

Effecten afschaffing teruggaafregeling non-profitinstellingen





CE Delft

Committed to the Environment

Effecten afschaffing teruggaafregeling non-profitinstellingen

Dit rapport is geschreven door:
Eefje de Gelder, Ellen Schep, Ward van Santen

Delft, CE Delft, september 2023

Publicatienummer: 23.230292.135

Opdrachtgever: Ministerie van Financiën

Alle openbare publicaties van CE Delft zijn verkrijgbaar via www.ce.nl

Meer informatie over de studie is te verkrijgen bij de projectleider Ellen Schep (CE Delft)

© copyright, CE Delft, Delft

CE Delft
Committed to the Environment

CE Delft draagt met onafhankelijk onderzoek en advies bij aan een duurzame samenleving. Wij zijn toonaangevend op het gebied van energie, transport en grondstoffen. Met onze kennis van techniek, beleid en economie helpen we overheden, NGO's en bedrijven structurele veranderingen te realiseren. Al sinds 1978 werken betrokken en kundige medewerkers bij CE Delft om dit waar te maken.

Inhoud

	Samenvatting	3
1	Inleiding	6
	1.1 Aanleiding	6
	1.2 Doel	6
	1.3 Leeswijzer	6
2	De regeling in breder perspectief	7
	2.1 Inleiding	7
	2.2 Omschrijving regeling	7
	2.3 Wettelijk kader	7
	2.4 Beleidshistorie regeling	10
	2.5 Gebruik van de regeling: gebruik, kosten en baten voor de instellingen en overheid	11
	2.6 Conclusie	18
3	Effecten van afschaffing voor de instellingen	19
	3.1 Inleiding	19
	3.2 Methodiek	19
	3.3 Analyse voorbeeldgebruikers	20
	3.4 De gevolgen voor de gebruikers van de regeling: samengevat	34
4	Effecten van afschaffing op CO_2-emissies	37
	4.1 Inleiding	37
	4.2 Methodiek	37
	4.3 Resultaten	40
	4.4 Gevoeligheidsanalyses	41
	4.5 Interpretatie resultaten	42
	4.6 Conclusie	43
5	Conclusies	44
6	Referenties	48

Samenvatting

In deze studie is onderzocht wat de impact is van de afschaffing van de Teruggaafregeling non-profitinstellingen in de Energiebelasting (EB). Hierbij is gekeken naar effecten op CO_2-reductie en effecten op mogelijkheden voor verduurzaming en besparing van deze specifieke gebruikersgroepen.

In de voorjaarsbesluitvorming van het kabinet is afgesproken om een inventarisatie uit te voeren van alle fossiele vrijstellingen, kortingen en aangepaste belastingtarieven.
De voorliggende impactanalyse maakt onderdeel uit van deze inventarisatie.

Teruggaafregeling non-profitinstellingen in de EB

Vanaf de invoering van de EB, hebben non-profitinstellingen gebruik kunnen maken van de teruggaafregeling. Hierbij kan de helft van de betaalde EB teruggevraagd worden, zodat enerzijds energielasten verlicht worden maar anderzijds de prikkel tot energiebesparing blijft bestaan. Jaarlijks zijn er rond de 30.000 aanvragen, vooral van ANBI's en religieuze instellingen. Het budgettair belang is redelijk stabiel en ligt tussen de € 20-37 miljoen per jaar. Hiermee is het financieel belang relatief beperkt ten opzichte van de EB in het geheel en andere regelingen in relatie tot de EB.

Effecten van afschaffing op gebruikers

Er bestaan grote verschillen tussen de gebruikers van de regeling. Voor een aantal groepen gebruikers (culturele instellingen: musea, culturele centra, theaters; dorps- en buurthuizen; kerken; scoutingverenigingen) is onderzocht wat de effecten zijn als de regeling wordt afgeschaft. De tabel vat de resultaten samen.

Tabel 1 - Beoordeling relatieve effecten van afschaffing regeling op basis van de interviewresultaten en energieverbruik van de instellingen

Categorie	Aantal gebruikers (totaal)	Energieverbruik (totaal)*		Voorbeeld-gebruiker	Representa-tiviteit voorbeeld-gebruiker**	Effect afschaffing op voorbeeldgebruiker		
		Aardgas (mln. m^3)	Elektriciteit (mln. kWh)			Financieel	Verduur-zaming	Kern-activiteiten
ANBI's	19.000	69	371	Culturele instellingen	*Beperkt*	*Beperkt - middelgroot*	*Beperkt - middel-groot*	*Beperkt - middelgroot*
Multi-functionele centra	*1.500*	8	25	*Dorps- en buurthuizen*	*Groot*	*Groot*	*Groot*	*Middelgroot*
Religieuze instellingen	*8.000*	42	50	*Kerken*	*Groot*	*Beperkt*	*Beperkt*	*Beperkt*
Sociale instellingen	*1.500*	4	38	*Scouting-groep*	*Middelgroot*	*Middelgroot*	*Beperkt*	*Beperkt*

* Voor de gehele groep instellingen in 2022; gebaseerd op gegevens van de Belastingdienst.

** Dit betreft de representativiteit van de voorbeeldgebruiker ten opzichte van de categorie (ANBI's, multifunctionele centra, religieuze instellingen en sociale instellingen) als geheel.

Financiële effecten

Het effect van de afschaffing verschilt per instelling en is alleen bij theaterinstellingen en kerken relatief beperkt. Voor alle gebruikers geldt dat de energie- en coronacrisis effect hebben gehad op de gebouwexploitatie, en dat dit in veel gevallen heeft geleid tot het interen op het eigen vermogen. Daarnaast is de financiële weerbaarheid van deze organisaties over het algemeen laag en zijn de energielasten een relatief grote kostenpost.

Effecten op handelingsperspectief

Bij veel instellingen zijn er naar aanleiding van de sterk gestegen energieprijzen al diverse energiebesparende- en/of verduurzamingsmaatregelen genomen. Het laaghangend fruit lijkt daarmee geplukt. Voor verdere verduurzaming spelen specifieke uitdagingen, zoals lange terugverdientijden, lage bezettingsgraden en praktische uitdagingen (bij bijvoorbeeld monumentale panden en simpele blokhutten). De meeste potentie voor verduurzaming is er bij dorps- en buurthuizen, vanwege kenmerken gebouwen en hoge bezettingsgraad. Hier kan bijvoorbeeld een warmtepomp interessant zijn. Bij deze groep spelen echter wel moeilijkheden met financiering.

Effecten op kernactiviteiten

Over het algemeen konden de verschillende gebruikers ook toen de energieprijzen fors stegen hun activiteiten voortzetten, zij het soms op een aangepaste manier. We schatten dit effect daarom in als beperkt. Voor dorps- en buurthuizen alsmede kleinere musea kunnen de effecten — door hun beperkte financiële weerbaarheid — groter zijn.

Effecten van afschaffing op CO_2-emissies

We hebben het effect van afschaffing van de regeling op CO_2-emissies ingeschat met behulp van een model op basis van prijselasticiteiten. Op basis van dit model volgt een verwachte additionele CO_2-reductie in 2030 van 13 tot 19 kton ten opzichte van een situatie zonder afschaffing. Hierbij moet enerzijds worden opgemerkt dat is gerekend met elasticiteiten voor alle kleinverbruikers. Mogelijk is de energievraag voor non-profitinstellingen minder elastisch, vanwege eerder geschetste beperkingen in handelingsperspectief. Dan kunnen de effecten minder groot zijn. Anderzijds is een grotere additionele CO_2-reductie mogelijk als er al minder vraagreductie plaatsvindt dan verwacht (dat wil zeggen als de geraamde grondslag voor 2030 lager zou uitvallen). Om de invloed van deze factoren te schetsen zijn er enkele gevoeligheidsanalyses uitgevoerd. Deze gevoeligheidsanalyses leidden tot dezelfde ordegrootte effecten op de CO_2-emissies.

Hoewel de gebruikers van de regeling zeer divers zijn, kan — als het gaat om de verduurzamingsmogelijkheden — overkoepelend worden geconcludeerd dat het handelingsperspectief beperkt is. Veel laaghangend fruit is al geplukt, instellingen hebben beperkte financiële middelen om grote investeringen te doen en/of terugverdientijden zijn (te) lang. Binnen en mogelijk ook buiten de groepen voorbeeldgebruikers zijn er wel mogelijkheden voor verduurzaming, waardoor de ingeschatte CO_2-reductie kan worden gerealiseerd, maar dit is dus afhankelijk van specifieke factoren en randvoorwaarden.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In de Kamerbrief van 26 april 2023 heeft de Minister voor Klimaat en Energie de voorjaarsbesluitvorming van het kabinet samengevat (Minister voor Klimaat en Energie, 2023). Daarin is afgesproken om een impactanalyse uit te voeren naar alle fossiele vrijstellingen, kortingen en aangepaste belastingtarieven. Op deze manier wordt aan de Kamer inzicht gegeven in de omvang en de effecten van deze regelingen. Hierover zou vervolgens besluitvorming moeten plaatsvinden. Een impactanalyse per regeling is onderdeel van deze inventarisatie, zodat wordt geborgd dat bedrijven en andere betrokken organisaties voldoende handelingsperspectief hebben om de overstap van fossiel naar CO_2-vrij te maken.

Het ministerie van Financiën heeft onderzoeksbureau CE Delft gevraagd deze impactanalyse uit te voeren voor de Teruggaafregeling non-profitinstellingen in de Energiebelasting (EB).

1.2 Doel

Het doel van dit onderzoek is om inzichtelijk te maken wat de effecten van afschaffing van de regeling zijn. Het gaat daarbij om *directe* afschaffing van de regeling. Enerzijds wordt gekeken naar het CO_2-effect (als gevolg van veranderend gas- en elektriciteitsverbruik), en anderzijds handelingsperspectieven voor de instellingen (‘gebruikers’) in termen van energiebesparende maatregelen en begrotingseffecten.

1.3 Leeswijzer

In Hoofdstuk 2 van dit rapport beginnen we met een analyse van de regeling, waarin we de werking, het wettelijk kader, de beleidshistorie en het gebruik van de regeling omschrijven. In Hoofdstuk 3 onderzoeken we de effecten van een mogelijke afschaffing op instellingen aan de hand van een aantal voorbeeldgebruikers. In Hoofdstuk 4 analyseren we de effecten van een mogelijke afschaffing van de regeling op de CO_2-emissies. In Hoofdstuk 5 sluiten we af met de conclusies.

2 De regeling in breder perspectief

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zetten we de Teruggaafregeling voor non-profitinstellingen in breder perspectief. We schetsen de historische achtergrond van de regeling, en geven het gebruik weer. Daarmee geven we inzicht in het doel en de doelgroep, evenals inzicht in de orde van grootte van deze regeling. Ook geven we kort weer hoe deze regeling zich verhoudt ten opzichte van andere regelingen in de EB.

2.2 Omschrijving regeling

De Teruggaafregeling voor non-profitinstellingen is een regeling binnen de EB waarbij nader gespecificeerde instellingen 50% van de betaalde energiebelasting kunnen terugvragen bij de Belastingdienst. Het gaat dan om energiebelasting op aardgas en elektriciteit die door de energieleveranciers wordt doorberekend aan deze instellingen. Instellingen dienen bij de Belastingdienst aanvragen in voor zowel aardgas als elektriciteit middels een online formulier. Dit moet binnen maximaal dertien weken na de verbruiksperiode gebeuren. Publieksrechtelijke instituten (provincie, gemeente, waterschappen) komen niet in aanmerking voor de regeling.

Instellingen die in aanmerking komen voor de regeling zijn[1]:
- algemeen nut beogende instellingen (ANBI) zoals stichtingen, verenigingen, jeugdzorginstellingen en culturele instellingen[2];
- multifunctionele centra zoals dorps- en buurthuizen;
- instellingen van levensbeschouwelijke of religieuze aard zoals kerken en moskeeën;
- sociale instellingen zoals scoutinggroepen, zwembaden en hobbyclubs.

(Belastingdienst, 2023f)

2.3 Wettelijk kader

Om als instelling in aanmerking te komen voor de teruggave van energiebelasting, is er een wettelijk kader vastgesteld. Dat betreft binnen de Wet belastingen op milieugrondslag de Afdeling 6, artikel 69 (Rijksoverheid, 2021). Voor elk type instelling worden er aparte eisen en voorwaarden gesteld.[3]

---

[1] Hiervoor geldt dat de indeling van instellingen op de website van de Belastingdienst net iets anders omschreven staan. Wij hebben de indeling aangehouden zoals deze omschreven staat in het Handboek Milieubelastingen, ook uitgebracht door de Belastingdienst.

[2] Of een instelling een ANBI-status heeft, wordt door de Belastingdienst beslist aan de hand van een aantal criteria waaronder het volledig ten dienste staan van het algemeen belang, het hebben van een beleidsplan en voldoen aan integriteitsvoorwaarden Belastingdienst. (2023a). *Aan welke voorwaarden moet een ANBI voldoen?* . https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/bijzondere_regelingen/goede_doelen/algemeen_nut_beogende_instellingen/aan_welke_voorwaarden_moet_een_anbi_voldoen/ .

[3] Op de website van de Belastingdienst is het formulier voor een verzoek tot teruggaaf te vinden. Dit geeft een goed inzicht in de specifieke eisen.

Voor instellingen die onder de regeling vallen geldt de voorwaarde dat het gebouw voor 70% of meer ten dienste moet staan van het type instelling: ANBI-, multifunctioneel centrum, religieus of levensbeschouwelijk, of sociale instelling (Belastingdienst, 2023c).

Sociale instellingen en algemeen nut beogende instellingen

Voor instellingen die een sociaal belang behartigen ('sociale instelling'), of een algemeen nut beogende instelling (ANBI) geldt dat teruggave mogelijk is als de onroerende zaken voor 70% of meer bestemd zijn voor de sociale instelling of ANBI.

Een sociale instelling kan aangemerkt worden als een sociaal behartigende instelling als de "organisatie op de eerste plaats de individuele belangen van [de] leden of een kleine doelgroep behartigt, maar ook een maatschappelijke waarde heeft". Activiteiten dragen bij aan individuele ontplooiing van de leden, de samenhang van de samenleving, of een gezondere samenleving (Belastingdienst, 2023d). Dit moet blijken uit onder andere de statuten of reglementen, activiteiten en daarnaast is de organisatie vrijgesteld van winstbelasting.[4] Ook moeten werkzaamheden voor 90% of meer door vrijwilligers worden gedaan. Voorbeelden zijn een zangkoor, dansgroep, kinderboerderij, ouderenvereniging, of een scoutingvereniging.

Het verschil tussen een sociaal belang behartigende instelling en een ANBI is dat een ANBI zich inzet voor het algemeen belang (Belastingdienst, 2023c). Dat moet uit de statuten en de activiteiten blijken: 90% van de activiteiten moet gericht zijn op het algemeen belang. Ook mag de instelling niet vennootschapsbelastingplichtig zijn, moet deze beschikken over een eigen energie-aansluiting en mag er maximaal 30% besteed worden aan sport, gezondheidszorg of onderwijs (Belastingdienst, 2023c).

De Belastingdienst hanteert de volgende definities van Sport, Gezondheidszorg, en Onderwijs

Sport: lichamelijke bezigheid ter ontspanning of als beroep met spel- en wedstrijdelement, waarbij conditie en vaardigheid vereist zijn of worden bevorderd. Ook denksporten met spel- en wedstrijdelement, zoals schaken en dammen, gelden als sport. Sportverenigingen die lid zijn van een sportbond die is aangesloten bij het NOC*NSF, gelden als organisatie of instelling die zich met sport bezighoudt.

Gezondheidszorg: behandelingen en zorgdiensten verleend aan de verzekerden volgens de Wet langdurige zorg (WLZ) en de Zorgverzekeringswet (ZVW). Deze instellingen zijn bekend bij het College Zorgverzekeringen in Utrecht.

Onderwijs: het proces van systematische overdracht van kennis, inzicht en vaardigheden. Het gaat om het reguliere dag- en avondonderwijs (basisonderwijs, voortgezet (wetenschappelijk) onderwijs, avondschool, vakopleidingen zoals de balletacademie en conservatorium, etc.). Niet om opleidingen die een meer hobbyachtig karakter hebben, zoals de balletschool, muziekschool en de door de volksuniversiteit verzorgde cursussen.

[4] Zie voor meer voorwaarden 'Voorwaarden voor de SBBI-regeling' Belastingdienst. (2023g). *Voorwaarden voor de SBBI-regeling*. https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/bijzondere_regelingen/goede_doelen/sociaal_belang_behartigende_instellingen/voorwaarden_voor_de_sbbi_regeling.

Bij de Belastingdienst stonden in 2022 zo'n 45.000 instellingen geregistreerd als ANBI (Belastingdienst, 2022a). In 2023 stonden er ruim 53.000 instellingen in het ANBI-register van de Belastingdienst. Onder de ANBI's vallen ook de Nederlandse Staat, alle provincies, gemeenten en waterschappen (publieke lichamen). Ook hebben de andere drie categorieën van de regeling (sociale instellingen, multifunctionale centra, religieuze centra) dikwijls een ANBI-status. Zo kunnen minstens 8.000 ANBI's worden geclassificeerd als religieuze instelling. Ook sociale instellingen (scouting, kinderboerderijen) hebben vaak een ANBI-status. Voorbeelden van ANBI's die onder de regeling vallen zijn gebouwen voor cultureel gebruik zoals musea en theaters ('culturele instelling') maar ook sommige wetenschappelijke en charitatieve organisaties. Van de 45.000 in 2022 geregistreerde ANBI's zijn er een kleine 8.000 aangemerkt als culturele instelling (Belastingdienst, 2022a). Een andere grote groep ANBI's is een zeer brede groep die geclassificeerd kan worden als welzijnszorg of charitatieve organisatie, hoewel uit de naam van de instelling niet altijd valt af te leiden waar deze zich mee bezighoudt (Belastingdienst, 2023e). Hieronder vallen bijvoorbeeld ook diverse zorginstellingen die niet vanuit de WLZ en ZVW worden gefinancierd, zoals delen van jeugdzorg. Alleen als zij een eigen ruimte hebben kunnen zij in aanmerking komen voor de regeling.

Multifunctionele centra

Voor multifunctionele centra geldt dat teruggave van de energiebelasting mogelijk is als "aardgas en elektriciteit worden gebruikt in een onroerende zaak die hoofdzakelijk (voor meer dan 70%) in gebruik is bij meer dan 1 instelling die is aangewezen als algemeen nut beogende instelling of een sociaal belang behartigt. (…) Het beheer en exploitatie van de centra moet geheel ten nutte komen van deze instellingen." (Belastingdienst, 2023c)
Dat moet ook uit de statuten en feitelijke werkzaamheden naar voren komen. Ook mag de instelling geen publieksrechtelijk orgaan zijn en niet onder de vennootschapsbelasting vallen (of daarvan vrijgesteld zijn). Hier valt te denken aan een dorps- of buurthuis, dat geopend is voor bijvoorbeeld wekelijkse koffiemomenten, kinderclub, handwerkbijeenkomsten, yoga en pubquizzen maar dat ook verhuurd wordt voor andere gelegenheden. In sommige gevallen worden ook publieke diensten als een apotheek -of dokterspost in een multifunctioneel centrum aangeboden.

De 70%-regel wordt afhankelijk van de situatie berekend op basis van ofwel vloeroppervlak en tijdsduur van activiteiten ofwel op basis van de huuropbrengsten. De instelling wordt gevraagd om deze informatie en berekening aan te leveren bij het doen van de aanvraag (Belastingdienst, 2023c). Het kan zijn dat de instelling geen recht heeft op aftrek van de omzetbelasting volgens artikel 15 van de Wet OB. Dan omvat de teruggaaf ook de omzetbelasting die is berekend over het terug te geven deel van de EB.

Religieuze en levensbeschouwelijke instellingen

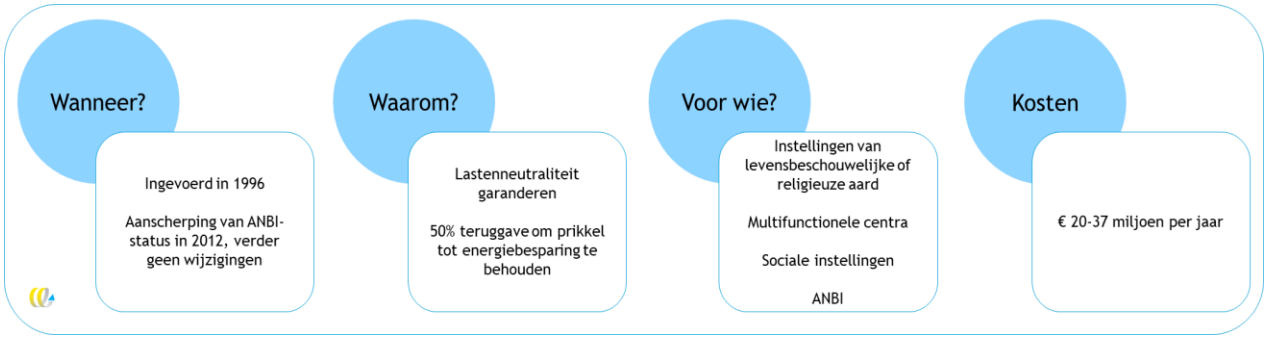
Voor religieuze en levensbeschouwelijke instellingen is teruggave mogelijk als de onroerende zaken voor 70% of meer bestemd zijn voor openbare erediensten of openbare bezinningsbijeenkomsten van levensbeschouwelijke aard (Belastingdienst, 2023c).
Ook activiteiten die het algemeen nut beogen mogen onder de activiteiten vallen.
Te denken valt aan een kerkelijk pand, dat voor circa de helft van de activiteiten gebruikt wordt voor erediensten maar ook wekelijks een meditatiegroep organiseert of geopend is ter bezichtiging en/of een kunstexpositie tentoonstelt. De teruggaafregeling geldt niet als er een huursom betaald wordt waar de energiekosten bij inbegrepen zijn. De teruggaafregeling geldt ook niet als meer dan 30% van het gebruik bestemd is voor activiteiten met winstoogmerk.

2.4 Beleidshistorie regeling

De Teruggaveregeling voor instellingen is onderdeel van de Energiebelasting (EB) die ingevoerd werd in 1996 voor zowel huishoudens als bedrijven. De EB had als doel om een prikkel om energie te besparen te creëren en tegelijkertijd overheidsinkomsten te genereren. De EB wordt geïnd via de energieleveranciers, als een extra prijscomponent per geleverde kilowattuur elektriciteit of kubieke meter gas. Het systeem voor de EB kenmerkt zich door een degressieve schijvenstructuur; een hoger verbruik impliceert een lagere marginale EB. Bij zowel de invoering als de twee herzieningen (2004, 2016) was lasten-neutraliteit het uitgangspunt, dat wil zeggen zowel bedrijven als consumenten werden elders (arbeid, winsten) gecompenseerd voor de toegenomen belastingen (CE Delft & Ecorys, 2021).

Tegen de achtergrond van die lastenneutraliteit is de Teruggaafregeling voor instellingen ingevoerd. Bij de invoering van de EB namen de lasten voor huishoudens en bedrijven toe. Om deze lasten te compenseren, werden de inkomsten- en vennootschapsbelasting verlaagd. Religieuze en non-profitinstellingen hadden daar geen profijt van. Daarom heeft men besloten deze teruggaveregeling in het leven te roepen.[5] Buiten de reden voor invoering is er verder geen koppeling meer met de arbeids- en vennootschapsbelasting. In 2012 is er een herziening geweest van welke instellingen er een ANBI-status toegewezen konden krijgen, maar verder zijn er geen wijzigingen geweest (CE Delft & Ecorys, 2021). De regeling betreft een teruggave van 50% van de betaalde EB om op die manier toch een prikkel tot energiebesparing te laten bestaan.

Figuur 1 - Overzicht Teruggaveregeling energiebelasting voor instellingen



[5] Zoals uit de analyse van CE Delft, & Ecorys. (2021). *Evaluatie van de energiebelasting: Terugkijken (1996-2019) en vooruitzien (2020-2030)*. https://ce.nl/wp-content/uploads/2021/04/CE_Delft_200356_Evaluatie_van_de_energiebelasting_Def-final.pdf blijkt, waren er eerdere plannen voor een regeling voor monumentale panden met een religieuze functie, omdat deze lastig te verduurzamen zijn. Dit is later niet in de uiteindelijke regeling opgenomen — waardoor geen rekening is gehouden met het feit dat monumentale panden lastig kunnen verduurzamen — iets dat ook uit ons onderzoek naar voren komt in Hoofdstuk 4.

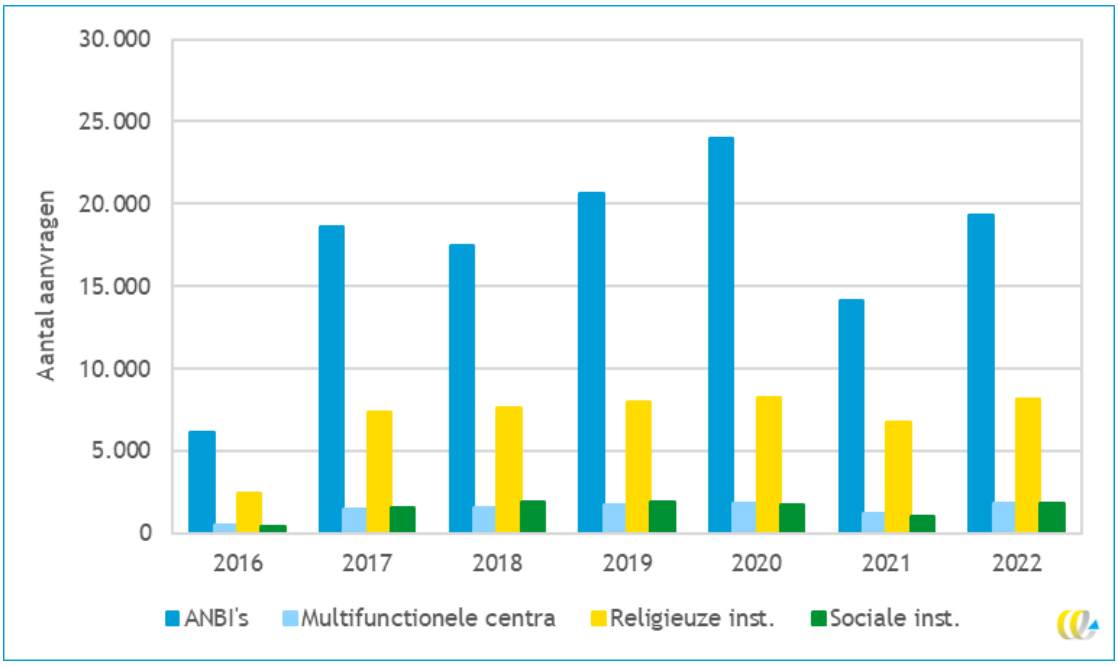
2.5 Gebruik van de regeling: gebruik, kosten en baten voor de instellingen en overheid

We gaan hier kort in op het gebruik van de regeling, en focussen op de budgettaire belangen (kosten en baten) van deze regeling. Dat betreft de kosten en baten voor zowel instellingen als overheid. Daarmee brengen we zowel de omvang van deze regeling (dat wil zeggen om welke bedragen en belangen hebben we het?) als de belangen en een eventuele vergelijking met alternatieve beleidsinstrumenten in beeld.[6]

Aanvragen

Op basis van gegevens van de Belastingdienst met (geanonimiseerde) aanvraaggegevens (Belastingdienst, 2023b) van de teruggaveregeling hebben we een aantal analyses uitgevoerd naar het gebruik van de regeling. Figuur 2 laat het aantal aanvragen per type instelling zien over de periode 2016-2022. Hieruit blijkt duidelijk dat ANBI's de grootste groep gebruikers zijn van de teruggaveregeling, gevolgd door religieuze instellingen. Wel kan er sprake zijn van een vertekening doordat de instellingen zelf hun type instelling aangeven bij het doen van de aanvraag. Omdat veel typen instellingen (religieus, sociaal) óók een ANBI-status hebben, kan deze zelf-rapportage tot vertekening leiden. In totaal worden er jaarlijks bijna 30.000 aanvragen gedaan.

Figuur 2 - Aantal aanvragen per type instelling, 2016-2022



Bron: (Belastingdienst, 2023b).

[6] Het belang van de baten van deze regeling voor individuele gebruikers onderzoeken we in Hoofdstuk 4.

Classificatie van ANBI's

De groep ANBI's is de grootste groep gebruikers van de teruggaveregeling. Het betreft echter een groep met een grote verscheidenheid qua type instellingen. Via gegevens van de Belastingdienst (waarin RSIN-codes aan KvK-nummers en daarmee branche- en SBI-omschrijvingen zijn gekoppeld) hebben we inzicht verkregen in de samenstelling van deze groep. Uit de aanvraaggegevens van 2022 blijkt dat er onder de groep ANBI's vanuit ruim 140 verschillende SBI-codes een aanvraag is gedaan. Belangrijke groepen aanvragers zijn[7]:

- jeugdzorginstellingen (14% van de aanvragen; 7% van gasverbruik; 4% elektriciteitsverbruik);
- musea (5% van de aanvragen; 10% van gasverbruik; 15% elektriciteitsverbruik);
- schouwburgen, theaters en concertgebouwen (1% van de aanvragen; 3% van gasverbruik; 6% elektriciteits-verbruik; hoog gemiddeld gas- elektriciteitsverbruik);
- bibliotheken (5% van de aanvragen; 4% van gasverbruik; 6% elektriciteitsverbruik);
- overige maatschappelijke instellingen, zoals psychiatrische inrichtingen, tehuizen voor niet-gehandicapten, etc. (>20% van de aanvragen; >20% van gasverbruik; >10% elektriciteitsverbruik);
- onbekend[8] (5% van de aanvragen; 10% van gasverbruik; 15% elektriciteitsverbruik).

Classificatie van sociale instellingen

Ook voor de groep sociale instellingen hebben op basis van dezelfde gegevens van de Belastingdienst een analyse uitgevoerd voor de samenstelling van de groep. Uit de aanvraaggegevens van 2022 blijkt dat er onder de groep sociale instellingen vanuit ruim 60 verschillende SBI-codes een aanvraag is gedaan. Belangrijke groepen aanvragers zijn:

- lokaal welzijnswerk (waaronder scoutinggroepen) (30% van de aanvragen; 25% van gasverbruik; 20% elektriciteitsverbruik);
- zwembaden (9% van de aanvragen; 7% van gasverbruik; 10% elektriciteitsverbruik);
- podiumkunstverenigingen (7% van de aanvragen; 8% van gasverbruik; 4% elektriciteitsverbruik);
- hobbyclubs (7% van de aanvragen; 3% van gasverbruik; 4% elektriciteitsverbruik);
- onbekend (12% van de aanvragen; 14% van gasverbruik; 18% elektriciteitsverbruik).

Aardgasverbruik

De teruggave-aanvragen bevatten gegevens van het totale gas- en elektriciteitsverbruik van desbetreffende instelling[9]. In lijn met het aantal aanvragen, ligt ook **het totale jaarlijkse gasverbruik van ANBI en religieuze instellingen significant hoger** dan dat bij multi-functionele centra en sociale instellingen. Tabel 2 — dat een beeld schetst van 2022, het meest recente en volledige jaar — laat zien dat ook het gemiddelde gasverbruik het hoogst ligt voor ANBI's. Uit de data blijkt echter dat dit sterk wordt beïnvloed door een klein aantal grootverbruikers. De mediaan geeft daarom een beter beeld van een typische gebruiker van de regeling. Op basis van de mediaan constateren we daarom dat **religieuze instellingen een relatief hoog gasverbruik hebben (gevolgd door multifunctionele centra) en ANBI's juist een relatief laag verbruik. Sociale instellingen verbruiken relatief het minst gas.**[10]

---

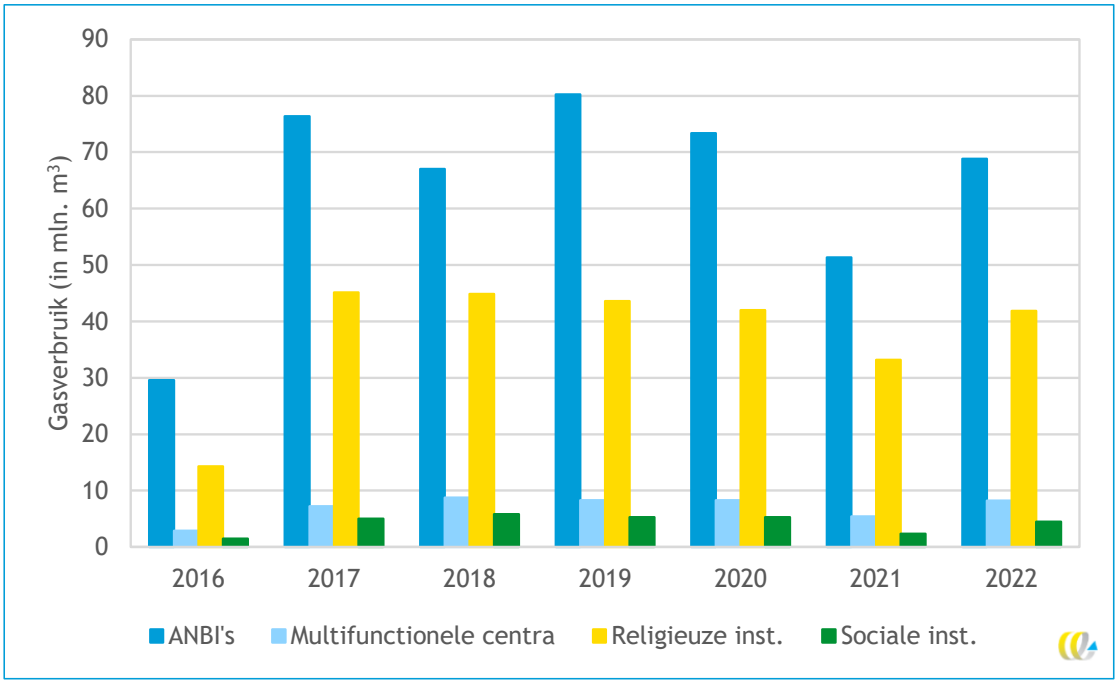
[7] Percentages drukken het aandeel aanvragen, aardgas- of elektriciteitsverbruik als percentage van het totaal voor de groep ANBI's uit.

[8] De groep waarvan de branche- of SBI-omschrijving onbekend kan bestaan uit: kerkinstellingen (zonder KvK-nummer), instellingen die niet meer actief zijn (en dus niet meer in het systeem van de Belastingdienst staan) of instellingen die eerst wel een ANBI-status hadden (maar nu niet meer).

[9] Aanvraaggegevens bevatten het aanvraagmoment (jaar en maand) en de verbruiksperiode. De verbruiksperiode per aanvraag kan sterk variëren van enkele maanden tot enkele jaren. Voor het jaarlijks energieverbruik waarover wordt gerapporteerd, hanteert de Belastingdienst het aanvraagjaar. Deze methodiek volgen wij in dit rapport.

[10] Ter vergelijking: een gemiddeld huishouden gebruikt zo'n 1.200 m^3 gas per jaar.

Figuur 3 - Gasverbruik van instellingen die gebruik hebben gemaakt van de regeling, 2016-2022



Bron: (Belastingdienst, 2023b).

Tabel 2 - Aantal aanvragen, het gemiddelde en mediaan aardgasverbruik in 2022*

	ANBI's	Multifunctionele centra	Religieuze instellingen	Sociale instellingen	Totaal
Aantal aanvragen	6.888	1.059	5.033	1.051	**14.031**
Gemiddeld gasverbruik (m^3)	7.941	6.519	6.959	3.373	**7.140**
Mediaan gasverbruik (m^3)	2.916	4.669	5.158	2.194	**3.811**

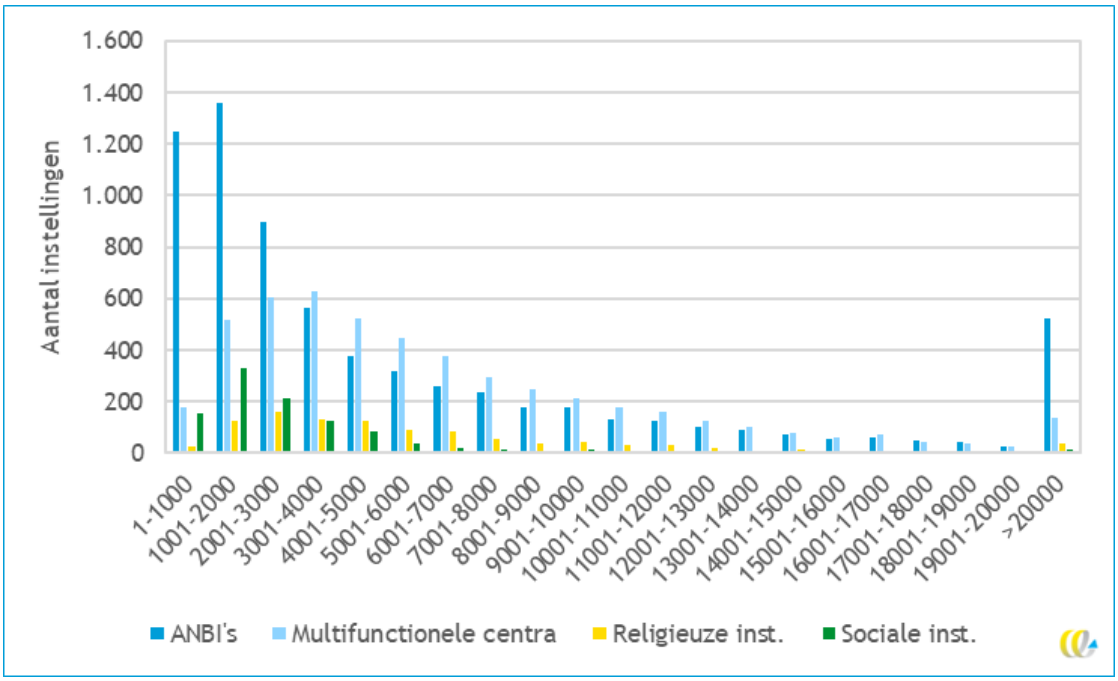
* In deze analyse hebben we alleen aanvragen uit 2022 meegenomen waarvan de verbruiksperiode (afgerond) twaalf maanden bedroeg en waarbij aanvragen met een gasverbruik van 0 m^3 zijn uitgesloten.

Bron: (Belastingdienst, 2023b).

Figuur 4 schetst een beeld van de verdeling van klein- en grootverbruikers per gebruikersgroep. In deze analyse hebben we alleen aanvragen uit 2022 meegenomen waarvan de verbruiksperiode (afgerond) twaalf maanden bedroeg en waarbij aanvragen met een gasverbruik van 0 m^3 zijn uitgesloten[11]. Uit de figuur blijkt dat er zich **onder ANBI's en sociale instellingen relatief veel kleinverbruikers** bevinden: respectievelijk 51 en 66% heeft een verbruik van minder dan 3.000 m^3 per jaar, tegenover 26 en 29% voor respectievelijk multifunctionele centra en religieuze instellingen. Daarnaast bevinden zich **onder ANBI's relatief veel grootverbruikers**: 8% verbruikt meer dan 20.000 m^3 per jaar, tegenover 3%, 4% en 1% voor respectievelijk multifunctionele centra, religieuze instellingen en sociale instellingen.

[11] Het komt regelmatig voor dat instellingen een losse aanvragen doen voor gas- en elektriciteitsverbruik, bijvoorbeeld omdat zij verschillende energieleveranciers hebben voor beide energiedragers. Hierdoor bevinden zich in de gegevens van de Belastingdienst veel aanvragen met ofwel een gasverbruik van 0 m^3 ofwel een elektriciteitsverbruik van 0 kWh.

Figuur 4 - Aantal instellingen per verbruiksklasse aardgas, 2022*



Bron: (Belastingdienst, 2023b).

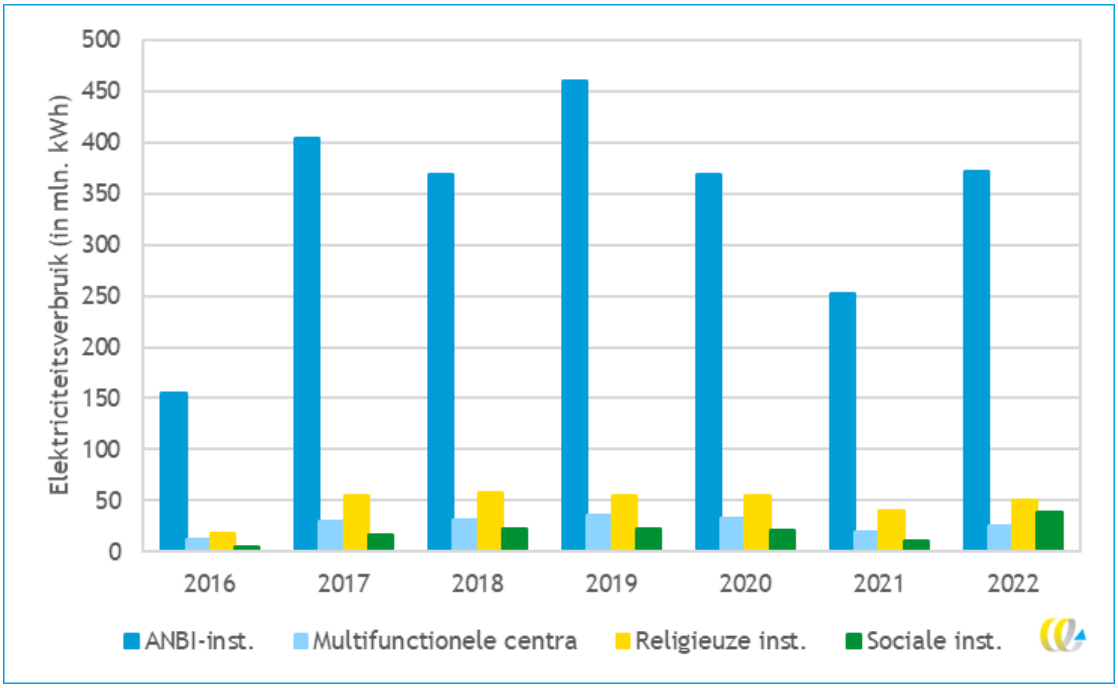
* Aanvragen zijn alleen meegenomen als de verbruiksperiode in de aanvraag (afgerond) twaalf maanden bedroeg en het gasverbruik groter dan nul was.

Elektriciteitsverbruik

Figuur 5 laat zien dat **het totale jaarlijkse elektriciteitsverbruik van ANBI's significant hoger ligt** dan dat bij de andere groepen. Dit verschil is relatief groter dan het gasverbruik. In Tabel 3 wordt zichtbaar dat de ANBI's ook het gemiddelde elektriciteitsverbruik hebben (cijfers uit 2022). Uit de data blijkt opnieuw dat dit sterk wordt beïnvloed door een klein aantal grootverbruikers. Op basis van de mediaan constateren we daarom dat **een typisch multifunctioneel centrum een significant hoger elektriciteitsverbruik** heeft dan de andere gebruikersgroepen.[12]

[12] Een gemiddeld huishouden gebruikte in 2022 zo'n 2.500 kWh elektriciteit.

Figuur 5 - Elektriciteitsverbruik van instellingen die gebruik hebben gemaakt van de regeling, 2016-2022



Bron: (Belastingdienst, 2023b).

Tabel 3 - Aantal aanvragen, het gemiddelde en mediaan elektriciteitsverbruik in 2022*

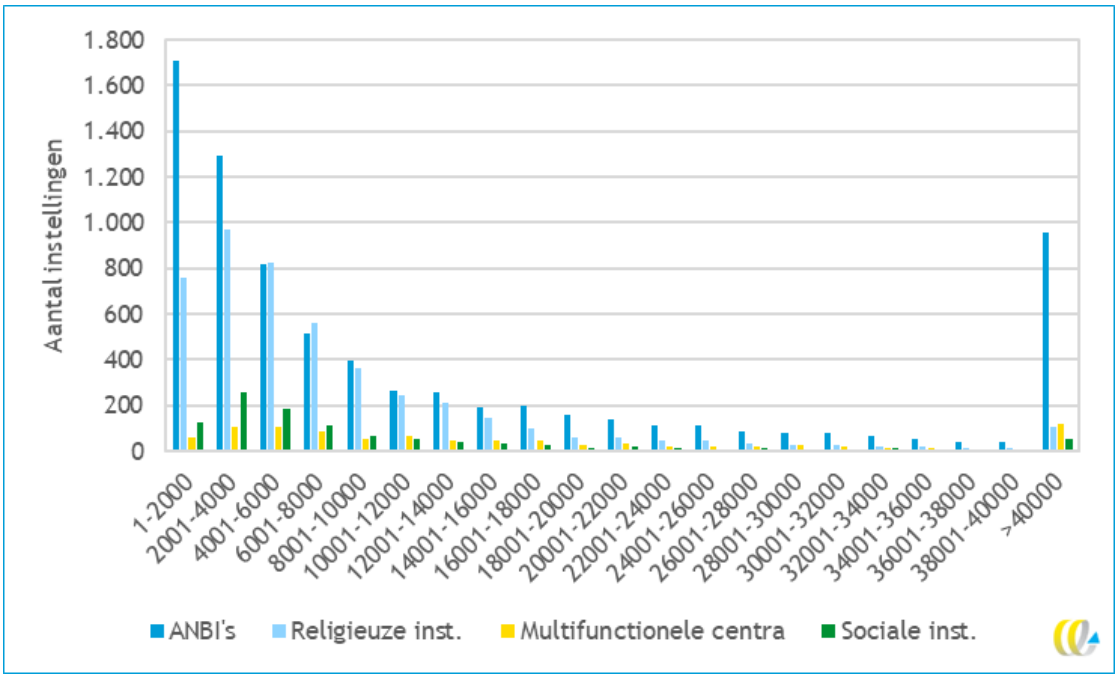
	ANBI's	Multifunctionele centra	Religieuze instellingen	Sociale instellingen	Totaal
Aantal aanvragen	7.556	915	4.620	1.046	**14.137**
Gemiddeld elektriciteits-verbruik (kWh)	40.199	22.380	9.059	12.082	**26.789**
Mediaan elektriciteits-verbruik (kWh)	5.873	11.655	5.361	5.410	**5.852**

* In deze analyse hebben we alleen aanvragen uit 2022 meegenomen waarvan de verbruiksperiode (afgerond) twaalf maanden bedroeg en waarbij aanvragen met een elektriciteitsverbruik van 0 kWh zijn uitgesloten.

Bron: (Belastingdienst, 2023b).

Figuur 6 schetst een beeld van de verdeling van klein- en grootverbruikers per gebruikersgroep, ditmaal op basis van het elektriciteitsverbruik. **Onder multifunctionele centra relatief bevinden zich weinig kleinverbruikers**: 29% heeft een verbruik van minder dan 4.000 kWh per jaar, tegenover iets meer dan 50% voor ANBI-, religieuze en sociale instellingen. Daarnaast bevinden zich **onder ANBI's en multifunctionele centra relatief veel grootverbruikers**: 13% verbruikt meer dan 40.000 kWh per jaar, tegenover 2 en 5% bij respectievelijk religieuze instellingen en sociale instellingen.

Figuur 6 - Aantal instellingen per verbruiksklasse elektriciteit, 2022*



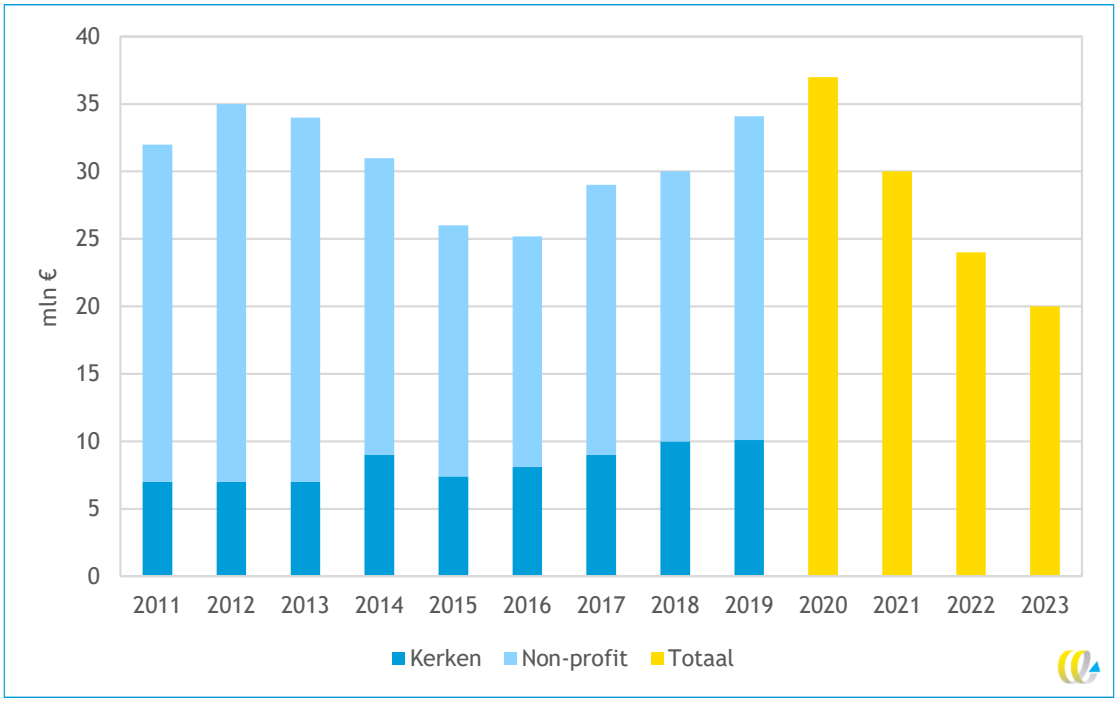
Bron: (Belastingdienst, 2023b).

* Aanvragen zijn alleen meegenomen als de verbruiksperiode in de aanvraag (afgerond) twaalf maanden bedroeg en het elektriciteitsverbruik groter dan nul was.

Budgettaire belangen

Figuur 7 geeft het budgettaire belang van de regeling aan. Hiermee wordt gedoeld op de misgelopen belastinginkomsten voor de belastingdienst. Het belang fluctueert tussen de € 20 en 37 miljoen (voor 2023 gaat het om een begroot bedrag). De belangen zijn berekend op transactiebasis, wat verklaart dat in 2023 de teruggave lager uitvalt omdat de belasting-tarieven op energie in 2022 lager waren dan voorheen. Een andere oorzaak zouden de hogere energieprijzen kunnen zijn waardoor de instellingen een prikkel hadden om energie-besparende maatregelen door te voeren. In 2020-2022 waren veel instellingen beperkt open vanwege corona, maar kunnen nog wel teruggaven van het verbruik uit het vorige jaar zijn verwerkt.

Figuur 7 - Budgettair belang teruggaafregeling 2011-2023, mln €, lopende prijzen



Bron: (CE Delft & Ecorys, 2021) ; (Tweede Kamer der Staten Generaal, 2022).

Ten opzichte van (andere specifieke regelingen in) de Energiebelasting is het budgettair belang van de teruggaveregeling voor instellingen beperkt. In 2020 bijvoorbeeld, betrof het budgettair belang € 37 miljoen voor de instellingen op een totaal budgettair belang Energiebelastingregelingen van in totaal bijna € 12 miljard. Binnen de regeling is de teruggave voor de instellingen één van de kleinere. Zo is het budget van de salderings-regeling ongeveer tien keer zo groot (Tweede Kamer der Staten Generaal, 2022).

Kosten voor de overheid: Doelmatigheid van de Teruggaveregeling

Als het gaat om de kosten voor de uitvoering van de regeling, bestaat een gemixt beeld. Enerzijds is uit de evaluatie van de Energiebelasting naar voren gekomen dat de regeling doelmatig is (CE Delft & Ecorys, 2021). Anderzijds komt uit een recenter rapportage van het ministerie van Financiën naar voren dat de verzoeken handmatig moeten worden behandeld en dat in de (vele) teruggaveverzoeken veel fouten gemaakt worden. Dat leidt tot extra werkzaamheden voor ambtenaren en maakt daarmee de teruggaveregeling minder doel-matig in uitvoering (Ministerie van Financiën, 2023). Inspanningen voor de gebruikers zijn relatief beperkt tot het periodiek invullen van een formulier.

2.6 Conclusie

Vanaf het moment dat de Energiebelasting ingevoerd is, hebben ANBI's, religieuze en sociale instellingen en multifunctionele centra gebruik kunnen maken van de Teruggave-regeling voor instellingen. Dit werd gedaan vanuit enerzijds een lastenverlichtings-perspectief en anderzijds het laten bestaan van een energiebesparingsprikkel. Jaarlijks zijn er afgelopen periode rond de 30.000 aanvragen geweest. Het grootste deel van de aan-vragen en het budget gaat naar ANBI's en religieuze instellingen, al zou sprake kunnen zijn van enige vertekening. Het budgettair belang is al jaren redelijk stabiel binnen de specifieke regelingen in de EB, en lag tussen de € 20-37 miljoen per jaar.

3 Effecten van afschaffing voor de instellingen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een kwalitatieve analyse van de effecten van afschaffing voor de gebruikers zelf. Hiervoor hebben we verdiepend onderzoek gedaan voor een aantal zogenoemde voorbeeldgebruikers. Per voorbeeldgebruiker hebben we een interview afgenomen met een koepelorganisatie een gebruiker zelf, aangevuld met deskresearch. Hierbij kijken we naar de effecten voor deze voorbeeldgebruikers in termen van kosten en baten, energiebesparing, perspectief op overige ontwikkelingen en regelingen, en de mogelijk fasering.

3.2 Methodiek

Aan de hand van het aantal teruggave-aanvragen, de variatie in type gebruikers en de beschikbaarheid van te interviewen partijen hebben we de volgende voorbeeldgebruikers geselecteerd:

- ANBI's: culturele instellingen: museum, cultureel centrum en theater;
- multifunctionele centra: dorps-/buurthuis;
- religieuze instellingen: protestante kerk;
- sociale instellingen: scoutingvereniging.

Voor elke voorbeeldgebruiker is een interview afgenomen met een overkoepelende organisatie en/of een daadwerkelijke gebruiker van de regeling. Op die manier hebben we een goed beeld kunnen verkrijgen van de aard en omvang van het energieverbruik, maatregelen om besparingen en verduurzaming te realiseren en mogelijke verklarende factoren daarvoor. De representativiteit van met name de ANBI's was lastig te bepalen gezien de grote diversiteit binnen deze groep (zie ook de discussie in Paragraaf 3.4). Tabel 4 laat een overzicht zien van de geïnterviewde partijen.

In de analyse onderscheiden we verschillende effecten die *het afschaffen van de teruggave-regeling* kan hebben voor instellingen. Op basis van de interviews hebben we de effecten *kwalitatief en relatief tot de andere type instellingen* beoordeeld (klein/beperkt /middelgroot/groot effect).

Tabel 4 - Overzicht geïnterviewde partijen[13] op basis van gebruikersprofielen

Gebruikersprofiel	Koepelorganisatie	Voorbeeldgebruiker
ANBI[14]: culturele instellingen (museum, cultureel centrum, theater)	Museumvereniging Nederland Grote Kerken Overleg*	Museum Theaterinstelling Cultureel centrum (monumentale kerk)
Multifunctionele centra: dorps- en buurthuizen	Landelijke Vereniging van Kleine Kernen (Dorpshuizen) Vereniging voor Drentse dorpen en dorpshuizen (BOKD)	Dorpshuis
Religieuze instellingen: kerken	Interkerkelijk Contact in Overheidszaken (CIO) Grote Kerken Overleg	Kerk (middelgroot, monumentaal) Kerkgemeente (diverse kerken)
Sociale instellingen: scouting	Scouting Nederland	Scoutinggroep

* Het Grote Kerken Overleg is een federatie van grote stadskerken die vooral een culturele instelling zijn, waar in enkele gevallen nog wel religieuze bijeenkomsten worden gehouden. In het rapport hebben we de inzichten uit dat interview meegenomen bij de categorie 'ANBI'.

Voor elke voorbeeldgebruiker omschrijven we allereerst de achtergrondsituatie (op basis van deskresearch). Vervolgens schetsen we (op basis van de inzichten vanuit de interviews) de situatie van de voorbeeldgebruikers op het gebied van: het type gebouwen, het energieverbruik, de financiële situatie, het handelingsperspectief voor verduurzaming en het verwachte effect van afschaffing van de regeling. Vervolgens beschrijven we hoe deze effecten door te vertalen zijn naar elke groep (ANBI's, multifunctionele centra, religieuze instellingen en sociale instellingen) als geheel.

3.3 Analyse voorbeeldgebruikers

3.3.1 ANBI's

Zoals toegelicht in Paragraaf 2.5 betreft de groep ANBI's een breed scala aan verenigingen, stichtingen en organisaties. We zagen dat een groot deel deze groep bestaat uit maatschappelijke instellingen (zoals jeugdzorginstellingen) en culturele instellingen (zoals musea, theaterinstellingen en bibliotheken). We hebben ons in dit onderzoek gericht op culturele instellingen zoals musea, theaterinstellingen en (een kleine groep) culturele centra, omdat bij aanvang van het project de verwachting was dat culturele instellingen de grootste groep gebruikers waren[15]. Musea zijn verantwoordelijk voor 10% van het aardgasverbruik en 15%

[13] De overkoepelende organen zijn bereikt middels contactpersonen op diverse ministeries. Gebruikers van de regeling zijn vooral benaderd via de koepelorganisaties, in andere gevallen vanuit de directe omgeving van de onderzoekers en/of steekproefsgewijs.

[14] We hebben ook contact gehad met Nederlandse Associatie voor Podiumkunsten, maar er bleek onvoldoende zicht te zijn op de mate waarin de regeling speelt bij hun instellingen. In plaats daarvan putten we uit de onderzoeken uitgevoerd door de Boekmanstichting & Bureau 8080 Boekmanstichting & Bureau 8080. (2023). *Duurzaamheid in de culturele sector kwantitatief deel*. https://www.boekman.nl/verdieping/publicaties/duurzaamheid-in-de-culturele-sector-editie-2022/en hebben we contact gehad met een belastingexpert uit de culturele sector.

[15] Pas in een laat stadium van dit project is — op basis van nieuw verkregen data van de Belastingdienst — gebleken dat een groot aandeel van de aanvragen van bijvoorbeeld jeugdzorginstellingen afkomstig is.

elektriciteitsverbruik. Schouwburgen, theaters en concertgebouwen hebben gemiddeld een hoog gas- elektriciteitsverbruik: zo'n 11.500 m^3 (tegenover 3.500 m^3 gemiddeld) en 110.000 kWh (tegenover 19.000 gemiddeld).

De gebouwen van culturele instellingen kennen een breed en divers gebruik: musea die vooral overdag open zijn, en concertgebouwen en poppodia die met name in de avonden en weekenden hun gebouwen openstellen. Er wordt geschat dat 10-20% van de culturele instellingen niet onder de regeling Teruggave Energiebelasting voor Instellingen valt omdat de instelling vennootschapsbelastingplichtig kan zijn (Belastingexpert, 2023). Veel van de culturele instellingen die vennootschapsbelastingplichtig zijn, hebben immers betaalde krachten in dienst, en/of zijn in concurrentie met andere organisaties. Alhoewel in bijna alle van deze gevallen er uiteindelijk geen vennootschapsbelasting betaald hoeft te worden (in verband met extra aftrekposten), is het niet mogelijk om deel te nemen aan de regeling. Een andere reden waarom men niet deelneemt, kan zijn omdat de culturele instelling onderdeel is van een grotere organisatie. Precieze cijfers van het aantal culturele instellingen dat gebruikt maakt van de regeling zijn niet bekend.

Wel is de rol van energiebesparing naar voren gekomen uit een tweetal onderzoeken naar verduurzaming onder culturele instellingen. Uit de sector vulden 216 culturele organisaties een enquête in (waarvan 114 volledig ingevulde), die een breed scala aan culturele instellingen vertegenwoordigen. Van die culturele instellingen had -al dan niet gedeeld- zo'n 23% een eigen gebouw, 26% huurde een gebouw van de gemeente, en zo'n 40% huurde van een andere verhuurder. Uit de resultaten komt verder naar voren dat de energiecrisis een aanjager kan zijn van verdere verduurzaming — een thema dat veelal al op de radar van de culturele instellingen aanwezig is. Redenen om te verduurzamen betreffen voor *grotere* organisaties vooral het imago, de kostenvermindering en de bezoekers. Voor degenen die de enige gebouwgebruiker zijn, geldt dat de kostenvermindering en de hogere energieprijzen belangrijker zijn. Maatregelen die genomen worden zijn energiebesparing na energie-monitoring, energiebesparend gedrag en het gebruik van groene stroom. Compensatie van CO_2-uitstoot staat op de allerlaatste plaats van de in totaal 20 mogelijke maatregelen.
Uit het onderzoek komt verder naar voren dat geldgebrek, afhankelijkheid van andere partijen en het voorrang geven aan andere onderwerpen de drie belangrijkste knelpunten zijn in verduurzaming en dus ook energiebesparing (Boekmanstichting & Bureau 8080, 2023) (tegelijkertijd zijn er ook een heel aantal voorbeelden te noemen van organisaties die succesvol energiebesparende maatregelen doorgevoerd hebben (Boekmanstichting & Bureau 8080, 2023)).Op basis van deze onderzoeken kan niet gesteld worden welk effect het afschaffen van de regeling heeft op de individuele culturele instelling. Wel kan gesteld worden dat voor *kleinere* culturele instellingen het kostenaspect van verduurzaming zwaarder weegt, evenals voor de instellingen met een eigen gebouw.

In dit onderzoek hebben we met medewerkers van een museum, een theater en een cultureel centrum gesproken. We brengen het museum uitgebreider naar voren, omdat daar de meeste informatie over beschikbaar was en op die manier een *showcase* vormt voor de andere culturele instellingen. De inzichten vanuit een theaterinstelling en cultureel centrum zijn daarmee *aanvullend*.

Museum

Er zijn 631 musea in Nederland (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, 2023b). Bezoekers van musea betreffen zowel jonger als ouder publiek, en het aantal bezoekers kende tot 2019 een lichte stijging (CBS, 2022). Musea worden gezien als dragers en overbrengers van historische kennis en bronnen van kunstbeleving (Museumvereniging Nederland, 2023b). Waar kleinere tot middelgrote musea vooral op onbetaalde krachten

opereren, hebben grotere musea betaalde krachten in dienst (CBS, 2022). Een groot deel van de musea genereert daarnaast inkomen door het hebben van een (kleine) horeca-gelegenheid en/of een museumwinkel.

Qua verduurzaming is er een verschil aan te brengen tussen grotere en de kleinere musea. Kleinere musea hebben beperkte financiële ruimte om te verduurzamen. Waar grote (rijks)musea vaak kunnen rekenen op steun van de overheid, hebben kleine musea die mogelijkheid niet altijd. Zo'n 25% van heeft momenteel financiële problemen.
Dat betreft vooral twee typen musea: musea met de gemeente als hoofdfinancier en privé-gefinancierde musea. Deze problemen zijn ontstaan door verplichte sluiting in coronatijd en de hogere energieprijzen, maar ook in de jaren daarvoor schreven "ongeveer de helft van alle middelgrote en kleine musea met een omzet tussen de 400.000 en 3,2 miljoen euro (…) al rode cijfers" (Museumvereniging Nederland, 2023a)(in Nederland bestaan momenteel 276 kleine tot middelkleine en 85 middelgrote musea, oftewel meer dan de helft van het totaal van 631 (Museumvereniging Nederland, 2023b)). Wel zijn er signalen dat alle musea al langer bezig te zijn met het thema verduurzaming gezien de organisatie van diverse bijeenkomsten hierover (PPS Netwerk, 2018, 2019, 2020, 2021)). Ook daaruit blijkt dat "kleine musea zijn al blij dat ze voldoende middelen hebben om de deur überhaupt open te houden, laat staan dat ze gaan investeren in duurzaamheid — zolang de veiligheid, wet- en regelgeving of de continuïteit niet in het geding komen doen ze liever zo min mogelijk op dit gebied." Gesuggereerd wordt dat natuurlijke vervangingsmomenten van apparatuur bijvoorbeeld, kansen bieden om verduurzaming c.q. energiebesparing in de praktijk te brengen (PPS Netwerk, 2019).

Andere zaken die meespelen bij dit type gebruiker is dat zij ook veelal op lokale en onbetaalde vrijwilligers draaien ((CBS, 2022) (Museumvereniging Nederland, 2023b)).
Ook kan het zo zijn dat bepaalde collecties een bepaalde temperatuur moeten hebben omdat anders de kwaliteit van het kunst- of geschiedkundig voorwerp achteruit gaat (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, 2023a).

Beeld vanuit de interviews: musea

In de interviews hebben we gesproken met vertegenwoordigers van een koepelorganisatie (Museumvereniging Nederland) en een instelling (klein museum). Op basis van deze interviews hebben we een algemeen beeld kunnen vormen van musea (activiteiten, toekomstperspectief, financiële situatie, type gebouwen), het energieverbruik, het handelingsperspectief (voor verduurzaming) en het effect van een mogelijke afschaffing van de teruggaveregeling. Hieronder beschrijven we onze bevindingen.

Gebouwen

Voor musea variëren de type gebouwen die gebruikt worden sterk (zowel tussen als binnen deze groepen). Onder andere de omvang en staat van de gebouwen kunnen sterk uiteen lopen. Daarnaast varieert ook het eigenaarschap van gebouwen: de provincie (4%), de gemeente (32%), een particuliere partij (6%) of de staat (Rijksvastgoedbedrijf: 9%), of overig zoals in handen van museum zelf.

Energieverbruik

In lijn met de grote variatie in type museum en type gebouw dat door deze groep gebruikt wordt, varieert ook de bezettingsgraad (en daarmee het energieverbruik) van deze gebouwen. Het jaarlijkse gas- en elektriciteitsverbruik is relatief hoog: gemiddeld 14.000 m^3 (mediaan: 5.000 m^3) en 115.000 kWh (mediaan: 11.000 kWh)[16].

Financiële situatie

Voor kleinere musea geldt dat deze over het algemeen financieel matig weerbaar zijn en dat dit de afgelopen jaren verder is verslechterd.[17] Het toekomstperspectief voor kleinere musea is minder positief (onder andere door een tekort aan vrijwilligers en lagere bezoekersaantallen) dan voor grotere musea (waar hogere bezoekersaantallen te zien zijn).

Handelingsperspectief verduurzaming

Uit de interviews blijkt dat (door de coronacrisis en de hoge energieprijzen van het afgelopen jaar) musea al veel energiebesparende en verduurzamingsmaatregelen hebben doorgevoerd. Dat gaat dan concreet om circulariteit, verduurzaming van de huisvesting en energiezuinige installaties. Ondanks de grote verscheidenheid van de type gebouwen en het gebruik hiervan bestaat het beeld dat er — afhankelijk van het type museum — qua verduurzamingsmaatregelen niet veel mogelijk is met name doordat de financiële middelen beperkt zijn. Rijksmusea echter vallen onder de Erfgoedwet (gefinancierd door OCW), en ontvangen vanuit daar subsidie om te verduurzamen. Andere musea vallen niet onder deze wetgeving, maar kunnen aanspraak maken op de DUMAVA-regeling. Echter, vanwege beperkte mankracht, expertise, tijd en eigen vermogen is het vaak lastig om een aanvraag hierop te doen en de verwachting is dat een groot deel van de musea (lees: de 300 kleinere) dergelijke aanvraag niet rond krijgt.

Verwacht effect afschaffing regeling

We onderscheiden verschillende effecten die *het afschaffen van de teruggaveregeling* kan hebben voor instellingen. Op basis van de interviews hebben we de effecten *kwalitatief en relatief tot de andere type instellingen* beoordeeld. Voor musea zijn we tot de volgende inzichten gekomen:

- **Financieel effect**: *Middelgroot*. Veel kleinere musea zijn financieel gezien matig weerbaar doordat ze de afgelopen jaren hebben moeten interen op het eigen vermogen en men niet of nauwelijks winst maakt. Musea zouden dit kunnen compenseren door bijvoorbeeld een hogere toegangsprijs te vragen om op die manier meer inkomsten te genereren. Bij kleinere musea (waar de bezoekersaantallen teruglopen) lijkt dit minder goed haalbaar, en daarnaast is het de vraag of bezoekersaantallen niet verder terug zullen lopen.
- **Effect handelingsperspectief verduurzaming**: *Beperkt*. Over het algemeen lijken de mogelijkheden voor verduurzamingsmaatregelen beperkt. Voor de kleine tot middelgrote musea geldt daarnaast dat de financiering van deze maatregelen ook zonder afschaffing van de regeling al een obstakel is door onder andere beschikbare mankracht en expertise.

[16] Deze aantallen zijn op basis van de aanvraaggegevens de Belastingdienst van 2022 en zijn hoger dan het gemiddelde en mediaan energieverbruik van de hele groep ANBI's (zie Tabel 2 en Tabel 3).

[17] Dit gold (nog) niet voor het museum dat wij geïnterviewd hebben: dat museum wordt gedeeltelijk extern gefinancierd. Daarnaast wordt het beheerd door vrijwilligers die voldoende expertise en tijd beschikbaar hebben. Dat houdt tevens een mogelijke *selection bias* in; men had voldoende expertise en tijd beschikbaar om deel te nemen in het onderzoek.

— **Effect kernactiviteiten**: *Beperkt*. Alhoewel de energiecrisis heeft uitgewezen dat een groot deel van de activiteiten voortgezet kan worden, zal een verder inperking van het budget de financiële situatie en daarmee het voortzetten van de activiteiten bemoeilijken.

De gevonden resultaten gelden nadrukkelijk alleen voor de musea als onderdeel van culturele instellingen (als onderdeel van de ANBI's), en kan daarnaast per type museum verschillen. Meer algemeen geldt dat de culturele instellingen sterk afhankelijk zijn van subsidies. Verduurzaming vergt investeringen en heeft daarmee impact op de financiële positie van dit type instellingen. Dit kan op gespannen voet staan met andere doelstellingen, zoals het bereiken van meer doelgroepen, internationale verbinding en verbreding en toegankelijkheid van het aanbod. Breder geldt dat musea onderdeel zijn van ANBI's, waar ook andere organisaties onder vallen die te maken hebben met andere overwegingen.

Beeld vanuit de interviews: cultureel centrum

In de interviews hebben we gesproken met een vertegenwoordiger van een koepelorganisatie (Grote Kerken Overleg, waaronder dertien grote kerken vallen die als cultureel centrum fungeren), waarbij de geïnterviewde persoon tevens directeur was bij één van deze culturele centra. Op basis van dit interview hebben we een algemeen beeld kunnen vormen van deze culturele centra (activiteiten, toekomstperspectief, financiële situatie, type gebouwen), het energieverbruik, het handelingsperspectief (voor verduurzaming) en het effect van een mogelijke afschaffing van de teruggaveregeling. Hieronder beschrijven we onze bevindingen.

Gebouwen

De gebouwen voor deze culturele centra betreffen grote, monumentale kerken.
Deze kerken worden over het algemeen gekenmerkt door het hebben van grote ruimtes en beperkte isolatie. Er is naast regulier (beperkt) kerkelijk gebruik van de gebouwen, sprake van een culturele programmering (zie ook (Berenschot, 2021)).

Energieverbruik

Alhoewel het gebruik van (de gebouwen van) deze culturele centra verschilt (ze worden onder andere gebruikt als museum, maar ook voor concerten of andere culturele evenementen en bijvoorbeeld congressen), ligt de bezettingsgraad (en daarmee het energieverbruik) van deze gebouwen over het algemeen hoger dan bij kerken die voor religieuze doeleinden worden gebruikt.

Financiële situatie

Uit het interview kwam naar voren dat deze culturele instellingen financieel gezien overeind blijven staan, maar dat de financiële weerbaarheid beperkt is. De voornaamste inkomstenbron is de verhuur van de ruimtes en kaartverkoop. Volgens de koepelorganisatie scheelt afschaffing van de teruggaveregeling de culturele centra jaarlijks tienduizenden euro's.

Handelingsperspectief verduurzaming

Uit het interview blijkt dat (door de hoge energieprijzen van het afgelopen jaar) energiebesparende- en verduurzamingsmaatregelen een belangrijker thema zijn geworden. Zo is er tijdens de energiecrisis door verschillende centra geëxperimenteerd met de regulering van de temperatuur (lage temperatuur of lokaal verwarmen). Wat betreft het doorvoeren van verduurzamingsmaatregelen gelden er — voornamelijk door de monumentale status van de panden — wel praktische beperkingen. Zo zijn bijvoorbeeld in sommige gevallen zonnepanelen op het dak van kerken geen optie vanwege de impact op de uitstraling, of bestaan er bij het plaatsen van isolatie risico's dat er (door vocht) barsten kunnen ontstaan in de betongewelven. Daarnaast is het doorvoeren van deze verduurzamingsmaatregelen duur, waardoor dit voor veel kerken op dit moment geen prioriteit heeft. Veel tijd en geld wordt gestoken in het onderhoud van het gebouw.

Verwacht effect afschaffing regeling

We onderscheiden verschillende effecten die *het afschaffen van de teruggaveregeling* kan hebben voor instellingen. Op basis van de interviews hebben we de effecten *kwalitatief en relatief tot de andere type instellingen* beoordeeld. Voor de groep grote kerken die dienst doen als cultureel centrum zijn we tot de volgende inzichten gekomen:

- **Financieel effect**: *Middelgroot*. Door het relatief hoge energieverbruik van deze groep, is de verwachting dat een afschaffing van de teruggaveregeling de bedrijfsvoering sterk beïnvloed; volgens de koepelorganisatie scheelt afschaffing van de teruggaveregeling veel kerken jaarlijks tienduizenden euro's. Dit zou naar verwachting ten kosten kunnen gaan van de mogelijkheden voor onderhoud. De mogelijkheden om extra kosten te kunnen compenseren zou in theorie via een verhoging van de verhuur- of toegangsprijs kunnen gaan, maar volgens de koepelorganisatie kan dit nog slechts beperkt.
- **Effect handelingsperspectief verduurzaming**: *Middelgroot*. Alhoewel in vergelijking met kerken die dienst doen al religieuze instelling de terugverdientijden van verduurzamingsmaatregelen (door een hogere bezettingsgraad) korter zullen zijn, gelden er (voornamelijk door de monumentale status van de panden) wel praktische beperkingen voor het doorvoeren ervan. Het financiële effect van de afschaffing zal de mogelijkheden voor het doorvoeren van verduurzamingsmaatregelen verder beperken.
- **Effect kernactiviteiten**: *Middelgroot*. Naast een culturele functie, vervult deze groep ook een functie in het behoud van monumentale gebouwen. Wat betreft culturele activiteiten zal het effect van afschaffing (in lijn met de andere voorbeeldgebruikers beschreven in dit hoofdstuk) beperkt zijn. Wat betreft het behoud (of onderhoud van het pand) zullen de effecten — zoals aangegeven — naar verwachting groter zijn.

De gevonden resultaten gelden nadrukkelijk alleen voor een kleine, specifieke groep gebruikers die onder ANBI's valt. Meer algemeen geldt dat culturele instellingen sterk afhankelijk zijn van subsidies. Verduurzaming vergt investeringen en heeft daarmee impact op de financiële positie van dit type instellingen. Dit kan op gespannen voet staan met andere doelstellingen, zoals het bereiken van meer doelgroepen, internationale verbinding en verbreding en toegankelijkheid van het aanbod.

Beeld vanuit de interviews: theaterinstelling

In één van de interviews hebben we gesproken met een vertegenwoordiger van theaterinstelling. Er is contact geweest met de koepelorganisatie Nederlandse Associatie voor Podiumkunsten (NAPK), maar deze gaf aan niet genoeg over de regeling en de energiehuishouding van theaters te weten. Deze casus moet dus vooral als een illustratief voorbeeld gezien worden. We hebben een beeld kunnen vormen van dit theater

(activiteiten, toekomstperspectief, financiële situatie, type gebouwen), het energieverbruik, het handelingsperspectief (voor verduurzaming) en het effect van een mogelijke afschaffing van de teruggaveregeling. Hieronder beschrijven we onze bevindingen.

Gebouwen

De theaterinstelling omvatte zowel een schouwburg als een pand voor theaterproducties (het 'theater'). De twee panden verschillen van elkaar in bouwjaar (het theater is aanzienlijk ouder dan de schouwburg) en staat van het gebouw (de schouwburg is in betere staat). Het theater is eigendom van de theaterinstelling, de schouwburg wordt gehuurd van de gemeente.

Energieverbruik

Zowel de schouwburg als het theater worden dagelijks gebruikt. De panden bevatten relatief grote ruimtes, waarmee het energieverbruik relatief hoog ligt. Voor de schouwburg is het gas- en elektriciteitsverbruik respectievelijk ongeveer 100.000 m^3 en 700.000 kWh. Voor het theater is het gas- en elektriciteitsverbruik respectievelijk ongeveer 20.000 m^3 en 80.000 kWh. Het elektriciteitsverbruik valt hiermee onder de lagere tarieven voor grootverbruikers (schijf 3). Op basis van de aanvraaggegevens van de Belastingdienst van 2022 zien we dat het jaarlijkse gas- en elektriciteitsverbruik van theaters en schouwburgen ligt op gemiddeld 26.000 m^3 (mediaan: 18.000 m^3) en 290.000 kWh (mediaan: 150.000 kWh). Dit is aanzienlijk hoger dan voor de hele groep ANBI's (zie Tabel 2 en Tabel 3).

Financiële situatie

De theaterinstelling is financieel gezien redelijk gezond. De begroting bedraagt ongeveer € 15 miljoen, waarmee het één van de grotere theaterinstellingen van Nederland is. Tot de coronacrisis kwam grofweg 70% van de inkomsten vanuit subsidies en 30% vanuit kaartverkoop; de bezoekersaantallen zijn sindsdien teruggelopen. De energiekosten bedroegen in de afgelopen jaren 2-4% van begroting. De toegangsprijzen zijn de afgelopen jaren al omhoog gegaan.

Handelingsperspectief verduurzaming

Alhoewel de theaterinstelling geen eigenaar is van de schouwburg, zijn hier meer verduurzamingsmaatregelen (zoals ledverlichting, isolatie van de kantoorruimtes en het plaatsen van zonnepanelen) genomen dan in het theater. Deze maatregelen zijn deels uitgevoerd in opdracht van de gemeente. Voor het theater is financieel geen ruimte om het pand sterk onder handen te nemen. Omdat het een oud pand betreft, zijn er grote investeringen nodig voor verduurzaming. In beide panden zijn als gevolg van de energiecrisis wel energiebesparende maatregelen genomen, maar het verlagen van de thermostaat kan volgens de instelling door haar sociale functie slechts beperkt.

Verwacht effect afschaffing regeling

We onderscheiden verschillende effecten die *het afschaffen van de teruggaveregeling* kan hebben voor instellingen. Op basis van het interviews hebben we de effecten *kwalitatief en relatief tot de andere type instellingen* beoordeeld. Voor dit theater zijn we tot de volgende inzichten gekomen:

- **Financieel effect**: *beperkt*. Alhoewel afschaffing van regeling in absolute zin een significant financieel effect heeft (enkele tienduizenden euro's), gaat het in relatieve zin om minder dan 1% van de begroting. De mogelijkheden om extra kosten te kunnen compenseren zou in theorie via een verhoging van de prijs van toegangskaarten kunnen gaan, maar volgens de theaterinstelling zijn de prijzen de afgelopen jaren al verhoogd.

- **Effect handelingsperspectief verduurzaming**: *beperkt*. Voor de schouwburg is een groot deel van de verduurzamingsmaatregelen al doorgevoerd. Voor het (verouderde) theater zouden grote investeringen gedaan moeten worden om het pand te verduurzamen; hiervoor is momenteel al geen financiële ruimte. De verwachting is dat een afschaffing van de regeling de verduurzaming niet verder zal remmen.
- **Effect kernactiviteiten**: *beperkt*. Afschaffing van de regeling zou volgens de theaterinstelling tot gevolg hebben dat er bezuinigd moet worden op de programmering van het theater. Omdat het aandeel van de teruggaveregeling op de begroting procentueel gezien klein is, beoordelen we dit effect als beperkt.

3.3.2 Multifunctionele centra

De categorie multifunctionele centra betreft gebouwen waar een breder scala aan organisaties en instellingen gehuisvest is en/of gebruik van maakt. Dat betreft dan bijvoorbeeld een combinatie van apotheek, huisartsenpost en een bibliotheek in één gebouw. Dergelijke gebouwen hebben vaak een lokale functie, en worden ook wel gezien als onderdeel van de leefbaarheid van met name kleinere dorpen en/of buurten. Hieronder vallen onder andere dorps- en buurthuizen, waar er zo'n 2.250 van in Nederland zijn (LVKK, 2022a). In dit onderzoek nemen we hun profiel als voorbeeldgebruiker.

Dorps- en buurthuizen worden door de bewoners van desbetreffend dorp of buurt voor een breed scala aan activiteiten gebruikt: bejaardensoos, jeugdhonk, koren, lezingen, diverse verenigingen en vergaderingen, stembureaus en cursussen maar ook tandarts of huisarts maken soms gebruik van het gebouw. Dorps- en buurthuizen worden veelal gerund door vrijwilligers, al zijn er ook gebouwen die (deels) voor commercieel gebruik worden gebruikt.

Energielasten zijn een belangrijk thema voor dorps- en buurthuizen. Recent gestegen energiekosten en lage financiële reserves hebben er volgens de LVKK toe geleid dat 72% van de dorpshuizen in 2022 in financiële problemen is gekomen, waarvan zo'n 40% kritiek. De gemiddelde energielastenstijging was zo'n 123% (LVKK, 2022a, 2022b). De toegenomen lasten zijn opgevangen door speciale energietoeslagen te berekenen aan huurders, consumptieprijzen te verhogen, te sluiten in de winter, of een efficiëntere indeling van activiteiten. Andere dorpshuizen verduurzaamden door een warmtepomp of zonnepanelen te installeren.[18]

Dorpshuizen hebben vaak niet voldoende middelen om te verduurzamen. Er is weinig financiële reserve. Uit een onderzoek blijkt dat bij 60% van de onderzochte dorpshuizen onder andere investeringen in duurzaamheid zijn uitgesteld (LVKK, 2022b). In 2023 is er een particulier initiatief opgestart (WarmteBoost) waarbij dorpshuizen € 25.000 konden aanvragen om te verduurzamen. 50 dorpshuizen konden op die manier ondersteund worden. Er waren zo'n 250 aanvragers, wat lijkt aan te geven dat er behoefte is tot verduurzaming (WarmteBoost, 2023).[19] Diverse gemeenten en provincies (onder meer Gelderland en Noord-Holland) hebben subsidieregelingen voor de verduurzaming van dorpshuizen.

Overige zaken die voor deze instellingen op de achtergrond spelen betreffen vergrijzing, de thematiek rond vrijwilligers, en de zelfstandigheid. Het wordt steeds lastiger om vrijwilligers te vinden, en daarnaast is er sprake van toegenomen administratieve lasten die

[18] Daarbij zij opgemerkt dat niet alle dorpshuizen te maken hadden met nieuwe energiecontracten, voor een aantal gold dat zij nog een ander energiecontract hadden dat doorliep.

[19] Op het totaal van het aantal dorps- en buurthuizen is dit overigens laag: zo'n 10%. De vraag is of dorpshuizen voldoende bekend waren met dit initiatief, of dat er andere verklarende factoren hierin een rol speelden.

voor vrijwilligers niet altijd gemakkelijk te dragen zijn (Buurtwijs, 2016; Sira Consulting, 2023). Als laatste en daaraan gelieerd geldt dat buurt- en dorpshuizen in afgelopen jaren steeds zelfstandiger geworden, dat wil zeggen voor hun eigen inkomstenbron moeten zorgen in plaats van (gedeeltelijk) afhankelijk te zijn van gemeentelijke subsidies. Daarmee is een groter beroep gedaan op ondernemerszin en dus de vrijwilligers (Buurtwijs, 2016). Dat is niet in alle gevallen positief verlopen, waarbij de gemeente soms de regie terug heeft genomen en meer subsidie is gaan verstrekken (in bijvoorbeeld Zaanstad, zie (Zaanstad Nieuws, 2023)).

Beeld vanuit de interviews: dorps-/buurthuizen

In de interviews hebben we gesproken met vertegenwoordigers van twee koepelorganisaties van dorps- en buurthuizen: de Landelijke Vereniging van Kleine Kernen (LVKK) en de Vereniging voor Drentse dorpen en dorpshuizen (BOKD), en een dorpshuis. Op basis van deze interviews hebben we een algemeen beeld kunnen vormen van dorps- en buurthuizen (activiteiten, toekomstperspectief, financiële situatie, type gebouwen), het energie-verbruik, het handelingsperspectief (voor verduurzaming) en het effect van een mogelijke afschaffing van de teruggaveregeling. Hieronder beschrijven we onze bevindingen.

Gebouwen

Uit de interviews werd duidelijk dat voor het dorps- en buurthuizen het type gebouw en de functies die deze gebouwen vervullen sterk kunnen verschillen. De omvang kan variëren van één kleine ruimte tot een groot multifunctioneel centrum. Er is verder ook geen typisch beeld te schetsen van de staat van het gebouw. Een belangrijk verschil tussen dorps- en buurthuizen is dat dorpshuizen vaak zelf eigenaar zijn van het gebouw, terwijl buurthuizen (veelal gelegen in steden) vaker huren van de gemeente.

Energieverbruik

Het (type) energieverbruik hangt opnieuw sterk af van de situatie. Wel is over het algemeen de bezettingsgraad van dorps- en buurthuizen relatief hoog: de gebouwen worden veelal dagelijks gebruikt. Dit strookt met het beeld dat uit de data-analyse naar voren kwam: deze categorie heeft een relatief hoog gasverbruik en een significant hoger elektriciteitsverbruik heeft in vergelijking met andere gebruikersgroepen (Paragraaf 2.5).

Financiële situatie

Zoals uit het deskresearch al bleek, zijn dorps- en buurthuizen financieel gezien vaak niet of nauwelijks weerbaar. Dit beeld werd bevestigd in de interviews. Door de coronajaren en de hoge energieprijzen heeft men fors ingeteerd op het eigen vermogen. Dorps- en buurt-huizen steunen over het algemeen veel op vrijwilligers, maar hebben soms ook vast personeel in dienst. Alhoewel de situaties uiteen lopen, maken de energiekosten over het algemeen een relatief groot deel uit van de begroting, zeker als huurlasten laag zijn of er geen hypotheek is. Afhankelijk van het dorps- of buurthuis in kwestie, zijn er verschillende mogelijkheden om extra kosten te compenseren (bijvoorbeeld door de kosten van consumptie of de verhuur van ruimtes te verhogen).

Handelingsperspectief verduurzaming

Uit de interviews blijkt dat (met name door de hoge energieprijzen van het afgelopen jaar) dorp- en buurthuizen al veel energiebesparende maatregelen hebben doorgevoerd, voornamelijk veel gedragsmaatregelen. Er lijkt voldoende aandacht voor verduurzaming, omdat dit uiteindelijk leidt tot een lastenverlichting. De terugverdientijden zijn over het

algemeen voldoende om een investering interessant te maken, maar de financiering is vaak het obstakel. Mogelijkheden zullen daardoor ook afhangen van beleid van gemeenten en andere subsidies. Gezien de bezettingsgraad zijn ook (hybride) warmtepompen vaak interessant voor deze instellingen. Wat betreft verduurzamingsmaatregelen heeft dit bij dorpshuizen meer aandacht, omdat zij vaker zelf eigenaar zijn van de gebouwen.

Verwacht effect afschaffing regeling

We onderscheiden verschillende effecten die *het afschaffen van de teruggaveregeling* kan hebben voor instellingen. Op basis van de interviews hebben we de effecten *kwalitatief en relatief tot de andere type instellingen* beoordeeld. Voor dorps- en buurthuizen zijn we tot de volgende inzichten gekomen:

- **Financieel effect**: *groot*. Veel dorps- en buurthuizen zijn financieel gezien slecht weerbaar doordat ze de afgelopen jaren hebben moeten interen om het eigen vermogen. Daarnaast maken energiekosten vaak een relatief groot deel van de begroting uit. Afhankelijk per situatie zijn er in mindere of meerdere mate mogelijkheden om extra kosten te compenseren.
- **Effect handelingsperspectief verduurzaming**: *groot*. Bij dorps- en buurthuizen is er meer potentie voor verduurzamingsmaatregelen (waaronder voor warmtepompen, waarmee een substitutie-effect kan optreden), maar op dit moment is de financiering van verduurzamingsmaatregelen het voornaamste obstakel. Afschaffing van de regeling zal dit verder bemoeilijken.
- **Effect kernactiviteiten**: *middelgroot*. Alhoewel de energiecrisis heeft uitgewezen dat een groot deel van de activiteiten voortgezet kan worden, zal een verder inperking van het budget de mogelijkheden voor het ontplooien van (sociale) activiteiten bemoeilijken.

3.3.3 Religieuze instellingen

Onder deze instellingen vallen religieuze gebouwen waar openbare erediensten of levensbeschouwelijke bijeenkomsten worden georganiseerd. Er zijn in Nederland zo'n 7.700 gebedshuizen, voornamelijk kerken en moskeeën (Cultureel Erfgoed, 2023). Bij kerken is er een verder onderscheid te maken tussen als aangewezen monument beschermde kerken (3.124) en niet-als aangewezen monument beschermde kerken (3.975) (Ministerie van OCW, 2021). In Nederland zijn daarnaast nog zo'n 500 moskeeën (Moskeelijst.nl, 2023), 45 (hindoe)tempels (Hindorama, 2023)en 87 synagogen[20] (waarvan 27 in gebruik) (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, 2023b). Omdat kerken een substantiële groep zijn die onder dit type instelling valt, nemen we de kerken als voorbeeldgebruiker.

De gebruikersgroep van kerken neemt al jaren af en is veelal vergrijsd (Scociaal en Cultureel Planbureau, 2018).[21] Verwacht wordt dat om die reden veel kerkgebouwen op termijn zullen sluiten of een andere bestemming zullen vinden (Ministerie van OCW, 2021). Verder worden kerken, afhankelijk van plaats, niet alleen gebruikt voor erediensten maar ook voor andere activiteiten zoals rondleidingen, concerten of exposities. Kerkzalen worden daarnaast doordeweeks gebruikt voor onderwijs, diverse bijeenkomsten en vergaderingen. Kerken en het onderhoud van gebouwen worden veelal door de gemeenteleden van een

[20] Een zeer aanzienlijk deel hiervan is aangewezen als beschermd monument.

[21] Dit geldt overigens niet voor alle groeperingen. Onder andere moslims, een aantal kerkgenootschappen op de Bijbelbelt, en migratiekerken zien een groei (Ministerie van OCW. (2021). *Factsheet Kerkenvisies feiten en inzichten*. https://www.cultureelerfgoed.nl/publicaties/publicaties/2021/01/01/kerkenvisies-feiten-en-inzichten; Scociaal en Cultureel Planbureau. (2018). *Christenen in Nederland*. https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2018/12/19/christenen-in-nederland.

kerk betaald door middel van lidmaatschapsgelden en collectes. Wel is er soms de mogelijkheid van overheidssubsidie voor het onderhoud en de restauratie in het geval van monumentale panden (Cultureel Erfgoed, 2023).

Energieverbruik van kerken is ook voor kerken een belangrijk thema, specifiek doordat de energiekosten zijn gestegen sinds 2022 (Toekomst Religieus Erfgoed, 2022).Voor monumentale gebouwen is het vaak lastig om te verduurzamen gegeven de monumentale status van een pand waardoor energiebesparende aanpassingen lastig uitgevoerd kunnen worden of veel kostbaarder zijn. Wel wordt vanuit monumentaal oogpunt ook in toenemende mate gekeken naar wat wel kan en zijn er diverse financieringsmogelijkheden voor energiebesparende maatregelen (Cultureel Erfgoed, 2023). Een deel van de kerken (423 in totaal, ongeveer 6%) heeft zich aangesloten bij het Groene Kerken Project, waarbij gefocust wordt op het verduurzamen van kerken in de volle breedte waaronder duurzame energie (Groene Kerken, 2023).

Overige zaken die op de achtergrond spelen betreffen allereerst het feit dat religieuze instellingen veelal met (oudere) vrijwilligers werken. Daarnaast is het zo dat (monumentale) kerken voor de omgeving vaak diverse niet-religieuze waarden reflecteren zoals het onderdeel zijn van een landschap, cultureel erfgoed of een baken in de buurt zijn (Ministerie van OCW, 2021); (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, 2011). Ook vormen kerken vaak — afhankelijk van de context — een belangrijke factor in lokale gemeenschappen als het gaat om armoedebestrijding en -signalering (Bureau Omlo, 2023).

Beeld vanuit de interviews: kerken

In de interviews hebben we gesproken met vertegenwoordigers van koepelorganisaties (Interkerkelijk Contact in Overheidszaken), een kerkgemeente (in de provincie Utrecht, bestaande uit tien kerken) en een kerk zelf (een middelgrote protestante kerk uit Gelderland). Op basis van deze interviews hebben we een algemeen beeld kunnen vormen van kerken (activiteiten, toekomstperspectief, financiële situatie, type gebouwen), het energieverbruik, het handelingsperspectief (voor verduurzaming) en het effect van een mogelijke afschaffing van de teruggaveregeling. Hierna beschrijven we onze bevindingen.

Gebouwen

Er zijn veel verschillende type kerkgebouwen, die verschillen in onder andere omvang, leeftijd en (monumentale) status. Het belangrijkste verschil is het eerder beschreven onderscheid tussen monumentale en niet-monumentale kerken. Niet-monumentale kerken zijn nieuwer, vaak kleiner en hebben vaak meerdere ruimtes die apart verwarmd kunnen worden (daar waar monumentale kerken vaak één grote ruimte hebben). Ook zijn bij de niet-monumentale kerken de bijgebouwen geïsoleerd, en zijn er zonnepanelen geïnstalleerd — iets dat voor monumentale panden lastig te realiseren is.

Energieverbruik

De bezettingsgraad van de gebouwen kan sterk verschillen per type kerk(gebouw): van alleen op zondag (pakweg 250 gebruiksuren per jaar) tot elke dag van de week (pakweg 4.000 uur per jaar). Dit bepaalt uiteraard in sterke mate de hoogte van het energieverbruik. Kerken gebruiken over het algemeen relatief veel aardgas en relatief weinig elektriciteit; dit beeld komt overeen met de resultaten van de data-analyse in Paragraaf 2.5. Met name voor monumentale kerken is er veel aardgas nodig om de (grote en hoge) ruimte te verwarmen. Bij nieuwere kerken worden de bijgebouwen vaak gebruikt voor andere

activiteiten dan kerkdiensten; dit kost relatief minder energie omdat deze apart verwarmd kunnen worden en typisch beter geïsoleerd zijn.

Financiële situatie

Zoals eerder beschreven, hebben kerken te maken met een krimpende gemeenschap. De komende vijftien jaar zullen naar verwachting zo'n 1.000 kerken hun deuren sluiten. Dit heeft vanzelfsprekend een impact op de financiële situatie van de kerken. Desondanks komt uit de interviews een beeld naar voren dat kerkgemeenschappen financieel weerbaar zijn. De energiekosten maken een relatief klein deel van hun totale lasten uit (ordegrootte 5% van de begroting op basis van prijzen voor de energiecrisis). Daarmee is ook het aandeel van de teruggaafregeling op de begroting beperkt (ordegrootte 1-3%). De voornaamste lasten voor kerken betreffen personeels- en onderhoudskosten. Over het algemeen bestaan er verschillende manieren waarop kerken additionele kosten kunnen compenseren, zoals bijvoorbeeld extra collecte/giften en het aanspraak maken op eigen vermogen. De mate waarin dit mogelijk is kan echter sterk verschillen per kerk.

Handelingsperspectief verduurzaming

Uit de interviews blijkt dat — met name door de hoge energieprijzen van het afgelopen jaar — kerken al veel energiebesparende of verduurzamingsmaatregelen hebben doorgevoerd. Veel kerken hebben de verwarming lager (of helemaal uit)gezet, maar er zijn ook voorbeelden van het gebruiken van infraroodverwarming, het houden van diensten (of andere activiteiten) in kleinere gebouwen of ruimtes en het plaatsen van zonnepanelen. Dit zijn dus voornamelijk gedragsmaatregelen; verduurzamingsmaatregelen (zoals isolatie of warmtepompen) zijn — met name in monumentale panden — lastiger te realiseren. Obstakels voor het verduurzamen zijn onder andere lange terugverdientijden (bij een lage bezettingsgraad) of praktische beperkingen (voornamelijk bij monumentale kerken).

Verwacht effect afschaffing regeling

We onderscheiden verschillende effecten die *het afschaffen van de teruggaveregeling* kan hebben voor instellingen. Op basis van de interviews hebben we de effecten *kwalitatief en relatief tot de andere type instellingen* beoordeeld. Voor kerken zijn we tot de volgende inzichten gekomen:

- **Financieel effect**: *beperkt*. Energiekosten maken over het algemeen een relatief klein gedeelte van de totale lasten uit (ordegrootte 5% op basis van prijzen voor de energiecrisis), waarmee ook het aandeel van de teruggaafregeling op de begroting beperkt is. Er bestaan voor kerken verschillende mogelijkheden om additionele kosten te compenseren (bijvoorbeeld door extra collecte/giften of het aanspraak maken op eigen vermogen), maar de mate waarin dit mogelijk is en de mate waarin dit de extra kosten kan dekken kan per kerk sterk verschillen.
- **Effect handelingsperspectief verduurzaming**: *beperkt*. Enerzijds is al veel van het laaghangende fruit op het gebied van verduurzaming/energiebesparing geplukt. Anderzijds zijn er überhaupt beperkte mogelijkheden voor verduurzamingsmaatregelen door lange terugverdientijden en — met name voor monumentale kerken — praktische beperkingen; dit geldt ook voor warmtepompen (waardoor het mogelijke substitutie-effect beperkt lijkt). Daarnaast is het financiële effect van afschaffing van de regeling voor kerken beperkt.
- **Effect kernactiviteiten**: *beperkt*. Het financiële effect van afschaffing van de regeling is beperkt. Daarnaast heeft de energiecrisis (met energiebesparende maatregelen) bewezen dat het gros van activiteiten uitgevoerd kunnen blijven worden.

3.3.4 Sociale instellingen

Onder sociale instellingen vallen gebouwen van organisaties die zowel individuele belangen behartigen maar ook een bredere maatschappelijke waarde heeft. De activiteiten kunnen bijdragen aan individuele ontplooiing van de leden, de sociale cohesie, of (mentale) gezondheid. Voorbeelden zijn scoutinggroepen, zwembaden en hobbyclubs. De effecten van de afschaffing van de regeling wordt bestudeerd voor de eerste groep: de scouting. Deze groep is binnen de sociale instellingen die gebruik hebben gemaakt van de regeling verantwoordelijk voor 30% van de aanvragen, 25% van het aardgas- en 20% van het elektriciteitsverbruik.

Er zijn zo'n 1.000 scoutingverenigingen in Nederland, waarvan 200 waterscoutinggroepen zijn. Scoutinggebouwen worden gebruikt voor de eigen activiteiten. In sommige gevallen worden de gebouwen ook voor andere doeleinden gebruikt zoals Buitenschoolse opvang (BSO). Ook verhuren sommige scoutingverenigingen hun gebouw aan andere partijen (Scouting Nederland, 2023). Scoutingverenigingen werken veelal met vrijwilligers. Door een tekort aan vrijwilligers is er momenteel een wachtlijst (van gemiddeld vier kinderen) om deel te kunnen nemen aan de activiteiten (Scouting Nederland, 2020). Dit toont bovendien de populariteit van scouting aan. Het aantal jeugdleden steeg in 2020 — ondanks de beperkingen van corona die toen golden — met 3,4% (Scouting Nederland, 2023).

Beeld vanuit de interviews: scoutinggroep

In de interviews hebben we gesproken met vertegenwoordigers van de koepelorganisatie voor scoutingroepen (Scouting Nederland) en een scoutinggroep zelf (een middelgrote scoutinggroep uit de provincie Utrecht). Op basis van deze interviews hebben we een algemeen beeld kunnen vormen van scoutinggroepen(activiteiten, toekomstperspectief, financiële situatie, type gebouwen), het energieverbruik, het handelingsperspectief (voor verduurzaming) en het effect van een mogelijke afschaffing van de teruggaveregeling. Hierna beschrijven we onze bevindingen.

Gebouwen

Een groot deel van de scoutinggebouwen in Nederland bevinden zich in of nabij bossen. De meeste scoutinggebouwen zijn neergezet voor een tijdshorizon van 20 tot 30 jaar en worden dus ook niet als 'permanente' gebouwen ontwikkeld. Naar schatting zijn 20-40% van de gebouwen eenvoudige blokhutten die redelijk verouderd zijn. waarbij isolatie beperkt of niet aanwezig is. Circa 60% van de verenigingen heeft het gebouw in eigendom.

Energieverbruik

Scoutinggebouwen hebben over het algemeen een relatief lage bezettingsgraad: ze worden voornamelijk in het weekend (vrijdagavond en zaterdag) gebruikt. De gebouwen worden doorgaans dus doordeweeks niet verwarmd. Het jaarlijkse gas- en elektriciteitsverbruik van lokaal welzijnswerk, waar scouting onder valt, is relatief laag: gemiddeld 2.500 m^3 (mediaan: 1.900 m^3) en 8.000 kWh (mediaan: 5.000 kWh)[22].Uit de interviews is gebleken dat scoutingverenigingen waarschijnlijk een groot deel van deze groep vormen.

[22] Deze aantallen zijn op basis van de aanvraaggegevens de Belastingdienst van 2022 en zijn lager dan het gemiddelde en mediaan energieverbruik van de hele groep sociale instellingen (zie Tabel 2 en Tabel 3).

Financiële situatie

Scoutinggroepen hebben over het algemeen een gezonde financiële situatie. Doordat de populariteit van scouting nog steeds toeneemt, ziet het toekomstperspectief er goed uit. Een gemiddelde begroting bedraagt gemiddeld zo'n € 17.500[23]. De energiekosten maken een relatief groot deel uit van de begroting van scoutingverenigingen (ordegrootte 15-30% op basis van prijzen voor de energiecrisis). De voornaamste inkomstenbronnen zijn contributie en inkomsten uit verhuur van de gebouwen. Om de hoge kosten als gevolg van de energiecrisis te kunnen compenseren hebben scoutingverenigingen bijvoorbeeld de verhuurprijzen van hun gebouwen verhoogd.

Handelingsperspectief verduurzaming

Uit de interviews blijkt dat — door de hoge energieprijzen van het afgelopen jaar — scoutingroepen al veel energiebesparende maatregelen hebben doorgevoerd. De voornaamste maatregelen zijn het lager (of uit)zetten van de verwarming (in sommige gevallen is zelfs overgegaan op het stoken van hout) en het overgaan op ledverlichting. Voor overige verduurzamingsmaatregelen verschillen de mogelijkheden per gebouw. Voor in bossen gelegen gebouwen zijn zonnepanelen bijvoorbeeld geen optie. Verder zijn voor veel gebouwen — die vrij simpel zijn — isolatiemogelijkheden beperkt en zijn deze vaak niet geschikt voor bijvoorbeeld warmtepompen. Over het algemeen zijn de terugverdientijden relatief lang door de lage bezettingsgraad van de gebouwen.

Verwacht effect afschaffing regeling

We onderscheiden verschillende effecten die *het afschaffen van de teruggaveregeling* kan hebben voor instellingen. Op basis van de interviews hebben we de effecten *kwalitatief en relatief tot de andere type instellingen* beoordeeld. Voor scoutinggroepen zijn we tot de volgende inzichten gekomen:

- **Financieel effect**: *middelgroot*. Aangezien energiekosten een relatief groot deel van de totale lasten uitmaken (ordegrootte 15-30% op basis van prijzen voor de energiecrisis), is ook het aandeel van de teruggaveregeling op de begroting significant. Extra kosten kunnen door scoutingverenigingen eventueel gecompenseerd worden door de contributie of verhuurprijzen van de gebouwen te verhogen.
- **Effect handelingsperspectief verduurzaming**: *beperkt*. Alhoewel het financiële effect voor verenigingen merkbaar zal zijn, zijn de mogelijkheden wat betreft verduurzaming over het algemeen beperkt (met name door het type gebouwen en lange terugverdientijden). Dit geldt ook zeker voor het elektrificeren van de warmtevraag (substitutie-effect) door middel van warmtepompen. Al met al zal het afschaffen van de regeling beperkte impact hebben op het handelingsperspectief voor verduurzaming.
- **Effect kernactiviteiten**: *beperkt*. Uit de interviews kwam een beeld naar voren dat scoutingverenigingen tijdens de energiecrisis over het algemeen goed hun activiteiten hebben kunnen doorzetten en dat er mogelijkheden zijn om extra kosten te compenseren. Daarmee is de verwachting dat het effect op de activiteiten bij afschaffing van de regeling beperkt is.

[23] Circa 70-80% van de scoutinggroepen heeft een stichting en een vereniging. Naar schatting van ScoutingNL hebben deze stichtingen en verengingen een gemiddelde begroting van ongeveer € 10.000.

3.4 De gevolgen voor de gebruikers van de regeling: samengevat

In deze paragraaf vatten we de effecten van het mogelijk afschaffen van de teruggave-regeling van de Energiebelasting voor instellingen samen op basis van inzichten vanuit de interviews. We benadrukken dat er grote verschillen kunnen bestaan tussen (individuele) instellingen en dat het doel is om een algemeen beeld te schetsen. Tabel 5 geeft een overzicht van de resultaten.

Financieel effect

Het financiële effect van afschaffing van de regeling voor instellingen hebben wij bepaald op basis van de energiekosten, de algemene financiële weerbaarheid en de compensatie-mogelijkheden voor instellingen. Als de energiekosten een significant deel uitmaken van de begroting, een instelling financieel gezien matig weerbaar is of als er weinig compensatie-mogelijkheden zijn voor extra kosten dan is het financiële effect van afschaffing groter. Voor scoutingverenigingen en dorps- en buurthuizen zien we dat de energiekosten veelal een significant deel van de begroting uitmaken. Veel instellingen hebben door de coronatijd en de energiecrisis moeten interen op financiële reserves, maar we constateren dat de financiële weerbaarheid van met name dorps- en buurthuizen en kleinere musea laag is. We zien verder dat de meeste instellingen mogelijkheden hebben om extra kosten te compenseren.

Het financiële effect van afschaffing schatten wij in op beperkt (kerken, theater) tot middelgroot (scoutinggroepen, culturele centra en musea) of groot (buurt-/dorpshuizen). Als we deze uitkomsten koppelen aan het totale energieverbruik van de groepen (en daarmee dus het budgettair beslag) zien we dat de instellingen op wie afschaffing het meeste financiële impact lijkt te hebben de kleinste gebruikersgroepen zijn. Op kerken lijkt het financiële effect relatief beperkt te zijn.

Effecten op handelingsperspectief verduurzaming

Het effect van afschaffing van de regeling op het handelingsperspectief voor verduurzaming hebben wij bepaald op basis van de verduurzamingsmogelijkheden (op basis van terug-verdientijden en praktische mogelijkheden/beperkingen) en het financiële effect van afschaffing van de regeling. Bij alle geïnterviewde instellingen zien we dat er naar aanleiding van de energiecrisis al veel energiebesparende en/of verduurzamings-maatregelen zijn genomen — het laaghangende fruit lijkt hier geplukt. Bij kerken en scoutingverenigingen zien we dat er (ongeacht afschaffing van de regelingen) beperkte mogelijkheden zijn voor verdere verduurzamingsmaatregelen. Dit komt met name door lange terugverdientijden veroorzaakt door een lage bezettingsgraad van de gebouwen. Daarnaast spelen er praktische en technische beperkingen bij monumentale panden of simpele blokhutten. Bij dorps- en buurthuizen zijn er meer verduurzamingsmogelijkheden, maar lijkt het grootste obstakel de financiële ruimte om investeringen te kunnen doen. Wel kunnen gebruikers van de teruggaafregeling ook gebruik maken van de DUMAVA-regeling.

Het effect van afschaffing op het handelingsperspectief voor verduurzaming schatten wij in op beperkt (kerken, scoutingverenigingen, theater en musea) tot middelgroot (culturele centra) groot (dorps- en buurthuizen). We veronderstellen hierbij dat voor instellingen voor wie verduurzamingsmaatregelen ook zonder afschaffing van de regeling al beperkt zijn, het additionele effect van afschaffing eveneens beperkt is. Als we de uitkomst relateren aan het totale energieverbruik van de gebruikers van de regeling zien we dat de instellingen op

wie afschaffing het meeste impact heeft (dorps- en buurthuizen) een relatief kleine gebruikersgroep is.

Effect op kernactiviteiten

Het effect van afschaffing van de regeling op de kernactiviteiten van instellingen hebben wij bepaald op basis van de uitvoering van activiteiten gedurende de energiecrisis en het financiële effect van afschaffing van de regeling. We zien dat de meeste instellingen hun activiteiten gedurende de energiecrisis hebben kunnen voortzetten, zij het op een aangepaste manier. Zoals eerder geconcludeerd is het financiële effect van afschaffing van de regeling met name voelbaar bij dorps- en buurthuizen, maar zijn er compensatie-mogelijkheden voor extra kosten.

Al met al schatten we het effect van afschaffing op activiteiten in op beperkt (kerken en scoutingverenigingen, theater) tot middelgroot (dorps- en buurthuizen, culturele centra). Voor musea hangt de impact af van de omvang van het museum. Als we de uitkomst relateren aan het totale energieverbruik van de gebruikers van de regeling zien we dat de instellingen op wie afschaffing het meeste impact heeft (dorps- en buurthuizen) een relatief kleine gebruikersgroep is. Tegelijkertijd geldt hiervoor wel, dat de sociale waarde van deze activiteiten moeilijk op waarde te schatten is (dat overigens voor alle instellingen geldt).

Tabel 5 - Beoordeling relatieve effecten van afschaffing regeling (resultaten uit de interviews)

Categorie	Voorbeeld-gebruiker	Financieel	Verduurzaming	Kern-activiteiten	Energieverbruik (totaal)*	
					Aardgas (mln. m^3)	Elektriciteit (mln. kWh)
ANBI's	Musea	*Middelgroot*	*Beperkt*	*Beperkt (grotere)-middelgroot (kleine)*	69	371
	Cultureel centrum	*Middelgroot*	*Middelgroot*	*Middelgroot*		
	Theaterinstelling	*Beperkt*	*Beperkt*	*Beperkt*		
Multifunctionele centra	*Dorps- en buurthuizen*	*Groot*	*Groot*	*Middelgroot*	8	25
Religieuze instellingen	*Kerken*	*Beperkt*	*Beperkt*	*Beperkt*	42	50
Sociale instellingen	*Scoutinggroep*	*Middelgroot*	*Beperkt*	*Beperkt*	4	38

* Energieverbruik in 2022 voor de gehele groep instellingen; gebaseerd op de gegevens van de Belastingdienst (zie Paragraaf 2.5).

Representativiteit voorbeeldgebruikers

In dit hoofdstuk is voor de verschillende typen groepen aan de hand van voorbeeld-gebruikers een beeld geschetst van de mogelijke effecten van afschaffing van de teruggave. Omdat we deze effecten hebben geschat voor voorbeeldgebruikers, roept dit de vraag op in welke mate deze deelonderzoeken representatief zijn voor de betreffende groep instel-lingen als geheel.

Voor ANBI's zijn drie verschillende groepen culturele instellingen als voorbeeldgebruiker gekozen. Zoals eerder opgemerkt, werd bij aanvang van het project verondersteld dat culturele instellingen een relatief grote groep is die gebruik maakt van de regeling. Uit de analyse in Paragraaf 2.5 — die is uitgevoerd met data die pas in het laatste stadium van het project beschikbaar kwamen — is echter gebleken dat de grootste groep gebruikers (qua aantallen aanvragen) maatschappelijke instellingen (zoals jeugdzorginstellingen) zijn. Wat betreft totaal gas- en elektriciteitsverbruik is de groep musea wel met afstand de grootste groep. Theaters en schouwburgen omvatten een relatief klein groep qua aanvragen, maar hebben een hoog gemiddeld energieverbruik (met name van elektriciteit). Alhoewel enkele significante groepen (zoals jeugdzorginstellingen) dus niet zijn meegenomen in de analyse, hebben we toch twee relevante groepen onderzocht. Onze uitkomsten zijn echter niet alomvattend, ook omdat het handelingsperspectief van bijvoorbeeld jeugdzorginstellingen heel anders kan zijn, en zouden aanvullend onderzoek vereisen om uitspraken te kunnen doen over de groep als geheel.

Multifunctionele centra zoals buurt- en dorpshuizen kenmerken zich door een diverse samenstelling aan gebouwen, die voor verschillende doeleinden worden gebruikt en een relatief hoge bezettingsgraad hebben. Ons onderzoek onder buurt- en dorpshuizen geven hier een representatief beeld van.

Kerken zijn een grote groep binnen de groep religieuze instellingen. We hebben twee koepelorganisaties, een kerkgemeente (met daaronder meer dan tien kerken) en een kerk zelf gesproken. Daarmee hebben we een goed beeld kunnen vormen van de groep kerken. In Paragraaf 3.3.3 zagen we dat ruim 90% van de religieuze instellingen in Nederland kerken betreft. Alhoewel niet bekend is in hoeverre dit percentage overeenkomt met het aandeel kerken dat gebruik maakt van de regeling, is onze inschatting dat de kerk als voorbeeldgebruiker een representatief beeld geeft.

Binnen de groep sociale instellingen bestaat een redelijke diversiteit aan gebruikers en daarmee geeft de situatie van de scouting naar verwachting een minder representatief beeld. De groep lokaal welzijnswerk is echter — wat betreft aantal aanvragen, gasverbruik en elektriciteitsverbruik — veruit de grootste groep onder sociale instellingen. De scouting maakt hier waarschijnlijk een belangrijk deel van uit. De scouting kent specifieke uitdagingen zoals het type gebouw en de lage bezetting — en dat hoeft niet bij alle sociale instellingen (denk aan podiumkunstverenigingen en hobbyclubs) te spelen. Ook bijvoorbeeld zwembaden zijn een totaal andere groep.

4 Effecten van afschaffing op CO_2-emissies

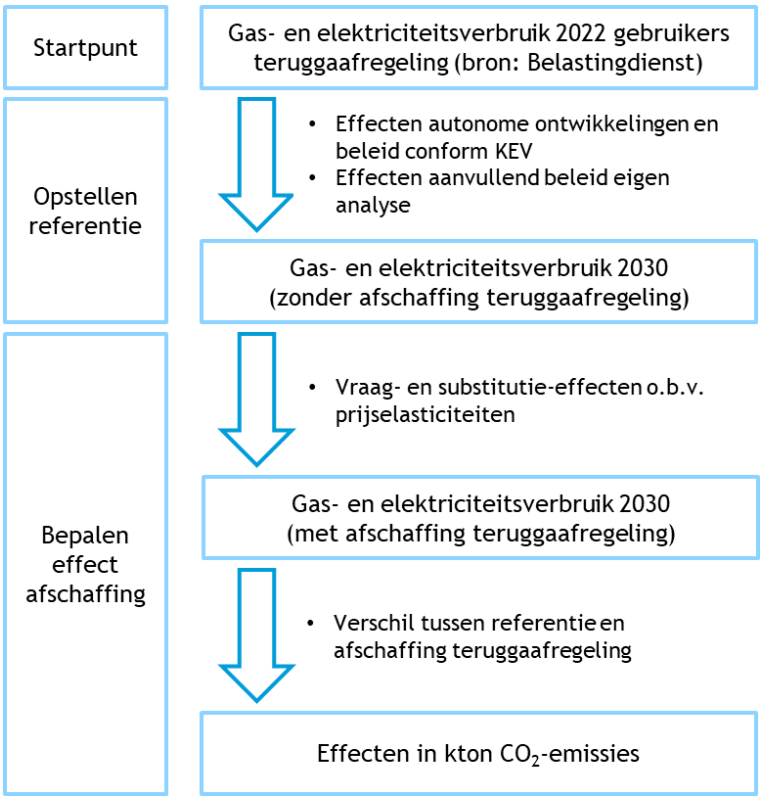
4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk onderzoeken we de effecten van een mogelijke afschaffing van de teruggaafregeling op de CO_2-emissies. We gaan hierbij uit van de effecten in 2030 ten opzichte van een situatie zonder afschaffing. Daartoe lichten we eerst de gehanteerde methodiek toe. Vervolgens presenteren we de resultaten van ons model op basis van drie onderliggende scenario's vanuit de KEV. We sluiten af met twee gevoeligheidsanalyses, waarmee we laten zien wat het effect is van de onzekerheid in de prijselasticiteit en de ramingen van het energieverbruik.

4.2 Methodiek

Voor het bepalen van het effect van een mogelijke afschaffing van de teruggaafregeling op de CO_2-emissies hanteren we de methodiek zoals die in Figuur 8 op hoofdlijnen is weergegeven. In het vervolg van dit hoofdstuk zullen we dit verder toelichten.

Figuur 8 - Methodiek of hoofdlijnen



Startpunt en referentie

Het startpunt van de analyse is het gas- en elektriciteitsverbruik van de huidige groep gebruikers van de teruggaafregeling in het meest recent beschikbare jaar (2022). Van de Belastingdienst hebben we (geanonimiseerde) aanvraaggegevens voor de regeling ontvangen. Hierin is per instelling het gas- en elektriciteitsverbruik over een bepaalde verbruiksperiode weergegeven. Deze verbruiksperiode kan over meerdere jaren lopen en hoeft geen hele jaren te beslaan. Een aanvraag kan bijvoorbeeld in maart 2023 zijn gedaan en over verbruiksperiode oktober 2021 tot februari 2023 gaan. Volgens de methodiek van de Belastingdienst valt het volledige energieverbruik en het volledige teruggavebedrag van deze verbruiksperiode dan in 2023. Omdat de data geen verdere specificatie toelaten, houden wij deze methodiek ook aan.

In de volgende stap hebben wij het energieverbruik vertaald naar het energieverbruik in 2030 *zonder* afschaffing van teruggaafregeling (ofwel, de referentie). Hiervoor is uitgegaan van het energiebesparingspad van de dienstensector conform de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) 2022 (vastgesteld en voorgenomen beleid) (PBL, 2022), aangevuld met beleid dat nog niet in de KEV was opgenomen maar inmiddels is vastgesteld of voorgenomen (zoals de Voorjaarsnota). Ook nemen we de afbouw van de salderingsregeling op in de grondslag. Hiervoor hebben wij gegevens ontvangen van het ministerie van Financiën.

Vraageffecten

Voor de vraageffecten (gedragseffecten en energiebesparende maatregelen) maken we gebruik van prijselasticiteiten die verzameld zijn in het kader van de evaluatie van de Energiebelasting (CE Delft & Ecorys, 2021). Een elasticiteit meet de procentuele verandering in de vraag naar een (energie)product als de prijs van dat (energie)product zelf met een bepaald percentage verandert. In dit geval vergelijken we de eindgebruikersprijs in een situatie *met* en *zonder* de afschaffing van teruggaafregeling. Bij afschaffing van de teruggaafregeling betalen instellingen de energiebelastingtarieven zoals weergegeven in Tabel 6 en Tabel 7. Zonder afschaffing betalen instellingen effectief de helft van deze tarieven.

Tabel 6 - Tarieven EB aardgas per schijf, 2030, €$_{2023}$ per m^3

	Schijf 1 0-170.000 m^3	Schijf 2 170.001-1 mln. m^3	Schijf 3 1-10 mln. m^3	Schijf 4 Meer dan 10 mln. m^3
Tarief	0,57	0,33	0,22	0,05

Tabel 7 - Tarieven EB elektriciteit per schijf, 2030, €$_{2023}$ per kWh

	Schijf 1 0-10.000 kWh	Schijf 2 10.001-50.000 kWh	Schijf 3 50.001-10 mln. kWh	Schijf 4 Meer dan 10 mln. kWh
Tarief	0,0659	0,0628	0,0341	0,0027

Bron: (Belastingdienst, 2022b).

Het is belangrijk om te benadrukken dat elasticiteiten een indicatie van de ordegrootte van het effect geven, maar dat deze ook met onzekerheid zijn omgeven. De ‘werkelijke’ elasticiteit kan per sector of gebruikersgroep verschillen. In de literatuur zijn geen elasticiteiten beschikbaar specifiek voor het type instellingen dat onder deze regeling valt. Het handelingsperspectief en gedrag van deze instellingen verschilt waarschijnlijk van

bijvoorbeeld bedrijven. Om het effect van de onzekerheid van elasticiteiten in kaart te brengen, voeren we in Paragraaf 4.4 een gevoeligheidsanalyse uit. Hierbij maken we gebruik van de bandbreedte zoals die is weergegeven in Tabel 8.

Tabel 8 - Gebruikte elasticiteiten

Bandbreedte	Aardgas	Elektriciteit
Laag	-0,06	-0,15
Midden	-0,41	-0,31
Hoog	-0,76	-0,47

Bron: (CE Delft & Ecorys, 2021).

Substitutie-effecten

Als de eindgebruikersprijs van gas stijgt, kunnen er substitutie-effecten optreden, voornamelijk door elektrificatie van de warmtevraag (door middel van warmtepompen). De terugverdientijden van warmtepompen lopen — bij gelijkblijvende of minder sterk stijgende elektriciteitsprijzen — dan immers terug. Omdat de groepen instellingen en de gebouwen die zij gebruiken sterk verschillen, is het niet eenvoudig het substitutie-effect voor deze instellingen kwantitatief te bepalen.

We kunnen het mogelijke substitutie-effect wel op een drietal manieren verder (kwalitatief) duiden:

- In Hoofdstuk 3 hebben we gesteld dat het mogelijke substitutie-effect als gevolg van afschaffing van de regeling bij veel instellingen waarschijnlijk beperkt is. Onder andere bij scoutingverenigingen en kerken zijn de mogelijkheden voor het overstappen op een warmtepomp vaak beperkt door gebrekkige isolatie en/of het niet kunnen plaatsen van vloerverwarming. Bij dorps- en buurthuizen is er meer potentie, maar zijn er financiële obstakels.
- Als we via het CEKER-model[24] dezelfde toename in de energiekosten modelleren, zien we dat dit voor huishoudens in 2030 kan leiden tot een afname van 20% van het aardgasverbruik door substitutie. Dit zien we als een bovengrens van het mogelijke substitutie-effect voor instellingen.
- Daarnaast hebben we een inschatting gemaakt van het effect van afschaffing van de teruggaafregeling op terugverdientijden van warmtepompen en isolatiemaatregelen, zoals beschreven in het volgende kader. Deze voorbeelden illustreren wat het afschaffen van de teruggaveregeling kan doen met terugverdientijden.

[24] Het CEKER-model is een intern model ontwikkeld door CE Delft waarmee effecten op de vraag en substitutie door huishoudens met behulp van een eindgebruikerskostenmodel kunnen worden bepaald.

Effect op terugverdientijd verduurzamingmaatregelen
In dit kader geven we aan de hand van een illustratief voorbeeld het effect op terugverdientijd weer. De terugverdientijd van een maatregel hangt sterk af van de specifieke kenmerken van een gebouw (oppervlakte, mate van isolatie, ligging) en het gebruik (verblijfsduur, gas of elektriciteit), waardoor de absolute terugverdientijd sterk per situatie zal verschillen. In dit voorbeeld gaan we uit van een gemiddeld multifunctioneel gebouw met een gasverbruik van 5.500 m^3 en een elektriciteitsverbruik van bijna 12.000 kWh. We rekenen met tarieven van 2023. Gegevens zijn gebaseerd op (CE Delft & Ecorys, 2021).

Warmtepomp
De terugverdientijd met teruggave is 21 jaar. Zonder de teruggave bedraagt de terugverdientijd 18 jaar. Dit is een verschil van 17%. In beide gevallen ligt de terugverdientijd boven de economische levensduur van 15 jaar. Als met tarieven voor 2030 wordt gerekend neemt dit verschil verder toe, omdat het EB-tarief op aardgas verder toeneemt terwijl het tarief op elektriciteit omlaag gaat. Bij een warmtepomp wordt de aardgasvraag vervangen door (een lagere) elektriciteitsvraag.

Isolatie
Door isolatie vermindert de aardgasvraag van een gebouw. Er zijn verschillende typen isolatiemogelijkheden. In dit voorbeeld kijken we naar HR++-glas dat enkel glas in een oud, vooroorlogs gebouw vervangt. Terugverdientijd met teruggaafregeling bedraagt 16 jaar. Als de teruggaveregeling komt te vervallen zou de terugverdientijd afnemen naar 14 jaar. Afhankelijk van de wensen en financiële positie van de instelling kan deze aangespoord worden om de maatregel te nemen.

CO_2-effecten

De veranderingen in belaste aardgas- en elektriciteitsvraag vertalen we met behulp van een emissiefactor naar CO_2-effecten. Voor elektriciteit hanteren we de marginale emissiefactor uit de KEV voor 2030 (vastgesteld en voorgenomen beleid) van 0,29 kg/kWh. Voor aardgas nemen we de emissiefactor van 2022 (56,5 kg/GJ). Deze corrigeren voor een aandeel van 20% groen gas, conform de bijmengverplichting.

4.3 Resultaten

Tabel 9 toont de CO_2-reductie als gevolg van de vraageffecten (exclusief mogelijke substitutie-effecten). Afhankelijk van het onderliggende prijsscenario uit de KEV is de emissiereductie als gevolg van de afschaffing van de teruggaveregeling geschat op 13 tot 19 kton CO_2 in 2030. Bij hogere energieprijzen in de referentie is het effect minder groot, omdat er dan al meer maatregelen zonder deze afschaffing kosteneffectief zijn. Bij lagere energieprijzen is het verwachte effect juist groter.

Het aardgasverbruik voor instellingen die gebruik maken van de regeling valt volledig binnen schijf 1; het elektriciteitsverbruik valt binnen schijf 1, 2 en 3. Als gevolg van de afschaffing van de regeling daalt de eindgebruikersprijs voor gas met 29% (schijf 1) ten opzichte van de referentie en voor elektriciteit met ongeveer 20% (schijf 1, 2 en 3).
De afname in het gas- en elektriciteitsverbruik is respectievelijk 12% en 6% (ten opzichte van de referentie). Als de regeling nu (in 2023) afgeschaft zou worden, zou de absolute verandering in het energieverbruik significant groter zijn. Door autonome afname en beleidseffecten vanuit de KEV en het aanvullende beleid dat we gemodelleerd hebben, is het met name het aardgasverbruik in 2030 al significant lager dan nu (zie Tabel 10). Het gas- en elektriciteitsverbruik in onze grondslag neemt tussen 2022 en 2030 met respectievelijk 76% en 7% af. De bijbehorende CO_2-emissies nemen met respectievelijk 81% en 7% af. De percentages voor energieverbruik en CO_2-emissies verschillen van elkaar omdat

er voor 2022 en 2030 verschillende emissiefactoren voor aardgas (door bijmengverplichting) en elektriciteit (door meer groene elektriciteit) worden gebruikt.

Het valt op dat de gemodelleerde afname in het energieverbruik voor aardgas aanzienlijk is, en een ander beeld geeft dan het beeld vanuit de interviews. Dit kan ermee te maken hebben dat er (bij gebrek aan betere informatie) in onze modellering vanuit is gegaan dat instellingen dezelfde mogelijkheden hebben en hetzelfde gedrag vertonen als de gehele dienstensector. De afgenomen interviews maken die veronderstelling minder aannemelijk. Daartegenover staat dat het energieverbruik, zoals weergegeven in Tabel 10, aanvragen uit 2022 bevat en dus het energieverbruik van voornamelijk 2021. Veel van de energie-besparingen die zijn behaald door het nemen van energiebesparende maatregelen als gevolg van de energiecrisis, zijn hier dus nog niet zichtbaar. Ook houdt deze inschatting geen rekening met specifieke effecten voor dit type gebouwen, zoals sluiting van kerken. Om het effect van de onzekerheden in de modellering van het energieverbruik te illustreren, voeren we in de volgende paragraaf een gevoeligheidsanalyse waarin de mate van afname in het energieverbruik en het effect op de reductie van CO_2-emissies wordt getoond.

Tabel 9 - CO_2-reductie in kton bij afschaffing regeling onder verschillende energieprijsscenario's, 2030*

	Energieprijzen		
	Laag	**Midden**	**Hoog**
Aardgas	7	6	5
Elektriciteit	12	10	8
Totaal	**19**	**15**	**13**

* Exclusief mogelijke substitutie-effecten.

Tabel 10 - Energieverbruik en CO_2-emissies in 2022 en 2030 (referentie)

	Verbruik 2022	**CO_2-emissies 2022 (in kton)**	**Verbruik 2030 (referentie)**	**CO_2-emissies 2030 (in kton; referentie)**
Aardgas	123 mil. m^3	219	29 mil. m^3	42
Elektriciteit	484 mil. kWh	140	451 mil. kWh	131
Totaal		**359**		**173**

4.4 Gevoeligheidsanalyses

Prijselasticiteit

Tabel 11 laat het effect zien van de onzekerheid in de gehanteerde prijselasticiteit (zie Tabel 8). Voor het midden prijsscenario van de KEV varieert de CO_2-reductie tussen de 5 en 25 kton. Dit geeft een indicatie van de bandbreedte waartussen de resultaten uit Tabel 9 vallen. Het is onzeker hoe instellingen reageren op prijsveranderingen. Als ze minder prijsgevoelig zijn dan andere kleinverbruikers, bijvoorbeeld omdat ze minder verduur-zamingsmogelijkheden hebben, zal de emissiereductie meer aan de onderkant van de bandbreedte liggen, als ze prijsgevoeliger zijn zal het meer aan de bovenkant liggen.

Tabel 11 - CO_2-reductie in kton onder verschillende prijselasticiteiten, 2030 (energieprijzen: midden)*

	Prijselasticiteit		
	Laag	**Midden**	**Hoog**
Aardgas	1	6	10
Elektriciteit	5	10	14
Totaal	**5**	**15**	**25**

* Exclusief mogelijke substitutie-effecten.

Energieverbruik

Tabel 12 laat het effect zien van de onzekerheid in de ramingen van het energieverbruik. Zoals toegelicht in Paragraaf 4.2 wordt de grondslag voor 2030 bepaald door de ontwikkeling volgens de KEV (waarbij het energiebesparingspad van de dienstensector wordt gevolgd) toe te passen op het energieverbruik van instellingen voor 2022. Vervolgens worden ontwikkelingen als gevolg van beleid dat nog niet in de KEV was opgenomen maar inmiddels is vastgesteld of voorgenomen (zoals de Voorjaarsnota) op het resterende energieverbruik toegepast. In deze gevoeligheidsanalyse laten we zien wat het effect is als:

1. Additioneel beleid niet wordt meegenomen in de modellering (derde kolom in Tabel 12).
2. Additioneel beleid niet wordt meegenomen in de modellering én het energiebesparingspad van huishoudens[25] wordt gevolgd (vierde kolom in Tabel 12).

Voor het midden prijsscenario van de KEV varieert de CO_2-reductie tussen de 15 en 26 kton. Dit geeft een indicatie van de bovengrens waaronder de resultaten uit Tabel 9 kunnen vallen. Deze bovengrens is van dezelfde ordegrootte als de bovengrens van de gevoeligheidsanalyse voor prijselasticiteiten.

Tabel 12 - CO_2-reductie in kton, 2030 onder verschillende modelaannames voor energieverbruik (energieprijzen: midden)*

	Modellering energieverbruik		
	Ontwikkeling (KEV) volgt diensten; additioneel beleid	**Ontwikkeling (KEV) volgt diensten; geen additioneel beleid**	**Ontwikkeling (KEV) volgt huishoudens; geen additioneel beleid**
Aardgas	6	14	19
Elektriciteit	10	10	8
Totaal	**15**	**24**	**26**

* Exclusief mogelijke substitutie-effecten.

4.5 Interpretatie resultaten

Op basis van prijselasticiteiten — waarmee gedragseffecten en energiebesparende maatregelen worden meegenomen — concluderen we dat het afschaffen van de regeling kan leiden tot een CO_2-emissiereductie van ongeveer 13 tot 19 kton. Dit is ongeveer 4-5% van de huidige emissies. Deze inschatting is exclusief mogelijke substitutie-effecten (elektrificatie van de warmtevraag door voornamelijk gebruik van warmtepompen). We schatten echter in dat deze effecten beperkt zijn. Het is echter de vraag in hoeverre de 13 tot 19 kton haalbaar is. Hierbij spelen twee factoren een rol.

[25] Deze bedraagt tussen 2021-2030 voor aardgasverbruik -23% (in plaats van -43% voor de dienstensector) en voor elektriciteitsverbruik -25% (in plaats van -5% voor de dienstensector).

Raming energieverbruik 2030

De raming van het energieverbruik in 2030 — waarin de ontwikkeling uit de KEV en aanvullend beleid zijn meegenomen — laat een flinke afname zien voor de groep instellingen die gebruik kunnen maken van de regeling. De conclusie die wij uit de interviews hebben getrokken is echter dat de mogelijkheden voor verdere verduurzaming en energiebesparing voor instellingen beperkt is.

Om de volgende redenen denken wij toch dat de raming niet te optimistisch is:

1. Voor de grondslag hebben wij aanvraaggegevens van de Belastingdienst gebruikt van het jaar 2022. Dit betreffen data over het energieverbruik van (voornamelijk) 2021. De maatregelen die instellingen hebben getroffen als gevolg van de energiecrisis zijn hierin dus nog niet meegenomen, terwijl uit de interviews is gebleken dat er het afgelopen jaar wel significante besparingen zijn behaald.
2. De geraamde energiebesparing lijkt vooral optimistisch voor de groep instellingen met oude of monumentale panden. Dit omvang van deze groep is echter beperkt — veel gebruikers van de regeling maken gebruik van gebouwen met meer mogelijkheden.
3. Voor een deel van de instellingen (zoals dorps- en buurthuizen) zien we mogelijkheden voor verdere verduurzaming, maar zijn er financiële obstakels. Met de juiste randvoorwaarden (bijvoorbeeld ondersteuning vanuit de gemeente) kunnen verduurzamingsmaatregelen mogelijk wel gerealiseerd worden.
4. De groep ANBI's is groot en divers en bevat mogelijk nog groepen waarin veel energiebesparing mogelijk is.

Prijselasticiteiten

De prijselasticiteiten die zijn gebruikt voor het bepalen van het vraageffect van de afschaffing van de regeling zijn niet specifiek bepaald voor dit type instellingen (maar voor kleingebruikers in het algemeen). Dit kan zowel tot een over- als een onderschatting van de resultaten leiden.

Om de invloed van deze twee factoren op de verwachte emissiereductie te schetsen, hebben we hiervoor gevoeligheidsanalyses uitgevoerd. Deze leidden tot dezelfde ordegrootte effecten.

4.6 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de CO_2-effecten van afschaffing van de regeling bepaald middels een elasticiteitenmodel. Hieruit blijkt een reductie van 13–19 kton extra reductie ten opzichte van de referentie in 2030. Naast de energieprijzen is ook de prijsgevoeligheid van instellingen onzeker, hierdoor kan de emissiereductie nog hoger of lager uitpakken. Gevoeligheidsanalyses laten een zelfde ordegrootte in resultaten zien.

In hoeverre afschaffing daadwerkelijk tot de ingeschatte emissiereducties van 13 tot 19 kton leidt, is dus onzeker. Er zijn diverse beperkingen en ook is veel laaghangend fruit al geplukt. De meeste potentie hebben de multifunctionele centra (hoge bezetting, technische mogelijkheden), maar hier speelt wel financiering als obstakel. Ook binnen de diverse groep aan ANBI's zijn wellicht mogelijkheden, maar dat zou per groep verder uitgediept moeten worden.

5 Conclusies

In dit onderzoek zijn de effecten van afschaffing van de teruggaafregeling voor non-profit-instellingen in de Energiebelasting (EB) onderzocht. Er is gekeken naar de regeling zelf en de gebruikers. Vervolgens is geanalyseerd wat het effect van afschaffing zou zijn op de kosten en handelingsperspectieven van gebruikers en tot welke CO_2-reductie dit kan leiden. Tabel 13 vat de analyse samen.

Tabel 13 - Samenvatting analyse

Categorie	Aantal gebruikers (totaal)	Energieverbruik (totaal)*		Voorbeeld-gebruiker	Representa-tiviteit voorbeeld-gebruiker**	Effect afschaffing op voorbeeldgebruiker		
		Aardgas (mln. m^3)	Elektriciteit (mln. kWh)			Financieel	Verduur-zaming	Kern-activiteiten
ANBI's	19.000	69	371	Culturele instellingen	*Beperkt*	*Beperkt - middelgroot*	*Beperkt - middelgroot*	*Beperkt - middelgroot*
Multifunctio-nele centra	*1.500*	8	25	*Dorps- en buurthuizen*	*Groot*	*Groot*	*Groot*	*Middelgroot*
Religieuze instellingen	*8.000*	42	50	*Kerken*	*Groot*	*Beperkt*	*Beperkt*	*Beperkt*
Sociale instellingen	*1.500*	4	38	*Scoutinggroep*	*Middelgroot*	*Middelgroot*	*Beperkt*	*Beperkt*
Budgetbeslag (2016-2023)	*€ 20-37 mln per jaar*							
Effect afschaffing op CO_2-reductie (2030)	*13-19 kton*							

* Voor de gehele groep instellingen in 2022; gebaseerd op gegevens van de Belastingdienst.

** Dit betreft de representativiteit van de voorbeeldgebruiker ten opzichte van de categorie (ANBI's, multifunctionele centra, religieuze instellingen en sociale instellingen) als geheel.

De regeling in breder perspectief

- De regeling is ingevoerd bij invoering van de EB. Het doel van de regeling is om gebruikers te compenseren voor lasten van de EB, maar een prikkel om energie te besparen te behouden.
- De regeling kent zo'n 30.000 gebruikers. De grootste groep — qua aanvragen — zijn Algemeen Nut Beogende Instellingen (ANBI's) (19.000), gevolgd door religieuze instellingen (8.000). Ook het energieverbruik van deze twee typen instellingen is het grootst.
- Religieuze instellingen hebben een relatief hoog aardgasverbruik (gevolgd door multifunctionele centra). ANBI's en sociale instellingen verbruiken relatief het minst gas; onder deze twee groepen bevinden zich ook relatief veel kleinverbruikers. Onder ANBI's zijn er daarnaast ook veel grootverbruikers, wat de grote variatie in deze groep onderstreept.
- Wat betreft elektriciteitsverbruik zien we dat een typisch multifunctioneel centrum een significant hoger elektriciteitsverbruik heeft dan de andere groepen. Daarnaast bevinden zich onder ANBI's ook relatief veel grootverbruikers.
- Het budgetbeslag voor de regeling is tussen de € 20 en 37 miljoen. Dit is beperkt als het wordt vergeleken met de EB als geheel. Het gemiddelde voordeel voor een specifieke

gebruiker van de regeling is zo'n € 1.000 per jaar. Bij huidige tarieven is dat een voordeel van ongeveer 15%.

Effecten van afschaffing voor de instellingen en CO_2-emissies

- Op basis van deskresearch en interviews constateren we dat er een grote diversiteit bestaat onder de gebruikersgroepen: huurder of eigenaar, financieel gezond of niet, monumentaal pand of niet, groot of klein gebouw, bezettingsgraad van de gebouwen, veel of weinig vrijwilligers, etc.
- De effecten van afschaffing van de regeling op de financiën, het handelingsperspectief van verduurzaming en de kernactiviteiten van instellingen hebben we onderzocht door voorbeeldgebruikers te selecteren en de effecten voor deze groepen in te schatten. In Paragraaf 3.4 zijn we ingegaan op de representativiteit van deze voorbeeldgebruikers voor de groepen (ANBI's, multifunctionele centra, religieuze instellingen en sociale instellingen) als geheel. Voor de religieuze instellingen en multifunctionele centra stelden we vast dat de voorbeeldgebruikers (respectievelijk kerken en dorps-/buurthuizen) een representatief beeld geven van de groep als geheel. Voor sociale instellingen was dit in mindere mate het geval: scoutingverenigingen zijn binnen deze groepen wel een grote groep (wat betreft aanvragen en energieverbruik), maar groepen zoals zwembaden en hobbyclubs hebben naar verwachting een heel andere profiel. Voor ANBI's concludeerden we dat musea (qua totaal energieverbruik met afstand de grootste groep) en theaters en schouwburgen (hoog gemiddeld energieverbruik) weliswaar relevante groepen zijn, maar dat het aantal verschillende type instellingen in de groep ANBI's te groot is om te kunnen spreken van een representatief beeld. Daarnaast hebben we de grootste groep wat betreft aanvragen (jeugdzorginstellingen en andere maatschappelijke instellingen) niet mee kunnen nemen in de analyse. Het effect van afschaffing op deze groep zou daarom met nader onderzoek bepaald moeten worden.
- **Financieel effect:**
  - Voor scoutingverenigingen en dorps- en buurthuizen zien we dat de energiekosten veelal een significant deel van de begroting uitmaken. Veel instellingen hebben door de coronatijd en de energiecrisis moeten interen op financiële reserves, en we constateren dat de financiële weerbaarheid van met name dorps- en buurthuizen en kleinere musea laag is. We zien verder dat er voor instellingen mogelijkheden bestaan om extra energiekosten te compenseren, maar de mate waarin dit mogelijk is, kan sterk verschillen per instelling.
  - Het financiële effect van afschaffing schatten wij in op relatief beperkt (kerken en het theater dat we gesproken hebben) tot middelgroot (scoutingverenigingen, cultureel centra en musea) of groot (buurt-/dorpshuizen). Sociale instellingen (scouting) en multifunctionele centra (buurt/dorpshuizen) zijn de kleinste gebruikersgroep van de regeling. Op een relatief grote groep (kerken) lijkt het financiële effect relatief beperkt te zijn.
- **Effect op handelingsperspectief verduurzaming:**
  - Bij alle instellingen zien we dat er naar aanleiding van de energiecrisis al veel energiebesparende en/of verduurzamingsmaatregelen zijn genomen — het laaghangende fruit lijkt hier geplukt. Bij kerken, scoutingverenigingen en het theater dat we gesproken hebben, zien we dat er (ongeacht afschaffing van de regelingen) beperkte mogelijkheden zijn voor verdere verduurzamingsmaatregelen. Dit komt met name door lange terugverdientijden lang (door vaak een lage bezettingsgraad van de gebouwen) en praktische beperkingen (bij monumentale panden of simpele blokhutten). Bij dorps- en buurthuizen zijn er meer verduurzamingsmogelijkheden, maar lijkt het grootste obstakel de beschikbare financiële ruimte om investeringen te kunnen doen.

- Het effect van afschaffing op het handelingsperspectief voor verduurzaming schatten wij in op beperkt (kerken, scoutingverenigingen, musea en het theater dat we gesproken hebben) tot middelgroot (culturele centra) of groot (dorps- en buurthuizen). We veronderstellen hierbij dat voor instellingen voor wie verduurzamingsmaatregelen ook zonder afschaffing van de regeling al beperkt zijn, het additionele effect van afschaffing eveneens beperkt is. Als we de uitkomst relateren aan het totale energieverbruik van de gebruikers van de regeling zien we dat de instellingen waarop afschaffing het meeste impact heeft (dorps- en buurthuizen) een relatief kleine gebruikersgroep is.
- In hoeverre afschaffing daadwerkelijk tot de ingeschatte emissiereducties van 13 tot 19 kton leidt is onzeker. Er zijn diverse beperkingen en ook is veel laaghangend fruit al geplukt. De multifunctionele centra (hoge bezetting, technische mogelijkheden) lijken de meeste potentie te hebben tot energievermindering , maar hier speelt wel financiering als obstakel. Ook binnen de diverse groep aan ANBI's, die in dit onderzoek niet verder zijn uitgelicht, zijn wellicht mogelijkheden. Het kan zijn dat hiervoor additionele financieringsmogelijkheden nodig zijn.

— **Effect op kernactiviteiten:**
- Het effect van afschaffing van de regeling op de kernactiviteiten van instellingen hebben wij bepaald op basis van de uitvoering van activiteiten gedurende de energiecrisis en het financiële effect van afschaffing van de regeling. We zien dat de meeste instellingen hun activiteiten gedurende de energiecrisis hebben kunnen voortzetten, zij het op een aangepaste manier. Toen nam voor veel instellingen de rekening met een factor 1,5-2 toe. Bij afschaffing van de regeling gaat het om een toename van circa 15%, bovenop de huidige tarieven. Zoals eerder geconcludeerd is het financiële effect van afschaffing van de regeling met name voelbaar bij dorps- en buurthuizen, maar zijn er compensatiemogelijkheden voor extra kosten zoals het verhogen van tarieven.
- Al met al schatten we het effect van afschaffing op activiteiten in op beperkt (kerken, theaters en scoutingverenigingen) tot middelgroot (cultureel centrum, dorps- en buurthuizen). Bij musea hangt het effect af van de omvang. Als we de uitkomst relateren aan het totale energieverbruik van de gebruikers van de regeling zien we dat de instellingen op wie afschaffing het meeste impact heeft (dorps- en buurthuizen) een relatief kleine gebruikersgroep is.

— **Effect op CO_2-reductie:**
- Op basis van prijselasticiteiten — waarmee gedragseffecten en energiebesparende maatregelen worden meegenomen — concluderen we dat het afschaffen van de regeling kan leiden tot een CO_2-emissiereductie van ongeveer 13 tot 19 kton. Deze inschatting is exclusief mogelijke substitutie-effecten (elektrificatie van de warmtevraag door voornamelijk gebruik van warmtepompen):
  - Op basis van de interviews schatten we in dat substitutie-effecten als gevolg van afschaffing van de regeling beperkt zijn vanwege lage bezettingsgraden en slechte isolatie. Voor dorps- en buurthuizen zijn warmtepompen interessant (met relatief korte terugverdientijden), maar de financiering lijkt hiervoor het grootste obstakel.
- In hoeverre de CO_2-emissiereductie daadwerkelijk haalbaar is, hangt af van een aantal factoren. Uit de modelberekeningen en gevoeligheidsanalyses komt een reductie in de ordegrootte 13 tot 19 kton, terwijl ook al een flinke emissiereductie op basis van de KEV wordt verwacht. Tegelijkertijd geven geïnterviewde instellingen aan dat de mogelijkheden voor verdere verduurzaming en energiebesparing beperkt zijn. We merken hierbij op dat voor verschillende groepen er potentie is voor verdere verduurzaming, maar dit ook nog niet voor alle groepen — zoals jeugdzorg — in beeld is. Hiervoor moeten wel de juiste randvoorwaarden (zoals financiering) beschikbaar zijn.

- De prijselasticiteiten die zijn gebruikt voor het bepalen van het vraageffect van de afschaffing van de regeling zijn niet specifiek voor dit type instellingen (maar voor kleingebruikers in het algemeen). Dit kan zowel tot een over- als een onderschatting van de resultaten leiden.

6 Referenties

Belastingdienst. (2022a). *Toezicht op algemeen nut*.

Belastingdienst. (2022b). *Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2023) - Memorie van toelichting*.

Belastingdienst. (2023a). *Aan welke voorwaarden moet een ANBI voldoen?* .

Belastingdienst. (2023b). Gegevens gebruik teruggaafregeling non-profitinstellingen.

Belastingdienst. (2023c). *Handboek Milieubelastingen*. https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/overige_belastingen/belastingen_op_milieugrondslag/teruggaafregelingen/teruggaafregeling_energiebelasting

Belastingdienst. (2023d). *Is uw organisatie een SSBI*. https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/bijzondere_regelingen/goede_doelen/sociaal_belang_behartigende_instellingen/is_uw_organisatie_een_sbbi

Belastingdienst. (2023e). *Open data - Algemeen Nut Beogende Instellingen*. https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/themaoverstijgend/brochures_en_publicaties/open_data_anbi

Belastingdienst. (2023f). *Teruggaaf energiebelasting instellingen*. https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/overige_belastingen/belastingen_op_milieugrondslag/teruggaafregelingen/teruggaafregeling_energiebelasting#:~:text=De%20teruggaaf%20is%2050%25%20van,charitatieve%2C%20culturele%20of%20wetenschappelijke%20instellingen

Belastingdienst. (2023g). *Voorwaarden voor de SBBI-regeling*. https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/bijzondere_regelingen/goede_doelen/sociaal_belang_behartigende_instellingen/voorwaarden_voor_de_sbbi_regeling

Belastingexpert. (2023). *Persoonlijke communicatie* [Interview].

Berenschot. (2021). *Strategische agenda voor grote kerken*.

Boekmanstichting & Bureau 8080. (2023). *Duurzaamheid in de culturele sector kwantitatief deel*.

Bureau Omlo. (2023). *Onderzoek naar de betrokkenheid van kerken en diaconale organisaties bij de aanpak van armoede en schulden*.

Buurtwijs. (2016). *Lessen van het ondernemende buurthuis*. https://www.buurtwijs.nl/content/lessen-van-het-ondernemende-buurthuis

CBS. (2022). *Musea; collectie, bezoeken, tarieven, tentoonstellingen, werkgelegenheid*. https://opendata.cbs.nl/statline/?dl=C789%20#/CBS/nl/dataset/83533NED/table

CE Delft, & Ecorys. (2021). *Evaluatie van de energiebelasting: Terugkijken (1996-2019) en vooruitzien (2020-2030)*.

Cultureel Erfgoed. (2023). *Kerken tellen*. https://www.cultureelerfgoed.nl/onderwerpen/religieus-erfgoed/kerken-tellen

Groene Kerken. (2023). Groene Kerken.

Hindorama. (2023). *Overzicht van (hindoe-)tempels in Nederland*. https://www.hindorama.com/overzicht-van-hindoe-tempels-in-nederland/

LVKK. (2022a). *Dorpshuizen op de rand van de afgrond*. https://www.nov.nl/nieuws+en+blogs/2170703.aspx?t=Dorpshuizen-op-de-rand-van-de-afgrond

LVKK. (2022b). *Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen - Jaarverslag 2022*.

Minister voor Klimaat en Energie. (2023). *Kamerbrief over voorjaarsbesluitvorming Klimaat*.

Ministerie van Financiën. (2023). *Ambtelijk rapport Aanpak fiscale regelingen. Kansen voor lagere belastingtarieven, betere fiscale regelingen en een begrijpelijker en eenvoudiger stelsel*.
Ministerie van OCW. (2021). *Factsheet Kerkenvisies feiten en inzichten*.
Moskeelijst.nl. (2023). *Lijst van moskeeën in Nederland*. https://moskeelijst.nl/
Museumvereniging Nederland. (2023a). *Budget kleine en kwetsbare musea*. https://www.museumvereniging.nl/budget-kleine-en-kwetsbare-musea
Museumvereniging Nederland. (2023b). *Regionale spreiding. Alle musea samen vertellen het hele verhaal*. https://www.museumvereniging.nl/budget-kleine-en-kwetsbare-musea
PBL. (2022). *Klimaat- en Energieverkenning (KEV) 2022*.
PPS Netwerk. (2018). *Verduurzaming Museumgebouwen 'Van moeten naar Willen, van last tot lust'*. https://www.ppsnetwerk.nl/opleidingen-events/verduurzaming-museumgebouwen-van-moeten-naar-willen-van-last-tot-lust/
PPS Netwerk. (2019). *Verduurzaming musea: duurzaamheid gaat over meer dan het verduurzamen van technische installaties en gebouwen*. https://www.ppsnetwerk.nl/verduurzaming-musea-duurzaamheid-gaat-over-meer-dan-het-verduurzamen-van-technische-installaties-en-gebouwen/
PPS Netwerk. (2020). *Strategiesessie: Verduurzaming Musea*. https://www.ppsnetwerk.nl/strategiesessieverduurzaming-musea/
PPS Netwerk. (2021). *Verduurzaming Musea*. https://www.ppsnetwerk.nl/opleidingen-events/verduurzaming-musea-2/
Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. (2011). *Een toekomst voor kerken. Handreiking voor het herbestemmen van vrijkomende kerkgebouwen*.
Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. (2023a). *Binnenklimaat*. https://www.cultureelerfgoed.nl/onderwerpen/veilig-erfgoed/preventieve-conservering/binnenklimaat
Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. (2023b). *De Erfgoedmonitor*. https://erfgoedmonitor.cultureelerfgoed.nl/home
Rijksoverheid. (2021, 01-04-2021). *Wet belastingen op milieugrondslag, artikel 48*. Rijksoverheid. https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0007168&hoofdstuk=VI&afdeling=2&artikel=48&z=2021-04-01&g=2021-04-01
Scociaal en Cultureel Planbureau. (2018). *Christenen in Nederland*. https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2018/12/19/christenen-in-nederland
Scouting Nederland. (2023). *Ledenaantallen Scouting blijven groeien in Nederland*. https://www.scouting.nl/nieuws/ledenaantallen-scouting-blijven-groeien-in-nederland
Sira Consulting. (2023). *Regeldruk bij vrijwilligersorganisaties en filantropische instellingen. Onderzoek naar de omvang, achtergrond en oplossingsrichtingen voor de ervaren regeldruk bij vrijwilligersorganisaties en filantropische instellingen*.
Toekomst Religieus Erfgoed. (2022). *Toekomst Religieus Erfgoed*. https://www.toekomstreligieuserfgoed.nl/
Tweede Kamer der Staten Generaal. (2022). *Nota over toestand van 's rijks financiën*.
WarmteBoost. (2023). *WarmteBoost*. https://www.warmteboost.nl/home/default.aspx
Zaanstad Nieuws. (2023). Subsidieregeling voor buurthuizen gaat op de schop. *Zaanstad Nieuws*.