

Evaluatie DUMAVA 2022-2025



Evaluatie DUMAVA 2022-2025

Dit rapport is geschreven door:

Joost van den Assum; Naomi van der Hek; Carlotta Masciandaro; Ellen Schep; Balder Stalmeier; Marianne Teng; Ward van Santen

Delft, CE Delft, januari 2026

Publicatienummer: 26.250356.016

Opdrachtgever: Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

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	4
1	Inleiding	9
	1.1 Achtergrond en aanleiding	9
	1.2 Doel en afbakening	9
	1.3 Overzicht onderzoeksmethodiek	11
	1.4 Leeswijzer	11
2	Bestaande inzichten DUMAVA	13
	2.1 Omschrijving van de huidige regeling	13
	2.2 Beleidswijzigingen in de evaluatieperiode	20
	2.3 DUMAVA in de beleidsmix	21
	2.4 Beleidstheorie: beoogde werking	23
	2.5 Inzichten uit documentenanalyse	27
3	Gebruik van DUMAVA	35
	3.1 Inzichten vanuit de monitoringsdata RVO	35
	3.2 Inzichten vanuit de enquêtes	48
4	Doeltreffendheid	56
	4.1 Additionaliteit van de DUMAVA	56
	4.2 CO ₂ -reductie	62
	4.3 Labelsprongen	65
	4.4 Bijdrage aan renovatieverplichting overheidsinstanties	67
	4.5 Overige inzichten	71
5	Doelmatigheid	75
	5.1 Uitvoeringskosten	75
	5.2 Administratieve lasten	76
	5.3 Bruto en netto doelmatigheid	77
	5.4 Doelmatigheid ten opzichte van vergelijkbare regelingen	79
	5.5 Kosten extern advies	81
6	Doenvermogen	82
	6.1 Inleiding	82
	6.2 Doenvermogenstoets	83
	6.3 De inzet van intermediairs	85

	6.4 De rol van RVO	88
	6.5 De rol van ontzorgingsprogramma's- en loketten	89
7	Conclusies en aanbevelingen	92
	7.1 Doeltreffendheid	92
	7.2 Doelmatigheid	94
	7.3 Aanbevelingen	96
A	Casestudies	100
	Interviews	101
	Context	101
	Inzichten	101
	Interviews	102
	Context	102
	Inzichten	102
	Staatssteun	103
	Interviews	105
	Context	105
	Inzichten	105
B	Onderzoeksmatrix	118
C	Verantwoording enquêtes	120
D	CO₂-reductie	123
E	Maatregelenlijst 2025	124
F	Renovatieverplichting	126
G	Vergelijkbare Europese regelingen	128
	Literatuur	130

Samenvatting

Deze evaluatie geeft inzicht in de mate waarin de subsidieregeling Duurzaam Maatschappelijk Vastgoed (hierna DUMAVA) verduurzaming stimuleert en hoe de regeling kan worden aangepast, zodat de doeltreffendheid, doelmatigheid en doenvermogen verbeterd kunnen worden. Deze evaluatie is door het kabinet toegezegd aan de Tweede Kamer.

De DUMAVA bestaat sinds 2022 en heeft als overkoepelend doel om eigenaren van maatschappelijk vastgoed te ondersteunen om te investeren in verduurzamingsmaatregelen ten behoeve van het verbeteren van de energieprestatie van maatschappelijk vastgoed. Hiervoor kunnen eigenaren van bijvoorbeeld schoolgebouwen, ziekenhuizen en sportaccommodaties een tegemoetkoming krijgen in de kosten.

Gebruik van de regeling

In de onderzochte periode 2022-2025 was in totaal € 1,2 miljard aan subsidie beschikbaar. Hiervan is inmiddels bijna € 900 miljoen vastgesteld of verleend. Een deel van de aanvragen is nog niet beoordeeld. In totaal zijn ruim 6.000 aanvragen gedaan, waarvan de meeste door gemeenten en zorginstellingen zijn ingediend.

Doeltreffendheid

Omdat niet alle DUMAVA-projecten zijn gerealiseerd, is het nog niet mogelijk om de daadwerkelijke CO₂-reductie vast te stellen. Op basis van monitoringsgegevens van RVO en kengetallen van TNO schatten wij dat de projecten die met DUMAVA zijn of nog worden gerealiseerd, met het beschikbare budget in totaal jaarlijks circa 209 kton CO₂-reductie opleveren (bruto-effect). Om de netto-CO₂-reductie te bepalen, is in een enquête onder aanvragers gevraagd wat zij zonder DUMAVA het meest waarschijnlijk zouden hebben gedaan:

- 18% van de aanvragers geeft aan dat zij zonder DUMAVA geen investering zouden hebben gedaan. Voor deze groep is de subsidie voor het volledige investeringsbedrag additioneel: zonder DUMAVA zou deze CO₂-reductie niet zijn gerealiseerd.
- 68% had zonder DUMAVA wel geïnvesteerd, maar waarschijnlijk later of met een lager niveau van duurzaamheid. De bijbehorende CO₂-reductie is daarmee mogelijk of deels additioneel; de regeling heeft deze investeringen versneld en/of verdiept (een hoge mate duurzaamheidsresultaat gerealiseerd van de reeds geplande investering).

- Zo'n 14% had de investering ook zonder DUMAVA gedaan (*de freeriders*). Dit aandeel is relatief laag in vergelijking met regelingen zoals de Energie-Investeringsaftrek (EIA) en Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE).

Op basis van deze analyse schatten wij de *netto* CO₂-reductie op 41 tot 186 kton per jaar. Casestudies bevestigen het beeld dat de DUMAVA vaak wordt ingezet om een hoger niveau van verduurzaming te bereiken van een al geplande investering. Dit sluit aan bij de beoogde voorbeeldrol van maatschappelijk vastgoed en het doel om bij te dragen aan de renovatiestandaard.

Tabel 1 – Verwachte jaarlijkse CO₂-reductie in kton door verleende en vastgestelde aanvragen, per aanvraagjaar

		2022	2023	2024	2025*	Totaal
Bruto doeltreffendheid		44	57	79	30	209
Netto doeltreffendheid	Harde additionaliteit	9	12	14	6	41
	Harde + zachte additionaliteit	40	52	68	26	186

* Voorlopige cijfers voor 2025. De cijfers voor 2025 zijn gebaseerd op monitoringsdata van RVO, net na het sluiten van de regeling. Echter: nog niet alle aanvragen uit de tranche 2025 zijn meegenomen. Bovendien zijn veel aanvragen nog in behandeling, waardoor deze ook niet terugkomen in de cijfers.

De gerealiseerde CO₂-reductie van het volledige budget (1,2 mld.) is dus nog onduidelijk. Deze kan lager uitvallen als projecten uiteindelijk niet worden gerealiseerd of besparingen lager zijn dan vooraf ingeschat, bijvoorbeeld door reboundeffecten. Tegelijkertijd geven sommige aanvragers aan dat zij juist conservatieve schattingen doen van de verwachte CO₂-winst.

Labelstappen

Er is zeer beperkte data beschikbaar over de gerealiseerde labelstappen door de DUMAVA, omdat dit pas vanaf 2023 consequent wordt uitgevraagd en alleen voor integrale maatregelen. Voor slechts 6% van de vastgestelde en verleende aanvragen is zowel het referentielabel als het doellabel bekend. Dit zijn bijna allemaal aanvragen voor integrale maatregelen. In deze groep worden doorgaans 3 tot 5 labelsprongen beoogd.

Bijdrage aan renovatieverplichting

Alleen voor de derde¹ tranche (2024) is voldoende data beschikbaar om een uitspraak te doen over de bijdrage van DUMAVA aan de renovatieverplichting. Volgens de renovatieverplichting zou er jaarlijks ruim 580.000 m² maatschappelijk vastgoed zeer grondig gerenoveerd moeten worden. In 2024 is er via DUMAVA 270.000 m² oppervlak verduurzaamd; dit is 46% van de jaarlijkse doelstelling.

Doelmatigheid

Voor de doelmatigheid kijken we naar de overheidskosten (verleende subsidies + uitvoeringskosten) ten opzichte van de CO₂-reductie. Dit leidt tot een bruto doelmatigheid van € 216 per ton CO₂ en een netto doelmatigheid van € 243 tot € 1.086 per ton CO₂. Hiermee is de doelmatigheid lager dan bij regelingen zoals de ISDE, maar hoger dan bij de salderingsregeling. De wat lagere doelmatigheid is onder meer te verklaren doordat de DUMAVA vanuit de doelstelling inzet op het nemen van meer ambitieuze maatregelen, en zo aansluit bij de renovatieverplichting. Kosten per ton CO₂-reductie liggen bij integrale verduurzaming bijna drie keer zo hoog als bij losse maatregelen. De DUMAVA is doelmatig in de uitvoering: uitvoeringskosten bedragen 0,8% van het budget. Dit is lager dan bij vergelijkbare regelingen.

Tabel 2 – Bruto en netto doelmatigheid DUMAVA in €/ton CO₂

		Los	Integraal	Totaal
Bruto doelmatigheid		125	348	216
Netto doelmatigheid	Harde + zachte additionaliteit	144	378	243
	Harde additionaliteit	669	1.613	1.086

Tabel 3 – Bruto en netto doelmatigheid in €/ton CO₂ van losse en integrale verduurzamings-maatregelen

		2022	2023	2024	2025	Totaal
Bruto doelmatigheid losse maatregelen		118	118	129	167	125
Netto doelmatigheid losse maatregelen	Harde + zachte additionaliteit	128	128	165	213	144
	Harde additionaliteit	546	545	916	1187	669
Bruto doelmatigheid integrale verduurzaming		241	251	345	482	348
Netto doelmatigheid integraal	Harde + zachte additionaliteit	261	273	375	524	378
	Harde additionaliteit	1115	1164	1597	2233	1613

¹ Voor de eerste twee tranches is niet de juiste data uitgevraagd om uitspraken te doen over de bijdrage aan de renovatieverplichting. Vanaf de derde tranche is dit wel gedaan. Voor de vierde tranche (2025) waren op het moment van evaluatie nog niet alle aanvragen behandeld. Hierdoor kan er nog geen conclusie voor de bijdrage van de DUMAVA aan de renovatieverplichting in 2025 getrokken worden. De voorlopige resultaten zijn wel opgenomen in de hoofdttekst.

Doenvermogen

Een DUMAVA-aanvraag vergt veel verschillende acties en doet daardoor een sterk beroep op het doenvermogen van aanvragers. In de afgelopen jaren is de regeling toegankelijker gemaakt voor groepen met minder doenvermogen, bijvoorbeeld door het vereenvoudigen van formulieren. De dienstverlening van RVO wordt over het algemeen als positief ervaren en kan behulpzaam zijn bij het aanvraagproces. Met name voor doelgroepen met weinig ervaring, en bijvoorbeeld organisaties die gerund worden door vrijwilligers, kan de regeling lastig zijn. Bij meer dan de helft van de aanvragen wordt gebruikgemaakt van een intermediair.

Aanbevelingen

- 1. Verbeter het inzicht in de CO₂-reductie door de uitvraag van de *verwachte* CO₂-reductie te verbeteren en daarnaast de *gerealiseerde* CO₂-reductie te monitoren.**

Om beter inzicht te krijgen in doeltreffendheid en doelmatigheid bevelen we aan om de monitoring van energiebesparing en CO₂-reductie van de DUMAVA te verbeteren. We raden aan de uitvraag naar de verwachte CO₂-besparing te verbeteren, bijvoorbeeld door het invullen verplicht te maken en te vragen naar de informatiebron van de CO₂-reductie. Vanwege het korte bestaan van de DUMAVA konden er nog geen ex-postinschattingen van de CO₂-reductie worden gemaakt, wat inzicht geeft in de daadwerkelijke reductie. Om hier inzicht in te krijgen, zouden gebruikers zowel voor als na de aanvraag moeten rapporteren over hun energieverbruik.
- 2. Onderzoek hoe groot de doelgroep en het bereik van de regeling is om het bereik te kunnen verbeteren.**

Niet voor alle categorieën maatschappelijk vastgoed is goed in beeld welk deel van de doelgroep bekend is met de DUMAVA en er gebruik van maakt. Onder meer bij zorginstellingen en culturele instellingen is onbekend welk aandeel van de organisaties hier gebruik van maakt en wat de omvang van hun bijbehorend vastgoed is. Door meer inzicht te hebben in het relatieve bereik per doelgroep kan beter gestuurd worden op het bereiken van groepen die nu nog weinig gebruikmaken van de DUMAVA. Voor dit onderzoek kunnen statistische gegevens worden gebruikt of kan gebruikgemaakt worden van gegevens uit enquêtes of van brancheorganisaties.
- 3. Laat de DUMAVA beter aansluiten bij de kenmerken van groot en klein maatschappelijk vastgoed of organisaties**

Over het algemeen sluit de DUMAVA goed aan bij de wensen van de doelgroep. Deze doelgroep is echter zeer breed, waardoor in de uiterste categorieën knelpunten bestaan die de doeltreffendheid van de regeling beperken.

Bij *grote, complexe gebouwen*, in ieder geval ziekenhuizen, bestaat geen pasklare oplossing om de regeling beter te laten aansluiten bij de huidige praktijk van verduurzaming en geldende eisen. Een mogelijke oplossingsrichting is om bij grote gebouwen integrale verduurzaming op het niveau van gebouwdelen toe te staan, waarbij zoveel mogelijk wordt

aangesloten bij een bestaande gebouwindeling. Deze oplossing hangt nauw samen met de energielabelcertificering, die eveneens op gebouwniveau plaatsvindt. Mogelijk is het daarom effectiever om dit vraagstuk niet binnen de DUMAVA-regeling op te lossen, maar op het niveau van de energielabelcertificering te bekijken. Een alternatieve oplossingsrichting is dat deze doelgroep meerdere aanvragen voor integrale verduurzaming per gebouw mag doen, of dat bij uitzondering de uitvoeringstermijn verlengd wordt.

Aan de andere kant van het spectrum worden ook de minst vermogende maatschappelijke organisaties soms niet bereikt, omdat het minimumbedrag van € 5.000 voor hen te hoog is (dit vereist een investering van minstens € 25.000). Dit zou binnen de regeling opgelost kunnen worden, maar er kan ook breder binnen de beleidsmix worden gekeken hoe deze doelgroep kan worden bediend. Zo kan een deel van de doelgroep voor een deel van de maatregelen gebruikmaken van de ISDE. Bij kleine organisaties speelt ook dat het aanvraagproces relatief veel capaciteit vergt. Meer aandacht voor ontzorgingsprogramma's kan dit knelpunt verkleinen. Nog niet de hele doelgroep is hiermee bekend.

4. Handhaaf voorlopig de uitvoeringstermijnen van twee jaar (losse maatregelen) en drie jaar (integrale maatregelen), plus één jaar uitstel, en monitor tegelijkertijd de non-realisatie van projecten.

Gezien het korte bestaan van de regeling is er nog beperkt zicht op de haalbaarheid van de uitvoeringstermijn. Voorlopig zien we onvoldoende aanleiding om de uitvoeringstermijn te verlengen. We adviseren wel om te monitoren in hoeverre partijen hun project na drie (vier bij integraal) jaar nog niet hebben kunnen realiseren. Bij een hoge graad van non-realisatie kan actie worden ondernomen.

5. Onderzoek nader hoe rekening houden met netcongestie expliciet verankerd kan worden in de DUMAVA. Binnen de regeling kan worden onderzocht hoe zo veel mogelijk maatregelen genomen kunnen blijven worden, maar daarbij de netimpact zo beperkt mogelijk te houden. Door RVO is onderzocht hoe regelingen aangepast kunnen worden, we raden aan de aanbevelingen uit dat onderzoek te volgen. Ook is bewustwording van aanvragers voor het probleem van belang; communicatie van RVO kan hierbij helpen. Ten slotte kan nader onderzocht worden of en hoe energiemanagementsystemen (EMS) weer gestimuleerd kunnen worden als losse maatregel; deze kunnen de netimpact bij elektrificatie reduceren en verlagen de energiekosten voor het maatschappelijk vastgoed.

6. Communiceer explicieter over ondersteuningsmogelijkheden van RVO. Dit kan bijdragen aan een betere toegankelijkheid van de regeling. Het is voor niet alle aanvragers duidelijk dat zij ook met laagdrempelige vragen terecht kunnen bij RVO. Het instellen of actiever onder de aandacht brengen van een digitaal inloopsprekuur kan hierbij helpen. Aanvragers kunnen zo op een laagdrempelige manier vragen stellen en onzekerheden in het aanvraagproces kunnen worden weggenomen.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

De subsidieregeling Duurzaam Maatschappelijk Vastgoed (hierna: DUMAVA) geeft eigenaren van maatschappelijk vastgoed – zoals scholen, gebouwen van gemeenten en sportaccommodaties – een tegemoetkoming in de kosten om te verduurzamen.

De DUMAVA bestaat sinds 2022. Op 2 juni 2025 is de vierde tranche geopend. Vanaf 2024 is voor de periode tot en met 2030 nog €1,9 miljard begroot. Het hogere budget voor 2024 en 2025 is dan ook bekostigd vanuit deze begroting.

Om de bijdrage van de DUMAVA aan de klimaatopgave te bepalen, heeft het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (hierna: VRO) behoefte aan een onderzoek naar de resultaten van de regeling de afgelopen jaren. Deze evaluatie is aangekondigd in het verslag van het schriftelijk overleg naar aanleiding van de Ontwerpregeling Duurzaam Maatschappelijk Vastgoed 2025. Inzichten uit dit onderzoek kunnen worden gebruikt om de regeling te verbeteren.

1.2 Doel en afbakening

Het onderzoek beoogt inzicht te geven in de mate waarin de DUMAVA-verduurzaming stimuleert en hoe de regeling kan worden aangepast, zodat de doeltreffendheid, doelmatigheid en doenvermogen verbeterd kunnen worden. Een overzicht van de onderzoeksvragen staat in Tekstkader 1.

Tekstkader 1 – Onderzoeksvragen

Doeltreffendheid

1. In hoeverre stimuleert de DUMAVA-verduurzaming?
2. Wat is de mate waarin aan integrale verduurzaming wordt gedaan en door wie, gemeten in o.a. het aantal labelsprongen dat gemiddeld gehaald wordt met de DUMAVA-subsidie, het aantal aanvragen per type aanvrager?
3. Wat is de impact van de regeling op de klimaatdoelen?
4. In hoeverre bereikt de DUMAVA een brede doelgroep binnen het maatschappelijk vastgoed?
5. Hoe kan de doeltreffendheid van de regeling verbeterd worden?
6. Wat zijn succesfactoren en belemmeringen in de uitvoering?
7. Hoe wordt de dienstverlening door RVO ervaren door aanvragers?
8. Hoe verloopt de controle en handhaving van de regeling?

Doelmatigheid

9. Hoe hoog zijn de financiële uitgaven in totaal, per categorie en per kg CO₂-reductie? Wat was daarbij de eigen inbreng?
10. Welke kosten waren nodig om te verduurzamen?
11. Zijn de administratieve lasten voor de aanvragers proportioneel?
12. Wat zijn de administratieve lasten en kunnen deze eventueel omlaag gebracht worden?
13. Hoe hoog zijn de uitvoeringskosten en zijn deze proportioneel?
14. Wat is de kosteneffectiviteit van de regeling?
15. Biedt het subsidiepercentage voldoende, te veel of te weinig incentive om investeringen te doen?
16. Hoe doelmatig is de regeling ten opzichte van vergelijkbare beleidsinstrumenten?
17. Hoe kan de doelmatigheid van de regeling verbeterd worden?

Doenvermogen

18. In hoeverre past het doenvermogen van aanvragers bij de gevraagde handelingen om te verduurzamen met behulp van de DUMAVA-subsidie?
19. In hoeverre zijn er specifieke subgroepen van aanvragers waarvoor het doenvermogen een groter probleem is?
20. Hoe zou de DUMAVA verbeterd kunnen worden, zodat beter rekening gehouden wordt met het doenvermogen van aanvragers?
21. Welk aandeel van de aanvragen wordt gedaan via een intermediair en wat zijn de voornaamste redenen voor het inschakelen van een intermediair?

We zullen ons in deze evaluatie focussen op de eerste drie tranches. Daar waar de informatie het toelaat, zullen we ook de vierde tranche meenemen.

1.3 Overzicht onderzoeksmethodiek

Er is niet een methode waarmee alle onderzoeksvragen beantwoord kunnen worden. In de verschillende onderzoekstappen gebruiken we daarom verschillende methoden. Met deze combinatie van methoden beantwoorden we alle onderzoeksvragen. Aan het einde van het proces zullen we de bevindingen uit de verschillende onderzoekstappen samenbrengen ('trianguleren') om zo gedragen conclusies te kunnen trekken die we ondersteunen met kwalitatieve en kwantitatieve data. We gebruiken de volgende methoden:

1. **Literatuuranalyse:** dit biedt ons een eerste overzicht van de beschikbare informatie, waarmee we onder andere de beleidstheorie opstellen, inzicht creëren in het doenvermogen, en de inhoud van de enquête en casestudies kunnen aanscherpen.
2. **Portfolioanalyse:** de analyse van de aanvraaggegevens verschaft belangrijke informatie voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen over doeltreffendheid en doelmatigheid. Daarnaast biedt deze inzicht in mogelijke witte vlekken of focusgebieden waar in overige onderzoekstappen op ingegaan moet worden.
3. **Enquêtes onder aanvragers:** twee online enquêtes, waarvan één onder gebruikers van de regeling en één onder aanvragers waarvan de aanvraag is afgewezen of ingetrokken. Dit biedt belangrijke inzichten ten aanzien van de doeltreffendheid, doelmatigheid, succesfactoren en belemmeringen, en het doenvermogen.
4. **Casestudies:** in verschillende casestudies toetsen we belangrijke uitkomsten uit de portfolioanalyse en enquête en proberen we meer grip te krijgen op verschillen tussen groepen aanvragers. In de casestudies hebben we ook aandacht voor partijen die geen gebruik hebben gemaakt van de DUMAVA-regeling (controlegroep).
5. **Interviews:** in dit onderdeel houden we interviews met belangrijke stakeholders, waarmee we de inzichten vanuit de overige onderzoekstappen kunnen aanvullen en/of verdiepen.

In Bijlage B is de onderzoeksmatrix opgenomen. Hierin staat per onderzoeksvraag de gebruikte methode(n). In Bijlage A staat de verantwoording van de casestudies.

In Bijlage C is de verantwoording van de enquêtes opgenomen.

1.4 Leeswijzer

In Hoofdstuk 2 geven we een overzicht van de bestaande inzichten over de DUMAVA. In Hoofdstuk 3 bieden we inzicht in het gebruik van de regeling op basis van monitoringsdata van RVO en de enquête. In Hoofdstuk 4 gaan we in op de doeltreffendheid, in Hoofdstuk 5 op de doelmatigheid en in Hoofdstuk 6 op het doenvermogen. Hoofdstuk 7 geeft

conclusies en aanbevelingen. Inzichten uit de enquêtes zijn verwerkt in de hoofdstukken, inzichten uit de casestudies komen daar waar relevant terug in tekstkaders. In Bijlage A wordt de verantwoording gegeven en zijn de volledige casestudies uitgewerkt.

2 Bestaande inzichten DUMAVA

Samenvatting

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van bestaande inzichten rondom de DUMAVA. De DUMAVA is een subsidieregeling om bestaand maatschappelijk vastgoed te verduurzamen. In de beleidstheorie zien we dat de DUMAVA primair gericht is op het stimuleren van investeringen in verduurzamingsmaatregelen om zo de CO₂-uitstoot te verlagen. Zo draagt de DUMAVA bij aan het klimaatakkoord, de 3% renovatieverplichting en ondersteunt het maatschappelijk vastgoed om een voorbeeldrol op zich te nemen. De regeling bestaat sinds 2022 en is in de afgelopen jaren op een aantal punten gewijzigd, om doeltreffendheid, doelmatigheid en toegankelijkheid te verbeteren. Zo geldt er een hoger subsidiepercentage voor integrale verduurzaming en een lager subsidiepercentage voor losse maatregelen. Sinds 2025 kunnen ook amateursportverenigingen DUMAVA aanvragen.

2.1 Omschrijving van de huidige regeling

De DUMAVA is een subsidieregeling die eigenaren van bestaand maatschappelijk vastgoed tegemoetkomt in de kosten om te verduurzamen. De subsidieregeling bestaat sinds 2022 en wordt uitgevoerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (hierna: RVO).

Het hoofddoel van de regeling is: *‘eigenaren van bestaand maatschappelijk vastgoed te ondersteunen en te stimuleren om te investeren in verduurzamingsmaatregelen ten behoeve van het verbeteren van de energieprestatie of energie-efficiëntie van het maatschappelijk vastgoed en bouwwerken op hetzelfde perceel die het doel van het maatschappelijk vastgoed ondersteunen’².*

² Het doel van de regeling is per 2025 enigszins verruimd. De verruiming ziet erop toe dat subsidie ook aangevraagd kan worden voor bouwwerken op hetzelfde perceel die het doel van het maatschappelijk vastgoed ondersteunen. Een voorbeeld is het aanvragen van sportveldverlichting op een sportveld op het perceel van een sportclub of school. Naast de energieprestatie (die refereert aan een gebouw) wordt nu ook de verbetering van de energie-efficiëntie benoemd (die refereert naar bijvoorbeeld sportveldverlichting). (Staatscourant, 2025).

Het gaat hierbij om gebouwen van bijvoorbeeld scholen, sportverenigingen en monumenten. De regeling biedt een stimulans door eigenaren financieel tegemoet te komen bij investeringen in duurzame en energiebesparende maatregelen, zoals bij isoleren en bij de aanschaf van een warmtepomp.

Concreet betekent het doel om te verduurzamen dat de DUMAVA bijdraagt aan de volgende subdoelen (Staatscourant, 2024):

- De CO₂-reductiedoelstelling: vrijwel alle sectoren die gebruikmaken van maatschappelijk vastgoed hebben een routekaart gemaakt voor de verduurzaming van gebouwen, met als einddoel CO₂-arm vastgoed in 2050 (Ministerie van KGG, 2025).
- De 3% renovatieverplichting: de Energy Efficiency Directive (EED) zet in op het jaarlijks renoveren van 3% van de vloeroppervlakte van publieke instanties naar een zeer hoog energieprestatieniveau (conform artikel 9 van de EPBD).
- Een stimulans om te renoveren naar de renovatiestandaard (met het oog op een emissievrije gebouwde omgeving in 2050).
- De DUMAVA ondersteunt eigenaren van MAVA bij het vervullen van hun voorbeeldrol zoals deze is beoogd in het Klimaatakkoord en door de Europese Commissie³. Dit is in aanvulling op de ondersteuning uit ontzorgingsprogramma's en loketten van de provincie voor verschillende doelgroepen zoals monumenten en sport en het kennis- en innovatieplatform (KIP).

Onder maatschappelijk vastgoed worden de volgende grove categorieën verstaan⁴:

- dienstverlening van decentrale overheid;
- zorg en ondersteuning (o.a. ziekenhuizen, geestelijke gezondheidsinstellingen, huisartsen, medisch specialisten, preventieve gezondheidszorg, verpleeg- en verzorgingshuizen, jeugdzorg, apotheken);
- onderwijs;
- religieuze of levensbeschouwelijke instellingen;
- amateursport;
- culturele en vrijetijdsvoorziening (o.a. theaters, musea, bibliotheken, archieven).

Ook monumenten die geen woonhuis zijn, zijn een categorie in de regeling; deze kunnen verschillende functies vervullen.

³ De voorbeeldrol zoals in het Klimaatakkoord opgenomen geldt voor de gehele doelgroep van de DUMAVA en kent geen verdere verplichtingen. De Europese Commissie gebruikt onder meer in de EED de term voorbeeldrol. Deze voorbeeldrol leidt tot een aantal verplichtingen voor overheidsinstanties, zoals de renovatieverplichting. De definitie van overheidsinstanties wijkt af van de doelgroep van de DUMAVA. De voorbeeldrol van de DUMAVA geldt voor de gehele doelgroep van de DUMAVA.

⁴ Een uitputtende lijst met SBI-codes is hier te vinden: [SBI-codes Subsidieregeling duurzaam maatschappelijk vastgoed \(DUMAVA\)](#)

2.1.1 Voorwaarden en subsidiabele maatregelen

Om in aanmerking te komen voor de DUMAVA dient de aanvrager aan een aantal voorwaarden te voldoen:

1. De subsidie dient te worden aangevraagd vóór de start van de verduurzaming of vóór het tekenen van het contract met een aannemer.
2. De verduurzamingsmaatregelen dienen te worden uitgevoerd op basis van een passend verduurzamingsadvies (zie categorie A in Tabel 1).
3. De verduurzamingsmaatregel is een integraal verduurzamingsproject of een project met 1, 2 of 3 losse maatregelen.

Indien er eerder DUMAVA is ontvangen voor losse maatregelen, dan mag de DUMAVA een tweede keer worden aangevraagd voor andere losse maatregelen of een integraal verduurzamingsproject. De eerste aanvraag moet dan wel zijn afgerond en vastgesteld. Na een integraal verduurzamingsproject kunnen er geen aanvragen meer worden gedaan. Verder mogen er alleen aanvullende subsidies van de gemeente of provincie (dus niet van de Rijksoverheid) gecombineerd worden tot 50% van alle kosten.

Een greep uit de subsidiabele maatregelen zijn:

- aansluiting warmte- of koudenet;
- dakisolatie;
- energieopslag;
- gevelisolatie;
- Glasisolatie;
- hr-elektromotor;
- kierdichting;
- opstellen en registreren energielabel;
- Spouwmuurisolatie;
- verduurzaming ventilatie;
- verduurzaming verlichting (*inmiddels alleen nog podium- of theater- of sportveldverlichting*);
- verduurzamingsadvies;
- vloerisolatie;
- warmtepomp(boiler).

Deze lijst is niet uitputtend en jaarlijks worden er wijzigingen aangebracht in de maatregelenlijst. Zo is er soms op basis van maatwerkadvies meer mogelijk. In de bijlagen is een volledige lijst te vinden voor 2025 bij Tabel 41. Maatregelenlijsten van voorgaande jaren zijn online te vinden.

Tekstkader 2 - De Meldcodelijst

De Meldcodelijst

Voor sommige maatregelen wordt verwezen naar de [meldcodelijst van de ISDE](#) (bijvoorbeeld voor isolatiemateriaal en warmtepompen). Deze meldcodelijst is bedoeld om vooraf zekerheid te geven aan de aanvrager of een maatregel voldoet aan de technische eisen. De lijsten bevatten de merk- en productnamen van de goedgekeurde producten. Het indicatieve subsidiebedrag dat staat vermeld op de ISDE Meldcodelijst is niet van toepassing op de DUMAVA.

Energielabelsprongen

Voor een integraal verduurzamingsproject geldt dat het maatregelenpakket moet leiden tot een energieprestatieverbetering. Bij vastgoed met een energielabelplicht betekent dit dat er minimaal drie energielabelstappen gemaakt moeten worden, tot minimaal energielabel B óf tot de Renovatiestandaard. De Renovatie-standaard is een vrijwillige richtlijn voor utiliteitsgebouwen die aangeeft dat een gebouw energiezuinig genoeg is tot 2050. Vanaf 2030 gaat hiervoor een eindnorm gelden. Hoewel deze eindnorm er nu nog niet is, biedt de Renovatiestandaard houvast, zodat er in de toekomst niet meerdere keren verbouwd dient te worden om aan de eindnorm te voldoen (RVO, 2024b).

Voor vastgoed zonder energielabel(plicht), zoals bovenlokale ondernemingen en monumenten, moet een maatregelenpakket leiden tot:

1. Een energieprestatieverbetering, gemeten in een vermindering van het primaire energieverbruik met minstens 20%.
2. Een energieprestatieverbetering, gemeten in een vermindering van het primaire energieverbruik van minstens 60%.

Afwijzingsgronden

Er zijn een aantal gronden waarop een aanvraag afgewezen kan worden, bijvoorbeeld omdat het om wettelijke eisen gaat. Zo moet het maatschappelijk vastgoed bijvoorbeeld gelegen zijn binnen Nederland en mogen de gebouweigenaren niet inkomsten- of vennootschapsbelastingplichtig zijn. Ook dient het maatschappelijk vastgoed geen woonfunctie te hebben. In het geval dat het gebouw een overheidsinstelling betreft van meer dan 250 m² zonder energielabel, kunnen zij geen gebruikmaken van de regeling. Met uitzondering van monumenten dient het maatschappelijk vastgoed minimaal energielabel C te hebben als het gebouw een gedeeltelijke kantoorfunctie heeft (meer dan 100 m² of 50% of meer van de totale oppervlakte).

Tekstkader 3 – Bovenlokale ondernemingen

Bovenlokale ondernemingen

Een bovenlokale onderneming verkoopt goederen of diensten vanuit het vastgoed. Alle bovenlokale ondernemingen, behalve sportaccommodaties, moeten een verklaring invullen waaruit blijkt of er concurrentie is met ondernemingen uit andere EU-landen. Subsidie aan bovenlokale ondernemingen wordt gezien als staatssteun en is niet toegestaan volgens Europese regels. Er zijn hierop twee uitzonderingen:

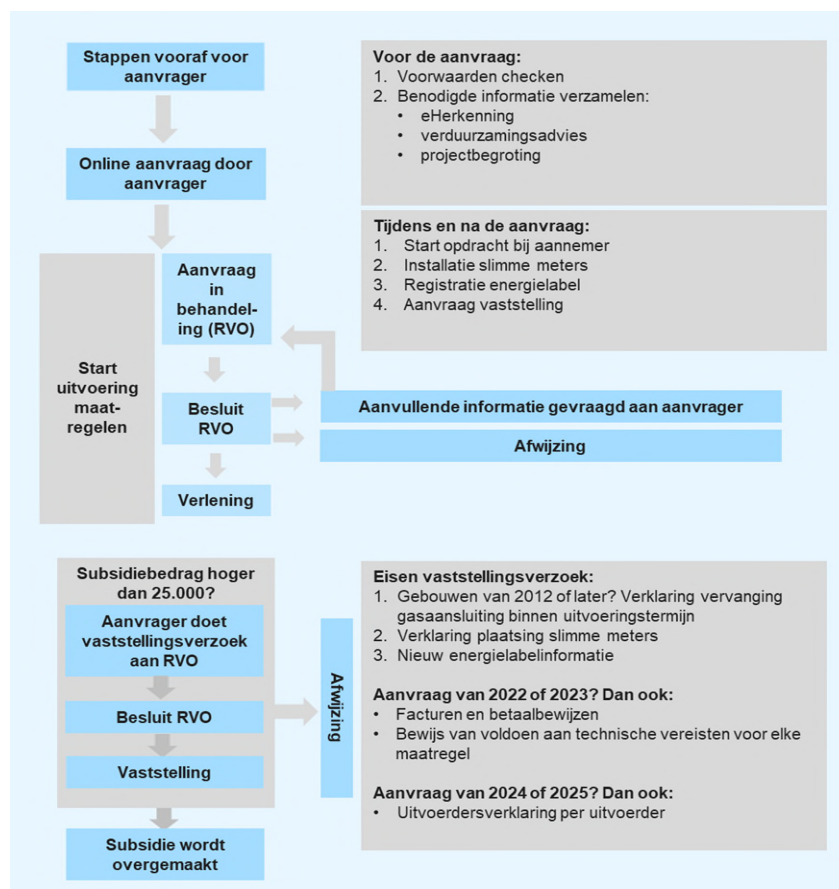
1. De de-minimisverordening.
2. De algemene groepsvrijstellingsverordening (AGVV).

Deze voorwaarden hebben verschillende implicaties voor verschillende doelgroepen. Zo hoeven amateursportverenigingen geen verklaring in te vullen, maar leveren de Europese staatssteunregels aanzienlijke beperkingen op voor zorginstellingen (zie de casestudie in Bijlage A.3 Zorg).

2.1.2 Aanvraagproces

In Figuur 1 wordt het aanvraagproces beschreven zoals te vinden is op de website van RVO (Bron: RVO).

Figuur 1 – Weergave aanvraagproces



Voor de aanvraag

Eigenaren dienen de subsidie aan te vragen voordat zij akkoord geven op een offerte en implementatie van de maatregelen van start gaat.

- **Checken van de voorwaarden:** Het is belangrijk dat de aanvrager van tevoren de voorwaarden doorneemt en nagaat of de maatregel voor subsidie in aanmerking komt. Daarnaast kan een aanvraag worden afgewezen. De kosten voor de aanvraag worden niet vergoed. De website en contact met het RVO (telefonisch of via mail) kan hierbij helpen.
- **Benodigde informatie verzamelen:**
 - eHerkenning: De eHerkenning is nodig op niveau 2+ om veilig in te loggen op overheidswebsites.
 - Verduurzamingsadvies: Afhankelijk van het type project (losse maatregelen of een integraal verduurzamingsproject) is een energieadvies, integraal maatwerkadvies, portefeuilleroutekaart (met energielabel) of DuMo-advies nodig.
 - Projectbegroting: Er dient een projectbegroting te worden opgesteld.

Tijdens en na de aanvraag

Na de voorbereiding kan de subsidie worden aangevraagd met eHerkenning binnen het online portal van MijnRVO. Na maximaal 13 weken krijgt de aanvrager een besluit. Bij een subsidie voor minder dan € 25.000 wordt bij goedkeuring het hele subsidiebedrag uitgekeerd. Bij een subsidie van € 25.000 of meer wordt bij goedkeuring een voorschot van 70% uitgekeerd. Voor de overige 30% dient een vaststelling te worden aangevraagd.

- **Start opdracht:** Na de aanvraag (en met eigen risico voor het besluit) kan de opdracht worden uitgezet bij de aannemer om met de verduurzamingsmaatregelen van start te gaan.
- **Installatie slimme meters:** Indien er nog geen slimme meter(s) zijn, dienen deze te worden geïnstalleerd.
- **Aanvraag vaststelling:** Een aanvrager moet binnen 13 weken na uitvoering via MijnRVO een vaststelling aanvragen. Na aanvraag van de vaststelling komt binnen 22 weken het besluit.
- **Verplichtingen na de aanvraag:**
 - Na het uitvoeren van de maatregelen blijft het maatschappelijk vastgoed als zodanig bestemd.
 - De aanvrager bewijst dat het gebouw na het verduurzamingsproject beschikt over een slimme meter.
 - De verduurzamingsmaatregelen dienen te worden gerealiseerd binnen 24 maanden. Bij een integraal project is dit binnen 36 maanden. Er kan één keer uitstel worden aangevraagd van 12 maanden.
 - Na het uitvoeren van de maatregelen kan een nieuw energielabel worden opgesteld. Dit is verplicht voor integrale verduurzaming, tenzij het gaat om

een monument, omdat het maatregelenpakket moet leiden tot een energieprestatieverbetering.

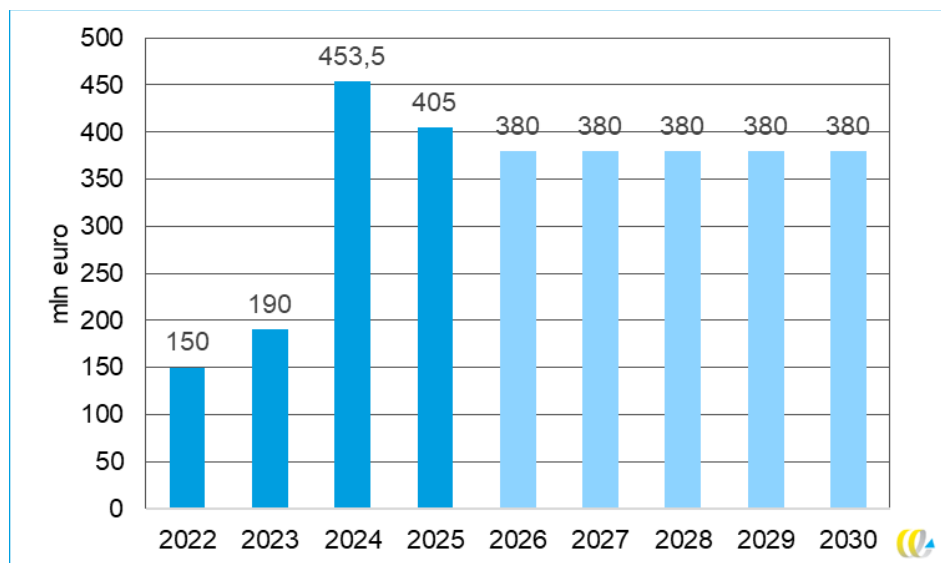
- Documenten en facturen dienen na vaststelling minimaal 5 jaar te worden bewaard.

RVO is verantwoordelijk voor de uitvoering van de regeling namens de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. RVO beoordeelt de aanvragen en verstuurt de beschikkingen. De beoordeling van aanvragen voor de subsidie en vaststelling is zoveel mogelijk geautomatiseerd in combinatie met steekproefsgewijze handhavingscontroles (zowel deskcontroles als op locatie).

2.1.3 Budget per jaar

Figuur 1 toont de ontwikkeling van het budget voor de subsidieregeling. In de eerste drie tranches (2022-2024) was het budget snel uitgeput⁵. Voor de tranche van 2025 is € 390 miljoen van de € 405 miljoen aangevraagd. Vanaf 2024 is er voor de periode tot en met 2030 nog € 1,9 miljard begroot. Het hogere budget voor 2024 en 2025 is dan ook bekostigd vanuit deze begroting.

Figuur 2 – Budget DUMAVA per jaar 2022-2025 en begroot 2026-2030, mln euro



⁵ Tranche 1 en 2 waren binnen 24 uur minimaal dubbel overtekend. De derde tranche was aan het einde van de periode uitgeput, behalve een stukje specifiek voor scholen dat eenmalig is gereserveerd.

2.2 Beleidswijzigingen in de evaluatieperiode

Gedurende de evaluatieperiode hebben er verschillende beleidswijzigingen plaatsgevonden. Dit betrof voornamelijk uitbreidingen van de regeling. Hieronder volgt een overzicht van de **belangrijkste** wijzigingen:

- **2023:**
 - Het subsidiepercentage voor integrale projecten is verhoogd van 30% naar 35% indien het vastgoed naar een hoog energieprestatie-niveau wordt getild (Staatscourant, 2023)⁶. Zo worden aanvragers gestimuleerd een hoger ambitieniveau na te streven.
- **2024:**
 - Het maximumbedrag van subsidiabele kosten van € 2,5 miljoen is bijgesteld naar € 1,5 miljoen.
 - Het subsidiepercentage voor losse maatregelen wordt verlaagd van 30% naar 20%. Mede op verzoek van het IPO blijft 30% van het budget beschikbaar voor losse maatregelen.
 - Het subsidiepercentage voor integrale projecten is opgesplitst in a) 30% subsidie voor projecten met minimaal drie labelsprongen en b) 40% subsidie voor verduurzaming naar de renovatiestandaard.
- **2025:**
 - Ook amateursportverenigingen kunnen DUMAVA aanvragen.
 - Alle ondernemingen (behalve sportaccommodaties) vullen bij de aanvraag een verklaring in waaruit blijkt of er sprake is van concurrentie met ondernemingen uit andere EU-lidstaten (RVO, 2025b). Zolang er geen ongunstige invloed is op het handelsverkeer tussen lidstaten, kan worden gekeken of er een uitzondering kan worden gemaakt op het Europees staatssteunrecht. Voorheen werden ondernemingen uitgesloten van losse verduurzamingsmaatregelen en golden er extra voorwaarden bij een integrale verduurzaming (Staatscourant, 2025).
 - De DUMAVA mag gecombineerd worden met andere subsidies (zoals gemeentelijke subsidies) voor dezelfde maatregelen, indien de aanvullende subsidies niet afkomstig zijn van de Rijksoverheid. De gezamenlijke subsidies mogen maximaal 50% van de totale kosten omvatten.

⁶ Artikel 16, lid 2.

2.3 DUMAVA in de beleidsmix

2.3.1 Samenhang ondersteunende instrumenten

De DUMAVA vormt één van de beleidsinstrumenten die worden ingezet om de verduurzaming van de gebouwde omgeving te bevorderen. De doelgroep van deze regeling zijn de eigenaren van maatschappelijk vastgoed binnen de utiliteitsbouw. Samen met andere instrumenten draagt de DUMAVA bij aan het realiseren van de doelstellingen uit het Klimaatakkoord voor de gebouwde omgeving. Zo is opgenomen dat eigenaren van maatschappelijk vastgoed een voorbeeldrol hebben te vervullen door onder andere gebiedsontwikkeling aan te jagen en zijn er routekaarten opgesteld met twaalf maatschappelijke sectoren (Bouwstenen voor Sociaal, n.d.; Rijksoverheid, 2019).

In plaats van de DUMAVA kunnen ook andere subsidieregelingen gebruikt worden om maatschappelijk vastgoed te verduurzamen, al zijn combinaties niet mogelijk. Via de ISDE kunnen zakelijke gebruikers, waaronder maatschappelijke instellingen, een financiële tegemoetkoming krijgen voor duurzaamheidsmaatregelen voor het produceren van duurzame energie of het aansluiten op een warmtenet.

Verder zijn er verschillende ontzorgingsprogramma's en loketten. Deze zijn per provincie beschikbaar en bedienen verschillende doelgroepen, zoals monumenten of klein maatschappelijk vastgoed (zoals sport). Hier worden adviseurs beschikbaar gesteld om maatschappelijk vastgoedeigenaren te ontzorgen. Adviseurs helpen bij het inventariseren van het vastgoed, het opstellen van een stappenplan en het opstellen van een voorstel voor financiering en uitvoering (Provincie Zuid-Holland, n.d.). Ook wordt gewerkt aan de opbouw van een netwerk waarin gemeenten samen met de provincie kennis kunnen opdoen en onderlinge samenwerking kunnen opzetten.

Tot slot zijn er voor maatschappelijke instellingen nog specifieke uitkeringen, zoals de BOSA⁷ voor amateursportorganisaties bij de aanschaf van onder andere verduurzamingsmaatregelen en de Sim voor onder andere verduurzamingsonderzoek van rijksmonumenten die geen woonhuis zijn. De DUMAVA-subsidie mag niet met een andere subsidie van de Rijksoverheid gecombineerd worden (voor hetzelfde doel), maar wel met een subsidie van de gemeente. Subsidies mogen samen maximaal 50% van alle kosten voor verduurzaming dekken.

Om de resterende financiering te ondersteunen, komt er vanaf 2026 een waarborgfonds, waardoor het voor klein maatschappelijk vastgoed makkelijker wordt om toegang te krijgen tot kredietverschaffers (tot 250.000 euro) (IVVD, n.d.). Voor eigenaren van een provinciaal of gemeentelijk monument kan een lening worden aangevraagd bij het Nationaal Restauratiefonds (NRF). Sommige eigenaren van een provinciaal of gemeentelijk monument kunnen een lening aanvragen bij het Nationaal Restauratiefonds (NRF), dit is

⁷ De BOSA wordt afgebouwd per 2025 voor verduurzaming van bestaand vastgoed.

niet landsdekkend. Eigenaren van een rijksmonument kunnen terecht bij de Duurzame Monumenten-plus-Lening. Hieronder vallen ook verduurzamingsmaatregelen voor rijksmonumenten die niet als woonhuis zijn geregistreerd. (Rijksoverheid, n.d.)

2.3.2 Samenhang normering en verplichtingen

Naast ondersteunende instrumenten wordt er ook aanvullend beleid gevoerd om de verduurzaming van maatschappelijk vastgoed te stimuleren.

Tabel 4 – Overzicht samenhangende normen van toepassing op maatschappelijk vastgoed

Maatregel	Doel	Doelgroep	Relatie tot DUMAVA
Energiebesparingsplicht	Verplichting om van toepassing zijnde energiebesparende maatregelen te treffen.	Bedrijven/instellingen vanaf 50.000 kWh elektriciteit of 25.000 m ³ gas per jaar	Indien MAVA verplicht is om energiebesparende maatregelen te treffen, mag voor deze maatregelen geen DUMAVA worden aangevraagd.
Informatieplicht	Rapportages voor de energiebesparingsplicht	Bedrijven/instellingen onder energiebesparingsplicht vanaf 50.000 tot 1.000.000 kWh elektriciteit of 25.000 tot 170.000 m ³ gas per jaar	Indien MAVA verplicht is om energiebesparende maatregelen te treffen, mag voor deze maatregelen geen DUMAVA worden aangevraagd.
Onderzoeksplicht	Rapportages over de energiebesparingsplicht én in kaart brengen bovenwettelijke verduurzamings-mogelijkheden	Bedrijven/instellingen onder energiebesparingsplicht tot 1.000.000 kWh elektriciteit of 170.000 m ³ gas per jaar	Indien MAVA verplicht is om energiebesparende maatregelen te treffen, mag voor deze maatregelen geen DUMAVA worden aangevraagd.
Energiebesparingsplicht van 1,9% per jaar (t.o.v. 2021) (EED artikel 5)	Gebouwen van overheidsinstanties dienen het finaal energiegebruik jaarlijks met 1,9% te reduceren (t.o.v. 2021)	Tot 11 oktober 2027 geldt een transitieperiode met een indicatieve doelstelling. Tot 31 december 2026 zijn gemeenten met minder dan 50.000 inwoners uitgezonderd; tot 31 december 2029 geldt een uitzondering voor gemeenten met minder dan 5.000 inwoners.	Dit is een eis waar Nederland als lidstaat aan dient te voldoen. De DUMAVA is een instrument waarmee MAVA-eigenaren de verplichting kunnen realiseren.
Renovatieverplichting van 3% (EED artikel 6)	Gebouwen renoveren naar de ZEB-eis ⁸ conform (artikel 9) van de Energy Performance of Buildings Directive (EPBD).	Verwarmde en/of gekoelde gebouwen in eigendom van overheidsinstanties met een bruikbare vloeroppervlakte van meer dan 250 m ² (3% geldt over de totale vloeroppervlakte).	Dit is een eis waar Nederland als lidstaat aan dient te voldoen en daarom een subdoel onder de DUMAVA. Zie ook: Paragraaf 2.1

⁸ Totdat de ZEB-eis er is voor bestaande bouw, wordt de Renovatiestandaard gebruikt.

Maatregel	Doel	Doelgroep	Relatie tot DUMAVA
Energielabelplicht	Bij verkoop, verhuur of oplevering van utiliteitsgebouwen is een energielabel verplicht ⁹ .	Gebouweigenaren van een gebouw met de volgende functies: kantoor, onderwijs, bijeenkomst, gezondheidszorg, logies, sport, winkels. Monumenten hebben momenteel nog geen labelplicht.	Indien MAVA moet voldoen aan deze verplichting en nog geen energielabel heeft, kan de DUMAVA niet worden aangevraagd.
Energielabel C-verplichting voor kantoorgebouwen	Een kantoorgebouw moet minimaal energielabel C hebben ¹⁰ .	Gebouweigenaren van een kantoorgebouw	Indien MAVA moet voldoen aan deze verplichting en nog geen energielabel C heeft, kan de DUMAVA niet worden aangevraagd.

2.4 Beleidstheorie: beoogde werking

Deze paragraaf beschrijft de beleidstheorie van de DUMAVA. Het doel van de DUMAVA is *‘om eigenaren van bestaand maatschappelijk vastgoed te ondersteunen en te stimuleren om te investeren in verduurzamingsmaatregelen, ten behoeve van het verbeteren van de energieprestatie of energie-efficiëntie van het maatschappelijk vastgoed en bouwwerken op hetzelfde perceel die het doel van het maatschappelijk vastgoed ondersteunen’*.

Concreet betekent het doel om te verduurzamen dat de DUMAVA bijdraagt aan de volgende subdoelen (Staatscourant, 2024):

- **De CO₂-reductiedoelstelling:** vrijwel alle sectoren die gebruikmaken van maatschappelijk vastgoed hebben een routekaart gemaakt voor de verduurzaming van gebouwen, met als einddoel CO₂-arm vastgoed in 2050 (Ministerie van KGG, 2025). Zo heeft de monumentensector de ambitie om in 2040 60% CO₂-reductie te realiseren (Ministerie van VRO, 2025). De DUMAVA biedt een stimulans om te renoveren naar de renovatiestandaard en daarmee zoveel mogelijk verduurzaming in één keer aan te pakken (met het oog op een emissievrije gebouwde omgeving in 2050).
- **De 3% renovatieverplichting:** de Energy Efficiency Directive (EED) zet in op het jaarlijks renoveren van 3% van de vloeroppervlakte van publieke instanties naar een zeer hoog energieprestatieniveau (conform artikel 9 van de EPBD).
- De DUMAVA ondersteunt eigenaren van MAVA bij het vervullen van hun **voorbeeldrol** zoals deze is beoogd in het Klimaatakkoord en door de Europese Commissie. Dit is in aanvulling op de ondersteuning uit ontzorgingsprogramma's van de provincie, het ontzorgingsloket voor monumenten en sport en het kennis- en innovatieplatform (KIP).

⁹ Art. 6.28 Bbl.

¹⁰ Art. 3.87 Bbl.

2.4.1 Achtergrond van de beleidstheorie

Voor de DUMAVA wordt eerst het doel en de werking van de regeling in beeld gebracht.

Tekstkader 4 – Beleidstheorie: De theoretische werking van het beleid

Beleidstheorie: De theoretische werking van het beleid

De evaluatie begint met een beschrijving van de doelen en de werking van het beleid. Hierbij draait het om de veronderstelde verbanden tussen gevoerd beleid en de verwachte gevolgen daarvan. In theorie gaat het om de samenhang van doelen, ingezette middelen en activiteiten, maar in de praktijk is dit vaak complex. Dit komt doordat beleid uit verschillende samenhangende onderdelen bestaat, met elk meerdere effecten. Hierdoor ontstaan ketens van oorzaak en gevolg. Een beleidstheorie brengt deze ketens met behulp van een pijlenschema visueel in kaart en beschrijft het veronderstelde verband tussen de afzonderlijke schakels.

De onderdelen van een beleidstheorie

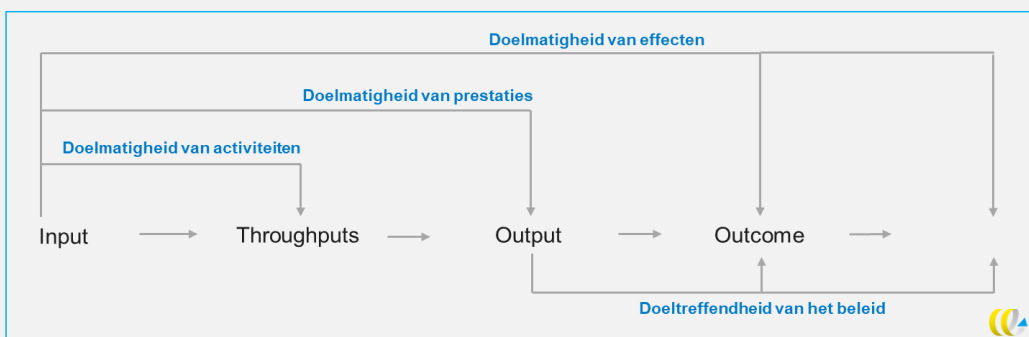
De DUMAVA is gedurende het bestaan van de regeling een aantal keer gewijzigd (zie Beleidswijzigingen in de evaluatieperiode). Daarnaast is bij het invoeren van de DUMAVA geen expliciete beleidstheorie opgesteld. Voor het opstellen van de beleidstheorie is daarom gebruikgemaakt van beleidsdocumenten zoals de regelingstekst, ontwerpregelingen en beslisnota's.

De beleidstheorie bestaat uit vijf onderdelen:

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

De keten van de beleidstheorie is ook visueel weergegeven in Figuur 3.

Figuur 3 – Het doel van een beleidstheorie is om het verband tussen inputs en impacts in kaart te brengen.

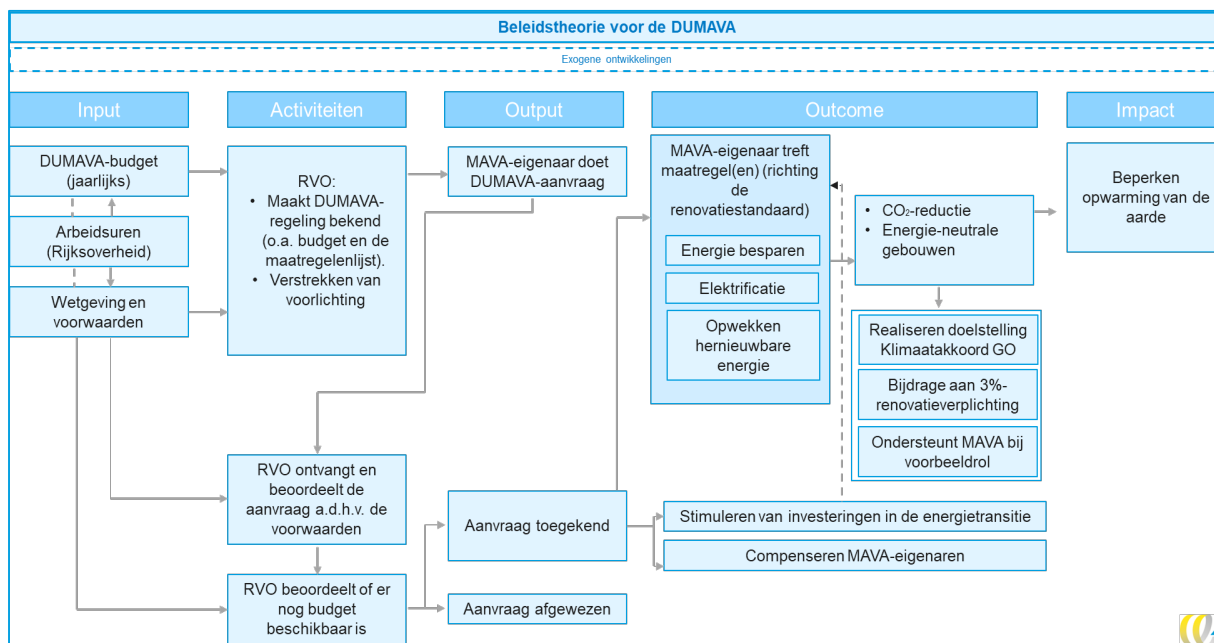


Bron: (Ministerie van Financiën, 2025)

2.4.2 Beleidstheorie DUMAVA

In Figuur 4 wordt de beleidstheorie van de DUMAVA schematisch weergegeven. De beleidstheorie bestaat uit verschillende onderdelen die elk apart worden toegelicht.

Figuur 4 – De DUMAVA draagt theoretisch bij aan de realisatie van de doelen uit het Klimaatakkoord.



1. De **inputs** van de DUMAVA bestaan uit het subsidieplafond per tranche en de termijnen van openstelling:
 - Bij de start in 2022 bedroeg het subsidieplafond 150 miljoen euro en groeide het tot 405 miljoen euro in 2025 (zie Budget per jaar). Het subsidieplafond wordt jaarlijks vastgesteld en gepubliceerd in de Staatscourant.
 - De Subsidieregeling duurzaam maatschappelijk vastgoed 2025 geeft een overzicht van de maatregelen die in aanmerking komen: a) de projectkosten van de verduurzamingsmaatregelen, b) de advieskosten en c) de kosten voor het opstellen en registreren van een energielabel.
2. De **activiteiten** beschrijven de handelingen die RVO verricht in het kader van de DUMAVA:
 - Zo verstrekt de RVO informatie voor de aanvraag. Dit gaat bijvoorbeeld om het publiceren van de maatregelenlijst en de relevante SBI-codes, de voorwaarden en de beschikbaarheid van het budget. Daarnaast is RVO ook telefonisch, per e-mail of per chat beschikbaar voor vragen over de DUMAVA.
 - RVO is ook betrokken gedurende het aanvraagproces. Zo ontvangen aanvragers een ontvangstbevestiging en een referentienummer voor als zij vragen hebben over hun aanvraag.

- Tot slot beoordeelt RVO de aanvragen door deze te toetsen aan de DUMAVA-voorwaarden. Indien nodig vraagt RVO ook aanvullende informatie op en stelt het aanvragers op de hoogte van het besluit.
- 3. De activiteiten van RVO resulteren in **outputs**:
 - Er is informatie over de (deels) toegekende en (deels) afgewezen aanvragen. Naast aantallen gaat het ook om wanneer de aanvraag werd ingediend en door wie, en wanneer RVO een besluit heeft genomen. Deze informatie wordt gebruikt in de portfolioanalyse van de evaluatie.
 - Daarnaast is er inzicht in de maatregelen die aanvragers treffen. De vraag die hierbij een rol speelt betreft de mate van additionaliteit: in welke mate kan de getroffen maatregel worden toegerekend aan de DUMAVA? De DUMAVA kan ook invloed hebben gehad op de soort maatregel die is getroffen ('attentie-effect') en het moment waarop de investering wordt gedaan ('versnellend effect').
- 4. De **eerste-orde-outcomes** beschrijven de **directe effecten van de subsidieregeling**. Zo worden eigenaren van maatschappelijk vastgoed gestimuleerd om te investeren in verduurzamingsmaatregelen ten behoeve van het verbeteren van de energieprestatie of energie-efficiëntie van het maatschappelijk vastgoed. Dit resulteert in energiebesparing, elektrificatie en meer opwekking van hernieuwbare energie. De **tweede-orde-outcomes** beschrijven de **directe effecten van het beleid**, het realiseren van energieneutrale gebouwen en (daarmee samenhangend) het verminderen van emissies. Hiermee beoogt de DUMAVA de realisatie van de doelstellingen uit het Klimaatakkoord uit 2019 en verplichtingen vanuit de EED en EPBD.
- 5. De **impact** betreft het maatschappelijke effect van het beleid. De Rijksoverheid beoogt bij te dragen aan het beperken van de opwarming van de aarde (zie doelstelling Klimaatakkoord van Parijs).

2.4.3 Exogene ontwikkelingen

Exogene ontwikkelingen liggen buiten het bereik van het beleid, maar kunnen de beleidsuitkomsten wel beïnvloeden. Zo leidt een stijging van de energieprijzen tot een kortere terugverdientijd van energiebesparende investeringen, waardoor er een sterkere autonome prikkel is om te investeren. Indien de terugverdientijd korter is dan 5 jaar, kunnen energiebesparende maatregelen eerder verplicht worden en wordt hier geen subsidie voor gegeven. Daarnaast speelt het investeringsvermogen van eigenaren van maatschappelijk vastgoed een rol: wie meer financiële ruimte heeft, kan *over het algemeen* gemakkelijker duurzame en energiebesparende maatregelen uitvoeren. Tot slot heeft netcongestie of het aanvragen van vergunningen een remmende werking, waardoor verduurzamingsplannen vertraging kunnen oplopen. Dit wordt bijvoorbeeld ook beïnvloed door gemeentelijk beleid. Dit kan invloed hebben op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de regeling, met name wanneer er duurdere maatregelen getroffen moeten worden.

2.4.4 Legitimatie beleid

Een belangrijke rechtvaardiging voor overheidsingrijpen is het corrigeren van marktfalen. Jaffe et al. (2005) wijzen erop dat markten niet altijd vanzelf leiden tot maatschappelijk wenselijke uitkomsten. Wanneer er sprake is van publieke goederen, externe effecten, marktmacht en informatieproblemen, kan er een verschil ontstaan tussen maatschappelijke baten en lasten enerzijds en private kosten en opbrengsten anderzijds. Dit speelt zeker een rol bij milieubeleid.

Zonder overheidsingrijpen worden er dan te veel activiteiten met hoge maatschappelijke kosten ingezet, ten koste van activiteiten met maatschappelijke baten. Hierdoor stuurt de markt naar een privaat optimum, maar niet naar een maatschappelijk optimaal niveau.

Overheidsingrijpen kan deze disbalans herstellen door prikkels te creëren die maatschappelijke kosten en baten beter laten meewegen in beslissingen van bedrijven, maatschappelijke organisaties en huishoudens. In het geval van de DUMAVA kan bijvoorbeeld de CO₂-uitstoot van de gebouwde omgeving bij warmtevoorziening gezien worden als een effect, omdat de kosten van emissies niet volledig in de marktprijs zijn weerspiegeld. De mate waarin CO₂-emissies uit warmtegebruik zijn geprijsd, verschilt echter sterk per verbruiksklasse door de degressieve structuur van de energiebelasting op aardgas.

Echter, maatschappelijke organisaties kunnen slechts beperkt reageren op ontwikkelingen in de markt. Maatschappelijke organisaties kunnen de extra kosten die verduurzaming met zich meebrengt verdisconteren in de vergoeding van de geleverde diensten die worden aangeboden aan 'afnemers'. Bij een gedeelte van het maatschappelijk vastgoed is dat niet mogelijk of wenselijk. Zo heeft het onderwijs te maken met een vast bedrag aan schoolgeld dat wettelijk is vastgesteld. Dienstverlening in de zorg is gebonden aan maximale vergoedingen en/of maximum jaarbudgetten van verzekeraars. Ook voor sportverenigingen is het niet wenselijk dat hoge vergoedingen voor lidmaatschap in rekening worden gebracht vanwege de grote sociale en gezondheidsbijdrage van sport. Dat betekent dat zij extra kosten vaak moeten dekken door het primaire proces te beperken, wat ten koste gaat van de kwaliteit of maatschappelijke waarde van hun dienstverlening.

2.5 Inzichten uit documentenanalyse

Deze paragraaf beschrijft bevindingen op basis van al bestaande literatuur. De inzichten zijn opgedaan op basis van evaluaties van RVO, wetteksten en kamerbrieven, en internetconsultaties.

2.5.1 Evaluaties van eerdere tranches

Tabel 5 voegt inzichten uit eerdere evaluaties van RVO van de tranches samen en bevat zowel inzichten uit enquêtes, interviews als kwantitatieve analyses.

Tabel 5 – Overzicht evaluaties eerste drie tranches

	Eerste tranche	Tweede tranche	Derde tranche
Budget en markt vraag <i>RVO constateert:</i>	Laag subsidieplafond en veel uitgelote aanvragers.	Het budget is verhoogd, maar lijkt nog niet in verhouding te staan tot de behoefte.	Er zijn geen aanvragen boven het subsidieplafond.
Kwaliteit aanvragen <i>RVO constateert op basis van interviews en enquête:</i>	Onduidelijkheden over eisen aan het energieadvies en het combineren van maatregelen leiden tot een lagere kwaliteit van de aanvragen en vertraging in de beoordelingsfase.	Het aanvraagproces wordt beter beoordeeld, maar de complexiteit blijft een negatief punt.	Het hele aanvraagproces van de derde tranche wordt door ondervraagden goed beoordeeld.
Vorbereidingstijd (tussen publicatie en openstelling) <i>RVO constateert op basis van interviews en enquête:</i>	Een krappe voorbereidingstijd, ook vanwege de zomerperiode en de beschikbaarheid van energieadviseurs.	Overgrote deel geeft aan moeite te hebben met het <i>verzamelen</i> van gegevens, terwijl het <i>aanleveren</i> dit keer beter is beoordeeld.	De tijdsbesteding met betrekking tot het voorbereiden van een aanvraag vindt men over het algemeen acceptabel, maar het verzamelen wordt door velen als moeizaam beoordeeld. Complexiteit en het opstellen van een aanvraag vindt minder dan de helft van de ondervraagden acceptabel.
Inzet intermediairs <i>RVO constateert op basis van kwantitatieve analyse:</i>	Van de 1.078 aanvragen zijn er in totaal 436 unieke aanvragers, waarvan 48% een intermediair betreft.		Relatief hoge inzet intermediairs: onderwijsinstellingen (vooral primair onderwijs), religieuze of levensbeschouwelijke instellingen en monumenten. Relatief het minst: decentrale overheden (vooral gemeenten).
Meest voorkomende aanvragers <i>RVO constateert op basis van kwantitatieve analyse:</i>	Zorgsector 477 aanvragen (44% van alle aanvragen), Decentrale overheid (24%), Onderwijs (18%).	Zorgsector 554 aanvragen (36% van alle aanvragen); Decentrale overheid (28%); Onderwijs (17%).	Decentrale overheid: 616 aanvragen (31% van alle aanvragen), zorgsector (22%) en het onderwijs (19%).
Overlap tussen doelgroepen <i>RVO constateert op basis van kwantitatieve analyse:</i>	Er is sprake van een sterke overlap in de aanvragers. Dit komt doordat de doelgroep bestaat uit een combinatie van bepaalde sectoren (onderwijs, zorg, cultuur), bepaalde eigenaren (decentrale overheid, stichtingen en verenigingen) en bepaalde gebouwen (monumenten).		

	Eerste tranche	Tweede tranche	Derde tranche
Hoogste toegekende budget <i>RVO constateert op basis van kwantitatieve analyse:</i>	Het hoogste aangevraagde en toegekende budget op het moment van de evaluatie is voor de 'integrale aanpak met maatwerkadvies'.		
Vaakst voorkomende aangevraagde maatregelen <i>RVO constateert op basis van kwantitatieve analyse:</i>	LED-verlichting (338 en 461 aanvragen) Isolatie van bestaande constructies (277 en 455 aanvragen) PV- of PVT-panelen (263 en 468 aanvragen).		Isolatie voor dak, gevel, spouw en vloer (522 keer). Warmtepomp(boiler) (411 keer).
Aanvraagproces <i>RVO constateert op basis van de enquête:</i>	Het hele aanvraagproces wordt door de ondervraagden goed beoordeeld. De tijdsbesteding van de aanvraag is over het algemeen acceptabel. Echter, de complexiteit van het opstellen van een aanvraag wordt door minder dan de helft als acceptabel beoordeeld.		
Dienstverlening RVO <i>RVO constateert op basis van de enquête:</i>	De dienstverlening van RVO wordt positief beoordeeld: de vriendelijkheid, deskundigheid en snelheid van de helpdeskmedewerkers wordt gewaardeerd. Ook wordt de RVO-website (zeer) positief beoordeeld. Minder positieve punten die worden genoemd, zijn te wijten aan de hoeveelheid informatie, met ten gevolge onduidelijkheid en overzichtelijkheid. Daarnaast vinden zij dat er onvoldoende wordt gecommuniceerd over wijzigingen in de regeling en data.		

Bron: (RVO, 2023, 2024a, 2025a).

2.5.2 Internetconsultatie

Tabel 6 toont een overzicht van de belangrijkste bespreekpunten uit het verslag van de internetconsultatie tussen 10 december 2024 en 15 januari 2025 (Overheid.nl, 2025).

Tabel 6 – Samenvatting verslag internetconsultatie

	Suggestie	Reactie RVO
Beschikbaar budget	Men geeft aan dat er minder budget beschikbaar is dan in 2024, terwijl er ook een doelgroep (sport) aan de regeling wordt toegevoegd.	Het subsidieplafond van de subsidie-regeling DUMAVA 25 was vastgesteld op € 345 miljoen, maar zal vanwege alle binnengekomen reacties, zowel in de internetconsultatie als in de bestuurlijke consultatie, opgehoogd worden naar € 405 miljoen. Deze ophoging wordt gefinancierd uit de reeds beschikbare DUMAVA-middelen.
Subsidiedrempel	De subsidiedrempel van € 5.000 wordt gezien als te hoog, omdat dit een investering van minimaal € 25.000, - vereist. Er wordt gevraagd om de subsidiedrempel te verlagen naar € 1.000.	Dit levert volgens VRO een te hoge druk op de uitvoering.

	Suggestie	Reactie RVO
Subsidiepercentage	Er wordt gevraagd of het subsidiepercentage van 20% opgehoogd kan worden naar 30%.	In 2024 is een keuze gemaakt om het subsidiepercentage voor integrale verduurzaming te verhogen naar 40% en daarmee het subsidiepercentage voor losse maatregelen te verlagen naar 20%.
Termijn energieadviezen	Er wordt aandacht gevraagd voor de voorwaarde dat energieadviezen niet ouder mogen zijn dan 48 maanden. De vraag was die periode te verlengen dan wel bepaalde maatregelen zonder energieprestatie-advies te subsidiëren.	Energie-adviezen geven het ministerie juist inzicht in het verbruik en de staat van gebouwen. Daarnaast helpt dit RVO bij de uitvoering, bijvoorbeeld in controles voor de Energiebesparingsplicht. Het verlengen van de termijn van 48 maanden wordt niet als wenselijk gezien, omdat dit afbreuk doet aan de actualiteit.
Aanvraag achteraf	Er wordt gevraagd of de subsidie ook achteraf aangevraagd kan worden. En er wordt om flexibiliteit in het aangevraagde subsidiebudget gevraagd.	Dit is vanwege financieel administratieve redenen niet mogelijk.
Verlenging uitvoeringstermijn	In meerdere reacties uit verschillende sectoren wordt aangegeven dat de uitvoeringstermijn krap is. De uitvoeringstermijn voor losse maatregelen is twee jaar en voor integrale verduurzaming drie jaar. Bij beide typen werkzaamheden is uitstel van één jaar mogelijk.	Hoewel de uitvoeringstermijn krap kan zijn voor grote projecten, is hiervoor gekozen, omdat de middelen uit het Klimaatfonds klimaatdoelen dienen te ondersteunen die ook al voor 2030 gerealiseerd dienen te worden. Bijvoorbeeld de verplichting om jaarlijks 3% van de gebruiksoppervlakte van publiek vastgoed te verduurzamen naar een zeer hoog energieprestatieniveau.
Verdeelsleutel	Er wordt gevraagd of bij de behandeling van de aanvragen in plaats van het 'first come, first serve'-principe een ander principe gehanteerd kan worden.	Om te voorkomen dat de ene sector voorgetrokken wordt op de andere sector, is gekozen voor het 'first come, first serve'-principe. Zo heeft iedereen evenveel kansen, zeker wanneer er voldoende budget beschikbaar is.
Ondernemingen	Vanuit de zorg vraagt men of de 40% subsidie voor hoge energieprestaties ook beschikbaar kan komen voor grote ondernemingen.	In artikel 38 bis van de AGVV worden voorwaarden gesteld aan de subsidie. Grote ondernemingen mogen maximaal 30% van de kosten gesubsidieerd krijgen.
Netcongestie	Men geeft aan dat netcongestie vertraagt, maar dat gebouweigenaren niet in staat zijn om dit zelf op te lossen. Er wordt gevraagd of (tijdelijke) oplossingen voor netcongestie subsidiabel kunnen zijn of om de inflatiekosten (prijsstijgingen van verduurzaming) te begroten die ontstaan door potentiële vertraging door netcongestie.	Vanwege de beperkte middelen is een verdere uitbreiding van de Maatregelenlijst niet wenselijk. Voor initiatiefnemers is het dus van belang om te kijken wat er al kan binnen de bestaande aansluiting op het elektriciteitsnet. Wanneer de aansluiting moet worden verzaamd, is het van belang dat initiatiefnemers tijdig het gesprek met een netbeheerder aangaan. Zo kan gekeken worden wat wel mogelijk is en kunnen vervolgens uitvoerbare plannen

	Suggestie	Reactie RVO
		ingediend worden ten behoeve van de DUMAVA.
Maatregelen	Er wordt gevraagd om een uitbreiding van de subsidiabele maatregelen, bijvoorbeeld klimaatadaptieve en circulaire maatregelen.	Uitbreidingen waardoor dubbele subsidies ontstaan (zoals met de SDE++) zijn niet logisch. Ten aanzien van klimaatadaptieve en circulaire maatregelen wordt erkend dat dit een mooie toevoeging zou zijn aan de regeling, maar met de huidige middelen is het al complex om de doelen ten aanzien van energiebesparing te realiseren.
Aftopping	Men geeft aan dat een aftopping op projectkosten in plaats van op subsidiabel bedrag tot een versoering leidt. Aftopping is het maximumbedrag van projectkosten dat gesubsidieerd wordt bij integrale verduurzamingsprojecten. Het gaat om een maximaal bedrag voor projectkosten per m ² gebruiksoppervlakte per labelsprong. Er wordt aangegeven dat een versoering van de subsidie niet overeenkomt met de gestegen prijzen. Ook wordt gevraagd of de kostenkengetallen van RVO actueel zijn	De aftopping is bedoeld om ervoor te zorgen dat de hoogte van gemelde kosten reëel blijft. Circa 75% van de projecten ondervindt geen nadeel van de aftopping. Daar komt bij dat de aftopping de regeling voor de uitvoeringsinstantie uitvoerbaarder maakt. Zo blijft de hoogte van de gemelde kosten reëel en gaan de doorlooptijden van de dossierafhandelingen naar beneden. Bovendien worden de administratieve lasten van de aanvrager beperkt, omdat discussies over in aanmerking komende kosten vermeden kunnen worden. Wel kunnen we de aftopping ophogen naar € 220 per vierkante meter per labelsprong om deels tegemoet te komen aan de binnengekomen reacties op dit onderwerp. RVO gebruikt de kostenkengetallen als leidraad, maar het is geen formeel toetsingskader binnen de regeling.
Integrale verduurzaming	Gevraagd wordt of de eis van drie labelsprongen losgelaten kan worden. Binnen de sector zorg wordt ook aangegeven dat deze eis lastig is, omdat vaak slechts een deel van het gebouw verduurzaamd wordt, terwijl een energielabel voor het gehele gebouw wordt afgegeven.	Een verantwoording via energielabels is een middel dat gecertificeerd en controleerbaar is. Dit maakt het een objectief en betrouwbaar middel. Een verantwoording op basis van energiebesparing is complexer.
Amateursport	Er wordt gevraagd of scouting onder amateursport valt. Er wordt aandacht gevraagd voor de definitie van sportaccommodatie. Zo is het onduidelijk of sportveldverlichting en zonnepaneelcollectoren onder sportvelden meegenomen mogen worden en welk type eigenaren in aanmerking komt. Ook wordt gevraagd of er budget geoormd kan worden voor sport.	De definitie van sportaccommodatie is aangepast. Ook is in de toelichting een en ander verduidelijkt. Ten aanzien van een specifiek budget voor de sport wordt opgemerkt dat geoormd geld in de DUMAVA onwenselijk is, omdat dit de kans vergroot op restbudgetten (onderuitputting). Dit is geen efficiënte manier om een regeling uit te voeren. Ook creëert het een rechtsongelijkheid richting andere

	Suggestie	Reactie RVO
		eigenaren van maatschappelijk vastgoed, zoals buurthuizen, scholen, gehandicaptenzorg, etc.

2.5.3 CO₂-reductie eerste en tweede tranche

TNO (2023) heeft voor de eerste tranche een inschatting gemaakt van de CO₂-reductie gebaseerd op een steekproef. De besparingskengetallen zijn vervolgens gebruikt voor een inschatting van de tweede tranche door RVO (2024a). Zie Tabel 7 voor een overzicht.

Tabel 7 – Overzicht CO₂-reductie eerste en tweede tranche

	Eerste tranche		Tweede tranche	
	Individuele maatregelen	Integrale pakketten	Individuele maatregelen	Integrale pakketten
Toegekend budget (mln euro)	91,8	52,5	104,8	78
CO ₂ -reductie (kton per jaar)	31,4 tot 34,7	2,27 tot 14,2	35,8	3,4 tot 21,1
Totale CO ₂ -reductie	77,1 tot 104,5 ¹¹			

Bron: (RVO, 2024a; TNO, 2023).

De totale berekende reductie komt uit op 77,1 tot 104,5 kton CO₂ per jaar (RVO, 2024a). Deze reductie is berekend voor de eerste en tweede openstellingsronde samen, waarbij (op de peildatum) 330,6 miljoen euro is toegekend. De uitstoot van broeikasgassen (inclusief landgebruik) was in 2022 ongeveer 158 Mton CO₂-equivalenten. Dit betekent dat om het klimaatdoel van 55% CO₂-reductie te behalen in 2030, de uitstoot gereduceerd dient te worden tot 100 Mton. Vanaf 2022 betekent dit een jaarlijks gemiddelde reductie van 7 Mton CO₂-equivalenten. De ingeschatte emissiereductie door de DUMAVA-subsidie van 0,1 megaton (uit de hoge inschatting) omvat daarmee circa 1,5% van het jaarlijkse doel.

De doelmatigheid van de DUMAVA-subsidie wordt door TNO (2023) geschat op tussen de 158 en 214 €/ton CO₂. Ter vergelijking, de bovengrens voor de SDE++ is 400 €/ton CO₂ en de ondergrens 90 €/ton CO₂. De doelmatigheid (bedrag per vermeden ton CO₂) van de DUMAVA valt daarmee binnen de bandbreedte van de SDE++. Voor het kwantificeren van de doelmatigheid is een gemiddelde levensduur van 20 jaar aangenomen, zodat de

¹¹ De bandbreedte bij integrale pakketten ontstaat doordat er twee methodes worden gebruikt: 1) de labelsprongmethode gaat uit van gemiddelde energiebesparingen en 2) de tweede methode past de kengetallen van individuele maatregelen toe op een steekproef van integrale pakketten. De eerste methode gaat om een versimpeling, omdat er geen rekening wordt gehouden met het type maatregelen dat is genomen binnen een pakket. Dit was noodzakelijk vanwege beperkte informatie uit de steekproef. De tweede methode leidt tot een onderschatting van de totale reductie, omdat er geen emissiereductie is meegenomen wanneer het besparingskengetal van de individuele maatregel ontbrak. De totale reductie is uiteindelijk opgeschaald van steekproef naar de totale aanvraag. Beide methodes leiden tot een grote variatie, maar vanwege gebrek aan achtergronddata is niet bekend welke methode het meest nauwkeurig is (RVO, 2024a).

besparingen over 20 jaar worden opgeteld. Daarnaast is aangenomen dat alle emissiereductie additioneel is.

2.5.4 Verbetersuggesties

In Tabel 8 wordt een inventarisatie gepresenteerd van eerdergenoemde verbeter-suggesties in de bestaande literatuur en onze toelichting op de status. Dit gaat vooral om evaluaties van eerdere tranches en onderzoek van TNO (2023) en SEO (2024).

Tabel 8 – Verbetersuggesties terugkomend in bestaande literatuur

Verbetersuggestie	Status
Onderzoek naar de complexiteit van de aanvragen en mogelijke vereenvoudigingen zonder afbreuk te doen aan het doel van de regeling (CO ₂ -reductie).	Doenvermogen is onderdeel van de huidige evaluatie.
Onderzoek naar het inzetten van intermediairs bij het indienen van de aanvraag.	Onderdeel van de huidige evaluatie.
Onderzoek of de CO ₂ -impact uitgebreider opgenomen kan worden in het aanvraagformulier zonder afbreuk te doen aan de complexiteit van de aanvraag.	Deze verbetersuggestie is overgenomen.
Meer budget zou kunnen leiden tot meer impact op de CO ₂ -reductie. Dit wordt nu geschat op 1,5% van wat jaarlijks bereikt moet worden om het klimaatdoel in 2030 te halen (op basis van de eerste tranche).	Het budget is ieder jaar verhoogd.
Onderzoek de mogelijkheid tot eerlijke verdeling tussen partijen, omdat vooral grote partijen een aanvraag hebben gedaan (ziekenhuizen en universiteiten). Bijvoorbeeld per sector een maximum totaalbudget of een deel van het budget reserveren voor MAVA met een kleinere oppervlakte.	Het 'first come, first serve'-principe wordt toegepast om te voorkomen dat de ene sector wordt voorgetrokken op de andere sector. Daarnaast vergroot het reserveren van een specifiek budget het risico op onderuitputting. Dit gebeurde bijvoorbeeld bij het eenmalig reserveren van budget voor scholen in 2024. Dit probleem kan zich ook voordoen bij multifunctionele gebouwen.
Verplicht stellen van formats voor het energieadvies en de begroting.	Er zijn inmiddels eisen aan het energieadvies en de projectbegroting.
Onderzoek naar het strakker organiseren van informatie en gemaakte wijzigingen.	Voor zover bekend, nog niet doorgevoerd. Er is een jaarlijks communicatieplan. Zo worden er bijvoorbeeld webinars georganiseerd waarin doorgevoerde wijzigingen worden uitgelegd.
Controle uitvoeren op de invulbaarheid van het aanvraagformulier.	RVO geeft in een interview aan dat een nieuw aanvraagformulier is getoetst en de volgende keer zal worden ingezet.
Wijzigingen en data kunnen beter gecommuniceerd worden.	Er is een jaarlijks communicatieplan. Zo worden er bijvoorbeeld webinars georganiseerd waarin doorgevoerde wijzigingen worden uitgelegd.

Verbetersuggestie	Status
Een onderzoek naar wie de DUMAVA niet aanvragen.	Een verkenning hiervan is onderdeel van de huidige evaluatie.
Verzamel meer informatie over de aanvraag in de centrale online registratie van RVO.	Deze verbetersuggestie is overgenomen.
Registreer in de aanvraag duidelijker het type gebouw en type eigenaar.	Er zijn typen, maar hier is vooralsnog veel overlap in.
Laat aanvragers ook informatie van de energieadviseurs online invoeren.	Het energieadvies en de projectbegroting zijn vereisten bij de aanvraag.
Maak databestanden met subsidieaanvragen geschikt voor analyse.	Onderdeel van de huidige evaluatie.
Doe onderzoek naar effectiviteit van beleid en naar mogelijkheden om de kosteneffectiviteit van de regeling te verbeteren.	Onderdeel van de huidige evaluatie.
Stel strengere eisen aan de maatregelen die subsidie krijgen. Een aantal maatregelen zijn al verplicht vanuit beleid, zoals ledverlichting, en het introduceren van minimaal isolatieniveau of het uitsluiten van hr-ketels kan tot additionele besparing leiden.	De Energielijst van de EIA wordt gevolgd in het opnemen van subsidiabele maatregelen. Zo is ledverlichting inmiddels geen onderdeel meer van de maatregelenlijst. Ook worden er nu eisen gesteld aan materialen, zo moet isolatiemateriaal bijvoorbeeld op de ISDE-meldcodelijst staan.

Bron: (RVO, 2023), (TNO, 2023), (RVO, 2025b)

3 Gebruik van DUMAVA

Samenvatting

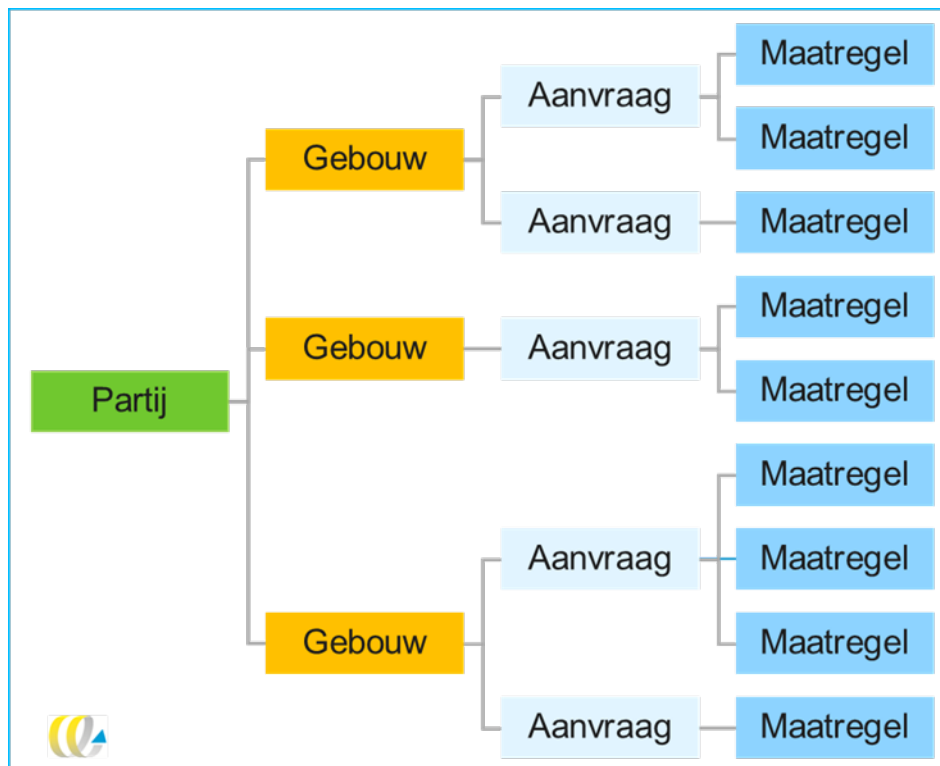
In dit hoofdstuk geven we inzicht in het gebruik van de DUMAVA op basis van monitoringsdata van RVO en de enquête. We zien dat er tot oktober 2025 ruim 6.000 DUMAVA-aanvragen zijn gedaan. Hiervan zijn er nu bijna 900 vastgesteld. Dit betekent dat de maatregel is uitgevoerd en dat de subsidie kan worden uitgekeerd. Met name gemeenten, zorginstellingen en onderwijsinstellingen maken gebruik van de DUMAVA. Het grootste deel (69%) van het budget gaat naar integrale verduurzaming.

3.1 Inzichten vanuit de monitoringsdata RVO

In deze paragraaf presenteren we cijfers over het gebruik van de DUMAVA-subsidie en de aanvragers, gebaseerd op monitoringsgegevens van RVO. **Deze gegevens omvatten de periode van 1 januari 2022 tot 2 november 2025. Wanneer we spreken over het jaar 2025, verwijzen we alleen naar de aanvragen die voor deze datum geregistreerd werden en hun status op dat moment in de tijd.**¹² In dit hoofdstuk behandelen we achtereenvolgens de analyse van de subsidieaanvragen, de maatregelen die binnen de DUMAVA vallen en tot slot het gebruik van het subsidiebudget. Figuur 5 laat de relatie tussen aanvragen en maatregelen zien. Een partij is eigenaar van een of meerdere gebouwen. Voor elk gebouw kan een partij maximaal twee aanvragen doen. Elke aanvraag kan meerdere verduurzamingsmaatregelen bevatten.

¹² De periode waarin DUMAVA-aanvragen mogelijk waren, liep van 2 juni tot 31 oktober 2025. Onze data was voor het laatst geüpdatet door RVO op 2/11/25. Door de vertraging in het registreren van data hebben we data voor 1590 aanvragen uit 1630, die in totaal in 2025 gemaakt waren. Verder is de status van aanvragen ook actueel tot 2/11/25.

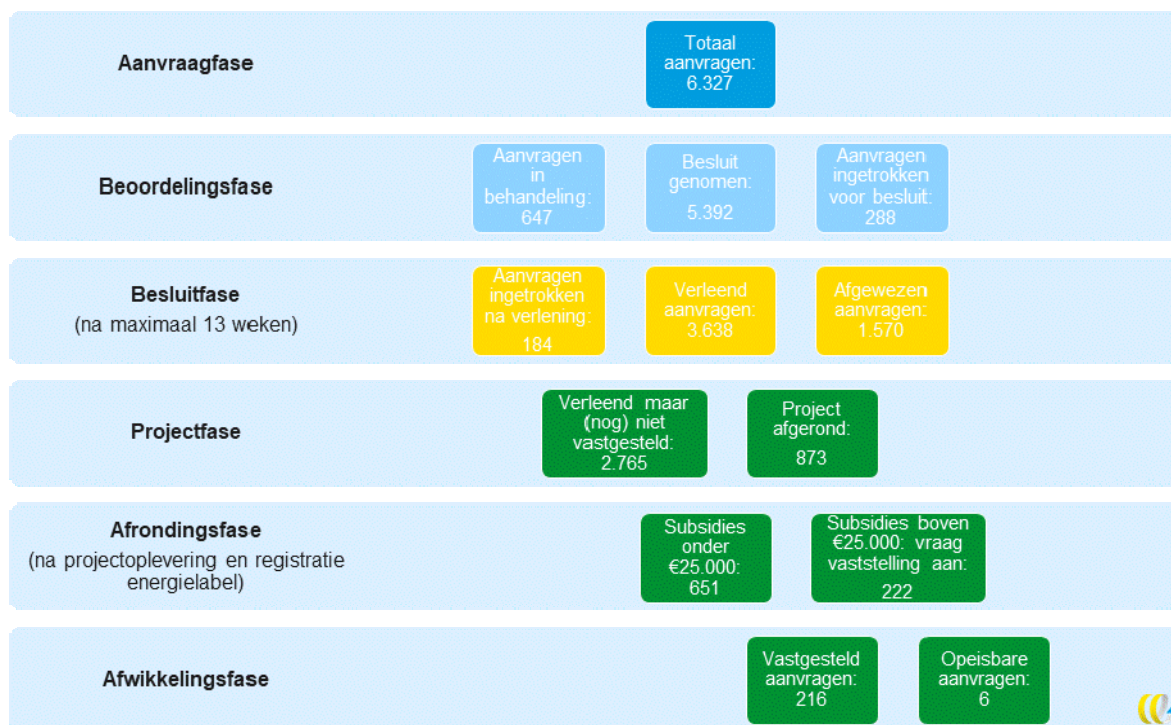
Figuur 5 – Schematisch overzicht van de relatie tussen partij, gebouw, aanvraag en maatregel. Een partij kan voor elk gebouw meerdere aanvragen doen. Een enkele aanvraag kan uit meerdere maatregelen bestaan



Aanvragen

Figuur 6 laat zien hoeveel DUMAVA-aanvragen er in de onderzoeksperiode zijn gedaan en wat de status van deze aanvragen is. In Paragraaf 2.1.2 staan de verschillende stappen uit het aanvraagproces in meer detail omschreven.

Figuur 6 – Stappen om de DUMAVA-subsidie te verkrijgen en aantal aanvragen per stap over de dataverzamelingsperiode (1/1/22 – 2/11/25)



Tot het moment van dataverzameling (2 november 2025) is de DUMAVA-subsidie in totaal 6.327 keer aangevraagd. Het aanvraagproces bestaat uit meerdere fases, zoals samengevat in

Figuur 1 in (Paragraaf 2.1.1). Op het moment van dataverzameling waren 288 aanvragen ingetrokken en 647 nog in behandeling. Na afronding van de beoordeling ontvangen de aanvragers binnen 13 weken een besluit. Voor 1.570 aanvragen viel dit besluit negatief uit (we lichten dit later toe). Een verduurzamingsproject mag pas starten na de aanvraag, en eventueel vóór een besluit. Dit is een risico dat de aanvrager zelf draagt. Na een positief besluit kan de aanvrager de aanvraag nog intrekken; dit gebeurde bij 184 aanvragen.

Voor subsidieaanvragen onder € 25.000 eindigt het proces na het positieve besluit, omdat de aanvrager het volledige subsidiebedrag ontvangt bij de start van het project. Dit komt vaak voor in onze data: circa 75% van de vastgestelde aanvragen ontving een bedrag onder € 25.000. Voor aanvragen boven € 25.000 krijgen aanvragers eerst een voorschot. Als het project is opgeleverd, ontvangen zij een vaststelling op basis van de daadwerkelijk gemaakte kosten¹³. Voor integrale verduurzaming moet daarbij ook het nieuwe energielabel zijn geregistreerd om het resterende bedrag te ontvangen.

¹³ Als de daadwerkelijke kosten lager zijn dan destijds begroot, dan moet een deel van de subsidie worden teruggegeven. Dit wordt verrekend met de nog openstaande 30%. Zijn de kosten hoger uitgevallen, dan wordt de beschikking niet verhoogd.

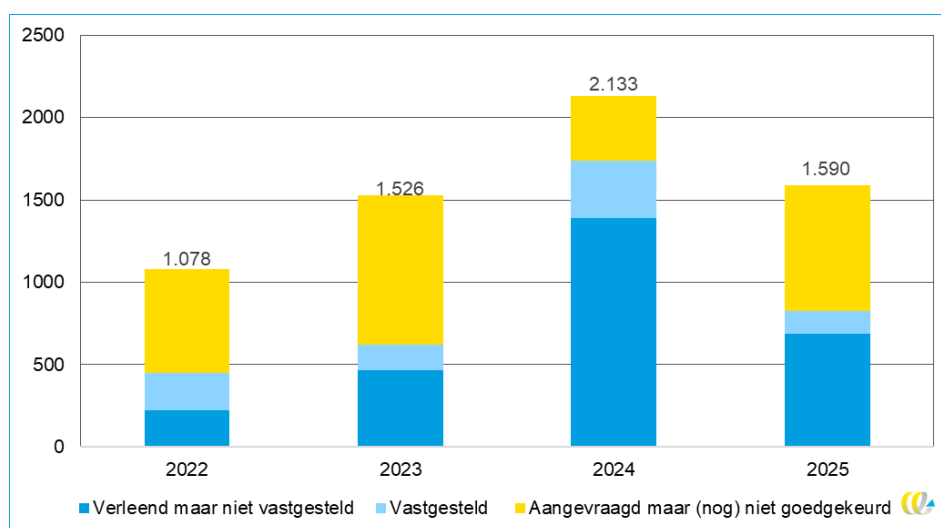
Van de 6.327 aanvragen waren er in oktober 2025 in totaal 868 vastgesteld en 2.765 waren wel verleend, maar (nog) niet vastgesteld. Dit laatste aantal is hoog, maar verklaarbaar doordat de regeling pas sinds 2022 bestaat en een groot aantal aanvragen in recente jaren is gedaan. Daarnaast waren er 33 terugvorderingen, waarbij aanvragers meer subsidie hebben ontvangen dan de effectieve kosten van het project en aanvragers het verschil moeten terugbetalen.

Omdat de doorlooptijd van subsidietrajecten lang is, kijken we in dit hoofdstuk niet alleen naar de vastgestelde aanvragen, maar ook naar de verleende aanvragen in de besluitfase. Verleende uitvragen geven namelijk een uitgebreider inzicht in de werking van de regeling.

Figuur 7 toont het aantal jaarlijkse aanvragen voor de DUMAVA-subsidie. Het aantal aanvragen is sinds 2022 geleidelijk toegenomen, met uitzondering van 2025. Voor 2025 hebben we data voor 1.590 uit 1.630 aanvragen die in totaal waren gedaan. De piek was in 2024, met 2.133 aanvragen, waarvan 81% inmiddels verleend of vastgesteld is¹⁴.

Figuur 7 – Aantal aanvragen per jaar in de dataverzamelingsperiode (1/1/22 – 2/11/25).

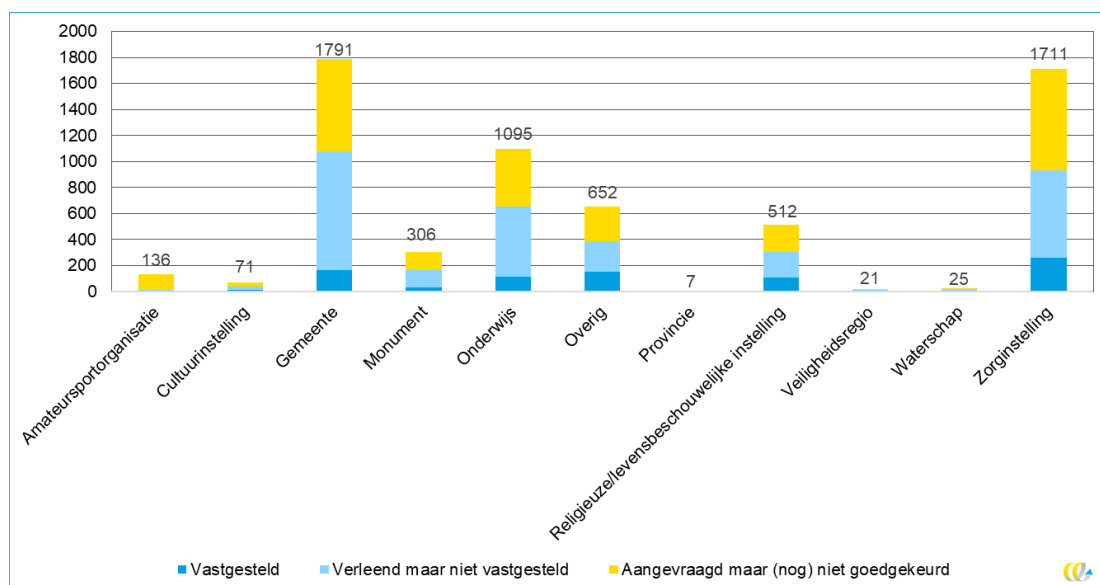
De categorie 'Aangevraagd maar nog niet goedgekeurd' omvat aanvragen die nog in behandeling zijn of die zijn afgewezen of ingetrokken



¹⁴ Dit komt vermoedelijk doordat 2024 een inhaaljaar was. In de jaren daarvoor is het budget snel overschreden, waardoor er geloot moest worden. Uitgelote aanvragers hebben waarschijnlijk in 2024 weer meegedaan.

Figuur 8 toont het aantal aanvragen per doelgroep¹⁵. Een partij kan meerdere aanvragen doen, dat verklaart bijvoorbeeld dat er meer aanvragen zijn van gemeentes dan dat er gemeentes zijn. Wat betreft de doelgroepen die deze subsidie hebben aangevraagd, zien we dat gemeentes en zorginstellingen de meeste aanvragen hebben ingediend. Deze doelgroepen hadden op het moment van dataverzameling ook het grootste aantal vastgestelde aanvragen. Provincies dienden de minste aanvragen in, gevolgd door veiligheidsregio's en waterschappen. Dit is grotendeels te verklaren door het feit dat gemeenten en zorginstellingen in totaal meer gebouwen in bezit hebben dan provincies, veiligheidsregio's en waterschappen. Sportverenigingen konden vanaf 2025 een aanvraag voor de DUMAVA doen.

Figuur 8 - Aantal aanvragen per doelgroep in de dataverzameling periode (1/1/22 – 2/11/25)



Figuur 9 geeft het aandeel aanvragen per type aanvrager weer per jaar. Hierin is terug te zien dat amateursportverenigingen pas sinds 2025 toegang hebben tot de regeling. Daarnaast is duidelijk een daling van het aandeel aanvragen in de zorg te zien, wat door verschillende dingen verklaard kan worden. Het kan zijn dat een groot aandeel van de sector al een aanvraag heeft gedaan in de eerste jaren, waardoor er sprake is van verzadiging. We hebben echter niet de juiste gegevens om dit met data te ondersteunen. Daarnaast zijn ook een aantal knelpunten voor de zorgsector naar voren gekomen in de casestudie (zie Tekstkader 5 en Bijlage A.3 100), die de daling zouden kunnen verklaren.

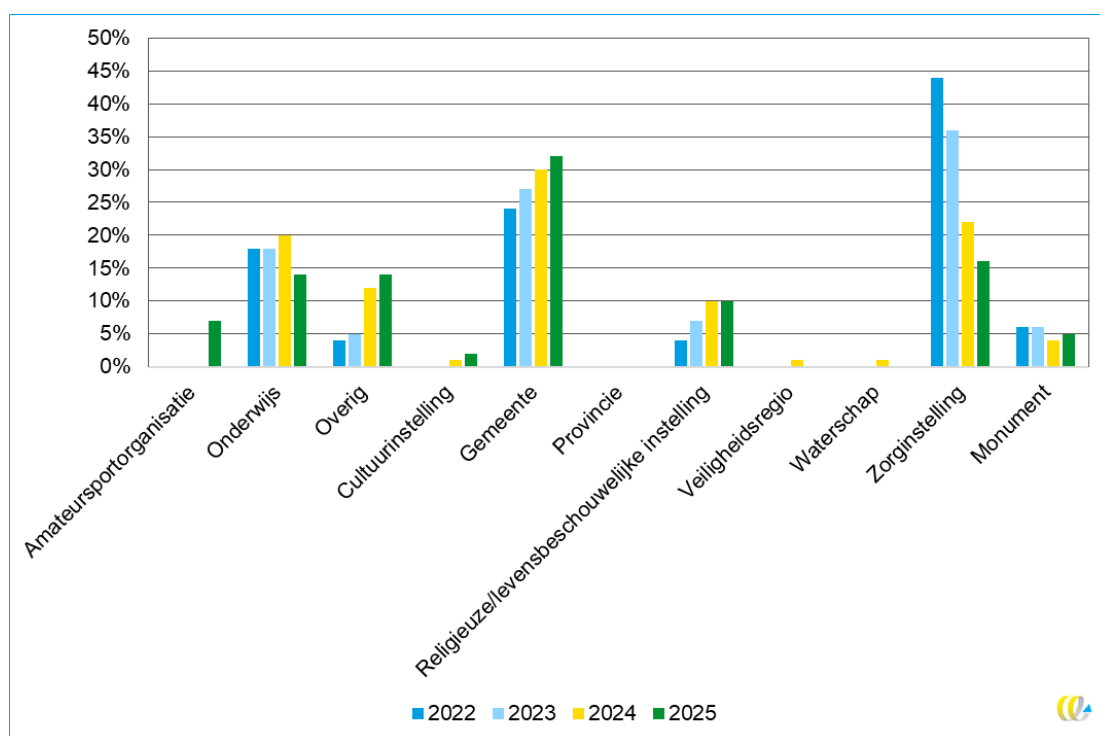
¹⁵ Met 'doelgroepen' bedoelen we het type maatschappelijk vastgoed waarvoor de aanvraag is ingediend. Aanvragers moeten bij het indienen van hun aanvraag zelf een categorie kiezen uit een vaste lijst. Daardoor kunnen er bijvoorbeeld sportorganisaties zijn die zichzelf onder 'vereniging' plaatsen. Het is ook mogelijk dat binnen de doelgroep 'cultuurinstelling' aanvragen voorkomen voor gebouwen die worden gebruikt als cultuurinstelling, maar in eigendom zijn van de gemeente. Wanneer aanvragers kiezen voor de doelgroep 'monument' (niet-rijksmonument), is op basis van de monitoringsdata niet te achterhalen wie de eigenaar van het pand is. De hoofdgebruiksfunctie geeft aanvullende informatie over de samenstelling van de aanvragers, maar deze functiegroepen zijn vrij breed.

Tekstkader 5 – Inzichten uit de casestudies – Zorg

Inzichten uit de casestudies – Zorg

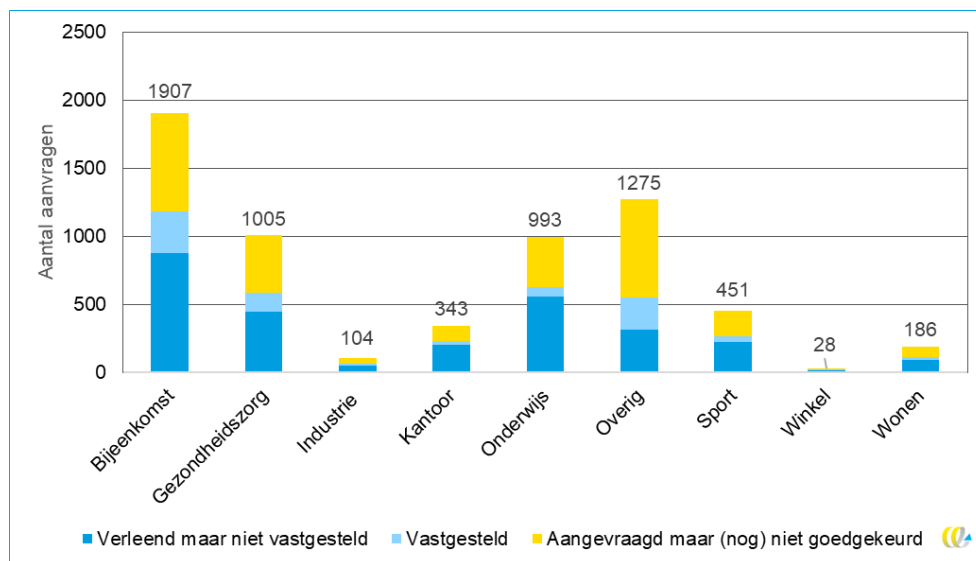
Het algemene beeld dat naar voren komt uit de gesprekken met de partijen uit de zorgsector is dat de DUMAVA steeds minder passend is voor deze sector, met name voor zorginstellingen met grote en complexe gebouwen (denk aan ziekenhuizen). Een eerste obstakel voor de zorgsector is de staatssteun, zie ook Bijlage A.3. Door aanvullende eisen die daarbij spelen, bestaat de kans dat zij geen aanspraak mogen maken op subsidie voor losse maatregelen. Door dit risico zijn partijen terughoudend met het aanvragen van subsidie. Een alternatief is het aanvragen van een subsidie voor integrale verduurzaming. Voor grote en complexe zorggebouwen, bijvoorbeeld een ziekenhuis bestaande uit meerdere vleugels, is dit ingrijpend en complex, waardoor partijen in de zorgsector dit niet als een goed alternatief zien.

Figuur 9 – Aandeel aanvragen per type aanvrager.



Als we kijken naar de hoofdgebruiksfunctie van het pand waarvoor de aanvraag is ingediend, zien we dat de meeste aanvragen zijn gedaan voor panden met een bijeenkomstfunctie, gevolgd door panden met een gezondheidszorgfunctie en panden met een overige of niet-gespecificeerde functie (zie Figuur 10).¹⁶

Figuur 10 – Aantal aanvragen per hoofdgebruiksfunctie in het dataverzameling periode (1/1/22 – 2/11/25).



Tekstkader 6 – Inzichten uit de casestudies – gemeenten bezitten verschillende typen panden

Inzichten uit de casestudies – gemeenten bezitten verschillende typen panden

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een groot aandeel van de DUMAVA-aanvragen. Dit komt onder andere doordat gemeenten veel verschillende typen maatschappelijk vastgoed bezitten. Gemiddeld hebben gemeenten meer dan 100 panden in bezit (Bouwstenen voor Sociaal, 2018). Het gaat niet alleen om het vastgoed waar de gemeentelijke organisatie zelf in gehuisvest is, maar ook om sportverenigingen, buurthuizen, culturele instellingen etc. Dit verklaart ook waarom er meer aanvragen zijn voor de hoofdgebruiksfunctie sport dan dat door amateursportverenigingen is gedaan. Hiernaast zijn gemeenten ook verantwoordelijk voor investeringen in het funderend onderwijs (basisscholen en voortgezet onderwijs).

Maatregelen

Sinds 2022 is in totaal subsidie voor ruim 18.000 maatregelen aangevraagd. Hiervan was 15.937 (88%) onderdeel van een project van één tot en met drie losse maatregelen en de rest (12%) was aangevraagd als integraal pakket. Een integraal pakket bevat (1) de

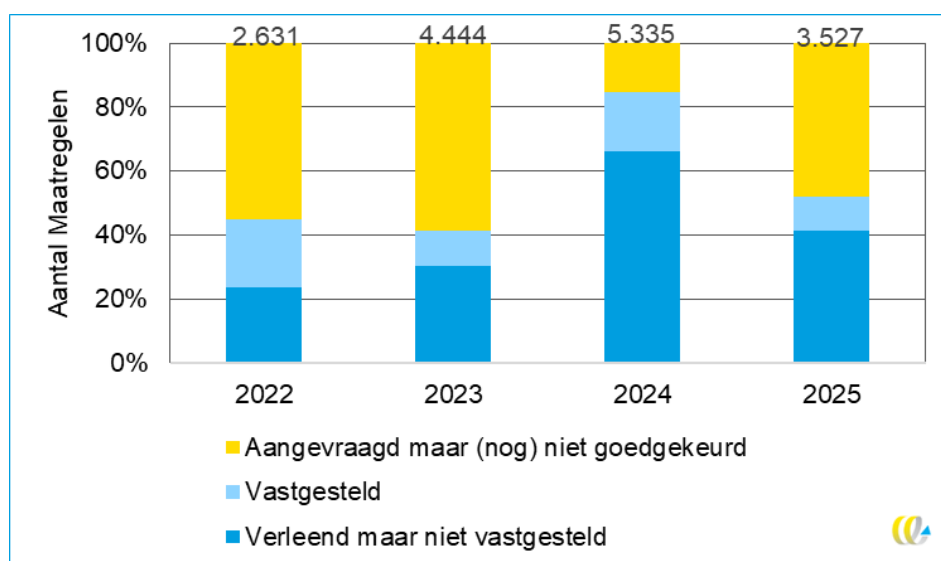
¹⁶ De gebruiksfunctie berust op zelfrapportage van aanvragers. Hierdoor is niet altijd duidelijk wat voor gebouw het daadwerkelijk betreft. Een voorbeeld van een gebouw dat is gerapporteerd als industrie betreft een brandweerkazerne van een gemeente; een voorbeeld van een winkel kan een museum met winkel zijn.

integrale verduurzaming, (2) het energieadvies, en (3) het opstellen en registreren van het nieuwe energielabel.

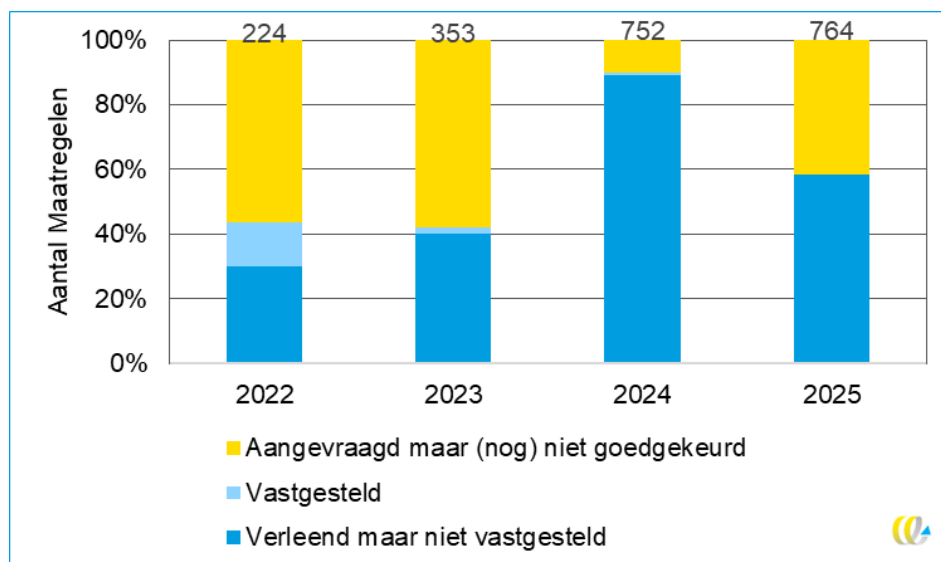
Figuur 11 en Figuur 12 laten een stijgende trend zien in het aantal aanvragen voor maatregelen tussen 2022 en 2024, wat overeenkomt met de vorige paragraaf. Integrale maatregelen vereisen doorgaans meer tijd om te worden geïmplementeerd in vergelijking met losse maatregelen; daarom ligt het aantal vastgestelde integrale maatregelen in Figuur 12 duidelijk lager dan in Figuur 11.

Ook zien we dat in 2024 en 2025 meer integrale verduurzamingen zijn aangevraagd dan in voorgaande jaren. Gemeenten (791) en zorginstellingen (320) zijn de doelgroepen die de meeste aanvragen voor integrale verduurzamingspakketten indienen; coöperaties (0), provincies (4) en veiligheidsregio's (6) het minst. Van de integrale maatregelen is 'Integraal met maatwerkadvies tot een hoge energieprestatie' het meest aangevraagd (975 aanvragen). Deze data zeggen iets over de absolute hoeveelheid aanvragen per type aanvrager, maar niet over het aandeel van de doelgroep dat een aanvraag doet. In Paragraaf 4.5 gaan we verder in op het bereik van een doelgroep.

Figuur 11 – Aantal maatregelen voor losse maatregelen per jaar in het dataverzameling periode (1/1/22 – 2/11/25).



Figuur 12 – Aantal maatregelen voor integrale maatregelen per jaar in het dataverzameling periode (1/1/22 – 2/11/25)

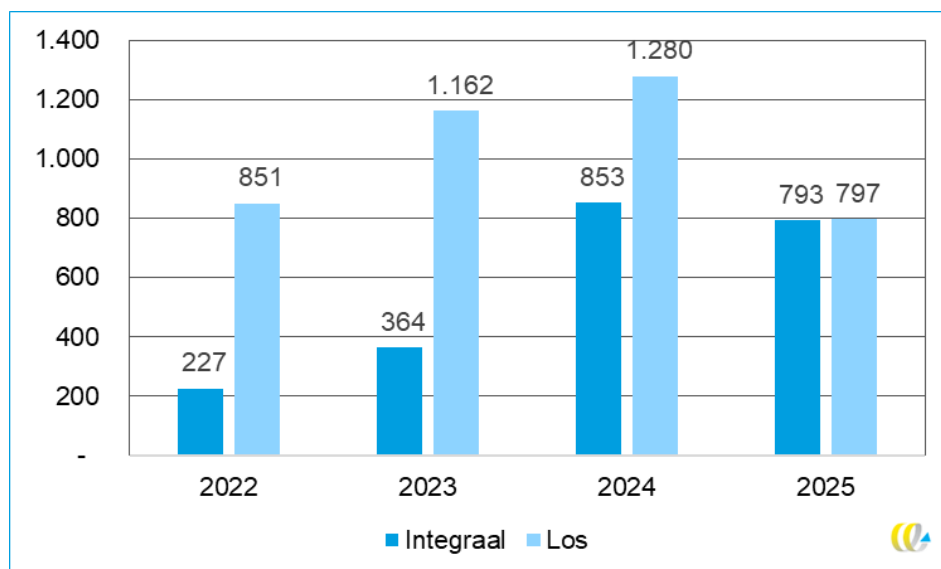


Per aanvraag voor losse maatregelen werden gemiddeld 2,06 maatregelen uitgevoerd en dit komt overeen met het feit dat aanvragers één, twee of drie losse maatregelen kunnen aanvragen (met één aanvraag). Daarentegen kunnen aanvragers één integraal pakket per aanvraag aanvragen¹⁷. Het aantal maatregelen per aanvraag verschilt weinig door de jaren heen, zowel voor losse als integrale maatregelen. Tussen doelgroepen zien we ook weinig verschil, met uitzondering van coöperaties en provincies die geen of veel minder dan gemiddeld integrale pakketten hebben aangevraagd.

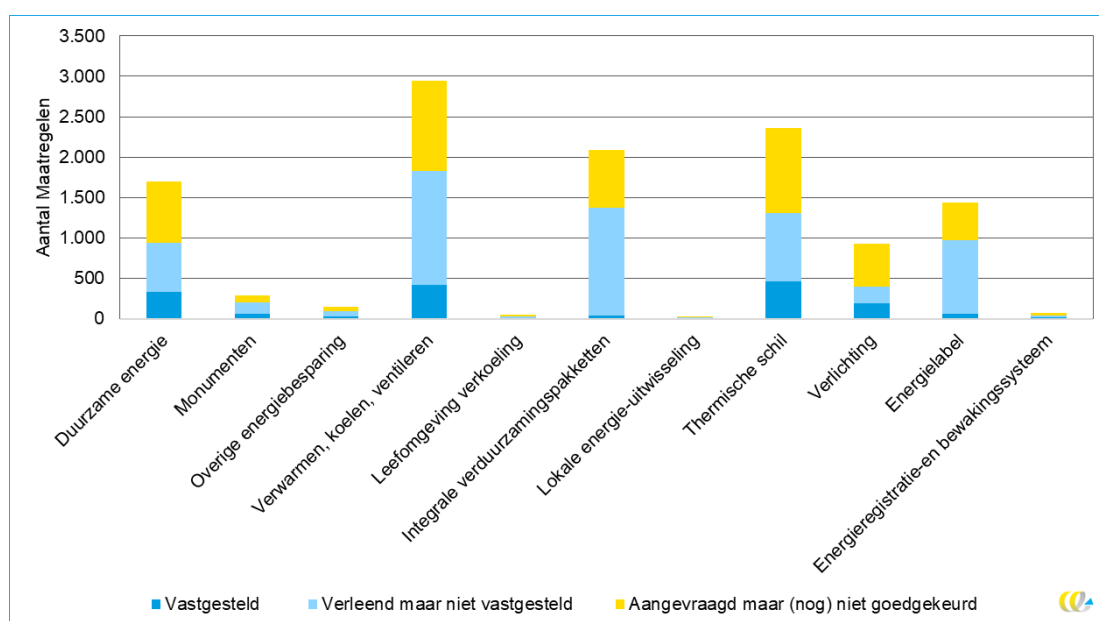
In de evaluatieperiode is het belang van integrale maatregelen toegenomen. In de jaren 2022 en 2023 waren verreweg de meeste aanvragen voor losse maatregelen. Ook in 2024 waren er nog meer aanvragen voor losse maatregelen, maar werd het verschil kleiner. In 2025 lag het aantal aanvragen ongeveer gelijk. De toenemende populariteit van integrale verduurzaming kan mede worden verklaard door het hogere subsidiepercentage voor integrale maatregelen vanaf 2024, en het lagere percentage voor losse maatregelen.

¹⁷ Om helemaal precies te zijn, het gemiddelde aantal aangevraagde integrale pakketten per aanvraag is 1.04. Dit komt door bijzondere situaties of fouten in de monitoringsdata.

Figuur 13 – Aantal aanvragen voor losse en integrale maatregelen in het dataverzameling periode (1/1/22 – 2/11/25)



Figuur 14 – Aantal aanvragen per thema van maatregelen in het dataverzameling periode (1/1/22 – 2/11/25)



De maatregelen zijn verdeeld in elf categorieën, zoals te zien is in Figuur 14. Maatregelen binnen de categorie ‘verwarmen, koelen en ventileren’ (16%) zijn het meest aangevraagd, dit gaat onder meer om warmtepompen. Hierna volgt ‘thermische schil’ (13%). Dit betreft isolatiemaatregelen en kierdichting. De minste aanvragen zijn gedaan voor de categorieën ‘lokale energie-uitwisseling’ en ‘leefomgevingverkoeling’. Er is ook een twaalfde categorie: advies. Deze werd het meest aangevraagd (ongeveer 6.000 keer). Dit is echter geen verduurzamingsmaatregel en is daarom niet opgenomen in de figuur.

Budget

Tabel 9 geeft een overzicht van het jaarlijkse budget en de subsidiebedragen van de DUMAVA, op basis van de monitoringsdata van RVO. Het budget is verhoogd van € 150 miljoen in 2022 naar € 405 miljoen in 2025. De piek was in 2024, met een totaalbudget van € 453,5¹⁸ miljoen. De aangevraagde subsidiebedragen lagen de eerste twee jaar structureel hoger dan het beschikbare budget. Vanaf 2024 was er voldoende budget beschikbaar.

Als we het beschikbare budget vergelijken met de verleende en vastgestelde subsidiebedragen, zien we dat de goedgekeurde bedragen in al de jaren telkens lager waren dan het beschikbare budget. Op het moment van dataverzameling was echter slechts een klein deel van de projecten afgerond, waardoor de vastgestelde bedragen relatief laag uitvallen.

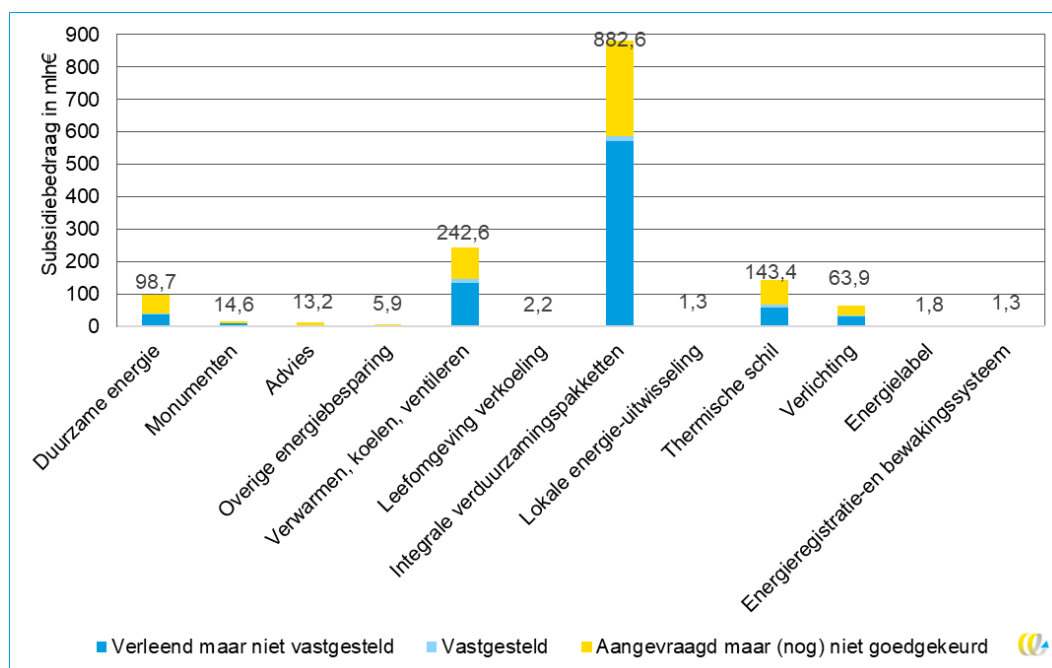
Tabel 9 – Vergelijking van het DUMAVA-budget en de subsidiebedragen die aangevraagd, verleend en vastgesteld waren, in mln.€/jaar, in de dataverzamelingperiode (1/1/22 – 2/11/25)

Jaar	2022	2023	2024	2025
Beschikbaar budget	150,0	190,0	453,5	405,0
Aangevraagd subsidiebedrag	289,8	374,8	421,7	385,1
Verleend, maar nog niet vastgesteld subsidiebedrag	97,4	164,8	372,5	216,3
Vastgesteld subsidiebedrag	28,7	6,0	6,2	1,9
<i>Verskil tussen beschikbaar budget en verleende + vastgestelde bedragen</i>	<i>23,9</i>	<i>19,2</i>	<i>74,8</i>	<i>186,8</i>

Er is variatie in de subsidiebedragen tussen de verschillende categorieën van maatregelen en doelgroepen. Figuur 15 laat zien dat bij integrale verduurzamingspakketten, verwarmen, koelen en ventileren en thermische schil de hoogste subsidiebedragen zijn aangevraagd en goedgekeurd. Dit komt overeen met het eerdere resultaat dat deze drie categorieën van maatregelen het meest worden aangevraagd.

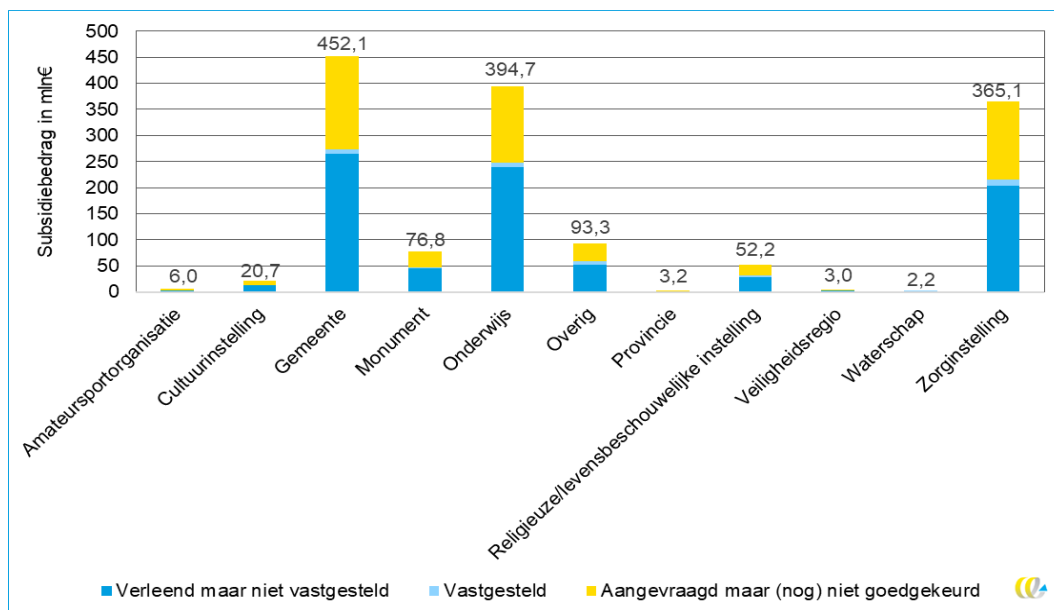
¹⁸ Dit is inclusief via een amendement beschikbaar gekomen eenmalige bijdrage voor primair en voortgezet onderwijs van € 47 miljoen. Het subsidieplafond voor de gehele doelgroep bedroeg € 405,3 miljoen.

Figuur 15 – Subsidiebedrag per maatregel categorie in het dataverzameling periode (1/1/22 – 2/11/25)



De doelgroepen ‘gemeenten’, ‘onderwijsinstellingen’ en ‘zorginstellingen’ ontvangen de hoogste subsidiebedragen (zie Figuur 16). Dit komt waarschijnlijk doordat zij doorgaans grotere projecten uitvoeren dan andere doelgroepen en/of omdat hun doelgroep groter is. Het gemiddeld verleende subsidiebedrag voor alle aanvragen samen bedraagt € 49.000 per aanvraag, maar tussen doelgroepen lopen de bedragen sterk uiteen. Het hoogste gemiddelde subsidiebedrag per doelgroep wordt toegekend aan onderwijsinstellingen, namelijk € 118.000 voor hbo-instellingen en € 116.000 voor universiteiten. Het laagste gemiddelde bedrag per doelgroep wordt toegekend aan amateursportorganisaties (€ 6.670) en verenigingen (€ 8.970). Sportverenigingen kunnen vanaf 2025 een aanvraag voor de DUMAVA doen. Het plafondbedrag (nu € 1,5 miljoen) wordt nauwelijks behaald.

Figuur 16 – Subsidiebedrag per doelgroep in het dataverzameling periode (1/1/22 – 2/11/25)



Projectkosten

Onder projectkosten verstaan we alle kosten die de aanvrager heeft gemaakt om de verduurzamingsmaatregelen te nemen. Daarnaast laten we ook de advieskosten zien. De gemiddelde project- en advieskosten per jaar verschillen tussen de onderzochte jaren (zie Tabel 10). In 2024 waren de gemiddelde advieskosten significant hoger dan in andere jaren. Dit is te verklaren door het hogere aantal aanvragen voor advies in 2024 ten opzichte van de andere jaren. Wat de doelgroepen betreft, hebben onderwijsinstellingen de hoogste gemiddelde projectkosten per aanvraag. Voor vier typen onderwijsgebouwen liggen de gemiddelde projectkosten per aanvraag boven € 900.000.

Naast de categorie 'overig' hebben amateursportorganisaties de laagste gemiddelde projectkosten per aanvraag (€ 53.000). Deze rangorde van doelgroepen is vergelijkbaar voor zowel project- als advieskosten, met uitzondering van veiligheidsregio's, die tot de groepen behoren met de hoogste gemiddelde advieskosten per aanvraag.

Tabel 10 – Jaaroverzicht van gemiddelde projectkosten, kosten voor energieadvies en subsidiebedrag per aanvraag, in de dataverzamelingperiode (1/1/22 – 2/11/25)

Jaar	Gemiddelde projectkosten per aanvraag (€ 1.000)	Gemiddelde advieskosten per aanvraag (€ 1.000)	Gemiddeld verleend subsidiebedrag per aanvraag (€ 1.000)
2022	413,10	0,55	118,96
2023	381,93	1,05	116,13
2024	642,79	2,49	175,01
2025	424,11	1,56	133,95

3.2 Inzichten vanuit de enquêtes

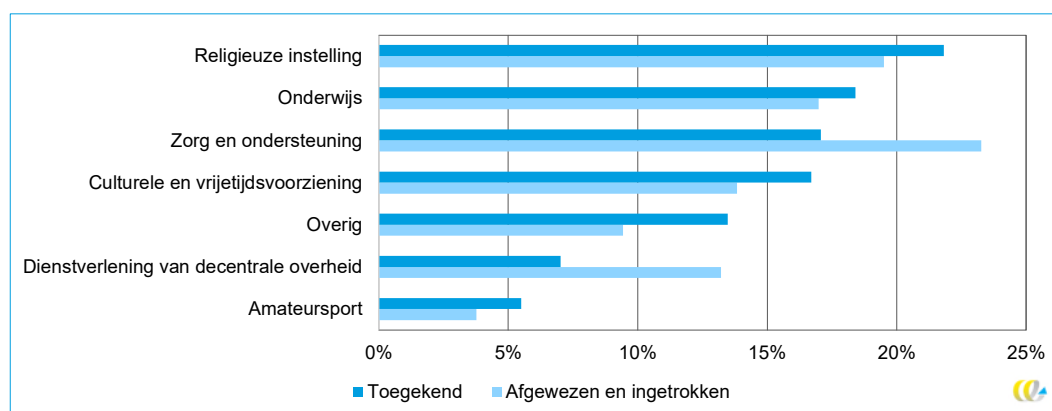
Type aanvragers

In de enquêtes hebben we gevraagd in welk gebouw de DUMAVA-aanvraag is gedaan. Hieruit blijkt dat het grootste deel van de respondenten een aanvraag voor een religieuze of levensbeschouwelijke instelling heeft ingediend (22% van de succesvolle aanvragen), gevolgd door onderwijs (18%), zorg en ondersteuning (17%) en culturele en vrijetijdsvoorziening (17%).

Bij de afgewezen en ingetrokken aanvragen zien we een iets groter aandeel in de categorieën 'zorg en ondersteuning' en 'dienstverlening van een decentrale overheid' dan bij de succesvolle aanvragen. Het verschil in vastgoedtype tussen de succesvolle en afgewezen/ingetrokken aanvragen is echter niet statistisch significant en over de oorzaken van dit verschil kunnen door het kleine aantal afgewezen aanvragers per groep geen conclusies getrokken worden.

Merk op dat de verdeling in vastgoedcategorieën die we in de enquête hebben uitgevraagd, verschilt van die van de doelgroepen in de aanvraaggegevens (zie Figuur 8 en Figuur 16). Dit komt doordat de vastgoedtypes een andere uitsplitsing hebben dan de doelgroepen van de aanvraaggegevens. Zo hebben we in de enquête een aparte vraag over de monumentstatus van een gebouw opgenomen (monumentale gebouwen kunnen immers zeer verschillende functies hebben), terwijl monumenten in de aanvraaggegevens een aparte categorie zijn. Daarnaast is een iets andere verdeling te verwachten, aangezien we voor de enquête alle aanvragers slechts één keer hebben benaderd (ook wanneer ze meerdere aanvragen hebben gedaan), waardoor partijen die meer aanvragen doen slechts eenmaal geteld worden.

Figuur 17 – Enquêtevraag: "Binnen welke categorie valt het vastgoed waarvoor uw organisatie de DUMAVA-aanvraag heeft gedaan?" (N₁ = 531; N₂ = 162) (alle jaren)



Voor een aantal categorieën hebben we nog een verdere specificering van het type vastgoed uitgevraagd, te zien in Tabel 11. Bij 20% van de gebruikers van de DUMAVA gaat het om een aanvraag voor een monumentaal pand. Deze komen het vaakst voor

binnen de religieuze instellingen (41%) en weinig tot niet bij zorg en ondersteuning (2%) en amateursport (0%).

Tabel 11 – Verdeling aanvragen naar type vastgoed o.b.v. enquête onder gebruikers van de DUMAVA, uitgesplitst naar monumentale status

Categorie	Subcategorie	Totaal	Monumentaal	% Monumentaal
Amateursport		29	0	0%
Cultuur en vrije tijd		88	25	28%
	Theater	9	3	33%
	Kinderboerderij	2	0	0%
	Museum	11	7	64%
	Overig	66	15	23%
Decentrale overheid		34	3	9%
	Gemeente	32	3	9%
	Veiligheidsregio	1	0	0%
	Waterschap	1	0	0%
Onderwijs		94	9	10%
	Basisschool	55	4	7%
	Voortgezet onderwijs	18	0	0%
	Mbo	11	1	9%
	Hbo	1	1	100%
	Wo	7	3	43%
Religieuze instelling		115	47	41%
Zorg en ondersteuning		90	2	2%
	Algemeen ziekenhuis	12	0	0%
	GGZ	8	0	0%
	Gezondheidscentrum	1	0	0%
	Jeugdzorginstelling	1	0	0%
	Revalidatiecentrum	2	0	0%
	UMC	4	0	0%
	Verpleeg/verzorgingshuis	33	0	0%
	Overig	27	2	7%
Overig		71	16	23%
Totaal		521	102	20%

Wanneer gekeken wordt naar de verdeling over de verschillende vastgoedtypes over de jaren, valt op dat amateursportverenigingen pas in 2025 voor het eerst een aanvraag hebben gedaan, waar ze 15% van de respondenten uitmaken. Dit is logisch, aangezien amateursportverenigingen pas sinds 2025 in aanmerking komen voor de DUMAVA. Daarnaast valt op dat de zorg nu relatief minder gebruikmaakt van de DUMAVA dan in de eerste jaren. In 2022 kwam 43% van de respondenten uit de zorg, in 2023 23%, en in 2024 en 2025 respectievelijk slechts 14 en 12%.

Tabel 12 – Verdeling aanvragen naar type vastgoed o.b.v. enquête onder gebruikers van de DUMAVA, per jaar

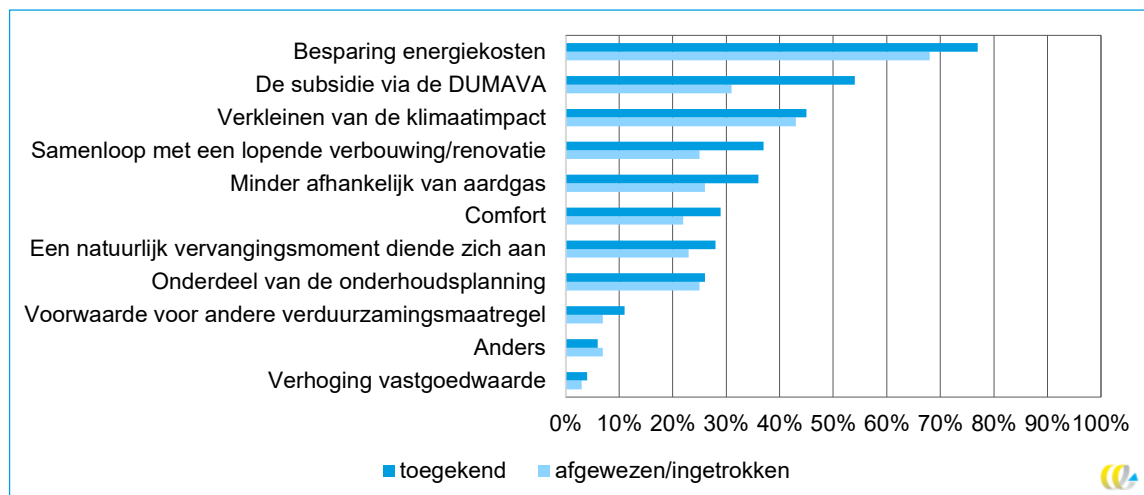
Vastgoedtype	2022	2023	2024	2025	Totaal
Amateursport	0%	0%	1% ¹⁹	15%	29
Anders	8%	13%	17%	11%	71
Culturele en vrijetijdsvoorziening (i.e. musea, kinderboerderijen, scoutinggebouwen, etc.)	10%	14%	20%	15%	88
Dienstverlening van decentrale overheid	4%	9%	6%	9%	37
Onderwijs	21%	23%	20%	13%	97
Religieuze of levensbeschouwelijke instelling	15%	18%	22%	25%	115
Zorg en ondersteuning	42%	23%	14%	12%	90

Redenen om te verduurzamen

Er zijn verschillende redenen waarom aanvragers hebben gekozen om hun gebouwen te verduurzamen. Voor de gebruikers van de regeling is de meest genoemde reden om te verduurzamen de besparing op de energiekosten (77%), gevolgd door het feit dat ze gebruik konden maken van de DUMAVA-subsidie (54%) en het verkleinen van de klimaatimpact (45%). Bij zowel afgewezen als ingetrokken aanvragers ligt het aandeel dat de DUMAVA-subsidie noemt als reden om te verduurzamen lager (29 en 33% ten opzichte van 54%).

¹⁹ Twee respondenten hebben in 2024 aangegeven dat het gebouw tot een amateursportvereniging behoort, hoewel die nog geen toegang had tot de DUMAVA in 2024. Wellicht gaat dit om de gemeente die een aanvraag heeft gedaan voor een sportvereniging in haar eigendom.

Figuur 18 – Enquêtevraag: “Waarom heeft uw organisatie gekozen om te verduurzamen? Meerdere antwoorden mogelijk” (N₁ = 506, N₂ = 149)



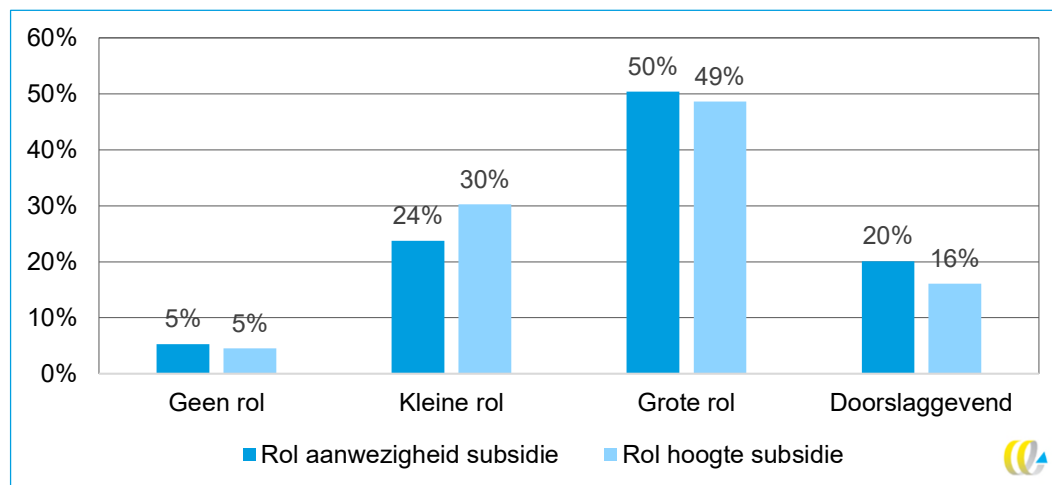
Tekstkader 7 – Inzicht uit de casestudies – reden verduurzaming

Inzicht uit de casestudies – reden verduurzaming

Uit de casestudies kwam een vergelijkbaar beeld voor de reden voor verduurzaming als uit de enquête. Voor bijna alle partijen die we gesproken hebben, is het verlagen van de energierekening een reden om te verduurzamen. Het feit dat de DUMAVA-subsidie beschikbaar is, zorgt er bij veel partijen voor dat de verduurzaming nu plaatsvindt en mogelijk is. Bij gemeenten helpt de DUMAVA o.a. bij het versnellen van de besluitvorming en vóór het beschikbaar komen van budget.

Figuur 19 laat zien dat bij respondenten de aanwezigheid van de subsidie in 70% van de gevallen een grote of doorslaggevende rol speelt in de keuze voor de maatregelen. Slechts in 5% van de gevallen speelt de DUMAVA in het geheel geen rol in de keuze voor de maatregelen. De invloed van de hoogte van de subsidie op de maatregelen laat een vergelijkbaar beeld zien: bij 65% van de toegekende aanvragen speelt die een grote of doorslaggevende rol in de keuze voor de maatregelen, en in slechts 5% van de gevallen speelt die in het geheel geen rol.

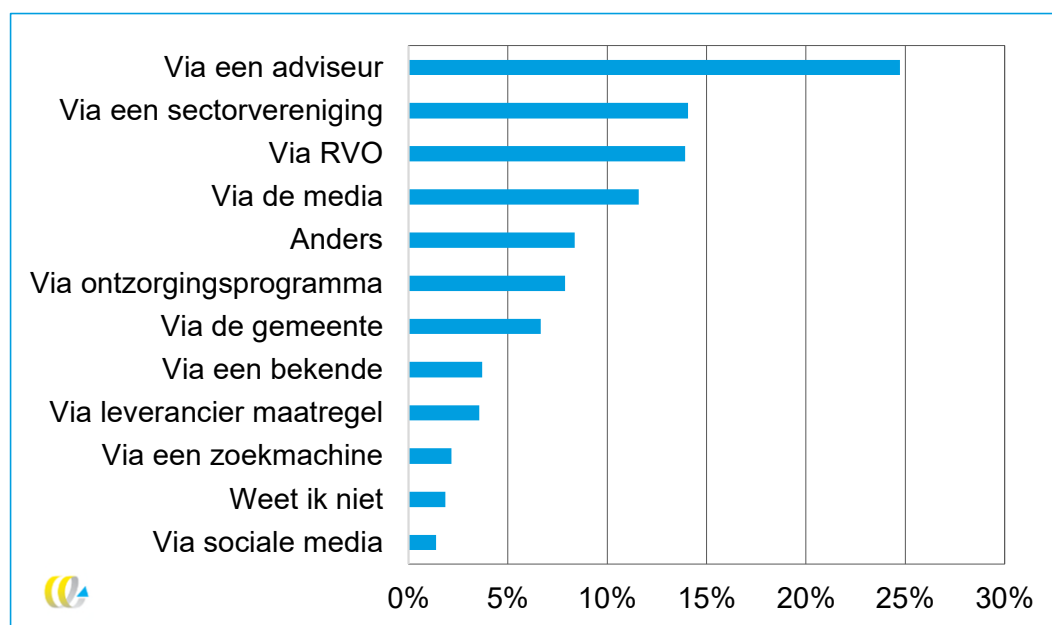
Figuur 19 – Enquêtevraag: “Wat was de invloed van de volgende factoren op de keuze om te willen investeren in deze maatregel(en)?” (N=641)



Bekendheid met de regeling

In de enquête hebben we verder uitgevraagd hoe aanvragers bekend zijn geraakt met de DUMAVA. Het vaakst is dit via een adviseur (25%), zoals een intermediair, belastingadviseur of accountant. Daarnaast zijn sector-, koepel- of brancheverenigingen (14%), de RVO (14%) en media (12%) een belangrijke bron waaruit respondenten de DUMAVA kennen. Er zit hierbij amper verschil tussen succesvolle en afgewezen aanvragen.

Figuur 20 – Enquêtevraag: “Op welke manier is uw organisatie bekend geraakt met het bestaan van de DUMAVA?” (N = 647)



Gebruik van andere regelingen

De uitkomsten van de enquête bieden inzicht in andere subsidieregelingen waar de aanvragers gebruik van hebben gemaakt. Ongeveer 20% van de respondenten heeft gebruikgemaakt van een regeling van een gemeente of provincie en 12% van particuliere fondsen, waarbij vooral de Rabobank vaak wordt genoemd als subsidieverstrekker.

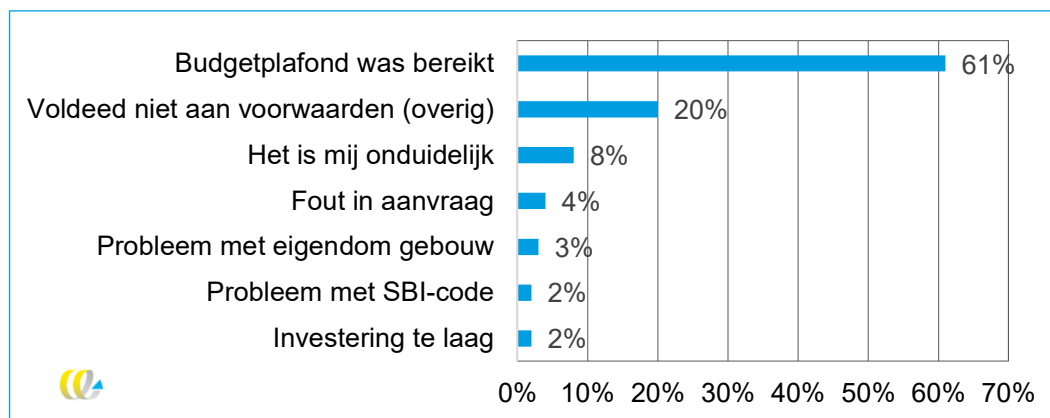
Tabel 13 – Enquêtevraag: “Heeft uw organisatie voor het nemen van deze maatregel(en), naast de DUMAVA, nog gebruikgemaakt van andere subsidies ten behoeve van verduurzaming? Meerdere antwoorden mogelijk” (N = 491)

Andere subsidie?	Aantal	Percentage
Nee	360	73%
Ja, anders	60	12%
Ja, een regeling van de gemeente	52	11%
Ja, een regeling van de provincie	46	9%
Ja, een regeling van het waterschap	1	0%

Ingetrokken en afgewezen aanvragen

Voor de afgewezen aanvragen is in de enquête de meest voorkomende reden dat het budgetplafond al bereikt was (61%). 20% van de respondenten geeft aan dat ze niet aan de voorwaarden voldeden, zonder dat ze dit verder gespecificeerd hebben. In 8% van de gevallen was het de afgewezen aanvrager onduidelijk waarom ze zijn afgewezen.

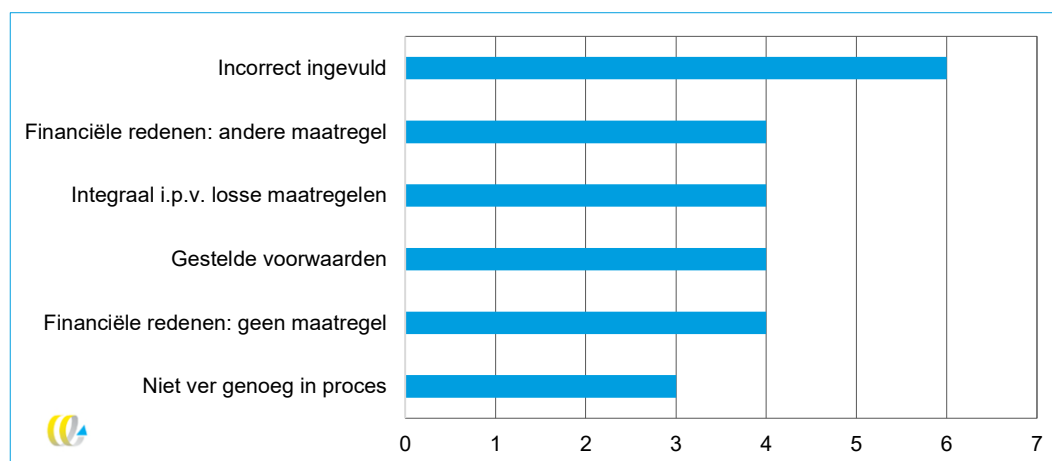
Figuur 21 – Enquêtevraag: “Uw aanvraag voor DUMAVA is (gedeeltelijk) afgewezen. Is het voor u duidelijk waarom de aanvraag is afgewezen?” (N = 100)



Bij ingetrokken aanvragers zijn de redenen divers. Van de 39 respondenten die invulden waarom ze hun aanvraag ingetrokken hebben, waren er veertien redenen die slechts eenmaal genoemd zijn. Acht keer is de aanvraag ingetrokken door gebrek aan financiële middelen. Daarvan heeft de helft een goedkopere maatregel uitgevoerd en de helft niet verduurzaamd. Zes keer is de aanvraag ingetrokken wegens een fout in het aanvraagproces, en vier keer is de aanvrager erachter gekomen dat ze niet voldeden aan

de voorwaarden. Vier aanvragers hebben gekozen voor een integraal verduurzamingsproject, en drie aanvragers waren nog niet klaar voor de verduurzaming.

Figuur 22 – Enquêtevraag: “Uw organisatie heeft de subsidieaanvraag voor DUMAVA ingetrokken. Wat was de reden voor het intrekken van uw subsidieaanvraag?” (N = 39, alleen vaker genoemde antwoorden)²⁰



Tekstkader 8 – Voorbeeld uit de casestudies – reden voor intrekken aanvraag

Voorbeeld uit de casestudies – reden voor intrekken aanvraag

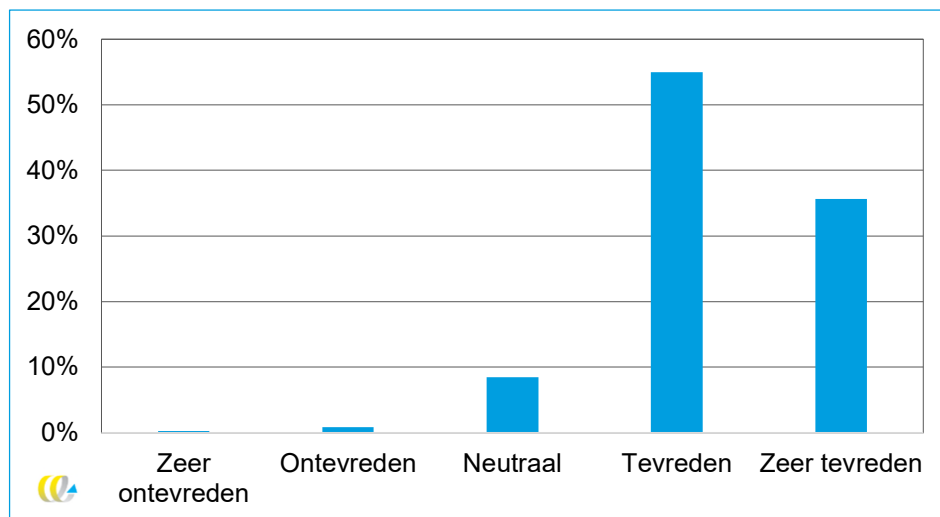
Uit de data hebben we beperkt inzicht in de reden voor het intrekken van een aanvraag. Uit de casestudies kwam het volgende voorbeeld naar voren. Een kleine vereniging diende zelf een subsidieaanvraag in voor twee losse verduurzamingsmaatregelen: glasisolatie en warmtepompen. Uiteindelijk voldeed het gekozen glas niet aan de subsidievoorwaarden: naast de ISDE-lijst bleken aanvullende eisen te gelden die voor de aanvrager niet duidelijk waren. Het was voor de vereniging financieel niet haalbaar om aan de eisen te voldoen voor glasisolatie van de DUMAVA. Daarom moesten zij de aanvraag voor deze maatregel intrekken. De aanvraag voor de warmtepomp voldeed wel, maar met alleen die maatregel haalde ze de minimale investeringsdrempel niet. Hoewel de RVO goed meedacht en de mogelijkheid gaf de aanvraag aan te passen, besloot de vereniging de aanvraag in te trekken.

Tevredenheid met maatregelen

De tevredenheid over de genomen verduurzamingsmaatregelen is hoog. Uit de enquête blijkt dat 91% tevreden of zeer tevreden is over de maatregelen – van de respondenten is 36% zelfs zeer tevreden. Slechts drie respondenten zijn ontevreden over de maatregelen.

²⁰ Van de 38 intrekkers die de enquêtevraag hebben ingevuld, hebben er zeventien aangegeven later alsnog een aanvraag te hebben ingediend die is toegekend en hebben vier intrekkers aangegeven dat een nieuwe aanvraag is/wordt gedaan.

Figuur 23 – Enquêtevraag: “Hoe tevreden is uw organisatie over de genomen verduurzamingsmaatregel(en)?” (N = 342)



Tekstkader 9 – Inzicht uit de casestudies – algemeen beeld DUMAVA

Inzicht uit de casestudies – algemeen beeld DUMAVA

Uit de casestudies komt naar voren dat aanvragers over het algemeen tevreden zijn over de DUMAVA-regeling. Voor veel partijen is de DUMAVA de enige subsidieregeling waarvan zij gebruik kunnen maken voor het verduurzamen van hun vastgoed. De geïnterviewden zijn positief over de ondersteuning van RVO. Zij geven aan dat RVO goed bereikbaar is, constructief meedenkt en flexibel is waar dat kan. Ondanks de algemene tevredenheid hebben bijna alle partijen ook suggesties voor verbetering. Dit gaat vaak over de eisen (minimaal subsidiebedrag, hoge isolatiewaarde voor glas en minimaal vermogen warmtepompen), het subsidiepercentage van 20% en de uitvoeringstermijn.

4 Doeltreffendheid

Samenvatting

In dit hoofdstuk is een ex-ante-inschatting gemaakt van de doeltreffendheid van de DUMAVA in de evaluatieperiode. Er zijn nog onvoldoende gegevens beschikbaar voor een ex-postinschatting. Uit de inschatting blijkt dat de genomen maatregelen kunnen leiden tot 209 kton CO₂-besparing per jaar. Uit de enquête blijkt dat 14% ook zonder DUMAVA dezelfde maatregel op dezelfde tijd had genomen. 18% had in het geheel geen maatregel genomen en 68% had een minder omvangrijke maatregel of de maatregel later in de tijd genomen. Hiervoor gecorrigeerd komt de additionele CO₂-winst van de DUMAVA op 41 tot 186 kton. Een groot deel van de maatregelen is nog niet gerealiseerd; de helft van de geënquêteerden uit 2022 zegt uitstel te hebben aangevraagd. Ook kunnen daadwerkelijke CO₂-reductie en ex-ante-inschattingen van elkaar afwijken. De casestudies geven wisselende beelden of aanvragers een conservatieve of juist optimistische inschatting van de besparingen hebben gegeven. Hiernaast kunnen uiteindelijk (iets) andere maatregelen zijn genomen dan vooraf ingeschat. Ook kunnen reboundeffecten en een intensiever gebruik van de energiefunctie (bijvoorbeeld door ledverlichting) en/of van het duurzame gebouw het uiteindelijke bereikte besparingseffect overschatten.

4.1 Additionaliteit van de DUMAVA

Hoe definiëren we additionaliteit?

Een belangrijke vraag voor de doeltreffendheid betreft de additionaliteit van de regeling: hoeveel meer maatregelen zijn er gerealiseerd als gevolg van de DUMAVA, en wat is het effect hiervan op de CO₂-uitstoot? Hiervoor moeten we weten wat de gebruikers van de regeling hadden gedaan als de DUMAVA er niet was geweest. Het verschil tussen het aantal maatregelen dat *is genomen* en het aantal maatregelen dat *zou zijn genomen* is het additionele effect van de DUMAVA.

In deze evaluatie maken we onderscheid tussen drie soorten additionaliteit:

- **Harde additionaliteit:** zonder de DUMAVA had de aanvrager de maatregel niet getroffen.

- **Zachte additionaliteit:** zonder de DUMAVA had de aanvrager de maatregel deels of later getroffen. Sommige gebruikers nemen andere maatregelen.
- **Geen additionaliteit:** zonder de DUMAVA had de aanvrager de maatregel alsnog getroffen. Het gaat in dit geval om zekere meelifters.

De additionaliteit wordt gebruikt om de bruto-effecten om te rekenen naar netto-effecten. Dat is bijvoorbeeld het verschil tussen wat een warmtepomp volledig aan CO₂ bespaart en welk deel daarvan is toe te schrijven aan subsidiering middels de DUMAVA. Dit deel is het percentage aanvragers dat de maatregel niet had getroffen zonder DUMAVA ('harde additionaliteit') en mogelijk of gedeeltelijk het aandeel dat deels, later of andere maatregelen had getroffen ('zachte additionaliteit'). De groep waarvoor de DUMAVA als niet-additioneel aangemerkt wordt, had ook zonder subsidie verduurzaamd, bijvoorbeeld omdat de maatregelen ook zonder subsidie al kosteneffectief zijn of omdat er al een wettelijke verplichting is tot het nemen van maatregelen. De groep die onder harde additionaliteit valt, bevat geen freeriders; de groep onder zachte additionaliteit 'mogelijke' of 'gedeeltelijke freeriders'. Deze laatste groep kan door de DUMAVA bijvoorbeeld een duurzamere warmtepomp hebben aangeschaft (all electric-warmtepomp in plaats van een hybride warmtepomp) of de investering één of twee jaar eerder hebben gedaan. Daarmee valt niet de volledige CO₂-besparing toe te rekenen aan de DUMAVA-regeling, maar is er ook geen sprake van een volledig ineffectieve subsidie.

Bepaling additionaliteit

Om een inschatting te maken van de additionaliteit hebben we gebruikgemaakt van de enquête onder gebruikers van de DUMAVA. De uitkomsten hiervan bespreken we in het vervolg van deze paragraaf.

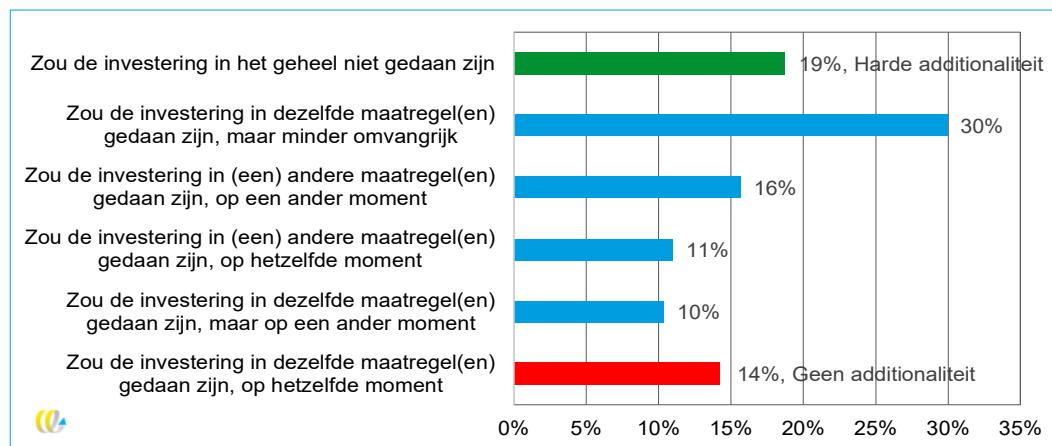
Figuur 24 – Beoordeling additionaliteit in de evaluatie

In deze evaluatie maken we onderscheid tussen:	Harde <u>additionaliteit</u>	Zachte <u>additionaliteit</u>	Geen <u>additionaliteit</u>
Zonder DUMAVA had de aanvrager de maatregel ...	... <u>niet</u> getroffen	... <u>deels, later of andere maatregel(en)</u> getroffen	... <u>alsnog</u> getroffen

Uitkomsten additionaliteit

In de enquête onder gebruikers van de regeling hebben we gevraagd wat zij zouden hebben gedaan als de DUMAVA er niet was geweest. Figuur 25 laat zien dat 19% van de respondenten zonder subsidie in het geheel geen investering had gedaan. Voor deze groep is de DUMAVA dus van essentieel belang geweest voor de businesscase of heeft het anderszins een grote rol gespeeld in de besluitvorming. We stellen vast dat voor deze groep de DUMAVA geheel additioneel is. Bij 67% van de gebruikers is sprake van zachte additionaliteit. Bij de 14% van de gebruikers die stelt dat ze ook zonder DUMAVA op hetzelfde moment dezelfde maatregelen zouden hebben genomen, is de DUMAVA niet additioneel.

Figuur 25 – Enquêtevraag: “Met welke uitspraak bent u het meest eens? Zonder DUMAVA-subsidie” (N = 491)



Ter controle op bovenstaande getallen hebben we in de enquête gevraagd wanneer de respondent de DUMAVA heeft leren kennen. Er waren drie respondenten die aangaven pas na de investeringsbeslissing van de DUMAVA gehoord te hebben, hoewel ze ook aangaven zonder de DUMAVA überhaupt geen investering te hebben gedaan. We classificeren deze inconsistent antwoordende respondenten onder zachte additionaliteit en komen zo tot 18% harde additionaliteit, 68% zachte additionaliteit en 14% geen additionaliteit. In vergelijking met een andere verduurzamingssubsidie, de ISDE, komt de harde additionaliteit overeen (ISDE: 17-19%), terwijl de zachte additionaliteit van de DUMAVA hoger ligt (ISDE: 46%) (CE Delft & SEO, 2025).

Tekstkader 10 – Inzicht uit de casestudies – additionaliteit van de DUMAVA

Inzicht uit de casestudies – additionaliteit van de DUMAVA

Hoe de DUMAVA-middelen ingezet worden, verschilt per organisatie. Het gros van de geïnterviewden geeft aan dat ze door de DUMAVA meer hebben kunnen aanpakken, energiezuinigere oplossingen hebben kunnen kiezen en/of de verduurzaming naar voren hebben kunnen halen. Daarmee draagt de DUMAVA bij aan de voorbeeldrol van maatschappelijk vastgoed. Voor sommige organisaties was verduurzaming zonder de DUMAVA in het geheel niet mogelijk geweest, en weer anderen geven aan dat ze ook zonder DUMAVA dezelfde maatregelen hadden gekozen.

Deze subsidiegelden dragen niet direct bij aan de doelen van DUMAVA, maar worden bijvoorbeeld ingezet om gaten in de begroting te dichten, of zorgen ervoor dat de beschikbare interne middelen voor verduurzaming op een later moment nog kunnen worden ingezet.

Voor de verschillende vastgoedtypen is geen statistisch significant verschil gevonden in het aandeel harde, zachte en geen additionaliteit. Wel valt het lage aandeel geen additionaliteit in het onderwijs en in de zorg op. Vooral in het basis- en voortgezet onderwijs en in de gehele zorg is het lastig financiering te vinden voor verduurzamingsopgaven en hier leidt de DUMAVA mogelijk tot additionele CO₂-reductie.

Tabel 14 – Additionaliteit per vastgoedtype

Vastgoedtype	Geen additionaliteit	Zachte additionaliteit	Harde additionaliteit	Totaal
Amateursport	28%	55%	17%	29
Anders, namelijk	12%	77%	11%	65
Culturele en vrijetijdsvoorziening	14%	59%	27%	86
Dienstverlening van decentrale overheid	21%	71%	7%	28
Onderwijs	10%	73%	17%	92
Religieuze of levensbeschouwelijke instelling	15%	68%	18%	108
Zorg en ondersteuning	11%	68%	21%	80
Eindtotaal	14%	68%	18%	488

Tekstkader 11 – Inzicht uit de casestudies – onderwijs

Inzicht uit de casestudies – onderwijs

In het basis- en voortgezet onderwijs is financiering van verduurzamingsopgaven zeer lastig en zijn subsidies van groot belang. Scholen worden namelijk gefinancierd vanuit het Rijk, waarbij de middelen niet vrij gebruikt mogen worden voor bijvoorbeeld verduurzaming. Daarnaast is vaak de vraag wie de portemonnee moet trekken: de school of de gemeente. Meestal zijn scholen juridisch eigenaar van het gebouw, en gemeenten economisch eigenaar. In principe is de school daarmee verantwoordelijk voor grootschalige renovatie, maar vaak is deze niet kapitaalkrchtig genoeg. Afhankelijk van de vermogendheid en de duurzaamheidsambitie van de gemeente kan deze bijspringen.

Uit de enquêteresultaten blijkt dat de DUMAVA bij losse maatregelen vaker niet additioneel is dan bij integrale verduurzaming: respectievelijk 18 en 8% (zie Tabel 15). Dit is niet verrassend, aangezien aan integrale verduurzamingsprojecten additionele eisen worden gesteld, zoals het behalen van labelstappen. In dat opzicht is het voor organisaties die ook zonder subsidie al bepaalde maatregelen wilden uitvoeren makkelijker DUMAVA voor losse maatregelen aan te vragen. Ook ligt de harde additionaliteit bij de integrale

verduurzaming hoger (23%) ten opzichte van de losse maatregelen (15%). Dit is mogelijk een gevolg van het hogere subsidiepercentage bij integrale verduurzamingsmaatregelen, die organisaties nodig hebben om de businesscase rond te krijgen.

Een opvallende bevinding is dat het percentage losse maatregelen waarbij de DUMAVA niet additioneel is, statistisch significant is toegenomen van 8% in 2022 en 2023 naar 20% en 23% in 2024 en 2025 ($p = 0,02$). Voor de integrale verduurzamingsprojecten zijn geen aanwijzingen voor een dergelijke stijging. Mogelijk speelt de verlaging van het subsidiepercentage van 30% naar 20% voor losse maatregelen in 2024 hierbij een rol (zie ook Paragraaf 4.5). Organisaties die de 30% subsidie nodig zouden hebben om het project te kunnen laten plaatsvinden en waar de DUMAVA dus additioneel zou zijn geweest, hebben namelijk twee opties. Ten eerste kunnen ze kiezen voor een integraal verduurzamingsproject, waarbij ze alsnog de 30% (of zelfs 40%) subsidie krijgen. Ten tweede kunnen ze ervoor kiezen de maatregelen niet meer uit te voeren, of niet meer in de omvang waarvoor ze met 30% subsidie hadden gekozen. Beide opties leiden tot verlaagde additionaliteit bij de losse maatregelen. Organisaties die ook zonder subsidie bepaalde maatregelen al wilden uitvoeren en minder belang hebben bij het subsidiepercentage (geen additionaliteit) kiezen mogelijk nog wel voor de losse maatregelen. Deze verklaring kan echter slechts een klein deel van de stijging in het aandeel niet-additionele subsidie verklaren.

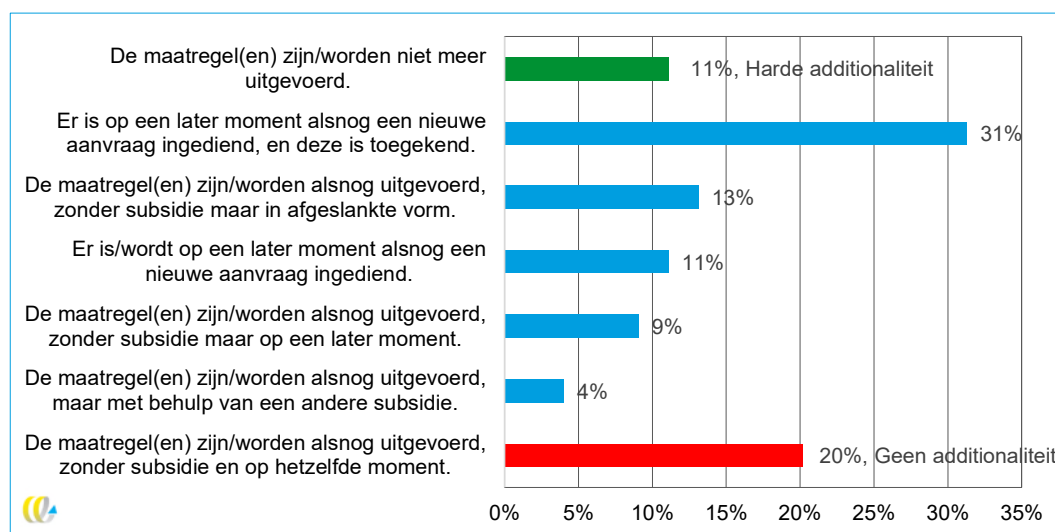
Tabel 15 – Additionaliteit per jaar, uitgesplitst naar losse maatregelen of integrale verduurzaming

	Geen additionaliteit	Zachte additionaliteit	Harde additionaliteit	N
Integraal	8%	69%	23%	188
2022	20%	70%	10%	10
2023	8%	62%	31%	13
2024	6%	67%	27%	82
2025	8%	72%	19%	83
Losse maatregelen	18%	67%	15%	303
2022	8%	73%	19%	37
2023	8%	74%	18%	39
2024	20%	63%	17%	137
2025	23%	67%	10%	90
Totaal	14%	68%	18%	491

We rekenen voor de netto CO₂-effecten met twee verschillende ranges voor additionaliteit. Dit doen we omdat de additionaliteitscijfers voor de losse maatregelen in 2022 en 2023 en voor integrale verduurzaming in alle jaren dicht bij elkaar liggen, maar ze liggen juist ver van de percentages voor losse maatregelen in 2024 en 2025. Voor de losse maatregelen in 2022 en 2023 en de integrale verduurzaming komt dat gemiddeld uit op 8% geen additionaliteit, 70% zachte additionaliteit en 22% harde additionaliteit. Voor de losse maatregelen in 2024 en 2025 komt het gemiddeld uit op 22% geen additionaliteit, 64% zachte additionaliteit en 14% harde additionaliteit.

Een aanvullend inzicht in de additionaliteit van DUMAVA verkregen we door te kijken naar de actie die aanvragers na afwijzing van hun aanvraag hebben genomen. Dit hebben we uitgevraagd in de enquête onder afgewezen en ingetrokken aanvragers. Wanneer de maatregelen alsnog op hetzelfde moment zijn (of worden) uitgevoerd, zou de subsidie niet doorslaggevend geweest zijn in het realiseren van extra emissiereductie. Dit is in 20% van de afgewezen aanvragen het geval. Wanneer de maatregelen zonder subsidie überhaupt niet meer worden uitgevoerd, kan gesteld worden dat de subsidie hier volledig additioneel zou zijn geweest. Dit komt in 11% van de gevallen voor.

Figuur 26 – Enquêtevraag: “Uw aanvraag voor DUMAVA is (gedeeltelijk) afgewezen. Wat heeft uw organisatie na de afwijzing gedaan? Geef aan met welke stelling u het meest eens bent.” (N = 102)



4.2 CO₂-reductie

Beperkt inzicht in gerealiseerde CO₂-reductie

De data van de DUMAVA-aanvragen bevatten geen gegevens over de gerealiseerde CO₂-reductie van de getroffen maatregelen. Wel bevat een deel van de datagegevens over de vooraf berekende CO₂-reductie uit het energieadvies. Deze vooraf berekende inschatting kan op twee manieren afwijken van de uiteindelijk gerealiseerde reductie:

1. **Verschil vanwege andere maatregelen:** Het energieadvies wordt in een vroeg stadium opgesteld en op dat moment wordt de CO₂-reductie berekend. Het is mogelijk dat de uiteindelijk uitgevoerde maatregelen afwijken van de maatregelen uit het energieadvies. Dit geldt met name voor integrale maatregelen, waar het voor het toekennen van de subsidie met name van belang is dat de vereiste labelsprong wordt gerealiseerd. Wanneer wordt afgeweken van de maatregelen, zal de uiteindelijke CO₂-reductie afwijken van de vooraf berekende CO₂-reductie.
2. **Verschil in berekende en werkelijke reductie:** Het energieverbruik van een gebouw hangt voor een groot deel samen met de energetische waarde van het gebouw, maar ook met de manier waarop het gebouw gebruikt wordt. In de berekeningen van de CO₂-reductie wordt met name de energetische waarde van het gebouw meegenomen. Hierdoor kan er een verschil ontstaan tussen de berekende CO₂-reductie en de werkelijke CO₂-reductie.

De gegevens missen om de feitelijk gerealiseerde CO₂-reductie (achteraf) te bepalen. In de enquête is wel gevraagd naar de gerealiseerde besparing, maar dit was slechts in drie gevallen al over een heel jaar bekend.²¹ Wel kunnen we een inschatting geven van de CO₂-reductie op basis van de berekeningen uit de energieadviezen die vooraf zijn gedaan.

Tekstkader 12 – Verwachte reductie versus gerealiseerde reductie

Gemengde signalen, verwachte versus gerealiseerde CO₂-reductie

Vanuit de casestudies hebben we verschillende signalen ontvangen over hoe de verwachte energiebesparing en CO₂-reductie van gestimuleerde maatregelen zich verhouden tot de daadwerkelijk gerealiseerde energiebesparing en CO₂-reductie.

Een geïnterviewde gemeente gaf aan dat de verwachte besparing uit het energieadvies significant hoger was dan de uiteindelijk gerealiseerde reductie. Zo waren sommige verduurzaamde gebouwen fijner voor gebruikers en werden daardoor meer gebruikt. Ook kleine maatschappelijke instellingen die uitgaan van optimistische verwachtingen van marktpartijen schatten de verwachte besparingen van hun geplande maatregelen mogelijk te hoog in. Tegelijkertijd horen we dat bepaalde maatschappelijk vastgoedsectoren

²¹ Alleen voor aanvragen waarvan de maatregelen vóór 1 januari 2024 zijn uitgevoerd, kan het 'nieuwe' energieverbruik over een volledig jaar bekend zijn. Dit is slechts voor een zeer klein aandeel van de aanvragen het geval.

mogelijk hun verwachte energiebesparing conservatief inschatten. Zo geven vertegenwoordigers van brancheorganisaties van zorginstellingen aan dat energiebesparingen over het algemeen conservatief ingeschat worden, om te voorkomen dat achteraf aan de Raad van Bestuur van de instelling verantwoording afgelegd moet worden over teleurstellende resultaten.

Door deze wisselende signalen en het effect van gedrag kunnen we geen uitsluitel geven over of de gerealiseerde energiebesparing goed aansluit bij de verwachte energiebesparing of dat deze juist te optimistisch dan wel te pessimistisch wordt ingeschat.

Methode bepaling CO₂-reductie

De data uit de DUMAVA-aanvragen bevatten zeer beperkte gegevens over de energiebesparing en CO₂-reductie. We schatten daarom de CO₂-reductie in op basis van meerdere bronnen:

- Een aanvullende dataset die we hebben ontvangen van RVO met gegevens over de CO₂-reductie die handmatig voor de aanvragen uit de energieadviezen is gehaald. We hebben deze data beschikbaar voor een klein deel van de aanvragen. Dit is de meest betrouwbare informatie en we gebruiken deze data wanneer deze beschikbaar is.
- De verwachte CO₂-reductie die beschikbaar is in de aanvraagdata. Deze data zijn beschikbaar voor minder dan de helft van de genomen maatregelen. Na de gegevens uit de aanvullende dataset is dit de meest betrouwbare data.
- Wanneer er geen gegevens uit de aanvraagdata beschikbaar zijn, berekenen we de CO₂-reductie op basis van kengetallen die door TNO zijn opgesteld. Deze kengetallen zijn niet beschikbaar voor elke maatregel, waardoor voor niet elke maatregel een CO₂-reductie berekend kan worden.

Met deze bronnen hebben we voor 88% van het budget een inschatting van de CO₂-reductie gedaan, en hebben we dit geëxtrapoleerd op basis van budget om tot de totale CO₂-reductie te komen. In Bijlage D staat in meer detail beschreven hoe we de CO₂-reductie geschat hebben.

Verwachte CO₂-reductie

De bruto CO₂-reductie voor de verschillende tranches is weergegeven in Tabel 16. De maatregelen die in de periode 2022-2025 met de DUMAVA zijn genomen, resulteren in een bruto besparing van **209 kton CO₂ per jaar**. Een deel van deze maatregelen was ook zonder de DUMAVA gerealiseerd. De netto besparing (het deel dat zonder de DUMAVA niet was bespaard) ligt tussen de **41 en 186 kton CO₂ per jaar**. Let op: de maatregelen leveren voor een langere periode CO₂-besparingen op (ten hoogste de levensduur van de techniek).

Tabel 16 – Verwachte jaarlijkse CO₂-reductie in kton door verleende en vastgestelde aanvragen, per aanvraagjaar²²

		2022	2023	2024	2025*	Totaal
Bruto doeltreffendheid		44	57	79	30	209
Netto doeltreffendheid	Harde additionaliteit	9	12	14	6	41
	Harde + zachte additionaliteit	40	52	68	26	186

* Voorlopige cijfers voor 2025. De cijfers voor 2025 zijn gebaseerd op monitoringsdata van 2 november 2025, net na het sluiten van de regeling. Echter, niet alle aanvragen uit de tranche 2025 erin, bovendien zijn ook veel aanvragen nog in behandeling, waardoor deze ook niet terugkomen in de cijfers.

CO₂-reductie per type maatregel

Zowel de bruto- als netto-doeltreffendheid is voor ongeveer drie vijfde toe te schrijven aan losse maatregelen en voor twee vijfde aan integrale verduurzamingsprojecten.

Tabel 17 – Verwachte jaarlijkse CO₂-reductie in kton door verleende en vastgestelde aanvragen, per aanvraagjaar, uitgesplitst naar integrale verduurzaming en losse maatregelen

		2022	2023	2024	2025*	Totaal
Bruto doeltreffendheid losse maatregelen		34	42	37	10	123
Netto doeltreffendheid losse maatregelen	Harde additionaliteit	7	9	5	1	23
	Harde + zachte additionaliteit	31	39	29	8	107
Bruto doeltreffendheid integrale verduurzaming		10	15	42	19	85
Netto doeltreffendheid integraal	Harde additionaliteit	2	3	9	4	18
	Harde + zachte additionaliteit	9	14	38	18	78

Per maatregel leiden integrale verduurzamingspakketten tot de meeste CO₂-reductie. Dit is logisch, omdat deze 'maatregel' eigenlijk uit meerdere verduurzamingsmaatregelen bestaat. Naast de integrale verduurzaming zien we dat aardgasvrije installaties een hoge CO₂-reductie per maatregel hebben. Het gaat dan bijvoorbeeld om een wko-systeem, aansluiting op een warmte- en/of koudenet of een warmtepomp. De maatregelen met de laagste totale CO₂-reductie per maatregel zijn 'Groene gevel of muur', energieprestatieverbetering van liften en roltrappen, en luchtgordijnen.

²² Voor deze tabel en de tabel hieronder hebben we gerekend met een hogere additionaliteit voor losse maatregelen in 2022 en 2023 en voor integrale verduurzaming, en een lagere additionaliteit voor losse maatregelen in 2024 en 2025 (zie Paragraaf 4.1).

CO₂-reductie ten opzichte van klimaatdoelstelling

In het Voorjaarsbesluit Klimaat (april 2023) zijn beoogde restemissiedoelen per sector gepresenteerd. Voor de gebouwde omgeving geldt het restemissiedoel voor 2030 van 13,2 Mton CO₂-eq. (Ministerie van EZK, 2023). In 2022 (het eerste jaar van de DUMAVA) was de uitstoot van de gehele gebouwde omgeving 19,8 Mton waarvan 14,4 Mton CO₂-eq. van woningen en 5,4 Mton CO₂-eq. van utiliteitsgebouwen (Rijksoverheid, lopend). Er bestaat geen expliciet restemissiedoel voor woningen en utiliteit. Wanneer je uitgaat van een evenredige reductie over beide onderdelen van de sector, zouden de respectievelijke restemissiedoelen voor woningen en utiliteit in 2030 9,6 en 3,6 Mton CO₂-eq. zijn. Voor utiliteit betekent dit een reductie t.o.v. 2022 van 1,8 Mton. Dit is 33% reductie in 2030 ten opzichte van 2022. Dit restemissiedoel omvat alleen de directe emissies (Scope 1) van de gebouwde omgeving. Dit zijn met name de emissies als gevolg van aardgasverbranding. Indirecte emissies (Scope 2), zoals de emissies die het gevolg zijn van de opwek van elektriciteit, worden niet aan de gebouwde omgeving toegekend.

De CO₂-reductie van de DUMAVA omvat zowel directe als indirecte emissies. We hebben daarom de procentuele reductie van de DUMAVA afgezet tegen de te behalen procentuele reductie in de utiliteitssector. Hierbij moet rekening gehouden worden met het feit dat de gehele utiliteitsbouw een bredere groep is dan de doelgroep van de DUMAVA.

Tabel 18 – Bijdrage DUMAVA aan emissiereductiedoel voor 2030 van utiliteitsbouw

		Reductie t.o.v. 2022	Bijdrage van DUMAVA aan het behalen van emissiereductie
Bruto bijdrage		1,3%	4%
Nettobijdrage	Harde additionaliteit	0,2%	1%
	Harde + zachte additionaliteit	1,1%	3%

4.3 Labelsprongen

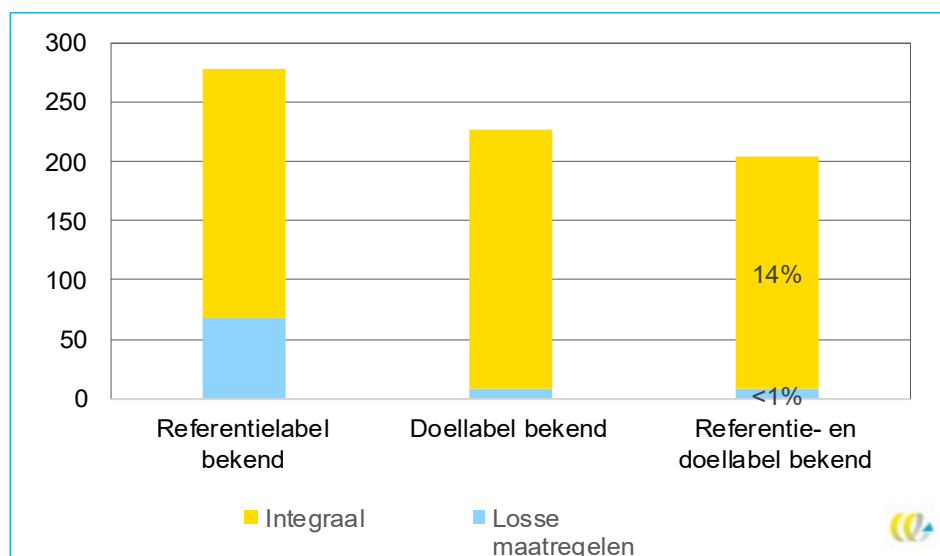
Beperkt inzicht in gerealiseerde labelsprongen

Net als bij de CO₂-reductie is er ook slechts beperkte data over gerealiseerde labelsprongen door de getroffen maatregelen in de monitoringsdata. Voor een deel van de aanvragers is er informatie over het beoogde energielabel dat zij *verwachten* te behalen na de afronding van het project waarvoor zij een aanvraag doen. Dit wordt sinds 2023 consequent uitgevraagd, maar alleen voor de integrale maatregelen. Voor monumenten geldt een andere eis voor de integrale verduurzaming; voor monumentale gebouwen is dus niet gevraagd naar het referentielabel en het beoogde label.

Van de 3.633 vastgestelde en verleende aanvragen is voor slechts 204 aanvragen (6%) zowel het referentielabel als het *beoogde* energielabel bekend. Van de aanvragen zijn 196

voor integrale maatregelen (14% van de integrale maatregelen) en acht voor een aanvraag met losse maatregelen (< 1% van de losse maatregelen). We gebruiken deze gegevens om de doeltreffendheid op basis van labelsprongen te analyseren. In tegenstelling tot de analyse van de verwachte CO₂-reductie kunnen we deze data niet extrapoleren naar een grotere dekking.

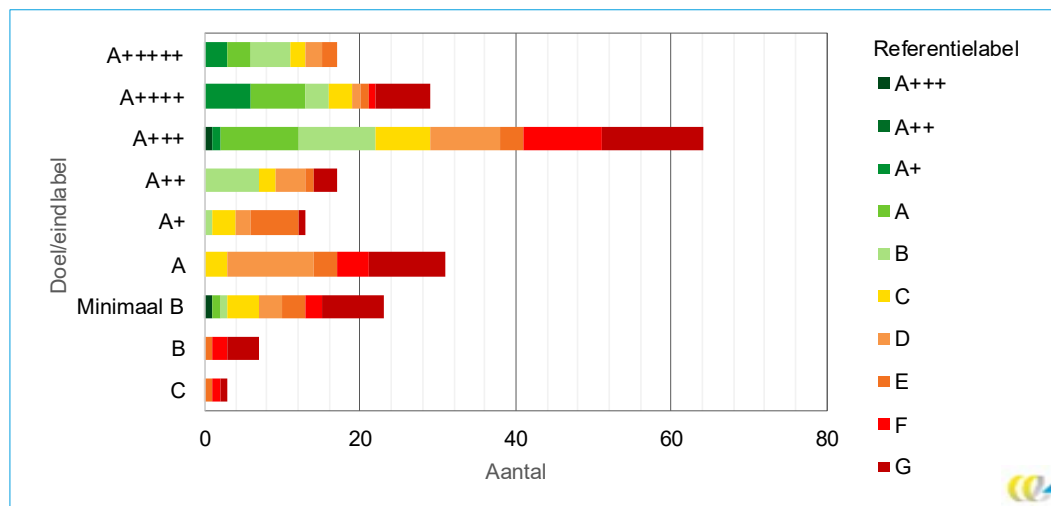
Figuur 27 – Van de 3.633 vastgestelde en verleende aanvragen is voor slechts 204 aanvragen zowel het referentielabel als het beoogde label bekend



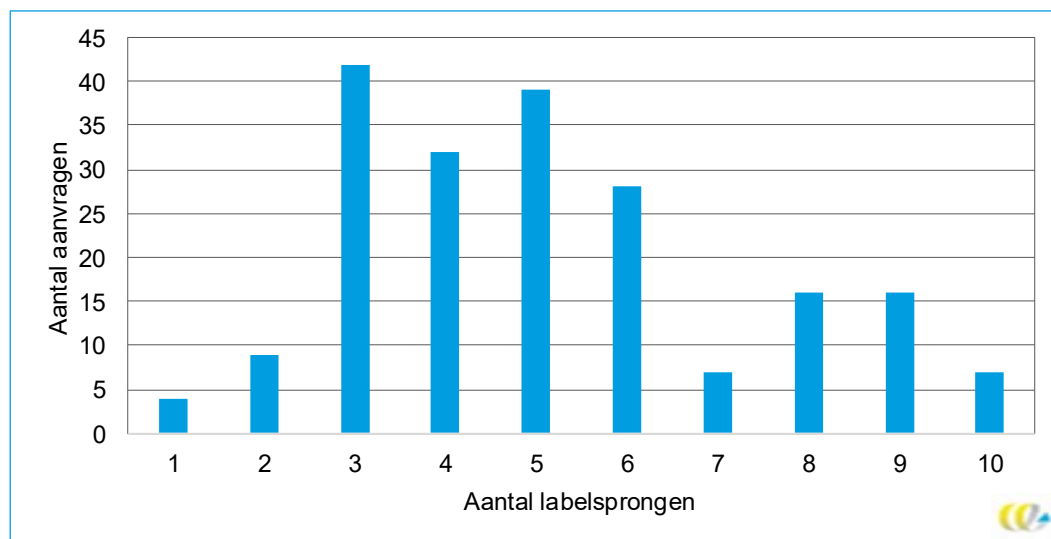
Verwachte labelsprongen

Figuur 28 toont de frequentie van de doellabels en het bijbehorende referentielabel; het label voor de verduurzaming. Label D of slechter komt niet voor als beoogd energielabel. Voor een aantal vragen is het doellabel niet bekend, maar weten we wel dat dit label B of beter zal zijn. Deze zijn weergegeven als minimaal label B. We zien dat label A A+++ het vaakst het doellabel is, gevolgd door label A++++, A en minimaal label B. Het veel voorkomen van label A+++ is te verklaren doordat dit voor veel gebouwfuncties het minimale label is om aan de renovatiestandaard te voldoen. Het meest voorkomende referentielabel is G en daarna D. De frequentie van het verwachte aantal labelsprongen is weergegeven in Figuur 29. We zien dat er vaak 3 t/m 5 labelsprongen beoogd worden. Omdat we met name data van integrale maatregelen hebben, is het waarschijnlijk dat het aantal labelsprongen in deze resultaten hoger is dan gemiddeld over alle aanvragen.

Figuur 28 – Frequentie van beoogde energielabels met bijbehorend referentielabel; voor 204 aanvragen tussen januari 2022 en oktober 2025. Voor een aantal aanvragen is het doellabel niet bekend, maar is wel bekend dat dit label B of beter zal zijn. Dit is weergegeven als minimaal label B in de figuur



Figuur 29 – Verdeling van verwachte labelsprongen door DUMAVA; voor 204 aanvragen tussen januari 2022 en oktober 2025



4.4 Bijdrage aan renovatieverplichting overheidsinstanties

Het ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG) is momenteel bezig met de herziening van de Energy Efficiency Directive (EED-richtlijn; Directive (EU) 2023/1791) in Nederlandse wetgeving aan het implementeren. Als gevolg van deze implementatie krijgt de Nederlandse overheid een extra duurzaamheidsdoelstelling.

Doel en reikwijdte renovatieverplichting

Artikel 6 van de EED verplicht lidstaten om jaarlijks 3% van de totale vloeroppervlakte van de verwarmde en/of gekoelde gebouwen met een vloeroppervlakte groter dan 250 m² in eigendom van overheidsinstanties te renoveren tot bijna-energie neutrale of emissievrije gebouwen (BENG of ZEB). Tekstkader 13 gaat dieper in op wat deze BENG- en ZEB-eisen inhouden.

Tekstkader 13 – Definitie BENG- en ZEB-eisen

BENG- en ZEB-eisen

Een **nearly zero-energy building** of **bijna-energie neutraal gebouw (BENG)** is een gebouw dat voldoet aan drie eisen (RVO, 2025c):

1. De maximale energiebehoefte per gebruikersoppervlak per jaar (kWh/m² jaar).
2. Het maximale primaire fossiele energiegebruik, per gebruikersoppervlak (kWh/m² jaar).
3. De minimale hernieuwbare energie in procenten (%).

De hoogte van deze eisen verschilt per gebruiksfunctie (e.g. kantoorfunctie of bijeenkomstfunctie). Het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) bevat de hoogtes van deze eisen voor de verschillende typen utiliteitsgebouwen.

De Energy Performance of Building Directive (EPBD IV) definieert een **zero-emission building (ZEB)** of **emissievrij gebouw** als een gebouw met een zeer hoge energieprestatie dat geen of zeer weinig energie nodig heeft en geen of zeer weinig broeikasgasemissies genereert (EPBD IV 2(1)). De Rijksoverheid heeft deze definitie van emissievrije gebouwen nog niet verankerd in Nederlandse wetgeving.

Lidstaten hebben de vrijheid om zelf invulling te geven aan welke gebouwen onder de renovatieverplichting vallen. In Nederland vallen er negen typen overheidsinstanties onder de reikwijdte van de renovatieverplichting (zie Bijlage E). Hiervan is 27,0 miljoen m² vloeroppervlak dat onder de renovatieplicht valt (groter dan 250 m² en geen industrie of overige verbruiksfunctie). Van de gebouwen die onder de renovatieverplichting vallen, vallen alleen gebouwen in eigendom van provincies, gemeenten, waterschappen en veiligheidsregio's (regionale samenwerkingsorganen) zowel onder de reikwijdte van de renovatieverplichting als onder de doelgroep van de DUMAVA-regeling. Er is 19,5 miljoen m² aan vloeroppervlak dat zowel onder de DUMAVA als onder de renovatieverplichting valt.

Tabel 19 – Vloeroppervlak in m² (Cijfers ontvangen van ministerie van VRO)

	Totaal renovatieverplichting	Renovatieverplichting en DUMAVA
Totaal	26.954.834	19.546.629
Jaarlijks (3%)	808.645	586.399

Beperkt inzicht in relevante data voor renovatie-verplichting

Het is lastig te kwantificeren in hoeverre de DUMAVA-regeling bijdraagt aan het behalen van de EED-renovatieverplichting om twee verschillende redenen. Ten eerste bevat de monitoringsdata van de RVO slechts zeer beperkte informatie over de gebruiksoppervlakte van de gebouwen waar subsidie voor wordt aangevraagd. Als gevolg kunnen we niet voor alle relevante gebouwen vaststellen of deze gebouwen over meer dan de grenswaarde van 250 m² gebruikersoppervlakte beschikken en daarmee tot de doelgroep van de renovatieplicht behoren. Daarnaast kunnen we hierdoor niet voor elk renovatieverplichtingsgebouw vaststellen hoeveel oppervlak er gerenoveerd is.

Ten tweede beschikken we niet over data over de gebruiksfunctie van gebouwen (e.g. kantoorfunctie) waarvoor subsidie is aangevraagd en het doellabel of eindlabel dat na verduurzaming verwacht wordt of vastgesteld is. Hierdoor kunnen we niet vaststellen of een gebouw na verduurzaming aan de BENG-eisen voldoet.

In 2023 is er een aparte categorie ingesteld voor verduurzamen tot de renovatiestandaard, waarvoor meer subsidie verkregen kon worden. Dit biedt een mogelijke uitweg om vast te stellen of een gebouw na verduurzaming voldoet aan de energieprestatie-eisen die de renovatieverplichting stelt. De BENG-eisen zijn vergelijkbaar met de renovatiestandaard, maar voor enkele functies net iets strenger (zie Bijlage F). We kunnen dus inzichtelijk maken hoeveel gebouwen in 2023 tot en met 2025 met behulp van de DUMAVA tot de renovatiestandaard verduurzaamd zijn, maar dit geeft dus niet volledig inzicht in de bijdrage van de DUMAVA aan de renovatieverplichting.

Impact DUMAVA op de renovatieverplichting

Vanaf 2023 is een aparte categorie toegevoegd voor renovatie tot een hoge energieprestatie, namelijk de renovatiestandaard. Er zijn 705 aanvragen voor deze maatregel die zijn verleend of vastgesteld. Voor 225 van deze aanvragen zijn er gegevens over het oppervlak van het gebouw. Hiervan zijn 197 groter dan 250 m². Tabel 20 laat de aantallen en oppervlaktes van deze 197 gebouwen zien per jaar. Voor de gebouwen die in 2023 een aanvraag voor deze maatregel hebben gedaan, is er geen oppervlaktedata beschikbaar. In 2024 is voor ruim 270.000 m² een aanvraag gedaan voor deze maatregel. Wanneer dit allemaal gerealiseerd wordt, is dit bijna de helft van het jaarlijkse doel.

In 2025 was de bijdrage minder, namelijk ruim 70.000 m², wat 12% is van het jaarlijkse doel. Deze daling is waarschijnlijk te verklaren doordat de aanvragen van 2025 nog niet allemaal behandeld zijn. Er zijn nog 155 onbehandelde aanvragen voor deze maatregel met ruim 280.000 m² aan gebouwoppervlak.

Tabel 20 – Aantal vastgestelde en verleende aanvragen voor renovatie tot het renovatiestandaard en bijbehorend oppervlak

	2023	2024	2025
Aantal	0	150	47
Oppervlak (m ²)	0	270.129	70.835
Bijdrage aan jaarlijks doel van 586.399 m ²	0%	46%	12%

Ook verduurzamingsmaatregelen die door de DUMAVA worden uitgevoerd en die niet tot een hoge energieprestatie (de renovatiestandaard) leiden, zullen een bijdrage hebben aan de renovatieverplichting. In totaal is er voor 1.844 gebouwen in eigendom van overheidsinstellingen subsidie aangevraagd voor één of meerdere verduurzamingsmaatregelen. 173 van deze aanvragen zijn al vastgesteld en voor 938 van deze maatregelen is er al subsidie verleend. Het is aannemelijk dat een groot gedeelte van deze subsidieaanvragen ertoe leidt dat deze gebouwen een stap dichterbij komen van de energieprestatie-eisen die de renovatieverplichting stelt.

Tabel 21 toont de status en het aantal subsidieaanvragen van de vier verschillende typen overheidsinstellingen die onder de EED-renovatieverplichting en de DUMAVA vallen.

Tabel 21 – Aantal subsidieaanvragen renovatieplichtige overheidsinstellingen

Status	Gemeenten	Waterschappen	Veiligheidsregio's	Provincies	Totaal
Vastgesteld	165	3	4	1	173
Verleend, niet vastgesteld	910	16	11	1	938
Aangevraagd, niet verleend	716	6	6	5	733
Totaal aanvragen	1.791	25	21	7	1.844

4.5 Overige inzichten

Verschuiving naar integrale verduurzamings-maatregelen

In 2024 is het subsidiepercentage voor losse maatregelen verlaagd van 30 naar 20%, om subsidieaanvragers te stimuleren om te kiezen voor integrale verduurzaming. Dit heeft ook het beoogde effect bereikt.²³ Waar in 2022 en 2023 21 en 24% van de aanvragen voor integrale maatregelen was, was dit in 2024 en 2025 namelijk 40 en 50%. Dit kan betekenen dat aanvragers die primair voor losse maatregelen zouden kiezen, nu voor integrale verduurzaming kiezen. Uit de enquête kwam naar voren dat een aantal aanvragers een aanvraag voor een losse maatregel heeft ingetrokken en een nieuwe aanvraag voor integrale verduurzaming heeft ingediend. Aan de andere kant kan het ook betekenen dat doelgroepen afhaken, omdat zij het subsidiepercentage voor losse maatregelen te laag vinden. Deze groep is niet in beeld in de monitoringsdata en enquête, maar uit de casestudies lijkt dit vooral voor te komen bij sportverenigingen, het onderwijs, in de zorg, religieuze instellingen en bij gemeenten.

Capaciteit om een brede doelgroep te bereiken

Een ander aspect van doeltreffendheid is de mate waarin DUMAVA een brede doelgroep binnen het maatschappelijk vastgoed bereikt. Hiervoor kijken we naar het aandeel dat per type gebouw eigenaar wordt bereikt. Op basis van de monitoringsinformatie is dit niet voor ieder type gebouw eigenaar goed in te schatten. Voor gemeenten, waterschappen, veiligheidsregio's en provincies is deze inschatting goed te maken. Tabel 22 laat het bereik voor deze doelgroepen zien²⁴.

Tabel 22 – Bereik DUMAVA decentrale overheid

	Organisaties	Unieke aanvragers	Aanvragen	% Organisaties bereikt
Gemeenten	342	260	1791	76%
Waterschappen	21	6	36	29%
Veiligheidsregio's	25	9	21	36%
Provincies	12	4	7	33%

Uit de figuur valt op te maken dat ruim driekwart van de gemeenten de DUMAVA weet te vinden. Bij waterschappen, veiligheidsregio's en provincie is dit ongeveer een derde. Hierbij is overigens geen rekening gehouden met het aantal gebouwen per doelgroep. Bij

²³ Naast de verlaging van subsidie op losse maatregelen is in 2024 ook het maximum subsidiebedrag verlaagd van € 2,5 mln naar € 1,5 mln en is het subsidiepercentage voor het bereiken van de renovatiestandaard gestegen naar 40%. Deze veranderingen hebben naar verwachting een veel kleiner effect op de keuze voor het type maatregelen dan het subsidiepercentage voor losse maatregelen.

²⁴ Niet bij alle aanvragen is een postcode bekend, hierdoor zal het daadwerkelijke bereik nog hoger liggen.

een organisatie met meer gebouwen is de kans groter dat een aanvraag wordt gedaan. Zo hebben gemeenten gemiddeld meer dan 100 gebouwen (Bouwstenen, 2018), terwijl dit bij een basisschool er vaak maar één of twee zijn.

Voor onderwijsinstellingen is bekend hoeveel organisaties en gebouwen er (ongeveer) zijn. Op basis van de monitoringsinformatie kan een grove inschatting worden gegeven van het bereik van de DUMAVA. We maken hierbij onderscheid tussen het aandeel instellingen dat wordt bereikt (aantal unieke aanvragers afgezet tegen het aantal instellingen) en het aandeel gebouwen (aantal aanvragen afgezet tegen het aantal gebouwen). De laatste indicator kan tot een overschatting leiden, omdat er meerdere aanvragen per gebouw gedaan kunnen worden. Sommige gemeenten hebben ook aanvragen gedaan voor onderwijsvastgoed. Hier is in deze berekening geen rekening mee gehouden

Als we in Tabel 23 kijken naar het aandeel instellingen dat wordt bereikt, zien we dat meer dan de helft van de hbo- en wo-instellingen een aanvraag heeft gedaan. Bij voortgezet onderwijs is dit ongeveer één-op-de-vijf en bij basisscholen is het minder dan 10%. Voor mbo-instellingen is geen goede schatting te maken. Afgezet tegen het aantal gebouwen valt het grote bereik bij mbo-instellingen op (38%); bij de andere typen onderwijs ligt het bereik rond de 10%.

Tabel 23 – Bereik DUMAVA-onderwijs

	Instellingen	Gebouwen	Unieke aanvragers	Aanvragen	% instellingen bereikt (unieke aanvragers/instellingen)	% gebouwen bereikt (aanvragers/gebouwen)
Basisonderwijs	6.500	7.100	450	566	7%	8%
Voortgezet onderwijs	600	1.600	140	179	22%	11%
Mbo	55	480	N.b.	184	N.b.	38%
Hbo/wo	57	820	33	77	58%	9%

Voor rijksmonumenten en religieuze of levensbeschouwelijke instellingen weten we hoeveel gebouwen er ongeveer zijn. In totaal zijn er 7.100 gebedshuizen in Nederland en 44.000 rijksmonumenten (niet-woonhuis) (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, 2025a, 2025b). In totaal zijn er rond de 400 aanvragen gedaan door religieuze en levensbeschouwelijke instellingen. We zien dus dat ruim 5% van de religieuze of levensbeschouwelijke instellingen wordt bereikt. Voor rijksmonumenten is in de aanvraaggegevens een aparte vastgoedcategorie, waarbinnen circa 60 unieke aanvragen gedaan zijn. Dit zou leiden tot een bereik van minder dan 1%. Een gebouw is echter nooit alleen een monument, en heeft daarnaast nog een andere functie. Uit evaluaties van RVO blijkt dat in totaal in de eerste drie tranches 645 aanvragen zijn gedaan voor gebouwen met een monumenten-status (RVO, 2023, 2024a, 2025a). Er is geen informatie gevonden over het exacte aantal

gemeentelijke en provinciale monumenten zonder woonhuisfunctie. Hierdoor kan het aantal aanvragen niet worden afgezet tegen het totaal aantal monumenten.

Voor amateursportinstellingen, zorginstellingen en culturele instellingen is niet goed in beeld hoe groot de doelgroep is op basis van beschikbare data. Hierdoor is het ook lastig om een inschatting van het bereik van de regeling te geven.

Tekstkader 14 - Inzichten uit de casestudies – bereik van amateursportverenigingen

Inzichten uit de casestudies – bereik van amateursportverenigingen

De amateursportverenigingen kunnen pas sinds de meest recente tranche (2025) gebruikmaken van de DUMAVA-subsidie. Tot nu is het beeld dat deze verenigingen nog slechts beperkt aanspraak maken op de subsidieregeling. Dit is echter lastig uit de data te concluderen, aangezien we geen gegevens hebben over de totale doelgroep. In 2025 zijn er 175 aanvragen van sportverenigingen geweest, NOC-NSF geeft aan dat dit een beperkt deel is van de doelgroep.

Uit het gesprek met de NOC-NSF en sportverenigingen blijkt dat het beperkte aantal aanvragen waarschijnlijk niet komt door een gebrek aan bekendheid van de DUMAVA, maar dat dit een gevolg is van de eisen die gesteld worden aan de DUMAVA. Daarnaast kunnen sportverenigingen tot en met 2025 voor verduurzaming ook nog gebruikmaken van de BOSA-regeling, de subsidieregeling Stimulering bouw en onderhoud sportaccommodaties. De voorwaarden voor de BOSA-regeling zijn gunstiger of makkelijker te halen voor de sportverenigingen. Dit kan verklaren waarom de sportverenigingen relatief weinig gebruik hebben gemaakt van de DUMAVA-regeling.

Vertragingen in de uitvoering van de maatregelen

Daarnaast kan uitstel de doeltreffendheid op dit moment verlagen en de besparing pas verder in de toekomst realiseren. In Tabel 24 staat voor verschillende redenen het aantal keren dat er uitstel om is aangevraagd. Dit wordt alleen weergegeven voor de subsidies die in 2022 zijn aangevraagd, aangezien voor de latere jaren nog uitstel aangevraagd kan worden. Die jaren meenemen zou niet alleen leiden tot een vertekend beeld van het aantal keren dat uitstel wordt aangevraagd, maar zou ook leiden tot overrepresentatie van redenen van uitstel die vooraan in het proces plaatsvinden. In 2022 is voor de helft van de maatregelen uitstel aangevraagd (26 van 52 respondenten). De meest voorkomende redenen voor het aanvragen van uitstel waren gebrek aan uitvoeringscapaciteit, vertraging in de toelevering van materialen en gebrek aan financiële middelen. Ter controle hebben we gekeken naar de redenen voor uitstel over alle jaren; daar zijn geen opvallende verschillen met 2022 gevonden. Het grootste verschil is dat over alle jaren uitstel vanwege vertragingen in toelevering van materialen lager is, maar dat is ook de reden die het verst gevorderd in het proces komt.

Tabel 24 – Enquêtevraag: “Heeft u of uw organisatie uitstel aangevraagd voor het uitvoeren van de maatregel? Zo ja, wat was de reden voor het uitstel? Meerdere antwoorden mogelijk” (N = 26, alleen 2022, alleen respondenten die met ja hebben geantwoord)

Uitstel	Aantal	Percentage
Ja, vanwege gebrek aan uitvoeringscapaciteit	11	42%
Ja, vanwege een andere reden	8	31%
Ja, vanwege vertragingen in de toelevering van materialen	7	27%
Ja, vanwege gebrek aan financiële middelen of budget	6	23%
Ja, vanwege netcongestie	4	15%
Ja, vanwege tegenstand of gebrek aan draagvlak binnen de organisatie	3	12%
Ja, vanwege technische problemen of onvoldoende kennis/expertise	3	12%
Ja, vanwege onzekerheid over de wet- en regelgeving of vergunningstrajecten	1	4%

5 Doelmatigheid

Samenvatting

Over de periode 2019-2023 is de bruto doelmatigheid voor de DUMAVA als geheel € 216 per ton CO₂. Door de bruto CO₂-winst te corrigeren voor de mate van additionaliteit, hebben we de netto doelmatigheid bepaald. Deze komt uit op € 243 (optimistisch) tot € 1.086 (conservatief) per ton CO₂. Ten opzichte van het verkregen subsidiebedrag vindt 64% van de aanvragers de administratieve last acceptabel, 16% hoog en 13% laag. Vooral onder organisaties waar weinig of geen ervaring is met het aanvragen van subsidies worden de administratieve lasten vaker als hoog dan laag beoordeeld.

5.1 Uitvoeringskosten

Uitvoeringskosten zijn kosten die RVO en ministeries moeten maken voor uitvoering van de regeling. Belangrijk hierbij zijn de personeelskosten, maar ook kosten voor bijvoorbeeld ICT en monitoring zijn hierin meegenomen. Tabel 25 heeft een overzicht van de jaarlijkse uitvoeringskosten, op basis van gegevens van RVO.

Tabel 25 – Uitvoeringskosten DUMAVA 2022-2025, per jaar

	2022	2023	2024	2025	Totaal
Uitvoeringskosten (in mln. €)	0,9	1,8	2,5	2,2	7,4
Beschikbaar budget	125	169	377	217	888
Uitvoeringskosten/beschikbaar budget.	0,72%	1,07%	0,66%	1,01%	0,83%

Omdat gegevens over daadwerkelijk uitgekeerde subsidiebedragen nog niet beschikbaar zijn voor de gehele evaluatieperiode, zetten we de uitvoeringskosten af tegen de vastgestelde en verleende subsidies. Hieruit blijkt dat de uitvoeringskosten 0,8% van het subsidiebeslag beslaan. In de praktijk kunnen deze nog iets afwijken door non-realiseren of een hoger bedrag aan verleende subsidies in 2025. Bij EIA, MIA/Vamil en ISDE lagen de uitvoeringskosten tussen de 3 en 4% van de kasuitgaven. De relatief lage uitvoeringskosten kunnen worden verklaard door synergie met de ISDE (maatregelenlijst) en het feit dat relatief grote subsidiebedragen worden uitgekeerd.

5.2 Administratieve lasten

De doelmatigheid van de DUMAVA qua administratieve lasten²⁵ is door invullers van de enquête beoordeeld. Ten opzichte van het verkregen subsidiebedrag vindt 64% van de aanvragers de administratieve last acceptabel, 16% hoog en 13% laag. Vooral onder organisaties waar weinig of geen ervaring is met het invullen van subsidies worden de administratieve lasten vaker als hoog dan laag beoordeeld. Ook bij aanvragen waar het subsidiebedrag kleiner is dan € 100.000 vinden aanvragers de administratieve lasten vaker hoog ten opzichte van het verkregen subsidiebedrag.

Tabel 26 – Beoordeelde administratieve lasten DUMAVA ten opzichte van het subsidiebedrag, afgezet tegen de ervaring met subsidieaanvragen binnen de organisatie

Administratieve lasten t.o.v. subsidiebedrag	Acceptabel	Hoog	Laag	Weet ik niet	Totaal
Geen ervaring	53%	21%	11%	16%	57
Weinig ervaring	64%	17%	11%	8%	121
Enige ervaring	67%	13%	13%	6%	202
Veel ervaring	60%	19%	19%	2%	53
Eindtotaal	64%	16%	13%	7%	433

Tabel 27 – Beoordeelde administratieve lasten DUMAVA ten opzichte van het subsidiebedrag, uitgesplitst naar een subsidiebedrag lager en hoger dan € 100.000

Administratieve lasten t.o.v. subsidiebedrag	Acceptabel	Hoog	Laag	Weet ik niet	Aantal
Bedrag < € 100k	62%	19%	12%	7%	242
Bedrag > € 100k	64%	12%	14%	10%	195
Eindtotaal	63%	16%	13%	8%	437

In 2022 en 2023 beoordeelden 22% van de aanvragers de administratieve lasten nog als hoog ten opzichte van het subsidiebedrag. Dit is afgenomen tot 10% in 2025. Een groot deel van de aanvragers in latere jaren heeft de uitgaven nog niet hoeven verantwoorden. Misschien dat ze de administratieve lasten daarom onderschatten.

²⁵ Tijd en kosten die aanvragers kwijt zijn aan de regeling.

Tabel 28 – Beoordeelde administratieve lasten DUMAVA ten opzichte van het subsidiebedrag, per jaar

Jaar	Acceptabel	Hoog	Laag	Weet ik niet	Totaal
2022	66%	22%	10%	2%	41
2023	64%	22%	6%	8%	50
2024	58%	18%	17%	7%	192
2025	68%	10%	12%	10%	154
Eindtotaal	63%	16%	13%	8%	437

Ten opzichte van andere subsidies worden de administratieve lasten van de DUMAVA voor 43% als vergelijkbaar gezien, door 21% als hoog en door 12% als laag. Er is geen trend waarneembaar tussen ervaringsniveau met subsidies binnen de organisatie en de beoordeelde administratieve lasten ten opzichte van andere subsidies.

Tabel 29 – Beoordeelde administratieve lasten DUMAVA ten opzichte van andere subsidies, afgezet tegen de ervaring met subsidieaanvragen binnen de organisatie

Administratieve lasten t.o.v andere subsidies	Vergelijkbaar	Hoog	Laag	Weet ik niet	Aantal
Geen ervaring	25%	23%	4%	49%	57
Weinig ervaring	45%	12%	9%	34%	121
Enige ervaring	47%	21%	14%	17%	202
Veel ervaring	42%	34%	15%	9%	53
Eindtotaal	43%	21%	12%	25%	433

Er zijn geen significante verschillen gevonden tussen de vastgoedtypes qua beoordeling van de administratieve lasten. Bij gebouwen van sportverenigingen en culturele- en vrijetijdsvoorzieningen worden de administratieve lasten ten opzichte van zowel het subsidiebedrag als andere subsidieregelingen vaker als hoog beoordeeld. Dit zijn relatief vaak kleine vrijwilligersorganisaties.

5.3 Bruto en netto doelmatigheid

De doelmatigheid van de DUMAVA beoordelen we door het verleende steungeld per ton CO₂-reductie te berekenen. Onder het verleende steungeld verstaan we de budgetclaim (toegekende en ontvangen subsidies voor verleende en vastgestelde aanvragen, zie Paragraaf 3.1) en de uitvoeringskosten (zie Paragraaf 5.1). De verwachte jaarlijkse CO₂-besparing hebben we gepresenteerd in Tabel 30. Omdat de maatregelen gedurende een langere periode CO₂-winst opleveren, hebben we voor de doelmatigheid gekeken naar de cumulatieve CO₂-reductie over de levensduur van de maatregelen.

Over de periode 2022-2025 is de bruto doelmatigheid voor de DUMAVA als geheel € 216 per ton CO₂, zoals te zien in Tabel 30. Wat betreft de maatregelen zien we dat aansluitingen op warmte- en/of koudnetten, energieverbruiksmanagers een elektromotor de hoogste CO₂-besparing per euro verleend steungeld opleveren. De laagste besparingen per euro verleend steungeld zien we bij 'Integrale aanpak verduurzaming monumenten met 60% energiebesparing', 'Groene gevel of muur', en energieprestatieverbetering van bestaande liften en roltrappen.

Bij de bruto doelmatigheid is nog geen rekening gehouden met de mate van additionaliteit. Door de bruto CO₂-winst te corrigeren voor de mate van additionaliteit, hebben we de netto doelmatigheid bepaald. Deze bedraagt € 243 (optimistisch) tot € 1.086 (conservatief) per ton CO₂.

Tabel 30 – Bruto en netto doelmatigheid in €/ton CO₂, per jaar²⁶

		2022	2023	2024	2025	Totaal
Bruto doelmatigheid		145	153	242	372	216
Netto doelmatigheid	Harde + zachte additionaliteit	158	166	283	425	243
	Harde additionaliteit	673	707	1.342	1.954	1.086

Het valt op dat het bedrag per vermeden ton CO₂ oploopt tussen 2022 en 2025, wat betekent dat de doelmatigheid afneemt. Wanneer we kijken naar het verschil in doelmatigheid tussen 2022 en 2024 (het meest recente jaar waarin het budget al is verdeeld), zien we dat deze in 2022 67% gunstiger is. Het grootste deel hiervan wordt verklaard door integrale verduurzaming tot de renovatiestandaard, wat meer dan de helft van het budget in 2024 heeft gebruikt. Het behalen van de renovatiestandaard is relatief duur ten opzichte van de behaalde CO₂-besparing en is in 2024 veel uitgevoerd. Zonder deze maatregel is de doelmatigheid in 2022 nog steeds gunstiger, maar slechts 19%. In Tabel 31 is dit terug te zien: de doelmatigheid bij losse maatregelen is slechts veranderd met de inflatie van 8,4% in deze periode (CBS, 2025), terwijl het verschil bij integrale maatregelen groot is. In 2025 is daarnaast nog meer dan 20% van het verleende subsidiegeld naar integrale verduurzaming van monumenten met 60% energiebesparing gegaan, wat een van de maatregelen is met de laagste CO₂-besparing per euro subsidie.

²⁶ Voor Tabel 30 en Tabel 31 hebben we gerekend met een hogere additionaliteit voor losse maatregelen in 2022 en 2023 en voor integrale verduurzaming, en een lagere additionaliteit voor losse maatregelen in 2024 en 2025 (zie Paragraaf 4.1).

Tabel 31 – Bruto en netto doelmatigheid in €/ton CO₂, per jaar, uitgesplitst naar losse maatregelen en integrale verduurzamingsprojecten

		2022	2023	2024	2025	Totaal
Bruto doelmatigheid losse maatregelen		118	118	129	167	125
Netto doelmatigheid losse maatregelen	Harde + zachte additionaliteit	128	128	165	213	144
	Harde additionaliteit	546	545	916	1.187	669
Bruto doelmatigheid integrale verduurzaming		241	251	345	482	348
Netto doelmatigheid integraal	Harde + zachte additionaliteit	261	273	375	524	378
	Harde additionaliteit	1.115	1.164	1.597	2.233	1.613

5.4 Doelmatigheid ten opzichte van vergelijkbare regelingen

In deze paragraaf vergelijken we de doelmatigheid van de DUMAVA met vergelijkbare Nederlandse regelingen. In Tabel 32 hebben we financiële regelingen opgenomen die nog bestaan, waarvan de doelmatigheid bekend is en die CO₂-reductie als doel hebben. Doelgroepen van de regelingen zijn niet gelijk. Wel kunnen eigenaren van maatschappelijk vastgoed ook gebruikmaken van bijvoorbeeld ISDE en SDE++, maar niet voor dezelfde investering. Er zijn geen evaluaties van andere subsidieregelingen voor maatschappelijk vastgoed bekend.²⁷

Doelmatigheid van de DUMAVA lijkt ongunstiger dan bijvoorbeeld de EIA en ISDE, maar gunstiger dan de salderingsregeling. Dit kan worden verklaard doordat de DUMAVA inzet op vergaande verduurzaming, hier komen bijvoorbeeld relatief hoge kosten van integrale maatregelen bij kijken om tot een hoog renovatieniveau te komen. Deze relatief hoge kosten hangen ook samen met de complexiteit van de betreffende gebouwen.

²⁷ De BOSA is in 2023 geëvalueerd (Significant Public, 2023). Doelmatigheid op het gebied van CO₂-reductie is daarbij echter niet in beeld gebracht.

Tabel 32 – Vergelijking doelmatigheid met andere Nederlandse regelingen

Regeling	Mechanisme	Doel	Doelgroep	Doelmatigheid
Subsidieregeling Duurzaam Maatschappelijk Vastgoed (DUMAVA)	Bijdrage in kosten stimuleert eigenaren van maatschappelijk vastgoed om te investeren in (vergaande) CO ₂ -reducerende maatregelen	CO ₂ -reductie, voorbeeldfunctie, bijdragen aan 3% renovatieverplichting	Eigenaren maatschappelijk vastgoed	Bruto: € 216 per ton CO ₂ -reductie. Netto € 243-1.086 per ton CO ₂ -reductie
Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE)	Bijdrage in kosten stimuleert huishoudens/zakelijke partijen om te investeren in CO ₂ -reducerende maatregelen	CO ₂ -reductie, groter aandeel hernieuwbare energie	Huishoudens, zakelijke partijen	Bruto: € 94 per ton CO ₂ -reductie; netto € 147-552 per ton CO ₂ -reductie
Energie-investeringsaftrek (EIA)	Wegnemen meerkosten CO ₂ -reducerende bedrijfsmiddelen leidt tot versnelling innovatie en energiebesparing/ CO ₂ -reductie	CO ₂ -reductie/energiebesparing	Zakelijke partijen die IB-/VPB-plichtig zijn	Netto: € 43 per ton CO ₂ (bandbreedte 24-62)
SDE++	Door de onrendabele top van CO ₂ -reducerende technieken te subsidiëren, wordt de uitrol hiervan gesubsidieerd. Door concurrentie tussen technieken gebeurt dit tegen de hoogste kosteneffectiviteit.	CO ₂ -reductie/uitrol van hernieuwbare technieken	Bedrijven en non-profit die grootschalig HE willen opwekken of CO ₂ willen reduceren	Bruto: Ca. € 125/ton CO ₂ -eq.
Salderingsregeling	Mogelijkheden tot salderen van zonnestroom verlagen de terugverdientijd van zon-pv, hetgeen kan leiden tot opschaling	CO ₂ -reductie/stimuleren groei van zon-pv	Kleinverbruikers (huishoudens en kleinzakelijk)	Bruto: € 269/ton CO ₂
Versnelde Klimaatinvesteringen Industrie (VEKI)	Op korte termijn versnellen van investeringen in CO ₂ -reductie	CO ₂ -reductie	Industrie (mkb en grootbedrijf)	Netto: € 17-32/ton CO ₂

Bron: (CE Delft & SEO, 2025); (Dialogic, 2024).

Er zijn geen evaluaties bekend van de doelmatigheid van vergelijkbare Europese regelingen. In Bijlage F hebben we wel een overzicht opgenomen met de kenmerken van deze regelingen, en bevindingen uit beschikbaar evaluatiemateriaal.

5.5 Kosten extern advies

Organisaties die DUMAVA-aanvragen maken vaak kosten voor extern advies. Vanuit de DUMAVA wordt over de kosten voor energieadvies ook subsidie verleend. Dit bedraagt ongeveer 1% van het verleende subsidiebedrag, zie Tabel 10 in Paragraaf 3.1. Er worden echter ook andere kosten voor extern advies gemaakt, bijvoorbeeld voor intermediairs bij het indienen van de aanvraag. In de enquête is gevraagd naar advieskosten die niet vergoed worden vanuit de DUMAVA. 225 respondenten geven aan kosten voor extern advies gemaakt te hebben, met een gemiddelde van € 8.314. 126 respondenten geven aan geen extra kosten te hebben gemaakt, wat het gemiddelde omlaag brengt tot € 4.910. Als we dit vermenigvuldigen met het totaal aantal aanvragen, komen we tot een totaal aan kosten voor niet-gesubsidieerd extern advies van € 31,1 miljoen. Dit is ter hoogte van 2,6% van het totale DUMAVA-budget van 2022-2025.

6 Doenvermogen

Samenvatting

Bij de beoordeling van het doenvermogen staat de vraag centraal: 'Kan de betrokken aanvrager in actie komen om een instrument aan te vragen en dit tot een goed einde brengen?' Het gaat hierbij niet alleen om een begrip van de voorwaarden en procedures, maar ook om het handelingsvermogen (ofwel het doenvermogen) van degene die gebruik wil maken van de DUMAVA-subsidie. Uit een analyse van SEO blijkt dat de DUMAVA relatief veel doenvermogen vraagt ten opzichte van de teruggaveregeling energiebelasting voor instellingen, onder meer vanwege het complexe aanvraagproces. Uit de portfolioanalyse blijkt dat rond de helft van de aanvragers een intermediair gebruikt. Het inzetten van intermediairs betekent dat er minder financiële ruimte overblijft voor de maatregelen zelf.

6.1 Inleiding

Bij de beoordeling van het doenvermogen staat de vraag centraal: 'Kan de betrokken medewerker in actie komen om een instrument aan te vragen en dit tot een goed einde brengen?' Het gaat hierbij niet alleen om een begrip van de voorwaarden en procedures, maar ook om het handelingsvermogen (ofwel het doenvermogen) van degene die gebruik wil maken van de DUMAVA-subsidie.

De (WRR, 2020) heeft vijf vragen opgesteld om aandacht te besteden aan het doenvermogen:

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

Aan de hand van deze vragen wordt inzichtelijk gemaakt of het doenvermogen van aanvragers past bij de gevraagde handelingen van de DUMAVA-subsidie. In deze analyse wordt daarbij in eerste instantie aangesloten bij een relatief nauwe interpretatie van

doenvermogen, conform de WRR-richtlijnen. Verderop in dit hoofdstuk wordt deze benadering verbreed door ook aandacht te besteden aan de inzet van intermediairs, de rol van RVO en ontzorgingsprogramma's, evenals aan resterende knelpunten die ertoe kunnen leiden dat bepaalde doelgroepen niet of onvoldoende worden bereikt.

6.2 Doenvermogenstoets

In deze paragraaf passen we de doenvermogenstoets toe op de DUMAVA. We maken hierbij mede gebruik van onderzoek van SEO (2024). SEO heeft eerder een doenvermogenstoets uitgevoerd voor de DUMAVA ten opzichte van de teruggaveregeling energiebelasting. Omdat hier de vergelijking centraal stond en niet de regeling op zichzelf, vullen we dit aan met eigen inzichten.

6.2.1 Vraag 1: De hoeveelheid gevraagde acties

De DUMAVA-subsidie vereist een uitgebreid en goed onderbouwd verduurzamingsplan, omdat het om een relatief groot subsidiebedrag gaat (tussen de € 5.000 en € 1,5 miljoen).

Bij de DUMAVA wordt wel onderscheid gemaakt tussen kleine subsidiebedragen (< € 25.000) en grote subsidiebedragen (> € 25.000). Alleen bij grote subsidiebedragen wordt het bedrag niet in één keer uitgekeerd en dient er binnen 13 weken na uitvoering een vaststelling aangevraagd te worden. Sinds 2024 is de vaststellingsaanvraag versimpeld. Losse facturen en betaalbewijzen zijn niet meer nodig, een verklaring per uitvoerder over de maatregelen volstaat.

6.2.2 Vraag 2 en 3: De samenloop van 'life events' en cumulatieve lasten

Het aanvraagproces van de DUMAVA is een onderdeel van een langere keten in het verduurzamingsproject. De aanvraag loopt daarom samen met andere gebeurtenissen, zoals het regelen van aanvullende financiering. Daarnaast moet ook het verduurzamingsproject zelf in gang gehouden worden.

Belangrijke 'life events' die kunnen spelen bij maatschappelijk vastgoed zijn benodigde renovaties, restauraties of de aankoop van een nieuw pand. Hoewel de samenloop van deze gebeurtenis vraagt om extra doenvermogen, vormt de DUMAVA in dit geheel juist ook een kans om het onderhoud een stap verder te brengen: door vergaande verduurzamingsmaatregelen te stimuleren.

Verduurzamingsmaatregelen leiden in veel gevallen ook tot het moeten aanvragen van een (omgevings)vergunning, bijvoorbeeld wanneer een verhoging van het dak of het leggen van zonnepanelen het aanzicht van beschermd vastgoed verandert. Dit verhoogt de cumulatieve lasten van maatschappelijk vastgoed-eigenaren doordat er

bijvoorbeeld extra bouwkundige tekeningen aangeleverd dienen te worden en de vergunningsaanvraag tot vertraging kan leiden.

Tekstkader 15 – Inzichten uit de casestudies - verschillen tussen DUMAVA-eigenaren

Inzichten uit de casestudies - verschillen tussen DUMAVA-eigenaren

De aanvragers van de DUMAVA bestaan uit een diverse groep van eigenaren. Uit de interviews komt naar voren dat organisaties daarom ook verschillen in hun vermogen om aanvullende financiering te regelen. Zo hebben professionele organisaties minder moeite met het regelen van aanvullende financiering dan organisaties waar de aanvullende financiering grotendeels tot stand moet komen door vrijwillige bijdragen. Daarnaast moet ook het verduurzamingsproject zelf in gang gehouden worden en dan kan 'toevallige technische kennis' binnen een organisatie een groot verschil maken. Ontbreekt die kennis, dan is men vaker afhankelijk van externe ondersteuning, wat extra kosten of vertraging kan geven.

6.2.3 Vraag 4 en 5: De mentale belasting en de gevolgen van onoplettendheid

Het ontvangen van de subsidie is een belangrijk element in een langere keten van het verduurzamingsproject en kan de doorslag geven tussen wel of niet en nu of later verduurzamen. Dit verhoogt de mentale belasting. De impact van de mentale belasting lijkt te verschillen per type aanvrager. Zo valt de mentale belasting bij een professionele organisatie met de intern benodigde kennis minder zwaar uit dan bij een vrijwilliger met weinig ervaring.

Daarnaast kan onoplettendheid betekenen dat de aanvraag wordt afgewezen en dit kan een verschil betekenen tussen het wel of niet in staat zijn om de verduurzamingsmaatregelen te treffen. Ervaring of ondersteuning in de aanvraag kan de kans op onoplettendheid verkleinen. Vaak hebben professionele organisaties de benodigde ervaring intern en klein maatschappelijk vastgoed kan gebruik maken van een ontzorgingsprogramma of -loket. Daarnaast komt uit interviews naar voren dat RVO meedenkend is als het gaat om kleine ontbrekingen of foutjes.

De uitvoering van de maatregelen kunnen na de aanvraag van start gaan. Enerzijds biedt dit flexibiliteit en geen vertraging in de planning. Tegelijkertijd kan een instelling de subsidie mislopen terwijl de uitvoering van de maatregelen net van start is gegaan. Organisaties kunnen ervoor kiezen dat risico te nemen, bijvoorbeeld omdat er anders vertragingen ontstaan.

Mentale belasting en gevolgen van onoplettendheid kunnen groter zijn als er sprake is van een knellend subsidiebudget. Als dan de subsidie te laat wordt aangevraagd of er een andere fout wordt gemaakt, kunnen de budgetten al zijn vergeven. Dit speelde vooral in 2022 en 2023 een rol, toen de budgetten op de dag van opening al waren vergeven. In 2024 en 2025 was er voldoende budget.

Tegelijkertijd is inmiddels bekend dat de DUMAVA jaarlijks beschikbaar zal zijn tot en met 2030. Dit zorgt ervoor dat er meer aanlooptijd is voor een aanvraag en er daarmee ook goed onderbouwde aanvragen kunnen worden ingediend.

6.3 De inzet van intermediairs

6.3.1 Status en verleend subsidiebedrag

Op basis van monitoringsdata kunnen we inzicht krijgen in het doenvermogen van aanvragers door te kijken naar het gebruik van intermediairs tijdens het aanvraagproces. In totaal wordt 54% van alle aanvragen door een intermediair ingediend. Het aandeel aanvragen dat door een intermediair is gedaan was het laagst in 2022 (42%) en het hoogst in 2023 (61%).

Wanneer we kijken naar de status van aanvragen, zien we in Tabel 33 de rol van de intermediair in deze aanvragen.

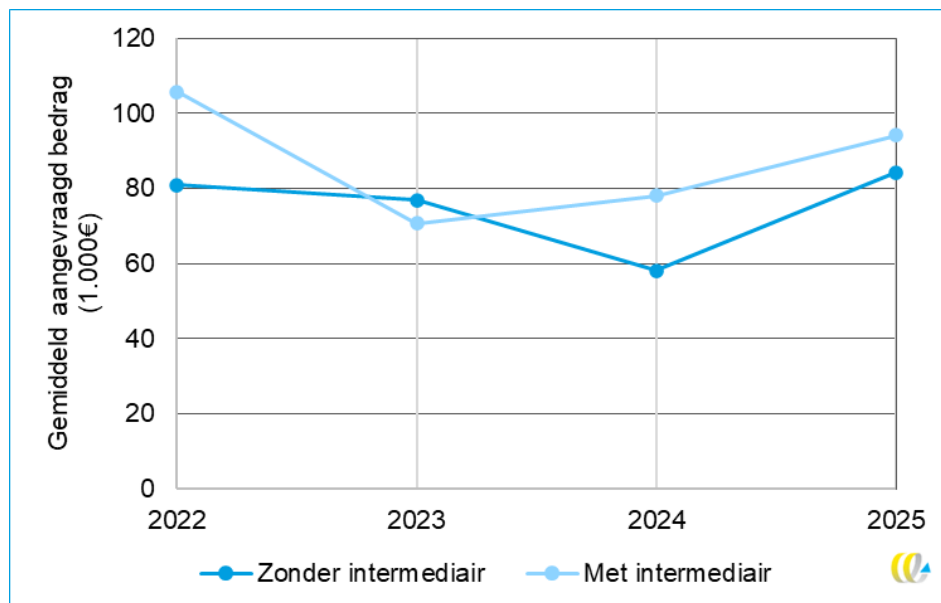
Tabel 33 – Aandeel aanvragen ingediend door een intermediair, naar status

Status van de aanvraag	Aandeel ingediend door intermediair
Verleend, nog niet vastgesteld	58%
Vastgesteld	55%
Afgewezen	51%
Ingetrokken vóór verlening	34%
Ingetrokken na verlening	49%
Opeisbaar	80%

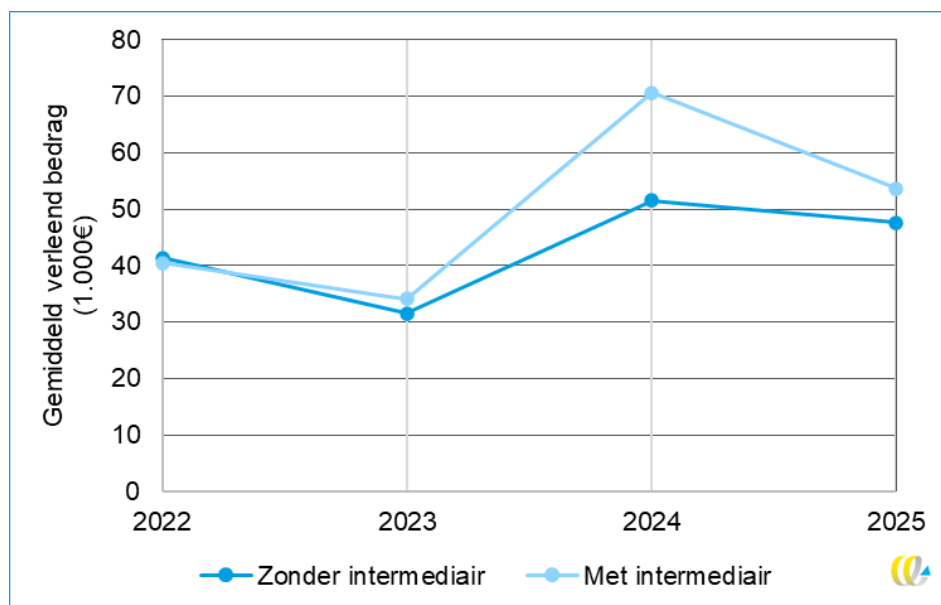
Het aandeel aanvragen dat met behulp van intermediairs is gedaan ligt lager dan bij de EIA (71%; doelgroep zijn bedrijven), maar fors hoger dan bij de ISDE (12%; doelgroep zijn particulieren).

Met uitzondering van het jaar 2023 ligt het gemiddeld aangevraagde subsidiebedrag hoger bij aanvragen die via een intermediair worden ingediend, zoals weergegeven in Figuur 30. Voor het verleende subsidiebedrag zien we een groter verschil in 2024 en 2025 (zie Figuur 31).

Figuur 30 – Aangevraagd subsidiebedrag met en zonder intermediair per jaar; januari 2022 - oktober 2025



Figuur 31 - Verleend subsidiebedrag met en zonder intermediair per jaar; januari 2022 - oktober 2025

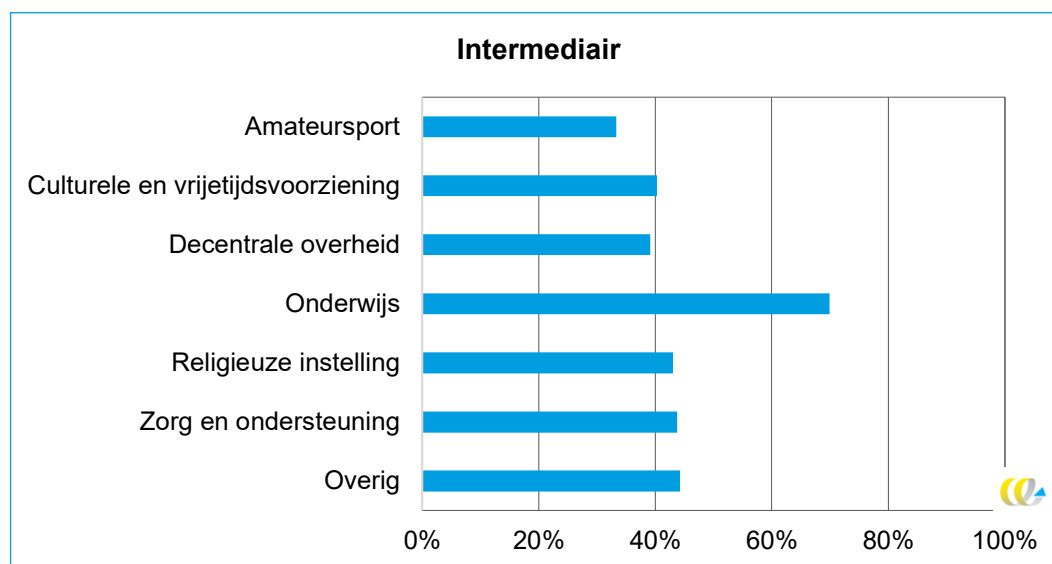


6.3.2 Doelgroep intermediairs

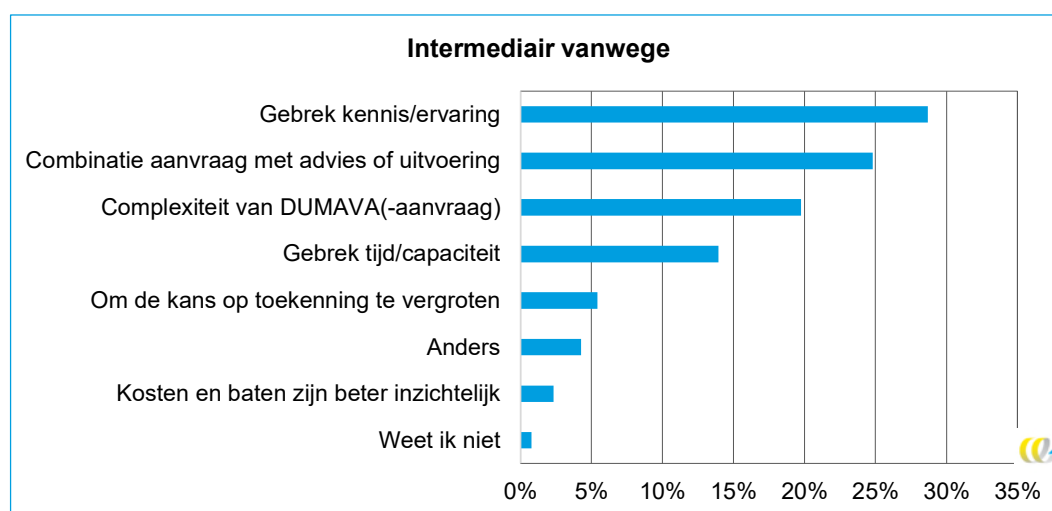
De monitoringsdata geeft weer dat van de verschillende doelgroepen provincies het meest gebruikmaken van intermediairs: bij 86% van hun aanvragen is een intermediair betrokken. Ook mbo-instellingen (80%) en veiligheidsregio's (76%) schakelen vaak intermediairs in, terwijl waterschappen (20%) hier het minst gebruik van maken.

In de enquête is een andere verdeling gebruikt en komt het beeld naar voren dat intermediairs voornamelijk worden ingezet bij onderwijsinstellingen (ongeveer 70%). De overige type-instellingen maken in vergelijkbare mate gebruik van een intermediair bij de aanvraag (ongeveer tussen de 35 en 45%).

Figuur 32 – Verdeling inzet intermediair onder verschillende type aanvragers



Figuur 33 – Belangrijkste reden voor de inzet van een intermediair



29% van de ondervraagden geeft aan dat de belangrijkste reden om een intermediair in te schakelen gebrek aan kennis of ervaring is. Hierbij is niet verder gespecificeerd waar in het traject de kennis of ervaring mist. Dit wordt gevolgd door de reden dat de intermediair de aanvraag combineerde met technisch advies of uitvoering (25%). Ook de complexiteit van de DUMAVA-aanvraag (20%) en het gebrek aan tijd of capaciteit (14%) worden veel genoemd.

Tabel 34 – Verdeling ervaring aanvragen subsidies onder aanvragers

Ervaring subsidies	Aantal	Percentage
Geen ervaring	57	13%
Weinig ervaring	121	28%
Enige ervaring	203	47%
Veel ervaring	53	12%
Eindtotaal	434	100%

Ongeveer 40% heeft geen tot weinig ervaring met het aanvragen van eerdere subsidies. Dit kan verklaard worden doordat er onder de maatschappelijk vastgoedeigenaren veel kleine instellingen vallen waar veelal vrijwilligers een grote rol spelen, of omdat organisaties niet in aanmerking komen voor andere subsidies. Meer dan de helft van de aanvragers van de DUMAVA-subsidie heeft enige tot veel ervaring met het aanvragen van subsidies.

Tekstkader 16 – Inzichten uit de casestudies - kennis en kunde binnen organisaties

Inzichten uit de casestudies - kennis en kunde binnen organisaties

Interviews bevestigen het beeld dat de inzet van intermediairs enerzijds samenhangt met een stukje ontzorgen: vaak wordt het advies en de aanvraag als totaalpakket aangeboden. Anderzijds geven sommige aanvragers aan dat het gebrek aan de juiste kennis, kunde en capaciteit binnen de organisatie de reden is voor de inzet van een intermediair. Dit hangt voornamelijk samen met de grootte of professionaliteit van de organisatie. Zo hebben basisscholen en middelbare scholen veelal geen mensen in dienst die zich specifiek bezighouden met vastgoed en besteden ze het liever uit. Desondanks komt het voor dat kleine organisaties toevallig over voldoende kennis en kunde beschikken. Tegelijkertijd kan een grote instelling er juist voor kiezen om geen aanvraag in te dienen, omdat zij het risico op fouten in de aanvraag of in de latere verantwoording te groot vindt. Daarbij wordt wel opgemerkt dat voor grote organisaties met veel projecten ook geldt dat de inzet van een intermediair kan leiden tot een verlies aan overzicht.

6.4 De rol van RVO

De dienstverlening van de RVO wordt door het overgrote merendeel van de respondenten als voldoende beoordeeld. Het aandeel dat de RVO een rapportcijfer van 6 of hoger geeft is 89% voor de duidelijkheid van de communicatie, 84% voor de begrijpelijkheid, 80% voor het aanvraagformulier en 89% voor de termijn van afhandeling. In zowel de casestudies als de enquêtes wordt vaak de bereikbaarheid en behulpzaamheid van de RVO geprezen.

Tabel 35 geeft de gemiddelde rapportcijfers weer van de respondenten van de enquête. Hieruit blijkt vooral dat RVO verhoudingsgewijs beter scoort op communicatie en de

termijn van afhandeling. De begrijpelijkheid van de regeling en het aanvraagformulier scoren gemiddeld lager.

Tabel 35 – Rapportcijfers dienstverlening RVO

	Gemiddelde succesvolle aanvragers	Gemiddelde niet-succesvolle aanvragers	Gemiddeld alle aanvragers
Communicatie	7,4	6,7	7,2
Begrijpelijkheid	6,9	6,3	6,7
Aanvraagformulier	6,8	6,2	6,6
Termijn van afhandeling	7,5	6,8	7,3

Tekstkader 17 – Inzichten uit de casestudies - de toegankelijkheid van de regeling

Inzichten uit de casestudies - de toegankelijkheid van de regeling

Uit de rapportcijfers blijkt dat de begrijpelijkheid van zowel de regeling als het aanvraagformulier verhoudingsgewijs wat lager wordt beoordeeld. Dit beeld komt ook terug in de casestudies, waarin aanvragers aangeven dat de voorwaarden van de DUMAVA-subsidie in sommige gevallen moeilijk te doorgronden zijn en niet altijd direct duidelijk is welke maatregelen in aanmerking komen en hoe de voorwaarden moeten worden geïnterpreteerd. Wel geven verschillende aanvragers aan dat RVO erg meedenkt over wat wel kan, bijvoorbeeld als een maatregel om ander materiaal vraagt, maar het effect hetzelfde is. Daarnaast stelt RVO aanvragers soms in de gelegenheid ontbrekende gegevens aan te vullen als er iets onduidelijk was.

Met betrekking tot het aanvraagformulier heeft RVO in een interview aangegeven dat onderzoek is gedaan naar het slimmer inrichten van het aanvraagformulier. Mogelijk leidt dit in komende tranches tot verbeteringen in het aanvraagformulier.

6.5 De rol van ontzorgingsprogramma's- en loketten

Ontzorgingsprogramma's spelen een belangrijke rol in het ondersteunen van het doenvermogen van maatschappelijke organisaties bij verduurzaming. Medewerkers van deze ontzorgingsprogramma's maken maatschappelijk vastgoedeigenaren bekend met verduurzamingsmogelijkheden en met de DUMAVA-subsidie, en bieden technisch advies. Daarnaast ondersteunen zij bij de voorbereiding en indiening van de subsidieaanvraag. Afhankelijk van de provinciale invulling is er ook ruimte voor nazorg, waarbij verdere knelpunten in het verduurzamingsproces worden weggenomen.

De ontzorgingsprogramma's van de provincies zijn bedoeld voor kleine maatschappelijke vastgoedeigenaren, zoals²⁸:

- Gemeenten met minder dan 50.000 inwoners op 1 oktober 2022.
- Schoolbesturen van basisscholen die maximaal vijftien gebouwen in eigendom hebben en door het Rijk betaald worden.
- Schoolbesturen van het voortgezet onderwijs die maximaal tien gebouwen in eigendom hebben en door het Rijk betaald worden.
- Zorgaanbieders die maximaal tien gebouwen in eigendom hebben. Met uitzondering van academische en algemene ziekenhuizen.
- Culturele algemeen nut beogende instellingen (culturele ANBI) die maximaal tien gebouwen in eigendom hebben. Of een culturele instelling die hiermee verbonden is.
- Stichtingen, verenigingen of coöperaties met een publieksfunctie die maximaal tien gebouwen in eigendom hebben. Zoals een buurthuis, dorpshuis, wijkcentrum of gemeenschapscentrum. Hieronder vallen bijvoorbeeld ook scouting, welzijns-werk en speeltuinverenigingen.
- Religieuze of levensbeschouwelijke instellingen die maximaal vijftien gebouwen in eigendom hebben.
- Besturen van een kinderopvangorganisatie die maximaal tien gebouwen in eigendom heeft.

Uit de interviews blijkt dat ontzorgingsprogramma's overwegend als positief en behulpzaam worden ervaren. Met name vrijwilligersorganisaties, die vaak beschikken over beperkte tijd, kennis en capaciteit, hebben baat bij deze ondersteuning. Voor organisaties met een laag doenvermogen op het gebied van verduurzaming blijkt het aanvraagproces van DUMAVA daarbij niet altijd de grootste belemmering. Belemmeringen zitten vaker in een gebrek aan aandacht voor verduurzaming of in onvoldoende overzicht over welke maatregelen het meest passend zijn.

Er bestaan ook ontzorgingsprogramma's voor de doelgroepen rijksmonumenten en amateursportverenigingen. Voor rijksmonumenten is de coördinatie en financiële uitvoering van de ontzorging belegd bij het Nationaal Restauratiefonds. Het programma sport is een apart programma dat bij de provincies is belegd.

Uit de enquête blijkt dat ontzorgingsprogramma's een rol spelen bij de bekendheid van de DUMAVA; 9% van de respondenten zegt de DUMAVA te kennen via het ontzorgingsprogramma. Daarnaast geeft de enquête inzicht in het bereik van de ontzorgingsprogramma's. 62% van de respondenten geeft aan niet te behoren tot de doelgroep van de DUMAVA. Van de overige groep geeft nogmaals 62% aan gebruik te hebben gemaakt

²⁸ Voor het berekenen hoeveel panden in het bezit zijn, worden gehuurde panden en panden met alleen een woonfunctie niet meegerekend. Dienstwoningen worden wel meegerekend en komen in aanmerking voor ontzorging.

van het ontzorgingsprogramma, waarbij het Ontzorgingsprogramma Maatschappelijk Vastgoed het populairst is. De rest zegt met name het ontzorgingsprogramma niet te kennen, maar behoort mogelijk ook niet tot de doelgroep.

Tabel 36 – Enquêtevraag: “Heeft uw organisatie gebruikgemaakt van ontzorgingsprogramma’s?” (N = 415, alleen antwoorden met meer dan één respondent)

	Aantal	Percentage
Nee, mijn organisatie behoorde niet tot de doelgroep	259	62%
Ja, van het Ontzorgingsprogramma Maatschappelijk Vastgoed	79	19%
Nee, ik was niet bekend met het programma	20	5%
Ja, van het Ontzorgingsprogramma Verduurzaming Monumenten	15	4%
Nee, we hadden een externe adviseur ingeschakeld	7	2%
Nee, dat was niet nodig	6	1%
Ja, van het Ontzorgingsprogramma Sport	4	1%

7 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de onderzoeksvragen puntsgewijs en per thema beantwoord. We hebben ze hierbij op logische wijze geordend. Daarnaast sluit dit hoofdstuk af met aanbevelingen ter verbetering van de DUMAVA. Hierin worden de onderzoeksvragen gericht op verbetering beantwoord.

7.1 Doeltreffendheid

7.1.1 Stimulerend effect van de DUMAVA

Uit dit onderzoek blijkt dat de DUMAVA (meer-)investeringen in verduurzaming van maatschappelijk vastgoed stimuleert. In de onderzoeksperiode (2022-2025) zijn ruim 6.000 aanvragen gedaan. Dit heeft geleid tot ruim 3.600 verleende subsidies. De rest is afgewezen of ingetrokken. Afwijzingen vonden met name plaats in de eerste tranches vanwege budgetuitputting; een deel hiervan heeft later alsnog een succesvolle aanvraag ingediend. In totaal zijn er eind 2025 bijna 900 projecten afgerond (ruim 600 onder € 25.000 en ruim 200 boven € 25.000)

De DUMAVA leidt tot additionele verduurzaming. Voor 86% van de gebruikers heeft de DUMAVA geleid tot het nemen van meer omvangrijke of extra verduurzamingsmaatregelen of het eerder nemen van maatregelen. Op basis van de enquête onder gebruikers constateren we dat 18% van de maatregelen in het geheel niet was genomen zonder DUMAVA. Dit is het 'zekere' additionele effect van de DUMAVA. Zo'n 68% van de aanvragers had zonder DUMAVA minder omvangrijke maatregelen genomen of had deze later genomen, hiervoor is de DUMAVA deels of mogelijk additioneel. Een relatief groot deel van deze groep geeft aan zonder DUMAVA minder omvangrijke maatregelen te zouden hebben genomen op hetzelfde moment. Dit beeld wordt bevestigd in de casestudies; geïnterviewde partijen geven aan 'iets extra's' te kunnen doen door de DUMAVA.

Ten slotte concluderen we dat het aandeel meelifters laag is. Van de aanvragers geeft 14% aan ook zonder DUMAVA dezelfde maatregel te hebben genomen op hetzelfde moment. Vergelijken met andere beleidsinstrumenten is dit aandeel relatief laag. Voor deze groep is het subsidiepercentage hoe dan ook te hoog, omdat ze ook zonder subsidie de maatregel hadden genomen. Verschillende typen gebruikers, onder meer binnen zorg,

sport, onderwijs en religieuze instellingen, geven aan dat voor hen het subsidiepercentage te laag is en ook gemeenten geven aan dat ze met een hoger subsidiepercentage meer maatregelen kunnen nemen.

7.1.2 Gebruikers van de DUMAVA

We zien dat alle beoogde doelgroepen gebruikmaken van de DUMAVA. Het absolute aantal aanvragen is het hoogst bij gemeenten, zorginstellingen en onderwijsinstellingen. We zien met name dat gemeenten de regeling weten te vinden; ruim driekwart van de gemeenten heeft minstens een aanvraag gedaan. Ook meer dan de helft van de universiteiten en hogescholen heeft een aanvraag gedaan. Bij onder meer basisscholen en religieuze instellingen ligt het bereik onder de 10%. Niet voor elke doelgroep kan het precieze relatieve bereik worden bepaald, omdat de exacte omvang van bijvoorbeeld het aantal zorginstellingen binnen de doelgroep niet duidelijk is. De DUMAVA heeft een heel diverse doelgroep. Specifieke subdoelgroepen hebben met specifieke uitdagingen te maken; zo is het minimumbedrag een drempel voor sportverenigingen, terwijl integrale verduurzaming voor een heel pand niet haalbaar is voor grote ziekenhuizen.

Sinds 2022 is er voor ruim 18.000 maatregelen subsidie aangevraagd. Dit is inclusief zo'n 6.000 energieadviezen en 1.400 energielabels. Er waren ruim 2.000 aanvragen voor integrale pakketten; hier is in totaal 66% van het subsidiebudget naartoe gegaan. In de afgelopen jaren is het aandeel aanvragen voor integrale pakketten toegenomen ten opzichte van aanvragen voor losse maatregelen. Dit kan worden verklaard door de verlaging van het subsidiepercentage voor losse maatregelen en de verhoging van het subsidiepercentage voor vergaande integrale verduurzaming. Het relatieve belang van integrale verduurzaming is het grootst bij provincies, monumenten en waterschappen. Zorginstellingen en amateursportorganisaties kiezen juist relatief vaak voor losse maatregelen.

7.1.3 Impact op de klimaatdoelen

De DUMAVA leidt tot additionele CO₂-reductie. Er is nauwelijks ex-postdata beschikbaar over de gerealiseerde CO₂-reductie door met DUMAVA gerealiseerde maatregelen. Dit komt omdat de DUMAVA pas sinds 2022 loopt en er enige tijd zit tussen aanvraag en vaststelling. Op basis van een ex-ante-inschatting, waarvan data beperkt beschikbaar is, zien we dat de verleende DUMAVA-subsidies in de evaluatieperiode kunnen bijdragen aan een bruto jaarlijkse CO₂-reductie van 209 kton. Gecorrigeerd voor additionaliteit leidt dit tot een netto-CO₂-reductie van 41 tot 286 kton. Afgezet tegen de totale emissies van de utiliteitsbouw in 2022 gaat het om een reductie van 1,3% bruto en 0,2-1,1% netto. In de praktijk vallen de reducties mogelijk lager uit door non-realiserende projecten (projecten waar een subsidie voor verleend is, worden uiteindelijk toch niet of minder omvangrijk uitgevoerd), optimistische inschattingen bij de aanvraag en gedragsaanpassingen (reboundeffecten). Ze kunnen ook juist hoger uitvallen door conservatieve inschattingen bij de aanvraag. Het

nader preciseren van deze schattingen vergt echter verdere monitoring van met name de gerealiseerde besparingen en het valideren van besparingskentallen.

7.1.4 Succesfactoren en belemmeringen in de uitvoering

De uitvoeringstermijn wordt in het algemeen als ambitieus gezien. Uit de enquête blijkt dat de helft van de aanvragers uit 2022 uitstel heeft aangevraagd. Redenen voor uitstel zijn bijvoorbeeld netcongestie of een gebrek aan uitvoeringscapaciteit voor het installeren van de maatregelen. Onder meer bij grote zorginstellingen is de uitvoeringstermijn knellend. Dit komt door Europese aanbestedingstrajecten en het feit dat de planning en uitvoering van maatregelen veel tijd kost, omdat de zorg 24 uur per dag door moet blijven gaan. In de casestudies wordt echter ook aangegeven dat de beperkte uitvoeringstermijn als stok achter de deur helpt om vaart te maken met het project.

7.1.5 Uitvoering van de DUMAVA en dienstverlening RVO

De beoordeling van aanvragen voor de subsidie en vaststelling is een taak van RVO. Dit is zoveel mogelijk geautomatiseerd in combinatie met steekproefsgewijze handhavingscontroles (zowel deskcontroles als op locatie). Uit zowel de enquêtes als de casestudies blijkt dat zowel succesvolle, als afgewezen en ingetrokken aanvragers tevreden zijn over de dienstverlening van RVO. Met name over de communicatie en termijn van afhandeling zijn de respondenten positief. Het aanvraagformulier wordt over het algemeen wat lager beoordeeld. RVO is bezig om dit te verbeteren. RVO is flexibel als een plan nog moet worden herzien. Uit de casussen blijkt dat niet alle (potentiële) aanvragers weten welke dienstverlening RVO levert. Betere communicatie over dienstverlening kan bijdragen aan het wegnemen van knelpunten bij bepaalde knelpunten.

7.2 Doelmatigheid

7.2.1 Doelmatigheid van de regeling

In totaal is bijna € 900 miljoen aan budget verleend, hiervan is inmiddels circa € 40 miljoen vastgesteld. Dit betekent dat de maatregel is uitgevoerd en dat dit is verantwoord aan RVO. De subsidie betreft een vast percentage van de projectkosten, energieadvies en energielabel (momenteel 20% bij losse maatregelen en 30-40% bij integrale projecten) en kan afhankelijk van gemeente of provincie worden aangevuld met andere (niet-landelijke) regelingen. Uit de enquête blijkt dat ongeveer een kwart van de aanvragers gebruikmaakt van andere regelingen, inclusief particuliere verduurzamingsfondsen. Bijna de helft geeft aan ook zonder andere regelingen voor de maatregelen te hebben gekozen. Rijksmonumenten, en in mindere mate onderwijsinstellingen, combineren de DUMAVA relatief vaak met andere subsidies of laagrentende leningen. Gemiddeld gezien is het bedrag aan andere subsidies kleiner dan de bijdrage van de DUMAVA.

De bruto doelmatigheid (subsidiekosten plus uitvoeringskosten, afgezet tegen de bespaarde CO₂ over de levensduur²⁹ van de maatregelen) bedraagt € 216/ton CO₂. Gecorrigeerd voor niet-additionele maatregelen bedraagt deze € 243–1.086 per ton CO₂-reductie. De doelmatigheid is ongunstiger dan bij de EIA of ISDE, maar gunstiger dan bijvoorbeeld de Salderingsregeling. De lagere (ongunstigere) doelmatigheid kan worden verklaard doordat de DUMAVA (ook) gericht is op vergaande verduurzaming en de voorbeeldrol van maatschappelijk vastgoed en daarom ook relatief dure maatregelen stimuleert. Hierbij zijn de kosten per ton CO₂-reductie voor losse maatregelen beduidend lager dan voor integrale verduurzaming.

7.2.2 Administratieve lasten

Over het algemeen worden de administratieve lasten door aanvragers als acceptabel beoordeeld. Ten opzichte van het verkregen subsidiebedrag vindt 64% van de aanvragers de administratieve last acceptabel, 16% hoog en 13% laag. Vooral bij organisaties waar weinig of geen ervaring is met het invullen van subsidies worden de administratieve lasten vaker als hoog dan als laag beoordeeld.

7.2.3 Uitvoeringskosten

Vergeleken met andere regelingen is de uitvoering doelmatig. De uitvoeringskosten bedragen 0,8% van het budget. Afgezet tegen de kasuitgaven zal dit percentage iets hoger liggen.

7.2.4 Doenvermogen

Een DUMAVA-aanvraag vergt veel verschillende acties en dit kan met name veel doenvermogen vragen bij aanvragers die nog niet bekend zijn met de regeling. Het is hierbij relevant om inzicht te hebben in welke doelgroepen moeilijk bereikt worden met de regeling. Uit de interviews komt naar voren dat kennis en kunde over subsidieaanvragen vooral aanwezig is bij grotere en professionele organisaties, omdat die afdelingen hebben voor vastgoedbeheer. Kleinere en vrijwilligersorganisaties kan het daarnaast ontbreken aan de middelen om een intermediair in te zetten. Daarom zijn voor kleine organisaties de ontzorgingsprogramma's een belangrijke ondersteuning voor het selecteren van de beste maatregelen en het faciliteren van de aanvraag.

7.2.5 Gebruik intermediairs

We zien dat in totaal 54% van de aanvragen door een intermediair wordt gedaan. Intermediairs worden het meest gebruikt voor aanvragen voor de maatregelen Energielabel en Energieregistratie- en bewakingssysteem (59%) en maatregelen voor monumenten en integrale verduurzaming (58%). Provincies maken het meest gebruik van intermediair (86%); ook mbo-instellingen (80%) en veiligheidsregio's (76%) schakelen vaak intermediairs in, terwijl waterschappen (20%) hier het minst gebruik van maken. Uit

²⁹ Voor alle maatregelen is een levensduur van 20 jaar aangehouden

de enquête blijkt dat de drie belangrijkste redenen voor de inzet van een intermediair zijn: 1) gebrek aan kennis en ervaring; 2) intermediair combineert aanvraag met advies of uitvoering en 3) complexiteit van DUMAVA-aanvraag.

7.2.6 Beperkingen in het bereik van de doelgroepen sport en zorg

Voor amateursportverenigingen is DUMAVA in toenemende mate het belangrijkste instrument om verduurzamingsmaatregelen te financieren, mede doordat verduurzamingsmaatregelen niet meer onder de BOSA vallen. Tegelijkertijd sluit DUMAVA niet in alle gevallen goed aan bij de kenmerken van sportverenigingen. Dit heeft onder andere te maken met gemengd eigenaarschap van sportgebouwen, waardoor besluitvorming over verduurzaming en de financiering complex is en ertoe kan leiden dat DUMAVA niet wordt aangevraagd. Ook de timing van de aanvraagronde sluit niet altijd goed aan op het seizoensgebonden karakter van sportverenigingen. Dit speelt met name bij snelle overtekening. Tot slot vormt de minimale subsidie-eis een drempel voor kleinere sportverenigingen, waarvoor afzonderlijke maatregelen vaak onvoldoende omvang hebben.

De DUMAVA-subsidie is niet altijd aantrekkelijk voor zorginstellingen met grote en complexe gebouwen (zoals ziekenhuizen) die bovenlokale ondernemingen zijn en voor de DUMAVA geen gebruik (meer) kunnen maken van de de-minimisverordening of AGVV-uitzonderingen. Vanwege Europese staatssteunregels mogen deze zorginstellingen geen DUMAVA-aanvraag doen voor losse maatregelen. Integrale verduurzaming is daarentegen veelal niet haalbaar door de omvangrijke en complexe bouwstructuur, in combinatie met een permanent en intensief gebruik gedurende het hele jaar.

Gezamenlijk maken deze factoren dat een deel van de sportverenigingen en zorginstellingen, ondanks beschikbare ondersteuning, buiten bereik van DUMAVA blijft en niet tot een aanvraag komt.

7.3 Aanbevelingen

1. **Verbeter het inzicht in de CO₂-reductie door de uitvraag van de *verwachte* CO₂-reductie te verbeteren en daarnaast de *gerealiseerde* CO₂-reductie te monitoren.**
Om beter inzicht te krijgen in doeltreffendheid en doelmatigheid bevelen we aan om de monitoring van energiebesparing en CO₂-reductie van de DUMAVA te verbeteren. De ex-ante-inschattingen worden al wel uitgevraagd, maar dit levert niet altijd betrouwbare gegevens op. We raden aan de uitvraag hiernaar te verbeteren, bijvoorbeeld door het invullen verplicht te maken en te vragen naar de bron van de CO₂-reductie. Vanwege het korte bestaan van de DUMAVA konden er nog geen ex-postinschattingen van de CO₂-reductie worden gemaakt, wat inzicht geeft in de daadwerkelijke reductie. Om hier inzicht in te krijgen, zouden gebruikers zowel voor

als na de aanvraag moeten rapporteren over hun energieverbruik. Om administratieve lasten te beperken, zou dit ook steekproefsgewijs plaats kunnen vinden, waarbij de resultaten ook gebruikt worden om de ex-ante-inschattingen te valideren.

2. **Onderzoek hoe groot de doelgroep en het bereik van de regeling is om het bereik te kunnen verbeteren.** Niet voor alle categorieën van maatschappelijk vastgoed is goed in beeld welk deel van de doelgroep bekend is met de DUMAVA en er gebruik van maakt. Onder meer bij zorginstellingen en culturele instellingen is onbekend welk aandeel van de organisaties hier gebruik van maakt en wat de omvang van hun bijbehorend vastgoed is. Door meer inzicht te hebben in het relatieve bereik per doelgroep kan beter gestuurd worden op het bereiken van groepen die nu nog weinig gebruikmaken van de DUMAVA. Voor dit onderzoek kan een statistische benadering worden gebruikt op basis van (micro-)data van het CBS, waarbij mogelijk branchegegevens kunnen worden gekoppeld aan gegevens van de Belastingdienst over belastingplicht. Om meer inzicht te krijgen in de hoeveelheid gebouwen, kunnen de gegevens van het CBS worden gekoppeld aan de BAG. Alternatief kan worden gekozen voor een benadering op basis van gegevens uit enquêtes of van brancheorganisaties.
3. **Laat de DUMAVA beter aansluiten bij de kenmerken van groot als klein maatschappelijk vastgoed of organisaties.** Over het algemeen sluit de DUMAVA goed aan bij de wensen van de doelgroep. De doelgroep is echter zeer breed en in het onderzoek zijn signalen naar voren gekomen dat in de uiterste categorieën – grote gebouwen enerzijds en klein vastgoed of kleine organisaties anderzijds – knelpunten bestaan die de doeltreffendheid van de regeling beperken.

Grote, complexe gebouwen

Bij de grootste gebouwen, in ieder geval ziekenhuizen, is integrale verduurzaming lastig inpasbaar, omdat hierbij het gehele gebouw in één keer moet worden aangepakt. Dit sluit niet aan bij de huidige praktijk van verduurzaming en is in veel gevallen praktisch onhaalbaar. Losse maatregelen zijn, specifiek voor dit deel van de zorgsector, vanuit staatssteunregels niet altijd een optie. Hiernaast knelt bij grote projecten en Europese aanbestedingseisen de uitvoeringstermijn van 3 jaar. Er bestaat geen pasklare, eenvoudige oplossing hiervoor. Een mogelijke oplossingsrichting is om bij grote gebouwen integrale verduurzaming op het niveau van gebouwdelen toe te staan, waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij een bestaande gebouwindeling. Er is aanvullend onderzoek nodig naar welke gebouwindelingen bestaan en hiervoor geschikt zouden zijn. Deze oplossing hangt nauw samen met de energielabelcertificering, die eveneens op gebouwniveau plaatsvindt. Mogelijk is het daarom effectiever om dit vraagstuk niet binnen de DUMAVA-regeling op te lossen, maar op het niveau van de energielabelcertificering te bekijken. Een alternatieve oplossingsrichting is dat deze doelgroep meerdere aanvragen voor integrale verduurzaming per gebouw mag doen of dat bij uitzondering de uitvoeringstermijn verlengd wordt.

Klein vastgoed of kleine organisaties

Aan de andere kant van het spectrum worden ook de minst vermogende maatschappelijke organisaties soms niet bereikt, omdat het minimumbedrag van € 5.000 voor hen te hoog is (dit vereist een investering van minstens € 25.000). Dit zou binnen de regeling opgelost kunnen worden, maar er kan ook breder binnen de beleidsmix worden gekeken hoe deze doelgroep kan worden bediend. Zo kan een deel van de doelgroep voor een deel van de maatregelen gebruikmaken van de ISDE. Bij kleine organisaties speelt ook dat het aanvraagproces relatief veel capaciteit vergt. Meer aandacht voor ontzorgingsprogramma's kan dit knelpunt verkleinen. Nog niet de hele doelgroep is hiermee bekend.

4. Handhaaf voorlopig de uitvoeringstermijnen van twee jaar (losse maatregelen) en drie jaar (integrale maatregelen), plus een jaar uitstel, en monitor tegelijkertijd de non-realiserende projecten.

Gezien het korte bestaan van de regeling is er nog beperkt zicht op de haalbaarheid van de uitvoeringstermijn. Uit de enquête blijkt dat de helft van de aanvragers uit 2022 uitstel heeft aangevraagd. In de casestudies wordt daarentegen aangegeven dat de deadline bij gemeenten helpt om besluitvorming te versnellen. Voorlopig zien we onvoldoende aanleiding om de uitvoeringstermijn te verlengen. We adviseren wel om te monitoren in hoeverre partijen hun project na drie (vier bij integraal) jaar nog niet hebben kunnen realiseren. Bij een hoge graad van non-realiserende kan actie worden ondernomen.

5. Onderzoek nader hoe het rekening houden met netcongestie expliciet verankerd kan worden in de DUMAVA.

Netcongestie is een complex probleem. Voor gebruikers van de DUMAVA kan het betekenen dat projecten vertraging oplopen, omdat er geen grotere elektriciteitsaansluiting verkregen kan worden. Ook kan het nodig zijn om een project anders te ontwerpen, zodat het net minder belast wordt en een kleinere aansluiting volstaat. De DUMAVA is niet gericht op het oplossen of mitigeren van netcongestie. Hier zijn andere regelingen voor, zoals de FLEX-e-subsidie. Wel kan binnen de regeling worden onderzocht hoe zo veel mogelijk maatregelen genomen kunnen blijven worden, maar daarbij de netimpact zo beperkt mogelijk te houden. Door RVO is onderzocht hoe regelingen aangepast kunnen worden, we raden aan de aanbevelingen uit dat onderzoek te volgen.

Op de DUMAVA-pagina op de website van RVO gaat al wel aandacht uit naar netcongestie. Wanneer aanvragers met de DUMAVA-maatregelen meer elektriciteit gaan gebruiken of opwekken, vraagt RVO hen om te controleren wat de congestiesituatie in hun regio is (is er bijvoorbeeld sprake van afnamecongestie of invoedingscongestie?). Echter, het is belangrijk dat aanvragers verder kijken. Het is niet alleen van belang om vooraf goed inzicht te krijgen in het totale huidige en toekomstige elektriciteitsverbruik, maar ook in het verbruiksprofiel (wanneer de energie typisch wordt verbruikt), het opwekprofiel (wanneer, in het geval van zonnepanelen, opwek plaatsvindt) en het beschikbare transportvermogen (capaciteit van partij bij de netbeheerder). Op basis daarvan kan

worden vastgesteld of zich knelpunten kunnen gaan voordoen en of deze mogelijk met relatief eenvoudige vormen van slimme sturing kunnen worden opgelost.

Nader onderzocht kan worden of en hoe energiemanagementsystemen (EMS) weer gestimuleerd kunnen worden als losse maatregel; deze kunnen de netimpact bij elektrificatie reduceren en verlagen de energiekosten voor het maatschappelijk vastgoed.

6. **Communiceer explicieter over ondersteuningsmogelijkheden van RVO. Dit kan bijdragen aan een betere toegankelijkheid van de regeling.** Het is voor niet alle aanvragers duidelijk dat zij ook met laagdrempelige vragen terecht kunnen bij RVO. Het instellen of actiever onder de aandacht brengen van een digitaal inloopsprekuur kan hierbij helpen. Aanvragers kunnen zo op een laagdrempelige manier vragen stellen en onzekerheden in het aanvraagproces kunnen worden weggenomen.

A Casestudies

A.1 Verantwoording casussen

Wij beschrijven kort hoe de casussen zijn geselecteerd, hoe de interviews hebben plaatsgevonden en hoe de resultaten zijn verwerkt.

Selectie en vaststelling casussen

CE Delft heeft op basis van de uitkomsten van de literatuurstudie, portfolioanalyse en eerste uitkomsten van de enquête een voorstel gemaakt voor de casussen. Hierbij is geselecteerd op belangrijke doelgroepen, of juist partijen die ondervertegenwoordigd zijn in de regeling en specifieke geïdentificeerde knelpunten. Het voorstel is voorgelegd aan en besproken met de begeleidingscommissie. Een aangepast voorstel is vervolgens vastgesteld.

Selectie interviewpartijen

Interviewpartijen zijn primair geselecteerd uit de enquête. Hierin is gevraagd of partijen benaderd wilden worden voor een interview. Van de partijen die hier positief op hebben gereageerd, is willekeurig een interviewpartij gekozen voor het relevante onderzoek. Deze partijen zijn aangevuld met contacten van de begeleidingscommissie, onder meer van brancheorganisaties, en uit het eigen netwerk.

Verwerking en synthese uitkomsten interviews

Van ieder interview is een verslag opgesteld. De belangrijkste inzichten zijn per onderwerp gecodeerd en samengebracht in een Excel.

Vervolgens zijn per case de meest relevante inzichten gebundeld; deze zijn opgenomen in de resultaatbeschrijvingen per case in deze bijlage. Daarnaast zijn voor een aantal thema's inzichten uit meerdere cases geanalyseerd en samengevoegd. Deze overkoepelende bevindingen zijn verwerkt in de tekstkaders in de hoofdtekst van dit rapport.

A.2 Gemeenten

Interviews

- De VNG.
- Twee grote gemeenten (G40-gemeenten).
- Een middelgrote gemeente (M50-gemeente).

Context

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een groot deel van de DUMAVA-aanvragen. Het bijzondere aan gemeenten is dat ze eigenaar zijn van verschillende typen vastgoed. Verduurzaming van gemeentelijk vastgoed kan gaan om de kantoren waar de gemeente in gehuisvest is, maar ook om gebouwen van sportverenigingen, buurthuizen, culturele instellingen, etc.

Inzichten

- Gemeenten zijn over het algemeen tevreden over de DUMAVA-regeling. De subsidie neemt onrendabele top weg, versnelt de besluitvorming en verhoogt de ambitie
- Financiering van verduurzaming is bij gemeenten het grootste probleem. De DUMAVA helpt om budget los te krijgen voor het verduurzamen van het vastgoed.
- Het doenvermogen van een gemeente hangt af van de grootte van de gemeente: kleine gemeentes hebben minder (of soms zelfs geen) mensen die specifiek met de verduurzaming van vastgoed bezig zijn. Gemeenten werken doorgaans weinig met intermediairs, met mogelijk een uitzondering voor kleinere gemeenten.
- De energiebesparing wordt regelmatig hoger ingeschat dan wat daadwerkelijk gerealiseerd wordt:
 - Besparing heeft ook met gebruik van het gebouw/de installatie te maken.
 - Over sturing op label vs. werkelijk verbruik horen we van gemeenten verschillende dingen. Hier gaan we in die case verder op in.
- Gemeenten ervaren de uitvoeringstermijn als kort, vooral vanwege lange interne besluitprocessen. Tegelijkertijd werkt de strakke termijn als een positieve 'stok achter de deur' die helpt om verduurzamingsplannen sneller uit te voeren.
- Integrale maatwerkadviezen zijn nuttig om mogelijkheden en scenario's te verkennen
- De ondersteuning van RVO wordt als zeer goed ervaren; medewerkers luisteren, denken mee en zijn erop gericht om subsidie daadwerkelijk te kunnen verstrekken.
- De VNG geeft aan dat gemeenten uiteindelijk vaak andere gebouwen verduurzamen dan waarvoor zij oorspronkelijk subsidie hebben aangevraagd.

Een voorgestelde verbetering op dit gebied is om DUMAVA gemeentegebonden in plaats van gebouwgebonden te maken.

- Er wordt voorgesteld om de regel dat per object slechts één keer subsidie kan worden aangevraagd te heroverwegen.

A.3 Zorg

Interviews

We hebben vijf interviews afgenomen in de zorgsector:

- twee ziekenhuizen;
- een zorgorganisatie met verzorgingshuizen;
- brancheorganisaties zorg;
- betrokkenen bij het Expertisecentrum Verduurzaming zorg;

Context

In de zorgsector kan je in grote lijnen onderscheid maken tussen twee deelsectoren: 'care' en 'cure'. Onder 'care' (verzorging) vallen zorglocaties waar patiënten vaak langdurig verblijven, zoals in de ouderen- en gehandicaptenzorg. In de 'cure'-sector staat genezing centraal en blijven patiënten minder lang. Ziekenhuizen en fysiotherapeuten vallen onder deze categorie.

Dit onderscheid is van belang voor de DUMAVA-subsidie, omdat deze organisaties verschillend gebruikmaken van energie en tegen andere knelpunten aanlopen bij het verduurzamen van hun panden. Een 'cure'-gebouw zoals een apotheek die alleen overdag open is, kan veel gemakkelijker verduurzaamd worden dan een 'care'-gebouw met een continue bezettingsgraad (e.g. hospice). Dit verbruikt bijvoorbeeld dag en nacht energie en moet inwoners op een andere locatie opvangen wanneer het pand grootschalig gerenoveerd of verduurzaamd wordt.

Inzichten

- De DUMAVA-subsidie is niet altijd aantrekkelijk voor grotere zorginstellingen die bovenlokale ondernemingen zijn en niet onder de de-minimisverordening of AGVV-uitzonderingen vallen (o.a. ziekenhuizen). Deze zorginstellingen mogen wegens Europese staatssteunregels geen DUMAVA-aanvraag doen voor losse maatregelen. Wel kunnen deze instellingen gebruikmaken van integrale

verduurzaming, maar wegens de complexe structuur en het gebruik van deze gebouwen is integrale verduurzaming vaak lastig te realiseren.

- Zorggebouwen zijn vaak groot en bestaan uit gebouwdelen met verschillende bouwjaren en verschillende installaties. Deze gebouwdelen hebben daardoor vaak niet hetzelfde verduurzamingspotentieel en het is voor de hand liggend om verduurzaming van het pand in fases aan te pakken. Deze faseaanpak is onder de DUMAVA vaak niet mogelijk, omdat deze op gebouwniveau is ingesteld. Wanneer een zorginstelling subsidie voor integrale verduurzaming aanvraagt, kan deze in latere rondes geen aanspraak meer maken op de DUMAVA-regeling. Daarnaast is het lastig om voor een groot gebouw in één verduurzamingsproces de vereiste labelsprongen te maken.
 - Een potentiële oplossing om DUMAVA mogelijk te maken voor gebouwdelen is door aan te sluiten bij gemeentelijke registers. Zo moet in verschillende sectoren, waaronder de zorg, voor panden met meer dan 50 gebruikers een gebruiksmelding worden gedaan waarbij de brandveiligheid wordt aangetoond. Voor grote gebouwen wordt dit vaak per gebouwdeel ingediend.
- Grote zorginstellingen geven aan dat de uitvoeringstermijn van 2 jaar vaak te krap is. Zorginstellingen moeten hun verduurzamingstrajecten op Europees niveau aanbesteden, waardoor het werkvoorbereidingsproces al zeer uitgebreid is.
- Grootschalige verduurzaming van zorginstellingen met 24-uurszorg kan alleen plaatsvinden tijdens grootschalig onderhoud. Bij met name 'care'-zorginstellingen is er sprake van 24-uurszorg, waarbij het zorgproces niet verstoord mag worden door het verduurzamingsproject.
- Hierdoor is het van belang gebruik te maken van het natuurlijk moment voor grootschalig onderhoud van vastgoed om te verduurzamen. Deze natuurlijke momenten vinden slechts eens in de 20 jaar plaats.
- Voor kleinere en weinig kapitaalkrachtige zorginstellingen is het subsidiepercentage van 20% soms te laag.
- Zorginstellingen hebben de op het laatste moment veranderde (staatsteun-)regels voor de DUMAVA als stressvol ervaren.
- Eerstelijns zorginstellingen (huisartsen-, tandartsen- en fysiotherapiepraktijken bijvoorbeeld) betalen vennootschapsbelasting en komen daardoor niet in aanmerking voor de DUMAVA. De vraag is of dit wenselijk is. Fysiotherapie in het bijzonder is een weinig kapitaalkrachtige sector met een maatschappelijke rol, die gebaat zou kunnen zijn bij subsidies.

Staatssteun

- Naar aanleiding van gewijzigde Europese regels omtrent staatsteun hebben het ministerie van VRO en VWS de regels voor DUMAVA voor zorginstellingen aangescherpt om te voorkomen dat deze instellingen later de ontvangen gelden terug moeten betalen. Als gevolg van deze aanscherping worden DUMAVA-

aanvragen door zorginstellingen als te ingewikkeld of risicovol ervaren, worden er externe adviseurs ingehuurd of zien zorginstellingen af van een subsidieaanvraag.

- Het verstrekken van subsidie aan zorgorganisaties die voldoen aan de eisen die gesteld worden aan bovenlokale ondernemingen wordt immers gezien als staatsteun. Zorginstellingen zijn bovenlokale ondernemingen wanneer deze o.a. meer dan 50 fte in dienst hebben en goederen en/of diensten leveren in meer dan één provincie.
- Deze staatsteun is geoorloofd indien zorginstellingen onder de de-minimis- of AGVV-uitzondering vallen.
 - De de-minimisuitzondering houdt in dat zorginstellingen in drie jaar voor maximaal € 300.000 aan subsidie mogen aanvragen. Deze biedt vaak niet voldoende ruimte voor zorgondernemingen, omdat zij deze vaak al gebruiken voor andere subsidies, bijvoorbeeld voor opleidingen. Daarnaast is € 300.000 een klein bedrag voor het verduurzamen van gebouwen van grote zorginstellingen. In de praktijk wordt de de-minimisverklaring daarom weinig gebruikt voor DUMAVA.
 - Een zorginstelling die als onderneming volgens de staatssteunregels wordt aangemerkt, moet aan meerdere eisen voldoen om gebruik te kunnen maken van de AGVV (Algemene groepsvrijstellingsverordening). De belangrijkste voorwaarde is dat de te behalen energieprestatieverbetering van een gebouw voor een groot aantal losse maatregelen minstens 10 of 20% moet zijn. De benodigde berekeningen om deze energieprestatieverbeteringen vast te stellen, worden door de sector als kostbaar en tijdrovend ervaren. Daarnaast is de benodigde energieprestatieverbetering soms niet te halen met het treffen van individuele verduurzamingsmaatregelen in de veelal grote zorggebouwen.
- Brancheorganisaties Zorg is in gesprek met de ministeries van VRO en VWS over de interpretatie van deze staatssteunregels. De huidige interpretatie beperkt voor zorgorganisaties de toegang tot de DUMAVA, de enige ministerieel (VWS) toegezegde subsidieregeling voor de verduurzaming van het zorgvastgoed.
- Brancheorganisaties Zorg geeft tevens aan dat voor grote gebouweigenaren de DUMAVA doeltreffender en doelmatiger wordt als er per bouwdeel kan worden aangevraagd. Een dergelijke oplossing wordt ook onderschreven door het expertisecentrum verduurzaming zorg.
 - Brancheorganisaties Zorg geeft aan dat dit bijvoorbeeld kan op basis van de gemeentelijke gebruiksvergunning. Echter, dit hangt ook samen met de labelcertificering, want energielabels worden alleen voor een geheel gebouw afgegeven. De brancheorganisatie geeft aan dat deze labelcertificering niet werkt voor grote, complexe zorggebouwen (denk aan ziekenhuizen). Als alternatief draagt de brancheorganisatie aan om de methodiek om tot een energielabel te komen niet op gebouwniveau uit te voeren, maar op bouwdeelniveau, waarbij men moet aangeven wat de systeemgrens van het betreffende bouwdeel is.

A.4 Onderwijs

Interviews

- een basisschool;
- mbo-instelling.

Een interview met Kenniscentrum Ruimte OK was voorzien, maar dit is om praktische redenen niet doorgegaan. Wel is per e-mail contact geweest met het kenniscentrum om te verifiëren of de belangrijkste aandachtspunten vanuit hun perspectief in de inzichten zijn meegenomen.

Context

De meeste DUMAVA-aanvragen (78%) binnen de onderwijssector zijn afkomstig van funderende onderwijsinstellingen. Het funderend onderwijs bestaat uit het primair en voortgezet onderwijs. De gebouwenportefeuille van de instellingen loopt uit van één enkele tot tientallen schoolgebouwen. Deze scholen zijn over het algemeen slecht geïsoleerd. Uit onderzoek blijkt dat 20-43% van de schoolgebouwen beschikt over een duurzame vorm van isolatie en ventilatie en dat bij maximaal 47% van de scholen energiebesparende maatregelen zijn genomen bij de verwarming (Oberon, 2023).

De andere 22% van de DUMAVA-aanvragen binnen de onderwijssector is afkomstig van mbo-, hbo- en wo-instellingen. Deze instellingen hebben vaak grote gebouwenportefeuilles en worden gekenmerkt door hun vaak grotere, professionele organisaties met meer doenvermogen en kapitaalkracht dan het funderend onderwijs.

Inzichten

Primair en voortgezet onderwijs ervaren verschillen en obstakels bij het verduurzamen van hun gebouwen

- De schoolgebouwen van het basis- en voortgezet onderwijs zijn vaak nog niet vergaand verduurzaamd. Deze organisaties beschikken vaak niet over de tijd en/of kennis om verduurzamingsprojecten op te zetten. Deze onderwijsinstellingen maken ook vaker gebruik van intermediairs dan andere sectoren.
- Voor scholen die onderdeel zijn van een VvE is verduurzaming lastiger, omdat het besluitvormingsproces om over te gaan op het verduurzamen van het gedeelde gebouw niet van de grond komt of langer duurt.

- Wel hebben veel basis- en voortgezetonderwijsinstellingen in de coronaperiode gebruikgemaakt van de SUVIS-subsidie en daarmee hun ventilatiesystemen vervangen.

Primair en voortgezet onderwijsinstellingen hebben beperkte bestedingsvrijheid ontvangen financiële middelen

- Primair en voortgezet onderwijsinstellingen kunnen de middelen die zijn ontvangen van het Rijk niet vrij alloceren.
- Een gedeelte van de middelen dat scholen ontvangen is geormerkt als de materiële instandhoudingsvergoeding; geld dat besteed mag worden voor gebouwonderhoud en energiekosten. Dit budget mag alleen besteed worden aan verduurzamingsmaatregelen die zichzelf binnen een bepaalde termijn (5 tot 7 jaar) terugverdienen.

Mede-eigenaarschap obstakel bij verduurzaming van gebouwen basis- en voortgezet onderwijs

- Daarnaast is het gedeelde eigendom van schoolgebouwen een obstakel bij het verduurzamen van schoolgebouwen. Gemeenten zijn over het algemeen economisch eigenaar van het gebouw en verantwoordelijk voor sloop/nieuwbouw, terwijl de scholengemeenschappen als juridisch eigenaar verantwoordelijk zijn voor grootschalige renovatie en verduurzaming.
- De gemeente wil of kan niet altijd financieel bijdragen aan het verduurzamen van het schoolgebouw.
 - Hierdoor ontstaat er voor schoolbesturen een perverse prikkel: het verduurzamen van het gebouw moet het schoolbestuur zelf bekostigen, terwijl een vervangende nieuwbouw vaak volledig door de gemeente gefinancierd wordt. Hierdoor investeren schoolbesturen vaak niet in relatief oude gebouwen, ondanks dat het economisch efficiënter kan zijn om op dit moment te renoveren in plaats van over een aantal jaar een vervangend gebouw te bouwen.
 - In rijkere gemeentes en in gemeentes met meer groene ambities speelt deze perverse prikkel vaak minder. In deze gevallen is de gemeente vaak sneller bereid om financieel bij te dragen aan het verduurzamen van een schoolgebouw.

Mbo-, hbo- en wo-instellingen hebben vaak al verduurzamingsmaatregelen getroffen

- Mbo-, hbo- en wo-instellingen hebben hun gebouwen vaak al vergaand verduurzaamd. Hierdoor is het gebruikmaken van de DUMAVA voor deze organisaties minder aantrekkelijk. Dit komt omdat de maatregelen die nodig zijn voor de benodigde labelstapsprongen niet meer kosteneffectief zijn; ook niet met DUMAVA-subsidie.

A.5 Amateur sportverenigingen

Interviews

- NOC-NSF
- Twee sportverenigingen, waarvan één met een succesvolle aanvraag en één met een ingetrokken aanvraag

Context

Amateur sportverenigingen kunnen sinds 2025 gebruikmaken van de DUMAVA-regeling. In eerdere jaren behoorden ze niet tot de doelgroep. Wel kon voor sportverenigingen die in het bezit zijn van gemeenten al eerder DUMAVA worden aangevraagd. Amateur sportverenigingen worden vaak gerund door vrijwilligers.

Inzichten

- De hoeveelheid informatie die aangeleverd moet worden is veel en daardoor uitdagend voor een vrijwilliger van een sportvereniging om te verzamelen.
- Ondersteuning bij het aanvraagproces is wenselijk bij sportverenigingen. Deze bestaat nu in verschillende vormen. Specifieke sportbonden helpen clubs (zoals de KNVB) en er is een ontzorgingsprogramma vanuit de provincie.
- Het aantal aanvragen van sportverenigingen is nog laag. Dit komt naar verwachting niet doordat de DUMAVA niet bekend is bij sportverenigingen. De regeling is goed onder de aandacht gebracht.
- Tot en met 2025 kunnen sportverenigingen ook aanspraak maken op de BOSA-regeling voor verduurzaming. De BOSA-regeling is over het algemeen toegankelijker voor sportverenigingen, doordat de eisen die gesteld worden lager zijn en zij ook aanspraak kunnen maken als ze geen eigenaar van het pand zijn. Na 2025 kunnen sportverenigingen geen aanspraak meer maken op de BOSA voor verduurzaming (wel nog voor andere investeringen).
- Voor kleine sportverenigingen zijn er een aantal eisen aan de DUMAVA, waardoor zij geen aanvraag doen of hun aanvraag moeten intrekken:
 - De eis voor isolatiewaarde van glas kan te hoog zijn, waardoor dit financieel niet haalbaar is. Deze eis is echter gelijk aan de eis van de BOSA voor glasisolatie;
 - De minimale subsidie-eis is hoog voor kleine sportverenigingen;
 - Doordat de DUMAVA moet worden aangevraagd vóór het nemen van een maatregel, zijn sommige verenigingen te laat met aanvragen;
 - De DUMAVA kan alleen aangevraagd worden door de vastgoedeigenaar. Dit zorgt ervoor dat er door de eigendomssituatie bij sportclubs soms geen aanvraag wordt gedaan. In het volgende punt lichten we dit verder toe.

- De start- en einddatum voor aanvragen komt op een ongelegen moment voor sportclubs, deze liggen stil in de zomerperiode en zouden juist dan renovatie of onderhoud willen doen. Bij goedkeuring in het najaar moeten zij weer tot de volgende zomer wachten met de uitvoering.
- De eigendomssituatie bij sportclubs kan voor complexe situaties zorgen. Bij sportclubs is soms de gemeente en soms de sportclub zelf eigenaar van het gebouw en de sportvelden. Het kan ook voorkomen dat delen van het sportcomplex van de gemeente zijn en andere delen van de sportclub. Dit zorgt voor complexe situaties bij verduurzaming en de financiering daarvan. Ook kan DUMAVA niet altijd worden aangevraagd.
 - Wanneer de gemeente-eigenaar is van het sportcomplex, maar de sportvereniging de gebruiker is, is er sprake van een split incentive. De investeringen liggen bij de gemeente, maar de energiebesparingen komen bij de sportclub terecht.
- Sportveldverlichting is een aandachtspunt. Sportveldverlichting heeft heel veel vermogen nodig, maar op hele specifieke momenten. Het verduurzamen van de sportveldverlichting zorgt voor een lagere vermogensvraag en vermindert daarmee netcongestie. Ook hier spelen eigendomsvraagstukken, de verlichting is vaak in handen van de sportclub, maar deze kan hiervoor geen DUMAVA aanvragen wanneer zij geen eigenaar zijn van het gebouw.
- Voor maatregelen bij kleine sportverenigingen blijkt het lastig om met slechts 20% subsidie investeringen rond te rekenen; een hoger subsidiepercentage zou hen beter ondersteunen.
- Sportverenigingen combineren de DUMAVA met andere financieringsmogelijkheden, bijvoorbeeld gemeentelijke subsidies of geld vanuit andere fondsen zoals de VriendenLoterij of het Oranjefonds.

A.6 Monumenten

Interviews

- FIM
- Monumentale kerk waarvoor DUMAVA is verleend

Context

Monumenten zijn een bijzondere doelgroep binnen de DUMAVA, omdat verduurzamingsmaatregelen niet de monumentale waarden van een gebouw dienen aan te tasten. Daarom wordt via een Duurzaam Monumentenadvies inzichtelijk gemaakt welke maatregelen passend zijn voor het vastgoed en het realiseren van energiebesparing. Daarnaast is het vaak nodig om ook een omgevingsvergunning aan te vragen, omdat het in de regel gaat om beschermd vastgoed.

Inzichten

- Aanvragers van de DUMAVA-regeling voor monumenten zijn over het algemeen tevreden en geven aan dat de regeling een extra stimulans is om nu te verduurzamen in plaats van over vijf jaar.
- Het voortbestaan van de regeling is erg belangrijk voor deze doelgroep, omdat sommige monumenten (vaak zonder professioneel bestuur) een langere aanloop nodig hebben om tot een goede aanvraag te komen.
- De financiering voor het verduurzamen van monumenten komt naast de DUMAVA vaak uit eigen middelen (zoals via fundraising), een onderhoudsvoorziening en waar mogelijk aanvullende subsidies (Duurzaam + en de Europese subsidie EFRO werden genoemd).
- Het doenvermogen van de doelgroep monumenten is erg divers. Soms is een organisatie in het bezit van meerdere monumenten, waardoor er ook professionals betrokken zijn die zich bezighouden met verduurzaming. Voor kleinere organisaties is er per provincie een ontzorgingsprogramma en ontzorgingsloket. Daarnaast vindt verduurzaming altijd plaats op basis van een maatwerkadvies. Er zijn gespecialiseerde bureaus voor het maatwerkadvies van monumenten (zoals Groene Grachten).
- Monumenten hebben doorgaans geen energielabel (en zijn hier ook niet toe verplicht). Daarom wordt gekeken naar de energieprestatieverbeteringen (van minimaal 20%). Er zijn nog geen resultaten over de daadwerkelijke energiebesparing.
- Bij monumenten speelt vaak klimaatbeheersing een belangrijke rol. Als de vochthuishouding bijvoorbeeld uit balans is, kan dit in een museum de kunstcollectie aantasten of bij een kerk leiden tot rottende kerkbanken (wat de onderhoudskosten verhoogt).
- Het aanvragen van de omgevingsvergunning kan een knelpunt zijn in het verduurzamen van monumenten. Sommige gemeenten zijn flexibeler geworden (bijvoorbeeld als het gaat om zonnepanelen buiten het zicht), terwijl andere gemeenten een stuk conservatiever omgaan met beschermde monumenten.
- RVO denkt erg mee over de te nemen maatregelen, bijvoorbeeld als verduurzaming vraagt om materiaal dat niet wordt vermeld op de Maatregelenlijst, maar wel tot hetzelfde effect leidt.

A.7 Sturen op labels of werkelijk verbruik

Interviews

- een G40-gemeente;
- een ziekenhuis.

Aanvullend op deze interviews is in de andere interviews ook naar dit onderwerp gevraagd.

Context

Voor integrale verduurzamingsmaatregelen stelt de DUMAVA eisen op basis van de behaalde labelstappen. Er speelt een bredere discussie over de toepasbaarheid van energielabels en de link tussen het werkelijk verbruik van een gebouw en het energielabel. Het werkelijke verbruik van een gebouw is, naast de energetische kwaliteit van het gebouw, sterk afhankelijk van de manier waarop het gebouw gebruikt wordt. Het kan daardoor voorkomen dat labelstappen niet daadwerkelijk tot energiebesparing leiden, of dat een flinke energiebesparing niet tot een beter energielabel leidt. Er zijn verschillende ontwikkelingen op dit gebied:

- Door DGBC is de [Weii-indicator](#) ontwikkeld. Deze indicator laat zien hoe een gebouw presteert op het gebruik van energie en is gebaseerd op het werkelijke energieverbruik.
- CE Delft heeft een studie gedaan naar de mogelijkheden van normeren op werkelijk verbruik (CE Delft, 2025).

Inzichten

- In verschillende interviews is gevraagd naar de relatie tussen de vooraf berekende energiebesparing en de besparing die daadwerkelijk gerealiseerd is. Hieruit komt geen consequent beeld naar voren of de berekende energiebesparing een goede indicatie is, een onderschatting of een overschatting:
 - Gemeenten gaven aan dat gerealiseerde energiebesparing kan tegenvallen, omdat een gebouw fijner wordt om te gebruiken en hun gebouwen dus meer gebruikers krijgen.
 - Daarnaast gaan gebruikers mogelijk minder energiezuinig gedrag vertonen wanneer het gebouw verder verduurzaamd is: zo worden misschien meer gebouwdelen verwarmd, of blijven lampen langer branden.
 - Verder vereisen sommige installaties, zoals warmtepompen, goede inregeling en kennis om deze energiezuinig te gebruiken. Die kennis bij de gebruiker en goede inregeling is niet altijd aanwezig, zodat niet alle verwachte energiebesparing wordt gehaald.

- Ook kleine maatschappelijke instellingen die uitgaan van optimistische verwachtingen van marktpartijen schatten de verwachte besparingen van hun geplande maatregelen mogelijk te hoog in.
- Bij sommige zorginstellingen worden energiebesparingen over het algemeen conservatief ingeschat, om te voorkomen dat achteraf aan de Raad van Bestuur van de instelling verantwoording afgelegd moet worden over teleurstellende resultaten.
- Van de twee partijen die we expliciet over sturen op werkelijk verbruik hebben gesproken, geeft de ene aan dat het wenselijk is en de ander ziet er voordelen van in, maar ziet ook praktische bezwaren.

Argumenten voor het sturen op werkelijk verbruik

- Gedrag van gebruikers is ontzettend belangrijk in energiebesparing. Wanneer alleen op labelstappen wordt gestuurd, wordt duurzaam gebruik van het pand niet gestimuleerd.
- Daarnaast kan er door aansluiting bij energielabels veel geld gaan naar gebouwen met een lage CO₂-uitstoot, zoals sporthallen. Door aan te sluiten bij werkelijk verbruik zou subsidiegeld mogelijk doelmatiger kunnen worden uitgegeven.
- Sturen op labelstappen is nadelig wanneer je al een redelijk label hebt. Er moeten dan dure installaties geplaatst worden om nog labelstappen te kunnen realiseren.

Argumenten tegen het sturen op werkelijk verbruik

- Sommige verduurzaamde gebouwen worden meer gebruikt door maatschappelijke organisaties dan voorheen, waardoor het verbruik minder gereduceerd wordt dan verwacht. Wanneer je stuurt op werkelijk verbruik, bestraft je dit in wezen positieve effect.
- Een nadeel van het sturen op werkelijk verbruik is dat energieverbruik gecertificeerd gemeten moet worden, dit vereist gestandaardiseerde energiemeters. Daarnaast is voor partijen met meerdere gebouwen op een perceel niet altijd per gebouw het energieverbruik inzichtelijk.
- Verder moet het gebruik in het jaar ervoor al bekend zijn bij aanvraag van de DUMAVA. Dat betekent voor sommige partijen dat ze eerst hun energiemeting moeten aanpassen, en een jaar later pas de DUMAVA aan kunnen vragen.
- Bij sturing op werkelijk verbruik staat de gebruiker mogelijk te centraal: wanneer die verandert, wordt ook de gerealiseerde CO₂-besparing mogelijk tenietgedaan. Bij sturing op labelstappen wordt het gebouw zo verduurzaamd, dat ook bij andere gebruikers besparing zal blijven optreden.

A.8 Belemmeringen om aanvragen te doen

Interviews

Geen specifieke interviews, maar de belemmeringen zijn in elk gesprek aan bod gekomen. Vooral ontzorgingsprogramma's en koepelorganisaties hebben ons voor deze casestudie inzichten gegeven.

Context

Uit de aanvraaggegevens en de enquêtes kunnen we inzicht krijgen in de motivatie van partijen om een DUMAVA-aanvraag te doen. Het is echter niet mogelijk daaruit informatie te krijgen over de partijen die geen aanvraag doen en de reden daarvoor. Daarom hebben we in de interviews met overkoepelende partijen gevraagd naar belemmeringen om een aanvraag te doen.

Inzichten

- Een belangrijke belemmering om een aanvraag te doen zijn de eisen die aan maatregelen gesteld worden, bijvoorbeeld qua isolatiewaarde:
 - Het ontbreken van subsidie voor hr++-glas is voor veel partijen een gemis, aangezien het vaak een enorme isolatieverbetering oplevert. Voor het glas waar wel DUMAVA voor aangevraagd kan worden, zijn vaak nieuwe kozijnen nodig, wat soms economisch niet haalbaar is.
 - Daarnaast wordt spouwmuurisolatie als een effectieve maatregel genoemd, wat een te lage isolatiewaarde heeft om voor subsidie in aanmerking te komen.
- Sommige organisaties zijn te klein om mee te kunnen doen. We hebben dit signaal voornamelijk opgevangen van sportclubs, maar bepaalde kleine organisaties zoals culturele instellingen of verenigingen hebben we niet kunnen spreken en daarvoor geldt dit mogelijk ook. Voor hen is het minimale investeringsbedrag van € 25.000 soms te hoog. Ook de ondergrens aan het vermogen van warmtepompen of pv-installaties ligt voor hen soms te hoog.
- Voor sommige partijen is 20% subsidie te weinig om cofinanciering rond te kunnen krijgen. Dit is vooral het geval bij funderend onderwijs, sportclubs, zorg en religieuze instellingen. Ook gemeenten hebben baat bij een hoger subsidiepercentage. Culturele instellingen hebben we niet gesproken, maar daar zou cofinanciering ook een rol kunnen spelen.
- Het maximum van 50% dat met subsidies gedekt mag worden, is voor sommige partijen te weinig.
- Het feit dat er maar één keer per gebouw een integraal maatregelenpakket uitgevoerd kan worden, vormt een belemmering voor grote, complexe gebouwen die niet in één keer te verduurzamen zijn. Dit speelt met name bij ziekenhuizen.
- Bij zorginstellingen speelt staatssteunproblematiek, zie casestudie 'Zorg'.

- Eigendomsconstructies tussen gemeente en vereniging maken het soms onmogelijk subsidie aan te vragen. Zie ook casestudies 'Onderwijs' en 'Sport'.

A.9 Vertraging door netcongestie

Interviews

- expert netcongestie van CE Delft;
- twee experts netcongestie van RVO;
- een middelgrote gemeente (M50-gemeente);
- NOC*NSF.

Context

Sommige verduurzamingsmaatregelen zorgen voor een toename van de elektriciteitsvraag en -productie, waardoor er meer van het elektriciteitsnet gevraagd wordt. Ook kan het subsidiëren van zonnepanelen zorgen voor invoedingsproblemen. In bijna heel Nederland is er op piekmomenten (wanneer er veel elektriciteit wordt gevraagd of aangeboden) te weinig ruimte op het elektriciteitsnet. Dit noemen we ook wel netcongestie. Als netcongestie voorkomt, staan netbeheerders op locaties geen nieuwe aansluitingen meer toe. Dit kan leiden tot vertraging wanneer een nieuwe of grotere elektriciteitsaansluiting nodig is. Dit kan relatief vaak voorkomen, omdat maatschappelijk vastgoed een voorbeeld wil zijn en daarom met een hoge verduurzamingsambitie tegen netcongestie aan kan lopen.

Inzichten

- De DUMAVA stimuleert verduurzamingsmaatregelen die netcongestie kunnen verergeren (zoals warmtepompen, zonnepanelen en energieopslag³⁰). Voor sommige projecten betekent dit dat er vertragingen (zullen) plaatsvinden.
- Op de RVO-website staat een waarschuwing waardoor de aanvrager geattendeerd wordt op het risico van het overbelasten van het elektriciteitsnet. Het lijkt wenselijk om ook in de aanvraag uit te vragen of er gekozen wordt voor een efficiënt systeem met een relatief lage impact op het net. Daarnaast kan gevraagd worden of er een oplossing is bedacht wanneer geen grotere aansluiting gerealiseerd kan worden wegens netcongestie.
- RVO is momenteel aan het evalueren hoe andere regelingen omgaan met netcongestie, welke voorwaarden er kunnen worden gesteld en wat toepasbaar is

³⁰ Energieopslag kan congestie verergeren door te handelen met energie; op sommige momenten kan de netbelasting dan verhoogd worden. Ook als een batterij volgeladen wordt op piekmomenten, om later aan het maatschappelijk vastgoed elektriciteit te leveren, kan netcongestie toenemen. De batterij kan echter ook ingezet worden om netcongestie te verminderen; dit is dus sterk afhankelijk van de situatie.

voor de DUMAVA. Uit eerste resultaten blijkt dat het stellen van eisen voor slimme sturing van warmtepompen conform NTA een oplossing kan zijn binnen de ISDE. Bij warmtepompen kleiner of gelijk aan 70 kW thermisch vermogen wordt voor de DUMAVA de ISDE-maatregelenlijst gevolgd. Dit betekent dat aanpassingen aan de ISDE ook direct gevolgen hebben voor de DUMAVA. Slimme sturing van warmtepompen is mogelijk minder geschikt voor bijvoorbeeld ziekenhuizen vanwege de behoefte aan continu gebruik. De NTA richt zich niet op grootschalige industriële warmtepompinstallaties. Hiervoor zou onderzoek naar de mogelijkheden en wenselijkheid van een afzonderlijk normtraject nodig zijn.

- Veel maatschappelijk vastgoed is een kleinverbruiker (zoals sportverenigingen, kerken en onderwijsinstellingen). Grootverbruikers zijn bijvoorbeeld ziekenhuizen en grotere kantoren. Per 1 januari 2026 vervalt het verschil tussen klein- en grootverbruikers. Aansluitingen zullen dan als volgt prioriteren: 1) congestieverzachters, 2) aansluitingen om veiligheidsredenen (zoals zorg) en 3) aansluitingen voor basisbehoeften (zoals collectieve woonvormen) (ACM, 2025). Hierdoor kan veel maatschappelijk vastgoed prioriteit krijgen, al hoeft dit nog niet te betekenen dat de capaciteit er ook echt is. Daarnaast is er nu ruimte gereserveerd voor kleinverbruikers, die nog wel vergeven kon worden. Die ruimte vervalt en zal nu opnieuw verdeeld worden; voor nieuwe locaties betekent dit dat er juist minder kans is op een succesvolle aanvraag bij de netbeheerder.
- Maatschappelijk vastgoed zal waarschijnlijk geen grote rol spelen als congestieverzachter, maar kan wel bijdragen aan oplossingen:
 - **Algemeen:** Veel maatregelen, zoals isoleren, zorgen niet voor extra druk op het elektriciteitsnet en kunnen helpen om de elektriciteitsvraag te verlagen.
 - **Slim sturen waar mogelijk:** Hierbij kan goed inzicht in het eigen energieverbruik en sturing met behulp van een energiemanagementsysteem helpen.
 - **Organisatorische oplossingen:** Energiesturing via flexibele nieuwe contractvormen met netbeheerders.
 - **Technische oplossingen:** Energiesturing door technieken zoals batterijen en het slim laden van elektrische auto's.
- **Voorbeelden uit de praktijk:**
 - Voor amateursportverenigingen speelt dat sportverlichting heel veel vermogen nodig heeft, maar op hele specifieke momenten. Het verduurzamen van de sportverlichting zorgt voor een lagere vermogensvraag.
 - Een van de aanvragers in de interviews gaf aan de oorspronkelijke verduurzamingsplannen te moeten wijzigen vanwege netcongestie. Uiteindelijk is gekozen voor een energieopslagsysteem en zonnepanelen. Dit zorgde voor hogere kosten. De DUMAVA helpt om deze kosten te drukken.

A.10 Vertraging door een andere reden

Interviews

- een middelgrote gemeente waarbij de uitvoering vertraagd was door gebrek aan capaciteit;
 - een kerk waarbij de uitvoering vertraagd was door gebrek aan financiële middelen.
- Verder is bij veel andere interviews vertraging ook aan bod gekomen.

Context

Bij de uitvoering van de gesubsidieerde maatregelen kan om verschillende redenen vertraging ontstaan, zowel in de voorbereiding op de uitvoering als tijdens de uitvoering zelf. Daarom is er de mogelijkheid om een jaar uitstel aan te vragen, waar in 2022 de helft van de aanvragers gebruik van heeft gemaakt.

Inzichten

Naast netcongestie zijn er nog veel andere redenen die vertraging op kunnen leveren na toekenning van de DUMAVA:

- Voor het begin van de werkzaamheden:
 - Niet binnenhalen van andere subsidies, waardoor er niet genoeg financiering is.
 - De eisen aan energieadvies veranderen. Zo werd het gebruik van NTA 8800 verplicht en zijn ISSO-protocollen veranderd.
 - Bouwvoorbereiding kan lang duren bij grote gebouwen.
 - Krapte bij aannemers leidt tot hogere prijzen, waardoor extra financiering nodig is. Ook komt het voor dat er geen aannemers beschikbaar zijn.
 - Aanwezigheid van vleermuizen
 - Trage besluitvorming: speelt vooral bij gemeenten en ziekenhuizen.
 - Europees aanbestedingstraject: speelt vooral bij ziekenhuizen.
 - Vanwege het continu leveren van zorg is het voor ziekenhuizen lastig renovatiewerkzaamheden in te plannen.
 - Het verkrijgen van een omgevingsvergunning voor monumenten kan lang duren.
- Tijdens de werkzaamheden:
 - Leveranciers leveren materialen niet.
 - Onverwachte tegenvallers bij renovatie, bijvoorbeeld bouwtekeningen die niet geheel kloppen.
 - Specifieke regels worden soms pas laat duidelijk, zoals genderspecifieke eisen aan douches in kleedkamers.
- Veel gemeentes en ziekenhuizen geven aan dat de uitvoeringstermijn kort is en dat het essentieel is dat er soepel blijft worden omgegaan met het verlenen van

uitstel door de RVO. Gelijktijdig vormt de deadline die aan de subsidie verbonden is een stimulans om verduurzamingsmaatregelen aan te pakken.

- Het komt niet vaak voor dat aanvragers na het jaar uitstel de deadline alsnog niet halen. Het is hen echter niet altijd duidelijk wat er in dat geval gebeurt. Daar zou de RVO meer inzicht in kunnen geven.

A.11 Doenvermogen

Interviews

- een intermediair;
- twee personen die de uitvoering van het ontzorgingsprogramma doen (twee verschillende sectoren).

Context

Verduurzaming vraagt naast financiering, technische kennis en uitvoerende krachten ook het vermogen bij organisaties dit alles in goede banen te leiden. Zo moet er aandacht en tijd zijn voor verduurzaming, moet de juiste kennis aanwezig zijn, en moet de organisatie de capaciteit hebben ook bij tegenslagen vol te houden. Dit alles kan worden samengevat tot doenvermogen. Ook bij het aanvragen van de DUMAVA speelt doenvermogen een rol, bijvoorbeeld bij het verzamelen van documenten en het invullen van het aanvraagformulier. In deze case beschouwen we het doenvermogen van de doelgroep van de DUMAVA en hoe dit verschilt tussen verschillende typen aanvragers.

Inzichten

- Ontzorgingsprogramma's worden vanuit de provincie aangeboden. Medewerkers van deze programma's maken maatschappelijke organisaties warm voor verduurzaming en maken ze bekend met de DUMAVA. Daarnaast geven ze technisch advies, begeleiden ze in de voorbereiding van de aanvraag en voeren ze de aanvraag uit. Afhankelijk van hoe de provincie het programma heeft opgezet, is er ook ruimte voor nazorg, om ook hobbels verder in het verduurzamingsproces weg te nemen.
 - Ontzorgingsprogramma's worden als positief en behulpzaam ervaren. Vooral vrijwilligersorganisaties zijn gebaat bij deze programma's.
 - Voor organisaties met weinig doenvermogen in verduurzaming is het aanvraagproces van de DUMAVA niet de grootste hobbel. Het zit eerder in te weinig aandacht voor verduurzaming of weinig overzicht over de beste maatregelen.
- Intermediairs combineren vaak het energieadvies en de aanvraag, maar helpen soms ook bij de uitvoering, het opstellen van een nieuw label en de

verantwoording van het uitgegeven subsidiegeld. Ze helpen niet alleen organisaties met één gebouw, maar ook instellingen met meer dan tien gebouwen. Voor grote organisaties met veel projecten kan het gebruik van intermediairs echter leiden tot verlies aan overzicht.

- Het aanvraagformulier wordt door aanvragers verschillend ervaren. Het vaakst komt terug dat het veel werk is, maar uiteindelijk wel te doen, ook door vrijwilligers. Daarnaast zijn er mensen (vooral vrijwilligers) die aangeven dat het formulier te ingewikkeld is en dat er te veel informatie wordt gegeven om te kunnen verwerken.

B Onderzoeksmatrix

De onderzoeksmatrix laat per onderzoeksvraag zien welke methode(n) is of zijn ingezet.

Tabel 37 – Onderzoeksmatrix

Vraag	LIT	PF	ENQ	CS	IV
Doeltreffendheid					
In hoeverre stimuleert de DUMAVA-verduurzaming?	x	x	x	x	x
Wat is de mate waarin aan integrale verduurzaming wordt gedaan en door wie, gemeten in o.a. het aantal labelsprongen dat gemiddeld gehaald wordt met de DUMAVA-subsidie, het aantal aanvragen per type aanvrager?		x	x		
Wat is de impact van de regeling op de klimaatdoelen?		x	x	x	
In hoeverre bereikt de DUMAVA een brede doelgroep binnen het maatschappelijk vastgoed?	x	x	x	x	x
Hoe zou de doeltreffendheid van de regeling verbeterd kunnen worden?	x	x	x	x	x
Wat zijn succesfactoren en belemmeringen in de uitvoering?	x				x
Hoe wordt de dienstverlening door RVO ervaren door aanvragers?	x		x	x	x
Hoe verloopt de controle en handhaving van de regeling?	x				x
Doelmatigheid					
Hoe hoog zijn de financiële uitgaven in totaal, per categorie en per kg CO ₂ -reductie?		x			
Wat was daarbij de eigen inbreng? Welke kosten waren nodig om te verduurzamen?		x	x		
Zijn de administratieve lasten voor de aanvragers proportioneel? Wat zijn de administratieve lasten en kunnen deze eventueel omlaag gebracht worden?	x		x	x	x
Hoe hoog zijn de uitvoeringskosten en zijn deze proportioneel?	x				x
Wat is de kosteneffectiviteit van de regeling? Biedt het subsidiepercentage voldoende, te veel of te weinig incentive om investeringen te doen?	x	x	x	x	
Hoe doelmatig is de regeling ten opzichte van vergelijkbare beleidsinstrumenten?	x	x	x		

Vraag	LIT	PF	ENQ	CS	IV
Hoe zou de doelmatigheid van de regeling verbeterd kunnen worden?	x	x	x	x	x
Doenvermogen					
In hoeverre past het doenvermogen van aanvragers bij de gevraagde handelingen om te verduurzamen met behulp van de DUMAVA-subsidie?	x		x	x	x
In hoeverre zijn er specifieke subgroepen van aanvragers waarvoor het doenvermogen een groter probleem is?	x		x	x	x
Hoe zou de DUMAVA verbeterd kunnen worden, zodat beter rekening gehouden wordt met het doenvermogen van aanvragers?	x		x	x	x
Welk aandeel van de aanvragen wordt gedaan via een intermediair en wat zijn de voornaamste redenen voor het inschakelen van een intermediair?		x	x	x	

* (LIT=Literatuurreview; PF=Portfolioanalyse; ENQ=Enquête; CS=Casestudies; IV=Interviews).

C Verantwoording enquêtes

C.1 Opzet en respons enquêtes

We hebben twee online enquêtes uitgezet: één onder aanvragers waarvan de DUMAVA-aanvraag is goedgekeurd en één onder aanvragers waarvan de aanvraag is afgewezen of (zelf) is ingetrokken. Doel van de enquêtes was het verkrijgen van informatie van een grote groep aanvragers om zo breed mogelijk de verschillende onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. We hebben de enquêtes onder andere gebruikt om nader inzicht te krijgen in de additionaliteit van de subsidieregeling. Onderwerpen die daarnaast aan de orde komen, zijn: kenmerken van de aanvragers, afwegingen en motieven voor het nemen van duurzame maatregelen, administratieve lasten en ervaringen (begrijpelijkheid) met de regeling.

Voor elk van de enquêtes hebben we een representatieve steekproef per e-mail benaderd om de online enquête in te vullen. Voor de eerste enquête hebben we 1.898 succesvolle aanvragers uitgenodigd; voor de tweede enquête hebben we 970 afgewezen/ingetrokken aanvragers uitgenodigd. De steekproeven zijn getrokken uit de door RVO beschikbaar gestelde DUMAVA-aanvraaggegevens in de periode 2021-2025, waarvan het e-mailadres bekend is. De enquête had betrekking op één specifieke DUMAVA-aanvraag. Er is maximaal één enquête verstuurd naar elk e-mailadres. Onder succesvolle aanvragers hebben 531 aanvragers de enquête ingevuld (28%); van de afgewezen/ingetrokken aanvragers hebben 162 de enquête ingevuld (17%).

C.2 Representativiteit enquêtes

Om de representativiteit van de enquête te meten, hebben we een aantal doorsneden gemaakt van aanvraaggegevens van RVO en de sample van de enquête onder gebruikers van de DUMAVA, en deze met elkaar vergeleken. Zo kunnen we controleren in hoeverre bepaalde groepen aanvragers van de regeling onder- of oververtegenwoordigd zijn onder de invullers van de enquête.

Tabel 38 en Tabel 39 laten respectievelijk de verdeling van aanvragen over de jaren heen zien, en de verdeling van aanvragen waarvoor volgens de database van RVO een intermediair is ingezet. Aanvragen uit 2024 en 2025 zijn enigszins oververtegenwoordigd in de enquête, wat te verklaren is door het feit dat de kans groter is dat aanvragers de enquête invullen wanneer zij recenter een aanvraag hebben gedaan. Voor de inzet van intermediairs is het verschil tussen de verdeling in de RVO-database en de enquête beperkt.

Tabel 38 – Verdeling aanvragen over de jaren

Jaar	% aanvragen (RVO-database)	% aanvragen (enquête gebruikers DUMAVA)	Vershil
2022	19%	10%	-9%
2023	27%	11%	-16%
2024	37%	46%	8%
2025*	17%	34%	17%

* O.b.v. aanvragen t/m peildatum 18 september 2025.

Tabel 39 – Verdeling aanvragen over aanvragen waarvoor een intermediair is ingezet

	% aanvragen (RVO-database)	% aanvragen (enquête gebruikers DUMAVA)	Vershil
Geen intermediair	43%	47%	4%
Intermediair	57%	53%	-4%

Tabel 40 geeft een overzicht van de verdeling van de aanvragen over de verschillende doelgroepen. Over het algemeen is deze verdeling vergelijkbaar. In absolute omvang is het aandeel zorginstellingen en gemeentes in de enquête wel ondervertegenwoordigd. Dit is te verklaren door het feit dat dit vaak grote instellingen zijn die meerdere aanvragen doen, maar slechts voor één aanvraag de enquête hebben ontvangen. Daarentegen zijn stichtingen en religieuze of levensbeschouwelijke instellingen in absolute omvang het sterkst oververtegenwoordigd. Dit zou te verklaren kunnen zijn door het feit dat deze groep relatief minder aanvragen doet; plichtsgetrouwheid en het met de enquête kunnen bereiken van de juiste persoon binnen de organisatie zijn ook factoren die een rol kunnen hebben gespeeld.

Tabel 40 – Verdeling aanvragen over doelgroepen

Doelgroep	% aanvragen (RVO-database)	% aanvragen (enquête gebruikers DUMAVA)	Vershil
Amateursportorganisatie	1%	4%	3%
Gebouw van een basisschool	9%	9%	1%
Gebouw van een cultuurinstelling	1%	2%	1%
Gebouw van een gemeente	28%	15%	-13%
Gebouw van een hogerberoepsinstelling (hbo)	1%	0%	-1%
Gebouw van een middelbaarberoeps- instelling (mbo)	3%	2%	-1%
Gebouw van een provincie	0%	0%	0%
Gebouw van een religieuze of levensbeschouwelijke instelling	8%	21%	13%
Gebouw van een stichting	8%	19%	11%
Gebouw van een universiteit	2%	1%	-1%
Gebouw van een veiligheidsregio	0%	0%	0%
Gebouw van een vereniging	1%	2%	1%
Gebouw van een vereniging (niet zijnde een amateursportorganisatie)	0%	2%	2%
Gebouw van een waterschap	0%	0%	0%
Gebouw van een zorginstelling	29%	15%	-14%
Gebouw van voortgezet onderwijs	3%	3%	0%
Monument	4%	4%	0%
Rijksmonument	1%	0%	-1%

D CO₂-reductie

D.1 Methode voor de schatting van CO₂-reductie

We gebruiken de volgende bronnen en prioriteit:

1. **RVO-aanvulling over CO₂ besparing door DUMAVA.** Een aanvullende dataset die we hebben ontvangen van RVO met gegevens over de CO₂-reductie die handmatig voor de aanvragen uit de energieadviezen is gehaald. We hebben deze data beschikbaar voor een klein deel van de aanvragen. Dit is de meest betrouwbare informatie en we gebruiken deze data wanneer deze beschikbaar is. Dit geeft ons 768 datapunten.
2. **Aanvraagdata.** De verwachte CO₂-reductie die beschikbaar is in de aanvraagdata. Deze data zijn beschikbaar voor minder dan de helft van de genomen maatregelen. Na de gegevens uit de aanvullende dataset is dit de meest betrouwbare data. Dit geeft ons een extra 3.951 datapunten.

Als we geen gegevens van deze bron hebben, gebruiken we:

3. **Schattingen op basis van kengetallen van TNO (TNO, 2023).** TNO heeft op basis van een steekproef de CO₂-besparing voor losse en integrale maatregelen bepaald. We hebben een inflatiecorrectie toegepast op deze kengetallen. Dit geeft ons extra 909 datapunten voor losse maatregelen en een extra twee datapunten voor integrale pakketten

Met deze drie bronnen kunnen we voor 87% van het DUMAVA-budget een inschatting doen van de CO₂-reductie. Om tot 99% dekking te komen, extrapoleren we de CO₂-reductie. Daarbij gebruiken we een gewogen gemiddelde van de CO₂-besparing per euro subsidie per maatregel (weging: ontvangen subsidiebedrag). Voor dertien gevallen is geen maatregel-specifieke data beschikbaar; in die gevallen hanteren we het gewogen gemiddelde van de CO₂-besparing per euro subsidie over de volledige steekproef.

E Maatregelenlijst 2025

Tabel 41 – Maatregelenlijst 2025

Categorie		Maatregelen
A	Advies	Energieadvies
		Maatwerkadvies
		Duurzaam monumentenadvies
		Energieadvies met NTA 8800-berekening
B	Integrale verduurzamingspakketten	Integraal met maatwerkadvies
		Integraal met maatwerkadvies tot een hoge energieprestatie
		Integrale aanpak verduurzaming monumenten met 20% energiebesparing
		Integrale aanpak verduurzaming monumenten met 60% energiebesparing
C	Thermische schil	Isolerende beglazing
		Isolatie voor dak, gevel en vloer, van bestaande constructies
		Kierdichting
D	Verwarmen, koelen, ventileren	Warmtepomp(boiler) kleiner of gelijk aan 70 kW
		Warmtepomp groter dan 70 kW
		Lucht/lucht-warmtepomp groter dan 20 kW
		Luchtdicht maken van bestaande luchtkanalen van luchtverdeelsysteem
		Koude- of warmteterugwinningssysteem uit ventilatielucht
		Luchtbehandelingskast met ingebouwde warmtepomp (niet hybride) voor zwembaden
		Infrarood verwarmingspaneel met bewegingssensor en thermostaat
		Warmteterugwinning uit douchewater
E	Verlichting	LED-belichtingssysteem voor podium- of theaterbelichting
		Sportveldverlichting
F	Overige energiebesparing	Hr-elektromotor
H	Duurzame energie	Zonnecollectorsysteem voor verwarmen
		PV (fotovoltaïsche) of PVT (fotovoltaïsche thermische) panelen

Categorie		Maatregelen
		Energieopslag
		Aansluiting warmte- of koudenet (BAK-kosten)
		Zonnewarmtecollector voor sportvelden
K	Energielabel	Opstellen en registreren energielabel
L	Monumenten	Isolerende beglazing, monumentenglas en binnen- of buitenvoorzetramen
		Kierdichting
		Isolatie voor gevel, vloer, dak van bestaande constructies
		Bodemisolatie
		Energiezuinig ventilatiesysteem

F Renovatieverplichting

F.1 Doelgroep renovatieverplichting en DUMAVA

Tabel 42 toont welke overheidsinstanties die onder de EED-renovatieverplichting vallen toegang hebben tot de DUMAVA-regeling. Alleen gebouwen in eigendom van provincies, gemeenten, waterschappen en veiligheidsregio's (regionale samenwerkingsorganen) vallen zowel onder de renovatieverplichting als onder de doelgroep van de DUMAVA-regeling.

Tabel 42 – Overlap doelgroep renovatieverplichting en DUMAVA-verplichting

Overheidsinstanties	Toegang tot DUMAVA
Rijksoverheid	
Provincies	X
Gemeenten	X
Waterschappen	X
Agentschappen	
Politie	
Zelfstandige bestuursorganen die onderdeel zijn van de Staat der Nederlanden	
Interprovinciaal Overleg	
Unie van Waterschappen	
Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)	
Verenigingen Directeuren Publieksdiensten	
Regionale samenwerkingsorganen	Veiligheidsregio's

F.2 Renovatiedoel

Tabel 43 – BENG2-eis per gebruiksfunctie en bijbehorende labelklasse (Menkveld & Sipma, 2022) en de renovatiestandaard (RVO, 2024b).

Gebruiksfunctie	BENG2-eis nieuwbouw (kWh/m²)	Labelklasse bij BENG2-eis	Renovatiestandaard
Bijeenkomstfunctie zonder kdv	60	A+++	A+++
Bijeenkomstfunctie met kdv	70	A+++	A+++
Celfunctie	120	A+++	-
Gezondheidszorgfunctie met bed	50	A+++	A++
Gezondheidszorgfunctie zonder bed	130	A+++	A+++
Kantoorfunctie	40	A++++	A+++
Logiesfunctie	130	A++	A++
Onderwijsfunctie	70	A+++	A+++
Sportfunctie	90	A++	A++
Winkelfunctie	60	A++++	A+++

G Vergelijkbare Europese regelingen

Tabel 44 geeft een overzicht van vijf Europese subsidies die vergelijkbaar zijn met de DUMAVA. Net als de DUMAVA zijn deze subsidies bedoeld voor publieke instellingen, zoals overheidsgebouwen, scholen en ziekenhuizen. De exacte afbakening verschilt per regeling. Alleen de Deense subsidie is bestemd voor gebouwen van gemeenten en regio's. De grootste maatregelen per subsidie zijn eveneens in de tabel opgenomen. De Spaanse subsidie heeft, net als de DUMAVA, een expliciete focus op integrale renovatie.

De subsidie in het Verenigd Koninkrijk is de enige regeling die de volledige investeringskosten vergoedt. Ook in Spanje kunnen projecten volledig worden gefinancierd door de subsidie, op voorwaarde dat ze de hoogst mogelijke energie-efficiëntie behalen (bijvoorbeeld energielabel A of hoger). Opvallend is dat de subsidiepercentages hoger zijn dan bij de DUMAVA.

Tabel 44 – Overzicht Europese subsidies

Land	Regeling	Maatregelen	Doelgroep	Hoogte financiering
België (Wallonië)	UREBA – Subsidies voor de verbetering van energieprestatie in publieke gebouwen (sinds 2005)	– isolatie – warmtepompen – ventilatie – verlichting	Publieke instellingen	– minimum € 5.000 – 40% van investeringskosten – tot 70% als energieconsumptie is gereduceerd met 65% of meer
Denemarken	Subsidieprogramma voor energie-efficiëntie van overheidsgebouwen (vanaf 2021)	– isolatie – verwarmingsvervanging – gebouwschilverbetering	Gebouwen van gemeenten en regio's	
Italië	Conto Termico & PREPAC (sinds 2012)	– warmtepompen – zonneboilers – isolatie – HVAC-systemen	Publieke instellingen	– tot 65% van investeringskosten – 100% van advieskosten
Spanje	PIREP (Programas de Impulso a la Rehabilitación de Edificios Públicos, sinds 2021)	– integrale renovaties – isolatie – HVAC-systemen	– Publieke instellingen	– 100% voor projecten die de beste energie-efficiëntie bereiken – 85% voor andere verduurzamingen

Land	Regeling	Maatregelen	Doelgroep	Hoogte financiering
		– hernieuwbare energie		
Verenigd Koninkrijk	Public Sector Decarbonisation Scheme (PSDS, sinds 2020)	– warmtepompen – warmtenetten – isolatie – hernieuwbare energie	– publieke instellingen	– tot 100% van investeringskosten

Evaluaties Europese regelingen

Omdat deze regelingen nog actief en recent zijn, zijn er alleen voor de Italiaanse en Britse regeling evaluaties beschikbaar.

Voor de Italiaanse PREPAC-subsidie is in 2024 wel een evaluatie uitgevoerd door het Nationaal Bureau van Energie-efficiëntie. Deze evaluatie is gebaseerd op ongeveer de helft van alle aanvragen uit de periode 2014 tot 2022, met een totaaloppervlakte van 1,3 miljoen m². Uit het rapport blijkt dat integrale verduurzamingen circa 12% van het aantal aanvragen vormden, maar verantwoordelijk waren voor 53% van de bespaarde CO₂-emissies. De onderzochte projecten hebben naar schatting ongeveer 1,8 TWh energie en ongeveer 295 kiloton CO₂-emissies bespaard. Er zijn echter geen schattingen voor de doelmatigheid van de subsidie.

De subsidieregeling in het Verenigd Koninkrijk is in 2022 en in 2024 geëvalueerd. De eerste evaluatie betreft de eerste fase van de subsidie (2020-2022). Op basis van enquêtes rapporteerde circa 40% van de aanvragers in de eerste fase een daling in energiekosten en een verbetering van de temperatuurregeling in hun gebouwen na afronding van de projecten. Daarnaast gaf 75% van de respondenten aan dat hun project niet zou zijn uitgevoerd zonder de subsidie.

De tweede evaluatie van deze subsidieregeling betreft de periode 2022-2024 (fases 2 en 3). Ook deze evaluatie was enquête-gebaseerd. 43% van de respondenten gaf aan dat hun met subsidie gefinancierde project heeft geleid tot CO₂-reductie en een daling in aardgasconsumptie. Daarnaast meldde 26% een daling van energiekosten en 18% een vermindering van elektriciteitsverbruik.

Doelmatigheid is voor geen van de regelingen geëvalueerd, hierdoor kunnen ook geen uitspraken worden gedaan over de effecten van de hogere subsidiepercentages in vergelijking met de DUMAVA.

Literatuur

- ACM. (2025, 26 juni). *Acm vraagt reactie op nieuw ontwerpbesluit voorrang maatschappelijke projecten op stroomnet*. Autoriteit Consument & Markt (ACM). <https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-vraagt-reactie-op-nieuw-ontwerpbesluit-voorrang-maatschappelijke-projecten-op-stroomnet>
- Bouwstenen. (2018). *Gemeentelijk vastgoedmanagement 2018 resultaten landelijk onderzoek*.
- Bouwstenen voor Sociaal. (2018). *Gemeentelijk vastgoedmanagement 2018 - resultaten landelijk onderzoek*. Bouwstenen voor Sociaal. <https://www.bouwstenen.nl/sites/bouwstenen.nl/files/uploads/Infographic%20Gemeentelijk%20Vastgoed%20management%20%28Dig%20DEF%29.pdf>
- Bouwstenen voor Sociaal. (n.d.). *Routekaart maatschappelijk vastgoed*. Bouwstenen voor Sociaal. <https://bouwstenen.nl/routekaart-maatschappelijk-vastgoed>
- CBS. (2025). *Nieuwbouwwoningen; inputprijsindex bouwkosten*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/80444ned>
- CE Delft. (2025). *Normeren op werkelijk energiegebruik. Mogelijkheden voor aanpassing energiebesparingsplicht*.
- CE Delft, & SEO. (2025). *Evaluatie isde: Periode 2019-2023*.
- Dialogic. (2024). *Evaluatie van de veki-regeling*.
- IVVD. (n.d., 30 mei 2025). *Waarborgfonds zet licht op groen voor verduurzaming*. IVVD. https://www.ivvd.nl/kennisdossiers/vastgoed-financiering/waarborgfonds-zet-licht-op-groen-voor-verduurzaming-2?utm_
- Jaffe, A.B., Newell, R.G., & Stavins, R.N. (2005). A tale of two market failures: Technology and environmental policy. *Ecological Economics*, 54, 164-174. <https://ideas.repec.org/a/eee/ecolec/v54y2005i2-3p164-174.html>
- Menkveld, M., & Sipma, J. (2022). *Artikel 6 eed renovatieverplichting gebouwen van publieke instellingen*.
- Ministerie van Financiën. (2025). *Stap 2 - beleidstheorie en vraagstelling*.
- Ministerie van KGG. (2025). *Klimaatplan 2025-2035 op weg naar een klimaatneutraal nederland*.
- Ministerie van VRO. (2025). *Regeling van de minister van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening van pm 2025, nr. 2025-pm, houdende regels met betrekking tot de stimulering van verduurzaming van maatschappelijk vastgoed*. Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

- <https://open.overheid.nl/documenten/6e38ab6d-eb86-458b-a4de-80287520e0c1/file>
- Oberon. (2023). *Wat is de kwaliteit van onze schoolgebouwen? Quickscan kwaliteit onderwijshuisvesting*.
- Overheid.nl. (2025). *Verslag van de internetconsultatie wijzigingsregeling duurzaam maatschappelijk vastgoed (dumava) in verband met het voor de vierde maal openstellen van de subsidie en het stimuleren van verduurzaming van sportfaciliteiten*.
- Provincie Zuid-Holland. (n.d.). *Verduurzaming maatschappelijk vastgoed*.
<https://www.zuid-holland.nl/onderwerpen/energie/warmtetransitie/duurzame-warmte-gebouwen-kassen/ontzorgingsprogramma/verduurzaming-maatschappelijk-vastgoed/>
- Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. (2025a). *De erfgoedmonitor*. In: Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.
- Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. (2025b). *Erfgoedatlas*. In: Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.
- Rijksoverheid. (2019). *Klimaatakkoord*.
- Rijksoverheid. (n.d.). *Welke lening of subsidie kan ik aanvragen voor onderhoud van mijn monument?* Rijksoverheid.
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/erfgoed/vraag-en-antwoord/welke-lening-of-subsidie-kan-ik-aanvragen-voor-onderhoud-van-mijn-monument?utm>
- RVO. (2023). *Evaluatie eerste tranche subsidieregeling duurzaam maatschappelijk vastgoed (dumava)*.
- RVO. (2024a). *Evaluatie tweede tranche subsidieregeling duurzaam maatschappelijk vastgoed*.
- RVO. (2024b). *Renovatiestandaard*. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.
<https://www.rvo.nl/onderwerpen/renovatiestandaard>
- RVO. (2025a). *Analyse van het gebruik van de derde tranche subsidieregeling duurzaam maatschappelijk vastgoed (dumava)*.
- RVO. (2025b, 31 oktober 2025). *Dumava: Voorwaarden*. Rijksdienst voor ondernemend Nederland (RVO). <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/dumava/voorwaarden#aanvullende-voorwaarden-bovenlokale-ondernemingen>
- RVO. (2025c, 15/5/2025). *Energieprestatie indicatoren - beng*. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. <https://www.rvo.nl/onderwerpen/wetten-en-regels-gebouwen/beng/indicatoren>
- SEO. (2024). *Beleidsalternatieven voor de teruggaafregeling energiebelasting voor religieuze en non-profitinstellingen*.
- Significant Public. (2023). *Evaluatieonderzoek bossen en spijk stimulering sport*.
- Staatscourant. (2023). *Subsidieregeling duurzaam maatschappelijk vastgoed*. Overheid.nl.
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0046993/2023-09-18/#Bijlage4>
- Staatscourant. (2024). *Regeling van de minister van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties van 16 februari 2024, nr. 2024-0000103261, tot wijziging van de*

subsidieregeling duurzaam maatschappelijk vastgoed in verband met het voor de derde maal openstellen van de subsidie en het verder stimuleren van integrale verduurzaming.

Staatscourant. (2025). *Regeling van de minister van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening van 22 mei 2025, nr. 2025-0000305917, houdende regels met betrekking tot de stimulering van verduurzaming van maatschappelijk vastgoed.*

TNO. (2023). *Effect op emissiereductie door de dumava-subsidieregeling.*

WRR. (2020). *Doenvermogen: Van toets naar tools.*