

Evaluatie functioneren Milieu Centraal

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Rotterdam, 21 september 2021



Evaluatie functioneren Milieu Centraal

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Bart Witmond
Elvira Meurs
Thijs Fikken
Hannah Schütte
Marcel Canoy

Rotterdam, 21 september 2021

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Inleiding	10
1.1 Achtergrond	10
1.2 Doel en vraagstelling van de evaluatie	10
1.3 Inkadering	11
1.4 Uitkomsten eerdere evaluatie	11
1.5 Methoden	11
1.6 Leeswijzer	13
2 Milieu Centraal: missie en rol	14
2.1 Inleiding	14
2.2 Achtergrond en missie	14
2.3 Legitimiteit	14
2.4 Taak en verantwoordelijkheid	15
3 Activiteiten en resultaten	18
3.1 Inleiding	18
3.2 Doelgroep	18
3.3 Activiteiten in het Programma Duurzaam Consumeren	19
3.4 Behaalde output	20
3.5 Behaalde resultaten en impact	22
3.6 Conclusies	23
4 Uitvoering	25
4.1 Inleiding	25
4.2 Inzicht in de beschikbare middelen en realisatie	25
4.3 Verdeling tussen activiteiten in kerntaken en verdiepende activiteiten	27
4.4 Subsidierelatie en aansturing	28
4.5 Samenwerking met partijen	29
4.6 Conclusies	30
5 Positionering	31
5.1 Inleiding	31
5.2 Positionering op basis van de interviews	31
5.3 Analyse positionering	32
5.4 Conclusies	37
6 Aanbevelingen	38
Bijlagen	41

Samenvatting

Inleiding

Milieu Centraal is een onafhankelijke organisatie die consumenten informeert over milieu en energie in het dagelijks leven. Dat doet ze via websites, social media, tools en apps, aandacht in de media en kanalen van andere organisaties. Het doel is dat consumenten met deze informatie duurzame keuzes maken.

Milieu Centraal wordt voor een groot deel gefinancierd door de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Infrastructuur en Waterstaat (IenW). Daarnaast zijn er bijdragen van andere partijen, waaronder andere ministeries en het bedrijfsleven (< 10%). Vanuit IenW wordt Milieu Centraal gefinancierd vanuit artikel 21 'Duurzaamheid'. Eén van de bepalingen in de subsidieregeling is dat er uiterlijk 31 december 2021 verslag gelegd moet zijn over de doeltreffendheid en de effecten van de verstrekte subsidie (artikel 10. Evaluatieverslag) over de periode 2016 tot en met 2020. Voorliggend rapport is de uitwerking van deze verplichting.

Doel van de evaluatie en vraagstelling

Het doel van de evaluatie is bepalen hoe doeltreffend en doelmatig Milieu Centraal is in de uitvoering van haar activiteiten binnen het Kaderprogramma Duurzaam Consumeren dat voor het ministerie van IenW wordt uitgevoerd.

Bijbehorende onderzoeksvragen zijn:

1. Voert Milieu Centraal de juiste en passende activiteiten uit?
2. Welke rol(len) ondersteunt Milieu Centraal in het IenW beleid en welke positie neemt Milieu Centraal in Nederland in?
3. Voert Milieu Centraal haar activiteiten en rollen goed uit?
4. Leiden de activiteiten en rollen van Milieu Centraal tot de gewenste resultaten?
5. Hoe doeltreffend en doelmatig is de uitvoering van het takenpakket door Milieu Centraal?
6. In hoeverre geeft de evaluatie aanleiding om de governance anders in te richten? Hoe kunnen Milieu Centraal en het ministerie van IenW beter samenwerken (in het voortraject)?

Resultaten

De belangrijkste resultaten vanuit deze evaluatie zijn hieronder weergegeven.

Activiteiten en rollen

Milieu Centraal voert diverse activiteiten uit op een breed scala aan inhoudelijke thema's. Het gaat daarbij om duurzame leefomgeving & circulaire economie, gezonde leefomgeving en duurzame mobiliteit. Binnen deze thema's is er onder meer een kennisbasis ontwikkeld, wordt er onderzoek verricht, keuzehulp geboden, de website en andere online platforms beheerd en bijgehouden en wordt er content en mediaservice verleend.

Milieu Centraal ondersteunt IenW bij het op objectieve wijze informeren en keuzes bieden aan consumenten op het gebied van duurzaamheid. Milieu Centraal biedt overzicht en houvast richting deze consument in de veelheid van informatie op dit onderwerp. Er zijn geen andere organisaties die op het gebied van informatie over milieu aan de consument hetzelfde doen als Milieu Centraal. Er zijn wel organisaties die milieu-informatie geven, maar die minder als onafhankelijk worden gezien. Daarmee heeft Milieu Centraal een unieke positie als onafhankelijke partij die objectieve en

toegankelijke informatie voor de consument kan bieden. Door een aantal randvoorwaarden is de onafhankelijke positie van Milieu Centraal geborgd. Vanuit de optiek van marktfalen en informatieasymmetrie is de positie van Milieu Centraal legitiem. Wel zijn er deeltaken, bijvoorbeeld het opzetten van een campagne, waar ook commerciële partijen een rol in kunnen vervullen.

Deze evaluatie richt zich vooral op de wijze van aansturing door het ministerie van IenW van Milieu Centraal. Er zijn betrokkenen geïnterviewd die zicht hebben op hoe de beleidsmatige relatie met Milieu Centraal vorm en inhoud krijgt. Aanvullend is ook gesproken met een aantal partners in het bedrijfsleven, waarmee Milieu Centraal samenwerkt. Hoe diverse groepen van consumenten Milieu Centraal ervaren, valt buiten de afbakening van dit onderzoek.

Het blijkt overigens dat het voor een deel van de betrokkenen onduidelijk is wat de precieze rol van Milieu Centraal is. De meeste gesproken personen geven aan dat dit met name moet zijn 'onafhankelijke informatie verstrekken richting de consument'. De onduidelijkheid zit hem erin in hoeverre Milieu Centraal ook een rol kan spelen in het zijn van een sturende organisatie op het gebied van gedragsbeïnvloeding richting de consument. Het feit dat de rol van Milieu Centraal niet altijd duidelijk is duidt erop dat er beter gecommuniceerd kan worden. Verwachtingen van beider zijden van de tafel moeten worden uitgesproken en vastgelegd. Het is belangrijk dat Milieu Centraal zich hierbij duidelijk positioneert als onafhankelijke kennispartij met expertise van consumentengedrag om gedragsbeïnvloeding te faciliteren, zodat er geen scheve verwachtingen ontstaan.

Bij de geïnterviewden is een verschil van inzicht over de rol die Milieu Centraal heeft en zou moeten hebben. Deze varieert van onafhankelijke kennisinstelling tot organisatie die sturend is in gedragsbeïnvloeding en alles ertussen. Milieu Centraal zelf geeft aan dat zij een onafhankelijke kennisbasis faciliteren die op objectieve wijze door de doelgroepen kan worden gebruikt. Deze onafhankelijkheid wordt geborgd door een wetenschappelijke raad van advies. Er wordt steeds gezocht naar een balans tussen objectieve informatie en gedragsbeïnvloeding. Milieu Centraal en de geïnterviewden zijn zich bewust van de dunne scheidslijn hiertussen. Het vertrouwen in de samenleving van informatie die van de overheid komt, is de afgelopen jaren onder druk komen te staan. Daar speelt het gebruik van sociale media een rol in. In dat licht neemt het belang van informatie vanuit een onafhankelijke bron, zoals Milieu Centraal is gepositioneerd toe. Er is een risico dat Milieu Centraal niet als onafhankelijk wordt gezien door de samenwerking met overheden en marktpartijen. Voor het borgen van de samenwerking met derden is door het Nibud een protocol opgesteld. In dit protocol wordt door een aantal voorwaarden op het gebied van exclusiviteit, invloed op methodieken, beeldvorming en transparantie met de marktpartij afgesproken. Dit protocol kan ook voor Milieu Centraal meerwaarde bieden om de onafhankelijkheid in de toekomst te blijven waarborgen.

[Passende activiteiten en doeltreffendheid](#)

Milieu Centraal houdt nauwgezet bij wat de output is van haar activiteiten. Dit wordt elk jaar verantwoord in een jaarverslag. Dit verslag biedt inzicht in de activiteiten die zijn uitgevoerd en wat hiermee op het niveau van output (bijv. aantal views website, aantal deelnemers, etc.) is bereikt. Uit de evaluatie komt naar voren dat de output van Milieu Centraal, waaronder de omvang van de informatie, de inzet van meerdere communicatiekanalen en het aantal views fors is gegroeid.

De output is toegenomen, maar er is geen onderzoek bij consumenten gedaan naar de doorwerking van de activiteiten van Milieu Centraal richting resultaat. Ook qua impact kan niet met zekerheid worden vastgesteld wat Milieu Centraal heeft bijgedragen aan het maken van meer

duurzame keuzes door consumenten. Indicatief kan echter wel gesteld worden dat er een meerwaarde is, omdat de activiteiten zijn uitgevoerd en consumenten hier volgens de geïnterviewden ook kennis van nemen. Daarmee is het oordeel dat Milieu Centraal de juiste en passende activiteiten uitvoert. Dit leidt tot herkenbare output. Voor het veranderen van het gedrag van consumenten is kennis over een duurzaam handelingsperspectief een noodzakelijke voorwaarde, maar er zijn veel meer factoren die de wil bepalen om gedrag aan te passen. Daarmee is de daadwerkelijke impact van Milieu Centraal op duurzame consumptie niet te bepalen.

Doelmatigheid in de uitvoering en governance

In het Kaderprogramma is een onderverdeling gemaakt tussen kernactiviteiten en verdiepende activiteiten. In de praktijk is de onderverdeling hiertussen niet eenduidig en ook niet voor iedereen duidelijk. Door onduidelijkheid in de afbakening, komt het voor dat er verdiepende activiteiten eigenlijk een kernactiviteit moeten zijn. Hierdoor lopen sommige verdiepende activiteiten meerjarig, terwijl deze verdiepende activiteiten eigenlijk als tijdelijke activiteiten bedoeld zijn.

De financiële middelen voor de kerntaak komen vanuit het directoraat-generaal Milieu en Internationaal (DGMI) en de verdiepende activiteiten worden betaald door verschillende directies onder verschillende directoraten-generaal. De coördinatie van de lenW-activiteiten voor Milieu Centraal vindt plaats vanuit de directie Duurzame leefomgeving en circulaire economie van DGMI. Het gaat hier om een lichte coördinatie, waarbij niet tussentijds wordt gestuurd op de totale programmering en financiële bijdragen vanuit diverse directies. De aansturing van Milieu Centraal door lenW vindt op dit moment versnipperd plaats. Verschillende afdelingen en beleidsambtenaren hebben separaat en individueel contact over lopende opdrachten. Bij de begrotingen voor het volgende jaar komen de eisen en wensen van Milieu Centraal en het ministerie van lenW pas laat bij elkaar. Dit zorgt ervoor dat er dan gehaast beslissingen gemaakt moeten worden over het budget en de inhoud van de werkzaamheden van Milieu Centraal, die niet altijd duidelijk worden onderbouwd.

Het oordeel is dat er regelmatig overschrijdingen en aanpassingen in het budget plaatsvinden, wat laat zien dat de aansturing niet strak is en dat dit niet tot een doelmatige manier van werken leidt. Er gaat nu energie verloren in het onderhandelen over deelbudgetten en de financiële afwikkeling, waar het meer moet gaan over wat er langjarig aan prestaties moet worden geleverd.

Aanbevelingen

Vanuit de evaluatie en ter beantwoording van onderzoeksvraag 6 doen wij de volgende aanbevelingen:

- Milieu Centraal is een stichting, die via een subsidierelatie met verschillende ministeries haar onafhankelijke voorlichtingsrol vervult. Daarnaast verricht Milieu Centraal activiteiten in opdracht van het bedrijfsleven, decentrale overheden en maatschappelijke organisaties. De kerntaak van Milieu Centraal is getoetst op staatssteun, waaruit blijkt dat dit geen economische activiteit is. Er zijn in andere velden voorbeelden dat commerciële partijen van het geven van (overheids)informatie hun taak hebben gemaakt. Er kunnen in de toekomst veranderingen optreden in business modellen en technologie, waardoor een toekomstig oordeel anders kan uitpakken.

Aanbevolen wordt om periodiek te toetsen of Milieu Centraal de aangewezen partij is en moet blijven voor het uitvoeren van de rol als onafhankelijke informatiebron over duurzaamheid aan consumenten. Geef vervolgens voor een aantal jaar (bijvoorbeeld vijfjaarlijks) een duidelijke

opdracht waarin de kerntaak is geborgd. En bespreek ook welke ruimte er voor marktpartijen zou kunnen zijn om deeltaken uit te voeren, die in concurrentie uitgevraagd kunnen worden. Daarbij geven we de kanttekening mee dat er risico's zijn als informatievoorziening bij een dominante partij terecht komt, die de positie kan misbruiken. Door periodiek te toetsen en deeltaken in concurrentie uit te vragen, wordt Milieu Centraal geprikkeld om doelmatig te werken, is er tegelijkertijd meer rust in de financiële aansturing en wordt voorkomen dat er een monopolie van informatievoorziening ontstaat.

- Communiceer beter wat de rol en taak van Milieu Centraal is richting de belanghebbenden. Het gaat hierbij met name om het zijn van een onafhankelijke kennisbasis, die door expertise op het gebied van consumentengedrag gedragsbeïnvloeding bij consumenten/burgers faciliteert.
- Een kernkwaliteit van Milieu Centraal is de onafhankelijke positie. Omdat Milieu Centraal samenwerkt met het bedrijfsleven is er een risico dat dit niet als onafhankelijk wordt gezien. Geadviseerd wordt om de onafhankelijkheid nog beter te borgen door een vergelijkbaar protocol als dat het Nibud gebruikt voor het samenwerken met derde partijen op te stellen. Een dergelijk protocol maakt het bespreken van de onafhankelijke positie eenvoudiger en leidt tot meer transparantie (be good and tell it).
- Uit deze evaluatie is naar voren gekomen dat Milieu Centraal noch het ministerie systematisch onderzoek doet naar impact van de communicatie van Milieu Centraal bij consumenten. Onderzoek naar consumenten is gewenst om nog beter in te kunnen spelen op waar behoefte aan is en wat leidt tot verandering van het gedrag richting duurzaamheid. En op basis van dergelijk onderzoek zijn beter uitspraken te doen over de impact en daarmee de doeltreffendheid van het beleid gericht op duurzaam consumeren, waarvan informatie via Milieu Centraal een onderdeel vormt. Omdat dergelijk onderzoek relatief kostbaar is, is de aanbeveling om meerdere deelonderzoeken per thema in een aantal jaar uit te voeren. Een thematische kalender is behulpzaam voor onderzoek naar de impact bij consumenten, zodat na een aantal jaren elk thema een keer wordt onderzocht. Hierbij moeten ook de consequenties op budgetten en planning van activiteiten worden gezien.
- Er is bij de medewerkers van lenW en bij andere samenwerkingspartijen van Milieu Centraal verschil in inzicht over hoe de consument moet worden aangesproken. Het gaat dan of alleen objectieve informatie moet worden gegeven of dat ook moet worden ingespeeld op de emotie van consumenten en ze verleiden tot ander gedrag. Milieu Centraal heeft op dit punt kennis vergaard. Ook andere partijen, waaronder het Planbureau voor de Leefomgeving doen hier onderzoek naar. Aanbevolen wordt om dit vraagstuk te agenderen in het overleg van lenW met Milieu Centraal om een onderbouwde koers te kiezen.
- Maak een verdeling van activiteiten in de kerntaak en verdiepende activiteiten. Een indeling naar inhoudelijk thema ligt hierbij meer voor de hand. Er zou hierbij onderscheid gemaakt moeten worden naar onderdelen van het inhoudelijke thema die jaarlijks doorgang moeten vinden en onderdelen die een verdiepend en meer projectmatig karakter hebben. Dit versterkt ook de mogelijkheid om meer te sturen op inhoud en budget.
- Zorg voor een beter overzicht zowel inhoudelijk als financieel door het aanstellen van twee coördinatoren. Een inhoudelijk coördinator kan hierbij zorgen dat de afstemming tussen de verschillende DG's en directies (en waar gewenst andere ministeries) op de juiste wijze plaatsvindt. Een financiële coördinator zorgt voor financiële afstemming over de DG's en

directies heen om zicht te houden op de bestedingen van de budgetten en tijdig te beginnen met de begroting voor het komend jaar.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Milieu Centraal is in september 1997 opgericht met steun van het toenmalige ministerie van VROM. Er was op dat moment veel, vaak tegenstrijdige, informatie in omloop over milieuzaken. Het ministerie achtte het wenselijk dat er een onafhankelijke organisatie was die burgers, maar ook bedrijven, media en andere organisaties, van wetenschappelijk getoetste informatie zou voorzien. Milieu Centraal is dan ook een onafhankelijke organisatie. Dat komt tot uitdrukking in een onafhankelijk bestuur en een onafhankelijke Wetenschappelijke Raad van Advies.

Milieu Centraal informeert consumenten over energie en milieu in het dagelijks leven. Dat doet ze via websites, social media, tools en apps, aandacht in de media en kanalen van andere organisaties. Het doel is dat consumenten met deze informatie duurzame keuzes maken. In de statuten van de stichting staat dit als volgt beschreven:

“Dat betekent dat Stichting Milieu Centraal mensen informeert en keuzes biedt over energie en milieu in het dagelijkse leven. We voorzien mensen van informatie, adviezen en tools om voor milieuvriendelijke opties te kiezen. We geven de voor- en nadelen, ontrafelen labels en feiten en bieden overzicht en houvast in de enorme hoeveelheid milieu-informatie. Onze kernwaarden daarbij zijn: onafhankelijk, betrouwbaar en praktisch.”

Milieu Centraal wordt voor een groot deel gefinancierd door de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Infrastructuur en Waterstaat (IenW). Vanuit IenW wordt Milieu Centraal gefinancierd vanuit artikel 21 'Duurzaamheid'. In de regeling tot verstrekking van subsidie aan de Stichting Milieu Centraal (2018-2021) wordt nader ingegaan op de werkzaamheden die Milieu Centraal dient te verrichten voor IenW. Eén van de bepalingen in de subsidieregeling is dat er uiterlijk 31 december 2021 verslag gelegd moet zijn over de doeltreffendheid en de effecten van de versterkte subsidie (artikel 10. Evaluatieverslag). Voorliggend rapport is de uitwerking van deze verplichting.

1.2 Doel en vraagstelling van de evaluatie

Het doel van de evaluatie is bepalen hoe doeltreffend en doelmatig Milieu Centraal is in de uitvoering van haar activiteiten binnen het Kaderprogramma Duurzaam Consumeren ten opzichte van het beleid van IenW.

Bijbehorende onderzoeksvragen zijn:

1. Voert Milieu Centraal de juiste en passende activiteiten uit?
2. Welke rol(Ien) ondersteunt Milieu Centraal in het IenW beleid en welke positie neemt Milieu Centraal in Nederland in?
3. Voert Milieu Centraal haar activiteiten en rollen goed uit?
4. Leiden de activiteiten en rollen van Milieu Centraal tot de gewenste resultaten?
5. Hoe doeltreffend en doelmatig is de uitvoering van het takenpakket door Milieu Centraal?
6. In hoeverre geeft de evaluatie aanleiding om de governance anders in te richten? Hoe kunnen Milieu Centraal en het ministerie van IenW beter samenwerken (in het voortraject)?

1.3 Inkadering

Subsidieregeling

Deze evaluatie heeft betrekking op de activiteiten van Milieu Centraal die worden uitgevoerd in het kader van de verstrekking van subsidie door het ministerie van IenW aan de Stichting Milieu Centraal (Tijdelijke subsidieregeling Milieu Centraal 2018–2021). Zoals eerder benoemd wordt Milieu Centraal ook via andere partijen gefinancierd. Waar mogelijk worden deze activiteiten buiten beschouwing gelaten.

Evaluatieperiode

De focus ligt op de jaren 2016, 2017, 2018, 2019 en 2020 en het functioneren van de organisatie als geheel. Voor de periode voor 2016 is eerder een evaluatie uitgevoerd. De aandachtspunten vanuit deze evaluatie worden meegenomen.

1.4 Uitkomsten eerdere evaluatie

In 2016 is Milieu Centraal door KplusV geëvalueerd. De uitkomsten van de evaluatie waren overwegend positief: 'de consument heeft er behoefte aan, de opdrachtgever ziet aansluiting bij zijn doelen en de organisatie is efficiënt ingericht'.¹ Ondanks de duidelijke meerwaarde die Milieu Centraal volgens de evaluatie biedt, is een aantal aanbevelingen voor de toekomst geformuleerd.

Een van deze aanbevelingen was het intensiveren van het contact tussen Milieu Centraal en de consument, door bijvoorbeeld een interactief klantenpanel in het leven te roepen. Door beter aansluiting te zoeken bij communicatiekanalen van stakeholders kan Milieu Centraal daarnaast dichterbij het keuzemoment van de consument komen.

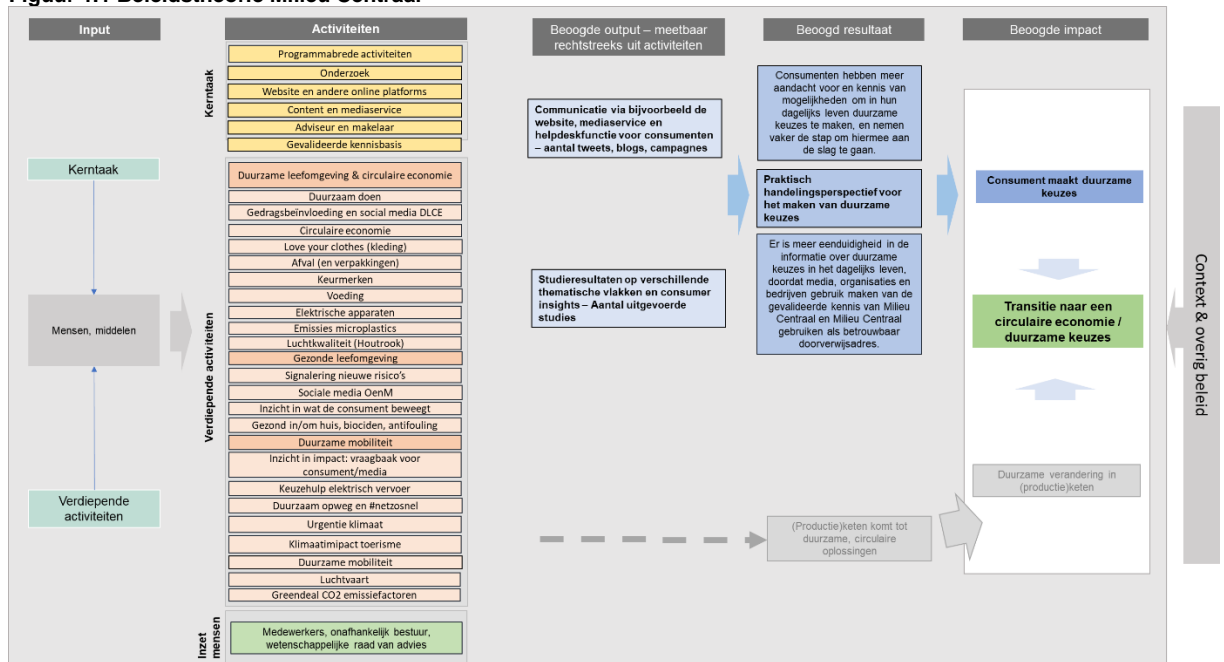
Als laatste punt beveelt KplusV aan om proactiever nieuwe thema's aan te dragen voor het programma Duurzaam Consumeren van IenW. Het op peil houden van de onderzoekscapaciteit kan Milieu Centraal in staat stellen om continu in te spelen op milieugerelateerde markt-, product- en gedragsontwikkelingen.

1.5 Methodes

Voor het uitvoeren van de evaluatie van Milieu Centraal is de beleidstheorie opgesteld. Hiermee wordt inzichtelijk gemaakt welke doelstellingen worden nagestreefd, hoe deze doelstellingen samenhangen en op welke wijze vanuit het beleid wordt getracht om deze doelstellingen te behalen (inzet van instrumenten en uitgaven).

¹ <https://www.kplusv.nl/duurzame-economie-en-leefomgeving/evaluatie-laat-zien-milieu-centraal-doet-het-goed-en-kan-nog-beter/>

Figuur 1.1 Beleidstheorie Milieu Centraal



Deze beleidstheorie vormt de basis van de evaluatie en is om deze reden zowel met het ministerie als met Milieu Centraal besproken. Op basis van de beleidstheorie is het onderzoek vervolgens ingezet, om te kijken in hoeverre doelen behaald worden, en te bepalen hoe doeltreffend en doelmatig de inzet is geweest. Daarnaast wordt inzicht gegeven in de uitvoering van de taken en rollen van Milieu Centraal.

Voor het uitvoeren van deze evaluatie zijn deskstudie en interviews uitgevoerd.

De deskstudie betrof de volgende documenten:

- Evaluatie Milieu Centraal 2015 (KplusV);
- Beleidsplan Milieu Centraal;
- Strategie Milieu Centraal 2020-2025;
- Jaarverslagen Milieu Centraal;
- Kaderprogramma Duurzaam Consumeren;
- Meerjarenprogramma 2018-2021, Kerntaak
- Uitvoeringsprogramma circulaire economie;
- Diverse documenten over de Subsidieregeling Milieu Centraal.

Interviews hebben plaatsgevonden in de periode december tot en met april 2021. In de bijlage is een lijst met de geïnterviewde personen opgenomen. Uitkomsten van de deskstudie en interviews zijn vervolgens de basis geweest van de analyse. Het voorliggende eindrapport is hiervan het resultaat.

Bij de analyse is zo veel mogelijk gebruik gemaakt van data-triangulatie, waarbij informatie uit verschillende databronnen wordt gebruikt. Hierbij moet gezegd worden dat er geen direct onderzoek is geweest naar het bereik en effect op de 'doelgroep' van Milieu Centraal – de consument. We kunnen dus niet met zekerheid zeggen dat de doelgroep van Milieu Centraal voldoende is bereikt, of dat de doelgroep ook daadwerkelijk haar gedrag heeft aangepast en meer duurzaam gaat handelen. Op basis van de interviews en de gesprekken kunnen we hierover wel een weloverwogen, maar niet representatieve inschatting maken. Eenzelfde disclaimer moet worden gegeven voor uitspraken over de onafhankelijkheid van Milieu Centraal als organisatie. Om

dit volledig te bepalen is een uitgebreide analyse van geldstromen en overlegstructuren nodig die niet onder de scope van dit onderzoek valt.

1.6 Leeswijzer

Zoals eerder genoemd vormt de beleidstheorie het kader waarbinnen de evaluatie heeft plaatsgevonden. Om deze reden is deze ook herkenbaar in de hoofdstukken. In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op de missie en rol van Milieu Centraal, hoofdstuk 3 gaat in op de activiteiten en resultaten, hoofdstuk 4 gaat in op de uitvoering en hoofdstuk 5 gaat in op de context en de positie van Milieu Centraal hierin. In hoofdstuk 6 volgen vervolgens de aanbevelingen die voortvloeien uit de eerdere hoofdstukken.

2 Milieu Centraal: missie en rol

2.1 Inleiding

Milieu Centraal heeft sinds haar start een heldere missie meegekregen. Door de jaren heen is deze missie en de rol die Milieu Centraal pakt hier en daar aangescherpt. In dit hoofdstuk wordt de missie en rol van Milieu Centraal beschreven in paragraaf 2.2. Daarna worden de taken en verantwoordelijkheden van Milieu Centraal, en eventuele onduidelijkheden hierin besproken in paragraaf 2.3.

2.2 Achtergrond en missie

Milieu Centraal is gestart in 1998 op initiatief van het toenmalige ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). De opdracht die Milieu Centraal hierbij meekreeg was ervoor te zorgen dat huishoudens goede informatie konden krijgen om te helpen met duurzame keuzes. Milieu Centraal fungeerde als feitencontroleur en vraagbaak. Vanaf het begin was het daarbij belangrijk dat Milieu Centraal onafhankelijk tewerk gaat. Door de jaren heen is de hoofdopdracht van Milieu Centraal in de kern weinig veranderd. De huidige missie is:

[Consumenten activeren, motiveren en in staat stellen om duurzame keuzes te maken](#)

De rol van Milieu Centraal is wel onderhevig aan kleine veranderingen. Zo heeft Milieu Centraal de afgelopen jaren meer consumentenexpertise verzameld met als doel om de consument/burger² beter te kunnen motiveren en activeren.

In de jaren na de start zijn meerdere ministeries betrokken geraakt bij Milieu Centraal om de communicatiestrategie richting consumenten beter te kunnen inrichten. Ministeries zetten daarbij opdrachten uit aan de organisatie, meestal via een subsidierelatie. Dat gebeurt in veel gevallen via meerjarenprogramma's en kaderprogramma's, die weer bestaan uit kerntaken en projecten. Op dit moment voert Milieu Centraal activiteiten uit binnen de kaders van subsidieregelingen van de ministeries IenW, BZK, LNV en EZK.

De aanpak en kerntaakactiviteiten die Milieu Centraal uitvoert voor IenW zijn beschreven in het meerjarenprogramma 'Duurzaam Consumenten' 2018 – 2021. De verdiepende activiteiten worden jaarlijks in het kaderprogramma Duurzaam Consumenten toegelicht. Deze activiteiten zijn verder uitgewerkt in hoofdstuk 3.

2.3 Legitimiteit

De legitimiteit van de oprichting en het bestaan van Milieu Centraal hangt, vanuit economisch oogpunt, af van of er een reden voor overheidsingrijpen is. Er is reden voor overheidsingrijpen als er sprake is van 'marktfalen', een situatie waarin de markt geen maatschappelijk optimale oplossing tot stand heeft kunnen brengen. Overheidsingrijpen moet vanuit het oogpunt van maatschappelijke welvaart dus een betere oplossing zijn dan het vraagstuk over te laten aan de markt.

² Verder in dit document zal voor de leesbaarheid gesproken worden over consument, wanneer beide aanduidingen worden bedoeld.

Het milieu is een publiek goed en de samenleving als geheel, en geen specifieke partij in het bijzonder, heeft baat bij een gezonde en schone leefomgeving. In het geval van Milieu Centraal betekent dit dat er geen financiële prikkel bestaat voor het geven van objectieve informatie over het milieu. Daarnaast is er in het geval van Milieu Centraal sprake van informatieasymmetrie, waarbij Milieu Centraal over meer informatie beschikt dan de consument (de informatie-ontvanger). Deze informatievoorsprong wordt door Milieu Centraal niet misbruikt maar gedeeld met de gehele maatschappij, waardoor er een gunstige uitkomst voor de maatschappij als geheel is. Het marktfalen en de informatieasymmetrie tezamen betekenen dat de voorliggende opgave niet zonder overheidsingrijpen kan worden opgelost en dat Milieu Centraal, met behulp van overheidssubsidie, de kennisbasis heeft opgezet en continu op peil houdt en deze informatie richting de consument ontsluit via verschillende kanalen. Indien de hierboven beschreven marktsituatie niet verandert, is het bestaan van Milieu Centraal legitiem en de beste oplossing vanuit het oogpunt van bredere maatschappelijke welvaart.

2.4 Taak en verantwoordelijkheid

De missie voor Milieu Centraal 2020 – 2025 is 'consumenten inspireren en in staat stellen om duurzame keuzes te maken'. In de Visie en strategie Milieu Centraal 2019 zijn de kwalitatieve hoofddoelen van de organisatie als volgt geformuleerd:

- a. Consumenten hebben meer aandacht voor en kennis van mogelijkheden om in hun dagelijks leven duurzame keuzes te maken, en nemen vaker de stap om hiermee aan de slag te gaan.
- b. Er is meer eenduidigheid in de informatie over duurzame keuzes in het dagelijks leven, doordat media, organisaties en bedrijven gebruik maken van de gevalideerde kennis van Milieu Centraal en Milieu Centraal gebruiken als betrouwbaar doorverwijsadres.
- c. Door het bieden van een praktisch handelingsperspectief dragen de activiteiten van Milieu Centraal indirect bij aan het draagvlak voor de transitie naar een duurzame samenleving.

Gegeven de missie kan Milieu Centraal een waaier aan activiteiten binnen het spectrum van de klantreis ontplooiën. De klantreis laat zien welke stappen een consument doorloopt alvorens tot een keuze over te gaan. Het biedt hiermee inzicht in de mogelijke momenten waarbij invloed op de keuze kan worden uitgeoefend. De klantreis kent verschillende onderdelen:

1. Bewustwording: hierbij is de klant in eerste instantie nog niet bewust bezig met verduurzamen. Vaak is de klant hierbij nog op zoek naar verschillende antwoorden.
2. Afweging: In deze fase gaat de klant intensief op zoek naar relevante informatie om te verduurzamen. In deze fase is vaak behoefte aan onafhankelijke informatie.
3. Actie: In de actiefase maakt de klant een keuze uit zijn/haar mogelijkheden om te verduurzamen. Hierbij kan ook praktische en relevante (aankoop)informatie van belang zijn.
4. Gebruiksfase: Hierbij is de fabrikant aan zet. Hij of zij moet zorgen voor een goede (klanten)service. Daarnaast kan gedrag van consumenten over het gebruik van producten worden beïnvloed doormiddel van bewustwording (zie eerder).
5. Loyaliteit: Hierbij kan de klant zijn ervaring delen met anderen en zich als ambassadeur voor een product/merk inzetten.

De activiteiten van Milieu Centraal richten zich met name om het inspireren (wijzen op mogelijkheden) en het motiveren (afwegen). Dit doet zij door kennis te vergaren over wat consumenten beweegt (consumentenexpertise) en dit in te zetten om de objectieve communicatie richting consumenten effectiever te maken (faciliteren van gedragsbeïnvloeding). Hiermee dekken ze alle fasen van de klantreis af.

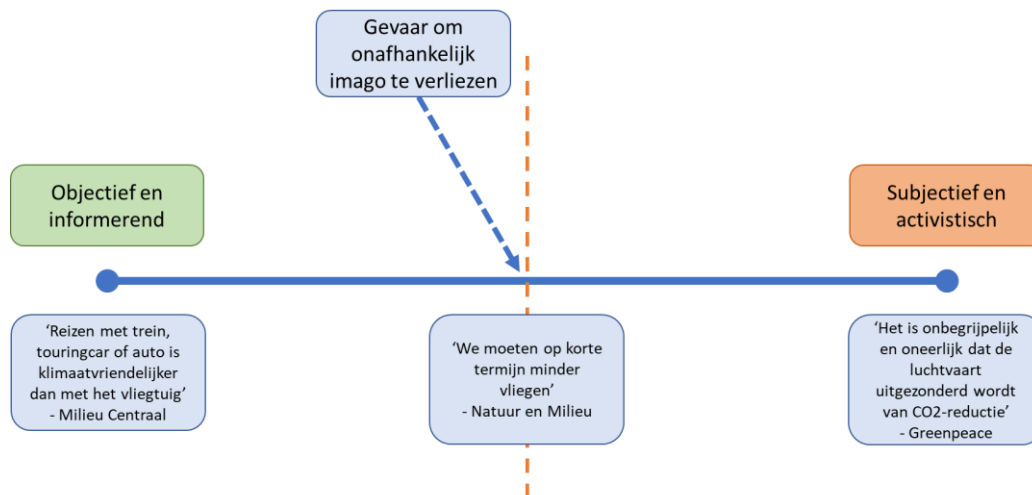
Belangrijk hierbij is dat de boodschap die Milieu Centraal richting de consumenten verkondigt objectief blijft. Hier is de doelgroep namelijk ook naar op zoek. Om deze objectiviteit te borgen, is er binnen Milieu Centraal een onafhankelijk bestuur en een Wetenschappelijke Raad van Advies ingesteld. In gesprekken met belanghebbenden werd bevestigd dat de wetenschappelijke Raad van Advies een belangrijke rol speelt in het borgen van de objectiviteit en onafhankelijkheid. Door deze borging zijn alle voorwaarden aanwezig om ook op objectieve wijze informatie aan de consumenten te verstrekken.

Door de gesproken partijen in de interviews wordt Milieu Centraal dan ook gewaardeerd als een betrouwbare bron van informatie op het gebied van duurzaamheid. Dit doet Milieu Centraal goed. De informatie wordt toegankelijk en onafhankelijk beschouwd. De organisatie fungeert als vraagbaak voor consument en bijvoorbeeld journalisten. Omdat er geen impactmetingen (zie hoofdstuk 3) beschikbaar zijn, kan niet worden nagegaan in hoeverre er ook daadwerkelijk impact bereikt wordt door Milieu Centraal.

Het blijkt overigens dat het voor een deel van de betrokkenen onduidelijk is wat de precieze rol van Milieu Centraal is. De meeste gesproken personen geven aan dat dit met name moet zijn 'onafhankelijke informatie verstrekken richting de consument'. De onduidelijkheid zit hem erin in hoeverre Milieu Centraal ook een rol kan spelen in het zijn van een sturende organisatie op het gebied van gedragsbeïnvloeding richting de consument. Het feit dat de rol van Milieu Centraal niet altijd duidelijk is duidt er op dat er beter gecommuniceerd kan worden. Verwachtingen van beider zijden van de tafel moeten worden uitgesproken en vastgelegd. Het is belangrijk dat Milieu Centraal zich hierbij duidelijk positioneert als onafhankelijke kennispartij met expertise van consumentengedrag om gedragsbeïnvloeding te faciliteren, zodat er geen scheve verwachtingen ontstaan.

Vanuit de interviews en in de missie komt naar voren dat Milieu Centraal van plan is om de komende jaren een sterkere rol te pakken als expert in kennis over consumenten en wat hun beweegt. Deze kennis wil Milieu Centraal inzetten om de communicatie richting consumenten effectiever te maken.

Op dit moment richt Milieu Centraal zich binnen de basisactiviteiten op activiteiten om de kennis die zij hebben uit te dragen, waarbij de focus wordt gelegd op het inspireren en informeren van consumenten. Milieu Centraal houdt zich wel al langere tijd bezig met het vergaren van kennis over consumenten en wat hen beweegt. Hierbij moet een belangrijk onderscheid gemaakt worden; gedragsexpertise kan nadrukkelijk onderdeel uitmaken van de onafhankelijke kennisbasis, terwijl campagnes gericht op sturende gedragsbeïnvloeding ook een bepaalde mate van subjectiviteit (en dus afhankelijkheid) in zich kunnen hebben. Dat de scheidingslijn hiertussen dun is laat het onderstaande voorbeeld zien:



In het voorbeeld hierboven is een drietal uitingen over vliegen gepresenteerd. Milieu Centraal stelt op een feitelijke en objectieve manier dat reizen met het vliegtuig minder klimaatvriendelijk is dan met andere vervoersmiddelen. In de uiting van Natuur en Milieu komt naar voren dat er minder gevlogen 'moet' worden. Dit neigt naar subjectiviteit: er zijn immers ook andere manieren denkbaar om aan emissiereductie te doen – minder vliegen kán een oplossing zijn, maar is niet dé oplossing. De uiting van Greenpeace is subjectief en activistisch van aard. De woorden onbegrijpelijk en oneerlijk zijn normatief en vestigen een waardeoordeel, zonder dat deze helder wordt onderbouwd.

Het voorbeeld laat zien dat er verschillend gecommuniceerd kan worden over een gelijk onderwerp. Milieu Centraal vervult haar onafhankelijke voorlichtingsrol op objectieve en informerende wijze en baseert haar communicatie-uitingen op feiten. Er is dus geen sprake van subjectiviteit. Dit moet zo blijven en ook in de toekomst geborgd blijven.

3 Activiteiten en resultaten

3.1 Inleiding

De doelgroep van Milieu Centraal is primair de consument, zoals blijkt uit paragraaf 3.2. Hier worden dan ook diverse activiteiten op uitgevoerd. Dat gebeurt op verschillende momenten in de klantreis. Door verschillende activiteiten te ondernemen hoopt Milieu Centraal de consument aan te zetten tot het maken van een duurzame keuze. De ondernomen activiteiten hiervoor (paragraaf 3.3) en de hiermee behaalde resultaten (paragraaf 3.4) worden in dit hoofdstuk besproken. Dit hoofdstuk sluit af met een conclusie (paragraaf 3.5).

3.2 Doelgroep

Rol van de consument in de productieketen

In het maken van duurzame keuzes spelen verschillende partijen een rol. Producenten kunnen hun productieproces duurzaam inrichten, door gebruik te maken van duurzame materialen of energiezuinige processen. Distributeurs zijn verantwoordelijk voor de verkoop van producten en kunnen daarbij op verschillende manieren verduurzamen. Daarnaast heeft de consument een belangrijke rol. Door een duurzame keuze te maken kan de consument namelijk de distributeur en producent aansturen om meer duurzaam te werken. Dit werkt twee kanten op. De mate waarin de consument duurzame keuzes kan maken, is namelijk ook afhankelijk van wat er gebeurt binnen de gehele keten van producent tot distributeur en de consument zelf. Als er geen duurzame optie te koop is, kan de consument deze immers ook niet aanschaffen. De consument zelf maakt de uiteindelijke keuze welk product of welke actie ze onderneemt.

De activiteiten van Milieu Centraal gepositioneerd in de klantreis

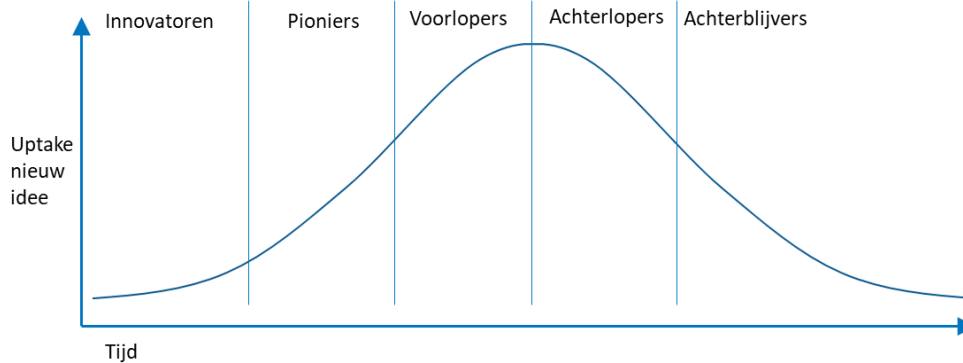
In paragraaf 2.4 is reeds de klantreis geïntroduceerd. De activiteiten van Milieu Centraal helpen de consument bij het maken van duurzame keuzes op verschillende momenten in de klantreis. In de **oriëntatiefase** zorgt Milieu Centraal voor inspirerende voorbeelden via bijvoorbeeld bewustwordingscampagnes en publicaties op de website en sociale media. Hierbij probeert Milieu Centraal de consument te activeren om na te denken over een duurzame keuze. Milieu Centraal speelt ook een belangrijke rol in de **afwegingsfase**, door als gids te fungeren op verschillende thema's waarbij voor- en nadelen worden afgewogen. In de **actiefase** helpt Milieu Centraal met het maken van een duurzame keuze, zodat de duurzame keuze voor consumenten makkelijker wordt. Milieu Centraal informeert over duurzame toepassing van allerlei verschillende zaken, van afvalscheiding tot het gebruik van vervoersmiddelen. Hiermee wordt invloed uitgeoefend in de **gebruiksfase**. Als laatste speelt Milieu Centraal een rol in de **loyaliteitsfase** bijvoorbeeld om voorbeeldgedrag te laten zien door influencers.

Milieu Centraal helpt consumenten dus een duurzame keuze te maken bij alle fases van de klantreis. Hierbij is het belangrijk om te realiseren dat die consument niet uniform is. De startpositie en motivatie van een consument om duurzame keuzes te maken is verschillend. Sommige consumenten zijn (vanuit idealisme of economische motivatie) zelf op zoek naar manieren om te verduurzamen. De gidsfunctie is echter ook gericht op consumenten die zonder expliciete duurzame motivatie op zoek zijn naar informatie over een aankoop. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om de kosten of over praktische aspecten. De interesse in deze aspecten is het haakje voor de (duurzame) communicatie van Milieu Centraal. Hiermee is de gidsfunctie ook gericht op consumenten die niet actief op zoek zijn naar verduurzamingsmogelijkheden, maar hiervoor wel

open staan. Consumenten die sceptisch staan tegenover verduurzaming en die ook niet openstaan hiervoor, worden door Milieu Centraal logischerwijs niet of slecht bereikt.

De brede doelgroep van Milieu Centraal is in het verlengde van bovenstaande onder te verdelen in mensen die voorop lopen in duurzaam gedrag, en mensen die achterlopen of achterblijven. De activiteiten van Milieu Centraal hebben vooral betrekking op de brede middengroep. Innovatoren zullen zelf al veel kennis en informatie verzamelen en toepassen, en achterblijvers zijn niet snel te overtuigen om duurzamer te gaan leven.

Figuur 3.1 Schematische weergave van de verspreiding van innovatie



3.3 Activiteiten in het Programma Duurzaam Consumeren

Zoals in hoofdstuk 2 reeds aan de orde is gekomen, bestaat het programma Duurzaam Consumeren uit twee onderdelen: een kerntaak en verdiepende activiteiten.

Vanuit de subsidieregeling wordt onder de kerntaak verstaan:

“het in een database bijeenbrengen van geactualiseerde wetenschappelijke milieu-informatie op het gebied van circulaire economie, gezonde leefomgeving en luchtkwaliteit en het valideren van die informatie”

De kernactiviteiten draaien dan ook volgens de subsidieregeling om het ontwikkelen en onderhouden van de geverifieerde kennisbasis, en het passief en actief ontsluiten van deze informatie. Concreet betekent dit het verzamelen en verifiëren van wetenschappelijke informatie, het bieden van een brede vraagbaak d.m.v. de eigen website (www.milieucentraal.nl) en andere media en deze up-to-date houden. Ook beantwoordt Milieu Centraal vragen van consumenten of journalisten.

Vanuit de subsidieregeling wordt onder de verdiepende activiteiten verstaan:

“het uitvoeren van verdiepende activiteiten, die verband houden met de activiteiten die onder de kernactiviteiten verstaan worden, [...] zoals voorlichtingscampagnes.

De verdiepende activiteiten zijn, volgens de subsidieregeling, vastgelegd in jaarlijkse programma's. Hierbij gaat het om activiteiten van tijdelijke aard, die Milieu Centraal kan uitvoeren dankzij de geverifieerde kennisbasis waarover zij beschikken. Het betreft bijvoorbeeld voorlichtingscampagnes of verdiepend onderzoek op een actueel thema. Verdiepende activiteiten worden ook wel opgepakt met externe (commerciële) partijen waar werkzaamheden gevraagd worden die niet binnen de

eigen expertise van Milieu Centraal vallen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de ontwikkeling van infographics.

In de praktijk is de onderverdeling tussen kerntaak en verdiepende activiteiten minder eenduidig dan hierboven geschetst. Door onduidelijkheid in de afbakening, komt het voor dat er verdiepende activiteiten eigenlijk een kernactiviteit moeten zijn. Hierdoor lopen sommige verdiepende activiteiten meerjarig, terwijl deze verdiepende activiteiten eigenlijk als tijdelijke activiteiten bedoeld zijn. Hier wordt verder op ingegaan in hoofdstuk 4.

3.4 Behaalde output

Milieu Centraal laat jaarlijks goed zien wat ze aan output behaald hebben

Milieu Centraal houdt nauwgezet bij wat de output is van haar activiteiten. Dit wordt elk jaar verantwoord in een jaarverslag. Dit verslag biedt inzicht in de activiteiten die zijn uitgevoerd en wat hiermee op het niveau van output (bijv. aantal views, aantal deelnemers, etc.) is bereikt. Vanuit de interviews blijkt grote waardering voor de bereikte outputs van Milieu Centraal. Hieronder is een aantal voorbeelden opgenomen van outputs onder de kerntaak en de verdiepende activiteiten.

3.4.1 Kerntaak

Gevalideerde kennis

De kennisbasis is de bron voor alle informatie-uitingen van Milieu Centraal. De kennisbasis van Milieu Centraal wordt regelmatig geactualiseerd op basis van nieuwe (wetenschappelijke) publicaties of ontwikkelingen. Als er nieuwe thema's opkomen die relevant zijn worden deze toegevoegd aan de kennisbasis. De actualisatie gebeurt in samenspraak met de Wetenschappelijke Raad van Advies. Uit de interviews blijkt dat belanghebbenden veel waardering hebben voor de kennisbasis van Milieu Centraal.

Voorbeeld: Herziening Groente- en fruitkalender

In april 2020 is de Groente- en Fruitkalender offline gehaald, omdat de onderliggende data aan herziening toe zijn. Omdat hierna bleek dat veel partijen (onder andere Voedingscentrum, inkopers voor bijvoorbeeld overheid (naar aanleiding van MVI-beleid)) de GF-kalender gebruikten en nu geen goede bron meer hebben voor duurzaamheidsinformatie over groente en fruit, is een verkenning gestart voor een doorstart van de GF-kalender. Er wordt met verschillende partijen gesproken over een gezamenlijke aanpak en dito financiering, mogelijk met een aangepaste methodiek. In plaats van de GF-kalender, is een pagina met consumentenadvies over duurzame keuzes voor groenten en fruit aangemaakt.

Samenwerking met kennisinstellingen

Milieu Centraal werkt samen met kennisinstellingen om het kennisniveau te versterken en kennis beter beschikbaar te maken. Dat gebeurt deels betaald, en deels op basis van informatie-uitwisseling.

Kennis over gedrag; consumer insights

In de afgelopen jaren heeft Milieu Centraal meer kennis vergaard over het gedrag van consumenten, met als doel de informatie van Milieu Centraal op een effectievere manier te communiceren. Eerst werd dit op het niveau van individuele projecten gedaan. In 2020 is deze informatie op een hoger niveau samengebracht zodat deze makkelijker toegankelijk is.

Website Milieu Centraal

De website van Milieu Centraal is een van de centrale communicatiemiddelen die Milieu Centraal tot haar beschikking heeft. De website is in 2020 vernieuwd en heeft nieuwe functies gekregen. De nieuwe site telt 360 adviespagina's en 40 overzichtspagina's. Het bezoek van de website is tijdens de evaluatieperiode flink gegroeid, van 2,6 miljoen bezoekers in 2016, naar 9,6 miljoen bezoekers in 2020. Het merendeel van die bezoekers komt via Google op de website. Hierbij zoeken ze niet persé naar duurzaamheidsvraagstukken: vaak hebben zoektermen betrekking op praktische zaken, zoals het bestrijden van ongedierte, of het aankopen van tweedehands producten. Dat betekent dat bezoekers die via Google op de website terecht komen, niet persé 'voorlopers' zijn op het gebied van duurzaamheid (zie ook figuur 3.2). Het betreft een breed palet aan individuele bezoekers.

Interactief: sociale media en nieuwsbrieven

Tussen 2016 en 2020 heeft Milieu Centraal een behoorlijke stap gezet in de verbreding van haar activiteiten op sociale media. Er is ingezet op verschillende platforms, zoals Facebook, Instagram, Pinterest, YouTube en Twitter. Met name op YouTube is de afgelopen jaren een grote stijging teweeggebracht, van 130.000 views in 2016, naar wel 4,3 miljoen views in 2020. Maar ook het bereik van Facebook is explosief gestegen, van 3 à 4 miljoen weergaven in 2016, naar wel 24,8 miljoen in 2020. Deze stijging is deels te verklaren doordat Milieu Centraal meer inzet op betaalde promotie op deze kanalen.

Content- en mediaservice

Via de content- en mediaservice beantwoordt Milieu Centraal vragen van journalisten en geeft de organisatie tips en duiding op verschillende onderwerpen. Het aantal beantwoorde vragen schommelt de gehele evaluatieperiode zo rond de 300 vragen per jaar. Daarnaast werkt Milieu Centraal regelmatig mee aan artikelen in de geschreven pers en op radio en televisie. De monitoring van de mediaservice is niet voor alle jaren nauwkeurig gedaan. Een directe vergelijking is dus moeilijk te maken. Wel is goed te zien dat vertegenwoordiging op alle mediakanalen stapsgewijs groeit. Hiermee bereikt Milieu Centraal direct en indirect miljoenen Nederlanders.

3.4.2 Verdiepende activiteiten

Naast de kerntaken voert Milieu Centraal ook op jaarbasis verschillende verdiepende activiteiten uit. Hieronder staat een aantal voorbeelden beschreven van recent uitgevoerde verdiepende activiteiten. Het totale aantal verdiepende activiteiten is vele malen groter.

Mazzelkontjes

In 2020 heeft Milieu Centraal 7 gemeenten (Rotterdam, Urk, Hoogeveen, Middelburg, ABG, Aalten, en Voorn) en een afvalverwerker (Suez) geadviseerd over de milieu-impact van wasbare luiers in vergelijking met wegwerpluiers. De gemeente Urk en Rotterdam hebben gebruik gemaakt van de kant en klare toolkit om een proef met wasbare luiers onder hun inwoners op te zetten. Vanuit de media (o.a. Ouders van Nu, Trouw) is er met enige regelmaat aandacht voor (wasbare) luiers. Artikelen online en offline hierover zijn gelezen door bijna 2,5 miljoen mensen.

Week zonder afval

In september 2020 is door Milieu Centraal samen met partners de Week Zonder Afval georganiseerd. Vanwege corona zijn de meeste activiteiten online georganiseerd. Een aantal activiteiten hebben wel fysiek plaatsgevonden, zoals bijvoorbeeld 'Zero Waste Wandelingen' en acties in kringloopwinkels. Campagnes via Facebook, Instagram en YouTube hebben daarbij gezorgd voor bijna 2,5 miljoen impressies.

Keurmerkenwijzer

De Keurmerkenwijzer geeft de consument inzicht in welke keurmerken betrouwbaar zijn en een hoge ambitie kennen op de duurzaamheidsaspecten milieu, dierenwelzijn of mens en werk. De Keurmerkenwijzer is onderverdeeld in beeldmerken voor food en beeldmerken voor non-food. Omdat sommige keurmerken uit meerdere typen bestaan (bijv. NaTrue 1, 2 en 3 sterren), is het totale aantal beoordelingen meer dan het aantal keurmerken. Uit de interviews komt naar voren dat de keurmerkenwijzer niet alleen door consumenten, maar ook door retailers wordt gewaardeerd als bron van onafhankelijke informatie.

Informereren over bestrijdingsmiddelen

Een groot deel van de bezoekers van de website van Milieu Centraal komt binnen met vragen over de bestrijding van ongedierte. Milieu Centraal verstrekt via verschillende kanalen informatie over bewust gebruik van bestrijdingsmiddelen. Een aantal voorbeelden zijn: social media posts met informatie over wespen en slakken, een post over tips tegen muizenoverlast, advertenties in huis-aan-huis bladen, en vrije publiciteit in verschillende geschreven media.

Campagne #Schoongenoe

In 2020 heeft Milieu Centraal de campagne '#Schoongenoe' opgezet. Onder deze campagne zijn via sociale media en journalisten tips gepresenteerd over duurzaam en milieuvriendelijk schoonmaken. Dit gebeurde onder andere via YouTube (157.000 views), Instagram (130.000 impressies) en via NU.nl, Trouw en het AD. Het geschatte bereik ligt hiermee op bijna 14 miljoen mensen.

Keuzehulp Elektrisch vervoer

Met de keuzehulp kunnen consumenten met een interesse in elektrisch rijden zien welk accubereik bij hun rijgedrag past, wat de gemiddelde maandelijkse kosten van elektrisch rijden bij hun opgegeven jaarkilometrage zijn, én krijgen de invullers tips over laden en over de aanschaf van een gebruikte elektrische auto. In oktober 2020 ging de keuzehulp live en de laatste 3 maanden van het jaar hebben 4.840 mensen de tool ingevuld.

3.5 Behaalde resultaten en impact

De effectiviteit van een organisatie of een programma kan met verschillende zwaarte van bewijskracht worden beoordeeld. In een ideale situatie kun je het effect van de interventie meten aan de hand van een nul-groep – die niet is blootgesteld aan de interventie – en een testgroep – die wel is blootgesteld aan de interventie. Als het gedrag van de testgroep is veranderd ten opzichte van dat van de nul-groep, dan zijn er sterke aanwijzingen dat dit door de interventie komt. Helaas kan zo'n vergelijking niet gemaakt worden voor de doelgroep van Milieu Centraal. Wat wel kan, is een inschatting maken van het resultaat van de activiteiten van Milieu Centraal aan de hand van de beleidstheorie (zie ook paragraaf 1.5).

Uit de interviews en de jaarverslagen blijkt dat Milieu Centraal uitstekend functioneert in haar rol in de voorziening van onafhankelijke informatie. De bezoekerscijfers van de website en de 'views' op verschillende sociale media nemen bijvoorbeeld jaar op jaar toe. Ook uit de gesprekken met belanghebbenden blijkt dat men zeer tevreden is met de manier waarop Milieu Centraal haar rol als onafhankelijke informatiebron vervult. De website wordt gezien als een betrouwbaar startpunt voor informatie over duurzaamheid. De outputs van Milieu Centraal zijn dus sterk.

Als we dan de beleidstheorie die is opgesteld volgen, is het aannemelijk dat de activiteiten van Milieu Centraal ook effect hebben richting de overkoepelende doelstelling van de organisatie. Het is

dus aannemelijk dat Milieu Centraal resultaten behaalt en ervoor zorgt dat meer mensen duurzame keuzes maken. De grootte van het geboekte resultaat is op deze wijze helaas niet vast te stellen. In de alinea's hieronder zijn tips opgenomen over hoe dat in volgende jaren wel zou kunnen.

Daarnaast is het ook belangrijk om in het achterhoofd te houden dat bij gedragsverandering veel verschillende factoren meespelen, waarop Milieu Centraal dan ook inspeelt. Kennis is hierbij niet de enige factor. Ook financiële capaciteit en een goede motivatie is van belang. Je kunt wel duurzaam willen handelen, maar dat betekent niet altijd dat je het dan ook doet. Een goed voorbeeld hierbij is het nemen van een lange, warme douche. We weten allemaal dat het niet nodig is en niet duurzaam is, maar het is voor velen van ons wel een aangename luxe.

Impact van de activiteiten is moeilijk te overzien

Hoewel de output goed wordt bijgehouden en is gegroeid, kan niet met zekerheid worden vastgesteld wat de resultaten en impact van de activiteiten op de hogere doelstellingen van Milieu Centraal zijn. In hoeverre worden ook echt duurzamere keuzes gemaakt door de consument nadat ze de informatie van Milieu Centraal hebben gelezen? In deze evaluatie is geen onderzoek verricht onder consumenten.

Het meten van deze impact is ingewikkeld. Dit komt doordat verschillende factoren meespelen bij het maken van een (duurzame) keuze door de consument, waarbij informatiebeschikbaarheid er slechts één is. Daarnaast speelt dat Milieu Centraal niet de enige partij is die zich met duurzaam consumentengedrag bezig houdt. Desalniettemin is het interessant om hierin wel meer inzicht te verkrijgen omdat het discussies over de sterke punten en verbeterpunten van de activiteiten van Milieu Centraal kan vergemakkelijken. Zo kan Milieu Centraal op termijn nog succesvoller worden in haar activiteiten. In andere woorden; door de resultaten en impact beter te evalueren kan op een geïnformeerde manier ingezet worden op de activiteiten in de toekomst.

Suggesties voor de verbetering van monitoring

De duiding en monitoring en evaluatie van resultaten kan in een nieuwe vorm van samenwerking en aansturing tussen de ministeries en Milieu Centraal vanuit twee kanten worden gestimuleerd. Milieu Centraal kan zelf meetbare doelstellingen formuleren (zoals impactmetingen bij consumenten) en daarop rapporteren in haar jaarverslagen. De andere kant op kan ook het ministerie IenW doelen en voorwaarden koppelen aan de financiering (bijv. gebaseerd op die impactmetingen). Als de doelen niet worden bereikt, dan moet gesproken worden over het nut van de activiteit, eventuele aanpassingen of annulering. Een nadeel is dat het doen van onderzoek op het niveau van resultaat en impact relatief duur is. Er moet namelijk nagegaan worden bij de doelgroep waarop keuzes gebaseerd zijn en of Milieu Centraal hier (in)direct een bewuste dan wel (on)bewuste rol in gespeeld heeft. De kosten kunnen gedrukt worden door niet ieder onderwerp jaarlijks te behandelen, maar bijvoorbeeld aan de hand van een thematische kalender (monitoringsschema) dat elk onderwerp eens in de vier jaar aan de orde komt. Wanneer dit wenselijk is, moeten er ook financiële middelen hiervoor worden gereserveerd.

3.6 Conclusies

De belangrijkste conclusies uit dit hoofdstuk zijn :

- Uit de interviews en de jaarverslagen blijkt dat Milieu Centraal uitstekend functioneert in haar rol in de voorziening van onafhankelijke informatie.
- Milieu Centraal richt zich op de consument en betreft enkel ketenpartners als hiermee de consument bereikt kan worden.

- Milieu Centraal helpt consumenten een duurzame keuze te maken bij de oriëntatie, afweging (incl. praktische informatie bij aankoop) en het uiteindelijk gebruik.
- De activiteiten van Milieu Centraal hebben betrekking op een brede groep consumenten. Hieronder vallen zowel consumenten die al op zoek zijn naar manieren om duurzamer te leven, en consumenten die voor verandering richting een duurzamer leven open staan.
- Het programma Duurzaam Consumeren bestaat uit een kerntaak. Daarnaast vinden er verdiepende activiteiten plaats. Deze onderverdeling is minder eenduidig dan op het eerste gezicht blijkt, hierop wordt nader ingegaan in hoofdstuk 4.
- Milieu Centraal houdt nauwgezet bij wat de output is van haar activiteiten. Dit wordt elk jaar verantwoord in een jaarverslag. Uit de evaluatie komt naar voren dat de output van Milieu Centraal, waaronder de omvang van de informatie, de inzet van meerdere communicatiekanalen en het aantal views fors is gegroeid.
- Hoewel de output fors is gegroeid, is nog niet met zekerheid te zeggen wat de impact van de activiteiten op de hogere doelstellingen van Milieu Centraal is. Indicatief kan gesteld worden dat er een meerwaarde is, omdat de activiteiten zijn uitgevoerd en consumenten hier volgens de geïnterviewden ook kennis van nemen. Daarmee is het oordeel dat Milieu Centraal de juiste en passende activiteiten uitvoert. Dit leidt tot herkenbare output. Voor het veranderen van het gedrag van consumenten is kennis over een duurzaam handelingsperspectief een noodzakelijke voorwaarde, maar er zijn veel meer factoren die de wil bepalen om gedrag aan te passen. Daarmee is de daadwerkelijke impact van Milieu Centraal op duurzame consumptie niet te bepalen. Een impactmeting onder groepen van consumenten, kan helpen om dit inzicht wel te verkrijgen, maar hier zitten ook financiële consequenties en consequenties op het gebied van de planning van de activiteiten aan vast, die nauwkeurig moeten worden afgewogen.

4 Uitvoering

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de uitvoering. Allereerst gaan we in paragraaf 4.2 in op de beschikbare financiële middelen en de uitgaven (realisatie) hiervan. Hieruit blijkt dat Milieu Centraal veel meer financiële middelen nodig heeft voor de uitvoering van de kerntaak dan begroot en dat de verdiepende activiteiten naar verhouding erg zwaar wegen op de begroting. Een herziening van de verdeling tussen kerntaken en verdiepende taken ligt dan ook voor de hand. Hier wordt in paragraaf 4.3 nader op ingegaan. Vervolgens wordt in paragraaf 4.4 gezien hoe de aansturing van Milieu Centraal op dit moment is vormgegeven en hoe deze zou veranderen bij herziening van de kerntaak en de verdiepende activiteit. In paragraaf 4.5 wordt vervolgens ingegaan op de samenwerking met andere ministeries. Dit hoofdstuk sluit af met een conclusie in paragraaf 4.6.

4.2 Inzicht in de beschikbare middelen en realisatie

Beschikbare middelen

Tot 2018 heeft subsidieverstrekking van IenW aan Milieu Centraal plaatsgevonden via jaarlijkse beschikkingen. Aan de Tweede Kamer is vanaf 2018 toegezegd dat financiering van de kernactiviteiten van Milieu Centraal voortaan meerjarig vastgelegd zou worden. Dit is gebeurd in de tijdelijke subsidieregeling Stichting Milieu Centraal. Door een toevoeging in taken is ook de begroting aanzienlijk toegenomen in deze periode. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de begrote verdeling van de middelen in de periode 2016 tot en met 2020. Een uitgebreidere tabel is opgenomen in de bijlage.

Tabel 4.1 Beschikbare middelen (begroting) Milieu Centraal (in duizenden euro's)

	2016	2017	2018	2019	2020
Kerntaak	368	350	350	350	350
Verdiepende activiteiten	596,0	569,2	614,8	1.283,7	1503,8
• <i>Duurzame leefomgeving & circulaire economie</i>	380,2	329,0	362,0	864,7	1010,5
• <i>Gezonde leefomgeving / omgevingsbeleid & milieurisico's</i>	150,8	185,0	252,8	264,2	292,1
• <i>Duurzame mobiliteit</i>	65,0	55,2	0,0	154,8	201,1
• <i>Openbaar Vervoer en Spoor</i>	-	-	-	-	78,9
Totaal	964,0	919,2	964,8	1.633,7	1.932,7

Bron: Subsidieregeling Stichting Milieu Centraal

Ieder jaar moet een aanvraag voor subsidieverlening voor de verdiepende activiteiten worden ingediend bij IenW door Milieu Centraal. Deze bevat een overzicht van de activiteiten, een planning van de verdiepende activiteiten en een gespecificeerde begroting. De subsidieverlening vindt plaats onder de voorwaarde dat er voldoende gelden ter beschikking worden gesteld in de wet tot vaststelling van de rijksbegroting, onderdeel IenW.

Het proces waarbij de uiteindelijke budgetten en taken voor het komende jaar worden bepaald verloopt moeizaam. Dit komt enerzijds omdat de budgetten vanuit de verschillende directies en DG's van IenW komen en er per directie eerst budget wordt vastgesteld, om vervolgens te kijken welke taken daar in passen. Dit doet vaak de inhoudelijke medewerker eerst, om vervolgens bij de directie goedkeuring te krijgen.

Anderzijds gaat Milieu Centraal er vaak van uit dat de huidige activiteiten worden voortgezet en dat er ruimte is voor nieuwe activiteiten. Over het algemeen is er echter vanuit de directies de tendens om minder te financieren dan het jaar ervoor. Uit de gesprekken met belanghebbenden is onder meer benoemd dat het onduidelijk is wat de impact en meerwaarde van Milieu Centraal precies is (zie hoofdstuk 3). Dit doet overigens niets af aan het feit dat men tevreden is over de output van de activiteiten. Enkel de doorwerking naar het beleid (resultaat en impact) is veelal niet duidelijk. De voorstellen voor activiteiten van Milieu Centraal en het ministerie komen op een laat moment bij elkaar, meestal maar een paar weken voor de begroting bij IenW moet worden goedgekeurd. Dit zorgt er voor dat er dan gehaast beslissingen gemaakt moeten worden over de inhoud van de werkzaamheden van Milieu Centraal, die niet altijd duidelijk worden onderbouwd. Hierbij speelt mee dat niet voor iedereen duidelijk is wat het potentieel is van Milieu Centraal. Zeker op directieniveau is het hierdoor lastig afwegen of het de moeite is om meer budget in de organisatie te stoppen. Eerder in het jaar afstemmen, beter monitoren en wellicht een meerjarenprogramma zou ook richting de directies wenselijk zijn om dit in het vervolg te voorkomen.

Aanvullend is het van belang om te benoemen dat de begrotingsrondes van het Rijk gedurende de zomer plaatsvinden, terwijl de begrotingen van Milieu Centraal een jaarlijkse periode kennen van januari tot en met december van het betreffende jaar. Dit zorgt voor meer complexiteit. De afdelingen die Milieu Centraal mede-financieren moeten hierdoor al gedurende het jaar financiering zien te vinden voor de inhoudelijke projecten, terwijl de definitieve begroting pas in het derde kwartaal gemaakt wordt. Meer zekerheid in het committeren van budgetten voor de projecten is vanuit het oogpunt van Milieu Centraal wenselijk en zal ook zorgen voor minder complexe gesprekken in de budgetteringsrondes voor de afdelingen. Hier kan voor gezorgd worden door beter duidelijk te maken welke taken in de kerntaak vallen en welke activiteiten in de verdiepende activiteiten (zie paragraaf 5.3).

Realisatie

In onderstaande tabel is de realisatie van de taken van Milieu Centraal op hoofdlijnen opgenomen in de periode 2016 tot en met 2020. Een uitgebreidere tabel is opgenomen in de bijlage.

Tabel 4.2 Realisatie middelen Milieu Centraal (uren en externe kosten) (in duizenden euro's)

	2016	2017	2018	2019	2020
Kerntaak	581,5	646,2	550,8	480,4	554,4
Verdiepende activiteiten	591,8	557,2	627,7	1.271,7	1514,5
• <i>Duurzame leefomgeving & Circulaire economie</i>	385,2	309,7	367,9	842,5	992,2
• <i>Gezonde leefomgeving / omgevingsbeleid & milieurisico's</i>	145,5	167,8	259,8	239,1	288,3
• <i>Duurzame mobiliteit³</i>	61,1	79,6	0,0	190,1	217,5
• <i>Openbaar Vervoer en Spoor</i>	-	-	-	-	16,5
Totaal	1.173,3	1.203,4	1.178,5	1.752,1	2.068,9

Bron: Stichting Milieu Centraal

³ De cijfers die in 2016 en 2017 genoemd staan bij mobiliteit waren voornamelijk middelen voor klimaat en gedeeltelijk middelen voor houtstook. Na 2017 heeft er een overheveling plaatsgevonden van klimaat gerelateerde activiteiten naar EZK.

Vrijwel elk jaar wordt de begroting overschreden en worden meer middelen besteed aan de kerntaak: de kennisbasis, consumer insights, de website, en mediaservice & social media. Milieu Centraal ziet een goede kennisbasis als belangrijke voorwaarde voor betrouwbare communicatie. Naast middelen uit het kaderprogramma zet Milieu Centraal voor de kerntaak daarom ook middelen in die afkomstig zijn uit betaalde samenwerkingsovereenkomsten met bijvoorbeeld het bedrijfsleven. Samenwerkingspartners betalen een jaarlijkse bijdrage voor het gebruik van de kennisbasis en de 'endorsement' die Milieu Centraal biedt. Een beperkt deel van deze opbrengsten gebruikt Milieu Centraal voor de uitvoering van de kerntaak-activiteiten uit dit kaderprogramma. Ook mét deze bijdrage is het budget van het programma overschreden. De tekorten zijn incidenteel afgedekt uit reserves. Structureel moeten begroting en realisatie in evenwicht komen.

Wat verder opvallend is aan bovenstaande tabel is dat de verhouding kerntaak / verdiepende activiteiten een derde om twee derde is. Dit is onwenselijk, omdat veel langjarige programma's hiermee onder de verdiepende activiteiten worden geplaatst, terwijl dit logischerwijs inzet vanuit de kerntaak zou moeten zijn. Het verdient aanbeveling om dit aan te passen en de doorlopende kerntaak te versterken (zie ook paragraaf 4.3).

Als laatste is zichtbaar in de bijlage dat in de uitvoering van de projecten soms wordt geschoven tussen uren en externe kosten, binnen het beschikbare budget. Waar dit omvangrijk was, is dit besproken met de betrokken beleidsmedewerker op dat betreffende thema/project. Uit de interviews blijkt dat deze communicatie wisselend ontvangen wordt. Sommige gesproken personen geven aan dat zij niet of nauwelijks op de hoogte zijn gebracht, anderen geven aan dat dit wel werd gecommuniceerd. Medewerkers die niet op de hoogte waren gebracht, geven aan dat zij ook geen inzicht hebben in waaraan het geld dan wel is besteed door Milieu Centraal.

4.3 Verdeling tussen activiteiten in kerntaken en verdiepende activiteiten

In de kerntaak van Milieu Centraal zijn op dit moment vooral de 'algemene' diensten opgenomen zoals de website, kennisdeling, consumer insights, etc. Deze taken worden uitgevoerd voor alle inhoudelijke programma's. Communicatie over de programma's vindt echter vooral plaats met de beleidsmedewerkers. De indeling in kerntaak en verdiepende activiteiten is op dit moment voor veel van de geïnterviewden niet duidelijk, omdat de focus in de communicatie op de inhoudelijke thema's ligt. Een aantal van hen gaf zelfs aan dat zij niet op de hoogte waren van deze indeling in kerntaken en verdiepende activiteiten. Dit is ook niet verwonderlijk, gegeven de inhoudelijke en financiële aansturing die plaatsvindt. Het huidige onderscheid tussen kerntaken en verdiepende activiteiten maakt de (financiële) aansturing onoverzichtelijk. Zie ook paragraaf 5.2. Een herziening van de kerntaken en verdiepende activiteiten is daarom noodzakelijk en wenselijk, ook om de aansturing te vereenvoudigen.

Vanuit de interviews kwam naar voren dat de werkzaamheden van Milieu Centraal met name inhoudelijk worden aangestuurd. De financiële middelen voor de kerntaak komen vanuit DGMI, terwijl de financiële middelen voor de verdiepende activiteiten vanuit verschillende afdelingen en directies afkomstig zijn. Een indeling naar inhoudelijk thema ligt om deze reden het meest voor de hand. Er zou hierbij onderscheid gemaakt moeten worden naar onderdelen van het inhoudelijke thema die jaarlijks doorgang moeten vinden (zoals het onderhouden van de kennisbasis, het bijhouden van het netwerk, aanwezigheid bij overleggen, up to date houden van de vakinformatie, het verspreiden van de kennis en het bijhouden van de website) en onderdelen die een verdiepend en meer projectmatig karakter hebben (zoals verdiepende activiteiten bij een nieuwe innovatie, inzet bij een nieuw beleidsveld, etc.).

Met deze voorgestelde verandering hebben de activiteiten in de kerntaak een langjarig karakter (bijv. gefinancierd vanuit een meerjarenprogramma) en de verdiepende activiteiten een projectmatig karakter. Financiële afspraken voor de kerntaken worden op overkoepelend niveau gemaakt en gemonitord. Het proces van het opstellen van de begroting wordt in co-creatie gedaan. Hiervoor wordt een contactpersoon vanuit lenW aangesteld, die namens alle directies kan spreken. Voor de huidige en toekomstige projecten met een langjarig karakter kan meerjarige financiering worden georganiseerd op basis van een lumpsum bedrag. Hiermee kan op meer lange termijn aangegeven worden welke middelen er voorzien zijn. Dit helpt zowel bij de verschillende afdelingen voor het samenstellen van de begroting (zie ook paragraaf 4.2), als Milieu Centraal bij het verantwoorden van de middelen richting deze afdelingen. Inhoudelijke discussies worden wel één op één gevoerd met de relevante beleidsmedewerkers.

Verdiepende activiteiten zijn in deze voorgestelde verandering echt bedoeld als verdieping. Het gaat dus om korte-termijn onderzoeken of projecten die bijdragen aan een vraagstuk dat op dat moment relevant is. Het kan hierbij ook gaan om campagnematige activiteiten om de kennisbasis te ontsluiten, via social media, media en andere kanalen en activiteiten. Als verdiepende activiteiten (en campagnematige activiteiten) jaarlijks doorlopen dan moet worden overwogen of deze nog relevant zijn en hiermee een plaats in de kerntaken moeten krijgen, of dat de activiteit niet relevant is en moet worden stopgezet. Zowel Milieu Centraal als lenW kunnen hierbij proactief projectvoorstellen aandragen die ingaan op de actuele informatievraag van de consument.

Welke strategie ook gekozen wordt, het is van belang om ook de resultaten te kunnen monitoren in strategische overlegmomenten. Hierbij moeten ook de verschillende directies betrokken worden (zie ook paragraaf 4.2). Afgewogen moet worden of lenW budget moet inzetten voor meer diepgaande monitoring van effecten op resultaat en impactniveau dan nu het geval is. Daarnaast moet ook worden overwogen of de extra administratie en doorlooptijd van activiteiten opweegt tegen de beoogde effecten van betere monitoring. Dit zou bijvoorbeeld wel kunnen bij langlopende activiteiten, terwijl bij kortlopende activiteiten dit minder zinvol is. Zie voor deze afwegingen ook paragraaf 3.4.

4.4 Subsidierelatie en aansturing

De aansturing van Milieu Centraal door lenW vindt op dit moment versnipperd plaats. Verschillende afdelingen en beleidsambtenaren hebben separaat en individueel contact over lopende opdrachten. Dat is op inhoudelijk vlak nuttig, maar zorgt voor onvoldoende overzicht over het totaal aan activiteiten binnen het ministerie. Er is beperkt centrale en DG overschrijdende coördinatie bij lenW richting Milieu Centraal.

Deze versnippering zorgt ervoor dat niemand echt eigenaarschap voelt voor de samenwerking met Milieu Centraal. Meermaals hebben mensen zich afgevraagd in de interviews “*van wie Milieu Centraal is?*”. Weinig beleidsambtenaren zijn zich er van bewust dat Milieu Centraal in het leven is geroepen door het voormalige ministerie van VROM.

Om de versnippering tegen te gaan, wordt geadviseerd om de coördinerende positie bij lenW te versterken. De coördinator zou overzicht over de verschillende activiteiten die voor lenW worden uitgevoerd en de bijbehorende financiën moeten hebben. Afspraken over de inhoud en bijbehorende financiering van de kerntaak worden gemaakt met de coördinator, die uit twee personen kan bestaan (een financiële en inhoudelijke coördinator). De coördinator overlegt hiervoor met de verschillende beleidsmedewerkers en met de verschillende directies. De coördinator zorgt hierbij voor de jaarlijkse budget afstemmingen en haalt de informatie op bij de betrokken beleidsmedewerkers. Dit doet hij/zij ook voor een jaarlijkse evaluatie met Milieu Centraal, zoals gebruikelijk is een begrotings- en jaarrekeningscyclus.

Voor de verdiepende activiteiten geldt dat bij de keuze voor een subsidieregeling Milieu Centraal de leiding pakt. Op deze wijze wordt onderbouwd dat er op sommige thema's extra inzet nodig is om doelen te bereiken op bepaalde thema's. Milieu Centraal maakt daarbij in samenspraak met de verschillende directies een eerste voorzet voor de inhoud van de activiteiten. Hiervoor wordt een inhoudelijk coördinator bij lenW aangesteld, die overkoepelend toeziet op samenhang tussen de activiteiten. Hierbij speelt de inhoudelijk coördinator een belangrijke rol, als spreekbuis voor het ministerie en de verschillende afdelingen. Er wordt op inhoudelijk vlak met de betrokken beleidsmedewerker en coördinator overleg gevoerd. Hierbij worden ook indicatieve budget afspraken gemaakt, samen met de financiële coördinator. Wanneer de verdiepende activiteiten binnen een opdracht worden uitgezet, kunnen de afspraken buiten de financieel coördinator om lopen, direct met de betrokken beleidsdirecties (zie voor deze keuze ook paragraaf 4.3). De inhoudelijk coördinator moet hiervan wel op de hoogte zijn.

Op dit moment is er beperkt afstemming tussen de verschillende medewerkers die Milieu Centraal aansturen. Hierdoor is de kennis van en de ervaring met Milieu Centraal wisselend. Het zou de voorkeur hebben dat de verschillende beleidsmedewerkers bij lenW die met Milieu Centraal te maken hebben, elkaar regelmatig ontmoeten (bijv. elk kwartaal) om te spreken over de voortgang en de verschillende activiteiten die uitstaan bij Milieu Centraal. Dit kan onder leiding van de inhoudelijk coördinator. Zo blijft iedereen goed op de hoogte en kan de coördinator ook eventueel een evaluatiegesprek aanvragen met Milieu Centraal wanneer dat noodzakelijk blijkt te zijn.

4.5 Samenwerking met partijen

Naast het ministerie van lenW zijn er meer ministeries die gebruik maken van de diensten van Milieu Centraal. Dit zijn de ministeries van BZK, EZK en LNV. Met deze ministeries is met lenW op dit moment geen formeel overleg over de inhoud en de taken. In de interviews is gevraagd of meer afstemming gewenst zou zijn. Hierbij werd aangegeven dat dit niet noodzakelijk wordt geacht. De wetenschap dat de kennis bij Milieu Centraal gebundeld is, was voor de meeste personen voldoende. Jaarlijks ontvangt Milieu Centraal subsidie van deze ministeries voor het uitvoeren van taken om beleid conform de subsidieregelingen te ondersteunen. Richting de ministeries doet Milieu Centraal een voorstel voor de activiteiten en het bijbehorende benodigde budget. Bij BZK gebeurt dit tweejaarlijks, bij EZK vindt dit vierjaarlijks plaats. Dit voorstel wordt vervolgens getoetst door de ministeries. Aan de hand daarvan wordt er een begroting met beschikbaar budget opgesteld.

Naast ministeries zijn er ook decentrale overheden, maatschappelijke organisaties en verschillende marktpartijen waar Milieu Centraal mee samenwerkt, zoals de Raad Nederlandse Detailhandel, Intergamma en Bol.com. De Raad Nederlandse Detailhandel heeft bijvoorbeeld onlangs in samenwerking met Milieu Centraal een campagne opgezet die moet aanzetten tot het juiste gebruik van gewasbeschermingsmiddelen door consumenten (beterbestrijden.nl). De geïnterviewde

marktpartijen zien met name toegevoegde waarde in de onafhankelijke kennisbasis van Milieu Centraal om consumenten voor te lichten, bijvoorbeeld door het ontwikkelen van logo's en het opzetten van campagnes. In verschillende interviews is genoemd dat Milieu Centraal consumenten aanspreekt en door consumenten wordt vertrouwd. De samenwerkingspartners betalen een jaarlijkse bijdrage voor het gebruiken van de kennisbasis van Milieu Centraal. Milieu Centraal zet deze middelen uit samenwerkingsovereenkomsten onder andere in voor het uitvoeren van de kerntaken.

4.6 Conclusies

De belangrijkste conclusies uit dit hoofdstuk zijn:

- Er wordt in de praktijk meer uitgegeven dan is begroot door onderbegroting van de kerntaak. De middelen worden lopende de uitvoering opgehoogd. Daarmee wordt niet vanuit de begroting gestuurd. De realisatie van de kerntaak overstijgt hierdoor vrijwel altijd de begroting;
- Mede doordat er kernactiviteiten uitgevoerd worden in de verdiepende taken maken deze een onevenredig groot deel uit van de inzet van de financiële middelen;
- De verdeling tussen kerntaken en verdiepende activiteiten is niet goed navolgbaar en leidt tot problemen in de aansturing door versnippering binnen het departement. Om versnippering tegen te gaan dient IenW de coördinerende positie te versterken, door het aanstellen van een inhoudelijke en financiële coördinator, en regelmatig te overleggen met Milieu Centraal.

5 Positionering

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de positionering van Milieu Centraal ten opzichte van andere partijen. Daarbij onderzoeken we welke organisaties ook informatie over milieu geven (inhoudelijke overeenkomst) of een vergelijkbare rol vervullen (over andere onderwerpen). Op basis van deze analyse kunnen de volgende onderzoeksvragen worden beantwoord:

- a. In hoeverre neemt Milieu Centraal een unieke positie in binnen Nederland?
- b. Wat is de positionering van Milieu Centraal ten opzichte van andere (mogelijk alternatieve) partijen (overheden, milieubeweging, adviesbureaus, andere intermediaire organisaties, bedrijven)? Zijn er vergelijkbare organisaties?

5.2 Positionering op basis van de interviews

In de 15 interviews is gesproken over de positionering van Milieu Centraal en is gevraagd welke organisaties een vergelijkbare rol vervullen met Milieu Centraal. Een aantal organisaties is meerdere keren genoemd. In de onderstaande tabel zijn de organisaties opgenoemd in volgorde van vaak tot een enkele keer genoemd. Er is aangegeven wat de overeenkomsten en verschillen met Milieu Centraal zijn.

Tabel 5.1 Positionering Milieu Centraal in relatie andere organisaties

Organisatie	Overeenkomst	Vershil
Voedingscentrum	<ul style="list-style-type: none">• Aangestuurd door meerdere ministeries• Toegankelijke informatie aan de consument• Wetenschappelijk gevalideerd• Onafhankelijke stichting	<ul style="list-style-type: none">• Sterker sturend op gedrag• Aanzienlijk groter• Uitsluitend overheidsfinanciering (geen opdrachten derden)• Enkelvoudig thema
Consumentenbond	<ul style="list-style-type: none">• Geeft informatie over milieu• Vergelijkt producten op prestaties waaronder milieu	<ul style="list-style-type: none">• Milieu-informatie is beperkt• Vereniging met leden• Belangenorganisatie
Natuur en Milieu	<ul style="list-style-type: none">• Spreekt de consument aan over milieu	<ul style="list-style-type: none">• Sterker sturend op gedrag• Gericht op lobby
Greenpeace	<ul style="list-style-type: none">• Spreekt de consument aan over milieu	<ul style="list-style-type: none">• Veel sterker sturend op gedrag• Gericht op lobby
Nibud	<ul style="list-style-type: none">• Onafhankelijke stichting• Objectieve informatie voor consumenten• Objectieve informatie voor professionals (o.a. pers)	<ul style="list-style-type: none">• Informeert over financiën van huishoudens• 20% overheidsfinanciering, 80% overige bronnen (bedrijven, fondsen)
ANWB	<ul style="list-style-type: none">• Informatie over milieu en auto's (brandstof, voertuigen etc.)• Milieu Centraal werkt soms samen met ANWB (proefrit elektrisch rijden)	<ul style="list-style-type: none">• Geeft (kritische) meningen o.a. over beleid overheid• Vereniging met leden

Organisatie	Overeenkomst	Vershil
Veilig Verkeer Nederland	<ul style="list-style-type: none"> • Samenwerking met partners (o.a. kennisdeling en projecten) • Factsheets met kennis 	<ul style="list-style-type: none"> • Vereniging met leden • Veel vrijwilligers • Niet over milieu
NOS	<ul style="list-style-type: none"> • Objectieve bron voor brede doelgroep • In concurrentie met andere nieuwsbronnen 	<ul style="list-style-type: none"> • Niet over milieu • Sterk aanwezig via meerdere kanalen • Deel van burgers twijfelt over objectiviteit
Dienst Publieke communicatie	<ul style="list-style-type: none"> • Communicatie naar brede doelgroep 	<ul style="list-style-type: none"> • Onderdeel van de Rijksoverheid • Niet over milieu
Vereniging Eigen Huis	<ul style="list-style-type: none"> • Communicatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Vereniging met leden • Beetje over milieu en wonen • Belangenorganisatie
RIVM	<ul style="list-style-type: none"> • Informatie over milieu • Objectief 	<ul style="list-style-type: none"> • Deel van burgers twijfelt over objectiviteit • Niet specifiek gericht op consumenten • (Wetenschappelijke) boodschap minder toegankelijk

5.3 Analyse positionering

Om Milieu Centraal te positioneren, zijn er meerdere kenmerken van de organisatie te onderscheiden:

- interesse van de consument in het thema van milieu;
- betrouwbaarheid bron;
- gedragsbeïnvloeding informerend of sturend.

Milieu Centraal en andere organisaties die in de interviews zijn genoemd, kunnen op deze kenmerken worden bekeken. Daarbij moet worden opgemerkt dat er verschillende beelden van organisaties zijn en daarmee ook geen eenduidig oordeel over de positionering van Milieu Centraal. Het geeft wel een overzicht van het speelveld en de relatieve positie van Milieu Centraal hierin.

Interesse consument in milieu

Milieu Centraal gebruikt verschillende communicatiemiddelen om de consumenten te bereiken en hiermee het gedrag van de consument te beïnvloeden. De website en de informatie erop is zo vormgegeven dat het voor veel mensen goed te begrijpen is. De informatie heeft diepgang en is voor de kopgroep van geïnteresseerde consumenten geschikt om de gewenste informatie te bieden. Veel organisaties verwijzen door naar de website van Milieu Centraal, waardoor de vindbaarheid goed is. Ook wordt de website van Milieu Centraal vaak via zoekmachines gevonden. Dit vergroot ook de kans dat de middengroep, die matig is geïnteresseerd in milieu toch bij de website van Milieu Centraal uitkomt. De consumenten die weinig interesse in milieu hebben, zullen niet snel zelf zoeken naar milieu-informatie en maken geen gebruik van de website.

Milieu Centraal geeft naast de website ook via andere kanalen informatie over milieu. Door actief te zijn op sociale media en door mediaservice (journalisten te woord staan) kunnen ook consumenten bereikt worden die niet op de website kijken en niet actief op zoek zijn naar informatie om te verduurzamen (maar hier wel voor openstaan). En in samenwerking met ketenpartners wordt de milieu-informatie in winkels getoond. Een voorbeeld hiervan is informatie over milieuprestaties van artikelen uit de bouwmarkt. De consument treft deze informatie aan in folders die in de bouwmarkt bij het product zelf worden verstrekt. Deze informatie kan een brede doelgroep bereiken omdat ook matig tot niet geïnteresseerde consumenten hun producten bij de bouwmarkt halen en deze informatie op het moment van de aankoopbeslissing tegenkomen.

Milieu Centraal positioneert zichzelf in het Beleidsplan Milieu Centraal: praktisch over duurzaam! als volgt:

- voor iedereen;
- aansluiten op drijfveren en motivaties van consumenten;
- segmenteren naar betrokkenheid en waardeoriëntaties;
- het combineren van veel verschillende benaderingen in de communicatie: van informeren naar activerend.

Uit die eigen positionering komt naar voren dat Milieu Centraal de ambitie heeft om alle consumenten te willen bereiken: kopgroep, peloton en achterblijvers. Ze doet daarbij onderzoek naar welke groep van consumenten bepaalde motivaties en waardeoriëntatie heeft om de boodschap en communicatiemiddel daarop af te stemmen.

In [Strategie Milieu Centraal 2020 – 2025](#) worden diverse acties benoemd om nog beter in te kunnen spelen op de verschillende doelgroepen:

- Beter weten wat de consument beweegt om hen te helpen de volgende stap te zetten en om raad te kunnen geven aan besluitvormers over de te kiezen aanpak.
- Communicatiestrategie op relevante thema's verbreden naar jongeren (18-25) en laag betrokkenen en meer duiding van omstrede vraagstukken voor kritische burger.
- De 'tone of voice' van onze communicatie praktisch, positief en helder. We laten zien wat consumenten kunnen doen, en zijn daarbij niet moralistisch.
- Website aansluiten bij behoefte van laag betrokkenen: meer visueel, minder talig.

Milieu Centraal wordt door de geïnterviewden gewaardeerd voor de onafhankelijke informatie die zij geeft aan consumenten. Wel is in de interviews naar voren gekomen dat de naam Milieu Centraal voor de achterblijvende groep consumenten met weinig interesse in het milieu mogelijk als contraproductief werkt. Voor deze groep kan volgens de geïnterviewden de indruk ontstaan dat de naamgeving van Milieu Centraal eenzijdig is en mogelijk drammerig. Anderen merkten op dat de naam juist de lading goed dekt. Je weet dat het over milieu zal gaan als je de informatie van Milieu Centraal opzoekt. En de informatie van Milieu Centraal komt ook via andere kanalen, waaronder de detailhandel en de pers bij de consumenten, waarbij de naam Milieu Centraal beperkt of niet zichtbaar is als de bron van de informatie.

“De Consumentenbond heeft een wat objectievere imago omdat het woord ‘consument’ in de naam staat. Als Milieu Centraal de naam verandert in ‘groene consument’ o.i.d., zou dat al breder aanspreken.”
Citaat interview

Er zijn meerdere organisaties die zich richten op het overbrengen van kennis van milieu op consumenten, waaronder het RIVM, Natuur en Milieu, Greenpeace en de Consumentenbond. De communicatie van het RIVM is minder gericht op het concrete handelingsperspectief voor consumenten en bevat meer achtergrondkennis. Het spreekt naar verwachting alleen een deel van de kopgroep aan. De natuur- en milieuorganisaties bedienen de doelgroep van de koplopers goed met gerichte informatie. Met campagnes worden ook het peloton en de achterblijvers aangesproken, maar dan op een sturende wijze. De Consumentenbond is er vooral voor leden en bedient daarmee de koplopers. Doordat de informatie op een toegankelijke manier wordt aangeboden wordt ook het peloton bediend.

“Je moet bewust zijn dat niet alle burgers in beweging komen. Milieu Centraal hoeft zich niet alleen te richten op de voorhoede, maar informatie geven aan meerdere doelgroepen, die met eigen emoties en achtergrond deze informatie verwerken.” Citaat interview

Milieu Centraal heeft een positie voor een grote middengroep consumenten die gemotiveerd is zelf iets voor het Milieu te doen (koplopers en peloton). Ze geven op objectieve wijze concrete handelingsperspectieven. Ze onderscheiden zich op dit vlak van andere organisaties.

Betrouwbaarheid bron

De betrouwbaarheid van de bron is voor het veranderen van gedrag van consumenten een belangrijk aspect. In de interviews werd vaak aangegeven dat een kwaliteit van Milieu Centraal is dat zij als een onafhankelijke bron worden gezien. Juist omdat de afzender van de informatie niet de Rijksoverheid of een bedrijf is, wordt de betrouwbaarheid van de informatie hoog gewaardeerd.

Vaak werd de positionering van Milieu Centraal vergeleken met die van Natuur en Milieu, en Greenpeace. Beide organisaties worden als minder objectief gezien dan Milieu Centraal, waarbij Greenpeace het verst van Milieu Centraal afstaat. Milieu Centraal heeft met een onafhankelijk bestuur en een onafhankelijke Wetenschappelijke Raad van Advies de voorwaarden om objectief informatie te kunnen geven.

Milieu Centraal werkt samen met een aantal bedrijven in de keten. Een voordeel hierbij is dat de informatie via de handelskanalen voor de consument zichtbaar wordt. Een potentieel nadeel zou kunnen zijn dat de informatie van Milieu Centraal gekleurd zou kunnen raken doordat een bedrijf een belang heeft. Deze zorg kwam niet uit de interviews naar voren. De gesprekken met de ketenpartners leverden op dat Milieu Centraal zelf bepaalt wat de objectieve informatie is en die boodschap niet aanpast op verzoek van het bedrijfsleven. Een aantal geïnterviewden vond het een sterk punt dat Milieu Centraal door de overheid en bedrijfsleven wordt bekostigd en zo onafhankelijk kan opereren.

Milieu Centraal zegt over betrouwbaarheid in het [Beleidsplan Milieu Centraal: praktisch over duurzaam!](#):

- Een organisatie met autoriteit: Milieu Centraal baseert alle tips en adviezen op wetenschappelijk onderzoek. De onderzoekers van Milieu Centraal zorgen ervoor dat de kennisbasis up-to-date blijft. Een maatschappelijke adviesronde onder bedrijven, branches, maatschappelijke organisaties en kennisinstututen zorgt voor diversiteit en draagvlak. De Wetenschappelijke Raad van Advies vormt het sluitstuk van de kwaliteitsborging.
- Zonder commercieel belang: Milieu Centraal biedt informatie en adviezen die onafhankelijk van een verkoopproces staan.

In [Strategie Milieu Centraal 2020 – 2025](#) wordt ingezet op versterking van de betrouwbaarheid door meer verantwoording op de website af te leggen. Milieu Centraal gaat bij informatie op de website de achtergrond meer opnemen met informatie over bronnen, keuzes, gebruikte kentallen en berekeningen.

Er zijn meerdere organisaties die door de overheid en bedrijfsleven worden bekostigd. Een voorbeeld is het Nibud, dat is het Nationaal Instituut voor budgetvoorlichting. Om de onafhankelijke positie van het Nibud te borgen, is er een protocol opgesteld voor samenwerking van derden met het Nibud. Enkele punten uit dit protocol zijn:

- Het Nibud werkt niet exclusief voor één partij. Dit om de onafhankelijke positie en onze voorlichtingsfunctie te beklemtonen.
- Financier, opdrachtgever of partner heeft geen invloed op de methodieken, visie, conclusies of communicatieboodschappen van het Nibud.
- Beeldvorming: Het Nibud gaat geen samenwerkingsverband aan dat schadelijk is voor de eigen naam of reputatie.
- Het Nibud is transparant over financiering, opdrachtgevers en subsidieverstrekkingen en samenwerkingsverbanden. Jaarlijks publiceren we de jaarcijfers in het publieke jaarverslag waarin ook een overzicht van onze gefinancierde en gesubsidieerde activiteiten is te vinden.

Milieu Centraal hanteert richting hun externe partners ook de principes dat zij niet exclusief voor één partij werken en dat de financier, opdrachtgever of partner geen invloed heeft op de inhoud van de boodschap van Milieu Centraal.

In enkele interviews kwam naar voren dat geloofwaardigheid van een nieuws- of informatiebron de afgelopen jaren een belangrijker thema is geworden. De overheid wordt meer dan voorheen gewantwoord. Dat is bijvoorbeeld zichtbaar bij de communicatie over COVID-19, waar bij een bepaalde groep wantrouwen bestaat over de informatie over de ernst van ziekte en het nut van vaccinaties. Op het gebied van het milieu is ook discussie geweest over bijvoorbeeld het belang van de landbouwsector als emissiebron van ammoniak en daarmee van stikstof. De cijfers van het RIVM werden niet geloofd en er zijn alternatieve berekeningen gemaakt.

“Veel organisaties hebben te maken met verlies aan geloofwaardigheid. Google is niet betrouwbaar want ze gaan er met jouw gegevens vandoor. Het KNMI geeft steeds vaker een weeralarm met code rood of geel. Dat wordt niet meer vertrouwd. De overheid zegt dat het 5G-netwerk veilig is, maar wordt door een groep niet geloofd.” Citaat interview

Milieu Centraal heeft met een onafhankelijk bestuur en een onafhankelijke Wetenschappelijke Raad van Advies de voorwaarden om objectief informatie te kunnen geven. Deze onafhankelijkheid wordt gewaardeerd. Door het beter vermelden van bronnen en gemaakte berekeningen zorgt Milieu Centraal ervoor dat deze onafhankelijkheid beter wordt benadrukt voor de consument. Het eerder beschreven protocol voor samenwerken met derden, zoals het Nibud gebruikt, kan ook voor Milieu Centraal meerwaarde bieden om de onafhankelijkheid in de toekomst te blijven waarborgen.

Gedragbeïnvloeding

Het meest besproken onderwerp in de interviews was de mate waarin Milieu Centraal en andere organisaties de consument beïnvloeden het gedrag aan te passen en de mate waarin daar wordt gestuurd. Het is daarbij belangrijk onderscheid te maken tussen consumenten die een positieve houding hebben ten opzichte van milieuvraagstukken en zij die milieu niet interessant vinden. Zo zal de eerste groep consumenten zich niet gedwongen voelen als zij met een handelingsperspectief in de gelegenheid worden gesteld het gewenste duurzame gedrag te vertonen. De tweede groep consumenten kan volgen de geïnterviewden ervaren dat zij gedwongen worden om

zich aan te passen en benoemen dit als dwang en/of het wijzen met het vingertje. Er is een verschil tussen het positief motiveren en verleiden en het negatief sturen met drang en dwang. Dat ligt deels aan de vorm van de boodschap, deels aan de geloofwaardigheid van de afzender en deels aan de houding van de ontvanger.

Milieu Centraal zegt over gedragsbeïnvloeding in het Beleidsplan Milieu Centraal: praktisch over duurzaam!:

- Met consumentenonderzoek, consumentenpanels en analyse van discussies op sociale media heeft Milieu Centraal goed inzicht in wat consumenten bezig houdt als het gaat om duurzaamheid en milieu en wat bevorderende en belemmerende factoren zijn voor mensen om hun gedrag aan te passen of keuzes te maken. De gedragswetenschappen hebben de laatste jaren op dit terrein veel resultaten opgeleverd die wij in de praktijk kunnen brengen.
- De hoeksteen voor effectieve communicatie is het aansluiten van de inhoud en de timing van de boodschap op de doelgroep. Daarbij moet de communicatie niet alleen voor de specifieke doelgroep aantrekkelijk en begrijpelijk zijn. En vooral: een concreet, relevant handelingsperspectief bieden en aansluiten bij relevante overwegingen, belemmeringen, motivaties en drijfveren.
- Milieu Centraal helpt mensen verder: met adviezen (o.a. online-modules) en praktische tips. We informeren, agenderen, motiveren en instrueren (how-to).
- Waardeoriëntaties spelen daarbij de grootste rol; hoe iemand in het leven staat is belangrijker dan persoonlijke of demografische kenmerken.
- Milieu Centraal koppelt informeren aan verleiden, overtuigen en aanzetten tot actie. Een reeks die als AIDA (attention, interest, desire, action) uit de marketing bekend is. Ook gebruiken wij het concept 'klantreis' om te bepalen in welke fase van een keuze- en aanschafproces welke informatie nodig is. Het antwoord op de vraag of informeren zin heeft, kan dus beantwoord worden met ja!

In [Strategie Milieu Centraal 2020 – 2025](#) wordt over gedragsbeïnvloeding gezegd dat de kennis over consumenten moet worden versterkt:

- Kennis over 'waarom' (we kennen de gedragsbepalende factoren waardoor consumenten in beweging komen)
- We weten wat er speelt bij de consument op de speerpunten (thermometer) en we monitoren de ontwikkeling. We brengen een duurzame consumentenmonitor 2 jaarlijks uit.

In de interviews is het Voedingscentrum het vaakst genoemd als een organisatie die het meest lijkt op Milieu Centraal. Het is een objectieve bron van kennis over gezonde voeding, die zich baseert op wetenschappelijke inzichten. Toch wordt op het punt van gedragsbeïnvloeding het Voedingscentrum door de meeste geïnterviewden anders ervaren dan Milieu Centraal. Het gevoel dat naar voren werd gebracht, is dat het Voedingscentrum meer bevoogdend communiceert: "*Wij weten wel wat goed voor u is*". Met instrumenten als de Schijf van vijf en de Eetwisselcampagne wordt de consument actief aangezet tot aanpassing van gedrag. Dat gaat verder dan het alleen aanbieden van objectieve informatie. De geïnterviewden ervaren het Voedingscentrum qua toonzetting meer met het vingertje wijzen dan Milieu Centraal.

Vervolgens is de vraag of de communicatie richting consument naast objectieve informatie ook meer kleur zou moeten hebben. Daar wordt door geïnterviewden verschillend over gedacht:

"Het geven van informatie is niet genoeg om gedrag te veranderen. Natuurlijk moet je bij het isoleren van huizen vertellen wat het kost en oplevert, maar je moet ook op emoties inspelen, bijvoorbeeld laten zien dat kinderen op de vloer kunnen spelen." Citaat interview

“Milieu Centraal moet geen gedrag willen beïnvloeden/sturen, maar moet via het aanbieden van objectieve informatie de consument verleiden tot ander gedrag.” Citaat interview

In sommige interviews werd gepleit om alleen objectieve informatie te geven, in andere interviews werd benadrukt dat alleen het geven van informatie niet voldoende is om een consument tot ander gedrag aan te zetten. Het gaat dan ook om het inspelen op de emotie van consumenten en ze verleiden. De vraag is overigens of dit past bij de objectieve houding van Milieu Centraal (zie hiervoor ook paragraaf 3.2).

De aanleiding van het oprichten van Milieu Centraal in de jaren negentig was dat er vanuit bedrijven en overheden verschillende informatie werd gegeven over de milieuprestaties van producten. Ook tegenwoordig zijn er voorbeelden van bedrijven, die informatie geven over de milieuprestaties van producten, maar die niet door eenieder worden geloofd vanwege het belang dat een bedrijf erbij heeft. Het geven van goede afwegingen op basis van betrouwbare en objectieve informatie blijft dus nog steeds van belang.

Milieu Centraal tracht op objectieve wijze het handelen van de consument te beïnvloeden en hierin duurzamere keuzes te maken. Er zijn geen andere organisaties die op deze objectieve wijze het gedrag proberen te beïnvloeden op het gebied van duurzame keuzes.

5.4 Conclusies

- Er is geen organisatie die op het gebied van informatie over milieu aan de consument hetzelfde doet als Milieu Centraal.
- Er zijn organisaties die milieu-informatie geven, maar die minder als onafhankelijk worden gezien. Dat geldt voor een overheidsorganisatie als het RIVM, voor natuur- en milieuorganisaties als Natuur & Milieu en Greenpeace, en ook voor bedrijven die milieu-informatie over hun eigen product geven.
- Daarmee heeft Milieu Centraal een unieke positie als onafhankelijke partij die objectieve en toegankelijke informatie voor de consument biedt.
- Er zijn voor andere thema's redelijk vergelijkbare organisaties, zoals het Nibud en het Voedingscentrum.

6 Aanbevelingen

Positionering van Milieu Centraal als onafhankelijke partij

Het milieu is een publiek goed en de samenleving als geheel, en geen specifieke partij in het bijzonder, heeft baat bij een gezonde en schone leefomgeving. Milieu Centraal heeft sinds haar start dan ook een heldere missie meegekregen, namelijk consumenten activeren, motiveren en in staat stellen om duurzame keuzes te maken. Hierin ligt ook het bestaansrecht van Milieu Centraal, namelijk op onafhankelijke wijze informatie verstrekken aan consumenten en deze in staat stellen duurzame keuzes te maken (tegengaan informatieasymmetrie) op een onderwerp dat de markt niet als zodanig oppakt (marktfalen). In deze positie is zij uniek in Nederland. Indien de marktsituatie niet verandert, is het bestaan van Milieu Centraal legitiem en de beste oplossing vanuit het oogpunt van bredere maatschappelijke welvaart.

Milieu Centraal is een stichting, die via een subsidierelatie met verschillende ministeries haar onafhankelijke voorlichtingsrol vervult. Daarnaast verricht Milieu Centraal activiteiten in opdracht van het bedrijfsleven, decentrale overheden en maatschappelijke organisaties. De kerntaak van Milieu Centraal is getoetst op staatssteun, waaruit blijkt dat dit geen economische activiteit is. Er zijn in andere velden voorbeelden dat commerciële partijen van het geven van (overheids)informatie hun taak hebben gemaakt. Er kunnen in de toekomst veranderingen optreden in business modellen en technologie, waardoor een toekomstig oordeel anders kan uitpakken.

Aanbeveling 1: Aanbevolen wordt om periodiek te toetsen of Milieu Centraal de aangewezen partij is en moet blijven voor het uitvoeren van de rol als onafhankelijke informatiebron over duurzaamheid aan consumenten. Geef vervolgens voor een aantal jaar (bijvoorbeeld vijfjaarlijks) een duidelijke opdracht waarin de kerntaak is geborgd. En bespreek ook welke ruimte er voor marktpartijen zou kunnen zijn om deeltaken uit te voeren, die in concurrentie uitgevraagd kunnen worden. Daarbij geven we de kanttekening mee dat er risico's zijn als informatievoorziening bij een dominante partij terecht komt, die de positie kan misbruiken. Door periodiek te toetsen en deeltaken in concurrentie uit te vragen, wordt Milieu Centraal geprikkeld om doelmatig te werken, is er tegelijkertijd meer rust in de financiële aansturing en wordt voorkomen dat er een monopolie van informatievoorziening ontstaat.

De rol van Milieu Centraal als onafhankelijke informatieverstrekker richting de consument wordt gewaardeerd...

Door de gesproken partijen in de interviews wordt Milieu Centraal gewaardeerd als een betrouwbare bron van informatie op het gebied van duurzaamheid. De organisatie fungeert als vraagbaak voor consument en bijvoorbeeld journalisten. Om deze objectiviteit te borgen is er binnen Milieu Centraal een onafhankelijk bestuur en een Wetenschappelijke Raad voor Advies ingesteld. Door deze borging zijn voorwaarden aanwezig om ook op objectieve wijze informatie aan de consumenten te verstrekken.

Tegelijkertijd is er (te) beperkt inzicht in de resultaten en impact op beleidsniveau

Uit deze evaluatie is naar voren gekomen dat Milieu Centraal noch het ministerie systematisch onderzoek doet naar impact van de communicatie van Milieu Centraal bij consumenten. Onderzoek naar consumenten is gewenst om nog beter in te kunnen spelen op waar behoefte aan is en wat leidt tot verandering van het gedrag richting duurzaamheid. En op basis van dergelijk onderzoek zijn beter uitspraken te doen over de impact en daarmee de doeltreffendheid van het beleid gericht op duurzaam consumeren, waarvan informatie via Milieu Centraal een onderdeel vormt.

Door gebrek aan inzicht in de doorwerking van de activiteiten van Milieu Centraal in het maken van duurzame keuzes door de consument, is vaststellen van de effectiviteit van Milieu Centraal in deze evaluatie lastig. Deze kan deze alleen indicatief als positief worden beoordeeld op basis van de gehouden interviews.

Aanbeveling 2: Communiceer beter wat de rol en taak van Milieu Centraal is richting de samenwerkingspartijen (zowel binnen het ministerie als bij bedrijven/branches, decentrale overheden en maatschappelijke organisaties). Het gaat hierbij met name om het zijn van een onafhankelijke kennisbasis, die door expertise op het gebied van consumentengedrag gedragsbeïnvloeding bij consumenten/burgers faciliteert.

Aanbeveling 3: Een kernkwaliteit van Milieu Centraal is de onafhankelijke positie. Omdat Milieu Centraal samenwerkt met het bedrijfsleven is er een risico dat dit niet als onafhankelijk wordt gezien. Geadviseerd wordt om de onafhankelijkheid nog beter te borgen door een vergelijkbaar protocol als dat het Nibud gebruikt voor het samenwerken met derde partijen op te stellen. Een dergelijk protocol maakt het bespreken van de onafhankelijke positie eenvoudiger en leidt tot meer transparantie (be good and tell it).

Aanbeveling 4: Onderzoek naar consumenten is gewenst om nog beter in te kunnen spelen op waar behoefte aan is en wat leidt tot verandering van het gedrag richting duurzaamheid. Omdat dergelijk onderzoek relatief kostbaar is, is de aanbeveling om meerdere deelonderzoeken per thema in een aantal jaar uit te voeren. Een thematische kalender is behulpzaam voor onderzoek naar de impact bij consumenten, zodat na een aantal jaren elk thema een keer wordt onderzocht. Hierbij moeten ook de consequenties op budgetten en planning van activiteiten worden gezien.

Aanbeveling 5: Er is bij de medewerkers van IenW en bij andere samenwerkingspartijen van Milieu Centraal verschil in inzicht over hoe de consument moet worden aangesproken. Het gaat dan of alleen objectieve informatie moet worden gegeven of dat ook moet worden ingespeeld op de emotie van consumenten en ze verleiden tot ander gedrag. Milieu Centraal heeft op dit punt kennis vergaard. Ook andere partijen, waaronder het Planbureau voor de Leefomgeving doen hier onderzoek naar. Aanbevolen wordt om dit vraagstuk te agenderen in het overleg van IenW met Milieu Centraal om een onderbouwde koers te kiezen.

Onderscheid tussen kerntaak en verdiepende activiteiten is diffuus

Het Kader Programma Duurzaam Consumeren kent een kerntaak. Daarnaast worden er door Milieu Centraal ook verdiepende activiteiten uitgevoerd. De verhouding tussen kerntaak en verdiepende activiteiten in de financiële overzichten is scheef verdeeld: het grootste deel van de middelen gaat naar de verdiepende activiteiten. Waarbij moet worden opgemerkt dat de kerntaak wordt gefinancierd vanuit DGMI en de verdiepende activiteiten vanuit verschillende DG's en directies. Daarnaast worden er vrijwel elk jaar meer gelden dan begroot besteed aan de kerntaak: de kennisbasis, consumer insights, de website, en mediaservice & social media. Dit is onwenselijk, omdat veel langjarige programma's hiermee onder de verdiepende activiteiten worden geplaatst. Daarnaast is met het huidige onderscheid tussen kerntaken en verdiepende activiteiten de (financiële) aansturing onoverzichtelijk en moeilijk op een integrale wijze te monitoren.

Aanbeveling 6: Maak een verdeling van activiteiten in de kerntaak en verdiepende activiteiten. Een indeling naar inhoudelijk thema ligt hierbij meer voor de hand. Er zou hierbij onderscheid gemaakt moeten worden naar onderdelen van het inhoudelijke thema

die jaarlijks doorgang moeten vinden en onderdelen die een verdiepend en meer projectmatig karakter hebben. Dit versterkt ook de mogelijkheid om meer te sturen op inhoud en budget. Zorg voor een herverdeling tussen de kerntaak en de verdiepende activiteiten.

Thema's die jaarlijks doorgang moeten vinden, zijn bijvoorbeeld het onderhouden van de kennisbasis, het bijhouden van het netwerk, aanwezigheid bij overleggen, up to date houden van de vakinformatie, het verspreiden van de kennis en het bijhouden van de website. Daarnaast zijn er onderwerpen die projectmatig kunnen worden opgepakt, zoals het ontwikkelen van informatie over een nieuw thema of het opzetten van een nieuwe informatieve campagne.

De aansturing van Milieu Centraal door lenW vindt op dit moment versnipperd plaats.

Verschillende afdelingen en beleidsambtenaren hebben separaat en individueel contact over lopende opdrachten. Dat is op inhoudelijk vlak nuttig, maar zorgt voor onvoldoende overzicht over het totaal aan activiteiten binnen het ministerie. Daarnaast is het financiële overzicht zoals hierboven benoemd ook zeer versnipperd. Hierdoor is een situatie ontstaan waarbij lenW lastig zicht kan houden op de resultaten, de impact en de bijbehorende budgetten. Oftewel, inzicht in de effectiviteit en doelmatigheid van Milieu Centraal is niet mogelijk. Dit is zeer onwenselijk.

Aanbeveling 7: Zorg voor een beter overzicht zowel inhoudelijk als financieel door het aanstellen van twee coördinatoren. Een inhoudelijk coördinator kan hierbij zorgen dat de afstemming tussen de verschillende DG's en directies (en waar gewenst andere ministeries) op de juiste wijze plaatsvindt. Een financiële coördinator zorgt voor financiële afstemming over de DG's en directies heen om zicht te houden op de bestedingen van de budgetten en tijdig te beginnen met de begroting voor het komend jaar. Zorg voor een beter overzicht zowel inhoudelijk als financieel door het aanstellen van twee coördinatoren.

Bijlagen

Tabel B.1 Lijst met geïnterviewde personen en organisaties

Naam	Organisatie
	Ministerie IenW – directie DuMo
	Ministerie IenW – directie DuMo
	Ministerie IenW – directie OenM
	Ministerie IenW – directie OenM
	Ministerie IenW – directie OV & spoor
	Ministerie IenW – Rijkswaterstaat
	Ministerie VWS
	Ministerie IenW – DCLE
	Ministerie EZK
	Ministerie BZK
	Stichting Natuur en Milieu
	Nederland Schoon
	Stichting Milieukeur
	Intergamma
	Bol.com
	Kruidvat
	Raad Nederlandse Detailhandel
	PLB
	Milieu Centraal
	Milieu Centraal
	Milieu Centraal

Begroting	2016	2017	2018	2019	2020
Kerntaak	368	350	0	350	350,0
Onderzoek	170,1	163,5	163,5	163,5	163,5
Consumer insights		16,5	16,5	16,5	16,5
Kennisdeling, samenwerking en nieuwe projecten	23,1	-	-	-	-
Website en social	72,9	102,0	107,5	107,5	107,5
Contentservice en mediaservice	90,0	46,0	40,5	40,5	40,5
Adviseur en makelaar	-	-	-	-	-
Programmabreed	12,0	22,0	22,0	22,0	22,0
Kerntaak	-	-	-	-	152,0
Overschrijding kerntaak	-	-	-	-	88,0
Consumenten expertise	-	-	-	-	26,0
Online helpdesk	-	-	-	-	16,0
Actoren in de omgeving consument verduurzamen	-	-	-	-	22,0
Verdiepende activiteiten	596,0	569,2	614,8	1283,7	1503,8
Duurzame leefomgeving & Circulaire economie	380,2	329,0	362,0	864,7	1010,5
Duurzaam doen	60,0	-	-	-	-
Gedragsbeïnvloeding en social media DLCE	-	-	-	124,5	100,0
Circulaire economie	-	-	-	510,3	658,0
Doelgroepgerichte aanpak CE	-	-	-	-	30,0
Love your clothes (kleding)	40,0	-	78,3	84,4	51,4
Afval (en verpakkingen)	141,3	167,8	164,8	-	-
Keurmerken	45,0	35,0	35,0	50,0	50,0
Voeding	72,4	47,3	-	-	-
Elektrische apparaten	21,5	-	-	-	-
Emissies microplastics	-	70,0	75,0	70,5	93,6
Luchtkwaliteit (Houtrook)	-	9,0	9,0	25,0	27,5
Gezonde leefomgeving / omgevingsbeleid & milieurisico's	150,8	185,0	252,8	264,2	292,1
Signalering nieuwe risico's	105,8	95,0	120,7	108,3	107,9
Sociale media OenM	-	-	-	-	27,5
Inzicht in wat de consument beweegt	-	-	-	-	-
Gezond in/om huis, biociden, antifouling	45,0	90,0	132,1	155,9	156,7
Duurzame mobiliteit	65,0	55,2	0,0	154,8	201,2
Inzicht in impact: vraagbaak voor consument en media	-	-	-	66,0	69,2
Keuzehulp elektrisch vervoer	-	-	-	32,0	-
Duurzaam op weg en #netzosnel	-	-	-	56,8	28,8
Urgentie Klimaat	50,1	33,0	-	-	-
Klimaatimpact toerisme	-	20,0	-	-	-
Duurzame mobiliteit	-	-	-	-	-
Luchtvaart	-	-	-	-	-
Greendeal CO ₂ emissiefactoren	14,9	2,2	-	-	-
Inspelen op actuele ontwikkelingen	-	-	-	-	21,0
AoM 'Wordt mijn volgende auto elektrisch?'	-	-	-	-	12,6
Tweedehands elektrische auto's	-	-	-	-	23,0

<i>Insights (potentiële) elektrische rijders</i>	-	-	-	-	19,0
<i>Opladen thuis, in de straat en onderweg</i>	-	-	-	-	8,8
<i>Duiding waterstof en waterstofauto in energietransitie</i>	-	-	-	-	18,8
Openbaar Vervoer en Spoor	-	-	-	-	78,9
<i>Reizen in Europa: vliegen of treinen</i>	-	-	-	-	46,9
<i>Klimaatimpact van vakantieverkeer</i>	-	-	-	-	32,0
Totaal	964,0	919,2	964,8	1.633,7	1.932,7

Realisatie	2016	2017	2018	2019	2020
Kerntaak	581,5	646,2	550,8	480,4	554,4
<i>Onderzoek</i>	243,5	271,9	204,6	214,8	271,6
<i>Consumer insights</i>		11,7	15,1	6,9	15,7
<i>Kennisdeling, samenwerking en nieuwe projecten</i>	25,9	-	-	-	-
<i>Website en social</i>	153,5	235,8	211,0	161,4	160,5
<i>Contentservice en mediaservice</i>	124,3	84,1	68,3	61,6	54,1
<i>Adviseur en makelaar</i>	-	-	-	-	-
<i>Programma breed</i>	34,3	42,8	51,9	35,7	52,5
Kerntaak					
<i>Overschrijding kerntaak</i>	-	-	-	-	-
<i>Consumenten expertise</i>	-	-	-	-	-
<i>Online helpdesk</i>	-	-	-	-	-
<i>Actoren in de omgeving consument verduurzamen</i>	-	-	-	-	-
Verdiepende activiteiten	591,8	557,2	627,7	1271,7	1514,5
Duurzame leefomgeving & Circulaire economie	385,2	309,7	367,9	842,5	992,2
<i>Duurzaam doen</i>	60,4	-	-	-	-
<i>Gedragbeïnvloeding en social media DLCE</i>	-	-	-	87,4	100,4
<i>Circulaire economie</i>	-	-	-	518,9	637,4
<i>Doelgroepgerichte aanpak CE</i>					28,5
<i>Love your clothes (kleding)</i>	42,8	-	81,3	79,4	52,5
<i>Afval (en verpakkingen)</i>	141,9	155,1	165,6	-	-
<i>Keurmerken</i>	46,3	33,3	37,2	58,1	55,7
<i>Voeding</i>	80,0	48,7	-	-	-
<i>Elektrische apparaten</i>	13,8	-	-	-	-
<i>Emissies microplastics</i>	-	66,5	74,9	70,8	89,7
<i>Luchtkwaliteit (Houtrook)</i>	-	6,2	8,9	27,8	28,0
Gezonde leefomgeving / omgevingsbeleid & milieurisico's	145,5	167,8	259,8	239,1	288,3
<i>Signalering nieuwe risico's</i>	83,0	94,2	112,0	108,5	107,3
<i>Sociale media OenM</i>	-	-	-	-	25,5
<i>Inzicht in wat de consument beweegt</i>	-	-	-	-	-
<i>Gezond in/om huis, biociden, antifouling</i>	62,6	73,6	147,7	130,5	155,5
Duurzame mobiliteit	61,1	79,6	0,0	190,1	217,5
<i>Inzicht in impact: vraagbaak voor consument en media</i>	-	-	-	96,0	74,9
<i>Keuzehulp elektrisch vervoer</i>	-	-	-	36,1	-

<i>Duurzaam op weg en #netzosnel</i>	-	-	-	58,1	36,8
<i>Urgentie Klimaat</i>	48,0	44,1	-	-	-
<i>Klimaatimpact toerisme</i>	-	28,9	-	-	-
<i>Duurzame mobiliteit</i>	-	-	-	-	-
<i>Luchtvaart</i>	-	-	-	-	-
<i>Greendeal CO₂ emissiefactoren</i>	13,1	6,6	-	-	-
<i>Inspelen op actuele ontwikkelingen</i>	-	-	-	-	16,0
<i>AoM 'Wordt mijn volgende auto elektrisch?'</i>	-	-	-	-	15,0
<i>Tweedehands elektrische auto's</i>	-	-	-	-	25,5
<i>Insights (potentiële) elektrische rijders</i>	-	-	-	-	18,5
<i>Opladen thuis, in de straat en onderweg</i>	-	-	-	-	10,2
<i>Duiding waterstof en waterstofauto in energietransitie</i>	-	-	-	-	20,6
Openbaar Vervoer en Spoor	-	-	-	-	16,5
<i>Reizen in Europa: vliegen of treinen</i>	-	-	-	-	5,1
<i>Klimaatimpact van vakantieverkeer</i>	-	-	-	-	11,4
Totaal	1173,3	1203,4	1178,5	1752,1	2.068,9

Over Ecorys

Ecorys is een toonaangevend internationaal onderzoeks- en adviesbureau dat zich richt op de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen. Door middel van uitmuntend, op onderzoek gebaseerd advies, helpen wij publieke en private klanten bij het maken en uitvoeren van gefundeerde beslissingen die leiden tot een betere samenleving. Wij helpen opdrachtgevers met grondige analyses, inspirerende ideeën en praktische oplossingen voor complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken.

Onze bedrijfsgeschiedenis begon in 1929, toen een aantal Nederlandse zakenlieden van wat nu beter bekend is als de Erasmus Universiteit, het Nederlands Economisch Instituut (NEI) oprichtten. Het doel van dit gerenommeerde instituut was om een brug te slaan tussen het bedrijfsleven en de wereld van economisch onderzoek. Het NEI is in 2000 uitgegroeid tot Ecorys.

Door de jaren heen heeft Ecorys zich verspreid over de wereld met kantoren in Europa, Afrika, het Midden-Oosten en Azië. Wij werven personeel met verschillende culturele achtergronden en expertises, omdat wij ervan overtuigd zijn dat mensen met uiteenlopende eigenschappen een meerwaarde kunnen bieden voor ons bedrijf en onze klanten.

Ecorys excelleert in zeven werkgebieden:

- Economic growth;
- Social policy;
- Natural resources;
- Regions & Cities;
- Transport & Infrastructure;
- Public sector reform;
- Security & Justice.

Ecorys biedt een duidelijk aanbod aan producten en diensten:

- voorbereiding en formulering van beleid;
- programmamanagement;
- communicatie;
- capaciteitsopbouw (overheden);
- monitoring en evaluatie.

Wij hechten waarde aan onze onafhankelijkheid, onze integriteit en onze partners. Ecorys geeft om het milieu en heeft een actief maatschappelijk verantwoord ondernemingsbeleid, gericht op meerwaarde voor de samenleving en de markt. Ecorys is in het bezit van een ISO14001-certificaat dat wordt ondersteund door al onze medewerkers.



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas