

# Meer intergemeentelijk, minder provinciaal milieubeleid

Interview met Saskia Borgers, de nieuwe directeur-generaal Milieu van VROM

**Saskia Borgers nam vakantie om te kunnen klussen in haar nieuwe woning in een fraai Westfries dorpje, deed daarna als gemeentesecretaris nog even de begrotingsbehandeling van de gemeente Purmerend en vertrok toen met spoed naar het Ministerie van VROM waar zij de functie van directeur-generaal Milieu vervult. Milieudeskundige Saskia Borgers (38) heeft gewerkt voor vrijwel alle geledingen die het openbaar bestuur kent.**

**T**ussen de huiselijke beslommeringen door heeft ze de overstap gemaakt van Purmerend naar VROM. Van een generalistische functie in het lokaal bestuur naar een leidinggevende positie op de post Milieu bij de rijksoverheid.

Is het de terugkeer naar een oude liefde? 'Absoluut', beaamt Borgers. Ze studeerde onder meer milieukunde en milieusociologie. 'Ik ben gefascineerd door de combinatie van milieu, menselijk gedrag en de rol van de overheid. Tijdens een stage was ik enige tijd milieuhandhaver bij de gemeentepolitie van Arnhem, dat was een zeer leerzame ervaring omdat je letterlijk bovenop de problematiek zit. Tegelijkertijd ontdekte ik dat die rol voor mij teveel aan het einde van de beleids- en uitvoeringsketen zit: je grijpt in als het niet deugt. Terwijl ik meer geïnteresseerd ben in het voortraject: hoe kan ik beleid zo vormgeven dat mensen het snappen en ernaar willen handelen? Die menselijke kant is een belangrijk onderdeel van leiding en richting geven aan beleidsontwikkeling, iets wat ik de afgelopen twee jaar met heel veel plezier in Purmerend heb gedaan.

Dus ja, ik ga terug naar een oude liefde. Maar ik heb ook mijn liefde gevolgd toen ik gemeentesecretaris werd, al lag daar het accent natuurlijk op leidinggeven in zijn breedst denkbare vorm centraal. Ik koos voor Purmerend, onder meer vanwege de spanning van de grenzen aan de Purmerendse groei en de druk van de grote steden daar omheen. Dat strategische niveau, tezamen met een organisatorische veranderopgave binnen de gemeente, trok mij. Voor Purmerend is

er nog geen antwoord voor de toekomstige groei, maar de organisatie is op orde.

Mijn hart gaat sneller kloppen als ik meer op het niveau van strategie en visie werk. Daaraan heb ik geroken toen ik werkte bij de provincie Zuid-Holland. Het is zo mooi om midden in de dynamiek van randstedelijke vraagstukken een bijdrage te leveren. En in mijn nieuwe functie gaat dat nog een stapje verder, omdat ik nu aange-takt zit op het rijksbeleid en het regeer-akkoord.

*U wilt veel tegelijk. U wilt midden-in het strategische beleid op macro-niveau staan en u wilt tegelijkertijd individueel gedrag begrijpen en beïnvloeden. Dat laatste is in uw nieuwe functie nog niet zo eenvoudig.*

'Zo zwart-wit denk ik niet. Er behoort altijd een wisselwerking te bestaan tussen macro en micro. Tussen dat wat je bedenkt op rijksniveau en de vertaling daarvan naar het lokale niveau. Het bewaken van die wisselwerking zie ik als een belangrijke opdracht voor mijzelf, maar natuurlijk ook voor mijn collega's. Ik weet op grond van mijn gemeentelijke ervaring dat daar nog winst te behalen valt. Na het proces van wet- en regelgeving komt het aan op de uitvoering, veelal op lokaal niveau. De ervaringen daar behoren hun weg terug te vinden naar het rijksniveau: hoe werkt het in de praktijk? Gedragen gemeenten, maar ook individuele burgers zich zodanig dat rijksbeleid daadwerkelijk tot zijn recht komt? Die vraag moet wel expliciet worden gesteld. En dan zitten we precies op het snijvlak van strategie, be-

leid, uitvoering en effect. Daar voel ik mij als een vis in het water.'

*Gemeenten beklagen zich veelvuldig over de uitvoerbaarheid van rijksbeleid en verwijten het rijk daar weinig oog voor te hebben. Deelt u die opvatting?*

'Zo gesteld vind ik het te gemakkelijk. Wat gemeenten over het rijk zeggen, verwijten burgers weer de gemeenten. Het zijn stereotypen, de werkelijkheid is veel genuanceerder.'

*Anders gesteld: U weet uit eigen ervaring dat onderdelen rijksbeleid anders kunnen uitpakken dan bedoeld. Gaat u daar in uw huidige functie extra aandacht aan besteden?*

'Zeker, maar niet door een verdere detaillering van wet- en regelgeving. Ik zie meer heil in open communicatiekanalen in alle stadia van de implementatie van beleid. Bij gemeenten blijkt bijvoorbeeld niet altijd voldoende expertise in huis om nieuw beleid uit te voeren. Of medewerkers moeten worden bijgeschoold of er moet deskundigheid van buiten worden ingehuurd. Het ontwikkelen of inhuren van deskundigheid moet altijd plaatsvinden voorafgaand aan de invoeringsdatum van nieuwe wetten en regels. Als ik kijk naar de Wet maatschappelijke ondersteuning, dan vind ik dat gemeenten meer ondersteund hadden kunnen worden. Het is zonde om dat niet te doen, omdat je daardoor minder snel het gestelde doel haalt.

Noch gemeenten noch het Rijk mag vervallen in cynisme. Gemeenten die op voorhand roepen dat het zo niet kan. En het rijk dat op voorhand roept dat gemeenten altijd wel wat te klagen hebben. Daar schieten we dus niets mee op. Laten we tijdens de uitvoering kijken hoe het gaat. En als er iets op lokaal niveau niet kan, waar zit dat dan in? Te weinig geld? Te weinig expertise? Te weinig tijd? Tegenstrijdige regels? Ik ben veel meer geïnteresseerd in dat soort achterliggende vragen, omdat die een constructievere dialoog opleveren dan "het deugt niet" gevolgd door "het kan niet anders".'

*Waar ligt de regie op het beleidsterrein milieu? Centraal of decentraal?*

'Natuurlijk geven het regeerakkoord en beleidsprogramma van dit kabinet richting aan het milieubeleid. Maar dat hoeft gemeenten er niet van te



**Saskia Borgers:**  
*'Ik ben gefascineerd door de combinatie van milieu, menselijk gedrag en de rol van de overheid'*

weerhouden ook zelf initiatieven te nemen. Toen ik in Purmerend begon, hoorde ik dat de stad zat te wachten op besluitvorming van de Kamer omtrent het realiseren van één loket voor de omgevingsvergunning. Ik vroeg: waarom wachten we daarop? Het gaat er toch om dat we onze klanten zo goed mogelijk bedienen? Dan is het toch handig om loketten en backoffices te integreren? Dat is onze eigen verantwoordelijkheid. En dus zijn we daar gewoon aan gaan werken, los van het besluitvormingsproces op rijksniveau, dat nog steeds niet is afgerond. Dat vind ik uitstekend. Purmerend is daar nu heel ver mee en tegen de tijd dat de omgevingsvergunning in het Staatsblad is gepubliceerd, hoeft die gemeente niet meer te bedenken hoe ze daar nu weer eens een draai aan gaat geven.

Met andere woorden: wat lokaal kan, moet lokaal vooral doen. Daar zal ongetwijfeld ook bijhoren dat het Rijk een aantal zaken loslaat. Zo is bijvoorbeeld de omgevingsvergunning op termijn vooral een vraagstuk van gemeenten, provincies en waterschappen. Dat geldt ook voor een aantal milieuaspecten van het veiligheidsbeleid. De vuurwerkramp in Enschede maakte duidelijk dat rampenplannen gaten vertoonden. Maar nu zijn die gedicht. Op lokaal niveau wordt er serieus werk van gemaakt en hard getraind. Daar hoeft het Rijk zich dus niet meer mee te bemoeien. Tegelijkertijd begrijpt iedereen dat sommige rampen en incidenten het lokale overstijgt en dat er in zo'n situatie naar het nationale niveau moet worden geschakeld. Dat neemt niet weg dat veel zaken decentraler kunnen.

*Hebben de provincies een belangrijke rol?*

'Het is natuurlijk waar dat een aantal vraagstukken niet lokaal is, maar op zijn minst regionaal. Ik ben een groot voorstander van regionale milieudiensten. Ik heb zelf gewerkt voor de Milieudienst Westfriesland en vond het heel mooi hebben dat gemeenten gezamenlijk werken aan het oplossen van milieuvraagstukken.

Regionaal ben je effectiever, slagvaardiger en toekomstbestendiger. Je kunt expertise bundelen, dus ben je minder kwetsbaar.

Ik zet vraagtekens bij de rol van de provincies. Als regionale milieudiensten hun werk goed doen, moet er heel duidelijk gekozen worden wie waar

over gaat. Anders lopen we elkaar voor de voeten.

Ondertussen zie je provincies, ondanks de behoefte aan minder bestuurlijke drukte, zich met meer gaan bemoeien. Een paar jaar geleden moest het bodembeleid worden gedecentraliseerd naar gemeenten, maar die operatie is eigenlijk nooit echt goed doorgevoerd. En nu moet het opeens weer terug naar de provincie. Verder zoeken provincies een rol bij het klimaatbeleid, waarbij ze over voldoende middelen beschikken om zich eens uitgebreid te oriënteren. Ik vraag me echt af hoe nuttig dat allemaal is.'

*Moet milieubeleid, gezien de verwevenheid met mondiale vraagstukken, veel sterker worden opgeschaald naar rijksniveau? Is er niet juist behoefte aan krachtige centrale sturing in plaats van decentrale verantwoordelijkheid?*

'Dat is een valkuil. Natuurlijk moet het rijk, in het licht van internationale verplichtingen en van kabinetsbeleid, normen stellen. Dat gebeurt ook. Tegelijkertijd lukt het nooit als gemeenten, maar ook bijvoorbeeld corporaties, projectontwikkelaars en andere private partijen, niet een eigen verantwoordelijkheid voelen en pakken. We stellen ons geen bescheiden doelen en dus moeten we normeren en streng zijn. Maar we moeten niet suggereren dat de rijksoverheid het allemaal kan regelen.'

*Is verordenen niet een beetje teveel taboe geworden in Nederland?*

'De klacht is juist dat we zijn doorgeschoten in regelgeving. Kijk, milieu is ongeveer een decenniumlang "uit" geweest. Nu staat het weer volop in de belangstelling. Dat betekent dat alle partijen op zoek zijn naar een adequate rol. Het Rijk ook. Je kunt kiezen voor een normatieve aanpak, natuurlijk. Maar dat heeft geen zin als je daarbij de realiteit uit het oog verliest. Als bedrijven aan zulke strakke normen worden gehouden dat het ze de kop gaat kosten, dan schiet het niet op.'

*Het bedrijfsleven roept al sinds mensenheugenis dat het allemaal te duur is en dat we ons uit de markt prijzen als de milieunormen worden aangescherpt. Bewijst dat niet dat het alleen lukt met een strafbeleid?*

'Nee, het bewijst juist dat je meer moet doen dan normeren alleen. Je moet ook belonen en prikkelen. Je moet innovaties stimuleren. Om te laten zien dat je het echt een gezamenlijke verantwoordelijkheid vindt én om te laten zien dat innovaties op milieuterein onze economie juist kunnen versterken.'

*Wat kunnen gemeenten beter doen dan ze tot dusverre hebben gedaan?*

'Ik vind dat gemeenten, liefst in samenwerking, een belangrijke verantwoordelijkheid dragen bij het realiseren van onze klimaatdoelstellingen. Dus als een gemeente wil gaan bouwen, moet ze met de betrokken corporatie of ontwikkelaar afspraken maken die bijdragen aan reductie van de CO<sub>2</sub>-uitstoot. En als een ontwikkelaar zegt daaraan niet te kunnen voldoen, moet je als gemeente zeggen: jammer, maar dan gaan we naar een ander.

Daarnaast kunnen gemeenten actief werken aan decentrale energieopwekking, bijvoorbeeld door regionaal te zoeken naar locaties voor windmolenparken. Maar ook door energiewinning uit lokaal biomassa-afval te stimuleren.

Verder moeten gemeenten het goede voorbeeld geven door duurzaam in te kopen. Het rijk heeft de ambitie om in 2010 een volledig duurzaam inkoopbeleid te voeren, voor gemeenten ligt het ambitieniveau op 50 procent. Maar gemeenten staat niets in de weg om veel verder te gaan dan dat. Ik zou graag willen dat gemeenten nu al ambitieuzer zijn, maar ik weet dat dit niet zo is. Ook in Purmerend heb ik gemerkt hoe lastig het is om bijvoorbeeld zonnecellen op het dak van het stadhuis te installeren. Dat is gelukkig wel gelukt, maar het vraagt om durf en lef om dit soort maatregelen ook werkelijk te realiseren.

Ik denk dat gemeenten meer inhoud aan hun stedenbanden kunnen geven – veelal met gemeenten in Oost-Europa – door elkaars bondgenoot te worden op milieubeleid. Je kunt kennis en ervaring uitwisselen

En tot slot wil ik gemeenten oproepen om werk van te maken van de omgevingsvergunning en niet te wachten op besluitvorming in de Kamer. Integreer je vergunningverlening en voeg daar de proactieve taak die de brandweer heeft aan toe. Daar wordt iedereen beter van.'