Waterstoftankstation: meer en eerdere bestuurlijke betrokkenheid is gewenst

BOVEN



De werkgroep BOVEN heeft verschillende bestuurders gevraagd om hun bestuurlijke ervaringen met initiatieven op het gebied van de energietransitie te delen zodat ook andere bestuurders daar hun voordeel mee kunnen doen.

In dit verslag deelt wethouder Tanja de Jonge haar bestuurlijke ervaringen met de aanleg van een ondergronds waterstofstation in de gemeente Dordrecht. Het station dat op 9 oktober 2023 werd geopend, is het eerste waterstofstation in de regio Drechtsteden. Het is zelfs ook het eerste *ondergrondse* waterstoftankstation in Europa. Dat wil zeggen dat de waterstoftanks, compressoren en andere onderdelen volledig onder de grond zijn weggewerkt. Alleen de waterstof afgiftepompen bevinden zich bovengronds.[1]





De Jonge is sinds 2009 actief in de lokale politiek. Voordat ze twee jaar geleden wethouder in Dordrecht werd, was ze wethouder in de nabijgelegen gemeente Barendrecht. Ze heeft onder andere duurzaamheid, klimaat en energie & milieu in haar portefeuille[2] en is tevens lid van de werkgroep BOVEN.

[1] Bericht 'Nieuw greenpoint waterstof tankstation: eerste in de omgeving Dordrecht' op www.vankesselolie.nl
[2] Haar andere portefeuilles zijn gemeentelijk vastgoed, agenda 2030-duurzame stad, grondbedrijf, Biesbosch, duurzaamheidscentrum Weizigt, dierenwelzijn en (burger)participatie.

In juli 2018 ondertekenden gemeenten, werkgevers en diverse andere partijen een intentieovereenkomst om een waterstoftankstation in de regio te openen.[3] De Jonge legt uit dat het initiatief voor een waterstofstation op veel bijval in de gemeente kon rekenen omdat zo een bijdrage kon worden geleverd aan het realiseren van de brede klimaat-ambities van Dordrecht.

De Jonge: 'Een lokale ondernemer had zich al snel aangediend en is vervolgens voortvarend aan de slag om voorbereiding te treffen voor een vergunningaanvraag.' Het ging om een Dordts familiebedrijf dat haar oude BP-tankstation moest verplaatsen om de stadsentree vanaf de snelweg A16 aantrekkelijker te maken.[4] Meer precies moest de oude locatie van het tankstation worden heringericht tot een rivierenpark zodat de entree aantrekkelijker zou worden voor ontspanning en vermaak en er een beter evenwicht zou komen tussen 'groen' en 'grijs'.[5]

In 2019 kondigde de familie aan om op de nieuwe locatie ook een waterstoftankstation te openen. 'We zijn alleen sterk afhankelijk van subsidies van de overheid. Als we daar groen licht voor krijgen, kunnen we echt aan de slag', stelde zoon Van Twist in de media.[6]

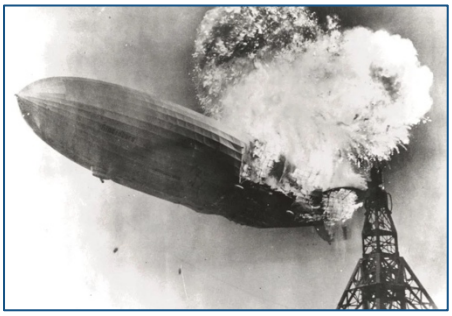
Op 15 januari 2021 diende de initiatiefnemer een aanvraag omgevingsvergunning in bij de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (OZHZ) voor de extra bouw van een waterstofstation. De aanvraag bestond uit de activiteiten milieu, bouw en planologisch afwijken.[7] De Jonge: 'En toen begon de vertraging. Want het ging wel om onze grond. En de gemeente had al ideeën over hoe ook de locatie waar het om ging aantrekkelijker te maken. Het plan van de initiatiefnemer paste niet bij onze ideeën en bedachte uitgangspunten. Dus om het station ook planologisch in te passen werd voor ons een hele uitdaging.'

Verder stelt De Jonge dat het waterstoftankstation langs een drukke een belangrijke doorgaansroute kwam te liggen. 'Hierdoor werden er ook vraagtekens gezet bij de verkeersveiligheid en daarmee ook weer bij de veiligheidsrisico's. Want wat als door een verkeersongeval op de weg het waterstofstation betrokken zou worden? Zou daar dan een brand of een explosie kunnen plaatsvinden?'



[3] Artikel 'Geen diesel, geen benzine, maar een waterstofstation voor de regio' (datum 5 juli 2018) op www.ad.nl/dordrecht.
[4] Persbericht 'BP en Van Twist openen gloednieuw tankstation in Dordrecht' (datum 30 juli 2020) op www.bp.com.
[5] Zie de pagina 'Projecten Dordtse Mijl' op www.dordrecht.nl.
[6] Artikel 'Eerste waterstofstation van Dordt komt mogelijk op de Mijlweg' (datum 1 augustus 2019) op www.bndestem.nl.
[7] Memo: *Evaluatie besluitvorming rondom nachtelijke werkzaamheden Laan der Verenigde Naties* van de gemeente Dordrecht die als bijlage is opgenomen bij de raadsbrief met dezelfde titel, d.d. 11 april 2023.

De Jonge: ‘Waterstof wordt door onze ambtenaren toch nog te veel met een exploderende Zeppelin geassocieerd. En als gemeente hebben we die onterechte associatie te lang laten bestaan waardoor te veel niet relevante vragen gesteld bleven worden.’



Op 6 mei 1937 kwamen 36 mensen om het leven bij de explosie van de grootste Zeppelin (de Hindenburg) die ooit is gebouwd. Dit betekende meteen ook het einde van de Zeppelin als passagiersluchtschip. (Bron: www.historiek.nl)

De plannen van de initiatiefnemer en gemeente bleven lang schuren – ‘ik geloof dat er uiteindelijk wel twaalf verschillende tekeningen zijn gemaakt’ – waardoor de behandeling van de aanvraag niet alleen lang duurde maar ook de kosten hoger werden en frustraties aan beide kanten ontstonden.[8] Met name de beoordeling van de activiteit ‘planologisch afwijken’ nam veel tijd in beslag.[9]

Planologische uitgangspunten

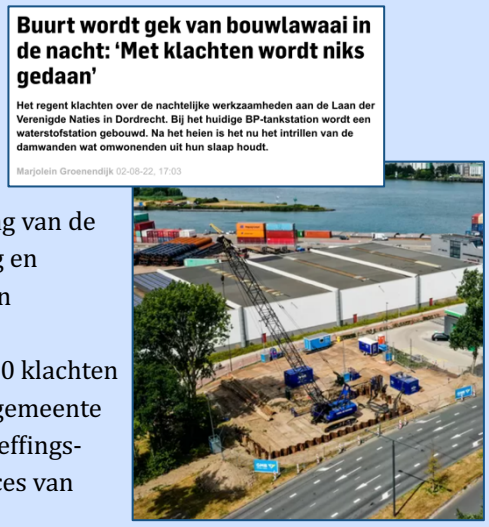
‘De gemeente wil een entree met een hoogwaardigere ruimtelijke kwaliteit de stad in en zoveel mogelijk aanwezig groen sparen en nieuw groen aanleggen. Voor het ontwikkelplan van dit gebied ontving de gemeente een subsidie van het Rijk. Uitgangspunt voor de verplaatsing van het tankstation, ten behoeve van een betere relatie met de Maasoever naar dit gebied, was een compact tankstation in het groen. Door de toevoeging van de waterstoftank aan het tankstation kwam dit uitgangspunt onder druk te staan. Dat de behandeling van de aanvraag omgevingsvergunning lang duurde en er veel verschillende ontwerpen nodig waren om uiteindelijk tot een ontwerp te komen waarover consensus werd bereikt, kwam omdat het uitbreiden van het tankstation met een waterstoftank en de daarvoor benodigde extra ruimte en verharding op die locatie eigenlijk niet inpasbaar was met het (gesubsidieerde en) vastgestelde plan van de gemeente voor dat gebied.’[10]

Uiteindelijk is door de gemeente als harde eis gesteld om de waterstoftank ondergronds te plaatsen. Dit had niet alleen financiële gevolgen voor de initiatiefnemer (een extra half miljoen euro) maar leidde ook tot onvoorziene en overlast veroorzakende bouwwerkzaamheden (heien en intrillen van damwanden). Op 18 mei 2022 lag er dan toch een definitieve vergunning.

[8] Raadsbrief ‘Evaluatie besluitvorming rondom nachtelijke werkzaamheden Laan der Verenigde Naties’, d.d. 11 april 2023.
[9] Memo: *Evaluatie besluitvorming rondom nachtelijke werkzaamheden Laan der Verenigde Naties* van de gemeente Dordrecht.
[10] Memo: *Evaluatie besluitvorming rondom nachtelijke werkzaamheden Laan der Verenigde Naties* van de gemeente Dordrecht.

Aanleiding evaluatieproces

Voor de onvoorziene bouwwerkzaamheden heeft de initiatiefnemer na overleg met de gemeente een ontheffing aangevraagd bij de OZHZ om deze voor ongeveer twee weken lang 's avonds en 's nachts te kunnen uitvoeren. Door de korte tijd die er zat tussen het verlenen van de ontheffing en de uitvoering van de werkzaamheden kon de omgeving onvoldoende tijdig en onvolledig worden geïnformeerd. Ook hadden zij geen mogelijkheden om 'formeel' bezwaar te maken. De werkzaamheden leidden uiteindelijk tot meer dan 150 klachten en tot media-aandacht.[11] Dit was aanleiding voor de gemeente om een evaluatie van de besluitvorming van het ontheffingsproces uit te voeren die ook breder, dus naar het proces van vergunningverlening, heeft gekeken.


Buurt wordt gek van bouwlawaai in de nacht: 'Met klachten wordt niks gedaan'

Het regent klachten over de nachtelijke werkzaamheden aan de Laan der Verenigde Naties in Dordrecht. Bij het huidige BP-tankstation wordt een waterstofstation gebouwd. Na het heien is het nu het intrillen van de damwanden wat omwonenden uit hun slaap houdt.

Marjolein Groenendijk 02-08-22, 17:03

Terugkijkend op het specifiek het proces van vergunningverlening stelt De Jonge dat een belangrijk leerpunt is dat ondernemers die een initiatief willen starten als onderdeel van de energietransitie al vroegtijdig bij de gemeente op de lijn moeten kunnen komen. 'Dan kunnen we samen kijken wat nodig is om zo succesvol mogelijk een vergunningaanvraag te kunnen doen, ook omdat dus veel nieuw is. Dat voorkomt dat de initiatiefnemer, in dit geval maar liefst twaalf keer, steeds maar weer terug moet naar de tekentafel. Dit moeten we als gemeente ook veel beter onder de aandacht brengen bij ondernemers.'

'Een ander belangrijk leerpunt', zo stelt de wethouder 'is dat we als gemeente veel te lang in silo's hebben geopereerd. Eerst werd het plan bekeken door afdeling X, daarna door afdeling Y en zo verder. En dat werkt natuurlijk niet omdat de afzonderlijke beoordelingen toch met elkaar samenhangen. Het is beter om het plan samen, dus integraal, met alle betrokken afdelingen binnen de gemeente te beoordelen. Juist ook omdat voor iedereen er nog veel onbekendheid is over initiatieven in de energietransitie. Het is verstandig om dan ook een gemeentelijk regiehouder aan te wijzen zodat er vanaf het begin ook een totaaloverzicht is. Nu had niemand binnen de gemeente dat overzicht. Deze regiehouder zou dan ook als contactpersoon voor de initiatiefnemer kunnen fungeren zodat deze niet met al die verschillende afdelingen hoeft te overleggen.'

De Jonge merkt op dat het onderwerp ook te lang buiten de bestuurlijke tafel is gehouden. 'Eigenlijk was alleen de wethouder Energie betrokken en daar is het ook te lang blijven liggen. We hadden dit breder met alle verantwoordelijke bestuurders moeten oppakken waarbij we aan de voorkant ook duidelijke kaders aan onze ambtenaren hadden moeten meegeven. Onderdeel van zo'n kader is nadrukkelijk ook wanneer het bestuur geïnformeerd dient te worden al dan niet om zelf over iets te kunnen besluiten.'

[11] Memo: *Evaluatie besluitvorming rondom nachtelijke werkzaamheden Laan der Verenigde Naties* van de gemeente Dordrecht.

Als laatste benoemt de wethouder de rol van de OZHZ nog in het proces. ‘De OZHZ valt doorgaans terug op een standaardsjabloon om een vergunningaanvraag te beoordelen. Juist voor dit soort aanvragen die relevant zijn voor de energietransitie is dat niet behulpzaam. Daarom hebben wij specifiek voor milieuvergunningen kaders voor de OZHZ opgesteld zodat de OZHZ een beoordeling kan geven dat beter past bij onze ambities voor de energietransitie.’ Dat Dordrecht in staat is om de OZHZ inhoudelijke kaders mee te geven is overigens niet vanzelfsprekend. Het behoud van enkele ‘oude’ inhoudelijk deskundige ambtenaren binnen de gemeente die de bestuurder kunnen bijstaan, is niet alle gemeenten gegeven. Veel gemeenten hebben bij de oprichting van de omgevingsdiensten en de veiligheidsregio geen eigen deskundigheid meer in huis gehouden.

Reflectie werkgroep BOVEN

Vanuit het perspectief van BOVEN is interessant dat net als in andere casus waarin bestuurders hun ervaringen delen blijkt dat de veiligheidsfocus van de adviseurs vooral ligt op de ‘nieuwe’ risico’s van de energietransitie (een gevaarlijk waterstofstation langs de weg) en minder op de bekende risico’s (geen problemen met een LPG-station langs de weg). De afweging tussen het opkomen van nieuwe risico’s vanwege de energietransitie versus het daardoor verdwijnen van bestaande risico’s blijkt ook in deze casus niet door de adviseurs ten behoeve van het bestuur gemaakt. Het risicomengpaneel van BOVEN is juist als ondersteuning voor die laatste afweging ontwikkeld (zie www.werkgroep-boven.nl).

Niet uniek voor de energietransitie is de problematiek van de silo’s binnen de gemeentelijke organisatie. Bij vergunningverlening hielp de Wabo maar beperkt: de burger kreeg weliswaar één loket waar hij/zij zich kon melden maar achter dat loket bracht elke silo nog steeds een eenzijdig (positiever geformuleerd ‘onafhankelijk’) advies uit waar de bestuurder dan met zijn eigen staf ‘soep van moest maken’. In Dordrecht had de bestuurder bij het maken van die integrale afweging dan nog het voordeel van een ambtelijke ondersteuning die inhoudelijke kennis heeft.

Het voorgaande laat zich ook veralgemeniseren tot boven het casus niveau. Het opstellen van goed veiligheidsbeleid voor de energietransitie vergt natuurlijk inhoudelijke kennis. Die kennis is feitelijk niet te halen bij de omgevingsdienst of de veiligheidsregio die immers ‘onafhankelijk’ alleen naar het eigen veiligheidsdomein kijken en ook binnen hun eigen domein zich slechts moeizaam laten verleiden om een vergelijk tussen opkomende en verdwijnende risico’s te maken. Het decentraal bestuur moet daarom bewust eigen inhoudelijke ondersteuning op het terrein van de risico’s van de energietransitie organiseren.

Boven alles maakt deze casus misschien wel weer duidelijk dat bestuurlijke betrokkenheid in een hele vroeg stadium essentieel is. Alleen al de eenvoudig telkens te herhalen vraag naar meer informatie vanuit ambtelijk niveau kan energietransitie-initiatieven nodeloos

vertragen en financieel onmogelijk maken. Specifiek voor waterstoftankstations constateerde BOVEN al in de bestuurlijke handreiking 'Omgaan met waterstofrisico's' dat het advies van de veiligheidsregio vaak is om een tamelijk kostbare kwantitatieve risicoanalyse (QRA) op te laten stellen terwijl daar om goede redenen geen wettelijke grond voor is: hanteer bijvoorbeeld de standaard veiligheidscontouren van LPG-stations (zie ook www.werkgroep-boven.nl).

