



Molens in beeld

Advies beleid molenbiotopen in Zuid-Holland

provinciaal adviseur



ruimtelijke kwaliteit



in zuid-holland





Advies beleid molenbiotopen in Zuid-Holland



HV-PAZH-12



30 april 2020



foto voorblad: Leiden

Zuid-Holland is molenland. In de provincie staan momenteel 224 molens, een vijfde van het Nederlandse molenbestand. Deze molens zijn blikvangers in het landschap, onlosmakelijk verbonden met de Nederlandse geschiedenis. Daarom beschermt de provincie de molens, zorgt dat ze kunnen blijven draaien en stimuleert ze het openstellen van de molens voor het publiek.

Vraag en aanleiding

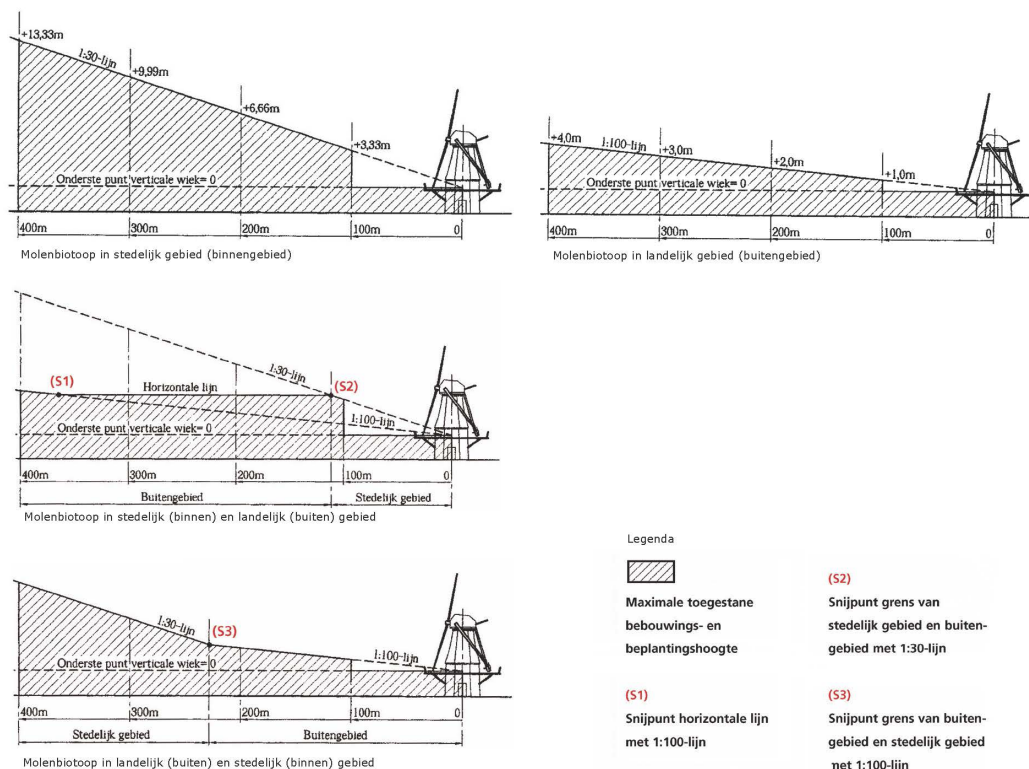
De provincie Zuid-Holland beschouwt molens als cultuurhistorische elementen van provinciaal belang en ziet de bescherming van de molens als een provinciale taak. Vanouds besteedt het provinciaal beleid gedetailleerd aandacht aan de instandhouding van molens. In Zuid-Holland wordt momenteel ervaren dat de bescherming van molens, in met name stedelijk gebied, onder druk staat. En de verwachting is dat dit in de nabije toekomst verder toe zal nemen.

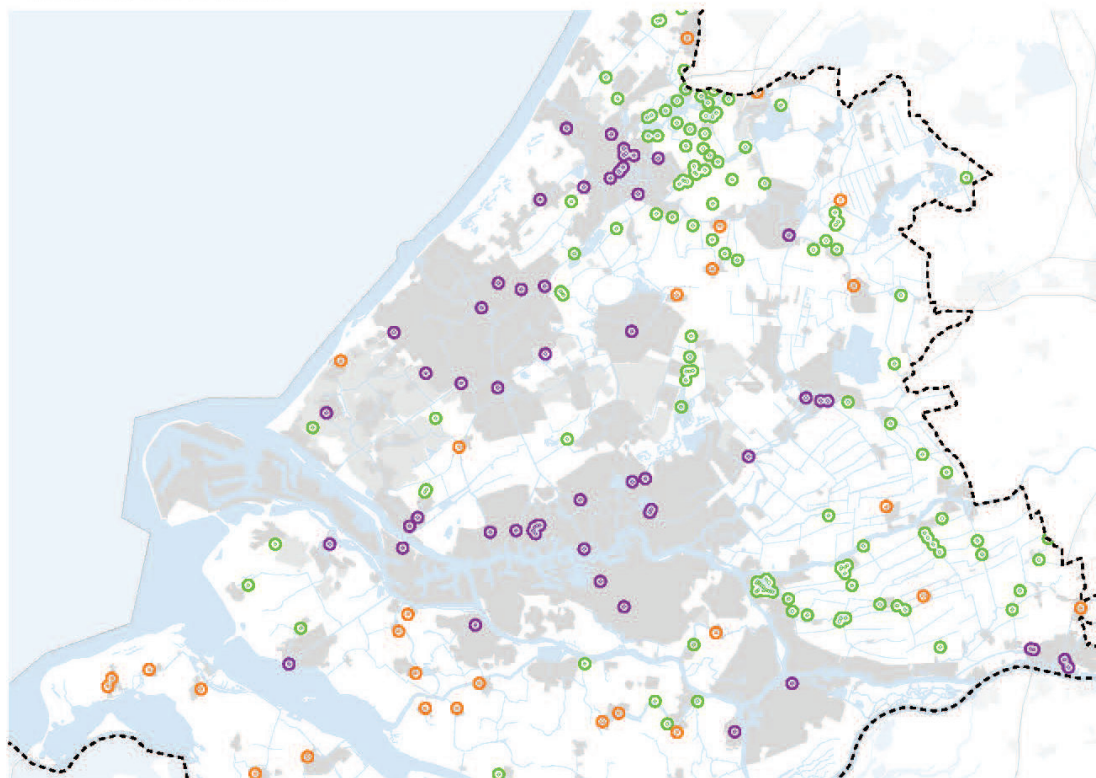
Dit was de aanleiding voor Willy de Zoete, gedeputeerde cultuur, en Anne Koning, gedeputeerde ruimte, om aan mij als Provinciaal Adviseur Ruimtelijke Kwaliteit advies te vragen over het huidige ruimtelijke beleid van de provincie Zuid-Holland voor molenbiotopen en daarbij specifiek voor molenbiotopen in (hoog) stedelijk gebied.

De molenbiotoop

In 1998 heeft de provincie Zuid-Holland in de Nota Planbeoordeling (die de criteria voor de beoordeling van gemeentelijke bestemmingsplannen omvat) de 'Planologische Richtlijn voor het behoud van Traditionele Windmolens' opgenomen. Daarin worden strikte regels gesteld ten aanzien van de inrichting van de directe omgeving van de molen, teneinde daarmee de zogeheten 'molenbiotoop' veilig te stellen.

De regels voor de molenbiotoop hebben betrekking op 'zicht' en 'windvang'. In het kort komt het er op neer dat deze regels beperkingen opleggen aan ontwikkelingen binnen een straal van 400 meter van de molen. Binnen dit gebied mogen geen ontwikkelingen plaatsvinden die het zicht op molen belemmeren en/of die de molen de wind uit de zeilen nemen. Dit beleid is te vinden via de provinciale Visie Ruimte en Mobiliteit en uitgewerkt in de Verordening Ruimte.





Legenda

- Molenbiotoop in landelijk gebied
 - Molenbiotoop in dorp
 - Molenbiotoop in stedelijk gebied
- 0 4 8 12 16 20 km.

Molenbiotopen in Zuid-Holland

Provincie	Aantal molens	Provinciaal beleid?	Toelichting
Noord-Holland	153/1211	Ja	Opgenomen in Leidraad Landschap en Cultuurhistorie. Artikel 15 PRV: "rekening houden met", beoordeeld door ARO.
Zuid-Holland	227/1211	Ja	Molenbiotoop regelgeving in Verordening Ruimte en in de Provinciale Structuurvisie.
Utrecht	39/1211	Nee	Gemeenten regelen dit zelf, tenzij de molens in de bebouwde kom staan (geen mogelijkheid tot bescherming)
Overijssel	65/1211	Ja	Artikel 2.1.5. lid 7 en 9 Omgevingsverordening Overijssel. Vragen gemeenten rekening te houden met behoud, bescherming en versterking van dergelijke bakens
Noord-Brabant	132/1211	Nee	Verantwoordelijkheid van gemeentes. Meeste molens zijn dorpsmolens Onderzoek gefinancierd naar molenbiotopen
Drenthe	38/1211	Nee	

Overzicht provinciaal molenbeleid in 6 provincies

Ontwikkeling en beleidstoepassing

De vaste maat en de regels vormen een heldere maar tegelijk ook inflexibele verordening zo is de ervaring momenteel. In Zuid-Holland is de druk op de ruimte groot. De laatste jaren wordt het moeilijker om het vigerend provinciaal beleid voor molenbiotopen in het stedelijk gebied adequaat toe te passen. Er is een toename van het aantal plannen voor hoogbouw, in het bijzonder rond stationslocaties. Verdichting van deze locaties is een uitgangspunt in veel ruimtelijk beleid. En alhoewel het college van GS ook bij deze ontwikkelingen nadrukkelijk aandacht voor het aanwezige cultureel erfgoed vraagt, krijgt het belang van het bouwen van woningen in een brede afweging vaak de overhand. De verwachting is dat dit knelpunt in de toekomst verder toe zal nemen.

Illustratief voor de vraag is de situatie binnen de stationsomgeving in Leiden. Rondom het stationsgebied in Leiden staan vijf molens. Voor dit stationsgebied is een stedenbouwkundig plan opgesteld dat voorziet in hoogbouw direct rondom het station tot een hoogte van 70 meter. Deze ontwikkeling staat haaks op de belangen van de molens, waarvan de windvang de afgelopen tientallen jaren al sterk is afgenomen. De gemeente Leiden voelt zich sterk beperkt door de provinciale molenbiotoopregel.

In dergelijke gevallen wordt door GS een afweging van belangen gemaakt. Bij prioriteit voor de woningbouw wordt, in afstemming met PS, een ontheffing verleend. Daarbij dient momenteel elk bouwplan afzonderlijk afgewogen te worden tegenover het molenbiotoopbelang, hetgeen van alle betrokkenen veel tijd en energie vraagt. Gezien het feit dat de bouwproductie inmiddels hoog op zowel de landelijke, provinciale als gemeentelijk prioriteitenlijst staat en de uitkomst langzamerhand voorspelbaar lijkt te worden, leidt dit tot veel vragen bij betrokkenen.

Veel ontheffingen doen bovendien afbreuk aan een duidelijk en consequent beleid. Daarbij dient een ontheffingsmogelijkheid beperkt te zijn tot bijzondere situaties zo blijkt uit de wetsgeschiedenis. De mogelijkheden voor een ontheffing zijn beperkt tot situaties die bij de vaststelling van de verordening niet zijn voorzien. De bouwopgave lijkt inmiddels geen 'onvoorziene omstandigheid' meer. Vanuit dat oogpunt is het passender om in de Omgevingsverordening nadere regels op te nemen voor een dergelijke situatie.

De ervaring is dat met de huidige regels het gesprek over de inpassing van de molens zich puur richt op een ontheffing. De uitkomst van het proces is in de praktijk voor velen niet bevredigend. In het geval zo'n ruimtelijke afweging nadelig uitpakt voor de molen kan nu, na een ontheffingsprocedure, enkel een financiële compensatieregeling in werking treden. Er zijn echter meerdere aspecten van de molens die je zou willen beschermen, waar het momenteel door de strakke en mathematische regelgeving met name gaat om de windvang en windafvoer. Dit aspect is van belang voor het in werking houden van de molen en het werken van de molen is belangrijk voor het gebruiken en onderhouden van het mechaniek en daarmee ook de beheerkosten. Het is belangrijk maar tegelijk maar een deel van het belang van de molen. Buiten compensatie is nu bij een ontheffing het gesprek over andere cultuurhistorische en maatschappelijke aspecten van de molens in de praktijk dood.

Het veld in

Om een goed beeld te krijgen van de problematiek en van de alternatieven voor het beleid ben ik het veld in gegaan. We hebben een korte enquête gehouden bij vijf andere provincies en hebben drie molenlocaties in Zuid-Holland onderzocht waar het momenteel knelt.

Provincies

De geënquêteerde provincies gaan heel uiteenlopend om met historische molens. Bijna overal wordt het cultuurhistorische belang erkend maar de aanpak, de omgang en de regels variëren sterk. Van de zes provincies hebben er drie een molenbeleid, de anderen laten het geheel aan de gemeenten. De beleidsregel in Noord-Holland en Overijssel is 'rekening te houden met'. Kortom geen andere provincie voert een zo stringent beleid en kent vergelijkbare concrete richtlijnen ten aanzien van de molens als Zuid-Holland.

Leiden, Den Haag en Gorinchem

Met een ontwerpbureau en betrokken ambtenaren vanuit zowel de provincie als de betrokken gemeenten hebben we een drietal locaties onder de loep genomen waar de molens in de afgelopen tijd bekneld zijn geraakt: Leiden, Den Haag en Gorinchem.

In Leiden staat niet alleen museummolen de Valk prominent op het bolwerk en inmiddels in de schaduw van de verdichting rond het station. Er staan ook een drietal molens in de groene stadsrand. Ook deze worden bedreigd door nieuwe bebouwing maar evenzeer door nabij staande bomen. De Laakmolen in



Molen de Valk, Leiden: op het bolwerk, achter de bebouwing rond het station



Laakmolen, Den Haag: aan de Vliet, bijna geheel ingebouwd



Oostmolen, Gorinchem: tussen de sportvelden, de hoogste bomen rondom gerooid

Den Haag heeft nog amper ruimte door de omringende bebouwing. Hier heeft de provincie eind vorige eeuw aangegeven dat ontheffing vragen niet meer nodig is zo blijkt, de restricties van het molenbiotop zijn opgegeven. Zo heeft het molenbeleid geen rol gespeeld bij de lopende stedelijke transformatie van de Binckhorst. In Gorinchem gaat het om een ensemble van twee molens te midden van de sportvelden. De bedreiging hier komt vooral van de omringende hoge bomen. Een dialoog met de beheerders heeft inmiddels geleid tot kap van de grootste bomen.

Een snelle doorblik

Een snelle test op welke wijze de situatie rond deze molens te verbeteren is leert dat daarbij inderdaad meer aspecten een rol spelen dan windvang. Veel molens staan bijvoorbeeld nog op een 'scherf' van het oorspronkelijke landschap. Het duidelijker maken van de oorspronkelijke positie, bijvoorbeeld de kruising van waterwegen, laat veel zien van de opbouw van stad en land. Door de vaak gebrekkige ruimtelijke inpassing van veel stedelijke molens is dit nu slecht te herkennen. Verschillende molens staan als half vergeten relikwieën in hun omgeving. Het viel ook op dat hekken een terugkerend fenomeen zijn rondom de molens. Zo wordt de Laakmolen omgeven door drie afzonderlijke en verschillend vormgegeven hekken. En de Laakmolen niet alleen. De overvloedige hekken ontnemen veel van de historische charme van de molens.

De drie casussen laten zien dat de cultuurhistorische betekenis van de molens ruwweg worden bepaald door een vijftal elementen:

- *Windvang* De invloed van nabije bebouwing en beplanting op de toe- en afvoer van wind.
- *Zichtbaarheid* De zichtbaarheid van de molen vanuit een bredere omgeving en de wijze waarop deze het silhouet van dorp, stad of land mede tekent.
- *Molencontext* De wijze waarop de molen is verbonden met andere landschappelijke, historische elementen en structuren, zoals de molenwetering, boezemkade of trekvaart. Fungeert de molen tevens als landmark, of identiteitsdrager?
- *Status* De status van de molen, is deze al dan niet maalvaardig?
- *Maatschappelijke invulling* De educatieve, recreatieve of sociale betekenis van de molen voor zijn bredere omgeving, is de molens tevens een ontmoetingspunt of educatief centrum?

De eerste ruwe uitwerkingen van de bezochte locaties tonen dat er bovendien meer mogelijk is wanneer men de verschillende wensen met elkaar weet te combineren of samen te brengen in een plan. Een dergelijk 'landschapsplan' kan de ruimtelijke winst- en verliesrekening ten aanzien van de betreffende molen in beeld brengen en zichtbaar maken hoe de molen in zijn vernieuwde omgeving beter af is. Het plan is daarmee ook een sterk middel in het overleg met de omgeving. Wanneer het 'batig saldo' van de ruimtelijke winst- en verliesrekening herkenbaar wordt, zal zij zich eerder uitgenodigd voelen om positief mee te denken ook over soms nodige maatregelen als bomenkap.

Het dilemma

Ten behoeve van nieuwe opties voor het beleid speelt er een belangrijk dilemma zo is mijn beeld na het bestuderen van het beleid, de ontwikkelingen en de tocht in het veld. Ruwweg is het dilemma: moeten we het succes vasthouden of geeft een brede benadering een grote kans op een meer evenwichtige afweging.

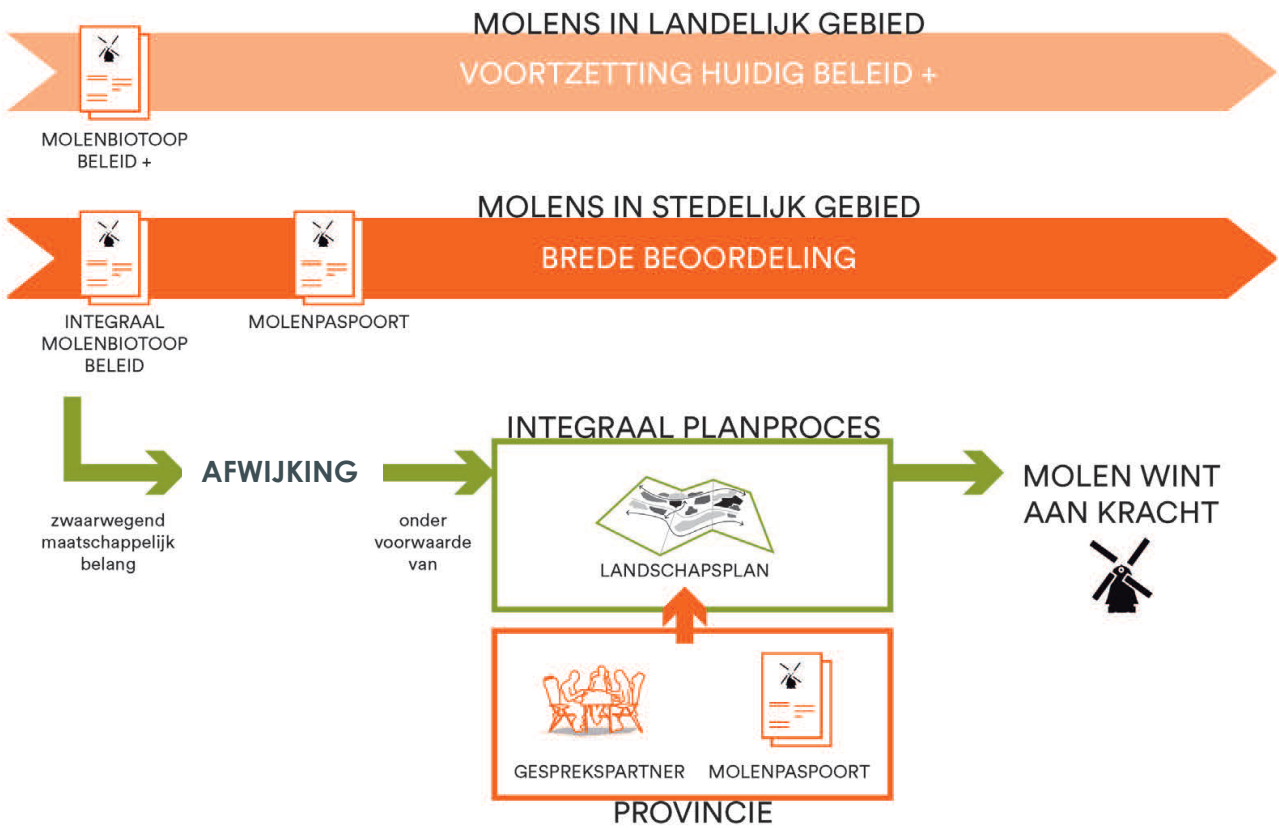
Succes vasthouden?

De eerste vraag is moeten we een succesvol beleid opofferen voor een onzeker alternatief. Zuid-Holland is niet alleen molenprovincie, het beleid heeft er ontegenzeggelijk ook toe geleid dat de vele molens nog steeds bestaan. Kortom, het strikte regime kent misschien zijn beperkingen, het is ook een succes. Daarbij ligt een deel van het succes in het feit dat de regels nu heel helder zijn. En is de kans niet groot dat 'de deur uit je handen waait op het moment dat je hem op een kier zet' zoals een van de gemeentelijke ambtenaren het formuleerde tijdens onze veldtocht.

We missen veel

De veldtocht en een snelle test laat daar en tegen zien dat met een brede benadering veel te winnen is. Het accent op windvang vormt een eenzijdige invalshoek. Er liggen veel kansen voor het versterken van de cultuurhistorische betekenis op het moment dat aspecten als de zichtbaarheid en de plaatsing of context meegenomen worden. Tot op soms het kleinere detail van hekken.

Instrumenten hierin zouden kunnen bestaan uit een breed molenpaspoort voor elke molens waarin de vijf onderkende aspecten vastgelegd worden. Of de regel van het opstellen van een 'landschapsplan' wat zicht geeft op de winst- en verliesrekening bij ruimtelijke initiatieven.



Voorstel procedure voor afwijking molenbeleid in stedelijk gebied

Keuze voor de koers

Mijn advies is om van het huidige beleid uit te gaan maar hierin de mogelijkheid op te nemen van een 'afwijking'. Juridisch is de 'afwijking' anders dan de 'onthefing', het geeft ruimte voor de bredere inzet van de cultuurhistorische betekenis van de molens. Kortom we houden vast aan dezelfde regels maar scheppen waar het knelt, in tegenstelling tot de huidige situatie, de ruimte om de dialoog aan te gaan en de best passende oplossing te zoeken. De optie van de afwijking kan beperkt blijven tot het stedelijk gebied.

Er is een aantal argumenten voor deze koers. Het succes vasthouden is één, maar daaraan zit tegelijk gekoppeld dat het knelpunt zich met name voordoet rond de lopende stedelijke verdichting. Dat is een kleiner deel van de molens en goed specifiek te benoemen. Daarbij ben ik een fan van een betrouwbare overheid, op meerdere plekken heeft men zich in de afgelopen jaren ingespannen om de molens in beeld te houden, dat verdient respect. Ook het feit dat de huidige regels helder zijn is een voordeel. Tot slot zou het opstellen van een instrument als uitgebreide molenpaspoorten, nodig voor de gewenste dialoog rond een brede beoordeling, een hele forse inspanning vragen.

Mijn advies is om de gemeenten die gebruik willen maken van de afwijking, te verplichten tot het opstellen van een 'landschapsplan'. Dit plan moet de vijf aspecten van de cultuurhistorische betekenis van de molen – windvang, zicht, positie, status en maatschappelijke invulling – in beeld brengen. De provincie zal ter voorbereiding van de mogelijkheid tot afwijking een heldere richtlijn voor de verschillende aspecten moeten opstellen: wat omvatten deze elementen, waar draait het om. De beoordeling van het landschapsplan ligt bij het bestuur wat hierover een ambtelijk advies krijgt op basis van plan en richtlijnen.

Advies

- **Scherp het vigerende beleid van de molenbiotoop aan, neem de mogelijkheid van een aanvullende afwijking op;**
- **Beperk deze mogelijkheid van een afwijking tot het stedelijk gebied van Zuid-Holland;**
- **Stel het opstellen van een landschapsplan voor de molen(s) door de initiatiefnemer als voorwaarde bij deze afwijking;**
- **Het landschapsplan brengt windvang, zicht, positie, status en maatschappelijk functioneren in beeld.**
- **Het plan richt zich, met inachtneming van het belang van het initiatief, op instandhouding en verbetering van de situatie rond de molen;**
- **Stel een provinciale toelichting op bij deze vijf elementen van de cultuurhistorische betekenis van de molens;**
- **Het provinciaal bestuur is bevoegd om af te wijken op basis van een ambtelijk advies op het landschapsplan.**