

Grondbeleid in de Montpellier Agglomeratie, Frankrijk

Carmen Aalbers (WUR/Alterra)

Adri van den Brink (WUR/Wageningen University)

Bron foto's voorpagina:
van linksboven naar rechtsonder
Jennifer Buyck et al, 2008
Schéma de Cohérence Territoriale de l'Agglomération de Montpellier
Schéma de Cohérence Territoriale de l'Agglomération de Montpellier
Website Terre Megère

Grondbeleid in de Montpellier Agglomeratie, Frankrijk

Carmen Aalbers (WUR/Alterra)
Adri van den Brink (WUR/Wageningen University)

Opdrachtgever:
Ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie
(Gerard van Wakeren)

Inhoud

	Blz.	
1	Inleiding	5
1.1	Achtergrond, doelstelling en aanpak van het onderzoek	5
1.2	Dankbetuiging	6
2	Ontwikkelingen in de Montpellier Agglomeratie	7
3	Grondbeleid	10
3.1	Belangwekkende ruimtelijke beleidsinstrumenten en hun betekenis voor Nederland	10
3.2	Aankoop gronden voor landbouw, natuur en <i>éco-quartier</i> door rurale gemeente	14
3.3	Plaats van landbouw en natuur in het ruimtelijke ordening discours	16
3.4	Positionering ten aanzien van Europees landbouwbeleid	17
4	Conclusies	18

1. Inleiding

1.1 Achtergrond, doelstelling en aanpak van het beknopte onderzoek

Achtergrond

Van 2007 tot 2010 co-financierde het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit het Europese PLUREL onderzoek naar ontwikkelingen en sturing daarop in de stadsranden van stedelijke regio's. In dit project trokken het Ruimtelijk structuurplan van Montpellier Agglomeratie en de daaromheen gehanteerde beleidsprocedures, wetgeving en grondbeleid-instrumenten de aandacht van het Ministerie, inmiddels Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Daarom formuleerde het Ministerie een onderzoeksvraag die middels een helpdeskfinanciering in het eerste kwartaal van 2011 gestalte kreeg in de vorm van een beknopt onderzoeksproject.

Doelstelling

Doel van dit beknopte project was het verkrijgen van nader inzicht in de tools die de regio Montpellier inzet om een duurzaam groen peri-urbaan gebied te behouden, respectievelijk te ontwikkelen, waarbij de landbouw een voorname plaats inneemt. Het gaat in het bijzonder om tools inzake het grondbeleid. Het behoud van een duurzame landbouw in de regio, in combinatie met natuur en bos, werd door de opdrachtgever belangrijk verondersteld als "groene" vestigingsplaatsfactor voor hoogwaardige werkgelegenheid in Montpellier. Deelvragen waren a) wat de innoverende tools zijn om de economische positie van de agrarische ondernemers in gebieden onder stedelijke druk duurzaam te versterken, en daarmee ook een aantrekkelijk vestigingsklimaat te scheppen voor werken en wonen in de steden. b) Welke tools zet de regio in om een actief grondbeleid te voeren? c) Wat kunnen we daar voor ons land van leren?

Onderzoeksaanpak

Belangrijk onderdeel van het onderzoek bestond uit het interviewen van beleidsmensen in de regio. Geïnterviewd werden:

- het hoofd van de Dienst Grondbeleid - *Chef Division Foncier*, onderdeel van de Directie grondzaken en inrichting van de Agglomeratie - Jean Paul Gambier - samen met
- een GIS cartograaf die de stedelijke ontwikkelingen in de agglomeratie monitort,
- een door de wethouder - Michel Chastaing, *adjoint au Maire* - van de rurale gemeente Clapiers in de agglomeratie die bij zijn komst in de gemeente actief inzette op het voeren van grondbeleid,
- een ambtenaar van de *Chambre d'Agriculture* (Alexandre Chavey) in het *Département Hérault* waar Montpellier Agglomeratie deel van uitmaakt.

Tijdens overleg op het einde van de eerste dag werd met het hoofd van de Dienst Grondbeleid dieper ingegaan op het grondbeleid, prijzen en ontwikkelingen. Een afrondend gesprek met het hoofd grondbeleid vond de volgende dag plaats om de laatste onduidelijkheden op te helderen.

We werden hartelijk ontvangen en te woord gestaan. Alle vragen werden beantwoord. En we ontvingen ondersteunende documentatie van onze gesprekspartners.

Het bleek zeer moeilijk om contact te leggen met zowel de gekozen bestuurder van de *Chambre d'Agriculture* als de wijnboer van Terre Megère, gemeente Cournonsec. Telefonische en digitale pogingen mislukten, e-mails naar diverse adressen werden niet beantwoord en telefoonnummers bleken niet te kloppen. Ons dagprogramma was dermate vol dat we ervan af hebben gezien nog tegen de avond onaangekondigd naar Terre Megère af te reizen en de bestuurder van de *Chambre d'Agriculture* te benaderen.

Naast de interviews hebben we een tiental literatuurbronnen geraadpleegd.

1.2 Dankbetuiging

We zijn de respondenten, Jean-Paul Gambier, Michel Chastaing, Alexandre Chavey, zeer erkentelijk voor hun vriendelijke ontvangst en het ons te woord staan. Met name Jean-Paul Gambier heeft zeer ruim tijd gemaakt voor interviews en gedachtenuitwisseling over het grondbeleid. Zonder hun medewerking zou dit onderzoek onmogelijk zijn geweest. Onderzoekster Françoise Jarrige van het INRA (*Institut Nationale de la Recherche Agronomique*) danken we voor haar hulp bij het suggereren van relevante respondenten.

2 Ontwikkelingen in de Montpellier Agglomeratie

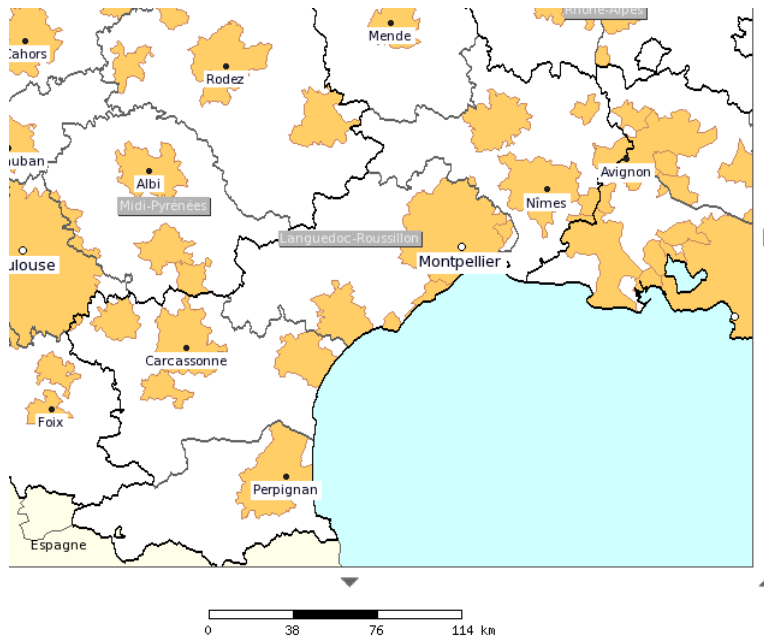


Fig. 1 De regio Languedoc-Roussillon. (Datar, 2011)

In geel het stedelijk gebied van Montpellier. De zwarte lijnen geven de administratieve grenzen weer van de regio Languedoc-Roussillon en daarbinnen geven de grijze lijnen de vijf departementen weer. Montpellier is hoofdstad van zowel de regio als van het Departement Hérault.

Bestuurlijke ontwikkelingen

De Agglomeratie Montpellier ontstond in het jaar 2001 uit het voormalige *District de Montpellier* (Buyck et al, 2008, p26). Tijdens de vorming, conform de nationale wetgeving, van een *Communauté d'Agglomération* liepen 7 gemeenten weg van de onderhandelingstafel omdat zij de sociale woningbouwverplichting die de overheid oplegde niet wilden accepteren. Zij betaalden hiervoor een boete van enkele miljoenen euro's aan de nationale overheid, die het ontvangen geld weer doorsluisde naar de gemeenten die wél sociale woningbouw wilden plegen. Er bleef aldus een *Communauté* van 31 gemeenten over. Ingevolge de wetgeving Solidariteit en Stedelijke Vernieuwing (*Solidarité et Renouveau Urbain, SRU*) werden stedelijke gebieden verplicht tot het opstellen van een structuurplan getiteld *Schéma de Cohésion Territoriale (SCoT)*. Dit schema verving in andere gebieden het eerdere *Schéma Directeur*. In Montpellier was evenwel nog nooit een *Schéma Directeur* opgesteld.

Bevolkingsgroei als aanjager economische groei, gespreid over de Agglomeratie

In de afgelopen decennia heeft het gebied een sterke bevolkingsgroei gekend. In de zestiger jaren, na het beëindigen van de Algerijnse oorlog, kwamen veel Fransen en Algerijnen naar de streek om zich er blijvend te vestigen. Verder is de streek geliefd om haar aantrekkelijke landschap en klimaat, waardoor veel mensen zich er een tweede woning aanschaffen. Al met al is er in de gemeente Montpellier, het grootste deel van de stedelijke conurbatie een bevolkingsgroei van ca. 10% over de afgelopen 10 jaar (van 225.000 naar 250.000 inwoners. (Buyck et al., 2000). In de Agglomeratie nam de bevolking met 45.000 inwoners toe, dus met inbegrip van de groei van de gemeente Montpellier. Voor de bredere economische regio van Montpellier (*Aire Urbaine*) was de afgelopen 20 jaar sprake van een groei met 70%! (Montpellier Agglomération, 2006)

De Agglomeratie is zich bewust van de landschappelijke kwaliteiten van het gebied en streeft er naar om deze te behouden. De Agglomeratie wil de bevolkingsgroei en aantrekkingskracht op nieuwkomers hoog houden omdat zij deze ziet als aanjager van de economische groei in het

gebied. Om te hoge dichtheden te vermijden verstedelijkt het SCoT slechts (in vergelijking met Nederlandse doelstellingen) 1/3 door verdichting in bestaand stedelijk gebied. De resterende 2/3 doelstelling wordt door uitbreiding gerealiseerd. De bevolkingsdichtheid in de agglomeratie lag in 2005 op 922 inwoners per km². In de *Functional Urban Region*, de op basis van forensenstromen bepaalde ruimere economische regio, lag die op 300 inwoners/km².

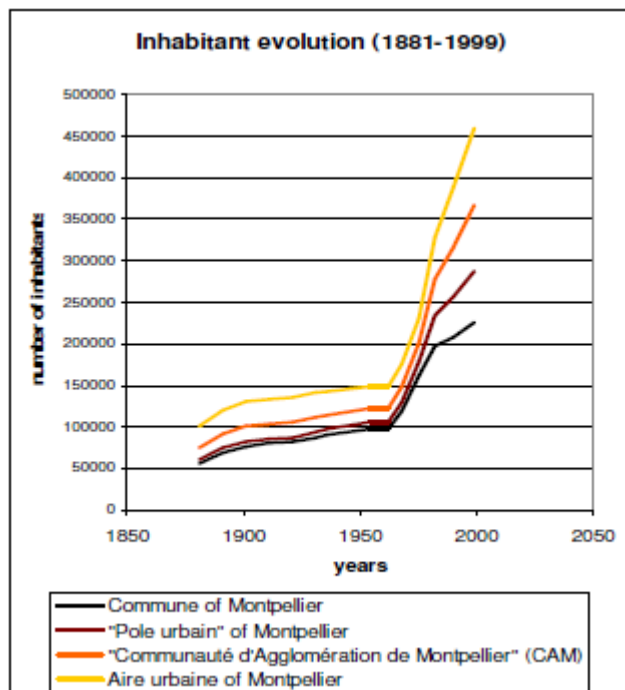


Fig. 2 Bevolkingsontwikkeling in Montpellier en omgeving.

De sterkste bevolkingsgroei vindt plaats in peri-urban gebied (*aire urbaine*) buiten de *Communauté*. Daarbinnen lijkt het beleid haar matigende impact te hebben.

Modernisering land- en wijnbouw

Ondertussen heeft er zich een verandering in de landbouw ingezet. Op instigatie van de Europese Unie is de wijnbouw de afgelopen twintig jaar veranderd van een kleinschalige lokale productie met internationaal weinig in de smaak vallende wijnen, naar een meer grootschalige wijnbouw met druivensoorten zoals de Cabernet en Merlot. Boeren kregen subsidie om wijnstokken uit te trekken en nieuwe soorten te planten. Tevens is het areaal wijngaarden in de Hérault streek verminderd van 100.000 ha rond 2006 tot momenteel 75.000 ha, een vermindering met 25%. Nu vrezen de wijnboeren die deze transitie hebben doorgemaakt voor massale productie van wijnen voor de Europese markt door de nieuwe lidstaten Bulgarije en Roemenië. Zij willen het principe van het recht op planten (*Droit de plantation*) behouden, en zijn tegen het vrijgeven van de wijnproductie zoals sommige Europese beleidsmakers voorstaan. Dit houdt lokaal de gemoederen bezig. Overigens zijn er ook wijnboeren die zich op de lokale markt richten met biologische teelt en karakteristieke druivensoorten.

Milieu meer aandacht met Le Grenelle

In 2007 startte President Sarkozy met *le Grenelle*, een actie om samen met NGO's, bedrijfsleven en publiek nieuwe richtingen uit te zetten waarbij de verbetering van het milieu voorop staat. De actielijn binnen *le Grenelle* voor het aangaan van duurzame productie- en consumptiewijzen is relevant voor de landbouw, visserij, bosbouw en duurzame verdeling en ontwikkeling van grondgebieden. Onze respondenten maakten zelf melding van deze wetgeving, maar wisten er zelf weinig anders over te vertellen dan dat *le Grenelle* het Milieu boven de Solidariteit en Stedelijke Vernieuwing wetgeving plaatst. *Le Grenelle II* vraagt om monitoring van de milieu-impact van beleid.



Fig. 3 SPOT foto van Montpellier en omgeving.

Montpellier ligt linksboven in de foto. De vallei ten noorden (nog gedeeltelijk zichtbaar) en noordoosten van Montpellier vormt de grens met de gemeente Clapiers

Inter-SCoT overleg

Op termijn wordt het *Inter-SCoT* overleg in Frankrijk ontwikkeld. Hiermee wordt afstemming tussen SCoTs beoogd. Zo zal er tussen de SCoT van de 7 uit de Agglomeratie gestapte gemeenten en de 31 gemeenten die onderdeel zijn van de *Communauté d'Agglomération de Montpellier*, overleg plaats gaan vinden. Daarmee zal sturing op de metropolitane ontwikkelingen in de gehele *Functional Urban Region* een kans krijgen.

3 Grondbeleid

3.1 Belangwekkende grondbeleidsinstrumenten en hun betekenis voor Nederland

Schéma de Cohérence Territoriale en Plan Local d'Urbanisme

Conform de nationale wetgeving (*Solidarité et Renouveau Urbain*) moet de *Communauté d'Agglomération* een *Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT)* opstellen. Het *SCoT* beoogt een samenhang in stedelijke ontwikkeling in het gehele gebied van de agglomeratie van Montpellier. Het *SCoT* heeft een geldigheidsduur van 15 tot 20 jaar. Recentelijk (vanaf 2007) is, zoals vermeld, bovenop de *SRU* nieuwe nationale wetgeving ontwikkeld: *Grenelle I* en *II*. Hierin draait het minder om sociale huisvesting zoals in de *SRU* en meer om het milieu.

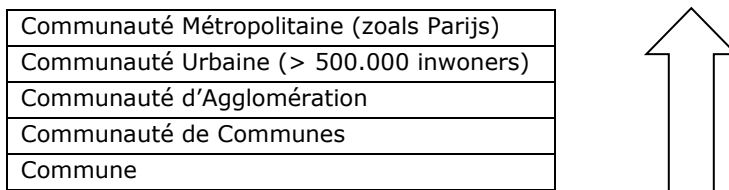


Fig. 4 Maatwerk in de maat en verantwoordelijkheden van de gemeenten en hun associaties bij wet.

Bij toenemend inwonertal neemt de bestuurlijke zeggenschap op hoger niveau toe ten koste van die van gemeenten (*communes*). De groepering van gemeenten in gemeenschappen volgt de nationale Franse wetgeving. Bij toevoeging van slechts enkele gemeenten zal de Agglomeratie van Montpellier de 500.000 inwonersgrens overschrijden en tot *Communauté Urbaine* worden. Daarmee zal de *Communauté* het recht van gemeentelijke bestemmingsplanning (*PLU*) overnemen van de gemeenten.

Wat betreft de democratische grondslag en participatie in de *SCoT* ontwikkeling: de democratische legitimiteit van het *SCoT* zal bij de komende gemeenteraadsverkiezingen verbeteren als de stemgerechtigden tegelijk met de verkiezing van gemeenteraadsleden ook de gedelegeerden voor het agglomeratiebestuur vanuit hun gemeente kunnen kiezen. Dit is een verandering ten opzichte van de huidige situatie waarin het *SCoT* door gemeentelijke gedelegeerden op agglomeratieniveau is samengesteld, maar wel door alle gemeenten goedgekeurd moest worden en ook daadwerkelijk en unaniem is goedgekeurd. Hiertoe hebben de ambtenaren van de agglomeratie in opdracht van de agglomeratievoorzitter, destijds George Freche, stevige onderhandelingen gevoerd met alle gemeenten. Gemeenten met gemeenschappelijke thema's werden in ronde tafeloverleg bij elkaar geroepen. Als het ging om bouwquota werden veeleisende gemeenten dan al snel teruggefloten door collega-gemeenten die ook bouwvragen hadden. Op deze manier lijken onredelijk hoge wensen tot verstedelijking te zijn getemperd. Niet alleen gemeentebestuurders maar ook afgevaardigden van NGOs als de *Chambre d'Agriculture* participeerden in de ontwikkeling van het *SCoT*.

Het *Plan Local d'Urbanisme (PLU)* is feitelijk een bestemmingsplan dat toekomstige bebouwingszones bepaalt. Het beschrijft op standaardwijze de dichtheden van bebouwing en bedrijfs- of woonbestemming. Ook infrastructurele ontwikkeling wordt erin weergegeven. Vroeger, voor de nationale wetgevingsveranderingen rond de start van het nieuwe millennium, werd het ook wel het *Plan d'Occupation des Sols* genoemd.

Betekenis voor de boeren van het SCoT en het Plan Local d'Urbanisme

De respondent van de *Chambre d'Agriculture* is positief over het *SCoT*. Voor de boeren in de agglomeratie ligt de betekenis van het *SCoT* vooral in de zekerheid die het biedt dat er in de komende 15-20 jaren geen verstedelijking gepland wordt op het grondgebied van de boer.

Verstedelijking hoeft hem er dan niet van te weerhouden om te investeren in zijn bedrijf in plaats van het land braak te laten liggen of te verhuren.

Een tweede positief aspect van het *SCoT* voor boeren in de streek is dat het *SCoT* landbouw en natuur een eigen waarde en ruimte toekent. De groene ruimte wordt als belangrijke aantrekkingskracht van de regio gezien, zorgend voor nieuwe bewoners en bedrijven, en daarmee voor economische groei. De agglomeratie wil de groene ruimte dan ook behouden door verstedelijking over een groter gebied te spreiden en compact te bouwen. Dit laatste is ook een positieve zijde van het *SCoT* voor de boeren. Het *SCoT* schrijft meer compact bouwen voor, waarbij standaard minimale bebouwingsdichtheden zijn vastgelegd van 50, 30 of 20 woningen per hectare. Dit spaart landelijk gebied.

Aan de ontwikkeling van het *SCoT*, en aan de Ronde Tafel overleggen, hebben gedelegeerden van de *Chambre d'Agriculture* deelgenomen, zowel politieke afgevaardigden als technische ambtenaren, zoals de door ons geïnterviewde Alexandre Chavey.

Het *Plan Local d'Urbanisme* geeft nauwkeurig de gebiedsgrenzen weer van wel geplande verstedelijking. Wanneer een boer zijn grond binnen dit *Plan* heeft liggen kan hij in overleg met gemeente of agglomeratie gaan over eventuele verkoop. Bij weigering door de boer kan onteigend worden. Met een onteigeningsproces is circa twee jaar gemoeid. Dit weerhoudt boeren er vaak van dwars te liggen. Vermogensschade wordt niet vergoed, aldus het Hoofd Grondzaken. Wel kan een boer gedeelde kosten van oogst vergoed krijgen op uitspraak van de rechter, bovenop de grondprijs die de rechter eveneens vaststelt. Samenwerking met gemeente of agglomeratie lijkt doorgaans meer op te leveren, tot aan betaling in de vorm van bouwrijp gemaakte bouwpercelen voor de boer toe.

Zone d'Aménagement Différé (ZAD) en Voorkeursrecht

De ZAD is een grondbeleidinstrument dat werd ontwikkeld in de zestiger jaren toen Frankrijk zich geplaatst zag voor een grote sociale huisvestingstaak. Er was een grote vraag naar woningen door de babyboom-generatie en de uit Algerije naar de regio toegekomen Algerijnen en Fransen, na beëindiging van de Algerijnse oorlog.

De ZAD-nominatie wordt aangevraagd op verzoek van een commune of agglomeratie bij de *Préfet*. De *Préfet* (een door de staat aangewezen vertegenwoordiger van de nationale overheid, in tegenstelling tot de *Président* van de regio die wordt gekozen) besluit over toewijzing van het recht om de grondprijs voor 6 jaar te bevriezen. De ZAD legt dus de prijs van de grond vast op die van landbouwgrond. Dit houdt in dat projectontwikkelaars elders grond zullen opkopen en de overheid – met al eerder toegekend voorkeursrecht – de eerste koper van de grond zal zijn waarover de ZAD werd uitgesproken.

Voorkeursrecht (*Droit de pré-emption*) is een instrument dat gecombineerd wordt toegepast met de *Zone d'Aménagement Différé*. Er wordt dan onderhandeld tussen boer en agglomeratie of gemeente. Bij meningsverschil over de prijs bemiddelt de rechter. In overleg met de boeren wordt een prijs bepaald voor de gronden conform een systeem van *Compte à rebout*, vergelijkbaar met de Nederlandse bepaling van grondkosten. De verkoopprijs van de grond wordt tenslotte bepaald door de bestemmingswijziging en de kosten van bouwrijp (*viabilisation*) maken. De kaart hieronder laat zien hoe veelvuldig de Agglomeratie gebruik maakt van het instrument ZAD.

les secteurs cibles de la stratégie foncière

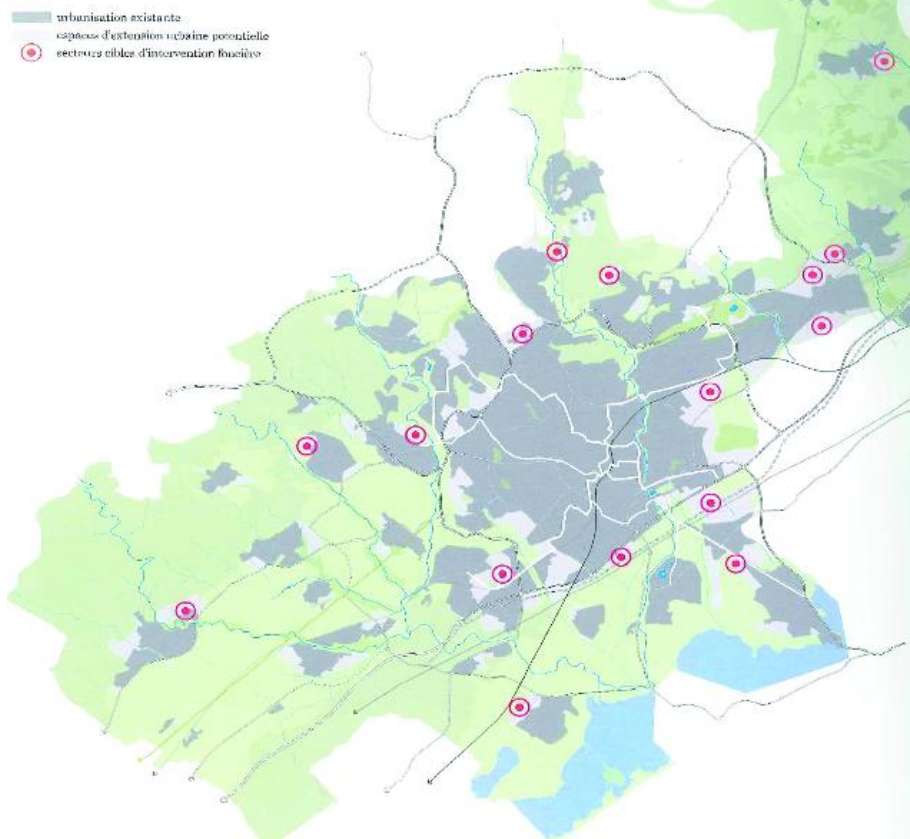


Fig. 5 Grondinterventie-gebieden (Bron: Montpellier Agglomération)

De omcirkelde roze stippen geven de gebieden aan waar de agglomeratie interveenieert met ZAD

ZAD vooral voor gemeenschap positief

De ZAD gold eerder voor 14 jaren, maar de liberalen in de regering wilden de ZAD afschaffen. Na politieke onderhandelingen is de ZAD gehandhaafd als instrument, maar is de werkingsduur ervan in 2010 ingekort tot 6 jaar. Toen de ZAD nog voor 14 jaar gold namen in de andere gebiedsdelen van de agglomeratie onder stedelijke bestemming de grondprijzen sterk toe, doordat de vrije markt een beperkter aantal gebieden restte om in te concurreren. Daar zagen gemeenten die geen ZAD hadden aangevraagd hun grondprijzen sterk stijgen. In sommige gevallen leidde dit er toe dat de beoogde ontwikkeling niet van de grond kwam, omdat de grondkosten te hoog werden. Projectontwikkelaars kunnen in deze andere gebieden die niet onder ZAD liggen of waar de gemeente of agglomeratie geen gebruik maakt van haar voorkeursrecht, ook grond kopen en bouwen, en dus concurreren met de overheid. Nu, sinds invoering van de ZAD voor slechts 6 jaar, tonen de prijsontwikkelingen in de regio volgens het hoofd Grondzaken van Montpellier Agglomeratie, ook een matigend effect op de grondprijzen in verstedelijkingsgebieden elders in de Agglomeratie.

Maar hoofdzakelijk gaat het de overheid er om via de ZAD in combinatie met het voorkeursrecht van koop de grondkosten voor de overheid in de hand te houden, wat een matigend effect heeft op de gemeenschapskosten voor sociale woningbouw, stedelijke verdichting, verkeer- en andere infrastructuur. Voor de burger betekent dit lagere kosten van gebruik (huur woning, prijs tramkaartje).



Fig. 6 Place de la Comédie. De stad heeft geïnvesteerd in de publieke ruimte. Waar voorheen een druk verkeersplein was loopt de doorgaande weg nu ondergronds. Het resultaat is een aantrekkelijk plein dat veel toeristen en andere recreanten trekt.

De achterliggende argumentatie is dat het niet gaat om particulieren te laten profiteren van ingrepen door de overheid ten behoeve van het algemeen nut en dat juist de kosten voor de samenleving laag gehouden dienen te worden. Ook de huizenkopers en toekomstige bewoners van sociale huurwoningen hebben baat bij het prijs matigende effect van de ZAD en het voorkeursrecht. ZAD is een belangrijk instrument om de kosten van stedelijke ontwikkeling laag te houden door stijging van grondprijzen tegen te gaan in de gekozen gebieden. In 1/3 deel van de toekomstige verstedelijkingsgebieden - waar het *Plan Local d'Urbanisme* dus goedgekeurd is - wordt ZAD toegepast. ZAD wordt aangevraagd door de Agglomeratie of een gemeente, al dan niet gezamenlijk. Momenteel is aan 3762 ha van het grondgebied binnen de Agglomeratie de status ZAD toegekend, op verzoek van gemeente en/of agglomeratie. De bouwdoelstelling van ca. 10.000 ha is naar verwachting toereikend voor de komende veertig jaren.

ZAD wordt alleen toegepast op tot dan toe landbouw- en natuurgronden. Betekenis voor de boeren is dat zij niet kunnen profiteren van de enorm hoge bedragen die anders door projectontwikkelaars en investeerders voor hun grond in de stadsrand worden neergeteld. De boer krijgt een redelijke prijs (winst op de grond wordt gedeeld tussen Agglomeratie en boer), of mag een deel van de grond onder ZAD na bouwrijp maken terugkopen om zelf vervolgens als een soort oudedag voorziening door te verkopen aan particulieren die er willen bouwen. Vóórdat de bestemmingswijziging (in *PLU*) wordt ingezet wordt met de boer een contract ondertekend waarin staat dat als de bestemming wijzigt hij/zij het afgesproken prijsniveau betaald krijgt door de Agglomeratie.

Gemeenten kunnen de ZAD ook toepassen voor natuurontwikkeling en ontwikkeling van Agriparks. Dit zijn landbouwgebieden met een tevens parkachtige bestemming omwonenden. De agglomeratie heeft deze competentie niet, tenzij op nadrukkelijk verzoek van de gemeente wordt gehandeld.

Aankoop van gronden door de Agglomeratie, samen met Société d'Équipement de la Région de Montpellier en de Etablissement Public Foncier

De Agglomeratie heeft voor 2011 een budget van 20 miljoen euro ter beschikking voor de aankoop van gronden of gebouwen ten behoeve van bebouwing. In uitzonderlijk geval wordt ook natuurgebied aangekocht, wanneer dit voor algemeen nut aangewend kan worden via educatie, sociale activiteiten of huisvesting. Aankoop van gronden voor natuurontwikkeling valt zoals vermeld buiten de competentie van de agglomeratie. Het is het werkveld van het Departement of van gemeenten. Hetzelfde geldt voor aankoop van gronden voor Agriparks. De gemeenten en het Departement kunnen dus ook de voornoemde grondbeleidsinstrumenten ZAD en Voorkeursrecht inzetten. Politiek gezien hoort de Agglomeratie - zolang deze bestuurd wordt door niet direct daartoe gekozen bestuurders - juist meer volgend te zijn, volgens het Hoofd Grondbeleid. Dit zal in de toekomst naar verwachting veranderen, als de bestuurders direct gekozen zijn en als de Agglomeratie tot *Communauté Urbaine* wordt wanneer zij de 500.000 inwonersaantal overschrijdt. Als de agglomeratie *Communauté Urbaine* wordt verkrijgt zij namelijk het recht om ZAD nominaties aan te vragen bij de *Préfet* van het *Département* en om te beslissen over bestemmingsplannen voor verstedelijking in de plaats van de individuele gemeenten.

De Agglomeratie werkt samen met de *Société d'Équipement de la Région de Montpellier (SERM)* bij de aankoop, ontwikkeling en verkoop van gronden. De *SERM* is een investeringsmaatschappij waarin naast de Agglomeratie ook projectontwikkelaars, banken en verzekeringsmaatschappijen deelnemen. De *SERM* is dus een semipublieke organisatie die investeert, ontwikkelt, beheert en verhuurt. De *SERM* draagt daarmee de financiële risico's in plaats van de agglomeratie. Ook gemeenten afzonderlijk kunnen met de *SERM* ontwikkelingsmaatschappij samenwerken. Als de *SERM* grond heeft aangekocht, ontwikkeld en verkocht, bepalen *SERM* en Agglomeratie in overleg de verdeling van kosten en inkomsten.

Daarnaast werkt de Agglomeratie samen met de *Établissement Public Foncier (EPF)* van de Regio Languedoc-Roussillon. Deze publieke organisatie is enkele jaren geleden op verzoek van de agglomeratie opgericht. Daartoe was toestemming van de nationale overheid nodig. De *EPF* doet grondaankopen en houdt deze in beheer. Het *EPF* is een grondbank en draagt risico's op lange termijn. De grondrenten worden door de Agglomeratie vergoed bij samenwerking tussen *EPF* en Agglomeratie.

3.2 Aankoop gronden voor landbouw, natuur en éco-quartier door rurale gemeente

De individuele gemeenten zijn veel actiever op het gebied van landbouwontwikkeling en natuurbescherming dan de Agglomeratie. De aankoop van gronden voor landbouw en natuur is het werkveld van de gemeenten zelf. We interviewden een van de bestuurders van de gemeente Clapiers, tot voor kort nog een 'stadje' met slechts 300 inwoners. In enkele decennia is het gehucht dat ca. vijf kilometer ten Noorden van Montpellier ligt, uitgegroeid tot een stadje van 5400 inwoners, voornamelijk door een toestroom van mensen uit Montpellier die een *villa individuelle* wilden in een groene omgeving. 75% van het huidige woningenbestand van Clapiers bestaat nu uit vrijstaande huizen. Voor de toekomst is ook sociale woningbouw voorzien. Clapiers, slechts 750 hectare groot, streeft er sinds enkele jaren naar om een flink areaal aan bosgebied te ontwikkelen om haar groene landschap te handhaven als aantrekkelijk woonmilieu, waar men de buitenlucht kan inademen en ontspannen, kan wandelen, paardrijden en fietsen. Reeds 110 ha van de 250 ha bos en natuur zijn inmiddels aangekocht door de gemeente.

De gemeente maakt handig gebruik van de groene kwaliteiten zoals de heuvelrug tussen Clapiers en de stad die men als groene barrière wil handhaven en de overstromingszone van de rivier de Lez waar men aan innovatie in de landbouw doet. Zo test men er mechanisering, doet er onderzoek aan de tropische gewassen sorgho, gierst en (gekleurde) katoen. Het gebied kan

tot tuinbouwgebied doorontwikkeld worden. Ook is het programme *Maintien de l'appui à l'exploitation paysanne* actief in Clapiers om boeren te ondersteunen.

Over 5 jaar zal de tram vanuit hartje Montpellier ook Clapiers aandoen. Dit gaat gepaard met de ontwikkeling van sociale woningbouw. Het zal de nu vooral middenklasse samenstelling van de bewoners sterk doen veranderen. Compact bouwen wordt nagestreefd voor zowel de middenklasse (30%) als voor sociale woningbouw (30%). 40% van de woningbouw geschiedt op de vrije markt. Daarbij gaan percelen voor vrijstaande woningbouw van de hand tegen grondprijzen van 600 euro m². Er wordt met compact bouwen getracht een einde te maken aan het grote ruimtebeslag door de nieuwkomers. Hiertoe is het concept *éco-quartier* ontwikkeld. (Ville de Clapiers, 2008)



Fig. 7 Op de voorgrond het toekomstig uitbreidingsgebied van het stadje Clapiers

Te begroten actie		Actor
Bouwrijp maken (kaal en schoonmaken, aanleg leidingen, ontsluitingswegen)		Aanbesteding onder concurrentie
Rente		Gefactureerd door de ontwikkelingsmaatschappij SERM
Studies		Gemeente 50%, cofinanciering Agglomeratie 50% (Buyck et al. 2008, Chastaing)
Aankoopprijs van de grond	15 euro /m ²	
Verkoopprijs na bouwrijp maken (<i>Surface hors oeuvre nette, SHON</i>)	350 euro /m ² woningbouw 150 euro /m ² bouwterrein 200 euro /m ² sociale woningbouw 250 euro /m ² 'premiekoopwoning'	
Opbrengst	35 euro /m ² , voor gemeenschap/sociale huisvesting,	

Tabel 1 *Compte à rebout*.

De opbrengsten worden in overleg besteed. Afhankelijk van de afspraken draagt gemeente of ontwikkelaar de risico's en de baten. Verzekeringskosten van eventuele financiële risico's kunnen daarbij oplopen tot 8%.

Door het ontbreken van de *Appellation d'Origine Contrôlée* status is de wijnbouw in deze gemeente niet rendabel. Er komen industriële tuinbouwbedrijven die voor een jaar grond huren van boeren om bijvoorbeeld meloenen te verbouwen.

Sinds de organisatie voor irrigatiewateraankoop is gestart, maken ook boeren in Clapiers daar gebruik van. Tevens zal dit water benut worden voor het *éco-quartier* (watergeven in de tuin, toiletspoeling, etc.) Daarmee wordt verwacht dat de drinkwater consumptie tot een derde wordt teruggebracht.

Betekenis gemeentelijk grondbeleid voor de boer

Boeren kunnen grond pachten van de gemeente in het gebied dat eerder met de agglomeratie werd aangekocht voor Agripark. Daar kunnen boeren zonder grond een bedrijfje starten. Met wil vermijden om boeren tot gesalarieerde ambtenaren te maken.

Zij die biologisch boeren hoeven zelfs geen pacht (200 euro/ha) te betalen. Het streven is om biologisch eten in Clapiers te stimuleren. Momenteel is 1/3 van de maaltijden die in Clapiers genuttigd worden van biologische herkomst.

3.3 Plaats van landbouw en natuur in het ruimtelijke ordening discours

Uit de gesprekken blijkt dat er wel een fysieke ruimte aan landbouw en natuur wordt toegekend in de ruimtelijke ordening door de agglomeratie en de gemeenten. Maar het in Nederland zo groot geachte belang van landbouw en natuur voor de stedelijke bevolking en van stad-land relaties komt in de discours van deze lokale overheden nauwelijks voor. De bestuurder van Clapiers zegt wel dat hij de *ruralité* van zijn 'stad' van 750 ha grootte promoot, maar we spreken hier van een middenklasse stadje van slechts 5400 inwoners. Het ommeland van Montpellier is toch tamelijk ruraal. Stedelijke druk is zeker aanwezig, maar nog veel minder nijpend dan in de Nederlandse Randstad waar, ter vergelijking, in bijvoorbeeld de regio Haaglanden een bevolkingsdichtheid van 4900 inwoners per km² is. In de Montpellier agglomeratie ligt de bevolkingsdichtheid zoals eerder gemeld op iets meer dan 900 inwoners per km².

De respondent van de *Chambre d'Agriculture* vertelt dat de boeren zelf ook niet gericht zijn op interactie met de stedeling. Zij zijn producenten en brengen hun product naar de coöperatie. Verder reiken hun aspiraties wat betreft contact met consumenten niet. Voor individuele boeren die zich juist richten op de productie van exclusievere of traditionele wijnen en *local food* ligt dit anders. Voor hen is het belangrijk de stedelijke consument te bedienen. We hebben geen cijfers over de omvang van deze laatste groep boeren in de regio.

Het beleid van de Agglomeratie om de bouw van nieuwe landbouwgebouwen te ontmoedigen en te streven naar gebundelde nieuwbouw in de vorm van 'boerengehuchten' spreekt de boeren niet aan. Sommige boeren vinden dat ze als in een dierentuin te kijk worden gezet met dit nieuwe beleid voor boerderijen.

Voor de toekomst (2020) verwacht de respondent van de *Chambre d'Agriculture* een mogelijke toename van het agri-toerisme en verkoop van landbouwproducten op de boerderij, maar vooral een minder chaotische ruimtelijke ontwikkeling dan in het verleden!

Een deel van het rurale gebied van het bezochte stadje Clapiers valt onder beschermde status *Frederic Bazille*, een grote landschapsschilder uit Montpellier. Deze landschapsstatus beschermt een gebied tegen verstedelijking en ingrepen in het landschapsbeeld. Alhoewel landbouw en natuur weinig innovatief worden benaderd zoals in Nederland de afgelopen jaren werd geprobeerd, is er dus wel enige doch slechts beperkte erkenning van een mogelijk bredere betekenis van landbouw en natuur voor de stedeling merkbaar in het beleid van de geïnterviewde overheden.

3.4 Positionering ten aanzien van Europees Landbouwbeleid

Zoals in de inleiding al werd aangegeven heeft het EU beleid bijgedragen aan een schaalvergroting en modernisering van de wijnbouw in de regio. Daarbij zijn de druivensoorten – *cépages* – gepopulariseerd en is 25 % van het wijndareaal verdwenen. Er zijn EU-subsidies toegekend voor het uittrekken van oude wijnstokken en het planten van nieuwe soorten. Dit gebeurt via de regio. Premies van 5.000 tot 10.000 euro per hectare worden hierbij betaald, afhankelijk van de leeftijd van de wijngaard. Voor verwijdering van oude wijngaarden wordt minder betaald.

Belangrijkste beleidsdoel van de regio en de *Chambre d'Agriculture* wat betreft het gemeenschappelijk landbouwbeleid is om de rurale ontwikkeling binnen het domein van de landbouwontwikkeling te behouden!

4 Conclusies

Algemeen

- Ingevolge de nationale wetgeving Solidariteit en Stedelijke Vernieuwing (*Solidarité et Renouvellement Urbain, SRU*) zijn stedelijke gebieden verplicht tot het opstellen van een structuurplan voor ruimtelijke samenhang, het zogenaamde *Schéma de Cohésion Territoriale (SCoT)*.
- Het beleid van de Agglomeratie is er vooral op gericht om met behulp van het *Schéma de Cohésion Territoriale* de metropolitane ontwikkeling te sturen. Landbouw valt buiten de competentie van de Agglomeratie. Landbouw is onderdeel van gemeentelijk en departementaal beleid.
- Bij toenemend inwonertal neemt de bestuurlijke zeggenschap van een samenwerkingsverband tussen gemeenten toe ten koste van die van de individuele gemeenten, geheel volgens nationale wetgeving. Zo zal bij toevoeging van slechts enkele gemeenten de Agglomeratie van Montpellier de 500.000 inwonersgrens overschrijden en tot *Communauté Urbaine* worden. Daarmee zal de *Communauté* het recht van gemeentelijke bestemmingsplanning (*PLU*) overnemen van de gemeenten.
- Rurale gemeenten die binnen hun grenzen geen sociale woningbouw willen realiseren krijgen fikse boetes opgelegd, tot enkele miljoenen euro's.
- Overigens kunnen we ons niet aan de indruk onttrekken dat besluitvormingsprocedures in Frankrijk redelijk snel verlopen met een fijnzinnige afstemming tussen bestuurlijke lagen. Ook viel ons de openheid over gemeentelijke grondkosten en -exploitaties op. Cijfers en begrotingen werden ons zonder meer overlegd en toegestuurd.

Beleid voor boeren onder stedelijke druk

- Hoewel in het *SCoT* van de Agglomeratie wel het belang van milieu en groengebieden wordt genoemd, blijkt dit in de operationalisering zeer beperkt. Er is bij wijze van uitzondering door de agglomeratie een gebied aangekocht voor een agripark. Verder gaan de activiteiten van de agglomeratie niet wat betreft groengebieden. Het is een gemeentelijke en departementale taak.
- Het *SCoT* heeft door zijn lange werkzaamheid (15-20 jaar) een stabiliserende invloed. Het is voor de boeren in stadsrandgebieden duidelijk dat er die tijd geen bestemmingswijzigingen zullen plaatsvinden. Daarmee worden boeren niet ontmoedigd om in hun boerenbedrijf te investeren.
- De landbouwsector zelf is meer betrokken bij het Europese landbouwbeleid en de vraag of het *Droit de Plantation* wel gehandhaafd zal blijven om te voorkomen dat nieuwe lidstaten goedkope wijn op de Europese markt gaan brengen ten koste van de Franse wijnen. De *Chambre d'Agriculture* in de agglomeratie heeft helemaal geen strategie voor stad en stedeling.
- Een peri-urbane gemeente als Clapiers wil zich wel profileren met haar landelijke ligging, haar zogenaamde *ruralité* en met *éco-quartiers* en biologische landbouwproductie en –consumptie. Gemeenten hebben wel een competentie in het beschermen en aankopen van grond voor natuur en landbouw. Boeren kunnen in Clapiers grond pachten van de gemeente

in het gebied dat eerder met de Agglomeratie werd aangekocht voor Agripark. Daar kunnen boeren zonder grond een bedrijfje starten. Men wil vermijden om boeren tot gesalarieerde ambtenaren te maken. Biologische boeren hoeven in Clapiers geen pacht (200 euro/ha jaarlijks) te betalen.

- Voor een deel van het rurale gebied hanteert men het begrip 'beschermde status Frederic Bazille', genoemd naar een grote landschapsschilder uit Montpellier. Deze landschapsstatus beschermt een gebied tegen verstedelijking en ingrepen in het landschapsbeeld.

Actief grondbeleid

- Het in de 60-er jaren ontwikkelde instrument Zone d'Aménagement Différé (ZAD) in combinatie met voorkeursrecht heeft vooral belang voor het verminderen van publieke uitgaven door de overheid en voor het laag houden van de kosten voor de burger (zoals huur van sociale woningen). Prijsstijgingen van gronden ten gevolge van bestemmingswijzigingen vloeien niet in de kas van projectontwikkelaars maar van de overheid ten behoeve van publieke doelstellingen. Daarbij worden rood voor groen doelstellingen en verevening binnen het *Plan Local d'urbanisme* gerealiseerd in overleg met eventuele projectontwikkelaars via aanbesteding. Bij toekenning van de ZAD speelt de regionale overheid in de persoon van de *Préfet* een centrale rol. De *Préfet* besluit op verzoek van de agglomeratie, de gemeente of beide of de nominatie van ZAD wordt toegekend aan een gebied en daarmee de grondprijs kan worden bevroren.
- De Agglomeratie werkt samen met een *Établissement Publique Foncier (EPF)* van de Regio Languedoc-Roussillon. Deze publieke organisatie is enkele jaren geleden op verzoek van de agglomeratie opgericht, met de benodigde toestemming van de nationale overheid. De *EPF* doet grondaankopen en houdt deze in beheer. Het *EPF* is een groundbank en draagt risico's op lange termijn. De Agglomeratie vergoedt dan de grondrenten aan het *EPF*.
- Het voorkeursrecht voor gemeenten of agglomeratie om gronden aan te kopen verschilt van de Nederlandse situatie, want in Frankrijk beslist de *Préfet* hierover, terwijl in Nederland een gemeente daarover zelf beslist.
- Afwijkend van de Nederlandse situatie is ook de nationale besluitvorming over het gebruik van een groundbank (*Établissement Publique Foncier*) in de regio en op lokaal niveau. Er wordt in ons land wel veelvuldig met diverse vormen van samenwerkingsverbanden tussen gemeenten en projectontwikkelaars gewerkt, maar dit zijn lokale afwegingen. Slechts bij uitzondering is de nationale overheid in een dergelijk samenwerkingsverband betrokken.

Betekenis voor Nederland

- Opvallend is dat in de agglomeratie nauwelijks een discours wordt gevoerd van stad-landrelaties zoals in Nederland. Er wordt meer op financiële sturingsmaatregelen via het landbouwrijksbeleid vertrouwd.
- ZAD lijkt een welkom instrument voor de Nederlandse situatie. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat de keuze voor een dergelijk instrument tot de grondpolitiek behoort (niet tot het grondbeleid) en dat de kans daarop in Nederland nihil is, gelet op de kabinetsscrises in het verleden over de toerekening van de waardevermindering als gevolg van overheidshandelen en de wijziging van het politieke klimaat sindsdien. Hetzelfde geldt voor de aanwijzing van bouwlocaties op de manier zoals in het *SCoT*. Die zijn vergelijkbaar met de rode contouren uit het ontwerp van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening die in de Nota Ruimte weer zijn geschrapt. In die zin zou men kunnen stellen dat Montpellier misschien wel een goed

voorbeeld geeft van hoe het anders kan, maar dat navolging daarvan in ons land niet voor de hand ligt.

- Toch kan men er ook op een andere manier naar kijken, namelijk door de aandacht te richten op de coördinatie van ruimtelijke ontwikkelingen via de agglomeratie en het *SCoT*. Wanneer we de huidige taakverzwaring van de provincies in Nederland wat betreft regionale ruimtelijke ontwikkelingen beschouwen, lijkt de Franse situatie aanknopingspunten te bieden voor meer bovengemeentelijke coördinatie. Dit zou gemeenten kunnen helpen die moeite hebben goed te sturen op projectontwikkeling. Zij zouden kunnen steunen op provinciale expertise die doorgaans op gemeentelijk niveau niet beschikbaar is, en zo geld kunnen besparen.
- Provincies kunnen zo bijdragen tot betere afstemming van ruimtelijke ontwikkelingen. De instrumenten van de Wro, zoals inpassingsplan, voorkeursrecht en onteigening, bieden daarvoor voldoende houvast. Een "maar" hierbij is wel dat de positie van de gemeenten in het sterk centralistische Frankrijk een andere is dan in Nederland, maar ook hiervoor geldt dat de versterking van de provincies in de Wro in beginsel een goed tegenwicht biedt tegen de gemeentelijke autonomie.

Literatuur

Abrantes, Patricia, Christophe Soulard, Françoise Jarrige and Lucette Laurens (2008) Dynamiques urbaines et mutations des espaces agricoles en Languedoc-Roussillon (France) European Journal of Geography.

Buyck, Jennifer, Jean-Pierre Chery, Françoise Jarrige (2008) Montpellier case study. Analysis of regional spatial planning and decision making strategies and their impact on land use in the urban fringe.

Jarrige, Françoise. Unité mixte de recherche Innovation, École nationale supérieure d'agronomie de Montpellier (2004) Les mutations d'une agriculture méditerranéenne face à la croissance urbaine : dynamiques et enjeux autour de Montpellier. Cahiers Agricultures. Volume 13, Numéro 1, 64-74, Janvier-Février 2004 - L'alimentation des villes, Étude originale

Jarrige, Françoise (2006) La prise en compte de l'agriculture dans les nouveaux projets de territoires urbains. Exemple d'une recherche en partenariat avec la Communauté d'Agglomération de Montpellier. ENSAM-INRA

La Région Languedoc Roussillon (21 Novembre 2008) La Région s'engage en faveur de l'Établissement Public Foncier (EPF) Dossier de presse.

Montpellier Agglomération (2006) Schéma de Cohérence Territoriale.

Ville de Clapiers (2008) Etude Urbaine portant sur le projet d'aménagement du site des moulières, sur le territoire de la commune de Clapiers.

<http://zonages.territoires.gouv.fr/zonages/carto/cete.php> (geraadpleegd 11 februari 2011)

http://www.serm-montpellier.fr/fr/courante.php?chapitre=realisation_immo (geraadpleegd 31 maart 2011)

<http://www.thau-agglo.fr/L-Etablissement-Public-Foncier.html> (geraadpleegd 31 maart 2011)

<http://www.montpellier-agglo.com/> Observatoire de l'immobilier et du foncier d'entreprises 2010 : une année exceptionnelle pour l'Agglomération de Montpellier 18 janvier 2011