

Gebiedsontwikkeling als hefboom voor inclusieve en rechtvaardige ontwikkeling

Enabel begeleidt gebieden die kampen met de mondiale uitdagingen om hun rol als motor van verandering en innovatie voor duurzame ontwikkeling waar te maken.

Inleiding

De mondiale uitdagingen van de 21e eeuw zijn systemische uitdagingen. De klimaaturgentie, duurzame verstedelijking, democratische transitie, migratie en technologische innovatie vereisen een benadering die ruimer gaat dan een sectorgerichte aanpak. Deze uitdagingen spelen ook op het lokale niveau binnen een ruimer geheel of gebied. Door rekening te houden met de eigenheid van een specifiek gebied kunnen ongelijkheden tussen bevolkingsgroepen en tussen gebieden gericht aangepakt worden. Verschillen tussen gebieden en bovenal hun potentieel om zich zelf voor te bereiden op crisissen en om hun veerkracht te versterken en hun ontwikkeling in eigen handen te nemen, moet worden erkend.

Een gebied wordt hier niet bepaald door administratieve grenzen. Een gebied (ook wel territorium genoemd) wordt bepaald door drie dimensies:

- een geografisch afgebakende natuurlijke, ontsloten of bebouwde ruimte;
- een groep actoren en hun onderlinge relaties;
- een geheel van sociale representaties (Moine, 2007).

De geïntegreerde territoriale benadering houdt rekening met het duurzame ontwikkelingspotentieel van een gebied. Die benadering focust op de specifieke eigenschappen van het gebied en versterkt het uitwerken van oplossingen die een antwoord bieden op de lokale uitdagingen en die het potentieel van het gebied versterken. Die benadering stimuleert de samenwerking en coördinatie tussen lokale actoren om gemeenschappelijke doelen te bereiken. Door rekening te houden met de ruimtelijke dimensie komen mensen en de plaatsen waar ze leven centraal te staan bij ontwikkelingsinspanningen, waardoor die inspanningen ook effectiever bijdragen tot ontwikkeling.

Enabel en de Belgische ontwikkelingssamenwerking hebben meer dan 20 jaar ervaring in het ondersteunen van gebiedsontwikkeling. De afgelopen vijf jaar hebben de landenprogramma's van de bilaterale samenwerking

meer aandacht gekregen en concentreren acties zich meer op gebiedsniveau en regionaal niveau. Om de mondiale uitdagingen aan te gaan, volgen landenprogramma's ook een sterkere multisectorale aanpak. Het thematische klimaatprogramma dat wordt uitgevoerd in de Sahelregio is ook gebaseerd op deze benadering, die is opgenomen in de Klimaatstrategie (Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, 2024) en in verschillende beleids- en strategienota's van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. De Strategie 2030 van Enabel reikt de aanpak aan als een van de oplossingen voor inclusieve en duurzame stedelijke ontwikkeling. Ten slotte beveelt de evaluatie van de Belgische fragiliteitsbenadering de "lokale samenwerking en optimaal gebruik van nationale en lokale actoren" aan als een passend antwoord op de uitdagingen van fragiliteit (Dienst Bijzondere Evaluatie, 2024).

Tegen deze achtergrond, vind je in deze position paper:

- Een opsomming van de belangrijkste aspecten van de geïntegreerde territoriale benadering van ontwikkeling (Enabel, 2023);
- Praktijkvoorbeelden van hoe Enabel lokale partners bijstaat om deze aanpak toe te passen;
- Strategische en operationele aanbevelingen voor verdere toepassing in projecten en programma's van Enabel.

Belangrijkste aspecten van de geïntegreerde territoriale benadering van ontwikkeling

Een geïntegreerde territoriale benadering bestaat uit het identificeren en ontwikkelen van het potentieel van een bepaald gebied en zijn ecosysteem. Een gebied wordt binnen die benadering gezien als een ruimtelijk geheel waar menselijke activiteiten worden beheerd, waar actoren samenkomen om initiatieven op te zetten die hun gemeenschappelijke uitdagingen aanpakken door het potentieel van het gebied optimaal te benutten. Het beter begrip van de relaties en onderlinge afhankelijkheden tussen institutionele, economische en sociale actoren en de natuurlijke elementen, en hun verbeterde onderlinge afstemming, leidt zo tot ontwikkeling die tegemoet komt aan talrijke bestaande verwachtingen. Deze dynamische benadering werkt aan de voorwaarden voor het bestuur van het gebied en zorgt voor een gebiedsontwikkeling die in de eigen handen ligt en voortdurend wordt vernieuwd.

Deze multidimensionale aanpak respecteert de ruimtelijke aspecten van ontwikkeling op lokaal niveau en versterkt de integratie van verschillende activiteitensectoren op gebiedsniveau. Dit is echter geen gesloten systeembenadering.



De territoriale benadering benadrukt de onderlinge afhankelijkheid op economisch, sociaal en milieugebied tussen steden en peri-urbane of rurale gebieden. Het beperkt zich niet tot het lokale niveau, maar houdt rekening met meerdere niveaus van ruimtelijke organisatie. Het verbindt lokale, regionale, nationale en zelfs internationale niveaus via bijvoorbeeld partnerschappen tussen steden, internationale acties van steden en gemeenten, diaspora-activiteiten.

Ontwikkelingsstrategieën op gebiedsniveau gebruiken daarom inzichten omtrent de uitdagingen van een gebied en ontwikkelen territoriale troeven van het gebied op een schaal die zinvol is voor een groot aantal actoren in dat gebied. Het gebied wordt niet langer gezien of ervaren als de geografische vergaarbak waarin het beleid of de programma's van de overheid worden geïmplementeerd, maar als een volwaardige ontwikkelingsactor (CIEDEL, 2023).

Een geïntegreerde territoriale benadering houdt in dat lokale actoren worden ondersteund en:

- samen, via een ecosysteembenadering, een analyse maken van het potentieel, de uitdagingen en de kwetsbaarheden van het gebied;
- een gemeenschappelijk visie ontwikkelen en verduidelijken voor de toekomst van het gebied, die voortdurend wordt opgebouwd en vernieuwd, rekening houdend met de relaties en onderlinge afhankelijkheden tussen institutionele, economische en sociale actoren en de natuurlijke elementen;
- de samenwerking en afstemming verbeteren tussen actoren om het potentieel van het gebied te ontwikkelen;
- de rol van lokale overheden versterken bij het coördineren van ontwikkelingsinitiatieven in het ganse gebied.

Kortom, de kern van de benadering is het creëren van de politiek, institutionele en maatschappelijke voorwaarden voor actoren om samen te werken en hun krachten te bundelen om het potentieel van hun gebied op de lange termijn te ontwikkelen rond een gedeelde visie of initiatief. Dat kan op verschillende niveaus plaatsvinden: de buurt, de stad, het grootstedelijk gebied, enz. Gebiedsbestuur - zowel formeel als informeel - staat centraal in deze benadering.

Lessen uit de ervaringen van Enabel met de territoriale benadering

Enabel heeft heel wat ervaring opgedaan met de territoriale benadering binnen Belgische internationale samenwerkingsinitiatieven.

Een holistische benadering van de ontwikkeling van secundaire steden in Rwanda

Van 2019 tot 2024 paste het Urban Economic Development Initiative een geïntegreerde benadering toe voor stedelijke ontwikkeling. Het initiatief richtte zich op de creatie van sociaaleconomische infrastructuur en op klimaatbestendigheid in twee secundaire steden en één satellietstad. Met gerichte infrastructuuringsrepen (markten, wegen en jeugdcentra) werden deze stedelijke gebieden dynamische ecosystemen. Door de lokale gemeenschap, overheidsinstanties, de private

sector en milieu-initiatieven te betrekken, werden deze stedelijke centra trekkers van duurzame ontwikkeling.

Door verschillende dimensies van stedelijke ontwikkeling binnen specifieke initiatieven op elkaar af te stemmen, kwam een gemeenschappelijk visie tot stand die positieve effecten genereerde op de directe omgeving en de omringende gemeenschap als geheel. Het succes van deze aanpak berustte op de verankering in het bestaande institutionele systeem, op districtsniveau, en op de versterkte betrokkenheid van de gemeenschap. Het project stimuleerde een meer inclusieve dialoog tussen de overheden, het maatschappelijk middenveld en de private sector. Dat leidde tot een grotere synergie in de ontwikkelingsinspanningen.

Een geïntegreerde benadering voor het duurzaam beheer van het potentieel van een gebied in Guinee

Het project voor de ontwikkeling van het potentieel van de groene economie in het Mont Gangan-gebied (2021-2023) werd opgezet als een territoriaal proefproject. Het doel was om het milieu te beschermen en tegelijk de duurzame economische ontwikkeling van het natuurlijke, menselijke, toeristische en culturele erfgoed van het Mont Gangan-gebied te waarborgen. De geïntegreerde territoriale benadering bevorderde samenwerking in verschillende dorpen en gemeenten tussen actoren (boerenorganisaties, verkozenen, technische diensten van de gedecentraliseerde overheid, enz.) gaande van een gemeenschappelijke analyse tot het vastleggen van prioriteiten. Het project ondersteunde producentengroepen van boeren bij de overgang naar duurzamere landbouw en in het gebruik van betere ovens en bevorderde een samenwerking tussen initiatieven om het toeristisch potentieel te benutten. Het intussen geïnstitutionaliseerd participatief overleg tussen actoren van het Mont Gangan-gebied zorgt voor de opvolging van het geïntegreerd beheerplan voor dit gebied en maakt gebruik van de verschillende lokale strategische, ruimtelijke en operationele planningsinstrumenten.

Een territoriale benadering voor veerkracht en sociale samenhang in Burkina Faso

De onveiligheid in Burkina Faso heeft geleid tot een grote humanitaire crisis: Meer dan 2 miljoen ontheemden, voornamelijk vrouwen en kinderen, zijn op zoek naar veiligheid, diensten en bestaansmiddelen in en rond stedelijke gebieden. Het bilaterale programma dat in 2024 van start ging, heeft tot doel de continuïteit van de openbare dienstverlening in kwetsbare gebieden te waarborgen en de ontheemde bevolkingsgroepen evenals de gastgemeenschappen mondiger te maken. De geïntegreerde territoriale benadering speelt daarbij een centrale rol en gebruikt vereenvoudigde analyse-instrumenten en versterkt de capaciteit om fragiliteit op te volgen en vergroot de aanwezige veerkracht. De aanpak stimuleert ook investeringen in kleinschalige stadsprojecten die de sociale samenhang versterken.

De territoriale benadering staat centraal in de humanitaire, ontwikkelings- en vredesnexus, komt tegemoet aan de meest dringende noden van de bevolking en ondersteunt het opzetten van fora voor dialoog en gebiedsbestuur zodat lokale actoren de veerkracht van hun gebied voor de lange termijn kunnen opbouwen.

Positionering van Enabel

Strategische en langetermijnkeuze

De keuze voor een geïntegreerde territoriale benadering is strategisch. Een territoriale benadering is zinvol zodra een project/programma plaatsvindt en verankerd is in een specifieke geografisch gebied, en des te meer indien verschillende sectorprojecten in datzelfde gebied worden uitgevoerd. De grootte van dit gebied moet echter overeenkomen met de invloedssfeer van het project/programma om een impact te hebben. In dat geval is acceleratie mogelijk en dat is van toegevoegde waarde voor het gebied.

Een geografische focus is ook strategisch interessant in fragiele staten waar de beleidsdialog met de centrale autoriteiten moeilijk verloopt of onmogelijk is (bijv. Sahellanden in politieke transitie). Om de veerkracht op lokaal en regionaal niveau te versterken, is een territoriale benadering daar bijzonder relevant.

De keuze voor een territoriale benadering wordt gemaakt op het moment van landenprogrammering, net zoals de keuze voor een sectorbenadering of voor multidimensionale of horizontale thema's. Een combinatie van deze verschillende benaderingen is mogelijk, maar moet ook gebaseerd zijn op de strategische keuze overeenkomstig de nagestreefde impact en efficiënte uitvoering.

Deze strategische keuze geldt voor de lange termijn. De concentratie van financiële middelen en personeel in een of meer specifieke gebieden loopt best over een periode van tien jaar. Dit betekent dat het ontwikkelings- of zelfs verandereffect bereikt wordt via een multisectorbenadering met meerdere actoren die geleidelijk wordt opgezet en uitgebouwd. De geïntegreerde territoriale benadering overstijgt de looptijd van een project. Ten slotte steunt deze benadering, als ze duurzaam wil zijn, op multisectorale coördinatiemechanismen die al bestaan, of zal ze lokale actoren bijstaan om ze op te zetten.

Een stapsgewijze, pragmatische aanpak

Veel landenprogramma's richten zich nu weer op gebiedsontwikkeling. Het begrijpen van gebiedsdynamieken is een leerproces. De gemeenschappelijke visie vertrekt vaak van een gebeurtenis of een uitdaging waar het gebied mee te maken heeft. Dit leidt dan bijvoorbeeld tot water- en landbeheer van een laagland, de ontsluiting van een streek, het duurzame beheer van natuurlijke grondstoffen, intergemeentelijke samenwerking of het promoten van beschikbare arbeidskrachten om investeringen aan te trekken, wat telkens bijdraagt aan de sociaaleconomische ontwikkeling van het gebied. Door samen kansen te ontwaren, gaan bewoners in een betere toekomst geloven en zich organiseren en samenwerken met andere actoren, waaronder ook actoren uit andere sectoren.

Een stapsgewijze aanpak is zeer belangrijk en dat begint bij het nadenken over projecten op gebiedsniveau. Door stapsgewijs te leren het gebied als geheel te bekijken en

samenwerking tussen actoren te overwegen wordt de territoriale benadering pragmatisch, niet-dogmatisch en systematisch in de praktijk gebracht.

Relevantie bij aanslepende crisissen

In fragiele en aanslepende crisissituaties richt de geïntegreerde territoriale benadering zich op humanitaire, ontwikkelings- en vredesaspecten (nexus). Een territoriale benadering verzekert de continuïteit van openbare dienstverlening op lokaal niveau en de aanpassing ervan aan schokken en snelle veranderingen in de situatie. Ze ondersteunt de lokale economie en maakt mensen, en vooral de meest kwetsbaren, mondiger. Ze zorgt voor sociale samenhang en samenleven binnen en tussen gemeenschappen. Stedelijke centra worden vaak geconfronteerd met een grote toestroom van ontheemden die op zoek zijn naar veiligheid, openbare dienstverlening en bestaansmiddelen. Zij staan centraal in de geïntegreerde territoriale benadering.

De geïntegreerde territoriale benadering houdt bij crisissen het volgende in:

- Ze helpt lokale overheden inzicht te krijgen in de fragiliteit en kwetsbaarheid van hun gebied en in de spanningen en het potentieel voor veerkracht;
- Ze houdt rekening met alle dimensies van het gebied: economie, sociale aspecten, migratie, milieu, regionale en internationale factoren;
- Ze bouwt voort op lokale sterke punten, structuren en bestaande actoren en versterkt deze;
- Ze stimuleert allianties en samenwerking tussen lokale actoren rond concrete projecten die de veerkracht van gemeenschappen en gebieden versterken;
- Ze versterkt onderlinge afstemming rond ontwikkeling en veerkracht door betere planning en in het bijzonder door overleg op lokaal niveau.

Toegevoegde waarde voor strategische corridors

Een territoriale benadering van ontwikkeling is ook bijzonder relevant voor regionale of zelfs continentale projecten die tot doel hebben gebieden te ontsluiten en een sterke ruimtelijke dimensie hebben, zoals de transportcorridors binnen het Europese Global Gateway-initiatief.

Enabel wil helpen om van transportcorridors ontwikkelingscorridors te maken door de lokale economische dynamiek te versterken en gemeenschappen te betrekken, en dit in stedelijke centra zowel aan de uiteinden als langsheen de corridors. Enabel wil bijdragen aan economische en menselijke groei door de ontwikkeling van transportinfrastructuur, economische knooppunten en productiebekkens, zoals mijnbekkens en havens. Op gebiedsniveau is Enabel een partner voor lokale actoren. Enabel helpt ze te anticiperen op sociale, economische en ecologische veranderingen en passende strategieën en plannen te realiseren.

Om de geïntegreerde territoriale benadering van corridors te versterken, biedt Enabel het volgende:

- Ondersteuning van participatieve multisectorale gebiedsanalyses om een beter inzicht te krijgen in de lokale dynamiek en de problemen en kansen rond waardeketens in productie, agro-industrie, handel, transport, enz.;
- Bijstaan en betrekken van lokale overheden bij het begrijpen van en anticiperen op territoriale transformaties door middel van ruimtelijke ordeningsinstrumenten, met name via digitale technologie en gelocaliseerde monitoring van de economische ontwikkeling. Deze instrumenten maken deel uit van een ruimtelijke benadering op verschillende niveaus: de stad en haar achterland, het gebied, internationale stedelijke netwerken. Er wordt ook specifiek rekening gehouden met grensoverschrijdende gebieden;
- Stimuleren van samenwerking tussen activiteitensectoren en identificatie van nieuwe ontwikkelingskansen in een gebied;
- Versterking van de werking van lokale en regionale dialoog- en overlegfora, met name met de private sector. Om het volledige en duurzame potentieel van investeringen te realiseren, wordt coördinatie en samenwerking bevorderd tussen de verschillende actoren in het gebied en dit zowel lokaal, regionaal, nationaal als grensoverschrijdend.

Aanbevelingen

Om partners bij te staan in de praktijk van de geïntegreerde territoriale benadering van ontwikkeling, beveelt Enabel het volgende aan:

Strategische aanbevelingen

1. Versterk de strategische keuze voor de geïntegreerde territoriale benadering in de landenprogrammering en het project- en programma-ontwerp. Een territoriale benadering vraagt om intensieve ondersteuning en dus, ook al gaat het om een zich herhalende aanpak, om gerichtheid op een beperkt aantal gebieden.
2. Geef de contextanalyse en inzicht in de lokale dynamiek een prominente plaats. Bepaalde trends kunnen vooraf, tijdens de voorbereiding van het programma, worden vastgesteld. In het begin zullen die trends echter een

diepere analyse en diagnose vereisen die samen met de lokale actoren zelf worden uitgevoerd en waarbij zowel de uitdagingen als de kansen worden bekeken.

3. Versterk het verhaal van de ontwikkelingscorridors door het stedelijke en het gebiedsperspectief bij de Europese partners te benadrukken en, meer in het algemeen, de territoriale benadering in de context van regionale projecten te positioneren als een hefboom om verscheidene dynamieken te combineren, met name grensoverschrijdende dynamieken.

Operationele aanbevelingen

1. Ga voor een stapsgewijze, zich herhalende aanpak die begint met "gebiedsprojecten" die een aantal actoren samenbrengen die, naarmate de projecten worden uitgevoerd, een gedeelde visie ontwikkelen voor de toekomst van het gebied.
2. Ontwikkel monitoring- en evaluatiesystemen en meet de impact van de territoriale benadering, en met name het domino-effect van gebiedsprojecten, het aantal samenwerkingen tussen actoren die bijdragen aan een sterkere impact, en de veranderingen in de dynamiek op lokale overlegfora.
3. Zet een praktijkgemeenschap (Community of Practice) op rond de geïntegreerde territoriale benadering om ervaringen uit te wisselen en expertisenetwerken te identificeren, ontwikkelen en mobiliseren in domeinen die verband houden met deze benadering binnen de partnerlanden.
4. Ontwikkel participatieve instrumenten voor gebiedsobservatie en investeer in ruimtelijke analyses en competentieontwikkeling in mapping en geolocalisatie.
5. Ontwikkel instrumenten om het projectbeheer en de lokale coördinatie te versterken, evenals benaderingen en instrumenten om de samenwerking tussen actoren te versterken.

Referenties

- CIEDEL-Resadel, 2023. Prise en compte des dynamiques territoriales en préparation du nouveau portefeuille d'Enabel Guinée. Rapport de diagnostic.
- European Commission, 2016. Supporting decentralisation, local governance and local development through a territorial approach, Tools and Methods Series, reference document n°23, Brussels-Luxembourg, November.
- Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, 2024 Internationale strategie voor klimaatactie, 2030 en daarna. Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking, november.
- Moine, A. 2007. Le territoire comme un système complexe. Des outils pour l'aménagement et la géographie, Théma UMR 6049 CNRS - Université de Franche-Comté, Besançon.
- Romeo, L. 2015. What is territorial development?, Great Insights Magazine, ECDPM, Vol 4 issue 4, June.
- Stoop, P., Ladini, G. en Keyers, E. 2024. Evaluatie van de Belgische fragiliteitsbenadering, Eindrapport, FOD Buitenlandse Zaken, Dienst Bijzondere Evaluatie van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking.



Belgisch Ontwikkelingsagentschap
Naamloze vennootschap van publiek recht met sociaal oogmerk

Hoogstraat 147
1000 Brussel, België
T + 32 (0)2 505 37 00
info@enabel.be
www.enabel.be



Redactie
Joëlle Piroux, Emma Tilquin, David Hacquin, Mattias Piani, Mamadou Souaré

Eindredactie
Sonia Gsir



België
partner in ontwikkeling