

Actoranalyse

Doelstellingen in de open ruimte realiseren vergt een goede kennis over de actoren in het gebied, hun doelstellingen en mogelijke hulpbronnen waarover ze beschikken. Elk gebiedsgericht initiatief vergt dan ook een zogenaamde actoranalyse. Vaak gebeurt deze analyse eerder informeel en ad hoc: een (opstartende) coördinator gaat bijvoorbeeld langs bij verschillende stakeholders voor een verkennend gesprek, spreekt individuele actoren aan omdat ze bepaalde relevante bevoegdheden hebben voor het project, enz. Hoewel dit zeker zinvol is en een wezenlijk onderdeel vormt van netwerkmanagement, kan een meer formele en systematische actoranalyse volgens ons het project nog versterken. Op basis van de methode die we hier bespreken krijgt de netwerkcoördinator een goed beeld van het actorenveld maar ook aanknopingspunten voor volgende stappen in het ontwikkelen van het 'ideale' netwerk voor de gebiedsgerichte ambities. Een goede actoranalyse in de verkenningsfase vormt met andere woorden de basis voor een strategie om met actoren om te gaan en kan ook als 'benchmark' genomen worden om te zien of op een later tijdstip de actorenmix in de goede richting evolueert.

Naargelang de voorkennis van de netwerkcoördinator van het gebied, de grootte van het gebied, de complexiteit op het vlak van betrokken sectoren, e.d. zal deze oefening een meer of minder omstandige en tijdrovende oefening zijn.

Een goed geïnformeerde coördinator zal deze oefening wellicht op pakweg één tot twee uur kunnen maken. We waarschuwen daarbij wel voor zelfoverschatting: al die ervaring betekent niet dat de eigen analyse per definitie klopt of volledig is. Een minder ervaren coördinator zal voor de actoranalyse wellicht dagen tot weken nodig hebben. Daarbij zijn de andere methoden complementaire aanknopingspunten: analyseren van initiatieven en projecten die al in het gebied bestaan (zie 'PROJECTINVENTARIS'), het vertrekken van een goede luchtfoto (zie 'LUCHTFOTO') of het ontwikkelen van kaartreeksen voor het gebied (zie 'KAARTREEKSEN') kunnen telkens gekoppeld worden aan de vraag 'welke actoren belangrijk/relevant zijn, gezien vanuit het gebied'.

De actoranalyse zoals die hier wordt voorgesteld vormt in eerste instantie een intern werkinstrument voor de coördinator. De invulling en kwalificatie van actoren is immers zeer gevoelig en kan, indien verspreid, snel negatieve percepties opleveren bij betrokken actoren – niemand wordt bijvoorbeeld graag als 'minder belangrijk' gecategoriseerd, terwijl dat vanuit de algemene doelstellingen in het gebied wellicht wel het geval is. De inzichten uit de actoranalyse kunnen eventueel wel in algemene termen elders gecommuniceerd worden, maar de 'waardering' van actoren is enkel voor intern gebruik. Als er een groep van actoren is die elkaar goed kennen en voldoende vertrouwen, is het wel denkbaar om de actoranalyse collectief te maken met die groep.

AANDACHTSPUNTEN:

Ten eerste is de verzamelde kennis niet zonder meer 'neutraal' en bijgevolg potentieel risicovol. Zo is de eigen inschatting over belang van actoren, hun positie en hulpbronnen niet zomaar te communiceren naar de betrokken actoren of naar anderen. De verzamelde informatie is dan ook in de eerste plaats werkinformatie voor de gebruiker zelf.

Ten tweede is de actoranalyse telkens een momentopname. Een of twee jaren later kan het actorenveld veranderd zijn, kunnen de posities of belangen veranderd zijn, enz. De actoranalyse

is met andere woorden belangrijk bij de verkenningsfase, maar kan ook in latere stadia geactualiseerd en gebruikt worden.

STAP 1: KENNISVERZAMELING

Om de actoranalyse te maken, moet er eerst voldoende informatie verzameld worden om te weten wie zoal de actoren zijn en wat ze denken over en kunnen betekenen voor het gebied.

Bij het scannen naar relevante actoren kan dus vertrokken worden van verschillende ingangen of dimensies (zie ook andere methoden in VERKEN-tool):

- Gebied: Vanuit een inventarisatie van welke initiatieven er al lopen in het gebied, kan ook afgeleid worden wie de betrokken actoren zijn, welke ambities ze hebben en welke inspanningen ze verrichten.
- Sector: Daarnaast is het zinvol om steeds zelf aan te vullen vanuit de vragen welke sectoren relevant (zouden) zijn voor de (nog verder te ontwikkelen) gebiedsambitie. Meest voor de hand liggend zijn sectoren zoals milieu, natuur, landbouw, economie, ruimtelijke ordening, water, infrastructuur, toerisme en recreatie. Welke sectoren zijn belangrijk voor de gebiedsambitie en welke concrete actoren vertegenwoordigen die sectoren in het gebied?
- Aard van actor: relevante actoren zijn niet alleen overheidsorganisaties, maar zijn vaak ook allerhande non-profit en social profit organisaties, gebruikers en eigenaars. Het is dus van belang te scannen naar actoren van verschillende aard.
- Schaal van actor: relevante actoren worden in de eerste plaats gezocht op het niveau van het hele gebied waarop het (te ontwikkelen) initiatief zich richt, maar relevante spelers kunnen zich ook in delen van het gebied bevinden of zich op delen van het gebied richten of net een hogere schaal van werken en kijken hanteren. Het is met andere woorden belangrijk om te scannen op diverse schalen. Toegepast op publieke spelers:
 - o Europees: bv. DG regio
 - o Federaal: bv. spoorinfrastructuur Infrabel, Elia, ...
 - o Regionaal (Vlaams/andere): bv. Vlaamse Landmaatschappij, Departement Ruimte Vlaanderen, Agentschap Natuur en Bos, Departement Landbouw & Visserij, ...
 - o Provinciaal: bv. dienst ruimtelijke ordening, directie milieu, dienst gebiedsgerichte werking, ...
 - o Streek: bv. intergemeentelijke samenwerkingsverbanden actief op het vlak van streekontwikkeling, regionale landschappen, ...
 - o Lokaal: bv. gemeente X, Y, Z

Daarbij is het van belang om concreet genoeg te zijn in de initiële oplijsting: dus niet 'de Vlaamse overheid', maar wel bijvoorbeeld de Vlaamse Landmaatschappij, het Departement Landbouw en Visserij, het kabinet bevoegd voor ruimtelijke ordening, enz. Hoewel de actoranalyse in de eerste plaats een inhoudelijke focus heeft, kan bij deze inventarisatie meteen ook werk gemaakt worden van een eigen actordatabank die ook concrete namen, personen en contactgegevens omvat.

In deze fase is de dataverzameling in de eerste plaats nog sterk gericht op een ruwe inventarisatie en kan er via desk research (bv. gegevens over standpunten of initiatieven van actoren in een bepaalde gebied) al zeer veel geregistreerd worden, maar zonder dat dit al volledig of voldoende diepgaand is.

Na een eerste ordening van die ruwe informatie kan immers blijken dat er nog bijkomende informatie nodig is om bijvoorbeeld de belangen of hulpbronnen van actoren in het gebied voldoende scherp te krijgen. Dan is het aangewezen om eventueel een aantal verkennende gesprekken te doen, in de eerste plaats met spelers die het gebied al goed kennen en een helikopterperspectief kunnen hanteren (bv. gebiedswerkers, voormalige projectcoördinatoren uit het gebied, mensen die al decennia vanuit sectorale organisatie werkzaam zijn in het gebied, ...). Als er voor gesprekken geopteerd wordt, kunnen volgende vragen al als soort leidraad fungeren:

- Welke actoren zijn volgens u het belangrijkste in het gebied op het vlak van open ruimte *[of concreter aangeven vanuit initiatief waaraan u zelf denkt of werkt]* en waarom?
- Welke actoren hebben de meeste mogelijkheden om de open ruimte te behouden/te versterken *[of concreter aangeven vanuit initiatief waaraan u zelf denkt of werkt]* en waarom?
- In hoeverre streven ze doelstellingen na die bijdragen tot behoud of versterking van de open ruimte *[of concreter aangeven vanuit initiatief waaraan u zelf denkt of werkt]*? In hoeverre is er sprake van conflicterende/afwijkende doelstellingen?
- Hoe beoordeelt u hun ingrijpen/activiteiten in het gebied mbt impact op de open ruimte tot nu toe *[of concreter aangeven vanuit initiatief waaraan u zelf denkt of werkt]*? Zijn ze succesvol of niet en waarom?
- In hoeverre ziet u dat bepaalde actoren als het ware een 'coalitie' vormen om bepaalde doelstellingen pro open ruimte te realiseren of pro andere doelen?

STAP 2: INTERPRETATIE VAN VERZAMELDE KENNIS

Vanuit deze informatie kan een actoranalyse worden opgebouwd en gesynthetiseerd. Daarvoor zijn verschillende schema's nuttig als hulpmiddel, maar in essentie komt het er op neer om scherp te krijgen welke actoren belangrijk zijn voor het netwerk, hoe belangrijk ze zijn, waarom ze belangrijk zijn en hoe afhankelijk ze zijn van anderen.

Op basis van literatuur geven wij volgende leidende vragen mee die nuttig kunnen zijn voor het verwerken van de input uit de actoranalyse. Ze helpen met het bepalen van de positie van actoren, de hulpbronnen van actoren, en de relaties van actoren. Vervolgens kan die informatie ook gesynthetiseerd en verrijkt worden met het oog op verdere actie.

POSITIE

De positie van actoren is één van de bepalende elementen voor de slaagkansen en te volgen strategieën in een gebiedsgericht initiatief. Een grondige kennis daarvan is dan ook een basisvereiste:

- Welke zijn de ambities, ideeën, standpunten, opvattingen, belangen, ... van de actor? Wat zegt en schrijft de actor hierover en wat drijft hem?

- Is deze actor eerder een medestander voor uw initiatief, eerder een tegenstander of eerder neutraal?

Onderstaand schema (Tabel 1), geïllustreerd met een fictief voorbeeld, kan dan helpen om die positiefoto systematisch te maken. Het spreekt voor zich dat dit materiaal in de eerste plaats voor de gebruiker zelf is en zeer gevoelige informatie kan bevatten.

Tabel 1: Fictief voorbeeld positiefoto

POSITIEFOTO		
NAAM ACTOR	AMBITIE & BELANG	VERWACHTE HOUDING T.A.V. MIJN INITIATIEF
Actor 1: B&B- vereniging	Bv. recreatie bevorderen om meer overnachtingen in B&B te krijgen	Medestander: ons doel van kwaliteitsvolle ontwikkeling open ruimte levert economisch voordeel op voor deze actor
Actor 2: Project- ontwikkelaar	Bv. verkavelingen kunnen ontwikkelen om grondpositie in het gebied te gelde te maken	Tegenstander: ons doel impliceert om de verkavelingsdrift in open ruimte terug te dringen, ook op zijn eigendommen
Actor 3: Gemeente- bestuur	Bv. leefbare gemeente	Neutraal/onduidelijk: enerzijds waardeert gemeente de landschappelijke kwaliteiten van de open ruimte voor eigen inwoners, maar anderzijds wilt ze toch nog aantal open stukken verkavelen in kader van woonbehoefte
Actor		

MIDDELEN

Een tweede bepalend element betreft de middelen of hulpbronnen (ook wel machtsbronnen genoemd) waarover actoren beschikken. Bij de actoranalyse is het dus aangewezen om deze hulpbronnen systematisch per actor te inventariseren zodat in de synthese ook duidelijk wordt waarom bepaalde actoren belangrijker kunnen zijn dan andere voor het netwerk? De belangrijkste vraag hierbij is:

- Over welke middelen of hulpbronnen beschikt de actor om initiatieven in het gebied te helpen realiseren dan wel te blokkeren?

Wat de middelen of hulpbronnen betreft, geeft onderstaande indeling een houvast:

- Financiële middelen: beschikken over financieringsmiddelen en –instrumenten (bv. investeringsmiddelen, subsidies, ...)
- Productiemiddelen: activiteiten kunnen ontwikkelen in de open ruimte op vlak van infrastructuur en dienstverlening (bv. landeigenaar zijn, openbaar vervoer aanbieden, kleine landschappelijke elementen onderhouden, erfgoedwandelingen en landschapsanimatie kunnen aanbieden, ...)

- Kennis: beschikken over relevante informatie (bv. kennis over landbouwactiviteiten in de streek, kennis over erfgoed-waarden, ...)
- Bevoegdheden: juridische hefbomen controleren (bv. vergunningen kunnen uitreiken, ruilverkaveling kunnen initiëren en uitvoeren, beschermingsvoorwaarden kunnen opleggen, ...)
- Legitimiteit: draagvlak bij stakeholders kunnen bieden en beïnvloeden (bv. ledenvereniging in het gebied van landeigenaars- en gebruikers, natuurbeweging, erfgoedvereniging, ...)

Onderstaand schema (Tabel 2), geïllustreerd met een fictief voorbeeld, kan gebruikt worden om de middelenfoto te maken. Vanuit deze foto zal duidelijk worden welke actoren op welke manier kunnen bijdragen aan het gebiedsgericht initiatief of welke middelen ze kunnen gebruiken om het initiatief tegen te werken.

Tabel 2: Fictief voorbeeld middelenfoto

MIDDELENFOTO					
Soort hulpbron:	Financiële middelen	Productie-middelen	Kennis	Bevoegdheden	Legitimiteit
Actor 1: Een provinciale dienst gebiedsgerichte werking	Beperkt budget voor project-subsidie	Gebiedswerker kunnen inzetten voor project-coördinatie	Inzicht in bestuurlijke relaties in het gebied	Gebiedsgerichte samenwerking als provinciale taak	Verkozen provinciaal bestuur
Actor 2: Een lokale erfgoedvereniging	/	Organiseren erfgoed-wandeling	Grote landschaps-kennis	/	Veel lokale leden en goede reputatie als vereniging bij lokale stakeholders
Actor ...:					

Vervolgens kan ook het belang van de geïdentificeerde actoren en hulpbronnen vanuit het initiatief gezien, in beeld gebracht worden:

- Welke van deze hulpbronnen zijn cruciaal voor mijn initiatief (= prioritair) en welke hulpbronnen zijn eerder van bijkomstig belang (= secundair)?

Tabel 3: Fictief voorbeeld middelenfoto

MIDDELENFOTO				
Actoren	Prioritaire hulpbronnen	toelichting	Secundaire hulpbronnen	Toelichting
Actor 1: Een lokale grondeigenaar	Productiemiddelen: Centraal gelegen eigendom	Bezit cruciaal deel van het gebied, hart van de open ruimte, en heeft relatief veel vrijheid om dat naar eigen	Informatie over de geschiedenis van het gebied	Is al generaties lang in familiale handen en heeft vanuit die optiek

		inzicht in te richten		interessante kennis over de geschiedenis van het gebied, maar informatie al gekend en niet cruciaal voor ambitie
Actor 2: Een regionaal landschap	Legitimiteit	Verenigt al jaren aantal verschillende stakeholders en hebben daar een werkzame relatie mee ontwikkeld	Productiemiddelen: landschapsanimatie	Hoewel relevant heeft het gebied eerst nood aan visie op inrichting, maar kan later interessant zijn ikv mogelijke werking in het gebied
	Kennis	Beschikken over grote landschapskennis, nuttig voor inrichting		
Actor 3: een bekkenbestuur	Bevoegdheid:	Coördineert het waterbeleid op het niveau van het bekken en kan dwarsliggen bij inrichting	Kennis van watersysteem	Minder relevant omdat mijn vertrekpunt eerder landschapsbehoud is
Actor

1.1 RELATIES

Een derde bepalend element zijn de bestaande relaties tussen actoren in het gebied. Actoren zijn immers zelden volledig geïsoleerd of autonoom, maar staan (vrijwillig of gedwongen) in relatie tot andere actoren in het gebied. Een grondige kennis van deze relaties helpt om te identificeren welke mogelijke gunstige coalities bestaan of te ontwikkelen zijn, maar ook welke negatieve coalities te breken of te bestrijden zijn.

- Met welke andere actoren in het gebied heeft de actor al relaties en in hoeverre zijn die positief (= in lijn met wat de actor zelf wilt of denkt) , negatief (= tegenstelde ambities of agenda) of neutraal (= onduidelijk)?

Onderstaand schema (Tabel 4) kan helpen om dergelijke relatiefoto te maken. Deze relatiefoto vertrekt hier vanuit elke actor apart en de aard van de relatie is dan ook te benoemen vanuit de positie van diezelfde actor. Vanuit deze informatie kan dan een groter beeld opgebouwd worden om de bestaande relaties in het gebied in beeld te brengen.

Tabel 4: Schema ter ondersteuning van de relatiefoto

RELATIEFOTO ACTOR X		
NAAM ACTOR	AARD RELATIE	TOELICHTING
Actor 1:	Positief	bv. delen hetzelfde economische belang
Actor 2:	Negatief	bv. strijd al jaren over welke spelregels van toepassing zijn in hetzelfde gebied
Actor ...:		

Het is duidelijk uit de bespreking van deze drie elementen dat de actoranalyse dus meer is dan een beschrijvende oefening en allesbehalve neutraal is en eventuele communicatie omtrent dit soort oefening en informatie zorgvuldig moet gebeuren – dergelijke ingevulde schema's zijn bijvoorbeeld niet iets om breed te delen.

VAN ACTOR- NAAR NETWERKPERSPECTIEF

Deze actorelementen uitwerken zoals hierboven opgelijst, brengt al veel relevante informatie aan, maar het verbinden ervan en omzetten naar een netwerkperspectief levert nog meer toegevoegde waarde.

Het netwerkperspectief impliceert onder meer dat de onderlinge relaties van elke actor met andere actoren samengelegd worden tot een groter geheel dat acties kan voeden.

Dit kan vanuit een neutrale invalshoek vanuit volgende vragen:

- Welke actoren hebben duidelijk veel relaties in het gebied (= zijn 'goed genetwerkt') en welke actoren blijken eerder geïsoleerd op dat vlak?
- Welke coalities zijn er in het gebied te onderscheiden voor welke ambities?
- Voor welke ambities zijn er duidelijke spanningen tussen (coalities van) actoren aanwezig?
- Welke actoren zijn van welke actoren afhankelijk voor welke ambities en voor welke hulpbronnen? In hoeverre zijn die afhankelijkheidsrelaties wederkerig?

Die 'neutrale' vraagstelling is vooral relevant als er nog geen echt gebiedsgericht initiatief genomen is door de gebruiker en deze vooral wil weten of dergelijk initiatief zinvol zou kunnen zijn. Daarnaast is deze vraagstelling nuttig om te weten wie de relevante actoren en hulpbronnen zijn en een strategie te ontwikkelen om de juiste actoren en hulpbronnen te verbinden.

Als de gebruiker wel al een bepaalde ambitie heeft of er al een initiatief loopt, kan de vraagstelling daaraan gekoppeld worden:

- Hebben we, vanuit onze gezamenlijke ambitie, de juiste actoren en hulpbronnen in ons netwerk?
- Wie zijn onze voor- en tegenstanders en vanuit welke ambitie of belang handelen ze?
- In hoeverre beschikken zij over belangrijke hulpbronnen of niet?
- Welke belangen, actoren en hulpbronnen kunnen we verder nog koppelen in de toekomst?
- Van wie zijn we het meest afhankelijk en in hoeverre zijn zij ook afhankelijk van ons?

Als we dit soort analyse maken op basis van de informatie in onze testgebieden Bulskampveld en de Mechelse regio, dan zien we o.m. dat:

- Landbouw- en natuurorganisaties enerzijds strijden voor dezelfde gronden of er een gespannen relatie bestaat als het gaat over mogelijke beperkingen voor landbouwactiviteiten vanuit ecologische argumenten, maar dat ze anderzijds gelijklopend belang hebben als het gaat over omgaan met verpaarding en het feit dat de prijs van grond voor beiden omhoog stuwt.
- Natuurorganisaties zelf ook soms 'landbouw'-actor zijn en omgekeerd private landbouwers via beheerswerken bijdragen tot 'natuur' en er dus ook lokale coalities zijn op dit vlak.
- Gemeenten, stad en omgeving, samen de toegevoegde waarde zien van een kwaliteitsvolle open ruimte, maar dat er ook concurrentie speelt op vlak van wonen, economie en recreatie.
- Vlaamse agentschappen een belangrijke set van hulpbronnen controleren waarvan de gemeenten en andere actoren en het initiatief zelf zeer afhankelijk zijn: VLM vanuit landinrichting en ruilverkaveling, W&Z NV in kader van waterwegen en SIGMA, ANB in kader van bebossing, enz.
- Actoren ambities op verschillende schalen zien en dat die verbinden niet altijd zo evident is: van gemeenten met focus op (delen van het) eigen grondgebied tot actoren die ruimere schalen hanteren (zoals de veiling in het Mechelse).

Het is ook duidelijk dat deze foto kan veranderen doorheen de tijd: actief netwerkmanagement heeft precies tot doel deze 'mix' positief te beïnvloeden.