

CIVIL SOCIETY EN STRUCTURELE ARMOEDEBESTRIJDING

De rol van actoren uit het Nederlands maatschappelijk middenveld

***Structurele
armoedebestrijding
is
hoofddoelstelling
van beleid***

Structurele armoedebestrijding is hoofddoelstelling van beleid, hetgeen wil zeggen dat alles dat ondernomen wordt binnen ontwikkelingsamenwerking in het kader van armoedebestrijding staat. Het is moet core-business worden. Een aantal ontwikkelingen en nieuwe inzichten maken dat mogelijk.

Er is een bredere, meer geïntegreerde visie op armoede in wording, waarmee de samenhang tussen doelstellingen van internationaal beleid in beeld komt. Armoede is meer dan een gebrek aan inkomen.

Armoede is een structureel gebrek aan kansen: keuzemogelijkheden en opties. Het is tijd dat de aandacht wordt verlegd van een focus op *middelen* (zoals inkomen) naar aandacht voor de *doelen* die de mensen nastreven, en de navenante vrijheden en mogelijkheden deze doelen te bereiken. Hierbij past de brede interpretatie van het mensenrechtenbegrip, inclusief de sociale, economische en culturele rechten.

Er is meer aandacht voor de interactie tussen micro- en macro-issues. Mondiale ontwikkelingen beïnvloeden lokale processen, en vice versa. De enorme toename van mobiliteit en communicatie, van handel, maar ook van beeldvorming en ideeën hebben invloed op armoede en dus ook op armoedebeleid.

Andere nieuwe inzichten met consequenties voor het beleid zijn dat armoede contextspecifiek is en dat het gaat om verarmingsprocessen, meer dan armoedesituaties.

Er is verschuiving van aanbodsturing, ook in de analyses van armoedebestrijding, naar keuzes vanuit de armoedesituatie. Naar *ownership* dus.

***Afstemming tussen
multilaterale,
bilaterale en
particuliere
samenwerking***

Structurele armoedebestrijding als hoofddoelstelling betekent dat er meer samenhang moet komen tussen de werkterreinen van ontwikkelingsamenwerking en, breder, alle beleidsterreinen van internationaal beleid die van invloed zijn op (het omkeren van) verarmingsprocessen. Het betekent ook een goede afstemming van werken via het bilaterale, multilaterale en particuliere kanaal. Die afstemming zal van plaats tot plaats en door de tijd heen telkens anders zijn. De navolgende visie op de rol van civil society moet in dat licht gezien worden.

***Civil society en
structurele
armoedebestrijding***

De armen beschrijven zelf hun situatie als een gebrek aan *self-reliance*. Armoede komt voort uit de ontkenning van rechten, het ontbreken van ontplooiingsmogelijkheden en het ontzeggen van toegang tot hulpbronnen. Het opkomen voor die rechten, het creëren van mogelijkheden en het verkrijgen van toegang, geschiedt door (zelf)organisatie, krachtenbundeling tot sociale beweging en het organiseren van *countervailing power*. De structuren en systemen die streven naar *empowerment* vormen tezamen belangrijke delen van *civil society*.

De ontwikkeling van civil society en structurele armoedebestrijding zijn derhalve onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het een is niet mogelijk zonder het andere, en vice versa.

***Civil society
ontwikkeling is een
endogeen en
autonoom proces***

Succesvolle *civil societies* hebben hun eigen systemen en structuren, en hun eigen diepgewortelde waarden en normen ontwikkeld over een periode van *honderden* jaren. Het is in hoofdzaak een endogeen en autonoom proces dat zich nauwelijks van buitenaf laat sturen. Mondialisering en het hulpsysteem hebben de externe invloeden in belang doen toenemen. Buitenstaanders staan voor de taak de interne dynamiek van een in essentie autonoom proces te versterken en te voeden. Dat is een zware verantwoordelijkheid, omdat goedbedoelde interventies ook verstoring kunnen werken. Er zijn situaties waarin een overmaat aan donorinterventies heeft geleid tot de tijdelijke creatie van “onze” *civil society* die de ontwikkeling van de autochtone *civil society* heeft verstoord.

***Civil society kent
vele verschijnings-
vormen***

Civil society kent veel verschijningsvormen. Er zijn meer configuraties van civil society dan er landen zijn. De specifieke vorm die civil society aanneemt is afhankelijk van variabelen als cultuur, geschiedenis, ontwikkelingsfase, de beschikbaarheid van natuurlijke hulpbronnen en heersende machtsverhoudingen. Delen van civil society zijn traditioneel en informeel en vaak voor buitenstaanders onzichtbaar. Die informele structuren zijn belangrijk en voor leden zo bindend als de formele, meer zichtbare structuren.

Civil society is niet een harmonieus geheel, waarin alle actoren gezamenlijk het “goede” nastreven, en waarin tegenstellingen altijd op een civiele manier door dialoog worden opgelost. De werkelijkheid in de meeste landen is anders en harder. Niet alle delen van civil society zijn “civil” en de belangentegenstellingen zijn vaak zo groot dat openlijke conflicten onvermijdelijk zijn.

***Maatschappelijke
organisaties zijn
geen uitvoerders
van
overheidsbeleid***

Veel civil society organisaties (CSO's¹), zowel in het Zuiden als het Noorden, zijn ontstaan in oppositie tegen het overheidsbeleid en gevestigde belangen. Anderen CSO's hebben zich, aanvullend op nog onvoldoende ontwikkeld overheidsbeleid, ingezet voor sociale voorzieningen als onderwijs en gezondheidszorg. Zij hebben gemeen dat zij een neerslag zijn van diepgevoelde waarden en rechten. In het kader van deze notitie gaat de aandacht uit naar CSO's die opkomen voor de rechten van armen en machtelozen en op die manier een correctie op de markt en het overheidsbeleid vormen. Hoewel het goed mogelijk is dat CSO's in constructieve dialoog zijn en samenwerken met hun overheid en met donoren, speciaal in landen met goed bestuur, moeten en kunnen zij niet gezien worden als uitvoerders van het beleid van hun overheid of van de donor. Waar dat wel op grote schaal gebeurt, ondermijnt dat de kracht van civil society.

¹ In deze notitie wordt de neutrale term CSO gehanteerd. Daaronder gaat een bonte verzameling schuil van traditioneel en modern georiënteerde groepen en organisaties, massabewegingen en actiegroepen, politieke partijen en vakgroepen, wel en niet commercieel opererende organisaties, NGO's en gemeenschapsinstellingen. Beleidsvisie *civil society en structurele armoedebestrijding*

Donoren kunnen de autonome ontwikkeling van civil societies verstoren

Donoren hebben te weinig oog gehad voor de kenmerken van en de verschillen tussen civil societies in ontwikkelingslanden. Zij hebben hun begrip vereenvoudigd, verwesterd en geïdealiseerd, een projectie van wat zij thuis gewend zijn.

Het hulpsysteem heeft, zeker in het begin, civil society gelijk gesteld aan NGO's en geen oog gehad voor andere, traditionele of informele structuren, omdat ze minder zichtbaar waren of niet leken op wat zij thuis tegen kwamen. En de rol van die NGO's hebben donoren te vaak instrumenteel gemaakt aan hun agenda's. Participatie werd gezien als instrument in plaats van als een fundamenteel recht.

Excessieve projectaanpak - de werkwijze van de donor - heeft op plaatsen geleid tot afstand tussen NGO's en hun achterban, tot ontworteling, publiek wantrouwen en dubieuze continuïteit. Elders is de structuur van civil societies voldoende robuust gebleken om externe invloeden te neutraliseren of ten goede aan te wenden.

Donoren hebben kortom door gebrek aan kennis en gelijkwaardigheid vaker verstorend dan ondersteunend gewerkt op de autonome ontwikkeling van civil societies.

Ondersteuning van civil society door civil society

Er ontstaat steeds meer consensus over de noodzakelijke marktwerking enerzijds, en van goed bestuur en effectief beleid anderzijds, leidend tot *pro-poor growth*. Die consensus vindt onder meer zijn neerslag in Poverty Reduction Strategies. Het belang van het PRS-proces is gelegen in het potentieel participatieve karakter. Het *World Development Report 2000* onderstreept de noodzaak van *empowerment* en het comparatieve voordeel dat CSO's daarbij hebben in vergelijking met bilaterale en multilaterale donoren.

Een dergelijke consensus heeft voordelen, want het biedt een kader, waarin macro-steun – bijv. de sectorale benadering – helder gestructureerd kan worden en waarin bilaterale donoren, multilaterale donoren en nationale overheden goed kunnen samenwerken.

Daarbij spelen zich maatschappelijke processen af die cultuur- en landenspecifiek zijn en een grote diversiteit en pluriformiteit kennen. De specifieke vorm en ontwikkelingsfase van civil society vragen om maatwerk bij externe interventies. Dat maatwerk kan veelal het best geleverd worden door actoren uit civil society in het Noorden. CSO's worden het best ondersteund door CSO's. In laatste instantie delen zij waarden en normen, kennen een vergelijkbare geschiedenis en pluriformiteit. Voorwaarde is wel dat Noordelijke CSO's bereid zijn beter te luisteren, hun kennis over Zuidelijke CSO's vergroten en in staat zijn hun relaties met Zuidelijke partners op voet van gelijkwaardigheid vorm te geven. Het concept van *ownership* moet handen en voeten krijgen in de praktijk.

***Bilaterale donoren
voor een enabling
environment***

Civil society moet, om zijn rol te kunnen spelen bij structurele armoedebestrijding, de ruimte krijgen om zich te ontplooiën. De overheid moet een “enabling environment” creëren of tenminste actief toestaan als onderdeel van haar goed bestuur.

Vaak wordt “vrijheid van vereniging” als belangrijkste, zo niet enige voorwaarde gezien. Van groot belang zijn echter ook de beschikking over voldoende, onafhankelijke middelen, vrije en goedkope communicatiemogelijkheden, toegang tot en vrijheid van informatie, en onderhandelingsruimte en onafhankelijke geschillenbeslechting.

Het is een belangrijke rol van bilaterale en multilaterale donoren om aan te dringen op een “enabling environment” voor civil society.

In de beleidsdialoog met de landen waarmee Nederland bilaterale relaties onderhoudt, zal de Nederlandse overheid de noodzaak en het belang van een “enabling environment” voor civil society bepleiten, als onderdeel van de discussie over goed bestuur.

Daar waar geen sprake is van goed bestuur, moet civil society de noodzakelijke ruimte zelf creëren. In die gevallen, waar bilaterale relaties meestal slecht ontwikkeld zijn, is samenwerking van civil society naar civil society vaak de enige weg.

***Kennis over civil
societies schiet
tekort***

Samenvattend moet gesteld worden dat de externe interventies ter ondersteuning van de opbouw van civil societies in ontwikkelingslanden verre van optimaal zijn. Er moet geconstateerd worden dat de kennis over specifieke civil societies schromelijk tekort schiet. Sterker, het ontbreekt aan goede methodieken om toegang te krijgen tot de ervaringen en opgebouwde kennis bij CSO's en die te vertalen naar beleid.

***Kennisnetwerken
creëren***

Kenniscentra in het Zuiden moeten worden ingeschakeld om – samen met partners in het Noorden - kennisnetwerken te vormen, om methoden te ontwikkelen en kennis over specifieke contexten te verwerven.

Pas dan kunnen Noordelijke CSO's en bilaterale donoren goed onderbouwde keuzes voor partnerorganisaties en soort interventie maken.

***Ook Nederlandse
CSO's zijn
autonoom***

Een overheid die het hier beschreven concept van civil societies in het Zuiden serieus neemt, moet dat ook thuis belijden. Dat betekent primair een erkenning van de autonomie van Nederlandse CSO's en de daarbij behorende rechten, met name het recht van participatie. Het betekent ook het creëren van een enabling environment in Nederland.

En niet het willen opleggen van vigerend overheidsbeleid.

De Nederlandse overheid respecteert de waarden, visies, doelstellingen en werkwijzen van CSO's die bijdragen leveren aan structurele armoedebestrijding. De relaties tussen overheid en die CSO's dienen derhalve gekenmerkt te worden door dialoog waarbij beide partijen bereid zijn naar elkaar te luisteren, andere standpunten te accepteren, en te veranderen. “Aansturing” moet allerwegen vervangen worden door “beleidsdialoog”, verticale door horizontale relaties.

De overheid mag natuurlijk verwachten, ja eisen, dat de Nederlandse CSO's op dezelfde wijze omgaan met hun counterparts in ontwikkelingslanden. Daar wordt in het vervolg nog op terug gekomen.

***Institutionele
versterking door
core-funding...***

Bij de autonomie van maatschappelijke organisaties hoort een (aan)gepaste financieringsvorm. Projectgewijze financiering past slecht bij maatschappijopbouw. Het gaat immer om de rol die CSO's in ontwikkelingslanden spelen in het weefsel van hun civil society. Versterking van die rol door institutionele ontwikkeling en kennisuitwisseling dient de focus te zijn. CSO's bepalen zelf de inhoud van hun werk. Samenwerking kan beginnen als project – om kennis te maken – maar altijd met de intentie te groeien naar een volwaardig partnership.

Voor institutionele ontwikkeling in een specifieke sociaal-culturele context is een meer integrale benadering nodig.

Theorie- en praktijkontwikkeling zullen bevorderd moeten worden, wederom bij voorkeur door instituties gelokaliseerd in het Zuiden.

Organisatieondersteuning in de vorm van core-funding zal de norm zijn. Dat geldt voor de financiering van Zuidelijke CSO's door Noordelijke CSO's en, doorvertaald, derhalve ook voor de Nederlandse overheid. CSO's die hun kwaliteit bewezen hebben bij de ondersteuning van civil society organisaties in het Zuiden, zullen kunnen rekenen op core-funding.

***... op basis van
een beleidskader***

Er zal wel sprake zijn van een beleidskader om te kunnen bepalen of een CSO in aanmerking komt voor financiering. In dat kader zal structurele armoedebestrijding centraal staan, naast een aantal universele waarden die een 'good' civil society kenmerken: tolerantie, insluiting, samenwerking, gelijkheid. Daarnaast blijven natuurlijk de uitgangspunten van effectiviteit, efficiency en deugdelijk financieel beheer van kracht.

Van groot belang is de mate waarin Zuidelijke civil societies er in slagen betrokken zijn bij een volwaardige beleidsdialoog met hun overheid, leidend tot een "sociaal contract". Op het ogenblik vindt die dialoog vooral plaats in de vorm van PRSP's. Maar ook als het gaat om de – Nederlandse bilaterale - sectorale benadering – de keuzes van de sectoren en de invulling van het beleid binnen die sector – moet civil society een volwaardige partner zijn.

Natuurlijk betekent dat geen automatisch recht op financiering. Ook de overheid houdt zich het recht voor financiering te weigeren, bijvoorbeeld omdat ook van CSO's verwacht mag worden dat zij keuzes maken en prioriteiten stellen, net zo goed als een CSO het recht en de plicht heeft financiering te weigeren als de voorwaarden inbreuk maken op de integriteit van de organisatie.

Afrekenen op lerend vermogen...

Er wordt ook afgerekend. De overheid rekt bij voorkeur af op resultaten. Natuurlijk zijn resultaten belangrijk en we zien ze graag, maar maatschappijopbouw is een onoverzichtelijk en non-lineair proces waarin het vaak moeilijk is vast te stellen wat een positief resultaat is – soms blijkt pas jaren later hoe significant bepaalde interventies waren die op het moment zelf onbetekenend leken - en als dat al het geval is, is het vaak onmogelijk te bepalen wie welk aandeel in het resultaat heeft gehad – het attributieprobleem. Soms is het voor een CSO ook politiek onverstandig een bepaald resultaat te claimen. Alleen afrekenen op resultaten heeft het gevaar in zich dat er onevenredig veel nadruk komt te liggen op datgene wat meetbaar of toetsbaar is. *“The problem is not what is included, but what is excluded”*.

Afrekenen alleen op resultaten brengt bovendien risicomijdend gedrag voort in situaties waarin juist innovatie met de daarbij behorende risico's gewenst of vereist is.

Het gaat er niet om dat er geen fouten gemaakt worden, dat interventies niet mogen mislukken, maar wel dat er systematisch geleerd wordt van de fouten en mislukkingen, dat er kortom sprake is van een *lerende organisatie*.

CSO's zullen in de toekomst niet alleen op resultaten vooral worden afgerekend maar ook op de kwaliteit van hun monitoring- en evaluatiesysteem en hun lerend vermogen.

....en resultaten

Bij resultaten gaat het uiteindelijk om het vergroten van de kracht van civil societies in het Zuiden, waar het gaat om structurele armoedebestrijding. Die impact kan bijvoorbeeld worden afgemeten aan de kwaliteit van de beleidsdialoog in het betreffende land, en hoe bindend de uitkomsten van die dialoog zijn. De partnerkeuzes en de kwaliteit van relaties kunnen gezien worden als tussenresultaten bij Noordelijke CSO's.

Het valt te overwegen om organisaties toe te staan een afzonderlijk budgetlijn te hebben voor innovatie en andere risicovolle activiteiten. De verantwoording daarover kan dan een ander karakter hebben.

Balanced accountability

Er zal meer evenwicht moeten komen in de accountability. Door de ongelijkwaardige verhoudingen ligt de nadruk nu op de accountability 'naar boven'. Het is minstens zo belangrijk dat CSO's verantwoording afleggen naar hun leden, partners en doelgroepen. Gezamenlijke en omgekeerde evaluaties (evaluatie van Noordelijke CSO's door hun Zuidelijke partners), en *peer reviews* uit het Zuiden kunnen bijdragen aan gelijkwaardigheid en lerend vermogen van organisaties.

Van verticale naar horizontale relaties

De relatievorm tussen Nederlandse overheid en maatschappelijke organisaties, zoals hierboven beschreven, zal het mogelijk maken dat Nederlandse CSO's soortgelijke relaties onderhouden of ontwikkelen met hun Zuidelijke partners. De huidige relaties worden nog te veel gekenmerkt door de ongelijkwaardigheid van financiële en projectmatige relaties, met de daarbij behorende overdracht van

Nederlandse normen, waarden en organisatievormen.
Het is van belang nieuwe wegen te vinden om de verticale donor-ontvangerrelatie te doorbreken, en te bouwen aan horizontale relaties. Men kan denken aan het creëren van trust-funds in gemeenschappelijk beheer, geschillenbeslechting door onafhankelijke derden, en investeren in lokale fondsenwerving en mandaatvorming.

Nieuwe rollen voor Noordelijke CSO's

Veel Zuidelijke CSO's zijn inmiddels sterk genoeg ontwikkeld om een groot deel van de taken die traditioneel door Noordelijke CSO's werden verricht, over te nemen. Het gaat vooral om interventies gerelateerd aan directe armoedebestrijding, maar in toenemende mate ook om de regie van maatschappijbouw. Beheerstaken kunnen langzamerhand worden overgedragen. Ook daar moeten meer risico's worden genomen dan doorgaans het geval is. Dat leidt tot andere financieringsvormen, waarbij de beslissingen over financiering zo dicht mogelijk bij de uitvoerende (grass-roots) organisaties worden genomen. Noordelijke organisaties kunnen zich, zoals gezegd, dan meer gaan richten op horizontale relaties en de nadruk leggen op de overdracht en uitwisseling van kennis en capaciteiten, en vooral een intermediaire en facilitaire rol vervullen bij het tot stand komen van nieuwe samenwerkingsverbanden tussen maatschappelijke organisaties uit Noord en Zuid, en vooral ook tussen Zuid en Zuid.

Focus op beleidscoherentie

...

De focus van Noordelijke CSO's zal zich geleidelijk meer dan in het verleden richten op de eigen maatschappij en de consequenties van Nederlands en Europees beleid voor de ontwikkelingskansen van het Zuiden. Zij kunnen daarmee hun steentje bijdragen aan de broodnodige beleidscoherentie. Het is immers vast te stellen dat beleidsbeslissingen op andere terreinen en de dynamiek van de economische mondialisering van veel grotere betekenis is voor de buiten- of binnensluiting van de armen dan alle ontwikkelingshulp bij elkaar. Het is van belang dat civil societies en "verlichte" overheden de handen ineenslaan. Coherentie is een van de prioriteiten van de Utsteingroep.

... door een mondialiserende civil society

De vorming van internationale netwerken voor lobby en advocacy, en het helpen bouwen aan transparante instituties voor eerlijke Noord-Zuid-onderhandelingen en het creëren van ruimte voor Zuidelijke CSO's om de belangen van het Zuiden in het Noorden te behartigen – kortom de mondialisering van civil society - zal door de Nederlandse overheid ondersteund worden.

In het model van core-funding wordt het nadrukkelijk mogelijk activiteiten in het Noorden uit te voeren die van belang zijn voor de ontwikkelingskansen van arme landen.

In de Nederlandse samenleving liggen grote en onderbenutte kansen en aangrijpingspunten voor armoedebestrijding.

***Fair trade
gemainstreamed:
maatschappelijk
verantwoord
ondernemen***

De Nederlandse burger als consument, als investeerder, als reiziger is zich steeds meer bewust van de consequenties van zijn of haar economische keuzes en verlangt dat producten en diensten op sociaal en ecologisch verantwoorde wijze worden geproduceerd. Die koopkrachtige vraag – het gaat om een aanzienlijk en groeiend deel van de consumenten – gepaard aan de snel beschikbare en wijdverspreide informatie over misstanden en misdragingen van multinationale ondernemingen, kunnen er toe leiden dat ‘fair trade’ in de mainstream terecht zal komen in de vorm van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO).

De overheid zal MVO bevorderen en aantrekkelijker maken, en ruimte geven aan initiatieven die Zuidelijke producenten van duurzame producten en Noordelijke verwerkers en distributeurs met elkaar en met CSO's in contact brengen in een integrale ketenbenadering. De bedrijven zorgen voor de keten, de maatschappelijke organisaties voor de context, de overheid voor de “enabling environment”. In haar beleidsreactie op het SER-advies over MVO, formuleert de regering beleidsuitgangspunten m.b.t. haar rol bij de bevordering van MVO, ook in een internationale context.

Een integrale benadering kan ook zorgen voor een betere afstemming van OS-instrumenten. Nu gebeurt het nog te vaak dat boeren assistentie krijgen voor een schonere en hogere productie, waar zij vervolgens geen markt voor kunnen vinden.

***Een explosie van
nieuwe Noord-
Zuidrelaties***

De toegenomen communicatie, de fysieke contacten met mensen uit andere culturen, het toegenomen bewustzijn van de mondiale samenhang van problemen, en het tot stand komen van universele waarden, hebben de afgelopen jaren geleid tot een ware explosie van nieuwe Noord-Zuid relaties, geïnitieerd vanuit zowel het Zuiden als het Noorden. Tijd en plaats zijn nauwelijks meer beperkende factoren. One-issue organisaties, beroepsgroepen – van artsen-specialisten en advocaten tot politie en brandweer – gemeentelijke overheden, vakbonden, maar ook hoogst particuliere en informele vormen van samenwerking, meestal in de vorm van twinning. Een veel voorkomende maar weinig bekende relatievorm is die tussen immigranten en hun thuisbasis.

***Van
ontwikkelings-
samenwerking
naar
internationale
samenwerking***

Het plaatje is uiterst geschakeerd en divers, en de samenwerking loopt van zeer professioneel tot goedbedoeld. Kenmerkend voor deze relaties is dat het niet-OS-actoren betreft en dat zij niet als “hulprelatie” worden ervaren maar als uitdrukking van verbondenheid, solidariteit en collegialiteit. In hun pluriformiteit hebben ze gemeen dat het gelijkwaardige en wederkerige relaties zijn die niet belast zijn met de geschiedenis van de ontwikkelingshulp. Reflectie op eigen handelen is in het merendeel van die relaties niet een vraag, maar een vanzelfsprekendheid.

Ontwikkelingssamenwerking verandert hiermee van exclusief vakgebied tot een geïntegreerd onderdeel van andere sectoren en levenssferen. Men kan spreken van de vermaatschappelijking van ontwikkelingssamenwerking.

***Ruimte voor
nieuwe actoren***

De overheid erkent de waarde van deze bonte verzameling van relaties en relatiernetwerken. Die waarde ligt in specifieke kennisuitwisseling tussen collega's, het overbrengen van pluriformiteit en diversiteit, en de beleidsintegratie op verschillende niveaus.

Bovenal dragen deze activiteiten bij aan het draagvlak voor internationale samenwerking. Draagvlak is meer dan de passieve bereidheid geld te geven, al dan niet via de belastingen. Draagvlak is het begrijpen van de gezamenlijke toekomst en de bereidheid actief te worden bij de vormgeving van die toekomst.

De overheid zal daarom, in samenwerking met de grote ontwikkelingsorganisaties, de toegang voor kleinere ontwikkelingsorganisaties en niet-traditionele actoren tot het subsidiesysteem vergroten.