

---

## Synthese:

### **'Conceptnota empowerment en activering in armoedesituaties'** **Katrien Steenssens, Barbara Demeyer en Tine Van Regenmortel**

maart 2009




---

We kunnen niet langer omheen de wezenlijke vraag welke kansen en valkuilen het huidige activeringsdiscours heeft voor mensen in armoede. De signalen dat er grenzen zijn aan de integratiekracht van arbeid en dat er uitsluitingsrisico's verbonden zijn aan de huidige sluitende aanpak, kunnen niet worden genegeerd.

De Vlaamse Minister van werk, onderwijs en vorming, de heer Frank Vandenbroucke, gaf aan het Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA)-K.U.Leuven de opdracht om een geïntegreerde visie en theoretisch kader uit te werken met betrekking tot activering van maatschappelijk kwetsbare groepen, in het bijzonder mensen die in armoede leven. De uitwerking van de conceptnota over activering in armoedesituaties gebeurt met empowerment als overkoepelend denk- en handelingskader. Empowerment geeft een verbindend perspectief voor activering in armoedesituaties. Het kleurt het denken en handelen in praktijk en beleid op een specifieke manier in. Een focus op krachten en competenties van mensen staat hierin centraal en dit samen met een gedeelde verantwoordelijkheid tussen alle betrokkenen op diverse niveaus. In het empowermentdiscours wordt niemand opgegeven, niemand krijgt het etiket van 'hopeloos', 'onbereikbaar', 'onbemiddelbaar'. Verder is niet enkel het versterken van de mensen in armoede aan de orde, ook praktijkwerkers, organisaties en beleid zijn in het geding.

#### ***Achtergronden van het activeringsdiscours***

In deze conceptnota<sup>1</sup> worden in een eerste hoofdstuk de achtergronden van het huidige activeringsdiscours in kaart gebracht. Dit discours en de maatregelen die erin kaderen zijn verwarrend omdat ze elementen van verschillende wortels vermengen. In de nota onderscheiden we twee onderstromen: een eerste met sociale argumenten voor activering, een tweede met economische argumenten voor activering. De sociale argumentatie voor activering valt evenwel niet samen met het gangbare begrip van 'sociale activering'. Bij de sociale argumentatie voor activering gaat het om het wegwerken van vastgestelde problematische ongelijkheden en breuken in het sociale weefsel van de maatschappij. Deze argumenten kunnen meerdere (re)integratieperspectieven tegelijk omvatten. Vaak wordt hierbij een onderscheid gemaakt tussen arbeidsmarktactivering, sociale activering en zorgactivering. Sociale activering is in dit opzicht dus één mogelijk (re)integratieperspectief binnen de sociale argumentatie voor activering. Het richt zich niet primair op het hebben van betaald werk, maar kan eventueel wel een eerste stap op weg daar naartoe zijn. Bij arbeidsmarktactivering worden dan voorwaarden geschapen om de stap naar betaald werk te zetten.

---

<sup>1</sup> Omwille van de leesbaarheid worden in deze synthese alle verwijzingen weggelaten. Deze zijn terug te vinden in de volledige tekst van de conceptnota.

In de jaren '90 vergezelden de sociale argumenten van activering de belangrijke overgang van een 'passieve' verzorgingsstaat naar een 'actieve' welvaartstaat. Voorheen werden sociale voorzieningen, sociale rechten en sociale zekerheid uitgebouwd, nu zien we een overgang naar activerende verplichtingen waaraan mensen moeten voldoen om een uitkering te krijgen. Sindsdien maakt het activeringsdiscours opgang in de beleidsstrategieën zowel op Europees als op nationaal niveau. In de sociologische literatuur worden klassiek drie wortels van dit hedendaagse concept van activering onderscheiden:

- activering als disciplinerende reactie op bijstandsafhankelijkheid;
- activering uit angst voor de onderklasse, en
- activering als realisatie van sociale grondrechten.

Bij de economische argumenten voor activering gaat het, onder impuls van de economische denk-piste die werd ontwikkeld door de OESO en die ook terug te vinden is in het Europees beleid, om het terugdringen van de werkloosheid en - recenter - het bevorderen van de werkzaamheidsgraad. Gezien de dominante plaats van het economische denken in ons maatschappelijk bestel vormen de economische argumenten het hart van het huidige activeringsdiscours.

Wanneer, zoals in deze conceptnota, activering in armoedesituaties aan de orde is, dan vormt het kader van activering uit sociaal oogpunt het logisch vertrekpunt: het gaat om activering als een middel in de strijd tegen sociale ongelijkheid en uitsluiting (i.c. armoede), of nog: als een middel in de strijd voor maatschappelijke integratie.

De actieve welvaartstaat is een stap vooruit tegenover het meer passief en versnipperd behan-delen van werklozen, zoals dat tot in de jaren '80 gebeurde. Een zeer harde disciplinerende is gro-tendeels vermeden, dankzij de traditie van een meer humane, continentale welvaartstaat. Maar tegelijk is er het signaal dat de activeringsaanpak onder impuls van de economische argumenten steeds 'sluitender' wordt en daarmee voor sommigen een 'uitsluitingsrisico' inhoudt. Dit verbaast gezien de vele positieve functies die worden toegeschreven aan arbeidsparticipatie (naast het verwerven van een inkomen ook bijvoorbeeld het verwerven van status en identiteit, sociale con-tacten, competenties en vaardigheden). Hoe dient dit uitsluitingsrisico van activering dan begrepen te worden?

### ***Armoede en de integratiekracht van arbeid***

Het zoeken naar een antwoord op deze vraag komt aan bod in het tweede hoofdstuk omtrent armoede en de integratiekracht van arbeid. Dit gebeurt middels een kritische analyse van de genoemde functies van arbeidsparticipatie. Waar zitten de integratiemogelijkheden en -grenzen van arbeidsparticipatie voor mensen die in armoede leven, is hierbij centrale vraag.

Een dergelijke analyse is niet volledig zonder de integratie van het perspectief van de doelgroep zelf. Immers, maatschappelijke omstandigheden en processen (i.c. sociale uitsluiting en maat-schappelijke integratie) ontstaan en voltrekken zich in een dynamische *wisselwerking* tussen ener-zijds de microwereld van onmiddellijke ervaring met anderen in face-to-face relaties (i.c. de leefwe-reld van mensen in armoede) en anderzijds de macrowereld die is opgebouwd uit veel grotere structuren en die ons in relaties betreft met anderen, die voor het overgrote deel abstract, anoniem en ver verwijderd zijn (bv. 'het sociaal en economisch beleid'). Om deze wisselwerking te begrip-pen, moeten omstandigheden (c.q. werkloosheid) en hulpverlenende en beleidsmaatregelen ook vanuit het perspectief van het dagelijks leven van de doelgroep worden bekeken.

Personen in armoede en de organisaties waarin zij zich verenigen of waardoor zij hun stem laten horen, verrichten heel wat onderzoeks- en beleidsgericht werk omtrent arbeid en tewerkstel-ling. In navolging van het Algemeen Verslag over de Armoede, gebeurt dit vanuit de invalshoek van de toegang tot de grondrechten: het gaat om 'het recht op arbeid en sociale bescherming'.

Onderzoek in het kader van de sluitende aanpak voor langdurig werklozen diept de kwalificatie 'ver van de arbeidsmarkt' uit en stelt vast dat ze betrekking heeft op een waaier aan heterogene, elkaar meer of minder overlappende deeldoelgroepen, waaronder mensen in armoede en specifieke subgroepen daarbinnen. Met deze waaier van deeldoelgroepen gaat een waaier van uiteenlopende 'problemen' gepaard gaat die hun afstand van de arbeidsmarkt kenmerken en aldus extra ondersteuningsbehoeften aangeven. Met name het recent kwalitatief onderzoek van het Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen biedt heel wat inzichten omtrent de nodige ondersteuningsbehoeften van mensen in armoede. Deze inzichten laten zich structureren in de volgende vijf aandachtsvelden:

1. Welzijn.<sup>2</sup> Het belang van constante aandacht voor welzijn als een noodzakelijke voorwaarde voor succesvolle arbeidsactivering wordt benadrukt.
2. Basisvorming en -ervaring. Omstandigheden zoals lage scholing, een instellingsverleden, langdurige werkloosheid, een vreemde origine, beperkte sociale netwerken en/of beperkte mentale vermogens werpen drempels richting klassieke trajectbegeleiding en arbeidsmarkt op die zich laten karakteriseren als een tekort aan basiskennis en -competenties en zich zo vertalen naar een behoefte aan basisvorming en ervaring.
3. Motivatie. Het Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen, spreekt in dit verband over 'perspectieven en keuzemogelijkheden'.
4. De sociale en culturele context. Een trajectbegeleiding kan vaak niet om het belang van de verbondenheid van de cliënt met zijn of haar sociale en culturele context(en) heen.
5. Randvoorwaarden. In de klassieke trajectbegeleiding worden (flexibele) kinderopvang en mobiliteit (en de combinatie van beide indien men niet over eigen vervoer beschikt) vaak als eerste - zonet enige - ondersteuningsbehoeften genoemd. Met betrekking tot de doelgroep die ver van de arbeidsmarkt staat, komen deze 'klassiekers' als laatste in het vizier.

Mensen in armoede blijven naar reguliere arbeid hunkeren. De kenmerken van een 'goede job' verschillen niet van de basiskenmerken van iedere duurzame job. Belangrijk is de dubbele waarborg van de materiële en symbolische erkenning van arbeid en van de sociale bescherming die ermee samenhangt. Het gaat om een 'kwalitatieve tewerkstelling' die bijdraagt tot de levenskwaliteit van mensen in armoede en ook een belangrijke hefboom is om uit de armoede te geraken.

Personen in armoede claimen het recht op maatschappelijke participatie, het recht om zich voor de samenleving nuttig te voelen. 'Arbeidsparticipatie' (en bij uitbreiding activering richting arbeidsparticipatie) verdient in dit opzicht een complementerende aanvulling. Het gaat dan om 'participatie in ruimere zin'. Het recht op participatie, beklemtonen armenverenigingen, is echter geen substituuut voor het recht op arbeid. Arbeid moet een basiselement zijn van participatie. Dit betekent dat het recht op arbeid geopend moet blijven. Belangrijk in dit opzicht is dat mensen niet worden 'opgesloten' in hun participatieplaats, maar blijvend kansen krijgen om te leren en te evolueren. Naargelang de (minder of meer veranderende) persoonlijke en/of maatschappelijke omstandigheden, is een bepaalde participatieplaats dan een minder of meer tijdelijke tussenstap. Dit houdt in dat in het verlengde van trajectbegeleiding naar een (arbeids)participatieplaats aandacht moet gaan naar een verder doorgezette ondersteuning óp de arbeidsmarkt en loopbaanbegeleiding.

---

<sup>2</sup> 'Welzijn' dient hier veel ruimer te worden geïnterpreteerd dan wat op beleidsvlak onder deze noemer wordt ondergebracht. Het begrip welzijn heeft hier betrekking op de 'kwaliteit van leven' en er moet dus ook worden gedacht aan onder meer gezondheid, wonen, onderwijs en sociale participatie.

Op basis van de vaststellingen met betrekking tot de vervulling van de manifeste en de latente functies van arbeidsparticipatie in relatie tot armoede en op basis van het perspectief van mensen in armoede zelf, komen we tot het inzicht dat activering richting arbeidsparticipatie niet zonder meer een uitweg uit de armoede biedt. Duidelijk is:

- dat arbeidsparticipatie niet voor alle personen in armoede een mogelijke of haalbare kaart is;
- dat activering in armoedesituaties gepaard gaat met extra ondersteuningsbehoeften;
- dat niet alle arbeid een hefboom uit de (inkomens)armoede is.

Deze inzichten leiden tot kritische reflecties op het huidige activeringsdiscours vanuit het perspectief van de bestrijding van sociale uitsluiting en armoede. Het gaat dan in wezen over het doel van het hele opzet, met name maatschappelijke integratie. Activering gericht op arbeidsparticipatie in armoedesituaties is in dit opzicht geen doel op zich maar een (weliswaar potentieel krachtig) middel in functie van de aldus omschreven maatschappelijke integratie. De beoogde maatschappelijke integratie omvat de volgende elementen (tevens ook de deeldoelstellingen van armoedebestrijding):

- een breed begrepen welzijn: (de bereikbaarheid van) de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving;
- handelingsbekwaamheid of zelfredzaamheid: de opheffing van de macht- of krachteloosheid, dit is: de afhankelijkheidspositie, van personen in armoede;
- maatschappelijke betrokkenheid: het betreft niet alleen het individuele, maar ook het collectieve bestaan, gemeenschappelijke belangen en doelen.

De vaststelling dat arbeidsparticipatie niet voor alle personen in armoede een mogelijke optie is, geeft aan dat armoedebestrijding geen zaak van activering alleen kan zijn, maar een geïntegreerde strategie noodzaakt die verschillende afzonderlijke beleidsterreinen (arbeid, sociale zekerheid, welzijn, ...) overstijgt. Een verenging van armoedebestrijding tot activering richting arbeidsparticipatie leidt tot verwaarlozing van de inkomensbescherming door de sociale zekerheid. Hierbij sluit de waarschuwing aan dat de grotere nadruk op een arbeidsethiek, die onvermijdelijk samenhangt met een sociale integratie via (betaalde of niet betaalde) jobs, de rol en het belang van een zorgethiek uitermate dreigt in te perken.

Een te enge focus op een actief *arbeidsmarkt*beleid houdt ook een mogelijke verwaarlozing in van activering op sociaal, cultureel en politiek vlak. Aansluitend hierbij wijzen de vaststellingen omtrent de behoefte aan arbeid van de doelgroep, die er meer nog een blijkt te zijn van zich nuttig voelen voor de samenleving, tevens op de nood aan een waaier van oriëntatie- (c.q. integratie-) mogelijkheden van activering, waarbinnen het recht op arbeid evenwel geopend moet blijven.

De kritiek van een te enge focus op activering richting arbeidsparticipatie verscherpt nog vanuit de retorische vraag of er wel voldoende arbeid beschikbaar is. Gesignaleerd wordt dat, in een context met een sterke aandacht voor een verhoging van de werkzaamheidsgraad en het bijbehorend inzetbaarheidsdiscours, de ontkenning van een structureel tekort aan arbeidsplaatsen voor de doelgroep, leidt tot:

- een beschuldigende individualisering van de werklozen, en
- verwaarlozing van de nodige activering van de vraagzijde van de arbeidsmarkt (de bedrijven) en de overheid.

Ook vaststellingen i.v.m. uitsluitende mechanismen die spelen aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt (zoals discriminatie, afroming en verdringingsmechanismen) geven aan dat een uitsluitend aanbodgerichte aanpak, die sleutelt aan de inzetbaarheid van de doelgroep zelf, te beperkt is.

Verder wijzen de vaststellingen omtrent de waaier aan ondersteuningsbehoeften op vlak van activering van de doelgroep, tevens op de nood aan activering van de bemiddeling zelf tussen beide

zijden van de arbeidsmarkt. Zo moet er worden omgegaan met de individueel uiteenlopende behoeften aan ondersteuning en arbeid en de uiteenlopende organisaties die hierbij betrokken zijn.

Op basis van vaststellingen dat niet alle tewerkstelling een hefboom uit de (inkomens)armoede is, wordt gewaarschuwd voor:

- een eenzijdige focus op kwantitatieve (flexibele) jobcreatie die de focus van de kwaliteit van de arbeid verwaarloost;
- een kortetermijnfocus op een snelle inzetbaarheid die de nood aan ondersteuningsbehoeften bij activering en een verder doorgezette ondersteuning óp de arbeidsmarkt met loopbaanbegeleiding in functie van een duurzame activering verwaarloost (de zogenaamde 'snel-werk-val').

Ten slotte maar niet in het minst, stellen wij zelf op een meer algemeen niveau het ontbreken aan de orde van een expliciete, gedeeld gedragen overeenkomst over wat in de context van activering in armoedesituaties als resultaat van het handelen van alle betrokken actoren wordt verwacht. Op basis van de door ons voorgestelde operationalisering van 'maatschappelijke integratie' als doel van activering in armoedesituaties, suggereren we als basistoetssteen voor praktijk en beleid het verruimen van de autonome keuzemogelijkheden op vlak van een breed begrepen welzijn, handelingsbekwaamheid en maatschappelijke betrokkenheid.

### ***Empowerment als verbindend krachtgericht denk- en handelingskader***

In hun geheel genomen, dagen de kritische reflecties op het huidige activeringsdiscours vanuit het perspectief van armoedebestrijding uit tot gedeelde verantwoordelijkheden tussen en in de verschillende niveaus en domeinen van het maatschappelijk leven, in dialoog met de doelgroep zelf en op basis van een expliciet gedeeld gedragen overeenkomst over het doel van maatschappelijke integratie. Er is dan ook nood aan een overkoepelend, verbindend perspectief vanwaaruit het denken en handelen in beleid en praktijk gestalte kan krijgen. In het derde hoofdstuk stellen we daartoe het krachtgericht paradigma van empowerment voor. Empowerment is een denk- en handelingskader ('paradigma') met een geëigende kijk op sociale problemen en oplossingen met belangrijke gevolgen voor beleid en interventies in hulp- en dienstverlening, i.c. activering in armoedesituaties. Er is bij empowerment een primaire bekommernis voor personen of groepen in minderhedenposities of afhankelijkheidssituaties. Centraal staat enerzijds de ontsluiting en ontwikkeling van de persoonlijke krachten van de doelgroep en anderzijds de ontsluiting van de nodige sociale hulp- en steunbronnen tussen en in de verschillende niveaus en domeinen van het maatschappelijk leven, in dialoog met de doelgroep. Vanuit een interactionistisch, gelaagd mens- en wereldbeeld en met volwaardig burgerschap als doel, wordt aangestuurd op een beleid en praktijk van 'werken aan autonomie in verbondenheid' en dit zowel in als tussen de verschillende niveaus en domeinen van het maatschappelijk leven.

We hanteren de volgende **omschrijving** van empowerment:

*Een proces van versterking waarbij individuen, organisaties en gemeenschappen greep krijgen op de eigen situatie en hun omgeving en dit via het verwerven van controle, het aanscherpen van kritisch bewustzijn en het stimuleren van participatie.*

Empowerment gaat dus in wezen om een versterkingsproces, een meer greep krijgen over het leven. Aan de basis ligt een bepaald mens- en maatschappijbeeld dat uitdrukking geeft aan de wenselijke verhouding tussen mensen en de samenleving ('volwaardig burgerschap') en de wijze waarop beide elkaar beïnvloeden (een ecologisch, transactioneel perspectief).

## **Volwaardig burgerschap**

Met 'volwaardig burgerschap' als ethische grond van empowerment, worden meteen ook de ethische grenzen van empowerment geduid. Het veronderstelt immers de realisatie van een aantal waarden zoals rechtvaardigheid, kansengelijkheid, zelfbeschikking, pluralisme en democratische participatie. Zo mag het empowerment van een persoon, groep of organisatie niet indruisen tegen het empowerment van andere personen, groepen of organisaties. Het versterken van groepen die pleiten voor segregatie, voor kansenongelijkheid en geen ruimte laten voor diversiteit, past niet in het empowermentkader. Volwaardig burgerschap houdt een synthese in van drie verschillende ethische perspectieven.

- de rechtenethiek: voor iedereen dienen de sociale grondrechten te worden gerealiseerd;
- de individuele bestaansethiek: recht op uniciteit en autonome keuzevrijheid;
- de zorgethiek: recht op zorg en zorgplicht van anderen.

Met de rechtenethiek wordt het burgerschapperspectief verbonden aan de problemen van sociale uitsluiting. Niet-realisatie van sociale grondrechten betekent uitsluiting van volwaardig burgerschap. De ogenschijnlijk paradoxale combinatie van de individuele bestaansethiek met de zorgethiek kan worden begrepen als een sociale interpretatie van persoonlijke vrijheid. Centraal hierin staat het uitbreiden en beschermen van collectief verworven, gewaarborgde rechten en vrijheden als terrein van autonome keuze- en handelingsvrijheid voor burgers.

## **Een ecologisch, transactioneel perspectief**

Voor de wijze waarop burgers en samenleving elkaar beïnvloeden, baseert empowerment zich op een ecologisch, transactioneel perspectief dat de interacties en wisselwerking tussen de verschillende (micro-, meso- en macro-) systeemniveaus centraal stelt. Erkenning van enerzijds de handelingsbekwaamheid, het actorschap van mensen en van anderzijds de kennis van de werkelijkheid (m.i.v. sociale problemen) als een sociaal construct, zetten daarbij aan tot een beleid en praktijk gebaseerd op een 'onderhandelde waarheid', dit is: een beleid en praktijk gebaseerd op een dialoog tussen alle betrokken partijen als evenwaardige partners.

In het verlengde van het ecologisch, transactioneel perspectief wordt vanuit het empowermentparadigma de theorie van maatschappelijke kwetsbaarheid naar voren geschoven als overkoepelende synthese van de verschillende verklaringsmodellen van armoede. Samen met deze theorie wordt armoede in de empowermentbenadering geconceptualiseerd als een verbintenisproblematiek: het gaat om een tekort aan positieve binding met zichzelf, de omgeving, de maatschappij en de toekomst. De vraag die zich dan stelt, is hoe deze verbindingen kunnen worden hersteld en, meer specifiek, welke kansen het activeringsdiscours hierin heeft. Empowerment vult het antwoord in als een krachtgericht, verbindend denk- en handelingskader. Maatschappelijke instituties dienen hierbij meer open te staan voor mensen die 'anders zijn'. Een meer positieve basishouding is aangewezen waarbij (voor)oordelen worden 'opgeschort' met voor iedereen - ook de meest kwetsbare burgers - geloof in groei en verandering.

Geënt op het geschetste mens- en maatschappijbeeld laat de kern van het versterkingsproces dat empowerment beoogt zich vatten als: een krachtenperspectief in een relationeel perspectief met participatie als motor. Het krachtenperspectief, het relationeel perspectief en participatie zijn kernconcepten van empowerment.

## Het krachtenperspectief

Het krachtenperspectief is het fundament van het empowermentparadigma. Het zet aan tot denken en handelen met een dubbele focus. Eerder dan een eenzijdige focus op het negatieve (aanwezige problemen en risico's) wordt ook aangestuurd op aandacht voor het positieve, aanwezige mogelijkheden, capaciteiten en psychische krachtbronnen. Uitgangspunten zijn:

- de aanwezigheid van deze krachtbronnen zowel bij het individu als in zijn omgeving (o.a. familie, buurt, gemeenschap).
- de inherente capaciteit tot leren, groeien en veranderen van mensen en omgevingen.

Het beoogde versterkingsproces van empowerment kan dan gebeuren wanneer een appèl wordt gedaan op de aanwezige krachten, wanneer deze (sluimerende) krachten worden opgespoord, (h)erkend, gemobiliseerd en gestimuleerd.

Belangrijk is dat dit krachtenperspectief in het empowermentparadigma niet tegenover kwetsbaarheid staat. Beide zijn net inherent verweven. Vanuit de erkenning voor de verbroken verbanden, innerlijke kwetsuren en negatieve waardering is de lens van empowerment op krachten gericht.

Dit sluit aan bij 'de zone van de naaste ontwikkeling' van de psycholoog Vygotsky. Het betekent: zich richten op het gebied tussen wat iemand al kan en wat iemand nog net niet aankan. De eisen dienen uiteraard betekenisvol te zijn voor de betrokkene. Het impliceert geen softe opstelling, maar vanuit een positieve basishouding van respect, wederkerigheid, gelijkwaardigheid worden cliënten uitgedaagd, gestimuleerd, soms ook hinderlijk gevolgd (bemoeizorg) vanuit een geloof en vertrouwen in competenties en krachten van de betrokkenen, het niet opgeven en blijven kansen geven.

Het aspect 'power' in de term empowerment kent een dubbele betekenis van 'kracht' en van 'macht' die kan worden gelinkt aan de verschillende niveaus of dimensies van empowerment van de doelgroep. 'Kracht' wordt voor het individuele en collectieve niveau gebruikt en 'macht' voor de bredere politiek-maatschappelijke dimensie.

- Op individueel niveau duidt dit op 'power from within' (kracht van binnenuit) met onder meer het aanspreken van eigen kwaliteiten, het ontwikkelen van vaardigheden met toename van zelfbewustzijn, zelfvertrouwen enz.
- Op collectief vlak gaat het om het aanwenden van krachtbronnen in de eigen omgeving: sociale steun van familie, vrienden of burens, religieuze of spirituele bronnen, groeps- en buurtgebonden gebruiken enz. Dit wordt aangeduid als 'power with', verwijzend naar de kracht van zelforganisatie, het delen van verhalen en samenwerking in de zingeving aan het bestaan en het nastreven van doelen.
- Op het breder politiek-maatschappelijk niveau gaat het wel om 'macht', met name de macht om veranderingen door te voeren op een vlak dat breder reikt dan het eigen leven, zoals bijvoorbeeld het veranderen van vooroordelen, betere toegankelijkheid van voorzieningen en hulpbronnen, beïnvloeden van wet- en regelgevingen. De twee voorgaande krachtdimensies dragen bij aan deze derde machtsvorm, geduid als 'power to'.

In het bijzonder wordt bij empowerment aandacht besteed aan veerkracht ('resilience') als een belangrijke conditie van empowerment. Veerkracht wordt omschreven als: 'het vermogen van een mens of een systeem (groep, gemeenschap) om een goed bestaan te leiden en zich ondanks moeilijke levensomstandigheden positief te ontwikkelen en dit op een sociaal aanvaardbare wijze'. Veerkracht geeft invulling aan de term 'psychologisch kapitaal' die de krachtgerichte psychologische kijk binnen empowerment expliciteert.

Naast veerkracht vormt ook ervaringskennis en -deskundigheid een belangrijke grondsteen van het krachtenperspectief. Deze dragen bij tot het ontwikkelings- en bewustwordingsproces dat empowerment is.

## Het relationeel perspectief

Het krachtenperspectief is inherent gelinkt aan een relationeel perspectief. Het gaat om gedeelde verantwoordelijkheid die het individualiseringsdenken ver achter zich laat. Een klassieke misvatting is dat men empowerment kan krijgen en dat men anderen zou kunnen 'empoweren'. Empowerment dient men zélf te verwerven. Personen, groepen of organisaties die verder staan in hun empowermentproces hebben de taak om de condities te scheppen om empowerment mogelijk te maken voor anderen die nog niet zo ver staan in het empowermentproces ('to enable' en 'the use of power to empower'). Het appèl op de veerkracht en de ervaringskennis van de betrokkene(n) is *samen met* het stimuleren en ontsluiten van steun- en hulpbronnen in de omgeving de sleutel van een krachtgericht handelen. Wanneer deze steun- en hulpbronnen in de omgeving ontoereikend zijn, dienen alternatieve steun- of hulpbronnen te worden aangereikt of gecreëerd. Zo kunnen bijvoorbeeld rechten alleen maar gerealiseerd worden als de nodige hulp- en steunbronnen voor iedereen en in het bijzonder voor maatschappelijk kwetsbare groepen worden toegankelijk gemaakt.

## Participatie als motor

Wanneer veerkracht én ervaringskennis worden herkend en erkend als belangrijke krachtbronnen waarop het beoogde versterkingsproces zich kan enten, en wanneer wordt (h)erkend dat hiertoe de nodige steun- en hulpbronnen in de omgeving moeten worden gestimuleerd, dan wordt participatie als daadwerkelijk medezeggenschap in hulp-, dienstverlenings- en besluitvormingsprocessen een noodzakelijke voorwaarde om empowerment te realiseren. Participatie is de motor. Het gaat hier dan om daadwerkelijke zeggenschap en invloed (keuzemogelijkheid en controle) op basis van informatie en inzicht (keuzeverruiming en kritisch bewustzijn). Het gaat hierbij om een proces met ruimte en tijd om te groeien en te veranderen. Een proces ook met een 'open einde'. Men kan steeds verder groeien in dit proces.

Deze kernconcepten vullen **armoedebestrijding** op een specifieke manier in. Een empowerende samenleving dient de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting aan te pakken en processen van marginalisering, uitburgering en uitsortering radicaal tegen te gaan. Het is de uitdaging van een solidaire samenleving om de sociale grondrechten voor iedere burger te realiseren, ook voor de meest kwetsbaren of de moeilijk bereikbaren. Een krachtgerichte samenleving en beleid zorgen in essentie voor de realisatie van de psychologische en structurele randvoorwaarden. Mensen in armoede dienen keuzevrijheid te hebben én een maatschappelijke waardering voor deze keuzes. Enkel dan kan empowerment van mensen in armoede plaatsvinden. De nieuw verworven vrijheden dienen wel ingebed in het breder sociaal perspectief van volwaardig burgerschap. Van specifiek belang zijn hierbij de erkenning van de rol van het psychologisch kapitaal en de nood aan ondersteunende, structurele veranderingen.

Empowerment heeft uitdrukkelijk oog voor deze psychologische dimensie zonder dat dit gepaard gaat met individualisering van de problematiek en culpabilisering van de doelgroep. Het betekent wel een onderkenning van de psychologische gevolgen van leven in maatschappelijk kwetsbare situaties en het uitklaren van psychologische mechanismen die een rol spelen bij de bestrijding van sociale problemen. De empowermentbenadering neemt deze krachtgerichte psychologische mechanismen als aangrijpingspunt om op 'eigen ritme' en op 'eigen maat' samen met mensen in armoede het beoogde versterkingsproces te realiseren.

Daarnaast is er nood aan ondersteunende, structurele veranderingen binnen de samenleving om de armoede te bestrijden en de kloof te dichten. De focus ligt niet op persoonlijke tekorten als basis van een gebrekkige ontplooiing van de persoonlijke capaciteiten, maar eerder op het functioneren van sociale systemen. Dit houdt een ontschuldiging (deculpabilisering) in van de betrokkenen en de overtuiging dat sociale systemen kansen moeten creëren voor de ontplooiing van capa-

citeiten. Het gaat immers bij empowerment om een gedeelde verantwoordelijkheid waarbij het ondersteunen centraal staat. Dit vraagt om een veelzijdige of facetbenadering waarbij een integrale kijk en inclusieve aanpak aan de orde zijn. Dit is nodig voor complexe sociale problemen zoals armoede.

Empowerment dient hier ogenschijnlijk tegengestelde perspectieven te verzoenen: enerzijds concepten van meesterschap, macht, controle en autonomie met anderzijds concepten van gemeenschapsvorming, coöperatie en verbondenheid. Nochtans is precies het creëren van dit dubbelperspectief de betrachting bij het bewerkstelligen van sociale veranderingen. Dit wordt mogelijk door het realiseren van autonomie in verbondenheid: het maken van partnerschapsverbindingen tussen onder meer personen, groepen en organisaties in en tussen de verschillende maatschappelijke niveaus als middel om versterkingsprocessen te verwezenlijken, mét respect voor de eigenheid van alle betrokken partijen. Empowerment stelt hier het creëren van synergieën, win-winrelaties voorop en stelt dat één plus één, drie is. Dit speelt zich onder meer af binnen de begeleidingsrelatie, maar evenzeer op andere niveaus, bv. tussen organisaties, waardoor netwerkvorming wordt gestimuleerd.

### ***Empowerment op de verschillende maatschappelijke niveaus***

In een vierde hoofdstuk van de conceptnota worden de verschillende maatschappelijke niveaus van empowerment toegelicht. Empowerment beperkt zich immers niet tot de individuele hulp- en dienstverlening, laat staan tot de individuele relatie tussen hulp- of dienstvrager en hulp- of dienstverlener. De krachten die op dit niveau aanwezig zijn kunnen slechts optimaal worden benut als ook in ruimere systemen en op andere niveaus op een versterkende manier gekeken en gehandeld wordt. Aandacht mag bijgevolg niet beperkt blijven tot de individuele hulp- en dienstverleningsrelatie, maar moet uitgebreid worden tot onder meer betrokken organisatie(s) en/of samenwerkingsverbanden van organisaties, de lokale gemeenschap (m.i.v. het lokaal beleid) en het bovenlokaal beleid. Bovendien moet deze aandacht aansluiten op het krachtenperspectief *in* het relationeel perspectief. Op elk niveau dient empowerment gerealiseerd én gedeelde verantwoordelijkheid genomen te worden. Dit betekent dat er ten eerste aandacht moet gaan naar empowerment van de doelgroep op de verschillende niveaus (individueel, collectief en politiek-maatschappelijk) en ten tweede naar de noodzakelijke empowerende condities in en tussen de verschillende maatschappelijke settings en niveaus.

Empowerment heeft, zoals haar definitie aangeeft, betrekking op drie verschillende niveaus: het niveau van het individu, het niveau van de organisatie(s) en het niveau van de gemeenschap. Op elk van deze niveaus worden vervolgens nog meerdere componenten onderscheiden die elkaar veronderstellen en uitlokken. Ze moeten worden beschouwd als die inhoudelijke aspecten van **empowerment van de doelgroep** waarop interventies een zo groot mogelijk positief effect (resultaat) zou moeten hebben.

Empowerment op het individuele niveau heeft zo betrekking op: een geloof in eigen kunnen om de eigen situatie en omgeving te beïnvloeden, een geloof in eigen invloed, de wil of motivatie tot eigen invloed op de eigen situatie en omgeving, een kritisch bewustzijn van maatschappelijke mogelijkheden, normen en middelen, vaardigheden om deze te benutten, het mobiliseren van bronnen, deelname aan sociale verbanden en constructief gedrag in omgang met nieuwe situaties.

Bij empowerment op het collectief niveau of niveau van de (zelf)organisatie wordt een onderscheid gemaakt tussen 'empowerende organisaties' en 'empowerde organisaties'. Empowerende organisaties zijn organisaties die processen en structuren insluiten die de persoonlijke empowerment van individuele leden ondersteunen als onderdeel van het organisatieproces. 'Empowerde' organisaties hebben invloed op de grotere systemen en de ruimere omgeving waarin het zich situeert. Dit

zijn organisaties met organisatorische effectiviteit door doelmatig te wedijveren voor bronnen, netwerkvorming met andere organisaties en/of het vergroten van de invloed van de organisatie. De verschillende componenten hier hebben betrekking op de kracht van de interne structuur en het interne functioneren van de organisatie, verbanden van de organisatie/het partnerschap met andere organisaties die tot uitdrukking komen in samenwerkingsrelaties en/of het verwerven van middelen, acties van de organisatie/het partnerschap om de maatschappelijke omgeving te beïnvloeden.

Wat de componenten van empowerment op het gemeenschapsniveau betreft, is er minder eenduidigheid. In het kader van een buurtgericht activeringsproject worden de volgende vier belangrijke componenten onderscheiden:

- gemeenschapszin: een gevoel van toebehoren, gedeelde waarden, normen, behoeften, doelstellingen, verwachtingen;
- sociale kwaliteit: informele en formele interacties en relaties, gemeenschapsgebonden en gemeenschapsoverstijgende interacties en relaties;
- gebundelde capaciteiten: openbaring, verbinding en ontplooiing van de immateriële en materiële capaciteiten van personen, groepen en organisaties;
- collectieve actie: gezamenlijke ontwikkelingsinitiatieven, reactie op bedreigingen, bemachtigen van externe bronnen.

Empowerment noodzaakt een praktijk en beleid gebaseerd op een dialoog tussen alle betrokken partijen en gericht op het uitbreiden en beschermen van verzekerde rechten en vrijheden. Met het krachtenperspectief in een relationeel perspectief en participatie als motor, houdt empowerment een verschuiving in van afhankelijkheidsrelaties naar relaties gekarakteriseerd als partnerschappen, en dit op de verschillende maatschappelijke niveaus. Dit houdt een aantal **condities** in op deze verschillende niveaus.

Het eerste niveau is de relatie van de hulpvrager/cliënt en de hulpverlener/begeleider. Deze relatie is het fundament van een krachtgerichte benadering. Begeleiders zijn geen 'experten', maar worden facilitators om het versterkingsproces bij de betrokkenen en hun omgeving te stimuleren ('to enable'). Dit vraagt om een positieve basisattitude. Deze is naast het fundamentele krachtenperspectief gebaseerd op o.a. respect, presentie en partnerschap. De hulpvrager wordt een volwaardige actor. Dit partnerschap krijgt uiting door verschillende aspecten in de relatie: betrokkenheid, gelijkwaardigheid, verbinding en wederkerigheid

Het tweede niveau omvat competente empowerende organisaties. Competente begeleiders inzake empowerment vragen immers om competente organisaties die hun medewerkers in hun 'empowerende' opdracht ondersteunen. De organisatie dient het zelf-empowerment van medewerkers te stimuleren en de nodige randvoorwaarden hiervoor te creëren (bv. een gedragen missie, inter- of supervisie, vorming, voldoende personeel en middelen). Ook samenwerking tussen diverse teams en netwerking met andere organisaties zijn aan de orde. Tenslotte is er de relatie met de ruimere omgeving waarbij de organisatie probeert om invloed en controle uit te oefenen bijvoorbeeld door het beïnvloeden van de politiek en zijn uitvoering, het richting geven aan de besteding van de middelen. Het opnemen en verankeren van een signaalfunctie spelen hier een belangrijke rol.

Een volgend niveau is dit van de krachtgerichte lokale samenleving. Men kan binnen een begeleidingscontext werken aan het empowermentproces van mensen die kwetsbaar zijn, maar als deze zich verder bevinden in buurten of gemeenschappen die continu kwetsen, stigmatiseren en uitsluiten, dan wordt het voor deze mensen en hulp- en dienstverleners wel erg moeilijk en frustrerend. Ook aan deze zijde van de samenleving moet gesleuteld worden. Kwartiermaken is aan de orde met het stimuleren en creëren van 'enabling niches', settings die empowerment stimuleren. Hier wijzen we op de (potentieel) belangrijke rol van onder meer laagdrempelige ontmoetingsplaatsen,

buurt- en opbouwwerk, lokale verenigingen waar armen het woord nemen en welzijnsschakels. Ook de ontwikkeling van maatschappelijke steunsystemen, de inschakeling van supportwerkers (intermediairen), maatjes- en 'buddy'-projecten liggen in dit verlengde. In principe kan elke betrokken lokale organisatie deze karakteristieken als richtsnoer en toetssteen nemen om ten aanzien van de doelgroep maximaal te functioneren als 'enabling niche'.

Een vierde niveau is het krachtgericht beleid dat door zijn maatregelen empowerment kan faciliteren dan wel belemmeren. In de combinatie van de twee hoofdpijlers 'competentieontwikkeling' en 'toerusting' (resp. het krachtenperspectief in een relationeel perspectief) ligt het argument dat volwaardig actief burgerschap geen dekmantel mag zijn voor een terugtrekkende overheid en het uithollen van de verzorgingsstaat. Het vraagt net om een investering in de publieke dienstverlening omdat werken aan zelfredzaamheid intensiever is dan zelf de problemen voor de burgers oplossen, weliswaar met duurzamere effecten. De overheid blijft dus maatschappelijke verantwoordelijkheid dragen om voor kwetsbare burgers te zorgen en maatschappelijke ontwikkeling te stimuleren. Alleen is het uitgangspunt daarbij de kracht en inzet van burgers, en zijn professionele dienstverleners ondersteunend en aanvullend. Een faciliterend beleid focust op krachten van mensen en ondersteunt, stimuleert, benut en creëert kracht- en steunbronnen in hun omgeving (cf. 'enabling niches' in de lokale samenleving) en empowerende condities bij alle betrokken sectoren/actoren en hun organisaties. Sociale beleidsmaatregelen die de individuele tekorten van personen benadrukken en sanctioneren, en de structurele barrières eerder verwaarlozen, druisen in tegen empowerment. Zo kan er veel aandacht gaan naar het sanctioneren van 'werkonwilligheid', terwijl anderzijds weinig parallelle beleidsmaatregelen worden genomen tegen onder meer het gebrek aan jobs voor kortgeschoolden of de selectieve afroming of discriminatie door werkgevers bij aanwerving, en er weinig beleidsaandacht is voor randvoorwaarden als kinderopvang en mobiliteit. Een krachtgericht beleid is tevens een participatorisch beleid waarbij de doelgroep zelf een stem heeft en waarbij de signaalfunctie structureel is ingebouwd. Ten slotte dient een empowerend beleid netwerkvorming tussen organisaties en sectoren te stimuleren en kennisdeling en -opbouw te maximaliseren.

Een laatste conditie die we vermelden is de inschakeling van ervaringsdeskundigen en dit op de verschillende bovenvermelde niveaus. Het belang van samenwerking tussen professionelen enerzijds en zogenaamde 'paraprofessionelen' of vrijwilligers anderzijds wordt vanuit empowerment benadrukt. Ze kunnen beschouwd worden als bruggenbouwers met een meerwaarde inzake empowerment op meerdere niveaus: op het individuele vlak (de brugpersoon zelf, de hulpvrager of cliënt, de begeleider), de begeleiding(sorganisatie), de brede doelgroep, het beleid en de bredere samenleving. Door het insider's perspectief verbetert ook de kwaliteit van de hulpverlening/begeleiding en vermindert de afhankelijke opstelling van hulpvragers. 'Buitenstaanders' krijgen ook meer zicht en begrip voor de leef- en betekeniswereld waardoor meer positieve beeldvorming ontstaat en negatieve stereotyperingen worden verminderd die op zich sociale problemen bestendigen.

### ***Methodische handelingsprincipes voor krachtgerichte activering***

Met empowerment als krachtgericht, verbindend denk- en handelingskader voor armoedebestrijding, geven we in het vijfde en laatste hoofdstuk een geëigende invulling aan activering. Aanknopingspunten vinden we onder meer in de begrippen 'reflexieve activering', 'interactieve inzetbaarheid' en 'capaciteiten' die allen een verruiming inhouden ten aanzien van een activeringspraktijk die, met een klemtoon op individuele verantwoordelijkheden, focust op een snelle inzetbaarheid door middel van competentieontwikkeling. Omwille van het belang ervan in de nagestreefde activeringspraktijk, staan we afzonderlijk stil bij de rol van lokale instituties en het categoriaal beleid.

Vanuit het empowermentparadigma wordt aangestuurd op het verankeren van activering naar arbeidsparticipatie in een **ruimer kader** van:

- de strijd tegen sociale uitsluiting en armoede: armoedebestrijding kan geen zaak van arbeidsintegratie alleen zijn, maar noodzaakt een geïntegreerde strategie die verschillende afzonderlijke beleidsterreinen (arbeid, sociale zekerheid, welzijn, ...) overstijgt;
- activering als middel in de strijd tegen sociale uitsluiting en armoede: er is nood aan (h)erkenning van actief zijn en van activering op andere gebieden, van andere maatschappelijk zinvolle activiteiten;
- activering als een gedeelde verantwoordelijkheid van alle betrokken actoren: competentieontwikkeling bij de doelgroep dient samen te gaan met ondersteunende, faciliterende maatregelen die de aanwezige krachten (h)erkennen, ontsluiten en versterken.

### **Reflexieve activering**

Een interessant recent ontwikkeld begrippenpaar, vanuit het empowermentkader bekeken, vormt restrictieve activering versus reflexieve activering. Dit werd ontwikkeld in het kader van een analyse van het Europese activeringsbeleid en diverse activeringsprojecten voor werkloze jongeren. Deze twee vormen van activering helpen om concrete praktijken te positioneren op een spanningsveld. Beide types worden als volgt weergegeven:

#### **Restrictieve activering**

Problematiseren van de uitgesloten  
Beperkte verantwoordelijkheden  
Gedecontextualiseerde praktijken

#### **Reflexieve activering**

Problematiseren van de uitsluiting  
Uitgebreide verantwoordelijkheden  
Gecontextualiseerde praktijken

In het reflexief perspectief, waarvan de kenmerken sterk resoneren met de empowermentbenadering, wordt het concept 'uitsluiting' zelf geïntegreerd. Als alternatief voor de 'deficiëntieaanpak' die de uitgesloten zelf problematiseert, kan er een 'competentieaanpak' worden beschreven waar de reeds aanwezige competenties van mensen in armoede ondersteund, zichtbaar gemaakt en verder ontwikkeld worden. Naast economische activering is er in de reflexieve opvatting ook ruimte voor andere (eventueel niet-arbeidsmarktgeoriënteerde) vormen van democratisch burgerschap. Een eerste bouwsteen voor reflexieve activering is het waarderen van de competenties en diversiteit die participanten reeds bezitten. Reflexieve activering wordt geassocieerd met ruimte maken voor sociale en emotionele betrokkenheid, acceptatie en wederzijds respect en tegelijkertijd uitdagen om kennis, vaardigheden en houdingen te ontwikkelen. De competenties van de doelgroep (i.c. jongeren) worden niet enkel gezien in het kader van 'aanpassing' aan de eisen van de arbeidsmarkt, maar ook in het kader van 'transformatie' van hun huidige leefomstandigheden. Een tweede bouwsteen is 'connective inquiry'. Het relativeren van voorgegeven antwoorden en standaardprocedures zorgt ervoor dat praktijkwerkers zowel bij de definitie van het probleem, in de formulering van de doelstellingen als in het uitwerken en opvolgen van de trajecten samenwerken met de doelgroep. Dit valideren van reflectie-in-actie vraagt om een dialogische houding, die het samen-zoeken, samen-leren en onderhandelen van verschillende meningen en betekenissen mogelijk maakt. Het gaat om een proces met een open einde, waarbij de praktijkwerkers voor de taak staan om te blijven zoeken naar nieuwe antwoorden en oplossingen, voor elke deelnemer en voor elke specifieke situatie, tegen de achtergrond van de veranderende arbeidsmarkt. De derde bouwsteen gaat uit van het belang van verbondenheid en vertrouwen tussen doelgroep, praktijkwerkers, families, sociale netwerken, gemeenschappen en arbeidsorganisaties. Sociale cohesie is een doel op zich en kan niet gereduceerd worden tot een louter instrument voor het bereiken van andere (economisch georiënteerde) doelen. In een streven naar meer gecontextualiseerde praktijken dienen praktijkwerkers een evenwicht te zoeken tussen de twee realiteiten van enerzijds het sociaal beleid en de arbeidsmarkt doelstellingen en anderzijds de leefwereld van de deelnemers.

Reflexieve activeringsinitiatieven willen deelnemers leren omgaan met een diversiteit van zowel fysieke, psychologische, emotionele, financiële en relationele noden. Vaak is het zo dat instrumentele vaardigheden en kennis gepercipieerd worden als minder belangrijk voor een gunstig toekomstperspectief dan het bevorderen van zelfvertrouwen en opdoen van ervaringen als competente actor.

### **Recht op kwalitatieve tewerkstelling en interactieve inzetbaarheid**

Binnen dit ruimer kader dient het recht op kwalitatieve tewerkstelling geopend te blijven. Dit sluit aan bij wat de basisbewegingen van mensen in armoede zelf onderstrepen. Het gaat niet enkel om werk, maar wel om een kwalitatieve tewerkstelling die een betere kwaliteit van het leven van de persoon én zijn gezin inhoudt. De focus dient het versterken van competenties te zijn met constante aandacht voor de welzijnscomponent en inbedding in de levensloop van mensen in armoede. Interessant in dit opzicht is het concept van 'interactieve inzetbaarheid' dat aangeeft dat ook inzetbaarheid geen eigenschap van individuen is die zelf volledig verantwoordelijk zijn voor hun traject naar en op de arbeidsmarkt, maar wel een sociaal interactief gegeven dat individuele en collectieve verantwoordelijkheden impliceert. Het concept arbeidsmarkt dient hier ruim te worden begrepen als een terrein van publieke actie waaraan vele actoren rechtstreeks of onrechtstreeks participeren: de (boven)lokale overheden, publieke en private tewerkstellings- en bemiddeldingsdiensten, algemene welzijnsvoorzieningen, bedrijven, enz. De rol van het wet- en rechtgevend systeem evenals de rol van lokale instituties en organisaties die instaan voor de realisatie van een aantal van deze rechten is in een dergelijke opvatting van groot belang, wat in overeenstemming is met de opvatting van empowerment omtrent gedeelde verantwoordelijkheid.

### **Focus op capaciteiten**

Een specifieke interpretatie van het actief arbeidsmarktbeleid bouwt voort op de human capital theorie, later verrijkt met de welvaartstheorie van Sen en Dworkin. Daarin wordt aangenomen dat de inzetbaarheid van een werkzoekende afhangt van zijn 'capaciteiten' en 'vermogens'. Naast het klassieke concept van menselijk kapitaal, dat neerkomt op competenties, wordt in deze benadering ook rekening gehouden met andere vermogens zoals materieel, psychisch en fysisch vermogen (gezondheid), sociaal en cultureel kapitaal.

Een aantal kenmerken, die deze visie typeren en onderscheiden van andere benaderingen, zijn:

- ze ziet de langdurig werkloze niet als een 'rekenaar' (die het systeem uitbuit), maar als een persoon wiens vermogens te zeer aangetast zijn om te kunnen werken. De aanpak is dus eerder hulpverlenend dan controlerend en gericht op ondersteuning van de integratie op de arbeidsmarkt;
- maatregelen zullen (bijgevolg) indirect zijn; d.w.z. eerder gericht op investeringen in deze vermogens, dan op de kortste weg naar werk (in tegenstelling tot het 'work first' principe). Het doel is immers duurzame integratie eerder dan snelle tewerkstelling;
- ze is multidimensioneel, wat betekent dat een beroep zal moeten gedaan worden op meerdere soorten diensten. Dit vereist een brede en deskundige screening van de behoeften en een soepele netwerking met derden;
- de complexe wisselwerking tussen vermogens en capaciteiten verwijst naar een trajectmethode die eerder 'dynamisch, cyclisch en reflexief' dan 'lineair' is. Dit wil zeggen: er wordt rekening gehouden met onvoorziene evoluties en trajecten worden telkenmale bijgestuurd.

Deze visie lijkt bij uitstek geschikt voor de arbeids(her)integratie van de meest uitgesloten groepen.

## De rol van lokale instituties en categoriaal beleid

De onderkenning van de nood aan breed ondersteunde, participatieve trajecten op maat stelt een strikte handelingsmarge voor lokale instituties en organisaties in vraag. Het traject is als beoogd versterkend proces contextspecifiek en dient op maat van de persoon, organisatie, groep, buurt of gemeenschap bekeken te worden. Deze invulling-op-maat gebeurt op eigen ritme en mogelijkheden en houdt keuzevrijheid in. Anderzijds zijn er ook risico's verbonden aan een te ruime handelingsmarge (bv. rechtsonzekerheid bij burgers en handelingsonzekerheid van praktijkwerkers).

Met de ontwikkeling van een kader voor een krachtgericht activeringsbeleid voor mensen in armoede dient zich een tweede discussiepunt aan, nl. om al dan niet te opteren voor een categoriale benadering. Argumenten tegen een categoriale benadering vloeien voort uit de analyse van mogelijke risico's, nl. dat categoriaal beleid als uitsluitend of als exclusief wordt bestempeld en daardoor in conflict komt met een integraal of inclusief beleid. Voorstanders menen echter dat het hier vaak een reactieve invulling betreft die vertrekt vanuit een falend sectoraal beleid. Een pro-actieve invulling van een categoriale benadering zou volgende voordelen kunnen bevatten:

- een extra leefwerelddimensie inbrengen in het beleidsdiscours; wat de kwaliteit van het beleid kan verbeteren;
- een geschikte omgeving vormen om interactief en dialogerend te werken, wat het beleid meer democratisch en maatschappelijk gedragen zou maken.

Vanuit een bekommernis om daadwerkelijke medezeggenschap van de doelgroep van mensen in armoede sluit deze pro-actieve en globale definitie van categoriaal beleid aan bij empowerment. Dit veronderstelt dan wel een bestuursstijl die sterk investeert in communicatie en dialoog met deze doelgroep(en). Volledig in lijn met het empowermentkader en de idee van autonomie in verbondenheid zou het vervolgens belangrijk zijn dit categoriale beleid te verbinden met een territoriaal en sectoraal beleid. Bestuurskundig kan deze idee van autonomie in verbondenheid dan zijn vertaling kennen in de nood aan beleidskruispunten en rotondes. Het lokale niveau (gemeentebestuur, OCMW) lijkt dan van nature het meest geschikt om een categoriaal beleid concreet gestalte te geven. Het succes hiervan wordt grotendeels bepaald door de logica die het sturende beleidsniveau (centrale overheid/overheden) hierbij hanteren.

Voor het aanpakken van dit dilemma wijst empowerment op het belang van een expliciet gedeelde visie op activering in armoedesituaties en het scheppen van empowerende condities in en tussen alle maatschappelijke niveaus.

Hierbij dient aan **drie basisvoorwaarden** te worden voldaan:

- het (verder) ontwikkelen van een dialoog tussen alle betrokken actoren als gelijkwaardige partners op de verschillende maatschappelijke niveaus;
- een langetermijnperspectief waarin tijd, met het oog op een duurzaam toekomstperspectief van volwaardig burgerschap, wordt beschouwd als een krachtbron en niet als een rem op snelle inzetbaarheid. Dit lange termijnperspectief betekent onder meer aandacht niet enkel voor het vinden van werk, maar ook voor het behoud van werk, voor een daadwerkelijke verbetering van het beschikbare inkomen van de betrokkene en zijn gezin, aandacht voor andere - zowel harde als zachte - levensdomeinen (bv. huisvesting, lichamelijke en geestelijke gezondheid, vrijetijdsbesteding, opvoeding, relaties);
- methoden en technieken voor gedeelde krachten en verantwoordelijkheden. Empowerment duidt op de eigen kracht van mensen, maar ook op de gedeelde verantwoordelijkheid. Zo heeft de overheid, maar ook de organisaties en ook mensen zelf een verantwoordelijkheid en aandeel bij het opnemen van het actief burgerschap.

Deze condities moeten toelaten om goede praktijken flexibel in te zetten naargelang individuele cases en lokale contexten. Empirische observatie van deze implementatieprocessen op het lokale niveau moeten dan toelaten om meer inzicht te verwerven in goede praktijken. Empowerment, biedt hiermee geen snelle, kant-en-klare oplossingen. Het gaat om een benadering die een beroep doet op continue, actieve inspanningen van alle betrokken actoren vanuit de kracht van een gedeelde verantwoordelijkheid.

### **Methodische handelingsprincipes en methodieken**

Naast deze krachtlijnen voor een krachtgerichte activering in armoedesituaties worden in de conceptnota methodische handelingsprincipes omschreven om dit kader concreet vorm te geven in de praktijk. We baseren ons op drie studies. Een oudere studie rond maatwerk in de maatzorg, een recentere studie waarbij een empowerment barometer werd ontwikkeld in het kader van een krachtgericht activeringsproject op buurtniveau en een zeer recente studie die focust op de ontwikkeling van een totaalconcept (W<sup>2</sup> gedoopt) omtrent integrale werk- en welzijnstrajecten op maat voor groepen die ver van de arbeidsmarkt staan. Als een rode draad doorheen deze studies lopen een aantal zelfde handelingsprincipes (voortvloeiend uit het feit dat de verschillende studies de maatzorgmethodiek en het empowermentkader als vertrekpunt hanteren).

Samenvattend kunnen we stellen dat het de volgende zeven handelingsprincipes zijn die vanuit het empowermentkader als centraal naar voren worden geschoven met betrekking tot activering:

Krachtgericht	vanuit een erkenning van de kwetsbaarheid, zonder de aanwezige problemen te negeren focust de empowermentbenadering op het identificeren van mogelijkheden, bronnen en capaciteiten zowel bij de persoon als bij zijn omgeving.
Positief	vanuit wederzijds respect en vertrouwen wordt gewerkt aan verbetering en versterking.
Integraal	er wordt een brede, contextuele kijk gehanteerd die zowel voor werk- als voor welzijnstrajecten oog heeft (vanuit een brede invulling van welzijn).
Participatief	maximale zeggenschap en invloed worden (op zijn minst van de rechtstreeks belanghebbenden) nagestreefd.
Inclusief	ten aanzien van de doelgroep, met bijzondere aandacht voor de meest kwetsbare groepen en individuen en ten aanzien van alle betrokken actoren die bij de verwezenlijking van de (arbeids-)participatie van de doelgroep betrokken zijn.
Gestructureerd	multicomplexe situaties zoals armoede of sociale uitsluiting vragen een geordende en planmatige aanpak.
Gecoördineerd	samenwerkingsverbanden en netwerkvorming hebben baat bij een gecoördineerde aanpak.

Het handelingsprincipe 'krachtgericht' staat centraal dat het meest letterlijk uit het begrip 'empowerment' kan worden afgeleid. De andere handelingsprincipes dragen hieraan bij. Verder heeft elk principe op zich zijn potentie alsook de interdependentie tussen al deze principes. Dit betekent dat krachtgerichte activering vanuit empowerment zich niet mag beperken tot aandacht hebben voor slechts één of enkele werkingsprincipes. Precies in het onderlinge samenspel van de verschillende principes ligt de kracht voor de ontwikkeling van het beoogde versterkingsproces.

Het inzetten van deze handelingsprincipes in krachtgerichte werk- en welzijnstrajecten dient vervolgens vorm te krijgen in methodieken, die kunnen ingezet worden op de verschillende maatschappelijke niveaus van empowerment.

In de conceptnota wordt tot slot een staalkaart van methodieken gegeven die mogelijkheden voor de verdere methodische invulling op de verschillende maatschappelijke niveaus illustreert. Centraal staat de idee dat activeringstrajecten empowerende processen dienen te zijn. Het gaat om krachtgerichte en participatieve trajecten met oog zowel voor welzijn als voor werk.

De voorliggende geïntegreerde visie is een eerste stap. Een belangrijke volgende stap is de toetsing samen met praktijkwerkers en de doelgroep. Deze praktijktoets zal het voorliggend kader van krachtgerichte activering niet enkel concreter maken, maar ook verder verfijnen en verdiepen.