

Journal of Social Intervention: Theory and Practice –  
2020 – Volume 29, Issue 2, pp. 1–5  
<http://doi.org/10.18352/jsi.641>

ISSN: 1876-8830

URL: <http://www.journalsi.org>

Publisher: Rotterdam University of Applied Sciences  
Open Access Journals

Copyright: this work has been published under a  
Creative Commons Attribution-Noncommercial-No  
Derivative Works 3.0 Netherlands License

Mara Yerkes, Jana Javornik and Anna Kurowska (redactie).

**On Social Policy and the Capability Approach: Concepts,  
Measurements and Application.** Policy Press (Bristol),

2019, € 28,99, 172 pp, EAN 9781447341789

## BOOKS

---

### TRUDIE KNIJN

---

Trudie Knijn, hoogleraar Interdisciplinary Social Science, Universiteit Utrecht

E-mail: [G.C.M.Knijin@uu.nl](mailto:G.C.M.Knijin@uu.nl)

### OVER SOCIAAL BELEID EN DE CAPABILITY APPROACH

Hoe uitdagend en veelbelovend de 'Capability Approach' van Nobelprijswinnaar Amartya Sen ook mag zijn, het is altijd weer een klus om zijn politiek-filosofische en kritisch economische opvattingen over wat de mens en de mensheid behoeft in concrete analyses van hedendaagse vraagstukken om te zetten. De auteurs van dit boek doen zo'n poging vanuit een sociaal beleidsperspectief gericht op intergenerationele solidariteit; in het bijzonder onderwijs- en ouderenbeleid en de combinatie van zorg en werk. De centrale vraag in het boek is of de Capability Approach (CA) van toegevoegde waarde is voor de analyse van sociaal beleid, vooral als het gaat om het bevorderen van gender- en intergenerationele solidariteit.

Om die mogelijke toegevoegde waarde te kunnen bepalen openen Yerkes, Javornik en Kurowska het boek met een theoretisch hoofdstuk waarin ze stellen dat sociaal beleid over het algemeen gezien wordt als een instrument dat hulpbronnen (of belemmeringen) biedt voor individuele ontwikkeling. De sociale beleidsanalyse verklaart vervolgens of het beleid ook bijdraagt aan die ontwikkeling. Vanuit het CA perspectief, zo stellen de auteurs, ontbreekt in die analyse een schakel, want sociaal beleid is meer dan het bieden van hulpbronnen en middelen: het creëert (of beperkt) ook de mogelijkheden van individuen om gebruik te maken van die hulpbronnen. De

## BOOKS

CA ziet sociaal beleid als 'wederzijds afhankelijk'. De manier waarop individuen de aangereikte middelen kunnen gebruiken, is afhankelijk van hun specifieke situatie in een specifieke sociale omgeving, waarbij van belang is of de aangereikte middelen bijdragen aan het leven dat men zou willen leiden. Met andere woorden: sociaal beleid schiet haar doel voorbij als niet rekening wordt gehouden met de bijzondere kenmerken, omstandigheden en wensen van degenen voor wie het bedoeld is (denk aan zorgmijders, problemen in de schuldhulpverlening of de GGZ).

Dit hoofdstuk, en ook de volgende, laten zich overigens niet gemakkelijk lezen vanwege het gecompliceerde taalgebruik van de Capability Approach. De CA maakt gebruik van vijf kernbegrippen waarvan de meeste lastig in het Nederlands vertaalbaar zijn: means (middelen), capabilities (mogelijkheden), functionings (werkzaamheid), conversion factors (omzettingfactoren) en agency (handelingsvermogen). Bovendien, zo laat het hoofdstuk ook zien, woedt er een intern debat binnen de CA over de precieze betekenis van de concepten en hun onderlinge relaties. Zijn mogelijkheden en werkzaamheden altijd positief of kunnen ze ook negatieve implicaties hebben, is werkzaamheid een proces of een uitkomst, waarin onderscheiden omzettingfactoren (relationele en contextuele factoren) zich van middelen, en zijn dat wel factoren of zijn het processen? Deze begripsduidelijkheid heeft repercussies voor de toepassing van de CA in de analyse van sociaal beleid. Sociaal beleid kan immers evengoed een middel zijn als een omzettingfactor of een werkzaamheid, of alle drie tegelijkertijd. De auteurs pleiten ervoor het vooral als een middel te zien, en wel als: 'een wederzijds afhankelijke set van middelen en instrumenten voor gedragsverandering ten faveure van de kwaliteit van leven.' (p. 9). Vervolgens is de taak van onderzoekers, beleidsmakers en professionals om vast te stellen wat de werkzaamheid van die middelen is en of die bijdragen aan een gewaardeerde uitkomst op zowel maatschappelijk als individueel niveau.

In de volgende hoofdstukken wordt de CA-benadering van sociaal beleid door een aantal auteurs toegepast op verschillende intergenerationele en gender-gerelateerde vraagstukken.

In de hoofdstukken 2 en 3 analyseren respectievelijk Bonvin en Laruffa het Europees onderwijsbeleid en Sao José, Timonen, Amado en Santos het Europees ouderenbeleid vanuit een CA-perspectief. In beide hoofdstukken worden de Europese doelstellingen ten aanzien van onderwijs- en ouderenbeleid beschouwd als voortvloeiend uit de *Social Investment Package* die door diverse wetenschappers is geagendeerd en in 2013 door de Europese Commissie is aangenomen. Op deze sociale investeringsagenda hebben de auteurs van de twee hoofdstukken het nodige aan te merken. Het heeft een te instrumentele en economistische visie op het doel van

onderwijs en de ontwikkeling van kinderen en jongeren, tendeeft naar het louter opvoeden voor de arbeidsmarkt en het aanreiken van de daarvoor benodigde vaardigheden en ontkenft het belang van het aanleren van kritisch denken. Daartegenover stellen de auteurs het normatieve kader van het CA-perspectief, waarin opvoeding en onderwijs zouden moeten bijdragen aan burgerschap, oordeelsvermogen en aan aspiraties die uitstijgen boven wat men door beperkte omstandigheden voor mogelijk houdt. Kwaliteit van leven omvat meer dan het verwerven van materiële middelen en de waarde van het onderwijs zou moeten bestaan uit een combinatie van omzettingfactoren ten behoeve van arbeidsmarkt en democratisch burgerschap: doen en oordelen.

Ook het ouderenbeleid van de Europese Unie behoeft revisie volgens Sao José en zijn collega's. Met het aannemen van de Active Ageing agenda heeft de Europese Raad getracht een antwoord te vinden op de demografische omwenteling en de ten gevolge daarvan voorziene kosten voor ouderenzorg. 'Voor hun eigen bestwil' zouden ouderen meer sociaal en economisch actief moeten worden en moeten voorkomen dat ze van zorg afhankelijk worden. De auteurs van dit hoofdstuk stellen daar tegenover dat dit allemaal goed en wel is, zolang dat bijdraagt aan de kwaliteit van leven, aansluit bij de behoeften van ouderen en de middelen om te participeren ruimschoots aanwezig zijn, evenals de middelen om zorg te ontvangen als dat nodig is. Aan geen van deze voorwaarden wordt op dit moment in Europese landen voldaan. Vanuit het CA-perspectief is het huidige Europese ouderenbeleid beperkend en betuttelend, heeft het weinig oog voor de diverse voorkeuren en mogelijkheden van ouderen en is het zelfs ongelijkheid bevorderend omdat veel ouderen de middelen en mogelijkheden niet hebben om actief te zijn of de juiste ondersteuning te krijgen.

Een centrale thematiek waar vanuit de CA-benadering al langer aandacht aan wordt besteed is gender-gelijkheid in zorg en arbeid. Ook in dit boek worden twee hoofdstukken hieraan gewijd; in hoofdstuk 4 analyseren Javornik en Oliver het ouderschapsverlof in het Verenigd Koninkrijk, en in hoofdstuk 5 presenteren Kurowska en Javornik een vergelijkende analyse van ouderschapsverlof in 10 Europese landen. Volgens de auteurs is de toegevoegde waarde van de CA-benadering dat het specifieke beleid (regeling ouderschapsverlof) in de context van daaraan gerelateerde wet- en regelgeving en normatieve opvattingen van bijvoorbeeld werkgevers inzake gendergelijkheid bestudeerd kan worden. Immers, ouders kunnen pas kiezen voor de door hen gewenste taakverdeling als ze alle voor- en nadelen voor beide ouders tegen elkaar kunnen afwegen en geen van die regelingen genderongelijkheid bewerkstelligt. Spijtig genoeg kunnen deze hoofdstukken niet echt overtuigen van de toegevoegde waarde van het toepassen van een CA-benadering. Inderdaad worden in beide hoofdstukken meer indicatoren voor sociaal beleid onderzocht dan

## BOOKS

alleen het ouderschapsbeleid, maar dat gebeurt ook in veel ander sociaal beleidsonderzoek. Daarvoor is het niet nodig de gecompliceerde CA-taal te gebruiken. Bovendien blijft in beide hoofdstukken de centrale vraag onbeantwoord naar wat nu werkelijke of aangepaste preferenties voor de taakverdeling van ouders zijn en of die belemmerd of juist mogelijk gemaakt worden door het sociaal beleid waar ouderschapverlof onderdeel van uitmaakt.

Last but not least bevat het boek twee hoofdstukken over de toepassing van de CA-benadering in de praktijk van het sociaal werk (door Javornik, Yerkes en Jansen), onder andere in de opvang van daklozen (door Hearne en Murphy). Die hoofdstukken zijn van groot belang omdat sociaal beleid nu eenmaal pas betekenis krijgt als het wordt omgezet in sociale praktijken en interventies die al dan niet begeleid door professionals mensen helpen om het leven te leiden dat ze waarderen. De auteurs concluderen dat sociale professionals die vanuit een CA-perspectief naar hun werk kijken, onderkennen dat sociaal beleid er vaak niet op is gericht om individuele capaciteit in al zijn diversiteit te ontwikkelen, dat sociaal beleid te vaak in silo's is georganiseerd en dus niet alle mogelijkheden en belemmeringen van individuen in ogenschouw neemt en dat samenwerking tussen organisaties vaak ontbreekt. Opvallend is ook dat het uitgangspunt van de CA-benadering de professionals aanspreekt, maar dat ze er niet goed raad mee weten vanwege de complexe, abstracte en meerduidige concepten van de benadering.

Al met al geeft dit boek een mooi overzicht van wat de CA-benadering vermag en kan bijdragen aan de sociale beleidsanalyse en -praktijk. Mijns inziens ligt die bijdrage vooral in de analyse en de herziening van beleidsdiscoursen zoals de hoofdstukken over onderwijs- en ouderenbeleid laten zien en daarnaast in het bieden van een perspectief op sociaal werk waarin sociaal beleid op zijn merites wordt getoetst: helpt het mensen zichzelf te helpen om het leven te leiden dat ze nastreven en waarderen, welke beleidspraktijken staan dat in de weg, wordt het individu gezien of gereduceerd tot een voor de hand liggende categorie? Minder overtuigd ben ik van het nut van de CA-benadering voor grootschalig of statistisch onderzoek, daarin dreigt het unieke kenmerk van de benadering, namelijk oog hebben voor individuele mogelijkheden, diversiteit van voorkeuren en normativiteit van sociale contexten weggemiddeld te worden.

Meer in het algemeen laat dit boek zien dat ondanks de kritiek op de Sociale Investeringsbenadering (SI) de CA-benadering toch veel gemeen heeft met de SI. Beide benaderingen leggen de nadruk op individuele ontwikkeling en menselijk kapitaal hoewel de CA daar een bredere betekenis aan geeft en meer diversiteit erkent. Beide benaderingen benadrukken ook het belang van middelen en hulpbronnen die van belang zijn voor menselijke ontwikkeling en

dat hier een publieke taak ligt. Zonder investeringen in onderwijs en voorzieningen kan mensen niet verweten worden dat ze zich niet ontplooiën, waarbij de SI-benadering nog eens aantekent dat positief sociaal beleid niet langer gezien moet worden als een kostenpost. Beide benaderingen hebben als uitgangspunt het bewerkstelligen van een meer gelijke samenleving met kansen voor iedereen. Over hoe dat te bereiken verschillen de benaderingen van mening. De CA-benadering kiest voor een individualistisch perspectief waarin keuzevrijheid centraal staat: 'Living the life one has reason to value' kan van alles betekenen. De SI-benadering is vooral gericht op het bewerkstelligen van een meer gelijke samenleving door het bevorderen van gelijke kansen in onderwijs en op de arbeidsmarkt waardoor economische groei mogelijk wordt waar iedereen van profiteert.

De verschillen hoeven niet onoverbrugbaar te zijn: een debat tussen voorstanders van beide benaderingen zal vrij snel opheldering geven over wat een leven is dat de moeite waard is en hoe een samenleving eruitziet die dat mogelijk maakt.