

DE PREVENTIESTAAT

Herman van Gunsteren

1. Inleiding

Mensen hebben een hang naar veiligheid. Ze hechten aan plaatsen en mensen waar ze zich 'safe' voelen, geen angst hoeven te hebben. Kinderen die in onveiligheid opgroeien kunnen zich niet hechten en worden vaak beschadigde volwassenen. Volwassenen die voortdurend in angst leven en op hun hoede moeten zijn worden wantrouwig. Dat belemmert het aangaan van relaties die levensvreugde brengen.

Angst en de reacties daarop van vluchten of vechten werden al heel vroeg in de evolutie van de mens verankerd. Angst is een elementaire ervaring, bij kinderen in zuivere vorm zichtbaar, bij volwassenen vaak verhuuld. Bijna even elementair is het verlangen naar veiligheid, naar een situatie waarin je niet voortdurend bang hoeft te zijn en je gerust kan gaan slapen (een kwetsbare toestand). Mensen hebben geleerd op allerlei manieren veiligheid te scheppen. Door een vuur aan te maken, zich in grotten of torens te verschansen, zich te bewapenen, zich met anderen aaneen te sluiten en in groepsverband te gaan jagen.

De staat kan gezien worden als een voortzetting van het vernuftig scheppen van veiligheid. Idealiter beschermt die niet alleen tegen indringers van buiten, maar ook tegen medeburgers en zelfs tegen mis-

plaatst optreden van dienaren van de staat zelf. Zo ideaal is het meestal niet. De Mafia op Sicilië bood bescherming, maar wel tegen een woekerprijs (Diego Gambetta *The Sicilian Mafia: the Business of Private Protection*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1993). Dit extreme voorbeeld maakt duidelijk dat het verzekeren van veiligheid niet altijd voorrang heeft op andere waarden. De manier waarop men veiligheid poogt te realiseren legt ook gewicht in de schaal. Afgezien daarvan kunnen maatregelen bedoeld om veiligheid te verhogen onbedoeld de onveiligheid doen toenemen. Bijvoorbeeld zwaar beveiligde toegangspoorten, waardoor men bij brand in de val komt te zitten.

Drie inzichten springen uit deze korte beschouwing naar voren:

1. De hang naar veiligheid is elementair, maar daaruit volgt niet dat veiligheid de hoogste waarde is die, als er een keuze moet worden gemaakt, elke andere waarde overtroeft.
2. Niet alle middelen om veiligheid te verzekeren zijn geoorloofd, legitiem.
3. Ingezette middelen kunnen zelf een bron van onveiligheid zijn.

Eenmaal geformuleerd zijn deze drie inzichten vrij evident. En toch, zo zal in het vervolg blijken, worden ze bij het streven om meer veiligheid te realiseren gemakkelijk uit het oog verloren.

Preventie is een voor de hand liggende manier om veiligheid te bevorderen. Ingrijpen voordat het kalf verdronken is; veiligheidsinstallaties rond privézwembaden installeren; risicoburgers (mensen met kenmerken die tezamen een grotere kans op het begaan van wandaden opleveren dan bij gewone mensen) extra in de gaten houden om tijdig te kunnen ingrijpen voordat die wandaden zijn gepleegd.

De afgelopen jaren is de Nederlandse overheid bij de aanpak van problemen steeds meer op preventie gaan bouwen en vertrouwen. Na 9/11 kreeg het voorkomen van terroristische aanslagen hoge prioriteit. Meer burgers worden door de AIVD in de gaten gehouden; het beramen van aanslagen wordt strafbaar, ook als er van poging (begin van uitvoering) nog geen sprake is; ‘verstoren’ (met overheidsbevoegdheden mensen dwarszitten) van mensen van wie men vermoedt maar nog niet kan bewijzen dat ze misdaden zullen begaan wordt een geaccepteerd middel waarmee de overheid terreur mag bestrijden; preventieve hechtenis mag langer duren dan voorheen.

Niet alleen bij de terreurbestrijding maar ook daarbuiten rukt preventie op: op het terrein van jeugd en gezin, waar gezinnen gemonitord worden om tijdig te kunnen ingrijpen als kinderen gevaar lopen; in de gezondheidszorg, waar preventieve voorzieningen in het zorgpakket worden opgenomen; bij de vergrijzing, waar aangedrongen wordt om nu maatregelen te nemen om te voorkomen dat vergrijzing in de toekomst een onhandelbaar probleem wordt; bij Van Vollenhoven met zijn raad voor de veiligheid.

Ook de gewone burger moet aan preventie meedoen. Hij moet zijn verantwoordelijkheid nemen, voldoende groente en fruit eten, waarschuwen als hij onraad meent te zien, en zich zo gedragen dat de beveiligers hun werk kunnen doen. De eigenzinnige burger kan voor de beveiliging storend zijn als hij zijn eigen situationele oordeel boven het inzicht en de aanwijzingen van de beveiligers stelt. Zo’n burger is zelf een bron van onveiligheid. De burger die dit in de gaten krijgt wordt bang zijn vingers te branden als hij openlijk zijn eigen koers vaart. Bij een waarschuwing voor slecht weer sloot een directeur zijn hogeschool, niet omdat hij gevaar zag, maar enkel en alleen uit preventie, om te voorkomen dat hij zijn baan zou verliezen als er die dag op zijn hogeschool toevallig iets mis zou gaan.

In onderstaande bijdrage wordt onderzocht of preventie wel zo onschuldig is als ze lijkt, of de veiligheid er alleen maar door kan toenemen. Maakt preventie wel veiliger? We zullen bekijken wanneer dit wel en wanneer niet het geval is, en ons afvragen wat te doen wanneer preventie zin heeft, maar ook veiligheidsrisico’s met zich meebrengt. De these van dit artikel is dat de risico’s van preventief optreden door de Nederlandse overheid systematisch worden onderschat.

2. Gevaren van veiligheidsmaatregelen

De gevaren van beveiligingsmaatregelen springen niet in het oog. Ze openbaren

zich vaak pas later, als onbedoelde gevolgen van goedbedoelde maatregelen. Aanvankelijk worden ze afgedaan als incidenten, als een onwaarschijnlijke en ongelukkige samenloop van omstandigheden. Wanneer de aard van de incidenten nader wordt bekeken, wordt pas zichtbaar dat ze veelal structureel met de veiligheidsmaatregelen zelf samenhangen. Zonder die maatregelen zouden ze zich niet of minder frequent hebben voorgedaan. In het volgende worden wegen in kaart gebracht, waarlangs pogingen om door preventie veiligheid te verzekeren het gedeelte kunnen bewerkstelligen.

2.1. *Onveiligheid door veiligheidsvoorzieningen*

Iemand die voor een check-up naar het ziekenhuis gaat kan daar een ziekte opdoen. Bewoners van mooie huizen in Zuid-Frankrijk konden bij een bosbrand niet weggelopen toen de stroom uitviel en hun hek niet meer open te krijgen was. Maatregelen om veiligheid te verzekeren kunnen onder omstandigheden zelf een bron van gevaar vormen. Iedereen kan daarvan wel voorbeelden bedenken. Er is echter meer aan de hand dan op het eerste gezicht lijkt. Aaron Wildavsky wees er in zijn kostelijke studie *Searching for Safety* (New Brunswick, Transaction Publishers, 1991) op dat maatregelen om gevaren te voorkomen er ook voor zorgen dat empirisch minder ervaring wordt opgedaan met de aard van die gevaren en met strategieën om ze het hoofd te bieden. Ze verhinderen dat een leerproces plaatsvindt zoals we dat kennen bij de bestrijding van

virussen op computers. Al met al kan de onveiligheid door vergaande preventie zodoende worden vergroot. Een strategie die ruimte laat om met gevaren en de bestrijding daarvan in de praktijk ervaring op te doen is vaak een betere weg naar veiligheid, aldus Wildavsky. "The secret of safety lies in danger" zo luidt zijn motto.

2.2. *Misclassificatie en achterhaalde theorieën*

Om schade te voorkomen dienen gevaren tijdig onderkend te worden. De werkelijke wereld bevat tal van signalen en verschijnselen die een teken van naderend gevaar zouden kunnen zijn. De kunst van preventie is om de signalen van echt gevaar eruit te pikken en de rest terzijde te laten of minder intensief te volgen. Preventie vereist classificatie van verschijnselen in gevaarlijk en onschuldig. Vooral als het om het verschijnsel mens gaat kan het daarbij ernstig mis gaan. Cox Habbema werd aangehouden omdat men haar voor Gudrun Enslin van de Rote Armee Fraktion hield (die was ook blond, maar wel veel kleiner). Aangezien Gudrun vuurwapengevaarlijk werd geacht, was dit een gevaarlijke aanhouding. Bij de minste verkeerde beweging had Cox, die aanvankelijk niet beseftte in wat voor situatie ze terecht was gekomen, het leven gelaten. 'Friendly fire' blijft dodelijk vuur, zoals ook Nederlandse soldaten in Afghanistan ondervonden. Misclassificatie zal zich bij preventie vaker voordoen dan bij reageren achteraf, omdat het bij preventie niet gaat om ingetreden schadelijk gedrag, maar om de verwachtingen die experts koes-

teren omtrent de waarschijnlijkheid van een dergelijk gedrag. Waarschijnlijkheid is geen zekerheid. Iemand kan de kenmerken van een gevaarlijk type vertonen, maar desondanks in feite niet gevaarlijk zijn. Hij wordt aangepakt niet om wat hij is, maar om wat zijns gelijken doorgaans zijn of gedacht worden te zijn.

Een tweede gevaar van preventie schuilt in de gehanteerde theorieën. Classificatie van verschijnselen en personen als al dan niet gevaarlijk vindt plaats op basis van theorieën over hoe dergelijke gevaren zich verwerklijken. Sommige theorieën op grond waarvan preventief wordt ingegrepen zullen later achterhaald blijken. Denk aan shockbehandeling bij geestelijk gestoorden of aan borstamputaties bij vrouwen. Experts beseffen wel dat niet alle theorieën op grond waarvan ze interveniëren eeuwig houdbaar zullen blijken, maar ze hebben geen idee welke daarvan uiteindelijk door falsificatie zal afvallen. Als elke theorie potentieel verdacht is, zijn ze veroordeeld tot nietsdoen en dat is voor velen van hen, gezien de ernst van de gevaren, geen aanvaardbare optie.

2.3. *Het voorzorgprincipe*

Het voorzorgprincipe zegt dat maatregelen ter voorkoming van ernstige schade genomen moeten worden, ook als de causaliteit waarlangs die tot stand zou komen nog niet duidelijk is. Het principe wordt tegenwoordig in brede kring aanvaard en is een gevestigd onderdeel van Europees recht. Strikt genomen is het echter incoherent. Het verbiedt immers wat het

gebiedt te doen: als men het toepast op de te nemen preventieve maatregelen zelf, dan zou van die maatregelen, vanwege de mogelijke schade ervan, moeten worden afgezien. Ondanks deze inconsistentie wordt het voorzorgprincipe tegenwoordig ruim en zonder al te veel remming toegepast. Hoe komt dat?

Bij het inschatten van risico's hanteren mensen een 'availability heuristic'. Zij beschouwen die risico's als significant, waarvan voorbeelden gemakkelijk voor de geest te halen zijn, bijvoorbeeld doordat die zich in een recent geval verwezenlijken. Daardoor veronachtzamen zij de waarschijnlijkheid ervan - 'probability neglect' heet dat in de baanbrekende onderzoeken van Tversky en Kahneman ('Availability: a heuristic for judging frequency and probability', in *Cognitive Psychology*, 1973, pp. 207-232). Veronachtzamen van waarschijnlijkheid treedt helemaal ongeremd op als een uitkomst als oneindig negatief wordt gewaardeerd. Risico's - en kansen - worden vastgesteld en vergelijkbaar gemaakt door de waarde van de uitkomst te vermenigvuldigen met de waarschijnlijkheid ervan. Wie een uitkomst als oneindig negatief waardeert, als iets wat 'ten koste van alles' voorkomen moet worden, die zal nauwelijks in de waarschijnlijkheid ervan geïnteresseerd zijn. Ook een uiterst geringe waarschijnlijkheid maal oneindig negatief levert immers de uitkomst 'oneindig negatief' op. Alleen een waarschijnlijkheid nul kan hem geruststellen (nul maal oneindig levert de uitkomst 'nul'). Deze logica deed de brede maatschappelijke discussie over kernenergie in de jaren zeventig vastlopen. Voorstanders spraken

over de waarschijnlijkheid van een ongeval of aanslag, tegenstanders waren alleen tevreden met het totaal uitsluiten daarvan. De discussie kon alleen voortgang vinden als tegenstanders bereid waren om – hoe onsmakelijk ook – een niet oneindig negatieve waardering aan afschuwelijke uitkomsten te geven. Dat is moeilijk zolang de fictie geldt dat elk mensenleven van onschatbare waarde is.

2.4. Targeting en verstoren

Om misdaden en terreuraanslagen zo veel als mogelijk af te wenden, worden door opsporingsautoriteiten risicoburgers speciaal in de gaten gehouden. Mensen die een aantal kenmerken hebben op grond waarvan de kans dat ze wandaden zullen begaan aanzienlijk is moeten nauwlettend gevolgd worden en tijdig, voordat ze kunnen toeslaan, uit het verkeer worden gehaald. Soms probeert de politie ze uit hun tent te lokken door ze zo dwars te zitten dat ze hun ware gezicht en intenties zullen tonen. Dit zogenoemde ‘verstoren’ van burgers door de overheid wordt tegenwoordig, mits de omstandigheden ernstig genoeg zijn, door velen als legitiem aanvaard. Wandaden kunnen beter bestreden worden door intensieve aandacht op risicogroepen te richten, dan door oppervlakkiger observatie en opsporing die de hele samenleving bestrijken.

Deze gedachte lag zo voor de hand dat zij door niemand werd tegengesproken. Totdat Bernard Harcourt van de universiteit van Chicago in *Against prediction* aantoonde dat een dergelijke, op risicogevallen

gerichte, aanpak verborgen maatschappelijke kosten met zich meebrengt en onder bepaalde omstandigheden de misdadigheid al met al kan doen toenemen (*Against Prediction: Profiling, Policing, and Punishing in an Actuarial Age*, Chicago, The University of Chicago Press, 2007). Dat laatste doet zich voor als de gevoeligheid van de risicogroep voor intensievere controle geringer is dan de gevoeligheid voor vermindering van controle bij de rest van de bevolking. Een tweede bezwaar tegen ‘targeting’ is dat extra aandacht voor leden van risicogroepen zal zorgen voor een oververtegenwoordiging daarvan in de gevangnissen en in de misdaadstatistieken. Dat maakt hun kansen om via een gewone baan aan het dagelijkse leven te gaan deelnemen nog kleiner dan ze al waren. Een derde problematische consequentie van risicoprofilering op grond van typische kenmerken is dat mensen nadeel kunnen ondervinden, bijvoorbeeld geen voorwaardelijke invrijheidsstelling krijgen, enkel en alleen omdat ze kenmerken met anderen gemeen hebben. Ze worden zwaarder dan doorsneeburgers gestraft, niet voor wat ze gedaan hebben, maar om wat ze, gegeven bepaalde kenmerken, volgens experts waarschijnlijk zullen gaan doen.

3. Politieke theorie van de preventiestaat

In het bovenstaande zijn enkele negatieve gevolgen van preventie aangegeven. Deze worden licht over het hoofd gezien bij de inspanning om alles te doen om evident schadelijke gebeurtenissen te voorkomen.

De strekking van deze opsomming van verborgen gevaren is niet om preventie af te serveren en voortaan maar achterwege te laten. De boodschap is dat genoemde risico's moeten worden meegewogen bij de beslissing om al dan niet tot preventie over te gaan. Ook bij de keuze van middelen van preventie zouden ze gewicht in de schaal moeten leggen.

Naast deze directe gevolgen van preventie zijn er ook indirecte – gevolgen voor het politieke stelsel en het politieke klimaat waarin burgers leven. Die worden in het volgende geschetst.

3.1. *Terugkeer van maakbaarheid*

De gedachte dat de samenleving vanuit de politiek maakbaar zou zijn heerste in de jaren zeventig van de vorige eeuw. De moderne overheid, zo hoopte men, zou kennis (theorieën en data) en macht samenbrengen in plannen, waardoor diverse instanties en middelen tot een werkzame combinatie zouden worden gesmeed. In de jaren tachtig werden het falen en de pretenties van die aanpak ontmaskerd. De plannende overheid verstrikte zich maar al te vaak in ingewikkelde interne pogingen tot coördinatie. De planning zelf werd het probleem dat door planning zou moeten worden opgelost. Het geloof in maakbaarheid, in de mogelijkheid om vanuit de politiek maatschappelijke emancipatie voor alle burgers tot stand te brengen, werd afgezworen, ook ter linkerzijde.

In het huidige streven naar preventie is een terugkeer van de maakbaarheidsgedachte

te onderkennen. Ook hier wordt de maatschappelijke werkelijkheid met behulp van theorieën en data in kaart gebracht en wordt op basis daarvan ingegrepen. Het verschil is dat de inzet in de jaren zeventig was om verbetering en emancipatie te brengen (progressief), terwijl het er nu vooral om gaat verslechtering en rampen te voorkomen, om wat goed is veilig te stellen (conservatief).

Gemeenschappelijk is echter de theorieafhankelijkheid van het ingrijpen door de overheid. Wat in kaart moet worden gebracht is een dreiging, iets dat er empirisch nog niet is, maar dat, gegeven bepaalde theoretische veronderstellingen, wel zou kunnen komen. Hannah Arendt maakt een onderscheid tussen twee soorten waarheid ('Lying in Politics' in *Crisis of the Republic*, New York, Harcourt Brace, 1972, pp. 1-47). De rationele waarheid is wat theoretisch waarschijnlijk en normaal is. De feitelijke waarheid is vaak onwaarschijnlijk en verrassend. Zo onwaarschijnlijk dat zij snel vergeten wordt en ook door autoriteiten, als die waarheid hun onwelgevallig is, uitgewist kan worden, zo leert de ervaring van het leven onder tirannieën. Zij die een rationele waarheid in pacht denken te hebben zijn geneigd om wat daarin niet past te negeren. En als dat niet lukt, om feiten, inclusief mensen, die hun rationele waarheid in de weg staan terzijde te schuiven of desnoods te elimineren. Dit gevaar doet zich bij pogingen om preventie te realiseren ook voor. Gedrag dat daarin niet past moet worden bijgestuurd om de preventieve maatregelen volgens schema te kunnen laten werken.

3.2. *Cultuur als aangrijpingspunt*

De gedachte dat cultuur bepalend zou zijn voor het gedrag van mensen wordt tegenwoordig door veel politici en beleidsmakers onderschreven. Als zij het, met het oog op het afwenden van gevaren, nodig vinden dat gedrag te veranderen, zoeken ze daarom in cultuur een aangrijpingspunt. Een dergelijke beïnvloeding van cultuur door de overheid was in de klassieke liberale democratie taboe. Tegenwoordig zeggen ministers zonder gêne ervoor te willen zorgen dat hun visie bij de mensen ‘achter de ogen’ komt te zitten (Jacqueline Cramer).

De andere kant van de pogingen de juiste cultuur ingang te doen vinden is het bestrijden van vreemde culturen, *c.q.* van elementen daaruit, die zich met die juiste cultuur niet verdragen. Bestrijden van verkeerde culturen is voor een aantal politici en bekeerlingen (ex-aanhangers van de foute cultuur) een hoofdbezigheid geworden. Een politiek issue van de eerste orde waaraan iedereen aandacht zou moeten besteden. Degenen die dat niet inzien, die andere zaken politiek belangrijker vinden, leven ‘in het land van Ooit’ en moeten worden ‘wakker geschud’. Voor de bestrijders van gevaarlijke culturen zijn er eigenlijk maar drie soorten burgers: degenen die wakker zijn en dus zien wat de bestrijders zien, de te bestrijden vijanden, en degenen wier ogen geopend moeten worden.

Risicoburgers zijn mensen met kenmerken op grond waarvan experts de kans groot achten dat ze tot wandaden zullen overgaan. Door aan cultuur zo’n cruci-

ale betekenis en werking toe te kennen wordt het contingent risicoburgers groter dan het in de klassieke liberale democratie was. Daar waren de gedachten vrij. Thans wordt ervan uitgegaan dat bepaalde gedachten ‘onherryepelijk’ tot gewelddadig handelen leiden. Aanzetten tot haat wordt strafbaar gesteld. Bepaalde gedachten dienen bestreden te worden, niet door ze te weerleggen, maar door het uiten ervan te bestraffen. Zo zou – ik schrijf ‘zou’ en niet ‘zal’ – de combinatie van twee op het eerste gezicht betrekkelijk onschuldige overtuigingen (‘cultuur bepaalt gedrag’ en ‘voorkomen is beter dan genezen’) tot een wezenlijke verandering van de liberale democratie kunnen leiden: de Preventiestaat.

3.3. *Politieke/sociale voorwaarden voor preventie*

De komst van de preventiestaat wordt waarschijnlijker, doordat de overheid niet alleen tal van preventieve maatregelen neemt, maar zich ook bezig gaat houden met het scheppen van de politieke en sociale voorwaarden waaraan voldaan moet zijn, wil preventie een goede kans van slagen hebben. Ook hier is een parallel met de problemen van planning in de jaren zeventig van de vorige eeuw. Als de planning faalde, zo zeiden voorvechters ervan, lag dit niet aan het plannen als zodanig maar veeleer aan het niet vervuld zijn van voorwaarden waaraan voldaan moest zijn, wilde planning kunnen werken. Zo lang die voorwaarden niet vervuld waren, kon van falen eigenlijk geen sprake zijn,

aangezien planning geen faire kans had gehad om zich te bewijzen. De aandacht van de planners verplaatste zich aldus geleidelijk naar het allereerst tot stand brengen van de voorwaarden waaronder planning zou kunnen werken. Planning kon ze daarbij niet helpen, want die heeft nu juist die voorwaarden nodig om effectief te kunnen zijn. Planning bleef zo lange tijd een luchtspiegeling, zichtbaar maar ongrijpbaar.

Een vergelijkbare ontwikkeling zou zich ook bij het streven naar preventie kunnen voordoen. Als preventie haar doel, het afwenden van gevaren, niet haalt of in voorbereidende voorzieningen blijft steken, ligt het voor de hand de wereld zo in te gaan richten dat preventie wel zal kunnen werken. De wereld disciplineren en ordenen om bescherming en veiligheid mogelijk te maken. Een dergelijke disciplinerende is niet ongebruikelijk in uitzonderlijke situaties. In het ziekenhuis moet ik me 'ziekenhuis' gedragen opdat het ziekenhuis zijn genezende weldaden (helaas inclusief de vergissingen) aan mij kan verrichten. Anders wordt het als het dagelijkse leven van burgers door disciplinerende met het oog op preventie beheerst gaat worden. De burger dient zich dan normaal, gedwee en meegaand met de beveiligers te gedragen. Hij moet zich laten indelen, classificeren en onderzoeken, zodat gevaarlijke elementen opgespoord en geïsoleerd kunnen worden. Als de ordening van het dagelijkse leven en de indeling van overheidsbevoegdheden sterk door overwegingen van preventie worden gestuurd, als veiligheid boven vrijheid wordt gesteld, dan is wat uiterlijk een liberale democratie is misschien in

feite een preventiestaat geworden. Een uitgebreide AIVD, één overkoepelend ministerie van veiligheid en een onafhankelijke onderzoeksraad voor de veiligheid die ministers kan doen aftreden zouden deze ontwikkeling bevestigen.

3.4. *Veiligheid boven vrijheid?*

Op 14 september 2001 zei Tony Blair in de House of Commons "Civil liberties are a vital part of our country, and of our world. But the most basic liberty of all is the right of the ordinary citizen to go about their business free from fear or terror". Velen die zich met hem ernstig zorgen maken over de gevaren die ons bedreigen zeggen ook dat veiligheid boven vrijheid gaat. Wat heb je immers aan je vrijheid als er aan je lichamelijke bestaan een einde is gekomen? Door zo de veiligheid voorop te stellen, scharen zij zich achter Thomas Hobbes (*Leviathan*, 1651). Volgens hem worden mensen in een natuurtoestand zonder gevestigd gezag beheerst door de angst voor een gewelddadige dood. Die ligt altijd voor iedereen op de loer. Hoe sterk je ook bent, in je slaap kan je door ieder ander worden omgebracht. Die angst brengt mensen ertoe bescherming te zoeken bij en legitimiteit toe te kennen aan de persoon of instantie die daadwerkelijk orde en veiligheid kan verschaffen. Binnen die door de soeverein gedefinieerde en door zijn zwaarmacht verzekerde orde kan aan de burgers vrijheid worden toegekend. Dat kan echter alleen als de veiligheid verzekerd is en die vrijheid toelaat. Behalve in het gezelschap van Hobbes bevinden degenen die veiligheid bo-

ven vrijheid stellen zich overigens ook in hetzelfde kamp als degenen die ten tijde van de Koude Oorlog de slogan 'Liever rood dan dood' aanhingen. Verschil is dat laatstgenoemden bereid waren vrijheid ten bate van vrede (vreedzame coëxistentie) op te geven door bewapening te verminderen en strijd te vermijden, terwijl Blair c.s. daarentegen betogen dat vrijheid moet worden ingeperkt voor zover dit nodig is om de strijd met terroristen aan te kunnen gaan.

Gemeenschappelijke aanname van al deze vogels van diverse politieke pluimage die veiligheid boven vrijheid plaatsen is dat er tussen beide waarden een 'trade off' zou bestaan. Meer van het één zou automatisch minder van het andere betekenen. Enig nadenken doet inzien dat zo'n trade off zich soms voordoet en soms niet. De verbazende veerkracht van reëel bestaande vrije samenlevingen laat zien dat vrijheid en veiligheid samen kunnen gaan en elkaar kunnen versterken. De kunst is te ontdekken wat dit gelukkig samengaan mogelijk maakte om vervolgens die ontdekking in te zetten bij het ontwerpen van manieren om veiligheid voor de burgers te verwezenlijken. Wie, als ware het een axioma, vasthoudt aan het idee dat als het erom spant vrijheid ten behoeve van veiligheid geofferd moet worden, die zal blind blijven voor de manieren waarop vrijheid en veiligheid elkaar kunnen versterken.

3.5. *Political Obligation*

Bij de pogingen preventie te verbeteren wordt het leerstuk van 'political obliga-

tion', van wat de burger moet en wat de overheid mag, veronachtzaamd. Dat is begrijpelijk. Wie meent dat voorkomen altijd beter is dan genezen zal tegen preventie geen wezenlijke bezwaren zien. Preventie levert soms wat extra last voor burgers op, maar is, zo denkt men, in wezen onschuldig. De gedachte dat preventie zelf een bron van gevaar en onveiligheid zou zijn komt niet op. Dat maakt dat de vraag of de overheid preventief mag optreden en zo ja onder welke voorwaarden niet erg zwaar wordt opgenomen. Als door preventie evident kwaad kan worden voorkomen en als burgers er wel wat ongemak van ondervinden maar geen blijvende schade, wie zal het dan in zijn hoofd halen zich ertegen te verzetten? Ja, misschien enkele verwende burgers die het er ten behoeve van de veiligheid van allen niet voor over hebben zich even naar de veiligheidsvoorschriften te schikken. Weigeren deze kleine bijdrage aan een gemeenschappelijk goed te leveren is geen uiting van goed burgerschap. Voorstanders van preventie gaan er eenvoudig vanuit dat burgers de plicht hebben aan veiligheidsmaatregelen mee te werken en zich zo te gedragen dat beveiligers hun werk kunnen doen. Aan de vraag waar deze plicht ophoudt wordt nauwelijks aandacht besteed.

Burgers die tegen beveiligingsmaatregelen vanwege aantasting van privacy bezwaar maken krijgen te horen dat privacy een luxe is die we ons in de huidige tijd met zijn vele nieuwe dreigingen niet meer kunnen permitteren. Degenen die dit antwoord geven miskennen daarmee dat privacy meer dan een aangename luxe is, meer ook dan een middel om eigen bevoordeling te ver-

hullen. Privacy is namelijk ook bron van diversiteit en daarmee van veerkracht van de republiek. Privacy geeft de eigenzinnige burger een ruimte om zijn eigen koers uit te zetten, om zich anders dan de anderen en anders dan de autoriteiten en experts verwachten te gedragen. Zijn onverwacht en afwijkend gedrag kan inderdaad storend zijn. Maar ook een kostbare bron van informatie en creativiteit wanneer we tot onze schrik terecht zijn gekomen in situaties die niet waren voorzien.

In ruimere zin speelt hier de kwestie waardoor het optreden van de overheid wordt gelegitimeerd. In een democratie is dat door instemming van een meerderheid onder respectering van fundamentele rechten van minderheden en eenlingen. De overtuigingskracht van deze legitimatie verbleekt wanneer, zoals bij het tot stand komen van de Patriot Act in de USA, er formeel democratische instemming is, maar er materieel een blanco cheque aan de uitvoerende macht wordt gegeven om alles te doen wat die ten behoeve van de veiligheid van de burgers nodig acht. Dan zijn we in wezen terechtgekomen bij een Hobbesiaanse legitimering van het optreden van de houder van de zwaarmacht. Legitiem soeverein is dan wie het best de veiligheid kan garanderen.

3.6. *Verlies van veerkracht*

Veerkracht is het vermogen om met verrassingen om te gaan, zodanig dat kernwaarden worden behouden. In onze tijd ziet de overheid zich vaak geconfronteerd met verrassingen. Niet alleen in de vorm

van gebeurtenissen die niet voorzien waren, maar toenemend ook in de vorm van verrassingen van de tweede soort. Dat zijn gebeurtenissen en ontwikkelingen die niet onvoorzien zijn, maar die zich zelfs door de beste van de beleidsreacties die de overheid in portefeuille heeft onvoldoende laten temmen (illegalen of files bijvoorbeeld). Dat maakt beleidsvoerders onzeker. Wat te doen als zelfs het beste wat je te bieden hebt onvoldoende blijkt? Groot is de verleiding om dergelijke verrassingen van de tweede soort te negeren. Maar helaas, ze blijven de kop opsteken. De overheid die het zelf niet aankan gaat dan hulp zoeken. Meestal bij experts en bijzondere adviseurs. Of ook bij eigenzinnige burgers. Het is deze laatste bron die door een doorgevoerd preventiebeleid dreigt droog te vallen. Door het dirigisme en beter weten van het preventiebeleid wordt de eigenzinnige burger ontmoedigd. Hij kan zich uiterlijk in de nieuwe normaliteit van het veiligheidsbeleid schikken en alleen een innerlijk voorbehoud maken, waaraan hij geen uiting geeft. Of hij kan zijn eigenzinnigheid uitdragen, met als consequentie dat hij als risicoburger behandeld zal worden en zo geleidelijk aan van zijn eigen republiek vervreemd. Met klokkenluiders loop het zelden goed af.

Het verlies van de steun en stem van eigenzinnige burgers, afzonderlijk of in groepen opererend, heeft consequenties voor de veerkracht van de republiek. Het betekent een verlies aan informatie en creativiteit die in het licht van de uitdagingen en verrassingen van onze tijd broodnodig zijn. De overheid kan proberen om via inlichtingendiensten en onderzoeksbu-

reus toch die informatie te achterhalen en daarmee haar voordeel te doen. Maar of dit zal lukken is hoogst twijfelachtig. En bovendien ongepast in een democratie. Een overheid die voortdurend haar eigen burgers moet bespioneren verdraagt zich niet met open debat, deliberatie en daarop volgende besluitvorming waardoor burgers in een democratie zich behoren te laten sturen.

3.7. *Veiligheid door vrijheid*

Een alternatief voor de in het voorgaande bekritiseerde aanpak is om veiligheid door vrijheid na te streven. Lastige en eigenzinnige burgers die via de instituties van de republiek hun verschillen uitdragen en tegen elkaar uitspelen maken de republiek veerkrachtig. Die veerkracht stelt in staat om op gevaren, ook de niet voorziene, alert te reageren. Voordeel van deze strategie om veiligheid te verzekeren is dat die niet vereist dat democratie en rechtsstaat tijdelijk tussen haakjes worden gezet, maar integendeel dat die worden versterkt, doordat zij naar hun aard bij het verwezenlijken van veiligheid worden ingezet.

4. **Conclusie: dus geen preventie?**

Als preventie geen zin heeft, bijvoorbeeld omdat de te nemen maatregelen niet kunnen werken, is de conclusie duidelijk: niet doen. Bijna even duidelijk is de conclusie wanneer preventie zeker zin heeft en praktisch geen risico oplevert: wel doen.

Maar wat te doen in die vele gevallen waarin preventie zin heeft maar ook niet te verwaarlozen risico's met zich meebrengt? Het antwoord is in beginsel duidelijk: alle risico's moeten in volle omvang worden meegewogen bij de beslissing of tot preventie dient te worden overgegaan, en zo ja op welke manier. Om een dergelijke afweging te kunnen maken moeten fouten, mislukkingen en gevaren van preventie worden geregistreerd en bij elkaar worden opgeteld. Een dergelijke registratie zal niet van de grond komen zolang de gedachte heerst dat preventie toch alleen maar goed is en geen eigen gevaren met zich meebrengt. Als er iets misgaat zal dit immers worden gezien als een incident, als een fout van mensen of materialen die niets met preventie als zodanig te maken hebben. Wie zo denkt zal de risico's van preventie stelselmatig onderschatten en telkens verrast worden als er weer iets mis gaat.

Conclusie van bovenstaande overwegingen is dat de verborgen gevaren van preventie zichtbaar moeten worden gemaakt om vervolgens te worden meegewogen in de beslissing om al dan niet tot preventieve maatregelen over te gaan. Als het besef van deze gevaren er eenmaal is, valt te verwachten dat de overheid minder gauw en gretig tot preventie zal overgaan dan thans het geval is. Voorwaarde voor een dergelijke wending in het preventiebeleid is dat besluitvormers de reële mogelijkheid onderkennen dat preventie serieuze gevaren oplevert. Dat kan alleen als ze ophouden te denken dat preventie hoogstens ongemak maar geen wezenlijk kwaad met zich mee kan brengen.

5. Casus

Om te oefenen in het waarnemen van verborgen gevaren van preventie volgen hier tot slot van deze bijdrage enkele voorbeelden daarvan.

5.1. *Weten wat gezond leven is*

“Samen werken aan een lang, gezond en productief leven in een gezond Nederland”, zo besluit de minister van volksgezondheid Ab Klink zijn voorwoord bij de nota *Gezond zijn, gezond blijven: Een visie op gezondheid en preventie*. De nota is een vervolg op een voornemen uit het regeerakkoord: “Voorkomen is beter dan genezen. De beste garantie voor beheersing van de zorgkosten vormt een effectief preventiebeleid”. Om dat te verwezenlijken zullen “met alle betrokken partijen afspraken en doelstellingen over preventie worden vastgesteld”. De nota beoogt meer dan het aanpakken van zorgwekkende problemen van roken, overmatig alcoholgebruik, diabetes, depressiviteit en overgewicht, voordat deze bij betrokkenen of hun omgeving ernstige en vaak onherstelbare schade gaan veroorzaken. De bedoeling is om preventie en aandacht voor een gezonde manier van leven tot regulier onderdeel van gezondheidszorg maken.

“Gezond zijn en blijven willen we allemaal”, aldus de minister. “Het voorkomen van vermijdbare gezondheidsschade is een verantwoordelijkheid van ons allemaal” (p. 5). Door preventie is ‘winst’ te behalen: minder ziektekosten, minder ziekteverzuim, langer leven. De nota geeft

een gedegen analyse van de belangen en verantwoordelijkheden van de diverse betrokkenen die baat bij preventie zouden kunnen hebben. Opmerkelijk is wel dat de genetische en biologische factoren buiten beschouwing worden gelaten. Daar is, gezien de stormachtige wetenschappelijke ontwikkelingen, misschien wel de meeste ‘winst’ te behalen. De nota concentreert zich op ‘leefstijl’ als bepalende factor voor het verwezenlijken van gezondheidswinst. Het probleem is niet de tandenborstel of de pasta, maar de poetser. Om die te bereiken is het nodig om pragmatisch aansluiting te zoeken bij de beleving van mensen (p. 29); die pragmatische aansluiting moet zijn ingebed in een brede aanpak van ‘disease management’ (p. 38), waarin diverse overheidsinstanties en betrokkenen in de hele keten tussen preventie en reparatie tot samenwerking en afstemming moeten komen; en de mensen moeten door (financiële) prikkels ertoe gebracht worden om daadwerkelijk dat te doen wat nodig is om hun doel, gezond zijn, te verwezenlijken. Vergoedingen voor preventie dienen, mits ze kosteneffectief zijn, onderdeel van het zorgpakket te kunnen worden (p. 41) en onderzocht moet worden of verzekeraars een premiekorting mogen geven aan verzekerden die aan een preventieprogramma meedoen (p. 41).

Kortom, “gezond zijn en gezond blijven is niet vanzelfsprekend en vraagt voortdurende aandacht en permanente actie” (p. 11). Ik maak bij deze nota kanttekeningen.

Desgevraagd antwoorden veel mensen dat ze gezond zijn erg belangrijk vinden. Ze weten dat ze zullen sterven, maar zijn

DE PREVENTIESTAAT

dankbaar voor het leven zolang het duurt, dankbaar dat ernstige ziektes en ongevallen hen tot nog toe bespaard zijn gebleven. Dat wil echter niet zeggen dat gezond blijven voor hen een punt van voortdurende aandacht zou zijn. Zolang ze daarvoor niet worden getroffen ‘vergeten’ zij de dreiging van ziekte en ongeval. Wie voortdurend aandacht aan gezond blijven geeft leeft eigenlijk als een nog-niet-zieke, als een zieke met een minteken ervoor. Leven is meer, en iets anders, dan je levensstijl laten bepalen door het vermijden van ziekte. Jongeren die zich losmaken en hun eigen leven gaan leiden weten dat. Ze zijn vaak bezig met hoe ze eruit zien, met schoonheid en schaamte, maar ze smijten ook met hun krachten en gezondheid. Dat gedurfde, roekeloze gedrag zonder al te veel berekening hoort bij deze fase van de hormoonhuishouding.

De nota legt wel erg veel nadruk op de ‘winst’ die met preventie voor diverse belanghebbenden te behalen is. Nederland moet qua gezondheid en levensverwachting weer tot de top van Europa gaan horen. Maar waarom eigenlijk? Is het erg dat we in de middenmoot zitten, doordat het andere landen in de EU eindelijk beter gaat? Als iedereen aan de top zit wordt het daar erg vol.

Het werken met financiële prikkels leidt tot onderscheid tussen brave-dus-gezonde en onverantwoordelijke-dus-ongezonde mensen. Eerstgenoemden zouden minder premie hoeven te betalen. Maar wat te doen met verantwoordelijke mensen die niet gezond zijn? Mijn zusje dat polio kreeg, en haar leven lang dagelijks oefen-

de om niet in onbeweeglijkheid en kramp af te zakken, kan aan een door de verzekeraar aangeboden preventieprogramma niet deelnemen.

En als winst zo belangrijk is, waarom dan de biologisch/genetische factoren buiten beschouwing gelaten? Was dit ook weer een belangrijk onderwerp dat zo gevoelig ligt dat de coalitiepartners het in de ijskast hebben gezet omdat ze er niet uit komen?

Constitutionele vragen over waartoe burgers verplicht zijn en welke bevoegdheden de staat heeft worden in de nota niet genoemd. Uit het feit dat winst valt te behalen volgt toch niet zonder meer dat burgers verplicht zijn hun bijdrage daaraan te leveren? Mag de overheid zich met levensstijlen van burgers bemoeien? Niet volgens het klassieke liberale standpunt, dat een onderscheid maakt tussen het goede en het rechtvaardige leven. De burger heeft het recht het goede leven naar eigen inzicht te leiden, tenzij hij hiermee schade aan anderen toebrengt. Het is de vraag of het missen van mogelijke winst tot dergelijke schade kan worden gerekend.

In de nota is hier en daar wel te bespeuren dat de bemoeienis met de levensstijl van burgers niet helemaal lekker zit. Bijvoorbeeld uit het tussen haakjes gestelde in de zin “De eerste lijn leent zich goed voor het vroegtijdig signaleren van mensen met een bepaald risicoprofiel die in aanmerking (moeten) komen voor preventieve maatregelen” (p. 36). Of uit de leuze “De gezonde keuze de makkelijke of de enige

keuze” (p. 54). In het laatste geval is er niets te kiezen.

Over gevaren die preventie met zich mee kan brengen wordt in de nota met geen woord gerept. Kennelijk wordt ervan uitgegaan dat die er niet zijn. Ook in deze nota herkennen we de assumptie dat preventie wel ongemakken en kosten met zich mee kan brengen, maar niet wezenlijk schade kan veroorzaken.

De nota gaat uit van een weten wat gezond leven is. Maar weten we dat? Vroeger dachten we dat wandelaars tijdens een warme vierdaagse veel moesten drinken, nu blijkt dat ze juist daardoor dood kunnen gaan. Wie gezond op het platteland had geleefd en zich naar de grote stad begaf had geen weerstand opgebouwd tegen de daar heersende ziektes. Hij had er verstandiger aan gedaan wat ongezonder te leven.

Preventie berust op verwachtingen over wat zou kunnen komen en over wat gedaan kan worden om dreigingen af te wenden. Die verwachtingen worden onvermijdelijk door de een of andere theorie gestuurd. En theorieën kunnen gefalsifieerd worden. In een vrije samenleving hoort zeker weten betwist te kunnen worden. Zeker als dit zeker weten door de overheid wordt uitgedragen. Besef van eigen onwetendheid en luisteren naar kritiek, hoe onwelkom ook, vormden toch de sleutel tot vooruitgang (‘winst’) die Verlichters ons in handen hadden gegeven?

Wie, zoals de nota doet, de mogelijkheid van schade ten gevolge van preventie niet

serieus neemt, die zal de gevaren ervan niet onderkennen, registreren en bij elkaar optellen. Bij de beslissing om preventieve maatregelen te nemen worden ze dan niet meegewogen. Dit is een weeffout in een nota van goede bedoelingen. Goede bedoelingen alleen zijn in de politiek zelden een goede leidraad.

5.2. *Veiligheid en Van Vollenhoven in de constitutionele orde*

Over de brand in het cellencomplex op Schiphol brengt de onafhankelijke Onderzoeksraad voor Veiligheid op 21 september 2006 een rapport uit. Direct na de presentatie daarvan door voorzitter Van Vollenhoven treden de twee betrokken ministers, Donner van Justitie en Dekker van VROM, af.

Het rapport bevat een heldere beschrijving en analyse van de toedracht en van de inspanningen van direct betrokkenen om te redden wie nog te redden viel. Gezien zijn taakstelling verbaast het niet dat de Raad het belang van veiligheid vooropstelt. Evenmin verbaast de “Generale conclusie... dat veiligheid en in het bijzonder brandveiligheid bij de betrokken overheidsinstanties te weinig aandacht heeft gehad” (p. 11). Die overheidsinstanties hebben ook andere belangen en taken dan veiligheid. Om te verhinderen dat bij de behartiging van die andere taken de veiligheid ‘vergeten’ wordt, heeft de overheid, bij wijze van zelfbinding, nu juist bij wet de Raad voor de Veiligheid met dwingende en in onafhankelijkheid uit te oefenen bevoegdheden opgetuigd.

DE PREVENTIESTAAT

Die zelfbinding treedt nu in werking en dat dat pijn kon doen was verwacht. Doel van die exercitie is om uit de pijnlijke ervaringen te leren zodat toekomstige voorvallen voorkomen of de gevolgen daarvan beperkt kunnen worden – veiligheid door preventie. Gegeven dit perspectief komt de Raad met nuttige aanbevelingen. Bijvoorbeeld dat brandweer en bedrijfshulpverlening daadwerkelijk met elkaar oefenen, zodat zij hun verwachtingen kunnen bijstellen over wat de andere partner kan en moet. Een grondige analyse van de gebeurtenissen, het opsporen van mogelijke oorzaken en het signaleren van structurele tekorten in de samenwerking ten behoeve van veiligheid was precies wat we van de Raad mochten verwachten.

De Raad doet echter meer dan dat. Hij beschrijft de wettelijke taakstelling van diverse overheidsinstanties en de invulling daarvan met betrekking tot de veiligheid van het cellencomplex op Schiphol. Daarbij gaat de Raad er kennelijk vanuit dat als ieder zijn taken uitvoert en zich aan de regels houdt de wereld ook veiliger zal worden.

Bekend is echter dat regels zelf een bron van onveiligheid kunnen zijn, bijvoorbeeld als betrokkenen in de veelheid van veiligheidsregels verstrikt raken. Het is niet eenvoudig om veiligheidsregels te ontwerpen die ook praktisch hanteerbaar zijn. Als het aan oefening en afstemming ontbreekt, zoals de Raad bij herhaling constateert, ligt dit misschien eerder aan een gebrek in de regelgeving zelf dan aan laksheid van de betrokkenen. Zal de veiligheid wel toenemen als allen preventie

vooropstellen, zich aan de regels houden en hun veiligheidsinspanningen op elkaar afstemmen? Of kan dit ook op een contra-productieve stiptheidsactie uitlopen? De Raad gaat zonder meer van het eerste uit en negeert de tweede mogelijkheid. Het is de vraag of de strategie die de Raad heeft gekozen – meer aandacht voor veiligheid eisen, zuivere en regelgetrouwe taakvervulling, oefenen en afstemmen – onze wereld echt veiliger zal maken.

Ook vanuit constitutioneel oogpunt laten zich bij het rapport vraagtekens zetten. Bij wet is de onafhankelijkheid van de Raad voor de Veiligheid minutieus vastgelegd. Daartegenover staat dat bij diezelfde wet het terrein waarvoor die onafhankelijkheid zal gelden begrensd wordt. Artikel 3 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid luidt: “De raad heeft, met het uitsluitende doel toekomstige voorvallen te voorkomen of de gevolgen daarvan te beperken, tot taak te onderzoeken en vast te stellen wat de oorzaken of vermoedelijke oorzaken van individuele of categorieën voorvallen en van de omvang van hun gevolgen zijn en daaraan zo nodig aanbevelingen te verbinden”. ‘Uitsluitende’ beoogt alle andere doelen en motieven uit te sluiten. Om hierover geen misverstand te laten bestaan voegt de wet in artikel 61 daar nog eens aan toe: “Een conclusie of aanbeveling behelst niet een vermoeden van schuld aan of aansprakelijkheid wegens een voorval”.

Toch is dat wat de Raad in feite wel doet. Hij mag dan wel stellen: “Met het benoemen van verantwoordelijkheden wil de Raad de mogelijkheden tot het leren van

voorvallen zo groot mogelijk maken zonder zich te willen begeven op het terrein van de schuldvraag” (p. 7). Maar dit is wat de Engelsen ‘disingenuous’ noemen; doen alsof je neus bloedt. De Raad kan volhouden dat hij slechts constateert wat de wettelijke taken zijn en in hoeverre daaraan in verband met de brand is voldaan. Maar het vermijden van het woord ‘schuld’ kan niet verhullen dat de Raad zich in feite toch op het terrein van de schuldvraag heeft begeven. Zo is het rapport bij de pakkende presentatie door Van Vollenhoven ook ontvangen en zo hebben de aftredende bewindslieden het kennelijk eveneens opgevat. De tekst geeft daartoe alle aanleiding. “Het rapport laat zien in hoeverre de betrokken overheidsinstanties hun verantwoordelijkheden hebben ingevuld. Helaas moet de Raad tot de conclusie komen dat zij hun taak onvoldoende hebben uitgevoerd” (pp. 7-8). “De Raad acht – alles overziende – de veronderstelling gerechtvaardigd dat er minder of geen slachtoffers te betreuren waren geweest als de brandveiligheid de aandacht van de betrokken instanties zou hebben gekregen” (p. 11).

Ik vermoed dat het conflict tussen Donner en de Raad, waarover in de zomer van 2006 geruchten de ronde deden, dit punt betrof. Als dat openlijk zou zijn uitgevochten, had de Raad nog kunnen aanvoeren dat de begrenzing van zijn bevoegdheden in de wet niet houdbaar is, aangezien hij zich bij het leren uit voorvallen onvermijdelijk ook op het terrein van de schuldvraag begeeft. Wie aan artikel 3 voldoet zal daarmee artikel 61 overtreden, de wettelijke regeling is dubbelzinnig. De Raad heeft er echter voor gekozen om te doen

alsof er niets aan de hand is, terwijl hij in feite bevoegdheden uitoefende die de wetgever hem uitdrukkelijk wilde onthouden. Daardoor heeft hij ons met een constitutioneel probleem van machtenscheiding geconfronteerd.

Publieke bevoegdheden moeten zonder partijdigheid worden uitgeoefend. Onafhankelijkheid dient om partijdige beïnvloeding te weren. Tegelijk moet er door tegenmachters voor gewaakt kunnen worden dat onafhankelijke bekleeders van publieke ambten zich niet buiten de grenzen van hun bevoegdheden begeven. Ook niet als dit met de beste bedoelingen gebeurt en de uitoefening van de toegekende bevoegdheden ten goede zou komen. Het is niet eenvoudig om machtsevenwicht gestalte te geven, zeker als het om gewaardeerde personen gaat die zich niet zomaar laten corrigeren of hun bevoegdheden laten ontnemen. Denk aan de problemen met prins Bernard en met George W. Bush – wat te doen toen die hun bevoegdheidsboekje te buiten gingen?

Sporen van een dergelijk conflict lees ik in het rapport in de opmerkingen over het uitlekken ervan in de fase waarin betrokken instanties hun commentaar konden geven (met andere woorden: het lek ligt niet bij ons), in de mededeling dat in deze fase van het proces geen ‘onderhandelingen’ over de conclusies plaats vinden en in het beroep op gerechtigheid dat de Raad doet om zijn optreden te rechtvaardigen. “Dit zijn harde conclusies die de Raad trekt ten aanzien van het functioneren van de overheid, daar is de Raad zich van bewust. Maar het zijn conclusies die

DE PREVENTIESTAAT

recht doen aan allen die bij deze brand zijn omgekomen, hun nabestaanden en aan allen die onder deze catastrofe hebben geleden en nog lijden. Hopelijk zijn het ook conclusies die ertoe bijdragen dat een dergelijke catastrofe in de toekomst kan worden vermeden” (p. 12). De eerste zorg is hier recht doen en als daarbij voor de toekomst geleerd kan worden is dat meegenomen. Een nobel streven, maar niet waarvoor de Raad was ingesteld. Waarom hebben de leden van de Raad zich hiertoe laten verleiden?

En waarom is Donner zonder zich te verdedigen afgetreden? Ik denk omdat het in de gegeven omstandigheden een bij voorbaat verloren strijd was. De beeldvorming

bij de presentatie van het rapport door Van Vollenhoven liet zich niet meer corrigeren, de verkiezingen van november waren in aantocht (geen goed thema) en (de verantwoordelijkheid voor) het Koninklijk Huis zou in het geding komen.

Om de samenleving veilig te houden worden sommige mensen vastgenomen en opgesloten. Die veiligheidsmaatregelen blijken bij brand een bron van onveiligheid. Om de toekomst veiliger te maken, wordt een Raad ingesteld die daartoe op ervaring gebaseerde preventieve maatregelen kan aandragen. Dat heeft in dit geval niet alleen geleid tot een goed analytisch rapport, maar ook tot schade aan evenwichtige constitutionele verhoudingen.