

Rik Peeters

# Het verlangen naar voorkomen

*Hoe het preventieparadigma de overheid verandert*

## *Inhoud*

Woord vooraf	9
1. Inleiding	13
2. Preventie, staat en bestuur	27
3. De expansieve logica van preventie	37
4. De sociale context van preventie	47
<i>Intermezzo</i>	
Niet alles is preventie – de casus ‘Project-X Haren’	57
5. Preventie in het rechtsstatelijke domein	73
<i>Intermezzo</i>	
De zielsverwantschap tussen toezicht en preventie	113
6. Preventie in het verzorgingsstatelijke domein	125
7. De prijs van preventie	165
Noten	199
Literatuur	217
Beleidsnota’s en Kamerstukken	233

## Woord vooraf

### Met zorg aangepakt

‘Schrik niet, ik wreek geen quaat maar dwing tot goet. Straf is mijn hant maar lieflyk myn gemoet.’ Deze woorden van Pieter Corneliszoon Coen uit 1607 zijn nog altijd te lezen op de toegangspoort tot het voormalige Spinhuis in Amsterdam. Ze bevinden zich onder een reliëf dat de geseling van twee vrouwen voorstelt. Het Spinhuis was bestemd voor gevallen vrouwen – veroordeelde bedelaars, dievegges en prostituees – die door middel van arbeid (spinnen en naaien) discipline, regelmaat en tucht moest worden bijgebracht.

Even verderop in de stad is de toegangspoort naar het voormalige Rasphuis te vinden. Hier werden in de zeventiende en achttiende eeuw jonge mannelijke misdadigers veroordeeld tot dwangarbeid. Hun arbeid bestond uit het raspen van hout tot een poeder dat werd gebruikt om verfpigment te maken. Ook hier was het doel van de arbeid heropvoeding en verbetering. Boven de toegangspoort staat dan ook te lezen: ‘virtutis est domare quae cuncti pavent’ – een citaat uit een tragedie van Seneca, dat zich laat vertalen als: ‘het is een deugd van ’t kloek gemoed, te temmen dat elk schrikken doet’.

De monotone dwangarbeid in het Spinhuis en het Rasphuis, zoals beschreven door Simon Schama (1987), lijkt ver af te staan van hedendaagse ideeën over de behandeling van criminelen. De achterliggende doelstelling van heropvoeding toont echter opvallende overeenkomsten met actuele praktijken in de criminaliteitsbestrijding. Zo voerde de gemeente Amsterdam in 2011 de ‘Top 600-aanpak’ in. Deze heeft tot doel om de 600 meest actieve plegers van *high impact*-delicten zoals woninginbraken, straatroof en overvallen van de straat en uit de criminaliteit te halen. Behalve een lik-op-stuk-benadering gericht op het snel, streng en consequent straffen kent deze aanpak ook een

element van zorg, gericht op het verbeteren van het persoonlijk perspectief van deze criminelen. Bovendien wil de gemeente voorkomen dat de broertjes en zusjes van veelplegers hun slechte voorbeeld volgen. Onder het motto ‘met zorg aangepakt’ streeft de gemeente naar gedragsverandering door een combinatie van straf, zorg en gezinsinterventies.

Het motief achter de Top 600-aanpak is dat reguliere vormen van straf en hulpverlening niet werken om jongeren uit een crimineel leefpatroon te halen: straf is niet gericht op gedragsverandering en enkel hulpverlening is te vrijblijvend. Op basis van uitgebreide screening van de psychische gesteldheid, het verstandelijk vermogen en de thuissituatie van een veelpleger wordt een zorgtraject op maat ontwikkeld. Woonbehoefte, dagbesteding, leefpatronen en onderwijs, stage of werk vormen daarbij belangrijke onderdelen. Het zorgtraject kan een verplicht karakter hebben en onderdeel vormen van de door de rechter opgelegde straf. Ook kunnen bijzondere voorwaarden zoals elektronisch toezicht, contactverboden en gebiedsverboden onderdeel van het traject zijn. Zorg heeft een stok achter de deur, waardoor de vrijblijvendheid verdwijnt.

De geest van het Rasphuis waart rond in de ambities van de Top 600-aanpak. De gemeente Amsterdam ‘wreekt geen quaat maar dwingt tot goet’. De combinatie van straf en zorg dient ook hier een preventief doel. Wat is veranderd, is de manier waarop de overheid preventie van criminaliteit probeert te realiseren. Wat ook is veranderd – zo zullen we in het navolgende bespreken – is de mate waarin de overheid naar preventieve instrumenten grijpt om criminaliteit en aanverwante problemen te bestrijden. Nieuwe maatschappelijke omstandigheden hebben tot een sterke nadruk op preventie geleid. Waar het Rasphuis in zijn tijd nog een uitzondering was, daar is de Top 600-aanpak tekenend voor het hedendaagse handelingsrepertoire van de overheid.

### Leeswijzer

Dit boek is een poging om politieke filosofie en bestuurskunde met elkaar te verbinden. Mijn politiek-filosofische ambitie om onze hedendaagse politieke werkelijkheid te begrijpen, maakt dat dit meer beoogt te zijn dan een

beleidsanalyse: het gaat mij om het analyseren van verschuivende relaties tot staat en samenleving en hoe bepaalde denkpatronen (zoals preventie) daar een beslissende invloed op hebben. Mijn bestuurskundige ambitie om actuele preventiepraktijken te doorgronden, krijgt vorm in de empirische studie van de sociale werkelijkheid. De primaire ambitie van dit boek is de werkelijkheid te beschrijven en te begrijpen, niet om erover te oordelen.

De basis voor dit boek werd gelegd in het academische proefschrift dat ik eerder over dit onderwerp schreef (Peeters, 2013a). Veel gedachten uit dat werk hebben hun weg gevonden naar de pagina's van dit boek. Vele gesprekken met wetenschappers, professionals en studenten hebben echter geleid tot tal van nieuwe inzichten, aanscherpingen van eerdere analyses en verbindingen met het werk van anderen. In het bijzonder ben ik grote dank verschuldigd aan dr. Marc Schuilenburg en dr. Albert Jan Kruiter, die een eerdere versie van dit boek van kritisch commentaar hebben voorzien.

In het eerste hoofdstuk wordt, aan de hand van actuele voorbeelden, de centrale vraagstelling nader uitgewerkt. De hoofdstukken 2 t/m 4 vormen de theoretische uiteenzetting; achtereenvolgens wordt een kader geschetst om de rol van de overheid te bestuderen, wordt het begrip 'preventie' conceptueel verkend en wordt de opkomst van preventie in een historische context geplaatst. Daarna nuanceert een kort intermezzo, aan de hand van de Project-X-rellen in Haren, de gedachte dat we alleen nog maar in termen van preventie denken. In de hoofdstukken 5 en 6 wordt de invloed van preventie in het rechtsstatelijke en het verzorgingsstatelijke domein beschreven en geanalyseerd. Beide hoofdstukken worden onderbroken door een tweede intermezzo over de relatie tussen preventie en toezicht. In het zevende en laatste hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies samengevat. Ook wordt ingegaan op de normatieve vragen waarvoor de invloed van preventie ons stelt. Als tegenwicht worden enkele 'beginselen van behoorlijke preventie' geformuleerd.

---

**1**

---

## Inleiding

### 1.1 De preventiereflex

Op 12 december 2010 wordt Nederland opgeschrikt door de ‘Amsterdamse zedenzaak’ (NRC, 12-12-2010). Tientallen kinderen zijn het slachtoffer van misbruik op hun kinderdagverblijf geworden. Nog voordat de eerste verontwaardiging is weggeëbd, klinkt in de media de vraag hoe dit misbruik jarenlang onopgemerkt kon blijven (NRC, 14-12-2010). Had de gemeente, de GGD of de directie van het kinderdagverblijf niet al moeten ingrijpen bij eerdere vermoedens van ouders? En hoe kan worden voorkomen dat iets dergelijks zich in de toekomst wederom zal voordoen? De regering besluit dat er op kinderdagverblijven twee verzorgers gelijktijdig aanwezig dienen te zijn. Ook vindt voortaan screening van personeel plaats op eerder crimineel gedrag, zowel in binnen- als buitenland. Op basis daarvan kan een verklaring omtrent gedrag – nodig voor het verkrijgen van een baan bij een kinderdagverblijf – geweigerd worden (NRC, 20-12-2010; NRC, 20-4-2011; NRC, 11-7-2011).

Hoe heeft dit kunnen gebeuren? Wie is verantwoordelijk? Hoe is dit in de toekomst te voorkomen? Deze vragen stellen we ons bijna onmiddellijk na een ramp, incident of misdrijf. Er is sprake van een preventiereflex, die het vanzelfsprekend maakt om te vragen naar de oorzaken van een incident – en de zoektocht naar een mogelijk verantwoordelijke. We zijn er ons nauwelijks van bewust dat het de uitdrukking is van een zeer specifieke manier van kijken naar risico’s. We veronderstellen niet alleen causale relaties tussen gebeurtenissen in het heden en hun oorzaken in het verleden, maar gaan er bovendien van uit dat deze gebeurtenissen voorkomen hadden kunnen en moeten worden.

De verhalen van *high school shootings* uit de VS zijn bekend. Maar op 9 april 2011 blijkt dat er ook in Nederland lone wolves rondlopen. Die dag schiet Tristan van der V. in een winkelcentrum in Alphen aan den Rijn zes mensen dood en verwondt hij nog eens zeventien anderen alvorens hij zelfmoord pleegt (NRC, 9-4-2011). Al snel richt de publieke verontwaardiging zich op het feit dat de dader, die een verleden met suïcidale neigingen had, lid van een schietvereniging kon worden en een wapenvergunning kon krijgen (NRC, 10-4-2011). In reactie daarop kondigt de minister van Justitie aan dat de eisen voor het verkrijgen van een wapenvergunning en de controle op mensen die zo'n vergunning hebben, worden aangescherpt (NRC, 12-4-2011).

Vrijwel elk landelijk dagblad richt zich in zijn commentaar op de vraag wie verantwoordelijk gehouden kan worden voor het drama in Alphen aan den Rijn. Met één uitzondering: het *Reformatorisch Dagblad* stelt op 11 april 2011 dat de gebeurtenissen ons vooral moeten aanzetten tot reflectie op de kwetsbaarheid van het leven en op de betekenis van de dood. Daarmee geeft deze krant uitdrukking aan een andere omgangsvorm met risico en noodlot: het is niet iets waarover we onmiddellijk een oordeel moeten vellen, maar iets wat wellicht ook een onvermijdelijk onderdeel van het leven is. Het punt is hier niet om een van beide interpretaties gelijk te geven, maar om te laten zien dat de preventiereflex het product van een specifieke tijd en plaats is.

Op 19 mei 2013 worden de levenloze lichamen van twee jongetjes, Ruben (9) en Julian (7), uit Zeist gevonden. Ze zijn zo'n twee weken daarvoor om het leven gebracht door hun vader, die zelf daarna zelfmoord pleegde. Snel blijkt dat het gezin, waarvan de ouders inmiddels gescheiden waren, al sinds een aantal jaar begeleiding van Jeugdzorg kreeg. In 2009 stelde het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling reeds vast dat de onenigheden in het gezin leidden tot psychisch geweld tegen de kinderen. In de jaren daarna blijft het gezin permanent in beeld van Jeugdzorg en er wordt ook een veiligheidsplan opgesteld, maar ingegrepen wordt er – ondanks aanhoudende zorgen – nooit (NRC, 19-5-2013). Op 20 mei 2013 stelt

de burgemeester van Zeist dat Jeugdzorg moet worden aangesproken op de begeleiding van het gezin (NRC, 20-5-2013). Evenwel oordelen de Inspectie Jeugdzorg en de Inspectie voor de Gezondheidszorg later dat de begeleiding door Jeugdzorg adequaat en in overeenstemming met bestaande regelgeving, afspraken en protocollen was (NRC, 30-9-2013).

Het is te gemakkelijk om de preventiereflex af te doen als ‘zomaar’ een manier van kijken. In plaats daarvan is het interessant om na te gaan waarom we juist nu preventie als het gewenste antwoord zien op risico’s. Verderop zullen we de maatschappelijke context schetsen waarin preventie een logische handelingsstrategie is. Hier volstaan we met de constatering dat preventie blijkbaar tegemoetkomt aan onvrede met de gedachte dat we ‘zomaar’ getroffen kunnen worden door het noodlot – of dat nu in de vorm van een ongeval, een misdrijf of een ziekte is. Ook al weten we dat het onmogelijk is alle onheil te voorkomen, toch is de gedachte dat iets wellicht onvermijdelijk was moeilijk te verkroppen.

## 1.2 Preventie in beleid

De preventiereflex – vergelijkbaar met wat elders de ‘risico-regelreflex’ is genoemd (WRR, 2011) – is de uitdrukking van een reeds diep geïnternaliseerde manier van kijken naar risico’s. Uiteraard hebben media een grote rol in het ontstaan van kortstondige hypes rondom schokkende incidenten (Vasterman, 2004), maar de centrale stelling van deze studie is dat preventie de dominante bestuursstrategie van deze tijd is. Op tal van terreinen zien we dat preventie niet beperkt blijft tot een reflexmatige reactie op incidenten, maar dat het de kern van overheidsbeleid vormt.

Zo is in veel achterstandswijken de inrichting van de publieke ruimte een belangrijk onderdeel van criminaliteitspreventie. Bezien door een preventieve lens wordt de publieke ruimte gepercipieerd als de gelegenheidsstructuur voor crimineel gedrag. Gemeente, politie en woningcorporatie kijken ‘door de ogen van de crimineel’ naar de bebouwde omgeving. Wat zijn aantrekkelijke plaatsen voor een crimineel om zich te verstoppen? Waar



kan hij gemakkelijk toeslaan? Als je goed kijkt, liggen risico's overal op de loer. En als je goed kijkt, zie je overal maatregelen om die te bestrijden.

Woningcorporaties stellen maximale hoogtes vast voor heggen – 1 meter in de voortuin, 1,80 meter in de achtertuin – om te zorgen voor heldere zichtlijnen tussen de woningen en flats. De gemeente plaatst straatverlichting in donkere steegjes om ze minder aantrekkelijk te maken voor criminelen. Bankjes worden weggehaald als ze hangjongeren of junks aantrekken. En bankjes worden zó ontworpen dat ze onaantrekkelijk zijn om langdurig op te zitten en onmogelijk zijn om op te slapen. Zichtbaar cameratoezicht vindt plaats op kwetsbare plaatsen, zoals metrostations. Portieken, een favoriete plaats voor overlastgevers en drugsdealers, worden zo veel mogelijk afgesloten. Sloopflats worden zodanig dichtgetimmerd dat inbrekers op zoek naar koper of zwervers op zoek naar een slaapruijnte er niet kunnen inbreken. Of er wordt door middel van gordijnen en planten op de vensterbank gesuggereerd dat de sloopflats nog bewoond zijn.

Ook ten aanzien van problemen in de opvoeding is preventie gemeengoed geworden. In zogeheten Veiligheidshuizen worden door het hele land casussen besproken van jeugddelinquenten, veelplegers, zorgmijders, huiseiijk geweld en probleemgezinnen. Op basis van zo'n casusbespreking wordt een interventiestrategie ontwikkeld, die erop gericht is te voorkomen dat situaties verergeren of dat mensen terugvallen in oude gedragspatronen. Deze doelstelling bepaalt het perspectief van de professionals die samenkomen in Veiligheidshuizen – politiefunctionarissen, welzijnswerkers, gemeenteambtenaren, leerplichtambtenaren, verslavingszorgmedewerkers, jeugdzorg, OM en reclassering.

Tekenend hiervoor is het geval van een jonge moeder die werd gearresteerd wegens diefstal van babyvoeding, terwijl ze wel net daarvoor zeven halveliterblikken bier had afgerekend. De dienstdoende agent besloot om naast het uitschrijven van een proces-verbaal ook een 'zorgmelding'<sup>1</sup> te maken. Los van het strafbare feit was de diefstal van babyvoeding 'reden tot zorg' omdat er mogelijk sprake was van een risicovolle thuissituatie voor het kind. Na de casusbespreking heeft *outreaching* maatschappelijk werk een huisbezoek aan de moeder gebracht en geconstateerd dat vader alcoholverslaafd is en beide ouders ondersteuning nodig hebben bij de

opvoeding van hun dochtertje. Door vroegtijdig in te grijpen, hopen de instanties verergering van de situatie te voorkomen.

En ook in het gezondheidsbeleid transformeert preventie de manier waarop beleid wordt gemaakt en burgers tegemoet worden getreden. Zo ontwikkelen tal van gemeenten volksgezondheidsprogramma's voor de preventie van welvaartsziekten, zoals diabetes, hart- en vaatziekten en bepaalde vermijdbare vormen van kanker. Een grote hoeveelheid partijen – gemeente, zorgverzekeraars, sportverenigingen, GGD, welzijnsorganisaties, scholen, huisartsen en woningcorporaties – slaan hiertoe de handen ineen.

Dergelijke inspanningen hebben niet het lichaam, maar de geest als aangrijpingspunt. In de lijn van het landelijke beleidsadagium dat 'de gezonde keuze de gemakkelijkste moet zijn' richten de interventies zich op het verleiden van burgers om hun ongezonde gedrag uit eigen beweging te veranderen. Gezond leven dient de norm te zijn. Het ontlokken van gewenst gedrag vindt zeker niet alleen plaats door objectieve informatieverstrekking, maar ook door *social marketing* van een gezonde levensstijl, gezondheidseducatie op scholen, sport- en gezondheidsactiviteiten in de wijk, een gezonder aanbod van voedsel in schoolkantines, ontmoediging van roken, en 'bewegen op recept'-programma's en persoonlijke begeleiding voor mensen met veel overgewicht.

Deze drie voorbeelden laten enkele belangrijke verschuivingen in het beleid zien. Criminaliteit vraagt niet alleen om opsporing en een strafrechtelijke reactie, maar ook om interventie, om te voorkomen dat criminelen hun slag kunnen slaan. Opvoedingsproblemen moeten niet alleen worden verholpen, maar ook vroegtijdig 'achter de voordeur' worden opgespoord om verergering te voorkomen. En ziekte is niet alleen een medisch vraagstuk van diagnose en genezing, maar ook een sociaal vraagstuk van leefstijl en opvoeding. In veel domeinen keren preventieve kenmerken terug. Een kleine greep uit wat inmiddels gangbare praktijken zijn:

- » In het kader van terrorismebestrijding worden op grote schaal de internetbewegingen van burgers in de gaten gehouden en worden via telefoontaps mogelijke terroristen gevolgd. De wet stelt inmiddels ook

de voorbereiding van een terroristische aanslag strafbaar. Met de wet in de hand en een surveillanceapparaat als wapen wordt geprobeerd potentiële terroristen op te sporen en aanslagen te voorkomen. Zo worden ‘jihadjongeren’ zo vroeg mogelijk opgespoord. Zij krijgen een persoonsgerichte aanpak om verdere radicalisering te voorkomen.

- » Zedendelinquenten die na het uitzitten van hun straf terugkeren in de samenleving kunnen aan levenslang toezicht worden onderworpen om te voorkomen dat ze in herhaling vallen. Zo kunnen ze ook worden gecorrigeerd op het moment dat ze vrij zijn.
- » Interventieteams bezoeken probleemgezinnen thuis om vroegtijdig problemen in de opvoeding van kinderen op het spoor te komen. Er wordt niet afgewacht tot burgers zichzelf melden bij welzijnsinstellingen, maar er wordt *outreaching* en proactief opgetreden.
- » Het beste medicijn tegen welvaartsziekten, zoals hart- en vaatziekten en diabetes, is een dieet. Anders geformuleerd: de enige manier om welvaartsziekten te bestrijden, is door ze te voorkomen. Genezing is moeilijk; preventie door een gezonde leefstijl is de meest effectieve optie.
- » In de strijd tegen criminaliteit kan het lokale gezag tal van preventieve instrumenten inzetten, zoals preventief fouilleren in een ‘veiligheidsrisicogebied’ of het opleggen van gebiedsverboden (zonder rechterlijke tussenkomst) aan notoire overlastplegers of winkeldieven. Cameratoezicht is eveneens een veel ingezet instrument om de publieke ruimte te beveiligen.
- » Toezichthouders en inspecties werken steeds vaker met ‘risicogericht toezicht’. Of het nu gaat om het toezicht op banken of ziekenhuizen, op scholen of woningcorporaties, steeds is het doel om zo vroeg mogelijk risico’s op mismanagement of slechte prestaties op te sporen.

Dit overzicht geeft een aardige indruk van de reikwijdte aan beleidsterreinen en maatschappelijke problemen waar preventie een belangrijke rol speelt. En het geeft een beeld van de vragen die hierachter schuilgaan. Hoeveel toezicht en surveillance zijn we bereid te accepteren voor de preventie van terroristische aanslagen? Wat is de verhouding tussen de verantwoordelijkheid van ouders en preventie van opvoedproblemen door de overheid? Wat

betekent preventie voor de rechten van zedendelinquenten? Hoe verhoudt het rechtsstatelijke onschuldprincipe zich tot criminaliteitspreventie en terrorismebestrijding?

Hoewel preventie bijvoorbeeld ook in de context van fysieke veiligheid veel betekent voor de rol van de overheid, staat in het navolgende de preventie van sociale risico's centraal. In tegenstelling tot bijvoorbeeld technologische risico's gaat het hierbij altijd om gedrag van burgers dat een risico vormt voor henzelf, voor anderen of voor de samenleving als geheel. Het gaat om vraagstukken rond gezondheid, welzijn en veiligheid. In zekere zin zijn sociale risico's een onvermijdelijk bijproduct van samenleven – ze zijn altijd 'onder ons'. Dat maakt activiteiten gericht op het minimaliseren van dergelijke risico's ook zo interessant: ze raken de kern van onze manier van samenleven.

### 1.3 Methodologische kwesties

#### *Preventie, repressie en voorzorg*

Hoe je naar de wereld kijkt, bepaalt wat je ziet en hoe je geneigd bent te handelen. Als je door een preventieve bril kijkt, zie je op tal van plaatsen vermijdbare risico's en zul je geneigd zijn om interventies te plegen teneinde die risico's ook daadwerkelijk af te wenden. Dan zijn eten en drinken niet alleen voedings- of genotsmiddelen, maar ook de oorzaken van welvaartsziekten. Een openbare speelplaats is niet alleen recreatiegelegenheid, maar ook een ideale plek voor hangjongeren of drugsdealers. En de kindertijd is niet alleen een periode van groei en ontplooiing, maar ook de bron van latere gedragsproblemen. Preventie impliceert dus een transformatie in de definitie van problemen, de selectie van aangrijpingspunten en de keuze voor bepaalde interventies.<sup>2</sup>

Voordat we de betekenis van de preventieve manier van kijken voor de rol van de overheid kunnen bestuderen, zullen we eerst moeten bepalen wat preventie is. In het navolgende vat ik preventie op als het intentioneel nemen van maatregelen gericht op het voorkomen of afwenden van een ongewenst geachte toekomst. Preventie berust daarmee op twee aannamen. Ten eerste

de mogelijkheid van anticipatie, oftewel het vermogen om een voorstelling te maken van een mogelijke toekomst. En ten tweede de mogelijkheid van maakbaarheid, oftewel het vermogen om bepaalde handelingen in het heden te verrichten die de ongewenste toekomst kunnen afwenden.<sup>3</sup>

Het is evenwel goed om te benadrukken dat ik preventie niet opvat als een zuivere categorie, die in alle gevallen helder van andere manieren van handelen te onderscheiden is. Zo lopen repressie en preventie in de praktijk voortdurend door elkaar heen. Het conceptuele onderscheid dat ik hier probeer aan te brengen, is in de werkelijkheid dus vaak niet te maken. Denk bijvoorbeeld aan het strafrecht. Dat lijkt bij uitstek een instrument van repressie en reactie. Maar het strafrecht kent ook allerlei preventieve elementen, zoals de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen van misdrijven. En de activiteit van het straffen heeft naast de repressieve functie van wraakneming ook preventieve functies, zoals incapacitatie van misdadigers en het afschrikken van potentiële criminelen. Schinkel (2011) hanteert de term ‘prepressie’ voor activiteiten waarin tegelijkertijd elementen van preventie en repressie waarneembaar zijn.

Elders vallen ‘voorkomen’ en ‘genezen’ soms met elkaar samen. In de medische wetenschap kunnen curatieve ingrepen ook een preventieve functie of een preventief element hebben. Denk onder andere aan vroegtijdig ingrijpen om uitzaaiing van kankercellen te voorkomen. Of denk aan medicijnen die de bloeddruk verlagen en zo de kans op een hartaanval verminderen. Dergelijke activiteiten zijn preventief in de zin dat ze verergering van een situatie voorkomen, maar ze worden tegelijkertijd gekenmerkt door typisch curatieve instrumenten zoals operatie en medicatie. In de context van welvaartsziekten wordt vaak het begrip ‘care’ gebruikt om aan te geven dat het niet gaat om volledige preventie, en ook niet om volledige genezing: het doel is om door permanente zorg iemand zo goed mogelijk met een ziekte te laten leven en verergering te voorkomen.

Een andere definitiekwestie is dat preventie niet de enige manier is om een ongewenste toekomst te voorkomen. In de wetenschap worden hiervoor verschillende categorieën gehanteerd, waarvan ‘voorzorg’ de bekendste is. Volgens Ewald (in Baker & Simon, 2002) is preventie een rationele strategie, die uitgaat van wetenschappelijk te identificeren en te kwantificeren

risico's. Voorzorg daarentegen gaat juist uit van onzekerheid. Voorzorg is het nemen van maatregelen juist als we niet weten of iets een risico is en als we niet weten of een bepaalde toekomst zich zal voordoen. Het gaat dus om potentiële risico's, om de dreiging van het onverwachte. Hierbij kan gedacht worden aan terrorismebestrijding, waarbij de zoektocht naar mogelijke terroristen vaak voorafgaat aan een concrete dreiging. Of denk aan huisbezoeken door hulpverleners op basis van mogelijke gezinsproblemen, in plaats van een expliciete hulpvraag door burgers zelf. In die gevallen is niet een identificeerbaar risico, maar de aanwezigheid van een mogelijkheid voldoende reden voor interventie.

Maar voorzorg en preventie zijn in de praktijk vaak net zo min scherp van elkaar te onderscheiden als preventie en repressie (cf. Kortleven, 2013:70-71). Als er een beslissing moet worden genomen over de vraag of een jeugddelinquent met proefverlof mag, spelen er dan concrete risico's of wordt de afweging op basis van onzekerheid genomen? Waarschijnlijk een beetje van beide: er kunnen wel risico's worden geformuleerd, maar die zijn allesbehalve 'hard' en kwantificeerbaar. En wat als we maatregelen nemen om de CO<sub>2</sub>-uitstoot terug te brengen terwijl we niet honderd procent zeker weten of dit wel een oorzaak van klimaatverandering is? Ook hier is van volledige onzekerheid geen sprake, evenmin als van volledig kwantificeerbare risico's. Het onderscheid tussen preventie en voorzorg is zeker bij sociale risico's, die terug te voeren zijn op menselijk gedrag, al snel kunstmatig: een objectieve risico-inschatting, zoals die wel gebruikelijker is in de wereld van fysieke veiligheid, is slechts op een zeer geaggregeerd of statistisch niveau mogelijk. Onzekerheid speelt een grotere rol bij het 'voorspellen' van menselijk gedrag dan van natuurlijke of fysieke risico's.

Er zijn dus tal van kanttekeningen te plaatsen bij mijn definitie van preventie. Het kan niet worden gezien als een zuivere categorie. Wat ik in het navolgende onder preventie versta, zal soms ook elementen kennen van repressie of voorzorg. Ik kies er echter bewust voor om ook grensgevallen mee te nemen in mijn analyse. Het doel van de analyse is niet om aan te tonen waar precies 'prepressie', 'preventie', 'care' of 'voorzorg' plaatsvinden, maar om te laten zien wat de betekenis is van 'het verlangen naar voorkomen' voor de rol van de overheid. Dit verlangen kent vele vormen, maar er is ook

een gemene deler: de wil tot het afwenden van een ongewenste toekomst. Deze studie beoogt patronen in het handelen van de overheid aan te tonen. En daarvoor is het praktisch om één begrip leidend te maken en dat voor analytische doeleinden uit te vergroten.

### *Drie nuanceringen*

Behalve de definitie van preventie zullen we ook de betekenis van preventie moeten verhelderen. Voor een goed begrip daarvan zijn drie nuanceringen van belang.

Ten eerste is preventie geen nieuw fenomeen. Al vanaf de zeventiende eeuw werden in het Rasphuis en het Spinhuis pogingen ondernomen om criminelen te resocialiseren. In de achttiende eeuw schreef Beccaria al een preventief doel toe aan de bestraffing van criminelen. En in de negentiende eeuw ontwikkelden westerse overheden beleid ter preventie van besmettelijke ziekten. Het punt is echter dat preventie nu meer dan in het verleden een dominante sturingstechniek is. Preventief handelen was er vroeger ook, maar vaak latent of ondergeschikt aan andere technieken.

Ten tweede is de opkomst van preventie niet de enige verandering die de overheid de afgelopen decennia heeft doorgemaakt. Niet alles kan verklaard worden door preventie. Zo kenmerkt het criminaliteitsbeleid van de afgelopen decennia zich ook door een toename van repressieve strategieën. Er wordt onder andere harder gestraft en er wordt met *zero tolerance* opgetreden om de openbare orde te handhaven. In deze studie blijven dergelijke ontwikkelingen grotendeels buiten beeld. De aandacht gaat uit naar de invloed van preventie. Daarmee is echter niet gezegd dat er geen andere ontwikkelingen of strategieën van betekenis zijn.

En ten derde blijft preventief handelen niet beperkt tot de overheid. Ook private spelers ontwikkelen preventieve activiteiten. Zo heeft preventie al vroeg vorm gekregen in de vorm van 'liability'. Bij gebrek aan hiërarchische regulering vormt de dreiging van aansprakelijkheid een belangrijk afschrikwekkend mechanisme, dat zeker in de VS veel invloed heeft. En zo betoogt Schuilenburg (2012) dat het hedendaagse veiligheidsdomein enkel begrepen kan worden door het handelen van de overheid en dat van maat-

schappelijke spelers in samenhang te bestuderen. Private bewaking is een tekenend voorbeeld. Bedrijven en burgers nemen zelf allerlei maatregelen om hun eigendom te beschermen tegen diefstal of vernieling, bijvoorbeeld door bewakingsbedrijven in te huren, bewakingscamera's te installeren en alarmsystemen aan te leggen. Dergelijke maatregelen bepalen samen met overheidsactiviteiten de aard van het veiligheidsdomein. Het is echter niet de ambitie van deze studie om een specifiek terrein, zoals veiligheid, in al zijn variëteit te doorgronden. Het doel is om veranderingen in de rol van de overheid te analyseren.

### *Preventie als techniek van besturing*

Een laatste methodologische kwestie betreft de vraag naar de status of positie van preventie: is het oorzaak of gevolg van veranderingen in de rol van de overheid? Ik vat preventie op als de dominante techniek van besturing in deze tijd. Daarmee is preventie een gevolg van veranderingen in de maatschappelijke context en in de sturingsambities van de overheid. Als techniek van besturing brengt preventie echter ook een eigen dynamiek met zich mee, die verstrekkende gevolgen heeft voor de aard van het interventierepertoire. Over de aard van die dynamiek later meer. Voor nu is het belangrijk te benoemen dat preventie een techniek van besturing is die past bij de vragen van deze tijd.

Een techniek om de samenleving te besturen, wordt ingezet met een bepaald doel. Michel Foucault (2007) omschreef dat doel als het ordenen van het maatschappelijke leven ten behoeve van de veiligheid, gezondheid en productiviteit van de bevolking. Deze 'mentaliteit van bestuur' – *governmentality*, zoals Foucault het noemt – staat in contrast met de houding van heersers die enkel hun eigen machtsbehoud (*raison d'état*) tot doel hebben. In het vervolg komen we nog uitgebreid te spreken over dit perspectief om de politieke werkelijkheid te begrijpen. Methodologisch is het van belang om vast te stellen dat de doeleinden van bestuur – zoals veiligheid en gezondheid – leidend zijn voor het ontwikkelen van een interventierepertoire.

Het repertoire van bestuur wordt gevuld met verschillende 'technieken' – zoals Foucault het noemt. Een van de technieken die Foucault zelf



uitvoerig beschreef, is ‘disciplineren’ (1975). Hij doelde daarmee op de inzet van verschillende instrumenten, zoals toezicht, training, toetsing en regulering, om het gedrag van mensen te beheersen en te structureren. Deze techniek is onder meer inzetbaar om gevangenen te controleren, om soldaten te trainen tot onderdeel van een geolied leger, om scholieren in het gelid te houden, om patiënten in een ziekenhuis te kunnen behandelen en om fabrieksmedewerkers productief te maken. Door het lichaam als aangrijpingspunt te nemen, wordt de mens in tal van contexten tot een productief en onderdanig onderdeel van een grotere ‘machine’ gemaakt.

De aard van de technieken die ten behoeve van besturing worden ingezet, verschilt naar tijd en plaats, afhankelijk van de omstandigheden waarin geïntervenieerd moet worden, de (technische) mogelijkheden die bestuurders daarvoor tot hun beschikking hebben en de mate waarin bestuurders van mening zijn dat zij een verantwoordelijkheid dragen voor het verder verbeteren van veiligheid, gezondheid en andere doelen. Zo zag Foucault hoe de techniek van disciplineren in de negentiende eeuw een enorme vlucht nam, omdat deze aansloot bij de behoeften en belangen van de industriële massasamenleving. De techniek van disciplineren is echter veel ouder. Ze werd ook al ingezet in de middeleeuwse pestbestrijding, waarbij zieken in quarantaine werden geplaatst en onder streng toezicht werden gesteld.

Preventie is de techniek van besturing die past bij de uitdagingen van de hedendaagse laatmoderne samenleving. Op de oorzaken daarvan komen we later in dit boek terug. Het besturen van de samenleving heeft de afgelopen decennia steeds meer preventieve trekken gekregen. Dat maakt een studie naar de betekenis van preventietechnieken ook actueel. De inzet van preventie heeft bovendien verstrekkende gevolgen voor het aanzien van de overheid. Er worden nieuwe instrumenten ingezet, nieuwe strategieën ontwikkeld en nieuwe aangrijpingspunten geïdentificeerd.

### *Op zoek naar de prijs van preventie*

Sluipenderwijs heeft preventie de afgelopen decennia de rol van de overheid op een fundamentele manier veranderd. Maar wat betekent dat voor

de bestaande (verzorgingsstatelijke en rechtsstatelijke) rollen van de overheid? En wat is de maatschappelijke betekenis van het nieuwe preventieve handelingsrepertoire? Verhoudt preventie zich ook niet spanningsvol met enkele fundamentele waarden van een liberale samenleving? Dit boek is een zoektocht naar de antwoorden op deze vragen. In de eerste plaats beschrijvend en analyserend. In de tweede plaats ook oordelend: preventie mag dan een antwoord zijn op de maatschappelijke vragen van deze tijd, maar wat is de prijs van preventie?

Dit boek is tot stand gekomen door een combinatie van literatuurstudie en praktijkstudie.<sup>4</sup> In de literatuur heb ik gekeken naar wat er in het wetenschappelijke discours bekend is over risico's, toezicht en preventie, en over ontwikkelingen in de rol van de overheid, zowel in het rechtsstatelijke als in het verzorgingsstatelijke domein. En in de praktijk heb ik gekeken naar de werdegang van preventie in het Nederlandse criminaliteitsbeleid en volksgezondheidsbeleid, omdat hierin twee kerndoelen van *governmentality* terugkeren (veiligheid en gezondheid). Het doel daarvan is om te laten zien hoe preventie op twee verschillende terreinen invloed heeft.

Voor beide casussen zijn talloze beleidsnota's, regeerakkoorden, regeringsverklaringen en troonredes uit de periode tussen grofweg 1980 en 2010 geanalyseerd – in totaal 153 documenten. Daarbij is gekeken naar de manier waarop preventie terugkeert in de definitiemacht van de overheid (het vermogen om probleemdefinities, beleidsdoelen en de verantwoordelijkheid van de overheid vast te stellen) en in de interventiemacht van de overheid (het vermogen om de aard en organisatie van interventie te bepalen en aangrijpingspunten van beleid te selecteren). Aanvullend is via interviews en observatie een drietal actuele uitvoeringspraktijken onderzocht om te zien hoe preventie er in de alledaagse werkelijkheid uitziet. Deze praktijken zijn het Tilburgse Zorg- en Veiligheidshuis, criminaliteitspreventie in Rotterdam-Zuid en het Haagse volksgezondheidsprogramma Samen Gezond.