

Beledigd 'blauw'?

Over mafkezen, mierenneukers, zieligerds en opportuniteit.

Renée Kool

1. Verantwoording

Eerder onderzochten Chrisje en ik de strafrechtelijke afhandeling van commune discriminatie; de voorgeschreven strafrechtelijke afdoening ervan riep regelmatig vraagtekens bij ons op. Dit geldt vermoedelijk ook voor de belediging van agenten. Ook hier gaat het om in conflictsituaties gedane, aan (groeps)kenmerken gerelateerde uitingen, wordt aan bedoelingen geen betekenis gehecht en is vervolging voorgeschreven. Twijfels over de subsocialiteit liggen voor de hand. Want geeft de verdachte die een agent uitscheldt blijk van minachting en doet dat daadwerkelijk afbreuk aan het openbare gezag?

De vraag naar de opportuniteit van strafvervolging van lichtere delicten is niet nieuw. Met name Buruma vroeg daar eerder de aandacht voor, en pleitte zelfs voor een rechterlijke opportuniteitstoets.¹ Voor misdrijven die het openbaar gezag aantasten maakte hij in eerste instantie een uitzondering vanwege de 'politieke' status van de problematiek. Wanneer het parlement vervolging als uitgangspunt stelt zou geen rechterlijke correctie passen.² Later lijkt hij hierop terug te komen. Hoewel belediging of bedreiging van agenten ogenschijnlijk zijn gericht op de overheid en daarmee onder het bestuurlijke strikte handhavingregime valt, kan ook hier een opportuniteitstoets zijn geïndiceerd.³ Evaluatieonderzoek biedt steun aan de gedachte dat er bij de handhaving wegens verbaal geweld tegen agenten handelingsruimte moet zijn.⁴ De politiek heeft echter tegengestelde voornemens, benadrukt wordt dat iedere vorm van aantasting van het openbaar gezag ontoelaatbaar is en inzet van het strafrecht behoeft.⁵ Hier is, net als bij de afdoening van commune discriminatie, een spanning voelbaar tussen beleid en politiepraktijk.

Voldoende aanleiding om de problematiek te bestuderen dus. Eerst wordt een verkenning van de aansprakelijkheidstelling (artikel 266 en 267 Sr) gegeven, gevolgd door een beschrijving van het overheidsbeleid. Aansluitend volgt een schets van de problematiek, waarna het geheel wordt geplaatst in het licht van de opportuniteit van (voorgeschreven) strafvervolging. Een korte afronding complementeert de bijdrage.

2. Contouren van strafrechtelijke aansprakelijkheid

Belediging is strafbaar gesteld in artikel 266 Sr. De kwaliteit van het slachtoffer doet niet ter zake, wel stelt artikel 267 sub 2 Sr strafverzwaring op de omstandigheid dat de belediging een functionaris treft gedurende of ter zake van diens rechtmatige uitoefening van zijn

¹ Ybo Buruma, 'Flutzaken: een pleidooi voor rechterlijke toetsing van vervolgingsbeslissingen', *Delikt en Delinkwent* 2006, nr. 3, p. 364-375; 'Een al te responsief strafrecht', *Delikt en Delinkwent* 2008, nr. 8, p. 110-115; *Geen blad voor de mond* (afscheidsrede), Nijmegen: Radboud Universiteit 2011, p. 14 en in de bundel *Geen blad voor de mond*, Amsterdam: Bert Bakker 2011a, p. 207 en 212.

² Buruma 2006, p. 374.

³ Buruma 2012a, p. 218-219.

⁴ Ilse van Leiden en Henk Ferweda, *Bont en Blauw*, Den Haag: WODC/Bureau Beke 2008; Sander Flight, *Evaluatie Eenduidige Landelijke Afspraken*, Amsterdam: DSP-groep 2012; Suzan van der Aa e.a., *Evaluatie van de strafvorderingsrichtlijn kwalificerende slachtoffers*, Tilburg: Intervict 2008.

⁵ *Kamerstukken II* 2011/12, 29629, nr. 300; minister van Justitie en Veiligheid Opstelten, schrijft: 'Laat ik voorop stellen: geweld tegen politieambtenaren en andere hulpverleners is onaanvaardbaar! Dat is de norm!'

beroep. Of de belediging de agent persoonlijk krenkt is irrelevant. De aantasting van het openbare gezag door middel van een publiekelijk geuite belediging van diens vertegenwoordiger volstaat.

De strafwaardigheid van de uiting wordt beoordeeld in drie stappen: 1. zijn de gebruikte woorden gemeten naar de maatschappelijke opvattingen geschikt om iemands waardigheid aan te tasten?; 2. zo nee, zijn ze dan vanwege de context beledigend?, 3. en zijn de toegevoegde woorden onnodig grievend? De context kan daarbij een contra-indicatie vormen waardoor de woorden, ondanks hun ogenschijnlijk beledigend karakter hun defamerend karakter verliezen.⁶ Behalve dat de uiting als belediging moet kunnen gelden, moet deze gericht zijn tegen een agent.⁷ De dader moet weten, althans de aanmerkelijke kans kennen en hebben aanvaard, dat het een agent betrof en dat de belediging publiekelijk kenbaar was. Het vereiste dat de agent in de rechtmatige uitoefening van diens beroep was, is geobjectiveerd. Tot slot is, anders dan voor de ‘gewone’ eenvoudige belediging, geen klacht vereist.

Hoewel dit laatste logisch lijkt, het gaat immers om een aantasting van het openbaar gezag en niet om een persoonlijke aantasting van eer of goede naam, wijst het op het tweeslachtige karakter van belediging van agenten. Het gaat immers om een openlijke minachting van het openbaar gezag, vertegenwoordigt door een agent wiens vermogen om de openbare orde te handhaven openlijk op buskerende wijze in twijfel wordt getrokken. Dat wijst eerder op een aantasting van de openbare orde dan op belediging. Vanuit deze gedachte werd de belediging in 1934 verplaatst naar titel V, om in 1978 te worden teruggeplaatst in titel XIV.⁸

De jurisprudentie leert dat de vereisten van strafrechtelijke belediging van agenten snel zijn vervuld. Dat van overheidswege niet wordt nagelaten te benadrukken dat (verbale) agressie en geweld tegen openbare gezagsdragers niet worden getolereerd, bevordert dit. Er is weinig verbeeldingskracht nodig om te bedenken welke krachttermen als belediging kunnen gelden.⁹ Interessanter is de vraag of wellicht onsympathieke, maar niettemin niet als ‘hard core’ scheldwoord te boek staande uitingen als ‘vuilnisman’, ‘sukkel’, ‘mafkees’, ‘zieligerd’ en ‘mierenneuker’ als minachting van het openbaar gezag kunnen gelden.¹⁰ De jurisprudentie leert dat de context bij dergelijk woordgebruik bepalend is. Hoewel ook dan de objectieve verschijning van de uiting de doorslag geeft, schemert hier een zekere waardering van de bedoeling van de dader door.

Nu kan men van mening zijn dat het niet past om agenten zo te bejegenen. Men heeft dan goede kaarten in handen, want ook de overheid vindt dat en voert een strikt handhavingsbeleid.

⁶ H.J.B. Sackers, ‘Wat je zegt ben je zelf’, *Delikt en Delinkwent* 2005, nr. 5, p. 531.

⁷ Hof Den Haag 14 augustus 2007, *LJN* BB7047; bij aanvang van een doorzoeking riep verdachte, om anderen te waarschuwen, dat de ‘teringpolitie’ er was. Dit werd niet beschouwd als gericht tegen de politie.

⁸ A.L.J.M. Janssens, *Strafbare belediging*, Amsterdam: Thela Thesis, 1998, p. 52-55 resp. 252. Vóór plaatsing in titel V: Bente Blom, ‘Belediging van een agent: een geval apart!’, *Delikt en Delinkwent* 2011, nr. 2, p. 388-411; tégen: B. van der Vorm e.a., ‘Strafeisverhoging bij kwalificerende slachtoffers. Op weg naar een gekwalificeerd delict voor kwalificerende slachtoffers?’, *Delikt en Delinkwent* 2010, nr. 1/2, p. 15-37.

⁹ Voorbeelden: Blom 2011, p. 394-395.

¹⁰ Ontleend aan de jurisprudentie.

3. Overheidsbeleid

De gedachte dat het noodzakelijk is om (verbale en fysieke) agressie jegens politieagenten tegen te gaan, is niet nieuw. Een eerste aanzet dateert van 2006.¹¹ De politieke aandacht is met de jaren toegenomen en heeft geleid tot het beleidsdossier ‘Veilige Publieke Taak’ (VPT).¹² De insteek is dat aan alle betrokkenen (dader, slachtoffer, diens organisatie en samenleving) het signaal wordt afgegeven dat geweld tegen gezagsdragers niet wordt getolereerd:

‘Het geweld tegen werknemers met een publieke taak richt zich niet alleen tegen de persoon, maar ook tegen de publieke taak die deze persoon uitvoert en/of het gezag dat deze vertegenwoordigt. Het geweld (...) raakt daarmee ook het gezag en de integriteit van de overheid waardoor de uitvoering van de publieke taak onder spanning komt te staan (...) Uitgangspunt is dan ook dat agressie en geweld niet mogen lonen. Immers wanneer agressie en geweld lonen, faalt de publieke taak en daarmee het functioneren van de rechtsstaat’.¹³

De eerdere opvatting dat omgaan met verbale agressie deel uitmaakt van het politiewerk is verlaten.¹⁴ In de huidige bestuurlijke opvattingen impliceert ‘goed werkgeverschap’ dat bescherming wordt geboden aan hen die de overheid representeren, in het bijzonder in de eerste lijn.¹⁵ In spiegelbeeld dienen agenten zich te gedragen als ‘goed werknemer’ en zich rekenschap te geven van de voorbeeldfunctie die ze vervullen.¹⁶

Deze beleidsuitgangspunten zijn neergelegd in de Eenduidige Landelijke Afspraken (ELA’s), bedoeld om de uitvoering van het beleid in de strafrechtelijke praktijk te verankeren.¹⁷ Politie en Openbaar Ministerie moeten prioriteit geven aan opsporing en vervolging van agressie en geweld jegens agenten, dit verbaliseren en vervolgen. Indien mogelijk moet (super)snelrecht worden toegepast, en te worden gestreefd naar schadeverhaal voor slachtoffers. Inzake de strafeis schrijft de Richtlijn kwalificerende slachtoffers een drievoudige verhoging van de strafmaat voor.¹⁸

¹¹ Brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie, 1 december 2006, kenmerk 2006-0000363997/directiepolitie; genoemd in Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, *Politie en Veilige Publieke Taak*, Den Haag 2011, p. 10.

¹² O.a. *Kamerstukken 2008/09*, 28 684/29 628, nr. 204; het beleid ziet op bestrijding van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Ook: Mirko Noordegraaf e.a., *Geweld tegen gezagsdragers. Preventie en aanpak van geweld tegen politie en politici*, Utrecht: Universiteit Utrecht, Rebo, 2009.

¹³ *Kamerstukken II 2008/09*, 28 684 en 29 628, nr. 4, p. 4.

¹⁴ Vgl. de publiekscampagne ‘Handen af van onze agenten’ (december 2012) naar aanleiding van het zwartboek van de Socialistische Partij; Ronald Raak & Erik de Vries, *Handen af van onze agenten!*, Den Haag: SP 2010.

¹⁵ *Kamerstukken II 2006/07*, 28 864 en 29 268, nr. 4.

¹⁶ Onbehoorlijk politieoptreden kan leiden tot rechtsgevolgen: Rb Utrecht 1 maart 2012, *LJN* BV7895 (artikel 9a Sr wegens disproportioneel politiegeweld). Voorts: Rb Almelo 15 maart 2012, *LJN* BW3226, Rb Amsterdam 2 maart 2012, *LJN* BV7546 respectievelijk *LJN* BV7547 en Rb Almelo 15 maart 2012, *LJN* BW3226 (niet-ontvankelijkheid wegens meinedige processen-verbaal inzake wederspanningheid).

¹⁷ Geldend sinds 1 april 2010; www.overheid/documenten.

¹⁸ *Stcr.* 2012, 21892. In 2006 was een verdubbeling doorgevoerd; *Kamerstukken II 2006/07*, 28 864, nr. 100. Van der Aa, e.a. 2008, p. 13 resp. 18 merken op dat niet duidelijk is of de verhoging de strafeis betreft of het aantal strafpunten uit Bos-Polaris. Dit laatste is de praktijk.

Evaluatieonderzoek leert dat de ELA's op politieniveau adequaat zijn geïmplementeerd,¹⁹ maar in mindere mate door het Openbaar Ministerie.²⁰ Het uitgangspunt van verbalisering en vervolging wordt echter onderschreven, zij het dat politie en Openbaar Ministerie daaraan voorwaarden verbinden qua bewijsbaarheid en opportuniteit. Feiten die vanuit bestuurlijk oogpunt worden gedefinieerd als (verbaal) geweld tegen gezagsdragers voldoen namelijk niet altijd aan de voorwaarden benodigd voor strafrechtelijke kwalificatie (bestanddelen).²¹ Geconstateerd wordt dat het ontbreken van een eenduidig, betrokken rechtsterreinen overkoepelend beoordelingskader beoordelingsverschillen in de hand werkt.²² Maar ook de beoordeling van het feit als 'belediging' door de agent kan verschillen. Wanneer deze van mening is dat uitgescholden hoort bij het werk zal verbaal geweld minder snel worden vertaald als strafrechtelijke belediging. Tenslotte speelt tijdsinvestering een rol; dagvaarden wordt vanwege daaraan verbonden werklust niet altijd opportuun bevonden.²³

Belediging van agenten wordt meestal afgedaan met een transactie-aanbod uit te reiken na aanhouding op het politiebureau (in 40 procent van de zaken via een AU-procedure).²⁴ Slechts een klein deel van de zaken wordt gedagvaard, maar dan wordt veelal niet voldaan aan de voorgeschreven verdriedubbeling van de strafeis. Meestal blijft het bij een ophoging met vijftig procent.²⁵ De aanleiding voor deze correctie ligt in delictspecifieke factoren, deze krijgen in de context van strafrechtelijke besluitvorming een andere wegging dan in een bestuurlijke context. De verhoging ontsluit wel zwaardere strafmodaliteiten, zoals de vrijheidsstraf die ook vaker wordt toegepast. Bovendien volgt de rechter meestal de hogere strafeis, hoewel de uiteindelijke strafmaat vaak lager uitvalt.²⁶ Kortom, de centraal voorgeschreven verscherping van de strafrechtelijke afdoening wordt slechts ten dele geëffectueerd.

Ondanks dat een eenduidige handhaving wordt belemmerd door de voor het beleid typerende samenvoeging van bestuurlijke, sociale en juridische overwegingen, is duidelijk dat de strafvorderlijke autoriteiten zich voegen naar het format van dit beleid.²⁷ De daarbinnen dominante bestuurlijke focus stelt echter beperkingen aan de afwegingen betreffende de opportuniteit.²⁸ Van een 'bijzondere discretionaire positie' voor beledigde agenten, als bij aanvang geschetst door toenmalige minister van Binnenlandse Zaken Ter Horst, is geen sprake.²⁹

¹⁹ Hoe de implementatie van de ELA's is geregeld binnen de sinds 1 januari 2013 geldende organisatie van de Nationale Politie is mij niet bekend.

²⁰ Inspectie Openbare Orde en Veiligheid 2011; Flight 2012, par. 2.3 en 3.3.

²¹ Noordegraaf e.a. 2009, par. 3.6.

²² Voor een poging tot stroomlijning: ministerie van Binnenlandse Zaken, *Handreiking Agressie en Geweld*, Den Haag 2011.

²³ Noordegraaf e.a. 2009, p. 59.

²⁴ Van der Aa e.a. 2008, p. 12; Flight 2012, p. 23.

²⁵ I.A.J. Lodewijks e.a., *Straftoemeting bij kwalificerende slachtoffers*, Tilburg: Intervict 2010.

²⁶ Van der Aa e.a. 2008. Voor eerdere uitkomsten: *Kamerstukken II 2008/09*, 28 684 en 29628, nr. 2004, p. 6.

²⁷ Zie voor daaruit voortvloeiende complicaties: Noordegraaf e.a. 2009.

²⁸ Noordegraaf 2009, par. 2.4.

²⁹ Zij stelde dat 'de politie steeds een afweging [moet- RK] (kunnen) maken ten aanzien van de meest effectieve wijze van optreden in een specifieke situatie. Daarbij kan voorkomen van een escalatie een overweging vormen om een andere aanpak te kiezen'. De bijzondere discretionaire bevoegdheid zou zijn gelegen in het gegeven dat de betrokken agent slachtoffer én opspoorder is. Krachtens de ELA's moet de beledigde agent echter volstaan

Evaluatieonderzoek toont aan dat het bloed kruipt waar het gaan kan, op de werkvloer wordt namelijk binnen de toegemeten ruimte wel degelijk gezocht naar een opportune inzet van het strafrechtelijk instrumentarium.³⁰ Op centraal niveau is men zich ervan bewust dat in de praktijk geen sprake is van een eenduidig uitgevoerd beleid. Vooralsnog wordt echter geen koerswijzing overwogen, zeker niet wat betreft de inzet van het strafrecht. Integendeel, daar wordt onverkort aan vastgehouden. Aangekondigd is zelfs dat als mocht blijken dat de aanscherping van de strafvorderingsrichtlijn de komende tijd niet tot een strengere afdoening van (verbaal) geweld tegen gezagsdragers leidt, een verbreding van het strafrecht wordt overwogen via invoering van een gekwalificeerd delict.³¹

4. Verkenning van de problematiek

De overheid ziet belediging van agenten als miskennis van het openbaar gezag en daarin gelegen potentiële aantasting van de rechtstaat. Maar doet dit ernstoordeel recht aan de maatschappelijke werkelijkheid gemeten naar de context en de bedoelingen van daders? De motieven zijn weliswaar juridisch irrelevant, maar de vraag dringt zich op hoe de vooraf gegeven strafwaardigheid van jegens agenten gebruikte krachttermen zich verhoudt tot de huidige vergroving van taalgebruik en omgangsvormen. Inzet van beleid is deze vergroving wanneer zij agenten treft (mede) via het strafrecht tegen te gaan. Nu horen herstel en bevestiging van normen tot de strafrechtelijke doelen, maar het machtskarakter daarvan vraagt om een subsidiaire en proportionele inzet. Dient daarom juist bij de beoordeling van de opportuniteit van belediging van agenten geen rekening te worden gehouden met hedendaags taalgebruik? Het is tijd om een beeld van zaken te schetsen.

Dat beeld is opgesteld via evaluatieonderzoek en een verkenning van jurisprudentie. Het spreekt voor zich dat geen representatief beeld wordt gegeven. Doel is slechts te verkennen hoe de ‘harde’ beleidsboodschap dat belediging van agenten een strafwaardige aantasting van het openbaar gezag vormt met daaruit voortvloeiend gevaar voor aantasting van de rechtstaat zich verhoudt tot de praktijk.

3.1 Beeld op grond van literatuuronderzoek

De afgelopen jaren is regelmatig onderzoek gedaan naar geweld en belediging tegen functionarissen met een publieke taak. Dit omvat meer dan belediging van agenten, maar die thematiek kan uit het geheel worden gelicht. Steevast wordt vergroving van het maatschappelijke omgangsvormen gemeld, in combinatie met veranderde opvattingen over autoriteit en gezag. Geconstateerd wordt dat op status gebaseerde hiërarchische betrekkingen zijn ingewisseld voor egalitaire betrekkingen. Drempels in de (verbale) bejegening van gezagsdragers door burgers zijn weggevallen. Medewerking van burgers wordt bovendien niet zo maar gegeven, maar moet worden gewonnen.³² De a-symmetrische verhouding tussen

met melding of verbalisering; verdere afhandeling geschiedt door een collega. Citaat vermeld in: Jan Naeyé, *Belediging en bedreiging van politiemensen*, Den Haag: Reed Business 2009, nr. 45d, p. 58.

³⁰ Naeyé 2009, p. 92.

³¹ *Kamerstukken II* 2008/09, 28 684 en 29 628, nr. 204, p. 8; *Kamerstukken II* 2010/11, 28 684, nr. 290. Ook: Van der Vorm 2010.

³² Gabriël van den Brink, *Mondiger of moeilijker. Een studie naar de politieke habitatis van hedendaagse burgers*, WRR, Den Haag: Sdu 2002; Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkelingen, *Vormen van democratie*, Amsterdam: SWP 2007, p. 22-25.

burger (onderdaan) en politie (gezag) en daaruit voortvloeiende machtsongelijkheid vormt daarbij een bron van potentiële weerstand die wordt geactiveerd wanneer de politie in de ogen van burgers onvoldoende redenen geeft voor (corrigerend) optreden. Zeker wanneer dit gebeurt in tegenwoordigheid van anderen. Inzet van dwangmiddelen kan dan uitgroeien tot een morele krachtmeting tussen agent en burger, met als inzet bescherming van de eigen status. Voor politiemensen staat hun gezag op het spel, voor burgers hun eigenwaarde. Statushiërarchieën als leeftijd, etniciteit, klasse of sekse vormen een extra blokkade voor aanvaarding van het gezag. Via schelden praktiseert de burger een soort eigenrichting; door de agent te beledigen etaleert de burger diens superioriteit.

Tegelijkertijd is sprake van een tegengestelde beweging: van het openbaar bestuur wordt verwacht dat het publieke domein wordt gevrijwaard van voor het individu schadelijke praktijken. Deze publieke aanspraak beperkt zich niet tot calamiteiten, maar heeft ook betrekking op handhaving van de ‘kleine norm’. Ook voor door individuen veroorzaakt overlast gevend gedrag geldt dat van de politie daadkrachtig optreden wordt verwacht teneinde ontwaarding van normen binnen het publieke domein te stoppen.³³ Complicerende factor hier is de dubbelhartige houding van de burger: men verwacht dat de politie het publieke domein opschooft en overlast en hufterigheid tegengaat, maar wanneer men zelf wordt aangesproken leidt dat tot verontwaardigde (verbale) reacties. Niet zelden beroept de vervolgd burger zich erop dat de politie over enig incasseringsvermogen moet beschikken. Dat verweer houdt echter geen stand in het recht.³⁴ Uitgescholden worden mag weliswaar ‘part of the job’ zijn, agenten hoeven dit niet te tolereren.

En terecht, want de politie kan het zich niet permitteren haar gezag in twijfel te laten trekken. Gezag dat regelmatig ‘voor paal’ wordt gezet verliest haar effectiviteit, zoals Van Stokkom opmerkt.³⁵ Maar ook het omgekeerde geldt: wanneer onvoldoende sprake is van subsidiariteit en proportionaliteit doet strafrechtelijke interventie afbreuk aan het gezag van de politie. Naeyé constateert dan ook een oplopende lijn van het (verbale) geweld jegens agenten bij (verdergaande) toepassing van dwangmiddelen.³⁶ Risico’s liggen vooral besloten in politieoptreden naar aanleiding van relationeel geweld, verkeersongevallen en optreden bij uitgaansgelegenheden/evenementen.³⁷ Vooral optreden in het kader van handhaving van de openbare orde (surveilleren, assistentie verlenen en corrigerend aanspreken) roept weerstand op.³⁸ Vaak vormt verbaal geweld de opmaat tot fysiek geweld of minstens tot dreiging daarmee.

³³ Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling, *Verantwoordelijkheid en perspectief*, Den Haag 1998, p. 45.

³⁴ HR 19 december 2000, *LJN AA9745*; HR 22 september 2009, *LJN BI5623*.

³⁵ Bas van Stokkom, ‘Zero tolerance in de praktijk’, *Justitiële Verkenningen* 2005, nr. 6, p. 47.

³⁶ Naeyé 2009, p. 23-24 en 47. Ook: J. Naeyé en R. Bleyendaal, *Agressie en geweld tegen politiemensen. Beledigen, bedreigen, tegenwerken en rechten*, Den Haag: Reed Business, Politie & Wetenschappen nr. 45c en Bas van Stokkom, *Beledigd in Amsterdam*, Deventer: Kluwer 2005a, p. 125.

³⁷ Van Leiden en Ferweda 2008, p. 48, tabel 3.9.

³⁸ L.K. Middelhoven & F.M.H.M. Driessen, ‘Schelden in het (semi-)publieke domein’, *Justitiële Verkenningen* 2003, nr. 3, p. 54-64; vooral treinconducteurs en politieagenten worden uitgescholden. Uit de rapportage 2012 van de Monitor Agressie en Geweld Openbaar Bestuur blijkt dat 50 procent van de overheidsmedewerkers met publiekscontacten last heeft van (non)verbale agressie; *Kamerstukken II* 2012/13, 28 684, nr. 365. Voorts Naeyé 2009, p. 20-24.

Niet duidelijk is hoeveel zaken het betreft, geconstateerd ook is dat de registratie gemankeerd is.³⁹ Cijfers hebben voorzover bekend meestal betrekking op de ruimere categorie agressie en geweld tegen agenten. Nu belediging een 'licht' misdrijf is, lijkt de veronderstelling dat een substantieel deel ervan niet in de boeken komt aannemelijk.⁴⁰ Overweging daarbij kan zijn dat het slachtoffer de collega's niet wil belasten met het papierwerk. Bij agressie en geweld tegen een agent moet de zaak namelijk ter afdoening worden overgedragen, is sprake van geweld dan zelfs aan de recherche. Of wordt geverbaliseerd is veelal afhankelijk van de context en/of het samenstel van strafbare handelingen waarvan de belediging deel uitmaakt.

Wat betreft het aantal zaken biedt de studie van Van der Aa, e.a. aanknopingspunten. Geconcludeerd wordt dat agenten (en andere gekwalificeerde slachtoffers) 'zeer zelden' slachtoffer worden van bedreiging. Daarentegen worden agenten vaker dan gemiddeld bedreigd.⁴¹ Nemen we de bevindingen van Van Leiden en Ferweda als referentiepunt dan gaat het in één op de zeven zaken om belediging. In één op de vier zaken komt daar (veelal licht) geweld of bedreiging bij.⁴² Flight, tenslotte, meldt dat per maand 150 zaken betreffende van agressie en geweld tegen agenten worden geregistreerd door de politie.⁴³

Het daderbeeld is dat van jonge mannen, die regelmatig onder invloed zijn van middelen. Van Stokkom onderscheidt: 1. straatvechters (burgers die bij het zien van 'blauw op straat' al op tilt slaan); 2. verstoorden (middelengebruik of psychische problematiek); 3. verongelijken (vanuit een egocentrisch rechtvaardigheidsgevoel direct op de strepen gaan staan) en 4. gekrenkten (vanuit morele verontwaardiging over vermeend onrechtvaardig politieoptreden in woede ontsteken).⁴⁴ Veelal is sprake van solistisch gedrag.⁴⁵

Al met al komt een beeld naar voren van 'belediging als incidentele (uitgestelde) bijvangst'. 'Uitgesteld' omdat de politie niet meteen naar het bonnenboekje grijpt. 'Bijvangst' omdat de belediging in de meerderheid van zaken wordt gedaan naar aanleiding van toepassing van dwangmiddelen vanwege verdenking van een ander, niet aan de uitoefening van openbaar gezag gerelateerd misdrijf of juist een bijkomend gevolg is van verzet tegen zulke gezagsuitoefening. Wat betreft het incidentele karakter kan geen zekerheid worden gegeven: de bronnen zijn te verschillend. Bovendien kan de bevinding dat de OM-data zeer zelden sprake belediging van agenten bevatten, zijn veroorzaakt door de beslissing niet te verbaliseren waardoor geen registratie volgt.

4.2 Beeld op grond van jurisprudentieonderzoek

Een door mij uitgevoerd jurisprudentie-onderzoekje bevestigt bovengeschetst beeld.

Vooropgesteld zij dat het zaken betreft die zijn voorgelegd aan de strafrechter. Aan de

³⁹ Flight 2012, p. 34.

⁴⁰ Dat agressie en geweldszaken tegen de politie niet als bagatel delict gelden maakt niet uit, dit laatste ziet op een zwaardere categorie misdrijven dan eenvoudige belediging; Inspectie Openbare Orde en Veiligheid 2011, p. 21; Flight 2012, p. 27.

⁴¹ Van der Aa, e.a. 2008, p. 35-39; tussen december 2006 tot mei 2008 zijn 54 zaken inzake belediging tegen kwalificerende slachtoffers geregistreerd in OM-data.

⁴² Van Leiden c.s. 2008, p. 47-48, tabel 3.8.

⁴³ Flight 2012, p. 36-37.

⁴⁴ Van Stokkom 2005a, p. 18. Ook: Middelhoven & Driessen 2003, p. 20-23.

⁴⁵ Van Leiden en Ferweda 2008, p. 52; 25 procent van de zaken vindt plaats in groepsverband, 75 procent betreft solistisch optreden.

vereiste opportuniteit werd naar het oordeel van de beoordeelaar(s) voldaan. 52 uitspraken zijn bekeken, waarvan 35 werden afgedaan in eerste aanleg,⁴⁶ vijftien in tweede aanleg en twee in derde aanleg. Gezocht is op rechtspraak.nl op de zoektermen ‘belediging’ en ‘ambtenaar’.⁴⁷ Vanwege het grote aantal strafzaken werd de zoekperiode beperkt (1 januari 2012 tot 15 februari 2013). Dit leverde het volgende beeld op.

In tien zaken werd alleen belediging van een agent tenlastegelegd. In twee daarvan betoogde de verdediging dat verdachte’s uiting niet kon worden gekwalificeerd als belediging in de zin van artikel 266 Sr. Het ging om de term ‘flikkers’ (twee maal) en om de opmerking ‘jij moet niet liegen!’, toegevoegd aan een agent in aanwezigheid van een groep hangjongeren door een verdachte die weigerde te voldoen aan het bevel te vertrekken.⁴⁸ In de resterende zaken ligt de aanleiding voor hoger beroep of cassatie in een strafmaatverweer of in rechtsvragen betreffende andere feiten waarvoor werd veroordeeld. Voor de zaken waarin een cumulatieve tenlastelegging was opgesteld, werd de verdachte naast belediging beschuldigd van bedreiging en/of eenvoudige mishandeling van een agent (21 zaken), of van van de belediging onafhankelijke feiten (21). Daar vormde de aanhouding wegens dat andere feit veelal de trigger voor belediging en verzet. Meestentijds is echter sprake van lichte handhavingsdwang die niettemin aanleiding geeft tot verbale agressie jegens agenten. Wanneer dit gebeurde op voor de politie hectische momenten (ordehandhaving tijdens jaarwisseling of op Koninginnedag) noemt de rechter dit als strafverzwarende omstandigheid.⁴⁹ Een enkele keer houdt de rechter de politie een spiegel voor en wordt erop gewezen dat de-escalerend optreden voor de hand had gelegen.⁵⁰

Het woordgebruik levert geen verrassingen op. Het reguliere arsenaal aan krachttermen komt voorbij, waarbij veelal sprake is van aan ziekte gerelateerde verwensingen (‘kankermongolen’, ‘kankerflikkers’, etc.). Soms doen de bewoordingen lachwekkend aan (‘je bent poep’, ‘je bent een vies mens’, ‘mietje’); een enkele keer klinkt een discriminatoire ondertoon door (‘vuile jood’). ‘Motherfucker’ en ‘nazi’ complementeren de verzameling. In alle zaken is sprake van uitingen die publiekelijk getuigen van disrespect voor het politiegezag, regelmatig gepaard gaande met bedreiging en wederspanning. In de uitspraken wordt het gebrek aan respect meermalen aangevoerd als strafbepalende factor, al dan niet in samenhang met de daardoor veroorzaakte gevaarstelling.

In alle zaken, één uitgezonderd volgt een veroordeling.⁵¹ Al naar gelang de ernst van feiten worden geldboetes opgelegd (acht keer, in de range van 200 tot 750 euro), taakstraffen

⁴⁶ Tweemaal door de politierechter.

⁴⁷ Zaken die een ambtenaar niet zijnde een politieagent betroffen zijn niet meegenomen.

⁴⁸ Vgl. HR 24 januari 2012, *LJN* BT7085 en HR 3 juli 2012, *LJN* BW9660 resp. Hof Arnhem 24 juli 2012, *LJN* BX5890.

⁴⁹ Hof ’s-Gravenhage 19 januari 2012, *LJN* BV1316, BV1317 en BV1320.

⁵⁰ Hof ’s-Gravenhage 19 januari 2012, *LJN* BV1316, BV1317 en BV1320; Rb Almelo 15 maart 2012, *LJN* BW3226; Rb Utrecht 1 maart 2012, *LJN* BV7845 en Rb Amsterdam 2 maart 2012, *LJN* BV 7547 en BV7546. Zie ook: HR 9 oktober 2012, *NJ* 2013, 53.

⁵¹ In deze zaak wordt ‘in de rechtmatige uitoefening van zijn beroep’ niet bewezen geacht, omdat de APV geen bevoegdheid bood voor het gegeven verwijderingsbevel; HR 24 januari 2012, *NJ* 2012, 35. Ook: HR 24 januari 2012, *NJ* 2013, 49; HR 27 maart 2012, *NJ* 2013, 502 en HR 3 juli 2012, *NJ* 2013, 53, m.nt. P.A.M. Mevis. Overigens kan ook om andere reden sprake zijn van een niet rechtmatige uitoefening van het beroep; Hof Arnhem 9 maart 2009, *LJN* BH5254 (onrechtmatige fouillering) en Hof Amsterdam 26 augustus 2012, *LJN* BT7909 (onrechtmatige vordering identiteitsbewijs).

(acht maal)⁵² of vrijheidstraffen. De laatsten volgen in zaken (29) waarin sprake is van overige zwaardere strafbare feiten, belediging gepaard ging met eenvoudige mishandeling en/of sprake is van recidive.⁵³ Daarnaast volgt twee maal oplegging van de PIJ-maatregel en eenmaal oplegging van een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf en maatregel terbeschikkingstelling met verpleging. Afgezet tegen de eis ligt de opgelegde straf veelal lager. Dat is soms te herleiden tot een partiële vrijspraak. Tweemaal valt de straf hoger uit.⁵⁴ In de resterende twee zaken is cassatie ingesteld, wat beide keren wordt afgewezen. Tot slot wordt, zij het in een minderheid van zaken, een vordering benadeelde partij wordt ingediend door de beledigde agent. Die is steeds beperkt van omvang (van 100 euro tot 300 euro).⁵⁵ Het materiële deel wordt vrijwel altijd toegewezen, het immateriële deel niet vanwege het onaannemelijk zijn van het vereiste causale verband.

5. In het licht van de opportuniteit

Duidelijk is dat geen eenduidig profiel van zaken bestaat. Niet steeds gaat het om ‘flutdelicten’. Integendeel, belediging kan de voorbode zijn van ernstiger vormen van agressie tegen agenten. Sterker nog, het politie-ingrijpen kan daartoe aanleiding geven. Dat zulk gedrag niet kan worden getolereerd, is helder, de politie moet kunnen rekenen op respect wil ze haar werk kunnen doen. Wie verzuimt om in de (verbale) omgang met agenten de verhoudingen in acht te nemen, krijgt de pin op de neus. Maar impliceert dat per se strafrechtelijk ingrijpen? Voor het strafrecht geldt immers, zoals Geelhoed stelt, een ‘voorkeursuitkomst’: volstaan moet worden met de meest subsidiaire reactie.⁵⁶ Anders dan in het bestuursrecht is geen sprake van een ‘algemene vooropstelling van het belang van de handhaving’. Bovendien behoeft strafrechtelijke interventie een zekere doelmatigheid. Is het dan niet beter om wanneer het belediging betreft via informele wegen het gezag te herstellen?⁵⁷ De noodzaak gezagsdragers via strafrechtelijk ingrijpen te beschermen is dan (nog) niet aan de orde en de redenering dat erger moet worden voorkomen, miskent dat juist een te vroeg ingrijpen kan leiden tot escalatie.

Bovendien stromen zo strafzaken in die de strafrechtelijke moeite niet waard zijn. Eerder wees Buruma op de risico’s van verbestuurlijking van het strafrecht met daarin gelegen risico op teloorgang van de positieve interpretatie van het opportuniteitsbeginsel. In het zog van de bestuurlijke wens om de openbare omgangsvormen te fatsoeneren is de strafrechtelijke reactie als ‘default’ gaan gelden voor wat eerder onbehoorlijk, dan strafwaardig gedrag is.⁵⁸ De oproep van Jörg om een ondergrens te stellen voor de strafbare belediging en daarbij incasseringsvermogen te eisen van de politie lijkt het overwegen

⁵² Eénmaal in combinatie met een voorwaardelijke gevangenisstraf.

⁵³ Geheel voorwaardelijk gevangenisstraf (6 zaken); deels voorwaardelijke, deels onvoorwaardelijke gevangenisstraf (11 zaken) en geheel onvoorwaardelijke gevangenisstraf (12 zaken).

⁵⁴ Over de verhouding strafeis/strafoplegging: Lodewijks, e.a. 2010 en M. Bosmans & A. Pemberton, *Straftoemeting bij kwalificerende slachtoffers. Een replicatiestudie*, Tilburg: Intervict 2012.

⁵⁵ Eenmaal volgt een hogere schadevergoeding wegens toegebracht lichamelijk letsel.

⁵⁶ Geelhoed 2010, p. 15.

⁵⁷ Van Stokkom 2005a, p. 56. Ook: RMO 1998.

⁵⁸ Buruma 2011a, p. 206-207; Buruma wijst op de vereiste ‘Typizität’. Ook: Geelhoed 2011, p. 12, wijzende op de voor bestuursrechtelijke handhaving vergelijkbare relativiteitseis.

waard.⁵⁹ Zeker wanneer wordt bedacht dat dergelijke zaken in eerste instantie wordt afgehandeld door ‘ambtelijke’ parketsecretarissen, aangestuurd door strafvorderingsrichtlijnen en bestuurlijke afspraken. Dat brengt de positief geïnterpreteerde uitleg van de opportuniteit verder in het nauw.⁶⁰

Nu hoeft dat geen probleem te zijn, mits zo’n bestuurlijk aangestuurd repressief strafrechtelijk beleid aanspraak kan maken op bijval vanuit de samenleving en past in de opdracht van het Openbaar Ministerie tot strafrechtelijke handhaving. Dat betekent niet dat geen waarde moet worden toegekend aan de van overheidswege voorgeschreven noodzaak actief op te treden tegen belediging van agenten. Integendeel, dat uitgangspunt zal in de regel bijval krijgen vanuit de samenleving. Het gaat erom dat de strafrechtspleging uit haar aard niet gedrongen moet worden in een te bestuurlijk keurslijf. Het rechtstatelijke karakter van het strafrecht vergt nu eenmaal handelingsruimte om te kunnen komen tot als legitiem ervaren afhandelingswijzen van schendingen van de ‘kleine norm’.

De open delictsomschrijving van artikel 266 jo 267 lid 2 Sr heeft daarbij als voordeel dat de beoordelaar, handelend vanuit door de eigen organisatie gegunde handelingsruimte kan bepalen of de uiting gelet op de context niet alleen kan, maar ook moet gelden als een publiekelijk kenbare aantasting van de eer en goede naam. Die beoordeling dient aan het Openbaar Ministerie te blijven en niet aan de rechter. De ‘bestuurlijke’ verantwoording inzake de (begrenzing van de) strafrechtelijk aansprakelijkheid kan daarbij plaatsvinden via in vervolgingsrichtlijnen opgenomen aanwijzingen.⁶¹ Voorts vraagt het gelaagde en toenemende ‘administratieve’ karakter van het besluitvormingsproces van het Openbaar Ministerie om verbetering van tussentijdse toetsmomenten op de opportuniteit. In zo’n constructie is geen noodzaak voor een rechterlijke toetsing van de opportuniteit, met daaruit voortvloeiende versoepeling van de grondslagenleer.⁶² Mocht de rechter van mening zijn dat strafvervolgning niet opportuun is dan kan toepassing van artikel 9a Sr soelaas bieden.

Wat levert dit op, gelet op het beeld van zaken? Vastgesteld is dat het meestal niet gaat om belediging alleen, maar dat vaak sprake is van ernstiger vormen van geweld. Strafvervolgning is dan in de regel opportuun, al kan een oordeel daarover pas worden gegeven met inachtneming van de omstandigheden van het geval. Maar ook wanneer het alleen belediging betreft, kan strafvervolgning opportuun zijn, het argument dat agenten per definitie een ‘dikkere huid’ moeten hebben verdient als regel geen bijval.⁶³ Daartegenover staat dat hun beroepskeuze een zekere vaardigheid tot dulden veronderstelt. Het gaat om de

⁵⁹ HR 22 december 2009, *NJ* 2010, 671, m.nt. Y. Buruma; de vraag lag voor of ‘wat moet je nou, mafkees’ jegens een agent belediging opleverde. Ook: W.J.V. Spek, ‘Flutdelicten’; een noot bij een noot’, in: M.M. Dolman e.a. (red.), *Geleerde lessen*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007, p. 203-21.

⁶⁰ Geelhoed concludeert dat bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving als vrijwel gelijk kunnen worden beschouwd. Oorzaak is de centrale sturing van de rechtshandhaving vanuit het beleid; Geelhoed 2011, p. 12. Ook: Buruma 2011a, p. 211; de vervolgingsbeslissing is tegenwoordig meer als bestuurlijke, dan als rechtsbeslissing gaan gelden.

⁶¹ Jaap de Hullu, ‘Op zoek naar begrenzings van strafrechtelijke aansprakelijkheid’, in: P.H.P.H.M.C. van Kempen e.a. (red.), *Levend strafrecht*, Deventer: Kluwer 2011, p. 271-285, in het bijzonder p. 283-284.

⁶² Zie diens noot onder HR 22 december 2009, *NJ* 2010, 671 en Buruma 2011, p. 212-218 en 2011a, p. 207. Zie ook p. 213 waar hij de mogelijkheid van rechterlijke correctie via de algemene beginselen van een behoorlijke strafrechtspleging aanstipt. Hierover ook: M.J.A. Duker, ‘Toetsing van vervolging door de zittingsrechter’, *Trema* 2010, nr. 6, p. 238-244.

⁶³ A-G Machielse bij HR 22 september 2009, *LJN* BI5623, waar hij wijst op het bestaan van artikel 267 sub 2 Sr als contra-indicatie.

juiste maat in het voorliggende geval. Dat is geen gemakkelijke opgave, maar tegelijkertijd geldt dat in een tijdsperiode van veranderde gezagsverhoudingen en (verbale) omgangsvormen, voorgeschreven strikte handhaving kan leiden tot uitvergroting van het handelingsgeheel. Dan komen we voor de vraag te staan hoe opportuun het is om een opstandige zwerver te vervolgen omdat hij een agent ‘mierenneuker’ heeft genoemd. Die vraag, hoe interessant wellicht ook in materieelrechtelijk opzicht, rechtvaardigt het instellen van strafvervolgning niet.⁶⁴

6. Afronding

Bij ‘veel geschreeuw en weinig wol’ past geen strikt strafrechtelijk handhavingsbeleid. Zeker niet wanneer het doel is wegsijpelend overheidsgezag tegen te gaan. Behoud van het openbaar gezag mag weliswaar een belangrijke bestuurlijke opdracht zijn, het rechtvaardigt geen ‘blinde’ inzet van het strafrecht. Integendeel, wanneer de legitimiteit van strafrechtelijk optreden onvoldoende aanwezig is, dreigen tegengestelde effecten en verliest de overheid meer dan haar lief is. Onder invloed van woede en onbegrip geuite beledigingen impliceren niet steeds dat daders gezagsaanspraken van de politie, of de noodzaak tot handhaving van publiekrechtelijke normen als regel niet zouden onderschrijven. Juist in tijden van toenemende complexiteit van menselijke verhoudingen en veranderingen in omgang met het openbaar gezag is het zaak de inzet van het strafrecht als maatschappelijk stuurmiddel op de juiste waarde te schatten. Het is die kritische les die ook ná het vertrek van Chrisje van de universiteit blijvend moet worden uitgedragen.

⁶⁴ Buruma 2011a, p. 216.