



de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

De minister van Justitie en Veiligheid  
mevr. D. Yesilgöz-Zegerius  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

Afdeling strategie

bezoekadres  
Kneuterdijk 1  
2514 EM Den Haag

correspondentieadres  
Postbus 90613  
2509 LP Den Haag

datum 1 februari 2023  
e-mail wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl  
onderwerp Advies Wetsvoorstel messenverbod

t (088) 361 00 00  
f (088) 361 00 22  
www.rechtspraak.nl

Geachte mevrouw Yesilgöz-Zegerius,

Bij brief van 5 december 2022, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de ‘Raad’) advies uit te brengen inzake het Wetsvoorstel betreffende de wijziging van de Wet wapens en munitie in verband met de invoering van een verbod op de verkoop van bepaalde gebruiksmessen aan minderjarigen en het dragen daarvan in de openbare ruimte (het ‘Wetsvoorstel’).

### **HET WETSVOORSTEL**

Het Wetsvoorstel beoogt het terugdringen van het bezit en het gebruik van steekwapens in de openbare ruimte. Voorgesteld wordt om het dragen van bepaalde, bij ministeriële regeling aan te wijzen gebruiksmessen (en mogelijk andere gebruiksvorwerpen) in de openbare ruimte te verbieden. De in de Regeling wapens en munitie (Rwm) aan te wijzen voorwerpen moeten geschikt zijn om daarmee ernstig lichamelijk letsel toe te kunnen brengen. Met het oog op het gebruik van genoemde voorwerpen voor legitieme doeleinden wordt voorgesteld de vrijstellingsmogelijkheden daarop af te stemmen. Het voorstel om het verbod op het dragen van (gebruiks)messen uit te breiden, gaat gepaard met een voorstel tot het verbieden van de verkoop van dergelijke voorwerpen aan minderjarigen.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.<sup>1</sup>

### **ADVIES**

Het doel van het Wetsvoorstel is kennelijk om geweldsincidenten in de openbare ruimte te voorkomen. In de IAK wordt verwezen naar het Actieplan wapens en jongeren en benoemd dat de detailhandelbranche zich bereid heeft getoond de verkoop van messen aan jongeren te stoppen en dat enkele gemeenten in APVs reeds een messenverbod hebben opgenomen. Deelname aan brancheafspraken is echter vrijwillig voor winkeliers en er zijn gemeenten met en gemeenten zonder APV-verboden, wat leidt tot een versnipperd beeld. Daarom wordt nu een landelijke regeling voorgesteld. De

<sup>1</sup> De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



Raad voor de  
rechtspraak

datum 1 februari 2023  
pagina 2 van 7

vraag is echter of de voorgestelde regeling de meest effectieve en evenredige manier is om het beoogde doel te bereiken.

De gemeentelijke APVs zijn uitdrukkelijk een *aanvulling* op de WWM.<sup>2</sup> De verboden houden meestal in dat geen enkel onverpakt mes of ander scherp voorwerp mag worden gedragen in de gehele gemeente of in door de burgemeester aangewezen (overlast)gebieden.<sup>3</sup> Met name wanneer het verbod de gehele gemeente betreft, kan men zich afvragen of het niet erg ruim van aard is. Strikt genomen valt onder dit verbod ook de picknicker in het park, de plantsoendienstmedewerker met de heggenschaar en de leerling die met een schaar in zijn tas naar school fietst. Ook strekt het verbod in sommige APVs zich uit tot ‘elk voorwerp dat als wapen kan worden gebruikt’.<sup>4</sup> Het scala aan voorwerpen dat in theorie als wapen kan worden gebruikt is schier oneindig. Denk aan een dik boek, een fietsslot, een deodorant-spuitbus, een wijnfles et cetera.

De Raad begrijpt dat lokale verschillen mogelijk onwenselijk zijn, maar onderstreept dat een landelijk verbod voldoende bepaald moet zijn, oftewel: in de delictomschrijving voldoende nauwkeurig omschreven. Of de voorgestelde bepalingen voldoende rechtszekerheid bieden, is nu nog niet helder, nu deze zullen moeten worden gelezen in samenhang met de onderliggende regeling (Rwm) waarvan de tekst nog onbekend is.

De wetgever heeft bovengenoemde voorbeelden al proberen uit te sluiten van strafbaarheid via het voorgestelde artikel 27 lid 4 onder c WWM, de uitzondering voor ‘maatschappelijk aanvaardbare activiteiten’. Dit roept echter de serieuze vraag op of er een wezenlijk inhoudelijk verschil zit tussen de nieuw aan te wijzen wapens in de zin van categorie IV onder 6 en de al bestaande categorie IV onder 7. Het enige werkelijke verschil lijkt hem te zitten in een omkering van de bewijslast. Het is voortaan aan de ‘boek/fles/mes/schaar-bezitter’ om aan te tonen dat hij louter maatschappelijk aanvaardbare bedoelingen had. De vraag is hoe ver deze bewijslast gaat en of een dergelijke omkering verenigbaar is met het uitgangspunt in het strafrecht dat de bewijslast bij het OM ligt en de verdachte niet belast is met

---

<sup>2</sup> APVs mogen geen verboden bevatten die reeds in een wet in formele zin zijn vervat. Zie ook HR 15 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:1993.

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld art. 2:50a APV Rotterdam:

1. Het is verboden op de weg of in voor publiek toegankelijke gebouwen messen of andere voorwerpen die als wapen kunnen worden gebruikt, openlijk bij zich te hebben.
2. Het verbod geldt niet met betrekking tot voorwerpen die zodanig zijn ingepakt, dat zij niet voor dadelijk gebruik gereed zijn.
3. Dit artikel is niet van toepassing voor zover in het onderwerp daarvan wordt voorzien bij of krachtens de Wet wapens en munitie.

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld art. 2:19b APV Zaanstad:

1. Het is verboden op door de burgemeester aangewezen wegen en daaraan gelegen voor het publiek toegankelijke gebouwen en terreinen, messen, knuppels, slagwapens of andere voorwerpen die als wapen kunnen worden gebruikt, bij zich te hebben.
2. Het in het eerste lid gestelde verbod geldt niet voor wapens behorende bij de categorieën I, II, III, IV Wet wapens en munitie of voorzover door het bij zich dragen van de voorwerpen bedoeld in het eerste lid de openbare orde of veiligheid niet in gevaar komt of kan komen.



Raad voor de  
rechtspraak

datum 1 februari 2023  
pagina 3 van 7

het bewijs van zijn onschuld. Het advies is om hieraan in de MvT uitdrukkelijk aandacht te besteden. Het is onjuist om dit aan het ‘gezonde verstand van de praktijk’ over te laten. En: wat is juridisch de toegevoegde waarde van de voorgenomen strafbepaling, naast de al bestaande strafbepaling van categorie IV onder 7?

In het onderstaande wordt een en ander nader uitgewerkt.

#### *Ontbreken van de inhoud van de ministeriële regeling*

Het Wetsvoorstel ziet op wapens van categorie IV onderdeel 6 van de Wet wapens en munitie (WWM), oftewel ‘bij regeling van Onze Minister aangewezen voorwerpen die geschikt zijn om daarmee personen ernstig lichamelijk letsel toe te brengen’. Deze ‘regeling van Onze Minister’ is de Regeling wapens en munitie (Rwm). De voorgestelde wijziging van de Rwm is echter niet ter consultatie aangeboden. De Raad adviseert dat alsnog te doen. Juridische beoordeling van het wetsvoorstel is zo in wezen niet voldoende mogelijk. Ook in het verdere proces (advisering Raad van State, behandeling in het parlement) is het voor een goed begrip en juiste beoordeling van dit Wetsvoorstel van belang te weten wat precies de tekst wordt van de betreffende aanwijzing in de Rwm. De MvT biedt hier geen duidelijkheid over. Bovenaan p. 3 MvT wordt vermeld dat wordt voorgesteld om ‘gebruiksmessen die bij geweldsincidenten kunnen worden gebruikt’ aan te wijzen als wapens in de zin van categorie IV onderdeel 6. Iets lager op dezelfde pagina staat dat het gaat om ‘scherpe (gebruiks)voorwerpen die in de praktijk op straat als steek- of dreigwapen worden gebruikt’, maar ‘dat ook botte (gebruiks)voorwerpen die als slag- of stootwapen kunnen worden aangewend’ kunnen worden aangewezen. Deze omschrijvingen zijn verschillend (‘in de praktijk worden gebruikt’ is wezenlijk anders dan ‘theoretisch kunnen worden gebruikt’) en wel heel ruim en onbepaald. Voor de beoordeling van de uitvoerbaarheid en duidelijkheid van het Wetsvoorstel is het van belang de formulering van de aanwijzing van de betreffende wapens in de Rwm te kennen. Ook is mogelijk dat niet wordt gekozen voor een algemene formulering maar voor een opsomming van concrete (typen) messen en voorwerpen. De vraag is dan echter hoe deze selectie tot stand komt. Bovendien is relevant of in de Rwm ook vrijstellingsgronden zullen worden opgenomen.

#### *Noodzaak van de aanwijzing in de Rwm?*

Het bovenstaande brengt tevens mee dat nu niet helder is hoe deze nieuw in de Rwm aan te wijzen wapens (in de zin van categorie IV onderdeel 6) zich onderscheiden van de wapens die reeds vallen onder categorie IV onderdeel 7. Oftewel: is deze aanwijzing wel nodig? Artikel 2 eerste lid categorie IV onderdeel 7 WWM betreft ‘voorwerpen waarvan, gelet op hun aard of de omstandigheden waaronder zij worden aangetroffen, redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zij zijn bestemd om letsel aan personen toe te brengen of te dreigen’. Het voorhanden hebben van dergelijke wapens is voor minderjarigen reeds strafbaar gesteld in artikel 26 lid 5 WWM. De overdracht daarvan aan minderjarigen is strafbaar gesteld in artikel 31 lid 4 WWM. Voor zowel minderjarigen als meerderjarigen is het ingevolge artikel 27 lid 1 WWM verboden om dergelijke voorwerpen te dragen, dat wil zeggen het op de openbare weg of andere voor het publiek toegankelijke plaatsen bij zich hebben van een wapen anders dan voor vervoer in de onder 9° bedoelde zin (artikel 1 onder 10 WWM).

Dit roept de vraag op of en zo ja in hoeverre de voorwerpen die in de Rwm zullen worden aangewezen als wapens in de zin van categorie IV onderdeel 6 van de WWM, nu niet reeds vallen onder categorie IV onderdeel 7.



Raad voor de  
rechtspraak

datum 1 februari 2023  
pagina 4 van 7

Onderdeel 7 ziet immers ook op gewone gebruiksvoorwerpen. Vereist is dat van deze gebruiksvoorwerpen redelijkerwijs moet kunnen worden aangenomen dat zij zijn bestemd om letsel aan personen toe te brengen of te dreigen, maar dat kan gelet op de aard van het voorwerp (uiterlijke verschijningsvorm) of de omstandigheden waaronder het wordt aangetroffen worden vastgesteld. Het behoeven geen voorwerpen te zijn die 'voor geen ander doel zijn bestemd' dan om letsel aan personen toe te brengen of te dreigen. Indien iemand een mes dat niet is verpakt voorhanden heeft of dit draagt en niet aannemelijk is dat hij dit mes voor een legitiem doel bij zich heeft, zal al snel kunnen worden aangenomen dat het om een wapen van categorie IV onder 7 WWM gaat. Messen zijn bij uitstek voorwerpen waarvan op basis van de uiterlijke verschijningsvorm kan worden aangenomen dat zij bestemd zijn om letsel toe te brengen of te dreigen, zeker in combinatie met de omstandigheden waaronder zij worden aangetroffen, bijvoorbeeld los in een tas of jas- of broekzak.

Verder staat (zoals hierboven reeds vermeld) in de MvT dat ook botte voorwerpen die als slag- of stootwapen kunnen worden aangewend, kunnen worden aangewezen als wapen van de categorie IV onder 6. Ten aanzien van deze voorwerpen rijst ook de vraag in hoeverre deze voorwerpen zich zullen verhouden tot de overige botte voorwerpen die reeds als wapen in de zin van de WWM zijn aangemerkt en de wapens van categorie IV onder 7 WWM. Het dragen van botte (gebruiks)voorwerpen, zoals een honkbalknuppel, vindt vermoedelijk veelal plaats in verband met een legitiem doel en zo niet, dan kunnen zij, evenals scherpe voorwerpen, onder 7 van categorie IV vallen. De Raad geeft voorgaande bedenkingen in overweging mee en adviseert om in de MvT nader in te gaan op de noodzakelijkheid van het aanwijzen van voorwerpen in de Rwm en de verhouding van die voorwerpen tot de wapens van categorie IV onder 7 WWM.

#### *Verpakking*

De MvT besteedt geen aandacht aan de vraag welke verpakkingseisen worden gesteld ten aanzien van de in de Rwm aan te wijzen voorwerpen als het gaat om het vervoer van een dergelijk voorwerp. Op grond van art. 1 onder 9 WWM is sprake van vervoer, indien het wapen zodanig is verpakt (bijvoorbeeld in een foedraal) dat het niet voor onmiddellijk gebruik kan worden aangewend. Als sprake is van zodanige verpakking en dus vervoer, is geen sprake van (strafbaar) dragen van het wapen (artikel 1 onder 10 WWM). De vraag is bijvoorbeeld of relevant is wat de gebruikelijke verpakking van de wapens van categorie IV onder 6 WWM is. Ook voor fabrikanten is relevant wat voor verpakking vereist is voor (straffeloos) vervoer. Mogen aardappelschilmesjes bijvoorbeeld nog los worden verkocht of dienen die te worden voorzien van een (gesealde) verpakking? Is het voldoende als de winkelier de verkochte dinermessen in een papiertje wikkelt of is verdergaande verpakking vereist? Als je gaat kamperen, moet je dan alle messen in afsluitbare verpakkingen opbergen, of mag je deze ook in een doek wikkelen? De antwoorden op deze vragen hangen vanzelfsprekend ook samen met de voorwerpen die uiteindelijk zullen worden opgenomen in de Rwm. De Raad adviseert om in de NvT bij de wijziging van de Rwm ook in te gaan op de 'verpakkingseisen' die vervoer mogelijk maken.

#### *Blik op de toekomst*

Het is de eerste keer dat de minister van Justitie en Veiligheid gebruik maakt van de in artikel 2 lid 1 WWM toegekende bevoegdheid om voorwerpen aan te wijzen als wapen van categorie IV onder 6. Andere aanwijzingen zijn er (nog) niet. Maar de wijzigingen die nu in de WWM worden aangebracht



Raad voor de  
rechtspraak

datum 1 februari 2023  
pagina 5 van 7

met het oog op gebruiksmessen (overdragen aan minderjarigen mag behoudens ter uitvoering van een koopovereenkomst en als minderjarige voorhanden hebben mag) gaan (evenals de mogelijkheid van een vrijstellingsregeling voor maatschappelijk aanvaardbare activiteiten) ook gelden voor voorwerpen die in de toekomst worden aangewezen als wapen van categorie IV, onder 6. Uit de MvT blijkt niet dat dit is onderkend. Ook op dit punt adviseert de Raad de MvT aan te vullen. Daarbij geeft de Raad in overweging tevens toe te lichten waarom is gekozen voor deze weg om te regelen wat wordt beoogd. Als voor 'gebruiksmessen' niet alles hoeft te gelden wat in de WWM is geregeld voor wapens van categorie V, rijst de vraag of het dan niet overzichtelijker zou zijn om deze messen onder een aparte categorie (categorie V) te brengen en daaraan de bijzondere verbodsbepalingen te verbinden.

#### *Aannemelijk maken van het dragen met vrijgesteld doel*

De MvT vermeldt dat de drager met 'een aannemelijke, verifieerbare en niet op voorhand onaannemelijke verklaring aannemelijk [zal] moet(en) maken dat het (onverpakte) bezit van het desbetreffende voorwerp, mede gelet op de aard van het voorwerp en de omstandigheden van het geval, een dergelijk maatschappelijk aanvaardbaar doel dient'.<sup>5</sup> Deze voorwaarde behelst nogal wat dubbele formuleringen (met een aannemelijke, niet op voorhand onaannemelijke verklaring aannemelijk maken) en doet bovendien denken aan de verklaring die van verdachten van witwassen zonder gronddelict (art. 420 Sr) wordt verwacht. Indien van een drager van een voorwerp, dat in beginsel kwalificeert als een wapen van categorie IV onder 6 WWM, wordt verwacht dat hij een verklaring zoals bedoeld aflegt, dan rijst de vraag in hoeverre hij die verklaring dient te onderbouwen. Bijvoorbeeld, dient degene die een dergelijk voorwerp op zak heeft in verband met groenwerkzaamheden een arbeidsovereenkomst te tonen of volstaat de verklaring? Doet de opsporingsambtenaar vervolgens onderzoek naar deze verklaring? En, wat moet de rechter indien dat niet gebeurt, zeker als de verdachte verstek laat gaan? Indien dergelijke inspanningen van de verdediging zullen worden verwacht, dreigt het risico van feitelijke omkering van de bewijslast. De Raad adviseert in de MvT nader in te gaan op het voorgaande.

#### *Verkoop aan minderjarigen*

Uit de MvT in samenhang met de voorgenomen wijziging van artikel 31 Wwm begrijpt de Raad dat het de bedoeling is de verkoop van "gebruiksmessen" aan minderjarigen (ook bij koop op afstand) te verbieden. Nog los van mogelijke praktische uitvoeringsproblemen en knelpunten bij de handhaving van dit verbod, vraagt de Raad zich af of het in bepaalde omstandigheden niet te beperkend zal zijn. Denk aan een student van 17 jaar die op kamers gaat wonen en mogelijk een of meer gebruiksmessen moet aanschaffen voor huishoudelijke doeleinden. Of een minderjarige die ten behoeve van de in artikel 27, vierde lid onder c, bedoelde maatschappelijk aanvaardbare activiteiten een gebruiksmes koopt. De Raad adviseert in de MvT aandacht te besteden aan dergelijke voorbeelden.

#### **IT-GEVOLGEN**

De Raad concludeert op basis van gegevens van IVO (kort gezegd de IT-organisatie van de Rechtspraak) dat de IT-impact van het Wetsvoorstel niet noemenswaardig is.

#### **WERKLAST**

De Raad verwacht geen substantiële gevolgen voor de werklast.

---

<sup>5</sup> MvT p. 4 bovenaan.



Raad voor de  
rechtspraak

datum 1 februari 2023  
pagina 6 van 7

### **CONCLUSIE**

Het Wetsvoorstel stuit in zijn huidige vorm op een aantal bezwaren. De Raad voor de rechtspraak vraagt u daarom om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken en aan te passen en tevens de voorgenomen wijziging van de Rwm ter consultatie aan te bieden, gezien de nauwe samenhang met dit Wetsvoorstel.

### **TOT SLOT**

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

Peter Pulles  
Lid Raad voor de rechtspraak.



Raad voor de  
rechtspraak

datum 1 februari 2023  
pagina 7 van 7

## **BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR**

Ten aanzien van de MvT:

Pagina 1, laatste alinea: “vanuit uit” is niet juist.

Pagina 2, tweede alinea: eerste regel na “..., het gebruik”: “\_” moet worden vervangen door een spatie;

Pagina 2, eerste alinea: derde regel "steekwapenbezit- en gebruik": moet zijn "steekwapenbezit en - gebruik";

Pagina 2, derde alinea, vierde regel: "beiden" moet zijn: "beide";

Pagina 3, voetnoten staan in hoofdtekst. Daardoor klopt de nummering na deze voetnoten niet meer;

Pagina 4, derde alinea, eerste regel: tweede "is" moet vervallen;

Pagina 4, laatste alinea: het woord “zichzelf” in “zichzelf een mes aanschaft” is overbodig;

Pagina 5, tweede alinea, tweede regel: “in” moet vervallen;

Pagina 5, derde alinea, vijfde regel: eerste "als" moet vervallen;

Pagina 6, laatste alinea: het zinsdeel “..., aangezien het verkrijgbaarheid van dit soort messen...” is niet helder.

Pagina 6, zesde alinea, voorlaatste regel: "zal" moet zijn "zullen".