

# OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid  
Directie Wetgeving  
Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG

Prins Clauslaan 16  
2595 AJ Den Haag  
T +31 88 699 11 00  
www.om.nl

Datum 2 februari 2023  
Onderdeel Afdeling Kwaliteitontwikkeling, -advisering en -  
Ons kenmerk PaG/KOAT/19270  
Uw kenmerk 3916699  
Onderwerp Advies over 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

Bij beantwoording de datum en  
ons kenmerk vermelden.

Geachte (...),

Op 5 december 2022 heeft u namens de minister van Justitie en Veiligheid het College van procureurs-generaal (hierna College) verzocht te adviseren over het conceptwetsvoorstel 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 College constateert dat het wetsvoorstel twee nieuwe soorten gedragingen strafbaar stelt. De eerste nieuwe strafbare gedraging vloeit voort uit de keuze om gebruik te maken van de in artikel 2 lid 1 categorie IV onder 6<sup>o</sup> Wwm genoemde mogelijkheid om in de Regeling wapens en munitie (Rwm) voorwerpen aan te wijzen *'die geschikt zijn om daarmee personen ernstig lichamelijk letsel toe te brengen'*. In het wetsvoorstel wordt nader bepaald welke gedragingen nog wel en welke gedragingen niet langer zijn toegestaan met deze aangewezen voorwerpen. Het onverpakt dragen van voorwerpen die op grond van categorie IV onder 6<sup>o</sup> zijn aangewezen wordt ingevolge artikel 27 Wwm strafbaar, tenzij er een in de Rwm opgenomen vrijstelling van toepassing is. Het voorhanden hebben of overdragen van deze voorwerpen blijft in beginsel toegestaan, zij het dat de overdracht van op grond van categorie IV onder 6<sup>o</sup> aangewezen voorwerpen aan minderjarigen in het kader van een koopovereenkomst in het voorstel wél wordt verboden. Dat is de tweede, door het College bedoelde, nieuwe strafbare gedraging.

*Dragen van voorwerpen die op grond van categorie IV onder 6<sup>o</sup> zijn aangewezen*

Het College wil voorop stellen dat de toename van het aantal steekincidenten en het toegenomen steekwapenbezit onder jongeren een zeer zorgelijke ontwikkeling

is die noopt tot blijvende inzet en aandacht van de opsporingsdiensten en het OM. Het voorstel beoogt een verruiming van de armslag voor de opsporing te bewerkstelligen en kan in zoverre worden toegejuicht. Tegelijkertijd hecht het College eraan op te merken dat strafrechtelijke handhaving slechts het sluitstuk voor de oplossing van de hierboven gesignaleerde maatschappelijke ontwikkelingen kan zijn. In dit licht deelt het College in het navolgende graag enkele bespiegelingen over het voorliggende wetsvoorstel en de daarbij behorende toelichting.

Alhoewel de reikwijdte van het wetsvoorstel op het moment van schrijven nog lastig kan worden ingeschat, omdat nog niet duidelijk is hoe de Regeling wapens en munitie precies wordt aangevuld, gaat het College er indachtig de toelichting van uit dat onder meer de volgende voorwerpen op grond van categorie IV onder 6<sup>o</sup> zullen worden aangewezen: keukenmessen, eetmessen en kapmessen, snoeimessen en snoeischaren en scherpe gereedschappen in een handenarbeidlokaal zoals beitels, gutsen, zagen, bijlen, vijlen en schroevendraaiers. In het verlengde hiervan vermoed het College ook dat het gaat om voorwerpen zoals scharen, priemen en spiesen. Weliswaar wordt in de titel van het voorstel het begrip 'gebruiksmessen' gebezigd, maar uit deze opsomming en de toelichting volgt dat de wetgever het oog heeft op een brede variëteit aan scherpe en mogelijk zelfs botte gebruiksvoorwerpen die potentieel als wapen kunnen worden gebruikt. Op dit moment is het op grond van artikel 2 lid 1 categorie IV onder 7<sup>o</sup> Wwm al strafbaar om voorwerpen te dragen *'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 en die niet onder een van de andere categorieën vallen'*. Hieronder vallen ook de zojuist opgesomde voorwerpen. Uit de memorie van toelichting leidt het College af dat het de bedoeling is om dit principiële uitgangspunt te verlaten. Nu is het in beginsel toegestaan om de nog aan te wijzen gebruiksvoorwerpen te dragen, tenzij redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zij bestemd zijn om letsel toe te brengen of te dreigen. Straks is het in beginsel verboden de aangewezen gebruiksvoorwerpen te dragen, tenzij er een vrijstelling van toepassing is.

Het College kan zich vanzelfsprekend indenken dat de wetgever het onverpakt dragen van, bijvoorbeeld, een 'mes met een enkelzijdig gesneden lemmet tot 28 centimeter' onwenselijk acht en de voorgestelde regeling daarop toesnijdt. Maar de noodzaak om ook andere, in het maatschappelijk verkeer geaccepteerde scherpe en botte gebruiksvoorwerpen aan te wijzen als wapen als bedoeld in categorie IV onder 6<sup>o</sup> en daarmee het vorenbedoelde principiële uitgangspunt (toegestaan, tenzij) te wijzigen is – wat het College betreft – niet geheel duidelijk. Restcategorie IV onder 7<sup>o</sup> voorziet reeds in passende handhavingsmogelijkheden ten aanzien van, bijvoorbeeld, eetmessen, snoeimessen en schroevendraaiers, terwijl omkering van het principiële uitgangspunt (naar: verboden, tenzij) een zwaarwegende inbreuk op de rechten en vrijheden van burgers zou maken. Het gaat hier in beginsel immers om een vrijwel onbeperkt assortiment aan gewone gebruiksvoorwerpen die in het dagelijks leven op grote schaal door zowel volwassenen als minderjarigen voor allerlei legitieme doelen worden toegepast en daarvoor onmisbaar zijn. Het College adviseert daarom om de voorwerpen die worden aangewezen als wapen in de zin van categorie IV onder 6<sup>o</sup> te beperken tot (bepaalde) messen.

Het dragen van de voorwerpen die op grond van categorie IV onder 6<sup>o</sup> zijn aangewezen, is volgens de voorgestelde wijziging van artikel 27 lid 4 Wwm niet strafbaar als in de Regeling wapens en munitie een vrijstelling is verleend met

betrekking tot: *'maatschappelijk aanvaardbare activiteiten, waaronder activiteiten op het gebied van educatie, recreatie, sport, beroeps- of bedrijfsuitoefening en onderhoudswerkzaamheden'*. Het College vindt het lastig om de inhoud van deze wijziging goed te duiden, omdat nog onduidelijk is hoe de Rwm straks zal komen te luiden. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel biedt op dit punt geen uitsluitel. Zal per activiteit een vrijstelling worden verleend (educatie, recreatie, sport) of worden de activiteiten nader geëxpliciteerd en vrijstellingen opgesteld per beroepsgroep (bijvoorbeeld voor hoveniers, restaurants en werkplaatsen)? Worden hierbij aanvullende voorwaarden gesteld (naar analogie van de artikelen 28 tot en met 32 Rwm)? Het College vraagt zich af hoe kan worden bewerkstelligd dat de voorgestelde vrijstellingen in de Rwm alle maatschappelijke aanvaardbare activiteiten omvatten, zodat niet onverhoopt een situatie ontstaat waarin volstrekt legitieme toepassingen (van voorwerpen die op grond van categorie IV onder 6<sup>o</sup> zijn aangewezen) wettelijk niet zijn toegestaan. Het College verzoekt hierover meer duidelijkheid te verschaffen in de memorie van toelichting.

Het draagverbod ziet op het *onverpakt* bij zich hebben van voorwerpen die op grond van categorie IV onder 6<sup>o</sup> zijn aangewezen op de openbare weg of andere voor het publiek toegankelijke plaatsen. In de memorie van toelichting wordt niet verder uitgewerkt wanneer een voorwerp moet worden aangemerkt als 'onverpakt'. Verpakking wordt in artikel 1 onder 9<sup>o</sup> Wwm gedefinieerd als *'dat het [voorwerp] niet voor onmiddellijk gebruik kan worden aangewend'*. Juist bij de variëteit aan voorwerpen die mogelijk worden aangewezen, is het echter niet vanzelfsprekend of deze al dan niet als verpakt kunnen worden aangemerkt. In de memorie van toelichting wordt in dit verband niet veel meer opgemerkt dan dat een deugdelijk foedraal als verpakking wordt aangemerkt. De Hoge Raad heeft overwogen dat een aardappelschilmes met een rubber om het lemmet niet voor onmiddellijk gebruik kan worden aangewend, en dus is verpakt.<sup>1</sup> Het College vraagt zich evenwel af hoe moet worden gedacht over de beschermhoes van een bijl of over een gereedschapsriem waarin een snoeimes wordt bewaard. En wat te denken van het zijvak van een rugtas waarin een schroevendraaier wordt meegevoerd of een plastic tas waarin een messenblok wordt vervoerd? Het College adviseert te verduidelijken wat onder 'verpakking' moet worden verstaan.

Het draagverbod ziet op het *'op de openbare weg of andere voor het publiek toegankelijke plaatsen'* bij zich hebben van voorwerpen die op grond van categorie IV onder 6<sup>o</sup> zijn aangewezen. Op dit punt leven in de praktijk enkele vragen. Het College verzoekt daarom om in de toelichting bij dit wetsvoorstel te verduidelijken of ook voor de Wwm geldt dat onder 'publiek toegankelijk plaatsen' moet worden verstaan: plaatsen die in beginsel voor een onbeperkt aantal mensen toegankelijk zijn, ook als daarbij een toegangsbewijs moet worden gekocht.<sup>2</sup> Duidelijkheid over de vraag of bioscopen, evenemententerreinen, café's, casino's en openbaar vervoer als publiek toegankelijke plaats worden aangemerkt komt de handhaving van de verbodsbepaling ten goede. In het licht van de directe aanleiding voor het wetsvoorstel is het College verder zeer geïnteresseerd in de visie van de wetgever op de mate waarin scholen, wijk- en jongerencentra als publiek toegankelijke plaats kunnen worden aangemerkt. Het wetsvoorstel richt zich primair op het terugbrengen van steekwapenbezit- en gebruik onder

---

<sup>1</sup> HR 15 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:1993.

<sup>2</sup> Zie Kamerstukken II 2000-01, 27 732, nr. 3 (MvT), p. 5.

jongeren. In hoeverre wordt met dit wetsvoorstel het dragen van als categorie IV onder 6<sup>o</sup> aangewezen voorwerpen op scholen strafbaar gesteld? Maakt het daarbij nog uit of het gaat om een schoolplein, de aula's en gangen van de school en de schoollokalen?<sup>3</sup> Het College verzoekt de toelichting op dit punt te verduidelijken.

*Verkoopverbod voor o.g.v. categorie IV onder 6<sup>o</sup> aangewezen voorwerpen*

De tweede belangrijke wijziging die dit wetsvoorstel in de Wwm aanbrengt, is de introductie van een verbod op de verkoop aan minderjarigen van voorwerpen die op grond van categorie IV onder 6<sup>o</sup> zijn aangewezen (artikel 31, vierde en vijfde lid, Wwm). Gezien de grote variëteit aan voorwerpen die op basis van het thans voorliggende voorstel kunnen worden aangewezen als verboden wapen, heeft dit verkoopverbod gevolgen voor een breed scala aan winkels en verkooppunten. Het gaat om alle winkels die keukengerei, gereedschap en tuinspullen verkopen. Het voorgestelde verbod heeft dus gevolgen voor een substantieel gedeelte van de detailhandel, waaronder supermarkten. Bovendien ziet het verkoopverbod ook op alle webshops en online verkooppunten. Met het verkoopverbod wordt gedrag dat behoort tot een legitiem en zelfs noodzakelijk onderdeel van het maatschappelijke leven – het verkopen van keukenmessen en (tuin)gereedschap – strafbaar gesteld voor winkeliers. Daarnaast wordt een wezenlijke inbreuk gemaakt op de vrijheid en mogelijkheid van jongeren om op dit punt te leren en deel te nemen aan het normale maatschappelijke verkeer. Voor een dergelijke diepgaande ingreep op de vrijheden van winkeliers en jongeren is voldoende rechtvaardiging nodig.

Het College wil het gerechtvaardigde belang van het terugdringen van steekwapenbezit onder jongeren niet miskennen, integendeel, maar vraagt zich wel af of het voorgestelde verbod wezenlijk bijdraagt aan de door het College onderschreven doelstelling '*om het aantal geweldsincidenten met steekwapens onder jongeren terug te dringen*' en daarmee niet verder gaat dan nodig is. Anders dan bij gebruik van alcohol en tabak dat in alle gevallen de gezondheid van jongeren schaadt, maakt het gebruik van de voorwerpen die op grond van categorie IV onder 6<sup>o</sup> zijn aangewezen in verreweg de meeste gevallen geen inbreuk op de openbare zedelijkheid, de openbare orde, de openbare veiligheid of de gezondheid en het leven van personen. Integendeel, gebruik van schroeven-draaiers, snoei- en keukenmessen dient juist de samenleving. Daarbij komt dat jongeren die over een gebruiksmes willen beschikken daartoe ook andere wegen kunnen bewandelen (de keukenla van het ouderlijk huis, de gereedschapskist van vader of moeder, aanschaf door een derde of in het buitenland). Vooropgesteld zij dat deze bezwaren aanzienlijk minder zwaar zouden wegen wanneer de wetgever ervoor zou kiezen alleen (bepaalde) messen aan te wijzen in de zin van categorie IV onder 6<sup>o</sup>. Dit sluit ook beter aan bij het eigen initiatief van de detailhandel om de verkoop van messen aan minderjarigen te beëindigen.<sup>4</sup>

Tot besluit adviseert het College nadere aandacht te besteden aan de handhaafbaarheid van het voorgestelde verkoopverbod in het licht van de Europese context waarin Nederland zich bevindt. Door de introductie hiervan zou Nederland uit de

---

<sup>3</sup> In HR 2 maart 1993, NJ 1993/675 achtte de Hoge Raad het oordeel van het gerechtshof dat een klaslokaal geen voor het publiek toegankelijke plaats is, niet blijk geven van een verkeerde rechtsopvatting en niet onbegrijpelijk.

<sup>4</sup> Wetsvoorstel en memorie van toelichting, p. 5.

pas gaan lopen met Europese buurlanden. Immers, daar geldt geen verbod op verkoop van voorwerpen die op grond van categorie IV onder 6<sup>o</sup> zijn aangewezen. Dit leidt zonder meer tot knelpunten in de handhaafbaarheid. Het College denkt daarbij in het bijzonder aan gevallen waarin de verkoop van de betreffende voorwerpen door webwinkels in een buurland geschiedt en waarbij de feitelijke overdracht over vele schijven pleegt te lopen. Bovendien past het voorstel niet goed in de aanbeveling van de door de minister van Justitie en Veiligheid ingestelde onafhankelijke *Commissie Wet wapens en munitie*. In het eind 2022 opgeleverde rapport '*Ringen rond de roos*' overweegt die Commissie nu juist dat het wenselijk is optimaal aan te sluiten bij Europese wetgeving.<sup>5</sup>

Hoogachtend,

M. Otte  
Procureur-generaal

---

<sup>5</sup> Commissie Wet wapens en munitie, *Ringen rond de roos*, Den Haag 2022, p. 28.