

# Artikel

## Het messenverbod

Een wetsvoorstel met toegevoegde waarde voor de aanpak van de messenproblematiek onder jongeren?

mr. D.J.M. (Dirk) Dammers en mr. A.M. (Aimée) Timorason\*

### 1. Inleiding

'Man (28) in hoofd gestoken bij sussen van ruzie in Oost, 19-jarige verdachte aangehouden'.<sup>1</sup> 'Man (61) neergestoken door minderjarige na ruzie op straat'.<sup>2</sup> 'Gewonde bij vechtpartij tussen scholieren: "Voor mijn ogen werd een jochie neergestoken"'.<sup>3</sup> Wie 's ochtends het nieuws leest, ziet dagelijks dit soort berichten verschijnen. De afgelopen jaren is het gebruik van steekwapens, zeker onder minderjarigen, sterk toegenomen. Zo werd tussen 2017 en 2019 een toename van 76% geregistreerd van het aantal jeugdige verdachten (12 tot en met 22 jaar) dat betrokken was bij zware geweldsdelicten met een steekwapen.<sup>4</sup> In de daaropvolgende jaren bleef het aantal geregistreerde jeugdige verdachten hoog ten opzichte van voor 2017. Opvallend daarbij is dat het aantal betrokken minderjarige verdachten (12 tot en met 17 jaar)

sterker toenam dan de groep jongvolwassenen (18 tot en met 22 jaar). In lijn met deze bevindingen is een explosieve toename van het aantal in beslag genomen messen waarneembaar. Door de zich verhardende straatcultuur dragen steeds meer jongeren messen in de openbare ruimte. Het dragen van een mes kan vervolgens drempelverlagend werken voor het daadwerkelijk gebruiken van dit wapen.<sup>5</sup>

Uit criminologisch onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam volgt onder meer dat een deel van de voor het onderzoek ondervraagde jongeren in de gemeente Rotterdam op enig moment een mes of ander wapen op zak had. Volgens de onderzoekers doen deze jongeren dit voornamelijk omdat zij zich onveilig voelen en zich willen beschermen. Dit onveiligheidsgevoel is tweeledig. Enerzijds voelen zij zich onveilig door de mediaberichtgeving over wapens en criminaliteit op straat. Ook de inleveracties van wapens bij de politie dragen bij aan de beeldvorming dat veel jongeren messen bij zich dragen, waardoor andere jongeren 'dit ook gaan doen'.<sup>6</sup> Anderzijds kan er voor jongeren daadwerkelijk een reden bestaan om zich onveilig te voelen op straat:

'Er zijn ook jongeren die zich met recht bedreigd voelen, en soms mede door hun eigen gedrag vaker in conflicten komen. Dit zijn jongeren die wat meer gericht zijn op de straat of wat impulsiever van aard

\* Dirk Dammers is werkzaam als strafrechtadvocaat bij Cleerdin & Hamer Advocaten te Amsterdam. Aimée Timorason is werkzaam als strafrechtadvocaat bij Cleerdin & Hamer Advocaten te Amsterdam.

1 'Man (28) in hoofd gestoken bij sussen van ruzie in Oost, 19-jarige verdachte aangehouden', AT5, at5.nl/artikelen/219801/man-28-in-hoofd-gestoken-bij-sussen-van-ruzie-in-oost-19-jarige-verdachte-aangehouden.

2 'Man (61) neergestoken door minderjarige na ruzie op straat', de Gelderlander, www.gelderlander.nl/home/man-61-neergestoken-door-minderjarige-na-ruzie-op-straat-afaffffe/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F.

3 'Gewonde bij vechtpartij tussen scholieren: "Voor mijn ogen werd een jochie neergestoken"', 1Zwolle, https://1zwolle.nl/nieuws/116157/gewonde-bij-vechtpartij-tussen-scholieren-voor-mijn-ogen-werd-een-jochie-neergestoken.html.

4 Zie par. 2 MvT.

5 Zie par. 2 MvT.

6 Zie F.M. Weerman, R.A. Roks, J.B.A. van den Broek en J.C. Willink, "Het is een probleem, maar niet voor mij": een onderzoek naar de achtergronden van wapens en wapengeweld onder jongeren in Rotterdam, Rotterdam: Erasmus School of Law (ESL) 2022.

zijn. Veel van de jongeren die een wapen dragen blijken recent zelf slachtoffer te zijn geworden van geweld’,

aldus de bij het onderzoek betrokken hoogleraar Jeugdcriminologie Frank Weerman.<sup>7</sup>

Het toenemende aantal steekincidenten onder jongeren geeft aanleiding tot toenemende zorgen onder ouders, hulpverleners, handhavers en lokale en landelijke bestuurders.<sup>8</sup> Verschillende gemeenten hebben zelfstandig geprobeerd een oplossing te vinden voor dit probleem in de vorm van Algemene Plaatselijke Verordeningen (hierna ook: APV) waarin het dragen van messen verboden wordt.<sup>9</sup> Versnippering van regelgeving maakt echter dat afbreuk wordt gedaan aan de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor en tussen burgers. Een uniforme landelijke regeling is in dat kader dan ook wenselijk.

Vanuit de overheid zijn verschillende interventies bedacht om het bezit en het gebruik van messen op straat succesvol te bestrijden. In het Actieplan wapens en jongeren (hierna ook: het Actieplan)<sup>10</sup> hebben de ministers van Justitie en Veiligheid, voor Rechtsbescherming en Voortgezet onderwijs, in samenwerking met een aantal gemeenten waar de problematiek groot is<sup>11</sup> en andere betrokken partijen<sup>12</sup> een pakket van verschillende preventieve en repressieve maatregelen gepresenteerd om het bezit en gebruik van messen terug te dringen. Bij deze maatregelen kan gedacht worden aan publiekscampagnes, voorlichting op scholen, (opvoedings)ondersteuning, het bieden van mogelijkheden om (straffeloos) wapens in te leveren en regelmatige

(locker)controles op scholen.<sup>13</sup> Tot slot wordt in het Actieplan een verkoopverbod van messen aan minderjarigen voorgesteld.

De geconstateerde messenproblematiek en de versnipperde regelgeving zorgen ervoor dat onvoldoende uitvoering kan worden gegeven aan het Actieplan. Kortom: hier moet een andere oplossing voor gevonden worden. Gelet daarop heeft de minister van Justitie en Veiligheid een wetsvoorstel ingediend ter wijziging van de Wet wapens en munitie (hierna ook: WWM) in verband met de invoering van een verbod op de verkoop van bepaalde gebruiksmessen aan minderjarigen en het dragen daarvan in de openbare ruimte.<sup>14</sup>

In dit artikel zullen wij dit wetsvoorstel kritisch onder de loep nemen. Is het wetsvoorstel geschikt om de wapenproblematiek onder jongeren aan te pakken of moeten hiervoor andere oplossingen worden gevonden? Hierna (par. 2) zal eerst het huidige juridische kader uit de WWM uiteen worden gezet, waarna het wetsvoorstel zal worden besproken. In paragraaf 3 zal de kritiek op het wetsvoorstel aan bod komen en in paragraaf 4 volgt onze conclusie.

## 2. Wetsvoorstel

### 2.1. Huidig juridisch kader

De WWM geeft in artikel 2, eerste lid een opsomming van wapens die onder deze wet vallen. Met betrekking tot steekwapens geldt dat categorie I een groot aantal steekwapens opsomt, onder andere stiletto's, valmessen, vlindermessen, opvouwbare messen (onder bepaalde voorwaarden), vilmessen, ballistische messen, blanke wapens die uiterlijk gelijken op een ander voorwerp dan een wapen, alsmede pijlen en pijlpunten onder bepaalde voorwaarden. Voor deze categorie I-wapens geldt op grond van artikel 13, eerste lid WWM dat het verboden is deze wapens ‘te vervaardigen, te transformeren, voor derden te herstellen, over te dragen, voorhanden te hebben, te dragen, te vervoeren, te doen binnenkomen of te doen uitgaan’.

Van dragen is op grond van artikel 1, onder 10° WWM sprake als men een wapen bij zich heeft op de openbare weg of een andere voor het publiek toegankelijke plaats, anders dan voor vervoer. Van vervoer van een wapen is blijkens artikel 1, onder 9° WWM sprake als men het wapen op de openbare weg of een andere voor het publiek toegankelijke plaats bij zich heeft en het ‘zodanig is verpakt, dat het niet voor onmiddellijk gebruik kan worden aangewend’. Dragen in de zin van de WWM heeft aldus een zelfstandige betekenis en kan kort gezegd worden geduid als het bij zich hebben van een

7 “Om wapengeweld onder jongeren tegen te gaan is een messenverbod niet voldoende”, Erasmus Universiteit Rotterdam naar aanleiding van het radio-programma *Spraakmakers*, [www.eur.nl/nieuws/om-wapengeweld-onder-jongeren-tegen-te-gaan-een-messenverbod-niet-voldoende](http://www.eur.nl/nieuws/om-wapengeweld-onder-jongeren-tegen-te-gaan-een-messenverbod-niet-voldoende).

8 Zie par. 2 MvT.

9 Zie bijvoorbeeld art. 2.5 APV Amsterdam:

1. *Het is verboden op door de burgemeester aangewezen wegen, met inbegrip van daaraan gelegen voor publiek toegankelijke gebouwen, messen of andere zaken die als steekwapen kunnen worden gebruikt bij zich te hebben.*

2. *Het verbod geldt niet voor wapens als bedoeld in artikel 2 van de Wet wapens en munitie en evenmin voor andere zaken die als steekwapen kunnen worden gebruikt mits deze zaken zodanig zijn ingepakt dat zij niet geschikt zijn voor onmiddellijk gebruik.*

En 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.*

10 Bijlage bij de brief van de Ministers van Justitie en Veiligheid en voor Rechtsbescherming van 11 november 2020, *Kamerstukken II 2020/21*, 28684, nr. 637.

11 De gemeenten Almere, Gemeente Amsterdam, Barendrecht, Beverwijk, Breda, Den Haag, Gemeente Eindhoven, Gorinchem, Nissewaard, Ridderkerk, Rotterdam, Smalingerland, Utrecht, Zaanstad en Zoetermeer.

12 Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, Halt, Openbaar Ministerie, Politie, de Raad voor de Kinderbescherming, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de William Schrikker Stichting Jeugdreclassering en Jeugdbescherming.

13 Zie par. 2 MvT.

14 Zie titel Voorstel van wet: ‘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’.

onverpakt wapen in de openbare ruimte.<sup>15</sup> De WWM geeft daarentegen geen definitie van het begrip ‘voorhanden hebben’. Uit rechtspraak van de Hoge Raad volgt dat hiervan sprake is ingeval de verdachte het wapen bewust aanwezig had. Daarvoor is vereist dat de verdachte zich in meer of mindere mate bewust is geweest van de aanwezigheid van het wapen en over dit wapen feitelijke macht heeft kunnen uitoefenen, inhoudende dat de verdachte erover heeft kunnen beschikken.<sup>16</sup>

Met betrekking tot steekwapens vermeldt categorie III vervolgens werpmessen (onder 3°). Categorie IV benoemt in dit kader onder andere blanke wapens waarvan het lemmet meer dan één snijkant heeft en voor zover zij niet onder categorie I vallen, degens, zwaarden, sabels, bajonetten en harpoenen. Op grond van artikel 26, eerste lid is het verboden de wapens uit categorie III (naast de wapens uit categorie II) voorhanden te hebben, waardoor dit in dit kader geldt voor de zojuist genoemde werpmessen. Het voorhanden hebben van (steek)wapens uit categorie IV is niet verboden, behoudens – blijkens het vijfde lid – voor personen die de leeftijd van achttien jaren nog niet hebben bereikt.<sup>17</sup> Artikel 27 WWM behelst vervolgens een verbod tot het dragen van zowel de steekwapens uit categorie III als categorie IV.<sup>18</sup> Artikel 31 WWM heeft betrekking op het overdragen van wapens en stelt in het eerste lid strafbaar de overdracht van wapens uit de categorieën II en III, waaronder aldus de werpmessen vallen. Voor wat betreft de vierde categorie behelst het artikel enkel het verbod een dergelijk (steek)wapen over te dragen aan een persoon die de leeftijd van achttien jaren nog niet bereikt heeft, aldus het vierde lid.

Voor wat betreft de wapens die vallen onder categorie IV is verder van belang dat categorie IV onder 6° het mogelijk maakt dat bij ministeriële regeling voorwerpen kunnen worden aangewezen die geschikt zijn om personen daarmee ernstig lichamenlijk letsel toe te brengen. Tot op heden is dit niet gebeurd in de Regeling wapens en munitie (hierna ook: Rwm). Tot slot brengt categorie IV onder 7° voorwerpen onder het bereik van de WWM waarvan, gelet op hun aard of de omstandigheden waaronder zij worden aangetroffen, redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zij bestemd zijn om letsel aan personen toe te brengen of te dreigen en die niet onder een van de andere categorieën vallen. Bij deze restcategorie kan het, indien de bijzondere omstandigheden van het geval daartoe aanleiding geven, dus gaan om allerlei

soorten (gebruiks)voorwerpen met een gangbare functie in het dagelijks leven. Voor deze wapens geldt op basis van de huidige wetgeving aldus dat het verboden is deze te dragen (art. 27, eerste lid WWM) en dat het voor personen die de leeftijd van achttien jaren nog niet hebben bereikt verboden is deze voorwerpen voorhanden te hebben (art. 26, vijfde lid WWM). Verder is het verboden een dergelijk wapen aan een 18-minner over te dragen (art. 31, vierde lid WWM).

## 2.2. Inhoud wetsvoorstel

### 2.2.1. Aanwijzen gebruiksmessen als wapen in de categorie IV onder 6°

Het wetsvoorstel beoogt blijkens de memorie van toelichting bij te dragen aan het terugdringen van het bezit en gebruik van steekwapens in de openbare ruimte.<sup>19</sup> Het onnodig dragen van dergelijke voorwerpen in de openbare ruimte wordt immers onwenselijk geacht vanuit het perspectief van maatschappelijke veiligheid. Om die reden wordt voorgesteld om voorwerpen die in de hedendaagse praktijk bij geweldsincidenten worden gebruikt als (potentieel) (steek)wapen aan te wijzen als wapen in de zin van categorie IV onder 6° en aldus op te nemen in de Rwm. Een wijziging van de WWM is hiervoor niet vereist. Een dergelijke (voorgestelde) lijst is op dit moment nog niet beschikbaar. Voor deze nog op te stellen lijst dient het gelet op de wettekst wel te gaan om voorwerpen die geschikt zijn om personen ernstig lichamenlijk letsel toe te brengen, in welk verband de memorie van toelichting opmerkt dat aansluiting zal worden gezocht bij steekwapens die in de hedendaagse praktijk veelal worden aangetroffen bij al dan niet dreigende steekincidenten.<sup>20</sup>

### 2.2.2. Dragen en bijbehorende vrijstelling

Het opnemen van de (potentiële) (steek)wapens in de Rwm maakt dat het in beginsel verboden wordt om deze al dan niet alledaagse voorwerpen in de openbare ruimte te dragen blijkens het huidige eerste lid van artikel 27 WWM. Dit is onwenselijk, nu de voorwerpen die naar verwachting in de Rwm zullen worden opgenomen ook voor legitieme doeleinden kunnen worden gedragen in de openbare ruimte. Om die reden is voorgesteld de vrijstellingsregeling van het vierde lid van het artikel 27 WWM te verruimen. Op basis van het huidige vierde lid kan de minister bij regeling vrijstelling verlenen voor het dragen van categorie IV-wapens voor zover het gaat om ceremoniële wapens of recreatieve activiteiten. Deze vrijstellingsmodaliteiten worden te beperkt geacht, als gevolg waarvan wordt voorgesteld toe te voegen dat vrijstelling kan worden verleend voor zover het betreft wapens van de categorie IV onder 6° met betrekking tot ‘maatschappelijk aanvaardbare activiteiten, waaronder activiteiten op het gebied van educatie, recreatie, sport, beroeps- of bedrijfsuitoefening en onderhoudswerkzaamheden’ worden begrepen. De memorie van toelichting vermeldt hierover dat de drager ‘met een aanneme-

15 Zie hierover nader H.J.B. Sackers, *Wet wapens en munitie*, Deventer: Kluwer 2020, p. 201-202.

16 Zie o.a. HR 31 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:504, NJ 2020/251, m.nt. H.J.B. Sackers, HR 31 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:507, NJ 2020/253, m.nt. H.J.B. Sackers, alsmede HR 31 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:510, NJ 2020/252, m.nt. H.J.B. Sackers. Zie nader W. Albers en T.M. de Groot, ‘Het ‘voorhanden hebben’ in de zin van de Wet wapens en munitie: een nadere duiding van de vereiste bewustheid van en beschikkingsmacht over het wapen’, DD 2020/65, afl. 10, p. 857-878.

17 Zie hierover *Kamerstukken II 1994/95*, 24107, nr. 3, p. 17 (MvT).

18 Deze verbodsbepaling is overigens eveneens van toepassing op de wapens uit categorie II.

19 Par. 1 en 2 MvT.

20 Par. 3.2 MvT.

lijke, verifieerbare en niet op voorhand onaannemelijke verklaring aannemelijk moeten 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>21</sup> Op de (on)wenselijkheid hiervan zal later in dit artikel worden teruggekomen.

### 2.2.3. Overdragen en verkoop

Verder wordt een wijziging van artikel 31 WWM voorgesteld. Op grond van het huidige vierde lid van artikel 31 WWM is het verboden een categorie IV-wapen over te dragen aan een persoon die de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt.<sup>22</sup> In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat in het dagelijks leven veelvuldig al dan niet potentiële steekwapens aan minderjarigen worden overdragen voor legitieme doeleinden, waarbij wordt gewezen op een keukenmes voor hulp in de keuken of een snoeimes voor opleidingsverplichtingen. Een algeheel verbod om de aan te wijzen voorwerpen in categorie IV onder 6° over te dragen aan minderjarigen is volgens de wetgever dan ook onwenselijk gelet op de verstoring hiervan voor het dagelijks leven. Bovendien levert het volgens de wetgever geen wezenlijke bijdrage aan het beoogde doel van de wetswijziging, te weten het terugdringen van het bezit en gebruik van (potentiële) (steek)wapens in de openbare ruimte. Dit gelet op het voorgestelde draagverbod, in welk kader bovendien geldt dat na een overdracht in de openbare ruimte sprake is van dragen in de zin van de WWM, mits het overgedragen voorwerp onverpakt is. Om dit draagverbod te ondersteunen acht de regering het wenselijk de verkoop aan minderjarigen te verbieden. Hierover wordt onder meer overwogen dat in geval een minderjarige zelf een mes koopt, er 'een gereede kans [bestaat] dat hij dat doet met het oogmerk om dat mes op straat bij zich te dragen'.<sup>23</sup> Om die reden wordt na het huidige vierde lid – aldus het verbod om een categorie IV-wapen over te dragen aan een persoon die de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt – een nieuw vijfde lid toegevoegd, welk lid inhoudt dat dit verbod ten aanzien van een wapen van categorie IV onder 6° slechts geldt voor zover de overdracht daarvan strekt ter uitvoering van een koopovereenkomst. Kortom, het zal geen algemeen verbod zijn tot overdracht van categorie IV onder 6°-wapens aan personen die de leeftijd van achttien jaren nog niet hebben bereikt, maar 'slechts' een koopverbod.

### 2.2.4. Voorhanden hebben

Tot slot wordt voorgesteld artikel 26 WWM te wijzigen. Voor wat betreft (steek)wapens uit categorie IV is het op dit moment niet verboden deze voorhanden te hebben, tenzij de betrokkene de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt. Door voor regulier gebruik bestemde voorwerpen die als potentieel steekwapen kunnen fungeren aan te wijzen als wapen in de zin van categorie IV

onder 6° en op te nemen in de Rwm kan het in alledaagse situaties voorkomen dat een minderjarige dergelijke voorwerpen voorhanden heeft en dus strafbaar is op grond van artikel 26, vijfde lid WWM. De memorie van toelichting geeft als voorbeelden scherpe voorwerpen in het handenarbeidlokaal op school, messen in de keuken en bestek op het terras.<sup>24</sup> Het strafbaar stellen van het voorhanden hebben van dergelijke categorie IV onder 6°-wapens voor personen die de leeftijd van achttien jaren nog niet hebben bereikt wordt dan ook onwenselijk geacht en draagt evenmin bij aan het weren van deze voorwerpen uit de openbare ruimte. Daarvoor is immers het draagverbod bedoeld. Om die reden wordt dan ook voorgesteld artikel 26, vijfde lid WWM te wijzigen door categorie IV onder 6° uit te sluiten van de overige categorie IV-wapens, waarvoor onverkort blijft gelden dat het voor minderjarigen verboden is deze voorhanden te hebben.

## 3. Kritiek

Het moge duidelijk zijn dat de wens groot is het (steek)wapenbezit onder jongeren in de openbare ruimte terug te dringen. De belangrijkste vraag is of dit wetsvoorstel de aangewezen manier is om het beoogde doel te bereiken. Het huidige wetsvoorstel is op 5 december 2022 door minister Yeşilgöz-Zegerius voorgelegd aan de Raad voor de Rechtspraak (hierna ook: de Raad) ter advisering. Bij brief van 1 februari 2023 heeft de Raad – na overleg met de gerechten – een kritische reactie geschreven aan de minister. Onder meer deze kritiekpunten zullen in het navolgende worden beschreven.

### 3.1. Verhouding lokale strafbaarstellingen ten opzichte van de WWM

De APV's zijn uitdrukkelijk een aanvulling op de WWM, nu deze verordeningen geen verboden mogen bevatten die reeds in een wet in formele zin zijn vervat.<sup>25</sup> De strafbaarstellingen in de APV's houden meestal in dat het verboden is op de door de burgemeester aangewezen plekken messen of andere voorwerpen die als steekwapen kunnen worden gebruikt (openlijk) bij zich te hebben. Een dergelijke strafbaarstelling is ruim en wellicht onduidelijk van aard. De Raad noemt verschillende voorbeelden van gevallen die onder deze lokale regelgeving verboden kunnen zijn, zoals een picknicker in het park die een mes bij zich heeft, een plantsoendienstmedewerker met een heggenschaar of een schaar in een etui van een kind dat naar school gaat.<sup>26</sup> Bovendien zijn lokale verschillen onwenselijk en het is dan ook goed te begrijpen dat een uniforme regeling gewenst is.

Uit de memorie van toelichting volgt dat met het opnemen van bepaalde (steek)wapens van de categorie IV onder 6° in de Rwm wordt voorzien in een landelijke

21 Par. 3.3 MvT.

22 Zie voor een definitie van overdragen artikel 1, onder 11° WWM.

23 Par. 3.4 MvT.

24 Par. 3.5 MvT.

25 Zie HR 15 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:1993.

26 Advies van de Raad voor de Rechtspraak, p. 2.

regeling. Daarmee komt er ten aanzien van het dragen van die voorwerpen een einde aan regionale verschillen en dat is vanuit de wens voor effectieve en efficiënte handhaving van het draagverbod wenselijk. Dit brengt mee dat er geen ruimte meer zal bestaan voor gemeentelijke verboden op het dragen van dezelfde voorwerpen die als wapen van de categorie IV onder 6° zijn aangewezen, aangezien dat voortaan al door de landelijke wetgever is verboden.<sup>27</sup>

Maar behelst de strafbaarstelling in de verschillende APV's überhaupt wel een aanvullend verbod? Of is hetgeen in de APV's is opgenomen al uitputtend geregeld in de huidige WWM? Deze vraag werd op 15 februari 2023 aan de rechtbank Rotterdam voorgelegd. Aan de eiser in deze zaak werd wegens wapenbezit door de burgemeester van Rotterdam een gebiedsverbod en een last onder dwangsom opgelegd. De last onder dwangsom hield in dat de eiser niet openlijk een mes bij zich mocht dragen. De burgemeester had daarbij uitdrukkelijk aangegeven dat het ging om een gedraging als bedoeld in artikel 2:50a APV Rotterdam. De eiser werd een aantal maanden later opnieuw staande gehouden en gefouilleerd, waarbij een mes in zijn broekband werd aangetroffen. De burgemeester is naar aanleiding daarvan overgegaan tot invordering van de dwangsom. De rechtbank moest in deze zaak beoordelen of de burgemeester hiertoe inderdaad mocht overgaan.

De eiser heeft in deze zaak aangevoerd dat de burgemeester ten onrechte is overgegaan tot invordering van de dwangsom omdat artikel 2:50a APV Rotterdam onverbindend is. Kort gezegd werd door eiser betoogd dat wat in de APV geregeld is al volledig in de WWM is geregeld. De rechtbank Rotterdam ging in haar uitspraak van 14 maart 2023 mee met het verweer van eiser en verklaarde artikel 2:50a APV Rotterdam onverbindend.<sup>28</sup> Daartoe overwoog de rechtbank – kort samengevat – dat de wetgever in de WWM ten aanzien van minderjarigen een zo ruim mogelijk verbod op het voorhanden hebben van alle soorten steekwapens en andere kennelijk als wapen te gebruiken voorwerpen voor ogen heeft gehad. De rechtbank leidt hieruit af dat de wetgever deze regeling uitputtend heeft bedoeld. Dat gold naar het oordeel van de rechtbank ook voor het dragen, aldus het in het openbaar (onverpakt) bij zich hebben, van dit soort wapens. De WWM verbiedt in artikel 27, eerste lid categoriaal het dragen van elk soort (steek)wapen of kennelijk als wapen te gebruiken voorwerp als bedoeld in categorie IV onder 7°. Dragen zoals gedefinieerd in de WWM omvat naar het oordeel van de rechtbank in zijn geheel het 'openlijk bij zich hebben' als bedoeld in artikel 2:50a APV Rotterdam. Blijkens de toelichting bij de APV Rotterdam heeft artikel 2:50a APV de bescherming van de openbare orde en veiligheid in heel Rotterdam als doel. Dit doel ligt daarmee in het verlengde van de doelen van de WWM. De rechtbank kwam dan ook tot de conclusie

dat in artikel 2:50a APV Rotterdam en de WWM dezelfde gedragingen vanuit dezelfde te beschermen belangen strafbaar zijn gesteld.

Ten overvloede wordt door de rechtbank opgemerkt dat op de grond van de WWM een algeheel verbod geldt op het dragen van messen of andere voorwerpen die kennelijk als wapen kunnen worden gebruikt. Voor minderjarigen bevat de WWM nog strengere voorschriften, inhoudende dat ook het voorhanden hebben van alle soorten wapens strafbaar is. De onverbindendheid van artikel 2:50a van de APV Rotterdam doet dus niets af aan het messenverbod, maar betekent wel dat dit niet bestuursrechtelijk kan worden gehandhaafd.

Kort en goed zijn (steek)wapens waarop lokale regelgeving betrekking heeft veelal voorwerpen die vallen onder categorie IV onder 7°, als gevolg waarvan het dragen van deze (steek)wapens reeds verboden is op grond van artikel 27, eerste lid WWM. Het voorhanden hebben van deze wapens is op dit moment verboden voor minderjarigen (artikel 26, vijfde lid WWM).

### 3.2. Omgekeerde bewijslast

Met het in de Rwm opnemen van wapens die in de praktijk op straat als steek- of dreigwapen worden gebruikt (als wapen in de categorie IV onder 6°) en de daarop gebaseerde voorgestelde wijzigingen van de WWM wordt blijkens de parlementaire toelichting gepoogd een bijdrage te leveren aan het terugdringen van het bezit en gebruik van deze (steek)wapens in de openbare ruimte onder jongeren. Echter, gesteld kan worden dat het dragen van deze (steek)wapens door minderjarigen al strafbaar is onder de huidige WWM. De (messen)problematiek onder minderjarigen is echter nog (steeds) niet verholpen, waardoor wij ons afvragen in hoeverre de voorgestelde wijzigingen daadwerkelijk kunnen bijdragen aan het terugdringen van het bezit en gebruik van (steek)wapens in de openbare ruimte. Wij menen dat de toegevoegde waarde van dit wetsvoorstel – nu het dragen van deze wapens reeds strafbaar is – onvoldoende is. Zoals hiervoor besproken kan immers de vraag worden opgeworpen of er een wezenlijk inhoudelijk verschil bestaat tussen de nieuw aan te wijzen wapens in de zin van categorie IV onder 6° en de al bestaande categorie IV onder 7°. Volgens de Raad lijkt het enige verschil te zitten in de omkering van de bewijslast. Dat brengt ons bij het volgende kritiekpunt.

Wanneer de wetswijziging zou worden doorgevoerd, zou dit in de praktijk betekenen dat het voortaan aan de draager van enig (potentieel) (steek)wapen is om aan te tonen dat hij of zij met het dragen van dit voorwerp een maatschappelijk aanvaardbare bedoeling had. De Raad vraagt zich in dat kader af hoe ver deze bewijslast gaat en of een omkering van de bewijslast verenigbaar is met het uitgangspunt dat in het strafrecht de bewijslast bij het Openbaar Ministerie ligt.

27 MvT, p. 7.

28 Rb. Rotterdam 14 maart 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:2038, r.o. 5.3.

Uit de memorie van toelichting volgt dat de drager van een dergelijk voorwerp met

‘een aannemelijke, verifieerbare en niet op voorhand onaannemelijke verklaring aannemelijk [moet] 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>29</sup>

Deze omkering van de bewijslast doet ons denken aan een verklaring die van verdachten wordt verlangd in witwaszaken zonder gronddelict. Indien van een drager van een wapen dat – na de wetswijziging – wordt gekwalificeerd als een wapen als bedoeld in categorie IV onder 6° wordt verwacht dat hij hierover een verklaring aflegt, roept dat de vraag op hoe deze verklaring dan vervolgens moet worden onderbouwd. De Raad problematiseert deze situatie terecht. Hoe ver gaat ‘aannemelijk maken’? Volstaat een verklaring? Of moet dit onderbouwd worden met stukken? Doet een opsporingsambtenaar vervolgens onderzoek naar deze verklaring?<sup>30</sup> Indien dergelijke inspanningen van de verdediging zullen worden verwacht, dreigt het risico van feitelijke omkering van de bewijslast. Met de Raad achten wij dat onwenselijk.

### 3.3. Verkoopverbod aan minderjarigen

In de memorie van toelichting wordt, zoals in paragraaf 2.2.3 is beschreven, een algeheel verbod op het overdragen van (potentiële) (steek)wapens aan minderjarigen onwenselijk geacht. Om het draagverbod en het Actieplan te ondersteunen wordt in het wetsvoorstel voorgesteld de verkoop van gebruiksmessen aan minderjarigen te verbieden. Uit de memorie van toelichting volgt dat dit ook geldt voor verkoop op afstand.<sup>31</sup> Uit het advies van de Raad volgt dat de Raad zich afvraagt of deze bepaling niet te beperkend zal zijn. Als voorbeeld wordt een student van 17 jaar genoemd die een gebruiksmes wil kopen voor huishoudelijke doeleinden omdat hij op kamers gaat.<sup>32</sup> Daarnaast kunnen volgens de Raad vragen worden gesteld bij de praktische gevolgen voor winkeliers. Uit de voorgestelde maatregelen vloeit immers voort dat bij twijfelgevallen een leeftijdscontrole dient te worden uitgevoerd.<sup>33</sup>

De kritiek zoals geuit door de Raad is wat ons betreft niet onoverkomelijk. Uit de memorie van toelichting volgt immers dat rekening wordt gehouden met het feit dat winkeliers moeten kennismaken van de veranderde regelgeving met betrekking tot de als wapen aangewezene voorwerpen in de Rwm die niet aan minderjarigen mogen worden verkocht.

Bij twijfel over de leeftijd van de koper dienen winkeliers een leeftijdscontrole uit te voeren. Een deel van de

Nederlandse bedrijven heeft in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen reeds leeftijdsverificatie bij de verkoop van messen aan jongeren ingevoerd, waardoor de aanpassingsproblemen voor die bedrijven naar verwachting zeer beperkt zullen zijn. Daarnaast is het uitvoeren van leeftijdscontroles bij de verkoop van alcohol aan jongeren op dit moment volledig uitgedacht. Praktische problemen met betrekking tot deze controles zien wij dan ook niet bij de verkoop van gebruiksmessen.

### 3.4. Effectiviteit van een landelijk messenverbod

Ook vanuit criminologisch perspectief is gekeken naar een mogelijke oplossing voor het (steek)wapenprobleem onder jongeren. Het onderzoek van Erasmus Universiteit in de gemeente Rotterdam werd eerder al kort genoemd in de inleiding van dit artikel. Het doel van dit onderzoek was om meer inzicht te krijgen in de achtergronden en mogelijke oorzaken van wapenbezit en -gebruik onder Rotterdamse jongeren, met speciale aandacht voor de wisselwerking met online jeugdcultuur. Daarbij werd onder meer aandacht besteed aan hoeveel jongeren (jongens en meisjes) wapens bezitten, dragen en gebruiken, wat de aard en herkomst is van die wapens en welke redenen en motivaties jongeren zelf geven voor betrokkenheid bij wapens.<sup>34</sup> Voor het schrijven van dit artikel reikt het te ver om alle onderzoeksbevindingen uit dit onderzoek te bespreken. Wij zullen ons dan ook beperken tot de relevante bevindingen die zien op de effectiviteit van een eventueel in te voeren landelijk messenverbod.

Interessant is dat uit het onderzoek volgt dat ongeveer één op de vijf ondervraagde jongeren in Rotterdam een wapen in bezit heeft gehad, gedragen of gebruikt in de onderzoeksperiode, een duidelijke minderheid. Anders dan de suggestie die soms in de media wordt gewekt, blijkt het dragen van messen en (andere) wapens niet gewoner te zijn geworden onder jongeren. De meesten van hen beschouwen dat niet als normaal. Wel wordt dikwijls gedacht dat het dragen van wapens veel voorkomt bij anderen.<sup>35</sup>

Daarnaast is het interessant om op te merken dat een grote variatie te zien is in het type wapens en de herkomst ervan. Het meest voorkomend zijn messen, en binnen die categorie blijkt het gewone zakmes ‘populair’. De verkrijgbaarheid lijkt geen groot issue te zijn en wordt nauwelijks genoemd als reden om geen wapen te hebben. Wapens worden gekregen van anderen, via-via of uit de keukenla gehaald. Ook worden ze gekocht in specifieke winkels, of legaal dan wel illegaal aangeschaft via internet en social media.

De meeste jongeren met wapens in hun bezit geven daarvoor vooral redenen en motieven die te maken hebben met veiligheid. Ze geven aan dat ze zich willen

29 MvT, p. 4.

30 Advies Raad voor de Rechtspraak, p. 5.

31 MvT, p. 8.

32 Advies Raad voor de Rechtspraak, p. 5.

33 Par 7 MvT.

34 Weerman e.a. 2022, p. 6.

35 Weerman e.a. 2022, p. 11.

kunnen verdedigen, zich onveilig voelen of het gevoel hebben te worden bedreigd. Daarbij lijken er twee categorieën te zijn: enerzijds jongeren met algemene onveiligheidsgevoelens op bepaalde plekken in de stad of hun eigen omgeving, anderzijds jongeren die concreet worden bedreigd door anderen of in een conflict zijn beland.<sup>36</sup>

De onderzoekers constateren voorts dat er grote verschillen bestaan tussen jongeren die wapens bezitten, dragen en gebruiken. De groep jongeren die enkel een wapen bezit, lijkt dit vooral te doen uit interesse voor wapens; het risico op ernstig wapengeweld lijkt bij hen klein. De groep jongeren die een wapen draagt maar (nog) niet (heeft) gebruikt, wijkt meer af van de doorsnee jongere zonder wapen; deze jongeren door persoonlijke kenmerken, leefstijl maar ook minder gunstige omstandigheden vaker in omgevingen te zijn waarin ze zich onveilig voelen of daadwerkelijk ervaring te hebben met bedreiging of geweld. Het dragen van een wapen lijkt bij deze groep echter vooral een defensieve bedoeling te hebben. Over de kleine groep jongeren die ook daadwerkelijk een wapen heeft gebruikt, bestaan logischerwijs de meeste zorgen. Deze jongeren hebben vaak een problematische levensstijl en een meer vijandige en agressieve houding jegens anderen, maar zitten zelf ook vaak in een problematische situatie.<sup>37</sup>

Naar aanleiding van de onderzoeksbevindingen hebben de onderzoekers een aantal aanbevelingen gedaan. Zo adviseren zij campagnes rechtstreeks te richten tot de meest risicovolle groep die wapens (heeft) gebruikt. Een (te) brede voorlichtingscampagne, gericht tot alle jongeren, lijkt niet nodig en zou zelfs tot toenemende onveiligheidsgevoelens bij jongeren kunnen leiden waardoor deze een averechts effect kan hebben. Daarnaast adviseren de onderzoekers om laagdrempelige en vertrouwelijke contact- of meldpunten te creëren waar jongeren terecht kunnen met zorgen over hun veiligheid.

De onderzoekers zijn kritisch over het invoeren van maatregelen die gericht zijn op de beschikbaarheid van (steek)wapens. Zij merken daarover op dat daar niet veel van moet worden verwacht. Dit nu de beschikbaarheid volgens de onderzoekers geen belangrijke afweging is bij het dragen of gebruiken van een wapen:

‘Bij jongeren die wapens dragen gaat het meestal om algemene of concrete onveiligheid; bij de groep jongeren die wapens gebruikt, is er sprake van een complexe achterliggende problematiek. Maatregelen die vooral zijn gericht op de beschikbaarheid van wapens zijn niet gericht op deze problemen. Richt de aandacht op achterliggende achterstanden en problematiek. Uit ons onderzoek komt naar voren dat er met de kleine groep jongeren die wapens ook daadwerkelijk hebben gebruikt veel aan de hand is. Dit is een com-

plexe problematiek, waar alleen met veel inspanningen en investeringen winst is te boeken. Voor deze jongeren zullen intensieve interventies en maatregelen nodig zijn, waarbij instanties binnen de buurt samenwerken om direct te kunnen reageren op incidenten met wapens en tegelijkertijd te werken aan verbetering van de sociale situatie en hulpverlening aan jongeren.’<sup>38</sup>

Opvallend is dan ook dat vanuit criminologisch perspectief niet wordt geadviseerd de WWM te wijzigen om op die manier het dragen en gebruiken van de (steek)wapens terug te dringen. Oplossingen moeten volgens de onderzoekers meer (en specifiek) worden toegespitst op de (probleem)jongeren zelf.<sup>39</sup> Het gevoel van onveiligheid en de persoonlijke problematiek van deze jongeren dient te worden aangepakt zodat incidenten met (steek)wapens kunnen worden teruggedrongen.

## 4. Conclusie

Concluderend kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de toegevoegde waarde van dit wetsvoorstel. Dit omdat de in de Rwm aan te wijzen (potentiële) (steek)wapens als categorie IV onder 6°-wapen in veel gevallen reeds onder categorie IV onder 7° vallen, zodat het voor minderjarigen reeds verboden is deze voorwerpen te dragen en voorhanden te hebben. De daarmee gepaard gaande omkering van de bewijslast is vanuit de grondbeginselen van het strafrecht onwenselijk. De wens om het bezit en het gebruik van (steek)wapens onder minderjarigen terug te dringen wordt nu gezocht in de politiek populaire tendens van verandering van (straf)wetgeving, terwijl de oplossing (mogelijk) veeleer lijkt te liggen in de criminologische invalshoek, waarbij onder meer kan worden gedacht aan preventieve en educatieve maatregelen buiten het strafrecht.<sup>40</sup>

36 Weerman e.a. 2022, p. 12.

37 Weerman e.a. 2022, p. 13.

38 Weerman e.a. 2022, p. 14.

39 Zie voor vergelijkbare bevindingen J. Snippe, J.A. de Muijnck en L. Wouters, *Plan- en procesevaluatie Actieplan Wapens en Jongeren*, Groningen: WODC 2023.

40 ‘Helpt een landelijk messenverbod?’, NPO radio 1 radioprogramma *Spraakmakers*, [www.nporadio1.nl/nieuws/binnenland/11ce9e6d-8472-403d-865a-3015ebb5b15f/helpt-eeen-landelijk-messenverbod-voor-jongeren-de-meelopers-vang-je-er-mee-af](http://www.nporadio1.nl/nieuws/binnenland/11ce9e6d-8472-403d-865a-3015ebb5b15f/helpt-eeen-landelijk-messenverbod-voor-jongeren-de-meelopers-vang-je-er-mee-af). Wat volgens Hoogleraar Frank Weerman wel helpt, zijn volgens hem intensieve programma’s met hulpverlening en met jeugdwerk en het gebruik van rolmodellen. ‘In Rotterdam gaan ze beginnen met een programma wat uit Amerika komt en dat zich echt richt op jongeren die in de problemen zitten. Maar dat kost tijd, geld en moeite.’