

EVALUATIERAPPORT

CIRCULAIRE WAPENS EN MUNITIE 2005

augustus 2010

Projectgroep

[redacted], ministerie van Justitie, Directie Rechtspleging en Rechtshandhaving
(DRC)

[redacted], ministerie van Justitie DRC

[redacted], ministerie van Justitie, Justis

[redacted], Bpa, Politieacademie

[redacted], Politie Zeeland

[redacted], extern (auteur)

HOOFDSTUK 1:	
HET PROJECT EVALUATIE EN AANPASSING CWM 2005	p.4
1.1 Inleiding	p.4
1.2 Projectgroep	p.5
1.3 De gevolgde werkwijze	p.5-6
1.4 De inhoud van het evaluatierapport	p.6-7
HOOFDSTUK 2: DE CWM 2005	p.8
2.1 algemeen	p.8
2.2 beleidsregels of circulaire?	p.8-9
2.3 wijzigingen in nationale wetgeving en in EU, internationale regelgeving	p. 9
HOOFDSTUK 3 UITVOERING VAN DE WWM	p.10
3.1 algemeen	p.10
3.2 de korpschef	p.10
3.2.1 inleiding	p.10
3.2.2 verschillen in interpretatie en toepassing	p.10-11
3.2.3 sturing vanuit het Ministerie van Justitie	p.11
3.2.4 verschillen in kennisniveau bij uitvoerende ambtenaren	p.11-12
3.2.5 ondersteunende voorzieningen	p.13-14
3.3 CDIU-Douane	p. 14
3.3.1 inleiding	p. 14
3.3.2 sturing vanuit het Ministerie van Justitie	p. 14-15
3.3.3 verschillen in kennisniveau bij uitvoerende ambtenaren	p. 16
3.3.4 ondersteunende voorzieningen	p. 16-17
3.4 Dienst Justis	p. 17-18
HOOFDSTUK 4 TOETSINGSKADER VOOR WAPENVERLOVEN, CONSENTEN, VERGUNNINGEN EN ONTHEFFINGEN EN VRIJSTELLINGSREGELINGEN	p. 19
4.1 Inleiding	P. 19
4.2 verloven, consenten, vergunningen en ontheffingen	p. 19
4.2.1 weigerings-, intrekings- en wijzigingsgronden en de voorwaarden voor het verkrijgen van een verlof	p. 19-20
4.2.2 geen vrees voor misbruik	p. 20-22
4.2.3 redelijk belang	P. 22-24
4.2.4 rol van de KNSA	p. 24-29
4.2.5 uitspraken van de voorzieningenrechter rechtbank Almelo	p. 29-31
4.3 ontheffingen	p. 31
4.4 vrijstellingsregelingen	p. 31-32
HOOFDSTUK 5 SPECIFIEKE GROEPEN	P. 33
5.1 schutterijen en schuttersgilden	P. 33
5.1.1 achtergrond	p. 33-34
5.1.2 de activiteiten	p. 24-35
5.2 jagers	p. 36
5.3 verzamelaars	p. 36-37
5.4 wapenhandel	p. 37
5.5 re-enactment en historisch materieel	p. 38-39
5.6 paintball	p. 39-40
5.7 airsoft	p. 40
5.8 minderjarigen	p. 40
HOOFDSTUK 6 TOEZICHT/HANDHAVING/OPSPORING	p. 41
6.1 bevoegdheden	p. 41-42
6.2 gegevensuitwisseling	p. 42-43

HOOFDSTUK 7 TECHNISCHE ASPECTEN	p. 44
7.1 onderdelen van wezenlijke aard	p. 44-48
7.1 opslag van wapens	p. 48-49
7.3 reizen met vuurwapens	p. 49-50
7.4 overige technische zaken	p. 50
HOOFDSTUK 8 SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	p. 51
8.1 samenvatting	p. 51-52
8.2 conclusies en aanbevelingen	p. 52-55

HOOFDSTUK 1: HET PROJECT EVALUATIE EN AANPASSING CWM 2005

1.1 Inleiding

De regelgeving met betrekking tot wapens en munitie bestaat uit de Wet wapens en munitie (Wwm)¹, de Regeling wapens en munitie (Rwm)² en de Circulaire wapens en munitie 2005 (Cwm 2005)³. Grondslag voor de Cwm 2005 is artikel 38, tweede lid, Wwm. Hierin staat dat korpschefs bij de uitvoering van de Wwm de aanwijzingen van de Minister van Justitie volgen. De Cwm 2005 bevat aanwijzingen aan zowel de korpschefs als de Centrale Dienst voor In- en Uitvoer van de Belastingdienst (CDIU), in het bijzonder in deel B. Algemene informatie over de uitvoering van de Wwm en de Rwm is opgenomen in algemeen deel A van de circulaire. In onderdeel C is een aantal bijlagen opgenomen.

De Cwm 2005 was vastgesteld voor een periode van vier jaar en is dus geldig tot 1 augustus 2009. Bij besluit nr. 11674, gepubliceerd in de Staatscourant, heeft de Minister van Justitie de geldigheidstermijn van de Cwm 2005 verlengd tot 1 augustus 2010. Bij de vaststelling van de Cwm 2005 is door de Minister van Justitie de toezegging gedaan dat de circulaire na vier jaar zou worden geëvalueerd. Deze toezegging is herhaald bij de publicatie in de Staatscourant van het besluit om de Cwm 2005 tot 1 augustus 2010 te verlengen. In verband met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wwm⁴ is de Cwm 2005 bij besluit nr. 5657059/10 verlengd tot 1 januari 2011. Naast de door de Minister gedane toezeggingen geven signalen uit de praktijk van de huidige uitvoering van de wet- en regelgeving voor wapens en munitie en recente rechtspraak, aanleiding voor evaluatie en – waar mogelijk – verbeteringen.

De doelstelling van de wapenwetgeving inzake het legale wapenbezit is drieledig⁵. De regelgeving heeft tot doel:

1. de beheersing van legaal wapenbezit middels duidelijke en effectieve regelgeving met daarop volgend efficiënt toezicht en handhaving,
2. voorkomen dat daartoe ongewenste personen zich op legale wijze toegang tot wapens kunnen verschaffen, en
3. voorkomen dat daartoe ongewenste personen zich kunnen bekwamen in het schieten en het gebruik van (vuur)wapens.

Dat er een zekere wisselwerking is tussen het legale en illegale wapenbezit is een ongewenst element van de materie. De Nederlandse overheid vindt het voorkomen en opsporen van illegaal wapenbezit belangrijk. Een goede beheersing van het legale wapenbezit draagt bij aan de doelstellingen die de overheid zich heeft gesteld in verband met illegaal (vuur) wapenbezit. In dit project is uitdrukkelijk alleen de regelgeving aan de orde die het legale (vuur)wapenbezit reguleert. Daarbij dient steeds wel het bewustzijn te bestaan dat, en dat is vooral voor het toezicht op de naleving en de opsporing van belang, de scheidslijn tussen legaal en illegaal in de praktijk soms niet zo scherp is te trekken als in theorie. De regels die het legale wapenbezit regelen dienen zodanig te zijn dat die lijn echter zo scherp mogelijk kan worden getrokken.

Of men wapens heeft om de schietsport te beoefenen, om te verzamelen, of om deel te nemen aan gilde- en/of schuttersactiviteiten, uitgangspunt is altijd dat in Nederland het bezit en gebruik van wapens verboden is. In bijzondere situaties en als voldaan is aan bepaalde voorwaarden is het toegestaan om wapens te bezitten en te gebruiken. Voor alle activiteiten met wapens geldt dat vooraf een bestuurlijke toetsing wordt gemaakt.

In het geval van een privé- of verenigingsverlof of van een ontheffing wordt die toetsing per individuele aanvraag gedaan; in het geval van een wapen dat naar het oordeel van de wetgever of het bestuursorgaan niet onder het verbod dient te vallen, is die toetsing

¹ Stb. 1997, 292

² Stcrt. 1997,129

³ Stcrt. 2005, 138

⁴ Kamerstukken TK 2009-2010, 32206

⁵ Hetgeen onder 2 en 3 is genoemd wordt vaak in stukken over wapenwetgeving als één doelstelling genoemd

al vooraf gedaan en is een vrijstellingsregeling vastgesteld. In dat laatste geval zal bij het toezicht op de naleving en de handhaving steeds moeten worden beoordeeld of aan de voorwaarden voor de vrijstelling wordt voldaan. Elke toetsing vergt een kader en een toedeling van bevoegdheden om de regels uit dat kader uit te voeren, te controleren en te handhaven.

In deze evaluatie is onderzocht hoe de hiervoor genoemde kaders in de Cwm 2005 zijn uitgelegd en/of uitgewerkt, hoe de toepassing in de praktijk is en wat volgens de diverse actoren de knelpunten en punten van verbetering zijn. De ingediende reacties hebben aanleiding gegeven om ook de randvoorwaarden voor uitvoering van de wet, zoals ondersteunende ICT-voorzieningen en opleiding van betrokken ambtenaren, in de evaluatie te betrekken.

1.2 de projectgroep

Voor de evaluatie van de Cwm 2005 is een projectgroep geformeerd. De projectgroepleden zijn:

[redacted], ministerie van Justitie, Directie Rechtspleging en Rechtshandhaving (DRC)
[redacted], ministerie van Justitie, DRC
[redacted], ministerie van Justitie, Dienst Justis
[redacted], Bpa, Politieacademie
[redacted], Politie Zeeland
[redacted], extern.

Gekozen is voor een mix van medewerkers van het bestuursdepartement, de dienst Justis en de politie vanwege respectievelijk de verantwoordelijkheid voor de inhoud en de uitvoering van de wapenwetgeving (DRC), de taak bij het verlenen van ontheffingen, het beslissen op bezwaarschriften aangaande ontheffingen en het beslissen op administratieve beroepen, het vertegenwoordigen van de Minister in beroeps- en hoger beroepszaken en het als vraagbaak fungeren voor de uitvoerende ambtenaren van politie en de CDIU (dienst Justis), en ten slotte vanwege de taak bij de uitvoering van, het toezicht op en de handhaving van de wapenwetgeving (politie).

1.3 de gevolgde werkwijze

Bij de evaluatie is rekening gehouden met de ontwikkelingen betreffende de nationale, Europese (EU-richtlijnen) en internationale wet- en regelgeving (VN verdragen en protocollen). Beoordeeld is of de Cwm 2005 correspondeert met de desbetreffende wet- en regelgeving en, voor zover dat niet het geval is, is beoordeeld welke aanpassingen nodig zijn. Ook is vanuit diverse gezichtspunten gekeken naar de werking van de Cwm 2005 in de praktijk. De projectgroep heeft zich laten informeren door vertegenwoordigende organisaties van degenen die wapens (willen) bezitten en gebruiken, door vertegenwoordigers van vergunningverlenende overheidsinstanties, door toezichthouders en door technische en juridische experts (zie voor een overzicht bijlage 1).

De projectgroep heeft een inventarisatie van bij de uitvoerende dienst Justis bekende knelpunten en aandachtspunten gemaakt en na een eerste analyse een groot aantal organisaties geselecteerd aan wie een schriftelijke reactie in het kader van de evaluatie van de Cwm 2005 is gevraagd. Naast de uitvoerende instanties, betrokken overheidsorganisaties en experts zijn er ook particuliere organisaties uitgenodigd die de wapenverzamelaars, de sportschutters en overige gebruikers van wapens, zoals beoefenaars van re-enactment en de wapenhandel vertegenwoordigen.

In de schriftelijke ronde zijn ook reacties van overige, niet door de projectgroep benaderde, personen en organisaties ontvangen. Een aantal personen heeft aanvullend op een schriftelijke reactie nog telefonisch of per mail contact gehad met de secretaris van de projectgroep.

De projectgroep heeft in de evaluatie ook betrokken het door de Koninklijke Nederlandse Schuttersassociatie (KNSA) in september 2009 aan de Minister van Justitie aangeboden rapport "Kaf & Koren" waarin verslag wordt gedaan van een evaluatie door de KNSA van de Cwm 2005.

Een delegatie van de projectgroep heeft in verband met de problematiek rond de in de Cwm 2005 geformuleerde eis van lidmaatschap en licentie van de KNSA werkbezoeken afgelegd aan de Federatie van Brabantse Schuttersgilden, de Oud Limburgse Schuttersgilden en aan de KNSA.

Een delegatie van de projectgroep heeft een vergadering bijgewoond van de Europese contactgroep die is opgericht in het kader van de richtlijn 2008/51/EG, met betrekking tot de Europese Vuurwapenpas.

Na een analyse van alle binnengekomen reacties heeft de projectgroep een vijftal interactieve expertmeetings belegd. Voor deze meetings zijn experts uitgenodigd die verbonden zijn met de verenigingen, musea, de politieorganisatie, de uitvoerende dienst Justis, de douane/CDIU, het ministerie van Binnenlandse Zaken en het Openbaar Ministerie (OM). Van alle genodigden heeft alleen het OM niet aan de bijeenkomsten deelgenomen. Tijdens de interactieve bijeenkomsten zijn de volgende onderwerpen behandeld:

1. Europese Vuurwapenpas (EVP) en consenten,
2. onderdelen van wezenlijke aard,
3. technische aspecten,
4. uitvoering, toezicht, handhaving en opsporing,
5. verenigingen in de Cwm 2005.

In dit rapport zal achtereenvolgens een kort overzicht worden gegeven van de hoofdthema's die in afzonderlijke hoofdstukken verder zullen worden uitgediept, waarbij per onderwerp een probleemanalyse en mogelijke oplossingen met de te verwachten voor- en nadelen zullen worden besproken. Ook zal worden weergegeven welke standpunten van voor- en tegenstanders van de alternatieven uit de evaluatie bekend zijn. In het laatste hoofdstuk van het rapport zullen conclusies en aanbevelingen worden weergegeven. Als bijlage 2 wordt een lijst van aan te passen punten opgenomen.

1.4 de inhoud van het evaluatierapport

In **hoofdstuk 2** wordt een juridische analyse van de huidige vorm van Cwm 2005 gegeven en wordt behandeld wat de wettelijke en juridische kaders zijn.

In dit hoofdstuk komt aan de orde:

- beleidsregels of circulaire?
- wijzigingen in het wettelijk kader en in relevante EU- en internationale regelgeving.

In **hoofdstuk 3** wordt de uitvoering van de wapenwet- en regelgeving door respectievelijk de korpschef van politie, de CDIU/douane en de Minister van Justitie zelf, behandeld, en wat in verband met de uitvoeringstaken door de diverse uitvoerders van de wet aan ervaringen en knelpunten is aangedragen.

In dit hoofdstuk komt aan de orde:

- bevoegdheden voor de uitvoering,
- informatie- en bedrijfsprocessensystemen,
- knelpunten in de uitvoeringspraktijk,
- aanwijzingen in de praktijk, en
- opleidingen en kennismanagement.

In **hoofdstuk 4** worden vervolgens de kaders voor het verlenen van wapenverloven, ontheffingen en de vrijstellingsregelingen behandeld. Daarbij wordt ook ingegaan op het

onderwerp verplicht verenigen als een van de meest omstreden onderdelen van het toetsingskader voor wapenverloven.

In dit hoofdstuk komen aan de orde:

- systematiek van het toetsingskader,
- de wettelijke weigeringsgronden,
- de wettelijke voorwaarden,
- 'geen vrees voor misbruik',
- 'redelijk belang', en
- het verplicht verenigen.

In **hoofdstuk 5** wordt per groep betrokkenen behandeld wat de aangedragen knelpunten zijn en welke voorstellen er eventueel zijn gedaan om deze knelpunten op te lossen. Aan de orde komen sportschutters, jagers, verzamelaars, schutterijen en schuttersgilden, wapenhandel, re-enactment, historisch en militair materieel, airsoft en paintball.

In dit hoofdstuk komt aan de orde:

- specifiek voor de groep betreffende problemen.

In **hoofdstuk 6** wordt het toezicht op de naleving, handhaving en opsporing behandeld.

In dit hoofdstuk komen aan de orde:

- bevoegdheden;
- praktijk;
- aanwijzingen in de praktijk, en
- opleidingen en kennismanagement.

In **hoofdstuk 7** wordt een aantal technische aspecten opgenomen.

Aan de orde komen:

- definiëring "onderdelen van wezenlijke aard",
- definiëring hulpstukken,
- opslag van wapens,
- reizen met wapens, en
- overige technische zaken.

In **hoofdstuk 8** worden samenvatting en conclusies gegeven.

HOOFDSTUK 2: DE CWM 2005

2.1 algemeen

De Cwm 2005 heeft volgens de inleiding bij de circulaire twee functies: enerzijds het informeren van betrokkenen over de inhoud van de toepasselijke regels uit de Wwm en de Rwm en anderzijds het invullen van de beleidsvrijheid die de korpschefs en de CDIU is gelaten bij de uitvoering van de Wwm voor de minister. Dit laatste gebeurt door middel van aanwijzingen zoals is bedoeld in artikel 38 van de Wwm.

De projectgroep heeft geanalyseerd dat de Cwm 2005 een aantal bepalingen bevat die in strijd zijn met de Wwm, en/of de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Daarnaast zijn er enkele bepalingen die geen basis vinden in de Wwm en als zodanig zijn aan te merken als algemeen verbindende voorschriften (een lijst met passages die het bovenstaande betreffen is opgenomen als bijlage 3).

Uit de inleiding bij de Cwm 2005 blijkt dat niet bedoeld is algemeen verbindende voorschriften op te nemen. Omdat gekozen is voor de vorm van een circulaire heeft dit echter geen gevolgen voor de werking van de – onbedoeld – in de Cwm 2005 opgenomen algemeen verbindende voorschriften. Het instrument circulaire voldoet aan de vereisten voor een algemeen verbindend voorschrift, namelijk vastgesteld door het bevoegd gezag en algemeen geldend. Het door elkaar in een regeling opnemen van zowel algemeen verbindende voorschriften als beleidsregels is echter onwenselijk want verwarrend en in strijd met het regeringsstandpunt dat avv's en beleidsregels van elkaar te onderscheiden moeten zijn. De regering heeft zich in 2006 al uitgesproken voor een duidelijker scheiding tussen beleidsregels en algemeen verbindende voorschriften.⁶

In de toelichting bij de Aanpassingswet derde tranche Awb⁷ is ten aanzien van het onderscheid tussen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels het volgende opgenomen:

"Waar een wettelijk voorschrift een bevoegdheid tot regelgeving verleent, is, gelet op de bestaande wetgevingstraditie, aangenomen dat algemeen verbindende voorschriften zijn bedoeld, tenzij het tegendeel blijkt. Indien de te stellen regels worden aangeduid met termen als "richtlijnen", "richtsnoeren" of "tot leidraad dienen", is er aanleiding na te gaan of de regels naar huidig inzicht als beleidsregels moeten worden aangemerkt. Bij een bevestigende beantwoording is in de desbetreffende wettelijke bepaling zoveel mogelijk een vorm van het woord beleidsregels gebruikt."

Onder 2.2 wordt het onderscheid tussen beleidsregels en circulaire nader toegelicht.

2.2 beleidsregels of circulaire?

In september 2007 is in de Tweede Kamer door de ministers toegezegd dat het aantal circulaire zou worden teruggedrongen. Afgesproken is om het aantal circulaire terug te dringen en avv's in algemene maatregelen van bestuur dan wel ministeriële regelingen op te nemen en beleidsregels, als zodanig herkenbaar, door het gebruik van enige vorm van het woord beleidsregel, te publiceren. In verband met de daaropvolgende opschoningoperatie is de Aanwijzingen voor circulaire ingetrokken en is artikel 5a van de Aanwijzingen voor de regelgeving vastgesteld. Uitgangspunt is een duidelijk onderscheid tussen beleidsregels en algemeen verbindende voorschriften. De circulaire als instrument kenmerkt zich doordat zij zowel beleidsregels als algemeen verbindende voorschriften bevat.

De ministeries zijn begin 2009 begonnen hun circulairebestanden op te schonen. De huidige circulaire is bedoeld als beleidsregel. De systematiek van de wapenwet- en regelgeving maakt het mogelijk een duidelijke scheiding tussen beleidsregels en avv's te

⁶ Zie motie Koopmans kamerstukken TK 2006-2007, 29 515 nr. 170 en brief minister van Justitie d.d. 11 december 2006, kamerstukken TK 2006-2007, 29515, nr. 176 en Nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel derde tranche Awb, p 284.

⁷ Kamerstukken TK 1996-1997 25 280, nr. 3 p. 29

maken, waarbij de avv's in de Rwm kunnen worden opgenomen en beleidsregels in een afzonderlijk document.

2.3 wijzigingen in nationale wetgeving en in EU- regelgeving

2.3.1 Wijzigingen in de nationale wetgeving

Aanhangig is een voorstel van wet tot wijziging van de Wwm⁸. Het wetsvoorstel heeft als belangrijkste wijziging de invoering van een algeheel verbod voor blanke wapens, die door de wetswijziging worden overgeheveld van categorie IV naar categorie I. Daarnaast bevat het wetsvoorstel nog een aantal relatief kleine wijzigingen, waaronder de verlening van de geldigheidsduur van het verlof tot voorhanden hebben van één jaar naar vijf jaar. De vermoedelijke ingangsdatum van de wet is 1 januari 2011.

2.3.2 Wijzigingen in de EU-regelgeving

In 1997 is richtlijn 91/477/EEG in Nederlandse wetgeving geïmplementeerd.⁹ De richtlijn wordt aangeduid als Europese wapenrichtlijn en heeft tot doel te komen tot een harmonisatie van wapenwetgeving in de lidstaten. In de richtlijn is een minimumharmonisatie opgenomen, wat betekent dat de lidstaten ten minste de in de richtlijn opgenomen maatregelenniveau moeten halen. De lidstaten mogen strengere regels vaststellen.

Nederland heeft op een aantal punten een strengere wetgeving. De richtlijn is in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd.

In de praktijk blijkt volgens een verslag van de Europese Commissie van 12 december 2000¹⁰ dat de uitleg van bepalingen uit de richtlijn in de lidstaten onderling te veel verschillen en dat dit problemen oplevert voor personen die met vuurwapens willen reizen. Uit dit evaluatieonderzoek blijkt dat in Nederland eveneens onderlinge verschillen zijn in de toepassing van de regels door politiekorpsen en de douane. De Cwm 2005 biedt in dit verband onvoldoende duidelijkheid voor de betrokken overheidsfunctionarissen en voor burgers.

Met de richtlijn 2008/51/EG is de richtlijn 91/477/EEG gewijzigd. Richtlijn 2008/51/EG diende in de Nederlandse wetgeving te zijn geïmplementeerd op 28 juli 2010. De werkgroep Advies Wet Wapens en Munitie heeft de Minister geadviseerd over de implementatie. Wetgeving op dit punt is op het Ministerie van Justitie in voorbereiding. De meeste wijzigingen in de richtlijn zijn dermate concreet dat de kans op een geslaagd beroep op rechtstreekse werking van richtlijnbevestigingen aanwezig is. Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat de belanghebbende organisaties goed op de hoogte zijn van de wijzigingen. Zo wordt bijvoorbeeld in de evaluatie door diverse belanghebbende organisaties gevraagd om de uitleg van de wettelijke definitie van "onderdeel van wezenlijke aard" te laten aansluiten op de tekst van de gewijzigde richtlijn en worden er veel vragen gesteld over de markeringsplicht die uit de richtlijn voortvloeit.

⁸ kamerstukken TK 2009-2010, 32 206

⁹

- Aanpassing Wet Wapens en munitie ivm richtlijn 91/477/EEG: kamerstukken 1992-1993 23 028, nr. 3 (memorie van toelichting).

- richtlijn van de Raad van Europa van 8 juni 1991, 91/477/EEG, Publicatieblad L 256, 13 september 1991, p 51 en Publicatieblad L 54, 5 maart 1993, p. 22

- richtlijn van de Raad van Europa van 21 mei 2008, 2008/51/EG, Publicatieblad L 179, 8 juli 2008, p 5

¹⁰ Com (2000) 837 def.

HOOFDSTUK 3 UITVOERING VAN DE WWM

3.1 algemeen

Met de uitvoering van de Wwm is de Minister van Justitie belast en, namens de Minister van Justitie, de korpschefs in de politieregio's en de Centrale dienst voor In- en Uitvoer (CDIU). De Minister is bevoegd zowel algemene aanwijzingen, in de vorm van beleidsregels, als aanwijzingen in een individueel geval te geven. Algemene aanwijzingen zijn opgenomen in de Cwm 2005.

Uit gesprekken met personen uit deze overheidsorganisaties en uit de interactieve bijeenkomsten zijn de volgende algemene knelpunten gebleken:

1. verschillen in interpretatie en toepassing van de wapenwet- en regelgeving;
2. te weinig of gemis aan sturing van de zijde van de Minister van Justitie;
3. diversiteit bij de uitvoerders voor wat zowel juridische als technische kennis betreft;
4. ontoereikendheid van faciliterende voorzieningen.

In artikel 38 Wwm is bepaald dat de korpschefs en de CDIU aanwijzingen van de Minister opvolgen. De CWM 2005 is dus mede aan de korpschefs en de CDIU gericht. In de bespreking hieronder zullen deze uitvoerders van de wet in verband met de hiervoor genoemde vier algemene knelpunten nader worden behandeld.

Met het toezicht op de naleving van de Wwm zijn belast:

- ambtenaren van politie,
- officieren van justitie,
- aangewezen onderofficieren en de aangewezen overige militairen van de Koninklijke Marechaussee,
- aangewezen ambtenaren van de divisie Vervoer van de Inspectie Verkeer en Waterstaat.

3.2 de korpschef

3.2.1 inleiding

Alle zaken omtrent aanvragen, wijzigen of intrekken van verloven voor wapens worden door de afdelingen bijzondere wetten van de regiokorpsen behandeld. Het toezicht en controles op de voorwaarden die aan een verlof zijn verbonden worden door de politie uitgevoerd. Die controle kan leiden tot bestuursrechtelijke handhaving, of tot opsporing van strafbare feiten en vervolging door het OM waar de politie weer een belangrijke bron van informatie en bewijs is voor het OM.

Gebleken is dat door aanvragers van wapenverloven wordt ervaren dat de wet- en regelgeving in de diverse politieregio's verschillend worden uitgelegd en toegepast. Daarnaast is er ook diversiteit in behandeltermijnen voor de aanvragen. De politie heeft het bestaan van voorgaande knelpunten onderschreven. De politie heeft in verband met het verzoek om een reactie in het kader van de evaluatie van de Cwm 2005 een reactie aan de projectgroep gezonden. Deze reactie is opgesteld door een hiervoor opgerichte klankbordgroep, waaraan verschillende organisaties door de politie zijn verzocht deel te nemen. De deelnemers aan de door de politie gevormde klankbordgroep zijn afkomstig uit onder andere het Landelijk Platform Vuurwapens (LPV), de Expertgroep Bijzondere Wetten, de themagroep Wet wapens en munitie, de Douane en de Koninklijke Marechaussee.

3.2.2 verschillen in interpretatie en toepassing

In de reacties, inclusief de reacties van de politie, worden de volgende oorzaken voor verschillende uitleg en toepassing in de politieregio's genoemd:

- verschillen in technische kennis;
- verschillen in juridische kennis;
- interpretatieverschillen door onduidelijke invulling dan wel ontbreken van invulling van vage wettelijke termen;

- verschillend invulling geven aan de beleidsvrijheid die op sommige onderwerpen aan de korpschefs is gelaten;
- onvoldoende faciliterende voorzieningen, met name in relatie tot gegevensbeheer en uitwisseling van informatie.

Verskil in toepassing van de Cwm 2005 is onder meer gesignaleerd op de volgende punten:

- invulling van het geen vrees voor misbruik criterium;
- categorisering van wapens;
- uitleg en toepassing van de introduceregeling voor de schietsport;
- vermelding vrijgestelde wapens op verlof voor verlofplichtige munitie;
- invulling van de EVP;
- uitleg van het begrip 'onderdelen van wezenlijke aard' en hulpstukken;
- uitleg van het in de Wwm opgenomen begrip 'overdragen' in het bijzonder bij schieten door minderjarigen;

3.2.3 sturing vanuit het Ministerie van Justitie

Dit punt doet zich slechts in beperkte mate voor bij de uitvoering door de korpschef. Wel is in de reactie van de politie aangegeven dat centralisering van de vraagbaakfunctie en verdere specialisatie op wapens en wapenwetgeving moet worden behouden en op enkele punten versterkt.

De Cwm 2005 is voor de politie een belangrijk document in de uitvoering van de Wwm. Uit gesprekken en contacten met personen uit de politieorganisatie blijkt dat in de dagelijkse praktijk de Cwm 2005 een belangrijk document is dat veel wordt gehanteerd. Voor de politiepraktijk vormen, naast de interne kennisstructuren, de Ministeriële werkgroep Wet Wapens en Munitie, de dienst Justis en de beleidsafdeling van het kerndepartement een belangrijke rol bij de uitleg van de wapenwet- en regelgeving en de sturing namens de Minister van Justitie. In verband met deze rol is de Werkgroep Advies Wet Wapens en Munitie van belang. De werkgroep Wet Wapens en Munitie is in juni 2003 ingesteld als een adviserend orgaan voor de Minister van Justitie. De werkgroep adviseert zowel gevraagd als ongevraagd en zowel ten aanzien van technische als juridische onderwerpen die verband houden met de wapenwetgeving. De werkgroep is een belangrijke bron van expertise voor het Ministerie van Justitie. Anderen dan de Minister kunnen geen vragen bij de werkgroep neerleggen. In de praktijk gebeurt dit soms wel. Ook komt het voor dat aan personen die deel uitmaken van de werkgroep vragen worden gesteld over wapenwet- en regelgeving in de functie die de desbetreffende persoon heeft. Daarbij kan verwarring ontstaan namens wie de desbetreffende persoon antwoorden op vragen geeft. Van belang is dat de rol en positie van de Werkgroep Advies Wapens en Munitie voor burgers en organisaties duidelijk is. Bij de verlenging van het instellingsbesluit van de Werkgroep en de reglementen van de Werkgroep dient hiermee rekening te worden gehouden.

3.2.4 verschillen in kennisniveau bij uitvoerende ambtenaren

Verschillen

De dienst Justis signaleert dat er grote onderlinge verschillen zijn in juridische en technische kennisniveaus van de medewerkers van de politie die met de wapenwet- en regelgeving te maken hebben. Dit geldt zowel voor medewerkers korpscheftaken als voor controlerende en met opsporing belaste personen. Ook een aantal belanghebbenden heeft dit punt aan de orde gebracht. De politieorganisatie onderschrijft dit en stelt dat een kleine groep is zeer goed opgeleid en is op de hoogte van alle ontwikkelingen op zowel technisch als juridisch gebied in Nederland en daarbuiten. Deze personen werken als taakaccenthouder, docent, adviseur of als medewerker korpscheftaken. Een groter deel heeft een gemiddeld tot matig kennisniveau.

Opleiding

De Politieacademie heeft een basiscursus Wwm. Tijdens de expertmeeting is door een docent van de Politieacademie aangegeven dat de huidige opleiding te kort is om genoeg kennis op te doen en dat in de opleiding meer aandacht aan het bestuursrecht zou moeten worden gegeven. De nadruk ligt nu vooral op het strafrecht en de bevoegdheden uit het strafrecht. Aangegeven is ook dat de Politieacademie in staat is om meer op maat gesneden cursussen te ontwikkelen. In het thans lopend professionaliseringstraject korpscheftaken is reeds aandacht voor de verbetering van de basiscursussen.

Kennisbronnen

Intern kunnen politiemedewerkers vragen voorleggen aan de taakaccenthouders, aan de dienst Justis en aan de diverse expertgroepen binnen de politieorganisatie en aan het Landelijk Platvorm Vuurwapens (LPV). Ten aanzien van de expertgroepen is door de politie in haar reactie en in de bijdrage aan een van de expertmeetings aangegeven dat de behandeltermijn van vragen via de expertgroepen dermate lang is dat deze groepen voor de dagelijkse praktijk nauwelijks worden ingezet.

De politie heeft een intranet pagina op het Politie Kennis Net waar informatie over wapens en wapenwet- en regelgeving wordt geplaatst. Dit kennisnetwerk is ook voor de douane toegankelijk.

Uit de reacties tijdens de expertbijeenkomsten blijkt dat medewerkers van de politie in verband met vragen rond wapens ook (informele) contacten hebben met personen buiten de overheid. Door belanghebbenden is opgemerkt dat medewerkers van de politie (of douane) naast de interne kennisbronnen en meer ervaren collega's, zoals de taakaccenthouders, ook een beroep kunnen doen op expertise die elders aanwezig is. Genoemd zijn in dit verband: de verenigingen, particuliere deskundigen, personen uit de organisatie van defensie, het legermuseum, wapenhandelaren en de KMAR. Gebleken is dat medewerkers korpscheftaken vaak de dienst Justis benaderen met juridische vragen. Als bezwaar van de huidige gang van zaken is genoemd dat het vragen van informatie te veel via min of meer informele contacten gebeurt waardoor de voorbereiding van besluiten niet altijd even zorgvuldig is. Niet elke medewerker korpscheftaken gaat actief op zoek naar informatie.

Ook ten aanzien van de kennis van het bestuursrecht zijn grote verschillen in niveau. De politieorganisatie is een op het strafrecht georiënteerde organisatie. Zowel op het gebied van opleiding als structurering en toegankelijk maken van informatie ligt binnen de politieorganisatie de nadruk op het strafrecht en de strafrechtelijke bevoegdheden. De wapenwetgeving is echter een vorm van bijzonder bestuursrecht. Kennis van het algemene bestuursrecht is noodzakelijk voor het goede begrip en de toepassing van de regelingen. Met name de eisen ten aanzien van de motivering van besluiten en de overige algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals vertrouwensbeginsel, evenredigheidbeginsel, gelijkheidsbeginsel en verbod van willekeur zijn zaken waarmee de uitvoerende politieambtenaren niet altijd even goed bekend zijn. In een van de expertbijeenkomsten is aan de orde gesteld dat er grote verschillen zijn in kwaliteit van de motivering van besluiten die namens de korpschef worden genomen. Ook de dienst Justis heeft dit gesignaleerd. Een betere kennis van bestuursrecht en daardoor beter gemotiveerde besluiten, die voldoen aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur zouden volgens dienst Justis het aantal administratieve beroepen kunnen verminderen. Hierdoor zouden de administratieve lasten voor zowel overheid als burgers kunnen verminderen.

Als belangrijke oorzaak van gebrek aan kennis wordt, naast de beperkte opleidingen, ook genoemd de wisseling van personeel bij de politie. De kennis die op dit moment aanwezig is bij de taakaccenthouders is niet alleen opgebouwd door opleidingen en cursussen, maar ook door jarenlange ervaring met de materie en de contacten daardoor in binnen- en buitenland. Voor medewerkers met minder jaren ervaring is het, gezien de

arbeidsmobiliteit, heel moeilijk om die kennis op te bouwen. Vaak wordt dan ook geen of onvoldoende kennis opgebouwd.

3.2.5 ondersteunende voorzieningen

In de Wwm is een administratieverplichting opgenomen voor de korpschefs. Die verplichting wordt uitgelegd in de Cwm 2005.

Er worden, in het kader van de administratieverplichting in de wapenwetgeving, vanuit de politieorganisatie geen gegevens verstrekt aan de Minister van Justitie. Hierover bestaan tussen politie en ministerie van Justitie geen afspraken. De politie wil in het kader van het professionaliseringstraject Bijzondere Wetten, wel de mogelijkheden van digitale gegevensuitwisseling met het Ministerie van Justitie onderzoeken.

De politie maakt gebruik van een centraal registratiesysteem waarin alle gegevens die verband houden met de verlening van verloven of ontheffingen kunnen worden geregistreerd. Dit systeem, de politie suite handhaving Vergunningen Module (pshVM) is in de korpsen bekend als en hierna te noemen als VERONA. VERONA is in alle politieregio's toegankelijk voor zowel raadplegen als invoeren van mutaties.

Daarnaast heeft elk regiokorps zijn eigen bedrijfsprocessensysteem, de Basis Voorziening Handhaving BVH.

Het VERONA-systeem is een registratiesysteem ten behoeve van de verlofverlening. Door beleidskeuzes is het systeem, ingevoerd in 2006, niet geheel conform de praktische wensen van de politie. Zo kan niet alle informatie in het systeem worden gezet en is er geen koppeling met de regionale bedrijfsprocessensystemen. Hierdoor dienen bij het verlenen van een verlof verschillende bronsystemen te worden geraadpleegd en bestaat de kans dat men informatie 'mist'. Daar komt nog bij dat vervolgingsinformatie in de praktijk vaak zeer laat of niet vanuit het OM bij de korpschef komt. Ook hier geldt dan dat de informatie die vanuit het OM beschikbaar komt, niet in VERONA maar in de plaatselijke bedrijfsprocessensystemen wordt ondergebracht.

Munitie wordt niet in Verona geregistreerd. Vanuit het oogpunt van toezicht en in het belang van opsporing is dat wel nodig. Een verlofhouder hoeft niet aan te geven hoe hij aan munitie is gekomen. Verantwoording van munitieverkopen vindt alleen plaats via de maandelijkse registerverantwoording van de wapenhandelaren. Als munitie bij criminelen wordt aangetroffen is het niet te traceren waar het vandaan komt.

Zowel uit de schriftelijke reacties als uit de interactieve bijeenkomsten blijkt dat de beperkte werking van het VERONA-systeem als problematisch wordt ervaren door zowel uitvoerende ambtenaren van politie, door de wapenhandelaren als door individuele aanvragers van een wapenverlof. Vanuit de wapenhandel is het signaal gegeven dat door de beperkte werking van VERONA er geen up-to-date registratie is. De gegevens die in VERONA staan komen vaak niet overeen met de werkelijke handelsvoorraad van de wapenhandelaren. Dit komt onder meer door tijdsverloop tussen het aanleveren van de gegevens door de wapenhandel en het invoeren van deze gegevens in VERONA. Het maken van mutaties in VERONA kost relatief veel tijd, aldus de politie. Daarom wordt in veel politiekorpsen de invoering van gegevens - soms wegens capaciteitsgebrek - uitgesteld. De politie is met de Nederlandse Vereniging voor Wapenhandelaren in overleg om uit te zoeken of digitale informatie-uitwisseling mogelijk is en hoe daarbij het proces van aanleveren en verwerken van gegevens kan worden versneld en verbeterd.

Als voorbeeld van een goed werkend informatiesysteem is in een van de expertbijeenkomsten genoemd het systeem, dat wordt gebruikt om autoverzekeringen te registreren. Het is een systeem waartoe zowel politie, Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) als verzekeringsmaatschappijen toegang hebben. Een vergelijkbaar systeem zou voor wapens ook moeten kunnen werken.

In de politieorganisatie zijn de praktische problemen met en beperkingen van het VERONA-systeem bekend en wordt gekeken naar mogelijkheden tot verbetering. In 2011 wordt een audit gedaan op het Verona-systeem en zullen voorstellen worden gedaan voor verbetering. De audit is opgenomen in het beleidsdocument Bijzondere Wetten van de politie. Daarnaast is de expertgroep Bijzondere Wetten bezig met een inventarisatie van de informatiebehoefte van de politieorganisatie, zowel intern als extern.

Aanpassingen aan het VERONA-systeem en koppelingen met andere systemen is afhankelijk van interne beleidskeuzes van de politie.

3.3 CDIU-Douane

3.3.1 Inleiding

De CDIU is onderdeel van de douane en valt onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën. Organisatorisch is de CDIU geplaatst in het Directoraat-Generaal Belastingen. Na reorganisatie van de douane per 1 januari 2010 zijn er nu negen regiokantoren en één landelijk kantoor. Vanuit het landelijk kantoor vindt de coördinatie en vaststelling van het uitvoeringsbeleid van de douane plaats. De CDIU is een ondersteunende dienst van waaruit de processen voor afgifte van documenten voor in- en uitvoer plaatsvindt.

De CDIU is – onder meer – op grond van de Wwm belast met de afgifte van consenten voor in-, door- en uitvoer. De douane valt onder het regime van de Algemene Douane Wet (ADW), waarin een lijst met wetten is opgenomen op grond waarvan de zogenoemde niet-fiscale taken aan de douane zijn opgedragen. Eén van die taken is de uitvoering van de Wwm en de afgifte van consenten in het kader van de Wwm. De CDIU dienst is ook belast met de uitvoering van het Besluit Strategische Goederen en geeft in dat verband in- en uitvoervergunningen af.

3.3.2 sturing vanuit het Ministerie van Justitie

Tijdens het evaluatieonderzoek is door de CDIU aangegeven dat de Cwm 2005 voor haar uitvoeringstaken in verband met de Wapenwetgeving van groot belang is naast het handboek Douane¹¹. Voor de uitvoerende douanebeambten is daarentegen juist het Handboek Douane van belang en wordt de Cwm 2005 in mindere mate geraadpleegd.

Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat er weinig contact is tussen het CDIU en overige douane en het Ministerie van Justitie en dat de CDIU/douane ook weinig contact heeft met de dienst Justis. Vanuit CDIU worden zelden vragen aan de dienst Justis gesteld.

In de Cwm 2005 wordt verwezen naar de Wet in- en uitvoer. Die wet is per 1 augustus 2008 vervallen. Per die datum is de ADW in werking getreden.¹²

De douane voert Veiligheid, Gezondheid, Economie, Milieutaken, zogenoemde VGEM-taken, uit in opdracht van en voor andere ministeries. Dit zijn niet-fiscale douane-taken. Algemeen uitgangspunt van de ADW is codificatie van de douanepraktijk en vereenvoudiging van het regime.

De ADW beoogt voor alle taken die de Douane vervult, ongeacht of het fiscale of niet-fiscale taken betreft, dezelfde bevoegdheden en bestuursrechtelijke regelingen in te voeren indien en voor zover de douane:

- toezicht op de naleving houdt;
- verboden en beperkingen handhaaft;
- en overtredingen van die verboden of beperkingen opspoor.

¹¹ http://www.douane.nl/bibliotheek/handboeken/vgem/hvgem_10-06-00.html

¹² TK 2008-2009 30 979 nr. 3

De opzet van de ADW heeft tot gevolg dat de voor de ADW verantwoordelijke Minister van Financiën in feite de bevoegdheid voor het uitvoeren van de Wwm door zijn ambtenaren naar zich toe heeft getrokken. Dit heeft gevolgen voor de beantwoording van de vraag welke van de twee betrokken Ministers verantwoordelijk is voor het te voeren beleid bij de uitvoering van de Wwm door deze ambtenaren.

Uit de Wwm vloeit voort dat de Minister van Justitie over de uitvoering van de Wwm door de CDIU beleid kan vaststellen. De fiscale wetgeving heeft als uitgangspunt dat de Minister van Financiën verantwoordelijk is voor de uitvoering van taken op grond van de Wwm door douanebeambten.

Het ontlenen van de bevoegdheden rechtstreeks uit de ADW heeft tot gevolg dat alle beslissingen van douanebeambten, dus ook ten aanzien van toepassing van de wapenwet- en regelgeving, besluiten in de zin van de fiscale wetgeving zijn. Alle beschikkingen van een douanebeambte zijn besluiten in de zin van artikel 8.4 van de ADW. Ten aanzien van die beschikkingen is de belastingrechter, dat wil zeggen de rechtbank Haarlem, het gerechtshof te Amsterdam en vervolgens de Hoge Raad, exclusief bevoegd. De Algemene wet inzake rijksbelastingen is voor wat betreft de rechtsprocedure van toepassing.

Voor besluiten van de CDIU – die hun basis rechtstreeks in de Wwm hebben – geldt echter het rechtsbeschermingsregime van het algemene bestuursrecht. Zo geldt voor besluiten van CDIU en de korpschef hetzelfde regime.

In de ADW is de bepaling opgenomen dat de Minister van Financiën met de Ministers die het mede aangaat convenanten sluit aangaande *'kwantitatieve en kwalitatieve inzet van de functionarissen die ressorteren onder de rijksbelastingdienst met betrekking tot de douanecontrole van het bepaalde bij of krachtens een communautair of ander wettelijk voorschrift dat is opgenomen in de bijlage bij deze wet.* De Wwm is in de bijlage bij de Adw opgenomen.

In de toelichting bij deze bepaling staat dat deze convenanten beleidsregels bevatten en dat zaken kunnen worden geregeld zoals situaties waarin de douane controles overdraagt aan een andere, meer gespecialiseerde dienst of hoeveel uren van de douane jaarlijks worden ingezet voor de controle-inspanning met betrekking tot de naleving van bepaalde wetgeving. Met deze convenanten kan recht worden gedaan aan de zogenoemde één loketgedachte, die ervan uitgaat dat het goederenvervoer slechts eenmaal wordt opgehouden ten behoeve van alle noodzakelijke controles. Het maken van afspraken over de te leveren controle-inspanning is tevens in lijn met de aanbevelingen van het rapport "Douane en Douanita".¹³

In verband met de uitvoering van de Wwm zijn geen convenanten afgesloten. In 2006 heeft ambtelijk overleg over dit onderwerp plaats gevonden. Uit een brief van de directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding blijkt dat op het bestuursdepartement van Justitie het standpunt werd ingenomen dat convenanten niet nodig waren aangezien de Minister van Justitie in de circulaire al aanwijzingen had opgenomen.

De aanwijzingen in de Cwm 2005 zijn echter alleen aan de CDIU gericht en niet aan de overige douanebeambten. Het sluiten van een convenant met betrekking tot de uitvoering, toezicht en handhaving door douanebeambten die niet werken bij de CDIU is noodzakelijk indien de minister van Justitie invloed wil hebben op de taakuitvoering door de douane. In een te sluiten convenant kan wat inhoudelijke zaken een verwijzing naar de beleidsregels van de minister van Justitie worden opgenomen.

¹³ TK 1998-1999, 26 451, nr. 2

3.3.3 verschillen in kennisniveau bij uitvoerende ambtenaren

Verschillen

Ook voor de CDIU en de douane geldt dat er zowel wat juridische als technische kennis betreft grote verschillen zijn.

Opleiding

Opleiding van de douanemedewerkers heeft op dit moment aandacht binnen de organisatie van de douane. Binnen de douane wordt onderzocht wat het kennisniveau is van de douanemedewerkers, waarbij een vergelijk wordt gemaakt met het kennisniveau van politie. Het opleidingsinstituut van de douane streeft naar een minimaal opleidingsniveau van de opgeleide en gecertificeerde medewerkers, dat vergelijkbaar is met het opleidingsniveau van taakaccenthouders bij de politie.

De douane heeft een Intern opleidingsinstituut. Hier volgen de medewerkers van de douane de opleiding tot vraagbaak Wwm en vraagbaak strategische goederen. Dit is altijd een combinatie van beide opleidingen. Er functioneren op dit moment landelijk ongeveer 30 personen als vraagbaak wapens en munitie en strategische goederen. Deze 30 personen krijgen op korte termijn een aanbod voor een opleiding bij de politieacademie. Ook de douane gaat werken met taakaccenthouders voor Wwm, die gecertificeerd moeten zijn. Het opleidingsinstituut van de douane heeft geen bevoegdheid om certificaten af te geven. Daarom zullen de taakaccenthouders hun opleiding bij de Politieacademie gaan volgen, die de certificeringbevoegdheid wel heeft. Verder wordt een bijscholingsprogramma ontwikkeld waarbij medewerkers twee keer per jaar worden bijgeschoold. Het bijscholingsprogramma wordt gegeven in samenwerking met de politieacademie en het legermuseum.

Kennisbronnen

Het CDIU heeft aangegeven dat de Cwm 2005 in haar dagelijkse praktijk wel wordt geraadpleegd. De douane maakt gebruik van het Handboek VGEM 10.06.00 Wapens en munitie, 29 december 2009, Versie 4.2. Hierin beschrijft de douane haar werkwijze bij het uitvoeren van de Wwm voor de Minister van Justitie. Het handboek is te raadplegen op internet.¹⁴ In het handboek worden ook prioriteiten in handhaving aangegeven door middel van risicobeheersing. Vanuit het ministerie van Financiën is aangegeven dat zij het handboek zouden willen afstemmen met of instemming verkrijgen van het Ministerie van Justitie.

Een ander probleem dat de CDIU signaleert is dat de categorisering van wapens niet altijd duidelijk is. Een centrale, landelijke vraagbaak voor categorisering acht de CDIU wenselijk. De CDIU geeft bij twijfel het advies om een consent aan te vragen. Door deze voorzichtige benadering worden mogelijk onnodig consenten aangevraagd en afgegeven.

Het douanepersoneel heeft toegang tot het Politiekennisnet raadplegen. Op het Politiekennisnet staat informatie over de (uitvoering van) wapenwet- en regelgeving.

3.3.4 ondersteunende voorzieningen

Wanneer een particulier een wapen in het buitenland wenst te kopen dan wordt dit wapen eerst bijgeschreven op het verlot van die persoon. Daarna wordt door de persoon een consent aangevraagd bij douane (met kopie van verlot). Na ophalen van wapen moet dit worden getoond bij de politie. De douane stuurt een kopie van consent in de regel per post op naar de politie en per fax naar de Kmar op Schiphol. Na ontvangst van het consent worden de gegevens door een medewerker Bijzondere Wetten ingevoerd in VERONA. Tijdens twee van de expertbijeenkomsten is aan de orde geweest dat het wenselijk is om de invoer in VERONA eerder in de keten te laten plaatsvinden, namelijk

¹⁴ http://www.douane.nl/bibliotheek/handboeken/vgem/hvgem_10-06-00.html

bij de afgifte van een consent. Daarvoor zou de douane ook toegang moeten hebben tot VERONA. Reden voor dit voorstel is dat een afgifte van een consent niet automatisch betekent dat de op een consent vermelde wapens ook in Nederland zullen aankomen. Als de wapens, om wat voor reden ook, niet worden geleverd staan ze wel al in VERONA en vindt verdere mutatie niet plaats. Als vervolgens de wapens ook niet worden getoond – wat het logisch gevolg is van het niet afleveren van de wapens – wordt in VERONA automatisch het wapen teruggeboekt in de voorraadregistratie van de betrokken wapenhandelaar. Het voorstel houdt ook in dat bij de invoering in VERONA de CDIU een statuscode aan het wapen kan koppelen. Zo zou de CDIU kunnen registreren wanneer een wapen uiteindelijk toch niet Nederland wordt ingevoerd. Onnodige controles ten gevolge van het niet-tonen zouden daardoor worden voorkomen en een deel van de administratieve lasten van de politie verschuift van de politie naar de CDIU,

Uit een aantal reacties blijkt dat het feit dat de consenten in de Nederlandse taal zijn afgegeven in het buitenland tot praktische problemen leidt. De aanvrager van het consent dient het te laten vertalen, wat tijd kost en vertragend werkt op de aankoop van wapens buiten Nederland. De CDIU heeft in reactie hierop laten weten geen voorstander te zijn van verstrekking door de CDIU van documenten in bijvoorbeeld de Engelse taal. Dit vanwege de administratieve lasten die door deze extra taak zouden ontstaan. De CDIU vindt dat de vertaling van documenten voor welke procedure ook, de verantwoordelijkheid is van de burgers zelf.

Opgemerkt wordt dat de lay-out of de taal van consenten niet Europees zijn vastgesteld en dat in de Wwm niets is opgenomen omtrent de taal waarin de consenten worden afgegeven. In de Algemene wet bestuursrecht is opgenomen dat Nederlands de taal is waarin de overheid met burgers communiceert.

3.4 Dienst Justis

Binnen de dienst Justis houden twee afdelingen zich bezig met de wapenwetgeving, namelijk een operationele afdeling, Bureau Toezicht en Registratie (BTR), en een juridische afdeling, Juridische Zaken en Uitvoeringsbeleid (JZU).

BTR houdt zich bezig met voorbereiding van beslissingen op ontheffingsaanvragen, het beantwoorden van interne en externe vragen over de wapenwetgeving, behandeling van bezwaarschriften tegen weigeringen ontheffingen en administratief beroepschriften tegen besluiten van de korpschefs.

JZU behandelt ingewikkelde interne en externe vragen, toetst de conceptbeslissingen op administratieve beroepen tegen de weigering of intrekking van de korpschef van een wapenverlof of jachtakte op kwaliteit en uniformiteit, voert (hogere) beroepsprocedures ten aanzien van bestreden besluiten van de Minister op administratieve beroepen en ontheffingsaanvragen en heeft een coördinerende rol ten aanzien van het uitvoeringsbeleid van de Wwm.

Uit reacties en uit analyse van de aangedragen punten blijkt dat de dienst Justis niet altijd over voldoende technische kennis beschikt om vragen van internen of externen te beantwoorden. Dienst Justis legt regelmatig vragen voor aan de Werkgroep Wet Wapens en Munitie. Door één belanghebbende organisatie is aangegeven dat Justis – naar de mening van die partij – regelmatig verkeerde informatie geeft aan burgers en politie waardoor misverstanden en verschil in uitvoering ontstaan.

Uit de analyse van administratieve beroepen, beroepszaken en vragen die door Justis aan de beleidsafdeling, DRC, worden voorgelegd komt het beeld naar voren dat er goede kennis is van de nationale en Europese wapenwet- en regelgeving. Justis heeft aangegeven dat de CMW 2005 een belangrijk document is voor de uitvoering van haar taken uit de wapenwetgeving. Begin 2007 bleek de kwaliteit van de beslissingen op administratief beroep voor verbetering vatbaar en werden de beslissingen vaak niet

binnen de wettelijke termijnen afgehandeld. Daarop is een verbetertraject gestart, welk traject er toe heeft geleid dat het overgrote deel van de beslissingen thans binnen de wettelijke termijnen wordt afgehandeld. Ook de kwaliteit van de beslissingen is volgens dienst Justis aanmerkelijk verbeterd. In dit verband is volgend dienst Justis van belang dat de besluiten zodanig zijn gemotiveerd dat dit tot meer begrip leidt bij de belanghebbenden en bij de korpschefmedewerkers. De beslissingen in administratief beroep kunnen bijdragen aan eenduidiger uitvoering van de Wwm door de korpschefs.

Vanuit JZU is opgemerkt dat voor de beoordeling van een administratief beroep, los van de inhoud, van belang zijn: de kwaliteit en inhoud van het dossier en de motivering van de primaire beslissing. Het komt regelmatig voor dat motiveringsgebreken in administratief beroep niet meer kunnen worden hersteld doordat de beslissing van de korpschef niet goed is geformuleerd of dat er onvoldoende informatie in het dossier is opgenomen.

Hoofdstuk 4 Het toetsingskader voor wapenverloven, consenten, vergunningen en ontheffingen, de vrijstellingsregelingen

4.1 Inleiding

In de Cwm 2005 is het wettelijk toetsingskader voor aanvragen voor verloven, consenten en erkenningen uitgelegd en nader ingevuld.

4.2 verloven, consenten, vergunningen en ontheffingen

4.2.1 weigerings-, intrekings- en wijzigingsgronden en de voorwaarden voor het verkrijgen van een verlof.¹⁵

In de Wwm is bepaald dat een verlof, een consent of een vergunning wordt verleend als (cumulatief):

- a. een redelijk belang van de indiener dat vordert,
- b. de aanvrager geen gevaar voor zichzelf, de openbare orde of veiligheid kan vormen, en
- c. de aanvrager ten minste 18 jaar is, behoudens de afwijking voor leden van een schietvereniging.

Ook zijn er algemene weigeringsgronden opgenomen. De weigeringsgronden zijn imperatief geformuleerd; doet een van de weigeringsgronden zich voor dan moet het verlof worden geweigerd.

Een verlof, consent of vergunning wordt (imperatief) geweigerd indien:

- a. de aanvrager niet de bij regeling vastgestelde gegevens en bescheiden heeft overgelegd;
- b. er reden is om te vrezen dat aan de aanvrager het onder zich hebben van wapens of munitie niet kan worden toevertrouwd.
- c. er reden is dat daarvan dan wel van wapens en munitie misbruik zal worden gemaakt; of
- d. er daartoe dringende redenen van algemeen belang zijn.

Naast deze algemene weigeringsgronden zijn her en der in de wet bijzondere weigeringsgronden opgenomen.

Ook voor het wijzigen of intrekken van een verlof, consent, vergunning of ontheffing zijn gronden in de Wwm opgenomen. Deze zijn facultatief geformuleerd, wat wil zeggen dat als een van de gronden zich voordoen er een wijziging of intrekking kan volgen. Volgens jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State¹⁶ dient de formulering als een limitatieve opsomming te worden gezien. Dat wil zeggen dat intrekking op een andere grond dan die in de Wwm zijn opgenomen niet mogelijk is. In de desbetreffende casus had een korpschef een verlof ingetrokken omdat die door een fout was verleend terwijl niet aan de voorwaarden was voldaan. Omdat dit niet onder een van de genoemde wijzigings- of intrekingsgronden kan worden gelezen, accepteerde de rechter de intrekking van het verlof niet en kon de verlofhouder, die dus ten onrechte het verlof had gekregen, zijn verlof houden. Het in de rechtspraak geformuleerde leerstuk op grond waarvan een bestuursorgaan een verkeerde beslissing niet in stand hoeft te laten werd hier niet toegepast, omdat in de wet specifieke intrekingsgronden waren geformuleerd. De Raad van State overwoog dat volgens de wetsgeschiedenis de intrekingsgrond 'dringende aan het algemeen belang ontleende redenen' alleen in heel uitzonderlijke situaties kan worden toegepast.

In de Cwm 2005 is in het algemene deel A in zijn algemeenheid opgenomen dat ontheffingen kunnen worden ingetrokken. Een inhoudelijke bespreking en verwijzing naar de wijzigings- en intrekingsgronden in de Wwm ontbreekt echter. Voor intrekking en wijziging van erkenningen en wapenverloven wordt in de Cwm 2005 wel naar de gronden in de Wwm verwezen.

¹⁵ Zie artikelen 7 en 28 Wwm, specifieke weigeringsgronden komen in verschillende artikelen voor

¹⁶ RvS 30 december 1999, LjN AA295

De hiervoor genoemde weigerings- wijzigings- of intrekingsgronden zijn vage normen die in een nadere regeling (Rwm) of beleid (Cwm 2005) nader zijn ingevuld. De Cwm 2005 vult nader in: 'geen vrees voor misbruik' en 'redelijk belang', daarbij ervan uitgaande dat met geen vrees voor misbruik en niet kunnen toevertrouwen van wapens dezelfde situatie wordt bedoeld. Gemakshalve wordt hieronder, gelijk in de Cwm 2005, alleen nog gesproken van 'geen vrees voor misbruik' waarbij dit begrip voor beide situaties van toepassing is.

Een van de voorwaarden is dat er een redelijk belang is bij het verkrijgen van een wapenverlof. Sinds de Cwm 2005 geldt dat een redelijk belang bij een wapenverlof ten behoeve van de schietsport wordt aangenomen als de aanvrager lid is van een bij de KNSA aangesloten vereniging en in het bezit is van een KNSA-licentie. Op dit moment zijn 43.000 sportschutters, via 800 bij de KNSA aangesloten verenigingen, in het bezit van een KNSA-licentie¹⁷. Sinds augustus 2005 tot 1 mei 2007 hadden 282 verenigingen informatie gevraagd aan de KNSA over lidmaatschap van de KNSA; daarvan hebben 190 verenigingen een aanvraag ingediend, waarvan 145 het lidmaatschap ook hebben verkregen. Het verplichte lidmaatschap van een bij de KNSA aangesloten vereniging is een relatief nieuwe voorwaarde waartegen ook relatief veel bezwaren zijn ingediend. De projectgroep heeft aan dit punt een expertmeeting gewijd.

4.2.2 geen vrees voor misbruik

In de circulaire is een kader gegeven voor de beoordeling of al dan niet sprake is van vrees voor misbruik.

Uit de ingekomen reacties blijkt dat aanvragers ervaren dat in de politiekorpsen verschillend invulling wordt gegeven aan het begrip "geen vrees voor misbruik". De politie heeft in haar schriftelijke reactie bevestigd dat er verschillen zijn. Dit geldt vooral voor "andere omtrent de aanvrager bekende feiten". Tijdens de interactieve bijeenkomst hebben de experts aangegeven dat volgens hen de verschillen deels te maken hebben met onduidelijkheid in het beleidskader maar ook deels met het kennisniveau van de betrokken medewerkers korpscheftaken.

In de Cwm 2005 is opgenomen dat vrees voor misbruik kan blijken uit:

- veroordelingen en andere rechterlijke uitspraken
- andere omtrent de aanvrager bekende feiten.

Vervolgens is nader uitgewerkt welke veroordelingen op welke manier en welke andere omtrent de aanvrager bekende feiten in de beoordeling worden betrokken. Ten aanzien van de veroordelingen is een gedetailleerde omschrijving opgenomen. Op dit punt zijn geen bezwaren ingebracht. Vanuit dienst Justis is opgemerkt dat alleen veroordelingen voor misdrijven zijn opgenomen en overtredingen niet. De overtreding van artikel 50, derde lid, van de Flora- en Faunawet is als voorbeeld genoemd. Op grond van dat artikel is het betreden van het jachtveld met ongeoorloofde middelen een overtreding. In de Cwm 2005 is opgenomen dat rekening wordt gehouden met veroordelingen voor misdrijven waarbij een gevangenisstraf, een geldboete of een taakstraf is opgelegd. Met alternatieve straffen, zoals elektronisch toezicht, wordt in de Cwm 2005 geen rekening gehouden.

Er is op het moment van dit evaluatieonderzoek een wetsvoorstel aanhangig strekkende tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht¹⁸. Dat wetsvoorstel voorziet in de uitbreiding van deze lijst van voorwaarden die aan een (voorwaardelijke) veroordeling kunnen worden verbonden. Algemeen uitgangspunt is dat een voorwaardelijke veroordeling met bijzondere voorwaarden effectiever kan zijn als het om recidive gaat dat een korte gevangenisstraf. De regering zet met dit wetsvoorstel in op een toename van het aantal

¹⁷ Opgave KNSA, zie ook rapport 'Kaf en Koren' van de KNSA

¹⁸ Kamerstukken TK 2009-2010 32 319

opgelegde voorwaardelijke gevangenisstraffen. In de memorie van toelichting is de volgende passage opgenomen:

‘Een goede, op de persoon van de verdachte en de omstandigheden van het strafbare feit toegesneden invulling van de bijzondere voorwaarden maakt het voor de rechter makkelijker om af te zien van een korte(re) vrijheidsstraf en aldus de voordelen te benutten die een extramurale sanctie heeft ten opzichte van die vrijheidsstraf.’

Verder heeft dienst Justis aangegeven dat in de beleidslijn en het screeningsprofiel schietsport, voor afgifte van de VOG¹⁹ voor een aantal misdrijven een periode dan acht jaar opgenomen is waarin nog rekening wordt gehouden met de veroordeling. In de Cwm 2005 is voor de beoordeling of vrees voor misbruik bestaat, een periode van acht of vier jaar opgenomen. Hierdoor kan de situatie zich voordoen dat bij de afgifte van een VOG ten behoeve van het lid worden van een schietvereniging en schieten op een vereniging met een verenigingswapen, langer wordt teruggekeken dan bij de beoordeling van een aanvraag voor een wapenverlof.

In de Cwm 2005 worden transacties, aangegaan met het OM, gelijk gesteld met een onherroepelijk geworden rechterlijke veroordeling en de achterliggende redenering hierbij is dat de burger door het aanvaarden van de transactie impliciet zijn schuld aan de verweten gepleegde overtreding erkend. Ook de politie kan transacties aanbieden. Met die mogelijkheid is in de Cwm 2005 geen rekening gehouden.

In de Cwm 2005 is opgenomen dat vrees voor misbruik verder kan blijken uit:

- septs- en processen-verbaal
- psychische gesteldheid
- verkeren in criminele kringen
- betrokken derden.

De politie heeft aangegeven dat met name psychische problemen ernstige veiligheidsrisico's met zich brengen. In verband met psychische problemen en huiselijk geweld is het voorhanden hebben van wapens zeer ongewenst. De politie heeft daarnaast haar zorg geuit ten aanzien van verlofhouders met een relatief hogere leeftijd, bij wie zich de situatie zou kunnen voordoen dat zij niet meer voldoende in staat zijn om op een verantwoorde en veilige manier met vuurwapens om te gaan. Bij een onderzoek hiernaar is de politie sterk afhankelijk van informatie uit de sociale omgeving (veelal familie). Het komt regelmatig voor, aldus de politie, dat informatie niet of niet tijdig aan de politie wordt verstrekt. De mogelijkheid van een onafhankelijke benadering door het kunnen instellen van een onderzoek naar de geschiktheid en bekwaamheid, zou mogelijk een oplossing hiervoor kunnen bieden.

Uit de discussie in de expertmeeting blijkt dat zowel politie als de overige experts van mening zijn dat het invoeren van een medische keuring waarbij de psychische gesteldheid en de overige medische geschiktheid wordt beoordeeld waarschijnlijk niet de gewenste meerwaarde heeft. De ervaringen van de politie leren dat psychische klachten die tot het plegen van (huiselijk) geweld niet altijd vooraf zichtbaar zijn. Zij benadrukken dat een medische keuring een momentopname is, die niets zegt over ontwikkelingen in iemands gezondheid op korte en lange termijn. Het vaststellen van beoordelingscriteria is bovendien moeilijk. De experts hebben aangegeven dat belangrijker is dat er een grote sociale controle op de bezitter van een vuurwapen is. Alle vertegenwoordigers van verenigingen die aan de expertmeetings hebben deelgenomen hebben de grote sociale controle en de preventieve werking in verband met de veiligheid, genoemd als kenmerk van de relaties binnen hun vereniging. Ten slotte zouden de administratieve lasten voor zowel aanvragers als voor de politie toenemen.

De politie heeft de wens geuit om de huidige formulering die omtrent de psychische gesteldheid in de Cwm 2005 is opgenomen, te behouden. Dit kan als vangnet dienen om

¹⁹ Stcrt. 24 juni 2008, nr. 119, p 6

bij personen bij wie de psychische gesteldheid tot vrees voor misbruik leidt, het verlof in te trekken of te weigeren. De bewijslast verschuift dan naar de aanvrager (of houder) van het verlof. Die dient dan, met medische verklaringen, aan te tonen dat er geen vrees voor misbruik bestaat.

In de Cwm 2005 staat dat ten minste de daarin opgenomen situaties worden beoordeeld bij de toetsing of vrees voor misbruik bestaat. Uit deze formulering blijkt dat bewust aan de korpschef ruimte is gelaten voor een eigen beoordeling van de situatie. De formulering van de Cwm 2005 wekt de indruk dat er sprake is van een belangenafweging. Zo staat bijvoorbeeld bij 'betrokken derden' het volgende: "De vergunning kan worden geweigerd wanneer vrees voor misbruik zich niet concentreert op de aanvrager (de houder) zelf (...)". Deze formulering wekt de indruk dat de korpschef een belangenafweging maakt en dus beleidsvrijheid heeft in verband met de weigering van een verlof. Dit is niet juist. De weigeringsgronden zijn immers imperatief opgenomen in de Wwm, zodat geen sprake is van een belangenafweging door de korpschef. Het enige dat de korpschef op dit punt heeft is een beoordelingsvrijheid. Volgens vaste jurisprudentie van de afdeling bestuursrecht van de Raad van State wordt een beoordelingsvrijheid door de rechter indringender getoetst dan een beleidsvrijheid, omdat een beoordeling kan worden gedaan aan de hand van vooraf vastgestelde concrete criteria.

Voor de mee te tellen veroordelingen is in de Cwm 2005 opgenomen dat zowel in positieve als in negatieve zin kan worden afgeweken van de in de Cwm 2005 opgenomen termijnen waarin veroordelingen meetellen. Uit de reacties en uit de expertbijeenkomsten blijkt dat van deze mogelijkheid in de praktijk sporadisch gebruik wordt gemaakt.

Het niet limitatief in de Cwm 2005 opnemen van de invulling van 'geen vrees voor misbruik' maakt dat de imperatief geformuleerde wettelijke norm in de praktijk als een facultatieve norm functioneert, waarbij – ten onrechte – beleidsruimte is gecreëerd. Uit de reacties blijkt ook dat betrokkenen, zowel aanvragers van verloven als medewerkers van politie, denken dat de korpschef beleidsruimte heeft.

4.2.3 redelijk belang

In de Wwm is opgenomen dat een verlof tot het voorhanden hebben van wapens van categorie III wordt verleend als een redelijk belang dat vordert. In de Wwm is niet opgenomen wat onder redelijk belang moet worden verstaan. Dit begrip is uitgewerkt in de Cwm 2005. Uitgangspunt van de Cwm 2005 is dat een redelijk belang bestaat als het voorhanden hebben van een vuurwapen nodig is voor een activiteit in verenigingsverband.

Voor sportschutters is opgenomen dat de aanvrager lid moet zijn van een bij de KNSA aangesloten vereniging en in het bezit moet zijn van een KNSA-licentie. Het gaat om schietsport beoefenen in verenigingen die door de KNSA erkende en/of gereguleerde disciplines faciliteren.

Voor particuliere wapenverzamelaars is opgenomen dat het gaat om het in georganiseerd verband een serieuze studie maken van de historische en technische ontwikkeling van vuurwapens. Daarbij is opgenomen dat voor een wapenverlof in aanmerking komen slechts personen die lid zijn van een door de Minister van Justitie erkende vereniging van wapenverzamelaars, zoals de "Nederlandse Vereniging ter Bevordering en Instandhouding van Wapenverzamelingen, Edouard de Beaumont".

Voor verzamelaars van munitie is opgenomen dat de aanvrager lid dient te zijn van een bij de European Cartridge Research Association aangesloten vereniging, zoals de "Nederlandse Vereniging ter Bestudering van Munitie en Ballistiek".

Voor beoefenaren van Re-enactment is opgenomen dat zij lid moeten zijn van een vereniging die is aangesloten bij het "Landelijk Platform Levende Geschiedenis".

Voor het voorhanden hebben van wapens van categorie III in verband met historisch militair materieel is opgenomen dat personen die lid zijn van een door de Minister van Justitie erkende vereniging die zich bezighoudt met het conserveren van historisch militair materieel een verlof kan worden verleend. Vervolgens is een lijst opgenomen van door de Minister van Justitie erkende verenigingen.

In de Cwm 2005 is het redelijk belang niet expliciet als afzonderlijk onderwerp behandeld, maar is het verweven in de behandeling van de voorwaarden voor verkrijgen van verlof voor de diverse groepen gebruikers van wapens. Hierdoor mist een duidelijke koppeling tussen het in de Cwm 2005 opgenomen vereiste van lidmaatschap bij een bepaalde vereniging en het vereiste van een redelijk belang zoals dat voortvloeit uit de Wwm. Met name bij het vereiste van lidmaatschap van een bij de KNSA aangesloten vereniging en een KNSA-licentie levert dit (motiverings-) problemen op. De formulering van de Cwm 2005 versterkt daarbij de indruk dat in de Cwm 2005 zelfstandige, naast de wettelijke voorwaarden bestaande, eisen bevat. Bij de omschrijving van het privé-verlof staat in de Cwm 2005: "Onverminderd de bij of krachtens de wet gestelde vereisten gelden bij alle verlofaanvragen de volgende voorwaarden:" Hierop volgt dan een opsomming van deels voorwaarden die letterlijk in de wet staan en het vereiste van lidmaatschap van een bij KNSA aangesloten vereniging en de KNSA-licentie. In de rechtspraak²⁰ zijn vraagtekens gezet bij de voorwaarden die in de Cwm 2005 staan. De rechter heeft daarbij – onder meer - vraagtekens gesteld bij de rechtsgeldigheid van het stellen van voorwaarden buiten het wettelijk stelsel van weigeringsgronden om; het vereiste van een KNSA aangesloten vereniging en KNSA-licentie staat immers niet in de wet of in de Rwm. Dat dit een invulling is van het redelijk belang, althans dat daarmee het redelijk belang wordt aangenomen, is door de rechter niet als motivering geaccepteerd, omdat in het bestreden besluit en later de beslissing op het administratief beroep was verwezen naar de weigeringsgronden van artikel 7 van de Wwm en niet naar de voorwaarde van redelijk belang van artikel 28 van de Wwm. De verwarring omtrent de plaatsing van het 'KNSA vereiste' in het wettelijk systeem kan met de huidige tekst van de Cwm 2005 niet gemakkelijk worden weggenomen.

Daarnaast zijn ook vanuit de wapenverzamelaars bezwaren geuit tegen het verplichte aangesloten zijn bij een vereniging. Voor verzamelaars geldt immers de voorwaarde dat zij zijn aangesloten bij een door de Minister van Justitie erkende vereniging, zoals de "Nederlandse Vereniging ter Bevordering en Bestudering en Instandhouding van Wapenverzamelingen Edouard de Beaumont". Hoewel de toevoeging van het woord 'zoals' ruimte laat voor erkenning van meerdere verenigingen is op dit moment alleen deze in de Cwm 2005 genoemde vereniging door de Minister erkend. Een tweede vereniging heeft de Minister om erkenning verzocht. Het verzoek is in behandeling bij de Minister.

Een aantal verenigingen heeft de Minister van Justitie verzocht om een erkenning waardoor hun leden geacht worden een redelijk belang te hebben in de zin van de Wwm als ze lid zijn van de desbetreffende vereniging. Een lidmaatschap van de KNSA respectievelijk Edouard de Beaumont zou dan volgens hen niet meer vereist hoeven te zijn. Schietverenigingen, verenigingen van wapenverzamelaars hebben een dergelijke erkenning formeel gevraagd. Ook de schuttersgilden hebben aangegeven een eigen koepel te willen waarbij de schutterijen en gilden zijn aangesloten in plaats van bij de KNSA. Op de problematiek van de schuttersgilden wordt in paragraaf 5.3 nader ingegaan. De thans in de Cwm 2005 genoemde vereniging ter bestudering en behoud van wapenverzamelingen "Edouard de Beaumont" heeft meegedeeld dat zij soms aanmeldingen weigert, omdat hetgeen wordt verzameld niet past binnen de doelstellingen

²⁰ Zie de onder 4.2.5 besproken zaak

van deze vereniging. Omdat er geen andere erkende vereniging van wapenverzamelaars is in Nederland, is er geen alternatief voor wapenverzamelaars dan deze wel genoemde vereniging. "Edouard de Beaumont" heeft als voorbeeld van geweigerde leden gegeven, personen die uniformen verzamelen en voor het completeren van hun verzamelingen wapens aan de verzameling willen toevoegen. Deze personen hebben niet tot doel wapens te verzamelen of te bestuderen in de zin die in de doelstellingen van "Edouard de Beaumont" is opgenomen. Zij voldoen ook niet aan de in de Cwm 2005 opgenomen beschrijving om een redelijk belang te kunnen aannemen voor verzamelaars.

Bij de overige groepen speelt dit onderwerp niet, althans zijn hierover geen bezwaren in de evaluatie bekend geworden.

De politie is in haar reactie ingegaan op de argumenten van de verzoeken om erkenning en hebben voorgesteld om, als de huidige regeling wordt gewijzigd, in nieuwe beleidsregels een duidelijk kader vast te stellen voor de erkenning van een vereniging door de Minister van Justitie. De politie heeft, niet-limitatief, voorgesteld eisen te stellen ten aanzien van:

- organisatiegraad van het bestuur;
- doelomschrijving van het (deel)belang van de ondernomen activiteit (denk aan onderdeel schietsport, re-enactment, historisch materieel, verzamelaardoeleinden etc)
- doelgroepomschrijving (aantal dat vertegenwoordigd wordt)
- beschrijving van het eventueel historisch perspectief
- wel of niet opererend binnen internationaal verband
- profilering en presentatiegraad (clubblad, website, publicaties en ondernomen belangenactiviteiten)
- het hebben van gereguleerde activiteiten (hoe en op welke wijze beschreven)
- specifieke kennis van kwaliteitseisen die verband houden met de beoogde belangenvereniging (zoals de KNSA de 'schietsport' reguleert)

Daarbij stelt de politie voor om de KNSA voor de schietsport hierin een adviserende rol te geven.

Hieronder wordt nader ingegaan op de huidige rol van de KNSA en de voor- en nadelen van die rol.

4.2.4 de rol van de KNSA

Erkenning Disciplines

Een van de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de circulaire die gold vóór 2005 is het vereiste van een lidmaatschap van een bepaalde vereniging. Uit deze evaluatie is gebleken dat dit ook een van de onderdelen van de circulaire is waartegen het meeste bezwaren bestaan. Deze bezwaren komen van de schutterijen, schuttersgilden, en van personen en verenigingen die geen aansluiting kunnen vinden bij de KNSA, bijvoorbeeld omdat zij een discipline beoefenen die niet door de KNSA is gereguleerd of erkend. Om in aanmerking voor een wapenverlof ten behoeve van de schietsport te komen dient het wapen te worden gebruikt voor een door de KNSA erkende of gereguleerde discipline van schietsport.

De gereguleerde disciplines zijn opgenomen in het KNSA Schiet- en Wedstrijdreglement. De regelgeving voor die disciplines wordt direct door het KNSA-bestuur vastgesteld en door de Algemene Ledenvergadering goedgekeurd. Voor de gereguleerde disciplines organiseert de KNSA wedstrijden, zoals competities en kampioenschappen, huldigt zij kampioenen en registreert zij recordhouders.

De erkende disciplines worden op voordracht van een vereniging of federatie door het KNSA-bestuur erkend en opgenomen in het Schiet- en wedstrijdreglement. Er wordt dan slechts melding gedaan van de erkenning en verwezen naar de reglementen zoals die door de desbetreffende vereniging of federatie zijn vastgesteld. Sinds de inwerkingtreding van de Cwm 2005 zijn drie disciplines door de KNSA erkend. In totaal zijn nu zes disciplines door de KNSA erkend, namelijk:

1. schieten met karabijnen .30M1 op 35, 50 en 100 meter; gereguleerd door Schietvereniging 30M1 Nederland;
2. silhouet-schieten met pistool en revolver; gereguleerd door de Nederlandse Silhouet Schutters Associatie (NSSA);
3. parcours-schieten met pistool, revolver, en geweer; gereguleerd door de Nederlandse Parcours Schutters Associatie (NPSA);
4. schieten met Dynamic Service Rifle (DRS); gereguleerd door de Association for Practical Shooting (APS)
5. traditioneel schieten in verband van schutterijen en schuttersgilden; gereguleerd door de Federatie van Gelderse Schuttersgilden (FGS) en Schutterijen St. Hubertus, de Noordbrabantse Federatie van Schuttersgilden (NBFS) en de Oud Limburgse Schuttersfederatie (OLS)
6. field-target disciplines; gereguleerd door de Dutch Field Target Association (DFTA).²¹

De KNSA heeft voor de erkenning van disciplines criteria vastgesteld. Een aantal individuele schutters en een aantal verenigingen hebben als bezwaar opgeworpen dat deze voorwaarde er in feite toe leidt dat de KNSA bepaalt of voor een bepaalde discipline wel of geen wapenverlof kan worden verkregen, en zo dus ook welke wapens in Nederland worden gebruikt voor de schietsport. In de praktijk zijn er, aldus deze personen en verenigingen, geen mogelijkheden om buiten het beleid van de KNSA om een erkenning te verkrijgen. De politie heeft in het kader van deze evaluatie bevestigd dat dit inderdaad de praktijk is. Een van de redenen is dat de Cwm 2005 geen kader geeft voor een eigen beoordeling door de politie of voor een beoordeling door de dienst Justis in administratief beroep. Om te kunnen beoordelen of een aanvraag een door de KNSA erkende of gereguleerde discipline betreft is kennis van de reglementen van de KNSA vereist. Uit de reactie van de politie blijkt dat die vereiste kennis niet altijd aanwezig is bij de ambtenaren die een beslissing op een aanvraag voorbereiden. De KNSA heeft in haar evaluatierapport de toezegging gedaan om een overzicht van erkende disciplines met de daarbij behorende criteria zoals ten aanzien van looplengte, afmetingen en trekkerdruk voor de politie beschikbaar te stellen.

Een van de verenigingen die om erkenning van een nieuwe tak van schietsport heeft verzocht bij de KNSA heeft bovendien aangegeven dat zij door de KNSA niet op de hoogte was gebracht van de afwijzende beslissing op haar verzoek en dat de KNSA niet reageerde op brieven of verzoeken om contact en overleg. Deze vereniging heeft in het door KNSA gemaakte rapport 'Kaf en Koren' moeten lezen dat haar aanvraag voor erkenning van de desbetreffende tak van schietsport was afgewezen. Nadien heeft nog een overleg plaatsgevonden tussen deze vereniging en een vertegenwoordiging van de KNSA.

Zelfregulering

De keuze voor een systeem van zelfregulering met een rol daarin voor de KNSA en de overige genoemde verenigingen is ingegeven door het feit dat de wapenwetgeving specifiek is in technische en in juridische zin. Voor de overheid is het lastig de vereiste kennis beschikbaar te hebben. Niet alleen is het lastig om deskundigheid bij de medewerkers op te bouwen en actueel te houden, ook vloeit kennis vaak weer weg door mobiliteit van overheidspersoneel. Het standpunt van de minister van Justitie bij de totstandkoming van de Cwm 2005 was dat de verenigingen zelf in staat zouden moeten zijn om een systeem in stand te houden waarbij een screening aan de poort plaatsvindt en dat de verenigingen zelf ervoor zouden kunnen zorgen dat het doel van de wapenwetgeving wordt gediend. Immers de Minister en de schietverenigingen hebben een gezamenlijk belang, namelijk beheersing van het legale wapenbezit.

²¹ Zie rapport KNSA 'Kaf en Koren'

Voor de schietsport is gekozen voor de KNSA vanwege de hoge mate van professionaliteit en het feit dat de organisatie als enige koepel van de schietsport wordt erkend door het NOC/NSF en door de Ministeries van Defensie en Volksgezondheid Welzijn en Sport. In de KNSA is een continue opbouw, onderhoud en uitbreiding van kennis geborgd. De KNSA is een professionele, gespecialiseerde en bovendien internationaal erkende en actieve organisatie. Hierdoor is zij, beter dan de overheid zelf, in staat zicht te hebben op hetgeen in de schietsport speelt en kan zij via haar reglementen en begeleiding van de schietverenigingen een positieve rol spelen bij de regulering van het legale vuurwapen bezit in Nederland.

De keus voor zelfregulering is overeenkomstig de aanwijzing 8 van de Aanwijzingen voor de regelgeving²², waarin staat dat bij een keuze voor een mogelijkheid tot overheidsinterventie om een doelstelling te bereiken zoveel mogelijk wordt aangesloten bij het zelfregulerend vermogen in de betrokken sector. In de toelichting is verder opgenomen dat direct overheidsingrijpen slechts op zijn plaats is indien het zelfregulerende vermogen van de maatschappij – ook versterkt met ondersteunende overheidsmaatregelen – niet voldoende resultaten te verwachten zijn.

De Minister van Justitie heeft met de KNSA afgesproken dat – onder meer – de KNSA een screening aan de poort verricht door van de aangesloten verenigingen te verlangen dat hun leden een VOG overleggen alvorens zij een KNSA licentie krijgen en definitief lid van de schietvereniging worden. De afspraken tussen de Minister van Justitie en de KNSA zijn niet schriftelijk vastgelegd. Ook van besprekingen die tot de afspraken hebben geleid zijn geen schriftelijke stukken. Het is daarom niet na te gaan wat de exacte inhoud van de afspraken is. Vanuit het Ministerie van Justitie zijn er wel contacten met de KNSA, maar van een geformaliseerde sturende of controlerend contact is geen sprake. Een van de klachten die door tegenstanders van de rol van de KNSA wordt geuit, is dat de KNSA vrij spel lijkt te hebben gekregen en haar taak zeer ruim, als ware zij een bestuursorgaan met bestuursbevoegdheden, opvat.

Naast screening aan de poort is in het huidige systeem ook gewaarborgd dat ongewenste personen uit de schietsport kunnen worden verwijderd. In de Cwm 2005 is opgenomen dat als een wapenverlof wordt ingetrokken de korpschef dit mededeelt aan de KNSA. De KNSA heeft aangegeven dat dit een knelpunt is, omdat het in veel gevallen te lang duurt voordat zij een melding krijgt van intrekking. In sommige gevallen duurt het volgens de KNSA wel drie maanden. Bovendien leidt de formulering van de passages in de Cwm 2005 tot verwarring aan wie de intrekking of weigering van een verlof moet worden gemeld. Op grond van die formulering zou immers de melding moeten gebeuren aan het verenigingsbestuur, zonder dat daarbij is vermeld dat de melding aan de KNSA moet worden gedaan. De KNSA heeft gevraagd om in de nieuwe beleidsregels een termijn te noemen waarbinnen de melding moet worden gedaan en om de titel van de paragraaf te veranderen van "melding aan verenigingsbestuur" in "melding bij intrekking of weigering".

De KNSA heeft in haar reglementen opgenomen dat de aangesloten verenigingen een lid moeten royeren als het lid geen KNSA-licentie (meer) heeft. Intrekking van het verlof, gevolgd door intrekking van de KNSA-licentie dient volgens de KNSA automatisch te leiden tot einde lidmaatschap van de schietvereniging. In bijzondere gevallen ziet de KNSA af van intrekking van de licentie en kan iemand waarvan het verlof is ingetrokken toch lid blijven van een schietvereniging en met een verenigingswapen schieten. Als voorbeeld heeft de KNSA genoemd, als iemand buiten zijn schuld om niet heeft kunnen voldoen aan het minimum aantal schietbeurten per jaar.

Uit de evaluatie is gebleken dat de KNSA en de medewerkers politiekorpscheftaken soms van mening verschillen over de consequenties die moeten worden verbonden aan de

²² Stct., 2005, 213, inwerking 1 januari 2005

intrekking van een wapenverlof. Sommige medewerkers bijzondere wetten stellen zich op het standpunt dat naar de redenen voor intrekking moet worden gekeken en dat niet elke intrekking van een verlof hoeft te leiden tot het einde van het lidmaatschap van een vereniging. De KNSA heeft hierin echter het laatste woord, omdat dit niet een vereiste is die de overheid rechtstreeks aan de schutter heeft opgelegd, maar via een afspraak met de KNSA. Het gaat om een regel die de KNSA aan haar leden, de verenigingen oplegt. De politie en de Minister staan buiten die verhouding. Er zijn op dit punt geen afspraken gemaakt tussen KNSA en de Minister van Justitie.

De KNSA heeft ook ten aanzien van de administratieve verplichtingen van de verenigingen met de Cwm 2005 een nieuwe rol gekregen ten opzichte van de vorige circulaire. In de Cwm 2005 is opgenomen dat de registraties van bezoek en schietbeurten moet worden gedaan conform door de KNSA vastgesteld modellen. Deze voorwaarde bevordert een eenvormige registratie en zorgt ervoor dat de benodigde gegevens beschikbaar zijn voor het toezicht op de naleving van de wapenwet- en regelgeving door de politie. Het gaat – onder meer – om het presentieregister van individuele schutters, een register van introducés, een munitieregister en een uitleenregister van verenigingswapens en het schietregister. In de Cwm 2005 is voorgescreven dat de registers worden afgetekend en dat ook de individuele schutters hun handtekening in de registers zetten. Dit is dus een papieren administratie.

Vereniging

De screening aan de poort die de KNSA uitvoert is een voorwaarde die de KNSA zelf, weliswaar op verzoek van de Minister, stelt. Het is geen vereiste die van overheidswege, door de Minister van Justitie, aan de burger wordt opgelegd. Op dat punt is dan ook geen sprake van een beperking van de vrijheid van verenigen. Pas bij het aanvragen van een verenigings- of privéverlof wordt door de overheid het vereiste gesteld van lidmaatschap van een bepaalde vereniging, namelijk een bij de KNSA aangesloten vereniging. Het stellen van die voorwaarde is wel een beperking van de vrijheid van verenigen. De schutter wordt immers gedwongen lid te worden van door de overheid gewenste verenigingen.

Op zich is het recht op vereniging niet onbeperkt en kunnen in verband met belangen van openbare orde en veiligheid beperkingen worden opgelegd. De mogelijkheid om dit grondrecht te beperken staat zowel in de Nederlandse Grondwet (Gw)²³ als in het Europese Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM)²⁴. Blijkens vaste jurisprudentie van de Hoge Raad²⁵, de Raad van State²⁶ en van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM)²⁷ omvat dit recht ook het recht om je niet te hoeven verenigen en moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan wil een beperking van het recht op verenigen niet in strijd komen met de GW en het EVRM. Een voorwaarde is dat de beperking noodzakelijk en proportioneel is. Dit betekent dat als er een alternatief is waarmee het beoogde doel kan worden bereikt, de beperking niet is toegestaan. In het concrete geval van de schietsport is zelfregulering mogelijk en ook in de praktijk effectief gebleken. Een keuze voor het 'terughalen' van de taken die in de huidige circulaire aan de KNSA zijn overgelaten zou minder effectief zijn, omdat er minder actuele kennis aanwezig is bij de overheid. Bovendien zou de overheid dan zelf de screening voor toelating tot de schietverenigingen moeten gaan uitvoeren, wat een directe inmenging is in het recht op verenigen. Het onderbouwen van de

²³ Zie artikel 8 Grondwet

²⁴ Zie artikel 11, lid 2 EVRM

²⁵ HR 24 juni 1997, LjN ZD0769 en HR 14 december 2002, LjN AD 3970

²⁶ RvS 10 november 1992, LjN AN3415 en RvS 09 januari 2008, LjN BC1524

²⁷ EHRM 10 juli 1998 (Sidiropoulos)

EHRM 29 april 1999, LjN AD3045 (Chassagno vs Frankrijk)

EHRM 30 juni 1993 NJ 1994, 223 (Sigurjonsson vs IJsland)

EHRM 11 januari 2006, LjN AD1916 (Sorensen en Rasmussen vs Denemarken)

noodzaak tot en de proportionaliteit van een maatregel waarbij de overheid de toegang tot de schietvereniging bepaalt zouden, gezien de jurisprudentie op dit punt, een rechterlijke toets waarschijnlijk niet doorstaan.

Een tweede voorwaarde voor beperking van de vrijheid van verenigen is dat de beperking in een formele wet moet zijn verankerd. De verankering via het begrip 'redelijk belang' is discutabel, omdat de invulling met het 'KNSA-vereiste' geen directe, hoogstens een indirecte, grondslag in een formele wet heeft. De vraag of de wettelijke basis voor het stellen van het KNSA-vereiste' voldoende is, is in de eerder genoemde uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Almelo aan de orde geweest, doch niet uitdrukkelijk door de rechter met een ja of nee beantwoord. In die zaak is de beslissing op het administratief beroep vernietigd wegens een motiveringsgebrek op dit punt en is de Minister opgedragen opnieuw te beslissen op het administratief beroep. Een nieuwe beslissing op het administratief beroep is nog niet rechterlijk getoetst. Tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter in de hoofdzaak is geen hoger beroep ingesteld, zodat nog geen definitief rechterlijk oordeel over de basis van de voorwaarde van lidmaatschap van een bij de KNSA aangesloten vereniging en bezit van een KNSA-licentie is gegeven.

De KNSA meent dat de VOG weliswaar een filter is voor ongewenste personen, maar dat de VOG nog niet de waarborg biedt die de KNSA zou willen. Als iemand eenmaal lid is van een schietvereniging wordt geen screening meer toegepast en bij de toetsing voor een VOG worden buitenlandse veroordelingen niet meegenomen. KNSA benadrukt dat de VOG geen excuus kan zijn voor de verenigingen om zelf geen onderzoek te doen en alert te blijven ten aanzien van leden of aspirant-leden. De KNSA heeft aangegeven dat zij een strengere screening zou willen uitvoeren, maar dat zij daartoe de bevoegdheden niet heeft. De KNSA zou willen screenen op hetzelfde niveau als de politie bij het beoordelen van aanvragen voor een wapenverlof doet. De politie mag bij de screening meer gegevens betrekken, zoals bijvoorbeeld informatie van de Criminele Inlichtingendienst. De voorgestelde screening van de KNSA, zou een verlegging van bevoegdheden van de overheid naar een private organisatie betekenen. Bovendien zou het in strijd komen met zowel nationale als internationale wetgeving inzake persoonlijke en justitiële gegevens.

De politie heeft in haar reactie aangevoerd dat het vereiste van een VOG geen voldoende garantie biedt voor het doel dat met het door de KNSA stellen van deze eis is beoogd. De politie stelt dat als een burger lid is van een vereniging en alleen gebruik maakt van verenigingswapens en dus zelf geen verlof hoeft aan te vragen, er geen nadere screening komt dan alleen de relatief lichte screening bij de afgifte van de VOG. De VOG wordt eenmaal verlangd bij de aanvraag van het lidmaatschap van een schietvereniging. Als iemand eenmaal lid is van een schietvereniging vindt er geen screening meer plaats door de KNSA.

De politie heeft als alternatief voor de huidige (door de KNSA) gestelde voorwaarde van een VOG, voorgesteld een verklaring van geen bezwaar van de korpschef. Zo een verklaring zou kunnen worden geëist voordat iemand lid kan worden van een schietvereniging. In dit geval zou een licentie van de KNSA niet nodig zijn, maar is er wel een directere inmenging in het recht tot verenigen. Voor de burger betekent dit, aldus de politie, een administratieve lastenverlichting, aangezien men de VOG niet meer hoeft aan te vragen en daarmee ook niet de kosten daarvoor hoeft te maken (ca. 32 euro).

De KNSA heeft ook ten aanzien van de administratieve verplichtingen van de verenigingen met de Cwm 2005 een nieuwe een rol gekregen ten opzichte van de vorige circulaire. In de Cwm 2005 is opgenomen dat de registraties van bezoek en schietbeurten moet worden gedaan conform door de KNSA vastgesteld modellen. Deze voorwaarde bevordert een eenvormige registratie en zorgt ervoor dat de benodigde gegevens beschikbaar zijn voor het toezicht op de naleving van de wapenwet- en regelgeving door de politie. Het gaat – onder meer – om het presentieregister van

individuele schutters, een register van introducés, een munitieregister en een uitleenregister van verenigingswapens en het schietregister. In de Cwm 2005 is voorgeschreven dat de registers worden afgetekend en dat ook de individuele schutters hun handtekening in de registers zetten. Dit is dus een papieren administratie.

Als bezwaar tegen de positie van de KNSA op dit punt is in het kader van deze evaluatie aangevoerd dat de KNSA geen bestuursorgaan is en er tegen de beslissing om een bepaalde discipline niet te erkennen geen rechtsbescherming bestaat. Tegen een beslissing van de KNSA staat alleen beroep bij een interne beroepscommissie open. Door diverse belanghebbenden is aangegeven dat dit wordt ervaren als een gebrek aan (onafhankelijke) rechtsbescherming. Juridisch gezien is strikt genomen geen gebrek aan rechtsbescherming voor individuele schutters. Er volgt immers een beslissingsmoment door de korpschef die de erkenning door de KNSA alleen als een informatiebron gebruikt bij de beoordeling van de aanvraag.

Als probleem wordt door diverse belanghebbende aangevoerd dat de politie bij de beoordeling van een verlof geen eigen afweging maakt en 'blind' op de KNSA vaart. Daardoor kan in feite de beslissing om een bepaalde discipline niet te erkennen tot gevolg hebben dat voor vuurwapens die worden gebruikt in die discipline geen verlof kan worden verkregen. Door deze gang van zaken bepaalt de KNSA voor welke wapens in Nederland wel en voor welke vuurwapens geen verlof kan worden verkregen. Uit stukken blijkt bovendien dat het dagelijks bestuur van de KNSA en de commissie van beroep in voorkomende gevallen het niet met elkaar eens zijn en de commissie van beroep ervaart dat zij haar taak niet zonder inmenging van het dagelijks bestuur kan uitvoeren. In één zaak die door de interne beroepscommissie van de KNSA is behandeld blijkt uit de uitspraak van de commissie en uit een interne mail van de commissie aan de leden van de KNSA, dat het dagelijks bestuur het werk van de commissie heeft gefrustreerd en bovendien aanvankelijk heeft geweigerd om uitvoering van de uitspraak van de beroepscommissie te geven.

In de expertmeeting over verenigingen in de Cwm 2005 is de suggestie gedaan om de verlening van een verlof niet langer afhankelijk te laten zijn van de erkenning door de KNSA, maar algemene voorwaarden te formuleren waaraan een discipline moet voldoen om door de Minister van Justitie te kunnen worden erkend. Doordat de minister over de erkenning een besluit neemt ontstaat de mogelijkheid van bestuursrechtelijke rechtsbescherming en hoeft niet steeds het moment van weigering van een wapenverlof te worden afgewacht om de erkenning, althans niet-erkenning, te kunnen bestrijden. In dat verband is ook van belang dat verenigingen die een bepaalde discipline willen aanbieden tegen een dergelijk besluit zouden kunnen opkomen terwijl zij bij individuele beslissingen op een aanvraag voor een wapenverlof, geen belanghebbenden zijn in de zin van de Algemene wet bestuursrecht en als zodanig niet tegen dat laatste besluit kunnen opkomen.

4.2.5 Uitspraken van de voorzieningenrechter van de rechtbank Almelo²⁸

De uitspraken van de voorzieningenrechter hebben veel aandacht gekregen van verschillende personen die op enige wijze betrokken zijn bij het legale wapenbezit. Daarbij wordt regelmatig de stelling geponeerd dat de rechter een streep heeft gezet door het beleid dat in de Cwm 2005 is opgenomen ten aanzien van de rol van de KNSA. Dit is echter niet het geval. De rechter heeft vraagtekens gezet bij het huidige beleid. Daarbij heeft de rechter zich niet uitgesproken of de huidige rol van de KNSA wel of niet onrechtmatig is. De rechter heeft de Minister opgedragen om een nieuw besluit te nemen, waarbij deze vragen beantwoord moeten worden. Tegen de laatste uitspraak van de voorzieningenrechter, weke uitspraak tevens een uitspraak in de hoofdzaak is, is geen hoger beroep ingesteld. De Raad van State heeft over het verplichte lidmaatschap en

²⁸ Voorzieningenrechter rechtbank Almelo 3 april 2009, LJN BI0955 en 24 september 2009, LJN BJ8552

licentie van de KNSA dus nog geen uitspraak gedaan, zodat nog onzekerheid bestaat over de vraag of het huidige beleid stand kan houden.

De gronden van het beroep richtten zich op het lidmaatschap van de KNSA als voorwaarde om een verlof te krijgen, althans om een belang bij een dergelijk verlof aan te tonen. Er zijn blijkens de uitspraak drie hoofdbezwaren te onderscheiden:

1. Mag de Minister zich bemoeien met de voorwaarden die een vereniging stelt aan haar leden en zo het recht op vereniging beperken?
2. Mag de vereniging wel 'screenen'?
3. Mag de vereniging een overheidstaak uitoefenen zonder dat daarvoor een wettelijke grondslag is?

Ad 1.

Aangevoerd is dat de afspraak van de Minister met de KNSA als zodanig, maar ook de bepaling dat een redelijk belang bij een verlof afhankelijk wordt gesteld van een lidmaatschap van een bepaalde vereniging, in strijd is met de in de Grondwet neergelegde vrijheid van vereniging. De rechtbank Almelo zet in haar uitspraak van 24 september 2009 vraagtekens bij het vereiste lidmaatschap en vraagt zich af hoe deze beperking van het recht op vereniging past in het systeem van de Wwm en of geen sprake is van strijd met artikel 8 van de Grondwet en met het EVRM.

Toepassing juridisch kader²⁹

Er is geen sprake van inmenging in de voorwaarden die een vereniging aan haar leden stelt. Er is sprake van een afspraak tussen Minister en KNSA. Van dwang richting KNSA is geen sprake. Het argument is ook niet van de KNSA afkomstig. Op dit punt is geen beperking van het recht op verenigen.

Ad 2.

De KNSA vraagt haar leden, conform voornoemde afspraak met het Ministerie van Justitie, om een VOG die door het daartoe bevoegd gezag wordt afgegeven. Verder past de KNSA nog een vorm van ballotage toe.

Toepassing juridisch kader

Het stellen van eisen aan aspirant-leden door een vereniging is niet in strijd met het recht op vereniging, maar juist een algemeen aanvaarde praktijk en gebaseerd op het verenigingsrecht (Burgerlijk Wetboek). Strikt genomen voert de KNSA geen screening uit, dat doen de bevoegde autoriteiten die de VOG afgeven. De huidige voorwaarde van een VOG overleggen voor het lidmaatschap stuit niet op juridische bezwaren. Een verdergaande screening door de KNSA zelf uitgevoerd zou wel op juridische bezwaren stuiten, met name vanwege de privacywetgeving. Los gezien van de juridische onmogelijkheden is het onwenselijk om een private organisatie een dergelijke informatiepositie te verschaffen, zonder van die organisatie een zelfstandig bestuursorgaan te maken. Van de KNSA een zelfstandig bestuursorgaan maken zou als optie onderzocht kunnen worden.

Ad 3.

Een overheidstaak uitoefenen zonder wettelijke grondslag is niet rechtmatig. De vraag is of de KNSA feitelijk een overheidstaak uitoefent. Zoals hierboven al gesteld is dit niet het geval. Er is geen verlegging van enige toetsing naar een private vereniging. De KNSA heeft geen enkele rol, dan een adviserende rol, bij de besluitvorming tot verlening van een verlof tot het voorhanden hebben van wapens. Na het lidmaatschap van een bij de KNSA aangesloten vereniging en het verkrijgen van een licentie van de KNSA volgt een formeel toetsingsmoment door en een besluit van het bestuursorgaan, in dit geval de korpschef (namens de Minister van Justitie).

In de praktijk wordt wel ervaren dat de KNSA beslissingsbevoegdheid heeft omdat de korpschef bij een aantal besluiten zich volledig verlaat op het advies van de KNSA. Dit is

²⁹ Artikel 8 Grondwet en artikel 11 EVRM

bijvoorbeeld het geval bij de beoordeling of iemand meer dan vijf vuurwapens op verlof kan krijgen en bij de weigering een verlof tot het voorhanden te verlenen omdat het wapen niet gebruikt gaat worden voor een door de KNSA erkende discipline. De korpschef maakt geen eigen beoordeling of de discipline is toegestaan. In de Cwm 2005 is immers opgenomen dat verlof kan worden verleend voor het beoefenen van de schietsport in een door de KNSA gereguleerde of erkende discipline. Het beleid is dermate geformuleerd dat er geen kader is voor een nadere overweging door de korpschef. De korpschef toetst wel aan alle overige voorwaarden en weigeringsgronden van de Wwm.

Uit de reacties van belanghebbenden en belangenorganisaties blijkt dat over de invulling die de KNSA geeft aan de rol die haar in de Cwm 2005 is toebedeeld, veel onduidelijkheid en onvrede bestaat. De indruk bestaat bij deze personen dat de KNSA naar believen kan handelen en bevoegdheden 'naar zich toe trekt' die de overheid heeft, althans behoort te hebben. In dit verband wordt door belanghebbenden ervaren dat de beginselen van behoorlijk bestuur niet worden gerespecteerd.

De KNSA daarentegen is van mening dat zij te goeder trouw de haar toebedeelde rol vervult en heeft aangegeven dat niet zij maar de Minister van Justitie het beleid heeft vastgesteld en ook dient te verantwoorden. De KNSA heeft in het kader van deze evaluatie gevraagd of de Minister van Justitie het vereiste van een lidmaatschap bij een bij de KNSA aangesloten vereniging en een licentie van de KNSA een solider juridische, wettelijke, basis kan verschaffen.

De huidige wettelijke basis middels invulling van de in de Wwm opgenomen voorwaarde van een redelijk belang lijkt, aldus de KNSA en belanghebbenden, een onvoldoende juridische basis voor de beperking van het grondwettelijke recht van verenigen.

4.3 ontheffingen

Ontheffingen worden verleend door de Minister van Justitie (dienst Justis) voor zover de Wwm of de Rwm daarvoor een grondslag biedt. Er is een algemene ontheffingsmogelijkheid en er is een aantal specifieke bepalingen waarin een ontheffingsmogelijkheid is opgenomen. Ontheffingen kunnen worden gegeven voor wapens uit categorie I, II en III.

In artikel 13 WWM is de bevoegdheid om ontheffing te verlenen beperkt tot de volgende situaties:

- a. gebruik door de krijgsmacht;
- b. onderwijs ten behoeve van de politie en de overige openbare dienst;
- c. doorvoer van wapens of munitie.

De wapens uit categorie I zijn wapens die absoluut ongewenst zijn en waarmee met het voorhanden hebben, dragen of vervoeren geen aanvaard maatschappelijk belang is gediend. Het verlenen van ontheffingen voor deze wapencategorie is in strijd met deze uitgangspunten. Alleen in uitzonderlijke situaties wordt ontheffing verleend voor wapens uit categorie I.

Door de invoering van het algemene messenverbod met de komende wetwijziging Wwm zullen veel blanke wapens die nu nog verlofvrij zijn in categorie I gaan vallen. Wapenverzamelaars hebben de Minister gevraagd om een ontheffings- of een vrijstellingsmogelijkheid vast te stellen. Bij de behandeling van de wetwijziging in de Tweede Kamer zijn hierover vragen gesteld. De vragen van de wapenverzamelaars die in het kader van dit project weer zijn gesteld, zullen in dit rapport niet worden behandeld omdat dit buiten het kader van de evaluatie van de Cwm 2005 valt.

4.4 vrijstellingsregelingen

Daar waar de Wwm vrijstellingsmogelijkheden biedt zijn vrijstellingsregelingen in de Rwm opgenomen. Een deel van de bezwaren en aangedragen punten hebben betrekking op deze vrijstellingsmogelijkheden. In de reacties zijn een aantal punten naar voren

gebracht die betrekking hebben op de in de Rwm opgenomen vrijstellingsregelingen. Omdat de werking van de Rwm niet onder de opdracht voor deze evaluatie valt is hiernaar geen nader onderzoek gedaan. Voor zover er onderdelen van de vrijstellingsregeling zijn die volgens de projectgroep evident aanpassing behoeven, zijn deze in hoofdstuk 8, onder 'aanbevelingen' opgenomen.

Hoofdstuk 5 Specifieke groepen

5.1 Schutterijen en schuttersgilden

5.1.1 achtergrond

De schutterijen en schuttersgilden (hierna: schuttersgilden) zijn in de wapenwetgeving aangemerkt als schietverenigingen en als zodanig onderworpen aan alle regels die voor de schietsport gelden. Bekend is dat de schuttersgilden verenigingen zijn van een andere aard in vergelijking met de andere schietverenigingen.

Na inwerkingtreding van de Cwm 2005, op 1 augustus 2005, bleek bij de Brabantse, Gelderse en Limburgse schuttersgilden veel verzet te bestaan tegen de in de Cwm opgenomen regeling voor de schietsport en de voorwaarde daarin van lidmaatschap van een bij de KNSA aangesloten vereniging en een licentie van de KNSA voor het verkrijgen van een wapenverlof. De schuttersgilden waren voorafgaande aan de inwerkingtreding van de Cwm 2005 niet geïnformeerd of geconsulteerd. Omdat het om vaststelling van beleidsregels ging is destijds van de zijde van het Ministerie van Justitie geen brede consultatie gedaan.

Op 27 oktober 2005 heeft een Algemeen Overleg plaatsgevonden over de bezwaren van de schuttersgilden³⁰. De schuttersgilden hadden bezwaren geuit in verband met de toepasselijkheid van de Cwm 2005 op de activiteiten van de schutterijen. In dit overleg heeft de minister van Justitie aan de Tweede Kamer toegezegd om in overleg te treden met de schuttersgilden. Ook de commissaris van de Koningin van Limburg heeft zich destijds tot de Minister van Justitie gewend in verband met de bezwaren van de schuttersgilden. In december 2005 heeft overleg plaatsgevonden tussen het ministerie van Justitie en vertegenwoordigers van de provinciale schuttersfederaties. Op 1 en 2 juli 2006 heeft de Minister van Justitie een bezoek aan de Oud Limburgse Schuttersfederatie gebracht. Om de schutterijen en schuttersgilden tegemoet te komen is besloten om voor de schuttersgilden een langere overgangstermijn in te stellen, zodat de voorwaarde van lidmaatschap en licentie van de KNSA voor het kunnen krijgen van een wapenverlof pas per 1 mei 2007 zou gelden in plaats van per 1 augustus 2006.

Overleg tussen ambtenaren van het Ministerie van Justitie, de Brabantse Schuttersfederatie, de Gelderse Schuttersfederatie en de Oud Limburgse Schuttersfederatie en de KNSA heeft destijds niet het door de schuttersfederaties gewenste resultaat gehad. Tijdens een overleg op 14 december 2005 is de optie besproken om de schuttersfederaties een overkoepelend orgaan naast de KNSA te laten vormen, besproken. In het verslag van dit overleg is opgenomen dat tijdens het overleg is gebleken dat de drie schuttersfederaties niet in staat waren om een aan de KNSA gelijkwaardig alternatief op te zetten in verband met de kosten die dit met zich bracht. Een van de vereisten waaraan de federaties destijds zouden hebben aangegeven niet te kunnen voldoen is het vereiste dat de koepel vijf dagen per week beschikbaar moest zijn voor schutters en politie. Vanuit het Ministerie werd destijds betwijfeld of de drie federaties genoeg cohesie hadden om de rol van een koepel te kunnen vervullen. De minister heeft destijds besloten om de regeling gelijk te houden voor alle beoefenaars van de schietsport ongeacht het verband waarin zij hun sport beoefenen. Op een aantal punten is de Minister de schutterijen en schuttersgilden tegemoetgekomen. Voor het schieten voor maximaal drie maal per jaar is de introduceregeling vastgesteld. Die regeling is in de Cwm 2005 opgenomen. De introduceregeling houdt in dat, in het kader van promotieactiviteiten, personen die geen KNSA-licentie hebben maximaal drie maal per jaar kunnen schieten met een verenigingswapen. Bij besluit van 15 januari 2007³¹ is besloten dat de introduceregeling niet geldt voor het schieten met folkloristische en historische schuttersbuksen, die in Limburg worden gebruikt. Door dit besluit is het in Limburg toegestaan dat op de schuttersfeesten personen die geen KNSA licentie hebben mogen schieten. Het schieten gebeurt daar onder toezicht van een buksmeester. Alle

³⁰ TK 30 300 VI en 17 050, nr. 63, p 9 en 10

³¹ Staatscourant 19 januari 2007 nr. 14, p 5

buksmeesters in Limburg zijn lid van de Vereniging van Buksmeesters en hebben een KNSA licentie.

Tijdens deze evaluatie heeft de Noordbrabantse Federatie van Schuttersgilden (NBFS) zich op het standpunt gesteld dat er geen verschil is in gebruik van het verenigingswapen door leden in Limburg of in Noord Brabant en dat er daarom geen reden is om de schutters in de beide provincies anders te behandelen. De NBFS stelt dat voor de leden van de gilden die niet beschikken over een eigen vuurwapen, maar gebruik maken van verenigingswapens, er in de verschillende provincies geen enkel verschil bestaat tussen de wijze waarop die leden omgaan met het verenigingswapen. De in Limburg gebruikte wapens zijn weliswaar anders dan in Noord-Brabant en Gelderland, maar dat heeft geen gevolg voor de wijze van gebruik ervan. In alle gevallen is het wapen in beheer van de verenigings-verlofhouder. Het verenigingswapen rust op een oplegsteun. Het lid wordt opgeroepen voor de schietbeurt. Hij gaat staan en laat het wapen op de schouder rusten. Hij richt het wapen op het doel, als hij er klaar voor is wordt het wapen geladen door de wapenbeheerder en kan er worden geschoten. Nadat het schot is gelost verlaat de schutter de standplaats en wordt het wapen (nog steeds rustend op de oplegsteun) op de schouder geplaatst van de volgende schutter. Is er geen volgende schutter meer dan neemt de wapenbeheerder het wapen van de oplegsteun en houdt het wapen onder zich.

5.1.2 de activiteiten

De activiteiten van de schutterijen en schuttersgilden zijn divers. Het schieten is slechts één van de vele activiteiten en wordt niet door alle leden beoefend. Om te voorkomen dat de schutterijen na hun aansluiting bij de KNSA ook al hun leden – dus ook de leden die de schietsport niet beoefenen – bij de KNSA moesten aanmelden, hebben de schuttersfederaties schuttersverenigingen opgericht: de Vereniging Geweerschutters Gelderse Federatie (VGGF) St. Hubertus, de Vereniging Brabantse Gildeschutters (VBS) en de OLS Buksmeesters. Via deze verenigingen hebben 2.040 schutters een KNSA-licentie.³²

Tijdens deze evaluatie hebben de schutterijen en gilden aangevoerd dat hun activiteiten en het karakter van de verenigingen niet passen bij de uitgangspunten van de KNSA. De schuttersgilden en schutterijen vinden dat zij niet op één lijn kunnen worden gesteld met schietverenigingen, omdat het schieten slechts een klein onderdeel is van hun activiteiten en slechts een klein deel van hun leden schieten. Verder vinden zij dat hun belangen niet door de KNSA (kunnen) worden behartigd. Zij hebben voorgesteld om een eigen overkoepelende organisatie op te zetten, die dezelfde kwaliteiten en functie wat de screening en toezicht betreft heeft als de KNSA. Het voordeel van een dergelijke opzet zou volgens hen erin liggen dat zij een organisatie hebben die toegespitst op hun activiteiten kan opereren.

Opgemerkt wordt dat de activiteiten van de schutterijen, voor zover zij worden gehouden op voor publiek toegankelijke plaatsen, wordt gereguleerd door de burgemeester. Dit is het geval bijvoorbeeld bij de zogenoemde jaarlijkse kringfeesten, die plaatsvinden op openbaar toegankelijke terreinen. Voor dergelijke activiteiten is een evenementenvergunning vereist. Het kader voor de evenementenvergunning wordt gevormd door de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en milieuwetgeving. In de APV wordt veelal verwezen naar andere regelingen, waaronder ook de wapenwetgeving. De korpschef adviseert de burgemeester hierover, waarna de burgemeester voorwaarden stelt aan – onder meer – de activiteit schieten. Gebleken is dat een aantal burgemeesters de voorwaarde stelt dat de personen die schieten op bedoelde evenementen, in het bezit dienen te zijn van een KNSA-licentie. Het probleem dat de schutterijen en gilden met deze voorwaarden hebben, is dat de evenementen ook bedoeld zijn om personen te laten schieten die dat niet regelmatig doen. De introduceregeling biedt in beginsel geen oplossing, omdat die van toepassing is op schieten binnen de schietvereniging en de

³² Bron: evaluatierapport KNSA “Kaf & Koren

toepassing van de introduceregeling op openbare terreinen afhankelijk is van de bereidheid van de burgemeester om deze regeling toe te passen. In de praktijk hebben de korpschefs sinds de inwerkingtreding van de Cwm 2005 steeds geadviseerd om de introduceregeling ook toe te passen op voor publiek toegankelijke terreinen, en hebben de burgemeesters dit advies steeds opgevolgd. Tijdens de evaluatie van de Cwm 2005 is een evenementenvergunning voor een kringfeest in Brabant Zuid Oost in eerste instantie geweigerd op grond van de overweging dat de introduceregeling niet van toepassing is en dat volgens de letter van de Wwm en de Cwm 2005 schieten buiten de vereniging niet is toegestaan. De beslissing van de burgemeester was conform het advies van de korpschef. Na overleg tussen het desbetreffende gilde en de korpschefmedewerkers is het advies van de korpschef aangepast en is alsnog een evenementenvergunning afgegeven. Vanuit het Ministerie is aan de politie toegezegd dat dit punt in de evaluatie zal worden meegenomen. Deze casus is illustratief voor wat de gevolgen zijn van verschillen in interpretatie en toepassing van de Wwm en Cwm 2005. Het advies van de korpschef kon niet worden gecorrigeerd in administratief beroep omdat het hier niet een besluit van de Minister van Justitie betrof maar een besluit van de burgemeester.

Vanuit de politieorganisatie is aangegeven dat de activiteiten van de schuttersgilden en schutterijen een duidelijk afgebakende positie in de beleidsregels nodig maken waarbij in ieder geval een goede beschrijving van de activiteiten moet worden opgenomen, en, toegespitst op die activiteiten, een beleidskader met criteria voor:

- veiligheid in omgang van vuurwapens
- veiligheid op evenementterrein en
- leeftijdsriteria.

De reacties van de schutterijen en schuttersgilden en de reactie van de politie laten zien dat er behoefte is aan een beleidskader dat specifiek voor de schuttersgilden en schutterijen geldt.

Tijdens de evaluatie zijn de volgende voorstellen gedaan voor alternatieven voor het huidige systeem waarin een KNSA-licentie een voorwaarde is voor het verkrijgen van een vuurwapenverlof.

1. Een systeem waarbij van overheidswege voorwaarden worden vastgesteld voor de erkenning van verenigingen. In dit systeem worden dan naast KNSA meerdere verenigingen door de Minister erkend. Daaraan kan dan worden gekoppeld dat alleen een verlof wordt verleend als een schutter is aangesloten bij een door de Minister erkende vereniging. In dit systeem is er geen bijzondere rol van de KNSA. Alle door de Minister erkende verenigingen zijn dan gelijkwaardig en krijgen voor wat betreft de uitvoering van controle op de leden, dezelfde taken en verantwoordelijkheid.
2. De schutterijen hebben voorgesteld dat zij een organisatie in het leven roepen die boven de federaties van de schutterijen en schuttersgilden staan en die dan een met de KNSA vergelijkbare positie en verantwoordelijkheid krijgt, dan specifiek voor de schutterijen en schuttersgilden, terwijl de KNSA de huidige rol behoudt voor de schietsport.
3. Het oprichten van een nieuwe overkoepelende organisatie die voor heel Nederland licenties afgeeft na overlegging van een verklaring van geen bezwaar die is afgegeven door de politie.

Zoals in hoofdstuk 4 besproken is juridisch gezien het huidige systeem met daarin een rol voor de KNSA, goed te verdedigen. De keus hiervoor is ingegeven door de wens de sector bepaalde zaken zelf te laten reguleren. Een uitzondering ten gunste van de schutterijen zou kunnen leiden tot precedentwerking en zou ook de argumenten vóór het systeem kunnen ondergraven.

5.2 Jagers

Houders van een jachtakte volgens de Flora- en faunawet die in het bezit zijn van wapens van de categorie III. vallen onder dezelfde wettelijke kaders die in hoofdstuk 4 zijn beschreven. Vanuit de Koninklijke Nederlandse Jagersvereniging (KNJV) is aangegeven dat er weinig specifiek voor jagers geldende knelpunten zijn. Hetgeen door de KNJV is aangedragen betreft technische aspecten die in hoofdstuk 7 nader zullen worden behandeld.

Gevraagd is:

- om een mogelijkheid om zelf jachthonden met het eigen wapen te kunnen trainen op schotvastheid;
- of jagers hun kogelgeweren mogen inschieten in het jachtveld in plaats van alleen in schietcentra;
- of regels kunnen worden opgenomen voor de situatie dat studerende Jachtaktehouders hun wapens op een tijdelijk adres, bijvoorbeeld van ouders, kunnen opbergen;
- of aan instructeurs van de Stichting Jachtopleiding Nederland (SJV) ten behoeve van de Schietinstructie aan de SJV-leden verlopen verleend kunnen worden voor het voorhanden mogen hebben van vuurwapens, louter voor instructiedoeleinden.

Ten slotte zijn opmerkingen gemaakt over de Europese Vuurwapenpas (EVP). De EVP zal apart worden behandeld in paragraaf 7.3.

Het gebruik van het jachtwapen voor het inschieten van wapens of het trainen van honden is binnen de huidige wettelijke kaders niet mogelijk, omdat het uitgangspunt in de Flora- en Faunawet is dat wanneer men zich in het veld bevindt met een vuurwapen, men geacht wordt zich daar te bevinden in de uitoefening van de jacht.

In de Cwm 2005 is opgenomen dat jagers met hun eigen jachtwapens gebruik kunnen maken van schietcentra, zodat zij daar de kogelgeweren kunnen inschieten. Het inschieten op het jachtveld zelf geeft een grotere gevaarzetting en is volgens de reactie van de politie dan ook niet alleen niet nodig maar ook niet wenselijk. Het gebruik van de schietcentra door jagers is overigens alleen toegestaan in verband met het op peil houden van de schietvaardigheid en niet voor het houden van wedstrijden of het beoefenen van de schietsport. Indien jagers activiteiten willen beoefenen in het kader van de schietsport, kunnen zij dit niet op basis van een jachtakte doen. Ze zullen een verlot tot het voorhanden hebben van vuurwapens en munitie moeten aanvragen en getoetst worden aan de criteria die gelden voor sportschutters. Zij zullen dan – onder meer lid moeten worden van een schietvereniging en/of met een verenigingsverlot of met een eigen privéverlot gaan schieten.

In de Cwm 2005 is in paragraaf 8.4 een regeling opgenomen op grond waarvan het is toegestaan vuurwapens op een tijdelijk adres voorhanden te hebben. Deze regeling zou eventueel kunnen worden aangepast voor de situatie waarin studenten de wapens houden op het adres van hun ouders.

In het kader van de Jachtopleiding is het wenselijk om op de schietcentra die daarvoor geschikt zijn ook met ander kaliber te schieten dan de toegestane .22LR. Zowel KNJV als de KNSA heeft gevraagd om toestaan van schieten met kaliber 8 mm toe te staan. Aangegeven is dat voor de Jachtopleiding en de voorbereiding van het Jachtexamen het zich bekwaamen in schieten met grootkaliber noodzakelijk is. De Cwm 2005 bevat geen bepalingen die specifiek gericht zijn op de Jachtopleiding. Wenselijk is dat in de nieuwe beleidsregels, onder verwijzing naar de relevante bepalingen uit de Flora- en Faunawet en –regelgeving specifieke bepalingen worden opgenomen voor de Jachtopleiding.

5.3 Verzamelaars

Voor wapenverzamelaars ontbreekt een regeling met algemene voorschriften en beperkingen, die aan het verlot ten behoeve van een wapenverzamelaar kunnen worden verbonden. Voor verzamelaars van munitie is een dergelijke regeling wel opgenomen, namelijk in paragraaf 3.2.4.

Voor verzamelaars van vuurwapens is de in de Rwm opgenomen vrijstellingsregeling voor antieke wapens van belang. Voor zover ook moderne wapens worden verzameld zijn verlopen voor het voorhanden hebben nodig en is het toetsingskader dat in hoofdstuk 4 is behandeld van toepassing.

Om te bepalen of een vuurwapen onder de vrijstellingsregeling valt kan gebruik worden gemaakt van het beslisschema dat als bijlage C1 bij de Cwm 2005 is opgenomen.

Wapenverzamelaars hebben aangegeven dat zij in het kader van bestudering van wapens in technische of cultuurhistorische context, schietproeven of beproevingen zouden willen doen. Een aantal verzamelaars heeft hiervoor op het verlop of de ontheffing een vermelding dat zij toestemming hebben voor het doen van schietproeven en beproevingen. Deze verzamelaars maken dan gebruik van schietbanen op schietverenigingen. Een vereniging van verzamelaars heeft begin 2010 gevraagd om een regeling waarbij de verzamelaars maximaal twee maal per jaar een schietaccomodatie ter beschikking hebben voor beproevingen en dat wordt toegestaan dat een houder van een wapenverlop in het kader van een voordracht of workshop onder bepaalde voorwaarden vuurwapens aan andere verzamelaars mag overdragen. De huidige Cwm 2005 biedt geen mogelijkheid hiervoor. De politie is in beginsel tegen uitbreiding van de huidige mogelijkheden. Zij stelt dat de verzamelaars de mogelijkheid hebben om gebruik te maken van een schietcentrum en dat dit vanuit beheersbaarheid voldoende moet zijn.

Een van de voorstellen is om de replica's van antieke wapens ook vrij te stellen. De kosten van aanschaf en demilitariseren van antieke wapens worden genoemd als reden voor deze vrijstelling. Tijdens de expertbijeenkomst voor technische zaken waren de aanwezige experts het er over eens dat technisch gezien geen verschil bestaat tussen een replica en een antiek vuurwapen. Argumenten tegen een dergelijke vrijstelling zijn dat door de vrijstelling voor replica's deze wapens makkelijker verkrijgbaar zullen worden. Deze wapens zijn relatief gemakkelijk en tegen lage kosten te vervaardigen waardoor het aanbod eveneens zal toenemen. De vergrote verkrijgbaarheid in combinatie met het gegeven dat voor vrijgestelde wapens geen enkele registratie plaatsvindt, geeft grotere risico's vanuit veiligheidstechnisch opzicht. De politie heeft daarom bezwaar tegen het vrijstellen van replica's. De verzamelaars hebben bezwaar tegen het gelijkstellen van replica's met antieke wapens, hoewel zij ook bezwaar hebben tegen het gebruik van antieke vuurwapens voor de schietsport.

Belanghebbenden hebben tijdens de expertmeeting voor technische zaken aangegeven dat het ontbreken van een definitie van replica's in de Nederlandse wetgeving voor onduidelijkheid zorgt over welke wapens het gaat. Besproken is dat replica's zowel van voorladers als achterladers worden gemaakt en dat het voor de toepassing van de regels niet uitmaakt waarvan de replica is.

Volgens de categorisering van de Wwm valt een replica van een vuurwapen onder categorie II of III. De replica valt dus niet automatisch onder hetzelfde regime als het origineel. De vrijstellingsregeling is opgenomen in de Rwm. Een regeling van een vrijstelling voor replica's zou alleen kunnen door wijziging van de Rwm.

Wapenverzamelaars hebben ten slotte aangegeven dat zij gebruik zouden willen maken van de EVP om binnen Europa te reizen met zowel antieke wapens als replica's van antieke wapens. De EVP wordt apart behandeld in paragraaf 7.3.

5.4 Wapenhandel

De Nederlandse vereniging voor de wapenhandel heeft voorgesteld dat:

- een verlofplicht wordt ingevoerd voor antieke achterlaadwapens;
- een vrijstellingsregeling voor replica's wordt opgenomen.

Deze onderwerpen zijn geregeld in de Rwm en vallen dus buiten dit project. Een verandering in de reikwijdte van de in art 18 Rwm opgenomen vrijstellingsregeling is dermate principieel dat deze wijziging in een apart traject dient te worden beoordeeld en niet kan worden opgenomen in deze.

In de Rwm is voor wapenhandelaren de verplichting opgenomen om een doorlopend register bij te houden waarin alle verkregen of overgedragen wapens en munitie worden aangetekend, en dit register maandelijks aan de korpschef te zenden. Op dit moment wordt dit register op papier bijgehouden en aan de korpschef gezonden. De gegevens uit dit register moeten dan door een medewerker korpscheftaken worden ingevoerd in VERONA. Door de trage werking van VERONA kost het invoeren van mutaties relatief veel tijd. De wapenhandelaren hebben aangegeven dat de verwerking van gegevens vaak te lang duurt waardoor de registratie van VERONA niet klopt met de situatie bij de handelaren. De wapenhandelaren signaleren bovendien grote verschillen in verwerkingstijd van gegevens in de verschillende politieregio's. De politie heeft dit onderschreven. De in paragraaf 3.3.4 benoemde knelpunten met het door de politie gebruikte systeem VERONA zijn grotendeels mede door de wapenhandel aangedragen.

De politie is in overleg met de Nederlandse Vereniging Wapenhandelaren (NVW) om te bezien of het door de NVW zelf ontwikkelde wapenregistratieprogramma informatie kan leveren aan VERONA. Ook de politie zelf is bezig met ontwikkelen van een programma waardoor koppeling met het registratiesysteem van de wapenhandel mogelijk wordt en zij de elektronisch gegevens kunnen aanleveren.

5.5 re-enactment en historisch materieel

Voor zover bij re-enactment gebruik wordt gemaakt van antieke wapens is de vrijstellingsregeling die in de Rwm is opgenomen van toepassing. In de Cwm 2005 is opgenomen dat artikel 31 van de Rwm, waarin een vrijstellingsregeling voor optochten is opgenomen, mede van toepassing is op re-enactment. Deze vrijstellingsregeling houdt in dat voor het meevoeren van wapens in categorie II of IV vrijstelling wordt verleend van het draagverbod als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- a. de personen die de wapens meevoeren hebben een verlot tot het voorhanden hebben
- b. de burgemeester van de gemeente waar de optocht wordt gehouden heeft toestemming verleend voor het meevoeren van de wapens.

In de Cwm 2005 is opgenomen dat wapens kunnen worden meegevoerd nadat een verlot tot het voorhanden hebben is verleend en nadat de korpschef en de burgemeester toestemming hebben verleend. Verder is opgenomen dat voor het verkrijgen van toestemming voor een re-enactmentuitvoering het noodzakelijk is dat het bestuur van de re-enactmentvereniging aan de korpschef kopieën verstrekt van de wapenvergunningen waarop de wapens staan vermeld waarmee de re-enactmentuitvoering wordt deelgenomen.

De tekst van de Cwm 2005 is niet conform de voorwaarden die in de Rwm staan, namelijk dat door de burgemeester, en niet de korpschef, toestemming wordt verleend. De praktijk is dat de burgemeester toestemming voor de re-enactment geeft na een advies van de korpschef. Feitelijk lijkt het een beslissing van de korpschef, maar juridisch gezien is het dat niet. Een bezwaarschrift tegen een beslissing moet worden ingediend bij de burgemeester, bij een beroep en eventueel hoger beroep is de burgemeester de verwerende partij.

Door vertegenwoordigers van beoefenaars van re-enactment met historisch materieel is gevraagd om een regeling die het mogelijk maakt om replica's te gebruiken voor de disciplines. Vanwege de kosten van aanschaf en demilitariseren van antieke wapens is een dergelijke regeling gewenst. De huidige tekst van de Cwm 2005 geeft niet aan wanneer replica's mogen worden gebruikt. De dienst Justis, die de ontheffingen verleent

als er buitenlandse deelnemers zijn, legt de tekst strikt uit en stelt zich op het standpunt dat alleen een ontheffing voor replica's wordt verleend als het gebruik van originele wapens niet mogelijk is. Dienst Justis stelt de voorwaarde dat de aanvrager moet kunnen aantonen dat het verkrijgen van originele wapens niet mogelijk is. De politie is bij het verlenen van verloven minder strikt en stelt zich op het standpunt dat de tekst juist een mogelijkheid geeft om replica's te gebruiken zonder daaraan enige beperking te verbinden.

Ook is gevraagd de beperking van inzet van wapens met historisch materieel voor film en theater te schrappen. In de Cwm 2005 is opgenomen dat de wapens niet ter beschikking mogen worden gesteld voor inzet bij film en theaters. Historische wapens kunnen echter wel worden ingezet, waarbij de wapens door de film- of theaterproducent zelf elders worden gehuurd.

Vertegenwoordiging van verenigingen voor historisch rollend, militair materieel hebben eveneens verzocht om mogelijkheden om replica's te gebruiken op de voertuigen die zij gebruiken. Reden hiervoor zijn de kosten voor aanschaf en demilitariseren van antieke wapens.

Daartegen is door andere organisaties ingebracht dat de achterliggende gedachte bij de vrijstellingsregeling is het behoud van cultuurhistorisch erfgoed en niet de gevaarstelling omdat de wapens moeilijker te hanteren zouden zijn. Was dit laatste het geval dan zou, aldus deze organisaties, voor een replica ook een vrijstellingsregeling kunnen gelden, omdat de replica op dezelfde wijze functioneert als het origineel. Door deze organisaties is aangevoerd dat replica's door geringere kosten en de productiemogelijkheden makkelijker verkrijgbaar zijn. Door de replica's vrij te stellen zou de laatste drempel (een verlof) worden weggenomen en zouden grote hoeveelheden wapens zonder verlof en enige registratie in het vrije verkeer komen. Uit veiligheidstechnisch oogpunt een ongewenste situatie.

Verzamelaars van historische wapens hebben bezwaar tegen het onder de vrijstellingsregeling brengen van replica's omdat de grotere verkrijgbaarheid de waarde van antieke wapens negatief zou kunnen beïnvloeden. Ook zou het nut van de vrijstellingsregeling weer ter discussie kunnen komen te staan als door uitbreiding van die regeling grote hoeveelheden wapens eronder zouden komen te vallen.

5.6 paintball

De huidige regeling in de Cwm 2005 houdt in dat paintball niet kan worden beoefend voor personen jonger dan 18 jaar. Personen van jonger dan 18 jaar mogen geen wapens voorhanden hebben. Paintball wordt beoefend met luchtdrukwapens die in categorie IV vallen. Voor die categorie geldt dat een verlof niet nodig is voor personen van 18 jaar of ouder, met daarbij de beperking van een draagverbod. In de praktijk bestaat discussie over de vraag of bij paintball het wapen aan de schutter wordt overgedragen. In een aantal politieregio's wordt getwijfeld of sprake is van overdragen. De Hoge Raad heeft in algemene overwegingen³³ bepaald wat onder 'overdragen' in de zin van de Wwm moet worden verstaan. In lijn met deze jurisprudentie dient ervan te worden uitgegaan dat bij paintball, waarbij de schutter het wapen zelfstandig hanteert, sprake is van overdragen. Dat een instructeur in dezelfde ruimte aanwezig is, doet niet af aan het feit dat de schutter het wapen in handen heeft en zelfstandig bedient. Het verzoek is gedaan om de leeftijdsgrens voor paintball te verlagen naar 14 jaar. Vanuit de politieorganisatie is bezwaar gemaakt tegen de verlaging naar 14 jaar. Daarbij zijn als argumenten genoemd de jeugdige onbezonnenheid (kans op speels gedrag met wapens terwijl men de consequenties van het eigen handelen onvoldoende kan overzien), en de fysieke weerbaarheid van het lichaamssysteem en de (nog groeiende en aansterkende) botstructuren van kinderen. De politie heeft voorgesteld om tegemoet te komen aan de

³³ Hoge Raad 24 juni 1997, LJN ZD 0769

wensen van de paintballsport en aan te sluiten bij de maatschappelijke ontwikkeling door de leeftijdsgrens te verlagen naar 16 jaar. Deze grens is genoemd omdat voor getalenteerde sportschutters ook die leeftijdsgrens geldt en omdat de geestelijke ontwikkeling van een 16 jarige dermate is dat verstandig met wapens kan worden omgegaan en dat naar verwachting de risico's aanvaardbaar zijn. In het op het moment van dit evaluatieonderzoek aanhangig voorstel tot wijziging van de Wwm³⁴ wordt voorgesteld in de Wwm op te nemen dat bij ministeriële regeling kan worden voorzien in een vrijstelling voor het voorhanden hebben van een wapen door personen tussen de 16 en 18 jaar. De vrijstelling geldt alleen voor aangewezen recreatieve activiteiten in bedrijven met een vaste vestiging waar de mogelijkheid wordt geboden om gebruik te maken van de paintballwapens. Gelet hierop is een verlaging van de leeftijdsgrens tot 16 jaar mogelijk. Een verdere verlaging van de leeftijdsgrens is – ook na de wetswijziging – niet mogelijk. Opgemerkt wordt dat de desbetreffende vrijstellingsregeling in de Rwm moet worden opgenomen; opname alleen in de beleidsregels is niet voldoende.

5.7 airsoft

De huidige en de vorige Minister van Justitie hebben als standpunt dat in Nederland airsoft een ongewenste tak van schietsport is.³⁵ Aangegeven is dat het gebruik van de pump action geweren, waartegen politiek gezien veel weerstand was, in de reglementen voor Airsoftwedstrijden in Nederland, verboden is. Aangekaart is dat het rapport van de KNSA betreffende het wapengebruik bij Airsoft feitelijk onjuist is. Verenigingen die airsoft aanbieden hebben tevergeefs de KNSA verzocht om erkenning van de tak van schietsport airsoft. Zij stellen dat in Nederland ongeveer 1.800 beoefenaars zijn van airsoft en dat in Europa op dit moment ongeveer 1.000.000 beoefenaars van airsoft zijn. Zij verzoeken de Minister een kader vast te stellen op grond waarvan zij naast de KNSA kunnen worden erkend.

5.8 minderjarigen

Voor minderjarigen geldt in beginsel een verbod op het voorhanden hebben van wapens. Voor sportschutters is in de Cwm 2005 opgenomen dat de korpschef van de minimumleeftijd kan afwijken als het gaat om serieuze, veelbelovende wedstrijdschutters in enige Olympische discipline. Dat hiervan sprake is moet blijken uit een schriftelijke verklaring van het bestuur van de KNSA.

Bij de beschrijving van de introduceregeling is opgenomen dat bij het ter beschikking stellen van een verenigingswapen in het kader van promotieactiviteiten, omdat het schieten onder direct toezicht wordt beoefend er geen sprake is van overdragen in de zin van de wet. Doordat niet wordt overgedragen is geen verlof nodig en kunnen minderjarigen als introducé kennis maken met de schietsport. Deze regeling heeft betrekking op vuurwapens.

Vanuit de dienst Justis is de vraag gesteld of expliciet kan worden opgenomen dat dit ook geldt ten aanzien van het gebruik van luchtdrukwapens. Doordat luchtdrukwapens in categorie IV of I vallen geldt het regime voor de verlening van wapenverloven en daarmee de introduceregeling niet voor luchtdrukwapens. Hierdoor ontstaat de situatie dat minderjarigen wel onder toezicht met vuurwapens mogen schieten, maar onder dezelfde condities niet met luchtdrukwapens terwijl deze laatsten een minder grote gevaarstelling hebben. Het schieten met luchtdrukwapens zonder dat daarbij sprake is van overdracht stuit niet op veiligheidstechnische bezwaren. Uiteraard gaat het hierbij niet om de luchtdrukwapens die in categorie I vallen.

Voor specifiek de problematiek bij paintball wordt verwezen naar paragraaf 5.6.

³⁴ Kamerstukken TK 2009-2010, 32 206

³⁵ TK Kamervragen (Aanhangsel), 2006-2007, 1621

Hoofdstuk 6 Toezicht/handhaving/opsporing

6.1 Bevoegdheden

In artikel 45 van de Wwm is een opsomming opgenomen van functionarissen die belast zijn met het toezicht op de naleving van de Wwm. Voor de bevoegdheden wordt verwezen naar hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht en zijn er in de Wwm een tweetal bepalingen opgenomen waarin wordt afgeweken van de Awb-bepalingen.

In hoofdstuk 9 van de Cwm 2005 zijn beleidsregels opgenomen over het toezicht op de naleving en de handhaving. Ten aanzien van opsporing van strafbare feiten zijn het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering toepasselijk.

In de Cwm 2005 is de mogelijkheid opgenomen om bij lichte onregelmatigheden niet meteen het verlof in te trekken, maar een waarschuwing te geven. Waarschuwingen worden in de regel schriftelijk gegeven en in het dossier van betrokkene bewaard. Een waarschuwing wordt niet gezien als een bestuursrechtelijk besluit. Wel is door de politie aangegeven dat een waarschuwing als onderliggend stuk worden gebruikt bij een eventuele later te nemen intrekkingbeschikking.

Eén organisatie heeft gevraagd om in de nieuwe beleidsregels duidelijker aan te geven wat de status is van de schriftelijke waarschuwing. In oudere jurisprudentie³⁶ heeft de Raad van State een waarschuwing als een besluit in de zin van de Awb aangemerkt. Met haar uitspraak van 18 januari 2006³⁷ heeft de Raad van State haar standpunt herzien en overwogen dat een waarschuwing niet een besluit in de zin van de Awb is. Er is dus geen bezwaar of (administratief) beroep mogelijk tegen een waarschuwing. Voor de duidelijkheid kan dit in de nieuwe beleidsregels worden opgenomen.

Voor ernstiger onregelmatigheden wordt proces-verbaal opgesteld. De Cwm 2005 geeft weinig aanwijzingen voor de handhaving en is vooral bedoeld voor de vergunningverlening. Op uitvoeringsniveau bepaalt de politie in eerste instantie het beleid met betrekking tot handhaving. Dienst Justis krijgt in een later stadium hiermee te maken bij de behandeling van de (administratieve) beroep tegen bestuur van de korpschef. Vooral bij preventieve maatregelen is vaak sprake van persoonlijke overwegingen van de desbetreffende korpschefmedewerker. De overweging bijvoorbeeld bij de intrekking en in bewaringneming bij relationele problemen is afhankelijk van de persoonlijke beoordeling van de medewerker korpscheftaken. In 1997 heeft een landelijke controle plaatsgevonden bij verlofhouders en jagers. Er is toen een richtlijn ontwikkeld in de regio Brabant Noord, de Handhavingrichtlijn BW. Deze richtlijn is via de landelijke werkgroep Bijzondere Wetten aan alle korpsen gezonden. Een aantal korpsen heeft daar een eigen variant op gemaakt. De keuze wanneer welke handhavingstap wordt ondernomen is nog variabel.

Bij beslissingen op de administratieve beroepen blijkt vaak dat de dienst Justis tot een andere beslissing komt dan de korpschef. Door Justis is aangegeven dat de motivering van besluiten soms te mager is om een beslissing van de korpschef te kunnen dragen. Doordat beslissingen soms onzorgvuldig (in de zin van de Algemene wet bestuursrecht) zijn voorbereid zijn motiveringsgebreken vaak niet te herstellen in administratief beroep. Tijdens de expertmeeting bleek dat door medewerkers bijzondere wetten wordt ervaren dat de dienst Justis minder streng is dan de korpschefs en dat geen besef is van de redenen om een administratief beroep gegrond te verklaren. Illustratief voor de onvrede die er soms is door het gegrond verklaren van een administratief beroep, is de casus waarin een korpschef beroep bij de rechtbank indiende tegen een beslissing van de Minister van Justitie waarbij een administratief beroep gegrond werd verklaard en het besluit van de korpschef vernietigd. De Raad van State oordeelde dat de korpschef geen

³⁶ Bijvoorbeeld RvS, 8 september 2004, nr. 200308336/1, AB 2005, NR 107

³⁷ LJN AU9822

belanghebbende was, omdat hij zijn taken in het kader van de Wwm namens de Minister van Justitie uitvoerde en gebonden was het beleid van de Minister uit te voeren.³⁸

Gebleken is dat er een duidelijk verschil in benadering is van het bestuursrechtelijk traject en het strafrechtelijk traject. De politieorganisatie is van oudsher een op strafrecht gerichte organisatie. Het werken met bestuursrechtelijke bevoegdheden is voor de politie lastig. Er is geen landelijk handhavingsbeleid voor wat betreft de bestuurlijke taken op basis van de Wwm. Strafrechtelijk is er wel een duidelijk landelijk beleid en is op veel manieren afstemming tussen betrokken handhavers. Daarbij zijn de richtlijnen van het OM het vertrekpunt. Het OM heeft verder niets te maken met bestuurlijke handhaving en heeft dan ook geen beleid dat specifiek gericht is op de bestuursrechtelijke controle en handhaving. Uit contact met het OM bleek dat er geen knelpunten worden ervaren door een eventueel verschil in bewijsvergaring onder bestuursrechtelijke respectievelijk strafrechtelijke bevoegdheden.

De opleiding van politiemensen op het gebied van het bestuursrecht wordt, zo is in de expertbijeenkomst besproken, als te beperkt ervaren. Deze problematiek is behandeld in paragraaf 3.2.

6.2 gegevensuitwisseling

Het toezicht op verenigingen heeft betrekking op zowel de feitelijke activiteiten als de registratieverplichtingen van de verenigingen. Er zijn suggesties gedaan om de registraties te digitaliseren.

De KNSA heeft gevraagd of kan worden onderzocht of digitalisering van de registratie kan worden voorgeschreven. Ook vanuit de schietverenigingen en de wapenhandelaren is verzocht om mogelijkheden voor digitalisering te onderzoeken.

Zoals in hoofdstuk 3 is besproken, heeft ook de politie aangegeven dat wat betreft gegevensuitwisseling verbeteringen wenselijk zijn.

Bij afgifte van vergunning wordt er geen koppeling gemaakt tussen VERONA en andere bedrijfsprocesssystemen binnen de politieorganisatie zelf. Of het bedrijfsprocesysteem wordt nagekeken is afhankelijk van de desbetreffende medewerker van de politie.

De politie wordt vaak erg laat op de hoogte gebracht van de uitkomst van een strafzaak. In strafdossiers wordt vaak niet aangegeven dat een verdachte een verlofhouder is. Daarom wordt niet altijd informatie aan de korpschef verstrekt. Meestal wordt informatie verstrekt op verzoek van de korpschef. De politie vraagt informatie aan bij het OM. De politie kan informatie krijgen met betrekking tot de uitgesproken veroordelingen en opgelegde straffen, alternatieve straffen of geldboetes en tot slot de informatie van toegepaste sepot. De politie kan, als men dit noodzakelijk acht, bij het OM navraag doen waarom er is besloten tot een sepot. Er bestaat wel een justitieel documentatie systeem, waarin elk sepot wordt voorzien van een code. Hiermee kan achterhaald worden wat de reden van een sepot is. In de praktijk wordt dit systeem niet door alle parketten toegepast. Oorzaak van het te laat of niet informeren van de korpschef is dat in een strafdossier meestal niet vermeld wordt dat een dader een verlofhouder is. Er is geen koppeling tussen de informatiesystemen van politie en van het OM. De politie heeft geen inzage in de gegevens die het OM heeft en is afhankelijk van de gegevensverstrekking vanuit het OM. Veroordelingen worden vaak laat bekend bij de politie en worden in de reguliere bedrijfsprocesssystemen vermeld.

Het gevolg van bovenstaande is dat in veel gevallen te laat wordt overgegaan tot een intrekking van een wapenverlof.

³⁸ RvS 6 november 2002, LJN AE 9910

De politie heeft aangegeven dat het ontwikkelen van een beleidskader voor de informatievoorziening en informatieverwerking op dit punt gewenst is. De beleidsregels voor de wapenwetgeving zijn niet gericht op het Openbaar Ministerie (OM) en op basis van de Wwm bestaat geen bevoegdheid om aanwijzingen aan het OM te geven. Het aangedragen punt kan het beste worden opgelost door afspraken tussen de politie en het OM. Eventueel kan onderzocht worden of de gegevensverstrekking aan de politie kan worden opgenomen in de aanwijzingen en richtlijnen van het OM. Dit valt echter buiten het kader van dit project.

Hoofdstuk 7 Technische aspecten

7.1 onderdelen van wezenlijke aard

In richtlijn 2008/51/EG is de verplichting opgenomen om vuurwapens van een markering te voorzien. De markering moet worden aangebracht op het moment van vervaardigen. Bij wapens afkomstig uit staatsvoorraden wordt de markering aangebracht wanneer de wapens op de civiele markt gebracht gaan worden. In wapenproducerende landen zijn proefbanken ingesteld, die onder Europese regelgeving vallen, die de markering aanbrengen. In Nederland worden geen wapens geproduceerd en bestaat hier daarom ook geen wapenproefbank. Deze verplichting is in de richtlijn opgenomen vanwege het VN-protocol tegen illegale vervaardiging van en handel in munitie, vuurwapens en onderdelen van vuurwapens³⁹. In verband met deze verplichting is de vraag gerezen op welke onderdelen dit zou moeten. Daarbij werd de vraag gesteld wat onderdelen zijn en wat essentiële onderdelen zijn. Uit de reactie van de politie blijkt dat onduidelijk is voor de politie of vervangingsonderdelen die niet zijn voorzien van een nummer nummerloos toegelaten kunnen worden in de administratieve systemen, of dat deze onderdelen van een markering voorzien moeten worden waarmee ze in de administratieve systemen herkenbaar ingevoerd kunnen worden.

In de EU-richtlijn zijn definities opgenomen van 'onderdelen' en 'essentiële onderdelen'. Bij de definitie van onderdelen wordt de voorwaarde gesteld dat het moet gaan om een element of vervangingselement dat specifiek voor een vuurwapen is gemaakt en van essentieel belang is voor de werking ervan.

In de definitie van 'essentieel onderdeel' wordt in de richtlijn een limitatieve opsomming gegeven van enkele onderdelen, die als afzonderlijke voorwerpen vallen onder de categorie waarin het vuurwapen waarvan zij deel uitmaken of waarvoor zij bestemd zijn, zijn ingedeeld.

De scheiding tussen de beide begripsdefinities is van belang voor de uitleg van de markeringsbepaling. In de richtlijn is namelijk bepaald dat de markering wordt aangebracht op een essentieel onderdeel van het vuurwapen, dat van dien aard is dat het vuurwapen bij vernietiging van deze component onbruikbaar zou worden. Deze bepaling impliceert dat niet op alle onderdelen een markering hoeft te worden aangebracht. Verder zijn de bepalingen die voor vuurwapens gelden ook van toepassing op 'essentiële onderdelen', maar niet op 'onderdelen'.

In de Wwm is opgenomen dat alle bepalingen die van toepassing zijn op een vuurwapen ook van toepassing zijn op onderdelen van wezenlijke aard. In de Cwm 2005 is een niet limitatieve opsomming geven van wat hieronder moet worden verstaan.

Door de niet-limitatieve formulering in de Cwm 2005 is er ruimte voor interpretatie van het begrip 'onderdeel van wezenlijke aard'. Als er discussie ontstaat over de vraag of een onderdeel al dan niet essentieel is, bieden de wet, de toelichting op de wet, en de lagere regelgeving geen houvast. Dan rest alleen de gang naar de rechter. De rechter bepaalt dan wat essentieel is en wat niet. Deze situatie is niet wenselijk. In de eerste plaats niet omdat de huidige regeling voor de controlerende ambtenaren van politie en douane te weinig houvast biedt. In de tweede plaats niet vanwege de rechtsonzekerheid en ongelijkheid. De niet-limitatieve opsomming is in strijd is het legaliteitsbeginsel, omdat iemand niet vooraf weet of zijn gedraging (het in bezit hebben van een bepaald onderdeel) strafbaar is. Verder ontbreekt het de rechterlijke macht aan kennis om te bepalen of er sprake is van een essentieel onderdeel of niet. Het inschakelen van deskundigen door de rechter lost de problemen niet op, omdat de deskundigen het vaak ook niet eens zijn.

³⁹ Publicatieblad L 280 van 24 oktober 2001, blz. 5

Ook bij de verlening van consenten leidt de huidige lijst tot problemen. De CDIU wordt regelmatig om advies gevraagd over de vraag of een bepaald onderdeel wel of niet zonder consent kan worden ingevoerd. De CDIU heeft aangegeven niet altijd een antwoord op die vragen te hebben en dat wellicht consenten worden aangevraagd voor onderdelen waarvoor dat niet nodig is. Vanuit de CDIU is aangegeven dat vaak ook controlerende douanebeambten onvoldoende technische wapenkennis hebben om zelf te beoordelen of een onderdeel van wezenlijke aard is.

In de expertmeetings en in de schriftelijke reacties is voorgesteld om een limitatieve lijst van onderdelen van wezenlijke aard in de beleidsregels op te nemen en daarbij aan te sluiten bij het onderscheid zoals in de Europese richtlijn wordt aangehouden. Voorgesteld is om als essentiële onderdelen op te nemen: loop, kamer/kast, afsluiter/grendel, staartstuk, specifiek voor de revolver: de slede en de cilinder. Dat zijn de onderdelen die onmisbaar zijn voor het wegschieten van een projectiel. Voor die onderdelen zouden de bepalingen voor vuurwapens van toepassing moeten zijn. Als er andere onderdelen als essentieel worden aangemerkt zou daarvoor in beginsel de bepalingen voor vuurwapens niet van toepassing zijn. Dit onderscheid zou betekenis kunnen hebben als ook in de verloopplicht een onderscheid wordt gemaakt. Zo zou voor personen die een wapenverlof hebben alleen een verloopplicht bestaan voor de eerste groep onderdelen en voor de tweede groep onderdelen zou gelden dat wapenverlofhouders geen verlof hoeven aan te vragen en personen die geen wapenverlof hebben voor die onderdelen altijd wel een verlof moeten aanvragen. Een dergelijke oplossing zou recht doen aan de door de aanwezige experts uit de politiepraktijk geschetste situatie waarin essentiële onderdelen veel in het criminele circuit worden aangetroffen, met als vermoedelijk doel het ombouwen van niet-scherpschietende wapens naar scherp-schietende wapens. In het legale circuit levert het bezit van essentiële onderdelen, voor zover bekend op de expert bijeenkomst aanwezige experts uit de politiepraktijk, geen problemen op.

Verzamelaars hebben aangevoerd dat restauratie van antieke wapens moeilijk wordt als te veel onderdelen als essentieel worden aangemerkt. Dat zou immers betekenen dat voor elke reparatie of restauratie een verloopplicht bestaat. Een probleem is de vervanging van een onderdeel van een wapen. Als alle essentiële onderdelen van dat wapen gemarkeerd zijn, dan zal bij een vervanging ook een nieuwe markering op het nieuwe onderdeel moeten worden aangebracht. Als dat niet gebeurt dan heb je straks geassembleerde wapens met verschillende nummers op verschillende onderdelen.

Opgemerkt wordt dat noch in de hiervoor besproken Europese richtlijn, noch in het VN-protocol, verplichting bestaat om alle essentiële onderdelen te markeren. In de Europese en internationale regels staat de verplichting om voor elk geassembleerd wapen een markering op één van de essentiële onderdelen aan te brengen.

De meeste experts die aan de expertmeeting hebben deelgenomen, waren van mening dat de huidige lijst niet moet worden aangevuld. Er zijn geen onderdelen die niet op de lijst staan die er nog op zouden moeten. Voorgesteld is om van de huidige lijst het patroonmagazijn weg te laten, omdat een patroonmagazijn geen voor de werking van het vuurwapen essentieel onderdeel is en de lijst dan limitatief te formuleren. De politie is van mening dat het patroonmagazijn wel een essentieel onderdeel is en als zodanig in de lijst moet blijven staan.

De Werkgroep advies Wet Wapens en Munitie heeft in december 2007 geadviseerd over onderdelen van wapens en munitie. Het advies is opgenomen als bijlage 4. De Werkgroep is van mening dat de tekst van onderdeel A/1.2.3 helder genoeg is en meent dat aanpassing daarvan niet nodig is.

De Werkgroep geeft in haar advies eerst een uitleg van artikel 3, eerste lid, van de Wwm. Volgens haar zijn de bepalingen betreffende wapens van toepassing op onderdelen die aan twee criteria voldoen. De onderdelen moeten:

1. specifiek bestemd zijn voor die wapens;
2. van wezenlijke aard zijn.

Daarbij geeft de Werkgroep de volgende uitleg aan deze twee criteria:

Volgens de Werkgroep moet het criterium "specifiek bestemd" zodanig worden opgevat dat het type wapen waarvoor het onderdeel bedoeld is bekend moet zijn en dat redelijkerwijs moet kunnen worden uitgesloten dat het onderdeel in andere voorwerpen dan in vuurwapens wordt toegepast. Dit laatste om te voorkomen dat onderdelen die een algemene technische toepassing kennen onterecht onder de werking van de Wwm komen te vallen. Als voorbeelden geeft de Werkgroep veertjes, schroefjes en pennetjes etc. dit zijn vaak genormeerde standaardonderdelen die meer toepassing kennen dan in vuurwapens.

De omschrijving van wezenlijke aard houdt volgens de Werkgroep in dat hieraan is voldaan als het wapen zonder het betreffende onderdeel niet meer - uit de hand en zonder hulpstukken - kan worden afgevuurd.

Uit het feit dat in de opsomming van onderdeel A/1.2.3 van de CWM 2005 een patroonmagazijn is genoemd kan worden afgeleid dat ook aan deze criteria wordt voldaan als een wapen zonder het betreffende onderdeel niet meer functioneert zoals in de omschrijving ervan besloten ligt. Zonder patroonhouder kan namelijk nog wel met een semiautomatic pistool of geweer geschoten worden, maar niet meer semiautomatic. Deze redenering volgend voldoet bijvoorbeeld ook de transporter van een revolver aan de criteria. Een revolver is een vuistvuurwapen met een draaiende cilinder en de transporter is nodig om de cilinder te laten draaien.

Volgens de Werkgroep is een deel van de onderdelen die 'van wezenlijke aard' zijn niet specifiek bedoeld voor een vuurwapen en vallen deze onderdelen om die reden niet onder de bepalingen van de Wwm. Er blijven volgens de Werkgroep bij de meeste moderne vuurwapens een aantal onderdelen over waarbij men zich kan afvragen of het gevaar voor de maatschappij bij de ongecontroleerde verkrijgbaarheid niet te klein is in vergelijking tot de moeite die legale wapenhandelaren en -eigenaren moeten doen om deze onderdelen te verkrijgen.

Aangegeven wordt vervolgens dat het aan de Minister is om ten aanzien van die onderdelen een beleidskeuze te maken.

De Werkgroep stelt voor om aan de vier in de Cwm 2005 opgenomen criteria een vijfde toe te voegen, die inhoudt dat een onderdeel - voor zover niet is voldaan aan de derde en vierde criteria - enigszins complex herkenbaar moet zijn als zijnde van een vuurwapen. Op deze manier zouden wapenhandelaren en -eigenaren tegemoet kunnen worden gekomen wat betreft kleine en minder belangrijke onderdelen.

Bij het advies is als bijlage een lijst opgenomen van onderdelen die wel van wezenlijke aard en specifiek bestemd zijn voor een vuurwapen maar naar de mening van de Werkgroep niet voldoen aan het voorgestelde vijfde criterium. De Werkgroep beschrijft deze onderdelen als wel van wezenlijke aard.

De meeste aanwezigen op de expertbijeenkomst voor technische zaken waren er niet voor dat het advies van de Werkgroep advies Wet Wapens en Munitie, opgenomen als bijlage 4, wordt gevolgd. In dat advies worden volgens de experts te veel onderdelen als essentieel benoemd. Essentieel zijn volgens hen de onderdelen die nu in de lijst worden genoemd. Het lijkt alsof de adviesgroep geen onderscheid maakt tussen "onderdelen" en "onderdelen van wezenlijke aard", zoals in de hiervoor genoemde richtlijn wordt gemaakt. Als voorbeeld werden slagpennen genoemd, die in het advies als "van wezenlijke aard" wordt gekwalificeerd. De experts gaven aan dat het in technische zin juist is dat een wapen zonder slagpen niet werkt, maar in de praktijk zal het niet werkbaar zijn om een slagpen als essentieel onderdeel te bestempelen. Een slagpen is namelijk heel moeilijk herkenbaar als afkomstig van een vuurwapen. Alleen een expert

zal de slagpen zo herkennen. De ambtenaren die met de controle belast zijn missen vaak de gedetailleerde kennis die nodig is om de in het advies van de werkgroep genoemde onderdelen te herkennen. Controles worden vaak uitgevoerd door de basispolitiezorg, die slechts basiskennis van wapenwetgeving heeft. Het volgen van het advies van de Werkgroep advies Wet wapens en munitie zou leiden tot regels die in de praktijk niet kunnen worden uitgevoerd.

Een ander voorstel is om een limitatieve doch dynamische lijst op te stellen, zodat de lijst kan worden aangepast aan de stand der techniek. Benadrukt is daarbij dat de verantwoordelijkheid voor het opstellen een dynamische lijst bij de Minister van Justitie zou moeten liggen. Voorgesteld wordt om de werkgroep advies Wet Wapens en Munitie aan te wijzen om de lijst bij te houden en de Minister te adviseren op dit punt. Bij de bespreking van dit alternatief tijdens de expertmeeting bleek dat de meeste experts de noodzaak van een dynamische lijst niet zien en dat zij als nadeel zien dat er op enig moment verschillende lijsten in omloop zullen zijn met allerlei misverstanden tot gevolg. Voor vuurwapens stelden zij dat het probleem niet groot zal zijn, omdat in technisch opzicht er geen grote veranderingen zijn. Voor niet-vuurwapens zou dit anders zijn; technische ontwikkelingen zijn constant aan de gang. Ten slotte hebben de experts bezwaar geuit tegen de huidige samenstelling van de Werkgroep Advies Wet Wapens en Munitie en stelden zij voor om, indien een dynamische lijst wordt gekozen, met een adviserende rol voor Werkgroep Advies Wet Wapens en Munitie, de werkgroep uit te breiden met experts die niet vanuit een overheidsorganisatie afkomstig zijn. Zij menen dat daarmee de werkgroep onafhankelijker is en meer profiteert van de in Nederland aanwezige expertise.

In richtlijn 2008/51/EG en het hiervoor genoemde VN-protocol is opgenomen dat markeringen op nieuw gefabriceerde wapens worden aangebracht door een proefbank. In de landen waar wapens geproduceerd worden, zoals Engeland en Duitsland, wordt een markering door de proefbank op het wapen gezet. In de Europese lidstaten zijn verschillen in markering. In sommige landen wordt op slechts één onderdeel gemarkeerd, in andere lidstaten worden meerdere markeringen op verschillende essentiële onderdelen gezet. Er zijn ook landen die nog helemaal niet markeren, bijvoorbeeld de Verenigde Staten. In Nederland zou een instantie kunnen worden opgezet die de markering "af fabriek" op wapens aanbrengt. In Nederland is geen proefbank. Voor deze optie zou dan dus een nieuwe instantie in het leven geroepen moeten worden.

Voordeel van een limitatieve lijst is dat er geen interpretatieverschillen meer zijn en dat niet steeds aan de rechter hoeft te worden voorgelegd of voor een onderdeel een verlof nodig is of niet. Dit verlaagt de administratieve lasten voor zowel overheid als de burger. Beperking van het aantal aangewezen onderdelen is in lijn met genoemde Europese richtlijn en is hanteerbaar voor de uitvoerende en controlerende ambtenaren.

Ten aanzien van munitie geldt dat kruit niet als onderdeel van munitie is opgenomen in de circulaire. Er is in de circulaire wel een verwijzing opgenomen naar de milieuwetgeving. Dit betekent dat het voorhanden hebben van kruit niet binnen het regime van de wapenwetgeving valt. Kruit kan niet vrij voorhanden worden gehouden, maar valt gezien de samenstelling onder de Wet explosieven civiel gebruik (Wecg). Op grond van de Wecg is een erkenning nodig voor zover er geen regeling in de Wwm is. Zodra er een regeling wordt gemaakt om kruit onder de wapenwetgeving te brengen dan is de Wecg niet van toepassing bij bezit van kruit in verband met wapens.

Een voordeel van onderbrenging bij de wapenwetgeving van kruit is dat de Minister van Justitie inhoudelijke eisen zou kunnen stellen aan het voorhanden hebben van kruit als onderdeel van munitie. De handhaving kan dan eenduidiger worden, omdat de controlerende ambtenaren te maken hebben met één regeling. Indien kruit in de wapenwetgeving wordt beschreven als onderdeel van wezenlijke aard van munitie, is

afstemming nodig met de voor de Wegc verantwoordelijke minister, de Minister van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Een probleem is dat kruit vele toepassingen kent en niet alle toepassingen onder de wapenwetgeving kunnen worden gebracht. In de expertmeeting zijn de volgende toepassingen als voorbeelden genoemd: airbags, vuurwerk en schietstoelen in vliegtuigen. Een duidelijke definitie van kruit zou opgenomen kunnen worden in de beleidsregels. Die definitie moet zodanig zijn dat alleen de toepassingen in vuurwapens onder de wapenwetgeving worden gebracht en de andere toepassingen erbuiten (blijven) vallen. Genoemd zijn nitrietkruit en zwartkruit.

Ten aanzien van kogels is in de expertbijeenkomst opgemerkt dat antieke loden ronde kogels zijn vrijgesteld en dat dit ook zou moeten gelden voor ronde antieke stenen kogels. Volgens de huidige formulering zijn antieke, ronde stenen kogels verlofplichtig. In de praktijk wordt voor deze kogels geen verlof aangevraagd en zijn er geen problemen. Voorgesteld is om niet alleen ronde kogels maar loden projectielen in het algemeen vrij te stellen. Er zijn ook loden punten, die zijn niet vrijgesteld. Loden projectielen kunnen namelijk door iedereen worden gemaakt en zijn geen munitie in de zin van de wet. Voordeel van deze voorgestelde wijzigingen is dat de huidige praktijk in beleidsregels wordt vastgelegd. De ministeriële adviesgroep Werkgroep Advies Wet Wapens en Munitie heeft ook hierover een advies uitgebracht. De vrijstellingsregeling is opgenomen in artikel 18 Rwm. Een aanpassing van dat artikel is nodig om het voorgestelde te realiseren. Dit valt aldus buiten dit project. De adviezen over onderdelen van vuurwapens en munitie zijn als bijlage 4 opgenomen.

Tijdens de expert meeting is aangedragen dat essentiële onderdelen van handgranaten en landmijnen, zoals het lichaam en het huis van de ontsteking dienen te worden opgenomen in de lijst, Omdat die onderdelen bepalend zijn voor de werking van de granaat of landmijn.

7.2 opslag van wapens

De Cwm 2005 kent een centrale regeling voor de opslag van wapens. De regeling houdt in dat wapens en munitie door een persoon aan wie een vergunning voor het voorhanden hebben is verleend worden opgeborgen in een afzonderlijke, deugdelijk afgesloten en voor onbevoegden niet gemakkelijk bereikbare bergplaats. De munitie dient gescheiden van de wapens te worden opgeborgen. Verder is bepaald dat de regels voor het opbergen van wapens en munitie ook gelden voor onderdelen van wapens en munitie voor zover die onderdelen van wezenlijke aard zijn, en dat voor wapens en munitie die onder de vrijstellingsregelingen vallen de regels betreffende het opbergen niet van toepassing zijn. Ook voor kruit is opgenomen dat de regels voor opbergen niet van toepassing zijn, omdat het voorhanden hebben van kruit wordt geregeld door milieuwetgeving en niet door de Wwm. Indien het voorhanden hebben van kruit onder het regime van de wapenwetgeving wordt gebracht dient dit punt ten aanzien van opslag van kruit te worden aangepast.

In de Cwm 2005 wordt uitgelegd wat onder een deugdelijke bergplaats wordt verstaan. Een deugdelijke bergplaats is "uitsluitend een speciaal voor de opslag van wapens vervaardigde wapenkast/wapenkluis of een andere kluis die qua uitvoering en inbraakwerendheid daarmee kan worden gelijkgesteld". Uit de ingekomen reacties blijkt dat de huidige omschrijving in de Cwm 2005 te weinig houvast biedt voor de praktijk voor wat betreft de vraag of een kluis gelijkwaardig is te beschouwen met een speciaal voor de opslag van wapens vervaardigde wapenkast of wapenkluis. De Cwm 2005 geeft geen kader voor de beoordeling die moet worden gemaakt. Uit de reacties van belanghebbenden en politie blijkt dat er wel behoefte is aan een dergelijk kader. Als oplossingen zijn in de evaluatie door diverse belanghebbenden en door de politie voorgesteld om een NEN norm vast te stellen voor wapenkluizen dan wel om specifiek in de beleidsregels minimale eisen op te nemen voor wat betreft bijvoorbeeld sluitpunten, dikte van de kluis en bevestiging van de kluis. Naast de algemene regeling zijn in de

Cwm 2005 op diverse plekken nog regels voor opslag opgenomen. De politie heeft in haar reactie voorgesteld om de opslag op een plaats in de beleidsregels, centraal, te regelen. Dit zou de leesbaarheid en hanteerbaarheid van de Cwm 2005 verbeteren. Algemene uitgangspunten die voor alle typen opslag gelden kunnen één keer worden vermeld.

Verzamelaars van munitie hebben aangegeven dat de huidige bepaling niet werkbaar is voor hen, omdat munitie in de regel niet in een kluis wordt opgeslagen.

Munitieverzamelaars geven de volgende problemen aan:

- Verzamelaars van klein kaliber munitie, categorie II en III onder de 19 mm, verzamelen individuele patronen. Deze patronen worden niet in een verpakking gehouden, maar traditioneel individueel in een ladekast opgeborgen. Voor deze munitie zijn, aldus de verzamelaars, geen munitiekluisen- of kasten op de markt. De munitiekluisen die wel op de markt zijn, zijn alleen geschikt voor verpakte munitie.
- verzamelaar van midden en groot kaliber munitie die ongeladen is, bergen deze munitie vanwege de grootte ervan (soms boven de 100 cm) in een daarvoor ingerichte kamer met noodzakelijke beveiliging.

De munitieverzamelaars hebben voorts aangegeven dat opslag van munitie in een kluis vanwege explosiegevaar juist een grotere gevaarstelling heeft dan opslag op de wijze die hierboven is beschreven. Tijdens de expertmeeting voor technische zaken hebben de aanwezige politiemensen dit standpunt van de munitieverzamelaars onderschreven.

De Cwm 2005 biedt geen regeling voor de opslagwijzen die in de praktijk worden gebruikt. De munitieverzamelaars hebben voorgesteld om, net als bij de verzamelaars van wapens, te bepalen dat de munitie in een deugdelijke bergplaats, zoals een speciaal beveiligde kamer, wordt opgeslagen en omschreven.

7.3 reizen met vuurwapens

Met de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen ontstond de noodzaak tot harmonisatie van wetgeving die de controle op het verwerven en voorhanden hebben van wapens en de overbrenging van wapens naar andere lidstaten mogelijk maakt. Hierop is richtlijn 2008/51/EG vastgesteld die een minimale harmonisatie geeft ten aanzien van overbrengen van vuurwapens tussen de lidstaten onderling. De richtlijn is van toepassing op vuurwapens, die vervolgens zijn ingedeeld in de categorieën, verboden, meldingsplichtig, vergunningsplichtig en vrij. In de richtlijn staan ook definities die van belang zijn in verband met transformatie en vervaardiging van vuurwapens en er zijn regels gegeven over het reizen met vuurwapens op een Europees Vuurwapen Pas (EVP).

De EVP is een ondersteunende maatregel die nodig was na het afschaffen van alle politie- en douaneformaliteiten aan de binnengrenzen van de Europese Gemeenschap, in verband met het realiseren van de interne markt.

Uit de reacties blijkt dat er veel vragen zijn over het gebruik van de EVP.

Veel onduidelijkheid bestaat over de reikwijdte van de richtlijn. In de richtlijn is opgenomen dat de richtlijn niet van toepassing is op verzamelaars en op historische wapens. Wapenverzamelaars hebben aangegeven behoefte te hebben aan een regeling waardoor zij evenals sportschutters makkelijker kunnen reizen. Vuurwapenverzamelaars hebben de Minister van Justitie verzocht om in de wet- en regelgeving op te nemen dat vuurwapens van verzamelaars ook op een EVP kunnen worden bijgeschreven. Dit zou echter in strijd zijn met de richtlijn.⁴⁰

⁴⁰ Zie ook antwoorden op vragen door de EU-commissie, Publicatieblad C 219 E van 1 augustus 2000 blz. 169 – 170 en Publicatieblad C 341 van 29 november 1999 blz. 144

Door het verschil in categorisering in de richtlijn en de Nederlandse wetgeving bestaat verschil in interpretatie van wat wel en niet op een EVP kan. De Nederlandse Wwm heeft een andere, strengere, categorisering. Zo vallen wapens die volgens de richtlijn onder categorie D vallen, en dus vrij voorhanden mogen worden gehouden, in Nederland onder een vergunningplicht.

Onduidelijkheden zijn er over het vermelden van in Nederland vrijstelde wapens, wapens die volgens de categorisering van de richtlijn verboden zijn [Categorie A] maar waarvoor in de nationale wetgeving een uitzondering is gemaakt en luchtdrukwapens. In de Cwm 2005 is in bijlage C3 een invulinstructie voor de EVP opgenomen. In de invulinstructie staan ook beleidsregels ten aanzien van de EVP.

De richtlijn is van toepassing op reizen met vuurwapens. In 2006 is de Minister gevraagd de korpschef een richtlijn te geven over het op een EVP vermelden van luchtdrukwapens. Luchtdruk wapens vallen niet binnen de definitie van vuurwapens en kunnen daarom niet op een EVP worden bijgeschreven. Gebruikers van luchtdrukwapens ondervinden problemen bij het reizen met hun wapens.

In een aanwijzing van 15 augustus 2008⁴¹, opgenomen als bijlage 5, is een aanwijzing aan de korpschefs gegeven om luchtdrukwapens op een EVP bij te schrijven. In de aanwijzing zijn de volgende voorwaarden opgenomen:

- de aanvrager dient lid te zijn van een bij de KNSA aangesloten vereniging en in het bezit te zijn van een licentie van de KNSA;
- het luchtdrukwapen dat op de EVP wordt bijgeschreven wordt gebruikt voor een door de KNSA gereguleerde of erkende discipline;
- de aanvrager dient aan te tonen dat hij deelneemt aan in het buitenland georganiseerde wedstrijden;
- de aanvrager is 18 jaar of ouder, tenzij uit een verklaring van de KNSA blijkt dat sprake is van een serieuze, veelbelovende Olympische wedstrijdschutter.

Met deze aanwijzing is teruggekomen op het eerdere standpunt dat inhoud dat luchtdrukwapens niet op een EVP kunnen worden bijgeschreven⁴²

7.4 overige technische zaken

7.4.1 Inleiding

Tijdens de evaluatie is een groot aantal technische aspecten door belanghebbenden en betrokken instanties aangedragen. Over een groot deel van deze aangedragen punten bestaat geen discussie tussen de betrokken partijen. Deze punten kunnen dan ook worden opgenomen in de nieuwe beleidsregels. Op een aantal punten dienen beleidskeuzes te worden gemaakt. Een overzicht van de aangedragen punten en punten die zijn onderzocht wordt als bijlage bij dit rapport gevoegd.

⁴¹ Brief van dienst Justis aan korpschefs, kenmerk 5560245/Justis/08

⁴² Brief van dienst Justis aan korpschefs, kenmerk 5428914/Justis/06

Hoofdstuk 8 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

8.1 samenvatting

Aanleiding voor aanpassing van de Cwm 1997 was een reeks van incidenten met vuurwapens in 2004 en het feit dat uit intern onderzoek van de politie bleek dat er weinig zicht en controle was op wat er in de schietverenigingen gebeurde. In dezelfde periode werden publicaties op internet gevonden van radicale groeperingen die daarin sympathisanten opriepen om zich in te schrijven bij reguliere schietsportverenigingen en zich via de verenigingen in de schietsport te bekwamen.

Als reactie op de situatie die toen duidelijk werd, is door de toenmalige Minister van Justitie besloten om een strenger regime te ontwerpen waarmee meer mogelijkheden ontstonden voor screening en controle op leden van schietverenigingen, striktere uitleg van de wapenwetgeving en controle op de gang van zaken binnen de schietverenigingen. In de CWM 2005 zijn belangrijke wijzigingen ten opzichte van de CWM 1997 doorgevoerd.

Om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de huidige situatie, de knelpunten en mogelijke oplossingen is in deze evaluatie gekozen voor een interactieve benadering waarbij overheidsinstanties en belangenorganisaties een actieve bijdrage aan de evaluatie konden leveren.

Door een bundeling van expertise in de interactieve bijeenkomsten heeft de projectgroep niet alleen veel informatie kunnen vergaren, ook heeft een discussie tussen de experts onderling veel aspecten kunnen verhelderen en konden visies onderling worden 'gecheckt'. Uit de reacties van de deelnemers aan de interactieve bijeenkomsten blijkt dat een brede betrokkenheid van personen en organisaties die te maken hebben met de wapenwet- en regelgeving, als zeer waardevol wordt ervaren. Deelnemers gaven aan de uitnodiging van de projectgroep te waarderen. De verwachting is dat door een toetsing van de beleidsregels uit de Cwm 2005 aan de praktijk, veel punten verbeterd kunnen worden. Hierdoor zal het draagvlak worden vergroot, zullen de beleidsregels beter aansluiten bij de praktijk en zullen de beleidsregels naar verwachting een gunstig effect hebben op de uitvoering, de controle en handhaving van de wapenwetgeving. Ook zal voor de opsporing, een fase die volgt op het bestuursrechtelijke traject, winst te behalen zijn met duidelijker beleidsregels en het oplossen van de huidige praktische knelpunten. Bovendien is het houden van de interactieve bijeenkomsten gunstig geweest voor het relatie- en netwerkbeheer door het bestuursdepartement, de dienst Justis en de politie.

Uit de reacties van diverse betrokkenen blijkt dat algemeen wordt ervaren dat met de Cwm 2005 belangrijke verbeteringen zijn gerealiseerd ten opzichte van de situatie van vóór de vaststelling van de Cwm 2005. Er is duidelijker invulling gegeven aan de regels uit de Wwm en de Rwm. Dit geeft voor gebruikers van wapens meer zekerheid en duidelijkheid en voor de uitvoerende instanties en de handhavers meer houvast. De strengere regels hebben tot gevolg gehad dat zowel door gebruikers van wapens, de organisaties, als de politie en CDIU wordt ervaren dat er meer controle en zicht is op het gebeuren in de wereld van wapens. Een analyse van de reacties leidt tot de conclusie dat de Cwm 2005 een goede bijdrage heeft geleverd aan het behalen van de doelstellingen die werden beoogd met de Cwm 2005.

Daarentegen blijkt ook dat de circulaire, en dat geldt voor de wapenwetgeving in het algemeen, als complex wordt ervaren en dat de beleidsruimte die hier en daar in de Cwm 2005 is gelaten bij de uitvoering te divers wordt ingevuld. Dit is deels het gevolg van ontwikkelingen in de nationale en Europese wetgeving, maar deels is het ook een probleem van kennis en ervaring van de personen die betrokken zijn bij of geraakt worden door de uitvoering van de wapenwetgeving. Op een aantal punten is de beleidsruimte onvoldoende ingevuld of is de gegeven invulling onvoldoende duidelijk. Verduidelijking van het beleidskader, aanpassing aan de veranderende nationale en

Europese wetgeving en het formuleren van een aantal nieuwe uitgangspunten is wenselijk om het doel van de wapenwetgeving nog beter te kunnen dienen.

Een ander belangrijk punt is dat in de uitvoering, controle en handhaving van de wapenwetgeving het kennisniveau van betrokken ambtenaren constante aandacht en investeringen vereist. Ditzelfde geldt ook voor de middelen en organisatie die deze ambtenaren tot hun beschikking hebben. Investering in opleiding, kennis- en gegevensuitwisseling en kennismanagement zijn zaken die zouden kunnen worden verbeterd. Door alle betrokkenen wordt ervaren dat het kennisniveau in de praktijk van uitvoering, handhaving en opsporing niet altijd voldoende is en dat het door de politieorganisatie centraal gebruikte VERONA in de huidige staat niet toereikend is. Daardoor is de geregistreerde werkelijkheid een andere dan de feitelijke werkelijkheid. Doordat de bedrijfsprocessystemen van de regiokorpsen niet gekoppeld zijn aan VERONA is de uitwisseling van informatie tussen de korpsen niet optimaal. Doordat er geen voorzieningen zijn voor de informatie-uitwisseling tussen OM en de politieorganisatie mist de korpschef regelmatig belangrijke informatie met betrekking tot houders van een wapenverlof.

Het wettelijk kader voor afgifte van verloven, erkenningen en consenten is in de Cwm 2005 goed uitgewerkt. Een nadere verduidelijking op bepaalde specifieke punten en een duidelijke koppeling met het wettelijk kader is nodig geien het groot aantal vragen en jurisprudentie op specifieke punten.

Het in 2005 geïntroduceerd systeem voor het aantonen van een redelijk belang bij het verkrijgen van verloven en ontheffingen heeft veel kritiek gehad. Dit systeem heeft de doelstelling om meer zicht en invloed op de schietverenigingen te krijgen in positieve zin gediend. Zowel de tot standkoming van de Cwm 2005 als de uitwerking van het systeem van verplicht verenigen heeft er echter toe geleid dat bij bepaalde groepen, met name bij de schutterijen en schuttersgilden, maar ook anderen, het draagvlak zeer gering, dan wel geheel afwezig is. Het ontbreken van duidelijke kaders heeft de onduidelijkheid en onvrede bij betrokkenen vergroot.

Ook bij de wapenverzamelaars is weerstand tegen het systeem van het verplicht bij een bepaalde vereniging lid worden, al geeft de tekst van de Cwm 2005 voor verzamelaars verenigingen ruimte om de Minister van Justitie erkenning te vragen waardoor voor hun leden een redelijk belang kan worden aangenomen. Het ontbreekt echter aan een kader voor beoordeling van dergelijke aanvragen om erkenning. Op dit moment heeft de Minister van Justitie geen andere dan in de Cwm 2005 genoemde vereniging erkend.

De tekst van de Cwm 2005 bevat verwijzingen naar douanewetgeving die niet meer van kracht is. De douane wordt vanuit het Ministerie van Justitie niet gestuurd en er is weinig contact tussen Douane en het Ministerie van Justitie over de uitvoering van de wapenwetgeving.

Een groot aantal technische zaken zijn aangedragen. Over een deel van de voorgestelde aanpassingen bestaat geen discussie onder diverse geconsulteerde betrokkenen. Het gaat dan vooral om correcties van technische voorschriften. Voor het overige dienen beleidskeuzes te worden gemaakt.

Ook ten aanzien van de in de Rwm opgenomen vrijstellingsregeling zijn voorstellen en verzoeken tot wijziging gedaan.

8.2 conclusies en aanbevelingen

De bevindingen van de projectgroep leiden tot de vaststelling dat de volgende algemene aanpassingen nodig cq. wenselijk zijn:

1. Beleidsregels worden vastgesteld, die of de wet interpreteren of de beleidsvrijheid invullen.

2. De met de Wwm strijdige passages dienen in overeenstemming met de Wwm te worden gebracht. Zie bijlage 3
3. De met dwingend rechtelijk geformuleerde bepalingen uit de Algemene et bestuursrecht (Awb) strijdige passages dienen in overeenstemming met de Awb te worden gebracht. Zie bijlage 3
4. Voor zover er na de vorige twee aanpassingen nog algemeen verbindende voorschriften zijn, dienen die niet in de beleidsregels te worden opgenomen, maar in de Rwm of in de Wwm.
5. Een vereenvoudiging van de beleidsregels is wenselijk. De huidige tekst kan op bepaalde punten bondiger worden geformuleerd en mogelijk verduidelijkt met schema's.
6. Waar beleidsruimte wordt overgelaten aan de korpschef dient te worden bekeken of dit wenselijk is dan wel dat nodig is om het beleidskader meer invulling te geven. Op dit punt is uitgebreid ingegaan onder de behandeling in hoofdstuk 3 van de uitvoering door de korpschefs van politie.
7. Verplichtingen die uit Europese richtlijnen volgen en die op korte termijn zullen worden geïmplementeerd in Nederlandse wetgeving dienen verwerkt te worden in de nieuw vast te stellen beleidsregels.
8. een groot aantal wijzigingen op technische punten dient te worden verwerkt.
9. de beleidsregels dient rekening te houden met aanpassingen in overige wet- en regelgeving zoals de Algemene Douanewet en het Wetboek van Strafrecht.

Bovenstaande algemene conclusies leiden tot de volgende aanbevelingen.

Aanbevolen wordt om ter vervanging van de Cwm 2005 niet opnieuw een circulaire vast te stellen, maar een document met beleidsregels. Algemeen verbindende voorschriften die nu in de Cwm 2005 staan zouden moeten worden geregeld in de Rwm of, als er geen wettelijke basis is, in de Wwm. De nieuwe beleidsregels dienen ook de aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht (vierde tranche) te verwerken. Overgangsregelingen dienen te worden verwijderd of aangepast.

In relatie tot de administratieve verplichtingen die de Minister van Justitie op grond van artikel 39 van de Wwm aan de korpschefs oplegt zou een aanwijzing kunnen worden gegeven waardoor meer druk op de politie wordt gelegd om de nodige aanpassingen en verbeteringen door te voeren. Zie de bespreking in hoofdstuk 3. afspraken tussen politie en de Minister van Justitie kunnen in convenanten worden geformaliseerd.

In bijlage 2 is een lijst opgenomen van aan te passen punten. Per punt dient onderzocht te worden of en hoe het punt kan worden overgenomen. Hieronder zal nog op een aantal specifieke punten worden ingegaan.

De nieuwe beleidsregels dienen de onduidelijkheden met betrekking tot de bepalingen uit de richtlijnen 1991/477/EEG weg te nemen en aan te sluiten bij de nieuwe bepalingen van de gewijzigde richtlijn 1991/477/EEG. Rekening dient te worden gehouden met de implementatiewetgeving en met het thans aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van de Wwm⁴³. Aanbevolen wordt om de invoering van de beleidsregels parallel te laten lopen met de invoering van de wetwijzigingen, zodat die wijzigingen in de beleidsregels kunnen worden verwerkt. Hiervoor dient de huidige circulaire, waarvan de geldigheidsduur verstrijkt op 1 augustus 2010, te worden verlengd.

Aanbevolen wordt om het onderwerp EVP in de beleidsregels zelf in een apart hoofdstuk of paragraaf te behandelen en in een bijlage eventueel een invulinstructie op te nemen. In de beleidsregels dient een uitleg van het wettelijk kader te worden gegeven waarbij de bij de evaluatie gesignaleerde onduidelijkheden dienen te worden weggenomen.

⁴³ Kamerstukken TK 2009-2010 32 206

Aanbevolen wordt om een vaste lijst met onderdelen van wezenlijke aard in de beleidsregels op te nemen en aan te sluiten bij de als essentiële onderdelen benoemde onderdelen in richtlijn EEG/91/477 en 2008/51/EG. Hoewel de richtlijn ruimte biedt voor een strengere regeling, is het wenselijk om toch aan te sluiten bij de Europese richtlijn. Nederland zou daarmee namelijk niet afwijken van hetgeen in de andere Lidstaten is geregeld.

Omdat het bij de wapenverzamelaars niet gaat om een overkoepelende organisatie zou een beperking tot één vereniging een te grote schending van de vrijheid tot verenigen zijn. Aanbevolen wordt om voor wapenverzamelaars criteria vast te stellen. Daarvoor zou aansluiting kunnen worden gezocht bij de door de politie aangedragen criteria voor erkenning organisaties voor sportschutters in paragraaf 4.2.3. Daarom wordt aanbevolen de huidige formulering in de Cwm 2005 over te nemen in de nieuwe beleidsregels. De mogelijkheid blijft dan om erkenning van andere verenigingen naast de vereniging tot bestudering en instandhouding van wapenverzamelingen 'Edouard de Beaumont'.

Gezien de wens van de douane om meer sturing en de problemen met de interpretatie van wapenwet- en regelgeving en het beleid in de Cwm 2005 wordt aanbevolen om te onderzoeken op welke wijze meer sturing kan worden gegeven aan de douane. Aanbevolen wordt om of een convenant met het ministerie van Financiën te sluiten dan wel om in nieuwe beleidsregels een duidelijker kader voor de CDIU op te nemen. Los van de keuze tussen een van deze opties wordt aanbevolen meer contact tussen CDIU/douane, het ministerie en de politie te bewerkstelligen. Dat contact zou gericht moeten zijn op het toezien op naleving van de aanwijzingen van de Minister van Justitie, daaronder begrepen het wegnemen van onduidelijkheden, en op het uitwisselen van kennis.

Aanbevolen wordt om de contacten tussen diverse uitvoeringsinstantie en het Ministerie van Justitie te formaliseren en niet meer ad hoc te laten plaatsvinden. Er zou een centraal verzamelpunt voor vragen moeten zijn, van waaruit de vragen bij deskundigen worden uitgezet. Ook zou op het internet een site kunnen worden ontwikkeld waar vragen en antwoorden op het gebied van de Wwm staan.

Aanbevolen wordt om wijzigingen die op korte termijn in het strafrecht⁴⁴ worden doorgevoerd ten aanzien van straffen te verwerken in de tekst van nieuwe beleidsregels. En de verwijzingen naar de douanewetgeving aan te passen aan de nieuwe regelingen.

Aanbevolen wordt om het vereiste van een lidmaatschap van een bij de KNSA aangesloten vereniging en licentie van de KNSA te behouden en daarvoor een bepaling in de Wwm op te nemen. De rol van de KNSA zou duidelijk omschreven moeten worden in een convenant met de KNSA waarbij tevens wordt voorzien in mogelijkheden voor controle op nakoming van de afspraken. Belangrijk is dat er waarborgen worden gegeven voor de rechtsbescherming van personen en organisaties waar het beslissingen van de KNSA betreft over het erkennen van takken van schietsport (disciplines), het adviseren over het aantal wapens op een verlov in verband met noodzaak voor beoefenen disciplines en verklaringen in verband met minderjarigen.

In de argumenten van de schutterijen en schuttersgilden wordt geen aanleiding gezien om aan te bevelen hen een aparte positie in de Cwm 2005 te geven of de huidige uitzondering voor de Limburgse schutters uit te breiden. Het door de vertegenwoordigers van de schutterijen en schuttersgilden voorgestelde onderscheid naar activiteit en de persoon die gebruik maakt van het wapen komt de projectgroep niet juist voor. Uitgangspunt van de wapenwetgeving is het gebruik van het wapen en de daaraan gekoppelde gevaarstelling. De projectgroep ziet geen onderscheid tussen het vuurwapengebruik bij de schutterijen of schuttersgilden en andere schietverenigingen.

⁴⁴ Wetsvoorstel TK 2009-2010 32 219 (nrs. 3 en 8)

De schutterijen gebruiken dezelfde wapens als overige schietverenigingen en beoefenen de schietsport eveneens in competitieverband, al is dat niet uitsluitend het geval. Wel is er behoefte, zowel bij politie als bij de schuttersgilden, aan een regeling van de activiteiten van de schutterijen en schuttersgilden. Aanbevolen wordt om dat in een aparte paragraaf te regelen en de vertegenwoordigers van de schuttersfederaties te betrekken bij invulling daarvan.

Ten slotte wordt aanbevolen om alle overgangsregelingen die reeds zijn uitgewerkt in de huidige beleidsregels niet meer in nieuwe beleidsregels op te nemen.

1. **limitatieve lijst essentiële onderdelen (1.2.3 en 2.5.1 Cwm 2005).**
2. **onderdelen van wezenlijke aard bij historisch rollend materieel (2.7.1 Cwm 2005)**
3. **onderdelen van munitie (1.2.4 en 2.5.2 Cwm 2005)**
4. **accessoires ten behoeve van historisch materieel (4.2 Cwm 2005)**
5. **definitie transformeren van wapens (1.3 Cwm 2005, 9 Wwm)**
6. **richtlijnen voor het onklaar maken van wapens**
7. **aantal wapens op verlof (2.4.4 Cwm 2005, artikel 43 Rwm)**
8. **hoeveelheid munitie (2.5.2 Cwm 2005)**
9. **positie en rol KNSA – invulling ‘redelijk belang’ zoals bedoeld in artikel 28 Wwm (H2, deel A Cwm 2005)**
10. **erkende takken/disciplines van schietsport**
11. **schutterijen: definitie schietvereniging 2.2 Cwm 2005**
12. **schuttersgilden**
13. **schuttersgilden: introduceregeling**
14. **schuttersgilden: regeling voor exercities**
15. **schuttersgilden: ‘sponsorschieten’**
16. **digitaliseren registratie- en administratieverplichting schietvereniging (2.2.5 en 2.4.2 Cwm 2005)**
17. **eén centraal loket voor uitvoering van de Cwm 2005**
18. **digitalisering registratieverplichting wapenhandel (1.4.3.3 en 12 Rwm)**
19. **verboden wapens (2.7.1 Cwm 2005)**
20. **redelijk belang bij verzamelen (3.1.3 Cwm 2005)**
21. **VNW erkennen naast EdB (3.1.1 Cwm 2005)**
22. **beperkingen voor verzamelaars van vuurwapens (3.2 Cwm 2005)**
23. **centrale schietfaciliteiten wapenverzamelaars (2.4.6 Cwm 2005)**
24. **vrijstelling munitie ex art 18 Rwm (3.2 Cwm 2005)**
25. **Schieten met vrijgestelde wapens**
26. **wapenverzamelaars EdB (3.1.4 voor Cwm 2005)**
27. **replica’s en de vrijstelling ex art. 18 Rwm**
28. **airsoftwapens; parcour- en kaartschieten met airsoft wapens.**
29. **replica’s bij historisch militair materieel**
30. **vrijstelling voor meevoeren in optocht (4.1.3 Cwm 2005 en 31 Rwm)**
31. **replica’s en re-enactment**
32. **overlap re-enactment en historisch rollend materieel**
33. **“overdragen” bij historisch rollend materieel (4.2 Cwm 2005)**
34. **re-enactment/historisch rollend materieel (4.2 Cwm 2005)**
35. **eis demilitariseren voor re-enactment (4.1.2)**
36. **Wapens of wapensystemen met een groter kaliber dan .45**
37. **gas gestuurde wapens**
38. **knal simulators en het bezigen van rook-effecten**
39. **beperking film en theater (4.2.4 Cwm 2005)**
40. **opbergen van wapens en munitie**
41. **opbergen wapens in kluis**
opbergen munitie (8.1 Cwm 2005)
42. **Europese vuurwapenpas en vrijgestelde wapens (1.4.5.3 en bijlage C3 Cwm 2005)**
43. **EVP en verzamelaars**
44. **paintball en minderjarigen (artikelen 26 en 31 Wwm)**

45. **verbod om wapens in categorie IV (luchtdrukwapens) over te dragen aan minderjarigen (2.2.5 Cwm 2005)**
46. **gegevensvermelding (1.4.5 Cwm 2005)**
47. **gegevensvermelding (4.1.2 en 4.2.2 Cwm 2005)**
48. **inleveren verlofdocument na intrekking verlof**
49. **intrekking verlof (1.4.4.7 Cwm 2005)**
50. **geldigheidsduur verlof (1.4.4, 9.1 Cwm 2005)**
51. **ongewenste en verboden wapens voor de schietsport (2.7.2 Cwm 2005)**
52. **verkoopmedewerker wapenhandel**
53. **schietmaskers (5.5 Cwm 2005)**
54. **lijnwerptoestellen (5.4 Cwm 2005)**
55. **zelfverdediging**
56. **geen vrees voor misbruik (Bijzonder deel B Cwm 2005, punt 1)**
57. **training politiehonden (5.2 Cwm 2005)**
58. **training jachthonden (5.2 Cwm 1005)**
59. **jagen binnen de Europese Unie (5.9 Cwm 2005)**
60. **opleidingsparagraaf jagers**
61. **vuurwapens op een tijdelijk adres (8.4 Cwm 2005)**
62. **toezicht op verlofhouders en jachtaktehouders (9.1 Cwm 2005)**
63. **luchtdrukwapens (1.2.1 Cwm 2005)**
64. **in- en uitvoer van wapens**
65. **toegestane kalibers bij schietcentra (2.3 Cwm 2005)**
66. **schietcentra (artikel 2.3 Cwm 2005)**
67. **exploitatie schietcentra (2.3 Cwm 2005)**
68. **verenigingsverloven (Cwm 2005, deel B, punt 2, Schietsport, punt 2.2.1.)**
69. **verenigingsverloven voor het weren van aalscholvers (Bijzonder deel B van het Cwm, punt 5.9)**
70. **vervoersbepalingen munitie**
71. **gebruik van Brenneke patronen**