

SAMENVATTING

DONKERE WOLKEN

Een eerste verkenning van illegale vapehandel in Nederland

Inleiding

Omvang van de illegale e-sigarettenmarkt

Legale en illegale kanalen van vapehandel

Risico- en beschermende factoren

Link met georganiseerde criminaliteit

Aanbevelingen

Colofon

Bureau Beke

Inleiding

Vapes zijn overal; hun zichtbaarheid strekt zich uit van de eindgebruikers op straat tot in sociale mediacontent, films en het nieuws. De medische wereld luidt de noodklok over een dreigende vape-epidemie vanwege de ernstige gezondheidsrisico's, met name gezien de populariteit van de vapes (met smaak) onder (minderjarige) jongeren.[1] Vanaf 2020 is daarom de wet- en regelgeving voor vapes stapsgewijs aangepast. Sinds medio 2023 is de online verkoop van vapes verboden en geldt er een reclameverbod.[2] Sinds 1 januari 2024 zijn alle smaken anders dan tabak verboden, met als doel om e-sigaretten minder aantrekkelijk te maken voor jongeren.[3] Ondanks deze veranderingen in de wetgeving blijkt dat er nog veel illegale vapes in omloop zijn en verhandeld worden.[4] De media-aandacht is groot, met berichten over de rol van de tabaksindustrie, de verkoop van vapes op sociale mediaplatforms en beschrijvingen van vapedealers.

Wat zijn vapes?

Vapes, oftewel e-sigaretten, zijn apparaten die een vloeistof met een mengsel van smaakstoffen en andere stoffen bevatten. De vloeistof (e-vloeistof) wordt verhit, zodat er damp ontstaat die de gebruiker kan inhaleren. De vloeistof bevat geen tabak, maar wel vaak nicotine.[5] Elke e-sigaret bestaat uit drie onderdelen: een batterij, een verwarmingselement en een cartridge met e-vloeistof.[6] Er zijn verschillende soorten vapes, waaronder vapes voor eenmalig gebruik (wegwerpvapes) en vapes waarvan de vloeistof nagevuld kan worden.

Doel van het onderzoek en aanpak

De achterliggende mechanismen van illegale handel in vapes waren vooralsnog grotendeels onbekend. Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport stelde dat er kennis ontbreekt over de aard en omvang van de handel in vapes en heeft Bureau Beke gevraagd hier onderzoek naar te doen.

1. Artsen Slaan Alarm, 2025.
2. Rijksoverheid, z.d.-1.
3. Rijksoverheid, z.d.-1
4. Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, 2025a; schriftelijke communicatie functionaris Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, d.d. 7 oktober 2025. (voetnoot 13 in rapport)
5. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, z.d.
6. Schaap et al., 2023.

Met de opgedane kennis uit het verkennende onderzoek kan:

1. Gericht beleid ontwikkeld of aangescherpt worden om de illegale vapehandel tegen te gaan;
2. (Het toezicht op) de naleving van de regels voor vapes worden verbeterd.

Er zijn vijf onderzoeksvragen geformuleerd (met vijf subvragen). Deze gingen over:

- De omvang van de markt van illegale e-sigaretten
- De gebruikte kanalen voor de handel
- De motieven, risico- en beschermende factoren voor de handel
- De link tussen illegale e-sigarettenhandel en georganiseerde criminaliteit.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn verschillende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd, waaronder:

- Literatuuronderzoek
- Twee vragenlijsten (onder de bevolking en onder sociaalwerkers[7])
- Een sociale media-analyse
- Interviews met 45 professionals en 20 jongeren.

Deze notitie is een samenvatting van het rapport *Donkere wolken*, een onderzoek dat is uitgevoerd door Bureau Beke in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. In deze samenvatting staan de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen opgetekend. Voor een uitgebreide methodologische verantwoording en toelichting op de onderzoeksresultaten verwijzen we naar de originele rapportage.[8]

Voordat we inhoudelijk verder gaan is het belangrijk te benadrukken dat dit de eerste keer is dat er onderzoek is gedaan naar illegale vapehandel in Nederland. Er was nog relatief weinig kennis en concrete data voorhanden. Daarnaast is het gebrek aan boekhouding en 'geheime' werkwijzen kenmerkend voor een illegale markt, waardoor cijfermatige conclusies in deze samenvatting met enige voorzichtigheid benaderd moeten worden. Deze samenvatting schetst in elk geval een eerste beeld van wat illegale vapehandel behelst.

---

7. De vragenlijst onder de bevolking is ingevuld door 5.529 personen, waaronder 501 personen die weleens vapen. De vragenlijst onder sociaalwerkers is ingevuld door 38 personen.
8. Zie Berger, E., Derksen, E., Dinnissen, C., & Van Esseveldt, J. (2025). *Donkere wolken: een eerste verkenning van illegale vapehandel in Nederland*. Bureau Beke.

Omvang van de illegale e-sigarettenmarkt

Op basis van de in Nederland geldende wet- en regelgeving zijn er eisen gesteld aan vapes. Deze eisen zijn er voor de hoeveelheid e-vloeistof (aantal puffs), het nicotinegehalte per vape, de smaak (alleen tabakssmaak is toegestaan) en de verkoopmethode (verkoop op afstand (online), bij supermarkten en horeca is verboden). Of een vape geldt als 'illegaal' is in dit onderzoek gebaseerd op voorgaande indicatoren.

De illegale vapemarkt is in dit onderzoek mede in kaart gebracht op basis van data uit verschillende bevolkingsvragenlijsten, die zijn geëxtrapoleerd naar de gehele bevolking. Aangezien het een grove schatting betreft, moeten de resultaten met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden.

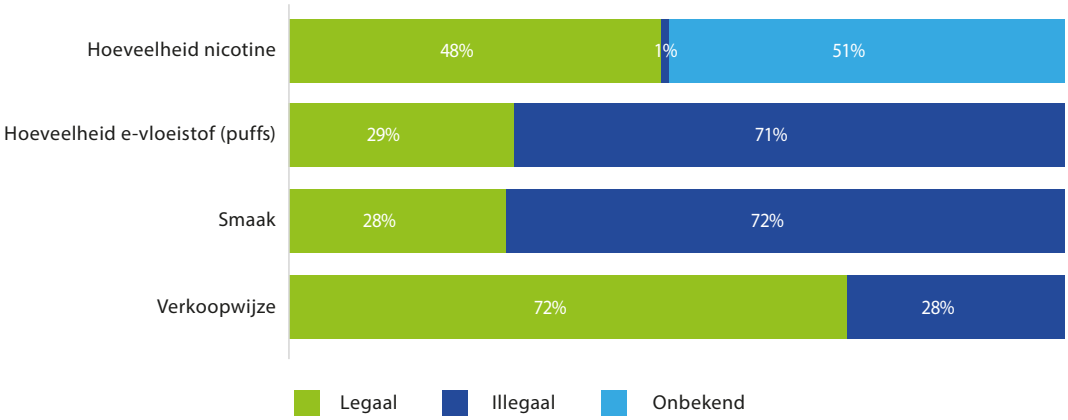
Gebruik illegale vapes

"Heel Nederland is overspoeld met die dingen." (R01, politie)

De overgrote meerderheid – 87 procent – van de vapepopulatie blijkt op basis van dit onderzoek gebruik te maken van illegale vapes en/of van vapes die via een illegaal verkoopkanaal zijn verstrekt. Daarmee wordt dit percentage tot de illegale markt gerekend. In de meeste gevallen is er sprake van een combinatie van drie illegale indicatoren:

1. Te grote hoeveelheid e-vloeistof (aantal puffs)
2. (Zoete) smaak anders dan tabak
3. Verkoop via een illegaal kanaal (zoals online)

Figuur 1 – Verhouding legaal, illegaal of onbekend van vapes per indicator



Verkoopprijzen van vapes

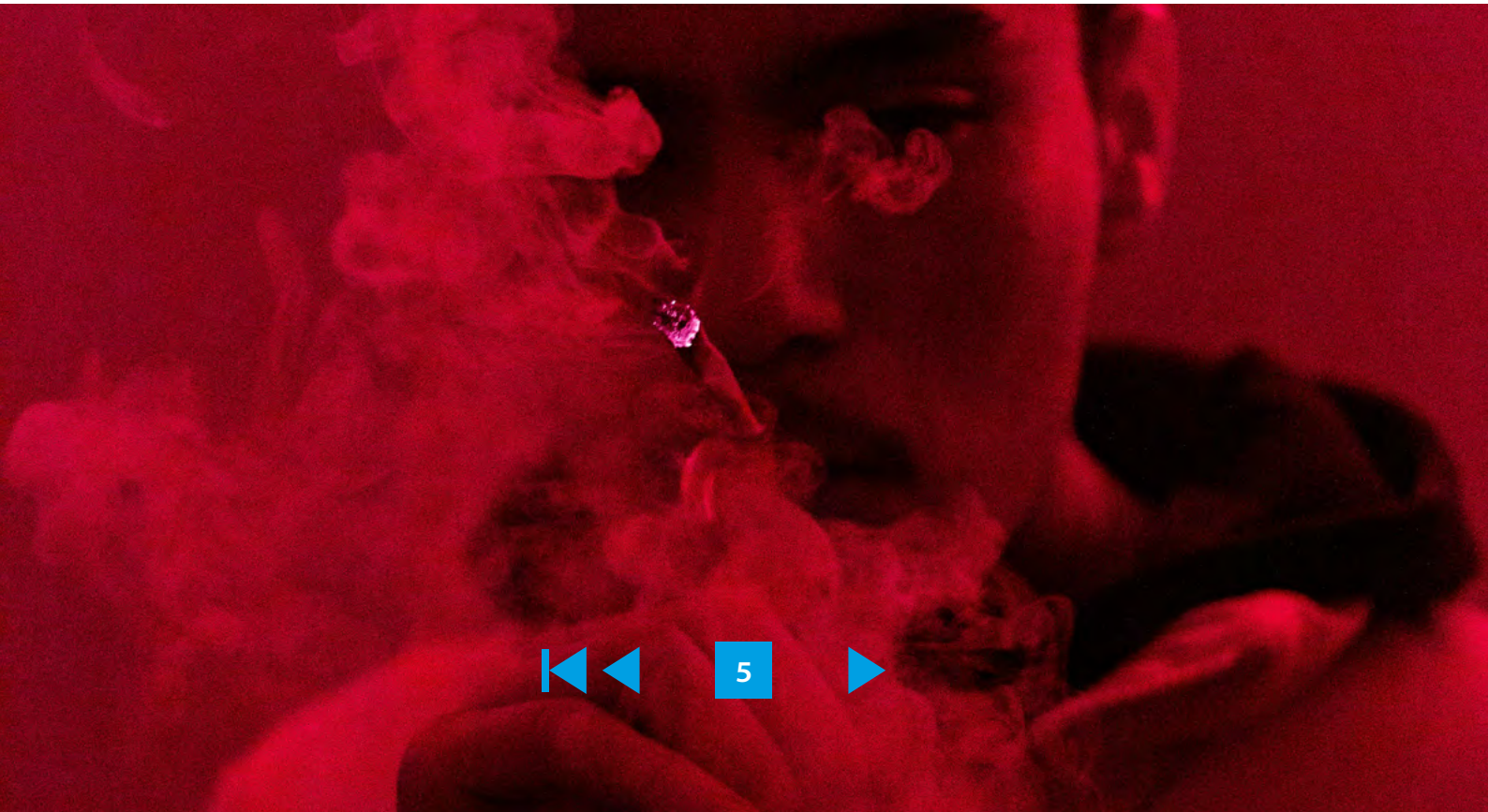
De prijzen voor vapes in omloop op de Nederlandse markt variëren sterk. Dat heeft te maken met het soort vape dat gebruikers kopen, de hoeveelheid e-vloeistof die een vape bevat en of er gebruik wordt gemaakt van cannabishoudende vloeistoffen. Gemiddeld geven gebruikers tussen de 8 en 20 euro uit aan vapes of navulvloeistoffen. In onderstaande tabel staat per type vape en toebehoren de gemiddelde aankoopprijs weergegeven.

Tabel 1 – De gemiddelde prijs per type vape

Type vape	Gemiddelde prijs
Wegwerpvape	€ 10,50
Navulbare vape	€ 18,50
Navulvloeistof	€ 8,00
Overig	€ 54,70

De markt in euro's

Op basis van de analyses en verschillende geëxtrapoleerde berekeningen schatten we dat consumenten ongeveer 280 miljoen euro per jaar uitgeven aan de Nederlandse vapemarkt. Daarvan geven zij ongeveer 257 miljoen euro uit op de illegale markt. Bij deze resultaten willen we benadrukken dat het om schattingen gaat. Zie hoofdstuk 3 en bijlage 1 van de volledige rapportage voor de onderbouwing en toelichting op de berekeningen. Het volledige onderzoeksrapport is te downloaden via bureaubeke.nl



Legale en illegale kanalen van vapehandel

De (illegale) vapemarkt zit complex in elkaar. Er is sprake van verschillende handelsfases: productie en export, import, distributie, doorverkoop en verkoop aan de eindgebruiker in Nederland. In elke fase onderscheiden we meerdere kanalen via welke vapes worden geïmporteerd, gedistribueerd, verhandeld en uiteindelijk bij de eindgebruiker terechtkomen.

Productie en export

De productie en export van vapes die beschikbaar zijn voor de Nederlandse gebruiker lijken voornamelijk in en vanuit China te gebeuren. Geraadpleegde respondenten en andere bronnen zijn hier vrijwel unaniem over. De Douane uit daarnaast zorgen over alternatieve productielocaties, meer specifiek de opkomst van illegale vapefabrieken in het oosten van Europa en de mogelijkheid dat deze ook in Nederland kunnen ontstaan.

Import en opslag

Voor de import zijn er twee voornaamste kanalen via waar illegale vapes Nederland binnenkomen:

1. Via webshops met vapes vanuit het buitenland (door importeurs, dealers en consumenten/vapers)
2. In fysieke winkels in het buitenland (door Nederlandse consumenten)

Tot slot blijken vapegebruikers ook aan vapes te komen via persoonlijke contacten in het buitenland, hoewel dit kanaal minder evident naar voren komt in de onderzoeksresultaten.

Wanneer er grote illegale vapebestellingen worden gedaan (lees: duizenden) is er een opslaglocatie nodig. Deze locaties zijn niet altijd bekend. In sommige gevallen is er sprake van opslag in loodsen op industrieterreinen, containers of locaties zoals winkels. Tussen november 2024 en medio 2025 heeft de NVWA tussen de tien en vijftien loodsen ontdekt waar illegale vapes werden opgeslagen, aldus respondenten.

Distributie en verkoop aan de eindgebruiker

Bij verdere distributie en verkoop aan de consument (de eindgebruiker) constateren we verschillende verkoopkanalen. Op basis van de vragenlijst onder de bevolking is een grove kwantitatieve inschatting te geven van de omvang per kanaal. Daaruit blijkt de meeste verkoop van vapes bij fysieke winkels in Nederland, daarna online via een

webshop en fysieke winkels in het buitenland. Anders dan de kwantitatieve resultaten, tonen de kwalitatieve onderzoeksresultaten unaniem aan dat de aan- en verkoop van vapes via sociale media en straatdealers ook relatief vaak voorkomt (voornamelijk onder jongeren). De zorgen onder de geïnterviewde professionals over het gebruik van sociale media voor de vapehandel zijn groot. De sociale media-analyse toont bovendien aan dat vapes in overvloed ten verkoop worden aangeboden en ook jongerenwerkers en politiefunctionarissen zien in de praktijk dat sociale media een veelvoorkomend handelsplatform is voor vapes. De verwachting is dat de cijfermatige grootte van de kanalen in het onderzoek op zijn minst een ondergrens is van de daadwerkelijke omvang.

"Heel veel jongeren zitten in groepschats op Snapchat, daar wordt het in groepen gegooid. [...] Ze krijgen het gevraagd en ongevraagd te zien."
(R02, jongerenwerker)

Actoren in de handelsketen

In de handelsketen van illegale vapes zijn verschillende actoren betrokken. Deze actoren hebben wij onderscheiden op basis van verschillende onderzoeksresultaten en zijn geen vaststaande 'profielen', maar dragen bij aan een overzichtelijk beeld van de mogelijk betrokken actoren in de illegale vapehandel. De grenzen tussen de actoren zijn op sommige vlakken overlappend of vloeien in elkaar over. Dat betekent dat verschillende actoren kenmerken van andere actoren vertonen of van actor veranderen.

De volgende tabel geeft een overzicht van de verschillende actoren in de handelsketen van illegale vapes.

Actor	**Importeur**
Motivatie	• Kansrijk verdienmodel met oog op veel winst
Kenmerken	• Groot financieel kapitaal en mogelijkheden voor opslag van goederen • Leeftijd: (Jong)volwassenen (18+) • Bovenaan in de hiërarchische keten
Inkoopkanalen	• Via webshops uit buitenland • Via persoonlijke contacten in het buitenland
Schaal	• Tienduizenden tot honderdduizenden vapes
Klanten	• Onderdeel van groter handelsnetwerk, handel met andere ondernemende dealers • Werven van nieuwe klanten

Actor	Ondernemende dealer
Motivatie	• Kansrijk verdienmodel met oog op veel winst
Kenmerken	• Gemiddeld financieel kapitaal en opslagmogelijkheden • Leeftijd: adolescenten/jongvolwassenen (15+)
Inkoopkanalen	• Via webshops buitenland en e-commerce • Via persoonlijke contacten in het buitenland • Via importeur of als onderdeel van de hiërarchische keten • Fysieke winkels in het buitenland
Schaal	• Honderd- tot duizendtallen vapes
Klanten	• Eindgebruiker, zoals klasgenoten, vrienden of via-via bekenden • Werven van nieuwe klanten • Onderaannemers • Kwetsbare dealers

Actor	Onderaannemer
Motivatie	• Kansrijk verdienmodel met oog op veel winst
Kenmerken	• Gemiddeld financieel kapitaal en opslagmogelijkheden • Leeftijd: adolescenten/jongvolwassenen (14+)
Inkoopkanalen	• Via ondernemende dealer als onderdeel van de hiërarchische keten
Schaal	• Tien- tot honderdtallen vapes
Klanten	• Eindgebruiker, zoals klasgenoten, vrienden of via-via bekenden • Kwetsbare dealers

Actor	Kwetsbare dealer
Motivatie	• Kansrijk verdienmodel om te voorzien in persoonlijke behoefte
Kenmerken	• Weinig financieel kapitaal en beperkte opslagmogelijkheden • Leeftijd: min. 10 jaar
Inkoopkanalen	• Via de onderaannemer, ondernemende dealer of e-commerce
Schaal	• Tientallen vapes
Klanten	• Eindgebruiker, zoals klasgenoten, vrienden of bekenden in directe omgeving

Actor	Casual dealer
Motivatie	• Voorzien in eigen gebruik en die van sociale omgeving
Kenmerken	• Weinig tot gemiddeld financieel kapitaal en beperkte opslagmogelijkheden • Leeftijd: min. 8 jaar
Inkoopkanalen	• Via webshops buitenland via eenmalige bestelling en e-commerce • Fysieke winkels in het buitenland
Schaal	• Tientallen vapes
Klanten	• Vrienden, collega's of familie

Actor	Festivaldealer
Motivatie	• Kansrijk verdienmodel
Kenmerken	• Onbekend financieel kapitaal en opslagmogelijkheden • Leeftijd: min. 20 jaar
Inkoopkanalen	• Onbekend
Schaal	• Onbekend
Klanten	• Eindgebruiker, zoals festivalgangers

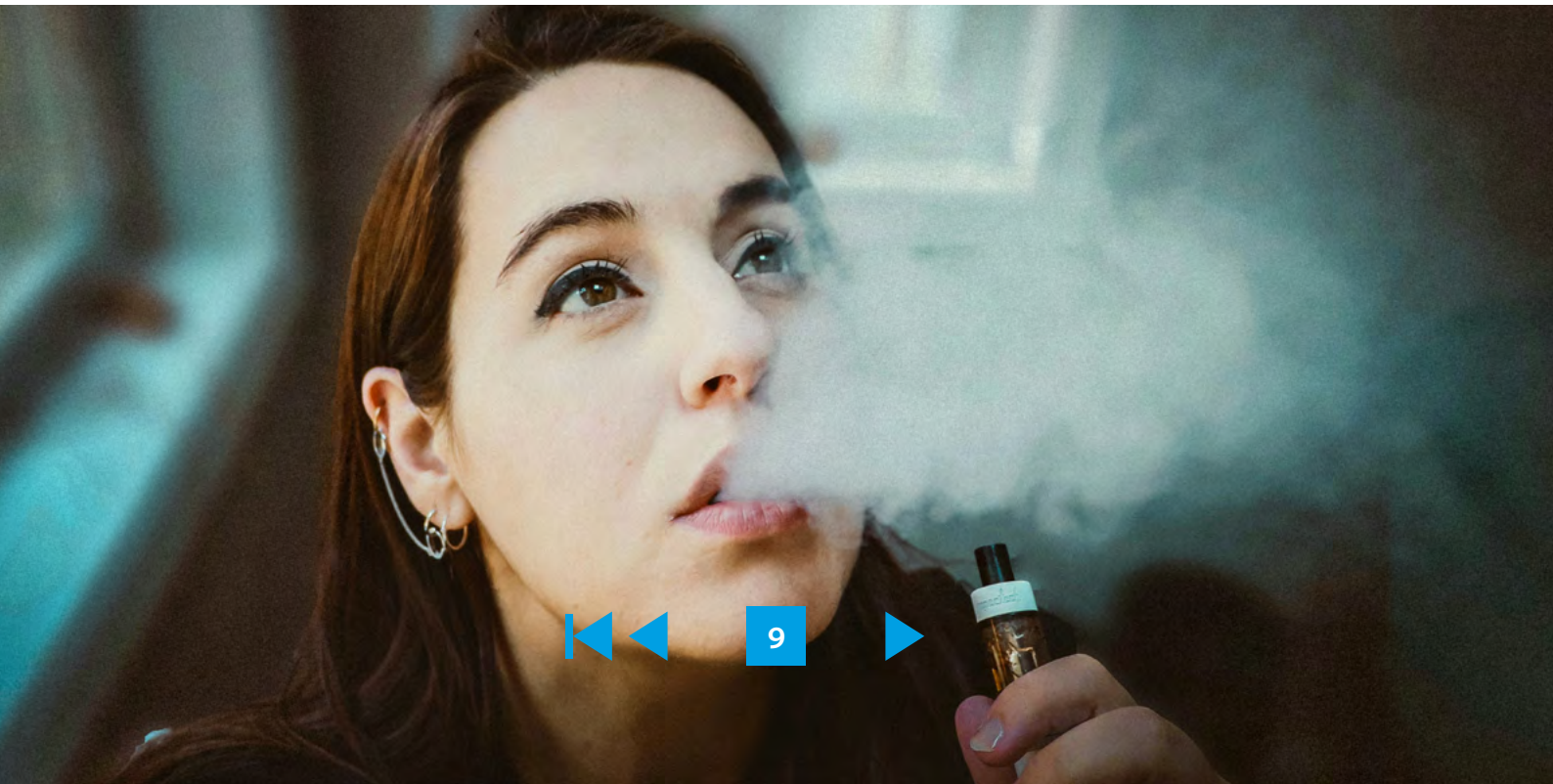
Al met al is er sprake van een zekere verwevenheid, waarbij de ene actor fungeert als leverancier of (doorvoer)schakel voor de ander, waardoor er een keten van handel ontstaat die elkaar in stand houdt.

"Een jongen die we meerdere keren gepakt hebben is nu weer bezig, hij laat jongeren van veertien, vijftien jaar voor hem rijden."
(R27, politie)

"Het is ook niet dat ik er veel winst mee wil maken, meer gemak voor vrienden of collega's zodat ze niet afgezet worden in winkels. Het is ook niet dat ik pakketten met vapes heb liggen om te verkopen, ik koop ze op bestelling in wanneer het schikt." (DR01, vapedealer)

De kopers

De 'kopers van illegale e-sigaretten' bekleedt een breed palet aan personen. De koper van een illegale vape is namelijk een van de voorgaande actoren (zoals een dealer), maar ook de consument (eindgebruiker). Hier gaan we in op de eindgebruiker van de illegale vape. Uit eerdere onderzoeken is gebleken dat vooral minderjarigen en jongvolwassenen gebruikmaken van vapes. In dit onderzoek lijkt vapegebruik ook veel bij (jong)volwassenen voor te komen, wat haaks staat op de bevindingen van de bestaande onderzoeken en het maatschappelijk beeld. Onderhavig onderzoeksresultaat is mogelijk vertekend doordat we een specifiek onderzoekspanel hebben bevraagd. Voor een meer uitgebreide toelichting hierop verwijzen we naar de volledige rapportage. Al met al is het evident dat de grootste zorgen liggen bij gebruik onder minderjarigen.



Risico- en beschermende factoren

Ook de risicofactoren en beschermende factoren rond de illegale handel in vapes onder jongeren zijn in kaart gebracht. De analyse laat zien dat deze vorm van handel niet los kan worden gezien van bredere mechanismen die ook in de (georganiseerde) (jeugd) criminaliteit zichtbaar zijn.

Risicofactoren

De volgende risicofactoren spelen mee:

- De laagdrempelige beschikbaarheid en aantrekkelijke presentatie van vapes, waaronder op sociale media;
- De sociale dynamieken van groepsdruk en statuswerving;
- De kwetsbaarheid van jongeren die kampen met armoede, beperkte weerbaarheid of een gebrek aan toezicht door ouders of op school.

Deze omstandigheden verlagen zowel de morele als de 'juridische' drempel voor jongeren en volwassenen om zich met illegale vapehandel in te laten. Ook zorgen deze kenmerken ervoor dat jongeren de handel niet alleen als aantrekkelijk zien, maar ook als relatief veilige en lucratieve optie om geld te verdienen. We zien dat financieel gewin de rode draad vormt in de motivatie om betrokken te raken bij vapehandel; dat geldt voor alle actoren op de 'casual dealer' na. Dit lijkt vooral te handelen vanuit het voorzien in eigen gebruik en gemakzucht.

"Ze willen snel geld verdienen en kiezen de simpelste route met de minste straf in hun ogen, namelijk vapes verkopen."
(open antwoord, vragenlijst sociaal werkers)

"Een vapedealer wou uit deze wereld [van vapehandel] stappen. Toen heeft-ie z'n telefoon verkocht, waar z'n hele netwerk in stond. En daar heeft-ie 11.000 euro voor gekregen. Een nieuwe handelaar heeft deze gekocht, ook rond die leeftijd." (R03, jongerenwerker)

Beschermende factoren

Tegelijkertijd blijkt dat beschermende factoren een belangrijke tegenkracht kunnen vormen. De volgende factoren kunnen bijdragen aan een kleinere kans op of remmen van hun betrokkenheid bij illegale vapehandel:

- Persoonlijke morele inzichten
- De zoektocht naar een positieve identiteit
- Sociale steunfiguren, zoals ouders, jongerenwerkers of coaches
- Het beschikbaar hebben van toekomstperspectief via school of werk



Link met georganiseerde criminaliteit

De relatie tussen illegale vapehandel en andere vormen van criminaliteit blijkt op basis van de analyses genuanceerd en veelzijdig te zijn. Professionals zien verschillende vormen en gradaties van betrokkenheid door jongeren:

- Voor het merendeel van de jongeren lijkt vapehandel een ‘side hustle’ te zijn; een manier om snel en veel geld te kunnen verdienen.
- Een deel van de jongeren lijkt er bewust voor te kiezen om bij enkel vapehandel te blijven. Voor hen fungeert vapehandel eerder als een bijverdienste of ondernemende bezigheid dan als een opstap naar georganiseerde criminaliteit. Bovendien lijken jongeren de pakkans en ‘straffen’ voor de verkoop van vapes als zeer laag te zien, zeker in vergelijking met drugshandel. De handel wordt daarom vaak niet als ‘criminaliteit’ ervaren, maar als een relatief onschuldig of maatschappelijk minder heftig alternatief.
- Vapehandel kan samengaan met illegale markten, zoals handelsnetwerken waarin bijvoorbeeld (ook) nep-merkkleding, parfum, vuurwerk, snus of softdrugs worden verkocht. Het is niet duidelijk of vapehandel in deze voor jongeren een startpunt is naar de handel in andere verboden goederen, of dat vapehandel een vervolgstap is vanuit eerdere handel in illegale waar. Wel is helder dat er sprake kan zijn van parallelle handelsnetwerken.
- Signalen van een meer zeldzame en 'zwaardere' gradatie zijn dat jongeren vaardigheden ontwikkelen die inzetbaar zijn voor andere illegale handelspraktijken. Denk bijvoorbeeld aan logistieke vaardigheden en klantwerving, waardoor de stap naar zwaardere handel of andersoortige handel gemakkelijk gemaakt kan worden.

In alle gevallen uitten respondenten wel nadrukkelijk hun zorgen over de vermenging met illegale markten of de risico’s op betrokkenheid daarbij.

> *“We zien bij die jongeren die gewoon zoiets hebben van hé, ik heb hier talent in, ik kan hier zoveel geld mee maken om dan de overstap te maken naar pakketjes bezorgen. En dan is de winstmarge natuurlijk vele malen groter.”*
> *(R32, jongerenwerk)*

Uitbuiting van jongeren

In unieke, maar wel degelijk zorgelijke gevallen zien jongerenwerkers en straatcoaches dat jongeren met een kwetsbare achtergrond – bijvoorbeeld met schulden, een instabiele thuissituatie of een licht verstandelijke beperking – worden benaderd of geronseld door oudere handelaren of zelfs personen die actief zijn in het criminele circuit. Deze jongeren kunnen zelf minder goed inschatten wat de gevolgen zijn van betrokkenheid bij de handel op de langere termijn. Een enkele keer wordt gesproken over jongeren die onder druk gezet worden door personen hoger in de hiërarchie om door te groeien naar riskantere markten. Al met al kan geconcludeerd worden dat uitbuiting binnen de illegale vapehandel geen algemeen bekend fenomeen is, maar dat er wel signalen en met name zorgen zijn dat vooral jonge en kwetsbare jongeren hier risico op lopen.



Aanbevelingen

Uit het onderzoek blijkt dat personen die vapen met name gebruikmaken van illegale vapes, dat personen die in vapes handelen weinig risico's zien en de pakkans laag is. De handhaving van illegale vapehandel blijkt dan ook nog niet zo eenvoudig te zijn. Door verschillen binnen Europa in wet- en regelgeving blijft het nog relatief gemakkelijk om aan vapes te komen die in Nederland niet zijn toegestaan via buurlanden of door op internet uit andere (verre) landen te bestellen. Wat de handhaving bovendien bemoeilijkt, is dat het in het bezit hebben van illegale vapes niet verboden is: alleen verkopen van vapes is een overtreding. De Rijksoverheid is de laatste jaren bezig met het treffen van diverse (aanvullende) maatregelen, onder meer middels het Actieplan tegen Vapen. Hierin wordt vooral ingezet op uitbreiding van de bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) – de aangewezen toezichthouder van vapehandel – en samenwerking daarin met andere publieke partners, herziening van de Europese tabaksproductenrichtlijn, preventie van beginnen met vapen en het stimuleren van stoppen met vapen.

Op basis van alle onderzoeksresultaten zijn aanbevelingen geformuleerd aan de hand van drie thema's: beleid en handhaving, aanpak per actor en tot slot aanbevelingen voor verder onderzoek. Per thema benoemen we de handelingsperspectieven puntsgewijs. Voor concrete uitwerkingen hiervan verwijzen we naar het volledige rapport – evenals voor de aanknopingspunten voor vervolgonderzoek die op basis van het onderzoek naar voren zijn gekomen.

Beleid en handhaving

De handel in vapes wordt gehandhaafd via het bestuursrecht, maar toont gelijkenissen met drugshandel, dat gehandhaafd wordt via het strafrecht. Zolang vapes niet onder de Opiumwet (verboden middelen) vallen, zijn er strafrechtelijk gezien beperkte mogelijkheden. Overtreding van de regels over vapes is opgenomen in de Wet op de economische delicten, zodat politie en OM (naast de NVWA) ook bevoegd zijn hiertegen op te treden. De bevoegdheden zijn echter beperkt zolang vapes en de handel daarin niet als misdrijf zijn aangemerkt. Het is echter ook zeer de vraag of dat wenselijk is. Juist ook de jonge jongeren die handelen in vapes en hierop betrapt worden, zullen bij criminalisering een strafblad krijgen, met alle gevolgen van dien. Ook beperkte capaciteit en prioriteit bij het Openbaar Ministerie en de rechtbanken zijn een bemoeilijkende factor voor criminalisering. Bovendien zal een totaalverbod op vapes de illegale handel ook niet tegengaan; de handel in het illegale circuit en de gezondheidsrisico's zullen dan waarschijnlijk juist toenemen. Het tegengaan van de handel moet eerder gezocht worden in preventie en handhaving.

"Wat heel raar is, is dat er nu een productcategorie is die in het bestuursrecht is geregeld, maar steeds meer strafrechtelijke kenmerken heeft. Niet met grote kartels, maar het neemt wel de vormen aan van dealers en loodsen en een niet bijgehouden boekhouding." (R06, NVWA)

Capaciteit en rolverdeling in de handhaving

- Om de handhaving van illegale vapes serieus te nemen, zou hiervoor meer capaciteit vrijgemaakt moeten worden bij verschillende partijen, zoals de NVWA en de politie.
- Gezien de uiteenlopende vormen van vapehandel die raken aan ondermijnende en criminele werkwijzen van drugshandel, zou bekeken moeten worden of en hoe de bevoegdheden van de NVWA uitgebreid kunnen worden om de handhaving te vergemakkelijken. Ook zou bezien moeten worden of de NVWA de enige aangewezen partij voor handhaving is, of dat andere partijen zoals de politie en Douane een meer prominente rol moeten krijgen.
- De politie zou ook een grotere rol in de handhaving kunnen spelen, want zij komt in de praktijk geregeld illegale vapes tegen. Het is aan te bevelen dat zij organisatiebreed duidelijke instructies krijgen over handelingsperspectieven bij vapes.
- De handhaving zou zich in zijn algemeenheid zowel op winkels, importeurs als op de online (particuliere) verkoop moeten richten.

Accijns en inzet taskforce

- In Nederland en Europa zijn er voornemens voor een gebruiksbelasting op vapes, zoals accijns bij sigaretten. Aangezien uit dit onderzoek is gebleken dat het overgrote deel van de markt illegaal is (87%), zal accijns voor de illegale handel niets oplossen, misschien zelfs wel laten toenemen. Wel zal accijns de handhaving voor de Douane bij het aantreffen van vapes duidelijker en eenvoudiger maken. Dan is het namelijk duidelijk dat vapes alleen in het vrije verkeer gebracht mogen worden onder betaling van accijns, wat direct te herleiden valt uit een geplaatst zegel of gebrek daaraan.
- Voor zowel handhaving op accijns als breder van vapehandel kan op landelijk niveau ook gedacht worden aan de inzet van een specifieke taskforce, met een multidisciplinair team vanuit NVWA, politie, Douane en de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD). Deze taskforce kan zich richten op zowel de online als offlinehandel en op de verschillende rollen die we erkennen bij de actoren, met ook aandacht voor handhaving op accijns.
- Voor een dergelijke taskforce zal wel capaciteit (afhankelijk van de prioriteit die eraan wordt gegeven) vrijgemaakt moeten worden.

- Op lokaal niveau kan de NVWA mogelijk aansluiten bij bestuurlijke interventieteams en kan er, zoals al in enkele gemeenten, samengewerkt worden met lokale boa's.
- Controles kunnen ook plaatsvinden op basis van meldingen van burgers. De NVWA heeft een meldpunt waar burgers overtredingen op het gebied van vapes kunnen melden. Burgers kunnen aangemoedigd worden om signalen van vapehandel te melden.

Verantwoordelijkheid sociale mediaplatforms

- Gezien de online verkoop en het gemak waarmee jongeren bij advertenties voor vapes terecht komen, zouden ook sociale mediaplatforms hierin hun verantwoordelijkheid moeten nemen om illegale handel tegen te gaan (zie hoofdstuk 2 'Donkere wolken').

Verhogen bestuurlijke boetes

- De huidige boetes ten opzichte van de winstmarges van vapeverkoop zetten geen zoden aan de dijk. Om vapehandelaren te raken en te doen stoppen met de handel, zouden de boetes – zoals ook voorgenomen in het Actieplan tegen Vapen – serieus verhoogd moeten worden. Geschikte boetebedragen kunnen bepaald worden op basis van de winstmarges van de verschillende actoren, zodat de boetes daadwerkelijk impact en een afschrikkende werking hebben.
- De NVWA beboet op dit moment maximaal vijf overtredingen per inspectie (bijvoorbeeld vijf smaakjes anders dan tabak). Dit maximale aantal zou verruimd kunnen worden, zodat niet alleen de boetes logischerwijs hoger uitvallen, maar ook de impact van de handhaving groter wordt.

Harmonisering regels binnen EU

- Experts kijken naar 'de tabaksindustrie' en vooral 'China' als aanstichters/primaire faciliteerders van de illegale vapes in Nederland. Het is een utopie om vapes met de huidige wet- en regelgeving buiten Nederland te houden. Verschillende regels ten aanzien van legale vapes in buurlanden zorgen voor verwarring en de in Nederland geldende regels kunnen daardoor gemakkelijk omzeild worden. Geharmoniseerde regels binnen de EU zouden barrières kunnen opwerpen tegen de eenvoudige verkrijgbaarheid van illegale vapes en bovendien de handhaving vergemakkelijken.
- Het is aan de EU om bij China aan te dringen op het tegengaan van de export van illegale vapes; vapes met smaak zijn zowel in China zelf als in Nederland verboden, maar toch worden ze geproduceerd in China en geëxporteerd naar Nederland.

Inzetten op preventie

- De beste manier om handel te voorkomen is – een open deur – inzetten op preventie: zorgen dat de vraag naar vapes afneemt. Al zal er altijd vraag blijven naar 'verboden' middelen, er duiken immers steeds weer nieuwe vormen van drugs of andere genotsmiddelen op. Maar gezien de gezondheidsrisico's en de sterk verslavende werking van vapes blijft preventie van vapen, zeker bij minderjarigen, van buitengewoon groot belang.

Aanpak per actor

In het onderzoek zijn verschillende actoren in de handel naar voren gekomen, met elk zijn eigen kenmerken. Hoewel de ene actor verweven kan zijn met de ander en elke actor overlappende kenmerken met een ander kan bevatten, zien wij toch voldoende onderscheid om meer gerichte aanbevelingen te doen voor de aanpak van betrokkenen in de vapehandel. We doen per actor (dealer) aanbevelingen, waarvoor verschillende instanties verantwoordelijk kunnen zijn.

Maatregelen voor de kwetsbare dealer

- Dit dealerprofiel zou zeer geschikt zijn voor de inzet van preventieve maatregelen vanwege de veelal jonge leeftijdsgroep en de daarmee gepaarde kwetsbaarheid. Denk bijvoorbeeld aan een inbedding van de aanpak binnen lokale persoonsgerichte aanpakken (PGA's) of Preventie met Gezag-interventies (PmG). Deze jongeren zijn – zo blijkt uit onderhavig onderzoek – namelijk goed in beeld bij professionals zoals jongerenwerkers. Zij hebben zeer waarschijnlijk zicht op de jongeren die voor deze preventieve maatregelen in aanmerking zouden kunnen komen. De verantwoordelijke partij in deze zal de gemeente zijn.
- Belangrijk is dat gemeenten in Nederland zich bewust zijn van de ernst van de problematiek (vapehandel) en dit fenomeen op de agenda zetten binnen de afdelingen die zorg, veiligheid en jeugd bestieren. Niet alleen is het belangrijk dat zij beleidsmatig aandacht besteden aan vapehandel; ook in de praktijk (zoals jongerenwerk, maar ook bij gezinsbeschermers en dergelijke) moet er aandacht zijn voor (het signaleren van) vapehandel; zeker gezien er vermenging met andere illegale handelswaar kan optreden.
- Een deel van de jongeren is (ook) slachtoffer doordat er misbruik van hen wordt gemaakt. Daarom is een benadering vanuit zorg- en sociaalmaatschappelijk oogpunt gepast en moet vooral worden ingezet op preventie en bewustwording van gezondheidsrisico's van vapen. Dit kan in de vorm van vroegsignalering, bescherming en voorlichting.

Maatregelen voor de casual dealer

- Casual dealers zijn meer gebaat bij een andere aanpak, mede omdat het om een oudere leeftijdsgroep gaat die met een andere motivatie dan financieel gewin in de handel zijn beland. Deze dealers handelen namelijk vooral vanuit het voorzien in eigen gebruik. Om te voorkomen dat dit soort type dealers ontstaan en om te zorgen dat het continueren van de handel aantrekkelijk blijft, is het van belang dat de risico's zwaarder gaan opwegen tegen de gemakken en dat de aankoop van vapes moeilijker wordt gemaakt.

Maatregelen voor de ondernemende dealer

- De ondernemende dealer is een meer complexe actor om aanbevelingen voor te doen. De personen die in de functie van dit profiel betrokken zijn in de vapehandel zullen 'gewend' zijn aan bepaalde inkomsten en manieren van werken, waardoor preventieve maatregelen minder effect zullen hebben. De grootste motivator – en daarmee ook de meest complexe factor die speelt bij dit type dealer – is de wens om snel en veel geld te verdienen. De huidige, legale alternatieven om geld te verdienen, leveren (in de woorden van de jongeren) zo goed als niks op. Eigenlijk is hier dus sprake van een meer algemeen maatschappelijk probleem van een breed gedragen sentiment onder jongeren, dat moeilijk te weerleggen is.
- Gezien de primaire motivatie bij dit type dealer zit in het financieel gewin, zou het vergroten van de pakkans en het snel handelen (dus snel beboeten van overtredingen) ook kunnen bijdragen aan het stoppen van deze dealers met de handel in vapes. Wanneer deze personen worden geraakt in de portemonnee, al dan niet bestuurs- of strafrechtelijk, kan dit een *incentive* zijn die aantoont dat betrokkenheid in illegale handel (op den duur) niet loont. Dat moet dan echter wel ook getoond worden; gezien de hoge winstmarges op vapes lijken de huidig gehanteerde boetes (over het algemeen) slechts speldenprikken in de totale winst van een ondernemende dealer.

Maatregelen voor de importeur, onderaannemer en festivaldealer

- Concrete maatregelen voor de actoren 'importeur', 'onderaannemer' en 'festivaldealer' zijn moeilijk op te tekenen, voornamelijk door een gebrek aan zicht op persoonskenmerken, de exacte rol binnen de handelsketen en betrokken netwerken. Gezien het georganiseerde karakter van de actoren zouden maatregelen zich moeten richten op toezicht, opsporing en repressie. In het kader van vervolgonderzoek wordt hier verder aandacht aan besteed in de volledige rapportage.

Colofon

In opdracht van:
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Auteurs:
Emily Berger, Emma Derksen, Christa Dinnissen en Juno van Esseveldt

Met medewerking van:
Ipsos I&O en Marijn Helsloot (Bureau Beke)

Foto's:
Pag. 1: Claudia Ramirez en Kristin Karlsen, pag. 5 Arthur Humeau, pag. 9: Elsa Oloffson, pag. 11: Wild Vibes, pag. 13: Antonin Fels allen via Unsplash.
Afgebeelde personen hebben geen relatie tot het onderzoek.

Vormgeving:
Marcel Grotens

Samenvatting

Donkere wolken

Een eerste verkenning van illegale vapehandel in Nederland

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

© 2025, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Download het volledige onderzoeksrapport



ISBN 978-94-92255-72-3

bureaubeke.nl