

Vergaderjaar 2024–2025

32 793

Preventief gezondheidsbeleid

31 532

Voedingsbeleid

Nr. 822

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID,
WELZIJN EN SPORT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 april 2025

Met deze brief bied ik u enkele onderzoeken aan die in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zijn uitgevoerd. Deze onderzoeken gebruik ik ter ondersteuning van het preventiebeleid op gebied van voeding, overgewicht en alcohol. Hieronder ga ik in op de uitkomsten van de Monitor kindermarketing voor voedingsproducten 2024, de Monitor alcoholmarketing 2024 (allebei uitgevoerd door Panteia) en het rapport «Het reguleren van de voedselomgeving op grond van gezondheid» (uitgevoerd door Berenschot). De rapporten vindt u in de bijlagen. Met deze brief doe ik ook de motie van het lid Jansen (NSC)¹ af met betrekking tot het actief controleren van de naleving van de reclamecode en het introduceren van een boeteclausule.

Mede op basis van deze onderzoeken onderneem ik de volgende stappen:

- De uitkomsten van de monitor kindermarketing onderstrepen het belang dat ik mij blijf inzetten voor de al eerder aangekondigde² wettelijke beperkingen voor marketing van ongezonde voeding gericht op kinderen tot 18 jaar. Ik verwacht voorjaar 2026 het wetsvoorstel aan uw Kamer voor te leggen.
- De monitor alcoholmarketing 2024 betrek ik bij mijn voornemen om in het kader van mijn samenhangende preventiestrategie met de industrie en verstrekkers afspraken te maken over het beperken van alcoholmarketing. In het Nationaal Preventieakkoord is met verstrekkers en de industrie afgesproken dat zij met oplossingen komen om het bereik van en de beïnvloeding van jongeren door alcoholmarketing naar redelijkheid te beperken.
- Het onderzoek naar mogelijkheden om de voedselomgeving te reguleren op basis van gezondheid, heeft mij ertoe doen besluiten dat ik het mogelijk maak dat gemeenten in omgevingen waar veel kinderen en jongeren komen, zoals rond scholen, aanvullende

¹ Kamerstukken II 2023/24, 32 793 , nr. 755.

² Kamerstukken II 2022/2023, 32 793, nr. 647.

wettelijke maatregelen kunnen nemen om hen te beschermen tegen ongezond voedselaanbod. Gemeenten hebben nu beperkte mogelijkheden om ongezonde voedselaanbieders te weren als ze dat willen. Ik ga aan de slag met het wetsvoorstel en beoog dit in 2026 aan uw Kamer voor te leggen.

Monitor kindermarketing voor voedingsproducten 2024

In 2024 heeft Panteia voor de zevende keer geïnventariseerd in welke mate kinderen van 0 tot 13 jaar met reclame voor voedingsmiddelen in aanraking (kunnen) komen en in hoeverre de geïnventariseerde reclames lijken te voldoen aan de Reclamecode Voor Voedingsmiddelen (RvV) in de Nederlandse Reclamecode. In de RvV zijn de regels opgenomen die gelden voor marketing van voedingsmiddelen gericht op alle consumenten en met specifieke bepalingen voor kinderen tot en met 12 jaar. De afspraken zijn door de industrie gemaakt en zij is zelf verantwoordelijk voor de naleving. Hier ga ik verderop in de brief bij het afdoen van de motie nader op in.

In het rapport van Panteia is onder andere gekeken in hoeverre de getoonde voedingsproducten voldoen aan de richtlijnen voor gezonde voeding van het Voedingscentrum Nederland, namelijk de «Schijf van Vijf». Met de monitor zijn zowel de media (televisie, websites, sociale media en YouTube) als de fysieke locaties (op verpakkingsmateriaal, bij supermarkten, recreatievoorzieningen, bioscopen, sportevenementen en buitenreclame) in beeld gebracht.

Ondanks bestaande regelgeving blijven kinderen in Nederland op verschillende manieren blootgesteld aan voedingsmarketing. Televisie, sociale media, websites, supermarkten en buitenreclame vormen samen een netwerk van kanalen waarmee voedingsmiddelen onder de aandacht van kinderen worden gebracht. Hoewel sommige traditionele vormen van reclame, zoals advertenties op websites en kindgerichte televisiezenders, zijn afgenomen, verschuiven adverteerders hun strategieën naar andere platforms, zoals gesponsorde content op YouTube, Instagram en TikTok. Ook valt op dat chocolade- en snoepfabrikanten veel investeren in buitenreclame. Voor al deze vormen van advertenties geldt dat ze niet aanwijsbaar op kinderen zijn gericht, maar dat kinderen ze wel in grote getalen zien. Hierdoor blijft de algehele blootstelling van kinderen aan ongezonde voedingsreclame groot. Ditzelfde geldt voor reclame voor voedingsmiddelen op plaatsen waar kinderen komen om te recreëren, zoals (indoor-)speeltuinen, sportevenementen en bioscopen. Hier lijken vermaak en (reclame voor) ongezonde voeding structureel hand in hand te gaan.

De aandelen van uitingen die wel en niet aan de voedingskundige criteria in de RvV en/of de Schijf van Vijf voldoen verschillen per medium en locatie. De producten getoond via sociale media voldoen voor de helft of meer *niet* aan deze criteria (voor zover de RvV van toepassing is). Ook van de voedingsreclame op locatie voldoet meer dan de helft niet aan de criteria. Bovenop deze aandelen die niet voldoen, komt ook een deel reclame voor horeca, waarover geen eenduidig oordeel kan worden gegeven, maar waar wel in de meeste gevallen sprake is van een grotendeels ongezond aanbod.

Kinderen zijn door de hersenontwikkeling die ze doormaken extra gevoelig voor marketingtechnieken. Zij kunnen geen goede eigen rationale afwegingen maken en daarom vind ik het de rol van de overheid om hen te beschermen. De uitkomsten van de monitor bevestigen voor

mij daarom dat het tijd is voor de al eerder aangekondigde³ wettelijke beperkingen van marketing van ongezonde voeding gericht op kinderen tot 18 jaar. Ik verwacht het wetsvoorstel in het voorjaar van 2026 aan uw Kamer voor te leggen. Net als voorgaande jaren blijf ik de marketing van ongezonde voedingsmiddelen gericht op kinderen monitoren en bied ik uw Kamer volgend jaar de resultaten van de monitor uit 2025 aan.

Motie Reclamecode voor Voedingsmiddelen

In het kader van de marketing van ongezonde voedingsmiddelen gericht op kinderen geef ik in deze brief ook mijn reactie op de motie van het lid Jansen. In de motie wordt verzocht om tot een voorstel te komen om naleving van de reclamecode actief te controleren en een boeteclausule te introduceren.⁴

Over de uitvoering van de motie is gesproken met Stichting Reclame Code (SRC) en de Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie (FNLI). De FNLI is codehouder van de Reclamecode Voor Voedingsmiddelen. In deze code staan afspraken met betrekking tot reclame-uitingen voor voedingsmiddelen. Iedereen die meent dat een reclame-uiting niet voldoet aan de regels in de Reclame Code kan hierover een klacht indienen bij de Reclame Code Commissie (RCC). Het indienen van een klacht is voor consumenten en NGO's kosteloos. Als na een klacht blijkt dat een reclame in strijd is met de Reclamecode, volgt over het algemeen een advies om niet meer op dergelijke wijze reclame te maken. Dit advies wordt in 96% van de gevallen opgevolgd. De RCC heeft een samenwerkingsprotocol met de Autoriteit Consument & Markt (AMC). In uitzonderlijke gevallen kan de AMC een boete opleggen bij inbreuken op regels inzake misleidende en vergelijkende reclame.

Voor brancheverenigingen en adverteerders die verantwoord willen samenwerken met influencers en content creators heeft SRC de Influencer Monitor ontwikkeld. Deze online tool filtert dagelijks uit duizenden posts de reclame die gemaakt wordt door content creators. Zo kunnen overtredingen van de reclameregels proactief worden opgespoord. De FNLI maakt gebruik van de Influencer Monitor voor proactief onderzoek naar mogelijke overtredingen van de Reclamecode voor Voedingsmiddelen. Daarnaast kunnen influencers en content creators zich certificeren om te laten zien dat ze op de hoogte zijn van alle regels rondom influencer marketing. Bijvoorbeeld het gebruik van de juiste hashtags en vermeldingen per platform, het promoten van gratis verkregen producten of op welke leeftijd je bepaalde reclame wel of niet mag richten. Hiertoe is een opleidingsmodule ontwikkeld die jaarlijks moet worden herhaald. Verder werk ik samen met JOGG aan het maken van afspraken met influencers om meer balans te brengen in de promotie van ongezonde en gezonde producten en leefstijl op sociale media.

De Reclamecode voor Voedingsmiddelen is een vorm van zelfregulering, afspraken worden door de industrie gemaakt na consultatie met maatschappelijke organisaties, toezichthouders en andere stakeholders. Ook het perspectief van de consument komt aan bod via de Consumenten Adviesraad van de SRC. De doelgroep van de Reclamecode zijn alle consumenten met specifieke bepalingen voor kinderen tot en met 12 jaar. Op basis van voedingskundige criteria wordt bepaald of een voedingsmiddel onder de Reclamecode valt of niet. Deze voedingskundige criteria sluiten niet goed aan bij de Schijf van Vijf.

³ Kamerstukken II 2022/23, 32 793, nr. 647.

⁴ Kamerstukken II 2023/24, 32 793, nr. 755.

Omdat de Reclamecode onvoldoende effect heeft op de blootstelling van kinderen aan ongezonde voeding, werk ik zoals hiervoor aangegeven aan een wetsvoorstel om de marketing van ongezonde voeding gericht op kinderen zoveel mogelijk te beperken zoals ik hierboven al kort benoemde. Juist deze groep is extra vatbaar voor marketingtechnieken vanwege de hersenontwikkeling die ze doormaken. Veelvuldige blootstelling aan marketing leidt niet alleen tot een positievere houding over die producten en merken, maar ook tot een sterkere neiging om deze producten te kopen en te consumeren. Met het genoemde wetsvoorstel worden enkele specifieke marketingtechnieken aangewezen waarvan onderbouwd kan worden dat die techniek zich richt of bovenmatig effect heeft op kinderen en jongeren tot 18 jaar. In het wetsvoorstel wordt ook een definitie gemaakt voor «gezonde voeding» op basis van de Schijf van Vijf. Bij wettelijke overtredingen wordt een boete opgelegd. Met deze toelichting is de motie afgedaan.

Monitor alcoholmarketing 2024

Aanvullend op de Monitor kindermarketing voor voedingsproducten laat ik sinds vorig jaar ook alcoholreclame monitoren. Voor alcohol is gekeken in hoeverre jongeren onder de 18 jaar blootgesteld (kunnen) worden aan alcoholreclame en in hoeverre de Reclamecode voor Alcoholhoudende dranken (RvA) en de Reclamecode voor Alcoholvrije alternatieven voor Alcoholhoudende dranken (RvAVA) worden nageleefd. In de RvA en de RvAVA staat dat reclame voor alcoholhoudende drank niet op minderjarigen gericht mag zijn, dat deze reclame niet aan een publiek mag worden vertoond dat voor meer dan 25% uit minderjarigen bestaat en er staan regels in om te voorkomen dat alcoholreclame aantrekkelijk is voor minderjarigen. In 2024 zijn aan bovengenoemde codes extra regels toegevoegd voor het gebruik van influencers en voor reclame in de supermarkt. Zo mag alcoholreclame in de supermarkt niet aantrekkelijk zijn voor minderjarigen door bijvoorbeeld het bouwen van krattenstadiions, erebogen, actiedisplays met lichteffecten etc. Voor het gebruik van influencers geldt dat zij minimaal 25 jaar zijn, een NIX 18 vermelding gebruiken en zich houden aan de overige regels van de RvA en de RvAVA. Ook bij deze reclamecodes geldt dat de industrie verantwoordelijk is voor de regels uit de codes en voor de naleving ervan.

Voor deze monitor is gekeken naar de media (tv, jongerenwebsites, YouTube, TikTok en Instagram) en naar fysieke locaties (supermarkten, sportevenementen, bioscopen, buitenreclame en recreatievoorzieningen). Dit jaar is bij supermarkten naast prijsvragen en speciale acties ook gekeken naar reclame op locatie in de supermarkten. Uit de monitor blijkt dat er nauwelijks tot geen reclame specifiek gericht is op minderjarigen. Tegelijkertijd blijkt dat de kans aanzienlijk is dat minderjarigen in de praktijk nog steeds wel reclame kunnen zien. Denk aan reclames in de buitenruimte, sponsoring van sportevenementen en -wedstrijden en alcoholreclames die na 21.00 getoond worden rond programma's die voldoen aan het criterium dat minder dan 25% van de kijkers minderjarig is. Dat laatste laat onverlet dat in absolute zin nog steeds een groot aantal minderjarigen bereikt kan worden. Zo zijn met sommige EK voetbalwedstrijden ruim 600.000 minderjarigen met alcoholreclames bereikt. Weliswaar is het aantal reclames min of meer gelijk gebleven, maar reclames kunnen voor jongeren wel aantrekkelijke elementen bevatten. Zo wordt in reclame soms gebruik gemaakt door influencers met een groot bereik onder minderjarigen of is de reclame gekoppeld aan feesten en gezelligheid. Ook is niet altijd duidelijk of influencers op social media gesponsord worden of niet. Daarbij komen minderjarigen op social media gemakkelijk in aanraking met reclame als zij niet eerlijk zijn over hun leeftijd op hun social media account. De huidige regelgeving lijkt te

worden nageleefd maar kan dus niet voorkomen dat alcoholmarketing minderjarigen bereikt.

In het Nationaal Preventieakkoord is met verstrekkers en de industrie afgesproken dat zij met oplossingen komen om het bereik en de beïnvloeding van jongeren door alcoholmarketing naar redelijkheid te beperken. Zoals ik in mijn recente beantwoording van de Kamervragen van het lid Jansen (NSC) schreef, werk ik aan een samenhangende preventiestrategie waarbinnen ik met de industrie en verstrekkers afspraken wil maken over het beperken van alcoholmarketing. De uitkomsten van deze monitor zal ik daarbij betrekken. De monitor zal ik, net als de monitor voor voedingsreclame, komend jaar opnieuw aanbieden aan uw Kamer.

Rapport reguleren voedselomgeving

Tot slot bied ik u het onderzoek «Het reguleren van de voedselomgeving op grond van gezondheid» aan dat is uitgevoerd door Berenschot.

Sinds 2021 zwelt de roep vanuit gemeenten aan om meer mogelijkheden te hebben om de voedselomgeving te reguleren. Zij hebben de afgelopen tien jaar de voedselomgeving (verder) zien verslechteren. Uitgerekend in wijken waar veel mensen uit lagere inkomensgroepen leven, concentreert zich een onevenredig groot aantal aanbieders van ongezond fastfood. Hetzelfde geldt voor de omgeving rondom scholen. Gemeenten hebben onder de huidige ruimtelijke ordeningsregelgeving beperkte mogelijkheden om ongezonde voedselaanbieders te weren. Zij kunnen dat nu alleen doen op basis van overlast (licht, geluid, verkeer, afval, stank). Gemeenten hebben daarom meerdere malen aangedrongen op het creëren van een Voedselwet zodat zij op grond van gezondheid een grens kunnen stellen aan de groei van het ongezonde voedselaanbod.

Berenschot heeft in opdracht van het Ministerie van VWS onderzoek gedaan naar de (on)mogelijkheden van het reguleren van de voedselomgeving op grond van gezondheid. Berenschot concludeert in haar eindrapportage (zie de bijlage) dat er binnen de huidige wet- en regelgeving geen mogelijkheden zijn om de voedselomgeving te reguleren op grond van gezondheid. Berenschot adviseert om te werken aan een nieuwe, brede Voedselwet die de mogelijkheid biedt om een breed pakket aan maatregelen onder te scharen, zoals het (lokaal) weren van (fysieke) reclames, het toepassen van prijsstrategieën, het beperken van de openingstijden van ongezonde voedselaanbieders, het invoeren van een leeftijdsgrens voor bepaalde producten, het geven van voorlichting en het aanpassen van de verhouding van het aanbod van ongezond en gezond voedsel in supermarkten.

Daarnaast is het advies om gemeenten nauw te betrekken bij de totstandkoming van een dergelijke Voedselwet. Gemeenten moeten namelijk de juridische houdbaarheid onderbouwen bij het daadwerkelijk inzetten van maatregelen op lokaal niveau. Gemeenten hebben daarmee een cruciale rol in het onderbouwen van het probleem, het doel en de opgave in een bepaald gebied en/of voor een bepaalde doelgroep. Daarbij benadrukt Berenschot dat de focus zou moeten liggen op de «ernstige gevallen» zoals locaties waar veel jeugdigen samenkomen. Te denken valt aan de omgeving rondom scholen, sportparken of evenementenlocaties.

Op basis van de aanbevelingen van Berenschot ben ik – zoals aangegeven in mijn brief met de eerste contouren van de preventiestrategie – voornemens om via een wetsvoorstel ruimte te creëren voor het nemen van hierboven genoemde maatregelen met betrekking tot het voedsel-

aanbod in omgevingen waar veel kinderen en jeugdigen komen, zoals rondom scholen. Het is een nieuw terrein van wetgeving en vraagt grondig uitzoekwerk. Ik ga aan de slag met het wetsvoorstel en beoog dit in 2026 aan uw Kamer te sturen.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
V.P.G. Karremans