

# Zelfregulering biedt duidelijkheid en ruimte

Al ruim negentig jaar is de Keuringsraad KOAG/KAG als zelfregulerende instantie actief bij het beoordelen van reclame-uitingen voor geneesmiddelen en gezondheidsproducten. In die negentig jaar heeft deze zelfregulering zijn waarde bewezen. Hoe gaat dit in zijn werk, wat zijn randvoorwaarden en hoe werkt dit bij de Keuringsraad? Hoe en met wie werkt de Keuringsraad samen om de zelfregulering goed te laten verlopen?

---

**Janine Galjaard**

## **Introductie**

Reclame is en blijft belangrijk om producten aan de man te brengen. Adverteerders hebben er dan ook alle belang bij om hiervan gebruik te kunnen blijven maken. Reclame kan echter ook misleiden en enige vorm van toezicht is op zijn plaats.

Nederland heeft een duaal systeem als het gaat om toezicht op reclame voor levensmiddelen en gezondheidsproducten: wetgeving en zelfregulering. De basis van de regels voor het maken van reclame is neergelegd in Europese en nationale wetgeving. Wetgeving is echter vaak abstract en algemeen geformuleerd en in algemene en open normen. Het is aan de zelfregulerende instanties overgelaten om die normen nader in te vullen.

De oudste zelfreguleringsinstantie op het gebied van reclame is de Keuringsraad. De zelfregulering in publieksreclame voor geneesmiddelen en gezondheidsproducten bestaat ruim negentig jaar. Sinds 1926 worden reclame-uitingen voor publicatie goetst door de Keuringsraad KOAG/KAG (en

diens voorlopers KOAGG en KOAG/KAMA); een samenwerkingsverband van adverteerders (fabrikanten en retail), reclamebureaus en media.

Er zijn twee belangrijke randvoorwaarden om zelfregulering te laten werken. Ten eerste draagvlak bij de achterban en ten tweede een overheid die de zelfregulering steunt. Hier beschrijf ik hoe de zelfregulering bij de Keuringsraad werkt en hoe er wordt samengewerkt met autoriteiten om die zelfregulering goed te laten verlopen.

## **Zelfregulering voor gezondheidsproducten**

Gedragcodes vormen de basis van de zelfregulering. Deze codes moeten kunnen rekenen op een groot draagvlak bij en binnen goed georganiseerde branches. Hierdoor houdt een groot aantal partijen zich aan de codes, ondanks het vaak zwakke sanctiearsenaal. Reputatie is belangrijk voor grote adverteerders, zodat niet alleen de aantrekkingskracht van de codes groot is, maar ook de flexibiliteit als alternatief reguleringsinstrument.

Al in 1926 realiseerde de (toen nog alleen gedrukte) media zich dat verantwoorde reclame voor gezondheidsproducten en reputatie ten nauwste samenhangen. Om mistoestanden tegen te gaan, werd een commissie van controle op de openlijke aanprijzing van deze producten, de latere Keuringsraad, ingesteld.<sup>1</sup>

Anno 2019 houdt de Keuringsraad toezicht op de volgende reclamecodes:

- de Code Publieksreclame Geneesmiddelen (CPG);
- de Code Publieksreclame Medische (zelfzorg) Hulpmiddelen (CPMH);
- de Code Aanprijzing Gezondheidsproducten (CAG); en
- de Gedragscode Reclame Zuigelingenvoeding.

De inhoud van deze codes is afgestemd met de betrokken handhavende instanties. De Keuringsraad toetst reclame-uitingen preventief en geeft deze na goedvinden een toelatingsnummer.

## Een groot aantal partijen houdt zich aan de codes, ondanks het vaak zwakke sanctiearsenaal

### Afstemming met overheid

Zelfregulering kan alleen goed werken als er duidelijke afspraken zijn met de handhavende instanties. Voor geneesmiddelen en medische (zelfzorg) hulpmiddelen zijn deze werkafspraken met de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) vastgelegd.<sup>2</sup> De zelfregulering is verantwoordelijk voor de normstelling, voorlichting en educatie. Daarnaast is de zelfregulering het primaire aanspreekpunt voor advisering en afhandeling van meldingen. Enkel indien sprake is van bedreiging van de volksgezondheid, een ernstige overtreding, recidive of als er handhavingsbevoegdheden nodig zijn, dan treedt de IGJ op.

De Keuringsraad werkt nauw samen met de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) op het gebied van gezondheidsproducten. In geval van advisering vooraf worden adverteerders doorgestuurd naar de Keuringsraad. Ook de afhandeling van de meldingen en klachten over claims kan door de Keuringsraad plaatsvinden. De NVWA zal geen maatregelen nemen op uitingen die zijn toegelaten door de

Keuringsraad.<sup>3</sup> Mocht de NVWA het niet eens zijn met de toelating, dan wordt dit afgestemd via de Keuringsraad; een adverteerder kan dan niet beboet worden.

### Afstemming met de Stichting Reclame Code

De Keuringsraad heeft daarnaast afspraken met de Stichting Reclame Code (SRC) gemaakt. Alle reclamecodes waarop de Keuringsraad toezicht houdt, zijn ook, als bijzondere reclamecode, bij de Nederlandse Reclame Code (NRC) ondergebracht. Dat houdt in dat aan dezelfde normen wordt getoetst, zowel in het toezicht vooraf (door de Keuringsraad) als achteraf (door de Reclame Code Commissie, RCC).

Bij klachten die betrekking hebben op reclamecodes waarop de Keuringsraad toezicht houdt, vraagt de RCC advies aan de Keuringsraad. Dit advies wordt meegenomen in het oordeel van de RCC. Daarnaast kan de Keuringsraad zelfstandig klachten bij de RCC indienen.

In een enkel geval komt het voor dat de RCC achteraf tot een ander oordeel komt dan de Keuringsraad in eerdere aanleg. Dit verschil in inzicht wordt veelal veroorzaakt door het feit dat de Keuringsraad in zijn beoordeling vooraf alleen de zienswijze van de adverteerder meeneemt. Er is geen ruimte voor 'hoor en wederhoor' in preventief toezicht. Het kan dan gebeuren dat er achteraf een klacht komt over iets wat bij de preventieve beoordeling niet bekend was.

Daarnaast kan een uitspraak van de RCC aanleiding zijn om de regels verder te verduidelijken. Zo heeft de Commissie van Beroep (CvB) van de RCC geoordeeld dat een *on hold*-gezondheidsclaim onder bepaalde voorwaarden weliswaar gebruikt mag worden, maar alleen als deze is onderbouwd, of als er is aangegeven dat de betreffende claim *on hold* staat.<sup>4</sup> Naar aanleiding van deze uitspraak heeft de Keuringsraad een lijst met disclaimers opgesteld die adverteerders kunnen gebruiken om duidelijk te maken dat de beoordeling van de betreffende gezondheidsclaim nog lopende is.<sup>5</sup>

### Nut van zelfregulering: meer ruimte en duidelijkheid

Door de erkenning van de zelfregulering door de handhavende instanties is er in Nederland meer ruimte en duidelijkheid gekomen. Dit uit zich op verschillende wijzen.

Na de inwerkingtreding van de Europese Claimsverordening (juli 2007) heeft de Keuringsraad samenwerking gezocht met de levensmiddelenindustrie. Dat was het moment voor de achterbannen van de Reclamecode voor Voedingsmiddelen (RvV) en de Code Aanprijzing Gezondheidsproducten (CAG)<sup>6</sup> om samen te werken. Deze samenwerking heeft vorm

1 De Bruin, *Regulering van Reclame voor Receptgeneesmiddelen*, p. 101, 2018 Boomjuridisch.

2 Werkafspraken tussen de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de stichting Code Geneesmiddelenreclame en de Keuringsraad Openbare Aanprijzing Geneesmiddelen over de wijze van samenwerking op het gebied van geneesmiddelenreclame, te vinden op [www.cgr.nl/nl-NL/Stichting-CGR/Werkafspraken-met-IGZ](http://www.cgr.nl/nl-NL/Stichting-CGR/Werkafspraken-met-IGZ)

3 Te raadplegen op [www.nvwa.nl](http://www.nvwa.nl)

4 CvB RCC 31 juli 2018, dossier 2018/00320/A. In *WW* 2018/7 nr. 145, m.nt.

5 Te raadplegen op [www.koagkag.nl/uitglicht/disclaimer-bij-gezondheidsproducten](http://www.koagkag.nl/uitglicht/disclaimer-bij-gezondheidsproducten)

6 Alle reclamecodes zijn te vinden op [www.reclamecode.nl/nrc/](http://www.reclamecode.nl/nrc/)

gekregen in de Samenwerking Bewoording Gezondheidsclaims<sup>7</sup> waarin vertegenwoordigers van de levensmiddelenindustrie, de handel en de achterban van de CAG vertegenwoordigd waren. Dit heeft geresulteerd in een richtsnoerdocument waarin een toetsingskader is neergelegd voor de beoordeling van (de bewoording van) voedings- en gezondheidsclaims. Dit samenwerkingsverband heeft, eveneens in nauwe samenwerking met de NVWA, een database Gezondheidsclaims ontwikkeld; een lijst met voorbeeldbewoordingen die dezelfde betekenis hebben als de geautoriseerde claim. Deze database wordt zowel door adverteerders als door toezichthouders gebruikt als basis bij de beoordeling van claims.

Ook op het gebied van zogenaamde *beautyclaims* en technische claims is meer ruimte en duidelijkheid gekomen. Deze claims vallen niet onder de werkingsfeer van de Claimsverordening. Het bestaan van deze claims wordt gesteund door de NVWA. Een *beautyclaim* is een bewering over een product waarvan het gebruik een positief effect op het uiterlijk heeft of zou hebben. Een technische claim is een claim die iets zegt over de kwaliteit van het product of de techniek die toegepast is bij de vervaardiging van een product.

Er bestaat een dunne scheidslijn tussen *beautyclaims*, technische claims en gezondheidsclaims. *Beauty-* en technische claims zeggen niets over een gunstig fysiologisch effect, zoals gezondheidsclaims wél doen. Om de moeilijke grens tussen *beautyclaims* (uiterlijk), technische claims (kwaliteit) en gezondheidsclaims (fysiologisch) af te bakenen, heeft de Keuringsraad, in samenwerking met de NVWA, een lijst met *beautyclaims* en gezondheidsclaims en een met technische claims gepubliceerd. In deze lijsten staat helder uitgelegd wanneer een claim een *beauty-* of technische claim is of een gezondheidsclaim.<sup>8</sup> Dit is een unieke situatie, omdat in de rest van Europa hier (nog) geen concrete uitspraken over zijn gedaan.

De erkenning van de NVWA heeft ertoe bijgedragen dat er meer ruimte en duidelijkheid gekomen is over het gebruik van *beauty-* en technische claims in Nederland.

Op dit moment is de Keuringsraad, samen met de aangesloten brancheorganisaties, bezig met een richtlijn hoe informatie te geven op een merkenwebsite en hoe op een verantwoorde wijze gebruik kan worden gemaakt van Google Ads en zoekwoorden. Ook dit is een voorbeeld van ruimte (informatie geven op een merkenwebsite) en verduidelijking (hoe reclame maken via Google Ads).

### Uitwerking naar andere sectoren

Dat de NVWA vertrouwen heeft in het systeem van zelfregulering zoals bij de Keuringsraad, is duidelijk geworden in de zuigelingenvoedingssector. Tot 2015 was de NVWA van mening dat een stringent handhavingsregime nodig was, omdat bij enkele onder toezicht gestelde bedrijven de gewenste naleving niet werd behaald. In een rapport hierover stelt de NVWA onomwonden dat “een goed functionerend zelfreguleringssysteem kan bijdragen aan verhoging van de naleving van de wetgeving bij de deelnemende bedrijven”.<sup>9</sup> Deze vaststelling was voor de Vereniging van Nederlandse Fabrikanten van Kinder- en Dieetvoedingsmiddelen (VNFKD) aanleiding om samenwerking met de Keuringsraad te zoeken.

## Er is geen ruimte voor ‘hoor en wederhoor’ in preventief toezicht

In 2017 heeft de VNFKD in samenspraak met de NVWA en de Keuringsraad de Gedragscode Reclame Zuigelingenvoeding opgesteld. Ook hier heeft de branche gekozen voor een systeem van vrijwillige preventieve toetsing van uitingen door de Keuringsraad. Anno 2019 is de NVWA opnieuw gaan kijken en de eerste bevindingen laten zien dat de naleving bij de deelnemende bedrijven goed is. Dit heeft tot gevolg dat de NVWA een minder stringent handhavingsbeleid kan hanteren.

### Conclusie

Succes van zelfregulering hangt enerzijds in belangrijke mate samen met het bestaan van draagvlak binnen de branche en (dus) een hoge dekkingsgraad. Anderzijds is een goede samenwerking met de overheid en andere zelfregulerende instanties van essentieel belang. Als aan deze twee voorwaarden is voldaan, kan zelfregulering meer duidelijkheid en ook meer ruimte geven.

### Over de auteur

Mr. Janine Galjaard is directeur bij de Keuringsraad Kennis en Advies Gezondheidsreclame. Deze bijdrage is geschreven op persoonlijke titel.

<sup>7</sup> Zie de toelichting op art. 3, lid 1 onder b van de RvV, [www.reclamecode.nl/nrc/](http://www.reclamecode.nl/nrc/)

<sup>8</sup> Te vinden op [www.koagkag.nl/gezondheidsproducten/claimsdatabase](http://www.koagkag.nl/gezondheidsproducten/claimsdatabase)

<sup>9</sup> Voortgangsrapportage Handhaving op etikettering en reclame voor flesvoeding voor zuigelingen en peutermelk 13 oktober 2015, p. 3; te raadplegen op [www.nvwa.nl](http://www.nvwa.nl)