

Vergaderjaar 2023–2024

36 410 IX

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) en de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2024

Nr. 45

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2024

Op 7 maart 2023 nam uw Kamer een motie aan van het lid Inge van Dijk c.s. over het opstellen van een «nationaal spaarplan».¹ De motie verzoekt de regering een nationaal spaarplan op te stellen en noemt een aantal aspecten die bij de uitvoering van de motie terug zouden moeten komen. Allereerst vraagt de motie om de randvoorwaarden in kaart te brengen die nodig zijn voor kwetsbare huishoudens om financiële buffers op te kunnen bouwen, zowel voor wat betreft hun financiële positie als voor wat betreft bewustwording. Ten tweede verzoekt de motie te onderzoeken welke spaarproducten er op dit moment voor huishoudens beschikbaar zijn en te analyseren of deze voldoende toegankelijk, informatief en prikkelend zijn. Ten derde roept de motie op om in samenwerking met de partijen van het Actieplan Consumentenkeuzes zes opties te verkennen, uit te werken en te verspreiden waarmee huishoudens verder kunnen worden gestimuleerd om te sparen. Ten vierde verzoekt de motie te onderzoeken of aanvullende nationale spaarproducten, zoals het Zilvervlootsparen, kunnen bijdragen aan de financiële positie van huishoudens. Met deze brief reageer ik op deze motie. Tevens behandel ik in deze brief de motie van de leden Inge van Dijk (CDA) en Stoffer (SGP), waarin de regering wordt verzocht te onderzoeken hoe een product zoals het Zilvervlootsparen weer kan worden geïntroduceerd, waarbij jongeren op hun achttiende verjaardag een overheidspremie ontvangen over hun gespaarde geld.²

De eerste motie behandelt vier separate aspecten, waarbij ik het financieel weerbaar maken van met name kwetsbare huishoudens als gemene deler zie. Ik onderschrijf dit belang van harte en licht in deze brief toe op welke wijze ik hier invulling aan geef en ga geven. Om zoveel mogelijk aan te

¹ Kamerstukken II, 2022–2023, 36 200 IX, nr. 25, Motie d.d. 23 februari 2023, motie van het lid Inge van Dijk c.s. over het opstellen van een nationaal spaarplan.

² Kamerstukken II, 2022–2023, 36 200 nr. 94, Motie d.d. 6 oktober 2022, motie van de leden Inge van Dijk en Stoffer over de herintroductie van Zilvervlootsparen.

sluiten bij de onderdelen van de motie maak ik in deze brief een onderscheid tussen de vraagkant van de spaarmarkt, namelijk het stimuleren van consumenten om te sparen, en de aanbodkant, namelijk de spaarproducten die worden aangeboden.

Het stimuleren van sparen

Doelgroep

De motie vraagt om de randvoorwaarden in kaart te brengen die kwetsbare huishoudens nodig hebben om financiële buffers op te kunnen bouwen. Dit betreft zowel de randvoorwaarden voor een gezonde financiële positie als bewustwording over het belang van sparen.

Hoewel het totale spaargeld van Nederland de afgelopen tijd groeit³, is het spaarsaldo niet evenwichtig over Nederlandse huishoudens verdeeld. Dat is op zichzelf niet problematisch, want de benodigde hoogte van een spaarbuffer van een consument is afhankelijk van zijn of haar persoonlijke situatie.⁴ Het is daarom lastig om in zijn algemeenheid vast te stellen wat een voldoende spaarbuffer is. Wel heeft het Nibud richtlijnen vastgesteld voor het berekenen van een minimale spaarbuffer op grond van individuele omstandigheden. De nationale monitor geldzorgen gebruikt het algemene uitgangspunt van minimaal één maandinkomen als spaarbuffer, vanuit de gedachte dat in die situatie één financiële tegenvaller kan leiden tot schulden.⁵ In de afgelopen tien jaar is te zien dat een grote groep Nederlanders te weinig geld achter de hand houdt om onverwachte gebeurtenissen op te vangen. Zo had in 2014 31 procent van de Nederlanders geen potje gereserveerd voor onvoorziene uitgaven op de korte termijn.⁶ Tien jaar later geeft nog steeds 30 procent aan dat zij een onverwachte uitgave (van één maandinkomen) niet kunnen betalen zonder geld te lenen.⁷

Een deel van de huishoudens met onvoldoende spaarbuffer zijn huishoudens die geen mogelijkheid hebben om te sparen. Laaginkomensgroepen moeten vaak hun volledige inkomen gebruiken om hun kosten te dekken en dat maakt het moeilijk om geld opzij te zetten.⁸ Wie geen geld heeft om te sparen, kan dat niet. Om deze groep financieel weerbaarder te maken zijn andere maatregelen nodig dan maatregelen gericht op het stimuleren van sparen. Zo adviseerde de Commissie sociaal minimum onder andere het minimumloon te verhogen.⁹ De keuze om de inkomsten van huishoudens te verhogen tot het niveau dat zij een spaarbuffer kunnen gaan aanleggen, of de keuze om bijvoorbeeld de vermogensgrens in de bijstand te verhogen zodat mensen een hogere buffer mogen aanhouden en daardoor bij tegenvallers minder snel in financiële problemen komen, vergt dus een bredere politieke afweging dan het beleid gericht op het stimuleren van sparen. Dit thema valt daarom buiten de reikwijdte van deze brief.

Daarnaast is er een groep hoge en middeninkomens die juist veel spaart. Het stimuleren van additioneel sparen in deze groep ligt niet voor de

³ Dashboard Spaargeld huishoudens, DNB, te raadplegen op <https://www.dnb.nl/statistieken/dashboards/spaargeld-huishoudens/>

⁴ Bufferberekenaar, Nibud, te raadplegen op <https://bufferberekenaar.nibud.nl/introductie>

⁵ Nationale monitor geldzorgen 2024, Wijzer in Geldzaken en kenniscentrum Psychologie en Economisch gedrag.

⁶ Monitor financieel gedrag 2014, Wijzer in Geldzaken.

⁷ Nationale Monitor Geldzorgen 2024, Wijzer in geldzaken en Kenniscentrum psychologie en economisch gedrag.

⁸ Ongelijkheid en herverdeling, Centraal Plan Bureau, 2022.

⁹ Een zeker bestaan, Rapport I Commissie Sociaal Minimum, 2023.

hand. Het is voor deze consumenten en de economie zelfs beter om deze huishoudens te motiveren om andere manieren te verkennen om met hun vermogen om te gaan. Hierbij kan gedacht worden aan langetermijnbeleggen van een deel van het spaarvermogen dat boven een minimum spaarbuffer zit. Binnen de ontwikkeling van de Europese kapitaalmarktunie wordt belang gehecht aan het stimuleren van beleggen door deze groep vermogende huishoudens. Hiermee kan een diverser financieringsaanbod aan bedrijven worden geboden. Bij de ontwikkeling van de kapitaalmarktunie zet ik mij er voor in dat consumenten die beleggen adequaat worden beschermd, onder meer bij de onderhandelingen over de voorstellen uit het pakket retail beleggen. Omdat deze doelgroep niet gestimuleerd hoeft te worden om te sparen valt ook deze groep buiten de reikwijdte van deze brief.

Er is echter ook een groep midden- en hoge inkomens die wel de financiële ruimte heeft om te sparen, maar dit niet doet, waardoor zij financieel kwetsbaarder zijn dan nodig, omdat zij bij tegenvallers snel in de problemen dreigen te komen. Bij deze groep ligt het mijns inziens in de rede om te kijken of het nodig is de financiële weerbaarheid te verbeteren door middel van het stimuleren van spaarbuffers. In theorie verdienen zij immers genoeg om te kunnen sparen, maar zij maken in hun uitgavepatroon een andere afweging. Het is lastig om inzicht te krijgen in die exacte afweging. Het kan zijn dat zij door omstandigheden alsnog geen financiële ruimte hebben om te sparen, maar het kan ook zijn dat zij er bewust voor kiezen om hun geld te besteden.

Belang toepassen gedragsinzichten

Om deze doelgroep te bereiken wil ik het belang benadrukken van gedragsinzichten bij het stimuleren van spaargedrag. Zo blijkt uit de publicatie van het Actieplan Consumentenkeuzes dat uitstelgedrag van consumenten een belangrijke gedragsbepaler is waarom consumenten niet sparen. Daarnaast beschrijft de bijlage «Deskresearch spaar- en leengedrag» in het Interdepartementale onderzoek naar vermogensverdeling, diverse gedragsinzichten die van invloed zijn op het spaar- en leengedrag van mensen, en daarmee bij vermogensopbouw en -verdeling. Voorbeelden zijn de neiging om de voorkeur te geven aan keuzes die goed voelen op de korte termijn (*present bias*), risico- en verliesaversie en over-optimisme; «het komt financieel wel goed als mijn wasmachine kapot gaat». Het onderzoek van de Autoriteit Consument & Markt (ACM) over de Nederlandse spaarmarkt¹⁰ wijst op het feit dat een grote groep spaarders niet actief overstapt naar een andere spaarproducten, ook al is daar een goede reden voor zoals een hogere rente. Deze inzichten tonen aan dat consumenten niet altijd berekenend en rationeel handelen als het op sparen aankomt. Onbewuste besluitvorming en gewoontegedrag spelen een grote rol bij het spaargedrag van consumenten.

Er is veel onderzoek verricht naar spaargedrag in het algemeen, evenals naar de financiële situatie van sociaal minima. Er is daarin relatief veel aandacht voor het spaargedrag van jongeren. Er lijkt weinig aandacht te zijn besteed aan de groep die wel de mogelijkheid heeft om te sparen, maar dit om verschillende redenen niet doet. Daarom zal ik een onderzoek laten uitvoeren naar de onderliggende gedragsinzichten, redenen en drempels die deze doelgroep weerhoudt van het opbouwen van een spaarbuffer. Daarbij zal ik de onderzoekers vragen welke gedragsinterventies ingezet kunnen worden in de financiële sector om dit spaargedrag te stimuleren. De onderzoekers kunnen de inzichten uit het Actieplan

¹⁰ Concurrentie op de Nederlandse spaarmarkt, onderzoek ACM, mei 2024.

Consumentenkeuzes, uit het interdepartementale onderzoek naar vermogensopbouw en -verdeling en het ACM-onderzoek over de Nederlandse spaarmarkt daarin meenemen.

Bestaande maatregelen

De motie roept de deelnemers in het Actieplan Consumentenkeuzes op om zes opties uit te werken en te verspreiden waarmee huishoudens verder kunnen worden gestimuleerd om te sparen. Ik onderstreep het belang van het gebruik van gedragsinzichten om spaargedrag bij consumenten te bevorderen. Zowel in de publieke sector als daarbuiten vinden al veel initiatieven plaats, al dan niet met een focus op de hierboven genoemde groep huishoudens. Deze initiatieven licht ik hieronder toe.

Binnen het Actieplan Consumentenkeuzes zijn vorig jaar waardevolle inzichten opgedaan die partijen in de financiële sector kunnen gebruiken om spaargedrag te stimuleren. Alle *best practices* en theoretische inzichten die door de deelnemende partijen zijn opgedaan, zijn verwerkt in de publicatie «Gedragsperspectief op Geldzaken». Deze publicatie is op 14 december 2023 met uw Kamer gedeeld.¹¹ Diezelfde maand heeft mijn ambtsvoorganger deze publicatie gepresenteerd aan vertegenwoordigers van de financiële sector. De publicatie bespreekt verschillende benaderingen voor financiële instellingen om het spaargedrag te bevorderen en is breed verspreid binnen de sector.

In de publicatie worden lessen en effectieve gedragsinterventies van marktpartijen gedeeld. Naast algemene gedragstechnieken die door marktpartijen kunnen worden ingezet, zijn er ook concrete praktijkvoorbeelden voor het stimuleren van spaargedrag van consumenten. «Gedragsperspectief op Geldzaken» noemt drie praktische voorbeelden van hoe gedragsinzichten kunnen worden ingezet om spaargedrag te stimuleren. Het eerste voorbeeld is «rest-sparen», waarbij de bank automatisch op een vast moment in de maand geld van de betaalrekening van de klant overzet naar een spaarrekening of aan het eind van de maand overmaakt wat je over hebt. SNS Bank biedt deze laatste optie bijvoorbeeld aan.

Ten tweede is te zien dat het gebruiken van de techniek van de beschrijvende sociale norm helpt bij het stimuleren van consumenten om een spaardoel te stellen. Bij deze techniek worden mensen gestimuleerd om bepaald gedrag te vertonen door hen een sociale norm mee te geven. Bijvoorbeeld door aan te geven dat de meeste mensen X of Y doen, kan de kans toenemen dat mensen dit gedrag vertonen. Zo heeft de digitale budgetmanager MoneyCoach de volgende sociale norm aan hun klanten meegegeven: «48% van je leeftijdsgenoten heeft zelf tenminste 1 spaardoel». Dit had een positief effect op het opstellen van een spaardoel bij deze klanten. Ten derde heeft ING met een experiment in de ING-app aangetoond dat het helpt om als aanbieder aan te sluiten bij duidelijke spaarmomenten van klanten en daarbij in de communicatie gebruik te maken van gedragsinzichten, zoals sociale normen, positieve feedback en het vereenvoudigen van keuzes.

Deze drie praktijkvoorbeelden tonen aan hoe marktpartijen in de sector gedragsinzichten gebruiken om het spaargedrag te stimuleren. In de publicatie «Gedragsperspectief op Geldzaken» worden alle marktpartijen uitgenodigd om de inzichten in dit actieplan toe te passen in de praktijk. Het is nu aan de marktpartijen om dit te gaan doen. Ik zal met de

¹¹ Kamerstukken II, 2023–2024, 32 545, nr. 19

deelnemers binnen het thema (be)sparen in het Actieplan Consumenten-keuzes in gesprek gaan over een eventuele verdere verdieping op het stimuleren van spaargedrag van consumenten.

Overige initiatieven

Er zijn vele andere initiatieven van (non-profit) organisaties die het spaargedrag onder jongeren bevorderen. Zo verspreidt het Nibud onder meer via gemeenten een geldkrant onder jongeren om het belang van sparen onder de aandacht te brengen. Ook worden jongeren door de financiële sector aangemoedigd om te sparen. Banken bieden specifiek voor jongeren spaarproducten aan tegen aantrekkelijkere voorwaarden, waaronder een eenmalige premie. Jongeren kunnen daarnaast natuurlijk ook gebruik maken van initiatieven die niet specifiek op hen gericht zijn, zoals de eerdergenoemde website van het Nibud waarmee consumenten kunnen berekenen hoe groot hun buffer zou moeten zijn.

Ook heeft de financiële sector de Nationale Coalitie Financiële Gezondheid opgericht. Dit is een publiek-private samenwerking die onder meer streeft naar een vermindering van 50 procent van het aantal huishoudens zonder spaarbuffer en passende verzekeringen tegen 2030. De coalitie wil dit doen door gebruik te maken van bewezen initiatieven. Het Ministerie van Financiën ondersteunt deze doelstellingen door inzichten en *best practices* uit de publicatie «Gedragsperspectief op geldzaken» te delen met de coalitie. Ik juich deze initiatieven toe en ga verder in gesprek met de Nederlandse Vereniging van Banken en de Nationale Coalitie Financiële Gezondheid om ervoor te zorgen dat de organisatie kan profiteren van de waardevolle inzichten uit de publicatie.

Naast acties die (specifiek) zijn gericht op het stimuleren van sparen, is het financieel weerbaar maken van huishoudens ook in brede zin een belangrijk speerpunt. In mijn brief over maatregelen voor financiële weerbaarheid van consumenten heb ik beschreven hoe ik mij door middel van adequate consumentenbescherming, samenwerking met de financiële sector en financiële educatie via het platform Wijzer in Geldzaken verder inzet op financieel weerbare huishoudens.¹² Denk hierbij aan regelgeving omtrent *buy now, pay later* en het inzetten op financiële educatie bij jongeren door het organiseren van de Week van het geld.

Het aanbod van spaarproducten

Aanbod private sector

Bij de afweging tussen sparen of consumeren speelt ook de vraag of er voldoende spaarproducten worden aangeboden en of deze aantrekkelijk en toegankelijk zijn. Het aspect waar vaak het eerste aan wordt gedacht als het gaat om aantrekkelijkheid is de spaarrente. De doorwerking van de ECB-rente naar spaarrentes ligt in Nederland rond het gemiddelde van de Eurozone en de gemiddelde spaarrente ligt inmiddels al weer substantieel boven het laagste punt van enige tijd terug.¹³

Het is echter de vraag of de rentestand grote invloed heeft op het al dan niet aanleggen van een minimale spaarbuffer. Het totale spaargeld in Nederland is ondanks de lage rentes nog nooit zo hoog geweest. Bovendien lijkt er, zoals hierboven beschreven, niet veel veranderd in het aandeel huishoudens dat een spaarpotje aanlegt voor onvoorziene omstandigheden. Uit een onderzoek van Geld.nl in 2023 blijkt dat ruim 35

¹² Kamerstukken II, 2023–2024, 27 879, 32 013, nr. 95

¹³ Financial Stability Review, mei 2024, ECB.

procent van Nederlanders niet weten hoeveel spaarrente ze krijgen op hun spaarrekening.¹⁴

Het is dus de vraag of de introductie van spaarproducten met een hoger rendement zal leiden tot meer mensen die een minimale spaarbuffer aanleggen. Calculerende afwegingen lijken namelijk nauwelijks invloed te hebben op de cognitieve processen van een consument die verhinderen dat mensen een spaarbuffer aanleggen. Het recent gepubliceerde onderzoek van de ACM over de Nederlandse spaarmarkt lijkt dit te onderschrijven.¹⁵ De ACM deelt de consumenten op in twee groepen: actieve en inactieve spaarders. De eerste groep is actief op zoek naar hoge rentes. De tweede groep, die aanzienlijk groter is, reageert niet of slechts zeer beperkt op veranderingen in de rente. In de gehouden enquête geeft bijna driekwart van de inactieve spaarders aan dat zij niet overstappen, omdat zij tevreden zijn met hun huidige spaarrekening. Deze groep heeft sterker het gevoel dat overstappen weinig financieel voordeel biedt, ook al kan dat wel het geval zijn. De ACM stelt dat niet alleen de kosten-batenanalyse meespeelt bij het besluit van consumenten en noemt een aantal drempels waardoor consumenten niet overstappen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het lage vertrouwen in buitenlandse banken en beperkingen bij het vergelijken van de spaarproducten.

In het onderzoek van de ACM komt verder naar voren dat het aanbod in de Nederlandse spaarmarkt voldoende is en dat toetredingsdrempels lijken mee te vallen. Tegelijkertijd is het een sterk geconcentreerde markt waarop enkele grootbanken een zeer groot deel van de markt bedienen en meerdere (veel) kleinere banken slechts een minimaal marktaandeel bezitten. Ook blijkt dat door consumenteninertie¹⁶ de grote groep kleinere en buitenlandse banken slechts beperkte (tot geen) concurrentiedruk op de grootbanken uitoefent. Ik vind het belangrijk om, daar waar nodig, actief maatregelen te nemen om overstapdrempels zoveel als mogelijk weg te nemen. Ik zal, zoals toegezegd aan de Tweede Kamer, na de zomer nog een uitgebreide reactie op het onderzoek van de ACM sturen. Bij die reactie zal ik dieper ingaan op de conclusies die de ACM getrokken heeft.

Aanvullende nationale spaarproducten

In de motie wordt gevraagd om te kijken naar aanvullende nationale spaarproducten. Een specifieke variant van dit type producten, die zowel in de motie Inge van Dijk c.s. als in de motie Inge van Dijk en Stoffer wordt genoemd, is het Zilvervlootsparen. Op basis van het voorbeeld in beide moties versta ik onder een nationaal spaarproduct een subsidiemaatregel van de Rijksoverheid om sparen te stimuleren.

De motie Inge van Dijk en Stoffer vraagt de regering te onderzoeken hoe een product zoals het Zilvervlootsparen weer kan worden geïntroduceerd. Zilvervlootsparen was een andere naam voor de Jeugdspaarwet. Deze wet bestond tussen 1958 en 1992. De wet werd ingevoerd in de naoorlogse periode van wederopbouw toen de welvaart zich op een relatief laag niveau bevond. De wet had met name een educatief oogmerk om de spaarzin bij de jeugd te bevorderen. Concreet kregen jongeren een eenmalige spaarpremie van 10 procent van de staat. In de rijksbegroting van 1991 betekende dit (op jongeren afgebakende) product een structurele

¹⁴ Onderzoek door Geld.nl, 2023, te raadplegen op <https://www.geld.nl/nieuws/spaarders-bij-grote-banken-laten-bijna-2-miljard-euro-aan-rente-liggen>

¹⁵ Concurrentie op de Nederlandse spaarmarkt, onderzoek ACM, mei 2024.

¹⁶ Consumenteninertie in de Nederlandse spaarmarkt verwijst naar het gedrag van consumenten die ondanks mogelijke voordelen van overstappen naar een andere bank, zoals hogere spaarrentes of betere voorwaarden, toch besluiten om bij hun huidige bank te blijven.

kostenpost van 47 miljoen gulden per jaar. De wet is ingetrokken in 1991. Sinds de invoering van wet was het productaanbod van de banken veranderd en was er een groter aanbod van gevarieerde spaarvormen, waaronder termijnsparen. Bovendien was in dezelfde periode de financiële positie van jongeren veranderd en droeg de beëindiging bij aan de beheersbaarheid van de rijksuitgaven.

Door de leden Sterk en Ortega-Martijn (CDA) is in 2012 een initiatiefvoorstel gedaan om Zilvervlootsparen te herintroduceren.¹⁷ De Afdeling advisering van de Raad van State stelde dat de redenen van afschaffing van de Jeugdspaarwet in de jaren negentig – zoals hierboven opgesomd – hun gelding niet hadden verloren. Het voorstel werd na het advies van de Afdeling ingetrokken.¹⁸ In 2020 zijn de redenen van afschaffing wederom bestudeerd en ook toen was de conclusie dat de redenen niet zijn veranderd.¹⁹ Dat geldt mijns inziens nog steeds. Ook zijn er op dit moment geen urgente redenen zijn om sparen onder minderjarigen te moeten stimuleren door middel van een subsidiemaatregel; uit cijfers van het rapport «Financiële opvoeding in een digitaal tijdperk (2023)» van het Nibud blijkt dat 91 procent van de Nederlandse scholieren (in de leeftijd 6–14 jaar) al spaart.²⁰ Bovendien bestaan voor de financiële educatie van jongeren reeds verschillende programma's, waaronder de Week van het geld, die wordt georganiseerd door het platform Wijzer in geldzaken.²¹

Tot slot

Gedraginsichten kunnen helpen bij het stimuleren van het spaargedrag van consumenten. De meeste impact kan worden gemaakt bij huishoudens die kunnen sparen maar dat nog niet doen. Omdat er nog weinig inzichten zijn over gedragsinterventies om het spaargedrag van specifiek deze groep te stimuleren, zal ik een onderzoek laten uitvoeren naar de onderliggende gedraginsichten, redenen en drempels die deze doelgroep weerhoudt van het opbouwen van een spaarbuffer. Daarbij zal ik de onderzoekers nadrukkelijk vragen om te kijken naar opportune gedragsinterventies om het spaargedrag te stimuleren. Ik zal uw Kamer over de uitkomsten van dit onderzoek informeren. Daarnaast blijf ik de initiatieven van aanbieders in de financiële sector om spaargedrag te stimuleren ondersteunen. Ik zal daarbij de concrete praktijkvoorbeelden uit het Actieplan Consumentenkeuzes bij de Nederlandse Vereniging van Banken en de Nationale Coalitie Financiële Gezondheid blijven benadrukken.

De Minister van Financiën,
S.P.R.A. van Weyenberg

¹⁷ Kamerstukken II, 2011–2012, 33 313, nr. 2

¹⁸ Kamerstukken II, 2017–2018, 33 313, nr. 4

¹⁹ Kamerstukken II, 2019–2020, 32 545, nr. 116

²⁰ Financiële opvoeding in een digitaal tijdperk (2023), Nibud 2023

²¹ Voor meer informatie, raadpleeg <https://www.weekvanhetgeld.nl/>