

No.W06.12.0211/III

's-Gravenhage, 20 augustus 2012

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 20 juni 2012 heeft de Tweede Kamer bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van de leden Sterk en Ortega-Martijn ter bevordering van het sparen door jongeren (Jongerenspaarwet), met memorie van toelichting.

Het voorstel beoogt de spaarzin onder jongeren te bevorderen en daarmee de ongewenste ontwikkeling van een schuldcultuur in Nederland tegen te gaan.¹ Het voorstel herintroduceert daartoe het zogenoemde zilvervlootsparen. Jongeren tussen de 10 en 19 jaar kunnen op grond van dit voorstel een bijzondere spaarrekening openen, de zogenoemde jongeren-spaarrekening. Indien zij gedurende ten minste 6 jaren een minimumbedrag inleggen op deze jongeren-spaarrekening, kunnen zij aanspraak maken op een spaarpremie van 10% van hun inleg. Het voorstel komt sterk overeen met de Jeugdsparwet uit 1971, die in 1992 is ingetrokken.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over nut en noodzaak van het voorstel. De Afdeling concludeert dat het voorstel in het licht van de vraagtekens die bij het nut en de noodzaak kunnen worden geplaatst, zou moeten worden heroverwogen. Voorts concludeert de Afdeling dat het voorstel een beperking oplevert van het vrij verkeer van diensten waarvoor vooralsnog een steekhoudende rechtvaardiging ontbreekt. Daarnaast maakt zij opmerkingen over de vormgeving, de positie van de minderjarige jongere, het toezicht en de handhaving en de vrijstelling in de inkomstenbelasting. De Afdeling maakt ten slotte een tweetal meer technische opmerkingen.

1. Nut en noodzaak

a. Achtergrond en doel van het voorstel

Zoals hierboven reeds is opgemerkt, beoogt het voorstel de spaarzin onder jongeren te bevorderen. Dit is hard nodig omdat jongeren zich op steeds jongere leeftijd al fors in de schulden steken, zo stelt de toelichting.² De indieners wijzen in dat verband op een toename van het aantal jongeren dat schulden heeft, de ontwikkeling van een schuldcultuur onder huishoudens en de macroschuldpositie van Nederland.

Uit cijfers van het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting (NIBUD) blijkt dat van de Nederlandse scholieren (in de leeftijd 12-18 jaar) iets meer dan de helft wel eens geld leent (51%, waarvan 4% vaak en 47% soms).³ Uit dezelfde cijfers blijkt echter dat van de scholieren die geld lenen 75% tegelijkertijd spaart.⁴ In totaal spaart 88% van de scholieren. De bijdrage van het voorstel aan het bevorderen van de spaarzin onder jongeren zal in zoverre beperkt zijn en zal in belangrijke mate een 'cadeau-effect' hebben. Immers, het overgrote deel van de jongeren spaart al en van de jongeren die schulden aangaan, spaart een groot deel tegelijkertijd.

¹ Memorie van toelichting, algemeen deel, onder 2 *Achtergrond van het wetsvoorstel*.

² Memorie van toelichting, algemeen deel, onder 1 *Introductie*.

³ NIBUD scholierenonderzoek 2010-2011, Utrecht 2011, blz. 56.

⁴ NIBUD scholierenonderzoek 2010-2011, Utrecht 2011, blz. 46.

Er is, zo blijkt ook uit de NIBUD-cijfers, echter wel aanleiding om jongeren te stimuleren intensiever en duurzamer te sparen. Zo spaart van de jongeren die vaak lenen weliswaar nog 23%, maar zij nemen het gespaarde geld meestal al snel weer op. Van alle jongeren die sparen heeft circa 10% het gespaarde geld meestal snel weer nodig. Uit dezelfde cijfers blijkt ten slotte dat jongeren naarmate zij ouder worden, vaker alleen sparen wat ze over houden, in plaats van automatisch een vast bedrag te sparen.

De Afdeling merkt daarbij op dat in de toelichting niet wordt ingegaan op de vraag in hoeverre aannemelijk is dat het voorstel bijdraagt aan het tegengaan van de in de toelichting genoemde ontwikkeling van een schuldcultuur ook onder jongeren. Niet waarschijnlijk is dat het voorstel voldoende tegenwicht zal kunnen bieden tegen de invloed van reclame, de wens mee te doen met rages, de ruime mogelijkheden voor jongeren om schulden te maken en de beperkte financiële vaardigheden bij een deel van de jongeren. Dit zijn volgens de Nederlandse vereniging voor schuldhulpverlening belangrijke verklaringen voor het aangaan van schulden door jongeren.⁵ De Afdeling wijst verder op de verleiding van het grote aanbod van voor jongeren aantrekkelijke producten en diensten (zoals in de sfeer van de ict).

De toelichting wijst op een (niet nader gespecificeerd) onderzoek waaruit zou blijken dat (groot)ouders graag voor hun (klein)kinderen sparen.⁶ Dit betekent dat het zeer aannemelijk is dat een jongerenspaarrekening in trek zal zijn en dat de kans bijzonder groot is dat het voorstel op succesvolle wijze kan bijdragen aan het bevorderen van de spaarzin bij jongeren, aldus de toelichting. De Afdeling merkt op dat deze motivering vooral sparen *voor* jongeren en niet sparen *door* jongeren betreft.

b. Terug naar de Jeugdspaarwet?

In de memorie van toelichting bij het voorstel wordt gewezen op de Jeugdspaarwet die in werking was tussen 1958 en 1992 en die een vergelijkbare regeling bevatte. De initiatiefnemers merken op dat deze regeling op uitstekende wijze heeft gefunctioneerd.

In verband met de context waarin de Jeugdspaarwet is ontstaan, merkt de Afdeling op dat deze wet wortelt in de naoorlogse periode van wederopbouw. De welvaart van de bevolking bevond zich op een veel lager niveau dan thans. Van een ontwikkeling in de samenleving van een schuldcultuur, zoals hierboven aangeduid, was nog geen sprake.

De initiatiefnemers maken melding van de motieven van de regering om in 1992 de Jeugdspaarwet in te trekken: bezitsvorming kon geen object meer zijn van specifiek overheidsbeleid en de educatieve oogmerken om jeugdigen tot sparen of intensiever sparen te brengen zouden zijn vervallen. Zij zijn van mening dat deze doelen thans nog onverminderd relevant zijn.⁷

De Afdeling wijst er echter op dat de regering in 1992 ook nog een aantal andere argumenten heeft aangedragen. De regering stelt dat het productenaanbod van banken, anders dan in de jaren vijftig, een groot aanbod van gevarieerde spaarvormen bevat met vaak aantrekkelijke rendementen, met name ook voor termijnsparen. Hierdoor zou het sparen in voldoende mate worden gestimuleerd. De financiële positie

⁵ Memorie van toelichting, algemeen deel, onder 2 *Achtergrond van het voorstel*.

⁶ Idem.

⁷ Memorie van toelichting, algemeen deel, onder 1 *Introductie*.

van jongeren zou ook zeer verschillen van die ten tijde van de introductie van de Jeugdspaarwet. De intrekking van de Jeugdspaarwet zou ten slotte vanuit het oogpunt van beheersbaarheid van rijksuitgaven een verbetering betekenen, nu een open-einde premieregeling werd beëindigd.⁸ De Afdeling meent dat deze andere argumenten ook nu nog niets van hun gelding hebben verloren.⁹ In het belang van een verantwoorde afweging zou de toelichting daarom ook op deze argumenten moeten ingaan.

Daar komt in deze tijd nog bij dat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën dwingt tot scherpe keuzes. De Afdeling heeft in dat verband vastgesteld dat in de toelichting geen aandacht wordt besteed aan de dekking van de circa EUR 35 miljoen die de voorgestelde regeling structureel zal kosten.

De Afdeling adviseert het voorstel in het licht van nut en noodzaak te heroverwegen.

Onverminderd het bovenstaande merkt de Afdeling over het voorstel de volgende opmerkingen.

2. Vrij verkeer van diensten

Het voorgestelde artikel 1 bepaalt dat een jongeren-spaarovereenkomst wordt afgesloten bij een bank met zetel in Nederland als bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht (Wft). Daarmee kunnen banken met zetel in andere lidstaten van de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte geen jongeren-spaarrekeningen als bedoeld in artikel 1 van het voorstel aanbieden. Dit geldt evenzeer indien deze banken op grond van Europese regelgeving beschikken over een Europees paspoort waarmee zij in Nederland door middel van een bijkantoor of door het verrichten van diensten bancaire activiteiten mogen verrichten.

De Afdeling stelt vast dat hiermee sprake is van een beperking van het vrij verkeer van diensten, nu een bank met zetel in een andere lidstaat geen jongeren-spaarrekeningen in Nederland kan aanbieden. Teneinde een dergelijke maatregel te rechtvaardigen, moet een beroep worden gedaan op de excepties genoemd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.¹⁰ De beperking dient daarbij effectief en proportioneel te zijn. De Afdeling acht het, gezien het bovenstaande, moeilijk denkbaar dat een passende met het recht van de Europese Unie verenigbare rechtvaardiging kan worden gevonden.

De Afdeling adviseert het voorstel in het licht van het bovenstaande aan te passen.

3. Vormgeving van het voorstel

Het voorstel is zeer sterk geënt op de Jeugdspaarwet. Het geeft zeer gedetailleerd regels over de jongeren-spaarrekening. Zo wordt geregeld op welke wijze een jongeren-spaarovereenkomst wordt aangegaan¹¹ – een jongeren-spaarovereenkomst

⁸ Kamerstukken II 1990/91, 22 034, nr. 3.

⁹ De Afdeling onderkent overigens wel dat het rendement op sparen als gevolg van de economische situatie thans beperkt is.

¹⁰ Er kan geen beroep worden gedaan op de in de jurisprudentie van het Hof van Justitie onderkende 'dwingende redenen van algemeen belang' omdat sprake is van een maatregel die direct onderscheid maakt naar herkomst van de onderneming.

¹¹ Het voorgestelde artikel 2.

wordt gesloten door ondertekening van een door de minister vast te stellen modelformulier en storting van een eerste inleg –, op welke wijze een jongeren-spaarovereenkomst wordt beëindigd¹² en hoe het overlijden van een deelnemer wordt afgewikkeld.¹³

De vraag dringt zich op in hoeverre het noodzakelijk is om al deze elementen in het voorstel op te nemen. De Afdeling meent dat overwogen zou kunnen worden om te volstaan met een sobere regeling die beperkt is tot het stellen van voorwaarden waaraan een jongerenrekening moet voldoen teneinde in aanmerking te komen voor een premie van overheidswege. Zij mist in het onderhavige voorstel overigens een evaluatiebepaling.

De overige elementen¹⁴ kunnen zeer wel worden overgelaten aan de financiële instellingen die deze rekeningen aanbieden. Mede in verband hiermee verdient het aanbeveling als de initiatiefnemers zich over het voorstel zouden verstaan met de Nederlandse Vereniging van Banken.

De Afdeling adviseert het voorstel in het licht van het bovenstaande aan te passen.

4. Positie van de minderjarige deelnemer

Het voorgestelde artikel 3 bepaalt, kort gezegd, dat een minderjarige zonder tussenkomst van de wettelijk vertegenwoordiger een jongeren-spaarrekening kan openen en daarop kan inleggen. Na ommekomst van zes spaarjaren kan door een minderjarige deelnemer eveneens zonder tussenkomst van de wettelijk vertegenwoordiger het tegoed worden opgenomen, tenzij de wettelijke vertegenwoordiger daartegen vooraf schriftelijk bij de bank bezwaar heeft gemaakt. De toelichting vermeldt dat artikel 3, eerste lid, als gevolg heeft, 'dat tienjarigen zelfstandig een rekening kunnen openen. Tussenkomst van de ouders is toegestaan, zij kunnen het sluiten van de overeenkomst echter niet tegenhouden.'¹⁵

Deze bepaling beoogt een uitzondering te maken op artikel 1:234 BW, waarin is bepaald dat een minderjarige bekwaam is rechtshandelingen te verrichten, mits hij hiervoor toestemming heeft van zijn wettelijke vertegenwoordiger. Tevens wordt een uitzondering gemaakt op artikel 1:245 BW waarin is bepaald dat een minderjarige onder gezag staat en dat dat gezag onder meer betrekking heeft op het bewind over zijn vermogen.

De toelichting vermeldt niet waarom het noodzakelijk zou zijn af te wijken van de reguliere verhouding tussen minderjarigen en hun wettelijk vertegenwoordigers, veelal de ouders. De Afdeling acht een dergelijke uitdrukkelijke motivering wenselijk en werpt de vraag op of het in dit kader toekennen van handelingsbekwaamheid aan minderjarigen vanaf de leeftijd van 10-jaar passend is.

De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van het bovenstaande aan te vullen en zo nodig het voorstel aan te passen.

¹² Het voorgestelde artikel 5.

¹³ Het voorgestelde artikel 10.

¹⁴ Zoals de regeling inzake het aangaan en beëindigen van de overeenkomst en het register.

¹⁵ Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.

5. Toezicht en handhaving

De Minister van Financiën is belast met de uitvoering van de wet. Hij is evenzeer belast met het toezicht op de naleving van de bepalingen in de wet die zich richten tot banken die jongeren-spaarrekeningen aanbieden. De Afdeling merkt hierover het volgende op:

a. In de toelichting wordt opgemerkt: 'omdat [de Minister van Financiën] ingevolge de Wft toezicht ook verantwoordelijk is voor het (gedrags)toezicht op banken is hij de meest aangewezen instantie om ook toezicht te houden op deze wet.' De Afdeling merkt op dat de Minister van Financiën weliswaar verantwoordelijk is voor de stabiliteit van het financiële stelsel alsmede voor het goed functioneren van het stelsel van toezicht op de financiële markten, het toezicht op *individuele* financiële ondernemingen is ingevolge de artikelen 1:24 en 1:25 van de Wft opgedragen aan De Nederlandsche Bank (prudentieel toezicht) en de Autoriteit Financiële Markten (gedragstoezicht). De Afdeling meent dat de verhouding tussen de toezichthoudende rol van de Minister op grond van dit voorstel en het toezicht uitgeoefend door de reguliere toezichthouders verduidelijking behoeft.

De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van het bovenstaande aan te passen.

b. Artikel 13 bepaalt dat de Minister van Financiën kan besluiten dat, indien een bank het bij of krachtens deze wet bepaalde onvoldoende in acht neemt, geen vergoeding plaats vindt van spaarpremies die door die bank worden uitbetaald over tegoeden op jongeren-spaarrekeningen die bij die bank aanwezig zijn. Een dergelijk besluit wordt zodra het onherroepelijk is geworden bekend gemaakt in de Staatscourant. Ingevolge het voorgestelde artikel 14 dient de bank binnen 3 maanden na de bekendmaking in de Staatscourant de tegoeden bij bestaande jongeren-spaarrekeningen over te schrijven naar een andere bank.

In de toelichting wordt opgemerkt dat ingevolge artikel 13 de minister kan besluiten om aan een bank, indien deze het bepaalde bij of krachtens deze wet niet naleeft, de bevoegdheid om jongeren-spaarovereenkomsten¹⁶ aan te bieden te ontnemen.¹⁷ Hoewel de artikelen 13 en 14 tezamen een dergelijk resultaat benaderen, is deze bevoegdheid niet expliciet in het voorstel opgenomen.

De Afdeling adviseert de tekst van het voorstel en de toelichting met elkaar in overeenstemming te brengen.

c. Een bank die het bij of krachtens de wet bepaalde onvoldoende in acht neemt, wordt geconfronteerd met een sanctie die bestaat uit twee elementen. In de eerste plaats worden ingevolge artikel 13 door de betreffende bank uitgekeerde spaarpremies, na een door de minister te bepalen tijdstip, niet langer uit 's Rijks kas vergoed.¹⁸ Ziet de Raad het goed, dan betreft het hier niet slechts de spaarpremie van de deelnemer(s) ten aanzien van wie de bank de voorschriften uit de wet niet heeft nageleefd, maar ook

¹⁶ In artikel 1 wordt bepaald dat een onder een jongeren-spaarovereenkomst dient te worden verstaan: een spaarovereenkomst, met inachtneming van het bij of krachtens deze wet bepaalde gesloten tussen een bank en een natuurlijk persoon die de leeftijd van tien jaar doch niet die van negentien jaar heeft bereikt, waarbij een bijzondere rekening ten name van die persoon wordt geopend.

¹⁷ Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting bij artikel 13.

¹⁸ De bank vergoedt in eerste instantie zelf de spaarpremie aan de deelnemer en verzoekt vervolgens de Minister om restitutie van de uitgekeerde spaarpremies.

andere door de bank uitgekeerde spaarpremies. Bovendien dient de bank ingevolge artikel 14 binnen 3 maanden na de bekendmaking van het besluit van de minister om geen spaarpremies meer te vergoeden, alle tegoeden op jongeren-spaarrekeningen over te schrijven naar een andere bank, ter keuze van de deelnemers.

Het voorstel voorziet niet in de mogelijkheid tot matiging van de sanctionering van overtredingen van het bij of krachtens de wet bepaalde gelet op de omstandigheden van het geval. De Afdeling is van oordeel dat met name de verplichte portefeuilleoverdracht een zware sanctie betreft. Zij merkt op dat toepassing ervan disproportioneel zwaar kan zijn.

De Afdeling adviseert, gelet op het vorenstaande, het sanctiestelsel zo vorm te geven dat rekening kan worden gehouden met relevante omstandigheden.

d. Onverminderd het bovenstaande merkt de Afdeling over de bekendmaking in de Staatscourant van het bovengenoemde besluit van de minister het volgende op. De Afdeling meent dat een dergelijke officiële bekendmaking van de zijde van de Minister van Financiën een negatief effect zal kunnen hebben op het vertrouwen van consumenten in de betreffende bank. Zij tekent daarbij aan dat, indien deze handhavingsmaatregelen op enig moment langs een andere weg bekend zou worden, de vertrouwenseffecten evenzeer negatief zouden kunnen zijn. Gelet op de mogelijk verstrekende effecten van een verlies van vertrouwen in een bank, dient naar het oordeel van de Afdeling in de toelichting aan dit aspect aandacht te worden besteed.

De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van het bovenstaande aan te vullen en zo nodig het voorstel aan te passen.

6. Vrijstelling inkomstenbelasting

Ingevolge het voorgestelde artikel 17 wordt het tegoed op een jongeren-spaarrekening niet gerekend tot de rendementsgrondslag voor sparen en beleggen. In de toelichting wordt deze vrijstelling niet gemotiveerd. De Afdeling merkt op dat onder meer uit de fiscale agenda blijkt dat voor het invoeren van nieuwe belastinguitgaven een toetsingskader geldt.¹⁹ Uit de toelichting blijkt niet in hoeverre de initiatiefnemers het toetsingskader hebben toegepast.

De Afdeling adviseert in de toelichting de voorgestelde vrijstelling te motiveren en zo nodig het voorstel aan te passen.

7. Overige opmerkingen

a. Het voorgestelde artikel 5, tweede lid, heeft betrekking op het eindigen van de jongeren-spaarovereenkomst en daarmee op de beëindiging van de jongeren-spaarrekening. De bank is ingevolge artikel 5, tweede lid, bevoegd om na het eindigen van een jongeren-spaarrekening op grond van één van de onderdelen van artikel 5, eerste lid, het tegoed over te boeken naar een andere rekening van de deelnemer.

De Afdeling merkt op dat niet vast staat dat de deelnemer altijd een andere rekening bij de betrokken bank of een rekening bij een andere bank zal hebben. Het voorstel maakt

¹⁹ Fiscale Agenda paragraaf 3.3.2. Kamerstukken II 32 740, nr 1.

niet duidelijk hoe de bank in een dergelijk geval dient te handelen. De Afdeling meent dat de instelling niet zomaar een nieuwe rekening zal kunnen openen zolang daarvoor niet een overeenkomst met de beoogde rekeninghouder is gesloten. Daar komt bij dat, indien de jongeren-spaarovereenkomst eindigt voordat de deelnemer meerderjarig is geworden (bijvoorbeeld doordat de minimum jaarlijkse inleg niet is gehaald), geen nieuwe rekening kan worden geopend zonder tussenkomst van de wettelijk vertegenwoordiger. Inmiddels is de jongeren-spaarovereenkomst echter al, ingevolge artikel 5, eerste lid, van rechtswege geëindigd.

De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van het bovenstaande aan te vullen en zo nodig het voorstel aan te passen.

b. Het voorstel beoogt in artikel 6, derde lid, een maximum te stellen aan de spaarpremie die een deelnemer kan verkrijgen. De maximale premie die een deelnemer kan verkrijgen, is de premie waarop een recht zou bestaan bij een overeenkomst die gedurende negen spaarjaren loopt.²⁰ Het voorgestelde artikel 6, derde lid, beoogt te voorkomen dat door een deelnemer twee rekeningen worden geopend, bijvoorbeeld op het 10e jaar en daarna opnieuw op het 18e jaar, en de premie bij de eerste overeenkomst kan worden gebruikt om daarover opnieuw een 10% premie van overheidswege te verkrijgen.

Uit het voorstel blijkt niet hoe een bank waarbij een nieuwe jongeren-spaarovereenkomst wordt geopend, kennis moet en kan hebben van het feit dat reeds een spaarpremie is uitgekeerd over de inleg uit een eerdere spaarovereenkomst. Het voorstel introduceert weliswaar in artikel 16 een jongeren-spaarovereenkomstregister, dat tot doel heeft om te voorkomen dat een jongere gelijktijdig meer dan één jongeren-spaarrekening kan aanhouden, maar, op grond van artikel 16, tweede lid, bevat dat register slechts informatie over afgesloten overeenkomsten, zonder vermelding of deze inmiddels zijn geëindigd (bestaande rekeningen).

De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van het bovenstaande aan te vullen en zo nodig het voorstel aan te passen.

8. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

De vice-president van de Raad van State,

²⁰ Een spaarovereenkomst eindigt ingevolge artikel 5, eerste lid, onderdeel c, na het voltooien van negen spaarjaren.

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W06.12.0211/III met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- De definitie van 'jongeren-spaarovereenkomst' in het voorgestelde artikel 1 bevat met de zinsneden 'met inachtneming van het bij of deze wet bepaalde' en 'geen met deze wet strijdige bepalingen' een doublure.
- In de definitie van 'deelnemer' in het voorgestelde artikel 1 'te wiens name' vervangen door: op wiens naam.
- In het voorgestelde artikel 2, eerste lid, 'een natuurlijk persoon als bedoeld in artikel 1' vervangen door: een deelnemer
- In het voorgestelde artikel 2, tweede lid, 'raadpleegt hij' vervangen door: raadpleegt zij.
- In het voorgestelde artikel 2, derde lid, de komma na 'bank' vervangen door een puntkomma.
- In het voorgestelde artikel 3, derde lid, 'zonder zijn wettelijke vertegenwoordiger' vervangen door: zonder tussenkomst van zijn wettelijke vertegenwoordiger'.
- In het voorgestelde artikel 4, tweede lid, 'de met de bank' vervangen door 'de met de eerstbedoelde bank'
- In het voorgestelde artikel 9, eerste lid, het woord 'vorderen' direct laten volgen op het woord 'uitbetaling'.
- In het voorgestelde artikel 13, eerste lid, 'artikel 12, eerste lid' vervangen door: artikel 11, eerste lid.
- In het voorgestelde artikel 13, tweede lid, 'het derde lid' vervangen door: het eerste lid.