

2025D11616

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 maart 2025

Hierbij stuur ik u, mede namens de minister van Infrastructuur en Waterstaat, een afschrift van de beantwoording van de schriftelijke vragen die op 4 februari 2025 zijn gesteld door de Eerste Kamerleden van de fracties van GroenLinks-PvdA en de PvdD gezamenlijk, evenals de leden van de fractie van de SP, over de uitkomsten van de evaluatie van het steunpakket aan KLM.

De minister van Financiën,
E. Heinen

Beantwoording van de minister van Financiën op vragen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en PvdD gezamenlijk en de leden van de fractie van de SP (ingezonden 4 februari 2025).

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en PvdD gezamenlijk schrijven en vragen het volgende. Met name de vroege aankondiging van het steunpakket door de toenmalige minister van Financiën in april 2020 in een spoed-persconferentie heeft de onderhandelingspositie van de Staat verzwakt. De toenmalig minister kondigde aan alles te doen wat nodig zou zijn. Het heeft ernstige gevolgen gehad zoals een zwakke positie ten opzichte van banken en leveranciers. Zij vragen of het kabinet kan aangeven dat hierdoor de staatsgaranties voor bankleningen (90%) veel te hoog waren en de risicopositie van banken te laag, zoals in de evaluatie wordt aangegeven?

Het vroegtijdig communiceren door het toenmalige kabinet over het steunpakket heeft een nadelig effect gehad op de onderhandelingspositie van de Nederlandse staat, onder meer met betrekking tot het realiseren van een brede *bail-in* van andere stakeholders. Dit is door het vorige kabinet aangegeven in de kabinetsreactie bij de uitkomst van de evaluatie. Hoewel er destijds redenen voor waren om tijdig kenbaar te maken KLM te steunen, met name vanwege de grote onzekerheid die COVID-19 met zich meebracht en de al publiekelijk kenbaar gemaakte steun aan andere vergelijkbare Europese luchtvaartmaatschappijen, ziet het kabinet in dat de vroegtijdige communicatie haar onderhandelingspositie ten opzichte van onder meer KLM en andere stakeholders niet heeft versterkt.

Voor wat betreft de hoogte van de garantie op de kredietfaciliteit van KLM klopt het dat de schuldpositie van de banken werd verbeterd in vergelijking met de situatie van vóór het steunpakket. Tegelijkertijd merk ik op dat vanwege de zeer zorgelijke financiële vooruitzichten van KLM in april 2020 een garantie noodzakelijk was om een kredietfaciliteit van een bankenconsortium veilig te stellen. Het voor de hand liggende alternatief voor een gegarandeerde lening zou een hogere directe lening van de staat zijn geweest. In dat geval zou het risico voor de staat nog hoger zijn geweest en had er daarnaast door de staat ook meer liquiditeit ter beschikking moeten worden gesteld.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en PvdD gezamenlijk schrijven en vragen het volgende. Voor andere financiers - zoals leveranciers en stakeholders - gold hetzelfde: zij konden achteroverleunen, de Staat zou wel over de brug komen. Dit klemmt te meer omdat er zo een beloning stond op het overdragen van risico's van de private

sector naar de belastingbetaler, waarbij die betaler geen extra claim heeft gekregen op de resultaten. Wel de lasten, niet de lusten. Kan het kabinet hierop reflecteren en aangeven of (met het oog op een volgende keer), zoals toen ook door deze leden is gevraagd, een faillissement of surseance en doorstart, niet een voor de belastingbetaler betere optie was geweest, waarbij de lasten gespreid zouden worden over alle financiers?

Ik deel uw stelling niet. Door het betrekken van de banken is voorkomen dat de staat volledig verantwoordelijk werd voor de gehele financiering van het steunpakket, wat een nog hoger risico en een grotere liquiditeitsbehoefte met zich mee zou hebben gebracht. Bovendien was het cruciaal om externe financiers betrokken te houden, zodat KLM na de crisis in staat zou zijn zichzelf via de markt te financieren via de eigen bancaire relaties. De kredietfaciliteit droeg hier direct aan bij.

In aanloop naar besluitvorming over het steunpakket heeft de staat, met ondersteuning van diverse adviseurs, alternatieve scenario's onderzocht, waaronder een faillissement met een mogelijke doorstart. Onder andere vanwege de onzekere uitkomst van een eventueel faillissement en het publiek belang van KLM voor het intercontinentale bestemmingsnetwerk op Schiphol, heeft de staat besloten om KLM te steunen. Dit netwerk van KLM op Schiphol is van groot belang voor de Nederlandse economie en werkgelegenheid. De goede bereikbaarheid van Nederland is een van de redenen dat vele bedrijven kiezen voor vestiging in Nederland. Ik begrijp de afweging van het toenmalige kabinet, maar erken dat het belang van een bredere lastenverdeling in een toekomstige vergelijkbare situatie beter moet worden meegenomen.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en PvdD gezamenlijk schrijven en vragen het volgende. In ruil voor de staatssteun is afgesproken dat er een substantiële kostenreductie zou plaatsvinden, incidenteel en structureel. Deelt het kabinet de analyse van de staatsagent en uit de evaluatie dat dit niet is gelukt? En zijn de berichten in de media rond kerstmis correct, dat hier dus nu nog een grote opgave van honderden miljoenen ligt? Is dit voor de aandeelhouder aanvaardbaar?

Zoals eerder ook door de staatsagent geconstateerd, is de naleving door KLM van de financiële steunvoorwaarden onvoldoende geweest. Ook de beoogde kostenreducties zijn ten tijde van het steunpakket niet gerealiseerd. Op meerdere momenten heeft het

kabinet hierover haar teleurstelling geuit, zowel publiekelijk als richting KLM.¹ Ondanks dat het steunpakket is beëindigd, is het belang van een gezonde financiële positie van KLM nog steeds onverminderd groot.

Ik ben op de hoogte van het kostenbesparingsprogramma *Back on Track*, waarmee KLM €450 miljoen wil besparen om de financiële en operationele positie te verbeteren. Het is goed dat KLM stappen onderneemt om de financiële positie te versterken en financieel gezonder te worden. Dat is nodig om ook op termijn voldoende concurrerend te blijven. Ik laat mij als aandeelhouder van KLM informeren over de voortgang van deze plannen en zal hierover ook periodiek in gesprek blijven.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en PvdD gezamenlijk schrijven en vragen het volgende. Bij de afspraken met de werknemers en vakbonden - en met name met de piloten - vragen deze leden een reflectie van het kabinet. Zij hebben immers ook bij de eerdere besprekingen aan het kabinet gevraagd te zorgen voor een structurele kostenbesparing. Zoals ook het kabinet wilde, zijn daarbij de lagere en middeninkomens ontzien. Echter bij de piloten - de topverdieners - ging het heel moeizaam en is de matiging inmiddels meer dan tenietgedaan. Kan het kabinet cijfermatig de ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden van de piloten en andere groepen weergeven van 2019 tot nu, zodat gezien kan worden of de verdeling inderdaad rechtvaardig is geweest?

Vooropgesteld: het was primair aan KLM om een voorstel te doen en hieraan invulling te geven met betrekking tot de steunvoorwaarde om de kosten structureel te verlagen, om de concurrentiepositie duurzaam te verbeteren.

Daarnaast gold er een arbeidsvoorwaardelijke bijdrage, waarbij het uitgangspunt was dat de sterkste schouders de zwaarste lasten moesten dragen. De concrete invulling van deze voorwaarde was aan KLM, in samenspraak met de vakbonden. De steunvoorwaarden, waaronder de arbeidsvoorwaardelijke bijdrage, zijn ten einde gekomen met de beëindiging van het steunpakket. KLM is als werkgever verantwoordelijk voor de arbeidsvoorwaarden van het grond- cabine- en cockpitpersoneel. Het kabinet beschikt niet over specifieke informatie van de arbeidsvoorwaarden per beroepsgroep binnen de onderneming.

¹ Kamerstukken II 2022-2023, 29 232, nr. 59. en Kamerstukken II 2024-2025, 29 232, nr. 63

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en PvdD gezamenlijk schrijven en vragen het volgende. De leden van deze fracties vinden dit van extra groot belang omdat de piloten een verkeerd voorbeeld hebben gegeven door vanuit hun relatieve machtspositie weinig bij te dragen aan de kostenbesparing, waardoor het logisch is dat de bonden van het overig personeel dat ook niet wilden. Deelt het kabinet deze mening? Wat is de huidige stand van zaken van de afspraken van KLM met de bonden over een extra bijdrage van het in het buitenland wonende personeel?

Om een eind te maken aan deze mogelijke belastingontwijking zou het KLM-personeel een marktconforme vergoeding moeten betalen voor hun internationale woon-werkverkeer. Aangezien het om aanpassing van arbeidsvoorwaarden gaat, dienen het personeel en de vakbonden in te stemmen met eventuele wijzigingen. Het cabinepersoneel heeft daartoe ingestemd met aanpassing naar een maandelijkse vergoeding, maar de pilotenbond VNV niet waardoor de originele regeling nog steeds onderdeel is van de arbeidsvoorwaarden. In lijn met eerdere kabinetsbrieven hierover wil ik aangeven dat ik het betreurt dat de regeling tussen KLM en de vakbonden van piloten en cabinepersoneel, dat gratis woon-werkverkeer faciliteert voor werknemers die buiten Nederland wonen, nog steeds bestaat. Ik zou het toejuichen als de regeling door KLM en de vakbonden zou worden aangepast, om daarmee de facilitering van mogelijke belastingontwijking door buiten Nederland woonachtige werknemers te beëindigen.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en PvdD gezamenlijk schrijven en vragen het volgende. Hoe reflecteert het kabinet op de vorm waarin zij afspraken over het structurele karakter van de kostenreductie heeft gemaakt, namelijk afspraken over structurele kostenreductie in de vorm van een afspraak met een kortere duur? Is deze vorm een fout geweest, veroorzaakt bijvoorbeeld door de grote tijdsdruk tijdens de crisis, of reflecteert deze vorm een houding van vertrouwen, die dus door het niet-nakomen van deze voorwaarde is geschonden?

Terugkijkend zou het effectiever zijn geweest als dergelijke voorwaarden meer SMART² waren geformuleerd en de verplichting tot naleving ervan ook na beëindiging van het steunpakket was door blijven lopen, om daarmee de structurele aard van een afspraak hierover vast te leggen. De motivering voor de gekozen vorm achteraf vaststellen is lastig. In ieder geval neem ik de aanbeveling van EY ter harte om bij toekomstige steunpakketten de voorwaarden meer SMART te formuleren en – indien gewenst – te

² Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch & Tijdgebonden

waarborgen dat bepaalde verplichtingen ook na een eventuele vervroegde terugbetaling of beëindiging van het steunpakket blijven gelden.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en PvdD gezamenlijk schrijven en vragen het volgende. Een volgend punt is dat bij de loonkostenbeperking vooral de flexibele schil snel is afgebouwd, zodat de vaste werknemers minder hoefden in te leveren. Is daardoor ook versneld een personeelstekort ontstaan, wat weer slecht uitpakte toen het herstel sneller kwam dan verwacht? Welke kosten waren gemoeid met het opnieuw aantrekken van nieuw personeel? En welke schade ontstond door het zo traag op gang komen van de operaties en het aantal vluchten? Dit heeft naar de mening van deze leden het aanzien van KLM in de markt enorm geschaad: het schrappen van vluchten en lange wachtrijen, het stilvallen van bagageafhandeling etc. Kan de les worden getrokken dat er dus meer vooruit moet worden gekeken bij dit soort maatregelen, om dergelijke schade te voorkomen?

Allereerst is het belangrijk om de context te schetsen waarin KLM het personeel dat behoort tot de flexibele schil heeft afgebouwd: de COVID-19-pandemie was een uitzonderlijke crisissituatie, waarbij grote onzekerheid bestond over óf, wanneer en in welke mate de luchtvaartsector zou herstellen.

Met de kennis van nu volg ik de constatering van EY dat het vertrek van uitzendkrachten en het ruime gebruik van regelingen voor vervroegd uittreden aan het begin van de crisis hebben bijgedragen aan de vertraging in het operationele en financiële herstel van KLM na de crisis. Hoewel ik niet beschik over exacte cijfers over de kosten van het opnieuw aantrekken van personeel of de impact hiervan op de operatie, kan ik mij voorstellen dat deze aanzienlijk zijn geweest. In algemene zin onderschrijf ik de les dat bij het nemen van dergelijke maatregelen een zorgvuldige afweging nodig is tussen kostenbesparingen op korte termijn en de operationele continuïteit op lange termijn.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en PvdD gezamenlijk schrijven en vragen het volgende. Ten slotte is het deze leden opgevallen dat in alle genoemde rapporten is gebleken dat de piloten-vakbond niet alleen grote invloed heeft op de eigen arbeidsvoorwaarden en afgeleid op die van andere werknemers. Is het juist dat zij in zeer gedetailleerde CAO-artikelen instemmingsrecht hebben bij tal van operationele beslissingen die eigenlijk aan het management zijn, behoudens de normale medezeggenschapsrechten van OR en bonden? Is dit een verklaring dat er nog steeds

geen operationele afspraken zijn voor het zomerseizoen, de kosten niet worden gereduceerd en KLM dus opnieuw ernstige achterstanden oploopt?

In zijn vijfde rapportage heeft de staatsagent een analyse opgenomen over de piloten CAO van KLM. Hier blijkt uit dat piloten bij KLM relatief ruim worden betaald en er gezien de vele afspraken en regelingen ruimte is voor productiviteitsverbeteringen. Als aandeelhouder ben ik evenwel niet betrokken bij de CAO-gesprekken tussen KLM en de pilotenvakbond. Ik heb wel begrepen dat KLM eind januari een akkoord heeft bereikt met pilotenvakbond VNV over de inzet van vliegers voor het komende zomer- en winterseizoen.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en PvdD gezamenlijk schrijven en vragen het volgende. Om al deze, soms zeer voorzienbare redenen, vragen deze leden het kabinet wel om nu al een herstel- en resolutieplan op te stellen, zodat kabinet en parlement niet worden verrast en beter zijn voorbereid. Waarom heeft het kabinet deze aanbeveling uit de evaluatie (en eerder de Kamer) niet overgenomen? Het argument dat er verschillende scenario's denkbaar zijn, maar dat de werkelijkheid altijd anders is, snijdt naar de mening van deze leden geen hout. Immers, dat is normaal bij elke onderneming en bij elke beleidskeuze waar een kabinet zich op geacht wordt voor te bereiden. Dat geldt ook voor de banken, waar na de eveneens grote steunverlening wèl resolutie-plannen zijn opgesteld. Waarom wil het kabinet dit nu niet?

In de kabinetsreactie bij de evaluatie van het steunpakket KLM is door het kabinet aangegeven dat er voor KLM een aantal financiële indicatoren zullen worden bepaald, die ook als crisisindicatoren dienen, om daarmee de financiële ontwikkelingen goed te kunnen monitoren. Inmiddels is gestart met een financieel onderzoek waarbij wordt onderzocht welke indicatoren geschikt zijn om de financiële situatie bij KLM te monitoren en die aansluiten bij het beleid financiële positie van mijn ministerie, zoals is vastgelegd in het handboek financiële positie³. Bovendien wordt er ook onderzocht welke herstel- en resolutie-instrumenten geschikt zouden zijn voor een onderneming als KLM en wordt gekeken naar *best practices* uit het buitenland. Het kabinet gaat niet over tot het opstellen van een herstel- of resolutieplan voor een specifieke crisis. Zoals EY ook schrijft in haar rapport, zal dit maatwerk blijven, afhankelijk van de situatie van KLM of een andere onderneming.

³ Beschikbaar via het dashboard Staatsdeelnemingen:
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/staatsdeelnemingen/dashboard-staatsdeelnemingen/handboeken>

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en PvdD gezamenlijk schrijven en vragen het volgende. Welke strategie kan waarborgen dat KLM en Schiphol aan de maatschappelijke eisen van beperking van geluidhinder, nachtsluiting en klimaat, c.q. hogere CO2-emissieheffingen (true pricing) etc. wordt voldaan? Welke scenario's en welke netwerkqualiteit horen daarbij - zo hebben deze leden ook in de eerdere debatten gevraagd - maar zijn er nog steeds niet?

Het luchtvaartinhoudelijke beleid is beschreven in de Luchtvaartnota 2020-2050. Daarnaast heeft het regeerprogramma beleidsvoornemens aangekondigd waaraan wordt gewerkt. Voor beiden geldt dat beleid waar mogelijk de komende tijd ook juridisch verankerd wordt. KLM en Schiphol worden zo aan deze luchtvaartinhoudelijke voorwaarden gehouden.

Om de geluidbelasting rondom Schiphol te reduceren, wordt momenteel een balanced approach-procedure doorlopen. Hierbij is de inzet om per november 2025 in een eerste fase 15% van het geluidsdoel (van in totaal 20%) te realiseren. Hiervoor is een maatregelenpakket bij de Europese Commissie genotificeerd, het pakket bevat maatregelen voor het etmaal, maar ook maatregelen specifiek gericht op de nachtperiode.⁴ Eén van de maatregelen is een capaciteitsreductie naar maximaal 478.000 vliegtuigbewegingen per jaar, waarvan een maximum van 27.000 in de nacht. Het maximaal aantal vliegtuigbewegingen wordt vastgelegd in het Luchthavenverkeerbesluit (LVB). Andere maatregelen om het 15% geluidsdoel te halen zijn bijvoorbeeld de inzet van stillere toestellen in de nacht door KLM en het verder differentiëren van de tarieven door Schiphol, waarbij stillere toestellen een lager tarief betalen.

Daarnaast wordt een gedifferentieerde vliegbelasting naar afstand ingevoerd vanaf 1 januari 2027. Deze maatregel belast de hogere uitstoot van lange afstandsvluchten zwaarder.

Naast de harde kant van juridische verankering, committeert KLM zich via bijvoorbeeld het akkoord duurzame luchtvaart aan maatregelen op het gebied van duurzaamheid. Daarbij voert het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat gesprekken of het mogelijk is om naleving van de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden ook komende

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 29665, nr. 523.

jaren te blijven monitoren. De inschatting is dat met de geluidsmaatregelen en het gemaximeerd aantal vliegbewegingen een adequaat bestemmingsnetwerk kan blijven bestaan. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat brengt jaarlijks de netwerkkwaliteit van Nederlandse luchthavens in kaart door middel van de monitor netwerkkwaliteit en staatsgaranties.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en PvdD gezamenlijk schrijven en vragen het volgende. Deze leden delen de conclusie van het kabinet dat de figuur van een Staatsagent goed heeft gewerkt, maar dat deze figuur werd beperkt door tegenwerking van de onderneming en door onvoldoende handhavingsinstrumenten. Deze leden merken op dat het kabinet zich hier te bescheiden opstelt. De steunafspraken waren ten dele privaatrechtelijk en de Staat is ook nog aandeelhouder en gaat over veel publieke randvoorwaarden zoals de slots en omgevingsvergunningen. Deelt het kabinet de indruk van deze leden dat er dan ook zowel bestuursrechtelijke als privaatrechtelijke instrumenten hadden kunnen worden ingezet? Zo nee, waarom niet? Zo ja, om welke redenen, al dan niet politieke keuzes, is dit dan niet gebeurd, in weerwil van de wens van leden van het parlement? Deze leden vragen zich af of het op zichzelf uitbreiden van het aantal toezichthouders geholpen zou hebben, als ook dan het kabinet niet meer druk op handhaving had gezet.

Ik deel niet de indruk dat zowel bestuursrechtelijke als privaatrechtelijke instrumenten hadden kunnen worden ingezet. De Framework Agreement vormt de basis om vast te stellen welke handhavingsmogelijkheden de staat had om naleving van de aan het steunpakket verbonden voorwaarden af te dwingen. Naar aanleiding van analyses van twee advocatenkantoren, die onafhankelijk van elkaar eenduidige analyses hebben gemaakt, heeft het toenmalige kabinet besloten om geen juridische procedure te starten. In deze analyses is – naast de juridische, contractuele handhavingsmogelijkheden – ook gekeken naar de inzet van de aandeelhoudersbevoegdheden van de staat. De analyse hiervan luidde niet tot een ander oordeel. Het uitbreiden van het aantal toezichthouders had geen verschil gemaakt voor de handhavingsmogelijkheden zoals opgenomen in de Framework Agreement.

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en PvdD gezamenlijk schrijven en vragen het volgende. Ten slotte is een indringende vraag of het onderhandelen over het steunpakket wel ambtelijk had moeten plaatsvinden, of dat overwogen had moeten worden een externe partij in te zetten, bijvoorbeeld zoals indertijd bij Fokker gebeurde in de persoon van Floris Maljers, waardoor de publieke rollen (aandeelhouder, algemeen belang en steunpakket) goed konden worden behartigd. Kunnen de

vertrouwelijke juridische adviezen openbaar worden gemaakt, nu het besluit van het kabinet blijft staan om geen juridische procedure te starten tegen KLM?

Ik zie geen aanleiding om bij toekomstige onderhandelingen over steunpakketten op voorhand een externe partij in te schakelen, als alternatief voor ambtelijke betrokkenheid. Bij de onderhandelingen over het steunpakket voor KLM zijn de betrokken ministeries ondersteund door externe juridische en financiële adviseurs. Hiermee is aanvullende specialistische kennis en expertise aangetrokken.

Voor wat betreft het openbaar maken van juridische adviezen wijs ik erop dat het kabinetsbeleid is dat adviezen die zien op de procespositie van de staat niet openbaar worden gemaakt. Het kabinet heeft daarom eerder besloten deze adviezen niet openbaar te maken vanwege de mogelijkheid dat openbaarmaking de procespositie van de staat kan schaden. De juridische adviezen bevatten namelijk interne overwegingen die niet alleen relevant zijn voor deze casus, maar die ook bredere implicaties kunnen hebben voor toekomstige dossiers waarin de staat betrokken is.

De leden van de SP-fractie schrijven en vragen het volgende. De leden van de SP-fractie constateren dat de regering het advies uit de evaluatie onderschrijft om bij toekomstige steunverlening hoofdzakelijk bedrijfseconomische voorwaarden op te nemen en publieke belangen c.q. beleidsdoelstellingen zoveel mogelijk via wet- en regelgeving af te dwingen. Voornoemde leden vragen of dit ook implicaties heeft voor de huidige wet- en regelgeving: zou deze aangescherpt moeten worden om zo de borging van publieke belangen te realiseren, zodat deze ook niet meer opgenomen hoeven te worden als voorwaarden bij een eventueel toekomstig steunpakket? En is de regering het met de leden van de SP-fractie eens dat deels het probleem ook is dat bestaande wet- en regelgeving ten aanzien van de KLM onvoldoende gehandhaafd wordt? Zo ja, hoe gaat de regering zorgen voor een betere en striktere handhaving?

In de evaluatie wordt bevestigd dat de luchtvaartinhoudelijke voorwaarden grotendeels al golden voor KLM voorafgaand aan het steunpakket. Voor een deel geldt dat deze de komende tijd verder in wet- en regelgeving worden vastgelegd, zoals weergegeven in het eerdere bovenstaande antwoord.

Voor wat betreft het publieke belang van KLM geldt dat er dit jaar een reguliere evaluatie van het aandeelhouderschap in KLM en Air France-KLM zal worden

uitgevoerd. Daarbij wordt ook stilgestaan bij de huidige borging van de publieke belangen en de mate waarin de (voorgenomen) wet- en regelgeving deze belangen momenteel al borgt of zou kunnen borgen. De daartoe aangewezen instanties handhaven wet- en regelgeving.

De leden van de SP-fractie schrijven en vragen het volgende. De leden van de SP-fractie lezen in de evaluatie dat het steunpakket doeltreffend is geweest voor de instandhouding van KLM tijdens de crisis, maar dat het doel om KLM financieel sterker uit de crisis te laten komen niet is behaald. Voornoemde leden vragen de regering onderbouwd aan te geven hoe het de huidige financiële gezondheid van KLM inschat, en wat de verwachtingen zijn voor de (middel)lange termijn. Kan de regering enige inschatting geven van hoe KLM er, zonder verdere overheidssteun, over circa twee jaar voor zal staan? En over vijf jaar? Hoe groot schat de regering het risico dat als het behoud of het overleven van KLM het doel is, overheidssteun – in welke vorm dan ook - binnen een periode van een paar jaar weer nodig zal zijn? Is er ook een scenario denkbaar waarin de regering dan niet tot een dergelijk nieuw steunpakket komt, maar in plaats daarvan ervoor kiest KLM failliet te laten gaan c.q. te komen tot een afwikkeling van het bedrijf? Van welke afwegingen zou een dergelijk besluit afhankelijk zijn?

Het aanvankelijke doel van het steunpakket om KLM financieel sterker uit de crisis te laten komen is niet behaald. Dit wordt in de evaluatie deels toegeschreven aan maatregelen die KLM heeft genomen tijdens de COVID-19 crisis, maar deels ook aan externe factoren die invloed hebben gehad op het financiële herstel van KLM. Daarnaast wordt ook gewezen op het onvoldoende naleven van bedrijfseconomische steunvoorwaarden door KLM, die juist als doel hadden om bij te dragen aan het financieel herstel van de onderneming.

Hierbij wil ik nog wel twee belangrijke bedrijfseconomische kanttekeningen plaatsen. Ten eerste volstaat het niet om slechts met kostenreducties een beter financieel profiel te bereiken. Kostenreducties kunnen op kortere termijn zonder meer bijdragen aan hogere winstmarges en daarmee het opbouwen van financiële reserves. Tegelijkertijd zijn uitgaven (en kosten) ook noodzakelijk voor het financieren van investeringen in vliegtuigen en het bekostigen van personeel, waarmee juist de noodzakelijke inkomsten worden gegenereerd. Voor een duurzaam verdienvermogen dient er daarom vooral een gezonde balans te zijn tussen kosten en baten. Ten tweede heeft KLM in tegenstelling tot sommige andere luchtvaartmaatschappijen geen kapitaalsteun ontvangen bij het steunpakket. Hierdoor zijn de financiële reserves van KLM met het

steunpakket niet opgehoogd. De lening van de staat is door KLM met rente terugbetaald.

Voor wat betreft de toekomst is het niet met zekerheid te zeggen hoe KLM zich de komende jaren financieel gaat ontwikkelen. Op dit moment is KLM een uitgebreid verbeterprogramma aan het uitvoeren met als doel de financiële situatie van de onderneming te versterken. Ik kijk met belangstelling naar de resultaten van het verbeterprogramma en word hierover periodiek geïnformeerd door KLM. Verder heb ik geen aanwijzingen dat KLM nu of in de toekomst weer een aanvraag zal doen voor overheidssteun. Mocht die situatie zich wel voordoen, dan zal het kabinet op dat moment haar afwegingen maken, daarbij gebruik makend van de aanbevelingen en conclusies van de evaluatie van het steunpakket.

De leden van de SP-fractie schrijven en vragen het volgende. De leden van de SP-fractie lezen in uw brief dat het kabinet verwachtte dat KLM concrete actie zou gaan ondernemen om structurele kostenreductie door te voeren en het vergroten van de competitiviteit van KLM te prioriteren. Dit blijkt onvoldoende gelukt. Voornoemde leden hebben hierover de volgende vragen:

1. *Welke concrete acties zijn niet ondernomen door KLM?*
2. *Welke concrete acties zijn wel ondernomen door KLM?*
3. *Waarop waren de verwachtingen van het kabinet gebaseerd?*
4. *Op welke wijze waren deze verwachtingen vastgelegd?*

Aan de steunverlening zijn door de staat diverse voorwaarden gesteld. Deze voorwaarden zijn onder andere vastgelegd in de Framework Agreement en het daarop gebaseerde Herstructureringsplan. Zo heeft KLM zich gecommitteerd aan een structurele kostenreductie van 15% van de beïnvloedbare kosten, plus een aanvullend bedrag van EUR 344 miljoen met ingang van 2025. Dit vormde de basis voor de verwachtingen van het kabinet, zoals vastgelegd in de genoemde overeenkomsten.

KLM heeft in de eerste jaren van de crisis ingrijpende kostenbesparingsmaatregelen genomen, waaronder het reduceren van de loonkosten via bijvoorbeeld het afbouwen van tijdelijke contracten, uitzendkrachten en de vrijwillige vertrekregeling. Eind 2020 had KLM ongeveer 4.500 arbeidsplaatsen geschrapt ten opzichte van vóór de COVID-19 periode. Hoewel KLM in 2021 en 2022 aanvankelijk de kostenreductiedoelstellingen ruimschoots behaalde, bleken deze besparingen uiteindelijk niet voldoende structureel en werden de afspraken hierover op een later moment niet nageleefd. Zoals ook

gerapporteerd door de Staatsagent werd in de daaropvolgende jaren niet voldaan aan de afspraken zoals vastgelegd in het Herstructureringsplan. Met het beëindigen van het steunpakket op 17 april 2023 is de kostenreductievoorwaarde, zoals uitgewerkt in het Herstructureringsplan dat liep tot en met 2025, komen te vervallen.

De leden van de SP-fractie schrijven en vragen het volgende. De leden van de SP-fractie constateren dat het uiteindelijk gelukt is om banken ook onderdeel te maken van het steunpakket (via de door de Staat gegarandeerde leningen tot 90%, verlengd tot vijf jaar), hetgeen volgens de evaluatie betekende dat de banken hun risicopositie sterk hebben verlaagd. Voornoemde leden hebben hierover de volgende vragen:

- 1. Is de risicopositie van de banken na de crisis en de beëindiging van de regeling weer genormaliseerd, wanneer loopt de garantiestelling af en met welke voor- en nadelen voor de Rijksoverheid?*
- 2. Welk risico heeft de Staat gelopen door het afgeven van een garantie tot 90%?*
- 3. Wat waren de opbrengsten voor de Staat van deze garantstelling en voor de rente op de directe lening?*

De directe lening van EUR 277 miljoen is op 30 juni 2022 afgelost. De beschikbaarheid van de directe lening (m.u.v. het terugbetaalde deel van EUR 277 miljoen) en garantie liepen nog door en werden uiteindelijk op 17 april 2023 door KLM opgezegd. KLM heeft destijds de door de staat gegarandeerde kredietfaciliteit in de markt geherfinancierd en het steunpakket opgezegd. Sinds die datum is de garantstelling door de staat niet meer van kracht. Ik heb geen inzage in de exacte risicopositie van de banken na de herfinanciering van de door de staat gegarandeerde kredietfaciliteit. Feit is wel dat het risico voor de banken een stuk hoger is nu er geen garantie meer is van de staat.

De garantie zag op 90% van de kredietfaciliteit verstrekt aan KLM door een bankenconsortium van EUR 2,4 miljard. Dit betekende dat de staat in geval van wanbetaling door KLM een aanzienlijk financieel risico liep, tot maximaal EUR 2,16 miljard. Dit risico heeft zich uiteindelijk niet gematerialiseerd omdat KLM een financieel herstel liet zien, juist ook vanwege het steunpakket. Daarbij merk ik op dat de garantstelling van 90% conform het maximale percentage was dat was toegestaan onder het Tijdelijk Steunkader.

Met betrekking tot de opbrengsten voor de staat: KLM betaalde een garantiepremie aan de staat voor een bedrag van in totaal EUR 47.024.214,23. Daarnaast ontving de

staat rente-inkomsten op de directe lening aan KLM voor een bedrag van in totaal EUR 33.100.071,34.

De garantiepremie bedroeg 0,5% in het eerste jaar, 1,0% in het tweede en derde jaar en 2,0% in het vierde, vijfde en zesde jaar van de looptijd.

KLM geeft zelf aan ongeveer 80 miljoen rente te hebben betaald⁵.

De leden van de SP-fractie schrijven en vragen het volgende. De leden van de SP-fractie constateren dat uit de evaluatie blijkt de staatsagent niet altijd goed zijn rol heeft kunnen vervullen en zich ook door KLM onder druk gezet voelde. Dat de regering deze communicatie tussen de KLM en de staatsagent betreurt, vinden voornoemde leden een wat zwak geformuleerde reactie. Is de regering het met deze leden eens dat hier veel mis is gegaan en dat de Staatsagent zich dus onvoldoende sterk voelde staan? En zo ja, welke lessen worden hieruit getrokken?

Het kabinet heeft meerdere malen aangegeven dat zij dit betreurt en ik herhaal dat hier graag. Om te zorgen dat een eventuele toekomstige toezichthouder op het naleven van steunvoorwaarden zich niet onvoldoende sterk voelt staan, heeft het kabinet de aanbevelingen van EY dan ook onderschreven om een monitoring trustee conform het model van de Europese Commissie aan te stellen. In dat geval is het dan mogelijk dat de monitoring niet bij één enkele persoon ligt, maar bij een organisatie die deze taak uitvoert. Dit is minder kwetsbaar dan wanneer één enkel persoon wordt aangesteld voor de monitoring van steunvoorwaarden.

Daarnaast heeft het toenmalige kabinet in haar kabinetsreactie aangegeven dat er een aantal zaken op het gebied van het *monitoring framework* en de noodzaak van externe adviseurs van te voren niet goed genoeg waren ingeregeld bij de start van de werkzaamheden van de staatsagent. In dit kader is het ook goed om te beseffen dat het steunpakket tot stand is gekomen in een unieke crisissituatie onder enorme tijdsdruk. Het vorige kabinet heeft daarbij ook aangegeven dat het niet altijd mogelijk is om binnen de gegeven tijd en de destijds vele onzekerheden rondom het verdere verloop van de crisis, een dergelijk monitoring framework op te stellen.

⁵ Kamerstukken II 2022/23, 29232, nr. 59, bijlage 'brief KLM 24 mei 2023'

Tenslotte schrijven en vragen de leden van de SP-fractie het volgende. Uit eerdere brieven van de staatsagent aan de commissie Financiën van de Eerste Kamer en een gesprek tussen de commissie en de staatsagent hierover, leiden de leden van de SP-fractie af dat ook de communicatie tussen het ministerie van Financiën en de staatsagent niet optimaal verlopen is en dat het ministerie de staatsagent mogelijk onvoldoende betrokken heeft bij de besluitvorming, met name ten aanzien van het al dan niet nemen van juridische stappen tegen de KLM wegens het niet naleven van de steunvoorwaarden. Kan de regering ook hierop reflecteren? Welke lessen trekt de regering uit zijn eigen rol (c.q. die van de minister) tegenover de staatsagent?

De monitoring en naleving van de voorwaarden door KLM was een belangrijk onderdeel van de rol van de staatsagent. De handhaving van de steunvoorwaarden was de verantwoordelijkheid van de staat en niet van de staatsagent. In het mondelinge overleg dat door de voormalig minister van Financiën op 9 april 2024 is gevoerd met de Vaste commissie Financiën van uw Kamer, heeft mijn ambtsvoorganger niettemin aangegeven dat de samenwerking aan het einde beter had gekund. Terugkijkend was het destijds beter geweest om, voordat het kabinet conclusies over handhaving zou trekken, de input van de staatsagent te vragen. Het kabinet heeft bij het versturen van haar reactie op de voortgangsrapportages van de staatsagent, de staatsagent overigens steeds betrokken bij de formulering van de kabinetsreactie.

Ook met bovenstaande conclusie over de samenwerking tussen het kabinet en de staatsagent, blijft het besluit van het vorige kabinet om geen juridische procedure te starten tegen KLM staan. Het vorige kabinet heeft dit besluit na een zorgvuldig afwegingsproces genomen naar aanleiding van analyses van twee externe juridische adviseurs, die onafhankelijk van elkaar eenduidige analyses hebben gemaakt.