

Vergaderjaar 2020–2021

35 505

Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2020 (Zesde incidentele suppletoire begroting inzake Steunmaatregelen KLM)

E

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN FINANCIËN EN VAN INFRA-STRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 november 2020

Op 31 oktober 2020 heeft het kabinet uw Kamer geïnformeerd over het herstructureringsplan dat KLM op 1 oktober 2020 heeft ingediend bij de Nederlandse staat. In die brief hebben wij u medegedeeld dat het kabinet het herstructureringsplan niet kon goedkeuren, omdat nog niet aan alle voorwaarden was voldaan. Sindsdien heeft wederom intensief overleg plaatsgevonden tussen KLM en de vakbonden. Dit heeft tot een positieve uitkomst geleid. Hierdoor heeft KLM voldoende zekerheid kunnen bieden aan het kabinet dat voor de hele duur van de looptijd van het steunpakket via de arbeidsvoorwaarden een bijdrage aan de kostenreductie wordt geleverd. Het kabinet kan daardoor instemmen met het herstructureringsplan en heeft dit inmiddels bevestigd aan de directie van KLM.

Door middel van deze brief willen wij u nader informeren over het herstructureringsplan. Eerst zal worden ingegaan op een aantal gestelde voorwaarden om vervolgens de belangrijkste elementen van het herstructureringsplan te schetsen. Daarna wordt ingegaan op de bevindingen van het kabinet en de aangestelde externe adviseur. Tot slot zal toegelicht worden wat dit betekent voor het verdere proces omtrent het steunpakket.

Gestelde voorwaarden

De Nederlandse staat heeft verschillende voorwaarden gesteld aan de steunmaatregelen voor KLM. Eén van deze voorwaarden is dat KLM uiterlijk 1 oktober 2020 een herstructureringsplan opgesteld dient te hebben. Beoogd doel van dit herstructureringsplan is om de concurrentiepositie te verbeteren door middel van een reductie van de beïnvloedbare kosten met minimaal 15%.

Uiteraard dient het herstructureringsplan niet strijdig te zijn met de andere aan de onderneming gestelde voorwaarden. Bij de beoordeling van het plan is hier zorgvuldig naar gekeken. Voor een deel van de voorwaarden geldt dat KLM hier eigenstandig uitvoering aan kan geven. Voorbeeld hiervan is de voorwaarde dat KLM geen dividend zal uitkeren gedurende de looptijd van het steunpakket. KLM kan deze voorwaarden direct uitvoeren en de State Agent zal daar namens de staat toezicht op houden. Bij de voorwaarden ten aanzien van arbeidsvoorwaarden, bijdrage van ketenpartners en duurzaamheid en leefbaarheid is dat complexer, omdat deze afhankelijk zijn van afspraken met derden of omdat dit een uitgebreid plan van aanpak vereist. Bij de beoordeling van het plan is gekeken hoe invulling is gegeven aan deze voorwaarden.

Eerder vandaag heeft de heer Sneller (D66) de Minister van Financiën verzocht of de term sheet met de Kamer gedeeld kan worden. In de term sheet zijn de voorwaarden voor de steun aan KLM opgenomen. Hoewel het delen van een dergelijke termsheet ongebruikelijk is, mede gezien het bedrijfsvertrouwelijke karakter hiervan, zal het kabinet de term sheet bij uitzondering vertrouwelijk ter inzage leggen. Dit vanwege de prominente positie die deze term sheet de afgelopen dagen in het publieke debat heeft gekregen en omdat de vakbonden vanwege de unieke situatie ook in de gelegenheid zijn gesteld vertrouwelijk kennis te nemen van de inhoud van de term sheet.

Belangrijkste elementen herstructureringsplan

Op 26 juni 2020 zijn beide Kamers per brief geïnformeerd over de steunmaatregelen voor KLM. De Tweede Kamer heeft hier op 2 juli 2020 mee ingestemd en de Eerste Kamer op 7 juli 2020. De Europese Commissie heeft op 13 juli 2020 haar goedkeuring voor de steunmaatregelen gegeven. KLM heeft de daarop volgende maanden benut om het vereiste herstructureringsplan op te stellen, waarbij de vakbonden en OR door KLM zijn betrokken bij het proces van totstandkoming van het plan. Dit heeft geleid tot een interne goedkeuring van het plan door de raad van commissarissen op 28 september 2020 en een voorlopig akkoord met het georganiseerd overleg op 1 oktober 2020, waarna KLM het herstructureringsplan aan de Minister van Financiën op 1 oktober 2020 heeft aangeboden. De maand oktober is door het kabinet benut om, met behulp van een externe adviseur, het voorgelegde herstructureringsplan te beoordelen. Hieronder schetst het kabinet graag de belangrijkste elementen uit dit plan.

Uitgangspunt van het herstructureringsplan is dat de sector zich herstelt volgens de «prolonged L-shape». Dit is een scenario waarbij ervan wordt uitgegaan dat er ook in 2021 de nodige reisbeperkingen gelden. Hierbij is sprake van een geleidelijk herstel, leidend tot vergelijkbare reizigersaantallen in 2025 ten opzichte van 2019. In dit scenario wordt er onder meer vanuit gegaan dat er sprake is van een structurele afname van de vraag vanuit de zakelijke markt vanwege een veranderende manier van werken.

KLM concludeert op basis van dit uitgangspunt dat het bedrijfsmodel van KLM nog steeds deugdelijk en waardevol is, maar dat aanpassingen noodzakelijk zijn om het bedrijf weer levensvatbaar te maken in een veranderde wereld. KLM heeft hiervoor een uitgebreide herstructureringsagenda opgesteld, waarbij kostenreductie een belangrijk aandachtspunt is.

De maatregelen voor de kostenreductie zijn in drie groepen in te delen, ieder met een nagenoeg gelijke impact op de kosten: (i) reductie personeelsbestand en productiviteitsverbetering, (ii) arbeidskostenreductie en

(iii) vlootvernieuwing en afspraken met ketenpartners. Onderstaand wordt per onderdeel een korte beschrijving van de getroffen maatregelen gegeven.

(i) Reductie personeelsbestand en productiviteitsverhoging

In eerste instantie zullen zowel de capaciteit als het aantal fte's noodgedwongen dalen door de reisbeperkingen ten gevolgen van COVID-19. Zo zal naar verwachting het aantal fte's eind 2020 al met 5.000 zijn afgenomen. Wanneer de sector zich herstelt en de productie weer toeneemt, zal sprake zijn van productie-gerelateerde stijging van het aantal fte's. Over een tijdspanne van 5 jaar wordt verwacht dat de capaciteit zal toenemen, terwijl het aantal fte's per saldo licht zal afnemen, resulterend in een productiviteitsstijging. De beoogde productiviteitsverbetering zal in de eerste jaren voornamelijk voortkomen uit een herstructurering van de niet productie-gerelateerde afdelingen (indirecte staf). Wanneer het herstel van de sector vordert, en de productie weer toeneemt, zullen initiatieven worden uitgewerkt waarmee de productiviteit verder verhoogd kan worden.

(ii) Arbeidskostenverlaging

KLM heeft afspraken gemaakt met het personeel over een bijdrage aan het verlagen van de kosten. Hierbij wordt het principe gehanteerd dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen.

- Met het gehele cockpitpersoneel is, op verzoek van de vakbonden, een gelijke bijdrage afgesproken ter hoogte van ruim 19%. Dit is het gewogen gemiddelde van de individueel benodigde afdrachten conform de afgesproken kaders. Deze bijdrage wordt onttrokken uit eerder afgesproken loonstijgingen, de winstuitkering over 2019 en eindejaarsuitkeringen. Deze afspraken hebben een looptijd tot maart 2022.
- Voor het cabine en grondpersoneel is een lineair oplopende bijdrage afgesproken, die start bij 0% voor werknemers met een inkomen van 1 keer modaal en oploopt tot 20% bij een inkomen vanaf 3 keer modaal. Afhankelijk van de hoogte van de desbetreffende bijdrage, wordt dit eveneens onttrokken uit middelen als eerder afgesproken loonstijgingen, de winstuitkering over 2019 en eindejaarsuitkeringen. Voor werknemers met een inkomen tot 1,5 keer modaal betekent dit dat de bijdrage bestaat uit het afzien van (een deel van) de eerder afgesproken loonstijgingen. Deze afspraken hebben een looptijd tot en met december 2022.
- De gehele topmanagementlaag levert een bijdrage van ruim 20%. Dit bestaat uit het niet doorvoeren van eerder afgesproken loonstijgingen en het afschaffen van het korte en lange termijn variabele inkomen gedurende de looptijd van het steunpakket.
- De directie levert een bijdrage van tussen de 40% en 65%. Dit bestaat uit het afschaffen van het korte en lange termijn variabele inkomen gedurende de looptijd van het steunpakket.
- De vakbonden en KLM zijn een schriftelijke commitmentclausule overeengekomen waarin de vakbonden toezeggen ook na afloop van de hierboven genoemde afspraken, en voor de hele duur van de looptijd van het steunpakket, via de arbeidsvoorwaarden een bijdrage aan de kostenreductie te zullen leveren.

(iii) Vlootvernieuwing en afspraken met ketenpartners:

KLM heeft bedrijfsbreed initiatieven ontwikkeld die borgen dat ook leveranciers van KLM hun bijdrage leveren. Zo zijn (en worden) bij verlenging van vliegtuigleases betere lease-tarieven bedongen, waar de

onderneming de komende jaren van profiteert. Wanneer leases niet worden verlengd, worden de vliegtuigen terug geleverd aan de lessors, die vervolgens het volledige risico dragen van deze vliegtuigen. KLM heeft voorts haar (bancaire) hedgingportfolio onder de loep genomen met als doel deze te optimaliseren – dat wil zeggen dat zij daar waar mogelijk en verstandig het risicoprofiel reduceert op bestaande en nieuwe brandstoffen en valutahedges. Als gevolg daarvan worden de kosten voor deze financiële instrumenten gereduceerd. Ook zijn lopende contracten met leveranciers wereldwijd aangepast aan de actuele productieniveaus, waarbij in sommige gevallen kortingen of verlenging van betalingstermijnen zijn overeengekomen. In totaal verwacht de onderneming hiermee een bedrag van € 300–400 miljoen te besparen.

De afgelopen 10 jaar heeft KLM 50% van haar vloot vernieuwd en KLM zal ook de komende jaren blijven investeren in vlootvernieuwing om de duurzaamheidsdoelstellingen te bereiken (zie ook onderstaand) en kosten te reduceren.

Duurzaamheid en leefbaarheid

Naast de voorwaarden gericht op kostenreductie vormen de voorwaarden op het vlak van duurzaamheid en leefbaarheid een belangrijk aspect bij de steunverlening. Het is goed om te constateren dat KLM zich hieraan volledig committeert en hier rekening mee houdt in haar herstructureeringsplan. Dit betekent onder meer dat KLM bijdraagt aan de doelstelling dat de CO₂-uitstoot als gevolg van de internationale luchtvaart in 2030 is teruggebracht naar het niveau van 2005. Ook wordt de uitstoot per passagier kilometer in 2030 met 50% teruggebracht ten opzichte van het niveau van 2005. KLM blijft zich verder committeren aan 14% bijmenging van duurzame luchtvaartbrandstof in 2030, conform de doelstelling uit het Akkoord Duurzame Luchtvaart. Met betrekking tot leefbaarheid committeert KLM zich aan de verschillende plannen van de rijksoverheid en Schiphol voor het verminderen van hinder en schadelijke emissies. Het gaat daarbij om het uitvoeringsplan hinderreductie, het actieplan ultrafijnstof, het actieprogramma stikstof en de uitvoeringsagenda Air Rail. Ook zal KLM meewerken aan de stapsgewijze vermindering van het aantal nachtvluchten.

In lijn met de motie Stoffer (Kamerstukken II 35 505, nr. 18), die het kabinet verzoekt de kosten die gemaakt moeten worden door KLM om aan de voorwaarden met betrekking tot verduurzaming te voldoen in kaart te brengen, heeft KLM, zoals zij zelf heeft aangegeven naar beste inschatting en op basis van de huidige stand van zaken, hiervan ook de financiële consequenties voor zover mogelijk in kaart gebracht.

Belangrijk is daarbij te constateren dat KLM blijft investeren in vlootvernieuwing. Het vlootvernieuwingprogramma van KLM vormt een belangrijk fundament voor het bereiken van de genoemde duurzaamheids- en leefbaarheidsdoelstellingen. Nieuwere typen vliegtuigen produceren minder geluid, verbruiken minder brandstof en stoten daarmee onder meer ook minder CO₂ uit. Deze vlootvernieuwing draagt echter ook bij aan het reduceren van de operationele kosten. Het is dan ook niet mogelijk om in lijn met de motie Stoffer voor dit aspect exact aan te geven welk deel direct verband houdt met de duurzaamheids- en leefbaarheidsvoorwaarden van het steunpakket.

Voor het gebruik van duurzame brandstoffen geeft KLM aan dat het daarbij gaat om € 250–550 miljoen per jaar bij een bijmengverplichting van 14% duurzame brandstoffen in 2030. KLM geeft verder aan dat de kosten en gederfde inkomsten die gemoeid zijn met de reductie van het

aantal nachtvluchten liggen tussen € 8 miljoen bij een reductie naar 29.000 nachtvluchten en € 50 miljoen bij een reductie naar 25.000 nachtvluchten. De onzekerheden hierbij zijn vanzelfsprekend groot onder meer als gevolg van bijvoorbeeld de ontwikkeling van zowel fossiele als duurzame brandstofprijzen, en voor nachtvluchten de mogelijkheden om deze (naar een ander gunstig tijdstip) te verplaatsen.

Voor de overige voorwaarden is het nog moeilijker om deze in financiële zin specifiek te kwantificeren, omdat implementatieplannen, timing en gerelateerde prijzen in meer detail dienen te worden uitgewerkt, of omdat hier in belangrijke mate uitwerking aan wordt gegeven met het vlootvernieuwingsprogramma. Ook is het zo dat het commitment van KLM aan de uitvoeringsagenda Air Rail zich niet direct vertaalt in kosten voor KLM.

Bevindingen

PA Consulting is aangesteld als externe adviseur bij de beoordeling van het herstructureringsplan en concludeert het volgende:

- KLM beschouwt de gestelde voorwaarden als een contractuele verplichting en heeft een uitgebreid herstructureringsplan opgesteld om nakoming van de voorwaarden te garanderen.
- KLM heeft reeds maatregelen genomen om de belangrijkste aspecten van het plan met onmiddellijke ingang te realiseren, en door middel van een gedetailleerde herstructureringsagenda verwacht KLM het volledige plan te realiseren en daarmee te voldoen aan de gestelde voorwaarden van de Nederlandse staat gedurende de eerste twee jaar.
- Voor de jaren 2023–2025 zijn er verdere mogelijkheden voor kostenbesparingen, omdat de onderneming naarmate de tijd vordert een groter deel van de kosten kan beïnvloeden. Dit betekent dat additionele besparingen nodig zijn om ook na 2022 een kostenreductie te realiseren van minimaal 15% van de beïnvloedbare kosten. Deze mogelijkheden kunnen verder worden uitgewerkt en worden opgenomen in het herstructureringsplan om aan de volledige vereisten van de Nederlandse staat te voldoen.
- Voor wat betreft de invulling van de voorwaarden op het terrein van duurzaamheid en leefbaarheid acht PA Consulting de invulling daarvan redelijk en haalbaar.

Het kabinet constateert dat KLM een herstructureringsplan heeft opgesteld dat tot aanzienlijke kostenbesparingen leidt. Met dit herstructureringsplan wordt een structurele kostenreductie van 15% van de beïnvloedbare kosten nagestreefd en leveren de ketenpartners ook een bijdrage aan het herstel van de luchtvaartmaatschappij. Daarnaast constateert het kabinet dat het plan niet strijdig is met de andere voorwaarden die het kabinet aan de steunmaatregelen heeft verbonden, zoals die op het vlak van duurzaamheid en leefbaarheid. Zo heeft KLM ook met de voorgestelde arbeidskostenreductie op een gepaste wijze invulling weten te geven aan het principe dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dienen te dragen.

Ook is het herstructureringsplan naar mening van het kabinet in lijn met de door de Kamer aangenomen moties:

- Motie Stoffer en Slootweg (Kamerstukken II 35 505, nr. 17) over aandringen op het zo veel als mogelijk ontzien van werknemers met een inkomen tot anderhalf keer modaal bij de herstructureringsplannen: Hoe hoger het loon van de werknemers, hoe hoger de bijdrage. De bijdrage van medewerkers tot 1,5x modaal blijft beperkt, de maximale bijdrage betreft het inleveren van eerder toegezegde loonsverhogingen conform cao. Hiermee blijft het nominale inkomen onveranderd. Voor deze groep werknemers is afgesproken dat de

- winstuitkering over 2019 eerder zal worden uitgekeerd dan in eerste instantie zou zijn toegestaan onder de voorwaarden van de staat. In het licht van de motie acht het kabinet dit echter een redelijk voorstel.
- Motie Nijboer (Kamerstukken II 35 505, nr. 8) *over betrekken van de vakbonden bij de invulling van de gestelde voorwaarden*: De vakbonden zijn door KLM betrokken bij de totstandkoming van het herstructureringsplan.
 - Motie Nijboer (Kamerstukken II 35 505, nr. 9) *over het bezien of brandstofhandelaren en vliegtuigleasemaatschappijen ook een bijdrage kunnen leveren aan de redding van KLM*: KLM heeft bedrijfsbreed initiatieven ontwikkeld die borgen dat ook leveranciers van KLM hun bijdrage leveren. Zie «Belangrijkste elementen herstructureringsplan» voor een uitgebreidere toelichting.
 - Motie Stoffer (Kamerstukken II 35 505, nr. 18) die verzoekt de kosten die gemaakt moeten worden door KLM om aan de voorwaarden met betrekking tot verduurzaming te voldoen in kaart te brengen: KLM heeft aangeven naar beste inschatting en op basis van de huidige stand van zaken, de financiële consequenties voor zover mogelijk in kaart te hebben gebracht. Zie «Belangrijkste elementen herstructureringsplan» voor een uitgebreidere toelichting.

Na ontvangst van het herstructureringsplan constateerde het kabinet een aantal aandachtspunten. In de eerste plaats waren er slechts afspraken met de vakbonden voor een deel van de looptijd van het steunpakket. KLM heeft inmiddels een schriftelijke commitment ontvangen van de vakbonden dat ook na afloop van deze periode, en voor de hele duur van de looptijd van het steunpakket, via de arbeidsvoorwaarden een bijdrage aan de kostenreductie wordt geleverd. Daarnaast was er voor de jaren 2023–2025 uitwerking van additionele kostenbesparingen noodzakelijk om ook in die jaren de vereiste kostenreductie van 15% van beïnvloedbare kosten te behalen. Dit aandachtspunt is besproken met de externe adviseur en KLM. De externe adviseur gaf aan dat het gebruikelijk is voor een luchtvaartmaatschappij dat in een herstructureringsplan de korte termijn acties tot in detail zijn uitgewerkt en dat de lange termijn acties meer «high level» zijn. Doorgaans worden deze «high level» acties verder verfijnd en in detail ontwikkeld naarmate het plan vordert. KLM heeft als reactie op dit aandachtspunt een addendum bij het herstructureringsplan opgesteld, waarin het bedrijf additionele kostenbesparingen voor de periode 2023–2025 heeft opgenomen waarmee ook in die periode de beoogde kostenreductie zal worden behaald. De externe consultant heeft het addendum bij het herstructureringsplan gevalideerd en zij bevestigden dat KLM voldoet aan de gestelde voorwaarden.

Met inachtneming van dit addendum en het commitment van de vakbonden concludeert het kabinet dat met het herstructureringsplan wordt voldaan aan de door de Nederlandse staat gestelde voorwaarden.

Vervolgproces

Sinds de goedkeuring van de steunmaatregelen door het kabinet zijn de vooruitzichten voor de luchtvaartsector verder verslechterd. Het is niet uitgesloten dat aanvullende maatregelen in de toekomst nodig zijn om van KLM weer een financieel gezond bedrijf te maken. Het kabinet is de directie van KLM erkentelijk voor alle inspanningen die hebben bijgedragen aan de totstandkoming en afronding van dit plan. Het is nu aan de onderneming om de implementatie van het herstructureringsplan te realiseren en de vooruitzichten voor de onderneming te verbeteren.

Nu voldaan is aan deze voorwaarde van het steunpakket, kan KLM gebruikmaken van het resterende deel van de directe lening en de doorlopende kredietfaciliteit. De heer Jeroen Kremers, aangesteld als State Agent, zal namens de staat toezicht houden op de implementatie en naleving van het herstructureringsplan en het kabinet daar periodiek over informeren.

Zoals eerder aangegeven¹, zal informatie over het gebruik van de lening en over de bevindingen van de State Agent aan de Tweede Kamer verstrekt worden door middel van rapportages via de bestaande budgettaire nota's.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga

¹ Beantwoording Kamervragen 30 juni 2020 (Kamerstukken 35 505-21)