



Eerste Kamer der Staten-Generaal

Minister van Financiën
De heer E. Heinen
D.t.v. BOA Team Parlementair
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Kazernestraat 52
2514 CV Den Haag
postbus 20017
2500 EA Den Haag

telefoon 070 312 92 00
fax 070 312 93 90

e-mail postbus@eerstekamer.nl
internet www.eerstekamer.nl

datum 4 februari 2025

betreft Vragen over uitkomsten evaluatie steunpakket KLM (36108 / 29232, W)

ons kenmerk 170618.21U

Geachte heer Heinen,

De leden van de vaste commissie voor Financiën hebben met belangstelling kennisgenomen van het afschrift van uw brief aan de Tweede Kamer over de uitkomsten van de evaluatie van het steunpakket KLM.¹ De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA** en **PvdD** gezamenlijk en van de **SP** hebben naar aanleiding van deze evaluatie de volgende vragen en opmerkingen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en PvdD gezamenlijk

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** en de **PvdD** zijn ingenomen met de uitgebreide en onafhankelijke evaluatie van het KLM-steunpakket. Het heeft zeker bijgedragen aan beter inzicht achteraf op wat goed ging en beter had gekund. Het brengt deze leden op een aantal vragen, die door hen, maar ook door andere fracties expliciet aan de orde zijn gesteld in de debatten in de Eerste Kamer over het steunpakket. Met name dat de vroege aankondiging van het steunpakket door de toenmalige minister van Financiën in april 2020 in een spoed-persconferentie de onderhandelingspositie van de Staat heeft 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. Kan het kabinet 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? Voor andere financiers - zoals leveranciers en stakeholders - gold hetzelfde: zij konden achteroverleunen, de Staat zou wel over de brug komen. Dit klemt 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?

¹ Kamerstukken I 2024/2025, 36108 / 29232, W.



datum 4 februari 2025

ons kenmerk 170618.21U

blad 2

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? Ook 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 bezien kan worden of de verdeling inderdaad rechtvaardig is geweest? 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?²

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?

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?

Ten slotte is het deze leden opgevallen dat in alle genoemde rapporten is gebleken dat de pilotenvakbond 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?

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

² Zie pg.63 van de evaluatie.



datum 4 februari 2025

ons kenmerk 170618.21U

blad 3

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 wél resolutieplannen zijn opgesteld. Waarom wil het kabinet dit nu niet? Bovendien zou in zo een aanpak goed kunnen worden meegenomen welke luchtvaartpolitieke keuzes gemaakt kunnen worden. KLM en Schiphol hebben immers een goed internationaal netwerk van verbindingen, maar dat staat zwaar onder druk. Er zijn steeds meer grote luchthavens bijgekomen in en aan de randen van Europa en in het Midden-Oosten, waardoor de unieke centrale rol, in combinatie met het feit dat wij als eerste land een *open sky*-verdrag hebben met tientallen landen, er niet meer is.

De vraag die deze leden de laatste jaren ook steeds hebben gesteld blijft dan ook zeer actueel: 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? Deze visie ontbreekt volgens deze leden, maar is nodig bij onverhoopte, nieuwe steunoperaties. Dergelijke steunoperaties zouden door een uitgekiende strategie voorkomen moeten worden.

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 handhavinginstrumenten. 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. 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?

Vragen van de leden van de SP-fractie

De leden van de **SP**-fractie hebben kennisgenomen van de evaluatie van het KLM-steunpakket en van uw reactie daarop. Deze leden zijn blij dat deze grondige evaluatie heeft plaatsgevonden en waarderen de uitvoerige kabinetsreactie hierop maar hebben nog wel een aantal vragen.

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



datum 4 februari 2025

ons kenmerk 170618.21U

blad 4

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?

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?

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?

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 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? 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



datum 4 februari 2025

ons kenmerk 170618.21U

blad 5

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 leden van de vaste commissie voor Financiën zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk **binnen vier weken**.

Hoogachtend,

Voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Van Ballekom