

Aan de minister van Financiën
en de minister van Infrastructuur en Waterstaat

Geachte ministers,

Bijgaand doe ik u toekomen de vijfde periodieke voortgangsrapportage van de staatsagent over naleving door KLM en Air France - KLM (AFKL) van de voorwaarden die door de Nederlandse Staat in 2020 zijn verbonden aan het steunpakket voor KLM.

Separaat van de periodieke rapportage worden in deze aanbiedingsbrief enkele elementen aangereikt voor de evaluatie van het steunpakket die door u is aangekondigd.

Suggesties ten behoeve van een evaluatie van het steunpakket KLM

- De opzet van het steunpakket van het ministerie van Financiën was begrijpelijk. De voorwaarden dienen de doelstelling de onderneming structureel gezond te maken en de noodzaak de steunverlening maatschappelijk te kunnen rechtvaardigen.
- Voor naleving biedt de gang naar de rechter stevige handhavingskracht. Verder is het steunpakket ingebed binnen een bredere steunoperatie voor KLM met aanvullende handhavingsmogelijkheden. Bovendien staan de Staat als belangrijke aandeelhouder van AFKL aanvullende machtsmiddelen ter beschikking.
- Aanbevolen wordt voor de toekomst voor KLM, net als voor banken, een resolutieplan voor te bereiden. Een (indien nodig) begaanbaar onderdeel daarvan moet zijn een geschikte doorstartprocedure buiten faillissement, waarbij de onderneming – indien levensvatbaar – blijft voortbestaan na een tussenfase waarin bestaande contracten (inclusief arbeidsvoorwaarden en cao's) kunnen worden opgebroken. Het obstakel van de piloten cao van KLM zou daarmee genomen zijn.
- De capaciteit van Schiphol kan door KLM (en andere luchtvaartmaatschappijen) beter worden ingezet voor netwerkqualiteit. Voor zover een bevoorrechte positie van KLM vanwege de bereikbaarheid van Nederland nodig blijft, vergt dat een strategie om de publieke belangen bij KLM effectief te borgen en een strategie van partnerschap met de Franse eigenaar.
- Ook zijn er suggesties voor evaluatie van de rolverdeling binnen de overheid, met inbegrip van de rol van een staatsagent.

Hoewel het steunpakket door KLM is opgezegd, wil dat niet zeggen dat de steunoperatie is afgesloten. Een aantal voorwaarden geldt voor latere jaren en aan een aantal voorwaarden is (nog) niet voldaan. Het overleg met de Kamer loopt nog. Op basis van de ervaringen van de afgelopen 2½ jaar worden enkele suggesties gedaan voor de evaluatie.

1. Structuur en conditionaliteit van het steunpakket

Bij de vormgeving van het steunpakket van het ministerie van Financiën was de staatsagent in 2020 niet betrokken. De opzet ervan was in de ervaring van de staatsagent begrijpelijk. De voorwaarden dienen de doelstelling KLM structureel gezond te maken. Tevens zijn er condities rond remuneratie en gebruik van middelen, die werden ingegeven door de noodzaak het

steunpakket maatschappelijk te kunnen rechtvaardigen. De luchtvaartinhoudelijke voorwaarden zijn minder specifiek (grotendeels met de hele sector afgesproken in het Akkoord Duurzame Luchtvaart).

Uit de aard van de beoogde crisissteun, die snel nodig was, bestond er weinig ruimte om de steun te faseren en pas uit te keren nadat aan bepaalde voorwaarden was voldaan. In het algemeen is conditionaliteit van uit te keren steuntranches op naleving van voorwaarden (het "verdienen" van uitkeringen) een aanbevolen aanpak, als daar in de crisis ruimte voor bestaat. De beperkte ruimte die geacht werd te bestaan voor gefaseerde conditionaliteit heeft het ministerie van Financiën gepoogd te benutten door te verlangen dat KLM in ieder geval een Herstructureringsplan voor goedkeuring zou opleveren voordat het leeuwendeel van de steun werd vrijgegeven. Er was echter geen garantie dat het goedgekeurde Herstructureringsplan vervolgens ook zou worden uitgevoerd. Met het oog daarop werd van KLM de committeringsafpraak met de bonden gevraagd. Die moest een basis bieden voor naleving, ook na afloop van de toen geldende cao's.

Ook in termen van handhavingsmogelijkheden kende het steunpakket een begrijpelijke opzet. Vanwege de beperkt geachte ruimte voor fasering waren er nog andere mogelijkheden nodig. Daartoe is in de *Framework Agreement* opgenomen de mogelijkheid van arbitrage en een gang naar de rechter. De gang naar de rechter biedt stevige handhavingskracht. Verder zijn, zoals uiteengezet in par. 2.2 van de voortgangsrapportage, nog aanvullende middelen voorhanden.

Was de complicerende betrokkenheid van de banken in de steunoperatie op voorhand prohibitief voor de inzet van het handhavingsinstrumentarium toen de bankgaranties nog van kracht waren? Dat kan niet het geval zijn. Immers een overheid die slechts beschikt over handhavingsmiddelen waarvan de inzet niet mogelijk is, is niet een geloofwaardige partij. Ter vergelijking: ook het Internationaal Monetair Fonds (IMF) zal, indien schending van programmavooraanwaarden daartoe noopt, er op voorhand niet voor terugschrikken een steunprogramma voor een lidstaat stop te zetten ook wanneer daardoor andere publieke (Wereldbank e.d.) en private (commerciële banken) partijen hun financiering opschorten en het land in kwestie daardoor in betalingsproblemen komt. Die mogelijkheid onder ogen zien is een onmisbaar onderdeel van een geloofwaardige escalatieladder, waarbij indien nodig de druk wordt opgevoerd om naleving af te dwingen.

Een verdergaande aanpak die kan zekerstellen dat bij een bedrijf wél de benodigde structurele hervormingen worden doorgevoerd, is een geschikte doorstartprocedure buiten faillissement. Daarmee wordt bedoeld een procedure waarbij de onderneming – indien levensvatbaar – blijft voortbestaan na een tussenfase waarin bestaande contracten (inclusief arbeidsvoorwaarden en cao's) kunnen worden opengebroken. Dan gaat het bedrijf zonder financiële steun van de overheid failliet, zoals ook in 2020 met KLM gebeurd zou zijn, of wordt uiteindelijk faillissement voorkomen doordat bestaande contracten (zoals de piloten cao) kunnen worden opengebroken en geschikt gemaakt voor de overleving van het bedrijf zonder aangewezen te blijven op overheidssteun. Zo kan afhankelijkheid van commitment clauses, die bij KLM niet effectief zijn gebleken, in de toekomst worden vermeden. Een dergelijke methode is vorig jaar toegepast door de overheden van Scandinavische landen bij de redding van SAS Airlines (zie par. 3.5 van de voortgangsrapportage).

Suggestie 1: Maak voor de toekomst een resolutieplan voor KLM waar een geschikte doorstartprocedure buiten faillissement een (indien nodig) begaanbaar onderdeel van uitmaakt.

Toelichting: Aangezien de eigen vermogenspositie van KLM zwak is en de structurele kostenreductie tekortschiet, moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat KLM binnen afzienbare tijd gedwongen is weer voor steun aan te kloppen. Derhalve wordt aanbevolen een draaiboek ter hand te nemen, en dat niet pas te doen wanneer de volgende crisis bij KLM zich aandient. Om de snelheid in een dergelijke situatie te

bevorderen, met inbegrip van borging van de inbreng van de Kamer, kan dat draaiboek zodra het beschikbaar is vertrouwelijk aan de Kamer worden toegelicht.

Het ministerie van Financiën is met een dergelijke aanpak goed bekend. In opdracht van het ministerie en de Europese Centrale Bank is sinds 2015 door De Nederlandsche Bank (DNB) een zgn. resolutieplan voorbereid voor de afwikkeling van elke relevante bank met een vergunning in Nederland. DNB bepaalt van tevoren hoe zij ingrijpt bij een bank als deze in de problemen komt. Faillissement en/of een doorstart kunnen van dat proces een onderdeel zijn. Het plan dient ertoe het algemeen belang van Nederland te bewaken, en te voorkomen dat de belastingbetaler telkenmale opdraait voor het falen van een bank. Die les uit de bankencrisis ligt voor KLM evenzeer voor de hand, en overigens ook voor andere ondernemingen mochten die vanwege hun bijzondere belang voor redding door de overheid in aanmerking komen.

2. De ordening van de Nederlandse luchtvaartsector en de positie van KLM

Bij een evaluatie van dit steunpakket hoort ook aandacht voor de ordening van de Nederlandse luchtvaartsector en de dominante positie daarin van KLM. Waarom kost het zoveel moeite bij KLM voorwaarden van publiek belang af te dwingen? De luchtvaartmaatschappij geniet een dominante positie vergelijkbaar met die van de Nederlandse Spoorwegen (NS) in het spoorvervoer. De NS werkt op basis van een vervoersconcessie, waarin de overheid vastlegt aan welke doelstellingen en randvoorwaarden van publiek belang moet worden voldaan. In de luchtvaart is geen sprake van concessieverlening, echter een vrije en concurrerende markt is het evenmin.

De gang van zaken rond het steunpakket maakt duidelijk hoe relevant het is ook door deze bril te kijken naar de ervaringen en er lering uit te trekken. KLM maakt aanspraak op grootschalige overheidssteun, maar er is geen wederkerigheid waar het gaat om naleving van de aan die steun verbonden voorwaarden van publiek belang. KLM verklaart voor de bereikbaarheid van Nederland onmisbaar te zijn, maar hanteert in het publieke discours argumenten die geen recht doen aan het beleidskader netwerkkwaliteit. KLM spreekt dank uit voor de genoten overheidssteun, maar laat na voldoende structurele kostenmaatregelen te nemen om niet binnen afzienbare tijd opnieuw te zijn aangewezen op het publieke steunloket.

De bijzondere positie van KLM is door de jaren gegroeid en leunt op een breed scala aan door de overheid verstrekte of toegestane voordelen. Denk aan de luchthaven Schiphol die met investeringen en tarifiering het overstapmodel van KLM ten dienste staat. Volgens een recente studie geeft Schiphol meer dan andere luchthavens korting aan transferpassagiers. Dat dient het overstapmodel van KLM¹. Denk ook aan de arbeidsomstandigheden: volgens diezelfde studie is Schiphol relatief goedkoop, de laag betaalde grondmedewerkers betalen de rekening. Denk aan de overlast voor omwonenden en de natuurlijke omgeving. Denk voorts aan het aandeelhouderschap en aan de grootschalige financiële steunverlening. Het resultaat is een dominante positie van KLM op Schiphol, een monopolie of bijna-monopolie positie op een deel van de voor de bereikbaarheid van Nederland essentiële luchtverbindingen, en – in marktsegmenten waar wel van concurrentie sprake is – een door de overheid bevoordeelde concurrentiepositie.

De vraag is hoe bij een zodanig door de overheid bevoordeeld bedrijf, waar Nederland zich tot op zekere hoogte afhankelijk van heeft gemaakt, zonder een concessiemodel toch de publieke belangen kunnen worden geborgd. Door de krimp van de capaciteit van Schiphol waartoe het kabinet heeft besloten wordt dit nog pregnanter. Immers bij krimp zal zonder nader beleid de dominantie van KLM op Schiphol en in de luchtverbindingen vanaf Schiphol nog verder kunnen toenemen.

Suggestie 2: Maak een strategie om, voor zover bevoordeling van KLM nodig blijft, de publieke belangen bij KLM effectief te kunnen borgen.

¹ "[Benchmark luchthavengelden en overheidsheffingen](#)", SEO Economisch Onderzoek, maart 2023.

Toelichting: Twee benaderingen zijn inhoudelijk denkbaar. De ene benadering is de sector open te stellen voor meer marktwerking, opdat de markt het voor Nederland wenselijke luchtvervoer genereert tegen een passende prijs. De andere benadering is instandhouding van bepaalde voorrechten voor KLM, voorzover dat voor de netwerkkwaliteit noodzakelijk is. Maar dan wel vergezeld van een strategie om de publieke belangen te kunnen borgen. De logica zou als het ware het omgekeerde kunnen zijn van hetgeen historisch is gegroeid: aan bevoordeling wordt een einde gemaakt, tenzij deze met specifiek te leveren en te monitoren prestaties voor het algemeen belang door KLM kan worden “verdiend”.

Uit de voortgangsrapportage blijkt dat de capaciteit van Schiphol door KLM (en andere luchtvaartmaatschappijen) beter kan worden ingezet voor netwerkkwaliteit. Om de netwerkkwaliteit waar mogelijk minder afhankelijk te maken van bevoordeling van KLM, kan ervoor worden gekozen meer ruimte te maken voor andere luchtvaartmaatschappijen met een prikkel om hieraan bij te dragen.

Deze ordeningskwestie wordt bij de voorgenomen krimp van de capaciteit van Schiphol des te relevanter. Zonder een coherente aanpak blijven de monopolie-rents bestaan (of nemen zij zelfs toe), en neerslaan bij degenen die er vanuit hun machtspositie de hand op weten te leggen en er belang bij hebben de bevoorrechte positie in stand te houden. Overigens geldt ook het omgekeerde. Indien ervoor wordt gekozen meer ruimte voor andere luchtvaartmaatschappijen te maken om afhankelijkheid van een bevoordeeld KLM te verminderen, past ook aandacht voor de arbeidsomstandigheden bij die andere luchtvaartmaatschappijen. Dit is niet een reden voor bevoordeling van KLM, wel mogelijk een reden voor flankerend beleid.

Een te actualiseren kijk van de Nederlandse overheid op de positie van KLM binnen de Nederlandse luchtvaartsector kan ook implicaties hebben voor de kijk op de luchtvaartgroep waar KLM deel van uitmaakt, AFKL. Gewaakt moet worden voor de gedachte dat de Nederlandse overheid primair KLM moet beschermen tegen AFKL, terwijl uit de ervaring met het steunpakket blijkt dat de overheid feitelijk door KLM wordt ingeschakeld om met steun van de belastingbetaler en andere interventies een bedrijf in stand te houden met (naast alle positieve kanten van het bedrijf) privileges die het algemeen belang niet dienen en in een vrije markt met eerlijke concurrentie niet zouden kunnen bestaan.

Suggestie 3: Actualiseer de strategie van de Nederlandse overheid voor de positie van KLM binnen AFKL.

Toelichting: Voor de netwerkkwaliteit van Schiphol is KLM samen met de AFKL-partners onmisbaar en dat zal vooralsnog zo blijven. Dan heeft Nederland belang bij een gezond KLM binnen een gezonde groep. Niet aan een zwak KLM dat de belastingbetaler veel geld kost en beloftes aan de overheid niet nakomt. Waar in het verleden de zelfstandigheid van KLM binnen AFKL voor Nederland altijd een gevoelig punt was, lijkt het niet redelijk nu AFKL aan te spreken op de schending door KLM van voorwaarden van Nederlandse overheidssteun. Wel kan in partnerschap, met de Franse overheid en AFKL, worden verkend wat Nederland en KLM kunnen bijdragen aan een luchtvaartgroep die in Europa concurrerend en van strategische betekenis kan zijn.

De gang van zaken rond de schending van de Nederlandse steunvoorwaarden roept vragen op over de verhoudingen binnen deze groep en kan mede aanleiding vormen het beleid van de Nederlandse overheid ten aanzien van de luchtvaartgroep te actualiseren. Een analyse van de werking van de governance van KLM is op z'n plaats, met inbegrip van de eventuele lessen die zijn te trekken uit de tekortkomingen in de jaarverslagen van KLM en AFKL.

3. De rolverdeling binnen de overheid

Bij een evaluatie hoort ook aandacht voor het functioneren van de overheid zelf, met inbegrip van de rol van een staatsagent. Wanneer het overlegmodel aan een bedrijf als KLM niet lijkt te zijn

besteed, dient de Rijksoverheid gereed te zijn voor het uitoefenen van macht en gezag. Strakke interne afstemming, niet onnodig veel betrokkenen en scherpe besluitvorming zijn essentieel voor de slagkracht die dan vereist is.

Suggestie 4: Evalueer de rolverdeling binnen de Rijksoverheid bij de totstandkoming en uitvoering van het steunpakket.

Toelichting: Deze evaluatie kan twee invalshoeken hebben: de rolverdeling tussen ministeries; en de verdeling tussen enerzijds beleidsdepartement(en) en anderzijds een uitvoeringsorganisatie waaronder de rol van een mogelijke staatsagent.

Een vraag bij de eerste invalshoek betreft de rol van het vakdepartement dat verantwoordelijk is voor de beleidsdoelstellingen die met de steunoperatie worden nagestreefd en dat verstand heeft van de sector en het bedrijf in kwestie, en de rol van het ministerie van Financiën. Uitgangspunt is dat het aandeelhouderschap het beleidsdoel dient waar het vakdepartement verantwoordelijkheid voor draagt.

Een vraag bij de tweede invalshoek is hoe het beleidsdepartement zich kan concentreren op beleidsregie en het uitoefenen van macht en gezag, en de juridische en financiële vormgeving en het technische beheer kan neerleggen bij een professionele uitvoeringsorganisatie. Zo is de steunoperatie voor Lufthansa in Duitsland onder meer uitgevoerd door de nationale investeringsbank KfW. In de evaluatie van het steunpakket voor KLM kunnen, gelet op de overige onderdelen van de steunoperatie, ook het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Belastingdienst worden betrokken.

Voorts is een vraag of ook het toezicht inclusief de handhaving bij een dergelijke professionele uitvoeringsorganisatie of bij een onafhankelijke toezichthouder (een "staatsagent 2.0") belegd kunnen worden, zoals dat o.m. in de financiële sector gebruikelijk is. Toetspunten voor die afweging kunnen zijn de professionaliteit, effectiviteit en continuïteit van het toezicht op naleving, buiten de invloed van wisselende politieke prioriteiten.

Een ervaring van de afgelopen 2½ jaar is dat een staatsagent in de huidige vorm als toezichthouder kwetsbaar kan zijn. Niet alleen vanwege de spanning tussen enerzijds de brede belofte als waarborg voor naleving en anderzijds het feit dat het merendeel van de handhaving elders berust. Daarnaast zijn er aandachtspunten zoals de ondersteuning van een onafhankelijke toezichthouder door medewerkers van beleidsdepartementen die daardoor in een belangenconflict worden gebracht; en de kwetsbaarheid voor externe druk van een toezichthouder als opdrachtnemer van het ministerie in plaats van een organisatie met de gebruikelijke juridische en personele waarborgen. De huidige rol van staatsagent werd in een crisissituatie snel ingevoerd en gaandeweg verder ingevuld. Voor de volgende keer kan een en ander met de opgedane ervaring tevoren worden ingericht.

Tot zover de elementen voor een evaluatie van het steunpakket. Graag zeg ik u dank voor de relevante opdracht, de goede samenwerking en de deskundige ondersteuning door de medewerkers van het ministerie van Financiën en het ministerie van IenW.

Hoogachtend,
De Staatsagent voor KLM,

Jeroen Kremers