



Prof. dr. Tjerk Budding (g.budding@vu.nl) is hoogleraar Public Sector Accounting en opleidingsdirecteur van de public controllersopleidingen bij het Zijlstra Center for Public Control, Governance and Leadership van de Vrije Universiteit Amsterdam.



Prof. dr. Jan van Helden (g.j.van.helden@rug.nl) is emeritus hoogleraar Management Accounting aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Coronasteun aan KLM en NS: kregen deze bedrijven wat hen toekwam?

Een analyse aan de hand van kamerbrieven en jaarverslagen

Door **Tjerk Budding** en **Jan van Helden**

1. Introductie

Na het uitbreken van de coronapandemie begin 2020 zijn diverse steunmaatregelen van kracht geworden om organisaties te helpen de crisis goed door te komen. Voorkomen moest worden dat bedrijven failliet gingen en werknemers ontslagen werden. Niet alleen bedrijven werden financieel geholpen, maar ook bijvoorbeeld zelfstandigen en onderdelen van de overheids- en non-profit sector.

Dit artikel richt zich op twee belangrijke bedrijven in de vervoersector, de KLM en de NS. Voor bedrijven in deze sector geldt dat zij over het algemeen een privaatrechtelijke rechtsvorm hebben (bv, nv), maar dat hun aandelen soms deels in overheidshanden zijn. Ook geldt dat deze bedrijven naast opbrengsten van gebruikers soms ook financiële middelen van de overheid ontvangen, zoals subsidies voor het verzorgen van openbaar vervoer in onrendabele gebieden. De betrokkenheid van de overheid bij vervoersbedrijven onderstreept het belang van een goede verantwoording over de motivering en berekeningswijze van de coronasteun aan deze bedrijven. Voor het beoordelen van deze verantwoording maken wij gebruik van brieven van ministers aan de Tweede Kamer,¹ jaarverslagen over de jaren 2020 en 2021 van KLM en NS, en van officiële overheidsdocumenten over die steun. Beide bedrijven hebben de rechtsvorm van een naamloze vennootschap. Terwijl KLM in handen is van een consortium (Air France-KLM) met meerdere aandeelhouders (waaronder de Nederlandse rijksoverheid), is NS een staatsbedrijf waarvan alle aandelen in handen van de Nederlandse staat zijn.

Onze analyse van de financiële verslaggeving is ingegeven door het gebruikersperspectief (zie Budding en Van Helden, 2022). In het geval van KLM en NS zijn

Samenvatting

Zowel KLM als NS hebben in 2020 en 2021 aanzienlijke staatssteun in verband met de coronabeperkingen ontvangen. Aan de hand van een analyse van kamerbrieven en jaarverslagen wordt in dit artikel beoordeeld of de omvang van die steun verdedigbaar is in vergelijking met de coronasteun aan andere bedrijven. Hoewel vooral de KLM, en in mindere mate de NS, soms worden gezien als bedrijven die teveel in de watten worden gelegd door de overheid, toont onze analyse aan dat de coronasteun voor deze bedrijven eerder te laag dan te hoog is geweest.

¹ Wij hebben hiervoor de volgende onderzoeksaanpak gehanteerd: via de website van de Tweede Kamer hebben wij alle brieven waarin NS en/of KLM genoemd worden en waarbij de inhoud mogelijk relevant was, opgezocht. Hiervoor hebben wij ons beperkt tot de tijdsperiode maart 2020 tot en met april 2023. Na een eerste scan hebben wij 35 brieven over KLM en 20 brieven over NS geselecteerd, die wij geanalyseerd hebben op de thema's die in dit artikel behandeld worden.



de uiteindelijke gebruikers primair de leden van de Eerste en Tweede Kamer en in het verlengde daarvan de burgers. De bij de steunverlening betrokken ministeries en andere rijksdiensten (zoals RVO) zullen naast de informatie uit jaarverslagen ook beschikken over aanvullende, veelal niet openbare, (financiële) informatie. Voor kamerleden geldt echter dat zij zich vooral laten informeren aan de hand van kamerbrieven (waaronder het verslag Staatsdeelnemingen) en daarnaast gebruik kunnen maken van andere openbaar beschikbare informatie, waaronder jaarverslagen, met name als de kamerbrieven geen antwoord geven op de vragen van kamerleden. Wij vinden het van belang dat zij zich op basis van deze informatie een oordeel kunnen vormen over de toegekende steun. Dat is des te meer het geval vanwege het maatschappelijke debat over de steunverlening aan KLM.

Onderstaand komen achtereenvolgens de aan KLM en aan NS verleende coronasteun aan bod. Na de behandeling van de beide cases, sluiten we dit artikel af met een conclusie.

2. KLM

De coronasteun aan KLM bestond (net als bij andere bedrijven) uit loonsteun via de NOW (Noodmaatregel Overbrugging Werkbehoud) en uitstel van belastingbetaling. Daarnaast werden, door een syndicaat van banken, maar wel met overheidsgarantie, leningen ter beschikking gesteld. Anders dan andere bedrijven ontving KLM geen steun in de vaste lasten (zie de volgende paragraaf). De minister van Financiën motiveert de coronasteun aan de KLM met de betekenis van de KLM voor de economie van Nederland, met name voor het intercontinentale bestemmingsverkeer, en

als banenmotor (bron: brief aan Tweede Kamer van 24 april 2020). De voorwaarden voor de steunverlening zijn onder meer dat KLM een reductie van het personeelsbestand doorvoert, de lonen verlaagt (vooral van de medewerkers in de hogere loonklassen), geen bonussen en dividend uitkeert, en duurzaamheidsmaatregelen treft, onder meer door een vermindering van de nachtvluchten.

2.1 Recht op steun

Tabel 1 geeft een overzicht van de financiële resultaten van KLM over 2020 en 2021, en, ter vergelijking, over het pre-coronajaar 2019. Hieruit blijkt dat de winst van ruim 0,85 miljard euro in 2019 omslaat in een verlies in het eerste coronajaar 2020 van ruim 1,15 miljard euro. In 2021 treedt herstel op, maar met een verlies van ruim 0,22 miljard euro is het resultaat nog steeds negatief. Deze verslechtering van de financiële resultaten vindt zijn oorzaak in een omvangrijke terugval van de inkomsten door de reisbeperkingen als gevolg van de coronapandemie: de omzet wordt van 2019 op 2020 meer dan gehalveerd en herstelt zich in 2021 slechts in beperkte mate, terwijl de kosten minder dan evenredig dalen. Hierbij geldt dat in de loonkosten over 2020 en 2021 de loonsteun in verband met corona al is verwerkt; deze bedroeg in 2020 1,05 miljard euro en in 2021 0,77 miljard euro (Annual report 2021, p. 109). Zonder deze steun waren de verliescijfers dus belangrijk hoger uitgevallen.

Naast loonsteun (NOW), is ook 3,4 miljard euro aan leningen beschikbaar gesteld. Hiervan was 1 miljard afkomstig van de staat en de andere 2,4 miljard van een bankensyndicaat, maar wel met een staatsgarantie van 90% (Annual report

2021, p. 110). Van deze leningen is in 2020-2021 ongeveer 1 miljard euro opgenomen en het restant van 2,4 miljard euro bleef beschikbaar voor toekomstige tekorten in de liquiditeit (Annual report 2021, p. 111). De leningen aan de Staat zijn in de loop van 2022 afgelost. Daarnaast heeft KLM over 2020 en 2021 belastingschulden opgebouwd. Het jaarverslag over 2021 vermeldt dat tussen 2022 en 2027 in totaal 1,5 miljard euro aan uitgestelde inkomstenbelasting en sociale premies moet worden betaald (Annual report 2021, p. 16).

Opvallend is dat KLM geen TVL (Tegemoetkoming Vaste Lasten) ontvangt. De reden daarvan is dat de TVL-regeling (art. 2 lid 4 sub b TVL) subsidie uitsluit voor overheidsbedrijven. Of daarvan in het geval van KLM sprake is, valt echter te betwijfelen. De Nederlandse staat heeft namelijk slechts een klein minderheidsbelang in KLM en ook samen met de Franse staat komt het overheidsbelang in Air France-KLM niet uit boven 40%. Bovendien: zelfs als de overheidsaandeelhouders van KLM beleidsbepalend zouden zijn (dat is een andere voorwaarde voor de status van overheidsbedrijf), is het recht op steun in de vaste kosten als gevolg van de pandemie zeker verdedigbaar, in vergelijking met de vele particuliere bedrijven die TVL hebben ontvangen. Kortom, ons inziens is het te betwijfelen of Air France-KLM terecht geen TVL-steun heeft ontvangen.

Tabel 1. Financiële resultaten KLM over 2019, 2020* en 2021**

	2021	2020	2019
Opbrengsten	6.065	5.120	11.075
Externe kosten	(3.702)	(3.455)	(6.116)
Loonkosten	(1.828)	(1.867)	(3.189)
Overige opbrengsten en kosten	160	127	173
Totale kosten	(5.370)	(5.195)	(9.132)
Adjusted EBITDA***	695	(75)	1.943
Amortisaties, afschrijvingen, etc.	(922)	(1.079)	(1.090)
Winst/verlies uit bedrijfsactiviteiten	(227)	(1.154)	853

* De cijfers over 2020 laten kleine verschillen zien bij een vergelijking van verschillende bronnen binnen het jaarverslag, zie p. 56 en 11.

** Bronnen: Consolidated statement of profit or loss in millions of Euros (Annual report 2020, p. 23, Annual report 2021, p. 15); in miljoenen euros; vertaling door de auteurs.

*** EBITDA = Earnings before Interest, Tax and Depreciation and Amortisation.

Kader 1. Berekening recht op NOW-steun in 2020 en 2021 KLM

Het jaarverslag over 2020 is niet volledig duidelijk over de omvang van de loonkosten voor het bepalen van de NOW-bijdrage. In de winst- en verliesrekening (zie tabel 1) worden loonkosten gepresenteerd inclusief deze NOW-bijdrage. Dit blijkt uit de tabellen op p. 165 van het Annual report 2021 en p. 173 van het Annual report 2020, waarin de salariskosten worden gespecificeerd met de NOW-steun als aftrekpost. Welke onderdelen van de salariskosten zijn meegenomen voor de NOW-berekening, blijkt niet uit de tabel (en wordt evenmin elders vermeld). Het is aannemelijk dat de kosten van inhuur van personeel daarbuiten vallen en die kosten bedragen 73 en 77 miljoen euro in respectievelijk 2020 en 2021. De salariskosten komen dan op 2,843 miljard euro (1,867+1,049-0,073, zijnde de gerapporteerde salarislasten plus de NOW-steun minus de kosten van inhuur personeel) in 2020 en 2,522 miljard euro (1,828+0,771-0,077) in 2021.

Voor het bepalen van de NOW-steun in 2020 moet daarnaast rekening worden gehouden met het seizoenpatroon in de omzet. KLM draaide tot 15 maart 2020, toen de coronacrisis begon, op normale sterkte, dus vergelijkbaar met 2019. Pas vanaf 15 maart 2020 trad het omzetverlies op. Om rekening te houden met mogelijke seizoeneffecten in de omzet, is op basis van kwartaalrapportages van Air France-KLM vastgesteld dat in de eerste twee en halve maand van 2019 de omzet 18,5% bedroeg van de jaaromzet (Air France-KLM, 2019). Het is redelijk te veronderstellen dat de omzet in de eerste 2,5 maanden van 2020 ook voor KLM vergelijkbaar is met 2019: dus

18,5% van 11,1 miljard = 2,1 miljard. De totale omzet in 2020 bedroeg 5,1 miljard, dus de feitelijke omzet over de coronaperiode van half maart tot eind december was 5,1 – 2,1 = 3,0 miljard euro. Deze vergelijken we met de omzet over dezelfde maanden in 2019, zijnde 9,0 miljard euro (totale omzet van 11,1 miljard minus 18,5% over de eerste twee-en-halve maand). Dus het omzetverlies over de coronaperiode in 2020 ten opzichte van dezelfde periode in 2019 bedroeg: $(9,0 - 3,0)/9,0 = 67\%$. Om in aanmerking te komen voor NOW-steun, moet het omzetverlies minimaal 20% bedragen. Hieraan wordt in beide coronajaren ruimschoots voldaan.

Op basis van bovenstaande aannames zou de NOW-steun in 2020 dan moeten zijn: $0,67$ (omzetverlies) \times $0,85$ (NOW-vergoeding) \times 2,843 miljard euro (salariskosten) = 1,6 miljard, hetgeen een stuk hoger ligt dan de feitelijke door KLM ontvangen NOW-steun van 1,1 miljard euro (bron van financiële cijfers: KLM, 2021; Annual Report 2020, p. 23-24).

Over 2021 gelden de volgende berekeningen, waarbij, gegeven dat de NOW-steun het gehele jaar van kracht was, geen seizoencorrectie nodig is, zoals in 2020. Omzetzakking 2021 ten opzichte van 2019: $(11,075 - 6,065)/11,075 = 45\%$. Loonkosten 2021: 2,522 miljard. NOW-vergoedingspercentage gemiddeld over 2021: 85%. Dus de NOW-steun zou moeten bedragen: $0,45 \times 0,85 \times 2,522 = 0,96$ miljard; de feitelijke NOW-steun bedroeg 0,77 miljard, dus 0,2 miljard te weinig steun ontvangen.

2.2 Berekening NOW-steun

In de jaarverslagen van KLM over 2020 en 2021 wordt vermeld dat het bedrijf in 2020 1,05 miljard euro en over 2021 0,77 miljard euro heeft ontvangen. Nergens wordt aangegeven hoe deze bedragen zijn berekend. Ook in brieven aan de Eerste en Tweede Kamer over dit onderwerp ontbreekt deze verantwoording. Is dit overeenkomstig de regels die gelden voor andere bedrijven die NOW ontvangen (zie hierover, Van Helden et al., 2022, p. 136-143)?

Hiertoe hebben we beoordeeld welk bedrag KLM aan NOW-steun zou moeten ontvangen; zie kader 1. Voor 2020 komen we uit op een veel hoger bedrag waarop KLM recht heeft (1,60 miljard euro) dan de daadwerkelijk verleende steun (1,05 miljard euro). Over 2021 berekenen we een recht op steun van 0,97 miljard euro, terwijl er in werkelijkheid 0,77 miljard euro is ontvangen. Kortom, in beide jaren ontving KLM een lager bedrag aan loonsteun dan wat uit onze berekeningen naar voren komt. Hierbij moet wel worden aangetekend dat wij enige aannames in onze berekeningen hebben moeten maken (zie kader 1).

2.3 Berekening TVL-steun

Zoals in paragraaf 2.1 toegelicht, zou KLM geen recht hebben op steun in de vaste lasten volgens de TVL-regeling, vanwege haar status als overheidsbedrijf. Wij hebben die conditie in twijfel getrokken en proberen in deze paragraaf te reconstrueren op welk bedrag aan TVL-steun KLM recht zou hebben gehad. In kader 2 zijn de berekeningen daarvoor, alsmede de door ons gehanteerde uitgangspunten, opgenomen. Op basis daarvan komen wij voor KLM op een bedrag van 0,43 miljard euro aan TVL-steun in 2020 en 0,69 miljard euro in 2021.

3. NS

Evenals de KLM had ook de NS in 2020 en 2021 moeilijke jaren. Zo vermeldt de NS in haar jaarverslag 2020 dat zij op het dieptepunt van de coronapandemie in 2020 nog maar 10% van het normale aantal reizigers vervoerde, en dat in de overige maanden dat percentage slechts 40% bedroeg (p. 11). Tabel 2 laat zien dat het (bescheiden) resultaat van 0,22 miljard euro over het jaar 2019 is omgeslagen in een groot verlies van 2,58 miljard euro over het jaar 2020. Het jaar 2021 laat een herstel zien: de winst was met 0,50 miljard euro zelfs een stuk hoger dan in het pre-coronajaar. Opvallend bij NS is dat de opbrengsten tussen de jaren nagenoeg hetzelfde blijven. Er is slechts sprake van een licht dalende trend. Een belangrijke verklaring daarvoor is de additionele bijdrage in verband met corona, die de NS in 2021 en 2020 heeft ontvangen (zie paragraaf 3.1). Wat betreft de kosten zijn er in 2020 twee sterk afwijkende posten ten opzichte van 2019 (en 2021). Ten eerste gaat het om de afschrijvingskosten en bijzondere waardeverminderingen, en ten tweede om de overige bedrijfslasten. De eerstgenoemde heeft betrekking op een herwaardering van de aan de Nederlandse hoofdrailnet-concessie gerelateerde activa ter grootte van 1,6 miljard euro. Deze waardevermindering is doorgevoerd omdat de NS verwachtte rekening te moeten houden met significant lagere passagiersstromen. De overige bedrijfslasten in 2020 waren beduidend hoger dan in 2019 vanwege de dotatie aan een voorziening inzake beëindigingsvergoedingen/netto-activabetalingen in het Verenigd Koninkrijk voor een bedrag van 0,49 miljard euro. Een groot deel daarvan (0,36 miljard euro) is in 2021 echter weer vrijgevallen ten gunste van de rekening overige bedrijfslasten.

Kader 2. Berekening recht op TVL-steun in 2020 en 2021 KLM

Het begrip vaste kosten komt niet voor in de jaarverslagen van KLM. Wel wordt beweerd dat vliegtuigmaatschappijen kapitaalintensief zijn en daarom hoge vaste kosten hebben. Op basis van de jaarverslagen over 2020 en 2021 kunnen de vaste kosten bij benadering worden geschat op ongeveer 1,7 miljard euro per jaar. Dit bedrag is opgebouwd uit twee componenten: het onderhoud aan vliegtuigen dat onder de 'external expenses' is opgenomen, ter grootte van ongeveer 0,7 miljard euro, en een bedrag van ongeveer 1 miljard euro dat wordt geboekt onder 'amortisation, depreciation impairment and movement of provisions'.

De TVL-regeling geeft een vergoeding van ongeveer 60% op de vaste kosten in 2020 als gevolg van omzetverlies; in 2021 is dit vergoedingspercentage ongeveer 90%. Het minimale omzetverlies om TVL-steun te ontvangen is 30%, waaraan in beide jaren wordt voldaan (Van Helden et al., 2022, p. 143-148).

De aannames over omzetverliezen door corona zijn verder dezelfde als die voor de NOW, zie kader 1, en leiden tot de volgende TVL-uitkeringen:

- In 2020: $0,42$ (omzetverlies) \times $0,6$ (gemiddeld vergoedingspercentage TVL) \times $1,7$ miljard euro (vaste kosten) = $0,43$ miljard euro.
- In 2021: $0,45$ (omzetverlies) \times $0,9$ (gemiddeld vergoedingspercentage TVL) \times 100% (periode waarover de TVL-regeling geldt in 2021) \times $1,7$ miljard euro (vaste kosten) = $0,69$ miljard euro.

Toelichting omzetverlies in 2020: de TVL-regeling gold vanaf juli 2020. Omzetverlies in de periode 15 maart-31 december 2020 ten opzichte van dezelfde periode in 2019 bedraagt 67% (zie kader 1), en dan bedraagt het omzetverlies over de maanden juli tot en met december 2020 $6/9,5 \times 0,67 = 0,42$.

Tabel 2. De financiële resultaten van NS over 2019, 2020 en 2021*

	2021	2020	2019
Opbrengsten	6.486	6.601	6.661
<i>Waarvan additionele bijdragen in verband met corona</i>	940	842	-
Kosten personeel	(2.413)	(2.455)	(2.305)
Afschrijvingskosten en bijzondere waardeverminderingen	(733)	(2.637)	(823)
Verbruik grond- en hulpstoffen en voorraden	(432)	(464)	(534)
Geactiveerde productie eigen bedrijf	99	137	147
Kosten van uitbesteed werk en andere externe kosten	(712)	(747)	(634)
Infraheffing en concessie-vergoeding	(1.439)	(1.515)	(1.495)
Overige bedrijfslasten	(379)	(1.365)	(738)
Bedrijfslasten	(6.009)	(9.046)	(6.382)
Aandeel in resultaat investeringen verwerkt volgens de equity-methode	5	2	8
Resultaat uit bedrijfsactiviteiten	482	(2.443)	287
Financieringsbaten	4	39	12
Financieringslasten	(353)	(60)	(63)
Nettofinancieringsresultaat	(349)	(21)	(51)
Resultaat voor winstbelastingen	133	(2.464)	236
Winstbelasting ²	367	(117)	(21)
Resultaat over de verslagperiode	500	(2.581)	215
Resultaat toe te rekenen aan minderheidsbelang derden ³	161	(203)	7
Resultaat toe te rekenen aan de aandeelhouder	339	(2.378)	208

* Bronnen: Jaarverslag 2019 (p. 208) en Jaarverslag 2021 (p. 164; voor de jaren 2020 en 2021); bedragen in miljoenen euro's.

3.1 Recht op steun

Als overheidsbedrijf had de NS geen recht op TVL-steun (zie paragraaf 2.1). Het grootste deel van de steun had betrekking op de zogeheten beschikbaarheidsvergoeding. Dit is een regeling die openstaat voor alle openbaarvervoerbedrijven in Nederland en die is uitgevaardigd door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De belangrijkste voorwaarde is dat een vervoersbedrijf een volwaardige dienstregeling in stand houdt. Daarnaast mogen vervoerders geen dividend uitkeren, dienen er geen bonussen voor de Raad van Bestuur en het hogere management of ontslagvergoedingen voor bestuurders te worden verstrekt en mogen geen eigen aandelen worden ingekocht. Over 2020 is een bedrag van



0,82 miljard euro als beschikbaarheidsvergoeding ontvangen en over 2021 een bedrag van 0,93 miljard euro. Naast de beschikbaarheidsvergoeding is er ook een (bescheiden) NOW-subsidie ontvangen. Het betrof hier activiteiten van de werkmaatschappij die zich bezighoudt met stationsontwikkeling en -exploitatie in Nederland. De hiervoor aangevraagde bedragen waren 24 miljoen over 2020 en 15 miljoen over 2021. Uit tabel 2 blijkt dat de Nederlandse overheid NS in totaliteit tegemoet is gekomen met een extra betaling van 0,84 miljard euro over 2020 en 0,94 miljard euro over 2021. Uit deze tabel zou het beeld naar voren kunnen komen dat de NS in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland zelf voor de financieel nadelige effecten van de coronapandemie moest opdraaien. Dat blijkt op basis van andere passages uit de jaarverslagen echter niet het geval te zijn. Zo wordt in het jaarverslag 2020 vermeld: *'De regering in het Verenigd Koninkrijk reageerde direct na de uitbraak snel en adequaat door het omzet- en kostenrisico over te nemen van de Train Operating Companies en een vergoeding van 100% van de kosten vermeerderd met een managementvergoeding beschikbaar te stellen. In totaal is gedurende 2020 een vergoeding van € 1.525 miljoen door Abellio in het Verenigd Koninkrijk ontvangen ter compensatie van de lagere reizigersopbrengsten.'* (Jaarverslag NS 2020, p. 108), en: *'In Duitsland is het directe financiële effect van corona op de opbrengsten beperkt gebleven omdat het omzetrisico van gedeelde inkomsten wordt gedragen door de opdracht-*

² Dit positieve bedrag aan winstbelasting in 2021 heeft met name te maken met gewijzigde belastingregels in Nederland, waardoor verliezen onbeperkt voorwaarts verrekenbaar zijn. In het jaarverslag 2021 (p. 189) wordt vermeld dat dit in 2021 tot een opwaardering van de latente voorraden van 367 miljoen euro heeft geleid.

³ Een deel van het aandelenbelang in het Verenigd Koninkrijk is in handen van andere partijen. Omdat de NS echter de zeggenschap over de activiteiten heeft, worden de activiteiten wel geconsolideerd, maar komt een deel van de winst (het verlies) toe aan anderen.

gevers, de OV-autoriteiten.’ (Jaarverslag NS 2020, p. 108). Opvallend is dat vergelijkbare bewoordingen over beide buurlanden staan vermeld in het jaarverslag 2021, maar dan zonder specifieke bedragen.

3.2 Berekening steun

Vanwege het relatief lage bedrag aan NOW-steun richten we ons in deze subparagraaf specifiek op de toegekende beschikbaarheidsvergoeding. In een brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aan de Kamer d.d. 5 juni 2020 wordt aangegeven dat per die datum is besloten tot invoering van deze regeling en wordt gesteld dat deze vergoeding 93% van de vervoerskosten afdekt. Ook wordt gesteld dat *‘het kabinet (eraan hecht) dat de vervoerders zelf ook een passende bijdrage leveren. Deze is vastgesteld op maximaal zeven procent van de kosten.’* (staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, 2020a, p. 2). In de brief wordt gemeld dat er naast deze regeling door een vervoerder ook een aanvraag ingediend kan worden voor een verhoging van maximaal 2%-punt, als de *‘de vervoerder overtuigend kan aantonen dat er bedrijfseconomisch geen andere mogelijkheid is dan de dienstverlening af te schalen om de continuïteit te borgen.’* (idem). De brief geeft verder aan dat de regeling op dat moment nog verder moet worden uitgewerkt, maar dat al wel duidelijk is dat de vergoeding wordt ingericht op basis van nacalculatie. In een brief die circa twee weken later aan de Kamer wordt verstuurd (staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, 2020b, p. 2) wordt inzake de aanleiding en vormgeving van de beschikbaarheidsvergoeding verwezen naar een technische briefing die op 10 juni 2020 heeft plaatsgevonden, maar dit was volgens de website van de Tweede Kamer een besloten bijeenkomst. In geen van de andere door ons bestudeerde kamerstukken is de regeling verder toegelicht, maar in het jaarverslag 2020 van de NS wordt aangegeven dat deze tegemoetkoming 93% bedraagt *‘van de kosten die in aanmerking komen voor de beschikbaarheidsvergoeding, verminderd met 100% van de gerealiseerde opbrengsten in de periode van 1 maart 2020 tot en met 31 december 2020.’* In het jaarverslag 2021 staat een iets afwijkende berekeningswijze vermeld: *‘De beschikbaarheidsvergoeding is verantwoord in de opbrengsten en biedt een compensatie van 93% van het geïndexeerd kostenniveau 2019 onder aftrek van de gerealiseerde opbrengsten.’*

Noch in kamerbrieven noch in de jaarverslagen van NS is de exacte berekening of de berekeningswijze opgenomen. Daarom zijn we zelf op zoek gegaan naar de daarvoor benodigde bedragen. Ook hebben we enige aannames moeten doen. Op basis van onze berekeningen (zie kader 3) komen we voor NS, net als bij KLM, op hogere bedragen waar het bedrijf recht op zou hebben dan daadwerkelijk zijn toegekend. Voor 2020 komen wij op een bedrag aan steun van 0,97 miljard euro, terwijl daadwerkelijk 0,82 miljard euro is toegekend. Voor 2021 heeft NS volgens onze berekeningen recht op 0,99 miljard euro aan steun, terwijl daadwerkelijk 0,93 miljard euro is toegekend. De beschikbaarheidsvergoeding voor NS heeft betrekking op alle kosten, dus inclusief loonkosten en vaste kosten, onder aftrek van opbrengsten. Dit houdt impliciet in dat NS wel een soort TVL-steun heeft

ontvangen, hoewel het formeel een overheidsbedrijf is, dat geen recht heeft op dergelijke steun.

Kader 3. Berekening recht op beschikbaarheidsvergoeding in 2020 en 2021 NS

Voor het onderdeel ‘opbrengsten’ is uit het jaarverslag van NS over 2021 (p. 172) te destilleren dat het voor de treingerelateerde activiteiten in Nederland ging om 1.539 miljoen euro in 2020 en 1.519 miljoen euro in 2021. De omvang van de ‘kosten die in aanmerking komen voor de beschikbaarheidsvergoeding’ is echter niet uit de jaarverslagen te achterhalen. Het probleem hierbij is voornamelijk dat, hoewel de opbrengsten gesplitst worden weergegeven voor de verschillende geografische gebieden waar NS actief is (Nederland, het VK en Duitsland), dat niet het geval is voor de kosten. Daarom volstaan we op deze plaats met een plausibiliteitscheck. In 2019 waren de opbrengsten gerelateerd aan vervoer per trein 2.661 miljoen euro, om in 2020 te dalen naar 1.539 miljoen euro (Jaarverslag NS 2020, p. 107). Onder de aanname dat de NS met krappe financiële marges werkt (in 2019 was de winst uitgedrukt in een percentage van de totale omzet 3%), mogen we veronderstellen dat het kostenniveau in 2020 ook circa 2,6 miljard euro bedroeg. De beschikbaarheidsvergoeding is dan: 93% van 1.042 miljoen euro (2.581 miljoen euro kosten minus 1.539 miljoen euro gerealiseerde opbrengst) is 969 miljoen euro. Kortom, ook hier komen we, net als bij KLM, op een hoger bedrag aan steun volgens onze berekening dan daadwerkelijk is toegekend (818 miljoen euro in 2020). Als we deze berekeningen doen voor 2021 en dezelfde kosten nemen als in 2019, dan komen we op 93% van 1.062 miljoen euro (2.581 miljoen kosten minus 1.519 miljoen opbrengsten) is 988 miljoen euro aan steun, terwijl 925 miljoen euro is toegekend.

4. Conclusies

Zowel de KLM als de NS hebben in 2020 en 2021 omvangrijke staatssteun in verband met de coronapandemie ontvangen. Bij KLM ging het daarbij voornamelijk om NOW-steun en bij NS om een beschikbaarheidsvergoeding.⁴ Aangezien KLM en NS overheidsbedrijven zijn, waren ze formeel uitgesloten van coronasteun in de vaste lasten volgens de TVL.

Vanuit een gebruikersperspectief (zie Budding en Van Helden, 2022), zijn we in dit artikel nagegaan of de brieven aan de Eerste en Tweede Kamer en de verslaggeving van beide bedrijven voldoende transparant zijn over de omvang van de verleende steun. De uiteindelijke gebruikers van de verantwoordingsinformatie zijn met name leden van de Eerste en Tweede Kamer en in het verlengde daarvan de burgers. Onze bevindingen zijn in tabel 3 samengevat. Hieruit blijkt dat de KLM volgens onze berekeningen bijna 2 miljard euro

⁴ Door de coronasteun worden de verliezen beperkt. Dit betekent dat ook verliescompensatie volgens de vennootschapsbelasting – i.e., dat verliezen mogen worden verrekend met toekomstige winsten – verminderd wordt. Hierop en ook op andere aspecten inzake de vennootschapsbelasting wordt in dit artikel niet verder ingegaan.

Tabel 3. Een vergelijking tussen redelijk geachte en feitelijk verleende coronasteun aan KLM en NS (bedragen * € 1 mrd.)⁵

	2020			2021		
	Berekende steun	Feitelijke steun	Vershil	Berekende steun	Feitelijke steun	Vershil
NOW voor KLM	1,60	1,05	0,55	0,97	0,77	0,20
TVL voor KLM	0,43	0,00	0,43	0,69	0,00	0,69
Totaal KLM	2,03	1,05	0,98	1,66	0,77	0,89
Beschikbaarheidsvergoeding voor NS	0,97	0,82	0,15	0,99	0,93	0,06
Totaal KLM en NS	3,00	1,87	1,13	2,65	1,70	0,95

aan steun is misgelopen (0,98 miljard in 2020 en 0,89 miljard in 2021). Voor de NS ligt dit met een bedrag van 0,21 miljard euro een stuk lager. De KLM ontving loonsteun maar geen steun in de vaste lasten, terwijl wij betogen dat ook laatstgenoemde steun verdedigbaar is. Dit geldt des te meer daar de NS, terwijl dit een overheidsbedrijf is, via de beschikbaarheidsvergoeding zowel loonsteun als steun in de vaste lasten heeft ontvangen. Daar stond wel tegenover dat de NS (evenals andere bedrijven die openbaar vervoer verzorgen) wel haar dienstregeling in stand moest houden.⁵

Aan de coronasteun voor KLM waren diverse voorwaarden verbonden (zie paragraaf 2.1). De staatsagent die namens de betrokken ministers toezicht houdt op de naleving van deze voorwaarden, concludeert dat deze deels niet zijn gevolgd, vooral ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden (hogere lonen dan afgesproken, brief 23 juni 2022 van betrokken ministers over staatssteun aan KLM). Toen KLM begin 2023 de verstrekte staatsleningen volledig had afgelost en sinds half april 2023 ook de garanties heeft opgezegd, achtte het zich ook verder ontslagen van de aan de steun verbonden voorwaarden. Dit wekt de indruk dat KLM van twee walletjes eet: wel staatssteun ontvangen maar niet alle voorwaarden daarvan respecteren. In datzelfde licht past het juridische conflict tussen de Staat en de voormalige CEO van KLM over diens vertrekregeling, die wel erg royaal uitvalt voor een bedrijf dat deels in stand is gehouden met belastinggelden.

Onze analyses kennen enkele beperkingen. Ten eerste hebben wij voor KLM een berekening gemaakt voor TVL-steun, terwijl het bedrijf daarop naar de letter van de wet als overheidsbedrijf geen recht heeft. Wij trekken echter deze 'letter van de wet' in twijfel en vragen ons af of de term overheidsbedrijf niet te nauw is geïnterpreteerd. Ten tweede verschillen de percentages voor zowel loonsteun als steun in de vaste lasten per kwartaal, terwijl wij hebben gerekend met gemiddelde steunpercentages over een jaar. En ten derde hebben wij, bij gebrek aan cijfermateriaal over onder meer omzetverliezen en vaste kosten van beide bedrijven in de coronajaren, zelf berekeningen uitgevoerd om deze bedragen die ten grondslag liggen aan de steun, te onderbouwen; daarbij zijn onze aannames prudent en steeds expliciet verantwoord.

Staatsteun aan overheidsbedrijven is omstreden. Dit geldt sterker voor KLM dan voor NS. Zo was er in het parlement veel weerstand tegen een verhoging van het aandeelvermogen van de Nederlandse staat in Air France-KLM tijdens de coronaperiode. En ook de wetenschap is kritisch in dit verband (vergelijk Beetstra en Gradus, 2020). In dat kader is het van belang dat volledig transparant is op basis van welke factoren het steunbedrag is berekend en onze analyses laten zien dat dit in de praktijk niet het geval is. Tegelijkertijd moet dat wat aan andere bedrijven wordt verleend aan coronasteun, naar onze mening niet worden onthouden aan overheidsbedrijven als KLM en NS. Op basis van onze berekeningen hebben wij het vermoeden dat dat laatste voor een deel wel is gebeurd.

Literatuur

- Air France-KLM (2019). *Results presentation first quarter 2019*, april.
- Air France-KLM (2020). *Results presentation full year 2019*, april.
- Beetstra, R. & Gradus, R. (2020). 'Moet KLM gered worden?', *Me Judice*, 11 juni 2020.
- Budding T. & Helden, J. van (2022). "'Back to the roots'" bij begrotings- en verantwoordingsinformatie in de publieke sector: het gebruikersperspectief als primaire invalshoek', *Tijdschrift voor Public Governance Audit & Control*, 20 (4), p. 16-21.
- Helden J. van, Budding, T., Girjasing, B. & Pleyte, L. (2022). 'COVID-19 business support in the Netherlands; governance and accountability in times of turbulence', in: Dabbico, G., Bisogno, M., Caruana, J. & Christiaens, J. (eds.), *Public Sector Accounting, Financial Accountability and Viability in Times of Crisis. Public Sector Financial Management*. Palgrave Macmillan (Cham), p. 129-158.
- KLM (2021). *Annual report 2020*.
- KLM (2022). *Annual report 2021*.
- NS (2021). *Jaarverslag 2020*.
- NS (2022). *Jaarverslag 2021*.
- Minister van Financiën (2020). *Brief aan Tweede kamer over Coronasteun KLM*, april (en diverse andere brieven over dit onderwerp).
- Ministers van Financiën en Infrastructuur en Waterstaat (2022). *Brief aan Tweede Kamer over staatssteun KLM, in het bijzonder over de rapportage van de agent die toezicht houdt op de steun aan KLM*, 29232, nr. 54, 23 juni 2022.
- Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (2020a). *Stukken Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 23645 en 25295, nr. 823, 5 juni 2020.
- Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (2020b). *Stukken Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 23645 en 25295, nr. 722, 17 juni 2020.

⁵ Het financiële effect van het ter beschikking stellen van leningen en het afgeven van garanties aan KLM hebben wij buiten de berekeningen gelaten omdat het eventuele voordeel daarvan lastig te kwantificeren is vanwege de specifieke voorwaarden.