

**Besluit van de Raad van het BIPT
van 26 januari 2021
betreffende
de verklaring van conformiteit van het
kostentoerekeningssysteem van bpost voor 2018**

Niet-vertrouwelijke versie

INHOUDSOPGAVE

| | |
|--|----|
| 1. VOORWERP | 3 |
| 2. RETROACTA | 3 |
| 2.1. Analytische boekhouding van 2006 tot 2015 | 3 |
| 2.2. Analytische boekhouding 2016..... | 4 |
| 2.3. Analytische boekhouding 2017..... | 5 |
| 2.4. Analytische boekhouding 2018..... | 5 |
| 3. JURIDISCHE ASPECTEN | 7 |
| 3.1. Toepasselijke teksten | 7 |
| 3.2. Procedure en bevoegdheid van het BIPT..... | 9 |
| 3.3. Beginselen van kostenverdeling | 11 |
| 4. WIJZIGINGEN INGEVOERD DOOR BPOST IN 2016 | 13 |
| 5. ANALYSE VAN OVEREENSTEMMING | 15 |
| 5.1. Niet conform verklaarde wijzigingen anno 2016 | 16 |
| 5.1.1. Meerkosten van het zogenaamde "historische" personeel | 16 |
| 5.1.2. Ombudsdienstbijdrage..... | 19 |
| 5.2. Conform verklaarde wijzigingen anno 2016 | 20 |
| 5.2.1. Distributiekosten - prior/non-prior | 20 |
| 5.2.2. Andere wijzigingen in overeenstemming verklaard met opmerkingen..... | 23 |
| 5.2.2.1. <i>Bijkomende tijd (front office)</i> | 23 |
| 5.2.2.2. <i>Backofficetijd</i> | 24 |
| 5.2.2.3. <i>Marketing en verkoop</i> | 24 |
| 5.2.2.4. <i>Kosten van de distributiekantoren</i> | 25 |
| 5.2.2.5. <i>Kosten MSO-zetel</i> | 25 |
| 5.2.2.6. <i>Juridische kosten</i> | 26 |
| 5.2.2.7. <i>Verslag van het College van Commissarissen 2018</i> | 26 |
| 5.2.2.8. <i>Besluit van het BIPT betreffende de analytische boekhouding 2018</i> | 27 |
| 6. OVEREENSTEMMINGSVERKLARING..... | 27 |
| 7. BEROEPSMOGELIJKHEDEN | 28 |

1. VOORWERP

1. Dit besluit heeft betrekking op de verklaring van overeenstemming of van niet-overeenstemming van het kostentoekeningssysteem van bpost voor 2018, waarvan sprake in artikel 19 van het koninklijk besluit van 25 april 2014 betreffende de analytische boekhouding van de aanbieder van de universele postdienst (hierna het "KB van 25 april 2014"), genomen ter uitvoering van de artikelen 144quinquies tot 144septies van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven¹ (hierna de "wet van 21 maart 1991"), ongewijzigd vervangen door de artikelen 20 tot 22 van de wet van 26 januari 2018 betreffende de postdiensten (hierna "de nieuwe postwet"), met ingang vanaf 10 februari 2018.

2. RETROACTA

2.1. Analytische boekhouding van 2006 tot 2015

2. Artikel 10, § 3, van het koninklijk besluit van 11 januari 2006 tot toepassing van titel IV (Hervorming van de Regie der Posterijen) van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven schreef voor: *"De analytische boekhouding wordt gecontroleerd volgens een specificatie die door het Instituut wordt opgesteld."*
3. In zijn besluit van 30 mei 2007 betreffende de specificatie met betrekking tot de controle van de analytische boekhouding van bpost NV, om jaarlijks een verklaring van overeenstemming op te stellen, heeft het BIPT de opdracht van het College van Commissarissen als volgt gepreciseerd:
 - Het in overeenstemming brengen van de analytische boekhouding met de algemene boekhouding;
 - Verificatie van het causale verband tussen de cost drivers en de activiteiten die in de analytische boekhouding opgenomen zijn, waarbij dat principe ook geldt voor de toerekening van de BU's en de SU's;
 - Verificatie via peiling van de juistheid van de statistische gegevens die worden ingevoerd in het costing-model van bpost;
 - Verificatie van de juistheid van de classificatie van de producten in de klassen "Voorbehouden", "Universeel", "Openbaar" en "Commercieel";
 - Verificatie van de toerekening van de Global Sustaining;
 - Verificatie van de processen/procedures inzake wijziging en invoering van de basisgegevens in de analytische boekhouding.
4. Naar aanleiding van de opheffing van titel III van het koninklijk besluit van 11 januari 2006 tot toepassing van titel IV (Hervorming van de Regie der Posterijen) van de wet van 21 maart 1991² werden deze verificaties opgenomen in het KB van 25 april 2014.

¹ B.S., 27/03/1991.

² Opgeheven door het koninklijk besluit van 19 april 2014 houdende wijziging van het koninklijk besluit van 11 januari 2006 tot toepassing van titel IV (Hervorming van de Regie der Posterijen) van de wet van 21 maart 1991 houdende hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, B.S. 27/05/2014.

5. De conformiteit van het kostentoerekeningsstelsel van bpost voor 2006 werd gepubliceerd op 12 november 2009. De conformiteit van het kostentoerekeningsstelsel van bpost voor 2007, 2008 en 2009 werd gepubliceerd op 23 maart 2012. Vervolgens werd de verklaring van overeenstemming van het kostentoerekeningsstelsel van bpost voor 2010 gepubliceerd op 9 augustus 2013, de verklaring van overeenstemming voor 2011 en 2012 op 20 februari 2014, de verklaring van overeenstemming voor 2013 op 28 februari 2015, de verklaring van overeenstemming voor 2014 op 19 april 2016 en de verklaring van overeenstemming voor 2015 op 29 januari 2018.

2.2. Analytische boekhouding 2016

6. Om zijn analytische boekhouding voor 2016 op te stellen heeft bpost verscheidene wijzigingen ingevoerd in zijn kostentoerekeningsmodel waarvan het heeft aangegeven³ dat ze het gevolg zijn van het besluit van de Raad van het BIPT van 21 maart 2017 om de voor 2018 gevraagde tariefverhoging te weigeren⁴.
7. Rekening houdend met de impact van deze wijzigingen van cost drivers op de kostentoerekening tussen de producten en diensten die onder de universele dienst vallen (+ € [VERTROUWELIJK] mln.) en deze die er niet onder vallen (- € [VERTROUWELIJK] mln.), heeft het BIPT het nuttig geacht om een diepgaand onderzoek te voeren naar de conformiteit van deze wijzigingen ten aanzien van de beginselen van analytische boekhouding waarin artikel 144sexies van de wet van 21 maart 1991 en het koninklijk besluit van 25 april 2014 betreffende de analytische boekhouding van de aanbieder van de universele postdienst voorzien.
8. Na dat diepgaande onderzoek en op basis van de uitwisselingen met bpost, met het College van Commissarissen, alsook met een externe expert (Frontier Economics), heeft het BIPT de volgende wijzigingen non-conform verklaard krachtens het besluit van de Raad van het BIPT van 10 oktober 2019⁵:
 - De meerkosten van het zogenaamde "historische" personeel;
 - De ombudsdienstbijdrage.
9. Het BIPT heeft overigens voorbehoud geuit wat betreft de volgende punten die dienen te worden verdiept door bpost en verhoogde aandacht verdienen vanwege het College van Commissarissen:
 - Distributiekosten - prior/non-prior;

³ Cf. slide 7 van de presentatie door bpost op 28 mei 2019.

⁴ <https://www.bipt.be/nl/operators/post/universele-en-niet-universele-postdiensten/besluit-van-de-raad-van-het-bipt-van-21-maart-2017-betreffende-de-analyse-van-het-tariefvoorstel-van-bpost-voor-de-volle-stuktarieven-voor-het-jaar-2017> Besluit bevestigd door het Marktenhof via het vonnis van 11 oktober 2017, beschikbaar via de volgende link:

<https://www.bipt.be/nl/operators/bipt/geschillen/jaar-2017/arrest-van-het-marktenhof-van-11-oktober-2017-waarbij-de-vordering-van-bpost-tot-nietigverklaring-van-het-besluit-van-de-raad-van-het-bipt-van-21-maart-2017-betreffende-de-analyse-van-het-tariefvoorstel-van-bpost-voor-de-volle-stuktarieven-voor-het-jaar-2>

⁵ Besluit van de Raad van het BIPT van 10 oktober 2019 betreffende de conformiteit van het kostentoerekeningsstelsel voor bpost voor 2016, beschikbaar via de volgende link: <https://www.bipt.be/nl/operators/post/universele-en-niet-universele-postdiensten/besluit-van-de-raad-van-het-bipt-van-10-oktober-2019-betreffende-de-verklaring-van-niet-overeenstemming-van-het-kostentoerekeningsstelsel-voor-bpost-voor-2016>

- Bijkomende tijd (frontoffice);
 - "Backoffice"-tijd;
 - Marketing en verkoop (kosten van regionaal beheer);
 - Kosten van de distributiekantoren;
 - Kosten MSO-zetel;
 - Juridische kosten.
10. Het BIPT heeft ook verduidelijkt dat het zich het recht voorbehoudt om over te gaan tot elke nuttige verificatie wat betreft de inachtneming van de beginselen van kostenverdeling in het kader van de latere jaren, waarbij het niet alleen gaat om de niet in overeenstemming verklaarde veranderingen, maar ook om de kostentoerekeningsmethode in zijn geheel.
11. In een brief van 13 augustus 2019 met betrekking tot het tweede ontwerpbesluit van het BIPT inzake de analytische boekhouding van 2016 heeft bpost verklaard dat het bij zijn standpunten blijft maar dat het niettemin toegevingen doet om zich te schikken naar het besluit van het BIPT met ingang van de oefening van analytische boekhouding van 2018, rekening houdend met de praktische moeilijkheden die zouden voortvloeien uit een herziening van de analytische boekhoudingen van 2016 en 2017.
12. Het definitieve besluit om de analytische boekhouding van 2016 van bpost niet in overeenstemming te verklaren, werd op 10 oktober 2019 aangenomen door de Raad van het BIPT.

2.3. Analytische boekhouding 2017

13. Op 16 januari 2019 heeft het BIPT het eindverslag van het College van Commissarissen ontvangen, ondertekend op datum van 17 december 2019, in verband met de conformiteit van het kostentoerekeningsstelsel van bpost voor 2017. Op 11 februari 2020 heeft het BIPT een ontwerpbesluit opgesteld met betrekking tot de analytische boekhouding voor 2017, met dezelfde conclusies als van het besluit van 10 oktober 2019 betreffende de analytische boekhouding van 2016 aangezien de methode die bpost hanteert geen grote wijzigingen kent voor deze twee boekjaren (2016 en 2017). Bpost gaf immers aan pas bij analytische boekhouding 2018 aanpassingen door te voeren, rekening houdend met het besluit tot niet-overeenstemming van het BIPT voor 2016.
14. Overeenkomstig artikel 19 van de statutwet dat stelt dat "*de Raad van het BIPT elke persoon die rechtstreeks en persoonlijk bij een besluit betrokken is, de gelegenheid [geeft] om vooraf gehoord te worden. De besluiten van de Raad worden meegedeeld aan de personen die rechtstreeks en persoonlijk betrokken zijn en aan de minister.*" heeft bpost, met het schrijven van 12 februari 2020, de mogelijkheid gekregen om opmerkingen te formuleren betreffende het ontwerpbesluit tot 11 maart 2020. Het ontwerpbesluit 2017 is tevens per brief van 12 februari 2020 ter informatie toegestuurd aan het College van Commissarissen.
15. Op 11 maart 2020 heeft het BIPT de opmerkingen en meldingen van vertrouwelijke passages ontvangen van bpost. Vervolgens werd het besluit van niet-overeenstemming voor 2017, tezamen met het besluit, van overeenstemming, voor 2018 goedgekeurd door de Raad van het BIPT op 26 januari 2021.

2.4. Analytische boekhouding 2018

16. In het kader van de controle van zijn analytische boekhouding 2018, die het voorwerp uitmaakt van dit besluit, heeft bpost op 8 mei 2019 informatie betreffende de lijst met producten doorgestuurd. In een schrijven van 13 juni 2019 heeft bpost de documenten in verband met de toerekeningsmethode toegestuurd aan het BIPT zoals vastgelegd in het koninklijk besluit van 25 april 2014 betreffende de analytische boekhouding van de aanbieder van de universele postdienst. Naar aanleiding van het besluit van de Raad van het BIPT van 10 oktober 2019 betreffende de verklaring van niet-overeenstemming van de analytische boekhouding 2016, werd deze documentatie aangaande de analytische boekhouding vervolgens aangepast en nogmaals door bpost naar het BIPT doorgestuurd op 11 maart 2020. Met deze aanpassing poogde bpost rekening te houden met het BIPT besluit van niet-overeenstemming aangaande de analytische boekhouding 2016.
17. In een brief van 29 oktober 2019 heeft het BIPT verduidelijkingen gevraagd aan bpost betreffende de lijst van producten van 2018. Het betrof hier enerzijds vragen aangaande de nieuwe producten en anderzijds vragen betreffende vijf productlijnen die anno 2018 een negatieve kost en/of omzet kennen. Op 13 november 2019 volgde hierop een verklaring van bpost. Vervolgens vroeg het BIPT op 18 november naar de onderliggende producten bij de hergroepering van productlijnen voor de concessie aangaande de verzending van nummerplaten voor de FOD Mobiliteit, waarop bpost op 19 november antwoordde. Hierna zette het BIPT zijn analyse aangaande de productenlijst verder. Na een ontwerpbesluit dat aan bpost op 5 december 2019 werd voorgelegd, volgde op 23 december 2019 het besluit met goedkeuring van de productenlijst en productenclassificatie voor 2018.
18. Op 19 mei 2020 werden vragen overgemaakt aan het College van Commissarissen die gelinkt zijn aan de conclusie van het besluit van niet-overeenstemming van de Raad van het BIPT van 10 oktober 2019 betreffende de verklaring van niet-overeenstemming van het kostentoerekeningssysteem voor bpost voor 2016. Dit omvatte enerzijds aanpassingen die bpost diende uit te voeren om een goedkeuring voor 2018 te bekomen en anderzijds een vraag tot verdieping van kostensleutels die voor verbetering vatbaar leken. Op 28 augustus 2020 heeft het BIPT het eindverslag van het College van Commissarissen ontvangen, ondertekend op datum van 24 augustus 2020, in verband met de conformiteit van het kostentoerekeningssysteem van bpost voor 2018.
19. Overeenkomstig artikel 19 van de statuutwet dat stelt dat "*de Raad van het BIPT elke persoon die rechtstreeks en persoonlijk bij een besluit betrokken is, de gelegenheid [geeft] om vooraf gehoord te worden. De besluiten van de Raad worden meegedeeld aan de personen die rechtstreeks en persoonlijk betrokken zijn en aan de minister.*" heeft bpost vanaf 18 november 2020 de mogelijkheid gekregen om opmerkingen te formuleren betreffende het ontwerpbesluit tot 16 december 2020. Het ontwerpbesluit is tevens per brief van 18 november 2020 ter informatie toegestuurd aan het College van Commissarissen.
20. Op 14 december 2020 heeft het BIPT de opmerkingen en meldingen van vertrouwelijke passages ontvangen van bpost. Algemeen handhaaft bpost de standpunten die het in zijn bijdragen van 7 juni en 13 augustus 2019 heeft ingenomen naar aanleiding van de ontwerpbesluiten betreffende zijn analytische boekhouding voor 2016, alsook in zijn brief van 11 maart 2020 naar aanleiding van het ontwerpbesluit betreffende zijn analytische boekhouding voor 2017. Ter herinnering, met het schrijven van 13 augustus 2019 aangaande de analytische boekhouding 2016 stelde bpost dat het bij zijn standpunten blijft, met name betreffende de doorgevoerde allocatiewijzigingen, m.i.v. de geweigerde allocatie van de meerkost van 'historisch' personeel, alsook aangaande de competentie van het BIPT inzake deze materie, maar dat het aangepast ontwerpbesluit niettemin acceptabel voor hen is.

3. JURIDISCHE ASPECTEN

3.1. Toepasselijke teksten

21. Dit besluit wordt genomen krachtens artikel 144septies van de wet van 21 maart 1991, vervangen door artikel 22 van de nieuwe postwet, met ingang vanaf 10 februari 2018, en artikel 19 van het KB van 25 april 2014. Deze bepalingen vormen de omzetting van artikel 14 van Richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst (hierna "Richtlijn 97/67").

Richtlijn 97/67 (art. 14)

22. Artikel 14, § 2, van Richtlijn 97/67 luidt als volgt: *"Aanbieders van de universele dienst houden in hun interne boekhouding afzonderlijke rekeningen bij om een duidelijk onderscheid te kunnen maken tussen elk van de diensten en producten die onder de universele dienst vallen en diensten en producten die er niet onder vallen. De lidstaten maken bij het berekenen van de nettokosten van de universele dienst gebruik van de gegevens van deze gescheiden boekhouding. Dergelijke interne boekhoudingen moeten steunen op consequent toegepaste en objectief gerechtvaardigde normen voor kostentoekening."*
23. Die eis inzake gescheiden boekhouding tussen de diensten en producten die onder de universele dienst vallen en diensten en producten die er niet onder vallen, beoogt de transparantie van de werkelijke kosten die worden teweeggebracht door deze twee categorieën van producten en diensten, om te garanderen dat kruissubsidies de concurrentievoorwaarden in het segment van de universele-dienstverlening niet nadelig beïnvloeden (*cf.* considerans 28 van Richtlijn 97/67 en considerans 41 van Richtlijn 2008/6)).
24. Considerans 41 van richtlijn 2008/6⁶, die richtlijn 97/67 heeft gewijzigd in die zin dat er een einde werd gemaakt aan de voormalige "voorbehouden diensten" en aldus de vrijmaking van de postmarkt heeft voltooid, preciseert immers dat:

"Aangezien wordt overgegaan naar een markt met volledige mededinging en om te voorkomen dat kruissubsidies de mededinging negatief beïnvloeden, is het aangewezen te blijven verlangen dat de lidstaten voor aanbieders van de universele dienst de verplichting handhaven gescheiden en transparante boekhoudingen te voeren, zij het met de nodige aanpassingen."

Uit hoofde van de aangepaste verplichting dient aan de nationale regelgevende instanties, de mededingingsautoriteiten en de Commissie alle informatie te worden verstrekt die nodig is om besluiten in verband met de universele dienst te nemen en om toezicht te houden op de billijkheid van de marktvoorwaarden totdat er van daadwerkelijke mededinging sprake is. De samenwerking tussen de nationale regelgevende instanties bij de verdere vaststelling van benchmarks en richtsnoeren op dit gebied zou tot een geharmoniseerde toepassing van deze voorschriften moeten bijdragen."

Gescheiden boekhouding en transparantie dient de lidstaten en hun nationale regelgevende instanties voldoende gedetailleerde boekhoudkundige informatie te bieden om:

⁶ Richtlijn 2008/6/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008 tot wijziging van Richtlijn 97/67/EG wat betreft de volledige voltooiing van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap, PB O 52, van 27.2.2008, blz. 3-20.

- *besluiten in verband met de universele dienst te kunnen nemen;*
- *die informatie te kunnen benutten bij het nagaan of de universeledienstverplichtingen nettokosten met zich brengen en een onredelijke financiële last voor de aanbieder van de universele dienst inhouden;*
- *ervoor te zorgen dat de op de universele dienst toegepaste tarieven in overeenstemming zijn met de tariefbeginselen van deze richtlijn;*
- *ervoor te zorgen dat de in deze richtlijn bedoelde beginselen inzake eindkosten worden nageleefd; en*
- *om toezicht te houden op de billijkheid van de marktvoorwaarden totdat er van daadwerkelijke mededinging sprake is."*

25. Artikel 14, §§ 3 en 4, van Richtlijn 97/67 bepaalt dat, behoudens voorafgaande toestemming van de nationale regelgevende instantie en inlichting van de Commissie, de gescheiden boekhouding de kosten als volgt verdeelt:

- a) kosten die direct kunnen worden toegerekend aan een bepaalde dienst of aan een bepaald product, worden aldus toegerekend;
- b) gemeenschappelijke kosten, d.w.z. kosten die niet direct kunnen worden toegerekend aan een bepaalde dienst of aan een bepaald product, worden als volgt toegerekend:
 - i) indien mogelijk worden gemeenschappelijke kosten toegerekend op basis van een directe analyse van de herkomst van de kosten;
 - ii) indien een directe analyse niet mogelijk is, worden de gemeenschappelijke kostencategorieën toegerekend op basis van een onrechtstreekse koppeling met een andere kostencategorie of groep van kostencategorieën waarvoor een directe toerekening mogelijk is; de indirecte koppeling is gebaseerd op vergelijkbare kostenstructuren;
 - iii) indien directe noch indirecte kostentoerekening mogelijk is, wordt de kostencategorie toegerekend op basis van een algemene kostenverdeling die wordt berekend op grond van de verhouding tussen, enerzijds, alle uitgaven die direct of indirect aan de universele dienst worden toegerekend, en, anderzijds, alle uitgaven die direct of indirect aan de andere diensten worden toegerekend;
 - iv) gemeenschappelijke kosten die nodig zijn voor het aanbieden van zowel universele diensten als niet-universele diensten worden dienovereenkomstig toegerekend; voor universele diensten en niet-universele diensten worden dezelfde kostendrijvers gehanteerd.

26. Ten slotte bepaalt artikel 14, § 5, van Richtlijn 97/67: "*De nationale regelgevende instanties zien erop toe dat de overeenstemming met één van de bovengenoemde systemen van bedrijfsadministratie wordt gecontroleerd door een bevoegde instantie die onafhankelijk is van de leverancier van de universele dienst. De lidstaten zorgen voor de periodieke bekendmaking van een verklaring van overeenstemming.*"⁷

Wet van 21 maart 1991 (art. 144quinquies tot en met septies) en de nieuwe postwet (art. 20 tot en met 22)

27. Artikel 144septies van de wet van 21 maart 1991 schrijft het volgende voor:

"Het Instituut ziet erop toe dat :

⁷ Wij onderlijnen.

- *de in de artikelen 144quinquies en 144sexies bedoelde interne analytische boekhouding wordt gecontroleerd door het College van Commissarissen of elke andere door het BIPT aangeduide bevoegde instelling die onafhankelijk is van de aanbieder van de universele dienst. De Koning stelt de modaliteiten van de controle op de naleving van de artikelen 144quinquies en 144sexies van de wet vast. De controlekosten worden ten laste genomen door de aanbieder van de universele dienst;*
- *jaarlijks een conformiteitsverklaring wordt gepubliceerd. De inhoud en de modaliteiten van deze publicatie worden vastgesteld door de Koning. De conformiteitsverklaring refereert niet aan en bevat geen vertrouwelijke informatie bepaald in artikel 144sexies, § 5.⁸*

28. Artikel 144septies werd ingevoegd door artikel 20 van het koninklijk besluit van 9 juni 1999. Het verslag aan de Koning preciseert: "Luidens artikel 144septies zal het Instituut, in het kader van zijn algemene controlebevoegdheid gebaseerd op artikel 75 van de wet, erover waken dat de rekeningen van de leverancier van de universele dienst nagekeken worden door een bevoegde en onafhankelijke instelling. De opdracht van het Instituut in het kader van dit artikel 144septies impliceert geen systematisch onderzoek van de boekhouding van de leverancier van de universele dienst, maar laat het toe te beschikken over betrouwbare gegevens wanneer een bijzondere controle noodzakelijk blijkt"⁹.

29. Artikel 75 van de wet van 21 maart 1991, waaraan wordt gerefereerd, werd opgeheven door de statutwet en vervangen door artikel 14 van diezelfde wet, dat voorziet in de algemene controlebevoegdheid van het BIPT onder andere wat betreft de naleving van de postwet en de uitvoeringsbesluiten ervan (3°), met inbegrip van de bepalingen betreffende de analytische boekhouding.

De artikelen 144quinquies tot 144septies werden opgeheven door artikel 36 van de nieuwe postwet en werden, ongewijzigd, opgenomen in de artikelen 20 tot en met 22 van de nieuwe postwet, die van toepassing zijn vanaf 10 februari 2018. Het koninklijk besluit van 25 april 2014 blijft overigens van toepassing onder de gelding van de nieuwe postwet.

KB van 25 april 2014 betreffende de analytische boekhouding van de aanbieder van de universele dienst

30. Het KB van 25 april 2014 betreffende de analytische boekhouding van de universeledienstverlener definieert de nadere bepalingen voor de controle van de inachtneming van de artikelen 144quinquies en 144sexies van de wet van 21 maart 1991 en van de artikelen 20 en 21 van de nieuwe postwet. Deze nadere bepalingen worden beschreven in de volgende punten (zie de punten 3.2 'Procedure en bevoegdheid van het BIPT' en 3.3 hieronder "Beginselen van kostenverdeling").

3.2. Procedure en bevoegdheid van het BIPT

⁸ Wij onderlijnen.

⁹ Verslag aan de Koning van het KB van 9 juni 1999 tot omzetting van de verplichtingen die voortvloeien uit de van kracht zijnde richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst, *BS*, 18/08/1999.

31. **Verzamelen van de informatie met betrekking tot de analytische boekhouding:** Artikel 144sexies, § 5, van de wet van 21 maart 1991 en artikel 21, § 4 van de nieuwe postwet schrijven voor: " *De aanbieder van de universele dienst houdt een document bij omtrent zijn analytische boekhouding dat voldoende gedetailleerde gegevens bevat in verband met de systemen voor analytische boekhouding die hij gebruikt en waarin de door deze systemen gegenereerde gedetailleerde boekhoudgegevens zijn opgenomen*".
32. Krachtens artikel 2 van het KB van 25 april 2014 wordt de vertrouwelijke informatie, bedoeld in de bijlage bij het KB van 25 april 2014, ter beschikking gehouden van de auditeur gedurende de 60 dagen die volgen op de afsluiting van de algemene boekhouding en, op verzoek, aan het BIPT en aan de Europese Commissie gericht (§ 1). De niet-vertrouwelijke versie (§ 2) wordt uit eigen beweging aan het BIPT alsook aan de auditeur verstrekt en gepubliceerd op de website van de aanbieder van de universele dienst, na goedkeuring door het BIPT.
33. Dat document omvat ten minste:
- de reikwijdte van de analytische boekhouding;
 - een beschrijving van de structuur van de werkwijze voor toewijzing via de activiteiten;
 - de toerekeningsmethodes voor de directe, indirecte en algemene kosten;
 - de manieren voor toewijzing van de middelen, de lijsten met de cost drivers per hoofdactiviteit;
 - de rechtvaardiging van elke wijziging van een van de hierboven beoogde elementen ten opzichte van het voorgaande jaar.
34. **Opstelling van de lijst van de producten:** overeenkomstig artikel 144quinquies, § 2, van de wet van 21 maart 1991, artikel 20 van de nieuwe postwet en artikel 13 van het KB van 25 april 2014 legt de aanbieder van de universele dienst elk jaar ter goedkeuring van het Instituut de categorie voor waartoe elk van de diensten die hij aanbiedt, behoort (universeel, openbaar of commercieel). Tegelijk verstrekt de universeledienstverlener aan het BIPT alle voorstellen tot wijziging in het jaar dat voorafgaat aan hun invoering. Zodra de lijst van de producten is goedgekeurd door het BIPT, wordt ze aan de auditeur bezorgd.
35. **Opstelling van de lijst van de cost drivers:** elk jaar verstrekt de universeledienstaanbieder aan het BIPT en aan de auditeur, binnen 30 dagen na de goedkeuring door de algemene vergadering van de algemene boekhouding de lijst met de cost drivers die een rol spelen in zijn kostenmodel, alsook een gemotiveerde lijst van de voornaamste wijzigingen en de verificatie van het causale verband (art. 9 en 10, KB 25 april 2015).
36. **Controle door de auditeur:** de auditeur gaat na of de causale verbanden tussen de cost drivers en de activiteiten economisch aanvaardbaar zijn en voldoen aan de hiërarchie van verdelingsregels opgenomen in artikel 144sexies van de wet van 21 maart 1991 en in artikel 21 van de nieuwe postwet (art. 11, KB 25 april 2014).
37. Artikel 18 van het KB van 25 april 2014 stelt:
- "Het jaarlijkse verslag van de auditeur bevat op zijn minst de gedocumenteerde beschrijving van de uitgevoerde verificaties, indien van toepassing de vastgestelde onregelmatigheden, zijn aanbevelingen en zijn conclusies.
Het verslag van de auditeur dient als basis voor de overeenstemmingsverklaring gepubliceerd door het Instituut."*¹⁰

¹⁰ Wij onderlijnen.

38. De verificaties waarnaar artikel 18 van het KB van 25 april 2014 verwijst, worden beschreven in de artikelen 8 en 11 tot 17 van het besluit.
39. Het gaat om de volgende verificaties:
- in overeenstemming brengen van de analytische boekhouding met de algemene boekhouding (art. 8);
 - het causale verband tussen de cost drivers en de activiteiten (art. 11);
 - verificatie via peiling van de juistheid van de statistische gegevens die worden ingevoerd in het costing-model van de universeledienstverlener (art. 12);
 - verificatie van de juistheid van de indeling van de producten en diensten in universele, openbare of commerciële producten of diensten (art. 14-15);
 - verificatie van de procedures inzake wijziging en invoering van de basisgegevens in de analytische boekhouding (art. 16-17).
40. **Verklaring van overeenstemming of niet-overeenstemming:** Artikel 19 van het KB van 25 april 2014 schrijft voor: "*Het Instituut richt elk jaar een verklaring van overeenstemming of niet-overeenstemming aan de universeledienstaanbieder op basis van het verslag bedoeld in artikel 18 van dit besluit. Het besluit van het Instituut met deze verklaring wordt gepubliceerd op zijn website.*"¹¹

3.3. Beginselen van kostenverdeling

41. De hiërarchie van verdelingsregels waarin artikel 14, § 3, van Richtlijn 97/67 voorziet, wordt identiek overgenomen in artikel 144sexies, § 1, van de wet van 21 maart 1991 en in artikel 2, § 1, van de nieuwe postwet. Het kan als volgt worden samengevat:
- 1) CATEGORIE 1: Eerst moeten de kosten worden toegewezen die direct kunnen worden toegerekend aan een bepaalde dienst of aan een bepaald product ("specifieke kosten").
 - 2) CATEGORIE 2: In tweede instantie moeten de kosten die niet konden worden toegewezen overeenkomstig de eerste regel ("gemeenschappelijke kosten") worden toegewezen volgens de directe herkomst van die kosten.
 - 3) CATEGORIE 3: In derde instantie moeten de kosten die niet konden worden toegewezen overeenkomstig de regels 1 en 2 worden toegerekend volgens een onrechtstreekse koppeling met een andere kostencategorie, gebaseerd op vergelijkbare kostenstructuren.
 - 4) CATEGORIE 4: In vierde instantie moeten de kosten die niet konden worden toegerekend overeenkomstig de regels 1, 2 en 3 worden toegerekend naar rata van de kosten die reeds toegerekend zijn aan de diensten en producten van het type "UD" en "niet-UD".

¹¹ Wij onderlijnen.

42. Ter verduidelijking van de Europese wetgeving wordt in artikel 144, lid 3, en artikel 21, lid 2, verder bepaald dat : *"De verdeling van de kosten wordt gedaan door de aanbieder van de universele dienst overeenkomstig de principes bedoeld in § 1. "Dit gebeurt volgens de methode van de volledige kostentoewijzing, bekend onder de naam "FDC - Fully Distributed Cost" (of "Fully Allocated Cost") waarbij gebruik wordt gemaakt van het principe "ABC-Activity Based Costing" dat de kosten aan de producten toerekent op grond van de activiteiten."*

43. Krachtens art. 6 van het KB van 25 april 2014 zijn de volgende basisprincipes van toepassing op het systeem voor kostentoe rekening van de universeledienstverlener¹²:

- **Causaliteitsbeginsel (art. 6, 1°)**: de kosten moeten direct of indirect worden toegeschreven aan de diensten die deze kosten hebben "veroorzaakt". Dit veronderstelt dat de relevantie van elke kostenpost wordt nagegaan, dat de relevante kostenfactor ("cost driver") wordt geïdentificeerd en gekwantificeerd en dat die cost driver wordt gebruikt voor het toewijzen van de daarmee overeenstemmende kosten.

Methodes van het type "Activity-Based Costing" (ABC) moeten worden gebruikt. ABC is een methode die gebaseerd is op cost drivers die de kosten volgen en toewijzen aan de hand van de uitgevoerde activiteiten en waarbij duidelijke causale verbanden kunnen worden gelegd tussen de activiteiten, de kosten die ermee verband houden en de resultaten van die activiteiten.

- **Objectiviteitsbeginsel (art. 6, 2°)**: de toekenning van de kosten moet objectief zijn. Dit concept, zoals gebruikt om de boekhouding volgens de ABC-methode vast te leggen, verwijst naar het feit dat de rekeningen worden bepaald op basis van objectieve feiten (cf. artikel 7 hieronder, met betrekking tot de kwaliteit van de informatie waarmee rekening wordt gehouden);
- **Consistentiebeginsel (art. 6, 3°)**: de verdelingsregels moeten in de mate van het mogelijke vergelijkbaar zijn van jaar tot jaar. Wanneer veranderingen in de methode, structuur, interne organisatie of werking een aanzienlijke impact hebben, moeten de aard en de rechtvaardiging van die veranderingen duidelijk worden uiteengezet.
- **Transparantiebeginsel (art. 6, 4°)**: het systeem voor kostentoe rekening moet voldoende worden gedetailleerd en volledig gedocumenteerd. De operator moet de gebruikte methodes en het kostentoe rekeningssysteem uitvoerig kunnen uitleggen. Een behoorlijk onderlegde lezer moet bij het lezen van de beschrijving verstrekt door de operator de algemene structuur van het kostentoe rekeningssysteem kunnen begrijpen, alsook de evaluatie- en verdelingsprincipes van de kosten, en zich een oordeel kunnen vormen over de redelijkheid van die principes.

44. Bovendien moet conform artikel 7, § 1, van het KB van 25 april 2014 de informatie die wordt gebruikt door het systeem en de informatie die er uit wordt afgeleid:

- **Relevant zijn (art. 7, § 1, 1°)**: namelijk nuttig zijn voor het besluitvormingsproces (in dit geval gaat het om de besluiten waartoe de regulator kan genoopt worden) en te gepasten tijde beschikbaar zijn;

¹² Wat betreft de interpretatie van deze principes, cf. m.n. het gemeenschappelijk standpunt van de ERGP (ERGP (12) 28 Rev. 1 – Common Position on cost allocation rules), beschikbaar via deze link: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/14289/attachments/1/translations>.

- **Betrouwbaar zijn (art. 7, § 1, 2°):** namelijk volledig, vrij van materiële en systematische fouten, waardoor een waarheidsgetrouw beeld wordt weergegeven. Wanneer steekproeven gebruikt worden om de toewijzing van de kosten af te leiden, moeten de steekproefmethodes steunen op erkende statistische technieken;
- **Vergelijkbaar zijn (art. 7, § 1, 3°):** om zo de ontwikkelingen en verschillen in de tijd tot uiting te brengen;
- **Materieel zijn (art. 7, § 1, 4°):** informatie is materieel als de weglating ervan of een onjuiste weergave redelijkerwijze een invloed heeft op de interpretatie van de resultaten of de besluiten die op basis van het kostentoerekeningsysteem moeten worden genomen;
- **Verifieerbaar zijn (art. 7, § 1, 5°):** de gegevens moeten kunnen worden gevolgd en op elkaar worden afgestemd aan de hand van een toewijzingsprocedure, vanaf de brongegevens tot het eindresultaat. De operator moet bovendien de nodige gegevens bewaren om de controle van het kostentoerekeningsysteem mogelijk te maken.

4. WIJZIGINGEN INGEVOERD DOOR BPOST IN 2016

45. In het kader van zijn analytische boekhouding 2016 heeft bpost zes wijzigingen doorgevoerd in zijn kostentoerekeningsmethode die een beduidende impact hebben op de kostentoewijzing tussen de producten en diensten die onder de universele dienst vallen en deze die daar niet onder vallen.
46. De **eerste wijziging** betreft de overgang van een niet-gewogen toewijzing naar een gewogen toewijzing van extra arbeidskosten gelinkt aan het zogenaamde "historische" personeel van de eenheid "Mail & Services Operations" (MSO) (hierna "**Meerkosten van het zogenaamde 'historische' personeel**");
47. De **tweede wijziging** betreft een verandering die aangebracht wordt in de basis voor toewijzing van de gemeenschappelijke kosten van sommige buitenactiviteiten met betrekking tot distributie, van een niet-gewogen toewijzing naar een gewogen toewijzing van de prior- en non-priorproducten (hierna "**Distributiekosten - prior / non-prior**");
48. De **derde wijziging** betreft een wijziging die aangebracht is in de basis voor toewijzing van de kosten voor **backoffice** (verder "**backofficetijd**"), van twee frontofficeactiviteiten (verder "**Commerciële lokettijd – Begroetingen**" en "**Bijkomende tijd**"), waarbij overgestapt wordt van frontofficetijd die gewijd is aan de frontofficetransacties naar het aantal transacties, en van bepaalde **kosten voor regionaal beheer** (verder "**Kosten voor regionaal beheer**"), waarbij overgegaan wordt van een aandeel van de kosten dat wordt toegerekend aan de producten naar het aantal frontofficetransacties enerzijds (deel "Operationeel beheer") en naar omzet anderzijds (deel "Marketing en verkoop").
49. De **vierde wijziging** heeft betrekking op een verandering die aangebracht is op het niveau van de basis voor toewijzing van de kosten van de distributiekantoren, waarbij overgestapt wordt van een toerekening naar rata van de toegerekende kosten naar een toewijzing op basis van de ingenomen ruimte (verder "**Kosten van de distributiekantoren**");

50. De **vijfde wijziging** heeft betrekking op een verandering die aangebracht is op het niveau van de basis voor toewijzing van bepaalde MSO-kosten, waarbij overgestapt wordt van een toerekening naar rata van de toegerekende kosten naar een toewijzing op basis van een directe toerekening (verder "**Kosten MSO-zetel**");
51. De **zesde wijziging** heeft betrekking op een verandering die aangebracht is op het niveau van de basis voor toewijzing van het regelgevende en juridische gedeelte, waarbij overgestapt wordt van een toerekening naar rata van de toegerekende kosten naar een toewijzing op basis van een directe toerekening:
- De reguleringskosten bevatten enerzijds de reguleringsbijdrage (hierna "**Reguleringsbijdrage**") en anderzijds de ombudsdienstbijdrage (hierna "**Ombudsdienstbijdrage**");
 - De juridische kosten slaan zowel op de kosten voor de juristen intern als op de kosten voor extern juridisch advies (verder "**Juridische kosten**").
52. Zoals aangegeven in Tabel 1 hieronder hebben de zes hieronder herhaalde wijzigingen in totaal ongeveer € [VERTROUWELIJK] mln.¹³ kosten van het jaar 2016 opnieuw toegewezen. Het gaat globaal om een verplaatsing van de kosten van commerciële diensten (COM) naar universele diensten (kleingebruikerspakket) (SUB) of andere universele diensten (USO other). Bij de diensten van algemeen economisch belang (DAEB), zoals vastgesteld in het zesde beheerscontract en de persconcessie voor de bedeling van kranten en tijdschriften, is er ook een lichte afname van de kosten die daaraan worden toegerekend.

Tabel 1. Verplaatsing van de kosten die te wijten is aan de veranderingen van de toewijzingen (in miljoen euro)

| Categorie | SUB | USO | DAEB | COM |
|----------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Wijziging in mln. euro voor 2016 | + [VERTROUWELIJK] | + [VERTROUWELIJK] | - [VERTROUWELIJK] | - [VERTROUWELIJK] |

53. Slide 7 van de presentatie gegeven door bpost op 28 mei 2019 maakt duidelijk dat de wijzigingen die aangebracht zijn in de analytische boekhouding 2016, onder andere, het resultaat zijn van de weigering door het BIPT van de door bpost voor 2017 voorgestelde verhoging van de tarieven van het kleingebruikerspakket (SUB)¹⁴. Die weigering is gebaseerd op een verificatie van de kostenoriëntering, waaruit na een uitvoerige analyse is gebleken dat de voorgestelde tariefverhoging voor het geheel van de retaildiensten zou leiden tot prijzen die duidelijk boven de kosten plus een redelijke winst lagen.

¹³ Op een kostentotaal van € [VERTROUWELIJK] mln. voor de betrokken categorieën (eindverslag van Frontier Economics, figuur 3).

¹⁴ Besluit bevestigd door het Marktenhof via vonnis van 11 oktober 2017, beschikbaar via de volgende link: <https://www.bipt.be/nl/operators/bipt/geschillen/jaar-2017/arrest-van-het-marktenhof-van-11-oktober-2017-waarbij-de-vordering-van-bpost-tot-nietigverklaring-van-het-besluit-van-de-raad-van-het-bipt-van-21-maart-2017-betreffende-de-analyse-van-het-tariefvoorstel-van-bpost-voor-de-volle-stuktarieven-voor-het-jaar-2>

54. Figuur 1 hieronder verstrekt een overzicht van de evolutie van de verdeling van de kosten tussen de vier product- en dienstcategorieën van bpost. In deze figuur worden de producten en diensten die onder de universele dienst vallen, weergegeven met de letter "U", de producten en diensten van algemeen economisch belang die niet onder de universele dienst vallen, met de letter "P", de commerciële producten en diensten met de letter "C" en ten slotte de "interne" producten en diensten met de letter "S".

Figuur 1: Evolutie van de kostentoewijzing tussen categorieën

- [VERTROUWELIJK]

Bron: BIPT

55. Voor het jaar 2016 komt heel duidelijk een trendbreuk naar voren in de natuurlijke evolutie van de relatieve kosten.
56. Tijdens de drie eerste jaren (2013-2015) stellen we immers een vermindering vast van de relatieve kosten toegerekend aan de producten en diensten die onder de universele dienst vallen ("U") door de afname van de volumes voor die categorie, terwijl de commerciële producten en diensten ("C") in omgekeerde zin evolueren door de toename van de volumes in die laatste categorie.
57. Toch kan voor het jaar 2016 een breuk in die tendens worden opgemerkt door wijzigingen die bpost heeft doorgevoerd in zijn kostentoerekeningsmethode. De relatieve kosten vertegenwoordigd door de commerciële producten en diensten ("C") komen terug op het niveau van 2013 terwijl de kosten vertegenwoordigd door de producten en diensten van algemeen economisch belang ("P") en, in het bijzonder, door de producten en diensten die onder de universele dienst vallen ("U"), toenemen.
58. De oorspronkelijk vastgestelde trend voor de periode 2013-2015, gebaseerd op de evolutie van de volumes, zet vervolgens zijn koers verder vanaf het jaar 2017, zoals kan worden gezien door de kosten in verband met elke categorie voor het jaar 2017 te vergelijken met deze voor het jaar 2016.
59. Naar aanleiding van het besluit van de Raad van het BIPT van 10 oktober 2019 betreffende de verklaring van niet-overeenstemming van de analytische boekhouding 2016, wordt voor het jaar 2018 een normalisatie van de kostentoerekening vastgesteld tussen enerzijds de commerciële producten en diensten ("C") en anderzijds de producten en diensten die onder de universele dienst vallen ("U") en de producten en diensten van algemeen economisch belang ("P").

5. ANALYSE VAN OVEREENSTEMMING

60. In het kader van het onderzoek van de analytische boekhouding 2016 van bpost had het BIPT reeds eerder de wijzigingen vermeld in punt 4, geïdentificeerd door het College van Commissarissen en ook geanalyseerd door een externe expert, Frontier Economics, onderworpen aan een kritische analyse.
61. Een grondige analyse ervan was noodzakelijk gelet op de impact, van in totaal € [VERTROUWELIJK] mln. euro anders toegewezen kosten, die door deze veranderingen in de kostentoewijzing is veroorzaakt (zie Tabel 1 hierboven).

62. Finaal oordeelde het BIPT in zijn besluit dat voor de analytische boekhouding 2016 een niet-overeenstemming aan de orde was. Dit doordat twee wijzigingen een gebrek aan conformiteit vertoonden ten aanzien van een of meer principes van kostenverdeling vastgelegd in de artikelen 144quinquies tot 144septies van de wet van 21 maart 1991 en het uitvoeringsbesluit van 25 april 2014:
- Meerkosten van het zogenaamde "historische" personeel;
 - Ombudsdienstbijdrage.
63. Het BIPT heeft overigens, in datzelfde besluit, voorbehoud geuit wat betreft de volgende punten die dienen te worden verdiept door bpost en verhoogde aandacht verdienen vanwege het College van Commissarissen:
- Distributiekosten - prior / non-prior;
 - Bijkomende tijd (frontoffice);
 - Backofficetijd
 - Marketing en verkoop (kosten van regionaal beheer);
 - Kosten van de distributiekantoren;
 - Kosten MSO-zetel;
 - Juridische kosten.
64. In een brief van 13 augustus 2019 had bpost toegestemd om zich te schikken naar het besluit van het BIPT van 10 oktober 2019, vanaf de oefening van analytische boekhouding van 2018. Voor 2018 heeft bpost vervolgens een correctie uitgevoerd aangaande de analytische boekhouding. Het College van Commissarissen noemt dit het "2018bis model".

5.1. Niet conform verklaarde wijzigingen anno 2016

5.1.1. Meerkosten van het zogenaamde "historische" personeel

65. De verandering die bpost heeft voorgesteld, past in het onderscheid van de personeelskosten tussen de contractuele "DA"-personeelsleden (of "Distributeurs Auxiliaires") enerzijds en de personeelsleden die een "historisch statuut" hebben (in realiteit, ofwel statutairen, ofwel "baremieke" contractuelen) anderzijds.
66. Sedert 2010 worden de nieuwe arbeidskrachten voor MSO volledig aangeworven als contractuele "DA", waarvan de gemiddelde kosten heel wat lager zijn, namelijk gemiddeld [VERTROUWELIJK] EUR lager volgens bpost, dan voor een zogenaamde "historische" werknemer.

Beschrijving van de wijziging ingevoerd in 2016:

67. *Voorgaande cost driver:* de kosten van het volledige bpost-personeel waren toegewezen aan de activiteiten van de waardeketen (ophaling en distributie, transport, sortering) en dan toegerekend aan de operationele producten (producten die de interne operaties van bpost weerspiegelen die verschillende producten vertegenwoordigen die bestemd zijn voor de klanten of delen daarvan) door de operationele volumes te gebruiken. De kosten van de operationele producten werden vervolgens toegewezen aan de producten bestemd voor de klanten door de volumes en een wegingsfactor te gebruiken.

68. *Nieuwe cost driver*: sedert 2016 gebruikt bpost de toename van het volume van de productgroepen als cost driver voor de aanwerving van nieuwe MSO-werkkrachten. In de praktijk, voor de eerste stap van de nieuwe toewijzingsmethode gaat bpost uit van het principe dat iedereen bezoldigd wordt op basis van een "DA"-loonschaal en zondert het de meerkosten af van de bezoldiging volgens weddenscalen¹⁵.
69. De kosten zijn grotendeels toegewezen zoals voordien (op basis van de bestede tijd). De "basiskosten" die de kosten weerspiegelen van het volledige personeel worden toegerekend op basis van de werklast van het betreffende jaar voor alle producten, ongeacht of die groeien of afnemen. De extra bezoldiging voor het historische personeel ("historische meerkosten") van de "MSO"-branche wordt evenwel toegerekend aan de producten op basis van een directe causaliteit (volgens bpost), omgekeerd evenredig met de toename van het volume sedert 2010.
70. De toewijzing blijft daarentegen ongewijzigd wat de andere branches van bpost betreft.

Besluit van het BIPT van 10 oktober 2019 (analytische boekhouding 2016):

71. In het kader van zijn analytische boekhouding 2016 heeft bpost de creatie van deze nieuwe kostencategorie, genaamd "meerkosten gelieerd aan het historische personeel" en de cost driver van de groei van de producten, die eraan is gewijd, gerechtvaardigd door een verbetering van de causaliteit. Deze wijziging vloeit volgens bpost voort uit de vervanging van een cost driver die gebaseerd is op een indirect causaal verband dat vastgesteld is tussen die "meerkosten" en de overige loonkosten (categorie 3 van de hiërarchie van de verdelingsregels, cf. paragraaf 41 hierboven) door een toewijzing die gebaseerd is op een analyse van de directe herkomst van die "meerkosten" op loongebied (categorie 2 van de hiërarchie van de verdelingsregels, cf. paragraaf 41 hierboven).
72. In zijn besluit van 10 oktober 2019 heeft het BIPT aangegeven dat het deze analyse niet deelt aangezien de door bpost geïdentificeerde "loonmeerkosten" tot dusver niet als afzonderlijke kostencategorie bestonden; de personeelskosten werden immers steeds als een unieke categorie behandeld en naar rata van het gewogen volume van elk van de producten werden toegewezen.
73. De door bpost gehanteerde redenering kan als volgt worden samengevat. Bpost heeft een besparing geïdentificeerd van personeelskosten verwezenlijkt voor het geheel van de rekruteringen uitgevoerd in de MSO Retail-afdeling sinds 2010, voor alle producten samen.
74. Deze kostenbesparing moet volgens bpost weerspiegeld worden in de analytische boekhouding op een manier dat de personeelskosten toegewezen aan de producten die groeien sinds 2010 worden verlicht aangezien het personeel dat na 2010 werd aangeworven om te beantwoorden aan die groei, deze kostenbesparing mogelijk maakt, in tegenstelling tot het personeel aangeworven vóór 2010.
75. Tegenover deze kostenbesparing heeft bpost dus "meerkosten" geïdentificeerd die het verdeelt over de producten op basis van de werklast vertegenwoordigd door elk product in 2010, volgens de logica die luidt dat de toename van het volume sinds 2010 leidt tot nieuwe aanwervingen, die zelf geen nieuwe meerkosten veroorzaken¹⁶.

¹⁵ D.i. het product van de som van de hogere kosten voor een gemiddeld zogenaamd "historisch" personeelslid in vergelijking met een "DA"-personeelslid en van zijn extra voordelen, en het aantal zogenaamde "historische" personeelsleden.

¹⁶ Cf. slide 17 van de presentatie door bpost op 28 mei 2018.

76. Bpost heeft de versnippering van de personeelskosten en de creatie van deze nieuwe fictieve categorie van kosten ten behoeve van zijn analytische boekhouding dus gerechtvaardigd door het gebrek aan causaal verband tussen de evolutie van de werklast sinds de laatste aanwerving uitgevoerd onder het historisch statuut (na 2010) en de "meerkosten" in verband met de aanwervingen onder het historisch statuut (vóór 2010).
77. In zijn besluit van 10 oktober 2019 heeft het BIPT dat onderscheid gemaakt door bpost binnen de personeelskosten van de afdeling "MSO Retail" en de "basiskosten" en de "meerkosten" in verband met het "historische" personeel als erg oppervlakkig beschouwd (cf. punt 273 van het besluit).
78. In elk geval heeft het BIPT beschouwd dat het causaal verband dat bpost aanhaalt tussen de werklast van 2010 en de "meerkosten" niet is bewezen.
79. Volgens bpost bepaalt het volume (of de werklast) in de loop van een jaar de beslissingen om aan te werven; het volume (of de werklast) van 2010 heeft volgens bpost dan ook het totale aantal personeelsleden met historisch statuut (die kunnen vervangen worden door DA's vanaf die datum) bepaald, en dus de meerkosten.
80. De aanwervingsbeslissingen van na 2010, bepaald door het volume van na 2010, veroorzaken daarentegen geen bijkomende "meerkosten".
81. Op die manier heeft bpost een volkomen theoretisch verband gecreëerd tussen het volume (berekeningbasis), het moment van het aanwervingsbesluit (voor of na 2010) en de meerkosten; aangezien het eerste moment (voor 2010) meerkosten met zich brengt en het tweede (na 2010) dat niet doet.
82. Verder heeft het BIPT geoordeeld dat het noch het volume, noch het tijdstip van de aanwerving is dat de meerkosten veroorzaakt maar wel degelijk het besluit van bpost om DA-contracten in te voeren in 2010, wat kadert in een bredere context van liberalisering (cf. punten 279 tot 284 van het besluit van 10 oktober 2019).
83. Bijgevolg heeft het BIPT beschouwd dat deze wijziging van cost driver duidelijk niet in overeenstemming is met het causaliteitsbeginsel, beoogd in artikel 6, 1°, van het KB van 25 april 2014.
84. Bpost moet daarom de voorgaande methode van toewijzing van de MSO-loonkosten blijven toepassen.

Verslag van het College van Commissarissen betreffende de analytische boekhouding 2018:

85. Het College van Commissarissen geeft het volgende aan:

"Uit onze analyse bleek dat de door het BIPT gevraagde aanpassingen met betrekking tot (i) distributiekosten prior/non-prior, (ii) kosten van statutaire werknemers en (iii) aanpassingen kosten voor ombudsdienstbijdrage correct werden doorgevoerd in het 2018bis model.

(...)

Betreffende (ii) kosten van statutaire werknemers, werd binnen de personeelskosten de bijkomende kost die gelieerd is aan het 'oude' statutair regime niet meer afgezonderd en niet meer in een aparte 'resource pool' opgenomen zoals gevraagd door het BIPT."¹⁷

¹⁷ Pagina 3 van het verslag.

Besluit van het BIPT betreffende de analytische boekhouding 2018:

86. In de 'log file review' van de documentatie over de analytische boekhouding 2018 die bpost aan het BIPT bezorgde¹⁸, stelt het BIPT inderdaad vast dat er melding wordt gemaakt van volgende schrappingen:
- "Suppression of the resource dedicated to statutory costs. Statutory costs in Value Chain Collect & Distribution"*
"Suppression of the resource dedicated to statutory costs. Statutory costs in Value Chain General Costs"
"Suppression of the resource dedicated to statutory costs. Statutory costs in Value Chain Sorting"
"Suppression of the resource dedicated to statutory costs. Statutory costs in Value Chain Transport"
87. Gegeven deze beschrijving in de 'log file review', de geconstateerde verdere daling aangaande de kosten toegekend aan de universele dienst (zie ook figuur 1) en de bevindingen van het College van Commissarissen (op basis van de meer gedetailleerde informatie waarover zij beschikken), leidt het BIPT af dat bpost de gevraagde aanpassingen aangaande de meerkosten van het zogenaamde "historische" personeel (uit het besluit van het BIPT van 10 oktober 2019) heeft uitgevoerd.
88. Wat betreft de analytische boekhouding 2018 lijkt de methode voor kostentoerekening in verband met het MSO-personeel dus wel degelijk te zijn hersteld zoals in de versie van voor 2016, zodat deze nu conform de in punt 3.3 hierboven bedoelde regels kan worden verklaard.

5.1.2. Ombudsdienstbijdrage

Beschrijving van de wijziging ingevoerd in 2016:

89. Het gaat om volgende herziening van cost driver:
- *Voorgaande cost driver:* voor 2016 waren de gemeenschappelijke kosten toegewezen buiten het MSO-model en naar rata van de toegerekende kosten.
 - *Nieuwe cost driver:* sedert 2016 rekent bpost deze kosten toe aan de universele diensten, aangezien er volgens het bedrijf een directe causaliteit bestaat. Na een eerste algemene toerekening voor de universele diensten, zouden deze kosten vervolgens toegewezen worden aan de verschillende USO-producten in verhouding tot de reeds toegewezen kosten.

Besluit van het BIPT van 10 oktober 2019:

90. In zijn besluit van 10 oktober 2019 heeft het BIPT aangegeven dat in tegenstelling tot de reguleringsbijdrage, die eerder is behandeld, de ombudsdienstbijdrage niet uitsluitend mag worden toegewezen aan de producten die onder de universele dienst vallen, omdat die voortvloeit uit het verstrekken van postdiensten in hun geheel¹⁹.

¹⁸ Op 11 maart 2020

¹⁹ Cf. artikel 43ter van de wet van 21 maart 1991.

91. Wanneer een directe of indirecte toewijzing niet mogelijk is, moet deze categorie van gemeenschappelijke kosten worden toegewezen op basis van de algemene verdeelsleutel, waarin artikel 144sexies, § 1, iii) voorziet, namelijk naar rata van de (direct of indirect) aan de universeledienstproducten ("UD") toegewezen kosten en de (direct of indirect) aan de diensten buiten de UD toegewezen kosten.
92. Het BIPT heeft de verandering dan ook overduidelijk niet in overeenstemming met de in punt 3.3 hierboven bedoelde beginselen van kostenverdeling verklaard.

Verlag van het College van Commissarissen 2018:

93. Het College van Commissarissen geeft het volgende aan:

"Uit onze analyse bleek dat de door het BIPT gevraagde aanpassingen met betrekking tot (i) distributiekosten prior/non-prior, (ii) kosten van statutaire werknemers en (iii) aanpassingen kosten voor ombudsdienstbijdrage correct werden doorgevoerd in het 2018bis model.

(...)

De kosten voor ombudsdienstbijdrage (iii) werden niet meer toegewezen aan de resource pool van USO producten maar aan de resource pool "RP_61_THIRD " gelinkt aan kosten van derde partijen zoals gevraagd door het BIPT."²⁰

Besluit van het BIPT betreffende de analytische boekhouding 2018:

94. Voor deze wijziging, die slaat op een toewijzing aan een andere 'resource pool', geeft de 'log file review' geen input. Echter, de geconstateerde verdere daling aangaande de kosten toegekend aan de universele dienst (zie ook figuur 1) en de bevindingen van het College van Commissarissen (op basis van de meer gedetailleerde informatie waarover zij beschikken), leidt het BIPT af dat bpost de gevraagde aanpassingen aangaande de toewijzing van de ombudsdienstbijdrage (uit het besluit van het BIPT van 10 oktober 2019) heeft uitgevoerd.
95. Wat betreft de analytische boekhouding 2018, lijkt de methode voor kostentoekening in verband met de ombudsbijdrage dus wel degelijk te zijn rechtgezet, conform het besluit van het BIPT van 10 oktober 2019 (analytische boekhouding 2016) en kan het dus in overeenstemming met de regels bedoeld in punt 3.3 hierboven worden verklaard.

5.2. Conform verklaarde wijzigingen anno 2016

5.2.1. Distributiekosten - prior/non-prior

Beschrijving van de wijziging ingevoerd in 2016:

96. Zoals het besluit van 19 oktober 2019 van het BIPT beschreef, hield de wijziging die bpost invoerde verband met de kosten inzake distributie: zijnde de trajecttijd (de kosten om het volledige traject van de ronden af te leggen voor alle producten) en de tijd voor levering van geadresseerde post ("door time addressed", de tijd die nodig is om de geadresseerde zendingen in de brievenbussen te steken).

²⁰ Pagina 3 van het verslag.

97. *Voorgaande cost driver:* in 2015 werden deze gemeenschappelijke kosten toegerekend aan de producten naar rata van de niet-gewogen volumes. Er werd dus geen enkel onderscheid gemaakt tussen een pakje, een geadresseerde zending, een zending zonder adres, enz., en dit ondanks het bestaan van een verschil in complexiteit op het niveau van de distributie van deze producten.

Illustratie 1 - Methode voor toerekening van de distributiekosten 2015
[VERTROUWELIJK]

Bron: presentatie van bpost van 28 mei 2019

98. *Nieuwe cost driver:* vanaf het boekjaar 2016 houdt bpost rekening met zowel de urgentie (in een eerste stap van toerekening volgens de prioriteit) als met de complexiteit (in een tweede stap van toerekening volgens het volume) voor de toewijzing van de kosten aan de trajecttijd en aan de tijd voor levering van de geadresseerde post ("*door time addressed*").
99. De cost driver blijft ongewijzigd voor de kosten in verband met de tijd voor levering van pakjes en geregistreerde zendingen ("*ring time*") en met de tijd voor levering van ongeadresseerde post ("*door time unaddressed*"), die reeds waren toegewezen volgens een volume dat gewogen was op basis van de complexiteit.

Illustratie 2 - Methode voor toerekening van de distributiekosten 2016 en 2017
[VERTROUWELIJK]

Bron: presentatie van bpost van 28 mei 2019

Besluit van het BIPT van 10 oktober 2019 (analytische boekhouding 2016):

100. Met deze wijziging heeft bpost een cost driver vervangen die was gebaseerd op een analyse van de rechtstreekse herkomst van de kosten (categorie 2 van de hiërarchie van de toewijzingsregels, cf. paragraaf 41 hierboven) door een cost driver van dezelfde categorie. Volgens bpost is het causale verband tussen de kosten die gekoppeld zijn aan de trajecttijd en aan de tijd voor levering van de geadresseerde post ("*door time addressed*") en de urgentie sterker dan tussen diezelfde kosten en het volume van elk van de producten. Zodoende worden de beschouwde kosten eerst toegekend op basis van urgentie en daarna, in een tweede stap, op basis van volume.
101. In zijn besluit van 10 oktober 2019 met betrekking tot de analytische boekhouding 2016 van bpost, heeft het BIPT goedgekeurd dat er rekening wordt gehouden met de urgentie als cost driver, omdat het aantal distributiedagen per week nu eenmaal, althans voor een deel, kan afhangen van de prioriteit van de zendingen.

102. In het kader van de analytische boekhouding 2016 heeft bpost gepreciseerd dat, in een hypothetisch tegenfeitelijk scenario waarin deze verplichting niet zou bestaan en waarin bpost geen D+1-producten zou aanbieden, er slechts vijf distributiedagen nodig zouden zijn per periode van twee weken voor de niet-prioritaire producten, tegenover tien distributiedagen voor de prioritaire producten (D+1)²¹. Op basis daarvan wijst bpost erop dat 50% van de specifieke distributiekosten (namelijk de "trajecttijd" en de "tijd voor levering van de geadresseerde post"), d.w.z. voor 5 rondes van de 10 dus direct gekoppeld zouden moeten worden aan de prioritaire zendingen. De 50% van de resterende specifieke distributiekosten, namelijk voor de 5 andere rondes, zouden vervolgens verdeeld worden tussen de prioritaire en niet-prioritaire zendingen op basis van het volume²².
103. Bpost heeft ook gepreciseerd dat een hypothetisch tegenfeitelijk scenario waarin alleen de niet-prioritaire post zou worden verdeeld, niet gebaseerd zou zijn op een bundeling van de rondes van twee werkdagen in één werkdag en dat over het gehele nationale grondgebied, maar op basis van het zogenaamde "vlindermodel". In zo'n distributiemodel zouden de postbodes dagelijks niet-prioritaire post blijven verdelen, maar de zones zouden in twee worden verdeeld en afwisselend bediend worden. Voor de gemeente Knokke-Heist bijvoorbeeld, zouden op de ene dag in Knokke de niet-prioritaire zendingen verdeeld kunnen worden en 's anderendaags in Heist, enzoverder²³. In een dergelijk scenario blijven de per dag te verdelen totale volumes, volgens bpost, ongewijzigd ten opzichte van de huidige situatie, zoals geïllustreerd in tabel 2 hieronder.

Tabel 2 – Wijziging van het distributieschema

| | | Dagelijkse distributie | | Distributie een dag op 2 | |
|---------------|---|------------------------|----------|--------------------------|----------|
| | | Dinsdag | Woensdag | Dinsdag | Woensdag |
| Zone | A | | | | |
| (Knokke) | | 50 | 50 | 100 | |
| Zone | B | | | | |
| (Heist) | | 50 | 50 | | 100 |
| Totaal | | 100 | 100 | 100 | 100 |

104. Daartegenover staat dat bpost erkend heeft dat er binnen elke afgewisselde distributiezone een volume-effect, van minder belang, bestaat en het bedrijf heeft het volgende gezegd:
- [VERTROUWELIJK]
105. [VERTROUWELIJK]
106. Tot besluit heeft bpost aangegeven dat het daaropvolgende effect gelinkt aan het cumuleren van het volume per distributiezone, dat het bestempelt als een effect "van tweede rang" ingecalculeerd kan worden door een verdeling te hanteren van 46% van de distributiekosten die specifiek zijn voor de prioritaire zendingen en 54% voor de prioritaire en niet-prioritaire zendingen, in plaats van de aanvankelijk voorgestelde verdeling van 50%/50%.

²¹ Cf. slide 10 van de presentatie door bpost op 28 mei 2019

²² Volume wat betreft de "door time" en gewogen volume wat betreft de "driving time", cf. slide 11 van de presentatie van bpost van 28 mei 2019.

²³ Cf. slide 10 van de presentatie van bpost van 28 mei 2019 en bladzijde 17 van zijn slotopmerkingen van 7 juni 2019.

107. In zijn besluit van 10 oktober 2019 met betrekking tot de analytische boekhouding 2016 van bpost heeft het BIPT geoordeeld dat deze aanpassing een eerste oefening van verfijning vormt van de nieuwe methode voor toerekening van de distributiekosten van bpost, die gevolgd zou moeten worden voor de definitie van een ander of nauwkeuriger tegenfeitelijk scenario, rekening houdende met de andere daaropvolgende effecten die geïdentificeerd zouden kunnen worden. Het BIPT heeft bpost aangeraden om deze kwesties te onderzoeken teneinde het College van Commissarissen en het BIPT in staat te stellen om de analytische boekhouding met volledige kennis van zaken te verifiëren de komende jaren.

Verslag van het College van Commissarissen 2018:

108. Het College van Commissarissen geeft het volgende aan:

“Uit onze analyse bleek dat de door het BIPT gevraagde aanpassingen met betrekking tot (i) distributiekosten prior/non-prior, (ii) kosten van statutaire werknemers en (iii) aanpassingen kosten voor ombudsdienstbijdrage correct werden doorgevoerd in het 2018bis model.

(...)

Wat betreft (i) distributiekosten prior/non-prior, heeft onze analyse uitgewezen dat er een klein verschil is tussen de door bpost gebruikte percentages voor prior/non-prior (53,25 % - 46,75%) en de aan het BIPT voorgestelde percentages (54% / 46%). In plaats van te werken met forfaitaire percentages werd een berekening gemaakt op basis van de reële volumes in 2018. Het gebruik van een aangepaste verdeelsleutel zoals voorgesteld door het BIPT werd gerespecteerd.”²⁴

Besluit van het BIPT betreffende de analytische boekhouding 2018:

109. Het BIPT neemt akte van de door het College van Commissarissen vermelde kleine verschil van de door bpost gebruikte percentages voor prior/non-prior (53,25 % - 46,75%) en de aan het BIPT voorgestelde percentages (54% / 46%).
110. Het BIPT behoudt zich het recht voor om de overeenstemming met het causaliteitsbeginsel, bedoeld in artikel 6, 1^o, van het KB van 25 april 2014, voor de berekening van de verdeling van de kosten van prior-/non-prior-distributie die is gemaakt met het oog op de analytische boekhouding, opnieuw te beoordelen, in geval van nieuwe elementen. Het BIPT nodigt het College van Commissarissen uit om hetzelfde te doen.
111. Onverminderd dat voorbehoud en het voorbehoud geformuleerd in punt 6 van dit besluit (“Verklaring van conformiteit”), kan de methode voor toerekening van de distributiekosten die bpost hanteert in het kader van zijn analytische boekhouding conform de in punt 3.3 hierboven beoogde regels worden verklaard.

5.2.2. Andere wijzigingen in overeenstemming verklaard met opmerkingen

5.2.2.1. Bijkomende tijd (front office)

112. De “bijkomende tijd” stemt overeen met de tijd dat het personeel van de postkantoren beschikbaar is, zonder een transactie/klantencontact te hebben, noch taken te moeten uitvoeren van het “backoffice”-type.

²⁴ Pagina 3 van het verslag.

113. Die bijkomende tijd is te wijten aan het feit dat het aantal klanten niet gelijk gespreid is over de hele periode dat de postkantoren open zijn, maar dat er integendeel piekmomenten zijn (waarop de klanten verplicht zijn om geduld te oefenen alvorens door een loketbediende bediend te worden) en dalmomenten (waarop er te weinig klanten zijn in vergelijking met het aantal aanwezige loketbedienden).
114. In 2016 heeft bpost de cost driver van de tijd verstreken in de frontoffice voor elk van de producten vervangen door de cost driver van het aantal transacties in de frontoffice voor elk van de producten.
115. In zijn besluit van 10 oktober 2016 heeft het BIPT voorbehoud gemaakt over het bestaan van het, door bpost aangehaalde, direct causaal verband tussen de bijkomende tijd en het aantal transacties per product met enkel de transactietijd.
116. Het BIPT heeft bpost dus uitgenodigd om, in het kader van de latere jaren, meer het causale verband dat het aanvoert vast te stellen, of zijn model te verfijnen, bijvoorbeeld door rekening te houden met andere relevante cost drivers, en door die eventueel te cumuleren om zo beter de causaliteit van dergelijke kosten te vatten. Het BIPT heeft het College van Commissarissen ook voorgesteld om bijzonder aandachtig te zijn op dat punt.

5.2.2.2. Backofficetijd

117. Vanuit een globaal standpunt zijn de backofficeactiviteiten operationele activiteiten die niet aan het loket plaatsvinden maar die ondersteuning bieden voor de contacten met de klanten aan het loket en de algemene werking van een kantoor, de loketten en zijn infrastructuur.
118. In 2016 heeft bpost de cost driver van de tijd verstreken in de frontoffice voor elk van de producten vervangen door de cost driver van het aantal transacties in de frontoffice voor elk van de producten.
119. In zijn besluit van 10 oktober 2016 heeft het BIPT voorbehoud gemaakt over het bestaan van het causale verband dat bpost aanhaalt tussen het aantal transacties per product en de kosten in verband met de tijd gewijd aan bepaalde "backoffice"-activiteiten.
120. Rekening houdend met het beperkte belang van de activiteiten waarvoor het causale verband onzeker blijft ten aanzien van het geheel van "backoffice"-activiteiten²⁵, heeft het BIPT het niet nuttig geacht om, in deze fase, de controle ervan verder te verdiepen.
121. Het BIPT heeft bpost en het College van Commissarissen evenwel aanbevolen om aandacht te besteden aan de evolutie van de lijst van de backofficeactiviteiten en aan de vrijwaring van het causaliteitsbeginsel van deze activiteiten.

5.2.2.3. Marketing en verkoop

122. In 2016 heeft bpost de cost driver van de tijd verstreken in de frontoffice voor elk van de producten vervangen door de cost driver van de verhouding van elk van de producten in het globale omzetcijfer.

²⁵ Totale kosten van € [VERTROUWELIJK] mln. in 2016 voor de 21 minder belangrijke activiteiten, op de totale kosten voor het geheel van de "backoffice"-activiteiten van € [VERTROUWELIJK] mln.

123. In het kader van zijn besluit van 10 oktober 2016 heeft het BIPT voorbehoud gemaakt over het bestaan het direct causaal verband, aangehaald door bpost, tussen de kosten in verband met "Marketing en verkoop" en het aandeel in de globale omzet.
124. Het BIPT heeft bpost dus aanbevolen om zijn analyse van de directe herkomst van de kosten in verband met de activiteiten inzake "Marketing en verkoop" verder uit te diepen en heeft het College van Commissarissen uitgenodigd om zich over de kwestie uit te spreken.

5.2.2.4. Kosten van de distributiekantoren

125. De kosten in verband met de distributiekantoren hebben betrekking op de kosten in verband met de gebouwen, zoals huurlasten, kosten voor het beheer van de installaties, energiekosten en schoonmaakkosten.
126. In 2016 heeft bpost de verhoudingsgewijze toerekening van de reeds aan de interne activiteiten toegewezen kosten (zoals de voorbereiding van het distributietraject, de sortering van de post en de pakjes en de niet-operationele activiteiten zoals de opening van de distributiekantoren) vervangen door een toerekening op basis van de in beslag genomen ruimte, volgens een klassieke configuratie van een distributiekantoor.
127. Het BIPT heeft evenwel opgemerkt dat bpost zich baseert op een eenvormige inrichting van de distributiekantoren, wat tot gevolg heeft dat de realiteit kan afwijken van de vastgelegde norm.
128. Bovendien heeft bpost het nuttig geacht om die standaardconfiguratie slechts om de [VERTROUWELIJK] te herzien, hetgeen een betrekkelijk lange periode is gelet op de ontwikkelingen in de postsector, met de volumedalingen in het segment van de brievenpost en van de persdistributie enerzijds, de sterke volumestijgingen in het pakjessegment anderzijds. Welnu, het feit van de gegevens niet vaak genoeg bij te werken zou als gevolg kunnen hebben dat de cost driver niet langer het causale verband weergeeft ofwel een causaal verband weergeeft dat steeds meer verwatert, waardoor aldus de kostentoerekening wordt vertekend²⁶.

5.2.2.5. Kosten MSO-zetel

129. De activiteiten van de MSO-zetel worden behandeld als activiteiten ter ondersteuning van de operationele activiteiten (d.w.z. de waardeketen). Deze kosten worden verdeeld in 3 categorieën:

²⁶ Cf. m.n. het gemeenschappelijk standpunt van de ERGP over de regels voor kostentoerekening: "De principes inzake causaliteit van de kosten, wanneer ze correct worden toegepast, eisen dat de grote principes en de specifieke regels van de kostenverdeling worden beschreven in de boekhoudkundige en financiële reglementering en geaudit worden door de NRI of door een door de NRI gemandateerde organisatie. Een van de aspecten van die verificaties moet de frequentie van de updates van de aanwijzingen omvatten, die het relatieve verbruik van een resource door een product weerspiegelen en die gebruikt worden ten behoeve van de kostentoewijzing. Terwijl sommige toewijzingsregels impliciet mogen blijven in de reglementaire boekhouding, is het van fundamenteel belang dat de NRI de bevoegdheid heeft om aan de aanbieder van de universele dienst te vragen om de reglementaire boekhouding te wijzigen wanneer en als bepaalde impliciete regels die een beduidende impact hebben op het niveau van de kosten, geïdentificeerd worden door de auditeur en/of de NRI." (vrij vertaald)

- De arbeidskosten omvatten het personeel dat op de MSO-zetel werkt en de kosten van de gebouwen in verband met de MSO-zetel²⁷.
 - De activiteiten die verbonden zijn aan ICT omvatten het IT-werk gelinkt aan specifieke projecten (bijvoorbeeld de dynamische planning van de routes en de mobiele toestellen die de postbodes gebruiken voor de levering van pakjes en aangetekende zendingen) en het werk buiten projecten (informatie over de vte's die specifiek voor ICT worden ingezet zijn niet beschikbaar; bpost bezit het aantal "factureerbare mandagen")²⁸.
 - De overige kosten omvatten zowel de projecten als activiteiten buiten projecten om. De projecten omvatten bijvoorbeeld de mobiele toestellen, de gemengde sorteermachines Vision 2020 (geadresseerde post), de Manu ODCR (adresherkenning), enz.²⁹
130. In 2016 heeft bpost bepaalde kosten die specifiek zijn aan bepaalde producten, direct toegewezen aan die producten. De overige kosten (niet specifiek voor de producten) werden verder als "gemeenschappelijke kosten" beschouwd, toegewezen naar rata van de reeds toegerekende kosten.
131. Gelet op het relatief lange interval voor de herziening van de databank die heeft gediend om de nieuwe sleutels voor directe verdeling vast te leggen ([VERTROUWELIJK]) waarin bpost voorziet, heeft het BIPT bpost en het College van Commissarissen uitgenodigd om erop toe te zien dat het causaliteitsbeginsel in de loop van de jaren wordt gevrijwaard. Het feit van de gegevens niet vaak bij te werken zou als gevolg kunnen hebben dat de cost driver niet langer het causale verband weergeeft ofwel een causaal verband weergeeft dat steeds meer verwaterd, waardoor aldus de kostentoekening wordt vertekend. Op dat stuk zou bpost dus verbeteringen kunnen aanbrengen in het kader van de latere oefeningen inzake kostentoe wijziging.

5.2.2.6. Juridische kosten

132. In 2016 heeft bpost de verhoudingsgewijze toerekening van de reeds toegewezen kosten vervangen door een toerekening op basis van interne studies inzake de tijd gespendeerd aan elke groep van producten.
133. Gelet op het relatief lange interval voor de herziening ([VERTROUWELIJK]) dat door bpost is bepaald, heeft het BIPT bpost uitgenodigd om na te gaan of de toewijzing pertinent blijft ten opzichte van de evolutie van het portfolio aan (al dan niet gereguleerde) producten en van het regelgevingskader, en dit om toe te zien op de naleving van het causaliteitsbeginsel in de loop van de jaren. Het heeft ook aan het College van Commissarissen gesuggereerd om daar aandacht aan te besteden.

5.2.2.7. Verslag van het College van Commissarissen 2018

134. Het College van Commissarissen uit geen enkele bijzondere opmerking over de wijzigingen die in overeenstemming met de opmerkingen in het kader van het besluit van het BIPT van 10 oktober 2019 zijn verklaard.

²⁷ Antwoord van bpost op het beschrijvende document van 31 juli 2018, blz. 42, en ook in het costingmodel van bpost - 2016 external audit, blz. 29.

²⁸ Voorbeelden van bpost gegeven in het document van 23 november en in het verzoek om informatie Q22.

²⁹ Antwoord van bpost op het beschrijvende document van 31 juli, blz. 46.

5.2.2.8. Besluit van het BIPT betreffende de analytische boekhouding 2018

135. Tot op heden heeft het BIPT geen weet van verdieping van bpost op deze vlakken.
136. Toch, rekening houdend met het gebrek aan specifieke opmerkingen in het verslag van het College van Commissarissen wat betreft de in overeenstemming met de opmerkingen verklaarde wijzigingen, meent het BIPT dat er rekening werd gehouden met de opmerkingen geformuleerd in zijn besluit van 10 oktober 2019 en acht het op dit ogenblik niet nuttig om meer diepgaande controles uit te voeren wat dit betreft. Het BIPT behoudt zich evenwel het recht voor om dergelijke controles uit te voeren in de toekomst.

6. OVEREENSTEMMINGSVERKLARING

137. Krachtens het besluit van de Raad van het BIPT van 10 oktober 2019 met betrekking tot de analytische boekhouding van 2016 heeft het BIPT aan de universeledienstverlener een verklaring van non-conformiteit van de wijzigingen ingevoerd in zijn analytische boekhouding van 2016 gericht.
138. In die context had het BIPT reeds vastgesteld dat de volgende wijzigingen die in 2016 zijn ingevoerd, een gebrek aan conformiteit vertoonden ten aanzien van een of meer principes van kostenverdeling vastgelegd in de artikelen 144quinquies tot 144septies van de wet van 21 maart 1991 en het uitvoeringsbesluit van 25 april 2014:
- Meerkosten van het zogenaamde "historische" personeel;
 - Ombudsdienstbijdrage.
139. De methode die bpost hanteert voor zijn analytische boekhouding van 2018 heeft wijzigingen ondergaan ten aanzien van deze opgesteld voor de oefening van analytische boekhouding voor 2016. Gegeven de beschrijvingen van bpost, de geconstateerde verdere daling aangaande de kosten toegekend aan de universele dienst (zie ook figuur 1) en de bevindingen van het College van Commissarissen (op basis van de meer gedetailleerde informatie waarover zij beschikken), lijkt het voor het BIPT aannemelijk dat bpost de gevraagde aanpassingen aangaande de meerkosten van het zogenaamde "historische" personeel en de ombudsdienstbijdrage (uit het besluit van het BIPT van 10 oktober 2019) heeft uitgevoerd.
140. Het BIPT heeft overigens, in datzelfde besluit, voorbehoud geuit wat betreft de volgende punten:
- Distributiekosten - prior / non-prior;
 - Bijkomende tijd (frontoffice);
 - Backofficetijd
 - Marketing en verkoop (kosten van regionaal beheer);
 - Kosten van de distributiekantoren;
 - Kosten MSO-zetel;
 - Juridische kosten.

141. Tot op heden heeft het BIPT geen weet van verdieping van bpost wat betreft zijn opmerkingen. Toch, rekening houdend met het gebrek aan specifieke opmerkingen in het verslag van het College van Commissarissen wat betreft de "in overeenstemming met de opmerkingen" verklaarde wijzigingen, meent het BIPT dat er rekening werd gehouden met de opmerkingen geformuleerd in zijn besluit van 10 oktober 2019 en acht het op dit ogenblik niet nuttig om meer diepgaande controles uit te voeren wat dit betreft. Het BIPT behoudt zich evenwel het recht voor om dergelijke controles uit te voeren in de toekomst.
142. Het BIPT richt via dit besluit een verklaring van overeenstemming aan de universeledienstverlener wat betreft zijn analytische boekhouding van 2018, conform artikel 19 van het KB van 25 april 2014.
143. Het BIPT behoudt zich het recht voor om over te gaan tot elke nuttige verificatie wat betreft de inachtneming van de beginselen van kostenverdeling in het kader van de latere jaren, waarbij het niet alleen gaat om de niet in overeenstemming verklaarde veranderingen, maar ook om de kostentoe rekeningsmethode in zijn geheel.
144. In de bijlagen bij dit besluit is het jaarverslag opgesteld door het College van Commissarissen van bpost opgenomen (Bijlage 1).

7. BEROEPSMOGELIJKHEDEN

145. Overeenkomstig artikel 2, § 1, van de wet van 17 januari 2003 betreffende de rechtsmiddelen en de geschillenbehandeling naar aanleiding van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector hebt u de mogelijkheid om tegen dit besluit beroep in te stellen bij het Marktenhof, Poelaertplein 1, B-1000 Brussel. Het beroep wordt, op straffe van nietigheid die ambtshalve wordt uitgesproken, ingesteld door middel van een ondertekend verzoekschrift dat wordt ingediend ter griffie van het hof van beroep van Brussel binnen een termijn van zestig dagen na de kennisgeving van het besluit of bij gebreke aan een kennisgeving, na de publicatie van het besluit of bij gebreke aan een publicatie, na de kennisname van het besluit.

146. Het verzoekschrift bevat op straffe van nietigheid de vermeldingen vereist door artikel 2, § 2, van de wet van 17 januari 2003 betreffende de rechtsmiddelen en de geschillenbehandeling naar aanleiding van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector. Indien het verzoekschrift elementen bevat die u als vertrouwelijk beschouwt, dan moet u dat uitdrukkelijk aangeven en op straffe van nietigheid, een niet-vertrouwelijke versie van dat verzoekschrift indienen. Het Instituut publiceert op zijn website het verzoekschrift dat door de griffie van het gerecht genotificeerd is. Elke belanghebbende partij kan in de zaak tussenkomen binnen dertig dagen na deze publicatie.

Axel Desmedt
lid van de Raad

Jack Hamande
lid van de Raad

Luc Vanfleteren
lid van de Raad

Michel Van Bellinghen
voorzitter van de Raad

bpost NV van publiek recht
Muntcentrum
1000 Brussel

24 augustus 2020

Overeenkomstig artikel 22 §1 van de wet van 26 januari 2018 ¹, het koninklijk besluit van 25 april 2014² en de opdrachtbrief brengen wij verslag uit over de door ons overeengekomen en verrichtte bijzondere werkzaamheden met betrekking tot specifieke financiële informatie. Onze opdracht werd uitgevoerd overeenkomstig de International Standards on Related Services (ISRS 4400) ("Opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden met betrekking tot financiële informatie").

De draagwijdte van deze opdracht werd gespecificeerd in bovenvermeld Koninklijk Besluit. Meer bepaald omvat deze opdracht bepaalde controlewerkzaamheden met betrekking tot de analytische boekhouding van bpost NV van publiek recht (hierna "bpost") voor het boekjaar 2018. Onze werkzaamheden werden uitgevoerd en zijn afgesloten in overeenstemming met bovenvermelde specificaties. Dit rapport kan enkel worden aangewend in het kader van voornoemde opdracht en kan bijgevolg niet worden gebruikt voor enige andere doelstelling, noch worden overgemaakt aan partijen, andere dan bpost of het Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie ("BIPT"). In geen enkel geval kunnen wij aansprakelijk worden gesteld ten aanzien van andere partijen dan bpost en het BIPT.

De hierna opgelijste en uitgevoerde werkzaamheden betreffen geen volkomen controle, noch een beperkt nazicht, zoals gedefinieerd in de "International Standards on Auditing" ("ISA"). Bijgevolg formuleren wij geen oordeel over de getrouwheid van de analytische boekhouding van bpost in haar geheel. Volledigheidshalve wijzen wij er nog op dat, indien wij aanvullende werkzaamheden zouden hebben verricht of een volledige controle zouden hebben uitgevoerd, wellicht andere bevindingen aan het licht zouden kunnen zijn gebracht die voor u mogelijk van belang zouden kunnen zijn geweest. Deze controle van de analytische boekhouding is een volledige controle in de betekenis van de postale wet en zou al dusdanig volstaan om te besluiten of bpost al dan niet voldoet aan haar wettelijke verplichting betreffende analytische boekhouding.

Onze, in het kader van bovenvermelde opdracht, uitgevoerde en overeengekomen specifieke werkzaamheden zijn hieronder samengevat:

1. Reconciliatie van de analytische boekhouding met de algemene boekhouding;
2. Verificatie via peiling van het causale verband tussen de cost drivers en de activiteit van de analytische boekhouding;
3. Verificatie via peiling van de juistheid van de statistische gegevens die worden ingevoerd in het costing-model van bpost;

¹ Wet betreffende de postdiensten

² Koninklijk besluit betreffende de analytische boekhouding van de aanbieder van de universele postdienst.

4. Verificatie van de juistheid van de classificatie van de producten in klasse "Universeel", "Openbaar" en "Commercieel" in navolging van artikel 2, §2, en artikel 13 van het KB van 25 april 2014;
5. Verificatie van de processen/procedures inzake wijziging en invoering van de basisgegevens in de analytische boekhouding.

Voor het boekjaar 2018 werd er op vraag van het BIPT een bijkomende controle uitgevoerd. Er werd bijkomend geverifieerd of volgende gevraagde aanpassingen zijn doorgevoerd in de analytische boekhouding naar aanleiding van het besluit van de raad van het BIPT van 10 oktober 2019 betreffende de verklaring van niet-overeenstemming van het kostentoerekeningssysteem van bpost voor 2016 op basis van de verslagen opgesteld door het college van commissarissen bij bpost:

- Aanpassing van de ratio prior/non-prior voor distributiekosten
- Verwijderen van resource pools met betrekking tot de statutaire werknemers
- Aanpassen van de kosten met betrekking tot ombudsdienstbijdrage ("mediation costs")

De bevindingen hieromtrent kunnen teruggevonden worden in punt 2 van onderstaande sectie.

Feitelijke bevindingen

Onze feitelijke bevindingen, die voortvloeien uit onze uitgevoerde werkzaamheden, zijn hierna samengevat:

- Met betrekking tot punt 1

De bedrijfsopbrengsten evenals de bedrijfskosten opgenomen in de analytische boekhouding konden worden afgestemd met de bedrijfsopbrengsten en de bedrijfskosten van de algemene boekhouding. De elementen die deze afstemming mogelijk maken, werden geïdentificeerd en naar behoren verklaard.

- Met betrekking tot punt 2:

1. Nazicht en documentatie van de wijzigingen in cost drivers

- Het BIPT vraagt jaarlijks een lijst te verschaffen met de voornaamste wijzigingen i.v.m. de cost drivers, een lijst met motiveringen voor de doorgevoerde wijzigingen en een verificatie van het logische verband tussen de bron en de bestemming. bpost stelt hiertoe de LOG-file ter beschikking. Dit is een document in excel waarin de voornaamste wijzigingen in drivers, resources, activiteiten en producten zijn opgenomen. Over eventuele wijzigingen in de structuur worden we geïnformeerd door een aparte presentatie in Powerpoint. Over het gebruik van de LOG-file kunnen volgende opmerkingen worden gemaakt:
 - Op basis van onze werkzaamheden met betrekking tot de LOG-file werd opgemerkt dat deze file consistent en goed gestructureerd is gedocumenteerd, hetgeen het nazicht ervan vereenvoudigt.
 - Uit onze werkzaamheden blijkt dat sommige wijzigingen in de LOG-file beter gemotiveerd zijn dan andere. In het geval de aard of de motivatie van de wijzigingen niet voldoende duidelijk waren in de LOG-file, werd de nodige uitleg en onderbouw aangeleverd door het management. In de LOG-file zelf is geen informatie of definitie beschikbaar met betrekking tot nieuw gecreëerde driver namen.
 - Tijdens onze werkzaamheden bleek dat de LOG-file niet alle wijzigingen bevat: bij zowel het vergelijken van het model 2018 ten opzichte van 2017 alsook bij het vergelijken

van het model 2018bis ten opzichte van 2018, werden wijzigingen gedetecteerd die niet opgenomen waren in de LOG-file. Het proces om wijzigingen op te nemen in de LOG-file werd bijgevolg niet altijd nageleefd. Wel kregen we bij navraag voldoende uitleg en onderbouw en zijn in het model de betrokken allocaties correct en als dusdanig toegepast.

- Op basis van de werkzaamheden bleek dat de naamgeving voor de driver "Revenue PC including ITTS" van het operationeel product "PO---RETL-OPS-PPO-RSS032-XXXXXXXXXXXX (variable commission Scanning bpack National (afg))" misleidend is aangezien dit OP geen ITTS-activiteit betreft. Dit werd erkend als zijnde een technische fout door het Costing & Profitability team, maar heeft geen impact op de allocatie.
- Uit onze analyse bleek dat de door het BIPT gevraagde aanpassingen met betrekking tot (i) distributiekosten prior/non-prior, (ii) kosten van statutaire werknemers en (iii) aanpassingen kosten voor ombudsdienstbijdrage correct werden doorgevoerd in het 2018bis model. Wat betreft (i) distributiekostenprior/non-prior, heeft onze analyse uitgewezen dat er een klein verschil is tussen de door bpost gebruikte percentages voor prior/non-prior (53,25 % - 46,75%) en de aan het BIPT voorgestelde percentages (54% - 46%). In plaats van te werken met forfaitaire percentages werd een berekening gemaakt op basis van de reële volumes in 2018. Het gebruik van een aangepaste verdeelsleutel zoals voorgesteld door het BIPT werd gerespecteerd. Betreffende (ii) kosten van statutaire werknemers, werd binnen de personeelskosten de bijkomende kost die gelieerd is aan het 'oude' statutair regime niet meer afgezonderd en niet meer in een aparte 'resource pool' opgenomen zoals gevraagd door het BIPT. De kosten voor ombudsdienstbijdrage (iii) werden niet meer toegewezen aan de resource pool van USO producten maar aan de resource pool "RP_61_THIRD " gelinkt aan kosten van derde partijen zoals gevraagd door het BIPT.

2. Evaluatie van de voornaamste wijzigingen in cost drivers

- Wij hebben naast het steekproefsgewijs selecteren van 25 wijzigingen nog bijkomende belangrijke wijzigingen uit een recentere versie geselecteerd en de economische aanvaardbaarheid van deze wijzigingen geëvalueerd. Op basis van onze werkzaamheden kunnen wij besluiten dat we geen opmerkingen hebben over de economische aanvaardbaarheid van de doorgevoerde wijzigingen:
 - Sommige wijzigingen zijn doorgevoerd om het allocatiemodel van bpost aan te passen aan de evolutie van de structuur of de operaties van de onderneming. Uit onze selectie van 25 wijzigingen, werden 13 wijzigingen doorgevoerd vanwege bovenstaande reden. De geldigheid en de causaliteit van deze wijzigingen werden geverifieerd.
 - Binnen de steekproef zijn 4 van de 25 wijzigingen doorgevoerd om de kostenallocaties binnen het model te verfijnen zodat deze op een meer nauwkeurige manier de operaties zou reflecteren. De geldigheid en de causaliteit van deze wijzigingen werden geverifieerd.
 - Sommige wijzigingen zijn doorgevoerd om de nomenclatuur binnen het allocatiemodel aan te scherpen. In 2018 betrof dit 7 van de 25 wijzigingen. De geldigheid en causaliteit van ook deze wijzigingen werd geverifieerd.
 - De laatste wijziging uit de steekproef werd gedaan om een technische fout vanuit het verleden recht te zetten. Dit betrof de herintroductie van de directe driver die kosten alloceert vanuit het operationeel product "PO---ETPX-OPS-FPS-FIN001-XXXXXXXXXXXX (Fines)" nadat deze in 2017 foutief verwijderd was. De impact bedroeg [REDACTED]

- Sinds 2010 wordt een groot deel van de ondersteunende diensten reeds naar de operationele diensten/resources in het boekhoudsysteem I-promis verdeeld. Deze wijziging werd doorgevoerd in het kader van de implementatie van de nieuwe interne rapporteringstructuur "Full Income Statement" ("FIS"). Vanaf 2010 werden hierbij alle niet-operationele kosten gerelateerd aan energie, ICT, Human Resources, kuisdiensten, facility management, business intelligence (geïntegreerd in ICT sinds 2017), excel project costs, general cost, reconversion en Corporate Project Managers doorgerekend aan operationele resources via cost drivers. In het kostenmodel (SAS-ABM) werden de kosten van deze ondersteunende activiteiten als dusdanig al rechtstreeks toegewezen aan operationele resources. We hebben in dit verband volgende bijkomende procedures uitgevoerd:
 - De hierboven beschreven kosten in de boekhouding (I-promis) konden worden aangesloten met het detail van de toegewezen kosten.
 - De economische aanvaardbaarheid van de cost driver werd geëvalueerd en op basis van onze werkzaamheden hebben we volgende bevindingen:
 - Zoals in vorige jaren is de kostenallocatie van de energiekosten gebaseerd op de jaarlijkse consumptie van ieder gebouw volgens de Energy Tool die alle elektronische facturen bevat. Tijdens onze procedures merkten we op dat er bij nieuwe business units soms geen consumptie beschikbaar is omdat nog geen factuur voor deze business unit in 2018 werd ontvangen. Dat is bijvoorbeeld het geval als bpost een gebouw huurt met een jaarlijkse elektriciteitsfactuur. Additioneel merkten we op dat energiekosten enkel in acht genomen worden voor gebouwen waarvoor energie elektronisch gefactureerd wordt. Als gevolg hiervan zijn geen gebouwen opgenomen waarvoor energie deel uitmaakt van de huurprijs of waarvoor facturen niet elektronisch worden ontvangen. Deze energiekosten zijn inbegrepen in de kosten per vierkante meter en zijn dus beschouwd als een deel van de huurprijs. We bevelen aan om in de toekomst en in de mate van het mogelijke, voor nieuwe business units een inschatting te maken van de energieconsumptie, zodat aan de business units ook kosten voor energie worden doorgerekend. Eveneens raden wij aan niet-elektronische facturen mee in beschouwing te nemen net als het deel van de huur dat betrekking heeft op energie in de doorrekening.
 - "Facility Management" bevat verschillende diensten die met aparte drivers worden toegewezen. In 2018 werd de "SQM Parking" driver bijkomend in gebruik genomen vanwege de groeiende kost voor de parking van bedrijfswagens. Ook "HR&O" kreeg een nieuwe driver toegekend ("Catering") om verder de realiteit in het costing model te reflecteren. Deze veranderingen verhogen de causaliteit en zijn een verfijning van de kostenallocatie.
 - Voor 25 toewijzingen naar operationele activiteiten werden cost drivers afgestemd en herberekend met brongegevens zoals deze voortvloeien uit de onderliggende database. De achterliggende database waarmee deze cost drivers werden afgestemd, is de analytische boekhouding in I-promis.
 - De toegewezen kosten in de boekhouding naar operationele resources konden worden aangesloten met de respectievelijke resources in het kostmodel (SAS-ABM).
- Met betrekking tot punt 3

Op basis van een selectie van 5 producten, hebben we voor elk van deze producten 5 activiteiten en voor elk van deze activiteiten één bijhorende resource geselecteerd. De uit deze selectie voortvloeiende resource en activity drivers werden geanalyseerd. Voor elke driver hebben wij het proces van het kostmodel (SAS-ABM) tot de uiteindelijke bron van informatie nagegaan en afgestemd. Uit onze uitgevoerde procedures is gebleken dat de resource en

activity drivers konden worden afgestemd met brongegevens zoals deze voortvloeien uit de onderliggende database.

- Met betrekking tot punt 4

De lijst met 737 producten (exclusief de producten die betrekking hebben op global sustaining), zoals ons overgemaakt door bpost, werd volledig gereconcilieerd met de lijst van de producten van 2018 die naar het BIPT moet worden verstuurd. Wij begrijpen dat het BIPT de classificatie van 2008, 2009 en 2010 heeft goedgekeurd in het kader van de verificatie van de nettokosten van de aanbieder van de universele dienst. Omwille van de aanpassing van de methodologie van de verificatie van de nettokosten van de universele dienst en het juridisch vacuüm omwille van de afwezigheid van een specifiek wettelijk kader met betrekking tot de goedkeuring van de classificatie, werden de lijsten van 2011 tot 2013 niet formeel goedgekeurd door het BIPT. De lijst met producten voor het jaar 2014 en de classificatie hiervan werd goedgekeurd door het BIPT volgens het besluit van de raad van het BIPT van 12 februari 2016 onder voorbehoud van een aantal opmerkingen. De lijst met producten voor het jaar 2015 en de classificatie hiervan werd goedgekeurd door het BIPT volgens het besluit van de raad van het BIPT van 26 september 2017 onder voorbehoud van bepaalde aanpassingen en opmerkingen. De lijst met producten voor het jaar 2016 en de classificatie hiervan werd goedgekeurd door het BIPT volgens het besluit van de raad van het BIPT van 30 November 2018 onder voorbehoud van bepaalde opmerkingen. De lijst met producten voor het jaar 2017 en de classificatie hiervan werd goedgekeurd door het BIPT volgens het besluit van de raad van het BIPT van 29 oktober 2019 onder voorbehoud van bepaalde opmerkingen. De lijst met producten voor het jaar 2018 en de classificatie hiervan werd goedgekeurd door het BIPT volgens het besluit van de raad van het BIPT van 23 december 2019.

Wij hebben de volgende procedures uitgevoerd: (i) nagegaan of alle producten waaraan kosten werden toegewezen ook in de lijst met producten werden opgenomen en aldus een relevante classificatie hebben en (ii) het bekomen van een afdoende toelichting van andere belangrijke wijzigingen in de classificatie of nieuwe productdefiniëringen ten aanzien van de lijst van 2017.

Naar aanleiding van de door ons uitgevoerde werkzaamheden hebben we de volgende bevindingen:

- Naar analogie met onze rapportering over de boekjaren 2007 tot 2017, merken we op dat bpost naast de standaardclassificaties (USO – "U", Openbaar – "P" en Commercieel – "C") ook nog de code "S" gebruikt. De code "S" heeft betrekking op de interne postverdeling.
- Bepaalde productgroepen van Business Mail, Direct Mail en Minipack werden gesplitst in twee categorieën in 2015. De ene categorie gerelateerd aan post in transit werd als commercieel ("C") geassocieerd, de categorie voor post met eindbestemming België als "U" (USO). Tot 2015 maakte bpost geen onderscheid tussen producten in transit door België en diegene met België als oorsprong. Naar aanleiding van de wijzigingen in de regelgeving van categorieën in 2011, moest bpost alle categorieën die overeenkomen met "in transit" als "C" classificeren. bpost beschikte echter niet over betrouwbare manieren om het onderscheid te maken. Vervolgens, in 2013, werd deze informatie ter beschikking gesteld aan de afdeling costing van bpost, maar bpost kwam toen niet terug op de categorieën zoals oorspronkelijk gedefinieerd in 2011. Op vraag van het BIPT werden reeds in 2016 bijkomende producten van Minipack gesplitst in "C" (commercieel) en "U" (USO). bpost is deze productcategorie in 2018 blijven splitsen.
- Een nieuwe categorie werd gecreëerd, "AMP". Deze omvat diensten die bpost uitvoert in opdracht van AMP, een dochteronderneming van bpost en is geassocieerd in "C" (commercieel).

- Een nieuwe categorie werd gecreëerd, "Bpack Contract ELP_VAS". Bpost voert samen met haar dochteronderneming Speos NV een concessie uit met betrekking tot de verzending van nummerplaten voor de FOD Mobiliteit. Vanaf 2018 werden de bijkomende commerciële diensten zoals het schrappen van oude nummerplaten gecategoriseerd onder Bpack Contract ELP_VAS. Deze nieuwe categorie is geclassificeerd in "C" (commercieel).
- Twee nieuwe categorieën werden gecreëerd met betrekking tot Bpack World, "Outside EU" en "Within EU". Deze vooruitbetaalde pakketdiensten laten het verzenden van pakketten toe. De categorie "Outside EU" betreft zendingen buiten de EU voor pakketten < 10kg en werd geclassificeerd in "U" (universeel). De categorie "Within EU" betreft zendingen binnen de EU voor pakketten > 10kg en werd geclassificeerd in "C" (commercieel).
- De category "Philately stamps" werd opgesplitst in twee aparte categorieën: "Philately stamps - USO" en "Philately stamps - COM" De eerste is geclassificeerd in "U" (universeel) en de tweede in "C" (commercieel).
- Voor Minipack producten "Int Inb - NPR - Belg - Format G - Minipack - SOR - USO" en "Int Inb - PRI - BE - Ree - Minipack - Ree - USO" werd in 2018 een wijziging doorgevoerd in de benaming. Het betreft inkomende zendingen die voordien de naam "OUT" hadden. Dit werd aangepast naar "Inb" voor beide.
- In 2018 verscheen naar aanleiding van de verkiezingen in dat jaar opnieuw het product "Electoraux non adressés" en geclassificeerd in "P" (openbaar).
- We zijn nagegaan dat brieven van minder dan 2 kg en pakketjes van minder dan 10 kg onder "U" zijn geclassificeerd. We bemerkten een uitzondering in de categorie "contractuele producten" van pakketjes, deze zijn als "C" geclassificeerd. Gezien de aard van het product, is het correct om het als "C" te classificeren wat in overeenstemming is met voorgaande jaren.
- Voor "global sustaining" werden de wijze van ingave en aanpassingen ten opzichte van het voorgaande jaar goed en uitgebreid beschreven. Een analytische vergelijking werd gemaakt van de kosten en opbrengsten voor "global Sustaining" in 2018 ten opzichte van 2017 en de belangrijkste verschillen werden verklaard. Daarnaast werden de belangrijkste kosten en opbrengsten van "global Sustaining 2018" inhoudelijk verklaard en nagekeken.
- Echter, net zoals bpost gedaan heeft voor de kosten van "global sustaining" in 2016, is het aanbevolen de opbrengsten "global sustaining" te analyseren om te zien of deze niet kunnen worden toegewezen aan commerciële producten.

Met betrekking tot punt 5

Door middel van interviews, op basis van ontvangen informatie van de betrokkenen en op basis van een steekproef van 25 wijzigingen, hebben wij de procedures volgens dewelke de basisgegevens van de analytische boekhouding worden gewijzigd en/of ingevoerd, evenals de verschillende controles die deze procedures bevatten geanalyseerd. Op basis van de uitgevoerde werkzaamheden kunnen we bevestigen dat:

- (i) de wijzigingen zijn geïnventariseerd en gedocumenteerd volgens een goed opgestelde en duidelijke chronologie waarbij de ingestelde procedures worden nageleefd.
- (ii) De wijzigingen zijn niet altijd uitgevoerd door de volgens het organigram gemachtigde personen: er zijn 2 wijzigingen niet formeel doorgevoerd door de gemachtigde persoon volgens het organigram, maar door andere personen betrokken in het proces, m.n.

door een persoon die overkoepelend de eindverantwoordelijkheid droeg en door een persoon die voorheen gemachtigd was en die nog steeds een belangrijke ondersteunende rol heeft.

- (iii) Deze wijzigingen concreet vertaald zijn in het costing-model

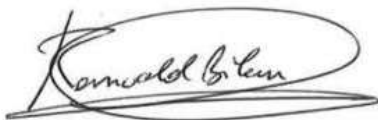
Met betrekking tot (i) hebben wij vastgesteld dat het loggen van wijzigingen per sequentie (chronologie van de kostentoewijzing in SAS-ABM) manueel in een Excel bestand wordt geïnventariseerd. Bovendien worden de wijzigingen sinds 2010 eveneens onderbouwd via LOG-files. We wensen hierbij evenwel de aandacht te vestigen dat alle informatie die is opgenomen in de LOG-files, niet automatisch geregistreerd werd. Daarnaast bevat de LOG-file enkel de uitgevoerde veranderingen; bijkomende stappen in het proces (bv. aanvraag van modificaties in het costing model) worden momenteel niet ondersteund door gestandaardiseerde documentatie. Voor onze overige opmerkingen over het gebruik van de LOG-files verwijzen we naar punt 3 van onderhavig verslag.

Met betrekking tot (ii) kunnen we besluiten dat de wijzigingen in sommige gevallen niet door de volgens het organigram gemachtigde personen zijn aangebracht, maar dat een redelijke verklaring kon worden gegeven in geval van discrepanties. Met betrekking tot (iii) hebben wij op basis van een steekproef van 25 wijzigingen vastgesteld dat de wijzigingen concreet zijn vertaald in het costing-model SAS-ABM.

HET COLLEGE VAN COMMISSARISSEN,

DE LEDEN VAN HET INSTITUUT DER BEDRIJFSREVISOREN

EY Bedrijfsrevisoren BV
vertegenwoordigd door



Romuald Bilem
Vennoot*
* Handelend in naam van een BV

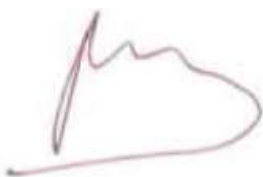
PVMD Bedrijfsrevisoren CV
vertegenwoordigd door



Caroline Baert
Vennoot*

HET REKENHOF

vertegenwoordigd door



Philippe Roland
Eerste voorzitter van het Rekenhof



Hilde François
Voorzitter van het Rekenhof