

B I P T

**BELGISCH INSTITUUT VOOR POSTDIENSTEN
EN TELECOMMUNICATIE**

**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**

Niet-vertrouwelijke versie

INHOUDSOPGAVE

1.	VOORWERP	3
2.	RETROACTA	3
3.	JURIDISCHE ASPECTEN	7
3.1.	TOEPASSELIJKE TEKSTEN	7
3.2.	PROCEDURE EN BEVOEGDHEID VAN HET BIPT	10
3.3.	ANTWOORDEN OP DE OPMERKINGEN VAN BPOST OVER DE BEVOEGDHEID VAN HET BIPT	11
3.4.	BEGINSELEN VAN KOSTENVERDELING	15
3.5.	ANTWOORDEN OP DE OPMERKINGEN VAN BPOST OVER DE ANALYSE VAN OVEREENSTEMMING	16
3.5.1.	HET WETTELIJKE KADER VOORZIET NIET IN EEN VERPLICHTING VAN “VERHOOGDE CAUSALITEIT”	16
3.5.2.	HET COLLEGE VAN COMMISSARISSEN IS BELAST MET HET CONTROLEREN VAN DE NALEVING VAN DE PRINCIPES VAN COHERENTIE EN TRANSPARANTIE	18
3.5.3.	GEEN ENKELE WETTELIJKE VEREISTE OM DE KOSTENTOEWIJZING UITSLUITEND TE BASEREN OP DE “OPERATIONELE REALITEIT”	19
4.	WIJZIGINGEN VAN HET KOSTENTOEREKENINGSMODEL	20
5.	ANALYSE VAN OVEREENSTEMMING	23
5.1.	CONFORM VERKLAARDE WIJZIGINGEN	23
5.1.1.	DISTRIBUTIEKOSTEN - PRIOR / NON-PRIOR	23
5.1.2.	FRONT- EN BACKOFFICE	30
5.1.2.1.	COMMERCIELE LOKETTijd – BEGROETINGEN (FRONTOFFICE)	32
5.1.2.2.	BIJKOMENDE TIJD (FRONTOFFICE)	32
5.1.2.3.	BACKOFFICETIJD	35
5.1.3.	KOSTEN VOOR REGIONAAL BEHEER	36
5.1.3.1.	OPERATIONEEL BEHEER	37
5.1.3.2.	MARKETING EN VERKOOP	39
5.1.4.	KOSTEN VAN DE DISTRIBUTIEKANTOREN	41
5.1.5.	KOSTEN MSO-ZETEL	43
5.1.6.	REGULERINGSBIJDRAGE	45
5.1.7.	JURIDISCHE KOSTEN	46
5.2.	NIET-CONFORM VERKLAARDE WIJZIGINGEN	48
5.2.1.	MEERKOSTEN VAN HET ZOGENAAMDE “HISTORISCHE” PERSONEEL	48
5.2.2.	OMBUDSDIENSTBIJDRAGE	54
5.3.	SAMENVATTING	56
6.	VERKLARING VAN NON-CONFORMITEIT	57
7.	BEROEPSMOGELIJKHEDEN	58

1. VOORWERP

1. Dit besluit heeft betrekking op de verklaring van overeenstemming of van niet-overeenstemming van het kostentoe rekeningssysteem van bpost voor 2016, 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”).

2. RETROACTA

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 klasse “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 BS, 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, BS, 27/05/2014.

5. De conformiteit van het kostentoerekeningssysteem van bpost voor 2006 werd gepubliceerd op 12 november 2009. De conformiteit van het kostentoerekeningssysteem van bpost voor 2007, 2008 en 2009 werd gepubliceerd op 23 maart 2012. Vervolgens werd de verklaring van overeenstemming van het kostentoerekeningssysteem 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.
6. In het kader van de verificatie van de conformiteit van de analytische boekhouding van 2016 heeft de aanbieder van de universele dienst deels aan het BIPT via een brief van 9 juni 2017 de documenten bezorgd waarin het koninklijk besluit van 25 april 2014 betreffende de analytische boekhouding van de aanbieder van de universele postdienst voorziet.
7. Op 28 juni 2017 heeft het College van Commissarissen aan het BIPT een ontwerpverslag bezorgd waarin verscheidene wijzigingen in het kostentoerekeningsmodel van bpost worden geïdentificeerd, in verband waarmee bpost heeft laten weten³ dat ze het gevolg zijn van het besluit van het BIPT van 21 maart 2017 om de voor 2018 gevraagde tariefverhoging te weigeren⁴.
8. Na te hebben overlegd met het College van Commissarissen en met bpost op 6 oktober 2017 heeft het BIPT op 8 november 2017 een brief verstuurd met verzoeken om verduidelijking in verband met de lijst van de producten, enerzijds wat betreft bepaalde nieuwe producten en anderzijds bepaalde producten die zijn verdwenen, alsook in verband met de analytische boekhouding van 2016. Het BIPT heeft bij deze gelegenheid zijn vragen ten opzichte van de vastgestelde veranderingen in de toewijzingen meegedeeld. Op 23 november 2017 heeft bpost zijn antwoord bezorgd.
9. Het BIPT heeft zijn analyse van de productlijst voortgezet, aanvullende vragen gesteld op 23 februari 2018 en de laatste vereiste informatie werd door bpost bezorgd op 5 maart 2018. De analyse van de productlijst heeft op 30 november 2018 geleid tot een besluit van de Raad van het BIPT ter goedkeuring door het BIPT van de oplistings- en indeling van producten en diensten verstrekt door de universeledienst-aanbieder voor het jaar 2016.

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

⁴ <https://www.bipt.be/nl/operatoren/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 vonnis van 11 oktober 2017, beschikbaar onder de volgende link: <https://www.bipt.be/nl/operatoren/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>

10. De analyse met betrekking tot de globale conformiteit van de analytische boekhouding van 2016 met de wettelijke en regelgevende voorschriften vergde op zich meer diepgaande onderzoeken rekening houdend met de bestaande twijfels over de economische toelaatbaarheid van bepaalde wijzigingen in verband met de cost drivers. In die context heeft het BIPT een beroep gedaan op een externe en onafhankelijke expertise, zoals het is toegestaan krachtens artikel 16, vierde lid, van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector (hierna de “statuutwet”). Frontier Economics werd op 1 juni 2018 belast om, in het wettelijke en regelgevende kader dat eraan werd meegedeeld (cf. punt 2.2 van het verslag van Frontier), de economische aanvaardbaarheid (in de zin van artikel 11 van het KB van 25 april 2014) van de door bpost voorgestelde wijzigingen betreffende de cost drivers te onderzoeken en na te gaan wat de impact ervan is op de kosten in verband met de volgende productgroepen: Dienst van algemeen economisch belang (DAEB), Universele dienst - Kleingebruikerspakket (SUB), Universele dienst - overige (USO-Other) en Commerciële diensten (COM).
11. In de loop van de maanden juni tot oktober 2018 werden drie verzoeken om bijkomende informatie bezorgd aan bpost (op 26 juni, 8 augustus, 27 september) en werden twee werkvergaderingen gehouden tussen bpost, het BIPT en Frontier Economics (op 20 juni en 22 oktober). Op 6 november 2018 heeft het BIPT aan het College van Commissarissen, in aanwezigheid van bpost, de tussentijdse resultaten van de analyse van Frontier Economics voorgesteld. Ter gelegenheid van deze vergadering heeft bpost het BIPT erover ingelicht dat het pas na enkele maanden in staat zou zijn om het laatste verzoek om inlichtingen te beantwoorden (mondeling gebracht op 6 november en per brief verstuurd op 14 november) en heeft het aangegeven dat het de voorkeur geeft aan een kwalitatieve afhandeling eerder dan aan een versnelde afhandeling.
12. Rekening houdend met een activiteitenpiek op het einde van het jaar bij bpost heeft het BIPT aanvaard om de antwoordtijd voor zijn laatste verzoek om inlichtingen te verlengen tot 31 januari 2019. Het antwoord van bpost werd ten slotte ontvangen op 1 februari 2019 en werd in beschouwing genomen in het eindverslag opgesteld door Frontier Economics voor rekening van het BIPT.
13. Op 27 februari 2019 heeft het BIPT het eindverslag van het College van Commissarissen ontvangen, ondertekend op datum van 17 december 2018, in verband met de conformiteit van het kostentoe rekeningssysteem van bpost voor 2016. Het verslag van het College van Commissarissen houdt dus geen rekening met de eindconclusies van het verslag verwezenlijkt door Frontier Economics. Het BIPT heeft het eindverslag van de grondige analyse van Frontier Economics ontvangen op 18 april 2019.
14. Na een onderzoek van enerzijds het eindverslag van het College van Commissarissen, de aangewezen auditeur in de zin van het KB van 25 april 2014, en anderzijds van het verslag opgesteld door Frontier Economics, werd op 23 april 2019 door de Raad van het BIPT een ontwerpbesluit goedgekeurd waarin de analytische boekhouding 2016 van bpost niet-conform wordt verklaard.
15. Overeenkomstig artikel 19 van de statuutwet dat stelt “*De Raad biedt elke persoon die rechtstreeks en persoonlijk bij een besluit betrokken is, de gelegenheid om vooraf gehoord te worden. De besluiten van de Raad worden aan de personen die rechtstreeks en persoonlijk betrokken zijn en aan de minister meegedeeld.*” heeft bpost tot 8 mei 2019 de mogelijkheid gekregen om opmerkingen te formuleren betreffende het ontwerpbesluit. Het ontwerpbesluit is tevens per brief van 24 april 2019 ter informatie toegestuurd aan het College van Commissarissen.

16. Met een brief van 29 april 2019 heeft bpost gevraagd om de termijn om zijn opmerkingen voor te leggen te verlengen tot 7 juni 2019, alsook om zijn standpunt mondeling te mogen uiteenzetten voor de Raad van het BIPT. Bpost heeft bovendien inzage in het administratief dossier gevraagd, dat op 15 mei 2019 eraan is toegestuurd. Op 28 mei 2019 heeft een hoorzitting van bpost bij de Raad plaatsgevonden, waarna bpost nog over een termijn tot 7 juni 2019 heeft kunnen beschikken om aan het BIPT zijn slotopmerkingen mee te delen.
17. In zijn slotopmerkingen geeft bpost opmerkingen van tweeërlei aard: enerzijds economisch en anderzijds juridisch. Hierna, in het hoofddeel van het besluit, wordt geantwoord op de opmerkingen van economische aard, ten opzichte van de wijzigingen van de cost drivers waarover die opmerkingen gaan. De opmerkingen van juridische aard worden bovendien in punten 3. (“Antwoorden op de opmerkingen van bpost over de bevoegdheid van het BIPT”) en 3.5 (“Antwoorden op de opmerkingen van bpost over de analyse van overeenstemming”) hieronder behandeld.
18. Na de hoorzitting van 28 mei 2019 en de slotopmerkingen van bpost van 7 juni 2019 heeft de Raad van het BIPT een gewijzigde versie van het ontwerpbesluit op 23 juli 2019 aangenomen en voor opmerkingen voorgelegd aan bpost tot 29 augustus 2019. Ter informatie is dat nieuwe ontwerpbesluit ook aan het College van Commissarissen toegestuurd via brief van 26 juli 2019.
19. Op 13 augustus 2019 ontving het BIPT vervolgens de finale opmerkingen en vertrouwelijkheidsaanduidingen van bpost. Bpost stelde met dit schrijven dat het 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. Aangaande de door het BIPT gevraagde wijzigingen toe te passen op de analytische boekhouding, stelt bpost voor deze wijzigingen door te voeren in de analytische boekhouding 2018, welke momenteel door het College van Commissarissen en het BIPT wordt geverifieerd. Voorts heeft bpost nog enkele observaties aangaande het aangepaste ontwerpbesluit inzake de bespreking van de juridische aspecten, distributiekost prior/non-prior, meerkosten van ‘historisch’ personeel en de juridische kosten.
20. De laatste opmerkingen van bpost werden in rekening genomen bij het opstellen van de finale versie van het besluit van het BIPT en de niet-vertrouwelijke versie van het besluit werd vormgegeven rekening houdend met de uitwisselingen tussen het BIPT en bpost van 16 en 26 september 2019.

3. JURIDISCHE ASPECTEN

3.1. Toepasselijke teksten

21. Dit besluit wordt genomen krachtens artikel 144septies van de wet van 21 maart 1991 en van 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 kostentoerekening."*
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 2008/6⁵, 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:

- *besluiten in verband met de universele dienst te kunnen nemen;*

⁵ 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.

- 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.*”⁶

Wet van 21 maart 1991 (art. 144quinquies tot septies)

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

“Het Instituut ziet erop toe dat :

⁶ 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.*⁷

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”*⁸.

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.

30. De artikelen 144quinquies tot 144septies werden opgeheven door artikel 36 van de wet van 26 januari 2018 betreffende de postdiensten (hierna “de nieuwe postwet”) en werden, ongewijzigd, opgenomen in de artikelen 20 tot 22 van de nieuwe postwet. De artikelen 144quinquies tot 144septies blijven van toepassing op de juridische situaties ontstaan vóór de inwerkingtreding van de nieuwe postwet (op 10 februari 2018), en zijn dus van toepassing op de analytische boekhouding van bpost voor het jaar 2016. 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

31. Het KB van 25 april 2014 betreffende de analytische boekhouding van de aanbieder van de universele dienst definieert de nadere bepalingen voor de controle van de inachtneming van de artikelen 144quinquies en 144sexies van de wet van 21 maart 1991. Deze nadere bepalingen worden beschreven in de volgende punten (zie de punten 3.2 ‘Procedure en bevoegdheid van het BIPT’ en 3.4 hieronder “Beginselen van kostenverdeling”).

⁷ Wij onderlijnen.

⁸ 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.

3.2. Procedure en bevoegdheid van het BIPT

32. **Verzamelen van de informatie met betrekking tot de analytische boekhouding:** Artikel 144sexies, §§ 4 en 5, van de wet van 21 maart 1991 schrijft 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”.*
33. 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.
34. 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.
35. **Opstelling van de lijst van de producten:** Overeenkomstig artikel 144quinquies, § 2, van de wet van 21 maart 1991 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.
36. **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 van de algemene boekhouding door de algemene vergadering, 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).
37. **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 (art. 11, KB 25 april 2014).
38. 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.”⁹

39. 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.

40. 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).

41. **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.”¹⁰*

3.3. Antwoorden op de opmerkingen van bpost over de bevoegdheid van het BIPT

42. In de punten 1.2.1 en 1.2.5 van zijn opmerkingen van 7 juni 2019 over het eerste ontwerpbesluit, gaat bpost grosso modo ervan uit dat het BIPT niet over een beslissingsbevoegdheid zou beschikken in het kader van de aanneming van een verklaring van overeenstemming of niet-overeenstemming.

43. Volgens bpost zou de bevoegdheid van het BIPT inzake analytische boekhouding zich beperken:

tot de goedkeuring van de indeling van de producten (artikel 144quinquies, § 2, van de wet van 21 maart 1991 en artikel 13 van het KB van 25 april 2014);

tot het zuiver formeel erop toezien (aangezien het BIPT nu eenmaal niet over een voorrecht zou beschikken om inhoudelijk een standpunt in te nemen) dat het College van Commissarissen zijn wettelijk vastgelegde verificatieopdracht vervult;

tot het publiceren van de resultaten van de controle uitgevoerd door het College van Commissarissen in de vorm van een overeenstemmingsverklaring.

44. De verificatie van de analytische boekhouding zou, zo benadrukt bpost, een taak zijn die uitsluitend voorbehouden is aan het College van Commissarissen, ingesteld door artikel 25 van de wet van 21 maart 1991 in die zin dat:

enerzijds geen enkel ander bevoegd en onafhankelijk orgaan zou mogen worden aangeduid door het BIPT om de analytische boekhouding van bpost te controleren, en;

⁹ Wij onderlijnen.

¹⁰ Wij onderlijnen.

anderzijds, de verificatie door het College van Commissarissen ter zake aan het BIPT zijn algemene controlebevoegdheid zou ontnemen.

45. Wat het eerste punt betreft is de kwestie in het onderhavige geval irrelevant, omdat niet wordt betwist dat het College van Commissarissen van bpost wel degelijk de “auditeur” is in de zin van art. 1, 2°, van het KB van 25 april 2014 (cf. m.n. paragraaf 14 hierboven) in het kader van deze procedure van verificatie van de analytische boekhouding 2016 van bpost¹¹. Zoals gepreciseerd in paragraaf 10 hierboven, heeft consultant Frontier Economics, gelet op zijn erkende ervaring en op soortgelijke opdrachten die uitgevoerd zijn voor andere nationale regelgevende instanties in verschillende lidstaten, de opdracht gekregen om het BIPT bij te staan als onafhankelijk expert, overeenkomstig artikel 16, vierde lid, van de statutwet.
46. Frontier Economics is dus enkel bij de zaak betrokken om zijn technische expertise ter beschikking te stellen aan het BIPT met als doel zijn eigen wettelijke opdracht te vervullen, en niet om de plaats in te nemen van de auditeur of van het BIPT. De analyse die door Frontier Economics is verstrekt, loopt dus geenszins vooruit op de interpretatie die het BIPT geeft aan de toepasselijke wetteksten, en in het bijzonder aan de beginselen van kostenverdeling waarin voorzien wordt door het KB van 25 april 2014, noch de toepassing die ervan wordt gemaakt.
47. Wat het tweede punt betreft (bevoegdheid van het BIPT) beweert bpost dat de wetgever aan het BIPT zijn bevoegdheid zou hebben willen onttrekken om de overeenstemming van de analytische boekhouding van bpost te controleren en die controle exclusief zou hebben willen toevertrouwen aan het College van Commissarissen.
48. Bpost baseert zijn interpretatie in essentie op de wijziging van artikel 144sexies van de wet van 21 maart 1991 door de wet van 3 februari 2014 houdende diverse bepalingen betreffende postdiensten¹², waarvan de memorie van toelichting vermeldt: *“De zin “Het Instituut verifieert of de boekhoudkundige kostentoe wijzingsregels die worden voorgesteld door de aanbieder van de universele dienst overeenstemmen met de principes omschreven in § 1 van dit artikel” wordt niet terug opgenomen gezien deze taak wordt uitgevoerd middels de aanwijzing van een bevoegde instelling die onafhankelijk is van de leverancier van de universele dienst voor de controle zoals voorzien in artikel 144septies van de voormelde wet.”*¹³.

¹¹ Het BIPT maakt echter zijn grootste voorbehoud bij de interpretatie die bpost geeft, met name wat betreft de oorspronkelijke versie van art. 144septies van de wet van 21 maart 1991 (waarin het College van Commissarissen niet werd vermeld) en de voorbereidende werkzaamheden van de wet van 3 februari 2014 houdende diverse bepalingen betreffende postdiensten, die de vermelding ervan heeft toegevoegd met de volgende rechtvaardiging van die wijziging: *“De 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 gelast het BIPT toe te zien op de controle van de analytische boekhouding. Het BIPT kan er voor opteren een onafhankelijke instantie aan te wijzen teneinde de rekeningen van de aanbieder te controleren in plaats van het College van Commissarissen. De wijziging bevestigt overigens een praktijk die sedert 2006 in voege is. Een onafhankelijke instantie, tot op heden het College van commissarissen, controleert de boekhouding van de aanbieder van de universele dienst volgens de modaliteiten vastgesteld door de Koning, waarna de kost van deze oefening wordt meegedeeld aan de aanbieder van de universele dienst die elk jaar het bedrag van de controlekosten bij zijn kosten boekt.”* Parl. st. (Kamer) 2013-2014, nr. 53-3134/001, p. 10.

¹² Wet van 3 februari 2014 houdende diverse bepalingen betreffende postdiensten, BS, 19/02/2014.

¹³ Parl. st. (Kamer) 2013-2014, nr. 53-3134/001, p. 8. Wij onderlijnen.

49. Deze zin was toegevoegd met het oog op de omzetting van artikel 14.3 van de derde Postrichtlijn, bij de wet van 13 december 2010 tot wijziging van de wet van 21 maart 1991¹⁴. De wet van 3 februari 2014 heeft die zin vervolgens geschrapt, omdat van het BIPT niet langer verlangd wordt dat het deze verificatie zelf jaarlijks uitvoert, aangezien voorgeschreven is dat het een onafhankelijke instantie aanwijst om dat te doen.
50. Volgens bpost zou daarin “een afwijking van de algemene bevoegdheid van het Instituut, die in zekere zin een “lex specialis” ten opzichte van artikel 14 van de statuutwet vormt” (vrij vertaald) moeten worden gezien.
51. Wat dat betreft baseert bpost zich op het verslag aan de Koning van het KB van 9 juni 1999, dat artikel 144septies van de wet van 21 maart 1991 heeft ingevoegd en dat bpost onvolledig citeert (terwijl het datzelfde bezwaar maakt tegenover het BIPT, terwijl het eerste ontwerpbesluit wel degelijk de volledige passage overneemt betreffende artikel 144septies, zie paragraaf 0 hierboven):

*Dit wordt overigens niet tegengesproken door het verslag aan de Koning van het koninklijk besluit 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 (hierna “KB van 9 juni 1999”), aangehaald door het BIPT in zijn ontwerpbesluit. **In een passage die door het BIPT onvolledig wordt geciteerd** becommentarieert het verslag aan de Koning artikel 144septies van de wet betreffende de overheidsbedrijven als volgt: ‘Luidens artikel 144septies zal het Instituut, in het kader van zijn algemene controlebevoegdheid gebaseerd op artikel 75 van de wet [overeenstemmend met het huidige artikel 14 van de BIPT-statuuwet], 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. Deze passage bevestigt dat de verificatie van de rekeningen van de aanbieder van de universele dienst, dus de eigenlijke controleopdracht, niet wordt uitgevoerd door het BIPT zelf, maar toevertrouwd wordt aan ‘een bevoegd en onafhankelijk orgaan’.”¹⁵ (vrij vertaald)*

52. Voor alle duidelijkheid wordt het volledige citaat dus nogmaals hieronder weergegeven (zie ook paragraaf 0 hierboven):

“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”¹⁶.

¹⁴Wet van 13 december 2010 tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector en tot wijziging van de wet van 9 juli 2001 houdende vaststelling van bepaalde regels in verband met het juridisch kader voor elektronische handtekeningen en certificatediensten, BS, 31/12/2010.

¹⁵ Vette letters toegevoegd.

¹⁶ 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

53. Gelet op de voorbereidende werkzaamheden en de opeenvolgende wijzigingen van de artikelen 144sexies en 144septies is het duidelijk dat de wetgever het BIPT zijn algemene controlebevoegdheid niet heeft willen ontnemen in het kader van de verificatie van de overeenstemming van de analytische boekhouding van bpost, noch zijn beslissingsbevoegdheid ter gelegenheid van de aanneming van de verklaring van overeenstemming of niet-overeenstemming waarin het KB van 25 april 2014 voorziet.
54. Het verslag aan de Koning bevestigt daarentegen dat de wetgever het BIPT in staat heeft willen stellen om over betrouwbare gegevens te beschikken wanneer een bijzondere controle noodzakelijk blijkt in het kader van de uitvoering van zijn algemene opdracht om de naleving van de postale wetgeving en van de uitvoeringsbesluiten ervan te controleren, ongeacht het specifieke domein van controle (de naleving van de beginselen van kostenverdeling inzake analytische boekhouding als zodanig, maar ook de naleving van de tariefbeginselen en de verificatie van de berekening van de nettokosten met name).
55. Hoewel bpost erkent dat het BIPT overeenkomstig artikel 19 van de statutwet belast is met het nemen van een administratieve “beslissing” over de overeenstemming of niet-overeenstemming van de analytische boekhouding, gaat bpost ervan uit dat “*de ‘beslissing’ waarvan sprake dus enkel de handeling van publicatie van de verklaring van overeenstemming of niet-overeenstemming betreft, zoals die rechtstreeks voortvloeit uit de conclusies van het College*” (vrij vertaald)¹⁷.
56. Bpost voegt daaraan toe: “*Deze verklaring vormt het ‘sluitstuk’ van een controle die door het College is uitgevoerd, en niet door het BIPT zelf. Het is dus niet denkbaar dat het BIPT een verklaring aanneemt die, in plaats van ‘gebaseerd te zijn op’ het verslag van het College, de conclusies van het College zou tegenspreken.*” (vrij vertaald)¹⁸
57. Welnu, omdat de Koning uitdrukkelijk voorzien heeft in de aanneming van een verklaring van overeenstemming of niet-overeenstemming via een besluit¹⁹, wat noodzakelijkerwijs het bestaan van een beoordelingsbevoegdheid in hoofd van het BIPT inhoudt en dat het niet louter om een “pro-formadocument” gaat dat helemaal geen beslissende inhoud zou omvatten.
58. In het onderhavige geval dient het verslag van het College van Commissarissen inderdaad als basis voor de specifieke, grondigere controle die het BIPT nuttig vond te verrichten, rekening houdende met de omstandigheden (te weten met name de wijzigingen die bpost heeft ingevoerd na het besluit van het BIPT van 21 maart 2017 waarbij de tariefverhoging van bpost werd geweigerd²⁰ en de aanzienlijke financiële impact op de verdeling van de kosten tussen de producten en diensten die onder de universele dienst vallen en de overige producten en diensten²¹).

Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst, BS, 18/08/1999 en beschikbaar via de volgende link:
http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=1999060957&table_name=wet.

¹⁷ Punt 1.2.1, d) van de opmerkingen van bpost.

¹⁸ Punt 1.2.1, d) van de opmerkingen van bpost.

¹⁹ Zie artikel 19 van het KB van 25 april 2014: “*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.*” Wij onderlijnen.

²⁰ Beschikbaar via de volgende link:

https://www.bipt.be/public/files/nl/22251/Besluit_pricing_2017_niet-vertrouwelijke_versie.pdf

²¹ Cf. punt 4 hierboven.

3.4. Beginselen van kostenverdeling

59. 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 kan als volgt worden samengevat:

- 1) CATEGORIE 1: Eerst moeten de kosten worden toegerekend 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 toegerekend overeenkomstig de eerste regel ("gemeenschappelijke kosten") worden toegerekend volgens de directe herkomst van die kosten.
- 3) CATEGORIE 3: In derde instantie moeten de kosten die niet konden worden toegerekend overeenkomstig de regels 1 en 2 worden toegerekend volgens een onrechtstreekse link 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".

60. Paragraaf 3 van artikel 144sexies bepaalt bovendien het volgende en vormt daarbij een precisering ten opzichte van de Europese tekst: *"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 kostentoe wijzing, 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."*

61. Krachtens art. 6 van het KB van 25 april 2014 zijn de volgende basisprincipes van toepassing op het systeem voor kostentoe rekening van de universeledienstverlener²²:

- **Causaliteitsbeginsel(art. 6, 1°)**: de kosten moeten direct of indirect worden toegeschreven aan de diensten die de 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.

²² 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>.

- **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 kostentoerekening moet voldoende worden gedetailleerd en volledig gedocumenteerd. De operator moet de gebruikte methodes en het kostentoerekeningssysteem uitvoerig kunnen uitleggen. Een behoorlijk onderlegde lezer moet bij het lezen van de beschrijving verstrekt door de operator de algemene structuur van het kostentoerekeningssysteem kunnen begrijpen, alsook de evaluatie- en verdelingsprincipes van de kosten, en zich een oordeel kunnen vormen over de redelijkheid van die principes.

62. 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;
- **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 kostentoerekeningssysteem 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 kostentoerekeningssysteem mogelijk te maken.

3.5. Antwoorden op de opmerkingen van bpost over de analyse van overeenstemming

63. In de punten 1.2.2, 1.2.3 en 1.2.4 van zijn opmerkingen van 7 juni 2019 op het eerste ontwerpbesluit wijst bpost in het bijzondere op het volgende:

3.5.1. Het wettelijke kader voorziet niet in een verplichting van “verhoogde causaliteit”

64. Bpost maakt eerst het bezwaar aan het BIPT dat het in zijn eerste ontwerpbesluit gebruikmaakt van het begrip “verhoogde causaliteit”, terwijl dat begrip niet bestaat - althans als dusdanig - in de wet, noch in het KB van 25 april 2014.
65. Welnu, het ontwerpbesluit van het BIPT geeft gewoon de motivering van bpost weer, dat zelf zijn veranderingen van cost drivers rechtvaardigt met de verbetering van de causaliteit. In zijn laatste opmerkingen bijvoorbeeld vermeldt bpost het volgende:
- “Zoals immers hierna uitvoeriger wordt uitgelegd, hebben de in 2016 doorgevoerde wijzigingen tot gevolg:*
- *ofwel het gebruik van een cost driver die een sterker causaal verband vertoont dan de vorige cost driver (bijvoorbeeld: toewijzing van de kosten van rondes op grond van de urgentie van het product);*
 - *ofwel de overgang van een indirecte toewijzing van de kosten op grond van een indirecte link met andere kosten naar een toewijzing op basis van een direct causaal verband, hetgeen ook een verbetering van het causale verband vertegenwoordigt.”* (vrij vertaald)²³
66. Ter gelegenheid van zijn hoorzitting voor de Raad, stelt bpost ook als een van zijn doelstellingen het feit voor van “aan te tonen dat deze wijzigingen stroken met de wet en een verbetering vormen van de mate van causaliteit van de kostentoerekening” (vrij vertaald)²⁴.
67. Het College van Commissarissen vermeldt zelf in zijn verslag de beperking of verbetering van de causaliteit²⁵.
68. Dat is te begrijpen omdat het causaliteitsbeginsel inderdaad de kern vormt van de regels die van toepassing zijn op de analytische boekhouding.
69. De hiërarchie van de toerekeningsregels, bepaald in de richtlijn en omgezet in Belgisch recht in artikel 144sexies, § 1, moet in acht worden genomen, zodat bijvoorbeeld wanneer een direct causaal verband kan worden geïdentificeerd, dit bij voorkeur moet worden gebruikt boven een indirecte link of boven een toerekening naar rata van de reeds toegewezen UD-/niet-UD-kosten.
70. Bovendien moeten volgens art. 6, 1°, van het KB van 25 april 2014 de kosten direct of indirect worden toegeschreven aan de diensten die de kosten hebben veroorzaakt. De relevantie van elke kostenpost moet worden geverifieerd en de cost driver moet geïdentificeerd en gekwantificeerd worden en vervolgens gebruikt om de kosten toe te wijzen, volgens methodes van het type Activity-Based Costing (ABC).
71. Bovendien is het binnen eenzelfde categorie van causaal verband (bijv. directe link) conform de principes van kostenveroorzaking om een cost driver te vervangen wanneer een cost driver wordt gevonden die een directe link vertoont die nog sterker is dan de vorige. Daartegenover staat dat een verandering niet conform is als die erin zou bestaan dat de huidige cost driver vervangen wordt door een cost driver die een minder sterke directe link vertoont.

²³ Blz. 2 en 3 van zijn slotopmerkingen. Wij onderlijnen.

²⁴ Slide 1 van de presentatie van 28 mei 2019 van bpost aan de Raad van het BIPT.

²⁵ : Cf. blz. 4 van het verslag: “De impact en de logica van deze wijzigingen werden geëvalueerd om ons ervan te verzekeren dat dit de causaliteit binnen het model niet schaadt.”

72. Wanneer ten slotte geen enkel direct, noch indirect causaal verband redelijkerwijs kan worden geïdentificeerd, moeten overeenkomstig de hiërarchie van de toerekeningsregels, bepaald in artikel 14, § 3, van de richtlijn en artikel 144sexies, § 1, van de wet van 21 maart 1991 de kosten worden toegewezen naar rata van de reeds toegewezen UD-/niet-UD-kosten.
73. Bpost beweert in zijn opmerkingen dat het BIPT contradictoir zou zijn in dat opzicht, door een “equiproportionele” toewijzing van de kosten (reeds toegewezen UD/niet-UD-kosten) aan te moedigen. Dat is niet het geval; het BIPT besluit tot de toepassing van die overblijvende regel in de gevallen waarin het niet de elementen heeft kunnen krijgen aan de hand waarvan het bestaan van, of op zijn minst het vermoeden van, een ofwel direct, ofwel indirect causaal verband kan worden vastgesteld.

3.5.2. Het College van Commissarissen is belast met het controleren van de naleving van de principes van coherentie en transparantie

74. In het verlengde van zijn opmerkingen over de bevoegdheid van het BIPT om te oordelen over het al of niet conform zijn van de boekhouding van bpost (zie punt 3.3 hierboven), stelt bpost de interpretatie door het BIPT van de principes van coherentie en transparantie aan de kaak.
75. Wat het coherentiebeginsel betreft, schrijft bpost het volgende: “Artikel 6, 3°, bepaalt immers dat de verdelingsregels in de mate van het mogelijke vergelijkbaar zijn van jaar tot jaar. Buiten het feit dat veranderingen in het aanbod van producenten van de aanbieder van de universele dienst of technologische ontwikkelingen tot aanpassingen kunnen nopen, verzet het coherentiebeginsel zich niet tegen verfijningen om het kostentoerekeningssysteem nauwer te doen aansluiten bij de realiteit (al dan operationele realiteit, naargelang deze al dan niet de beste weerspiegeling is van een onderliggende economische realiteit en van het causale verband tussen de kosten en de verstrekte diensten dat eruit voortvloeit) en/of bij het kostenveroorzakingsbeginsel.” (vrij vertaald)
76. Het **coherentie**beginsel verzet zich inderdaad niet ertegen dat “verfijningen” worden aangebracht naarmate het kostenmodel evolueert en het aanbod van producten zich ontwikkelt. Het verzet zich daarentegen wel tegen ongerechtvaardigde (of onvoldoende gerechtvaardigde) wijzigingen van cost drivers, waardoor plotselinge variaties in de verdeling van de kosten ontstaan. Het is vanuit dat gezichtspunt dat het coherentiebeginsel volgens het BIPT moet worden begrepen en volgens hetwelk dat principe wordt toegepast in de analyse van het BIPT die hierna wordt geformuleerd (punt 5).
77. Wat het **transparantie**beginsel betreft neemt bpost het ontwerpbesluit het kwalijk dat het niet voldoende alle uitwisselingen weergeeft en dat bpost niet op de hoogte is gebracht van het feit dat de aangereikte elementen niet volstonden om het bewijs te leveren van de conformiteit van sommige wijzigingen van cost drivers.

78. Daarbij moet eraan worden herinnerd dat overeenkomstig het transparantiebeginsel bedoeld in artikel 6, 4°, van het KB van 25 april 2014, het systeem voor kostentoe rekening moet worden toegelicht in een gedetailleerde en volledige documentatie. 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.
79. Artikel 144sexies, §§ 4 en 5, van de wet van 21 maart 1991 schrijft bovendien voor dat de aanbieder van de universele dienst een document bijhoudt 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.
80. Welnu, in het onderhavige geval is het pas na talrijke uitwisselingen (zie administratief dossier), tal van vragen die maar steeds nauwkeuriger konden worden naargelang van de antwoorden van bpost en des te meer na de verzending van zijn eerste ontwerpbesluit van niet-overeenstemming dat het BIPT een meer volledige en gedetailleerde kijk heeft kunnen krijgen op de wijzigingen die doorgevoerd zijn in de methode voor de kostenverdeling van bpost.
81. Bovendien geeft bpost aan dat het merendeel van de vragen van Frontier (en van het BIPT) focusten op de impact van de veranderingen, in plaats van op de motivering ervan²⁶, zodat het volgens bpost, buitensporig zou zijn om een gebrek aan transparantie en coherentie op basis van een ontoereikende motivering aan te voeren. Welnu, rekening houdende met het doel dat door de wet wordt nagestreefd (zie considerans 28 van Richtlijn 97/67 en 41 van richtlijn 2008/6), is er alle reden om rekening te houden met de impact van de veranderingen op de toewijzing van de kosten tussen producten en diensten van het UD- en niet-UD-type. Deze vragen over de impact stellen bpost overigens niet vrij van zijn plicht om de nodige inlichtingen te verschaffen in verband met de motivering, opdat het BIPT zijn analyse tot een goed einde kan brengen.

3.5.3. Geen enkele wettelijke vereiste om de kostentoe wijzing uitsluitend te baseren op de “operationele realiteit”

82. Wat betreft de ongeschiktheid van sommige van deze nieuwe cost drivers (cf. in het bijzonder de wijziging met betrekking tot de kosten van prior- / non-prior-distributie, hierna beschreven in de punten 4 en 5) en de operationele realiteit van zijn activiteiten, zegt bpost: “Sommige veranderingen die doorgevoerd zijn, zijn gebaseerd op een redenering die het mogelijk maakt de echte cost drivers beter af te zonderen dan een benadering die erop gericht is enkel de zogenaamde “operationele realiteit” te weerspiegelen die uitsluitend gebaseerd zou zijn op een ruwe en beperkte waarneming van de verrichtingen, zonder verdere interpretatie”. (vrij vertaald)
83. Wat dat betreft, klopt het dat het wettelijke kader er niet tegen gekant is dat rekening wordt gehouden met een tegenfeitelijk scenario bij de bepaling van de cost driver die het beste causale verband laat zien.

²⁶ Punt 1.2.3 van de slotopmerkingen van bpost over het eerste ontwerpbesluit, blz. 38.

84. In geval van een groot verschil tussen de “economische realiteit” en de “operationele realiteit” is het evenwel gewettigd zich vragen te stellen bij de motieven van dat verschil; de markspelers worden immers verondersteld zich economisch rationeel te gedragen. In een dergelijke context moet men zich dus vragen stellen bij de kwaliteit van dat voorgestelde tegenfeitelijke scenario, hetgeen net is wat het BIPT heeft gedaan in het kader van deze analyse.

4. WIJZIGINGEN VAN HET KOSTENTOEREKENINGSMODEL

85. Voor de analytische boekhouding 2016 heeft bpost zes grote veranderingen doorgevoerd met een aanzienlijke impact. Zoals aangegeven in tabel 1 hieronder zijn de zes veranderingen die hieronder besproken worden, goed voor een andere toewijzing van in totaal zo’n € [50-100] mln.²⁷ kosten van het jaar 2016. 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 other	DAEB	COM
Wijziging in miljoen EUR	+[VERTROUWELIJK]	+[VERTROUWELIJK]	- [VERTROUWELIJK]	- [VERTROUWELIJK]

86. 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)²⁸. 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 redelijk winst lagen.

87. 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**”);

²⁷ Op een kostentotaal van € [500-1.000] mln. voor de betrokken categorieën (eindverslag van Frontier Economics, Figuur 3).

²⁸ Besluit bevestigd door het Marktenhof via vonnis van 11 oktober 2017, beschikbaar onder de volgende link: <https://www.bipt.be/nl/operatoren/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>

Impact: Deze nieuwe toerekeningsmethode heeft tot gevolg dat meer historische kosten worden toegewezen aan SUB (+[VERTROUWELIJK] miljoen euro) en aan USO other (+[VERTROUWELIJK] miljoen euro), ten opzichte van COM (-[VERTROUWELIJK] miljoen euro).

88. 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**");

Impact: Deze nieuwe toerekeningsmethode heeft tot gevolg dat meer kosten worden toegewezen aan USO other (+[VERTROUWELIJK] miljoen euro) en aan SUB (+[VERTROUWELIJK] miljoen euro) en minder aan COM (-[VERTROUWELIJK] miljoen euro).

89. 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").

Impact:

- De **backoffice** bestaat uit ongeveer [VERTROUWELIJK] onderscheiden activiteiten; de kosten van [VERTROUWELIJK] daarvan (zie bijlage 1 van dit besluit) ondergaan een wijziging op het niveau van de regel voor kostentoerekening (d.i. € [VERTROUWELIJK] mln. kosten of [VERTROUWELIJK]% van de totale kosten voor de backoffice).
- De **frontoffice** bestrijkt alle frontofficeactiviteiten die nodig zijn om alle door bpost aangeboden diensten te verstrekken. In zijn kostenberekeningsmodel heeft bpost een activiteit "klantenbegroeting" (commerciële lokettijd) en een activiteit van onbenutte tijd (tussen de transacties en na de begroeting - Bijkomende tijd).²⁹ De kosten van deze twee activiteiten vertegenwoordigen [VERTROUWELIJK]% van de kosten voor de frontoffice en die kosten ten bedrage van € [VERTROUWELIJK] mln. maken het voorwerp uit van het voorstel tot wijziging op het niveau van de regel voor kostentoerekening. Van de € [VERTROUWELIJK] mln. zijn € [VERTROUWELIJK] mln. afkomstig van de bijkomende tijd en [VERTROUWELIJK] miljoen euro van de commerciële lokettijd.

²⁹ Het aantal loketbedienden is afhankelijk van de piekuren (om de wachtrijen redelijk te houden); die bijkomende tijd is de kostprijs voor de onbenutte capaciteit tussen de piekuren. Document van bpost van 27 november.

- Het **regionale beheer** bestaat uit twee grote activiteiten: de ene heeft betrekking op het beheer van de loketten (“Operationeel beheer”), de andere op verkoop (“Marketing en verkoop”). De kosten van de eerste vertegenwoordigen [VERTROUWELIJK]% van het geheel van de kosten voor regionaal beheer en het voorstel tot wijziging van toewijzing op basis van de transacties heeft betrekking op die kosten van € [VERTROUWELIJK] mln. Bpost stelt voor om de overige [VERTROUWELIJK]% (€ [VERTROUWELIJK] mln.) toe te wijzen op basis van de verkoop.

Impact: Deze nieuwe toerekeningsmethode heeft tot gevolg dat meer kosten worden toegewezen aan SUB (+[VERTROUWELIJK] miljoen euro) en met name minder aan COM (-€ [VERTROUWELIJK] mln).

90. 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**”);

Impact: Deze nieuwe kostentoerekeningsmethode heeft een beperktere impact. Iets minder kosten worden toegerekend aan USO Other (-[VERTROUWELIJK] miljoen euro), waarbij de overige drie categorieën dit min of meer proportioneel compenseren.

91. 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**”);

Impact: Deze nieuwe kostentoerekeningsmethode verschuift vooral de kosten naar SUB (+[VERTROUWELIJK] miljoen euro) en, in mindere mate, naar USO Other (+[VERTROUWELIJK] miljoen euro). Aan COM worden minder kosten toegewezen (-[VERTROUWELIJK] miljoen euro).

92. 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**”).

Impact: Deze nieuwe kostentoerekeningsmethode verplaatst voornamelijk de kosten naar USO other (+[VERTROUWELIJK] miljoen euro) en naar SUB (+[VERTROUWELIJK] miljoen euro), en minder kosten worden toegewezen aan COM (-[VERTROUWELIJK] miljoen euro).

93. Een samenvatting van de impact van de voorgestelde toewijzingsmethodes op de verschillende categorieën van kosten wordt gegeven in tabel 2 hieronder. De relatieve en absolute verplaatsing van de kosten is het grootst bij COM (lagere kosten) en SUB (hogere kosten).

Tabel 2 - Kostentoewijzing van 2016 aan vier belangengroepen volgens de huidige en voorgestelde toewijzingsregels.

Nieuwe toewijzing van de kosten 2016 aan categorieën, € mln.				
Categorieën	Huidige toewijzing	Voorgestelde toewijzing	Impact/ relatieve wijziging	Impact/ absolute wijziging
SUB	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK] %	[VERTROUWELIJK]
USO-Other	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK] %	[VERTROUWELIJK]
DAEB	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	- [VERTROUWELIJK] %	- [VERTROUWELIJK]
COM	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	- [VERTROUWELIJK] %	- [VERTROUWELIJK]
Totaal	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]		

Bron: eindverslag van Frontier Economics, figuur 41, blz. 68.

5. ANALYSE VAN OVEREENSTEMMING

94. In zijn verslag van december 2018 heeft het College van Commissarissen geen bezwaar gemaakt tegen de wijzigingen die door bpost voorgesteld zijn op het niveau van de analytische boekhouding.
95. Het BIPT heeft de in punt 4 vermelde wijzigingen, geïdentificeerd door het College van Commissarissen en ook geanalyseerd door Frontier Economics, kritisch bestudeerd. Een grondige analyse van die wijzigingen was noodzakelijk gelet op de impact, van in totaal € [50-100] mln. anders toegewezen kosten, die door deze veranderingen in de kostentoewijzing is veroorzaakt (zie tabel 1 hierboven).

5.1. Conform verklaarde wijzigingen

5.1.1. Distributiekosten - prior / non-prior

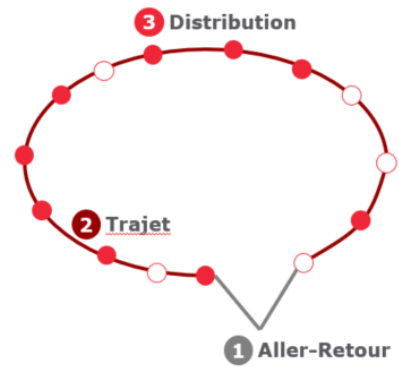
96. Volgens de beschrijving die door bpost is verstrekt³⁰, bestaat een standaardverdeelronde ("Coureg' - "courrier régulier"/"reguliere post") uit de volgende activiteiten.

³⁰ Punt 1.1.4. van de slotopmerkingen van bpost van 7 juni 2019 met betrekking tot het eerste ontwerpbesluit.

97. Trajecttijd (de activiteiten 1 en 2): De kosten om het volledige traject van de rondes af te leggen, met inbegrip van:

- Tijd heen en terug (1): de tijd van het traject van het “mail center” tot aan de eerste brievenbus van de ronde en de van de laatste brievenbus tot het “mail center”.

[VERTROUWELIJK] Als de trajecttijd te lang wordt door de volumes en/of de distributietijd, worden alle rondes gereorganiseerd. Dit kan de tijd verhogen die gewijd wordt aan het heen en terug gaan afhankelijk van de manier waarop de rondes gereorganiseerd worden.



- Stoptijd: de stoptijd is de tijd die nodig is om het voertuig van de postbode tot stilstand te brengen om de zendingen te verdelen.

[VERTROUWELIJK], wat inhoudt dat een gegeven toename van de volumes slechts een duidelijk beperktere impact zal hebben op de stoptijd.

Deze twee activiteiten (stoptijd + tijd H/T) vertegenwoordigen samen ongeveer 30% van de trajecttijd.

- Rijtijd (“driving time”): de tijd die nodig is om elke brievenbus op de ronde te passeren. [VERTROUWELIJK]

Deze kosten zijn gemeenschappelijk aan alle producten die in “Coureg”-rondes worden verdeeld.

98. Distributietijd (activiteit 3): De kosten om de zendingen te leveren, waarin de kosten van de volgende activiteiten vervat zitten:

- Levering van geadresseerde post (“door time addressed”): de tijd die nodig is om de geadresseerde zendingen in de brievenbussen te steken. [VERTROUWELIJK]
- Levering van ongeadresseerde post (“door time unaddressed”): de tijd die nodig is om de “zendingen zonder adres” (“ZZA”) in de brievenbussen te steken. [VERTROUWELIJK]
- Levering van pakjes en geregistreerde zendingen (“ring time”): de distributietijd voor producten met een specifieke complexiteit van distributie (bijv. pakjes en geregistreerde zendingen, die van de postbode eisen dat aan de deur wordt aangeboden om de zending rechtstreeks aan de geadresseerde te overhandigen). [VERTROUWELIJK]

Beschrijving van de wijziging:

99. De wijziging die bpost voorstelt, slaat op de kosten in verband met de trajecttijd (voor alle producten) en de tijd voor levering van geadresseerde post (“door time addressed”).

100. *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 – Toerekeningsmethode van de distributiekosten 2015
[VERTROUWELIJK]

Bron: presentatie van bpost van 28 mei 2019

101. *Nieuwe cost driver:* Voor 2016 wenst bpost rekening te houden 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*”).
102. 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 van toerekening van de distributiekosten 2016
[VERTROUWELIJK]

Bron: presentatie van bpost van 28 mei 2019

Standpunt van bpost:

103. Bpost rechtvaardigt deze wijzigingen door een verbetering van het causale verband dat gebaseerd is op een analyse van de directe herkomst van de kosten (categorie 2 van de hiërarchie van de verdelingsregels, cf. paragraaf 58 hierboven).
104. Bpost laat weten dat de bestelfrequentie een factor is die een fundamentele invloed uitoefent op de kosten van de verdeelrondes. Wanneer de frequentie van de rondes wordt verlaagd, dan verminderen zowel de trajectkosten als de kosten voor de distributie van de geadresseerde post. Welnu, de bestelfrequentie wordt bepaald door de urgentie van de zendingen.
105. Volgens bpost is de meerderheid van de distributiekosten³¹ toe te rekenen aan prioriteit D+1. De verplichting om de post van de snelste standaardcategorie³² met een termijn D+1³³ te verzenden, vormt vandaag het structurerende element van het huidige distributiesysteem en de oorzaak van de dagelijkse distributie van het geheel van producten van bpost in elke brievenbus.

³¹ Tot [VERTROUWELIJK]% op basis van de situatie en van de volumes 2016, volgens de slotopmerkingen van bpost van 7 juni 2019 op het eerste ontwerpbesluit (punt 1.1.4, p.19).

³² Sedert 1 januari 2019 opnieuw bestempeld als “prioritaire post”.

³³ Bepaald in artikel 34, 2°, 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, BS, 17 januari 2006, alsook in zijn beheerscontract.

106. In een hypothetisch tegenfeitelijk scenario waarin die verplichting niet zou bestaan en waarin bpost geen D+1-producten zou aanbieden, preciseert bpost dat 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)³⁴. Op basis daarvan wijst bpost erop dat 50% van de specifieke distributiekosten (namelijk de trajecttijd en de leveringstijd voor 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 volume³⁵.
107. Bpost preciseert ook 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, en zo verder³⁶. In een dergelijk scenario blijven, volgens bpost, de per dag te verdelen totale volumes ongewijzigd ten opzichte van de huidige situatie, zoals geïllustreerd in tabel 3 hieronder.

Tabel 3 – Wijziging van het distributieschema

	Dagelijkse distributie		Distributie een dag op 2	
	Dinsdag	Woensdag	Dinsdag	Woensdag
Zone A	50	50	100	
Zone B	50	50		100
Totaal	100	100	100	100

108. Na het eerste ontwerpbesluit van het BIPT heeft bpost evenwel het bestaan erkend van effecten van tweede orde op de stoptijd en op de tijd heen en terug, voortvloeiend uit de groepering per distributiezone (zone A / zone B) van de volumes van twee distributiedagen. Door met die effecten rekening te houden heeft bpost de verdeling 50%/50% die hierboven is vermeld kunnen doen evolueren naar een correcte verdeling 46%/54%; 46% van de specifieke distributiekosten worden daarbij toegewezen aan de prioritaire zendingen en de resterende 54% aan de prioritaire en niet-prioritaire zendingen op basis van het volume (al dan niet gewogen, cf. hierboven)³⁷.

Verslag van het College van Commissarissen:

109. Het College van Commissarissen beschouwt het volgende en uit geen enkel bezwaar.

“Bij de toewijzing van de distributiekosten voor de postbedeling worden bepaalde kosten voor ‘roundtime’ (met name de ‘driving time’ voor normale uitreikingsronde en ‘door time’

³⁴ Cf. slide 10 van de presentatie door bpost op 28 mei 2019

³⁵ [VERTROUWELIJK]

³⁶ Cf. slide 10 van de presentatie van bpost van 28 mei 2019 en bladzijde 17 van zijn slotopmerkingen van 7 juni 2019.

³⁷ Cf. slide 14 van de presentatie van bpost van 28 mei 2019 en bladzijde 17 van zijn slotopmerkingen van 7 juni 2019.

voor geadresseerde briefwisseling) niet langer verdeeld over alle productgroepen op basis van de algemene verdeelsleutel van volume of aantal stuks, maar wordt een meer verfijnde toewijzing gebruikt. 'Roundtime' of het aantal ritten wordt in de eerste plaats bepaald door de factor 'urgentie': niet alle producten hoeven de volgende dag bedeld te worden en er is geen causaal verband tussen de kost van het dagelijks moeten bedelen van alle adressen en deze producten. Het verschil tussen een dagelijkse bedeling en een bedeling om de 2 dagen is uitsluitend te wijten aan urgente producten. Hiertoe werden de kosten van deze 'round time' activiteiten vooreerst 50/50 verdeeld tussen de groep van uitsluitend prior producten en de groep die alle te bedelen producten bevat en daarna volgt een verdere verdeling over alle productengroepen."

Analyse van het BIPT:

110. Met die wijziging vervangt bpost een cost driver op basis van een analyse van de directe herkomst van de kosten (categorie 2 van de hiërarchie van de verdelingsregels, cf. paragraaf 58 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.
111. Het BIPT gaat ermee akkoord dat 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.
112. Het BIPT blijft echter van mening dat ook andere factoren een invloed hebben op het aantal distributies per week, zodat de afschaffing van de helft van de verdeelrondes zich niet automatisch vertaalt in een deling door twee van de kosten die gekoppeld zijn aan de trajecttijd en aan de tijd voor levering van de geadresseerde post ("door time addressed").
113. Zoals hierboven vermeld heeft bpost erop gewezen dat volgens de methode van afwisselende distributie per zone, de totale volumes per dag niet zouden veranderen en dat er dus geen impact zou zijn op de afvlakking van de stromen. Die precisering is belangrijk, want als het model uniform zou worden toegepast op het gehele grondgebied, zouden het aantal rondes en de werklast per dag aanzienlijk kunnen schommelen, wegens de sterke schommelingen van de volumes van dag tot dag (voor de geadresseerde non-prior post maar ook voor de niet-geadresseerde post bijvoorbeeld).
114. [VERTROUWELIJK]:
 - [VERTROUWELIJK];
 - [VERTROUWELIJK];
 - [VERTROUWELIJK]³⁸, [VERTROUWELIJK]³⁹.
115. [VERTROUWELIJK]
116. Tot besluit beschouwt bpost dat het daaropvolgende effect gelinkt aan het cumuleren van het volume per distributiezone, die 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%.

³⁸ Slide 11 van de presentatie van bpost van 28 mei 2019.

³⁹ [VERTROUWELIJK]

117. Deze aanpassing vormt volgens het BIPT een eerste oefening van verfijning van de nieuwe methode voor toerekening van de distributiekosten van bpost, die zou gevolgd moet worden voor de definitie van een ander of nauwkeuriger tegenfeitelijk scenario, rekening houdende met de andere daarop volgende effecten die geïdentificeerd zouden kunnen worden, zoals:

- Het effect bij het publiek in verband met de distributie van het niet-prioritaire volume op variabele dagen (op maandag, woensdag en vrijdag in week 1 en op dinsdag en donderdag in week 2).

Het gaat om een praktisch bezwaar dat zou kunnen worden geuit jegens het geplande “tegenfeitelijke scenario” met variabele distributiedagen. Wanneer we het voorbeeld van bpost voor Knokke-Heist nemen, zou er in de eerste week worden bezorgd op maandag, woensdag en vrijdag in Knokke en op dinsdag en donderdag in Heist. In de tweede week echter zouden de rollen omgekeerd worden, wat, mettertijd, bij gebrek aan een vaste besteldag, verwarring kan scheppen bij de inwoners die niet weten wanneer de (niet-prioritaire) zendingen zullen worden bezorgd;

- Het effect op de lichte van de brievenbussen door de postbodes tijdens hun rondes;

Deze lichte vindt momenteel immers elke dag plaats, gewoonlijk tijdens de dagelijkse verdeelrondes. Indien er echter een “vlindermodel” zou worden ingevoerd, zou de niet-prioritaire post bij voorkeur nog steeds dagelijks moeten worden opgehaald in de rode brievenbussen, inclusief in de zones waarin er op die dag niet altijd een bezorging is. Zo kunnen de sorteercentra hun capaciteit maximaliseren en beschikken ze over voldoende tijd om de non-priorzendingen tijdens de daluren te verwerken;

- De moeilijkheid om de non-priorpost te bezorgen binnen D+3, wanneer het door een piek in het werk in het sorteercentrum niet mogelijk is geweest om die post te leveren binnen D+1 aan het distributiekantoor, en dus de verplichting voor dat distributiekantoor om zelf die post binnen D+1 te bezorgen;
- De mogelijkheid om de verdeelrondes voor de prioritaire post in te korten, naar het voorbeeld van de dynamische rondes die reeds voor de pakjes bestaan; Immers, bij de invoering van non-prior alternatieven zal het volume aan prior fors dalen. Dit stelt bpost ook vandaag de dag reeds vast.⁴⁰ Na de introductie van de non-prior postzegel, werd deze goed voor [VERTROUWELIJK]% van de verkoop van postzegels, waardoor slechts [VERTROUWELIJK]% van de zegels nog met prioriteit moeten worden behandeld. Wanneer in 2020 non-prior ook bij de bulkzendingen (admin) zal worden geïntroduceerd, kan een gelijkaardige evolutie worden verwacht. Dit zal, naar analogie van bestaande specifieke rondes voor pakjes, ervoor zorgen dat eventuele specifieke rondes voor de beperkte hoeveelheid prioritaire zendingen ad hoc zouden kunnen worden bepaald. Dergelijke prioritaire rondes kunnen bijgevolg korter en kleiner zijn, wat zijn impact zou hebben op de specifieke distributiekosten (“*driving time*”) en bijgevolg ook op de procentuele verdeling van deze kosten over prior en non-prior;-

⁴⁰ Cf. slide 6 van de meeting aangaande ex-post controle pricing van 19 juni 2019

- Het risico dat deze verdeling die enkel gebaseerd is op twee categorieën van urgentie (enerzijds D+1 en anderzijds alle andere termijnen) leidt tot een opwaartse prijsstijging door de stijging van de eenheidskosten voor de prioritaire zendingen (D+1) aan te moedigen, hetgeen dan een impact zou kunnen hebben op de tarifiering (gebaseerd op de kosten), alsook op de verplichting om de producten die onder de universele dienst vallen, betaalbaar te maken, en ten slotte, het volume van de prioritaire zendingen nog meer te verminderen.

Zoals uit tabel 4 hieronder blijkt zou een meer nauwkeurige verdeling en verspreid over meer categorieën van urgentie (bijv. D+1, D+3 en D+7)⁴¹ dat risico kunnen verminderen. Indien een nieuw bijkomende non-priorproduct (bijvoorbeeld D+7) veel populairder zou worden dan een ander non-priorproduct (bijvoorbeeld D+3), zou dat kunnen leiden tot veel grotere nettokosten voor het oudere non-priorproduct (D+3). Zoals blijkt uit het voorbeeld hieronder zou het kunnen dat er dan meer kosten worden toegewezen aan non-prior D+3 dan aan prior. Wat ook beduidende gevolgen zou hebben op de producten die onder de universele dienst vallen en die geacht worden op basis van de kosten te worden gecommmercialiseerd.

In zijn antwoord van 13 augustus 2019 op het gewijzigde ontwerpbesluit, wijst bpost erop dat een dergelijk hypothetisch scenario betreffende de analytische boekhouding op een andere manier zou moeten worden beoogd dan een hypothetisch scenario betreffende de berekening van de nettokosten. Bpost meent dat *“een analyse van de reactie van de vraag relevant kan blijken in het kader van de berekening van de nettokosten van de universele dienst om de impact van een wijziging van dienstverlening in een tegenfeitelijk scenario om de inkomsten te beoordelen”*, maar *“dat hetzelfde niet geldt in het kader van de analytische boekhouding waarbij het doel er louter in bestaat de kosten correct en volgens het meest directe causale verband toe te rekenen”*.

Wat dat betreft, wil het BIPT benadrukken dat de hierboven geciteerde voorbeelden een rechtstreekse invloed hebben op de kostentoe rekening of operationele bezwaren met zich kunnen brengen die de geloofwaardigheid van het gekozen hypothetische scenario in het gedrang kunnen brengen, zodat het relevant lijkt om ze op zijn minst te onderzoeken. Rekening houdend met het kader van de oefening (analytische boekhouding en niet de berekening van de nettokosten) worden de rechtstreekse gevolgen op het omzetcijfer, zoals het eventuele verlies aan omzet bij gebrek aan prior-zendingen in het tegenfeitelijke scenario, niet vermeld door het BIPT bij de te onderzoeken effecten.

In dezelfde reactie wijst bpost er tevens op dat in het voorbeeld met de introductie van een nieuw product (bijvoorbeeld D+7 naast D+1 en D+3), er in een eerste stap nog steeds louter een simplistische tweedeling naar prior en non-prior zou plaatsvinden. Dit zou vervolgens de onlogische impact, zichtbaar in Tabel 4, beperken. Volgens het BIPT staat een dergelijke redenering echter haaks op het basisprincipe dat bpost naar voren schuift, dat specifieke bedelingskosten afhankelijk zijn van het aantal bedelingen. Voor een D+7 zijn er immers minder dan de helft van de bedelingsdagen nodig dan voor een D+3. Ook bij non-prior producten onderling kunnen er dus omvangrijke discrepanties plaatsvinden die een verschil in toegewezen kosten zouden rechtvaardigen.

⁴¹ Cf. het Franse voorbeeld, waarbij de distributiekosten worden verdeeld overeenkomstig de operationele realiteit, tussen de categorieën D+1, D+3 en D+7. Zie “décision n° 2008-0165 de l’ARCEP en date du 12 février 2008 relative aux règles de comptabilisation, en application de l’article L. 5-2, 6° du code des postes et des communications électroniques”, beschikbaar op de site van ARCEP.

Tabel 4 – kostentoevoering bij de invoering van een nieuwe dienst met lage prioriteit
[VERTROUWELIJK]

Bron: eindverslag van Frontier Economics, figuur 20, blz. 37

118. Het BIPT beveelt bpost aan om die kwesties alvast te bestuderen, zodat het College van Commissarissen en het BIPT de analytische boekhouding kunnen controleren met volle kennis van zaken voor de komende jaren.
119. Ten slotte moet worden opgemerkt dat de nieuwe cost driver die door bpost wordt gebruikt, niet overeenstemt met de operationele realiteit van bpost in 2016, aangezien tot op vandaag, alle adressen alle werkdagen worden bediend (ondanks de invoering van de non-priorzegel op 1 januari 2019) en de niet-prioritaire producten het nog niet mogelijk maken om de rondes te verminderen. Het BIPT begrijpt evenwel dat bpost zijn operationele model op korte termijn (maart 2020)⁴² zal aanpassen. Er kan dus worden verondersteld dat het tegenfeitelijke scenario voor de kostenverdeling economisch en operationeel gezien plausibel is.

Conclusie

120. Het BIPT verklaart de nieuwe methode die erin bestaat rekening te houden met de urgentie (mate van prioriteit) in een eerste stap van toewijzing en de complexiteit in een tweede stap van toewijzing volgens het volume, in overeenstemming met de regels beoogd in punt 3.4 hierboven.
121. Daartegenover staat dat de toepassing van deze methode via de definitie van een tegenfeitelijk scenario meer verfijnd zou moeten worden, zodat alle daarop volgende effecten van het nieuwe systeem van alternerende bezorging die door bpost wordt overwogen onderzocht worden, en eventueel daarmee rekening wordt gehouden. Intussen nodigt het BIPT bpost al uit om de verdeelsleutel aan te passen naar de verhouding 46/54, die het zelf al had bepaald.
122. In het kader van de latere jaren zal het BIPT de overeenstemming met het causaliteitsbeginsel, bedoeld in artikel 6, 1^o, van het KB van 25 april 2014, van de berekening van de verdeling van de kosten van prior- / non-prior-distributie die is gemaakt met het oog op de analytische boekhouding, opnieuw beoordelen, in het bijzonder in de veronderstelling dat bpost een ander tegenfeitelijk scenario zou ontwikkelen in het kader van de berekening van de nettokosten⁴³. Het BIPT nodigt het College van Commissarissen uit om hetzelfde te doen.

5.1.2. Front- en backoffice

123. De activiteiten aan de loketten (front- en backoffice) omvatten de activiteiten die te maken hebben met contacten met de klanten, zoals verkoop of afhalingen aan het loket in een postkantoor.

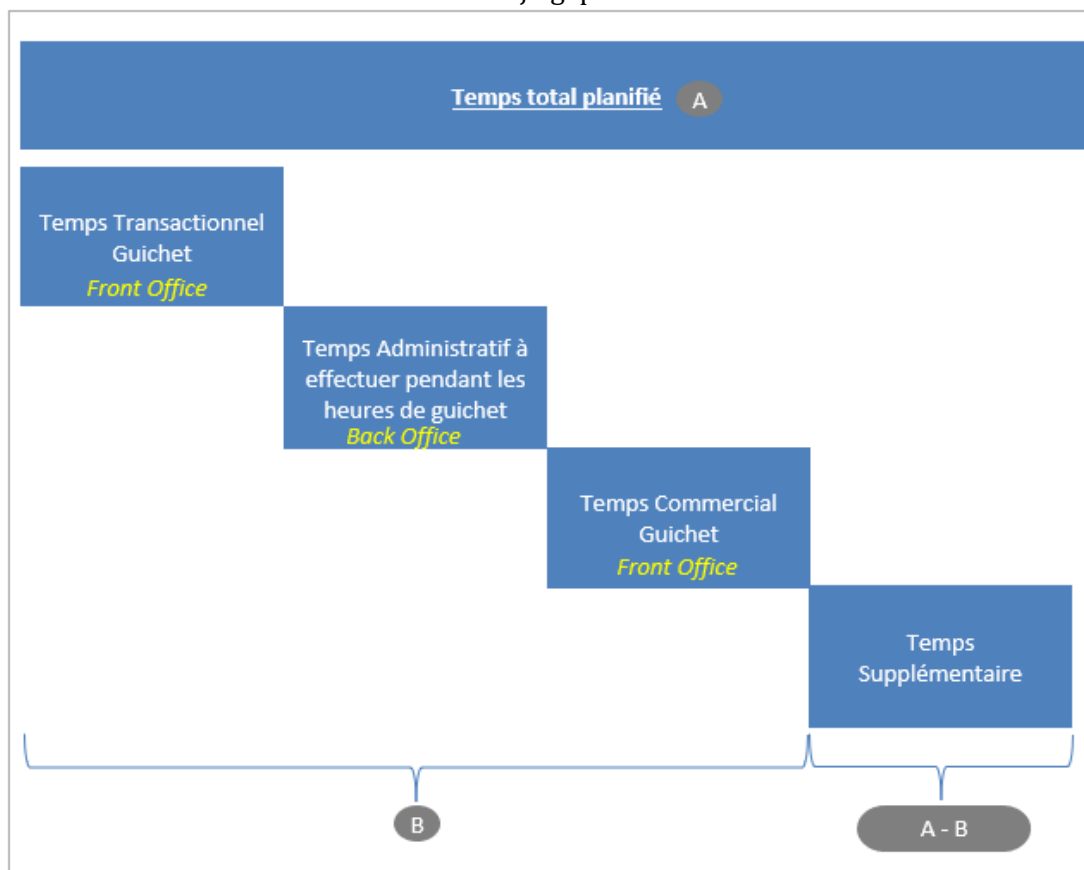
⁴² Cf. slide 12 van de presentatie van bpost van 28 mei 2019 en bladzijde 17 van zijn slotopmerkingen van 7 juni 2019 en diverse artikelen die daarover in de pers zijn verschenen.

⁴³ Koninklijk besluit van 20 december 2018 houdende de berekening van de nettokosten van de universeledienstverplichtingen van de aanbieder van de universele postdienst en houdende vaststelling van de regels met betrekking tot de betaling van de staatstussenkomst, *BS*, 31/12/2018.

124. Ze zijn als volgt samengesteld (cf. illustratie 3 hieronder):

- 1) De commerciële tijd die voorbehouden is aan het onthaal van de klanten (“commerciële tijd”);
- 2) De transactionele tijd die voorbehouden is aan de transactie op zich (“transactionele tijd”);
- 3) De tijd aan het loket die verloren gaat tussen twee transacties (“bijkomende tijd”);
- 4) De administratieve tijd die tijdens de openingsuren van de loketten moet worden doorgebracht (“backofficetijd”).

Illustratie 3 – Elementen die de totale tijd gepland in front- en in backoffice uitmaken



Bron: slot opmerkingen van bpost van 7 juni 2019 betreffende het eerste ontwerpbesluit, blz. 24.

Beschrijving van de wijziging:

125. *Voorgaande cost driver:* Voor 2016 werden de kosten van de commerciële tijd (1), van de bijkomende tijd (3) en van de backofficetijd (4) toegewezen naar rato van de transactionele tijd (2) voor elk product.
126. *Nieuwe cost driver:* In het kader van zijn analytische boekhouding 2016 heeft bpost deze cost driver vervangen door het aantal frontofficetransacties voor elk van de producten.

Standpunt van bpost:

127. Bpost rechtvaardigt deze wijziging van cost driver door een betere afstemming op de operationele werkelijkheid en een verhoogde causaliteit.

128. Bpost argumenteert dat dankzij deze wijziging een cost driver die gebaseerd is op een indirecte link (categorie 3 van de hiërarchie van de toewijzingsregels, cf. paragraaf 58 hierboven) kan worden vervangen door een cost driver die gebaseerd is op een analyse van de directe herkomst van de kosten ervan (categorie 2 van de hiërarchie van de toewijzingsregels, cf. paragraaf 58 hierboven).
129. De rechtvaardiging van deze causaliteit varieert naargelang van het betrokken type van tijd, zodat elk daarvan hierna afzonderlijk wordt geanalyseerd.

5.1.2.1. Commerciële lokettijd – Begroetingen (frontoffice)

Standpunt van bpost:

130. Volgens bpost is de tijd die wordt besteed aan het commerciële onthaal van de klant (begroetingen) afhankelijk van het aantal transacties en niet van de tijd die aan de transactie wordt besteed.
131. *Verslag van het College van Commissarissen*: geen opmerkingen.⁴⁴

Analyse van het BIPT:

132. Met die wijziging vervangt bpost inderdaad een cost driver die gebaseerd is op een indirecte link (categorie 3 van de hiërarchie van de toewijzingsregels, cf. paragraaf 58 hierboven) door een cost driver die gebaseerd is op een analyse van de directe herkomst van de kosten ervan (categorie 2 van de hiërarchie van de toewijzingsregels, cf. paragraaf 58 hierboven).
133. Het BIPT kan de rechtvaardiging van bpost volgen volgens dewelke het onthaal losstaat van het soort van uitgevoerde transactie en de duur daarvan, maar wel voortvloeit uit het aantal transacties aan het loket, aangezien elke nieuwe transactie een nieuwe begroeting impliceert.
134. Een sterkere causaliteit wordt dus vastgesteld wanneer het aantal bediende klanten wordt gehanteerd als cost driver voor de tijd die wordt besteed aan het onthaal aan het loket in plaats van de duur van de transactie als sleutel voor de kostentoekening.

Conclusie:

135. Het BIPT verklaart de verandering in overeenstemming met de in punt 3.4 hierboven bedoelde beginselen van kostenverdeling.

5.1.2.2. Bijkomende tijd (frontoffice)

136. 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.

⁴⁴ Op basis van de informatie waarover het beschikt op de datum van beëindiging van zijn verslag.

137. 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).

Standpunt van bpost⁴⁵:

138. Volgens bpost is deze bijkomende tijd het resultaat van twee hoofdeffecten, waarvan het belang afhangt van de grootte van de kantoren.
139. **In grote en middelgrote kantoren** is het de kwaliteit van de dienst (onder andere gemeten door de wachttijd) tijdens piekperiodes die de factor is die de “bijkomende tijd” bepaalt. Hoe groter het verwachte aantal transacties, hoe hoger het aantal personen dat aan de loketten worden ingezet (en dus hoe groter de bijkomende tijd) zal zijn, om een hoge dienstkwaliteit te waarborgen, zelfs tijdens een piek in de transacties.
140. De “bijkomende tijd” is het resultaat van de hoeveelheid ingezette middelen om de pieken in werklust aan de loketten aan te pakken, pieken die op zich worden bepaald door het aantal transacties aan de loketten. [VERTROUWELIJK]
141. **In kleine kantoren** zijn het de openingsuren die de “bijkomende tijd” bepalen, want die uren worden bepaald om een gepast niveau van toegang tot de diensten van het netwerk te waarborgen. In die kantoren komt het immers voor dat een persoon aan het loket wordt gezet om te zorgen voor een toereikend aantal openingsuren, zonder dat daarom de werklust volstaat om die persoon bezig te houden gedurende alle openingsuren dat die persoon aanwezig is.
142. Nu worden de openingsuren van de kleine kantoren op zich bepaald volgens de vraag van de klanten en consumenten voor de diensten die ze verstrekken en dus volgens het aantal transacties aan de loketten. Bpost merkt ook op dat de verplichtingen van het arbeidsreglement van bpost van toepassing zullen zijn, wat inhoudt dat het werkrooster van een loketbediende de strikte piekperiode van activiteit overschrijdt en dat dus tijdens de dalperiodes een “overschot” aan personeel onvermijdelijk is⁴⁶.
143. Bpost illustreert ten slotte ook in zijn slotopmerkingen van 7 juni 2019 op het eerste ontwerpbesluit ook dat de correlatie tussen het aantal transacties en bijkomende tijd een stuk hoger ligt dan tussen de frontofficetijd en de bijkomende tijd.

Illustratie 4 – Grafieken van de correlatie tussen de bijkomende tijd en het aantal transacties enerzijds en de transactietijd anderzijds
[VERTROUWELIJK]

Bron: slotopmerkingen van bpost van 7 juni 2019 betreffende het eerste ontwerpbesluit, blz. 26

144. **Verslag van het College van Commissarissen:** geen opmerkingen.⁴⁷

Analyse van het BIPT:

⁴⁵ Slotopmerkingen van bpost, blz. 21.

⁴⁶ [VERTROUWELIJK]

⁴⁷ Op basis van de informatie waarover het beschikt op de datum van beëindiging van zijn verslag.

145. Het BIPT erkent dat een causaal verband dat gebaseerd is op een directe analyse van de herkomst van de kosten (categorie 2) de voorkeur moet krijgen op een indirecte link (categorie 3).
146. Wat betreft het causale verband dat bpost aanvoert tussen het aantal transacties per product en de kosten die verband houden met de bijkomende tijd, heeft het BIPT zijn voorbehoud gemaakt in het kader van zijn eerste ontwerpbesluit.
147. De loketten van de postkantoren worden gebruikt voor een reeks diensten die onder alle categorieën vallen (UD, commercieel en DAEB). Dankzij deze multiproductendienst kunnen de loketbedienden beter worden ingezet. Indien er immers een netwerk van loketten enkel voor de UD-producten was en een ander netwerk van loketten voor de commerciële diensten met dezelfde openingstijden, zou bpost geconfronteerd worden met veel lagere gebruikspersentages. Deze combinatie van diensten stelt bpost in staat om schaalvoordelen te genieten in termen van vermindering van “onbenutte tijd”, ongebruikte tijd die voortvloeit uit de verplichtingen inzake openingstijden (rekening houdende met art. 11 van het 6e beheerscontract en met het arbeidsreglement) en het werkelijke gebruik van de loketten.
148. Bpost zegt dat hoe meer transacties er zijn, hoe meer personeel er is en hoe meer “bijkomende tijd” (proportionele directe link). Deze bewering klopt, maar er kan ook worden beschouwd dat hoe meer transacties er zijn, hoe minder “bijkomende tijd” er overblijft (omgekeerd evenredige relatie). Dat betekent dat een toename van het aantal transacties zich kan vertalen in meer of in minder bijkomende tijd. Bovendien speelt ook de gemiddelde duur van een transactie een belangrijke rol, aangezien hoe langer de transactie duurt, hoe meer het personeel in de tijd bezet is en hoe minder bijkomende tijd er is.
149. Bovendien mogen de begrippen correlatie en causaliteit niet worden verward. Het is niet omdat een link kan worden aangetoond ([VERTROUWELIJK]), dat er ook een oorzakelijk verband is tussen de twee variabelen.
150. Hoewel er een betere correlatie bestaat tussen de bijkomende tijd en het aantal transacties, kan het bestaan van een sterker oorzakelijk verband tussen de bijkomende tijd en het aantal transacties per product dan met de transactionele tijd in dit stadium bijgevolg slechts worden vermoed. Het BIPT nodigt bpost daarom uit om, in het kader van toekomstige oefeningen, (naast de correlatie) de causaliteit beter aan te tonen tussen de kosten gegenereerd door de “bijkomende tijd” aan de loketten en het aantal transacties en de verbetering van deze vermoede causaliteit ten opzichte van de vorige cost driver, namelijk de transactionele tijd. Een extra waakzaamheid van het College van Commissarissen op dat punt is wenselijk.

Conclusie:

151. Rekening houdende met de aanvullende elementen aangebracht door bpost in zijn slotopmerkingen op het eerste ontwerpbesluit, en op basis van de informatie waarover het in dit stadium beschikt, verklaart het BIPT de verandering in overeenstemming met de in punt 3.4 hierboven bedoelde beginselen van kostenverdeling.

152. Gelet op het hierboven gemaakte voorbehoud nodigt het BIPT bpost evenwel uit om, in het kader van de latere jaren, meer het causale verband die 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 stelt het College van Commissarissen ook voor om bijzonder aandachtig te zijn op dat punt.

5.1.2.3. Backofficetijd

153. Vanuit een globaal oogpunt zijn de *backoffice*-activiteiten operationele activiteiten die niet plaatsvinden aan het loket, maar ondersteuning bieden voor klantencontacten aan het loket en de algemene werking van een kantoor, de loketten en van zijn infrastructuur.

Standpunt van bpost:

154. Volgens bpost zijn de kosten in verband met de backofficeactiviteiten gekoppeld aan het verkeer in de distributiekantoren en dus met het aantal transacties.
155. Bpost preciseert dat de “backoffice”-activiteiten onafhankelijk van de “frontoffice”-activiteiten worden gepland. In het planningsproces van het netwerk van postkantoren, wordt geen enkel verband gelegd tussen de tijd aan het loket en de tijd die toebedeeld wordt voor de “backoffice”-activiteiten. De toewijzing die tot in 2015 werd toegepast, vertoonde dus volgens bpost een beperktere mate van causaliteit.

Verslag van het College van Commissarissen:

156. Het College van Commissarissen stelt vast dat de kosten van de backofficeactiviteiten niet meer worden verdeeld volgens dezelfde verdeelsleutel als de frontofficeactiviteiten (namelijk volgens de tijd gespendeerd per product), maar volgens specifieke cost drivers per activiteit, zoals het aantal transacties. Het College van Commissarissen stelt dat een product dat meer tijd in beslag neemt om te worden verkocht, niet proportioneel meer backofficetijd moet toebedeeld krijgen⁴⁸.

Analyse van het BIPT:

157. Net als bij het vorige punt erkent het BIPT dat een causaal verband dat gebaseerd is op een directe analyse van de herkomst van de kosten (categorie 2 van de hiërarchie van de toerekeningsregels, cf. paragraaf 58 hierboven) de voorkeur moet krijgen op een indirecte link (categorie 3 van de hiërarchie van de toerekeningsregels, cf. paragraaf 58 hierboven). Wat betreft het causale verband dat bpost aanvoert tussen het aantal transacties per product en de kosten die verband houden met de tijd die wordt besteed aan de “backoffice”-activiteiten, heeft het BIPT zijn voorbehoud gemaakt in het kader van zijn eerste ontwerpbesluit.

⁴⁸ Verslag van het College van Commissarissen, p. 4.

158. In zijn slotopmerkingen van 7 juni 2019 op het eerste ontwerpbesluit heeft bpost meer informatie verstrekt over de inhoud van 8 van de 10 belangrijkste backoffice-activiteiten in termen van financiële impact, zoals gepreciseerd in tabel 6 hieronder (2 van de 10 zijn al voldoende beschreven door bpost in het kader van vroegere uitwisselingen). Bpost benadrukt ook dat de kosten niet worden toegerekend op de totaliteit van de producten maar wel op de producten die per geval afhankelijk zijn van die activiteiten⁴⁹.

Tabel 6 – de 10 voornaamste backofficeactiviteiten om toe te wijzen naargelang van het aantal transacties eerder dan naargelang van de tijd
[VERTROUWELIJK]

Bron: eindverslag van Frontier Economics, figuur 25, blz. 43

159. Het BIPT is van mening dat in het algemeen beschouwd kan worden dat deze backofficeactiviteiten een causaal verband met het aantal transacties vertonen. Het maakt evenwel voorbehoud bij de [VERTROUWELIJK] activiteiten van minder belang⁵⁰, waarvoor het aangevoerde causale verband minder duidelijk lijkt voor sommige. Rekening houdende met het beperkte belang ervan, lijkt het evenwel in dit stadium niet nuttig om de verificaties in verband daarmee verder door te drijven. Het BIPT beveelt bpost en het College van Commissarissen evenwel aan om aandacht te besteden aan de evolutie van de lijst van de backofficeactiviteiten en aan de vrijwaring van het causaliteitsbeginsel van deze activiteiten.
160. In de bijlage bij dit ontwerpbesluit heeft het BIPT de [VERTROUWELIJK] activiteiten opgenomen (Bijlage 1).

Conclusie:

161. Rekening houdende met de aanvullende elementen aangebracht door bpost en op basis van de informatie waarover het in dit stadium beschikt, verklaart het BIPT de verandering in overeenstemming met de in punt 3.4 hierboven bedoelde beginselen van kostenverdeling.
162. Het BIPT nodigt bpost en het College van Commissarissen evenwel uit om aandacht te besteden aan de evolutie van de lijst van de backofficeactiviteiten en aan het causale verband ervan met het aantal transacties.

5.1.3. Kosten voor regionaal beheer

163. Regionaal beheer wordt opgesplitst in twee functies.
- De eerste functie, “Operationeel beheer” genaamd, bestaat uit het organiseren, structureren, optimaliseren van de werking van de kantoren en van hun middelen (met name [VERTROUWELIJK]).
 - De tweede functie, “Marketing en verkoop” genaamd, is erop gericht de verkoopsinspanningen te ondersteunen (met name [VERTROUWELIJK]).

⁴⁹ Bijlage 2 van de slotopmerkingen van bpost van 7 juni 2019 over het eerste ontwerpbesluit.

⁵⁰ Totale kosten van € [VERTROUWELIJK] mln. in 2016 voor de [VERTROUWELIJK] minst belangrijke activiteiten.

164. In zijn slotopmerkingen op het eerste ontwerpbesluit heeft bpost een lijst meegedeeld van de functies die onder het regionale beheer vallen, verdeeld in de categorie “Operationeel beheer” of “Marketing en verkoop”⁵¹.

Beschrijving van de wijziging:

- *Voorgaande cost driver:* Voor 2016 waren de kosten in verband met de kosten voor regionaal beheer indirect toegewezen aan de diensten in dezelfde verhouding als de overige kosten, die rechtstreeks worden toegewezen aan de retaildiensten (retail)⁵².

De kosten van een regionaal manager in retail worden bijvoorbeeld toegewezen aan de UD-briefwisseling naar rato van de totale kosten die direct worden toegewezen aan de UD-briefwisseling in de loop van de waardeketen.

- *Nieuwe cost driver:* In het kader van de analytische boekhouding 2016 werd de cost driver vervangen door enerzijds het aantal transacties in de frontoffice voor het deel “regionaal beheer” en anderzijds door de omzet voor het deel “marketing en verkoop”.

Rekening houdende met dat onderscheid worden de twee onderdelen van het regionaal beheer apart behandeld (“Operationeel beheer”) in punt 5.1.3.1 hieronder en “Marketing en verkoop” in punt 5.1.3.2 hieronder).

5.1.3.1. Operationeel beheer

Standpunt van bpost:

165. Bpost rechtvaardigt deze wijzigingen van cost drivers door een betere afstemming op de operationele realiteit en een meer direct causaal verband.
166. Volgens bpost maakt de nieuwe verdeelsleutel het mogelijk om een indirecte toerekening te vervangen door een toewijzing op basis van een direct causaal verband, namelijk het verband tussen die kosten en de verkoop⁵³.
167. Volgens bpost vertegenwoordigen de kosten van “operationeel beheer” een causaal verband met de omvang van de te plannen activiteit, die op zichzelf afhankelijk is van het aantal transacties die in het netwerk uitgevoerd moeten worden. Het werkt die link uit wat betreft de verschillende taken die aan het personeel voor regionaal beheer worden gevraagd⁵⁴.
168. Wat de planning van de human resources betreft, laat het weten: “[VERTROUWELIJK]” (vrij vertaald)
169. Wat betreft het beheer van de infrastructuur zegt het: “[VERTROUWELIJK]” (vrij vertaald)
170. In termen van probleemoplossing vindt het bedrijf nog: “[VERTROUWELIJK]” (vrij vertaald)

⁵¹ De bladzijden 28 tot 31 van de slotopmerkingen van 7 juni 2019 van bpost over het eerste ontwerpbesluit.

⁵² Antwoord van bpost van 29 oktober 2018 via e-mail aan het BIPT.

⁵³ Bladzijde 31 van de slotopmerkingen van 7 juni 2019 van bpost over het eerste ontwerpbesluit.

⁵⁴ De bladzijden 28 tot 31 van de slotopmerkingen van 7 juni 2019 van bpost over het eerste ontwerpbesluit.

171. Van het aantal transacties kan dus, volgens bpost, beschouwd worden dat het een causaal verband vertoont dat gebaseerd is op een analyse van de directe herkomst van de kosten (categorie 2 van de hiërarchie van de verdelingsregels, cf. paragraaf 58 hierboven), die de voorkeur moet krijgen boven een indirect causaal verband (categorie 3 van de hiërarchie van de verdelingsregels, cf. paragraaf 58 hierboven).
172. *Verlag van het College van Commissarissen*: geen opmerkingen.⁵⁵

Analyse van het BIPT:

173. Het feit dat een causaal verband dat gebaseerd is op een analyse van de directe herkomst van de kosten (categorie 2 van de hiërarchie van de verdelingsregels, cf. paragraaf 58 hierboven), de voorkeur moet krijgen boven een indirect causaal verband (categorie 3 van de hiërarchie van de verdelingsregels, cf. paragraaf 58 hierboven), wordt door het BIPT niet ter discussie gesteld.
174. Er moet daarentegen worden geverifieerd of de door bpost aangehaalde causaliteit daadwerkelijk bewezen is en of integraal voldaan is aan de voorwaarden die vastgesteld zijn in het KB van 25 april 2014.
175. In het onderhavige geval heeft het BIPT zich in het bijzonder vragen gesteld bij het bestaan van het causale verband waarop bpost zich beroept.
176. De verschillende functies die onder deze categorie vallen, zijn de volgende:
- de planning van de resources garanderen;
 - de infrastructuur beheren;
 - problemen (“issues”) oplossen;
 - zorgen voor de klantentevredenheid.
177. Het causale verband tussen de verschillende functies en het aantal transacties wordt hieronder uitgelegd:
- “[VERTROUWELIJK]”
178. In samenwerking met de lokale verantwoordelijke voor human resources, plant, organiseert en volgt deze laatste de reorganisatieoefeningen in de regio.
179. Bpost beschouwt dat hoe meer transacties er zijn, hoe meer behoefte er is aan personeel voor de loketten, dus hoe meer werk in termen van planning.
180. Anderzijds is deze persoon ook het aanspreekpunt voor de follow-up van de operationele problemen. Dit betekent dat de proactieve follow-up, de ontwikkeling en de communicatie van oplossingen in samenwerking met alle betrokken partijen (regionale en centrale directie, human resources, ICT, enz.) van die functie afhangen.
181. Een toenemend aantal transacties zal het mogelijk maken om te garanderen dat meer werk wordt gedaan om de problemen in het netwerk te voorkomen. Het BIPT kan de redenering van bpost volgen, nl. dat hoe meer transacties er zijn, hoe meer potentiële problemen er zijn (in absolute termen), en dus hoe meer werk er is.

⁵⁵ Op basis van de informatie waarover het beschikte op de datum van overhandiging van zijn verslag.

- “[VERTROUWELIJK]”

182. [VERTROUWELIJK]

183. [VERTROUWELIJK]

184. [VERTROUWELIJK]

Conclusie:

185. Wat betreft de kosten van regionaal beheer van de functies die onder “Regionaal beheer” vallen⁵⁶, verklaart het BIPT de verandering in overeenstemming met de in punt 3.4 hierboven bedoelde beginselen van kostenverdeling.

5.1.3.2. Marketing en verkoop

Standpunt van bpost:

186. Bpost rechtvaardigt deze wijzigingen van cost drivers door een betere afstemming op de operationele realiteit en een meer direct causaal verband.

187. Volgens bpost maakt de nieuwe verdeelsleutel het mogelijk om een indirecte toerekening te vervangen door een toewijzing op basis van een direct causaal verband, namelijk het verband tussen die kosten en de omzet⁵⁷.

188. **Verslag van het College van Commissarissen:** geen opmerkingen.⁵⁸

Analyse van het BIPT:

189. Het feit dat een causaal verband dat gebaseerd is op een analyse van de directe herkomst van de kosten (categorie 2 van de hiërarchie van de verdelingsregels, cf. paragraaf 58 hierboven) de voorkeur moet krijgen boven een indirect causaal verband (categorie 3 van de hiërarchie van de verdelingsregels, cf. paragraaf 58 hierboven), wordt door het BIPT niet ter discussie gesteld. Er moet daarentegen worden geverifieerd of de door bpost aangehaalde causaliteit daadwerkelijk bewezen is.

190. De verschillende functies die vallen onder “Marketing en verkoop” beogen:

- de definitie, de verbetering en de toepassing van de verkoopstrategieën;
- de meting van de resultaten en van de verkoopsprestatie.

191. De verschillende functies worden door bpost als volgt beschreven:

- [VERTROUWELIJK]
- [VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]

⁵⁶ In concreto gaat het over de functies: “Administrator Manpower Planning” en “Regional Operations & Administration Manager”

⁵⁷ Bladzijde 31 van de slotopmerkingen van bpost over het eerste ontwerpbesluit.

⁵⁸ Op basis van de informatie waarover het beschikt op de datum van beëindiging van zijn verslag.

- [VERTROUWELIJK]

192. Volgens bpost is de directe herkomst van die gemeenschappelijke kosten de omzet per product⁵⁹. De door bpost verstrekte grafiek⁶⁰ (die hieronder wordt overgenomen) stelt de evolutie voor van de kosten voor de activiteiten “Marketing en verkoop” ten opzichte van de totale omzet, maar geeft geen aanduiding over de omzet per product (cf. illustratie 5 hieronder)

Illustratie 5 – Grafiek van de kosten in verband met de activiteiten van “Marketing en verkoop” in het licht van de nationale omzet

[VERTROUWELIJK]

Bron: bladzijde 39 van de slotopmerkingen van bpost over het eerste ontwerpbesluit.

193. Hoewel er inderdaad een link lijkt te zijn tussen de kosten in verband met de activiteiten “Marketing en verkoop” en de totale omzet, is die link niet eenduidig. Het klopt dat de algemene omzet gelijk is aan de som van de omzetcijfers van de individuele producten, en dat dus ervan kan worden uitgegaan dat elk product bijdraagt tot het algemene budget “Marketing en verkoop” naar rato van zijn aandeel in de totale omzet. Het is echter mogelijk dat door de daling van de omzet er minder “[VERTROUWELIJK]”, “[VERTROUWELIJK]” of “[VERTROUWELIJK]” nodig zijn. Het kan echter evenzeer dat doordat bpost minder mensen inzet op dergelijke functies de omzet als gevolg hiervan afneemt.
194. Wanneer bovendien een nieuw product wordt gelanceerd, wordt voor dat nieuwe product gewoonlijk een groot budget uitgetrokken voor marketing en communicatie, om het in de markt zetten ervan voor te bereiden, om het nieuwe product bekendheid te geven en om de belangstelling op te wekken. Welnu, die voorbereidende kosten en het budget dat eraan wordt toegewezen, worden zelfs voordat het in de markt wordt gezet, bepaald op een moment dat het nieuwe product - per definitie - nog geen inkomsten oplevert. Enige “compensatie” tussen producten lijkt dus waarschijnlijk.
195. Tot slot lijkt het moeilijk denkbaar dat een commerciële strategie enkel gebaseerd is op de omzet per product. Sommige producten die momenteel een hoge omzet hebben, kunnen immers om redenen die niets te maken hebben met de marketinginspanningen (bijv. “e-substitutie”) gedoemd zijn om achteruit te gaan, zodat de marketinginvestering rendabeler is op groeiproducten.
196. De kosten voor regionaal beheer, die instaan voor de ondersteuning van de verkoopsinspanningen, met name “[VERTROUWELIJK]”, “[VERTROUWELIJK]” en “[VERTROUWELIJK]”, lijken dus vaste gemeenschappelijke kosten, waarvan de directe herkomst niet enkel lijkt verbonden te zijn aan de omzet per product.

⁵⁹ Cf. slide 35 van de presentatie door bpost op 28 mei 2019

⁶⁰ Cf. blz. 31 van de slotopmerkingen van bpost van 7 juni 2019

197. Los daarvan, op basis van de informatie die bpost heeft verstrekt, is het plausibel dat de omzet per product, op z'n minst deels, een rechtstreekse invloed uitoefent op het aandeel van de middelen voor "Marketing en verkoop" dat toegerekend is aan elk van de producten. Er wordt dus aanvaard dat een directe verdeelsleutel wordt toegepast op de kosten in kwestie. Het BIPT nodigt bpost alsook het College van Commissarissen evenwel uit om de causaliteit tussen de kosten en de omzet per product nader te onderzoeken.

Conclusie:

198. Gelet op wat voorafgaat, verklaart het BIPT de verandering in overeenstemming met de in punt 3.4 hierboven bedoelde beginselen van kostenverdeling.
199. Rekening houdende met het hierboven uitgedrukte voorbehoud, beveelt het BIPT bpost aan om zijn analyse van de directe herkomst van de kosten in verband met de activiteiten inzake "Marketing en verkoop" verder uit te diepen en nodigt het BIPT het College van Commissarissen uit om zich over de kwestie uit te spreken.
200. Het BIPT behoudt zich bovendien het recht voor om de overeenstemming met het causaliteitsbeginsel, bedoeld in artikel 6, 1°, van het KB van 25 april 2014, opnieuw te evalueren in het licht van de nieuwe elementen die later aan het BIPT ter kennis zouden worden gebracht.

5.1.4. Kosten van de distributiekantoren

201. 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.

Beschrijving van de wijziging:

202. *Voorgaande cost driver:* Voor 2016 waren de kosten van de distributiekantoren toegerekend naar rato van de reeds toegewezen kosten van de interne activiteiten (zoals de voorbereiding van het distributietraject, het sorteren van de briefwisseling en van de pakjes en de niet-operationele activiteiten zoals de opening van de distributiekantoren).
203. *Nieuwe cost driver:* Volgens bpost zal de hoogte van die kosten afhangen van de ruimte waarop ze betrekking hebben. Het wil dus de fysieke ruimte van een distributiekantoor in [VERTROUWELIJK] verschillende ruimtes opdelen. De verdeling voor de [VERTROUWELIJK] verschillende taken is gebaseerd op een selectie van distributiekantoren. Daarbij wordt uitgegaan van een fictieve uniforme configuratie. De kosten van elke zone van het gebouw worden eerst toegewezen aan de activiteiten die plaatsvinden in de verschillende zones. Vervolgens worden de kosten van de activiteiten toegewezen aan de operationele producten op klassieke wijze. Bijgevolg zal een product dat in verschillende zones van het distributiekantoor wordt behandeld, de kosten dragen van de activiteiten die het verbruikt, inclusief de kosten van de zone van het gebouw.

Standpunt van bpost:

204. Volgens bpost zijn de kosten van de distributiekantoren gelinkt aan de fysieke ruimte binnen de distributiekantoren die gewijd is 1) aan de afzonderlijke activiteiten (bijvoorbeeld het sorteren) en 2) aan grote productcategorieën (zone kranten en pakjes).

205. Opnieuw maakt de verandering van cost driver het voor bpost mogelijk om een cost driver die gebaseerd is op een indirecte link (categorie 3 van de hiërarchie van de toewijzingsregels, cf. paragraaf 58 hierboven) te vervangen door een cost driver die gebaseerd is op een analyse van de directe herkomst van de kosten ervan (categorie 2 van de hiërarchie van de toewijzingsregels, cf. paragraaf 58 hierboven).

Verslag van het College van Commissarissen:

206. Het College van Commissarissen stelt vast dat de kosten van de distributiekantoren worden toegerekend op basis van de ingenomen oppervlakte: *“Ook de gebouwen waar de te bedelen poststukken worden klaargemaakt, worden niet langer algemeen verdeeld op basis van ‘% of cost’ maar in eerste instantie op basis van de m² gebruikt per productgroep.”*

Analyse van het BIPT:

207. Het BIPT erkent dat een causaal verband dat gebaseerd is op een directe analyse van de herkomst van de kosten (categorie 2) de voorkeur moet krijgen op een indirecte link (categorie 3). In het onderhavige geval analyseert het BIPT het aangehaalde causale verband als volgt.
208. Op korte termijn zijn de totale kosten (kosten van de gebouwen, voor energie en voor beheer van de installaties van de distributiekantoren) vast, aangezien de omvang van de beschikbare ruimte niet kan worden aangepast. Op lange termijn wordt die omvang beïnvloed door de activiteiten die er plaatsvinden, alsook door de schaal ervan. Het hanteren van de benutte ruimte (in m²) als verdeelsleutel voor de kosten van de distributiekantoren, naargelang van de activiteiten en dan de producten, stemt met die realiteit overeen op lange termijn.
209. Het BIPT merkt evenwel op dat bpost zich baseert op een eenvormige inrichting van de distributiekantoren, wat tot gevolg heeft dat de realiteit kan afwijken van de vastgelegde norm.
210. Bovendien stelt bpost voor om die standaardconfiguratie slechts om de [VERTROUWELIJK] jaar 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.
211. 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 kostentoe rekening wordt vertekend⁶¹.

⁶¹ Cf. m.n. het gemeenschappelijk standpunt van de ERGP over de regels voor kostentoe rekening: *“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 kostentoe wijzing. 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)

212. Het BIPT beveelt bpost dus aan om verbeteringen te overwegen zodat de naleving van dat principe in de loop van de jaren wordt gewaarborgd en nodigt het College van Commissarissen uit om daarop te letten.

Conclusie:

213. Het BIPT verklaart de verandering in overeenstemming met de in punt 3.4 hierboven bedoelde beginselen van kostenverdeling.
214. Het BIPT merkt op dat bpost die causaliteit zou kunnen verhogen door zich niet meer te baseren op een standaardconfiguratie, maar op een reële situatie in elk distributiekantoor. Bovendien zou de invoering van triggers om de noodzaak tot tussentijdse updates te signaleren ook ten goede komen aan het causaliteitsbeginsel. Daarom doet het BIPT aan bpost de aanbeveling om toe te zien op de naleving van dat principe in de loop van de jaren en nodigt het College van Commissarissen uit om in het kader van de latere jaren op die kwestie te letten.

5.1.5. Kosten MSO-zetel

215. 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:
- De arbeidskosten omvatten het personeel dat op de MSO-zetel werkt en de kosten van de gebouwen in verband met de MSO-zetel⁶².
 - 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")⁶³.
 - 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.⁶⁴

Beschrijving van de wijziging:

216. *Voorgaande cost driver:* Voor 2016 waren de kosten van de MSO HQ-zetel (personeelskosten, ICT-kosten en andere) indirect toegewezen ten opzichte van de reeds toegerekende kosten, via de tijd dat ze in beslag nemen, en dan aan de commerciële producten via gewogen volumes.

⁶² Antwoord van bpost op het beschrijvende document van 31 juli, blz. 42, en ook in het costingmodel van bpost - 2016 external audit, blz. 29.

⁶³ Voorbeelden van bpost verstrekt in het document van 23 november en in het verzoek om informatie Q22.

⁶⁴ Antwoord van bpost op het beschrijvende document van 31 juli, blz. 46.

217. *Nieuwe cost driver*: In de analytische boekhouding van 2016 heeft bpost bepaalde kosten die specifiek zijn aan bepaalde producten, direct toegewezen aan die producten. De overige kosten (niet specifiek aan de producten) worden nog altijd beschouwd als “gemeenschappelijke kosten” en worden toegewezen aan de productgroepen volgens de generieke verdeelsleutel, namelijk naar rato van de reeds toegerekende kosten.

Standpunt van bpost:

218. Bpost vindt dat sommige kosten van de MSO-zetel bovenop bepaalde specifieke producten komen en dat daarom een direct causaal verband bestaat voor die kosten dat geïntegreerd mag worden in zijn toerekeningsmethode.
219. Volgens bpost vormt die wijziging een verfijning van de methode van kostenverdeling, aangezien een deel van de kosten van de MSO-zetel voortaan rechtstreeks aan bepaalde specifieke producten wordt toegewezen.
220. Om zijn argumenten te ondersteunen baseert bpost zich op interne studies die de tijd meten die aan bepaalde projecten wordt besteed.
221. Bpost stelt een “standaard”-herziening van die toewijzingen om de [VERTROUWELIJK] jaar voor, alsook bij elke grote reorganisatie. [VERTROUWELIJK] Bovendien worden de operationele kosten die de toewijzing van de vte’s verbonden aan de projecten mogelijk maken, jaarlijks herzien.⁶⁵

Verslag van het College van Commissarissen:

222. Het College van Commissarissen stelt het volgende en uit geen enkel bezwaar: *“Een andere verfijning binnen de afdeling MSO (‘Mail Service Operations’) heeft betrekking op het zogenaamde HQ of hoofdkwartier, dat voorheen verdeeld werd over de verschillende hoofdprocessen (‘value chain’) van MSO en daarbinnen volgens de generieke verdeelsleutel ‘% of cost’. In 2016 werd een onderscheid gemaakt in 3 categorieën die elk met een eigen cost driver verdeeld worden naar productgroep: (1) ‘labour’ (personeelskost) volgens tijdsbesteding, (2) ‘ICT’ volgens gerapporteerde projecturen en (3) ‘Other costs’ per project.”*

Analyse van het BIPT:

223. Uit principe vormt het feit dat een deel van de kosten van de MSO-zetel, die voordien indirect waren toegewezen in verhouding tot de reeds toegewezen kosten (categorie 3 volgens de hiërarchie van de verdelingsregels, cf. paragraaf 58 hierboven), voortaan direct worden toegerekend aan een aantal specifieke producten (categorie 1, volgens de hiërarchie van de verdelingsregels, cf. paragraaf 58 hierboven) inderdaad een verfijning van de kostentoewijzingsmethode van bpost ten opzichte van artikel 144sexies, § 1, van de wet van 21 maart 1991. Er moet evenwel worden geverifieerd of de door bpost aangehaalde causaliteit daadwerkelijk bewezen is.

⁶⁵ Bladzijde 32 van zijn slotopmerkingen van 7 juni 2019 over het eerste ontwerpbesluit.

224. Wat dat betreft heeft bpost op 1 februari 2019 aan het BIPT een bestand bezorgd waarin de berekening wordt gedetailleerd van de verdeelsleutels die zijn gebruikt om de kosten van MSO HQ toe te rekenen. Bpost preciseert dat deze berekening gebaseerd is op de verzameling van boekhoudkundige en administratieve gegevens met betrekking tot de teams, hun vte's en de verschillende projecten die ze bezighouden, en die vervolgens gevalideerd zijn samen met de managers die aan het hoofd staan van elk team. De rol van elk team en de betrokkenheid ervan voor elke productcategorie blijft volgens bpost stabiel, tenzij bij een belangrijke reorganisatie van de activiteiten, wat een uitzondering blijft.
225. Sommige van deze kosten in verband met de MSO-zetel kunnen immers als incrementeel worden beschouwd (bijv. de mobiele toestellen die de postbodes gebruiken voor de levering van pakjes en aangetekende zendingen); bepaalde producten of productgroepen niet aanbieden kan bijvoorbeeld leiden tot een vermindering van de specifieke ICT-kosten (volgens bpost zijn [VERTROUWELIJK]% van de ICT-kosten incrementeel⁶⁶).
226. Los daarvan en gelet op het relatief lange interval voor de herziening ([VERTROUWELIJK] jaar) nodigt het BIPT bpost en het College van Commissarissen uit om erop toe te zien dat het causaliteitsbeginsel in de loop van de jaren wordt gevrijwaard.
227. De gegevens niet vaak bijwerken 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 kostentoekening wordt vertekend. Op dat stuk zou bpost dus verbeteringen kunnen aanbrengen in het kader van de latere oefeningen inzake kostentoe wijziging.

Conclusie:

228. Het BIPT verklaart de verandering in overeenstemming met de in punt 3.4 hierboven bedoelde beginselen van kostenverdeling.
229. Het BIPT beveelt bpost evenwel aan om verbeteringen aan te brengen in zijn methode van herziening van de basisgegevens die hebben gediend voor het opstellen van zijn nieuwe toewijzingsleutels en nodigt het College van Commissarissen uit om met deze kwestie rekening te houden in het kader van de latere jaren.

5.1.6. Reguleringsbijdrage

Beschrijving van de wijziging:

230. *Voorgaande cost driver:* Voor 2016 waren de gemeenschappelijke kosten toegewezen buiten het MSO-model en naar rato van de toegerekende kosten.
231. *Nieuwe cost driver:* Sedert 2016 wil bpost de reguleringsbijdrage toewijzen aan de universele diensten, met als argument dat enkel vergunninghouders die bijdrage moeten betalen (directe causaliteit). 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.

Standpunt van bpost:

⁶⁶ Volgens het antwoord van bpost van 1 februari 2019.

232. De directe toewijzing van de kosten voor regulering zou volgens bpost het gevolg zijn van het statuut van bpost als aanbieder van de universele dienst.

Verslag van het College van Commissarissen:

233. In verband hiermee merkt het College van Commissarissen op: *“De kosten verbonden aan interventies door nationale organismen (BIPT) en de kosten met betrekking tot ‘legal’, werden afgezonderd en toegewezen naar de relevante productgroepen na verbandsanalyse. Voorheen werden deze kosten opgenomen en toegewezen aan ‘Global Sustaining’.”*

Analyse van het BIPT:

234. Hoewel de reguleringsbijdrage enerzijds dient voor de financiering van alle activiteiten van het BIPT wat de postale markt betreft, dus ook postale activiteiten die niet onder de universele dienst vallen, en hoewel de reguleringsbijdrage anderzijds wordt berekend op basis van de totale postale omzet van bpost, inclusief de commerciële postdiensten, is het primaire causale verband van de reguleringsbijdrage inderdaad gelinkt aan de universele dienst.
235. Enkel de houders van een vergunning voor de diensten van nationale en inkomende grensoverschrijdende brievenpost die deel uitmaakt van de universele dienst, zijn onderworpen aan het vergunningsrecht, overeenkomstig artikel 148septies, § 1, van de wet van 21 maart 1991⁶⁷. Het is ook economisch acceptabel om de kosten van de reguleringsbijdrage te verdelen tussen de USO-producten naar rato van andere toegewezen kosten, omdat het nu eenmaal gaat om gemeenschappelijke kosten die eigen zijn aan de USO-producten.

Conclusie:

236. Het BIPT verklaart de verandering in overeenstemming met de in punt 3.4 hierboven bedoelde beginselen van kostenverdeling.

5.1.7. Juridische kosten

Beschrijving van de wijziging:

237. *Voorgaande cost driver:* Voor 2016 waren de juridische kosten beschouwd als gemeenschappelijke kosten en waren ze toegewezen buiten het MSO-model naar rato van de toegerekende kosten.
238. *Nieuwe cost driver:* Sedert 2016 baseert bpost zich op interne studies om die kosten toe te rekenen in verhouding tot de tijd die aan elke productgroep wordt besteed. Na die eerste fase per productgroep worden die kosten daarna toegewezen aan de verschillende producten in verhouding tot de directe kosten van elk product.

Standpunt van bpost:

239. Volgens bpost vormt die wijziging een verfijning van de methode van kostenverdeling, aangezien een deel van de juridische kosten voortaan rechtstreeks aan bepaalde specifieke producten wordt toegewezen.

⁶⁷ Inmiddels artikel 8, § 1, van de wet van 26 januari 2018 betreffende de postdiensten.

240. Om zijn argumenten te ondersteunen baseert bpost zich op interne studies die de tijd meten die aan elke productgroep wordt besteed.

Verslag van het College van Commissarissen:

241. In verband hiermee merkt het College van Commissarissen op: *“De kosten verbonden aan interventies door nationale organismen (BIPT) en de kosten met betrekking tot ‘legal’, werden afgezonderd en toegewezen naar de relevante productgroepen na verbandsanalyse. Voorheen werden deze kosten opgenomen en toegewezen aan ‘Global Sustaining’.”*

Analyse van het BIPT:

242. Uit principe vormt het feit dat een deel van de juridische kosten, die voordien indirect waren toegewezen in verhouding tot de reeds toegewezen kosten (categorie 3 volgens de hiërarchie van de verdelingsregels, cf. paragraaf 58 hierboven), voortaan direct worden toegerekend aan een aantal specifieke producten (categorie 1, cf. paragraaf 58 hierboven) inderdaad een verfijning van de kostentoewijzingsmethode van bpost ten opzichte van artikel 144sexies, § 1, van de wet van 21 maart 1991.
243. Er moet evenwel worden geverifieerd of de door bpost aangehaalde causaliteit daadwerkelijk bewezen is.
244. De juridische kosten kunnen, in principe, met uitzondering van transversale materies die betrekking hebben op verschillende producten of productgroepen, als incrementeel worden beschouwd; het niet aanbieden van bepaalde producten of productgroepen kan inderdaad leiden tot een vermindering van de, zowel interne als externe, juridische kosten.
245. Bpost is van oordeel dat de directe toewijzing van de vte's die samen het juridische departement vormen aan de verschillende categorieën van producten van jaar tot jaar stabiel blijft en wenst dat deze toewijzing van de juridische kosten steunt op interne studies die worden verricht om de drie à vier jaar, of in geval van een grote reorganisatie binnen de onderneming.
246. Los daarvan en gelet op het relatief lange interval voor de herziening ([VERTROUWELIJK] jaar) dat door bpost is bepaald, nodigt het BIPT bpost uit 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 suggereert ook aan het College van Commissarissen om daar aandacht aan te besteden.

Conclusie

247. Het BIPT verklaart de verandering in overeenstemming met de in punt 3.4 hierboven bedoelde beginselen van kostenverdeling.
248. Toch beveelt het BIPT bpost aan om erop toe te zien dat de gegevens die zijn kostentoewijzing ondersteunen up-to-date blijven, zodat het causaliteitsbeginsel in de loop van de jaren in acht genomen wordt. Het suggereert ook aan het College van Commissarissen om daar aandacht aan te besteden.

5.2. Niet-conform verklaarde wijzigingen

5.2.1. Meerkosten van het zogenaamde “historische” personeel

249. De verandering die bpost voorstelt, 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.
250. 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:

251. *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.
252. *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 weddenscalen⁶⁸.
253. 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.
254. De toewijzing blijft daarentegen ongewijzigd wat de andere branches van bpost betreft.

Standpunt van bpost:

255. Met die wijziging wil bpost zijn kostentoewijzingsmethode verbeteren door 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 58 hierboven) te vervangen 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 58 hierboven).

⁶⁸ 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.

256. Het doel dat bpost nastreeft is te vermijden dat groeiproducten een steeds groter deel moeten dragen van de meerkosten die aan de historische statuten verbonden zijn. De historische statutairen behandelen in werkelijkheid ook groeiproducten, maar er kan volgens bpost geen causaal verband zijn tussen de stijging van de werklast voor de groeiproducten en de meerkosten die verbonden zijn aan de historische statuten.
257. Volgens bpost is het de werklast van 2010 en niet de huidige werklast die de omvang van het statutaire en niet-baremieke personeelsbestand van bpost bepaalt sinds 2010 tot vandaag⁶⁹.
258. Om deze stelling te ondersteunen, wijst bpost er enerzijds op dat het huidige aantal personeelsleden met historisch statuut afhangt van:
- het aantal personen dat in 2010 was tewerkgesteld (enkel met een historisch statuut), bepaald op basis van de werklast van 2010;
 - van het natuurlijke vertrek (verloop) van dat soort van werknemers sinds 2010.
259. Anderzijds wijst bpost er op dat de kosten van de DA's vanaf 2010 worden bepaald door het verschil tussen de werklast van het jaar en de capaciteit om deze op te vangen door middel van de bestaande middelen met een historisch statuut.

Illustratie 7 - Impact van de werklast van 2010 en 2016

[VERTROUWELIJK]

Bron: presentatie van bpost van 28 mei 2019

260. Het causale verband is, volgens bpost, bewezen doordat het volume bepalend is voor het besluit tot aanwerving.
261. Volgens bpost moeten de "meerkosten" in verband met de historische statuten bijgevolg worden verdeeld afhankelijk van de schommeling van de werklast (berekend op basis van de groei/afname van het gewogen volume) van elk product tussen het beschouwde jaar (hier 2016) en het jaar 2010, volgens een omgekeerd evenredige verhouding ten opzichte van de groei. Met andere woorden, hoe meer een product toeneemt in volume sinds 2010, hoe minder het de "meerkosten" in verband met het "historische" personeel zal dragen; hoe meer het product afneemt in volume sinds 2010, hoe meer het deze meerkosten zal dragen.
262. Bpost erkent dat deze theoretische redenering niet overeenstemt met de operationele werkelijkheid; beide types van personeel behandelen immers alle producttypes.
263. In zijn opmerkingen van 7 juni jongstleden voorzag bpost, naast enkele voorbeelden ter illustratie, in achtergrondinformatie aangaande het aantal DA's, statistieken betreffende anciënniteit en de loonevolutie op basis van anciënniteit volgens de verschillende types van statuten (cf. tabel 7 hieronder). Het BIPT heeft deze informatie gevraagd om verschillen in de diverse statuten te kunnen achterhalen en duiden.

Tabel 7 - Anciënniteit van het "historisch" personeel en van het "DA"-personeel

⁶⁹ Blz. 8 van de slotopmerkingen van bpost van 7 juni 2019 over het eerste ontwerpbesluit.

	Anciënniteit (# jaren)	
	Gemiddeld	Mediaan
Historische statuten	[20-30]	[20-30]
DA	[0-10]	[0-10]

Bron: slotopmerkingen van bpost van 7 juni 2019 over het eerste ontwerpbesluit, blz. 12.

264. Bpost verklaart wat dat betreft: *“Dit heeft echter een verwaarloosbare invloed in de berekening van de ‘meerkosten van de historische statuten’. Voor de DA-contracten heeft de anciënniteit geen beduidende impact. Alle meerkosten in verband met de anciënniteit van het personeel zijn dus specifiek aan de historische contracten.”*⁷⁰

Illustratie 6 - Grafiek van de evolutie van het loon volgens anciënniteit voor de verschillende statuten

[VERTROUWELIJK]

Bron: slotopmerkingen van bpost van 7 juni 2019 over het eerste ontwerpbesluit, blz. 13.⁷¹

265. Op de vraag naar het verband tussen de DA's en de statutaire werknemers in de verschillende sorteercentra, heeft bpost het volgende geantwoord: *“[VERTROUWELIJK].”*⁷² Bpost heeft deze informatie aangevuld met Tabel 8 hieronder.

Tabel 8 – verdeling van de vte's die in de sorteercentra worden ingezet per type van contract
[VERTROUWELIJK]

Bron: slotopmerkingen van bpost van 7 juni 2019 over het eerste ontwerpbesluit, blz. 10.

Verslag van het College van Commissarissen:

266. Daarbij preciseert het College van Commissarissen het volgende: *“Binnen de personeelskosten wordt de meerkost die gelieerd is aan het ‘oude’ statutair regime afgezonderd en in een aparte ‘resource pool’ opgenomen.*

*Sinds 2010 gebeuren nieuwe aanwervingen onder een zogenaamde DA statuut ('Distributeur Auxiliaire') en niet langer onder het vorig statutair regime en vormen een lagere kostprijs. Er is een causaliteit tussen nieuwe aanwervingen en productgroepen die groeien qua vraag. De aanwervingen zijn namelijk niet bedoeld ter vervanging (project 2020 e.a. hebben geleid tot een meer efficiënte organisatie voor de bestaande producten met een lager personeelsbestand), maar om de groei in nieuwe productgroepen op te vangen. De toewijzing van de meerkost van het statutair regime gebeurt omgekeerd evenredig met de volume-evolutie tussen 2010-2016. De productgroepen die groeien moeten aldus proportioneel minder meerkost van het statutair regime krijgen dan de dalende productgroepen, aangezien het de groeiende productgroepen zijn die de aanwerving van DA's toelaten.”*⁷³

Analyse van het BIPT:

⁷⁰ De bladzijden 12 en 13 van de slotopmerkingen van bpost van 7 juni 2019 over het eerste ontwerpbesluit.

⁷¹ Bpost heeft in zijn reactie van 13 augustus 2019 gepreciseerd dat de nieuwe CAO de curve voor de DA naar 105% zou bijstellen.

⁷² Blz. 13 van de slotopmerkingen van bpost van 7 juni 2019 over het eerste ontwerpbesluit.

⁷³ Verslag van het College van Commissarissen, blz. 4. Wij onderlijnen.

267. Bpost rechtvaardigt 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, door een verbetering van de causaliteit. Deze verbetering 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 58 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 58 hierboven).
268. Het BIPT deelt deze analyse niet 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.
269. De door bpost gehanteerde redenering kan als volgt worden samengevat. Bpost identificeert een besparing van personeelskosten die werd verwezenlijkt voor het geheel van alle uitgevoerde rekruteringen in de MSO Retail-afdeling sinds 2010, voor alle producten samen.
270. 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.
271. Tegenover deze kostenbesparing identificeert bpost dus “meerkosten” 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 veroorzaken⁷⁴.
272. Bpost rechtvaardigt de versnippering van de personeelskosten en de creatie van deze nieuwe fictieve categorie van kosten ten behoeve van zijn analytische boekhouding dus 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).
273. Dit onderscheid dat bpost maakt binnen de personeelskosten van de “MSO Retail”-afdeling tussen de “basiskosten” en de “meerkosten” in verband met het “historische” personeel, lijkt erg oppervlakkig:
- Er wordt een onderscheid gemaakt tussen het statutaire en baremieke contractuele personeel enerzijds en het “DA”-personeel anderzijds maar er wordt geen enkel onderscheid gemaakt tussen het statutaire en het baremieke contractuele personeel terwijl er ook een verschil in kosten bestaat tussen deze categorieën met meer dan [VERTROUWELIJK] jaar ervaring (cf. illustratie 6);
 - De methode van afzonderlijke toerekening van de meerkosten in verband met het “historische” personeel wordt enkel toegepast op de “MSO Retail”-afdeling terwijl de verschillende types van personeel ook vertegenwoordigd zijn in de andere afdelingen van bpost;

⁷⁴ Cf. slide 17 van de presentatie door bpost op 28 mei 2018.

- De kosten in verband met elk type van personeel (statutair, baremieke contractueel en niet-baremieke contractueel) kunnen geïsoleerd worden maar het loonverschil tussen twee types van personeel vormt geen kosten die aldus kunnen worden geïsoleerd, noch negatief, noch positief, maar een eenvoudige vergelijking van de kosten ten opzichte van de in werkelijkheid onmogelijke hypothese van een personeelsbestand dat voor 100% bestaat uit DA's in de MSO Retail-afdeling sinds de start van deze activiteiten;
 - De door bpost geïdentificeerde “meerkosten” stemmen grotendeels overeen met anciënniteitskosten en niet met kosten die daadwerkelijk eigen zijn aan de historische statuten. Zoals geïllustreerd door bpost (cf. tabel 7 hierboven), bedraagt de mediane anciënniteit voor de DA's [0-10] jaar en [20-30] jaar voor de historische statuten. De door bpost voorgelegde grafiek van de loonevolutie (cf. illustratie 6) is dus louter theoretisch en vormt geen betrouwbare basis van redenering aangezien nieuwe collectieve overeenkomsten werden gesloten eind 2018 om de professionele loopbaan van de DA's aantrekkelijker te maken, [VERTROUWELIJK]. Deze aanpassing houdt kosten in van € [VERTROUWELIJK] mln. voor 2019. In zijn reactie van 13 augustus 2019, verwijst bpost nogmaals naar het verschil in kost tussen DA's en historisch personeel na een anciënniteit van [20-30] jaar. Niettemin, blijft het BIPT van oordeel dat zo'n hypothetische vergelijking -[VERTROUWELIJK]- incorrect is. Immers, we stellen nu reeds vast dat via nieuwe collectieve overeenkomsten (CLA/CCT) er stelselmatig aanpassingen doorgevoerd worden voor de DA's naargelang van de anciënniteit.
274. In elk geval is het causaal verband dat bpost aanhaalt tussen de werklust van 2010 en de “meerkosten” niet bewezen. In zijn reactie van 13 augustus 2019 stelt bpost dat het BIPT niet ten volle heeft geantwoord op zijn argumenten inzake het causale verband dat het aanhaalt. Om te antwoorden op de commentaren van bpost worden de motiveringen van het BIPT inzake het causale verband hieronder dan ook opnieuw toegelicht.
275. Volgens bpost bepaalt het volume (of de werklust) in de loop van een jaar de beslissingen om aan te werven; het volume (of de werklust) 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.
276. De aanwervingsbeslissingen van na 2010, bepaald door het volume van na 2010, veroorzaken daarentegen geen bijkomende “meerkosten”.
277. Op die manier creëert bpost een volkomen theoretisch verband tussen het volume (berekenningsbasis), 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.
278. Het is echter noch het volume, noch het tijdstip van de aanwerving 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 liberalisering⁷⁵.

⁷⁵ De bladzijden 5 en 11 van de slotopmerkingen van bpost van 7 juni 2019 over het eerste ontwerpbesluit.

279. De wettelijke verplichting van bpost om enkel statutaire werknemers aan te werven (en geen contractueel personeel) is niet absoluut, en dat is reeds lang het geval. Artikel 29 van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven preciseert dat om te beantwoorden aan de uitzonderlijke en tijdelijke behoeften aan personeel, om statutaire of contractuele personeelsleden te vervangen gedurende periodes van volledige of gedeeltelijke tijdelijke afwezigheid of om bijkomstige of specifieke taken uit te voeren, personeel kan worden aangeworven krachtens een arbeidscontract. Op die basis werft bpost reeds lang enkel contractuele medewerkers aan. Sinds 2010 werd ook een nieuw type van contract ingevoerd voor startende postbodes: het DA-contract, “distributeur auxiliaire” of hulppostbode, die enkel nog instaat voor de distributie van postzendingen en niet langer voorbereidend werk uitvoert in een kantoor. Bpost heeft zijn organisatie geleidelijk aan willen aanpassen aan de technologische evolutie en de automatisering met het oog op de vrijmaking van de brievenpostmarkt, waardoor de manuele sortering in de distributiekantoren aanzienlijk kon worden beperkt.
280. Aangezien 2010 het jaar was waarin de aanwervingen van baremiek contractueel personeel werden stopgezet om volledig vervangen te worden door DA-contractuelen, is dat jaar dus het jaar vanaf wanneer de “meerkosten” geïdentificeerd door bpost opduiken.
281. De “meerkosten” die door bpost werden geïdentificeerd als het verschil in kosten tussen het gemiddelde loon van het “historisch” personeel en het gemiddelde loon van het DA-personeel (dat niet bestond voor 2010), moeten dus noodzakelijkerwijs samenvallen met de datum van inwerkingtreding van dat nieuwe contract. Daar kan echter geen causaal verband met gevolg worden uit afgeleid tussen de werklast van 2010 (oorzaak) en de “meerkosten” (gevolg).
282. Het klopt dat de werklast van 2010 een impact heeft op de aanwervingsbesluiten genomen in de loop van het jaar 2010, net zoals de werklast van 2009 een impact heeft op de aanwervingsbesluiten uitgevoerd in de loop van het jaar 2009, enzovoort. Toch werd niet het ganse personeel van bpost in 2010 aangeworven enkel en alleen op basis van de werklast van 2010. Het geheel van de aanwervingsbesluiten die hebben geleid tot de personeelskosten aangegaan vóór 2010, vloeit dus uiteraard niet enkel uit de werklast van 2010 voort. Er kan echter redelijkerwijze worden aangenomen dat de werklast van 2010 representatief is voor het aantal vereiste personeelsleden voor de correcte behandeling van het volume van producten verwerkt door bpost in 2010, zodat een verband tussen het volume van producten, de werklast en het aantal bestaande personeelsleden in 2010 kan worden vastgesteld.
283. De “meerkosten” op zich daarentegen, die kunnen worden geïdentificeerd vanaf 2010, vloeien niet voort uit de in 2010 bestaande werklast maar enkel uit de invoering in 2010 van DA-contracten, die zelf het resultaat is van de hierboven aangehaalde globale context van liberalisering en van het interne beleid van humanresourcesmanagement van bpost.
284. Ze vloeien evenmin voort uit het type van product aangezien de verschillende soorten van personeel op de verschillende soorten van producten werken, zonder onderscheid, noch uit de groei of afname van de verschillende soorten van producten vanaf 2010 aangezien, zoals bpost aangeeft, dat element geen enkele impact heeft op de meerkosten zoals gedefinieerd door bpost⁷⁶. Enkel het moment van aanwerving (voor/na 2010) bepaalt de aard van de vastgestelde arbeidsrelatie en het al dan niet bestaan van deze “meerkosten”. Er is dus geen enkel causaal verband dat zou rechtvaardigen om de producten die afnemen sinds 2010 zwaarder toe te rekenen dan deze die toenemen sinds 2010.

⁷⁶ Cf. slide 17 van de presentatie door bpost op 28 mei 2019.

285. We merken op dat rekening houdend met het aantal vacante posten bij bpost en de strikte voorwaarden voor ontslag van het historisch personeel, de personeelsleden die overtollig worden in de afnemende segmenten, in principe kunnen worden ingezet voor de behoeften van de groeiende segmenten zodat ze geen verloren middel vormen voor bpost. Integendeel, in een dergelijk scenario zou hun aandeel beduidend toenemen door de groei van het segment zodat de historische statuten dus nog nauwer verband zouden kunnen houden met deze segmenten.
286. Tot slot merken we nog op dat de historische meerkosten worden toegerekend aan de producten op basis van de gewogen volumegroei cijfers over vier verschillende subgroepen van producten naargelang van de tijd die de postbode er aan besteedt⁷⁷. De groeicategorieën, zoals de pakketten, vertegenwoordigen bovendien een relatief klein aandeel waardoor ze des te meer onderhevig zijn aan schommelingen en hoge groei cijfers. In 2018⁷⁸ heeft bpost aangegeven dat het 235.000 pakjes per dag heeft geleverd, maar ook dat niet minder dan 7,7 miljoen brieven heeft besteld. Deze voorbije jaren hebben we dus een sterke, tweecijferige, groei gezien van de (nationale) pakketten. Een groei die niettemin licht is afgenomen in 2018 (van 28,2% in 2017 naar 23,3% in 2018)⁷⁹, wat het standpunt van het BIPT dat luidt dat met hogere basiswaarden (in termen van volume) de relatieve schommelingen minder uitgesproken zijn, nog bevestigt.
287. In het licht van het voorgaande beschouwt het BIPT deze wijziging van cost driver niet in overeenstemming met het causaliteitsbeginsel, beoogd in artikel 6, 1°, van het KB van 25 april 2014.

Conclusie

288. Gelet op wat voorafgaat, verklaart het BIPT de verandering overduidelijk niet in overeenstemming met de in punt 3.4 hierboven bedoelde beginselen van kostenverdeling.
289. Bpost moet daarom de voorgaande methode van toewijzing van de MSO-loonkosten blijven toepassen.

5.2.2. Ombudsdienstbijdrage

Beschrijving van de wijziging:

- *Voorgaande cost driver:* voor 2016 waren de gemeenschappelijke kosten toegewezen buiten het MSO-model en naar rato 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.

Standpunt van bpost:

⁷⁷ Antwoord van bpost van 22 juni 2018.

⁷⁸https://corporate.bpost.be/about-us/bpost-at-a-glance?sc_lang=fr-FR

⁷⁹ Trimestriële resultaten bpost, Q4 2018.

https://corporate.bpost.be/investors/results-reports-and-presentations/quarterly-results/2018?sc_lang=fr-FR

290. De directe toewijzing van de kosten voor regulering (waaronder ook de ombudskosten) zou volgens bpost het gevolg zijn van het statuut van bpost als aanbieder van de universele dienst.
291. *Verslag van het College van Commissarissen*: geen opmerkingen.⁸⁰

Analyse van het BIPT:

292. In tegenstelling tot de reguleringsbijdrage, die eerder is behandeld, mag de ombudsdienstbijdrage niet uitsluitend worden toegewezen aan de producten die onder de universele dienst vallen, omdat die voortvloeit uit het verstrekken van postdiensten in hun geheel⁸¹.
293. De ombudsdienstbijdrage moet immers overeenkomstig artikel 45ter, § 5, van de wet van 21 maart 1991, worden betaald door elke onderneming die postdiensten aanbiedt en waarover de ombudsdienst in het voorgaande jaar meer dan 12 ontvankelijke klachten heeft ontvangen. Een extra voorwaarde is bovendien dat de onderneming in kwestie in de loop van het voorgaande jaar een omzet van meer dan 500.000 euro moet hebben behaald. De eindberekening van de ombudsdienstbijdrage hangt vervolgens af van het aantal ontvankelijke klachten van de onderneming in kwestie ten opzichte van het totale aantal ontvankelijke klachten die ingediend zijn bij de ombudsdienst. De klachten in verband met de commerciële producten kunnen dus ook aanleiding geven tot een ombudsdienstbijdrage.
294. 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 pro 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.
295. Bijgevolg beschouwt het BIPT deze wijziging van cost driver niet in overeenstemming met het causaliteitsbeginsel, beoogd in artikel 6, 1°, van het KB van 25 april 2014.

Conclusie:

296. Gelet op wat voorafgaat, verklaart het BIPT de verandering overduidelijk niet in overeenstemming met de in punt 3.4 hierboven bedoelde beginselen van kostenverdeling.
297. Bpost moet daarom de voorgaande toewijzingsmethode wat betreft de kosten in verband met de ombudsdienstbijdrage blijven toepassen.

⁸⁰ Op basis van de informatie waarover het beschikt op de datum van beëindiging van zijn verslag.

⁸¹ Cf. artikel 43ter van de wet van 21 maart 1991.

5.3. Samenvatting

298. In tabel 10 hieronder zijn de wijzigingen opgenomen die in overeenstemming zijn verklaard en die welke niet in overeenstemming zijn verklaard tegenover de financiële impact ervan.

Tabel 10: Overzicht van de goedkeuring of afkeuring van de wijzigingen die doorgevoerd zijn op het niveau van de analytische boekhouding en raming van de impact ervan (in miljoen euro)

Categorie 1 – Conform verklaarde wijzigingen	Frontoffice - greetings	€ [VERTROUWELIJK] mln.
	Kosten van de distributiekantoren	€ [VERTROUWELIJK] mln.
	Kosten van regionaal beheer – Operationeel beheer	€ [VERTROUWELIJK] mln.
	Kosten MSO-zetel	€ [VERTROUWELIJK] mln.
	Juridische kosten	Niet bepaald
	Backofficekosten	€ [VERTROUWELIJK] mln.
	Reguleringsbijdrage	€ [VERTROUWELIJK] mln.
	Frontoffice – bijkomende tijd	€ [VERTROUWELIJK] mln.
	Verdeelkosten – prior / non-prior	€ [VERTROUWELIJK] mln.
	Kosten van regionaal beheer – Marketing et ventes	€ [VERTROUWELIJK] mln.
Categorie 2 – Niet-conform verklaarde wijzigingen	Meerkosten van het “historisch personeel”	€ [VERTROUWELIJK] mln.
	Ombudsbijdrage	€ [VERTROUWELIJK] mln.

6. VERKLARING VAN NON-CONFORMITEIT

299. Na een grondig onderzoek van de wijzigingen die bpost heeft aangebracht in de cost drivers in het kader van zijn analytische boekhouding van 2016 en op basis van de uitwisselingen met bpost, van het verslag van het College van Commissarissen en van het eindverslag dat Frontier Economics heeft voorgelegd, stelt het BIPT vast dat de volgende wijzigingen niet conform een of meer beginselen van kostenverdeling zijn zoals 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.
300. Overeenkomstig artikel 19 van het KB van 25 april 2014 neemt het BIPT bijgevolg dit besluit, waarin het een verklaring van niet-overeenstemming richt aan de aanbieder van de universele dienst.
301. De volgende punten dienen volgens het BIPT te worden verdiept door bpost en verdienen verhoogde aandacht 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.
302. 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.
303. Als bijlage bij dit besluit (vertrouwelijke versie) wordt de lijst gegeven van de backofficeactiviteiten die verstrekt is door bpost (Bijlage 1) en het jaarlijkse rapport dat opgesteld is door het College van Commissarissen van bpost (Bijlage 2).

7. BEROEPSMOGELIJKHEDEN

304. 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 van Brussel, 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.
305. 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 BIPT 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

Bijlage 1: Back-office activiteiten

[VERTROUWELIJK]

Bijlage 2:

bpost NV van publiek recht
Muntcentrum
1000 Brussel

17 december 2018

Overeenkomstig artikel 144septies van de wet van 21 maart 1991¹, 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 2016. 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.

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 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 hervorming van sommige economische overheidsbedrijven.

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.

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. De informatie die door bpost ter beschikking werd gesteld, bestaat uit verschillende LOG-files in excel waarin de voornaamste wijzigingen in drivers, resources, activiteiten en producten zijn opgenomen en uittreksels uit het kostenmodel (SAS-ABM) met de gedetailleerde allocaties. Twee LOG-files werden ter beschikking gesteld. Over het gebruik van deze LOG-files kunnen volgende opmerkingen worden gemaakt:

- Op basis van onze werkzaamheden met betrekking tot de LOG-files werd opgemerkt dat deze files consistent en goed gestructureerd zijn gedocumenteerd, hetgeen het nazicht ervan vereenvoudigt. De wijzigingen worden onderverdeeld in twee soorten files: één om de wijzigingen in allocatiestappen aan te tonen en één om de wijzigingen in structuur aan te tonen.
- Uit onze werkzaamheden blijkt dat sommige wijzigingen in de LOG-files beter werden gemotiveerd dan andere. In het geval de aard of de motivatie van de wijzigingen niet voldoende duidelijk waren in de LOG-files, werd de nodige uitleg en onderbouw aangeleverd door het management. In de LOG-files zelf is geen informatie of definitie beschikbaar met betrekking tot nieuw gecreëerde driver namen. We dienen hierbij te verduidelijken dat we de nodige uitleg en onderbouw hebben ontvangen van het management.
- Tijdens onze werkzaamheden hebben we twee fouten in de LOG-files geïdentificeerd. Bij het vergelijken van het model 2016 ten opzichte van 2015, werden wijzigingen gedetecteerd die niet opgenomen waren in de LOG-files. Dit zijn fouten ontstaan bij de creatie van de manuele LOG-files. Wel zijn in het model de betrokken allocaties correct en als dusdanig toegepast.

- We hebben ook vastgesteld dat de informatie in de LOG-files niet altijd correct is. Zo bleek de source en destinatie code zoals vermeld in de LOG-files voor het operationeel product "PO-SOR-XXXX-TRANSPORT-INTERNE-XXX-MEC-A" (TI-NA-NA-NA), niet correct te zijn.

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. De geldigheid en de causaliteit van deze wijzigingen werden geverifieerd.
 - Andere wijzigingen zijn doorgevoerd om het model van kostenallocatie te verfijnen zodat deze op een meer nauwkeurige manier de operaties zou reflecteren. De relevantie en de causaliteit van deze verfijningen werden geverifieerd en stemmen overeen met het koninklijk besluit van 25 april 2014 betreffende de analytische boekhouding voor de USO aanbieder. Hieronder volgt een korte beschrijving van de voornaamste wijzigingen:
 - Bij de toewijzing van de distributiekosten voor de postbedeling worden bepaalde kosten voor 'roundtime' (met name de 'driving time' voor normale uitreikingsronde en 'door time' voor geadresseerde briefwisseling) niet langer verdeeld over alle productgroepen op basis van de algemene verdeelsleutel van volume of aantal stuks, maar wordt een meer verfijnde toewijzing gebruikt. 'Roundtime' of het aantal ritten wordt in de eerste plaats bepaald door de factor 'urgentie': niet alle producten hoeven de volgende dag bedeld te worden en er is geen causaal verband tussen de kost van het dagelijks moeten bedelen van alle adressen en deze producten. Het verschil tussen een dagelijks bedeling en een bedeling om de 2 dagen is uitsluitend te wijten aan urgente producten. Hiertoe werden de kosten van deze 'round time' activiteiten vooreerst 50/50 verdeeld tussen de groep van uitsluitend prior producten en de groep die alle te bedelen producten bevat en daarna volgt een verdere verdeling over alle productgroepen.
 - Een andere verfijning binnen de afdeling MSO ('Mail Service Operations') heeft betrekking op het zogenaamde HQ of hoofdkwartier, dat voorheen verdeeld werd over de verschillende hoofdprocessen ('value chain') van MSO en daarbinnen volgens de generieke verdeelsleutel '% of cost'. In 2016 werd een onderscheid gemaakt in 3 categorieën die elk met een eigen cost driver verdeeld worden naar productgroep: (1) 'labour' (personeelskost) volgens tijdsbesteding, (2) 'ICT' volgens gerapporteerde projecturen en (3) 'Other costs' per project.
- Ook de gebouwen waar de te bedelen poststukken worden klaargemaakt, worden niet langer algemeen verdeeld op basis van '% of cost', maar in eerste instantie op basis van de m² gebruikt per productgroep.

- In de afdeling 'Retail' worden niet-front office activiteiten (zogenaamde commerciële tijd en dergelijke) niet langer mee verdeeld volgens de Front Office activiteit (dit is met vooropgestelde tijdsnormen per product), maar worden specifiekere cost drivers gebruikt per activiteit, zoals het aantal contacten. Een product dat meer tijd vergt om te verkopen hoeft proportioneel niet meer back-office tijd toegewezen te krijgen.
 - Binnen de personeelskosten wordt de meerkost die gelieerd is aan het 'oude' statutair regime afgezonderd en in een aparte 'resource pool' opgenomen. Sinds 2010 gebeuren nieuwe aanwervingen onder een zogenaamde DA statuut ('Distributeur Auxiliaire') en niet langer onder het vorig statutair regime en vormen een lagere kostprijs. Er is een causaliteit tussen nieuwe aanwervingen en productgroepen die groeien qua vraag. De aanwervingen zijn namelijk niet bedoeld ter vervanging (project 2020 e.a. hebben geleid tot een meer efficiënte organisatie voor de bestaande producten met een lager personeelsbestand), maar om de groei in nieuwe productgroepen op te vangen. De toewijzing van de meerkost van het statutair regime gebeurt omgekeerd evenredig met de volume-evolutie tussen 2010-2016. De productgroepen die groeien moeten aldus proportioneel minder meerkost van het statutair regime krijgen dan de dalende productgroepen, aangezien het de groeiende productgroepen zijn die de aanwerving van DA's toelaten.
 - De kosten verbonden aan interventies door nationale organismen (BIPT) en de kosten met betrekking tot 'legal', werden afgezonderd en toegewezen naar de relevante productgroepen na verbandsanalyse. Voorheen werden deze kosten opgenomen en toegewezen aan 'Global Sustaining'.
- Tenslotte is er een laatste type van wijzigingen doorgevoerd, met name om het model van kostentoe wijzing te vereenvoudigen. De impact en de logica van deze wijzigingen werden geëvalueerd om ons ervan te verzekeren dat dit de causaliteit binnen het model niet schaadt.
 - 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, 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:
 - De kostenallocatie van de energiekosten uit 2016 is gebaseerd op de consumptie voor 2016 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 BU in 2016 werd ontvangen. Dat is bijvoorbeeld het geval als bpost een gebouw huurt met een jaarlijkse elektriciteitsfactuur. Additioneel merkten we op dat energiekosten enkel worden beschouwd 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.
 - Het departement "Purchasing & Supply" is onderverdeeld in verschillende operationele groepen op basis van het type van kosten waarvoor services worden verleend. De allocatie van de "Purchasing & Supply" kosten naar deze operationele groepen is gebaseerd op de maandelijkse VTE's van elk van de operationele groepen. Daarna worden de kosten van elke individuele operationele groep toegewezen aan één of meerdere business units op basis van vaste percentages. Deze vaste percentages werden bepaald bij het opzetten van het FIS model in 2010 en worden iedere 3 jaar geactualiseerd.
 - 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**

Wij begrijpen dat de lijst met 647 producten (exclusief de producten die betrekking hebben op global sustaining), zoals ons overgemaakt door bpost, per 9 juni 2017 naar het BIPT werd verstuurd. Wij begrijpen eveneens 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 opmerkingen en aanpassingen. 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.

Wij hebben de volgende procedures uitgevoerd: (i) nagaan of alle producten waaraan kosten werden toegewezen ook op de lijst 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 2015.

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

- Naar analogie met onze rapportering over de boekjaren 2007 tot 2015, merken we op dat bpost naast de standaardclassificaties (Universeel - "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. De ene categorie gerelateerd aan post in transit werd als "C" geklasseerd, de categorie voor post met eindbestemming België als "U". Tot 2015 maakte bpost geen onderscheid tussen producten in transit door België en diegene met België als bestemming. 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 2015 bijkomende producten van Minipack gesplitst in "C" en "U".
- In 2015 werd de productgroep "bpack Sunday delivery SAT" gecreëerd en geklasseerd als "C". Dit product werd gebruikt voor leveringen op zaterdag en zondag. Sinds 2016 werd deze productgroep opgedeeld in twee delen: "Bpack Saturday Delivery" en "Bpack Sunday Delivery". Beide productgroepen zijn geklasseerd als "C". De originele productgroep werd verwijderd.
- Bepaalde productgroepen gerelateerd aan "Business Sustaining International" werden verwijderd aangezien deze niet meer in gebruik zijn.
- Sommige aanbiedingen in de plannen DMEasy, DMPlan en DMPulse zijn verwijderd, evenals de gerelateerde productcategorieën die geen volumes of omzet registreerden.
- Drie nieuwe producten werden toegevoegd en geklasseerd als "C": (i) het platform Bringr dat een zender, een ontvanger en de bezorger van de levering van een bepaald goed verbindt, (ii)

Parcels International Trak Pak gerelateerd aan internationale pakketten geïdentificeerd in een gedeeld beheer platform met klanten en (iii) Int'l Transport Services met betrekking tot beheer van het vervoer bij voorbeeld naar de Verenigde Staten (aankoop en verkoop van transport capaciteit).

- Nieuwe producten binnen de dienst "bpack 24h prepaid online" werden gecreëerd, met name "24-7" (voor levering via een pakjesautomaat) of "@bpost". Afhankelijk van het gewicht kreeg deze productgroep de classificatie "U" (onder de 10 kg) of "C" (boven de 10 kg).
- In 2016 werden nieuwe productgroepen van het type "Business Sustaining" gecreëerd. Deze zijn gerelateerd aan de producten "Distripost Combi-pack", "Doc VAS", "Doc Customized Solutions" en "DM Solutions". Deze producten zijn gepersonaliseerde diensten voor klanten en zijn dan ook als "C" commercieel geklasseerd.
- Als gevolg van een opmerking van het BIPT werd de classificatie van de productcategorie BPack Contract ELP destruction correct weergegeven, namelijk "C".
- We hebben getest of de brieven onder 2 kg en pakketjes onder de 10 kg geklasseerd werden als "U". We bemerkten een uitzondering in de categorie "contractuele producten" van pakketjes, deze zijn als "C" geklasseerd. Gegeven de aard van het product is deze classificatie correct.
- Voor Global Sustaining werden de wijze van ingave en aanpassingen goed en uitgebreid beschreven. Zo werd er een analytische vergelijking gemaakt van de kosten en opbrengsten voor Global Sustaining in 2016 ten opzichte van 2015 en de belangrijkste verschillen werden verklaard. Daarnaast werden de belangrijkste kosten en opbrengsten van Global Sustaining inhoudelijk verklaard en nagekeken.

Met betrekking tot de inkomsten van 2016 in Global Sustaining werd er een teveel van € 1.688.318,85 geboekt. Dit teveel is gerelateerd aan het nieuwe product "China Mail & Packets LVS". Een nieuwe categorie van producten moet nog worden opgemaakt door bpost en de opbrengsten werden in 2016 tijdelijk onder Global Sustaining geboekt.

- Bepaalde verbeteringen werden aangebracht aan het PC-ID en/of aan de bijhorende beschrijving. Dit om consistentie te creëren tussen deze twee elementen en dit zonder impact op de classificatie van de producten.
- **Met betrekking tot punt 5**

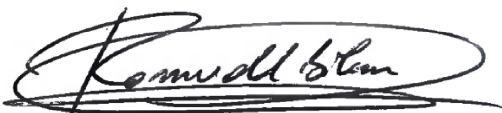
Door middel van interviews, op basis van ontvangen informatie van de betrokkenen en op basis van een steekproef van 25 wijzigingen, hebben wij de procedures volgens dewelke de basisgegevens van de analytische boekhouding worden gewijzigd en/of ingevoerd, evenals de verschillende controles die deze procedures 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 uitgevoerd door de volgens het organigram gemachtigde personen en (iii) de wijzigingen concreet zijn vertaald in het costing-model.

Met betrekking tot (i) hebben wij vastgesteld dat het loggen van wijzigingen per sequentie (chronologie van de kostentoe wijzing 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. Voor onze overige opmerkingen over het gebruik van de LOG-files verwijzen we naar punt 3 van onderhavig verslag.

Met betrekking tot (ii) en (iii) hebben wij op basis van een steekproef van 25 wijzigingen vastgesteld dat de wijzigingen zijn uitgevoerd door de volgens het organigram gemachtigde personen en dat de wijzigingen concreet zijn vertaald in het costing-model SAS-ABM.

**HET COLLEGE VAN COMMISSARISSEN,
DE LEDEN VAN HET INSTITUUT DER BEDRIJFSREVISOREN**

Ernst & Young Bedrijfsrevisoren BCVBA
vertegenwoordigd door



Romuald Bilem
Venoot*

* Handelend in naam van een BVBA

PVMD Bedrijfsrevisoren BCVBA
vertegenwoordigd door




Caroline Baert
Venoot*

HET REKENHOF

vertegenwoordigd door



Philippe Roland
Eerste voorzitter van het Rekenhof



Hilde François
Voorzitter van het Rekenhof

Appendix: "Kost allocatie per product voor het jaar 2016"