

**Besluit van de Raad van het BIPT
van 4 augustus 2026
betreffende
de verklaring van conformiteit van het
kostentoerekeningssysteem van bpost voor 2023**

Niet-vertrouwelijke versie

INHOUDSOPGAVE

1.	VOORWERP.....	3
2.	RETROACTA.....	3
2.1.	Productenlijst.....	3
2.2.	Analytische boekhouding.....	3
3.	JURIDISCHE ASPECTEN	5
3.1.	Toepasselijke teksten.....	5
3.1.1.	Richtlijn 97/67 (art. 14).....	5
3.1.2.	Postwet (art. 20 tot en met 22).....	6
3.1.3.	KB van 25 april 2014 betreffende de analytische boekhouding van de aanbieder van de universele dienst.....	7
3.2.	Procedure en bevoegdheid van het BIPT	7
3.3.	Beginselen van kostenverdeling.....	9
4.	WIJZIGINGEN DOORGEVOERD DOOR BPOST IN 2023.....	11
5.	BIJKOMENDE DIEPGAANDE CONTROLE	13
6.	OVEREENSTEMMINGSVERKLARING	14
7.	BEROEPSMOGELIJKHEDEN.....	14

1. VOORWERP

1. Dit besluit heeft betrekking op de verklaring van overeenstemming of van niet-overeenstemming van het kostentoerekeningssysteem van bpost voor 2023, 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 20 tot 22 van de wet van 26 januari 2018 betreffende de postdiensten (hierna "de postwet").

2. RETROACTA

2.1. Productenlijst

2. In het kader van de controle van zijn analytische boekhouding 2023, die het voorwerp uitmaakt van dit besluit, maakte bpost op 30 april 2024 de productenlijst, inclusief classificatie, met betrekking tot 2023 over aan het BIPT.
3. Na analyse van de nieuwe productenlijst, formuleerde het BIPT op 6 mei 2024 vervolgens per schrijven vragen aangaande de 7 nieuwe productlijnen die werden toegevoegd voor 2023. Er werden voor 2023 geen geschrapte productlijnen noch wijzigingen betreffende de productclassificatie vastgesteld. Voor de 7 nieuwe productlijnen, wenste het BIPT een productbeschrijving, een verduidelijking bij de gehanteerde codes en de reden voor toevoeging van deze productlijn te ontvangen.
4. Op 4 juni 2024 volgde het antwoord van bpost. Hierop kwam nog een finale vraag ter verduidelijking op 10 juni, waarop een antwoord van bpost werd overgemaakt op 17 juni 2024. Vervolgens kreeg bpost tijd om opmerkingen aangaande het Ontwerpbesluit te formuleren of aanduidingen van vertrouwelijkheid te maken. Op 24 september 2024 wist bpost te melden dat enkel de informatie aangaande de twee percelen met betrekking tot de publieke tender voor 'innovative partnership' als confidentieel dienden te worden beschouwd.
5. Op 22 oktober 2024 keurde het BIPT vervolgens de wijzigingen aan de productenlijst voor 2023 goed.

2.2. Analytische boekhouding

6. Met het schrijven van 6 juni 2023 gericht aan de voorzitter van de Raad van het BIPT aangaande de controletaken van het BIPT in relatie tot bpost, vroegen de toenmalige Eerste Minister Alexander De Croo, alsook de toenmalige Vice-eersteminister en minister van Ambtenarenzaken, Overheidsbedrijven, Telecommunicatie en Post Petra De Sutter en Staatssecretaris voor Digitalisering, belast met Administratieve Vereenvoudiging, Privacy en de Regie der gebouwen, toegevoegd aan de eerste minister, Mathieu Michel onder andere voor een meer "exhaustieve controle van de interne analytische boekhouding van bpost".

7. Hierna startte het BIPT gesprekken op met het College van Commissarissen, en EY -lid van dit College- kwam vervolgens met een eerste aanzet van diepgaandere en bredere controle op 30 november 2023. Dergelijke bredere en diepgaandere controles zijn niet nieuw, en werden in het verleden al uitgevoerd door het BIPT, zoals aangaande de classificering van producten voor 2015¹ (met de gehele doorlichting van de productenlijst) of de analytische boekhouding voor 2016² (met diepgaande analyse van de voorgestelde wijzigingen). Na verdere onderlinge afstemming, werd op 26 maart 2024 het plan van aanpak voor de diepgaandere controle vervolgens tevens gepresenteerd aan bpost. Het ging bij deze diepgaande controle, niet om de reeds lopende audits aangaande contracten tussen bpost en de Belgische Staat (dewelke buiten de bevoegheden van het BIPT vallen), om met name een focus op de universele dienst. Deze diepgaandere controle peilt naar het causale verband tussen cost drivers, activiteiten, operationele producten en 'commerciële' (finale) producten, voor producten die samen goed zijn voor 70% van de totale kosten met betrekking tot de universele dienst, alsook voor een enkele bijkomende willekeurige cost drivers. Daarnaast was er, op basis van een soortgelijke werkwijze, ook oog voor de ondersteunende diensten (zoals HR, ICT en cleaning) uit het FIS-report (full income statement) die vaak onderbelicht bleven in eerdere jaarlijkse controles.
8. Op 4 juni 2024 ontving het BIPT informatie van bpost aangaande de analytische boekhouding 2023, inclusief de twee presentaties van bpost aangaande de analytische boekhouding 2023 die waren gepresenteerd aan het College van Commissarissen.
9. Op 2 oktober 2024 vond vervolgens de kick-off meeting met het College van Commissarissen plaats aangaande de diepgaandere controle. Dit werd gevolgd door werksessies op 29 november alsook 18 december 2024 en 5 februari 2025. Het BIPT ontving een preliminaire versie van de geselecteerde lijst van cost drivers alsook bijbehorende driver formules op 14 mei 2025, waarna het BIPT vroeg om bijkomend detail aangaande de activiteiten en kosten waarop deze drivers betrekking hebben (om deze goed te kunnen kaderen en causaliteit na te kunnen gaan). Op 30 juni 2025 werd deze bijkomende informatie ontvangen, welke het BIPT analyseerde en waarna het op 15 juli 2025 gerichte vragen stelde aan bpost aangaande cost drivers die op het eerste zicht suboptimaal ogen binnen de specifieke context (zoals het gebruik van omzet in plaats van volume in de context van een 'productieproces'). Het antwoord hierop van bpost werd op 18 september 2025 ontvangen en vervolgens op 3 oktober 2025 met het College van Commissarissen en bpost besproken.
10. Op 11 februari 2026 ontving het BIPT het verslag van het College van Commissarissen, waarna er op 12 februari 2026 hieromtrent een afsluitende meeting volgde tussen bpost, het College van Commissarissen en het BIPT.
11. Overeenkomstig artikel 19 van de statuutwet dat stelt dat "*de Raad van het BIPT elke persoon die rechtstreeks en persoonlijk bij een besluit betrokken is, de gelegenheid [geeft] om vooraf gehoord te worden. De besluiten van de Raad worden meegedeeld aan de personen die rechtstreeks en persoonlijk betrokken zijn en aan de minister.*" heeft bpost vanaf 13 mei 2026 de mogelijkheid gekregen om opmerkingen te formuleren betreffende het ontwerpbesluit. Het ontwerpbesluit is tevens per brief van 13 mei 2026 ter informatie toegestuurd aan het College van Commissarissen. Op 4 juni 2026 heeft het BIPT het schrijven van bpost (van 2 juni 2026) ontvangen met daarin de aanduidingen van vertrouwelijkheid alsook de melding dat het initiële dossier op 4 juni 2024 en niet 6 april 2024 werd overgemaakt.

¹ [Besluit van de Raad van het BIPT van 26 september 2017 betreffende de oplijsting en indeling van producten en diensten verstrekt door de universeldienstaanbieder voor het jaar 2015 | BIPT](#)

² [Besluit van de Raad van het BIPT van 10 oktober 2019 betreffende de verklaring van niet-overeenstemming van het kostentoerekeningssysteem voor bpost voor 2016 | BIPT](#)

3. JURIDISCHE ASPECTEN

3.1. Toepasselijke teksten

12. Dit besluit wordt genomen krachtens artikel 22 van de postwet en artikel 19 van het KB van 25 april 2014. Deze bepalingen vormen de omzetting van artikel 14 van Richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst (hierna "Richtlijn 97/67").

3.1.1. Richtlijn 97/67 (art. 14)

13. 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."*
14. 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)).
15. Considerans 41 van richtlijn 2008/6³, 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;*

³ 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."*

16. 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.

17. 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.*"⁴

3.1.2. Postwet (art. 20 tot en met 22)

18. Artikel 22 van de postwet schrijft het volgende voor:

⁴ Wij onderlijnen.

- *"§1 De in de artikelen 20 en 21 bedoelde interne analytische boekhouding wordt gecontroleerd door het College van Commissarissen of elke andere door het Instituut aangewezen 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 20 en 21 van de wet vast. De controlekosten worden ten laste genomen door de aanbieder van de universele dienst. § 2. Het Instituut ziet erop toe dat 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 21, § 4."*

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

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

3.2. Procedure en bevoegdheid van het BIPT

20. Verzamelen van de informatie met betrekking tot de analytische boekhouding:

Artikel 21, § 4 van de postwet 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".*

21. 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 verstrekt en gepubliceerd op de website van de aanbieder van de universele dienst, na goedkeuring door het BIPT.

22. 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.

23. **Opstelling van de lijst van de producten:** overeenkomstig artikel 20, § 2, van de postwet en artikel 13 van het KB van 25 april 2014 legt de aanbieder van de universele dienst elk jaar ter goedkeuring van het Instituut de categorie voor waartoe elk van de diensten die hij aanbiedt, behoort (universeel, openbaar of commercieel). Tegelijk verstrekt de universeledienstverlener aan het BIPT alle voorstellen tot wijziging in het jaar dat voorafgaat aan hun invoering. Zodra de lijst van de producten is goedgekeurd door het BIPT, wordt ze aan de auditeur bezorgd.
24. **Opstelling van de lijst van de cost drivers:** elk jaar verstrekt de universeledienstaanbieder aan het BIPT en aan de auditeur, binnen 30 dagen na de goedkeuring door de algemene vergadering van de algemene boekhouding de lijst met de cost drivers die een rol spelen in zijn kostenmodel, alsook een gemotiveerde lijst van de voornaamste wijzigingen en de verificatie van het causale verband (art. 9 en 10, KB 25 april 2014).
25. **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 21 van de postwet (art. 11, KB 25 april 2014).
26. 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."*⁵
27. 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.
28. 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).
29. **Verklaring van overeenstemming of niet-overeenstemming:** Artikel 19, lid 1, 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."*⁶

⁵ Wij onderlijnen.

⁶ Wij onderlijnen.

30. De analytische boekhouding vormt de basisbron van verschillende regulatoire taken van het BIPT. Een voorbeeld daarvan is de analyse die het BIPT in het kader van artikel 6 van de EU-Verordening 2018/644 van 18 april 2018 betreffende grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten dient te voeren worden ter beoordeling van de weerhouden bpost-tarieven. Het is dan ook van belang dat de analytische boekhouding van bpost, in termen van scope, detail en afbakening, beantwoordt aan een aantal wettelijke beginselen die hieronder worden beschreven.

3.3. Beginselen van kostenverdeling

31. De hiërarchie van verdelingsregels waarin artikel 14, § 3, van Richtlijn 97/67 voorziet, wordt identiek overgenomen in artikel 21, § 1, van de postwet. Het kan als volgt worden samengevat:
- 1) CATEGORIE 1: Eerst moeten de kosten worden toegewezen die direct kunnen worden toegerekend aan een bepaalde dienst of aan een bepaald product ("specifieke kosten").
 - 2) CATEGORIE 2: In tweede instantie moeten de kosten die niet konden worden toegewezen overeenkomstig de eerste regel ("gemeenschappelijke kosten") worden toegewezen volgens de directe herkomst van die kosten.
 - 3) CATEGORIE 3: In derde instantie moeten de kosten die niet konden worden toegewezen overeenkomstig de regels 1 en 2 worden toegerekend volgens een onrechtstreekse koppeling met een andere kostencategorie, gebaseerd op vergelijkbare kostenstructuren.
 - 4) CATEGORIE 4: In vierde instantie moeten de kosten die niet konden worden toegerekend overeenkomstig de regels 1, 2 en 3 worden toegerekend naar rata van de kosten die reeds toegerekend zijn aan de diensten en producten van het type "UD" en "niet-UD".
32. Artikel 21, §2 bepaalt dat: *"De verdeling van de kosten wordt gedaan door de aanbieder van de universele dienst overeenkomstig de principes bedoeld in § 1. "Dit gebeurt volgens de methode van de volledige kostentoewijzing, bekend onder de naam "FDC - Fully Distributed Cost" (of "Fully Allocated Cost") waarbij gebruik wordt gemaakt van het principe "ABC-Activity Based Costing" dat de kosten aan de producten toerekent op grond van de activiteiten."*
33. Krachtens artikel 6 van het KB van 25 april 2014 zijn de volgende basisprincipes van toepassing op het systeem voor kostentoerekening van de universeledienstverlener⁷:
- **Causaliteitsbeginsel (art. 6, 1°):** de kosten moeten direct of indirect worden toegeschreven aan de diensten die deze kosten hebben "veroorzaakt". Dit veronderstelt dat de relevantie van elke kostenpost wordt nagegaan, dat de relevante kostenfactor ("cost driver") wordt geïdentificeerd en gekwantificeerd en dat die cost driver wordt gebruikt voor het toewijzen van de daarmee overeenstemmende kosten.

⁷ 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>.

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

- **Objectiviteitsbeginsel (art. 6, 2°):** de toekenning van de kosten moet objectief zijn. Dit concept, zoals gebruikt om de boekhouding volgens de ABC-methode vast te leggen, verwijst naar het feit dat de rekeningen worden bepaald op basis van objectieve feiten (*cf.* artikel 7 hieronder, met betrekking tot de kwaliteit van de informatie waarmee rekening wordt gehouden);
 - **Consistentiebeginsel (art. 6, 3°):** de verdelingsregels moeten in de mate van het mogelijke vergelijkbaar zijn van jaar tot jaar. Wanneer veranderingen in de methode, structuur, interne organisatie of werking een aanzienlijke impact hebben, moeten de aard en de rechtvaardiging van die veranderingen duidelijk worden uiteengezet.
 - **Transparantiebeginsel (art. 6, 4°):** het systeem voor 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.
34. 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.

4. WIJZIGINGEN DOORGEVOERD DOOR BPOST IN 2023

35. Het College van Commissarissen gaat jaarlijks de wijzigingen na aangaande de cost drivers gehanteerd door bpost in het kader van hun analytische boekhouding. Basis hiervoor is een lijst met motiveringen voor de doorgevoerde wijzigingen en een verificatie van het logische verband tussen de bron en de bestemming. Bpost stelt hiertoe de 'LOG-file' ter beschikking. Dit is een document in Excel waarin de voornaamste wijzigingen in drivers, resources, activiteiten en producten zijn opgenomen. Over eventuele wijzigingen in de structuur en bijbehorende motivering wordt het College van Commissarissen geïnformeerd door een aparte presentaties van bpost in PowerPoint.
36. Op basis van deze PowerPoint-presentaties, die het BIPT op vraag ook ontving, kon het BIPT vaststellen dat met name de volgende wijzigingen werden doorgevoerd:
 - Met betrekking tot transport was er allereerst een wijziging voor de toekenning van resources aangaande energie, verzekeringen, onderhoud en huur aan de betrokken activiteiten. 'Driven time' werd daar vervangen door afstand (km). Daarnaast ging 'idle time', oftewel wachttijd van een bestuurder, vervolgens van '% van de kost' naar 'driven time';
 - Volgend op de aanbevelingen van het College van Commissarissen werd tevens de nomenclatuur bijgeschaafd;
 - Ad hoc projecten door advocatenkantoren in het kader van contracten voor de overheid werden rechtstreeks toegekend (aan de diensten persconcessie, nummerplaten, 679-rekeningen of boeteplatform) in functie van de werklast;
 - Marketing en sales worden ingedeeld naar type klant (grote ondernemingen en kmo's), terwijl de ondersteunende activiteiten (prijsstelling, onboarding van klanten, enzovoort) gericht zijn op het volledige productaanbod van bpost;
 - Transfer van activa aangaande 'Parcels Lockers' van hoofdkwartier (HQ) entiteiten en 'Parcel Logistics' naar het retailnetwerk;
 - Op vraag van het BIPT werd ook de toerekening van kosten met betrekking tot 'Global sustaining' verfijnd door een aantal kosten toe te rekenen aan specifieke activiteiten en operationele producten, die vervolgens worden toegerekend aan een aantal specifieke 'commerciële' (finale) producten;
 - Het College van Commissarissen maakt in diens verslag, in bijlage, ook nog melding van de creatie van de activiteit 'BE Belgium – ICT', met betrekking tot de algemene ICT-kosten voor de Belgische business unit. Finaal wordt het bijbehorend product 'BE Belgium – ICT' toegewezen aan de 'commerciële' producten via een kostgebaseerde driver. Vanwege het arbitraire karakter, de hoogte van de kosten en de verwachting dat deze kosten zullen toenemen, wordt door het College van Commissarissen voorgesteld om de causaliteit te verhogen door bijvoorbeeld methodieken als 'service-based costing' toe te passen.
37. Voor een overzicht van de evolutie van de verdeling van de kosten tussen de vier product- en dienstcategorieën van bpost heeft het BIPT figuur 1 hieronder opgesteld. In deze figuur worden de producten en diensten die onder de universele dienst vallen, weergegeven met de letter "U", de producten en diensten van algemeen economisch belang die niet onder de universele dienst vallen, met de letter "P", de commerciële producten en diensten met de letter "C" en ten slotte de "interne" producten en diensten met de letter "S".

Figuur 1: Evolutie van de kostentoewijzing tussen categorieën

[VERTROUWELIJK]

Bron: BIPT

38. Vóór het jaar 2016 komt heel duidelijk een trendbreuk naar voren in de natuurlijke evolutie van de relatieve kosten. Tijdens de drie eerste jaren (2013-2015) stellen we immers een vermindering vast van de relatieve kosten toegerekend aan de producten en diensten die onder de universele dienst vallen ("U") door de afname van de volumes voor die categorie, terwijl de commerciële producten en diensten ("C") in omgekeerde zin evolueren door de toename van de volumes in die laatste categorie.
39. Met betrekking tot het jaar 2016 kan een breuk in die tendens worden opgemerkt door wijzigingen die bpost heeft doorgevoerd in zijn kostentoerekeningsmethode. De relatieve kosten vertegenwoordigd door de commerciële producten en diensten ("C") komen terug op het niveau van 2013 terwijl de kosten vertegenwoordigd door de producten en diensten van algemeen economisch belang ("P") en, in het bijzonder, door de producten en diensten die onder de universele dienst vallen ("U"), toenemen.
40. De oorspronkelijk vastgestelde trend voor de periode 2013-2015, gebaseerd op de evolutie van de volumes, zet vervolgens zijn koers verder vanaf het jaar 2017, zoals kan worden gezien door de kosten in verband met elke categorie voor het jaar 2017 te vergelijken met deze voor het jaar 2016.
41. Naar aanleiding van het besluit van de Raad van het BIPT van 10 oktober 2019 betreffende de verklaring van niet-overeenstemming van de analytische boekhouding 2016, wordt voor het jaar 2018 een normalisatie van de kostentoerekening vastgesteld tussen enerzijds de commerciële producten en diensten ("C") en anderzijds de producten en diensten die onder de universele dienst vallen ("U") en de producten en diensten van algemeen economisch belang ("P"). Anno 2023 wordt deze laatste trend verdergezet.
42. Gelet op alle bovenvermelde elementen aanvaardt het BIPT de uitleg van bpost en geeft het een conformiteitsverklaring af voor de kostenberekening 2023 van de aanbieder van de universele dienst.

5. BIJKOMENDE DIEPGAANDE CONTROLE

43. Naast de jaarlijkse steekproefgewijze controle (die onder andere de wijzigingen voor dat jaar behandelt), werd er aangaande 2023 een uitgebreidere en diepgaandere controle door het College van Commissarissen uitgevoerd. Door andere lopende audits aangaande contracten tussen bpost en de Belgische Staat, lag de focus bij deze bijkomende controle vooral op de universele dienst. Dit via de peiling van het causale verband tussen cost drivers, activiteiten, operationele producten en 'commerciële' (finale) producten.⁸ En dit voor producten die samen goed zijn voor 70% van de totale kosten aangaande de universele dienst⁹ alsook voor enkele bijkomende willekeurige cost drivers. Daarnaast was er, volgens een soortgelijke werkwijze, ook oog voor de ondersteunende diensten (zoals HR, ICT en cleaning) uit het FIS-report, die vaak onderbelicht bleven in eerdere jaarlijkse controles. Dit bovenop aldus de jaarlijkse, beperktere, steekproefgewijze controles.
44. Deze uitgebreide controle leidde tot enkele bevindingen vastgesteld door het College van Commissarissen in het rapport in bijlage, met name:
- Verduidelijking mogelijk door aangepaste nomenclatuur aangaande het onderscheid tussen het operationeel product 'Collect Red Boxes' voor de ophaling van brieven uit rode brievenbussen via een specifieke ronde versus 'Pick Up -Boîte Rouge' voor ophaling tijdens de bedelingsronde van de postbode;
 - Een verhoging van de causaliteit lijkt er mogelijk bij het operationele product 'Terminal dues-PO', dat de kosten capteert die worden aangerekend door buitenlandse postoperatoren voor de bedeling van internationale post. En dit door te gaan van een percentage-gebaseerde driver naar bijvoorbeeld een op basis van gewichten;
 - Voor de cost driver 'Percentage A-PO' verschilt de betekenis in drie verschillende gevallen, het College van Commissarissen stelt dan ook voor om drie specifieke cost drivers te voorzien afgestemd op de respectievelijke context;
 - Uit de hoger vermelde bevragingen en overlegmomenten tussen BIPT, College van Commissarissen en bpost, kwam onder andere 'Pick-Up-Boîte Rouge' ter sprake voor de ophaling van brievenpost tijdens een ronde. De cost driver die daarbij wordt gehanteerd, steunt zowel op volume als gewicht, wat mogelijk geen geheel causaal verband vertegenwoordigt.
45. Het BIPT zal de opvolging door bpost, van de bovenvermelde bevindingen en adviezen van het College van Commissarissen, mee monitoren.

⁸ Er zijn immers drivers om allereerst de stap te maken van uitgevoerde activiteiten naar operationele producten en vervolgens ook drivers om kosten toe te kennen aan de finale 'commerciële' producten. Met de terminologie 'commerciële' producten wordt hier verwezen naar de eindproducten zoals bpost ze aan zijn klanten aanbiedt. Dat kunnen vervolgens producten zijn die binnen de universele dienst vallen, producten en diensten van algemeen economisch belang zijn, werkelijk commerciële of zelfs interne producten en diensten zijn (zoals wordt verduidelijkt in paragraaf 31).

⁹ Voor de stap van onderliggende activiteiten naar operationele producten, ging het om drivers voor de operationele producten met de 50% hoogste kosten.

6. OVEREENSTEMMINGSVERKLARING

46. Het BIPT richt via dit besluit een verklaring van overeenstemming aan de universeledienstverlener wat betreft zijn analytische boekhouding van 2023, conform artikel 19 van het KB van 25 april 2014. Gegeven de bemerkingen gemaakt door het College van Commissarissen aangaande potentiële verbetering van bepaalde cost drivers, behoudt het BIPT zich het recht voor om de gehanteerde cost drivers vervolgens in de toekomst, als vervolg op deze uitdiepingsoefening, van naderbij te onderzoeken.
47. In de bijlage bij dit besluit is het verslag opgesteld door het College van Commissarissen van bpost opgenomen (Bijlage 1).

7. BEROEPSMOGELIJKHEDEN

48. Overeenkomstig artikel 2, § 1 van de wet van 17 januari 2003 betreffende de rechtsmiddelen en de geschillenbehandeling naar aanleiding van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector hebt u de mogelijkheid om tegen dit besluit beroep in te stellen bij het Marktenhof, Poelaertplein 1, B-1000 Brussel. Het beroep wordt, op straffe van onontvankelijkheid die ambtshalve wordt uitgesproken, ingesteld door middel van een ondertekend verzoekschrift, waarbij het aangevochten besluit is bijgevoegd en 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.
49. Het verzoekschrift bevat op straffe van nietigheid de vermeldingen vereist door artikel 2, § 2, van de wet van 17 januari 2003 betreffende de rechtsmiddelen en de geschillenbehandeling naar aanleiding van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector. Indien het verzoekschrift elementen bevat die u als vertrouwelijk beschouwt, dan moet u dat uitdrukkelijk aangeven en op straffe van nietigheid, een niet-vertrouwelijke versie van dat verzoekschrift indienen. Het Instituut publiceert op zijn website het verzoekschrift dat door de griffie van het gerecht genotificeerd is. Elke belanghebbende partij kan in de zaak tussenkomen binnen dertig dagen na deze publicatie.

Bernardo Herman
Lid van de Raad

Peggy Valcke
Lid van de Raad

Stefaan Vyverman
Lid van de Raad

Michel Van Bellinghen
Voorzitter van de Raad

bpost NV van publiek recht
MULTI
Anspachlaan 1, bus 1
1000 Brussels

7 januari 2026

Verslag over de overeengekomen werkzaamheden met betrekking tot specifieke financiële informatie

Toepassingsgebied en doel

We hebben de onderstaande werkzaamheden uitgevoerd, die met u zijn overeengekomen als bestuurders van bpost NV van publiek recht (de "Opdrachtgever" of de "Vennootschap"), uitsluitend met als doel u bij te staan overeenkomstig artikel 22 §1 van de wet van 26 januari 2018¹, het koninklijk besluit van 25 april 2014² en de opdrachtbrief. Hierbij brengen wij verslag uit over de door ons overeengekomen en verrichtte bijzondere werkzaamheden met betrekking tot specifieke financiële informatie ("Onderwerp") voor de periode 2023 afgesloten op 31 december 2023.

Beperkt gebruik

Dit verslag over overeengekomen procedures ("AUP-rapport") is uitsluitend bedoeld voor de informatie en het gebruik van de Opdrachtgever en het Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie ("BIPT") en mag niet door iemand anders worden gebruikt. De Opdrachtgever is verantwoordelijk voor het Onderwerp waarover de overeengekomen procedures worden uitgevoerd. De toereikendheid van deze procedures is uitsluitend de verantwoordelijkheid van de Opdrachtgever.

Verantwoordelijkheden van het college van commissarissen (de Beoefenaar)

We hebben de overeengekomen werkzaamheden uitgevoerd in overeenstemming met de internationale standaard inzake verwante diensten (International Standard on Related Services, ISRS) 4400 (herzien) voor opdrachten tot het uitvoeren van overeengekomen specifieke werkzaamheden met betrekking tot financiële informatie. Een opdracht tot uitvoering van overeengekomen werkzaamheden houdt in dat wij de werkzaamheden uitvoeren die met de Opdrachtgever zijn overeengekomen, en dat wij rapporteren over de feitelijke bevindingen ten gevolge van de overeengekomen uitgevoerde werkzaamheden. We doen geen uitspraken over de geschiktheid of toereikendheid van de overeengekomen werkzaamheden die hieronder worden beschreven, noch voor het doel waarvoor dit AUP-rapport is gevraagd, noch voor enig ander doel.

Deze opdracht tot uitvoeringen van overeengekomen werkzaamheden is geen assurance-opdracht. Wij drukken bijgevolg geen opinie of assurance conclusie uit. Hadden wij bijkomende werkzaamheden uitgevoerd, dan konden er andere zaken onder onze aandacht gekomen zijn waarover aan u verslag zou worden uitgebracht.

¹ Wet betreffende de postdiensten

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

Onafhankelijkheid en kwaliteitscontrole

Bij het uitvoeren van de overeengekomen werkzaamheden hebben we voldaan aan de ethische vereisten zoals omschreven in de ethische code voor professionele accountants die is uitgegeven door de International Ethics Standards Board for Accountants (IESBA). We hebben voldaan aan de onafhankelijkheidsvereisten van de IESBA-code die van toepassing zijn op assurance-opdrachten andere dan audit- of beoordelingsopdrachten van financiële staten. Wij zijn de commissaris van de Vennootschap en daarom hebben we ook voldaan aan de onafhankelijkheidseisen van de IESBA-code die van toepassing zijn in het kader van de controle van de jaarrekening.

Het college van commissarissen past de internationale standaard voor kwaliteitscontrole (ISQC) 1 toe, *Kwaliteitscontrole voor bedrijven die audits en beoordelingen van financiële overzichten en andere assurance- en gerelateerde diensten uitvoeren*, en onderhoudt dienovereenkomstig een uitgebreid systeem van kwaliteitscontrole, inclusief een gedocumenteerd beleid en procedures met betrekking tot de naleving van ethische vereisten, professionele normen en toepasselijke wettelijke en regelgevende vereisten.

Beschrijving van de uitgevoerde procedures

We hebben de hieronder beschreven werkzaamheden, die met de Opdrachtgever zijn overeengekomen, over het Onderwerp uitgevoerd.

Onze werkzaamheden en bevindingen omvatten:

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

Dit jaar zijn er op vraag van het BIPT uitzonderlijk twee bijkomende werkzaamheden uitgevoerd met betrekking tot het costing-model:

1. Verificatie via peiling van het causale verband tussen cost drivers, activiteiten, operationele producten en commerciële producten van het type USO.
2. Beoordeling van de geschiktheid van de allocatievolgorde van de 'waterval'-methodologie- in het FIS-model.

Feitelijke bevindingen

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

- **Met betrekking tot punt 1**

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

- **Met betrekking tot punt 2:**

1. Nazicht en documentatie van de wijzigingen in cost drivers

Het BIPT vraagt jaarlijks een lijst te verschaffen met de voornaamste wijzigingen i.v.m. de cost drivers, een lijst met motiveringen voor de doorgevoerde wijzigingen en een verificatie van het logische verband tussen de bron en de bestemming. bpost stelt hiertoe de LOG-file ter beschikking. Dit is een document in Excel waarin de voornaamste wijzigingen in drivers, resources, activiteiten en producten zijn opgenomen. Over eventuele wijzigingen in de structuur en bijbehorende motivering worden we geïnformeerd door een aparte presentatie in PowerPoint. Over het gebruik van de LOG-file kunnen volgende opmerkingen worden gemaakt:

- Op basis van onze werkzaamheden met betrekking tot de LOG-file werd opgemerkt dat deze file consistent en goed gestructureerd is gedocumenteerd, hetgeen het nazicht ervan vereenvoudigt.
- Qua inhoud merkten we op dat de LOG-file onvolledig was en bepaalde veranderingen niet bevatte of dat verwijzingen naar bepaalde documenten niet altijd correct waren.

2. Evaluatie van de voornaamste wijzigingen in cost drivers

- Wij hebben steekproefsgewijs 25 wijzigingen in cost drivers geselecteerd en de economische aanvaardbaarheid van deze wijzigingen geëvalueerd. Op basis van onze werkzaamheden hebben we onderstaande opmerkingen over de economische aanvaardbaarheid van de doorgevoerde wijzigingen:

- Sommige wijzigingen zijn doorgevoerd om het allocatiemodel van bpost te aligneren met evoluties in de structuur of de operaties van de onderneming. Uit onze selectie van 25 wijzigingen, werden 15 wijzigingen doorgevoerd vanwege bovenstaande reden. De geldigheid en de causaliteit van deze wijzigingen werd geverifieerd.
- Binnen de steekproef zijn 7 van de 25 wijzigingen doorgevoerd om de kostenallocaties binnen het model te verfijnen zodat deze op een meer nauwkeurige manier de operaties zou reflecteren. De geldigheid en de causaliteit van deze wijzigingen werd geverifieerd.
- Sommige wijzigingen zijn doorgevoerd om de naamgeving binnen het allocatiemodel aan te scherpen. Uit de steekproef van 25 wijzigingen, werden 3 wijzigingen doorgevoerd vanwege bovenstaande reden. De geldigheid en causaliteit van deze wijzigingen werd ook geverifieerd.
- In 2023 heeft bpost de activiteit "BU Belgium – ICT" gecreëerd met het oog op vereenvoudiging van het costing model. Zoals uitgelegd door bpost werden algemene ICT kosten voor de Belgische business unit, die niet gelinkt kunnen worden aan een specifiek project, in deze activiteit geconsolideerd. In totaal alloceert deze activiteit [REDACTED] aan de commerciële producten, of [REDACTED] % van alle IT kosten

die in het FIS model vervat zitten.

Deze kosten worden vanuit de activiteit "BU Belgium – ICT" aan de hand van een directe driver gealloceerd aan het bijbehorende operationele product "BU Belgium – ICT". Nadien worden deze op basis van een "Percentage PO-PC" (oftewel kost-gebaseerde) driver aan de commerciële producten toegewezen. Vanwege het arbitraire karakter van deze driver, de hoogte van de kosten en verwachting dat dit type IT-kosten zal blijven stijgen wordt er dan ook voorgesteld deze driver naar de toekomst toe te wijzigen om te causaliteit van bijbehorende allocaties te verhogen, bijvoorbeeld op basis van methodieken zoals service-based costing.

- 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 general cost, energie, ICT, Human Resources, kuisdiensten, Facility Management, kosten gerelateerd aan het Excell project en werknemers in de reconversie cel, doorgerekend aan operationele resources via cost drivers. Initieel werden ook kosten rond Corporate Project Management, Business Intelligence en Purchasing doorgerekend, maar deze zijn ofwel geïntegreerd in andere Business Units (bv. Purchasing geïntegreerd in Finance in 2019), ofwel zijn de kosten verwaarloosbaar geworden en verwijderd uit het model (bv. Corporate Project Managers). In het costing-model (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 drivers werd geëvalueerd en op basis van onze werkzaamheden noteren we volgende bevindingen:
 - Voor 25 toewijzingen naar operationele activiteiten werden cost drivers afgestemd en herkend 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 costing-model (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 costing-model (SAS-ABM) tot de uiteindelijke bron van informatie nagegaan en afgestemd. Uit onze uitgevoerde procedures is gebleken dat de resource en activity drivers konden worden afgestemd met brongegevens zoals deze voortvloeien uit de onderliggende database.
- **Met betrekking tot punt 4**

De lijst met 694 producten (exclusief de producten die betrekking hebben op global sustaining), zoals ons overgemaakt door bpost, werd volledig gereconcilieerd met de lijst van de producten van 2023 die naar het BIPT moet worden verstuurd. De lijst met 694 producten is bijgevoegd als bijlage bij dit verslag. 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 met producten voor de jaren 2011 tot 2013 niet formeel goedgekeurd door het BIPT. De lijsten met producten en de

classificatie hiervan voor de jaren 2014 en volgende werden goedgekeurd door het BIPT. De lijst met producten voor het jaar 2023 en de classificatie hiervan werd goedgekeurd door het BIPT op 22 oktober 2024.

Wij hebben de volgende procedures uitgevoerd: (i) nagegaan of alle producten waaraan kosten werden toegewezen ook in de lijst met producten werden opgenomen en aldus een relevante classificatie hebben en (ii) het bekomen van een afdoende toelichting van andere belangrijke wijzigingen in de classificatie of nieuwe productdefiniëringen ten aanzien van de lijst van 2022.

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

- Naar analogie met onze rapportering over de boekjaren 2007 tot 2022 merken we op dat bpost naast de standaardclassificaties (USO – “U”, Openbaar – “P” en Commercieel – “C”) ook nog de code “S” gebruikt. De code “S” heeft betrekking op de interne postverdeling.
- Bepaalde productgroepen van Business Mail, Direct Mail en Minipack werden gesplitst in twee categorieën in 2015. De ene categorie gerelateerd aan post in transit werd als commercieel (“C”) geclassificeerd, de categorie voor post met eindbestemming België als “U” (USO). Tot 2015 maakte bpost geen onderscheid tussen producten in transit door België en diegene met België als oorsprong. Naar aanleiding van de wijzigingen in de regelgeving van categorieën in 2011, moest bpost alle categorieën die overeenkomen met “in transit” als “C” classificeren. bpost beschikte echter niet over betrouwbare manieren om het onderscheid te maken. Vervolgens, in 2013, werd deze informatie ter beschikking gesteld aan de afdeling costing van bpost, maar bpost kwam toen niet terug op de categorieën zoals oorspronkelijk gedefinieerd in 2011. Op vraag van het BIPT werden reeds in 2016 bijkomende producten van Minipack gesplitst in “C” (commercieel) en “U” (USO). bpost is deze productcategorie in 2023 blijven splitsen.
- Het product “International Parcels Returns Direct injection” met ID “PC-PL-INT-OUT-XXX-DIR-INJ-RET-X00” is nieuw in 2023 en gaat om internationale pakketten die enerzijds niet konden worden bezorgd door een gebrek aan informatie of anderzijds pakketten die in het buitenland zijn bezorgd maar waarvan de ontvanger het artikel heeft teruggestuurd. ‘Direct injection’ betreft in wezen dezelfde activiteiten als het meer algemene ‘Return Parcels’, maar dan voor een specifieke soort professionele klant. Dit product is geclassificeerd in “C” (Commercieel).
- Het product “BPACK WORLD Prepaid Services” met ID “PC-PL-INT-OUT-BPK-XXX-PRE-SER-X01” werd toegevoegd in 2023. Het gaat om de zogenaamde ‘Prepaid Print label @ office’-optie voor het afdrukken van verzendlabels. De optie “Wereld” is toegevoegd voor internationale bestemmingen. Het is geclassificeerd in “C” (Commercieel).
- Aan de category “C” (Commercieel) werd ook een ander product toegevoegd namelijk “BPACK National Prepaid Services” (ID “PC-PL-NAT-HCO-BPK-SER-PRE-XXX-X01”). Het betreft ook de optie “Prepaid Print label @ office”. De optie “Nationaal” is bedoeld voor nationale zendingen.
- Het nieuwe product “Returns Parcels” (ID “PC-PL-INT-INB-PAR-RET-XXX-XXX-X00”) is gerelateerd aan internationale pakketten die enerzijds niet konden worden afgeleverd wegens gebrek aan informatie of anderzijds pakketten die in het buitenland zijn afgeleverd maar door de ontvanger zijn teruggestuurd. Dit is geclassificeerd in “C” (commercieel).
- Er is nog een product toegevoegd aan de categorie “C”, Select Post - Data Alliances (ID “PC-AP-NAT-ARM-DAT-XXX-XXX-X36”). SelectPost is gebaseerd op een bpost-vragenlijst. Op basis van de antwoorden op deze vragenlijst stelt bpost kopersprofielen op die ter beschikking worden gesteld van andere bedrijven voor hun marketingacties.

- We hebben ook een nieuw product met de ID PC-AP-NAT-RFS-PAR-LOT-XXX-XXX-X05 genaamd "Lotery", dat is geclassificeerd als Commercieel (C). Dit heeft betrekking op de verkoop van producten van de Nationale Loterij in het retailnetwerk van bpost.
- Ten slotte hebben we nog een laatste product dat is toegevoegd aan categorie C (commercieel) in 2023, namelijk "Innovative Partnership" (PC-AP-NAT-RFS-PAR-ETA-XXX-XXX-X08). Het gaat om diensten in verband met de modernisering van het platform voor verkeersboetes.
- Voor "global sustaining" werden de wijze van ingave en aanpassingen ten opzichte van het voorgaande jaar goed en uitgebreid beschreven. Een analytische vergelijking werd gemaakt van de kosten en opbrengsten voor "global sustaining" in 2023 ten opzichte van 2022 en de belangrijkste verschillen werden verklaard. Daarnaast werden de belangrijkste kosten en opbrengsten van "global sustaining 2023" inhoudelijk verklaard en nagekeken.
- We bevelen aan dat bpost de inkomsten van Global Sustaining analyseert om na te gaan of het mogelijk is deze toe te wijzen aan commerciële producten. Bijvoorbeeld : de kosten met betrekking tot Scanning worden geregistreerd op een entiteit die afhankelijk is van de HQ van Mail Service Operations en worden toegewezen aan de commerciële producten die verband houden met het proces van postverwerking. We bevelen aan dat de inkomsten uit Scanning, die in Global Sustaining zijn geregistreerd, ook worden toegewezen aan dezelfde commerciële producten als de hieraan verbonden kosten, in plaats van aan Global Sustaining.

• **Met betrekking tot punt 5**

Door middel van interviews, alsook op basis van ontvangen informatie van de betrokkenen en 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 niet altijd zijn uitgevoerd door de volgens het organigram gemachtigde personen, zoals doorgegeven door bpost.
- (iii) Deze wijzigingen concreet vertaald zijn in het costing-model.

Met betrekking tot (i) hebben wij vastgesteld dat het loggen van wijzigingen per sequentie (chronologie van de 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. Daarnaast bevat de LOG-file enkel de uitgevoerde veranderingen; bijkomende stappen in het proces (bv. aanvraag van modificaties in het costing-model) worden momenteel niet ondersteund door gestandaardiseerde documentatie. Voor onze overige opmerkingen over het gebruik van de LOG-files verwijzen we naar punt 2 van onderhavig verslag.

Met betrekking tot punt 1 van de bijkomende procedure voor boekjaar 2023:

Voor het boekjaar 2023 werd een bijkomende analyse uitgevoerd op de zogenaamde USO-producten, die het onderwerp uitmaken van de Universele dienstverplichting.

- (i) Voor deze analyse hebben we ons gebaseerd op een selectie van Commerciële USO Producten, verkregen van het BIPT (zie document "Productlijnen universele dienst.xlsx"). Hierin zijn de belangrijkste commerciële producten opgenomen die meer dan 70% van de totale USO-kost dekken. Dit omvat 30 unieke commerciële producten met een totale kost van € () (cfr. SAS-ABM Assignment model).
- (ii) Vervolgens werden de operationele producten met de hoogste kosten geselecteerd op basis van 70% van de totale kost van de geïdentificeerde commerciële producten. Dit resulteerde in een analyse van 141 allocaties van operationeel naar commercieel product op basis van 29 unieke cost drivers.
- (iii) Ook van activiteiten naar geïdentificeerde operationele producten werd de causaliteit en hun bijbehorende drivers geëvalueerd voor de operationele producten met de 50% hoogste kosten. In totaal werden er 60 unieke operationele producten gelinkt aan 68 activiteiten op basis van 5 unieke cost drivers.
- (iv) Naast deze selectie werden ook vijf bijkomende cost drivers op willekeurige wijze geselecteerd en geëvalueerd in de lijst van USO producten die buiten de initiële selectie viel.

Volgende op deze procedures noteren we volgende bevindingen:

- De operationele producten "Collect Red Boxes" () en "Pick Up – Boite Rouge" (), dekken elk een afzonderlijk operationeel proces af. Zo betreft "Collect Red Boxes" het ophalen van de brieven uit de rode postbus in een afzonderlijke ophaalronde, waar "Pick Up – Boite Rouge" dezelfde activiteit betreft als deel van de standaard ronde van de postbode. Om het onderscheid tussen beiden te verduidelijken wordt er dan ook voorgesteld de nomenclatuur van deze producten in het costing model aan te passen.

- Het operationeel product "Terminals dues-PO" capteert de kosten die worden aangerekend door postoperatoren voor de afhandeling van inbound internationale mail van andere postoperatoren. Deze kosten () worden gealloceerd aan de commerciële producten op basis van een percentage-gebaseerde driver. Vanwege het arbitraire karakter van de driver stellen we voor deze aan te passen om de verwachte causaliteit te verhogen, bv. op basis van bepaalde gewichten op basis van de types pakketten en bijbehorende kosten.

- Het commercieel product "XX-Inbound Mail Prime Express & Registered" alloceert geen kosten maar capteert de opbrengsten die bpost verkregen heeft door distributievertragingen van bepaalde internationale Prime of aangetekende producten. In totaal wordt er () aan dit commercieel product gealloceerd. Bpost heeft reeds aangegeven bezig te zijn met een haalbaarheidsstudie om deze opbrengsten te heralloceren aan de relevante commerciële producten.

- De cost driver "Percentage A-PO" hanteert een verschillende betekenis naargelang de context waarin deze wordt toegepast:

- (i) Voor "HQ Belgium" worden de kosten evenredig toegewezen op basis van het aantal kostobjecten.
- (ii) Voor "Transport" betreft het een mix van tijd en afstand afgelegd door een onderaannemer.
- (iii) Voor "HQ Palo" worden de kosten opgesplitst tussen bpost en haar dochterondernemingen op basis van geleverde diensten.

Vanwege deze uiteenlopende invullingen stellen we voor om drie specifieke cost drivers te voorzien, elk afgestemd op de respectieve context.

- De cost driver "Percentage PO-PC" kent eveneens verschillende invullingen afhankelijk van de context:
 - (i) Voor "PO-BHQ" worden de kosten gealloceerd op basis van evenredig toegewezen op basis van het aantal kostobjecten

- (ii) Voor "PO-INT" gebeurt de allocatie volgens werkuren per werkpost, prorata volumes*gewicht.
- (iii) Voor "PO-SMK" gebeurt de verdeling op basis van omzet per product.

Ook hier stellen we voor om drie aparte cost drivers te definiëren, elk met een duidelijk afgebakende toepassing.

Naast bovenstaande procedures, werden er tijdens de analyse ook verscheidene werksessies georganiseerd tussen de verschillende partijen. Hierbij werden vragen vanuit het BIPT met betrekking tot de causaliteit van de allocaties beantwoord door het Profitability & Costing team van bpost.

Volgende bevinding werd hierbij genoteerd:

Wat betreft de allocatie van het operationele product "Pick Up – Boite Rouge" (het ophalen van de post uit de rode postbussen door de postbode tijdens zijn ronde) aan mailproducten in verschillende formaten (CP), wordt een driver gebruikt die gebaseerd is op zowel volumes als gewicht van de opgehaalde postzakken ($pc_Volumes_Driver * pc_Weightfactor$). Deze allocatie betreft in totaal [REDACTED]. Hoewel een zwaardere of grotere postzak ten gevolge van hogere volumes of gewichten meer tijd kan vereisen om op te halen, is de verwachting dat het effect hiervan beperkt is. Het gebruik van deze driver reflecteert dus mogelijk niet geheel een causaal verband. Wel dient hierbij genoteerd te worden dat deze driver gebruikt wordt voor gelijkaardige allocaties waardoor het consistentiebeginsel gewaardborgd wordt.

Met betrekking tot punt 2 van de bijkomende procedure voor boekjaar 2023:

Voor de toegewezen kostengroepen in het FIS-model is de causaliteit van de gebruikte ICT-drivers opnieuw geëvalueerd. Hier werd bij genoteerd dat het Costing & Profitability team gebruiker is van het model, dat tevens voor verscheidene andere processen binnen bpost wordt gebruikt.

Hierbij werd de volgende methodologie toegepast:

- (i) Analyse van de evolutie van de ICT-kosten in het FIS model over de laatste 5 jaar ten opzichte van de totale kosten
- (ii) Vergelijking van de driver volumes en hoeveelheden met de brongegevens, specifiek voor de IT-kosten

Volgende op deze procedures noteren we volgende bevindingen:

- Er werden geen uitzonderingen bemerkt wat betreft de gebruikte ICT-drivers.
- Over de laatste 5 jaar zijn de ICT kosten proportioneel meer gestegen in vergelijking met de totale kosten van bpost.
- Op basis van best practices and logica van dergelijke watervalmechanismen zoals hetgene dat gebruikt wordt in het FIS model, zouden de ICT kosten eerder in de sequentie geplaatst kunnen worden om een causaler beeld te krijgen van de kostenallocaties. Hier wordt een diepere analyse aanbevolen om de haalbaarheid en impact van deze maatregelen te bevestigen.

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

EY Bedrijfsrevisoren BV
vertegenwoordigd door


Han Wevers*
Partner
* Handelend in naam van een BV

PVMD Bedrijfsrevisoren BV
vertegenwoordigd door


Alain Chaerels
Partner

HET REKENHOF
vertegenwoordigd door


Hilde François
Eerste voorzitter van het Rekenhof


Dominique Guide
Raadsheer van het Rekenhof