

De heer P. Muylers
Vlaams minister van Financiën, Begroting, Werk,
Ruimtelijke Ordening en Sport
Phoenixgebouw
Koning Albert II-laan 19
1210 BRUSSEL

uw bericht van	uw kenmerk	ons kenmerk	Brussel
18 juni 2009	FB/CenAcc-CR/ SV/VMM/2009-053	N 09-3.551.129 B1	16 maart 2010

Jaarrekening 2008 van de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM)

Mijnheer de minister,

Het Rekenhof deelt u mee dat het de controle van de bovenvermelde jaarrekening heeft beëindigd. Die controle kadert in de bevoegdheid van het Rekenhof, toegekend door artikel 6 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

De Vlaamse Milieumaatschappij dient een jaarrekening 2008 op te stellen overeenkomstig het besluit van de Vlaamse Regering van 21 mei 1997 betreffende een geïntegreerde economische boekhouding en budgettaire rapportering voor de Vlaamse openbare instellingen.

Het agentschap heeft de uitvoeringsrekening van de begroting als volgt vastgesteld:

ontvangsten	106.103.129 EUR
uitgaven	99.683.952 EUR

Bijgevolg is er voor het begrotingsjaar 2008 een overschot van 6.419.177 EUR dat, samen met het overschot op 31 december 2007 van 17.416.514 EUR, het gecumuleerd overschot op 31 december 2008 verhoogt tot 23.835.691 EUR. De ontvangsten omvatten opnemingen uit reservefondsen voor een bedrag van 217.743 EUR, de uitgaven omvatten dotaties aan reservefondsen voor een bedrag van 324.457 EUR.

Het agentschap heeft zijn bedrijfseconomische jaarrekening afgesloten met een balanstotaal van 422.207.513 EUR en een nettowinst van het boekjaar van 11.783.130 EUR.

Op basis van een voorafgaande risicoanalyse heeft het Rekenhof beslist tot een grondige controle van de jaarrekening 2008, met als aandachtspunt de boekhoudkundige verwerking van de aankoopfacturen van de afdeling Operationeel Waterbeheer (AOW).

Afdeling Operationeel Waterbeheer van de VMM: boekhoudkundige verwerking van aankoopfacturen

Situering van het onderzoek

Op 1 april 2006 heeft de decreetgever, in het kader van het project Beter Bestuurlijk Beleid, het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) opgericht, als rechtsopvolger van de VOI VMM. Hij heeft tegelijk de vroegere afdeling Water van het departement Leefmilieu en Infrastructuur van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap aan dat agentschap overgedragen⁽¹⁾. De VMM voegde daarvoor een bijkomende afdeling Operationeel Waterbeheer (AOW)⁽²⁾ aan haar organisatiestructuur toe. Het organigram van 1 januari 2008 toonde aldus zeven afdelingen, waaronder de AOW. Deze afdeling vervult de volgende taken:

- beheer van de onbevaarbare waterlopen, inclusief investeringen, onderhoud, toezicht en ecologisch waterbeheer;
- grondwaterbeheer, inclusief adviesverstrekking over de milieuvergunningaanvragen grondwater;
- lokaal waterbeheer, inclusief de subsidiëring van polders en wateringen en de samenwerking met lokale besturen;
- drinkwater- en grijswaterbeheer;
- rattenbestrijding;
- watersysteemkennisbeheer, inclusief adviesverstrekking over de aanvragen watertoets en hoogwaterbeheer.

De maatschappelijke zetel van de VMM bevindt zich in Erembodegem (bij Aalst), met bijgebouwen in Aalst en Brussel en diverse provinciale buitendiensten⁽³⁾. Op 1 januari 2008 telde de VMM in totaal 1.037 personeelsleden, onder wie 256 personeelsleden in de AOW⁽⁴⁾.

In het kader van zijn grondige controle van de jaarrekening 2008 van de VMM, onderzocht het Rekenhof of de VMM alle ontvangen aankoopfacturen van de AOW passend goedkeurde en tijdig en correct registreerde in haar boekhouding, uitgaand van de ingestelde en toegepaste administratieve procedures. De controle steunde op de budgettaire aan de AOW aangerekende uitgaven en bedrijfseconomisch geboekte investeringen en werkingskosten voor het boekjaar 2008 en voor het eerste semester van het boekjaar 2009⁽⁵⁾. Voor 2008 bedroegen

¹ Decreet van 1 mei 2004 tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, tot aanvulling ervan met een titel Agentschappen en tot wijziging van diverse wetten en decreten, gewijzigd bij decreet van 23 december 2005. Besluit van de Vlaamse Regering van 13 oktober 2006 voor de toewijzing van goederen, rechten en verplichtingen van de afdeling Water van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap aan het IVA VMM, met uitwerking op 1 april 2006.

² Oorspronkelijk heette deze afdeling de *Afdeling Water*.

³ Voor de AOW: Antwerpen, Gent, Brugge, Leuven en Hasselt.

⁴ Respectievelijk 927,2 en 239,3 voltijdse equivalenten (VTE).

⁵ Volgens de opgave uit de analytische boekhouding van de VMM.

deze uitgaven 34,7 miljoen EUR⁽⁶⁾, 35% van de totale uitgaven van de VMM (99,7 miljoen EUR).

Het onderzoek van het Rekenhof betrof uitsluitend de aankoopfacturen voor specifieke uitgaven van de AOW, waarvoor de VMM afzonderlijke dotaties ontvangt⁽⁷⁾. Deze specifieke uitgaven slaan op investeringen (de bouw van een stuw of een visdoorgang, de aanleg van een wachtbekken, enz.) en werkingskosten (slibruiming, het onderhoud van waterlopen, rattenbestrijding, enz.). Facturen voor algemene uitgaven, die de VMM (gedeeltelijk) analytisch aanreken aan de AOW, maar die worden geïnitieerd en goedgekeurd in een andere afdeling (bv. de aankoop van pc's), onderzocht het Rekenhof niet.

Procedures

Verscheidene documenten bepalen in de VMM de procedures van de aankoopcyclus in het algemeen, en die van de boekhoudkundige verwerking van aankoopfacturen in het bijzonder (dienstnota's, procedures, ...). Zij zijn echter niet altijd geactualiseerd of formeel goedgekeurd. Bovendien maken de documenten geen deel uit van een geheel van administratieve procedures en zijn een aantal toegepaste procedures niet schriftelijk vastgelegd (bv. voor de betalingen en de opvolging van de facturen).

Voor de AOW heeft de VMM een intern werkdocument opgesteld met algemene instructies over de ontvangsten en uitgaven overeenkomstig de registratie in haar boekhouding en haar begroting.

Delegatiebesluiten van de administrateur-generaal regelen de (beslissings)bevoegdheden in de VMM. Zij verlenen binnen de toegewezen begroting en vastgelegde limieten, delegatie aan de afdelingshoofden enerzijds en aan de (C)DVP-verantwoordelijken⁽⁸⁾ en projectleiders anderzijds.

Ontvangst van de facturen

Bij de VMM bestaat de procedure erin dat de centrale boekhouding in de maatschappelijke zetel te Erembodegem eerst alle inkomende facturen moet registreren. Op grond van de informatie die de leverancier meedeelt, bezorgt de centrale boekhouding de facturen vervolgens aan de betrokken dossierbehandelaar.

Het Rekenhof stelde vast dat leveranciers verscheidene facturen adresseerden aan de AOW-hoofdzetel te Brussel of aan buitendiensten, in plaats van aan de maatschappelijke zetel. Enkele facturen van de buitendienst Gent gingen nog naar het Vlaams Ministerie. Eenzelfde persoon van de cel boekhouding in de Brusselse AOW-zetel parafeert alle facturen,

⁶ Alle uitgaven, inclusief personeelskosten, doorgestorte dotaties,...

⁷ De specifieke uitgaven zijn gefinancierd met ontvangsten van de algemene uitgavenbegroting, nl. de begrotingsartikelen LC6147B voor de investeringsdotatie en LC4149B voor de werkingsdotatie. Voor 2008 bedroegen de aangerekende ontvangsten in de uitvoeringsrekening van de begroting van de VMM respectievelijk 5,0 miljoen EUR en 12,7 miljoen EUR.

⁸ (Coördinatie) Dienst Verlenings Pakket. In de organisatiestructuur van de VMM zijn de afdelingen onderverdeeld in CDVP's en DVP's.

zonder uitzondering, voor ontvangst. Hij bepaalt op grond van de vastlegging of de ontvangen factuur ten laste valt van de VMM-begroting of de departementale begroting⁹).

Goedkeuring van de facturen

Het afdelingshoofd keurt alle aankoopfacturen van de AOW goed. Telkens hij afwezig is, voorziet de administrateur-generaal met een besluit in vervanging. De AOW maakt geen gebruik van het delegatiebesluit van de administrateur-generaal van de VMM¹⁰) dat de (C)DVP-verantwoordelijken en projectleiders toestaat facturen tot 2.500 EUR (incl. BTW) goed te keuren¹¹). De AOW geeft aan dit besluit dus een strengere invulling dan de andere afdelingen van de VMM.

Eenzelfde persoon van de interne controle van de VMM keurt nagenoeg alle facturen van de AOW goed. Deze controle ontbreekt slechts uitzonderlijk. De andere afdelingen van de VMM passen deze bijkomende formele goedkeuring door de interne controle niet toe.

Voor werken van burgerlijke bouwkunde keurt ook de leidend ambtenaar (ingenieur) de facturen goed. Voor deze goedkeuring bestaat geen standaardformulering en de ambtenaren vullen haar dan ook uiteenlopend in. Alle afdelingen van de VMM passen deze werkwijze toe voor facturen die betrekking hebben op de uitvoering van werken, hoewel zij niet formeel is vastgelegd.

Boekhoudkundige registratie van de aankoopfacturen

De VMM registreert alle facturen die op de maatschappelijke zetel toekomen in de bedrijfs-economische boekhouding op een wachtrekening¹²). Deze rekening vertoonde op 31 december 2008 een debetsaldo van 826 duizend EUR. De controle wees uit dat het saldo voornamelijk bestond uit facturen van de AOW, vooral uit de laatste maanden van het boekjaar 2008 (meestal december), die de VMM pas in 2009 boekte als kosten, investeringen of uitgaven. Het saldo bevatte daarbuiten ook enkele al betaalde of niet verschuldigde facturen, die de VMM in 2009 heeft tegengeboekt.

Vervolgens gaan de facturen met de interne post voor goedkeuring naar de dossierbehandelaar. Na diens goedkeuring, overeenkomstig het delegatiebesluit, keert de factuur terug naar de maatschappelijke zetel, die haar bij ontvangst controleert en in de bedrijfseconomische en budgettaire boekhoudingen respectievelijk als kost of investering, of als uitgave boekt.

De VMM registreert de facturen die niet op haar maatschappelijke zetel toekomen, maar op de Brusselse AOW-hoofdzetel of een provinciale buitendienst, pas in haar boekhouding bij

⁹ De ordonnancerings voor de vastleggingen die dateren van vóór 1 april 2006, worden nog op de departementale kredieten aangerekend.

¹⁰ Besluit van de administrateur-generaal van de VMM houdende delegatie van bevoegdheden van 29 februari 2008 (BS 13 maart 2008).

¹¹ Binnen de perken van de goedgekeurde begroting en langs de geëigende kanalen.

¹² De rekening 44900100 *CIREC (ontvangen facturen)*. Bij ontvangst in Erembodegem boekt de VMM de facturen op deze rekening met als tegenpost de leveranciersrekening. De rekening vertoont bijgevolg een debetsaldo. Aangezien deze wachtrekening in de balans van de VOI-jaarrekening is opgenomen onder code 44 - *Handelsschulden op ten hoogste een jaar -*, rapporteert de VMM op het einde van het boekjaar voor deze facturen ook geen openstaande leveranciersschulden.

de ontvangst ervan op de maatschappelijke zetel. Aangezien deze facturen inmiddels al werden goedgekeurd, boekt de VMM ze onmiddellijk bedrijfseconomisch en budgettair.

De VMM boekt de aankoopfacturen van de AOW dus veelal met vertraging. De boekhoudafdeling in de maatschappelijke zetel te Erembodegem heeft geen informatie over de rechtstreeks bij de AOW ontvangen facturen en kan die dus niet centraal opvolgen.

De classificatie van de aangerekende investeringen of kosten in de bedrijfseconomische boekhouding volgt het rekeningenstelsel dat van toepassing is op de Vlaamse openbare instellingen⁽¹³⁾ en de VMM rekent de uitgaven in de begrotingsboekhouding aan op de juiste ESR-codes.

Periodetoerekening van de facturen

De periodetoerekening van de aankoopfacturen van de AOW beperkt zich in de bedrijfseconomische boekhouding tot enkele boekingen van over te dragen kosten. Deze boekingen slaan op facturen die de VMM boekte in 2008, maar waarvan een deel van de kosten betrekking had op 2009. Boeking van facturen voor kosten of investeringen uit 2008, maar waarvoor de VMM de factuur pas in 2009 ontving, staan echter niet onder de toe te rekenen kosten of te ontvangen facturen.

De controle van de aankoopfacturen wees nochtans uit dat de VMM verscheidene facturen van aannemers uit 2008 voor in 2008 uitgevoerde werken, zowel budgettair als bedrijfseconomisch pas in 2009 boekte⁽¹⁴⁾. Bovendien liet de VMM na tal van facturen uit 2009 voor in 2008 uitgevoerde werken, bedrijfseconomisch te boeken in het boekjaar 2008. De meeste facturen hadden betrekking op werken die plaatsvonden in november-december 2008 en gefactureerd werden in januari-februari 2009. Er verliep dus een tot twee maanden tijd tussen uitvoering en facturering. Voor enkele kostenfacturen liep dit tijdsverloop op tot vier of vijf maanden.

Ten slotte rekende de VMM verscheidene facturen voor diverse kosten (brandstof, onderhoud, dienstverlening, ...) evenmin aan het correcte boekjaar toe.

Opvolging van ontvangen facturen

Maandelijks bezorgt de boekhoudafdeling alle goedkeurders ter informatie een lijst met nog openstaande en goed te keuren facturen. Deze lijst is echter onvolledig, daar zij alleen de facturen bevat die zijn geadresseerd aan de maatschappelijke zetel te Erembodegem. De boekhoudafdeling vraagt slechts tweemaal per jaar (eind juni en december) expliciet om een verklaring voor nog openstaande oude posten.

¹³ De VMM boekt werken in uitvoering om boekhoudtechnische redenen gedurende het boekjaar op een rekening met code 229 (werken van burgerlijke bouwkunde). Op het einde van het boekjaar boekt ze die over naar een rekening met code 27 (vaste activa in aanbouw). Deze omgekeerde overboeking leidt tot een verkeerde voorstelling in volume 7a van de toelichting bij de VOI-jaarrekening (detail van de materiële vaste activa).

¹⁴ In strijd met de artikelen 44 en 53 van het besluit van 21 mei 1997 van de Vlaamse Regering betreffende een geïntegreerde economische boekhouding en budgettaire rapportering voor de Vlaamse openbare instellingen.

Jaarlijks stelt de boekhoudafdeling eindejaarsinstructies op. Zij communiceert die langs het intranet. Voor het boekjaar 2008 bevatten zij de instructie de facturen van 2008 tijdig aan de boekhoudafdeling ter betaling aan te bieden (vóór 26 januari 2009). Deze instructie garandeerde niet dat de facturen van de AOW tegen het jaareinde sneller doorstroomden naar de centrale boekhouding en nog in het boekjaar 2008 konden worden aangerekend.

Registratie van de investeringsfacturen in de afschrijvingsmodule

Het boekhoudpakket van de VMM bevat een module vaste activa. Per investering(sproject) maakt de VMM daarin een fiche op, waaraan zij alle facturen koppelt. Bij de definitieve oplevering vult zij de datum van ingebruikname in en sluit zij de fiche af. Daarna kan zij de fiche niet meer wijzigen en worden de afschrijvingen automatisch maandelijks berekend en geboekt. Een beperkte controle van de registratie van de investeringsfacturen in de module van de vaste activa leidde niet tot noemenswaardige opmerkingen. De VMM verwerft alle investeringen met kapitaalsubsidies.

Betalingen

De boekhoudafdeling in de maatschappelijke zetel te Erembodegem voert bij delegatiebesluit alle betalingen van goedgekeurde facturen uit. De boekhoudcel van de AOW ontvangt een kopie van de (wekelijkse) betalingsrun van de AOW-facturen. De vereiste functiescheiding is dus gerespecteerd.

De betalingen van de facturen van de AOW vinden veelal drie tot vier maanden na factuurdatum plaats, met een beperkte overschrijding van de vervaldag. Enkele facturen kennen echter een laattijdige betaling, pas na zes maanden. Ondanks die laattijdige betalingen bleven de verwijntresten voor de AOW in 2008 beperkt.

Conclusies

De procedures voor de boekhoudkundige verwerking van de aankoopfacturen van de AOW zijn verspreid over verscheidene, niet altijd geactualiseerde of formeel goedgekeurde, documenten en enkele deelprocedures zijn niet schriftelijk vastgelegd.

De AOW past een aantal procedures niet altijd strikt toe. Zo bemoeilijkt het niet altijd adreseren van de facturen aan de maatschappelijke zetel, de centrale opvolging. Soms past de AOW procedures strenger toe, zoals de delegatie voor de goedkeuring van de aankoopfacturen aan (C)DVP-verantwoordelijken en projectleiders.

De VMM boekt de aankoopfacturen van de AOW vaak met vertraging in haar bedrijfseconomische en budgettaire rekeningen, wat een juiste periodotoerekening op het jaareinde bemoeilijkt.

Aanbevelingen

- De VMM dient een geheel van schriftelijke, goedgekeurde procedures uit te werken en in alle afdelingen van de instelling strikt en uniform toe te passen.

- De VMM moet garanderen dat zij alle facturen van het boekjaar budgettair aanrekent in dat boekjaar. Zij moet adequate procedures uitwerken voor de bedrijfseconomische aanrekening van investeringen of kosten in het juiste boekjaar.

Het Rekenhof verzoekt u te antwoorden binnen de termijn van 1 maand, zoals voorzien in artikel 5bis, derde lid, van de organieke wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof.

Een ondertekend exemplaar van de jaarrekening wordt aan het agentschap Centrale Accounting bezorgd.

Een kopie van deze brief gaat naar de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur, alsook naar de administrateur-generaal van de Vlaamse Milieumaatschappij.

Op last:

Het Rekenhof:

Jozef Van Ingelgem
Hoofdgriffier

Ignace Desomer
Voorzitter