

**Tätigkeitsbericht  
der Finanzkontrolle der Stadt Winterthur  
über das Jahr 2011  
an den Grossen Gemeinderat und Stadtrat Winterthur**

(gemäss § 18 der Finanzkontrollverordnung vom 18.4.2005)



Winterthur, 29. März 2012

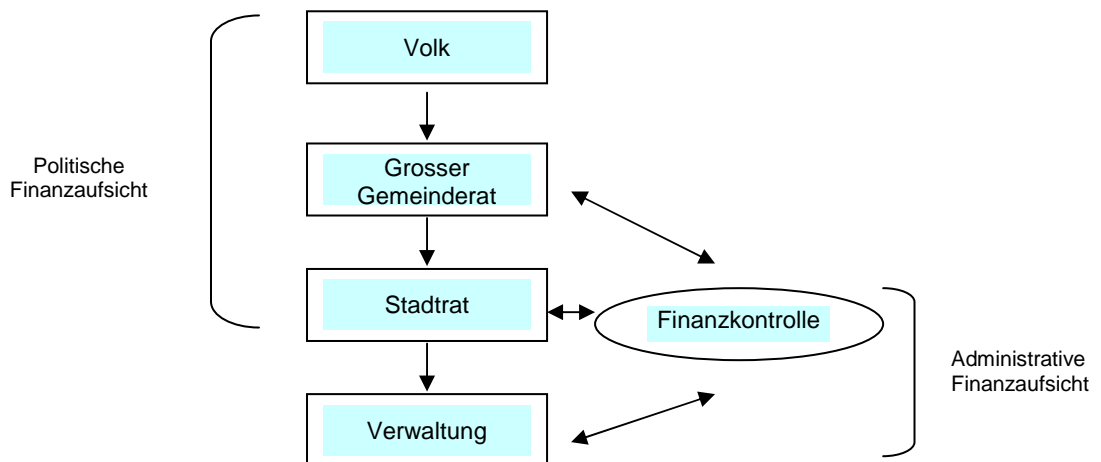
<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>1. Einleitung</b>	4
<b>2. Abschlussprüfung Städtische Rechnung 2010</b>	5
<b>3. Dienststellenrevisionen</b>	
3.1 Zwischenrevisionen	6
3.2 Geldverkehrsprüfungen	6
<b>4. Weitere Prüfungen des städtischen Finanzhaushalts</b>	
4.1 Abrechnungen von Investitionskrediten	6
4.2 Prüfungen auf Anordnung des Kantons	7
<b>5. Weitere Aufgaben und Dienstleistungen der Finanzkontrolle</b>	
5.1 Prüfungen im Auftrag	7
5.2 Revisionsstellenmandate	7
5.3 Gesetzliche Stiftungsaufsicht	7
5.4 Informationsgespräche mit den Departementsleitungen	8
5.5 Koordination mit andern Prüforaganen	8
5.6 Beizug der Finanzkontrolle bei der Einführung und Entwicklung von Rechtsgrundlagen und Projekten im Bereich des Finanz- und Rechnungswesens	8
<b>6. Finanzkontrolle intern</b>	
6.1. Personal – Organisation	8
6.2 Aufteilung der Arbeitskapazität	9
6.3 Aus- und Weiterbildung des Personals	9
6.4 Finanzen	10
6.5 Externe Revisionsstelle	10
6.6 Qualitätssicherung	11
<b>7. Ausblick</b>	11
<b>Anhang: Dienststellenrevisionen 2011 (Zwischenrevisionen)</b>	12

## 1. Einleitung

Die Finanzkontrolle ist das oberste Fachorgan der Finanzaufsicht der Stadt Winterthur und legt ihr jährliches Prüfprogramm selbständig fest. Sie unterstützt mit ihrer Tätigkeit den Grossen Gemeinderat bei der Aufsicht über die Verwaltung und den Stadtrat bei seiner Dienstaufsicht.

Die Finanzkontrolle ist administrativ dem Departement Finanzen zugeordnet. Sie ist fachlich unabhängig und selbständig und in ihrer Prüfungstätigkeit nur dem Gesetz sowie allgemein anerkannten Grundsätzen der Revision verpflichtet.

Die Einordnung der Finanzkontrolle in das System der **Finanzaufsicht** lässt sich wie folgt darstellen:



Gemäss § 18 der Finanzkontrollverordnung erstattet die Finanzkontrolle dem Grossen Gemeinderat und dem Stadtrat einen jährlichen Tätigkeitsbericht, in dem sie über den Umfang und die Schwerpunkte ihrer Prüftätigkeit sowie über wichtige Feststellungen und Beurteilungen informiert. Der Bericht wird veröffentlicht.

Oberstes Ziel der Finanzkontrolle ist es, ein ordnungs- und rechtmässiges Finanzgebaren im Aufsichtsbereich sicherzustellen. Sie versucht mit einer positiv besetzten Optik – aber doch aus kritischer Distanz – Mängel und Schwachstellen zu lokalisieren und Optimierungen im Verwaltungshandeln zu erwirken. Der Dialog mit den Geprüften, welcher zum Ziel hat, eine freiwillige Akzeptanz der Empfehlungen zu erreichen, steht für die Finanzkontrolle im Vordergrund.

## 2. Abschlussprüfung städtische Rechnung 2010

Die Rechnung schloss bei einem gerundeten Bruttoaufwand von 1.324 Mia. Franken und einem Bruttoertrag von 1.321 Mia. Franken mit einem Aufwandüberschuss von 2.96 Mio. Franken ab. Die Investitionen ins Verwaltungsvermögen betragen brutto 203.811 Mio. Franken und die ins Finanzvermögen 15.730 Mio. Franken. Die Bilanzsumme betrug 1.945 Mia. Franken.

Die Finanzkontrolle prüfte die Rechnung 2010 das erste Mal in 2 Schritten gemäss den Vorschriften des Gemeindeamtes, welches ein Prüftestat zur Jahresrechnung verlangt. Die Prüfung erfolgte mit folgenden Schwerpunkte auf den Bilanzpositionen, den Rechnungsergebnissen (Nettozielabweichungen), den parlamentarischen Zielwerten der Produktegruppen, die Abgrenzungen, Rückstellungen und die exogenen Faktoren.

Mit dem Prüfbericht zur städtischen Rechnung vom 17. März 2011 hat sie empfohlen, die Rechnung 2010 zu genehmigen.

Im Erläuterungsbericht zur städtischen Rechnung vom 26. Mai 2011 wurden folgende wesentliche Einzelfeststellungen festgehalten:

- Bei der Überprüfung der Besoldungseinreihungen (Lohnklasse) über die ganze Stadtverwaltung stellten wir mehrere Differenzen zum Stellenplan fest.
- Die Produktegruppen Polizeirichteramt und Stadtpolizei haben in den letzten 4 Jahren teilweise massive negative Globalbudgetabweichungen ausgewiesen. Es sind keine Produktegruppen Reserven mehr vorhanden. Der Grund der Budgetabweichungen sind Mindereinnahmen bei den Gebühren und Bussen. Da die negative Zielabweichung nicht durch überhöhte Ausgaben sondern durch Mindereinnahmen entstanden, konnten auch keine entsprechenden Sparmassnahmen eingeleitet werden. Der Voranschlag wurde für das Rechnungsjahr 2011 angepasst.
- Die Produktegruppe Jugend- und Familienhilfe vergass das 4. Quartal Kleinkinderbetreuungsbeiträge Fr. 341'436 transitorisch abzugrenzen. Folglich ist der Aufwand der städtischen Rechnung 2010 um diesen Betrag zu tief ausgewiesen.
- Die Produktegruppe Stadtwerk hat per Ende Jahr Fr. 2.1 Mio. offene Kreditorenrechnungen nicht abgegrenzt. Die Fr. 2.1 Mio. setzen sich aus Fr. 0.75 Mio. aus der Laufenden Rechnung sowie Fr. 1.36 Mio. aus der Investitionsrechnung zusammen.
- In der Produktegruppe Stadtwerk hat das Profitcenter Telekom seit Jahren einen Betriebsvorschuss, dieser muss mittelfristig abgebaut werden. Stand per 31.12.2010 Fr. 2.76 Mio.
- Die Produktegruppe Stadtgärtnerei hat einem leitenden Mitarbeiter 80 % der Treueprämie zum 15-jährigen Dienstjubiläum ausbezahlt, entgegen den Vorschriften im Personalstatut und der Vollzugsverordnung. Ebenfalls wurde toleriert, dass 64 Ferientage von 2010 auf 2011 übertragen werden konnten. Dies ebenfalls entgegen den Bestimmungen des Personalstatuts und der Vollzugsverordnung.

Bei der Produktgruppen-Ergebnisermittlung ist die Anrechnung von exogenen Faktoren in einigen Fällen nicht im Einklang mit den massgebenden Bestimmungen erfolgt (§ 42 Vollzugsverordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur). Als Folge davon verändern sich die Nettozielabweichungen und Einlagen in die Produktgruppen-Reserven.

Die Nachweise der parlamentarischen Zielwerte konnten mehrheitlich erbracht werden. In einigen Fällen wurden die Ist-Werte lediglich aufgrund von Schätzungen ermittelt.

### **3. Dienststellenrevisionen**

#### **3.1 Zwischenrevisionen**

Gemäss Vorgaben der Direktion des Innern sind mittelfristig sämtliche Bereiche des Finanzhaushaltes zu prüfen. In den Leistungszielen der Finanzkontrolle wurde dieser Prüfrhythmus mit maximal sechs Jahren definiert. Aufgrund einer jährlichen Risikoanalyse wird das Jahresprüfprogramm erstellt. Bereiche mit grossem Risikopotential werden in der Regel in ein- bis zweijährigen Intervallen geprüft.

Im Jahre 2011 hat die Finanzkontrolle 37 Revisionen bei Dienststellen (siehe Anhang) durchgeführt. Schwerpunkte der Prüfungen waren die Prozesse des Finanz- und Rechnungswesens. Im Weiteren wurden die Ordnungsmässigkeit und Rechtmässigkeit der Haushalt- und Buchführung in den Bereichen Personal-, Sachaufwand und Erträge stichprobenweise geprüft.

Mehrheitlich zeigten die Revisionen, dass die geprüften Bereiche des Finanz- und Rechnungswesens ordnungsgemäss geführt sind. Nur in wenigen Fällen musste in den Revisionsberichten auf Schwachstellen, nicht gesetzeskonforme Verbuchungen oder Nichtbeachtung von Verordnungen oder Reglementen hingewiesen werden.

#### **3.2 Geldverkehrsprüfungen**

In Ausführung von Art. 34 der Verordnung über den Gemeindehaushalt vom 26.9.1984 hat die Finanzkontrolle unangemeldete Kassenstürze (rund 47 Kassen-, Post- und Bankbestände) bei 30 Dienststellen vorgenommen. Die Bestände des Finanzamtes (zentrales Cash-Management) wurden zweimal, die der übrigen Dienststellen einmal geprüft.

Die Prüfungen ergaben gesamthaft betrachtet ein gutes Ergebnis. In fünf Fällen waren bei den Kassenbeständen geringfügige Soll-Ist-Abweichungen zu verzeichnen.

### **4. Weitere Prüfungen des städtischen Finanzhaushalts**

#### **4.1 Abrechnungen von Investitionskrediten**

Im Rahmen des Rechnungsabschlusses prüfte die Finanzkontrolle einerseits die Kredite auf zeitlich überfällige Objekt abrechnungen und andererseits, ob bei laufenden Krediten mit grösseren Kostenüberschreitungen entsprechende Rechtsgrundlagen vorhanden sind (z.B. Ausweis der Teuerung, Zusatzkredite, Gebundenheitsbeschlüsse).

Bei der im Frühjahr 2011 kontrollierten Verpflichtungskredite bezüglich der rechtzeitigen Abrechnung wurde festgestellt, dass bei 33 Projekten die Abrechnungen fällig wären (Abrechnungstermin: 1 Jahr nach Abschluss des Projektes). In der Zwischenzeit wurden die entsprechenden Abrechnungen teilweise erstellt oder die Projekte wurden aufgeschoben. Pendent sind zum jetzigen Zeitpunkt noch 24 Abrechnungen.

Im Weiteren wurde bei den abgerechneten Krediten eine formelle Prüfung hinsichtlich der korrekten Darstellung des Abrechnungsbetrages und der vorhandenen Kredite vorgenommen. Die Abrechnungen sind in der Regel korrekt erfolgt. Die Projektrechnung Erweiterung Verbrennungslinie I KVA wurde einer zweiten vertieften Zwischenprüfung unterzogen.

## **4.2 Prüfungen auf Anordnung des Kantons**

Gemäss § 15 der Verordnung zum EG KVG prüft die Finanzkontrolle zuhanden der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich die Abrechnungen des Bereichs Soziale Dienste (Sozialhilfe und Zusatzleistungen AHV/IV) im Bereich der Krankenversicherung (Prämienverbilligung). Der Schwerpunkt der Prüfung liegt in der korrekten Abrechnung der Prämienverbilligungen mit dem Kanton.

Zusätzlich wurde die von der Bildungsdirektion verlangte unabhängige Prüfung und Bestätigung von detaillierten Jahresabschlusszahlen des vom Kanton subventionierten Kinder- und Jugendheims Oberwinterthur vorgenommen.

## **5. Weitere Aufgaben und Dienstleistungen der Finanzkontrolle**

### **5.1 Prüfungen im Auftrag**

- Soziale Dienste / Gesetzlicher Betreuungsdienst: Klientenbuchhaltungen der Abteilungen 1-4.

### **5.2 Revisionsstellenmandate**

Die Finanzkontrolle hat bei vier Institutionen Abschlussprüfungen als Revisionsstelle durchgeführt. Es sind dies:

- Verein AIDS-Informationsstelle
- Trägerverein Jugendhaus Winterthur
- Überkommunale Abrechnungsstelle "Sackgebührenverbund"
- Stiftung "Winterthur – La Chaux-de-Fonds"

### **5.3 Gesetzliche Stiftungsaufsicht**

Im Auftrag des Stadtrates nimmt die Finanzkontrolle bei folgenden 12 Institutionen die gesetzliche Stiftungsaufsicht gemäss Art. 84 ZGB wahr:

- Dora Grob-Reinhart-Stiftung
- Robert Sulzer-Forrer-Stiftung

- Stiftung für Symphoniekonzerte und das Stadtorchester Winterthur
- Sportstiftung Winterthur
- Arnold Schenkel-Stiftung
- Carl Heinrich Ernst-Kunststiftung
- Stiftung Winterthurer Moschee
- Stiftung für Kleinsiedlungen
- Stiftung Akazia
- Margaretha und Werner Ehrat-Stiftung
- Stiftung für das Pflegepersonal am Kantonsspital Winterthur
- Stiftung Sulzberg

#### **5.4 Informationsgespräche mit den Departementsleitungen**

Die jährlichen Informationsgespräche mit den Departementsleitungen bezwecken den Gedankenaustausch, die Behandlung aktueller Fragen und Probleme im Zuständigkeitsbereich sowie die Bereinigung von Pendenzen aus den Revisionsberichten. Die sieben Gespräche wurden in den Monaten November bis Dezember 2011 durchgeführt.

#### **5.5 Koordination mit andern Prüforganen**

Die Absprache der Prüftätigkeiten mit den Inspektoraten des kantonalen Steueramtes und Sozialamtes (Zusatzleistungen zur AHV/IV) erfolgen periodisch. Die Koordination soll vor allem Doppelspurigkeiten bzw. Kontrolllücken vermeiden. Die Koordinationsgespräche dienen aber auch gleichzeitig dem Informations- und Erfahrungsaustausch.

#### **5.6 Beizug der Finanzkontrolle bei der Einführung und Entwicklung von Rechtsgrundlagen und Projekten im Bereich des Finanz- und Rechnungswesens**

Der Beizug erfolgt gemäss Finanzkontrollverordnung primär dann, wenn es um die Erarbeitung von Vorschriften über die Haushalt- und Rechnungsführung und um die Entwicklung von Systemen des Rechnungswesens geht.

So konnte die Finanzkontrolle unter Anderem bei der Revision des Gemeindegesetzes, zu der neuen HR-Strategie sowie zum Vorgehen bei Budgetüberschreitungen entsprechend Stellung nehmen.

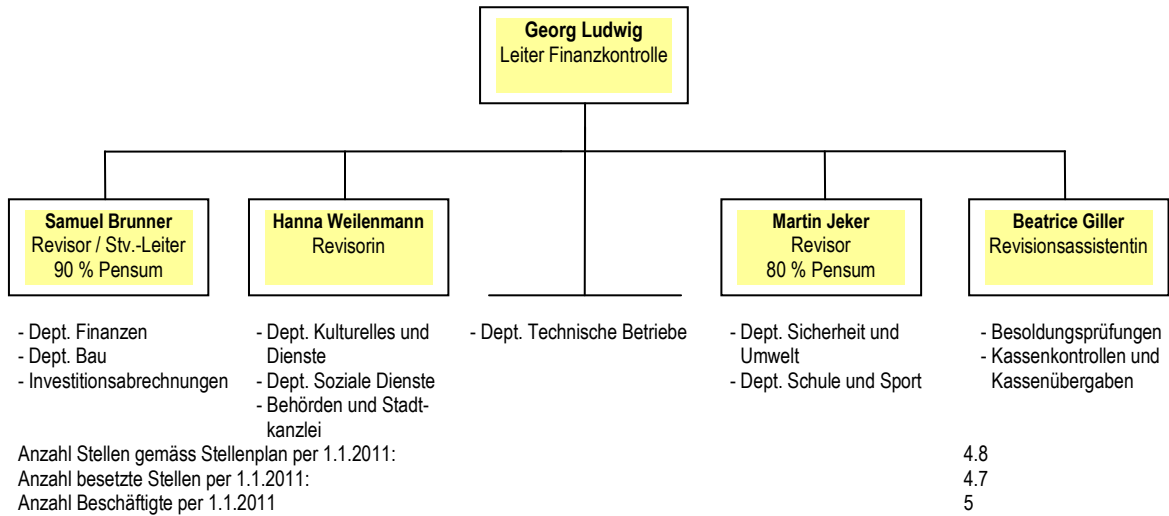
### **6. Finanzkontrolle intern**

#### **6.1 Personal - Organisation**

Die Aufsicht über die städtischen Dienststellen ist departementsweise auf die Revisorin und die Revisoren aufgeteilt. Die Revisionsassistentin nimmt die Besoldungsprüfungen und Geldverkehrsprüfungen über die ganze Stadtverwaltung wahr.

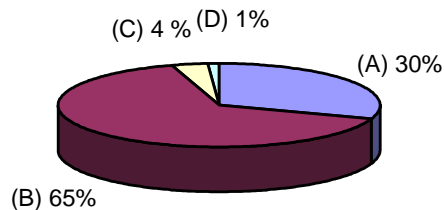


## Organigramm und Zuständigkeiten



## 6.2 Aufteilung der Arbeitskapazität

### Struktur der Kontrolltätigkeit 2011



<ul style="list-style-type: none"> <li><span style="color: blue;">■</span> (A) Abschluss städtische Rechnung</li> <li><span style="color: maroon;">■</span> (B) Dienststellenrevisionen (inkl. Investitionskreditabrechnungen, Kassenkontrollen)</li> <li><span style="color: yellow;">■</span> (C) Abklärungen, Beratungen, Vernehmlassungen und Projektbegleitung</li> <li><span style="color: lightblue;">■</span> (D) Aufsichts- und Revisionsmandate (externe Revisionen)</li> </ul>
---

## 6.3 Aus- und Weiterbildung des Personals

Die permanente Aus- und Weiterbildung ist nicht nur ein Muss wegen dem Revisionsaufsichtsgesetz sondern wird auch aktiv durch die Finanzkontrolle unterstützt. Im 2011 besuchte die Finanzkontrolle Winterthur die Finanzkontrolle des Fürstentums Liechtenstein zwecks gegenseitigen Erfahrungsaustauschs. Im weiteren wurden einzelne ERFA-Fachtagungen durch die Mitarbeitenden besucht. Samuel Brunner schloss den vom Personalamt ausgeschriebenen Intensiv-Führungskurs sowie den Basis-Kurs der Fachvereinigung ab. Martin Jeker hat die Prüfung zum Treuhänder mit eidgenössischem Fachausweis erfolgreich bestanden.

Ebenfalls wurde die Finanzkontrolle in Olten zusammengezogen zu einer zweitägigen Retraite zur Teambildung und interner Ausbildung.

Auch wurden das Gemeindeforum 2011 des Kantons Zürich, ein Mehrwertsteuer-Seminar sowie die Rechnungsführendentagung des Finanzamtes besucht.

Mit der Aus- und Weiterbildung und Förderung des Informations- und Erfahrungsaustausches sowohl innerhalb der Finanzkontrolle als auch mit andern Städten, Kantonen und Bund soll das notwendige Wissen beschafft, erhalten und gezielt im Interesse des gesetzlichen Auftrages eingesetzt werden.

Die Finanzkontrolle bzw. deren Mitarbeitenden sind in folgenden Fachverbänden vertreten:

- Fachvereinigung der Finanzkontrollen
- Schweiz. Verband für interne Revision (SVIR)
- Treuhand - Kammer

Bei der Fachvereinigung der Finanzkontrollen ist Georg Ludwig Mitglied des Vorstandes.

## 6.4 Finanzen

Die Finanzkontrolle belastete die städtische Rechnung mit einem Nettoaufwand von 718'340.86 Franken. Im Einzelnen setzen sich Aufwand und Ertrag wie folgt zusammen:

<b>Aufwand</b>	<b>Budget 2011</b>	<b>Rechnung 2011</b>
Personalaufwand	886'343	876'659
Sachaufwand	12'702	8'211
Einlage in WoV-Reserve		
Interne Verrechnungen	93'709	106'972
<b>Ertrag</b>		
Entgelte	12'600	13'590
Entnahme aus WoV-Reserve	0	390
Interne Verrechnungen	259'753	259'521
<b>Nettoergebnis</b>		
Nettoaufwand / Globalkredit	720'401	718'341

Die WoV-Reserve der Finanzkontrolle weist per 1.1.2011 einen Bestand von 16'233 Franken auf.

## 6.5 Externe Revisionsstelle

Gestützt auf § 9 der Verordnung über die Finanzkontrolle hat der Stadtrat die Finanzkontrolle des Kantons Zürich als Revisionsstelle der Finanzkontrolle bestimmt. Die Jahresrechnung 2010 der Finanzkontrolle der Stadt Winterthur wurde im März 2011 revidiert. Die Prüfung umfasste die Bestandeskonten, die Konten der Laufenden Rechnung, den Ausweis der Globalrechnung und den Ausweis über die Erreichung der parlamentarischen Zielvorgaben. Die Revisionsstelle bestätigte in ihrem Bericht, dass die Buchführung und die Jahresrechnung den massgebenden Rechnungslegungsgrundsätzen entsprechen und die durchgeführten Prüfungen zu keinen besonderen Bemerkungen Anlass geben.

## 6.6 Qualitätssicherung

Zusammen mit den Finanzkontrollen der Kantone BL, SH und TG hat die Stadt Winterthur im Frühjahr 2008 einen Qualitätszirkel gegründet. In der Zwischenzeit sind noch der Kanton Solothurn und die Stadt St. Gallen dazu gestossen. Dies bedeutet für alle eine Erleichterung, da wir uns nicht gegenseitig überprüfen dürfen und somit die Auswahl und das Know How vergrössert werden. Wir haben an einer Sitzung eine neue Vereinbarung unterschrieben, sowie die Termine zwecks Qualitätsüberprüfung abgemacht. Wir prüfen im Jahre 2012 die Finanzkontrolle des Kantons Basel-Land, selber werden wir im Jahre 2013 von der Finanzkontrolle des Kantons Thurgau einer Qualitätsüberprüfung unterzogen.

## 7. Ausblick

Damit wir weiterhin im Register der Revisionsaufsichtsbehörde eingetragen sind, müssen wir unter anderem eine permanente Aus- und Weiterbildung betreiben. Dies wird auch bei in Kraft treten des neuen Gemeindegesetzes (voraussichtlich 2014) gefordert.

Winterthur, 29. März 2012

Finanzkontrolle der Stadt Winterthur



Georg Ludwig, Leiter

**Dienststellenrevisionen 2011 (Zwischenrevisionen)****Anhang****1. Allgemein**

<b>Departement</b>	<b>Produktgruppen / Produkte / Dienststellen / Profitcenter</b>
Kulturelles und Dienste	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PG Personalamt, Produkt 4 Gleichstellung</li> <li>- PG Theater Winterthur, Produkt 2 Vermietungen, Kongresse, Tagungen</li> <li>- PG Subventionsverträge und Beiträge an Dritte, Produkt 2 Projektbezogene Beiträge</li> <li>- PG Städtische Museen, Kulturinstitutionen und Bauten, Produkt 2 Alte Kaserne</li> </ul>
Finanzen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PG Finanzamt, Produkt 1 Organisation und Führung des Finanz- und Rechnungswesen</li> <li>- PG Informatikdienste (IDW), Produkt 2 PC-Benutzerservice</li> <li>- PG Steuerbezug, Produkte 1 und 2 Steuern natürliche und juristische Personen</li> <li>- PG Steuerbezug, Produkt 3 Grundsteuern</li> <li>- PG Steuern und Finanzausgleich</li> <li>- PG Immobilien, Produkt 2 Bewirtschaftung Verwaltungsvermögen</li> <li>- PG Städtische Allgemeynkosten / Erlöse</li> </ul>
Bau	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PG Tiefbau, Produkt 2 Baulicher Unterhalt des Strassennetzes inkl. Strassenfonds</li> <li>- PG Baupolizei, Produkt 2 Technische Bewilligungen und Kontrollen</li> <li>- PG Baupolizei, Produkt 3 Spezialaufgaben</li> <li>- PG Städtebau, Produkt 1 Raum- und Verkehrsplanung</li> </ul>
Sicherheit und Umwelt	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PG Betrieb Parkhäuser und Parkplätze, Produkt 4 Parkleitsystem</li> <li>- PG Melde- und Zivilstandsamt, Produkt 2 Zivilstandsamt</li> <li>- PG Umwelt- und Gesundheitsschutz, Produkt 2 Dienstleistungen</li> </ul>
Schule und Sport	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PG Volksschule, Produkt 1 Kindergarten- und Primarstufe inkl. integrative sonderpädagogische Massnahmen</li> <li>- PG Volksschule, Produkt 2 Sekundarstufe inkl. integrative sonderpädagogische Massnahmen</li> <li>- PG Materialverwaltung, Produkt 1 Beschaffung und Verkauf</li> <li>- PG Sonderschulung, Produkt 1 Sonderschulische Angebote</li> </ul>
Soziales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PG Sozial- und Erwachsenenhilfe, Produkt 1 Sozialhilfe gemäss SHG</li> <li>- PG Alterszentren, Produkt 2 Temporäre Angebote</li> <li>- PG Spitex, Produkt 2 Hilfe bei der Alltagsbewältigung</li> <li>- Departementssekretariat</li> </ul>
Technische Betriebe	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PG Stadtwerk, Profitcenter 2, Gashandel</li> <li>- PG Stadtwerk, Profitcenter 3, Haustechnik</li> <li>- PG Stadtwerk, Profitcenter 12 Energie-Contracting</li> <li>- PG Forstbetrieb, Produkt 2, Nichtverrechenbare und hoheitliche Leistungen</li> <li>- PG Stadtgärtnerei, Leistungen ohne Ertrag (P3)</li> </ul>
Behörden und Stadtkanzlei	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PG Ombuds- und Datenaufsichtsstelle, Produkt 1 Ombudsstelle</li> </ul>

**2. Besoldungsrevisionen**

<b>Departement</b>	<b>Dienststellen</b>
Kulturelles und Dienste	- Bibliotheken
Finanzen	- Immobilien
Bau	- Departementssekretariat
Sicherheit und Umwelt	- Stadtpolizei
Schule und Sport	- Oberstufe

# Leitbild Finanzkontrolle

