

TÄTIGKEITSBERICHT 2014

FINANZKONTROLLE DER STADT WINTERTHUR



«DER KONSTRUKTIVE DIALOG STEHT IM VORDERGRUND.»



Die Finanzkontrolle der Stadt Winterthur veröffentlicht einmal jährlich einen Tätigkeitsbericht. Er ist für die Öffentlichkeit bestimmt, damit sich diese ein Bild über die Tätigkeiten der Finanzkontrolle einerseits, aber auch über das Finanzgebaren der Ämter in der Stadtverwaltung andererseits machen kann.

Der Auftrag der Finanzkontrolle ist die unabhängige Prüfung der Haushalts- und Rechnungsführung der Behörden, der Verwaltung und der Anstalten der Stadt Winterthur. Als fairer und verlässlicher Partner von Parlament, Regierung und Verwaltung ist es das Ziel der Finanzkontrolle, nebst Sicherheit und Vertrauen auch Mehrwerte zu schaffen. Der Fokus der Berichterstattung über die Ergebnisse der Prüfungen ist hauptsächlich auf das Aufzeigen von Schwachstellen und Risiken sowie von Optimierungspotenzial ausgerichtet.

Die Feststellungen der Finanzkontrolle werden mit den geprüften Ämtern besprochen und es werden Massnahmen vereinbart, um Mängel zu beheben. Dabei steht ein konstruktiver Dialog mit den geprüften Stellen im Vordergrund, um eine angemessene aber dennoch sachgerechte Lösung zu finden. Der Fokus der Finanzkontrolle liegt dabei nicht nur auf bereits gemachten Fehlern, sondern vor allem auch auf Prozessen, die präventiv Fehler vermeiden sollen.

Die Arbeit der Finanzkontrolle ist äusserst vielseitig, spannend und herausfordernd. Allerdings liegt es in der Natur der Sache, dass der Fokus der Prüfung auf Fehlern und Schwachstellen liegt. Deshalb soll an dieser Stelle auch erwähnt werden, dass wir während dem Jahr mehrere Prüfungen durchgeführt haben, die zu keinen Feststellungen führten, weil die Arbeit des entsprechenden Amtes in einem äusserst anforderungsreichen Umfeld gewissenhaft, professionell und sachgerecht erledigt worden war.

Die Finanzkontrolle dankt dem Stadtrat für die gute Zusammenarbeit im Berichtsjahr. Ein Dank gebührt auch den zahlreichen Mitarbeitenden der geprüften Stellen, welche die Arbeit der Finanzkontrolle im Interesse der Sache bereitwillig unterstützt haben.

*Sandra Berberat, Eidg. dipl. Wirtschaftsprüferin
Leiterin Finanzkontrolle*

WESENTLICHES IM ÜBERBLICK

ERNEUTE ZULASSUNG ALS REVISIONSEXPERTIN

Die Finanzkontrolle der Stadt Winterthur hat im April 2014 erneut das Zulassungsverfahren der Eidg. Revisionsaufsichtsbehörde bestanden. Im Rahmen dieses Verfahrens wurde insbesondere die Qualität der Arbeit überprüft. Die Finanzkontrolle ist erfreut, die Zulassung zur «Revisionsexpertin» erneut erhalten zu haben.

UMSTELLUNG AUF DEN RECHNUNGSLEGUNGSSTANDARD HRM2

Die Stadtverwaltung begann anfangs 2014 mit dem Wechsel auf den Rechnungslegungsstandard HRM2. In einem ersten Schritt erfolgte die Aufwertung des Verwaltungsvermögens per 1. Januar 2014 von CHF 1.54 Mrd. auf CHF 1.75 Mrd. Diese Aufwertung konnte erfolgen, weil man unter HRM2 das Verwaltungsvermögen nicht mehr degressiv, sondern linear abschreibt. Im Rahmen der Bilanzanpassungsberichtsprüfung wurde festgestellt, dass die Anlagebuchhaltung nicht die Mindestanforderung von HRM2 erfüllt und aus diesem Grund eine Unsicherheit in Bezug auf die Bewertung des Verwaltungsvermögens besteht.

REVISIONSBERICHT 2014 MIT EINSCHRÄNKUNG

Im Rahmen der Revision der Jahresrechnung 2014 wurde festgestellt, dass noch keine Anlagebuchhaltung gemäss den Anforderungen von HRM2 erstellt wurde. Aus diesem Grund musste im Revisionsbericht eine Einschränkung in Bezug auf die Bewertung des Verwaltungsvermögens gemacht werden. Die Einschränkung ist jedoch nicht umfassend, da genügend stille Reserven vorhanden sind, um einer möglichen Überbewertung entgegenzuwirken. In diesem Sinn konnte die Jahresrechnung trotz Einschränkung zur Abnahme empfohlen werden.

BEITRAG ZUGUNSTEN DER FACHVEREINIGUNG

Die Finanzkontrolle leistete im Berichtsjahr einen Beitrag für die im Rahmen der Fachvereinigung der Finanzkontrollen der deutschsprachigen Schweiz erfolgte Erstellung eines Handbuchs zur Abschlussprüfung. Sie leistete insbesondere bei der Erstellung von Hilfsmitteln für die Abschlussprüfung einen grossen Beitrag.

«DIE ANLAGEBUCHHALTUNG
ERFÜLLT DIE ANFORDERUNGEN
VON HRM2 NOCH NICHT.»

AUFGABEN

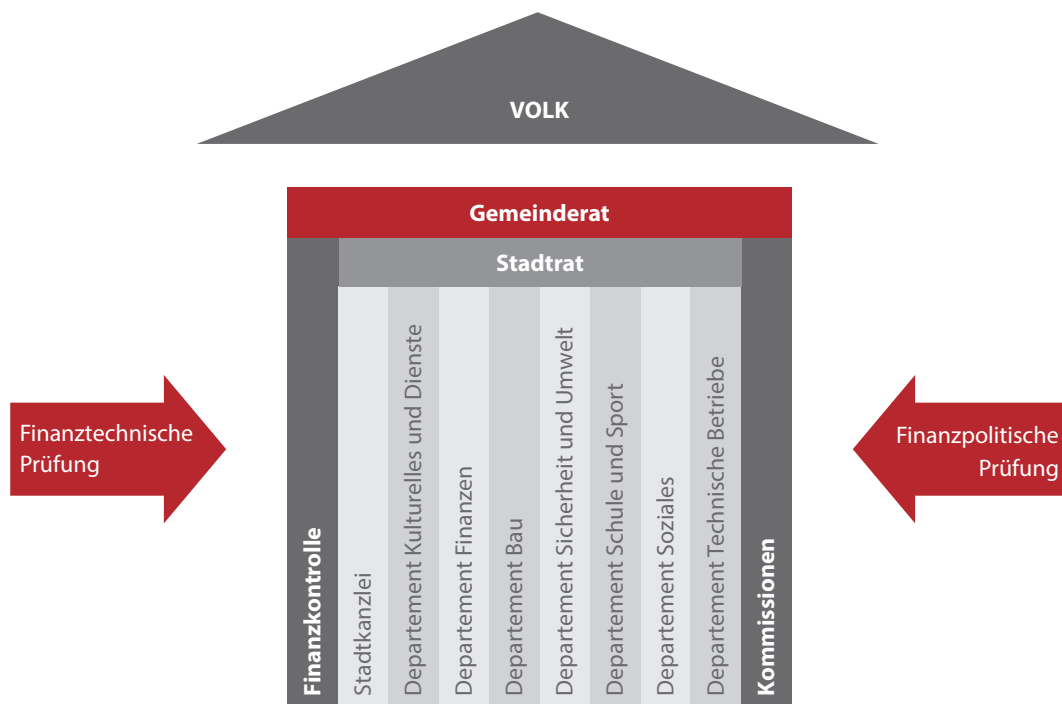
Die Aufgaben der Finanzkontrolle sind in der Verordnung über den Gemeindehaushalt wie auch in der Verordnung über die Finanzkontrolle der Stadt Winterthur definiert. Die Finanzaufsicht umfasst die Prüfung der Ordnungsmässigkeit, der Rechtsmässigkeit, der Wirtschaftlichkeit, der Zweckmässigkeit, der Sparsamkeit und der Wirksamkeit der Haushaltsführung.

Dabei muss sie sich an die anerkannten Revisionsgrundsätze halten, insbesondere an die Schweizerischen Prüfungsstandards.

Basierend auf Vertrauen und Akzeptanz will sie nebst Sicherheit auch Mehrwerte schaffen. Das Ziel ist es, die Verwaltung in der finanziellen Führung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu unterstützen und die Prozesse weiter zu optimieren.

EINGLIEDERUNG IN DIE STADTVERWALTUNG

Die Finanzkontrolle ist das oberste Fachorgan der Finanzaufsicht der Stadt Winterthur. Sie bildet eine selbstständige Organisationseinheit innerhalb der Stadtverwaltung und ist in ihrer Tätigkeit vollständig unabhängig. Administrativ ist sie der Ratsleitung des Grossen Gemeinderats unterstellt.



ABGESCHLOSSENE REVISIONEN

Im Rahmen der Umstellung auf eine Berichterstattung per 30. Juni enthält dieser Bericht die Tätigkeiten vom 1. Januar 2014 bis und mit 30. Juni 2015.

PRÜFUNG DER JAHRESRECHNUNG 2013

Die Prüfung der städtischen Jahresrechnung gehört zu den Kernaufgaben der Finanzkontrolle. Die Jahresrechnung wurde Ende 2013 nach dem Rechnungslegungsstandard HRM1 erstellt. Nach Beurteilung der Finanzkontrolle, gestützt auf die Ergebnisse ihrer Prüfung, entsprach die Stadtrechnung 2013 den gesetzlichen Vorschriften. Die Finanzkontrolle hat die Rechnung 2013 dem Grossen Gemeinderat zur Annahme empfohlen.

PRÜFUNG DER ERÖFFNUNGSBILANZ PER 1. JANUAR 2014

Im Rahmen der Umstellung vom Rechnungslegungsstandard HRM1 zu HRM2 wurde die Finanzkontrolle vom Stadtrat und dem Gemeindeamt des Kantons Zürich beauftragt, die Eröffnungsbilanz per 1.1.2014 zu prüfen.

	Total	fristgerecht umgesetzt	verspätet umgesetzt	pendent
Feststellungen mit Klassifizierung 1 ¹	2			
Feststellungen mit Klassifizierung 2 ²	9	5	0	4
Feststellungen mit Klassifizierung 3 ³	3	2	0	1

PRÜFUNG DER JAHRESRECHNUNG 2014

Die Jahresrechnung wurde Ende 2014 nach dem Rechnungslegungsstandard HRM2 für das Verwaltungsvermögen erstellt, die anderen Konten nach HRM1. Da weder zum Zeitpunkt der Umstellung noch per 31.12.2014 eine Anlagebuchhaltung über das Verwaltungsvermögen gemäss den Vorgaben von HRM2 vorhanden war, besteht eine Unsicherheit in Bezug auf die Bewertung des Verwaltungsvermögens. Der möglichen Überbewertung des Verwaltungsvermögens per 01.01.2014 und 31.12.2014 stehen ausreichend stille Reserven gegenüber. Das Prüfurteil wurde aus diesem Grund eingeschränkt abgegeben. Da die Einschränkung nicht umfassend ist, konnte die Jahresrechnung dennoch zur Abnahme empfohlen werden.

¹ Klassifizierung 1 = Empfehlung von Seite Finanzkontrolle. Eine Umsetzung der Empfehlung ist freiwillig und wird nicht überprüft.

² Klassifizierung 2 = Feststellung, die eine konkrete Massnahme erfordert. Die Umsetzung wird von der Finanzkontrolle überprüft.

³ Klassifizierung 3 = Schwerwiegende Feststellung. Die Umsetzung wird von der Finanzkontrolle überprüft.



«BIS ENDE 2015 SOLL EIN INTERNES KONTROLLSYSTEM (IKS) EINGEFÜHRT WERDEN.»

PROZESSPRÜFUNGEN (IKS)

Die Prüfung der Finanzprozesse ist eine Vorgabe der «ordentlichen Prüfung». Die Prüfung dient als Basis für die Prüfung der Stadtrechnung Ende Jahr. Ziel der Prüfung ist es, abschätzen zu können, wie zuverlässig das interne Kontrollsystem der Stadt Winterthur ist, das heisst, wie zuverlässig die Prozesse in der Buchführung sind und wie gross das Risiko, dass Ende Jahr wesentliche Fehler in der Jahresrechnung enthalten sind.

Die Stadt Winterthur verfügt noch nicht über ein anerkanntes internes Kontrollsystem (IKS). Der Stadtrat hat jedoch im 2014 entschieden, ein solches bis Ende 2015 einzuführen. Der Fokus der Prozessprüfung lag aus diesem Grund auf der Vollständigkeit, Zweckmässigkeit und Durchführung der Kontrollen. Die Dokumentation der Kontrollen (für ein anerkanntes IKS zwingend notwendig) wurde nur am Rande beurteilt und entsprechende Empfehlungen abgegeben. Das Vorhandensein einer Risikoanalyse war nicht Bestandteil der Prozessprüfung.

Es wurden insgesamt 10 Prozesse geprüft.

	Total	fristgerecht umgesetzt	verspätet umgesetzt	pendent
Feststellungen mit Klassifizierung 1	7			
Feststellungen mit Klassifizierung 2	6	4	2	0
Feststellungen mit Klassifizierung 3	0	0	0	0

REVISION DER INVESTITIONSKREDITE

Jährlich wird geprüft, ob Verpflichtungskredite durch die korrekte Instanz genehmigt, ob bei Kreditüberschreitungen die richtigen Massnahmen getroffen und ob die Verpflichtungskredite zeitgerecht abgerechnet wurden.

Es wurden insgesamt 728 Projekte geprüft.

	Total	fristgerecht umgesetzt	verspätet umgesetzt	pendent
Feststellungen mit Klassifizierung 1	1			
Feststellungen mit Klassifizierung 2	29	18	11	0
Feststellungen mit Klassifizierung 3	0	0	0	0

PRÜFUNG VON VERPFLICHTUNGSKREDITABRECHNUNGEN

Die Finanzkontrolle wurde im 2014 insgesamt 91-mal zum Mitberichtsverfahren bei Verpflichtungskreditabrechnungen beigezogen.

Feststellungen:

- Fehlende Ausgabenfreigabe: **9**
- Fehlende Gebundenheitserklärung: **1**
- Fehlende Transparenz bzw. Information: **2**
- Übriges: **3**



DIENSTSTELLENREVISIONEN

Die Stadtverwaltung beinhaltet rund 50 Ämter (sog. Produktgruppen). Jedes Amt muss gemäss Vorgabe des Gemeinderats einmal in 6 Jahren geprüft werden.

Es wurden insgesamt 2 Produktgruppen (Ämter) geprüft.

	Total	fristgerecht umgesetzt	verspätet umgesetzt	pendent
Feststellungen mit Klassifizierung 1	4			
Feststellungen mit Klassifizierung 2	9	7	1	1
Feststellungen mit Klassifizierung 3	0	0	0	0

BESOLDUNGSPRÜFUNGEN

Der Fokus dieser Prüfung liegt im Personalaufwand. Es werden die Prozesse, Stelleneinreihungen, Besoldungseinreihungen, Spesen, Zulagen, unbezahlte Urlaube sowie Einforderungen im Bereich EO, Unfall und Mutterschaft überprüft. Der Fokus der Prüfung im Berichtsjahr lag auf dem Personalaufwandprozess.

Es wurden insgesamt 8 Produktgruppen (Ämter) geprüft.

	Total	fristgerecht umgesetzt	verspätet umgesetzt	pendent
Feststellungen mit Klassifizierung 1	7			
Feststellungen mit Klassifizierung 2	5	5	0	0
Feststellungen mit Klassifizierung 3	0	0	0	0

GELDVERKEHRSPRÜFUNG

Die Finanzkontrolle ist verpflichtet, mehrere Prüfungen im Kassabereich durchzuführen. Der Revisionsbereich umfasst vor allem den Kassensturz und den Abgleich mit den Kontensalden in der Buchhaltung. Zudem werden Stichproben zu den getätigten Ausgaben gemacht.

Insgesamt wurden 16 Prüfungen durchgeführt. Alle führten zu einem einwandfreiem Ergebnis.

«ALLE SIEBEN STADTRÄTE HABEN IHRE ENTSCHÄDIGUNGEN DER STADT KOMPLETT ZURÜCKERSTATTET.»

SCHWERPUNKTPRÜFUNGEN

Es wurde neu eine Schwerpunktprüfung durchgeführt. Dabei handelt es sich um eine Prüfung, die stadtübergreifend stattfindet. Die Ergebnisse sind besonders aussagekräftig, da sie ein Bild über alle Departemente hinweg geben.

Im 2014 wurde geprüft, ob Entschädigungen aus dienstlicher Tätigkeit (z. B. das Ausüben eines Verwaltungsratsmandats im Namen der Stadt) an die Stadt zurückfliessen. Von insgesamt 145 uns bekannten Institutionen, bei denen Stadträte oder Mitarbeitende der Stadt Winterthur die Stadt Winterthur vertreten, wurden insgesamt 11 Institutionen geprüft. Das Ergebnis der Prüfung zeigte, dass alle sieben Stadträte ihre Entschädigungen aus dienstlicher Tätigkeit vollumfänglich der Stadt Winterthur zurückerstattet haben.

Es wurden insgesamt 11 Institutionen geprüft.

	Total	fristgerecht umgesetzt	verspätet umgesetzt	pendent
Feststellungen mit Klassifizierung 1	1			
Feststellungen mit Klassifizierung 2	2	1	1	0
Feststellungen mit Klassifizierung 3	0	0	0	0

WHISTLEBLOWING / UNRECHTMÄSSIGE HANDLUNGEN

Im Berichtsjahr hat die Finanzkontrolle durch Meldungen oder eigene Prüfungen acht Verdachtsfälle unrechtmässiger Handlungen registriert. In einem ersten Schritt prüft sie zuerst die erhaltene Information. Kommt sie zum Schluss, dass ein begründeter Verdacht einer unrechtmässigen Handlung vorliegt, nimmt sie die Meldung in ihre laufende oder geplante Prüfung auf oder löst in absehbarer Zeit eine neue Prüfung aus. Je nach Ergebnis der Prüfung wird die Departementsleitung umgehend informiert und es werden entsprechende Massnahmen getroffen. Die Zusammenarbeit mit der Stadtverwaltung kann als sehr konstruktiv bezeichnet werden.

In Zusammenarbeit mit der Ombudsfrau der Stadt Winterthur hat die Finanzkontrolle zudem einen Flyer erstellt, welcher über das Vorgehen bei Verdacht von unrechtmässigen Handlungen informiert.

Insgesamt wurden 8 Verdachtsmeldungen geprüft:

- Erste Untersuchungen ergaben, dass kein begründeter Verdacht einer unrechtmässigen Handlung vorliegt: **2**
- Prüfung ist abgeschlossen, die Departementsleitung wurde informiert und entsprechende Massnahmen wurden ergriffen: **4**
- Prüfung ist noch nicht abgeschlossen: **2**

Herkunft der Meldungen

- Angestellte: **2**
- Externe: **3**
- Anonym: **2**
- Eigene Feststellung: **1**

«DIE ZUSAMMENARBEIT MIT DER
STADTVERWALTUNG KANN ALS SEHR
KONSTRUKTIV BEZEICHNET WERDEN.»

AUFTRÄGE VON SEITE STADTRAT

Der Stadtrat hat entschieden, auf Ende 2015 ein anerkanntes und dokumentiertes internes Kontrollsystem einzuführen. Das Finanzamt wurde mit dieser Aufgabe betraut. Von Seite Stadtrat und Parlament wurde gewünscht, dass die Finanzkontrolle bei dieser Einführung miteinbezogen wird.

Im 2014 erstellte die Finanzkontrolle zuhanden des Finanzamts eine umfangreiche Dokumentation zu rund zwanzig für die Stadt Winterthur wichtigen Prozessen. Sie zeigte dabei auf, welches mögliche Risiken sein könnten und welche Schlüsselkontrollen angemessen sein könnten. Das konkrete Definieren der Prozesse, Risiken und Schlüsselkontrollen sowie die konkrete Einführung in die Stadtverwaltung liegt jedoch ausschliesslich beim Finanzamt.

AUFTRÄGE VON SEITE KOMMISSIONEN

Im Auftrag der Aufsichtskommission überprüfte die Finanzkontrolle den Vorschlag des Stadtrats zur Finanzstrategie. Die Finanzkontrolle machte dabei verschiedene Feststellungen, welche der Kommission mitgeteilt wurden.

AUFTRÄGE VON SEITE DEPARTEMENTE

Im 2014 wurde die Finanzkontrolle von einem Departement angefragt, eine kleine Prüfung zu einem bestimmten Projekt zu machen. Die Finanzkontrolle unterstützt grundsätzlich Prüfungen, die einen Mehrwert generieren, sofern es die Ressourcen zulassen. Im vorliegenden Fall konnte die Prüfung durchgeführt werden. Die Resultate wurden dem Departement direkt zugestellt.

ZUSAMMENARBEIT MIT ANDEREN PRÜFSTELLEN

Nebst der Finanzkontrolle prüfen auch andere Prüfstellen (zum Beispiel Inspektorate des Kantons) Bereiche der Stadt Winterthur. Zwecks Optimierung der Ressourcen bei der Finanzkontrolle und Schonung der Ressourcen bei der Stadtverwaltung hat die Finanzkontrolle im 2014 begonnen, mit den Prüfstellen die Prüfungshandlungen abzusprechen und gegenseitig zu vereinbaren.

VERRECHENBARE LEISTUNGEN

Im 2014 wurden verschiedene externe Mandate durchgeführt. Es können die folgenden genannt werden:

	2013	2014
Stiftungsaufsicht im Auftrag des Stadtrats	12	12
Eingeschränkte Revisionen	3	4
Prüfungen nach PS 920: Vereinbarte Prüfungshandlungen bezüglich Finanzinformationen	1	6
Prüfungen nach PS 910: Review (prüferische Durchsicht) von Abschlüssen	1	1

FINANZKONTROLLE INTERN

PERSONALBESTAND

Im September 2014 konnte der Personalbestand von 4.8 auf 6.3 Vollzeitstellen erhöht werden. Mit dem jetzigen Personalbestand ist die Finanzkontrolle der Stadt Winterthur immer noch sehr schlank aufgestellt. Mit Ausnahme der Wirtschaftlichkeitsprüfungen (Prüfung von Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Wirksamkeit) kann sie trotzdem alle vorgegebenen Prüfungen durchführen.

«TROTZ SCHLANKEM BESTAND
KANN DIE FINANZKONTROLLE DIE
AUFGABEN ERFÜLLEN.»

AUS- UND WEITERBILDUNG

Die hohen Anforderungen an die Finanzaufsicht sowie die sich mit fortschreitendem Tempo ändernden Grundlagen der Revision verlangen erhebliche Anstrengungen im Bereich der Aus- und Weiterbildung; dies, obschon die Finanzkontrolle über Personal mit umfassendem Wissen, Berufserfahrung und Sozialkompetenz verfügt.

Die Mindestanzahl Stunden an Weiterbildung, welche zum Erhalt der Zulassung und der Akkreditierung benötigt werden, wurden vor allem durch die Teilnahme an Ausbildungstagen der Fachvereinigung der Finanzkontrollen sowie Kursen der Expert Suisse (ehemals Treuhand-Kammer) in den Bereichen Revision und Rechnungswesen erreicht.





MITGLIEDSCHAFTEN

Die Finanzkontrolle ist Mitglied der folgenden Vereinigungen:

- Fachvereinigung der Finanzkontrollen
- Schweizerische Konferenz der Finanzkontrollen
- Expert Suisse (ehemals: Treuhand-Kammer)
- Schweizerischer Verband für interne Revision (SVIR)

QUALITÄTSSICHERUNG

An die Qualität der Arbeit einer Finanzkontrolle werden von verschiedenen Seiten hohe Ansprüche gestellt. Unterschiedliche Fachgremien überprüfen diese Qualität. Insbesondere können folgende Fachgremien genannt werden:

- Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde
- Expert Suisse (ehemals Treuhand-Kammer)
- Peer Reviews des Qualitätszirkels¹
- Grosser Gemeinderat Winterthur (insbesondere Aufsichtskommission)
- Bezirksrat und Gemeindeamt des Kantons Zürich

¹ Die Finanzkontrolle Winterthur ist Mitglied des Qualitätszirkels, bei welchem die folgenden Finanzkontrollen aktiv sind: Kanton Basel-Landschaft, Kanton und Stadt Schaffhausen, Kanton Solothurn, Kanton Thurgau, Stadt St. Gallen, Stadt Winterthur. Ziel dieses Qualitätszirkels ist es, die fachliche Kompetenz der Mitarbeitenden, die ordnungsmässige Durchführung der Prüfungen sowie die objektive Urteilsbildung und Berichterstattung zu überprüfen. Der letzte Peer Review der Finanzkontrolle Winterthur fand im 2013 statt. Der Prüfbericht wurde der Aufsichtskommission zugestellt.

**Finanzkontrolle
der Stadt Winterthur**

Sandra Berberat
Lindstrasse 4
8403 Winterthur
052 267 52 09
finanzkontrolle@win.ch

Winterthur, Juli 2015