



TÄTIGKEITSBERICHT 2018/19

FINANZKONTROLLE DER STADT WINTERTHUR

VORWORT

Liebe Leserschaft



Der vorliegende Bericht informiert über den Umfang und die Schwerpunkte unserer Prüftätigkeit sowie über wichtige Feststellungen und Beurteilungen aus Sicht der Finanzkontrolle. Als direkten Empfängerkreis des Berichts nennt die Finanzkontrollverordnung den Grossen Gemeinderat sowie den Stadtrat. Mit der in der Verordnung festgehaltenen Berichtsveröffentlichung ist sichergestellt, dass sich alle Interessierten über die Arbeit der Finanzkontrolle und deren Ergebnisse informieren können. Die detaillierten Prüfergebnisse sind nicht öffentlich, sondern werden ausschliesslich den geprüften Stellen, deren vorgesetzten Stellen sowie den Mitgliedern der zuständigen Kommissionen des Grossen Gemeinderats mitgeteilt.

Im vergangenen Jahr haben wir uns mit dem Tätigkeitsbericht der Finanzkontrolle auseinandergesetzt und geprüft, wie wir die Berichterstattung qualitativ verbessern können. In diesem Zusammenhang haben wir die Tätigkeitsberichte anderer Finanzkontrollen und interner Revisionsstellen analysiert und Verbesserungen vorgenommen – stets unter Berücksichtigung unseres öffentlichen Adressatenkreises und dem Feedback, das wir in den vergangenen Jahren erhalten haben.

Das Grundanliegen der Berichterstattung der Finanzkontrolle ist es, durch gezielte Empfehlungen Optimierungen in Verwaltungsprozessen zu erwirken. Dabei steht ein partnerschaftliches Verständnis in der Zusammenarbeit mit den geprüften Stellen im Vordergrund. Zudem stärkt die unabhängige Berichterstattung der Finanzkontrolle das Vertrauen in die Qualität der öffentlichen Verwaltung. In diesem Sinn möchte ich darauf hinweisen, dass im vorliegenden Bericht der Fokus zwar auf den Mängeln und Schwächen im Finanzbereich der geprüften Stellen liegt, die Finanzkontrolle aber auch dieses Jahr insgesamt feststellen durfte, dass die Stadtverwaltung ihre Aufgaben im Aufsichtsbereich der Finanzkontrolle im Wesentlichen ordnungs- und rechtmässig sowie wirtschaftlich vornimmt.

Für das entgegengebrachte Vertrauen und für die Unterstützung unserer Arbeit als unabhängige Prüfstelle der Stadt Winterthur danke ich dem Grossen Gemeinderat, dem Stadtrat und den Mitarbeitenden der Stadtverwaltung. Ein besonderer Dank gilt auch meinen Mitarbeitenden für ihr Engagement und ihre wertvolle Arbeit.

*Sandra Berberat
Eidg. dipl. Wirtschaftsprüferin
Leiterin Finanzkontrolle*

WESENTLICHES IM ÜBERBLICK

SCHWERPUNKTREVISION MEHRWERTSTEUER

Auf den 1. Januar 2018 ist das teilrevidierte Mehrwertsteuergesetz in Kraft getreten. Zahlreiche Änderungen betreffen auch die städtischen Ämter, weshalb im Herbst 2018 eine Schwerpunktprüfung geplant wurde.

Das Ergebnis der Prüfung war sehr erfreulich. Sowohl die Neuerungen als auch die bestehenden Mehrwertsteuer-Vorgaben werden in weiten Teilen der Stadtverwaltung korrekt umgesetzt. Zudem konnten wirkungsvolle Prozesse festgestellt werden, welche Fehler von vornherein verhindern.

SAMMELKREDITE

Erneut wurden wesentliche Feststellungen und Risiken im Bereich der Sammelkredite festgestellt. Wie in den Vorjahren weist die Finanzkontrolle weiter darauf hin, dass sie Bedenken zu dieser Kreditform hat, sowohl in kreditrechtlicher Hinsicht als auch bezüglich der Transparenz. Sie begrüsst, dass diese Kreditform nun im Rahmen der Überarbeitung der Gemeindeordnung vom Stadtrat überprüft wird.

WHISTLEBLOWING

Die Whistleblowing-Meldungen haben in den vergangenen Jahren zugenommen, was auf die Etablierung der Finanzkontrolle als Whistleblowing-Stelle der Stadt Winterthur in Finanzfragen zurückgeführt werden kann. Dies gab Anlass, die internen Prozesse noch mehr zu professionalisieren und analog anderer Finanzkontrollen in der Schweiz einen gesicherten Postkasten auf einem externen Server einzurichten. Damit kann ein Hinweisgeber schädigendes Verhalten anonym melden und für Rückfragen trotzdem mit der Finanzkontrolle in Kontakt bleiben.

ZULASSUNGSERNEUERUNG ALS REVISIONSEXPERTIN

Ende 2018 fand eine Überprüfung der Finanzkontrolle durch die Revisionsaufsichtsbehörde statt. Diese prüfte vor allem das Qualitätssicherungssystem der Finanzkontrolle, das Einhalten der rechtlichen Vorgaben und die internen Prozesse.

Die Finanzkontrolle freut sich, für weitere fünf Jahre die Zulassung als Revisionsexpertin erhalten zu haben und im Revisionsregister der Revisionsaufsicht eingetragen zu sein.

ARCHIVIERUNG DER REVISIONSBERICHTE BEIM GROSSEN GEMEINDERAT

Mit der Prüfungsplanung 2019/20 werden neu ab 1. Juli 2019 die Revisionsberichte der Finanzkontrolle im Archiv des Grossen Gemeinderats für 10 Jahre aufbewahrt. Dies ermöglicht den Mitgliedern der ständigen Kommissionen bei Bedarf, die für sie relevanten Informationen aus vergangenen Berichten jederzeit nachzuschauen.



AUFGABENBEREICH

Die Finanzkontrolle ist das oberste Organ der städtischen Finanzaufsicht. Administrativ ist sie der Ratsleitung des Grossen Gemeinderats unterstellt.

Die Finanzkontrolle ist fachlich unabhängig und selbstständig. Sie ist in ihrer Prüfungstätigkeit nur dem Gesetz verpflichtet. Sie legt jährlich ein Prüfprogramm fest und bringt dieses der Ratsleitung, der Aufsichtskommission und den Sachkommissionen des Grossen Gemeinderats sowie dem Stadtrat zur Kenntnis.

Die Aufgaben der Finanzkontrolle sind im Gemeindegesetz (GG), in der Gemeindeverordnung (VGG) sowie auch in der Verordnung über die Finanzkontrolle der Stadt Winterthur definiert und umfassen die folgenden drei Haupttätigkeiten:

FINANZTECHNISCHE PRÜFUNG: PRÜFUNG DER JAHRESRECHNUNG DER STADT WINTERTHUR

Die Prüfung der Jahresrechnung der Stadt Winterthur gehört zu den Kernaufgaben der Finanzkontrolle. Die Stadt Winterthur erstellt ihre Jahresrechnung nach den Vorgaben von HRM2 und zählt dabei zu den ersten Gemeinden im Kanton Zürich, welche HRM2 schon vor mehreren Jahren eingeführt hat.

Die Prüfung der Jahresrechnung erfolgt, wie im GG festgehalten, nach allgemein anerkannten Revisionsgrundsätzen. Diese werden in der VGG konkretisiert, wonach sich die finanztechnische Prüfung nach den Schweizer Prüfungsstandards der EXPERTsuisse zu richten hat.

FINANZAUF SICHTSPRÜFUNGEN

Die Finanzaufsicht umfasst die Prüfung der Haushaltsführung der einzelnen städtischen Bereiche in Bezug auf:

- Ordnungsmässigkeit
- Rechtmässigkeit
- Wirtschaftlichkeit
- Zweckmässigkeit
- Sparsamkeit
- Wirksamkeit



Gemäss Auftrag des Grossen Gemeinderats werden die Bereiche der Stadt Winterthur innert sechs Jahren mindestens einmal geprüft. Bei schwerwiegenden Feststellungen erfolgt die nächste Prüfung bereits nach zwei resp. vier Jahren wieder. Damit wird einem risikoorientierten Prüfansatz Rechnung getragen.

Ergänzend kann die Finanzkontrolle Sonderprüfungen im Auftrag des Grossen Gemeinderats oder des Stadtrats durchführen.

WEITERE REVISIONSDIENSTLEISTUNGEN

Die Finanzkontrolle führt Prüfungshandlungen im Auftrag des Stadtrats bei kommunalen Stiftungen durch. Ebenfalls ist sie Revisionsstelle bei stadtnahen Vereinen und führt vereinbarte Prüfungshandlungen bei Ämtern durch zwecks Bestätigung an den Kanton oder an Gemeindeverbände.

BERICHTERSTATTUNG UND BEANSTANDUNGEN

Jede Finanzaufsichtsprüfung endet mit einem Bericht, in dem das Ergebnis der Prüfung schriftlich festgehalten ist. Die Revisionsberichte werden mit einer Gesamtbeurteilung versehen. Dabei werden folgende Kategorien unterschieden:

- Vorbildlich
- Gut
- Zufriedenstellend
- Mangelhaft
- Ungenügend

Der Revisionsbericht wird den vorgesetzten Instanzen, der Aufsichtskommission und der zuständigen Sachkommission des Grossen Gemeinderats zugestellt.

Die Feststellungen werden im Bericht in drei Kategorien eingeteilt und es wird das weitere Vorgehen vereinbart:

- Die **Klassifizierung 1** betrifft Feststellungen mit einem tiefen finanziellen oder rechtlichen Risiko sowie Feststellungen mit geringem Reputationsrisiko für die geprüfte Stelle. Die Umsetzung der Empfehlung wird nicht überprüft. Die Finanzkontrolle kann jedoch einen Antrag zur Korrektur stellen und eine Frist für deren Umsetzung festlegen. In diesem Fall meldet die geprüfte Stelle der Finanzkontrolle den Vollzug der Korrektur vor Ablauf dieser Frist schriftlich.
- Die **Klassifizierung 2** betrifft Feststellungen mit mittlerem finanziellen oder rechtlichen Risiko sowie Feststellungen mit erhöhtem Reputationsrisiko für die geprüfte Stelle. Die Finanzkontrolle stellt einen Antrag zur Korrektur und setzt eine Frist für deren Umsetzung. Die geprüfte Stelle meldet der Finanzkontrolle den Vollzug der Korrektur vor Ablauf dieser Frist schriftlich.
- Die **Klassifizierung 3** betrifft schwerwiegende Feststellungen mit einem hohen finanziellen oder rechtlichen Risiko für die Stadt Winterthur sowie Feststellungen, die ein Reputationsrisiko für die ganze Stadt darstellen. Die Finanzkontrolle stellt einen Antrag zur sofortigen Korrektur. Zudem hat die geprüfte Stelle auf dem Dienstweg schriftlich Stellung zu nehmen.

Erst nachdem die Finanzkontrolle von der geprüften Stelle nachweislich informiert wurde, dass die Feststellungen korrigiert worden sind, ist die Prüfung vollständig abgeschlossen.

Die Berichterstattung für die ordentliche und eingeschränkte Revision sowie für die vereinbarten Prüfungshandlungen erfolgt basierend auf den Vorgaben der EXPERTsuisse.

DURCHGEFÜHRTE REVISIONEN

Die Finanzkontrolle hat in ihrer Prüfungsplanung 2018/19 insgesamt 31 (Vorjahr 36) interne sowie 20 (Vorjahr 18) externe Revisionen eingeplant. Die kleinere Anzahl geplanter interner Revisionen im Vergleich zum Vorjahr ist darauf zurückzuführen, dass die Besoldungsrevision seit dem Berichtsjahr auf Stufe Lohnbüro und nicht mehr auf Stufe Produktgruppe vorgenommen wird. Damit werden kleinere und ähnliche Revisionsfelder in grössere zusammengefasst.

	2017/2018			2018/2019		
	geplant	durchgeführt	laufend	geplant	durchgeführt	laufend
Revision der Stadtrechnung (inkl. IKS)	1	1	–	1	1	–
Inventarprüfungen	–	–	–	5	5	–
Prüfung der Generellen IT-Kontrollen	1	1	–	1	1	–
Schwerpunktprüfung	3	2	1	1	2	–
Produktgruppeprüfung	17	12	5	10	15	–
Besoldungsrevision	5	1	2*	3	2	3
Geldverkehrsprüfung	8	13	1	9	8	2
Kontrolle der Investitionskredite	1	1	–	1	1	–
Total interne Revisionen	36	31	9	31	35	5
Eingeschränkte Revisionen	1	2	–	2	2	–
Stiftungsaufsichtsprüfungen	12	12	–	12	12	–
Vereinbarte Prüfungshandlungen	5	6	–	6	6	–
Total externe Revisionen	18	20	–	20	20	–
Total Revisionen	54	51	9	51	55	5
durchgeführte vs. geplante Revisionen	94%			108%		

Stand: 30. April 2019

* Zwei weitere waren für die Prüfungsperiode 2017/18 eingeplant und wurden in die Planung 2018/19 resp. 2019/20 verschoben.

Insgesamt wurden im Berichtsjahr 35 interne und 20 externe Revisionen abgeschlossen. Der Grund für die grössere Anzahl abgeschlossener Revisionen im Vergleich zu den geplanten ist auf die Fertigstellung von neun Revisionen aus dem Vorjahr zurückzuführen. Drei Besoldungsrevisionen sowie zwei Geldverkehrsprüfungen aus der Prüfungsplanung 2018/19 waren zum Zeitpunkt des Verfassens des Tätigkeitsberichts noch nicht abgeschlossen, da das Geschäftsjahr der Finanzkontrolle erst Ende Juni endet.

Weiter hat die Finanzkontrolle im Jahr 2018 insgesamt 66 Mitberichte (Vorjahr 90) zu Kreditabrechnungen oder anderen Finanzthemen geschrieben.



PRÜFUNG DER JAHRESRECHNUNG 2018

Die Prüfung der Jahresrechnung der Stadt Winterthur erfolgt gemäss den Vorgaben der Gemeindeverordnung §39 auf Basis der Schweizerischen Prüfungsstandards (PS) der EXPERTsuisse.

Die Prüfung der Jahresrechnung wurde Mitte Mai 2019 abgeschlossen. Der Revisionsbericht enthält ein uneingeschränktes Testat. An den Stadtrat, Gemeinderat und Bezirksrat wurde zudem ein umfassender Bericht erstellt, in welchem alle monetären Feststellungen über CHF 50 000 sowie weitere für die Stadt Winterthur wesentlichen Feststellungen offengelegt wurden.

Besonders hervorzuheben ist die angenehme Zusammenarbeit mit dem Finanzamt unter der Leitung von Herrn Reto Stuppan. Es wurde ein kontinuierlicher sowie sachlicher Austausch gepflegt. Das hohe Engagement und die professionelle Vorgehensweise wurden beidseitig sehr geschätzt.

IKS-PROZESSPRÜFUNGEN (IKS)

Seit der erstmaligen Bestätigung im Jahr 2016 führt die Finanzkontrolle jährlich IKS-Existenzprüfungen nach den Vorgaben des Schweizer Prüfungsstandards 890 «Prüfung der Existenz des internen Kontrollsystems» durch. Diese Prüfung hat zum Ziel, das Vorhandensein eines IKS zu prüfen.

Bei der Existenzprüfung des IKS werden die verschiedenen Finanzprozesse mit einer Wurzelstichprobe in den folgenden Bereichen geprüft:

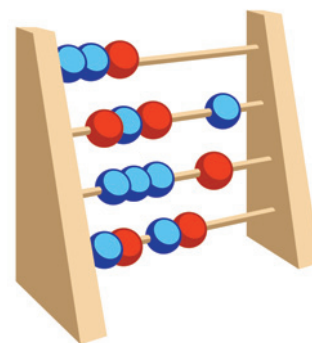
- Vollständigkeit der Kontrollen: Wurden für die Schlüsselrisiken entsprechende Kontrollen implementiert?
- Zweckmässigkeit der Kontrollen: Erfüllt diese Kontrolle ihren Zweck und ist sie angemessen?
- Durchführung der Kontrollen: Wird die Kontrolle wie vorgesehen ausgeführt?
- Dokumentation der Kontrollen: Ist ersichtlich, dass die Kontrolle gemacht wurde (Dokumentation) und ist der IKS-Prozess gemäss den Vorgaben des Finanzamts in der Risiko-Kontroll-Matrix dokumentiert?

Die Berichterstattung der Feststellungen zu den IKS-Prozessen erfolgte im Rahmen der Revisionsberichte zu den Produktgruppenprüfungen.

Insgesamt kann bestätigt werden, dass in der Stadt Winterthur ein gemäss den Vorgaben des Stadtrats ausgestaltetes internes Kontrollsystem existiert. Dieses wird gelebt und stetig verbessert.

PRODUKTEGRUPPENPRÜFUNGEN

Die Stadtverwaltung ist in insgesamt 55 Produktgruppen (Ämter) und Sekretariate von unterschiedlicher Grösse eingeteilt. Diese werden innerhalb von sechs Jahren mindestens einmal überprüft. Beim Prüfungsvorgehen lehnt sich die Finanzkontrolle an die Richtlinien der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) an, die spezifisch für die Prüfung von öffentlichen Verwaltungen erstellt worden sind.



Finanzaufsichtsprüfungen legen den Fokus hauptsächlich auf Ordnungsmässigkeit, Rechtmässigkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmässigkeit, Sparsamkeit und Wirksamkeit. Die Auswahl der Prüffelder je Produktgruppe hängt von der Risikoanalyse ab. Diese basiert auf Analysen von Zahlen, Feststellungen aus Vorjahren sowie Gesprächen mit Personen aus der Produktgruppe.

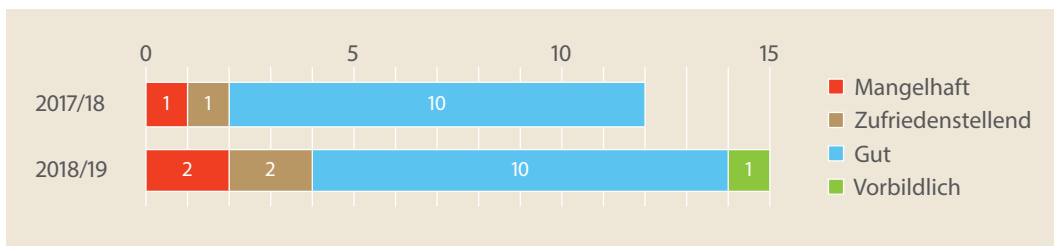
Finanzaufsichtsprüfungen sind anspruchsvoll, da es beispielsweise unterschiedliche Auffassungen von Wirtschaftlichkeit, Zweckmässigkeit oder Wirksamkeit gibt. Um eine möglichst hohe Akzeptanz der Prüfergebnisse zu erreichen, wird seit dem Berichtsjahr bereits vor Start einer Revision mit der Produktgruppe definiert, was als Massstab je Prüffeld gilt. Damit ist vorgängig festgelegt, was erfüllt sein muss, damit eine Ausgabe beispielsweise als zweckmässig oder wirksam bestätigt werden kann. Dieses Vorgehen hat sich sehr bewährt.

Insgesamt wurden im vergangenen Jahr 10 Produktgruppenprüfungen geplant. Zudem wurden noch fünf laufende Revisionen aus dem Vorjahr abgeschlossen.

Produktgruppenprüfungen	2017/18	2018/19
Geplante Revisionen	17	10
Abgeschlossene Revisionen	12	15
Laufende Revisionen	5	–

Gesamtbeurteilung

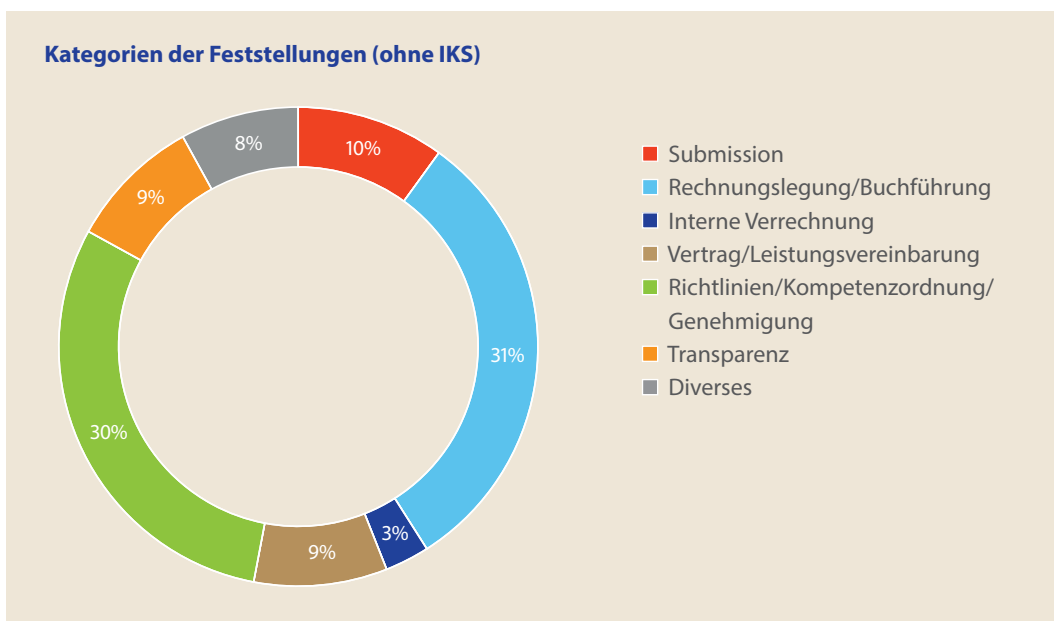
Wie bereits im Vorjahr erhielten auch dieses Jahr rund 78% der Produktgruppenrevisionen eine Gesamtbeurteilung von gut bis vorbildlich. Rund 11% waren zufriedenstellend, rund 11% mangelhaft. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Gesamtbeurteilung ausschliesslich auf die im Vorfeld definierten und geprüften Revisionsbereiche beziehen. Das heisst, es wird nicht die ganze Produktgruppe geprüft, sondern nur jene Bereiche, die im Rahmen der Risikoanalyse als Risiko identifiziert worden sind. Es ist daher möglich, dass eine Produktgruppe in nicht geprüften Bereichen eine vorbildliche Gesamtbeurteilung erreicht hätte. Wie im Vorjahr erhielt auch dieses Jahr keine Produktgruppe eine ungenügende Gesamtbeurteilung.



Feststellungen

Die Prüffelder werden auf Basis einer Risikobeurteilung ausgewählt. Da die Produktgruppen in der Stadt Winterthur sehr heterogen sind, sind auch die Prüffelder unterschiedlich. Trotzdem können die Feststellungen in gemeinsame Themengebiete zusammengefasst werden.

In der Kategorie Rechnungslegung/Buchführung wurde unter anderem festgestellt, dass Abgrenzungen nicht korrekt waren und dass Bereiche nicht konsolidiert, Vorratsbestände nicht korrekt ermittelt sowie Verbuchungen nicht korrekt vorgenommen worden waren. In der Kategorie Richtlinien/Kompetenzordnung/Genehmigung wurden unter anderem Mängel bei Gebührenerhebungen als auch bei Gebührennachlässen gefunden. Zudem waren teilweise die Kompetenzordnungen und Richtlinien nicht aktuell oder waren nicht eingehalten worden. In den meisten Fällen handelte es sich dabei um kleinere Mängel.



IKS-Feststellungen

Bei jeder Produktegruppeprüfung werden stets auch die wesentlichen Prozesse des internen Kontrollsystems (IKS) auf deren Existenz geprüft. Das heisst, anhand einer Stichprobe wird geprüft, ob die von der Produktegruppe definierten Schlüsselkontrollen vollständig und zweckmässig sind, durchgeführt werden und dokumentiert sind. Nicht geprüft wird, ob der Prozess dauerhaft und richtig funktioniert.

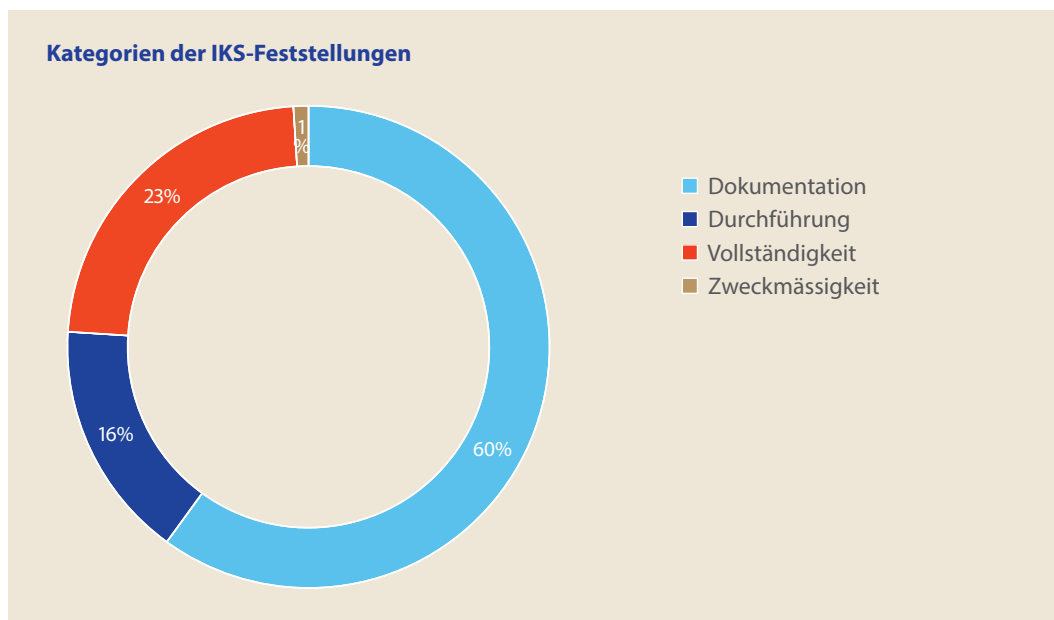
Die Feststellungen zeigen, dass die Schlüsselkontrollen in fast allen Fällen als zweckmässig beurteilt worden sind. Auch die Vollständigkeit und Durchführung der Kontrollen waren in den meisten Produktegruppen gut bis vorbildlich. Die Dokumentation der Kontrollen weist jedoch in mehreren Produktegruppen Verbesserungspotential auf. Das heisst, dass gemäss Aussage der verantwortlichen Person eine Schlüsselkontrolle zwar gemacht wird, dies aber für die vorgesetzte Stelle nicht überprüfbar und damit auch nicht revidierbar ist, weil sie nicht dokumentiert wurde.

Die Dokumentation einer Schlüsselkontrolle ist deshalb so wichtig, weil die Schlüsselkontrolle ein wesentliches Risiko in einem Finanzprozess verkleinern soll. Aus diesem Grund soll die vorgesetzte Stelle jederzeit überprüfen können, ob die Schlüsselkontrolle durchgeführt wurde.

Bei den meisten Feststellungen handelte es sich um kleinere Mängel, weshalb bei allen geprüften Produktegruppen die Existenz eines internen Kontrollsystems bestätigt werden konnte.



Kategorien der IKS-Feststellungen



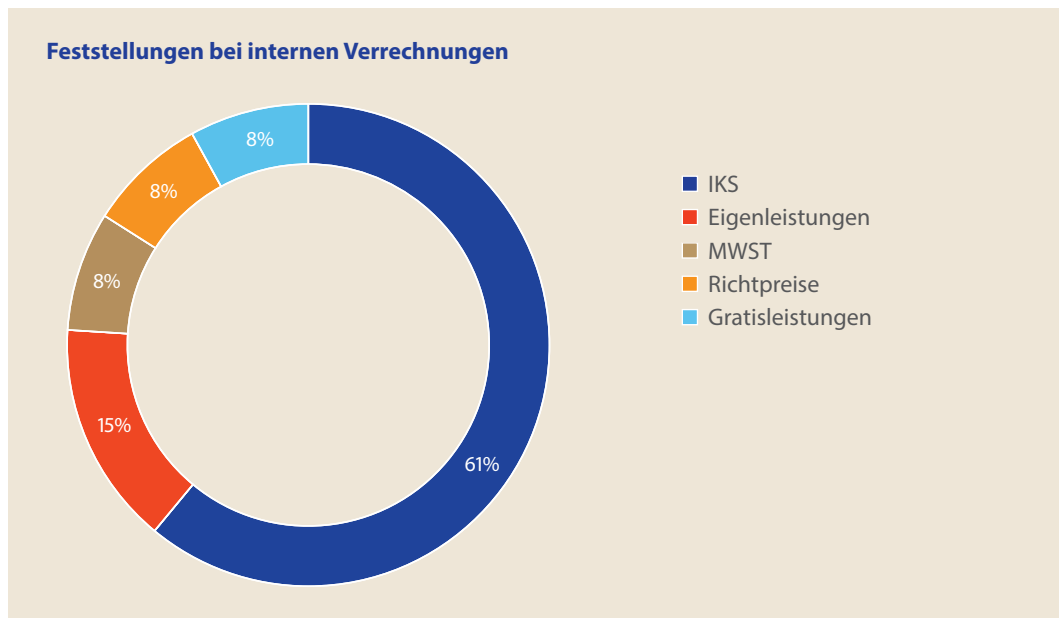
SCHWERPUNKTPRÜFUNGEN

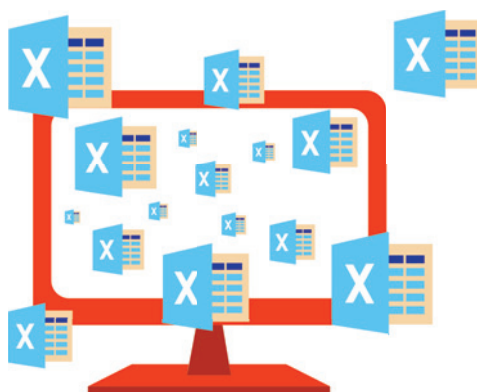
Im Berichtsjahr wurde die Schwerpunktprüfung Mehrwertsteuer geplant und durchgeführt sowie die Schwerpunktprüfung Interne Verrechnungen aus dem Vorjahr abgeschlossen.

Schwerpunktprüfungen	2017/18	2018/19
Geplante Revisionen	3	1
Abgeschlossene Revisionen	2	2
Laufende Revisionen	1	–

Interne Verrechnungen

Jährlich werden rund CHF 250 Mio. interne Aufwände und Erträge zwischen den Ämtern verrechnet. Der Fokus der Prüfung lag hauptsächlich auf der ordnungsgemässen Verbuchung, der Stetigkeit der Verteilungsschlüssel, der Gratisleistungen sowie den internen Prozessen und der dazugehörigen Schlüsselkontrollen. Das Ergebnis der Prüfung war in weiten Teilen erfreulich. Kleinere Schwächen wurden in den Themenbereichen Durchführung von Schlüsselkontrollen und Verbuchung von Eigenleistungen festgestellt. Insgesamt konnte eine gute Gesamtbeurteilung abgegeben werden.



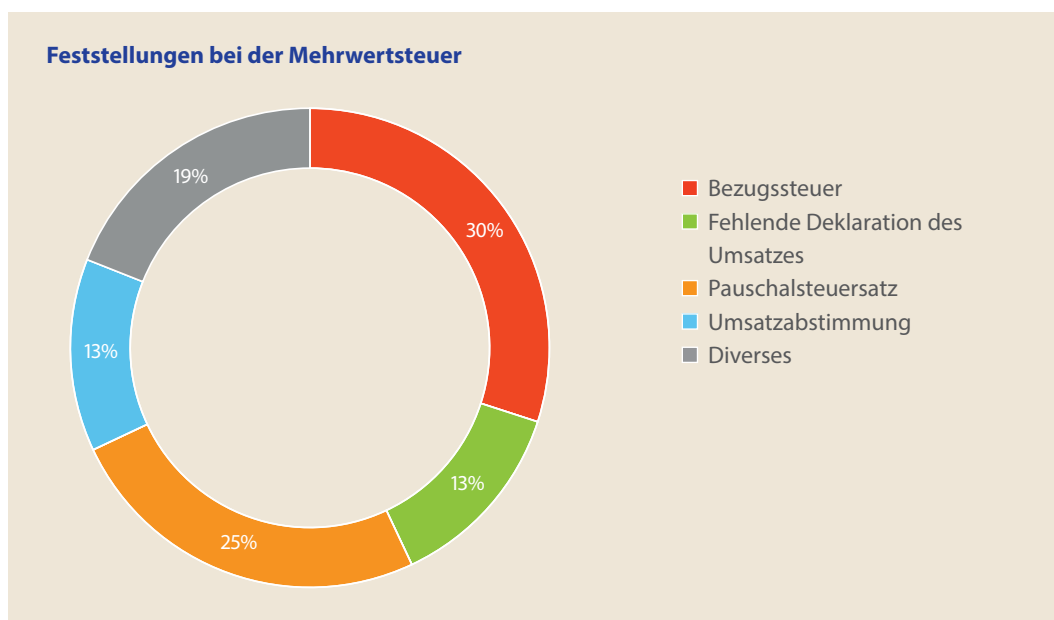


Mehrwertsteuer

Auf den 1. Januar 2018 ist das teilrevidierte Mehrwertsteuergesetz in Kraft getreten. Zahlreiche Änderungen betreffen auch die städtischen Ämter, weshalb im Herbst 2018 eine Schwerpunktprüfung geplant und durchgeführt wurde.

Der Fokus der Prüfung lag auf den internen Prozessen der MWST-Abrechnungen, der Überprüfung der Steuerpflichtigkeit, Stichproben im Bereich der Bezugssteuer sowie auf der Anwendung der Pauschalsteuersätze.

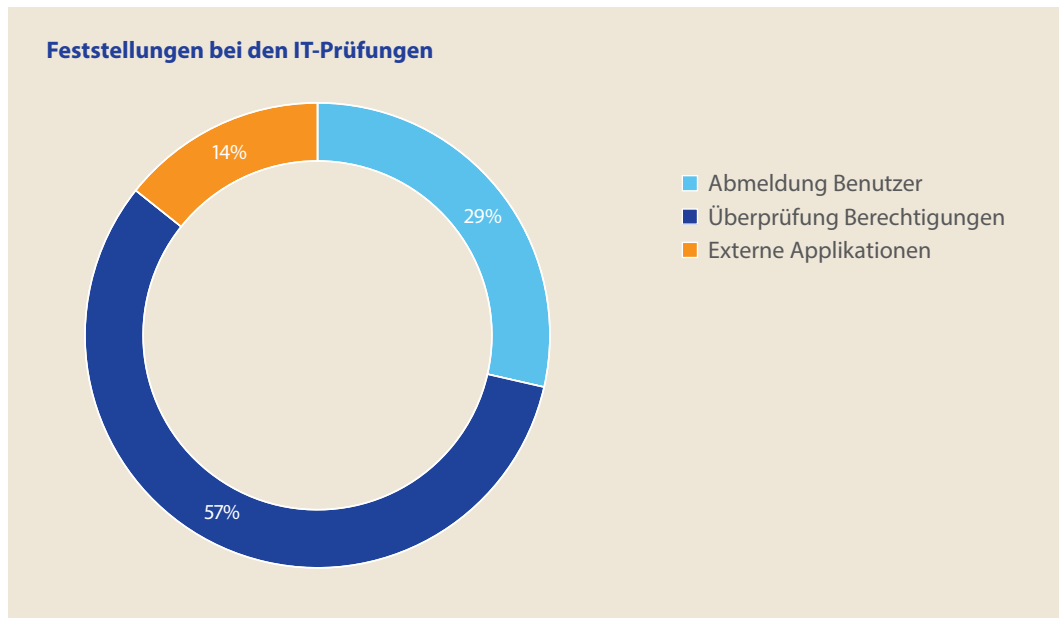
Das Ergebnis der Prüfung war sehr erfreulich. Sowohl die Neuerungen als auch die bestehenden Mehrwertsteuer-Vorgaben werden in weiten Teilen korrekt umgesetzt. Zudem konnten wirkungsvolle Prozesse festgestellt werden, die Fehler von vornherein verhindern. Kleinere Schwächen wurden in den Bereichen Bezugssteuer und Anwendung der Pauschalsteuersätze festgestellt. Insgesamt konnte eine gute Gesamtbewertung abgegeben werden.



IT-PRÜFUNGEN

Für eine einwandfreie Ausführung der täglichen Geschäfte in der Stadtverwaltung ist eine zuverlässige Informatikumgebung unverzichtbar. Aus diesem Grund wird jährlich eine stadtübergreifende Prüfung der generellen IT-Kontrollen (ITGC) in den Bereichen Änderungsprozess, IT-Zugang und Zugriffsrechte sowie Sicherstellung des operativen IT-Betriebs durchgeführt. Die Prüfung wurde an acht Applikationen durchgeführt.

Das Ergebnis der Prüfung zeigt, dass Prozesse existieren und eingehalten werden. Programmänderungen werden korrekt autorisiert und genehmigt sowie angemessen getestet. Kleinere Schwächen wurden im Prozess der Abmeldung der Benutzer nach Austritt (inkl. Lizenzkostenverrechnungen), bei der Dokumentation der periodischen Überprüfung der Benutzerrechte sowie beim Zugriff auf externe Applikationen («Cloud») festgestellt. Insgesamt konnte eine gute Gesamtbeurteilung abgegeben werden.



BESOLDUNGSPRÜFUNGEN

Nebst dem Personalamt werden in der Stadtverwaltung neun dezentrale Personalbüros geführt, die wiederum zahlreiche Ämter in Personalangelegenheiten betreuen. Die Besoldungsrevisionen werden auf Stufe Personalbüro durchgeführt und gehören damit zu den umfassendsten Revisionen.

Die beiden Besoldungsrevisionen aus dem Vorjahr konnten im Berichtsjahr abgeschlossen werden. Drei geplante Besoldungsrevisionen sind zurzeit noch im Gang.

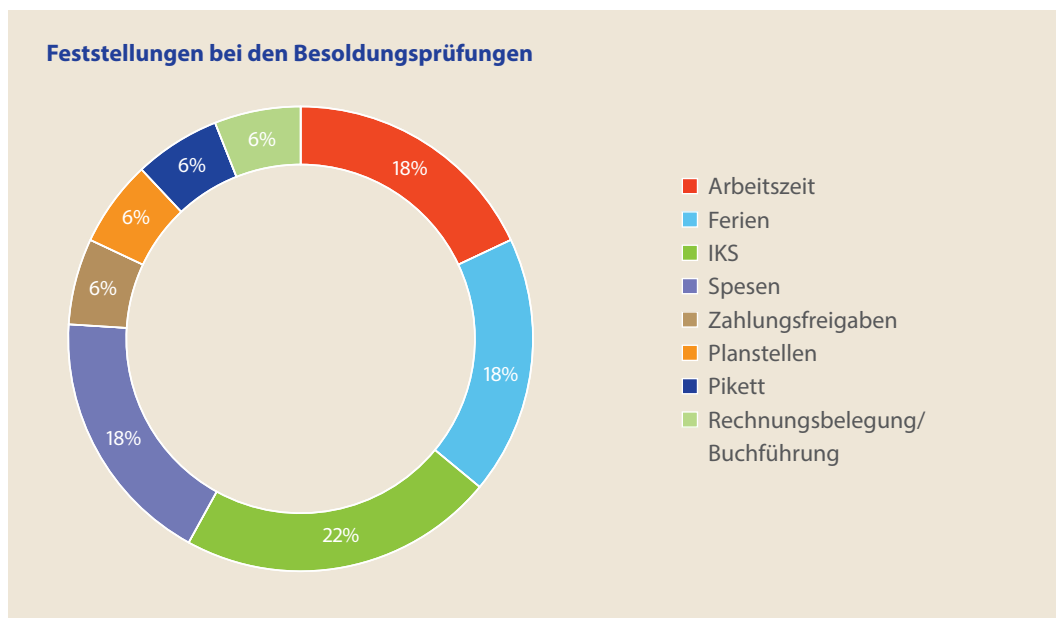
Besoldungsprüfungen	2017/18	2018/19
Geplante Revisionen	5	3
Abgeschlossene Revisionen	1	2
Laufende Revisionen	2	3

Der Fokus der Prüfungen lag auf der Beurteilung der internen Prozesse und deren Schlüsselkontrollen, auf den ordnungs- und rechtmässigen Lohnauszahlungen und Einforderungen (EO, Mutterschaft, Unfalltaggelder, Spesen etc.) sowie auf den Besoldungseinreichungen.

Das Ergebnis der Prüfungen war durchzogen. Insgesamt konnte eine gute sowie eine zufriedenstellende Gesamtbeurteilung abgegeben werden.

Kleinere bis mittlere Schwächen fanden sich in allen geprüften Bereichen wie beispielsweise fehlende Durchführung und/oder Dokumentation von Schlüsselkontrollen, Fehler beim Übertrag der Mehrzeit- und Ferienguthaben oder Bezug von Treueprämien, Spesen und Arbeitszeiterfassung etc.

Hervorzuheben ist, dass alle Anträge der Finanzkontrolle zur Korrektur dieser Fehler umgehend in Angriff genommen wurden und zum heutigen Zeitpunkt bereits vollständig korrigiert sind.



GELDVERKEHRSPRÜFUNGEN

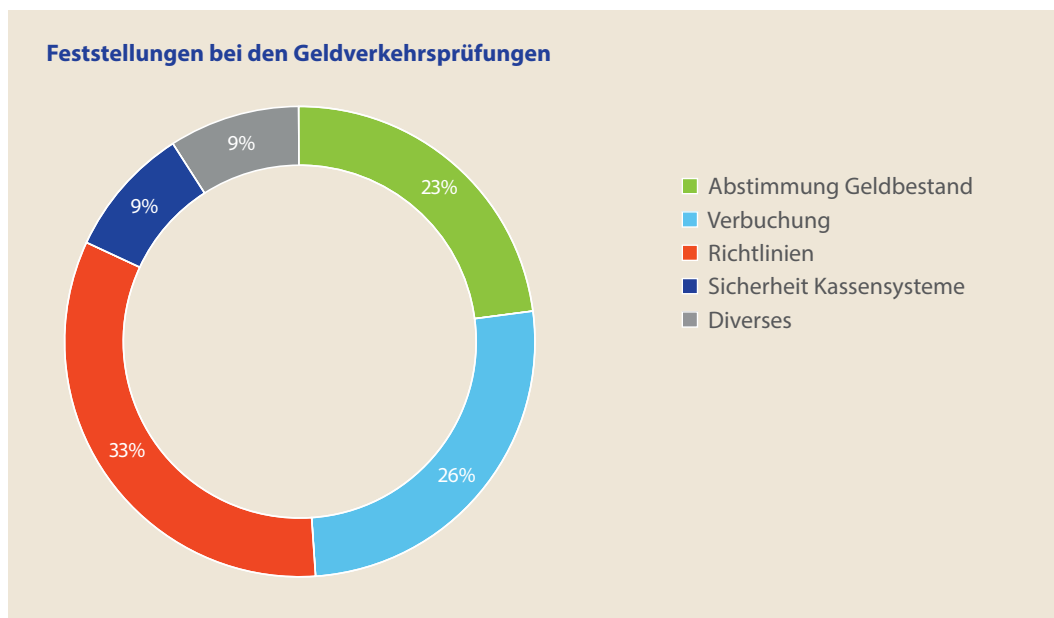
Im Berichtsjahr wurden 27 Haupt- und Nebenkassen an acht Standorten revidiert. Der Fokus der Prüfung liegt auf der Abstimmung des Geldbestands mit der Buchführung, der vollständigen und korrekten Verbuchung, der Sicherheit der Kassensysteme sowie der Einhaltung der städtischen Richtlinie über die Kassenführung. Die Prüfung erfolgt in der Regel ohne Voranmeldung.

Geldverkehrsprüfung	2017/18	2018/19
Geplante Revisionen	8	9
Abgeschlossene Revisionen	13	8
Laufende Revisionen	1	2

Das Ergebnis der Prüfung war in den meisten Fällen gut bis vorbildlich, in einem Fall zufriedenstellend und in einem Fall ungenügend.

Wenn Schwächen bei der Prüfung entdeckt wurden, dann betrafen diese hauptsächlich die vollständige und korrekte Verbuchung von Transaktionen, Nichteinhalten der Richtlinien oder Differenzen in der Abstimmung der Bestände.

Hervorzuheben ist, dass alle Anträge der Finanzkontrolle zur Korrektur dieser Fehler umgehend in Angriff genommen wurden. Insbesondere jene Revisionen welche eine weniger gute Gesamtbeurteilung erhielten, haben bereits alle Feststellungen vollständig korrigiert.



KONTROLLE VON INVESTITIONSKREDITEN

Investitionen ins Verwaltungs- oder Finanzvermögen der Stadt Winterthur basieren auf einem im Voraus bewilligten Kredit. Die Finanzkontrolle prüft jährlich auf Basis von Stichproben, ob diese Kredite korrekt im Anhang ausgewiesen, von der richtigen Instanz genehmigt, bei Kreditüberschreitungen die richtigen Massnahmen getroffen und die Investitionskredite zeitgerecht abgerechnet werden.

Das Kreditrecht des Kantons Zürich sieht vor, dass jeweils ein Objektkredit oder ein Rahmenkredit bewilligt werden kann. Zudem verfügt die Stadt Winterthur über eine weitere Kreditform namens Sammelkredite, für welche die rechtliche Legitimität nicht offensichtlich ist. Die Finanzkontrolle hat bereits in den Vorjahren Bedenken zu dieser Kreditform geäussert, sowohl in kreditrechtlicher Hinsicht als auch bezüglich der Transparenz, und begrüsst, dass diese Kreditform im Rahmen der Überarbeitung der Gemeindeordnung vom Stadtrat überprüft wird.

Das Ergebnis der Prüfung betreffend der Objekt- und Rahmenkredite war insgesamt gut. Kleinere Feststellungen betrafen mehrheitlich die fehlende, aber fällige Abrechnung. Erfreulich ist, dass die geprüften Kredite im Anhang korrekt ausgewiesen, von der befugten Instanz bewilligt und bei Kreditüberschreitungen die richtigen Massnahmen getroffen worden sind.

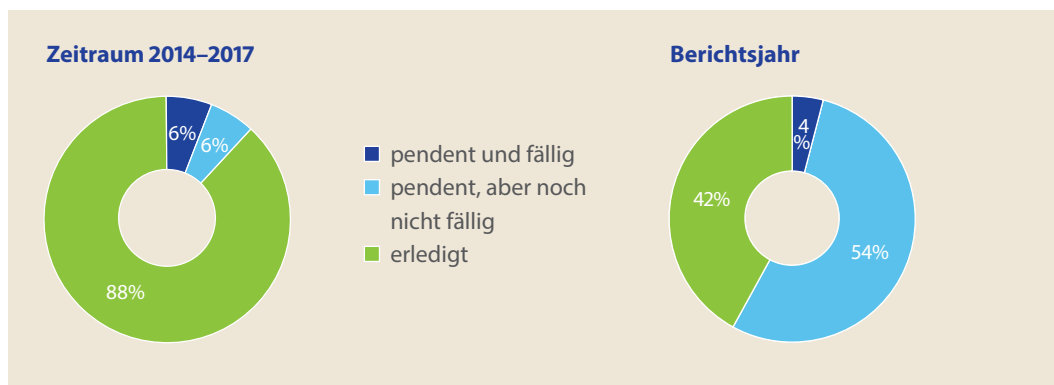
In Bezug auf die Sammelkredite wurden erneut grössere Risiken und Fehler im Bereich der Abrechnung und Transparenz festgestellt.

ÜBERSICHT DER OFFENEN ANTRÄGE

Am Ende der Revision werden mit den Ämtern die notwendigen Korrekturen vereinbart. Diese werden nach Ablauf der gemeinsam definierten Frist von der Finanzkontrolle überprüft. Die Umsetzung der Anträge erfolgt in der Regel vorbildlich, sowohl in zeitlicher als auch in qualitativer Hinsicht.

Die Frist für die Umsetzung von Anträgen beträgt in der Regel ein paar Monate. Wenn immer möglich wird auf die zur Verfügung stehenden Ressourcen in den Ämtern Rücksicht genommen. Falls Anpassungen im Bereich der internen Prozesse notwendig sind, wird oft eine etwas längere Frist benötigt, besonders wenn die Prozesse amts- oder departementsübergreifend funktionieren. Korrekturen, die sofort gemacht werden können, werden oftmals noch während der Revision erledigt.

Pendente und fällige Anträge sind in der Regel im entsprechenden Amt vergessen gegangen. Dieses wird daran erinnert, so dass eine möglichst rasche Umsetzung gewährleistet ist.

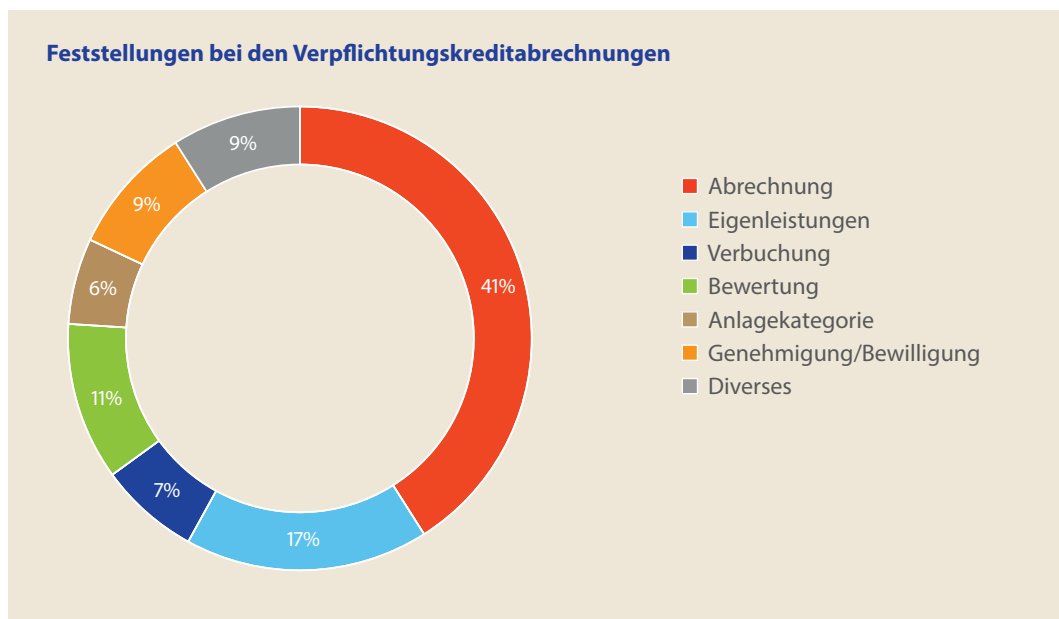


ERSTELLEN VON MITBERICHTEN

Die Finanzkontrolle wurde im Jahr 2018 insgesamt 62 Mal (Vorjahr: 85 Mal) zum Mitberichtsverfahren im Zusammenhang mit einer Verpflichtungskreditabrechnung eingeladen. Dabei werden im Voraus vereinbarte Prüfungshandlungen zuhanden des Stadtrats durchgeführt. Das Ergebnis der Prüfung soll den Stadtrat in der Entscheidung unterstützen, ob eine Kreditabrechnung genehmigt werden kann oder nicht.

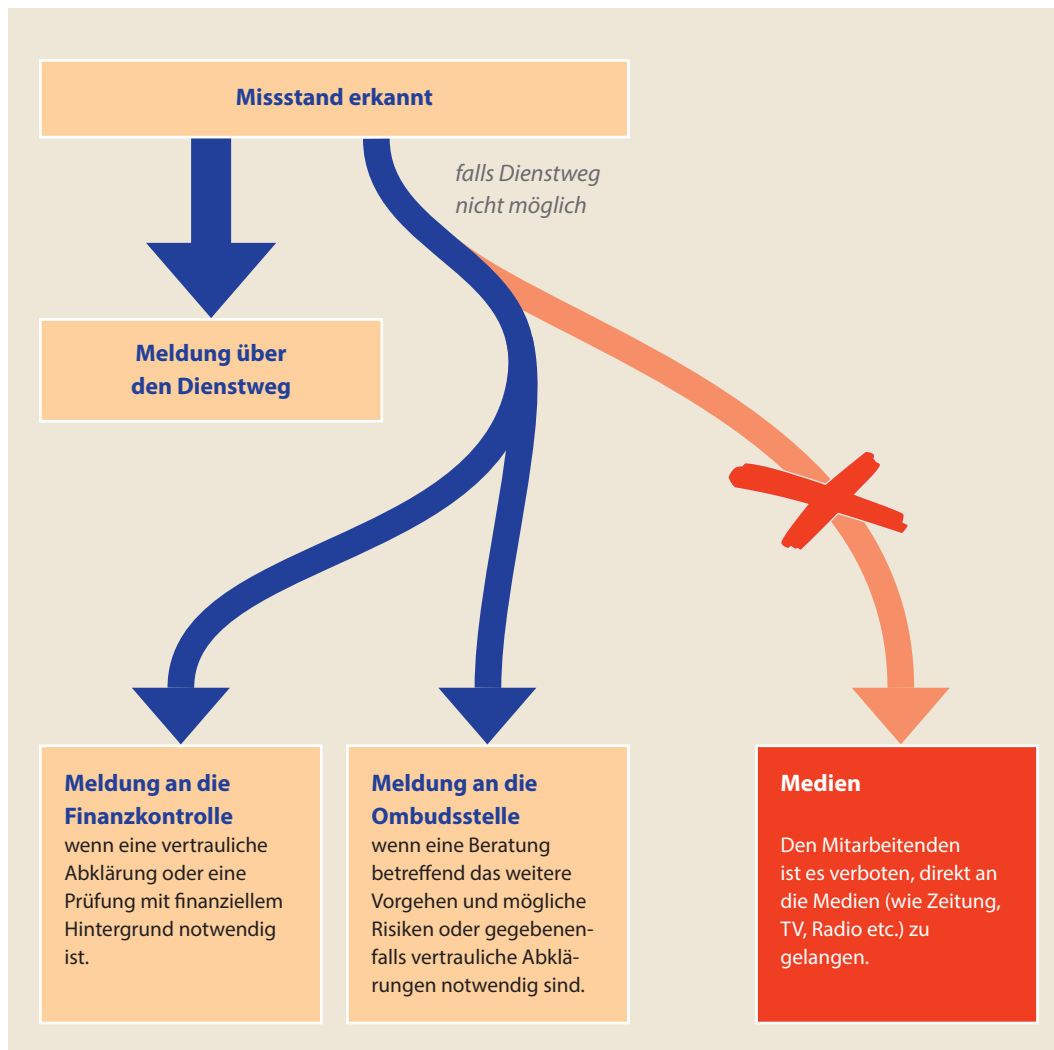
Prüfung von Verpflichtungskreditabrechnungen	2017/18	2018/19
Anzahl abgerechnete Projekte, für welche die Finanzkontrolle zum Mitbericht eingeladen wurde	85	62
Anzahl Mitberichte mit Feststellungen	46	48

Viele Verpflichtungskreditabrechnungen weisen kleinere bis mittlere Mängel auf. Die Feststellungen betreffen hauptsächlich die nicht zeitnahe Abrechnung, die Berechnung der Eigenleistungen, die nicht korrekte Verbuchung, Überbewertungen, eine falsche Zuordnung der Anlagekategorie sowie fehlende Genehmigungen und Bewilligungen.



WHISTLEBLOWING

Im März 2015 wurde den Mitarbeitenden der Stadt Winterthur ein Whistleblowing-Flyer mit Informationen zum korrekten Vorgehen beim Melden von schädigendem Verhalten geschickt. Darin ist unter anderem festgehalten, dass man sich bei finanziellen Themen an die Finanzkontrolle wenden kann.



In den vergangenen Jahren ist die Anzahl der Meldungen kontinuierlich gestiegen, was auf die Etablierung der Finanzkontrolle als Whistleblowing-Stelle der Stadt Winterthur in Finanzfragen zurückgeführt werden kann. Aus diesem Grund wurde im Mai 2019 ein externer Postkasten (internetbasierte Kommunikationsplattform) aufgeschaltet, der anonyme Whistleblowing-Meldungen ermöglicht. Dieser Postkasten wurde in Zusammenarbeit mit der Firma BKMS erstellt, mit welcher andere Finanzkontrollen/Whistleblowingstellen sehr gute Erfahrungen gemacht haben. Der Postkasten erlaubt die anonyme Kommunikation mit dem Hinweisgeber sowie eine systematische und effiziente Bearbeitung der eingehenden

Meldungen. Mit der Nutzung des externen Postkastens wird sichergestellt, dass die Daten verschlüsselt und auf einem von der Stadtverwaltung externen Server hinterlegt werden, der sich in der Schweiz befindet. Zugriff auf den Postkasten hat einzig die Finanzkontrolle.

Oft handelt es sich bei den Meldungen um Hinweise ohne dazugehörige Nachweise. Diese versucht die Finanzkontrolle im Rahmen ihrer Revisionen zusammenzutragen, damit gegen ein schädigendes Verhalten vorgegangen werden kann. Mit dieser Vorgehensweise wird nicht bekannt, dass es sich um eine Whistleblowing-Meldung handelt und der Hinweisgeber bleibt bestmöglich geschützt.

Sollte sich aus einer Meldung ein strafrechtlich relevanter Sachverhalt herauskristallisieren, ist die weitere Bearbeitung des Falls stets Sache der Strafverfolgungsbehörde. Bei Hinweisen auf schädigendes Verhalten, welches nicht finanzrelevant ist, wird der Hinweisgeber auf die dafür geeigneten Stellen, beispielsweise die Ombudsstelle, hingewiesen.

EXTERNE REVISIONEN

Die Finanzkontrolle führt im Auftrag des Stadtrats Prüfungshandlungen bei kommunalen Stiftungen durch. Ebenfalls ist sie Revisionsstelle bei stadtnahen Vereinen und führt vereinbarte Prüfungshandlungen bei Ämtern durch zwecks Bestätigung an den Kanton oder an Gemeindeverbände. Diese Revisionsdienstleistungen werden in der Regel nach Aufwand verrechnet. Die Anzahl der durchgeführten externen Revisionen hat sich im Vergleich mit dem Vorjahr nicht verändert.

Externe Revisionen	2017/18	2018/19
Stiftungsaufsicht im Auftrag des Stadtrats	12	12
Eingeschränkte Revisionen	2	2
Prüfungen nach PS 920 Vereinbarte Prüfungshandlungen bezüglich Finanzinformationen	6	6

BERATUNGSTÄTIGKEITEN

Die Finanzkontrolle wird gemäss der Finanzkontrollverordnung bei der Erarbeitung von Vorschriften über das Finanz- und Rechnungswesen sowie bei der Entwicklung und Abnahme von Systemen des Rechnungswesens beigezogen.

Im vergangenen Jahr wurde die Finanzkontrolle bei der Beurteilung der neuen Kassarichtlinie, bei der Erstellung der Richtlinie zu Eigenleistungen sowie bei der Beurteilung der Kapitalisierungszinssätze beigezogen. Zudem hat sie ihr Fachwissen im Rahmen der Verselbstständigung des Theaters Winterthur sowie im Rahmen der Totalrevision der Gemeindeordnung und bei der Anpassung von betroffenen Rechtserlassen beigezogen.

Die Beratungstätigkeit beinhaltet insbesondere das Beisteuern von Fachwissen und die Beurteilung von Risiken der vorgeschlagenen Änderungen im Bereich der Finanzen aus Sicht der Finanzkontrolle.

FINANZKONTROLLE INTERN



STELLUNG DER FINANZKONTROLLE

Die Finanzkontrolle ist ein vom Stadtrat und den Departementen unabhängiges und selbstständiges Aufsichtsorgan. Die Leitung der Finanzkontrolle wird durch den Grossen Gemeinderat für eine Amtsperiode von vier Jahren gewählt. An sie sind die höchsten Anforderungen in Bezug auf Unabhängigkeit, Integrität und Fachkompetenz gestellt.

Die Finanzkontrolle ist in ihrer Prüfungstätigkeit dem Gesetz und den anerkannten Revisionsgrundsätzen verpflichtet. Jährlich legt sie ein Prüfprogramm fest. Dieses wird der Ratsleitung, der Aufsichtskommission, den Sachkommissionen sowie dem Stadtrat zur Kenntnis gebracht.

FINANZEN

Das Budget der Finanzkontrolle wird vom Grossen Gemeinderat bestimmt. Die Ausgaben werden durch eine externe Revisionsstelle überprüft.

PERSONALBESTAND

Die Finanzkontrolle verfügt über sieben Vollzeitstellen sowie eine Ausbildungsstelle verteilt auf zehn Personen.

AUS- UND WEITERBILDUNG

Sämtliche Mitarbeitenden der Finanzkontrolle sind den Anforderungen an die Finanzaufsicht entsprechend ausgebildet und verfügen über umfassendes Wissen, Berufserfahrung und Sozialkompetenz. Zudem wirken sie zwecks Austausch von Best-Practice-Methoden in verschiedenen Arbeitsgruppen der Fachvereinigung mit.

MITGLIEDSCHAFTEN

Die Finanzkontrolle und/oder deren Mitarbeitende sind Mitglieder der folgenden Fachvereinigungen:

- Fachvereinigung der Finanzkontrollen
- Schweizerische Konferenz der Finanzkontrollen
- EXPERTsuisse
- Schweizerischer Verband für interne Revision (SVIR)

QUALITÄTSSICHERUNG

Die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle verpflichtet zu einer konsequenten Qualitätssicherung der eigenen Prüfarbeit. Dieser Verantwortung wird ein hoher Stellenwert beigemessen. Die Qualitätssicherung bildet die Grundlage für die Glaubwürdigkeit und damit auch für die Akzeptanz der Prüfergebnisse. Neben der steten Aus- und Weiterbildung sichern wir unsere Qualität mittels strukturierten und einheitlichen Prozessabläufen.

EXTERNE QUALITÄTSSICHERUNG

Unterschiedliche externe Fachgremien überprüfen die Arbeit der Finanzkontrolle der Stadt Winterthur und deren Qualität. Insbesondere sind dies die folgenden Fachgremien:

Aufsichtsstellen / Kontrollstellen	Letzte Prüfung
Grosser Gemeinderat, v. a. Aufsichtskommission	fortlaufend
EXPERTsuisse	jährlich
Finanzkontrolle des Kantons Zürich	jährlich
Eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde	2019
Peer Reviews des Qualitätszirkels	2017

Revisionsaufsichtsbehörde

Die Finanzkontrolle ist als Revisionsexpertin bei der Revisionsaufsichtsbehörde zugelassen und im Revisionsregister eingetragen. Diese Zulassung wird alle fünf Jahre von der Revisionsaufsichtsbehörde überprüft. Im März 2019 wurde die letzte Überprüfung abgeschlossen und die Zulassung erneuert.

Peer Review

Die Finanzkontrolle Winterthur leitet den Qualitätszirkel der Finanzkontrollen der Kantone Appenzell Ausserrhoden, Basel-Landschaft, Solothurn, Thurgau und der Stadt St. Gallen sowie des Kantons und der Stadt Schaffhausen. Der Qualitätszirkel hat eine Vereinbarung betreffend Durchführung gegenseitiger Peer Reviews abgeschlossen. Im Rahmen dieser Peer Reviews werden einerseits das Qualitätssicherungssystem und andererseits das Prüfverfahren bei einzelnen Mandaten überprüft. Als Prüfungsperiodizität wurden vier Jahre vereinbart.



Im Vorjahr fand ein Peer Review durch die Finanzkontrolle der Stadt St. Gallen statt. Das Ergebnis attestierte ein in allen Belangen implementiertes und angewendetes Qualitätssicherungssystem gemäss den Anforderungen der Schweizer Qualitätssicherungsstandards. Auch auf Mandatsstufe wurden keine wesentlichen Mängel festgestellt.

INTERNE QUALITÄTSSICHERUNG

Die Finanzkontrolle wendet bei ihren Revisionstätigkeiten die relevanten Qualitätsstandards der EXPERT-suisse, des Schweizerischen Verbands der Internen Revision sowie der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden an.

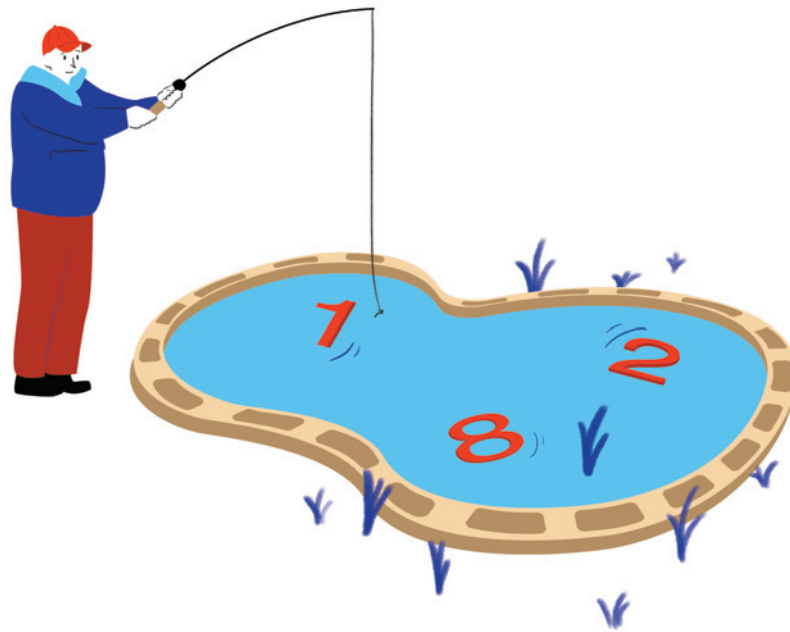
Jährlich wird das Qualitätssicherungssystem der Finanzkontrolle überprüft. Zudem werden sogenannte Nachschauen auf Stufe Mandat durchgeführt, indem zufällig ausgewählte Mandate nachträglich überprüft werden. Die Feststellungen daraus werden mit dem leitenden Revisor und der Leiterin der Finanzkontrolle besprochen und bei Bedarf Verbesserungsmaßnahmen implementiert.

KOMMUNIKATIONSWEGE

Die Finanzkontrolle legt Wert auf eine stufengerechte Kommunikation der Prüferkenntnisse wie auch auf einen laufenden Informationsaustausch mit den geprüften Stellen. Dies erfolgt, neben der schriftlichen Berichterstattung über die Einzelrevisionen, mittels Planungs- und Schlussbesprechungen. Mit der Leiterin der Finanzkontrolle findet zudem ein jährlicher resp. mehrmals jährlicher Austausch mit der Ratsleitung, Aufsichtskommission, ständigen Kommissionen, Stadtrat und Bezirksrat statt.

Die aus der Finanzkontrollverordnung abgeleiteten finanztechnischen und Finanzaufsichtsprüfungen sowie die externen Revisionen werden auch im kommenden Jahr im Zentrum des Wirkens der Finanzkontrolle stehen.

In Bezug auf die Berichterstattung werden mit Beginn der Prüfungsplanung 2019/20 per 1. Juli 2019 die Revisionsberichte neu im Archiv des Grossen Gemeinderats für zehn Jahre aufbewahrt werden. Dies ermöglicht den Mitgliedern der ständigen Kommissionen bei Bedarf, die für sie relevanten Informationen aus vergangenen Berichten jederzeit nachzuschauen.





Finanzkontrolle der Stadt Winterthur

Sandra Berberat, Leiterin Finanzkontrolle

Stadthausstrasse 4a

8403 Winterthur

052 267 52 09

finanzkontrolle@win.ch

Winterthur, Mai 2019