Winterthur, 8. April 2009
GGR-Nr. 2009/043

An den Grossen Gemeinderat

W i n t e r t h u r

Tätigkeitsbericht der Finanzkontrolle über das Jahr 2008

Antrag:

Vom Tätigkeitsbericht der Finanzkontrolle über das Jahr 2008 wird Kenntnis genommen.

Weisung:

Gemäss § 18 der Finanzkontrollverordnung vom 18.4.05 hat die Finanzkontrolle dem Grossen Gemeinderat und Stadtrat einen Tätigkeitsbericht zu erstatten. Der Stadtrat hat von diesem Kenntnis genommen und leitet ihn hiermit dem Parlament weiter.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder

Beilage:
- Tätigkeitsbericht der Finanzkontrolle über das Jahr 2008

Stadt Winterthur

Tätigkeitsbericht der Finanzkontrolle der Stadt Winterthur über das Jahr 2008 an den Grossen Gemeinderat und Stadtrat Winterthur

(gemäss § 18 der Finanzkontrollverordnung vom 18.4.05)

Winterthur, 31. März 2009

Finanzkontrolle
der Stadt Winterthur

Inhaltsverzeichnis **Seite**

1. Einleitung 3

2. Abschlussprüfung Städtische Rechnung 2007 3

3. Dienststellenrevisionen

3.1 Zwischenrevisionen 4

3.2 Kassenstürze 4

4. Weitere Prüfungen des städtischen Finanzhaushalts

4.1 Abrechnungen von Investitionskrediten 5

4.2 Prüfungen auf Anordnung des Kantons 5

5. Weitere Aufgaben und Dienstleistungen der Finanzkontrolle

5.1 Prüfungen im Bereich von städtischen Geldverwaltungen für Dritte 5

5.2 Revisionsstellenmandate 6

5.3 Gesetzliche Stiftungsaufsicht 6

5.4 Informationsgespräche mit den Departementsleitungen 6

5.5 Koordination mit andern Prüforganen 6

5.6 Beizug der Finanzkontrolle bei der Einführung und Entwicklung von Rechtsgrundlagen und Projekten im Bereich des Finanz- und Rechnungswesens 7

6. Finanzkontrolle intern

6.1. Personal – Organisation 7

6.2 Aufteilung der Arbeitskapazität 8

6.3 Aus- und Weiterbildung des Personals 8

6.4 Finanzen 8

6.5 Externe Revisionsstelle 9

6.6 Qualitätssicherung 9

7. Ausblick 9

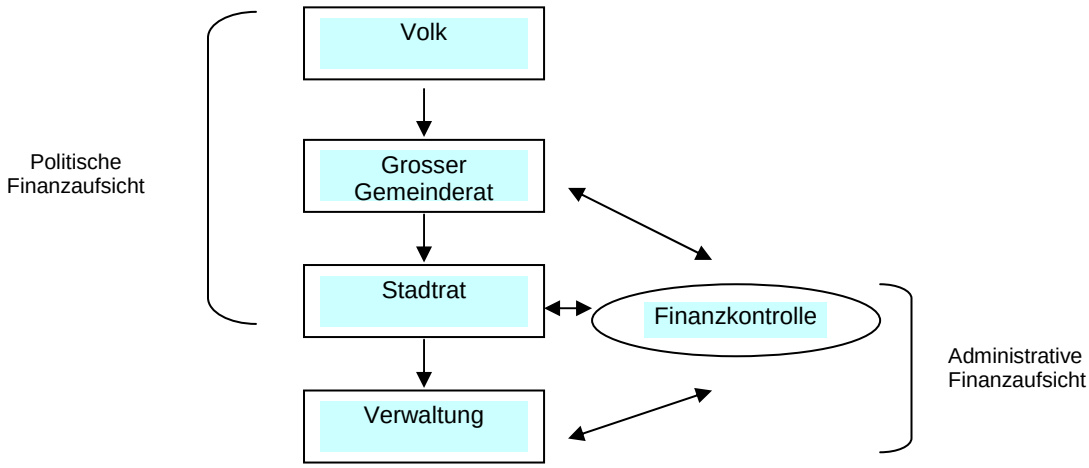
Anhang: Dienststellenrevisionen 2008 (Zwischenrevisionen) 10

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 2007

Die Rechnung 2007 war der zweite Abschluss, welche die Verwaltungseinheiten (Produktegruppen) mit Ausnahme des Bereiches Bildung nach den WoV-Grundsätzen erstellt haben.

Die Rechnung schloss bei einem gerundeten Bruttoaufwand von 1.191 Mia. Franken und einem Bruttoertrag von 1.087 Mia. Franken mit einem Aufwandüberschuss von 3.69 Mio. Franken ab. Die Investitionen ins Verwaltungsvermögen betrugen brutto 97.191 Mio. Franken und die ins Finanzvermögen 17.224 Mio. Franken. Die Bilanzsumme betrug 1.116 Mia. Franken.

Die Finanzkontrolle prüfte die Rechnung 2007 mit Schwerpunkt auf den Bilanzpositionen, den Rechnungsergebnissen (Nettozielabweichungen) und den parlamentarischen Zielwerten der Produktegruppen. Mit dem Revisionsbericht vom 28. Mai 2008 hat sie empfohlen, die Rechnung trotz Vorbehalten zu genehmigen.
Die Vorbehalte betrafen vor allem die Unterlassung der Bilanzierung von aktivierungspflichtigen Tatbeständen von total 4.2 Mio. Franken (2 Mio. Darlehen Sonnenberg AG betr. Klinik Lindberg, 1.3 Mio. ausstehende Staatsbeiträge für Unterhalt der Gemeindestrassen und 0.9 Mio. Guthaben gegenüber dem ZVV). Bei den ersten zwei Positionen handelt es sich um Altlasten, deren Nicht-Bilanzierung bereits im Bericht zur Jahresrechnung 2006 beanstandet wurde.
Bei den WoV-Rechnungsabschlüssen haben sich bei der Ergebnisermittlung (Nettozielabweichungen) zum Teil Fehler eingeschlichen oder die Berücksichtigung von exogenen Faktoren ist nicht korrekt erfolgt. Aufgrund der Feststellungen der Finanzkontrolle wurden die betroffenen Einlagen in die WoV-Reserven im Jahre 2008 entsprechend korrigiert.

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 2008 hat die Finanzkontrolle 38 Revisionen bei Dienststellen (siehe Anhang) durchgeführt. Schwerpunkte der Prüfungen waren die Prozesse des Finanz- und Rechnungswesens (Internes Kontrollsystem). 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 Kassenstürze

In Ausführung von Art. 35 der Verordnung über den Gemeindehaushalt vom 26.9.84 hat die Finanzkontrolle unangemeldete Kassenstürze (rund 90 Kassen-, Post- und Bankbestände) bei 55 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. In zwei Fällen war der Ist-Bestand um Fr. 139.50 resp. Fr. 925.90 höher als der Soll-Bestand (Verbuchungen nicht à jour).

4. Weitere Prüfungen des städtischen Finanzhaushalts

4.1 Abrechnungen von Investitionskrediten

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

Bei der im Frühjahr 2008 kontrollierten Verpflichtungskredite bezüglich der rechtzeitigen Abrechnung wurde festgestellt, dass bei 32 Projekten die Abrechnungen fällig wären (Abrechnungstermin: 1 Jahr nach Abschluss des Projektes). In der Zwischenzeit wurden die entsprechenden Abrechnungen mehrheitlich erstellt. Pendent sind noch 10 Abrechnungen.

Im Weiteren wurde bei den abgerechneten Krediten eine formelle Prüfung hinsichtlich der korrekten Darstellung des Abrechnungsbetrages und der vorhanden Kredite vorgenommen. Die Abrechnungen sind in der Regel korrekt erfolgt. Bei zwei Projekten Schulhaus Geiselweid (Sanierung Umgebung) und Schulhaus Schönengrund (Aufheben der defekten Laufbahn) fehlten die notwendigen Gebundenheitsbeschlüsse des Stadtrates.

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.

Einen zusätzlichen Revisionsaufwand bedeutet die neu von der Bildungsdirektion verlangte unabhängige Prüfung und Bestätigung von detaillierten Jahresabschlusszahlen des vom Kanton subventionierten Kinder- und Jugendheims Oberwinterthur.

Ab 2009 werden von der Bildungsdirektion zusätzlich auch separate Bestätigungen von Jahresabschlusszahlen der subventionierten Sonderschulen verlangt.

Der Trend des Kantons bei subventionierten Bereichen vermehrt separate, unabhängige Testate über den Jahresabschluss oder Teile des Jahresabschlusses zu verlangen, beansprucht zusätzliche Prüfungsressourcen der Finanzkontrolle, ohne dass diese dem Kanton weiter verrechnet werden können.

5. Weitere Aufgaben und Dienstleistungen der Finanzkontrolle

5.1 Prüfungen im Bereich von städtischen Geldverwaltungen für Dritte

- Soziale Dienste / Gesetzlicher Betreuungsdienst: Geldverwaltungen für Klienten ohne Massnahmen

5.2 Revisionsstellenmandate

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

- GAIWO (Genossenschaft für Alters- und Invalidenwohnungen)
- Gesellschaft für zentrale Wärmeversorgungsanlage Büelhofquartier
- Verein AIDS-Informationsstelle
- Verein Standortförderung Region Winterthur
- Trägerverein Jugendhaus Winterthur
- Überkommunale Abrechnungsstelle "Sackgebühren"
- Stiftung "Winterthur – La Chaux-de-Fonds"

5.3 Gesetzliche Stiftungsaufsicht

Im Auftrag des Stadtrates nimmt die Finanzkontrolle bei folgenden 14 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 Kleinsiedelungen
- Stiftung Akazia
- Stiftung zum Mandelbaum (Fusion per 31.12.08 mit der Stiftung Akazia)
- Margaretha und Werner Ehrat-Stiftung
- Stiftung für das Pflegepersonal am Kantonsspital Winterthur
- Stiftung Konradhof 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 Revisionsberichten.
Die sieben Gespräche wurden in den Monaten Oktober bis Dezember 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 bei der Vollzugsverordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur sowie zum Detailkonzept Anlagenbuchhaltung (CSA) zu den entsprechenden Grundlagenpapieren Stellung nehmen und Änderungs- oder Ergänzungsvorschläge einbringen.

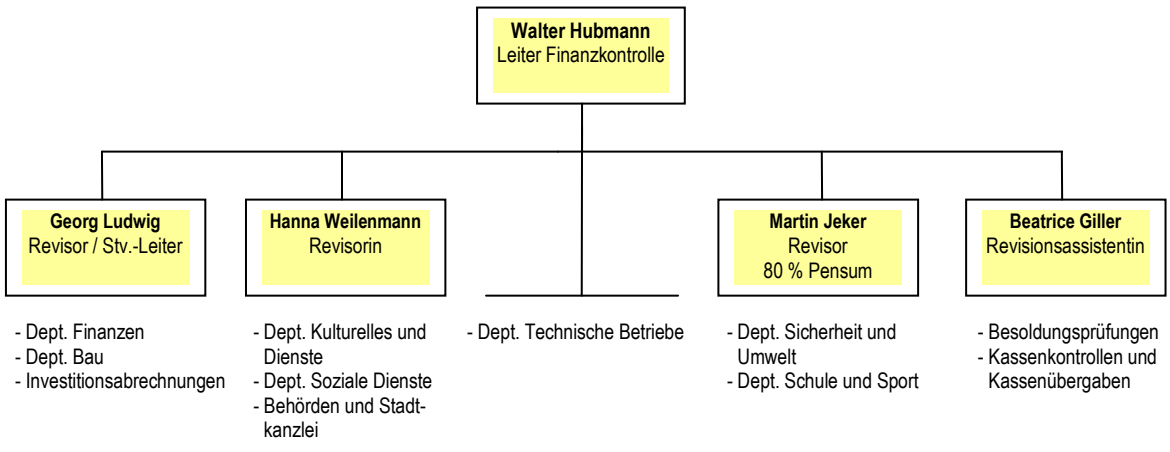
6. Finanzkontrolle intern

6.1 Personal - Organisation

Im Berichtsjahr sind keine Personal-Fluktuationen zu verzeichnen.

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

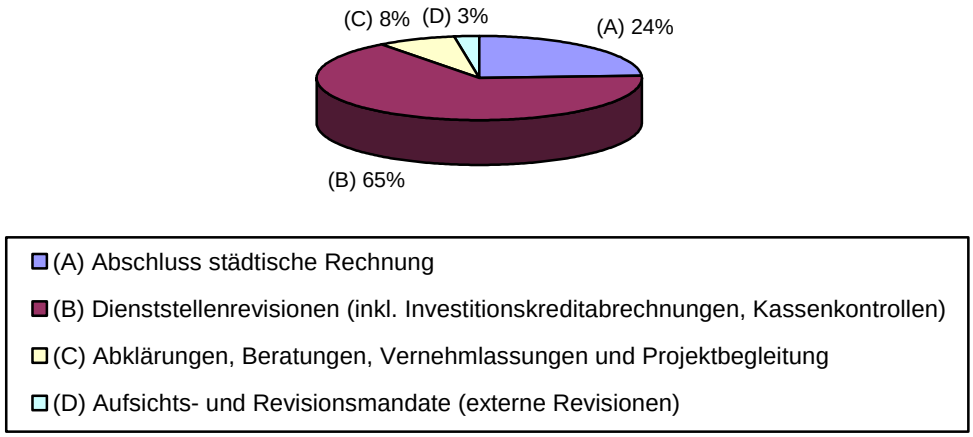
<u>Organigramm und Zuständigkeiten</u>



Anzahl Stellen gemäss Stellenplan per 1.1.2009:	4.8
Anzahl besetzte Stellen per 1.1.2009:	4.8
Anzahl Beschäftigte per 1.1.2009:	5

6.2 Aufteilung der Arbeitskapazität

Struktur der Kontrolltätigkeit 2008



6.3 Aus- und Weiterbildung des Personals

Die Finanzkontrolle fördert die permanente Aus- und Weiterbildung des Personals. So besuchte u.a. der im Jahre 2007 eingetretene Mitarbeiter das 4-tägige Basis-Seminar der Fachvereinigung der Finanzkontrollen. 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)

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

6.4 Finanzen

Die Finanzkontrolle belastete die städtische Rechnung mit einem Nettoaufwand von 694'785 Franken. Im Einzelnen setzen sich Aufwand und Ertrag wie folgt zusammen:

Aufwand	***Budget 2008***	***Rechnung 2008***
Personalaufwand	848'511	854'092
Sachaufwand	26'500	21'930
Interne Verrechnungen	92'593	87'849
Ertrag		
Entgelte	26'500	30'395
Entnahme aus WoV-Reserve	0	622
Interne Verrechnungen	247'300	238'069
Nettoergebnis		
Nettoaufwand / Globalkredit	693'804	694'785

Die WoV-Reserve der Finanzkontrolle weist per 1.1.09 einen Bestand von 7'653 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 2007 der Finanzkontrolle der Stadt Winterthur wurde im März 2008 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. Es ist vorgesehen, dass sich auch die Stadt St. Gallen diesem Zirkel noch anschliessen wird. Ziel dieses Zirkels ist eine periodische Qualitätsprüfung unter den beteiligten Finanzkontrollen vorzunehmen. Die Finanzkontrolle des Kantons Schaffhausen hat nun in den Monaten Dezember 08 und Januar 09 eine erste Prüfung bei der Finanzkontrolle der Stadt Winterthur vorgenommen. Das Resultat liegt in Form eines schriftlichen Berichtes vor. Das Prüfungsergebnis zeigt auf, dass die Fiko Winterthur mit ihrer Organisation und ihren Instrumenten auf dem richtigen Weg ist. Es weist aber auch darauf hin, dass in gewissen Bereichen, insbesondere bei der Dokumentation der Prüfungshandlungen, ein Optimierungspotenzial vorhanden ist.
Die Finanzkontrolle wird diese Optimierungen unter Berücksichtigung von Nutzen und Ertrag bestmöglich umsetzen.

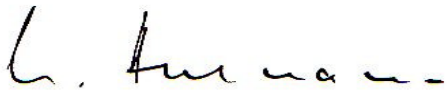
7. Ausblick

In der Verordnung über den Gemeindehaushalt werden neu für die Finanzhaushaltsprüfung der Gemeinden unabhängige und fachkundige Organe verlangt. Die diesbezüglichen Vorgaben der Verordnung bedeuten für die Finanzkontrolle keinen Handlungsbedarf, da die Anforderungen an Unabhängigkeit, Fachkunde, Art der Prüfungshandlungen und Berichterstattung erfüllt sind.

Die Leitung der Finanzkontrolle ist per 1.1.2010 neu zu besetzen. Der gegenwärtige Leiter, Walter Hubmann, hat mit dem Ablauf seiner vierjährigen Amtsdauer per 31.12.09 den Rücktritt (vorzeitige Pensionierung) erklärt.

Winterthur, 31. März 2009

Finanzkontrolle der Stadt Winterthur



Walter Hubmann, Leiter

Dienststellenrevisionen 2008 (Zwischenrevisionen) **Anhang**

1. Allgemein

Departement	Produktegruppen / Produkte / Dienststellen / Profitcenter
Kulturelles und Dienste	- Städtische Museen / Kulturinstitutionen und Bauten / alle Produkte
Finanzen	- Finanzamt / Externe Buchhaltungs- und Beratungsmandate - Informatikdienste / Software & Consulting - Informatikdienste / Kommunikation - Steuerbezug / Steuern natürliche und Steuern juristische Personen - Departementssekretariat
Bau	- Tiefbau / Winterdienst - Tiefbau / Gewässerunterhalt - Baupolizei / Bauaufsicht - Departementssekretariat - Verpflichtungskredit Erweiterungsbau Heilpädagogische Schule (Michael-Schule)
Sicherheit und Umwelt	- Stadtpolizei / Ereignisbewältigung / Ermittlung, Aufklärung / Kontrolle ruh. Verkehr - Feuerwehr / Ereignisbewältigung - Zivilschutz / Zivilschutzorganisation
Schule und Sport	- Schulbehörden - Finanz- und Rechnungswesen und Personalabteilung (Zentrale Dienste) - Fakultativer Unterricht Primarschule - Kleinklasse C - Schulbetrieb Kindergärten - Sportamt / Quartierbäder / Turn- und Sportplatz Deutweg / Übrige Sportanlagen
Soziales	- Asylwesen / Betreuung und Unterbringung Asyl-Suchende 2. Phase / Betreuung und Unterbringung von Asyl-Suchenden im Auftrag von Regionsgemeinden - Spitex / Pflege / Hilfe bei der Alltagsbewältigung
Technische Betriebe	- Stadtwerk Winterthur / Neubewertung der Anlagen - Stadtbus Winterthur / Marktbearbeitung für den ZVV im Raum Winterthur / Nebenleistungen / Unterhalt Infrastruktur / ZVV-Aufgaben - Forstbetrieb / Verrechenbare Leistungen - Stadtgärtnerei / Leistungen mit vollem Ertrag / Leistungen mit Teilertrag

2. Besoldungsrevisionen

Departement	Dienststellen
Kulturelles und Dienste	- Personalamt - Stadtentwicklung - Städtische Museen, Kulturinstitutionen und Bauten - Departementssekretariat
Finanzen	- Informatikdienste
Schule und Sport	- Departementsstab und Schulbehörden
Soziales	- Asylwesen - Koordinationsstelle für Arbeitsprojekte
Behörden und Stadtkanzlei	- Stadtkanzlei - Ombudsstelle