

2022/23



Liebe Leserschaft

Zuwanderung und Zuzug nach Winterthur, mehr Schulraum, demografische Alterung und neue Bedürfnisse an Alterszentren, bedürfnisgerechter Umgang mit Mobilität, klimaschonende Wärmeverbünde, Digitalisierung, Cyberrisiken, Herausforderungen denen sich die Stadt Winterthur stellen, Entwicklungen, welche sie in ihren Planungen berücksichtigen und darüber hinaus noch über ausreichend Resilienz für nicht planbare Ereignisse verfügen muss. Herausforderungen, die sich in Massnahmen niederschlagen, die Handlungen und Aktivität auslösen und schliesslich in Form von Finanzflüssen auch ihren Niederschlag in der Buchführung und in der Jahresrechnung finden.

Unser in der Finanzkontrollverordnung festgeschriebener Auftrag umfasst alle Bereiche der Stadtverwaltung, alle ihre Prozesse, alle relevanten Finanzflüsse und ihren Jahresabschluss. Damit sind wir in der Finanzkontrolle in unseren Prüfungen der Finanzaufsicht und des Jahresabschlusses auch direkt oder indirekt mit den Auswirkungen und Folgen der eingangs beschriebenen Ereignissen und den notwendigen Massnahmen und Handlungen konfrontiert. Das Verwaltungshandeln muss auch in einem bewegten, herausfordernden Umfeld stets den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit folgen.

Da leisten wir mit unseren unabhängigen und objektiven Prüfungen resp. einem zielgerichteten und systematischen Prüfungsansatz mit Fokus auf die Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit und Wirtschaftlichkeit des Handelns der Verwaltung (Haushaltsführung) unseren Beitrag zur Zielerreichung und damit zur Bewältigung dieser Herausforderungen.

Der vorliegende Tätigkeitsbericht gibt in Kapitel 3 aggregiert Auskunft über unsere Feststellungen und Anträge. Diese Ergebnisse sind Resultat einer offenen und konstruktiven Zusammenarbeit mit den geprüften Stellen und ihrer bereitwilligen Unterstützung unserer Arbeit. Hierfür bedanke ich mich im Namen der ganzen Finanzkontrolle bei den zahlreichen Mitarbeitenden der geprüften Stellen, dem Stadtrat, den ständigen Sachkommissionen, der Aufsichtskommission und dem Parlament herzlich. Ganz besonders bedanke ich mich bei den Mitarbeitenden der Finanzkontrolle für ihren motivierten Einsatz, ihr Engagement und die wertvolle Arbeit.

Patrik Jakob
Leiter Finanzkontrolle



Wesentliches im Überblick

1

Grundlagen

2

2.1 Stellung der Finanzkontrolle	6
2.2 Aufgaben	6
Finanztechnische Prüfung	
Finanzaufsichtsprüfungen	
Weitere Revisionsdienstleistungen	
Berichterstattung und Beanstandungen	
2.3 Qualitätspolitik / Qualitätssicherung	7
Externe Qualitätssicherung	
Interne Qualitätssicherung	

Prüftätigkeit

3

3.1 Abschlussprüfung Jahresrechnung	10
3.2 Internes Kontrollsystem (IKS)	11
3.3 Finanzaufsicht	12
Produktgruppenprüfungen	
Besoldungsprüfungen	
Geldverkehrsprüfungen	
Übersicht der offenen Anträge	
3.4 Weitere Revisionsdienstleistungen	16
Erstellen von Mitberichten	
Externe Revisionen	
Beratungstätigkeiten	
Whistleblowing	

Finanzkontrolle intern

4

4.1 Organisation	20
4.2 Personalbestand	21
4.3 Finanzen	21
4.4 Aus- und Weiterbildung	21
4.5 Mitgliedschaften	21
4.6 Kommunikationswege	21
4.7 Externer Quality-Peer-Review	21

Ausblick

5

1. Überblick

Das Ergebnis der Prüfung der Jahresrechnung 2022 der Stadt Winterthur wurde mit dem Kurzbericht als Teil der publizierten Jahresrechnung ohne Modifizierung des Prüfurteils kommuniziert und die Jahresrechnung zur Genehmigung empfohlen. Die Finanzaufsichtsprüfungen folgten im Berichtsjahr den rollierenden Mehrjahresplanungen zur systematischen Prüfung der Produktgruppen der Stadt Winterthur, ergänzt um Schwerpunktprüfungen in der IT und dem HR sowie der beratenden Begleitung des Projekts WinRP zur Einführung eines ERP-Systems für Finanzen und Personal.

Mit dem vorliegenden Tätigkeitsbericht 2022/2023 kommt die Finanzkontrolle der in Art. 18 der Verordnung über die Finanzkontrolle festgehaltenen Berichterstattungspflicht nach. Damit erhalten alle an der Finanzaufsicht der Stadt Winterthur Interessierten Gelegenheit, sich direkt über die Aktivitäten der Finanzkontrolle und ihre im Berichtsjahr gemachten Feststellungen in aggregierter Form zu informieren.

Im Berichtszeitraum gelangte die Finanzkontrolle zu folgenden wesentlichen Beurteilungen und Erkenntnissen.

Prüfung Jahresrechnung 2022: Wir haben die Jahresrechnung 2022 der Stadt Winterthur geprüft und bestätigen, dass sie den massgebenden gesetzlichen Bestimmungen entspricht. Der Kurzbericht enthält keine Modifizierung des Prüfurteils und die Jahresrechnung wurde zur Genehmigung empfohlen. Prüfung und Kurzbericht wurden für 2022 erstmalig nach den aktualisierten Schweizer Standards zur Abschlussprüfung (SA-CH) durchgeführt, was auch sichtbare Auswirkungen auf Umfang und Struktur des Kurzberichts hatte (siehe auch Kapitel 3.1). Mit der Hervorhebung eines Sachverhalts wird auf die im Abschluss dargestellte langfristige Rückstellung für Vorsorgeverpflichtungen in der Höhe von CHF 120 Mio. aufmerksam gemacht, weil durch die diesen Verpflichtungen innewohnenden Unsicherheiten der effektive Rückstellungsbedarf wesentlich von der bilanzierten Rückstellung abweichen kann.

Finanzaufsichtsprüfungen 2022/23: Die Finanzaufsichtsprüfungen weisen insgesamt ein gutes Ergebnis aus, was auch in den mehrheitlich guten Gesamtbeurteilungen zum Ausdruck kommt. Neben der Prüfung von acht Produktgruppen führten wir eine Applikationsprüfung (SAP Stadtwerk) durch, eine Prüfung des IT-Betriebs mit Fokus auf die Datensicherung und Archivierung sowie eine Schwerpunktprüfung zum Thema Anstellungen. Die gemachten Feststellungen sind sehr vielfältig, von fehlenden Weisungen, über nicht handbuchkonforme Buchungen und zu verstärkenden Kontrollen, über fehlende Berechtigungskonzepte hin zu punktuellen Verbesserungen im Change-Management. Kapitel 3 bietet hierzu weitere Einblicke.

Die Berichterstattung erfolgte an die geprüften Stellen und die jeweiligen Departementsleitungen sowie die Aufsichtskommission und die zuständigen ständigen Kommissionen des Stadtparlaments. Für alle unsere Anträge konnten wir uns mit den geprüften Stellen auf angemessene Massnahmen einigen, deren Umsetzung von uns systematisch nachverfolgt wird.

2

Grundlagen

2.1 Stellung der Finanzkontrolle

2.2 Aufgaben

2.3 Qualitätspolitik / Qualitätssicherung

2.1 Stellung der Finanzkontrolle

Die Finanzkontrolle ist eine unabhängige Behörde und das oberste Fachorgan der städtischen Finanzaufsicht. Administrativ ist sie der Parlamentsleitung zugeordnet.

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 Parlamentsleitung, der Aufsichtskommission und den Sachkommissionen des Stadtparlaments sowie dem Stadtrat zur Kenntnis.

2.2 Aufgaben

Die Aufgaben der Finanzkontrolle sind im Gemeindegesetz des Kantons Zürich, in der Gemeindeordnung sowie auch in der Verordnung über die Finanzkontrolle der Stadt Winterthur definiert und umfassen die folgenden drei Haupttätigkeiten:

– Finanztechnische Prüfung

Die Prüfung der Jahresrechnung der Stadt Winterthur erfolgt, wie im Gemeindegesetz festgehalten, nach allgemein anerkannten Revisionsgrundsätzen. Diese werden in der Gemeindeverordnung konkretisiert, wonach sich die finanztechnische Prüfung nach den Schweizer Standards zur Abschlussprüfung SA-CH der EXPERTsuisse zu richten hat.

– Finanzaufsichtsprüfungen

Die Finanzaufsicht umfasst die Prüfung der Haushaltsführung der einzelnen städtischen Bereiche in Bezug auf Ordnungsmässigkeit, Rechtmässigkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmässigkeit, Sparsamkeit und Wirksamkeit. Die Finanzaufsichtsprüfungen erfolgen in Anlehnung an die von der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) erarbeiteten Internationalen Normen für Rechnungskontrollbehörden (ISSAI). Gemäss Auftrag des Stadtparlaments werden alle Bereiche der Stadt Winterthur in einem Zeitraum von sechs Jahren mindestens einmal geprüft. Bei schwerwiegenden Feststellungen, hohen Risiken oder grundlegenden Veränderungen können Prüfungen auch in kürzerem Intervall oder als thematische, teils bereichsübergreifende Schwerpunktprüfungen erfolgen. Ergänzend kann die Finanzkontrolle Sonderprüfungen im Auftrag des Stadtparlaments oder Stadtrates durchführen.

– Weitere Revisionsdienstleistungen

Die Finanzkontrolle ist Revisionsstelle bei stadtnahen Vereinen und führt vereinbarte Prüfungshandlungen bei Ämtern durch, zwecks Bestätigung an den Bund, den Kanton oder an Gemeindeverbände.

– Berichterstattung und Beanstandungen

Zu jeder Revision wird ein Bericht erstellt, in welchem das Ergebnis der Prüfung schriftlich festgehalten ist. Die Berichterstattung für die Prüfung der Jahresrechnung der Stadt Winterthur, die ordentliche und die eingeschränkten Revisionen sowie für die vereinbarten Prüfungshandlungen erfolgt basierend auf den Vorgaben der EXPERTsuisse.

Bei Finanzaufsichtsprüfungen werden die Revisionsberichte zudem mit einer Gesamtbeurteilung – vorbildlich, gut, zufriedenstellend, mangelhaft oder ungenügend – versehen und den vorgesetzten Instanzen, der Aufsichtskommission und der zuständigen Sachkommission des Stadtparlaments zugestellt.

Für die gemachten Feststellungen wird das weitere Vorgehen mit der geprüften Stelle vereinbart und eine Frist für die Korrektur bzw. die Umsetzung der Anträge festgelegt. Die geprüften Stellen sind verpflichtet die erfolgte Massnahmenumsetzung termingerecht zu melden. Die Termine werden von der Finanzkontrolle überwacht und die Massnahmenumsetzung anhand der erhaltenen oder zusätzlich eingeforderter Nachweise überprüft und beurteilt.

Eine Übersicht über den Stand der Massnahmenumsetzung geben die Erläuterungen in Kapitel «Übersicht der offenen Aufträge».

2.3 Qualitätspolitik / Qualitätssicherung

Die Finanzkontrolle verpflichtet sich, alle erforderlichen Massnahmen, die der Einhaltung der berufständischen Grundlagen und Normen und damit der Qualität ihrer Prüfungs- und Beratungsdienstleistungen dienen, zu unterstützen. Dieser Verantwortung wird ein hoher Stellenwert beigemessen. Die Qualitätssicherung bildet die Grundlage für die Zuverlässigkeit und Glaubwürdigkeit der Prüfergebnisse und damit zur Akzeptanz der Anträge und Empfehlungen.

Die Massnahmen zur Qualitätssicherung lassen sich den Kategorien externe und interne Qualitätssicherung zuordnen.

Externe Qualitätssicherung

– 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 ist Mitglied im 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. Der letzte Peer Review hat im November 2021 stattgefunden.

Interne Qualitätssicherung

Die Finanzkontrolle wendet bei ihren Revisionstätigkeiten die relevanten Qualitätsstandards der EXPERT-suisse, des Institute of Internal Auditing Switzerland (IIAS) sowie der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) an. Jährlich wird das Qualitätssicherungssystem der Finanzkontrolle einer Selbstüberprüfung anhand dieser Standards unterzogen. Zudem werden sogenannte Nachschauen auf Stufe Mandat durchgeführt, indem zufällig ausgewählte Mandate nachträglich hinsichtlich Einhaltung der vorgegebenen Prozesse und Qualitätssicherungsmassnahmen überprüft werden. Die Feststellungen daraus werden mit den leitenden Revisorinnen besprochen und bilden die Grundlage für Verbesserungs- und Ausbildungsmassnahmen.

3

Prüftätigkeit

3.1 Abschlussprüfung Jahresrechnung

3.2 Internes Kontrollsystem (IKS)

3.3 Finanzaufsicht

3.4 Weitere Revisionsdienstleistungen

Das Prüfprogramm 2022/2023 konnte fast vollständig abgearbeitet werden, eine Prüfung ist zum Berichterstattungszeitpunkt noch nicht ganz abgeschlossen. Dabei haben wir sowohl in der finanztechnischen Prüfung (Prüfung Jahresabschluss) sowie in der Finanzaufsicht einen insgesamt guten Eindruck gewonnen. Dies spiegelt sich in den in Kapitel 3.3 ausgewiesenen mehrheitlich guten Gesamtbeurteilungen aus den Produktgruppen-, Besoldungs- und Schwerpunktprüfungen wieder.

Die Finanzkontrolle hatte in ihrer Prüfungsplanung 2022/2023 neben der Prüfung der Jahresrechnung insgesamt 16 Finanzaufsichtsprüfungen sowie 21 externe Revisionen eingeplant.

Im Berichtsjahr wurden 38 Revisionen abgeschlossen. Eine Prüfung befindet sich zum Berichterstattungszeitpunkt noch in Durchführung, alle anderen geplanten Prüfungen sowie eine Besoldungsprüfung aus der Vorjahresplanung sind abgeschlossen.

Weiter hat die Finanzkontrolle im Kalenderjahr 2022 insgesamt 83 Mitberichte (Vorjahr 101) zu Kreditabrechnungen oder anderen Finanzthemen geschrieben.

In den folgenden Kapiteln finden Sie zu den unterschiedlichen Prüfungen eine Übersicht der gemachten Feststellungen. Dabei ist zu beachten, dass die Finanzkontrolle mit spezifischen Prüfmethoden nach Risiken, Prozessmängel und Fehler sucht und über ihre Feststellungen Bericht erstattet. Daher darf nicht vergessen gehen, dass ein weitaus grösserer Teil der geprüften Arbeit fehlerfrei ist.

	2021/2022			2021/2022		
	geplant	abgeschlossen	laufend	geplant	abgeschlossen	laufend
Finanztechnische Prüfung						
Revision der Jahresrechnung	1	1	-	1	1	-
Finanzaufsichtsprüfungen						
Produktgruppenprüfungen	8	8	-	8	8	-
Besoldungsrevisionen	2	2 ¹	1	2	2 ¹	1
Schwerpunktprüfungen	3	3	-	4	4	-
Prüfung der Generellen IT-Kontrollen	1	1	-	1	1	-
Geldverkehrsprüfung ²	1(8)	1(8)	-	1(9)	1(9)	-
Kontrolle der Investitionskredite ³	-	-	-	-	-	-
Total Finanzaufsichtsprüfungen	15	15	1	16	16	1
Externe Revisionen						
Ordentliche Revision	1	1	-	1	1	-
Eingeschränkte Revisionen	2	2	-	2	2	-
Stiftungsaufsichtsprüfungen	12	12	-	12	12	-
Vereinbarte Prüfungshandlungen	6	6	-	6	6	-
Total externe Revisionen	21	21	-	21	21	-
Total Revisionen	37	37	1	38	38	1

¹ Nebst den geplanten Prüfungen wurden auch Aufträge aus dem Vorjahr abgeschlossen.

² in Klammern die Anzahl geprüfte Produktgruppen / Hauptkassen

³ Berichterstattung im Rahmen der Prüfung der Jahresrechnung

3.1 Abschlussprüfung Jahresrechnung

Mit dem Kurzbericht vom 10. Mai 2023 bestätigte die Finanzkontrolle, dass nach ihrer Beurteilung die Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2022 abgeschlossene Geschäftsjahr den gesetzlichen Vorschriften entspricht. Der Kurzbericht wird zusammen mit dem Teil A der Jahresrechnung publiziert. Im Kurzbericht werden Sachverhalte aufgeführt, welche entweder das Prüfurteil beeinflussen oder es werden zusätzliche Mitteilungen aufgenommen, welche für das Verständnis des Abschlusses durch die Nutzer wichtig sind.

Die Summe aller Feststellungen verändert das Bild der Jahresrechnung nicht wesentlich. Aus diesem Grund enthält der Kurzbericht keine Modifizierung des Prüfurteils und die Jahresrechnung wird zur Genehmigung empfohlen. Mit dem Absatz zur Hervorhebung eines Sachverhalts wird auf die im Abschluss dargestellten Rückstellung für Vorsorgeverpflichtungen in der Höhe von CHF 120 Mio. aufmerksam gemacht. Aufgrund der diesen innewohnenden Unsicherheiten kann der effektive Rückstellungsbedarf wesentlich von der bilanzierten Rückstellung abweichen.

Der Kurzbericht zur Prüfung der Jahresrechnung 2022 unterscheidet sich in seiner Struktur und den Formulierungen von den Kurzberichten der Vorjahre und enthält als auffälligste Neuerung einen Absatz zu den «Besonders wichtigen Prüfsachverhalten» (Key Audit Matters) und der «Sonstigen Informationen». Diese Änderungen mussten aufgrund der überarbeiteten und bereits für die Prüfung der Jahresabschlüsse per Ende Dezember 2022 verbindlichen Schweizer Standards zur Abschlussprüfung SA-CH (früher Schweizer Prüfungsstandards PS) vorgenommen werden. Wie in Kapitel 2.2 beschrieben, schreiben die gesetzlichen Vorgaben des Kantons Zürich die Anwendung der SA-CH vor.

An den Stadtrat, die ständigen Kommissionen des Stadtparlaments und an den Bezirksrat wurde zudem ein umfassender Bericht erstellt, in welchem alle Feststellungen aufgeführt sind, welche aus qualitativen oder quantitativen Gründen eine Offenlegung begründen. Im Berichtsjahr sind insbesondere Abgrenzungsfehler, Verletzungen des Bruttoprinzipis sowie die ausstehende Umwandlung der kommunalen Sonderschulen in Eigenwirtschaftsbetrieben festgestellt worden.

Die Zusammenarbeit mit dem Finanzamt und den Finanzverantwortlichen der Departemente verlief sehr konstruktiv und professionell. Dank stetiger und offener Kommunikation in allen Phasen der Prüfung und der gut vorbereiteten Unterlagen konnte die Prüfung effizient und zeitgerecht durchgeführt werden.

3.2 Internes Kontrollsystem (IKS)

Die Finanzkontrolle prüft unterjährig im Rahmen der Produktgruppen- und Besoldungsprüfungen, wie das IKS in den Bereichen umgesetzt wird. Diese Prüfung hat zum Ziel, das Vorhandensein eines den finanziellen Risiken angemessen ausgestalteten IKS zu prüfen, nicht aber dessen Wirksamkeit.

Ebenfalls Bestandteil des IKS sind die generellen IT-Kontrollen (IT general controls - ITGC). Die ITGC bilden die Grundlage für ordnungsgemäss funktionierende automatisierte IT-Anwendungskontrollen. Sie adressieren Risiken in den Bereichen Zugriffsrechte, Datenqualität, Datensicherheit oder System-Änderungen und -unterhalt.

Die Berichterstattung der Feststellungen zu den IKS-Prozessen erfolgte im Rahmen der Produktgruppen- und Besoldungsprüfungen sowie der ITGC-Prüfung. Die Finanzkontrolle bestätigt, dass in den geprüften Bereichen ein vorgabekonform ausgestaltetes internes Kontrollsystem für die Aufstellung der Jahresrechnung besteht.

Insgesamt führten wir Prüfungen für elf IKS-Prozesse durch, wobei für folgende fünf Feststellungen gemacht wurden, die jedoch weder einzeln noch kumuliert die Gesamtbeurteilung wesentlich beeinträchtigen.

– Kasse

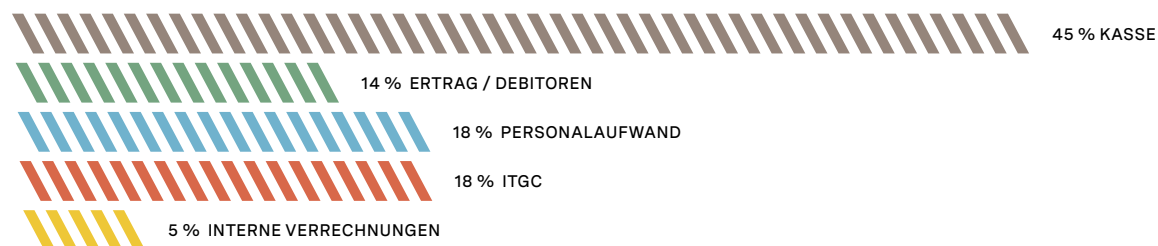
Der relativ hohe Anteil an Feststellungen zum IKS des Prozesses Kasse ist vor allem dem Umstand geschuldet, dass die Berichterstattung über die Geldverkehrsprüfungen ihrem Wesen nach sehr detailliert ist und auch Einzelfälle enthält. Materiell betreffen die Feststellungen fehlende Detailbelege, Fehler im Kassenbuch und fehlerhafte Erfassung von Kassendifferenzen.

– Ertrag/Debitoren und interne Verrechnung

Für diese Prozesse wurde in einem Bereich beantragt, die Kontrolle zum Sicherstellen der Vollständigkeit der Fakturierung sowie der korrekten MWSt-Sätze zu verstärken sowie in zwei Fällen die Kontrolldokumentation zu ergänzen.

– Personalaufwand

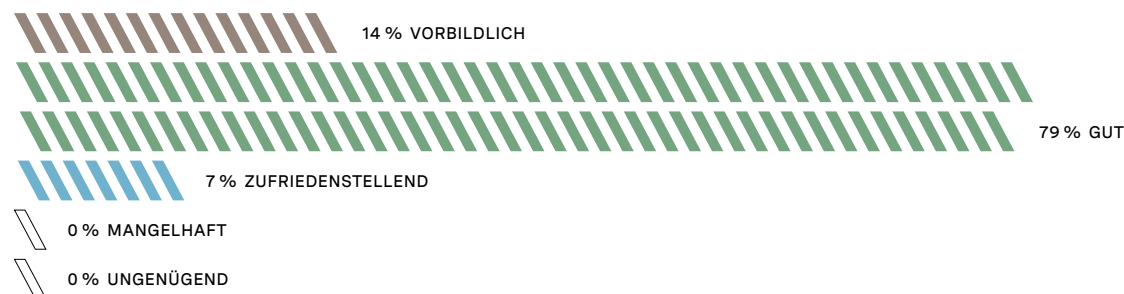
Die Feststellungen betrafen zum einen die Dokumentation der bestehenden Kontrollen im zentralen IKS-Tool und zum anderen die korrekte zeitnahe Freigabe von Mehrzeiten.



3.3 Finanzaufsicht

In der Berichterstattung zu den Finanzaufsichtsprüfungen gibt die Finanzkontrolle über den geprüften Bereich eine Gesamtbeurteilung ab. Die Beurteilung bezieht sich dabei jeweils auf die individuell je Bereich auf Basis von Risikoanalysen definierten Prüffelder. Die Mehrheit der im Berichtszeitraum durchgeführten Finanzaufsichtsprüfungen weist eine gute oder vorbildliche Gesamtbeurteilung aus.

Im Vorjahr wurden je zwei Prüfungen mit dem Prädikat zufriedenstellend oder mangelhaft beurteilt, in der aktuellen Berichtsperiode weist noch eine Prüfung eine Gesamtbeurteilung zufriedenstellend auf. Wie auch im umgekehrten Fall im Vorjahr, darf aus diesen jährlichen Veränderungen weder in die eine noch in die andere Richtung auf eine gesamtstädtische Entwicklung geschlossen werden. Die Bereiche im Aufsichtsbereich der Finanzkontrolle werden rollierend geprüft. Im Gegensatz zur finanztechnischen Prüfung sind in der Finanzaufsicht jedes Jahr andere Organisationsbereiche im Fokus und bilden andere Risiken die Inhalte der Schwerpunktprüfungen.



3.3 Finanzaufsicht

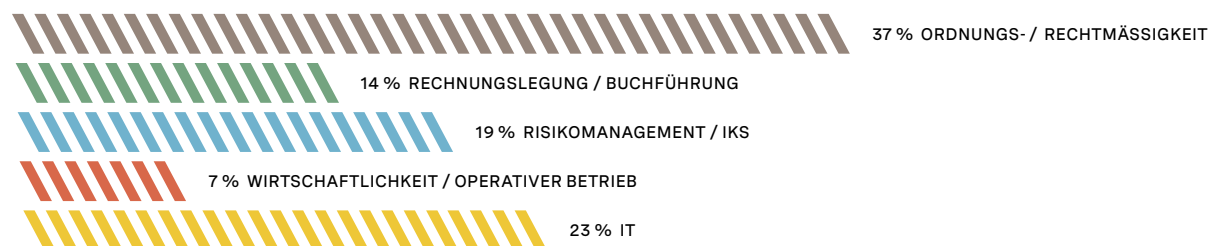
Schwerpunkt- und Produktgruppenprüfungen

Produktgruppenprüfungen legen den Fokus auf Ordnungsmässigkeit, Rechtmässigkeit, Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Wirksamkeit. Eine Produktgruppenprüfung ist keine umfassende Prüfung einer Produktgruppe, sondern beschränkt sich immer auf die jeweils im Rahmen einer Risikoanalyse identifizierten und in den Auftragsumfang aufgenommenen Prüfbereiche. Schwerpunktprüfungen fokussieren auf ein spezifisches Prüfobjekt, bspw. einen Prozess, eine Applikation oder ein Risiko. Sie können sich dabei auf einen eng begrenzten Bereich konzentrieren, aber auch als departementsübergreifende Prüfung ausgestaltet werden.

Die Finanzkontrolle prüfte im vergangenen Jahr acht Produktgruppen und führte zudem eine Applikationsprüfung der SAP-Systeme von Stadtwerk, eine Prüfung der IT-Betriebs mit Fokus auf die Datensicherung und Archivierung sowie eine zentralen HR-Prüfung der Anstellungen im Rahmen von drei Schwerpunktprüfungen durch.

Die Feststellungen lassen sich folgenden Kategorien zuteilen:

- **Ordnungs- und Rechtmässigkeit**
Diese Kategorie beinhaltet in diesem Jahr Feststellungen resp. Anträge, Richtlinien und Weisungen zu erstellen oder anzupassen, bestehende Leistungsvereinbarungen zu überarbeiten sowie Verträge zu standardisieren und diese Vorlagen durchgängig zu nutzen. Weiter wurde in einem Bereich Handlungsbedarf zum Nachweis der gesetzeskonformen Archivierung aufbewahrungspflichtiger Finanzinformation festgestellt und das Einführen zweier operativer Kontrollen zum Vermögensschutz empfohlen.
- **Rechnungslegung/Buchführung**
Die Feststellungen betreffen einzelne Buchungstatbestände, welche nicht gemäss Vorgaben (Handbuch über den Finanzhaushalt der Zürcher Gemeinden) verbucht wurden, sowie eine Feststellung zur buchhalterisch korrekten Projektkostenerfassung.
- **Risikomanagement/IKS**
Diese Kategorie beinhaltet eine Feststellung zur Ergänzung des Risikomanagements sowie zwei Anträge zur Ergänzung des Internen Kontrollsystems zum Sicherstellen der korrekten Fakturierung erbrachter Leistungen. Die weiteren Feststellungen betrafen die fehlende Dokumentation einzelner Kontrollen resp. der generellen IT-Kontrollen spezifischer Applikationen.
- **Wirtschaftlichkeit/operativer Betrieb**
Die Feststellungen resp. Empfehlungen beziehen sich auf Optimierungsmöglichkeiten im Projektcontrolling sowie Ergänzungen im Qualitätsmanagement.
- **IT**
Die Kategorie beinhaltet verschiedene Feststellungen zu unvollständigen Berechtigungskonzepten, der Verbesserung der Betriebsüberwachung und Fehlerbearbeitung im Zusammenhang mit automatisierten Prozessen sowie punktuellen Verbesserungs resp. Optimierungsmöglichkeiten im Change Management.



3.3 Finanzaufsicht

Besoldungsprüfungen

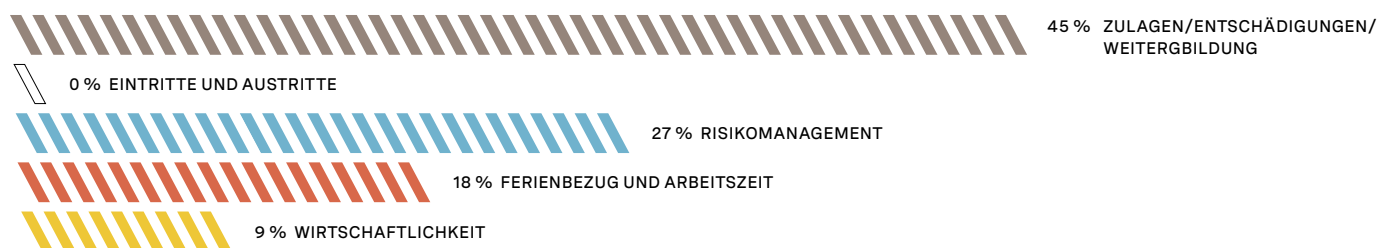
Nebst dem Personalamt existieren in der Stadtverwaltung neun dezentrale Personaldienste, welche die zahlreichen Ämter in Personalangelegenheiten betreuen.

Im Berichtsjahr wurden Besoldungsprüfungen in zwei Personaldiensten durchgeführt und damit die Prozesse und die Einhaltung der relevanten Vorgaben in elf Produktgruppen und zwei Departementssekretariaten geprüft.

Die Prüfungen fokussieren auf die Einhaltung der Vorgaben des Personalstatuts sowie der Beurteilung der internen Prozesse und der Kontrollen, welche eine korrekte und genehmigte Bearbeitung der Finanzflüsse und Auszahlungen sicherstellen.

Es wurden Feststellungen in vier Kategorien gemacht:

- **Zulagen/Entschädigungen/Weiterbildung**
Diese Kategorie beinhaltet Feststellungen hinsichtlich der Genehmigung, Abrechnung und Kontrolle von Beiträgen an die Weiterbildung und die Abrechnung von Parkplatzgebühren.
- **IKS**
Die Feststellungen betreffen nicht aktuelle, gültige Kontrollbeschriebe sowie fehlende Nachweise der Durchführung von Kontrollen.
- **Ferienbezug und Arbeitszeit**
Diese Kategorie umfasst formelle Mängel in der Bewirtschaftung und Genehmigung von Überträgen oder Auszahlungen von Mehrstunden.
- **Wirtschaftlichkeit**
Diese Feststellung betrifft die Nutzung unterschiedlicher Zeiterfassungsprozesse sowie der aufwändigen manuellen Auf- und Weiterbearbeitung der so erfassten Daten.



3.3 Finanzaufsicht

Geldverkehrsprüfungen

Im Berichtsjahr wurden 28 Haupt- und Nebenkassen (Vorjahr 19) in sechs Produktgruppen revidiert. Der Fokus der Prüfung liegt auf der Abstimmung des Geldbestandes mit der Buchführung, der vollständigen und korrekten Verbuchung, der Sicherheit der Kassensysteme sowie der Einhaltung der städtischen Richtlinien über die Kassenführung. Die Prüfungen erfolgten ohne Voranmeldung.

Die gemachten Feststellungen betrafen die Einhaltung des Änderungsintervalls der Tresorcodes, die Handhabung und Ablage von Belegen, den Umgang mit Differenzen sowie Verbesserungen im Prozess der Bargeldablieferung/-einzahlung.

Die Anträge der Finanzkontrolle wurden mehrheitlich sofort bearbeitet und direkt im Anschluss an die Revision umgesetzt.

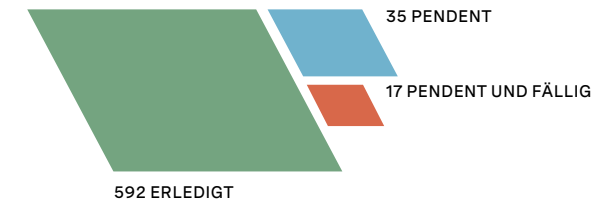
Übersicht der offenen Anträge

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

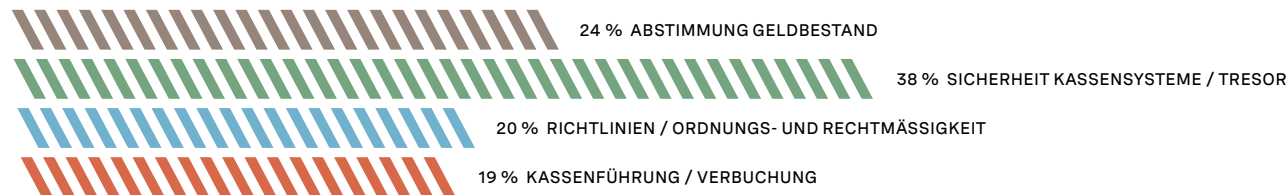
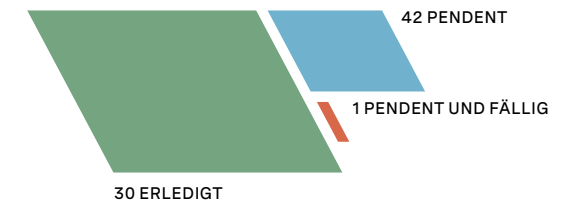
Die Frist für die Umsetzung von Anträgen beträgt in der Regel ein paar Monate. Wenn immer möglich werden auf die zur Verfügung stehenden Ressourcen in den Ämtern Rücksicht genommen. Falls Anpassungen im Bereich der internen Prozesse notwendig sind, wird oft eine etwas längere Frist benötigt, besonders wenn die Prozesse amts- oder departementsübergreifend funktionieren. Umgekehrt werden kleinere Korrekturen teilweise bereits während der Revision erledigt. In begründeten Fällen können vereinbarte Umsetzungsfristen nach Absprache verlängert werden. Der Anteil überfälliger Anträge ist überschaubar.

ZEITRAUM 2017 - 2021

Alle Anträge vor 2017 wurden umgesetzt



BERICHTSJAHR



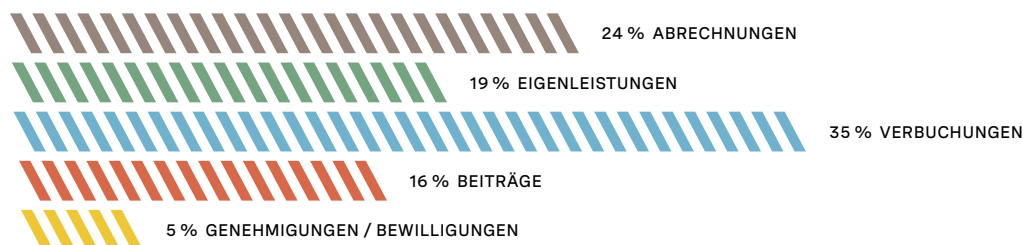
3.4 Weitere Revisionsdienstleistungen

Erstellen von Mitberichten

Die Finanzkontrolle wurde im Kalenderjahr 2022 insgesamt 81 Mal (Vorjahr: 97 Mal) zum Mitberichtsverfahren im Zusammenhang mit einer Verpflichtungskreditabrechnung eingeladen. Dabei werden im Voraus vereinbarte Prüfungshandlungen zuhanden des Stadtrates durchgeführt. Das Ergebnis der Prüfung soll den Stadtrat in der Entscheidung unterstützen, ob eine Kreditabrechnung genehmigt werden kann oder nicht.

Die berichteten Feststellungen können in folgende fünf Kategorien eingeteilt werden:

- **Abrechnungen**
Diese Kategorie beinhaltet Feststellungen zu nicht zeitnah erfolgten Abrechnungen.
- **Eigenleistungen**
Diese Feststellungen betreffen nicht korrekte resp. nicht überprüfbare Verrechnungen von Eigenleistungen. Mit der per 2022 in Kraft gesetzten internen Richtlinie Eigenleistungen (Übergangsfrist bis 2025) sollte die Anzahl Feststellungen in dieser Kategorie künftig abnehmen.
- **Beiträge**
Die Kategorie beinhaltet Feststellungen zu noch fehlenden Beantragungen von Beiträgen von Dritten, resp. zu fehlenden Unterlagen, mit welchen man die Vollständigkeit der erhaltenen Beiträge überprüfen könnte.
- **Genehmigung/Bewilligung**
Dies betrifft Feststellungen zu fehlenden resp. nachträglich erfolgten Ausgabenfreigaben sowie zu einem formellen Mangel in einer Abrechnung.
- **Verbuchung**
Hier finden sich alle Feststellungen zu Abweichungen zwischen den Abrechnungen und der Buchhaltung oder relevanten Projektgrundlagen sowie zwei Feststellungen von falschen Zuordnungen zu Anlagekategorien.



3.4 Weitere Revisionsdienstleistungen

Externe Revisionen

Die Finanzkontrolle hat im Berichtszeitraum 21 externe Revisionen durchgeführt und darüber Bericht erstattet. Diese Revisionsdienstleistungen werden nach Aufwand verrechnet.

Externe Revisionen	Anzahl Mandate
Stiftungsaufsicht im Auftrag des Stadtrats	12
Ordentliche Revisionen	1
Eingeschränkte Revisionen	2
Vereinbarte Prüfungshandlungen bezüglich Finanzinformationen (PS920)	6

Die Stiftungsaufsichtsprüfungen im Auftrag des Stadtrats haben wir im 2022 das letzte Mal durchgeführt. Änderungen am Gesetz über die BVG- und Stiftungsaufsicht führten zu einem Wechsel der Stiftungsaufsicht für kommunale Stiftungen. Der Stadtrat hat im Dezember 2022 entschieden, auf das Ausüben der Aufsicht über privatrechtliche Stiftungen, die nach ihrer Bestimmung der Gemeinde Winterthur angehören, zu verzichten. Ab 1. Juli 2023 ist neu die Anstalt des Kantons Zürich über die BVG- und Stiftungsaufsicht (BVS) für die Aufsicht zuständig. Das wegfallende Auftragsvolumen erscheint gemessen an der Anzahl Aufträge bedeutend, hinsichtlich der aufgewendeten Stunden ist es jedoch von untergeordneter Bedeutung.

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. So hat sich die Finanzkontrolle im Berichtsjahr umfassend ins Projekt WinRP, die Ablösung der bestehenden Finanzbuchhaltungs- und Personaladministrationslösung einbringen können. Wir waren in den Review-Prozess der Umsetzungskonzepte, welcher zwischen März und Mai 2023 stattgefunden hat, aktiv eingebunden und unsere Hinweise und Bemerkungen sind in die Konzepte eingeflossen.

3.4 Weitere Revisionsdienstleistungen

Whistleblowing

Seit Mai 2019 können der Finanzkontrolle Winterthur Meldungen über einen elektronischen Postkasten (Meldeportal) zugestellt werden. Diese Lösung lässt auch anonyme Meldungen zu. Das Meldeportal ist eine niederschwellige Möglichkeit, Missstände zu melden, wenn der Dienstweg nicht möglich ist.

Im Berichtszeitraum gingen nur sehr wenige Meldungen ein, das Meldeportal wurde von den Meldenden kaum benutzt.

Wir haben im 2022 die bestehenden Meldekategorien auf dem Portal neu definiert. Zuvor bezogen sich die Meldekategorien, bis auf die offene Kategorie, auf Vorfälle mit finanziellem Hintergrund oder auf Verstösse gegen gesetzliche Vorgaben. Das ist unter den Kategorien «Vermögensdelikt, Urkundenfälschung, Korruption oder Bestechung», «Unregelmässigkeiten im Beschaffungswesen», «Verstösse gegen personalrechtliche Bestimmungen» sowie «Andere Vorkommnisse, Unregelmässigkeiten oder Verstösse in der Verwaltungs- und Geschäftstätigkeit» weiterhin möglich. Zusätzlich wird mit den Kategorien «Machtmissbrauch», «Mobbing», «Sexuell übergriffiges Verhalten» und «Andere Formen von inakzeptablem Verhalten» auch explizit aufgezeigt, dass an die Meldestelle/Meldeplattform auch solche Missstände gemeldet werden können. Um einen professionellen Umgang mit diesen Arten von Meldungen gewährleisten zu können, wurde die Ombudsstelle in die Meldungsbearbeitung auf der Plattform eingebunden. Meldefälle dieser Kategorien werden der Ombudsstelle direkt zur Bearbeitung zugestellt. Ihr stehen dabei auch die von der Plattform zur Verfügung gestellten Möglichkeiten der Kommunikation mit anonym Meldenden zur Verfügung.

Zur Erhöhung des Bekanntheitsgrads der Meldestellen und des Meldeportals wurde von der Finanzkontrolle und der Ombudsstelle gemeinsam ein neuer Flyer gestaltet, der unter dem Slogan «Handeln statt schweigen!» die Möglichkeiten und das Vorgehen zum Melden von Missständen kompakt zusammenfasst und als Grundlage für die weitere verwaltungsinterne Kommunikation dienen wird.

[Link zum anonymen Meldeportal](#)

4

Finanzkontrolle Intern

4.1 Organisation

4.2 Personalbestand

4.3 Finanzen

4.4 Aus- und Weiterbildung

4.5 Mitgliedschaften

4.6 Kommunikationswege

4.7 Externer Quality-Peer-Review

4.1 Organisation

Die Finanzkontrolle der Stadt Winterthur ist neu in zwei Teams organisiert, welche die ihnen zugeteilten Prüfungsschwerpunkte bearbeiten. Durch den Austritt einer Teamleitung hat sich die Reduktion der Teams von drei auf zwei angeboten und wurde per Februar 2023 umgesetzt.



¹ zugelassene RevisionsexpertInnen RAB

4.2 Personalbestand

Die Finanzkontrolle verfügt über 7.8 Vollzeitstellen verteilt auf 9 Personen. Zwei Austritte per Ende Januar 2023 werden wir per 1.6 resp. 19.6.2023 wiederbesetzen können.

	Stelleneinheiten
Personalbestand per 1.7.2022 inkl. Ausbildungsstelle	7.50
zwei Austritte	./. 1.60
zwei Eintritte per 1.6./19.6.23	1.80
Anpassungen Arbeitspensen	0.00
Personalbestand per 30.6.2023	7.70

4.3 Finanzen

Das Budget der Finanzkontrolle wird vom Stadtparlament bewilligt. Die Finanzaufstellung der Finanzkontrolle wird im Teil B der Jahresrechnung der Stadt Winterthur publiziert und durch eine von der Aufsichtskommission des Stadtparlaments eingesetzten Revisionsstelle geprüft.

4.4 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 in Arbeitsgruppen der Fachvereinigung mit zwecks Austausch von Best-Practice-Methoden.

4.5 Mitgliedschaften

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

- Fachvereinigung der Finanzkontrollen
- Schweizerische Konferenz der Finanzkontrollen
- EXPERTsuisse
- Institute of Internal Auditing Switzerland (IIAS)

4.6 Kommunikationswege

Die Finanzkontrolle legt Wert auf eine stufengerechte Kommunikation der Prüfergebnisse, wie auch auf einen laufenden Informationsaustausch mit den geprüften Stellen. Dies erfolgt, neben der schriftlichen Berichterstattung über die Einzelrevisionen, mittels Planungs- und Schlussbesprechungen. Mit dem Leiter der Finanzkontrolle finden zudem ein jährlicher resp. mehrmals jährlicher Austausch mit der Parlamentsleitung, der Aufsichtskommission und dem Stadtrat statt.

4.7 Externer Quality-Peer-Review

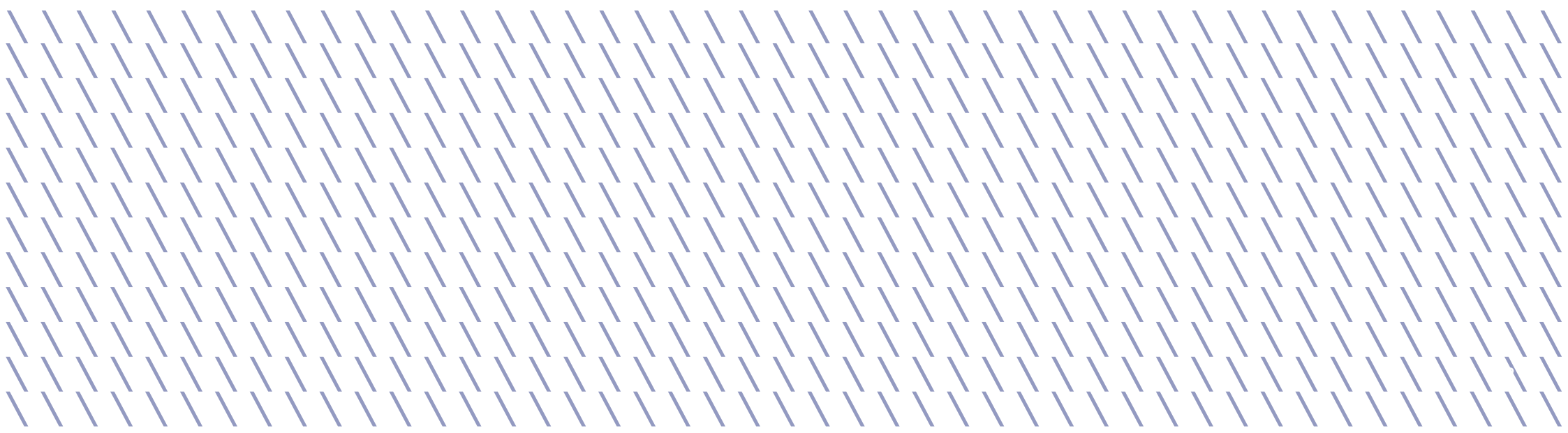
Im November 2021 hat die Finanzkontrolle des Kantons Basel-Landschaft bei der Finanzkontrolle der Stadt Winterthur einen Peer Review des Qualitätssicherungssystems durchgeführt.

Sie kam aufgrund der durchgeführten Prüfungen zum Schluss, dass das Qualitätssicherungssystem der Finanzkontrolle der Stadt Winterthur in allen relevanten Bereichen den Anforderungen von QS1 sowie den weiteren relevanten Vorgaben entspricht.

Der nächste externe Quality-Peer-Review wird turnusgemäss im Jahr 2025 stattfinden.



5 Ausblick





Ein wesentlicher Teil unserer Arbeit wird durch explizite gesetzliche Vorgaben sowie durch die parlamentarischen Zielvorgaben vorgegeben. Auch in der Planung der Folgeperiode werden wir im 2. Semester 2023 die gemäss Mehrjahresplanung vorgesehenen Produktgruppeprüfungen und eine Besoldungsrevision durchführen. Weiter ist eine IKT-Schwerpunktprüfung (IKT - Informations- & Kommunikationstechnologie) in den Informatikdiensten (IDW) geplant und die Begleitung des Projekts WinRP, sprich die Ablösung der bestehenden ERP-Lösungen für Finanzen und Personal, wird gemäss Projektfortschritt weitergeführt und uns auch noch über die folgende Planperiode bis 2025 begleiten.

Im ersten Semester 2024 wird die Prüfung der Jahresrechnung einen Grossteil unserer Ressourcen in Anspruch nehmen. Die in Aussicht gestellten Strategien, Digitalisierungsstrategie und ICT-Strategie, werden zwar in der kommenden Planungsperiode noch nicht direkt unser Prüfprogramm beeinflussen, aber nach entsprechender Analyse und in unsere Mehrjahresplanung 2024ff Eingang finden.

Intern werden wir unsere Prozesse mit der Nutzung einer Fachapplikation auf ein zeitgemässes Niveau bringen und damit unsere noch papierlastigen Abläufe und die teilweise mehrfache Ablage ablösen.

