

Vortrag des Gemeinderats an den Stadtrat

Kreditabrechnungen; Stand der Aufarbeitung der Pendenzen und Bericht über Massnahmen**1. Ausgangslage**

Die Problematik, dass viele Verpflichtungskredite nach Abschluss der entsprechenden Projekte längere Zeit nicht abgerechnet wurden, war in der Verwaltung seit längerem bekannt. Per 30. Juni 2011 wurden erstmals Verpflichtungskredite erhoben, welche länger als zwei Jahre nicht bebucht worden waren.

Stand der Verpflichtungskreditabrechnung per 30. Juni 2011

Stand der Verpflichtungskreditabrechnungen per 30. Juni 2011					
	A	B	C	D	E
Direktion	Laufende Kredite	Abrechnung zur Prüfung beim FI	Offene Kreditabrechnungen der Direktionen per 30.6.2011	Letzte Buchung vor 24 Monaten	D in % von C
GuB	3	1	2	0	0.0%
PRD	40	7	33	13	39.4%
SUE	22	4	18	5	27.8%
BSS	8	2	6	2	33.3%
TVS	214	16	198	51	25.8%
FPI	17	2	15	6	40.0%
Total	304	32	272	77	28.3%

Von den 304 per 30. Juni 2011 laufenden Krediten lagen deren 272 noch im Verantwortungsbereich der Direktionen. Bei insgesamt 77 Krediten lag die letzte Buchung mehr als 24 Monate zurück, was einem hohen prozentualen Anteil von 28,3 % entsprach.

Im Rahmen der Beratung des Jahresberichts 2011 hat der Stadtrat am 21. Juni 2012 mit SRB 276 folgende Planungserklärung beschlossen: „Abgeschlossene oder während zweier Jahre nicht beanspruchte Verpflichtungskredite sind dem finanzkompetenten Organ unverzüglich zur Genehmigung der Kreditabrechnung vorzulegen.“ Zusätzlich hat der Stadtrat folgenden Beschluss gefasst: „Der Gemeinderat wird aufgefordert, die Verpflichtungskredite, auf die nicht mehr gebucht wird und die mangels vollständig vorliegender Informationen nicht mit letzter Genauigkeit abgeschlossen werden können, bis Ende des Jahrs 2012 abzuschliessen.“

Nach erfolgten Absprachen mit dem Stadtrat und den getroffenen Vereinbarungen bezüglich Einreichungsmodus mit Sammelanträgen konnten dank grossem Einsatz aller Beteiligten (Direktionen, Finanzinspektorat, vorberatende Kommissionen, Stadtrat) in der Bereinigungsaktion bis ca. Ende 2013 rund 370 Kredite aus der Verpflichtungskreditkontrolle eliminiert werden. Gleichzeitig wurden in den Jahren 2012 und 2013 aber auch laufend wieder neue Kredite gesprochen.

Insgesamt zeigte die Verpflichtungskreditkontrolle auch nach dieser Bereinigungsaktion einen hohen Stand an Pendenzen, darunter auch Kredite, die bereits seit mehr als 24 Monaten nicht mehr bebucht worden waren. Aufgrund der nach wie vor unbefriedigenden Situation sah sich der Gemeinderat in der laufenden Legislatur namentlich zu folgenden Massnahmen veranlasst:

- Erlass der Weisung „Verwaltung und Bebuchung der Investitionsrechnung sowie Führung der Verpflichtungskreditkontrolle“;
- Weiterführen der Sonderaktion Verpflichtungskreditkontrolle;
- Projekt elektronische Rechnungsverarbeitung (ERASAP);
- Optimierung des Prozesses Kreditabrechnungscontrolling;
- Ausdehnung der Aktion auf die Kredite der städtischen Sonderrechnungen.

Mit den erwähnten Massnahmen will der Gemeinderat erreichen, dass:

- die Abrechnung der Verpflichtungskredite weiter vereinheitlicht wird,
- die zuständigen Personen mehr Sicherheit bei der Erfüllung ihrer Aufgaben haben,
- die Altlasten weiter abgebaut werden und keine neue entstehen,
- ein zügigerer Ablauf bei der Verpflichtungskreditabrechnung sichergestellt ist,
- keine Verpflichtungskredite mehr unbemerkt liegen bleiben,
- die Verantwortlichen in die Pflicht genommen werden.

Worum es bei den aufgeführten Massnahmen konkret geht, wird im Folgenden erläutert.

2. Erlass der Weisung „Verwaltung und Bebuchung der Investitionsrechnung sowie Führung der Verpflichtungskreditkontrolle“

Im Oktober 2013 hat der Gemeinderat die „Weisung des Gemeinderats zur Verwaltung und Bebuchung der Investitionsrechnung sowie Führung der Verpflichtungskreditkontrolle“ verabschiedet und für die Stadtverwaltung als verbindlich erklärt. Die Weisung enthält folgende Eckpunkte:

Trennungsverbot sowie Verbot der Zusammenrechnung und daraus folgend Berechnung der Kreditkompetenz

- Ein Projekt erhält bereits bei Aufnahme in der mittelfristigen Investitionsplanung (MIP) eine Investitionsnummer in SAP. Diese ist zwingend bei Krediteröffnung zu benutzen. Der Gemeinderat bewilligt keine Investitionen, bei denen nicht die MIP-Investitionsnummer sowie der Verweis auf die entsprechende MIP-Position klar aus dem Gemeinderatsantrag hervorgehen.
- Für Ad-hoc-Kredite (dringende Vorhaben ohne vorherige MIP-Eingabe) ist bei der Finanzverwaltung (FV) eine neue SAP-Investitionsnummer zu reservieren. Der Gemeinderat bewilligt keine Ad-hoc-Vorhaben ohne Angaben der Investitionsnummer im Gemeinderatsantrag.
- Wenn Planungs-, Projektierungs- und Hauptkredit in der gleichen Abteilung geführt werden, müssen diese zwingend die gleiche MIP-Investitionsnummer erhalten. Der Gemeinderat genehmigt keine Hauptkredite ohne Angabe der entsprechenden Planungs- bzw. Projektierungskreditnummer im Gemeinderatsantrag.
- Wenn Planungs-, Projektierungs- und Hauptkredit nicht in derselben Abteilung geführt werden, gilt folgendes Vorgehen: Nach Beschluss des Hauptkredits wird der Planungs- bzw. Projektierungskredit von der FV mit dem Hinweis „überführt auf Investitionsnummer xxxxxxx“ geschlossen. Sie hinterlegt zudem einen Verweis auf den jeweils anderen Kredit in den Stammdaten der beiden Kredite. In der Verpflichtungskreditkontrolle werden die beiden Kredite unter der Nummer des Hauptkredits virtuell zusammengezogen. Das Finanzinspektorat (FI) prüft den Investitionskredit jedoch erst dann, wenn sämtliche Kreditteile abgeschlossen sind.

Abrechnungszeitpunkt

- Investitionen sind generell innerhalb von sechs Monaten nach Aktivierung der Anlage abzurechnen.
- Falls ein Verpflichtungskredit nicht in der geforderten Frist von sechs Monaten nach Aktivierung abgerechnet werden kann, kann beim FI ein schriftlich begründetes Gesuch um Fristverlängerung eingereicht werden.
- Die Kreditabrechnung ist durch das FI innerhalb von sechs Monaten seit Einreichung zu prüfen.

Beiträge Dritter/Mehrwertsteuer

- Forderungen zugunsten eines Investitionsvorhabens werden sofort nach bekannt werden in der Bestandesrechnung als Debitor und im entsprechenden Investitionskredit als Einnahme verbucht. Ist die Höhe der Einnahme unbekannt, ist eine Debitierung in der Höhe eines Erinnerungsfrankens mit entsprechendem Buchungstext vorzunehmen.
- Die Vorschriften des Handbuchs Gemeindefinanzen des Amts für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern betreffend Mehrwertsteuer sind zwingend einzuhalten. Kreditbeschluss, -ausweis sowie -abrechnung enthalten die Mehrwertsteuer.

Vollständigkeit und Richtigkeit der Verpflichtungskreditkontrolle

- Planungs-, Projektierungs-, Haupt- und Nachkredite sowie Kreditaufstockungen weisen zwingend den gleichen Antrags- sowie Beschlussnamen auf.
- Die Direktionen werden beauftragt, sämtliche neu gesprochenen Kredite sofort nach Kreditbeschluss bei der FV mittels neuem Auftragsformular eröffnen zu lassen (Bringschuld der Direktionen). Dieses Formular ist anschliessend mit Angabe der Beschlussesnummer (GRB/SRB) zur Mutation der FV zuzustellen. Die FV darf künftig keine Investitionsnummern mehr ohne Auftragsformular zum Buchen frei geben.
- Kreditkürzungen und Überführungen vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen oder umgekehrt sind analog Krediteröffnungen unverzüglich der FV mit dem neu erarbeiteten Auftragsformular und unter Angabe des jeweiligen Beschlusses (GRB/SRB) zur Mutation zuzustellen (Bringschuld Direktion).
- Die FV passt die bestehende SAP-Auswertung „Kreditkontrolle“ so an, dass der Restkredit bzw. der erforderliche Nachkredit und das Abrechnungsdatum ersichtlich werden (kantonale Vorschrift).

Erste Auswertungen zeigen, dass die Weisung weitgehend eingehalten wird. Einzig bei der Einreichfrist von sechs Monaten nach Aktivierung und dem damit verbundenen Kreditabrechnungscontrolling ist noch Handlungsbedarf vorhanden. Darauf wird in Ziffer 5, Optimierung des Prozesses Kreditabrechnungscontrolling eingegangen. Zwecks Verbesserung der verwaltungsinternen Kenntnisse wird das FI eine entsprechende Schulung anbieten.

3. Sonderaktion Verpflichtungskreditkontrolle

Bei der Sonderaktion Verpflichtungskreditkontrolle handelt es sich um eine Bereinigungsaktion alter nicht mehr bebuchter Verpflichtungskredite. Per 30. Juni 2011 wurden erstmals Verpflichtungskredite erhoben, welche länger als zwei Jahre nicht bebucht worden waren (77). Formell wurde die aufgrund des Stadtratsbeschlusses 276 vom 21. Juni 2012 gestartete Sonderaktion Verpflichtungskreditkontrolle Ende 2013 beendet (Schreiben des Gemeinderats an die Aufsichtskommission vom 28. November 2013). Da jedoch wie erwähnt die Anzahl Pendenzen immer noch hoch war, wandelte der Gemeinderat die Sonderaktion in einen Dauerauftrag an die Direktionen um.

Von den 77 per 30. Juni 2011 pendenten Kreditabrechnungen im Bereich des allgemeinen Haushalts waren per 30. September 2014 noch 29 nicht definitiv abgeschlossen. Von den 29 noch nicht definitiv abgeschlossenen Verpflichtungskrediten war bei acht noch der Stadtratsbeschluss ausstehend, zwei waren noch beim FI pendent, 18 hatten den Abrechnungstermin im Jahr 2015 und einer konnte noch nicht abgeschlossen werden, da noch Landerwerbsverhandlungen offen waren.

Per Ende September 2014 wurde auch eine aktualisierte Auswertung erstellt. Sie enthielt sämtliche Verpflichtungskredite, die per Stichtag 30. September 2014 während mehr als 24 Monaten nicht bebucht worden waren und wurde gegenüber Juni 2011 um die Spalten „Abrechnung beim Gemeinderat/Betriebskommission Fonds“ und „Abrechnung beim Stadtrat“ erweitert.

Die Auswertung hängiger Verpflichtungskredite per 30. September 2014 zeigte folgendes Bild:

Stand 30. September 2014							
	A	B	C	D	E	F	G
Direktion	Laufende Kredite	Abrechnung zur Prüfung beim FI	Abrechnung beim GR (bzw. BK Fonds)	Abrechnung beim SR	Offene Kreditabrechnungen der Direktionen per 30.9.2014	Letzte Buchung vor 24 Monaten	F in % von E
GuB	4	2	0	0	2	0	0,0 %
PRD	29	0	0	2	27	0	0,0 %
StaBe (bei HSB/PRD)	136	0	0	0	136	6	4,4 %
ISB (bei HSB/PRD)	7	0	0	0	7	0	0,0 %
SUE	17	3	0	2	12	2	16,7 %
BSS	8	0	0	0	8	0	0,0 %
TVS	241	2	10	3	226	48	21,2 %
FPI	31	2	0	0	29	4	13,8 %
Total steuerfinanzierter Haushalt	473	9	10	7	447	60	13,4 %

Im steuerfinanzierten Haushalt lagen von 473 Krediten noch 447 in der Verantwortung der Direktionen. Bei 60 Krediten lag das letzte Buchungsdatum mehr als 24 Monate zurück, was einem prozentualen Anteil von 13,4 % entsprach. Verglichen mit dem Stand per 30. Juni 2011 war eine deutliche Verbesserung ersichtlich, auch wenn die neu bei der Präsidialdirektion (PRD) integrierten Kredite von Hochbau Stadt Bern (HSB, vormals Stadtbauten Bern [StaBe]) mitberücksichtigt wurden. Diese wurden in der Aufstellung aus Transparenzgründen separat aufgeführt. Von den 136 Verpflichtungskrediten der ehemaligen StaBe wurden im November 2014 19 Verpflichtungskredite durch die BDO AG revidiert. Es wurden keine Abweichungen festgestellt.

Bei Kenntnisnahme der Auswertung vom 30. September 2014 im März 2015 beauftragte der Gemeinderat die zuständigen Verwaltungseinheiten, die Bereinigung der Verpflichtungskreditkontrollen weiter voranzutreiben und ihm bis vor den Herbstferien 2015 einen umfassenden Bericht zum Stand der Verpflichtungskreditkontrolle per 30. Juni 2015 zuhanden des Stadtrats zu unterbreiten. Per 30. Juni 2015 zeigt sich folgender Stand der städtischen Verpflichtungskredite:

Stand 30. Juni 2015							
	A	B	C	D	E	F	G
Direktion	Laufende Kredite	Abrechnung zur Prüfung beim FI	Abrechnung beim GR (bzw. BK Fonds)	Abrechnung beim SR	Offene Kreditabrechnungen der Direktionen per 30.6.2015	Letzte Buchung vor 24 Monaten	F in % von E
GuB	2	0	0	0	2	0	0 %
PRD	21	2	0	0	19	0	0 %
StaBe (bei HSB/PRD)	40	0	0	0	40	0	0 %
ISB (bei HSB/PRD)	151	0	0	0	151	0	0 %
SUE	9	0	0	0	9	0	0 %
BSS	9	2	0	0	7	0	0 %
TVS	229	28	1	2	198	21	10,6 %
FPI	21	4	1	0	16	0	0 %
Total steuerfinanzierter Haushalt	482	36	2	2	442	21	4,8 %

Die Auswertung per 30. Juni 2015 zeigt ein deutlich besseres Bild und unterstreicht die Bemühungen und die erfolgte Sensibilisierung im Bereich der Verpflichtungskreditkontrolle.

Im steuerfinanzierten Haushalt lagen von 482 Krediten noch 442 in der Verantwortung der Direktionen. Bei 21 Krediten lag das letzte Buchungsdatum mehr als 24 Monate zurück, was einem prozentualen Anteil von 4,8 % entspricht. Ausser einer Direktion haben alle ihren Pendenzenberg abgebaut. Auch die Direktion für Tiefbau, Verkehr und Stadtgrün (TVS) hat aber in dieser Zeit ihre Pendenzen mehr als halbiert. Der Gemeinderat hat die TVS beauftragt, die übriggebliebenen 21 Kredite, die seit mehr als 24 Monaten nicht mehr bebucht wurden, bis 31. März 2016 abzurechnen und beim FI zur Prüfung einzureichen.

4. Projekt ERASAP

Im Rahmen der Prüfung der Verpflichtungskredite wurde teilweise festgestellt, dass Skonti nicht abgezogen worden waren, da Rechnungen zu spät eingereicht worden waren. Der Gemeinderat lancierte das Projekt elektronische Rechnungsverarbeitung (ERASAP). Bei der Direktion für Finanzen, Personal und Informatik wurde die elektronische Rechnungsverarbeitung inzwischen implementiert. Die Direktion für Tiefbau, Verkehr und Stadtgrün befindet sich aktuell in der Testphase. Bis Mitte 2016 sollen sämtliche Rechnungen der Stadtverwaltung elektronisch verarbeitet werden können. Da die Rechnungen nach dem Eingang eingescannt und elektronisch weitergeschickt werden, kann jederzeit festgestellt werden, wo sich eine Rechnung befindet. Deshalb sollte es inskünftig nicht mehr möglich sein, Rechnungen zu schubladisieren und zu vergessen. Bereits jetzt zeigt sich, dass mit dem Projekt die Durchlaufzeiten der Rechnungen wesentlich beschleunigt werden können. Damit sollten nach Projektabschluss versäumte Skontoabzüge der Vergangenheit angehören.

5. Optimierung des Prozesses Kreditabrechnungscontrolling

Der Gemeinderat hat im März 2015 ein Kreditabrechnungscontrolling verabschiedet. Zweimal pro Jahr wird der gesamte Bestand an Verpflichtungskrediten von der FV zuhanden des FI aufbereitet.

Per Ende Mai erfolgt an die Direktionen eine Information zum Stand der offenen Kreditabrechnungen mit Angabe des Datums der letzten Buchung pro Kredit. Die Daten werden in drei Kategorien unterteilt: länger als sechs Monate, länger als zwölf Monate und länger als 24 Monate keine Buchungen mehr. Anhand dieser Auswertung können die Direktionen den Handlungsbedarf in ihrem Verantwortungsbereich identifizieren und Aufträge erteilen. Falls ein Verpflichtungskredit nicht in der geforderten Frist von sechs Monaten nach Aktivierung abgerechnet werden kann, kann beim FI ein schriftlich begründetes Gesuch um Fristverlängerung eingereicht werden.

Per Ende September erfolgt erneut eine identische Auswertung, dabei ist zuhanden des FI wiederum zu begründen, weshalb offene Kredite mit einer letzten Buchung vor mehr als zwölf Monaten noch nicht abgerechnet sind. Weiter müssen die Dienststellen ein verbindliches Datum nennen, bis zu welchem Zeitpunkt der Kredit abgerechnet werden soll. Das FI führt die Fortschrittskontrolle und informiert den Gemeinderat einmal pro Jahr im März zum Bearbeitungsstand der Verpflichtungskredite. Der Gemeinderat seinerseits gibt diese Information im ersten Quartal des Kalenderjahrs an die zuständigen Kommissionen weiter, wodurch auch der Stadtrat regelmässig auf den neuesten Stand gebracht wird.

6. Ausdehnung der Aktion auf die städtischen Sonderrechnungen

Angesichts der schlechten Erfahrungen mit Kreditabrechnungen im steuerfinanzierten Haushalt hat der Gemeinderat beschlossen, die Aufarbeitung auf die Sonderrechnungen auszuweiten. Neu werden auch die Sonderrechnungen „Tierpark“, „Stadtentwässerung“, „Entsorgung & Recycling Bern (ERB)“ und „Fonds für Boden- und Wohnbaupolitik (Fonds)“ in die Auswertung aufgenommen. Per 30. Juni 2015 zeigte sich bei den Sonderrechnungen folgender Stand der Verpflichtungskredite:

Stand 30. Juni 2015							
	A	B	C	D	E	F	G
Sonderrechnung	Laufende Kredite	Abrechnung zur Prüfung beim FI	Abrechnung beim GR (bzw. BK Fonds)	Abrechnung beim SR	Offene Kreditabrechnungen der Sonderrechn. per 30.6.2015	Letzte Buchung vor 24 Monaten	F in % von E
Tierpark	1	0	0	0	1	0	0 %
Stadtentwässerung	40	4	0	0	36	5	13,9 %
ERB	21	4	0	4	13	3 ¹	23,1 %
Fonds	173	26	2	0	145	17	11,7 %
Total Sonderrechnungen	235	34	2	4	195	25	12,8 %

Die neu ebenfalls in die Analyse einbezogenen Sonderrechnungen weisen einen deutlich höheren Bestand an Krediten mit letztem Buchungsdatum vor mehr als 24 Monaten auf. Dort waren von 235 laufenden Krediten noch 195 im Verantwortungsbereich der Sonderrechnungen. Bei insgesamt 25 Krediten lag die letzte Buchung mehr als 24 Monate zurück, was einen Anteil von 12,8 % ergab. Der Gemeinderat hat auch die Sonderrechnungen angewiesen, die übriggebliebenen 25 Kredite, die seit mehr als 24 Monaten nicht mehr bebucht wurden, bis 31. März 2016 abzurechnen und beim FI zur Prüfung einzureichen

¹ Einer dieser Kredite wird per 31. März 2016 noch nicht abgerechnet werden können. Er wurde gestützt auf das Trennungsverbot mit einem anderen zusammengelegt, der erst im Laufe des Jahres 2017 abgerechnet werden kann (Projekt läuft noch).

7. Fazit

Ziel war, dem Stadtrat mit vorliegendem Bericht mitteilen zu können, dass die Pendenzen bei den Verpflichtungskreditabrechnungen erledigt sind. Wie der Stand per 30. Juni 2015 zeigt, fehlt noch ein Stück, um dieses Ziel zu erreichen. Es gibt noch 21 Verpflichtungskredite im steuerfinanzierten Haushalt, die seit mehr als 24 Monaten nicht mehr bebucht und trotzdem noch nicht abgerechnet worden sind. Insbesondere aus Kapazitätsgründen sind noch nicht alle Direktionen in der Lage, Verpflichtungskredite in jedem Fall innerhalb von sechs Monaten nach Aktivierung abzurechnen und beim FI zur Kontrolle einzureichen. Mit den bereits umgesetzten und den noch umzusetzenden Massnahmen, die in diesem Bericht beschrieben sind, sollte jedoch sichergestellt werden können, dass Verpflichtungskredite im Normalfall zügig nach Aktivierung abgerechnet und geprüft werden. Dank der regelmässigen Berichterstattung an den Gemeinderat zur Verpflichtungskreditkontrolle werden zudem die Direktionen regelmässig an ihre Pflicht betreffend Kreditabrechnung erinnert. Der Gemeinderat ist deshalb zuversichtlich, dass es inskünftig nicht mehr vorkommen wird, dass dem Stadtrat Kreditabrechnungen vorgelegt werden müssen, bei denen Unterlagen fehlen, und in der Stadtverwaltung niemand mehr in der Lage ist, zum entsprechenden Projekt Auskunft zu geben.

Antrag

Der Stadtrat nimmt Kenntnis vom Bericht betreffend Kreditabrechnungen; Stand der Aufarbeitung der Pendenzen und Bericht über Massnahmen.

Bern, 16. September 2015

Der Gemeinderat