

Stadtratssitzung vom 16. November 2023

Bericht Nr. 26/2023

Finanzreglement (FiR; SSG 620.0) und Personalreglement (PR; SSG 153.01) sowie weitere Reglemente. Teilrevision 2023

Verwaltungsunabhängige Revisionsstelle und Meldestelle Missstände (Aufhebung Interne Revision) sowie Aufhebung Spezialfinanzierung Bonus Malus Produktgruppen

1. Ausgangslage/aktuelle Situation

1.1. Verwaltungsunabhängige Revisionsstelle

Mit Beschluss vom 11. Juni 2020 fällte der Stadtrat den Grundsatzentscheid, die Aufgaben des Rechnungsprüfungsorgans neu zu organisieren. Das neue Modell bestand aus einer externen Revisionsstelle (welche primär dem Parlament Rechenschaft schuldet) sowie einer verwaltungsunabhängigen internen Revision (diese dient primär dem Gemeinderat).

Bezüglich der internen Revision sind die Gemeinden des Kantons Bern frei, welche Steuerungs- und Kontrollinstrumente sie für den Gemeinderat vorsehen. Bezüglich der externen Revisionsstelle dagegen gibt es klare gesetzliche Vorgaben (Prüfungsumfang, usw.).

An der Sitzung vom 11. Juni 2020 stimmte der Stadtrat der neuen Organisation zu und beauftragte gleichzeitig den Ausschuss Rechnungsprüfung (zwei Mitglieder BRK / zwei Mitglieder Gemeinderat), die Submission des Dienstleistungsauftrages «externe Rechnungsprüfung für die Jahre 2020 bis und mit 2023» im Einladungsverfahren durchzuführen. Mit Beschluss vom 22. Oktober 2020 vergab der Stadtrat dann das Mandat für die verwaltungsunabhängige Revisionsstelle für die Rechnungsprüfung der Jahresrechnungen 2020 bis 2023 an die Firma BDO AG, Burgdorf. Ergänzend stimmte der Stadtrat mit Beschluss vom 18. Dezember 2020 der Teilrevision Finanz- und Personalreglement zu und schuf damit die rechtlichen Voraussetzungen für die interne Revision. Vorgängig hatte der Gemeinderat bereits am 4. November 2020 (unter Vorbehalt der Zustimmung des Stadtrates zur Teilrevision des Finanzreglements) die Verordnung Interne Revision verabschiedet.

1.2. Spezialfinanzierung Bonus / Malus Produktgruppen

In der Stadtverwaltung Thun wird seit 2001 ein Bonus Malus System geführt, mit dem Zweck, den wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit Steuergeldern zu fördern. Bei diesem Anreizsystem handelt es sich um eine Thuner Spezialität. Soweit bekannt ist, setzen weder der Kanton Bern noch andere Berner Gemeinden sowie schweizweit nur vereinzelte Gemeinden (z.B. Stadt Baden) ein annähernd ähnliches Anreizsystem ein. Dies erklärt sich einerseits durch die Tatsache, dass die Messbarkeit schwierig ist, andererseits dadurch, dass Anreizsysteme verwaltungsintern zu nicht unerheblichem Aufwand führen und die Ausgestaltung viel Diskussionsstoff bieten kann (Fairness etc.).

2. Neues Modell Führungsunterstützung

Aufgrund der personellen Veränderungen bei der Internen Revision (Abgang des Leiters und Pensionierung Sachbearbeiterin Interne Revision per 31. Juli 2023) stellte sich die Frage, wie die heutigen Aufgaben der Internen Revision künftig bearbeitet werden sollen. Dazu erstellte Dr. Daniel Arn, Rechtsanwalt von Recht & Governance in Bern, am 1. Dezember 2022 ein Arbeitspapier. Dieses behandelt die Frage, ob die Interne Revision den erwarteten Mehrnutzen generiert oder ob eine Alternative allenfalls mehr Nutzen stiften würde. Daniel Arn kommt zum Fazit, dass ein alternatives Modell, genannt «Führungsunterstützung», für die Stadt einen Mehrwert generieren würde. Dies nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass gemessen an den Gesamtaufgaben der internen Revision lediglich 13 Prozent (400 Stunden) für die «klassische» Revisionsstätigkeit (unter Aufsicht und Berichterstattung der externen Revision) aufgewendet wird. Diese könnten in einem alternativen Modell entsprechend extern eingekauft werden und der Fokus stadintern auf die übrigen Aufgaben gerichtet werden.

Als einziger Kritikpunkt wird die fehlende Unabhängigkeit gegenüber der Verwaltung genannt. Ein Beibehalten der internen Revision gemäss aktuellem Pflichtenheft hätte zur Folge, dass diese Arbeitsstelle, welche aus zwei Mitarbeitenden besteht, personell vollständig neu besetzt werden müsste. Die neuen Mitarbeitenden müssten sich dabei zunächst Kenntnisse über die Struktur und die Abläufe der Verwaltung aneignen. Sie wären dabei auf die Mitarbeit und das Wohlwollen derjenigen Stellen angewiesen, welche sie als interne Revisionsstelle anschliessend beraten und überprüfen würden. Dies wäre zwar möglich, würde aber relativ viele Ressourcen binden, ohne dass kurz- und möglicherweise auch mittelfristig ein angemessener Nutzen für die Stadt resultieren würde. Demgegenüber würde eine Integration der Aufgaben der Internen Revision - exklusive der reinen Revisionsarbeiten von 400 Stunden zu Gunsten der externen Revisionsstelle - in die Finanzverwaltung rascher konkrete Resultate ermöglichen. Bei diesen Aufgaben (z.B. Weiterentwicklung IKS, Zuständigkeit für das städtische Teilnehmungscontrolling) besteht ein enger Zusammenhang zu den Aufgaben des Bereiches Finanzplanung und Controlling innerhalb der Finanzverwaltung. Entsprechend könnte ein Synergiepotenzial erschlossen und die Betriebssicherheit erhöht werden.

Insgesamt wiegen die Vorteile einer Neuorganisation und Integration der Aufgaben der Internen Revision in die Finanzverwaltung den Nachteil der fehlenden Unabhängigkeit gegenüber der Verwaltung auf. Dies auch deshalb, weil die Unabhängigkeit namentlich der externen Revisionsstelle - welche die reinen Prüfungsaufgaben wahrnimmt - wichtig und gegeben ist. Mit Beschlüssen vom 18. Januar 2023 und 3. Mai 2023 hat sich der Gemeinderat für das Modell «Führungsunterstützung» ausgesprochen. Entsprechend wurden diese Beschlüsse sowohl in der SAKO FIRU wie auch in der BRK kommuniziert. Beide Gremien haben das Vorgehen positiv aufgenommen und unterstützen das weitere Vorgehen.

Das Modell «Führungsunterstützung» hat eine Änderung der Artikel 18 und Artikel 18a bis 18d Finanzreglement zur Folge. Weiter führt die neue Organisation auch zur Aufhebung der Verordnung Interne Revision (VIR).

3. Meldestelle für Missstände (Whistleblowing-Stelle)

Die Interne Revision übernahm unter anderem auch die Funktion der Meldestelle für Missstände für das städtische Personal («Whistleblowing-Stelle»). Die Interne Revision war als

verwaltungsunabhängige Stelle für eine solche Aufgabe prädestiniert. Aufgrund der Entwicklung bzw. mit der geplanten Änderung muss die Stelle künftig an einem neuen Ort angegliedert werden. Daniel Arn schlägt in seinem Bericht die städtische Datenschutzaufsichtsstelle vor. Aktuell wird die Datenschutzaufsicht von Rechtsanwalt Martin Buchli wahrgenommen. Martin Buchli wäre bereit, auch die Aufgabe als Whistleblowing-Stelle zu übernehmen. Es ist deshalb angezeigt und sinnvoll, die Whistleblowing-Stelle bei der städtischen Datenschutzaufsichtsstelle als von der Stadtverwaltung ebenfalls unabhängiger Stelle anzusiedeln.

Nachdem die Aufgabe als Whistleblowing-Stelle künftig nicht mehr mit der finanzrechtlichen Revisionsstelle verknüpft ist, werden die entsprechenden bisherigen Reglementsbestimmungen (Art. 18a ff. Finanzreglement) neu ins Personalreglement aufgenommen (Art. 62a ff.). In diesen Artikeln wie auch in Art. 24 und 24a Personalreglement werden zugleich kleinere sprachliche bzw. systematische Anpassungen vorgenommen. Inhaltlich jedoch erfolgen keine Änderungen.

4. Ersatzlose Aufhebung Spezialfinanzierung Bonus / Malus Produktgruppen

Im Februar 2021 wurde die Finanzverwaltung vom Gemeinderat beauftragt, das Bonus Malus System unter Einbezug aller Abteilungen zu überprüfen und den Gemeinderat bis Ende Oktober 2022 über das Ergebnis der Überprüfung zu informieren und Vorschläge für das weitere Vorgehen zu machen. Im Rahmen dieser Überprüfung fand im Sommer 2021 eine umfassende Online-Umfrage unter Einbezug der städtischen Abteilungen zur Thematik Bonus Malus System statt, an welcher alle Mitglieder der Kaderkonferenz teilnahmen. Die wesentlichen Erkenntnisse für einen Richtungsentscheid lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- **Lenkungswirkung**

Die gewünschte Lenkungswirkung, nämlich der sparsamere Umgang mit Steuergeldern, wird aus Sicht einer deutlichen Mehrheit der Abteilungen nicht erreicht. Das im Rahmen von New Public Management (NPM) eingeführte Anreizsystem wird nicht primär als Anreiz für Sparsamkeit betrachtet, sondern vielmehr als ein Instrument für zusätzlichen finanziellen Handlungsspielraum ausserhalb des ordentlichen Globalbudgets. Dies zeigen vor allem auch die Rückmeldungen zu den Vorteilen des Systems. Nur rund ein Drittel der Abteilungen gibt an, durch das System eher sparsamer mit den öffentlichen Mitteln umzugehen.

- **Fehlanreize**

Vielfach wird in den Antworten auf Fehlanreize hingewiesen. So wird von einigen Abteilungen bezweifelt, ob alle über den Bonus finanzierten Anschaffungen zwingend betrieblich notwendig sind.

- **Berechnungsbasis: Bereinigte Abweichung Budget zu Rechnung**

Als grösster Nachteil des Systems geht die geringe Beeinflussbarkeit der Messgrösse (bereinigte Abweichung Budget zu Rechnung) sowie die aus Sicht der Befragten intransparente Berechnungsbasis an sich hervor. Die Berechnung wird von mehr als der Hälfte der Abteilungen als unfair eingestuft. Dies deshalb, weil die Abteilungen mehrheitlich von einer Berechnungsbasis abhängen, die sie teilweise kaum beeinflussen können. Ein Anreizsystem wird von den Betroffenen gerade dann

als unfair erlebt, wenn der Zusammenhang zwischen Handlung und Bemessungsgrundlage gering ist.

Fazit der Umfrageergebnisse ist, dass das heutige Bonus Malus System kein betriebswirtschaftliches Spar-Anreizinstrument darstellt und somit die gewünschte Lenkungswirkung nicht erzielt. Dies dürfte auch der Grund sein, dass sich Bonus Malus Anreizsysteme in der öffentlichen Hand nicht durchgesetzt haben.

Basierend auf der Faktenlage hat der Gemeinderat an den Sitzungen vom 2. Februar 2022 und 18. März 2022 die nötigen Richtungs- und Umsetzungsentscheide beschlossen, das Instrument Bonus Malus ersatzlos abzuschaffen und die Spezialfinanzierung per 31. Dezember 2023 aufzuheben (vorbehältlich des Beschlusses des Stadtrates zur Aufhebung von Art. 17 FiR per 31. Dezember 2023). In diesem Zusammenhang wurde weiter beschlossen, die Hälfte des Bestandes dieser Spezialfinanzierung (885'000 Franken) erfolgswirksam zugunsten der Jahresrechnung 2022 aufzulösen. Während der Übergangsfrist bis 31. Dezember 2023 sollen Bezüge gemäss den geltenden Regelungen möglich sein. Der Restbestand der Spezialfinanzierung Bonus Malus soll per 31. Dezember 2023 ebenfalls erfolgswirksam zugunsten der Jahresrechnung 2023 ausgebucht werden (voraussichtlicher Restbestand 0,6 Mio. Franken).

Diese Beschlüsse wurden im Jahr 2022 sowohl in der SAKO FiRU wie auch in der BRK kommuniziert. Beide Gremien unterstützten die Stossrichtung zum weiteren Vorgehen.

5. Änderungen rechtliche Grundlagen

Sowohl die Aufhebung der internen Revisionsstelle wie die ersatzlose Aufhebung der Spezialfinanzierung Bonus / Malus Produktgruppen haben Änderungen des Finanzreglements (FiR, SSG 620.0) und des Personalreglements (PR; SSG 153.01) zur Folge. Marginale Änderungen erfahren auch das Reglement über das Kadettenkorps (SSG 437.403) und das Reglement über den Arbeitslosen-Sozialfonds der Stadt Thun (SSG 836.312). Im Reglement über das Kadettenkorps wird unter Artikel 18 Absatz 3 neu anstelle der internen Revision die externe Revisionsstelle für die Prüfung der Jahresrechnung aufgeführt. Im Reglement über den Arbeitslosen-Sozialfonds kann die bisherige Regelung unter Artikel 5 Absatz 2 betreffend Kontrollstelle ersatzlos gestrichen werden, da die Prüfung der städtischen Fonds und Spezialfinanzierungen im Rahmen der ordentlichen Revision der Jahresrechnung erfolgt.

Die Änderungen sind in den beigelegten Reglementen rot markiert und wo erforderlich mit Kommentaren versehen.

Den ebenfalls erforderlichen Änderungen in den Verordnungen hat der Gemeinderat an seiner Sitzung vom 18. Oktober 2023 bereits zugestimmt, wo nötig unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Stadtrates zu den Reglementsänderungen.



Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen wird Zustimmung beantragt zu folgendem

Stadtratsbeschluss:

Der Stadtrat von Thun, gestützt auf Artikel 38 litera a Stadtverfassung und nach Kenntnisnahme vom gemeinderätlichen Bericht vom 18. Oktober 2023, beschliesst:

1. Genehmigung der Teilrevision des Finanzreglements und Inkraftsetzung per 1. Januar 2024.
2. Genehmigung der Teilrevision des Personalreglements und Inkraftsetzung per 1. Januar 2024.
3. Genehmigung der Teilrevision des Reglements über das Kadettenkorps Thun und Inkraftsetzung per 1. Januar 2024.
4. Genehmigung der Teilrevision des Reglements über den Arbeitslosen-Sozialfonds der Stadt Thun und Inkraftsetzung per 1. Januar 2024.
5. Ziffer 1 bis 4 unterstehen dem fakultativen Referendum.
6. Der Gemeinderat wird mit der Ausführung dieses Beschlusses beauftragt.

Thun, 18. Oktober 2023

Für den Gemeinderat der Stadt Thun

Der Stadtpräsident	Der Stadtschreiber
Raphael Lanz	Bruno Huwyler Müller

Beilagen

1. Finanzreglement
2. Personalreglement
3. Reglement über das Kadettenkorps Thun
4. Reglement über Arbeitslosen-Sozialfonds der Stadt Thun
je mit Änderungen in rot