

Vortrag

Datum RR-Sitzung: 6. Juni 2018
Direktion: Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion
Geschäftsnummer: 767072
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Wiederherstellung der Ordnungsmässigkeit des Jahresabschlusses des AGG 2016 und Sicherstellung der Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung der BVE für die Zukunft; "Projekt Optima" und zweites Projekt "FIT 2017"; nachträglicher Verpflichtungskredit des Grossen Rates für die Gesamtausgaben

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	2
2	Rechtsgrundlagen	2
3	Beschreibung des Geschäfts.....	2
3.1	Ausgangslage	2
3.2	Feststellungen und Massnahmen.....	3
3.2.1	Wiederherstellung der Ordnungsmässigkeit	3
3.2.2	Überprüfung der systemtechnischen Einstellungen im SAP	3
3.2.3	Organisationsentwicklung	4
3.2.4	Rechnungslegung	4
4	Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum	5
4.1	Kosten, neue Ausgaben	5
4.2	Finanzierung	5
4.3	Weitere Kosten	5
5	Antrag	6



1 Zusammenfassung

Aufgrund der Feststellungen der Finanzkontrolle zum Rechnungsabschluss 2016 und insbesondere zur Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung des Amts für Grundstücke und Gebäude (AGG) hat der Regierungsrat die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (BVE) im März 2017 beauftragt, umgehend alles Erforderliche vorzukehren, um im Rahmen von Sofortmassnahmen die Ordnungsmässigkeit rechtzeitig wieder herzustellen und die durch die Finanzkontrolle scharf monierten Mängel zu analysieren. In der Folge hat die BVE das Kriseninterventionsprojekt "Optima" lanciert und dafür Ausgaben von CHF 497'000 bewilligt. Das Projekt hat die Abnahme des Jahresabschlusses 2016 ermöglicht und wurde mit der Erarbeitung von Memos (werden als zusätzliche Beilage der FiKo zur Verfügung gestellt) erfolgreich abgeschlossen. Gleichzeitig zeigten die vorgenommenen Analysen aber auch, dass ein konkreter Handlungsbedarf für ein zweites Projekt besteht, damit gewährleistet ist, dass die BVE künftig den hohen Anforderungen von HRM2/IPSAS genügt. Der Einfachheit halber lief anfänglich auch das zweite Projekt unter dem bereits bekannten Arbeitstitel "Projekt Optima", wurde aber später als separates Projekt "FIT 2017" geführt. Für das zweite Projekt hat der Regierungsrat am 5. Juli 2017 Ausgaben von CHF 885'000 bewilligt.

Mit Schreiben vom 16. Februar 2018 hat die Finanzkommission den Regierungsrat aufgefordert, die beiden Ausgabenbewilligungen in einem Grossratsbeschluss zu bündeln und dem Grossen Rat nachträglich zur Genehmigung zu unterbreiten.

Der Regierungsrat hält an seiner Beurteilung fest, wonach die Ausgaben für die beiden Projekte wegen der unterschiedlichen Zwecke nicht zusammengerechnet werden müssen.

2 Rechtsgrundlagen

- Gesetz vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung (Organisationsgesetz, ORG; BSG 152.01), Art. 33
- Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (OrV BVE; BSG 152.221.191), Art. 6 Bst. f
- Gesetz vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0), Art. 42 ff.
- Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV; BSG 621.1), Art. 136 ff.

3 Beschreibung des Geschäfts

3.1 Ausgangslage

Die Finanzkontrolle des Kantons Bern (FK) hat im Rahmen des Rechnungsabschlusses 2016 beim Amt für Grundstücke und Gebäude (AGG) wesentliche Mängel festgestellt. Der Regierungsrat hat deshalb am 8. März 2017 die BVE beauftragt, unter Einbezug der Finanzdirektion sofort alles Erforderliche vorzukehren, um die Ordnungsmässigkeit des Rechnungsabschlusses 2016 wiederherzustellen und die festgestellten Mängel im Hinblick auf die künftige Rechnungslegung des AGG zu analysieren. Die BVE hat in der Folge umgehend das "Projekt Optima" lanciert, um mit Sofortmassnahmen die Ordnungsmässigkeit des Rechnungsabschlusses 2016 wiederherzustellen und gleichzeitig zu klären, ob ein Handlungsbedarf für weitere Massnahmen besteht.

Im Rahmen des Kriseninterventionsprojekts wurden drei Themengebiete bearbeitet:

- Wiederherstellung der Ordnungsmässigkeit des Rechnungsabschlusses 2016
- Überprüfung der systemtechnischen Einstellungen im SAP
- Analyse der festgestellten Mängel und Klärung des Handlungsbedarfs für die Zukunft.

Der Regierungsrat wurde laufend über den Stand der Arbeiten in Kenntnis gesetzt.

3.2 Feststellungen und Massnahmen

3.2.1 Wiederherstellung der Ordnungsmässigkeit

Die Finanzkontrolle hat in ihrer Prüfung folgende Punkte bemängelt:

- Differenz zwischen SAP und FIS für Abschreibungen
- nicht bereinigte Scharnierkonten
- nicht korrekt erfasste Rückstellungen für die Rückzahlung der Investitionsbeiträge für das Jugendheim Prêles
- zu hoch bewertete Investitionsbeiträge an Spitäler, die über den Spitalinvestitionsfonds refinanziert werden
- falsche Buchung von Vorauszahlungen von Kunden
- nicht abgegrenzte Bundessubventionen 2016 für die Raumkosten der BFH
- Doppelerfassung im Kontokorrent-SAP im Rahmen eines Kredittransfers.

Die Punkte wurden geprüft und das Vorgehen zur Behebung der Mängel in so genannten Memos festgehalten. Die Memos zu den ersten drei Feststellungen werden der FiKo als zusätzliche Beilagen offen gelegt. Die nicht bereinigten Scharnierkonten führten im Vorfeld zu intensiven Diskussionen mit der FK. Nachstehend konnten folgende Erkenntnisse zu den Scharnierkonten und deren Bereinigung gewonnen werden:

Mit der Einführung der Teilautonomie im 2012 wurde SAP für das Baukostenmanagement und für die Debitorenbuchhaltung aufgesetzt. Die Rechnungslegung erfolgte bis einschliesslich 2015 im Finanzinformationssystem (FIS). Für die Überleitung zwischen SAP und FIS wurde ein technisches Konto (Scharnierkonto) verwendet, das Ende 2015 einen Saldo von CHF 5,2 Mrd. auswies. Mit der Einführung der Teilautonomie Plus wurde SAP ab 2016 zum führenden System für die Rechnungslegung und HRM2 testweise bereits eingeführt. Die Führung von zwei Bewertungsbereichen im SAP (HRM1 und HRM2) machte erneut ein technisches Konto notwendig, um den Übertrag von HRM2 (als federführend im SAP definiert) zu HRM1 zu ermöglichen. Die beiden technischen Konten wiesen per Ende 2016 zusammen einen Saldo von CHF 5,4 Mrd. auf. In Zusammenarbeit mit der Finanzdirektion wurde eine Lösung erarbeitet, die erlaubte, den aufgelaufenen Saldo von CHF 5,4 Mrd. erfolgsneutral auszubuchen.

3.2.2 Überprüfung der systemtechnischen Einstellungen im SAP

Als Teilprojekt von "Optima" wurden auch die wesentlichen Prozessrisiken im SAP und die entsprechenden Werteflüsse sowie das SAP-Customizing untersucht. Die Ergebnisse waren gut, denn das SAP-Customizing entspricht der gängigen Praxis. Die zeitgleiche Buchführung mehrerer Bewertungsbereiche (HRM1 und HRM2) sowie verschiedener Kontenpläne ist eine weit verbreitet angewandte Lösung. Bei den Sachkontendefinitionen wurden Optimierungsmassnahmen umgesetzt. Diese Arbeiten sind bereits abgeschlossen.

3.2.3 Organisationsentwicklung

Im Rahmen des Kriseninterventionsprojekts wurde die damalige Aufbau- und Ablauforganisation der Abteilung Controlling, Finanzen, Prozesse (CFP) des Generalsekretariats analysiert.

Die Buchhaltungen der Ämter werden mit Ausnahme derjenigen des Tiefbauamtes in der BVE zentral in der Abteilung Controlling, Finanzen, Prozesse (CFP) des Generalsekretariats geführt. Die kantonalen Projekte zu HRM2/IPSAS und FIS V10 sowie der Entscheid, die Standardsoftware SAP in Teilbereichen der BVE einzuführen, haben einen massgeblichen Einfluss auf die Gestaltung der Finanzdienstleistungen der BVE und somit auf die Ausrichtung der Abteilung CFP. Die Summe und vor allem Komplexität der Anforderungen an CFP sind stark angestiegen. Zudem führten mehrere Personalwechsel auf zentral wichtigen Stellen zu länger andauernden Mehrbelastungen der Mitarbeitenden. Die Abteilung CFP in ihrer früheren Formation war diesen neuen Anforderungen nicht mehr gewachsen.

Deshalb wurde im Rahmen von "FIT 2017" eine neue Aufbauorganisation entwickelt und umgesetzt. Seit 2018 ist die Abteilung CFP in die **Bereiche Amtsfinanzen, Finanz- und Rechnungswesen und CC SAP** aufgeteilt.

Berücksichtigt wurde auch, dass die Mitarbeitenden im GS gegenüber den Vertretern der Ämter unterschiedliche Rollen wahrnehmen: Diejenige des Regulators mit Weisungsbefugnis, um gefällte Entscheide und die neuen Richtlinien konsistent und stringent innerhalb der BVE durchzusetzen. Diejenige des Sparring-Partners, zur fundierten Beratung der Verantwortlichen in den Ämtern und diejenige des Dienstleisters, zur effizienzsteigernden Unterstützung der Ämter in den finanzrelevanten Geschäftsfällen. Die Ausprägungen der Rollen werden nun im Rahmen von "FIT 2017" gemeinsam und umfassend erarbeitet, damit die Zentralisierung mit *shared services*, wie sie auch dem ERP-Projekt zugrunde liegt, funktioniert.

Die Organisationsentwicklung verläuft planmässig und soll Ende 2018 abgeschlossen sein.

3.2.4 Rechnungslegung

Bei der vertieften Prüfung der Jahresrechnung 2016 wurden im Weiteren Mängel bei den Prozessen und ein ungenügendes Internes Kontrollsystem (IKS) festgestellt. Verbesserungsbedarf bestand zudem bei der Dokumentation im Allgemeinen, insbesondere auch bei den Prüfunterlagen. Die entsprechenden Optimierungen sind nun Gegenstand des Projekts "FIT 2017".

Im Hinblick auf die Jahresabschlüsse 2017 und folgende wurden die Mitarbeitenden im Rahmen von "FIT 2017" auf die steigende Komplexität mit HRM2/IPSAS vorbereitet. Die Dokumentationen wurden verbessert und stufengerechter aufbereitet. Prozesse wurden angepasst und das Interne Kontrollsystem auf die neuen Bedürfnisse zugeschnitten. Als im Detail klärungsbedürftig erwies sich unter anderem auch die Aufteilung der Verantwortlichkeiten in der Rechnungslegung zwischen dem AGG und dem Generalsekretariat.

Die Verbesserungsmaßnahmen werden planmässig umgesetzt.

4 Auswirkungen auf Finanzen, Organisation, Personal, IT und Raum

4.1 Kosten, neue Ausgaben

Erstes Projekt zum Jahresabschluss 2016 des AGG

• Wiederherstellung der Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung und Analyse der systemtechnischen Einstellungen	CHF	374'000
• Analyse der Mängel und Klärung des Handlungsbedarfs	CHF	72'000
• Projektleitung	CHF	51'000

Total 1. Projekt

CHF 497'000

Ausgabenbewilligung BVE vom 21. März 2017

Zweites Projekt zur Rechnungslegung BVE

• Massnahmen zur Gewährleistung der künftigen Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung der BVE (Dokumentationen, Aufbau IKS, Prozessoptimierungen)	CHF	570'000
• Entwickeln und Umsetzen eines neuen Rollenmodells	CHF	315'000

Total 2. Projekt

CHF 885'000

Ausgabenbewilligung RRB 705/2017 vom 5. Juli 2017

Für die Ausgabenbefugnis massgebende Kreditsumme

CHF 1'382'000.00

(gemäss Feststellungen Finanzkontrolle)

Zu bewilligender Gesamtkredit

CHF 1'382'000.00

Es handelt sich um einmalige, neue Ausgaben gemäss Art. 46 und 48 Abs. 1 lit. a FLG.

4.2 Finanzierung

Die Ausgaben für das Geschäft waren in den Voranschlägen 2017 und 2018 nicht eingestellt. Sie können innerhalb der Produktgruppe kompensiert werden.

4.3 Weitere Kosten

Unabhängig von den umgesetzten Sofortmassnahmen zur Abnahme des Jahresabschlusses 2016 (Projekt "Optima") und den laufenden Optimierungen (Projekt "FIT 2017") entstehen weitere Ausgaben im Zusammenhang mit HRM2 und SAP, die von den Projekten "Optima" und "FIT 2017" abzugrenzen sind:

- Das Projekt HRM2/IPSAS unter der Leitung der Finanzdirektion hat Neubewertungen des Verwaltungsvermögens (Restatement) erforderlich gemacht. Dafür waren Aufträge an externe Spezialisten nötig.
- Die Anlagenbuchhaltung im SAP wurde im Zusammenhang mit der Einführung der Liegenschaftsrechnung neu aufgebaut. Die erste Betriebsphase war und ist erwartungsgemäss mit höheren Support- und Schulungskosten verbunden. Diese Kosten gehen zulasten des Supportbudgets.

Ebenfalls abzugrenzen sind weitere Projekte, die als Folge von Beanstandungen der Finanzkontrolle laufend erforderlich werden. Im Zusammenhang mit der Jahresrechnung 2017 hat die Finanzkontrolle unter anderem die Umsetzung von HRM2/IPSAS beim TBA kritisiert. Dies macht ein weiteres Projekt nötig, das so genannte "FIT TBA". Das Projekt mit Gesamtkosten von voraussichtlich rund CHF 480'000 fällt in die Ausgabenkompetenz der Direktion.

Keine zusätzlichen Kosten sind hingegen für die IT entstanden. Die Beanstandungen der Finanzkontrolle haben keine Nachbesserungen bei den IT-Systemen nötig gemacht und es sind auch keine diesbezüglichen Massnahmen geplant.

5 Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wir, dem beiliegenden Beschlussentwurf zuzustimmen.

Beilage

- Beschlussentwurf

Zusätzliche Beilage für die FiKo

- Memos zu den Feststellungen der Finanzkontrolle