

Integrierter Aufgaben- und Finanzplan IAFP 2017

Kenntnisnahme und Beschluss; Direktion Präsidiales und Finanzen

Bericht und Antrag des Gemeinderates an das Parlament

Ausgangslage

Der Gemeinderat hat im November 2015 entschieden, im Rahmen der Gesamtüberarbeitung des Planungs- und Berichtswesens im IAFP 2017 Kapitel 5 (Entwicklung pro Produktgruppe) zu überarbeiten. Diese Aktualisierung und Vereinfachung (weniger Ziele, weniger Indikatoren) gemäss den revidierten gesetzlichen Vorgaben wurde im IAFP 2017 umgesetzt und die neue Darstellungsform führt zu einer Verbesserung des Informationsgehalts und der Lesefreundlichkeit. Basis bildet der Vorjahresplan, welcher in einem interaktiven Prozess mit den Abteilungen überarbeitet und den neuen Gegebenheiten und Informationen angepasst wurde.

Der IAFP 2017

Der Finanz- und der Investitionsplan werden im Kapitel 4 des IAFP's, nach einer generellen Übersicht sowie den lang- und mittelfristigen Zielen dargestellt und kommentiert. Der IAFP enthält im Weiteren die flächendeckende Darstellung der Produktgruppenbudgets, das detaillierte Investitionsprogramm und das Controlling der Legislaturplanung. Im IAFP werden alle notwendigen Erläuterungen direkt bei den entsprechenden Inhalten erläutert, deshalb wird hier nicht auf die Details eingegangen. Um das Dokument im Umfang einzuschränken wurden gleichzeitig ergänzende Informationen (Finanzkennzahlen, Bestände der Spezialfinanzierungen sowie die Detailzahlen zu den einzelnen Produktgruppen) in den Anhang ausgelagert.

Finanzplan

Der IAFP 2017 wurde im letzten Sommer zusammen mit den Abteilungen erstellt. Als Basis für die Berechnungsgrundlagen dienten damals die Konjunkturprognosen per Mitte Jahr diverser Prognoseinstitute (BAK, KOF usw.). Dieser Finanzplan ist im IAFP in Kapitel 4.1 dargestellt. Wesentliche Einflüsse auf das Ergebnis des Finanzplanes haben neben den konjunkturellen Parametern folgende Faktoren:

a) Finanzstrategie 2016 – 2018

Die Entwicklung des Finanzhaushalts, insbesondere der Fremdverschuldung, hat den Gemeinderat bewogen, im ersten Halbjahr 2016 an mehreren Sitzungen seine Finanzstrategie zu überarbeiten. Er hat die aktuelle finanzielle Situation der Gemeinde Köniz analysiert und die zukünftige Entwicklung beurteilt. Im Juni 2016 verabschiedete der Gemeinderat die neue Finanzstrategie 2017 – 2020 mit folgenden Kernpunkten:

- Die zukünftigen **Erfolgsrechnungen** schliessen ausgeglichen ab.

- Das **Eigenkapital (Bilanzüberschuss)** wird nicht angetastet.
- **Höhere Investitionstätigkeit:** Die Gemeinde Köniz rechnet in den nächsten 6 Jahren mit erhöhten Investitionen von durchschnittlich rund CHF 30 Mio. Nach dieser Phase des Investitionsschubs soll sich die Investitionstätigkeit wieder auf einem jährlichen Niveau von rund CHF 20 Mio. einpendeln.
- Als **institutionelle Massnahme** plant der Gemeinderat die Einführung einer „Zinsschwankungsreserve“.
- Der Gemeinderat ist nach wie vor überzeugt, dass nur ein Paket von Massnahmen, welches sowohl den Aufwand wie auch den Ertrag, aber auch die Investitionen berücksichtigt, nachhaltige Wirkung zeigt. **Dazu gehörte auch eine moderate Erhöhung der Steueranlage ab 2017** von 1,49 auf 1,54 Einheiten.

Finanzkommission und Parlament wurden an separaten Veranstaltungen über diese Finanzstrategie des Gemeinderates orientiert. Die Strategie wurde grundsätzlich begrüsst und als stimmig und stringent bezeichnet. Die Finanzkommission hat zur Finanzstrategie wie folgt Stellung bezogen:

- Das Fazit aus der Datenanalyse ist nachvollziehbar.
- Die strategischen Ziele sind plausibel.
- Die Kernaussagen zur Umsetzung der Strategie sind mehrheitlich nachvollziehbar.

Das Parlament hat an seiner Sitzung vom 29. August 2016 der beantragten Steuererhöhung nicht zugestimmt. Der gesamte Finanzplan musste anschliessend nochmals ohne die Einnahmen aus der geplanten Steuererhöhung überarbeitet werden. Diese Zahlen liegen nun vor. Der Gemeinderat hält aber zurzeit an seiner Finanzstrategie fest, auch wenn nun ein wesentlicher Bestandteil vom Parlament nicht akzeptiert wurde. Der Entscheid des Parlamentes führt zu folgenden Veränderungen im Finanzplan:

- Die Erfolgsrechnung schliesst nun bereits in den Planjahren 2017 bis 2019 nicht mit einem Überschuss, sondern mit einem Defizit ab.
- Das bestehende Eigenkapital wird gemäss Finanzplan Ende 2020 aufgezehrt sein.
- Die Fremdschulden wachsen gemäss Planzahlen auf rund CHF 368 Mio. an.
- Auf eine Rückstellung für Zinsschwankungen wurde im vorliegenden Finanzplan verzichtet. Sie macht erst Sinn, wenn Ertragsüberschüsse ausgewiesen werden. Das entsprechende Reglement soll dem Parlament aber trotzdem im Jahr 2017 vorgelegt werden.

Die Eckdaten der Finanzstrategie können somit nicht mehr eingehalten werden. Der Gemeinderat wird deshalb Anpassungen an seiner Finanzstrategie im Rahmen des Budgetprozesses 2018 prüfen.

b) Finanzieller Handlungsspielraum der Gemeinden

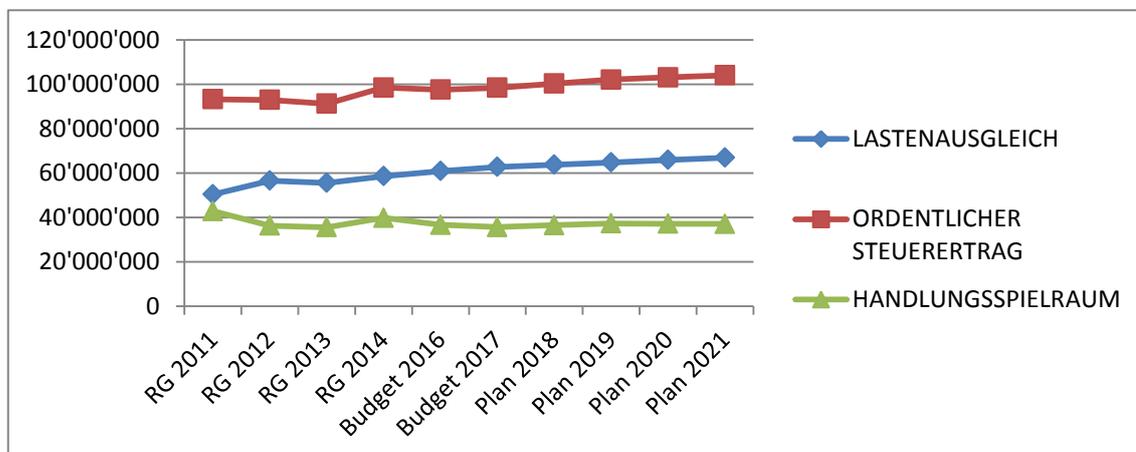
Trotz der nach wie vor guten Konjunkturlage entwickelt sich die Finanzlage der meisten öffentlichen Haushalte im Kanton Bern wenig erfreulich. Eine Umfrage bei den Regionsgemeinden hat dabei folgende finanziellen Brennpunkte aufgezeigt:

- Hohe Investitionstätigkeit (Bevölkerungs- und Schülerwachstum)
- Tiefe Selbstfinanzierung (generell unter 50 % infolge weniger Abschreibungen gemäss HRM2)
- Zunahme der FILAG-Belastung

Die hohe Investitionstätigkeit und die tiefe Selbstfinanzierung (u.a. Auswirkungen von HRM2) liegen primär im Zuständigkeits- und Einflussbereich der Gemeinden. Demgegenüber kann die Zunahme der FILAG-Belastungen nur über die kantonale Gesetzgebung geändert werden. Wie nachstehende Grafik aufzeigt, nehmen die Beiträge an die diversen Lastenausgleiche weiter zu, auch wenn der Kanton mit den ASP-Massnahmen den Anstieg etwas dämpfen konnte.

Der Handlungsspielraum für unsere Gemeinde wird jedenfalls nicht grösser, obwohl wir in den kommenden Jahren mit einem Wachstum bei den Steuererträgen rechnen.

Entwicklung Handlungsspielraum 2011 – 2021 in der Gemeinde Köniz (Steuerertrag abzüglich Lastenausgleich/FILAG)



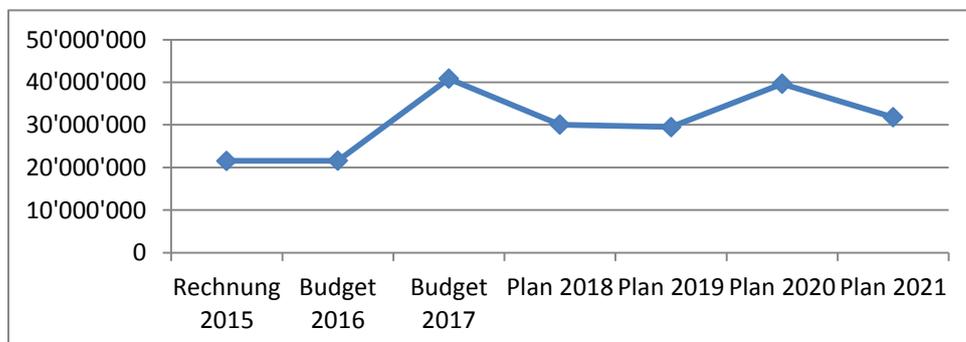
c) Aufgabenüberprüfung

Der Gemeinderat hat sich in der Legislaturplanung und der Finanzstrategie eine generelle Aufgabenüberprüfung zur Entlastung des Finanzhaushaltes um 3 Mio. Franken zum Ziel gesetzt. Im Budget 2017 sind weitere, vom Gemeinderat und Parlament genehmigte Massnahmen beschlossen worden, welche die Erfolgsrechnung um zusätzlich 0,9 Mio. Franken entlasten. Ab 2018 sind weitere Verbesserungen geplant, diese werden aber seitens der Abteilungen noch zwecks Umsetzung geprüft. Sie werden im Finanzplan ab 2018 erst summarisch dargestellt, da der Prozess im Gemeinderat noch nicht abgeschlossen ist.

d) Hoher Investitionsbedarf

Der Gemeinderat hat infolge Bevölkerungs- und Schülerwachstum den Ausbau der Schulanlagen priorisiert.

Die gesamten Nettoinvestitionen (Steuerhaushalt und Spezialfinanzierungen) bewegen sich im Zeitraum von 2017 - 2021 zwischen CHF 30 und 40 Mio. und können grafisch wie folgt dargestellt werden:



Insbesondere folgende grosse Investitionen sind im Investitionsprogramm enthalten:

- Ablösung Finanzierung des Gemeindehauses Bläuacker im Jahr 2017 für CHF 15 Mio. (führt zu einer Mietzinsreduktion von 1 Mio. CHF pro Jahr ab 2017)
- Neue Klassentrakte Hessgut und Buchsee ab 2016 für rund CHF 10 Mio.

- Gesamtsanierung Spiegelschulhaus ab 2016 für rund CHF 17 Mio.
- Neue Schul- und Sportanlage Ried ab 2018 für rund CHF 21 Mio.
- Schul- und Sportanlage Wabern (6 Mio. CHF bis Planperiode 2020)

Die hohe Investitionstätigkeit kombiniert mit einer fehlenden Selbstfinanzierung führt auch bei den wesentlichen Kennzahlen zu negativen Abweichungen gegenüber den Zielsetzungen des Gemeinderates.

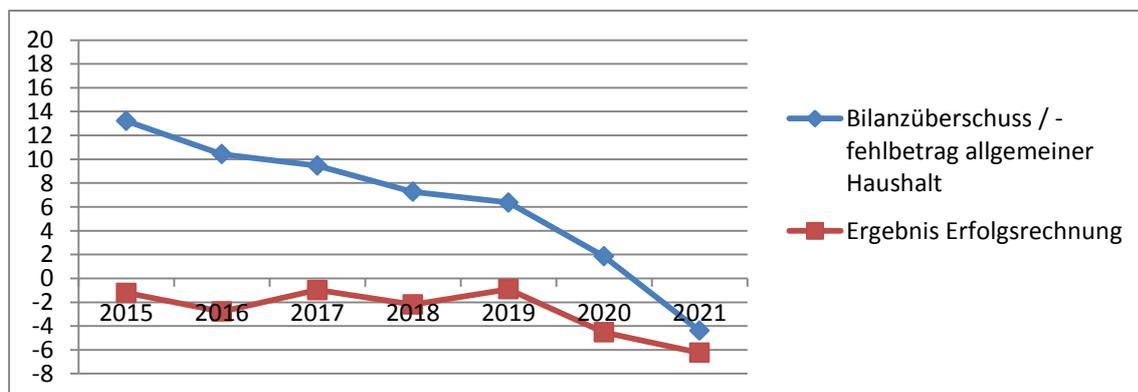
	Rechnung 2015	Budget 2016	Budget 2017	Plan 2018	Plan 2019	Plan 2020	Plan 2021
INVESTITIONSTÄTIGKEIT	21'551'158	21'567'500	40'841'500	30'026'000	29'495'000	39'635'000	31'755'000
FINANZIERUNGSFEHLBETRAG	7'698'226	14'671'789	30'020'839	19'567'188	16'959'756	29'566'197	22'082'671
SELBSTFINANZIERUNGSGRAD	64.27%	31.97%	26.49%	34.83%	42.49%	25.40%	30.45%

e) Zwischenstand Finanzplanung

Unter Annahme der positiven Umsetzung der Aufgabenüberprüfung und unter Einbezug der neuen Abschreibungsmethode gemäss HRM2 und der zusätzlichen PK-Kosten verändert sich der jährliche Aufwand- oder Ertragsüberschuss und der Bilanzüberschuss (Eigenkapital) wie folgt:

Finanzplan aktualisiert (in TCHF)	2017	2018	2019	2020	2021
Aufwand Budget 2017 und IAFP ab 2018	220'892	224'730	228'227	232'403	236'755
Ertrag Budget 2017 und IAFP ab 2018	219'923	222'541	227'322	227'884	230'519
Aufwandüberschuss	969	2'189	905	4'519	6'236
Korrekturen / Verbesserungen Aufgabenüberprüfung	0	200	400	400	400
Aufwandüberschuss nach Aufgabenüberprüfung	969	1'989	505	4'119	5'836
Ertragsüberschuss nach Aufgabenüberprüfung					
Bilanzüberschuss allgemeiner Haushalt per 31.12.	9'461	7'272	6'367	1'848	-4'388

Für die Jahre 2017 bis 2021 muss mit einem jährlichen Aufwandüberschuss gerechnet werden was den Bilanzüberschuss des allgemeinen Haushaltes schrumpfen lässt. Im Jahr 2021 weisen wir im allgemeinen Haushalt sogar einen Bilanzfehlbetrag von rund CHF 4.4 Mio. aus. Somit wird der Indikator gemäss Legislaturplan (2,5 Steuerzehntel EK) wie aus vorstehender Übersicht erkennbar wird, nicht erreicht. Grafisch lässt sich die Entwicklung wie folgt darstellen:



f) Aufwertung Finanzvermögen

Bei der Einführung von HRM2 wird das Finanzvermögen nach einer anerkannten Methode neu bewertet. Die Liegenschaftsverwaltung hat in Jahr 2016 diese Arbeiten abgeschlossen. Gemäss den vorliegenden Unterlagen können nun rund CHF 30 Mio. Franken (bisherige stille Reserven) in die Bilanz überführt werden. Der aus der Neubewertung des Finanzvermögens entstehende Neubewertungsgewinn ist dabei zwingend in die sogenannte Neubewertungsreserve einzulegen. Dieses Konto wird in der Bilanz als zusätzliche Position im Eigenkapital aufgeführt und darf während fünf Jahren nicht aufgelöst werden.

Entnahmen aus der Neubewertungsreserve sind nach Ablauf einer fünfjährigen Frist vorgesehen, indem die Summe von 10 Prozent der gesamten Finanzanlagen und 5 Prozent der gesamten Sachanlagen des Finanzvermögens in die neu zu bildende Schwankungsreserven zu überführen sind.

Der Rest der Neubewertungsreserve wird ab dem 6. Jahr nach Einführung von HRM2 (d.h. ab 2021) linear innert fünf Jahren zu Gunsten des Bilanzüberschusses aufgelöst. Die Gemeinde kann diese Auflösungsfrist mittels Reglement verlängern oder ganz darauf verzichten. Zudem steht die Überprüfung der Aufwertungen durch die Revisionsstelle noch aus.

BEISPIEL:

NEUBEWERTUNGSRESERVE / SCHWANKUNGSRESERVE							
(Zahlenbeispiel gemäss Bilanz 31.12.2015 / 01.01.2016)							
AKTIVEN BILANZ		31.12.2015 / 01.01.2016		PASSIVEN BILANZ			
		Neubewertung FV per 01.01.2016				Neubewertungsreserve 1.1.2016	
		30 Mio.				30 Mio.	
						Kto 29600.xxxx	
Liegenschaften Finanzvermögen 31.12.2015	= Neubewertung Finanzvermögen	Liegenschaften Finanzvermögen 31.12.2015		Eigenkapital 31.12.2015	= Neubewertung Finanzvermögen	Bilanzüberschuss 31.12.2015	
94.6 Mio.		94.6 Mio.		13.2 Mio.		13.2 Mio.	
		Total 124.6 Mio.				Kto 29900.xxxx	
Neubewertungsreserve bleibt während 5 Jahren bestehen.							
PASSIVEN BILANZ		31.12.2021					
Neubewertungsreserve 31.12.2021	= Abschluss 2021	Schwankungsreserve 6.3 Mio. Kto 29601.xxxx		= 10% der gesamten Finanzanlagen FV (Aktien, langfristige Darlehen etc.) = 5 % der gesamten Sachanlagen FV (Grundstücke, Gebäude)			
30 Mio.		Neubewertungsreserve 23.7 Mio. Kto 29600.xxxx		Finanzanlagen FV = 0.4 Mio.	x 10% = 0.04 Mio.		
Kto 29600.xxxx				Sachanlagen FV = 124.6 Mio.	x 5% = 6.23 Mio.		
				TOTAL gerundet	= 6.3 Mio.		
Verwendung verbleibende Neubewertungsreserve nach 5 Jahren							
Neubewertungsreserve 23.7 Mio. Kto 29600.xxxx	= 2 Möglichkeiten	1. Lineare Auflösung zu Gunsten Bilanzüberschuss innerhalb von 5 Jahren (2021 - 2025) 2. Keine Auflösung oder über einen längeren Zeitraum als 5 Jahre (Bedingung: Gde-Reglement)					
Verwendung Schwankungsreserve gemäss Art. 81a GV							
- Schwankungsreserve bezweckt Wertverminderungen und Verluste des Finanzvermögens aufzufangen, damit diese nicht zu übermässigen Schwankungen der Erfolgsrechnung führen.							
- Entnahmen sind nur im Umfang eines Verlustes bei der Neubewertung oder Berichtigung des Finanzvermögens zulässig.							

Überarbeitung von Kapitel 5 (Entwicklung pro Produktgruppe) im IAFP 2017

Der Gemeinderat hat im November 2015 entschieden, im Rahmen der Gesamtüberarbeitung des Planungs- und Berichtswesens im IAFP 2017 Kapitel 5 (Entwicklung pro Produktgruppe) zu überarbeiten. Ziel der Überarbeitung von Kapitel 5 ist die Aktualisierung und Vereinfachung (weniger Ziele, weniger Indikatoren) gemäss den revidierten gesetzlichen Vorgaben (IAFP Reglement Art. 4 gestrichen, Art. 5 revidiert) sowie eine Abstimmung mit anderen Steuerungsinstrumenten (Jahresbericht, Legislaturplan). Mit der neuen Darstellung soll zudem die Lesefreundlichkeit erhöht werden. Jede Produktgruppe wird neu auf 1 - max. 2 Seiten dargestellt, mit folgenden Inhalten:

- Titel der Produktgruppe
- Definition der wichtigsten Aufgaben Leistungen, die durch die Produktgruppe erstellt werden (kurze Umschreibung in 1-2 Sätzen)
- Produktbezeichnungen und Aufgaben der Produkte (stichwortartige Umschreibung mit bullet points): Kurze Beschreibung der wichtigsten Aufgaben und Leistungen, welche durch das Produkt erstellt werden
- Die wichtigsten Projekte innerhalb dieser Produktgruppe (mit Angabe Beginn und Ende)
- Ziele und Indikatoren pro Produktgruppe
- Kennzahlen (als Information, zur Umschreibung des Leistungsumfangs)
- Finanzen und Kommentar zu Aufwand- und Ertragsentwicklung.

Kommentare

Produktgruppen: Änderungen bei der Benennung und Beschreibung der einzelnen Produkte liegen in der Zuständigkeit des Gemeinderats (Art. 2 Abs. 2 IAFP-Reglement). Für Änderungen bei der Benennung der Produktgruppen ist das Parlament auf Antrag des Gemeinderats zuständig (Art. 3 Abs. 2 IAFP Reglement).

- Auf dieser Grundlage schlägt der Gemeinderat dem Parlament eine Umbenennung von Produktgruppe 127 vor, von vormals „Landesinformationssystem“ in neu „Geografisches Informationssystem GIS“ (Antragsziffer 2).

Produktgruppe 129 (produkteunabhängige Finanzdienstleistungen): Die „produkteunabhängigen Finanzdienstleistungen“ umfassen die Steuern (129.1), Abschreibungen (129.2), Zinsen (129.3) und Produkteunabhängige Beiträge (129.4). Bei der Beschreibung der Produktgruppe wird ergänzt, dass es sich *nicht um Produkte im Sinne von Gemeindeleistungen handelt und somit keine Planungsbeschlüsse beantragt werden können*. Damit folgt der Gemeinderat der Meinung der Mehrheit des Parlaments und der Finanzkommission bei der Behandlung des Planungsbeschlusses „Steuern Gemeinde Köniz“. Das Parlament ist an der Sitzung vom 27. April 2015 auf den Planungsbeschluss nicht eingetreten. Dieser verlangte, „im Produkt 129.1 ohne Steuererhöhung für das Jahr 2016 ff zu planen und in allen Produkten des IAFP entsprechende Einsparungen vorzunehmen, sodass dem Parlament im Herbst 2015 ein ausgeglichenes Budget vorgelegt werden kann“. Als Hauptargument für das Nichteintreten wurde vorgebracht, dass ein Planungsbeschluss für produkteunabhängige Finanzdienstleistungen dem Grundgedanken der „Output-Steuerung“ widerspricht. Gemäss Artikel 6 IAFP-Reglement beauftragt das Parlament den Gemeinderat mit einem Planungsbeschluss, ein Produkt in eine bestimmte Richtung zu entwickeln www.koeniz.ch/public/upload/assets/5824/2015-04-27_T06_Planungsbeschluss-Steuern.pdf (Traktandum 6 der Parlamentssitzung vom 27. April 2015; inkl. Beilagen mit rechtlichen Beurteilungen) und Protokoll www.koeniz.ch/public/upload/assets/5880/2015-04-27_Protokoll.pdf.

- Der Gemeinderat beantragt deshalb dem Parlament die Kenntnisnahme der entsprechenden Ergänzung und Klärung zur Produktgruppe 129 (produkteunabhängigen Finanzdienstleistungen) in Antragsziffer 3.

Ziele und Indikatoren pro Produktegruppe: Gemäss revidiertem Art. 5 IAFP Reglement werden Ziele und Indikatoren neu pro Produktegruppe definiert (und nicht mehr für jedes Produkt). Zudem werden Indikatoren mit messbaren Sollvorgaben aufgeführt. Bei der Definition der Indikatoren wurde darauf geachtet, dass diese ohne grösseren Zusatzaufwand messbar sind, indem falls möglich auf bereits vorhandene/erhobene Zahlen und Statistiken zurückgegriffen werden kann (z. B. Jahresbericht, Controlling Legislaturplan).

Finanzen und Kommentar zu Aufwand- und Ertragsentwicklung: Neu werden im Produktegruppenblatt die Zahlen pro Produktegruppe aufgeführt. Die Zahlen zu den einzelnen Produkten finden sich im Anhang zum IAFP 2017 unter „Detailzahlen zu den Produktegruppen“.

Die im IAFP 2017 vorgelegte Überarbeitung von Kapitel 5 des IAFP 2017 wurde der FIKO vorgestellt.

Controlling Legislaturplan

Das Controlling des Legislaturplans wird halbjährlich vom Gemeinderat durchgeführt und im Jahresrhythmus als Teil des IAFP dem Parlament vorgelegt. Das „Ampelsystem“ gibt einen Gesamtüberblick zum Stand der Umsetzung. Das Controlling wird sowohl bei den Indikatoren (Effektivität/Wirkung: Erreichen wir mit den Massnahmen die Ziele) als auch bei den Massnahmen (Effizienz: ob/wieweit wurden die Massnahmen mit den geplanten Mitteln ausgeführt) durchgeführt. Text-Kommentare werden primär bei oranger und roter Ampel in Stichworten am Ende des jeweiligen Schwerpunktes aufgeführt. Das Controlling (Stand August 2016) weist folgende Resultate aus:

Massnahmen (total 55)	Anzahl	Prozentsatz
auf Kurs/erreicht	47	85 %
Abweichungen mit Aussicht auf Korrektur/teilweise erreicht	7	13 %
grosse Abweichungen/nicht erreicht	1	2 %

Tabelle Überblick Massnahmen Legislaturplan 2014-17: Stand August 2016

Indikatoren (total 44)	Anzahl	Prozentsatz
auf Kurs/erreicht	34	77 %
Abweichungen mit Aussicht auf Korrektur/teilweise erreicht	9	21 %
grosse Abweichungen/nicht erreicht	1	2 %

Tabelle: Überblick Indikatoren Legislaturplan 2014-17: Stand August 2016

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der Gemeinderat mit seinen Legislaturzielen grossmehrheitlich auf Kurs ist. 85 % der Massnahmen sind auf Kurs oder bereits realisiert, die Ziele sind zu 77 % auf Kurs oder bereits erreicht. Bei den nicht oder nur teilweise erreichten Massnahmen bzw. Zielen fällt auf, dass insbesondere beim Legislaturziel 8 (Der Könizer Finanzhaushalt ist gesund und stabil) grössere Abweichungen vorliegen. Details zu den einzelnen Indikatoren und Massnahmen können der Tabelle in Kapitel 7 entnommen werden.

Genehmigungsprozess

Gemäss IAFP-Reglement (Art. 1) beschliesst der GR den IAFP und legt ihn dem Parlament zur Kenntnisnahme vor. In Anwendung von Art. 64 des Geschäftsreglements des Parlaments kann das Parlament vom IAFP zustimmend, teilweise zustimmend oder ablehnend Kenntnis nehmen (Ziffer 1).

Gemäss Art. 3 Abs. 2 IAFP Reglement ist das Parlament für Änderungen bei der Benennung der Produktegruppen auf Antrag des Gemeinderats zuständig (Ziffer 2).

Zudem beantragt der Gemeinderat dem Parlament in Ziffer 3 die Kenntnisnahme einer Ergänzung und Klärung zur Produktegruppe 129 (produkteunabhängigen Finanzdienstleistungen).

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Parlament, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. Das Parlament nimmt Kenntnis vom IAFP 2017.
2. Das Parlament beschliesst die Umbenennung der Produktegruppe 129 „Landesinformationssystem“ in „Geografisches Informationssystem GIS“.
3. Das Parlament nimmt zur Kenntnis, dass für „produkteunabhängige Finanzdienstleistungen“ (Produktegruppe 129) keine Planungsbeschlüsse nach Art. 6 IAFP Reglement beantragt werden können.

Köniz, 12. Oktober 2016

Der Gemeinderat

Beilage

- IAFP 2017
- Anhang zum IAFP 2017