

Bericht

Gemeinde Düringen Überprüfung des bestehenden QMS der Gemeinde Düringen

im Auftrag des
Gemeinderats Düringen

Abgabedatum: 13. März 2025

BDO AG
Hodlerstrasse 5
3011 Bern

www.bdo.ch

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | AUSGANGSLAGE UND ZIELSETZUNG | 1 |
| 1.1 | Ausgangslage des Auftrags und Problemstellungen | 1 |
| 1.2 | Zielsetzung des Auftrags..... | 1 |
| 1.3 | Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands | 1 |
| 1.4 | Hauptgrundlagen des Berichts | 2 |
| 2 | METHODIK ZUR HERLEITUNG DER ERFOLGTEN SCHRITTE | 3 |
| 2.1 | Angewandte Methodik | 3 |
| 2.1.1 | Kick-off-Sitzung und Primäraustausch | 3 |
| 3 | DEFINITIONEN | 4 |
| 3.1 | Definition Qualitätssicherungssystem..... | 4 |
| 3.2 | Definition internes Kontrollsystem | 4 |
| 3.3 | Differenzierung zwischen IKS und QMS | 5 |
| 4 | ARBEITSERGEBNISSE IST-SITUATION, BEURTEILUNG UND HANDLUNGSFELDER | 6 |
| 4.1 | Einleitung und übergeordnete Einschätzung der Dokumente | 6 |
| 4.2 | IST-Situation und Erkenntnisse aus der Datenanalyse | 6 |
| 4.2.1 | Feststellungen aus dem Qualitätsmanagementsystem | 7 |
| 4.2.2 | Beurteilung und Handlungsfelder | 9 |
| 4.2.3 | Feststellungen aus dem Internen Kontrollsystem | 9 |
| 4.2.4 | Beurteilung und Handlungsfelder | 10 |
| 5 | SOLL-KONZEPTION UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN | 12 |
| 5.1 | Übergeordnete Einschätzung und Handlungs- sowie Vorgehensempfehlungen | 12 |
| 5.2 | Handlungsempfehlung zum Qualitätssicherungssystem (QMS) | 13 |
| 5.3 | Handlungsempfehlungen zum internen Kontrollsystem (IKS)..... | 14 |
| 5.4 | Handlungsempfehlungen zum weiteren Vorgehen | 15 |
| 6 | SCHLUSSBEMERKUNGEN | 16 |

1 Ausgangslage und Zielsetzung

1.1 Ausgangslage des Auftrags und Problemstellungen

Am 18. März 2024 hat das Büro des Generalrats das Postulat "Wiedereinführung Qualitätsmanagementsystem und Risikobeurteilung" an den Gemeinderat weitergeleitet. Wie die Postulanten korrekt erwähnen, wurde in Zusammenarbeit mit den Nachbargemeinden Bösing und Schmiten ein prozessorientiertes Qualitätsmanagementsystem (QMS) erarbeitet, welches daraufhin zum ersten Mal im Jahr 2001 ein SQS-Zertifikat nach ISO-Norm 9001:2000 erhielt.

Diese Zertifizierung verlangte alle zwei Jahre eine Neuauditierung. Da im September 2015 die ISO-Norm auf 9001:2015 aktualisiert wurde, welche sich stark auf Industrie- und Gewerbebetriebe abstützt, haben die drei zertifizierten Gemeinden entschieden, auf eine Rezertifizierung zu verzichten. Das QMS sollte jedoch beibehalten und von einem unabhängigen, externen Unternehmen begleitet werden. Dies wurde dann während zwei Jahren bis Ende 2017 durchgeführt, was sich jedoch gemäss der Gemeinde Düdingen nicht bewährt hat.

Das QM-Handbuch besteht nach wie vor, ist jedoch aufgrund von Personalwechseln bei der Gemeindeschreiberei aus Ressourcengründen seither nur sporadisch und nur wo zwingend notwendig bearbeitet worden. Betreffend Risikobeurteilung verfügt die Gemeinde Düdingen über ein internes Kontrollsystem (IKS). Dieses wird laufend von einem IKS-Gremium bearbeitet. Die Postulanten fordern eine Prüfung der Frage, ob das IKS in Kombination mit dem aktuell gelebten QMS ohne Rezertifizierung ausreicht.

1.2 Zielsetzung des Auftrags

Das übergeordnete Ziel dieses Auftrags war es, durch BDO einen neutralen Aussenblick auf die Unterlagen sowie die ausgearbeiteten Varianten für das Projekt werfen zu lassen.

Im Rahmen der Berichterstattung sollen die folgenden Fragestellungen beantwortet werden:

- Ist die Qualität des IKS in Kombination mit dem nicht mehr zertifizierten QMS sinnvoll und auf dem aktuellen Stand?
- Reichen aus objektiver Sicht die vorhandenen Risikomanagement-Tools sowie das QMS noch aus und verfügen sie über die nötige Qualität und Konsistenz?
- Gibt es Schwachstellen in den Dokumenten und ist eine Rezertifizierung des QMS für die Gemeindeverwaltung sinnvoll oder gibt es andere Möglichkeiten, um den kontinuierlichen Verbesserungsprozess und die Qualität der Arbeit zu erfüllen?

1.3 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands

Für diesen Bericht wurden keine strukturierten, spezifischen Interviews oder Workshops mit Mitarbeitenden geführt. Es wurden nur Aussagen aus der Kick-off-Sitzung und dem Telefonat gemäss Kapitel 2.1.1 verwendet.

1.4 Hauptgrundlagen des Berichts

Im Rahmen des Untersuchungsgegenstandes wurden BDO die nachfolgenden primären Grundlagen zur Verfügung gestellt:

- Checklisten und Prozesse folgender Teilbereiche:
 - 1. Allgemeines
 - 2. Teilbereiche Strategische Planung, Information, Controlling, Gemeindeführung und Personalwesen
 - 3. Projektabwicklung, Bewilligungen, Infrastruktur, öffentliche Dienstleistungen, Dokumentenverwaltung
 - 4. Beschaffung, Finanz- und Rechnungswesen, interne Dienste
- Internes Kontrollsystem inkl. Risiko-Kontroll-Matrix und Konzept, datiert vom Juli 2024 (Kontrollmassnahmen in Bearbeitung) noch nicht validiert

2 Methodik zur Herleitung der erfolgten Schritte

2.1 Angewandte Methodik

BDO hat in einem ersten Schritt eine sekundäre Datenanalyse durchgeführt und die Identifikation der relevanten Dokumente geprüft. Die Analyse der zur Verfügung gestellten Dokumente diente zur Vorbereitung auf die nachfolgenden Primärerhebungen und zur Beurteilung der Aktualität, Vollständigkeit und Konsistenz der Dokumentationen. Vorerst wurden sämtliche Prozesse aufgrund eines Dokumentenverzeichnisses sorgfältig aufbereitet. Anschliessend wurden, festgestellte Probleme und Handlungsfelder identifiziert. Diese wurden abschliessend in verschiedene Kategorien des Handlungsbedarfs aufgeteilt. Das interne Kontrollsystem (IKS) wurde ebenso einer Kurzprüfung unterzogen, wobei der Fokus auf die Referenzierung zu den Dokumenten des QMS und die Schlüsselrisiken gerichtet wurde.

2.1.1 Kick-off-Sitzung und Primäraustausch

An der Kick-off-Sitzung war die Gemeindeschreiberin anwesend und ein telefonischer Austausch erfolgte mit dem Finanzverwalter.

| Vorname / Name | Funktion | Strategisch / operativ |
|----------------|---------------------|------------------------|
| Eliane Waeber | Gemeindeschreiberin | Operativ |
| Erich Huber | Finanzverwalter | Operativ |

Tabelle Nr. 1: Namen der Kontaktpersonen

Die aus der primären und sekundären Datenerhebung gewonnenen Informationen wurden verdichtet als Feststellungen dargelegt. Der Bericht sowie die Konzeption wurden mit dem Kunden besprochen, ergänzt und weiterentwickelt. In einem letzten Schritt wurden die Unterlagen intern validiert.

3 Definitionen

3.1 Definition Qualitätssicherungssystem

Das Swiss Safety Center definiert ein Qualitätssicherungssystem in seinem Bericht vom Dezember 2024 wie folgt:

Ein Qualitätsmanagementsystem (QMS) - zum Beispiel gemäss ISO 9001 - ist ein Führungs- und Steuerungssystem. Der Entscheid zur Einführung ist damit immer auch ein strategischer Unternehmensentscheid. Ein Qualitätsmanagementsystem (QMS) soll bewirken, dass ein Unternehmen in der Lage ist, Produkte und Dienstleistungen jederzeit in der definierten Qualität zu gewährleisten. So kann es sich beispielsweise stärker an seinen Kunden orientieren. Ein QMS zielt nicht auf kurzfristige materielle Unternehmenserfolge, sondern wirkt nachhaltig erst mittel- bis langfristig.

Qualitätsmanagement hat sich deshalb durchgesetzt, weil es billiger ist, Fehler zu vermeiden, anstatt sie am Ende des Herstellungsprozesses teuer zu beseitigen. Fehlerkosten werden minimiert, wenn das Unternehmen seine qualitätsrelevanten Prozesse beherrscht und kontinuierlich verbessert.

ISO 9001: Die QMS-Norm ISO 9001 ist die weltweit führende QMS-Zertifizierung. Sie beschreibt modellhaft das gesamte Qualitätsmanagementsystem und ist Basis für den Aufbau eines umfassenden QMS. Die sieben Grundsätze des Qualitätsmanagements gemäss ISO 9001 lauten: Kundenorientierung; Verantwortlichkeit der Führung; Einbezug der beteiligten Personen; prozessorientierter Ansatz; kontinuierliche Verbesserung; sachbezogener Entscheidungsfindungsansatz; Lieferantenbeziehungen zum gegenseitigen Nutzen.

ISO 9001 beschreibt Anforderungen und macht nicht Vorschriften. Die Anforderungen beschreiben, was zu erfüllen ist, jedoch nicht, wie dies von einer Organisation konkret erreicht werden kann. Somit ist ein bewährter, vielfach getesteter Rahmen gegeben, um die Prozesse in einer Organisation auf die Zielsetzung auszurichten.

In den neusten Versionen der ISO-Zertifizierung stehen folgende Themenbereich unter anderem auch zur Wahl: Resilienz; Veränderungsmanagement, Nachhaltigkeit, Umgang mit Risiken und Wissen der Organisation.

3.2 Definition internes Kontrollsystem

Der Kanton Freiburg erlässt die wesentlichen Elemente im Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 22. März 2018 (SGF 140.6).

Die Artikel 55 und 56 des Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden (GFHG) behandeln die Führung eines internen Kontrollsystems (IKS) in den Gemeinden des Kantons Freiburg. Laut Artikel 55 hat ein IKS den Zweck, das Vermögen zu schützen, die zweckmässige Verwendung der Mittel sicherzustellen, Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Buchführung zu verhindern oder aufzudecken sowie die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung und die verlässliche Berichterstattung zu gewährleisten.

Das IKS deckt nicht nur finanzielle Aspekte ab, sondern umfasst auch finanztechnische und organisatorische Massnahmen (Art. 56 Abs. 1 GFHG). Die Gesetzgebung macht keine Angaben zur praktischen Organisation eines Kontrollsystems. Grundsätzlich versteht man unter einem IKS die vom Management im Unternehmen eingeführten Grundsätze, Verfahren und Massnahmen (Regelungen), die auf die organisatorische Umsetzung der Entscheidungen des Managements gerichtet sind, beispielsweise zur Sicherung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Geschäftstätigkeit. Ein internes Kontrollsystem setzt sich aus den Komponenten „Kontrollumfeld“, „Risikoassessment“, „Kontrollaktivitäten“, „Information und Kommunikation“ sowie „Überwachungsaktivitäten“ zusammen.

Um die Funktionsfähigkeit aller wesentlichen Geschäftsabläufe sicherzustellen, ist ein effektives internes Kontrollsystem notwendig. Das übergeordnete Ziel eines IKS liegt darin, als integraler Bestandteil des unternehmensweiten Risikomanagements alle wesentlichen operativen und finanziellen Unternehmensrisiken abzubilden und auf ein für das Unternehmen tragbares Niveau zu reduzieren. Das IKS hat somit eine präventive und aufdeckende Funktion und unterstützt den optimalen Ablauf der Unternehmensprozesse.

Die Beurteilung des internen Kontrollsystems bezüglich der Effektivität und Effizienz der prozessabhängigen Kontrollen umfasst die wesentlichen Prozesskontrollen insbesondere hinsichtlich der implementierten Funktionstrennung und Vier-Augen-Prinzipien sowie der Qualifikation der Mitarbeiter, die diese Kontrolle durchführen. Darüber hinaus sind die prozessunabhängigen Kontrollen (u. a. Genehmigungsrichtlinien, interne Revision) sowie die Dokumentation (u. a. hinsichtlich der Nachweise über die Wirksamkeit der Kontrollen) zu beurteilen.

Um die Funktionsfähigkeit des internen Kontrollsystems zu sichern, ist eine regelmässige Überwachung der Risiken und Kontrollen sowie der internen schriftlichen Vorgaben notwendig. Zudem müssen alle Mitarbeiter die für sie notwendigen Informationen über Risiken und Kontrollen erhalten und auch weitergeben können.

3.3 Differenzierung zwischen IKS und QMS

Grundsätzlich befasst sich das IKS mit der Identifikation und Minimierung verschiedener finanzrelevanter Risiken in einer Unternehmung. Hierbei unterstützt das QMS die Qualitätsprozesse, bildet die Vorgehensmethoden ab und dokumentiert dies.

Die Führung eines IKS wird für die öffentliche Verwaltung gesetzlich vorausgesetzt, wogegen das QMS beziehungsweise die Erfassung von Prozessen und Beschreibungen fakultativ ist. Im Kern geht es aber bei beiden Systemen darum, dass Massnahmen oder Aufgabenschritte erledigt, geprüft und rapportiert werden müssen.

4 Arbeitsergebnisse IST-Situation, Beurteilung und Handlungsfelder

4.1 Einleitung und übergeordnete Einschätzung der Dokumente

Im folgenden Kapitel werden die relevanten Feststellungen aus der beendeten sekundären Dokumenten- und Datenanalyse dargelegt. Die Feststellungen beruhen auf den Dokumenten, teils gemachten Aussagen der Gemeindeschreiberin und des Finanzverwalters sowie den Einschätzungen von BDO.

Übergeordnete Einschätzung der Dokumente

Grundsätzlich wurde festgestellt, dass die zur Verfügung gestellten Grundlagen zweckmässig und auf der Basis von operativen, internen Erfahrungen erstellt wurden. Diese Dokumente enthalten verschiedene für die Analyse nützliche Informationen. Für BDO war es wichtig, die Grundlagen kritisch zu hinterfragen und mögliche Schwachstellen festzustellen.

4.2 IST-Situation und Erkenntnisse aus der Datenanalyse

Im Jahr 2001 und den Jahren zuvor hat sich die Gemeinde Düdingen zusammen mit den Partnergemeinden Bösinggen und Schmittgen darüber Gedanken gemacht, wie die Qualität der Dienstleistungen einer Gemeinde noch erhöht werden könnte. Vielfach wurde festgestellt, dass Prozessschritte nicht dokumentiert waren und darum der Wissenstransfer nicht optimal erfolgen konnte. Auch die Qualität der Arbeit hat darunter gelitten. Im früheren Stadium dieses Prozesses wirkte ebenso die Nachbargemeinde Tafers mit, die sich später aus verschiedenen Gründen aus der Zusammenarbeit zurückgezogen hat.

Das Ziel der ISO-Zertifizierung der Gemeinden konnte trotzdem erreicht und die Dokumentation aufbereitet werden. Diese Dokumentationen wurden nach der letzten Zertifizierung bzw. Rezertifizierung nicht vollumfänglich angepasst oder aktualisiert. Vielmehr wurde eine vermeintliche Vereinfachung des Systems "ELIZA" eingeführt, welches aber später nicht mehr weiterverfolgt wurde.

Die Grundprozesse funktionieren und die Verantwortlichkeit des QMS liegt bei der Geschäftsleitung bzw. bei der Gemeindeschreiberin. Diese hat sich nach Gemeindeschreiberwechseln erneut der Neuaufarbeitung der Dokumentation angenommen.

Anders verhält es sich mit dem internen Kontrollsystem, das gestützt auf den übergeordneten Gesetzen eingeführt werden musste. Die Verantwortung übernimmt der Finanzverwalter. Aufgrund der thematischen Nähe zur Finanzverwaltung wird auch zur Kenntnis genommen, dass die Aktualität der Unterlagen nicht vergleichbar ist mit derjenigen des QMS. Die Nachführung erfolgte konsequent.

Nachfolgend wird in Kurzform dargestellt, wie die Systeme aufgebaut sind.

| System | Anzahl Prozesse oder Themenprozesse / Dokumentationen / Risiken | Hauptprozesse | Davon veraltet (länger als 2 Jahre) |
|--------|---|---------------|-------------------------------------|
| QMS | 138 | 9 | 102 |
| IKS | 46 | 9 | Keine |

Table Nr. 2: Quick-Übersicht über die Systeme und deren Inhalte

Die Gemeinde Düdingen führt zwei Systeme, die sowohl die Schlüsselprozesse als auch die Risiken abbilden und aufzeigen. Im QMS sind mehrere Prozesse oder Abläufe veraltet bzw. nicht aktuell.

Kurzfasit Dokumente:

Aus den vorliegenden und zur Verfügung gestellten Dokumenten konnten Daten und Inhalte für die weiteren Analysen verwendet werden. Die Qualität der Dokumente zur weiteren Anwendung und für das geplante Vorgehen war ausreichend. Es liegen unseres Erachtens folgende Handlungsfelder vor:

- Das QMS und die daraus entstehenden Prozesse sind teils veraltet.
- Das IKS wird nach den gängigen Normen geprüft, reviewed, Massnahmen entwickelt und teils validiert.

4.2.1 Feststellungen aus dem Qualitätsmanagementsystem

Die Dokumentation zum Qualitätsmanagementsystem wurde einer Kurz-Prüfung unterzogen. Grundsätzlich wird festgestellt, dass ein Teil der Dokumente oder Prozesse und Beschreibungen veraltet ist. Ein Qualitätsmanagement könnte nur dann zertifiziert bzw. rezertifiziert werden, wenn die wichtigsten Schlüsseldokumente jeweils auf dem neusten Stand gehalten und überarbeitet wurden sowie das Personal dazu geschult ist.

Wir haben die festgestellten Probleme und Handlungsfelder wie folgt unverbindlich eingegrenzt (wir verweisen bezüglich der Kategorien auch auf die detaillierte und zugestellte Auflistung der Feststellungen):

| Veraltet | Uneinheitlich | Nummerierung falsch | Unstrukturiert | Bemerkungen / Dokumentenspezifisch |
|----------|---------------|---------------------|----------------|------------------------------------|
| 102 | 20 | 27 | 5 | 48 |

Table Nr. 3: Erstfeststellungen der Prozesse innerhalb des QMS

Veraltete Dokumente sind Dokumente, die länger als zwei Jahre nicht mehr aktualisiert wurden. Hier könnte beispielsweise ein Reglement wie das Organisationsreglement ausgeschlossen werden, das möglicherweise keine Änderungen beinhaltet und somit noch Gültigkeit hat.

Alle anderen Dokumentationen sollten zumindest jährlich kurz geprüft und möglicherweise mit einem neuen Prüfdatum versehen werden.

Wird eine Zertifizierung vorgenommen, kommt vor allem das System nach ISO 9001 infrage.

Es wurde festgestellt, dass sich die jährlichen Kosten während der QMS-Phase bei der Gemeinde Düringen bis 2015 zwischen CHF 2'500 und CHF 10'000 bewegt haben.

Bei erneuter Zertifizierung bspw. durch SQS ist mit Kosten zwischen rund CHF 19'000 bis CHF 26'400 zu rechnen. Zu beachten ist, dass diese Kosten der Zertifizierungsstelle nicht die Kosten für die Einstellung eines Beraters zur Entwicklung und Implementierung des Qualitätsmanagementsystems umfassen, was zusätzliche Ausgaben bedeuten kann. Auch interne Aufwände dürfen nicht unterschätzt werden.

Zusätzlich können Lizenzkosten für eine Software hinzukommen, mit der die Unternehmensprozesse dokumentiert werden.

Wird eine komplette Zertifizierung angestrebt, ist mit folgenden geschätzten Kosten (Erfahrungswerte von BDO und Abklärung bei SQS-Anbieterin) zu rechnen:

| Kostenart | Geschätzte Kosten |
|--|--|
| Zertifizierung Initial und für 3 Jahre | CHF 19'000 - 26'400 |
| Interne Kosten (geschätzt), pro Prozess durchschnittlich rund 3-4 Stunden à 138 Prozesse / Dokumentationen | Rund 400-500 Arbeitsstunden |
| Externe Kosten (geschätzt, Begleitung für 50 massgeblich zu verändernde Prozesse, pro Prozess rund 2.5 Stunden und neues Konzept sowie Neugestaltung, Überwachung und Implementierung) | Rund 15 AT zu CHF 2'000 Tagesansatz |
| Gesamtkosten ohne Zertifizierung | CHF 25'000-30'000 exkl. interne Arbeitsstunden |
| Gesamtkosten mit Zertifizierung | CHF 50'000-65'000 exkl. interne Arbeitsstunden |

Tabelle Nr. 4: Mögliche Kostenstruktur bei der Neuaufarbeitung der Prozesse mit und ohne Zertifizierung

Kurzfasit Zertifizierung nach ISO 9001

- Das Qualitätszertifikat nach ISO 9001 ist für eine Gemeinde nicht Pflicht.
- Die ISO-Normen beinhalten verschiedene Aspekte, die über die normalen Prozesse hinausgehen und nicht zwingend für die Gemeinde umgesetzt werden müssen.
- Ein Qualitätsmanagementsystem bedingt, dass die Pflege der Prozesse, ob mit oder ohne Zertifizierung, kontinuierlich vorgenommen wird.
- Das Kosten-Nutzen-Verhältnis einer erneuten ISO-Zertifizierung ist im Hinblick auf bestehende Dokumentationen und dem IKS zu hinterfragen.

4.2.2 Beurteilung und Handlungsfelder

Die Beurteilung beruht auf den vorhandenen Grundlagen, der IST-Situation sowie den primären Feststellungen und Einschätzungen.

Gestützt auf die Analyse beurteilen wir die Situation der verschiedenen Prozesse und Abläufe als grundsätzlich anpassungswürdig. Jeder Prozess müsste geprüft werden. Der mittlere Anpassungsbedarf bestätigt, dass grössere Aspekte neu geprüft oder der Prozess neu in seiner Grundstruktur aufgearbeitet werden kann und soll. Wir verweisen bezüglich der Kategorien in der untenstehenden Tabelle auch auf die Auflistung der Feststellungen gemäss detaillierter und zugestellter Liste:

| Geringe Anpassung | Eher geringe Anpassung | Mittlerer Anpassungsbedarf | Hoher Anpassungsbedarf |
|-------------------------------|------------------------|----------------------------|------------------------|
| 42 (inkl. Dokumentenregister) | 47 | 23 | 27 |

Tabelle Nr. 5: Einschätzung der Anpassungen der Prozesse und Abläufe sowie Dokumente

Es liegen unseres Erachtens folgende **Handlungsfelder** vor:

- Sämtliche Prozesse sind einer Überprüfung zu unterziehen und dies individuell durch die für die Prozesse zuständigen Personen.
- Jedes Dokument sollte durch jede Abteilung individuell überprüft werden, die Einheitlichkeit der Prozesse sollte gewährleistet werden.
- Es sollten rund 27 neue Dokumente oder Prozesse erstellt werden, wobei eine komplette Überarbeitung bei rund 23 Dokumenten liegt, 47 Dokumente sind einer geringeren Anpassung zu unterziehen.
- Eine verbindliche Prüfung ist trotzdem bei allen Prozessen bzw. Dokumentationen vorzunehmen.
- Es sind Schwachstellen in den Dokumenten feststellbar, die effektiv die Qualität einschränken können wie bspw. die Anpassung von Teilschritten.
- Ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess kann nur dann nachhaltig durchgeführt werden, wenn eine periodische und konstruktive Prüfung der Unterlagen stattfindet.

4.2.3 Feststellungen aus dem Internen Kontrollsystem

Wir konnten feststellen, dass das IKS sauber geführt wird und Anpassungen sowie Reviews im Gang sind. Dazu wurde eine spezifische Gruppe eingesetzt.

Verschiedene Dokumente wurden uns im Nachgang nachgeliefert wie:

- Kommunikationskonzept;
- Prozess für die Jahresrechnung 2023 und Jahresrechnung 2024 mit Checklisten.

Verschiedene Dokumente wurden nicht eingefordert, da es unverhältnismässig gewesen wäre, sämtliche Pflichtenhefte oder Stellenbeschreibungen zu prüfen.

Es wurde in der Risikonummer 1.4 festgestellt, dass gemäss internen Aussagen nur ein Teil eines Stellvertretungskonzepts vorhanden ist und sich ein Berechtigungskonzept IT in Arbeit befindet. Auch Ablaufschemen für die Rückstellung im Rahmen der Jahresrechnung sind vorhanden.

Wir konnten zudem zur Kenntnis nehmen, dass sowohl Lohnprozesse als auch Ablaufschemen für die Lohnausweise und Lohnabrechnung sowie Lohndeklarationen vorhanden sind. Auf ein Konzept zur Personalentwicklung wird verzichtet. Die Personalentwicklung wird individuell gestaltet.

Eine einheitliche Form der Prozessaufnahmen konnte nicht geprüft werden. Ein institutionalisierter Risikobeurteilungsprozess besteht und bestätigt somit die reale Anpassung der Risiken bzw. die halbjährliche Überprüfung der verschiedenen Massnahmen.

Das interne Kontrollsystem umfasst die wichtigsten Anforderungen an ein gängiges System, das vor allem die finanzrelevanten Schlüsselrisiken abbildet. Ein Reporting der verschiedenen Massnahmen für die Schlüsselrisiken ist vorhanden.

Folgende Prozesse sind im IKS enthalten (die Prozesse beinhalten noch mehrere Unterprozesse bzw. Risiken):

| Übergeordnete Prozessnummer | Name des übergeordneten Prozesses |
|-----------------------------|---|
| 1 | Personalmanagement |
| 2 | Steuern und Gebühren |
| 3 | Verkauf, Dienstleistungen und Forderungen |
| 4 | Einkauf |
| 5 | Inventar von Wert und Sachanlagen |
| 6 | Lohnwesen |
| 7 | Finanzen |
| 8 | Informationstechnologie |
| 9 | Vertragswesen |

Tabelle Nr. 5: Übergeordnete Prozesse im Rahmen des IKS

4.2.4 Beurteilung und Handlungsfelder

Die Beurteilung beruht auf den vorhandenen Grundlagen, der IST-Situation sowie den primären Feststellungen und Einschätzungen.

Grundsätzlich wird festgestellt, dass das interne Kontrollsystem systematisch, zweckmässig und auf einem neuen Stand geführt wird. Es wird dennoch festgestellt, dass die Referenzierung zum QMS oder zu Dokumentationen nicht immer aufgeführt wurde. Obschon das interne Kontrollsystem nicht einen direkten Einfluss auf das QMS hat, ist dieses eng verknüpft mit Dokumentationen, die im QMS abgebildet werden müssen.

Wir beurteilen aufgrund der erfolgten Aussagen auch, dass der Einsatz einer spezifischen Gruppe zur jeweiligen IKS-Prüfung optimal ist. Darum ist die weitere Prüfung und Nachführung sowie die eventuelle Feststellung von weiteren Schlüsselrisiken sinnvoll.

Es liegen unseres Erachtens folgende **Handlungsfelder** vor:

- Das interne Kontrollsystem soll weiterhin systematisch geführt und die Kontrollmassnahmen sollen weiterhin vorgenommen werden.
- Ein Teil des Risikomanagements ist mit dem IKS abgedeckt, sollte aber durch weitere nicht direkt finanzrelevante Risiken angereichert werden.
- Grundsätzlich kann das bestehende IKS in seiner Form mit einem EXCEL-File weitergeführt werden.
- Die Konsistenz zum QMS ist nicht immer gewährleistet und muss jeweils nachgetragen werden.
- Die verschiedenen Dokumentationen im IKS müssen mit dem QMS beziehungsweise mit den Prozessen übereinstimmen und richtig referenziert werden.
- Die Qualität des IKS ist gut und ist in Kombination mit dem QMS nur dann sinnvoll, wenn die Dokumentationen auf dem neusten Stand sind.

5 SOLL-Konzeption und Handlungsempfehlungen

Die Erkenntnisse aus der Dokumentenanalyse, den Besprechungen und der Resultate werden in mehreren Handlungsempfehlungen für eine SOLL-Konzeption vorgestellt.

5.1 Übergeordnete Einschätzung und Handlungs- sowie Vorgehensempfehlungen



Übergeordnete Einschätzung und Handlungsempfehlung

Die generellen Untersuchungsfragen können wie folgt beantwortet werden:

- Die Qualität des QMS ist nicht mehr auf einem aktuellen Stand. Das QMS sollte vollumfänglich überarbeitet werden (teils auch mit grösserem Aufwand). Es ist essenziell, die Dokumentationen für ein QMS auf den neusten Stand zu bringen, ob mit einer Zertifizierung oder ohne.
- Das IKS reicht in seiner heute vorgelegten Form, um die finanziellen Risiken zu evaluieren und Massnahmen zur Schadensreduktion vorzunehmen. Das IKS soll aber noch mit weiteren Schlüsselrisiken angereichert werden (evtl. Aufbau eines ganzheitlichen Risikomanagements). Die Qualität des bestehenden IKS ist gut, wobei die Konsistenz mit dem QMS noch optimiert werden sollte.
- In den Dokumenten gibt es Schwachstellen, die behoben werden müssen, wobei eine Re-zertifizierung für die Gemeindeverwaltung nicht zwingend sinnvoll ist. Um die Qualität der Dienstleistungen jedoch weiterhin auf einem hohen Grad sicherzustellen, ist die Anpassung sicher wichtig. Der kontinuierliche Verbesserungsprozess kann nur erfüllt werden, wenn die entsprechenden Prozesse stets in ihrer Effizienz und Qualität hinterfragt werden. Dies muss durch die Mitarbeitenden der Verwaltung erfolgen.

Wir empfehlen aufgrund unserer Einschätzung die Prüfung und Umsetzung der nachfolgenden Handlungsempfehlungen.

5.2 Handlungsempfehlung zum Qualitätssicherungssystem (QMS)



Die Dokumentation des Qualitätssicherungssystems ist in der Zwischenzeit in weiten Teilen veraltet und nicht einheitlich oder unstrukturiert sowie nicht immer fortlaufend nummeriert. Die Dokumentationen sind teils zu revidieren oder neu zu gestalten. Im Kern stimmen die Prozesse inhaltlich höchstwahrscheinlich noch. **Eine unverbindliche Auflistung der Feststellungen wurde dem Kunden per Mail zur Verfügung gestellt.**

Empfehlung:

BDO empfiehlt, sämtliche Prozesse einer Überprüfung zu unterziehen, intern eine verantwortliche Person dazu einzusetzen und jede betroffene Abteilung in den Prozess einzubeziehen. Die jeweiligen Prozesse sind zu hinterfragen und Dokumente neu aufzusetzen. Es sind bestmöglich gleiche Standards in der Erstellung anzuwenden (Prozesse via Visio inkl. Checklisten bspw.). Über den Projektstand sollten sowohl die Geschäftsleitung als auch der Gemeinderat fortlaufend informiert werden.

Eine Zertifizierung eines spezifischen Qualitätssicherungssystems ist fakultativ. Frühere Partnergemeinden machen bei der Zertifizierung nicht mehr mit und haben sich womöglich andere Systeme angeeignet.

Empfehlung:

BDO empfiehlt, nicht zwingend eine neue Zertifizierung anzustreben. Wird die Dokumentation neu aufbereitet und künftig gepflegt, ist dieser Prozess nicht nötig. Darum empfehlen wir, die vollumfängliche Revision des bestehenden QMS-Systems ohne Zertifizierung mit nachfolgend regelmässiger interner oder externer Prüfung der Dokumentationen.

Der kontinuierliche Verbesserungsprozess kann nur dann eingehalten werden, wenn die Prozesse kritisch hinterfragt und auch angepasst werden.

Empfehlung:

Wir empfehlen, im Rahmen des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses die Dokumentationen sowie die Prozesse und Abläufe nicht nur anzupassen, sondern jeweils kritisch zu hinterfragen. Dazu kann die Geschäftsleitung eingesetzt werden, die ein Konzept für alle Mitarbeitenden in der Handhabung der Prozesse und vor allem dem Verbesserungsmanagement erstellt.

5.3 Handlungsempfehlungen zum internen Kontrollsystem (IKS)



Wird das QMS bzw. die Dokumentation überarbeitet, ist der Einbezug der Dokumentationen noch einheitlicher im IKS zu referenzieren. Somit entsteht eine klarere Konsistenz zwischen dem IKS und den Dokumenten im QMS.

Empfehlung:

BDO empfiehlt, die Referenzierung im IKS jeweils so zu gestalten, dass sich diese auf die Dokumentationen im QMS bezieht.

Das Risikomanagement umfasst die wichtigsten Aktivitäten der verschiedenen Risiken. Das IKS geht vor allem mit der Steuerung von Risiken und der Minimierung des Risikoeintritts um.

Empfehlung:

BDO empfiehlt, das IKS bzw. die Risiko-Kontroll-Matrix weiterhin im EXCEL-Format zu erstellen und alle Risiken aufzunehmen, welche relevant sind. Diese sind zu bewerten und Massnahmen zur Risikominimierung sollten definiert werden. Dazu können auch spezifische Risiken wie Business Continuity Management oder Nachfolgeplanungen in der Verwaltung etc. gehören.

5.4 Handlungsempfehlungen zum weiteren Vorgehen

Die Realisierung des Projekts wird mit **finanziellen Konsequenzen** verbunden sein. Diese Investition kann für die Zukunft der Gemeinde Düdingen einen Mehrwert darstellen, da die Konsistenz der Prozesse im QMS nicht immer im Einklang steht mit dem internen Kontrollsystem.



Empfehlung:

Es ist aufgrund der Erkenntnisse in Erwägung zu ziehen, eigens ein Projekt zur Umsetzung der Gesamtrevision des QMS und der Prozesse durchzuführen. Dazu sind die nötigen Ressourcen vorzusehen (vgl. Kapitel 4.2.1).

Wir gehen von Kosten gestützt auf die Tabelle Nr. 4 aus (Richtwerte). Es ist davon abhängig, wie viele Stunden intern eingesetzt werden können.

Die Unterlagen des QMS beziehungsweise die Dokumentation wurden teils über einen längeren Zeitraum nicht mehr nachgeführt. Um dem entgegenzuwirken und die Prozesse künftig optimal aufzubereiten, ist das Projekt bestmöglich noch im Jahr 2025 zu starten.

Empfehlung:

Mit dem Projekt sollte bestmöglich im laufenden Jahr begonnen werden. Dafür müssen alle involvierten Personen gewonnen werden, um ein nachhaltiges Resultat zu erzielen.

6 Schlussbemerkungen

Wir haben diesen Bericht nach bestem Wissen aufgrund der uns zur Verfügung stehenden Unterlagen und Informationen sowie der durchgeführten Erhebungen und Abklärungen erstellt. Die Feststellungen, Beurteilungen, Ergebnisse, Erkenntnisse, Ansätze und Empfehlungen in diesem Bericht basieren auf dem Kenntnisstand von Mitte Februar 2025. Die Dokumente beruhen auf dem jeweiligen Wissensstand von BDO. Ergänzend weisen wir darauf hin, dass Ereignisse oder Massnahmen nach diesen Daten zu anderen Ergebnissen führen können, deren Auswirkungen in diesem Bericht nicht direkt abgebildet sind.

BDO AG

Michael Schüpbach

Leitender Unternehmensberater, Stv. Direktor

Helmut Corpataux

Leitender Unternehmensberater, Vizedirektor