Verwaltungsbericht der Direktion der Gemeinden des Kantons Bern für das Jahr 1988

Autor(en): **Schmid, P. / Meyer, K.**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Bericht über die Staatsverwaltung des Kantons Bern ... = Rapport sur l'administration de l'Etat de Berne pendant l'année ...**

Band (Jahr): **- (1988)**

PDF erstellt am: **23.04.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-418105

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Verwaltungsbericht der Direktion der Gemeinden des Kantons Bern für das Jahr 1988

Direktor: Regierungsrat P. Schmid
Stellvertreter: Regierungsrat Dr. K. Meyer

Rapport de gestion de la Direction des affaires communales du canton de Berne pour l'année 1988

Directeur: le conseiller d'Etat P. Schmid
Suppléant: le conseiller d'Etat K. Meyer

1. Erster Teil: Einleitung

1.1 Grundsätzliche Bemerkungen

Gemäss den formulierten Zielen und Massnahmen der Regierungspolitik für die Jahre 1986 bis 1990 hat die Gemeindedirektion auch weiterhin versucht, die Gemeindeautonomie durch ihr Dienstleistungsangebot (schriftlicher und mündlicher Rechtsauskunftsdienst) zu stärken. Die Behördemitglieder und Beamten gemeinderechtlicher Körperschaften können ihre Aufgaben besser wahrnehmen, wenn ihnen auch Beratungsstellen zur Verfügung stehen. Deshalb hat die Gemeindedirektion auch wieder Kurse für Regierungsstatthalter, Gemeindebehörden und -beamte durchgeführt oder an solchen mitgewirkt.
Es darf auch hier wieder festgestellt werden, dass das Dienstleistungsangebot der Gemeindedirektion einem echten Bedürfnis seitens der gemeinderechtlichen Körperschaften entspricht. Dies ging bei der Behandlung der Motion Merki (Auskünfte über politische Rechte) im Grossen Rat hervor. Die Überweisung dieser Motion verpflichtet den Regierungsrat, sicherzustellen, dass auch politische Parteien und private Personen von der Gemeindedirektion Auskünfte über politische Rechte erhalten.
Während des Berichtsjahres beauftragte die Gemeindedirektion die Allgemeine Treuhand AG (ATAG), den Arbeitsanfall und die Belastung bei den verschiedenen Stellen der Gemeindedirektion zu beurteilen, die Beratungsbedürfnisse der gemeinderechtlichen Körperschaften und anderer interessierter Kreise zu ermitteln sowie ein Dienstleistungskonzept zu erarbeiten und die entsprechenden Auswirkungen auf die Organisationsstruktur aufzuzeichnen. Der Bericht der ATAG soll Ende April 1989 vorliegen.
Die Musterorganisationsreglemente für Einwohner- und gemischte Gemeinden sowie für Gemeindeverbände wurden laufend den neuen Erkenntnissen angepasst, und für die Burgergemeinden wurde ein neues Musterorganisationsreglement geschaffen.
Wichtig ist immer auch die Frage, wann und inwiefern die Gemeindedirektion als Oberaufsichtsstelle der gemeinderechtlichen Körperschaften einschreiten soll. Oft werden Unregelmässigkeiten in Gemeindeverwaltungen nur durch Zufall entdeckt. Ein wesentliches Aufsichtsmittel sind die Inspektionen durch die Regierungsstatthalter, die in regelmässigen Zeitabständen durchzuführen sind. Um diese Inspektionen wirkungsvoll gestalten zu können, hat eine Arbeitsgruppe Vorarbeiten für neue Inspektionsgrundlagen geleistet. Das neue Prüfungsinstrument soll den Regierungsstatthaltern im Jahre 1989 zur Verfügung gestellt werden können.
Die zahlreichen Aufgaben der Gemeindedirektion erforderten auch im Jahre 1988 einen ausserordentlichen Einsatz aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Dies um so mehr, als versucht wurde, auftauchende Probleme vermehrt grundsätzlich anzugehen.

1. Première partie: Introduction

1.1 Remarques fondamentales

Conformément aux objectifs et mesures définis par la politique gouvernementale pour les années 1986–1990, la Direction des affaires communales a contribué au renforcement de l'autonomie communale par son offre de prestations de service (fourniture écrite et verbale de conseils). Les membres d'autorités et les fonctionnaires des collectivités de droit communal peuvent mieux accomplir leurs tâches s'ils sont conseillés dans leurs activités communales. Les cours donnés durant l'année sous rapport par la Direction des affaires communales, et les cours qu'elle accompagne, en s'adressant aux préfets ainsi qu'aux membres d'autorités et fonctionnaires des collectivités dont elle assume la surveillance, poursuivaient aussi cet objectif.
A nouveau, il est permis de constater que la fourniture de ces prestations de service correspond à un véritable besoin de la part des collectivités de droit communal. Cela est apparu lors de l'examen par le Grand Conseil de la motion Merki (renseignements sur les droits politiques). Son adoption oblige le Gouvernement à prendre les mesures permettant d'assurer aussi aux partis politiques et aux personnes privées la fourniture de tels renseignements.
En 1988, la Direction des affaires communales a confié le mandat suivant à la Fiduciaire Générale SA (ATAG): apprécier la charge de travail des postes de travail existant auprès de la Direction, inventorier les besoins en matière de conseils auprès des collectivités de droit communal et des autres cercles d'intéressés, établir un concept de l'offre de prestations de service et apprécier ses effets sur la structure organique de la Direction. Le rapport de la Fiduciaire Générale SA (ATAG) est attendu pour fin avril 1989.
Les règlements-types d'organisation mis à la disposition des communes municipales et mixtes ainsi que des syndicats de communes ont été adaptés régulièrement aux nouvelles connaissances. Un nouveau règlement-type a été élaboré à l'intention des communes bourgeoises.
La question ne cesse de se poser, quand et comment la Direction des affaires communales doit-elle intervenir en sa qualité d'autorité assurant la haute surveillance de l'Etat sur les communes? Souvent les lacunes dont les administrations communales sont affectées ne sont découvertes que par hasard. Les inspections périodiques des préfectures sont un outil important de cette haute surveillance. Afin d'obtenir les effets escomptés, un groupe de travail a étudié les bases nécessaires à ces inspections. Les préfectures recevront ce nouvel instrument de travail dans le courant de 1989.
Les nombreuses tâches de la Direction des affaires communales n'ont été menées à bien, une nouvelle fois, que grâce à l'engagement extraordinaire de l'ensemble des collaboratrices et des collaborateurs. Cela est d'autant plus remarquable que nous avons tenté, plus que par le passé, d'aborder à la base les problèmes posés.

1.2 Schwerpunkte

Unter die Bestimmungen des Gemeindegesetzes und somit unter die staatliche Oberaufsicht fallen die nachfolgenden Körperschaften:

	1987	1988
Politische Gemeinden (Einwohnergemeinden 362, gemischte Gemeinden 50)	412	412
Unterabteilungen von Einwohner- und gemischten Gemeinden	46	46
Kirchgemeinden (inbegriffen 5 Gesamtkirchgemeinden)	274	274
Burgergemeinden	200	200
Burgerliche Körperschaften nach Artikel 117 GG	93	93
Rechtsamegemeinden nach Artikel 1 Absatz 2 GG	36	36
Gemeindeverbände nach Artikel 138 GG	347	350
Zusammen	1408	1411

Folgende Schwerpunkte sind besonders hervorzuheben:
- Erarbeitung eines neuen Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden mit dazugehörender Verordnung (Ziff. 2.1.3)
- Revision des Gesetzes vom 9. Dezember 1917 über das Gemeindewesen (Vollzug Motion Augsburger; Anpassung der Gebühr für die Erteilung des Gemeindebürgerrechts)
- Erarbeitung einer neuen Regelung über die Ausstandspflicht (Revision Gemeindegesetz) (Ziff. 2.1.3)
- Behandlung von parlamentarischen Vorstössen
- Erarbeitung von Mitberichten zu Erlassen und Beschlussesentwürfen zuhanden anderer Direktionen (Ziff. 2.1.3)
- Erarbeitung und Anpassung von Musterreglementen (Ziff. 1.1/2.1.3.2)
- Erarbeitung eines Nachtrages zum Kreisschreiben G Nr. 43 betreffend Subventionsgesuche von Gemeinden (Finanzierungsnachweis)
- Regelung der Erledigung von Gesuchen um Beiträge zusammen mit der Patenschaft für bedrängte Gemeinden
- Vorprüfung und Genehmigung von Reglementen (Ziff. 2.1.3.2)
- Beratung von gemeinderechtlichen Körperschaften in rechtlichen und organisatorischen Fragen (Ziff. 2.1.3.1 /2.1.3.2)
- Beratung der Gemeinden bei der Einführung des Neuen Rechnungsmodells (Ziff. 2.2.1.3)
- Durchführung von amtlichen Untersuchungen
- Vorbereitung von zweitinstanzlichen Entscheiden in Gemeindebeschwerdeangelegenheiten (Ziff. 2.1.3.2)
- Ausübung der Oberaufsicht über die Amtsanzeiger (Ziff. 1.3)
- Aus- und Weiterbildung von Gemeindebehörden und -beamten (Ziff. 1.4/2.2.1.3)
- Mitwirkung bei Arbeitsplatzbewertungen (Gemeindeschreiber/Gemeindekassiere, Ziff. 2.1.3.1/2.2.2.1)
- Vorarbeiten im Zusammenhang mit der Büro-Automation der Gemeindedirektion (Ziff. 2.1.1)
- Vorarbeiten im Zusammenhang mit der Erarbeitung eines Dienstleistungskonzeptes der Gemeindedirektion (Ziff. 1.1)

1.3 Amtsanzeiger

Die Amtsanzeiger stehen unter derAufsicht der Gemeindedirektion. Diese hat vor allem die Innehaltung der Bestimmungen der Verordnung über die Amtsblätter und Amtsanzeiger

1.2 Les points principaux

Les collectivités de droit communal suivantes sont soumises à la loi sur les communes et, de ce fait, à la haute surveillance de l'Etat:

	1987	1988
Communes politiques (municipales 362; mixtes 50)	412	412
Sections de communes municipales et mixtes	46	46
Paroisses (y compris les 5 paroisses générales)	274	274
Communes bourgeoises	200	200
Corporations bourgeoises au sens de l'article 117 LCo	93	93
Communautés d'usagers au sens de l'article 1er, 2e alinéa LCo	36	36
Syndicats de communes au sens de l'article 138 LCo	347	350
Totaux	1408	1411

Les affaires suivantes ont constitué nos pôles d'activités durant l'année sous rapport:
- élaboration d'une nouvelle loi sur les finances des communes et l'ordonnance d'exécution y relative (ch. 2.1.3);
- révision de la loi du 9 décembre 1917 sur l'organisation communale (exécution de la motion Augsburger; adaptation de la finance pour l'admission à l'indigénat communal);
- élaboration d'une nouvelle réglementation concernant l'obligation de se retirer (révision de la loi sur les communes: ch. 2.1.3);
- traitement des interventions parlementaires;
- préparation de corapports concernant les arrêtés et les décisions d'autres Directions (ch. 2.1.3);
- élaboration et adaptation de règlements-types (ch. 1.1/ 2.1.3.2);
- préparation d'un complément apporté à la circulaire C N° 43 concernant les demandes de subventions des communes (justification de financement);
- élaboration d'une réglementation concernant l'examen des demandes d'aide faites auprès du Parrainage suisse pour communes nécessiteuses;
- examen préalable et approbation de règlements (ch. 2.1.3.2);
- conseils accordés en matière du droit applicable et de questions d'organisation aux collectivités de droit communal (ch. 2.1.3.1/2.1.3.2);
- conseils donnés aux communes pour l'introduction du nouveau modèle de compte NMC (ch. 2.2.1.3);
- conduite d'enquêtes officielles;
- préparation des décisions en deuxième instance des plaintes en matière communale (ch. 2.1.3.2);
- exercice de la haute surveillance sur les feuilles officielles d'avis des districts (ch. 1.3);
- cours spécialisés et de perfectionnement proposés aux membres d'autorités et aux fonctionnaires des communes (ch. 1.4/2.2.1.3);
- collaboration à l'évaluation de postes de travail (secrétaires et caissiers communaux – ch. 2.1.3.1 et 2.2.2.1);
- travaux préliminaires en rapport avec le projet d'informatisation des activités de bureau de la Direction des affaires communales (ch. 2.1.1);
- travaux préliminaires en rapport avec le concept de prestations de service de la Direction des affaires communales (ch. 1.1).

1.3 Feuilles officielles d'avis des districts

La surveillance des Feuilles officielles d'avis des districts est exercée par la Direction des affaires communales. Il lui incombe de surveiller l'application de l'ordonnance sur les Feuil-

und der Richtlinien des Regierungsrates über unentgeltliche Bekanntmachungen der Staatsverwaltung in den Amtsanzeigern zu beobachten. In verschiedenen Fällen hat die Gemeindedirektion über die Unentgeltlichkeit von Inseraten zu entscheiden. Zudem hatte die Gemeindedirektion während des Berichtsjahres bezüglich der Frage nach der Zulässigkeit der Aufnahme von bestimmten Inseraten und Texten in den Amtsanzeigern Stellung zu nehmen. Weiter genehmigte die Gemeindedirektion verschiedene Verträge zwischen Gemeinden und Verlegern der Amtsanzeiger. Die Zusammenarbeit mit dem Amtsanzeigerverband des Kantons Bern war auch während des Berichtsjahres gut.

1.4 Zusammenarbeit mit Regierungsstatthaltern und Verbänden

Die Gemeindedirektion legt Wert auf eine gute und enge Zusammenarbeit mit den Regierungsstatthaltern, dem Verband bernischer Gemeinden, dem Verband der Gemeinden des Berner Juras, dem Verband bernischer Burgergemeinden, dem Verband bernischer Gemeindeschreiber, dem Verband der Gemeindeschreiber des Berner Juras und dem Verband bernischer Gemeindekassiere und Finanzverwalter. Grundsatz- und Gesetzgebungsfragen werden nach Möglichkeit unter Einbezug dieser Stellen diskutiert.
Im Oktober des Berichtsjahres wurden mit den Regierungsstatthaltern verschiedene Rechtsfragen und Probleme im Zusammenhang mit dem Rechnungswesen der Gemeinden behandelt.
Zusammen mit dem Verband bernischer Gemeindeschreiber und dem Verband bernischer Gemeindekassiere und Finanzverwalter werden Bewertungen von Gemeindeschreiber- und Gemeindekassierstellen durchgeführt, deren Resultate den Gemeindebehörden dazu dienen sollen, ihre Verwaltungen effizient zu organisieren und das Personal zeitgemäss zu entlöhnen.
Die beiden letztgenannten Verbände bieten auch Weiterbildungskurse für Staats- und Gemeindebeamte an. Juristen und Inspektoren der Gemeindedirektion wirken als Referenten und Experten mit. Die Koordination des Ausbildungsweges zum Gemeindeschreiber bzw. zum Gemeindekassier konnte im wesentlichen zum Abschluss gebracht werden (neues Ausbildungsreglement).

les officielles cantonales et les Feuilles officielles d'avis des districts y compris celle des directives du Conseil-exécutif portant sur la publication à titre gratuit des communications de l'administration cantonale dans ces organes. L'année sous rapport a enregistré différentes contestations concernant la publication à titre gratuit d'annonces. Dans plusieurs cas, elle a tranché sur l'admissibilité de la publication de certaines annonces dans les feuilles officielles d'avis. Elle a également approuvé des contrats passés entre des communes et les éditeurs de feuilles officielles d'avis des districts. La Direction entretient de bons rapports avec l'Association des feuilles officielles d'avis des districts du canton de Berne.

1.4 Collaboration avec les préfets et les associations

La Direction des affaires communales apprécie la collaboration étroite exercée avec les préfets et les associations, avant tout l'Association des communes bernoises, la Fédération des communes du Jura bernois, la Fédération des communes bourgeoises du canton de Berne, l'Association des secrétaires communaux bernois et son association sœur, l'Association des secrétaires communaux du Jura bernois, ainsi que l'Association des caissiers et administrateurs des finances communaux du canton de Berne. Cette collaboration s'exerce, dans la mesure du possible, lors de l'examen de questions fondamentales et législatives.
En octobre 1988, différents problèmes et questions de droit concernant l'administration financière des communes ont été examinés avec les préfets.
En étroite collaboration avec l'Association des secrétaires communaux bernois et l'Association des caissiers et administrateurs des finances communaux du canton de Berne, des postes de secrétaires et de caissiers communaux ont été évalués. Les résultats de ces expertises permettent aux exécutifs communaux de rendre l'organisation de leur administration plus efficiente tout en leur fournissant des bases de calcul pour l'actualisation des traitements du personnel.
Les deux dernières associations citées offrent aussi des cours de perfectionnement destinés aux fonctionnaires de l'Etat et des communes. Des juristes et inspecteurs de la Direction y apportent leur concours en qualité d'enseignants et d'experts d'examen. Durant l'année sous rapport, la Direction a obtenu la coordination entre les différents cours aboutissant au diplôme de secrétaire communal resp. à celui de caissier communal (nouveau règlement de formation).

2. Zweiter Teil

2. Deuxième partie: Rapports des sections de la Direction

2.1 Direktionssekretariat

2.1 Le Secrétariat de la Direction

2.1.1 *Organisation*

Die im Organisationshandbuch der Gemeindedirektion klar umschriebenen Arbeitsabläufe und -aufteilungen wurden beibehalten.
Während des Berichtsjahres wurden erste Vorarbeiten für die Erstellung eines Benutzerfachkonzeptes für die Büro-Automation in der Gemeindedirektion getroffen (Projekt GONG). Durch die Büro-Automation soll eine effiziente Arbeitsweise mit Hilfe moderner Technologien erreicht werden.
Grundsätzliche Massnahmen wurden unter anderem an den wöchentlich stattfindenden Rapporten diskutiert und veranlasst.

2.1.1 *Organisation*

Le Manuel traitant de l'organisation interne de la Direction des affaires communales, qui réglemente également la répartition des affaires traitées par la Direction et les compétences respectives, a été maintenu.
Au cours de l'année sous rapport, les travaux préliminaires ont été entrepris en vue de l'élaboration d'un projet de concept visant l'informatisation des activités de bureau de la Direction des affaires communales (projet GONG). Cette informatisation vise l'application de moyens modernes pour l'obtention d'une activité administrative plus efficiente.
Les mesures générales sont discutées et décidées au cours de réunions hebdomadaires.

2.1.2 *Personelles*

Personalbestand:	18 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter
Direktionssekretariat:	1. Direktionssekretär (Jurist) 1 Sekretär
Rechtsabteilung:	3 Juristen (2. Direktionssekretär und 2 halbtagsbeschäftigte Juristen)
Inspektorat:	Chefinspektor 4 Inspektoren 2 Revisoren
Kanzlei:	Kanzleichef 5 Sekretärinnen (3 im Vollamt, 2 halbtagsbeschäftigt)

Anstelle des ausgeschiedenen Beat Alfred Schärz wurde per 1. März 1988 Hans Rudolf Ryser als Kanzleichef gewählt. Infolge der Austritte von Gabrielle Köhnen und Therese Häfliger wurden Rahel Rohrer und Therese Röthlisberger als Verwaltungsbeamtinnen gewählt.
Verschiedene Rechtskandidaten absolvierten einen Teil ihres Praktikums bei der Gemeindedirektion.
Im Anschluss an die Überweisung der Motion Merki konnte bei der Gemeindedirektion eine neue Stelle geschaffen werden, die jedoch erst im Verlaufe des Jahres 1989 durch einen wissenschaftlichen Mitarbeiter besetzt werden kann.

2.1.3 *Allgemeiner Aufgabenbereich*

Das Direktionssekretariat befasste sich auch während des Berichtsjahres vorwiegend mit der juristischen Beratung von Regierungsstatthaltern, Gemeindebehörden und Gemeindebeamten (Ziff. 2.1.3.2), mit der Vorbereitung von Entscheiden des Regierungsrates im Gemeindebeschwerde- und im aufsichtsrechtlichen Verfahren sowie mit Gesetzgebungs- und Organisationsarbeiten.
In Zusammenarbeit mit dem Inspektorat und mit verschiedenen Experten wurde ein Entwurf eines neuen Gesetzes über den Finanzhaushalt der Gemeinden und einer Verordnung erarbeitet. Die neuen Bestimmungen über den Finanzhaushalt der Gemeinden sollen einerseits die Autonomie und die Eigenverantwortung der Gemeinden stärken und es andererseits den Aufsichtsstellen ermöglichen, die Rechnungskontrolle effizienter durchzuführen. Die neuen Bestimmungen bedingen auch eine Änderung des Gemeindegesetzes.
Aufgrund eines parlamentarischen Vorstosses und wegen der praktischen Schwierigkeiten, die sich mit der Anwendung der Bestimmungen des Gemeindegesetzes über die Ausstandspflicht ergaben, hat die Gemeindedirektion – gestützt auf eine Lizentiatsarbeit von Fürsprecher Daniel Arn – einen Entwurf einer Änderung der Ausstandsbestimmungen im Gemeindegesetz formuliert.
Das Direktionssekretariat erarbeitete zuhanden anderer Direktionen des Regierungsrates Vernehmlassungen zu 37 Gesetzes-, 19 Dekrets-, 55 Verordnungs- und zu 31 Beschlussesentwürfen des Regierungsrates. Die Vernehmlassungen wurden mit der Justizdirektion koordiniert.
Während des Berichtsjahres wurden 9 Gesuche um Erteilung von Ausnahmebewilligungen vom Verwandtenausschluss (Art. 13 GG), 6 Abänderungen von Ausscheidungsverträgen sowie 3 Gesuche um Durchführung von Urnenabstimmungen beurteilt.
Mitarbeiter der Gemeindedirektion arbeiteten in verschiedenen Kommissionen und Arbeitsausschüssen mit. Zudem wurden auch direktionsintern Weiterbildungskurse durchgeführt.
Folgende Antworten des Regierungsrates auf parlamentarische Vorstösse wurden von der Gemeindedirektion vorbereitet:

2.1.2 *Personnel*

Etat du personnel:	18 collaborateurs et collaboratrices
Secrétariat de la direction:	1er secrétaire de la direction, juriste 1 secrétaire
Service juridique:	3 juristes (2e secrétaire de la Direction et deux juristes occupés à mi-temps)
Inspection:	inspecteur en chef 4 inspecteurs 2 réviseurs
Chancellerie:	chef de la Chancellerie 5 secrétaires (trois secrétaires à plein temps et deux à mi-temps)

Avec effet au 1er mars 1988, M. Hans Rudolf Ryser a été élu chef de la chancellerie en remplacement de M. Beat Alfred Schärz. Suite au départ de Mmes Gabrielle Köhnen et Therese Häfliger, Mmes Rahel Rohrer et Therese Röthlisberger ont été élues fonctionnaires d'administration.
Différents candidats aux examens de droit accomplissent partiellement leur stage pratique auprès de la Direction des affaires communales.
Suite à l'adoption de la motion Merki, un nouveau poste de fonctionnaire scientifique a été créé; il ne pourra être occupé qu'au cours de l'année 1989.

2.1.3 *Tâches générales*

Le Secrétariat de la Direction s'est consacré principalement, également durant l'année sous rapport, à la fourniture de conseils de nature juridique aux préfets, aux membres d'autorités et aux fonctionnaires communaux (ch. 2.1.3.2), à la préparation des arrêtés du Conseil-exécutif concernant les plaintes en matière communale, aux procédures de plaintes en matière de surveillance, aux travaux législatifs et d'organisation.
En collaboration avec l'Inspection et divers experts, une nouvelle loi sur les finances des communes et l'ordonnance d'exécution y relative ont été élaborés. Les nouvelles dispositions prévoient, d'une part, d'accorder davantage d'autonomie et de responsabilités aux communes, d'autre part, de permettre aux autorités de surveillance l'accomplissement plus efficient de la procédure d'apurement des comptes communaux. Ces nouvelles dispositions nécessitent également une révision de la loi sur les communes.
Suite à une intervention parlementaire, et en raison de difficultés pratiques d'application des dispositions de la loi sur les communes concernant l'obligation de se retirer, la Direction des affaires communales a – se fondant sur le travail de licence de Me Daniel Arn – élaboré un projet révisant les dispositions de la loi sur les communes concernant l'obligation de se retirer.
Le Secrétariat de la Direction a communiqué son corapport à d'autres Directions au sujet des projets suivants: 37 révisions de lois, 19 révisions de décrets, 55 révisions d'ordonnances et 31 projets d'arrêtés du Conseil-exécutif. Les corapports sont coordonnés avec ceux de la Direction de la justice.
Durant l'année sous rapport, 18 requêtes ont été traitées: 9 sollicitant l'autorisation d'exceptions concernant l'incompatibilité en raison de la parenté (art. 13 LCo), 6 demandant la modification d'un acte de classification et 3 concernant l'organisation d'un vote aux urnes.
Des collaborateurs de la Direction sont membres de plusieurs commissions et groupes de travail. D'autre part, des cours de formation internes à la Direction ont eu lieu.
La Direction des affaires communales a préparé les réponses du Conseil-exécutif aux interpellations parlementaires suivantes:

Motion Muster vom 10. Februar 1988 betreffend Teilrevision des Gemeindegesetzes (Regionen)
Postulat Muster vom 10. Februar 1988 betreffend Zusammenarbeit in den Agglomerationen
Motion Merki vom 4. Mai 1988 betreffend Auskünfte über politische Rechte
Interpellation Graf vom 14. September 1988 betreffend Vereinfachung der Vereidigung bei Ausübung von Gemeindeämtern
Interpellation Tännler vom 17. Februar 1988 betreffend Gratispublikationen des Staates in nicht staatlich anerkannten Anzeigern der Amtsbezirke
Interpellation Zwahlen vom 17. Februar 1988 betreffend Affäre Celtor SA in Tavannes

Motion Muster du 10 février 1988 concernant la révision partielle de la loi sur les communes (régions);
Postulat Muster du 10 février 1988 concernant la collaboration dans les agglomérations;
Motion Merki du 4 mai 1988 concernant les renseignements sur les droits politiques;
Interpellation Graf du 14 septembre 1988 concernant la simplification de la prestation de serment pour les fonctions communales;
Interpellation Tännler du 17 février 1988 concernant les publications de l'Etat insérées à titre gratuit dans les feuilles officielles d'avis des districts non reconnues par l'Etat;
Interpellation Zwahlen du 17 février 1988 concernant l'affaire Celtor SA à Tavannes.

2.1.3.1 Organisationsberatung

Den zahlreichen Begehren kleinerer und mittlerer Gemeinden um Beratung in organisatorischen Fragen konnte wegen Überlastung nicht genügend entsprochen werden. Sechs Gemeinden wurden in Organisationsfragen beraten.
Es mussten wiederum Expertenfunktionen wahrgenommen werden bei Unregelmässigkeiten (amtliche Untersuchungen) sowie bei der Erstellung von Gutachten über Arbeitsverhältnisse von Gemeindeschreibereien.
Die Arbeitsplatzbewertungen von Gemeindeschreibereien erfolgen in Zusammenarbeit mit Vertretern des Verbandes bernischer Gemeindeschreiber, wobei der Vertreter der Gemeindedirektion insbesondere die Objektivität und die Neutralität der zu erstellenden Gutachten zu gewährleisten hat. Ernst Zürcher wirkte bei 30 Stellenbewertungen für Gemeindeschreibereien mit.

2.1.3.1 Conseils en matière d'organisation

Le service de conseils en matière d'organisation auquel font appel les petites et moyennes communes n'a pas été en mesure de répondre à toutes les demandes en raison du surcroît de travail. Six communes ont reçu des conseils touchant à leur organisation.
La priorité a été donnée aux conseils requis en cas d'irrégularités (enquêtes officielles) ainsi qu'aux expertises concernant l'évaluation de postes de travail de secrétaires communaux.
L'évaluation de postes de travail de secrétaires communaux est effectuée en collaboration avec des représentants de l'Association des secrétaires communaux bernois; il appartient alors au représentant de la Direction d'assurer l'objectivité et la neutralité des rapports d'expertise. M. Ernst Zürcher a collaboré à l'évaluation de 30 postes de travail de secrétaires communaux.

2.1.3.2 Rechtsdienst

Während des Berichtsjahres erteilten alle Juristen der Gemeindedirektion zahlreiche mündliche (knapp 3000) und schriftliche (350) Rechtsauskünfte an Organe gemeinderechtlicher Körperschaften.
Erste Erfahrungen mit den neugeschaffenen Musterreglementen (Einwohner- und gemischte Gemeinden, Gemeindeverbände) sind gut. Im Bereiche Gesetzgebung wirkte die Rechtsabteilung bei der Erarbeitung von neuen Bestimmungen über die Ausstandspflicht, bei der Erarbeitung des Entwurfes für ein neues Finanzhaushaltsgesetz für Gemeinden sowie bei der Stellungnahme zur Verfassungsrevision mit.
Gemeinsam mit dem Datenschutzbeauftragten des Kantons Bern und der Polizeidirektion verfasste die Rechtsabteilung ein Rundschreiben i. S. Online-Anschluss von Polizeistellen an die Datenverarbeitungsanlage der Einwohnerkontrolle. Die Rechtsabteilung unterstützte den Verband bernischer Gemeindeschreiber bei der Erstellung eines neuen Musterpflichtenheftes für Gemeindeschreiber sowie eines neuen Mustergebührenreglementes für Gemeinden.
Folgende hauptsächliche Probleme tauchten auch während des Berichtsjahres immer wieder auf:
- Die Anwendung des neuen Minderheitenschutzdekretes führt oft zu Schwierigkeiten.
- Betreffend Abstimmungsverfahren anlässlich von Gemeindeversammlungen bestehen oft Unsicherheiten (u. a. Abstimmungsverfahren bei Initiativen).
- Bezüglich Kriterien für die Zusammenarbeit von Gemeinden wurde festgestellt, dass die Form der Zusammenarbeit recht oft von Zufällen abhängig ist.
- Bei zahlreichen Gemeinden und Verbänden musste i. S. Stellvertretungen in Verbandsbehörden interveniert werden. Die

2.1.3.2 Section juridique

Durant l'année sous rapport, les juristes de la Direction ont donné de nombreux renseignements de nature juridique (environ 3000) et accordé des avis de droit écrits dans près de 350 cas à des organes de collectivités de droit communal.
Les premières expériences faites avec les trois nouveaux règlements-types d'organisation pour les communes municipales, mixtes et les syndicats de communes sont bonnes.
Dans le domaine législatif, le Service juridique a collaboré dans le cadre de la révision des dispositions concernant l'obligation de se retirer, de l'élaboration du projet de loi sur les finances des communes, et de la consultation faite dans le cadre de la révision de la Constitution cantonale.
En collaboration avec le préposé à la protection des données du canton de Berne et la Direction de la police, le Service juridique a rédigé une lettre-circulaire concernant le «Raccordement de la Police cantonale au système informatique du Contrôle de l'habitant». Le Service juridique a épaulé l'Association des secrétaires communaux bernois lors de l'élaboration du nouveau modèle de cahier des charges pour secrétaires communaux et celle du nouveau modèle de règlement-type sur les émoluments des communes.
Les problèmes suivants sont apparus de manière répétée durant l'année sous revue:
- les difficultés d'application du décret du 12 septembre 1985 sur la protection des minorités;
- l'incertitude quant à la procédure de vote lors d'assemblées communales, en particulier la procédure de vote concernant les initiatives;
- les critères applicables à la collaboration intercommunale; à ce sujet, nous avons constaté que ces critères tiennent souvent du hasard;

neue Praxis (Verbot der Stellvertretung) stiess nicht überall auf Verständnis.
- Die Durchsetzung des Verursacherprinzips bei der Kehrichtentsorgung kann auf Schwierigkeiten stossen. Gemeindebehörden haben in diesem Zusammenhang die Frage aufgeworfen, wie der Kanton das Verursacherprinzip durchsetzen will. Fragen stellen sich in zweierlei Hinsicht:
  a) Will der Kanton ersatzweise (Sack)Gebührenreglemente erlassen – und falls ja – genügen diese der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Gebührenerhebung?
  b) Wie will der Kanton sicherstellen, dass diese Reglemente allenfalls auch zur Anwendung gebracht werden?
- Das Thema Ausstandspflicht hat sich als Dauerbrenner erwiesen. Zugenommen haben insbesondere auch Fragen, die sich mit atypischen Ausstandsfällen auseinandersetzen. Es darf daraus geschlossen werden, dass die Behörden betreffend Ausstand sensibilisiert sind.
- Oft stellten sich Zuständigkeitsfragen betreffend Konzessionen für Kabelfernsehanlagen. Die den Gemeinden vorgelegten Verträge waren recht häufig problematisch.

Während des Berichtsjahres gingen bei der Gemeindedirektion 26 Gemeinde- und Aufsichtsbeschwerden ein. Vorgeprüft und genehmigt wurden über 500 Organisations- und Verwaltungs-, Wahl-, Dienst- und Besoldungs-, Gemeinwerk-, Gebühren- und Nutzungsreglemente. Weiter wurden 64 Mitberichte zu Reglementen anderer Direktionen erarbeitet.

- nous sommes intervenus auprès de nombreuses communes et syndicats de communes en matière de suppléants au sein des organes des syndicats. La nouvelle pratique, qui interdit les suppléants, n'a pas été bien accueillie ou comprise partout;
- l'application du principe de la couverture du coût du service rendu par la collectivité s'achoppe à des difficultés dans le domaine de l'élimination des déchets. Des autorités communales désirent savoir comment le canton entend l'appliquer. Ces questions sont de deux natures:
  a) si un règlement communal fait défaut, le canton veut-il imposer d'office un règlement prévoyant la perception d'une taxe par sac – et, si oui – ce règlement constituera-t-il une base légale suffisante compte tenu de la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de taxes?
  b) comment le canton entend-il garantir, cas échéant, que ce règlement soit appliqué?
- des problèmes relatifs à l'obligation de se retirer nous sont posés de manière permanente. Certaines de ces questions peuvent être qualifiées d'atypiques. Il faut conclure que les autorités communales y sont sensibilisées;
- des questions relatives à la réglementation de compétences nous sont souvent posées en matière d'octroi de concessions pour les téléréseaux. Les contrats soumis aux communes sont souvent problématiques.

La Direction a enregistré 26 plaintes en matière communale et procédures en matière de surveillance durant l'année sous revue. L'examen préalable et l'approbation de règlements ont concerné plus de 500 règlements, soit des règlements d'organisation, d'élections, de service et des traitements, de corvées, de taxes et d'émoluments, et de jouissance de biens. Le Service juridique a également fourni 56 corapports concernant des règlements communaux de la compétence d'autres Directions.

2.2 Inspektorat

2.2.1 *Grundaufgaben*

2.2.1.1 Genehmigung von Finanzbeschlüssen

Die meisten Gemeinden weisen heute eine Schuldengrenze auf, innerhalb der sie ihre ausserordentlichen Aufgaben in der Regel finanzieren können. Gesuche um Erhöhung der Schuldengrenze erfordern eine kritische Prüfung der Frage, ob die Folgekosten mittelfristig finanziell tragbar seien. Aufgrund aktueller Finanzpläne kann die tragbare Schuldengrenze errechnet werden, wobei die Beurteilung der Steuerprognosen besondere Schwierigkeiten bietet. In einzelnen Fällen mussten zu optimistische Erwartungen korrigiert werden.
Die Tragbarkeit von Investitionen, die durch Bund oder Kanton subventioniert werden, muss frühzeitig beurteilt werden können, da Staatsbeiträge nur zugesichert werden dürfen, wenn sicher ist, dass die Investitionsfolgekosten für die Gemeinde tragbar sind. Aus diesem Grunde werden ab 1. Januar 1989 die Gemeinden mit einem Nachtrag zum Kreisschreiben Nr. 43 der Gemeindedirektion verpflichtet, jedem Subventionsgesuch einen Finanzierungsnachweis beizulegen. So kann die jeweilige Fachdirektion direkt beurteilen, ob die Gemeinde die Folgekosten der Investitionen tragen kann. Ein ähnliches Verfahren wurde bereits im Berichtsjahr 1988 bei der Behandlung von Subventionsgesuchen der Erziehungsdirektion mit Erfolg durchgeführt. In speziellen Fällen steht die Gemeindedirektion selbstverständlich den Fachdirektionen und den Gemeinden für die Beratung zur Verfügung.

2.2 L'inspection

2.2.1 *Tâches fondamentales*

2.2.1.1 Approbation de décisions en matière financière

La majorité des communes disposent d'une limite de l'endettement dans le cadre de laquelle le financement de leurs dépenses d'investissement peut être réalisé. Lors de l'examen de requêtes visant à augmenter le niveau de leur endettement, il est important de déterminer si l'augmentation des charges induites reste supportable du point de vue financier. Le plan financier actualisé permet de calculer quelle est la limite de l'endettement supportable. Pourtant, l'examen de l'évolution des recettes fiscales se heurte à des difficultés particulières. Dans certains cas, cette évolution a été estimée de manière trop optimiste et a dû être corrigée.
Il importe de déterminer très tôt si les investissements envisagés, subventionnés par la Confédération ou le canton, seront supportables. En fait, ces subventions ne peuvent être octroyées que si l'augmentation des charges induites qui en découle reste supportable du point de vue financier pour la commune. C'est pour remplir cette condition que, depuis le 1er janvier 1989, chaque commune a l'obligation de joindre aux demandes de subventions les données attestant que les dépenses subventionnables sont supportables. Cette nouvelle réglementation a fait l'objet d'un complément apporté à la circulaire C N° 43. La Direction concernée a alors la possibilité d'apprécier immédiatement si les charges induites sont supportables pour la commune en cause. Une procédure analogue a été mise en place avec succès dans le courant de l'année 1988 en collaboration avec la Direction de l'instruction publique pour les dépenses d'investissement scolaires.

2.2.1.2 Anleitung der Regierungsstatthalterämter und Gemeindebehörden

Die Zusammenarbeit mit den Regierungsstatthaltern ist gut. An der Regierungsstatthaltertagung vom 11. Oktober 1988 hat das Inspektorat Fragen betreffend die Finanzaufsicht behandelt. Im Vordergrund standen die Themen Rechnungspassation, Amtsübergaben, Genehmigung von Finanzbeschlüssen und das Neue Rechnungsmodell. Für die gezielte Durchführung der Rechnungspassation wurde den Regierungsstatthaltern eine Checkliste abgegeben.
Bei den verschiedenen Regierungsstatthalterämtern wirkten Mitarbeiter des Inspektorates bei der Passation der Jahresrechnungen mit und instruierten das zuständige Personal über die Prüfungsarbeiten.
Aus den Passationsbemerkungen der Jahresrechnungen 1987 entnehmen wir unter anderem, dass
- das Verursacherprinzip (z.B. Gesetz über die Wassernutzung) nicht durchwegs eingehalten wird;
- die Zwischenrevision nicht konsequent durchgeführt wird. Die zuständigen Behörden, hauptsächlich bei kleinen Körperschaften, sehen oft die Notwendigkeit einer unangemeldeten Zwischenrevision nicht ein. Hier muss über Sinn und Zweck der Zwischenrevision ausführlich informiert werden. Bei der Zwischenrevision handelt es sich nicht nur um einen «Kassensturz», sondern um eine Prüfung, ob die laufende Buchhaltung ordnungsgemäss geführt wird.

Das Bedürfnis von Gemeindebehörden und -beamten nach kompetenter Beratung in finanziellen und organisatorischen Fragen ist gross. Die Forderung nach vermehrten Dienstleistungen durch die Gemeinden bei gleichbleibendem oder gar vermindertem Steuerertrag stellt grosse Anforderungen an die verantwortlichen Instanzen. Es ist deshalb ein Hauptanliegen des Inspektorates, diese Beratung so umfassend als möglich zu gestalten und den Gemeindebehörden und -beamten das Rechnungswesen als Führungsinstrument näherzubringen.
In verschiedenen Fällen musste das Inspektorat Massnahmen vorschlagen, um Unregelmässigkeiten im Rechnungswesen von gemeinderechtlichen Körperschaften zu beheben.
Ein Nachtrag zum Kreisschreiben G Nr. 43 verlangt von den Gemeinden einen «Finanzierungsnachweis» bei subventionsberechtigten Investitionen (Ziff. 2.2.1.1).

2.2.1.2 Renseignements donnés aux préfectures, aux autorités et aux fonctionnaires des communes

La collaboration avec les préfectures reste bonne. Lors de la journée d'information du 11 octobre 1988 à laquelle les préfets étaient invités, l'Inspection a traité différents problèmes en rapport avec la surveillance en matière financière, en particulier l'apurement des comptes communaux, la remise des pouvoirs lorsqu'il y a changement de caissier, l'approbation des décisions financières et le nouveau modèle de compte NMC. Une check-list pour l'apurement des comptes communaux a été remise aux préfets. Dans plusieurs districts, l'Inspection a collaboré à la procédure d'apurement des comptes communaux en instruisant les fonctionnaires concernés.
Les remarques d'apurement concernant les comptes communaux de l'exercice 1987 laissent apparaître:
- que le principe de la couverture du coût du service rendu par la collectivité n'est pas observé partout (taxes insuffisantes); c'est le cas notamment dans le domaine des taxes relevant de l'application de la loi sur l'utilisation des eaux;
- que la révision intermédiaire obligatoire n'est pas effectuée partout. Les autorités communales compétentes, en particulier celles des petites collectivités, ne saisissent pas toujours pourquoi une révision intermédiaire sans avis préalable est si importante. Il est nécessaire d'expliquer régulièrement les objectifs de cette révision intermédiaire. En fait, il ne s'agit pas simplement d'effectuer une «prise de caisse» mais principalement d'apprécier si la comptabilité est tenue de manière régulière durant l'exercice.

La demande de conseils compétents en matière financière ou concernant leur organisation ou leur gestion de la part des membres d'autorités et de fonctionnaires communaux est grande. Il est en effet difficile de concilier l'augmentation des prestations de service attendue de la part des communes avec un rendement fiscal stagnant, voire même en diminution. L'objectif de l'Inspection est donc d'offrir des conseils aussi complets que possible mais aussi de convaincre les membres d'autorités et les fonctionnaires communaux d'utiliser la comptabilité comme instrument de gestion.
Dans plusieurs cas, l'Inspection a conseillé des collectivités de droit communal dans le but d'éliminer des irrégularités de leur comptabilité.
Le complément apporté à la circulaire C N° 43 oblige les communes concernées à fournir la «justification de financement» pour les dépenses subventionnables (ch. 2.2.1.1).

2.2.1.3 Fachkurse

Die Nachfrage nach Aus- und Weiterbildung ist bei Behörden und Beamten gemeinderechtlicher Körperschaften sehr gross. Im Berichtsjahr wurden folgende Kurse angeboten:
- Ausbildung von neuen Rechnungsrevisoren anlässlich elf halbtägiger Kurse.
- Einführung des Neuen Rechnungsmodells NRM:
  - In Péry wurden die französischsprechenden Gemeindebehörden und -beamten an einer Tagung über das NRM informiert.
  - Verschiedentlich wurden Gemeindekassiere und Finanzverwalter anlässlich ihrer regionalen Zusammenkünfte durch Vertreter des Inspektorates über Einführung, Ziel und Zweck des NRM informiert.
  - An zwei halbtägigen Informationsveranstaltungen wurden die Behördenmitglieder, Gemeindeschreiber und Revisoren jener Körperschaften über das NRM informiert, welche im Berichtsjahr ihre Rechnung umgestellt haben.
  - An zwei mehrtägigen Instruktionskursen wurden 35 Kassiere für die Einführung des NRM im Jahre 1989 vorbereitet.

2.2.1.3 Cours spécialisés

La demande de cours spécialisés de la part des membres d'autorités comme des fonctionnaires communaux est très importante. En 1988 nous avons organisé les cours suivants:
- le cours d'instruction s'adressant aux nouveaux membres des commissions de vérification des comptes communaux durant 11 demi-journées;
- dans le cadre de l'introduction du nouveau modèle de compte NMC:
  - la journée d'information concernant le nouveau modèle de compte NMC à l'intention des membres d'autorités, y compris les vérificateurs de comptes et les fonctionnaires communaux, a été répétée à Péry;
  - lors de réunions régionales, les caissiers et administrateurs communaux des finances ont été informés sur l'introduction et les objectifs du nouveau modèle de compte NMC;
  - au cours de deux demi-journées, des instructions concernant le nouveau modèle de compte NMC ont été données aux membres d'autorités, secrétaires et vérificateurs de

- Damit auch Gemeinden, die noch nicht auf das Neue Rechnungsmodell umgestellt haben, von neuen Erfahrungen im Rechnungswesen profitieren können, wurde ein Kurs für Schema C 1 angeboten. Unter dem Titel «Was sagt uns die Jahresrechnung?» wurden zwei zweitägige Kurse durchgeführt. Die insgesamt 112 Teilnehmer konnten hier ihr fachliches Wissen auffrischen und zahlreiche praktische Übungen lösen. Den Anforderungen an eine ordnungsgemässe Buchführung und Rechnung wurden besondere Aufmerksamkeit geschenkt.
- Die reformierte Heimstätte Gwatt hat wiederum einen Kurs für Kirchgemeindebehörden und -beamte durchgeführt. Das Inspektorat hat die Gruppe der Kirchgemeindekassiere betreut.
- Die durch die kantonale Planungsgruppe angebotenen Finanzplankurse wurden wiederum durch das Inspektorat begleitet.
- Mitarbeiter des Inspektorates stehen bei der Lehrlingsausbildung und der Weiterbildung von Gemeindebeamten als Referenten und Experten zur Verfügung. Das Inspektorat wirkt auch bei der Gestaltung der Ausbildungsprogramme mit.

Das Kursangebot könnte von der Nachfrage her noch ausgebaut werden. Dies ist allerdings ohne Erweiterung der personellen Kapazitäten des Inspektorates nicht verkraftbar.

comptes des collectivités introduisant le nouveau modèle de compte NMC durant l'année;
  - 35 caissiers communaux ont suivi les deux cours, qui se déroulent sur plusieurs jours, les préparant à l'introduction en 1989 du nouveau modèle de compte NMC.
- Afin que les communes qui n'introduisent pas encore le nouveau modèle de compte NMC puissent profiter de nouvelles connaissances comptables, un cours fondé sur l'application du schéma comptable C 1 a été donné. Sur le thème «Quelles sont les informations fournies par la comptabilité?» deux cours de deux journées complètes, auxquels 112 personnes participèrent, ont eu lieu. Les participants ont pu rafraîchir leurs connaissances professionnelles et résoudre de nombreux exercices pratiques. Un accent particulier a été mis sur la régularité de la tenue de la comptabilité et du compte annuel.
- Le Centre social protestant de Gwatt a organisé à nouveau un cours destiné aux membres des autorités paroissiales. Le groupe des caissiers paroissiaux a été animé par des collaborateurs de l'Inspection.
- Les cours de planification financière ont à nouveau été réalisés en collaboration avec le Groupe d'aménagement cantonal de Berne.
- L'Inspection collabore avec les associations et les écoles professionnelles pour la formation des apprentis et dans le cadre des cours de perfectionnement destinés aux fonctionnaires de l'Etat et des communes. Des collaborateurs y enseignent différentes branches et fonctionnent en qualité d'experts. L'Inspection participe également à l'élaboration du programme de formation.

Sur la base de la demande, l'offre de cours pourrait être encore développée. Cela n'est toutefois pas réalisable sans augmenter l'état du personnel dont dispose l'Inspection.

2.2.1.4 Beratung der Gemeindebehörden und -beamten

Alle Einwohnergemeinden und gemischten Gemeinden, die für ihr Rechnungswesen noch die Grundsätze der einfachen Buchhaltung (Schema B) anwenden, wurden schriftlich aufgefordert, nach Möglichkeit auf die doppelte Buchhaltung umzustellen. Ein Teil der angeschriebenen Gemeinden hat ihr Rechnungswesen bereits auf das Jahr 1988 umgestellt, einige werden aus technischen oder personellen Gründen auf das Jahr 1989 oder auf später verschoben.

Verschiedene Gemeinden haben in letzter Zeit zunehmend Probleme, ihren Finanzhaushalt mittelfristig ausgeglichen zu gestalten. Der Grund dazu liegt einerseits bei der unsicheren Entwicklung des Steuerertrages (Steuerrabatt und Steuergesetzrevision) und andererseits auf der Ausgabenseite, wo stets neue Forderungen gestellt werden. Die Gemeinden gelangen deshalb vermehrt an das Inspektorat mit dem Auftrag, die finanzielle Tragbarkeit von Voranschlag und Finanzplan zu beurteilen sowie bei Finanzierungs- und anderen Fragen im Bereich der Finanzverwaltung zu beraten.

Das Musterpflichtenheft für Gemeindekassiere wurde überarbeitet. Es steht den Gemeinden unentgeltlich zur Verfügung. Das Pflichtenheft soll dazu beitragen, dass einerseits die Gemeindebehörden die fachliche Qualifikation des Gemeindekassiers beurteilen können. Andererseits muss sich aber auch ein Stellenbewerber über die Anforderungen der Gemeindekassieraufgaben ein Bild machen können.

Das neugeschaffene Protokollformular für Amtsübergaben bei Kassierwechseln erleichtert den betroffenen Personen ihre Arbeit und stellt eine ordnungsgemässe und vollständige Übergabe sicher.

2.2.1.4 Conseils aux membres d'autorités et fonctionnaires communaux

Toutes les communes municipales et mixtes qui basent encore leur comptabilité sur les principes de la comptabilité camérale (comptabilité à partie simple selon le schéma B) ont été invitées par écrit à examiner l'introduction de la comptabilité à partie double. Une partie de ces communes l'a fait déjà pour l'exercice 1988; d'autres le feront en 1989 ou plus tard, en raison de problèmes techniques ou de personnel.

Certaines communes ont rencontré des problèmes de plus en plus sérieux pour équilibrer leurs comptes à moyen terme. Un motif réside dans la difficulté d'apprécier l'évolution de leurs recettes fiscales (rabais fiscal et révision de la loi sur les impôts); un autre motif se situe du côté des dépenses, où la satisfaction de nouvelles revendications contribue au déséquilibre. Ces communes s'adressent alors à l'Inspection en lui demandant d'apprécier si le budget et le plan financier sont supportables; leurs questions peuvent également porter sur le mode de financement ou d'autres problèmes du domaine de l'administration financière.

Le modèle de cahier des charges pour caissier communal a subi une mise à jour complète. Nous le mettons gratuitement à la disposition des communes. Pour les autorités communales, ce document doit permettre de mieux apprécier les qualifications professionnelles nécessaires à l'exercice des fonctions de caissier communal. De leur côté, les candidats à un tel poste doivent pouvoir mieux cerner les exigences qu'ils doivent pouvoir satisfaire.

Le modèle de procès-verbal de remise de caisse, à établir lors de changement dans la personne du caissier communal, a également été revu. Il facilite le travail des personnes concernées et assure une remise de caisse régulière et complète.

2.2.1.5 Weitere übertragene Aufgaben

2.2.1.5.1 Neugestaltung des Rechnungswesens in den bernischen Gemeinden

Bis 1988 wurde bei 150 gemeinderechtlichen Körperschaften das neue Rechnungsmodell eingeführt. Die bisherigen Erfahrungen mit dem NRM wurden an einer Arbeitstagung mit Gemeindekassieren und Finanzverwaltern besprochen. Das Echo aus der Praxis ist durchwegs positiv, wobei vor allem die verbesserte Transparenz der Rechnung hervorgehoben wird. Die im Vorjahr begonnene Ausbildung innerhalb des Inspektorates über Belange des Neuen Rechnungsmodells wurde fortgesetzt.
Das Inspektorat wirkte bei der Erarbeitung eines neuen Finanzhaushaltgesetzes für Gemeinden und einer entsprechenden Verordnung mit.

2.2.1.5.2 Sonderleistungen gemäss Artikel 7 der Verordnung über den Finanzausgleich (FAV) vom 12. November 1980

Die Rechnungen aller anspruchsberechtigten Gemeinden wurden beurteilt. An 50 Körperschaften konnten Sonderleistungen ausgerichtet werden.
Die verheerenden Unwetter der Jahre 1987 und 1988 zeigten, dass auch Gemeinden mit einer Gesamtsteueranlage von weniger als 120 Prozent vom Kantonsmittel durch die Folgekosten in finanzielle Schwierigkeiten geraten können. Die Verordnung über den Finanzausgleich wurde dahin geändert, dass auch Gemeinden mit einer Gesamtsteueranlage bis zu 90 Prozent vom Kantonsmittel Sonderleistungen bei Katastrophenfällen beanspruchen können. Die Verordnung wurde rückwirkend auf 1987 in Kraft gesetzt. Anfang 1989 sollen die Leistungen beschlossen und ausgerichtet werden.

2.2.1.5.3 Interkantonale Zusammenarbeit

Die Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen führte ihre Hauptversammlung in Sursee durch. Die fruchtbare Zusammenarbeit zwischen den Kantonen fördert die harmonisierte Einführung des Neuen Rechnungsmodells im weitesten Sinne bei allen öffentlich-rechtlichen Körperschaften.

2.2.2 *Zusatzaufgaben*

2.2.2.1 Weitere Dienstleistungen

Weitere Dienstleistungen können nur noch in beschränktem Rahmen erbracht werden, dazu gehören
- Mitwirkung bei Arbeitsplatzbewertungen
- Mitwirkung bei Amtsübergaben
- Erstellung von Finanzplänen
- Mitwirkung bei ordentlichen Revisionen

Der Verband der Gemeindekassiere und Finanzverwalter des Kantons Bern hat, unter Mithilfe des Inspektorates, das Schema für Arbeitsplatzbewertungen den neuen Erkenntnissen angepasst. Dabei wurde hauptsächlich die Erledigung verschiedener Arbeiten durch EDV berücksichtigt.
Der Chefinspektor gehört dem Koordinationsausschuss für die Wirtschaftsförderung und als Vizepräsident dem Vorstand der Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeinde-

2.2.1.5 Autres tâches confiées à l'Inspection

2.2.1.5.1 Nouveau modèle de compte pour les communes bernoises

A fin 1988, le nouveau modèle de compte NMC était introduit dans 150 collectivités de droit communal. Les expériences faites avec le NMC ont été analysées lors d'une journée de travail à laquelle participaient des caissiers et administrateurs communaux des finances. L'écho rencontré par le NMC auprès de ses utilisateurs est partout positif. La meilleure transparence du compte communal est la qualité la plus souvent citée.
Le perfectionnement des fonctionnaires de l'Inspection dans les domaines relevant du nouveau modèle de compte, qui avait débuté en 1987, a été poursuivi durant l'année sous revue.
L'Inspection a collaboré dans le cadre de l'élaboration du projet de loi sur les finances des communes et celui de l'ordonnance d'exécution y relative.

2.2.1.5.2 Prestations spéciales fondées sur l'article 7 de l'ordonnance du 12 novembre 1980 concernant la péréquation financière (OPF)

Les comptes de toutes les communes susceptibles de recevoir ces prestations spéciales ont été examinés durant l'année sous rapport. 50 communes ont reçu des prestations spéciales.
Les intempéries subies en 1987 et 1988 ont apporté la preuve que des communes connaissant une quotité générale d'impôt inférieure à 120 pour cent de la moyenne cantonale ne sont pas à l'abri de difficultés financières. L'ordonnance concernant la péréquation financière a été modifiée, avec effet en 1987, pour que les communes connaissant une quotité générale d'impôt supérieure de 90 pour cent de la moyenne cantonale puissent bénéficier des prestations spéciales en cas de catastrophes. Au début de l'année 1989 les prestations seront déterminées et versées aux communes bénéficiaires.

2.2.1.5.3 Collaboration intercantonale

La Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales a tenu son assemblée bisannuelle à Sursee. La fructueuse collaboration intercantonale favorise au sens large l'introduction harmonisée du nouveau modèle de compte par l'ensemble des collectivités de droit public.

2.2.2 *Tâches complémentaires*

2.2.2.1 Autres prestations de services

Vu le volume des tâches fondamentales, l'Inspection n'accepte d'accomplir des tâches complémentaires que dans une mesure restreinte. Les prestations fournies sont les suivantes:
- collaborer à l'évaluation des postes de travail des fonctionnaires,
- assister les autorités communales lors de la remise des pouvoirs de ces fonctionnaires,
- établir des plans financiers,
- collaborer à la vérification ordinaire de comptes communaux.

L'Association des caissiers et administrateurs des finances communaux du canton de Berne a révisé le schéma à la base de l'évaluation des postes de travail en collaboration avec

finanzen an. Er ist im weiteren als Staatsvertreter in den Fachausschuss für die Weiterbildung der Gemeindekassiere und Finanzverwalter delegiert. Er ist ebenfalls Mitglied der ausserparlamentarischen Kommission Finanzausgleich.
Das Inspektorat ist in der Gesamtprojektleitung zur Einführung des neuen Rechnungsmodells im Kanton vertreten.

l'Inspection. Ce schéma tient désormais compte de l'utilisation de l'informatique.
L'inspecteur en chef est membre du groupe chargé de la coordination du développement économique. Dans le cadre de la Conférence des Autorités cantonales de surveillance des finances communales, il occupe le poste de vice-président de la commission. Il représente l'Etat au comité d'experts constitué pour le perfectionnement des caissiers et administrateurs communaux des finances. Il est également membre de la commission extra-parlementaire chargée de la péréquation financière.

2.2.2.2 Stabsarbeit

Das Inspektorat arbeitet eng mit dem Direktionssekretariat zusammen. So werden finanzrechtliche Grundlagen für gemeinderechtliche Körperschaften und grundsätzliche Fragen der Organisation der Gemeindedirektion gemeinsam erarbeitet bzw. gelöst.

2.2.2.2 Etat-major

L'Inspection collabore étroitement avec le Secrétariat de la Direction. Les documents de base relevant du droit applicable aux finances communales sont élaborés et les questions fondamentales concernant l'organisation de la Direction sont solutionnées en commun.

3. Dritter Teil: Parlamentarische Vorlagen und wichtige Verordnungen

Die Gemeindedirektion erarbeitete während des Berichtsjahres:
- Entwurf Finanzhaushaltsgesetz für Gemeinden mit dazugehörender Verordnung
- Änderung Gemeindegesetz vom 20. Mai 1973, Neuregelung der Ausstandspflicht
- Änderung des Gesetzes vom 9. Dezember 1917 über das Gemeindewesen; Anpassung der Gebühr für die Erteilung des Gemeindebürgerrechtes (Vollzug Motion Augsburger)

3. Troisième partie: Textes législatifs soumis au Parlement et ordonnances importantes

La Direction des affaires communales a élaboré durant l'année sous rapport
- le projet de la nouvelle loi sur les finances des communes et l'ordonnance d'exécution y relative;
- la révision de la loi du 20 mai 1973 sur les communes: élaboration d'une nouvelle réglementation concernant l'obligation de se retirer;
- la révision de la loi du 9 décembre 1917 sur l'organisation communale: adaptation de la finance pour l'admission à l'indigénat communal (exécution de la motion Augsburger).

4. Vierter Teil: Parlamentarische Vorstösse (Motionen und Postulate)

4.1 Abschreibung von Motionen und Postulaten

4.1.1 *Abschreibung erfüllter Motionen und Postulate*

Motion Merki vom 4. Mai 1988 betreffend Auskünfte über politische Rechte.

4.1.2 *Ausserordentliche Abschreibung*

Keine.

4.2 Überwiesene, aber noch nicht vollzogene Motionen und Postulate

4.2.1 *Motionen und Postulate, deren Zweijahresfrist noch nicht abgelaufen ist*

Motion Augsburger vom 20. November 1985 betreffend Gemeindebürgerrecht, Gebührenerhöhung;
Postulat Allenbach vom 9. September 1986 betreffend Revision des Gemeindegesetzes, Ausstandspflicht;
Motion von Allmen vom 25. August 1987 betreffend Notmassnahmen i. S. Zugang nach Isenfluh;

4. Quatrième partie: Interventions parlementaires (motions et postulats)

4.1 Motions et postulats classés

4.1.1 *Classement de motions et postulats réalisés*

Motion Merki du 4 mai 1988 concernant les renseignements sur les droits politiques.

4.1.2 *Classement extraordinaire*

Aucun.

4.2 Motions et postulats adoptés et encore en suspens

4.2.1 *Motions et postulats dont le délai de deux ans n'a pas expiré*

Motion Augsburger du 20 novembre 1985 concernant l'indigénat communal: augmentation de la finance;
Postulat Allenbach du 9 septembre 1986 concernant la révision de la loi sur les communes: obligation de se retirer;
Motion von Allmen du 25 août 1987 demandant la prise de mesures pour rétablir l'accès à Isenfluh;

Motion Muster vom 10. Februar 1988 betreffend Revision Gemeindegesetz (Regionen);
Postulat Muster vom 10. Februar 1988 betreffend Zusammenarbeit in den Agglomerationen

Motion Muster du 10 février 1988 concernant la révision partielle de la loi sur les communes (régions);
Postulat Muster du 10 février 1988 concernant la collaboration dans les agglomérations.

4.2.2 *Motionen und Postulate mit Fristerstreckung*

Keine.

4.2.2 *Motions et postulats au bénéfice d'une prolongation de délai*

Aucun.

4.2.3 *Motionen und Postulate, deren Fristerstreckung abgelaufen ist*

Keine.

4.2.3 *Motions et postulats dont le délai de réalisation est échu*

Aucun.

Bern, 22. Februar 1989

Der Gemeindedirektor: *Schmid*

Vom Regierungsrat genehmigt am 22. März 1989

Berne, le 22 février 1989

Le directeur des affaires communales: *Schmid*

Approuvé par le Conseil-exécutif le 22 mars 1989