

**RAPPORT N° 292** 2 octobre 2006  
**du Conseil d'Etat au Grand Conseil**  
**sur le postulat N° 236.03 Bruno Tenner/  
Claire Peiry-Kolly concernant la gérance  
des immeubles cantonaux**

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport qui fait suite à l'acceptation le 4 mai 2004 du postulat Bruno Tenner/Claire Peiry-Kolly concernant la gérance des immeubles cantonaux.

Par ce postulat, le Grand Conseil demande au Conseil d'Etat d'analyser les structures actuelles de la gestion du patrimoine immobilier du canton afin de clarifier le rôle et les compétences du Service des bâtiments.

Le postulat a été accepté par 99 voix contre 2, aucune abstention.

Le présent rapport comprend les points suivants:

1. Rappel de la situation
2. Ce qui a déjà été fait
3. Les prochaines réflexions
4. Les buts à atteindre
5. Conclusions

## **1. RAPPEL DE LA SITUATION**

Comme les autres services centraux, le Service des bâtiments est à la recherche de l'efficacité et de l'économie.

Dès lors et depuis plusieurs années, le Service des bâtiments mène une réflexion soutenue sur la définition de son rôle dans l'administration cantonale. Déjà dans le cadre de la Nouvelle Gestion Publique, une analyse de ses prestations avait été effectuée et un projet d'ordonnance a été élaboré afin de fixer son rôle et ses compétences.

Si ce projet a pris du retard, c'est que d'une part, l'efficacité du Service, dans sa structure actuelle, est garantie et ne nécessite pas de mesures d'intervention urgentes, et que d'autre part, un approfondissement de certaines réflexions s'avère nécessaire afin de cerner le problème dans son ensemble.

## **2. CE QUI A DÉJÀ ÉTÉ FAIT**

### **2.1 Etat existant**

Le Service des bâtiments est une unité administrative subordonnée à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions. C'est un service central ayant une fonction transversale. L'importance et l'intensité des tâches accomplies par le Service des bâtiments peuvent varier fortement selon le statut du service utilisateur, qu'il soit une unité administrative subordonnée ou une unité rattachée administrativement. La distinction entre ces deux types d'unités administratives résulte de l'ordonnance du 9 juillet 2002 désignant les unités administratives des Directions du Conseil d'Etat et de la Chancellerie d'Etat (RSF 122.0.13).

Suivant la nature de l'intervention (construction d'immeubles, entretien, exploitation, gérance, location, acquisition, préavis), et le statut de l'unité administrative demanderesse, le Service des bâtiments est actif dans les

domaines techniques et/ou financiers (budget et/ou compte). Sa responsabilité en tant que représentant du propriétaire est engagée dans son devoir de maintien de la substance des immeubles de l'Etat.

Un état des lieux a été établi qui fait apparaître des disparités résultant d'une situation historique ou de la compétence de certains services, dans le rôle et les compétences du Service des bâtiments vis-à-vis des autres unités administratives.

### **2.2 Forces et faiblesses du Service des bâtiments**

Par ses connaissances, son expérience et ses relations aussi bien internes qu'externes, le Service des bâtiments atteint un bon niveau d'efficacité vis-à-vis des utilisateurs. En fixant des standards dans les surfaces et l'aménagement des locaux, l'achat du mobilier ou encore les fréquences de nettoyage des locaux, le Service des bâtiments contrôle les dépenses budgétaires et garantit une harmonisation des équipements.

Le grand avantage de la situation actuelle est qu'elle convient à la taille relativement petite du service par rapport à l'importance du patrimoine immobilier de l'Etat dont la valeur d'assurance incendie est d'environ 1,5 milliard de francs et le nombre élevé d'interventions et de projets mené par le Service des bâtiments (voir à ce propos le compte rendu annuel).

La relative faiblesse du Service des bâtiments réside dans l'absence d'une détermination claire et précise de son rôle et de ses compétences par rapport aux unités administratives dans la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat. On peut également citer la difficulté dans le cadre de l'attribution des locaux d'apprécier les besoins en locaux et les exigences formulées par les unités administratives et dénoncer l'absence d'instruments de gestion intégrée par l'addition de programmes informatiques non reliés entre eux.

### **2.3 Ordonnance sur le Service des bâtiments**

Il n'existe pas à ce jour de texte juridique fixant le rôle et les tâches du Service des bâtiments. C'est pourquoi un projet d'ordonnance sur le Service des bâtiments a été élaboré pour définir son activité vis-à-vis des autres unités administratives, délimiter ses compétences et clarifier sa situation par une harmonisation des procédures.

Lors de sa mise en consultation interne auprès des Directions du Conseil d'Etat, le Service de législation, après un examen approfondi du projet d'ordonnance, est arrivé aux conclusions suivantes:

- «– il serait préférable de préparer un texte sur les infrastructures – immobilières et mobilières – de l'Etat et non pas sur le seul Service des bâtiments, ce qui éviterait d'ailleurs un certain nombre de difficultés soulevées par le projet;
- il faut régler la question de la répartition des compétences entre les différents échelons, y compris la question d'éventuelles compétences propres de la DAEC;
- il faudrait tenir plus compte de la législation existante.»

C'est pourquoi, en accord avec le Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions, un sérieux remaniement du projet, allant dans le sens des observations du Service de législation doit être entrepris.

### 3. LES PROCHAINES RÉFLEXIONS

#### 3.1 Analyse des Prestations de l'Etat (APE)

Le Service des bâtiments fait partie des unités administratives de l'étape 3 du projet d'Analyse des Prestations de l'Etat (APE), adopté par le Conseil d'Etat en décembre 2004, et dont le lancement a eu lieu le 24 août 2006. Cette analyse devrait notamment permettre de mieux cerner les activités et les prestations du Service des bâtiments, ainsi que les processus de réalisation des prestations.

#### 3.2 Comparaisons intercantionales

Une analyse comparative des Services des bâtiments d'autres cantons permet, après un premier regard, de constater que le cahier des charges y est souvent très différent. Les cantons de Vaud et de Berne ont procédé à des regroupements d'activités, mais leur durée est encore trop courte pour en tirer un bilan. D'autres cantons connaissent également une phase de restructuration de leurs services centraux. Une attention particulière est portée au suivi des expériences voisines qui pourront servir de base de documentation pour les réflexions relatives à l'ordonnance.

#### 3.3 Constructions subventionnées

Le Service des bâtiments accomplit encore d'autres tâches: établissement de préavis pour des constructions subventionnées par l'Etat, expertise de projet de construction pour des maîtres d'ouvrage paraétatiques (fondations de droit privé reconnues d'utilité publique, Association du Centre professionnel).

En ce qui concerne l'éventuel rattachement du responsable des constructions scolaires au Service des bâtiments, il y a lieu de faire une analyse sous l'aspect des avantages et des synergies qu'il pourrait engendrer.

#### 3.4 Les établissements autonomes

Depuis quelques années, la volonté politique se manifeste de rendre autonome certains établissements. L'Office de la circulation et de la navigation (OCN) a déjà acquis ce statut et prochainement c'est l'Office cantonal du matériel scolaire (OCMS) qui devrait l'obtenir. On peut aussi se poser la question sur le futur Réseau Hospitalier Fribourgeois (RHF) et sur les relations qu'il entretiendra avec le Service des bâtiments concernant les nombreux immeubles de son patrimoine. Une détermination claire du rôle et des responsabilités de chaque partie en matière immobilière devra être établie.

#### 3.5 Politique immobilière active

La mise en place d'une politique immobilière active est une tâche actuelle de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions et doit répondre aux mesures immobilières décrites aux «Axes de réformes et de restructurations» annoncés dans le plan financier 2002–2006. Par ces mesures, le Conseil d'Etat entend diminuer les surfaces louées indispensables au fonctionnement à long terme de l'Etat, mieux utiliser les bâtiments dont il est propriétaire et se porter acquéreur d'immeubles ou de terrains répondant à ses besoins.

C'est pourquoi il a demandé au Service des bâtiments de mener une enquête auprès des Directions et Services de l'administration afin de connaître leurs besoins en locaux dans les années à venir et ceci dans le cadre de la mise à jour des données en sa possession. Ce besoin doit se baser sur une augmentation ou une réduction prévisible de l'effectif du personnel.

Ce recensement a pour but de définir la politique immobilière à long terme de l'Etat de Fribourg, mais en aucun cas de provoquer des déménagements intempestifs de services.

### 4. LES BUTS À ATTEINDRE

Les nombreuses analyses en cours et décrites au chapitre 3 devront permettre au Conseil d'Etat d'atteindre les buts suivants:

- adopter un texte législatif sur les infrastructures immobilières et mobilières de l'Etat;
- fixer dans une ordonnance le rôle, les tâches et les compétences du Service des bâtiments;
- définir une politique immobilière active à moyen et long terme.

### 5. CONCLUSIONS

Le Conseil d'Etat constate que le Service des bâtiments, en tant que service central, fonctionne à la satisfaction des intervenants; il admet cependant que la situation est perfectible au vu des imprécisions existantes quant aux relations avec les autres unités administratives. C'est pourquoi il s'engage à poursuivre dans la voie d'une meilleure définition de la mission du Service des bâtiments et de la politique immobilière qu'il entend mener et mettra en place les instruments pour y parvenir.

En conclusion, le postulat Bruno Tenner/Claire Peiry-Kolly a permis d'analyser la mission générale du Service des bâtiments, en tant que service central à disposition de l'administration cantonale, mais a également soulevé un grand nombre de questions auxquelles il ne peut répondre dans l'immédiat. Le Conseil d'Etat intègrera cette question dans le programme de législation 2007–2011.

Nous vous demandons de prendre acte de ce rapport.

\_\_\_\_\_

**BERICHT Nr. 292** 2. Oktober 2006  
**des Staatsrats an den Grossen Rat**  
**zum Postulat Nr. 236.03 Bruno Tenner/**  
**Claire Peiry-Kolly über die Verwaltung**  
**der Kantonsgebäude**

Nachdem der Grosse Rat am 4. Mai 2004 das Postulat Bruno Tenner/Claire Peiry-Kolly über die Verwaltung der Kantonsgebäude angenommen hat, unterbreiten wir Ihnen den vorliegenden Bericht.

Mit der Annahme des Postulats wurde der Staatsrat gebeten, die aktuellen Strukturen für die Bewirtschaftung der kantonseigenen Liegenschaften zu analysieren, um die Rolle und Kompetenzen des Hochbauamts zu klären.

Das Postulat wurde mit 99 zu 2 Stimmen, bei 0 Enthaltungen, angenommen.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

1. Rückblick
2. Was bereits getan wurde
3. Die weiteren Überlegungen
4. Die angestrebten Ziele
5. Schlussfolgerungen

## 1. RÜCKBLICK

Wie alle zentralen Dienste des Staats will das Hochbauamt (HBA) Einsparungen und mehr Effizienz ermöglichen.

Deshalb beschäftigt sich das Hochbauamt schon seit mehreren Jahren intensiv mit der Definition seiner Rolle innerhalb der Kantonsverwaltung. Bereits im Rahmen des Neuen Öffentlichen Managements wurden die Leistungen des Hochbauamts analysiert. Ausserdem wurde ein Verordnungsentwurf zur Festlegung seiner Aufgaben und Kompetenzen ausgearbeitet.

Die Verzögerungen bei der Ausarbeitung der Verordnung lassen sich einerseits dadurch erklären, dass das Amt mit seiner aktuellen Struktur effizient arbeitet und somit keine dringlichen Massnahmen nötig sind. Andererseits hat sich gezeigt, dass zusätzliche Überlegungen notwendig sind, um die Fragestellung in seiner Gesamtheit erfassen zu können.

## 2. WAS BEREITS GETAN WURDE

### 2.1 Ist-Zustand

Das Hochbauamt ist eine der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion unterstellte Verwaltungseinheit, die als zentraler Dienst eine Querschnittsfunktion wahrnimmt. Je nachdem, ob es sich bei der Einheit, die die Dienstleistungen des Hochbauamts in Anspruch nimmt, um eine unterstellte Verwaltungseinheit oder um eine administrativ zugewiesene Einheit handelt, können Umfang und Intensität ebendieser Dienstleistungen stark variieren. Die Unterteilung in unterstellte Verwaltungseinheiten und in administrativ zugewiesene Einheiten ergibt sich aus der Verordnung vom 9. Juli 2002 zur Bezeichnung der Verwaltungseinheiten der Direktionen des Staatsrats und der Staatskanzlei (SGF 122.0.13).

Je nach Art der Intervention (Unterhalt, Gebäudebau, Bewirtschaftung, Miete, Kauf, Gutachten) und Status der Auftrag gebenden Einheit wird das Hochbauamt in technischen und/oder finanziellen Bereichen (Voranschlag und/oder Rechnung) aktiv. Als Vertreter des Eigentümers hat das Hochbauamt die Aufgabe und damit auch die Verantwortung, die Substanz der staatlichen Gebäude zu erhalten.

Die Bestandesaufnahme hat gezeigt, dass die Rolle und die Kompetenzen des Hochbauamts je nach Verwaltungseinheit höchst unterschiedlich ausfallen. Diese Unterschiede sind historisch oder mit den Kompetenzen gewisser Dienste erklärbar.

### 2.2 Stärken und Schwächen des Hochbauamts

Das Fachwissen, die Erfahrung sowie die internen und externen Beziehungen des Hochbauamts begründen eine

grosse Effizienz gegenüber den Verwaltungseinheiten. Dank der Standards für die Flächen und den Ausbau der Räumlichkeiten, den Kauf von Mobilien oder für die Reinigungshäufigkeit der Räume hat das Hochbauamt die Kosten im Griff; es erreicht damit zudem eine gewisse Vereinheitlichung bei der Ausstattung und den Einrichtungen.

Besonders positiv an der aktuellen Situation ist die Tatsache, dass sie zugeschnitten ist auf die geringe Grösse des Amts im Verhältnis zur Grösse des Liegenschaftsvermögens (der Brandversicherungswert beträgt in etwa 1,5 Milliarden Franken) und zur Zahl der Interventionen und Projekte des Hochbauamts (ausführliche Angaben hierzu finden sich in den jährlich herausgegebenen Rechenschaftsberichten).

Weniger positiv an der aktuellen Situation ist die Tatsache, dass eine klare Definition der Aufgaben und Kompetenzen des Hochbauamts und damit eine klare Abgrenzung zu den andern Verwaltungseinheiten im Bereich der Immobilienverwaltung fehlt. Bei der Zuteilung der Räumlichkeiten bereitet ausserdem die Beurteilung des Bedarfs an Räumen und der von der betroffenen Verwaltungseinheit formulierten Forderungen Schwierigkeiten. Als weiterer Schwachpunkt sei das Fehlen von Instrumenten zur integrierten Bewirtschaftung genannt, mit denen die Informatikprogramme, die nicht untereinander verbunden sind, addiert werden könnten.

## 2.3 Verordnung über das Hochbauamt

Die Rolle und der Aufgabenbereich des Hochbauamts sind in keiner Rechtsnorm festgehalten. Deshalb wurden in einem Entwurf für eine Verordnung über das Hochbauamt dessen Aufgaben gegenüber den andern Verwaltungseinheiten festgelegt, dessen Kompetenzbereich abgesteckt und die Verfahren zwecks Klärung der Situation vereinheitlicht.

Das Amt für Gesetzgebung hat den Verordnungsentwurf im Rahmen der internen Vernehmlassung (Direktionen) einer vertieften Analyse unterzogen und ist zu folgendem Schluss gelangt:

«–Es wäre besser, eine Rechtsnorm über die Infrastrukturen des Staats (Immobilien und Mobilien) und nicht nur über das Hochbauamt auszuarbeiten. Damit könnten im Übrigen auch gewisse Probleme, die der Verordnungsentwurf bereitet, vermieden werden.

– Es muss festgelegt werden, wie die Kompetenzen unter den einzelnen Stufen aufgeteilt werden. Auch die Frage, ob die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion als solche mit eigenen Kompetenzen ausgestattet werden soll, muss geklärt werden.

– Die bestehende Gesetzgebung müsste stärker beachtet werden.»

Die Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion (RUBD) hat deshalb beschlossen, den Verordnungsentwurf von Grund auf zu überarbeiten und die Bemerkungen des Amts für Gesetzgebung in einem umfassenden Projekt zu berücksichtigen.

## 3. DIE WEITEREN ÜBERLEGUNGEN

### 3.1 Analyse der staatlichen Leistungen (ASL)

Das Hochbauamt gehört zu den Verwaltungseinheiten, die im Rahmen der 3. Etappe der Analyse der staatlichen

Leistungen (ASL) untersucht werden. Das ASL-Projekt wurde im Dezember 2004 vom Staatsrat angenommen und die 3. Etappe begann am 24. August 2006. Dank dieser Analyse sollte es insbesondere möglich sein, die Tätigkeiten und Leistungen des Hochbauamts sowie die Prozesse der Leistungserbringung besser zu erfassen.

### 3.2 Interkantonaler Vergleich

Die ersten Resultate des Vergleichs mit den Hochbauämtern anderer Kantone zeigen, dass sich die Pflichtenhefte oft stark unterscheiden. Die Kantone Waadt und Bern haben Tätigkeiten zusammengelegt. Doch da diese Reorganisation erst vor kurzem erfolgte, ist es noch zu früh, um eine Bilanz zu ziehen. Auch andere Kantone sind daran, ihre zentralen Dienste neu zu gestalten. Die Erfahrungen in den Nachbarkantonen werden als Grundlage für die Überlegungen zur Verordnung über das Hochbauamt dienen.

### 3.3 Subventionierte Bauten

Das Hochbauamt übernimmt auch andere Aufgaben wie das Ausstellen von Gutachten für staatlich subventionierte Bauten oder das Erstellen von Expertisen bei Bauvorhaben von parastaatlichen Bauherren (gemeinnützige Stiftungen des Privatrechts, Vereinigung des Kantonalen Berufsbildungszentrums), die vom Staat subventioniert sind.

Unter dem Gesichtspunkt der Vorteile und der möglichen Synergien stellt sich die Frage, ob der Verantwortliche für die Schulgebäude nicht beim Hochbauamt angesiedelt werden sollte.

### 3.4 Autonome Einheiten

Schon seit einigen Jahren macht sich der politische Wille bemerkbar, gewissen Institutionen mehr Selbstständigkeit zu gewähren. Das Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt (ASS) ist bereits autonom und die Kantonale Lehrmittelverwaltung (KLV) soll es bald werden. Auch beim künftigen Freiburger Spitalnetz (FSN) stellt sich die Frage, wie gross dessen Selbstständigkeit sein soll und wie die Beziehung zum Hochbauamt ausgestaltet werden soll, besitzen die Freiburger Spitäler doch zahlreiche Immobilien. Die Aufgaben und Pflichten jeder Partei im Bereich der Immobilien werden klar definiert werden müssen.

### 3.5 Aktive Immobilienpolitik

Die Umsetzung einer aktiven Immobilienpolitik liegt im Aufgabenbereich der RUBD. Diese Immobilienpolitik muss den Massnahmen entsprechen, die in den Regierungsrichtlinien für die Legislaturperiode 2002–2006 als «Reform- und Umstrukturierungsschwerpunkte» beschrieben sind. Mit diesen Massnahmen will der Staats-

rat die Grösse der gemieteten Fläche verringern, die für den langfristigen Betrieb des Staats nötig sind, die staats-eigenen Immobilien besser nutzen und Gebäude und Parzellen kaufen, die dem Bedürfnis des Staats entsprechen.

Deshalb hat er das Hochbauamt damit beauftragt, sich bei den Direktionen und Ämtern über deren künftigen Bedarf an Räumlichkeiten zu erkundigen. Damit soll das Hochbauamt zudem seine Daten auf den neusten Stand bringen. Die Bestimmung des Bedarfs muss sich auf die vorhersehbare Zu- oder Abnahme des Personals stützen.

Dank dieser Erhebung soll eine langfristige Immobilienpolitik des Staats formuliert werden können. Auf keinen Fall sollen Ämter zum unüberlegten Umzug ermuntert werden.

## 4. DIE ANGESTREBTEN ZIELE

Mit den zahlreichen Analysen, die derzeit am Laufen sind und weiter oben (Punkt 3) beschrieben sind, will der Staatsrat folgende Ziele erreichen:

- Annahme einer Rechtsnorm über die Infrastrukturen (Mobilien und Immobilien) des Staats;
- Erarbeitung einer Verordnung, welche die Rolle, die Aufgaben und die Kompetenzen des Hochbauamts definiert;
- Konzipierung einer aktiven Immobilienpolitik auf mittlere und lange Sicht.

## 5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der Staatsrat hält fest, dass das Hochbauamt, so wie es heute als zentraler Dienst funktioniert, zur Zufriedenheit der betroffenen Parteien arbeitet. Die heutige Situation kann aber durchaus verbessert werden, da die Beziehungen zu den andern Verwaltungseinheiten zuwenig klar geregelt sind. Eine klare Definition der Aufgaben des Hochbauamts und die Ausarbeitung einer langfristigen Immobilienpolitik stehen daher im Vordergrund.

Abschliessend hält der Staatsrat fest, dass das Postulat von Grossrat Bruno Tenner und Grossrätin Claire Peiry-Kolly es ermöglicht hat, den allgemeinen Auftrag des Hochbauamts als zentralen Dienst der Kantonsverwaltung zu analysieren. Der Staatsrat wird diese Thematik in den Regierungsrichtlinien für die Legislaturperiode 2007–2011 behandeln.

Wir ersuchen Sie, den Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

\_\_\_\_\_