

Vergaderjaar 2015–2016

34 293

Renovatie Binnenhof

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 september 2015

Op 6 juli 2015 heb ik uw Kamer het «Advies Renovatie Binnenhof» van mevrouw mr. drs. J.W.E. Spies toegezonden (Kamerstuk 34 293, nr. 1). Daarbij heb ik u toegezegd om na het reces het standpunt van het kabinet over de renovatie van het Binnenhof kenbaar te maken. Met deze brief geef ik daaraan invulling. Het kabinet heeft waardering voor het werk van mevrouw Spies en voor het feit dat het advies in nauwe samenspraak met de Eerste Kamer, de Tweede Kamer, de Raad van State en het Ministerie van Algemene Zaken tot stand is gekomen. Het advies is mede gebaseerd op diverse onderzoeksrapporten en contra-expertises die gelijktijdig met het versturen van deze brief op internet beschikbaar zijn gesteld (www.rijksvastgoedbedrijf.nl/binnenhof).

Het Binnenhof wordt gebruikt door instituten met een essentiële functie in het bestuur van Nederland: het parlement (de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal), de grondwettelijk adviseur op het terrein van wetgeving en bestuur en hoogste bestuursrechter (de Raad van State), de regering (de ministerraad) en het Ministerie van Algemene Zaken. Hiermee is het Binnenhof het hart van de Nederlandse parlementaire democratie en het bestuur. De symbolische waarde hiervan is groot en maatschappelijk onbetwist. De lange geschiedenis op deze locatie onderstreept dit.

Waar de technische noodzaak van de renovatie duidelijk uit het advies blijkt, maakt de essentiële functie van het Binnenhof het besluit over de renovatie en de uitvoeringswijze er één die het hart van onze democratie raakt. Bij de uitvoering van de renovatie dient het parlementaire proces onvoorwaardelijk geborgd te zijn. De ervaring leert dat het renoveren van een pand terwijl het tegelijkertijd gebruikt wordt, gepaard gaat met verstoringen voor de gebruikers. Specifiek ten aanzien van het parlementaire proces is dit ongewenst.

Het kabinet kiest daarom voor een volledige en integrale renovatie van het Binnenhofcomplex, met een uitvoeringsduur van circa 5,5 jaar en

daarmee samenhangend een investering van maximaal € 475 mln¹. (prijspeil 2015). Daarbij komt dat dit scenario aanmerkelijk goedkoper is (circa € 125 mln.) dan het scenario waarbij de renovatie plaatsvindt terwijl het complex in gebruik blijft.

De keuze van het kabinet is hieronder nader toegelicht. Hierbij wordt ook ingegaan op de wijze waarop tijdens de verbouwing het iconische karakter van het Binnenhofcomplex voor het brede publiek en de directe omgeving behouden blijft.

Het kabinet reserveert het genoemde bedrag van € 475 mln. prijspeil 2015, maar zal – als dat mogelijk blijkt te zijn – minder investeren. Ingrepen zullen in de verdere uitwerking op doelmatigheid en soberheid worden getoetst. Dat geldt ook voor de tijdelijke huisvesting.

Noodzaak volledige en integrale renovatie

Het kabinet volgt het advies dat het Binnenhof zo spoedig mogelijk geheel en volledig gerenoveerd moet worden om het complex te behouden en de bedrijfsvoering in de panden niet in gevaar te brengen. Een groot aantal forse en uiteenlopende gebreken van het Binnenhof vraagt om ingrijpende werkzaamheden. Gecombineerd met een grote urgentie, het feit dat het Binnenhof een monument is, en 24 uur per dag, 7 dagen per week, een intensieve werkplek is voor een groot aantal mensen, maakt dit dat een integrale renovatie op de kortere termijn noodzakelijk is. Uit alle onderzoeken wordt duidelijk dat de gebreken elkaar versterken. Ook het afgelopen jaar hebben zich incidenten voorgedaan die laten zien dat renovatie nodig is. Bijvoorbeeld: storingen en opsluitingen van personen in liften van het gebouwdeel Hotel, het naar beneden vallen van een stuk natuursteen bij de balie van de Tweede Kamer (ingang Plein), het loskomen van de stoelen op de publieke tribune van de Tweede Kamer, een bij inspectie niet functionerend noodstroomaggregaat bij de grafelijke zalen en loslatende tegels en betonrot in de gevel van gebouwdeel Hotel.

Reikwijdte renovatie

Een structurele aanpak van het Binnenhof vraagt een grote hoeveelheid ingrepen. Het advies richt zich op noodzakelijke ingrepen conform wet- en regelgeving en ingrepen die nodig zijn voor het herstel van de geconstateerde gebreken, zoals:

- gebreken op het gebied van veiligheid (o.a. Arboeisen, bereikbaarheid daken);
- bouwkundige gebreken (o.a. houtrot in goten en kapconstructie, lekkende daken);
- technische gebreken (o.a. liften, brandveiligheidsinstallaties, einde levensduur klimaatinstallaties, vervangen van leidingen voor gas, water en elektra, deels vervangen luchtkanalen);
- ICT-gebreken (o.a. bekabeling);
- beveiligingsgebreken;
- gezondheidsgebreken.

Door in de volle breedte aan de wet- en regelgeving te voldoen kan weer geborgd worden dat alle medewerkers beschikken over een veilige en gezonde werkplek.

Daarnaast stelt het advies op voorspraak van de gebruikers enkele specifieke ingrepen voor die gericht zijn op functionele verbeteringen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het aanpassen van de verschillende entrees

¹ In prijspeil 2025 is dit € 555 mln.

voor bezoekers en medewerkers. Hiermee worden logistieke stromen beter georganiseerd en beveiligingseisen zoals scanstraten, beveiligingsbalies en toegangspoorten beter ingepast. Ook op het facilitaire vlak zijn logistieke verbeteringen door te voeren. Door bijvoorbeeld het centraliseren van keuken- en restaurantvoorzieningen zullen transport- en looplijnen korter worden en kan een verbeteringslag in de bedrijfsvoering worden gerealiseerd.

Het kabinet neemt het advies van mevrouw Spies over om functionele verbeteringen integraal onderdeel te laten zijn van de renovatie. Dit voor zover deze verbeteringen doelmatig zijn en nadat zij zijn getoetst op soberheid. Het uitvoeren van deze functionele verbeteringen in een later stadium, na de renovatie, is niet kosteneffectief.

Bij het bepalen van de reikwijdte van de renovatie is kritisch gekeken naar de noodzaak van de ingrepen. Voor het overgrote deel is sprake van noodzakelijk herstel van gebreken en aanpassingen met het oog op wet- en regelgeving. Enkele functionele verbeteringen worden hieraan toegevoegd. Na de renovatie is het Binnenhof een complex van panden die monumentaal, technisch en functioneel voor de lange termijn aan de normen voldoen en waar 24 uur per dag, 7 dagen per week gebruik mogelijk is. Het kabinet benadrukt dat het bij de verdere uitwerking van de reikwijdte van de renovatie tot een programma van eisen steeds kritisch blijft op het uitgangspunt sober en doelmatig.

Uitvoeringsduur renovatie

Het kabinet volgt het advies dat 5,5 jaar renovatietijd vanaf start bouw op het Binnenhof minimaal nodig is en een snellere uitvoering van de renovatie niet mogelijk is. Externe specialisten hebben, mede vanwege vragen daarover van de Eerste Kamer en de Bouwbegeleidingscommissie Tweede Kamer, onderzoek gedaan naar de mogelijkheid om een renovatie met een zelfde reikwijdte in 2,5 jaar te realiseren. Dat onderzoek² maakt duidelijk dat die mogelijkheid niet bestaat.

Lange variant van 13 jaar niet wenselijk

De variant van 13 jaar, waarbij de gebruikers zo veel mogelijk werkzaam blijven op het Binnenhof tijdens de renovatie, zal gepaard gaan met verstoringen van het parlementaire proces. Gegeven het belang van een ongestoord parlementair proces is dit geen haalbare optie. Bij continuering van het gebruik tijdens de renovatie zal sprake zijn van een dagelijkse aanwezigheid van vele honderden mensen waaronder politici, medewerkers en bezoekers. Daar komen nog eens tientallen tot honderden werklieden bij die bezig zijn met de renovatie. Er zal voortdurend sprake zijn van geluids- en stofoverlast en de aan- en afvoer van grote hoeveelheden bouwmaterialen, machines en ander materieel. Het kabinet vindt dat een combinatie van sloop- en bouwwerkzaamheden op het niveau van deze integrale renovatie op geen enkele wijze valt te combineren met een politieke organisatie die 24 uur per dag, 7 dagen per week in vol bedrijf moet kunnen zijn.

Verstoorde bedrijfsvoering en mogelijke uitval installaties

Een keuze voor een renovatietijd van 13 jaar zou betekenen dat tijdens de renovatietijd veel langer onderhoud van de oude vitale installaties in het complex moet plaatsvinden dan bij een uitvoeringstijd van 5,5 jaar. De bedrijfsvoering moet immers tijdens de renovatie gewoon ondersteund

² rapport Arcadis, «Binnenhof Den Haag – variantenonderzoek», concept juni 2015

worden op het reguliere niveau. Daarmee lopen de gebruikers gedurende een groot aantal jaren een verhoogd risico op verstoring van de bedrijfsvoering en mogelijk volledige uitval van vitale installaties. De meerkosten voor de beheersing van deze risico's en de langere renovatieperiode worden geschat op circa € 125 mln³. Op voorhand is niet uit te sluiten dat gedurende de 13 jaar de risico's in het nog niet gerenoveerde deel zo hoog oplopen dat voortzetting van het gebruik onverantwoord wordt, of dat door een veelheid aan tijdelijke maatregelen normaal gebruik onmogelijk wordt. Dan moeten politici en medewerkers alsnog uitgehuisd worden, met alle consequenties van dien.

Veiligheidsrisico's

Het Binnenhof is moeilijker te beveiligen wanneer de renovatieactiviteiten en de politiek-bestuurlijke activiteiten op hetzelfde moment en op dezelfde plek worden uitgeoefend. Dit betreft ten eerste brandgevaar. Tijdens de renovatie zullen op allerlei plekken werklieden met vuur aan de slag zijn (lassen, slijpen et cetera), de zogenaamde vuurlast. Wanneer het politieke bedrijf in de nabijheid doorgang vindt, is er sprake van een hoger brandveiligheidsrisico. Maatregelen om het brandveiligheidsrisico tegen te gaan kunnen het dagelijks werk van de gebruikers sterk hinderen, misschien zelfs tijdelijk onmogelijk maken. Ze betekenen ook een niet doelmatige kostenpost die in de tientallen miljoenen euro's loopt. Hetzelfde geldt voor beveiligingsmaatregelen.

Andere varianten niet haalbaar

De contra-expertises bevestigen dat de lange variant veel tijd in beslag neemt en aanmerkelijk duurder is. Dit komt doordat het complex dan per onderdeel gerenoveerd wordt. Er zijn meer verhuisbewegingen nodig en ieder gebouwdeel moet losgekoppeld worden van het geheel en later weer worden aangesloten, zonder dat de andere delen in hun bedrijfsproces verstoord mogen worden. De werkzaamheden duren langer, omdat niet achter elkaar door kan worden gewerkt en maar op één plaats tegelijk gerenoveerd kan worden. In het eerder genoemde variantenonderzoek is deze conclusie ook getoetst en bevestigd. Daarnaast is hierin, mede op verzoek van de Eerste Kamer en Bouwbegeleidingscommissie Tweede Kamer, gekeken of geheel andere varianten denkbaar zijn die minder ingrijpend zijn voor de gebruikers en de omgeving. De contra-expertise laat zien dat dit niet mogelijk is.

Het kabinet is bekend met de wens van veel parlementariërs om de renovatie zo te organiseren dat de vergaderzalen van de Eerste en Tweede Kamer steeds beschikbaar blijven en renovatie daarvan vooral plaatsvindt in de weekenden en tijdens de recessen. Dit is technisch niet mogelijk. In de zalen is werk nodig van een zodanige omvang, dat inpassing in de recessen niet haalbaar is. Daar komt voor de Tweede Kamer bij dat de omliggende ruimtes, met name de hal en de gangen, de logistieke ruggengraat van de renovatie zijn. Door de omvang van de renovatie is veel bouw-, opslag- en bewegingsruimte nodig voor mensen en materieel. Deskundigen achten het volstrekt onwerkbaar wanneer die ruimtes permanent ontruimd moeten worden en alleen beschikbaar zijn tijdens recessen of weekenden. Tenslotte wijst het kabinet erop dat de afgelopen jaren gebruik van de plenaire zaal tijdens recessen voor (spoed)debatten praktijk is geworden.

³ prijspeil 2015

Tijdelijke huisvesting

Het kabinet kan zich vinden in het advies van mevrouw Spies op het punt van tijdelijke huisvesting, namelijk dat dit wordt gezocht in leegstaande rijks panden die nog geen andere bestemming hebben gekregen of zijn vervreemd. Het kabinet kiest voor het Lange Voorhout 34–36/Kazernestraat, de huidige huisvesting van de Hoge Raad der Nederlanden, en de Bezuidenhoutseweg 67, waar nu nog het Ministerie van Buitenlandse Zaken is gehuisvest. De Hoge Raad verhuist in 2016 naar nieuwbouw aan het Korte Voorhout en Buitenlandse Zaken verhuist in 2017 naar het dan gerenoveerde, voormalige VROM-gebouw aan de Rijnstraat.

De gebruikers van het Binnenhof verhuizen allemaal in één keer naar de twee locaties: de Raad van State en het Ministerie van Algemene Zaken naar het Lange Voorhout 34–36/Kazernestraat en de Eerste en Tweede Kamer naar de Bezuidenhoutseweg 67. Na de renovatie verhuizen de gebruikers terug; zo mogelijk zullen delen van het Binnenhofcomplex eerder in gebruik worden genomen als de werkzaamheden voor dat deel afgerond zijn.

De gebouwen kunnen aangepast worden zodat de verschillende identiteiten van de gebruikers gewaarborgd zijn binnen de bestaande bouwstructuur. Aan noodzakelijke eisen voor de bedrijfsprocessen van de gebruikers zoals beveiliging en ICT zal worden voldaan. Het kabinet zal het Rijksvastgoedbedrijf opdracht geven om samen met de gebruikers tot de meest sobere en doelmatige oplossingen te komen in combinatie met het noodzakelijke kwaliteitsniveau (waaronder beveiliging). De tijdelijke huisvesting zal qua logistiek zo zijn ingericht dat het gebouw de reguliere werkwijze van de gebruikers vanaf het begin maximaal ondersteunt.

Het kabinet zal mogelijkheden tot kostenbesparing aangrijpen, mochten die zich bij de uitwerking van de plannen voordoen. Wellicht kan een besparing gevonden worden in het eerder terugverhuizen van een deel van de gebruikers, als een gedeelte van de renovatie gereed is. De detailplanning van de verhuizing terug naar het Binnenhof zal in overleg met de gebruikers worden opgesteld.

Planning: van besluit tot start uitvoering

De verwachting is dat de renovatie op het Binnenhof in 2020 van start kan gaan. De daadwerkelijke startdatum hangt af het moment van besluitvorming. Het gehele proces van onderzoek, voorbereidingen en start renovatie beslaat naar schatting vijf jaar na het moment van politieke besluitvorming.

In het traject voorafgaand aan de renovatie zijn in ieder geval de volgende activiteiten nodig:

- reikwijdte uitwerken tot een totaal programma van eisen, waarmee ontwerpers aan de slag kunnen;
- selectie van architecten en adviseurs;
- voorlopig ontwerp en definitief ontwerp renovatie;
- benodigde vergunningen aanvragen;
- aanbesteding en contractvorming met bouw- en installatiebedrijven;
- gereed maken tijdelijke huisvesting (waarvoor een vergelijkbaar traject als voor de renovatie doorlopen moet worden);
- opslag kunst en interieurs;
- verhuizing van de gebruikers.

De uitvoering van de renovatie neemt daarna, dus vanaf 2020, circa 5,5 jaar in beslag.

Communicatie met de omgeving

De renovatie van het Binnenhof heeft een grote impact op de binnenstad van Den Haag. Het Binnenhof wordt immers een bouwplaats, waar bouwvakkers in groten getale aan het werk zijn. Politici, ambtenaren en andere gebruikers van het Binnenhof zullen tijdelijk elders verblijven. Het is van het grootste belang dat de communicatie rond de renovatie van het Binnenhof tijdig, zichtbaar en structureel wordt aangepakt in samenwerking met alle betrokken partijen. Het Rijksvastgoedbedrijf werkt hierbij samen met onder meer de gemeente Den Haag, Bureau Binnenstad Den Haag en ProDemos. Hiervoor zijn al contacten gelegd en afspraken gemaakt. Het kabinet hecht aan een zorgvuldige omgang met de belangen van de direct betrokken bureaus van het Binnenhof.

Publiekstrekker, ook tijdens de renovatie

Het Binnenhof is een belangrijke publiekstrekker. Een bezoek aan het Binnenhof is voor velen onderdeel van een bezoek aan de hofstad. De Haagse binnenstad ontvangt op jaarbasis rond de 30 miljoen bezoekers. Daarnaast is het Binnenhof ook een icoon voor de stad Den Haag en onderdeel van het imago. Tijdens de renovatie liggen Binnenhof en parlement enkele jaren niet op dezelfde plaats.

Tijdens de renovatie zullen bezoekers in de tijdelijke huisvesting van het parlement aan de Bezuidenhoutseweg 67 de openbare vergaderingen kunnen bijwonen. Scholieren en andere belangstellenden kunnen de werking van onze parlementaire democratie blijven volgen. Het kabinet vindt dat belangrijk in verband met de ontwikkeling van burgerschap. Tegelijkertijd gaat het Binnenhof niet helemaal op slot. De Ridderzaal gaat jaarlijks open voor Prinsjesdag. Ook zoekt het Rijk naar mogelijkheden om het Binnenhof tijdens de renovatie te kunnen bekijken en beleven. Te denken valt aan publieke voorzieningen in de vorm van een informatiecentrum of een luchtbrug over het Binnenhof heen. Voor dergelijke initiatieven zoekt het Rijk samenwerking met partners, zoals ProDemos, het Mauritshuis, gebruikers van het Binnenhof, gemeente Den Haag, Bureau Binnenstad Den Haag en een breed scala aan ondernemers en culturele instellingen in de stad. Kortom, het Binnenhof blijft ook tijdens de renovatie een publiekstrekker in de stad en de verbinding tussen Binnenhof en bestuur blijft gelegd worden.

Het kabinet vindt het belangrijk dat het Binnenhof tijdens de renovatie ook aantrekkelijk blijft om te bezoeken. Het kabinet deelt het idee dat renovatie ook een kans is om het Binnenhof als hart van de Nederlandse democratie extra onder de aandacht te brengen van het Nederlandse publiek. Het kabinet zoekt naar kosteneffectieve manieren om deze doelstelling te bereiken.

Kosten

Het Rijksvastgoedbedrijf heeft de kosten geraamd voor de renovatie en daarnaast een onafhankelijke raming laten maken door externe experts. De definitieve raming heeft het Rijksvastgoedbedrijf weer laten toetsen door een andere externe partij. Die is van mening dat de ramingen realistisch zijn. Door te werken met kritische, maar realistische ramingen wordt de kans op financiële tegenvallers beperkt en heeft het project enige beslisruimte voor aanpassingen wanneer dat nodig is. Die beslisruimte draagt bij aan de continuïteit van het project.

Het kabinet reserveert voor de renovatie een bedrag van maximaal € 475 mln. prijspeil 2015 (inclusief BTW en inclusief de kosten voor de tijdelijke huisvesting van € 52,1 mln.). Het bedrag voor de renovatie is opgebouwd uit een aantal hoofdcomponenten, die onderstaand zijn opgesomd.

Componenten	percentage
Bouwkundige werken	59%
– sloopwerk	
– daken, gevels, fundering	
– plafonds, wanden, vloeren, trappen	
– veiligheid (bereikbaarheid daken)	
– vaste inrichting (keukens, sanitair et cetera)	
– terreininrichtingen, afwerkingen en dergelijke	
– verbeteren functionaliteit/efficiënter ruimtegebruik	
Technische installaties	37%
– klimaatinstallaties	
– energievoorziening	
– elektra-installaties, verlichting	
– communicatie- en beveiligingsinstallaties	
– ICT installaties (m.n. bekabelingsvoorzieningen)	
Beveiliging	3%
– toegangen tot gebouwen; braak- en kogelwerendheid constructies	
Gezondheidsgebreken	1%
– asbestsanering, grondreiniging et cetera.	
Totaal	100%

De totale geraamde investering van € 475 mln. (huidig prijspeil 2015) wordt door het Rijksvastgoedbedrijf gefinancierd door een beroep op de leenfaciliteit bij het Ministerie van Financiën. Op basis van het geleende bedrag wordt de gebruiksvergoeding (GBV) bepaald, waarmee de kosten van rente en afschrijving vanaf 2023 worden terugbetaald over de lange termijn. De GBV wordt betaald vanuit artikel 6 van de begroting Wonen en Rijksdienst.

De renovatie van het Binnenhof is een grootschalige renovatie met een hoge moeilijkheidsgraad. Het gaat om een eeuwenoud monument dat na de renovatie weer 24 uur per dag, 7 dagen per week in bedrijf is. Deze combinatie van factoren brengt met zich mee, dat tijdens de uitvoering rekening gehouden moet worden met onvoorziene omstandigheden. Voor de afdekking van dit risico is in de kostenraming een post onvoorzien opgenomen van 20%⁴. Deze post zal gebruikt worden voor onvoorziene omstandigheden en tegenvallers. Ook in de tijdsplanning is met een component «onvoorzien» rekening gehouden met onverwachte ontwikkelingen.

Een afschrift van deze brief zend ik aan de voorzitter van de Eerste Kamer en de vicepresident van de Raad van State.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok

⁴ Een percentage van 20% onvoorzien is gebruikelijk in deze fase van een project en gezien de aard van de benodigde werkzaamheden. Ter vergelijking: voor de renovatie van het Rijksmuseum is 25% aangehouden.