

Vergaderjaar 2023–2024

34 293

Renovatie Binnenhof

Nr. 135

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 april 2024

Hierbij ontvangt u de 11de voortgangsrapportage van de renovatie van het Binnenhof over de periode van september 2023 tot en met februari 2024. Over het programma Binnenhof renovatie wordt uw Kamer sinds 2018 met halfjaarlijkse voortgangsrapportages en waar nodig met tussentijdse brieven, geïnformeerd.

Duidelijkheid over noodzakelijk budget renovatie

Het Binnenhof is het oudste regeringscentrum ter wereld en één van de grootste monumentale complexen van Nederland. Dit complex is uniek omdat bouwdelen en interieurs van vrijwel elke eeuw vanaf de middeleeuwen vertegenwoordigd zijn. Doordat het Binnenhof continue in gebruik is geweest, was er vele decennia geen grootschalig onderhoud mogelijk. Op een renovatie van een deel van het Tweede Kamercomplex, de realisatie van de nieuwbouw in de jaren 90 van vorige eeuw, en een deel van het Ministerie van Algemene Zaken in de jaren 80 na, bleef groot onderhoud uit en waren ingrepen veelal oplossingen voor de korte termijn.

De renovatie van dit belangrijk stuk geschiedenis is een complexe opgave. Het Binnenhof bevat zo'n 4000 vertrekken, ruimten, kamers, zalen, gangen, zolders en kelders, vrijwel allemaal met een monumentale status en allemaal verschillend, en een totaal vloeroppervlak van bijna 90.000 m².

Om ons cultureel erfgoed te behouden voor toekomstige generaties, werd in 2015 besloten om de hoognodige renovatie uit te gaan voeren. Het was al lange tijd bekend dat het complex in slechte staat verkeerde, de techniek en installaties zwaar verouderd waren en dat de brandveiligheid niet voldoende was. Tegelijkertijd is bij de start van de renovatie onderkend dat een aantal kostenbepalende aspecten pas later in beeld zouden komen.

De belangrijkste onderzoeken met de grootste impact op de werkzaamheden konden pas worden uitgevoerd toen de gebruikers van het Binnenhofcomplex waren verhuisd. Denk hierbij aan asbestonderzoek waarvoor de gebouwen leeg moesten zijn of onderzoek achter plafonds en onder vloeren naar de bouwkundige staat van de gebouwen. Daarnaast is de dreiging in Nederland is toegenomen en veelzijdiger geworden. Dit heeft gezorgd voor een enorme stijging van de veiligheidseisen ten opzichte van 2015.

Vanwege de onzekerheden over prijsontwikkelingen in de markt, de toegenomen eisen op het gebied van beveiliging en duurzaamheid en de staat van het gebouw werden hier afspraken over gemaakt. Het project moet binnen de afgesproken randvoorwaarden en vastgestelde kaders gerealiseerd worden, inclusief prijspeilcorrectie, en met inbegrip van vier disclaimers. Hierbij wordt één keer per jaar, bij de voorjaarsnota, een beroep op de betreffende disclaimer(s) gedaan, wanneer er voldoende zekerheid bestaat over de omvang van het extra benodigde budget. Deze disclaimers betreffen de exogene factoren die niet door het Rijksvastgoedbedrijf te beïnvloeden zijn die kunnen leiden tot het moeten bijstellen van budget:

1. Marktspanning
2. Extra eisen beveiliging
3. Extra eisen duurzaamheid
4. Onvoorziene technische uitvoeringsrisico's.

De renovatie van het Binnenhof kent verschillende fasen, van ontwerp tot uitvoering. Het programma heeft de afgelopen periode belangrijke voortgang geboekt. De ontwerpen zijn nu vrijwel definitief en de onderzoeksfase is voor de meeste gebouwdelen afgerond. Dit betekent dat onderhandelingen met de aannemers zijn gestart en dat offertes binnenkomen. Daarmee wordt de omvang van het benodigde budget steeds meer duidelijk.

Uit de onderzoeken is gebleken dat de staat van het Binnenhof nog vele malen slechter is dan vooraf bekend was. Dit onderstreept de noodzaak van de renovatie van dit monumentale complex. Er zijn ernstige bouwkundige gebreken aan het licht gekomen. Zo zit de monumentale dakconstructie van de Eerste Kamer los en zijn kostbare extra maatregelen nodig om het risico op instorten te verkleinen. Ook monumentale trappen blijken onveilig en moesten hierdoor (deels) buiten gebruik worden gesteld en herstelwerkzaamheden zijn duur. Daarnaast zijn door de jaren heen vele kabels en leidingen in de gebouwen aangebracht. Van slechts 30% van de kabels en leidingen was de functie bekend. De vele extra gaten die in muren van bijvoorbeeld het Tweede Kamergebouw voor deze kabels en leidingen zijn geboord, hebben de constructie zo aangetast dat forse herstelwerkzaamheden noodzakelijk zijn. Ook er is heel veel meer asbest gevonden dan bekend was en om dit te kunnen verwijderen zonder beschadigingen aan het monument aan te brengen, neemt veel meer tijd in beslag dan kon worden voorzien.

Dat veiligheidseisen enorm zijn gegroeid is op vele plekken te zien in onze samenleving. Juist de functie die het Binnenhof heeft, maakt het een complexe opgave om daaraan invulling te geven. We willen dat de politiek benaderbaar is, én dat de veiligheid dusdanig gewaarborgd is dat het democratisch proces altijd ongestoord doorgang kan vinden. We willen voor schoolklassen zo toegankelijk mogelijk zijn, maar voorkomen dat mensen met kwaad in de zin toegang krijgen.

De impact hiervan op de ontwerpen van de complexen op het Binnenhof is groot. Dit betekent dat de afgelopen jaren, in overleg met de gebruikers,

extra veiligheidsmaatregelen op en rondom het complex moesten worden genomen. Het realiseren van een gracht en een nieuwe publieksentree hoort hier bij, net als de realisatie van een kelder op het Opperhof om meer ruimte te maken voor apparatuur. Dit zijn echter grote ontwerpopgaven die om forse budgetten vragen. Ook dit jaar zullen daarom extra budgetten voor veiligheid ter beschikking moeten worden gesteld.

Ten slotte zijn de afgelopen periode prijsopgaven ontvangen. Deze tonen een groot verschil met eerdere gevalideerde ramingen. Omdat onderhandelingen met de aannemers nog lopen zijn details hiervan vertrouwelijk. De algemene prijsontwikkeling in de bouwsector is in de periode 2015–2024 echter +48% gebleken. Dit is het dubbele van de prijsindexatie (jaarlijks + 2,5%) die het renovatieprogramma in deze periode ontvangen heeft. Hiervoor zijn aanvullende budgetten noodzakelijk.

Ontwikkeling budget bij voorjaarsnota

De meerkosten in het kader van de afgesproken disclaimers zijn, naarmate de renovatie vordert, steeds duidelijker geworden. In de eerste jaren van het renovatieprogramma is geen beroep op de disclaimers gedaan. Nu de uitvoering begint, is het budget dat noodzakelijk is voor marktspanning, extra veiligheidseisen, extra duurzaamheidseisen en onvoorziene technische uitvoeringsrisico's steeds duidelijker. Daarom wordt bij de voorjaarsnota, nu er voldoende zekerheid bestaat over de omvang van het extra benodigde budget, een beroep op de betreffende disclaimer gedaan.

Bij voorjaarsnota 2023 betrof het budget € 843,6 mln. Bij de voorjaarsbesluitvorming 2024 zijn alleen middelen aan artikel 9 van de BZK begroting toegevoegd voor zover deze daadwerkelijk tot de voorjaarsbesluitvorming 2025 nodig zijn. Het budget voor de renovatie wordt hierdoor met € 790 mln. opgehoogd. Samen met de reguliere indexering van het budget komt dit op een totaal van € 1.651,9 mln. Zoals toegelicht kan ik, vanwege onderhandelingen met aannemers, niet openbaar ingaan op de hoogte van een beroep op de disclaimer marktspanning. Daarnaast weet ik dat ook in 2025 een beroep op de disclaimers noodzakelijk zal zijn. Om u zo transparant mogelijk te informeren hecht ik eraan te melden dat rekening moet worden gehouden met een bedrag van circa € 2 miljard voor de renovatie.

In bijgevoegde 11de voortgangsrapportage van de renovatie van het Binnenhof over de periode van september 2023 tot en met februari 2024 worden bovenstaande ontwikkelingen verder toegelicht.

Financiële sturing en governance

De renovatie van het Binnenhof is een ingewikkelde opgave waar veel geld mee is gemoeid. Om die redenen is er extra aandacht voor financiële sturing en governance.

Financiële sturing

Het bijstellen van de budgetten zoals dit jaar bij voorjaarsnota gebeurt, is onderdeel van een beheerst projectproces. Op basis van programma's van eisen van de gebruiker maakt het RVB een kostenraming die twee keer door externe partijen wordt getoetst. De budgetclaim wordt vervolgens op doelmatigheid getoetst door FEZ BZK en het Ministerie van Financiën. Dit maakt onderdeel uit van het reguliere begrotingsproces. Het kabinet besluit bij voorjaarsbesluitvorming om middelen daadwerkelijk ter beschikking te stellen.

Om de betrouwbaarheid van de ramingen te vergroten worden dus twee externe kostenbureaus ingeschakeld. De werkwijze hierbij is dat één bureau een bouwkosten calculatie maakt die door het andere bureau wordt gecontroleerd. Ook worden er kostencalculaties gemaakt door de bouwers. Deze calculaties worden gecontroleerd door een extern kostenbureau. Ook kijken RVB-kostendeskundigen mee.

Voor kostenramingen en toetsing worden meerdere referenties vergeleken; de kostenbureaus van ontwerpers, second opinions en de raming van de aannemers. Gedurende de ontwerpfasen worden de kosten gemonitord zodat tussentijds eventuele versoberingen overwogen kunnen worden. In samenwerking met de aannemers, gebruikers en de project- en ontwerpteams wordt ook de komende periode gekeken naar mogelijkheden om het beroep op de disclaimers te beperken. Hierbij wordt kritisch gekeken naar de noodzaak van ontwerpinspanningen en kostenbesparende maatregelen in de uitvoering.

Het programma kent ook een challengeboard met een viertal externe experts met ervaring en kennis op het gebied van contracteren in de bouwsector. Zij denken mee en dienen het projectteam met adviezen. Naast bouwtechnische en contractuele kennis en expertise wordt gekeken naar aanvulling met een challengeboard op financieel vlak.

Governance

in nauw overleg met de gebruikers is nogmaals de governance van het programma tegen het licht heb gehouden. In de 5^{de} voortgangsrapportage (kamerstuk 34 293, nr. 103) en in de brief «Reflectie Governance Project Binnenhof Renovatie» (34 293, nr. 121) is uw Kamer eerder geïnformeerd over de governance.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vertegenwoordigt de Staat als eigenaar van de gebouwen en heeft in die hoedanigheid de plichten en verantwoordelijkheden die bij het eigendomsrecht horen. Deze rol van de Minister in het project wordt in de dagelijkse praktijk namens hem vervuld door het Rijksvastgoedbedrijf.

Gedurende het renovatieproces komen verschillende verantwoordelijkheden op verschillende manieren tot uiting. Het karakter van de samenwerking tussen de gebruikers en het Rijksvastgoedbedrijf verandert naarmate het proces vordert. In de eerste fase vervullen de gebruikers een grote rol. Zij stellen de programma's van eisen op die de basis zijn voor de renovatie. Bij het uitwerken van de ontwerpen van schetsen tot definitieve ontwerpen worden deze door de gebruikers getoetst voordat zij door het Rijksvastgoedbedrijf worden vastgesteld. De komende periode zullen de technisch ontwerpen voor de verschillende complexdelen worden uitgewerkt en vastgesteld. Om de ontwerpen uit te werken tot technische werkstappen vervult de aannemer een belangrijke rol. Het Rijksvastgoedbedrijf legt de wijze waarop het ontwerp technisch wordt uitgevoerd vast in een contract met de aannemer. De gebruikers krijgen hierin een meer monitorende rol. Deze staat los van de normale rol die de Staten-Generaal spelen in de begrotingscyclus en als controleur van de regering. Ten aanzien van de te beschermen belangen en informatieveiligheid hecht de gebruiker Tweede Kamer eraan dat afstemming ook tijdens de renovatie noodzakelijk blijft.

Gezien het feit dat de verschillende verantwoordelijkheden van de gebruikers en het Rijksvastgoedbedrijf deels op elkaar inwerken is het van belang om duidelijkheid te hebben over hoe om te gaan met verschillen van inzicht.

Wijzigingen van ontwerpen of anderszins realiseren van extra voorzieningen is tijdens de uitvoeringsfase zeer complex en de inspanningen zijn er dus op gericht om bij het opstellen van de programma's van eisen alle noodzakelijkheden te verdisconteren zodat wijziging in een later stadium niet (meer) aan de orde hoeft te komen.

Als er keuzes moeten worden gemaakt om de voortgang van het programma te verzekeren, aanvullende veiligheidsvoorzieningen die de gezamenlijke delen of meerdere gebruikers betreffen, of tot een langere duur van het gehele renovatieproces leiden dan is overleg met de gebruikers aangewezen. Dit overleg vindt in principe plaats in de stuurgroep Binnenhof renovatie onder voorzitterschap van de heer Alexander Pechtold. Zo nodig wordt geëscaleerd naar het sinds eind 2021 ingestelde bestuurlijk overleg conform de aanbevelingen in de brief «Reflectie Governance Project Binnenhof Renovatie» (Kamerstuk 34 293, nr. 121). Op basis van eventuele inzichtelijk gemaakte geschilpunten neemt de Minister van BZK een besluit. In halfjaarlijkse voortgangsrapportages en eventuele tussentijdse brieven zal de Minister de Tweede Kamer der Staten-Generaal in het kader van de controlerende rol informeren.

In de zevende voortgangsrapportage en in antwoord op vragen van het lid Leijten is de procedure voor nieuwe klantwensen als volgt toegelicht: «De procedure voor tussentijdse verzoeken (zogenaamde nieuwe klantwensen) na de afronding van het project is dezelfde als de gebruiker Tweede Kamer gewend was op het Binnenhof. Wanneer blijkt dat er aanvullende behoeften zijn, is er voor de gebruiker gelegenheid tot het indienen van deze klantwensen bij het Rijksvastgoedbedrijf.

Het Rijksvastgoedbedrijf, zo nodig in overleg met het Directoraat-Generaal Overheidsorganisaties, toetst in overleg met de directie Financieel-Economische Zaken de klantwens op doelmatigheid en indien hiervoor extra middelen benodigd zijn vormt dit onderdeel van het reguliere begrotingsproces tussen het Ministerie van BZK en Financiën.» Eventuele toekomstige verzoeken worden via het reguliere proces van beheer en instandhouding opgepakt en vallen daarmee buiten de scope van het project renovatie Binnenhof.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge