
Vergaderjaar 2023-2024

34 293

Renovatie Binnenhof

G

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 maart 2024

Over het programma Binnenhof renovatie wordt uw Kamer sinds 2018 met halfjaarlijkse voortgangsrapportages en waar nodig met tussentijdse brieven, geïnformeerd. In deze tussentijdse brief zal ik ingaan op de actuele financiële ontwikkelingen, de natuurvergunning, het handhavingsverzoek en tijdelijke huisvesting van Algemene Zaken. In de 11^e voortgangsrapportage kan ik u een verdere toelichting geven. Ik verwacht u deze rapportage gelijktijdig met de voorjaarsnota, rond eind april te kunnen sturen.

Noodzaak om het monument te renoveren

Het Binnenhof is één van de grootste monumentale complexen van Nederland. Naast de bijzondere gebruiksgeschiedenis als oudste regeringscentrum ter wereld is dit complex uniek omdat bouwdelen en interieurs van vrijwel elke eeuw vanaf de middeleeuwen vertegenwoordigd zijn.

In 2010 stellen de gebruikers en de toenmalige Rijksgebouwendienst (nu: Rijksvastgoedbedrijf) gezamenlijk vast dat een renovatie noodzakelijk is. Doordat het Binnenhof continue in gebruik was, was er lange tijd 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 voor korte termijn en cosmetisch. Het beheer van het complex was gericht op instandhouding van gebouwen en het zorgdragen voor de continue uitvoering van bedrijfsprocessen.

Om het oudste nog in gebruik zijnde regeringscentrum ter wereld voor de toekomst te kunnen behouden en de bedrijfsvoering in de panden niet in gevaar te brengen was een ingrijpend programma nodig. Een renovatie die zich initieel richtte op noodzakelijk herstel van gebreken en aanpassingen met het oog op wet- en regelgeving.

Denk daarbij aan het inbouwen van klimaatinstallaties, het aanbrengen van brandwerend materiaal en toevoegen van bekabeling voor ICT systemen achter monumentale muren en boven historische plafonds.

Kabinetsbesluit 2015

Voorafgaand aan het kabinetsbesluit in 2015 is zorgvuldig onderzoek verricht. Dit onderzoek toonde bouwkundige, technische, beveiligings-, gezondheids- en (brand)veiligheidsgebreken en daarmee het belang van een structurele renovatie om het Binnenhofcomplex voor de toekomst te kunnen behouden en de bedrijfsvoering in de panden niet in gevaar te brengen. In 2015 besluit het Kabinet tot de renovatie van het Binnenhof met de kennis dat, doordat de gebouwen continue in gebruik waren, diverse belangrijke onderzoeken later ingepland moesten worden als de gebouwen leeg zijn. Op basis van een vastgestelde reikwijdte reserveert het Kabinet €475 miljoen - prijspeil 2015 - met een vaste prijspeilcorrectie van 2,5% per jaar voor zowel de renovatie als tijdelijke huisvesting en verhuizing. Een sobere en doelmatige uitvoering is hierbij het uitgangspunt. In 2017 is vervolgens het globale programma van eisen vastgesteld.

Vier disclaimers

In de eerste rapportage, de Basisrapportage Renovatie Binnenhof van 29 maart 2018 (Kamerstuk 34293, nr 33), wordt toegelicht wanneer aanvullend budget nodig kan zijn. Namelijk wanneer gedurende de voorbereiding van de renovatie aanvullende eisen worden gesteld, wanneer zich onvoorziene technische uitvoeringsrisico's voordoen en bij het optreden van markspanning. Gezien de schaarste op de markt en de steeds hogere prijzen is marktspanning een risico dat sinds de start van het project is onderkend, maar dat pas optreedt wanneer tot contractering wordt overgegaan.

Het programma kent daarom vier disclaimers voor exogene factoren:

- indexatie marktspanning
- extra eisen duurzaamheid
- extra eisen veiligheid
- technische uitvoeringsrisico's.

Hierbij wordt er één keer per jaar, bij de voorjaarsnota, een beroep op de betreffende disclaimer gedaan wanneer er voldoende zekerheid bestaat over de omvang van het extra benodigde budget.

Ontwikkeling van het budget

Na het vaststellen van het programma van eisen in 2017 kan worden gestart met de ontwerpen voor de gebouwen. Waar het programma begon als een technische renovatie is de afgelopen jaren te zien dat veiligheidseisen en veranderingen in wet- en regelgeving grote effecten hebben op de ontwerpen. In de verschillende voortgangsrapportages die uw Kamer sindsdien heeft ontvangen zijn veranderingen in eisen (bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid) en ook veranderingen in de marktsituatie toegelicht.

Op een tweetal momenten (in 2021 en 2023) is bij de voorjaarsnota voor de renovatie een beroep op de disclaimers gedaan. Ook is het budget verhoogd door extra budget voor tijdelijke huisvesting en afgenomen door het niet renoveren van de grafelijke zalen. Daarnaast is er de reguliere jaarlijkse indexering.

Dit alles leidt tot een hoger budget dan waar in het startbudget rekening mee is gehouden. Het budget op het moment van de Voorjaarsnota 2023 is 843,6 miljoen euro.

Omschrijving	Bedrag (x 1 mln.)
Startbudget	475,0
<i>Disclaimers renovatie</i>	
Veiligheid, entree, extra installaties (2021)	143,6
Duurzaamheid (2021)	15,7
Veiligheid, THI (2023)	68,0
Onvoorziene uitvoeringsrisico's	-
Marktspanning	-
<i>Subtotaal disclaimers renovatie</i>	<i>227,3</i>
Extra budget tijdelijke huisvesting (2019 t/m 2021)	59,1
Niet renoveren grafelijke zalen (2020)	-20,0
Overige aanpassingen	-5,2
Reguliere indexering budget (jaarlijks)	107,4
Budget VJN 2023 / VGR 10	843,6

In 2019, 2020 en 2021 is er extra budget opgevoerd voor tijdelijke huisvesting (€ 59,1 mln.).

In de derde voortgangsrapportage (Kamerstuk, 34 293, nr. 85) is gemeld dat bij de voorjaarsbesluitvorming aanvullende middelen beschikbaar zijn gekomen om de gevolgen van de gestegen bouwrijzen te compenseren voor de tijdelijke huisvestingsprojecten (+ € 15,7 mln.). In 2020 is conform de vijfde voortgangsrapportage (Kamerstuk, 34 293, nr. 103) nog eens € 42,3 mln. toegevoegd op grond van indexering (€ 5 mln.), een beroep op de disclaimer veiligheid (€ 21,2 mln.) en de extra programmakosten die samenhangen met de gevolgen van één jaar uitstel van de verhuizing (€ 16,1 mln.). Tenslotte is in 2021 nog eens € 1,1 mln. toegevoegd aan het budget voor de tijdelijke huisvesting voor extra COVID maatregelen in B67, zoals vermeld in de zesde voortgangsrapportage ((34.293, nr. 122).

Niet renoveren van de grafelijke zalen 2020 (- € 20 mln.)

In de vierde voortgangsrapportage (34293 nr. 94) zijn de kosten van het besluit tot een jaar uitstel in de renovatie als gevolg van de stikstofproblematiek inzichtelijk gemaakt. Deze kosten zijn grotendeels opgevangen door het besluit om de grafelijke zalen niet te renoveren.

Jaarlijkse indexatie (+ 107,4 mln.)

Vanaf de zesde voortgangsrapportage (34.293, nr. 122) wordt inzicht gegeven in de omvang van de vaste jaarlijkse indexatie van het budget (+ 2,5%).

Overige aanpassingen (- € 5,2 mln.)

Het gaat hierbij om het saldo van de post 'niet-huisvestingskosten'. In de vierde voortgangsrapportage (34293 nr. 94) is over de niet-huisvestingskosten gemeld dat dit geen onderdeel vormt van het investeringsbudget. Het zijn kosten die de gebruikers hebben als gevolg van de renovatie, aanvullend op hun normale bedrijfsvoeringskosten, zoals verhuiskosten. Hier heeft een technische correctie plaatsgevonden waarover in de tiende voortgangsrapportage (34.293, nr. 133) is geïnformeerd.

Eerder beroep op disclaimers:

Op de volgende momenten is conform afspraak, bij de voorjaarsnota, een beroep op de betreffende disclaimer gedaan toen voldoende zekerheid bestond over de omvang van het extra benodigde budget

- 2021 Veiligheid, entree, installaties (+ € 143,6 mln.): In de zesde voortgangsrapportage (34.293, nr. 122) is gemeld dat voor aanvullende veiligheidseisen een beroep is gedaan op de disclaimer veiligheid, waaronder voor het ondergrondse deel van publieksentree van de Tweede Kamer en de gracht aan de Buitenhofzijde.
- 2021 Duurzaamheid (+ € 15,7 mln.): dit betreft een beroep naar aanleiding van de motie Smeulders (34 293, nr. 112) waarin de Kamer wordt verzocht om het Binnenhof zo duurzaam mogelijk te renoveren. De toevoeging aan het budget is opgenomen in de zesde voortgangsrapportage (34.293, nr. 122) en betreffen met name investeringen in HR++-glas en voorzetwanden om de isolatie verder te verbeteren.
- 2023 Veiligheid, Technische Hoofd Infrastructuur (+ € 68 mln.): Zoals vermeld in de tiende voortgangsrapportage (34.293, nr. 133) betreft dit een beroep op de disclaimer veiligheid als gevolg van toegenomen veiligheidseisen voor de Technische Hoofdinfrastructuur, waardoor het volume 70% groter is dan het oorspronkelijke ontwerp.

Fors beroep op de disclaimers bij Voorjaarsnota 2024

Zoals in de 10de voortgangsrapportage is toegelicht zal ook de komende jaren op de voorjaarsbesluitvormingsmomenten een fors beroep op de disclaimers moeten worden gedaan. Hierbij wordt er één keer per jaar, bij de voorjaarsnota, een beroep op de betreffende disclaimer gedaan wanneer er voldoende zekerheid bestaat over de omvang van het extra benodigde budget. Sinds de laatste voortgangsrapportage zijn aanvullende eisen rond veiligheid en duurzaamheid in ontwerpen en plannen verwerkt en is een belangrijk deel van de uitkomsten van technische onderzoeken bekend. Ook zijn de gesprekken over contracten met aannemers gestart en ontstaat daarmee zicht op de daadwerkelijk te verwachten kosten. Hieronder licht ik de nieuwe informatie inhoudelijk toe.

1. Marktspanning

Nu meerdere ontwerpen nagenoeg afgerond zijn, zijn aannemers gevraagd hiervoor prijsopgaven af te geven en wordt de hoogte van de marktspanning duidelijk. Voor de meeste gebouwdelen van de Tweede Kamer en de kelderbak van de Technische Hoofdinfrastructuur zijn de overleggen om voor deze onderdelen tot een definitieve prijsopgave te komen gestart.

Hiermee worden ook de effecten van de marktsituatie voor die contracten duidelijk. Zoals onder meer beschreven in De stand van de uitvoering RVB (Kamerstuk 29362, nr. 351) hebben de grote veranderingen in de markt gevolgen voor vele projecten. Dit geldt ook voor de renovatie van het Binnenhof. Het programma wordt geconfronteerd met de fors gestegen prijzen van materialen en lonen in de afgelopen jaren, zoals elders in de bouwsector ook het geval is.

Op basis van gesprekken met de aannemers en de informatie die beschikbaar is in het licht van de contractering, blijkt voor meerdere programmaonderdelen een groot verschil ten opzichte van de gevalideerde ramingen uit 2015. De eerste richtprijzen laten zien dat een fors beroep op de disclaimer marktspanning noodzakelijk is. Op dit moment wordt dit verder onderzocht en ook de komende weken zijn hier nog voor nodig.

Wel kan ik nu al vaststellen dat het een aanzienlijk bedrag betreft waarvoor naar oplossingen wordt gekeken. Conform afspraak zal ik in de 11de voortgangsrapportage over de uitkomst hiervan berichten.

2. Technische uitvoeringsrisico's

Voorafgaand aan het kabinetsbesluit in 2015 is zorgvuldig onderzoek verricht. Maar de meeste onderzoeken konden pas plaatsvinden na vertrek van de gebruikers, doordat de gebouwen continue in gebruik waren. Dit waren bijvoorbeeld onderzoeken naar de bouwkundige staat van het complex die vanwege bouwveiligheid nog niet mogelijk waren, archeologische onderzoeken die ingrijpende graafwerkzaamheden met zich mee zouden brengen en asbestonderzoek dat niet mogelijk was terwijl er ook werd gewerkt in de gebouwen. In de zomer van 2021 zijn de Eerste Kamer, Tweede Kamer en Raad van State van het Binnenhof naar hun tijdelijke huisvesting verhuisd. Vanaf dat moment konden de noodzakelijke onderzoeken naar de daadwerkelijke staat van het complex conform planning worden uitgevoerd.

Nu deze onderzoeken voor de gebouwdelen van de Tweede Kamer, de Eerste Kamer en de Raad van State vrijwel gereed zijn, wordt duidelijk dat de technische staat van het complex waar het bouwkundige constructies betreft, nog veel slechter is dan waar bij de start van het renovatieproces van uit is gegaan. Zo is de dakconstructie van onder meer de Plenaire Zaal van de Eerste Kamer instabiel. Ook zijn de muren in de monumentale delen van het Tweede Kamercomplex in slechtere staat gezien het grote aantal sparingen in de muren voor kabels en leidingen die in het verleden zijn aangelegd. Daarnaast is in alle gebouwen veel meer asbest aangetroffen dan eerder voorzien. De benodigde herstelwerkzaamheden zijn daarom forser dan verwacht. Het gaat hierbij om strikt noodzakelijke werkzaamheden aan bijvoorbeeld de constructie van het gebouw. De afgelopen periode is op basis van informatie van de aannemers ook meer duidelijk geworden over de werkzaamheden in de gebouwen zelf.

Aan de hand van de prijsopgaven wordt ook duidelijk dat aannemers door de complexiteit van de opgave zowel qua bouwlogistiek als inbouw van de moderne techniek in de monumenten, hogere kosten moeten maken dan bij reguliere projecten. Gezien de monumentale status van het gebouw worden voorwaarden gesteld aan de manier waarop bijvoorbeeld het aanbrengen van klimaatinstallaties wordt uitgevoerd.

Werkzaamheden moeten zo worden uitgevoerd dat monumentale wanden, trappen en plafonds intact blijven. Daarnaast moeten veel werkzaamheden handmatig worden uitgevoerd om beschadigingen te voorkomen. Ook zijn de loonkosten hoger dan verwacht doordat voor het monument schaarse specialistische kennis nodig is en er stringente (veiligheids-) voorwaarden gelden om op het complex te mogen werken. Ten slotte wordt de uitvoering van het project in belangrijke mate beïnvloed door de noodzaak de uitstoot van stikstof te minimaliseren. De verschillende maatregelen om stikstofuitstoot te minimaliseren, zoals de inzet van elektrisch materieel en het beperken van verkeer, hebben een effect op de werkzaamheden en de kosten.

Ik heb geconcludeerd dat het noodzakelijk herstel om veel extra werkzaamheden én een kostenverhogende aanpak van de werkzaamheden vraagt. Hiervoor is een beroep op de disclaimer 'technische uitvoeringsrisico's' noodzakelijk, waar ik in de 11^{de} voortgangsrapportage nader op in zal gaan.

3. Veiligheid

Waar het programma zich bij de start vooral richtte op het aanpassen van de techniek, is in de verschillende voortgangsrapportages te zien dat de veranderingen in eisen op het gebied van veiligheid grote gevolgen hadden voor de ontwerpen die gezamenlijk met gebruikers van het Binnenhof, de organisaties van de Eerste Kamer, De Tweede Kamer, de Raad van State en AZ, zijn vastgesteld. Deze toegenomen veiligheidseisen hebben een steeds groter wordende impact gekregen. Het Binnenhof heeft een uniek open karakter en vraagt in de huidige tijd om een nieuwe en zorgvuldige omgang met de veiligheidsaspecten. Dit betekende onder meer dat meer techniek nodig is bijvoorbeeld om de voortgang van de bedrijfsvoering te allen tijde te kunnen garanderen. Meer apparaten, meer koppelingen en meer leidingen maken het creëren van meer ruimte noodzakelijk. Dit leidt tot een bredere scope en daarmee fors hogere kosten dan waar het project mee is gestart.

Vanwege toegenomen veiligheidseisen is het noodzakelijk gebleken om extra ruimte te realiseren. Het eerste programma van eisen hiervoor is opgesteld in 2017. Maar uit een haalbaarheidsstudie in februari 2021 bleek dat de oorspronkelijke plannen niet zou kunnen voldoen aan de in 2017 gestelde veiligheidseisen en is onder meer besloten tot het realiseren van een nieuwe kelder op het Opperhof. In de loop van 2021 is geconstateerd dat de veiligheidssituatie van de huidige tijd ervoor zorgt dat de eisen die gesteld worden verder moesten toenemen. Na het hierop aanpassen en vaststellen van het programma van eisen in juni 2022 zijn deze uitgewerkt in de ontwerpen. In december 2022 is het voorlopig ontwerp gereed gekomen en kon de impact van de toegenomen veiligheidseisen worden vastgesteld. Dit in nauw overleg met aannemers en deskundigen. Hieruit bleek dat de aanpassingen in het ontwerp leiden tot een behoefte aan extra fysieke ruimte, in concreto 70% meer. Omdat de kelder groter is, is een groter aantal funderingsversterkingen nodig, wat resulteert in meer werk en een langere bouwtijd. Ook de toegenomen hoeveelheid bouw materieel moet op het Binnenhofcomplex worden opgeslagen en dat zorgt voor beperkingen in de bouwlogistiek. De werkzaamheden kunnen niet gelijktijdig met grote andere werkzaamheden worden uitgevoerd. Dit was oorspronkelijk wel de verwachting. Nu zal er meer achter elkaar gewerkt moeten worden.

De toename van veiligheidseisen geldt ook voor de publieksentree van de Tweede Kamer. De werkzaamheden aan de entree hebben daarnaast ook een grote impact op de bouwplaats en hiervoor geldt tevens dat werkzaamheden niet parallel kunnen worden uitgevoerd met andere werkzaamheden. Zoals in de zesde voortgangsrapportage vermeld, was een centrale publieksentree buiten de huidige contouren van het complex vanwege verwachte bezoekersstromen en veiligheidsoverwegingen de voorkeursvariant van de gebruiker Tweede Kamer. Hierdoor is het ruimtebeslag groter geworden. Het VO voor de publieksentree is zoals toegelicht in de achtste voortgangsrapportage herzien naar aanleiding van feedback van de hulpdiensten ten aanzien van de veiligheid. Op basis van die input en het overige participatietraject is een voorlopig ontwerp tot stand gekomen. In de 11de voortgangsrapportage zal ik hier nader op ingaan.

De scope van de renovatie is met al deze aanvullende eisen aanzienlijk veranderd ten opzichte van de oorspronkelijke scope, er zijn veel meer aanpassingen nodig om te voldoen aan deze eisen. Door de contractering die nu gaande is krijgen we zicht op de meerkosten die bovenstaande met zich mee zal brengen en wordt het duidelijk dat een fors beroep op de disclaimers noodzakelijk is.

4. Duurzaamheid

De aanvullende eisen rond duurzaamheid zijn in overleg met en op verzoek van de gebruikers en de Tweede Kamer verwerkt in de verschillende ontwerpen en plannen. Verduurzaming van het Binnenhof is een belangrijk uitgangspunt van de afspraken die daarover door mijn voorganger met uw Kamer zijn gemaakt. In de eerdere voortgangsrapportages is beschreven hoe daar invulling aan wordt gegeven. De in de zesde voortgangsrapportage genoemde duurzaamheidsmaatregelen naar aanleiding van de motie Smeulders waaronder de zonnepanelen op platte daken, de voorzetwanden en HR++glas, zijn meegenomen in het ontwerptraject van het DO; dit uiteraard binnen de randvoorwaarden van het monument. Met deze maatregelen wordt het energiegebruik beperkt en duurzame energie opgewekt. Door de contractering krijgen we nu meer zicht op de kosten die bovenstaande met zich mee zal brengen. Voor de nadere uitwerking van de motie Smeulders c.s. om het Binnenhofcomplex zo duurzaam mogelijk te renoveren (Kamerstuk 34293, nr. 112) is een aanvullend beroep op de disclaimer noodzakelijk.

Voor die onderdelen waar voldoende zekerheid bestaat over de omvang van het benodigde budget zal bij voorjaarsnota een beroep op de betreffende disclaimers worden gedaan.

Overige actualiteiten

Stand van zaken natuurvergunning

In de negende en tiende voortgangsrapportage (Kamerstuk 34293, nrs. 129 en 130) is de Kamer geïnformeerd over de aangevraagde natuurvergunning. Zoals toegelicht moesten meerdere werkzaamheden wachten op de afhandeling van de aangevraagde natuurvergunning.

Desalniettemin heeft het Rijksvastgoedbedrijf sinds de aanvraag waar mogelijk ingezet op het naar voren halen van werkzaamheden waarvoor de noodzakelijke vergunningen al waren afgegeven. Dit geldt ook voor werkzaamheden die emissievrij konden worden uitgevoerd. Op 24 januari 2024 heeft

de omgevingsdienst Haaglanden de natuurvergunning verleend. Zoals eerder toegezegd zal ik in de 11^{de} voortgangsrapportage nader ingaan op de gevolgen van de intensievere inzet van emissievrij materieel, bijvoorbeeld veroorzaakt door lagere productiesnelheden en schaarste van elektrisch bouw materieel.

Stand van zaken handhavingsverzoek

In de negende en 10^{de} voortgangsrapportage bent u geïnformeerd over het handhavingsverzoek van Mobilisation for the Environment (MOB) dat is ingediend bij de omgevingsdienst Zuid Holland Zuid over voorbereidende werkzaamheden die tot en met de zomer van 2023 plaatsvonden. De rechtbank Den Haag heeft het Rijksvastgoedbedrijf op 22 november 2023 geïnformeerd dat er beroep is aangetekend tegen het besluit van de omgevingsdienst om niet te handhaven.

De rechtbank heeft het Rijksvastgoedbedrijf inmiddels als belanghebbende in de procedure aangewezen. Eventuele nieuwe ontwikkelingen meld ik u in de volgende voortgangsrapportage.

Tijdelijke huisvesting AZ

Gebleken is dat de tijdelijke huisvesting van het ministerie van Algemene Zaken op de Bezuidenhoutseweg 73 niet op 31 juli aanstaande gereed zal zijn. Op dit moment worden door het Rijksvastgoedbedrijf in nauwe samenwerking met alle betrokkenen mogelijke oplossingen uitgewerkt. Ik verwacht u in de voortgangsrapportage eind april over de uitkomst hiervan te berichten.

Conclusie

Sinds de laatste voortgangsrapportage zijn aanvullende eisen rond veiligheid en duurzaamheid in ontwerpen en plannen verwerkt en zijn een belangrijk deel van de uitkomsten van technische onderzoeken bekend. Ook zijn de gesprekken over contracten met aannemers gestart en ontstaat daarmee zicht op de daadwerkelijk te verwachten kosten. Hiervoor zal een fors beroep op de disclaimers conform afspraak bij voorjaarsnota 2024 noodzakelijk zijn. In de 11^{de} voortgangsrapportage, die ik u verwacht rond eind april gelijktijdig met de voorjaarsnota toe te sturen, zal ik hier nader op ingaan.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Hugo de Jonge