

34 293 Renovatie Binnenhof

Nr. 106 Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 januari 2020

Op 4 december jl. heb ik u de vijfde rapportage Renovatie Binnenhof¹ gestuurd. Op 9 december jl. heeft het Presidium van de Tweede Kamer een rapport gestuurd aan de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken betreffende gefaseerd renoveren van het gebouwencomplex Tweede Kamer. In dit rapport staan de bevindingen van het bureau BBC Bouwmanagement. Op 10 december jl. heeft de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken vervolgens via een schriftelijke procedure 65 vragen gesteld. Op 21 december jl. heeft de commissie aanvullend verzocht om een appreciatie van het rapport van BBC Bouwmanagement.

Bijgaand treft u de antwoorden op de 65 vragen aan (Kamerstuk 34 293, nr. 107). In deze brief zal ik u de appreciatie van het rapport van BBC Bouwmanagement geven. Om deze appreciatie goed in zijn context te kunnen duiden schets ik eerst de aanloop naar de renovatie van het Binnenhof, de politieke opdracht (kader en voorwaarden) en de meest actuele stand van zaken.

Aanloop naar de renovatie van het Binnenhof

Reeds in de periode 2008-2010 ontstond bij de gebruikers van het Binnenhof het besef dat renovatie van het Binnenhof dringend noodzakelijk was en uitstel van de renovatie van het Binnenhof niet langer mogelijk was. Daarna zijn daadwerkelijk acties in gang gezet om tot implementatie te komen. Hierbij is niet over één nacht ijs gegaan. Hieronder benoem ik een aantal belangrijke momenten in de besluitvorming.

1. De intentieovereenkomst van 28 oktober 2010 tot renovatie, ondertekend door de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer, de vice-president van de Raad van State, de minister van Binnenlandse Zaken en de minister-president.
2. Vanaf juni 2014 hield oud-minister Liesbeth Spies zich in opdracht van toenmalig minister Stef Blok bezig met de verdere uitwerking van deze intentieovereenkomst. In juli 2015 leverde zij als voorzitter van de stuurgroep Renovatie Binnenhof haar bevindingen in.
3. In het kabinetsstandpunt van 25 september 2015² werden nut en noodzaak van de renovatie op basis hiervan door het kabinet Rutte II gemotiveerd en de gekozen reikwijdte daarin toegelicht.

¹ Kamerstuk 34 293, nr. 103

² Kamerstuk 34 293, nr. 2

4. In de brief van 18 november 2015³ werd een toelichting gegeven op de onderzochte varianten voor de renovatie van het Binnenhof. Het onderzoek naar de varianten werd uitgevoerd door Arcadis met een extra toets door Twynstra Gudde. Daarnaast werden de onderzoeksresultaten verder beoordeeld door een commissie bestaande uit de Rijksbouwmeester, de heer Floris Alkemade, en twee architecten, te weten de heren Pi de Bruijn en Hans van Heeswijk. De financiële consequenties van de varianten die werden onderzocht door het Rijksvastgoedbedrijf en Vitruvius werden vertrouwelijk ter inzage gelegd bij de Tweede Kamer. Ten slotte werd de Nationaal Coördinator voor Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) om een advies over de veiligheidsrisico's gevraagd.
5. Tijdens het debat op 10 december 2015⁴ bevestigde de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken dat er geen discussie meer was over nut en noodzaak van de renovatie. Er was nog wel een vraag over de mogelijkheid om de renovatie gefaseerd uit te voeren. Naar aanleiding van het debat werd uitvoering gegeven aan een tweetal moties: de motie van het lid Koolmees c.s. over het uitwerken van een alternatieve gefaseerde variant voor het totaal (Kamerstuk 34 293, nr. 9) en de motie van het lid Koolmees c.s. over een variant waardoor de Tweede Kamer zo lang mogelijk op het Binnenhof kon blijven functioneren (Kamerstuk 34 293, nr. 10).
6. Op 26 april 2016 stuurde het Kabinet een brief aan de Tweede Kamer met de uitwerking van deze varianten.
7. De commissie voor Binnenlandse Zaken stemde op basis hiervan voor de zomer van 2016⁵ in met de variant van de renovatie ineens met een renovatieduur van 5,5 jaar en een investeringsbudget van € 475 mln. (prijspeil 2015) waarbij de gebruikers gedurende die periode verhuizen naar tijdelijke huisvestingen. Daarbij gaf ook de gemeente Den Haag aan voorstander te zijn van deze variant vanwege de minste overlast voor de directe omgeving en de brandveiligheid⁶.

Besluitvorming tot nu toe

Op basis van bovenstaande beslissingen zijn de afgelopen jaren in overleg en samenwerking met de gebruikers verschillende stappen in de uitwerking gezet. Zo is bijvoorbeeld op basis van een programma van eisen gewerkt aan het ontwerpplan voor de renovatie. Tevens zijn er substantiële investeringen gedaan in de tijdelijke huisvesting(en) waar gedurende de renovatie van het Binnenhof het democratisch proces doorgang kan blijven vinden.

³ Kamerstuk 34 293, nr. 3

⁴ Handelingen II 2015/16, nr. 36, item 9

⁵ Handelingen II 2015/16, nr. 106, item 2

⁶ Brief college van Burgemeester en Wethouders aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 9 oktober 2015

Ik hecht eraan hier te benoemen dat uw commissie te allen tijde de mogelijkheid moet hebben om op basis van argumenten bij te sturen in het proces van de renovatie en ook eerdere keuzes kritisch tegen het licht te houden. Er is echter met de gebruikers van het Binnenhof en het kabinet een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de hierboven genoemde beslissingen uit het verleden. Een besluit om nu terug te komen op een eerder gemaakte keuze kan op basis van argumenten, maar daarbij moet wel meegewogen worden dat gedane investeringen op basis van die eerdere keuzes niet ongedaan gemaakt kunnen worden. Gezien het zorgvuldige en langdurige besluitvormingsproces en de fase waarin dit project zich op dit moment bevindt, wil ik daarbij ook opmerken dat het in dat geval wel om bijzonder zwaarwegende argumenten moet gaan, wil dat een afwijking van de eerder ingeslagen weg rechtvaardigen, gezien de vergaande (financiële) consequenties die een en ander heeft.

Ik realiseer me dat de consequenties van de eerder genomen besluiten tot een tijdelijk verhuizing van het Binnenhof ingrijpend zijn. Tegelijkertijd verplicht onze gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het Binnenhof ons om nu te doen wat toekomstige generaties van ons mogen eisen: het gehele Binnenhof toekomstbestendig en veilig maken zodat de komende decennia het parlementaire proces weer ongestoord kan plaatsvinden.

Politieke opdracht: kader en voorwaarden

Uit het verloop van het debat in 2016⁷ is voor kabinet en gebruikers een aantal overwegingen doorslaggevend geweest om tijdelijk en gezamenlijk het Binnenhof te verlaten en te verhuizen naar tijdelijke huisvestingen. Deze overwegingen zijn nog steeds relevant, omdat ze het kader en de voorwaarden vormen waarbinnen het project renovatie Binnenhof wordt geconcretiseerd. Samengevat gaat het om de volgende voorwaarden:

1. De continuïteit en representativiteit van het parlementaire proces moeten gewaarborgd zijn.
2. De veiligheid en bedrijfszekerheid moeten gewaarborgd zijn.
3. De overlast voor gebruikers en omgeving moet beperkt zijn.
4. Het project moet sober en doelmatig worden uitgevoerd met een taakstellend investeringsbudget van € 475 mln. prijspeil 2015 en een totale renovatieduur van 5,5 jaar.

Stand van zaken

Zoals ik in de rapportage van 4 december jl. heb geschetst (Kamerstuk 34 293, nr. 103), is samen met de vier gebruikers inmiddels het eerste deel van het project renovatie Binnenhof bijna afgerond. De tijdelijke huisvestingen zijn zodanig gevorderd dat, zoals voorzien, de verhuizing dit jaar kan plaatsvinden. Bezuidenhoutseweg 67 (B67) is op 18 december jl., na het goed doorlopen van alle

⁷ Kamerstuk 34 293, nr. 21

opleveringstoetsen, door de aannemer opgeleverd. Het Lange Voorhout 34 is zo ver gereed dat de ingebruikname volgende maand zal starten. Voor het ministerie van Algemene Zaken geldt dat alle inspanningen worden gepleegd om de tijdelijke huisvesting op het terrein van het Catshuis eind 2021 bouwkundig gereed te hebben.

Daarnaast zijn de voorbereidingen voor de daadwerkelijke renovatie van het Binnenhof erop gericht om direct na de verhuizing te kunnen starten met de renovatie. Ik wil dit nog eens benadrukken, omdat zijdens de Tweede Kamer de vrees is geuit dat na de verhuizing de eerste werkzaamheden op het Binnenhof nog een tijd op zich zouden laten wachten. Om dit, ook in mijn ogen onwenselijke scenario, te voorkomen zijn anticiperend op de verhuizing inmiddels drie samenwerkingsovereenkomsten met aannemers gesloten zodat direct na de verhuizing kan worden gestart met de eerste werkzaamheden, zoals destructief onderzoek. Relevant daarbij is ook dat het functioneel voorontwerp (FVO) van het gebouwdeel Tweede Kamer is vastgesteld en dat geldt ook voor de voorontwerpen (VO) van de gebouwdelen Eerste Kamer en Raad van State. Het VO van het ministerie van Algemene Zaken is gereed en de definitieve vaststelling zal na toetsing zo snel als mogelijk plaatsvinden.

COVID-19

Wat de COVID-19 situatie betreft kunnen er op aangeven van de gebruikers tijdig aanpassingen worden doorgevoerd, hetzij door de gebruikers zelf zoals nu ook in hun huidige huisvesting is gebeurd of door het RVB als het bouwkundige aanpassingen betreft. Voor het bepalen van het noodzakelijke pakket aan maatregelen voor B67 zal gebruik worden gemaakt van het onderzoek dat de gebruiker Tweede Kamer samen met het RVB heeft laten uitvoeren. Daarnaast zal voor alle gebruikers gebruik worden gemaakt van het handboek dat op basis van de RIVM-richtlijnen is opgesteld en inmiddels volop in alle rijksgebouwen wordt gehanteerd.

Voorkomen van tunnelvisie door een finale toets op kader en voorwaarden van het besluit in 2016

Onderzoek VPRC⁸

Op 30 juni jl. heeft het Presidium in een gesprek met mij verzocht om nog eenmaal te toetsen of het besluit van 2016 nog steeds standhoudt gelet op alle gewijzigde omstandigheden, waaronder de COVID-19 situatie. De vraag van het Presidium was specifiek gericht op de vraag of gefaseerd renoveren uiteindelijk toch geen optie zou kunnen zijn. Dit om een tunnelvisie te voorkomen. Ik heb hierin bewilligd en toegezegd een marginale toets te willen uitvoeren. Maar wel met de nadrukkelijke kanttekening dat het een toets op het geheel van het project renovatie Binnenhof zou moeten zijn. Dus met inbegrip van de positie van de overige drie gebruikers en

⁸ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

met inbegrip van het reeds uitgevoerde deel van het project. Wat dit laatste betreft ging het mij vooral om de kosten die voor de realisatie van de tijdelijke huisvestingen zijn gemaakt als gevolg van besluitvorming eerder in dit proces. Daarnaast ging het mij om de stappen die inmiddels zijn gezet om direct na de verhuizing de renovatie Binnenhof breed integraal te kunnen aanpakken. Immers, de politieke opdracht uit juli 2016 is het om het project met het taakstellende investeringsbudget van € 475 mln. prijspeil 2015 (exclusief disclaimers) en een doorlooptijd van 5,5 jaar voor alle vier de gebruikers te realiseren. Tegelijk vond ik het redelijk om op het verzoek van het Presidium in te gaan door een marginale toets als laatste check te zien en zo alle relevante informatie op tafel te hebben.

De marginale toets is door het bureau VPRC uitgevoerd. De resultaten zijn bijgevoegd als bijlage bij de vijfde rapportage van 4 december 2020 (Bijlage bij Kamerstuk 34 293, nr. 103). Op 17 december jl. hebben leden van de commissie met het bureau VPRC kunnen spreken. De conclusie van de toets, die op 24 december jl. is gevalideerd, is dat een gefaseerde renovatie in dit stadium nog doorvoeren niet binnen de kaders van de politieke opdracht zal lukken. Afgemeten aan de voorwaarden uit 2016 schat VPRC allereerst in dat er geen garantie kan worden gegeven dat het parlementaire proces ongestoord, voldoende representatief en veilig doorgang zal kunnen vinden. De hinder van een ingrijpende renovatie die Binnenhof-breed wordt ingezet is te groot. De brandveiligheid was altijd al een grote bron van zorg. Inmiddels heeft ook het college van Burgemeester en Wethouders van Den Haag op 10 december jl. (brief is als bijlage bijgevoegd)⁹ aangegeven nog een jaar te willen verlengen tot eind 2021 onder de voorwaarde dat de huidige brandveiligheidsvoorzieningen onverkort in stand blijven en er regelmatig tussentijdse inspecties plaatsvinden. Het college concludeert ten slotte: "De grenzen van de brandveiligheid van het complex zijn in zicht."

Wat de kosten betreft schat VPRC in dat de renovatie minimaal met een forse overschrijding van 36% duurder zal uitpakken en waarschijnlijk 12 jaar zal duren. Immers, als de verhuizing moet worden heroverwogen en daarmee de politieke opdracht moet worden aangepast heeft dit direct consequenties voor budget en doorlooptijd. Dit is in de bijgaande beantwoording van de vragen 29 en 61 tot en met 65 opgenomen, zodat de commissie over een totaaloverzicht beschikt.

Onderzoek BBC-Bouwmanagement (zie ook de beantwoording van vragen 29 en 61 tot en met 65 Kamerstuk 34 293, nr. 107).

De gebruiker Tweede Kamer heeft BBC Bouwmanagement eveneens om een oordeel gevraagd of gefaseerd renoveren mogelijk is. De commissie heeft mij om een appreciatie van dit rapport gevraagd. Allereerst is het belangrijk vast te stellen dat de opdracht van het Presidium aan BBC Bouwmanagement een andere insteek kent dan die van de marginale toets. De analyse van BBC Bouwmanagement heeft zich primair gericht op de mogelijkheden van een gefaseerde renovatie alleen voor

⁹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

het gebouwdeel van de Tweede Kamer zelf. De consequenties voor de andere drie gebruikers komen daarom niet in beeld. Verder zijn de tot nu toe gemaakte kosten voor de tijdelijke huisvesting niet meegenomen in het bedrag dat BBC Bouwmanagement als besparing noemt. Daarmee is de marginale toets die ik heb laten uitvoeren niet 1-op-1 te vergelijken met het BBC-rapport.

Het rapport van BBC Bouwmanagement geeft technisch aan hoe een gefaseerde aanpak voor de Tweede Kamer zou kunnen lukken. Een grote renovatie van het Binnenhof naast het ongestoord doorgaan van het parlementaire proces van de Tweede Kamer is echter slecht met elkaar te verenigen. Het zal ofwel tot een verstoring van het parlementaire werk leiden of de renovatie zal vertragen, of het gebeurt allebei. Tevens zal het voor de omwonenden langjarig overlast veroorzaken, zeker als er 's nachts en in de weekenden moet worden gewerkt. Kwestieus is bovendien of de gemeente Den Haag hier een vergunning voor zal verstrekken. Het zal ook tot een substantiële bijstelling van de aanpak van de renovatie noodzaken. Deze is nu namelijk gebaseerd op een Binnenhof dat vrij is van bewoning om het gehele complex integraal te kunnen renoveren. Dit verdraagt zich niet met een gedeeltelijke bewoning als gevolg van een gefaseerde aanpak voor alleen het complexdeel van de Tweede Kamer. Gecompliceerd is voorts dat de andere drie gebruikers naar hun tijdelijke huisvestingen zullen verhuizen. De kans is tamelijk groot dat hun verblijf aldaar dan veel langer zal duren als gevolg van het optreden van de risico's die bij gefaseerd renoveren zijn gesignaleerd. Dit met alle inhoudelijke gevolgen voor de parlementaire processen en de bijbehorende financiële consequenties van een langere doorlooptijd van de renovatie. En ook hier geldt dat de veiligheid en de brandveiligheid slecht te garanderen zijn. Ingrijpende renovatiewerkzaamheden in en direct aangrenzend aan het gebouw van de Tweede Kamer brengen immers een groter risico op incidenten en verstoringen met zich mee. Ten slotte is het goed de veronderstelling uit het rapport van BBC Bouwmanagement nogmaals te noemen dat gefaseerd renoveren € 90 mln. goedkoper kan zijn. Dit bedrag laat zich voor een groot deel verklaren door de opdracht aan BBC Bouwmanagement. Als wel rekening wordt gehouden met de kosten die inmiddels voor de tijdelijke huisvesting zijn gemaakt, met de implicaties voor de andere gebruikers en met de gekozen en reeds ingezette integrale aanpak van de renovatie, dan zal het investeringsbudget budget van € 475 mln. prijspeil 2015 met grote zekerheid ontoereikend zijn.

Conclusie

Allereerst wil ik nogmaals benadrukken dat verhuizing naar de tijdelijke huisvestingen een ingrijpend proces is in een periode die al veel van alle betrokkenen vraagt. Tegelijkertijd constateer ik dat de tijdelijke huisvestingen conform eerdere besluitvorming op tijd gereed zijn voor de verhuizingen. Van belang is tevens dat ook COVID-19 maatregelen tijdig doorgevoerd kunnen worden en daarnaast is het van belang dat direct na de verhuizingen wordt gestart met de

werkzaamheden op het Binnenhof. Waarbij het oordeel van het college van Burgemeester en Wethouders van Den Haag de noodzaak en urgentie van de verhuizingen met het oog op de brandveiligheid alleen nog maar meer onderstreept. Zoals hiervoor gezegd concludeert het college: "De grenzen van de brandveiligheid van het complex zijn in zicht."

Dit alles overziende ziet het kabinet dan ook geen aanleiding om de politieke opdracht van 2016 te herzien. Deze variant is in 2016 al uitgebreid getoetst en de meest recente toetsing door VPRC laat zien dat dit nog steeds de te verkiezen variant is, die voldoet aan het meegegeven kader en voorwaarden uit 2016. Kortom, met deze variant kan de renovatie van het Binnenhof (sober en doelmatig) worden gerealiseerd.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops