



Review Governance Renovatie Binnenhof

Johan Remkes

14 juni 2021

1. Inleiding en aanleiding

Deze rapportage over de governance rond de renovatie van het Binnenhof heb ik, Johan Remkes, opgesteld in opdracht van de staatssecretaris van het ministerie van Binnenlandse Zaken, de heer Raymond Knops, naar aanleiding van twee moties die begin dit jaar zijn ingediend door de Tweede Kamer.

De staatssecretaris BZK heeft toegezegd om voor de zomer 2021 over de achterliggende moties bij de opdracht aan de Tweede Kamer, Commissie Binnenlandse Zaken te rapporteren en heeft vervolgens aan mij gevraagd om deze toetsing van de governance van het programma Renovatie Binnenhof uit te voeren en de staatssecretaris hierover te adviseren.

Ik werd daarbij ondersteund door Michel de Kok, partner bij de Galangroep en Simon Brijder, secretaris van de Stuurgroep Binnenhof, als intermediair.

Doel was te komen tot een analyse en aanbevelingen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, staatsrechtelijk en praktisch voor een verder voorspoedig verloop van het traject, of in de gebruikte woorden tijdens het AO Renovatie Binnenhof van januari jl.: “dat het weer een saai project mag worden.”

Ik heb de meest relevante documenten bestudeerd en gesprekken gevoerd met 28 belangrijke stakeholders en deskundigen.¹ Mijn bevindingen en aanbevelingen heb ik vervolgens op hoofdlijnen toegelicht en getoetst in de Stuurgroep van 26 mei 2021 en de daar gemaakte opmerkingen en vragen zijn verwerkt in deze rapportage.

Het Binnenhof in Den Haag kent vier gebruikers: de Eerste Kamer der Staten-Generaal, de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Raad van State, het ministerie van Algemene Zaken. Daarnaast zijn er enkele kleine gebruikers gehuisvest zoals Nieuwspoor en de kinderopvang. De Grafelijke Zalen bevinden zich eveneens op het Binnenhof maar vallen vooralsnog buiten deze renovatie. De renovatie van het Binnenhof is een complex project en omvat een grote hoeveelheid ingrepen waarvan de aard en omvang in niet alle gevallen op voorhand vastgesteld kan worden. Bovendien bestaat het Binnenhof uit verschillende gebouwdelen, gebouwd in de perioden variërend van de 13e tot de 21e eeuw en zijn de beschikbare bouwtekeningen niet altijd actueel en volledig; de renovatie van het Binnenhof maakt onderdeel uit van het programma Renovatie Binnenhof. Het programma Renovatie Binnenhof bestaat uit zowel het realiseren van tijdelijke huisvesting als de renovatie van het Binnenhof.

In de moties Beckerman c.s. en Middendorp/ Bisschop² wordt geconstateerd dat er meermalen problemen zijn opgetreden, waaronder vertragingen en kostenoverschrijdingen binnen het programma Renovatie Binnenhof.³

Voorts werd daarin geconstateerd dat door de huidige organisatiestructuur de Tweede Kamer (als parlementair controleur via de commissie Binnenlandse Zaken) problemen pas laat kent. De motie

¹ Zie voor een overzicht van de gesproken personen bijlage 4

² nrs.34293-110,34293-111 d.d. 28 januari 2021

³ De teksten van beide moties zijn als bijlage 1 toegevoegd

Beckerman spreekt vervolgens uit dat de Tweede Kamer “een sturende en controlerende rol moet hebben”.

De motie verzoekt de regering vervolgens de huidige taak en rolverdeling opnieuw te bezien en in het voorjaar van 2021 voorstellen te doen hoe de taakverdeling zo kan worden ingericht dat de Tweede Kamer/Commissie Binnenlandse Zaken meer inzicht en grip krijgt. Het debat in ogenschouw nemend, is de zoektocht bij deze opdracht vooral naar voorstellen die:

- ervoor zorgen dat de Tweede Kamer als controlerend orgaan adequaat geïnformeerd is, zodat de controlerende taak ook in volle omvang kan worden uitgeoefend;
- eraan bijdragen dat de organisatie van het project zowel intern RVB als bij de gebruikers transparant maar ook doeltreffend is ingericht.

Dit betekent dat naar de toekomst toe, in lijn met de projectdynamiek, bepaalde beslissingen op al dan niet vooraf bepaalde momenten genomen moeten zijn. De ruimte voor wijzigingen zal gaandeweg het traject steeds minder zijn en moet:

- recht doen aan de staatsrechtelijke verhoudingen tussen gebruikers en het RVB, maar ook tussen de gebruikers en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- rekening houden met de belangen van alle vier de gebruikers, met als uitgangspunt gelijkwaardigheid, waarbij de posities door omvang en door aanwezige huisvesting buiten het directe Binnenhof verschillend zijn.

Helderheid in besluitvorming zal het traject in rustiger vaarwater brengen, ondanks onvoorziene mutaties en tegenvallers.

In de governance is sprake van de Tweede Kamer als gebruiker en de Tweede Kamer als controleur. Wanneer over de gebruiker wordt gesproken, dat wordt gesproken over de Tweede Kamer. Wanneer over de Tweede Kamer als controleur wordt gesproken, dan wordt gesproken over de Vaste Kamercommissie (VKC) Binnenlandse Zaken.

2. Beschrijving van de governance tot heden

Opdrachtgevers en sturing

De bestuurlijke opdracht tot renovatie van het Binnenhof is gegeven door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, namens het kabinet. Het Rijksvastgoed is eigendom van de Staat der Nederlanden.

De formele verantwoordelijkheid voor het project ligt bij het Rijksvastgoedbedrijf (RVB), daartoe gemandateerd door de staatssecretaris van BZK en het eigenaarschap van het RVB ligt bij de SG van BZK, zoals gebruikelijk is bij agentschappen.⁴

Inmiddels zijn de voorlopige ontwerpen voor de renovatie van het Binnenhof ten behoeve van de Eerste Kamer, de Tweede Kamer en de Raad van State vastgesteld. Het voorlopig ontwerp voor Algemene Zaken is nog niet vastgesteld.

⁴ Zie ook de Comptabiliteitswet en de HAFIR voor de sturing en vrijheden van agentschappen

Voor de vier afzonderlijke gebruikers vindt per bouwdeel bilateraal overleg plaats tussen het RVB en de gebruikers over de specifieke eisen en wensen.

Daarnaast is er sprake van collectieve voorzieningen die alle gebruikers aangaan, maar waar in gezamenlijkheid over moet worden gesproken en beslist. Dit zijn dan voorzieningen als beveiliging, duurzame energievoorziening, buitenruimte et cetera. Ongeveer 70 procent van de uitgaven van de renovatie betreft technische zaken, regelmatig ook voor collectief gebruik, en circa 30 procent van de uitgaven heeft betrekking op functionele verbeteringen.

Stuurgroep Binnenhof

Een belangrijk gremium in het traject van de renovatie is de Stuurgroep Binnenhof, die feitelijk en formeel als toezichthoudend overleg functioneert. De stuurgroep ziet er, onder onafhankelijk voorzitterschap, op toe dat het project binnen de vastgestelde randvoorwaarden wordt uitgevoerd en dat de doelstellingen worden gehaald. De voorzitter van de stuurgroep rapporteert via de dgRVB aan de staatssecretaris van BZK.

Collectieve complex overstijgende onderwerpen worden besproken in de Stuurgroep, waarin de vier gebruikers zijn vertegenwoordigd. De stuurgroep wordt voorgezeten door een onafhankelijk voorzitter, momenteel de heer Alexander Pechtold. De voorzitter rapporteert aan de staatssecretaris van BZK, via de dgRVB. Voorts hebben in de stuurgroep zitting: het RVB zelf, de directie Financiën en Economische Zaken van het ministerie van BZK, de Rijksbouwmeester en een vertegenwoordiger van de NCTV.

Presidium en bouwbegeleidingscommissie

De Tweede Kamer wordt in de stuurgroep vertegenwoordigd door het Presidium.⁵ Het Presidium is het hoogste besluitvormend orgaan van de Tweede Kamer. Het Presidium bevestigt o.a. de architectenkeuze en stelt het Programma van Eisen vast en besluit over uitgangspunten/ontwerpvoorstellen na advisering door de Bouwbegeleidingscommissie (BBC).

De BBC is de formele adviescommissie van het Presidium op het terrein van huisvestings-aangelegenheden. Zij is in 2015 (opnieuw) door het Presidium ingesteld, met het oog op de aanstaande renovatie van het gebouw van de Tweede Kamer. De BBC is ingesteld als een commissie van advies, krachtens artikel 9 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Een commissie van advies functioneert nadrukkelijk ten behoeve van het Presidium. De BBC adviseert het Presidium integraal over het Programma van Eisen, de ontwerpvoorstellen en uitgangspunten. Dit omvat zowel de kwalitatieve, functionele, logistieke, facilitaire, esthetische en duurzaamheidsaspecten van de ontwerpen. Tevens adviseert de BBC het Presidium als het gaat om de tijdelijke huisvesting van de Tweede Kamer in het voormalige gebouw van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan de Bezuidenhoutseweg 67 (B67).

De BBC adviseert het Presidium vanuit het perspectief van alle 1.500 bewoners van de Tweede Kamer over het Programma van Eisen en wensen en over de definitieve ontwerpdocumenten van het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) en de architecten zowel aangaande de tijdelijke huisvesting als de

⁵ De Voorzitter, de twee ondervoorzitters en 6 leden vormen samen het Presidium van de Tweede Kamer. Regelmatig spreekt zij over de werkwijze en procedures in de Tweede Kamer en zaken die spelen in de ambtelijke organisatie. Meer over de taken van het Presidium en nadere bepalingen staat in de Wegwijzer constitutioneel proces en in het Reglement van Orde (hoofdstuk III, artikel 9).

renovatie van het Binnenhof, gebouwdeel Tweede Kamer zelf. Daarbij worden de adviezen van het Kwaliteitsteam meegenomen in de besluitvorming.

Ambtelijk

In de voorbereiding naar bestuurlijk overleg en uiteindelijk besluitvorming bestaan er een ambtelijke regiegroep en een renovatiecommissie die bestaat uit ambtenaren en experts.

Taak van de *ambtelijke regiegroep* is te bewaken dat de opdracht blijft passen binnen het beschikbare budget en dat het project voorspelbaar blijft en beheerst wordt uitgevoerd.

Daarnaast bestaat er een *Renovatiecommissie* onder voorzitterschap van de projectdirecteur Renovatie Binnenhof. Deze is ingericht voor de begeleiding op strategisch niveau. In de renovatiecommissie hebben alle gebruikers zitting. Tevens bereiden zij de agenda en stukken van de Stuurgroep voor en functioneert de renovatiecommissie als voorportaal van de stuurgroep.

Er is frequent regulier overleg tussen het RVB en de directeurs/vertegenwoordigers van de vier afzonderlijke gebruikers over de kwaliteit, planning en kostenbewaking van de afzonderlijke bouwdelen.

Op ambtelijk niveau wordt ook overlegd met de omgeving, waaronder het Kernteam Omgeving Binnenhof en de gemeente Den Haag. Indien nodig wordt informatie op bestuurlijk niveau uitgewisseld. Het Kernteam Omgeving Binnenhof (KOB) is na oplevering van het plan van aanpak in 2017 van start gegaan om een omgevingsprogramma te realiseren.

Rol VKC

De vaste Kamercommissie (VKC) voor Binnenlandse Zaken ziet toe op de besteding van het budget voor de renovatie en de voortgang in de tijd van het project. Net als gebruikelijk bij andere grote bouwtrajecten verwacht men dat de VKC hier opereert als controleur van de regering conform de regels en afspraken die voor dergelijke grote projecten gelden.

Hoge Colleges van Staat

De Hoge Colleges van Staat (HoCoSta) vallen niet onder het Rijkshuisvestingstelsel van Ministerie BZK, maar hebben wel een relatie op basis van gebruik van de ruimtes met de Staat der Nederlanden, vertegenwoordigd door de staatssecretaris van BZK en het RVB.⁶ Vergelijkbaarheid van normen uit het Rijkshuisvestingstelsel zou het uitgangspunt zijn. De Tweede Kamer heeft zelf immers altijd benadrukt dat de renovatie moet voldoen aan alle gangbare normen en regels. Voorts heeft de Tweede Kamer als gebruiker benadrukt dat het verder om een “sober en doelmatig” uit te voeren plan zou moeten gaan.

De Staten-Generaal hebben een bijzondere positie voor de eigen begroting volgens de Comptabiliteitswet⁷: gewenste mutaties kunnen transparant via de Minister van BZK worden voorgesteld en deze mutaties worden in beginsel door het Kabinet gehonoreerd, tenzij deze in strijd zijn met landsbelang. Dat betekent de facto dat de Eerste en Tweede Kamer altijd extra budget voor het eigen bouwdeel kunnen en mogen aanvragen.

⁶ Zie ook de brief van minister Blok over dit onderwerp aan de Tweede Kamer d.d. 7 december 2015

⁷ Artikelen 4.5 en 4.6 van de Comptabiliteitswet

Er is door sommigen wel eens voorgesteld of de Staten-Generaal niet zelf verantwoordelijk zou kunnen worden voor de renovatie van het Binnenhof. Dan zou er sprake moeten zijn van eigendom en bevoegdheden die horen bij verantwoordelijk opdrachtgeverschap.

Echter, nog afgezien van het ontbreken aan ervaring met opdrachtgeverschap in bouwtrajecten, kunnen de Staten Generaal niet zelfstandig privaatrechtelijke vastgoedtransacties aangaan⁸. Alleen de minister van AZ of de minister van BZK mogen privaatrechtelijke handelingen verrichten namens de HoCoSta. De huisvestingslasten voor het Ministerie van AZ zijn ook opgenomen in de begroting van BZK.

De minister van BZK is op basis van de Begrotingswet verantwoordelijk voor de huisvesting van Hocosta's. Op basis van de mandaatregeling BZK en de eigenaars- en opdrachtgeversconvenanten sgBZK – dgRVB is de secretaris-generaal eigenaar van het agentschap RVB en opdrachtgever voor onder andere de brede zorg voor de huisvesting van Hocosta's. De opdrachtgever is volgens de Regeling agentschappen degene die het agentschap opdracht geeft tot het leveren van producten of diensten en daarvoor een bijdrage toekent en betaalt. Op basis van die convenanten is de dgRVB opdrachtnemer. Het RVB kan derden, zoals uitvoerders en aannemers, vervolgens opdrachten geven tot uitvoering van (delen van) de renovatie. De dgRVB is dan namens de staatssecretaris BZK formeel opdrachtgever.

Waar het gaat om de Tweede Kamer als gebruiker heeft de staatssecretaris van BZK in december 2019 het volgende opgenomen in een brief aan de Tweede Kamer:

Ik kan u meedelen dat, specifiek met de Tweede Kamer als gebruiker, inmiddels een nieuwe governancestructuur is afgestemd en overeenkomstig wordt gewerkt.

Het Presidium als vertegenwoordiger van de Tweede Kamer als gebruiker besluit en geleidt deze besluiten door naar het Rijksvastgoedbedrijf als gebouweigenaar en opdrachtgever voor de renovatie. Het Presidium heeft de architectenkeuze inmiddels bevestigd, heeft het Programma van Eisen vastgesteld en moet nog besluiten over de uitgangspunten/ontwerpvoorstellen na advisering door de Bouwbegeleidingscommissie (BBC). De voorbereiding van besluitvorming geschiedt onder andere via het Directeurenoverleg waarin de gebruiker Tweede Kamer en het Rijksvastgoedbedrijf zitting hebben. In het Directeurenoverleg wordt de voortgang van het project gemonitord en worden onder meer adviezen van het ontwerpatelier en van het onafhankelijke Kwaliteitsteam behandeld. Tevens zijn er betere afspraken gemaakt over de aansluiting tussen de verschillende overleggen voor de gebruiker Tweede Kamer, zoals bijvoorbeeld de renovatiecommissie, het directeurenoverleg en de werkgroepen en toetsteams.

Voor de andere gebruikers was er geen aanleiding de specifieke governance aan te passen.

Financiën

Het budget voor het project renovatie van het Binnenhof is vastgesteld op € 475 mln. prijspeil 2015. De vier disclaimers, die het bijstellen van het budget noodzakelijk kunnen maken, zijn:

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

De marktspanning zit met name in het risico op sterk stijgende bouwkosten; er is wel rekening gehouden met inflatie maar de prijzen in de bouw kunnen zowel voor materieel als arbeid forser dan voorzien stijgen de komende jaren.

⁸ Zie Memorie van Toelichting bij de Comptabiliteitswet

Het ministerie van Financiën beoordeelt de merites voor extra middelen, maar heeft bij een beoordeling van claims wel behoefte aan een onafhankelijk, deskundig advies om een weloverwogen afweging tussen de extra kosten en de baten te kunnen maken.

Tweede Kamer als controleur

De Tweede Kamer beschikt vanzelfsprekend over het budgetrecht voor alle rijksuitgaven en derhalve ook over het budget bestemd voor de renovatie van het Binnenhof middels goedkeuring van de begroting van BZK.

Daar waar het de parlementaire controle op het renovatieproject als zodanig betreft, is er formeel geen verschil met andere RVB projecten en gelden dezelfde spelregels: toezien op basis van voortgangsrapportages die ingaan op de besteding van het budget, de voortgang in de tijd en de kwaliteitseisen.

Informatievoorziening

De voortgangsrapportages en risicoanalyses worden opgesteld door het RVB en feitelijk gedeeld met de gebruikers en de stuurgroep. De Tweede Kamer, via de vaste Kamercommissie BZK, heeft dergelijke rapportages eveneens nodig om goed geïnformeerd adequaat toezicht te kunnen houden als parlementair controleur. Het is dan van belang dat de impact van de gesignaleerde risico's ook nader is onderbouwd in gevolgen voor dreigende budgetoverschrijdingen of overschrijdingen in de tijd. Het is uiteraard essentieel dat veranderingen in de risico's met effect op voortgang zo snel mogelijk in zowel het ambtelijk als bestuurlijk circuit worden gemeld.

Een vertragende factor in de besluitvorming had betrekking op het verschijnen van twee verschillende rapporten over het wel of niet gefaseerd renoveren met zeer verschillende conclusies: een rapport vanuit de Tweede Kamer en een rapport vanuit het RVB. De overige 3 gebruikers waren geen opdrachtgever bij het rapport waartoe de Tweede Kamer opdracht had gegeven. Deze rapporten waren niet congruent en spraken elkaar op onderdelen tegen hetgeen tot verwarring heeft geleid. De aannames van waaruit men de rapporten had opgesteld waren verschillend en niet vergelijkbaar.

3. Bevindingen na analyse

Hieronder ga ik in op de beelden en bevindingen die in nagenoeg alle gesprekken duidelijk naar voren kwamen en bovendien werden ondersteund door de documenten waar ik over kon beschikken. Ik heb de bevindingen zoveel als mogelijk naar de verschillende invalshoeken gerubriceerd.

3.1 Bestuurlijk

De governance is nu complex en was vanaf het begin moeizaam en niet scherp; men zocht vaak naar de juiste verhoudingen op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau; het werd zo een ingewikkelde plaat. Ook omschrijvingen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn niet altijd scherp. Een heldere governance tijdens de uitvoeringsfase en met name het belang van eenduidig opdrachtgeverschap en korte lijnen zijn ook in het belang van tijdige realisering en risicobeheer.

Allereerst signaleer ik een dubbele rol van de leden van de Tweede Kamer: enerzijds is de Tweede Kamer gebruiker/huurder van het RVB met inspraak op de renovatie van het Binnenhof; anderzijds is de Tweede Kamer parlementair controleur van de regering met de staatssecretaris van BZK als de eigenaar van het Rijksvastgoed en daarmee verantwoordelijk bewindspersoon. Deze dubbelrol van de Tweede Kamer gaf inconsistenties en verwarring en leidde veelvuldig tot discussie. Daarbij werd door de Tweede Kamer leden niet altijd even rolvast geacteerd.

Ook in de door de Tweede Kamer ingediende motie van lid Beckerman bespeur ik een misvatting ten aanzien van het opdrachtgeverschap en sturing: “de Tweede Kamer spreekt uit dat de Tweede Kamer een *sturende* en controlerende rol moet hebben in de renovatie van het Binnenhof”.

De Tweede Kamer is de grootste gebruiker en gedroeg zich als leidend in het project, hetgeen zich soms vertaalde in een nadrukkelijke aanwezigheid ten opzichte van de andere gebruikers. Vanuit de erkenning dat er sprake is van uiteenlopende belangen tussen de vier gebruikers en de Tweede Kamer weliswaar de grootste gebruiker is, is het desondanks wijs een houding van gelijkwaardigheid uit te stralen in dit samenwerkingsproject: ‘samen uit, samen thuis’.

Bij verschil van mening en inzicht tussen de partijen ontbreekt een formeel gremium waar knopen doorgehakt kunnen worden. Bij de opstelling van de governance ging men uit van het consensusmodel: er was en is nog steeds geen formele escalatieladder als geschilpunten leiden tot impasses of patstellingen, zodat beslissingen soms te lang uitblijven.

Het ontbreken van een voorziening voor een heldere bestuurlijke escalatie bij dilemma’s of geschilpunten kan in de toekomst mogelijk leiden tot ernstige vertragingen, c.q. budgetoverschrijdingen.

3.2 Ambtelijk

De zogenoemde gebruikers-overleggen en de onderhandelingen met de afzonderlijke gebruikers Eerste Kamer, Algemene Zaken en Raad van State verliepen volgens betrokkenen constructief en positief; als er sprake was van geschilpunten werden deze besproken en behandeld.

De relatie tussen het RVB en de Tweede Kamer verliep moeizamer: er werd niet altijd mandaat meegegeven aan de vertegenwoordiging vanuit de Tweede Kamer in het gebruikersoverleg of de Stuurgroep. Het RVB participeerde in alle gebruikers-overleggen en was betrokken bij de voorbereiding, maar bij het overleg met het Presidium van de Tweede Kamer werd het RVB niet volledig betrokken bij de voorbereiding.

De eerder beschreven stuurgroep heeft geen sturende bevoegdheden maar was en is wel uitermate zinvol. Formeel gezien was de stuurgroep vooral klankbord voor de gebruikers, het RVB en de deskundigen daar waar het de collectieve belangen van de gebruikers betreft.

Gebruikelijk bij grote projecten is dat er één beslisser als opdrachtgever wordt aangesteld: dat is hier niet altijd het geval, hoewel de staatssecretaris, met mandaat voor de dgRVB, eindverantwoordelijk is. Dat kan snelle besluitvorming lastig maken omdat de routing van een voorgenomen (majeur) besluit niet helder was/is. Een directe beslislijn is niet altijd zichtbaar. In sommige situaties zijn korte lijnen essentieel.

Het RVB is opdrachtgever en in de ogen van sommigen, met name de Tweede Kamer, opdrachtnemer. Echter, de gebruiker kan hier vanwege de huidige juridische onmogelijkheid geen opdrachtgever zijn. Het RVB is wel opdrachtnemer van de verantwoordelijk bewindspersoon BZK maar formeel opdrachtgever richting derden zoals uitvoerders, dus ook bij dit renovatieproject. Het

RVB zal echter wel stevig rekening moeten houden met de wensen van de Hoge Colleges van Staat als permanente bewoners en ook gelet op de functies van de gebouwen: zorgdragen voor een ongestoord parlementair proces, rekening houden met representatie en de monumentale waarde van de gebouwen. In de communicatie zal het RVB “het is ons gebouw” niet voorop moeten stellen.

Er zijn nog geen heldere spelregels bij majeure afwijkingen van het definitieve ontwerp. Afwijkingen kunnen zowel uit exogene/externe factoren voortkomen als endogene/interne oorzaken of beleidskeuzes voor meerwerk ten opzichte van definitief plan.

Maar volgens ingewijden kunnen ook mineure wijzigingen ten opzichte van het oorspronkelijk vastgesteld plan verstrekkende gevolgen hebben voor zowel het budget (ook verborgen kosten) als het tijdschema (domino-effect).

Ten aanzien van de interne sturing, zowel in de Renovatiecommissie als Stuurgroep, was deze volgens betrokkenen in het verleden niet heel verbindend en niet heel empathisch: bij een verschil in opvatting werd het in beide overleggen lastig om tot besluiten te komen.

3.3 Communicatie

De communicatie vanuit het RVB naar de gebruikers en ook naar de TK als parlementair controleur werd niet als optimaal ervaren. Sinds een aantal maanden ervaren betrokkenen echter wel procesmatige en communicatieve verbeteringen.

Er was aan het begin van het project sprake van het niet langer delen van informatie over het gehele project wegens het geheim verklaren van het hele project vanwege staatsveiligheid. Dit heeft de transparantie over het project in de weg gezeten. Hieromtrent is een koerswijziging in 2019 goed geweest, waarna meer informatie openbaar is geworden. De discussie over staatsgeheime informatie en de weerstand bij Tweede Kamer tegen een tijdelijke verhuizing heeft de beeldvorming rondom het project negatief beïnvloed.

De periodieke voortgangsrapportages werden niet altijd als toegankelijk en scherp beleefd. Met name de relatie met de risicoanalyse wordt als aandachtspunt genoemd omdat daar ook de potentiële overschrijdingen in tijd en budget zitten.

In de renovatiecommissie worden, met tussenpauze de risico-rapportages die het RVB opstelt besproken (meest recente in april 2021). Risico's en de daarbij behorende beheersmaatregelen worden benoemd, maar de impact van de risico's in geld en vertraging in de tijd worden niet helder geduid. Bij goed risicomanagement worden alle risico's in geld en tijd uitgedrukt.

3.4 Financiën en kaders

Het budget voor de renovatie is vastgesteld, maar er komen extra middelen beschikbaar voor de eerdergenoemde disclaimers. Dit zijn onvermijdbare kosten die samenhangen met extra eisen voor onder meer veiligheid, energievoorziening, prijsindexaties. Bij Voorjaarsnota worden deze middelen opgenomen, zodat het financieel beeld wordt geactualiseerd.

Vele experts en ervaringsdeskundigen wijzen er op dat complexe projecten moeilijk voorspelbaar zijn, ondanks een zeer gedegen voorbereiding, en het project is gebaat, mede in het licht van de beelden uit de risicoanalyses, om vooraf zoveel mogelijk duidelijkheid en afspraken vast te leggen.

De staatssecretaris van BZK en het RVB zijn verantwoordelijk voor de kaders van tijd, budget en bepalen gezamenlijk met de gebruikers de kwaliteit. Alleen op het terrein van veiligheid kan het RVB de verantwoordelijkheid niet nemen. De NCTV heeft op basis van de inlichtingen, dreigingsanalyse en de risico's die opgesteld zijn door de AIVD een scenariobeeld gegeven aan de beveiligingsambtenaar als vertegenwoordiger van de gebruiker. De beveiligingsambtenaar van de gebruiker bepaalt op basis van dit scenariobeeld welk pakket aan maatregelen noodzakelijk is en deze maatregelen vinden uiteindelijk zijn weerslag in het Programma van Eisen beveiliging. Dit kan leiden tot een beroep op de disclaimer veiligheid, maar ook gevolgen hebben voor de planning van het project door aanvullende eisen. Het ministerie van Financiën heeft daarbij wel behoefte aan een onafhankelijk advies (een derde partij) op de inhoudelijke checks en balances om tot een weloverwogen oordeel te komen.

4. Aanbevelingen voor vervolg

4.1. Bestuurlijk

Escalatiemogelijkheid inbrengen in bestuurlijk overleg

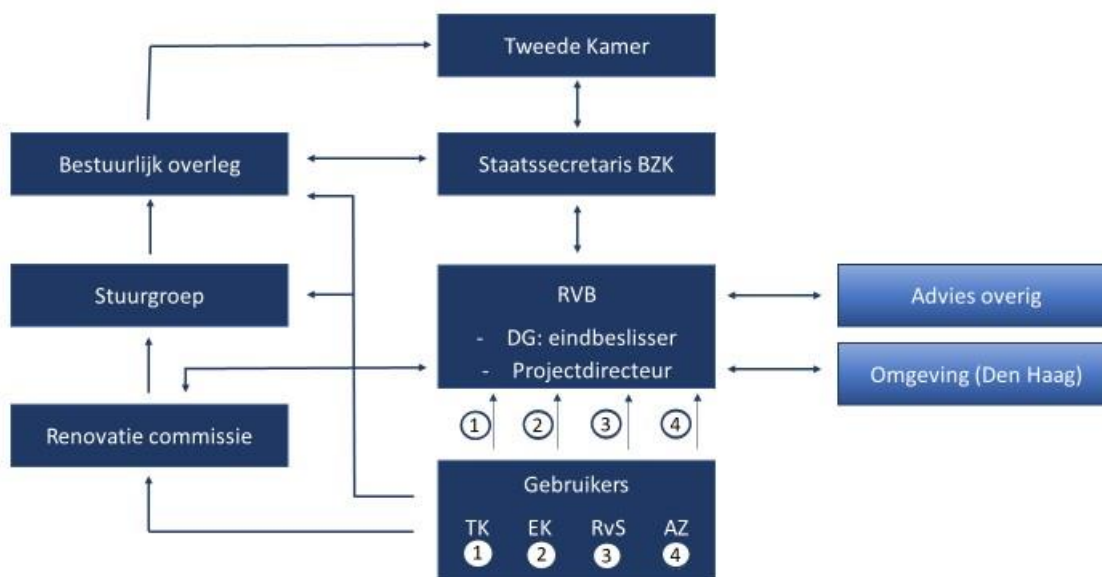
Organiseer tweemaal per jaar een bestuurlijk overleg, ook wel te beschouwen als institutioneel overleg, met de voorzitters van de EK en de TK, vice-voorzitter RvS en de minister van Algemene Zaken, zo nodig onder onafhankelijk voorzitterschap, zodat commitment ook op bestuurlijk niveau wordt verankerd. Hierbij is de staatssecretaris van BZK als opdrachtgever aanwezig. Een voorstel hiertoe is begin 2021 gedaan door de vicevoorzitter van de Raad van State aan de voorzitters van Eerste en Tweede Kamer en de Minister van Algemene Zaken. Mijns inziens verdient dit voorstel gehonoreerd te worden.⁹

Het inbouwen van een escalatiemogelijkheid bevordert duidelijke en voorspoedige besluitvorming bij complicaties of grote geschillen: opschaling vanuit de stuurgroep naar het bestuurlijk niveau alleen bij majeure dilemma's die afwijken van het vastgesteld plan. Majeur kan bijvoorbeeld zijn bij een dreigende overschrijding van betekenisvolle omvang in tijd of budget. De voorzitter van de stuurgroep of een gebruiker kan een verzoek doen tot een dergelijke escalatie, maar ook de staatssecretaris van BZK zelf kan als opdrachtgever vragen om een bestuurlijke interventie via deze escalatiemogelijkheid in het bestuurlijk overleg.

Verbeter de overlegstructuur op basis van bovenstaande punten en schets een herontwerp voor overleg/besluitvorming met een gemandateerde opdrachtgever namens het kabinet. Een mogelijk voorstel daartoe heb ik hieronder opgenomen:

⁹ Brief van de vice-voorzitter RvS aan voorzitters Eerste en Tweede Kamer en aan de minister van Algemene Zaken

GOVERNANCE RENOVATIE BINNENHOF 2021



Toelichting:

Het verschil met het huidige governance-schema zit in de introductie van het bestuurlijk overleg. Hier worden alleen de majeure dilemma's of geschilpunten geagendeerd. De projectdirecteur van het RVB is besliser voor alles wat binnen de kaders, afspraken en mandaat valt. Voor zaken die daar buiten vallen bepaalt de dgRVB (i.a.m. de staatssecretaris van BZK) hoe de besluitvorming verder verloopt. Zaken die in de renovatiecommissie en verder aan de orde komen, betreffen kwesties die alle gebruikers raken. Voor zaken die alleen de afzonderlijke complexdelen raken is er een rechtstreekse lijn met het RVB.

Rolscheiding bij Tweede Kamer

Rolscheiding: het is zeer wenselijk dat de Tweede Kamer een onderscheid maakt tussen de twee verschillende rollen: 1. als gebruiker/huurder van het Binnenhof met inspraak op de renovatie en 2. als parlementair controleur. Voorkom oneigenlijke rolvermenging bij de kamerleden door het anders organiseren van die verschillende verantwoordelijkheden. De Kamer is bovendien ook nog wetgever.

Voorkomen moet worden dat er een personele overlap is tussen de leden van de Tweede Kamer die betrokken zijn bij bouwbegeleidingscommissie c.q. Presidium en de vaste kamercommissie voor Binnenlandse Zaken in de rol van parlementair controleur.

De rol van de Tweede Kamer als controleur moet men zien in de geest van de spelregels die gelden voor de grote projecten waar het kabinet over rapporteert aan de Tweede Kamer.

Om politisering van het traject te voorkomen is het wenselijk dat het Presidium van de Tweede Kamer de Bouwbegeleidingscommissie mandateert voor de meeste onderwerpen, behoudens

onvoorziene majeure wijzigingen, zodat de rol van het Presidium in gelijkwaardige verhouding met de andere gebruikers komt te staan. Ook in de Stuurgroep dient de Tweede Kamer vertegenwoordigd te zijn met een helder mandaat.

4.2 Ambtelijk

- De Renovatiecommissie als voorportaal naar de het RVB en de stuurgroep laten toegevoegde waarde zien. Houd de Stuurgroep als regulier gebruikersoverleg in stand, maar bij eventuele majeure geschilpunten kunnen deze met de argumenten worden voorgelegd aan het in te stellen bestuurlijk overleg. De NCTV ziet geen rol voor zichzelf in Stuurgroep gelet op de functionele relatie met de afzonderlijke gebruikers. Benadruk het belang van samenwerking op ambtelijk niveau; in de praktische voorbereiding leidt dat tot grotere effectiviteit.
- Vermijd discussie over details, laat details aan de verantwoordelijken en deskundigen bij RVB én gebruiker over. Het vastgestelde Plan van Eisen is leidend en essentieel. Het RVB werkt uit en de gebruikers toetsen aan het Plan van Eisen. Benut elkaars expertise in deze om tot een maximaal resultaat te komen. De deeloverleggen tussen het RVB en de gebruikers per bouwdeel zullen logischerwijs worden gecontinueerd en de gemaakte afspraken mogen scherper worden vastgelegd.
- Communicatie tussen het RVB en de gebruikers moet meer getuigen van bestuurlijke sensitiviteit vanuit het RVB, maar ook van sensitiviteit vanuit de gebruikers. Deels gezien het bijzondere karakter van de instituties en de relatie tussen het cultureel erfgoed en de gebruikers daarvan en deels omdat ook de capaciteit van het RVB grenzen kent.
- Houdt de risicoanalyse scherp/actueel (dynamisch) en bespreek de nodige beheersmaatregelen en impact alvorens naar het bestuurlijk niveau te tillen.
- Sturing van het renovatietraject ligt primair bij de projectdirecteur Renovatie Binnenhof van het RVB; hij is beslisser zolang er binnen het gegeven mandaat en de afgesproken randvoorwaarden en kaders wordt gewerkt. Wanneer zich kwesties aandienen die deze kaders te buiten gaan is het aan de directeur-generaal van het RVB om te bepalen hoe hiermee wordt omgegaan en hoe en welke beslissingen worden voorgelegd aan de staatssecretaris als “staatsrechtelijke” eindbeslisser.

4.3 Financiën en kaders

- Breng scherpheid aan in de financiële verantwoordelijkheden: welke zaken zijn voor rekening van de specifieke gebruiker en welke voor de eigenaar. Maximaliseer de transparantie: geef inzicht in de financiën en financiële risico's waar wenselijk, maar vermijd discussie over de vraag of er wel sprake is van redelijke kostprijzen op onderdelen.
- Breng onafhankelijke checks en balances aan bij een beroep op de eerder genoemde disclaimers, zoals veiligheid. De kosten en baten van extra middelen voor specifieke extra uitgaven ten aanzien van de disclaimers moeten immers door de verschillende betrokkenen en uiteindelijk ook door de Tweede Kamer als controleur beoordeeld kunnen worden.
- De kaders bij het project moeten helder en passend zijn op kwaliteit, tijd en geld. Nu de Voorlopige Ontwerpen (VO's) van de meeste gebouwdelen vastgesteld zijn is er helderheid over de kwaliteit van het project. Deze VO's moeten ook passen binnen de financiële kaders.
- Bezie op basis van de risico analyse of een “reset” op de financiën gewenst is met het oog op een nieuwe fase van het project per medio 2021 naar de uitvoering met uitvoeringsrisico's

en beoordeel dan de omvang van die risico's en de impact daarvan in het licht van de daadwerkelijk nog vrije risicoreserve. Geef daarbij ook aan voor welke categorieën de reserve wel en niet bedoeld is.

- Het is belangrijk om spelregels op te stellen hoe om te gaan met *exogene*, niet voorziene mutaties (bijvoorbeeld bodemverontreiniging, archeologische vondsten, aantreffen van complicaties in aanwezige kabels en leidingen) en *endogene* mutaties (gewenste veranderingen/verschuivingen of aanpassingen op initiatief van gebruikers) zowel met betrekking tot de gevolgen in tijdsvoortgang als tot de effecten op het budget. Immers, zoals eerder geconstateerd zijn tegenvallers nooit uit te sluiten en kan de impact daarvan bij grote projecten ook aanzienlijk zijn.
- Budgettaire gevolgen van nadere wensen van de Staten Generaal die niet in het definitieve ontwerp zijn meegenomen en uiteindelijk gewenste intensiveringen betreffen, kunnen volgens de Comptabiliteitswet in de jaarlijkse begrotingsaanvraag van de Staten Generaal zichtbaar worden gemaakt en in de raming worden meegenomen.

4.4 Informatievoorziening

- Om voor alle betrokkenen het zicht op de voortgang van het project te borgen is er een beknopte en toegankelijke voortgangsrapportage die tweemaal per jaar door de staatssecretaris van BZK aan alle gebruikers en de VKC wordt gestuurd over voortgang in de tijd, de kwaliteitsnormen en de budgetbesteding. Het dient te gaan over de hoofdzaken en geen details te bevatten. Zo kan de rapportage kort en toegankelijk blijven. Majeure mutaties of tegenvallers moeten ook direct aan de VKC kunnen worden gemeld.
- De Tweede Kamer in haar controlerende functie / VKC is gebaat bij technische briefings om vragen te kunnen stellen die het RVB (ambtelijke en bestuurlijk) kan beantwoorden en om een toelichting op de voortgang en uitdagingen bij het project te geven, naast de reguliere voortgangsrapportage.
- Er is behoefte aan meer transparantie: dat geldt niet alleen voor budget en besteding, maar ook voor de voortgang in tijd en de betekenis en effecten van de risicoanalyse. Mogelijke tegenvallers moeten in het traject tijdig worden gemeld.

5. Tot slot

Een adequate governance tijdens de uitvoeringsfase en een eenduidig opdrachtgeverschap met korte lijnen zijn ook in het belang van tijdige realisering en risicobeheer.

Belangrijk is ook om zichtbaar een snelle start te maken met de renovatie, zodra bewoners zijn verhuisd naar tijdelijke huisvestingen, waaronder B67. Er is vanaf dat moment een groot gemeenschappelijk belang voor alle gebruikers: een zo spoedig mogelijke terugkeer naar het Binnenhof!

Graag citeer ik tenslotte de opmerking van de Rijksbouwmeester:

De renovatie van het Binnenhof moet weer een mooi project worden om trots op te zijn, het gaat om een 8 eeuwen oud icoon en één van de mooiste plekken op de wereld.

Bijlage 1 De moties

Motie lid Beckerman c.s. d.d. 28 januari 2021

“Overwegende dat de renovatie van het Binnenhof een belangrijk project is dat goed moet verlopen; constaterende dat er nu meermalen problemen zijn opgetreden, waaronder vertragingen en kostenoverschrijdingen;

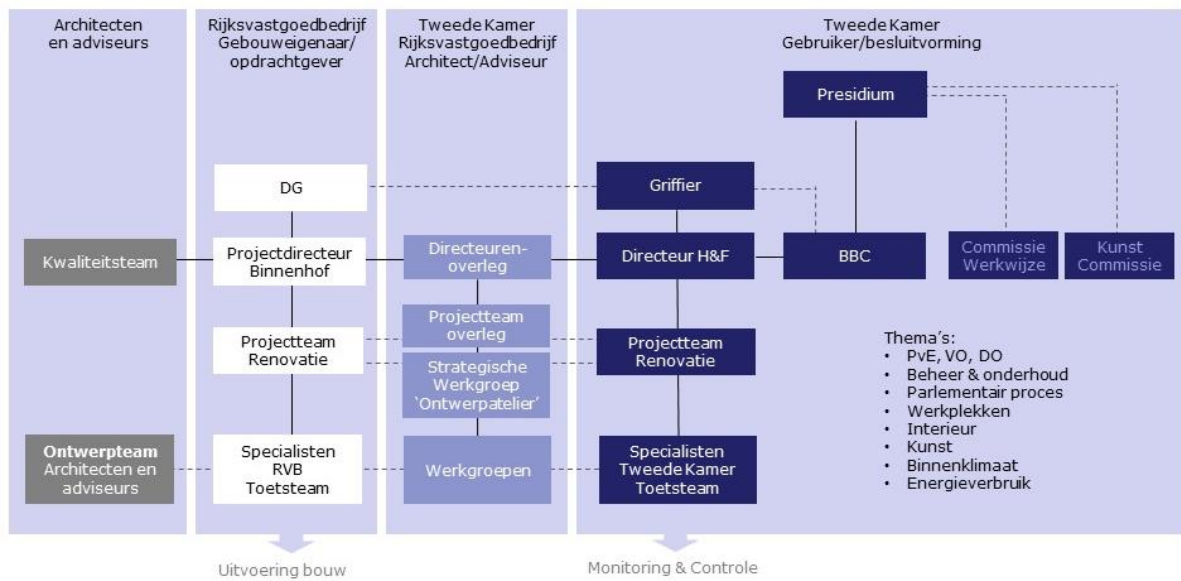
voorts constaterende dat door de huidige organisatiestructuur de Tweede Kamer problemen pas laat kent; spreekt uit dat de Tweede Kamer een sturende en controlerende rol moet hebben in de renovatie van het Binnenhof;

verzoekt de regering, de huidige taak- en rolverdeling opnieuw te bezien en in voorjaar 2021 voorstellen te doen hoe de taakverdeling zo kan worden ingericht dat de Tweede Kamer meer inzicht en grip krijgt.”

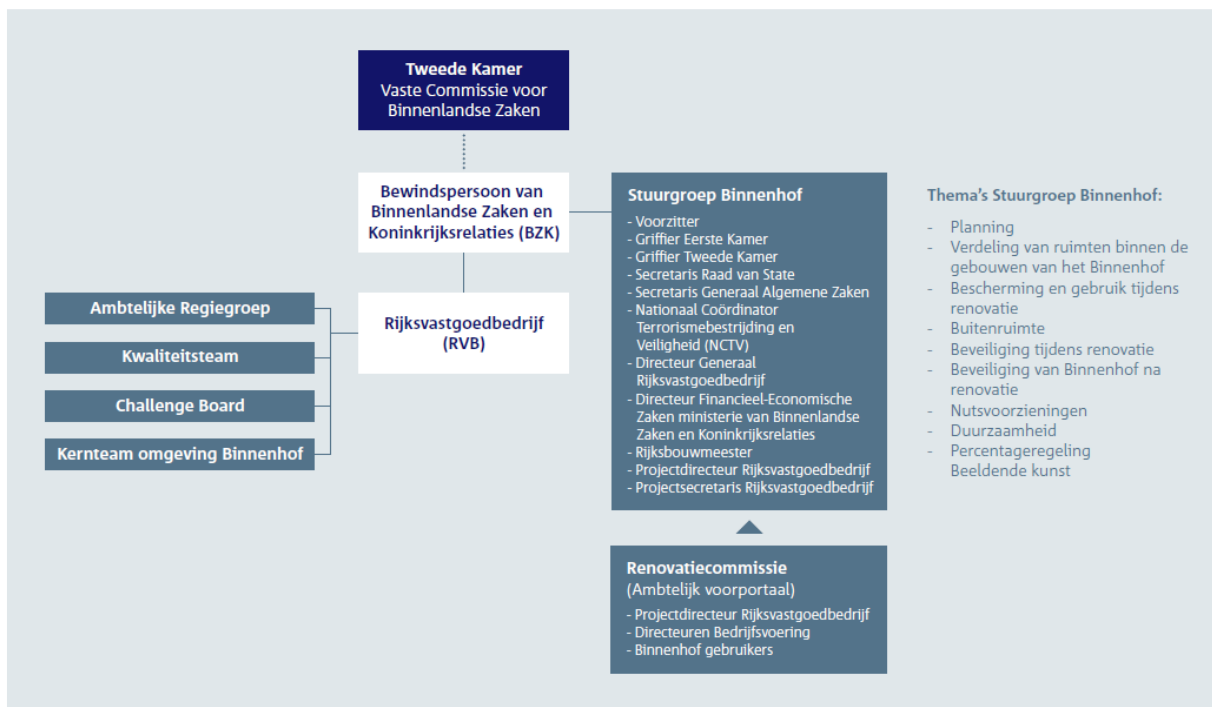
Motie Middendorp/Bisschop d.d. 28 januari 2021:

“Verzoekt de regering, er zorg voor te dragen dat betrokkenen gedurende de vijfenhalf jaar waarin de renovatie van het Binnenhofcomplex moet plaatsvinden nauw samenwerken, inclusief bij het operationeel maken van tijdelijke huisvesting; verzoekt de regering, tevens verbeteringen aan te brengen in de bestuurlijke structuur van het project, gericht op een betere aansluiting tussen besluitvorming en uitvoering, en daarbij ook de regelmaat van aanlevering – nu twee keer per jaar – en structuur van de financiële informatie aan de Tweede Kamer te betrekken door deze financiële informatie voortaan op een duidelijk en consistente manier en zo gedetailleerd mogelijk te delen.”

Bijlage 2 Governance schema zoals is vastgelegd bij gebruiker Tweede Kamer



Governance schema voor project renovatie Binnenhof



Bijlage 3 Geraadpleegde documenten

1. Briefing RVB: <https://debatgemist.tweedekamer.nl/debatten/renovatie-binnenhoftijdelijke-huisvesting-tweede-kamer-b67-door-het-ministerie-van-bzk>
2. Briefing ambtelijke organisatie TK: <https://debatgemist.tweedekamer.nl/debatten/renovatie-binnenhoftijdelijke-huisvesting-tweede-kamer-b67-door-ambtelijk-adviseurs-van-de>
3. Briefing Alexander Pechtold: <https://debatgemist.tweedekamer.nl/debatten/gesprek-met-de-voorzitter-van-de-stuurgroep-binnenhof>
4. Briefing vz Presidium en vz BBC: <https://debatgemist.tweedekamer.nl/debatten/gesprek-met-de-voorzitter-van-het-presidium-en-de-voorzitter-van-de>
5. Briefing bureau VPRC inzake gefaseerd verbouwen (opdracht RVB): <https://debatgemist.tweedekamer.nl/debatten/technische-briefing-over-de-marginale-toets-renovatie-binnenhof-door-vprc-consultants>
6. Briefing bureau BBC Bouwmanagement inzake gefaseerd verbouwen (opdracht gebruiker TK): <https://debatgemist.tweedekamer.nl/debatten/technische-briefing-over-de-review-gefaseerd-recoveren-tweede-kamer-door-bbc-bouwmanagement>
7. Motie van het lid Beckerman c.s. over de huidige taak-en rolverdeling herzien, Tweede Kamer, 28 januari 2021, 34293, nr. 110
8. Motie van de leden Middendorp en Bisschop over verbeteringen aanbrengen in de bestuurlijke structuur van het project, Tweede Kamer, 28 januari 2021, 34293, nr. 111
9. Verslagen Stuurgroep Binnenhof
10. Verslagen BBC, te vinden op https://www.tweedekamer.nl/kamerleden_en_commissies/commissies/bbc
11. Brief minister Blok aan Tweede Kamer, d.d. 7 december 2015 over rijkshuisvestingstelsel
12. Rapport PWC, Evaluatie kostenbeheersing en sturing van specialistische en bijzondere projecten van het Rijksvastgoedbedrijf, november 2018, https://www.eerstekamer.nl/overig/20181220/evaluatie_kostenbeheersing_en
13. Verslagen AO's renovatie Binnenhof, zoals te vinden op www.tweedekamer.nl
14. Brieven aan de Tweede Kamer als controleur vanuit de verantwoordelijk bewindspersoon, zoals de verschillende voortgangsrapportages, www.tweedekamer.nl
15. Governance renovatie Binnenhof en Tweede Kamer, zoals gepubliceerd op de website van de Tweede Kamer: <https://www.tweedekamer.nl/contact-en-bezoek/renovatie-van-het-binnenhof-en-de-tijdelijke-verhuizing-van-de-tweede-kamer>
16. Memo d.d. 1 januari 2021, Positie HoCoSta's, herziening governance project Renovatie Binnenhof, Tweede Kamer
17. Brief vice-voorzitter RvS januari 2021 aan mede gebruikers van het Binnenhof.
18. It's the Sponsor, Stupid! Engage, Involve, and Listen!, Dr. Loran W. Walker, Core Faculty, Project Management, Capella University <https://www.researchgate.net/publication/260088457>
19. Communication and co-operation on projects between the project owner as principal and the project manager as agent, J. RODNEY TURNER, Erasmus University,

Rotterdam, RALF MULLER, Umea° University, Sweden, Ref:
10.1016/j.emj.2004.04.010

Bijlage 4 Gesproken personen in april en mei 2021

Naam	Functie
Alexander Pechtold	Voorzitter Stuurgroep
Simone Roos	Griffier TK
Remco Nehmelman	Griffier EK
Gert-Jan Buitendijk	SG ministerie AZ
Marja Horstman	Secretaris Raad van State
Annet Bertram	DG RVB ministerie BZK
Floris Alkemade	Rijksbouwmeester
Kadisha Arib	Voormalig voorzitter TK ; <i>NIET GESPROKEN , heeft doorverwezen naar nieuwe voorzitter</i>
Jan Antonie Bruijn	Voorzitter Eerste Kamer
Thom de Graaf	Vice voorzitter Raad van State
Ockje Tellegen	Voorzitter BBC TK
Vera Bergkamp	Huidig voorzitter Tweede Kamer
Marc Unger	Projectdirecteur Renovatie Binnenhof
HP Schreinemachers	Directeur Analyse en Strategie, NCTV
Paul Huijts	Voormalig SG AZ
Erik Ziengs	Voormalig voorzitter VKC, BZK
Rob Visser	Voormalig secretaris Raad van State
Joop Pot	Voormalig pDG RVB en lid auditcte. Tweede Kamer
Coen Hoogendoorn/Taco Fens	Ministerie van Financiën, IRF
Jaap van Rijn	Directeur Huisvesting Tweede Kamer
Hans Bakker	Hoogleraar TU Delft, Management of engineering of projects
Roger Mol	Directeur Transacties en projecten RVB
Marco Langendoen, Henk-Martijn Bruenese, Huub van Scherpenzeel	CZW ministerie BZK
Sandrien de Klerk	FEZ ministerie BZK
Bart van Eekelen en Monne van Egmond	Bureau VPRC