

Tijdelijke huisvesting groep arbeidsmigranten

Advies 2002

Trefwoorden:	Bouwbesluit 2012, logiesfunctie, gelijkwaardigheid, wdbdo, compartimentering, verbouw, herbestemming
Datum:	31 augustus 2020
Status:	Definitief

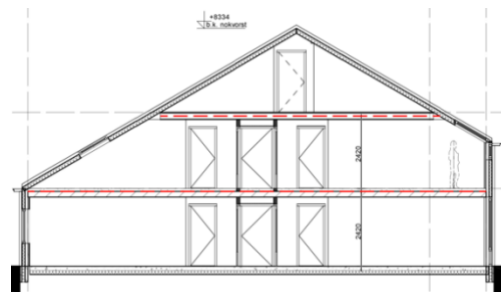
Dit advies is opgesteld voor deze specifieke casus en is niet algemeen geldend. Het is tot stand gekomen met de door partijen aangeleverde gegevens. Deze publieke versie is geanonimiseerd waardoor niet alle documenten waarop dit advies gebaseerd is, herkenbaar zijn weergegeven.

■ Beschrijving

Een langwerpig voormalig agrarisch gebouw wordt herbestemd tot een gebouw voor tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten. Na verbouwing bestaat het gebouw uit drie bouwlagen waarvan de begane grond en de eerste verdieping worden ingedeeld in slaapkamers, elk met eigen sanitaire voorzieningen. Daarnaast wordt voorzien in een aantal gemeenschappelijke ruimtes. In een aantal daarvan zijn voorzieningen opgenomen om te koken. In totaal zijn er 89 slaapkamers, bedoeld voor het gelijktijdige verblijf van ten hoogste 166 personen. Hieronder is de principe-opzet van het gebouw weergegeven in de figuren 1 en 2.



Figuur 1 Deelplattegrond slaapkamers eerste verdieping



Figuur 2 Dwarsdoorsnede. Slaapkamers zijn gelegen op de begane grond en eerste verdieping

1 / 7

De slaapkamers op de begane grond en eerste verdieping zijn, per verdieping, geclusterd in brandcompartimenten met 6 tot 16 slaapkamers per cluster. Het gebouw is door de aanvrager als logiesfunctie aangemerkt. Dit past in het bestemmingsplan en wordt niet betwist door de gemeente voor het beoogde gebruik.

Het gehele gebouw is voorzien van een automatische brandmeldinstallatie met volledige bewaking conform NEN 2535. De toegangsdeuren naar de slaapkamers zijn niet zelfsluitend en niet brandwerend uitgevoerd. De grenzen van het brandcompartiment vormen daarom tegelijkertijd de grenzen van het subbrandcompartiment en van het beschermd subbrandcompartiment.

De aanvrager is van mening dat de in het gebouw gehuisveste arbeidsmigranten onderling in sociale samenhang met elkaar leven en dat elk brandwerend gescheiden cluster van slaapkamers daarom kan worden beschouwd als één logiesfunctie die functioneert als een groepsaccommodatie. Het uitvoeren van elke slaapkamer als een beschermd subbrandcompartiment is daarmee volgens de aanvrager niet nodig. De gemeente is van mening dat



Tijdelijke huisvesting groep arbeidsmigranten

Advies 2002

geen sprake is van een zodanige sociale samenhang tussen de tijdelijke bewoners dat sprake is van één groep. De gemeente is daarom van mening dat beschermde subbrandcompartimentering per slaapkamer is vereist.

■ Adviesvraag

De door de aanvrager gestelde adviesvragen zijn veelomvattend en kunnen uitsluitend worden beantwoord door een volledige integrale beoordeling van het plan. De ATGB beantwoordt uitsluitend adviesvragen die gericht zijn op de kern van het geschil tussen beide partijen. De ATGB beperkt zich daarom tot de beantwoording van de volgende adviesvragen:

- Voldoet de indeling in beschermde subbrandcompartimenten aan de eisen gesteld in artikel 2.93 zevende lid (Omvang)?
- Zo nee, is er mogelijk sprake van een gelijkwaardige oplossing als bedoeld in artikel 1.3 van Bouwbesluit 2012?

Standpunt belanghebbende

Een logiesfunctie kan een aantal logiesverblijven bevatten. Het zevende lid van Bouwbesluit artikel 2.93 maakt expliciet dat elk logiesverblijf, zoals een hotelkamer, behalve een afzonderlijk subbrandcompartiment ook een afzonderlijk beschermd subbrandcompartiment is. Dit biedt de hoogst mogelijke bescherming als er brand uitbreekt in een ander beschermd subbrandcompartiment nabij dat logiesverblijf. In een groepsaccommodatie, zoals een kampeerboerderij, mogen de verschillende ruimten voor een enkele groep gasten samen in één beschermd subbrandcompartiment liggen. Deze verschillende ruimten zijn dan samen één logiesverblijf (zie toelichting op artikel 2.93 zevende lid).

2 / 7

Er is hier sprake van eenzelfde groep mensen met eenzelfde verblijfsdoel. Er wordt samen gesport, vermaakt en vaak ook gekookt. Deze personen zijn gedurende hun verblijf vaak in hetzelfde bedrijf werkzaam. Zij verblijven gedurende drie maanden in dezelfde samenstelling. Dit is al meer dan wat een gemiddeld voetbalteam in een recreatiewoning of groepsaccommodatie met elkaar verbindt. Er is hier sprake van een onderlinge cohesie. Er is dus sprake van een gecontroleerde en gedeelde verantwoordelijkheid. Anders dan in een hotel zijn de mensen hier "thuis".

Daarom is hier gekozen voor meerdere logiesverblijven met meerdere losse kamers. Deze liggen allen in een brand- en subbrandcompartiment. De ruimtes zijn bouwkundig wel uitgevoerd als zijnde subbrandcompartiment, echter zijn zij niet als zodanig in de vergunning opgenomen. Een en ander heeft te maken met de brandoverslag zijdelings via de buitengevel. Het is kostentechnisch en bouwtechnisch nagenoeg niet haalbaar dit te voorzien indien dit noodzakelijk is. De overslag tussen de verdiepingen onderling is wel op orde.

In onze notitie Brandveiligheid is onze gehele motivatie beschreven. Ten aanzien van de onderbouwing van de groepsaccommodatie zijn hierin de volgende punten relevant (*opmerking ATGB: alleen de naar ons oordeel relevante punten zijn hieronder vermeld*):

2. Deze situatie is vaker toegepast in overleg met verschillende Veiligheidsregio's. Op dit moment wordt huisvesting van arbeidsmigranten ook nog vaak onder de woonfunctie (kamergewijze verhuur) geschaard. Het beoogde veiligheidsniveau in dit ontwerp (logiesfunctie) ligt vele malen hoger.





Tijdelijke huisvesting groep arbeidsmigranten

Advies 2002

6. De onderlinge cohesie en het gemeenschappelijk doel van het verblijf zijn daadwerkelijk aanwezig gedurende een periode van maximaal 3 maanden. Dit verschilt niet van o.a. een kampeerboerderij, recreatieve voorzieningen voor verblijf van groepen. Hieraan zijn in de wet geen eisen gesteld. Daarnaast mag een hotelkamer(suite) ook meerdere slaapvertrekken huisvesten. Ook hier verzet het Bouwbesluit 2012 en haar doel zich niet tegen.

8. De vuurlast in de kamers is minimaal, bij inrichting wordt rekening gehouden met het installeren van meubels met een lage rookklasse en brandklasse. Tevens is het aantal ontstekingsbronnen zeer beperkt. Er zijn geen kooktoestellen op de kamer aanwezig.

Ten slotte geldt bovendien nog het volgende:

- De inrichting van de kamers is voorzien van moeilijk brandbare aankleding (klasse B1) en van meubilair wat voldoet aan dezelfde klasse of hoger.
- Met de materialisering van de bouw- en inrichtingsproducten is rekening gehouden met klasse s2.
- Om voorbereid te zijn op de toekomst worden, naar de subbrandcompartimenten toe, reeds voorzieningen aangebracht van de nog te verschijnen normering conform de criteria Sa en S200.
- Het pand is voorzien van een BMI met volledige bewaking en 24-uursbewaking. De 24-uursbewaking bestaat uit een echtpaar dat woonachtig is op het complex en zorgdraagt voor het beheer van de locatie.
- In het gebouw hangen ontruimingsinstructies en huisregels in de taal van de bewoners en in het Engels.

Standpunt bevoegd gezag

3 / 7

Advies veiligheidsregio (samenvatting uit reactie Veiligheidsregio aan gemeente)

De logiesfunctie is, in het Bouwbesluit 2012 zowel in uitleg (bedoeling) alsook in eisen en voorschriften (regels), zodanig omschreven en beoogd, dat de voorgestelde gelijkwaardigheid in het voorstel niet van toepassing is en kan zijn: bij de aangehaalde, voorgestelde cohesie tussen de bewoners onderling is er eerder sprake van een woonfunctie en niet meer van logies. Er is ook geen sprake van een groepsaccommodatie omdat de doelstelling van een dergelijke groep in beginsel het "kortstondig recreatief" verblijven omvat. Dit is bij huisvesting van arbeidsmigranten niet het geval.

Bij het toekennen van een gelijkwaardige veiligheid op basis van de onderbouwing is het brandveiligheidsniveau in het bouwwerk alleen afhankelijk van de samenstelling en groepsbinding van/bij de gebruikers en er is geen garantie mogelijk voor het gewenste gedrag, de samenstelling en groepsbinding van/bij de gebruikers. Ik adviseer dan ook om niet akkoord te gaan met de gevraagde gelijkwaardigheid en onderbouwing daarvan.

Standpunt gemeente

De huisvesting van arbeidsmigranten in de onderhavige kwestie wordt aangevraagd als logiesfunctie en vervolgens wordt voor het clusteren van diverse subbrandcompartimenten (= logiesverblijven) een gelijkwaardigheidsvraag gedaan. Daarbij wordt verwezen naar de "groepsaccommodatie" als een van de mogelijkheden vallend onder logiesfunctie.

Als gemeente stellen wij ons op het standpunt dat er in dit geval met het vergroten van de subbrandcompartimenten geen sprake is van een gelijkwaardige brandveiligheid, enkel door het omschrijven van het gebruik als "groepsaccommodatie".





Tijdelijke huisvesting groep arbeidsmigranten

Advies 2002

Er is geen sprake van groepsbinding/sociale cohesie zoals beoogd bij “het verstrekken van recreatief verblijf of tijdelijk onderdak aan personen” in een groepsvorm binnen een groepsaccommodatie. De diverse arbeidsmigranten vormen namelijk niet één groep zoals (juridisch) bedoeld is; er is geen sprake van een gezins- of familierelatie noch van een vriendschappelijke relatie. In wezen is/kan men onbekend zijn met elkaar. Daarnaast zullen de arbeidsmigranten op verschillende momenten aankomen en vertrekken en de verblijfsduur zal ook verschillend zijn. Gelet hierop verwachten wij dat in geval van een brand en/of calamiteit de arbeidsmigranten in het bouwwerk niet als één groep zullen acteren met betrekking tot het alarmeren en informeren van hulpdiensten.

Uitgangspunten

Het advies is gebaseerd op de volgende documenten:

1. Adviesaanvraag van 3 juni 2020, incl. begeleidende e-mail;
2. Ingediende aanvraag omgevingsvergunning van 3 december 2018;
3. Bouwplantoets van 6 april 2020 door Veiligheidsregio;
4. Tekst uit e-mail van Veiligheidsregio aan gemeente met motivatie beoordeling gelijkwaardigheid;
5. Notitie Brandveiligheid door brandveiligheidsadviseur met motivatie op logiesverblijf voor groepsaccommodatie;
6. Notitie door brandveiligheidsadviseur met reactie op onder 4. genoemde e-mail;
7. Plattegrond tweede verdieping en dwarsdoorsnedes A en B, van 24 maart 2020 door brandveiligheidsadviseur waarop indeling en brandveiligheidsmaatregelen zijn aangegeven;
8. Plattegrond begane grond en eerste verdieping, van 24 maart 2020 door brandveiligheidsadviseur waarop indeling en brandveiligheidsmaatregelen zijn aangegeven;
9. Brief brandveiligheidsadviseur met verduidelijking adviesvraag en aanvullende motivatie;
10. Aanvullende notitie Brandveiligheid door brandveiligheidsadviseur;
11. E-mail van omgevingsjurist gemeente, van 14 juli 2020 met standpunt gemeente t.a.v. het hanteren van de groepsaccommodatie in dit geval;
12. Brief brandveiligheidsadviseur met nadere motivatie n.a.v. onder 11. genoemde e-mail van gemeente.

4 / 7

Inhoudelijke beschouwing adviesvraag

De adviescommissie heeft bij de behandeling van de adviesvraag het volgende overwogen:

Veiligheidsniveau

- Volgens de aanvraag van de omgevingsvergunning voor het bouwen wordt een bestaand gebouw met een agrarische functie (overige gebruiksfunctie) getransformeerd tot een gebouw met een logiesfunctie.
- Voor een nieuw te bouwen logiesverblijf geldt dat het, conform het zevende lid van artikel 2.93 van Bouwbesluit 2012, moet worden uitgevoerd als een afzonderlijk beschermd subbrandcompartiment.
- Volgens artikel 2.95 (Verbouw) geldt voor het gedeeltelijk vernieuwen of veranderen of het vergroten van een bouwwerk dat artikel 2.93 van overeenkomstige toepassing is, waarbij mag worden uitgegaan van het reeds verkregen niveau. Het bestaande gebouw heeft nog geen nadere indeling in subbrandcompartimenten waarop het reeds verkregen niveau gebaseerd kan worden. Als reeds verkregen niveau geldt daarom de ondergrens: het niveau bestaande bouw.





Tijdelijke huisvesting groep arbeidsmigranten

Advies 2002

- Voor bestaande bouw geldt artikel 2.99 zesde lid. Dit verschilt niet van genoemde eis voor nieuwbouw en luidt eveneens als volgt: *“Een logiesverblijf is een afzonderlijk beschermd subbrandcompartiment.”*

Groepsaccommodatie

- Volgens de toelichting op artikel 2.93 zevende lid (tevens van toepassing op artikel 2.99 zesde lid voor bestaande bouw) mogen in een groepsaccommodatie, zoals bij een kampeerboerderij, *“de verschillende ruimten voor een enkele groep gasten samen in één beschermd subbrandcompartiment liggen. Deze verschillende ruimten zijn dan één logiesverblijf.”*
- “Een enkele groep gasten” is niet in het Bouwbesluit 2012 gedefinieerd. De ATGB is van mening dat “een enkele groep gasten” bij brand in elk geval zou moeten functioneren en handelen als één sociaal samenhangende groep die zich verantwoordelijk voelt om het beschermd subbrandcompartiment bij brand zo snel mogelijk volledig te ontruimen en erop toe te zien daarbij niemand over het hoofd te zien. De aanvrager bepaalt het gebruik en geeft in dit geval aan dat sprake is van een groepsaccommodatie.
- De gemeente heeft enige beoordelingsvrijheid bij de beoordeling hiervan omdat in het Bouwbesluit de begrippen “groepsaccommodatie” en “enkele groep gasten” niet zijn gedefinieerd.
- De ATGB constateert dat de aanvrager onvoldoende heeft onderbouwd waarom de tijdelijke bewoners, met het oog op brandveiligheid, bij brand samen als een enkele groep gasten zouden handelen. Hierbij spelen bijvoorbeeld de organisatie van de groep (1), wie welke verantwoordelijkheid heeft bij brand (2) en hoe die geborgd wordt bij wisselingen in de groep (3), een rol.
- Ook de samenstelling van de groepen speelt een rol: functioneren alle tijdelijke bewoners samen (166 personen verdeeld over 89 slaapkamers) als “een enkele groep gasten”? Zo niet, zijn de sociaal samenhangende groepen dan zodanig verdeeld over de acht brandcompartimenten met bedgebied dat elk beschermd subbrandcompartiment bezet wordt door een “enkele groep gasten” met sociale samenhang? Hoe wordt dat geborgd? Deze vragen zijn, naar het oordeel van de ATGB, zeer relevant en niet beantwoord in de onderbouwing van de aanvrager.
- Dat de tijdelijke bewoners samen sporten, ontspannen en koken en vaak drie maanden lang in hetzelfde bedrijf werkzaam zijn, biedt, naar het oordeel van de ATGB, te weinig houvast om uit te kunnen gaan van een enkele groep gasten die gezamenlijk in een groepsaccommodatie verblijft. De ATGB kan zich daarom vinden in de zienswijze van de gemeente dat niet aannemelijk is gemaakt dat in dit geval sprake kan zijn van een groepsaccommodatie bij het aangegeven gebruik.
- Elke in het bouwplan als slaapkamer aangeduide ruimte is, op basis van zijn ruimtelijke indeling en de daaraan verbonden niet-gezamenlijke voorzieningen, naar het oordeel van de ATGB, gelijk aan een reguliere eenvoudige hotelkamer. Elke slaapkamer vormt zodoende, met de daaraan verbonden niet-gezamenlijke voorzieningen, een voor een enkel persoon of een afzonderlijke groep personen bestemd gedeelte van een logiesfunctie. De commissie ziet zodoende, uitgaande van de in artikel 1.1 derde lid gegeven definitie, geen andere mogelijkheid dan elke slaapkamer aan te merken als een afzonderlijk logiesverblijf.
- Elke slaapkamer dient daarom, overeenkomstig de betreffende prestatie-eisen (afdeling 2.10 (beperking van uitbreiding van brand)), uitgevoerd te worden als een afzonderlijk beschermd subbrandcompartiment.

5 / 7

Gelijkwaardigheid

- Artikel 1.3 eerste lid biedt de mogelijkheid om, anders dan door het rechtstreeks voldoen aan de voorschriften, op een andere manier een gelijkwaardige veiligheid te realiseren ten opzichte van het veiligheidsniveau dat is beoogd met de voorschriften.
- Als mogelijke methode om gelijkwaardigheid te onderbouwen kan de zogenaamde ASET-RSET-vergelijking worden gebruikt, waarmee inzichtelijk kan worden gemaakt of de beschikbare vluchtijd (ASET) groter is





Tijdelijke huisvesting groep arbeidsmigranten

Advies 2002

dan de benodigde vluchttijd (RSET). Beoordelingsaspecten die medebepalend zijn voor de ASET en/of de RSET zijn bijvoorbeeld:

- De (hoogte) van de weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag en de weerstand tegen rookdoorgang tussen de slaapkamers onderling en tussen de slaapkamers en de gang De aanwezigheid van zelfsluitende deuren (beperking rookverspreiding)
 - De aanwezigheid van een brandmeldinstallatie (vroegtijdige alarmering)
 - Voorzieningen die de rookverspreiding in verdergaande mate beperken (zoals bijv. Sa- of S200-criterium).
 - De brandbaarheid van inrichting en aankleding.
 - De marge tussen de ASET en RSET, rekening houdend met de onnauwkeurigheid in de bepaling van beide.
- In de aan de adviescommissie aangeleverde documentatie is geen adequate onderbouwing van gelijkwaardigheid aangetroffen.

De adviescommissie geeft de volgende overweging(en) mee ten aanzien van de door betrokken partijen beargumenteerde standpunten:

- In de adviesaanvraag is door de aanvrager aangegeven dat het hier gaat om het geheel vernieuwen van een bouwwerk. In de bijgevoegde vergunningaanvraag is aangegeven dat het gaat om herbesteding van een bestaand gebouw. Omdat de vergunningaanvraag leidend is, is de ATGB uitgegaan van herbesteding waarbij de bestaande gevel- en dakconstructie blijven bestaan en hooguit plaatselijk gewijzigd worden. Op grond van artikel 4 van de Woningwet zijn de in artikel 1.12 van het besluit bedoelde voorschriften voor verbouw uitsluitend van toepassing op de constructieonderdelen die onderwerp van verbouwing zijn.
- Aanvrager geeft in zijn motivatie aan dat zelfsluitende deuren in de praktijk vaak schijnveiligheid opleveren (punt 3 in de motivatie van de aanvrager) doordat ze in de praktijk buiten werking worden gesteld door gebruikers. Aanvrager ziet daarin een reden om ze niet toe te passen. Twijfel aan de effectiviteit van een in de praktijk gebruikelijke oplossing om aan de prestatie-eis te voldoen, biedt geen rechtvaardiging voor het niet voldoen aan de prestatie-eis. Het is aan de indiener om te komen tot een alternatieve oplossing die wel aan de prestatie-eis voldoet, of tot een in artikel 1.3 bedoelde gelijkwaardige oplossing. De ATGB wijst op de mogelijkheid voor de toepassing van vrijloopdeurdrangers die aangestuurd worden door rookmelders. Deze geven in het dagelijks gebruik geen weerstand en worden pas geactiveerd bij brand. Daarmee wordt het door de aanvrager voorziene probleem voorkomen en wordt rechtstreeks aan de prestatie-eis voldaan.
- Aanvrager geeft in zijn motivatie (Notitie n.a.v. standpunt gemeente) aan dat *“de 24-uursbewaking bestaat uit een echtpaar dat woonachtig is op het complex en zorgdraagt voor het beheer van de locatie.”* De ATGB wijst erop dat de 24-uursbewaking door het echtpaar zodanig georganiseerd moet zijn dat daarmee wordt voldaan aan de definitie van een logiesfunctie met 24-uursbewaking uit artikel 1.1 derde lid. Dit houdt in dat de 24-uursbewaking daadwerkelijk 24 uur per dag aanwezig moet zijn op een loopafstand van niet meer dan 100 m van de toegang van het logiesgebouw. De eis voor zelfsluitende deuren geldt ook bij aanwezigheid van 24-uursbewaking. Bij voorschriften die niet van toepassing zijn bij 24-uursbewaking is dat expliciet in het besluit aangegeven.

6 / 7





Tijdelijke huisvesting groep arbeidsmigranten

Advies 2002

■ Advies

Gelet op het voorgaande adviseert de commissie in deze casus als volgt over de toepassing van de bouwvoorschriften:

Voldoet de indeling in beschermde subbrandcompartimenten aan de eisen gesteld in artikel 2.93 zevende lid (Omvang)?

Nee. In dit geval (herbestemming) zou moeten worden voldaan aan artikel 2.99 zesde lid. Dit artikellid is inhoudelijk gelijk aan artikel 2.93 zevende lid voor nieuwbouw. Ook aan artikel 2.99 zesde lid wordt niet rechtstreeks voldaan: elke slaapkamer moet in dit geval als afzonderlijk beschermd subbrandcompartiment worden uitgevoerd. De aanvrager heeft niet aannemelijk gemaakt dat sprake is van een groepsaccommodatie voor een enkele groep gasten waardoor het niet is toegestaan dat een beschermd subbrandcompartiment bestaat uit meerdere slaapkamers.

Zo nee, is er mogelijk sprake van een gelijkwaardige oplossing als bedoeld in artikel 1.3 van Bouwbesluit 2012?

Nee, een gelijkwaardige veiligheid is niet aannemelijk gemaakt. De ATGB sluit niet uit dat het aantonen van gelijkwaardigheid in dit geval mogelijk is.

