

## Collectieve huisvesting voor 24 arbeidsmigranten

Advies 2308

|                     |  |
|---------------------|--|
| <b>Trefwoorden:</b> | Bouwbesluit 2012, brandveilig gebruik, logiesfunctie, handhaving, rechtens verkregen niveau, bestaande bouw, compartimentering, ontruiming, brandmeldinstallatie (BMI) |
| <b>Datum:</b>       | 24 april 2023  |
| <b>Status:</b>      | 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.*

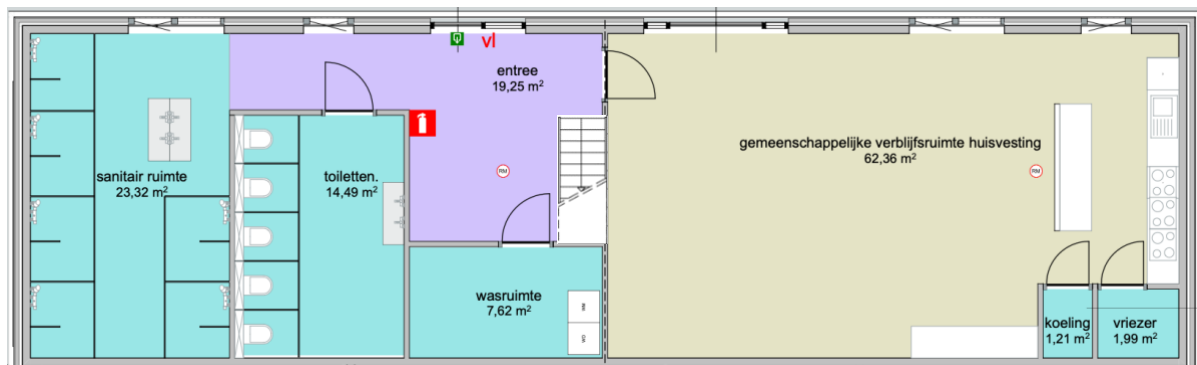
### ■ Beschrijving

Aan de kop van de productiehal van een kwekerij is huisvesting voor 24 arbeidsmigranten gerealiseerd. Hiervoor zijn in 2017 twee vergunningen verleend: een omgevingsvergunning Brandveilig gebruik (1) en een omgevingsvergunning Handelen in strijd met het bestemmingsplan (2).

De huisvesting bestaat uit een entree op de begane grond die direct leidt naar collectief te gebruiken sanitaire ruimten en een collectief te gebruiken verblijfsruimte met keukens van ruim 62 m<sup>2</sup>. Via een trap zijn op de 1<sup>e</sup> verdieping 6 slaapkamers aanwezig die via een overloop worden bereikt. Elke slaapkamer is bedoeld voor gebruik door maximaal 4 personen. Via een vaste trap op de 1<sup>e</sup> verdieping kan een opslagruimte / bergzolder van bijna 54 m<sup>2</sup> worden bereikt.

Alle slaapkamers en ruimten waar, bij brand, doorheen gevlucht wordt, zijn voorzien van rookmelders conform NEN 2555. De bergzolder is niet voorzien van een rookmelder. De gehele huisvesting bevindt zich in één (beschermd sub-)brandcompartiment met een gebruiksoppervlakte van circa 390 m<sup>2</sup>. Hieronder is de situatie weergegeven in de figuren 1, 2 en 3.

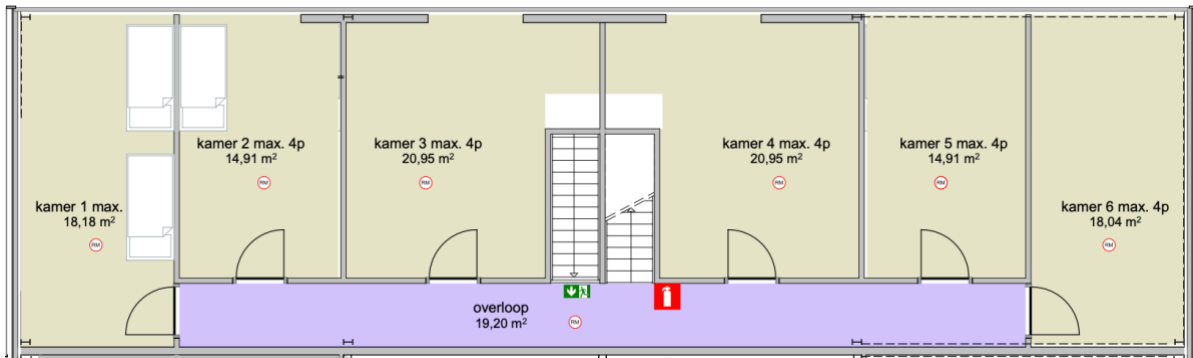
1 / 7



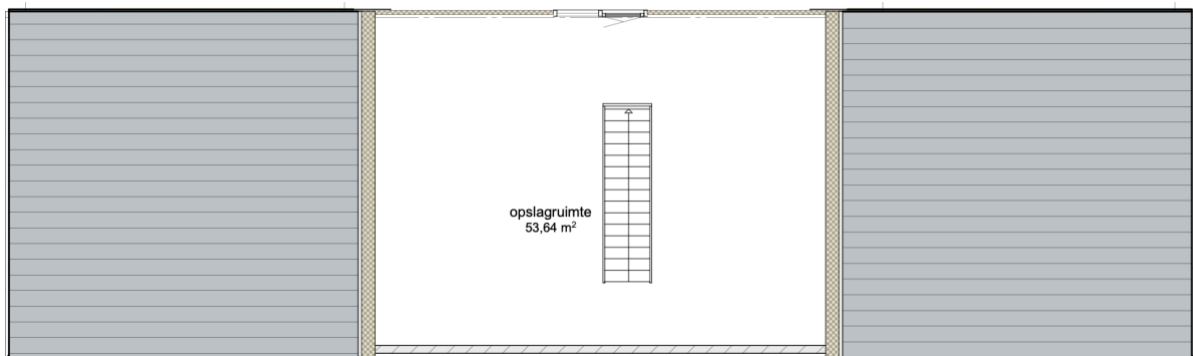
Figuur 1 Begane grond van de huisvesting. De scheidingswand onder vormt de scheiding naar de productiehal die hier direct aan grenst.

## Collectieve huisvesting voor 24 arbeidsmigranten

Advies 2308



Figuur 2 Eerste verdieping van de huisvesting. De scheidingwand onder vormt de scheiding naar de productiehal die hier direct aan grenst.



Figuur 3 Tweede verdieping van de huisvesting, gelegen onder de schuine kap. De scheidingwand onder vormt de scheiding naar de productiehal die hier direct aan grenst.

2 / 7

De gecombineerde omgevingsvergunning uit 2017 voor het brandveilig gebruiken en voor het handelen in strijd met de regels ruimtelijke ordening, was verleend voor het tijdelijk huisvesten van 24 werknemers van het bedrijf. Het bijhouden van een nachtregister en de aanwezigheid van “een dagelijkse beheerder” zijn hier als voorschriften in beschreven.

In tegenstelling tot de omgevingsvergunningaanvraag waarin een logiesfunctie werd aangevraagd, is de vergunning indertijd verleend voor een woonfunctie. In 2021 heeft de gemeente dit gecorrigeerd met een brief waarin de woonfunctie gewijzigd wordt naar een logiesfunctie. Daags na deze wijziging heeft de brandweer geconstateerd dat het gebouw niet in overeenstemming met de vergunning wordt gebruikt. Daarbij heeft de brandweer de huisvesting getoetst als een logiesfunctie gelegen in een logiesgebouw.

De gebruiker heeft aangegeven dat de accommodatie in gebruik is als een logiesfunctie, NIET gelegen in een logiesgebouw, omdat de samenstelling van de (tijdelijke) bewoners zodanig is dat er sociale samenhang is en de accommodatie als een groepsaccommodatie moet worden beschouwd. De brandweer heeft het gebouw in een tweede advies getoetst aan deze gebruiksfunctie (aanvrager bepaalt). De brandweer twijfelt of de sociale samenhang in de groep zodanig is dat hier sprake is van een groepsaccommodatie. Daarbij refereert zij aan ATGB-advies 2002 over tijdelijke huisvesting van een groep arbeidsmigranten.



## **Collectieve huisvesting voor 24 arbeidsmigranten**

Advies 2308

### **Adviesvraag**

1. Kan de betreffende arbeidsmigrantenhuisvesting worden aangemerkt als groepsaccommodatie?
2. Zo ja, is dit ook nog het geval als het maximaal toegestane aantal personen gehuisvest wordt?

### **Standpunt belanghebbende**

De eigenaar wil een woon-slaapgelegenheid realiseren voor werknemers die alleen bij deze werkgever werkzaam zijn. De werknemers zijn altijd dezelfde groep personen van dezelfde nationaliteit (Poolse afkomst) en verblijven hier samen een bepaalde periode om te werken en te leven. Ze werken, in principe, maximaal 6 maanden bij deze werkgever en er is nagenoeg geen sprake van wisseling van personen. Deze werknemers verblijven hier als een groep personen (collega's) die gezamenlijk en gelijktijdig werken, eten, ontspannen en slapen.

Tevens is er in de groep altijd een teamleider aanwezig die onder andere de mensen aanstuurt en toezicht houdt op gedrag en overtollig alcoholgebruik. Er is hier dan ook sprake van een onderlinge band. Deze banden variëren tussen een collegiale band, vriendschappelijke band, en in enkele gevallen een familiale band. Hierdoor is er een zogenaamde homogene band aanwezig.

Men weet altijd van elkaar wie er wel of niet aanwezig zijn en de aanwezige teamleider weet precies wie, waar en hoeveel personen aanwezig zijn in de huisvesting. Men kan stellen dat er een groepsverband (groep werknemers) is die tijdelijk verblijven in een groepsaccommodatie. Vanwege de groepsaccommodatie wordt de gebruiksfunctie "andere logiesfunctie" toegepast. Zoals de toelichting van het bouwbesluit omschrijft bij "logiesgebouw en logiesverblijf" is een logiesverblijf voor een enkel persoon of een afzonderlijke groep personen (zoals in deze casus) bestemd gedeelte van een logiesfunctie. De logiesfunctie kan in zijn geheel worden aangemerkt als één enkel logiesverblijf mits men aan de grenswaarden voldoet zoals bedoeld in artikel 2.93 lid 1 van het bouwbesluit (max 500 m<sup>2</sup>). Zoals de toelichting aangeeft is een logiesverblijf voor een enkel of een afzonderlijke groep personen bestemd. In deze zijn de groep werknemers (collega's) dus een afzonderlijke groep personen. Er is hier dan ook sprake van een logiesfunctie niet gelegen in een logiesgebouw.

3 / 7

Gezien de samenhang en de band van de groep personen is er dan nog steeds ruim voldoende veiligheid voor met name vluchten bij brand en zal er ook niemand worden vergeten of achterblijven in het bouwwerk. Mede omdat deze tijdelijke bewoners zeer goed bekend zijn met de vluchtwegen, uitgangen en aanwezige blusmiddelen in het bouwwerk. Er is hier eigenlijk meer sprake van tijdelijk wonen omdat men huisvesting aan arbeidsmigranten biedt en zou deze eigenlijk als kamerverhuur kunnen worden beschouwd.

Deze situatie is dan ook totaal anders als een logiesfunctie gelegen in een logiesgebouw, zoals een hotel. In een hotel is sprake van gasten en geen tijdelijke bewoners. In een hotel is het verblijf van de aanwezige gasten over het algemeen van korte duur. In een hotel is men vaak onbekend met de situatie en de vluchtmogelijkheden in het bouwwerk. Het is bij hen dan onbekend of zich er nog meer personen bevinden in het bouwwerk ofwel in de naastgelegen kamers, omdat er onderling geen band is. Dan is het wel van belang dat de slaapkamers ieder als een separaat beschermd subbrandcompartiment worden uitgevoerd om de overige gasten langer de tijd te bieden om te kunnen vluchten.

Met deze onderbouwing is de gebruiksfunctie voor deze aanvraag bepaald op een "logiesfunctie niet gelegen in een logiesgebouw" ofwel een "andere logiesfunctie".





## **Collectieve huisvesting voor 24 arbeidsmigranten**

*Advies 2308*

### **Standpunt bevoegd gezag**

De aanvraag is getoetst op basis van een logiesfunctie niet gelegen in een logiesgebouw. Dit is gedaan omdat de aanvrager dit heeft aangegeven. Het is namelijk aan de aanvrager of houder van een omgevingsvergunning die de gebruiksfunctie van een bouwwerk bepaalt. Het is vervolgens aan het bevoegd gezag om te toetsen of het bouwwerk voldoet aan de eisen die de wet hieraan stelt.

In het gebouw is een kwekerij gesitueerd. Derhalve kan ervan uit worden gegaan dat de personen, welke aanwezig zijn in het gebouw, zelfredzaam zijn. In de logiesfunctie zijn maximaal 24 (Poolse) arbeidsmigranten aanwezig. In de aangeleverde rapportage wordt de aanwezige groep met samenhang beschreven. Er zou altijd een teamleider aanwezig zijn die weet wie er aanwezig zijn. De brandweer heeft twijfels bij de sociale cohesie binnen deze groep. Daarnaast zal een teamleider niet 24/7 aanwezig zijn en dus zal niet altijd bekend zijn wie er binnen het gebouw aanwezig zijn. Het is aannemelijk dat niet altijd inzichtelijk is wie er aanwezig is vooral in de avond-/nacht- en weekendsituatie. Daarnaast werkt de groep maximaal 6 maanden bij de werkgever en kan er dus volgend jaar een andere groep aanwezig zijn.

Uit het nachtregister blijkt dat er regelmatig wisselingen zijn in de personen, die ter plekke verblijven, en dat deze op verschillende momenten arriveren en vertrekken. De teamleider verblijft in een naastgelegen pand. Bovendien staat de vergunning toe dat er 24 arbeidsmigranten ter plekke verblijven, maar verblijven er op geen enkel moment zoveel personen. Door bovenstaande is het afhankelijk van de groep personen, die op een gegeven moment in het pand verblijft, of zij als homogene groep handelen.

Het grootste risico van brand is aanwezig op de slaapkamers. De matrassen in de slaapkamers zijn brandstof. Deze matrassen produceren veel hitte en rook. Doordat de slaapkamers niet gecompartmenteerd zijn en de deuren niet zelfsluitend houdt niets de brand tegen om zich in hoog tempo te ontwikkelen tot een compartimentsbrand. De vluchtroutes zullen snel niet meer bruikbaar zijn door de rookverspreiding.

4 / 7

### **Conclusie**

Het grootste risico wat door de brandweer gezien wordt, is dat het gebouw (door de aanvrager) wordt gezien als logiesfunctie niet in een logiesgebouw. De brandweer heeft twijfels bij de sociale cohesie binnen de groep en vindt het niet aannemelijk dat altijd bekend is wie aanwezig is binnen het gebouw. Doordat het wordt gezien als logiesfunctie niet in een logiesgebouw zijn de verblijfsruimten niet uitgevoerd als beschermd subbrandcompartiment. De deuren van de slaapkamers zijn niet zelfsluitend en de enkele vluchtroute niet uitgevoerd als extra beschermde vluchtroute. Er wordt gevlucht langs slaapkamerdeuren die open kunnen staan en er kunnen spullen worden opgeslagen in de vluchtroute. Daarnaast is er geen brandmeldinstallatie aanwezig met volledige bewaking die tevens gecertificeerd is. Het advies van de brandweer is dan ook het gebouw te beschouwen als zijnde logiesfunctie en de daarbij geldende brandveiligheidsvoorzieningen te hanteren.





## Collectieve huisvesting voor 24 arbeidsmigranten

Advies 2308

### Uitgangspunten

Het advies is gebaseerd op de volgende documenten:

1. Adviesaanvraag van 15 februari 2023;
2. Omgevingsvergunning 2017;
3. Brief Wijziging omgevingsvergunning 2017, van 24 mei 2022, met kenmerk AU/066495, door de gemeente;
4. Hoofdstuk 1 van rapport "Toetsing Bouwbesluit Brandveiligheid...", van 29 maart 2021, met kenmerk 2021-5391 door de brandveiligheidsadviseur;
5. Advies 'RGT Advies risicogericht toezicht ADHOC', van 25 februari 2021, met kenmerk 2021-000550, door de brandweer;
6. Advies 'Groepsaccommodatie bouwen', van 3 december 2021, met kenmerk 2021-006387, door de brandweer;
7. Plattegronden, gevels en doorsneden, schaal 1:100, van 24 april 2017, met kenmerk 151128 bladen B.1, B.2 en B.3, door bouwkundig tekenburo;
8. Geanonimiseerd nachtregister 2020-2021, in MS Excel, van 7-12-2021.

### Inhoudelijke beschouwing adviesvraag

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

- De ATGB gaat ervan uit dat de accommodatie in 2017 is gebouwd conform de toenmalige nieuwbouwvoorschriften en dat de toentertijd afgegeven gecombineerde vergunning voor brandveilig gebruik en voor het handelen in strijd met de regels voor ruimtelijke ordening gebaseerd was op het Bouwbesluit 2012. Voor het huidige gebruik gelden de rechtstreeks werkende voorschriften inzake brandveilig gebruik van Bouwbesluit 2012 en eventuele voorschriften die aan de omgevingsvergunning brandveilig gebruik zijn verbonden.
- De wijziging van de in de vergunning genoemde 'woonfunctie' naar 'logiesfunctie' is in overeenstemming met de toenmalig ingediende tekeningen en is door gebruiker geaccepteerd. De ATGB gaat in de beoordeling daarom uit van een logiesfunctie. Over de procedure inzake wijziging van woonfunctie naar logiesfunctie doet de ATGB geen uitspraak.
- Een logiesverblijf ligt, volgens artikel 2.92 zevende lid van het Bouwbesluit 2012 in een beschermd subbrandcompartiment. Volgens artikel 2.93 zevende lid is elk logiesverblijf een afzonderlijk beschermd subbrandcompartiment.
- De ATGB heeft hier eerder over geadviseerd in ATGB-advies [2002](#) en nog eerder is hierover geadviseerd door de voorloper van de ATGB, de Adviescommissie Praktijktoeepassing Brandveiligheidsvoorschriften, in advies [1015](#).
- In ATGB-advies [2002](#) is de ATGB ingegaan op de toelichting bij artikel 2.93 zevende lid en heeft daarover, onder andere, het volgende aangegeven:
  - 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."

5 / 7





## **Collectieve huisvesting voor 24 arbeidsmigranten**

Advies 2308

- *“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.*
  - *.....*
  - *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.*
- In dit geval gaat het om maximaal 24 tijdelijke bewoners in 6 slaapkamers in plaats van om 166 tijdelijke bewoners in 89 slaapkamers uit de casus van ATGB-advies 2002. Bovendien waren de slaapkamers in de casus uit ATGB-advies 2002 alle voorzien van eigen sanitair, terwijl in onderhavige casus alleen collectief te gebruiken sanitair aanwezig is.
  - In deze casus is ook een nachtregister aangeleverd met daarin de geregistreerde aanwezigheid van personen gedurende de afgelopen twee jaar. Uit een nadere beschouwing hiervan concludeert de ATGB dat het gemiddelde verblijf van alle personen over twee jaar 178 dagen per persoon bedroeg (circa 6 maanden). Daarvan werd gemiddeld 109 dagen doorgebracht met alle andere, gemiddeld, 17 personen. De bezetting over de jaren 2020 en 2021 is vrij constant gebleken uit het nachtregister.
  - Koken, eten en wassen gebeurt alleen in gezamenlijk te gebruiken ruimtes. Loopafstanden van vluchtroutes zijn nergens langer dan 30 m. Er is een nachtregister en een “dagelijks beheerder” conform de vergunningvoorwaarden. Alle personen die hier verblijven werken bij dezelfde werkgever.
  - Het nachtregister biedt een goed overzicht over de aanwezigheid van personen in de nacht gedurende een langere periode, maar geeft geen inzicht in de aanwezigheid van personen op een bepaald moment, bijvoorbeeld als er brand uitbreekt en er ontruimd moet worden. De ATGB kan, op basis van het aangeleverde nachtregister, niet beoordelen of, in dit geval, de tijdelijke bewoners met elkaar een sociaal samenhangende groep vormen.
  - De dagelijks beheerder is, volgens de zienswijze van de brandweer, een teamleider. Het is de ATGB niet duidelijk of de teamleider ook een tijdelijke bewoner is in de logiesfunctie. Evenmin is duidelijk of deze teamleider op elk moment van de dag (24/7) aanwezig is en of die op elk moment van de dag inzicht heeft in de aanwezigheid van personen binnen de logiesfunctie. Volgens het bevoegd gezag verblijft de teamleider in het naastgelegen pand. Ook de overdracht van de taken van deze dagelijks beheerder, bij zijn afwezigheid, is niet duidelijk voor de ATGB.
  - Alles afwegende, is de ATGB van oordeel dat de aanvrager onvoldoende duidelijk heeft gemaakt dat de tijdelijke bewoners bij brand als een enkele groep gasten zou handelen. Evenmin blijft onduidelijk wie bij brand de verantwoordelijkheid neemt om de logiesfunctie volledig te ontruimen en hoe verantwoordelijkheden voor de ontruiming bij brand worden overgedragen bij afwezigheid van een aangewezen verantwoordelijke.
  - Ten slotte is de ATGB van oordeel dat ook een rookmelder op de bergzolder onderdeel zou moeten uitmaken van een voorziening voor de signalering van brand.

6 / 7





## **Collectieve huisvesting voor 24 arbeidsmigranten**

**Advies 2308**

### **Advies**

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

1. *Kan de betreffende arbeidsmigrantenhuisvesting worden aangemerkt als groepsaccommodatie?*

Nee. Op grond van de aangeleverde informatie kan de ATGB niet vaststellen dat de groep tijdelijke bewoners, in dit geval, bij brand opereert als een samenhangende groep die zijn verantwoordelijkheid neemt om met elkaar te zorgen dat iedereen bij brand het pand kan verlaten. Op grond van de aangeleverde informatie kan de ATGB niet beoordelen of de groep als een enkele groep gasten kan worden beschouwd.

Verder is het de ATGB onduidelijk of de dagelijks beheerder, c.q. teamleider ook een bewoner van de logiesaccommodatie is, hoeveel inzicht de beheerder heeft in de momentane aanwezigheid van personen in de accommodatie, wat zijn rol is in een ontruiming bij brand en hoe deze rol wordt overgedragen bij afwezigheid van de beheerder.

2. *Zo ja, is dit ook nog het geval als het maximaal toegestane aantal personen gehuisvest wordt.*

Niet van toepassing.

7 / 7

**Overigens merkt de ATGB over deze casus nog het volgende op:**

Het bevoegd gezag heeft in dit geval enige beoordelingsruimte bij de beoordeling of in dit geval sprake is van een "groepsaccommodatie" en "een enkele groep gasten", zoals in de toelichting bij artikel 2.93 zevende lid is aangegeven. Met de, namens het bevoegd gezag, gegeven beoordeling is hier gebruik gemaakt van deze beoordelingsruimte.