

Notitie 'Ladder voor duurzame verstedelijking' Deventer, Scheepvaartstraat 1

Status: Definitief

November 2025

1. Inleiding

De voorliggende notitie 'Ladder voor duurzame verstedelijking' heeft betrekking op de herontwikkeling de locatie aan de Scheepvaartstraat 1 in Deventer (hierna: projectgebied). Het projectgebied ligt in het Havenkwartier. Voorheen was hier een verfwinkel aanwezig. Inmiddels is de bebouwing gesloopt en is sprake van een braakliggend terrein. Ten oosten van het braakliggende terrein is één van de havenarmen van het Havenkwartier aanwezig, waarin een tweetal woonboten liggen.



Abbeelding 1 Huidige situatie projectgebied (Bron: Atlas leefomgeving, bewerkt BJZ.nu)

Het voornemen ziet toe op de realisatie van maximaal 98 appartementen die worden ondergebracht in een woontoren. Verder is er ruimte voor maximaal 350 m² aan commerciële functies die in de plint van het gebouw wordt gesitueerd.

De ontwikkeling wordt planologisch mogelijk gemaakt door het omgevingsplan te wijzigen. Vanuit het ruimtelijk spoor is toetsing aan de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' noodzakelijk.

2. Ladder voor duurzame verstedelijking

De Ladder is geïntroduceerd in de voorloper van de NOVI: de Structuurvisie voor Infrastructuur en Ruimte (SVIR) en is per 1 oktober 2012 als motiveringseis in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) opgenomen. Op 1 juli 2017 is de Ladder in het Bro gewijzigd. Aanleiding voor de wijziging waren de in de praktijk gesignaleerde knelpunten bij de uitvoering van de Ladder en de wens om te komen tot een vereenvoudigd en geoptimaliseerd instrument. De Ladder is beleidsneutraal vanuit het Bro omgezet naar de Omgevingswet en is sinds 1 januari 2024 opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

De Ladder is een instructieregel die is opgesteld met het oog op het belang van zorgvuldig ruimtegebruik en het tegengaan van leegstand (5.129g lid 2 Bkl). De ladder is van toepassing op een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Bij nieuwe stedelijke ontwikkelingen wordt beoordeeld of er echt behoefte is aan die stedelijke ontwikkeling en of rekening is gehouden met de mogelijkheden om binnen het stedelijk gebied of binnen het stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied in die behoefte te voorzien. De instructieregel regelt dat bij een wijziging van het omgevingsplan voor een nieuwe stedelijke ontwikkeling toepassing van de Ladder is vereist.

Artikel 8.0b Bkl regelt dat deze instructieregel ook geldt voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Er zijn inmiddels meerdere gerechtelijke uitspraken geweest over het begrip 'stedelijke ontwikkeling'. Uit Afdelingsjurisprudentie blijkt dat de vraag wanneer sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling in grote mate casuïstisch wordt beantwoord. Zo heeft de Afdeling uitgemaakt dat de bouw van 11 woningen niet als stedelijke ontwikkeling wordt gezien (ABRvS 16 september 2015; ECLI:NL:RVS:2015:2921).

3. Gewenste ontwikkeling

Het voornemen is om op de locatie aan de Scheepvaartstraat 1 en een deel van de hier tegenaan gelegen havenarm te herontwikkelen. Hierna wordt ingegaan op de verschillende planonderdelen.

Programma

In de plint van het gebouw is ruimte voor maximaal 350 m² aan commerciële functies. Op de begane grond zijn split-level appartementen en woon-werkstudio's beoogd. Op de overige verdiepingen worden de appartementen gelijkvloers uitgevoerd.

Met de voorgenomen ontwikkeling kan een brede doelgroep worden bediend. Hierbij kan gedacht worden aan gezinnen, starters en senioren. Er worden appartementen gerealiseerd van verschillende groottes en prijssegmenten, bestaande uit koop- en/of huurappartementen. Daarnaast zijn alle woningen bereikbaar via een vaste lift. Hierdoor zijn alle gelijkvloerse woningen (appartementen) levensloopbestendig.

Gebouw

Het beoogde gebouw bestaat in grote lijnen uit twee delen, namelijk het plintgebouw en de hoogbouw. De bouwhoogte van beide delen bedraagt respectievelijk circa 18 en 66 meter. Hiermee wordt in het Havenkwartier en voor de stad Deventer een nieuwe landmark gerealiseerd. De woontoren steekt boven de in het Havenkwartier kenmerkende grijze silo uit. In navolgende afbeelding is een impressie opgenomen van het beoogde gebouw.



Afbeelding 2 Impressie beoogde gebouw (Bron: Klunder Architecten)

Onderdeel van de voorgenomen herontwikkeling is het dempen en opnieuw inrichten van een deel van de aangrenzende havenarm. Het voornemen is om hier een openbare kade te realiseren met een groene uitstraling waarmee dit deel van de haven meer beleefbaar wordt en het geheel een aantrekkelijke ruimtelijke uitstraling krijgt.



Afbeelding 3 Inrichting openbare ruimte (Bron: Buro Lubbers)

4. Toetsing van de ontwikkeling aan de Ladder

Teneinde een ontwikkeling adequaat te kunnen toetsen aan de ladder is het noodzakelijk inzicht te geven in de begrippen 'stedelijk gebied' en een 'stedelijke ontwikkeling'.

Stedelijk gebied: Op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit toegelaten stedenbouwkundig samenstel van bebouwing voor wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel en horeca, en de daarbij behorende openbare of sociaal-culturele voorzieningen en infrastructuur, met uitzondering van stedelijk groen aan de rand van die bebouwing en lintbebouwing langs wegen, waterwegen of waterkeringen;

Een **stedelijke ontwikkeling** is de ontwikkeling of uitbreiding van een bedrijventerrein, een zeehaventerrein, een woningbouwlocatie, kantoren, een detailhandelsvoorziening of een andere stedelijke voorziening die voldoende substantieel is.

Bij de toetsing aan de ladder worden beide onderdelen van de Ladder meegenomen:

- de behoefte aan de stedelijke ontwikkeling;
- als die stedelijke ontwikkeling is voorzien buiten het stedelijk gebied of buiten het stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied: de mogelijkheden om binnen dat stedelijk gebied of binnen dat stedelijk groen aan de rand van de bebouwing van stedelijk gebied in die behoefte te voorzien.

Wat is het verzorgingsgebied?

Voordat de behoefte in beeld kan worden gebracht, moet ten eerste duidelijk zijn wat het ruimtelijk verzorgingsgebied voor de ontwikkeling betreft. De behoefte moet worden bepaald binnen het ruimtelijk verzorgingsgebied van de woningbouwontwikkeling. De aard en de omvang van de ontwikkeling zijn leidend voor het schaalniveau waarop de ruimtebehoefte moet worden afgewogen.

De beoogde ontwikkeling bevindt zich in de kern Deventer en richt zich primair op de lokale bevolking en omliggende regio.

Wat is de behoefte?

De gemeente Deventer heeft de ambitie om van 2021 tot 2035 in totaal 11.000 nieuwe woningen te realiseren. Dit is nodig om de bevolkingsgroei in goede banen te leiden en bij te dragen aan verjonging van de stad en versterking van de arbeidsmarkt. De voorgenomen ontwikkeling draagt bij aan deze kwantitatieve opgave van Deventer.

Verder wordt in de gemeentelijke woonvisie benadrukt dat het aanbod voor starters, ouderen en gezinnen moet worden uitgebreid, waarbij levensloopbestendige en duurzame woningen centraal staan. De beoogde appartementen bedienen deze doelgroepen door het aanbod van koop- en/of huurwoningen, in verschillende prijssklassen en groottes. Bovendien zijn een groot deel van de beoogde appartementen levensloopbestendig doordat deze gelijkvloers en lifttoegankelijk zijn.

Het Gebiedsprogramma Centrum&Schil is aangegeven dat het Havenkwartier onderdeel vormt van de schil rondom de binnenstad waar ruimte ligt voor groei en ontwikkeling op loopafstand van binnenstad en station.

Naast woningbouw maakt de ontwikkeling ruimte voor maximaal 350 m² commerciële functies in de plint van het gebouw. Het betreft functies die passen binnen categorieën zoals dienstverlening, kleinschalige detailhandel en/of horeca (lichte categorie). De beoogde commerciële functies dragen bij aan de gewenste functiemenging in het Havenkwartier en voorzien in de behoefte aan kleinschalige voorzieningen voor bewoners en bezoekers van dit gebied. Gezien de beperkte omvang is geen sprake van een bovenlokaal verzorgingsgebied of van concurrentie met bestaande winkelcentra. De behoefte is aantoonbaar aanwezig binnen het Havenkwartier zelf, dat zich ontwikkelt tot een gemengd stedelijk milieu met wonen, werken en verblijven. Bovendien sluit de commerciële plint aan bij eerdere ontwikkelingsinitiatieven in het Havenkwartier waar vergelijkbare functies zijn gerealiseerd (zoals horeca, ateliers en creatieve bedrijvigheid).

Geconcludeerd wordt dat zowel kwalitatief als kwantitatief gezien sprake is van een aantoonbare behoefte aan de beoogde ontwikkeling.

Ligt de stedelijke ontwikkeling in bestaand stedelijk gebied?

Uitgangspunt is dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling voorziet in een behoefte en in beginsel in bestaand stedelijk gebied wordt gerealiseerd. Het doel is een zorgvuldig gebruik van de ruimte en het tegengaan van overprogrammering en de negatieve ruimtelijke gevolgen van leegstand. Ligt een projectgebied in bestaand stedelijk gebied (bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur) en voorziet de stedelijke ontwikkeling in een behoefte dan wordt voldaan aan de Ladder.

De herontwikkeling van Scheepvaartstraat 1 vindt plaats op een braakliggend terrein binnen het bestaande stedelijke gebied. Dit voldoet aan de omschrijving in artikel 1.3 van het Bkl. De locatie ligt in het Havenkwartier, een stedelijk gebied met een mix van functies en goede infrastructuur, zoals wegen, openbaar vervoer en nutsvoorzieningen. Eerder was op deze plek een verfwinkel gevestigd. De locatie sluit direct aan op de omliggende bebouwing en stedelijke voorzieningen.

Geconcludeerd wordt dat sprake is van een ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied.

5. Conclusie

Met de voorgenomen ontwikkeling wordt een nieuwe stedelijke ontwikkeling planologisch mogelijk gemaakt. Voor een dergelijke ontwikkeling geldt een motiveringsvereiste. In deze notitie 'Ladder voor duurzame verstedelijking' is aangetoond dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een concrete behoefte, binnen bestaand stedelijk gebied. De ontwikkeling is daarmee in overeenstemming met de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' en voldoet aan de instructieregel zoals opgenomen in artikel 5.129g van het Bkl.