Participatieplan/omgevingsplan Fraterhuis

Opgesteld door Kirsten Derksen, Omgevingsmanager Stadshart

Datum: 8 april 2026
Status: Concept
Versie: 0.2
Opdrachtgever: Gemeente Zwolle

Het doel van fase 1 van Hanza! is om samen tot een goed Plan van Aanpak (participatieplan) te komen. Een goed participatieplan bestaat uit onderstaande onderdelen. Het is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer om dit plan in fase 1 samen met direct belanghebbenden op te stellen. Dit kan aan de hand van de vragen die in Fase 1 van Hanza! zijn uitgewerkt.
Als je vooraf een goed participatieplan opstelt, is het aan het einde van het proces gemakkelijker om een goed participatiejournaal uit te werken.

Ambitie

Inleiding
De gemeente Zwolle heeft het voormalige Xenos/Kruidvat-pand verworven met als doel de realisatie van een nieuw Fraterhuis in het Broerenkwartier. Het project beoogt een culturele impuls voor de binnenstad en herstel van historische structuren.

Het Fraterhuis is een culturele voorziening die op termijn jaarlijks 160.000 bezoekers zal trekken en daarmee een positieve impuls zal geven aan levendigheid, economie en verblijfskwaliteit van het gebied.

Eerste Ruimtelijke Invulling Broerenkwartier (2017)
De gebiedsvisie geeft als ontwikkelkader:

- Bij elke bouwontwikkeling wordt een mix aan functies gerealiseerd of het draagt bij aan een gezonde mix per deelgebied: wonen, werken, detailhandel, horeca en cultuur.
- Elke bouwontwikkeling draagt bij aan een afwisselende schaal en korrel.
- Nieuwe bebouwingsmassa versterkt het fijnmazig netwerk aan openbare ruimte. Thema's hierin zijn: zichtrelaties, de Thorbeckegracht en een aantrekkelijke plint.
- Elk gebouw geeft een cadeau aan de stad. Nieuwe bebouwing of aanpassingen in de bestaande bebouwingsstructuur mag niet detoneren. Het is afgestemd op de positie in de binnenstad met de daarbij behorende kwaliteitseisen zoals is verwoord in het BKP binnenstad. Onderwerp van gesprek is wat het gebouw kan bijdragen aan het verhaal van de plek.

Kaders

Kaders voor de realisatie van de ambitie
Voor de ontwikkeling van het Fraterhuis gelden verschillende ruimtelijke en programmatische kaders. Deze kaders zijn bestuurlijk vastgesteld en vormen het vertrekpunt voor de verdere planuitwerking. Zij bepalen daarmee ook de ruimte voor participatie.

De belangrijkste vastliggende kaders zijn:
- Realisatie van een Fraterhuis met culturele functie;
- Locatie Xenos/Kruidvat pand (besluit gemeenteraad);
- Programma van vijf filmzalen, een multimediazaal, horeca en overige ruimten (besluit gemeenteraad);
- Alzijdig gebouw en transparante begane grond;
- Visie dat het openbaar gebied een voetgangersgebied is en het overige verkeer te gast (besluit gemeenteraad).

Deze uitgangspunten staan niet ter discussie binnen het participatieproces. De participatieruimte ligt vooral in de nadere uitwerking binnen deze kaders, met name op het gebied van logistiek, bereikbaarheid en het beperken van hinder voor de omgeving, zowel in de gebruiksfase als tijdens de realisatie van de nieuwbouw.

Kansen en uitdagingen in de gebiedscontext
Het Fraterhuis wordt ontwikkeld in het Broerenkwartier, een historisch en intensief gebruikt deel van de binnenstad. Het gebied kent een compacte ruimtelijke structuur met smalle toegangswegen, beperkte logistieke ruimte en een concentratie van horeca, detailhandel en publieksfuncties. Dit maakt de inpassing van nieuwe functies uitdagend.

In de komende jaren vinden meerdere ontwikkelingen plaats in en rond het Broerenkwartier:

Jaar	Ontwikkeling
2026	Herstelwerkzaamheden Weeshuispassage
2026	Start herontwikkeling C&A/Sikkes
2027	Herinrichting Nieuwstraat
2027	Start sloop en bouw Fraterhuis
2029	Inrichting van de pleinen rond het Fraterhuis

Voor bewoners en ondernemers betekent dit een periode waarin meerdere projecten samenkomen. Goede afstemming tussen projecten en duidelijke communicatie richting de omgeving zijn daarom belangrijk.

Daarnaast speelt de relatiegeschiedenis met de omgeving een rol. Rond eerdere projecten, zoals de ontwikkeling van de Weeshuispassage, zijn spanningen ontstaan en heeft een mediationtraject plaatsgevonden met ondernemers en bewoners rond het Broerenkerkplein.

Deze context vraagt in het participatieproces om duidelijkheid over kaders, erkenning van zorgen over gebiedsdruk en zorgvuldige afstemming met betrokken stakeholders.

Participatievraag en ruimte voor deelnemers

Ontwerpfase
De gemeente heeft het pand aangekocht met het voornemen hier een Fraterhuis te realiseren. Dit betekent dat een aantal uitgangspunten vastliggen. Zo staat de komst van het Fraterhuis als culturele functie op deze locatie vast. Ook zijn er randvoorwaarden vanuit beleid, ruimtelijke kaders en programmatische keuzes die de speelruimte voor participatie beperken.

Daarom richt participatie zich in deze fase voornamelijk op het proces van betrekken, meedenken en het gezamenlijk verkennen van dilemma's, in plaats van op het opnieuw bepalen van de hoofdkeuze voor het project. Transparantie over deze speelruimte is daarbij een belangrijk uitgangspunt.

Het centrale vraagstuk van dit participatieproces is: ***"Hoe kan het Programma van Eisen van het Fraterhuis zodanig worden ingepast op locatie Xenos/Kruidvat dat er een goed werkend Fraterhuis ontstaat en dat het bijdraagt aan de kwaliteit van de binnenstad, met behoud van bereikbaarheid, veiligheid, leefbaarheid en economische vitaliteit van het gebied?"***

Hoe kunnen we het Programma van Eisen voor het Fraterhuis goed inpassen op de locatie van Xenos/Kruidvat, zodat er een goed werkend filmhuis ontstaat dat de kwaliteit van de binnenstad versterkt? En hoe zorgen we daarbij dat het gebied goed bereikbaar, veilig en leefbaar blijft?

Binnen dit vraagstuk is participatieruimte aanwezig op verschillende onderdelen van de verdere uitwerking. De participatie richt zich daarom op het gezamenlijk verkennen van oplossingen en afwegingen rond onder andere de volgende deelvragen:

Bereikbaarheid en logistiek:
Hoe kan de bevoorrading, afvalinzameling en logistiek in het Broerenkwartier worden georganiseerd in relatie tot de nieuwbouw van het Fraterhuis? De oplossing wordt integraal opgepakt. De uitwerking is onderdeel van het project en het participatieplan aanpassing inrichting openbare ruimte.

Gebruik en levendigheid:
Op welke manier kan het Fraterhuis bijdragen aan de culturele levendigheid van het gebied, zonder dat dit leidt tot ongewenste druk op de directe omgeving?

Leefbaarheid en veiligheid:
Welke aandachtspunten zien bewoners en ondernemers rondom veiligheid, bezoekersstromen en gebruik van de openbare ruimte, en hoe kunnen deze worden meegenomen in de verdere uitwerking?

Samenhang met het gebied:
De participatie richt zich op hoe het Fraterhuis ruimtelijk kan aansluiten bij de bestaande functies en kwaliteiten van het Broerenkwartier, zonder de druk op het gebied te vergroten. Daarbij wordt verkend hoe bezoekersstromen, gebruik en verblijfskwaliteit in balans kunnen blijven. Ook wordt meegenomen hoe een parallelle herinrichting van de omliggende pleinen kan bijdragen aan een betere spreiding, routing en verblijfskwaliteit in het gebied.

Door deze onderwerpen vroegtijdig met betrokkenen te bespreken, ontstaat ruimte om dilemma's gezamenlijk te verkennen en waar mogelijk oplossingen te verbeteren of aan te scherpen.

Het hoofddoel van participatie is om samen met inwoners en ondernemers te komen tot betere besluiten die aansluiten bij de leefwereld en breed gedragen worden. Daarbij worden de volgende subdoelen nagestreefd:

1. het gezamenlijk verkennen van wensen, ideeën, zorgen en dilemma's en deze vroegtijdig bespreekbaar maken;
2. ondernemers en bewoners erkenning geven voor de ervaren gebiedsdruk;
3. het creëren van medeverantwoordelijkheid voor oplossingen;
4. het minimaliseren van formele bezwaren door vroegtijdige betrokkenheid.

In de gesprekken met de omgeving worden de volgende strategische uitgangspunten gehanteerd:

- er wordt geen volledig uitgewerkt plan gepresenteerd, maar een ontwikkeling in stappen;
- dilemma's worden voorgelegd in plaats van kant-en-klare oplossingen;
- logistiek wordt expliciet als een gezamenlijke opgave gepositioneerd;
- er wordt realistisch gecommuniceerd over ruimtelijke randvoorwaarden;
- de ervaren projectstapeling in het gebied wordt erkend.

Realisatiefase
In de uitvoerings- of realisatiefase verschuift de participatie meer naar het niveau van Bereikbaarheid, Leefbaarheid, Veiligheid en Communicatie (BLVC). In deze fase staat de vraag centraal hoe de uitvoering van sloop en bouw zo zorgvuldig mogelijk kan plaatsvinden met zo min mogelijk hinder voor de omgeving.

De te selecteren aannemer dient in het uitvoeringsplan rekening te houden met deze BLVC-uitgangspunten en met signalen uit de omgeving. Richting het einde van de ontwerpfase zal het gesprek met stakeholders daarom steeds meer gericht zijn op:

1. wensen en aandachtspunten rondom bouwlogistiek en bereikbaarheid;
2. maatregelen om hinder tijdens sloop- en bouwwerkzaamheden te beperken;
3. afspraken over communicatie en afstemming tijdens de uitvoering.

De gesprekken in de ontwerpfase zullen tevens duidelijk maken met welke stakeholders intensiever overleg nodig is en met welke partijen een lichtere vorm van betrokkenheid passend is.

Besluitvorming

De besluitvorming binnen de vastgestelde kaders vindt plaats in de Stuurgroep (Ambtelijk Opdrachtgever en Fraterhuis), bij de portefeuillehouder en waar nodig het college. Wanneer voorstellen buiten de vastgestelde kaders vallen, is de gemeenteraad aan zet voor besluitvorming.

Samenstelling procesteam

Projectleider Fraterhuis
Omgevingsmanager
Communicatieadviseur
Projectassistent
Externe begeleider (op afroep)

Rol gemeente en specifiek gemeenteraad en college

De rol van het college en de gemeenteraad is afhankelijk van de mate waarin voorstellen passen binnen de vastgestelde kaders. Besluitvorming binnen de vastgestelde kaders vindt plaats in de Stuurgroep (Ambtelijk Opdrachtgever en Fraterhuis), bij de portefeuillehouder en waar nodig het college. Wanneer voorstellen buiten de vastgestelde kaders vallen, is de gemeenteraad aan zet voor besluitvorming.

Actorenanalyse

Stakeholder	Belang	Invloed
Directe buren: ondernemers BKP, Meerminnepein, plein bij Weeshuisstraat	Zeer hoog – bereikbaarheid, bevoorrading, zichtbaarheid	Hoog – lokaal netwerk, politieke gevoeligheid
Overige ondernemers BK	Hoog – projectstapeling en bereikbaarheid	Middel
Directe buren BK	Hoog – woonkwaliteit, bereikbaarheid, leefbaarheid, uitzicht, geluid	Middel
Vrienden van het BK	Hoog – platformfunctie	Hoog – georganiseerde stem
Fraterhuis	Zeer hoog – programmatisch belang	Hoog – inhoudelijke expertise
Hulpdiensten	Hoog – bereikbaarheid en veiligheid	Hoog – formele randvoorwaarden
Politiek	Hoog – besluitvorming	Zeer hoog

De directe ondernemers rond het Broerenkerkplein vormen de meest invloedrijke omgevingspartij. Zij beschikken over een lokaal netwerk en hebben in het verleden politieke en mediagevoelige dossiers weten te agenderen. De adviesgroep Vrienden van het Broerenkwartier functioneert als een georganiseerde klankbordgroep en kan beeldvorming beïnvloeden.

Projectstapeling vergroot de gevoeligheid van het dossier en versterkt het risico op escalatie wanneer logistiek of inpassing als onzorgvuldig worden ervaren.

Vroegtijdige afstemming met deze partijen is daarom strategisch noodzakelijk.

Processtappen

Het participatieproces voor het Fraterhuis wordt ingericht volgens de fasering van de Hanza!-methodiek. Deze bestaat uit drie hoofdfasen: voorbereiding, participatie en oogst. Per fase wordt bepaald met welke stakeholders wordt gesproken, met welk doel en met welke middelen.

Fase 1 – Voorbereiding (opstellen participatieaanpak)
In deze fase wordt het participatie- en omgevingsplan opgesteld. Hierin worden de participatievraag, de kaders, stakeholders en het proces vastgelegd. Het conceptplan wordt besproken met enkele sleutelstakeholders uit het gebied om te toetsen of de aanpak aansluit bij de situatie in het Broerenkwartier.

Het doel van deze fase is om een zorgvuldige en realistische participatieaanpak te formuleren, met duidelijke verwachtingen over wat wel en niet beïnvloedbaar is.

Betrokkenen in deze fase zijn onder andere:

- Vertegenwoordiger(s) van ondernemers in het Broerenkwartier;
- Vertegenwoordiger(s) van bewoners in de directe omgeving;
- Vertegenwoordiger(s) van belangenverenigingen in het centrum van Zwolle;
- De gebruiker / exploitant van het nieuwe Fraterhuis;
- Interne projectpartners binnen de gemeente zoals bijvoorbeeld wijkmanagement.

De uitkomst van deze fase is een vastgesteld participatieplan door de sleutelstakeholders, het kernteam en de stuurgroep. Dit plan wordt gedeeld met het bestuur en ter informatie aangeboden aan de gemeenteraad. Hiermee wordt het startmoment van de participatie gemarkeerd.

Fase 2 – Participatie
In deze fase vindt de daadwerkelijke participatie met stakeholders plaats. De gesprekken richten zich op de verdere uitwerking van het project binnen de gestelde kaders, met specifieke aandacht voor onderwerpen zoals bereikbaarheid, logistiek, leefbaarheid en veiligheid.
De participatie vindt plaats met verschillende groepen, waaronder:

- Ondernemers in het Broerenkwartier, met name rond het Broerenkerkplein en de aanliggende straten;
- Bewoners in de directe omgeving van het Broerenkerkplein;
- Gebruikers van het gebied, zoals culturele partners en bezoekers van de binnenstad;
- Relevante belangenorganisaties.

Afhankelijk van het onderwerp en de doelgroep worden verschillende participatiemiddelen en participatieniveaus ingezet, zie onderstaand tabel:

Doelgroep	**Participatie-niveau**	**Doel participatie**	**Aanpak/werkvorm**	**Frequentie**
Directe ondernemers (BKP en directe omgeving)	Meedenken	Gezamenlijk uitwerken logistieke oplossingen en beperken overlast	1-op-1 gesprekken Logistieke werksessies Scenario's bespreken	Doorlopend ontwerpfase
Bewoners directe omgeving	Meedenken	Inzicht krijgen in zorgen en effecten op leefbaarheid	Informatieavond Digitale updates Mogelijkheid tot reactie	Bij belangrijke ontwerpstappen
Overige ondernemers BK	Meeweten	Informeren over voortgang en ophalen gebiedsbrede signalen	Informatiebijeenkomst en Nieuwsbrieven Gebiedsbrede communicatie	Periodiek
Vrienden van het BK	Meedenken	Gestructureerd ophalen van advies en signalen uit het gebied en toetsen van keuzes	Gerichte werksessies per thema (bijv. logistiek, aanpassing inrichting openbare ruimte) Adviesmomenten op sleutelmomenten Terugkoppeling op gemaakte keuzes	Op vaste momenten in proces (gekoppeld aan ontwerpstappen)
Vrienden van de Stadskern	Meedenken	Ophalen van signalen vanuit bredere binnenstad en toetsen van impact op omgeving als geheel	Informatiemomenten Periodieke updates Mogelijkheid tot reactie	Op hoofdmomenten in proces
Fraterhuis	Meewerken	Afstemming ontwerp, programmering en placemaking	Ontwerpoverleggen Afstemming met projectteam	Doorlopend
C7 (culturele partners)	Meeweten	Informeren over culturele functie en programmering en positie in de stad	Gerichte gesprekken Thematische sessie cultuur Afstemming met Fraterhuis	In verkenning en ontwerpfase
Overige culturele instellingen	Meeweten	Informeren over culturele functie en programmering en positie in de stad	Bijeenkomsten en accountgesprekken vanuit Team Cultuur	In verkenning en ontwerpfase
Makers in de stad	Meeweten	Informeren over culturele functie en programmering in de stad	Themamiddag organiseren door Team cultuur in samenwerking met het Fraterhuis	In verkenning en ontwerpfase

Toegankelijk Zwolle	Meedenken	Borgen van toegankelijkheid en inclusiviteit van gebouw	Gerichte werksessie toegankelijkheid Toetsing ontwerp Adviesmomenten	In ontwerpfase en bij DO
Fietsersbond	Meeweten	Meedenken/meewerken	Borgen van goede fietsbereikbaarheid	In verkenning en ontwerpfase
ZwolleFonds	Meedenken	Verbinding met binnenstadondernemers en signalen ophalen over economische impact	Afstemming Delen van Voortgang	Op hoofdmomenten in proces
Nood- en hulpdiensten	Meewerken (toetsend)	Borgen veiligheid en bereikbaarheid	Technisch overleg Toetsmomenten ontwerp	Bij ontwerpuitwerking

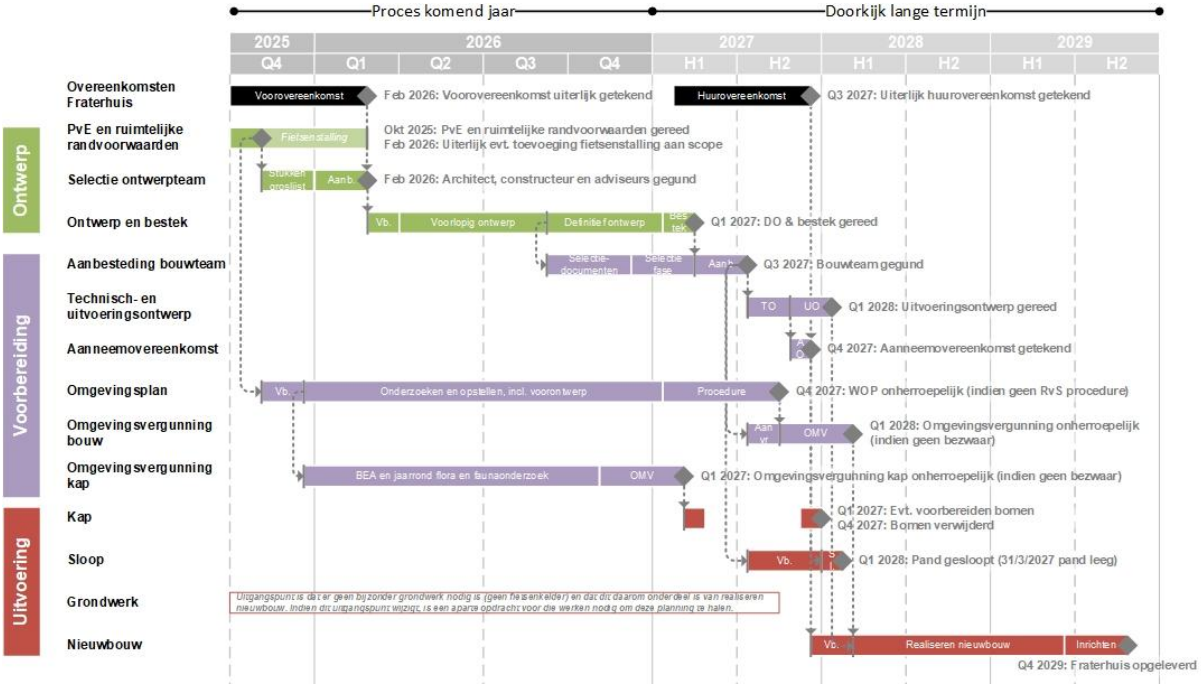
Toelichting afkortingen tabel:
BK – Broerenkwartier
BKP - Broerenkerkplein

Na belangrijke participatiemomenten wordt teruggekoppeld wat er is opgehaald en hoe deze input wordt meegenomen in de verdere uitwerking. Op basis hiervan wordt gezamenlijk bepaald wanneer de volgende stap in het proces kan worden gezet. De participatie vindt plaats op de onderstaande wijze:

- Adviesgroep Vrienden van Broerenkwartier (met eventueel uitbreiding van belanghebbenden)
- 1-1 gesprekken
- Inloopbijeenkomst
- Stadshartcafé

Fase 3 – Oogst
In de oogstfase worden de resultaten van de participatie gebundeld en beoordeeld. De opgehaalde input uit gesprekken, bijeenkomsten en andere participatiemomenten wordt verwerkt in een participatiejournaal.

Planning
In onderstaande tabel staat de basisplanning. Deze basisplanning gaat uit van een ingebruikname begin 2030 van het nieuwe Fraterhuis. Per fase (Voorlopig Ontwerp, Definitief Ontwerp, Werkvoorbereiding en Realisatie) wordt een detailplanning opgesteld als de fase start.



Informatie en verantwoording

Voor dit project is een separate Teams-pagina ingericht waar documenten worden opgeslagen: PRO_EXT_Nieuwbouw Fraterhuis Broerenkwartier ingericht. Documenten worden gedeeld via deze Teams-pagina.

De projectassistent is verantwoordelijk voor het bijhouden van het participatiejournaal. Voor de opbouw van het journaal volgen we het Hanza-format participatiejournaal. De volgende onderdelen krijgen aandacht in het journaal:

- Onderwerp van het participatieproces
- Verloop van participatieproces
- Deelnemers aan participatieproces
- Opbrengsten van het participatieproces
- Leerpunten naar aanleiding van het participatieproces