



Rapport

Eigendom en exploitatie van zwembaden

Een beschrijving van Nederlandse
openbare zwembaden

Eigendom en exploitatie van zwembaden

Een beschrijving van Nederlandse openbare zwembaden

Met steun van het ministerie van VWS

Mulier Instituut

Marleen Kools

Eef Hollander

Peter van Eldert

Arnold Bronkhorst

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met het Mulier Instituut.

© Mulier Instituut

Utrecht, november 2024

www.mulierinstituut.nl

info@mulierinstituut.nl

Disclaimer

U mag delen uit deze publicatie overnemen op voorwaarde van bronvermelding: auteur(s), de titel van de publicatie en het jaar van uitgave.

Er gelden gebruiksvoorwaarden voor de foto's in deze publicatie. Neem foto's daarom niet over zonder toestemming van het Mulier Instituut.

Over ons

Het Mulier Instituut doet sportonderzoek voor beleid en samenleving. Voor overheden, maatschappelijke organisaties, onderwijsinstellingen, sportorganisaties en bedrijven onderzoeken we allerlei thema's op het gebied van sport en sportief bewegen: van de sportdeelname van (groepen) Nederlanders tot de motorische vaardigheden van kinderen, en van diversiteit en inclusie in de sport tot de economische impact van sportevenementen.

Het Mulier Instituut is een onafhankelijke stichting zonder winstoogmerk.

Ons doel is bijdragen aan goed onderbouwd beleid, gericht op de bevordering van sport, sportief bewegen en versterking van de sportsector. Dit doen we op verschillende manieren:

We verzamelen data en monitoren de Nederlandse sportsector en beleidsprogramma's.

We ontwikkelen kennis en onderzoeksmethoden via verkennende en verdiepende studies.

We duiden onderzoeksuitkomsten en vertalen deze naar de beleidspraktijk.

We onderbouwen beleidsbeslissingen met expertise en advies.

We bieden gevraagd en ongevraagd duiding en reflectie in de rol van 'kritische vriend' van de sportsector.

We zetten ons in voor de bevordering van de sportwetenschap.

Afkortingen & Begrippen

Afkortingen

DSA	Database SportAanbod
-----	----------------------

Begrippen

Openbare zwembaden
Zwemaccommodaties waar het publiek tegen betaling kan zwemmen, al dan niet in combinatie met andere activiteiten.

Inhoudsopgave

Eigendom en exploitatie van zwembaden

Samenvatting	5
1 Inleiding	7
1.1 Achtergrond	7
1.2 Doelstelling	7
1.3 Onderzoeksvragen	8
2 Onderzoeksmethode	9
2.1 Afbakening	9
2.2 Onderzoeksmethoden	9
3 Eigendom en exploitatie van openbare zwembaden	11
3.1 Aantal zwembaden	11
3.2 Eigendom en exploitatie	11
3.3 Huidige situatie	15
4 Afspraken exploitatievormen	20
4.1 Toegankelijkheid	20
4.2 Dienstverlening	21
4.3 Financiën	22
4.4 Onderhoud	23
4.5 Verduurzaming	24
4.6 Looptijd contract	25
5 Verschillen tussen exploitatievormen	26
5.1 Toegankelijkheid	26
5.2 Financiën	28
5.3 Expertise	32
5.4 Arbeidsvoorwaarden	33
6 Conclusie & reflectie	34
6.1 Conclusie	34
6.2 Reflectie	37
6.3 Vervolg	37
Bronnen	39

Eigendom en exploitatie in zwembaden

Doel

Het doel van dit onderzoek is om huidige situatie van eigendom en exploitatie van openbare zwembaden in Nederland te schetsen.

Aanpak

In dit onderzoek focussen we op de openbare zwembaden in Nederland. We gebruiken drie onderzoeksmethoden: deskresearch, een expertwerkgroep en secundaire data-analyse.

Eigendom en exploitatie van openbare zwembaden

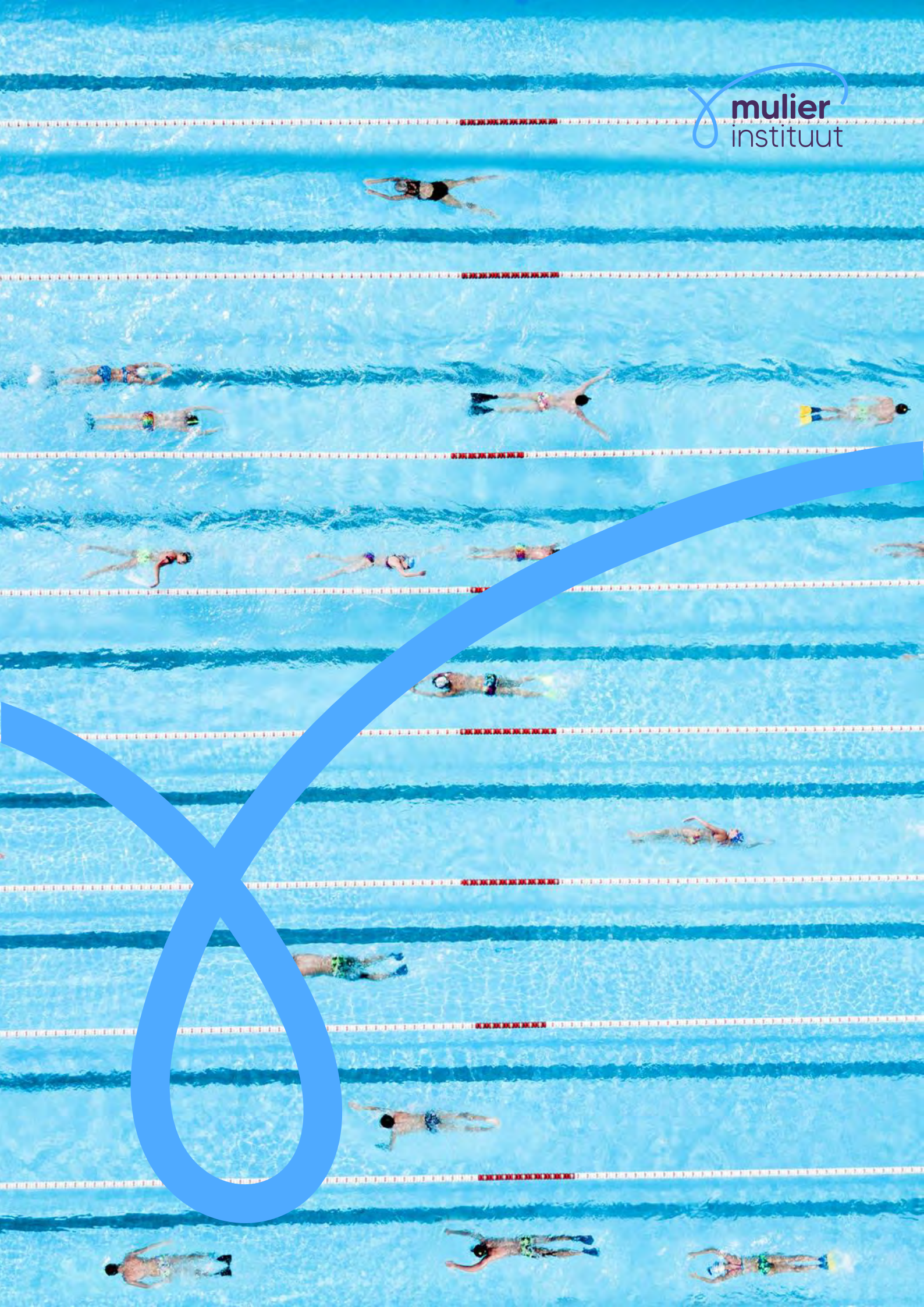
- In 2024 (peildatum 1 oktober 2024) zijn er 619 openbare zwembaden. Het merendeel daarvan zijn overdekte zwembaden.
- De openbare zwembaden zijn meestal in eigendom van de gemeente (67%).
- De exploitatie van de openbare zwembaden ligt voornamelijk in handen van een niet-gemeentelijke partij (82%).
- Vooral overdekte zwembaden (51%), combizwembaden (67%) en openluchtzwembaden (44%) zijn vaak extern verzelfstandigd.

Afspraken

- Bij intern en extern verzelfstandige zwembaden maken de eigenaar en exploitant afspraken met elkaar over de exploitatie. De belangrijkste afspraken gaan over de volgende zes thema's: toegankelijkheid, financiën, dienstverlening, onderhoud, verduurzaming en overig. In de afspraken staat wie er verantwoordelijk is voor welk thema en welke taken.
- In deze afspraken zitten veel verschillen tussen zwembaden. Dit is afhankelijk van de gemeente waar een zwembad staat en waar de eigenaar van het zwembad behoefte aan heeft of prioriteiten aan stelt.

Verschillen

- De voor- en nadelen van een exploitatievorm hangen af van waar de gemeente waarde aan hecht en kunnen dus behoorlijk verschillen tussen gemeenten. Een exploitatievorm kan in de ene gemeente goed werken, maar in de andere niet slagen. Elke exploitatievorm kan in de juiste situatie goed werken.
- Verschillen benoemen is daarom waardevoller dan focussen op voor- en nadelen. Er zijn verschillen in accenten op toegankelijkheid, financiën, expertise en arbeidsvoorwaarden tussen de exploitatievormen.



Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we de aanleiding, doelstelling en onderzoeksvragen van het onderzoek. Daarnaast geven we de opbouw van dit rapport weer.

1.1 Achtergrond

Zwemmen is in 2024 een van de meest beoefende sporten van Nederland (NOC*NSF, 2024). Vooral jongeren (5 t/m 18 jaar) beoefenen deze sport regelmatig. De toegang tot zwembaden is van groot belang voor kinderen en volwassenen om te leren en blijven zwemmen. Een zwembad moet volgens negen op de tien Nederlanders een basisvoorziening zijn in de gemeente (Floor, 2020). Mensen vinden het belangrijk dat kinderen de mogelijkheid hebben om in de buurt te leren en blijven zwemmen (Floor, 2020).

De afgelopen jaren groeide bevolking in Nederland, maar het aantal openbare zwembaden bleef vrijwel gelijk (Hollander & Aarnink, 2023). Daarnaast is het aantal kinderen zonder zwemdiploma tussen 2018 en 2022 verdubbeld (Hollander & Westerbroek, 2023).

Deze ontwikkelingen gaven aanleiding tot moties in de Tweede Kamer. De eerste is de motie Mohandis/Van Nispen (Kamerstuk 36 410 XVI nr. 116), die op 15 februari 2024 werd aangenomen. Hierin verzochten de Kamerleden het kabinet om samen met gemeenten een plan te maken om openbare zwembaden in publieke handen te houden. Dit leidt tot de vraag welke verschillende eigendoms- en exploitatievormen er zijn en wat daarvan de kenmerken zijn.

Een tweede is de motie van Westerveld (30 234, nr. 316) van 7 juli 2022, die oproept om als doel te stellen dat alle kinderen binnen drie jaar hun zwemdiploma kunnen halen. Hiervoor zijn voldoende zwembaden nodig.

Deze moties en ontwikkelingen vragen om goed inzicht in de stand van zaken omtrent eigendom en exploitatie van zwembaden, zodat er onderbouwde beslissingen genomen kunnen worden. Het ministerie van VWS heeft het Mulier Instituut gevraagd hier onderzoek naar te doen.

1.2 Doelstelling

Het doel van het onderzoek bestaat uit twee onderdelen:

- een gedetailleerde foto van de huidige situatie van eigendom en exploitatie van openbare zwembaden in Nederland;
- een analyse van verschillende exploitatievormen van openbare zwembaden en de impact van deze vormen op de financiële situatie van openbare zwembaden.

1.3 Onderzoeksvragen

We geven in dit onderzoek antwoord op de volgende hoofdvragen:

Hoe is de huidige situatie van eigendom en exploitatie van openbare zwembaden?

In welke mate zijn er verschillen tussen verschillende vormen van eigendom en exploitatie in toegankelijkheid, financiële duurzaamheid en het behoud van zwembaden?

Deze hoofdvragen beantwoorden we aan de hand van zes deelvragen:

1. Wie is eigenaar van de openbare zwembaden in Nederland en in welke mate zijn deze in bezit van gemeenten of van niet-gemeentelijke organisaties?
2. Wie is exploitant van de openbare zwembaden in Nederland en in welke mate zijn dit gemeenten of niet-gemeentelijke organisaties?
3. Welke onderliggende afspraken bestaan er voor de exploitatie van openbare zwembaden in Nederland?
4. Wat zijn de financiële exploitatiecijfers van openbare zwembaden en in welke mate verschillen deze tussen gemeenten en niet-gemeentelijke exploitanten?
5. Wat zijn de verschillen in exploitatie van openbare zwembaden door gemeenten en door niet-gemeentelijke exploitanten, in termen van de toegankelijkheid en financiële duurzaamheid van zwembaden?¹
6. Waar moet de exploitatie van een openbaar zwembad aan voldoen voor de beste balans tussen toegankelijkheid, financiële duurzaamheid en het behoud van zwembaden op de lange termijn?

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de onderzoeksmethode. In hoofdstuk 3 maken we de 'foto' van de eigendoms- en exploitatiesituatie van openbare zwembaden in Nederland (deelvraag 1 en 2). In hoofdstuk 4 kijken we naar de afspraken tussen eigenaar en exploitant (deelvraag 3 en 4) en in hoofdstuk 5 gaan we in op de verschillen tussen exploitatievormen (deelvraag 4 en 5). Tot slot staat in hoofdstuk 6 de conclusie en een reflectie (deelvraag 6).



¹ De oorspronkelijke onderzoeksvraag ging over voor- en nadelen van een exploitatievorm in plaats van verschillen. Met de expertwerkgroep is de vraag aangescherpt. Het benoemen van voor- en nadelen is niet goed mogelijk omdat dit afhangt van de lokale situatie en van waar de gemeente belang aan hecht. Verschillen benoemen is volgens de expertwerkgroep daarom waardevoller dan focussen op voor- en nadelen.

Onderzoeksmethode

In dit hoofdstuk omschrijven we de afbakening en aanpak van het onderzoek.

2.1 Afbakening

In Nederland verschillen zwembaden in de mate van openbare toegang. Hiervoor onderscheiden we drie typen zwembaden: openbare, semi-openbare en niet-openbare zwembaden. In dit onderzoek focussen we op de openbare zwembaden in Nederland. De semi-openbare en niet-openbare zwembaden nemen we niet mee.

Onder openbare zwembaden vallen combizwembaden, overdekte zwembaden en openluchtzwembaden, maar ook enkele zwembaden op campings en bungalowparken, in sportscholen en bij zwemscholen. We nemen alleen de zwembaden op campings en bungalowparken en in sport- en zwemscholen mee waar een bezoeker een los kaartje kan kopen voor een zwembadbezoek.²



Openbare zwembaden

Openbare zwembaden zijn zwemaccommodaties waar het publiek tegen betaling kan zwemmen, al dan niet in combinatie met andere activiteiten (Hoekman et al., 2013).

2.2 Onderzoeksmethoden

In het onderzoek gebruiken we drie onderzoeksmethoden: deskresearch, een expertwerkgroep en secundaire data-analyse.

Database SportAanbod (DSA) en deskresearch

We hebben deskresearch uitgevoerd om de eigendoms- en exploitatiesituatie van openbare zwembaden in Nederland in kaart te brengen.

In de Database SportAanbod (DSA) registreert het Mulier Instituut gegevens van sportaccommodaties en de bijbehorende voorzieningen. In deze database registreren we ook de zwembaden in Nederland, met informatie over de openbare toegankelijkheid van het zwembad en het type zwembad.

² In de praktijk zijn dit 29 van de 619 openbare zwembaden in Nederland (zie hoofdstuk 3).

De informatie van de openbare zwembaden in de DSA hebben we uitgebreid en aangevuld via deskresearch. Van alle openbare zwembaden zochten we via websites van gemeenten en zwembaden en via raadsinformatiesystemen van gemeenten informatie op over:

- de toegankelijkheid (openbaar of semi-openbaar) van het zwembad;
- het type zwembad (openluchtzwembad, overdekt zwembad, etc.);
- de naam van de eigenaar en het type eigenaar van het zwembad;
- de naam van de exploitant en het type exploitant van het zwembad.

Tot slot lieten we de gegevens door enkele leden van de expertwerkgroep (zie hieronder) controleren. Daarnaast zochten we ontbrekende informatie op in het register van eigendomsinformatie van het Kadaster (Kadaster, z.d.).

Expertwerkgroep

In de expertwerkgroep spraken we met verschillen partijen met kennis over eigendom en exploitatie van zwembaden over verschillende thema's. De deelnemende partijen waren:

- Drijvers & Partners;
- KNZB;
- Optisport;
- SERA Business Design;
- Sportfondsen;
- SRO;
- VSG.

De expertwerkgroep kwam vier keer bij elkaar om kennis en ervaring te delen en waar mogelijk ook documenten ter beschikking te stellen voor analyse.³ We zijn de leden van de expertwerkgroep dankbaar voor hun bijdrage: zonder hen was deze publicatie niet tot stand gekomen.

Secundaire data-analyse

Voor aanvullende informatie over het beleid van gemeenten over zwembaden gebruiken we vragen uit de vragenlijst van de Monitor lokaal sportbeleid. Dat is een onderzoek onder gemeenten dat het Mulier Instituut elke vier jaar uitvoert.

Hiervoor ontvangen gemeentebesturen sport via het panel van de Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) een vragenlijst. Hierin nemen we het sport- en bewegbeleid van gemeenten onder de loep. De laatste keer was in september 2024. Er deden 126 gemeenten mee. Alle data hebben we gewogen naar stedelijkheidsgraad van de gemeente.

³ In sessie 1 bespraken we de deelvragen 1, 2 en 3, in sessie 2 deelvragen 3, 4 en 5, in sessie 3 deelvragen 4 en 5 en in sessie 4 deelvraag 6 en de conceptrapportage.

Eigendom en exploitatie van openbare zwembaden

In dit hoofdstuk gaan we in op de verschillende vormen van eigendom en exploitatie. En we beschrijven de huidige situatie van eigendom en exploitatie van Nederlandse openbare zwembaden.

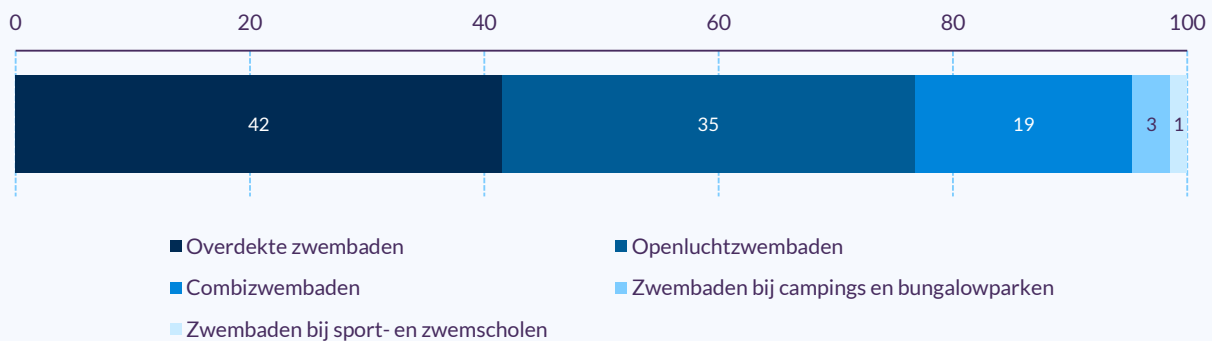
3.1 Aantal zwembaden

In 2024 (peildatum 1 oktober 2024) zijn er 619 openbare zwembaden in Nederland. Een vergelijking met eerdere jaren is niet mogelijk, want door onze verbeterslag hebben we beter zicht gekregen op de zwembaden in Nederland. Ruim vier op de tien openbare zwembaden zijn overdekte zwembaden (42%, [figuur 3.1](#)).

Figuur 3.1

Typen openbare zwembaden in Nederland in 2024

(in procenten, n=619)



Bron: Database SportAanbod (DSA), peildatum 1 oktober 2024.

3.2 Eigendom en exploitatie

Exploitatievormen sportaccommodaties

In Nederland komen verschillende constructies voor eigendom en exploitatie van sportaccommodaties voor. Van sommige is de gemeente eigenaar én exploitant, bij andere spelen ook niet-gemeentelijke partijen een rol. Dit geldt ook voor zwembaden.

We onderscheiden vier exploitatievormen van sportaccommodaties (Hoekman et al., 2019):

- gemeentelijke sportaccommodatie;
- intern verzelfstandigde sportaccommodatie;
- extern verzelfstandigde sportaccommodatie;
- private sportaccommodatie.

- **Gemeentelijke sportaccommodatie**

- De gemeente is eigenaar van de sportaccommodatie en financieel en bestuurlijk verantwoordelijk.
- De exploitatie ligt bij de gemeente. De gemeente houdt zich bezig met zowel de ontwikkeling als de uitvoering van het sportaccommodatiebeleid.

- **Intern verzelfstandigde sportaccommodatie**

- De gemeente blijft eigenaar en financieel en bestuurlijk (eind)verantwoordelijk, maar de taken en verantwoordelijkheden voor de ontwikkeling en uitvoering van het sportaccommodatiebeleid zijn (intern) van elkaar gescheiden.
- De exploitatietaken van de sportaccommodatie liggen bij een zelfstandig onderdeel van de gemeente. Dit onderdeel krijgt een budget van de gemeente voor de uitvoering van de exploitatietaken. Deze taken zijn vastgelegd in een contract.
- Intern verzelfstandigde sportbedrijven vallen hieronder.

- **Extern verzelfstandigde sportaccommodatie**

- De gemeente blijft eigenaar en daarmee eindverantwoordelijk voor de sportaccommodatie. Op deze manier houdt de gemeente invloed op de sportaccommodatie.
- De exploitatietaken van de sportaccommodatie liggen bij een organisatie of bedrijf met een eigen rechtspersoonlijkheid. Deze taken zijn vastgelegd in een (exploitatie)overeenkomst of subsidiekader, waarvoor de exploitant een (exploitatie)subsidie van de gemeente ontvangt. De exploitant is in een bepaalde mate zelfstandig en (mede) verantwoordelijk voor de taakuitvoering.
- Extern verzelfstandigde sportbedrijven vallen hieronder, maar ook andere bedrijven, stichtingen of verenigingen.
- Ondanks dat exploitatietaken bij een organisatie met een eigen rechtspersoonlijkheid liggen, kan het voorkomen dat de gemeente (volledig) aandeelhouder is van deze organisatie. Met name bij extern verzelfstandigde sportbedrijven of exploitatiestichtingen is dit vaak het geval. Het is wel een zelfstandige organisatie.

- **Private sportaccommodatie**

- Een private organisatie is eigenaar of risicodragers van de sportaccommodatie en draagt de financiële en bestuurlijke verantwoordelijkheid.
- Deze private organisatie regelt alle exploitatietaken. In deze exploitatievorm heeft de gemeente (vrijwel) geen zeggenschap (meer).

Exploitatievormen zwembaden

Deze vier exploitatievormen komen ook voor bij openbare zwembaden. In [tabel 3.1](#) geven we de exploitatievormen schematisch weer.

Tabel 3.1

Eigenaar en exploitant binnen vier exploitatievormen in zwembaden

Exploitatievorm	Eigenaar	Exploitant
Gemeentelijk zwembad	Gemeente	Gemeente
Intern verzelfstandigd zwembad	Gemeente	Zelfstandig onderdeel van de gemeente*
Extern verzelfstandigd zwembad	Gemeente	Organisatie of bedrijf**
Privaat zwembad	Private organisatie	Private organisatie

* Hieronder valt een intern verzelfstandigd sportbedrijf.

** Met eigen rechtspersoonlijkheid. Hieronder valt een extern verzelfstandigd sportbedrijf.

Daarnaast zien we voor zwembaden nog een specifieke vorm van externe verzelfstandiging: een joint venture. Dat is een vorm van gezamenlijke exploitatie, bijvoorbeeld tussen de gemeente en een niet-gemeentelijke partij (KVK, z.d.). De werkzaamheden voor een zwembad worden dan ondergebracht in de joint venture, waar de gemeente en de andere exploitatiepartij⁴ aandeelhouders van zijn (SRO, 2023). Deze vorm komt niet vaak voor.

Verandering van exploitatievorm

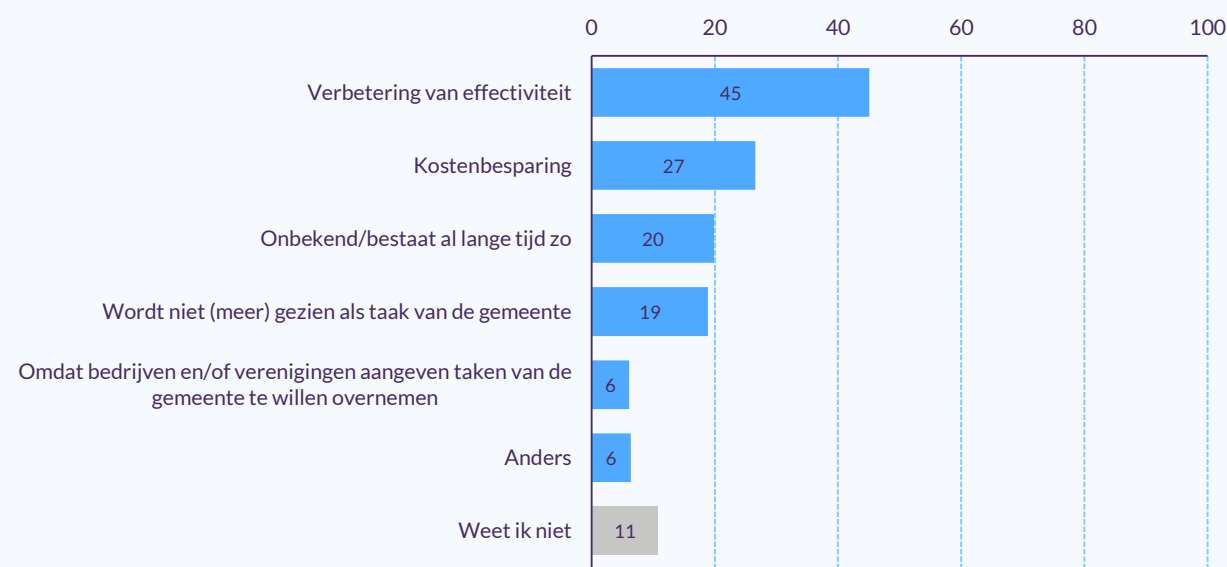
Een verandering van exploitatievorm komt voort uit een verzelfstandiging of (de)privatisering.

- Verzelfstandiging is het proces van overdragen van (een aantal) gemeentelijke exploitatietaken (vorm 1) naar een intern organisatieonderdeel (vorm 2) of een externe organisatie (vorm 3) (Hoekman et al., 2019).
- Bij privatisering worden het eigendom en de exploitatietaken risicodragend overgedragen aan een externe partij (vorm 4). Deprivatisering is het omgekeerde proces, waarbij de gemeente de exploitatie of het eigendom terugneemt.

⁴ Dit kan ook een extern verzelfstandigd sportbedrijf zijn waarvan de gemeente (volledig) aandeelhouder is. Als dit het geval is, hoeft de externe exploitatie niet aanbesteed te worden.

Als reden voor verzelfstandiging of privatisering van gemeentelijke zwembaden noemen gemeenten in 2024 het vaakst verbetering van effectiviteit (45%, [figuur 3.2](#)). Daarnaast geven ze aan te verzelfstandigen of privatiseren vanwege kostenbesparing (27%).

Figuur 3.2
Reden voor verzelfstandiging of privatisering van zwembaden in 2024
(in procenten, n=126, meerdere antwoorden mogelijk)



Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG), VSG-panel, Monitor Lokaal Sportbeleid, 2024.

3.3 Huidige situatie

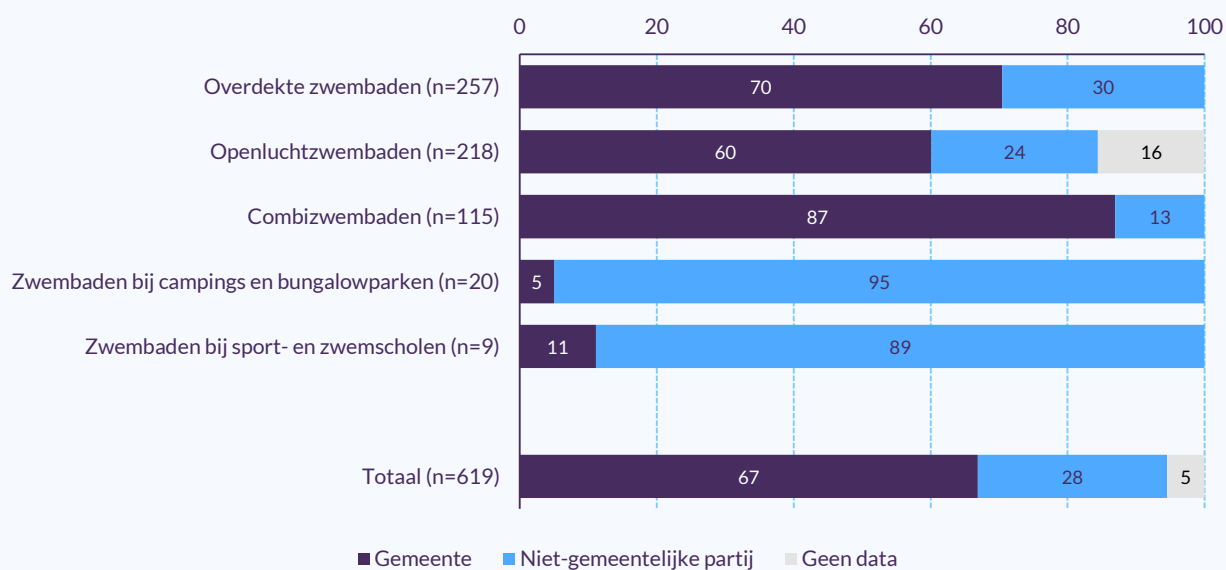
Eigendom

De openbare zwembaden zijn meestal in eigendom van de gemeente (67%). Dit geldt met name voor overdekte zwembaden (70%), combizwembaden (87%) en openluchtzwembaden (60%) (figuur 3.3). De openbare zwembaden op campings en bungalowparken en in sport- en zwemscholen zijn voornamelijk in eigendom van een niet-gemeentelijke partij.

Figuur 3.3

Type eigenaar openbare zwembaden, naar type zwembad

(in procenten)



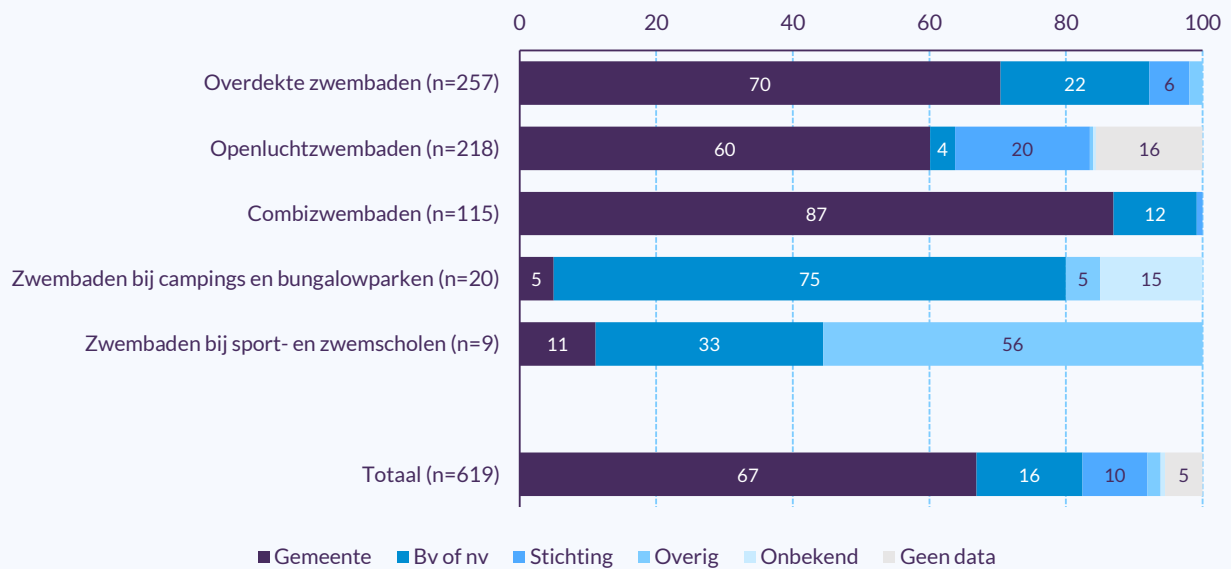
Bron: Database SportAanbod (DSA), peildatum 1 oktober 2024.

Niet-gemeentelijke overdekte zwembaden (22%) en combizwembaden (12%) zijn vaak in eigendom van een bv of nv.⁵ Een niet-gemeentelijke eigenaar van een openluchtzwembad is vaak een stichting (20%). Bij niet-gemeentelijke openbare zwembaden op campings en bungalowparken is de eigenaar vaak een bv of nv (75%) (figuur 3.4).

Figuur 3.4

Type eigenaar openbare zwembaden, naar type zwembad en type organisatie

(in procenten)



Bron: Database SportAanbod (DSA), peildatum 1 oktober 2024.

⁵ Bv staat voor besloten vennootschap en nv voor naamloze vennootschap.

Exploitatie

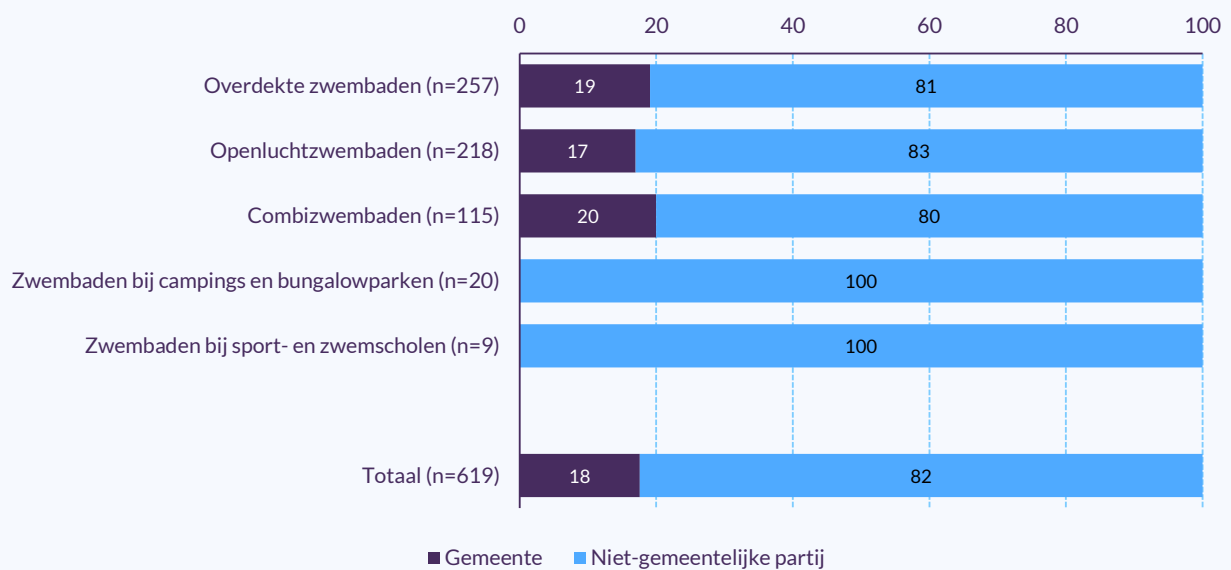
De exploitatie van de openbare zwembaden is voornamelijk in handen van een niet-gemeentelijke partij (82%). Dit geldt voor alle openbare zwembaden op campings en bungalowparken en in sport- en zwemscholen.

Bij ruim 80 procent van de overdekte zwembaden, combizwembaden en openluchtzwembaden is de exploitatie in handen van een niet-gemeentelijke partij ([figuur 3.5](#)). Het is mogelijk dat de gemeente aandeelhouder is van de niet-gemeentelijke partij, zoals een extern verzelfstandigd sportbedrijf.

Figuur 3.5

Type exploitant openbare zwembaden, naar type zwembad

(in procenten)



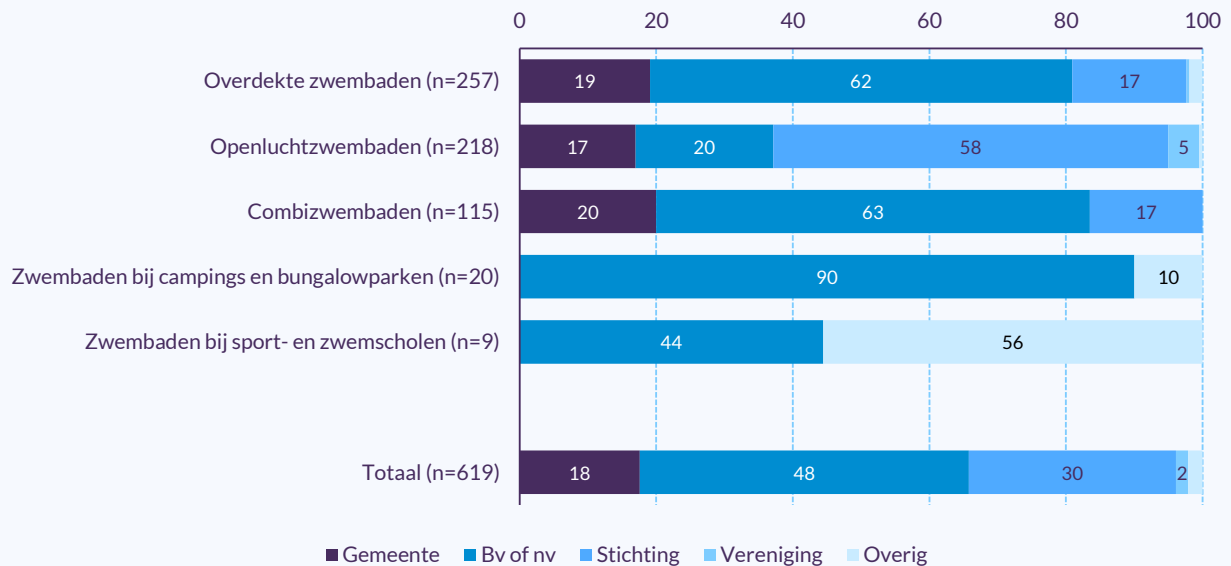
Bron: Database SportAanbod (DSA), peildatum 1 oktober 2024.

De niet-gemeentelijke exploitant is bij openbare zwembaden op campings en bungalowparken (90%), combizwembaden (63%) en overdekte zwembaden (62%) meestal een bv of nv. Bij openluchtwzembaden is dit vaak een stichting (58%; [figuur 3.6](#)).

Figuur 3.6

Type exploitant openbare zwembaden, naar type zwembad en type organisatie

(in procenten)



Bron: Database SportAanbod (DSA), peildatum 1 oktober 2024.

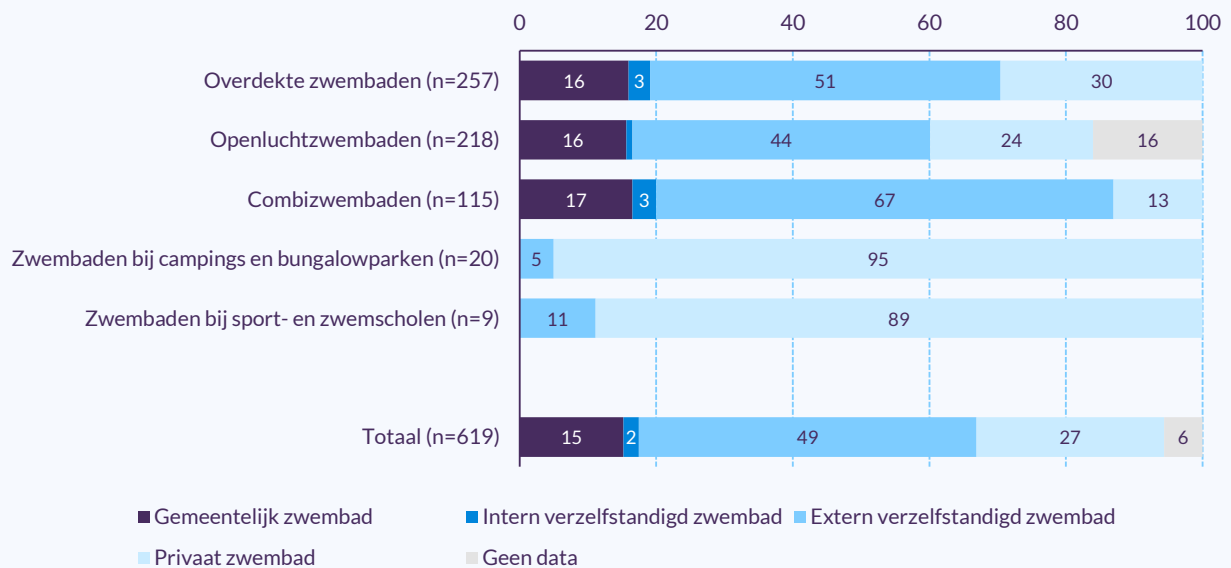
Exploitatievormen

De exploitatievormen voor openbare zwembaden gaven we in [tabel 3.1](#) al schematisch weer. In [figuur 3.7](#) geven we weer hoe vaak deze vormen voorkomen. De meeste openbare zwembaden in Nederland zijn extern verzelfstandigd (49%). Vooral overdekte zwembaden (51%), combizwembaden (67%) en openluchtzwembaden (44%) zijn vaak extern verzelfstandigd. De openbare zwembaden op campings en bungalowparken en in sport- en zwemscholen zijn vooral private zwembaden.

Figuur 3.7

Exploitatievormen van openbare zwembaden, naar type zwembad

(in procenten)



Bron: Database SportAanbod (DSA), peildatum 1 oktober 2024.

Afspraken exploitatievormen

In dit hoofdstuk gaan we in op de afspraken tussen eigenaar en exploitant van de zwembaden. Daarbij gaan we in op verschillende thema's die volgens de expertwerkgroep vaak voorkomen binnen de afspraken.

Afspraken tussen de eigenaar en exploitant worden vastgesteld wanneer de gemeente de eigenaar van het zwembad is en een andere partij de exploitant. Dit geldt dus voor intern en extern verzelfstandigde zwembaden. De afspraken tussen de eigenaar en exploitant worden vastgesteld op allerlei verschillende thema's. Wij focussen op de zes belangrijkste thema's:

- toegankelijkheid;
- financiën;
- dienstverlening;
- onderhoud;
- verduurzaming;
- overige thema's

4.1 Toegankelijkheid

Toegankelijkheid kun je verdelen in vier soorten: fysieke, sociale, digitale en financiële toegankelijkheid (Stichting Accessibility, z.d.):

- Bij fysieke toegankelijkheid moeten mensen (met een beperking) de mogelijkheid krijgen, net als ieder ander, om gebruik te maken van buitenruimten, openbare gebouwen, woningen, enzovoort.
- Bij sociale toegankelijkheid moet iedereen goed te woord gestaan worden en makkelijk bij de juiste informatie kunnen komen. Informatie wordt op een begrijpelijke en toegankelijke manier aangeboden. Daarnaast moet er voor elke zwemmer voldoende aanbod zijn in het zwembad. Openingstijden van een zwembad vallen hier ook onder.
- Bij digitale toegankelijkheid moet iedereen gebruik kunnen maken van de mogelijkheden die het internet, computers en smartphones bieden.
- Naast deze drie typen toegankelijkheid schetsen wij dit onderzoek ook de financiële toegankelijkheid. Daarbij moet het zwembad voor iedereen betaalbaar zijn en kan een zwemlestraject betaald worden met bijvoorbeeld ondersteuningsregelingen.

Over de toegankelijkheid van zwembaden maken eigenaar en exploitant afspraken. Vaak vallen onder deze afspraken ook andere thema's, zoals dienstverlening en financiën. Deze afspraken bespreken we in dit hoofdstuk bij de betreffende thema's.

4.2 Dienstverlening

Afspraken over dienstverlening gaan doorgaans over twee onderwerpen:

- het aanbod van activiteiten voor doelgroepen;
- de klanttevredenheid en -beleving.

Aanbod van activiteiten en toegankelijkheid

In de afspraken over de dienstverlening staat onder andere welke activiteiten aangeboden worden. Daarnaast wordt besproken wie – de eigenaar of de exploitant – verantwoordelijk is voor het bepalen van de activiteiten. Deze activiteiten zijn bijvoorbeeld zwemles voor kinderen of zwemles en andere activiteiten voor verschillende doelgroepen.

Beleving van zwemmers en bezoekers

Een ander deel van dienstverlening is de beleving van de bezoekers en zwemmers in het zwembad. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de openingstijden van het zwembad, de beleving en tevredenheid van de bezoekers, automatisering en sociaal rendement.

● **Openingstijden**

Een gemeente kan als eigenaar eisen stellen aan de openingstijden van het zwembad of de verantwoordelijkheid hierover bij de exploitant laten. De afspraken over de openingstijden kunnen gaan over de algemene openingstijden, maar ook om openstelling voor bepaalde zwemactiviteiten, zoals recreatiezwemmen of doelgroepenzwemmen, of speciaal voor de verenigingen.

Daarbij moeten eigenaar en exploitant rekening houden met het feit dat ruimere openingstijden van het zwembad en activiteiten zorgen voor een lagere bezetting op sommige momenten van de dag. De ruimere openingstijden zijn positief voor de dienstverlening en bereikbaarheid, maar wel duurder in exploitatie.

● **Beleving en tevredenheid van bezoekers**

Eigenaar en exploitant kunnen afspraken maken over de tevredenheid van de bezoekers, zwemmers en verenigingen. De uitkomsten van een verplicht klanttevredenheidsonderzoek kunnen als norm voor tevredenheid van klanten gehanteerd worden voor de exploitatie van het zwembad.

● **Automatisering van het zwembadbezoek**

Afspraken over automatisering kunnen gaan over de kant die de klant ziet (frontoffice: de website, de toegangspasjes en -poortjes, de kluisjes), maar ook over de achterkant (backoffice: het digitale systeem, de database en de administratie). Deze afspraken zijn van belang om de informatie over het zwembad goed en makkelijk te kunnen vinden. De eigenaar en de exploitant kunnen bijvoorbeeld afspraken maken over de investeringen in digitalisering.

● Sociaal rendement

De gemeente kan eisen stellen aan het 'sociaal rendement' van de exploitatie. Meestal gaat dit over het bieden van kansen voor werk aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

4.3 Financiën

De belangrijkste afspraken tussen eigenaar en exploitant van het zwembad zijn de financiële afspraken. Deze maken ze hoofdzakelijk op de volgende onderwerpen:

- exploitatievergoeding en subsidies;
- risicodrager;
- toegangsprijzen;
- huurtarieven.

Exploitatievergoeding en subsidies

In de financiële afspraken staat welk bedrag de gemeente bijdraagt aan de exploitatie van het zwembad en de mogelijkheid van (andere) subsidies. Bij een langere looptijd van het contract spreken de eigenaar en exploitant de indexering van de exploitatievergoeding en/of subsidie af. Naast de afspraken over de inkomsten staat in het contract welk bedrag de exploitant betaalt aan de eigenaar voor de huur van het zwembad.

Risicodrager

De financiële risico's en de aansprakelijkheid voor het zwembad liggen voornamelijk bij de eigenaar, bij alle exploitatievormen. De financiële risico's en aansprakelijkheid voor de exploitatie liggen voornamelijk bij de exploitant.

De risico's en aansprakelijkheid verschillen lokaal. Dit ligt namelijk vast in de afspraken tussen eigenaar en exploitant. Uit de expertwerkgroep blijkt dat het wel voorkomt dat de gemeente het risico voor exploitatie draagt. Vaak is dit bij exploitaties die al langere tijd lopen en lang geleden zijn afgesproken.

Toegangsprijzen

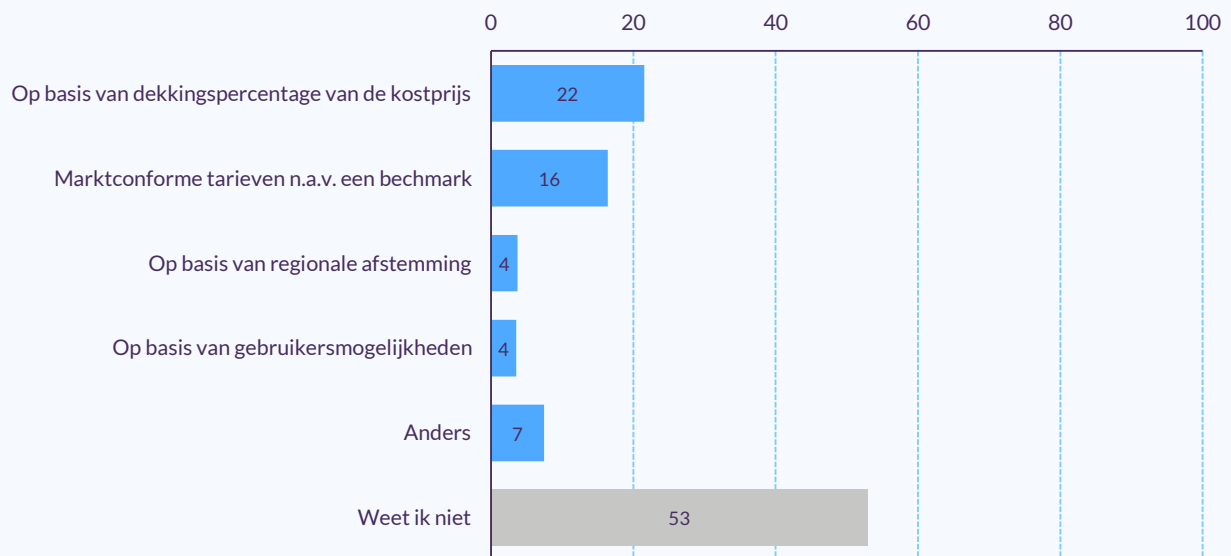
Zwemmers betalen toegangsprijzen voor activiteiten zoals recreatief zwemmen, banenzwemmen of doelgroepenzwemmen. Hieronder kunnen ook de tarieven voor zwemles vallen, maar in een zwembad wordt de zwemles niet altijd alleen door de exploitant zelf aangeboden. Deze verantwoordelijkheden kunnen ook bij de huurder, een zwemschool of zwemvereniging, liggen. De eigenaar kan eisen stellen aan de tarieven die in het zwembad gehanteerd worden.

Huurtarieven

De tarieven voor de huurders van het zwemwater, zoals verenigingen en zwemscholen, kunnen onderdeel zijn van de afspraken tussen eigenaar en exploitant. In deze afspraken staat dat de eigenaar of de exploitant verantwoordelijk is voor het bepalen van de huurtarieven.

In de Monitor lokaal sportbeleid hebben we gevraagd wat de grondslag is van het huidige tariefstelsel bij de zwembaden in eigendom van de gemeente. De helft van de gemeenten weet dit niet (53%). Wanneer ze het wel weten, geven ze vaak aan dat het tariefstelsel gebaseerd is op het dekkingspercentage van de kostprijs (22%) of op markconforme tarieven op basis van een benchmark (16%) (figuur 4.1).

Figuur 4.1
Grondslag van tariefstelsel in zwembaden
(in procenten, n=126)



Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG), VSG-panel, Monitor Lokaal Sportbeleid, 2024.

4.4 Onderhoud

Onderhoud is een belangrijk thema waar afspraken over worden gemaakt in het contract. Onderhoud is namelijk een grote kostenpost voor het uitbaten van een zwembad. In het contract staat wie, de eigenaar en/of de exploitant, verantwoordelijk is voor:

- uitvoering van klein onderhoud;
- uitvoering van groot onderhoud;
- investeringen en nieuwbouw;
- beleid, doelstelling en/of tijdlijn van groot en klein onderhoud;
- financiën voor onderhoud.

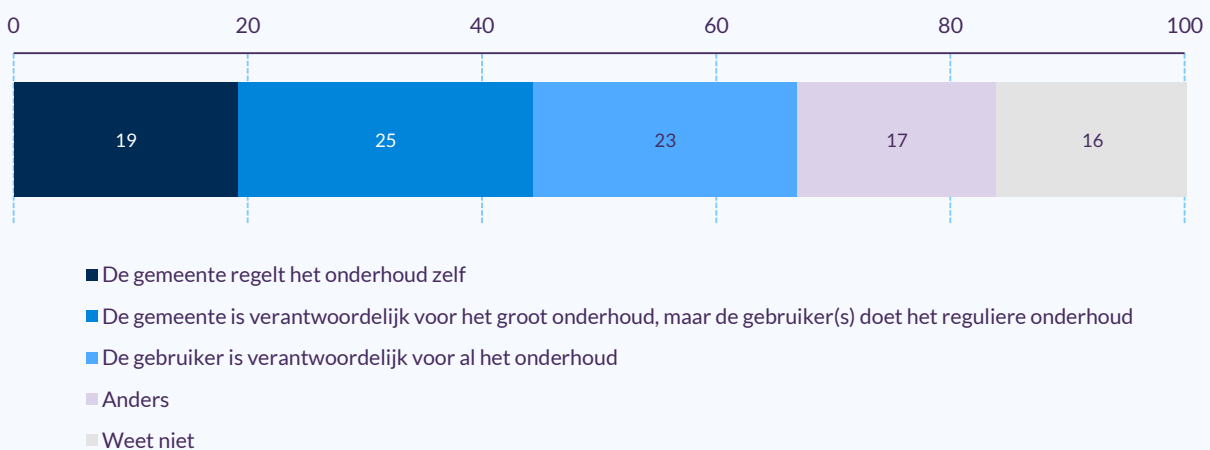
In elke gemeente en elk zwembad is de situatie rondom het onderhoud anders en in de contracten staan vaak verschillende afspraken.

Uit de Monitor lokaal sportbeleid blijkt dat de helft van de gemeenten een meerjarenonderhoudsplan heeft voor alle zwembaden in de gemeente (56%). Een derde van de gemeenten weet niet of er een meerjarenonderhoudsplan is (34%).

De nieuwbouw van zwembaden of andere installaties wordt in de meeste gemeenten vanuit de begroting van de gemeente betaald. Dit gebeurt vooral op basis van een meerjareninvestingsplan (41%). Ook het groot onderhoud wordt op basis van een meerjareninversteringsplan gefinancierd (59%). Voor zowel nieuwbouw als groot onderhoud zijn er ook veel gemeenten die niet weten waar ze de investeringen vandaan halen (resp. 42% en 34%).

Uit de Monitor lokaal sportbeleid blijkt dat een kwart van de gemeenten in zwembaden die in eigendom zijn van de gemeente, alleen het groot onderhoud zelf regelt. De gebruiker doet dan het reguliere onderhoud. Ook komt het voor dat de gemeente al het onderhoud zelf regelt (vaak bij gemeentelijke zwembaden) (19%) of dat al het onderhoud bij de gebruiker zelf ligt (23%) (figuur 4.2).

Figuur 4.2
Verantwoordelijkheid onderhoud in gemeentelijke zwembaden
(in procenten, n=126)



Bron: Mulier Instituut/Vereniging Sport en Gemeenten (VSG), VSG-panel, Monitor Lokaal Sportbeleid, 2024.

4.5 Verduurzaming

De expertgroep ziet verduurzaming als het toepassen van CO₂-besparende maatregelen. Daarbij komen verschillende technieken kijken, zoals zonnepanelen, ventilatiesystemen, verlichting, isolatie en verwarming. Deze technieken zorgen voor een efficiënter gebruik van energie binnen het zwembad. Het zwembad is dan minder afhankelijk van vervuilende energiebronnen. Een zwembad verduurzamen is meestal een grootschalig project en brengt hoge kosten met zich mee. Daarom koppelen we dit thema in dit onderzoek los van onderhoud.

Gemeenten hebben doelstellingen (en verplichtingen) om de CO₂-uitstoot te verminderen. Een zwembad is een grootverbruiker van energie. De energiecrisis van 2021-2023 maakte extra duidelijk dat de energiekosten hoog kunnen oplopen. Vanuit kostenoverwegingen is het interessant om te kijken naar verduurzaming. Dit geldt voor de lange termijn, want verduurzaming vraagt grote investeringen.

In het contract staat wie, de eigenaar en/of de exploitant, verantwoordelijk is voor:

- het opstellen van de doelstelling voor verduurzaming van het zwembad;
- het bepalen van de techniek van de verduurzaming;
- de financiering voor het uitvoeren van de verduurzaming;
- het terugverdienen van de financiering.

4.6 Looptijd contract

De looptijd van een contract is voor een exploitant belangrijk bij de keuze voor investeringen. Bijvoorbeeld als het gaat om groot onderhoud of verduurzaming of om (onverwachte) veranderingen, zoals stijging van energiekosten.

Een korte looptijd van een contract zorgt voor een groter risico voor de exploitant bij investeringen in groot onderhoud of verduurzaming. De exploitant wil de investering terugverdienen, maar dat gaat vaak niet binnen een aantal jaar. Als de exploitant het risico loopt om de exploitatie kwijt te raken binnen de terugverdientijd, is het minder aantrekkelijk om te investeren. Dit geldt vooral als op de andere thema's (onderhoud en verduurzaming) is afgesproken dat de exploitant verantwoordelijk is.

Verschillen tussen exploitatievormen

In dit hoofdstuk gaan we in op de verschillen tussen exploitatievormen voor de toegankelijkheid, financiën, expertise en arbeidsvoorwaarden, op basis van de input van de expertwerkgroep.

We kijken naar de verschillen tussen exploitatievormen in plaats van naar de voor- en nadelen, zoals in de oorspronkelijke onderzoeksvraag. Uit de sessies met de expertwerkgroep blijkt dat het benoemen van overkoepelende voor- en nadelen niet goed mogelijk is.

De voor- en nadelen van een exploitatievorm hangen af van waar de gemeente waarde aan hecht en kunnen dus behoorlijk verschillen tussen gemeenten. Daarbij is het in veel gevallen maatwerk gezien de lokale situatie. Een exploitatievorm kan in de ene gemeente goed werken, maar in de andere niet slagen. Elke exploitatievorm kan in de juiste situatie goed werken.

Verschillen benoemen is volgens de expertwerkgroep daarom waardevoller dan focussen op voor- en nadelen.

5.1 Toegankelijkheid

We schetsen de verschillen in fysieke, sociale, digitale en financiële toegankelijkheid op hoofdlijnen. In [tabel 5.1](#) staat een overzicht van de verschillen tussen exploitatievormen. Dit is heel algemeen en kan lokaal verschillen.

Tabel 5.1

Indicatieve verschillen tussen exploitatievormen voor toegankelijkheid

(bolletjes geven de mate van aandacht aan voor het onderwerp)

	Exploitatievorm			
	Gemeentelijk	Intern verzelfstandigd	Extern verzelfstandigd	Privaat
Fysieke toegankelijkheid	●●●	●●●	●●●	●○○
Sociale toegankelijkheid	●●●	●●●	●●○	●○○
Digitale toegankelijkheid	●●○	●●●	●●●	●○○
Financiële toegankelijkheid	*	*	*	*

* Hier kunnen we geen duidelijk verschil aanduiden voor de aandacht op dit onderwerp.

Fysieke toegankelijkheid

De fysieke toegankelijkheid is vastgelegd in wet- en regelgeving. Zwembaden horen aan deze wet- en regelgeving te voldoen. Nieuwere zwembaden lopen hierin makkelijker voorop dan oudere. De verantwoordelijkheid voor de fysieke toegankelijkheid ligt meer bij de eigenaar dan bij de exploitant.

De gemeentelijke, intern verzelfstandigde en extern verzelfstandigde zwembaden hebben allemaal ongeveer dezelfde maatschappelijke betrokkenheid bij de fysieke toegankelijkheid, omdat ze hetzelfde type eigenaar hebben: een gemeente. De private zwembaden hebben naar verwachting minder aandacht voor fysieke toegankelijkheid, buiten de wettelijke eisen om.

Sociale toegankelijkheid

De eigenaar en exploitant maken afspraken over sociale toegankelijkheid. De gemeentelijke, intern verzelfstandigde en extern verzelfstandigde zwembaden hebben daarom allemaal aandacht voor sociale toegankelijkheid.

Extern verzelfstandigde zwembaden zullen volgens de expertwerkgroep wel sneller een afweging moeten maken tussen bedrijfsvoering en maatschappelijke doelen. Het kan voorkomen dat een doelgroepactiviteit belangrijk is voor de sociale toegankelijkheid, maar dat de groep te klein is om het financieel rendabel te maken voor de exploitant. Zij zullen sneller dan gemeentelijke en intern verzelfstandigde zwembaden op zoek gaan naar oplossingen voor voldoende aanbod voor de behoefte van verschillende doelgroepen.

De private zwembaden hebben in mindere mate een maatschappelijke functie. Vooral als het gaat om zwembaden op campings en bungalowparken. Ze hebben daarom naar verwachting minder doelstellingen voor sociale toegankelijkheid. Daarom zullen zij in veel gevallen in mindere mate acties ondernemen dan zwembaden waarvan de gemeente de eigenaar is.

Digitale toegankelijkheid

De verantwoordelijkheid voor de digitale toegankelijkheid ligt voornamelijk bij de exploitant. De aandacht voor de digitale toegankelijkheid verschilt per type exploitant.

De extern verzelfstandigde zwembaden hebben hiervoor de meeste expertise. Ze kunnen ook gebruikmaken van schaalvoordeel. Hierdoor kunnen ze dit in meer gevallen goed opzetten. Bij de intern verzelfstandigde zwembaden, gemeentelijke zwembaden en private zwembaden is dit in mindere mate het geval. Er zijn hoge kosten verbonden aan goede systemen en websites, wat een obstakel kan zijn.

Private zwembaden zijn gebaat bij goede digitale vindbaarheid en een goede website. Maar zij zullen mogelijk minder snel grote investeringen op dit vlak doen, zoals in elektronische toegangssystemen.

Financiële toegankelijkheid

De situatie van financiële toegankelijkheid is lokaal erg verschillend. Deze toegankelijkheid hangt af van de lokale regelingen voor zwemmen en zwemles en minder van wie de eigenaar en exploitant van het zwembad zijn.

Veel gemeenten hebben stimuleringsregelingen waarmee kinderen (of volwassenen) kunnen beginnen aan zwemles of een zwemdiploma kunnen halen. Deze regelingen zijn voor gezinnen die het minder breed hebben. Zwembaden kunnen samenwerken met de gemeenten en de fondsen om deze doelgroep ook mee te laten doen aan zwemles.

Gemeente en exploitant maken regelmatig afspraken over toegangsprijzen. Extern verzelfstandigde zwembaden en private zwembaden zullen sneller dan gemeentelijke of intern verzelfstandigde zwembaden kijken naar mogelijkheden om binnen de afspraken de prijzen te verhogen als er sprake is van een financieel tekort.

5.2 Financiën

Inkomsten en uitgaven

De samenstelling van de financiën (de inkomsten en uitgaven) verschilt tussen zwembaden. Dit heeft voornamelijk te maken met het type zwembad en de faciliteiten in het zwembad. Openluchtzwembaden brengen andere kostenposten met zich mee dan overdekte zwembaden. Daarnaast weegt het aantal bassins en recreatieve faciliteiten, zoals glijbanen, door in de kosten.

Ook aan de inkomstenkant zijn er verschillen naar gelang het type zwembad. Een zwembad zonder wedstrijdbassin is voor zwemverenigingen niet of minder interessant om te huren, waardoor deze zwembaden geen of minder inkomsten uit verhuur zullen hebben.

Exploitatiebijdrage

Tussen exploitatievormen zit het verschil in de samenstelling van de financiën met name in de exploitatiebijdrage. Externe exploitanten die een zwembad van de gemeente exploiteren, ontvangen deze exploitatiebijdrage. Deze speelt vervolgens een belangrijke rol bij het financieel overeind houden van het zwembad. Bij zwembaden die de gemeente zelf exploiteert, is deze exploitatiebijdrage niet van toepassing, waardoor de samenstelling van de financiën er anders uitziet.

De relatieve omvang van de exploitatiebijdrage verschilt tussen extern verzelfstandigde zwembaden. Op basis van financiële stukken, aangeleverd door leden uit de expertwerkgroep, sportbedrijven en gemeenten, kunnen we een eerste inschatting maken van de omvang van de exploitatiebijdrage. We hebben niet van alle exploitatievormen en typen zwembaden voldoende informatie om hier in meer detail op in te gaan.

Naar schatting ligt de exploitatiebijdrage tussen een kwart en de helft van de totale inkomsten. Dit heeft wederom te maken met het type zwembad. Maar daarnaast verschillen de afspraken tussen de (gemeentelijke) eigenaar en de exploitant, en de eventuele aanvullende taken voor de exploitant.

Behoud zwembaden

De eigenaren van de gemeentelijke, intern verzelfstandigde en extern verzelfstandigde zwembaden kunnen een zwembad vaak langer behouden als het financieel niet rendabel is dan de eigenaren van een privaat zwembad. Bij private zwembaden zijn de kostenoverwegingen vaak van invloed op het behoud van het zwembad. Daarnaast kan de gemeente als eigenaar bij een gemeentelijke accommodatie vaak nog op zoek naar andere exploitatievormen voor een zwembad.

Toegangsprijzen

Met de Toegangsprijsmonitor⁶ onderzoekt het Mulier Instituut de toegangsprijzen die exploitanten van sportaccommodaties rekenen. Dit doen we onder andere voor zwembaden.

De gemiddelde toegangsprijs in 2023/2024 was 6,01 euro voor een los zwembadbezoek en 4,91 euro voor een zwembadbezoek met een badenkaart⁷ (Van Vugt et al., 2024).

⁶ De recentste publicatie van deze monitor is de Toegangsprijsmonitor 2023/2024 (Van Vugt et al., 2024).

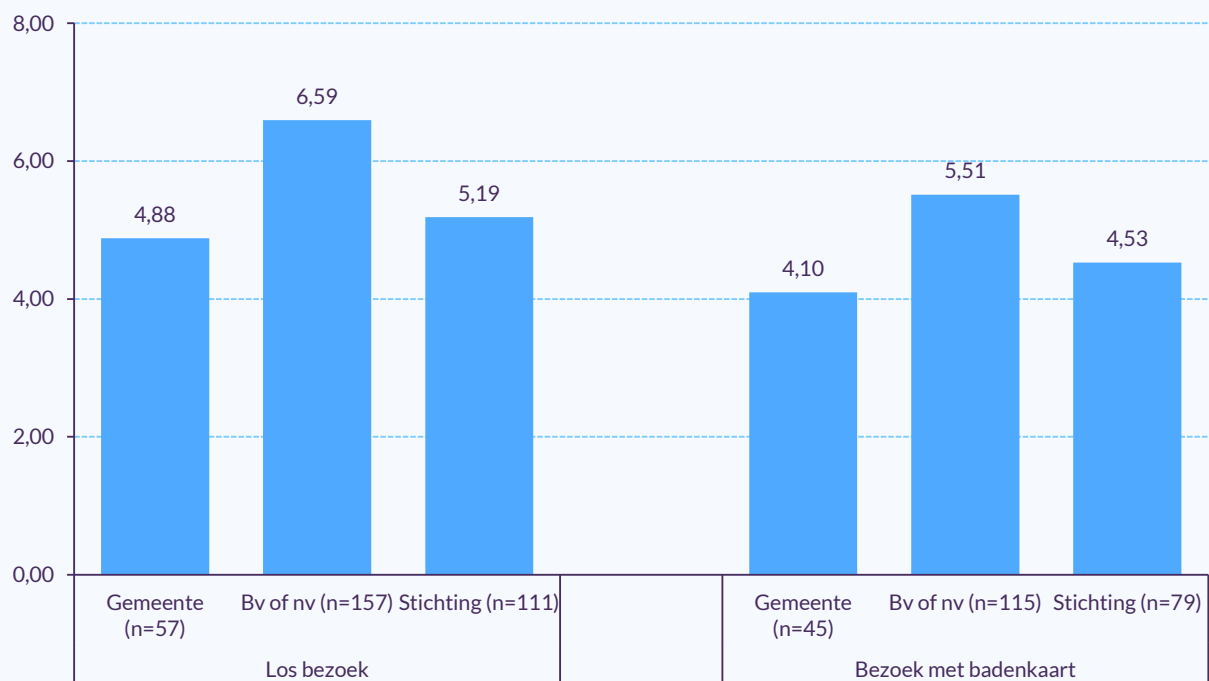
⁷ Een toegangkaart voor meerdere keren zwemmen.

Als we deze gemiddelde toegangsprijzen uitsplitsen naar type exploitant, zien we dat de gemiddelde toegangsprijs het hoogst ligt wanneer een bv of nv het zwembad exploiteert ([figuur 5.1](#)). Een los zwembadbezoek kost dan gemiddeld 6,59 euro en een zwembadbezoek met een badenkaart gemiddeld 5,51 euro. Voor zwembaden met de gemeente als exploitant kost een los zwembadbezoek gemiddeld 4,88 euro en een zwembadbezoek met een badenkaart 4,10 euro.

Figuur 5.1

Gemiddelde toegangsprijs zwembadbezoek zonder en met badenkaart in 2023/2024, uitgesplitst naar type exploitant*

(in euro's)



Bron: Mulier Instituut/HAN/Fontys, databestand Toegangsprijzmonitor 2023/2024.

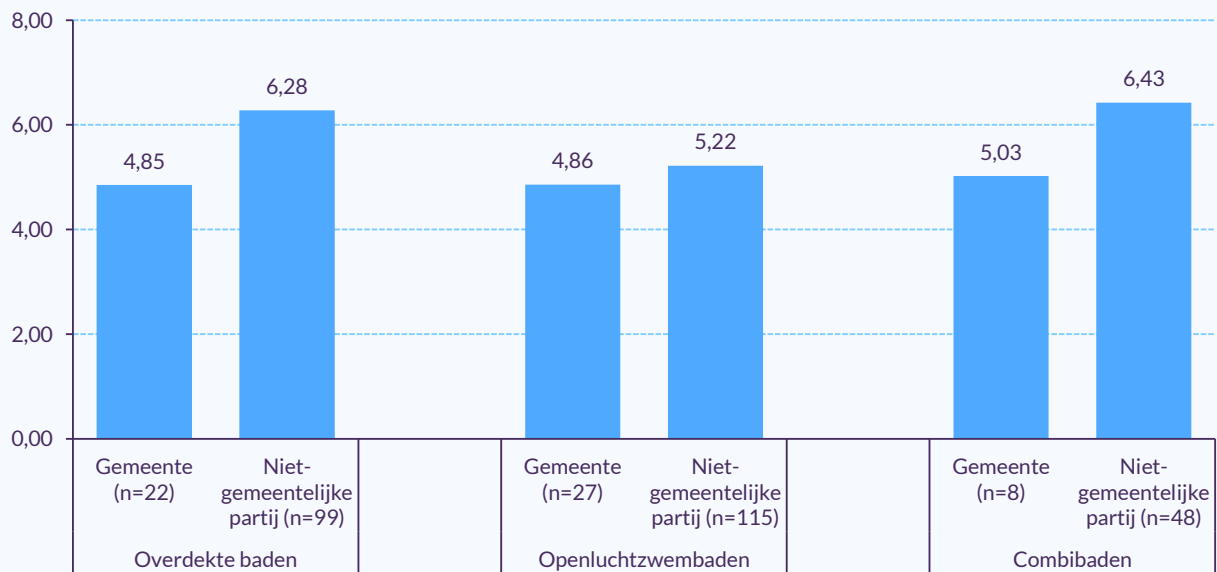
* In verband met het aantal observaties kunnen we alleen de gemiddelde toegangsprijs voor de exploitanttypen gemeente, bv of nv en stichting laten zien.

De gemiddelde toegangsprijs van een los zwembadbezoek ligt voor alle typen zwembaden lager als de gemeente exploitant is dan wanneer een niet-gemeentelijke partij verantwoordelijk is voor de exploitatie ([figuur 5.2](#)). Voor overdekte zwembaden die de gemeente exploiteert, ligt de gemiddelde toegangsprijs bijvoorbeeld op 4,85 euro, waar deze gemiddeld 6,28 euro is bij exploitatie door een niet-gemeentelijke partij.

Figuur 5.2

Gemiddelde toegangsprijs zwembadbezoek zonder badenkaart in 2023/2024, uitgesplitst naar type exploitant en type zwembad*

(in euro's)



Bron: Mulier Instituut/HAN/Fontys, databestand Toegangsprijsmonitor 2023/2024.

- * In verband met het aantal observaties kunnen we geen verdere uitsplitsing naar type exploitant laten zien. Daarnaast is bij combibaden de groep die door een gemeentelijke partij wordt geëxploiteerd relatief klein. De toegangsprijs voor deze groep (5,03 euro) is daarom indicatief.

5.3 Expertise

Expertise in exploitatie is de kennis en kunde die nodig is om een zwembad te laten functioneren. De expertise in een zwembad is iets wat ontwikkeld kan worden en verschilt tussen de exploitatievormen. Deze expertise is onder te verdelen in expertise in exploitatie en expertise in ondersteunde diensten. In [tabel 5.2](#) staat een overzicht van de verschillen. Dit is heel algemeen en kan lokaal verschillen.

Tabel 5.2

Indicatieve verschillen tussen exploitatievormen voor expertise

(bolletjes geven de mate van aandacht aan voor het onderwerp)

	Exploitatievorm			
	Gemeentelijk	Intern verzelfstandigd	Extern verzelfstandigd	Privaat
Exploitatie	●○○	●●○	●●●	●●●
Ondersteunende diensten	●○○	●●○	●●●	●●●

Expertise in exploitatie

De exploitanten van extern verzelfstandigde en private zwembaden hebben relatief meer expertise in de exploitatie van zwembaden. Deze exploitanten zijn gespecialiseerd in het uitbaten van zwembaden.

De grote partijen binnen het exploitatieveld in zwemmen hebben daarnaast schaalvoordeel. Door hun omvang is het makkelijker om zaken overkoepelend te regelen of om goede werkwijzen op meer plekken door te voeren. Ze hebben daarnaast vaker te maken met bepaalde onderwerpen dan eigenaren van een los zwembad. Bij een los zwembad spelen sommige onderwerpen (zoals renovatie) maximaal eens per decennium, terwijl grote partijen hier veel vaker mee te maken hebben.

De gemeentelijke zwembaden hebben minder expertise in de exploitatie van zwembaden. De gemeente is in mindere mate ingericht op de operationele taken in een zwembad. Intern verzelfstandige zwembaden zijn wel iets meer ingericht op het operationeel werken binnen een zwembad, maar zijn vaak minder gespecialiseerd in de exploitatie van zwembaden dan de extern verzelfstandigde of private zwembaden.

Expertise in ondersteunde diensten

De ondersteunde diensten zijn de diensten die horen bij de backoffice van het zwembad, buiten het zicht van het publiek, zoals de administratie. Hiervoor gelden dezelfde verschillen als bij de expertise in exploitatie.

5.4 Arbeidsvoorwaarden

Het personeel in de gemeentelijke zwembaden valt onder de cao Gemeenten, terwijl het personeel in de extern verzelfstandigde zwembaden onder andere cao's kan vallen, zoals de cao Zwembaden, Sport, Recreatie of VERMO.⁸ De arbeidsvoorwaarden bij een gemeentelijk zwembad zijn (meestal) aantrekkelijker voor de werknemer, doordat de cao Gemeenten doorgaans gunstiger is ([tabel 5.3](#)). De keerzijde van deze verschillen dat het aanstellen van personeel voor de gemeentelijke zwembaden duurder is. Dit verschil in arbeidsvoorwaarden kan ervoor zorgen dat er tekort ontstaat aan personeel in de extern verzelfstandigde en private zwembaden, doordat goed opgeleid personeel naar de gemeente vertrekt vanwege de gunstigere cao.

Tabel 5.3

Indicatieve verschillen tussen exploitatievormen voor arbeidsvoorwaarden vanuit een werknemer
(bolletjes geven de mate van aandacht aan voor het onderwerp)

	Exploitatievorm			
	Gemeentelijk	Intern verzelfstandigd	Extern verzelfstandigd	Privaat
Arbeidsvoorwaarden	●●●	●●○	●○○	●○○

⁸ Verzelfstandigde Maatschappelijke Organisaties

Conclusie & reflectie

In dit afsluitende hoofdstuk bespreken we de conclusies van het onderzoek en reflecteren we hierop.

6.1 Conclusie

Veel variatie in het land

In de gemeenten is er veel variatie in afspraken tussen eigenaar en exploitant van de zwembaden, en in de financiële cijfers die daarbij komen kijken. Daarom kunnen we slechts een overkoepelend beeld geven van de situatie in de openbare zwembaden in Nederland.

Volgens de expertwerkgroep moet je al snel inzoomen op zwembadniveau om alle variaties in beeld te krijgen. Daarnaast is de manier waarop een exploitatie is ingericht het resultaat van keuzes die gemeenten lokaal maken, en van waar gemeenten meer of minder belang aan hechten.

Huidige situatie eigendom en exploitatie

Het doel van het onderzoek was, onder andere, om een beeld te schetsen van de eigendoms- en exploitatiesituatie bij de openbare zwembaden in Nederland.

● Eigendom

Eind 2024 is twee derde van openbare zwembaden in eigendom van de gemeente (67%). Dit geldt vooral voor de combizwembaden, openluchtwembaden en overdekte zwembaden. Deze typen zwembaden vormen samen het overgrote deel van de openbare zwembaden in Nederland.

● Exploitatie

Het beeld van de exploitatie van zwembaden is anders dan dat van het eigendom. De exploitatie van de openbare zwembaden in Nederland ligt voornamelijk bij een niet-gemeentelijke partij (82%). Deze partij is bij combizwembaden en openluchtwembaden vaak een bv of een nv, terwijl dit bij openluchtwembaden vooral stichtingen zijn.

Afspraken tussen eigenaar en exploitant over de exploitatie

Bij intern en extern verzelfstandige zwembaden maken de eigenaar en exploitant afspraken met elkaar over de exploitatie. De belangrijkste afspraken gaan over:

- toegankelijkheid;
- financiën;
- dienstverlening;
- onderhoud;
- verduurzaming;
- overige thema's.

In de afspraken stellen eigenaar en exploitant vast wie er verantwoordelijk is voor welk thema en welke taken. In deze afspraken zitten veel verschillen tussen zwembaden. Dit is afhankelijk van de gemeente waar een zwembad staat, en van waar de eigenaar van het zwembad behoefte aan heeft of prioriteit aan geeft.

Verschillen in financiën

● **Risico en aansprakelijkheid**

De financiële risico's en aansprakelijkheid voor het gebouw, oftewel het zwembad, liggen altijd bij de eigenaar, bij alle exploitatievormen. De financiële risico's en aansprakelijkheid voor de exploitatie liggen voornamelijk bij de exploitant van het zwembad. De grootte van deze risico's en aansprakelijkheid verschilt lokaal.

● **Samenstelling en exploitatiebijdrage**

De samenstelling van de financiën verschilt sterk tussen zwembaden. Dit heeft voornamelijk te maken met het type zwembad en de faciliteiten in het zwembad.

Tussen exploitatievormen zit het verschil in de samenstelling van de financiën met name in de exploitatiebijdrage. Externe exploitanten die een zwembad van de gemeente exploiteren, ontvangen deze. De relatieve omvang van de bijdrage verschilt tussen extern verzelfstandigde zwembaden. Naar schatting ligt deze tussen een kwart en de helft van de totale inkomsten.

● **Toegangsprijzen**

De gemiddelde toegangsprijs voor een zwembad ligt het hoogst wanneer een bv of nv het zwembad exploiteert. De gemiddelde toegangsprijs van een los zwembadbezoek (zonder badenkaart) ligt voor alle typen zwembaden lager als de gemeente exploitant is dan wanneer een niet-gemeentelijke partij verantwoordelijk is voor de exploitatie.

Verschillen tussen exploitatievormen

In dit onderzoek beschrijven we de verschillen tussen exploitatievormen en niet de voor- en nadelen uit de oorspronkelijke onderzoeksvraag. De voor- en nadelen van een exploitatievorm blijken namelijk af te hangen van waar de gemeente waarde aan hecht en kunnen dus behoorlijk verschillen tussen gemeenten.

Ook is het in veel gevallen maatwerk gezien de lokale situatie. Een exploitatievorm kan in de ene gemeente goed werken, maar in de andere niet slagen. Elke exploitatievorm kan in de juiste situatie goed werken. Verschillen benoemen is volgens de expertwerkgroep daarom waardevoller dan focussen op voor- en nadelen.

● **Toegankelijkheid**

Fysieke, sociale en financiële toegankelijkheid zijn belangrijk voor de maatschappelijke functie die een openbaar zwembad vaak heeft. Zwembaden waar de gemeente eigenaar van is, hebben meestal doelstellingen op dit gebied, ook als het om een intern of extern verzelfstandigd zwembad gaat. Private zwembaden hebben vaker wat minder focus op maatschappelijke doelstellingen, zeker

zwembaden op campings en bungalowparken, maar dat wil niet zeggen dat ze deze doelstellingen helemaal niet hebben.

Fysieke toegankelijkheid is voornamelijk bepaald door wet- en regelgeving. De fysieke toegankelijkheid krijgt meer aandacht bij gemeentelijke, intern verzelfstandigde en extern verzelfstandigde zwembaden dan bij private zwembaden. Het is in nieuwere zwembaden makkelijker om extra stappen te zetten in de fysieke toegankelijkheid dan in oudere zwembaden.

De mate van sociale toegankelijkheid van een zwembad ligt vaker wat hoger bij gemeentelijke en intern verzelfstandigde zwembaden dan bij extern verzelfstandigde en private zwembaden. Dit komt vooral door de afweging tussen bedrijfsvoering en maatschappelijke doelen. Extern verzelfstandigde zwembaden zoeken sneller naar een oplossing om de dienstverlening bij een onrendabele, maar maatschappelijk belangrijke doelgroep anders in te zetten.

De verantwoordelijkheid voor de digitale toegankelijkheid van een zwembad ligt voornamelijk bij de exploitant. De extern verzelfstandigde zwembaden hebben hier meer aandacht voor, gevolgd door intern verzelfstandigde zwembaden, gemeentelijke zwembaden en private zwembaden. Sommige vormen van digitale toegankelijkheid vergen grote investeringen, waarbij extern verzelfstandigde partijen vaker een schaalvoordeel hebben.

Voor de financiële toegankelijkheid is er geen duidelijk beeld te vormen van waar de exploitatievormen verschillen. Dit is voornamelijk afhankelijk van de lokale ondersteuningsregelingen.

● Expertise

De exploitanten van extern verzelfstandigde en private zwembaden hebben de meeste expertise in de exploitatie van zwembaden. De gemeentelijke zwembaden hebben dat over het algemeen minder.

Dit komt doordat de grote partijen in het exploitatieveld gebruik kunnen maken van schaalvoordeel. Dat maakt het makkelijker om zaken overkoepelend te regelen. Daarnaast hebben zij vaker te maken met sommige onderwerpen. Een los zwembad van een gemeente heeft niet vaak te maken met een onderwerp als renovatie en heeft er daardoor minder actuele kennis van.

Tot slot zijn gemeentelijke zwembaden zijn in mindere mate ingericht op operationele taken in een zwembad dan extern verzelfstandigde zwembaden. Intern verzelfstandigde zwembaden zijn meer gericht op operationele taken, maar minder gespecialiseerd in zwembaden.

● Arbeidsvoorwaarden

Het personeel van gemeentelijke zwembaden valt onder de cao Gemeenten, terwijl het personeel van extern verzelfstandigde zwembaden onder verschillende cao's kan vallen, zoals de Zwembaden, Sport, Recreatie of VERMO. De

arbeidsvoorwaarden van de gemeentelijke cao zijn (meestal) aantrekkelijker voor personeel dan de andere cao's. Dat kan ervoor zorgen dat personeel eerder kiest voor een zwembad waar ze onder de gemeentelijke cao vallen.

6.2 Reflectie

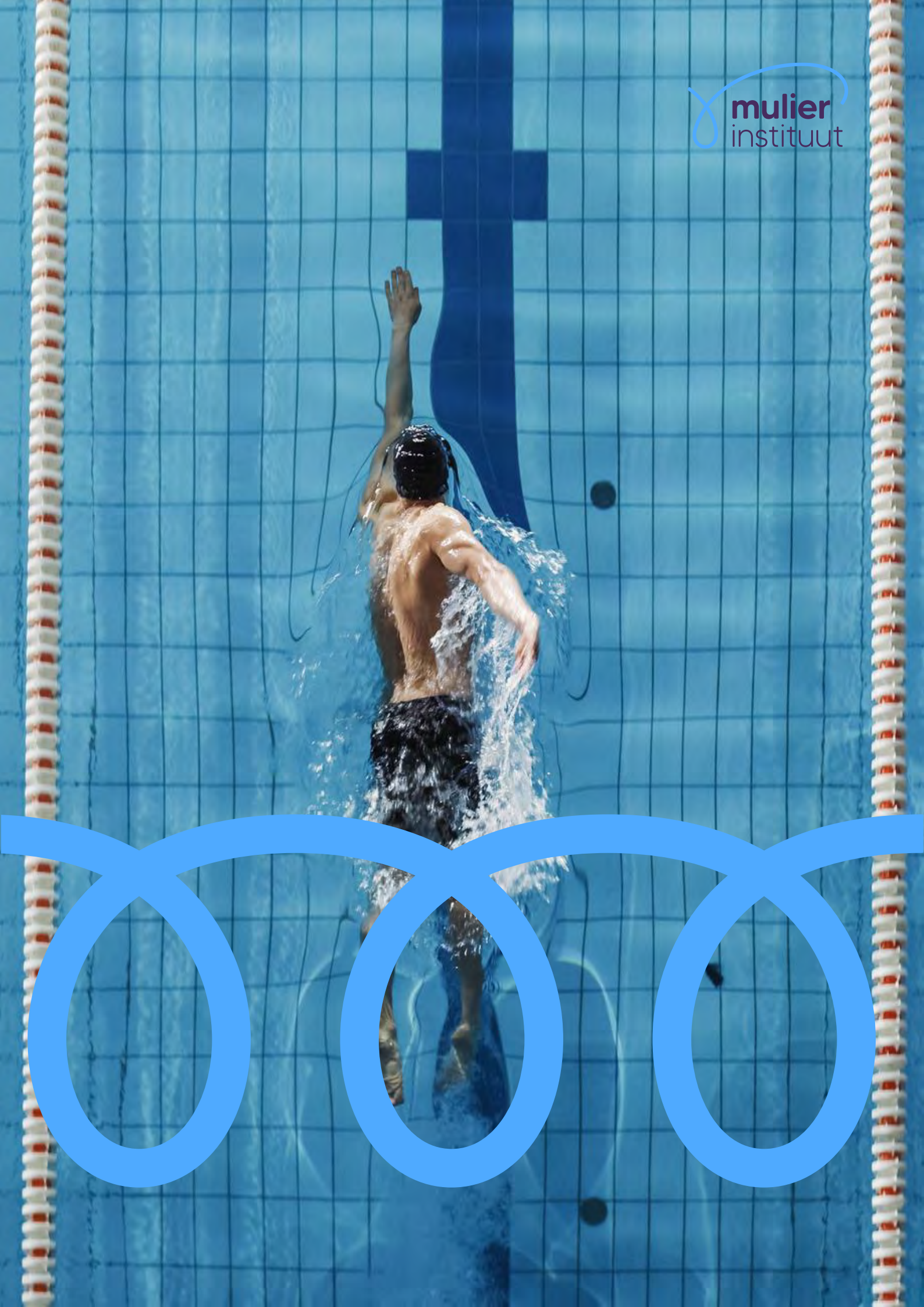
Het is niet mogelijk een landelijk beeld te geven van waar een exploitatie van een openbaar zwembad aan moet voldoen voor de beste balans tussen toegankelijkheid, financiële duurzaamheid en het behoud van zwembaden op lange termijn. In elke gemeente en zwembad is de situatie verschillend en liggen de belangen en speerpunten anders. De gemeenten en de exploitanten van de zwembaden hebben het vaak ingericht op de manier die het best past bij de lokale situatie. Elke exploitatievorm die we hebben onderzocht, kan in de juiste situatie goed werken.

Zwemverenigingen zijn belangrijk voor zwembaden. Zij zijn vaak een grote huurder van het zwembad. Hierdoor kunnen zij ook een rol spelen in afspraken, toegankelijkheid en behoud van zwembaden. Daarom is het ook belangrijk om hen mee te nemen in de afspraken tussen eigenaar en exploitant.

6.3 Vervolg

Om te beantwoorden waar een zwembad aan moet voldoen, is het van belang om duidelijke criteria te hebben voor het beoordelen van zwembaden. Er is niet (landelijk) vastgesteld wat deze voorwaarden zijn. Het opstellen hiervan kan een stap zijn om meer grip te krijgen op deze vraag.

Intern en extern verzelfstandige zwembaden en private zwembaden hebben goed zicht op hun inkomsten en uitgaven. Bij gemeentelijke zwembaden is dit naar verwachting lastiger, omdat de financiën van het zwembad dan onderdeel zijn van de overkoepelende gemeentelijke financiën. De inkomsten en uitgaven voor het zwembad zijn mogelijk verdeeld over verschillende afdelingen, waardoor een compleet beeld lastig te achterhalen is. Om beter zicht te krijgen op de verschillen tussen de inkomsten en uitgaven van een zwembad naar exploitatievorm is dit wel wenselijk.



Bronnen

Floor, C. (2020). *Zwemmen en zwemveiligheid: trends in zwemgedrag, mening over zwemmen en zwemveiligheid 2008-2019*. Mulier Instituut.

Hoekman, R., Floor, C., & Van Stam, W. (2019). *Exploitatie van sportaccommodaties: een verkennende studie*. Mulier Instituut.

Hoekman, R., Hoenderkamp, K., & Van der Poel, H. (Reds.) (2013). *Sportaccommodaties in beeld*. Mulier Instituut.

Hollander, E., & Aarnink, A. (2023). Zwembaden in Nederland. In H. van der Poel, & R. Hoekman, *Sportaccommodaties in Nederland 2023* (p. 96-136). Mulier Instituut.

Hollander, E., & Westerbroek, W. (2023). *Zwemvaardigheid 2022: inzicht in het zwemdiplomabezit van kinderen*. Mulier Instituut.

Kadaster (z.d.). *Eigendomsinformatie Kadaster online bestellen - Kadaster.nl particulier*. Geraadpleegd op 30 september 2024, van https://www.kadaster.nl/producten/woning/eigendomsinformatie?pk_campaign=7%20.%20DSA&pk_kwd=&gad_source=1&gclid=Cj0KCQjwjY64BhCaARIsAlfc7YZQozalHotPhSUyUjQwpAc_93bq8tyYdQ8-zDSO6BCMh11dzk5P6waAnkUEALw_wcB

KVK. (z.d.). *Joint venture*. ondernemersplein.kvk.nl. Geraadpleegd op 7 oktober 2024, van <https://ondernemersplein.kvk.nl/joint-venture/>

NOC*NSF. (2024). *NOC*NSF sportdeelname index*.

Stichting Accessibility (z.d.). *Wat is toegankelijkheid?* Accessibility.nl. Geraadpleegd op 14 oktober 2024, van <https://www.accessibility.nl/over-toegankelijkheid/wat-is-toegankelijkheid>

SRO (2023, 5 september). *Joint Venture - SRO*. Geraadpleegd op 7 oktober 2024, van <https://sro.nl/joint-venture/>

Van Vugt, H., Van Eldert, P., Van Bezooijen, B., Schoemaker, J., Pannen, A., & Berfelo, B. (2024). *Toegangsprijsmonitor 2023/2024: toegangsprijzen Nederlandse sportaccommodaties*. Mulier Instituut.

Marleen Kools
m.kools@mulierinstituut.nl

Eef Hollander
e.hollander@mulierinstituut.nl

Peter van Eldert
p.vaneldert@mulierinstituut.nl

Arnold Bronkhorst
a.bronkhorst@mulierinstituut.nl