

Het einde van de openbare zwembaden?!

De veranderende gemeentelijke waarden vragen om nieuwe organisatiestructuren.



Teun van Etten

Het einde van de openbare zwembaden?!

De veranderende gemeentelijke waarden vragen om nieuwe organisatiestructuren.

Sport Management Instituut · MBA Sport Management · Teun van Etten · Alkmaar · t.vanetten@sportsl.nl · 06 16 74 63 14

INHOUDSOPGAVE

Aanleiding 5

1 Inleiding 7
1.1 Probleemstelling 8
1.2 Conceptueel kader 8
1.3 Onderzoeksvraag: 9
1.4 Deelvragen 9

2 Het Landschap van de (openbare) zwembaden in Nederland 11
2.1 Het aantal zwembaden 12
2.2 Toegankelijkheid 13
2.2.1 Bezoekers openbare zwembaden 13
2.3 Financiering 14
2.4 Eigendom 15
2.4.1 Type exploitatie openbare zwembaden 15
2.4.2 Eigendom en exploitatie 16
2.4.3 Indeling naar publiek of privaat. 17
2.4.4 Ouderdom 18
2. 5 Samenvatting 18

3 Het openbare zwembad als hybride organisatie 21
3.1 De marktorganisatie 22
3.2 De taakorganisatie 23
3.3 De hybride organisatie 24
3.3.1 Spanningsveld van hybride organisaties 26
3.3.2 Leiderschap van hybride organisaties 27
3.4 Bestaansvoorwaarden en hybriditeit 27
3.5 Nieuw publiek management 29

4 Methodische keuze 33
4.1 Onderzoeksopzet 33
4.2 Groep experts 34
4.3 Delphi-analyse 34
4.4 De andere dimensies 35

5 De veranderende kijk op openbare zwembaden 37
5.1 De drie perioden 37
5.2 De gemeentelijke waarden 38
5.2.1 Verschillen tussen de experts 40
5.3 De hybriditeit van de waarden 41
5.3.1 De verschillen tussen de experts 42
5.4 De ontwikkelingen in de zwembadwereld 44
5.5 Mogelijkheden voor openbare zwembaden 46
5.5.1 Het openbare zwembad als basisvoorziening 46
5.5.2 Het openbare zwembad als serviceconcept 47
5.5.3 Private zwembaden 47

6 Analyse 49

7 Conclusies 51

8 Aanbevelingen 55
7.1 Validiteit 56

Literatuurlijst 57

Samenvatting 59


Verwarmd buitenbad
www.
.nl



AANLEIDING

Als beginnend manager van twee zwembaden heb ik in 1997 besloten om mijn management-vaardigheden verder te ontwikkelen. Het Sport Management Instituut bood in die tijd een driejarige leergang aan. De leergang Sportmanagement A paste het beste bij mijn leerbehoefte en 2001 heb ik het tweede jaar afgerond. De kennis van deze twee jaar heb ik de afgelopen jaren kunnen toepassen in mijn huidige werk.
In 2012 was de tijd rijp om het laatste jaar te gaan volgen. Dit leerjaar staat in het teken van het aanleren van wetenschappelijke vaardigheden door middel van het doen van onderzoek. Als manager heb ik in dit afgelopen jaar ervaren dat deze wetenschappelijke verdieping een extra dimensie geeft aan het sportmanagement vak.

Aangezien ik inmiddels 20 jaar werkzaam ben in het publiek-private sportdomein is het voor mij logisch dat mijn interesse uitgaat naar de veranderingen die zich momenteel afspelen in dit domein en dan met name bij de openbare zwembaden. Met deze thesis heb ik deze veranderingen proberen te onderbouwen.

Deze thesis was nooit tot stand gekomen zonder de bijdrage van mijn ‘experts’. Mijn dank voor jullie uitgebreide beantwoording van mijn onderzoeksvragen de afgelopen maanden. Daarnaast is de ondersteuning van de docenten en de scriptiebegeleiders heel leerzaam geweest. Menig advies heeft voor een verdere verdieping van het eindresultaat geleid.
Jullie passie voor de wetenschap is naast een verrijking ook erg aanstekelijk. Uiteraard wil ik het bestuur van Sport Servicepunt Langedijk danken voor deze unieke kans en het vertrouwen wat jullie mij hebben gegeven.
Natuurlijk dank ik mijn meelezers die er voor gezorgd hebben dat het een leesbare thesis is geworden.

Maar zonder de liefde en steun van Rose Anne, Yannick en Juliette had ik deze ‘hobby’ nooit volbracht!

Als laatste wens ik een ieder veel leesplezier toe.

Teun van Etten,
8 juni 2012
Alkmaar.





1

INLEIDING

Nederland waterland.
Nederland kent een grote traditie als het om zwemmen gaat. Het is namelijk al jaren een van de meest beoefende sporten in Nederland. Eén derde van de Nederlanders zwemt minimaal één keer per jaar (SCP AVO 1979-2007). Gezien ons waterrijke land is het een gemeengoed dat iedereen leert zwemmen. Het hoort bij de opvoeding! Bijna alle Nederlanders (93%) vinden een zwembad tot de gemeentelijke basisvoorzieningen behoren (sportersmonitor 2010).

Het eerste openbare zwembad in Nederland is gebouwd in 1923 in Amsterdam door de heer Beerenbroodspot. Het bad is door particulier initiatief gefinancierd door het uitgeven van aandelen. Later is hier het huidige Sportfondsen uit voortgekomen.

Negentig jaar later telt Nederland maar liefst 1537 zwembaden (Werff e.a., 2012) die te onderscheiden zijn in buitenbaden (54%), binnenbaden (34%) en combibaden (12%). Daarnaast zijn er solitaire zwembaden, zwembaden op sportparken, bij campings, in een hotel, bij een welnesscomplex, fitnesscentrum of gezondheidscentrum.

De zwembaden kunnen worden ingedeeld in openbare, besloten en semi-openbare zwembaden. Openbare zwembaden (45%) zijn voor iedereen toegankelijk. Besloten zwembaden (10%) zijn alleen toegankelijk voor eigen gasten, leden en leerlingen (etc.). Semi-openbare zwembaden (45%) zijn besloten baden die tegen betaling ook (een deel van de openingstijden) door anderen te bezoeken zijn (Werff e.a.,2012).
In deze formulering is de toegankelijkheid bepalend voor de indeling. Perry en Rainey (1988) onderscheiden drie dimensies voor het bepalen van een publieke of private organisatie. Naast de toegankelijkheid is het eigendom en de financiering mede bepalend.
In 60% van de openbare zwembaden is de gemeente eigenaar van het zwembad (Werff e.a.,2012). Gemiddeld bestaat een derde van de begroting van een openbaar zwembad uit gemeentelijke subsidies (Goosens e.a., 2008).
Hiermee staat een 'openbaar zwembad' gelijk aan een 'publiek zwembad'. De rol van de lokale overheid is cruciaal bij openbare zwembaden. De lokale overheid is financier, vaak de eigenaar en is bepalend in de toegankelijkheid.

Verwondering:
Door bezuinigingen zijn gemeenten genoodzaakt om te snijden in maatschappelijke voorzieningen zoals buurthuizen, bibliotheken en sportvoorzieningen (o.a. zwembaden). Deze 'basisvoorzieningen' worden gekort op hun subsidie of zelfs opgeheven.

Organisaties in het publieke – private domein (o.a. zwembaden) worden door de bezuinigingen gedwongen om kritisch naar hun eigen functioneren te kijken en te bepalen wat hun bestaansrecht is in deze veranderende omgeving. Welke 'vernieuwende' rol kunnen openbare zwembaden spelen als maatschappelijke voorziening en hoe kunnen de baden hierdoor hun bestaansrecht veilig stellen?

Takendiscussie
Als gevolg van de bezuinigingen vindt er bij veel gemeenten een takendiscussie plaats. Dit betekent dat er discussie plaatsvindt over de kerntaken van een gemeente. Wat is de taak van de gemeente en wat kan de bevolking (de markt) zelf regelen? Deze discussie gaat over alle gemeentelijke taken, zo ook op sportgebied. Allereerst wordt er een onderscheid gemaakt tussen wettelijke taken en niet-wettelijke taken. Over de wettelijke taken valt niet te discussiëren, deze dienen uitgevoerd te worden. Over de niet-wettelijke taken kan gediscussieerd worden. Sport is zowel maatschappelijk als qua gezondheid een heel belangrijke taak alleen het is geen wettelijke taak.

Gemeentelijke beleidsdoelstellingen
Vertrekpunt van de takendiscussie is het huidige gemeentelijke beleid welke is vastgesteld door de gemeenteraad. Door de bezuinigingen is de gemeente genoodzaakt om haar vastgestelde beleidsopvattingen te wijzigen. De gemeentelijke beleidsopvattingen zijn gestoeld op de gemeentelijke waarden en overige politieke afwegingen.
In deze thesis wordt met de gemeentelijke waarden bedoeld; Het belang wat de gemeente hecht aan bepaalde gemeentelijke taken en (maatschappelijke) voorzieningen. Een van die maatschappelijke voorzieningen zijn de openbare zwembaden.
De overige politieke afwegingen kunnen heel divers van aard zijn. Deze kunnen zoal ingegeven worden door financiële afwegingen, maatschappelijke en/of politieke urgentie of externe omstandigheden.

Dit leidt tot de volgende probleemstelling:

1.1 Probleemstelling

Het effect van veranderende gemeentelijke beleidsopvattingen op het openbare zwembadlandschap.

1.2 Conceptueel kader



De veranderende gemeentelijke beleidsdoelstellingen hebben invloed op het openbare zwembadlandschap. In dit onderzoek wordt primair gekeken naar de verandering van de gemeentelijke waarden die onderdeel zijn van de gemeentelijke beleidsdoelstellingen. Wat leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

1.3 Onderzoeksvraag:

Welke gevolgen hebben de veranderende gemeentelijke waarden op de organisatiestructuur van de openbare zwembaden?

1.4 Deelvragen

- Welke verschillende gemeentelijke waarden zijn te onderscheiden bij openbare zwembaden?
- Welke verandering van gemeentelijke waarden heeft door de jaren heen plaatsgevonden?
- Waar zijn de verschillende waarden te plaatsen in het krachtenveldvan publieke en private waarden?
- Welke overige afwegingen zijn mede van invloed op de organisatiestructuur van de openbare zwembaden?

Afbakening onderzoek:
In de omgeving van een openbaar zwembad zijn diverse stakeholders(belanghebbenden) te onderscheiden. De gemeente is een speciale stakeholder. Zij is in veel gevallen eigenaar van het zwembad en heeft ook een subsidierelatie met het zwembad. Dit onderzoek richt zich specifiek op die openbare zwembaden waarbij sprake is van een subsidierelatie met de gemeente en/of geëxploiteerd worden door de gemeente.
Het onderzoek beperkt zich tot het inzichtelijk maken van de gemeentelijke waarden en de invloed die dit heeft op de organisatiestructuur van de openbare zwembaden.

Soort onderzoek:
Interpretatief kwalitatief toegepast onderzoek.

Leeswijzer:
Allereerst wordt naar aanleiding van een literatuurstudie het Nederlandse zwembadlandschap beschreven. Hoeveel zwembaden zijn er? Welke verschillende indelingen zijn te onderscheiden? Daarna wordt er specifiek naar de openbare zwembaden gekeken. Wat zijn de opvallende kenmerken? En wie zwemt nu eigenlijk?

In hoofdstuk 3 worden verschillende organisatietheorieën bekeken. De theorie van Gerards & Lubberding, over de bestaansvoorwaarden (1993) wordt gekoppeld aan de theorie van Karré (2011). Karré beschrijft organisatievormen welke zich bevinden tussen markt- en taakorganisaties, deze noemt Karré hybride organisaties. Door middel van 10 dimensies kan bepaald worden hoe hybride een organisatie is. Eén van de 10 dimensies is de 'waarden' die een gemeente hecht aan een organisatie. Daarnaast worden diverse theorieën over privatisering van overheidstaken belicht.

In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de methodische keuze van dit onderzoek. Aangezien het een divers zwembadlandschap is waarbij het bestaansrecht onzeker wordt, is er gekozen voor de Delphi-analyse methode. Dit is een onderzoeksmethode waarbij door middel van een aantal vragenrondes tot een totaal beeld van de zwemwereld wordt gekomen. Een 7-tal experts uit de zwemwereld zijn gevraagd hun kennis te delen. De uitkomsten van dit onderzoek worden beschreven in hoofdstuk 5 waarna wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen.





2

HET LANDSCHAP VAN DE (OPENBARE) ZWEMBADEN IN NEDERLAND

Het zwembadlandschap in Nederland heeft een diverse verschijningsvorm. Naast vele verschillende baden, zijn ook tal van beheers- en exploitatievormen te onderscheiden. Door middel van een literatuurstudie wordt het huidige zwembadlandschap beschreven en een verdieping gegeven van de openbare zwembaden in Nederland.
In dit hoofdstuk worden de drie aspecten (toegankelijkheid, financiering en eigendom) van een openbaar zwembad nader belicht. Deze aspecten zijn bepalend voor het bestaansrecht van de openbare zwembaden.
In dit hoofdstuk wordt tevens een beeld gegeven van de omvang, de structuur en de bezetting van de openbare zwembaden.

Literatuuronderzoek.
De meeste onderzoeken naar zwembaden in Nederland zijn door slechts enkele instanties uitgevoerd, namelijk:

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)
Sinds 1988 houdt het CBS eens in de drie jaar een onderzoek onder alle openbare zwembaden. In hun onderzoeken houden ze bij hoeveel zwembaden er zijn. Welke soorten zwembaden er zijn, het aantal bezoekers en een onderscheid in de bezoekers naar schoolzwemmen, verenigingssport en recreatief zwemmen.

Mulier Instituut
Het Mulier Instituut heeft de afgelopen jaren in opdracht van onder andere de zwembadbranche een aantal onderzoeken uitgevoerd. De Zwembadmonitor 2012 was hiervan de grootste. Daarnaast heeft het Mulier Instituut onderzoek gedaan naar de beleving van sporten en voert samen met het Centraal Plan Bureau (CPB) elke twee jaar de sportersmonitor uit. De laatste uitgave was Sportersmonitor 2012.

De meeste informatie in dit hoofdstuk komt uit bovengenoemde onderzoeken.

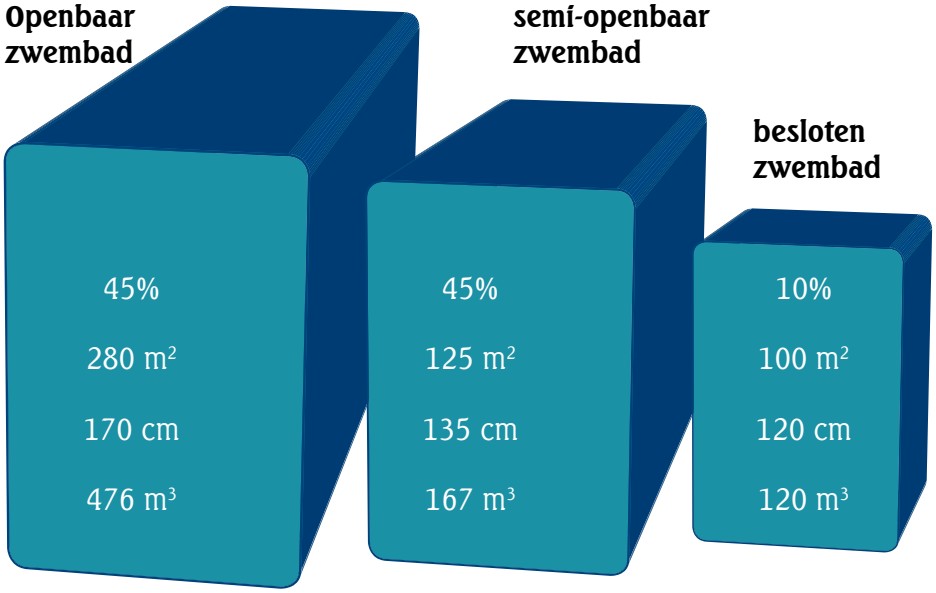
2.1 Het aantal zwembaden

In 2012 telt Nederland 1537 zwembaden (Werff e.a., 2012) welke kunnen worden ingedeeld in openbare, semi-openbare en besloten zwembaden.

In onderstaande tabel wordt de indeling van de zwembaden naar toegankelijkheid weergegeven met daarbij de gemiddelde oppervlakte, diepte en inhoud van de verschillende baden.

Tabel 2.1; indelingen naar mate van toegankelijkheid in % en de gemiddelde oppervlakte, diepte en inhoud van de verschillende zwembaden.

Soort zwembad:	**Openbaar zwembad**	**semi-openbaar zwembad**	**besloten zwembad**
Aantal baden in percentage	45%	45%	10%
oppervlakte	280 m^2	125 m^2	100 m^2
diepte	170 cm	135 cm	120 cm
inhoud	476 m^3	167 m^3	120 m^3



Bron: Zwembadmonitor 2012.

Openbare zwembaden zijn gemiddeld qua oppervlakte meer dan twee keer zo groot als de besloten en semi-openbare zwembaden. De openbare baden zijn gemiddeld ook een stuk dieper.
De openbare zwembaden vervullen vaak een rol voor de verenigingssport waarbij de minimale oppervlakte 250 m2 en een diepte van 2 meter vereist is voor het houden van wedstrijden.
Besloten baden kiezen vaak voor een maximale diepte van 140 cm om op die manier onder de eis van de WHVBZ (Wet Hygiëne Voorzieningen Badinrichtingen en Zwembaden) uit te komen om een toezichthouder tijdens openstelling in te roosteren.
Naast dat de diepte van invloed is op de eisen omtrent de mate van toezicht, is de inhoud van een zwembad ook bepalend voor de kosten van een zwembad. Hoe groter de inhoud hoe hoger de kosten. Dit geldt voor zowel de eenmalige bouwkosten als de jaarlijkse exploitatiekosten van een zwembad.

Naast naar de mate van toegankelijkheid te kijken, zijn de mate van financiering en het eigendom van het zwembad ook bepalend voor de bovengenoemde indeling.
Alle drie de aspecten worden hieronder nader belicht, te beginnen met de toegankelijkheid.

2.2 Toegankelijkheid

De openbare zwembaden zijn ontstaan doordat de (lokale) overheid het belangrijk vond dat iedere Nederlander de mogelijkheid diende te krijgen om te leren zwemmen en deze vaardigheid daarna te kunnen blijven oefenen. Dit door middel van recreatief zwemmen of door middel van het beoefenen van de zwemsport bij een vereniging.
De zwembaden die voor dit doel massaal door de overheid in de jaren '70 van de vorige eeuw gebouwd werden, voorzagen in deze behoefte. In veel gevallen was de gemeente eigenaar van het zwembad en bepaalde ook de toegangsprijs. Aangezien iedereen de mogelijkheid diende te krijgen om gebruik te maken van het zwembad waren de toegangsprijzen relatief laag.

Openbare zwembaden worden gezien als publieke sportaccommodaties in de zin van een maatschappelijke basisvoorziening voor een gemeente en haar burgers (Andres, 2012). Ook de Nederlandse bevolking (93%) geeft aan dat zij vindt dat een zwembad een basisvoorziening is voor elke gemeente (sportersmonitor, 2010).

2.2.1 Bezoekers openbare zwembaden

In het onderzoek 'Wie zwemt er tegenwoordig'(Pool, v.d. 2009) wordt een beeld gegeven van het totale zwembadbezoek in Nederland.

- Hoe vaak wordt er gezwommen?
- Door wie en hoe lang?
- Wat is het imago van zwemmen?

In onderstaande tabel wordt in historisch perspectief geduid welk percentage van de totale Nederlandse bevolking:

- Minimaal één keer per jaar sport.
- Minimaal één keer per jaar zwemt.
- Zwemt, ingedeeld naar leeftijd en geslacht.

Tabel 2.2: sport en zwemgedrag, bevolking van 6 tot 79 jaar, 1979-2007 (procenten)

	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007
Afgelopen 12 maanden gesport	59	66	65	68	68	69	73	78
Afgelopen 12 maanden gezwommen	32	35	31	33	36	33	38	36
Geslacht								
Man	31	34	28	29	31	29	34	32
Vrouw	33	37	33	37	40	36	42	40
Leeftijd								
6-11 jaar	61	68	60	66	67	64	70	70
12-17	57	60	47	47	50	46	57	57
18-24	43	45	39	38	37	35	45	46
25-34	33	39	35	38	38	35	38	37
35-44	28	34	30	32	39	33	41	37
45-59	13	19	17	21	26	21	28	26
60-plus	4	8	10	14	16	18	18	18

Bron: CBS (AVO 1979-2007)

De Nederlandse bevolking gaat steeds meer sporten. Was het eind jaren '70 nog rond de 60%. Nu sport meer dan driekwart van de bevolking minimaal één keer per jaar. Het percentage van de bevolking dat minimaal één keer per jaar zwemt stijgt daarentegen niet en schommelt rond een derde van de bevolking. Hiermee is zwemmen al jaren een van de meest beoefende sporten in Nederland (sportersmonitor, 2008). Zwemmen is onder de vrouwelijke bevolking iets meer in trek dan onder de mannelijke bevolking. Het populairst is zwemmen onder de jeugd en dan met name onder de jeugd jonger dan 12 jaar. Hoe ouder men wordt, hoe minder men zwemt. Toch kan worden geconcludeerd dat er een sterke groei is te zien onder het oudere deel van de bevolking. In 28 jaar tijd is het percentage dat minimaal één keer per jaar gaat zwemmen verdubbeld (45-59 jaar) tot zelfs meer dan verviervoudigd (60+).

Het absolute aantal zwembadbezoeken aan openbare zwembaden schommelt tussen de 82 en ruim 93 miljoen bezoeken per jaar (CBS SZS 1988-2006). Dit komt neer op gemiddeld 5 zwembadbezoeken per inwoner per jaar.
De hoogte van het absolute aantal zwembadbezoeken wordt vooral bepaald door het zwembad bezoek aan buitenbaden. Een mooie zomer heeft duidelijk invloed op het totaal aantal zwembadbezoeken.
Het betreft alleen de bezoeken aan openbare zwembaden. Het totaal aantal zwembadbezoeken zal nog veel hoger liggen omdat de bezoeken aan semi-openbare en besloten zwembaden niet zijn meegenomen. Hierover zijn geen gegevens bekend.

2.3 Financiering

Voor een openbaar zwembad als een publieke basisvoorziening dient een gemeente wel een prijs te betalen. Een openbaar zwembad drukt zwaar op de gemeentelijke sportbegroting. Uit de rapportage sport 2008 (Breedveld e.a., 2008) blijkt dat van de netto uitgaven aan sportaccommodaties in 2006 (770 miljoen) ongeveer 227 miljoen (30%) wordt uitgegeven aan openbare zwembaden.
Een gemiddeld zwembad werkt met een begroting van ongeveer 900.000 euro waarvan een derde afkomstig is van gemeentelijke subsidies (Goossens e.a., 2008).
Aangezien een openbaar zwembad geen wettelijke taak is en zwaar drukt op de gemeentelijke sportbegroting zijn deze baden een potentiële bezuinigingsoptie voor gemeenten, aldus Sportaccommodaties in beeld (Hoekman e.a., 2013).

In de zwemmonitor 2012 zijn de managers van zwembaden een aantal stellingen voorgelegd. De stellingen hebben betrekking op de toekomstige financiële situatie, het voortbestaan van het bad en de concurrentiepositie met andere sport- en recreatievoorzieningen. (Werff e.a., 2012).

Tabel 2.3: Beheersmatige en beleidsmatige aandachtspunten van openbare zwembaden, naar beheer en exploitatie, percentage (zeer) mee eens.

	Gemeentelijk beheer en exploitatie (n=103)	Gemeentelijk beheer of exploitatie (n=139)	Geen gemeentelijk beheer of exploitatie (n=139)	Totaal (n=378)
Mijn zwembad wordt met sluiting bedreigd	15	13	10	13
Ik vrees op korte termijn bezuinigingen door de gemeente	78	73	46	67
Ons zwembad heeft te maken met sterke concurrentie van andere sport- en recreatieaanbieders	33	47	31	38

Bron: zwemmonitor 2012.

Bijna één op de acht zwembaden wordt volgens de managers met sluiting bedreigd. Of dit komt door een aantal slechte zomers, gemeentelijke herindeling of het feit dat er noodzakelijke verbouwingen dienen plaats te vinden is niet bekend. Het is interessant om te onderzoeken of deze dreiging na verloop van tijd ook is uitgekomen.
Driekwart van de managers die qua beheer en/of exploitatie een relatie met de gemeente hebben, vreest op de korte termijn bezuinigingen. Dit komt overeen met de uitkomsten van het onderzoek dat onder de managers van het zwembadcongres 2012 (VSG, 2012) is uitgevoerd.
Naast de vrees voor bezuinigingen ervaart ruim een derde van de managers ook sterke concurrentie.

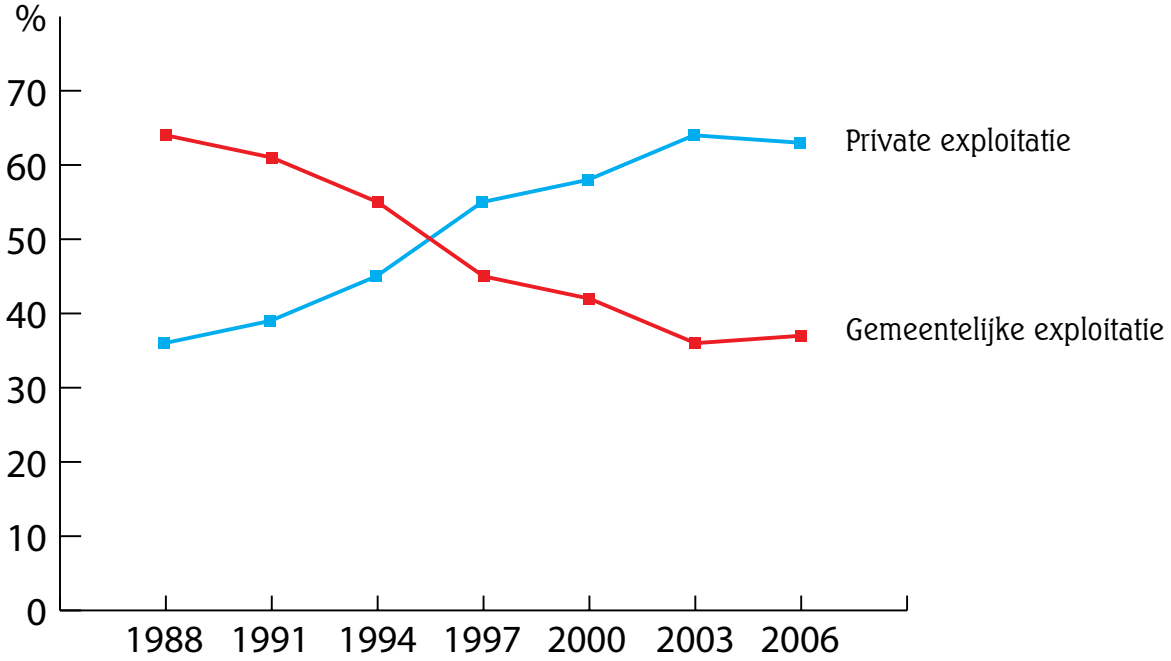
2.4 Eigendom

In deze paragraaf wordt beschreven wie eigenaar is van de openbare zwembaden. Naast het eigendom wordt eerst beschreven welke type exploitatievormen er te onderscheiden zijn en er wordt afgesloten met een beeld van de ouderdom van de zwembaden.

2.4.1 Type exploitatie openbare zwembaden

Het beheer en de exploitatie van de openbare zwembaden is op diverse manieren in te delen. Het CBS houdt sinds 1988 eens in de drie jaar een onderzoek naar het type exploitatie dat er bij openbare zwembaden is te onderscheiden. De laatste cijfers zijn uit 2006. Het CBS houdt een tweedeling aan; of publiek geëxploiteerd (gemeente) of privaat geëxploiteerd (particulier).

Tabel 2.4: Type exploitaite openbare zwembaden



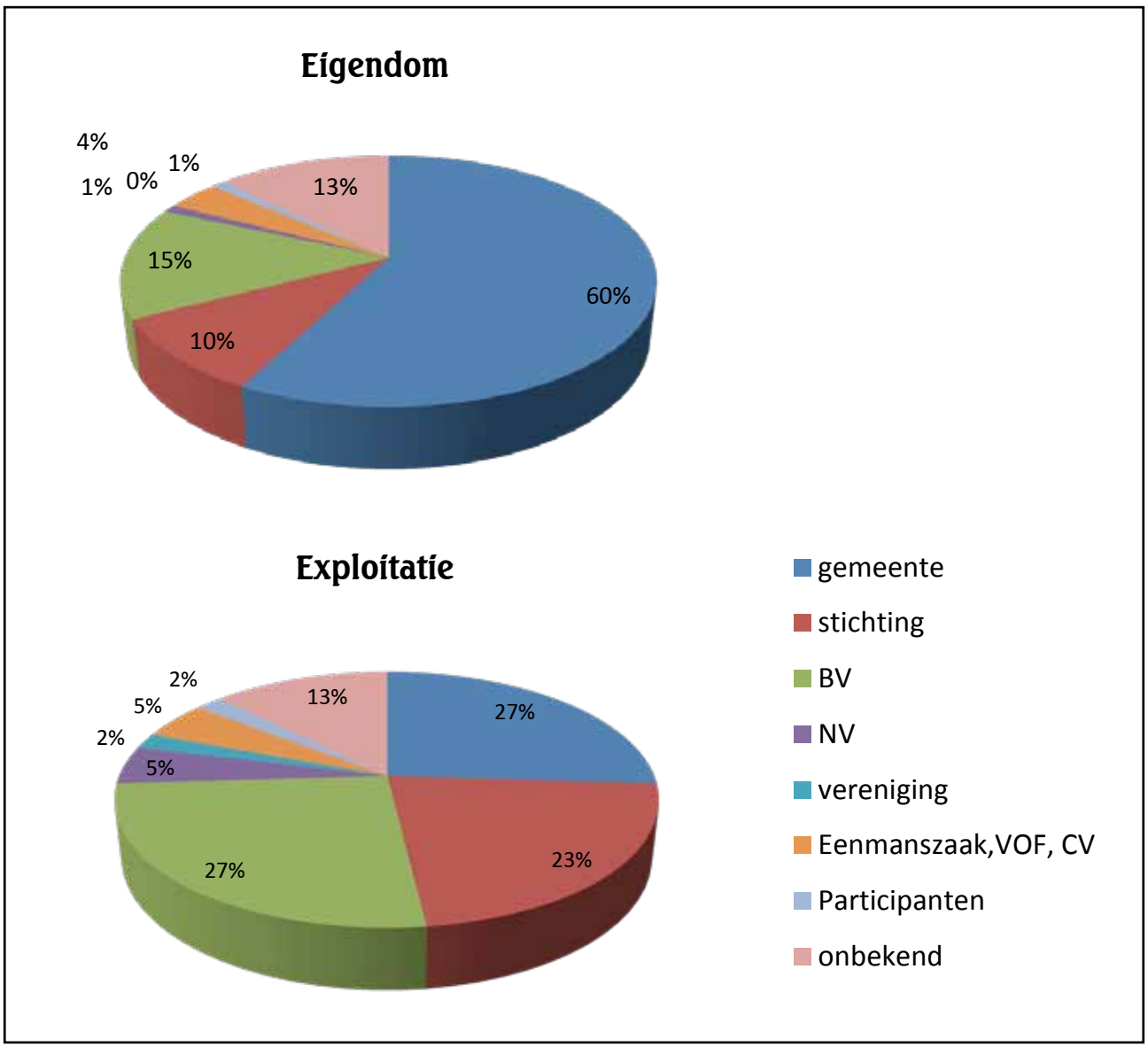
Bron: CBS SZS 1988 - 2006.

Het overzicht geeft een goed beeld van het type exploitatie. In 1988 exploiteerde de gemeente (rode lijn) het merendeel van de openbare zwembaden. In 2006 wordt het merendeel van de openbare zwembaden particulier (blauwe lijn) geëxploiteerd.

2.4.2 Eigendom en exploitatie

In het boek sportaccommodaties in beeld (2013) wordt een indeling weergegeven met een relatie tussen eigendom en exploitatie van de openbare zwembaden. Aan de managers van de zwembaden is gevraagd wie de eigenaar van het zwembad is en wie de exploitaitie verzorgd?

Tabel 2.5: indeling van openbare zwembaden naar eigendom en exploitatie



* Respondenten konden bij deze vraag meer dan één antwoord geven, waardoor het totaal meer dan 100% is; bij eigendom geeft 5% van de zwembaden meer dan één antwoord en bij exploitatie 3%.

Bron: zwemmonitor, 2012.

De gemeente is de grootste eigenaar van openbare zwembaden. De exploitatie van haar zwembaden laat de gemeente voor meer dan de helft over aan andere partijen.
BV's zijn voor 15% eigenaar van de openbare zwembaden en exploiteren, net als de gemeente, ruim een kwart van alle baden.
De derde grote partij zijn stichtingen. Zij zijn voor 10% eigenaar van het zwembad en in bijna een

kwart van de baden exploitant.
De 27% exploitatie door de gemeente in 2012 is lager dan de 37% die de CBS cijfers in 2006 aangeven. Gezien de geleidelijke daling die het overzicht van CBS tussen 1988 en 2006 laat zien, kan de 27% gemeentelijke exploitatie in 2012 als reëel worden gezien. Het overzicht geeft aan dat diverse vormen van private exploitatie mogelijk zijn.

2.4.3 Indeling naar publiek of privaat.

Het CBS hanteert sinds 1988 in haar onderzoeken naar de type exploitaitevormen voor openbare zwembaden een tweedeling: of publiek of privaat geëxploiteerd. Karré (2011) onderscheidt in zijn onderzoek naar hybride organisaties zeven verschillende vormen. De indeling volgens Karré staat afgebeeld in tabel 2.6.

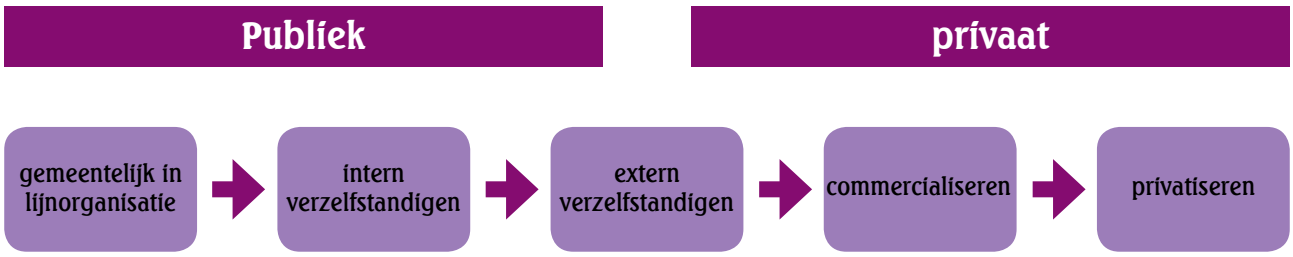
Tabel: 2.6: indeling volgens Karré.

Volledig publiek	Vooral publiek	Enigszins publiek	Halverwege publiek en privaat	Enigszins privaat	Vooral privaat	Volledig privaat

Bron: Karré.

In de nieuwsbrief van Andres CS., jaargang 17 nr.4, december 2012, wordt in het artikel: 'Verzelfstandigen of privatiseren' een indeling gepresenteerd over privaat versus publiek exploitatie, welke in de advieswereld gebruikt wordt. Het model maakt een vijfdeling tussen publiek en privaat exploitatie.

Tabel: 2.7: indeling publieke en private exploitatie.



bron: Andres CS.

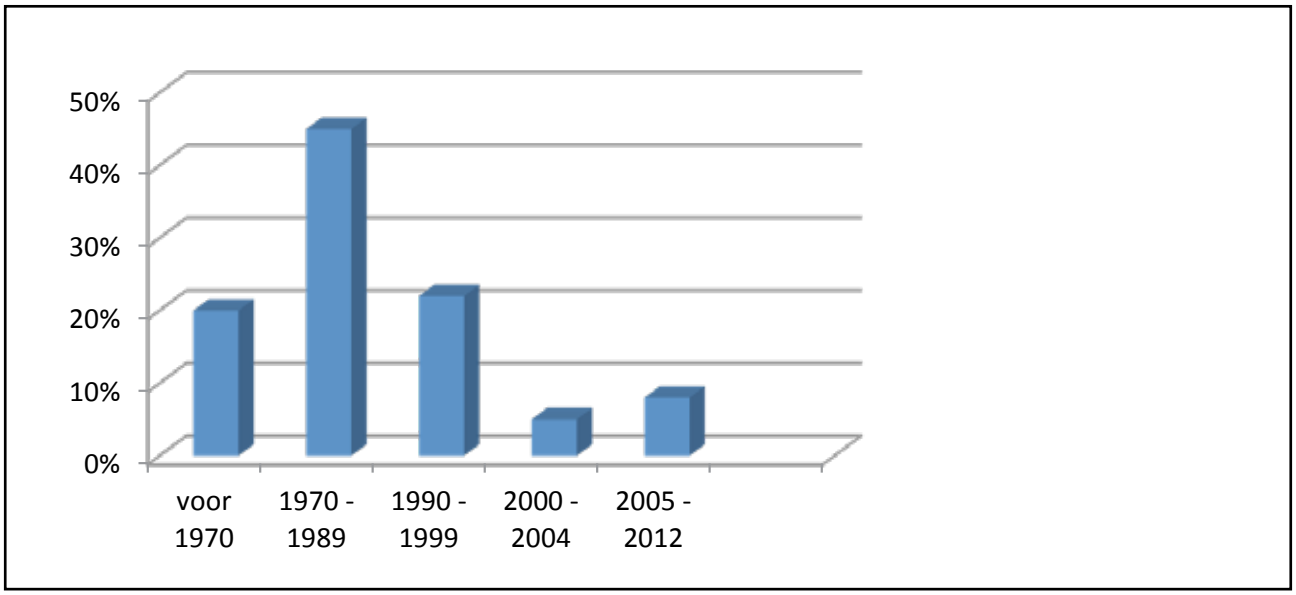
Andres beschrijft in het artikel vijf vormen van exploitatie van publieke sportvoorzieningen. De te kiezen vorm hangt af van de mate van de te voeren regie door de gemeente. Als de exploitatie volledig is opgenomen in de gemeentelijke organisatie is de regie het grootst. Bij intern verzelfstandigen wordt het beheer en exploitatie losgekoppeld van de gemeentelijke procesorganisatie en gaat verder als verzelfstandigde entiteit met een eigen budget. De mate van loskoppeling van de gemeente kan variëren. Bij extern verzelfstandigen is sprake van een door de gemeente op te richten private rechtspersoon. In de praktijk spreekt men vaak van een Sportbedrijf. Privatiseren is de meest verregaande vorm van verzelfstandiging. Vanuit de gemeente is op geen enkele wijze sprake van binding of invloed op de onderneming. Wel kan sprake zijn van inkoop van diensten (commercialiseren). Door het afstoten van taken aan de markt verliest de gemeente de grip op het bereiken van maatschappelijk rendement. Financieel is het vaak wel interessant want marktpartijen kunnen het beheer en de exploitatie vaak goedkoper uitvoeren (Andres, 2012).

In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op kenmerken van publiek en private organisatiestructuren.

2.4.4 Ouderdom

Doordat meer dan de helft van de openbare zwembaden eigendom is van de gemeente is het goed om te weten wat de ouderdom van de baden is. Van 519 zwembaden is het bouwjaar bekend (zwemmonitor 2012). Dit geeft het volgende beeld:

Tabel 2.8: indeling naar bouwjaar zwembad, n = 519.



Bron: zwemmonitor 2012.

Meer dan 65% van de zwembaden zijn ouder dan 23 jaar.
Ruim 20% van de zwembaden is meer dan 40 jaar oud. Vaak zijn deze zwembaden financieel afgeschreven. De vraag is wat de eigenaar van het zwembad in de nabije toekomst van plan is met het afgeschreven zwembad! Vervanging, renovatie en/of sloop ligt voor deze baden in het vooruitzicht.

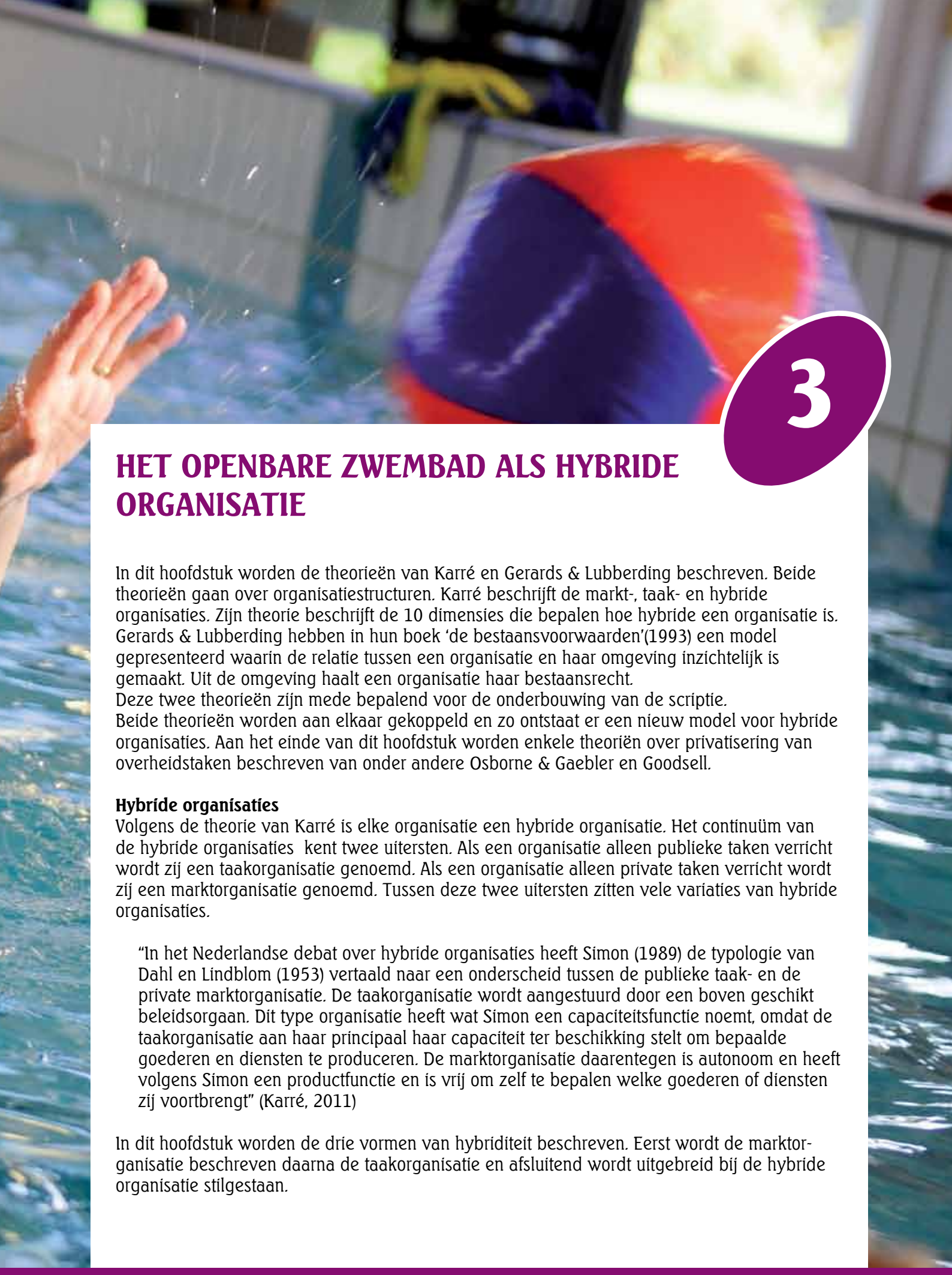
2. 5 Samenvatting

Uit de analyse van het Nederlandse zwembadlandschap valt samen te vatten dat:

- Zwemmen een van de meest beoefende sporten in Nederland is.
- Het zwembadbezoek stabiel tussen de 82 en 93 miljoen bezoeken aan openbare zwembaden per jaar ligt.
- Een derde van het totale sportbudget wordt besteed aan de openbare zwembaden.
- Driekwart van de managers van openbare zwembaden verwacht op korte termijn geconfronteerd te worden met bezuinigingen.
- Het totaal aantal openbare zwembaden daalt vanaf 1988.
- In 2012 is 60% van alle zwembaden is eigendom van de gemeente.
- De exploitatie van de openbare zwembaden van vooral publiek georganiseerd verschuift naar vooral privaat georganiseerd.
- Meer dan 20% van de openbare zwembaden ouder is dan 40 jaar.

In het volgende hoofdstuk wordt ingezoomd op de theorie van taak-, markt- en hybride organisaties. Hoe zien deze verschillende vormen er uit en wat zijn de voor- en nadelen van elke vorm.





3

HET OPENBARE ZWEMBAD ALS HYBRIDE ORGANISATIE

In dit hoofdstuk worden de theorieën van Karré en Gerards & Lubberding beschreven. Beide theorieën gaan over organisatiestructuren. Karré beschrijft de markt-, taak- en hybride organisaties. Zijn theorie beschrijft de 10 dimensies die bepalen hoe hybride een organisatie is. Gerards & Lubberding hebben in hun boek 'de bestaansvoorwaarden'(1993) een model gepresenteerd waarin de relatie tussen een organisatie en haar omgeving inzichtelijk is gemaakt. Uit de omgeving haalt een organisatie haar bestaansrecht.
Deze twee theorieën zijn mede bepalend voor de onderbouwing van de scriptie.
Beide theorieën worden aan elkaar gekoppeld en zo ontstaat er een nieuw model voor hybride organisaties. Aan het einde van dit hoofdstuk worden enkele theoriën over privatisering van overheidstaken beschreven van onder andere Osborne & Gaebler en Goodsell.

Hybride organisaties
Volgens de theorie van Karré is elke organisatie een hybride organisatie. Het continuüm van de hybride organisaties kent twee uitersten. Als een organisatie alleen publieke taken verricht wordt zij een taakorganisatie genoemd. Als een organisatie alleen private taken verricht wordt zij een marktorganisatie genoemd. Tussen deze twee uitersten zitten vele variaties van hybride organisaties.

> "In het Nederlandse debat over hybride organisaties heeft Simon (1989) de typologie van Dahl en Lindblom (1953) vertaald naar een onderscheid tussen de publieke taak- en de private marktorganisatie. De taakorganisatie wordt aangestuurd door een boven geschikt beleidsorgaan. Dit type organisatie heeft wat Simon een capaciteitsfunctie noemt, omdat de taakorganisatie aan haar principaal haar capaciteit ter beschikking stelt om bepaalde goederen en diensten te produceren. De marktorganisatie daarentegen is autonoom en heeft volgens Simon een productfunctie en is vrij om zelf te bepalen welke goederen of diensten zij voortbrengt" (Karré, 2011)

In dit hoofdstuk worden de drie vormen van hybriditeit beschreven. Eerst wordt de marktorganisatie beschreven daarna de taakorganisatie en afsluitend wordt uitgebreid bij de hybride organisatie stilgestaan.

3.1 De marktorganisatie

Bij een marktorganisatie is er alleen een relatie tussen vraag en aanbod. In de literatuur wordt marktorganisatie ook wel aangeduid met private organisatie of 'enterprise' (Dahl en Lindblom, 1953). Dit als tegenhanger van een publieke organisatie.

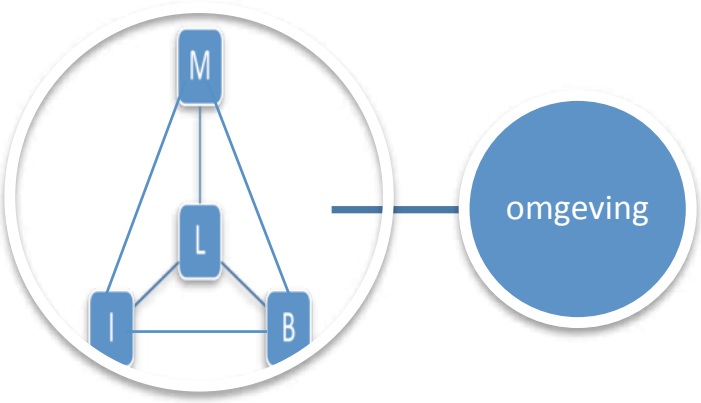
Tabel 3.1: Een zwembad als marktorganisatie.



Er is een continue afstemming tussen vraag en aanbod.

Gerards & Lubberding beschrijven in de bestaansvoorwaarden(1993) deze afstemming ook en duiden dit als de wisselwerking tussen organisatie en omgeving.

Tabel 3.2: model bestaansvoorwaarden van een organisatie.



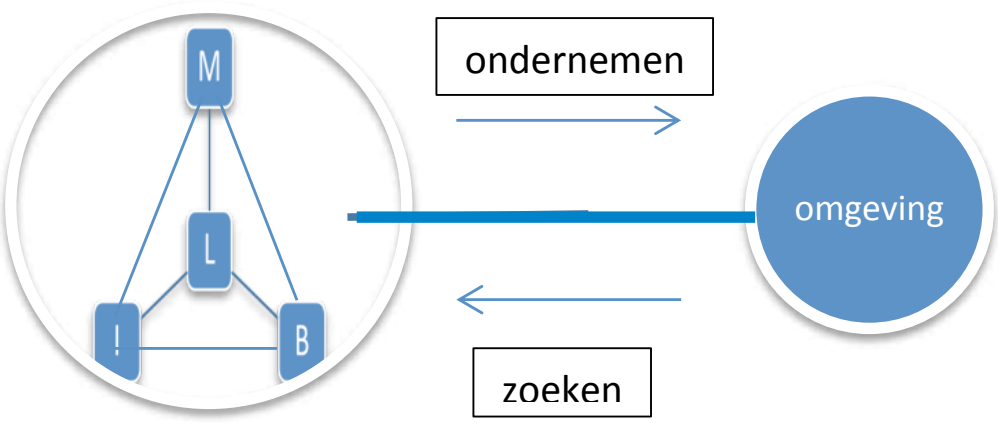
Bron: bestaansvoorwaarden (1993)

De organisatie wordt beschreven met de elementen BLIM. Deze staan voor:

B = Bestaansvoorwaarden.	Daar waar een organisatie haar bestaansrecht aan ontleent.
L = Leefbaarheid.	Hoe kan men het zo aantrekkelijk mogelijk maken voor de medewerkers dat zij zich blijvend willen inzetten voor de organisatie?
I = Inrichting.	Hoe kunnen de werkzaamheden zo goed mogelijk worden verdeeld en op elkaar worden afgestemd? Het gaat hier om de cultuur en structuur van de organisatie.
M = Management.	Hoe zorgt het management voor het behoud van het bestaansrecht?

Het model (tabel 3.2) laat zien dat er in de organisatie een relatie is tussen alle vier de onderdelen. Als een van de onderdelen wijzigt, verandert direct iets bij de andere drie onderdelen. De omgeving (O) heeft een directe relatie met de organisatie via het bestaansrecht (B). In tabel 3.3 wordt de relatie tussen het bestaansrecht van de organisatie en haar omgeving weergegeven.

Tabel 3.3: relatie tussen omgeving en bestaansrecht.



Bron: Bestaansvoorwaarden (1993)

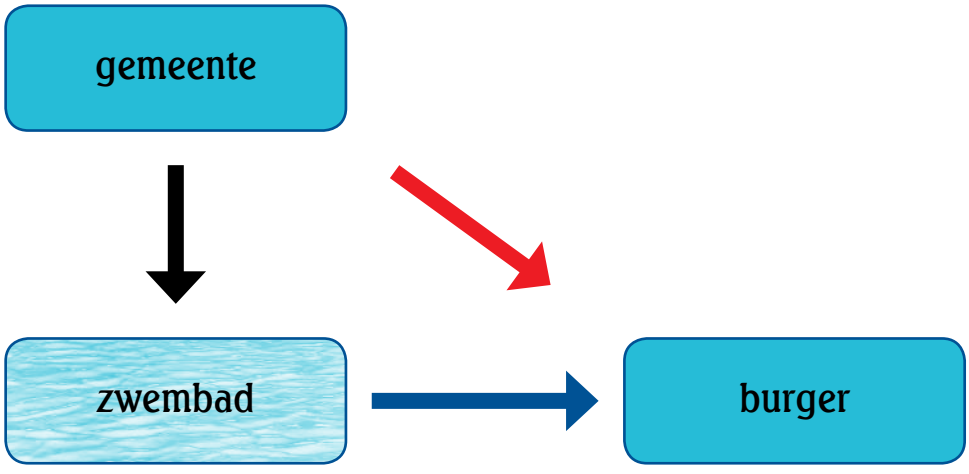
De richting (pijl) van de organisatie naar de omgeving wordt aangeduid met ondernemen. De organisatie ervaart een bepaalde behoefte en speelt daar zo op in dat zij een concurrentieel voordeel behaalt op haar concurrenten. De richting (pijl) van de omgeving naar de organisatie wordt aangeduid met zoeken. Er is een bepaalde behoefte in de omgeving en de klant is op zoek naar een aanbod welke die behoefte bevredigt. Dit is een continu proces van ondernemen en zoeken.

De besloten zwembaden zijn een voorbeeld van een marktorganisatie. Deze zwembaden hebben geen (financiële) relatie met de gemeente en dienen hun bestaansrecht volledig uit de omgeving te halen. Dit door een uniek aanbod te creëren waar voldoende behoefte voor is in de omgeving.

3.2 De taakorganisatie

Een taakorganisatie wordt in de literatuur ook wel aangeduid met publieke organisatie of 'agency' (Dahl en Lindblom, 1953). De gemeente heeft een bepaalde behoefte voor haar burgers. Een organisatie krijgt de taak deze behoefte vorm te geven.
Rubingh presenteerde tijdens een cursus 'verandermanagement in de sport' een model van een taakorganisatie. Het model spreekt over 'burger' in plaats van 'klant'.

Tabel: 3.4: taakorganisatie



Bron: Rubingh 2012.

De rode pijl staat voor het doel wat de gemeente voor haar burger wil realiseren.
De zwarte pijl staat voor de taak die wordt benoemd om het doel te realiseren.
De blauwe pijl staat voor de output die het zwembad levert om het doel te bereiken.
Het typerende voor deze vorm is dat de organisatie niet aan de burger hoeft te vragen wat haar wensen zijn, zij krijgt van de gemeente een taak om iets uit te voeren. Daarom hoeft de organisatie niet te ondernemen. De organisatie legt over de uitgevoerde taak verantwoording af aan de gemeente. Deze verantwoording zorgt er voor dat de organisatie gericht is op de taak die zij voor de gemeente uit voert.

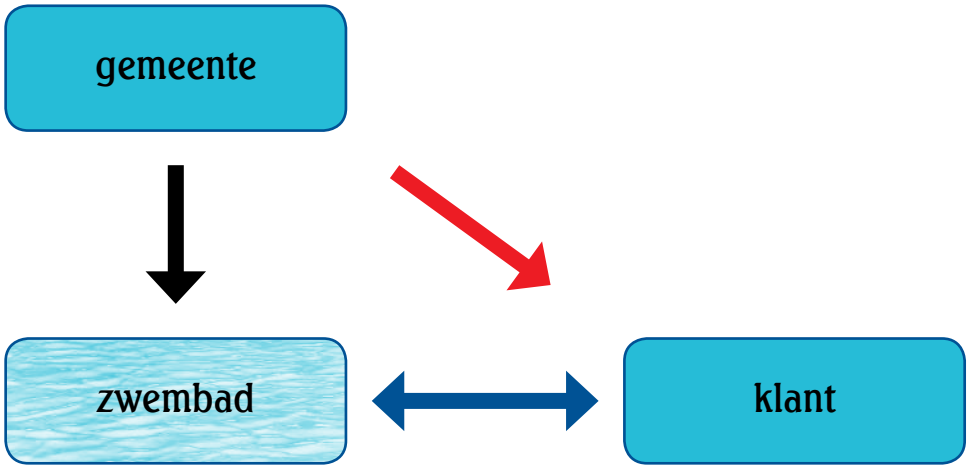
In de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw was schoolzwemmen onderdeel van het curriculum van het basisonderwijs. De uitvoering van het schoolzwemmen kan gezien worden als een taak voor een taakorganisatie.

3.3 De hybride organisatie

Karré beschrijft een hybride organisatie als volgt:
"Een hybride organisatie laat zich definiëren als een, die in een continuüm op één of meerdere dimensies gescoord kan worden tussen de twee polen van de taakorganisatie en marktorganisatie". (Karré, 2011)

In onderstaand model wordt schematisch een hybride organisatie weergegeven.

Tabel 3.5: model hybride organisatie.



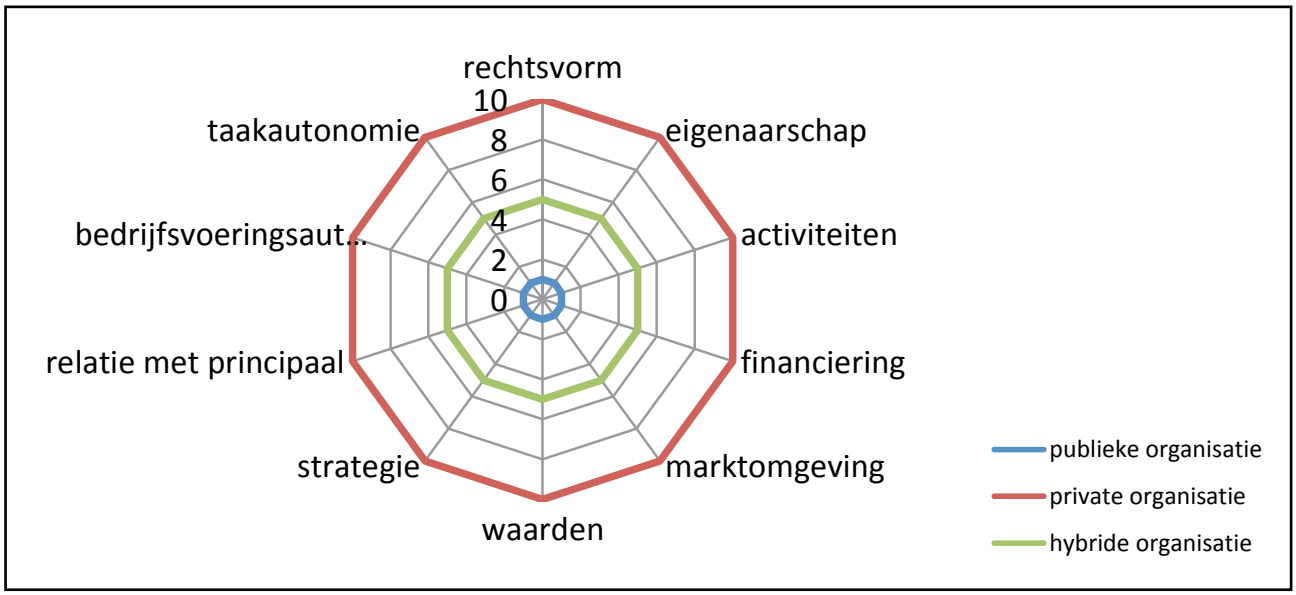
Bron: Rubingh, 2012.

Dit model is een samenvoeging van een taak- en marktorganisatie. Naast de taak die de organisatie van de gemeente krijgt, kan en mag de organisatie ook zelfstandig ondernemen.
De huidige openbare zwembaden kunnen gezien worden als een hybride organisatie.

Een hybride organisatie is niet hetzelfde als een publiek private samenwerking (PPS). Een hybride organisatie is namelijk een organisatie met een publieke en private doelstelling. Een PPS constructie is een samenwerkingsverband tussen publieke en private partners. Deze twee vormen kunnen samengaan maar dat hoeft niet.

Karré benoemt 10 dimensies waarop de mate van taak of marktgerichtheid bepaald kan worden.
In het spinnenweb model staan de 10 dimensies benoemd.

Tabel 3.6: Multidimensionaal model van hybride organisaties.



Bron: Karré, 2011.

De tien dimensies zijn op te delen in drie clusters:

Structuur en activiteiten:
De dimensies in het cluster structuur en activiteiten beschrijven met name wie de principaal is van de organisatie en welke activiteiten ze uitvoert (Karré, 2011)

eigenaarschap	oplopend van volledig publiek tot volledig privaat
rechtsvorm	publiekrechtelijk of privaatrechtelijk
activiteiten	alleen wettelijke taken of alleen marktactiviteiten
financiering	van alleen overheidssubsidies naar alleen private middelen
marktomgeving	van volledig monopolie tot volledige concurrentie

Strategie en cultuur:
De dimensies in het cluster waarden en strategie beschrijven welke strategische koers de organisatie vaart en welke waarden daarin leidend zijn (Karré, 2011).

Strategie	van koers uitgezet door principaal tot volledige vrijheid in bepalen van eigen koers.
Waarden	van focus op politieke waarden tot op alle private waarden.

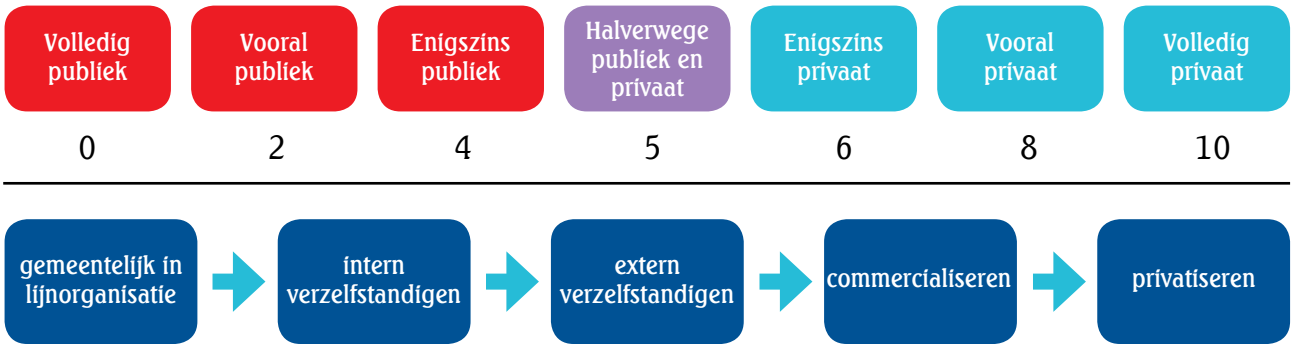
Governance en politiek:
De dimensies in het cluster governance en politiek beschrijven de relatie tussen de organisatie en haar politieke principaal en in hoeverre haar managers over autonomie beschikken, zowel op management- als op uitvoerend gebied (Karré, 2011).

Relatie met principaal	van publiek- tot privaatrechtelijk vormgegeven.
	De mate van autonomie in het uitvoeren van haar taken (van weinig tot veel).
	De mate waarin het management zelf de bedrijfsvoering mag bepalen (van weinig tot veel)

Bron: Karré, 2011.

De toelichting op de 10 dimensies beschrijven het continuüm tussen taak- en marktorganisaties. Zwembaden kunnen op deze dimensies scoren door middel van een schaal van 0 tot 10. Een prototype hybride organisatie scoort op alle dimensies een 5. Tabel 3.7 laat zien hoe de score gelezen kan worden.

Tabel 3.7: Overzicht van de mate van hybriditeit.



Bron: Karré en Andres.

Het CBS (tabel 2.5) gebruikt een tweedeling in de manier van exploiteren met name publiek of privaat. Het model van Andres (tabel 2.7) brengt een verfijning aan door vijf stadia te onderscheiden. Karré onderscheid 7 stadia tussen publiek en privaat.

3.3.1 Spanningsveld van hybride organisaties

Er is nog weinig onderzoek gedaan naar de effecten van een hybride organisatie. Karré heeft hier tot nu toe het meeste onderzoek naar gedaan. Uit zijn onderzoek komt naar voren dat er kansen en risico's zijn bij hybride organisaties. Onderstaande tabel geeft de kansen en risico's weer.

Tabel 3.8: kansen en risico's hybride organisaties.

Hybride-organisatie		
	Kansen:	**Risico's:**
Financieel-economisch	winst = lagere publieke kosten	concurrentie-vervalsing
Performance	meer efficiency en effeciviteit	taakverwaarlozing
Cultuur	meer focus op klant	cultureel verval
Governance	betere governance	opportunistisch gedrag

Bron: Karré, 2011.

Tegenover elke kans is ook een risico te plaatsen. Afhankelijk van welk perspectief naar de organisatie wordt gekeken wordt een kans of een risico gezien. Met een taakorganisatiebril op is de kans op financieel economisch vlak, dat er winst gegenereerd kan worden. Gezien door een marktorganisatiebril is er op financieel economisch vlak het gevaar voor concurrentie vervalsing. Karré spreekt over de beide zijden van dezelfde medaille. Het is de kwaliteit van het management van een organisatie om met beiden rekening te houden. Het is geen 'of – of' maar 'en – en'. Dit is het dagelijkse spanningsveld van het management van een hybride organisatie.

3.3.2 Leiderschap van hybride organisaties

Het bovengenoemde spanningsveld geeft aan dat het leiderschap van een hybride organisatie anders is dan die van een taak- of marktorganisatie. Een leider dient steeds een afweging te maken tussen kans en risico. Bij een taakorganisatie wordt van het management een grote mate van politiek bestuurlijke sensitiviteit en maatschappelijke betrokkenheid verwacht. Van een manager van een marktorganisatie daarentegen mag een grote mate van ondernemerschap worden verwacht. Een manager van een hybride organisatie dient als een duizendpoot alle competenties te bezitten. Dit maakt het leiden van een hybride organisatie tot een uitdaging. In van zijn boek 'Heads and Tails: Both sides of the coin' beschrijft Karré de volgende uitdagingen en algemene lessen voor leiders van hybride organisaties:

Tabel 3.9: uitdagingen en lessen voor hybride leiders.

Uitdagingen:	Algemene lessen:
Ken de hybride vingerafdruk van de organisatie	Hybride leiders als bruggenbouwer
Weet waar potentie zit voor de kansen en risico's	Spanningen en trade-offs zijn er altijd
Ontwikkel een strategie er mee om te gaan en narratief (verhaal) voor de buitenwereld	Zoek naar 'second best solutions
	Omgevings- en verwachtingsmanagement
	Ontwikkel politiek- bestuurlijke en maatschappelijke sensitiviteit

Bron: Karré, 2011.

Het is de uitdaging voor leiders van hybride organisaties om goed op de hoogte te zijn van de mate van hybriditeit. De eerder beschreven 10 dimensies kunnen door omstandigheden verschuiven. Door steeds de afweging te maken tussen kans en risico is de beste oplossing voor de organisatie vaak niet mogelijk.

3.4 Bestaansvoorwaarden en hybriditeit

Karré beschrijft nadrukkelijk de tweestrijd van het management van een hybride leider. Aan de ene kant het uitvoeren van een taak en aan de andere kant het ondernemen. Het is het dagelijks werk wat kan leiden tot 'second best solutions'. Gerards & Lubberding (bestaansvoorwaarden, 1993) beschrijven dat een organisatie haar functioneren dient af te stemmen op de verschillende betrokkenen (stakeholders) in de omgeving. Het aantal betrokkenen in een zwembadomgeving is groot en divers. Bepalend voor de inkomsten van een zwembad zijn er twee soorten betrokkenen te onderscheiden. Namelijk:

1. **De bezoekers van een zwembad.**

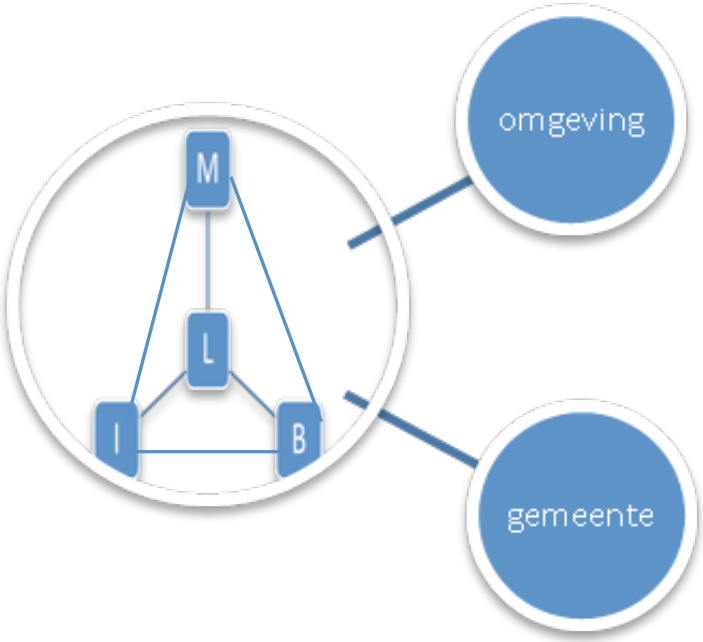
Dit kunnen zijn: recreatieve bezoekers, leden van een zwemvereniging, kinderen voor zwemles (zowel schoolzwemmen als particuliere les) en bezoekers van doelgroep activiteiten. Een zwembad zal hier functioneren als een marktorganisatie. Door goed in te spelen op de vraag uit de omgeving is een zwembad in staat om inkomsten te genereren.

2. **De overheid.**

De overheid is niet een bezoeker maar een opdrachtgever en subsidieverstrekker. De overheid heeft bepaalde doelstellingen (waarden) die gerealiseerd dienen te worden door middel van een activiteitenaanbod. In deze situatie functioneert een zwembad als taakorganisatie.

Gerards & Lubberding voegen beide groepen van betrokkenen samen in de 'omgeving'. Als het model van Gerards & Lubberding (bestaansvoorwaarden) wordt samengevoegd met het model van een hybride organisatie dan zou het model er als volgt uit komen te zien:

Tabel 3.10: samenvoeging van bestaansvoorwaarden met het hybride organisatie model.



Bron: Gerards & Lubberding en Karré.

De gemeente is aan de ene kant onderdeel van de omgeving van een zwembad en aan de andere kant heeft de gemeente een aparte positie. Zowel de gemeente als de andere betrokkenen in de omgeving bepalen het bestaansrecht van een zwembad. De belangen van beide betrokken groepen kunnen erg van elkaar verschillen. Een zwembad kan op het gebied van ondernemerschap nog zo goed doen, als een gemeente haar beleid ten aanzien van het zwembad wijzigt, kan het bestaansrecht van een zwembad in gevaar komen. Bovengenoemd model geeft ook heel goed het spanningsveld van het management van een openbaar zwembad weer.

- Is het belang van de gemeente dominant en het belang van de omgeving nihil dan spreekt men van een taakorganisatie.
- Is het belang (invloed) van de gemeente nihil en het belang van de omgeving dominant dan spreekt men van een marktorganisatie .
- Als het belang (invloed) van de gemeente en de omgeving in evenwicht is dan spreekt men van een prototype hybride organisatie.

Het model stelt dat een organisatie zijn structuur dient af te stemmen op de mate van invloed van zowel de gemeente als de omgeving. Als de invloed verandert dan heeft dit gevolgen voor de organisatiestructuur. Door de theorie toe te passen op van de openbare zwembaden kan een antwoord worden gegeven op de onderzoeksvraag.

Welke gevlogen hebben de veranderende gemeentelijke waarden op de organisatiestructuur van de openbare zwembaden?

3.5 Nieuw publiek management

Tot nu toe is vooral naar de verschillende organisatiestructuren voor openbare zwembaden gekeken en ingezoomd op de hybride organisatievorm. De veranderende gemeentelijke beleidsopvattingen hebben uiteraard ook invloed op de manier hoe de overheid zelf georganiseerd is en gaat worden. Diverse wetenschappers hebben hier over geschreven.

In de beginjaren '90 zijn nieuwe ideeën over bedrijfsmatiger werken bij de overheden ontstaan onder de naam 'nieuw publiek management'. Deze wetenschappelijke stroming is onder andere beschreven in het boek 'Reinventing government' (1992) van Osborne & Gaebler. In zijn paper 'New Public Management'(NPM) geeft Korsten uitleg over deze stroming en benoemd enkele voor- en nadelen van deze stroming.
Bij het NPM gaat het over: meer bedrijfsmatigheid, meer ondernemen en meer marktwerking bij overheden met als resultaat een betere, snellere en goedkopere overheid.
Osborne & Gaebler hebben vanuit praktijkervaringen de volgende 10 regels ontwikkeld voor de verbetering van de publieke sector.

1. Sturen in plaats van roeien.
2. Stimuleer betrokkenheid bij in plaats van dienstverlening aan burgers.
3. Tracht concurrentie bij dienstverlening door een overheid te stimuleren.
4. De overheid moet duidelijk maken wat ze wil bereiken en hoe.
5. Een resultaatgerichte overheid is nodig: stuur op effecten en niet op middelen.
6. Een overheid moet een klantgerichte overheid zijn.
7. Stimuleer ondernemerschap bij de overheid.
8. Een anticiperende overheid is gewenst.
9. Bevorder decentralisatie: stel de hiërarchie niet centraal maar stimuleer participatie en teamwork.
10. Een marktgeoriënteerde overheid.

Bron: Osborne & Gaebler, vertaald door Korsten.

Deze 10 regels hebben veel verwantschap met de kansen die Karré benoemt in het spanningsveld van hybride organisaties. Met deze regels gaan overheden een meer hybride koers volgen.

Hood (1991, 1995) beschrijft de kenmerken van zowel een traditionele als een moderne overheid.
De traditionele overheid is te kenmerken als; dienend, ambtelijk apparaat, zorgvuldigheid en aan de regels voldoen.
De moderne overheid is te kenmerken als; competitieve houding, productgerichtheid, systemen uit de private sector en budgetdiscipline.
Ook in de beschrijving van Hood zijn duidelijke overeenkomsten met de theorie van Karré over het spanningsveld van hybride organisaties waar te nemen.

Als tegenhanger van de regels van Osborne & Gaebler schrijft Goodsell in 1993 zijn eigen tien puntenprogramma.

1. De bevolking is via haar vertegenwoordigers aan de macht, niet de publieke ondernemers.
2. De overheid dient het algemeen belang en niet dat van een paar ondernemende ego's.
3. De overheid dient zich te houden aan de constitutie en de wet.
4. De overheid kan samenwerkingsverbanden aangaan, maar moet wel de sterkste partij zijn.
5. De overheid moet flexibel en innovatief zijn, maar is ook verantwoording verschuldigd aan het publiek.
6. Naast het meten van prestaties zijn de medewerkers van een organisatie van belang.
7. Bij het management van publieke organisaties moet rekening worden gehouden met idealen zoals gelijkheid en rechtvaardigheid.
8. Het simplificeren van regels is goed maar het mag niet ten koste gaan van principes zoals gelijke behandeling en rechtmatigheid.
9. De reductie van fiscale beperkingen is geoorloofd maar het mag niet ten kosten gaan van goed beheer van de overheidsfinanciën.
10. Publieke problemen moeten creatief worden opgelost maar niet op een manier dat alleen de belanghebbenden ervan profiteren.

Bron Goodsell vertaald door De Vries en Van Dam (1998:50)

De ideeën van Goodsell hebben een verwantschap met de traditionele overheid zoals Hoop deze beschrijft. De overheid is allereerst een taakorganisatie.

Hiemstra (2003) benoemt in zijn boek 'presterende gemeenten', twee vormen van politiek leiderschap. Namelijk maatschappelijk en bureaucratisch politiek leiderschap. Hieronder een overzicht van de verschillen tussen de twee leiderschapsstijlen.

Tabel 3.11: twee vormen van politiek leiderschap.

Maatschappelijk politiek leiderschap	Bureaucratisch politiek leiderschap
Inspireert de lokale gemeenschap vanuit een visie en betrekt anderen gelijkwaardig bij het bestuur.	Is vaardig in het politieke spel; blaast politieke tegenstellingen op.
Heeft gezag; wijst burgers op hun eigen verantwoordelijkheid.	Ziet maatschappelijke problemen als een probleem van de gemeente.
Laat agenda primair bepalen door interactie met de maatschappij.	Bepaalt de agenda primair op basis van ambtelijke voorstellen; geeft leiding aan de ambtelijk-technische processen.
Legt verantwoording af aan de lokale gemeenschap en in de politieke arena.	Legt vooral verantwoording af in de politieke arena en nauwelijks aan de gemeenschap.

Bron: Hiemstra, 2003.

Het bureaucratisch leiderschap richt zich meer op de ambtelijke organisatie en het maatschappelijk politiek leiderschap vooral op de lokale gemeenschap. Bij maatschappelijk politiek leiderschap gaat het om een maatschappelijke visie en doelen te formuleren, samen met maatschappelijke partners. Deze visie en doelen dienen de lokale gemeenschap te inspireren.
Het maatschappelijk politiek leiderschap past qua stijl het beste bij de stroming van het nieuw politiek management en bij de beschrijving van Hood over moderne overheid.

Na de bespreking van de diverse theorieën over organisatievormen en nieuw politiek management volgt in het volgende hoofdstuk de onderbouwing van de methodische keuze.





4

METHODISCHE KEUZE

In het onderzoek naar de gemeentelijke waarden is er een literatuurstudie uitgevoerd naar de openbare zwembaden in Nederland. Om de probleemstelling te kunnen toetsen is de theorie van hybriditeit en de bestaansvoorwaarden in hoofdstuk 3 beschreven. Het multidimensionale model van Karré geeft aan dat er tien dimensies zijn om te bepalen in welke mate een organisatie hybride is. Voor een aantal dimensies is door middel van de literatuurstudie aan te geven, hoe deze dimensies scoren in het model. Deze uitkomsten worden in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk weergegeven.

De dimensie 'waarden' is van cruciaal belang voor een hybride organisatie. Zowel de aard van de waarden als de mate van hybriditeit hebben invloed op de organisatiestructuur. Als een gemeente geen waarde meer hecht aan de functie van een openbaar zwembad dan wordt de gemeentelijke financiering afgebouwd en zo mogelijk stopgezet. Als de waarden verschuiven van publiek naar privaat zal dit invloed hebben op de financiering.
Voor de dimensie 'waarden' zijn nog geen wetenschappelijke gegevens beschikbaar. Om aan deze informatie te komen is voor de Delphi-analyse methode gekozen.

4.1 Onderzoeksopzet

Om een beeld te krijgen van de gemeentelijke waarden is voor de Delphi-analyse methode gekozen. Een Delphi-analyse (genoemd naar het orakel van Delphi) is een onderzoeksmethode waarbij de meningen van een aantal experts wordt gevraagd ten aanzien van een onderwerp waar geen consensus over bestaat. De Delphi-analyse wordt onder andere toegepast bij onderwerpen zoals het voorspellen van economische trends. Door de antwoorden van de andere experts (anoniem) terug te koppelen wordt in een aantal rondes geprobeerd tot een consensus te komen over de toekomstige ontwikkelingen in de zwemwereld.

De huidige situatie bij de openbare zwembaden is zo divers en complex dat de toekomst van deze zwembaden onzeker is en verschillende richtingen op kan gaan. Door voor deze methode te kiezen kan er enige duidelijkheid worden geschapen over de toekomstige ontwikkelingen. Over de mogelijke opties aan de hand van de toekomstige ontwikkelingen hoeft uiteraard geen concensus te zijn. De mogelijke opties zijn afhankelijk van de lokale situatie.

4.2 Groep experts

De groep experts bestaat uit 7 leden. Alle 7 leden zullen anoniem deelnemen aan dit onderzoek. De leden bestaan uit diverse geledingen binnen de wereld van de openbare zwembaden.
Zo zijn er 4 managers/directeuren van openbare zwembaden uitgenodigd.

- Eén van een gemeentelijk geëxploiteerd zwembad.
- Eén door een stichting geëxploiteerd zwembad.
- Eén door een B.V. geëxploiteerd zwembad.
- Eén manager heeft zowel gewerkt voor een B.V., stichting als een gemeentelijke NV.

De zwembaden zijn gevestigd in een kleine gemeente, twee in een kleine stad en één in een grotere stad. De bezoekersaantallen variëren tussen de 100.000 en 300.000 bezoekers per jaar. Alle managers / directeuren vervullen hun functie al meer dan 10 jaar.
Eén van de managers heeft een duo functie en is ook beleidsmedewerker sportzaken.

Naast de exploitanten zijn twee leden uit de advieswereld gevraagd. Beiden adviseren zowel gemeenten als exploitanten. Beide adviseurs hebben ook voor een gemeentelijke sportorganisatie en/of als sportambtenaar gewerkt. Daarnaast hebben beiden in een eerder stadium voor een commerciële exploitant gewerkt. Eén adviseur heeft voor een zwembad belangenorganisatie gewerkt. De laatste deelnemer vertegenwoordigt een zwembadbelangengroep. Voordien heeft deze expert voor een adviesbureau gewerkt.

Door voor deze samenstelling te kiezen wordt er vanuit diverse invalshoeken naar de voorliggende vraagstelling gekeken. De managers van zwembaden kijken vooral vanuit hun plaatselijke zwembadwereld. Vanuit hun context en hun gemeentelijke situatie wordt antwoord gegeven op de vragen. Doordat de managers leiding geven aan zwembaden met een verschillende exploitatievorm geeft ook dit een totaal beeld van de diversiteit van de zwemwereld.
De adviseurs kijken vanuit een landelijk perspectief naar dezelfde vraagstelling. De adviseurs werken dagelijks met zowel exploitanten als gemeenten. Hierdoor hebben ze een goed beeld van de waarden die gemeenten hechten aan hun openbare zwembad. De adviseurs werken met verschillende gemeenten waardoor ze een gewogen mening kunnen geven van de gemeentelijke waarden.

Doordat drie van de zeven experts ook als beleidsambtenaar werken of hebben gewerkt, wordt ook het ambtelijk perspectief meegenomen.

4.3 Delphi-analyse

In dit onderzoek zijn vijf vragenrondes te onderscheiden:

Ronde 1:
In deze ronde worden een vijftal open vragen voorgelegd aan de groep experts.
De experts wordt gevraagd wat de vroegere, huidige en toekomstige waarden van de gemeenten zijn ten aanzien van hun openbare zwembaden.
Met welk aanbod de huidige en toekomstige waarden kunnen worden verwezenlijkt.
Welke onderscheidende mix van elementen (waardepropositie) dient elk aanbod te bezitten?
Bij elke vraag wordt om een toelichting gevraagd.

Ronde 2:
In deze ronde wordt gevraagd de analyseresultaten te bestuderen en aan te geven of deze compleet zijn. Zo nodig kunnen de analyseresultaten worden aangevuld en van commentaar worden voorzien.
De experts benoemden in de eerste ronde naast de waarden ook nadrukkelijk dat andere ontwikkelingen waarneembaar zijn die van invloed zijn op het bestaansrecht. Tevens benoemden de experts twee mogelijke toekomstconcepten.
Deze extra informatie is meegenomen in het vervolg van het onderzoek.

Ronde 3:
In deze ronde is naar de mate van belangrijkheid van de verschillende analyseresultaten gevraagd.

Ronde 4:
In deze ronde is aan de experts gevraagd om naar aanleiding van de ranking van de derde ronde nog op en/of aanmerkingen te plaatsen. Daarnaast is aan de experts gevraagd om aan te geven of elke waarde qua hybriditeit door de jaren heen verschuift.

Ronde 5:
Aangezien in de vierde ronde tussen de managers en de adviseurs een opmerkelijk verschil van inzicht was, is besloten om er een laatste extra vragenronde aan toe te voegen. De experts is gevraagd om een toelichting te geven op de beoordeling van één van de waarden.

Het theoretisch kader van dit onderzoek is het multidimensionaal model van Karré (tabel 3.6). De waarden is één van de dimensies. Met de Delphi-analyse wordt onderzocht wat de waarden zijn en hoe deze zich verhouden in het multidimensionaal model. De bevindingen van dit onderzoek worden in hoofdstuk 5 beschreven.

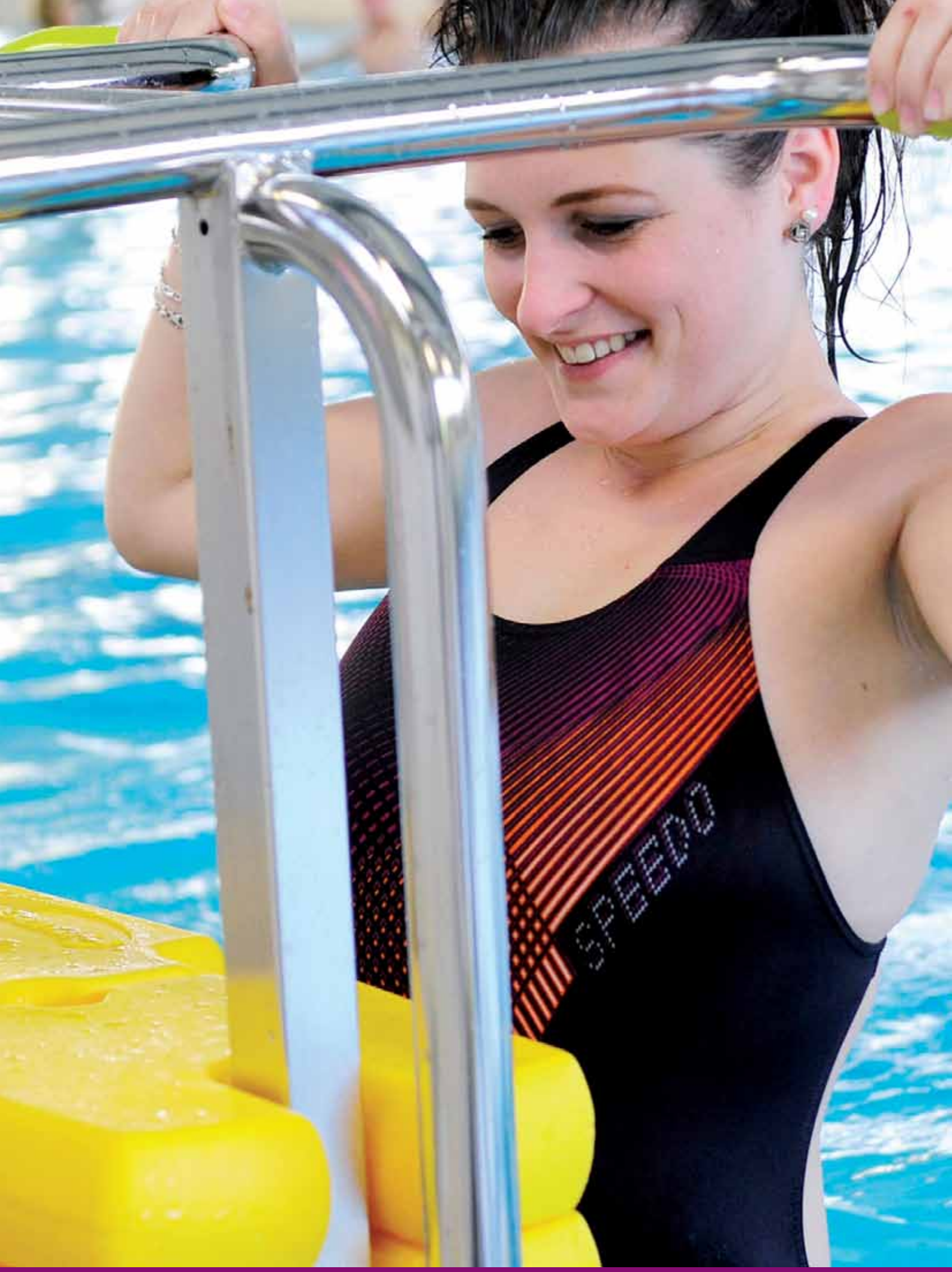
4.4 De andere dimensies

De andere negen dimensies zijn ook van belang voor het multidimensionale model. Hieronder wordt aan de hand van de literatuurstudie de verandering van deze dimensies weergegeven. Van veel van de negen dimensies zijn onderzoekgegevens beschikbaar.

Eigenaarschap	De gemeente is voor minimaal 60% eigenaar van de openbare zwembaden (Werff e.a., 2012).
Rechtsvorm	Uit de onderzoeken van CBS (tabel 2.5) is op te maken dat de rechtsvorm verandert van voornamelijk publiekrechtelijk naar voornamelijk privaatrechtelijk.
Activiteiten	Openbare zwembaden voeren gemeentelijke taken uit en organiseren marktactiviteiten. De gemeentelijke taken zijn geen wettelijke taken; wel zijn ze van maatschappelijke betekenis.
Financiering	Een derde van de begroting van een openbaar zwembad bestaat uit subsidiegelden (Goosens e.a., 2008).
Marktomgeving	Drie kwart van de managers van openbare zwembaden ervaart een mate van concurrentie (VSG, 2012).
Relatie met principaal	De relatie verandert door de jaren heen van vooral publiekrechtelijk naar vooral privaatrechtelijk (CBS). Door deze verandering veranderen de dimensies 'autonomie' , 'strategie' en 'bedrijfsvoering' ook. Deze dimensies verschuiven van publiek richting privaat.

De uitkomst van de literatuurstudie laat zien (vanuit landelijk perspectief) dat de openbare zwembaden op de bovengenoemde dimensies verschuiven richting privaat. Op lokaal niveau kunnen onderlinge verschillen waarneembaar zijn. De uitkomsten wijzen uit dat de openbare zwembaden eerder een hybride organisatie dan een taakorganisatie zijn.

De verschuiving van deze dimensies is belangrijk voor de mate van hybriditeit. Om het totaal beeld van het multidimensionaal model te krijgen is het essentieel om te weten hoe de dimensie waarden zich in dit model verhouden. De uitkomsten naar deze waarden worden in het volgende hoofdstuk gepresenteerd.





5

DE VERANDERENDE KIJK OP OPENBARE ZWEMBADEN

In de vorige hoofdstukken is een beeld gegeven hoe de zwembadbranche er in Nederland uit ziet, welke organisatievormen er zijn te onderscheiden en voor welke methodische keuze is gekozen. In dit hoofdstuk worden de bevindingen en de analyses van de Delphi-analyse gepresenteerd. Achtereenvolgens wordt benoemd:

- Wat de belangrijkste waarden zijn in de drie perioden.
- Wat de mate van hybriditeit is per waarde per periode.
- Wat de belangrijkste ontwikkelingen zijn in de zwembadbranche.

5.1 De drie perioden

In eerste instantie wordt in de vraagstelling aan de experts de drie perioden als volgt afgebakend.

- De vroegere periode betreft voor 2008.
- De huidige periode betreft de periode tussen 2008 en 2012
- De toekomstige periode is de periode na 2012.

De experts ervaren vooral de periode van de vroegere waarden als ruim in vergelijking met de andere twee perioden. Het eerste openbare zwembad in Nederland dateert al vanaf 1923, waardoor de vroegere periode een tijdspanne van 85 jaar bestrijkt.
De experts zijn tot de volgende beschrijving van vroegere periode gekomen:
Het geheel geeft een historische beschrijving van de ontwikkeling van de zwembaden weer, met als onderscheid:

- 1923; het eerste openbare zwembad in Nederland
- 50-70: na-oorlogs, eerst zwemmen in meren en rivieren daarna openluchtbaden. Mannen en vrouwen gescheiden.
- 70-80: insteek meer recreatief, meer gericht op lokaal en regionaal voorzieningenniveau
- 80-2000: sterke opmars subtropische zwembaden, insteek mede op vrijetijdsmarkt
- 2000 en verder: scherpere visie op financiën (incidenteel en structureel) en een sterke groei van de private zwemscholen.
- vanaf circa 2008; verscherpte discussie onder invloed van recessie.

In deze tijdslijn is ook een eigendomsverandering zichtbaar. De eerste baden (vanaf 1923) waren gebouwd en geëxploiteerd door particulier initiatief. Daarna kwam vanaf de jaren '50 het beheer en exploitatie voor een groot gedeelte voor rekening van de gemeenten. Vanaf de jaren '70 worden de zwembaden vaak beheerd en geëxploiteerd door private partijen (stichtingen, NV en of BV)' aldus de experts. Dit beeld komt ook overeen met de gegevens van

CBS (SZS 1988-2006) over de verandering van vooral gemeentelijk geëxploiteerd naar vooral privaat geëxploiteerd.

Voor het benoemen van de waarden van de vroegere gemeentelijke waarden gaan de experts uit van de periode jaren '70 tot en met 2005. De huidige periode loopt van 2005 tot en met 2015 en de toekomstige periode start na 2015.
De periodes zijn arbitraire. De experts ervaren wel dat er een driedeling waarneembaar is. Zij ervaren een periode van relatieve rust tot en met de eeuwwisseling. Daarna een periode van verandering welke geleidelijk is gestart rond de eeuwwisseling en nu gaande is. Men verwacht een periode van vernieuwing. In dit licht mogen er drie perioden beschouwd worden.

Bij de benoeming van de periodes plaatsen de experts diverse opmerkingen en toelichtingen om het beeld van de verschillende periodes te duiden. Deze opmerkingen staan in de bijlage van de thesis.

5.2 De gemeentelijke waarden

De experts onderscheiden in totaal zeven verschillende gemeentelijke waarden. De eerste vijf waarden zijn vanaf het begin te onderscheiden en de laatste twee zijn waarden die vooral in de toekomst als nieuwe waarden worden beschouwd. Hieronder worden eerst de vijf vroegere waarden beschreven in volgorde van belangrijkheid. Voor elke waarden is een icoon geplaatst die later gebruikt wordt in de verschillende tabellen.



1. Veiligheid
De gemeente vindt het belangrijk dat haar inwoners in deze waterrijke omgeving de zwemkunst machtig zijn. Openbare zwembaden zijn een zeer geschikte plek om deze techniek aan te leren. Dit kan door middel van zweminstructie tijdens schoolzwemmen en via particuliere zwemles.



2. Verenigingssport
De gemeente vindt het belangrijk dat de lokale zwemverenigingen hun sport kunnen uitoefenen. Dit belang heeft direct invloed op de bouwtechnische eisen van het zwembad. De lengte, diepte en vorm van het bad dient in overeenstemming te zijn met de eisen die de zwembond stelt voor de organisatie van hun wedstrijden.



3. Sportieve recreatie
De gemeente vindt zwemmen een 'basisbehoefte' voor de sportieve ontspanning van haar inwoners. Afhankelijk van de grootte van de gemeente en haar ambities met meer of minder recreatieve attracties. De toegankelijkheid is hierbij een belangrijk uitgangspunt. Iedere inwoner dient te kunnen zwemmen. Met als gevolg zeer gunstige tarieven.



4. Sociaal maatschappelijk functie
Door het organiseren van doelgroep activiteiten vervult het zwembad een sociaal maatschappelijke functie voor de gemeenschap. Een (sportieve) ontmoetingsplaats ter bevordering van het welzijn van de inwoners.



5. Gezondheid
Het zwembad als functie voor de bevordering van de gezondheid van haar inwoners.

Deze vijf waarden gelden voor zowel de vroegere periode als voor de huidige periode. In de toekomst zien de experts nog twee waarden, te weten:



6. Financieel gezond
De gemeente wil grip op de kosten voor de openbare zwembaden hebben met een kwalitatief goed aanbod. Prestatieafspraken zijn hier leidend in.



7. Duurzaamheid
MVO en energiereductie hebben een hoge gemeentelijke prioriteit. Veel gemeenten hebben afspraken gemaakt over reductie van energieverbruik om te voldoen aan de Millenniumdoelen.

Over deze laatste twee waarden is onder de experts nog wel enige discussie. De een vindt deze twee doelen meer een voorwaarde voor een gezonde en duurzame bedrijfsvoering dan een gemeentelijke waarde. De ander vindt vooral de zesde waarde ook in de huidige periode een hele belangrijke waarde. "Ik vind het jammer dat financieel rendement (MVO) niet in het heden staat. Het zwembad wordt nu al als een kostenpost gezien!" aldus een van de experts.
In de analyse worden de twee waarden wel meegenomen in het overzicht maar dan alleen in de toekomstige perioden. Daarnaast komen deze twee onderwerpen ook terug bij paragraaf 5.4 bij de ontwikkelingen in de zwembadbranche.

De bovengenoemde zeven waarden zijn het antwoord op de eerste deelvraag:
Welke verschillende gemeentelijke waarden zijn er te onderscheiden bij openbare zwembaden?

In onderstaande tabel worden de waarden naar mate van belangrijkheid beschreven in de drie perioden.

Tabel 5.1: de gemeentelijke waarden per periode in mate van belangrijkheid.

Totaal overzicht			
	Vroeger	**Huidig**	**Toekomst**
1			
2			
3			
4			 en €
5			
6			
7			

In dit overzicht zijn de meningen van alle experts samengevoegd. De belangrijkste waarde in zowel de vroegere als de huidige periode is 'veiligheid'. In de vroegere periode vonden 6 van de 7 experts dit het belangrijkste. In de huidige periode vinden twee experts dit, voor drie komt 'veiligheid' op de tweede plaats en voor de anderen komt dit op de derde plaats.
In de toekomst verwacht nog één expert dat dit de belangrijkste waarde wordt, hierdoor zakt de waarde veiligheid naar de tweede plaats.
De verenigingssport als waarde staat zowel in de vroegere als de huidige periode stabiel op twee. In de toekomst verschuift dit belang naar plaats vier samen met de waarde 'financieel gezond'.
De recreatieve functie wordt als steeds minder belangrijk ervaren. Was de recreatieve functie in het verleden onbetwist, nu vinden de experts dat de recreatieve functie vooral een taak voor de markt

is en geen publieke aangelegenheid. De sociaal maatschappelijke functie en de gezondheid worden als steeds belangrijker ervaren. De sociaal maatschappelijke functie wordt in de toekomst zelfs als de belangrijkste waarde gezien.

5.2.1 Verschillen tussen de experts

In tabel 5.1 worden de gezamenlijke scores van alle experts inzichtelijk gemaakt.
In tabel 5.2 wordt het oordeel van de managers en directeuren van de zwembaden vergeleken met het oordeel van de zwembadadviseurs.

Tabel 5.2: de gemeenschappelijke waarden volgens de managers/directeuren en de adviseurs.

	De waarden volgens managers en directeuren			De waarden volgens de adviseurs.		
	Vroeger	Huidig	Toekomst	Vroeger	Huidig	Toekomst
1						
2						
3						
4						
5			€			€
6						
7						

Tussen de managers en de adviseurs zijn enkele opvallende verschillen te onderscheiden. De managers zien in de toekomst dat de sociaal maatschappelijke functie en de gezondheid beiden een hele belangrijke rol gaan spelen voor de openbare zwembaden. De adviseurs vinden dit ten aanzien van de gezondheid veel minder. De adviseurs zien voor de verenigingen nog een belangrijke rol weggelegd en de managers zien deze rol veel minder. De managers daarentegen zien meer belang bij de recreatieve functie van het openbare zwembad dan dat de adviseurs dat zien. Eén van de adviseurs gaf in de toelichting aan: "De recreatieve functie wordt van ondergeschikt belang". De duurzaamheid wordt door beiden als minst belangrijk gezien. Het feit dat de waarden onderling veranderen zegt nog niets over de mate van hybriditeit. In het model van Gerards & Lubberding over de bestaansvoorwaarden wordt er vanuit gegaan dat als er in de omgeving verandering van behoefte ontstaat een organisatie daar op in dient te springen. Het is een reden om na te gaan of het aanbod nog afgestemd is op de vraag van de gemeenten.
Tabel 5.1 en 5.2 geven antwoord op de tweede deelvraag:

Welke verandering van gemeentelijke waarden heeft er door de jaren heen plaatsgevonden?

Er zijn wel enige verschillen van inzicht in de mate van verandering van de verschillende waarden tussen de experts. Uit de overzichten blijkt dat de drie belangrijkste vroegere waarden (veiligheid, verenigingssport en sportieve recreatie) in belangrijkheid afnemen. De waarden sociaal maatschappelijk en gezondheid nemen in belangrijkheid toe. Zowel de managers als de adviseurs verwachten dat met name de sociaal maatschappelijke waarde de belangrijkste waarde wordt. Een van de adviseurs beschrijft het verschil van inzicht als volgt: "Bijzonder om te zien is dat de managers de toekomstige gezondheidsbevorderende rol duidelijker zien dan de adviseurs. Daarnaast blijven de managers vasthouden aan de sportieve recreatie, terwijl de adviseurs dat minder doen. De managers zien de sportieve recreatie als middel om extra bezoek en inkomsten aan te trekken". Het verschil van de mate van belangrijkheid tussen de managers en de adviseurs kan leiden tot andere keuzes voor de nieuwe koers van de openbare zwembaden. Een verdere verdieping over elkaars denkbeelden kan bijdrage aan een eenduidigere uitkomst.

5.3 De hybriditeit van de waarden

De experts is gevraagd om per benoemde waarde aan te geven of het meer een publieke dan wel een private waarde is. De uitkomst van deze vraag wordt weergegeven in tabel 5.3.

Tabel 5.3: de hybriditeit van de gemeentelijke waarden.

	Volledig publiek	Vooral publiek	Enigszins publiek	Halverwege publiek en privaat	Enigszins privaat	Vooral privaat	Volledig privaat
	0	2	4	5	6	8	10
		V	H		T		
				V	HT		
			V	H	T		
				V	H T		
					V HT		
					T		
€						T	
Totaal			V		H	T	

In het overzicht staat 'V' voor vroeger, 'H' voor huidig en 'T' voor toekomst.
Alle waarden verschuiven door de jaren heen van publiek richting privaat. Het grootste verschil is waarneembaar bij de waarde veiligheid. De experts geven de volgende toelichtingen:
"Zwemveiligheid blijft relevant maar wordt een taak van de markt (geen overheidstaak)".
"Zwemscholen en –instituten zullen steeds meer voet aan de grond krijgen, ook in gemeentelijke baden". Sportieve recreatie is het meest opgeschoven naar een private waarde.
De waarde 'financieel gezond' wordt als een toekomstige private waarde gezien terwijl de duurzaamheid als een hybride waarde wordt gezien.
De som van alle waarden verschuift van 'enigszins publiek' via 'halverwege publiek en privaat' naar 'enigszins privaat in de toekomst.

5.3.1 De verschillen tussen de experts

Bij de beoordeling van de waarde naar mate van hybriditeit zijn er enkele verschillen te zien tussen de managers en de adviseurs. In onderstaande tabel zijn deze verschillen zichtbaar gemaakt.
Eerst worden de waarden van de managers en directeuren zichtbaar gemaakt met de kleur wit en direct daaronder de waarden van de adviseurs in het zwart.

Tabel 5.4: de hybriditeit van de gemeentelijke waarden van de managers en de adviseurs.

	Volledig publiek	Vooral publiek	Enigszins publiek	Halverwege publiek en privaat	Enigszins privaat	Vooral privaat	Volledig privaat
	0	2	4	5	6	8	10
		V V	H H		T T		
			V V	H	H T T		
		V V	H H	T	H	T	
			V V/H	T	H	T	
		V	T	H H	T	V	
			T T				
€					T T		
Totaal managers		V		H		T	
Totaal adviseurs			V H	T			

De adviseurs zien de waarde verenigingssport minder snel verplaatsen richting een private waarde dan de managers. "De voorwaarden voor het uitoefenen van de sport blijven, er wordt wel meer eigen bijdrage van de verenigingen verlangd". De adviseurs zien ook bij de sociaal maatschappelijke waarde van het zwembad bijna geen verschuiving.
Het grootste verschil tussen de managers en de adviseurs ligt bij de waarde gezondheid. In de beoordeling van deze waarde geven beide groepen een tegenovergesteld beeld. De managers zien de waarde steeds meer privaat worden en de adviseurs zien deze waarde juist van privaat naar een publieke taak verschuiven.

> "De markt laat zien dat gezondheid steeds meer een privaat item wordt. Neem alleen maar de overgang van de gezondheidszorg van ziekenfonds naar private verzekeraars. Er komen steeds meer private initiatieven (beweegkuur, beweegwijzer) die, soms gesteund door de overheid, privaat werken. Kortom gezondheid is iets van je zelf, waar jezelf verantwoordelijk voor bent en waarin de overheid een terugtredende rol heeft. De overheid zal zich altijd met het aspect gezondheid blijven bemoeien maar zal in mijn beleving minder prominent aanwezig zijn en willen zijn" aldus een van de managers.
>
> Een andere manager beaamt dit en voegt daar aan toe:
>
> "Dat de overheid, lees zorginstelling hier door bijvoorbeeld subsidieverstrekking ook een rol gaat spelen wordt denk ik door ons op een tweede plaats gezet".

Een van de adviseurs geeft de volgende onderbouwing:

> "De vrijkomende uren en benodigde additionele omzet kan met name behaald worden in het segment van 'gezondheid'. Zwembaden zijn bij uitstek accommodaties die ruimte, programma's en activiteiten kunnen bieden die passend zijn voor een breed segment van doelgroepen. De middelen vanuit het brede gezondheidsperspectief kunnen aangewend worden voor opbrengst verhogende (of 'vervangende') activiteiten. In de nota volksgezondheid van de rijksoverheid en van daaruit nagenoeg alle provinciale en lokale nota's over gezondheid worden sporten en bewegen genoemd als speerpunten in beleid. Juist gemeentelijk beleid (inhoudelijk en ten aanzien van accommodaties) is de crux in 'nieuwe programmering' van o.a. zwembaden. Private en particuliere zwembaden kunnen daar niet op eenzelfde wijze bij aansluiten. Gezondheid is in dit verband dus ook gelieerd aan kwetsbaren in de samenleving, sociale cohesie, participatie en integratie etc. Het zwembad als een sportbuurthuis in de lokale samenleving" aldus een van de adviseurs.

Over het verschil van inzicht tussen managers en adviseurs geeft een van de adviseurs de volgende opmerking:

> "Adviseurs bieden ondersteuning en begeleiding aan gemeenten in breder perspectief, dat is anders dan de taken, verantwoordelijkheden en dagelijkse verplichtingen van managers. Adviseurs die in de gemeenten (mee)werken, zien de kansen en horen de uitdagingen waar ook colleges en ambtenaren voor staan. Het lukt tot op heden in veel gevallen niet om het strategische, tactische en operationele niveau op afdoende wijze op elkaar te laten aansluiten. Beleidsmedewerkers en zwembadmanagers spreken niet (per definitie) dezelfde 'taal'. Ik denk dat er nog heel veel onbenutte kansen en mogelijkheden voor o.a. zwembaden en zwembadexploitaties voor het oprapen liggen binnen gemeentehuizen, maar dat op dit moment de overlegstructuur er niet naar is, de juiste competenties ontbreken of men simpelweg te druk is met 'dagelijkse bezigheden' in plaats van ruimte maken voor creatieve toekomstoplossingen. Wij als adviseurs 'zien het', maar hebben klaarblijkelijk ook nog niet de juiste oplossing gevonden voor een juiste 'mix and match' ".

De managers en adviseurs zien gezondheid vanuit twee perspectieven als een kans. De een vooral als een private activiteit voor het wegvallen van gemeentelijke inkomsten en de ander ziet gezondheid vanuit een maatschappelijk perspectief als onderdeel van het gemeentelijke gezondheidsbeleid waar de zwembaden een rol in kunnen spelen en waardoor deels de financiering van de zwembaden vanuit een ander onderdeel van de gemeente gerealiseerd wordt. Beide visies

bieden kansen, hiervoor geldt niet of/of maar en/en.
In tabel 5.4 worden zowel de hybriditeit van de afzonderlijke waarden als de verschuiving van de waarden in de tijd weergegeven. Hiermee wordt antwoord gegeven op de derde deelvraag:

Waar zijn de verschillende waarden te plaatsen in het krachtenveld van publieke en private waarden?

5.4 De ontwikkelingen in de zwembadwereld

De experts benoemden heel nadrukkelijk dat naast de gemeentelijke waarden er meer ontwikkelingen een rol spelen in de omgeving van de zwembadbranche en de omgeving van de gemeenten.
Er zijn ontwikkelingen die rechtstreeks invloed hebben op de openbare zwembaden. Neem de bedrijfsvoering van de zwembaden. De gemeenten vinden dat de openbare zwembaden efficiënt en effectief geleid dienen te worden. Op deze ontwikkeling kan een manager rechtstreeks invloed uitoefenen. Ook zijn er ontwikkelingen die in eerste instantie alleen de gemeenten raken maar daardoor ook de zwembaden. Een voorbeeld hiervan is de herindeling van gemeenten.
Ten aanzien van deze ontwikkeling heeft het management van een zwembad geen invloed.
De gevolgen zijn daarentegen wel in te schatten. De experts hebben ook voor deze ontwikkelingen een rangorde aangegeven. In onderstaand overzicht wordt in volgorde naar belangrijkheid aangegeven wat de te verwachten ontwikkelingen zijn.

Tabel 5.5: Belangrijke ontwikkelingen in de zwemwereld.

nummer	ontwikkelingen	Toelichting
1	Gezonde bedrijfsvoering	Gemeenten willen grip houden op hun kosten in combinatie met een kwalitatief goed aanbod door een betrouwbare organisatie. Prestatieafspraken zijn hier in leidend.
2	Gemeentelijke herindeling	De herindeling van gemeenten (van 650 naar 400 gemeenten) zal een verandering van het zwembadlandschap tot gevolg hebben.
3	Kerntakendiscussie	Zwembaden hebben zich als maatschappelijke functie bewezen. In de kerntakendiscussie en afwezigheid van een wettelijke taak vormen baden een bezuinigingsoptie (door hoog kostenniveau).
4	Beheer & exploitatie	Naast een verdere commercialisering is er ook een tegen beweging. Gemeenten beseffen dat de uitvoering ook deels onder gemeentelijke vleugels kan blijven zoals door middel van sportbedrijven.
5	Maatschappelijk vastgoed	Het afstoten van maatschappelijk vastgoed is actueel en kan bij afstoten van baden tot forse kostenbesparing leiden. Daarnaast is het de vraag of gemeenten in deze tijd investeren in baden waarvan de afschrijftermijn verlopen is.
6	Publiek private samen-werking (investeringen)	Investeringen in 'oude' baden uit de jaren '70 en '80 vragen om een alternatieve aanpak. De PPS constructie zal toenemen doordat de markt kansen ziet en de gemeenten wachten.
7	Publiek private samen-werking (activiteiten)	Vermenging van functies en activiteiten. Van zwembad voor sport en recreatie naar een locatie voor gezondheid, maatschappij, vrije tijd, onderwijs en participatie.
8	Wet en regelgeving	Heroriëntatie op maatschappelijke waarden is actueel. De nieuwe aanbestedingswet spreekt van 'het creëren van maximale maatschappelijke waarde' en vanuit staatssteun is nadrukkelijke aandacht gericht op het alleen financieel ondersteunen van Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB).
9	Duurzaamheid	MVO en energiereductie hebben een hoge gemeentelijke prioriteit. Veel gemeenten hebben afspraken gemaakt over reductie van energieverbruik om te voldoen aan de Millenniumdoelen.

De gezonde bedrijfsvoering wordt door 4 van de 7 experts benoemd als belangrijkste ontwikkeling. Aangezien een openbaar zwembad een grote kostenpost voor de gemeente is wordt er als eerste naar de efficiëntie van de bedrijfsvoering gekeken. De subsidieafspraken op basis van een openeindregeling van de vorige eeuw is vervangen voor budgetsubsidie met prestatieafspraken. Deze prestatieafspraken hebben zowel betrekking op de efficiëntie als het activiteitenaanbod.
De herindeling van de gemeenten wordt als een andere heel belangrijke ontwikkeling gezien. Doordat de laatste jaren verschillende gemeenten zijn of worden samengevoegd kan de nieuwe gemeente ineens over een groter aantal zwembaden beschikken. Hierdoor gaan gemeenten hun (zwembad)accommodatiebeleid herijken. Welk aanbod heeft de nieuwe gemeente nodig en welk

aanbod is er nu al? Dit kan leiden tot sluiting van zwembaden. Niet altijd hoeft dit tot verschaling van het zwembadaanbod te leiden. Door de sluiting van een aantal baden is het mogelijk om een vernieuwde accommodatie te bouwen.
Als derde belangrijke ontwikkeling wordt de huidige kerntakendiscussie gezien. Omdat sport geen gemeentelijke kerntaak is biedt dit de gemeente de mogelijkheid om ook het sportaanbod met de takendiscussie mee te nemen. De maatschappelijke waarde wordt alom geroemd maar dit weerhoudt de gemeente niet om de discussie over het zwembad mee te nemen in de takendiscussie.

Naast de waarden zijn de bovengenoemde ontwikkelingen in de omgeving van de zwembaden mede van invloed op de organisatiestructuur van de openbare zwembaden. Hiermee wordt antwoord gegeven op de vierde deelvraag:

Welke overige afwegingen zijn mede van invloed op de organisatiestructuur van de openbare zwembaden?

5.5 Mogelijkheden voor openbare zwembaden

De bevindingen uit de Delphi-analyse laten zien dat de gemeentelijke waarden in hybriditeit opschuiven van 'enigszins publiek' via 'halverwege publiek en privaat' richting 'enigszins privaat' in de toekomst. Het multidimensionaal model van Karré kent tien dimensies. Uit zowel de literatuurstudie als de Delphi-analyse blijkt dat bij de openbare zwembaden alle dimensies verplaatsen van publiek richting privaat.

De invloed van de gemeente op de organisatie wordt daarmee geringer en de invloed van de markt wordt daarmee groter. Wat zijn de gevolgen van deze ontwikkeling voor de openbare zwembaden?

De experts benoemen drie mogelijke richtingen voor de openbare zwembaden:
1. Een openbaar zwembad als basisvoorziening.
   Eenvoudig van aard zonder toeters en bellen. Bedoeld voor verenigingsgebruik, banenzwemmen en leszwemmen.
2. Een openbaar zwembad als serviceconcept.
   Bij deze richting worden relaties gelegd met andere activiteiten. Dit kunnen zowel publieke als private activiteiten zijn.
3. Private zwembaden.

Hieronder volgt een korte toelichting op deze richtingen.

5.5.1 Het openbare zwembad als basisvoorziening

Bij deze richting houdt de gemeente vast aan de publieke waarden voor een openbaar zwembad. Het zwembad wordt een taakorganisatie. Het zwembad is een basisvoorziening voor de bevolking waar, op een laagdrempelige manier, gebruik van kan worden gemaakt. Het zwembad is bedoeld om een zwemvereniging de mogelijkheid te bieden haar sport uit te oefenen. Het zwembad als basisvoorziening kent geen of weinig speelse elementen, de watertemperatuur is afgestemd op de wens van de verenigingen en er is geen of beperkte horeca. De gemeente stimuleert de markt om activiteiten op te pakken die voor hen commercieel interessant zijn. Deze activiteiten kunnen door de markt in hetzelfde openbare zwembad georganiseerd worden maar dat is niet noodzakelijk.
Verschillende gemeenten zullen de zwembadinfrastructuur op elkaar afstemmen. Want een openbaar zwembad als basisvoorziening is niet in elke gemeente noodzakelijk. Hierdoor zullen verenigingen mogelijk gedwongen worden om verder te reizen. De verschillende gemeenten stemmen naast de infrastructuur ook de financiering van deze basisvoorziening op elkaar af.
"Niet meer in elke wijk (dorp) een bad maar wel elke wijk (dorp) naar het bad" aldus een van de experts.

5.5.2 Het openbare zwembad als serviceconcept

In deze richting gaat het openbare zwembad mee in de verandering van hybriditeit die plaatsvindt in het zwembadlandschap. De zwembaden gaan actief de samenwerking aan. Hierbij kan het management van de zwembaden een keuze maken tussen diverse samenwerkingspartners. Hieronder worden een aantal opties uitgewerkt:

Publiek publieke samenwerking

Een zwembad gaat op zoek naar andere publieke sportorganisaties. Deze ontwikkeling is al geruime tijd aan de gang. De sportbedrijven waarbij het beheer en exploitatie van zwembaden, sporthallen en de uitvoering van het sportbeleid worden samengevoegd zijn hier een voorbeeld van.

Een andere optie is de samenwerking met sportvreemde publieke organisaties zoals op het gebied van cultuur, welzijn, onderwijs en de gezondheidszorg.
"Sportcentrum Kollum is een voorbeeld waar een eenvoudige maar hoogwaardige zwembadfunctie is gecombineerd met een huiskamer, die het buurthuis (bijna) overbodig maakt" aldus een van de experts.

Publiek private samenwerking

Ook hier zijn twee richtingen mogelijk, de samenwerking met private sportorganisaties en de samenwerking met sportvreemde private organisaties.
Voorbeelden van samenwerking met private sportorganisaties zijn:

- Combinaties met sport & leisure. Denk hierbij aan fitness, wellness, health en care.
- Combinaties met sport & recreatie. Denk hierbij aan zwembaden en recreatieparken en outdoorparken.

Voorbeelden van samenwerking met sportvreemde private organisaties zijn:

- Combinaties met de verblijfsrecreatie. Denk hierbij aan campings en hotels.
- Combinaties met horeca, retail, supermarkten en of winkelcentra.

Het idee van publiek private samenwerking wordt door een van de adviseurs ondersteund en onderbouwd door de volgende uitspraak:
"Het serviceconcept bestaat momenteel vooral uit een combinatie van publiek (zwembad) en privaat (fitness, wellness, etc.), maar zou naar meer privaat kunnen verschuiven. Geholpen door de overheid die private initiatieven (incidenteel) stimuleert om zo een volledig privaat multifunctioneel aanbod mogelijk te maken (structureel)".

5.5.3 Private zwembaden

Een andere ontwikkeling is de groei van de particuliere zwemscholen. De zwemscholen maken gebruik van de ontwikkeling van de veiligheid als private waarde. De markt is bereid om voor het aanbod van de particuliere zwemscholen een commerciële prijs te betalen. De activiteiten kunnen op diverse locaties georganiseerd worden. Van een eigen accommodatie tot het huren van 'badwater' in een openbaar zwembad, in een therapie of in een hotelzwembad





6

ANALYSE

In hoofdstuk 5 zijn alle bevindingen van de delphi-analyse weergegeven.
De gemeentelijke waarden voor de zwembaden zijn bekend, ze veranderen zowel in belangrijkheid als in hybriditeit. Daarnaast zijn diverse ontwikkelingen die van invloed zijn op de openbare zwemwereld benoemd. In dit hoofdstuk wil ik vanuit mijn perspectief benoemen wat deze nieuwe inzichten en kennis mij gebracht hebben.

Het inzicht in de werking van het multidimensionale model voor hybride organisaties van Karré biedt een nieuwe kijk op de organisatiestructuren. De 10 dimensies verhelderen het krachtenveld van publieke organisaties zoals zwembaden. Het model geeft houvast en is mede bepalend voor de te volgen koers.

Uiteraard zijn de gemeentelijke financiën mede bepalend voor de gemeentelijke beleidsopvattingen. Gemeenten sturen vooral op basis van geld, los daarvan is ook een verschuiving waarneembaar in het denken over wat nu een publieke en wat nu een private taak is. De verschuiving richting meer private waarden zal zorgen voor een kleine regievoerende overheid. Door de financiële crisis gaat dit proces alleen maar sneller. Naast de sport is dit ook zichtbaar bij de kunst- en cultuursector.
De verschuiving van de hybriditeit van de gemeentelijke waarden zet de manager aan tot actie. Het dwingt tot nadenken over de waardecreatie van het aanbod. Hierdoor ontstaan nieuwe ideeën en producten.

De veranderingen zorgen niet alleen voor aanpassingen in het management van het zwembad maar ook de rol van de overheid verandert. Er ontstaat een nieuw speelveld met nieuwe verhoudingen tussen de twee partijen. De manager van het zwembad wordt ondernemer en voor de overheid past in deze situatie de rol van maatschappelijk politiek leider.

Het zwembadlandschap zal flink veranderen. Door de verandering van de waarden komen er nieuwe producten, diensten en accommodaties welke op een meer private manier geleid gaan worden. Dit zal een verrijking van de gehele branche betekenen.

Daarnaast heeft dit onderzoek me veel inzichten gegeven in processen, structuren en ontwikkelingen in de zwembadbranche en in gemeentelijke bestuurskundige ontwikkelingen.





7

CONCLUSIES

Na mijn ervaringen te hebben weergegeven zal nu antwoord worden gegeven op de onderzoeksvraag:

Welke gevolgen hebben de veranderende gemeentelijke waarden op de organisatiestructuur van de openbare zwembaden?

In de vroegere periode waren veiligheid, verenigingssport en sportieve recreatie de drie belangrijkste waarden voor een gemeente. De hybriditeit van deze waarden zijn in de vroegere periode voornamelijk publiek met een gemiddelde waarde van 3.3.
In de huidige periode behoort de sportieve recreatie niet meer tot de drie belangrijkste waarden. De hybriditeit van die waarden verschuift naar gemiddeld 5 wat staat voor 'halverwege publiek en privaat'. In de toekomstige periode behoort alleen de veiligheid tot de top drie van belangrijkste waarden. De hybriditeit van de drie waarden verschuift naar 'enigszins privaat' met een gemiddelde waarde van 6,5.

De verandering van zowel de belangrijkheid van de waarden als de mate van hybriditeit zijn een proces van evolutie en niet van revolutie. Na een lange rustige periode ervaren de experts de laatste jaren een versnelling van zowel de verandering van de waarden als de mate van hybriditeit. Het is ook de verandering van beide factoren die voor de grote verandering zorgt.

In model 3.10 (hoofdstuk 3.4) worden drie belanghebbenden genoemd. Namelijk de gemeente, de organisatie (zwembad) en de omgeving. Per belanghebbende zal worden benoemd welke gevolgen de veranderende waarden en de verandering van hybriditeit voor hun hebben.

De gemeente

- **De exploitatie van zwembaden is geen kerntaak meer.**
  De overheid zal zich verder terugtrekken als het om de exploitatie van openbare zwembaden gaat. Marktpartijen zullen de exploitatie overnemen, of de gemeente draagt de exploitatie over aan een zwemvereniging. Vooral voor de zwembaden die te typeren zijn als basiszwembad is dit een te onderzoeken alternatief.
- **De gemeentelijke financiering per waarde zal minder worden.**
  Door de verschuiving van de hybriditeit van de waarde richting privaat zal de financiële bijdrage van de gemeente voor die waarde afnemen. De gemeente verwacht een bijdrage vanuit de markt.
- **Andere (gemeentelijke) financiering door veranderende waarden.**
  Doordat andere waarden belangrijker worden zal de gemeentelijke financiering van een andere afdeling dienen te komen. Gezondheid kan medegefinancierd worden vanuit lokaal gezondheidsbeleid in plaats van sportgelden .

- **Het eigendom van de openbare zwembaden.**
  Het eigendom van de openbare zwembaden zal onderwerp van gesprek worden. Zeker bij zwembaden waarvan de financiële afschrijvingstermijn verstreken is. Renovatie dan wel nieuwbouw met gemeentelijk eigendom zal in die gevallen ter discussie staan.

Het zwembad

- **Een ander activiteitenaanbod**
  Het activiteitenaanbod van de zwembaden zal veranderen.
- **Meer marktconforme tarieven**
  De hybriditeit van de waarden leidt tot meer marktconforme tarieven.
- **Specialistatie in de waarden**
  Afhankelijk van de plaatselijke situatie en behoefte zal het zwembad een keuze dienen te maken in een aantal waarden en zich daar op specialiseren. De specialisatie zal leiden tot een beter aanbod en regionaal gezien ook tegen minder kosten.
- **Verhoging van de concurrentie**
  De toename van de hybriditeit leidt tot een toename van de concurrentie. Dit is vooral waarneembaar bij de waarde veiligheid. De groei van het aantal zwemscholen is hier een voorbeeld van.
- **Verandering van competenties personeel**
  De verandering van de waarden verlangt andere competenties van het zwembadpersoneel. Voor het leren zwemmen zijn andere kennis en vaardigheden vereist dan voor sociaal maatschappelijke en gezondheidsactiviteiten.
- **Managementvaardigheden**
  De managementvaardigheden veranderen mee met de hybriditeit van de organisatie met name in de competentie ondernemerschap.
- **Contact met de gemeente**
  Het contact met de gemeente zal veranderen. De gemeente plaatst de uitvoering van het zwembad steeds meer op afstand.
- **Verandering van de accommodaties**
  De huidige openbare zwembaden zijn gebouwd vanuit de vroegere gemeentelijke waarden. De nieuwe waarden stellen andere eisen aan de accommodaties. Voor nieuwbouw zal de veranderende waarde leiden tot een ander programma van eisen met een ander soort accommodatie tot gevolg.

De omgeving

- **Het verenigingsaanbod**
  De gemeente vindt de verenigingssport minder belangrijk. Het aanbod voor de verenigingen zal blijven bestaan alleen niet voor elke vereniging een bad maar wel één bad voor meerdere verenigingen.
- **Regionale afstemming**
  De zwembaden, de gemeenten en de zwemverenigingen zullen elk hun krachten bundelen en hun vraag (gemeenten) en aanbod (zwembaden en verenigingen) op elkaar afstemmen. Dit leidt voor de bezoekers tot een gevarieerd aanbod van verschillende zwembaden. Voor de gemeente zal dit leiden tot een kostenreductie.
- **Nieuwe aanbieders**
  Doordat de waarden en de hybriditeit veranderen biedt dit een kans voor de semi-openbare zwembaden en andere private partijen om een passend aanbod te doen om een deel van de gemeentelijke waarden uit te voeren.

Nieuwe verdienmodellen
De verschuiving van de gemeentelijke waarden en de intrede van het nieuw publiek leiderschap bij de overheid vraagt om een andere managementstijl in de sportsector. De publieke sector zal qua ondernemerschap zich dienen te ontwikkelen. De vanzelfsprekendheid dat de overheid financieel bijspringt is over. De sector dient van haar eigen kracht uit te gaan en kansrijke waardeproposities te ontwikkelen. De branche zal nieuwe verdienmodellen dienen te ontwikkelen welke zijn gebaseerd op meer private principes. Waarbij naast maatschappelijke nadrukkelijk ook economische drijfveren een belangrijke rol spelen. Aan de hand van het multidimensionale model van Karré kan de inrichting van de 'nieuwe' publieke organisaties gerealiseerd worden.

Bovengenoemde keuzes zijn afhankelijk van de lokale gemeentelijke situatie.
- Is er sprake van een groei of krimp gemeente?
- Hoe is de samenstelling van de bevolking?
- Hoe oud is de huidige accommodatie?
- Wat is de huidige beheer- en exploitatievorm?

Deze en nog meer vragen zijn van invloed op de gevolgen voor het openbare zwembad in de huidige lokale situatie.

Dekt de naam 'openbaar zwembad' nog wel de lading?
Door de verandering van de mate van hybriditeit verandert het openbare zwembad van een publieke via een hybride naar een 'enigszins private' organisatie.
Het openbare zwembad schuift geleidelijk op naar een semi-openbaar zwembad.
De toegankelijkheid wordt steeds minder publiek, de financiering van de gemeente neemt af en het eigendom staat ter discussie. Het eigendom is in deze verandering bepalend voor de legitimering van de naam openbaar zwembad. Zodra het eigendom over gaat naar een marktpartij dan is de benaming van semi-openbaar zwembad meer op zijn plaats.



8

AANBEVELINGEN

Aan de hand van de genoemde conclusies in hoofdstuk 6 volgen nu enkele aanbevelingen. De veranderingen van de gemeentelijke waarden en de hybriditeit kunnen uiteraard per gemeente verschillen, dit vraagt om lokaal maatwerk. Door de verschillende lokale situaties kunnen de benoemde aanbevelingen in meer of mindere mate van belang zijn.

- Gemeente, zwembaden, verenigingen en andere betrokkenen; erken en herken de veranderende gemeentelijke waarden en de mate van hybriditeit. Pak deze verandering proactief op.
- Zie de veranderingen als een evolutie van zwembadlandschap en niet als een revolutie. Neem de tijd voor een weloverwogen keuze en betrek alle belanghebbenden bij de keuze.
- Maak een keuze uit de gemeentelijke waarden. Een zwembad kan niet in alle waarden voorzien. Stem deze keuze ook regionaal met de omliggende zwembaden af.
- Omliggende zwembaden; zie elkaar als collega's in plaats van concurrenten. Zorg voor regionaal en lokaal maatwerk.
- Ga als gemeente in gesprek met alle belanghebbenden voor de realisatie van de maatschappelijke doelstellingen en waarden. Dit kan op verschillende manieren en vanuit verschillende invalshoeken:
  - Door regionale afstemming van het zwembadbeleid.
  - Door intern te kijken of er andere maatschappelijke doelstellingen aan een zwembad gekoppeld kunnen worden.
  - Door te kijken bij andere publieke instanties zoals op het gebied van gezondheidsbeleid. Wellicht is hier medefinanciering en samenwerking mogelijk.
  - Door afstemming met andere private sportaanbieders zoals fitness en welness.
- Gemeente en openbaar zwembad; ga met elkaar in gesprek over de veranderende waarden, de gevolgen voor de financiering en het eigendom van de zwembaden. De verandering van de waarden biedt voor beide partijen kansen.
- Private partijen hebben ook een maatschappelijke functie; bepaal als private partij aan welke gemeentelijke waarde de organisatie kan bijdragen.
- Openbare zwembaden en private partijen zoeken actief naar samenwerkingsvormen. Bepaal en benut elkaars kracht. Private partij benut de kwaliteit van het management op het gebied van politiek-bestuurlijke sensitiviteit en openbaar zwembad benut het ondernemerschap van de private partij.
- Durf buiten de gebruikelijke structuren te denken. Nieuwe waarden bieden nieuwe kansen en nieuwe samenwerkingsvormen.
- Andere maatschappelijke instellingen zouden de theorie van de hybride organisaties kunnen gebruiken voor de positiebepaling van de eigen organisatie.

7.1 Validiteit

In dit onderzoek zijn de richtlijnen van de Delphi-analyse methode strikt opgevolgd. Na iedere ronde hebben alle experts bevestigd of zij zich kunnen vinden in de samengevatte informatie. Dit is zowel tekstueel als naar aanleiding van de beoordelingen gebeurd. De experts hebben nadrukkelijk aangegeven dat zij naast de verandering van de gemeentelijke waarden en de verandering van de hybriditeit te maken hebben met een bepaald tijdsbeeld. Eén van de experts benoemde het als volgt:

> "Ik zie de afbakening in tijd niet als leidend. Veel waarden zijn van alle tijden en zijn ook alleen maar aangepast aan het tijdsbeeld. Veiligheid was vroeger en nu belangrijk maar we verschuiven dit van overheid naar ouders. De motivatie hierin is vaak geld maar als er komende zomer 40 kinderen van 7 jaar in verschillende meertjes verdrinken kan de overheid het schoolzwemmen zomaar weer op de agenda zetten".

De keuze van de experts is weloverwogen gekozen. De zeven experts vormen een zo goed mogelijke afspiegeling van de managers en adviseurs van de zwembadbranche. De beperktheid van het aantal deelnemers aan het onderzoek heeft invloed op de uitkomsten van het onderzoek. Het is mogelijk dat een andere groep experts tot andere uitkomsten kan komen. Maar de hoofdlijnen van de uitkomsten zullen overeind blijven. De experts onderschrijven allemaal dat de veranderende gemeentelijke waarden en de mate van hybriditeit verschuift richting privaat. De uitkomsten van dit onderzoek geven het beeld van de Nederlandse zwemwereld weer, lokaal kunnen er verschillen zijn met deze uitkomsten. Voor een goed beeld van de lokale situatie is het verstandig om de Delhi-analyse opnieuw uit te voeren met lokale experts en lokale gegevens.
De experts geven aan dat men zelf veel heeft opgestoken van de deelname aan dit onderzoek. De vraagstelling en de analyses hebben hen in hun huidige werk aan het denken gezet. Voor sommigen was het een bevestiging van hun koers en voor anderen was het een goed moment om de uitkomsten aan de eigen situatie te spiegelen.

Met deze validatie komt een einde aan deze scriptie.

LITERATUURLIJST

Boonstra, J., Muijen, J. van, Tours, H., (2011). *Leiderschap in organisaties: Crisis in Leiderschap op zoek naar nieuwe wegen.* Deventer: Kluwer.
Dahl, R. & Lindblom, C. E. (1953), *Politics, economics and welfare planning and politico-economic systems resolved into basic social processes.* New York: Harper & Row.
Gerards, H., Lubberding, J. (1993), *De Bestaansvoorwaarden*, tweede druk. Groningen: Wolters-Noordhoff.
Gilmore, J., Pine II, B. (2012), *De Belevenis economie.* Oorspronkelijk: (2011)*The Experience Economy.* Vertaald door Den Haag: Sdu.
Goodsell, Ch.., Reinvent government or rediscover it?, in: Public Administration Review, jan./feb. 1993, nr. 1, 85-87.
Hiemstra, J. (2003), *Presterende gemeenten, Hoe gemeenten beter kunnen presteren.* Alphen aan den Rijn: Kluwer.
Hurts, F. (2006), *De onmisbaarheidsfactor.* Amsterdam: Schouten & Nelissen.
Karré, P. H.,(2011). *Heads and Tails: Both sides of the coin. An analysis of hybrid organizations in the Dutch waste management sector.* Den Haag: Eleven International Publishing.
Korsten, A.F.A. New public management, Heerlen.
Nekkers, J. (2006), *Wijzer in de toekomst,* 7de druk. Amsterdam: Businesscontact.
Nijs, D., Peters, F. (2002), *Imagineering.* Amsterdam: Boom.
Osborne, D. & T. Gaebler (1992), *Reinventing government.* Addison-Wesley: Reading.
Ostwalder, A., Pigneur, Y.(2010), *Business Model Generatie.* Deventer: Kluwer.
Perry, J., & Rainey, H. G. (1988). The Public-Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy. The Academy of Management Review, 13(2), 201, 182.

Onderzoeksgegevens uit recente (zwembad)onderzoeken

Andres CS, nieuwsbrief 04, december 2012. Artikel 'Verzelfstandigen of privatiseren, waar hebben we het eigenlijk over?'.
Breedveld, K., C. Kamphuis & A. Tiessen-Raaphorst (red.) (2008), *Rapportage sport 2008.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
Breedveld, K., Haan, J. de, Tiessen-Raaphorst, A., Verbeek, D. (2010), *Rapportage sport 2010 'Sport: een leven lang'.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. 's-Hertogenbosch: Mulier Instituut.
Centraal Bureau voor de Statistiek (2008), Aanvullend Voorzieningen Onderzoek (AVO) 2007. Heerlen: CBS.
Centraal Bureau voor de Statistiek, (2008). Sportaccommodaties, Inrichting en gebruik van het type accommodatie, 1988-2006.
Daniëls, E., (2009), 10-puntenplan *'Verbetering Zwemvaardigheid'.* Oosterbeek: Vereniging Sport en Gemeenten.
Dool, R. van den, Wisse, E., Breedveld, K. (2009), Wie zwemt er tegenwoordig? Een beschrijving van actueel zwemgedrag en de attitude over zwemmen. 's-Hertogenbosch: Mulier Instituut.
Dool, R. van den, Elling, A. (2012), *Sportersmonitor 2010; Sport, bewegen en gezondheid.* Utrecht: Mulier Instituut.
Hoekman, R., Hoenderkamp, K., Poel, H. van der, (2013), *Sportaccommodaties in beeld.* Utrecht: Mulier Instituut.
Hover, P., Jong, M. de, (2011). Van evenbeeld tot tegenpool, Over de imago's van vijftien sporttakken volgens de Nederlandse bevolking. Utrecht: Mulier Instituut.
KNZB (2012), Waterkracht 2012, meerjarenbeleidsplan,
Rheenen, E. van, (2005), Interessant, een klant!, Zwolle.
Roo, M. de, (2009), Verzelfstandiging en privatisering, Papendrecht.
Telegraaf (6 juni 2013), artikel; Gemeenten hebben er geen geld meer voor. Dorpelingen houden zwembad drijvende.

Vereniging Sport en Gemeenten (2012), 'Welke trends en ontwikkelingen hebben invloed op de zwembadorganisatie'. Deventer: BMC, Saxion.
Werff, H. van der, Bedaf, A. van, Hoenderkamp, K., Breedveld, K. (2012), Zwemmonitor 2012: een beeld van het aanbod van zwemwater in Nederland.Utrecht: Mulier Instituut.
Wisse, E., Dool, R. van den, Breedveld, K. (2008), Zwemmen in de cijfers. 's-Hertogenbosch: Mulier Instituut,

Methodologie:

Baarda, D., Goede, M. de, Teunissen, J. (2009), *Basisboek Kwalitatief onderzoek*, 2de herziene druk. Groningen: Wolters-Noordhoff..
Gratton, Ch., Jones, I., Robinson, T. (2011). *Onderzoeksmethoden voor Sportstudies*, 2de druk. Abingdon: Routlegde
Oosterbaan, W. (2012), *Een leesbare scriptie*,14de druk. Amsterdam: Prometheus.
Renkema, J. (2012), *Schrijfwijzer*, 5de editie. Amsterdam: Boom.

Vakpublicaties:

Alsem, K. (2004), *Strategische marketing.* Groningen: Stenfert Kroese.
Broeke, A., Hattink, B. (2013), *Basisboek sportmanagement.* Assen: Van Gorcum.
Rubingh, B. (2012). Cursusmateriaal verandermanagement in de sport. Manage to Manage, Utrecht.

Geraadpleegde websites:

www.mulierinstituut.nl
www.wagnergroup.nl
www.scp.nl
www.cbs.nl
www.recron.nl
www.recroninnovatiecampagne.nl
www.smartagent.nl
www.sportengemeenten.nl
www.sportfondsen.nl
www.knzb.nl
www.123management.nl
www.hybrideorganisaties.nl
www.usg.uu.nl/reseach/m.noordergraaf
www.hiemstraendevries.nl
www.arnokorsten.nl

SAMENVATTING

Na een lange relatief rustige periode is de wereld van de openbare zwembaden in een turbulente omgeving gekomen. Jarenlang was het aanbod en de exploitatie voorspelbaar. In veel openbare zwembaden bestond de programmering voornamelijk uit de onderdelen schoolzwemmen, zwemles, verenigingsuren, doelgroep activiteiten en een recreatief aanbod.
Naast de inkomsten uit deze activiteiten is de gemeente één van de grootste geldschieters in de vorm van subsidie. Een derde van de begroting van de openbare zwembaden bestaat uit subsidie (Goosens e.a., 2008).
Geleidelijk is aan deze stabiele situatie een eind gekomen. Het schoolzwemmen is geen verplicht vak in het curriculum van het basisonderwijs meer en door de bezuinigingen, die de gemeenten treffen, is de hoogte van de subsidie ook geen vanzelfsprekendheid meer.
In deze thesis wordt onderzocht wat de gemeentelijke waarden (doelstellingen) zijn voor de openbare zwembaden en/of deze in de tijd van prioriteit veranderen. Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag en de deelvragen is eerst een literatuurstudie uitgevoerd naar de zwembaden in Nederland.

- Wat voor soort zwembaden zijn er?
- Hoe zit het met het eigendom van de zwembaden?
- Hoe zit het met de exploitatie van de zwembaden?

De literatuur omschrijft dat een openbaar zwembad voor iedereen toegankelijk is . Daarnaast is er bij de openbare zwembaden altijd sprake van enige mate van een financiële bijdrage van de overheid en in de meeste gevallen (60%, Werff e.a., 2012) is de accommodatie eigendom van de gemeente.
Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag:
Welke gevolgen hebben de veranderende gemeentelijke waarden op de organisatiestructuur van de openbare zwembaden?
Om antwoord te kunnen geven op deze vraag wordt de theorie van hybride organisaties gebruikt. Karré (2011) beschrijft tien dimensies die bepalen in welke mate een organisatie hybride is. Karré beschrijft als de twee uitersten vormen van een hybride organisatie, de private organisatie en de publieke organisatie.
Van elke dimensie kan bepaald worden in welke mate deze dan wel publiek dan wel privaat is. Eén van de dimensies is de gemeentelijke waarden. Eén van de deelvragen luidt:
Waar zijn de verschillende waarden te plaatsen in het krachtenveld van publieke en private waarden?
Mede afhankelijk van deze uitkomst kan de totale hybriditeit van het openbare zwembad bepaald worden.

In deze thesis is gekozen voor de Delphi-analyse methode om aan de onderzoeksgegevens te komen. Bij deze methode wordt de mening van een aantal experts gevraagd over een onderwerp waarover geen consensus bestaat. Door de antwoorden anoniem terug te koppelen wordt in een aantal rondes geprobeerd tot consensus te komen. De expertgroep bestaat uit 4 managers en/of directeuren van openbare zwembaden welke allen verschillend geëxploiteerd worden en verschillen in grootte. Daarnaast bestaat de expertgroep uit twee adviseurs uit de zwembadadvieswereld en één deelnemer vertegenwoordigt een zwembadbelangengroep.
Zowel één manager als de twee adviseurs werken of hebben gewerkt als beleidsambtenaar sportzaken, waardoor de gemeentelijke invalshoek ook belicht kan worden. In 5 vragenrondes zijn de experts tot de volgende bevindingen gekomen:

- De gemeentelijke waarden zijn in belangrijkheid veranderd.
- In de toekomst komen er meer gemeentelijke waarden bij.
- De gemeentelijke waarden veranderen in de loop van de tijd qua hybriditeit.

Vroeger vormde veiligheid, verenigingssport en sportieve recreatie de top drie van belangrijkste waarden. In de toekomst verwachten de experts dat alleen veiligheid nog tot de top drie zal behoren. Verenigingssport en sportieve recreatie worden minder belangrijk. Daarentegen zal de sociaal

maatschappelijke functie en gezondheid in belangrijkheid toenemen. De sociaal maatschappelijke functie wordt gezien als de belangrijkste gemeentelijke waarde voor de openbare zwembaden. Naast de verandering van de waarden is er ook een verandering te zien ten aanzien van de hybriditeit van de waarden. Alle waarden verschuiven in de loop van de tijd richting een private waarde.

De experts noemden nadrukkelijk dat naast de verandering van de waarden negen andere ontwikkelingen in de gemeentelijke omgeving van invloed zijn op de openbare zwembaden. De belangrijkste ontwikkelingen zijn volgens de experts;

- Een gezonde bedrijfsvoering
- De gemeentelijke herindeling
- De gemeentelijke kerntakendiscussie.

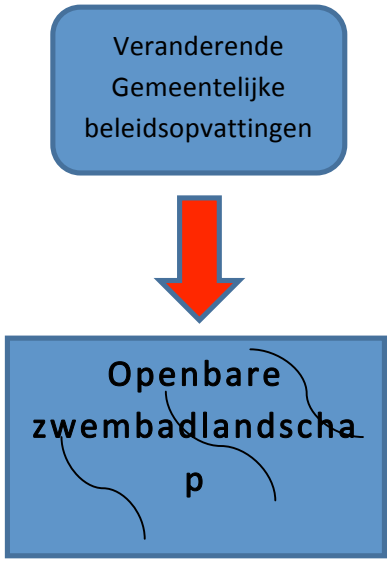
Zowel deze ontwikkelingen als de verandering van de waarde en de mate van hybriditeit hebben gevolgen voor de organisatiestructuur van de openbare zwembaden. De zwembaden zullen dienen in te spelen op de veranderingen in omgeving. Uiteraard zijn de keuzes sterk afhankelijk van de lokale situatie.

Bijlagen scriptie

Het einde van de openbare zwembaden?!

De veranderende gemeentelijke waarden vragen om een nieuwe organisatiestructuur.

.



Samenvatting van de 5 ronden Delphi-analyse.

Sport Management Instituut
MBA Sport Management
Teun van Etten
Alkmaar
t.vanetten@sportsl.nl
06 16 74 63 14

Antwoord op vraag 1:

Wat waren vroeger de stakeholderswaarden van de gemeente ten aanzien van hun openbare zwembaden? **De antwoorden staan in volgorde naar belangrijkheid.**

nummer	Vroegere stakeholderswaarde	Toelichting:	Aanbod
1	Veiligheid	Door middel van zweminstructie zorgen voor de veiligheid van haar inwoners	Zwemles en schoolzwemmen
2	Verenigingssporten	De lokale zwemverenigingen dienen gebruik te kunnen maken van het zwembad. Deze waarden zijn van invloed op de afmeting van het bad.	Zwem & poloverenigingen, duikvereniging, triatlon, buurtvereniging
3	Sportieve recreatie	Zwemmen als 'basisbehoefte' voor sportieve ontspanning van de inwoners. Afhankelijk van de grote van de gemeente en haar ambitie meer of minder attracties. Toegankelijkheid voor iedereen is daarbij een van de uitgangspunten	Banenzwemmen, recreatief zwemmen, (dag)recreatie
4	Sociaal maatschappelijke functie	Door het (laten) organiseren van doelgroep activiteiten vervuld het zwembad een sociaal maatschappelijke functie voor de gemeenschap.	MBVO, trimgroepen, sommige aquasporten
5	Gezondheid	Het zwembad als functie voor de bevordering van de gezondheid van haar inwoners	Banenzwemmen, trim-zwemmen, aquasporten

Opmerkingen:

- Veel individuele gemeenten hadden van oudsher een 'open' zwembad en schakelde later over op een 'degelijk' zwembad welke sober doch doelmatig is ingericht (in het kader van stadsontwikkeling, etc.).
- In waterrijk Nederland zit zwemmen in de cultuur gebakken.
- In de jaren 50 – 60 ontstonden de openluchtbaden, naoorlogs. In de jaren '70 en '80 is een sterke opmars van overdekte en combizwembaden te zien, een zwembad wordt als kernvoorziening gezien. Het is één van de eerste maatschappelijke voorzieningen in een gemeente.
- Onderlinge competitie tussen gemeenten, het zwembad als 'lokkertje' voor nieuwe inwoners.
- De zwembaden dragen bij aan het welzijn van de inwoners en de leefbaarheid van de gemeente.
- De nadruk ligt vooral op veiligheid, recreatieve voorziening en als voorziening voor zwemverenigingen.
- Het algemene recreatief zwemmen wordt later steeds meer wordt opgeknipt in doelgroep activiteiten (reden: bedrijfsmatige opsplitsing/resultaatverantwoording).
- In sommige gevallen is het zwembad een onderdeel van de toeristische functie van de gemeente.
- Vanaf de jaren '80 liften sommige baden mee op de Center Parcs concepten (subtropische zwemparadijzen). Met wisselend succes.

Periode vroegere stakeholderswaarden:

De bovengenoemde stakeholderswaarden gelden voor de gehele perioden. Het geheel geeft een historische beschrijving van de ontwikkeling van de zwembaden weer, met als onderscheid:

- 50-70: naoorlogs, eerst zwemmen in meren en rivieren daarna openluchtbaden. Mannen en vrouwen gescheiden.
- 70-80: insteek meer recreatief, meer gericht op lokaal en regionaal voorzieningenniveau
- 80-2000: sterke opmars subtropische zwembaden, insteek mede op vrijetijdsmarkt
- 2000 en verder: scherpere visie op financiën (incidenteel en structureel). Vanaf circa 2008/2009 verscherpte discussie onder invloed van recessie.

In deze tijdslijn is ook een eigendomsverandering zichtbaar. De eerste baden (vanaf 1923) waren gebouwd en geëxploiteerd door particulier initiatief. Daarna kwam vanaf de jaren '50 het beheer en exploitatie voor een groot gedeelte voor rekening van de gemeenten. Vanaf de jaren '70 worden de zwembaden steeds vaak beheerd en geëxploiteerd door private partijen (stichtingen, NV en of BV)

Het antwoord op vraag 2:

Wat zijn de huidige stakeholderswaarden van de gemeente ten aanzien van hun openbare zwembaden? **De antwoorden staan in volgorde naar belangrijkheid.**

nummer	Huidige stakeholderswaarde	Toelichting:	Aanbod
1	Veiligheid	Door middel van zweminstructie zorgen voor de veiligheid van haar inwoners	Zwemles, schoolzwemmen, zwemvangnetten
2	Verenigingssport	De lokale zwemverenigingen dienen gebruik te kunnen maken van het zwembad. Deze waarden zijn van invloed op de afmeting van het bad. Als onderdeel van het sportbeleid.	Zwem & poloverenigingen, duikvereniging, triatlon, buurtverenigingen
3	Sociaal maatschappelijke functie	Door het (laten) organiseren van doelgroep activiteiten vervult het zwembad een sociaal maatschappelijke functie voor de gemeenschap. Raakvlakken met ouderenbeleid en WMO	MBVO, trimgroepen, sommige aquasporten
4	Sportieve recreatie	Zwemmen als 'basisbehoefte' voor sportieve ontspanning van de inwoners. De vraag naar het aantal waterattracties neemt toe. Men vraagt om meer comfort en hogere temperatuur van het water.	Banenzwemmen en recreatief zwemmen, (dag)recreatie
5	Gezondheid	Het zwembad als functie voor de bevordering van de gezondheid van haar inwoners. Raakvlakken met het gemeentelijk gezondheidsbeleid.	Banenzwemmen, trimzwemmen, aquasporten

Opmerkingen:

- Er vindt een verschuiving plaats van schoolzwemmen naar zweminstructie en zwemvangnetten, in gang gezet in de periode '00-'05. Vanaf '05 is een sterke afname van schoolzwemmen zichtbaar.
- De gemeente wordt steeds meer faciliterend dan accommoderend.
- Zwemscholen doen hun intrede. Het aantal zwemscholen stijgt snel.
- Gemeentelijksportbeleid richt zich op de versterking van het verenigingsleven, sociale cohesie en leefbaarheid.
- Doelgroepen worden een belangrijk zowel als maatschappelijk als commercieel.
- Recreatief zwemmen is qua exploitatie een moeilijk onderdeel. Veel baden zijn daar qua accommodatie en inrichting niet op ingesteld.
- Gemeenten zien zwembaden als bedrijf, als verliesgevend bedrijfsonderdeel waarvan de exploitatie inzichtelijk moet worden gemaakt.
- Zwembaden gaan hun maatschappelijke functie meer uitdragen doormiddel van promotie en marketing.
- De nieuwbouwplannen van zwembaden zijn sober en doelmatig.
- Een korte revival van openluchtbaden tot en met 2007. Maar sterk afnemend op dit moment.
- Bij nieuwbouw direct studies naar aanbesteding, exploitatie en beheer op afstand. Dienstverlening door specialisten of volledig risicodragend.
- Afnemend aantal nieuwe ontwikkelingen van zwembaden, planvisies on hold of afgeblazen, houden gelijke tred met woningbouwopgaven.
- Zorgbaden etc. in gebruik voor (exploitatie verbeterende) activiteiten zoals zweminstructie.
- Hernieuwde discussies (op lokaal niveau) over beheer en exploitatie. Er is een verscherpte aanbestedingsmarkt.
- Meer regionaal en provinciaal beleid en afstemming met betrekking tot de zwembaden.
- Het ontstaan van gezondheidsconcepten en activiteiten, op kleine schaal zonder sector brede kennis en aanpak.

Periode: Van: 2005 tot: 2015

Het antwoord op vraag 3:

Wat kunnen nieuwe stakeholderswaarden zijn voor de gemeente ten aanzien van hun openbare zwembaden? **De antwoorden staan in volgorde naar belangrijkheid.**

nummer	Toekomstige stakeholderswaarde	Toelichting:	Aanbod
1	Sociaal maatschappelijke functie	Vanuit een maatschappelijke taak, sociaalbeleid, gezondheidsbeleid in spelen op de huidige ontwikkelingen	MBVO, trimgroepen, sommige aquasporten
2	Veiligheid	Leren zwemmen wordt gezien als verantwoordelijkheid van de ouders en niet meer een taak van de gemeente. De gemeente heeft een voorwaarde scheppende rol.	Zwemles, schoolzwemmen Zwemvangnet
3	Gezondheid	Het zwembad als functie voor de bevordering van de gezondheid van haar inwoners. Raakvlakken met het gemeentelijk gezondheidsbeleid.	Banenzwemmen, trimzwemmen, een grote diversiteit aan aquasporten
4	Verenigingssport	De voorwaarden voor het uitoefenen van de sport blijven, er wordt wel meer eigenbijdrage van de verenigingen verlangt. Zelfredzaamheid	Zwem & poloverenigingen, duikverenigingen, triatlon, buurtverenigingen
4	Financieel gezond	Prestatieafspraken zijn leidend. Van het zwembad wordt een ondernemende houding verwacht.	.
6	Sportieve recreatie	Zwemmen als sportieve ontspanning van de inwoners. De vraag naar het aantal waterattracties neemt toe. Men vraagt om meer comfort en hogere temperatuur van het water	Banenzwemmen, recreatief zwemmen
7	Duurzaamheid	MVO en energie reductie staan hoog op de agenda.	

Opmerkingen:

- Recreatieve functie wordt van ondergeschikt belang.
- Gemeenten gaan hun zwembaden en hun aanbod regionaal op elkaar afstemmen.
- Verenigingen blijven een pijler in het gemeentelijke sportbeleid. Alleen de subsidies aan zwemverenigingen worden afgebouwd.
- De ontwikkeling en professionalisering van het aanbod aan gezondheid bevorderende concepten neemt een vlucht. Het zwembad krijgt een extra rol in het gezond houden en gezond maken van Nederlanders en werkt hierin samen met maatschappelijke partijen, zorgpartijen (verzekeraars, thuiszorg etc.)

Het zwembad wordt minder sectoraal bekeken maar wordt onderdeel van een breed maatschappelijke voorziening met diverse functies op het gebied van sport en beweging, gezondheid, recreatie, participatie en/of onderwijs.

- Zwemveiligheid blijft relevant maar wordt een taak van de markt (geen overheidstaak) met als gevolg een gevaar voor het bestaansrecht van openbare baden.
- Zwemscholen en –instituten zullen steeds meer voet aan de grond krijgen in gemeentelijke baden.
- Niet meer in elke wijk (dorp) een bad maar wel elke wijk (dorp) naar het bad.
- Het zwemlandschap zal de komende jaren niet alleen door de gemeentelijke waarden maar ook door andere omgevingsfactoren sterk veranderen.
- Verhoogd aantal sluitingen (of verkoop) van baden die nu de boekhoudkundige afschrijvingstermijn behalen.
- Zwembaden dienen op eigen benen te gaan staan en minder te leunen op de exploitatiebijdrage.

Periode: vanaf 2013

Ontwikkelingen:

In de toelichting op de eerste 3 vragen gaven jullie diverse andere ontwikkelingen aan. Deze ontwikkelingen hebben invloed op de toekomst van de openbare zwembaden. Het betreft de volgende ontwikkelingen: **De antwoorden staan in volgorde naar belangrijkheid.**

nummer	Andere ontwikkelingen	Toelichting
1	Gezonde bedrijfsvoering	Gemeenten willen grip houden op hun kosten in combinatie met een kwalitatief goed aanbod door een betrouwbare organisatie. Prestatieafspraken zijn hier in leidend.
2	Gemeentelijke herindeling	De herindeling van gemeenten (van 650 naar 400 gemeenten) zal een verandering van het zwembadlandschap tot gevolg hebben.
3	Kerntakendiscussie	Zwembaden hebben zich als maatschappelijke functie bewezen. In de kerntakendiscussie en afwezigheid van een wettelijke taak vormen baden een bezuinigingsoptie (door hoog kostenniveau).
4	Beheer & exploitatie	Naast een verdere commercialisering is er ook een tegen beweging. Gemeenten beseffen dat de uitvoering ook deels onder gemeentelijke vleugels kan blijven zoals door middel van sportbedrijven.
5	Maatschappelijk vastgoed	Het afstoten van maatschappelijk vastgoed is actueel en kan bij afstoten van baden tot forse kostenbesparing leiden. Daarnaast is het de vraag of gemeenten in deze tijd investeren in baden waarvan de afschrijftermijn verlopen is.
6	Publiek private samenwerking (investeringen)	Investeringen in 'oude' baden uit de jaren '70 en '80 vragen om een alternatieve aanpak. De PPS constructie zal toenemen doordat de markt kansen ziet en de gemeenten wachten
7	Publiek private samenwerking (activiteiten)	Vermenging van functies en activiteiten. Van zwembad voor sport en recreatie naar een locatie voor gezondheid, maatschappij, vrije tijd, onderwijs en participatie.
8	Wet en regelgeving	Heroriëntatie op maatschappelijke waarden is actueel. De nieuwe aanbestedingswet spreekt van 'het creëren van maximale maatschappelijke waarde' en vanuit staatssteun is nadrukkelijke aandacht gericht op het alleen financieel ondersteunen van Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB).
9	Duurzaamheid	MVO en energiereductie hebben een hoge gemeentelijke prioriteit. Veel gemeenten hebben afspraken gemaakt over reductie van energieverbruik om te voldoen aan de Millenniumdoelen.

Vraag 4a en b: Met welk aanbod kunnen de **huidige en toekomstige** stakeholderswaarden worden verwezenlijkt?
Vraag 5a en b: Welke onderscheidende mix van elementen (waardepropositie) dient elk aanbod te
bezitten?

Het aanbod:

Zwemles (zwem ABC)
Zwemvangnet
Discozwemmen
Banenzwemmen
Moeder kind zwemmen
Therapeutisch zwemmen
Fifty-Fit
Waterpolo
Schoonspringen
Schoolzwemmen
Recreatief zwemmen
waterspelen
zwangerschapszwemmen
Aquasporten
Zwemmen met medische indicatie
Wedstrijdzwemmen
Duiken
Synchroon zwemmen

Waarde proposities

Algemene waarde proposities die nagenoeg voor elk gemeentelijk bad gelden (en passen bij huidig en toekomst aanbod in algemene zin):

- merk Zwem-ABC
- temperatuur binnenruimte
- Akoestiek
- Tijdregistratiesysteem
- Didactiek en docentschap
- Logistiek, ontzorging (school, leerlingenvervoer)
- Recreatieve elementen of programma
- Groepskleedruimten
- Verenigingsberging
- EHBO voorzieningen
- Chloorvrij of chloorarm
- Recreatieve elementen als springplanken, opblaasvoorzieningen, kreken, draaikolken, waterglijbanen
- Stoombaden, sauna, ontspanningsruimte
- Diepte bassin
- Gehandicaptenvoorzieningen en als tilliften, kleedruimten etc.
- 25m bad voor wedstrijd en trainingstechnische zaken
- Doelgroepzwembaden voor doelgroepen met wensen voor verhoogde temperatuur.
- Toepassingen van energiezuinige en duurzame installaties
- Keurmerk Veilig en Schoon.

temperatuur zwemwater
hygiëne en schoon-heel-veilig
Sfeerverlichting
Gastheerschap en klantvriendelijkheid
KNZB normen zijn leidend
Gezinskleedcabines
Lockers en opbergruimte
Verenigingsvergaderruimte
Receptie en ontvangst
Luietrap
Parameters hygiëne (provincie)
Beweegbare bodem

Opmerking

- Dit onderdeel klopt wel maar is te zwembadspecifiek.
- Verpakking van alle bovengenoemde technische karakteristieken in een voor de consument aantrekkelijk concept (van aanbod naar beleving).
- Het geheim ligt bij gastgerichtheid en niet bij versplintering zoals in het bovenstaande overzicht.

Adviezen:

Naast de stakeholderswaarde en de toekomstige ontwikkelingen zijn er ook een aantal adviezen of visies beschreven. Deze passen deels bij de hiervoor genoemde waarde proposities. Deze adviezen zijn een schets van een mogelijk toekomstbeeld voor de openbare zwembaden. Het is hiermee een samenvoeging van soms diverse waarde proposities.

De visies zijn te onderscheiden in twee richtingen:

1. Voorzien in een basisvoorziening, eenvoudig van aard zonder toeters en bellen. Bedoelt voor verenigingsgebruik, banenzwemmen en leszwemmen.
2. Serviceconcept. Bij deze richting worden relaties gelegd met andere activiteiten, zowel branche eigen als branche vreemden activiteiten.

Basisvoorziening	Een 'vierkante bak' met water. Het recreatief zwemmen wordt ondergeschikt. Het bad is als eerste bedoeld als verenigingsvoorziening, banenzwemmen en zweminstructie. Geen speelse elementen en een watertemperatuur afgestemd op het verenigingszwemmen. Geen of beperkte horeca voorziening.
	De ontwikkeling van particuliere zwemscholen.
Serviceconcept	Een combinatie met sport & leisure als een integraal concept. Denk hierbij aan de combinatie van fitness, wellness, health en care.
	Een combinatie met branche vreemde activiteiten en instellingen. Zoals een zwembad gecombineerd met horeca, retail, supermarkten en of winkelcentra.
	Of publiek private combinaties zoals een combinatie met welzijn, cultuur en of onderwijs.
	Of een combinatie met recreatie en vermaak. Zoals een zwembad als onderdeel van een recreatiepark, camping, speeltuin en of outdoorpark.
	Een specifiek aanbod voor de medische sector. Een zwembad als middel bij preventief en of curatief gezondheidsbevorderende activiteiten. Met als voorwaarden: - de gezondheidsbevorderende werking dient wetenschappelijk bewezen te zijn. -Ondersteuning en ontwikkeling samen met zorgverzekeraars - zwembadbranche brede aanpak

Opmerkingen:

Eerste serviceconcept bestaat momenteel vooral uit een combinatie van publiek (zwembad) en privaat (fitness, wellness, etc.), maar zou naar meer privaat kunnen verschuiven. Geholpen door de overheid die private initiatieven (incidenteel) stimuleert om zo een volledig privaat multifunctioneel aanbod mogelijk te maken (structureel).

In België is er een recreatief concept van de Sport en Recreatie Group. Dit consortium biedt een zeer recreatief concept aan in de vorm van een glijbanenparadijs . Dit zou voor een groot deel privaat gefinancierd kunnen worden, mits het verzorgingsgebied groot genoeg is (grote stad).

Sportcentrum Kollum wordt als voorbeeld genoemd waar een eenvoudige maar hoogwaardige zwembadfunctie is gecombineerd met een huiskamer, die het buurthuis (bijna) overbodig maakt.

Plaats hier je opmerkingen, aanvullingen en of toelichting op de rangorde:

Als in een gemeente de basale behoefte wordt afgedekt door de markt en/of de vereniging zelf, is het maar de vraag of de gemeente een bad in eigendom ambieert!

Het zal ook leiden tot meer samenvoegingen van verenigingen en omni verenigingen etc. gelijk aan de gemeentelijke trend.

Het serviceconcept is de gewenste ontwikkling! De komende decennia zullen de zorgkosten met vele miljarden euro's stijgen. Een multiserviceconcept, waar het zwembad onderdeel vanuit maakt, kan een belangrijke tool zijn in het in de hand houden van de zorgkosten.

Tabel: De ranking van de verschillende waarden naar belangrijkheid per periode. Per manager en per adviseur. Zowel het totaal aantal punten als het totaal gemiddelde als het gemiddelde van alle managers en het gemiddelde van alle adviseurs.

vroegere stakeholderswaarden											
waarden	man 1	man 2	man 3	man 4	advies 1	advies 2	advies 3	totaal	gem. allen	gem. man	gem. advies
veiligheid	1	2	1	1	1	1	1	8	1,14	1,25	1
recreatie	2	1	3	5	3	3	3	20	2,86	2,75	3
vereniging	3	3	2	3	2	2	2	17	2,43	2,75	2
maatschappelijk	4	4	4	4	4	5	4	29	4,14	4	4,33
gezondheid	5	5	5	2	5	4	4	30	4,29	4,25	4,33
huidige stakeholderswaarden											
waarden	man 1	man 2	man 3	man 4	advies 1	advies 2	advies 3	totaal	gem. allen	gem. man	gem. advies
veiligheid	2	2	3	1	3	2	1	14	2,00	2	2,00
recreatie	5	1	1	4	5	3	4	23	3,29	2,75	4,00
vereniging	4	3	2	2	2	1	2	16	2,29	2,75	1,67
maatschappelijk	1	4	5	3	1	5	3	22	3,14	3,25	3,00
gezondheid	3	5	4	5	4	4	5	30	4,29	4,25	4,33
toekomstige stakeholderswaarden											
waarden	man 1	man 2	man 3	man 4	advies 1	advies 2	advies 3	totaal	gem. allen	gem. man	gem. advies
veiligheid	4	3	4	3	4	2	1	21	3,00	3,5	2,33
recreatie	5	1	1	7	5	7	6	32	4,57	3,5	6,00
vereniging	6	5	2	6	3	3	3	28	4,00	4,75	3,00
maatschappelijk	3	2	6	1	1	1	4	18	2,57	3	2,00
gezondheid	1	4	5	2	2	5	5	24	3,43	3	4,00
duurzaamheid	7	7	7	5	6	6	7	45	6,43	6,5	6,33
financieel	2	6	3	4	7	4	2	28	4,00	3,75	4,33
ontwikkelingen	man 1	man 2	man 3	man 4	advies 1	advies 2	advies 3	totaal	gem. allen	gem. man	gem. advies
herindeling	1	4	3	2	5	6	5	26	3,71	2,5	5,33
vastgoed	9	3	7	7	3	3	6	38	5,43	6,5	4,00
wet en regel	7	8	5	7	4	7	7	45	6,43	6,75	6,00
kerntaak	6	7	2	4	1	1	6	27	3,86	4,75	2,67
beheer & expl	2	2	6	3	6	5	4	28	4,00	3,25	5,00
bedrijfsvoering	3	1	1	1	2	4	1	13	1,86	1,5	2,33
duurzaamheid	8	6	4	5	9	9	8	49	7,00	5,75	8,67
PPS invest.	5	9	8	7	8	2	2	41	5,86	7,25	4,00
PPS act.	4	5	9	6	7	8	3	42	6,00	6	6,00

Tabel: De mate van hybriditeit van elke waarde. 0 staat voor helemaal publiek en 10 staat voor geheel privaat. De mate van hybriditeit is per periode aangegeven. De tabel geeft het oordeel per manager en per adviseur. Daarnaast het totaal aantal punten, het totaal gemiddelde, het gemiddelde van alle managers en het gemiddelde van alle adviseurs. Onder elke periode wordt ook het gemiddelde van alle waarden per periode aangegeven.

vroegere stakeholderswaarden											
waarden	man 1	man 2	man 3	man 4	advies 1	advies 2	advies 3	totaal	gem. allen	gem. man	gem. advies
veiligheid	0	4	2	2	2	3	1	14	2,0	2,0	2,0
recreatie	6	5	2	5	7	4	4	33	4,7	4,5	5,0
vereniging	2	6	2	3	2	3	3	21	3,0	3,3	2,7
maatschappelijk	6	6	3	2	2	7	4	30	4,3	4,3	4,3
gezondheid	4	4	4	3	8	7	9	39	5,6	3,8	8,0
									3,9	**3,6**	**4,4**
huidige stakeholderswaarden											
waarden	man 1	man 2	man 3	man 4	advies 1	advies 2	advies 3	totaal	gem. allen	gem. man	gem. advies
veiligheid	2	7	4	4	4	5	3	29	4,1	4,3	4,0
recreatie	7	6	5	8	6	5	6	43	6,1	6,5	5,7
vereniging	4	8	4	7	3	3	5	34	4,9	5,8	3,7
maatschappelijk	7	7	5	5	4	5	4	37	5,3	6,0	4,3
gezondheid	6	7	6	7	6	6	6	44	6,3	6,5	6,0
									5,3	**5,8**	**4,7**
toekomstige stakeholderswaarden											
waarden	man 1	man 2	man 3	man 4	advies 1	advies 2	advies 3	totaal	gem. allen	gem. man	gem. advies
veiligheid	4	8	6	8	7	7	6	46	6,6	6,5	6,7
recreatie	8	7	5	8	5	6	9	48	6,9	7,0	6,7
vereniging	6	7	6	9	4	3	7	42	6,0	7,0	4,7
maatschappelijk	8	8	5	6	6	3	5	41	5,9	6,8	4,7
gezondheid	8	9	8	8	4	5	5	47	6,7	8,3	4,7
duurzaamheid	5	7	5	4	3	3	9	36	5,1	5,3	5,0
financieel	5	8	8	9	9	5	9	53	7,6	7,5	7,7
									6,4	**6,9**	**5,7**

De reacties op de vraag:

In het bovenstaande overzicht zijn de scores naar de mate van hybriditeit inzichtelijk gemaakt.
Er is alleen één opvallend verschil waarover ik graag een toelichting wil ontvangen:
Over de hybriditeit van de waarde gezondheid.
De managers vinden unaniem dat de waarde verschuift van enigszins publiek (3,8) naar enigszins privaat (6,5) naar vooral privaat (8,3) in de toekomst.
De adviseurs vinden unaniem dat de waarde verschuift van vooral privaat (8) naar enigszins privaat (6) naar halverwege publiek en privaat (4,7) in de toekomst.

Daarom wil ik jullie allen vragen om toe te lichten waarom je vindt dat het of steeds meer privaat wordt (managers)? of juist steeds meer publiek wordt (adviseurs)?

Hieronder de retour ontvangen reacties:

Manager:
Mijn visie m.b.t. gezondheid en het feit dat ik dat steeds meer richting de private kant zie gaan, heeft de volgende achtergrond.

De terugtrekkende overheid in de gezondheidszorg, waarbij er steeds meer op het bordje van de individuele mensen c.q. gezinnen terechtkomt. Daarnaast zie je ook vanuit een individualistische kijk, dat burgers ook steeds meer de touwtjes in handen willen hebben en zelf de keuzes willen maken en niet druk of aansporing vanuit de publieke hoek nodig denken te hebben. Dit geeft voor mij ook, een mede richtinggevend gevolg voor zwembaden, die steeds meer inspelen c.q. zouden en willen inspelen op de wensen en vraag vanuit de (individualistische)markt. De klant vraagt en wij draaien en dus moeten en willen wij ons product ook aanpassing richting deze vraag. Daarbij komt ook dat de markt ruimte geeft om deze rol te gaan spelen c.q. oppakken, aangezien zaken als schoolzwemmen steeds meer naar de achtergrond verdwijnen en waarschijnlijk ook niet meer terugkomen. Ook geeft deze nieuwe markt ons de kans om financieel minder afhankelijk te zijn en worden van de overheid, aangezien er behoorlijke marge zijn te maken in deze stroming. Ook de vergrijzing geeft een additionele boost aan dit proces, terwijl de concurrentiemarkt voor jeugd steeds lastiger wordt voor zwembaden en innovatie en investeringen in deze recessie lastig zijn.

Natuurlijk kun je ook andersom redeneren en denken dat gezondheid meer bij het publiek domein zouden moeten behoren, maar ik denk dat dit een illusie is en pas opgeld gaat krijgen als echt inzichtelijk is wat de kosten zijn van gezondheid en de diverse preventieve en reactieve maatregelen. Voor mij speelt bij deze benadering meer de wens is de vader van de gedachte!

Manager:
Denk dat de managers dit als een potentiële groeiende doelgroep zien en hier op in willen spelen. Sommige baden spelen hier al op in door meer minder valide ruimten in te richten en kleedcabines aan te passen e.d. Ook spelen zwembaden meer in op de specialistische doelgroepen die heel veel met de gezondheid van onze klant te namaken heeft. Denk hierbij aan diabetici,fibroswim,reuma,zwangerschap,obesitas en medische indicatie.
Dat de overheid, lees zorginstellingen hier door bv. subsidies verstrekking ook een rol in gaan spelen wordt denk ik door ons op een tweede plek gezet.

Manager:
De markt laat zien dat gezondheid steeds meer een privaat item wordt, neem alleen maar de overgang van de gezondheidszorg van ziekenfonds naar private verzekeraars. Er komen steeds meer private initiatieven (beweegkuur, beweegwijzer) die soms gesteund door de overheid privaat

werken. Kortom gezondheid is iets van jezelf, waar jezelf verantwoordelijk voor bent en waarin de overheid een terugtredende rol in heeft. De overheid zal zich altijd met het aspect gezondheid blijven bemoeien maar zal in mijn beleving minder prominent aanwezig zijn en willen zijn. (alhoewel politiek regeert met de waan van de dag)

Adviseur:
m.i. gaat het voornamelijk om een verschuiving van de balans.

Het (zwem)verenigingsleven staat onder druk. Het zal altijd blijven bestaan, maar de afname aan uren en daarmee het aandeel in de opbrengst op het bedrijfsresultaat zullen ondanks indexeringen en eventuele tariefsverhogingen niet significant toenemen. Eerder stagneren of afnemen.
Daarnaast is er een steeds sterkere concurrentie te verwachten van private en particuliere zwemscholen in zowel gemeentelijke als anders beheerde zwemvoorzieningen en badinrichtingen.
Het aandeel uren en opbrengsten voor 'gemeentelijke zwembaden' staat m.i. ook op dat vlak onder druk. Gemeentelijke zwembaden zijn wel goed in staat parallel lopende activiteiten aan te bieden en, mede vanwege aanzuivering van het verlieslatende exploitatieresultaat door gemeenten, tegen lage tarieven diverse activiteiten aan te bieden. Daarnaast zijn er via en vanuit de gemeenten diverse middelen beschikbaar waar zwembaden in hun programmering goed bij aan kunnen sluiten (WMO, sportimpuls, buurtsportcoaches etc.). het ziet er naar uit dat de focus op 'gezondheid, sporten en bewegen' vanuit het rijk, de provincie en lokaal van structurele aard is.
De vrijkomende uren en benodigde additionele omzet kan met name behaald worden in het segment van 'gezondheid'. Zwembaden zijn bij uitstek accommodaties die ruimte, programma's en activiteiten kunnen bieden die passend zijn voor een breed segment van doelgroepen. De middelen vanuit het brede gezondheidsperspectief kunnen aangewend worden voor opbrengst verhogende (of 'vervangende') activiteiten. In de nota volksgezondheid van de rijksoverheid en van daaruit nagenoeg alle provinciale en lokale nota's over gezondheid worden sporten en bewegen genoemd als speerpunten in beleid. Juist gemeentelijk beleid (inhoudelijk en ten aanzien van accommodaties) is de crux in 'nieuwe programmering' van o.a. zwembaden. Private en particuliere zwembaden kunnen daar niet op eenzelfde wijze bij aansluiten. Gezondheid is in dit verband dus ook gelieerd aan kwetsbaren in de samenleving, sociale cohesie, participatie en integratie etc. Het zwembad dus als een sportbuurthuis in de lokale samenleving.

Mijn visie op het verschil in inzicht tussen managers en adviseurs:

Adviseurs bieden ondersteuning en begeleiding aan gemeenten in breder perspectief, dat is anders dan de taken, verantwoordelijkheden en dagelijkse verplichtingen van managers. Adviseurs die ín de gemeenten (mee)werken, zien de kansen en horen de uitdagingen waar ook colleges en ambtenaren voor staan. Het lukt tot op heden in veel gevallen niet om het strategische, tactische en operationele niveau op afdoende wijze op elkaar te laten aansluiten.
Beleidsmedewerkers en zwembadmanagers spreken niet (per definitie) dezelfde 'taal'.
Ik denk dat er nog heel veel onbenutte kansen en mogelijkheden voor o.a. zwembaden en zwembadexploitaties voor het oprapen liggen binnen gemeentehuizen, maar dat op dit moment de overlegstructuur er niet naar is, de juiste competenties ontbreken of men simpelweg te druk is met 'dagelijkse bezigheden' in plaats van ruimte maken voor creatieve toekomstoplossingen.

Wij als adviseurs 'zien het', maar hebben klaarblijkelijk ook nog niet de juiste oplossing gevonden voor een juiste 'mix and match'.

Adviseur:
Het thema gezondheid is in het verleden niet echt **vanuit de publieke doelstellingen** in het zwembad gezocht, dus niet door de aanbieders, zijnde gemeenten (en eigenlijk ook niet door de

bezoekers of de exploitanten). Gezondheid in een zwembad was niet meer dan 'zwemmen is gezond'. Voor de overheid was het niet meer dan deze algemene functie die zij ondersteunde.
Het principe is dat de overheid alleen taken oppakt die de markt laat liggen en die zij toch belangrijk vindt. Als zodanig was **gezondheid in het zwembad geen publieke taak, maar meer een private aangelegenheid**. Een aangelegenheid die overigens **ook niet door de markt werd opgepakt**.
Vanuit de publieke organen (gemeenten) is de belangstelling voor gezondheid in relatie tot zwemmen echter toegenomen en mijn verwachting is dat dit zich voorzet.
Algemeen onderkend wordt dat de vergrijzing toeneemt en het zwembad moet op dit gebied haar bijdrage leveren (maximaal presteren). Het zwembad moet dan ook voldoen aan de voorwaarden die hierbij horen en het is alleen de overheid die hierin bepalend is, immers de voorzieningen zijn merendeels niet renderend, dus de markt pakt dit niet alleen op.
De belangstelling vanuit de markt om iets te gaan doen met gezondheid en zwemmen ontstaat pas als de basisvoorwaarden hiervoor zijn geschapen (door het publieke leven, want hiervoor zijn investeringen nodig die zich niet terugverdienen, je zou kunnen zeggen –als voorbeeld- het investeren in een zorgbad, waarvan de kapitaallasten dan voor rekening van de gemeente komen).
De private partijen komen daarna in beeld om het aanbod te ontwikkelen (dus na de investeringen door de overheid), om hun ondernemerschap in te zetten en samenwerkingsvormen optimaal te benutten. Zo ontstaat de combinatie publiek/privaat als het om gezondheid en zwemmen gaat

In relatie tot het onderzoek bestaat er volgens mij mogelijk ook een andere oorzaak die de resultaten van het onderzoek beïnvloedt: deelnemers moesten telkens rangordes aanbrengen in het toekennen van waarden. Als gevolg hiervan oefenen de te waarderen onderdelen mogelijk ook invloed op elkaar uit.