MOERDIJK

Motivering

Aan	de leden van de gemeenteraad	
Portefeuillehouder(s)	wethouder G.J.M. Blom	
Auteurs	S. van Ruijven	Gemeente Moerdijk
	N. van Oosterhout	Inkoop partner: Wij zijn Karel
Zaaknummer	1949621	
Datum	14-10-2026	
Onderwerp	Motivering algemeenbelangbesluit Fort Sabina	

Inleiding

Hoofdstuk 4b van de Mededingingswet bevat gedragsregels die gelijke concurrentieverhoudingen tussen overheden, overheidsbedrijven en private ondernemingen moeten bevorderen. Deze regels hebben onder meer betrekking op het doorberekenen van integrale kosten en het bevoordelen van overheidsbedrijven.

De gemeente Moerdijk draagt het beheer en de exploitatie van Fort Sabina op aan Stichting, hierna: de stichting. De gemeente oefent op deze stichting toezicht uit als ware zij een onderdeel van de eigen organisatie. Uit de uitgevoerde juridische toets blijkt dat aan de voorwaarden voor quasi-inbesteden wordt voldaan. De stichting kwalificeert voor de toepassing van de Wet Markt en Overheid als overheidsbedrijf.

De stichting krijgt Fort Sabina om niet ter beschikking. Deze kosteloze terbeschikkingstelling levert de stichting een voordeel op en wordt aangemerkt als een bevoordeling als bedoeld in artikel 25j van de Mededingingswet. Op grond van artikel 25h, vijfde en zesde lid, van de Mededingingswet kan de gemeenteraad vaststellen dat een bevoordeling plaatsvindt in het algemeen belang. In dat geval zijn de gedragsregels van hoofdstuk 4b van de Mededingingswet niet van toepassing op de specifiek aangewezen bevoordeling. De kwalificatie als quasi-inbesteding is hiervoor op zichzelf niet voldoende. Quasi-inbesteden ziet op het zonder aanbestedingsprocedure verstrekken van de beheer- en exploitatieopdracht. De kosteloze terbeschikkingstelling van Fort Sabina moet afzonderlijk worden gemotiveerd vanuit de Wet Markt en Overheid.

Hierna wordt beschreven:

i. voor welke activiteit en bevoordeling de algemeenbelanguitzondering wordt ingeroepen;
ii. welk algemeen belang daarmee wordt gediend;
iii. waarom het inroepen van de uitzondering noodzakelijk is.
iv. Beschrijving van de gevolgen van het gebruik van de algemeen belang uitzondering op ondernemers;
v. Afweging van de noodzaak van afwijking van de gedragsregels op grond van het algemeen belang besluit enerzijds, tegenover het effect op het ondernemers anderzijds.

i. Beschrijving van de activiteit waarvoor de algemeenbelanguitzondering wordt ingeroepen
De gemeente Moerdijk is erfpachter van Fort Sabina. De gemeente draagt het beheer, de exploitatie en de programmering van Fort Sabina op aan de stichting.
De stichting krijgt Fort Sabina om niet ter beschikking en is geen vergoeding verschuldigd voor het gebruik en de exploitatie van het fort. Voor deze bevoordeling wordt de algemeenbelanguitzondering ingeroepen.

De stichting is verantwoordelijk voor het dagelijkse beheer en de exploitatie van Fort Sabina. De activiteiten bestaan in ieder geval uit:

- het structureel openstellen van Fort Sabina voor publiek;
- het verzorgen van rondleidingen, exposities en educatieve activiteiten;
- het organiseren en faciliteren van culturele en maatschappelijke activiteiten;
- het inzetten en begeleiden van vrijwilligers;
- het bieden van mogelijkheden voor sociale werkparticipatie;
- het uitvoeren van dagelijks beheer, klein onderhoud en natuur- en terreinbeheer;
- het exploiteren van horeca;
- het verhuren van ruimten;
- het organiseren of faciliteren van bijeenkomsten, arrangementen en evenementen.

De commerciële activiteiten ondersteunen de exploitatie van Fort Sabina. Deze activiteiten mogen de publieke openstelling en maatschappelijke programmering niet verdringen. De stichting registreert de publieke en commerciële activiteiten afzonderlijk en past bij commerciële dienstverlening in beginsel marktconforme tarieven toe.

De algemeenbelanguitzondering geldt uitsluitend voor de bevoordeling die voortvloeit uit het om niet ter beschikking stellen van Fort Sabina voor de uitvoering van de activiteiten die in de beheer- en exploitatieovereenkomst zijn vastgelegd. De uitzondering geldt voor de looptijd van deze overeenkomst, voor zover de noodzaak van de bevoordeling gedurende die periode blijft bestaan.

ii. Beschrijving van het algemeen belang dat met het besluit wordt gediend
Het algemeen belang bestaat uit het duurzaam in stand houden, publiek toegankelijk houden en maatschappelijk benutten van Fort Sabina als cultuurhistorisch erfgoed.
Fort Sabina heeft een cultuurhistorische betekenis en maakt onderdeel uit van de Stelling van Willemstad, de Zuiderwaterlinie en/of een andere relevante cultuurhistorische structuur. Door het fort actief te gebruiken, dagelijks te beheren en toegankelijk te houden, blijft het behouden en bruikbaar voor huidige en toekomstige generaties.

De stichting draagt aan dit algemeen belang bij door:

- het fort structureel open te stellen voor inwoners en bezoekers;
- de geschiedenis en betekenis van het fort toegankelijk en beleefbaar te maken;
- rondleidingen, exposities en educatieve activiteiten te verzorgen;
- ruimte te bieden aan culturele en maatschappelijke activiteiten;
- vrijwilligers te betrekken bij het beheer en de activiteiten;
- mogelijkheden te bieden voor sociale werkparticipatie;
- bij te dragen aan het behoud van de natuur- en landschapswaarden rondom het fort;
- het dagelijkse beheer en klein onderhoud uit te voeren.

De publieke openstelling voorkomt dat Fort Sabina uitsluitend wordt gebruikt voor besloten of commerciële activiteiten. Het fort blijft hierdoor beschikbaar voor inwoners, bezoekers, scholen, verenigingen en maatschappelijke organisaties.
De exploitatie draagt daarnaast bij aan de gemeentelijke doelstellingen op het gebied van cultuur, erfgoed, maatschappelijke participatie, recreatie en natuur, zoals opgenomen in:

- de Cultuur- en erfgoednota 2024-2027;
- het Ontwikkelplan Fort Sabina;
- de samenwerkingsovereenkomst uit 2018.

De concrete publieke en maatschappelijke prestaties worden vastgelegd in de beheer- en exploitatieovereenkomst. De stichting legt jaarlijks verantwoording af over de uitvoering daarvan.

iii. Duiding van de noodzaak om de algemeenbelanguitzondering in te roepen
De algemeenbelanguitzondering is noodzakelijk om de publieke en maatschappelijke exploitatie van Fort Sabina in de beoogde omvang mogelijk te maken.
Uit de onderliggende exploitatiegegevens en financiële onderbouwing blijkt dat de exploitatie onvoldoende ruimte biedt om de aan het gebruik van Fort Sabina toe te rekenen integrale kosten aan de stichting door te berekenen. Volledige kostendoorberekening leidt tot een structureel exploitatietekort.

De stichting kan dit tekort niet opvangen door hogere tarieven, uitbreiding van commerciële activiteiten of verdere verlaging van de exploitatiekosten zonder dat dit gevolgen heeft voor de publieke en maatschappelijke functies van Fort Sabina.

Volledige kostendoorberekening zou leiden tot een beperking van:
- de publieke openstelling;
- cultuurhistorische en educatieve activiteiten;
- culturele en maatschappelijke programmering;
- vrijwilligersparticipatie;
- sociale werkparticipatie;
- het dagelijkse beheer en klein onderhoud;
- natuur- en terreinbeheer.

De gemeente heeft onderzocht of het algemeen belang met minder ingrijpende alternatieven kan worden gerealiseerd. Daarbij is onder meer gekeken naar gedeeltelijke kostendoorberekening, een afzonderlijke exploitatiebijdrage, exploitatie door een andere partij en uitvoering binnen de gemeentelijke organisatie. Uit dit onderzoek blijkt dat deze alternatieven de publieke en maatschappelijke exploitatie niet, of niet in dezelfde omvang, mogelijk maken. De kosteloze terbeschikkingstelling is daarom noodzakelijk om Fort Sabina duurzaam in stand te houden, structureel toegankelijk te maken en de overeengekomen publieke en maatschappelijke activiteiten uit te voeren.

De uitzondering geldt niet ruimer dan noodzakelijk. De stichting legt jaarlijks verantwoording af over de exploitatie en de geleverde prestaties. De gemeente beoordeelt periodiek of de kosteloze terbeschikkingstelling nog noodzakelijk is. Wanneer blijkt dat de stichting een gehele of gedeeltelijke vergoeding kan betalen zonder dat de publieke en maatschappelijke prestaties worden beperkt, wordt de kosteloze terbeschikkingstelling opnieuw beoordeeld en zo nodig aangepast.

iv. Beschrijving van de gevolgen van het gebruik van de algemeenbelanguitzondering voor ondernemers

Marktverkenning en concurrentieverhoudingen
Bij de voorbereiding van het algemeenbelangbesluit heeft de gemeente Moerdijk de mogelijke gevolgen van de kosteloze terbeschikkingstelling van Fort Sabina voor andere ondernemers betrokken. Daartoe is een verkennende analyse uitgevoerd van de horeca-, evenementen- en zaalverhuurmarkt in de omgeving van Fort Sabina, met bijzondere aandacht voor Willemstad, Klundert en Fijnaart.

Uit deze marktverkenning blijkt dat binnen de gemeente Moerdijk verschillende ondernemingen actief zijn die diensten aanbieden die geheel of gedeeltelijk vergelijkbaar zijn met de commerciële activiteiten van Stichting Fort Sabina.nl. Het betreft onder meer horecagelegenheden, restaurants en evenementenlocaties die zich richten op particuliere en zakelijke bijeenkomsten, vergaderingen, feesten, bruiloften en andere evenementen.

Voorbeelden hiervan zijn;
- Het Wapen van Willemstad;
- Mauritz Grand Café in Willemstad;
- De Stad Klundert;
- De Fendertse Hoeve in Fijnaart.

Deze ondernemingen bieden, evenals Fort Sabina, mogelijkheden voor horeca, groepsarrangementen, zakelijke bijeenkomsten en/of evenementen. Daarmee is sprake van een gedeeltelijke overlap tussen de commerciële activiteiten van de stichting en het aanbod van particuliere ondernemers.

Mogelijke gevolgen voor ondernemers
De gemeente onderkent dat de kosteloze terbeschikkingstelling van Fort Sabina aan de stichting een financieel voordeel oplevert. De stichting is voor het gebruik van het fort geen huurvergoeding verschuldigd. Hierdoor hoeft zij een kostenpost die bij andere ondernemers doorgaans wel onderdeel uitmaakt van de bedrijfsvoering niet te dragen. Dit voordeel kan doorwerken in de financiële mogelijkheden van de stichting en daarmee in haar concurrentiepositie. Met name bij de verhuur van ruimten, zakelijke bijeenkomsten, particuliere feesten en evenementen kan sprake zijn van concurrentie met andere aanbieders. Het is daarom niet uitgesloten dat ondernemers als gevolg van de activiteiten op Fort Sabina te maken krijgen met een verschuiving van vraag naar de stichting.

De gemeente erkent dat dit mogelijke concurrentie-effect moet worden betrokken bij de afweging of de kosteloze terbeschikkingstelling in het algemeen belang gerechtvaardigd is.

Bijzondere positie van Fort Sabina
Tegenover het mogelijke concurrentievoordeel staat dat de exploitatie van Fort Sabina wezenlijk verschilt van een reguliere commerciële exploitatie. Fort Sabina is een rijksmonument met een belangrijke cultuurhistorische, landschappelijke en maatschappelijke betekenis. De stichting heeft op grond van de beheer- en exploitatieovereenkomst de verplichting om het fort publiek toegankelijk te houden en activiteiten te organiseren die bijdragen aan het behoud en de beleving van het cultuurhistorisch erfgoed. Daarnaast vervult de stichting maatschappelijke functies op het gebied van vrijwilligersparticipatie, sociale werkparticipatie, educatie en natuurbeheer. Deze activiteiten dienen primair een publiek en maatschappelijk belang en kunnen niet zonder meer worden aangemerkt als reguliere commerciële dienstverlening. De stichting kan haar bedrijfsvoering daardoor niet uitsluitend richten op activiteiten die vanuit commercieel oogpunt het meest rendabel zijn.

Daarbij is van belang dat Stichting Fort Sabina.nl beschikt over de status van Algemeen Nut Beogende Instelling (ANBI). Om voor deze status in aanmerking te komen en deze te behouden, moet een instelling voldoen aan wettelijke voorwaarden, waaronder de eis dat zij zich nagenoeg geheel (ten minste 90%) inzet voor het algemeen nut. De ANBI-status ondersteunt daarmee het maatschappelijke karakter van de stichting en haar doelstellingen.

De ANBI-status staat het verrichten van commerciële activiteiten niet in de weg, mits deze activiteiten en de aanwending van de daarmee behaalde opbrengsten passen binnen de algemeen nuttige doelstellingen van de stichting. De commerciële activiteiten, waaronder horeca, zaalverhuur en evenementen, maken onderdeel uit van een bredere exploitatie en dragen bij aan de financiering van de publieke en maatschappelijke doelstellingen van Fort Sabina. Eventuele positieve exploitatieresultaten worden overeenkomstig de doelstellingen van de stichting en de afspraken uit de beheer- en exploitatieovereenkomst aangewend voor de maatschappelijke exploitatie.

De ANBI-status vormt daarmee een aanvullende aanwijzing voor het algemeen nuttige karakter van de exploitatie. De status neemt echter niet weg dat de stichting met haar commerciële activiteiten concurreert met particuliere ondernemers en dat de kosteloze terbeschikkingstelling een concurrentievoordeel kan opleveren. Deze mogelijke gevolgen worden daarom afzonderlijk betrokken bij de belangenafweging.

Beperking van mogelijke concurrentieverstoring
De gemeente acht het van belang dat de kosteloze terbeschikkingstelling niet leidt tot een verdergaande verstoring van de concurrentieverhoudingen dan noodzakelijk is voor het realiseren van het algemeen belang. Daarom is de kosteloze terbeschikkingstelling rechtstreeks verbonden aan de uitvoering van de beheer- en exploitatieovereenkomst. De stichting dient de exploitatie uit te voeren binnen de overeengekomen publieke en maatschappelijke kaders. De commerciële activiteiten hebben daarbij een ondersteunende functie en mogen de publieke toegankelijkheid en maatschappelijke programmering niet verdringen. Bij commerciële dienstverlening worden in beginsel marktconforme tarieven gehanteerd. Daarnaast vindt periodieke financiële en inhoudelijke verantwoording plaats. De gemeente beschikt over mogelijkheden om toezicht te houden op de uitvoering van de overeenkomst en de financiële positie van de stichting. De ANBI-status brengt daarnaast verplichtingen met zich mee ten aanzien van de besteding van middelen, het beheer van het vermogen en de financiële transparantie. Deze verplichtingen ondersteunen het uitgangspunt dat de middelen van de stichting worden ingezet ten behoeve van haar algemeen nuttige doelstellingen. De ANBI-status biedt echter geen zelfstandige waarborg tegen concurrentieverstoring. Daarom blijft het noodzakelijk om de commerciële activiteiten en de mogelijke gevolgen daarvan voor andere ondernemers te betrekken bij het gemeentelijke toezicht en de periodieke evaluatie van de exploitatie.

Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat het financiële voordeel van de kosteloze terbeschikkingstelling wordt aangewend voor een onevenredige uitbreiding van commerciële activiteiten of het structureel aanbieden van commerciële diensten tegen kunstmatig lage tarieven.

Conclusie marktverkenning
Op basis van de uitgevoerde marktverkenning stelt de gemeente vast dat binnen de gemeente Moerdijk ondernemers actief zijn die op onderdelen vergelijkbare diensten aanbieden als Stichting Fort Sabina.nl. De kosteloze terbeschikkingstelling kan daardoor gevolgen hebben voor de concurrentieverhoudingen, in het bijzonder op het gebied van horeca, zaalverhuur en evenementen. De gemeente onderkent deze mogelijke gevolgen en betrekt deze bij de belangenafweging. Tegelijkertijd stelt de gemeente vast dat de exploitatie van Fort Sabina een bijzondere publieke en maatschappelijke functie vervult die niet vergelijkbaar is met een uitsluitend commerciële exploitatie. De stichting is gehouden aan verplichtingen op het gebied van erfgoedbehoud, publieke toegankelijkheid, maatschappelijke programmering en participatie.

De ANBI-status van de stichting ondersteunt het algemeen nuttige karakter van haar doelstellingen en brengt aanvullende verplichtingen met zich mee ten aanzien van de besteding van middelen en financiële transparantie. Dit onderstreept dat de commerciële activiteiten niet als zelfstandig doel worden nagestreefd, maar bijdragen aan de bredere maatschappelijke exploitatie van Fort Sabina. De gemeente acht het daarom gerechtvaardigd om bij de beoordeling van de concurrentiegevolgen rekening te houden met de bijzondere aard en doelstellingen van de exploitatie. Daarbij wordt onderkend dat de ANBI-status op zichzelf geen rechtvaardiging vormt voor toepassing van de

algemeenbelanguitzondering en evenmin uitsluit dat particuliere ondernemers concurrentienadeel kunnen ondervinden. De mogelijke nadelige gevolgen voor ondernemers worden afgewogen tegen het belang van de duurzame instandhouding, publieke toegankelijkheid en maatschappelijke benutting van Fort Sabina.

v. Afweging van de noodzaak van afwijking van de gedragsregels op grond van het algemeenbelangbesluit enerzijds, tegenover het effect op ondernemers anderzijds

Noodzaak van de kosteloze terbeschikkingstelling
De gemeente onderkent dat de kosteloze terbeschikkingstelling een financieel voordeel voor de stichting oplevert en gevolgen kan hebben voor de concurrentieverhoudingen. Deze mogelijke gevolgen zijn in onderdeel iv beschreven en betrokken bij de belangenafweging. Tegenover dit mogelijke concurrentienadeel staat het belang van de duurzame instandhouding, publieke toegankelijkheid en maatschappelijke benutting van Fort Sabina. De gemeente kent aan deze doelstellingen een zwaarwegend algemeen belang toe. Daarbij is relevant dat de stichting beschikt over een ANBI-status, die het algemeen nuttige karakter van haar doelstellingen ondersteunt. Deze status vormt op zichzelf geen rechtvaardiging voor de kosteloze terbeschikkingstelling, maar wordt in samenhang met de maatschappelijke verplichtingen en de financiële positie van de stichting meegewogen.

De gemeente acht het publieke belang van een duurzame maatschappelijke exploitatie van Fort Sabina zwaarder wegen dan de mogelijke nadelige gevolgen voor ondernemers, mits de kosteloze terbeschikkingstelling beperkt blijft tot hetgeen noodzakelijk is voor het realiseren van deze doelstellingen.

Proportionaliteit en subsidiariteit
Bij de beoordeling van de proportionaliteit en subsidiariteit heeft de gemeente betrokken of het algemeen belang ook met een minder concurrentieverstorende maatregel kan worden gerealiseerd. Daarbij zijn het geheel of gedeeltelijk doorberekenen van gebruikskosten, het verstrekken van een afzonderlijke exploitatiebijdrage en alternatieve vormen van beheer en exploitatie als mogelijke alternatieven in beeld.

De financiële positie van de stichting maakt aannemelijk dat het doorberekenen van aanvullende gebruikskosten gevolgen kan hebben voor de uitvoering van de maatschappelijke verplichtingen, tenzij daar aanvullende inkomsten of ondersteuning tegenover staan. De kosteloze terbeschikkingstelling is bovendien rechtstreeks verbonden aan de uitvoering van de beheer- en exploitatieovereenkomst en geldt daarmee niet als een onvoorwaardelijke of onbeperkte bevoordeling.

De overeenkomst wordt aangegaan voor een eerste periode van vijf jaar en periodiek geëvalueerd. Daarbij kan de gemeente opnieuw beoordelen of de kosteloze terbeschikkingstelling, mede gelet op de financiële ontwikkeling van de stichting en de mogelijke gevolgen voor ondernemers, nog noodzakelijk en evenredig is.

Conclusie
Alles afwegende acht de gemeente de kosteloze terbeschikkingstelling van Fort Sabina gerechtvaardigd vanuit het algemeen belang. De maatregel ondersteunt de continuïteit van de publieke en maatschappelijke exploitatie van een rijksmonument, terwijl de stichting op basis van haar financiële positie beperkte ruimte heeft om aanvullende structurele gebruikskosten te dragen. De gemeente onderkent de mogelijke gevolgen voor ondernemers, maar acht het belang van de duurzame instandhouding, publieke toegankelijkheid en maatschappelijke benutting van Fort Sabina zwaarder wegen.
De koppeling aan de beheer- en exploitatieovereenkomst en de periodieke evaluatie bieden daarbij mogelijkheden om de noodzaak en evenredigheid van de maatregel opnieuw te beoordelen wanneer de omstandigheden veranderen.