



MEMO

Datum: donderdag 29 januari 2026
Aan: raad van de gemeente Voorschoten
Van: wethouder Van der Elst
Onderwerp: toelichting Didam-arrest en staatssteun bij gemeentelijke verhuur

Geachte raad,

Op 27 november 2025 is de beleidsnotitie "Gemeentelijke visie op kindcentra" behandeld tijdens de vergadering van de commissie Mens & Samenleving Voorschoten. Tijdens deze vergadering is toegezegd om vóór de raadsvergadering van 29 januari 2026 een schriftelijke toelichting op het Didam-arrest en staatssteun in relatie met verhuur door de gemeente te geven. In dit memo treft u de schriftelijke toelichting.

Wat is het Didam-arrest?

Het Didam-arrest benadrukt gelijke kansen en transparantie bij verkoop en verhuur van vastgoed door overheden, zoals gemeenten. Het arrest verplicht overheden om bij dergelijke 'transacties' gelijke kansen te bieden aan alle geïnteresseerde partijen. De Didam-regels gelden ook bij persoonlijke gebruiksrechten als huur, pacht, bruikleen en ruil.

Volgens de Hoge Raad mag een overheidsinstantie slechts exclusief onderhandelen met één partij als vooraf objectief en transparant kan worden vastgesteld dat er maar één serieuze kandidaat is. Is dat niet het geval, dan moet de overheid een openbare en transparante procedure volgen. Dit garandeert dat iedereen een eerlijke kans krijgt om mee te dingen naar het publiek vastgoed.

De procedure is als volgt opgebouwd:

- 1) selectiecriteria opstellen aan de hand waarvan de koper wordt geselecteerd. De Didam-regels gelden ook bij persoonlijke gebruiksrechten als huur, pacht, bruikleen en ruil. Deze criteria moeten objectief, toetsbaar en redelijk zijn;
- 2) een passende mate van openbaarheid hanteren met betrekking tot de beschikbaarheid van de onroerende zaak, de selectieprocedure, het tijdschema en de toe te passen selectiecriteria;
- 3) voorafgaand aan de selectieprocedure informatie bekendmaken op een zodanige wijze dat (potentiële) gegadigden daarvan kennis kunnen nemen.

Op basis van deze procedure wordt een gelijk speelveld gecreëerd voor verkoop en verhuur van publiek vastgoed.

Wat is het algemene uitgangspunt bij gemeentelijke verhuur aan een kinderopvangorganisatie?

De gemeente is wettelijk verantwoordelijk voor onderwijshuisvesting, zoals het bouwen en verbouwen van schoolgebouwen voor het Primair Onderwijs (PO) en Voortgezet Onderwijs (VO). Dit is wettelijk vastgelegd. Die wettelijke plicht geldt ook voor Voorschoolse Educatie (VE). Voor andere vormen van kinderopvang bestaat een dergelijke wettelijke verantwoordelijkheid niet; formeel heeft de gemeente daar geen rol in. De gemeente is niet wettelijk verplicht om huisvesting voor kinderopvang te realiseren, evenals de integratie van kinderopvang, onderwijs en ontwikkeling binnen haar onderwijshuisvesting. De Wet op primair onderwijs (Wpo) en Wet op voortgezet onderwijs (Wvo) voorzien niet in een zorgplicht inclusief bekostiging van gemeenten voor huisvesting van kinderopvang. Voor deze wijze van bekostiging is er namelijk geen wettelijke grondslag. De gemeente doet derhalve geen directe investeringen in commerciële kinderopvang. Een kinderopvangorganisatie moet zich zelf zien te bedruipen.

Vanuit beleidsmatige overwegingen kan een gemeente ervoor kiezen om voorzieningen voor kinderopvang mee te nemen in haar Integraal Huisvestingsplan (IHP) of soortgelijke beleidsdocumenten. Kinderopvangorganisaties leveren immers een bijdrage aan de ontwikkeling van kinderen en vervullen daarmee een maatschappelijke functie. Indien een gemeente hier niet voor kiest, heeft de gemeente – zoals eerder benoemd – geen wettelijke grondslag om huisvesting voor kinderopvang te realiseren.

Het is mogelijk om leegstaande onderwijsruimten alsnog te verhuren aan kinderopvanglocaties. Echter kan dit uitsluitend met toestemming van de gemeente, op grond van artikel 107 en 108 van de Wpo. Daarbij geldt dat de huurprijs tegen marktconforme condities moet zijn, zodat geen sprake is van ongeoorloofde staatssteun. Een lagere huurprijs dan marktconform is namelijk ongeoorloofde staatssteun.

Welke stakeholders zijn er en wat zijn hun belangen?

1. Gemeente

De gemeente is wettelijk verantwoordelijk voor onderwijshuisvesting. Dit geldt ook voor VE. Hoewel ze niet verantwoordelijk zijn voor huisvesting van andere vormen van kinderopvang, zijn gemeenten in de praktijk vaak betrokken vanuit een faciliterende rol, evenals ze

eindverantwoordelijk zijn om leegstand van publieke gebouwen te voorkomen en beleidsdoelen te realiseren.

2. Bestuur van onderwijsinstellingen

Het bestuur van onderwijsinstellingen mogen delen van hun gebouw verhuren. Echter kan dit uitsluitend met toestemming van de gemeente, op grond van artikel 107 en 108 van de Wpo. Onderwijsinstellingen zijn geen overheidsinstelling dus hoeven juridisch niet aan het Didam-arrest te voldoen. Bestuurlijk kunnen onderwijsinstellingen feitelijk het Didam-arrest omzeilen en zodoende een commerciële aanbieder tot zich binden.

3. Kinderopvangorganisaties

Kinderopvangorganisaties zijn commerciële aanbieders met een winstoogmerk. Omdat ze wettelijk niet ondersteund hoeven te worden door gemeenten, zoeken ze actief naar langdurige huisvesting en continuïteit via het bestuur van onderwijsinstellingen. Hierdoor kunnen ze een monopoliepositie verkrijgen.

Uitgangspunten versus praktijk

Het Didam-arrest benadrukt gelijke kansen en transparantie bij verkoop en verhuur van vastgoed door bijvoorbeeld gemeenten. De rol van gemeenten bij de bekostiging en huisvesting van onderwijsvoorzieningen is wettelijk vastgelegd; voor kinderopvang, met uitzondering van VE, bestaat een dergelijke wettelijke verantwoordelijkheid niet. In de praktijk kan dit betekenen dat het bestuur van een onderwijsinstelling een samenwerking sluit met een commerciële aanbieder, omdat een onderwijsinstelling juridisch niet hoeft te voldoen aan het Didam-arrest. Zodanig kan een commerciële aanbieder zich langdurig in publiek vastgoed huisvesten.

Gemeentelijke visie op Didam-arrest

Vanuit eerdergenoemde uitgangspunten zijn de Didam-regels in elk geval van toepassing als de gemeente een directe rol heeft in de keuze voor de kinderopvangorganisatie, te denken aan verhuur en verkoop. In dat geval dient de gemeente te voldoen aan de hiervoor genoemde criteria en dient zij bij de realisatie van een kindcentrum ervanuit te gaan dat er meer kinderopvangorganisaties naar ruimte willen meedingen. Er is in elk geval sprake van een directe rol als de gemeente een huur- of verkoop overeenkomst aangaat met de kinderopvangorganisatie dan wel een recht van opstal afgeeft.

Bij de realisatie van een kindcentrum is het van belang voor de gemeente om het Didam-arrest toe te passen en ongeoorloofde staatssteun te voorkomen. Dit heeft meerdere redenen:

- Voorkomen van schadeclaims en juridische kosten door bevoordeling of ongeoorloofde staatssteun;
- Voorkomen van discutabele onderhuursconstructies;
- Scheppen van duidelijkheid op basis van een transparante en toetsbare procedure.

De gemeentelijke visie met betrekking tot verhuur en verkoop van publiekelijk vastgoed heeft de volgende uitgangspunten:

- Commerciële partijen mogen niet ongemerkt profiteren van publiek vastgoed.
- Onderhuur via schoolbesturen mag geen manier worden om transparantie te omzeilen.
- Bestuurlijke verantwoordelijkheid blijft bij de gemeente wanneer publieke middelen worden ingezet — ook als de formele contractpartij het schoolbestuur is.
- Een transparante en toetsbare procedure moet leiden tot duidelijkheid richting marktpartijen.

Alle overeenkomsten met private partijen bij verhuur of verkoop worden uitsluitend aangegaan tegen marktconforme condities, zodat er geen sprake kan zijn van indirecte bevoordeling of verkapte staatssteun. Deze werkwijze waarborgt dat het gemeentelijk vastgoed op een rechtmatige, transparante en doelmatige manier wordt ingezet. Bij verhuur of verkoop van gemeentelijke grond past de gemeente de criteria uit het Didam-arrest toe. Dit betekent dat de gemeente vooraf transparant publiceert onder welke voorwaarden wordt verhuurd of verkocht en óf een openbare selectieprocedure organiseert, óf gemotiveerd aantoont dat er slechts één serieuze gegadigde is.

Conclusie

Het arrest regelt gelijke kansen en transparantie, terwijl het staatssteunrecht ervoor zorgt dat commerciële partijen geen financieel voordeel krijgen door een te lage (niet-marktconforme) koopprijs of huursom. Het voorgelegde besluit in de beleidsnotitie "Gemeentelijke visie op kindcentra" (hierna: beleidsnotitie) betreft gronduitgifte/verkoop. Het is voor de gemeente namelijk de beste optie om bij nieuwbouw de grond te verkopen. Dit levert voor de gemeente het minste risico op. Bij deze optie verliest de gemeente wel (tijdelijk) zeggenschap op grond en het gebruik daarvan. Dit is echter op te vangen door een recht van eerste koop te bedingen en de bestemming vast te leggen.

Bij verhuur of verkoop van gemeentelijke grond of vastgoed moet de gemeente een marktconforme huur- of verkoopprijs hanteren om ongeoorloofde staatssteun te voorkomen. Bij verkoop en verhuur van grond moet de gemeente handelen in lijn met het Didam-arrest, wat betekent dat zij óf een openbare en transparante selectieprocedure organiseert, óf gemotiveerd aantoont dat er slechts één serieuze gegadigde is. Het voorgelegde besluit in de beleidsnotitie voldoet aan de eisen van het Didam-arrest en ongeoorloofde staatssteun.