

## MEMO

---

Aan: Provincie West-Vlaanderen

---

Van: Eubelius – Rebel

---

Datum: 11 april 2022

---

Onderwerp: Provincie West-Vlaanderen / clustering concessies

---

### *EXECUTIVE SUMMARY*

Deze nota verkent de mogelijkheden om zeven verschillende concessies voor reca-infrastructuur in de markt te plaatsen als één clusterconcessie. Dit houdt in dat één concessionaris verantwoordelijk is voor de herontwikkelingsinvesteringen en de uitbating van alle sites. De investeringsnoden verschillen per reca-infrastructuur, gaande van renovatie tot het zetten van een nieuwbouw. Deze nota concludeert dat een clusterconcessie een haalbaar scenario is. Hieronder worden de modaliteiten van de clusterconcessie verder toegelicht.

- **Uitbatingsmodel**

De financiële haalbaarheid van het vooropgestelde uitbestedingsmodel is onderzocht. Er zijn drie mogelijke scenario's van uitbating mogelijk, namelijk (i) 'huidige exploitatie', waarbij enkel de hoogstnodige investeringen worden gedaan voor de exploitatie; (ii) 'grondige opfrissing', waarbij de verschillende concessies een opfrisbeurt krijgen en er beperkte investeringen zijn in de infrastructuur en (iii) 'toekomstbestendig', in dit scenario worden er maximale investeringen gedaan om de concessies te optimaliseren. Het scenario 'toekomstbestendig' is economisch de meest interessante keuze voor de concessionaris en sluit het beste aan bij de duurzaamheidsdoelstellingen van de provincie. Uit de economisch analyse blijkt dat dit scenario financieel haalbaar is voor een concessionaris. Dit stemt overeen met de wens van de provincie om haar kost van de reca-infrastructuur te drukken.

De analyse laat wel zien dat de concessie voor het domein 't Veld minder winstgevend is. De omzet voor deze site wordt laag ingeschat waardoor ze over de hele concessieduur van 30 jaar (nipt) verlieslatend is.

Op basis van onze analyse lijkt de financiële haalbaarheid van de clusterconcessie voldoende om de concessienemer te laten instaan voor maximale investeringen (renovatie en nieuwbouw). Indien de provincie wilt dat het domein 't Veld mee wordt uitgebaat, raden wij aan om deze site verplicht in de clusterconcessie op te nemen.

- **Startdatum en duur clusterconcessie**

De huidige concessies lopen af op verschillende einddata, waarvan de laatste op 31 december 2025 (domein Palingbeek). De provincie kiest er daarom voor om alle concessies te verlengen tot 31 december 2025 waardoor de nieuwe clusterconcessie één start- en einddatum zal kennen.

Aangezien de initiële investeringen voor een optimale exploitatie worden geschat op 6.4 miljoen euro en er gedurende de concessie ook nog onderhoudswerken zullen plaatsvinden, dient er een voldoende lange concessieduur te worden voorzien. Een concessieduur van 20 jaar is op zich economisch voldoende lang om de initiële investering terug te verdienen, alsook een marktconform rendement te verwerven. Onze berekeningen laten zien dat de terugverdientermijn zich tussen 10 en 14 jaar zou kunnen situeren. Wij raden evenwel aan een initiële duurtijd van minimaal 20 jaar te kiezen, eventueel verlengbaar in functie van de gemaakte investeringen met een absoluut maximum. Een duurtijd van 30 jaar lijkt aangewezen rekening houdend met de gebruikelijke afschrijvingstermijn van handelszaken, maar de marktconsultatie zal hier meer duidelijkheid over moeten verschaffen.

- **Visie op uitbating**

Er is nood aan een principiële beslissing m.b.t. de exploitatievereisten. Enerzijds kunnen de investeerder en exploitant onmiddellijk worden geselecteerd in de gunningsfase. Anderzijds kan deze keuze worden ontkoppeld, waarbij de marktbevraging zich beperkt tot het zoeken van een sterke investeerder. Die laatste optie strekt tot aanbeveling.

- **Concessievergoeding**

Er is de mogelijkheid om te kiezen tussen een vaste, variabele of vaste & variabele concessievergoeding. We raden aan om de concessievergoeding afhankelijk te maken van de omzet (variabel), waardoor het risico voor de concessienemer lager ligt en de provincie kan delen in het succes wanneer de concessie goed loopt. Een minimumvergoeding (vast) in combinatie met een variabele vergoeding is mogelijk, maar de provincie onderzoekt de wenselijkheid hiervan via de marktconsultatie.

- **Provinciale waarborg**

De investeerders dienen financiële instellingen te kunnen overtuigen om de nieuwbouw en renovatiewerken in de clusterconcessie te financieren. In de selectiecriteria zal belang gehecht worden aan de financiële draagkracht van de kandidaten en de eigen middelen die ze bereid zijn in te brengen. Een borgstelling door de provincie kan het financieringsdossier aanzienlijk versterken en verzekeren dat kandidaten toegang hebben tot financiering aan competitieve voorwaarden. De provincie is bereid om een borg toe te staan binnen een vooraf vastgelegd kader.

- **Onderliggende rechten**

De provincie kan kiezen voor het toekennen van een erfpacht- of opstalrecht aan de concessionaris. Aangezien het opstalrecht in essentie een bouwrecht is, is het enkel mogelijk om een opstalrecht toe te kennen voor de domeinen waar er een nieuwbouw moet worden geplaatst ('t Veld en Palingbeek).

Voor de overige domeinen waar er enkel beperkte renovaties en verbeteringen van het interieur nodig zijn is een erfpachtrecht geschikter. De provincie kan er ook voor kiezen om voor alle domeinen een erfpachtrecht toe te kennen. Wij raden dan ook aan om voor erfpacht of een mix erfpacht-opstal (afhankelijk van renovatie/nieuwbouw) te kiezen. De marktconsultatie moet hierover bijkomend inzicht verschaffen.

- **Plaatsingsprocedure**

Voor deze procedure is ofwel een onderhandelingsprocedure, ofwel een concurrentiedialoog aangewezen. Een tussenoplossing voor het houden van een concurrentiedialoog -die doorgaans zwaarder weegt- is het organiseren van een voorafgaande (informele) marktconsultatie, om zo bepaalde openstaande vragen te bespreken met potentiële gegadigden (duur, vaste minimumvergoeding,...). Na deze marktbevraging kan er gekozen worden voor een onderhandelingsprocedure of, indien er nog steeds te veel onduidelijkheden zijn over de modaliteiten van de concessie, een concurrentiedialoog. Wij bevelen aan te vertrekken van een informele marktconsultatie.

**De algemene conclusies van deze nota kunnen als volgt worden samengevat:**

- Het model van een toekomstbestendige clusterconcessie, waarbij er verregaande investeringen zoals renovatie en/of nieuwbouw worden gevraagd van de concessionaris, is financieel haalbaar. De concessie voor het domein 't Veldt is nipt verlieslatend over een duurtijd van 30 jaar, waardoor deze concessie verplicht in de clusterconcessie zal moeten worden opgenomen indien de provincie verzekerd wilt zijn van de uitbating;
- De lopende concessies zullen allemaal tot éénzelfde einddatum worden verlengd, nl. 31 december 2025, opdat de clusterconcessie één start- en einddatum heeft;
- Een concessieduur van 30 jaar lijkt aangewezen om een voldoende terugverdientijd en rendement te garanderen voor de concessionaris;
- Wij bevelen aan om tijdens de marktbevraging enkel te zoeken naar een investeerder, die dan voor de uitbating van elke reca-infrastructuur geschikte exploitanten zoekt;
- Een variabele concessievergoeding, afhankelijk van de omzet van de concessie, is aangeraden. Eventueel kan er nog een vaste minimumvergoeding worden voorzien;
- Een borgstelling door de provincie kan het financieringsdossier van de investeerder aanzienlijk versterken. De juiste voorwaarden aan de borgstelling verzekeren dat er wordt gekozen voor een kredietwaardige en valabele kandidaat;
- Voor de toekenning van de onderliggende rechten op de gebouwen raden wij aan om een erfpachtrecht of een mix van erfpacht- en opstalrechten aan de concessionaris toe te kennen;
- Wij bevelen aan om voorafgaand aan de opstart van een onderhandelingsprocedure of concurrentiedialoog, een informele marktconsultatie te organiseren.

## INHOUDSTAFEL

1	Inleiding.....	5
1.1	Wens van de provincie .....	5
1.2	Voorwerp van voorliggende nota .....	5
2	Modaliteiten van de opdracht.....	6
2.1	Beschrijving van de projectdefinitie .....	6
2.2	Startdatum & duur van de concessie.....	19
2.3	Visie op uitbating .....	21
2.4	Waardering huidig vastgoed bij aanvang en einde concessie (in geval van model uitbesteding) .....	22
2.5	Concessievergoeding .....	23
2.6	Onderliggende rechten .....	25
2.6.1	Vereiste van onderliggende rechten.....	27
2.6.2	Erfpacht .....	28
2.6.3	Opstal .....	29
2.6.4	Overzicht.....	30
2.6.5	Analyse.....	30
3	Modaliteiten van de plaatsingsprocedure .....	31
3.1	keuze voor plaatsingsprocedure.....	31
3.2	Selectie-eisen .....	34
3.3	Gunningscriteria.....	34
3.4	Tijdslijn .....	36

## 1 INLEIDING

### 1.1 WENS VAN DE PROVINCIE

1. Op dit moment wordt de reca-infrastructuur in de verschillende provinciedomeinen van de provincie West-Vlaanderen (“de provincie”) in aparte concessies onderverdeeld. Sommige van de bestaande reca-gebouwen verkeren in slechte staat en hebben nood aan renovatie of heropbouw. In het verleden investeerde de provincie zelf in deze gebouwen, maar door de hoog oplopende kosten en de budgettaire impact geeft de provincie er de voorkeur aan om deze reca-infrastructuren in concessie te geven en meer vrijheid te geven aan de investeerders om de uitbating te professionaliseren.

2. De Provincie identificeerde 7 concessies die hiervoor in aanmerking komen: Tillegem, Palingbeek, De Gavers, Bulskampveld, 't Veld, Bergelen en Raversyde. De concessies van de reca-infrastructuur in die domeinen lopen immers op korte of middellange termijn af en de infrastructuur van sommige domeinen is verouderd (met name die van Palingbeek, De Gavers, Bulskampveld, 't Veld en Raversyde). Bovendien gaat het om losstaande gebouwen die niet met andere functies verweven zijn, zoals bijvoorbeeld in het domein Duinpanne.

3. De provincie denkt eraan om haar huidige reca<sup>1</sup>-infrastructuur als één globale clusterconcessie in de markt zetten, dit wil zeggen dat één concessionaris verantwoordelijk is voor de herontwikkeling en uitbating van alle sites.

### 1.2 VOORWERP VAN VOORLIGGENDE NOTA

4. De provincie heeft één en ander al voorbereid. Zo heeft de provincie West-Vlaanderen het onderzoeksteam Publius - Value Partners - Erfgoed & Visie gevraagd te onderzoeken of een geclusterde marktbevraging voor een nieuwe concessieperiode voor deze gebouwen haalbaar en wenselijk is. Onder ‘geclusterde marktbevraging’ moet verstaan worden, de idee dat één enkele concessieovereenkomst (‘clusterconcessie’) wordt gesloten voor meerdere en misschien zelfs alle provinciale domeincafetaria’s tegelijk. Op 14 december 2020 heeft de consultant een eindrapport “omtrent concessies voor de West-Vlaamse domeincafetaria’s” voorgesteld.

5. Het eindadvies van Publius-Value Partners-Erfgoed & Visie luidde, onder meer, als volgt: *“Uit het voorgaande blijkt dat het geclusterd aanbieden van domeincafetaria’s vanuit het perspectief van de provincie ontegensprekelijk een aantal voordelen heeft maar dat het vinden van een passende exploitant – zeker voor alle domeincafetaria’s samen - niet evident zal zijn. Toch zijn wij van mening dat mogelijks een marktpartij voor een clusterconcessie gevonden kan worden, indien het marktbenaderingsproces adequaat wordt ingericht.”* Voor de overige adviezen verwijzen wij naar het eindrapport.

6. In voorliggende nota worden de krijtlijnen geschetst voor de concrete aanpak van dit dossier op twee vlakken: de opdrachtstructuur en de marktbevraging. De bedoeling is dat de Provincie bepaalde keuzes maakt die haar toelaten de opdracht gericht voor te bereiden en, finaal, in de markt te plaatsen.

---

<sup>1</sup> Restaurant- en café-infrastructuur.

## 2 MODALITEITEN VAN DE OPDRACHT

### 2.1 BESCHRIJVING VAN DE PROJECTDEFINITIE

<b>Vereiste beslissing provincie</b>	Tussentijds akkoord met beknopte projectdefinitie:  1) Model uitbesteding 2) Model uitbesteding light 3) Model uitbesteding extra light
<b>Aanbeveling na overleg</b>	<i>Model uitbesteding met zoveel mogelijk creatie van level playing field</i>
<b>Volgende stap</b>	Provincie:  - Uitschrijven uitgebreidere projectdefinitie met het oog op de opmaak van de opdrachtdocumenten - Beslissing omtrent de nood aan nieuwbouw op Palingbeek met het oog op de vergelijkbaarheid van offertes - Deze keuze zal op basis van een locatieonderzoek, dat thans loop, in de technische projectdefinitie van deze locatie worden gemaakt.

#### A. Algemeen

7. De provincie wenst één concessionaris aan te stellen met het oog op het sluiten van één langlopende concessies voor 7 reca-gelegenheden: Bergelen, Bulskampveld, De Gavers, Palingbeek, Raversyde, 't Veld en Tillegem. Van de concessionaris wordt in beginsel verwacht dat hij:

- (i) Investeert in de reca-infrastructuur, hetzij door een nieuwbouw te plaatsen, hetzij door te renoveren;
- (ii) Instaat voor de kwalitatieve exploitatie van de reca-infrastructuur;
- (iii) Aan de provincie een marktconforme concessievergoeding betaalt.

#### B. Investering in de reca-infrastructuur (haalbaarheid)

##### (a) Algemeen

8. De zeven reca-infrastructuren liggen verspreid in de provincie West-Vlaanderen. De investeringsnood hangt af van de betrokken reca-infrastructuur. Van de kandidaat-concessionarissen wordt verwacht dat zij zelf een inschatting maken van de benodigde investeringen om aan het ambitieniveau van de provincie te voldoen.

9. De provincie schat de investeringen als volgt in:
- (i) Op het domein 't Veld moet het gebouw worden gesloopt en een nieuwbouw worden gebouwd aangezien dit een illegale constructie is. Bovendien moet in deze nieuwbouw een polyvalent lokaal worden voorzien voor NME-activiteiten (natuur- en milieueducatie). Deze vereiste zal worden opgenomen in de technische projectdefinitie van de locatie.
  - (ii) De locatie Palingbeek verkeert bouwkundig en technisch in slechte staat. Voor deze laatste locatie dient afgewogen te worden of een nieuwbouw geen betere optie is. Voor de opmaak van de nota zijn wij van een nieuwbouwscenario uitgegaan.
  - (iii) Voor de locatie Raversyde gaat de provincie voorlopig uit van een grondige renovatie. Dit wordt eventueel nog gewijzigd na overleg met private partners. Voor de opmaak van deze nota wordt uitgegaan van een renovatiescenario.
  - (iv) Voor de locaties Bergelen, een nieuwbouw die dateert van 2016, en Tillegem, dat reeds grondig werd gerenoveerd, zijn er eerder beperkte investeringen vereist.
  - (v) De twee andere gebouwen (De Gavers, Bulskampveld) hebben nood aan renovatie. De re-infrastructuur voldoet niet meer aan de huidige duurzaamheidseisen, in termen van energetisch vermogen en wegens het ontbreken van dak-, vloer- en muurisolatie. Er is bijgevolg nood aan aanzienlijke investeringen in deze gebouwen.
10. In wat volgt bekijken wij verschillende manieren waarop de concessie -investeringsgewijs-aangepakt kan worden.

Om de financiële haalbaarheid van de clusterconcessie te beoordelen, is het belangrijk om een inzicht te bekomen in de business case van de concessionaris. Centrale vragen daarbij zijn:

- a. Is het economisch haalbaar voor een concessionaris om een clusterconcessie voor de 7 sites aan te gaan, rekening houdende met de nodige investeringen in infrastructuur (nieuwbouw en/of renovatie)?
- b. En zo ja, onder welke randvoorwaarden (bijvoorbeeld een beperking op de concessievergoeding, zekerheid over de omvang van de verwachte investeringen)?

Om hierop een antwoord te bieden, ontwikkelde Rebel een rekenmodel in Excel volgens de FAST-standaard<sup>2</sup>. In wat volgt, bespreken we welke scenario's onderzocht zijn, welke aannames in het model gemaakt worden en tot welke inzichten deze oefening heeft geleid. Het model is opgemaakt vanuit het oogpunt van de concessionaris. Daarbij is ervan uitgegaan dat deze alle 7 sites tegelijkertijd in concessie neemt om de provincie maximaal te ontzorgen.

(b) Scenario's

11. Met behulp van het model zijn 3 scenario's onderzocht<sup>3</sup>:

<sup>2</sup> Een internationaal erkende modellingsstandaard voor financiële modellen. FAST staat voor Flexible, Appropriate, Structured & Transparent. Het doel van de standaard is de berekeningswijze inzichtelijk, controleerbaar en flexibel te maken zodat het eindresultaat volledig voldoet aan de wensen van de klant en eindgebruiker.

<sup>3</sup> De investeringen zijn overgenomen uit het eindrapport van Publius Value Partners, aangevuld met opgaven van de provincie zelf. De kosten (concessie, personeel, operationele kosten, onderhoud) zijn gebaseerd op globale kengetallen voor de sector en bijgesteld (in overleg met de provincie) in functie van de specifieke situatie van de cafetaria's.

1. **Scenario 'huidige exploitatie' (BAU):** in dit scenario gaan we ervan uit dat de nieuwe concessionaris enkel de hoogstnodige investeringen doet om de exploitatie verder te kunnen zetten. Ten opzichte van de huidige werking zou het verschil hoofdzakelijk organisatorisch zijn: in plaats van 7 verschillende concessionarissen/huurders, zou de provincie nu slechts met 1 partij een concessie afsluiten. Dit organisatorische aspect kent geen doorvertaling in de cijfers. Belangrijk hierbij is dat de sites Palingbeek en 't Veld eigenlijk niet zonder belangrijke investeringen kunnen worden verdergezet. Dit maakt dat dit scenario sowieso enkel theoretisch toepasbaar is. We behouden het scenario wel om als vergelijkingsbasis te fungeren.
2. **Scenario 'grondige opfrissing':** in dit scenario ligt de focus op het opfrissen, aantrekkelijk maken van de concessies. Er wordt geïnvesteerd in aanpassingen aan het interieur en nieuw meubilair. Daarnaast worden ook beperkt geïnvesteerd in de infrastructuur zelf (tenzij waar nieuwbouw noodzakelijk is). Maar er wordt nog niet gedacht aan optimalisatie van de verbruiksruimte (om meer klanten te kunnen bedienen) of het grondig verduurzamen van het gebouw (vb. bijkomend isoleren, ventileren, vernieuwing technieken,...).
3. **Scenario 'toekomstbestendig':** hierbij gaan we uit van een maximale initiële investering die de concessies niet alleen moet optimaliseren (optimaliseren verbruiksoppervlakte en uitbreiding terras), maar ook duurzamer moet maken. Dit scenario sluit aan bij wat in het eindrapport van Publius Value Partners het scenario 'optimale exploitatie' werd genoemd.

12. Na presentatie van de voorlopige resultaten van de bovenvermelde scenario's gaf de provincie aan scenario 'huidige exploitatie' als niet meer dan theoretisch te beschouwen en verder de voorkeur te geven aan het scenario 'toekomstbestendig'. Op die basis heeft Rebel dit derde scenario diepgaander onderzocht. Bij de bespreking van de resultaten zal dus meer aandacht uitgaan naar dit scenario.

(c) Aannames

13. Het model gaat (in alle scenario's) uit van een 'standaard' uitbating en hanteert dus standaard kengetallen voor de reca-sector. Waar relevant zijn deze algemene kengetallen bijgestuurd met kengetallen uit het eindrapport van Publius Value Partners of aangeleverd door de provincie zelf om de berekening zo nauw mogelijk te laten aansluiten bij de specifieke situatie van de 7 sites.

We zijn ervan uitgegaan dat de corona-pandemie bedwongen zal zijn tegen het moment dat de sites effectief in concessie gegeven kunnen worden. In het model is dan ook geen *corona-factor* opgenomen, noch via de timing, noch via de kengetallen.

14. De onderlinge verschillen in opzet tussen de 3 scenario's leidden tot verschillen inzake initiële investeringen, kosten en omzet. De verschillende aannames per scenario worden verderop in de nota toegelicht.

---



### c.1. Algemeen

15. Het model werkt met basisbedragen exclusief BTW, opgegeven voor het prijsniveau van 2021. Om inflatie in rekening te brengen worden de bedragen jaarlijks met 2% verhoogd. Het model gaat uit van eerste investeringen in 2026, na afloop van de lopende concessies.

Aangezien het om een algemeen haalbaarheidsmodel gaat, ontbreekt het momenteel aan concrete informatie rond timing van (bijvoorbeeld) vervangingsinvesteringen. Om die reden worden onderhoudskosten in het model gelijkmatig uitgespreid doorheen de tijd. Het model simuleert op die manier de aanleg van een provisie voor kosten die in de praktijk aan een welbepaald jaar gelinkt zullen worden.

### c.2. Investerings

16. De investeringskosten zijn uit het eindrapport van Publius Value Partners overgenomen, verhoogd met 20% om de prijsstijgingen in bouw materiaal van de afgelopen periode in rekening te brengen. Daarnaast is ook rekening gehouden met noodzakelijke investeringen in de keuken, opgegeven door de provincie. Het gaat hier om een inschatting. Het exacte investeringsbedrag zal afhangen van de keukennoden gekoppeld aan het concept dat de concessienemer per site wenst te realiseren. Een eenvoudige brasserie stelt immers minder eisen aan de keuken dan een volwaardig restaurant.

Wanneer de huidige exploitatie wordt verdergezet is enkel een minimale investeringen (6.000 euro) in de keuken van Raversyde nodig. Bij grondige opfrissing gaat het om een totale investering van 2,6mln euro, waarvan het grootste deel in een nieuwbouw in Palingbeek<sup>4</sup>. In het toekomstbestendige scenario wordt de totale investering op 6,4mln euro ingeschat. Het model gaat ervan uit dat renovaties 1 jaar in beslag nemen en nieuwbouw 2 jaar. Gedurende deze periode is er geen omzet uit de exploitatie.

	Huidige exploitatie	Grondige opfrissing	Toekomstbestendig (Optimale exploitatie)
<b>Type investeringen</b>	Minimale aanpassing Raversyde	Interieur aanpassen Nieuw meubilair Minimale investeringen in infrastructuur	Grondige investeringen Duurzaam/ toekomstbestendig maken (Ver)nieuwbouw Uitbreiding terras, optimaliseren verbruiksoppervlakte
<b>Timing</b>	1 jaar	Renovatie: 1 jaar Nieuwbouw: 2 jaar* *1 Veld in 1 jaar	Renovatie: 2 jaar Nieuwbouw: 2 jaar
<b>CAPEX (excl. BTW)</b>	€ 6.000	€2,6 mln (€1,5 mln nieuwbouw Palingbeek)	€ 6,4 mln (€1,4 mln nieuwbouw Palingbeek en €2mln renovatie Raversyde)

17. In het model worden de investeringen voor 20% gefinancierd met eigen vermogen en voor 80% met een banklening. De duurtijd van de lening wordt ingeschat op 20 jaar, met een intrestvoet van 3% per jaar.

<sup>4</sup> Het model gaat uit van nieuwbouw in Palingbeek. De kosten voor renovatie zijn vergelijkbaar (zelfs iets hoger omwille van de hogere complexiteit wanneer men rekening moet houden met het huidige gebouw).

### c.3. Omzet

18. Ook de inschatting van de omzet neemt het model over uit het rapport van Publius Value Partners. Er is daarbij vanuit gegaan dat de theoretische omzet die men destijds berekende (4.774.824 euro per jaar voor de 7 sites) de omzet is voor het scenario met een optimale exploitatie, in het model het toekomstbestendige scenario genoemd. Het rapport vermeldt dat de waarschijnlijke omzet vandaag (zonder COVID-effecten) ongeveer 4 mln euro zou bedragen.

Het scenario 'grondige oprissing' zet in op het aantrekkelijker maken van de cafetaria's zonder ze evenwel te optimaliseren om het maximaal aantal klanten aan te trekken. Daarom positioneert het model de omzet met 4,4mln euro per jaar midden in de vork die de andere scenario's gecreëerd hebben.

Zoals eerder vermeld, houden we rekening met een investeringsperiode van 1 of 2 jaar, naargelang het om een renovatie dan wel een nieuwbouw gaat. Tijdens deze periode realiseert de concessionaris geen omzet.

	Huidige exploitatie	Grondige oprissing	Toekomstbestendig (Optimale exploitatie)
<b>Assumptie m.b.t omzet</b>	Waarschijnlijke omzet	Theoretische omzet -10%	Theoretische omzet
<b>Omzet €* </b>	€ 4mln	€ 4,4mln	€ 4,8 mln

### c.4. Kosten

19. In de (ho)reca-sector worden globaal genomen ongeveer een gelijke kostenverdeling gehanteerd over inkoopkosten voeding en drank (*food & beverage*), personeelskosten en huisvestings- en verbruikskosten. Elk bedraagt ongeveer 30 à 35% van de omzet, waarna er een marge van 5 à 10% overblijft.

20. Variërend van de bron<sup>5</sup>, worden deze globale kengetallen in meer of minder detail uitgesplitst. Rebel maakte een eerste kostenverdeling op en besprak deze met de provincie, waar na ze nog werden bijgesteld in lijn met de specifieke situatie van de cafetaria's. Dit leidde tot volgende opdeling van kostenposten:

- **Concessievergoeding:** uitgedrukt als een percentage van de omzet.
- **Personeelskost:** uitgedrukt als een percentage van de omzet, met een minimumniveau van de kost voor 2 VTE. We gaan er immers vanuit dat elke cafetaria minstens 2 VTE op jaarbasis nodig zal hebben om exploitatie mogelijk te maken.
- **Operationele kost:** deze omvatten de kosten voor *food & beverage*, energiekosten en overhead (verzekeringen, administratie,...). Deze kosten worden uitgedrukt als percentage van de omzet.

<sup>5</sup>

Bronnen: [https://ondernemingsdatabank.indicator.nl/administratie/kengetallen\\_of\\_beter\\_uw\\_eigen\\_getallen\\_kennen\\_/NLTAHRAR\\_EU2\\_1150701/75/search?](https://ondernemingsdatabank.indicator.nl/administratie/kengetallen_of_beter_uw_eigen_getallen_kennen_/NLTAHRAR_EU2_1150701/75/search?) ; <https://www.firmfocus.biz/NL/intelligence/bedrijfstak/sectorinformatie-horeca.php> ; <https://vlaanderen.horecaforma.be/nieuws/zeven-hoofdzonden-food-beverage-berekening>

- **Kosten voor regulier onderhoud:** het betreft kosten voor het dagdagelijks onderhoud (vb. poetsen). Deze worden uitgedrukt als prijs/m<sup>2</sup> en zijn van toepassing op de gehele concessieoppervlakte, dus inclusief terrassen.
- **Kosten voor planmatig onderhoud:** deze post omvat alle kosten die betrekking hebben op grootschalig onderhoud, herstellingen, het periodiek opfrissen van de tavernes, het voldoen aan veranderende wetgeving, etc. Ook vervangingsinvesteringen (vb. installatie nieuwe stookketel) behoren tot deze categorie. De kosten worden uitgedrukt als prijs/m<sup>2</sup>. Omdat ze sterk gelinkt zijn aan het gebouw zelf, wordt de kost gebaseerd op de bebouwde oppervlakte (dus excl. terrassen).

21. De operationele kost bij 'huidige exploitatie' en 'grondige opfrissing' ligt 20% hoger dan bij het 'toekomstbestendige' scenario omdat in dit laatste scenario initieel sterk geïnvesteerd is in duurzaamheid, wat zich vertaalt in lagere energie- en overheadkosten tijdens de exploitatie.

Eenzelfde redenering gaat op voor het planmatig onderhoud. De hogere initiële investering in het derde scenario maakt dat men gedurende de looptijd van de concessie minder herstellingen zal moeten uitvoeren. Bovendien zal het langer duren voordat men niet meer aan de wettelijke norm zal voldoen en dus bijkomend zal moeten investeren. De kosten voor planmatig onderhoud bij 'huidige exploitatie' worden 30% hoger ingeschat. In lijn met eerdere aannames wordt 'grondige opfrissing' in het midden van het spectrum gepositioneerd.

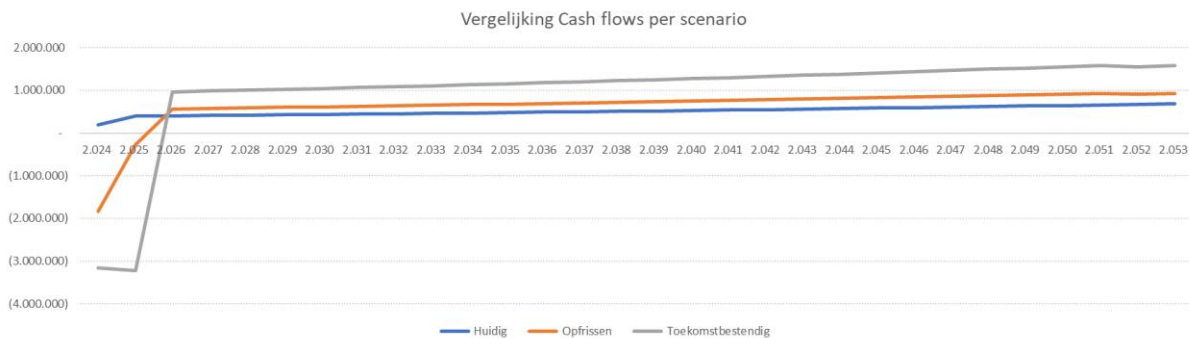
*prijzen uitgedrukt in prijspeil '21	Huidige exploitatie	Grondige opfrissing	Toekomstbestendig (Optimale exploitatie)
<b>Concessievergoeding*</b>	8% van de omzet € 0,3 mln per jaar	8% van de omzet € 0,33 mln per jaar	8% van de omzet € 0,36 mln per jaar
<b>Personeelskost</b> (minstens 2 VTE/site)	35% van de omzet	35% van de omzet	35% van de omzet
<b>Operationele kosten</b>	36% van de omzet	36% van de omzet	30% van de omzet
<b>Regulier onderhoud*</b>	5 EUR/m <sup>2</sup>	5 EUR/m <sup>2</sup>	5 EUR/m <sup>2</sup>
<b>Planmatig onderhoud*</b> Verduurzaming Eigenaarslasten Kosten wegens uitbating Wetgevende wijzigingen Extra kosten (vb schilderen,...)	61,75 EUR/m <sup>2</sup> (Kosten optimale exploitatie +30%)	54,63 EUR/m <sup>2</sup> (Kosten optimale exploitatie +15%)	47,50 EUR/m <sup>2</sup>

#### (d) Resultaten

22. Voor elk van de scenario's is de basis business case uitgewerkt en is een beknopte gevoeligheidsanalyse uitgevoerd door aannames rond omzet, investering en kosten aan te passen. In een vervolgstap zijn bijkomende analyses gebeurd voor het scenario 'toekomstbestendig'.

23. De volgende grafiek zet het bedrijfsresultaat voor belastingen uit in de tijd. Uit de grafiek valt duidelijk op te maken dat het scenario 'huidig' (blauwe lijn) initieel het interessantst lijkt omdat de concessionaris van meet af aan een omzet genereert. In het opfrisscenario (oranje) kan men slechts een deel van de sites al vanaf het tweede jaar uitbaten en in het scenario 'toekomstbestendig' (grijs) start de exploitatie pas in jaar 3. Maar de investeringen leiden tot een meer optimale exploitatie en (relatief gezien) lagere kosten dan in de andere scenario's, waardoor het bedrijfsresultaat reeds vanaf

het eerste exploitatiejaar dat van de andere scenario's overtreft. De lagere weerkerende kosten (planmatig onderhoud, operationele kosten) in combinatie met inflatie maken dat het verschil doorheen de tijd toeneemt.



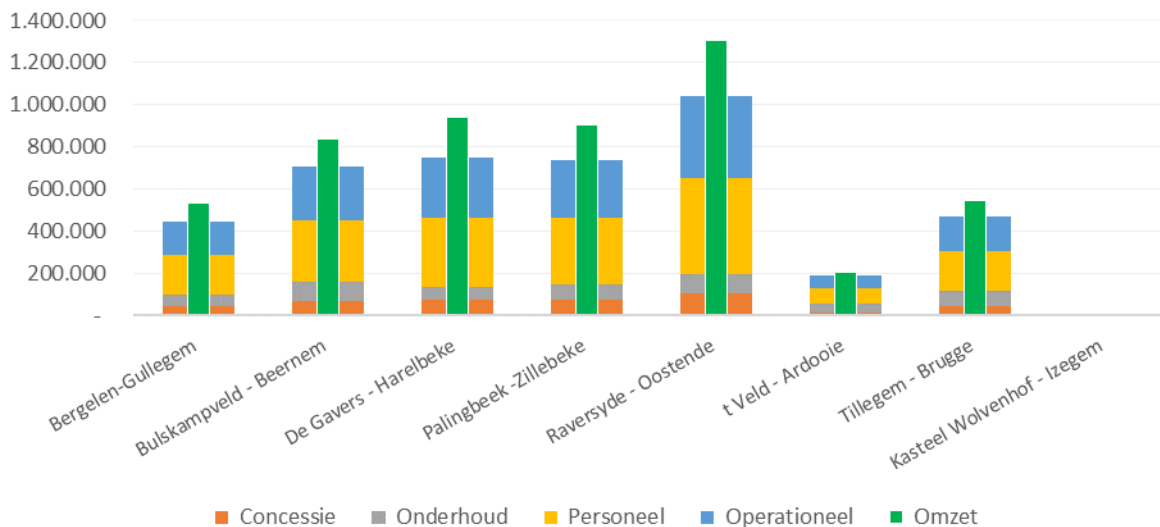
Rekenend met de genoemde basisaannames levert dit voor de concessionaris over de gehele concessieduur (aannee 30 jaar) een winst voor belasting op tussen 16,3 en 29,5mln euro. De investeringen zijn op 7 à 9 jaar terugverdiend.<sup>6</sup>

	Huidige exploitatie	Grondige opfrissing	Toekomstbestendig (Optimale exploitatie)
<b>Winst over concessieduur (voor belastingen)</b>	16,3mln euro	18,9 mln euro	29,5 mln euro
<b>Terugverdientijd</b>	nvt	7 jaar	9 jaar

24. Uit voorzichtigheidsoverwegingen werd eveneens een sensitiviteitsanalyse uitgevoerd, waarbij het effect gesimuleerd werd van omzetzakningen tot -20% en hogere investerings- of onderhoudskosten, eveneens telkens een toename tot +20%. Hoewel elk van de aanpassingen natuurlijk een effect heeft op het resultaat en de terugverdientijd blijkt uit de analyse dat de business case voldoende gewapend is tegen elk van deze effecten (afzonderlijk). De details van de sensitiviteitsanalyse zijn terug te vinden in de bijlagen.

25. Globaal gezien houdt de gecombineerde business case van de 7 domeincafeteria's dus stand. Maar wanneer elke site apart bekeken wordt, valt 't Veld meteen op. De omzet voor deze site wordt dusdanig laag ingeschat dat ze over de hele concessieduur (nipt) verlieslatend is (233k verlies gespreid over 30 jaar).

<sup>6</sup> In het scenario 'huidige exploitatie' worden geen (noemenswaardige) investeringen gedaan, waardoor ook geen terugverdientijd berekend kan worden.



26. Bovenstaande grafiek vergelijkt de omzet per site in het eerste operationele jaar (groen) met de kostenstructuur. Hierin is te zien dat 't Veld moeite heeft om break even te draaien, waar de andere concessies meteen een gezonde marge kunnen realiseren.

Daarnaast geeft de grafiek ook inzicht in de gehele kostenstructuur. Aangezien de meeste kosten als percentage van de omzet zijn uitgedrukt, is het niet verwonderlijk: de operationele kosten en personeelskosten zijn bepalend in de totale kostenstructuur. Onderhoudskosten en de concessievergoeding maken slechts een klein percentage uit van het geheel.

(e) Stresstest scenario "toekomstbestendig"

27. Na overleg met de provincie werd de focus toegespitst op het scenario 'toekomstbestendig'. Niet alleen is het economisch de meest interessante keuze voor de concessionaris, het sluit ook het best aan bij de duurzaamheidsgedachte die de provincie nastreeft.

28. Deze beslissing bracht Rebel ertoe om de gevoeligheidsanalyse van het laatste scenario in meer detail uit te voeren. Daarbij werd eveneens de omvang en onderlinge verhouding van de kostenposten iets aangepast om nog nauwer aan te sluiten bij de praktijk. Deze aanpassingen maken dat de kosten gebaseerd op de omzet toenemen, waardoor het model behoudsgezinder is. Het gevolg is een lager operationeel resultaat voor de concessionaris<sup>7</sup>. Concreet ziet de kostenverdeling er als volgt uit:

- **Concessievergoeding:** deze werd verlaagd naar 4% van de omzet om nauwer aan te sluiten bij de huidige concessietarieven. Bovendien was de oorspronkelijke 8% gebaseerd op de gangbare huurkosten, maar een concessionaris neemt de plichten inzake onderhoud integraal over van de concessiegever, waardoor een lagere concessievergoeding te verantwoorden is.
- **Personeelskost:** geen aanpassingen, behouden op 35% van omzet

<sup>7</sup> Ze hebben echter geen invloed op de onderlinge verhouding tussen de 3 besproken scenario's. Zuiver economisch gezien blijft het 'toekomstbestendig' scenario de voorkeur hebben.

- **Operationele kost:** opgetrokken tot 37,50% van omzet om een energie- en overheadkosten voldoende conservatief in te schatten.
- **Kosten voor regulier onderhoud:** geen aanpassingen, behouden op 5,00 euro/m<sup>2</sup> (prijspeil 2021)
- **Kosten voor planmatig onderhoud:** geen aanpassingen, behouden op 47,50 euro/m<sup>2</sup> (prijspeil 2021)

29. Bij wijze van bijkomende gevoeligheidsanalyse werden 3 varianten van het scenario doorgerekend:

- **Een worst case:** de omzet ligt 20% lager dan ingeschat door Publius Value Partners én de onderhoudskosten liggen 20% hoger dan oorspronkelijk ingeschat.
- **Basis:** de omzet ligt 20% lager dan ingeschat door Publius Value Partners. De kosten stijgen niet.
- **Optimaal:** zowel omzet als kosten zijn gelijk aan de aannames.

De investeringen zijn in alle varianten ongewijzigd overgenomen uit het oorspronkelijke scenario 'toekomstbestendig'.

	<b>Worst case</b> (80% omzet inschatting Value Partners & 20% meer onderhoud)	<b>Basis</b> (80% omzet inschatting Value Partners)	<b>Optimaal</b> (100% omzet inschatting Value Partners)
<b>Omzet</b>	162,5 mln euro	162,6 mln euro	203,2 mln euro
<b>Kosten</b>	147,5 mln euro	143,7 mln euro	174,5 mln euro
<b>Winst (voor belasting)</b>	8,6 mln euro	102,5 mln euro	22,3 mln euro
<b>Winstmarge</b>	3,83%	6,18%	9,80%
<b>Terugverdientijd</b>	16 jaar	14 jaar	10 jaar

30. Uit bovenstaande tabel blijkt dat zelfs bij een bijgestelde kostenverdeling (en hogere kosten in totaal) de business case sterk blijft. En dit zelfs wanneer de aannames nadelig worden bijgesteld. Zelfs in de 'worst case' blijft de groepsconcessie winst opleveren (over de duur van de concessieperiode), ligt de winstmarge op bijna 4% en zijn de initiële investeringen op 16 jaar terugverdiend.

(f) Financiering

31. Vanuit onze eigen ervaring en een gesprek met een financiële instelling geven we nog een aantal aandachtspunten mee inzake de financiering. Banken zijn vaak voorzichtiger wanneer het aankomt op de financiering van horeca gelegenheden. Het is een sector die gekenmerkt wordt door een groter verloop en een hoger aantal faillissementen.

Deze bezorgdheid van financiële instellingen kan deels teniet gedaan worden door te kiezen voor een ervaren concessienemer met een goede reputatie. De financiële draagkracht en eigen inbreng van de concessienemer zijn belangrijke criteria om een banklening te kunnen bekomen. In dat opzicht gaat de

voorkeur van financiële instellingen naar partijen die een stevige balans uit andere activiteiten kunnen voorleggen en dus meer bronnen van inkomsten hebben dan enkel de clusterconcessie (bijvoorbeeld een brouwerij).

32. Daarnaast zullen financiële instellingen waarschijnlijk een bijkomende zekerheid vragen. De meest eenvoudige vorm is een borgstelling door de provincie vanuit het idee dat de provincie op het einde van de contractduur ook eigenaar zal worden van de gebouwen. De eigendom van het pand sluit dan naadloos aan bij de eigendom van het perceel waarop het pand is opgetrokken. Andere zekerheden zijn lastiger op te zetten. Zo is er bijvoorbeeld geen echte markt voor dit specifieke type vastgoed bij een gedwongen uitwinning van de hypotheek. Daardoor wordt het risico voor de financiële instelling onvoldoende weggenomen.

33. Ten slotte gaf de financiële instelling nog mee dat de historiek van de bestaande concessie kan helpen het nieuwe business plan te onderbouwen. Wanneer de huidige concessie positieve resultaten kan voorleggen, is het vertrouwen groter dat de toekomstige concessie eveneens winstgevend zal blijken.

#### (g) Conclusie

34. Op basis van onze analyse lijkt de financiële haalbaarheid voldoende om de concessienemer te laten instaan voor renovatie en nieuwbouw. Het bedrijfsresultaat dat naar verwachting gehaald kan worden, is voldoende hoog.

We raden aan om de concessievergoeding afhankelijk te maken van de omzet, waardoor het risico voor de concessienemer lager ligt en de provincie kan delen in het succes wanneer de concessie goed loopt (nu leeft het gevoel dat de concessievergoeding voor bepaalde locaties vrij laag ligt ten opzichte van de inkomsten uit de concessie). Verder blijkt uit de analyse dat de initiële investeringen op relatief korte tijd (max. 16 jaar in de analyse) kan worden terugverdiend. De terugverdientijd is dan ook geen reden om de concessieduur op 30 jaar te leggen. Een kortere concessieduur kan dus overwogen worden. Wel is rekening te houden met de economische levensduur en dus de afschrijftijd van de infrastructuur. Een langere termijn kan daarbij aantrekkelijker zijn en is aan te raden.

35. De concessie in het provinciaal domein 't Veld vormt een aandachtspunt. Op zichzelf kan deze site geen structureel rendabele business case voorleggen. Wanneer de provincie verlangt dat deze concessie toch wordt uitgebraat, is het te overwegen om deze site verplicht op te nemen in de clusterconcessie ("bluts met buil").

De financiering van de clusterconcessie is eveneens een zeer belangrijk aandachtspunt. Financiële instellingen zullen overtuigd moeten worden om een clusterconcessie te financieren. Een borgstelling door de provincie kan het financieringsdossier aanzienlijk sterker maken alsook de keuze voor een bewezen kredietwaardige en valabele kandidaat. Dit aandachtspunt dient zich zeker door te vertalen in de uitwerking van de besteksdOCUMENTEN.

### **C. Ten overvloede: scenario waarin de provincie een beperkte investering in de reca- infrastructuur zou doen**

35. In wat volgt hebben wij tevens de denkoefening gemaakt over wat de impact zou zijn indien de provincie toch bepaalde investeringen in de reca-infrastructuur, zoals zij tot op vandaag gedaan heeft, op zich zou nemen. Voor alle duidelijkheid, dit is niet de door de provincie gewenste optie, noch zijn hiervoor budgetten voorzien. De oefening heeft louter als doel de wijziging in de business case voor de clusterconcessie in geval van een investering door de provincie te onderzoeken.

36. De investeringen in de energetische renovatie van de gebouwen voor de gebouwen waarvoor een renovatie volstaat en de investeringen in nieuwbouw zijn aanzienlijk en bijgevolg sterk bepalend voor de opdracht die in de markt wordt gezet. Uit de haalbaarheidsanalyse onder B. blijkt een positieve business case, maar de investeringen zijn aanzienlijk en de spelers die die investeringen kunnen dragen eerder beperkt in deze moeilijke sector. De provincie moet daarom goed afwegen of het overdragen van de risico's en verantwoordelijkheid die met deze investeringen samengaat geen nadelige effecten op de aantrekkelijkheid van de clusterconcessie met zich meebrengt.

37. Ten eerste verandert het profiel van de potentiële clusterconcessionaris naargelang de omvang van de investeringen die worden vereist. Hoe groter de vereiste investering, hoe meer de nadruk komt te liggen op de ontwikkeling en exploitatie van vastgoed met het oog op het uitbaten van reca-faciliteiten, eerder dan louter de uitbating ervan. Een vastgoedontwikkelaar zal zekere huurinkomsten willen verwerven die voldoende zijn om de gemaakte investeringen terug te betalen, plus een rendement. Het is niet zeker dat de ontwikkeling van het vastgoed en de exploitatie door één en dezelfde entiteit zal gebeuren. Potentieel capabele exploitanten worden daarom wellicht afgeschrikt door de investeringen, de risico's en onzekerheden (vb. toekomstige eisen op vlak van duurzaamheid, toekomstige exploitanten, etc.) die de opdracht met zich meebrengt indien de concessienemer de volledige verantwoordelijkheid draagt. Ook de eisen die financiële instellingen stellen aan kredietverstrekking voor horeca aangelegenheden kan een belemmerende factor vormen.

38. Ten tweede is de vaststelling dat het ontwikkelde vastgoed niet "liquide" is. Zij blijft finaal eigendom van de provincie en bovendien is de bestemming ervan verankerd: met name de uitbating van reca ten behoeve van de bezoekers van de provinciale domeinen. Een vastgoedontwikkelaar zal dus naar alle waarschijnlijkheid niet op de verworven meerwaarde van zo'n goed speculeren. Evenmin heeft hij de zekerheid dat bij een falende exploitatie, het vastgoed zomaar doorverkocht zal kunnen worden. Tussen de concessionaris en de exploitant bestaat immers een concessieovereenkomst met verplichtingen ten aanzien van de provincie zodat de exploitant over een overdracht of zelfs verbreking met de provincie zal moeten onderhandelen.

39. Wanneer de provincie de investeringen die samengaan met de gebouwen (waarbij bijvoorbeeld gedacht wordt aan investeringen rond het eigenaarsonderhoud en casco ruimtes voor nieuwbouw) op zich zou nemen, blijft de nadruk in de opdracht veel sterker op de exploitatie van de cafetaria's liggen<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> In de markt van bedrijfscafetaria's wordt ook vaak met concessie gewerkt. We zien er zelden concessies waarbij de concessienemer volledig dient in te staan voor eigenaarsonderhoud. In tegendeel, vaak worden de specifieke investeringen in de inrichting van de keuken en de zaal grotendeels gedragen door de concessiegever.



40. In dit scenario zou volgende aanpak gehanteerd kunnen worden:

- 1) De nieuwbouw dossiers (Palingbeek en 't Veld) worden verder voorbereid tot op niveau van een schetsontwerp.
- 2) Voor de overige panden wordt in kaart gebracht wat de renovatiewerkzaamheden zijn en wordt een concrete timing bepaald. De renovatiewerkzaamheden zullen gedeeltelijk voor of bij aanvang van de clusterconcessie uitgevoerd worden. Andere werkzaamheden zullen tijdens de looptijd uitgevoerd worden.
- 3) In het bestek van de clusterconcessie wordt de informatie uit 1 en 2 meegegeven. De inschrijvers worden uitgenodigd om hun opmerkingen en verbetervoorstellen mee te geven aan elementen die een invloed hebben op de exploitatie. Op die manier kan de aanwezige kennis maximaal benut worden. Er valt evenwel niet uit te sluiten dat er omwille van de timing van de verschillende trajecten keuzes gemaakt moeten worden door de provincie die niet of slechts beperkt afgetoetst kunnen worden met potentiële concessienemers. Mogelijk komt er verschillende feedback vanuit potentiële partijen en is de provincie genoodzaakt om zelf een keuze te maken alvorens de definitieve concessienemer gekend is.
- 4) Dossier voor nieuwbouw en renovatie worden, na eventuele bijsturing, in de markt geplaatst (via een overheidsopdracht) en vervolgens uitgevoerd.
- 5) De concessieovereenkomst bevat specifieke bepalingen die handelen over timing, impact op exploitatie, eventuele tijdelijke invulling, etc. waaruit duidelijk blijkt wat de verantwoordelijkheden van concessiegever en –nemer zijn.

41. Een tussenvorm zou kunnen zijn om bepaalde investeringen (bijv. nieuwbouw) voor eigen rekening uit te voeren, maar renovatieprojecten aan de concessionaris over te laten.

42. De voor- en nadelen van de verschillende scenario's worden als volgt samengevat.

	+	-
<b>Investeringen 100% voor concessionaris: model uitbesteding (cf. supra)</b>	Geen budgettaire impact provincie	Verlies van een deel controle over provincie-eigendom / minder sturing mogelijk
	Uitbating en infrastructurele aanpassingen zijn op elkaar afgestemd (geen mismatch tussen wat de uitbater nodig heeft en wat de provincie gerealiseerd heeft, bijv. te kleine oppervlakte)	Verzwaart de opdracht van de clusterconcessionaris aanzienlijk doch blijft financieel haalbaar
	Ontzorging provincie (geen eigenaarsverplichtingen meer)	Lagere concessievergoeding te verwachten
	Model lijkt economisch haalbaar	Concessie wordt in handen gegeven van de investeerder – minder rechtstreekse controle op wie effectief gaat uitbaten

<b>Basisinvesteringen voor provincie, uitrusting voor concessionaris: model uitbesteding extra light</b>	Vergroot kans op succesvolle clusterconcessie	Grote budgettaire impact voor de provincie
	Behoud van controle over het reca-vastgoed	Vereist afstemming met toekomstige exploitant om verstandige aanpassingen te doen
	Hogere concessievergoeding verwacht	Geen grote ontzorging provincie (provincie blijft eigenaar) + evt. eigenaarsverplichtingen (tenzij de overeenkomt dit bij de concessionaris legt)
<b>Casco nieuwbouw voor provincie, renovatie en uitrusting voor concessionaris: model uitbesteding light</b>	Vergroot kans op succesvolle clusterconcessie ten opzichte van het model uitbesteding	Vereist een beperktere investering provincie
	Beperkt behoud van controle over reca-vastgoed	Vereist afstemming met toekomstige exploitant om verstandige aanpassingen te doen
	Concessievergoeding verwacht die hoger ligt dan model uitbesteding maar lager dan model uitbesteding extra light	Geen grote ontzorging provincie (provincie blijft eigenaar) + evt. eigenaarsverplichtingen (tenzij de overeenkomt dit bij de concessionaris legt)

#### D. Creëren van een level playing field (vnl. in model “uitbesteding”)

43. In de reeds gemaakte studie wordt geadviseerd om een strategie voor elk reca-gebouw op te maken. Daarin zou bepaald moeten worden welke aanpassingen (uitbreiding, nieuwbouw, renovatie,...) benodigd en haalbaar zijn voor een optimale en toekomstgerichte exploitatie (cf. p. 25), waarbij een onderscheid gemaakt moet worden tussen de aanpassingen die uitgevoerd moeten worden en de aanpassingen die vrij door de kandidaten te bepalen zijn. De meeste domeincafetaria's voldoen niet aan de duurzaamheidseisen die van toepassing zijn (en zullen zijn) op publiek vastgoed. Er zullen belangrijke investeringen dienen te gebeuren om het energieverbruik terug te brengen en de energievoorziening te verduurzamen. De provincie raamt deze investeringen op [10 mio EUR]. Dit is aanzienlijk meer dan de (afgerond) 1,5 mio EUR aan investeringen in het interieur.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Zie “2.6 Verwachte investeringen in de gebouwen” in het eindrapport van Publius – Value Partners – Erfgoed & Visie.

44. Ook juridisch verdient het aanbeveling dat de provincie met het oog op de vergelijkbaarheid van de offertes hierover duidelijkheid creëert:

- 1) Een duidelijk kader vergemakkelijkt de vergelijking tussen de inschrijver. Bijv. is het moeilijk om een volledig nieuwe reca voor Palingbeek te vergelijken met een gerenoveerde reca.
- 2) Een duidelijk kader verkleint de vrijheidsgraden van de inschrijvers gedeeltelijk, zodat het "gewicht" van nieuwbouwprojecten minder zwaar hoeft door te wegen dan de renovatieprojecten. Immers, in de feiten zijn bepaalde concessies wellicht belangrijker dan andere concessies, doch door de clustering "nivelleert" dat belang. Dit kan voor de provincie nadelig zijn. Bijv. een slecht ontwerp voor een nieuwbouw reca-infrastructuur zal ofwel negatief afstralen op de overige geplande investeringen, ofwel onvoldoende gecorrigeerd kunnen worden als gevolg van de compensatie door de goede beoordeling van de renovatie-reca-infrastructuur.
- 3) De investering heeft een impact op de concessievergoeding. Bij het creëren van zo'n "level playing field" stuurt de provincie de concessievergoeding.

45. Concreet denken wij aan minstens een technische projectdefinitie per locatie, maar ook een beeldkwaliteitsplan, bepaalde minimale eisen, etc.

#### E. Horecaconcept

46. Het doel van de provincie is om kwaliteitsvolle horeca-uitbating te voorzien voor de bezoekers van haar provinciedomeinen. De doelgroep is zeer divers. Het is dan ook belangrijk dat de horecagelegenheden toegankelijk zijn voor een groot publiek, zowel qua prijszetting als qua gerechten/dranken die worden aangeboden. Democratische prijzen en een kwaliteitsvolle brasseriekaart wordt dan ook als een minimum verwacht voor de uitbating. De provincie hecht tevens bijzonder belang aan de promotie en aanbidding van streekproducten. De reca-infrastructuren hoeven niet identiek aan elkaar te zijn, maar het is vooral belangrijk dat elke cafetaria een bepaald(e) identiteit/karakter bezit.

## 2.2 STARTDATUM & DUUR VAN DE CONCESSIE

<p><b>Vereiste beslissing provincie</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Principiële beslissing met betrekking tot de concessieduur van de clusterconcessie</li> <li>2. Principiële beslissing met betrekking tot de duur van de clusterconcessie</li> </ol>
<p><b>Aanbeveling</b></p>	<p>Initiële duur van de clusterconcessie van 20-30 jaar, eventueel verlengbaar in functie van de gemaakte investeringen met een absoluut</p>

	maximum. Over de duur kan in gesprek gegaan worden met potentiële marktpartijen.
<b>Volgende stap</b>	Provincie: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Al dan niet onderhandelen met huidige concessionarissen</li> <li>- Voorbereiden besluitvorming en inplannen verlengingsbeslissingen</li> </ul>

### A. Verlenging huidige concessies

47. De huidige concessies hebben verschillende einddata, met als laatste datum 31 december 2025.

<b>Bergelen</b>	Gullegem	Brasserie Bergelen	Bestaand recagebouw	31-mei-25
<b>Bulskampveld</b>	Beernem	Urbancafe Lippensgoed	Bestaand recagebouw	07-jun-24
<b>De Gavers</b>	Harelbeke	Cafetaria De Gavers	Bestaand recagebouw	08-nov-25
<b>Palingbeek</b>	Zillebeke (Ieper)	Cafetaria De Palingbeek	Nieuwbouw aan parking	31-dec-25
<b>Raversyde</b>	Oostende	Café-restaurant Walrave	Bestaand recagebouw	31-mei-25
<b>'t Veld</b>	Ardooie	Cafetaria De Keunepupe	Nieuwbouw aan parking	31-mrt-23
<b>Tillegem</b>	Brugge	In de Trutselaar	Bestaand recagebouw	31-mei-22

De Provincie heeft de keuze gemaakt om alle lopende concessies te verlengen tot 31 december 2025 (behalve Palingbeek). Op deze manier wordt er tegemoetgekomen aan de problematiek van de verschillende einddata van de lopende concessies. De clusterconcessie kent zo één start- en einddatum.

### B. Duur

48. De bedoeling is om de clusterconcessie in zijn geheel op dezelfde einddatum te laten aflopen. Overeenkomstig artikel 37 Wet 17 juni 2016 betreffende de concessieovereenkomsten moet de looptijd worden beperkt tot de periode waarin van de concessionaris *“redelijkerwijze verwacht mag worden dat hij de investeringen die hij heeft gemaakt voor de exploitatie van de werken [dit is de nieuwe reca-infrastructuur] samen met een rendement op het geïnvesteerd vermogen terugverdiend, rekening houdend met de investeringen die nodig zijn om de specifieke contractuele doelstellingen te halen. Voor de berekening worden zowel de initiële investeringen als de investeringen tijdens de looptijd van de concessie in aanmerking genomen.”*

49. Aangezien de initiële investeringen voor een optimale exploitatie worden geschat op 6.4 miljoen euro en er gedurende de concessie ook nog onderhoudswerken zullen plaatsvinden, dient er een voldoende lange concessieduur te worden voorzien.

50. Op basis van de gegevens uit de voorstudie en de kengetallen in de sector ramen we de EBITDA (de winst voor de aftrek van interest, belastingen, afschrijving en afboekingen) van de 7 concessies op minimaal 390 000 EUR. Dit getal geeft een indicatie van het bedrag dat de exploitatie

jaarlijks kan “dragen” als terugbetaling van de gedane investeringen. Een concessieduur van 20 jaar is voldoende lang om de initiële investering terug te verdienen. Op basis van onze berekeningen situeert de terugverdientermijn zich tussen 10 en 16 jaar. Wel is rekening te houden met de gebruikelijke afschrijvingstermijn van handelszaken, zodat een termijn van 30 jaar te verantwoorden is. Op dit punt zou duidelijkheid kunnen worden verkregen na een marktconsultatie.

51. Een systeem van verlengingen kan uitgewerkt worden waarbij, in ruil voor investeringen die een bepaalde drempel overschrijden, de concessieduur verlengd kan worden. Dit kan evenwel niet ten eeuwige dage.

### 2.3 VISIE OP UITBATING

<b>Vereiste beslissing provincie</b>	Principiële beslissing m.b.t. vereisten inzake exploitatie
<b>Aanbeveling</b>	Uitbating exploitanten overlaten aan contractuele fase, nog niet op moment van marktbevraging
<b>Volgende stap</b>	Eubelius-Rebel:  - Verwerken in opdrachtdocumenten  Provincie:  - Opmaak eisenset voor uitbating

52. De provincie is op zoek naar een concessionaris die in de reca-infrastructuur investeert en deze reca-infrastructuur exploiteert. Er zijn dus twee rollen te onderscheiden: investeerder en exploitant (d.w.z. instaan voor de dagelijkse uitbating van de reca)<sup>10</sup>.

53. Eén van de in de studie van Publius-Valuepartners *geflagde* aandachtspunten of risico's is het beperkt aantal potentiële marktpartijen voor de voorgenomen opdracht. Met name bestaat de vrees dat er onvoldoende potentiële uitbaters zijn om voldoende inschrijvers de mogelijkheid te geven om een voorstel van uitbating op 7 verschillende locaties te doen. Hieraan gekoppeld wordt het primordiaal belang van de uitbater voor het succes van de horecazaak: juiste ingesteldheid, vaktechnische competenties, ondernemersgeest,...

Hierboven merkten wij ook het belang van sterke, financieel-draagkrachtige investeerders op.

54. Om de mededinging niet onnodig te bezwaren kan overwogen worden om de marktbevraging te beperken tot de zoektocht naar een sterke concessionaris-investeerder, zonder dat er voor de reca-infrastructuur per locatie een voorstel van exploitant gedaan wordt. Om de onzekerheid van de provincie op het moment van de marktbevraging over de juiste exploitant weg te nemen kunnen andere garanties ingebouwd worden. Zo kunnen (i) de gunningscriteria aandacht besteden aan de wijze waarop de concessionaris een goede exploitatie zal bewerkstelligen en (ii) de concessieovereenkomst contractuele

<sup>10</sup> Het is niet uit te sluiten dat beide rollen samen vallen. Zo kan de uiteindelijke investeerder ook de exploitant zijn, doch niet van meerdere locaties tegelijk.

kwaliteitsgaranties eisen (bijv. min. aantal jaar ervaring) en controlemogelijkheden voor de provincie bevatten (zoals de voorafgaandelijke goedkeuring met een exploitant).

Aan die werkwijze zijn een aantal voor- en nadelen verbonden ten opzichte van de onmiddellijke selectie van de exploitant:

	+	-
<b>Onmiddellijke selectie van investeerder + exploitant</b>	Sterkste garantie op kwalitatieve uitbating (de provincie kent de exploitanten)	Beperkt aantal kandidaat-exploitanten, dus beperking van de mededinging
		Weinig waarschijnlijk dat exploitanten zich gaan verbinden voor exploitaties die pas binnen 2-5 jaar van start gaan
<b>Ontkoppeling: selectie investeerder en exploitant</b>	Laat toe dat huidige exploitanten toekomstige uitbating kunnen doen, ongeacht gekozen concessionaris	Nog geen zekerheid over de toekomstige exploitanten
	Verruiming van de mededinging	Concessionaris-investeerder zal een inschatting moeten maken van de concessievergoeding op een moment dat er (misschien) nog geen concessionaris is.
	Exploitant kan gekozen worden op geschikte moment, nl. korter bij de start van de concessie	

#### 2.4 WAARDERING HUIDIG VASTGOED BIJ AANVANG EN EINDE CONCESSIE (IN GEVAL VAN MODEL UITBESTEDING)

<b>Vereiste beslissing provincie</b>	Principiële beslissing m.b.t. eindvergoeding
<b>Aanbeveling</b>	Geen betaling van de opstallen op einde concessie gelet op de terugverdientijd en economische haalbaarheid van de clusterconcessie
<b>Volgende stap</b>	/

55. Een denkpiste die werd geopperd door de provincie om de concessienemer te vergoeden voor de meerwaarde die hij creëert aan het provinciaal reca-vastgoed is een methode waarbij de

concessienemer op het einde van de duurtijd van de concessie een vergoeding ontvangt die gelijk staat aan de vastgoedwaarde bij einde verminderd met de vastgoedwaarde bij aanvang van de concessie. Aan die vergoeding zijn een aantal voordelen verbonden:

- 1) Op die manier wordt de concessienemer gestimuleerd om het vastgoed niet te verwaarlozen en zelfs gestimuleerd om de waarde te vergroten.
- 2) De provincie meent zo de normale marktwerking te kunnen benaderen, dit wil zeggen een situatie te creëren die weinig verschilt van een private investering in reca-vastgoed, in de hoop de concessievergoeding te verhogen.
- 3) Ook zou zo het risico van een onrendabele investering verkleind worden omdat de investering in het vastgoed niet volledig op het succes van de exploitatie afgewenteld wordt.

56. Gelet op de haalbaarheidsanalyse is deze bijkomende *incentive* van de provincie niet nodig. Bovendien zijn wij op dit ogenblik niet zeker van de meerwaarde van die werkwijze als deze al overwogen zou worden;

- 1) De reca-gebouwen in de provinciale domeinen zijn zeer specifiek vastgoed waarvoor geen markt bestaat. De gebouwen kunnen immers niet voor iets anders worden gebruikt. Dit maakt het waarderen van de panden minder evident en bijgevolg meer voor discussie vatbaar.
- 2) Wij zijn van mening dat de vergoeding die een concessienemer op het einde van de looptijd kan ontvangen en die op dat ogenblik gebaseerd zal worden op een schatting, een onzeker element vormt. Dit leidt ertoe dat een concessienemer niet bereid zal zijn om vanaf de aanvang van de concessie een hogere vergoeding te betalen. Met andere woorden: de provincie riskeert twee maal te “betalen”, eenmaal in de vorm van een lagere concessievergoeding en eenmaal in de vormen van een vergoeding op het einde van de overeenkomst. De concessienemer heeft een bepaalde rendementsverwachting bij de exploitatie en zal die niet substantieel bijstellen op basis van een onzeker bedrag in de verre toekomst.

Het contractueel vastleggen van een minimale staat gekoppeld aan een periodieke conditiemeting van de panden en een contractuele regeling om dit af te dwingen, lijkt ons een meer geschikte methode om de kwaliteit van de panden te bewaken.

## 2.5 CONCESSIEVERGOEDING

<b>Vereiste beslissing provincie</b>	Keuze modaliteiten concessievergoeding: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vast</li> <li>- Vast &amp; variabel</li> <li>- Variabel</li> </ul>
<b>Aanbeveling</b>	Variabele concessievergoeding, eventueel met een minimumgarantie (te vergelijken met een vergoeding voor het gebruik van de bestaande

	reca-infrastructuur). Die variabele vergoeding moet per locatie worden opgegeven.
<b>Volgende stap</b>	<p>Eubelius-Rebel</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Uitwerken van de contractuele voorwaarden</li> </ul> <p>Provincie</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Uitrekenen wat verwachte kost op 30 jaar zou zijn op basis van huidige concessies</li> </ul>

57. Eén van de cruciale elementen in de opzet van de clusterconcessie is het vergoedingsmodel voor de concessievergoeding. Globaal genomen bestaan er drie modaliteiten:

- (a) een vaste concessievergoeding: dit is een vaste vergoeding, te vergelijken met een vaste periodieke huur, te indexeren.
- (b) een variabele concessievergoeding: dit is een vergoeding die is uitgedrukt in een percentage van de omzet.
- (c) Een mengvorm waarbij er een minimale gegarandeerde vergoeding betaald moet worden als vergoeding voor de ter beschikking gestelde infrastructuur, vermeerderd met een percentage van de omzet. De provincie heeft de keuze om het vaste, minimale deel op te leggen of deel te laten uitmaken van het bod van de potentiële concessionarissen.

58. De voor- en nadelen van elke vergoedingsmodaliteit zijn de volgende:

	+	-
<b>Vast</b>	Gegarandeerde concessievergoeding provincie	Hoger risico voor de concessionaris want de hoogte van de vergoeding houdt geen rekening met het succes van de concessie
	Provincie participeert niet in het exploitatierisico	Moeilijk in te schatten x aantal jaar voor de start van de eerste concessie.
		Wanneer de investeringen te hoog oplopen, zal de bereidheid tot het betalen van een vaste concessievergoeding afnemen
<b>Variabel</b>	Aantrekkelijker voor de concessionaris die het risico op een slechte exploitatie kan indijken	Provincie ontvangt lagere vergoeding in geval van een weinig succesvolle exploitatie (maar zij heeft ook niet geïnvesteerd)



	Provincie kan mee profiteren van een succesvolle exploitatie	Vergt opvolging van de omzetcijfers (voorschotten, afrekening, etc.) dus administratief meer belastend.
<b>Minimum vast + variabel</b>	Minimale gegarandeerde vergoeding provincie	De hoogte van de concessievergoeding is gedeeltelijk vast zodat de concessionaris een stuk risico neemt op een slechte exploitatie
	Provincie kan (minstens gedeeltelijk) mee profiteren van het succes van de exploitatie	De provincie kan wellicht niet volop profiteren van een succesvolle exploitatie nu de concessionaris voorzichtiger zal zijn in het delen van het voordeel.
	Beperkt risico voor de concessionaris bij een onsuccesvolle exploitatie	Wanneer de investeringen te hoog oplopen, zal de bereidheid tot het betalen van een vaste concessievergoeding afnemen

59. We raden aan om de concessievergoeding afhankelijk te maken van de omzet, waardoor het risico voor de concessienemer lager ligt en de provincie kan delen in het succes wanneer de concessie goed loopt (nu leeft het gevoel dat de concessievergoeding voor bepaalde locaties vrij laag ligt ten opzichte van de inkomsten uit de concessie). De wijze waarop de concessievergoeding in het bestek komt, zal mee voorwerp uitmaken van de marktbevraging.

60. In geval van de keuze voor een omzetpercentage als variabele vergoeding is er geen indexatie nodig. Wanneer toch voor een vaste vergoedingscomponent gekozen wordt, dan is de indexatie van die vergoeding onontbeerlijk gelet op de lange duur van de clusterconcessie.

## 2.6 VEREISTE VAN EEN PROVINCIALE WAARBORG

<b>Vereiste beslissing provincie</b>	Bereidheid om een overheidswaarborg toe te staan voor een maximaal bedrag en uitsluitend voor de onroerende investeringen. Dit vertaalt zich in een interessanter concessie voorstel (hogere concessievergoeding aangezien de financiële lasten voor de concessienemer verminderen)
<b>Aanbeveling</b>	Wij vermoeden dat de financiers van de concessionaris-investeerder hiervoor vragende

	partij zullen zijn. De concessienemer staat in voor de financiering van de roerende investeringen (inrichting zaal, keukentoeestellen, etc.) en het bedrag aan investeringen in het onroerende deel dat de maximale borg overstijgt.
<b>Volgende stap</b>	Te bekijken door de provincie of hiertoe bereidheid bestaat, hoe dit juridisch geregeld zal worden (welk orgaan binnen de provincie beslist en hoe moet dit geformaliseerd worden) en hoe de modaliteiten vooraf nauwkeurig kunnen omschreven worden in de bestekdocumenten.

61. Het is niet ongebruikelijk dat in het geval van concessies met aanzienlijke (private) investeringen in infrastructuur (zoals de verzelfstandiging van een zwembad), de financieringsrisico's van de banken gemilderd worden door het verstrekken van een overheidswaarborg. De kredietwaardigheid van de concessionaris-investeerder zal anders beoordeeld worden dan de kredietwaardigheid van de provincie. Bijkomend is, zoals hierboven al geschreven, de gebrekkige liquiditeit van het vastgoed. Een hypotheek vestigen op de opstallen zal de financiers mogelijk onvoldoende zekerheid verschaffen. Zij zullen immers vrezen dat de opstallen moeilijk aan een hoge prijs te verkopen zijn gelet op de aflopende duur van de onderliggende zakelijke rechten, de bestemming van het onroerend goed, de verknochtheid met het provinciaal domein, etc. Aangezien de provincie duidelijke eisen zal stellen aan de nieuwbouw en renovatie op vlak van ontwerp, duurzaamheid etc. en het finale eigendom van de opstallen dat bij de provincie ligt, is een borgstelling op het deel van de financiering dat verband houdt met deze onroerende investeringen te verantwoorden en zal dit bijdragen tot het milderen van het financieringsrisico.

62. Het algemeen principe is dat garanties die toegestaan worden door de overheid aan derden als een voorwaardelijke schuld worden beschouwd. Dit betekent dat deze aanvankelijk geen invloed hebben op de begroting en dus in beginsel ESR-neutraal zijn. Pas wanneer de schuldeiser(s) (bijvoorbeeld de bank) een beroep doen op de overheidswaarborg (de zogenaamde call), dan gaat op dat ogenblik de schuld over naar de overheid en op dat moment heeft de overheidswaarborg een negatieve impact op de begroting, onder de vorm van een toename van de totale overheidsschuld. Volgens de nieuwe regels van Eurostat kan de waarborg echter onmiddellijk een negatief effect hebben op de begroting indien van in den beginne vaststaat dat de lening door de waarborgnemer niet zal of kan worden terugbetaald. In dat geval zal het bedrag van de waarborg onmiddellijk als schuld in de begroting worden opgenomen. In elk geval moet samen met de provincie gekeken worden of hiervoor ruimte is.

63. De modaliteiten van de borg moeten in ieder geval zo geformuleerd worden dat:

- De provincie betrokken en geïnformeerd wordt over de toekomstige rentelasten vooraleer de lening getekend wordt tussen de concessionaris en de bank. Dit vereist een transparant proces tussen de concessienemer en de provincie na toewijzing van de opdracht en voor afsluiten van de benodigde financiering zodat de provincie de meerwaarde van de borgstelling op de financieringsvoorwaarden kan evalueren;

- De borg bepekt blijft tot het onroerend goed waarop de concessie betrekking heeft;
- De borg geen betrekking heeft op de lening waarmee roerende goederen gekocht worden voor de inrichting van de reca-infrastructuur (een aandachtspunt is de afgrenzing voor elementen zoals inrichting van keuken en sanitair).

## 2.7 ONDERLIGGENDE RECHTEN

<b>Vereiste beslissing provincie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Keuze betreffende de aard van de rechten</li> <li>- Keuze afhankelijk van invulling clusterconcessie + duur van de rechten</li> </ul>
<b>Aanbeveling</b>	Erfpacht of mix erfpacht (renovatieprojecten)-opstal (nieuwbouwprojecten) – keuze is neutraal maar qua opmaak van de overeenkomsten is erfpacht meer aangewezen.
<b>Volgende stap</b>	Eubelius-Rebel <ul style="list-style-type: none"> <li>- Uitwerken van de contractuele voorwaarden</li> </ul>

### 2.7.1 VEREISTE VAN ONDERLIGGENDE RECHTEN

64. Met de concessionaris zal een concessieovereenkomst<sup>11</sup> gesloten worden. De concessieovereenkomst regelt de rechten en verplichtingen van de provincie en de concessionaris.

65. Er is evenwel ook nood aan de toekenning van onderliggende rechten op de onroerende goederen van de provincie aan de toekomstige concessionaris indien de provincie van de concessionaris vereist dat deze in de reca-infrastructuur investeert.

66. De bedoeling van provincie is immers dat de concessionaris in beginsel zowel het eigenaars- als huurdersonderhoud op zich neemt. Bovendien moeten de rechten voldoende zekerheid aan de concessionaris en zijn financiers kunnen bieden, onverminderd de waarschijnlijke vraag om een provinciewaarborg. Een voordeel van het toekennen van zakelijke rechten aan de concessionaris is het feit dat deze zakelijke rechten vatbaar zijn voor hypotheek, in tegenstelling tot administratieve gebruiksrechten zoals een concessie.<sup>12</sup> Dit maakt investeringen veel aantrekkelijker voor private ondernemingen.

Indien geen investeringen moeten gebeuren kan volstaan met een concessieovereenkomst. De kwalificatie als handelshuur is te vermijden.

<sup>11</sup> Nog te onderzoeken: grenzen handelshuurovereenkomst

<sup>12</sup> S. Van GARSSE en M. LERNOUT, "erfpacht en opstal & de overheid" in N. CARETTE (ed.), *Erfpacht en opstal*, Morsel, Intersentia, 2018, (219) 245-246.

67. Er zijn twee geschikte zakelijke rechten die aangewend kunnen worden, namelijk erfpacht of opstal. De mogelijkheid om erfpacht en opstal te gebruiken op openbaar domein is sinds de inwerkingtreding van het nieuw Burgerlijk Wetboek eveneens verruimd. Sinds 1 september 2021 kan een zakelijk gebruiksrecht op een openbaar domeingoed bestaan in de mate dat dit recht de openbare bestemming van het goed niet in de weg staat.<sup>13</sup> Het toegekende recht moet (i) verenigbaar zijn met het openbaar gebruik van het domeingoed en (ii) mag geen afbreuk doen aan het recht van de provincie om het recht ten allen tijde te regelen volgens de behoeften en het belang van de gemeenschap. De eerste voorwaarde stelt geen probleem voor de clusterconcessie aangezien de horecagelegenheden de uitbating van het provinciale domein zelf niet in de weg zal staan. De laatste voorwaarde vereist dat de toegekende zakelijke rechten voortijdig en eenzijdig door de provincie moet kunnen worden beëindigd en dat de zakelijke rechten onoverdraagbaar zijn. Dit zal in de erfpacht- of opstalovereenkomst moeten worden opgenomen.

### 2.7.2 ERFPACHT

68. Ten eerste is het mogelijk om een erfpachtrecht toe te kennen aan de concessionaris. Dit zakelijk recht verleent het volle gebruik en genot van de publieke onroerende goederen aan de concessionaris.<sup>14</sup> De duurtijd van dit recht is minimum 15 en maximum 99 jaar.<sup>15</sup> De erfpachter kan bouwwerken uitvoeren in zover hij de waarde van het goed niet vermindert.<sup>16</sup> De erfverpachter (*i.e.* de provincie) blijft eigenaar van deze bouwwerken, behalve indien er een accessoir opstalrecht wordt verleend aan de erfpachter.<sup>17</sup> Tijdens de erfpacht is de erfpachter gehouden tot alle lasten en belastingen m.b.t. het onroerend goed. Hij is eveneens verplicht om alle onderhoudsherstellingen<sup>18</sup> en grove herstellingen<sup>19</sup> uit te voeren op de onroerende goederen waarop zijn recht betrekking heeft en de bouwwerken die hij moet oprichten (*e.g.* verplichting om een nieuwbouw te bouwen), om zo de waarde ervan niet te verminderen.<sup>20</sup> Er is geen canon meer verschuldigd sinds de nieuwe regeling in het Burgerlijk Wetboek. Bovendien is er een vergoeding aan de erfpachter verschuldigd voor de door hem uitgevoerde bouwwerken of beplantingen, op grond van de theorie van ongerechtvaardigde verrijking.<sup>21</sup>

69. De meeste bepalingen inzake het erfpachtrecht zijn van aanvullend recht behalve de definitie en de duurtijd.<sup>22</sup> Dit zorgt voor veel flexibiliteit bij het bepalen van de contractuele voorwaarden.

<sup>13</sup> Artikel 3.45, lid 2, laatste zin Burgerlijk Wetboek.

<sup>14</sup> Artikel 3.167 BW.

<sup>15</sup> Artikel 3.169, eerste lid BW.

<sup>16</sup> Artikel 3.172, eerste lid BW.

<sup>17</sup> Artikel 3.172, derde lid BW.

<sup>18</sup> In de zin van artikel 3.153 BW: De herstellingen die, op korte of lange termijn, nodig zijn om de waarde van het goed te vrijwaren, onder voorbehoud van normale slijtage, ouderdom of overmacht.

<sup>19</sup> In de zin artikel 3.154 BW: de herstellingen die betrekking hebben op de structuur van het goed of van zijn inherente bestanddelen of waarvan de kosten manifest de vruchten van het goed te boven gaan.

<sup>20</sup> Artikel 3.173, tweede lid BW.

<sup>21</sup> Dit wilt zeggen dat de erfverpachter een vergoeding moeten betalen aan de erfpachter ten belope van het kleinste van twee bedragen, namelijk ofwel de meerwaarde die de uitgevoerde bouwwerken of beplantingen aan het onroerend goed hebben gegeven ofwel de waarde van de uitgevoerde bouwwerken of beplantingen (V. SAGAERT, R. PAREDIS en F. MARTENS, "De grote krachtlijnen van de hervorming van het goederenrecht", *IN FORO* 2021, nr. 1, 4 (7)).

<sup>22</sup> V. SAGAERT, R. PAREDIS en F. MARTENS, "De grote krachtlijnen van de hervorming van het goederenrecht", *IN FORO* 2021, nr. 1, 4 (6).

### 2.7.3 OPSTAL

70. Ten tweede is het mogelijk een opstalrecht te verlenen aan de concessionaris. Dit is “*een zakelijk gebruiksrecht dat het eigendomsrecht verleent op al dan niet gebouwde volumes, voor het geheel of een deel, op, boven of onder andermans grond om er bouwwerken of beplantingen te hebben.*”<sup>23</sup> Het geeft dus het recht aan de concessionaris om bovenop of onder de onroerende goederen van de provincie gebouwen, werken of beplantingen (bomen, haag) op te richten. Deze gebouwen worden dan eigendom van de opstalhouder. Het opstalrecht is geen louter gebruiks- of genotsrecht zoals erfpacht, maar een werkelijk bouwrecht. Loutere verbouwingen en verbeteringen (e.g. aanpassingen aan het interieur) aan bestaande gebouwen zijn te weinig specifiek om als een opstal te fungeren.<sup>24</sup> De duurtijd van een opstalrecht kan in principe niet langer dan 99 jaar zijn.<sup>25</sup> Er is geen minimumtermijn verbonden aan het opstalrecht. De opstalhouder moet alle belastingen betalen op de opstallen (incl. onroerende voorheffing).<sup>26</sup> De opstalgever betaalt alle belastingen op de grond waarvan hij eigenaar is.<sup>27</sup>

71. Indien er reeds bestaande bouwwerken of beplantingen aanwezig zijn op het in opstal gegeven onroerend goed dan zijn er twee situaties mogelijk<sup>28</sup>:

- 1) Ofwel zitten deze bouwwerken reeds in het opstalvolume en worden zij eigendom van de opstalhouder;
- 2) Ofwel zitten ze niet in het opstalvolume begrepen waardoor de opstalhouder er geen bevoegdheden op heeft (behalve eventueel een erfdienstbaarheid als dit noodzakelijk is voor de uitoefening van haar eigen opstalrecht).

72. Wanneer de opstalhouder zelf de gebouwen, werken en beplantingen opgericht heeft, is hij niet verplicht ze te onderhouden of te herstellen, tenzij contractueel anders bedongen wordt.<sup>29</sup> Bij het einde van de opstaltermijn zal er weer een vergoeding verschuldigd zijn wegens ongerechtvaardigde verrijking.<sup>30</sup> Het opstalrecht kan ten bezwarende titel of zonder vergoeding worden gevestigd. Ook voor dit recht zijn de bepalingen van aanvullend recht, behalve de definitie en de maximumtermijn.

<sup>23</sup> Artikel 3.177 BW.

<sup>24</sup> M. MUYLLE en S. SNAET, “burgerrechtelijke beginselen erfpacht en opstal” in N. CARETTE (ed.), *Erfpacht en opstal*, Mortsel, Intersentia, 2018, (1) 95.

<sup>25</sup> Artikel 3.180, eerste lid BW.

<sup>26</sup> Artikel 3.185 BW.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> V. SAGAERT, R. PAREDIS en F. MARTENS, “De grote krachtlijnen van de hervorming van het goederenrecht”, *IN FORO* 2021, nr. 1, 4 (7).

<sup>29</sup> Artikel 3.185, tweede lid BW.

<sup>30</sup> Artikel 3.188 BW.

#### 2.7.4 OVERZICHT

	Erfpacht	Opstal
<b>Duurtijd</b>	15-99 jaar	Maximum 99 jaar
<b>Essentie recht</b>	Gebruiks- en genotsrecht op andermans onroerend goed	Bouwrecht op andermans onroerend goed
<b>Bouwen mogelijk?</b>	Ja, erfverpachter is eigenaar bouwwerken <u>Uitzondering:</u> indien toevoeging accessoir opstalrecht	Ja, opstalhouder is eigenaar bouwwerken
<b>Recht op vruchten uitbating zakelijk recht</b>	Ja	Ja
<b>Belastingen</b>	Ten laste van erfpachthouder	Belastingen op opstallen: Ten laste van opstalhouder Belastingen op grond: ten laste van opstalgever
<b>Lasten houder zakelijk recht</b>	Onderhoudsherstellingen en grove herstellingen	Niet verplicht zelf opgerichte opstallen of verkregen opstallen te onderhouden, maar wel contractueel te verankeren
<b>Bezwarende titel of om niet</b>	Vrije keuze	Vrije keuze
<b>Vergoeding voor uitgevoerde bouwwerken of beplantingen</b>	Ja, toepassing theorie ongerechtvaardigde verrijking (inclusief retentierecht)	Ja, toepassing theorie ongerechtvaardigde verrijking (inclusief retentierecht)
<b>Bepalingen van openbare orde</b>	Definitie en duurtijd	Definitie en duurtijd

#### 2.7.5 ANALYSE

73. Aangezien het opstalrecht in essentie een bouwrecht is, is het enkel mogelijk om een opstalrecht toe te kennen voor de domeinen waar er een nieuwbouw moet worden geplaatst ('t Veld en Palingbeek). Voor de overige domeinen waar er enkel beperkte renovaties en verbeteringen van het interieur nodig zijn is een erfpachtrecht geschikter. De provincie kan er ook voor kiezen om voor alle domeinen een erfpachtrecht toe te kennen.

74. In functie van de door de provincie te maken keuzes, zal het erfpachtrecht, dan wel het opstalrecht of een mengvorm afhankelijk per site nuttig zijn. In elk geval moeten verschillende overeenkomsten een zelfde eindtermijn hebben.

## 2.8 KADERCONCESSIE EN SITECONCESSIES

<b>Vereiste beslissing provincie</b>	Keuze contractstructuur: kaderconcessie met siteconcessies of 1 globale concessie
<b>Aanbeveling</b>	Voldoende flexibiliteit behouden in de exploitatiefase
<b>Volgende stap</b>	Eubelius-Rebel - Uitwerken in opdrachtdocumenten

75. Het doel voor de provincie is om een geclusterde concessie in de markt te zetten. Dat betekent dat 1 concessionaris met de provincie 1 overeenkomst voor 7 locaties heeft.

76. Dat ambitieniveau moet evenwel rekening houden met een aantal risico's per reca-locatie: de niet-vergunbaarheid, het gebrek aan exploitanten of het wegvallen van exploitanten, de slechte uitbating van een locatie, rampspoed of zelfs het faillissement van een uitbating indien de clusterconcessionaris per locatie een afzonderlijke vennootschap zou oprichten...

77. Omwille van de transparantie en de gelijkheid tussen kandidaten anticipeert de provincie best op toekomstige wijzigingen. In de contractuele vertaling daarvan zouden wij daarom adviseren om een kaderconcessie te sluiten met daarnaast individuele site- of locatieconcessies. Concreet zouden wij de mogelijkheid voorzien om concessies aan de kaderconcessie te onttrekken, bijv. in geval van ernstige tekortkomingen, niet-vergunning...zonder dat echter de overige concessies noodzakelijkerwijze beëindigd moeten worden.

## 3 MODALITEITEN VAN DE PLAATSINGSPROCEDURE

### 3.1 DE KEUZE VOOR PLAATSINGSPROCEDURE<sup>31</sup>

<b>Vereiste beslissing provincie</b>	- Keuze plaatsingsprocedure: onderhandelingsprocedure of concurrentiedialoog
<b>Aanbeveling</b>	Keuze voor een onderhandelingsprocedure voorafgegaan door een marktconsultatie in zoverre hiervoor de juiste personen aangesproken kunnen worden. Indien er na een marktconsultatie nog onzekerheden zijn, kan

<sup>31</sup> De Concessiewet en het KB van 27 juni 2017 betreffende de plaatsing en de algemene uitvoeringsregels van de concessieovereenkomsten zijn op deze clusterconcessie van toepassing. Deze wet is van toepassing op concessies van werken en diensten. Voor de concessies van diensten is de Concessiewet van toepassing vanaf dat de concessie een waarde van 5.350.000 euro of meer heeft. De waarde van de concessie wordt gevormd door de totale omzet van de concessiehouder, exclusief BTW, als tegenprestatie voor de werken en diensten die het voorwerp van de concessie uitmaken. Het rapport opgemaakt door Publius - Value Partners - Erfgoed & Visie schat de totale omzet per jaar van alle concessies op 4 miljoen euro. Gezien de minimale doorlooptijd van 15 jaar zal bedragen, zal de concessie dan ook ruimschoots de drempel van 5.350.000 euro.

	alsnog voor een concurrentiedialoog gekozen worden.
<b>Volgende stap</b>	Eubelius-Rebel - Uitwerken in opdrachtdocumenten

78. Artikel 38 van de Concessiewet bepaalt dat de aanbesteder vrij de procedure die tot de keuze van de concessionaris leidt, mag kiezen.

79. O.i. zijn drie opties mogelijk:

**1) Een vereenvoudigde onderhandelingsprocedure**

80. De provincie geeft de voorkeur aan een openbare procedure (zonder selectiefase) met onderhandelingen. Het achterwege laten van de selectiefase verkort de totale duur van de plaatsingsprocedure en verlicht de administratieve werklast.

81. Aangezien het om een complex project gaat is het noodzakelijk dat er na indiening van de eerste offertes een onderhandelingsfase plaatsvindt om de wensen van de provincie verder af te stellen op de ingediende offertes. Vervolgens kan er een BAFO worden ingediend die zal leiden tot een definitieve gunningsbeslissing.

**2) Een concurrentiedialoog**

82. De concurrentiedialoog kan gebruikt worden voor complexe opdrachten waarvoor de aanbestedende entiteit nog geen duidelijke oplossing heeft, maar wel duidelijk omliggende behoeften.

83. Het gebruik van de concurrentiedialoog zal de provincie de kans bieden in dialoog te treden met de geselecteerde gegadigden om na te gaan en te bepalen met welke middelen het best in haar behoeften kan worden voorzien – hetgeen op vandaag niet duidelijk is.

84. De opdracht is zowel op technisch, financieel als juridisch vlak een complex project. De provincie heeft nog geen zicht op de optimale juridische en financiële structurering van het project zodat deze niet op voorhand kan worden voorgeschreven. Indien echter van bij aanvang bepaalde keuzes worden gemaakt, dan is het risico reëel dat de provincie in de loop van de onderhandelingen gedwongen wordt belangrijke wijzigingen door te voeren die in het kader van een onderhandelingsprocedure mogelijks risicovol zijn, want te essentieel.

**3) Tussenoplossing: marktconsultatie**

85. De provincie kan op informele basis een beperkte marktconsultatie organiseren (artikel 39 concessiewet).



Een marktconsultatie is geen overheidsopdracht en vormt geen prequalificatie voor een plaatsingsprocedure. Een marktconsultatie gaat een plaatsingsprocedure altijd vooraf en kan niet tijdens een plaatsingsprocedure georganiseerd worden.

86. Concreet kan de provincie een aantal openstaande vragen met de potentiële gegadigden besproken worden. Die marktbevraging kan aanvagen met een beperkt startdocument en een aantal concrete vragen bevatten. Zo'n marktbevraging kan, maar moet niet gepubliceerd worden. Na de marktbevraging kan de provincie een onderhandelingsprocedure of een concurrentiedialoog organiseren.

Concrete vragen die aan bod zouden kunnen komen, zijn:

- 1) De gewenste duur van de clusterconcessie
- 2) De haalbaarheid van het model uitbesteding
- 3) De voorkeur voor een vaste, dan wel variabele concessievergoeding of een mengvorm
- 4) De investeringsbereidheid
- 5) De nodige waarborgen die vereist zijn om tot investering over te gaan
- 6) ...

#### 4) Overzicht voor- en nadelen

	+	-
<b>onderhandelingsprocedure</b>	Eenvoudiger dan concurrentiedialoog	Minder flexibel dan concurrentiedialoog
	Eénfasige procedure mogelijk	
	Relatief snel	
<b>Concurrentiedialoog</b>	Flexibiliteit en soepelheid door het verloop van de procedure (dialoogfasen)	Tijdsintensief en kostelijk
	Het gegeven dat er weinig inhoudelijke randvoorwaarden voor de ontwikkeling worden vooropgesteld, kan leiden tot innovatieve voorstellen vanuit de markt (creativiteit bevorderend)	Geen "cherry picking" mogelijk / ideeën van een inschrijver mogen niet met de andere inschrijvers gedeeld worden
		Eénfasige procedure niet mogelijk
		Vertrouwelijkheid van de oplossingen moet worden gewaarborgd

		Gunningscriteria moeten van bij oorsprong vastliggen en kunnen niet wijzigen
<b>Marktverkenning + onderhandelingsprocedure</b>	<b>Informe procedure</b>	Motivatie deelnemers om werkelijk nuttige informatie te geven?
	Weinig kostelijk en tijdsintensief	

### 3.2 SELECTIECRITERIA

<b>Vereiste beslissing provincie</b>	- Keuze selectie-eisen
<b>Aanbeveling</b>	Aanvaarden voorstel hieronder / nog uit te werken voorstel
<b>Volgende stap</b>	Eubelius-Rebel - Uitwerken in opdrachtdocumenten

87. De selectiecriteria hebben betrekking op de geschiktheid van de kandidaat-concessionaris om de clusterconcessie uit te voeren. De keuze voor de selectiecriteria heeft dan ook te maken met de persoon van de kandidaat-concessionaris, niet met zijn concreet voorstel voor de clusterconcessie (zoals de concessievergoeding, het horecaconcept).

88. De keuze voor de selectiecriteria zal afhangen van de keuzes die de provincie maakt met betrekking tot het profiel van de gezochte concessionarissen. Concreet is de vraag of de uitbating reeds een rol gaat spelen, dan wel gefocust wordt op het investeringsluis van de clusterconcessie.

89. Mogelijke keuzes zijn:

- (a) Ervaring met reca-investeringen
- (b) Ervaring met het (laten) exploiteren van reca-infrastructuur
- (c) Minimum eigen vermogen
- (d) Bepaalde omzetvereisten
- (e) Bankverklaring

### 3.3 GUNNINGSCRITERIA

<b>Vereiste beslissing provincie</b>	- Keuze gunningscriteria
<b>Aanbeveling</b>	Aanvaarden voorstel hieronder / nog uit te werken voorstel

**Volgende stap**

Eubelius-Rebel

- Uitwerken in opdrachtdocumenten

90. De gunningscriteria hebben betrekking op de kwaliteit van de offerte van de geselecteerde inschrijvers om de clusterconcessie uit te voeren. De keuze van de gunningscriteria houden een keuze in van de klemtonen die de provincie wil leggen: de hoogte van de concessievergoeding, de architecturale uitstraling van de (ver)nieuwbouw, de kwaliteit van de uitbating, etc.

91. Een aantal opties zijn:

- (a) Robuustheid business plan (investeringsbereidheid, financieringsvorm, verwachte omzetten...)
- (b) Financieringszekerheid: akkoord/engagement van een financiële instelling om de concessionaris te financieren, indien hij de concessie krijgt toegewezen.
- (c) Hoogte concessievergoeding
  - Variabel (percentage van de omzet)
- (d) Nieuwbouw - vernieuwbouw
  - Architecturale uitstraling nieuwbouw (op basis van schetsontwerpen?)
  - Functionele en technische kwaliteit van de renovaties
  - (sub)gunningscriterium rond duurzaamheid gebouwen?
- (e) Horecaconcept
  - Communicatie- en marketingstrategie
  - Afstemming op doelpubliek
  - Ambitieniveau
  - All year round aanbod
  - ...
- (f) Kwaliteitsgaranties inzake horeca-uitbating
- (g) Verbeter incentives op termijn

### 3.4 TIJDSLIJN

<b>VOLGENDE STAPPEN</b>	<b>TIMING</b>
Strategienota v1	25 oktober2021
Tussentijds overleg	26 oktober2021
Strategienota v2	7 februari 2022
Strategienota v3	11 april 2022
Voorleggen strategienota aan Deputatie	14 april 2022
Marktconsultatie	mei-juni 2022
Start opmaak opdrachtdocumenten	juni 2022-augustus 2022
Goedkeuring Deputatie	September 2022
Aankondiging	September 2022
Eerste offertes	December 2022
Tweede offertes (facultatief)	April 2023
Gunning	Juni 2023

Appendix 1 Bijlage gevoeligheidsanalyses

Scenario 'huidig'	Aanpassing	Winst	Terugverdientijd
<b>Basis</b>		€16,3 mln	Nvt
<b>Omzet</b>	-10%	€12,5mln	Nvt
	-20%	€8,6mln	Nvt
<b>Regulier onderhoud</b>	+10%	€15,2 mln	Nvt
	+20%	€14,2mln	Nvt
<b>Planmatig onderhoud</b>	+10%	€15,4mln	Nvt
	+20%	€14,5mln	Nvt

Scenario 'opfrissen'	Aanpassing	Winst	Terugverdientijd
<b>Basis</b>		€18,9mln	7 jaar
<b>Omzet</b>	-10%	€14,7mln	8 jaar
	-20%	€10,5mln	10 jaar
<b>Investeringen</b>	+10%	€18,7 mln	7 jaar
	+20%	€18,4mln	8 jaar
<b>Regulier onderhoud</b>	+10%	€17,9 mln	7 jaar
	+20%	€16,9mln	7 jaar
<b>Planmatig onderhoud</b>	+10%	€18,1mln	7 jaar
	+20%	€17,4mln	7 jaar

Scenario 'toekomstbestendig'	Aanpassing	Winst	Terugverdientijd
<b>Basis</b>		€29,5mln	10 jaar
<b>Omzet</b>	-10%	€23,9mln	11 jaar
	-20%	€18,1mln	13 jaar
<b>Investeringen</b>	+10%	€28,8 mln	11 jaar
	+20%	€28,2mln	11 jaar
<b>Regulier onderhoud</b>	+10%	€28,2 mln	10 jaar
	+20%	€27mln	11 jaar
<b>Planmatig onderhoud</b>	+10%	€28,7mln	10 jaar
	+20%	€28,1mln	10 jaar