Vlaanderen
is omgeving

Vlaanderen
is economie,
wetenschap & innovatie

Evaluatie van de referentietaken van VITO

Deelrapport 1: Evaluatie van het instrument referentietaak

In opdracht van het Departement Omgeving (OMG) en het Departement Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI)

DEPARTEMENT
OMGEVING

DEPARTEMENT
ECONOMIE
WETENSCHAP &
INNOVATIE

Evaluatie van de referentietaken van VITO. Deelrapport 1: Evaluatie van het instrument referentietaak

Deze studie is uitgevoerd door Dialogic in een gezamenlijke opdracht van het Departement Omgeving (OMG) en het Departement Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI). De opdracht betreft een evaluatie van het instrument 'referentietaak' en een evaluatie van de 20 individuele referentietaken zoals omschreven in het Beheersreglement 2019-2020 tussen het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO) betreffende de afbakening en de uitvoering van referentietaken. De studie bevat twee deelrapporten:

1. Deelrapport 1: Evaluatie van het instrument referentietaak (dit rapport).
2. Deelrapport 2: Evaluatie van de specifieke referentietaken.

Dit deelrapport 1 behandelt de evolutie van de referentietaken sinds 2015, presenteert een samenvatting van de evaluatie van de uitvoering van de 20 individuele referentietaken door VITO (gebaseerd op Deelrapport 2), vergelijkt het instrument referentietaken met andere instrumenten (bv. een uitbesteding) en doet een voorstel voor een afwegingskader om referentietaken af te bakenen.

Dit rapport bevat de mening van de auteur(s) en niet noodzakelijk die van de Vlaamse overheid.

COLOFON

Verantwoordelijke uitgever
Peter Cabus
Departement Omgeving
Vlaams Planbureau voor Omgeving
Koning Albert II-laan 20 bus 8, 1000 Brussel
vpo.omgeving@vlaanderen.be
www.omgevingvlaanderen.be

Auteurs
Frank Bongers (Dialogic)
Anna Grond (Dialogic)
Tessa Groot Beumer (Dialogic)
Max Kemman (Dialogic)
Rosa Kuipers (Dialogic)
Sven Maltha (Dialogic)

Depotnummer
D/2020/3241/162

Wijze van citeren
Bongers et al., (2020), Evaluatie van de referentietaken van VITO (Deelrapport 1), studie uitgevoerd in opdracht van het Departement Omgeving en Departement Economie, Wetenschap en Innovatie.

DEPARTEMENT OMGEVING

DEPARTEMENT ECONOMIE WETENSCHAP & INNOVATIE

MANAGEMENTSAMENVATTING

Achtergrond van de evaluatie

De Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO) is volgens (artikel 29 van) het decreet van 30 april 2009 betreffende de organisatie en financiering van het wetenschaps- en innovatiebeleid (W&I-decreet[1]) erkend als een Strategisch Onderzoekscentrum (SOC), waarvan het maatschappelijk doel gericht is op het verrichten van strategisch basisonderzoek[2] in de domeinen energie, leefmilieu, materialen en aardobservatie met het oog op het stimuleren van duurzame ontwikkeling en het versterken van het economische en maatschappelijke weefsel in Vlaanderen. Conform artikelen 32 en 33 van het W&I-decreet stelt de Vlaamse overheid jaarlijks een subsidie ter beschikking aan VITO en sluit ze een convenant af dat de wederzijdse rechten en plichten in het kader van die subsidie regelt. Het lopende convenant bestrijkt de periode 2019-2023 en de subsidie wordt toegekend vanuit het beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI). Het Departement EWI staat in voor het beheer van het convenant met VITO (net zoals het departement instaat voor het beheer van de convenanten met de andere drie strategische onderzoekscentra).

Artikel 37 van het W&I-decreet omschrijft de taken die VITO heeft om haar hogervermelde maatschappelijk doel te realiseren. Het uitvoeren van de door de overheid vastgestelde referentietaken is een van die taken en het artikel stelt dat voor die referentietaken de precieze aard, de doelstelling en de wijze van vergoeding ervan bij beheersreglement, vastgesteld bij besluit van de Vlaamse Regering, worden bepaald. Een referentietaak is een welomschreven dienstverlening die VITO uitvoert op éénzijdige beslissing van de Vlaamse overheid in het kader van een inbesteding van die Vlaamse overheid, en waarbij de financiering van deze dienstverlening minstens kostendekkend is.[3]

VITO ontvangt jaarlijks via het Departement Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI) een toelage voor de uitvoering van de referentietaken van ongeveer acht miljoen euro (in 2020 bedraagt deze toelage 8,094 miljoen euro). Het beleidsdomein Omgeving en het beleidsdomein Kanselarij en Bestuur dragen ook financieel bij aan de uitvoering van hun 20 referentietaken met respectievelijk 3 en 0,36 miljoen euro (toelage 2020).[4] Daarnaast ontvangt VITO jaarlijks een subsidie voor het uitvoeren van haar basisopdracht als strategisch onderzoekscentrum zoals bepaald in het convenant. Deze subsidie (jaarlijks vermeerderd met de gezondheidsindex) bedraagt in 2020 44,779 miljoen euro.

De referentietaken worden uitgewerkt in beheersreglementen, waarvan het laatste dateert van 2019-2020.[5] Het gaat om 20 referentietaken die in de periode 2019-2020 door VITO worden uitgevoerd in opdracht van verschillende entiteiten van de Vlaamse overheid. Dit zijn het Departement Omgeving (OMG), de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM), het Vlaams Energieagentschap (VEA), de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM), de Vlaamse Landmaatschappij (VLM), het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB), het Instituut voor Natuur- en

[1] Decreet betreffende de organisatie en financiering van het wetenschaps- en innovatiebeleid (30 april 2009). https://codex.vlaanderen.be/Portals/Codex/documenten/1018085.html.

[2] Dat is kwalitatief hoogwaardig generisch onderzoek, dat beoogt wetenschappelijke of technologische capaciteit op te bouwen als basis voor economische en/of maatschappelijke toepassingen die bij de aanvang van het onderzoek nog niet duidelijk zijn gedefinieerd en alleen effectief kunnen worden ontwikkeld met vervolgonderzoek (W&I-decreet, artikel 2, 10°).

[3] Beheersreglement VITO 2019-2020, p. 1 en convenant tussen het Vlaamse Gewest en VITO 2019-2023 (artikel 3).

[4] Beheersreglement VITO 2019-2020, p. 4.

[5] Beheersreglement VITO 2019-2020; Hierna verwijzen we naar het Beheersreglement. Een beheersreglement heeft over het algemeen een langere looptijd. Bij het laatste reglement (2019-2020) werd er voor geopteerd om een reglement voor twee jaar (2019-2020) goed te keuren, met de bedoeling om eerst een evaluatie uit te voeren alvorens een volgend beheersreglement goed te keuren.

Bosonderzoek (INBO) en (het Agentschap) Informatie Vlaanderen (AIV). Naar aanleiding van de goedkeuring van het Beheersreglement 2019-2020 volgt er een evaluatie (artikel 19) van de:

1. Selectie en inhoud van de taken die VITO uitvoert.
2. Marktconformiteit van de overhead.
3. Wijze waarop de socio-economische aspecten sterker meegenomen kunnen worden in de referentietaken.
4. Problematiek van de mededinging, oftewel dat de referentietaken geen marktverstorend karakter hebben.

Het Departement Omgeving (OMG) en het Departement Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI) van de Vlaamse overheid hebben via een aanbestedingsprocedure (opdrachtbestek met nr. OMG-VPO/2019/63: Evaluatie van de referentietaken van VITO) Dialogic de opdracht gegeven om deze evaluatie uit te voeren. De evaluatie werd begeleid door een stuurgroep evaluatie referentietaken, samengesteld door de evaluatiecellen en inhoudelijk betrokkenen van het Departement OMG en het Departement EWI. De rol van deze stuurgroep was zowel het bewaken van de kwaliteit als de voortgang van de evaluatie, evenals erop toe te zien dat de uitvoering van de opdracht resulteert in concrete aanbevelingen. Gedurende de evaluatie heeft Dialogic meerdere keren de aanpak en de voortgang besproken met de evaluatiestuurgroep en heeft de evaluatiestuurgroep zowel commentaar geleverd op de ontwerprapportage als deze tussentijds gevalideerd.

Verder heeft de stuurgroep referentietaken[6] de mogelijkheid gekregen om het (door de stuurgroep evaluatie referentietaken gevalideerde ontwerp van) eindrapport na te kijken met het oog op de verbetering van materiële fouten. Het eindrapport bestaat uit twee documenten, namelijk een rapport met een generieke evaluatie van het instrument referentietaak (dit rapport) en een rapport met en specifieke evaluatie van twintig referentietaken.[7] In voorliggend rapport zijn de vastgestelde materiële fouten verbeterd. De evaluatie vond plaats in de periode november 2019 – mei 2020.

Doelstelling van de evaluatie

De doelstelling van deze evaluatie luidt als volgt: *Het uitvoeren van een evaluatie (voor de periode 2015–-2019) van het instrument 'referentietaak' en van de 20 individuele referentietaken zoals omschreven in het Beheersreglement*. In de evaluatie worden de belangrijkste belanghebbenden binnen en buiten de Vlaamse overheid betrokken. Er worden drie luiken onderscheiden in de evaluatie, namelijk:

1. Een generiek luik gericht op het instrument referentietaak.
2. Een specifiek luik gericht op de 20 individuele referentietaken.
3. Een luik met conclusies en aanbevelingen.

Om de evaluatiedoelstelling op de meest gepaste wijze te bereiken, hebben we gebruik gemaakt van diverse onderzoeksmethoden waaronder deskstudie, (groeps)interviews, een vergelijking van de referentietaken met andere beleidsopties (eigen uitvoering, steunpunten voor beleidsrelevant onderzoek en uitbesteding) en SWOT-analyses. Hierna volgen onze conclusies en aanbevelingen.

[6] In de overkoepelende stuurgroep referentietaken zetelen zowel vertegenwoordigers van de entiteiten binnen de Vlaamse overheid die referentietaken opdragen aan VITO als een vertegenwoordiger van het Departement EWI (als waarnemer). In deze stuurgroep zetelt ook een vertegenwoordiger van VITO. Per referentietaak bestaan er ook specifieke stuurgroepen waarin de betrokken overheidsinstellingen en de VITO-projectleider vertegenwoordigd zijn.

[7] Evaluatie van de referentietaken van VITO. Deelrapport 2: Evaluatie van de specifieke referentietaken.

Huidige rol en inbedding van referentietaken

1. Wij concluderen dat de referentietaken een ondersteunende rol vervullen in het ontwikkelen en beheren van de kennisbasis in het beleidsdomein Omgeving. De taken dragen bij aan het onderbouwen van het omgevingsbeleid.
2. Wij constateren dat in de huidige en in de vorige betrokken beleidsnota's van bijvoorbeeld Omgeving beperkt verwezen wordt naar VITO en naar de referentietaken als instrument, maar de inhoud van de referentietaken komt wel tot uitdrukking in de verschillende ambities, strategische en operationele doelstellingen en activiteiten in het omgevingsbeleid zoals verwoord in diverse beleidsnota's en beleidsbrieven.
3. De uitvoering van de referentietaken kent volgens ons een solide juridische verankering. De referentietaken behoren expliciet tot de opdracht van VITO zoals vastgelegd in het W&I-decreet en in het convenant tussen het Vlaamse Gewest en VITO (2019-2023). Volgens het Beheersreglement 2019-2020 worden alleen opdrachten aan VITO toegewezen als referentietaak hetzij omdat VITO onderdeel van de Vlaamse overheid is en in betrokken materie een marktonafhankelijke rol moet innemen, hetzij omdat VITO als Vlaams Strategisch Onderzoekscentrum (SOC) een unieke onderzoeksinfrastructuur heeft om dit soort langdurige beleidsondersteunend opdrachten uit te voeren.

Budget, selectie en aansturing van referentietaken

4. Het Beheersreglement 2019-2020 legt volgens ons de precieze inhoud, de doelstellingen, de budgettaire omvang en de opdrachtgevers van de referentietaken vast. De referentietaken bestaan bijvoorbeeld uit de rol als referentielaboratorium, de rol als kenniscentrum/steunpunt voor het beleid inzake Omgeving en Energie, de ontwikkeling van modellen (inclusief dataverzameling en - analyse aan de hand van het meten van indicatoren) en de ondersteuning van programma's en inspecties.
5. De financiering komt van drie beleidsdomeinen (EWI, OMG en het Kanselarij en Bestuur). Het jaarbudget dat deze drie beleidsdomeinen voor de uitvoering van referentietaken als toelage ter beschikking stellen, bedraagt ruim 11 miljoen euro met daarbinnen een grote variatie in budgetomvang tussen de referentietaken. Deze budgetten zijn gebaseerd op de *full cost*: dit zijn de directe kosten vermeerderd met de overheadkosten. Het gehanteerde overheadpercentage bedraagt voor alle taken 36%, behalve een waarbij 20% wordt aangerekend.
6. Wij stellen vast dat de organisatie en aansturing van referentietaken duidelijk bepaald zijn.
    - Het Beheersreglement geldt als een opdrachtverlening aan VITO met de opgenomen referentietaken, de uitvoering ervan en de eraan verbonden rechten en plichten.
    - De overkoepelende stuurgroep referentietaken (waarin de voorzitters van de stuurgroepen van de individuele referentietaken zetelen) is verantwoordelijk voor zowel de globale coördinatie als financiële opvolging van de referentietaken.
    - Voor elk van de referentietaken is een specifieke stuurgroep bij de opdrachtgevende entiteit binnen de Vlaamse overheid geïnstalleerd. Deze stuurgroep bakent de activiteiten binnen de referentietaak af, en bepaalt ook de criteria met betrekking tot de voortgang, relevantie en tevredenheid over de uitvoering van de referentietaak door VITO.

Typering takenpakket referentietaken

7. We concluderen dat alle referentietaken het beleid inzake Omgeving, Energie en Klimaat ondersteunen door het verzamelen en beheren van gegevens die relevant zijn voor dit beleid, het adviseren daarover en het beantwoorden van ad-hocvragen van het beleid.

8. De referentietaken ontwikkelen hetzij een referentie waaraan moet worden voldaan, en dit in de vorm van erkenningen, best-practices, stalen, of toetsen of de praktijk voldoet aan gestelde referenties, in de vorm van modellen of berekeningen, hetzij het opvolgen van beleidsinstrumenten en beleid. Referentietaken bieden ondersteuning op veel verschillende beleidsvlakken, variërend van een wetenschappelijke onderbouwing voor beleidsplannen, tot aan het monitoren van de impact van beleid.
9. De langstlopende referentietaken, de referentielaboratoria, vallen onder het VITO-domein Duurzame Chemie en zij leunen sterk op de (technische) infrastructuur van VITO. Recenter toegevoegde referentietaken worden binnen het VITO-domein Duurzaam Landgebruik uitgevoerd en steunen sterker op de infrastructuur voor rekenkracht van VITO. We stellen vast dat sommige andere referentietaken weinig gebruik maken van de technische infrastructuur van VITO.
10. Het operationele karakter van sommige referentietaken en/of deeltaken past volgens ons minder goed bij de rol van VITO als strategisch onderzoekscentrum.

Doelbereiking en tevredenheid over resultaten van de referentietaken

11. We concluderen dat in de afgelopen vijf jaar de doelstellingen van vrijwel alle referentietaken grotendeels zijn behaald. Desondanks werden voor een aantal (deel)taken gaandeweg de ambities en/of opleverdata van resultaten bijgesteld. We constateren dat de redenen hiervoor zowel van interne aard (methodieken blijken niet goed te werken, personeelswisselingen, de complexiteit van de referentietaak en het continue karakter van de referentietaak) als van externe aard (veranderingen in wet- en/of regelgeving, afhankelijkheid van derden en andere externe ontwikkelingen) zijn.
12. Uit de resultaten van de tevredenheidsbevragingen (2014-2018) blijkt dat de voorzitters van de specifieke stuurgroepen tevreden zijn over de uitvoering van de referentietaken, met een gemiddelde score van 83 op 100. Bij veel referentietaken stellen we vast dat de tevredenheid over de jaren is toegenomen, al zijn er ook een aantal referentietaken waarbij de tevredenheid constant is gebleven of zelfs is gedaald.
13. Wij zien dat voorzitters van de specifieke stuurgroepen tevreden zijn over de ondersteuning van VITO bij het inhoudelijk definiëren van de opdrachten, over de kwaliteit van de resultaten en over de toepasbaarheid van de resultaten in de (beleids)praktijk. Bij verschillende referentietaken was de aansturing of communicatie vanuit VITO (en/of opdrachtgever) volgens de voorzitters van de specifieke stuurgroepen onvoldoende.

Impact van referentietaken

14. Voor veel referentietaken geldt dat de opgedane kennis nauw aansluit bij de wetenschappelijke kernexpertise van VITO, waardoor er een wisselwerking ontstaat. Uit de individuele evaluaties van de referentietaken blijkt dat VITO de verzamelde expertise binnen de referentietaken ook breder kan inzetten voor andere doeleinden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de opbouw van kennis over (Europese) wet- en regelgeving, de toepassing van technieken, laboratoria of binnen specifieke wetenschappelijke en/of beleidsdomeinen. Echter kan volgens ons bij een deel van de referentietaken de vraag gesteld worden of de referentietaak aansluit bij de rol van VITO als strategisch onderzoekscentrum. Dit geldt met name voor referentietaken waarbij de nadruk op operationele activiteiten ligt.
15. We constateren dat de resultaten van een aantal referentietaken niet alleen een wetenschappelijke meerwaarde voor VITO en de Vlaamse overheid betekenen (bijvoorbeeld in de vorm van publicaties of de ontwikkeling van wetenschappelijke methoden), maar soms ook van waarde kunnen zijn voor vervolgonderzoek bij andere kennisinstellingen (zowel in Vlaanderen als daarbuiten).

16. We stellen vast dat een aantal referentietaken - voor zover meetbaar - een (niet-rechtstreekse) bijdrage levert aan het verbeteren van de socio-economische performantie van Vlaanderen en van de Vlaamse leefomgeving.
17. Er ontstaat internationaal gezien een wisselwerking doordat VITO dankzij de referentietaken een sterkere internationale positie en status verkrijgt op het vlak van beleidsondersteuning en daardoor makkelijker kennis kan bijbrengen en ophalen in de internationale netwerken waarin ze actief is. VITO brengt deze kennis en ervaring opgedaan in internationale onderzoeken terug in haar dienstverlening ten aanzien van Vlaamse private en publieke partijen.

SWOT referentietaken

18. Naar aanleiding van een analyse van de individuele SWOT per referentietaak stellen we een overkoepelend beeld vast van de voornaamste sterktes, zwaktes, opportuniteiten en bedreigingen:
    - **Sterktes:** ruime (technologische) kennis en expertise van VITO, het multidisciplinaire karakter van VITO en de wisselwerking met andere (internationale) projecten en/of referentietaken.
    - **Zwaktes**: de druk op het beschikbare budget door de combinatie van de gewenste uitvoering van (deel)taken door de Vlaamse overheid en de gehanteerde kostprijs door VITO, de problematiek rondom prioritering, planning en werkdruk binnen VITO, gebreken inzake de toepasbaarheid en impact van de resultaten en het personeelsverloop bij VITO terwijl de taken uitgevoerd door VITO regelmatig specifieke expertise vereisen.
    - **Opportuniteiten**: de toenemende aandacht (waaronder toenemende verplichtingen vanuit Europa) en groeiende interesse vanuit beleid, bedrijven en burgers voor maatschappelijke thema's waar de kennis van VITO voor onder andere het beleidsdomein Omgeving een bijdrage aan kan blijven leveren, technologische ontwikkelingen, mogelijke verbreding van de impact van resultaten en het versterken van interne en externe samenwerkingsconstructies.
    - **Bedreigingen**: overheidsbesparingen en stijgende loonkosten van VITO, afhankelijkheid van politieke prioriteringen en data van derden, toenemende concurrentie en de operationele aard van referentietaken.
19. **Uitdagingen:** De belangrijkste uitdagingen hebben ons inziens te maken met het realiseren van Europese en internationale doelstellingen, het inspelen op de komende technologische en data-gerelateerde ontwikkelingen en de inzet van financiële middelen.

Onderbouwing en marktverstorend karakter referentietaken

20. Het belangrijkste argument om referentietaken bij VITO te beleggen (en dus buiten het toepassingsgebied van de Wet inzake overheidsopdrachten te treden) is dat de uitvoering van deze taken een doelstelling van algemeen belang verwezenlijkt. De uitvoering van referentietaken draagt namelijk bij tot de kerntaken van de overheid (o.a. inzake duurzaamheid en ruimtelijke ordening). Ook leidt de uitvoering van referentietaken tot de ontwikkeling van nieuwe kennis die niet alleen de Vlaamse overheid ten goede komt, maar die ook kan leiden tot product- en procesinnovaties bij externe partijen, op voorwaarde dat deze kennis publiek gedeeld wordt.
21. Doordat de referentietaken niet via een aanbestedingsprocedure aanbesteed hoeven te worden (vanwege het algemeen belang) kan er sprake zijn van marktverstoring wanneer 'de markt' een (deel)taak ook kan uitvoeren. We concluderen dat alternatieven wel degelijk worden meegenomen in de huidige afweging om taken als referentietaak aan te wijzen.

Vaak blijkt echter dat VITO als enige over de specifieke benodigde expertise beschikt om de taak uit te kunnen voeren. Tegelijkertijd concluderen we ook dat hoewel VITO destijds de enige geschikte partij was voor bepaalde taken, dit niet betekent dat VITO dat nog altijd is.

22. VITO kan door de kennis die het heeft opgedaan en de data(bestanden) die het heeft ontwikkeld in de uitvoering van referentietaken mogelijk een (oneerlijk) concurrentievoordeel opbouwen. Dit mogelijke risico weegt in onze ogen niet op tegen de rol van VITO als brug tussen enerzijds het opbouwen van wetenschappelijke en technologische kennis en anderzijds de valorisatie van deze kennis. Dit zou juist de meerwaarde van de huidige werkwijze van referentietaken kunnen zijn: het creëren van socio-economische impact. Dit betekent wel dat marktpartijen ook toegang moeten krijgen tot de kennis die binnen de referentietaken wordt ontwikkeld. Hier wringt het schoentje: er is veel onduidelijkheid over beschikbaarheid en eigenaarschap van modellen en data die ontwikkeld werden in het kader van de referentietaken. Ook leunen sommige taken sterk op infrastructuur die eigendom is van VITO, waardoor VITO een monopoliepositie heeft op het uitvoeren van die taken.
23. VITO hanteert een strikte bewaking van de full cost en een duidelijke scheiding van rekeningen in de boekhouding om een oneigenlijk concurrentievoordeel ten opzichte van marktpartijen te vermijden.

Marktconformiteit overhead

24. We constateren dat de kostprijs van de referentietaken momenteel onvoldoende onderbouwd wordt. Het aanrekenen van overhead is nodig om geen afbreuk te doen aan de andere opdrachten van VITO die ook steunen op de onderzoeksinfrastructuur van VITO (overhead mag niet te laag zijn). Tegelijkertijd dient VITO te waarborgen dat de subsidie voor referentietaken op geen enkele wijze voor contractonderzoek wordt aangewend (overhead mag dus niet te hoog zijn). Er bestaan twijfels of dit vaste percentage van 36% voor elk van de referentietaken (behalve bij één taak, waar 20% wordt aangerekend). Wij constateren dat de twijfel over de rechtvaardiging vooral is ontstaan doordat het onvoldoende inzichtelijk is waar de overhead aan besteed wordt.
25. Al met al blijkt een zuivere vergelijking tussen overheadpercentages die aangerekend worden in soortgelijke opdrachten niet mogelijk, en kunnen er geen harde conclusies worden getrokken over de vraag of het gehanteerde overheadpercentage van 36% marktconform is. We constateren wel dat VITO voor een opdracht die via uitbesteding wordt verworven hogere overheadkosten aanrekent dan bij de uitvoering van een referentietaak het geval is (referentietaken zijn goedkoper).

Positionering referentietaken ten opzichte van andere beleidsopties voor kennisverwerving

26. Een nadeel van de huidige werkwijze met referentietaken is de steeds groter wordende rol van VITO met als gevolg dat de overheid sterk afhankelijk is van VITO en de zogeheten leercurve voor andere partijen steeds hoger wordt. Het overwegen van alternatieven leidt mogelijk tot het doorbreken van deze positie. Daarentegen is het opnieuw opbouwen van vertrouwen, stabiliteit en kennisinfrastructuur complex en duur, vooral door investeringen die er over de jaren aan vooraf zijn gegaan.
27. Alternatieve beleidsopties zijn eigen uitvoering, steunpunten en uitbesteding. Er dient opgemerkt dat elke referentietaak zijn specificiteit heeft en dus ook een individuele afweging vraagt voor eventuele alternatieven. Ten opzichte van referentietaken heeft eigen uitvoering als grootste voordeel dat de overheid volledige regie en eigenaarschap behoudt en zelf expertise opbouwt. Nadelen zijn echter onvoldoende beschikbare (specifieke) expertise en beperkte toegang tot onderzoeksinfrastructuur. Steunpunten brengen net als

referentietaken door hun meerjarenkarakter continuïteit en voorspelbaarheid in beleidsondersteunend onderzoek. Belangrijk is wel om bij de definitie van de opdracht van een steunpunt erover te waken dat een goed evenwicht gevonden wordt tussen enerzijds excellent wetenschappelijk onderzoek en publicatieoutput en anderzijds valorisatie, beleidsrelevantie en bruikbaarheid van het onderzoek, zodat het steunpunt en zijn resultaten voor beide betrokken partijen (onderzoeksconsortium en beleid) een meerwaarde betekenen. De voordelen van uitbesteding via overheidsopdrachten zijn transparantie, verminderde afhankelijkheid van één partij en de doelmatigheidsprikkels die uitgaan van marktwerking. De nadelen zijn administratieve omslachtigheid, hogere transactiekosten, minder synergievoordelen en minder geschikt voor langlopende overeenkomsten.

Huidige afwegingscriteria voor het afbakenen van referentietaken

28. Er is volgens ons momenteel geen transparant, uniform, gedeeld en bindend afwegingskader om te bepalen of een specifieke taak afgebakend kan worden als een referentietaak. Dat wil niet zeggen dat entiteiten binnen de Vlaamse overheid en VITO nu geen criteria hanteren, maar deze variëren per entiteit en per taak en worden weinig of niet geëxpliciteerd. Voorbeelden van criteria zijn dat de entiteit binnen de Vlaamse overheid niet beschikt over de expertise en/of capaciteit om de taak zelf uit te voeren, dat de taak inhoudelijk goed aansluit bij de unieke expertise, infrastructuur, modellen of data van VITO, dat de taak een meerjarig karakter heeft (met een lange ontwikkelduur en bijbehorende investeringskost), dat de taak om een onafhankelijke positie van VITO vraagt en dat VITO een wetenschappelijke instelling is.
29. VITO neemt een taak alleen aan als een referentietaak wanneer (1) de inhoud nauw aanleunt tegen haar expertise; (2) zij ervan overtuigd is de meest performante en aangewezen speler te zijn; (3) en de taak bijdraagt aan de andere strategische doelstellingen van VITO.
30. Wij concluderen dat de argumenten die de Vlaamse overheid en VITO opnoemen, niet altijd voldoende zijn om een taak als referentietaak voor VITO te bestempelen (en de taak dus niet via de markt aan te besteden of de taak zelf uit te voeren). Dat VITO bijvoorbeeld een wetenschappelijke instelling is en in staat is om onderzoeksresultaten te leveren aan de beleidspraktijk, is geen voldoende argument om van een taak een referentietaak te maken. Andere organisaties (bv. universiteiten) verrichten ook wetenschappelijk onderzoek en kunnen hun onderzoeksresultaten ook inbrengen in de beleidspraktijk, cf. bv. steunpunten beleidsrelevant onderzoek..

Analyse van criteria voor een afwegingskader

31. In de analyse van de criteria voor een afwegingskader letten we enerzijds op de eigenschappen van de taak (dit speelt aan de zijde van de overheid als opdrachtgever) en anderzijds op de eigenschappen van de organisatie die de referentietaken gaat uitvoeren (dit speelt aan de zijde van bijvoorbeeld VITO als opdrachtnemer).
32. Het gaat volgens ons om een taak:
    - Die decretaal/wettelijk verankerd is in Vlaamse, federale en/of Europese wetgeving waarbij de Vlaamse overheid concludeert dat zij niet beschikt over voldoende kennis en capaciteit om deze taak kwaliteitsvol zelf uit te voeren en dat zelf opbouwen van deze kennis niet mogelijk is. Verder concludeert zij dat de uitvoering van een taak een zekere onafhankelijkheid vereist, waarbij de beleidstaak (hetzij rapporteringen, hetzij overwegingen bij bepaalde beleidskeuzes) nadrukkelijk steunt op wetenschappelijke of technologische resultaten en inzichten.

- Met een langdurig karakter waarbij consistentie en continuïteit van uitvoering en resultaten, en het innovatieve karakter ervan van belang zijn voor het gebruik van die resultaten. Dit kan inhouden dat resultaten over de jaren heen onderling vergelijkbaar moeten zijn, dat de resultaten een referentie bieden waar de overheid en/of maatschappij meerdere jaren mee moet kunnen werken, of dat de specifieke toepassing van een methode zelf de referentie vormt waarmee resultaten tot stand komen.
- Die goed afgebakend is zodat (deel)taken die minder beroep doen op de specifieke expertise, infrastructuur, instrumenten, modellen of data of op de onafhankelijkheid van de organisatie niet onterecht meeliften.

33. Het gaat volgens ons om een organisatie (bv. SOC's, universiteiten, marktpartijen) die:
    - Beschikt over een bestaand monopolie op middelen om de taak uit te voeren in de vorm van aanwezige expertise, infrastructuur, instrumenten, modellen of data die elders niet aanwezig zijn. De organisatie is geschikt omdat zij als enige direct en langdurig over de gevraagde middelen beschikt (aansluitend bij haar basisopdracht en/of expertise). De organisatie heeft in het verleden grote investeringen gedaan in de ontwikkeling van deze middelen (soms met financiële steun van de Vlaamse overheid) en derden beschikken niet over deze middelen of mogen/kunnen/willen er geen gebruik van maken. Zo kan het zijn dat de taak een beroep doet op de expertise van de organisatie en deze expertise is in de huidige vorm niet geschikt en niet openbaar om door derden effectief te laten gebruiken.
    - Binnen Vlaanderen over de meest onafhankelijke positie beschikt om een taak uit te voeren. Bijvoorbeeld voor wat betreft de referentietaken waar het ontwikkelen van een referentie (standaard, norm) centraal staat, wordt de organisatie immers geacht om op basis van aanwezige expertise een geldende referentie (standaard, norm) voor heel Vlaanderen te ontwikkelen of toe te passen (wanneer deze bijvoorbeeld internationaal bepaald is). Deze referentie moeten derden dan gebruiken.
34. Er kunnen ook meer politieke of beleidsmatige overwegingen bestaan om een bepaalde taak als referentietaak te definiëren, bijvoorbeeld dat de taak bijdraagt aan een betere internationale positie van de organisatie of de Vlaamse overheid, dat de taak socio-economische impact genereert en dat taak het bewerken van vertrouwelijke gegevens omvat.

Aanbevelingen voor de Vlaamse overheid (in de breedte)

1. Heroverweeg de wijze waarop de referentietaken momenteel gefinancierd worden door de Vlaamse overheid, en dat met het oog op het vergroten van de transparantie. De financiering komt nu van drie departementen (het Departement Economie, Wetenschap en Innovatie, het Departement Omgeving en het Departement Kanselarij en Bestuur). Overwogen zou kunnen worden om de toelagen voor de uitvoering van de referentietaken te bundelen en over te hevelen naar één departement, en bij voorkeur naar het Departement Omgeving. Dit departement is immers inhoudelijk het meest betrokken bij de referentietaken.
2. Bestendig de inhoudelijke sturing van de referentietaken door het Departement Omgeving en de verbonden agentschappen via de overkoepelende stuurgroep referentietaken en de stuurgroepen voor de specifieke referentietaken. Het Departement EWI dient wel betrokken te blijven bij de algemene opvolging (via de overkoepelende stuurgroep referentietaken), zoals ook gedefinieerd in het convenant 2019-2023 tussen VITO en de

Vlaamse overheid, om zo mee de impact van de referentietaken op VITO als strategisch onderzoekscentrum mee te kunnen opvolgen.

3. Volgens ons zouden de volgende zes criteria onderdeel kunnen uitmaken van het afwegingskader:
    - De (deel)taak biedt ondersteuning aan een **kerntaak** van de Vlaamse overheid, maar de overheid kan deze taak niet zelf uitvoeren, bijvoorbeeld vanwege gebrek aan expertise of de nood aan een onafhankelijke rol.
    - De taak is **goed afgebakend** zodat (deel)taken die minder goed voldoen aan de criteria voor referentietaken **niet onterecht meeliften**. Dit betreft vooral (deel)taken die als economische activiteiten kunnen worden bestempeld.
    - De (deel)taak heeft een langetermijn- en duurzaam karakter waarbij **consistentie en continuïteit** van de uitvoering en resultaten van belang zijn voor het gebruik van die resultaten (en/of langetermijn in combinatie met innovatief karakter).
    - De organisatie beschikt **direct en langdurig** over een **bestaand monopolie op middelen** om de (deel)taak uit te voeren in de vorm van aanwezige **expertise, infrastructuur, instrumenten, modellen of data** die voor derden niet toegankelijk zijn en die voor hen een onevenredige ontwikkeltijd of leercurve vereisen. Deze middelen komen meestal voort uit eigen onderzoek, maar dat is geen noodzakelijke voorwaarde.
    - De organisatie beschikt binnen Vlaanderen over de **meest onafhankelijke positie** om de (deel)taak uit te voeren en kan waar nodig met **vertrouwelijke gegevens** omgaan.
    - De uitvoering en resultaten van de (deel)taak helpen om zowel de Vlaamse overheid als de organisatie **internationaal** een **betere positie** te geven in specifieke kennis- en beleidsdomeinen.
4. Deze criteria zijn eerst en vooral bedoeld om een beslissing om een (deel)taak als referentietaak in te richten te ondersteunen en te onderbouwen, waarbij het best mogelijk is dat een referentietaak niet aan alle criteria kan voldoen, maar minimaal aan enkele van deze criteria (en mogelijk ook wordt uitgelegd waarom afgeweken wordt van een criterium).
5. Interpreteer de term 'organisatie' breed. Het uitvoeren van een referentietaak zou niet alleen voorbehouden moeten zijn aan een strategisch onderzoekscentrum (momenteel VITO). Het kan best zijn dat na een afweging blijkt dat een andere organisatie, bijvoorbeeld een marktpartij, een universiteit, een steunpunt of een entiteit binnen de Vlaamse overheid in aanmerking komt voor het uitvoeren van de referentietaak.
6. Informeer andere partijen die onderzoek en advies verrichten in het beleidsdomein Omgeving (universiteiten, onderzoeks- en adviesbureaus, bredere Vlaamse overheid) over het ontwerp van het afwegingskader. Dit vergroot de transparantie en de kans dat een finaal afwegingskader breder aanvaard en gedeeld wordt.
7. Breng het afwegingskader in bij het voornemen van de Vlaamse Regering (verwoord in de Beleidsnota Omgeving 2019-2024) om werk te maken van een strategische onderzoeksagenda door onderzoeksvragen en -agenda's van het beleidsdomein Omgeving, de Vlaamse wetenschappelijke instellingen en van externe onderzoeksinstellingen onderling af te stemmen en middelen te bundelen. Geef expliciet aandacht aan het informeren van (markt)partijen over deze strategische onderzoeksagenda en aan de vraag in welke mate referentietaken passen in de taak van VITO als strategisch onderzoekscentrum in het domein van cleantech en duurzame ontwikkeling.
8. Stem over deze strategische onderzoekagenda regelmatig af met het verantwoordelijke beleidsdomein EWI. Activiteiten als onderzoeken, innoveren en ontwikkelen passen beter binnen referentietaken binnen een SOC dan monitoren en beheren. Besteed meer aandacht

aan het openbaar maken en breder verspreiden van data, modellen en instrumenten die worden ontwikkeld binnen de referentietaken en dit in het kader van transparantie, maar ook om de impact van de referentietaken te vergroten (zodat ook andere partijen er meer van kunnen gebruikmaken).

9. Zorg voor een, bij voorkeur juridische, verankering van het nieuw afwegingskader. Indien het afwegingskader alleen een rol speelt in de relatie tussen de Vlaamse overheid en VITO volstaat een nieuw artikel in het convenant of in het Beheersreglement. Indien het afwegingskader een bredere werking zou krijgen, zou het toegevoegd kunnen worden aan bijvoorbeeld het W&I-decreet. Referentietaken zijn niet uniek voor VITO.
10. Geef meer openheid over de afbakening van referentietaken door het beter publiek toegankelijk maken van: (1) het (nieuwe) Beheersreglement; (2) het (nieuwe) afwegingskader; en (3) beslissingen over de afbakening van taken als referentietaken (en onderliggende deeltaken).

Aanbevelingen voor de opdrachtgevers binnen de Vlaamse overheid

11. Verzakelijk bij de uitvoering van de referentietaken de relatie tussen de Vlaamse overheid en VITO, bijvoorbeeld door elke referentietaak uit het Beheersreglement uit te werken in een specifiek contract tussen de Vlaamse overheid en VITO met afspraken over (transparantie van) budget, planning, (kwaliteit van het) resultaat, eigendomsrechten en openbaarheid. Ook zou de aansturing van een referentietaak van nieuwe inzichten kunnen worden voorzien door meer te rouleren in de betrokken VO-medewerkers (bv. dat men niet te lang een (deel)taak aanstuurt).
12. Zorg ervoor dat na het vaststellen van het nieuwe afwegingskader door de Vlaamse Regering alle bestaande referentietaken en potentieel nieuwe (deel)taken getoetst zullen worden aan het nieuwe afwegingskader. Hanteer voor de bestaande referentietaken een overgangsperiode van twee jaar waarin al deze taken getoetst zullen worden. In deze tweejarige overgangsperiode geldt een Beheersreglement (2021-2022). Bij het volgende Beheersreglement (2023-2027) zou dan de nieuwe situatie kunnen gelden (dat wil zeggen dat referentietaken die na toepassing van het afwegingskader 'afvallen', geen deel meer uitmaken van het Beheersreglement).
13. De beslissing of een taak als referentietaak wordt afgebakend, wordt genomen door de leidinggevenden van de betrokken entiteit(en) binnen de Vlaamse overheid. Daarmee krijgt het afwegingskader een bredere werking dan alleen binnen de overkoepelende stuurgroep referentietaken.
14. Bepaal welke alternatieven geschikt zijn wanneer blijkt dat een bestaande referentietaak op basis van het nieuwe afwegingskader niet meer afgebakend kan worden als een referentietaak. Dit betreft zowel het zoeken naar een andere manier van uitvoering (zelf doen, uitbesteding, enz.), het budget, het garanderen van de continuïteit bij de overgang van VITO naar een andere uitvoerder, als de borging van een kwaliteitsvolle uitvoering.

Aanbevelingen voor VITO

15. Informeer de Vlaamse overheid in een vroeg stadium wanneer VITO strategische of operationele keuzes maakt die van invloed kunnen zijn op de kwaliteitsvolle uitvoering van een referentietaak, bijvoorbeeld door desinvesteringen in een bepaalde expertise of een technische infrastructuur.
16. Wees – voor zo ver dat nu nog niet gebeurt – zo transparant mogelijk over de overheadkosten bij referentietaken, maar ook over andere zaken die van invloed kunnen zijn op (vragen over) de uitvoering van een taak, bijvoorbeeld interne prioritering van

werkzaamheden en de eigendom en overdracht van opgebouwde kennis (inclusief tools, data, etc.).

17. Maak wat betreft de overheadkosten meer variatie en transparantie per referentietaak mogelijk door inzichtelijk te maken in hoeverre gebruik wordt gemaakt van de onderzoeksinfrastructuur en welk overheadpercentage hier passend bij is. Werk hierbij bijvoorbeeld met drie opslagpercentages: 20, 30 en 40%. Het overheadpercentage neemt toe naarmate binnen een referentietaak een groter beroep wordt gedaan op (technische) ondersteuning vanuit VITO. Omwille van duidelijkheid en administratieve redenen zou ook met eenzelfde percentage voor alle taken gewerkt kunnen worden (dat een gemiddelde is van alle taken), mits kan worden verantwoord hoe dit percentage tot stand is gekomen.
18. Waak erover dat de activiteiten binnen referentietaken niet te operationeel worden en dat ze ook daadwerkelijk een beroep doen op de (unieke) expertise van VITO, zodat de referentietaken ook een bijdrage blijven leveren aan de functie van VITO als SOC. Probeer daarbij nog nadrukkelijker de resultaten van de referentietaken in te zetten voor het versterken van de innovatiecapaciteit van de Vlaamse industrie (hefboomfunctie) zodat het ook als legitiem en relevant wordt gezien dat VITO deze taken uitvoert.

INHOUDSTAFEL

1 Introductie 19
1.1 Aanleiding voor de evaluatie 19
1.2 Doel- en vraagstelling van de evaluatie 22
1.3 Aanpak van de evaluatie en hoofdlijnen 23
1.4 Leeswijzer 24
2 Beleid, kennis en referentietaken 25
2.1 Kennisbasis in het beleidsdomein Omgeving 25
2.2 Referentietaken 26
2.2.1 Decretale inbedding van referentietaken 26
2.2.2 Overzicht en budget van referentietaken 27
2.2.3 Selectie van referentietaken 29
2.2.4 Organisatie en aansturing van referentietaken 29
2.2.5 Evolutie van referentietaken 30
3 Evaluatie van de specifieke referentietaken 35
3.1 Typering referentietakenpakket 35
3.1.1 Doelstellingen van referentietaken 35
3.1.2 Gebruik van de (technische) infrastructuur van VITO 36
3.1.3 Stap in de ontwikkelingscyclus van een product of dienst 37
3.2 Doelbereiking en tevredenheid opgeleverde resultaten 38
3.2.1 Doelbereiking van de individuele referentietaken 38
3.2.2 Tevredenheid stuurgroepen over de opgeleverde resultaten 39
3.3 Impact 42
3.3.1 Bijdrage aan VITO als strategisch onderzoekscentrum 42
3.3.2 Wetenschappelijke impact 43
3.3.3 Ondersteuning aan het beleid van de Vlaamse overheid 44
3.3.4 Versterking innovatiecapaciteit op het gebied van duurzaamheid en cleantech en socio-economische situatie in Vlaanderen 45
3.3.5 Bijdrage aan de Europese/internationale positie van Vlaanderen 46
3.4 SWOT-analyse 46
3.4.1 Sterktes 47
3.4.2 Zwaktes 47
3.4.3 Opportuniteiten 49
3.4.4 Bedreigingen 50
3.4.5 Overkoepelend beeld 51
3.5 Belangrijke uitdagingen voor de toekomst 52
4 Het instrument referentietaak en alternatieven 55
4.1 Onderbouwing van referentietaken 55
4.2 Mogelijk marktverstorend karakter 57
4.2.1 Kunnen andere partijen (delen van) referentietaken ook uitvoeren? 57
4.2.2 Heeft VITO bij andere overheidsopdrachten een (oneerlijk) concurrentievoordeel door referentietaken? 60
4.3 Marktconformiteit overhead 63
4.4 SWOT-analyse per beleidsoptie 66
4.4.1 Referentietaak 66
4.4.2 Eigen uitvoering 67
4.4.3 Uitbesteding 68
4.4.4 Steunpunten voor Beleidsrelevant Onderzoek 70
4.5 Positionering referentietaken t.o.v. alternatieven 72
5 Voorstel voor een ontwerp van een afwegingskader 75
5.1 Huidige criteria voor het afbakenen van referentietaken 75
5.2 Uitgangspunten voor (een ontwerp van) een afwegingskader 77
5.3 Analyse van criteria voor een afwegingskader 79
5.3.1 Eigenschappen taak 79
5.3.2 Eigenschappen organisatie 81
5.3.3 Andere criteria 82

5.4 Voorstel voor een ontwerp van een afwegingskader 83
6 Conclusies en aanbevelingen 85
6.1 Conclusies 85
6.2 Aanbevelingen 91
Bijlage 1. Onderzoeksvragen 95
Bijlage 2. Interviewlijst 97
Bijlage 3. Vragenlijsten 101

1 INTRODUCTIE

In dit hoofdstuk staan we eerst stil bij de aanleiding voor deze evaluatie (paragraaf 1.1). Vervolgens gaan we in op de doel- en vraagstelling (paragraaf 1.2) en op de aanpak van de evaluatie (paragraaf 1.3). Tot slot presenteren we een leeswijzer (paragraaf 1.4).

1.1 AANLEIDING VOOR DE EVALUATIE

De Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO) is volgens (artikel 29 van) het decreet van 30 april 2009 betreffende de organisatie en financiering van het wetenschaps- en innovatiebeleid (hierna: W&I-decreet[8]) erkend als een Strategisch Onderzoekscentrum (SOC). Het maatschappelijk doel van VITO is gericht op het verrichten van strategisch basisonderzoek[9] in de domeinen energie, leefmilieu, materialen en aardobservatie met het oog op het stimuleren van duurzame ontwikkeling en het versterken van het economische en maatschappelijke weefsel in Vlaanderen. Conform artikelen 32 en 33 van het W&I-decreet stelt de Vlaamse overheid jaarlijks een subsidie ter beschikking aan VITO en sluit ze een convenant af dat de wederzijdse rechten en plichten in het kader van die subsidie regelt. Het lopende convenant bestrijkt de periode 2019-2023 en de subsidie wordt toegekend vanuit het beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI). Het Departement EWI staat in voor het beheer van het convenant met VITO (net zoals het departement instaat voor het beheer van de convenanten met de drie andere strategische onderzoekscentra).

Een SOC beantwoordt volgens (artikel 30 van) het W&I-decreet aan de volgende vereisten:

1. Het gevoerde strategische onderzoek bouwt voort op wetenschappelijk onderzoek waarvan de wetenschappelijke excellentie in internationale vergelijkingen objectief aantoonbaar is.
2. Het strategisch onderzoekscentrum beschikt over een substantiële kritische massa.
3. De activiteiten van het strategisch onderzoekscentrum passen in het wetenschaps- en innovatiebeleid, bepaald door de Vlaamse Regering.
4. Het gevoerde onderzoek bezit een belangrijk valorisatiepotentieel, zodat het onderzoekscentrum als aantrekkingspool voor nieuwe bedrijfsactiviteiten in het Vlaamse Gewest kan gelden en ondersteuning kan bieden aan bestaande bedrijfsactiviteiten.

Voor wat VITO betreft, bevat het W&I-decreet nog een aantal specifieke artikelen (36 tot en met 52). Artikel 37 van het W&I-decreet omschrijft de taken die VITO heeft om haar hogervermelde maatschappelijk doel te realiseren:

- de noodzakelijke kennis en ervaring op een structurele wijze uitbouwen, onder meer door het uitvoeren van eigen onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten, al dan niet met medefinanciering door derden;
- het uitvoeren van de door de overheid vastgestelde referentietaken, waarvan de precieze aard, de doelstelling en de wijze van vergoeding bij Beheersreglement, vastgesteld bij besluit van de Vlaamse Regering, worden bepaald;

[8] Decreet betreffende de organisatie en financiering van het wetenschaps- en innovatiebeleid (30 april 2009). https://codex.vlaanderen.be/Portals/Codex/documenten/1018085.html.

[9] Dat is kwalitatief hoogwaardig generisch onderzoek, dat beoogt wetenschappelijke of technologische capaciteit op te bouwen als basis voor economische en/of maatschappelijke toepassingen die bij de aanvang van het onderzoek nog niet duidelijk zijn gedefinieerd en alleen effectief kunnen worden ontwikkeld met vervolgonderzoek (W&I-decreet, artikel 2, 10°).

- voor de Vlaamse overheid en publieke organisaties en instellingen buiten de Vlaamse overheid op contractuele basis beleidsgerichte onderzoeksprojecten uitvoeren, specifieke diensten verlenen en technisch-wetenschappelijke adviezen en beleidsaanbevelingen formuleren;
- voor private organisaties of personen op contractuele basis onderzoeksprojecten uitvoeren en specifieke diensten verlenen;
- de kennis en onderzoeksresultaten volgens de meest geëigende weg beschermen en valoriseren.

Deze vereisten en bepalingen leiden tot een aantal strategische doelstellingen die in het huidige convenant tussen het Vlaamse Gewest en VITO staan:[10]

1. Een internationaal gerenommeerde onderzoeksorganisatie zijn op het vlak van cleantech en duurzame ontwikkeling en kritische massa en excellentie bereiken en behouden in strategische onderzoeksdomeinen relevant voor de Vlaamse industrie met het oog op de bevordering van de concurrentiekracht en de duurzame verankering van de industriële activiteiten in Vlaanderen.
2. Bijdragen tot de vorming van menselijk kapitaal en hoog opgeleide medewerkers (die kunnen doorstromen naar het bedrijfsleven).
3. Optimaal bijdragen tot de versterking van het economisch weefsel, de concurrentiekracht en de industriële verankering in Vlaanderen, met bijzondere aandacht voor kmo's.
4. Bijdragen tot het creëren van een open innovatieomgeving in Vlaanderen met het oog op structurele en complementaire onderzoeks- en innovatiesamenwerking en synergieën, met Vlaamse ondernemingen en met andere kennisinstellingen.
5. Als onafhankelijk expertisecentrum het Vlaams beleid inzake cleantech en duurzame ontwikkeling ondersteunen en referentietaken uitvoeren in opdracht van de Vlaamse overheid, zoals bepaald in het Beheersreglement.

VITO ontvangt jaarlijks via het Departement Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI) een toelage voor de uitvoering van de referentietaken van ongeveer acht miljoen euro (in 2020 bedraagt deze toelage 8,094 miljoen euro). Het beleidsdomein Omgeving en het beleidsdomein Kanselarij en Bestuur dragen ook financieel bij aan de uitvoering van hun 20 referentietaken met respectievelijk 3 en 0,36 miljoen euro (toelage 2020).[11] Daarnaast ontvangt VITO jaarlijks een subsidie voor het uitvoeren van haar basisopdracht als strategisch onderzoekscentrum zoals bepaald in het convenant. Deze subsidie (jaarlijks vermeerderd met de gezondheidsindex) bedraagt in 2020 44,779 miljoen euro.

Zoals blijkt uit de vijfde strategische doelstelling moet VITO als onafhankelijk expertisecentrum het Vlaams beleid inzake cleantech en duurzame ontwikkeling ondersteunen en referentietaken uitvoeren zoals bepaald in het Beheersreglement (zie verder). Een referentietaak is een welomschreven dienstverlening die VITO uitvoert op éénzijdige beslissing van de Vlaamse overheid in het kader van een inbesteding van die Vlaamse overheid, en waarbij de financiering van deze dienstverlening minstens kostendekkend is.[12] De referentietaken worden uitgewerkt in beheersreglementen, waarvan het laatste dateert van 2019-2020.[13] Het gaat om 20 referentietaken die in de periode 2019-2020 door VITO worden uitgevoerd in opdracht van verschillende entiteiten

[10] Convenant tussen het Vlaamse Gewest en VITO 2019-2023 (artikel 6); Hierna verwijzen we naar het convenant.
[11] Beheersreglement VITO 2019-2020, p. 4.
[12] Beheersreglement VITO 2019-2020, p. 1 en het convenant tussen het Vlaamse Gewest en VITO 2019-2023 (artikel 3).
[13] Beheersreglement VITO 2019-2020; Hierna verwijzen we naar het Beheersreglement. Een beheersreglement heeft over het algemeen een langere looptijd. Bij het laatste reglement (2019-2020) werd er voor geopteerd om een reglement voor twee jaar (2019-2020) goed te keuren, met de bedoeling om eerst een evaluatie uit te voeren alvorens een volgend beheersreglement goed te keuren.

van de Vlaamse overheid.[14] Dit zijn het Departement Omgeving (OMG), de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM), het Vlaams Energieagentschap (VEA), de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM), de Vlaamse Landmaatschappij (VLM), het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB), het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO) en (het Agentschap) Informatie Vlaanderen (AIV). De referentietaken zijn opgezet als een instrument dat helpt om de Vlaamse overheid te voorzien in specifieke kennis voor haar beleid.

Naar aanleiding van de goedkeuring van het Beheersreglement 2019-2020 volgt een evaluatie (artikel 19 van het reglement) ervan en deze omvat een evaluatie van de:

- Selectie en inhoud van de taken die VITO uitvoert.
- Marktconformiteit van de overhead.
- Wijze waarop de socio-economische aspecten sterker meegenomen kunnen worden in de referentietaken.
- Problematiek van de mededinging, oftewel dat de referentietaken geen marktverstorend karakter hebben.

De nood aan deze evaluatie werd mee ingegeven door één van de aanbevelingen uit de algehele evaluatie van VITO als Strategisch Onderzoekscentrum (SOC) van de Vlaamse overheid, die in 2018 afgerond werd ter voorbereiding van een nieuw convenant tussen de Vlaamse overheid en VITO voor de periode 2019-2023.[15] In deze evaluatie werd ook de rol van VITO als dienstverlener voor de uitvoering van referentietaken geanalyseerd. Een aanbeveling op basis van deze evaluatie betreft een meer kritische selectie van de opdrachten die als referentietaak worden opgenomen. In uitvoering van deze aanbeveling werd in het nieuwe VITO-convenant 2019-2023 aan de overkoepelende stuurgroep referentietaken[16] de opdracht gegeven om werk te maken van een afwegingskader voor referentietaken.

Het Departement Omgeving (OMG) en het Departement Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI) van de Vlaamse overheid hebben via een aanbestedingsprocedure (opdrachtbestek met nr. OMG-VPO/2019/63: Evaluatie van de referentietaken van VITO) Dialogic de opdracht gegeven om deze evaluatie uit te voeren. De evaluatie werd begeleid door een stuurgroep evaluatie referentietaken, samengesteld door de evaluatiecellen en inhoudelijk betrokkenen van het Departement OMG en het Departement EWI.[17] De rol van deze evaluatiestuurgroep was zowel het bewaken van de kwaliteit als de voortgang van de evaluatie, evenals erop toe te zien dat de uitvoering van de opdracht resulteert in concrete aanbevelingen die inpasbaar zijn in de regelgeving. Gedurende de evaluatie heeft Dialogic verschillende keren de aanpak en de voortgang besproken met de evaluatiestuurgroep referentietaken en heeft deze stuurgroep zowel commentaar geleverd op de ontwerprapportage als deze tussentijds gevalideerd.

[14] Zie paragraaf 2.2 voor een overzicht van deze 20 referentietaken.

[15] Dialogic (2018), Evaluatie van de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO), Utrecht, zie https://www.ewi-vlaanderen.be/onze-opdracht/strategisch-beleid/beleidsevaluaties/afgeronde-beleidsevaluaties/beleidsevaluaties-2018 voor de managementsamenvatting van dit evaluatierapport.

[16] In de overkoepelende stuurgroep referentietaken zetelen zowel vertegenwoordigers van de entiteiten binnen de Vlaamse overheid die referentietaken opdragen aan VITO als een vertegenwoordiger van het Departement EWI (als waarnemer). In deze stuurgroep zetelt ook een vertegenwoordiger van VITO. Per referentietaak bestaan er ook specifieke stuurgroepen waarin de betrokken overheidsinstellingen en de VITO-projectleider vertegenwoordigd zijn.

[17] In deze evaluatiestuurgroep waren vertegenwoordigd: Evaluatiecel en dossierbehandelaar van het Departement OMG, evaluatiecel en dossierbehandelaar van het Departement EWI, Kabinet van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, Kabinet van Economie, Innovatie, Werk, Sociale economie en Landbouw en enkele vertegenwoordigers van de overkoepelende stuurgroep referentietaken.

De stuurgroep referentietaken[18] heeft ook de mogelijkheid gekregen om het (door de stuurgroep evaluatie referentietaken gevalideerde ontwerp van) eindrapport na te kijken met het oog op de verbetering van materiële fouten. Het eindrapport bestaat uit twee documenten, namelijk een rapport met een generieke evaluatie van het instrument referentietaak (Deelrapport 1) en een rapport met en specifieke evaluatie van twintig referentietaken (Deelrapport 2).[19] In voorliggend rapport zijn de vastgestelde materiële fouten verbeterd. De evaluatie vond plaats in de periode november 2019 – mei 2020.

1.2 DOEL- EN VRAAGSTELLING VAN DE EVALUATIE

De doelstelling van deze evaluatie luidt als volgt:
Het uitvoeren van een evaluatie van het instrument 'referentietaak' en van de 20 individuele referentietaken zoals omschreven in het Beheersreglement (en dat voor de periode 2015–2019)[20].

In de evaluatie worden de belangrijkste belanghebbenden binnen en buiten de Vlaamse overheid betrokken. Er worden drie luiken onderscheiden in de evaluatie, namelijk:

1. Een generiek luik gericht op het instrument referentietaak.
2. Een specifiek luik gericht op de 20 individuele referentietaken.
3. Een luik met conclusies en aanbevelingen.

De resultaten van deze evaluatie betreffen een:

- Analyse en beoordeling van de selectie van referentietaken. De analyse richt zich zowel op de inhoudelijke, procedurele als financiële afbakening van opdrachten die als referentietaak worden uitgevoerd.
- Onderzoek naar het mogelijk marktverstorend karakter van referentietaken.
- Determinatie van mogelijke marktspelers met betrekking tot (deel)opdrachten binnen de individuele referentietaken.
- Vergelijking (benchmark) van overheadkosten voor gelijkaardige opdrachten om een beoordeling van de marktconformiteit van deze kosten mogelijk te maken.
- Evaluatie van de resultaten van de individuele referentietaken, met focus op doelbereiking en kwaliteit van de opgeleverde resultaten in de brede zin voor de uitvoeringsperiode 2015-2019.
- Analyse en beoordeling van de stakeholderbetrokkenheid binnen de individuele referentietaken.
- SWOT-analyse per beleidsoptie (referentietaak VITO, uitbesteding, uitvoeren van opdracht door eigen entiteiten of steunpunt voor beleidsrelevant onderzoek) en per individuele referentietaak.
- Analyse en beoordeling van de wijze waarop socio-economische aspecten kunnen worden meegenomen binnen de referentietaken. Aanvullend is onderzocht op welke wijze

[18] Er bestaat dus een *permanente* stuurgroep referentietaken (de overkoepelende stuurgroep, zie voetnoot 16) waarin de voorzitters van de 20 specifieke stuurgroepen referentietaken en VITO vertegenwoordigd zijn en een *tijdelijke* stuurgroep evaluatie referentietaken die in het leven is geroepen voor deze evaluatie. De permanente stuurgroep referentietaken is tussentijds (februari 2020) wel geïnformeerd over de voortgang en resultaten van de evaluatie, en meer specifiek over een eerste ontwerp van een afwegingskader om referentietaken af te bakenen.
[19] Evaluatie van de referentietaken van VITO. Deelrapport 2: Evaluatie van de specifieke referentietaken.
[20] De evaluatie richt zicht dus ook op de periode van het vorige beheersreglement (2015–2018).

individuele referentietaken kunnen bijdragen tot VITO's taakstelling om de innovatiecapaciteit van de Vlaamse industrie te versterken op gebied van duurzaamheid en cleantech, en om het economisch weefsel te versterken.

- Formulering van conclusies en aanbevelingen met betrekking tot bovenstaande en de te evalueren items vermeld in het Beheersreglement 2019-2020. Conclusies, aanbevelingen voor zowel het opstellen van een afwegingskader voor de Vlaamse overheid als het opstellen van een afwegingskader voor VITO. Tegelijkertijd leveren de resultaten van de evaluatie input voor het proces tot het opstellen van een nieuw Beheersreglement voor de volgende periode.

In de evaluatie wordt gebruik gemaakt van alle relevante informatie die de betrokken entiteiten binnen de Vlaamse overheid (AIV, Departement EWI, INBO, NB, Departement OMG, OVAM, VEA, VLM en VMM) en VITO verder ter beschikking hebben gesteld.

Bovenstaande leidt tot een lijst van onderzoeksvragen over volgende thema's:

- Overzicht en selectie van referentietaken.
- Positionering van referentietaken ten opzichte van alternatieven.
- Positionering binnen en meerwaarde van referentietaken voor VITO.
- Evaluatie van de individuele referentietaken.
- Evaluatie van het instrument referentietaken.
- Afwegingskader voor referentietaken & Beheersreglement.

De gedetailleerde lijst van onderzoeksvragen staat in Bijlage 1. Onderzoeksvragen.

1.3 AANPAK VAN DE EVALUATIE EN HOOFDLIJNEN

Om op de meest gepaste wijze een onderbouwd antwoord te kunnen geven op de evaluatievragen, hebben we gebruik gemaakt van diverse onderzoeksmethoden:

- **Bestudering en analyse van verschillende informatiebronnen over de referentietaken**, bijvoorbeeld de ex-post- en ex-ante-zelfevaluaties (over de voorbije en komende vijf jaar) die de 20 voorzitters van de specifieke stuurgroepen referentietaken en de 20 VITO-projectleiders als voorbereiding van deze evaluatie hebben opgesteld (zie Bijlage 3. Vragenlijsten voor de vragenlijsten die de voorzitters hiervoor konden gebruiken). In deze deskstudie zijn onder meer de volgende documenten verzameld en geanalyseerd: jaarverslagen, opdrachtverstrekkingen van entiteiten binnen de Vlaamse overheid aan VITO inzake referentietaken, zelfevaluaties, convenant, beheersreglementen, rapporten over de afgeronde referentietaken, klanttevredenheidsonderzoeken, websites en beleidsnota's.

- **Interviews** met ongeveer 90 personen die rechtstreeks of onrechtstreeks betrokken zijn bij de aansturing en uitvoering van referentietaken, onder meer de voorzitters van de specifieke stuurgroepen referentietaken, medewerkers van VITO, de kabinetten van beide bevoegde ministers, de departementen OMG en EWI en enkele andere belanghebbenden en experten. Zie Bijlage 2. Interviewlijst voor een overzicht van de geïnterviewde personen.[21]

[21] In veel interviews werden meerdere personen tegelijk geïnterviewd. Het feitelijke aantal gesprekken bedraagt ongeveer 45.

- **Benchmark** met enkele andere beleidsopties dan referentietaken om externe partijen in te schakelen om kennis te verwerven voor het beleid, bijvoorbeeld de mogelijke beleidsopties basisfinanciering, uitbesteding, eigen uitvoering en steunpunten.
- Analyse van de sterktes en zwaktes van het instrument referentietaak, van de 20 specifieke referentietaken en van de andere beleidsopties en analyse van de bedreigingen en opportuniteiten (een **SWOT-analyse**).

1.4 LEESWIJZER

In hoofdstuk 2 geven we een feitelijke beschrijving van referentietaken. Elementen die hier aan bod komen zijn hun ontstaansgeschiedenis, de doelstellingen en rol van referentietaken in de kennisbasis van de Vlaamse overheid en de wijze waarop deze taken zijn geselecteerd en organisatorisch zijn ingericht. In hoofdstuk 3 evalueren we de (doelbereiking van de) 20 afzonderlijke referentietaken (inclusief een SWOT-analyse) en hoe kwaliteitsvol VITO deze taken uitvoert (inclusief de interactie tussen de (verantwoordelijke) entiteiten binnen de Vlaamse overheid en VITO). In hoofdstuk 4 presenteren we een analyse van het instrument referentietaak en maken we een vergelijking van dit instrument met andere beleidsopties (zelf uitvoeren, aanbesteden, enz.). In dit hoofdstuk komen ook de SWOT-analyses aan de orde van deze opties en van het instrument referentietaak zelf. Hoofdstuk 5 presenteert een voorstel voor een afwegingskader om referentietaken te selecteren. Tot slot presenteert hoofdstuk 6 onze conclusies en aanbevelingen.

2 BELEID, KENNIS EN REFERENTIETAKEN

In dit hoofdstuk geven we een feitelijke beschrijving van referentietaken. In de eerste paragraaf (paragraaf 2.1) staan we stil bij de rol van kennis in het beleid van de Vlaamse overheid. Vervolgens (paragraaf 2.2) geven we een feitelijke beschrijving van het instrument referentietaak en de afzonderlijke referentietaken. We gaan dan onder meer in op de selectie, aansturing en evolutie van referentietaken.

2.1 KENNISBASIS IN HET BELEIDSDOMEIN OMGEVING

De Vlaamse overheid heeft voor beleidsontwikkeling en -uitvoering in het beleidsdomein Omgeving (net als in andere beleidsdomeinen) nood aan gegevens, indicatoren, modellen en andere input om het beleid te onderbouwen of bij te sturen. Een kwaliteitsvolle kennisbasis ondersteunt het nemen van de juiste beslissingen.

De Vlaamse Regering heeft de ambitie om ook de keuzes in het beleidsdomein Omgeving goed te onderbouwen: *"We versterken onze capaciteit om via performante studies de strategische beleidskeuzes in het brede omgevingsdomein te ondersteunen. We zoeken hierbij aansluiting met relevante kenniscentra buiten het beleidsdomein en streven hierbij naar efficiëntiewinsten. We zetten versterkt in op beleidsrelevant (wetenschappelijk) onderzoek voor de omgevingsthema's met een duidelijke onderzoeksvraag en finaliteit. We stemmen hierbij de onderzoeksvragen en -agenda's van de Vlaamse wetenschappelijke instellingen, het Departement en van externe onderzoeksinstellingen onderling af en bundelen middelen."*[22] In het beleidsdomein Omgeving, in het bijzonder door het Departement Omgeving, zijn eerder al stappen gezet om de beschikbare kennisbasis voor het beleid te verbeteren en verder te ontwikkelen.[23] Tijdens de legislatuur van de vorige Vlaamse Regering (2014-2019) werden bijvoorbeeld doelstellingen nagestreefd om de kennisbasis voor het milieu- en het natuurbeleid te verstevigen.[24] In de huidige legislatuur wordt deze piste voortgezet, onder andere door te wijzen op het belang van data-gedreven en onderbouwd omgevingsbeleid. Het gaat dan bijvoorbeeld om het gebruik te optimaliseren van de beschikbare gegevens over omgeving, klimaat, materialenbeheer en energiebeheer, en om het omgevingsbeleid wetenschappelijk te onderbouwen. Dit omvat een geheel van monitoring (dataverzameling), studies in het kader van beleidsvoorbereiding en -evaluatie, wetenschappelijk onderzoek, en ontwikkeling van innovatieve producten en systemen.[25]

Bij het ontwikkelen van een kennisbasis speelt vaak de vraag in welke mate deze kennis intern ontwikkeld en verworven dient te worden met (een uitbreiding van) eigen medewerkers of dat deze kennis extern verworven dient te worden, bijvoorbeeld door een beroep te doen op

[22] Vlaamse Regering, Regeerakkoord 2019-2024, p. 153-154; zie https://www.vlaanderen.be/publicaties/regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2019-2024.

[23] Er wordt in dit verband ook gesproken van "evidence-based beleid" waarbij (wetenschappelijke) kennis gericht wordt gebruikt om beleidsprocessen te rationaliseren en te professionaliseren en uiteindelijk dus ook effectiever te maken. Zie ook: Smet, Valérie (2013), Evidence-based policy en de doorwerking van sociaalwetenschappelijk onderzoek: Are we there yet?, *Beleidsonderzoek Online*, DOI 10.5553/Beleidsonderzoek.000031. Dit artikel handelt over de opkomst van evidence-based beleid in Vlaanderen.

[24] Beleidsnota 2014-2019. Omgeving. Ingediend door Joke Schauvliege, Vlaams minister van Omgeving, Natuur en Landbouw. Brussel. Zie: https://www.vlaanderen.be/publicaties/beleidsnota-2014-2019-omgeving.

[25] Beleidsnota 2019-2024. Omgeving. Ingediend door Zuhal Demir, Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme. Brussel. In deze nota worden onder meer de strategische doelstellingen (SD) "Omgeving is digitaal en data-gedreven by default" (SD3) en "Onderbouwd omgevingbeleid" (SD4) opgenomen. Zie: https://www.vlaanderen.be/publicaties/beleidsnota-2019-2024-omgeving.

kennisinstellingen, strategische onderzoekscentra, steunpunten voor beleidsrelevant onderzoek[26] of commerciële studie- en adviesbureaus. Het kan voor de Vlaamse overheid soms efficiënter zijn om kennis zelf te ontwikkelen, bijvoorbeeld omdat deze kennis (modellen, gegevens, indicatoren) voortdurend nodig is en relatief makkelijk opgebouwd en beheerd kan worden. Het is echter ook mogelijk dat kennis beter extern ontwikkeld kan worden, bijvoorbeeld omdat het goedkoper is (denk aan voordelen van steeds meer openbare kennisbronnen) of dat kennis zeer specialistisch en tegelijk alleen incidenteel nodig is. In het laatste geval is het relatief duur om specialistische medewerkers in dienst van de Vlaamse overheid te nemen. Tegelijkertijd is er ook vanuit het beleid een nood aan betrouwbaarheid en/of vertrouwelijkheid van bepaalde data of de zekerheid dat de data opgebouwd en onderhouden worden (bv. voor data die in het kader van internationale verplichtingen moeten aangeleverd worden). Dat maakt het mogelijk weer minder aangewezen om kennis extern te ontwikkelen. Er zijn dus verschillende modellen voor kennisverwerving denkbaar: eigen uitvoering, steunpunten voor beleidsrelevant onderzoek of een uitbesteding in de markt (wij zullen in paragraaf 4.4 een SWOT voor elk van deze alternatieven presenteren en in paragraaf 4.5 de voor- en nadelen ten opzichte van referentietaken toelichten).

Het opbouwen van kennis voor de Vlaamse overheid kan ook innovatie verder stimuleren. De overheid stelt bijvoorbeeld beleidsvragen aan universiteiten, publieke onderzoeksinstellingen of commerciële onderzoeksbureaus met de verwachting dat deze partijen hun opgebouwde kennis gebruiken om deze vragen te beantwoorden en dat deze kennis zo transparant mogelijk wordt gepubliceerd opdat andere (markt)partijen hierop weer verder kunnen bouwen. Er wordt dan kennis verspreid die niet alleen de Vlaamse overheid ten goede komt, maar die ook kan leiden tot product- en procesinnovaties bij deze andere (markt)partijen en zo tot een positieve socio-economische impact op het Vlaams economisch weefsel als geheel. Kenmerkend hieraan is dus dat het opbouwen van beleidskennis ook een externe werking bevat. Deze tweeledige werking (intern en extern) zit ook in de te evalueren referentietaken vervat.

2.2 REFERENTIETAKEN

2.2.1 Decretale inbedding van referentietaken

In het Regeerakkoord 2019–2024 van de Vlaamse Regering staat dat “We [Vlaamse Regering] zetten de ingeslagen weg verder en onderzoeken een duurzaam financieringsmodel voor onze vier strategische onderzoekscentra (IMEC, VIB, VITO, Flanders Make) om hun duurzame groei te verzekeren, onder meer via toegang tot het Flanders Future Techfund. We sporen hen daarbij aan om nog meer een verbindende rol op te nemen tussen het onderzoek en het Vlaamse economische en maatschappelijke weefsel. Vanuit de uitdagingen van een digitale wereldwijde economie, blijven we de maakindustrie in Vlaanderen ondersteunen”.[27] In dit partnerschap voert VITO ook opdrachten uit ter ondersteuning van de Vlaamse overheid en dient daarbij een belangrijke bijdrage te leveren tot de realisatie van de beleidsdoelstellingen van de Vlaamse overheid. Een deel van de opdrachten die VITO voor de Vlaamse overheid uitvoert (in het bijzonder voor het Departement Omgeving en de verbonden agentschappen), geschiedt via het instrument referentietaken. Een referentietaak wordt in het EWI-convenant gedefinieerd als “een welomschreven dienstverlening die het

[26] Het Steunpuntenprogramma werd in 2001 opgestart om het beleid van de Vlaamse overheid wetenschappelijk te ondersteunen, zodat er snel en proactief kon worden ingespeeld op maatschappelijke ontwikkelingen en uitdagingen. Zie: https://www.ewi-vlaanderen.be/onze-opdracht/strategisch-beleid/steunpunten-beleidsrelevant-onderzoek. In 2015 werd het centrale programma (met een gecentraliseerde oproep op basis van een lijst van prioritaire thema’s opgesteld en goedgekeurd door de Vlaamse Regering) als dusdanig beëindigd. Elk beleidsdomein moet nu zelf uitmaken of een steunpunt wenselijk is en indien dit het geval is, zelf instaan voor een oproep tot de inrichting ervan.

[27] Vlaamse Regering, Regeerakkoord 2019-2024, p. 47-48.

onderzoekscentrum uitvoert op éénzijdige beslissing van de Vlaamse overheid in het kader van een inbesteding van die Vlaamse overheid, en waarbij de financiering van deze dienstverlening minstens kostendekkend is".[28] Sinds haar oprichting (1991) voert VITO (als enige SOC) referentietaken uit. Deze referentietaken zijn vervat in de strategische doelstellingen van VITO zoals vastgelegd in het huidige convenant tussen het Vlaamse Gewest en VITO (en het W&I-decreet).[29]

2.2.2 Overzicht en budget van referentietaken

Het Beheersreglement 2019-2020 legt de precieze inhoud, doelstellingen en budgettaire omvang van de referentietaken die VITO uitvoert, vast. Het huidige Beheersreglement 2019-2020 omschrijft 20 referentietaken die in de periode 2019-2020 door VITO dienen te worden uitgevoerd in opdracht van één of meerdere entiteiten van de Vlaamse overheid (zie Tabel 1).

Tabel 1: Overzicht van referentietaken, opdrachtgever(s) per taak en budget per jaar (zoals gedefinieerd in het Beheersreglement 2019-2020).

Nr.	Referentietaken	Opdrachtgever(s)	Budget per jaar[30]
1	Referentielabo omgeving	Departement Omgeving	€ 1.757.542
2	Referentielabo OVAM voor afval, materiaal en bodem	Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij	€ 427.945
3	Beleidsondersteuning afval- en materialenbeleid en bodembeleid	Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij	€ 1.494.000
4	Referentielabo VLM	Vlaamse Landmaatschappij	€ 263.169
5	Kenniscentrum Best Beschikbare Technieken (BBT)/Ecologiepremie (EP)/Energie- en Milieu Informatiesysteem (EMIS)	Departement Omgeving	€ 1.880.918
6	Steunpunt energie	Vlaams Energieagentschap	€ 414.951
7	Energiebalans	Vlaams Energieagentschap	€ 412.366
8	Milieukostenmodel en burgemeestersconvenant	Departement Omgeving	€ 394.076
9	Vlaams kenniscentrum voor de ondergrond (VLAKO)	Departement Omgeving	€ 912.998
10	Omgeving & gezondheid	Departement Omgeving	€ 299.626
11	Kenniscentrum milieuvriendelijke voertuigen	Departement Omgeving	€ 87.029
12	Kenniscentrum luchtkwaliteitsmodellering	Vlaamse Milieumaatschappij & Departement Omgeving	€ 234.565
13	Verificatiebureau Benchmarking Vlaanderen	Vlaams Energieagentschap & Departement Omgeving	€ 2.259.256
14	Beeldverwerkingsketen	Informatie Vlaanderen	€ 360.000
15	Water	Vlaamse Milieumaatschappij & Departement Omgeving	€ 212.427
16	Landgebruiksmodellering ter ondersteuning van het biodiversiteitsonderzoek en de natuurrapportering	Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek	€ 50.000
17	Ondersteuning van het Instandhoudingsdoelstellingen (IHD-) proces a.d.h.v het Zoekzonemodel (ZZM) en de DIAN-tool[31]	Agentschap voor Natuur en Bos	€ 120.000
18	Data, indicatoren en analyse in relatie tot ruimtegebruik en leefomgeving	Departement Omgeving	€ 183.306
19	Ondersteuning m.b.t. Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)	Agentschap voor Natuur en Bos	€ 83.612
20	Risico- en kosten-gebaseerde optimalisering van emissie-gerelateerde inspecties	Departement Omgeving	€ 150.000

[28] Zie convenant en Beheersreglement VITO 2019-2020.
[29] Zie paragraaf 1.1.
[30] Het werkelijke budget per jaar kan afwijken van het budget zoals bepaald in het Beheersreglement. De begroting en (des)indexering worden elk jaar opnieuw vastgelegd.
[31] Dit is een IT-tool die elementen van het ZoekZoneModel koppelt aan de impactscore van stikstofneerslag (impactscore NH3).

Voor referentietaken 6 en 7 (Steunpunt Energie en Energiebalans) werd ervoor geopteerd[32] om deze taken van 2021 in te sourcen bij Vlaams Energieagentschap (VEA). Bijgevolg zullen deze referentietaken dus voor VITO komen te vervallen. Aangezien deze beslissing is genomen in april 2020 (de afrondingsfase van deze evaluatie) worden referentietaken 6 en 7 in dit rapport op dezelfde manier behandeld als de andere referentietaken (ze zijn dus ook op dezelfde wijze en in dezelfde periode onderzocht).

Voor alle referentietaken geldt dat de budgetten (zie Tabel 1) gebaseerd zijn op de *full cost*: dit zijn de directe kosten vermeerderd met overheadkosten. De overheadkosten omvatten hierin ook een algemene bijdrage aan de werking van de onderzoeksinfrastructuur van VITO. Het overheadpercentage bedraagt overal 36% met uitzondering van referentietaak (13) Verificatiebureau Benchmarking Vlaanderen. Bij deze taak wordt geen gebruik maakt van de onderzoeksinfrastructuur van VITO, en daar geldt een overhead van 20%.

In de huidige en de vorige beleidsnota Omgeving wordt nergens verwezen naar VITO en referentietaken als instrument, maar komt de rol van referentietaken wel tot uitdrukking in de verschillende ambities, strategische en operationele doelstellingen en activiteiten in het omgevingsbeleid[33], bijvoorbeeld[34]:

- De Vlaamse overheid financiert momenteel labocapaciteit in verschillende laboratoria. Zij zal nu een optimalisatie-oefening organiseren, noodzakelijke investeringen afstemmen en bepalen wie het best geplaatst is om de rol van referentielabo te vervullen (hier sluiten referentietaken 1, 2 en 4 bij aan; zie Tabel 1).
- De Vlaamse overheid zet haar ambities inzake een onderbouwd bodembeleid voort en daarin zal bodemsanering een essentiële rol blijven vervullen (hier sluit referentie 3 bij aan).
- Herziening en vereenvoudiging van de omgevingsreglementering, o.a. Vlaams Reglement betreffende de Milieuvergunning (VLAREM) (hier sluit referentietaak 5 bij aan).
- Opbouwen van kennis over (diepe) ondergrond (hier sluit referentietaak 9 bij aan).
- Onderzoek naar de relatie tussen omgevingsfactoren en gezondheid, o.a. de naleving van normen voor luchtkwaliteit (en de impact van luchtkwaliteit op gezondheid) (hier sluiten referentietaken 10 en 12 bij aan).
- Vergroening van het voertuigenpark (hier sluit referentietaak 11 bij aan).
- Waterbeleid (hier sluit referentietaak 15 bij aan).
- Ontwikkeling van scenario's voor klimaatverandering en landgebruik (hier sluiten referentietaken 16 en 18 bij aan).
- Versterken van een proactieve en risicogebaseerde omgevingshandhaving (hier sluit referentietaak 20 bij aan).

Vrijwel elk van deze referentietaken kent een aantal deeltaken. De referentietaken verschillen qua omvang van budget variërend van 50.000 euro (referentietaak 16) tot ruim 2.259.000 euro (referentietaak 13). Wat betreft opdrachtgevers, is ten gevolge recente reorganisaties het Departement Omgeving verreweg de grootste opdrachtgever van referentietaken (zowel qua totaalomvang van de budgetten als qua aantal referentietaken, waarbij vastgesteld wordt dat de

[32] Brief van de Vlaams Minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme aan de voorzitter van de raad van bestuur van VITO (21 april 2020).
[33] Zie Beleidsnota 2019-2024. Omgeving (https://www.vlaanderen.be/publicaties/beleidsnota-2019-2024-omgeving).
[34] Deze lijst is bedoeld om te illustreren dat referentietaken een rol spelen in het onderbouwen van het omgevingsbeleid (het is dus geen analyse voor *alle* referentietaken).

referentietaken grotendeels gefinancierd worden door het Departement EWI[35]), gevolgd door de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) en het Vlaams Energieagentschap (VEA).

2.2.3 Selectie van referentietaken

In het Beheersreglement 2019-2020 staat omschreven dat concreet alleen opdrachten toegewezen worden aan VITO hetzij omdat VITO onderdeel van de Vlaamse overheid is en in de betrokken materie een marktonafhankelijke rol moet innemen (referentielaboratorium, verificatiebureau, BBT-kenniscentrum,….), hetzij omdat VITO als Vlaams strategisch onderzoekscentrum (SOC) een unieke onderzoeksinfrastructuur heeft om dit soort langdurige beleidsondersteunende opdrachten uit te voeren. Voorbeelden zijn databases van de diepe ondergrond en luchtkwaliteits- en landgebruiksmodellen. Bovendien heeft een SOC als VITO de taak om de innovatiecapaciteit van de Vlaamse overheid en van de Vlaamse industrie te versterken op het gebied van duurzaamheid en cleantech. De expertise die VITO opbouwt door de uitvoering van de referentietaken kan een basis zijn waarop andere (markt)partijen op verder kunnen bouwen voor de ontwikkeling van nieuwe producten, diensten, mits VITO natuurlijk deze opgebouwde kennis publiek beschikbaar stelt.

Daarnaast stelt het convenant 2019-2023 in artikel 7, dat VITO enkel een referentietaak zal aanvaarden indien na een marktconsultatie blijkt dat deze complementair is aan de Vlaamse markt (er is niet afgesproken wie deze consultatie dan uitvoert). Dit betekent dat er op dat moment geen voldoende kwalitatief en wetenschappelijke onderbouwd aanbod op de Vlaamse markt is. Aan het begin van elke convenantsperiode geeft de raad van bestuur van VITO haar advies over het geheel van referentietaken dat door de Vlaamse overheid is voorgelegd. Indien er tijdens de convenantsperiode bijkomende, nieuwe of uitbreidingen van referentietaken zijn op vraag van de Vlaamse overheid, wordt dit aan de raad van bestuur van VITO voorgelegd. Het advies van de raad van bestuur is echter niet bindend.

2.2.4 Organisatie en aansturing van referentietaken

Zoals omschreven in het convenant 2019-2023 tussen het Vlaamse Gewest en VITO, geldt het Beheersreglement als een opdracht aan VITO met de opgenomen referentietaken, de uitvoering en verbonden rechten en plichten. In het lopende Beheersreglement 2019-2020 staat dat de overkoepelende stuurgroep referentietaken verantwoordelijk is voor zowel de globale coördinatie als financiële opvolging van de referentietaken.

Daarnaast wordt er voor elk van de referentietaken een specifieke stuurgroep bij de opdrachtgevende entiteit binnen de Vlaamse overheid geïnstalleerd (en VITO maakt ook deel uit van deze specifieke stuurgroep). Deze specifieke stuurgroep formuleert de definitie voor de referentietaak en maakt een afweging , maar bepaalt ook de criteria met betrekking tot de voortgang, relevantie en tevredenheid van de Vlaamse overheid over de referentietaak in samenwerking met VITO. Deze criteria worden gemeten in jaarlijkse klantentevredenheidsbevragingen door VITO over de uitvoering van referentietaken. Ook worden er kwartaal- en/of jaarverslagen over de referentietaken samengesteld die ingaan op de planning, uitvoering, budgettaire impact en de regeling rondom de eigendoms- en gebruiksrechten die tot stand komen in het kader van de referentietaken.

De referentietaken beogen op directe wijze bij te dragen aan de opbouw van kennis bij de Vlaamse overheid en dienen ook aan te sluiten bij de basisopdrachten van VITO zoals wetenschappelijk onderzoek en kennisoverdracht. Aangezien VITO ook andere economische activiteiten ontplooit, is

[35] Zie paragraaf 1.1.

er een strikte bewaking van de full cost en een duidelijke scheiding van rekeningen in de boekhouding. In bijlage 2 van het Beheersreglement staan ook bepalingen over de eigendoms- en gebruiksrechten van de resultaten, kennis en data die voortvloeien uit de uitvoering van de referentietaken. Hierin wordt een onderscheid gemaakt tussen exclusieve eigendom van de Vlaamse overheid als opdrachtgever, gemeenschappelijk eigendom van de Vlaamse overheid en VITO (wanneer resultaten voortkomen uit referentietaken en uit andere bronnen), en eigendom van VITO (als resultaten voortkomen uit eigen middelen van VITO of op basis van inbreng van een derde partij). Soms is er ook sprake van open data die voortvloeien uit de referentietaken.

2.2.5 Evolutie van referentietaken

Als we kijken naar de evolutie van de 20 referentietaken van 2015 tot nu, hebben er een aantal veranderingen plaatsgevonden. Allereerst werden als direct gevolg van de fusie tussen het Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed en het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie in het Departement Omgeving (als onderdeel van de vorming van het beleidsdomein Omgeving) en omwille van de grote mate van gelijkvormigheid, vanaf 2019 de twee referentietaken 'Ruimtemodel Vlaanderen' en 'Lokale Leefkwaliteit in beeld' het nieuwe Beheersreglement samengevoegd tot een nieuwe en grotere referentietaak 'Data, indicatoren en analyse in relatie tot ruimtegebruik en leefomgeving'. Daarnaast dient het Ruimtemodel Vlaanderen ook als input voor de huidige referentietaken 16 (landgebruiksmodellering) en 17 (ondersteuning instandhoudingsproces). Zo ook is de deeltaak Milieukostenmodel (MKM) Water (wat in de periode 2015-2018 onder referentietaak Milieukostenmodel viel) onderbracht onder referentietaak 15 Water. Verder is referentietaak 20 (Risico- en kostengebaseerde optimalisering van emissie-gerelateerde inspecties) er in 2019-2020 bij gekomen. Zie Tabel 2 voor een overzicht van de meest significante veranderingen binnen referentietaken tussen de periodes 2015-2018 en 2019-2020.

Zoals Tabel 2 duidelijk maakt, hebben tussen referentietaken inhoudelijke clusteringen plaatsgevonden. Ook is er bij sommige referentietaken sprake geweest van veranderingen in de benaming en/of de betrokken Vlaamse overheidsentiteiten. Deze aanpassingen in de benaming hebben te maken met het natuurlijke verloop aan veranderingen binnen het takenpakket en/of de doelstellingen die de referentietaak omvat. Ook werden taken aangepast in functie van wijzigende beleidsvragen. De veranderingen in aansturing hebben te maken met organisatorische veranderingen binnen het departement of binnen de Vlaamse overheid. De doelstellingen en takenpakketten van de referentietaken worden in de individuele evaluaties van de referentietaken nader behandeld in Deelrapport 2.

Tabel 2: Overzicht van veranderingen binnen referentietaken tussen periodes 2015-2018 en 2019-2020

	Referentietaken 2015-2018[36]		***Significante veranderingen***[37]		**Referentietaken 2019-2020**[38]	
Nr.	Naam	Betrokken entiteiten[39]	*Betreft naam, samenstelling of betrokken entiteiten*	**Nr.**	Naam	Betrokken entiteiten
1	Referentielabo Departement Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE)	**Departement Leefmilieu, Natuur en Energie,** Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, Vlaamse Milieumaatschappij	*Departement Omgeving is gevormd uit het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie en het Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed*[40]	**1**	Referentielabo Omgeving	**Departement Omgeving**
2	Referentielabo OVAM	**Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij**		**2**	Referentielabo OVAM voor afval, materiaal en bodem	**Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij**
3	Beleidsondersteuning materialen/bodem voor OVAM	**Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij**		**3**	Beleidsondersteuning afval-en materialenbeleid en bodembeleid	**Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij**
4	Referentielabo VLM (mestdecreet)	**Vlaamse Landmaatschappij**		**4**	Referentielabo VLM	**Vlaamse Landmaatschappij**
5	Kenniscentrum BBT/EMIS	**Departement Leefmilieu, Natuur en Energie,** Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij, Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid, Vlaams Energieagentschap, Vlaamse Landmaatschappij, Vlaamse Milieumaatschappij	*Onderdeel Ecologiepremie (EP) is toegevoegd aan het kenniscentrum en veranderde samenstelling van betrokken entiteiten Vlaamse overheid.*	**5**	Kenniscentrum BBT/EP/EMIS	**Departement Omgeving,** Vlaamse Milieumaatschappij, Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij, Vlaams Energieagentschap, Vlaamse Landmaatschappij
6	Steunpunt energie	**Vlaams Energieagentschap** (VEA)		**6**	Steunpunt energie	**Vlaams Energieagentschap**
7	Energiebalans	**Vlaams Energieagentschap** (VEA)	*Meer betrokken Vlaamse overheid entiteiten naast VEA als opdrachtgever.*	**7**	Energiebalans	**Vlaams Energieagentschap,** Departement Omgeving, Vlaamse Milieumaatschappij, Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij, Statistiek Vlaanderen, Antwerp Management School

[36] Informatie referentietaken zoals gepresenteerd in Beheersreglement 2015-2018.
[37] Binnen elke referentietaak is er ook sprake geweest van inhoudelijke veranderingen, zoals veranderingen in het takenpakket of doelstellingen. Deze veranderingen worden niet gepresenteerd in deze tabel.
[38] Informatie referentietaken zoals gepresenteerd in Beheersreglement 2019-2020.
[39] Voor de betrokken entiteiten geldt dat vetgedrukte entiteiten de stuurgroepvoorzitter/opdrachtgever is, de niet-vetgedrukte zijn overige betrokken Vlaamse overheidsentiteiten.
[40] Deze geldt voor alle namen van referentietaken, maar ook betrokken entiteiten LNE.

8	Milieukostenmodel	**Departement Leefmilieu, Natuur en Energie,** Vlaams Energieagentschap, Vlaamse Milieumaatschappij, Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, Agentschap voor Natuur en Bos, Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij, Studiedienst Vlaamse overheid	*De deeltaak burgemeestersconvenant is toegevoegd aan de referentietaak. Deeltaak Milieukostenmodel (MKM) Water is ondergebracht bij referentietaak Water. Andere samenstelling van betrokken entiteiten Vlaamse overheid.*	**8**	Milieukostenmodel en burgemeestersconvenant	**Departement Omgeving,** Agentschap voor Natuur en Bos, Vlaams Energieagentschap, Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, Sociaal en Economische Raad Vlaanderen, Milieu- en Natuurraad, en Mobiliteit en Openbare Werken
9	Vlaams kenniscentrum voor de ondergrond VLAKO	**Departement Leefmilieu, Natuur en Energie,** Vlaamse Milieumaatschappij, De Belgische Geologische Dienst	*Andere samenstelling van betrokken entiteiten Vlaamse overheid.*	**9**	Vlaams kenniscentrum voor de ondergrond (VLAKO)	**Departement Omgeving,** Vlaams Planbureau voor Omgeving, Vlaamse Milieumaatschappij
10	Milieu en gezondheid en binnenhuis-milieu	**Departement Leefmilieu, Natuur en Energie,** Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid, Afdeling Toezicht Volksgezondheid	*Andere samenstelling van betrokken entiteiten Vlaamse overheid. Verandering in de benaming van de referentietaak.*	**10**	Omgeving & gezondheid	**Departement Omgeving**
11	Kenniscentrum milieuvriendelijke voertuigen	**Departement Leefmilieu, Natuur en Energie**		**11**	Kenniscentrum milieuvriendelijke voertuigen	**Departement Omgeving**
12	Kenniscentrum Luchtkwaliteitsmodellering	**Vlaamse Milieumaatschappij,** Departement Leefmilieu, Natuur en Energie		**12**	Kenniscentrum Luchtkwaliteitsmodellering	**VMM & Departement Omgeving**
13	Verificatie-bureau Benchmarking en Autoconvenant	**Departement Leefmilieu, Natuur en Energie/Vlaams Energieagentschap,** Energie en Milieu-informatiesysteem	*Verandering in de benaming.*	**13**	Verificatiebureau Benchmarking Vlaanderen	**VEA & Departement Omgeving,** Commissie Energiebeleidsovereenkomst
14	Beeldverwerkingsketen AGIV	**Agentschap Informatie Vlaanderen (AGIV)**		**14**	Beeldverwerkingsketen	**(Agentschap) Informatie Vlaanderen (AIV, voorheen AGIV)**
15	Emissie-inventaris Water (WEISS)	**Vlaamse Milieumaatschappij**	*Verandering van de benaming van de referentietaak waarbij de deeltaak MKM Water aan deze referentietaak is toegevoegd.*	**15**	Water	**Vlaamse Milieumaatschappij**
16	Ruimtelijke doorvertaling en waardering van ecosystemen en ecosysteemdiensten m.b.t. Natuurrapportering in Vlaanderen	**Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek**	*Verandering in de benaming van de referentietaak.*	**16**	Landgebruiksmodellering ter ondersteuning van het biodiversiteitsonderzoek en de natuurrapportering	**Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek**
17	Optimalisatie-tool voor de ruimtelijke allocatie van de instandhoudingsdoelstellingen	**Agentschap voor Natuur en Bos**	*Inhoudelijke (voortbouwen op Ruimtemodel Vlaanderen) en naam-gerelateerde verandering, bijvoorbeeld door*	**17**	Ondersteuning van het IHD-proces a.d.h.v. het Zoekzonemodel (ZZM) en de DIAN-tool	**Agentschap voor Natuur en Bos**

			de bijkomstigheid van de DIAN-tool.[41]			
18	Lokale Leefkwaliteit in beeld	**Departement Leefmilieu, Natuur en Energie**	*Referentietaak 18 is samen met 19 (Ruimtemodel Vlaanderen) geclusterd.*	**18**	Data, indicatoren en analyse in relatie tot ruimtegebruik en leefomgeving	**Departement Omgeving,** Vlaamse Milieumaatschappij
19	Ruimtelijke Ordening – RuimteModel Vlaanderen	**Ruimte Vlaanderen**	*Deze referentietaak heeft als input gediend voor de voortzetting van referentietaak 16 en 17, en is geclusterd met referentietaak 18.*	**19**	Data, indicatoren en analyse in relatie tot ruimtegebruik en leefomgeving	**Departement Omgeving,** Vlaamse Milieumaatschappij
20[42]	Ontwikkeling Programmatische aanpak stikstof (PAS) *(nieuw)*	**Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, ANB, Vlaamse Milieumaatschappij**		**20**	Ondersteuning m.b.t. PAS	**Agentschap voor Natuur en Bos**, Departement Omgeving
20[43]	n.v.t.		*Deze referentietaak is ontwikkeld en van start gegaan in de periode 2019-2020.*	**20**	Risico-en kosten-gebaseerde optimalisering van emissie-gerelateerde inspecties	**Departement Omgeving,** afdeling Handhaving

[41] Dit is een IT-tool die elementen van het ZoekZoneModel koppelt aan de impactscore van stikstofneerslag (impactscore NH3).
[42] Referentietaak nr. 20 voor periode 2015-2018.
[43] Referentietaak nr. 20 voor periode 2019-2020.

3 EVALUATIE VAN DE SPECIFIEKE REFERENTIETAKEN

In dit hoofdstuk behandelen we het overkoepelende beeld dat we hebben verkregen na het evalueren van alle individuele referentietaken. Voor elk van de referentietaken geldt dat er een individuele evaluatie per taak is opgesteld. Deze individuele evaluaties zullen niet volledig in dit hoofdstuk worden behandeld, maar waar relevant wordt er wel naar verwezen of worden deze als toelichtend voorbeeld gebruikt. De volledige individuele evaluaties zijn opgenomen in Deelrapport 2.[44] *Dit hoofdstuk reflecteert over de verschillende inhoudelijke punten die ook in de individuele evaluaties aan bod komen. Allereerst starten we met een typering van de verschillende takenpakketten die de referentietaken omvatten. Vervolgens wordt de doelbereiking van en de tevredenheid over de opgeleverde resultaten behandeld in paragraaf 3.2. In de paragrafen daarna komen de impact en de SWOT-analyse van de referentietaken aan bod (paragrafen 3.3 en 3.4). Het hoofdstuk sluit af met een rapportering over de belangrijke uitdagingen voor de toekomst.*

Voor elk van de paragrafen geldt dat Deelrapport 2 met de volledige evaluaties van de referentietaken als leidraad is genomen. Deze individuele evaluaties zijn onder meer gebaseerd op de data verkregen uit de ex-post-en ex-ante-zelfevaluaties en de interviews. Voor evaluatie van de tevredenheid zijn ook de overkoepelende resultaten van de tevredenheidsbevragingen als startpunt gebruikt.[45]

3.1 TYPERING REFERENTIETAKENPAKKET

De huidige evaluatie heeft betrekking op een uitgebreid en complex instrument van twintig referentietaken, uitgevoerd door vijf domeinen binnen VITO (Duurzame Chemie, Duurzame Energie, Duurzame Gezondheid, Duurzaam Landgebruik en Duurzame Materialen) en acht verschillende opdrachtgevers vanuit de overheid (Departement OMG, OVAM, VLM, VEA, VMM, AIV, INBO en ANB). Binnen deze variëteit aan taken, domeinen en opdrachtgevers zijn elementen te identificeren die overkoepelend zijn voor de verschillende referentietaken. In deze paragraaf typeren we de referentietaken aan de hand van deze overkoepelende elementen, met name a) doelstellingen, b) de mate waarin de referentietaken gebruik maken van de (technische) infrastructuur van VITO , c) het domein binnen VITO, en d) de stap in de ontwikkelingscyclus van een product of dienst.

3.1.1 Doelstellingen van referentietaken

Alle referentietaken zijn ondersteunend aan het Vlaams omgevingsbeleid. Voor sommige taken is dit expliciet een (deel)taak (bv. referentietaak 3: Beleidsondersteuning afval- en materialenbeleid en bodembeleid), terwijl dit bij andere taken meer impliciet is (bv. referentietaak 15: Water). Bovendien is in een aantal referentietaken de behandeling van **ad-hocbeleidsvragen** een expliciet onderdeel (bv. referentietaak 6: Steunpunt energie en referentietaak 19: Ondersteuning m.b.t. PAS).

Bij bijna alle referentietaken is sprake van een zekere referentie die voor heel Vlaanderen wordt gecreëerd. Dit kan zijn in de vorm van **erkenningen** waaraan bepaalde normeringen moet voldoen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de referentielabo's (taken 1, 2 en 4) maar ook voor referentietaak 13:

[44] Evaluatie van de referentietaken van VITO. Deelrapport 2: Evaluatie van de specifieke referentietaken.

[45] Met de overkoepelende stuurgroep referentietaken is overeengekomen dat er geen afzonderlijke scores uit de individuele klanttevredenheidbevragingen worden verwerkt in beide deelrapporten. Het is geen praktijk om deze individuele scores onderling te delen en te bespreken, laat staan te vergelijken. Dit blijft voorbehouden aan de relatie tussen opdrachtgever (entiteit binnen de Vlaamse overheid) en VITO.

Verificatiebureau Benchmarking Vlaanderen. Een andere referentie is het verzamelen van **best practices** door mogelijke technieken te vergelijken, zoals gebeurt bij referentietaak 5: Kenniscentrum BBT/EP/EMIS en bij referentietaak 11: Kenniscentrum milieuvriendelijke voertuigen. Een derde vorm is het verzamelen van **stalen** die als ijkpunt dienen, zoals gebeurt bij de referentielabo's (taken 1, 2 en 4) en bij de Biobank binnen referentietaak 10: Omgeving & gezondheid.

Een referentie die steeds nadrukkelijker onderdeel is van later toegevoegde referentietaken is **modelleren** (bijvoorbeeld referentietaak 8: Milieukostenmodel en burgemeestersconvenant, referentietaak 12: Kenniscentrum luchtkwaliteitsmodellering en referentietaak 16: Landgebruiksmodellering ter ondersteuning van het biodiversiteitsonderzoek en de natuurrapportering). Hierin worden enerzijds scenario's berekend die als referentie het beleid informeren over de impact die verschillende beleidsopties zullen hebben (bv. referentietaak 16). Anderzijds kunnen de modellen gebruikt worden om te evalueren of het beleid in de toekomst voldoet aan een extern (bv. Europees) gestelde referentie (bv. De deeltaak Burgemeestersconvenant van referentietaak 8, alsook referentietaak 17: ondersteuning instandhoudingsproces voor het Natura 2000 Programma[46]).

Het ijken aan extern gestelde referenties gebeurt naast dergelijke modellen ook middels **berekeningen**. In dergelijke referentietaken worden (complexe) berekeningen uitgevoerd die leiden tot jaarrapportages om te bepalen of de Vlaamse situatie voldoet aan de Vlaamse en Europese wetgeving. Voorbeelden hiervan zijn referentietaak 7: Energiebalans, referentietaak 15: Water, en referentietaak 19: Ondersteuning m.b.t. PAS.

3.1.2 Gebruik van de (technische) infrastructuur van VITO

Een tweede aspect dat overkoepelend is aan meerdere referentietaken is de mate waarin (intensief) gebruik wordt gemaakt van de infrastructuur van VITO. De term 'infrastructuur' wordt in deze context dan voornamelijk gebruikt voor harde infrastructuur in de vorm van beschikbare apparatuur en niet voor zachte infrastructuur zoals expertise of kennisnetwerken.[47] Voor de harde infrastructuur zijn twee vormen van belang. Ten eerste de aanwezigheid van **gespecialiseerde instrumenten**, wat samenvalt met de eerder genoemde stalen die als referentie dienen. Deze stalen dienen genomen te worden met specifieke meetinstrumenten en dienen opgeslagen te worden in omgevingen die hier voor ontwikkeld worden, zoals de Biobank binnen referentietaak 10: Omgeving & gezondheid.

De tweede vorm van harde infrastructuur is **computerrekenkracht**. Deze rekenkracht wordt voornamelijk gebruikt voor de eerder genoemde doelstelling modelleren waarbij veel data gecombineerd moeten worden voor het berekenen van complexe scenario's, zoals referentietaak 9: VLAKO, referentietaak 14: Beeldverwerkingsketen, en referentietaak 12: Kenniscentrum luchtkwaliteitsmodellering. Bovendien kan het Ruimtemodel Vlaanderen[48] niet op

[46] Het Vlaams Natura 2000-programma. Het Vlaams Natura 2000-programma omkadert alle beleidsmatige inspanningen en gebiedsgerichte acties die Vlaanderen moet uitvoeren om de Europese natuurdoelen stapsgewijs te realiseren. Het Vlaams Natura 2000-programma kent een cyclus van (maximaal) zes jaar (zie: https://www.natura2000.vlaanderen.be/het-vlaams-natura-2000-programma).

[47] Deze interpretatie van wat wordt verstaan onder 'infrastructuur' zal ook leidend blijken voor de discussie m.b.t. de overhead van VITO. Voor referentietaken die niet evident gebruik maken van de harde infrastructuur zoals hier beschreven, staat de omvang van de overheadkosten nadrukkelijker ter discussie dan voor taken die evident gebruik maken van de harde infrastructuur. Voor een uitgebreide discussie van dit onderwerp zie paragraaf 0.

[48] In 2006 startte VITO met de ontwikkeling van een ruimtelijk-dynamisch landgebruiksmodel dat uitmondde in het Ruimtemodel Vlaanderen (zie: https://ruimtemodel.vlaanderen/). VITO heeft de ontwikkeling van het model gefinancierd met interne middelen. VITO heeft vervolgens de gebruikers van het model samengebracht in een werkgroep de 'founding fathers'. Het founding-father-principe houdt in dat de verschillende modelontwikkelingen en datasets beschikbaar worden gesteld aan alle gebruikers. Het RuimteModel Vlaanderen, zijn software en zijn databestanden, zijn volledige eigendom van VITO maar staan gratis ter beschikking van de founding fathers.

standaardcomputers worden gedraaid, waardoor de referentietaken die er gebruik van maken afhankelijk zijn van de rekenkracht van VITO (de zogeheten rekencluster), met name referentietaak 16: Landgebruiksmodellering ter ondersteuning van het biodiversiteitsonderzoek en de natuurrapportering, referentietaak 17: Ondersteuning van het instandhoudingsdoelstellingen-proces a.d.h.v. het Zoekzonemodel (ZZM) en de DIAN-tool en referentietaak 18: Data, indicatoren en analyse in relatie tot ruimtegebruik en leefomgeving.

Domein binnen VITO

De referentietaken zijn verdeeld over vijf verschillende domeinen binnen VITO:

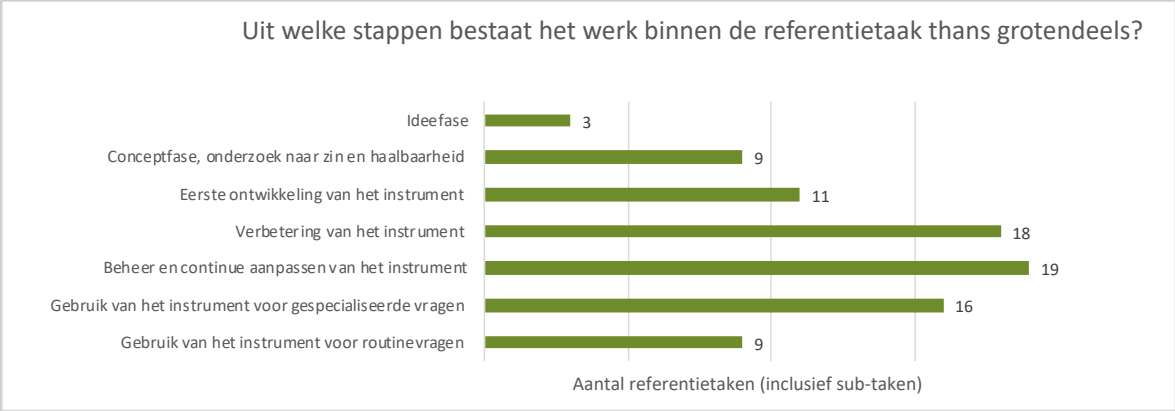
- Duurzame Chemie (vier, met name referentietaken 1, 2, 3 en 4).
- Duurzame Energie (zes, met name referentietaken 3, 6, 7, 8, 11 en 14).
- Duurzame Gezondheid (drie, met name referentietaken 1, 3 en 10).
- Duurzaam Landgebruik (elf, met name referentietaken 3, 8, 9, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19 en 20).
- Duurzame Materialen (drie, waaronder referentietaken 3, 5 en 14).

Eén referentietaak wordt onafhankelijk uitgevoerd zonder verdere synergie met de VITO-onderzoeksdomeinen (referentietaak 13: Verificatiebureau Benchmarking Vlaanderen) en maakt daarbij ook geen gebruik van de onderzoeksinfrastructur van VITO. Vier referentietaken (nl. 1, 3, 8 en 14 – cf. supra) zijn domeinoverstijgend (en maken daarmee expliciet gebruik van de **synergie** binnen VITO), waarbij referentietaak 3: Beleidsondersteuning afval- en materialenbeleid en bodembeleid steunt op alle vijf de domeinen.

De oudste referentietaken, de referentielabo's (taken 1, 2 en 4), vallen allemaal onder het domein Duurzame Chemie en leunen sterk op de infrastructuur van VITO voor instrumenten. Opvallend is dat recenter toegevoegde referentietaken (taken 14 t/m 20) binnen het domein Duurzaam Landgebruik worden uitgevoerd en sterker steunen op de rekenkracht van VITO, alsook het Ruimtemodel Vlaanderen (waar VITO een monopoliepositie op heeft).

3.1.3 Stap in de ontwikkelingscyclus van een product of dienst

Ten slotte kunnen de referentietaken geduid worden aan de stap van ontwikkeling die wordt uitgevoerd. Voorbeelden van stappen in de ontwikkelingscyclus zijn de ontwikkeling van het idee, de uitwerking van het idee in een instrument, of het toepassen van het instrument voor het beantwoorden van vragen. In Figuur 1 staat schematisch weergegeven hoeveel referentietaken een bepaalde stap van de ontwikkeling van een product of dienst omvatten (waarbij de meeste referentietaken meerdere stappen omvatten). Het overgrote deel van de referentietaken wordt ingezet voor meer **operationele taken**, de stappen onderin de figuur die betrekking hebben op de verbetering (18 keer) of het beheer (19 keer) van een bestaand instrument of het gebruik van een instrument voor gespecialiseerde (16 keer) of routinevragen (9 keer). De minderheid van de referentietaken wordt ingezet voor meer **innovatieve taken**, zoals de ontwikkeling van een idee (drie keer) of de uitwerking van een concept (9 keer). Een kleine meerderheid van de referentietaken zet de eerste stap in de innovatieve ontwikkeling van een instrument (11 keer).



Figuur 1. Stappen die binnen referentietaken gezet worden. Bron: Ex-post-zelfevaluaties voorzitters van specifieke stuurgroepen referentietaken.

De mate waarin een referentietaak meer operationeel of innovatief is, lijkt niet afhankelijk te zijn van hoe lang een referentietaak al loopt. Het zijn juist de eerdere referentietaken waarbij (nog steeds) nieuwe ideeën ontwikkeld dienen te worden (bv. referentietaak 1: Referentielabo Omgeving en referentietaak 4: Referentielabo VLM). Het lijkt dus niet altijd het geval te zijn dat een referentietaak innovatief wordt opgezet en dan gedurende de tijd meer operationeel wordt.

Verder houdt de mate van innovatief of operationeel werk eveneens geen verband met de eerder genoemde aspecten zoals het domein van VITO waarbinnen een referentietaak wordt uitgevoerd, de mate waarin een referentietaak de infrastructuur van VITO gebruikt of de doelstellingen van referentietaken. Een uitzondering hierop zijn de referentietaken waarbij de nadruk ligt op het uitvoeren van berekeningen, deze hebben een meer operationeel karakter, zoals referentietaak 7: Energiebalans, referentietaak 8: Milieukostenmodel en burgemeestersconvenant, en referentietaak 19: Ondersteuning m.b.t. PAS.

3.2 DOELBEREIKING EN TEVREDENHEID OPGELEVERDE RESULTATEN

In de onderstaande subparagrafen worden de doelbereiking en de tevredenheid over de resultaten van de referentietaken besproken. Dit tweede onderdeel behandelt niet alleen de resultaten, maar ook de uitvoering door en in samenwerking met VITO.

3.2.1 Doelbereiking van de individuele referentietaken

Als we kijken naar de resultaten van de referentietaken over de afgelopen vijf jaar, geven de voorzitters van de specifieke stuurgroepen over het algemeen aan dat de resultaten tegemoetkomen aan de doelstellingen en de opzet van de referentietaak. Enkel voor referentietaak 20: Risico-en kosten- gebaseerde optimalisering van emissie-gerelateerde inspecties en de deeltaak Groene Economie van referentietaak 8: Milieukosten en Burgemeestersconvenant zijn nog geen uitspraken gedaan over de doelbereiking, aangezien deze (deel)taken recent (2019) zijn opgestart. Dit geldt tot op zekere hoogte ook voor referentietaak 18: Data, indicatoren en analyse in relatie tot ruimtegebruik en leefomgeving, die in 2019 is ontstaan uit een samenvoeging van twee andere referentietaken. Van de twee oorspronkelijke taken kunnen uiteraard wel uitspraken gedaan worden over het doelbereik.

Buiten de hierboven genoemde referentietaak 20 en de deeltaak Groene Economie, spreken de voorzitters van de specifieke stuurgroepen zich grotendeels positief uit over de mate waarin de doelen zijn behaald in de afgelopen vijf jaar. Bij een aantal (deel)taken is echter sprake van het

gaandeweg moeten bijstellen van ambities en/of het oplopen van vertragingen in het behalen van de doelstellingen. Uit de interviews met VITO en de voorzitters van de stuurgroepen blijkt dat de noodzaak voor het bijstellen van de ambities en doelstellingen één of meerdere redenen kan hebben, bijvoorbeeld:

- Voorgestelde onderzoekmethodieken bleken niet goed te werken.
- Veranderingen in de wet- en/of regelgeving.
- Afhankelijkheid van de aanlevering van data door derden.
- Personeelswisselingen binnen het projectteam.
- De complexiteit van de projecten, waardoor onvoorziene problemen opdoken.
- Continue karakter van de referentietaak, waardoor er niet altijd harde kortetermijndeadlines en/of duidelijke kortetermijndoelstellingen werden gehanteerd.
- Veranderingen in prioritering door onvoorziene externe ontwikkelingen buiten de referentietaak (bijvoorbeeld in beleid, vraag in de markt, technologie, enz.).

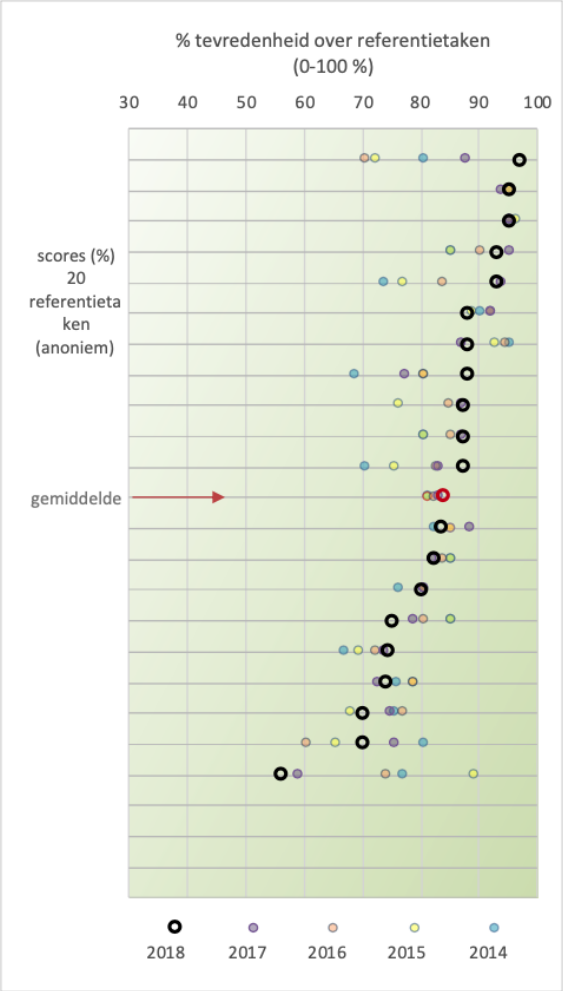
Indien er sprake is van het oplopen van een vertraging of het moeten bijstellen van ambities, wordt dit vaak door VITO en/of de stuurgroep van de desbetreffende referentietaak op voorhand gecommuniceerd en in onderling overleg opgelost.

3.2.2 Tevredenheid stuurgroepen over de opgeleverde resultaten

De voorzitters van de stuurgroepen worden elk jaar gevraagd om hun tevredenheidsscores op te geven voor desbetreffende referentietaak. Dit gebeurt op basis van verschillende criteria: (1) ondersteuning bij het inhoudelijk definiëren van de opdrachten, (2) communicatie, (3) projectaanpak en het respecteren van uitvoeringstermijnen, (4) kwaliteit van het resultaat, (5) toepasbaarheid van het resultaat in de praktijk en (6) kostprijs/prestatie-verhouding. In deze sub-paragraaf worden de overkoepelende uitkomsten van de tevredenheidsonderzoeken van de jaren 2014 tot en met 2018 gepresenteerd en nader toegelicht.

In verband met de geheimhouding van de tevredenheidsscore per individuele referentietaak, worden de tevredenheidsscores hier anoniem weergeven. Figuur 2 laat het verloop van de tevredenheidsscores over de jaren 2014 tot en met 2018 zien. De gemiddelde tevredenheidsscore van alle referentietaken over alle jaren (zie de rode stip in het midden van is van Figuur 2) is over de jaren redelijk gelijk gebleven en zelfs licht gestegen van 81 op 100 in 2014 tot een score van 83 op 100 in 2018.

Kijkende naar de tevredenheidsscore per individuele referentietaak geldt dat voor veel referentietaken de tevredenheid over de jaren is toegenomen. Er zijn ook enkele referentietaken waar de score redelijk constant is gebleven, of zelfs is afgenomen. Al met al is er géén tevredenheidscore bekend die lager is dan 55. Criteria uit de tevredenheidsbevraging worden hier nader toegelicht en ondersteund met resultaten uit de evaluaties van de individuele referentietaken (maar zoals eerder vermeld, nemen we geen individuele scores van referentietaken op).



Figuur 2: Anonieme overkoepelende resultaten tevredenheid specifieke stuurgroep voorzitters over referentietaken VITO. Bron: resultaten tevredenheidsbevragingen 2014 tot en met 2018. Figuur aangeleverd door VITO.

(1) Ondersteunen bij het inhoudelijk definiëren van de opdrachten

Voor alle referentietaken geldt dat er per jaar een werkplan wordt gemaakt met (zo ver als mogelijk) de opleverdata voor de resultaten die opgeleverd dienen te worden. In sommige gevallen neemt de specifieke stuurgroep het besluit over de inhoud van de opdrachten, waarbij VITO proactief inhoudelijke input geeft (bijvoorbeeld in de vorm van wetenschappelijke onderbouwing). Het komt bij referentietaken ook voor dat VITO en de specifieke stuurgroep in dialoog treden over de inhoudelijke definitie van de opdrachten, en daarbij ook in samenspraak beslissen waar de prioriteiten liggen, rekening houdend met de recente ontwikkelingen en het jaarlijkse budget. Voor beide situaties geldt dat de stuurgroep tevreden is over deze aanpak.

(2) Communicatie

Door het jaar heen vindt er halfjaarlijks tot ieder kwartaal overleg plaats tussen VITO en de specifieke stuurgroep om de inhoudelijke voortgang van de projecten te bespreken. Bij sommige referentietaken is er sprake van regelmatiger tussentijds overleg. Ondanks het feit dat er met regelmaat bij referentietaken overleg plaatsvindt, heerst er niet altijd tevredenheid over de communicatie. Een aantal (deel)taken scoorden laag op communicatie en timemanagement, vaak vanwege de complexiteit die gepaard gaat met (bijvoorbeeld) het ontwikkelen van complexe modellen en de lange tijdslijn van doorlopende projecten. Voor sommige referentietaken geldt dat de uitkomsten van de tevredenheidsbevraging hebben geleid tot wijzigingen in de uitvoering van de desbetreffende referentietaak voor wat betreft communicatie.

Bij verschillende referentietaken bleek ook prioritering aan de kant van de opdrachtgever een knelpunt waarover onvoldoende gecommuniceerd werd, waardoor bijvoorbeeld ad-hocbeleidsvragen de langetermijnopdrachten belemmerden.

Communicatie referentietaak 13

Wat betreft de communicatie over referentietaak 13: Verificatiebureau benchmarking Vlaanderen, fungeert het Verificatiebureau als onafhankelijke, neutrale organisatie die de correcte uitvoering van de energiebeleidsovereenkomsten bewaakt. Het verificatiebureau organiseert maandelijks de Energiebeleidsovereenkomsten(EBO)-commissie: het bestuursorgaan van de EBO's die toeziet op de voortgang van de uitvoering van de EBO's en waarin onder meer vertegenwoordigers (uit de administratie) van de minister voor energie en van de minister voor economie zetelen. Het

belangrijkste communicatiekanaal voor deze referentietaak betreft dus de EBO-commissie (en niet de stuurgroep).

(3) Projectaanpak en respecteren uitvoeringstermijnen

Zoals in paragraaf 3.2.1 staat, worden over het algemeen doelstellingen van de referentietaken behaald. Verschillende redenen kunnen er echter toe leiden dat doelstellingen moeten worden bijgesteld of opleverdata moeten worden uitgesteld. Indien hier tijdig over wordt gecommuniceerd, is er vaak vanuit beide partijen begrip over de aanpassingen in de uitvoeringstermijnen en/of doelstellingen. Is er geen sprake van tijdige communicatie, dan veroorzaakt dat wel ontevredenheid bij de opdrachtgever en/of VITO.

Over het algemeen is de Vlaamse overheid erg tevreden over de projectaanpak die VITO hanteert in de uitvoering van de referentietaken. Binnen de uitvoering zijn gedegen experten van VITO betrokken, die veel ervaring hebben met zowel het proces als inhoudelijke uitdagingen. Enkele keren is er wel aangehaald dat het werk aan een referentietaak soms tijdelijk minder prioriteit lijkt te krijgen bij VITO dan bijvoorbeeld contractonderzoek. Dit wordt mogelijk veroorzaakt doordat referentietaken langlopende trajecten zijn met meer flexibele opleverdata dan (kortlopend) contractonderzoek. Dit is echter geen structureel knelpunt. Daarnaast is het voor VITO een grote uitdaging om personeelscapaciteit zo strak mogelijk in te plannen omdat veel werk specifieke expertise vraagt die soms afhankelijk is van de uitwerking door een specifieke medewerker. Bij sommige referentietaken is er bovendien sprake van een sterke schommeling in ad-hocvragen van de Vlaamse overheid die moeten worden beantwoord. Voor veel referentietaken is het daarom lastig om altijd voldoende personeel vrij te maken om deze vragen op korte termijn te kunnen beantwoorden, vooral wanneer het personeel slechts deeltijds aan een referentietaak werkt.

Overkoepelend aan alle referentietaken wordt vaak aangegeven dat er meer kennis en data zouden mogen worden uitgewisseld tussen referentietaken. Er is sprake van onvoldoende transparantie over de resultaten, en daarbij ook onvoldoende inzicht in de mate waarin de resultaten van waarde kunnen zijn voor referentietaken elders. Een grotere transparantie bij zowel VITO als de Vlaamse overheid over resultaten zou de kennisuitwisseling tussen referentietaken aanzienlijk kunnen verbeteren.

(4) Kwaliteit van het resultaat

Over het algemeen zijn de voorzitters van de specifieke stuurgroepen tevreden over de kwaliteit van de opgeleverde resultaten, met name de specifiek gevraagde kennisopbouw voor hun beleidsdomein. Daarnaast kunnen de referentietaken ook impact hebben op een aantal andere elementen van belang voor Vlaanderen en/of voor VITO als onderzoekscentrum zoals impact op de socio-economische situatie in Vlaanderen, de internationale positie van Vlaanderen, een wetenschappelijke meerwaarde voor VITO. De impact op ieder van deze elementen wordt behandeld in paragraaf 3.3. Voor de referentietaken geldt dat ze niet op al deze elementen hoog (kunnen) scoren, afhankelijk van de inhoudelijke focus en uitvoering van de referentietaak. Indien er echt sprake is van overkoepelende ontevredenheid van de kwaliteit van de resultaten, gaat dit vaak samen met problemen door personeelsverloop bij VITO die onvoldoende kunnen worden opgevangen.

(5) Toepasbaarheid van het resultaat in de praktijk

Voor het grootste deel van de referentietaken heerst tevredenheid over de toepasbaarheid van de resultaten, met name de bruikbaarheid als beleidsonderbouwing, hoewel dit niet altijd als makkelijk wordt ervaren. Indien de toepasbaarheid tekortschiet, slaagt VITO er in mindere mate in om een

brugfunctie te vervullen tussen wetenschappelijk en toegepast onderzoek. Toepasbaarheid kan worden bemoeilijkt door de inhoudelijk wetenschappelijke complexiteit die schuilgaat achter de resultaten van (deel)taken en onvoldoende contact met de beoogde gebruikers van de resultaten.

(6) Kostprijs/prestatie-verhouding

Voor bijna alle referentietaken geldt dat de kostprijs die VITO hanteert als 'duur' wordt ervaren. Betreffende de hoogte van deze *full cost* wordt met name de onderbouwing van de hoogte van de integrale kostprijs (inclusief overhead) en de transparantie daarover ter discussie gesteld. Dat VITO als duur wordt ervaren, komt ook voor een deel voort uit het feit dat VITO naast het uitvoeren van referentietaken ook basisfinanciering ontvangt van de Vlaamse overheid. Hierdoor ontstaat het beeld dat VITO twee keer financieel profiteert (ondanks dat VITO een strikt gescheiden boekhouding hanteert). Ondanks het bovenstaande geven voorzitters van de specifieke stuurgroepen ook aan zich ervan bewust te zijn dat de uitvoering niet in alle gevallen veel goedkoper kan, aangezien er een grote kwaliteitsgarantie van VITO tegenover staat. Daarbij is de hoge kostprijs wel vaak in verhouding met de prestaties die VITO levert. Vanuit VITO worden er experten en een waardevolle (kennis)infrastructuur ingezet om de referentietaken kwaliteitsvol uit te voeren. Daarnaast liggen in vergelijking met een uitbesteding via de markt de overheadkosten bij een referentietaak binnen VITO *lager* (en is VITO dus goedkoper), omdat VITO een hogere overheadkost rekent voor contractonderzoek. De marktconformiteit van de overhead wordt uitgebreid behandeld in paragraaf 0.

3.3 IMPACT

In de volgende subparagrafen wordt de impact van de referentietaken besproken: de bijdrage van deze taken aan VITO als strategisch onderzoekscentrum, de wetenschappelijke impact, de ondersteuning aan het beleid van de Vlaamse overheid, de versterking van de Vlaamse innovatiecapaciteit samen met de beïnvloeding op de socio-economische situatie in Vlaanderen en de bijdrage aan de Europese/internationale positie van Vlaanderen. Soms worden individuele referentietaken als voorbeeld gebruikt om resultaten nader toe te lichten.

3.3.1 Bijdrage aan VITO als strategisch onderzoekscentrum

In het convenant tussen het Vlaamse Gewest en VITO 2019-2023 staat dat VITO als strategisch onderzoekscentrum strategische doelstellingen zal realiseren (artikel 6; zie ook paragraaf 1.1 in dit rapport voor een overzicht van deze strategische doelstellingen). Het is van belang voor zowel de Vlaamse overheid als voor VITO dat de uitvoering van referentietaken bijdraagt aan het behalen van deze strategische doelstellingen (de vijfde strategische doelstelling refereert dan ook expliciet aan de referentietaken). Referentietaken kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van VITO als internationaal gerenommeerde onderzoeksorganisatie op het vlak van beleidsondersteuning in de domeinen cleantech en duurzame ontwikkeling. Vooropgesteld is wel dat VITO referentietaken uitvoert, omdat het als strategisch onderzoekscentrum over kennis beschikt die relevant is voor het beleid. Kennis moet dus ook ten dienste staan van de referentietaken.

Uit de individuele evaluaties van de referentietaken blijkt dat VITO de verzamelde expertise binnen de referentietaken ook breder kan inzetten voor andere doeleinden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de opbouw van kennis over wet- en regelgeving, de toepassing van technieken, laboratoria of binnen specifieke wetenschappelijke en/of beleidsdomeinen. Voor veel referentietaken geldt dat de opgedane kennis nauw aansluit bij de wetenschappelijke kernexpertise van VITO, waardoor er een wisselwerking ontstaat. Enerzijds kan VITO de opgedane kennis breder valoriseren buiten de referentietaak in strategisch basis- en contractonderzoek. Anderzijds kan de uitvoering van

referentietaken er ook voor zorgen dat de opgebouwde kennis van VITO (via projecten elders in basis- en/of contractonderzoek) haar weg naar het beleid en toepassing vindt. In beide richtingen leveren referentietaken dus een mogelijke bijdrage aan VITO om kennis breder te valoriseren. Naast deze wisselwerking bouwt VITO door de uitvoering van de referentietaken een breder netwerk op, dat ook weer opportuniteiten biedt voor projecten elders. Ten derde ondersteunt het VITO's (inter)nationale imago als onafhankelijk en excellent onderzoekscentrum.

Het is een belangrijke en goede ontwikkeling dat de kennis van VITO opgedaan bij referentietaken elders wordt uitgewisseld. Een kanttekening hierbij is dat de Vlaamse overheid dient te voorkomen dat VITO oneigenlijk gebruik maakt van de opgedane kennis en ontwikkelde instrumenten. De opgedane expertise en ontwikkelde instrumenten van VITO binnen de referentietaken kunnen er namelijk toe leiden dat VITO een dusdanige grote voorsprong krijgt in contractonderzoek dat concurrenten er niet of nauwelijks meer aan te pas komen. Om dit te voorkomen, wordt er nu binnen VITO een duidelijke boekhoudkundige scheiding aangehouden tussen referentietaken enerzijds en contractonderzoek anderzijds, zodat in ieder geval de financiële middelen voor referentietaken niet gebruikt worden om actief kennis of instrumenten te ontwikkelen ten behoeve van contractonderzoek. De vraag is wel of dat voldoende garantie biedt. In paragraaf 4.2.2 wordt hier nader toelichting over gegeven.

Naast bovenstaande positieve bijdragen van referentietaken aan VITO als strategisch onderzoekscentrum, zijn er ook een paar uitzonderingen waar deze bijdrage niet of nauwelijks tot uiting komt. Referentietaak 13: Verificatiebureau Benchmarking Vlaanderen (VBBV) werkt eerder geïsoleerd en heeft daardoor weinig connectie met de kerntaken van VITO als onderzoekscentrum. Ook bij referentietaken waar beperkte of in mindere mate ruimte is om aan vernieuwing te werken, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van het beantwoorden van veel ad-hocvragen of routinevragen (zie ook paragraaf 3.1.3), wordt aangekaart dat de bijdrage beperkt is.

Ondanks het feit dat dit maar voor enkele referentietaken geldt, is het wel van belang om in de gaten te houden of de betreffende referentietaken wel een bijdrage leveren aan VITO als SOC, en of het dan ook legitiem en relevant is dat VITO deze taken uitvoert. Referentietaken worden immers gestuurd door vragen uit het beleid. Deze vragen lokken niet noodzakelijk innovatief en excellent onderzoek uit (wat wel de taak van een SOC is), maar kunnen ook resulteren in repetitief en standaardonderzoek waarbij slechts beperkt een beroep wordt gedaan op de (unieke) expertise van VITO.[49] Uiteindelijk staat voorop dat de opgedane kennis niet alleen bijdraagt aan de ontwikkeling van expertise binnen VITO, maar vooral als beleidsonderbouwing dient en indirect breder ingezet kan worden door VITO om in Vlaanderen het economisch weefsel te versterken en de leefomgeving te verbeteren.

3.3.2 Wetenschappelijke impact

Behalve dat de verzamelde expertise uit de referentietaken van wetenschappelijke meerwaarde kan bieden voor VITO, blijkt (uit de ex-postzelfevaluaties van de voorzitters van de specifieke stuurgroepen) dat er bij een groot deel van de referentietaken ook sprake is van een rechtstreekse wetenschappelijke impact buiten VITO. Veel referentietaken hebben een (semi-)wetenschappelijk karakter en gebruiken en ontwikkelen wetenschappelijke kennis en methodieken. In sommige

[49] In een eerdere evaluatie van VITO komt dit punt ook terug, namelijk dat het bij referentietaken soms gaat om weinig innovatieve taken die minder thuis horen bij een Strategisch Onderzoekscentrum, zie: Bongers, F., van Kerkhof, D., Rienstra, Y., Lelie, T. en Janssen. D., (2018) Evaluatie van de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO), Utrecht: Dialogic innovatie & interactie, p.12. Zie voor management samenvatting: https://ewi-vlaanderen.be/sites/default/files/evaluatie_2017-2018_van_de_vlaamse_instelling_voor_technologisch_onderzoek_vito_managementsamenvatting_0.pdf.

gevallen, bijvoorbeeld bij het Kenniscentrum BBT/EP/EMIS (referentietaak 5), resulteert het werk ook in internationale wetenschappelijke publicaties. Voor een paar (deel)taken geldt dat er beperkte tot geen sprake is van wetenschappelijke meerwaarde. Dat heeft enerzijds te maken met de grote variatie aan activiteiten binnen de referentietaken (van heel operationele taken tot bijna fundamenteel wetenschappelijk onderzoek). Anderzijds zijn de referentietaken primair bedoeld om het beleid te ondersteunen (en dat is wat anders dan wetenschappelijk onderzoek doen en wetenschappelijke impact realiseren). Bijgevolg worden er in sommige taken meer activiteiten ontplooid die ook wetenschappelijke impact kunnen hebben. Dat kan nog verstrekt worden wanneer binnen een taak afspraken over publicaties worden gemaakt, met een universiteit wordt samengewerkt of er wetenschappelijke meet- en analysemethoden worden ontwikkeld en toegepast (denk bijvoorbeeld aan de referentietaken 1, 2 en 4 omtrent de referentielaboratoria).

Bij een aantal referentietaken geldt dat de resultaten (bijvoorbeeld in de vorm van databases) als input dienen voor vervolgonderzoek bij andere kennisinstellingen. Voorbeelden hiervan zijn de ruwe data van het publiek open LiDAR (Light Detection And Ranging) portaal van referentietaak 14: Beeldverwerkingsketen, de databron WEISS (Water Emissie Inventarisatie Systeem[50]) van de referentietaak 15: Water, of de ontwikkelingen omtrent de Biobank en de databank met resultaten van onderzoeken gerelateerd aan binnenhuismilieu van referentietaak 10: Omgeving & gezondheid. Deze data bieden de opportuniteit om nieuwe wetenschappelijke hypothesen te testen. Soms heeft een model (zoals de natuurwaardeverkenner van referentietaak 8: Milieukostenmodel en Burgemeestersconvenant) zelfs een katalyserende rol: de natuurwaardeverkenner heeft bijvoorbeeld een significante bijdrage geleverd aan het ecosysteemdienstenonderzoek in Vlaanderen.[51]

3.3.3 Ondersteuning aan het beleid van de Vlaamse overheid

Voor alle referentietaken geldt dat deze ondersteuning bieden aan het beleid van de Vlaamse overheid. Dat is zelfs het bestaansrecht van deze taken. Bij sommige referentietaken is dit de voornaamste vorm van impact. Bij andere taken is er bijkomend ook sprake van andere vormen van impact (zoals wetenschappelijke en socio-economische). De manier van ondersteuning aan het beleid van de Vlaamse overheid kan ook per referentietaak verschillen, bijvoorbeeld (deze lijst is niet exhaustief):

- Bijdragen aan de ontwikkeling van beleidsinstrumenten.
- Modellen zorgen voor een wetenschappelijke onderbouwing van beleidsplannen en beleidsvoorstellen.
- Bijdragen aan een onderbouwd wettelijk en/of regelgevend kader.
- Bijdragen aan het creëren van een groter draagvlak voor beleidsplannen.
- Resultaten van referentietaken kunnen als input dienen voor normeringen binnen beleidsplannen en beleidsopvolging.
- Bieden van ondersteuning bij het houden van toezicht en handhaving.
- Bieden van ondersteuning bij het opstellen van prioriteitsbepalingen.
- Evalueren van (onderdelen van) beleidsinstrumenten (niet alleen op effectiviteit maar ook efficiëntie).
- Monitoren van (impact van) het beleid.

[50] Zie: https://geoflex-solutions.eu/c/WEISS%20-%20Water%20Emission%20Inventory%20Support%20System/
[51] Zie: https://www.natuurwaardeverkenner.be/#/info#section7, de website van de natuurwaardeverkenner geeft al een beeld van recente gepubliceerde onderzoeken, projecten die gebruik maakte van de natuurwaardeverkenner en andere relevante links (bijvoorbeeld naar de Belgian ecosystems services (BEES) community en Planning for ecosystems (ECOPLAN)).

Aangezien er verscheidende onderzoeksthema's binnen VITO betrokken zijn, bieden de referentietaken ondersteuning op veel verschillende domeinen, zoals bijvoorbeeld omgeving, klimaat, (hernieuwbare) energie, delfstoffen, milieu, gezondheid, lucht en water.

3.3.4 Versterking innovatiecapaciteit op het gebied van duurzaamheid en cleantech en socio-economische situatie in Vlaanderen

Over het algemeen is de bijdrage van de referentietaken aan het **economisch weefsel** beperkt. Bovendien is deze bijdrage aan het versterken van het economisch weefsel en de innovatiecapaciteit van Vlaanderen moeilijk te meten. Aanvullend geldt voor veel referentietaken dat de focus ervan, zoals we hierboven zagen, meer ligt op de ondersteuning van het beleid (bijvoorbeeld bij referentietaak 10: Omgeving en gezondheid). Toch kunnen er een aantal uitspraken worden gedaan over de mate van versterking van het Vlaams economisch weefsel. De referentietaak 19: PAS heeft bijvoorbeeld wel een duidelijke invloed op het economische weefsel van Vlaanderen. Het niet slagen in het opzetten van een PAS heeft namelijk consequenties voor de economische activiteiten in Vlaanderen. Indien de Vlaamse overheid niet beschikt over de onafhankelijke analyses en modellen om dit beleid vorm te geven, kunnen partijen worden geremd in hun economische activiteiten. De referentietaken omtrent de referentielaboratoria dragen er via het toekennen van erkenningen (en de controle daarop) aan bij dat er een gelijk speelveld ontstaat voor commerciële laboratoria.

Het komt ook voor dat kennis die voortkomt uit de referentietaken haar weg vindt in een spin-off van VITO. Een recent voorbeeld is een spin-off betreffende productmetingen die het gevolg is van luchtmetingen van het referentielaboratorium. Er is zelden sprake van een rechtstreekse bijdrage aan een spin-off, maar wel een indirecte bijdrage doordat referentietaken zijn ingebed in de onderzoeksportefeuilles van VITO. Binnen het innovatieproces ligt de 'marktfase' van kennis vaak in mindere mate bij VITO, maar bij derden. VITO opereert meer in de voorafgaande fasen in het innovatieproces. Dit komt overeen met de evaluatie van VITO in 2018[52]: VITO draagt volgens deze evaluatie vooral bij aan het ontwikkelen van kennis middels onderzoek, het detecteren van nieuwe en kansrijke technologische innovatiedomeinen en het mobiliseren van middelen voor onderzoek en valorisatie.

Echter biedt de opgedane kennis wel de mogelijkheid om deze elders te valoriseren. Indien informatie en resultaten van referentietaken vrij worden ontsloten, kan de expertise uit de referentietaak ook elders worden ingezet, bijvoorbeeld bij andere Vlaamse overheden, buitenlandse overheden of projecten, kennisinstellingen (zoals universiteiten), de private sector (zoals industriële partijen) en zelfs burgers. Een voorbeeld is referentietaak 18: Data, indicatoren en analyse in relatie tot ruimtegebruik en leefomgeving. Voor de deeltaak "Lokale leefkwaliteit in beeld" wordt alle informatie openbaar ontsloten. Deze basisdata worden gebruikt door lokale overheden, burgers, maar zijn ook van waarde voor economische actoren zoals vastgoedbedrijven en studiebureaus.

De expertise uit de referentietaken is echter niet altijd van waarde voor de **versterking van de innovatiecapaciteit** in Vlaanderen. Soms zijn onderdelen van de referentietaak zo specifiek voor de Vlaamse overheid, dat de private sector er niet veel meerwaarde aan heeft (dit geldt bijvoorbeeld voor een aantal projecten binnen de referentietaak 14: Beeldverwerkingsketen). Indien deze partijen deze expertise willen gebruiken, vergt dat vaak grote investeringen in mensen en middelen.

Een uitdaging is dat de socio-economische bijdrage niet voor elke referentietaak even gemakkelijk te bepalen valt. Bijgevolg is het lastig een uitspraak te doen over de impact op een verbetering van

[52] Dialogic (2018) Evaluatie van de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO), Utrecht.

de **socio-economische** situatie en Vlaamse leefomgeving. Referentietaken zijn bovendien eerst en vooral in het leven geroepen op het beleid te ondersteunen. Referentietaken hebben wel het potentieel om beslissingen te ondersteunen, doordat de wetenschappelijk onderbouwde data binnen een referentietaak de Vlaamse overheid helpen in dialoog te gaan met betrokken actoren (waaronder private partijen, maar bijvoorbeeld ook burgers met verschillende sociaaleconomische achtergronden). De data vormen hierbij een belangrijke basis om gepaste maatregelen uit te werken, doelgerichte activiteiten te ondernemen (en kosten te besparen) en daar ook draagvlak voor te creëren. Denk bijvoorbeeld aan het realiseren van energie-efficiëntie in de Vlaamse industrie, CO_2-besparingen, het aanpakken van de waterverontreiniging, of het inzichtelijk maken van de luchtkwaliteit op straat. Vanuit het beleid kunnen bepaalde maatregelen gekoppeld worden om zo de verwachte socio-economische impact te realiseren. De referentietaken hebben een ondersteunende rol ten aanzien van deze beleidsmaatregelen. Indirect kan dat leiden tot een betere gezondheid van burger en bijvoorbeeld een betere leefomgeving.

3.3.5 Bijdrage aan de Europese/internationale positie van Vlaanderen

Voorzitters van de specifieke stuurgroepen zijn vaak in ruime mate positief over de bijdrage die de referentietaken leveren aan de Europese/internationale positie van Vlaanderen. Hoewel deze bijdrage niet even groot is voor elk van de referentietaken, bouwt VITO over het algemeen wel legitimiteit op als partner van de Vlaamse overheid wat dan weer helpt bij het deelnemen aan Europese (onderzoeks)projecten en daarbuiten (zie voorbeeld Qatar, uitgewerkt in Box 1 in hoofdstuk 4). De kennis opgebouwd uit de referentietaken kan bij vergelijkbare activiteiten worden ingezet in het buitenland.

In zekere zin ontstaat hierdoor een internationale wisselwerking. Enerzijds wordt er vanuit de referentietaken en VITO deelgenomen aan Europese/internationale werkgroepen aangezien VITO kennis kan aanleveren voor de ontwikkeling van Europese analyse- en meetmethoden. Anderzijds blijft Vlaanderen hierdoor ook op de hoogte van de laatste Europese ontwikkelingen (kennis, wetgeving, netwerken). Voorbeelden zijn de referentietaken 9: VLAKO en 10: Omgeving & gezondheid. Beide referentietaken zijn betrokken bij verscheidende Europese onderzoeksprojecten, zoals HBM4EU[53], INSPIRE[54] en GeoERA[55]. Op sommige gebieden is Vlaanderen ook een (h)erkende voorloper binnen Europa, bijvoorbeeld op het gebied van luchtkwaliteitsmodellering. Gebruikte methodologieën kunnen hierbij worden gebruikt als een Europese referentie.

3.4 SWOT-ANALYSE

In deze paragraaf wordt een generiek beeld gegeven van de sterktes en zwaktes van de twintig referentietaken en van de opportuniteiten en bedreigingen die zich aandienen voor deze referentietaken. Er is hierbij in eerste instantie gekeken naar generieke lessen, maar daarnaast ook naar specifieke punten die voor een beperkt aantal of type referentietaak gelden of die hiervan afwijken. Voor deze paragrafen hebben de individuele evaluaties van de referentietaken uit Deelrapport 2 als input gediend.

[53] HBM4EU is een samenwerking tussen 28 verschillende landen, de European Environment Agency en de Europese Commissie, waaronder gefinancierd door Horizon 2020. HBM4EU coördineert en bevordert menselijke biomonitoring in Europa. Op deze manier wordt er beter bewijs van de blootstelling van burgers aan chemicaliën geleverd. Er wordt met name gewerkt aan het in kaart brengen van de mogelijk impact van chemische blootstelling op de menselijke gezondheid door middel van wetenschappelijke hulpmiddelen. Zie: https://www.hbm4eu.eu/the-project/.

[54] INSPIRE is een kennisdatabase van ruimtelijke informatie van Europa: “Infrastructure for spatial information in Europe”. Zie: inspire.ec.europa.eu.

[55] Het voornaamste doel van GeoERA is om bij te dragen aan een optimaal gebruik en management van de (diepe) ondergrond. 45 organisaties uit 32 Europese landen hebben de krachten gebundeld voor een gezamenlijk geologische service voor Europa. Zie: geoera.eu.

3.4.1 Sterktes

Over het algemeen hebben de sterktes van de referentietaken betrekking op de kenmerken van VITO zelf, de uitvoering van de taken door VITO, de samenwerking met de opdrachtgever of de resultaten van de referentietaken. Bij het merendeel van de referentietaken wordt de ruime (technologische) kennis en expertise van VITO aangeduid als sterkte, alsook het multidisciplinaire karakter van de kennis waar VITO over beschikt. Het feit dat VITO naast de referentietaken ook andere (internationale) projecten uitvoert, wordt als voordeel gezien door de mogelijkheid om opgedane kennis, expertise en netwerkrelaties in te zetten binnen de referentietaken en vice versa. Ook worden de technische infrastructuur van VITO voor de referentietaken die hier beroep op doen en de continuïteit in de uitvoering door VITO als sterktes gezien.

Een aantal sterktes is van toepassing op enkele referentietaken. Een voorbeeld hiervan is de onafhankelijke positie van VITO, die bij sommige referentietaken specifiek van belang is en als sterkte gezien wordt. Dit geldt bijvoorbeeld voor de referentielabo's (referentietaak 1, 2 en 4), het Verificatiebureau Benchmarking Vlaanderen (referentietaak 13) en bij referentietaken waarbij VITO medieert tussen het middenveld en beleid (bv. referentietaak 19: Ondersteuning m.b.t. PAS).

Wat betreft de relatie tussen VITO en opdrachtgevers is voor een deel van de taken de nauwe samenwerking een sterkte, waarbij soms ook sprake is van complementaire kennis. Dit is bijvoorbeeld het geval bij referentietaak 16: Landgebruiksmodellering ter ondersteuning van het biodiversiteitsonderzoek en de natuurrapportering. Binnen deze referentietaak wordt de inhoudelijke ecologische kennis van het INBO gecombineerd met een modelmatige aanpak en kennis van ruimtelijke databronnen van VITO.

Sommige referentietaken kennen sterktes die gerelateerd zijn aan het resultaat van de referentietaak. Zo is voor een aantal referentietaken het (soms internationale) referentiekarakter van de ontwikkelde tools, modellen of data een sterkte. Andere sterktes zijn de toepasbaarheid van de resultaten als beleidsinstrument ter wetenschappelijke onderbouwing van beleid en de bredere inzetbaarheid van ontwikkelde tools of modellen.

Een aantal referentietaken hebben sterke punten die uniek of specifiek zijn voor het type referentietaak. Zo is het een sterkte van de referentietaken waarin met het Ruimtemodel Vlaanderen gewerkt wordt (referentietaken 16, 17 en 18), dat er door het gebruik van dezelfde data, gelijkaardige modellen, onderzoeksvragen en scenario's binnen deze taken afstemming plaatsvindt tussen de betrokken entiteiten van de Vlaamse overheid. Ook is de goed ontwikkelde loketfunctie van VITO een specifiek voordeel voor de referentielabo's, waarbij dit ondersteuning biedt. Referentietaak 11: Kenniscentrum Milieuvriendelijke Voertuigen heeft daarnaast de unieke sterkte dat het Brussels Hoofdstedelijk en Waalse Gewest betrokken zijn. VITO onderhoudt de ecoscore-databank voor de drie gewesten en ontvangt daartoe van de andere gewesten een bijdrage bovenop het budget vanuit de Vlaamse overheid. Tenslotte heeft referentietaak 14: Beeldverwerkingsketen als sterkte dat er sprake is van een effectieve samenwerkingsstructuurtussen de overheid, universiteiten, bedrijven en VITO zelf (en dat komt overigens bij meer taken voor).

3.4.2 Zwaktes

Zwaktes relateren vooral aan aspecten van de referentietaken of van VITO die de uitvoering (mogelijk) belemmeren. De zwakte die het meest aangeduid wordt, is het vooropgestelde budget voor de referentietaken in combinatie met de kostprijs van VITO. Het komt vaak voor dat het budget ontoereikend is om alle gewenste activiteiten binnen het jaar uit te voeren, waardoor prioritering

noodzakelijk is. Minder urgente activiteiten worden uitgesteld of niet uitgevoerd. Ook komt het voor dat er het ene jaar een overschot is en het andere jaar een tekort waarbij het schuiven met budgetten administratief omslachtig is voor de specifieke voorzitters van de referentietaken. Wanneer de uitvoering van deze activiteiten toch van belang is voor het behalen van de doelstellingen, worden de activiteiten uitbesteed via contractonderzoek. In sommige gevallen wordt dit dan toch door VITO uitgevoerd en wordt hierbij een overhead percentage van 50% gehanteerd (zie paragraaf 4.3). Bij enkele referentietaken speelde bovendien het probleem dat de kostprijs van VITO door de tijd harder steeg dan de correctie voor inflatie waardoor met hetzelfde budget minder werkzaamheden mogelijk zijn.

Andere veelvoorkomende zwaktes hebben te maken met de prioritering, planning en werkdruk aan de zijde van VITO. VITO voert naast de referentietaken ook contractonderzoek uit. Contractonderzoek lijkt soms meer prioriteit te krijgen, omdat de kortetermijnopleverdata minder flexibel zijn dan de langetermijnopleverdata van referentietaken. Wat bij sommige referentietaken meespeelt, is dat de uitvoering van bepaalde deeltaken niet goed in te plannen valt door het ad-hockarakter ervan. Een voorbeeld is referentietaak 6: Steunpunt Energie, waarbij één van de deeltaken het inspelen op actuele beleidsvragen en -thema's op ad-hocbasis omvat. Daarnaast kunnen afhankelijkheden of personeelswisselingen aan de kant van VITO en de opdrachtgevers de voortgang van de uitvoering van referentietaken nadelig beïnvloeden (bv. referentietaak 15: Water). Zo vergen (deel)taken regelmatig dermate specifieke expertise dat de uitvoering afhankelijk is van specifieke personen. Sommige referentietaken zijn voor de aanlevering van bepaalde data afhankelijk van derden. Naast gevolgen voor de voortgang van de uitvoering van activiteiten kan dit in het geval van onvoldoende datakwaliteit ook gevolgen hebben voor de kwaliteit van de resultaten.

Wat bij sommige referentietaken een rol speelt, is dat VITO niet altijd de benodigde kennis in huis heeft. Indien dit het geval is, doet VITO zelf de benodigde kennis op of moet er een beroep worden gedaan op andere partijen (door de opdrachtgever zelf of door VITO). Dit komt bijvoorbeeld voor bij referentietaak 5: BBT/EP/EMIS wanneer een "Best Beschikbare Technieken"-studie een voor VITO nog onbekende sector betreft, waarbij VITO zelf voor de nodige kennisopbouw zorgt. Ook komt het voor dat de kennis van VITO omtrent een bepaalde taak niet uniek is, bijvoorbeeld doordat er mogelijk andere partijen zijn met vergelijkbare kennis. Zo zijn er in het kader van de deeltaak Burgemeestersconvenant (referentietaak 8) commerciële partijen die alternatieve methoden aanbieden om gemeentelijke inventarissen op te stellen. Hierbij ontstaat het risico op marktverstoring (zie paragraaf 4.2).

Bij enkele referentietaken relateren de zwaktes aan de resultaten van de referentietaak. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer ontwikkelde tools of modellen bepaalde gebreken kennen. Zo wordt er bijvoorbeeld in de ecoscore bij referentietaak 11: Kenniscentrum Milieuvriendelijke Voertuigen nog geen rekening gehouden met de productie en recyclering van bv. de batterijen voor elektrische voertuigen. Andere resultaatgerelateerde zwaktes betreffen resultaten die door de wetenschappelijke aard van VITO niet direct toepasbaar zijn in de praktijk. Een zwakte die specifiek een rol speelt bij de referentietaken die gebruik maken van het Ruimtemodel Vlaanderen is dat dit model niet open source is. Dit hindert mogelijk de socio-economische impact van de ontwikkeling van dit model, maar maakt ook dat de overheid bij de uitvoering in sterke mate afhankelijk blijft van VITO.

Tenslotte kennen sommige referentietaken enkele unieke of specifieke zwaktes. Referentietaak 13: het Verificatiebureau Benchmarking Vlaanderen opereert als geïsoleerde eenheid binnen VITO,

heeft nauwelijks een relatie met andere departementen binnen VITO en biedt geen meerwaarde in relatie tot de strategie van VITO. Bij de referentietaken inzake referentielabo's speelt dat VITO minder voeling heeft met de praktijk door de rol als onafhankelijk referentielaboratorium. Ook hebben erkende laboratoria zich niet verenigd en kunnen daardoor moeilijk een gemeenschappelijk belang inbrengen in deze referentietaak.

3.4.3 Opportuniteiten

Opportuniteiten die naar voren komen in de SWOT-analyses van de referentietaken hangen over het algemeen samen met ontwikkelingen op het vlak van (Europees) beleid en maatschappelijke aandacht, technologische ontwikkelingen en mogelijkheden tot het verbreden van de impact van de resultaten van de referentietaak. Hieronder wordt dit nader toegelicht.

Veel van de referentietaken betreffen onderwerpen waarvoor een toenemende politieke aandacht is ontstaan. Hierbij gaat het onder andere over referentietaken die relateren aan transities, de realisatie van (internationale) klimaatdoelstellingen of actuele thema's, zoals data science of de stikstofproblematiek (relevant voor referentietaak 19: Ondersteuning m.b.t. PAS). Deze aandacht komt niet alleen vanuit de hoek van het beleid, maar ook vanuit burgers en bedrijven. Zo biedt een groeiende interesse van burgers in bijvoorbeeld luchtkwaliteit opportuniteiten op het gebied van citizen science als nieuwe methode om in te zetten in referentietaken. De toenemende aandacht voor dit soort onderwerpen vanuit beleid, burgers en bedrijven geldt als opportuniteit voor de gerelateerde referentietaken, doordat het de positie van deze taken versterkt. Ook andersoortige ontwikkelingen zoals de beweging naar een datagedreven overheid benadrukken het belang van veel referentietaken door de wetenschappelijke beleidsonderbouwing die deze taken bieden. Bovendien blijft het noodzakelijk om te voldoen aan (Europese) rapporteringsverplichtingen, zoals de rapporteringsverplichting inzake emissies in water middels de WEISS-tool in het kader van de Europese waterkwaliteitsdoelstellingen (referentietaak 15: Water). Door deze toenemende aandacht en groeiende interesse blijft voor veel referentietaken de nood simpelweg bestaan, wat het belang van het voortzetten van de uitvoering van deze referentietaken motiveert.

Ook technologische ontwikkelingen bieden opportuniteiten voor veel referentietaken. Met name de referentietaken waarin gewerkt wordt met data, modellen en tools profiteren van technologische ontwikkelingen, bijvoorbeeld op het gebied van sensoren, artificiële intelligentie, digitale connectiviteit en big data. Dergelijke technologische ontwikkelingen kunnen onder andere de verdere ontwikkeling of uitbreiding van modellen ondersteunen, bieden kansen op het gebied van dataverzameling en -verwerking en kunnen de technische infrastructuur die nodig is voor de referentietaken versterken.

Andere opportuniteiten liggen in het uitbreiden van de (impact van) resultaten, bijvoorbeeld door de inclusie van nieuwe indicatoren of databronnen. Dit geldt bijvoorbeeld voor referentietaak 10: Omgeving en gezondheid, waarbij het opnemen van nieuwe polluenten het bereik van de resultaten kan verbreden. Ook via de inzet van modellen in andere domeinen, verbreding van de vraagstelling binnen referentietaken en een bredere inzet van de gebruikte data kan de impact van de resultaten van referentietaken worden vergroot.

Overige opportuniteiten die gezien worden, zijn mogelijkheden tot het uitbreiden van de samenwerking met stakeholders en relevante (internationale) partijen, het versterken van de samenhang en wisselwerking met andere referentietaken of projecten, of verdere (internationale) valorisatie van de resultaten.

3.4.4 Bedreigingen

Binnen de referentietaken worden diverse mogelijke bedreigingen gezien die de voortgang van de taken kunnen beïnvloeden. Deze bedreigingen kunnen komen vanuit het beleid of de markt, hebben te maken met afhankelijkheden, of zijn organisatorisch van aard. Ontwikkelingen op het vlak van beleid en maatschappelijke aandacht kunnen naast opportuniteiten bijvoorbeeld ook voor bedreigingen zorgen. Een deel van de referentietaken is afhankelijk van politieke besluitvorming en de focus die binnen het omgevingsbeleid aangenomen wordt. Dit geldt bijvoorbeeld voor referentietaak 17: Ondersteuning van het instandhoudingsproces a.d.h.v. het ZoekZonemodel die de afgelopen periode al veel verschuivingen kende. Zo zette de vorige Vlaamse Regering de verdere ontwikkeling van de managementplannen stil waardoor de verdere ontwikkeling en toepassing van het ZoekZoneModel niet meteen nodig was en ook de nieuwe regering heeft nog niet duidelijk gemaakt hoe het instandhoudingsbeleid vorm gaat krijgen. Die afhankelijkheid geldt ook voor referentietaak 19: Ondersteuning m.b.t. PAS. De voortgang van deze taak is afhankelijk van de mate waarin de stikstofproblematiek politieke (en maatschappelijke) aandacht krijgt. Een deel van de referentietaken kent zekere afhankelijkheden bij de uitvoering van de activiteiten. De voornaamste afhankelijkheid heeft te maken met het gebruik van data van derden. Referentietaak 13: Kenniscentrum Milieuvriendelijke Voertuigen is ten behoeve van de uitvoering van haar activiteiten bijvoorbeeld afhankelijk van verschillende dataleveranciers. Er zijn hier drie verschillende dataleveranciers betrokken om de website van deze referentietaak te voeden, wat gepaard gaat met complexe dataprocessing. Deze afhankelijkheid vormt een mogelijke bedreiging voor de kwaliteit van de resultaten en de voortgang van de taken.

Bij het merendeel van de referentietaken worden ook bedreigingen met betrekking tot het budget gezien. Het vooropgestelde budget is in veel gevallen al ontoereikend. Verdere overheidsbesparingen en toenemende loonkosten bij VITO zetten het budget nog meer onder druk. Dit kan onder andere de expertiseopbouw van VITO, de kwaliteit van de technische infrastructuur van VITO en de deelname aan (internationale) netwerken door VITO belemmeren.

Het Departement Omgeving zal in de toekomst enkele organisatorische veranderingen ondergaan, namelijk de verplaatsing van een gedeelte van taken naar andere entiteiten binnen de Vlaamse overheid (waaronder VEA en VMM). Deze organisatorische veranderingen vormen met name een bedreiging voor referentietaak 8: Milieukostenmodel en Burgemeestersconvenant. Deze taak zal hierdoor waarschijnlijk opgesplitst worden, wat de inrichting en samenhang van de deeltaken van deze referentietaak beïnvloedt. Ook vormt de inkanteling van referentietaak 7: Energiebalans, dat volledig wordt overgenomen door VEA (zie paragraaf 2.2.2), een mogelijke bedreiging voor referentietaak 8, aangezien deze referentietaak afhankelijk is van data vanuit de Energiebalans.

Andere potentiële bedreigingen hebben te maken met concurrentie en de operationele aard van sommige referentietaken. Enkele referentietaken krijgen (mogelijk) voor bepaalde activiteiten te maken met concurrentie vanuit de markt, met name op gebieden waar data science een grotere rol zal spelen. Dit geldt bijvoorbeeld voor referentietaak 12: Kenniscentrum Luchtkwaliteitsmodellering en voor referentietaak 14: Beeldverwerkingsketen. De focus van sommige referentietaken op operationele activiteiten kan voor een mogelijk gebrek aan langetermijnvisie, innovatie en vernieuwing binnen de referentietaak zorgen en zet vraagtekens bij de geschiktheid van het strategisch onderzoekscentrum VITO als uitvoerder.

Een specifieke bedreiging voor de referentielabo's is de onzekerheid over de toekomstige aanpak inzake erkenningen. Er zal een optimalisatie-oefening georganiseerd worden, waarbij gekeken zal

worden naar een afstemming van de investeringen en de vervulling van de rol van de referentielaboratoria. Dit kan invloed hebben op de voortzetting van de referentielaboratoria in huidige vorm.

3.4.5 Overkoepelend beeld

Een deel van de sterktes, zwaktes, opportuniteiten en bedreigingen zijn generiek van aard en zijn van toepassing op meerdere referentietaken. Tabel 3 geeft een overzicht van de voornaamste sterke en zwakke punten, alsook de belangrijkste opportuniteiten en bedreigingen en schetst daarmee een overkoepelend beeld voor alle referentietaken.

Tabel 3: Overkoepelend beeld voor de referentietaken met betrekking tot de voornaamste sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen.

Sterktes	Zwaktes
• Ruime (technologische) kennis en expertise van VITO. • Multidisciplinair karakter van VITO. • Wisselwerking met andere (internationale) projecten en/of referentietaken.	• Beperkt budget in combinatie met de gewenste (deel)taken voor en kostprijs van VITO. • Problematiek rondom prioritering, planning en werkdruk binnen VITO. • Gebreken inzake toepasbaarheid en impact van de resultaten van referentietaken. • Personeelsverloop bij VITO terwijl de uitvoering regelmatig specifieke expertise vereist.
Opportuniteiten	**Bedreigingen**
• De toenemende aandacht en groeiende interesse vanuit beleid, bedrijven en burgers voor maatschappelijke thema's waar de kennis van VITO voor het beleidsdomein Omgeving een bijdrage aan kan blijven leveren. • Strategische omgevingsdoelstellingen van het beleidsdomein Omgeving inzake een onderbouwd omgevingsbeleid en een datagedreven overheid. • Technologische ontwikkelingen. • Verbreding impact resultaten. • Het versterken van interne en externe samenwerkingsconstructies referentietaken.	• Overheidsbesparingen en stijgende loonkost VITO. • Afhankelijkheden van politieke prioriteringen en data van derden. • Toenemende concurrentie. • Operationele aard van referentietaken.

De eigenschappen van VITO vormen belangrijke sterktes bij de (uitvoering van) de referentietaken. De financiering van referentietaken vormt daarentegen een belangrijk aandachtspunt, gezien het feit dat het budget veelal ontoereikend is en dit probleem mogelijk kan toenemen. De opportuniteiten liggen voornamelijk in het inspelen op beleidsmatige en technologische ontwikkelingen. Eerstgenoemde kan echter tevens een bedreiging vormen in het kader van de afhankelijkheid van de politiek.

Sommige referentietaken vormen uitzonderingen met betrekking tot dit generieke beeld. Zo valt het op dat met name de referentielaboratoria unieke SWOT-elementen hebben door hun specifieke aard. Zo heeft VITO een goed ontwikkelde loketfunctie opgebouwd om de laboratoria te ondersteunen, maar is de vraag wel of de taak als referentielaboratorium blijvend past binnen de

rol van VITO als een strategisch onderzoekscentrum dat strategisch basisonderzoek verricht. Bovendien houdt VITO binnen de rol als referentielaboratorium minder voeling met de dagelijkse praktijk. Ook zijn sommige SWOT-elementen sterker van toepassing op referentietaken waarin wordt gewerkt met databanken en modellen, zoals de afhankelijkheid van dataleveranciers. Specifiek voor referentietaken waarin met het Ruimtemodel Vlaanderen wordt gewerkt, geldt het niet volgen van een open-sourcebeleid als zwakte. Tenslotte vormt referentietaak 13: het Verificatiebureau Benchmarking Vlaanderen als relatief geïsoleerde en onafhankelijke eenheid binnen VITO een uitzondering op de andere referentietaken door de unieke aard van deze referentietaak.

3.5 BELANGRIJKE UITDAGINGEN VOOR DE TOEKOMST

Naast het evalueren van alle huidige en al bekende resultaten van de referentietaken, is het ook van belang om te kijken naar de toekomst. In deze paragraaf worden belangrijke uitdagingen voor de toekomst besproken. Dit betreft zowel uitdagingen voor de nabije toekomst (de komende vijf jaren) als de verdere toekomst (tot 2050). Zoals aangegeven in de inleiding van dit hoofdstuk, is dit gebaseerd op de individuele evaluaties van de referentietaken (naar aanleiding van de interviews en de opgestelde ex-ante-zelfevaluaties).

De twintig referentietaken staan met het oog op de toekomst voor diverse uitdagingen. Het langjarige karakter van de referentietaken maakt dat er voortdurend externe ontwikkelingen zullen zijn die invloed kunnen hebben op de inhoud van de referentietaken, alsook op de wijze van uitvoering. De voornaamste uitdagingen voor de referentietaken hebben te maken met het realiseren van (internationale) doelstellingen, het inspelen op technologische en datagerelateerde ontwikkelingen, de omgang met (steeds beperktere) inzet van financiële middelen en organisatorische veranderingen.

Veel van de referentietaken worden ingezet als manieren of hulpmiddelen om aan Vlaamse en Europese richtlijnen en ambities rond thema's als milieu, energie, klimaat, circulaire economie en gezondheid te voldoen. Denk hierbij aan de doelstellingen uit het Vlaams Energie- en Klimaatplan (2021-2030) of de European Green Deal, met als doel een klimaatneutraal Europa in 2050. Er bestaat dan ook een grote uitdaging voor de referentietaken in het bijdragen aan de realisatie van deze ambities, onder andere door het bieden van een wetenschappelijke en datagefundeerde onderbouwing van beleidsbeslissingen. Dit sluit tevens aan bij strategische omgevingsdoelstellingen van bijvoorbeeld het beleidsdomein Omgeving inzake een onderbouwd omgevingsbeleid en een datagedreven overheid. Het belang van een wetenschappelijke onderbouwing en monitoring als basis voor de beleidsvorming zal toenemen naarmate de uitvoeringstermijnen van dergelijke Vlaamse en Europese ambities dichterbij komen. Een uitdaging voor de referentietaken is om dergelijke ondersteuning te blijven bieden en in te blijven spelen op veranderende beleidsprioriteiten. Aanpassingen in de focus van referentietaken zullen namelijk onoverkomelijk zijn, aangezien het EU-beleid op deze thema's sterk in ontwikkeling is en Europese richtlijnen steeds vaker doorvloeien naar Vlaamse wet- en regelgeving.

Daarnaast is het inspelen op technologische ontwikkelingen, ontwikkelingen op het gebied van methodieken en rondom data in de brede betekenis (bv. nieuwe databronnen, dataverzameling, -verwerking en -management) een belangrijke uitdaging voor veel referentietaken. Hierbij draait het in feite om het effectief benutten van de opportuniteiten die deze ontwikkelingen bieden om de resultaten van de referentietaken zoals tools, modellen en databanken te onderhouden, te actualiseren, te verbreden of te vernieuwen. Voorbeelden zijn het gebruik van de ruime hoeveelheid

sensoren om realtimemetingen van de luchtkwaliteit te kunnen doen (referentietaak 12: Kenniscentrum Luchtkwaliteitsmodellering), het inzetten van citizen science, bijvoorbeeld in het kader van gezondheid (referentietaak 10: Omgeving & gezondheid) of data science rond beelddata (referentietaak 14: Beeldverwerkingsketen). Het inspelen op deze ontwikkelingen is van belang om de (internationale) positionering van Vlaanderen te bestendigen en te verstevigen. Dit vereist echter wel dat binnen de referentietaken kennis en vaardigheden op het gebied van deze ontwikkelingen up-to-date gehouden worden.

Een andere uitdaging die voor meerdere referentietaken een rol zal spelen, is gerelateerd aan het vaak ontoereikende budget voor de referentietaken en het risico op een toenemende problematiek hieromtrent (zie paragrafen 3.4.2 en 3.4.4). Dit vereist dat in de komende jaren de beschikbare overheidsmiddelen zo efficiënt mogelijk worden ingezet.

Naast deze meer generieke uitdagingen heeft een aantal referentietaken te maken met specifieke uitdagingen die gerelateerd zijn aan organisatorische veranderingen. Zo zullen referentietaak 7: Energiebalans en mogelijk referentietaak 6: Steunpunt Energie uitgevoerd gaan worden door VEA. Het is hierbij een uitdaging om kwaliteitsvolle uitvoering te behouden, zeker omdat bij referentietaak 7 de uitvoering van de taak samenvalt met de overdracht naar VEA. Dit maakt dat de uitvoering van de taak onder druk komt te staan. Bovendien vormt de reorganisatie van VEA naar VEKA (Vlaams Energie- en Klimaatagentschap) een mogelijke uitdaging voor de uitvoering van de taak. Ook referentietaak 19: Ondersteuning m.b.t. PAS krijgt misschien te maken met organisatorische veranderingen door eventuele overdracht van de taak naar een andere entiteit binnen de Vlaamse overheid.

4 HET INSTRUMENT REFERENTIETAAK EN ALTERNATIEVEN

In dit hoofdstuk wordt het instrument referentietaak tegen het licht gehouden en worden de voor- en nadelen van alternatieven besproken. Allereerst gaan we in op de onderbouwing van het instrument referentietaken (paragraaf 4.1). Vervolgens is er specifiek aandacht voor het mogelijk marktverstorend karakter van referentietaken (paragraaf 4.2). Daarna gaan we in op de marktconformiteit van de overheadkosten die worden aangerekend bij de referentietaken die VITO op dit moment uitvoert ten opzichte van gelijkaardige opdrachten (paragraaf 4.3). Tot slot presenteren we een SWOT-analyse per (alternatieve) beleidsoptie (referentietaak VITO, marktzetting, uitvoeren van opdracht door eigen entiteiten) (paragraaf 4.4).

4.1 ONDERBOUWING VAN REFERENTIETAKEN

VITO is een Strategisch Onderzoekscentrum (SOC) en is een naamloze vennootschap qua rechtsvorm, met de Vlaamse overheid als belangrijkste aandeelhouder. VITO functioneert in haar onderzoek in grote mate onafhankelijk, dat wil zeggen dat het eigen strategische keuzes maakt bij de inhoudelijke focus en prioritering van zijn onderzoek, de (inter)nationale samenwerkingsverbanden en partnerschappen en de aanwerving van wetenschappelijke onderzoekers. Conform het W&I-decreet (artikel 37), verricht VITO als SOC vijf decretaal vastgelegde taken, waaronder strategisch basisonderzoek, onderzoeksprojecten op contractuele basis en referentietaken. De uitvoering van referentietaken is dus decretaal vastgelegd als één van de taken van VITO.

Al sinds haar oprichting voert VITO als enige SOC referentietaken uit in opdracht van de Vlaamse overheid zoals vastgelegd in het W&I-decreet. Het strategisch basisonderzoek (SBO) wordt gefinancierd uit de jaarlijkse basissubsidie voor werking die toegekend wordt aan VITO op basis van het convenant. Deze *niet-economische taken* (SBO) omvatten in grote lijnen het uitvoeren van onafhankelijk onderzoek en/of kennisdeling. Indien VITO een opdracht uitvoert, bijvoorbeeld in het kader van een uitbesteding, dan betreft het een *economische activiteit.* De diverse rollen en posities die VITO inneemt, vergen een zorgvuldige positionering, teneinde marktverstoring en belangenvermenging te voorkomen. De aandacht voor deze zorgvuldigheid wordt herhaaldelijk aangehaald in de interviews met VITO en de Vlaamse overheid. Binnen VITO wordt deze zorgvuldigheid op verschillende manieren nagestreefd, onder meer via gescheiden boekhoudingen en interne discussies over de tariefstelling bij opdrachten.

Het uitgangspunt is dat wanneer de Vlaamse overheid taken wil laten uitvoeren, zij de reglementering van de Wet inzake overheidsopdrachten[56] moet naleven. Deze wet moet ervoor zorgen dat elke geïnteresseerde opdrachtnemer een gelijke kans krijgt om een aanvraag tot deelneming (niet-openbare procedure) of een offerte (openbare procedure) in te dienen. Het stimuleren van gelijke kansen bij mededinging is dan ook het belangrijkste basisbeginsel van de overheidsopdrachtenreglementering, omdat het voor de Vlaamse overheid de beste garantie geeft voor het verkrijgen van de meest optimale contractvoorwaarden. Het **onderscheid tussen een decretaal vastgelegde taak (niet-economische taken) en economische activiteiten** is in dit kader

[56] Wet inzake overheidsopdrachten van 17 juni 2016.

belangrijk, omdat voor economische taken in beginsel de Wet inzake overheidsopdrachten van toepassing is.

Het feit dat (delen van) een referentietaak uitgevoerd kan (kunnen) worden door private partijen, kan een indicatie zijn dat er sprake is van economische activiteiten (en dus de Wet inzake overheidsopdrachten van toepassing is).[57] Dit is echter niet doorslaggevend. Ook als blijkt dat (delen van) referentietaken een meer economisch karakter hebben (doordat de markt het ook zou kunnen), kan het alsnog gelegitimeerd zijn om taken als referentietaken aan te wijzen indien dit noodzakelijk is om een doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken. Het principe van referentietaken komt in meerdere landen voor. Het Nederlandse equivalent van de Vlaamse referentietaken zijn Wettelijke Onderzoekstaken (WOT) die tevens worden aangeduid als niet-economische dienst van algemeen belang.[58] In het Beheersreglement 2019-2020 wordt gesteld dat referentietaken **niet te bestempelen zijn als economische activiteiten**, dat wil zeggen dat ze buiten een marktomgeving worden geplaatst (niet-economische taken van algemeen belang).[59] Er wordt daarom een beroep gedaan op de Wet inzake overheidsopdrachten om referentietaken toe te wijzen **buiten de Wet inzake overheidsopdrachten** op basis van het '**alleenrecht** geplaatste opdrachten voor diensten (artikel 29)'. Voorwaarden voor het gebruik (d.i. het verlenen van) een alleenrecht zijn te vinden in de Europese Aanbestedingsrichtlijn 2014/24 (waarop de Wet overheidsopdrachten is gebaseerd), in jurisprudentie en in diverse onderliggende documenten van de Europese Commissie.[60] Belangrijke voorwaarden zijn onder andere dat er sprake is van algemeen belang, dat een alleenrecht op uitdrukkelijke en doorzichtige wijze verleend moet worden en dat een alleenrecht specifiek moet zijn verleend voor de betreffende activiteit.

Het is dus mogelijk om buiten het toepassingsgebied van de Wet inzake overheidsopdrachten te treden (ook als er sprake zou zijn van economische activiteiten) als bijvoorbeeld kan worden beargumenteerd dat de taak het algemeen belang dient. De markt leidt immers niet altijd vanzelf tot de maatschappelijk gewenste uitkomsten. Als argument kan worden aangevoerd dat door de uitvoering van referentietaken nieuwe kennis wordt ontwikkeld die niet alleen aan de Vlaamse overheid ten goede komt, maar die ook kan leiden tot product- en procesinnovaties bij externe partijen (onder de voorwaarde dat resultaten zo veel mogelijk verspreid worden en er sprake is van open data waar mogelijk[61]) en zelfs tot een positieve impact op het Vlaams economisch weefsel als geheel. Dit worden ***positieve externaliteiten (kennisspillovers)*** genoemd. Marktpartijen houden meestal geen rekening met de (positieve) externaliteiten die ontstaan voor andere partijen in de economie. Dit zogeheten 'marktfalen' legitimeert een overheidsinterventie, in dit geval onder de vorm van het instrument referentietaak. Het uitgangspunt van de Vlaamse overheid is dat de uitvoering van referentietaken direct bijdraagt tot de kerntaken van de overheid (o.a. inzake

[57] O.a. door de Inspectie van Financiën (Nota Inspectie van Financiën van 23 april 2019 betreffende het Beheersreglement VITO 2019-2023) en in de laatste evaluatie van VITO (Dialogic (2018), Evaluatie van de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO), Utrecht) werd geconstateerd dat andere partijen mogelijk ook delen van de taken zouden kunnen uitvoeren.

[58] In Nederland worden Wettelijke Onderzoekstaken (WOT) onder meer uitgevoerd door de toegepaste onderzoekorganisatie Wageningen Research (WR) van de kennisinstelling Wageningen University & Research (WUR). Een Nederlandse toegepaste onderzoekorganisatie (TO2) is vergelijkbaar met een Vlaams strategisch onderzoekscentrum (SOC). Een WOT is een **niet-economische dienst van algemeen belang** in de vorm van onderzoek, advisering of inzet van onderzoeksfaciliteiten, onlosmakelijk verbonden met de uitoefening van taken, met inbegrip van de uitoefening van openbaar gezag. Met de WOT-programma's wordt de overheid voorzien van kennis, expertise, methoden, analyses en faciliteiten, die nodig zijn voor de uitvoering van (inter)nationale wet- en regelgeving en andere overheidstaken van nationaal en/of algemeen belang. De Wettelijke Onderzoekstaken worden iedere vijf jaar geëvalueerd, en dat zowel wat betreft uitvoering van de taak als mogelijke alternatieven.

[59] Beheersreglement VITO 2019-2020, p. 2.

[60] https://europadecentraal.nl/onderwerp/aanbestedingen/alleenrecht/

[61] De onderzoeksrapporten die voortkomen uit referentietaken worden nog niet altijd openbaar gemaakt via het FRIS-portaal. In 2019 werd in het W&I-decreet een bepaling ingevoegd die de instellingen die onder het decreet vallen (waaronder VITO) verplicht om onderzoeksinformatie digitaal aan te leveren aan de Vlaamse overheid. Het gaat momenteel over metadata van het onderzoek dat binnen de instellingen wordt verricht, niet over de concrete onderzoeksresultaten zelf. De aangeleverde gegevens worden ontsloten via het FRIS-portaal (www.researchportal.be).

duurzaamheid en ruimtelijke ordening) en tevens hoofdzakelijk aansluit bij de basisopdrachten van VITO (onderzoek en kennisoverdracht), met waarborg dat het onderzoek ten goede komt aan de samenleving en dat de resultaten ervan op ***niet-exclusieve***[62] en ***niet-rivaliserende***[63] wijze verspreid worden.[64] De combinatie van deze twee eigenschappen van kennis zorgt ervoor dat marktpartijen winstprikkels missen om te investeren in de ontwikkeling van nieuwe kennis. In het Beheersreglement 2019-2020 wordt dat als argument gebruikt waarom referentietaken niet te bestempelen zijn als economische activiteiten, wat wil zeggen dat ze buiten een marktomgeving worden geplaatst (**niet-economische diensten van algemeen belang**).

4.2 MOGELIJK MARKTVERSTOREND KARAKTER

Omdat de activiteiten die VITO uitvoert binnen de referentietaken niet via een aanbestedingsprocedure aanbesteed hoeven te worden, kan een situatie ontstaan waarin referentietaken marktverstorend werken c.q. de mededinging verstoren. Er zijn op hoofdlijnen twee mogelijke risico's voor marktverstoring:

- Er kan sprake zijn van marktverstoring wanneer 'de markt' een (deel)taak ook kan uitvoeren. De Inspectie van Financiën, in zijn advies van 23/04/2019 aangaande het voorstel van Beheersreglement 2019-2023, concludeerde dat *'veel van deze opdrachten opgenomen in het voorgelegde Beheersreglement perfect inwisselbaar zijn met uitbesteding via overheidsopdrachten*'.[65] Door deze taken voor lange tijd bij VITO neer te leggen, ontstaat een situatie waarbij concurrenten die anders op de markt zouden kunnen blijven, uit de markt worden gedrukt of dat partijen nooit de markt zullen betreden. Dit is in het kader van marktwerking onwenselijk: marktwerking (bijvoorbeeld via aanbestedingsprocedures) beoogt immers de meest doelmatige aanbieders te belonen en de minst doelmatige aanbieders onder druk te zetten om het beter te doen, te herstructureren of de markt te verlaten.
- Een andere indicator van mogelijke marktverstoring is dat VITO door de kennis die het heeft opgedaan en de data(bestanden) die het heeft ontwikkeld bij de uitvoering van referentietaken mogelijk een (oneerlijk) concurrentievoordeel heeft opgebouwd. VITO kan vervolgens die ontwikkelde kennis, data en expertise inzetten bij reguliere overheidsopdrachten die buiten de referentietaken vallen. Het uitgangspunt is weliswaar dat het onderzoek ten goede komt aan de samenleving en dat de resultaten ervan op ***niet-exclusieve*** en ***niet-rivaliserende*** wijze verspreid worden (zoals verondersteld bij niet-economische taken, zie ook 4.1). Dit is echter niet altijd gegarandeerd door de opdracht als referentietaak bij VITO te plaatsen (bv. niet alle modellen en brondata ontwikkeld in het kader van de referentietaken zijn publiek beschikbaar).

Beide risico's worden in de volgende twee paragrafen achtereenvolgens besproken.

4.2.1 Kunnen andere partijen (delen van) referentietaken ook uitvoeren?

Het beleggen van referentietaken bij VITO ondanks dat andere partijen de taak ook kunnen uitvoeren, kan weliswaar tot verstoring van de markt leiden, maar is gelegitimeerd wanneer kan worden aangetoond dat dit kadert in het algemeen belang. Desalniettemin speelt de vraag of er

[62] Niet-exclusief betekent dat niemand van het gebruik van bestaande kennis kan worden uitgesloten.
[63] Niet-rivaliserend betekent dat meerdere personen tegelijk dezelfde bestaande kennis kunnen gebruiken zonder dat die hoeveelheid kennis daardoor afneemt. Met andere woorden: een extra gebruiker hoeft niets te betalen om ook van die bestaande kennis gebruik te maken.
[64] Zie voetnoot 13.
[65] Advies Inspectie van Financiën van 23 april 2019 betreffende het Beheersreglement VITO 2019–2023.

andere geschikte partijen zijn, wel degelijk een rol in de afweging om een opdracht aan te wijzen als referentietaak. Als dat niet meegenomen wordt, is er volgens mededingingsexperts met wie in het kader van deze evaluatie is gesproken (zie Bijlage 2. Interviewlijst) namelijk geen goede afweging gemaakt.

Op basis van het onderzoek komen verscheidene alternatieve (markt)aanbieders aan bod, die per referentietaak kunnen verschillen:

- Overheidspersoneel voor een beperkt aantal deeltaken (mits versterking van de capaciteit en informatievoorziening bij de overheid).
- Andere (onafhankelijke) studiebureaus.
- Andere kennisinstellingen (bijvoorbeeld universiteiten).
- Consortia met bedrijven en kennisinstellingen.

Allereerst gaan we in op de mate waarin alternatieven worden overwogen bij de selectie van referentietaken of deeltaken:

1. Voor deeltaken (met een kortere looptijd) worden externe partners overwogen.
2. Voorafgaand aan het toekennen van de taken binnen een referentietaak, wordt ook bekeken wat er via de markt kan worden uitbesteed. Vaak speelt hierbij dat VITO de enige partij is die het kan uitvoeren en dat er synergievoordelen behaald kunnen worden om de taak als referentietaak toe te kennen. Ook speelt hierbij dat voor relatief kleine deeltaken die rechtstreeks aansluiten op de hoofdtaak een nieuwe uitbesteding vaak onevenredig veel administratieve last oplevert.
3. Deeltaken binnen de overheid zelf uitvoeren, wordt vaak niet overwogen door besparingen en (bijgevolg) een tekort aan capaciteit en kennis(infrastructuur).
4. Steunpunten voor beleidsrelevant onderzoek worden strategisch overwogen voor taken met een minder sterk referentiekarakter (zie 4.1 onderbouwing).

Een argument dat leden van de overkoepelende stuurgroep referentietaken (blijkend uit de ex-post-zelfevaluaties) veel aanhalen om referentietaken bij VITO te beleggen, is dat VITO als enige over specifieke en nodige expertise beschikt om de taak uit te voeren (monopoliepositie). Een veelgenoemd voordeel van VITO is dat het (als enige partij) zowel over inhoudelijke als technologische kennis beschikt. Bij eerdere opdrachten die via vrije marktwerking zijn aangeboden, is gebleken dat VITO deze opdrachten steeds opnieuw won, omdat er geen andere aanbieders waren of omdat er een onafhankelijke organisatie nodig was om de taken goed uit te kunnen voeren (bijvoorbeeld omdat er een standaard of norm voor heel Vlaanderen ontwikkeld of toegepast moet worden of omdat de organisatie niet tegelijk rechter en partij kan zijn zoals voor de referentielabo's geldt). Ook speelt mee dat VITO als SOC de onderzoeksinfrastructuur heeft om langdurige beleidsondersteunende opdrachten uit te voeren (bv. databases diepe ondergrond – Referentietaak 9: VLAKO, luchtkwaliteits- en landgebruiksmodellen – Referentietaken 12: kenniscentrum luchtkwaliteitsmodellering en Referentietaak 16: landgebruiksmodellering ter ondersteuning van het biodiversiteitsonderzoek en de natuurrapportering). Deze redenen hebben ertoe geleid dat de Vlaamse overheid voor de referentietaakformule heeft gekozen in samenwerking met VITO. Ook VITO zelf geeft aan dat het enkel referentietaken uitvoert in onderzoekdomeinen waar ze zelf van overtuigd is in Vlaanderen de meest performante en aangewezen speler te zijn. In het nieuwe VITO-convenant 2019-2023[66] is dit ook vastgelegd: *"VITO zal enkel referentietaken aanvaarden die na marktconsultatie blijken complementair te zijn aan de Vlaamse markt, in die zin dat er op de Vlaamse markt geen voldoende kwalitatief en wetenschappelijk onderbouwd aanbod is."* Het is op dit

[66] Convenant tussen het Vlaamse Gewest en VITO 2019-2023. Artikel 6, p. 16.

moment echter niet duidelijk wie verantwoordelijk is voor die marktconsultatie, hoe frequent en in welke vorm deze plaatsvindt/moet plaatsvinden.

Dat VITO destijds de enige geschikte partij was voor bepaalde taken, wil in onze ogen echter niet zeggen dat VITO vandaag nog altijd de enige geschikte partij is. Technologische ontwikkelingen bieden ook andere inhoudelijke studiebureaus kansen om (technologische) expertise te ontwikkelen en ook nieuwe partijen betreden mogelijk de markt. Hierbij speelt ook dat VITO in verschillende referentietaken op modellen/databases zeer specifieke expertise heeft (door)ontwikkeld waardoor het inmiddels voor andere partijen te complex is geworden om met deze modellen te gaan werken. Door referentietaken eenzijdig bij VITO te beleggen, wordt de monopoliepositie van VITO dus nog verder versterkt en ontbreekt het bij mogelijke concurrenten aan een prikkel om te investeren in expertiseontwikkeling en infrastructuur die relevant kunnen zijn voor een specifieke referentietaak. Bovendien krijgen nieuwkomers ook weinig kansen om de concurrentie aan te gaan. Een vereiste is dus dat de Vlaamse overheid goede en actuele kennis heeft over welke (nieuwe) partijen (SOC's, universiteiten, bedrijven, entiteiten binnen de Vlaamse overheid) in een bepaald domein actief zijn en mogelijk over de gewenste expertise beschikken. Door regelmatig te (her)bekijken of taken door gewijzigde omstandigheden ook door anderen uitgevoerd kunnen worden (bijvoorbeeld door de hierboven genoemde marktconsultatie), kan de marktverstoring beperkt worden.

Een ander argument dat de leden van de overkoepelende stuurgroep referentietaken opnoemen, is dat het als voordeel wordt gezien dat VITO soms al geruime tijd een taak uitvoert en dat het betrekken van nieuwe partners zeer hoge investeringen zou vergen om tot eenzelfde kennisniveau te komen. Als een andere partij een onevenredig grote leercurve moet doorlopen om de taak te kunnen uitvoeren, is dat een valide argument om een taak als referentietaak voort te zetten. Dit speelt dus vooral bij referentietaken die al jaren lopen en dit argument mag volgens ons niet gelden bij nieuwe taken (waar de leercurve nog niet zo steil is) of taken waarbij reeds ontwikkelde, openbare en gebruiksklare infrastructuur, instrumenten of data mogelijk gebruikt kunnen worden. Voor nieuwere taken geldt daarentegen dat bij de selectie van de referentietaak al is geconstateerd dat andere partijen de taak niet zouden kunnen uitvoeren.

Het verlies van synergie wordt ook vaak genoemd als argument om delen van taken niet uit te besteden. In het Beheersreglement 2019-2020 staat dat referentietaken ook gescreend worden op de onderlinge synergie en consistentie, onder andere door de uitwisseling van data en modellen tussen de referentietaken. Hoewel de onderlinge samenhang van referentietaken en de hiermee gepaard gaande synergievoordelen veelvuldig worden genoemd (door zowel leden van de overkoepelende stuurgroep als door VITO zelf) als voordeel voor de uitvoering van referentietaken door VITO, bestaat wel het risico dat marktpartijen geen kans meer maken indien besloten zou worden om delen van taken uit te besteden. Het wordt hierdoor immers steeds moeilijker voor marktpartijen om hetzelfde kennisniveau te bereiken (zie ook punt van steile leercurve in vorige alinea).

Argumenten die daarnaast worden genoemd, zijn dat het niet altijd efficiënt is om delen van taken door andere partijen uit te laten voeren (hoge transactiekosten) en dat het complex is (en duurder en meer tijdrovend) om via aanbestedingsprocedures delen van deze taken uit te laten voeren. Argumenten als kostenbesparing en administratieve lasten alleen zijn echter geen valide argument om een taak als referentietaak in te richten en bijgevolg andere partijen uit te sluiten. Dergelijke argumenten kunnen wel meespelen in de overweging, zeker wanneer het een kleine deeltaak betreft die rechtstreeks aansluit op de hoofdtaak en waarbij een nieuwe aanbesteding onevenredig veel administratieve last oplevert (en waarbij mogelijk al vooraf duidelijk is dat de organisatie die de

referentietaak uitvoert deze afgeleide/extra taak ook zal "winnen" of dat het een "overbodige" onderhandse aanbesteding oplevert).

4.2.2 Heeft VITO bij andere overheidsopdrachten een (oneerlijk) concurrentievoordeel door referentietaken?

VITO verricht als SOC vijf decretaal vastgelegde taken, waaronder: strategisch basisonderzoek, onderzoeksprojecten op contractuele basis en referentietaken. Het uitvoeren van deze taken kan de efficiëntie van VITO als organisatie verhogen en synergievoordelen creëren, maar heeft ook mogelijk ongewenste neveneffecten. Omdat VITO zowel publieke basisfinanciering verkrijgt uit de Vlaamse begroting als overheidsopdrachten uitvoert, is het cruciaal dat bij de toewijzing van overheidsopdrachten de marktconformiteit wordt bewaakt, zodat de marktwerking gegarandeerd blijft. Daarnaast is het belangrijk om vanuit marktoogpunt te voorkomen dat de overheid een 'onterechte monopoliepositie'[67] voor VITO creëert en dat VITO een oneerlijk concurrentievoordeel heeft bij overheidsopdrachten doordat het onevenredig sterk kan leunen op kennis die is opgedaan door de uitvoering van referentietaken of binnen de referentietaken (dit geldt ook voor strategisch onderzoek). Bij overheidsopdrachten wordt over het algemeen ervaring en expertise van de potentiële opdrachtnemer meegenomen als gunnings- of selectiecriterium.[68] Wanneer één partij bovengemiddeld in staat is om deze ervaring op te bouwen, scoren andere partijen steeds slechter op dit criterium en neemt gelijke mededinging af.

Allereerst is het belangrijk om duidelijk te maken dat VITO een strikte **bewaking van de full cost**[69] en **een duidelijke scheiding van rekeningen in de boekhouding** hanteert. Volgens de Europese Kaderregeling betreffende staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie (O&O&I)[70] mogen subsidies niet gebruikt worden voor (de uitvoering van) een economische activiteit: dit wordt doorgaans als staatssteun beschouwd. VITO dient dus te waarborgen dat de middelen voor referentietaken (alsook voor strategisch onderzoek) op geen enkele wijze voor contractonderzoek worden aangewend. Bovendien mag onder geen beding de vergoeding van referentietaken ten laste van de werkingstoelage die VITO als Strategisch Onderzoekscentrum ontvangt gebeuren[71] (maar uiteraard mag wel de kennis en onderzoeksinfrastructuur gebruikt worden die met deze werkingstoelage wordt opgebouwd). Dit principe van gescheiden rekeningen dient om te vermijden dat overheidsfinanciering, bedoeld voor het uitvoeren van strategisch basisonderzoek, zou worden aangewend bij een economische activiteit. Ook het aanrekenen van een lagere prijs dan de marktprijs bij overheidsopdrachten duidt op een oneerlijk concurrentievoordeel. VITO baseert haar dagprijs echter op een kostprijsanalyse waarbij het alle kosten in rekening brengt, inclusief een aandeel van de indirecte kosten, zodat er van concurrentievervalsing geen sprake kan zijn. Op basis van een analyse die VITO van haar markt heeft uitgevoerd, blijkt dat het dagtarief van VITO circa 150% tot 200% van dat van private studiebureaus bedraagt (vastgesteld op basis van interne analyses van VITO zelf).[72] VITO stemt deze overigens niet af op de markt, maar bepaalt het dagtarief op basis van de kosten die het maakt.

---

[67] Bij veel van de huidige referentietaken heeft VITO een monopoliepositie (zie vorige paragraaf). Dit hoeft niet problematisch te zijn zolang andere partijen niet uitgesloten worden of beperkt worden in hun concurrentiemogelijkheden.

[68] Bij bepaalde procedures mag echter enkel het criterium kostprijs gebruikt worden (bv. bij aanbesteding van openbare werken). Wanneer ook andere criteria dan kostprijs mogen worden gehanteerd, kan de ervaring en expertise van de inschrijver als (deel)criterium meegenomen worden bij de gunning. Soms wordt het eerder als selectiecriterium (bv. bij tweestapsprocedures) gebruikt dan als gunningscriterium.

[69] De directe kosten vermeerderd met 36% overheadkosten.

[70] Kaderregeling betreffende staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie, Pb.C., 27 juni 2014, afl. 198, 1-29 (Kaderregeling betreffende staatssteun voor O&O&I).

[71] Conform artikel 3 van het Beheersreglement 2019-2020.

[72] Zie ook schriftelijke vraag nr. 404 19 maart 2016 aan Minister Muyters. Toewijzing overheidsopdrachten aan de strategische onderzoekscentra (SOC's) – Marktconformiteit.

Ten tweede zet VITO de expertise die het opbouwt in referentietaken (en ook in strategisch basisonderzoek) juist in als hefboom bij het verwerven van internationale opdrachten (zie eerdergenoemde ***positieve externaliteiten***). VITO zet de laatste jaren steeds meer in op overheidsopdrachten voor niet-Vlaamse overheden om de impact en excellentie van VITO te vergroten. VITO kan deze kennis en ervaring opgedaan in internationale onderzoeken inzetten in haar dienstverlening ten aanzien van Vlaamse private en publieke partijen. Dit heeft een positieve impact op het Vlaams economisch weefsel, zie Box 1 voor een voorbeeld.

VITO wint dankzij zijn functie als referentielaboratorium voor Vlaanderen (vooral referentietaken 1, 2 en 4) internationaal aan status. Deze erkenning van overheidswege geeft VITO meer mogelijkheden om internationaal vertegenwoordigd te zijn (vaak namens de Vlaamse overheid) in internationale/Europese werkgroepen waar richtlijnen voor metingen, analyses en controles worden bepaald en geïmplementeerd. Als commerciële spin-off van referentietaak 2, is VITO verantwoordelijk voor het nemen van bodemstalen van weiden in Qatar die besproeid worden met gezuiverd afvalwater. Deze stalen zullen geanalyseerd worden door een commercieel VLAREL-erkend laboratorium[73]. Dit brengt de onafhankelijkheid van VITO niet in gevaar, want het is de Vlaamse overheid die het commercieel laboratorium heeft erkend. Dit commercieel laboratorium had alleen nooit deze opdracht kunnen binnenhalen. Zij mist daarvoor de internationale status die VITO wel heeft.

Box 1. Voorbeeld waarbij VITO dankzij referentietaken haar internationale positie kan versterken.

Ten derde legt VITO wetenschappelijke en innovatietargets op aan de onderzoeksteams. Deze targets weerhouden de onderzoeksteams binnen VITO ervan om te veel contractonderzoek aan te gaan: als ze te veel opschuiven naar puur commercieel werk, komen deze teams in de problemen met deze doelen. Bijgevolg zijn de VITO-onderzoekers gefocust op het gebied tussen het meer explorerend onderzoek en de markt. Hiermee komen ze minder in het vaarwater van private aanbieders.

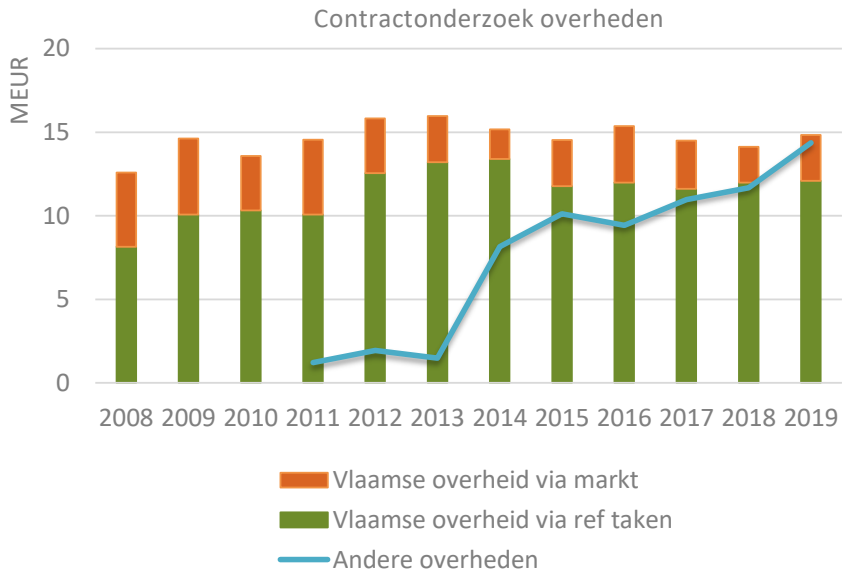
Desondanks kan VITO wel degelijk een voordeel hebben ten opzichte van de concurrentie, want het kan namelijk ook bij overheidsopdrachten een beroep doen op expertise, data en ervaring opgebouwd in referentietaken. De financiële stromen kunnen boekhoudkundig wel worden gescheiden, maar dat geldt niet voor de kennis, data en ervaring die VITO-onderzoekers ontwikkelen. Andere partijen beschikken hier nu eenmaal niet over (en dit was juist een argument om referentietaken bij VITO te beleggen), maar krijgen ook geen kans om dit te ontwikkelen net omdat referentietaken bij VITO belegd worden. De resultaten van de referentietaken, in zoverre deze niet afhankelijk zijn van infrastructuur die niet voor anderen toegankelijk is, worden in principe op niet-exclusieve en niet-discriminatoire wijze verspreid en zijn in veel gevallen eigendom van de overheid. Dit betekent dat marktpartijen in principe ook toegang hebben tot de kennis die binnen de referentietaken wordt ontwikkeld. Echter, dit is niet altijd het geval, de Vlaamse overheid krijgt van sommigen marktpartijen of universiteiten soms te horen dat er frustratie is met betrekking tot het eigendom van resultaten. Ook leunen verschillende taken op achtergrondkennis die door VITO is ontwikkeld met interne middelen waar andere partijen geen toegang toe hebben (zoals het Ruimtemodel Vlaanderen). VITO ontwikkelt bovendien ***impliciete kennis (tacit knowledge)***. Dit is vooral problematisch als VITO bij ***Vlaamse overheidsopdrachten*** een concurrentievoordeel heeft ten opzichte van ***Vlaamse partijen***. In de praktijk lijkt dit wel mee te vallen (uitzonderingen buiten beschouwing gelaten). Uit een overzicht van alle publieke aanbestedingen van de Vlaamse overheid waar VITO heeft aan deelgenomen (bv. studieopdrachten) voor 2018-2019[74] blijkt dat van de 42

[73] VLAREL staat voor Vlaams reglement inzake erkenningen met betrekking tot het leefmilieu.

[74] Opgesteld n.a.v. schriftelijke vraag aan minister Crevits in het Vlaamse parlement. Bron: Publieke aanbestedingen Vlaamse overheid - Deelname strategische onderzoekscentra (SOC's) - Vlaams Instituut voor Technologisch Onderzoek (VITO). Schriftelijke vraag nr. 260, 16 januari 2020.

publieke aanbestedingen waarop VITO indiende, het bij 19 (44%) opdrachten de enige indiener was. In interviews noemt een enkeling een voorbeeld waarbij VITO voordeel heeft gehad van het uitvoeren van referentietaken bij overheidsopdrachten, maar volgens externe gesprekspartners lijkt hier de laatste jaren minder sprake van te zijn, zo schrijft VITO bijvoorbeeld niet meer in op reguliere luchtmetingen. Dit is ook een normale werking van de markt; ook als de taken uitgevoerd binnen de referentietaken via overheidsopdrachten aanbesteed zouden worden, heeft de partij die de opdracht gegund krijgt nu eenmaal een voordeel bij toekomstige (gelijkaardige) overheidsopdrachten.

Bovendien weegt dit mogelijke risico in onze ogen niet op tegen de rol van VITO als brug tussen enerzijds het opbouwen van wetenschappelijke en technologische kennis en anderzijds de valorisatie van deze kennis. Onderstaande grafiek toont de evolutie van de omvang van enerzijds de referentietaken en anderzijds de andere overheidsopdrachten voor de Vlaamse overheid die VITO via de Wet inzake overheidsopdrachten verworven heeft.[75] De grafiek laat zien dat de omvang van overheidsopdrachten (exclusief de referentietaken) uitgevoerd voor de Vlaamse overheid eerder afneemt dan toeneemt over de jaren. De evolutie van contractonderzoek voor andere overheden stijgt wel substantieel sinds 2014.[76] In 2019 is deze zelfs even hoog als de omvang van de opdrachten die VITO uitvoert voor de Vlaamse overheid inclusief referentietaken. Hoewel hier geen conclusies aan verbonden kunnen worden over causale relaties met betrekking tot het effect van referentietaken op het aantrekken van onderzoek voor overheden, kan op basis van deze cijfers in geen geval de conclusie worden getrokken dat VITO (in ieder geval niet sinds 2012) een steeds groter wordend concurrentievoordeel heeft bij andere overheidsopdrachten voor de Vlaamse overheid.



Figuur 3. Verdeling inkomsten uit contractonderzoek voor overheden (Bron: interne administratie VITO).[77]

[75] Dit zijn alle opdrachten van de Vlaamse overheid die via de Wet inzake overheidsopdrachten in de markt zijn gezet en die VITO gewonnen en uitgevoerd heeft. In het Bestuursdecreet van 7 december 2018 staat aangegeven welke organisaties behoren tot de Vlaamse overheid (afdeling 1). Hieronder vallen in ieder geval niet de andere overheden die in Vlaanderen (vb. gemeenten en provincies) actief zijn.

[76] Het betreft alle overheden die niet tot de Vlaamse overheid behoren. Hiertoe rekenen we steden en gemeenten (Vlaamse of andere), provincies (Vlaamse of andere), federale overheid (België), andere Belgische gewesten (Brussel of Wallonië), buitenlandse overheden (nationaal, regionaal), internationale overheden (bv. ESA, EC).

[77] De grafiek toont enkel de evolutie van het contractonderzoek. Cofinanciering van strategisch basisonderzoek door Vlaamse (bv. VLAIO, FWO) of andere overheden (bv. federaal wetenschapsbeleid, EC in Horizon 2020 e.a.) valt hier niet onder.

4.3 MARKTCONFORMITEIT OVERHEAD

Naast het risico op marktverstoring, staat ook de marktconformiteit van het overheadpercentage ter discussie. Zoals bepaald in het convenant 2019-2023 en het Beheersreglement dient VITO naast de directe kosten een aandeel van de algemene werking van VITO mee te nemen in de aangerekende brutokosten van de referentietaak (*full-cost-principe,* dit zijn de directe kosten vermeerderd met het percentage overheadkosten). Personeelskosten, werkingskosten en eventuele afschrijvingen van specifieke investeringen (zeer uitzonderlijk bij referentietaken) vormen samen de nettokosten voor een referentietaak.

Het aanrekenen van overhead is nodig om geen afbreuk te doen aan de andere opdrachten van VITO die ook steunen op deze onderzoeksinfrastructuur (overhead mag niet te laag zijn). Tegelijkertijd dient VITO te waarborgen dat de subsidie voor referentietaken op geen enkele wijze voor contractonderzoek wordt aangewend (overhead mag dus niet te hoog zijn). VITO hanteert standaard een overheadpercentage van 36% voor de referentietaken die gebruik maken van haar onderzoeksinfrastructuur en -capaciteit. Alleen voor referentietaak 13: Verificatiebureau, een onderdeel van VITO dat werkt buiten de onderzoeksomgeving, rekent VITO een overhead van 20%.

Onder andere de Inspectie van Financiën zet vraagtekens bij de kostenopbouw van VITO.[78] Met betrekking tot de overheadkosten spelen volgens de Inspectie van Financiën twee zaken:

1. De kostprijs van de referentietaken wordt onvoldoende onderbouwd door VITO. De Inspectie van Financiën uit bijgevolg twijfels bij de marktconformiteit van de opgegeven prijzen.
2. De doorgerekende overhead in de full cost exceptioneel hoog is en dit duidt mogelijk op een inefficiënte bedrijfsvoering bij VITO.

Met betrekking tot het eerste punt wordt in interviews bevestigd dat het voor de opdrachtgevers onvoldoende inzichtelijk is waar de overhead aan besteed wordt. Het overheadpercentage van 36% is overigens in 2013 vastgesteld door VITO op basis van een interne boekhoudkundige analyse. Het overheadpercentage wordt door de leden van de overkoepelende stuurgroep referentietaken gezien als een gegeven waar de opdrachtgevers weinig grip op hebben. Er bestaan dientengevolge twijfels of dit vaste percentage van 36% voor elke taak gerechtvaardigd is. Bij zaken waarvoor substantieel beroep wordt gedaan op de harde infrastructuur (zie ook paragraaf 3.1.2) van VITO (zoals bij referentietaken referentielaboratoria) is dit percentage evident en vindt men het gerechtvaardigd, maar bij meer beleidsgerichte referentietaken is dit minder evident. Ook de meer digitale en datagerichte taken zijn (ogenschijnlijk) minder afhankelijk van de onderzoeksinfrastructuur.

Overigens mogen Strategische Onderzoekscentra zoals VITO voor investeringen in hun (onderzoeks)infrastructuur een beroep doen op het programma voor de financiering van Zware Infrastructuur van het Fonds Wetenschappelijk Onderzoek – Vlaanderen (FWO). Deze onderzoeksinfrastructuur beoogt alle faciliteiten en bronnen die het verrichten van grensverleggend en strategisch basisonderzoek bevorderen, en dit in alle wetenschappelijke disciplines. Hieronder zijn naast wetenschappelijke infrastructuur ook collecties, natuurlijke habitats, corpora en databanken (inclusief de digitale ontsluiting ervan) inbegrepen. Zware onderzoeksinfrastructuur wordt gedefinieerd als onderzoeksinfrastructuur met een totale financieringskost van tenminste

[78] Advies Inspectie van Financiën 23 april 2019 betreffende Beheersreglement VITO 2019–2020.

een miljoen euro (inclusief het niet-recupereerbaar deel van de btw).[79] Een organisatie mag deze subsidie voor de infrastructuur niet gebruiken om bij aanbestedingen de kosten te verlagen. Dit zou immers een oneigenlijk concurrentievoordeel opleveren ten opzichte van marktpartijen die deze subsidie niet ontvangen (vandaar dat VITO ook in referentietaken de *full cost* als uitgangspunt neemt). Voor referentietaken geldt echter wel dat een van de redenen waarom deze bij VITO belegd worden, is dat VITO als SOC onderzoeksinfrastructuur heeft om dit soort langdurige beleidsondersteunende opdrachten uit te voeren.[80] Zo heeft VITO de ontwikkeling van het Ruimtemodel Vlaanderen gefinancierd met interne middelen. Het Ruimtemodel Vlaanderen behoort bij diverse referentietaken (o.a. referentietaak 16: landgebruiksmodellering en referentietaak 17: ondersteuning van het instandhoudingsproces) tot achtergrondkennis[81] en blijft eigendom van VITO.

Met betrekking tot het tweede punt (de overheadkosten zouden te hoog zijn) dient ten eerste opgemerkt te worden dat een oordeel over de hoogte van overhead enkel mogelijk is met een goede benchmark van gelijkaardige opdrachten. Een zuivere één op één vergelijking bleek echter omwille van de beperkte beschikbaarheid van (bedrijfsgevoelige) informatie niet mogelijk. We vergelijken daarom de gehanteerde overhead bij de uitvoering van referentietaken met overheadpercentages die andere (onderzoeks)organisaties hanteren en de percentages die gehanteerd worden bij contractonderzoek.

- De Inspectie van Financiën baseert haar oordeel op een vergelijking met een recent dossier van het Agentschap Natuur en Bos waarbij Natuurinvest een overhead hanteert van **12%**. Een Vlaamse universiteit kan bovendien maximaal **10%** van de totale kosten voor de uitvoering van de wetenschappelijke activiteiten hanteren voor de financiering van de centrale beheerskosten en algemene exploitatiekosten.[82] Daarmee vergeleken is de overhead van referentietaken uitgevoerd door VITO aanmerkelijk *hoger*.
- In vergelijking met een **uitbesteding via de markt** liggen de overheadkosten bij een referentietaak *lager*. Volgens de Wet inzake overheidsopdrachten dient de door de aanbestedende overheid verstrekte vergoeding in beginsel marktconform te zijn, waarbij ook een bepaalde winstmarge voor de opdrachtnemer is ingecalculeerd. Er is dan in beginsel een volwaardige markt waarin de op winst gerichte ondernemingen opereren. Een vergelijking van vijf overheidsopdrachten die door het Departement Omgeving gegund zijn aan VITO via een publieke aanbesteding over de periode 2016-2017, toont dat VITO 50% overhead op haar personeelskosten heeft gehanteerd.[83] VITO bevestigt dit percentage. Met het instrument referentietaken kunnen dus in vergelijking met overheidsopdrachten (50% overhead) voor eenzelfde budget veel meer taken worden uitgevoerd door de lagere overheadkosten. Het verschil tussen het overheadpercentage bij enerzijds contractonderzoek voor overheden en anderzijds referentietaken bij VITO kan verklaard worden door een drietal zaken:
    - Lagere *upfront-kosten* zoals acquisitie en het schrijven van offertes. Zeker voor kleinere opdrachten vergt het opstellen van offertes al snel 5 tot 10% van het projectbudget;

[79] Zie: https://www.fwo.be/nl/mandaten-financiering/onderzoeksinfrastructuur/zware-infrastructuur/.
[80] Beheersreglement 2019-2020.
[81] De kennis en de resultaten (methodieken, modellen, software, enz…) die VITO met uitsluitend eigen middelen of in het kader van opdrachten van derden heeft verkregen worden beschouwd als "Achtergrondkennis".
[82] Dit conform het Besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 1993 tot regeling van de vergoeding van de centrale beheerskosten en de algemene exploitatiekosten van de universiteiten, verbonden aan de uitvoering van wetenschappelijke activiteiten die door de Vlaamse Gemeenschap gefinancierd worden.
[83] Interne mail met analyse van een vijftal overheidsopdrachten van het Departement Omgeving.

- De doelstellingen en deadlines bij overheidsopdrachten zijn strikter dan bij referentietaken. Referentietaken hebben een langlopend karakter en als doelen niet behaald lijken te worden, kan er in onderling overleg geschoven worden met planning en budget. Vermits VITO enkel op complexe en innovatieve overheidsopdrachten inschrijft, is er een groot risico dat VITO uiteindelijk meer tijd en middelen in de overheidsopdrachten moet steken dan vooraf begroot. Ook dit risico is meegerekend in de hoogte van de overhead bij contractonderzoek voor overheden;
- Contractonderzoek voor overheden vergt hogere kosten voor de administratieve afhandeling ervan (bv. offertes, facturatie). Voor referentietaken is deze administratieve afhandeling veel beperkter en dus goedkoper (zoals vermeld in het eerste aandachtspunt).

Een ander punt is dat VITO de integrale kostprijs (inclusief overhead) moet aanrekenen, anders wordt zij te goedkoop ten opzichte van marktpartijen en is er bovendien mogelijk sprake van staatssteun (oneerlijke concurrentie). Als VITO immers lagere overhead zou aanrekenen bij referentietaken (alsook bij publieke aanbestedingen), ontstaat de situatie dat in de kostprijs al onderdelen zitten die met de basissubsidie zijn gefinancierd. Zoals eerder vermeld dient VITO de boekhouding van verschillende financieringsstromen strikt gescheiden te houden en worden er dus geen subsidies en ook geen middelen uit andere bronnen van onderzoekfinanciering of uit referentietaken aangewend voor contractonderzoek.

- Het **Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek** (ILVO) voert tevens **referentietaken** uit voor de Vlaamse overheid rond luchtemissies en duurzame productietechnieken in de landbouw.[84] ILVO is een intern verzelfstandigd agentschap dat rechtstreeks wordt aangestuurd door de bevoegde minister.[85] De Vlaamse overheid verleent ILVO jaarlijks een dotatie voor de uitvoering van de referentietaken van 315.000 euro en deze wordt jaarlijks vanaf het begrotingsjaar 2017 aangepast aan de evolutie van de gezondheidsindex, binnen de perken van de jaarlijks goedgekeurde kredieten. Er wordt een **overhead van 20%** aangerekend.
- In vergelijking met **buitenlandse referentie-instituten** zoals TNO (Nederland), VTT (Finland) en Fraunhofer (Duitsland) lijkt het kostenniveau van VITO gelijkaardig te zijn.[86] Ook het Nederlandse TNO is verplicht om de integrale kosten (full cost) in rekening te brengen bij derden, met als argument dat TNO anders de markt zou verstoren (concurrentievervalsing).[87] In de evaluatie van TNO in 2016 werd gewezen op het risico dat ten gevolge de wens om niet marktverstorend te werken en door de eisen vanuit de overheid, TNO zichzelf uit de markt zou kunnen prijzen doordat het te duur zou worden (met name de toegang van kmo's tot de kennis en dienstverlening van TNO kwam hierdoor in het geding). Voor de Wettelijke Onderzoekstaken die Wageningen Research (WR) voor het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid (LNV) uitvoert, geldt dat de tariefstelling overeen moet komen met het WR-tarief dat afgesproken is met LNV. Aangezien WR, net als TNO, een TO2-instelling is, zal de samenstelling van dit tarief niet afwijken van dat van TNO.

[84] ILVO is ook betrokken bij de referentietaak Programmatische Aanpak Stikstofdepositie (PAS).
[85] Administratief bestaat ILVO nog uit twee entiteiten: de IVA 'ILVO-VO' (het Intern Verzelfstandigd Agentschap van de Vlaamse overheid - zonder rechtspersoonlijkheid) en 'ILVO-EV' (het Eigen Vermogen). Deze juridisch-gescheiden entiteiten hebben elk een begroting, een personeelsbestand en bestuursorganen. Waar ILVO-VO grotendeels werkt via de basisdotatie, verwerft het Eigen Vermogen ILVO-EV middelen via competitief onderzoek in binnen- en buitenland, via bedrijven en via betalende dienstverlening.
[86] Op basis van interviews. We beschikken niet over de precieze bedragen.
[87] Technopolis & Dialogic (2016), Evaluatieonderzoek organisaties voor toegepast onderzoek (TO2), eindrapport deelevaluatie TNO.

4.4 SWOT-ANALYSE PER BELEIDSOPTIE

In deze paragraaf presenteren we een SWOT-analyse per beleidsoptie die de Vlaamse overheid ter beschikking heeft om taken gericht op het verwerven van kennis (inclusief monitoring en evaluatie) uit te laten voeren. Van elk van de volgende instrumenten wordt een korte beschrijving en SWOT-analyse gepresenteerd:

- Referentietaak.
- Eigen uitvoering.
- Steunpunten voor beleidsrelevant onderzoek.
- Uitbesteding (inclusief raamovereenkomst).

4.4.1 Referentietaak

In de navolgende tabel presenteren we een samenvatting van de belangrijkste sterkten, zwakten, opportuniteiten en bedreigingen van het instrument referentietaken gebaseerd op interviews en de zelfevaluaties. Het gaat hier om een generieke weergave van het instrument referentietaken, daar waar de gepresenteerde SWOT-analyse in hoofdstuk 3 ingaat op de twintig individuele referentietaken uitgevoerd door VITO in de evaluatieperiode. We gaan in onderstaande SWOT-analyse dan ook niet in op specifieke referentietaken of deeltaken.

Tabel 4. SWOT van het instrument referentietaak.

Sterktes	Zwaktes
• Flexibiliteit over meerdere jaren: door langetermijninsteek kan er altijd bijgestuurd worden. • Biedt stabiliteit (zowel binnen overheid als VITO) omdat taken voor langere tijd worden vastgesteld. • Referentietaken kennen een relatief eenvoudige administratieve procedure en lage transactiekosten. • Samenhang, uitwisseling van data en modellen tussen verschillende referentietaken.	• Sterke afhankelijkheid van VITO. • Minder geschikt voor ad-hocvragen (door jaarlijkse plannen). • Eigenaarschap ligt niet volledig bij de overheid.
Opportuniteiten	**Bedreigingen**
• Versterken van samenhang en synergie tussen taken. • VITO kan kennis en expertise opgebouwd in referentietaken (beleidsondersteuning) inzetten in opdrachten voor andere Belgische en buitenlands overheden (spillover-effecten). • Als VITO de opgebouwde kennis en expertise publiek toegankelijk maakt, kunnen andere partijen daar mogelijk mee aan de slag om innovatieve zaken te ontwikkelen voor de markt.	• Uitvoering kan te operationeel worden waardoor VITO te dicht bij de overheid komt te staan. Hierdoor kan de onafhankelijkheid van VITO als onafhankelijke onderzoeksinstelling onder de druk komen te staan. • Risico op marktverstoring is aanwezig als activiteiten ook door marktpartijen uitgevoerd kunnen worden. • Referentietaken kunnen leiden tot een ongewenste monopoliepositie van VITO en andere partijen uit de markt drukken. • VITO kan als SOC besluiten een bepaald kennisdomein af te bouwen. Indien een referentietaak afhankelijk is van dat kennisdomein kan dat een knelpunt opleveren.

4.4.2 Eigen uitvoering

Het is mogelijk dat een entiteit binnen de Vlaamse overheid beslist om een taak volledig of een onderdeel of activiteit van een referentietaak zelf uit te voeren. Eigen uitvoering kan verschillende vormen aannemen. Ofwel neemt de overheid zelf de opdracht over (mits het hier expertise voor heeft), ofwel worden medewerkers VITO van VITO bij de Vlaamse overheid gedetacheerd. Indien een medewerker van VITO 100% van zijn of haar werktijd besteedt aan een referentietaak zou overwogen kunnen worden om deze referentietaak in te kantelen en de desbetreffende medewerker in dienst te nemen bij de Vlaamse overheid (dat nog los gezien van het personeelsstatuut of de noodzaak aangesloten te blijven bij (wetenschappelijke) netwerken). In Tabel 5 presenteren we een samenvatting van de belangrijkste sterkten en zwakten, opportuniteiten en bedreigingen van het zelf uitvoeren.

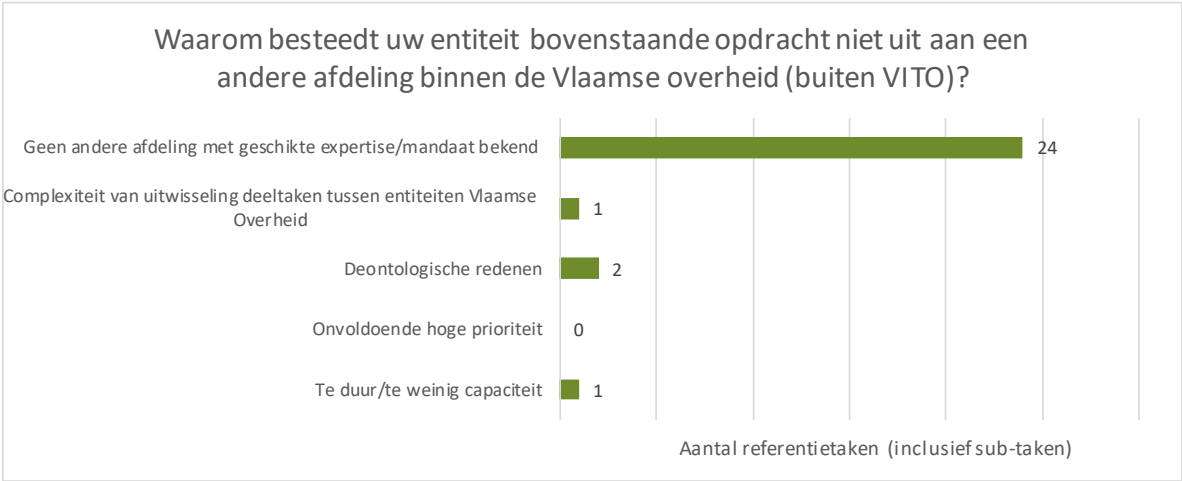
Tabel 5. SWOT van het alternatief eigen uitvoering.

Sterktes	Zwaktes
• Overheid behoudt volledig regie en eigenaarschap. • Biedt stabiliteit omdat er geen jaarlijkse procedure nodig is om een opdracht binnen te halen. • Overheid kan gemakkelijker zelf bepalen wat prioriteiten zijn (bijvoorbeeld voor ad-hocvragen). • Overheid bouwt zelf expertise op en wordt minder afhankelijk van externen.	• Overheid beschikt mogelijk over onvoldoende (specifieke) expertise en deze is duur om aan te werven. • Overheid heeft onvoldoende tijd (personeelsbeperking). • Noodzakelijke expertise is niet altijd een heel jaar lang volledig nodig. Dat maakt sommige taken relatief duur voor de Vlaamse overheid en minder aantrekkelijk voor een onderzoeker. • Overheid heeft beperkt toegang tot onderzoeksinfrastructuur en (inter)nationale netwerken voor kennisopbouw. • Problemen met onafhankelijkheid wanneer het gaat om monitoring en erkenningen (als overheid het eigen beleid monitort). • Multidisciplinaire dwarsverbanden en het internationaal wetenschappelijk netwerk zijn beperkt bij de administratie.
Opportuniteiten	**Bedreigingen**
• Sterker eigenaarschap bij overheid over het openbaar maken van onderzoeksresultaten en -infrastructuur voor de markt.	• Risico als er wordt bezuinigd op personeelsuitgaven. • Risico op marktverstoring als overheid door uitvoering van taken in het vaarwater van private aanbieders komt. • Personele groei van de overheid geniet momenteel weinig politieke steun. • Sterker afhankelijk van politieke beleidskeuzes.

Uit de specifieke ex-post-zelfevaluaties die zijn opgesteld door de voorzitters van de 20 referentietaken worden onvoldoende expertise (waarover VITO wel beschikt) en onvoldoende tijd (personeelsbeperking) als belangrijkste redenen aangewezen waarom de entiteit zelf de taak niet uitvoert (zie Figuur 4). Op de vraag waarom de entiteit de taak niet uitbesteedt aan een andere afdeling binnen de Vlaamse overheid (buiten VITO) antwoorden de voorzitters van de 20

referentietaken dat er geen andere afdeling met geschikte expertise/mandaat bij hen bekend is (Figuur 5).

Figuur 4. Bewerking van de afzonderlijke 20 ex-postzelfevaluaties van de voorzitters van de specifieke stuurgroepen, alternatief: eigen uitvoering.



Figuur 5. Bewerking van de afzonderlijke 20 ex-postzelfevaluaties van de voorzitters van de specifieke stuurgroepen, alternatief: uitbesteding andere afdeling binnen de Vlaamse overheid.

4.4.3 Uitbesteding

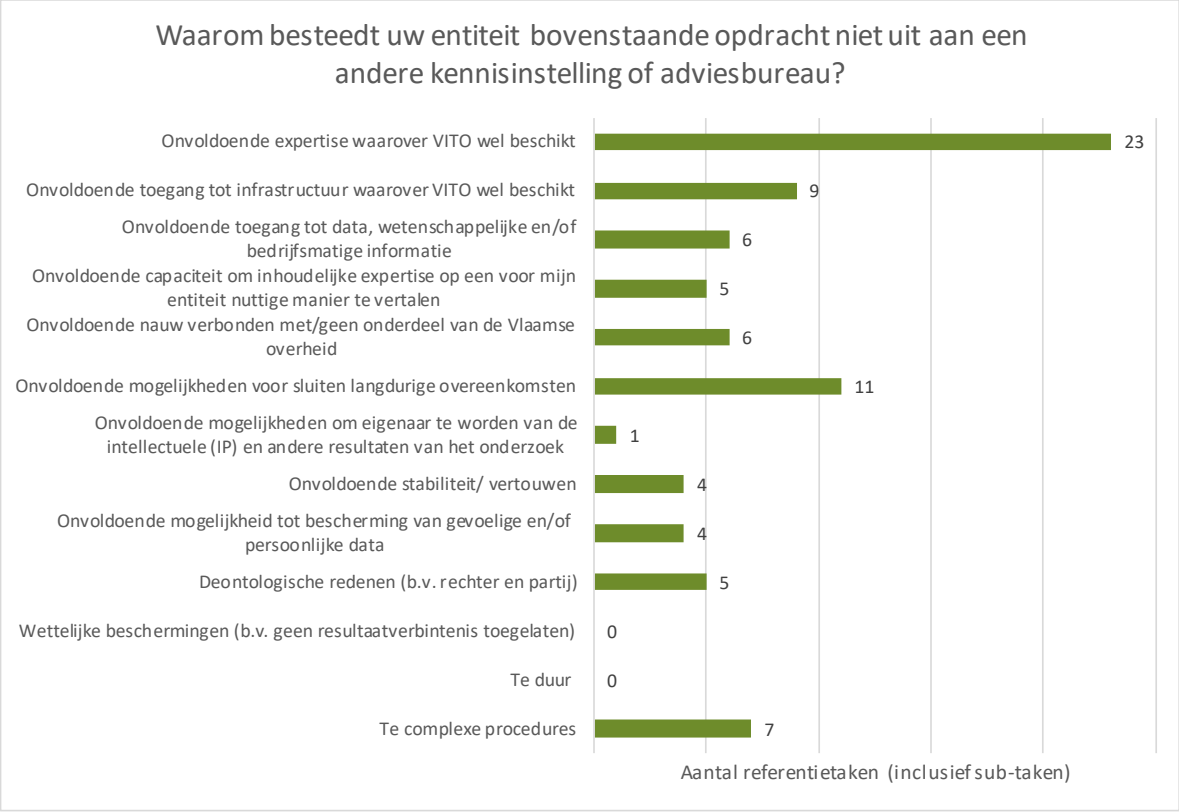
Een inkoopopdracht van de overheid heet een uitbesteding. De Vlaamse overheid heeft zich bij uitbestedingen te houden aan de Wet inzake overheidsopdrachten die ervoor moet zorgen dat iedere geïnteresseerde opdrachtnemer een gelijke kans krijgt om de opdracht te verwerven. Er zijn verschillende vormen van plaatsingsprocedures mogelijk: [88]

- Openbare procedure.
- Niet-openbare procedure.

[88] Artikel 35 van de Wet inzake overheidsopdrachten.

- Mededingingsprocedure met onderhandeling, onder de in artikel 38 van de Wet inzake overheidsopdrachten bepaalde voorwaarden.
- Concurrentiegerichte dialoog.
- Innovatiepartnerschap.[89]
- Vereenvoudigde onderhandelingsprocedure.

Ook zijn verschillende contractvormen mogelijk. Een specifieke contractvorm is een raamovereenkomst. Een raamovereenkomst is een contract tussen één of meer aanbestedende overheden en één of meer opdrachtnemers met als doel om gedurende een bepaalde periode de voorwaarden (o.a. prijs) over te plaatsen opdrachten vast te leggen. VITO kan uiteraard deel uitmaken van bv. de groep opdrachtnemers in een raamcontract. Uit de ex-postzelfevaluaties die de voorzitters van de 20 stuurgroepen referentietaken hebben opgesteld, blijkt dat onvoldoende expertise (waarover VITO wel beschikt) en onvoldoende mogelijkheden voor het sluiten van langdurige overeenkomsten als belangrijkste redenen worden aangewezen waarom de entiteit de taak niet uitbesteedt aan een andere kennisinstelling of adviesbureau (zie Figuur 6).



Figuur 6. Bewerking van de afzonderlijke 20 ex-postzelfpostevaluaties van de voorzitters van de specifieke stuurgroepen, alternatief: uitbesteding.

[89] De Wet Overheidsopdrachten (Artikel 40) beschrijft het Innovatiepartnerschap. Hierin kan elke ondernemer naar aanleiding van een aankondiging van een opdracht een aanvraag tot deelneming indienen door verstrekking van de door de aanbestedende overheid gevraagde informatie voor de selectie. De aanbestedende overheid geeft in de opdrachtdocumenten aan dat er behoefte is aan innovatieve producten, diensten of werken, en dat met de aanschaf van reeds op de markt beschikbare producten, diensten of werken niet in die behoefte kan worden voorzien. Ze geeft aan welke elementen van deze beschrijving de minimumeisen zijn waaraan alle offertes moeten voldoen. Dit wordt voldoende duidelijk aangegeven zodat ondernemers kennis kunnen nemen van de aard en de strekking van de gevraagde oplossing en kunnen besluiten al dan niet om deelneming aan de procedure te verzoeken. Deze optie laat dus toe om ook bij minder zekere uitkomsten niet voor een referentietaak te kiezen, maar voor een Innovatiepartnerschap.

In de navolgende tabel presenteren we een samenvatting van de belangrijkste sterkten en zwakten, opportuniteiten en bedreigingen van het laten uitvoeren van de taken via de een uitbestedingsprocedure.

Tabel 6. SWOT van het alternatief uitbesteding.

Sterktes	Zwaktes
• Meer keuzemogelijkheden voor de overheid. • Biedt (nieuwe) partijen een kans opdrachten uit te voeren en kennis te ontwikkelen. • Biedt een prikkel voor innovatie; marktwerking zorgt ervoor dat aanbieders moeten blijven vernieuwen om kans te maken. • Uitbestedingen zijn transparanter en minder discriminerend (tenzij er gegund wordt onder monopolie of er een beperkt aantal inschrijvers wordt toegelaten). • Mededinging vormt de beste garantie voor het verkrijgen van de meest optimale contractvoorwaarden.	• Administratief omslachtig en hogere transactiekosten wanneer het vele kleinere opdrachten zijn. • De verschillende inhoud van de referentietaken zou om meerdere opdrachtnemers vragen wat veel vraagt van de aansturing. • Minder geschikt voor langlopende overeenkomsten. • Beperkte flexibiliteit om opdrachten aan te passen als wensen in de looptijd van het contract veranderen. • Beperkte mogelijkheden om gebruik te maken van samenhang tussen verschillende opdrachten, meer versnippering.
Opportuniteiten	**Bedreigingen**
• Steeds meer aandacht voor innovatiegericht inkopen bij overheidsorganisaties, bijvoorbeeld met het Programma Innovatieve Overheidsopdrachten (PIO).[90] • Nieuwe Europese richtlijn inzake het plaatsen van overheidsopdrachten voorziet meer mogelijkheden om gunningsprocedures met onderhandelingen te gebruiken die meer zekerheid bieden dat de aangeboden oplossingen ook werkelijk tegemoetkomen aan de behoeften van de overheid.	• Commerciële belangen kunnen conflicteren met gewenste onafhankelijke positie. • Enige vorm van onduidelijkheid in het opdrachtbestek kan al snel tot een mismatch leiden tussen noden van de overheid en het geleverd eindproduct. • Opbouw en onderhoud van langdurige kennis in functie van het beleid kan onder druk komen te staan.

4.4.4 Steunpunten voor Beleidsrelevant Onderzoek

Het Programma Steunpunten voor Beleidsrelevant Onderzoek (kortweg steunpuntenprogramma) werd in 2001 ingericht om wetenschappelijke ondersteuning te bieden voor het beleid van de Vlaamse overheid. Binnen dit programma en op basis van een lijst van prioritaire thema's vastgelegd door de Vlaamse Regering krijgen samenwerkingsverbanden van verschillende universiteiten en instituten structurele en meerjarige financiering om wetenschappelijk onderzoek rond die prioritaire beleidsthema's uit te voeren, kennis over te dragen en gegevens te verzamelen. Het onderzoek bestaat zowel uit langlopend beleidsrelevant basisonderzoek als meer probleemgericht

[90] Dit programma beoogt via innovatieve overheidsopdrachten extra mogelijkheden te creëren om samen met ondernemingen en onderzoekscentra de werking van de Vlaamse publieke sector te vernieuwen en innovatieve antwoorden te bieden op tal van maatschappelijke uitdagingen (zie www.innovatieveoverheidsopdrachten.be).

kortetermijnonderzoek. Daarnaast behoren ook het opbouwen van gegevensverzamelingen en het uitvoeren van gegevensanalyse tot de opdrachten van (sommige) steunpunten.

Tot 2015 werd het steunpuntenprogramma door het beleidsdomein EWI gecoördineerd en gecofinancierd, maar deze centrale rol werd eind 2015 opgeheven en wordt er ook niet langer een (centrale) lijst van prioritaire thema's vastgelegd. Sinds 2016 moeten de verschillende beleidsdomeinen (d.i. departementen) zelf bepalen of ze steunpunten willen inrichten voor bepaalde thema's binnen hun beleidsdomein en zelf ook instaan voor het beheer en de volledige financiering ervan. Een steunpunt kan ook eigen inkomsten werven of eigen middelen inzetten. De inhoudelijke aansturing van een steunpunt gebeurt door een stuurgroep. In de navolgende tabel presenteren we een samenvatting van de belangrijkste sterkten en zwakten, opportuniteiten en bedreigingen van het laten uitvoeren van de taken via steunpunten. Deze analyse is gebaseerd op interviews, de zelfevaluaties en op bestaande onderzoeken.[91]

Tabel 7. SWOT van het alternatief Steunpunten Beleidsrelevant Onderzoek

Sterktes	Zwaktes
• De structurele interactie en samenwerking tussen wetenschappers van verschillende instellingen, overheid en stakeholders. • De steunpunten brengen door hun meerjarenkarakter continuïteit en voorspelbaarheid in het beleidsrelevant onderzoek. • De steunpuntformule dwingt de overheid om periodiek na te denken over de thema's en prioriteiten die zij ziet in de ondersteuning van de beleidscyclus door beleidsgericht (instrumenteel) wetenschappelijk onderzoek. • De academische inbedding die zorgt voor kwaliteit en onafhankelijkheid. • De steunpuntenformule laat toe om beleidsondersteunend wetenschappelijk onderzoek te financieren tegen relatief lage transactiekosten en met relatief eenvoudige administratieve procedures.	• Minder zeggenschap over de overheidsmiddelen. • De onduidelijke/dubbele doelstelling (nl. 'wetenschap ondersteunt beleid' vs. 'beleid ondersteunt wetenschap'). • Wetenschappelijke steunpunten staan soms te ver af van het beleid en de administratie om het beleid te ondersteunen. • De eigendomsoverdracht en toegang tot datasets. Eigendomsrechten liggen bij het steunpunt. • De verschillende inhoud van de referentietaken vraagt om meerdere steunpunten, wat dus een heel groot werk zou betekenen om vele consortia van wetenschappers bij elkaar te brengen. • Leent zich minder goed om adviesverlening af te stemmen met de concrete noden bij de administratie. Steunpunten leveren vooral rapporten en publicaties en bijvoorbeeld geen referentielaboratoria. • De steunpunten bestaan veelal uit wetenschappers en doctoraatsstudenten. Dit betreft vaak tijdelijk personeel dat bovendien minder 'klantgericht' handelt dan bijvoorbeeld SOC-medewerkers.
Opportuniteiten	**Bedreigingen**
• Kans om gebruik te maken van het internationale wetenschappelijke netwerk van universiteiten.	• Uit balans raken van wetenschap en publicatieoutput enerzijds en valorisatie en beleidsondersteuning anderzijds.

[91] SERV (2015). Organisatie van beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek in Vlaanderen: situering, analyse en voorstellen. Brussel. IDEA Consult (2015). Meta-evaluatie, Programma Steunpunten voor Beleidsrelevant Onderzoek. Brussel.

• De stimulering van samenwerking tussen onderzoeksgroepen. • Meer ruimte voor conceptueel en agenderend onderzoek dat bijdraagt tot kennisopbouw en visievorming op langere termijn.	• Onzekere financiering van steunpunten persisteert mede als gevolg van de eindige erkenningsperiode van een steunpunt.

4.5 POSITIONERING REFERENTIETAKEN T.O.V. ALTERNATIEVEN

In deze paragraaf vergelijken we tot slot, volgend op de in de vorige paragraaf gepresenteerde SWOT-analyses, het instrument referentietaak met andere beleidsopties.

Waar in de vorige paragraaf de sterktes, zwaktes, opportuniteiten en bedreigingen van de instrumenten relatief geïsoleerd werden geanalyseerd, gaan we hier bij elk van de alternatieve beleidsopties kort in op de belangrijkste voor- en nadelen ten opzichte van referentietaken. Onderstaande analyse betreft meer generieke punten inzake het instrument referentietaken ten opzichte van alternatieve beleidsopties en doet geen uitspraken over het functioneren van individuele referentietaken.

Een generiek nadeel van de huidige werkwijze met referentietaken is dat één partij (in dit geval VITO) een zeer dominante rol heeft met als gevolg dat de overheid sterk afhankelijk is van VITO en de positie van VITO ook steeds sterker wordt (en de zogeheten leercurve voor anderen steeds hoger wordt). Het overwegen van alternatieven leidt dus mogelijk tot het doorbreken van de dominante rol van VITO. Daarentegen is een generiek voordeel van de huidige werkwijze juist dat het opnieuw opbouwen van vertrouwen, stabiliteit en kennisinfrastructuur complex en duur is vooral door investeringen die er over de jaren aan vooraf zijn gegaan (de zogeheten 'verzonken kosten'[92]). Voor nieuwe (deel)taken speelt dit argument minder.

De grootste beperking met betrekking tot **eigen uitvoering** is een tekort aan capaciteit (zowel inhoudelijke expertise als tijd/aantal VTE) en onderzoeksinfrastructuur bij de overheid. Ook is het niet realistisch dat de overheid zelf meer taken gaat uitvoeren en/of personeel gaat aantrekken gezien de besparingscontext van de laatste jaren binnen de Vlaamse overheid en het feit dat personele groei van de overheid momenteel weinig politieke steun geniet. Net als bij referentietaken bestaat bij eigen uitvoering het risico op marktverstoring wanneer de overheid taken uit gaat voeren en hiermee in het vaarwater komt van private partijen. Een groot voordeel van eigen uitvoering ten opzichte van referentietaken is dat de overheid volledige regie en eigenaarschap behoudt en zelf expertise opbouwt. Eigen uitvoering is in principe goedkoper qua uitvoeringskosten dan referentietaken, mits enkele kanttekeningen:

- Als kennis zeer specialistisch is en extra personeel moet worden aangenomen alleen voor een specifieke taak, en die noodzakelijke expertise niet een heel jaar lang volledig nodig is, zijn de taken juist relatief duur.
- Als nieuwe onderzoeksinfrastructuur moet worden aangeschaft voor de uitvoering.

Over referentietaken versus **uitbesteding** is in de voorgaande paragrafen al veel geschreven (o.a. in het kader van marktverstoring). Grote voordelen van uitbesteding via overheidsopdrachten zijn transparantie, minder afhankelijkheid van één partij en de prikkels die uitgaan van marktwerking

[92] In het Engels 'sunk costs' - kosten die al gemaakt zijn en niet meer ongedaan te maken zijn.

(zorgt er o.a. voor dat aanbieders moeten blijven vernieuwen). Referentietaken zijn daarentegen flexibeler: de vraag of opdracht kan opener en minder gespecificeerd worden gesteld en er is ruimte om tussentijds bij te stellen.[93] Desalniettemin ontstaan er ook steeds 'vrijere' vormen van uitbesteden[94], het gaat hier dan wel vaak om onderzoek en ontwikkeling (O&O) of aankoop van een innovatieve oplossing, en dit is wellicht minder geschikt voor beleidsondersteunende opdrachten. De nood aan betrouwbaarheid en/of vertrouwelijkheid van bepaalde data/modellen/instrumenten of de zekerheid dat de data opgebouwd en onderhouden worden, maakt het mogelijk minder aangewezen om kennis extern te ontwikkelen. Tot slot zijn de administratieve lasten bij uitbestedingen hoger. Mede daardoor lenen uitbestedingen zich minder goed voor repetitieve taken omdat dan telkens opnieuw een bestek moet worden opgesteld en uitgeschreven (zeker als het steeds al duidelijk is dat er maar één uitgelezen partij is om de opdracht aan toe te wijzen). Een oplossing hiervoor is om te werken met een raamcontract: dit maakt het mogelijk om gedurende een bepaalde periode een opdracht vast te leggen bij één of meerdere opdrachtnemers. Uiteraard zou ook VITO hier deel van kunnen uitmaken.

Steunpunten voor beleidsrelevant onderzoek brengen net als referentietaken door hun meerjarenkarakter continuïteit en voorspelbaarheid in beleidsondersteunend onderzoek. Steunpunten bestaan bovendien uit samenwerkingsverbanden van verschillende universiteiten en instituten waardoor kennis multidisciplinair verzameld kan worden en er geen afhankelijkheid is van één partij (zoals bij referentietaken). Deze academische inbedding biedt ook goede garanties voor een inhoudelijke en methodologische kwaliteit en voor de onafhankelijkheid van het onderzoek. Ten opzichte van referentietaken bieden steunpunten meer mogelijkheden voor wetenschappelijke vernieuwing en langetermijn strategisch onderzoek vanwege de focus op fundamenteel wetenschappelijk onderzoek. Dit kan weliswaar ook binnen referentietaken, maar die zijn meer versnipperd over meerdere opdrachten met jaarbudgettering daar waar steunpunten een iets structureler en langeretermijnfinanciering en -focus kennen. Een risico van de wetenschappelijke focus van steunpunten is daarentegen dat de focus op wetenschap en publicatieoutput de overhand krijgt waardoor er minder oog is voor valorisatie en voor de beleidsrelevantie en bruikbaarheid van het onderzoek.[95] De steunpuntenformule laat het tot slot toe om onderzoek te financieren tegen relatief lage transactiekosten en met relatief eenvoudige administratieve procedures. De overhead bij universiteiten is ook lager (nl. wettelijk 10%). Ook bij steunpunten bestaande uit samenwerkingen tussen (publiek gefinancierde) universiteiten geldt overigens het risico op marktverstoring wanneer zij in het vaarwater komen van private aanbieders. Hier zal echter minder snel sprake van zijn, aangezien het meer fundamenteel wetenschappelijk karakter van steunpunten (ten opzichte van VITO die zich richt op valorisatie van het wetenschappelijk onderzoek en ook contractonderzoek uitvoert).

[93] Met name belangrijk bij taken waarbij veel ad-hocvragen zijn en die sterk afhankelijk zijn van politieke besluitvorming.
[94] Zie ook eerdere opmerking in paragraaf 4.4.4. over de toenemende aandacht voor innovatiegericht inkopen bij overheidsorganisaties.
[95] Zie SERV (2015). Organisatie van beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek in Vlaanderen: situering, analyse en voorstellen. Brussel.

5 VOORSTEL VOOR EEN ONTWERP VAN EEN AFWEGINGSKADER

In dit hoofdstuk presenteren wij een ontwerp van een afwegingskader voor het inhoudelijk afbakenen van referentietaken. Dit kader kan de Vlaamse overheid helpen bij de vraag of een bepaalde taak al dan niet ingericht moet worden als een referentietaak. Het afwegingskader heeft dus als doel om de beslissingen hierover te objectiveren en te onderbouwen. Met dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen over welke criteria onderdeel moeten uitmaken van een afwegingskader. Eerst bespreken we verschillende criteria die momenteel door de entiteiten binnen de Vlaamse overheid gehanteerd worden om referentietaken af te bakenen (paragraaf 5.1). Vervolgens behandelen we een aantal uitgangspunten voor het opstellen van een afwegingskader (paragraaf 5.2). Vervolgens analyseren we aan de hand van de verzamelde bronnen welke criteria volgens ons een rol moeten spelen in een afwegingskader (paragraaf 5.3). We sluiten af met een concreet voorstel voor een ontwerp van afwegingskader dat gebruikt kan worden om te bepalen of een taak in aanmerking komt als referentietaak (paragraaf 5.4).

5.1 HUIDIGE CRITERIA VOOR HET AFBAKENEN VAN REFERENTIETAKEN

Eén van de redenen voor het uitvoeren van deze evaluatie is dat er geen transparant, uniform en gedeeld afwegingskader bestaat om te bepalen of een specifieke taak afgebakend kan worden als een referentietaak (en eventuele deeltaken binnen deze referentietaak). Dat wil niet zeggen dat entiteiten binnen de Vlaamse overheid en VITO geen enkele aandacht gaven en geven aan de vraag of een bepaalde taak als een referentietaak afgebakend moet worden (zie daarvoor ook paragrafen 4.1 en 4.2). In het Beheersreglement 2019-2020 staan als voorbeeld een aantal afwegingen die in meer of mindere mate gebruikt worden door deze entiteiten. De taak:

- Sluit inhoudelijk aan bij de kennisdomeinen van VITO.
- Heeft meerwaarde voor het door de Vlaamse overheid gesubsidieerde strategisch basisonderzoek van VITO.
- Vergt een wetenschappelijke methodologie.
- Heeft een meerjarig karakter (lange ontwikkelduur en bijhorende investeringskost).
- Is complex.
- Is repetitief.
- Vraagt om een onafhankelijke positie van VITO.
- Vergt ontwikkeling van een beleidsondersteunend instrumentarium zoals modellen en rekentools.

Verder is – conform het Beheersreglement – het uitgangspunt dat de uitvoering van de referentietaken op directe wijze bijdraagt tot de kerntaken van de Vlaamse overheid (dat zijn vaak overheidstaken die ook wettelijk bepaald zijn) en tevens hoofdzakelijk aansluiten bij de basisopdrachten van VITO (wetenschappelijk onderzoek en kennisoverdracht), met waarborg dat het onderzoek ten goede komt aan de samenleving en dat de resultaten ervan op niet-exclusieve en

niet-discriminatoire wijze verspreid worden.[96] Het gaat dus om zogenaamde niet-economische taken van algemeen belang die buiten de Wet inzake overheidsopdrachten geplaatst mogen worden (zie ook paragraaf 4.1).

Hoewel in het lopend Beheersreglement elementen voor een afweging zijn samengevat, is nergens afgesproken hoe bindend deze afwegingscriteria zijn (laat staan dat deze criteria voldoende zijn uitgelegd en begrijpelijk/logisch zijn voor de Vlaamse overheid, VITO en derden). Het is dan ook op dit moment de gangbare praktijk dat de entiteiten binnen de Vlaamse overheid hun eigen afweging maken, en dat soms in overleg met VITO. Het bewijs daarvoor halen we ook uit de ex-post-zelfevaluaties en de interviews waarbij betrokkenen expliciet aangeven welke argumenten zij hanteren om een (deel)taak als referentietaak voor VITO te bestempelen. Een analyse van de ex-post-zelfevaluaties (opgesteld door de voorzitters van de stuurgroepen van de huidige specifieke referentietaken) levert samengevat de volgende argumenten om een taak als referentietaak aan VITO toe te vertrouwen, op (en deze argumenten kunnen verschillen per referentietaak):

- De verantwoordelijke entiteit binnen de Vlaamse overheid beschikt niet over de expertise en/of capaciteit om de taak zelf uit te voeren (en hetzelfde geldt voor een eventuele andere afdeling binnen de Vlaamse overheid) (zie ook paragraaf 4.4.2).
- VITO beschikt als enige partij in Vlaanderen over unieke expertise, infrastructuur, instrumenten, modellen of data om de taak uit te voeren (zie ook paragraaf 4.4.3).
- VITO is kundig in het vertalen van onderzoeksresultaten zodat de Vlaamse overheid deze kan gebruiken in haar beleid.
- VITO is een wetenschappelijke instelling.
- VITO is goed op de hoogte van ontwikkelingen in het vakgebied dat centraal staat in een referentietaak.
- De taak is complex, langlopend en/of verkennend/innovatief waarbij de resultaten vooraf minder goed te bepalen zijn en er dus een vorm van flexibiliteit gewenst is.
- De taak vergt een absoluut onafhankelijke rol van een instelling die een norm bepaalt en handhaaft.
- De taak hangt samen met andere deel- en referentietaken waardoor het efficiënter is deze taak op te nemen als onderdeel van een (bestaande) referentietaak.
- De taak omvat vertrouwelijkheden.
- De taak levert resultaten op waar de Vlaamse overheid eigenaar van wil worden.
- Het uitzetten van de taak als referentietaak is goedkoper en geeft minder administratieve lasten.
- Een vooranalyse door de entiteit binnen de Vlaamse overheid heeft aangegeven dat er geen externe markt is om de betrokken expertisevragen in te vullen.

Uit onze gesprekken met VITO en de analyse van de ex-postzelfevaluatie die VITO in functie van deze evaluatie heeft opgesteld, blijkt dat VITO gelijkaardige argumenten hanteert. VITO neemt – naar eigen zeggen – een taak alleen aan als een referentietaak wanneer (1) de inhoud nauw aanleunt tegen haar expertise; (2) zij ervan overtuigd is de meest performante en aangewezen speler te zijn; (3) en de taak bijdraagt aan de andere strategische doelstellingen van VITO.

De vraag die we onszelf kunnen stellen, is of de argumenten genoemd door de Vlaamse overheid en VITO voldoende zijn om een taak als referentietaak voor VITO te bestempelen (en de taak dus niet via de markt aan te besteden of de taak zelf uit te voeren). Dat VITO bijvoorbeeld een

[96] Beheersreglement VITO 2019-2020, p. 1-2.

wetenschappelijke instelling is en in staat is om onderzoeksresultaten te leveren aan de beleidspraktijk, is geen voldoende argument om van een taak een referentietaak te maken. Andere organisaties (bv. universiteiten) verrichten ook wetenschappelijk onderzoek en kunnen hun onderzoeksresultaten ook inbrengen in de beleidspraktijk, dit geldt in het bijzonder voor de steunpunten. Ook is het goed mogelijk dat andere organisaties, bijv. marktpartijen, complexe taken kunnen uitvoeren en om kunnen gaan met vertrouwelijke gegevens (daarover kunnen afzonderlijke afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer worden gemaakt). Dat VITO als enige over unieke expertise en infrastructuur beschikt, is een geldig argument als zeker is dat andere partijen daarover niet beschikken (en dat dit ook door de entiteiten binnen de Vlaamse overheid verkend en bepaald is). Met het oog op het beperken van kosten en administratieve lasten kan het ook aangewezen zijn om een referentietaak uit te breiden met een deeltaak die andere aanbieders ook kunnen uitvoeren, maar dan stelt zich nog altijd de vraag of die uitbreiding voldoende gerechtvaardigd is (zie ook paragraaf 4.2.1). Ook bestaan er al instrumenten om in samenwerking met marktpartijen een innovatief en verkennend project te starten, bijvoorbeeld het Innovatiepartnerschap.[97]

Het gaat volgens ons te ver om te concluderen dat er nu geen afwegingen plaatsvinden. Feit is wel dat deze afwegingen niet uniform gebeuren, mogelijk ook niet altijd even diepgaand zijn en zeker niet op basis van een formeel vastgesteld kader plaatsvinden. Voorts rechtvaardigen de gebruikte argumenten niet altijd de afbakening van een taak als een referentietaak voor VITO. Vandaar dat er binnen de Vlaamse overheid nood is aan een afwegingskader.

Hoewel er binnen deze opdracht initieel gesproken werd over twee afwegingskaders, namelijk een kader voor de Vlaamse overheid en een kader voor VITO, zijn wij gaandeweg de evaluatie tot de conclusie gekomen dat één afwegingskader moet volstaan, namelijk een kader dat vastgesteld wordt door en voor de Vlaamse overheid. Ten eerste komt dat tegemoet aan de gevraagde transparantie[98] en, ten tweede, kunnen we ons voorstellen dat het afwegingskader ook bruikbaar kan zijn in andere beleidsdomeinen (en dan past geen kader dat alleen op VITO is gericht). Tot slot is het uiteindelijk de Vlaamse overheid die beslist om van een taak een referentietaak te maken. VITO heeft immers een (economisch) belang om taken als referentietaak te kunnen uitvoeren en zou in het geval dat zij meebeslist over dat kader tegelijk rechter en partij zijn. Uiteraard kan VITO wel intern bedrijfsmatige afwegingen maken hoe om te gaan met referentietaken (en dat binnen de afspraken in een Beheersreglement) en wordt het verondersteld dat ook te doen (als onderdeel van good governance).

5.2 UITGANGSPUNTEN VOOR (EEN ONTWERP VAN) EEN AFWEGINGSKADER

Alvorens in te gaan op ons ontwerp voor een afwegingskader, is het nuttig stil te staan bij een aantal uitgangspunten voor dit kader, oftewel waar zou het kader volgens ons aan moeten voldoen? Deze uitgangspunten komen voort uit een analyse van de interviewverslagen, verschillende bronnen (onder andere de ex-postzelfevaluaties) en besprekingen van eerdere versies van het ontwerpkader met de stuurgroep evaluatie referentietaken en met de stuurgroep referentietaken.

[97] Zie voetnoot 89 voor een beschrijving van het Innovatiepartnerschap.

[98] Tijdens de interviewronde is gebleken dat vooral partijen die geen deel uitmaken van de relatie opdrachtgever (Vlaamse overheid) – opdrachtnemer (VITO) in het kader van referentietaken meer transparantie wensen, namelijk op basis van welke overwegingen beslist de Vlaamse overheid om een taak als referentietaak voor VITO af te bakenen. De beslissing daarover, en vooral de onderbouwing, onttrekt zich volgens hen aan het oog van derden.

Deze uitgangspunten zijn:

1. Het afwegingskader is een **hulpmiddel voor het hoger beleidsniveau** om te bepalen of een taak een referentietaak is of als referentietaak zou moeten worden afgebakend. De reden voor dit uitgangspunt is dat de vraag of een taak als referentietaak moet worden ingevuld, aan de zijde van de Vlaamse overheid beantwoord moet worden door de directeuren en/of afdelingshoofden. Wanneer deze afweging alleen aan de stuurgroep referentietaken (waarvan VITO ook deel uitmaakt) wordt gelaten, bestaat de kans dat het behouden van de voordelen van de bestaande praktijk prevaleren boven een objectieve afweging. De directeuren en/of afdelingshoofden binnen de Vlaamse overheid kunnen daarbij geadviseerd worden door de collega's (onderzoekscoördinatoren of andere medewerkers van de Vlaamse overheid) die bij de dagelijkse aansturing en uitvoering van (referentie)taken (of deeltaken) betrokken zijn. Dat zijn in de meeste gevallen de (huidige) voorzitters van specifieke stuurgroepen referentietaken (zie het volgend punt).
2. Het afwegingskader is een **hulpmiddel voor de voorzitters van de specifieke stuurgroepen** en de overkoepelende stuurgroep referentietaken voor de advisering over referentietaken aan het hoger beleidsniveau (zie het vorig punt). Door de splitsing tussen beslissen (punt 1) en aansturen/uitvoeren (punt 2), worden de medewerkers niet "belast" met de beslissing of een referentietaak wel rechtmatig is. Wel zullen zij in veel gevallen de directeuren/afdelingshoofden adviseren over de vraag of een taak als een referentietaak moet worden ingevuld, bijvoorbeeld omdat zij goed op de hoogte zijn van de markt en de (unieke) expertise van de organisatie die de taak zou moeten gaan uitvoeren. Bovendien moet het afwegingskader deze voorzitters ondersteunen om erover te waken dat een referentietaak tijdens de uitvoering niet onnodig uitgebreid wordt met economische activiteiten of nieuwe deeltaken die eigenlijk buiten een referentietaak zouden moeten vallen.
3. Het afwegingskader kan een hulpmiddel zijn in een **strategische dialoog** tussen de Vlaamse overheid, VITO en andere kennisinstellingen over de rol van deze instellingen in de vraag naar specifieke kennis voor het beleid. Referentietaken komen tegemoet aan de vraag van de overheid naar specifieke en unieke kennis. Onderzoeksinstellingen maken echter ook eigen strategische keuzes over de (sub)domeinen waarin zij hun expertise, infrastructuur, instrumenten, modellen en data verder willen ontwikkelen. Die keuzes hoeven niet altijd parallel te lopen met de langetermijnkennisbehoefte van de overheid. Het is vanuit dit perspectief nuttig dat de aanbieders en vragers van kennis hier een dialoog over voeren en nagaan hoe blijvend voorzien kan worden in specifieke en langetermijnkennisnoden. Dit sluit aan bij het voornemen van de Vlaamse Regering om werk te maken van een strategische onderzoeksagenda op niveau van het beleidsdomein Omgeving.[99]
4. Het instrument referentietaken zelf staat **niet in vraag**, maar het is wel de vraag of alle taken nu terecht als referentietaak zijn afgebakend en of alleen VITO deze referentietaken kan uitvoeren. Het afwegingskader is niet bedoeld om het aantal referentietaken te vergroten of te verkleinen. Het kader is vooral bedoeld om de beslissing of een taak een referentietaak is (beter) te onderbouwen (en dus de inbedding of onderbouwing van het instrument referentietaken te verbeteren).
5. Het afwegingskader is **gebruiksvriendelijk**. Dit betekent dat het aansluit bij de praktijk (het is geen academische oefening) en dat het kader bondig, begrijpelijk en eenduidig is.

[99] Zie Beleidsnota 2019-2024. Omgeving. Onder de strategische doelstelling Omgeving als kennis- en expertisecentrum stelt de bevoegd minister de opmaak voor van een gecoördineerde strategische agenda voor monitoringnoden en beleidsrelevant (wetenschappelijk) onderzoek. Onderzoeksvragen en -agenda's van het beleidsdomein, de Vlaamse wetenschappelijke instellingen en van externe onderzoeksinstellingen worden onderling afgestemd en middelen gebundeld (p. 24).

6. Het afwegingskader (en de ontwikkeling daarvan) is **gedeeld** met en **aanvaard** door de betrokkenen (departementen OMG & EWI, voorzitters van de stuurgroepen, derden). Om te zorgen dat het kader aansluit bij de praktijk en om de kans op gebruik te vergroten, is het van belang dat verschillende betrokkenen kunnen reageren op (eerdere versies van) het afwegingskader.[100]
7. Het afwegingskader krijgt een **juridische verankering**, bijvoorbeeld in het (nieuw) Beheersreglement tussen de Vlaamse overheid en VITO of op een hoger niveau wanneer het overheidsbreed zou kunnen gaan gelden (bv. in het W&I-decreet).
8. Het afwegingskader zal op **alle referentietaken (inclusief deeltaken)** worden toegepast waarna bepaald zal moeten worden wat te doen met referentietaken (en deeltaken) die niet (meer) voldoen aan de criteria om een referentietaak te zijn en wat er gaat gebeuren met het budget dat vrijkomt van de taken die niet voldoen aan de criteria. Het is wellicht veel gevraagd om alle referentietaken (en deeltaken) in één keer te beoordelen aan de hand van het nieuwe afwegingskader. Mogelijk is het aangewezen om met het oog op de continuïteit van de uitvoering te kiezen voor een overgangstermijn van bijvoorbeeld twee jaar, en dat te koppelen aan de begin- en einddatum van een (nieuw) beheersreglement (zie ook paragraaf 6.2). In deze twee jaar zou elke referentietaak opnieuw beoordeeld kunnen worden aan de hand van het definitief vastgesteld afwegingskader. Bij het opstellen van een nieuw beheersreglement zou dan de nieuwe situatie moeten gelden.
9. Het afwegingskader kan **voor, tijdens en na de afbakening/uitvoering** van een referentietaak worden gebruikt. In het begin dient het kader om te bepalen of een taak als referentietaak beschouwd kan worden. Tijdens de uitvoering kan het kader gebruikt worden om tussentijds bij te sturen om te zorgen dat eventueel aanvullende activiteiten (bv. een nieuwe deeltaak) passen binnen het instrument referentietaak (mocht dat aan de orde zijn) en na afloop kan teruggekeken worden op de referentietaak (evaluatie).
10. Het afwegingskader bevat **meerdere criteria** waarvan sommige voor de Vlaamse overheid belangrijker (kunnen) zijn dan andere criteria bij een specifieke taak. We zullen dit hoofdstuk dan ook afsluiten met een ontwerp van afwegingskader met criteria die helpen om de beslissing daarover te onderbouwen en transparanter te maken (zie paragraaf 5.4).

5.3 ANALYSE VAN CRITERIA VOOR EEN AFWEGINGSKADER

Criteria voor het ontwerp van een afwegingskader moeten dus helpen om te bepalen of een bepaalde taak afgebakend kan worden als een referentietaak. We kunnen daarbij enerzijds letten op de eigenschappen van de taak (dit speelt aan de zijde van de overheid als opdrachtgever) en anderzijds op de eigenschappen van de organisatie die de referentietaken zal uitvoeren (dit speelt aan de zijde van bijvoorbeeld VITO als opdrachtnemer).

5.3.1 Eigenschappen taak

Een eerste aspect van referentietaken is dat deze een eenzijdige opdracht vanuit de overheid betreffen. Een eerste criterium om over te gaan tot het beleggen van een referentietaak is dat de overheid nagaat in hoeverre een taak een (ondersteuning voor een) **kerntaak** is van de Vlaamse overheid en dat de uitvoering zodoende een noodzakelijk karakter heeft (dit is nu al veelal de praktijk bij referentietaken). Het gaat dus bij voorkeur om een taak die **decretaal/wettelijk** verankerd is in Vlaamse, federale en/of Europese wetgeving. De Vlaamse overheid kan tot de conclusie komen dat zij over onvoldoende kennis en capaciteit beschikt om deze taak zelf kwaliteitsvol uit te voeren en dat zelf opbouwen van deze kennis niet mogelijk is, bijvoorbeeld

[100] Een ontwerp van afwegingskader is op 17 februari 2020 op hoofdlijnen gepresenteerd aan en besproken met de overkoepelende stuurgroep referentietaken.

omdat de kennis te specifiek is om hiervoor personeel aan te nemen, of omdat het opbouwen van kennis een onevenredig grote investering zou vergen. Bovendien kan de Vlaamse overheid concluderen dat de uitvoering van een taak een zekere onafhankelijkheid van de overheid vereist, waarbij de beleidstaak (hetzij rapporteringen, hetzij overwegingen bij bepaalde beleidskeuzes) nadrukkelijk steunt op **wetenschappelijke of technologische resultaten en inzichten**. Zo is in verschillende interviews genoemd dat het wenselijk is dat het Vlaams beleid gebaseerd is op wetenschappelijke inzichten zoals *evidence-based policy.* Dit kunnen argumenten zijn om een taak door een derde partij, bijvoorbeeld een strategisch onderzoekscentrum, een universiteit of een marktpartij, te laten uitvoeren. Dat een referentietaak steunt op wetenschappelijke of technologische inzichten, betekent niet automatisch dat de partij die de referentietaken uitvoert per definitie een onderzoeksinstelling moet zijn. Het is best mogelijk dat bijvoorbeeld een marktpartij wetenschappelijke inzichten verzamelt en bewerkt. De overheid neemt de resultaten in ontvangst en kan deze gebruiken ter onderbouwing van het beleid.

Een tweede overweging ten opzichte van de taak is dat deze een langdurig karakter heeft waarbij **consistentie en continuïteit** van uitvoering en resultaten van belang zijn voor het gebruik van die resultaten. Dit kan inhouden dat resultaten over de jaren heen onderling vergelijkbaar moeten zijn, dat de resultaten een ijkpunt bieden waar de overheid en/of maatschappij meerdere jaren mee moet kunnen werken, of dat de specifieke toepassing van een methode zelf het ijkpunt vormt waarmee resultaten tot stand komen. Een voorbeeld hiervan zijn de referentielaboratoria waarbij de eisen inzake een erkenning consistent moeten zijn over een lange periode, zodat de erkende laboratoria de zekerheid hebben dat zij blijven voldoen aan de Vlaamse wetgeving zolang zij voldoen aan de eisen inzake erkenningen. Opdrachten die eenmalig dienen te worden uitgevoerd of opdrachten waarvan bekend is dat zij binnen relatief korte termijn (bijvoorbeeld binnen een jaar) afgerond moeten worden, kunnen mogelijk beter via een uitbesteding worden uitgevoerd. Dit leidt echter mogelijk tot de vraag in hoeverre een referentietaak (of deeltaak) recurrente handelingen mag behelzen. In de interviews werd recurrentie uitdrukkelijk genoemd als een criterium om een taak juist wel of juist niet als referentietaak af te bakenen. De nuancering hierin is dat de (deel)taak weliswaar een wederkerend en langdurig karakter heeft, maar niet verwordt tot een routinematige handeling die ook door een organisatie met een minder wetenschappelijk inhoudelijke expertise dan VITO kan worden uitgevoerd. Het innovatieve karakter van de taak is dus ook belangrijk. Zo kan het voorkomen dat VITO een referentie ontwikkelt voor het uitvoeren van een meting of het nemen van een staal, maar dat de recurrente metingen of staalnames uiteindelijk door een andere organisatie gebeuren.

Dit leidt tot de derde overweging, dat de taak **goed afgebakend is** zodat (deel)taken die minder beroep doen op de specifieke expertise, infrastructuur, instrumenten, modellen of data of op de onafhankelijkheid van de organisatie **niet onterecht meeliften**. Dit komt erop neer dat de Vlaamse overheid nauwkeurig bepaalt welke activiteiten of deeltaken onder deze taak vallen (wat moet de organisatie gaan doen en opleveren) en daarbij voorkomt dat er activiteiten worden ondergeschoven die een andere partij ook kan uitvoeren (er zijn meer marktpartijen beschikbaar of de overheid kan het zelf doen). We realiseren ons dat hier een schemerzone kan ontstaan, bijvoorbeeld wanneer het een (kleine) deeltaak betreft die rechtstreeks aansluit op de taak en waarbij een nieuwe aanbesteding onevenredig veel administratieve last oplevert (en waarbij mogelijk al vooraf duidelijk is dat de organisatie die de referentietaak uitvoert deze afgeleide/extra taak ook zal "winnen" of dat het een "overbodige" onderhandse uitbesteding oplevert[101]).

[101] Een onderhandse uitbesteding betreft conform de Wet overheidsopdrachten (Artikel 92) een overheidsopdracht van beperkte waarde (< 30.000 euro) die via een aanvaarde factuur (van één partij) tot stand komen.

5.3.2 Eigenschappen organisatie

De organisatie beschikt over een **bestaand monopolie van middelen** om de taak uit te voeren in de vorm van aanwezige **expertise, infrastructuur, instrumenten, modellen of data** die elders niet aanwezig zijn. De organisatie is geschikt omdat zij als enige **direct** en **langdurig** over de gevraagde middelen beschikt (aansluitend bij de basisopdracht van de organisatie). De organisatie heeft in het verleden grote investeringen gedaan in de ontwikkeling van deze middelen (soms met financiële steun van de Vlaamse overheid) en derden beschikken niet over deze middelen of mogen/kunnen/willen er geen gebruik van maken. Zo kan het zijn dat de taak een beroep doet op de **basisopdracht** van de organisatie en dat de resultaten van deze opdracht in de huidige vorm **niet geschikt en niet openbaar** zijn om door derden effectief te laten gebruiken. Ook kunnen (commerciële) partijen ervoor kiezen een model niet te gebruiken, omdat dit investeringen vergt en het onzeker is welke omzet dat zal opleveren.

Strategische onderzoekscentra als VITO ontvangen van de Vlaamse overheid jaarlijks een subsidie om strategisch basisonderzoek uit te voeren.[102] Dit basisonderzoek kan unieke expertise opleveren die voorziet in de kennisbehoefte van de Vlaamse overheid (en dus bruikbaar kan zijn in referentietaken). Het is dus logisch om bij taken na te gaan of zij steunen op de unieke kennis of expertise die een organisatie (en dat kan dus ook een marktpartij zijn) in huis heeft en die ingezet kan worden als wetenschappelijke onderbouwing van een taak, en dus een referentietaak. Als gevolg van dit onderzoek (in geval van VITO gaat het dan om basisonderzoek), of als er sprake is van eigendomsrechten die het onmogelijk maken dat derden dit kunnen gebruiken, of om andere redenen, zouden derden een onevenredig grote leercurve moeten doorlopen.[103] De taak sluit dus nadrukkelijk het gebruik of de toepassing uit van reeds ontwikkelde, openbare en gebruiksklare expertise, infrastructuur, instrumenten, modellen of data waarvan redelijkerwijs verwacht mag worden dat derden dit ook kunnen gebruiken (eventueel met technische begeleiding van de organisatie). Hierbij kan het onderscheid spelen tussen enerzijds de referentietaak inzetten om een nieuw instrument door de organisatie te laten ontwikkelen, testen en beheren en anderzijds het zorgdragen dat het instrument in een latere fase door derden gebruikt kan worden om de taak uit te voeren, maar dan is het geen referentietaak meer. Hetzelfde kan gelden voor expertise. De taak mag door de organisatie niet worden gebruikt om vanaf het nulpunt de unieke middelen op te bouwen. Wanneer immers nog geen enkele partij over bepaalde middelen beschikt, kan een taak aan meer partijen gegund worden. Dit is echter een grijs gebied, want het is lastig om te bepalen of middelen vanaf een nulpunt worden opgebouwd door de organisatie.[104] De Vlaamse overheid moet hierover waken. Het gaat er dus nadrukkelijk om dat de organisatie unieke middelen levert, en geen capaciteit, netwerken of infrastructuur, instrumenten, modellen en data die niet uniek zijn. Dit criterium sluit daarmee aan op de eerdere overweging dat de overheid zelf niet de middelen heeft om de taak uit te voeren. Dit criterium sluit bovendien uit dat andere partijen de taak in vergelijkbare mate zouden kunnen uitvoeren. Dit vereist dus dat de Vlaamse overheid goede kennis heeft over welke partijen (SOC's, universiteiten, marktpartijen, entiteiten binnen de Vlaamse overheid) er in

[102] VITO ontvangt in de periode 2019-2023 bijvoorbeeld een jaarlijkse subsidie van ruim ongeveer 44 miljoen euro om zich middels strategisch basisonderzoek verder te ontwikkelen als internationaal gerenommeerde onderzoeksorganisatie op vlak van cleantech en duurzame ontwikkeling (Convenant tussen het Vlaamse Gewest en VITO 2019-2023).

[103] Dit sluit aan op het criterium gericht op continuïteit. De overdracht van een referentietaak naar een andere uitvoerder zou kostbare tijd vergen en altijd leiden tot een afwijking in de kwaliteit en uniformiteit van de uitvoering. Hoewel deze redenen begrijpelijk zijn, zou een dergelijke redenering leiden tot een permanente status quo. Bovendien gaat dit voorbij aan de opportuniteit dat een andere uitvoerder nieuwe ideeën kan inbrengen dan wel de taak beter uit kan voeren.

[104] VITO hanteert wel als interne regel dat een referentietaak op zich bepaalt in welke domeinen VITO kennis opbouwt. Deze keuze is aan VITO zelf.

een bepaald domein actief zijn en mogelijk over de gewenste middelen beschikken.[105] Dit kan bijvoorbeeld gerealiseerd worden de ontwikkelingen in de markt goed bij te houden.

Een andere overweging ten aanzien van de organisatie is dat deze organisatie binnen Vlaanderen over de **meest onafhankelijke positie** beschikt om een taak uit te voeren. Dit raakt de kern van referentietaken. Deze term vervat immers 'referentie'. De organisatie wordt dan geacht om op basis van aanwezige expertise een geldende referentie (standaard, norm) voor heel Vlaanderen te ontwikkelen of toe te passen (wanneer deze bijvoorbeeld internationaal bepaald is). Deze referentie moeten derden gaan gebruiken. De organisatie zorgt dan dat deze referentie kwaliteitsvol gehanteerd wordt, bijvoorbeeld middels het verlenen van advies inzake erkenningen en het verrichten van audits en ringtesten (dat zijn onafhankelijke controles op de analysekwaliteit van laboratoria). De organisatie kan bijgevolg niet tegelijk als rechter en partij handelen (denk aan de erkenning van referentielaboratoria). In de interviews werd onafhankelijkheid van de organisatie als essentieel beschouwd omdat de geldende referentie dan niet bekritiseerd kan worden op basis van mogelijke beïnvloeding van resultaten. Deze beïnvloeding kan enerzijds commercieel van aard zijn, wanneer de normering commerciële activiteiten van de organisatie zelf raakt en het daarom voor een organisatie interessant kan zijn om de resultaten aan te passen. Anderzijds kan beïnvloeding politiek van aard zijn, wanneer de normering niet past in de wensen van politieke zijde.[106] Wat betreft politieke onafhankelijkheid kan het, zoals eerder genoemd, wenselijk zijn dat de overheid een taak niet zelf uitvoert. Hiervoor moeten zowel de organisatie als de Vlaamse overheid er scherp op toe zien dat onafhankelijkheid gewaarborgd blijft.

5.3.3 Andere criteria

Er kunnen ook meer politieke of beleidsmatige overwegingen bestaan om een bepaalde taak als referentietaak te definiëren. Het langdurig toewijzen van een referentietaak aan één organisatie heeft als voordeel dat deze organisatie **(inter)nationaal een betere positie verwerft** in een specifiek domein (op voorwaarde dat de referentietaak aansluit bij de expertise van de organisatie). De taak maakt het immers mogelijk om de kennisbasis en de positie in een specifiek onderzoeksdomein uit te bouwen en er kunnen dankzij de taak mogelijk meer onderzoekers worden aangeworven. In het geval het de ontwikkeling van referenties betreft, verkrijgt zij internationaal een groter aanzien. In interviews met VITO wordt er bijvoorbeeld op gewezen dat de organisatie een meer gewilde partner is in internationale consortia omdat zij referentietaken voor de overheid uitvoert. Dit stimuleert ook de deelname in internationale wetenschappelijke fora, het gebruik van Vlaamse praktijken in het buitenland of dat VITO in andere landen instellingen accrediteert en controleert (bv. in Nederland). Overigens kan de Vlaamse overheid internationaal ook een betere positie verwerven vanwege referentietaken, omdat zij een bepaalde beleidskennis opbouwt die ook voor andere buitenlandse overheden bruikbaar kan zijn. Weer een ander criterium is dat het toewijzen van een referentietaak resultaten oplevert waarvan de Vlaamse overheid vindt dat zij bredere verspreiding verlangen met het oog op valorisatie en bredere socio-economische impact (zie ook paragraaf 3.3). Dit vergt duidelijke instructies van de Vlaamse overheid aan de uitvoerende organisatie over open data. Tot slot wordt er in verschillende gesprekken op gewezen dat wanneer er sprake is van het verzamelen en bewerken van **vertrouwelijke gegevens** (bijvoorbeeld gegevens met betrekking op personen of

[105] Soms ontstaat dit inzicht vanzelf. In de interviews wordt regelmatig gewag gemaakt van het feit dat een bepaalde taak zich ontwikkeld heeft tot een referentietaak, omdat bij opeenvolgende aanbestedingen VITO de enige partij was die inschreef of telkens de aanbesteding won vanwege zijn (unieke) expertise.

[106] Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de Nederlandse situatie rondom PFAS-normen. De afkorting PFAS staat voor poly- en perfluoralkylstoffen (zie https://www.rivm.nl/pfas). De toepassing en naleving van deze normen maken dat er minder gebouwd kan worden. Indien deze PFAS-normstelling dan niet onafhankelijk tot stand komt, zou de meting of de norm beïnvloed kunnen raken, of ten minste gesteld kunnen worden dat politieke beïnvloeding mogelijk was.

bedrijven) het ook meer aangewezen is om van een taak een referentietaak te maken. De bescherming van dit type gegevens zou beter geborgd zijn bij een publieke kennisinstelling.

5.4 VOORSTEL VOOR EEN ONTWERP VAN EEN AFWEGINGSKADER

De bovenstaande bespreking en analyse van de eigenschappen van de taak en van de organisatie en andere overwegingen leiden tot het volgende advies voor een ontwerp voor een afwegingskader. Van belang is enerzijds dat de criteria afzonderlijk onvoldoende zijn om een (deel)taak als referentietaak te beschouwen en dat naar een combinatie van criteria dient gekeken te worden, en anderzijds dat (deel)taken onderling kunnen verschillen in de mate waarin ze voldoen aan de afzonderlijke criteria.

1. De (deel)taak biedt ondersteuning aan een **kerntaak** van de Vlaamse overheid, maar de overheid kan deze taak niet zelf uitvoeren, bijvoorbeeld vanwege gebrek aan expertise of de nood aan een onafhankelijke rol.
2. De taak is **goed afgebakend** zodat (deel)taken die minder goed voldoen aan de criteria voor referentietaken **niet onterecht meeliften**. Dit betreft vooral (deel)taken die als economische activiteiten kunnen worden bestempeld.
3. De (deel)taak heeft een langetermijn- en duurzaam karakter waarbij **consistentie en continuïteit** van de uitvoering en resultaten van belang zijn voor het gebruik van die resultaten (en/of langetermijn in combinatie met innovatief karakter).
4. De organisatie beschikt **direct en langdurig** over een **bestaand monopolie op middelen** om de (deel)taak uit te voeren in de vorm van aanwezige **expertise, infrastructuur, instrumenten, modellen of data** die voor derden niet toegankelijk zijn en die voor hen een onevenredige ontwikkeltijd of leercurve vereisen. Deze middelen komen meestal voort uit eigen onderzoek, maar dat is geen noodzakelijke voorwaarde.
5. De organisatie beschikt binnen Vlaanderen over de **meest onafhankelijke positie** om de (deel)taak uit te voeren en kan waar nodig met **vertrouwelijke gegevens** omgaan.
6. De uitvoering en resultaten van de (deel)taak helpen om zowel de Vlaamse overheid als de organisatie **internationaal** een **betere positie** te geven in specifieke kennis- en beleidsdomeinen.

(1) Vereisen	
Kerntaak	**Bestaand monopolie op middelen**
De (deel)taak is of biedt ondersteuning aan een kerntaak van de Vlaamse overheid. Deze kerntaak vereist wetenschappelijke onderbouwing.	De organisatie beschikt direct en langdurig over een bestaand monopolie op middelen om de (deel)taak uit te voeren.
(2) Bewaken	
Goed afgebakend	**Onafhankelijk**
De (deel)taak is goed afgebakend zodat (deel)taken die minder goed voldoen aan de criteria voor referentietaken niet onterecht meeliften.	De organisatie beschikt binnen Vlaanderen over de meest onafhankelijke positie om de (deel)taak uit te voeren.
(3) Benutten	
Internationaal	**Consistentie en continuïteit**
De uitvoering en resultaten van de (deel)taak helpen om zowel de VO als de organisatie internationaal een betere positie te geven.	De (deel)taak heeft een langetermijn- en duurzaam karakter waarbij consistentie en

continuïteit van de uitvoering en resultaten van belang zijn.

Figuur 7. Schematisch ontwerp van het afwegingskader.

In Figuur 7 staat een schematische weergave van het ontwerp van afwegingskader. Hierin zijn de zes criteria gegroepeerd conform drie aspecten (vereisen, bewaken en benutten):

(1) *Vereisen.* Deze aspecten ('kerntaak' en 'bestaand monopolie op middelen') hebben betrekking op de definitie van een (deel)taak. Taken of organisaties die niet voldoen aan deze criteria zouden niet in aanmerking mogen komen voor het instrument referentietaken.
(2) *Bewaken.* Deze aspecten ('goed afgebakend' en 'onafhankelijk') hebben betrekking op de uitvoering van een (deel)taak. Hierbij moet de Vlaamse overheid er continu over waken dat referentietaken hieraan blijven voldoen, maar referentietaken kunnen hier - mits goed onderbouwd – wel van afwijken.
(3) *Benutten*. Deze aspecten ('internationaal' en 'consistentie en continuïteit') hebben betrekking op de uitvoering en de resultaten van een (deel)taak. Dit zijn additionele overwegingen waardoor een (deel)taak bij voorkeur een referentietaak wordt, maar die overwegingen zijn niet altijd doorslaggevend.

Het gaat er volgens ons hierbij niet om dat deze zes criteria allemaal afgevinkt worden om te bepalen of een (deel)taak als referentietaak kan worden ingericht. De criteria moeten helpen om een beslissing om een (deel)taak als referentietaak deugdelijk te onderbouwen, waarbij bij voorkeur de (deel)taak wel voldoet aan de eerste twee criteria ('kerntaak' en 'bestaand monopolie op middelen'), maar dat het best mogelijk is dat een (deel)taak niet aan alle andere criteria kan voldoen. Als maar uitgelegd wordt waarom er afgeweken wordt van een criterium.

Tot slot benadrukken we dat we de term 'organisatie' breed interpreteren. Het uitvoeren van een referentietaak zou niet alleen voorbehouden moeten zijn aan een strategisch onderzoekscentrum (momenteel VITO). Het kan best zijn dat na een afweging blijkt dat een andere organisatie, bijvoorbeeld een marktpartij, een universiteit, een steunpunt of een entiteit binnen de Vlaamse overheid in aanmerking komt voor het uitvoeren van de referentietaak omdat die partij over de nodige expertise beschikt.

6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk presenteren we onze conclusies (paragraaf 6.1) en aanbevelingen (paragraaf 6.2) aanleiding van de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken.

6.1 CONCLUSIES

Huidige rol en inbedding van referentietaken

1. Wij concluderen dat de referentietaken een ondersteunende rol vervullen in het ontwikkelen en beheren van de kennisbasis in het beleidsdomein Omgeving. De taken dragen bij aan het onderbouwen van het omgevingsbeleid.
2. Wij constateren dat in de huidige en in de vorige betrokken beleidsnota's van bijvoorbeeld Omgeving beperkt verwezen wordt naar VITO en naar de referentietaken als instrument, maar de inhoud van de referentietaken komt wel tot uitdrukking in de verschillende ambities, strategische en operationele doelstellingen en activiteiten in het omgevingsbeleid zoals verwoord in diverse beleidsnota's en beleidsbrieven.
3. De uitvoering van de referentietaken kent volgens ons een solide juridische verankering. De referentietaken behoren expliciet tot de opdracht van VITO zoals vastgelegd in het W&I-decreet en in het convenant tussen het Vlaamse Gewest en VITO (2019-2023). Volgens het Beheersreglement 2019-2020 worden alleen opdrachten aan VITO toegewezen als referentietaak hetzij omdat VITO onderdeel van de Vlaamse overheid is en in betrokken materie een marktonafhankelijke rol moet innemen, hetzij omdat VITO als Vlaams Strategisch Onderzoekscentrum (SOC) een unieke onderzoeksinfrastructuur heeft om dit soort langdurige beleidsondersteunend opdrachten uit te voeren.

Budget, selectie en aansturing van referentietaken

4. Het Beheersreglement 2019-2020 legt volgens ons de precieze inhoud, de doelstellingen, de budgettaire omvang en de opdrachtgevers van de referentietaken vast. De referentietaken bestaan bijvoorbeeld uit de rol als referentielaboratorium, de rol als kenniscentrum/steunpunt voor het beleid inzake Omgeving en Energie, de ontwikkeling van modellen (inclusief dataverzameling en - analyse aan de hand van het meten van indicatoren) en de ondersteuning van programma's en inspecties.
5. De financiering komt van drie beleidsdomeinen (EWI, OMG en het Kanselarij en Bestuur). Het jaarbudget dat deze drie beleidsdomeinen voor de uitvoering van referentietaken als toelage ter beschikking stellen, bedraagt ruim 11 miljoen euro met daarbinnen een grote variatie in budgetomvang tussen de taken. Deze budgetten zijn gebaseerd op de *full cost*: dit zijn de directe kosten vermeerderd met de overheadkosten. Het gehanteerde overheadpercentage bedraagt voor alle taken 36%, behalve een waarbij 20% wordt gerekend.
6. Wij stellen vast dat de organisatie en aansturing van referentietaken duidelijk bepaald zijn.
    - Het Beheersreglement geldt als een opdrachtverlening aan VITO met de opgenomen referentietaken, de uitvoering ervan en de eraan verbonden rechten en plichten.
    - De overkoepelende stuurgroep referentietaken (waarin de voorzitters van de stuurgroepen van de individuele referentietaken zetelen) is verantwoordelijk voor zowel de globale coördinatie als financiële opvolging van de referentietaken.

- Voor elk van de referentietaken is een specifieke stuurgroep bij de opdrachtgevende entiteit binnen de Vlaamse overheid geïnstalleerd. Deze stuurgroep bakent de activiteiten binnen de referentietaak af, en bepaalt ook de criteria met betrekking tot de voortgang, relevantie en tevredenheid over de uitvoering van de referentietaak door VITO.

Typering takenpakket referentietaken

7. We concluderen dat alle referentietaken het beleid inzake Omgeving, Energie en Klimaat ondersteunen door het verzamelen en beheren van gegevens die relevant zijn voor dit beleid, het adviseren daarover en het beantwoorden van ad-hocvragen van het beleid.
8. De referentietaken ontwikkelen hetzij een referentie waaraan moet worden voldaan, en dit in de vorm van erkenningen, best-practices, stalen, of toetsen of de praktijk voldoet aan gestelde referenties, in de vorm van modellen of berekeningen, hetzij het opvolgen van beleidsinstrumenten en beleid. Referentietaken bieden ondersteuning op veel verschillende beleidsvlakken, variërend van een wetenschappelijke onderbouwing voor beleidsplannen, tot aan het monitoren van de impact van beleid.
9. De langstlopende referentietaken, de referentielaboratoria, vallen onder het VITO-domein Duurzame Chemie en zij leunen sterk op de (technische) infrastructuur van VITO. Recenter toegevoegde referentietaken worden binnen het VITO-domein Duurzaam Landgebruik uitgevoerd en steunen sterker op de infrastructuur voor rekenkracht van VITO. We stellen vast dat sommige andere referentietaken weinig gebruik maken van de technische infrastructuur van VITO.
10. Het operationele karakter van sommige referentietaken en/of deeltaken past volgens ons minder goed bij de rol van VITO als strategisch onderzoekscentrum.

Doelbereiking en tevredenheid over resultaten van de referentietaken

11. We concluderen dat in de afgelopen vijf jaar de doelstellingen van vrijwel alle referentietaken grotendeels zijn behaald. Desondanks werden voor een aantal (deel)taken gaandeweg de ambities en/of opleverdata van resultaten bijgesteld. We constateren dat de redenen hiervoor zowel van interne aard (methodieken blijken niet goed te werken, personeelswisselingen, de complexiteit van de referentietaak en het continue karakter van de referentietaak) als van externe aard (veranderingen in wet- en/of regelgeving, afhankelijkheid van derden en andere externe ontwikkelingen) zijn.
12. Uit de resultaten van de tevredenheidsbevragingen (2014-2018) blijkt dat de voorzitters van de specifieke stuurgroepen tevreden zijn over de uitvoering van de referentietaken, met een gemiddelde score van 83 op 100. Bij veel referentietaken stellen we vast dat de tevredenheid over de jaren is toegenomen, al zijn er ook een aantal referentietaken waarbij de tevredenheid constant is gebleven of zelfs is gedaald.
13. Wij zien dat voorzitters van de specifieke stuurgroepen tevreden zijn over de ondersteuning van VITO bij het inhoudelijk definiëren van de opdrachten, over de kwaliteit van de resultaten en over de toepasbaarheid van de resultaten in de (beleids)praktijk. Bij verschillende referentietaken was de aansturing of communicatie vanuit VITO (en/of opdrachtgever) volgens de voorzitters van de specifieke stuurgroepen onvoldoende.

Impact van referentietaken

14. Voor veel referentietaken geldt dat de opgedane kennis nauw aansluit bij de wetenschappelijke kernexpertise van VITO, waardoor er een wisselwerking ontstaat. Uit de individuele evaluaties van de referentietaken blijkt dat VITO de verzamelde expertise binnen de referentietaken ook breder kan inzetten voor andere doeleinden. Denk hierbij

bijvoorbeeld aan de opbouw van kennis over (Europese) wet- en regelgeving, de toepassing van technieken, laboratoria of binnen specifieke wetenschappelijke en/of beleidsdomeinen. Echter kan volgens ons bij een deel van de referentietaken de vraag gesteld worden of de referentietaak aansluit bij de rol van VITO als strategisch onderzoekscentrum. Dit geldt met name voor referentietaken waarbij de nadruk op operationele activiteiten ligt.

15. We constateren dat de resultaten van een aantal referentietaken niet alleen een wetenschappelijke meerwaarde voor VITO en de Vlaamse overheid betekenen (bijvoorbeeld in de vorm van publicaties of de ontwikkeling van wetenschappelijke methoden), maar soms ook van waarde kunnen zijn voor vervolgonderzoek bij andere kennisinstellingen (zowel in Vlaanderen als daarbuiten).
16. We stellen vast dat een aantal referentietaken - voor zover meetbaar - een (niet-rechtstreekse) bijdrage levert aan het verbeteren van de socio-economische performantie van Vlaanderen en van de Vlaamse leefomgeving.
17. Er ontstaat internationaal gezien een wisselwerking doordat VITO dankzij de referentietaken een sterkere internationale positie en status verkrijgt op het vlak van beleidsondersteuning en daardoor makkelijker kennis kan bijbrengen en ophalen in de internationale netwerken waarin ze actief is. VITO brengt deze kennis en ervaring opgedaan in internationale onderzoeken terug in haar dienstverlening ten aanzien van Vlaamse private en publieke partijen.

SWOT referentietaken

18. Naar aanleiding van een analyse van de individuele SWOT per referentietaak stellen we een overkoepelend beeld vast van de voornaamste sterktes, zwaktes, opportuniteiten en bedreigingen:
    - **Sterktes:** ruime (technologische) kennis en expertise van VITO, het multidisciplinaire karakter van VITO en de wisselwerking met andere (internationale) projecten en/of referentietaken.
    - **Zwaktes**: de druk op het beschikbare budget door de combinatie van de gewenste uitvoering van (deel)taken door de Vlaamse overheid en de gehanteerde kostprijs door VITO, de problematiek rondom prioritering, planning en werkdruk binnen VITO, gebreken inzake de toepasbaarheid en impact van de resultaten en het personeelsverloop bij VITO terwijl de taken uitgevoerd door VITO regelmatig specifieke expertise vereisen.
    - **Opportuniteiten**: de toenemende aandacht (waaronder toenemende verplichtingen vanuit Europa) en groeiende interesse vanuit beleid, bedrijven en burgers voor maatschappelijke thema's waar de kennis van VITO voor onder andere het beleidsdomein Omgeving een bijdrage aan kan blijven leveren, technologische ontwikkelingen, mogelijke verbreding van de impact van resultaten en het versterken van interne en externe samenwerkingsconstructies.
    - **Bedreigingen**: overheidsbesparingen en stijgende loonkosten van VITO, afhankelijkheid van politieke prioriteringen en data van derden, toenemende concurrentie en de operationele aard van referentietaken.
19. **Uitdagingen:** De belangrijkste uitdagingen hebben ons inziens te maken met het realiseren van Europese en internationale doelstellingen, het inspelen op de komende technologische en data-gerelateerde ontwikkelingen en de inzet van financiële middelen.

Onderbouwing en marktverstorend karakter referentietaken

20. Het belangrijkste argument om referentietaken bij VITO te beleggen (en dus buiten het toepassingsgebied van de Wet inzake overheidsopdrachten te treden) is dat de uitvoering

van deze taken een doelstelling van algemeen belang verwezenlijkt. De uitvoering van referentietaken draagt namelijk bij tot de kerntaken van de overheid (o.a. inzake duurzaamheid en ruimtelijke ordening). Ook leidt de uitvoering van referentietaken tot de ontwikkeling van nieuwe kennis die niet alleen de Vlaamse overheid ten goede komt, maar die ook kan leiden tot product- en procesinnovaties bij externe partijen, op voorwaarde dat deze kennis publiek gedeeld wordt.

21. Doordat de referentietaken niet via een aanbestedingsprocedure aanbesteed hoeven te worden (vanwege het algemeen belang) kan er sprake zijn van marktverstoring wanneer 'de markt' een (deel)taak ook kan uitvoeren. We concluderen dat alternatieven wel degelijk worden meegenomen in de huidige afweging om taken als referentietaak aan te wijzen. Vaak blijkt echter dat VITO als enige over de specifieke benodigde expertise beschikt om de taak uit te kunnen voeren. Tegelijkertijd concluderen we ook dat hoewel VITO destijds de enige geschikte partij was voor bepaalde taken, dit niet betekent dat VITO dat nog altijd is.
22. VITO kan door de kennis die het heeft opgedaan en de data(bestanden) die het heeft ontwikkeld in de uitvoering van referentietaken mogelijk een (oneerlijk) concurrentievoordeel opbouwen. Dit mogelijke risico weegt in onze ogen niet op tegen de rol van VITO als brug tussen enerzijds het opbouwen van wetenschappelijke en technologische kennis en anderzijds de valorisatie van deze kennis. Dit zou juist de meerwaarde van de huidige werkwijze van referentietaken kunnen zijn: het creëren van socio-economische impact. Dit betekent wel dat marktpartijen ook toegang moeten krijgen tot de kennis die binnen de referentietaken wordt ontwikkeld. Hier wringt het schoentje: er is veel onduidelijkheid over beschikbaarheid en eigenaarschap van modellen en data die ontwikkeld werden in het kader van de referentietaken. Ook leunen sommige taken sterk op infrastructuur die eigendom is van VITO, waardoor VITO een monopoliepositie heeft op het uitvoeren van die taken.
23. VITO hanteert een strikte bewaking van de full cost en een duidelijke scheiding van rekeningen in de boekhouding om een oneigenlijk concurrentievoordeel ten opzichte van marktpartijen te vermijden.

Marktconformiteit overhead

24. We constateren dat de kostprijs van de referentietaken momenteel onvoldoende onderbouwd wordt. Het aanrekenen van overhead is nodig om geen afbreuk te doen aan de andere opdrachten van VITO die ook steunen op de onderzoeksinfrastructuur van VITO (overhead mag niet te laag zijn). Tegelijkertijd dient VITO te waarborgen dat de subsidie voor referentietaken op geen enkele wijze voor contractonderzoek wordt aangewend (overhead mag dus niet te hoog zijn). Er bestaan twijfels of dit vaste percentage van 36% voor elk van de referentietaken (behalve bij één taak, waar 20% wordt aangerekend). Wij constateren dat de twijfel over de rechtvaardiging vooral is ontstaan doordat het onvoldoende inzichtelijk is waar de overhead aan besteed wordt.
25. Al met al blijkt een zuivere vergelijking tussen overheadpercentages die aangerekend worden in soortgelijke opdrachten niet mogelijk, en kunnen er geen harde conclusies worden getrokken over de vraag of het gehanteerde overheadpercentage van 36% marktconform is. We constateren wel dat VITO voor een opdracht die via uitbesteding wordt verworven hogere overheadkosten aanrekent dan bij de uitvoering van een referentietaak het geval is (referentietaken zijn goedkoper).

Positionering referentietaken ten opzichte van andere beleidsopties voor kennisverwerving

26. Een nadeel van de huidige werkwijze met referentietaken is de steeds groter wordende rol van VITO met als gevolg dat de overheid sterk afhankelijk is van VITO en de zogeheten leercurve voor andere partijen steeds hoger wordt. Het overwegen van alternatieven leidt mogelijk tot het doorbreken van deze positie. Daarentegen is het opnieuw opbouwen van vertrouwen, stabiliteit en kennisinfrastructuur complex en duur, vooral door investeringen die er over de jaren aan vooraf zijn gegaan.
27. Alternatieve beleidsopties zijn eigen uitvoering, steunpunten en uitbesteding. Er dient opgemerkt dat elke referentietaak zijn specificiteit heeft en dus ook een individuele afweging vraagt voor eventuele alternatieven. Ten opzichte van referentietaken heeft eigen uitvoering als grootste voordeel dat de overheid volledige regie en eigenaarschap behoudt en zelf expertise opbouwt. Nadelen zijn echter onvoldoende beschikbare (specifieke) expertise en beperkte toegang tot onderzoeksinfrastructuur. Steunpunten brengen net als referentietaken door hun meerjarenkarakter continuïteit en voorspelbaarheid in beleidsondersteunend onderzoek. Belangrijk is wel om bij de definitie van de opdracht van een steunpunt erover te waken dat een goed evenwicht gevonden wordt tussen enerzijds excellent wetenschappelijk onderzoek en publicatieoutput en anderzijds valorisatie, beleidsrelevantie en bruikbaarheid van het onderzoek, zodat het steunpunt en zijn resultaten voor beide betrokken partijen (onderzoeksconsortium en beleid) een meerwaarde betekenen. De voordelen van uitbesteding via overheidsopdrachten zijn transparantie, verminderde afhankelijkheid van één partij en de doelmatigheidsprikkels die uitgaan van marktwerking. De nadelen zijn administratieve omslachtigheid, hogere transactiekosten, minder synergievoordelen en minder geschikt voor langlopende overeenkomsten.

Huidige afwegingscriteria voor het afbakenen van referentietaken

28. Er is volgens ons momenteel geen transparant, uniform, gedeeld en bindend afwegingskader om te bepalen of een specifieke taak afgebakend kan worden als een referentietaak. Dat wil niet zeggen dat entiteiten binnen de Vlaamse overheid en VITO nu geen criteria hanteren, maar deze variëren per entiteit en per taak en worden weinig of niet geëxpliciteerd. Voorbeelden van criteria zijn dat de entiteit binnen de Vlaamse overheid niet beschikt over de expertise en/of capaciteit om de taak zelf uit te voeren, dat de taak inhoudelijk goed aansluit bij de unieke expertise, infrastructuur, modellen of data van VITO, dat de taak een meerjarig karakter heeft (met een lange ontwikkelduur en bijbehorende investeringskost), dat de taak om een onafhankelijke positie van VITO vraagt en dat VITO een wetenschappelijke instelling is.
29. VITO neemt een taak alleen aan als een referentietaak wanneer (1) de inhoud nauw aanleunt tegen haar expertise; (2) zij ervan overtuigd is de meest performante en aangewezen speler te zijn; (3) en de taak bijdraagt aan de andere strategische doelstellingen van VITO.
30. Wij concluderen dat de argumenten die de Vlaamse overheid en VITO opnoemen, niet altijd voldoende zijn om een taak als referentietaak voor VITO te bestempelen (en de taak dus niet via de markt aan te besteden of de taak zelf uit te voeren). Dat VITO bijvoorbeeld een wetenschappelijke instelling is en in staat is om onderzoeksresultaten te leveren aan de beleidspraktijk, is geen voldoende argument om van een taak een referentietaak te maken. Andere organisaties (bv. universiteiten) verrichten ook wetenschappelijk onderzoek en kunnen hun onderzoeksresultaten ook inbrengen in de beleidspraktijk, cf. bv. steunpunten beleidsrelevant onderzoek.

Analyse van criteria voor een afwegingskader

31. In de analyse van de criteria voor een afwegingskader letten we enerzijds op de eigenschappen van de taak (dit speelt aan de zijde van de overheid als opdrachtgever) en anderzijds op de eigenschappen van de organisatie die de referentietaken gaat uitvoeren (dit speelt aan de zijde van bijvoorbeeld VITO als opdrachtnemer).
32. Het gaat volgens ons om een taak:
    - Die decretaal/wettelijk verankerd is in Vlaamse, federale en/of Europese wetgeving waarbij de Vlaamse overheid concludeert dat zij niet beschikt over voldoende kennis en capaciteit om deze taak kwaliteitsvol zelf uit te voeren en dat zelf opbouwen van deze kennis niet mogelijk is. Verder concludeert zij dat de uitvoering van een taak een zekere onafhankelijkheid vereist, waarbij de beleidstaak (hetzij rapporteringen, hetzij overwegingen bij bepaalde beleidskeuzes) nadrukkelijk steunt op wetenschappelijke of technologische resultaten en inzichten.
    - Met een langdurig karakter waarbij consistentie en continuïteit van uitvoering en resultaten, en het innovatieve karakter ervan van belang zijn voor het gebruik van die resultaten. Dit kan inhouden dat resultaten over de jaren heen onderling vergelijkbaar moeten zijn, dat de resultaten een referentie bieden waar de overheid en/of maatschappij meerdere jaren mee moet kunnen werken, of dat de specifieke toepassing van een methode zelf de referentie vormt waarmee resultaten tot stand komen.
    - Die goed afgebakend is zodat (deel)taken die minder beroep doen op de specifieke expertise, infrastructuur, instrumenten, modellen of data of op de onafhankelijkheid van de organisatie niet onterecht meeliften.
33. Het gaat volgens ons om een organisatie (bv. SOC's, universiteiten, marktpartijen) die:
    - Beschikt over een bestaand monopolie op middelen om de taak uit te voeren in de vorm van aanwezige expertise, infrastructuur, instrumenten, modellen of data die elders niet aanwezig zijn. De organisatie is geschikt omdat zij als enige direct en langdurig over de gevraagde middelen beschikt (aansluitend bij haar basisopdracht en/of expertise). De organisatie heeft in het verleden grote investeringen gedaan in de ontwikkeling van deze middelen (soms met financiële steun van de Vlaamse overheid) en derden beschikken niet over deze middelen of mogen/kunnen/willen er geen gebruik van maken. Zo kan het zijn dat de taak een beroep doet op de expertise van de organisatie en deze expertise is in de huidige vorm niet geschikt en niet openbaar om door derden effectief te laten gebruiken.
    - Binnen Vlaanderen over de meest onafhankelijke positie beschikt om een taak uit te voeren. Bijvoorbeeld voor wat betreft de referentietaken waar het ontwikkelen van een referentie (standaard, norm) centraal staat, wordt de organisatie immers geacht om op basis van aanwezige expertise een geldende referentie (standaard, norm) voor heel Vlaanderen te ontwikkelen of toe te passen (wanneer deze bijvoorbeeld internationaal bepaald is). Deze referentie moeten derden dan gebruiken.
34. Er kunnen ook meer politieke of beleidsmatige overwegingen bestaan om een bepaalde taak als referentietaak te definiëren, bijvoorbeeld dat de taak bijdraagt aan een betere internationale positie van de organisatie of de Vlaamse overheid, dat de taak socio-economische impact genereert en dat taak het bewerken van vertrouwelijke gegevens omvat.

6.2 AANBEVELINGEN

Aanbevelingen voor de Vlaamse overheid (in de breedte)

1. Heroverweeg de wijze waarop de referentietaken momenteel gefinancierd worden door de Vlaamse overheid, en dat met het oog op het vergroten van de transparantie. De financiering komt nu van drie departementen (het Departement Economie, Wetenschap en Innovatie, het Departement Omgeving en het Departement Kanselarij en Bestuur). Overwogen zou kunnen worden om de toelagen voor de uitvoering van de referentietaken te bundelen en over te hevelen naar één departement, en bij voorkeur naar het Departement Omgeving. Dit departement is immers inhoudelijk het meest betrokken bij de referentietaken.
2. Bestendig de inhoudelijke sturing van de referentietaken door het Departement Omgeving en de verbonden agentschappen via de overkoepelende stuurgroep referentietaken en de stuurgroepen voor de specifieke referentietaken. Het Departement EWI dient wel betrokken te blijven bij de algemene opvolging (via de overkoepelende stuurgroep referentietaken), zoals ook gedefinieerd in het convenant 2019-2023 tussen VITO en de Vlaamse overheid, om zo mee de impact van de referentietaken op VITO als strategisch onderzoekscentrum mee te kunnen opvolgen.
3. Volgens ons zouden de volgende zes criteria onderdeel kunnen uitmaken van het afwegingskader:
    - De (deel)taak biedt ondersteuning aan een **kerntaak** van de Vlaamse overheid, maar de overheid kan deze taak niet zelf uitvoeren, bijvoorbeeld vanwege gebrek aan expertise of de nood aan een onafhankelijke rol.
    - De taak is **goed afgebakend** zodat (deel)taken die minder goed voldoen aan de criteria voor referentietaken **niet onterecht meeliften**. Dit betreft vooral (deel)taken die als economische activiteiten kunnen worden bestempeld.
    - De (deel)taak heeft een langetermijn- en duurzaam karakter waarbij **consistentie en continuïteit** van de uitvoering en resultaten van belang zijn voor het gebruik van die resultaten (en/of langetermijn in combinatie met innovatief karakter).
    - De organisatie beschikt **direct en langdurig** over een **bestaand monopolie op middelen** om de (deel)taak uit te voeren in de vorm van aanwezige **expertise, infrastructuur, instrumenten, modellen of data** die voor derden niet toegankelijk zijn en die voor hen een onevenredige ontwikkeltijd of leercurve vereisen. Deze middelen komen meestal voort uit eigen onderzoek, maar dat is geen noodzakelijke voorwaarde.
    - De organisatie beschikt binnen Vlaanderen over de **meest onafhankelijke positie** om de (deel)taak uit te voeren en kan waar nodig met **vertrouwelijke gegevens** omgaan.
    - De uitvoering en resultaten van de (deel)taak helpen om zowel de Vlaamse overheid als de organisatie **internationaal** een **betere positie** te geven in specifieke kennis- en beleidsdomeinen.
4. Deze criteria zijn eerst en vooral bedoeld om een beslissing om een (deel)taak als referentietaak in te richten te ondersteunen en te onderbouwen, waarbij het best mogelijk is dat een referentietaak niet aan alle criteria kan voldoen, maar minimaal aan enkele van deze criteria (en mogelijk ook wordt uitgelegd waarom afgeweken wordt van een criterium).
5. Interpreteer de term 'organisatie' breed. Het uitvoeren van een referentietaak zou niet alleen voorbehouden moeten zijn aan een strategisch onderzoekscentrum (momenteel VITO). Het kan best zijn dat na een afweging blijkt dat een andere organisatie, bijvoorbeeld

een marktpartij, een universiteit, een steunpunt of een entiteit binnen de Vlaamse overheid in aanmerking komt voor het uitvoeren van de referentietaak.

6. Informeer andere partijen die onderzoek en advies verrichten in het beleidsdomein Omgeving (universiteiten, onderzoeks- en adviesbureaus, bredere Vlaamse overheid) over het ontwerp van het afwegingskader. Dit vergroot de transparantie en de kans dat een finaal afwegingskader breder aanvaard en gedeeld wordt.
7. Breng het afwegingskader in bij het voornemen van de Vlaamse Regering (verwoord in de Beleidsnota Omgeving 2019-2024) om werk te maken van een strategische onderzoeksagenda door onderzoeksvragen en -agenda's van het beleidsdomein Omgeving, de Vlaamse wetenschappelijke instellingen en van externe onderzoeksinstellingen onderling af te stemmen en middelen te bundelen. Geef expliciet aandacht aan het informeren van (markt)partijen over deze strategische onderzoeksagenda en aan de vraag in welke mate referentietaken passen in de taak van VITO als strategisch onderzoekscentrum in het domein van cleantech en duurzame ontwikkeling.
8. Stem over deze strategische onderzoekagenda regelmatig af met het verantwoordelijke beleidsdomein EWI. Activiteiten als onderzoeken, innoveren en ontwikkelen passen beter binnen referentietaken binnen een SOC dan monitoren en beheren. Besteed meer aandacht aan het openbaar maken en breder verspreiden van data, modellen en instrumenten die worden ontwikkeld binnen de referentietaken en dit in het kader van transparantie, maar ook om de impact van de referentietaken te vergroten (zodat ook andere partijen er meer van kunnen gebruikmaken).
9. Zorg voor een, bij voorkeur juridische, verankering van het nieuw afwegingskader. Indien het afwegingskader alleen een rol speelt in de relatie tussen de Vlaamse overheid en VITO volstaat een nieuw artikel in het convenant of in het Beheersreglement. Indien het afwegingskader een bredere werking zou krijgen, zou het toegevoegd kunnen worden aan bijvoorbeeld het W&I-decreet. Referentietaken zijn niet uniek voor VITO.
10. Geef meer openheid over de afbakening van referentietaken door het beter publiek toegankelijk maken van: (1) het (nieuwe) Beheersreglement; (2) het (nieuwe) afwegingskader; en (3) beslissingen over de afbakening van taken als referentietaken (en onderliggende deeltaken).

Aanbevelingen voor de opdrachtgevers binnen de Vlaamse overheid

1. Verzakelijk bij de uitvoering van de referentietaken de relatie tussen de Vlaamse overheid en VITO, bijvoorbeeld door elke referentietaak uit het Beheersreglement uit te werken in een specifiek contract tussen de Vlaamse overheid en VITO met afspraken over (transparantie van) budget, planning, (kwaliteit van het) resultaat, eigendomsrechten en openbaarheid. Ook zou de aansturing van een referentietaak van nieuwe inzichten kunnen worden voorzien door meer te rouleren in de betrokken VO-medewerkers (bv. dat men niet te lang een (deel)taak aanstuurt).
2. Zorg ervoor dat na het vaststellen van het nieuwe afwegingskader door de Vlaamse Regering alle bestaande referentietaken en potentieel nieuwe (deel)taken getoetst zullen worden aan het nieuwe afwegingskader. Hanteer voor de bestaande referentietaken een overgangsperiode van twee jaar waarin al deze taken getoetst zullen worden. In deze tweejarige overgangsperiode geldt een Beheersreglement (2021-2022). Bij het volgende Beheersreglement (2023-2027) zou dan de nieuwe situatie kunnen gelden (dat wil zeggen dat referentietaken die na toepassing van het afwegingskader 'afvallen', geen deel meer uitmaken van het Beheersreglement).
3. De beslissing of een taak als referentietaak wordt afgebakend, wordt genomen door de leidinggevenden van de betrokken entiteit(en) binnen de Vlaamse overheid. Daarmee krijgt

het afwegingskader een bredere werking dan alleen binnen de overkoepelende stuurgroep referentietaken.

4. Bepaal welke alternatieven geschikt zijn wanneer blijkt dat een bestaande referentietaak op basis van het nieuwe afwegingskader niet meer afgebakend kan worden als een referentietaak. Dit betreft zowel het zoeken naar een andere manier van uitvoering (zelf doen, uitbesteding, enz.), het budget, het garanderen van de continuïteit bij de overgang van VITO naar een andere uitvoerder, als de borging van een kwaliteitsvolle uitvoering.

Aanbevelingen voor VITO

5. Informeer de Vlaamse overheid in een vroeg stadium wanneer VITO strategische of operationele keuzes maakt die van invloed kunnen zijn op de kwaliteitsvolle uitvoering van een referentietaak, bijvoorbeeld door desinvesteringen in een bepaalde expertise of een technische infrastructuur.
6. Wees – voor zo ver dat nu nog niet gebeurt – zo transparant mogelijk over de overheadkosten bij referentietaken, maar ook over andere zaken die van invloed kunnen zijn op (vragen over) de uitvoering van een taak, bijvoorbeeld interne prioritering van werkzaamheden en de eigendom en overdracht van opgebouwde kennis (inclusief tools, data, etc.).
7. Maak wat betreft de overheadkosten meer variatie en transparantie per referentietaak mogelijk door inzichtelijk te maken in hoeverre gebruik wordt gemaakt van de onderzoeksinfrastructuur en welk overheadpercentage hier passend bij is. Werk hierbij bijvoorbeeld met drie opslagpercentages: 20, 30 en 40%. Het overheadpercentage neemt toe naarmate binnen een referentietaak een groter beroep wordt gedaan op (technische) ondersteuning vanuit VITO. Omwille van duidelijkheid en administratieve redenen zou ook met eenzelfde percentage voor alle taken gewerkt kunnen worden (dat een gemiddelde is van alle taken), mits kan worden verantwoord hoe dit percentage tot stand is gekomen.
8. Waak erover dat de activiteiten binnen referentietaken niet te operationeel worden en dat ze ook daadwerkelijk een beroep doen op de (unieke) expertise van VITO, zodat de referentietaken ook een bijdrage blijven leveren aan de functie van VITO als SOC. Probeer daarbij nog nadrukkelijker de resultaten van de referentietaken in te zetten voor het versterken van de innovatiecapaciteit van de Vlaamse industrie (hefboomfunctie) zodat het ook als legitiem en relevant wordt gezien dat VITO deze taken uitvoert.

BIJLAGE 1. ONDERZOEKSVRAGEN

Overzicht en selectie van referentietaken

1. Welke referentietaken voert VITO sinds 2015 uit en welke Vlaamse entiteiten binnen de Vlaamse overheid zijn betrokken per referentietaak? Welke evolutie heeft zich hierin voltrokken sinds 2015?
2. Hoe worden referentietaken inhoudelijk afgebakend, enerzijds door de betrokken entiteiten binnen de Vlaamse overheid en anderzijds door VITO?
3. Hoe worden referentietaken vastgelegd? Welke criteria worden momenteel gehanteerd enerzijds door de betrokken entiteiten binnen de Vlaamse overheid en anderzijds door VITO om te bepalen of een taak een referentietaak is?
4. In welke mate zijn deze criteria (formeel) vastgelegd en voldoende duidelijk en transparant voor de betrokken organisaties?

Positionering van referentietaken ten opzichte van alternatieven

5. Welke alternatieven bestaan er voor referentietaken (bv. basisfinanciering, uitbesteding, eigen uitvoering, steunpunten)? Hoe positioneren referentietaken zich ten opzichte van deze alternatieven?
6. Wat zijn voor- en nadelen van deze alternatieven ten opzichte van referentietaken, bijvoorbeeld in termen van kostprijs, complementariteit van en interferentie tussen referentietaken?
7. In welke mate worden deze alternatieven overwogen bij de selectie van referentietaken of deeltaken binnen referentietaken?
8. Wat zijn de overheadkosten van gelijkaardige opdrachten voor zover mogelijk naar aard, inhoud, techniciteit, onafhankelijkheid, expertise, benodigde infrastructuur die entiteiten binnen de Vlaamse overheid hebben uitgevoerd / uit hebben laten voeren?
9. Welke (markt)aanbieders zijn er naast VITO beschikbaar om bepaalde individuele referentietaken geheel of gedeeltelijk uit te voeren?
10. Binnen welke VITO-onderzoeksdomeinen worden de huidige referentietaken uitgevoerd?
11. Welke bijdrage leveren referentietaken aan de opdracht en rollen van VITO als Vlaams strategisch onderzoekscentrum (bv. expertise-opbouw) en haar relaties in de huidige VITO-domeinen en met andere partners? Dragen deze taken bij aan vernieuwing van VITO-onderzoek? Dragen deze taken bij aan het versterken van de innovatiecapaciteit van de Vlaamse industrie op het gebied van duurzaamheid, cleantech en aan het versterken van het Vlaams economisch weefsel?

Evaluatie van de individuele referentietaken

12. In welke mate zijn de beoogde doelstellingen per individuele referentietaak voor de periode 2015 – 2019 gerealiseerd? Welke verklaringen zijn er voor eventuele afwijkingen?
13. Hoe evalueren betrokkenen de kwaliteit van de resultaten van individuele referentietaken? Hoe worden deze stakeholders betrokken bij (de uitvoering) van referentietaken?
14. Wat zijn de sterke en zwakke punten per individuele referentietaak? Wat zijn de opportuniteiten en bedreigingen per individuele referentietaak?

Evaluatie van het instrument referentietaken

15. Welke lessen zijn er te trekken over de positionering en meerwaarde van het instrument referentietaak op basis van de analyse van de individuele referentietaken en op basis van de analyse van alternatieven?
16. Wat zijn de sterke en zwakke punten van het instrument referentietaak? Wat zijn de opportuniteiten en bedreigingen voor het instrument referentietaak?
17. Welke mogelijkheden bestaan er om de socio-economische impact van de resultaten van het instrument referentietaken te vergroten?

Afwegingskader voor referentietaken & beheersreglement

18. Welke criteria zouden deel moeten uitmaken van een afwegingskader voor referentietaken voor de Vlaamse overheid?
19. Welke criteria zouden deel moeten uitmaken van een afwegingskader voor referentietaken voor VITO?
20. Welke andere aanpassingen zijn gewenst bij het opstellen van een nieuw beheersreglement voor de periode 2021-2023?

BIJLAGE 2. INTERVIEWLIJST

Gesprekspartner	Organisatie	Functie
Sylvie Baert	VMx	Stafmedewerker
Jan Baeten	Departement Omgeving (OMG)	Stafmedewerker Omgevingsprojecten / Teamcoach Erkenningen
Luc Beeckmans	Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM)	Stafmedewerker Algemene Diensten
Patrick Berghmans	VITO	R&D
Jan Biesemans	VITO	Program Manager
Lut Bollen	Departement Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI)	Beleidsmedewerker Afdeling Ondernemen en Innoveren
Jeroen Bot	Agentschap voor Natuur en Bos (ANB)	Projectmedewerker Natura 2000
Jan Breijne	Departement Omgeving	Beleidsmedewerker Burgemeestersconvenant
Steven Broekx	VITO	R&D
Jan Bronders	VITO	Business and Relationship Development
Peter Cabus	Departement Omgeving	Secretaris-Generaal
Patriek Casier	Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij	Stafmedewerker
Ann Colles	VITO	R&D
Arne Daneels	Departement Omgeving	Coördinator Green Deals
Nicole De Brucker	VITO	Program Managers
Katrien De Nil	Departement Omgeving	Beleidsmedewerker Ondergrond
Luc Debaene	Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij	Afval- en Materialenbeheer, Team Onderzoek en Monitoring
Jef Deckers	VITO	R&D
Thomas Defoort	Agentschap voor Natuur en Bos	Programmamanager Natura 2000
Tobias Denys	VITO	R&D
Felix Deutsch	VITO	R&D
Roger Dijkmans	VITO	Deputy General Manager
Victor Dries	Kabinet Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme	Raadgever Omgeving
Nadine Dufait	Vlaamse Energieagentschap (VEA)	Stafmedewerker
Frans Fierens	Vlaamse Milieu Maatschappij (VMM)	Luchtspecialist bij de Afdeling Lucht, Milieu en Communicatie
Annick Goossens	Vlaamse Landmaatschappij (VLM)	Erkenningen
Siegfried Hofman	VITO	Dienst Ringtesten en Erkenningen
Jan Jaeken	FLUX50	Voorzitter
Stijn Janssen	VITO	Program Manager
Joris Janssens	Agentschap voor Natuur en Bos	Coördinator onderzoek Afdeling Kennis & Innovatie
Keet Jespers	VITO	R&D

David Knight	Departement Omgeving	Beleidsmedewerker Luchtverontreiniging
Karl Lauwers	Kabinet Economie, Innovatie, Werk, Sociale economie en Landbouw	Raadgever Wetenschap & Innovatie
Guido Lenaers	VITO	R&D
Bert Leysen	VMx & Tauw	Bestuurder VMx en operations manager Tauw Group
Inge Liekens	VITO	R&D
Pieter Lodewijks	VITO	Program Manager
Frederik Loeckx	FLUX50	Managing Director
Maaike Luiten	Autoriteit Consument en Markt (ACM, Nederland)	Senior Enforcement Official
Maja Mampaey	Vlaams Planbureau voor Omgeving	Beleidsmedewerker Omgeving en Gezondheid
Bart Mantels	VITO	Program Manager
Julien Matheys	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV)	Attaché Klimaat en Energie
Marc Mestdagh	VMx	Secretaris
Erika Meynaerts	VITO	R&D
Ils Moorkens	VITO	R&D
Bart Naessens	Departement Omgeving	Beleidsmedewerker Klimaat
Bob Nieuwejaers	Departement Omgeving	Afdelingshoofd Afdeling Energie, Klimaat en Groene economie (EKG)
Ivo Palmers	Departement Omgeving	Afdelingshoofd Vlaams Planbureau voor Omgeving
Jeroen Panis	Agentschap voor Natuur en Bos	Expert Klimaat en Ecosysteemdiensten
Luc Peeters	Vlaamse Energieagentschap	Administrateur-Generaal
Johan Peymen	Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO)	Onderzoeksmanager
Helga Pien	Vlaamse Milieu Maatschappij	Onderzoeksmedewerker Lucht
Lien Poelmans	VITO	R&D
Geert Reunes	Vlaamse Energieagentschap & Departement Omgeving en VITO	Hoofd Verificatiebureau Benchmarking Vlaanderen
David Roet	Vlaamse Milieu Maatschappij	Dienst Lucht
Frank Sleeuwaert	VITO	R&D
Koen Smeets	Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij	Teamverantwoordelijke Onderzoek en Monitoring
Maarten Stevens	Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek	Senior Scientist
Marianne Stranger	VITO	R&D
Elke Trimpeneers	Vlaamse Milieu Maatschappij / IRCEL	Scientific staff member IRCEL
Karen Van Campenhout	Vlaams Planbureau voor Omgeving	Teamverantwoordelijke Omgeving en Gezondheid
Hilde Van den Broeck	VITO	Business and relationship development
Mirka Van der Elst	Departement Omgeving	Beleidsmedewerker Luchtkwaliteit
Leen Van Esch	VITO	R&D
Griet Van Gestel	Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij	Beleidscoördinator

Rita Van Ham	Departement Omgeving	Teamverantwoordelijke Handhavingskwaliteit Milieu
Philippe Van Haver	Departement Omgeving	Beleidsmedewerker
Kor Van Hoof	Vlaamse Milieu Maatschappij	Expert Coördinatie Financiering Waterbeleid
Peter Van Humbeeck	SERV	Stafmedewerker leidend ambtenaren
Tania Van Mierlo	Departement Omgeving	Teamcoördinator Lucht
An Van Pelt	Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij	Medewerker Onderzoek & Monitoring
Jarig Van Sinderen	Erasmus Universiteit Rotterdam	Hoogleraar Economisch Beleid
Paul Van Sprundel	Inspectie van Financiën	Inspecteur-Generaal
Jo Van Valckenborgh	Informatie Vlaanderen (AIV)	Programma manager Earth Observation Data Science
Luc Van Wortswinkel	VITO	R&D
Katrien Vander Sande	Departement Omgeving	Teamcoach Best Beschikbare Technieken, Afdeling GOP
Birgit Vandevelde	VITO	R&D
Ludo Vanongeval	Departement Omgeving	Onderzoeker
Jan Vanroo	Departement Omgeving	VPO, Teamverantwoordelijke Ondergrond en diepe ondergrond
Peter Vercaemst	VITO	Unit Manager
Isabelle Vercruysse	Laboratorium LMI / BELAB	President BELAB
Frank Vergouwen	Autoriteit Consument en Markt (ACM, Nederland)	Programmacoördinator
Jan Verheeke	Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (MINA)	Secretaris
Wim Verrelst	Kabinet Economie, Innovatie, Werk, Sociale economie en Landbouw	Raadgever Energie, Omgeving & Klimaat
Greta Vos	Vlaamse Milieu Maatschappij	Diensthoofd Meetnet Afvalwater
Stijn Vranckx	VITO	R&D
John Wante	Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij	Stafmedewerker materialenbeheer
Peter Willems	Departement Omgeving	Expert Geoinformatie Ruimte

BIJLAGE 3. VRAGENLIJSTEN

Ter voorbereiding op deze evaluatie hebben de voorzitters van de stuurgroepen van specifieke referentietaken en VITO enkele vragenlijsten ingevuld. Beide doelgroepen vulden een vragenlijst in voor een ex-postzelfevaluatie (deze vragenlijst werd opgesteld door het Departement OMG) en een vragenlijst voor een ex-antezelfevaluatie (deze vragenlijst werd opgesteld door Dialogic). In deze bijlage staan de vier vragenlijsten.

Evaluatie VITO Referentietaken – luik zelfevaluatie ex post (stuurgroepvoorzitters)

Als onderdeel van de evaluatieopdracht van de VITO Referentietaken, wordt gevraagd aan de stuurgroepvoorzitters van de individuele referentietaken om een zelfevaluatie op te stellen.

Het is de bedoeling om de zelfevaluatie op een hoog aggregatieniveau te houden om algemene inzichten te verkrijgen. Deze informatie wordt overgedragen aan de externe consultant, die deze informatie zal gebruiken voor de evaluatie van de referentietaken en als basis voor verdiepende interviews. Het doel van de **zelfevaluatie ex post** is om de stuurgroepvoorzitters te laten reflecteren over **de afgelopen periode (2015-2019)**. Bij het invullen van de zelfevaluatie kan er vanzelfsprekend verwezen worden naar al bestaande documentatie of beschikbare gegevens (bv. uit jaarverslagen, op de website, andere rapportering, enz.). Het is **niet** de bedoeling dergelijke informatie te reproduceren.

In een latere fase zullen de stuurgroepvoorzitters worden gevraagd een **zelfevaluatie ex ante** (**vooruitblik naar de komende vijf jaar**) uit te voeren. De vragen voor de zelfevaluatie ex ante zijn nog niet opgenomen in dit document, maar dienen nog te worden opgesteld in samenwerking met de externe consultant.

Onderstaande vragenlijst kan dienen als hulpmiddel bij het opstellen van de **zelfevaluatie ex post per individuele referentietaak (luik 1.3)**.

Zelfevaluatie ex post op te stellen door de stuurgroepvoorzitters

1. ***Resultaten afgelopen jaren referentietaak***

- *Wat zijn in uw ogen de belangrijkste resultaten (inhoudelijk) van de betrokken referentietaak van de afgelopen 5 jaar? In welke mate komen deze tegemoet aan de doelstelling en opzet van de referentietaak?*
- *In welke mate hebben deze resultaten:*

	Positief?	***Negatief?***	***Waarom?***
De Vlaamse overheid geholpen in haar beleid?			

De socio-economische situatie van Vlaanderen beïnvloed?			
De toestand van de Vlaamse leefomgeving verbeterd?			
Bijgedragen tot de Europese / internationale positie van Vlaanderen?			
Een wetenschappelijke meerwaarde gehad?			

- *In welke mate worden de resultaten weerspiegeld in de jaarlijkse tevredenheidsbevragingen van de afgelopen jaren? Hebben de resultaten van de tevredenheidsbevraging geleid tot wijzigingen in de referentietaak, zo ja hoe?*
- *Is er voldoende aandacht, zowel bij VITO als bij jullie de opdrachtgever, voor de socio-economische impact van de resultaten, bv. bij de uitbouw van beleidsondersteunende instrumenten?*
- *In welke mate was het budget toereikend voor het uitvoeren van de referentietaak?*
- *Hoe positioneert deze referentietaak zich ten opzichte van aanbestedingen als overheidsopdrachten?*
- *Hoe positioneert deze referentietaak zich ten opzichte van het uitvoeren van (sub)taken binnen de eigen entiteit?*
- *Wordt de betreffende referentietaak volledig zelfstandig door VITO uitgevoerd of is er een nauwe samenwerking/wisselwerking met de betrokken entiteit? Hoe verlopen de interacties tussen de partijen?*
- *Worden alle deeltaken door VITO uitgevoerd? Zo nee, wat is de reden hiervoor? Zijn hiervoor gevolgen voor de effecten van de resultaten op beleidsrelevantie, op socio-economisch vlak,… ?*
- *Hoe beoordeelt u de aangerekende personeels-, werkings- en overheadkosten door VITO? Staat het gevraagde budget in verhouding tot de geleverde prestaties? Is een vergelijking/benchmark mogelijk voor gelijkaardige opdrachten of deelopdrachten, bv. op vlak van aard, inhoud, techniciteit, onafhankelijkheid, expertise, benodigde infrastructuur,..?*
- *In welke mate sluit de referentietaak aan bij de wetenschappelijke kernexpertise van VITO?*

2. *Alternatieven voor de referentietaak in Vlaanderen*

- *Zijn er alternatieven (binnen en buiten de overheid) die in aanmerking komen om deze referentietaak of deeltaak van de referentietaak uit te voeren? Zo ja, welke? Zo nee, waarom is VITO de bevoorrechte partner voor het uitvoeren van de referentietaak?*
- *Waarom voert uw entiteit deze taken niet zelf, met eigen mensen uit (meerdere antwoorden mogelijk):*

☐ *Onvoldoende expertise (waarover VITO wel beschikt)*

☐ *Onvoldoende toegang tot infrastructuur*

☐ *Onvoldoende toegang tot data, wetenschappelijke en/of bedrijfsmatige informatie*

☐ *Onvoldoende tijd (personeelsbeperking)*

☐ *Te complexe procedures*

☐ *Vermijden hierdoor conflicten met andere entiteiten binnen overheden, bedrijven of andere kennisinstellingen*

☐ *Deontologische redenen (vermijden van zowel rechter als partij)*

☐ *Te duur*

☐ *Onvoldoende hoge prioriteit*

☐ *...*

- *Waarom besteedt uw entiteit bovenstaande opdracht niet uit aan een <u>andere afdeling</u> binnen de Vlaamse overheid (buiten VITO):*

☐ *Geen andere afdeling met geschikte expertise/mandaat bekend*

☐ *Complexiteit van uitwisseling deeltaken tussen entiteiten Vlaamse overheid*

☐ *Deontologische redenen*

☐ *Onvoldoende hoge prioriteit*

☐ *Te duur/te weinig capaciteit*

☐ *...*

- *Waarom besteedt uw entiteit bovenstaande opdracht niet uit aan een <u>andere kennisinstelling of adviesbureau</u>:*

☐ *Onvoldoende expertise waarover VITO wel beschikt*

☐*Onvoldoende toegang tot infrastructuur waarover VITO wel beschikt*

☐ *Onvoldoende toegang tot data, wetenschappelijke en/of bedrijfsmatige informatie*

☐ *Onvoldoende capaciteit om inhoudelijke expertise op een voor mijn entiteit nuttige manier te vertalen*

☐ *Onvoldoende nauw verbonden met/geen onderdeel van de Vlaamse overheid*

☐ *Onvoldoende mogelijkheden voor sluiten langdurige overeenkomsten*

☐ *Onvoldoende mogelijkheden om eigenaar te worden van de intellectuele (IP) en andere resultaten van het onderzoek*

☐ *Onvoldoende stabiliteit/vertrouwen*

☐ *Onvoldoende mogelijkheid tot bescherming van gevoelige en/of persoonlijke data*

☐ *Deontologische redenen (bv. rechter en partij)*

☐ *Wettelijke belemmeringen (bv. geen resultaatsverbintenis toegelaten)*

☐ *Te duur*

☐ *Te complexe procedures voor uitbesteding*

☐ *...*

3. Situering van het specifieke "<u>referentie</u>"-karakter van de referentietaak

In veel gevallen zal een referentietaak leiden tot een instrument/gegevens die het Vlaamse beleid en andere Vlaamse stakeholders zullen gebruiken als een referentie en/of zelfs als enige referentie en dus als Vlaamse norm/standaard.

- *Welke instrumenten en/of datasets worden in de referentietaak ontwikkeld/verbeterd/beheerd/gebruikt?*
- *Worden deze in Vlaanderen als <u>een</u> referentie gebruikt of is het de opzet om dit te doen?*
- *Worden deze in Vlaanderen als <u>enige</u> referentie gebruikt of is het de opzet om dit te doen?*
- *Worden deze referenties ontwikkeld met een wetenschappelijke methode (of spelen er ook andere elementen zoals consensus tussen betrokkenen, positie op de markt,…)?*
- *Zijn de ontwikkelde referentiesystemen onderhevig aan periodieke aanpassingen, bv. op basis van ontwikkelingen in de stand der techniek, wetenschappelijke kennis, maatschappelijke evoluties, …? Welke gevolgen heeft dit (gehad)?*
- *De ontwikkeling van instrumenten en/of datasets vraagt verschillende stappen, gaande van een eerste idee tot een ruimschoots bewezen systeem. Uit welke stappen bestaat het werk binnen de referentietaak thans grotendeels:*

  ☐ *Ideefase*
  ☐ *Conceptfase, onderzoek naar zin en haalbaarheid*
  ☐ *Eerste ontwikkeling van het instrument*
  ☐ *Verbetering van het instrument*
  ☐ *Beheer en continue aanpassing van het instrument*
  ☐ *Gebruik van het instrument voor gespecialiseerde vragen*
  ☐ *Gebruik van het instrument voor routinevragen*

Evaluatie VITO Referentietaken – luik zelfevaluatie ex post (VITO)

Als onderdeel van de evaluatieopdracht van de VITO Referentietaken, wordt gevraagd aan VITO om een zelfevaluatie op te stellen.

Het is de bedoeling om de zelfevaluatie op een hoog aggregatieniveau te houden om algemene inzichten te verkrijgen. Deze informatie wordt overgedragen aan de externe consultant, die deze informatie zal gebruiken voor de evaluatie van de referentietaken en als basis voor verdiepende interviews. Het doel van de **zelfevaluatie ex post** is om VITO te laten reflecteren over **de afgelopen periode (2015-2019)**. Bij het invullen van de zelfevaluatie kan er vanzelfsprekend verwezen worden naar al bestaande documentatie of beschikbare gegevens (bv. uit jaarverslagen, op de website, andere rapportering, enz.). Het is **niet** de bedoeling dergelijke informatie te reproduceren.

In een latere fase zullen de stuurgroepvoorzitters en VITO worden gevraagd een **zelfevaluatie ex ante** (**vooruitblik naar de komende vijf jaar**) uit te voeren. De vragen voor de zelfevaluatie ex ante zijn nog niet opgenomen in dit document, maar dienen nog te worden opgesteld in samenwerking met de externe consultant.

Onderstaande vragenlijst kan dienen als hulpmiddel bij het opstellen van de **zelfevaluatie ex post voor VITO**.

Zelfevaluatie ex post op te stellen door VITO

1. *Hoe worden referentietaken **inhoudelijk** afgebakend door VITO ?*
    a. *Hoe positioneren referentietaken zich binnen de opdracht en rollen van VITO?*
    b. *Hoe positioneren de referentietaken zich binnen de onderzoeksdomeinen van VITO ?*

2. *Op welke wijze dragen de referentietaken bij tot de strategische en operationele doelstellingen van VITO? (Bevorderen Vlaamse concurrentiekracht door onderzoek naar cleantech en duurzame ontwikkeling, bijdragen tot vorming menselijk kapitaal, versterken economisch weefsel, creëren van innovatieve samenwerkingen in Vlaanderen en opbouwen van onafhankelijk expertisecentrum.)*

3. *Hoe schat VITO het belang in van referentietaken voor zijn **organisatie**?*
    a. *Ondervindt VITO een meerwaarde op vlak van procedures, inhoud, expertise-opbouw? Zijn er eventuele andere meerwaarden?*
    b. *Ondervindt VITO beperkingen aan het uitvoeren van referentietaken?*
    c. *In welke mate hecht VITO belang aan het "referentie"-karakter van bepaalde referentietaken?*

4. *In welke mate heeft VITO aandacht voor het meenemen van **socio-economische aspecten** bij de referentietaken? Is er voldoende aandacht voor de socio-economische impact van de resultaten, bv. bij de uitbouw van beleidsondersteunende instrumenten?*

5. *In welke mate is de inhoudelijke **afbakening** bepalend voor het aannemen van een referentietaak? Zijn hier afwijkingen op?*
    a. *Heeft VITO referentietaken aangenomen die niet binnen de bestaande expertise passen? Eventueel met de bedoeling nieuwe expertise op te bouwen en zo ja, over welke taken/deeltaken gaat het dan?*

   b. *Heeft VITO ook referentietaken aangenomen waarvoor een alternatieve uitvoering van de opdracht tot de mogelijkheden behoorde? Zo ja, waarom?*

6. *Worden de referentietaken tussentijds **geëvalueerd** binnen VITO? Zo ja, wat zijn de bevindingen hiervan en welk gevolg wordt hier aan gegeven? Is er een SWOT-analyse per referentietaak beschikbaar?*
7. *Hoe verlopen de selectie en eventuele wijzigingen van de referentietaken op **procedureel** vlak binnen VITO? Hoe wordt dit ervaren?*
8. *Zijn volgens VITO maatschappelijke **stakeholders** voldoende betrokken bij de selectie en uitvoering van referentietaken?*
9. *Hoe verantwoordt VITO de aangerekende personeels-, werkings- en overhead**kosten**? Is een vergelijking/benchmark mogelijk voor gelijkaardige opdrachten of deelopdrachten, bv. op vlak van aard, inhoud, techniciteit, onafhankelijkheid, expertise, benodigde infrastructuur,..?*
10. *Staat volgens VITO het toegewezen **budget** in verhouding tot de gevraagde prestaties en dit per referentietaak?*
11. *Wat zijn volgens VITO de belangrijkste verwezenlijkingen per uitgevoerde referentietaak en dit bv. in termen van expertise-opbouw, gerealiseerde producten, enz.*
12. *Geef per referentietaak aan:*
    a. *In welke mate deze volgens VITO aansluiten bij de wetenschappelijke kernexpertise van VITO en waarom?*
    b. *Hoe de samenwerking verloopt met de bevoegde entiteit binnen de Vlaamse overheid?*

Vragen ex-ante-zelfevaluatie (voorzitters stuurgroepen referentietaken)

Geef in de ex-antezelfevaluatie van uw referentietaak (minimaal) aandacht aan de volgende onderwerpen (indien meerdere referentietaken onder uw bevoegdheid vallen, dan graag antwoorden per referentietaak):

1. *Ontwikkelingen die in de komende jaren van invloed kunnen zijn op de referentietaak (beleid, technologie, markt, internationaal, organisatorisch, financieel …).*
2. *Sterktes/zwaktes van en opportuniteiten/bedreigingen van de wijze waarop VITO referentietaken aanstuurt/uitvoert/rapporteert. Dit betreft een zgn. SWOT-analyse. U kunt enkele (de belangrijkste) sterktes/zwaktes en opportuniteiten/bedreigingen puntsgewijs noemen en kort toelichten. De consultant zal deze informatie gebruiken voor het opstellen van een SWOT per referentietaak.*
3. *Bijdrage van uw referentietaak in de komende jaren aan de ambities van de Vlaamse regering in het beleidsdomein Omgeving (zie ter inspiratie beleidsnota's, ook Europees).*
4. *Opportuniteiten om de resultaten van de referentietaken breder inzetbaar te maken buiten de Vlaamse overheid.*
5. *Welke aanpassing zou u wensen in de wijze waarop referentietaken worden aangestuurd, uitgevoerd, gefinancierd, gerapporteerd, …, en dat met het oog op een kwaliteitsvolle uitvoering in de toekomst? (Dit kan ook aanpassing zijn van het beheersreglement, te ontwikkelen afwegingskader, …). (U kunt dit uiteraard toespitsen op uw referentietaak).*

Vragen ex-ante-zelfevaluatie (VITO)

Geef in de ex-ante-zelfevaluatie per referentietaak aandacht aan de volgende onderwerpen (indien meerdere referentietaken onder uw bevoegdheid vallen, dan graag antwoorden per referentietaak):

1. *Ontwikkelingen die in de komende jaren van invloed kunnen zijn op de referentietaak (beleid, technologie, markt, internationaal, organisatorisch, financieel …).*
2. *Sterktes/zwaktes van en opportuniteiten/bedreigingen van de wijze waarop VITO deze referentietaak aanstuurt/uitvoert/rapporteert. Dit betreft een zgn. SWOT-analyse. U kunt enkele (de belangrijkste) sterktes/zwaktes en opportuniteiten/bedreigingen puntsgewijs noemen en kort toelichten. De consultant zal deze informatie gebruiken voor het opstellen van een SWOT per referentietaak.*
3. *Bijdrage van de referentietaak in de komende jaren aan de ambities van VITO als strategisch onderzoekscentrum*
4. *Opportuniteiten om de resultaten van de referentietaak breder inzetbaar te maken binnen en buiten VITO.*
5. *Bestaan er alternatieven voor het uitvoeren van de referentietaak? (ofwel: kunnen dezelfde gegevens op een andere manier worden verzameld? Kan de referentietaken anders ingericht worden, bijv. als onderdeel van basisfinanciering, subsidie of een marktaanbesteding/raamcontract? Wat zijn hier de voor- en nadelen van?).*
6. *Welke aanpassing zou u wensen in de wijze waarop de referentietaak wordt aangestuurd, uitgevoerd, gefinancierd, gerapporteerd, …, en dat met het oog op een kwaliteitsvolle uitvoering in de toekomst? (Dit kan ook aanpassing zijn van het beheersreglement, de te gebruiken criteria om referentietaken af te bakenen, …).*