

Bijlage 2: Afwegingskader referentietaken

Inleiding

Hieronder wordt dieper ingegaan op de criteria die maken dat een welbepaalde dienstverlening door de Vlaamse overheid als referentietaken kan worden toegekend aan een welbepaalde (onderzoeks) organisatie¹.

Het hier gepresenteerde afwegingskader geeft niet alleen inzicht in de criteria die meespelen bij de beoordeling van referentietaken, maar garandeert daarbij ook een uniforme aanpak door de verschillende opdrachtgevende entiteiten binnen de Vlaamse overheid. Het afwegingskader stelt het instrument referentietaken op zich niet in vraag, maar het is vooral bedoeld om de beslissing of een taak een referentietaken is te onderbouwen. Het afwegingskader kan voor, tijdens en na de afbakening/uitvoering van een referentietaken worden gebruikt. In dat opzicht is het zowel een werkinstrument voor de Stuurgroep Referentietaken en voor de individuele stuurgroepvoorzitters, als een beslisinstrument voor de opdrachtgevende entiteiten.

Het afwegingskader bevat meerdere criteria waarvan sommige voor de Vlaamse overheid belangrijker (kunnen) zijn dan andere criteria bij een specifieke taak. Wat de criteria betreft kunnen deze enerzijds betrekking hebben 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 de organisatie als opdrachtnemer). Verder kunnen er nog een aantal andere aspecten in de afweging worden meegenomen.

Kenmerken van de taak

Een eerste kenmerk van een referentietaken is dat het een (ondersteuning voor een) **kerntaak** is van de Vlaamse overheid, **maar die niet door de overheid kan worden uitgevoerd**. Aangezien het een kerntaak betreft heeft de uitvoering ervan een noodzakelijk karakter. Het gaat dus over taken die invulling geven aan de opdracht van de entiteit, die gekoppeld zijn aan een (beleids)plan of die decretaal/wettelijk verankerd zijn 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 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 (overheid kan niet rechter en partij zijn in bepaalde beleidstaken), waarbij de beleidstaak (hetzij rapporteringen, hetzij overwegingen bij bepaalde beleidskeuzes) nadrukkelijk steunt op **wetenschappelijke of technologische resultaten en inzichten**. De overheid neemt de resultaten in ontvangst en kan deze gebruiken ter onderbouwing van het beleid.

Kenmerkend voor referentietaken is ook het **langdurig karakter** van de taak 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 **referentie** bieden waar de overheid en/of maatschappij meerdere jaren mee moet kunnen werken, of

¹ In relatie tot dit Beheersreglement betreft het hier de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO)

dat de specifieke toepassing van een methode zelf de **referentie** vormt waarmee resultaten tot stand komen. Hoewel een referentietaak een wederkerend en langdurig karakter heeft, is het niet de bedoeling dat ze evolueert tot een routinematige handeling die ook door andere partijen kan worden uitgevoerd. Het **innovatieve karakter** van de taak is dus ook belangrijk. Zo kan er binnen een referentietaak een referentie ontwikkeld worden (vb. voor het uitvoeren van een meting), maar gebeurt de recurrente toepassing ervan (vb. het uitvoeren van de metingen op het terrein) uiteindelijk door een andere organisatie.

Bovenstaande kenmerken maken dat de taken **goed afgebakend** zijn zodat activiteiten die in feite geen referentietaak zijn **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).

Kenmerken van de uitvoerende organisatie

De organisatie beschikt over een **unieke positie** inzake middelen om de taak uit te voeren in de vorm van aanwezige **expertise, infrastructuur, instrumenten, modellen en/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 basisopdracht² 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 instrument of model niet te gebruiken, omdat dit investeringen vergt of omdat er een onevenredig grote leercurve moet worden doorlopen, en het derhalve onzeker is welke omzet of resultaten dat zal opleveren.

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 of willen gebruiken. 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 vanaf dan is het geen referentietaak meer). Hetzelfde kan gelden voor expertise of andere resultaten die uit referentietaken voortkomen. De taak mag door de organisatie niet worden gebruikt om vanaf het nulpunt de unieke middelen op te bouwen, als er ook andere partijen zijn die hiervoor in aanmerking komen.

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. De organisatie wordt immers geacht om op basis van aanwezige expertise desgevallend 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. De organisatie kan bijgevolg niet tegelijk als rechter en partij handelen. De onafhankelijkheid van de

² In het geval van VITO: VITO ontvangt van de Vlaamse overheid jaarlijks een dotatie om strategisch basisonderzoek uit te voeren op vlak van cleantech en duurzame ontwikkeling, met als onderzoeksdomeinen energie, materialen, gezondheid, langgebruik en chemie. Dit basisonderzoek kan een unieke expertise opleveren die voorziet in de kennisbehoefte van de Vlaamse overheid en dus bruikbaar kan zijn in referentietaken.

organisatie wordt 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. Wat betreft politieke onafhankelijkheid kan het wenselijk zijn dat de overheid een taak niet zelf uitvoert.

Andere overwegingen

Het langdurig toewijzen van een referentietask aan één organisatie heeft als voordeel dat deze organisatie **(inter)nationaal een betere positie verwerft** in een specifiek domein (op voorwaarde dat de referentietask aansluit bij de expertise van de organisatie). De task maakt het immers mogelijk om de kennisbasis en de positie in een specifiek onderzoeksdomein uit te bouwen. In het geval het de ontwikkeling van referenties voor de Vlaamse overheid betreft, verkrijgt de organisatie internationaal een groter aanzien. 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. Omgekeerd kan kennis die de instelling binnen deze internationale context verwerft en opbouwt tevens bijdragen tot een optimale uitvoering van de referentietaken.

Het langdurig toewijzen van een referentietask aan één organisatie kan het voordeel hebben dat er voldoende aandacht kan worden geschonken aan de **verspreiding van de resultaten** met het oog op **valorisatie en bredere socio-economische impact**, zeker indien dit deel uitmaakt van de basisopdracht van de uitvoerende organisatie³.

Tot slot kan het aangewezen zijn om een task waarbij er sprake is van het verzamelen en bewerken van **vertrouwelijke gegevens** (bijvoorbeeld gegevens met betrekking op personen of bedrijven) toe te vertrouwen aan een publieke kennisinstelling met het oog op waarborging van de gegevensbescherming.

Afwegingskader

De bovengenoemde kenmerken en overwegingen geven aanleiding tot de formulering van zes criteria voor de selectie van referentietaken:

1. De (deel)task biedt (ondersteuning aan) een **kerntask** van de Vlaamse overheid, maar de overheid kan deze **task niet zelf uitvoeren**, bijvoorbeeld vanwege gebrek aan expertise/capaciteit of de nood aan een onafhankelijke rol. Deze kerntask steunt op **wetenschappelijke of technologische** resultaten of inzichten.
2. De task is **goed afgebakend** zodat (deel)taken die minder goed voldoen aan de criteria voor referentietaken **niet onterecht meelifen**. Dit betreft vooral (deel)taken die als economische

³ De valorisatie van kennis, met het oog op een versterking van het economische en maatschappelijke weefsel in Vlaanderen, is een basisopdracht van VITO.

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 en de valorisatie van die resultaten en/of waarbij ze een voldoende **innovatief karakter** behoudt.
4. De organisatie beschikt als enige **direct en langdurig** over de **middelen**⁴ om de (deel)taak uit te voeren in de vorm van aanwezige **expertise, infrastructuur, instrumenten, modellen en/of data** die voor derden niet toegankelijk zijn en die voor hen een onevenredige ontwikkeltijd of leercurve vereisen.
5. De organisatie beschikt binnen Vlaanderen over de **meest onafhankelijke positie** om de 'referentie' 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 **(inter)nationaal** een **betere positie** te geven in specifieke kennis- en beleidsdomeinen.

Bij de afweging is het van belang aan te stippen dat de criteria afzonderlijk onvoldoende zijn om een (deel)taak als referentietask te beschouwen en dat naar een combinatie van criteria dient gekeken te worden. Taken kunnen onderling ook verschillen in de mate waarin ze voldoen aan de afzonderlijke criteria. Binnen het afwegingskader worden daarom de zes criteria als volgt toegepast:

Absolute vereisten

*Het betreft (ondersteuning van) een kerntaak van de Vlaamse overheid die een wetenschappelijke of technologische onderbouwing vereist en die niet kan worden uitgevoerd door de overheid (**criterium 1**); én deze taak wordt uitgevoerd door een organisatie die als enige direct en langdurig beschikt over de middelen om de taak uit te voeren in de vorm van aanwezige expertise, infrastructuur, instrumenten, modellen of data die elders niet aanwezig zijn (**criterium 4**). Taken of organisaties die niet voldoen aan deze criteria komen niet in aanmerking voor het instrument referentietaken.*

Bijkomende vereisten

*Het betreft taken die goed zijn afgebakend zodat niet-referentietaken niet onterecht meeliften (**criterium 2**). Bovendien wordt de taak uitgevoerd door een organisatie die over de meest onafhankelijke positie binnen Vlaanderen beschikt om de 'referentie' taak uit te voeren (**criterium 5**). Aan deze criteria wordt in regel voldaan; niettemin kan hier in specifieke gevallen en goed gemotiveerd worden van afgeweken.*

Voorkeuren

⁴ aansluitend bij de basisopdracht van de organisatie, zie voetnoot 2

*De taak heeft een langetermijn- en duurzaam karakter waarbij consistentie en continuïteit van de uitvoering en resultaten van belang zijn (**criterium 3**). De De uitvoering en resultaten van de (deel)taak helpen om zowel de Vlaamse overheid als de organisatie internationaal een betere positie te geven (**criterium 6**). Dit zijn additionele overwegingen waardoor een (deel)taak bij voorkeur een referentietaak wordt, maar die overwegingen zijn niet altijd doorslaggevend.*