

Aan de staatssecretaris van Volkshuisvesting,  
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer  
De heer drs. P.L.B.A. van Geel  
Postbus 30945  
2500 GX Den Haag

14 december 2006  
CGM/061214-05  
Aanbieding onderzoeksrapport 'Governance van biotechnologie'

Geachte heer Van Geel,

Hierbij bied ik u het onderzoeksrapport 'Governance van biotechnologie, de veranderende rol van wetenschappelijke adviescolleges' aan. Het rapport is, in opdracht van de COGEM geschreven, door drs. L. Hanssen van Deining Maatschappelijke Communicatie.

In het rapport wordt een analyse gegeven van de problematiek rond de inzet van wetenschap ter ondersteuning van beleid bij maatschappelijk omstreden innovaties. Deze analyse mondt uit in een aantal opties hoe een wetenschappelijk adviesorgaan als de COGEM binnen het spanningsveld van wetenschap, maatschappij en beleid haar wettelijke taken het meest effectief kan uitvoeren.

Moderne biotechnologie of genetische modificatie is nog altijd het onderwerp van maatschappelijke controverses. Door tegenstanders van genetische modificatie wordt gewezen op de risico's voor het milieu en de gezondheid van de mens, terwijl de voorstanders op de grote kansen wijzen die de moderne technologie biedt.

De overheid probeert door middel van de inzet van wetenschap geloofwaardigheid en draagvlak te creëren voor haar beleid ten aanzien van genetische modificatie. In de COGEM signalering 'De farm scale evaluations geëvalueerd'<sup>1</sup> wordt een analyse gegeven van het debat rond genetische modificatie en de rol die de wetenschap hierin speelt.

In deze signalering wordt gesteld dat in een debat rond omstreden technologische innovaties, zoals genetische modificatie, twee haaks op elkaar staande bewegingen kunnen worden onderscheiden. De ene as wordt hierbij gevormd door de inzet van het maatschappelijke debat en de andere as door de mate van wetenschappelijke onzekerheid. Door de wisselwerking tussen deze assen zijn er drie gebieden te onderscheiden. Ten eerste het gebied van de 'toegepaste wetenschap', met een hoge wetenschappelijke zekerheid en nauwelijks maatschappelijk debat. Het tweede gebied wordt aangeduid met 'professionele deskundigheid', er is meer maatschappelijk debat en minder

---

<sup>1</sup> COGEM (2005). De farm scale evaluations geëvalueerd. Wat mag het beleid verwachten van de wetenschap bij maatschappelijk omstreden technologische innovaties. Signalering CGM/050408-04.

wetenschappelijke zekerheid. Ten derde is er het gebied van hoge wetenschappelijk onzekerheid en veel maatschappelijk debat.

Tegenstanders van een technologische innovatie beroepen zich op de wetenschappelijke onzekerheden die nog bestaan rond de risico's zoals bijvoorbeeld die van genetische modificatie. Door op (vermeende) wetenschappelijke onzekerheden te wijzen proberen zij het onderwerp te verschuiven naar een gebied met een hogere inzet of intensiteit van het maatschappelijke debat. Zij zullen elk nieuw wetenschappelijk bewijs aanvechten en wijzen op nog openstaande vragen of afwijkende gegevens. Wetenschap en overheid proberen juist door onderzoek de wetenschappelijke onzekerheid te verkleinen en daardoor specifieke onderwerpen of toepassingen te verschuiven naar de gebieden 'toegepaste wetenschap' of 'professionele deskundigheid'. Echter omdat de wetenschappelijke bevindingen aangevochten en voortdurend betwist worden door andere partijen is deze benadering slechts gedeeltelijk succesvol.

In het onderhavige rapport 'Governance van biotechnologie, de veranderende rol van wetenschappelijke adviescolleges' wordt een analyse gegeven van de mogelijkheden die de COGEM heeft om in deze context effectief te opereren. Als uitgangspunt hiervoor is '*good governance*' gekozen. Het begrip *good governance* is breed. Kenmerken van *good governance* bij de overheid zijn onder meer verantwoordingsplicht tegenover de burgers, openbaarheid en controleerbaarheid van bestuur. *Good governance* richt zich sterk op de gelijkwaardigheid van de verschillende partners, waaronder ook de overheid, en de eigen verantwoordelijkheid van de verschillende partijen. Het begrip *good governance* wordt gehanteerd als tegenstelling tot '*government*', waarbij een meer hiërarchische en centralistische aanpak gevolgd wordt. '*Government*' staat voor de meer klassieke taakuitvoering van de overheid.

Bij maatschappelijke vraagstukken moet verschil gemaakt worden tussen gestructureerde en ongestructureerde problemen. In het eerste geval is sprake van consensus over de te bereiken doelen en de wijze van aanpak. Het betreft relatief onomstreden kwesties waarbij professionele deskundigen worden ingeschakeld indien een oordeel van experts noodzakelijk is omdat het om de nieuwste inzichten gaat. Dit is hoofdzakelijk het gebied van de 'professionele deskundigheid' en in mindere mate van de 'toegepaste wetenschap'. De wetenschap speelt hier de rol van probleemoplosser. Deze aanpak past binnen de traditionele *government* benadering.

Bij ongestructureerde vraagstukken is er geen sprake van consensus over de te bereiken doelen en de te volgen methodologie. Ook is er vaak sprake van grote wetenschappelijke onzekerheid. Deze kwesties zijn, zoals eerder gesteld, zozeer inzet van het debat, dat ook de deskundigen niet in staat zijn om op bevredigende wijze voldoende zekerheid te bieden. Te meer daar tegenstanders de gepresenteerde wetenschappelijke feiten en 'expert judgements' in twijfel zullen trekken. In de eerder genoemde signalering 'De farm scale evaluations geëvalueerd' heeft de COGEM gesteld dat hier een benadering past waarbij niet alleen wetenschappers maar ook andere experts, belanghebbenden en mensen die door het beleid worden getroffen, betrokken worden bij de oordeelsvorming. Daarnaast moeten niet alleen de specifieke vragen, maar ook achterliggende bredere thema's besproken worden, en teneinde tot een oplossing te kunnen komen, moeten er gedeelde ambities geformuleerd worden. De rol van de wetenschap is hier informerend of signalerend. Uiteindelijk zal de overheid op transparante wijze een besluit moeten nemen en zorg moeten dragen voor de handhaving daarvan. Dit proces sluit aan bij het centrale idee van *good governance*.

In het rapport wordt een inventarisatie gegeven van de ontwikkelingen in wetenschap en beleid op dit gebied en de opties die de COGEM heeft om haar rol en taken in dit kader uit te voeren. De huidige rol van de COGEM is geanalyseerd en opties voor een nadere definiëring van die rol worden gegeven. Veel van de technisch-wetenschappelijke advisering van de COGEM speelt zich af binnen de gebieden van ‘toegepaste wetenschap’ of ‘professionele deskundigheid’ in de context van de *government* benadering. Echter de signaleringen van de COGEM, (zowel de ethisch-maatschappelijke als de technische signaleringen) bevinden zich meer op het terrein van *good governance*.

Dit heeft consequenties voor de positie van de COGEM en hoe zij haar rol invult. Bij elke situatie of specifiek advies of signalering zal de COGEM zich bewust moeten zijn met welk type vraagstuk zij te maken heeft en wat de geëigende aanpak is. Daarbij moet de commissie zich bewust zijn met welke partners in het proces zij te maken heeft en welke methodiek en wijze van argumentatie effectief is.

In het rapport is een bestuurskundige invalshoek gehanteerd is. De COGEM realiseert zich dat naast een bestuurskundige er ook andere manieren of invalshoeken zijn van waaruit dit onderwerp benaderd kan worden. Echter naar de mening van de COGEM geeft het rapport bruikbare handvatten om het functioneren van de COGEM als wetenschappelijk adviesorgaan te versterken.

De COGEM is daarom voornemens het rapport te gebruiken als referentiekader in haar dagelijkse praktijk. Aan de hand van de bevindingen van het rapport zal de COGEM toetsen of haar publicaties en werkwijze aansluiten op de specifieke situatie rond elk onderwerp.

Ook zal het rapport een nuttige rol kunnen vervullen bij de evaluatie van de COGEM in 2007. Bij deze, in de Wet milieubeheer vastgelegde, vierjaarlijkse evaluatie moeten de taak, de inrichting en de werkwijze van de commissie aan een onderzoek worden onderworpen en moeten voorstellen worden gedaan voor gewenste veranderingen. De analyse van de rol van de COGEM in een veranderend maatschappelijk bestel en de aanknopingspunten die het rapport biedt om de positie en functioneren van de commissie verder te verbeteren vormen een waardevolle inbreng voor deze evaluatie.

Met vriendelijke groet,

Prof. dr. ir. Bastiaan C.J. Zoeteman  
Voorzitter COGEM