

NOTITIE WERKGROEP STAKEHOLDERBETROKKENHEID

LEDEN WERKGROEP: S. VAN DER BURG L.S.A.M. HANSEN, L.M. POORT, P.C. STRUIK, J.A.A. SWART, A.J. WAARLO

DIT DOCUMENT IS EEN WERKDOCUMENT DAT OPGESTELD IS TER ONDERSTEUNING VAN DE GEDACHTEVORMING BINNEN DE COGEM. HET IS GEEN OFFICIËLE PUBLICATIE VAN DE COGEM, HET GEEFT GEEN OFFICIEEL STANDPUNT VAN DE COGEM WEER EN LOOPT NIET OP EEN DERGELIJK STANDPUNT VOORUIT. DE VERANTWOORDELIJKHEID VOOR DE INHOUD EN DE INGENOMEN STANDPUNTEN BERUST BIJ DE AUTEURS.

1. Introductie en aanleiding

Technologie speelt een groeiende en ingrijpende rol in het leven van individu en samenleving. Technologieontwikkeling wordt gestuurd door verschillende factoren waaronder technische (wetenschappelijke) mogelijkheden en maatschappelijke behoeften of vragen. De grenzen van beide worden respectievelijk bepaald en beperkt in beleid en regelgeving. De regelgeving wordt geacht een reflectie te zijn van datgene wat mogelijk en gewenst is in de samenleving.

De uiteindelijke toepassing van nieuwe technologie vindt in veel gevallen plaats op individueel niveau waarbij er keuzevrijheid bestaat om wel of geen gebruik te maken van deze mogelijkheid (bijvoorbeeld etikettering van gg-voedsel). Over andere technologieën ligt de besluitvorming echter op breder collectief niveau (bijvoorbeeld de markttoelating van gentherapie). En er zijn omstreden technologieën waarbij (groepen) individuen van mening zijn dat hun perspectief op een bepaalde technologie de collectieve visie zou moeten vormen (bijvoorbeeld teelt van gg-gewassen, waarover al jarenlang een impasse bestaat in de besluitvorming).

De overheid zoekt daarom naar strategieën om technologie en beleid zo goed mogelijk te laten aansluiten op maatschappelijke behoeftes en problemen door middel van het betrekken van stakeholders. De betrokkenheid van stakeholders is al vele jaren een aandachtspunt in technologieontwikkeling evenals de praktijk om de aansluiting te verbeteren. Er bestaan nog steeds tekortkomingen in de praktijk van stakeholderactiviteiten en het is lastig de uitkomsten hiervan naar ieders tevredenheid door te voeren in politiek en beleid. Ook voelen betrokkenen bij stakeholderbijeenkomsten zich soms ook overvallen door de ontwikkelingen en hebben zij het gevoel dat er op dat moment al weinig meer gestuurd kan worden.

Het ministerie van IenW is bezig met het moderniseren van het biotechnologiebeleid. Aanleiding is de opkomst van nieuwe biotechnologische technieken als gene editing, gene drives en synthetische biologie die het bestaande biotechnologiebeleid voor nieuwe vragen stelt. Het ministerie organiseerde in dit kader in 2017 verschillende stakeholderbijeenkomsten met de thema's groene, rode en witte biotechnologie om inbreng te verkrijgen vanuit 'het veld' over de mogelijke en gewenste inhoud van de beleidsmodernisering biotechnologie.¹ Daarnaast is een publieksonderzoek uitgevoerd met een panel van 150 burgers.² Ook is een nieuwe publiekswaarschuwing^a gelanceerd die het publiek structureel van informatie gaat voorzien over (moderne) biotechnologie. De vraag is of dit voldoende invulling geeft aan het concept van stakeholderbetrokkenheid in de context van ontwikkelingen in de biotechnologie en de (maatschappelijke) discussie daarover.

^a www.biotechnologie.nl

Ook de COGEM onderstreept in haar signaleringen en de Trendanalyse vrijwel altijd het belang van maatschappelijke betrokkenheid en dialoog. Hoe deze moeten worden vormgegeven, wordt echter meestal niet in detail uitgewerkt. Wel heeft de COGEM in een brief van januari 2017 een aantal valkuilen en aandachtspunten geïdentificeerd bij stakeholderparticipatie rondom onderzoek over controversiële onderwerpen.³

Zowel vanuit de COGEM als vanuit het ministerie van IenW is er interesse voor en behoefte aan meer duidelijkheid over de rol van maatschappelijke dialoog - en van betrokkenheid van stakeholders in het bijzonder - bij het vormgeven van biotechnologische ontwikkelingen. Daarom heeft de subcommissie Ethiek en Maatschappelijke Aspecten (ScEMA) een werkgroep ingericht om dit onderwerp nader te verkennen. In deze notitie worden de discussies en conclusies van de werkgroep over stakeholderbetrokkenheid onderwerp besproken.

2. Probleemstelling

Er worden regelmatig bijeenkomsten georganiseerd voor stakeholders^b en geïnteresseerd publiek rondom biotechnologische ontwikkelingen en de besluitvorming daarover. Tegelijkertijd bestaat de indruk dat deze bijeenkomsten zelden succesvol zijn, mede doordat de maatschappelijke en wetenschappelijke discussie over dit onderwerp onverminderd lijkt te blijven. Dit vraagt om nader onderzoek, maar wat is de vraag precies?

De afbakening en vraagstelling van het onderwerp stakeholderbetrokkenheid bleek onvoldoende scherp. Daarom is er een werkgroep ingericht van ScEMA leden om de vraagstelling te concretiseren. Deze werkgroep heeft verkend of een signalering van de COGEM over dit onderwerp relevant is, hoe deze kan worden afgebakend en welke (deel)vragen zouden kunnen worden uitgewerkt.

3. Uitkomsten

De werkgroep is twee keer bij elkaar gekomen; op 15 juni (1ste bijeenkomst, zie bijlage A) en op 30 augustus (2de bijeenkomst, zie bijlage B). Ook hebben enkele ScEMA leden schriftelijke input aangeleverd op basis van de eerste notitie. De bevindingen zijn besproken in de ScEMA vergadering van 8 september. In deze vergadering is besloten om het werk van de werkgroep samen te vatten in één notitie waarin uiteindelijk enkele opties voor vervolgacties worden uitgewerkt. De werkgroep is daarom opnieuw bij elkaar geweest op 15 november om deze opties te bespreken. Deze notitie geeft daar een uitwerking aan.

Vooraf moet opgemerkt worden dat de vraagstelling van de werkgroep door voortschrijdend inzicht tijdens het proces veranderd is. De werkgroep zou verkennen of en hoe een signalering van de COGEM over dit onderwerp zinvol zou kunnen zijn voor een bijdrage aan de stakeholderactiviteiten die het ministerie dit jaar organiseerde. Deze waren echter in volle gang ten tijde dat de werkgroep werd opgestart. Daarnaast concludeerde de werkgroep na de eerste bijeenkomst dat het knelpunt niet zozeer zit in de uitvoering en methoden van stakeholderbetrokkenheid, maar in het voortraject waarin doel, stakeholders en randvoorwaarden vastgesteld worden. Op basis hiervan is geconcludeerd dat het momentum en daarmee relevantie van de oorspronkelijke vraagstelling voorbij is. Stakeholderbetrokkenheid is echter een terugkerend

^b Strikt genomen zijn stakeholders personen of vertegenwoordigers van organisaties met een belang. In de praktijk worden met stakeholders soms ook een veel bredere groep betrokkenen of geïnteresseerden geduid. Dit wordt niet altijd expliciet gemaakt.

onderwerp met terugkerende knelpunten en uitdagingen. De werkgroep heeft daarom voor een alternatieve insteek gekozen die mogelijk op langere termijn een relevante bijdrage kan leveren aan de discussie over biotechnologie en stakeholderbetrokkenheid.

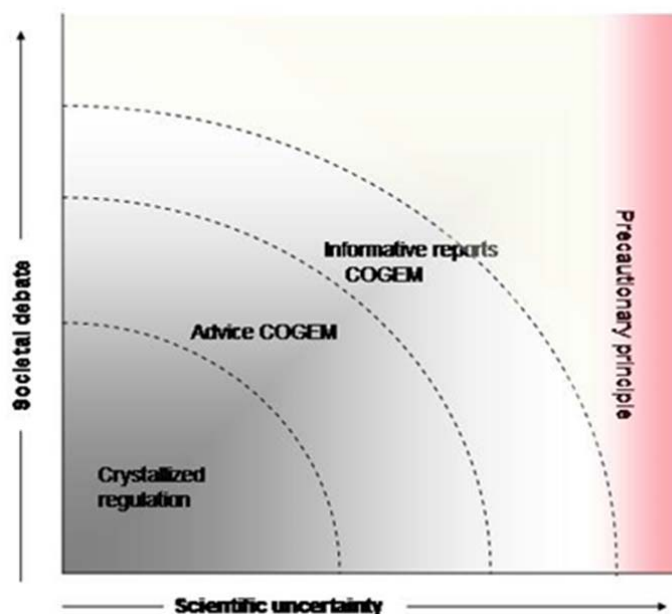
In deze notitie wordt achtereenvolgens eerst de positie van de COGEM / ScEMA besproken, gevolgd door een inventarisatie van relevante literatuur over stakeholderbetrokkenheid. Daarna wordt specifiek in gegaan op de uitwerking van stakeholderbetrokkenheid in de praktijk en de specifieke rol van deze activiteiten bij de modernisering van biotechnologiebeleid.

3.1 Taak van de COGEM / ScEMA

Het werkveld van de COGEM ligt op het vlak waar zowel wetenschappelijke onzekerheid is als maatschappelijk debat (zie Figuur 1) en waar de bestaande regulering geen onvoldoende op aansluit.

Het specifieke doel van de ScEMA is het identificeren en signaleren van ethische en maatschappelijke aspecten in de discussie over biotechnologie zonder daarbij zelf een positie in te nemen of deel te nemen aan het debat.

Figuur 1: *positionering van het werkveld van de COGEM*



Het ontwikkelen van een participatieve methode en/of het organiseren van een debat vallen buiten de scope van deze verkenning. Mogelijke uitkomsten die wel vallen binnen deze verkenning zijn het opstellen van een signalering, het opzetten van een onderzoeksproject of het onderzoeken van de stakeholderpraktijken of methodieken rondom biotechnologie en deze in een signalering te verwerken. De COGEM/ScEMA kan daarmee een rol spelen in een leerproces om nieuwe biotechnologische ontwikkelingen vorm te geven binnen een maatschappelijke en beleidsmatige context.

3.2 Literatuur

Er is veel kwalitatieve literatuur beschikbaar over beschikbare methodes voor het betrekken van stakeholders. De gebruikte inspiratieliteratuur van de werkgroep is de vinden in bijlage 1. Naast analyses van de effectiviteit van bepaalde methodes worden er allerlei handvatten geboden wanneer voor welke methode te kiezen.

De werkgroep heeft de indruk dat stakeholderbetrokkenheid in het veld van de biotechnologie – maar ook daarbuiten – een reputatie heeft teleurstellend te zijn (o.a. Eten & Genen, GRACE

project). Tegenvallende resultaten van stakeholderbetrokkenheid lijken niet te liggen bij de beschikbare methoden, maar meer bij het traject dat voorafgaat aan de keuze voor een bepaalde aanpak. De vraag is: Hoe komt dit? En wanneer is stakeholderparticipatie geslaagd? Dit vraagt ten eerst om een verduidelijking van gebruikte definities en terminologie.

De COGEM heeft zelf onderzoek laten doen naar de beschikbare methoden voor stakeholderbetrokkenheid⁴ evenals naar succesfactoren voor het slagen van multistakeholderparticipatie (MSP).⁵ De COGEM concludeerde dat dit laatste onderzoek inzicht biedt in belangrijke randvoorwaarden voor het slagen van een MSP. Omdat bij genetische modificatie vaak principiële overwegingen en standpunten een rol spelen, is het bij veel onderwerpen lastig om gedeelde belangen te identificeren. Dit betekent dat MSP's van beperkt nut zijn bij de maatschappelijke discussie over genetische modificatie en alleen op specifieke deelonderwerpen succesvol ingezet kunnen worden. De COGEM stelde tevens dat een MSP alleen zinvol is als er bereidheid bestaat om tot een oplossing te komen (consensus dan wel coëxistentie), er respect bestaat voor de verschillende posities, en er geen strategische spelletjes worden gespeeld. Consensus is bij principiële contra-posities moeilijk maar wellicht is bereidheid tot coëxistentie wel mogelijk. Tot slot concludeerde de COGEM dat een overzicht van dissensus / consensus duidelijk kan maken waar een discussie over zou moeten gaan en hoe sterk de verschillen en mogelijkheden voor overeenstemming zijn.

3.3 Stakeholderbetrokkenheid; definities en terminologie

Organisatoren van stakeholderparticipatie opereren meestal vanuit een specifieke context en met een bepaald doel (bijvoorbeeld de modernisering van het biotechnologiebeleid). Het doel van stakeholderparticipatie wordt echter niet altijd expliciet gemaakt (inhoud- of procesgericht). Verder kan er onduidelijkheid bestaan over de inhoud, vorm (participatie, consultatie of inspraak), terminologie en over wie de stakeholders zijn. Op deze manier wordt het falen van het traject mogelijk al ingebouwd, omdat er geen of onjuist verwachtingenmanagement wordt gedaan en verondersteld wordt dat men hetzelfde perspectief heeft op deze uitgangspunten.

Context; de rol van wetenschap

De wetenschappelijke of feitelijke stand van zaken vormt de context of basis van beleidsvorming, en eventuele stakeholderbetrokkenheid daarbij. Bij ongestructureerde problemen bestaan er echter ook ten aanzien van de feiten onzekerheden en verschillende perspectieven, die het proces kunnen bemoeilijken. De Raad voor Milieu, Natuur en Ontwikkeling (RMNO)⁶ heeft een onderzoek laten doen naar de rol van wetenschap in beleidsvorming. Enkele van de algemene waarnemingen worden hier kort aangegeven.

- Het is bekend dat betrokkenen (inclusief beleidsmakers) strategisch gebruik maken van kennis. Bedoeld of onbedoeld, hebben stakeholders een idee hoe wetenschappelijke kennis ingezet kan worden. Stakeholders hanteren kennis vaak om hun eigen ideeën te ondersteunen. Dit kan erin resulteren dat, als er tijdens de beleidsvorming conflicten ontstaan, het oplossen van het conflict wordt verschoven van onderhandelingen in de beleidsarena naar de kennisarena.
- Het gebrek aan sturing bij de kennisproductie resulteert in nauwelijks te vergelijken data. Dit leidt tot een afname van betrouwbaarheid van wetenschap. Daarom gebeurt het weleens dat wetenschappelijk onderzoek geen bijdrage kan leveren in het oplossen of openbreken van conflicten.

- In de praktijk blijken voornamelijk de dominante stakeholders de kennishiaten te identificeren, dit leidt tot ongebalanceerde kennisproductie. Als alleen kennisvragen van bepaalde actoren wordt meegenomen, voelen andere zich niet serieus genomen en raken zij gefrustreerd.
- Niet alle gepresenteerde kennis is voldoende gekwantificeerd, maar is gedeeltelijk gekwalificeerd. In conflictsituaties kan dit gebruikt worden om onderzoek in diskrediet te brengen. Ook onzekerheden inherent aan de complexe problemen, die wetenschappers niet weg kunnen nemen met meer onderzoek, worden niet altijd bekend gemaakt bij de kennisgebruiker. Deze gebruiker is vaak ook niet op de hoogte van de verschillende typen van de onzekerheden en verwacht zodoende dat de wetenschapper deze onzekerheden weg zal nemen.

Doel

Het doel van stakeholderbetrokkenheid moet helder zijn om te kunnen vaststellen of het traject geslaagd is. Dit succes kan in verschillende dimensies geduïd worden, waarbij een onderscheid gemaakt kan worden tussen interne (door de participanten bepaalde) en externe (door de initiators van de participatie bepaalde) criteria en tussen proces en inhoud gerelateerde criteria. Allereerst kunnen betrokkenen verschillende doelstellingen hebben en dus ook een andere beoordeling of het traject geslaagd is of niet. Of het doel behaald is, hangt dus onder meer af welke criteria vanuit welk perspectief gehanteerd worden. Daarnaast kan participatie ook een doel op zichzelf zijn (als onderdeel van een democratische legitimering).

Om te kunnen beoordelen of een traject geslaagd is of niet, dienen concrete randvoorwaarden te worden meegenomen. Hierbij moet expliciet gemeld worden dat deze randvoorwaarden geen gegarandeerd succes leveren, maar beter opgevat kunnen worden als een professionele ethiek voor stakeholdersbetrokkenheid.

Randvoorwaarden

Het doel en de methode van de stakeholderparticipatie moeten aansluiten bij het thema dat ter discussie staat/het probleem dat moet worden geadresseerd. Een zorgvuldige vaststelling van het doel is een voorwaarde voor het welslagen van stakeholderparticipatie. De mate waarin dit participatief plaatsvindt, is een essentiële factor bij de beoordeling of stakeholderparticipatie geslaagd is of niet. De volgende vragen spelen hierbij een rol:

- Welke probleemdefinities kunnen worden onderscheiden?
- Voor welk thema en welke probleem(definitie) wordt stakeholderparticipatie geïnitieerd?
- Wat is het doel van de participatie en wie stelt dat vast?
- Vanuit welk perspectief wordt de betrokkenheid van stakeholders opgezet (verwachtingsmanagement)?

Naast een zorgvuldige vaststelling van het doel van participatie is een tweede voorwaarde om het participatietraject te zien als een wederkerige relatie tussen betrokkenen. Hierdoor worden alle betrokkenen 'eigenaar' van het traject met eigen rechten en plichten (eigen verantwoordelijkheden). Initiatoren hebben de plicht om helderheid te verschaffen over het doel, hun eigen agenda en de mate van inspraak. Zij dienen eveneens expliciet te maken welk (deel van het) probleem wordt geadresseerd. Deze plichten kunnen worden gezien als rechten van de participanten. Tegelijkertijd hebben participanten de plicht om inzicht te geven in hun eigen agenda, belangen en verwachtingen. Alleen dan hebben initiatoren de mogelijkheid om op deze verwachtingen in te gaan – of niet. Als vanuit beide kanten niet helder is wat de doelen zijn, welke

verwachtingen er van participatie bestaan, of welk probleem er wordt geadresseerd, dan bestaat het risico dat participanten een ander pad volgen zonder daar bewust van te zijn of zonder daar verantwoordelijkheid voor te nemen. Door het participatietraject te zien als een wederkerige relatie kan men dit doorbreken. Dit kan in de praktijk nog steeds betekenen dat de doelen van participanten kunnen afwijken van het daadwerkelijk gevolgde traject, maar door deze doelen vooraf op tafel te leggen, hebben initiatoren duidelijkheid verschaft over de te volgen lijn..

Vorm

Stakeholderbetrokkenheid kan verschillende vormen hebben, maar in de praktijk worden verschillende termen vaak door elkaar gebruikt. Gaat het bijvoorbeeld om stakeholderconsultatie; het consulteren van stakeholders om informatie en perspectieven te inventariseren, of om stakeholderparticipatie; waarbij stakeholders actief onderdeel uitmaken van een specifiek traject met een bepaald doel. En binnen deze participatie zijn ook weer verschillende gradaties mogelijk; wat is bijvoorbeeld het mandaat van de stakeholders in de besluitvorming? Of vormen ze een klankbordgroep?

Daarnaast dient in deze context onderscheid gemaakt te worden tussen stakeholderbetrokkenheid en maatschappelijk dialoog. Stakeholderbetrokkenheid in al haar vormen en gradaties betreft in ieder geval betrokkenheid bij beleidsvorming dan wel besluitvorming. Maatschappelijk dialoog heeft een breder palet. Allereerst kent maatschappelijk dialoog een breder scala aan betrokkenen: de maatschappij. De maatschappij kent vele hoedanigheden en lagen, die niet altijd als stakeholders kunnen worden aangemerkt. Ten tweede kent maatschappelijk dialoog een breder scala aan functies. Maatschappelijk dialoog kan consequenties hebben voor beleidsvorming dan wel besluitvorming, direct of indirect, maar dit hoeft niet. Maatschappelijk dialoog kan bijvoorbeeld ook bijdragen aan bewustwording van technologische ontwikkelingen of de inzet van maatschappelijke ontwikkelingen. Maatschappelijk dialoog kan een vorm zijn van stakeholderbetrokkenheid, maar heeft wel degelijk een functie buiten beleidsvorming en besluitvorming.

Stakeholders

Daarnaast is de vraag wie de stakeholders zijn die betrokken moeten worden. Zijn dat alleen belanghebbenden? Of zijn burgers ook stakeholders? Worden de stakeholders bepaald vanuit een juridische context (belanghebbende) of vanuit een breder maatschappelijk perspectief (betrokkenen, getroffen)? En hoe bereik je deze stakeholders? Welke vormen van stakeholderbetrokkenheid zijn geschikt voor het bereiken van welke groepen?

Strikt genomen zijn stakeholders personen of vertegenwoordigers van organisaties met een belang. In de praktijk worden met stakeholders soms ook een veel bredere groep betrokkenen of geïnteresseerden geduid. Een andere verdeling die gehanteerd kan worden zijn insiders/outsidere. Daarbij gaat het om insiders die vrij vanzelfsprekend ook stakeholder zijn (ook zonder dat zij een aanwijsbaar belang hebben) en outsiders, die niet per se stakeholder hoeven te zijn.⁷

De voorbereiding voorafgaand aan de daadwerkelijke stakeholderparticipatie is bepalend voor het succes. Het is van cruciaal belang om stakeholders zorgvuldig te selecteren vanuit het perspectief van het beoogde doel en het is van belang dat wederzijds en in een interactief proces de doelen worden afgetast en verkend (meerdere *loops* met mogelijk extra stakeholders na de eerste en/of tweede stap zijn mogelijk). Ook is het belangrijk om bewustwording te creëren over het eigen perspectief (*frame reflection*). Het kan nadrukkelijk ook een uitkomst zijn, bijvoorbeeld omdat de

doelen sterk verschillen, dat geen overeenstemming mogelijk is. Als deze voorbereidende stappen wordt overgeslagen of onvoldoende uitgewerkt in consultatie met potentiële stakeholders, probeert men in feite ongestructureerde problemen (gekenmerkt door onenigheid over waarden, kennis, feiten, doelen en middelen) met gestructureerde methoden aan te pakken. De kans op succes neemt hierdoor af.

3.4 Stakeholderparticipatie in de praktijk

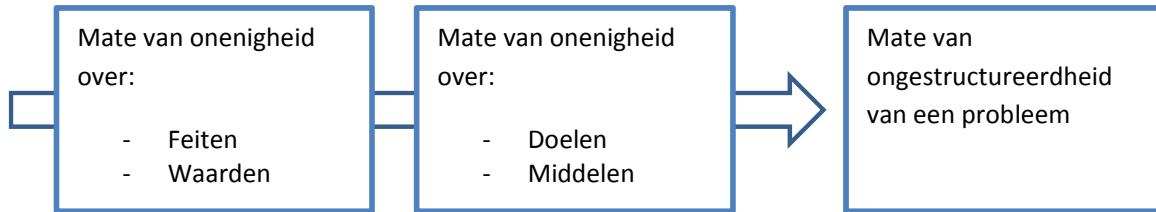
Biotechnologie en genetische modificatie worden in de literatuur vaak geïdentificeerd als een zogeheten 'ongestructureerd probleem' (Hisschemoller & Hoppe, 1995)^{8,9} waarbij zowel onenigheid bestaat over de (wetenschappelijke) feiten als over de betrokken waarden die in het geding zijn bij een bepaald probleem. In Tabel 1 wordt dit schematisch voorgesteld.

Tabel 1: Onenigheid over de probleemdefinitie		
	Discussie waarden	Consensus waarden
Discussie feiten	Ongestructureerd probleem	Semi-gestructureerd probleem
Consensus feiten	Semi-gestructureerd probleem	Gestructureerd probleem

Andere auteurs voegen daaraan toe dat het ook gaat om mogelijk onenigheid over doelen en middelen (of methoden) bij de oplossing voor een probleem (zie Tabel 2).

Tabel 2: Onenigheid over probleemaanpak		
	Discussie doelen	Consensus doel
Discussie methode	Ongestructureerd probleem	Semi-gestructureerd probleem
Consensus methode	Semi-gestructureerd probleem	Gestructureerd probleem

We kunnen de aard van het probleem en de oplossing van een probleem sequentieel voorstellen waarbij de mate van onenigheid met betrekking tot aard van het probleem en de oplossing van het probleem tezamen de mate van ongestructureerdheid van dat probleem bepalen (zie onderstaande figuur).



Als men probeert om een *ongestructureerd probleem* (biotechnologie: onenigheid over wetenschappelijke feiten en waarden) op te lossen met een methodiek die meer past bij een (semi-) gestructureerd probleem kan moeilijk worden vastgesteld of succes behaald wordt. Er bestaat immers onduidelijkheid/onenigheid over de formulering van het (maatschappelijke) probleem dat speelt, en daardoor zal het ook niet lukken om doelen vast te stellen voor een geslaagde stakeholderparticipatie verderop in het traject.

Op 7 november 2017 organiseerde lenW een stakeholderbijeenkomst n.a.v. vernieuwing van het biotechnologiebeleid. Dit was de voorlopig laatste bijeenkomst waarbij de bevindingen van 3 themabijeenkomsten over rode, groene en witte biotechnologie deze zomer werden gepresenteerd en verder uitgewerkt. Twee van de werkgroepleden waren hierbij aanwezig en deden een aantal waarnemingen ten aanzien van stakeholderparticipatie rondom biotechnologie in de praktijk (Zie Box 1).

BOX 1: Waarnemingen lenW stakeholderbijeenkomst 7 november

- Sterke associatie met de discussie rond het fenomeen referendum. Wie kan waarover meepraten en wat is dan, voor wie, een adequate vraag? De hoofdvraag vanuit het ministerie 'wat willen jullie' was dermate breed dat betrokkenen voornamelijk reageerden vanuit onvrede over de huidige situatie of vroegen om een kader waarbinnen zij hun wensen kenbaar konden maken.
- Onevenredige verdeling stakeholders. Er was een beperkte vertegenwoordiging vanuit NGO's en opgemerkt werd bovendien dat de aanwezigen geen goede afspiegeling vormden van 'het Nederlandse publiek'; .
- Spanning tussen 'hier-en-nu' (mandaat van initiatiefnemers) en de ambitie van toekomstbestendig beleid maken. De bottom-up benadering (denken vanuit huidige beleid) was weliswaar vrij concreet, maar belemmerde betrokkenen om bestaande kaders los te laten en na te denken over toekomstig beleid. De discussie spitst zich hierdoor snel toe op (de)regulering en risico's (milieu-effecten) terwijl onderliggende waarden en maatschappelijke kaders naar de achtergrond verdwenen.
- Onduidelijkheid stakeholders en rollen. De overheid is bij deze bijeenkomst zelf stakeholder en wil het beleid moderniseren. Doordat zij echter ook direct betrokken was bij de organisatie en uitvoering (moderatie discussies) van de bijeenkomst, kan er onduidelijkheid ontstaan over onafhankelijke procesbegeleiding: framing.

Kortom: er gaapte op de bijeenkomst nog een behoorlijke kloof tussen theorie en praktijk van stakeholderparticipatie (handelingsverlegenheid: wat dient gegeven een bepaalde problematiek en context met wie besproken te worden en wat mogen deelnemers daar dan van verwachten?). Hoe

voorkom je dat het noemen van maatschappelijke waarden een retorische truc is, hoe behoud je momentum en voorkom je dat meedoen tot teleurstelling of verlies van vertrouwen leidt? Waarom was er weinig respons van NGO's? Maatschappelijk breed blijven kijken en denken (out of the box) blijkt moeilijk. Er was enige terughoudendheid van betrokkenen om gehoor te geven aan het verzoek van het ministerie om in het vervolgtraject betrokken te blijven en verder te participeren in het proces. Dit heeft mogelijk te maken met (blijvende) onduidelijkheid over wat die betrokkenheid wel- en niet kan inhouden tijdens het moderniseringstraject.

3.5 Samenvatting bevindingen werkgroep

De werkgroep heeft de indruk dat stakeholderbetrokkenheid in het veld van de biotechnologie – maar ook daarbuiten – een reputatie heeft teleurstellend te zijn. Tegenvallende resultaten van stakeholderbetrokkenheid lijken niet te liggen aan de beschikbare methoden, maar meer bij het traject dat voorafgaat aan de keuze voor een bepaalde aanpak.

Als gekeken wordt naar de praktijk, blijken er verschillende interpretaties te bestaan van de gebruikte definities en terminologie. Daarnaast is er regelmatig onduidelijkheid ten aanzien van het doel van stakeholderparticipatie (inhoud- of procesgericht), de feitelijke inhoud, de vorm (participatie, consultatie of inspraak), en over wie de stakeholders zijn. Als deze zaken niet expliciet gemaakt worden voorafgaand, tijdens en na het traject, lijkt teleurstelling ten aanzien van de uitkomsten moeilijk te voorkomen. Samengevat kunnen er drie knelpunten of onduidelijkheden worden geïdentificeerd rondom stakeholderbetrokkenheid bij biotechnologische ontwikkelingen:

- 1) Onenigheid over de definitie van het probleem;
- 2) Onenigheid over het doel en de methodes om dat doel te bereiken;
- 3) De aanpak van ongestructureerde problemen met methodes voor (semi-) gestructureerde problemen.

Als biotechnologie een ongestructureerd probleem is, ligt het **niet** voor de hand dat een focus op consensusvorming op korte termijn tot oplossingen zal leiden. In plaats daarvan zou gekeken kunnen worden naar het tegenovergestelde; aandacht voor onenigheid of dissensus. Onderzoekers Castle & Culver ontwikkelden hiervoor het perspectief van *contested exchange*, waarbij niet gezocht wordt naar gedeelde waarden, maar juist expliciet wordt gemaakt waar onenigheid over bestaat (*understanding the disagreement / the virtue of dissensus*).¹⁰ Hiermee kan de voorbereidende fase van stakeholderbetrokkenheid gestructureerd en verhelderd worden. De methode bestaat uit twee stappen:

1. Identificeren en documenteren van verschillende perspectieven op het thema/probleem (articulatie);
2. Systematische uitwisseling van inzichten vanuit die perspectieven met focus op de punten die omstreden zijn (confrontatie).

Door het structureren en expliciet maken van het probleem kunnen beleidsdoelen geïdentificeerd worden en kunnen passende methoden worden gezocht om deze te bereiken. De *Method of Contested Exchange* zelf heeft echter NIET als doel om beleid vast te stellen. Het is een methode die kan worden toegepast in het voortraject om knelpunten expliciet te maken. Het achterliggende idee is dat vaak te snel wordt overgegaan naar het zoeken naar consensus, omdat men denkt dat het

probleem helder is. Hierdoor worden alternatieve oplossingsrichtingen mogelijk over het hoofd gezien.

Maatschappelijke implicaties van een technologie zijn vaak vooraf niet bekend, ook niet voor de ontwikkelaars ervan. Toepassingen van nieuwe technologie krijgen niet alleen te maken met publieke waardering - of afwijzing, ze veranderen tegelijkertijd onze sociale en culturele structuren. Dit zijn twee gegevens die vereisen dat participatieve arrangementen op maat worden ontworpen en kunnen veranderen – afhankelijk van de mate van de gestructureerdheid van een probleem - in de loop van de tijd.¹¹

Probleemstructurering is daarom een noodzakelijke eerste stap en kan leiden tot meer specifieke arrangementen voor stakeholderparticipatie, zie de figuur in paragraaf 3.4. Dit houdt in dat de vragen niet beperkt moeten blijven tot risico- en/of innovatievraagstukken, zoals dominante belanghebbenden (wetenschap, bedrijfsleven, overheid, ngo's) vaak geneigd zijn te doen, maar ook maatschappelijke doelen en alternatieve oplossingsrichtingen omvatten. Het opstellen van een **brede agenda** met aandacht voor deze vragen en alternatieven zal niet altijd gemakkelijk zijn vanwege de onbekendheid met de technologie, de inbreuk op bestaande verhoudingen, of het achterhouden van (eigen) belangen. In die zin is het belangrijk een participatie-ethiek te hanteren, waarin **wederkerigheid** een belangrijke rol speelt: participanten hebben plichten tegenover elkaar, maar mogen ook verwachtingen van elkaar hebben.

Competenties voor beoordeling van de impact van een technologie zijn voor alle belanghebbenden belangrijk. Dominante stakeholders leggen vaak eenzijdig nadruk op technologische kennis of economische voordelen. Zij zijn zich onvoldoende bewust van de maatschappelijke waarden die belangrijk zijn voor andere groepen, of negeren hun praktijkkennis en alternatieve oplossingsrichtingen. Voor dergelijke groepen is er weinig ruimte om hun ervaringen naar voren te brengen. Een wederzijds leertraject kan alleen plaatsvinden als de juiste methoden met ruimte voor deze inbreng worden gebruikt. **Artistiek onderzoek**, waarin de wereld van morgen aansprekend wordt verbeeld, kan zorgen voor een verrassende blik in het debat. Het gebruik ervan is tot nu toe bescheiden geweest.

Uit de ervaring met eerdere debatten over biotechnologie, zoals Eten & Genen, is gebleken dat stakeholderparticipatie zonder **legitimatie** door de politiek of autoriteiten niet voor alle stakeholders de moeite waard is geweest. Organisatoren van participatiepraktijken dienen vooraf de spelregels en de aannames over **governance** te expliciteren, zodat participanten weten wat er met de uitkomsten van de interacties wordt gedaan. Overigens kan dit laatste ook een reden zijn om niet deel te nemen of verantwoordelijkheid te ontlopen.

4. Conclusie en mogelijke vervolgacties COGEM/ScEMA

In de literatuur zijn weinig voorbeelden te vinden van succesvolle stakeholderbetrokkenheid, desondanks komt de vraag naar participatie steeds weer terug bij nieuwe ontwikkelingen. De onvrede over participatie kan worden teruggevoerd tot de diagnose dat biotechnologie vanuit wetenschappelijk en maatschappelijk perspectief als een ongestructureerd probleem kan worden beschouwd. Deze ongestructureerdheid wordt mogelijk deels veroorzaakt doordat in de beginfase van het participatietraject, onenigheid over wetenschappelijke feiten en waarden niet expliciet wordt uitgewerkt. Wanneer stakeholderparticipatie wordt opgezet rondom een ongestructureerd probleem, en zonder expliciet doel en uitgangspunten, zal het moeilijk, zo niet onmogelijk zijn om vast te stellen of de stakeholderparticipatie geslaagd is.

De conclusie van de werkgroep luidt dat het momentum voor een signalering aan het beleid over dit onderwerp die nog kan worden ingezet in het huidige stakeholdertraject voorbij is. Bovendien ligt de focus van de bevindingen van de werkgroep op het voortraject en niet de daadwerkelijke participatie. Het zelf opzetten en uitvoeren van stakeholderbetrokkenheid past echter niet binnen de signalerende en reflecterende taak van de COGEM. Verder is de werkgroep van mening dat enkel een kritische reflectie op de huidige processen weinig toevoegt aan de discussie over stakeholderparticipatie. De werkgroep is echter wel van mening dat stakeholderparticipatie een belangrijk en terugkerend onderwerp is, dat de moeite waard is om verder uit te werken. De focus zou daarbij moeten liggen op het verbeteren van het voortraject, waardoor de stakeholderbetrokkenheid een betere kans van slagen heeft.

Er zijn drie opties voor (mogelijke) vervolgacties geïdentificeerd naar aanleiding van de uitkomsten van de werkgroep. Hiervan moeten de mogelijkheden en beperkingen nog nader onderzocht en uitgewerkt worden. Ook is de vraag wat de verschillende opties op zouden kunnen leveren.

- 1) Korte termijn; enkele leden zijn als toehoorder naar de stakeholderparticipatiebijeenkomst van het ministerie in november gegaan. Dit kan worden gezien als een 'leerproces' om in een volgende vergadering van de ScEMA op te reflecteren en eventueel over te discussiëren met het ministerie.
- 2) Langere termijn; het organiseren van een internationale bijeenkomst met zusterorganisaties van de ScEMA in Europa om de 'method of contested exchange' van Castle & Culver verder uit te werken voor de casus biotechnologie. De achterliggende gedachte is dat niet alleen Nederland, maar ook andere lidstaten met deze problematiek te maken hebben. De vastgelopen discussie in Europa over bijvoorbeeld markttoelatingen en nieuwe technieken roept de vraag op of deze controversie ook op lidstaatniveau speelt en hoe hiermee wordt omgegaan.
- 3) Het verkennen van de mogelijkheid om de signaleringen van de COGEM zelf explicieter te maken en verder uit te werken als het gaat om maatschappelijke betrokkenheid. Veel signaleringen eindigen nu met een oproep voor meer aandacht voor maatschappelijke discussie. Dit kan worden uitgewerkt door alvast aan te geven welke vragen beantwoord moeten worden in deze maatschappelijke discussie en hoe het voortraject voor een dergelijke discussie geconcretiseerd kan worden.

Bijlage 1: Inspiratieliteratuur werkgroep

Haddaway NR *et al.* (2017). A framework for stakeholder engagement during systematic reviews and maps in environmental management. *Environ. Evid.* 6(11)

Hage M *et al.* (2010). Stakeholder participation in environmental knowledge production

Jellema J & Mulder HAJ (2016). Public engagement in Energy research. *Energies.* 9, 3, 19 p., 125

Reed MS *et al.* (2008). Stakeholder participation for environmental management, a literature review. *Biological Conservation* 141(10): 2417–2431

PBL stakeholder participatie checklist (2008)

Reed MS (2017). A theory of participation: what makes stakeholder and public engagement in environmental management work? *Restoration Ecology* (Forthcoming)

Hartley S *et al.* (2016). Essential features of responsible governance of agricultural biotechnology. *PLoS Biol.* 14(5)

Quinlan M *et al.* (2016): Experiences in engaging the public on biotechnology advances and regulation. *Front Bioeng Biotechnol.* 2016 Feb 2;4:3

Struik PC *et al.* (2014). Deconstructing and unpacking scientific controversies in intensification and sustainability: why the tensions in concepts and values? *Current Opinion in Environmental Sustainability* 8: 80-88

Sumberg J *et al.* (2013). Why agronomy in the developing world has become contentious. *Agr Human Values* 30:71-83. doi: 10.1007/s10460-012-9376-8

Struik PC & TW Kuyper (2017). Sustainable intensification in agriculture: the richer shade of green. A review. *Agronomy for Sustainable Development.* *Agronomy for Sustainable Development* October 2017, 37:39

Referenties

- ¹ Bureau KLB (2017). [Naar toekomstbestendig biotechnologiebeleid. Verslag stakeholderbijeenkomsten juni 2017.](#)
- ² InSites Consulting (2017). [De burger aan het woord: publieksopvattingen over moderne biotechnologie](#)
- ³ COGEM (2017). [Aandachtspunten en valkuilen stakeholderbetrokkenheid bij onderzoek naar controversiele onderwerpen.](#) CGM/170111-03
- ⁴ De Cock Buning T (2006). [Review van interactieve en participatieve methoden voor het achterhalen van stakeholdervisies omtrent genetische modificatie.](#) COGEM Onderzoeksrapport CGM/2006-06
- ⁵ Schuttelaar & Partners (2011). [Multi-stakeholderplatforms. Een analyse van werkwijze en effectiviteit.](#) COGEM onderzoeksrapport CGM 2011-10
- ⁶ Veld R. in 't & B de Wit (2000). How to optimise the role of science in policy making? Elucidations and recommendations. Den Haag: RMNO
- ⁷ Hanssen L & Gremmen B (2013). Influencing governance of a public-private partnership in plant genomics: The societal interface group as a new instrument for public involvement. Public Understanding of Science 22:718
- ⁸ Hisschemoller M & Hoppe R (1995). [Coping with intractable controversies: The case for problem structuring in policy design and analysis.](#) Knowledge and policy 8(4): 40-60
- ⁹ Hoppe R (2010). The governance of problems Puzzling, powering and participation - See more at: <https://policypress.co.uk/the-governance-of-problems#sthash.griZbj1v.dpuf>
- ¹⁰ Castle D & Culver K (2013). [Getting to 'no': the method of contested exchange.](#) Science and public policy 40: 34-42
- ¹¹ Hanssen L (2009). Design requirements for successful public participation in communication and governance of science and technology. PhD Thesis, University of Twente, Enschede