

COGEM: VOOROP EN BIJ DE TIJD

EVALUATIE COGEM 2011 - 2016

10 JUNI 2016

EVALUATIECOMMISSIE:

MR. DRS. JAN STAMAN

PROF. DR. WIEBE E. BIJKER

PROF DR. WILLEM M. DE VOS

RAPPORTAGE:

DRS. ANTOINETTE THIJSEN

Colofon

Ontwerp: Avant la lettre

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	4
2. Statusrapport en interviews	6
2.1 Statusrapport	6
2.2 Interviews	7
3. Bevindingen en conclusies	8
3.1 Bevindingen	8
3.1.1 Ontwikkelingen	8
3.1.2 Organisatie, inrichting en werkwijze van de COGEM	9
3.1.3 Kwaliteit, output en impact	10
3.1.4 Rol en positie van de COGEM	11
3.1.5 Samenwerking (nationaal en internationaal)	12
3.1.6 Communicatie	12
3.2 Conclusies	13
4. Aanbevelingen	14

1. INLEIDING

Zoals voorgeschreven in de Wet Milieubeheer moet de Commissie Genetische Modificatie (COGEM) elke vier jaar worden geëvalueerd. In de Wet milieubeheer (§ 2.3) staat dat de COGEM elke vier jaar een rapport uitbrengt waarin de rol, de structuur, de samenstelling en de procedures van de Commissie worden geëvalueerd en voorstellen ter verbetering worden gedaan. Het rapport wordt aangeboden aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (IenM) die het met een kabinetsreactie aan het parlement toestuur.

Eerdere evaluaties van de COGEM vonden plaats in 2003, 2007 en 2011. De huidige evaluatie was gepland voor het voorjaar van 2015, maar vanwege de drukke werkzaamheden is de evaluatie (met instemming van IenM) uitgesteld tot het voorjaar van 2016.

Met het oog op maximale transparantie en objectiviteit, heeft het Dagelijks Bestuur van de COGEM in 2016 net als bij de voorgaande evaluaties (in 2003, 2007 en 2011) de evaluatie door een externe commissie laten uitvoeren. Deze evaluatiecommissie bestond uit de voorzitter mr. drs. Jan Staman, en de leden prof. dr. Wiebe E. Bijker en prof. dr. Willem M. de Vos. Zie bijlage voor meer informatie over de leden van de evaluatiecommissie. De opdracht van de commissie was om de COGEM te evalueren in het kader van de wettelijke eisen zoals vastgesteld in de Wet Milieubeheer. De commissie is redactioneel ondersteund door drs. Antoinette Thijssen.

RAPPORT

Dit rapport geeft de bevindingen van de evaluatiecommissie weer. Op grond van haar conclusies komt de commissie tot een aantal aanbevelingen ter verdere versterking van de kwaliteit van de COGEM en haar activiteiten.

De evaluatiecommissie heeft dit evaluatierapport aangeboden aan het Dagelijks Bestuur van de COGEM. Het Dagelijks Bestuur zal dit rapport naar de staatssecretaris van IenM sturen met een begeleidende brief, waarin ze haar visie geeft op de bevindingen van de evaluatiecommissie.

FOCUS VAN DE EVALUATIE

In 2003 is de evaluatie door een organisatieadviesbureau (Twynstra Gudde) uitgevoerd. Deze evaluatie stond in het teken van de destijds nieuw opgebouwde organisatie. In de evaluatie van 2007 lag de focus vooral op de relatie met de stakeholders in Nederland en de rol van de COGEM in het publieke debat. De internationale aanpak van de evaluatie van 2011 weerspiegelde het feit dat nationale adviesorganen, zoals de COGEM, in toenemende mate actief zijn in een internationaal speelveld. De EU en haar instellingen hebben een groeiende invloed op regelgeving, wetenschappelijke beoordelingsprocedures, beleid en besluitvormingsprocessen rond genetisch gemodificeerde organismen (ggo's).

In de evaluatie van 2016 was de vraag 'Is de COGEM bij de tijd en is ze goed voorbereid?' leidend. De evaluatie stond in het teken van de grensverleggende ontwikkelingen in het veld van de biotechnologie. Nieuwe en snelle technieken en toepassingen komen in hoog tempo beschikbaar en steeds meer biotechnologische producten komen op de markt. Biotechnologie brengt belangrijke kansen en mogelijkheden met zich mee voor onder meer innovatie, economie, voedselproductie, gezondheidszorg en duurzame ontwikkeling. Tegelijkertijd leiden de snelle ontwikkelingen in het veld tot grote en urgente uitdagingen voor beleid, wet- en regelgeving en tot belangrijke ethische en maatschappelijke vragen en dilemma's. In de evaluatie is daarom gekeken of de organisatie, structuur, aanpak en werkwijze, proce-

dures en activiteiten van de COGEM voldoende aansluiten bij de dynamiek in het speelveld waarin de commissie opereert.

EVALUATIEPROCES

Voor het uitvoeren van de evaluatie maakte de evaluatiecommissie hoofdzakelijk gebruik van drie informatiebronnen. Ten eerste het door de COGEM opgestelde statusrapport, dat een overzicht geeft van de taak, rol, inrichting en werkwijze van de COGEM en van de belangrijkste publicaties en activiteiten in de afgelopen vijf jaar. In het statusrapport wordt ook weergegeven welke acties zijn ondernomen naar aanleiding van de conclusies en aanbevelingen uit de evaluatie van 2011.

Ten tweede heeft de evaluatiecommissie gekeken naar de kwaliteit en de impact van COGEM-adviezen en -signaleringen die zijn uitgebracht in de afgelopen vijf jaar. Ten derde zijn in totaal tien interviews gehouden. Daarbij is gesproken met COGEM-leden, met representanten van (nationale en internationale) stakeholderorganisaties en met vertegenwoordigers van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM), de primaire opdrachtgever van de COGEM. Eén vertegenwoordiger van een stakeholderorganisatie heeft de inbreng van zijn organisatie per mail aan de commissie doen toekomen.

De evaluatiecommissie is op 25 en 26 april 2016 in Den Haag bijeengekomen om de interviews af te nemen, haar bevindingen te bespreken en de belangrijkste conclusies en aanbevelingen te formuleren. Tevens is er een gesprek geweest met twee leden van het Dagelijks Bestuur en de secretaris van de COGEM waarbij zij de gelegenheid hadden om te reageren op de bevindingen. Gesprekspartners waren: voorzitter prof. dr. ing. S. (Sybe) Schaap, prof. dr. L. (Lous) van Vloten – Doting en secretaris dr. ir. F. (Frank) van der Wilk.

De verdere afhandeling en vaststelling van de definitieve tekst van het evaluatierapport heeft per telefoon en e-mail plaatsgevonden.

2. STATUSRAPPORT EN INTERVIEWS

De evaluatiecommissie heeft zich bij de evaluatie van de COGEM mede gebaseerd op de inhoud van het statusrapport 2011-2016 en op interviews met stakeholders, COGEM-leden en vertegenwoordigers van het ministerie van IenM. Dit hoofdstuk bevat een beknopte weergave van de hoofdpunten van het statusrapport en geeft een overzicht van de personen die zijn geïnterviewd.

2.1 STATUSRAPPORT

De evaluatiecommissie is van mening dat het statusrapport 2011-2016 op een heldere en toegankelijke wijze inzicht geeft in de taak, rol missie, inrichting en activiteiten van de COGEM en hoe de commissie deze heeft ingevuld in de periode sinds de vorige evaluatie. Het rapport schetst de dubbele missie van de COGEM; (1) adviseren over de mogelijke risico's van handelingen met, of de productie van, ggo's; en (2) informeren over de ethische en maatschappelijke aspecten verbonden aan genetische modificatie.

Het rapport beschrijft tevens de organisatie en de samenstelling van de COGEM. De COGEM is onderverdeeld in vier subcommissies die een lid van het Dagelijks Bestuur als voorzitter hebben en ondersteund worden door een professioneel secretariaat dat een snelle en efficiënte uitvoering van de werkzaamheden mogelijk maakt. Er is een brede waaier aan expertises aanwezig binnen de COGEM. De COGEM-leden zijn vooraanstaande wetenschappers en deskundigen op hun terrein. De COGEM hanteert strikte procedures en protocollen om de kwaliteit, integriteit en onafhankelijkheid van zijn leden, publicaties en de organisatie te waarborgen.

Uit het statusrapport komt naar voren dat de COGEM in de afgelopen vijf jaar gemiddeld 63 publicaties (adviezen, signaleringen en signalerende aanbiedingsbrieven) per jaar heeft uitgebracht. Dat is een hoger aantal dan het langjarige gemiddeld van 57 publicaties per jaar over een periode van 14 jaar. Aangegeven wordt dat de COGEM in de jaren met de hoogste productie tegen haar grenzen aanloopt. De ondersteunende staf is relatief klein. De leden voeren hun werkzaamheden voor de COGEM uit naast hun reguliere werkzaamheden. Bij meerdere tegelijk lopende adviesvragen wordt een aanzienlijk beslag op de tijd van de leden gelegd, mede omdat de korte adviestermijnen geen spreiding toelaten. De grootste werkdruk ligt bij de subcommissie Medisch Veterinair. Deze commissie bereidt de meeste adviezen voor (158 van de 316 adviezen in de afgelopen vijf jaar).

Het statusrapport bevat een uitgebreide beschrijving van de communicatiestrategie die de COGEM hanteert. Dit is een belangrijk aspect van het werk van de COGEM, omdat genetische modificatie een maatschappelijk gevoelig terrein is met sterk gepolariseerde opvattingen. Als primaire communicatiedoelstelling van de COGEM wordt in het statusrapport genoemd het streven om als betrouwbaar en gezaghebbend erkend te worden. De COGEM noemt drie verschillende doelgroepen: 1) het wetenschappelijke veld en de vergunningaanvragers 2) de afnemers van de COGEM: het ministerie van IenM, andere departementen, het bureau GGO en de politiek (het parlement) 3) de stakeholders in het maatschappelijke debat.

Het statusrapport benadrukt dat in de communicatie de positie van de COGEM als onafhankelijk wetenschappelijk adviesorgaan centraal staat: 'De COGEM is geen deelnemer aan het maatschappelijk debat (...), en mag ook niet zo ervaren worden. De rol van de COGEM is het aandragen van wetenschappelijke feiten en informatie voor in eerste instantie de overheid en regering, en in tweede instantie de deelnemers in het maatschappelijke debat.'

In het statusrapport wordt tot slot uitgebreid ingegaan op de aanbevelingen die zijn gedaan door de evaluatiecommissie van 2011 en de acties die de COGEM naar aanleiding van die aanbevelingen heeft ondernomen. Uit het statusrapport blijkt dat enkele aanbevelingen van de evaluatiecommissie uit 2011 volledig zijn opgevolgd. Zo is door aanpassingen in vormgeving het onderscheid tussen de verschillende typen publicaties van de COGEM duidelijker gemaakt en zijn de procedures om (de schijn van) belangenconflicten te voorkomen, nog verder aangescherpt. Verder zijn activiteiten ontplooid om de samenwerking met nationale en internationale partners en zusterorganisaties te versterken.

Enkele aanbevelingen zijn niet opgevolgd, om uiteenlopende redenen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de aanbeveling om publicaties van breder belang direct aan de Tweede Kamer aan te bieden. De staatssecretaris van IenM liet in zijn reactie op de evaluatie van de COGEM weten hiervan geen voorstander te zijn, omdat hij het als 'de rol van de bewindspersoon ziet om de afweging te maken of een advies of signalering naar de Tweede Kamer verstuurd dient te worden en, belangrijker, om dat advies daarbij te voorzien van de bredere beleidscontext en een standpunt van het Kabinet'.

2.2 INTERVIEWS

De evaluatiecommissie heeft tien interviews afgenomen met betrokkenen van binnen en buiten de COGEM. De volgende COGEM-leden zijn geïnterviewd; dr. B.P.H. (Ben) Peeters (subcommissie Medisch Veterinair), prof. dr. J.P.M. (Jos) van Putten (subcommissie Medisch Veterinair), dr. W.J. (Willem-Jan) de Kogel (subcommissie Landbouw), dr. S. (Simone) van der Burg (subcommissie Ethiek en Maatschappelijke Aspecten), prof. dr. ir. F.P.M. (Francine) Govers (subcommissie Landbouw), en prof. dr. ir. G. (Gerrit) Meester (subcommissie Ethiek en Maatschappelijke Aspecten). De interviews met de COGEM leden zijn uitgevoerd in twee groeps-sessies.

Drs. Ing. P. (Peter) Torbijn en dr. D.W.G. (Dick) Jung vertegenwoordigden het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, DG Milieu en Internationaal; directie Veiligheid en Risico's, in het interview met de evaluatiecommissie.

Geïnterviewde stakeholders zijn: prof. dr. J.L. (Hans) Severens (vicevoorzitter Gezondheidsraad); prof. dr. H. (Hanspeter) Nägeli (University of Zurich, voorzitter GMO panel EFSA); Prof. dr. J.A. (André) Knottnerus (voorzitter WRR en voormalig voorzitter van de Gezondheidsraad); dr. ir. N. (Niels) Louwaars (directeur Plantum); prof. J. (Jim) Dunwell – University of Reading, Member of ACRE (Advisory Committee on Releases to the Environment, UK); drs. A. (Annemiek) Verkamman (algemeen directeur HollandBio) en I. (Irma) Vijn (senior beleidsadviseur HollandBio); Drs. H.P. (Heddy) de Wijs (Hoofd Bureau GGO, Veiligheid stoffen en producten, Gentechnologie en Biologische veiligheid, RIVM).

De afspraak met drs. H.G.P (Herman) van Bekkem, campagneleider gentech en duurzame landbouw van Greenpeace, kon helaas niet doorgaan, omdat de heer Van Bekkem kort voor de afspraak moest afzeggen vanwege logistieke problemen. Hij heeft zijn inbreng per mail aan de evaluatiecommissie doen toekomen.

De evaluatiecommissie dankt alle geïnterviewden voor hun bereidheid om deel te nemen aan het evaluatieproces.

3. BEVINDINGEN EN CONCLUSIES

3.1 BEVINDINGEN

3.1.1 ONTWIKKELINGEN

In de Trendanalyse biotechnologie 2016 stelt de COGEM vast dat de ontwikkelingen in de biotechnologie in de afgelopen jaren een hoge vlucht hebben genomen. Nieuwe technieken en toepassingen volgen elkaar in hoog tempo op en steeds meer biotechnologische producten bereiken of naderen de markt. De voortschrijdende wetenschappelijke ontwikkelingen en de integratie van biotechnologie in andere toepassingsgebieden bieden nieuwe kansen en mogelijkheden voor onder meer innovatie, economie, voedselproductie, gezondheidszorg en duurzame ontwikkeling.

Het gaat dan onder meer om de ontwikkeling van geneesmiddelen, hulpmiddelen en therapieën toegespitst op individuen of ziekten (*personalised medicine, gentherapie, 3D bioprinting*), nieuwe veredelingsmethoden (RNAi) en teeltmanagement in de landbouw, het ingrijpen in ecosystemen (*gg-insecten*) en toepassingen ten behoeve van een circulaire en biobased economie (*biofuels, bio-based building blocks*).

In de afgelopen jaren heeft de introductie van *genome editing* technieken, zoals de CRISPR-Cas9-technologie een ware revolutie op gang gebracht. Deze ontwikkeling gaat nog door. Voor de komende tijd wordt daarnaast verwacht dat het veld van de genetische modificatie sterk zal worden beïnvloed door een scala aan nieuwe technieken die gevat worden onder de noemer *synthetic biology*.

De kansen die biotechnologie biedt en de toegenomen technische mogelijkheden brengen echter ook vragen en dilemma's met zich mee. Deze vragen worden steeds urgenter door de opmars en integratie van biotechnologie in allerlei toepassingsvelden. Nieuwe biotechnologische mogelijkheden als *personalised medicine, gentherapie* en genetisch (bevolkings)onderzoek roepen ethische vragen op over onder meer privacy, eigendom, zelfbeschikkingrecht, autonomie.

Bij groene ggo's is al decennialang sprake van sterk gepolariseerde opvattingen. Een groot deel van de Europese en Nederlandse bevolking staat afwijzend tegenover een in hun ogen hyperrationele technocratische landbouw en koestert de overtuiging dat met een duurzame meer ecologische landbouw ook in de mondiale voedselbehoefte kan worden voorzien.

Weliswaar staat het maatschappelijk debat over groene ggo's momenteel op een relatief laag pitje, de standpunten van voor- en tegenstanders liggen nog steeds ver uit elkaar. Dit vertaalt zich direct naar de politieke arena waar ook sprake is van een grote kloof tussen voor- en tegenstanders van ggo's.

De Europese ggo-wetgeving is gebaseerd op het onderscheid tussen genetische modificatie en niet-genetische modificatie van organismen, zogeheten conventionele technieken of toepassingen. Genetische modificatie en haar producten vallen onder uitvoerige wet- en regelgeving en veiligheidsbeoordelingen, terwijl de producten van conventionele en andere biotechnologische of vrijgestelde technieken niet onder deze regelgeving vallen. Gezien de hoge kosten die gemoeid zijn met het veiligheidsonderzoek, heeft het grote gevolgen of een toepassing onder de ggo-regelgeving valt. Bedrijven in het agro- en voedseldomein die willen innoveren, zijn er daarom op gespist om de ggo-regelgeving te vermijden.

Verschuillende gesprekspartners van de evaluatiecommissie wezen erop dat het onderscheid tussen genetische modificatie en andere biotechnologische technieken wetenschappelijk niet altijd eenduidig te maken is. De producten die zijn gemaakt met verschillende biotechnologische technieken, zijn vaak niet of nauwelijks van elkaar of van 'natuurlijke'

producten te onderscheiden. Diverse geïnterviewden gaven in hun gesprek met de evaluatiecommissie aan dat de huidige juridische definitie van een ggo in de EU wat hen betreft achterhaald is. De voortschrijdende wetenschappelijke inzichten en ontwikkelingen zoals de opkomst van nieuwe genome editing technologieën (als CRISPR-Cas9) maken het volgens de evaluatiecommissie noodzakelijk dat de discussie over de definitie van genetische modificatie opnieuw wordt gevoerd.

Ook de tot nu toe gekozen benadering waarbij per techniek beoordeeld zal worden of de producten onder de ggo-regelgeving vallen, is volgens diverse geïnterviewden onhoudbaar geworden. In veel gesprekken werd de opvatting naar voren gebracht dat het beleid voor de beoordeling van ggo's zich niet moet richten op de technologie die wordt gebruikt, maar op het eindproduct. Herziening van de EU-regelgeving wordt onontkoombaar geacht, zeker nu lidstaten door de stagnatie in Brussel hun systematiek voor risico inschaling en de toelating van nieuwe producten baseren op eigen beoordeling van nieuwe technologieën.

In de interviews met de evaluatiecommissie kwam ook aan bod dat de focus van de ggo-regelgeving op alleen het veiligheidsaspect te eenzijdig is. Als de voordelen niet worden meegenomen in de weging is immers elk risico, hoe klein ook, onacceptabel. Een integraal afwegingskader waarbij de risico's en nadelen van en bezwaren tegen biotechnologische toepassingen breder worden afgewogen tegen het nut of de voordelen zou beter aansluiten bij de wensen en behoeften in de samenleving.

De verantwoordelijkheid voor het maken van die bredere afweging ligt bij de politiek. Op dat niveau wordt het besluit tot al dan niet toelaten immers genomen. De evaluatiecommissie meent dat (met name) de subcommissie Ethiek en Maatschappelijke Aspecten van de COGEM hierbij een ondersteunende rol kan vervullen door nieuwe thema's en grensvlakken te exploreren en daarmee de scope van de COGEM te verbreden, bijvoorbeeld naar de sociaaleconomische aspecten van ggo's.

Een dergelijke verbreding van de scope van de COGEM zou volgens de evaluatiecommissie voor de politieke afweging relevante inbreng kunnen opleveren. Ook kan zo worden bijgedragen aan het scheppen van ruimte in het maatschappelijke debat voor een faire afweging, waarbij enerzijds rekening wordt gehouden met de huidige ontwikkelingen in de biotechnologie en de kansen die deze bieden voor een duurzame agroproductie en waarbij anderzijds recht wordt gedaan aan de heersende meer holistische opvattingen en het wensbeeld van een duurzaam, ecologisch verantwoord boerenbedrijf.

De mogelijke consequenties van (bio)technologische ontwikkelingen voor de Nederlandse regelgeving, beleid of samenleving kunnen volgens de evaluatiecommissie niet anders dan in een internationale context beschouwd worden. Veel aspecten kunnen op nationaal niveau gereguleerd worden, maar altijd zal rekening gehouden moeten worden met de internationale context. Internationale verschillen in de juridische definitie van een ggo zijn van belang bij het afsluiten van handelsverdragen zoals TTIP of bij import en etikettering van ggo's. Patiënten kunnen voor behandelingen uitwijken naar het buitenland. Bedrijven kunnen vanwege voor hen ongunstige regelgeving besluiten om R&D te verplaatsen naar het buitenland. Verschillende geïnterviewden hebben erop gewezen dat de stagnatie op Europees niveau bij groene ggo's ertoe heeft geleid dat grote zaadbedrijven in Europa zich beperken tot conventionele veredelingsmethoden. Bedrijven die gebruik (willen) maken van genetische modificatie kijken uit naar delen van de wereld waar meer mogelijkheden zijn, bijvoorbeeld naar Zuidoost-Azië.

3.1.2 ORGANISATIE, INRICHTING EN WERKWIJZE VAN DE COGEM

De evaluatiecommissie stelt vast dat de organisatie en samenstelling van de COGEM past bij de taken en uitdagingen waarvoor een wetenschappelijk adviesorgaan zoals de COGEM

staat. De COGEM herbergt een grote verscheidenheid aan verschillende wetenschappelijke expertise en disciplines. In het geval dat een benodigde specifieke expertise niet aanwezig is binnen de COGEM, worden externe deskundigen aangetrokken.

Binnen de COGEM zijn procedures opgesteld voor minderheidsstandpunten, wat garant staat voor een open debat binnen de commissie. Daarnaast wordt de onafhankelijkheid en geloofwaardigheid van de COGEM gewaarborgd door procedures om mogelijke belangenconflicten te voorkomen.

Werkdruk is een issue, zo blijkt uit het statusrapport dat is opgesteld in het kader van deze evaluatie. De ondersteunende staf is relatief klein. De leden voeren hun werkzaamheden voor de COGEM uit naast hun reguliere werkzaamheden. In de afgelopen vijf jaar bracht de COGEM jaarlijks gemiddeld 63 publicaties (adviezen, signaleringen en signalerende aanbestedingsbrieven) uit. Aangegeven wordt dat de COGEM in de jaren met de hoogste productie tegen haar grenzen aanloopt. Met name de leden van de subcommissie Medisch Veterinair ervaren een grote werkdruk. Dit geldt ook voor het COGEM-secretariaat waar alle besluiten en discussies worden voorbereid. De evaluatiecommissie denkt dat overwogen kan worden om de subcommissie Medisch Veterinair uit te breiden. Ook kan worden onderzocht of door de inzet van ICT enige efficiencywinst kan worden geboekt, al wijst de praktijk uit dat de winst die dit oplevert in de regel beperkt is.

INTERNE SAMENHANG

De evaluatiecommissie is van mening dat de organisatie van de COGEM in verschillende subcommissies onder toezicht van een Dagelijks Bestuur en ondersteund door een professioneel secretariaat op de aard van de COGEM werkzaamheden is toegesneden. Een nadeel van de opsplitsing in verschillende subcommissies is dat het contact tussen leden van verschillende subcommissies relatief beperkt is. Weliswaar worden de leden geïnformeerd over de werkzaamheden in de andere subcommissies, de enige gelegenheid voor leden om elkaar in levende lijve te ontmoeten is de jaarlijkse plenaire vergadering en bij deelname aan begeleidingscommissies.

In de interviews met de evaluatiecommissie gaven de COGEM-leden aan dat de informatievoorziening en de terugkoppeling uit de andere subcommissies over het algemeen efficiënt verloopt en voldoende is. Wel heeft de evaluatiecommissie de indruk dat de totstandkoming van de onderzoeksagenda en de terugkoppeling naar de leden over de inzet van het onderzoeksbudget verbeterd kan worden.

Meer interactie tussen de verschillende subcommissieleden kan tot nieuwe inzichten en een verdere versterking van de COGEM leiden. Maar in de praktijk ontbreekt hiervoor de tijd. Mede gezien het feit dat de COGEM-leden zich ondanks het relatief geringe aantal contactmomenten sterk verbonden voelen met de COGEM, ziet de evaluatiecommissie geen aanleiding om met verdere verbetervoorstellen te komen.

3.1.3 KWALITEIT, OUTPUT EN IMPACT

De COGEM brengt drie typen publicaties uit: 1) Adviezen, waarin de COGEM op basis van technisch-wetenschappelijke overwegingen een advies geeft, en 2) Signaleringen, waarin de COGEM de minister en beleidsmakers informeert over nieuwe technologische ontwikkelingen en hun implicaties en over de ethische en maatschappelijke argumenten en aspecten die spelen rond toepassingen van genetische modificatie, om daarmee een evenwichtige besluitvorming te faciliteren en 3) Onderzoeksrapporten in opdracht van de COGEM. De inhoud van de onderzoeksrapporten is, in tegenstelling tot de eerste twee categorieën, niet de verantwoordelijkheid van de COGEM. Onderzoeksrapporten worden aan de minister aangeboden onder begeleiding van een signalerende of adviserende brief, die de positie van de COGEM beschrijft of die aangeeft welke informatie COGEM van belang acht voor de politiek en het beleid.

Ondanks de beperkte omvang van het secretariaat, produceert de COGEM een grote hoeveelheid werk op uiteenlopende terreinen. De evaluatiecommissie stelt vast dat de kwaliteit van de adviezen en signaleringen van de COGEM is hoog. De adviezen en signaleringen van de COGEM worden nationaal en internationaal zeer gewaardeerd. Hetzelfde geldt voor de symposia en workshops die de COGEM organiseert.

De procedures (zoals in het statusrapport beschreven) die de COGEM hanteert om de kwaliteit van haar werk te waarborgen (onder meer het werken met een 'buddy-systeem') blijken effectief te zijn.

De signalerende functie van de COGEM verdient aparte vermelding met het oog op de behoefte waarin hiermee wordt voorzien in het veld. Dit geldt ook voor de Trendanalyse biotechnologie die de COGEM periodiek samen met de Gezondheidsraad en de WRR uitvoert. In de interviews noemden diverse vertegenwoordigers van stakeholderorganisaties het zeer waardevol dat ze door de COGEM tijdig op nieuwe thema's en trends worden geattendeerd, zodat zij deze tijdig op hun eigen agenda kunnen plaatsen. Gezien de snelheid waarmee de ontwikkelingen zich voltrekken, is deze functie van de COGEM volgens de evaluatiecommissie van groot belang.

In enkele interviews werd aan de evaluatiecommissie meegegeven dat de COGEM de impact van haar rapporten en signaleringen verder kan vergroten door bij publicaties ook een *handelingsperspectief* te benoemen. Daarmee wordt uitdrukkelijk *niet* bedoeld dat de COGEM beleidsadviezen zou moeten geven, het gaat om het *specificeren van de adressant(en)* van de bevindingen en conclusies. Voor wie zijn de bevindingen en conclusies in deze publicatie relevant? Wie moet met welke bevindingen aan de slag? Wat is Europees belegd en wat nationaal? De evaluatiecommissie neemt deze suggestie over: door te specificeren wie de adressant(en) van de conclusies en bevindingen zijn, wordt de verbinding met beleid en politiek versterkt en daarmee de impact en relevantie vergroot. De notie van 'serviceable truth'¹ of 'dienstbare waarheid' kan in dit verband behulpzaam zijn.

3.1.4 ROL EN POSITIE VAN DE COGEM

De COGEM wordt breed erkend en gewaardeerd als een betrouwbare, onafhankelijke adviseur en gezaghebbende leverancier van essentiële kennis voor beleid. De adviezen en signaleringen van de COGEM zijn relevant en doen ertoe. Door het ministerie van IenM, de opdrachtgever van de COGEM, wordt benadrukt dat de COGEM een cruciale functie vervult in de 'gouden driehoek' met het departement en het Bureau GGO van het RIVM als het gaat om de waarborging van de publieke kennispositie ten behoeve van het beleid op het gebied van genetische modificatie. Op niveau van directie c.q. bestuur is er regelmatig contact tussen de drie organisaties.

De evaluatiecommissie vindt het van groot belang dat deze driehoek goed blijft functioneren. De regering en in het bijzonder het ministerie van IenM moet kunnen beschikken over onafhankelijke expertise, actuele wetenschappelijke kennis en betrouwbare gegevens om adequaat te kunnen inspelen op de kansen die nieuwe technologieën bieden en tegelijkertijd de veiligheid te waarborgen en ethische en maatschappelijke aspecten in het oog te houden.

De evaluatiecommissie wijst op het belang van goede en effectieve betrekkingen, afstemming en samenwerking tussen de COGEM en het Bureau GGO bij het RIVM met inachtneming van de opdracht en rol van de beide organisaties.

¹ Bijker, W. E., Bal, R., & Hendriks, R. (2009). *Paradox of Scientific Authority: the role of scientific advice in democracies*. Cambridge, MA: MIT Press

3.1.5 SAMENWERKING (NATIONAAL EN INTERNATIONAAL)

De COGEM werkt op nationaal niveau regelmatig samen met andere adviesorganen. Zo is de Trendanalyse biotechnologie een gezamenlijk product van de COGEM en de Gezondheidsraad. Bij de Trendanalyse die dit jaar wordt uitgebracht is ook de WRR een partner, dit op verzoek van de staatssecretaris van IenM. De samenwerking wordt door de betrokken partners als plezierig en effectief ervaren, maar speelt zich voornamelijk af op het niveau van de secretariaten en in mindere mate op het bestuurlijke niveau. Ook valt op dat in de beleving van sommige betrokkenen de trendanalyse meer het product is van de COGEM dan van de Gezondheidsraad en de WRR. De contacten tussen de COGEM, de GR en de WRR kunnen op het niveau van bestuur en leiding versterkt worden. De evaluatiecommissie ziet mogelijkheden om meer samen op te trekken en zo meer impact te genereren.

De evaluatiecommissie merkt op dat de COGEM een voortrekkersrol heeft in Europa. Zoals eerder aangegeven, staan de adviezen en signaleringen internationaal hoog aangeschreven. De COGEM wordt internationaal gezien als een autoriteit en als een voorbeeld voor andere adviesorganen. De verwachting van de voorgaande evaluatiecommissie dat er winst geboekt kan worden in termen van efficiency en verminderde werkdruk door het versterken van de internationale samenwerking tussen de nationale adviesorganen voor biologische veiligheid en ook met het 'GMO panel' van de Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid (EFSA), is blijkens het statusrapport niet uitgekomen. De huidige evaluatiecommissie is van oordeel dat het internationaal opereren van de COGEM zodanig belangrijk is voor haar functioneren dat een extra investering gerechtvaardigd zou zijn. Met de huidige werkdruk op het secretariaat is een extra inspanning echter weinig realistisch.

3.1.6 COMMUNICATIE

In de voorgaande evaluatie in 2011 beval de toenmalige evaluatiecommissie de COGEM aan om een uiterst terughoudende communicatiestrategie te hanteren. In diverse interviews werd in de huidige evaluatie naar voren gebracht dat een al te bescheiden opstelling van de COGEM niet aansluit bij de huidige stormachtige ontwikkelingen in het veld en de prangende politieke en maatschappelijke issues en vragen die dat met zich mee brengt.

De evaluatiecommissie sluit zich hierbij aan. De COGEM is geen partij in het maatschappelijke debat en neemt geen standpunten in, maar heeft wel tot taak om de Nederlandse regering onafhankelijk wetenschappelijk advies te geven en actuele ontwikkelingen, nieuwe (wetenschappelijke) inzichten, trends en belangrijke ethische en maatschappelijke vraagstukken proactief onder de aandacht te brengen en te agenderen, zodat de maatschappelijke discussie, beleidsvorming en de politieke besluitvorming van een wetenschappelijke kennisbasis worden voorzien. Gezag, geloofwaardigheid en onafhankelijkheid zijn cruciaal om die taak te kunnen vervullen.

Om in het huidige complexe en zich snel ontwikkelende krachtenveld voldoende impact te hebben, kan de COGEM niet functioneren in wetenschappelijke afzondering. Naast transparantie – publiceren van alle COGEM publicaties via de website en publiek toegankelijke vergaderingen door de subcommissies - moet de organisatie volgens de evaluatiecommissie een proactieve communicatiestrategie hanteren, waarbij publicaties en activiteiten actief onder de aandacht worden gebracht, zodat relevante (intermediaire) doelgroepen en stakeholders kennis nemen van de bevindingen en conclusies.

Daarbij is het van belang om rapporten en adviezen te voorzien van een handelingsperspectief, dat wil zeggen het specificeren van de adressant(en) van de conclusies en bevindingen, zodat een verbinding wordt gelegd met het domein van beleid en politiek en de afnemers maximaal ondersteund worden bij het maken van beleidsmatige en politieke afwegingen. Volgens de evaluatiecommissie is het niet nodig dat de COGEM adviezen en signaleringen

zelf naar de Tweede Kamer stuurt, maar is het wel van belang om voldoende 'feeling' te houden met de opvattingen en informatiebehoefte van de specialisten in de Kamerfracties en de betrokken bewindspersonen. Bij contacten met Kamerleden en bewindspersonen is het zaak om rekening te houden met het feit dat de huidige voorzitter van de COGEM een politieke kleur heeft.

3.2 CONCLUSIES

- De kwaliteit van het werk van de COGEM is uitstekend en voldoet aan de eisen die hieraan gesteld mogen worden.
- De onafhankelijke en objectieve positie van de COGEM wordt breed erkend en gewaardeerd. De COGEM heeft gezag.
- De COGEM staat nationaal en internationaal hoog aangeschreven. Haar adviezen en signaleringen worden gewaardeerd.
- Ondanks haar beperkte middelen ontvouwt de COGEM veel verschillende activiteiten, brengt ze een groot aantal relevante publicaties uit in verschillende aandachtsgebieden en organiseert relevante workshops en symposia.
- Het secretariaat wordt hoog gewaardeerd. Het samenspel tussen het secretariaat en de leden is goed. De leden zijn zeer betrokken.
- De organisatie is qua inrichting en samenstelling opgewassen tegen de taken en uitdagingen die op de COGEM afkomen, maar werkdruk is een aandachtspunt. De organisatie opereert op de toppen van wat met de huidige middelen mogelijk is.
- De samenwerking met andere adviesorganen zoals de Gezondheidsraad en de WRR is goed, met name op het niveau van het secretariaat. De commissie juicht het toe wanneer ook op het bestuurlijke niveau de samenwerking tussen de COGEM en de andere adviesorganen wordt versterkt. Door gezamenlijk optrekken kan de impact worden vergroot.
- Het internationale opereren van de COGEM en de internationale contacten onder meer met EFSA zijn zodanig belangrijk voor het functioneren van de COGEM dat een extra investering gerechtvaardigd is. Met de huidige werkdruk op het secretariaat is een extra inspanning echter weinig realistisch.
- De huidige snelle ontwikkelingen in de biotechnologie vragen om een meer proactieve en minder bescheiden en terughoudende (communicatie)strategie van de COGEM. Dat wil zeggen: met behoud van wetenschappelijke kwaliteit, objectiviteit, onafhankelijkheid en gezag actief naar buiten treden en de publicaties en activiteiten actief onder de aandacht brengen van de doelgroepen.
- De dienstbaarheid van de COGEM aan beleid en politiek kan verder worden vergroot door de adressant(en) van bevindingen en conclusies in publicaties nadrukkelijker te specificeren en daarmee een handelingsperspectief te bieden.
- Ter waarborging van de publieke kennispositie op het gebied van genetische modificatie is continuïteit van de driehoek IenM, Bureau GGO en de Cogem van groot belang. Essentieel daarvoor zijn goede en effectieve betrekkingen, afstemming en samenwerking tussen de COGEM en het Bureau GGO bij het RIVM met inachtneming van de opdracht en rol van de beide organisaties.

4. AANBEVELINGEN

De evaluatiecommissie beoordeelt de kwaliteit van de COGEM activiteiten en publicaties als zeer hoog. De COGEM is gezaghebbend en geloofwaardig. De wetenschappelijke kwaliteit, onafhankelijkheid en objectiviteit van de COGEM worden breed erkend en gewaardeerd. Het antwoord op de vraag 'Is de COGEM bij de tijd en is ze goed voorbereid?' luidt derhalve 'ja'. De evaluatiecommissie ziet daarom geen redenen voor radicale aanpassingen of veranderingen in de opdracht, taken, werkwijze, organisatie of procedures van de COGEM.

De commissie constateert echter ook dat de COGEM actief is in een veld dat zich kenmerkt door een enorme dynamiek. Alles is in beweging. Het veld van de biotechnologie is zowel wetenschappelijk als in termen van innovatie sterk in ontwikkeling. Nieuwe technologieën en toepassingen komen in hoog tempo beschikbaar. Het onderscheid tussen ggo's en niet-ggo's is volgens veel betrokkenen niet meer eenduidig te maken. Tegelijkertijd is er op Europees niveau sprake van politieke stagnatie.

De evaluatiecommissie is van mening dat de COGEM in dit krachtenveld en in deze dynamiek een proactievere rol kan spelen. Gezien de grote dynamiek in het veld van de biotechnologie (zowel in de wetenschap als in innovatie) en gezien de grote urgentie om uit de politieke impasse te komen en gezien de kwaliteit en de onafhankelijke en gezaghebbende positie van de COGEM, is de evaluatiecommissie van mening dat de COGEM een krachtiger rol kan vervullen.

Op basis van deze overwegingen en in het licht van de voortgaande veranderingen in het werkveld van de COGEM, doet de evaluatiecommissie de volgende aanbevelingen ter verdere versterking van de positie van de COGEM:

1. Voor de kennispositie van Nederland is het van belang dat de COGEM haar rol en opdracht optimaal kan blijven vervullen. Daarvoor is continuïteit van groot belang en het zorgdragen dat wat is opgebouwd in stand blijft en verder ontwikkeld wordt. Zorg voor continuïteit in het functioneren van de driehoek IenM, Bureau GGO bij het RIVM en de COGEM, waarbij de beide laatstgenoemde organisaties afstemmen en samenwerken met respect voor ieders positie en verantwoordelijkheid.
2. Investeer in duurzame verbindingen en samenwerking met adviesorganen als de WRR en de Gezondheidsraad. Op het niveau van het secretariaat zijn die banden al voldoende ontwikkeld. De evaluatiecommissie juicht het toe wanneer ze ook op bestuurlijk niveau verder worden versterkt. Er zijn belangrijke raakvlakken met deze organisaties. Door samen op te trekken en gezamenlijkheid te creëren, kan de impact worden vergroot. Het is zaak dat gezamenlijke producten ook als zodanig worden beleefd.
3. Ontwikkel een heldere procedure voor de totstandkoming van een jaarlijkse onderzoeksagenda waarbij verschillende onderzoeksthema's op transparante wijze tegen elkaar worden afgewogen. Maak inzichtelijk op grond van welke criteria de onderzoeksagenda wordt opgesteld en het onderzoeksbudget wordt ingezet.
4. Gezien het grote belang van de signalerende functie van de COGEM voor beleidsvorming en het maatschappelijke debat is een proactieve communicatiestrategie, waarbij producten actief onder de aandacht van (intermediaire) doelgroepen en stakeholders worden gebracht, gewenst. Overweeg - gezien de snelheid waarmee de wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen zich voltrekken - in overleg met de partners om vaker dan eens per vier jaar een trendanalyse uit te brengen.
5. Voorzie rapporten en andere uitingen van een handelingsperspectief. Dat wil zeggen: specificeer de adressanten van de bevindingen en conclusies. Voor wie zijn ze relevant? Wie moet met welke bevindingen aan de slag? Zorg zo voor het (beter) voorbereiden van de politieke landing van publicaties door proactief verbinding te zoeken met die politiek.

De notie van ‘serviceable truth’ of ‘dienstbare waarheid’ kan daarbij behulpzaam zijn. De COGEM zou daarmee haar agenderende functie en de impact van haar activiteiten versterken.

Het is niet nodig dat de COGEM rapporten zelf rechtstreeks naar het Parlement stuurt. Zorg wel voor verbinding met politiek en bestuur door periodiek, bijvoorbeeld eens per (twee) jaar, een gesprek te hebben met de specialisten van de verschillende fracties in de Tweede Kamer en betrokken bewindspersonen.

6. Claim in de komende periode een sterkere rol in het helpen doorbreken van de impasse in Europa rond ggo's onder meer door met gedegen adviezen de besluitvorming in Nederland te ondersteunen. De urgentie om een leidende rol te claimen, is groot nu belangrijke nieuwe technieken en producten worden geïntroduceerd, waarbij de Europese lidstaten tot eigenstandige interpretaties komen. De evaluatiecommissie is van mening dat de COGEM beschikt over de kennis en het gezag, aanzien en de onafhankelijke positie om een eigen wetenschappelijk gezicht te laten zien in de discussie over de definitie van genetische modificatie in het licht van nieuwe technologieën als genome editing en andere nieuwe methoden en technieken waarover onduidelijkheid bestaat of deze nu wel of niet tot de ggo technieken moeten worden gerekend.
7. Geef de subcommissie Ethiek en Maatschappelijke Aspecten de ruimte om nieuwe onderwerpen en grensvlakken te exploreren en daarmee de scope verbreden, bijvoorbeeld naar sociaaleconomische aspecten van ggo's.

BIJLAGE

DE EVALUATIECOMMISSIE

Door haar samenstelling beschikte de evaluatiecommissie over deskundigheid op het gebied van genetische modificatie, de relatie wetenschap-maatschappij, de relatie wetenschap-beleid en risico-governance.

Mr. drs. Jan Staman studeerde Diergeneeskunde en Nederlands Recht. Hij werkte lang op het (toenmalige) ministerie van landbouw, natuur en visserij (LNV) en was 13 jaar directeur van het Rathenau Instituut dat onderzoek doet en de publieke en politieke dialoog stimuleert over wetenschap en technologie.

Prof. dr. Wiebe E. Bijker is hoogleraar Technologie en Samenleving aan de Universiteit van Maastricht en hoogleraar Technology & Society aan de Norwegian University of Science and Technology (NTNU) in Trondheim en hij is lid van het bestuur van het Rathenau Instituut.

Prof. dr. Willem M. de Vos is leerstoelhouder en hoogleraar Microbiologie aan de Wageningen-UR en hoogleraar Human Microbiomics aan de Universiteit van Helsinki. Professor De Vos is lid van de KNAW en was tien jaar lid van de voorlopers van de COGEM (tot 2000).

De evaluatiecommissie is redactioneel ondersteund door drs. Antoinette Thijssen.