

# **COGEM**

Evaluatie

*24 november 2003*

Stationsplein 1  
Postbus 907  
3800 AX Amersfoort  
Telefoon 033 467 7777  
[www.tg.nl](http://www.tg.nl)  
Twynstra Gudde  
Management Consultants BV  
KvK 31031754

## COGEM

### Evaluatie

mevrouw mr.dr. A.E.H. Huygen  
drs. W.J.N. Ligthart  
drs.ing. B. Vlemminx  
mr. P.V.U. van Grevenstein

Amersfoort, 24 november 2003  
343674/AHY/RGO

## Samenvatting

Dit rapport geeft de resultaten van een onafhankelijke evaluatie van de COGEM, die vooral is gebaseerd op interviews met partijen die bij de COGEM zijn betrokken, zoals het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en andere ministeries, aanvragers van vergunningen, andere commissies waarmee de COGEM samenwerkt of die actief zijn op het gebied en non-gouvernementele organisaties (ngo's).

De evaluatie werd begeleid door een, door de voorzitter van de COGEM ingestelde stuurgroep van merendeels externen. Deze stuurgroep heeft de uitgangspunten van de evaluatie bepaald en heeft na de rapportage een volledigheds- en kwaliteitstoets uitgevoerd. De leden van de stuurgroep staan genoemd in bijlage 1.

De evaluatie is met name gericht op beantwoording van de volgende vragen: “doet de COGEM de goede dingen” en “doet de COGEM de dingen goed?”. In dat kader werd bij de evaluatie het DOR-model aangehouden.

Bij het beoordelen van de resultaten van de evaluatie is het belangrijk om goed voor ogen te houden dat de COGEM tijdens de periode waarover de evaluatie zich uitstrekt grote veranderingen heeft door-gemaakt. Er is een nieuwe voorzitter benoemd en het secretariaat bestaat geheel uit nieuwe mensen. De nieuwe mensen zijn nog niet volledig ingewerkt. In dit opzicht is de COGEM, alhoewel zij reeds lang bestaat, toch te vergelijken met een jonge organisatie, waar energie uitgaat naar het ontwikkelen van een goede werkwijze. De recente veranderingen bij de COGEM zijn slechts gedeeltelijk bekend bij de respondenten.

### **Doet de COGEM de goede dingen?**

In het kader van de vraag of de COGEM de goede dingen doet, zijn tijdens de interviews de verschillende taken en potentiële taken van de COGEM aan de orde gekomen.

Het functioneren van de COGEM is afgeleid van de wettelijke taken. Op grond daarvan is er een visie geformuleerd en een communicatieplan opgesteld. De COGEM heeft geen duidelijke missie en doelstellingen benoemd voor haar functioneren.

Ons is gebleken dat de beelden, die zowel intern als extern bestaan over de taken die de COGEM uitvoert en de wijze waarop zij deze wil uitvoeren, niet geheel sporen met elkaar. Wij zijn van mening dat de COGEM voor zichzelf en voor de buitenwereld scherper zou kunnen aangeven wat haar missie en haar doelstellingen zijn. Een analysekader daarvoor is aangegeven in hoofdstuk 7. Belangrijk daarbij is de vraag in welke mate de COGEM, naast de technisch-wetenschappelijke advisering en signalering, aandacht wil besteden aan ethisch-maatschappelijke ontwikkelingen. Voorts dient de COGEM duidelijkheid te verschaffen over de mate van pro-activiteit bij de uitvoering van de taken.

De respondenten vinden over het algemeen dat de COGEM “de goede dingen” doet. De technisch-wetenschappelijke advisering van de COGEM wordt unaniem gezien als de belangrijkste taak. Hierin zou de COGEM volgens respondenten nog iets pro-actiever kunnen zijn door meer aandacht te geven aan het uitbrengen van technisch-wetenschappelijke signaleringen over trends op de lange termijn. Volgens de respondenten is de COGEM, als commissie van wetenschappers, bij uitstek daartoe in staat. Daarnaast menen de respondenten dat het goed is dat de COGEM het maatschappelijk debat over ggo's faciliteert, samenwerkt met zusterorganisaties in andere landen en met andere commissies in eigen land. Het onderzoeksprogramma wordt eveneens noodzakelijk geacht.

Over andere (mogelijke) taken is geen overeenstemming. Wij hebben geconstateerd dat er met name veel verwarring bestaat over de ethisch-maatschappelijke signaleringen. De COGEM heeft deze taak bij wet meegekregen. Deze is nog verzaamd bij de Integrale Nota Biotechnologie. In haar eigen visiedocument geeft de COGEM aan dat haar signalerende rol dient te worden versterkt. Daarnaast geeft de COGEM aan dat zij het debat wil faciliteren door de juiste argumenten aan te dragen, maar niet door de argumenten ook te wegen of door het toetsen van individuele gevallen.

Bij respondenten waren er grote weerstanden tegen de ethisch-maatschappelijke signaleringen. Daarbij dient te worden aangetekend dat veel respondenten ten onrechte meenden dat de COGEM wél individueel wil toetsen, wél argumenten wil wegen en oordelen wil uitspreken. Mogelijk verminderen of verdwijnen weerstanden van de omgeving, wanneer duidelijk is dat de COGEM dat juist niet wil doen.

## **Doet de COGEM de dingen goed?**

Een tweede aandachtspunt van de evaluatie is de vraag of de COGEM de dingen goed doet. Ter beantwoording van deze vraag is gekeken naar de organisatie van de COGEM, naar de “producten” van de COGEM en de samenwerking met andere partijen in het veld.

### *Inrichting, samenstelling en werkwijze van de COGEM*

De inrichting en de samenstelling van de COGEM wordt algemeen als functioneel ervaren. Wij vinden dat de COGEM op een goede wijze is ingericht, met leden die experts zijn en die functioneren in subcommissies met bepaalde expertisegebieden. Het secretariaat is nu uitgebreid en dat geeft de mogelijkheid om op termijn de leden te ontlasten en de kwaliteit te verhogen. Als het secretariaat zich “gezet” heeft, moet er meer aandacht worden besteed aan systemen.

De COGEM heeft volgens de meeste respondenten de geschikte leden in haar subcommissies. Het is belangrijk dat de (kwaliteit van de) instroom van nieuwe leden wordt geborgd. Sommige respondenten gaven aan dat de leden van de COGEM wetenschappelijk van hoog niveau zijn, maar dat zij niet altijd voldoende inzicht hebben in de bestuurlijke en organisatorische aspecten van hun functie. Volgens hen kan de COGEM effectiever werken als dat wel het geval is. Wij zijn van mening dat er een inwerkprogramma zou moeten zijn voor nieuwe leden, zodat zij worden voorbereid op hun nieuwe functie en hun rol.

Het veld ervaart de COGEM als een onafhankelijke commissie, die gezag uitstraalt. De procedures om de onafhankelijkheid te waarborgen zijn goed en worden in het algemeen goed opgevolgd. De samenstelling van de subcommissies is goed, maar er zijn wel factoren die het aantrekken van de juiste, hoog gekwalificeerde leden zouden kunnen bemoeilijken. Dat zou nader onderzocht kunnen worden.

### *Adviezen en signaleringen*

Het aantal adviesaanvragen, dat de COGEM ontvangt, daalt in relatieve zin. Het is bij de evaluatie niet duidelijk geworden waarom dat zo is. Wij vinden dat de COGEM zou moeten nagaan hoe dat komt. De COGEM zou ook zelf kunnen aangeven, over welke adviezen zij wil worden geraadpleegd en welke adviezen ambtelijk kunnen worden afgehandeld.

Er is tevredenheid over de kwaliteit van de technisch-wetenschappelijke adviezen. De meningen over de kwaliteit van de ethisch-maatschappelijke signalering zijn verdeeld, maar dat kan samenhangen met het geringe aantal uitgebrachte signaleringen en de verwarring over het doel daarvan.

Verbetering is mogelijk bij de onderbouwing en de motivering van de adviezen. Daarbij gaat het zowel over de explicitering van de wetenschappelijke redenering, die tot het advies heeft geleid (risicoanalyse), als over de bestuursrechtelijk toetsbare en houdbare motivering. Met name het secretariaat zou hier een belangrijke rol kunnen spelen.

Een punt van aandacht bij de advisering zijn de contacten met de aanvragers. De COGEM heeft geen contact met de aanvragers. Sommige aanvragers en leden van de COGEM zouden dat echter wel op prijs stellen. Contacten kunnen de procedures versnellen, maar het is dan wel noodzakelijk dat de onafhankelijkheid van de COGEM blijft gewaarborgd.

Voorts zijn aanvragers niet altijd bekend met de adviezen, die de COGEM in hun zaak uitbracht. Soms weten zij niet, dat VROM/BGGO is afgeweken van het advies en schrijven zij de beslissing aan de COGEM toe. Wij vinden dat de communicatie met de aanvragers hierover moet verbeteren.

#### *Samenwerking met andere partijen*

De COGEM en BGGO werken pas korte tijd samen in de huidige constellatie. Op hoofdlijnen gaat dit behoorlijk. Bij de adviesaanvragen weten partijen over en weer wat zij van elkaar kunnen verwachten. Er is en wordt veel geïnvesteerd in een goede verstandhouding.

Nu partijen aan elkaar gewend zijn en de verhouding volwassen wordt, past het dat BGGO en de COGEM hun relatie weer kritisch aan een onderzoek onderwerpen. Verbetering is mogelijk waar het gaat om incidentele contacten, waarbij BGGO bijvoorbeeld behoefte heeft aan een nadere toelichting, een meer uitgebreide motivering of een incidenteel advies op korte termijn. Op dat vlak stroken de verwachtingen over en weer niet helemaal.

Voorts is het belangrijk dat de korte tijd voor advisering en vergunningverlening door de COGEM en BGGO samen optimaal wordt benut. De procedure zou nog eens kunnen worden bekeken om te kijken of er mogelijkheden zijn om het nog beter af te stemmen.

De samenwerking met andere commissies in Nederland en met zusterorganisaties in het buitenland is met de komst van het nieuwe secretariaat versterkt. Dat wordt algemeen gewaardeerd.

# Inhoudsopgave

## Samenvatting

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Aanpak en werkwijze</b>	<b>2</b>
2.1	Het gehanteerde analysemodel	2
2.2	Het evaluatiekader	2
2.3	Verloop van het onderzoek	6
2.4	Leeswijzer	6
<b>3</b>	<b>Taken van de COGEM</b>	<b>8</b>
3.1	Wettelijke taak	8
3.2	Wat doet de COGEM?	9
3.3	Wat doet de COGEM (nog) niet?	13
3.4	Conclusies	15
<b>4</b>	<b>Inrichting, samenstelling en werkwijze van de COGEM</b>	<b>17</b>
4.1	Strategie	17
4.2	Structuur	17
4.3	Systemen	21
4.4	Personeel	23
4.5	Onafhankelijkheid COGEM	25
4.6	Gezag van de COGEM	26
4.7	Internationaal	27
4.8	Conclusies	28
<b>5</b>	<b>Adviezen en signaleringen van de COGEM</b>	<b>29</b>
5.1	Aantal adviesaanvragen	29
5.2	Kwaliteit van de adviezen en signaleringen	30
5.3	Conclusies	31
<b>6</b>	<b>Samenwerking met andere partijen in Nederland</b>	<b>32</b>
6.1	Samenwerking met BGGO	32
6.2	Contacten COGEM met aanvragers	34
6.3	Samenwerking met andere actoren in het veld	35
6.4	Conclusies	37
<b>7</b>	<b>Positie van de COGEM: analysekader</b>	<b>38</b>



7.1	Focus	38
7.2	Wijze van uitvoering	40
7.3	Communicatie	42
<b>8</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>43</b>
8.1	Conclusies	43
8.2	Aanbevelingen	45
	<b>Bijlagen</b>	
1.	Stuurgroepleden	
2.	Respondenten	
3.	Paragraaf COGEM Wet Milieubeheer	
4.	Lijst van afkortingen	

# 1 Inleiding

De Commissie Genetische Modificatie (COGEM) is ingesteld bij de Wet Milieubeheer als adviesorgaan met als taak de regering op verzoek of uit eigen beweging te adviseren over mogelijke milieurisicoaspecten van de vervaardiging van en handelingen met genetisch gemodificeerde organismen. In de Wet Milieubeheer is vastgelegd dat de commissie binnen een termijn van vier jaar een rapport uitbrengt aan de minister van VROM, waarin tenminste de taak, de inrichting en de werkwijze van de commissie aan een onderzoek worden onderworpen en voorstellen worden gedaan voor gewenste veranderingen. Dit rapport wordt door de minister, voorzien van zijn standpunt, verzonden naar beide Kamers der Staten-Generaal.

Deze onafhankelijke evaluatie heeft plaatsgevonden in de periode juni tot en met september 2003. Dit rapport is de weerslag van de evaluatie. De evaluatie is begeleid door een, door de voorzitter van de COGEM ingestelde stuurgroep van merendeels externen. Deze stuurgroep heeft de uitgangspunten van de evaluatie bepaald en heeft na de rapportage een volledigheid- en kwaliteitstoets uitgevoerd. De stuurgroep is tijdens de evaluatie driemaal bijeen gekomen. De leden van de stuurgroep staan genoemd in bijlage 1.

De COGEM heeft in 2002 grote veranderingen doorgemaakt. Er is een nieuwe voorzitter benoemd, een nieuw secretariaat gevormd en er is een nieuwe visie geformuleerd. Dit heeft geleid tot aanzienlijke gevolgen voor de werkwijze van de commissie. Daarbij is ook een koerswijziging in gang gezet, mede mogelijk gemaakt door de versterkte ondersteuning. Vanwege deze veranderingen heeft deze evaluatie een bijzonder karakter. Het zwaartepunt van de evaluatie zal op verzoek van de stuurgroep liggen bij het huidige functioneren van de COGEM. Daarbij wordt het verleden echter nadrukkelijk niet uit het oog verloren.

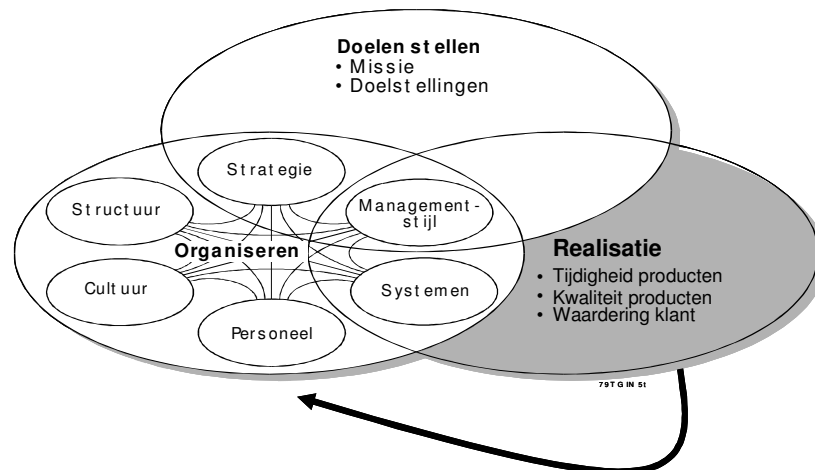
De opbouw van het rapport is als volgt. Allereerst wordt in hoofdstuk twee een beschrijving van de gehanteerde werkwijze en aanpak beschreven. In hoofdstuk drie wordt de wettelijke taak van de COGEM besproken, de invulling die de COGEM daaraan geeft en de taken die de COGEM zou kunnen uitvoeren. In hoofdstuk vier wordt de inrichting, samenstelling en werkwijze van de COGEM behandeld en in hoofdstuk vijf wat de COGEM realiseert. In hoofdstuk zes komt de samenwerking met andere partijen in Nederland aan bod, gevolgd door een analyse van de evaluatie in hoofdstuk zeven. Tot slot staan in hoofdstuk acht onze conclusies en aanbevelingen.

## 2 Aanpak en werkwijze

In dit hoofdstuk wordt aangegeven hoe de evaluatie is aangepakt. In paragraaf 2.1 wordt het gehanteerde analysemodel uitgelegd, in paragraaf 2.2 wordt de gedachte achter het evaluatiekader verhelderd en in paragraaf 2.3 worden de werkzaamheden besproken.

### 2.1 Het gehanteerde analysemodel

Als analysemodel voor de evaluatie van de COGEM is gekozen voor het “D(oelen stellen), O(rganiseren), R(ealisatie)”-model. De kracht van dit DOR-model is dat hierin de elementen worden onderkend die waarborgen dat op een integrale wijze wordt gekeken naar de COGEM. Het analysemodel geeft het kader weer waarbinnen de evaluatievragen worden gesteld. Zie figuur 1.



Figuur 1. DOR-model

In dit model wordt een onderscheid gemaakt in input en output elementen. Als input kunnen worden onderscheiden de missie, doelen en de organisatorische inrichting zoals structuur, managementstijl, et cetera. Als output onderscheiden wij producten en diensten, zoals de kwaliteit van de geleverde producten, waardering door klanten, et cetera.

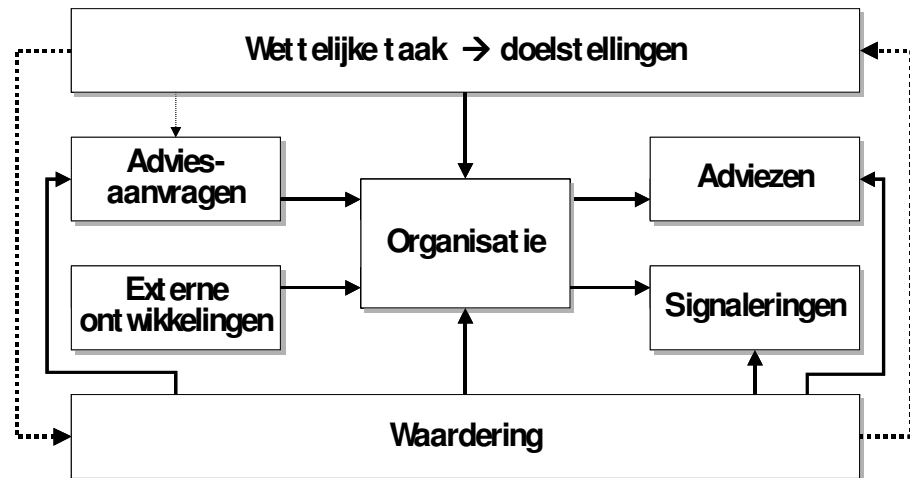
### 2.2 Het evaluatiekader

Het doel van het evaluatiekader is het vooraf identificeren en definiëren van vragen, aan de hand waarvan de COGEM kan worden geëvalueerd.

Het evaluatiekader is opgebouwd uit vier onderdelen. Per onderdeel is een aantal (onderzoeks)vragen geformuleerd, waarmee een adequate en volledige gegevensverzameling van het betreffende onderdeel kan worden verkregen. De vier onderdelen zijn:

1. Wettelijke taak en doelstellingen
2. Advies- en overige aanvragen
3. Organisatie
4. Adviezen en signaleringen.

De verbanden tussen deze onderdelen staan weergegeven in figuur 2 en zullen hieronder worden uitgewerkt.



Figuur 2. Opbouw evaluatiekader

#### *Wettelijke taak en doelstellingen*

Iedere organisatie heeft een bepaalde bestaansreden. Deze bestaansreden komt voort uit een bepaalde (gepercipieerde) behoefte, in de meest brede zin van het woord, in de maatschappij. Voor de COGEM is de bestaansreden een wettelijke taak. In de evaluatie wordt nagegaan wat deze wettelijke taak inhoudt, hoe hier invulling aan wordt gegeven en wat (andere) betrokkenen daarvan vinden. Hiermee kan worden gekeken in hoeverre de COGEM doet wat zij moet doen.

*Advies- en overige aanvragen*

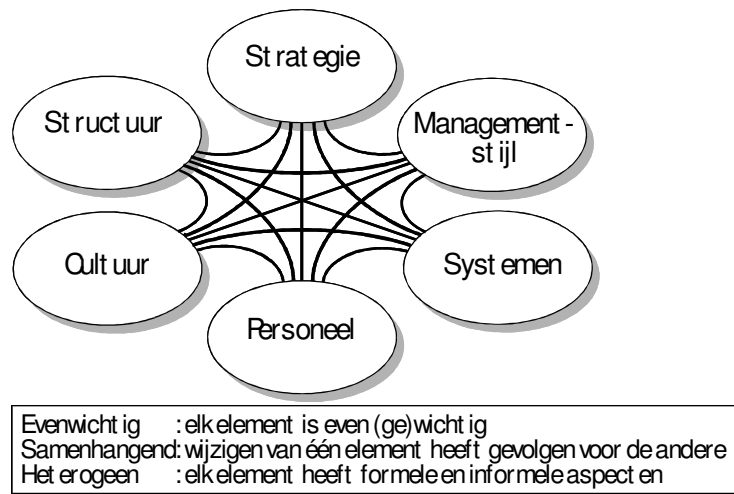
De COGEM krijgt adviesaanvragen en verwerkt deze. Deze adviesaanvragen zijn de input van het adviseringsproces van de COGEM. Daarnaast brengt de COGEM op eigen initiatief signaleringen uit. Deze kunnen gekoppeld zijn aan een adviesaanvraag, maar kunnen ook geheel los daarvan staan.

Aan de hand van de daadwerkelijke adviesaanvragen en signaleringen kan worden gekeken of deze overeenstemmen met wat de COGEM volgens alle betrokkenen zou moeten doen. Tevens wordt bekeken hoeveel adviezen de COGEM per jaar geeft en, zo mogelijk, wat de aard van de adviezen is. Ten slotte wordt onderzocht in hoeverre de COGEM meer, dan wel minder zou kunnen doen dan zij momenteel doet.

*Organisatie(-inrichting)*

Het onderdeel organisatie betreft de wijze waarop de COGEM is ingericht om de gestelde doelen te bereiken. Er wordt zowel gekeken naar de interne organisatie, als de organisatie binnen het totale gebied van genetische modificatie.

Bij de beoordeling van de inrichting van een organisatie hanteren wij het zogeheten ESH-model (zie figuur 3), waarbij ESH staat voor Evenwicht, Samenhang en Heterogeniteit. In het ESH-model worden zes elementen onderscheiden die tezamen de inrichting van een organisatie bepalen. Deze elementen zijn strategie, structuur, systemen, personeel, managementstijl en cultuur.



ISTGAMI5a

Figuur 3. ESH-model

Met samenhang wordt bedoeld dat elke verandering in een van de elementen altijd een verandering, hoe klein dan ook, in de andere vijf elementen tot gevolg zal hebben. Evenwicht wil zeggen dat elk van de zes elementen even belangrijk is. Heterogeniteit wil zeggen dat het raamwerk zowel betrekking heeft op de formele, vooraf bedachte aspecten als op de informele aspecten die in de praktijk ontstaan.

Dit onderdeel beschrijft dus het functioneren van de COGEM binnen het gebied van de genetische modificatie en de tevredenheid hierover.

#### *Adviezen en signaleringen*

Adviezen en signaleringen zijn de output van de COGEM. In dit onderdeel wordt gekeken naar het aantal adviezen en signaleringen dat tot stand komt, wat er met de adviezen en signaleringen gebeurt en de tevredenheid over de adviezen en signaleringen.

Het zwaartepunt van het onderzoek ligt bij de percepties van de diverse stakeholders over de taken van de COGEM en de uitwerking daarvan in adviezen en signaleringen. De vragen over die onderdelen zijn in vrijwel alle interviews teruggekomen. Vragen over de organisatie zijn met name via de COGEM zelf achterhaald.

Per onderdeel zijn er verschillende vragen geformuleerd. De vragen zijn uitgesplitst naar verschillende bronnen, zoals de wet, documenten (bijvoorbeeld jaarverslagen en eerdere onderzoeken), de COGEM (met nog aparte vragen voor de voorzitter, de secretaris en het secretariaat), (buiten)leden van de COGEM, BGGO, VROM, kennisinstellingen, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties.

### 2.3 Verloop van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in een aantal stappen. Deze stappen zijn achtereenvolgens:

1. Het opstellen van het evaluatiekader. In overleg met de stuurgroep is het evaluatiekader vastgesteld. De focus ligt hierbij op “doet de COGEM de goede dingen” en “doet de COGEM de dingen goed”.
2. Het verzamelen van gegevens. Op basis van de basisvragen uit het evaluatiekader heeft de gegevensverzameling plaatsgevonden door het analyseren van documenten en met name het voeren van interviews bij een bewust breed gekozen groep respondenten. Van de interviews, die zowel face to face als telefonisch hebben plaatsgevonden, zijn gespreksverslagen opgesteld die zijn teruggekoppeld naar de respondent. Hierdoor is de betrouwbaarheid geborgd. In bijlage 2 is de lijst van respondenten opgenomen. Om de anonimiteit te waarborgen wordt hier alleen de organisatie genoemd. De bevindingen zijn besproken met de stuurgroep.
3. Het vellen van een oordeel en toepassen van wederhoor. Na de gegevensverzameling is een conceptrapportage opgesteld en deze is voorgelegd aan de COGEM voor wederhoor.
4. Het opstellen van de concept-eindrapportage. Deze rapportage is aangepast naar aanleiding van door de COGEM gesignaleerde feitelijke onjuistheden en onvolledigheden, die tijdens het wederhoor aan het licht zijn gekomen. Deze rapportage is besproken met de stuurgroep.
5. Het accepteren van de eindrapportage door de stuurgroep, na het uitvoeren van een volledigheid- en kwaliteitstoets.

### 2.4 Leeswijzer

De hoofdstukken drie t/m zeven geven weer hoe de COGEM feitelijk functioneert, wat de respondenten daarvan vinden en het oordeel van Twynstra Gudde over het functioneren. Het onderscheid tussen deze drie aspecten wordt verduidelijkt door de feitelijke situatie in normaal, rechtstaand lettertype weer te geven, de mening van respondenten cursief en het oordeel van Twynstra Gudde in een tekstkader.

Op deze wijze worden feiten, meningen en oordeelsvorming strikt gescheiden. In hoofdstuk acht wordt een analysekader geschetst voor het bepalen van de positie van de COGEM en ten slotte staan in hoofdstuk negen de conclusies en aanbevelingen.



## 3 Taken van de COGEM

In dit hoofdstuk wordt het eerste gedeelte van het DOR-model uitgewerkt; de doelen van de organisatie, die voor de COGEM staan beschreven in de wettelijke taak.

### 3.1 Wettelijke taak

De COGEM heeft de volgende wettelijke taken (Wet Milieubeheer artikel 2.27, zie bijlage 3).

De COGEM heeft tot taak de minister van VROM op diens verzoek of uit eigen beweging te adviseren over de indeling van risicogroepen van het vervaardigen van en handelingen met genetisch gemodificeerde organismen (ggo's), en over de veiligheidsmaatregelen die met betrekking tot de onderscheiden risicogroepen ter bescherming van mens en milieu moeten worden getroffen, daaronder mede begrepen de eisen die aan deskundigheid van dat vervaardigen of bij die handelingen betrokken personen moeten worden gesteld.

De COGEM heeft voorts tot taak:

- de vergunningverlenende instantie (VROM/BGGO) te adviseren over vergunningsaanvragen met betrekking tot bij AMvB aangewezen inrichtingen voor zover die aanvragen betrekking hebben op het vervaardigen van of verrichten van handelingen met ggo's
- de minister te adviseren over kennisgevingen en over aanvragen om vergunning, voor zover die betrekking hebben op het vervaardigen van of handelingen met ggo's
- de milieu-inspectie die belast is met het toezicht op het vervaardigen van en handelingen met ggo's, te adviseren met betrekking tot dat toezicht.

Daarnaast voorziet de wet erin dat de COGEM op verzoek van de minister van VROM of andere betrokken ministers, dan wel uit eigen beweging de betrokken minister informeert, indien aan het vervaardigen of aan handelingen met ggo's ethische of maatschappelijke aspecten zijn verbonden die naar het oordeel van de COGEM van belang zijn.

Het bovenstaande is in de praktijk door de COGEM vertaald naar enerzijds een technisch-wetenschappelijke taak (adviseren omtrent de milieurisico's van activiteiten met ggo's) en anderzijds een ethisch-maatschappelijke taak (uitbrengen van signaleringen).

Het maatschappelijke aspect is bij de Integrale Nota Biotechnologie nader geaccentueerd:

“De taak van de COGEM zal zijn een technisch-wetenschappelijke advisering (gevraagd en ongevraagd), waarbij rekening dient te worden gehouden met de maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van genetische modificatie en waarbij wordt opengestaan voor discussie. Dit betekent dat de COGEM niet alleen bij de advisering over individuele gevallen rekening moet houden met deze ontwikkelingen maar ook dat zij periodiek moet aangegeven welke ontwikkelingen er zijn te verwachten. Om deze taak te kunnen vervullen zal de COGEM worden uitgebreid. Enkele nieuwe leden zullen worden benoemd met deskundigheid in de sfeer van de ecologie, ethiek en maatschappijwetenschappen” (p.36 Integrale Nota Biotechnologie).

Voorts heeft de COGEM in 1999 een visie op de toekomstige taak en het functioneren van de COGEM geformuleerd. Daarbij heeft de COGEM aangegeven dat een aantal accentverschuivingen zou plaatsvinden bij de invulling van de wettelijke taken. De COGEM heeft een eerste aanzet voor een missieformulering gedaan in haar communicatieplan. Er zijn geen “SMART” geformuleerde doelstellingen opgesteld, waarbij SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden. De enige doelstelling die de COGEM heeft die hier enigszins aan voldoet, is dat adviezen binnen de wettelijke termijn worden afgehandeld.

De COGEM heeft een wettelijke taak. Haar functioneren is hiervan afgeleid. De COGEM heeft op grond van de wettelijke taken een visie op hoofdlijnen opgesteld. Dit is nog niet uitgemond in een duidelijke missie met doelstellingen voor haar functioneren. Wij zijn van mening dat de COGEM dit wel zou moeten doen, enerzijds om voor zichzelf en de buitenwereld scherper te stellen wat zij doet, anderzijds om haar eigen prestaties te kunnen beoordelen en op basis daarvan tot verbeteringen te komen.

### 3.2 Wat doet de COGEM?

In deze paragraaf maken wij een onderscheid naar de activiteiten die de COGEM onderneemt, zoals deze uit de verschillende interviews naar voren komen, en beschrijven wij deze.

Tevens geven wij de meningen van respondenten over deze activiteiten weer (cursief).

### **Technisch wetenschappelijke adviezen over vergunningaanvragen**

De COGEM adviseert de minister van VROM gevraagd of ongevraagd bij de vergunningverlening in het kader van het Besluit GGO.

*Respondenten vinden dit unaniem de belangrijkste taak van de COGEM.*

### **Signaleringen op technisch-wetenschappelijk gebied**

De COGEM brengt (on)gevraagd signaleringen uit op technisch-wetenschappelijk gebied.

*Respondenten vinden dit een nuttige taak van de COGEM. De indruk bestaat vanuit alle geledingen dat alle (bijzondere) vergunningaanvragen in beginsel bij de COGEM langskomen, en dat de COGEM derhalve als eerste kan voorzien wat de toekomstige ontwikkelingen zijn en of daarbij bijzondere knelpunten worden verwacht.*

*Respondenten waarderen het wanneer de COGEM daarover op grond van haar technisch-wetenschappelijke kennis signaleringen uitbrengt voor de korte termijn (bijvoorbeeld de interpretatie van begrippen), maar vooral ook voor de lange termijn. Daarbij gaat het om het signaleren van belangrijke ontwikkelingen en trends in het onderzoek en de implicaties en maatschappelijke effecten die dat op langere termijn kan hebben. Vanuit de kant van de vergunningaanvragers werd aangegeven dat de COGEM op dit gebied meer pro-actief kan zijn.*

### **Signaleringen op ethisch-maatschappelijk gebied**

De COGEM brengt (on)gevraagd signaleringen uit op ethisch-maatschappelijk gebied. De wettelijke taak van de COGEM op dit gebied is nogmaals verzaamd bij de Integrale Nota Biotechnologie (INB).

In het document "Visie op toekomstige taak en functioneren van de COGEM" geeft de COGEM aan dat haar signalerende functie dient te worden versterkt. Het doel van de ethisch-maatschappelijke signaleringen is volgens de COGEM het aangeven van de waarden die een rol spelen bij deze vorm van onderzoek en om de politiek behulpzaam te zijn bij het bepalen van de relevante argumenten.

De COGEM acht het niet haar taak om in individuele gevallen zelf ethisch te toetsen en om tot een eindoordeel te komen.

*Bij de grote meerderheid van de respondenten bestaat verwarring over het doel van de ethisch-maatschappelijke signaleringen. Deze respondenten menen dat de COGEM geen ethisch-maatschappelijke signaleringen dient uit te brengen. Deze meerderheid is afkomstig uit alle geledingen. Zij vinden het ethisch-maatschappelijke aspect wel belangrijk, maar zij menen dat ethisch-maatschappelijke signalering incompatibel is met technisch-wetenschappelijke advisering. Ethisch-maatschappelijke signalering is volgens hen meer een politieke aangelegenheid.*

*Een groot aantal respondenten uit alle geledingen meent dat het risico bestaat dat de ethisch-maatschappelijke signalering afbreuk doet aan het gezag van de COGEM op technisch-wetenschappelijk gebied. Eén van de betrokkenen verwoordde dit als volgt: “Met de ethische signalering loopt de COGEM het risico in politiek vaarwater te komen. Dan moet de commissie zelf maar de gevolgen daarvan dragen”.*

### **Faciliteren van het debat over technisch-wetenschappelijke en ethisch-maatschappelijke onderwerpen**

De COGEM kan ervoor kiezen om het debat over ggo's te faciliteren, zowel op technisch-wetenschappelijk als op ethisch-maatschappelijk gebied. Het faciliteren van het debat kan inhouden dat bijeenkomsten worden georganiseerd, waar deskundigen en mogelijk andere betrokkenen meningen uitwisselen over de technisch-wetenschappelijke ontwikkelingen of over de ethisch-maatschappelijke ontwikkelingen. In het document “Visie op toekomstige taak en functioneren van de COGEM” is aangegeven dat de COGEM haar rol in het maatschappelijke debat over de veiligheidsaspecten en over de ethische en maatschappelijke aspecten van de vervaardiging en de toepassing van ggo's moet versterken, en dat de COGEM gevraagd, dan wel ongevraagd, een bijdrage moest leveren aan de kwaliteit van het debat en de besluitvorming en meningsvorming door de overheid, politiek en maatschappij. De COGEM heeft deze taak op zich genomen en heeft tot nog toe vier conferenties georganiseerd.

*De respondenten die een conferentie hebben bezocht waren hierover overwegend positief. De weerstand die bestaat op ethisch-maatschappelijk gebied, is minder wanneer het gaat over het bevorderen van het debat op ethisch-maatschappelijk gebied. Respondenten benadrukken daarbij dat de COGEM geen mening over ethisch-maatschappelijke aspecten mag ventileren (maar wel over technisch-wetenschappelijke adviezen en signaleringen).*

*De COGEM heeft echter aangegeven dat zij alleen behulpzaam wil zijn bij de discussie door het aangeven van argumenten en niet door zelf standpunten over ethisch-maatschappelijke aspecten in te nemen.*

### **Internationale samenwerking**

De COGEM heeft aangegeven meer te willen gaan samenwerken met vergelijkbare commissies in andere landen. Op het gebied van ethisch-maatschappelijke aspecten is de COGEM al internationaal actief. Zo heeft de COGEM eind 2002 een workshop gehouden voor zusterinstellingen van de subcommissie Ethische & Maatschappelijke Aspecten binnen Europa.

*Door de meeste respondenten is aangegeven dat zij samenwerking met vergelijkbare commissies in andere landen zinvol vinden, omdat het belangrijk is dat Europese organisaties op dit gebied met elkaar van gedachten wisselen. Zo kunnen zij elkaar op de hoogte houden van de ontwikkelingen op de relevante gebieden en aan kennisoverdracht doen. Zaken die in een land al goed zijn uitgezocht, hoeven dan misschien in een ander land niet opnieuw te worden uitgezocht. De samenwerking met internationale zusterorganisaties wordt algemeen gewaardeerd.*

### **Samenwerking met andere commissies in het veld**

De COGEM werkt ook samen met andere commissies in het veld, zoals de CBD, de CCMO en de Gezondheidsraad.

*Deze commissies waarderen de samenwerking met de COGEM, zodat kennisoverdracht kan plaatsvinden en zodat zij kunnen uitgaan van een gemeenschappelijk kader.*

### **Onderzoeksprogramma**

De COGEM heeft een budget om zelfstandig onderzoek uit te voeren.

*Het eigen onderzoeksprogramma van de COGEM onttrekt zich aan de waarneming van de meeste respondenten. Sommige insiders, die hiervan weten, vinden het goed dat de COGEM een onderzoeksprogramma start. Wel geven zij aan dat het uitzetten van het onderzoek met bijzondere waarborgen omgeven moet zijn, opdat de onderzoeken van belang zijn voor de werkzaamheden van de COGEM in het kader van haar wettelijke taak en niet voortvloeien uit een bijzondere interesse van leden. Het uitzetten van deze onderzoeken behoort naar de mening van de respondenten tot de taken van de COGEM.*

De activiteiten die de COGEM ontplooit, vallen binnen haar wettelijke taak. De respondenten zijn overwegend positief over de activiteiten
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

die de COGEM uitvoert. De technisch-wetenschappelijke advisering en signalering zijn de belangrijkste taken van de COGEM. Tegen de signaleringen op ethisch-maatschappelijk gebied, een taak die is verzwaaard bij de INB, bestaan weerstanden. Dat geldt in veel mindere mate voor een rol van de COGEM bij het faciliteren van het maatschappelijk debat op dit gebied. Deze rol mag de COGEM volgens respondenten wel op zich nemen. Deze opvatting van respondenten is niet helemaal begrijpelijk, omdat de signaleringen in dienst staan van het maatschappelijke debat. Wij constateren dat er veel verwarring bestaat over doel en inhoud van de signaleringen op ethisch-maatschappelijk gebied en dit beïnvloedt de oordeelsvorming. Veel onrust is ontstaan door de vragenlijst die door BGGO wordt meegestuurd naar vergunningaanvragers. Wij zijn van mening dat de COGEM niet duidelijk genoeg aandraagt wat de signaleringen inhouden en waar zij voor bedoeld zijn.

### 3.3 Wat doet de COGEM (nog) niet?

Onderdeel van de evaluatie is de vraag: doet de COGEM de goede dingen? Daarom is tijdens de interviews ook gevraagd welke taken de COGEM volgens de respondent nog meer zou moeten uitvoeren. Hieronder staan de taken beschreven die de COGEM nu niet uitvoert, maar die zij volgens de respondenten wel zou moeten kunnen uitvoeren.

#### **Ethische toetsing in individuele gevallen**

De COGEM heeft aangegeven dat zij niet een ethische toets om tot een eindoordeel te komen wil uitvoeren.

*Het merendeel van de respondenten, afkomstig uit alle geledingen, is van mening dat de COGEM deze taak niet op zich zou moeten nemen. Veel partijen vinden een dergelijke toets overbodig, sommigen vinden dat het bij uitstek een taak van de politiek is. Veel respondenten, met name de vergunningaanvragers, denken dat de COGEM wél een toets wil uitvoeren in individuele gevallen.*

### **Deelnemen aan de maatschappelijke discussie**

De COGEM adviseert de minister en niet het algemene publiek. De COGEM zou zich echter kunnen mengen in het publieke debat, bijvoorbeeld door voorlichting te geven over ggo's, of door te komen met een mening in het discours, met name op technisch-wetenschappelijk gebied. De grens met het faciliteren van het maatschappelijk debat, een taak die wij hierboven noemden, is gradueel. Er is geen precieze scheiding tussen het faciliteren van het maatschappelijk debat, het verspreiden van technisch-wetenschappelijke kennis en het geven van voorlichting.

*De meningen van de respondenten verschillen over de vraag of de COGEM zou moeten deelnemen aan de maatschappelijke discussie. Een aantal respondenten uit de overheids- c.q. beleidsmakerhoek en de ngo's meent dat er al voldoende andere onafhankelijke groeperingen zijn die dit doen. Sommigen vinden het niet passend als de mening van de COGEM zou verschillen van die van het ministerie. Andere groeperingen, zoals aanvragers, zouden het wel waarderen als de COGEM deze taak op zich zou nemen. Veel respondenten zouden het wenselijk vinden als de COGEM technisch-wetenschappelijke feiten in het maatschappelijk debat publiek zou maken. Het publiek maken van meningen over ethisch-maatschappelijke aspecten stuit op meer bezwaren.*

### **Afgeven van vergunningen**

De COGEM adviseert bij een vergunningaanvraag; het Ministerie van VROM geeft de vergunning af, meestal nadat deze is voorbereid door BGGGO (Bureau Genetisch Gemodificeerde Organismen).

*Bij de aanvragers blijkt verwarring te bestaan over de vraag, wie de facto de vergunningen afgeeft, de COGEM of VROM/BGGGO. Een aantal partijen denkt dat de COGEM de vergunningen afgeeft. Sommige partijen menen dat de COGEM de vergunningen zou moeten verstrekken, zodat deze uit het politieke speelveld komen. Het gezag van de COGEM zou hierdoor toenemen. Anderen vinden dat de problematiek rond ggo's onvoldoende is uitgekristalliseerd en dat de overheid daarom verantwoordelijkheid moet blijven dragen.*

### Betrokkenheid bij het implementeren van EU-wetgeving in Nederlands recht

Implementatie van EU-wetgeving wordt verzorgd door het Ministerie van VROM. De COGEM wordt hier niet bij betrokken.

*Verschillende respondenten gaven aan dat zij zouden wensen dat de COGEM zou worden betrokken bij de implementatie van EU-wetgeving in Nederland. Volgens één respondent zou dit dienen te behoren tot de “core business” van de COGEM: vragen over de interpretatie van EU-wetgeving, waarbij kan worden vergeleken met implementatie in andere landen. Dit is alleen mogelijk als de regels de ruimte laten voor interpretatie, en uit de interviews is gebleken dat daarover ook wel eens misverstanden bestaan en dat de COGEM meer bevoegdheden worden toegedicht dan de Europese regelgeving feitelijk verstrekt.*

Verschillende respondenten menen dat de COGEM een aantal taken zou moeten uitvoeren, die zij nu niet uitvoert, zoals het afgeven van de vergunning, in plaats van het adviseren daarover.

### 3.4 Conclusies

Onderstaande tabel geeft per (potentiële) taak van de COGEM weer of de COGEM dit doet en of de respondenten van mening zijn dat de COGEM dit moet doen.

(Potentiële) activiteit	Verricht de COGEM deze activiteit?	Zou de COGEM deze activiteit moeten verrichten?
TW adviezen	ja (wet)	ja
TW signaleringen	ja (wet)	ja, mag pro-actiever
EM signaleringen	ja (wet)	wisselend
Faciliteren debat	ja	ja
Internationale samenwerking	ja	ja
Samenwerking andere commissies	ja	ja
Onderzoeksprogramma	ja	ja
Ethische toetsing individueel	nee	nee
Deelnemen maatschappelijke discussie	nee	wisselend
Afgeven vergunningen	nee	wisselend
Ondersteunen implementatie EU-wetgeving	nee	wisselend



De technisch-wetenschappelijke advisering van de COGEM wordt unaniem gezien als de belangrijkste taak. Hierin zou de COGEM volgens een meerderheid van de respondenten nog pro-actiever kunnen zijn. Daarnaast menen de respondenten dat het goed is als de COGEM het maatschappelijk debat faciliteert en gaat samenwerken met zusterorganisaties in andere landen en met andere commissies in eigen land. Het onderzoeksprogramma wordt eveneens positief beoordeeld. Over andere (mogelijke) taken bestaat geen overeenstemming. Vooral over de ethisch-maatschappelijke signalering bestaat verwarring. Veel respondenten begrijpen niet met welk doel deze algemene signaleringen worden uitgebracht.

## 4 Inrichting, samenstelling en werkwijze van de COGEM

In hoofdstuk vier is de taak van de COGEM besproken, wat volgens het DOR-model valt onder “doelen stellen”. In dit hoofdstuk beschrijven wij de inrichting, de samenstelling en de werkwijze van de COGEM, oftewel de gekozen organisatie om de taak te volbrengen.

### 4.1 Strategie

De strategie geeft de route aan die de COGEM kiest om haar taak uit te voeren.

De COGEM is opgedeeld in vier subcommissies, ieder met hun eigen specifieke aandachtsgebied. Om te kunnen adviseren over de zeer complexe materie van ggo's, hebben experts zitting in één van de subcommissies van de COGEM. Indien zij een bepaald vraagstuk niet kunnen beantwoorden, omdat dat bijvoorbeeld te specialistisch is of omdat een expert zelf de vergunningaanvrager is, worden externe experts ingeschakeld. De experts worden ondersteund door een secretariaat bestaande uit hoog opgeleide medewerkers (universitair +) die thuis zijn in de materie.

Wij vinden de door de COGEM gekozen strategie een goede strategie. De materie rondom ggo's is dermate complex dat experts moeten worden ingeschakeld. Door de gekozen strategie kunnen dé deskundigen in Nederland worden benut om de minister te adviseren.

### 4.2 Structuur

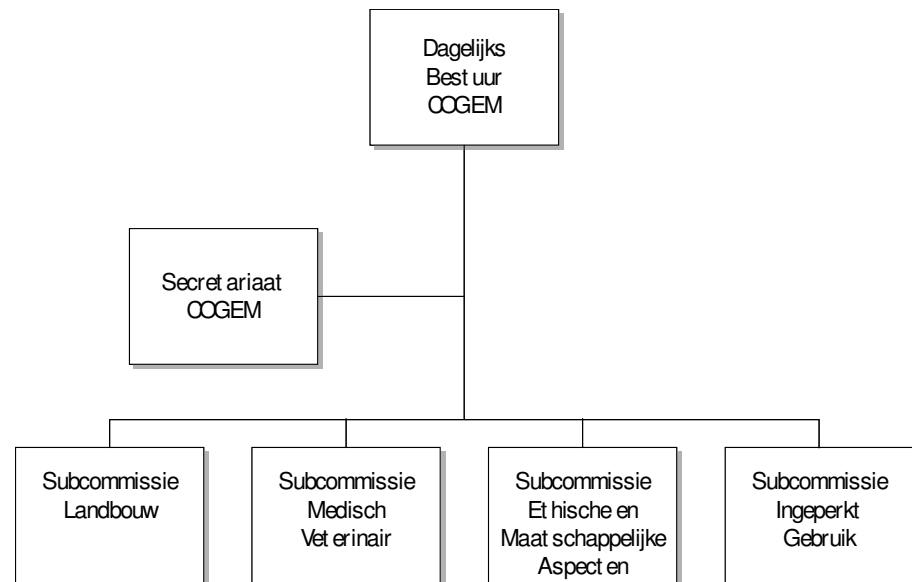
Onder de structuur verstaan wij de formele en informele taak-, verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling en de compensatie daarvan.

De COGEM bestaat wettelijk uit maximaal 20 leden en een secretaris, die door de minister van VROM op grond van hun expertise zijn aangesteld. De leden kunnen worden aangevuld met buitenleden, welke door het dagelijks bestuur van de COGEM worden geselecteerd en door de voorzitter van de COGEM worden benoemd. In 2003 is het secretariaat op sterkte gekomen met zeven medewerkers. Ten tijde van de evaluatie stond er nog één vacature open.

De COGEM bestaat momenteel uit vier verschillende subcommissies die de adviezen voorbereiden.

Drie subcommissies houden zich bezig met technisch-wetenschappelijke adviezen; de vierde subcommissie houdt zich bezig met ethische en maatschappelijke aspecten.

Figuur 4 toont de structuur van de COGEM.



Figuur 4. Structuur COGEM

#### 4.2.1 Subcommissies

In de subcommissies van de COGEM zitten de experts die input geven om tot een advies te komen. Binnen de COGEM worden de volgende subcommissies onderscheiden:

- de subcommissie Landbouw (technisch/wetenschappelijk, bestaat uit acht leden incl. de voorzitter en twee buitenleden)
- de subcommissie Medisch Veterinair (technisch/wetenschappelijk, bestaat uit zes leden incl. de voorzitter en drie buitenleden)
- de subcommissie Ingeperkt Gebruik (technisch/wetenschappelijk, bestaat uit een vaste kern van vier leden)
- de subcommissie Ethische en Maatschappelijke Aspecten (bestaat uit zes leden incl. de voorzitter en vier buitenleden).

De subcommissies komen vier tot zes maal per jaar bijeen. De vergaderingen zijn openbaar. Andere partijen kunnen daar als toehoorder aanwezig zijn, wat ook wel gebeurt.

Vanwege het korte tijdsbestek tussen de aanvraag van adviezen en de advisering is het meestal niet mogelijk om de adviezen in de vergaderingen te bespreken en gebeurt dit buiten de vergadering om. Bij markttoelating, waar de adviestertermijn langer is, lukt het soms wel.

*De vergaderingen van de subcommissies verlopen volgens de leden en toehoorders over het algemeen goed. In bepaalde gevallen zou de voorzitter van een subcommissie de vergadering iets beter kunnen leiden, zodat alle leden bij de discussies aan bod komen.*

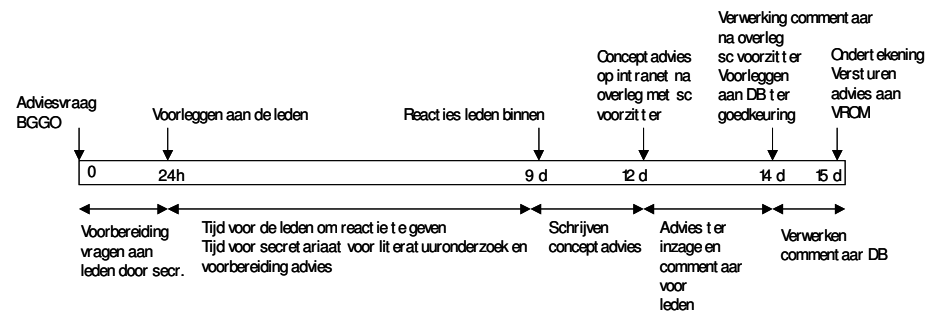
*De respondenten geven aan dat het op dit moment niet meer gebruikelijk is om tijdens de vergaderingen alle concrete adviesaanvragen te behandelen. Daarvoor is de tijd tussen de aanvraag en het opleveren van het advies te kort geworden. In de vergaderingen worden nu ook meer algemene onderwerpen behandeld.*

#### 4.2.2 Secretariaat

Voor de koerswijziging had de COGEM een secretaris en beperkte ondersteuning vanuit het bureau BGGO (één à anderhalve fte) tot haar beschikking. Het secretariaat is sterk uitgebreid en bestaat in haar huidige vorm in zijn geheel uit nieuwe medewerkers met een hoog opleidingsniveau. Het secretariaat is het aanspreekpunt van de COGEM. Indien de COGEM door BGGO om een advies wordt gevraagd, komt dit binnen bij het secretariaat.

Voor een IG (ingeperkt gebruik) beschikking heeft BGGO in totaal 45 dagen en streeft ernaar om de COGEM op dag 18 om advies te vragen. Vanwege de nieuwe richtlijn met verkorte IG-procedure heeft de COGEM 15 dagen om tot een advies te komen.

Figuur 5. schetst de procedure van advisering binnen de COGEM.



Figuur 5. Procedure van advisering binnen de COGEM

Via de secretaris komen de stukken bij de betreffende bureaucoördinator. Deze controleert de stukken op volledigheid en verspreidt deze binnen 24 uur per post onder de leden van de subcommissie. De leden hebben vervolgens zeven dagen om via e-mail op deze stukken te reageren. Met de reacties van de leden stelt de bureaucoördinator een conceptadvies op, dat nog een keer wordt besproken met de voorzitter van de subcommissie. De leden kunnen dit conceptadvies inzien op het intranet en kunnen er binnen 48 uur op reageren. Ten slotte wordt het advies besproken in het dagelijks bestuur, alvorens het als definitief wordt verstuurd.

Bij adviesaanvragen op het gebied van IM (introductie in het milieu) en markttoelating is de termijn langer, te weten vier weken. Door het secretariaat wordt per aanvraag beslist of deze in de vergaderingen van de verschillende subcommissies kan worden behandeld (afhankelijk van de vergaderdata), of dat het advies per e-mail en telefoon kan worden opgesteld. Definitieve vaststelling van de adviezen verloopt volgens de bovenstaande procedure voor IG.

Het secretariaat van de COGEM komt wekelijks bijeen. De secretaris van de COGEM is ook aanwezig bij de tweewekelijkse vergadering met VROM, de COGEM, de VROM-Inspectie en BGGO, waarin alle zaken van gemeenschappelijke interesse worden behandeld. De secretaris van de COGEM heeft iedere week werkoverleg met BGGO. Er is recent afgesproken dat BGGO en de COGEM ook vooroverleg zullen houden over ingewikkelde adviezen.

*De respondenten die met het secretariaat te maken hebben zijn over het algemeen positief over de procedurele aspecten van hun werkzaamheden. Betrokken respondenten merken op dat het secretariaat bemand is met nieuwe mensen, die nog in hun inwerkperiode zitten. Het secretariaat kan nog veel leren in zijn nieuwe rol. Deze groei zien de respondenten echter ook. Diverse respondenten vragen zich af of er dubbel werk wordt gedaan door BGGO en het secretariaat, bijvoorbeeld bij de bewerking van de aanvragen.*

#### 4.2.3 Inbedding COGEM

Het secretariaat van de COGEM is, terwijl het formeel onder het Ministerie van VROM valt, gehuisvest op het terrein van het RIVM. Het RIVM verzorgt de financiële administratie van de COGEM. Formeel gezien is dat niet ideaal. De huidige keuze is destijds bewust gemaakt: BGGO is ook op het terrein van het RIVM gehuisvest en het heeft voordelen om zo dicht bij BGGO te zitten. Via een convenant VROM/RIVM en de COGEM is de samenwerking geregeld.

Wij vinden de structuur van de COGEM passend bij haar wettelijke taak en de gekozen strategie. Door de experts met specifieke expertisegebieden bijeen te plaatsen in subcommissies kan efficiënt worden gewerkt. De keuze om het secretariaat uit te breiden is waardevol om de leden te ontlasten en een kwaliteitsslag te maken in de advisering. Gezien de mate van uitbreiding vinden wij wel dat de leden duidelijk moeten merken dat zij worden ontlast en door de buitenwereld moet een kwaliteitsslag kunnen worden waargenomen. Gezien de korte tijd dat het huidige secretariaat nu bij elkaar is, is het echter niet realistisch dit direct te verwachten. Het is positief dat met name de leden aangeven dat het secretariaat groeit in zijn rol.

#### 4.3 Systemen

Onder systemen worden regels en procedures verstaan waarmee het dagelijks functioneren wordt gestuurd. Systemen zijn gericht op beheersing, waarbij beheersing wordt gezien als het proces van normstelling, planning, toetsing en bijsturing van activiteiten en resultaten, teneinde de doelen van de organisatie te kunnen realiseren.

Met betrekking tot de systemen vallen de volgende zaken op:

- Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het secretariaat in de huidige vorm zijn niet beschreven. Er zijn nog wel beschrijvingen van de oude situatie, maar deze zijn zeker niet één op één door te trekken naar het heden. Het secretariaat is wel van plan om dit op te pakken, met name om mogelijke problemen in de toekomst te vermijden.
- Er zijn geen kwaliteitseisen gedefinieerd met betrekking tot de (inhoud van de) te leveren producten. Het hanteren van strikte kwaliteitsnormen is volgens de COGEM praktisch niet uitvoerbaar, want wanneer is een onderbouwing “goed”? De kwaliteit zit volgens de COGEM in de procedure ingebouwd. De leden geven commentaar en het secretariaat schrijft het conceptadvies, waarop de leden weer kunnen reageren. Het conceptadvies wordt vervolgens behandeld en vastgesteld in het dagelijks bestuur, dat alle stukken nog eens bekijkt.
- De COGEM evalueert haar adviezen niet ex post. Informeel contact vindt wel plaats en positieve en/of negatieve reacties komen hierin terug.
- De COGEM stelt een jaarplan op, dat ieder kwartaal wordt bijgesteld. Managementrapportages voor monitoring worden echter niet gemaakt. In het dagelijks bestuur wordt wel een lijst gehanteerd van adviezen die zijn uitgegaan.
- Sinds enige tijd wordt iets gedaan aan kennismanagement. Door de beschikbare kennis te inventariseren en goed toegankelijk te maken, zouden de leden verder kunnen worden ontlast door het secretariaat. Het secretariaat heeft wel aangegeven dat hier in de toekomst meer aandacht aan zal worden geschonken. Omdat het secretariaat in zijn huidige vorm pas kort functioneert heeft men hier echter nog geen tijd voor gehad.

De systemen binnen de COGEM zijn nog niet erg ontwikkeld. Dat is op dit moment ook niet te verwachten; de COGEM in haar huidige vorm is nog jong. Het inwerken van de nieuwe medewerkers en het opzetten van de nieuwe organisatie vergen momenteel veel aandacht. Aan de systemen moet de COGEM als de organisatie zich “gezet” heeft wel meer aandacht gaan besteden. Aandachtspunten hierbij zijn:

- vastleggen van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Duidelijkheid verschaffen aan de buitenwereld begint bij intern duidelijkheid verschaffen
- regelmatig evalueren. Dit hoeft niet formeel te gebeuren, maar de dialoog moet hier wel over worden aangegaan. Hierdoor kan de kwaliteit en de acceptatie van de adviezen toenemen
- werken met tijdschrijven. Zo kan inzichtelijk worden gemaakt wat de medewerkers precies doen, zodat er realistisch kan worden begroot
- meer aandacht voor kennismanagement. Op dit moment zit nog te veel kennis in de hoofden van de leden.

#### 4.4 Personeel

In deze paragraaf wordt kort ingegaan op de karakteristieken en vaardigheden van de leden en de medewerkers van het secretariaat van de COGEM.

##### 4.4.1 *Leden*

Op de gebieden die de COGEM bestrijkt tracht de COGEM experts binnen te halen; leden van de COGEM worden geselecteerd op basis van hun expertise. Daarnaast wordt er gestreefd naar een evenwichtige spreiding van achtergronden (verschillende universiteiten, onderzoeksinstellingen en bedrijven) over de subcommissie.

De selectieprocedure voor een nieuw lid verloopt als volgt. Het dagelijks bestuur legt een aantal curricula vitae naast elkaar en bepaalt de meest geschikte kandidaat op basis van de hierboven genoemde criteria. Vervolgens benadert de voorzitter de kandidaat. Leden van de COGEM worden vervolgens formeel door de minister van VROM aangesteld. De nieuwe leden wordt geen inwerkprogramma aangeboden. Wel hebben alle nieuwe leden na hun benoeming een oriënterend gesprek met de voorzitter.



De COGEM schakelt, indien zij dat noodzakelijk acht, externe (buitenlandse) experts in bij de adviezen. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren als de specialist op het gebied rechtstreeks betrokken is bij de aanvraag. Evaluatie van leden geschiedt door een informeel gesprek éénmaal per jaar tussen de afzonderlijke leden en de voorzitter. Ook wordt tijdens bijeenkomsten van het dagelijks bestuur wel eens over het functioneren van leden gesproken.

*Experts op de verschillende deelgebieden zijn volgens de respondenten dun gezaaid in Nederland. Het lukt de COGEM de laatste jaren niet altijd om de mensen binnen te halen die zij in eerste instantie op het oog heeft. Door de respondenten wordt over het algemeen wel aangegeven dat de leden van de COGEM de juiste mensen zijn en zij worden over het algemeen als experts beschouwd. Dé topexperts die geen zitting in de COGEM willen hebben, hebben het vaak te druk. Daarnaast werd genoemd dat topexperts het zonde zouden vinden van hun tijd, omdat er zo vaak van een COGEM-advies wordt afgeweken. De vergoeding is volgens de leden niet echt een kritieke succesfactor om lid te worden van de COGEM. Het gaat hen toch met name om het netwerk en de eer.*

*Sommige respondenten vinden dat de leden niet alleen voldoende wetenschappelijke kennis dienen te hebben, maar ook kennis op andere gebieden, zoals inzake de grondslagen van de risicoanalyse en de bestuurlijke en bestuursrechtelijke aspecten. De kennis op die andere gebieden is volgens deze respondenten niet bij alle leden aanwezig, waardoor zij niet zouden beseffen wat hun functie in volle omvang inhoudt. Deze respondenten menen dat er een inwerkprogramma zou moeten zijn voor de leden.*

#### 4.4.2 Secretariaat

Het secretariaat in zijn huidige vorm bestaat geheel uit nieuwe medewerkers, hoog opgeleid in de moleculaire biologie. Alle medewerkers zijn aangesteld door de voorzitter.

De bureaucoördinatoren van het secretariaat hebben frequent contact met de secretaris. De voorzitter en de secretaris werken nauw samen.

*Een aantal respondenten heeft zorgen geuit over het collectieve geheugen van de COGEM, omdat het nieuwe secretariaat van de COGEM geheel uit nieuwe mensen bestaat. Vroegere COGEM-secretarissen zijn in dienst bij BGGO. Volgens een respondent zit “het geheugen” van de COGEM daardoor in feite bij BGGO. De contacten tussen de COGEM en BGGO zijn niet dermate soepel, dat dit “geheugen” collectief kan worden gebruikt.*

De COGEM heeft geschikte leden in haar subcommissies. Wel is het zaak de instroom van goede nieuwe leden te borgen. Verder zijn wij van mening dat voor de leden een inwerkprogramma moet worden opgesteld. Voor het secretariaat geldt dat dit nieuw is. Een goede evaluatie van zijn kwaliteit kan pas worden gegeven als de medewerkers zijn ingewerkt.

#### **4.5 Onafhankelijkheid COGEM**

De onafhankelijkheid van de COGEM speelt met name voor de leden en minder voor het secretariaat. De leden zijn veelal afkomstig uit het werkveld en belangenverstrengeling zou daar kunnen optreden. Om dit tegen te gaan zijn procedures opgesteld, hoe bij mogelijke belangenverstrengeling dient te worden gehandeld. De leden ondertekenen hierover een verklaring en tevens moeten zij ieder jaar opgeven aan de voorzitter welke (neven)functies zij hebben. Als er een (neven)functie is met mogelijke belangenverstrengeling, wordt bekeken hoe zij daarmee moeten omgaan.

*Volgens de leden adviseren zij in het algemeen niet over zaken, die rechtstreeks te maken hebben met hun hoofdfunctie. Als een aanvraag met een mogelijk eigenbelang in een vergadering wordt besproken, verlaat het betreffende lid de vergadering. Daaraan wordt doorgaans goed de hand gehouden, wel worden twee incidenten genoemd, waarbij deze procedure mogelijk niet goed is gevolgd. De leden geven echter aan dat de COGEM over voldoende “zelfreinigend vermogen” beschikt. Als een lid hier niet goed mee om zou gaan, zou hij/zij meteen niet meer serieus worden genomen.*

*De COGEM wordt in het veld ervaren als een onafhankelijke commissie die onafhankelijke adviezen geeft. Algemeen wordt gesignaleerd dat leden van de COGEM vaak op de een of andere manier betrokken zijn bij onderzoek met ggo's en daarbij dus een zeker belang hebben.*

*Maar men is van mening dat zulks niet te vermijden is. Volgens de respondenten is het aantal experts in Nederland op het gebied van genetisch gemodificeerde organismen daarvoor te beperkt.*

*De situatie dat alle leden volledig belangeloos zullen zijn, is daarom een utopie. De respondenten geven ook aan dat dit geen halszaak is, zo lang de procedures maar zorgvuldig en transparant zijn. De ervaring tot nu toe is dat de COGEM professioneel en integer omgaat met mogelijke belangenverstrengeling, dat wil zeggen dat leden niet mee adviseren over zaken die henzelf aangaan.*

Binnen de COGEM zijn er goede procedures om de onafhankelijkheid te waarborgen. De invulling daarvan ligt bij de leden en lijkt in orde.

#### 4.6 Gezag van de COGEM

Uit de gesprekken blijkt dat de COGEM gezag heeft. Men ziet de COGEM als een commissie van experts, die gezaghebbende adviezen afgeeft. Er zijn volgens de respondenten echter factoren die dit gezag kunnen aantasten:

- *Als het ministerie (vaak) afwijkt van de adviezen van de COGEM. Voor het veld is vaak niet zichtbaar dat zulks is gebeurd. Men denkt dat (in plaats van VROM/BGGO) de COGEM de, voor het veld niet altijd goed te begrijpen, beslissing heeft genomen, hetgeen het gezag kan aantasten. Tijdens de interviews is aangegeven dat hier door beide kanten meer aandacht aan zou moeten worden besteed. BGGO/VROM moet duidelijker maken waarom zij van een advies van de COGEM afwijkt, maar tegelijkertijd moet er binnen de (subcommissies van de) COGEM zelf meer aandacht worden besteed aan het (politieke) speelveld.*
- *Voor COGEM-leden zelf kan het frustrerend zijn als wordt afgeweken van de adviezen. Vaak wordt daar niet goed over gecommuniceerd. Gemeld werd dat door afwijkingen het voor potentiële leden minder aantrekkelijk is om zitting te nemen in de COGEM.*
- *Sommige leden hebben zorg geuit over de omstandigheid dat de advisering moet plaatsvinden in zo korte tijd. Zij hebben soms onvoldoende gelegenheid om na te denken en de relevante literatuur op te zoeken en te bestuderen.*

*Zij moeten hierdoor bij de advisering vooral teruggrijpen op hun exper-*

*tise, in plaats van op literatuur. Dat kan gevaarlijk zijn. Vanwege het korte tijdsbestek, waarin moet worden geadviseerd, is het belangrijk om voortdurend te blijven zoeken naar de optimale procedure tussen secretariaat en leden.*

- *Een aantal leden heeft aangegeven dat het lidmaatschap door de toenemende aandacht voor ethisch-maatschappelijke signaleringen minder aantrekkelijk wordt. Deze signaleringen hebben een heel andere invalshoek dan de technisch-wetenschappelijke advisering.*

De COGEM heeft gezag, maar er zijn factoren die dit gezag kunnen aantasten. Onderzocht moet worden in hoeverre (potentiële) leden het lidmaatschap van de COGEM als aantrekkelijk ervaren.

#### 4.7 Internationaal

Aan de respondenten is gevraagd wat hun mening is over het functioneren van de COGEM, afgezet tegen de situatie in andere landen.

*Door de respondenten wordt over het algemeen gesteld dat het in Nederland goed geregeld is ten opzichte van het buitenland. Het idee bestaat dat andere landen de Nederlandse situatie willen kopiëren. Er zijn internationaal gezien weinig commissies die zo werken als de COGEM. De gekozen werkwijze borgt volgens deze respondenten de onafhankelijkheid, maar ook de zorgvuldigheid van de COGEM.*

*De situatie in de Nederland omringende landen wijkt volgens respondenten niet zo veel af van Nederland. De situatie in andere landen, zoals de VS of in Azië en Zuid-Amerika wijkt volgens veel respondenten wel af.*

Door respondenten wordt aangegeven dat de situatie in Nederland voor veel landen een toonbeeld is. Zorgen die worden geuit omtrent de verplaatsing van activiteiten met ggo's naar andere landen lijken niet volledig te wijten aan de Nederlandse regelgeving.

#### 4.8 Conclusies

De verdeling van de COGEM in verschillende subcommissies, met ieder een werkveld, is zinvol. De commissies vergaderen regelmatig met elkaar. Vroeger stonden adviesaanvragen op de agenda, tegenwoordig is dat niet meer het geval. Nu worden vooral meer algemene onderwerpen besproken, die voortvloeien uit de adviesaanvragen of technisch-wetenschappelijke ontwikkelingen.

De aandacht voor systemen is binnen de COGEM niet groot, een verschijnsel dat vaker voorkomt bij jonge organisaties.

De leden van de verschillende subcommissies worden gezien als experts. De commissie wordt als onafhankelijk ervaren en de procedures om deze onafhankelijkheid te borgen worden over het algemeen adequaat genoemd. Wel menen sommige respondenten dat sommige leden beter ingewerkt zouden moeten worden op bestuurlijke en bestuursrechtelijke aspecten.

Over het functioneren van het secretariaat zijn de betrokken respondenten tevreden, er wordt een duidelijke groei onderkend.

De leden geven aan dat de advisering in zeer korte tijd dient plaats te vinden. Over de kwaliteit van de vergaderingen wordt wisselend gedacht, sommige voorzitters van subcommissies zouden iets meer oog mogen hebben voor de overige commissieleden.

De COGEM wordt gezien als een gezaghebbende commissie, maar dat gezag staat wel bloot aan mogelijke bedreigingen: te vaak afwijken van de adviezen door BGGO/VROM, de werkdruk op de leden en de toenevende aandacht voor de ethisch-maatschappelijke aspecten.

## 5 Adviezen en signaleringen van de COGEM

Dit hoofdstuk beschrijft wat de COGEM realiseert.

### 5.1 Aantal adviesaanvragen

Onderstaande tabel toont het aantal ontvangen dossiers bij VROM/BGGO en het aantal malen dat advies aan de COGEM is gevraagd (bron: jaarverslagen BGGO 2001 en 2002).

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Ingeperkt gebruik (IG)</i>						
- Kennisgeving	230	174	252	223	296	303
- Wijziging Kennisgeving	83	65	222	132	250	271
- Wijziging geringe aard	73	53	73	87	115	197
- Bezwaar	1	2	6	1	2	1
- Advies COGEM	38	42	57	18	61	38
<i>Introductie in het milieu (IM)</i>						
- Vergunningaanvragen	20	19	23	37	42	nb
- Wijzigingen vergunningen	4	10	9	6	11	nb
- Protocollen	1	3	6	5	6	nb
- Marktaanvragen NL	2	7	9	9	7	nb
- Marktaanvragen EU	3	4	12	22	11	nb
- Bedenkingen	15	23	21	2	14	nb
- Bezwaren	4	3	4	7	13	nb

Uit de tabel blijkt dat het aantal IG-vergunningaanvragen bij VROM/BGGO sterk stijgt, terwijl het aantal IG-adviesaanvragen bij de COGEM op zich geen stijgende lijn vertoont. Bij IM, waar ook een toename in het aantal vergunningaanvragen zichtbaar is, wordt de COGEM altijd ingeschakeld.

VROM/BGGO bepaalt wanneer advies wordt aangevraagd en wanneer niet en neemt de adviezen van de COGEM ook niet altijd over.

Er is niet echt sprake van een vast patroon in het binnenkomen van vergunningaanvragen, maar globaal kan wel worden gesteld dat de pieken van vergunningaanvragen vaak voor vakanties zijn. Voor veldproeven geldt dat deze wel gebonden zijn aan seizoenen.

Uit de evaluatie kwam niet naar voren waarom het aantal adviesaanvragen in relatieve zin daalt. De COGEM zou moeten nagaan hoe dat komt. De COGEM zou ook zelf kunnen aangeven, over welke adviezen zij zou moeten worden geraadpleegd, en welke adviezen ambtelijk kunnen worden afgehandeld.

## 5.2 Kwaliteit van de adviezen en signaleringen

De kwaliteit van de adviezen en signaleringen kan op twee componenten worden beschreven; inhoudelijk en procesmatig.

### **Inhoudelijke kwaliteit**

Bij de inhoudelijke kwaliteit wordt gekeken naar de strekking van het advies; is het advies technisch-wetenschappelijk goed onderbouwd?

*Het merendeel van de respondenten is van mening dat de technisch-wetenschappelijke adviezen van de COGEM van hoog niveau zijn. De vergunningaanvragers zijn het over het algemeen met de adviezen eens; opmerkingen van de COGEM vinden zij terecht. Alleen de ngo's stellen soms vraagtekens bij de kwaliteit van de adviezen, maar dan gaat het vooral over de mate van onderbouwing van de adviezen, die hieronder wordt besproken bij de procesmatige kwaliteit.*

*Aanvragers weten meestal niet of het besluit van VROM/BGGO al dan niet in overeenstemming is met het advies van de COGEM. Zo is een aantal maal opgemerkt dat beschikkingen op aanvragen soms te streng zijn, ook ten opzichte van de praktijk in het buitenland. Partijen konden dan niet aangeven of volgens hen de COGEM te streng was of BGGO/VROM.*

*Over de kwaliteit van het ethisch toetsingskader, een belangrijke signalering die de COGEM uitbracht, is het veld verdeeld. Sommigen vinden het een goed bruikbaar concept. Anderen vinden het te vaag en te abstract en zij vinden dat het geen problemen oplost.*

### **Procesmatige kwaliteit**

Bij de procesmatige kwaliteit wordt gekeken of het proces van advisering juist is.

*De tijdigheid van de COGEM-adviezen is volgens de betrokken respondenten prima. De COGEM heeft de wettelijke termijn tot nog toe nooit overschreden.*

*Door veel respondenten, en dan met name de mensen die zelf geen moleculair bioloog o.i.d. zijn, wordt vaak gesteld dat de COGEM haar adviezen niet voldoende onderbouwt. De leden van de COGEM zijn wetenschappers, die hun advies voorzien van een wetenschappelijke onderbouwing. Voor respondenten is deze onderbouwing niet altijd voldoende. Sommige respondenten hebben behoefte aan explicitering van de aannames en inzake de gebruikte methodologie voor de risicoanalyse. Anderen vinden de motivering onvoldoende om stand te houden in een procedure bij de Raad van State. Ook VROM/BGGO voelt zich wel eens genoodzaakt af te wijken van een advies omdat zij het advies te weinig onderbouwd vindt. BGGO overlegt in dat geval altijd met VROM.*

*Sinds de koerswijziging van de COGEM vanaf 1999 is de bestuursrechtelijke onderbouwing van de adviezen wel vooruit gegaan, maar er is vooral in overheids- en beleidsmakerskringen nog wel behoefte aan verdere verbetering.*

De inhoudelijke kwaliteit van de technisch-wetenschappelijke adviezen van de COGEM vinden de respondenten goed, over de ethisch-maatschappelijke signaleringen zijn de reacties verdeeld. Op de procesmatige kwaliteit van de adviezen, en dan met name de onderbouwing, wordt commentaar geleverd. Wij zijn van mening dat de leden, maar nog meer het secretariaat hier meer aandacht aan moet besteden.

### 5.3 Conclusies

Het aantal vergunningaanvragen bij BGGO neemt toe, maar het aantal adviesaanvragen bij de COGEM niet. Het is onduidelijk of deze afwijking komt doordat BGGO zaken waar zij de COGEM bij zou moeten/kunnen inschakelen afhandelt zonder de COGEM.

De kwaliteit van de adviezen en signaleringen van de COGEM is inhoudelijk in orde, maar met name de onderbouwing zou een stuk kunnen worden verbeterd. De meningen over de kwaliteit van de ethisch-maatschappelijke signaleringen zijn verdeeld, maar dat kan samenhangen met de verwarring over het doel daarvan.



## 6 Samenwerking met andere partijen in Nederland

In dit hoofdstuk wordt de samenwerking van de COGEM met andere partijen in Nederland besproken. Dat zijn achtereenvolgens BGGO en VROM, vergunningaanvragers en andere commissies.

### 6.1 Samenwerking met BGGO

Bij de koerswijziging heeft de COGEM een onafhankelijk secretariaat gekregen. Dit heeft de verhouding met VROM/BGGO ingrijpend veranderd; partijen moeten groeien in hun nieuwe rollen.

Tussen VROM/BGGO en de COGEM zijn werkafspraken gemaakt, die zijn vastgelegd in een afsprakenlijst COGEM – VROM/BGGO.

Het doel van deze afsprakenlijst is om de samenwerking tussen de COGEM en BGGO te faciliteren, waarbij het uitgangspunt is dat beide onafhankelijke organisaties zijn met ieder een eigen rol. Het document beschrijft summier (op 1,5 vel A4) afgesproken werkprocedures op het gebied van dossiervorming en archief, vergaderingen en advisering.

Alle vergunningaanvragen voor het werken met ggo's komen binnen bij BGGO. De grote vergunningaanvragen lopen in het algemeen niet via BGGO, maar worden direct door VROM behandeld. Sinds het niet meer wettelijk verplicht is (1996), bepaalt VROM/BGGO of zij de COGEM inschakelt. VROM/BGGO neemt de adviezen van de COGEM niet altijd over. Exacte cijfers zijn hierover niet bekend, maar het gebeurt enkele malen per jaar. Afwijkingen kunnen plaatsvinden om politieke redenen, of omdat VROM/BGGO het voorzorgsbeginsel anders hanteert dan de COGEM. Tot voor kort werd de COGEM niet in kennis gesteld van deze afwijkingen. Onlangs is afgesproken dat de COGEM hiervan wel op de hoogte wordt gesteld.

Naast advisering bij vergunningaanvragen schakelt BGGO de COGEM ook in voor generieke vragen.

De COGEM kan in beginsel alle afgegeven vergunningen bij BGGO inzien teneinde te bekijken of de commissie, naar eigen inzicht, in de juiste gevallen om advies wordt gevraagd. Van deze mogelijkheid heeft de COGEM nog geen gebruik gemaakt. De afgegeven vergunningen worden in het dagelijks bestuur wel besproken.

Als de vergunningaanvraag binnenkomt, bekijkt BGGO of de aanvraag iets nieuws betreft of mogelijk beleidsmatig gevoelig ligt. Indien zij de COGEM om die reden inschakelt, beschrijft BGGO de achtergrond en formuleert zij vragen aan de COGEM.

BGGO doet altijd een conceptvoorstel voor het advies om de procedure verder niet te vertragen. Hierbij gaat zij uit van een hoge veiligheidsmarge. De COGEM neemt het conceptvoorstel in behandeling en kan daarbij afwijken van het voorstel van BGGO, of over andere (niet gevraagde) aspecten adviseren.

In de praktijk gaan vergunningaanvragen met betrekking tot IM standaard naar de COGEM. Bij een vergunningaanvraag voor IG handelt BGGO deze op basis van eerder door de COGEM vastgestelde kaders zelf af, tenzij er twijfel is, waarbij het voorzorgsbeginsel opgaat; bij geringste twijfel wordt advies gevraagd.

Het aantal adviesvragen door BGGO aan de COGEM hangt dus af van de complexiteit van IG-aanvragen en de hoeveelheid IM-aanvragen.

*Voor veel respondenten is het niet transparant hoe de samenwerking tussen BGGO en de COGEM precies in elkaar steekt; hoe zijn de verhoudingen en wie heeft welke verantwoordelijkheden? Vergunningaanvragers zeggen dat zij de adviezen van de COGEM vaak niet zien. Zij weten dan niet of een vergunning conform het advies van de COGEM was of niet, wat leidt tot misverstanden. Ook merkten sommige leden van de COGEM op, dat zij niet op de hoogte worden gesteld van de redenen waarom BGGO of VROM de adviezen naast zich neerlegt.*

*Vergunningaanvragers meenden ook dat BGGO te lang blijft voortborduren op een advies dat ooit door de COGEM is verstrekt. Deze adviezen zijn volgens de aanvragers soms niet meer bruikbaar, maar worden door BGGO toch gebruikt. Sommige vergunningaanvragers hebben de indruk dat de COGEM niet altijd wordt ingeschakeld door BGGO als dat wel zou moeten.*

*Volgens BGGO worden tegenwoordig de adviezen van de COGEM in bijzondere gevallen bij de beslissing van BGGO gevoegd. Geen enkele vergunningaanvrager kan dat beamen; men heeft dit nog nooit gezien. Sommige vergunningaanvragers zoeken op de website van de COGEM wat de COGEM heeft geadviseerd, anderen waren er niet van op de hoogte dat de COGEM haar adviezen op haar website publiceert.*

De COGEM en BGGO werken pas korte tijd samen in de huidige constellatie. Op hoofdlijnen gaat dit behoorlijk. Er is veel geïnvesteerd in een goede verstandhouding. De verhouding wordt nu volwassen. Daarbij past het om deze weer eens kritisch aan een onderzoek te onderwerpen. Verbetering is mogelijk als het gaat om incidentele contacten, waarbij BGGO bijvoorbeeld behoefte heeft aan een nadere toelichting, een meer uitgebreide motivering of een incidenteel advies op korte termijn. Op dat gebied stroken de verwachtingen over en weer niet helemaal. VROM/BGGO vindt dat de COGEM zich soms formeel opstelt, terwijl zij een snellere reactie verwacht. Omgekeerd vindt de COGEM dat een zekere rigiditeit noodzakelijk is om de kwaliteit te garanderen; voor goed technisch-wetenschappelijk advies moeten de leden worden geconsulteerd.

VROM/BGGO bewerkt de adviesaanvragen, voordat zij deze verstuurt aan de COGEM. Daarna bewerkt de COGEM deze verder. Niet duidelijk is geworden of de verschillende bewerkingen - gezien de korte tijd waarin advisering moet plaatsvinden - optimaal op elkaar zijn afgestemd.

## 6.2 Contacten COGEM met aanvragers

De COGEM heeft geen rechtstreeks contact met de vergunningaanvragers. Dit is, conform de wens van VROM, opgenomen in het convenant met de COGEM. In de overheids-/beleidsmakershoek bestaat namelijk de vrees dat rechtstreeks contact de onafhankelijkheid van de COGEM zou kunnen bedreigen en daarom hebben vergunningaanvragers alleen contact met BGGO.

*Vanuit het veld wordt aangegeven dat het juist wel prettig zou zijn als de COGEM rechtstreeks benaderbaar zou zijn. De COGEM zou dan in een eerder stadium bij de vergunningaanvraag kunnen worden betrokken, wat de procedure zou bespoedigen. Ook een aantal leden van de COGEM vindt dat contact met de vergunningaanvragers mogelijk moet zijn. Zij zien het als hun taak om in een vooroverleg "mee te denken" met de aanvrager. Als het gaat om nieuwe aanvragen, kunnen de leden van de COGEM soms manieren aangeven, anders dan genoemd in de aanvraag, maar waarmee het onderzoek wél uitgevoerd zou kunnen worden. De COGEM kan dan vooraf aangeven of een vergunningaanvraag op die andere wijze een kans maakt.*

*Dat de COGEM geen rechtstreekse contacten heeft met aanvragers, wreekt zich volgens respondenten met name tijdens het vooroverleg bij gentherapie-aanvragen, waarbij BGGO (namens VROM), RIVM (namens de Inspectie) en de CCMO aanwezig zijn. Het gaat er volgens respondenten bij dit overleg om dat inhoudelijke mensen bij elkaar komen, zodat zij actief een conceptprotocol kunnen bespreken. Dat de COGEM niet aanwezig is bij het overleg kan nadelige effecten hebben. Het kan vertraging opleveren voor de aanvrager, die nu juist had kunnen worden voorkomen met het vooroverleg.*

*Aanvragers betreuren het dat zij geen afschrift ontvangen van het advies van de COGEM. Het is veelal ook niet bekend dat de adviezen op de website van de COGEM staan.*

Door benaderbaar te zijn voor de aanvragers, zal het vergunningverleningstraject worden bespoedigd. De onafhankelijkheid van de COGEM moet dan wel gegarandeerd blijven. De beslissing om dit al dan niet toe te laten ligt niet bij de COGEM, doch zij kan dit wel aankaarten. Aanvragers dienen in ieder geval beter te worden ingelicht over de advisering van de COGEM en het advies.

### 6.3 Samenwerking met andere actoren in het veld

De COGEM is actief op een terrein waar ook een aantal andere actoren op de een of andere manier met genetische modificatie betrokken is. Op het terrein van expert-commissies worden de volgende onderscheiden:

- Centrale Commissie Mensgebonden Onderzoek (CCMO)  
De CCMO waarborgt een optimale bescherming van proefpersonen betrokken bij medisch wetenschappelijk onderzoek, door middel van toetsing aan de daarvoor vastgestelde wettelijke bepalingen en met inachtneming van het belang van de voortgang van de medische wetenschap. De CCMO is anders dan de COGEM geen adviesorgaan, maar een zelfstandig bestuursorgaan dat zelfstandig besluiten neemt. Aan de CCMO is de medisch-ethische toetsing overgedragen van een bepaald type onderzoek met mensen onder andere van gentherapie. De CCMO kijkt bij de beoordeling of het onderzoek voldoet aan de criteria genoemd in artikel 3 van de WMO, die ten doel hebben zowel de belangen van de proefpersoon te beschermen als de belangen - in termen van gezondheid - van de samenleving in zijn totaliteit.

- Commissie Biotechnologie bij Dieren (CBD)  
De CBD is een wettelijk adviesorgaan met als taak de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op diens verzoek te adviseren over een vergunningaanvraag voor biotechnologische handelingen bij dieren.
- Gezondheidsraad  
De Gezondheidsraad is een onafhankelijk adviesorgaan dat tot taak heeft ministers en parlement te adviseren op het gebied van medische zaken, milieuzaken, voedings- en gezondheidszaken. Ministers vragen de Gezondheidsraad om advies waarmee beleidsbeslissingen kunnen worden onderbouwd. Daarnaast heeft de Gezondheidsraad een signalerende functie: hij kan ook ongevraagd advies uitbrengen.

Onder de Gezondheidsraad valt onder andere de Commissie Veiligheidsbeoordeling Nieuwe Voedingsmiddelen (CVNV).

De CVNV en de COGEM hebben vooral met elkaar te maken als het gaat om genetisch gemodificeerde gewassen voor voedselproductie. Daarbij moet de COGEM adviseren inzake de milieuveiligheid en de CVNV inzake de voedselveiligheid. Sommige dossiers komen bij beide organen, soms tegelijk en soms na elkaar.

De secretaris van de COGEM zit bij de CVNV vergaderingen als adviseur. Dit is belangrijk om de informatie-uitwisseling goed te houden. Het gaat om technische informatie en om het wetenschappelijke toetsingskader, dat zowel door de COGEM als door de Gezondheidsraad verder wordt ontwikkeld.

In het veld zijn verder de volgende partijen actief:

- Het Rathenau Instituut  
Het Rathenau Instituut is een onafhankelijke organisatie, ingesteld door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, dat haar ook financiert. Het Rathenau Instituut stimuleert onderzoek en discussie om politiek en burgers te helpen een oordeel te vormen over vraagstukken rond wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen.
- Onderzoeksinstituten, zoals het Lindeboom Instituut (een wetenschappelijk studiecentrum op christelijke grondslag dat christelijke artsen, verpleegkundigen en instellingen ondersteunt bij ethische en levensbeschouwelijke vragen in de zorgverlening door cursussen en studiemateriaal).
- Brancheverenigingen, zoals de Nederlandse Biotechnologie Associatie (NIABA), die als doel heeft het behartigen van de belangen van bedrijven en organisaties die biotechnologie ontwikkelen en/of gebruiken, en het bijdragen aan een omgeving die optimaal is afgestemd op de ontplooiing van de biotechnologie en de biotechnologische industrie in het bijzonder.

- Non-gouvernementele organisaties (ngo's), zoals Greenpeace en het Platform Biologica.

*Alle commissies geven aan dat, indien wordt samengewerkt met de COGEM, deze samenwerking de laatste jaren beter is geworden. Respondenten uit alle geledingen vinden het ook belangrijk dat de COGEM deze samenwerking realiseert.*

*De verschillende commissies hebben ieder een eigen taak. Uit de interviews is gebleken dat veel partijen het onderscheid tussen de verschillende commissies zinvol vinden. Volgens hen heeft iedere commissie haar eigen invalshoek en haar eigen specialisatie. Zij vinden wel dat er véél commissies zijn, maar dat het niet anders kan.*

*Aanvragers vinden het soms bezwaarlijk dat er zo veel verschillende commissies actief zijn op het gebied van ggo's. Zij vinden dat er teveel commissies en instanties zijn, waarbij de onderlinge informatieoverdracht ook nog eens imperfect is geregeld.*

De samenwerking met andere actoren in het veld is verbeterd. Door respondenten wordt gesteld dat er wel veel verschillende commissies zijn op het gebied van genetische modificatie. Het aantal loketten is echter niet onderwerp van deze evaluatie, omdat het buiten de macht van de COGEM ligt om het aantal loketten te vergroten of te verkleinen.

#### 6.4 Conclusies

Concluderend kan worden gesteld dat de samenwerking tussen de COGEM en BGGO op hoofdlijnen behoorlijk is, maar nog niet optimaal. De taken zijn niet voldoende precies afgebakend en partijen weten niet precies wat zij van elkaar kunnen verwachten. Mogelijk zijn er doublures in kennis en activiteiten en kan de wederzijdse afstemming en de communicatie daarover worden verbeterd.

Hetzelfde geldt voor de communicatie met de aanvragers. Zij weten vaak niet hoe de rolverdeling is.

De samenwerking met commissies in eigen land is verbeterd, wat wordt gewaardeerd.

## 7 Positie van de COGEM: analysekader

In voorgaande hoofdstukken zijn de feiten en de meningen, zoals deze uit de interviews naar voren zijn gekomen, geschetst en hebben wij ons oordeel gegeven. Wij gaan ervan uit dat de COGEM effectiever kan werken door voor zichzelf op basis van haar wettelijke taak een duidelijke missie vast te stellen en daaraan doelen te verbinden. Voor een deel is dat al gebeurd in het document “Visie op toekomstige taak en functioneren van de COGEM”. In dat document is inhoudelijk aangegeven aan welke onderwerpen de COGEM aandacht wil geven. Dit zou verder moeten worden uitgewerkt in een plan, waarin de COGEM taken formuleert aan de hand van deze onderwerpen, en waarbij de COGEM aangeeft op welke wijze de taken worden uitgevoerd. Deze visie dient zij bekend te maken aan alle betrokkenen. In dit hoofdstuk willen wij bouwstenen geven voor de discussie over de rol van de COGEM. Daarbij gaan wij eerst in op de focus van de COGEM, daarna op de wijze van uitvoering van de taken en tenslotte op de communicatie.

### 7.1 Focus

De COGEM moet, idealiter in samenspraak met de andere commissies in het veld van genetische modificatie, een keuze maken waar haar prioriteiten liggen, door de missie aan te scherpen en taken te formuleren. Daarbij is het van belang dat de keuzes duidelijk bekend worden gemaakt aan alle andere stakeholders. Bij het kiezen van haar rol moet de COGEM goed aandacht besteden aan de verschillende rationaliteiten die in paragraaf 8.2 worden besproken. Wij zien voor de COGEM verschillende rollen weggelegd. Deze staan vermeld in figuur 6.

	Pro-actief		
Alleen risico beoordeling	3	4	Fisico- beoordeling en maat schappelijke aspt ect en
	1	2	
	Passief		

Figuur 6. Rollen voor de COGEM

Op de horizontale as onderscheiden wij een COGEM, die alleen gericht is op technisch-wetenschappelijke risicobeoordelingen en een COGEM, die gericht is op zowel technisch-wetenschappelijke risicobeoordeling als op de maatschappelijke aspecten, zoals ethisch-maatschappelijke signaleringen. Op de verticale as onderscheiden wij een COGEM die passief is en een COGEM die pro-actief is. De positie van de COGEM zal zich ergens tussen deze assen bevinden, in één van de vakken die wij hebben aangeduid.

1. Alleen technisch-wetenschappelijke risicobeoordeling/passief: de COGEM reageert op individuele adviesaanvragen op technisch-wetenschappelijk gebied. Deze brengt zij uit aan het ministerie. Verder houdt de COGEM zich op de achtergrond.
2. Risicobeoordeling en maatschappelijke aspecten/passief: de COGEM reageert op individuele aanvragen en brengt ethisch-maatschappelijke signaleringen uit. Daarbij houdt de COGEM zich op de achtergrond. De ethisch-maatschappelijke signaleringen brengt zij vooral uit als zij daartoe een verzoek krijgt.
3. Alleen risicobeoordeling/pro-actief: idem als 1, maar nu is de COGEM actief naar de buitenwereld en in het bepalen van haar werkpakket. De COGEM ziet toe of zij van het ministerie de juiste adviesaanvragen krijgt. Zo nodig vaardigt zij actief richtlijnen uit, waarbij zij aangeeft hoe bepaalde aanvragen door het ministerie zelfstandig kunnen worden afgehandeld en welke juist niet. Indien de regelgeving de mogelijkheid biedt, kan de COGEM adviezen geven over de implementatie van Europese regelgeving. Daarnaast kijkt de COGEM, op grond van de aanvragen, vooruit in de tijd, en probeert zij tijdig aan te geven wanneer zij in de toekomst knelpunten verwacht. Zij kan het publieke debat stimuleren over technische kwesties, zoals de grondslagen van de risicobeoordeling en mogelijk toekomstige trends.
4. Risicobeoordeling en maatschappelijke aspecten: idem als in 3, maar nu heeft de COGEM ook een pro-actieve functie inzake de ethisch-maatschappelijke aspecten

Er zijn ook nog tussenvarianten mogelijk, bijvoorbeeld dat de COGEM pro-actief is op het ene veld (risicobeoordeling) en passief op het andere (maatschappelijke aspecten).



Als de COGEM bewuster een rol kiest, kan zij door het formuleren van doelstellingen voor zichzelf en voor de buitenwereld transparanter werken.

## 7.2 Wijze van uitvoering

Bij het bepalen van de werkwijze dient de COGEM rekening te houden met vier verschillende rationaliteiten. Deze worden hieronder besproken.

### **Wetenschappelijke rationaliteit**

In dit beeld is de COGEM is een unieke commissie, waarin uitstekende wetenschappelijke experts zitting hebben, die adviezen uitbrengen gestoeld op moderne wetenschappelijke inzichten. Wetenschappers moeten worden geacht in staat te zijn om de risico's in te schatten van de werkzaamheden, waarover advies wordt aangevraagd. Bovendien kunnen zij, beter dan anderen, overzien wat de ontwikkelingen zijn en waar zich eventueel knelpunten zullen voordoen.

Uit de evaluatie blijkt dat de COGEM, gezien in deze rationaliteit, goed functioneert. Soms werd genoemd dat verbetering mogelijk is bij het expliciteren van de grondslagen van de risicoanalyse en bij het aangeven van de wijze, waarop die in specifieke zaken een rol hebben gespeeld. Deze zou in de adviezen beter duidelijk kunnen worden gemaakt. Daarnaast past een pro-actieve houding. Wetenschappers zijn, beter dan anderen in het veld, op de hoogte van de nieuwste ontwikkelingen en zijn in staat aan te geven wat dat naar verwachting zal betekenen voor betrokkenen. De COGEM kan ervoor kiezen om meer aandacht te besteden aan technisch-wetenschappelijke signaleringen. Veel betrokkenen zouden dat waarderen.

### **Bestuurlijke rationaliteit**

Ook in dit beeld is de COGEM een wetenschappelijke commissie, maar deze is werkzaam in een bestuurlijke omgeving. Dat stelt extra eisen aan de commissie; zij dient (ook) inzicht te hebben in bestuurlijke aangelegenheden. Dat betekent dat de COGEM oog moet hebben voor de politieke dimensie in de besluitvorming, waarin zij een rol speelt. Er dient voldoende kennis te zijn van de nationale en internationale regels en de (on)mogelijkheden van de COGEM om bij de totstandkoming daarvan een bijdrage te leveren.

Onderdeel daarvan is dat de motivering van dergelijke adviezen niet alleen wetenschappelijk, maar ook bestuursrechtelijk houdbaar is. Bestuurlijke professionaliteit is niet de kerncompetentie van de meeste wetenschappers. Bij haar organisatie dient de COGEM daar rekening mee te houden.

Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door leden in te werken op dit gebied, bijvoorbeeld tijdens de vergaderingen of bij een inwerkprogramma, en door specifiek bestuurlijke en juridische kennis te concentreren bij het secretariaat. Een goede positionering op het bestuurlijke veld kan de effectiviteit van de COGEM vergroten. Onderdeel van de bestuurlijke realiteit is de transparantie van de COGEM naar de buitenwereld. Op dit vlak is er veel te winnen, gezien de verwarring over de precieze positie van de COGEM.

### **Bureaucratische rationaliteit**

De COGEM dient tevens rekening te houden met de bureaucratische rationaliteit, waarin ieder orgaan een specifieke taak heeft. In de bureaucratische rationaliteit is de afbakening van de taken en procedures tussen de COGEM en BGGO/VROM belangrijk. Vroeger waren de COGEM en BGGO vervlochten. Na de in de inleiding genoemde koerswijziging zijn BGGO en de COGEM gescheiden en is het secretariaat van de COGEM geheel vernieuwd. Bij BGGO zijn veel voormalig COGEM medewerkers terechtgekomen. Wij hebben tijdens de evaluatie de indruk gekregen dat de afstemming tussen de beide organisaties nog niet optimaal is. Partijen kunnen dit verbeteren door over en weer te expliciteren wat men van elkaar verwacht en de procedures daarop af te stemmen.

Voor de buitenwereld moet ook zichtbaar zijn hoe de taakverdeling is tussen BGGO en de COGEM en aan welke instanties beslissingen kunnen worden toegeschreven.

Een ander aspect van de bureaucratische rationaliteit betreft de onafhankelijkheid van de commissie van het Ministerie van VROM en van de aanvragers. Tijdens de evaluatie is gebleken dat er verschillende beelden leven over de vraag of contacten met de afnemers wenselijk zijn. De tabel op de volgende pagina schetst de pro's en contra's van direct contact tussen de COGEM en de vergunningaanvragers.

<b>Pro direct contact</b>	<b>Contra direct contact</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- transparant voor de vergunningaanvrager</li> <li>- goedkoper op macro-economisch niveau</li> <li>- mogelijkheid tot “meedenken” met de aanvrager en om aan te geven op welke wijze het onderzoek mogelijk wél kan worden uitgevoerd</li> <li>- hogere toegevoegde waarde van de COGEM</li> <li>- aantrekkelijker voor de leden van de COGEM</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- de COGEM kan als partijdig worden gezien; groei weerstand ngo’s</li> <li>- strikte procedures noodzakelijk om onafhankelijkheid van de COGEM te borgen.</li> </ul>

Ook bestaan er verschillende beelden over of de COGEM zou moeten adviseren aan het algemene publiek en of de COGEM standpunten naar buiten mag brengen die niet in overeenstemming zijn met die van het Ministerie van VROM. De commissie kan meer duidelijkheid aanbrengen op deze gebieden.

#### **Economische rationaliteit**

De economische realiteit betreft de middelen, die de COGEM ter beschikking heeft en de prestaties die zij daarvoor levert. Doet de COGEM de taken die zij doet op efficiënte wijze?

Deze rationaliteit stond bij deze evaluatie niet centraal, omdat de COGEM pas kort werkzaam is in de huidige vorm. Het is niet mogelijk om hier nu een oordeel over te vormen.

### **7.3 Communicatie**

De COGEM dient meer aandacht te besteden aan de communicatie over haar rol en hoe zij die wil uitvoeren. Daarbij zal de COGEM goed moeten nadenken over de wijze waarop de verschillende groepen worden benaderd: de leden, VROM/BGGO, de aanvragers en de andere betrokkenen in het veld.

## 8 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk geven wij de conclusies en onze aanbevelingen van de evaluatie weer.

### 8.1 Conclusies

Bij het beoordelen van de resultaten van de evaluatie is het belangrijk om goed voor ogen te houden dat de COGEM tijdens de periode van evaluatie grote veranderingen heeft doorgemaakt. Er is een nieuwe voorzitter gekomen en het secretariaat van de COGEM bestaat geheel uit nieuwe mensen. De nieuwe mensen zijn nog niet volledig ingewerkt. In dit opzicht is de COGEM, alhoewel zij reeds lang bestaat, toch te vergelijken met een jonge organisatie, waar energie uitgaat naar het ontwikkelen van een goede werkwijze. De recente veranderingen bij de COGEM zijn slechts gedeeltelijk bekend bij de respondenten.

#### Taken van de COGEM

De wetenschappelijke advisering van de COGEM wordt unaniem gezien als de belangrijkste taak. Hierin zou de COGEM nog iets pro-actiever kunnen zijn door aan te geven wat op de langere termijn de mogelijke trends zijn en welke knelpunten zich daarbij voordoen. Daarnaast menen de respondenten dat het goed is als de COGEM het maatschappelijk debat faciliteert, samenwerkt met zusterorganisaties in andere landen en met andere commissies in eigen land. Het onderzoeksprogramma wordt eveneens noodzakelijk geacht. Over andere (mogelijke) taken is geen eenstemmigheid. Vooral over de ethisch-maatschappelijke signalering bestaat verwarring. Veel respondenten begrijpen niet met welk doel de adviezen worden uitgebracht.

#### Inrichting, samenstelling en werkwijze van de COGEM

De verdeling van de COGEM in verschillende subcommissies, met ieder een werkveld, is zinvol. De commissies vergaderen regelmatig. Vroeger stonden adviesaanvragen op de agenda, tegenwoordig is dat minder mogelijk vanwege de korte termijn tussen de aanvraag en het advies. Nu worden vooral meer algemene onderwerpen besproken.

De aandacht voor systemen is binnen de COGEM niet groot, een verschijnsel dat vaker voorkomt bij jonge organisaties.

De leden van de verschillende subcommissies worden gezien als experts. De commissie wordt als onafhankelijk ervaren en de procedures om deze onafhankelijkheid te realiseren worden over het algemeen betrouwbaar genoemd. Wel menen sommige respondenten dat sommige leden beter zouden moeten worden ingewerkt op bestuurlijk en bestuursrechtelijk gebied. Over het functioneren van het secretariaat zijn de betrokken respondenten tevreden, er wordt een duidelijke groei onderkend.

De leden geven aan dat de advisering in zeer korte tijd dient plaats te vinden. Over de kwaliteit van de vergaderingen wordt wisselend gedacht, sommige voorzitters zouden iets meer oog mogen hebben voor hun leden.

De COGEM wordt gezien als een gezaghebbende commissie, maar dat gezag staat wel bloot aan mogelijke bedreigingen: afwijken van de adviezen door BGGO/VROM, de werkdruk op de leden en de toenevende aandacht voor de ethische aspecten.

#### **Adviezen en signaleringen van de COGEM**

Het aantal vergunningaanvragen bij BGGO neemt toe, maar het aantal adviesaanvragen bij de COGEM niet. Het is onduidelijk of deze afwijking komt doordat BGGO zaken waar zij de COGEM bij zou moeten/kunnen inschakelen afhandelt zonder de COGEM.

De kwaliteit van de adviezen en signaleringen van de COGEM is inhoudelijk in orde, maar met name de onderbouwing zou kunnen worden verbeterd. De meningen over de kwaliteit van de ethisch-maatschappelijke signalering zijn verdeeld, maar dat kan samenhangen met de verwarring over het doel daarvan.

#### **Samenwerking met andere partijen**

De samenwerking tussen de COGEM en BGGO is op hoofdlijnen behoorlijk, maar zij is nog niet optimaal. De rollen zijn nog niet geheel duidelijk en partijen weten niet precies wat zij van elkaar kunnen verwachten. Om doublures te voorkomen in de korte tijd tussen een aanvraag en afgifte van een vergunning is het belangrijk dat partijen de stappen, die zij achtereenvolgens zetten in deze procedure, zoveel mogelijk op elkaar afstemmen. Ook de communicatie met de aanvragers kan worden verbeterd. Zij weten vaak niet hoe de rolverdeling is en wat het advies van de COGEM is geweest.

De samenwerking met commissies in eigen land is verbeterd, wat wordt gewaardeerd.

## 8.2 Aanbevelingen

Wij onderscheiden vier aandachtsgebieden waar voor de COGEM verbeteringen mogelijk zijn. Deze worden hieronder beschreven.

### **Missie en doelen bepalen**

De COGEM moet een keuze maken waar haar prioriteiten liggen door een duidelijke missie en doelen te formuleren binnen haar wettelijke taak. Daarbij dient zij te bepalen of, en in welke mate, zij passief wil optreden (vooral adviseren en signaleren na aanvragen) dan wel pro-actief (actief inspelen op ontwikkelingen, ongevraagd adviseren en signaleren). Daarnaast moet de COGEM kiezen of, en in welke mate, zij zich wil richten op technisch-wetenschappelijke advisering en signalering, dan wel tevens op ethisch-maatschappelijke signaleringen.

### **Beter onderbouwen van de adviezen**

Naast het duidelijker kiezen van een rol door de COGEM, zijn wij ook van mening dat de COGEM een verbeteringsslag kan maken bij de onderbouwing en de motivering van de adviezen. Daarbij gaat het zowel over de explicitering van de wetenschappelijke redenering, die tot het advies heeft geleid (risicoanalyse) en mogelijk ook over de bestuursrechtelijke motivering. Deze laatste aspecten van de advisering behoren in het algemeen ook niet tot de kerncompetentie van wetenschappers. In de analyse hebben wij het de “bestuurlijke rationaliteit” genoemd, waarin de COGEM functioneert. Nu de COGEM een groter secretariaat heeft, is de mogelijkheid ontstaan om de competenties op bestuurlijk gebied te vergroten.

Dit kan gebeuren door het secretariaat op dit gebied te scholen en ook door de leden uitgebreid te informeren wat van hen wordt verwacht, hetzij via een inwerkprogramma, hetzij door aandacht voor dit onderwerp in de plenaire vergaderingen.

### **Verbeteren samenwerking met BGGO**

De verhouding met BGGO/VROM is kort geleden ingrijpend veranderd, nu het secretariaat van de COGEM geheel onafhankelijk van BGGO functioneert. Er is veel geïnvesteerd in het opzetten van een goede samenwerking. Nu de verhouding volwassen wordt, dient zij opnieuw te worden geëvalueerd.

In de analyse is dit de bureaucratische rationaliteit genoemd, waarbinnen de COGEM functioneert.

De samenwerking met BGGO en VROM is redelijk goed, maar niet optimaal. De verwachtingen over en weer stemmen niet geheel overeen en het is niet duidelijk of de procedures efficiënt zijn. In onderling overleg kan dit worden verbeterd. In dit overleg kunnen onder andere de volgende onderwerpen aan de orde komen:

- een betere onderlinge afstemming van de stappen die BGGO en de COGEM zetten in het traject aanvraag - afgifte van de vergunning
- het informeren van de aanvragers over de rollen van partijen
- het doorzenden van COGEM-adviezen aan aanvragers
- het op de hoogte stellen van de COGEM en aanvragers van afwijkingen van de adviezen van de COGEM
- de verwachtingen van partijen inzake de juridische motivering van de adviezen
- de mogelijkheden van VROM/BGGO om op korte termijn (aanvullende) informatie te verkrijgen.

Méer aandacht voor het functioneren in de “bestuurlijke rationaliteit” zal ook bijdragen aan een betere samenwerking.

Ook naar buiten toe moet duidelijkheid bestaan over de functie en rol van de COGEM en VROM/BGGO in het proces van vergunningverlening.

### **Communicatie**

Tijdens de evaluatie bleek dat er veel misverstanden bestaan over de COGEM en haar functioneren. De COGEM dient zich in te spannen om, zowel intern als extern, duidelijkheid te verschaffen over haar doelen en haar missie en de wijze, waarop zij deze ten uitvoer brengt. Daarbij zullen de stakeholders ieder op eigen wijze moeten worden bereikt.

## **Bijlagen**



## Stuurgroepleden

De volgende personen waren lid van de stuurgroep die deze evaluatie begeleidde:

- |                             |                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| mevrouw dr. H.M. de Boois   | <ul style="list-style-type: none"><li>- oud kamerlid PvdA</li><li>- lid van de commissie Terlouw</li><li>- lid van de Raad voor het Landelijk Gebied</li><li>- voorzitter Vogelbescherming</li></ul> |
| mr. A.B. Holtkamp           | <ul style="list-style-type: none"><li>- directeur directie SAS, Ministerie van VROM</li></ul>                                                                                                        |
| dr. C.J. Kroese             | <ul style="list-style-type: none"><li>- voorzitter Rathenau Instituut</li><li>- lid Raad van Bestuur Kadaster</li></ul>                                                                              |
| dr. H. Dons                 | <ul style="list-style-type: none"><li>- vice-voorzitter NIABA</li><li>- directeur Keygene</li></ul>                                                                                                  |
| prof.dr.ir. L.C. van Loon   | <ul style="list-style-type: none"><li>- voorzitter BVF- platform</li><li>- hoogleraar Universiteit Utrecht</li></ul>                                                                                 |
| prof.dr.ir. B.C.J. Zoeteman | <ul style="list-style-type: none"><li>- voorzitter COGEM</li><li>- hoogleraar Universiteit van Tilburg</li></ul>                                                                                     |
| dr. D. van Zaane            | <ul style="list-style-type: none"><li>- lid Dagelijks Bestuur COGEM</li><li>- directeur Concern Ontwikkeling Wageningen UR</li></ul>                                                                 |

## Respondenten

Organisatie	Interviewwijze
Advanta Seeds (1)	regulier
Avébé (1)	telefonisch
Bureau Genetisch Gemodificeerde Organismen (2)	regulier
BVF platform (1)	regulier
Centrale Commissie Mensgebonden Onderzoek (1)	telefonisch
College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (1)	telefonisch
Commissie Biotechnologie Dieren (1)	telefonisch
Crucell (1)	regulier
Erasmus Universiteit Rotterdam (1)	telefonisch
Gezondheidsraad, CVNV (1)	telefonisch
Greenpeace (1)	telefonisch
Lindeboom Instituut (1)	telefonisch
Ministerie van EZ (1)	telefonisch
Ministerie van LNV (1)	regulier
Ministerie van VROM (3)	regulier
Ministerie van VWS (1)	telefonisch
Nederlandse Biotechnologie Associatie (1)	regulier
Organon/Diosynth (1)	regulier
Platform Biologica (1)	telefonisch
Rathenau Instituut (1)	regulier
UMC Radboud (1)	regulier
Unilever (1)	telefonisch
Universiteit Utrecht (1)	regulier
VROM Inspectie (1)	regulier
COGEM voorzitter	regulier
COGEM secretaris	regulier
COGEM coördinatoren en medewerkers (6)	groepsgesprek
Subcommissie Ethische en Maatschappelijke Aspecten (1)	regulier
Subcommissie Landbouw (1)	regulier
Subcommissie Medisch Veterinair (2)	regulier

## Paragraaf COGEM Wet Milieubeheer

### *§ 2.3. De Commissie genetische modificatie*

#### **Artikel 2.25**

Voor de toepassing van deze paragraaf wordt verstaan onder genetisch gemodificeerde organismen: organismen waarvan het genetisch materiaal is veranderd op een wijze die van nature niet mogelijk is door voortplanting of recombinitie en die het vermogen bezitten dat genetisch materiaal te vermenigvuldigen of over te dragen.

#### **Artikel 2.26**

Er is een Commissie genetische modificatie.

#### **Artikel 2.27**

1. De commissie heeft tot taak:
  - a. onze Minister te adviseren over kennisgevingen en aanvragen om vergunning met betrekking tot het vervaardigen van of handelen met genetisch gemodificeerde organismen en over veiligheidsmaatregelen die in het kader daarvan moeten worden getroffen ter bescherming van mens en milieu
  - b. het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het verlenen van vergunningen krachtens artikel 8.1, te adviseren over aanvragen om vergunning met betrekking tot bij algemene maatregel van bestuur aangewezen inrichtingen voor zover die aanvragen betrekking hebben op het vervaardigen van of handelen met genetisch gemodificeerde organismen
  - c. het bestuursorgaan dat belast is met het toezicht op het vervaardigen van of handelen met genetisch gemodificeerde organismen, te adviseren met betrekking tot dat toezicht.
2. Op verzoek van Onze Minister of Onze Minister wie het aangaat, of uit eigen beweging informeert de commissie Onze betrokken Minister indien aan het vervaardigen van of aan handelingen met genetisch gemodificeerde organismen ethische of maatschappelijke aspecten zijn verbonden die naar het oordeel van de commissie van belang zijn.

#### **Artikel 2.28**

Onze Minister en Onze Ministers wie het mede aangaat, dragen er zorg voor dat de commissie op de hoogte wordt gehouden ten aanzien van het beleid op het terrein van het vervaardigen van of van handelingen met genetisch gemodificeerde organismen.

**Artikel 2.29**

Telkens binnen een termijn van vier jaren brengt de commissie een rapport uit aan Onze Minister, waarin ten minste de taak, de samenstelling, de inrichting en werkwijze van de commissie aan een onderzoek worden onderworpen en voorstellen kunnen worden gedaan voor gewenste veranderingen. Onze Minister zendt dit rapport, voorzien van zijn standpunt, aan de beide kamers der Staten-Generaal.

**Artikel 2.30**

1. De commissie bestaat uit een voorzitter en ten minste vijftien en ten hoogste twintig andere leden.
2. De voorzitter en de andere leden van de commissie worden benoemd op grond van hun deskundigheid op het gebied van het vervaardigen van of van handelingen met genetisch gemodificeerde organismen en de mogelijke gevolgen daarvan voor mens en milieu, daarbij inbegrepen de ecologische gevolgen en de daarbij te nemen veiligheidsmaatregelen.

**Artikel 2.31**

1. De voorzitter van de commissie wordt door Onze Minister benoemd. Onze Minister hoort de commissie alvorens hij de voorzitter benoemt.
2. Onze Minister benoemt ten minste veertien en ten hoogste negentien andere leden van de commissie.
3. De voorzitter en de leden worden voor de tijd van vier jaren benoemd. Zij zijn terstond weer benoembaar.
4. De voorzitter en de leden kunnen te allen tijde hun functie neerleggen door een schriftelijke kennisgeving aan Onze Minister.
5. Onze Minister kan in bijzondere gevallen de voorzitter en de andere leden in hun functie schorsen en uit hun functie ontslaan.

**Artikel 2.32**

1. De commissie wijst uit haar midden een plaatsvervangend voorzitter aan.
2. De plaatsvervangend voorzitter kan te allen tijde zijn functie neerleggen door een schriftelijke kennisgeving aan de voorzitter.
3. In bijzondere gevallen kan de commissie de plaatsvervangend voorzitter in zijn functie schorsen en uit zijn functie ontslaan.

**Artikel 2.33**

1. De commissie wordt bijgestaan door een secretaris. Aan de secretaris kan een adjunct-secretaris worden toegevoegd.
2. De secretaris en de adjunct-secretaris worden door Onze Minister benoemd, in hun functie geschorst en uit hun functie ontslagen, de commissie gehoord.
3. De secretaris is geen lid van de commissie.
4. De secretaris is voor de uitoefening van zijn taak uitsluitend verantwoording schuldig aan de commissie.
5. Onze Minister kan voorzien in een bureau voor de commissie, dat onder leiding staat van de secretaris.

**Artikel 2.34**

1. De commissie kan voor bepaalde onderwerpen subcommissies instellen.
2. De voorzitter van een subcommissie wordt door de commissie uit haar midden benoemd.

**Artikel 2.35**

1. De commissie en haar subcommissies kunnen zich bij hun werkzaamheden doen bijstaan door personen die geen lid zijn van de commissie.
2. Onze Minister en Onze Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij kunnen, ieder voor hun ministerie, ambtenaren aanwijzen, die bevoegd zijn tot het bijwonen van de door de commissie en haar subcommissies te houden vergaderingen, met dien verstande dat in de vergaderingen van de commissie voor ieder van die ministeries ten hoogste één ambtenaar aanwezig is.

**Artikel 2.36**

1. De vergaderingen van de commissie zijn openbaar. De commissie stelt bij haar in artikel 2.40 bedoelde besluit regels betreffende de openbaarheid van de vergaderingen van de subcommissies.
2. Een vergadering of een gedeelte daarvan is niet openbaar in gevallen als bedoeld in artikel 10, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur en in gevallen waarin het belang van openbaarheid niet opweegt tegen de in artikel 10, tweede lid, van die wet genoemde belangen.

**Artikel 2.37**

1. De adviezen van de commissie worden uitgebracht overeenkomstig het gevoelen van de meerderheid van de vergadering.
2. Ter vergadering ingebrachte minderheidsstandpunten worden in of bij de adviezen vermeld.

**Artikel 2.38**

De commissie houdt de op de door haar uitgebrachte adviezen betrekking hebbende voorbereidende stukken ter beschikking van Onze Minister en van de bestuursorganen, bedoeld in artikel 2.27, eerste lid, onder *b* en *c*.

**Artikel 2.39**

1. De voorzitter van de commissie pleegt ten minste eenmaal per jaar overleg met Onze Minister over de door de commissie voorgenomen werkzaamheden voor de komende twaalf maanden. De commissie stelt vervolgens het programma van haar werkzaamheden vast en zendt dit aan Onze Minister.
2. Ten behoeve van de voorbereiding van het in het eerste lid bedoelde overleg stelt de commissie een overzicht van de door haar voorgenomen werkzaamheden op en legt dit tijdig aan Onze Minister voor. De commissie voegt bij het overzicht een raming van de met de uitvoering van de werkzaamheden gepaard gaande kosten.
3. De commissie oefent haar werkzaamheden uit binnen het raam van de middelen welke haar jaarlijks ingevolge de begrotingswet ter beschikking worden gesteld.

**Artikel 2.40**

De commissie stelt nadere regels betreffende haar werkwijze en de werkwijze van haar subcommissies en zendt deze aan Onze Minister.

## Lijst van afkortingen

BGGO	Bureau Genetisch Gemodificeerde organismen
CBD	Commissie Biotechnologie bij Dieren
CCMO	Centrale Commissie Mensgebonden Onderzoek
Cogem	Commissie genetische modificatie
CVNV	Commissie Veiligheidsbeoordeling Nieuwe Voedingsmiddelen (CVNV)
GGO	Genetisch Gemodificeerd Organisme
IG	Ingeperkt Gebruik
INB	Integrale Nota Biotechnologie
IM	Introductie in het milieu