

Vergaderjaar 2020–2021

31 288

Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid

Nr. 894

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP EN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 november 2020

Hoger onderwijs en wetenschap van wereldklasse kunnen niet zonder internationale samenwerking en wetenschappelijk talent van over de hele wereld. De vooraanstaande positie en goede academische reputatie van de Nederlandse kennisinstellingen hangen samen met de academische vrijheid die in ons land gegarandeerd wordt en de openheid van onze kennisinstellingen naar de wereld.

Tegelijkertijd is er sprake van een opleving van machtspolitieke concurrentie tussen staten. Door het behartigen van de eigen belangen kunnen de belangen van andere staten worden geraakt. Het verwerven van (hoogwaardige) kennis behoort voor diverse statelijke actoren tot hun strategische doelstellingen, bijvoorbeeld om economische of militaire redenen. Deze (hoogwaardige) kennis is ook in Nederland aanwezig. Wanneer statelijke actoren actief proberen die kennis te verwerven, kan dat indruisen tegen onze belangen. Deze ontwikkelingen zijn niet geheel nieuw, maar vergen wel een tijdige herijking van bestaand beleid en de uitvoering daarvan.

Het kabinet presenteert in deze brief een pakket aan maatregelen om de kennisveiligheid in het hoger onderwijs en de (toegepaste) wetenschap beter te borgen. Het doel is internationale samenwerking op een veilige manier te laten plaatsvinden, met oog voor zowel de kansen als de risico's die ermee samenhangen.

Bij kennisveiligheid gaat het in de eerste plaats om het voorkomen van ongewenste overdracht van (sensitieve) kennis en technologie, met negatieve gevolgen voor de nationale veiligheid van ons land en aantasting van de Nederlandse innovatiekracht. Daarnaast gaat het ook om heimelijke beïnvloeding van hoger onderwijs en wetenschap door

statelijke actoren, die o.a. kan leiden tot vormen van (zelf)censuur met aantasting van de academische vrijheid tot gevolg. Tot slot draait het bij kennisveiligheid om ethische kwesties die kunnen samenhangen met samenwerking met personen en instellingen uit landen waar grondrechten niet worden gerespecteerd.

De voorgestelde maatregelen beogen het bewustzijn over kennisveiligheid onder de betrokkenen te vergroten en te zorgen dat het veiligheidsbeleid binnen de instellingen nadrukkelijker vorm krijgt. Daarnaast werkt het kabinet aan een toetsingsmechanisme tegen ongewenste kennis- en technologieoverdracht voor vakgebieden met een verhoogd risico vanuit het oogpunt van de nationale veiligheid. De maatregelen zijn gericht op universiteiten, hogescholen en onderzoeksinstituten, waaronder de TO2-instellingen voor toegepast onderzoek.

In deze brief wordt allereerst de context en reikwijdte van de brief geschetst en wordt ingegaan op ontwikkelingen in het dreigingsbeeld. Vervolgens worden de leidende principes beschreven die bepalend zijn bij de vormgeving van de beleidsrespons. Daarna worden in paragraaf 4 de verschillende beleidsmaatregelen beschreven die het kabinet in voorbereiding heeft. De brief wordt afgesloten met enkele slotopmerkingen.

1. Context en reikwijdte van deze brief

Zoals aangekondigd in de beleidsreactie op het rapport van het Rathenau Instituut «Kennis in het Vizier»¹ is het kabinet een traject gestart om te onderzoeken in hoeverre aanvullende maatregelen nodig zijn om de risico's van ongewenste kennis- en technologieoverdracht naar derde landen via de weg van (academisch) onderwijs en onderzoek tegen te gaan. Met deze brief informeert het kabinet de Kamer in de eerste plaats over de voortgang van dit traject. De vraag óf er aanvullende maatregelen nodig zijn, wordt daarbij nadrukkelijk met «ja» beantwoord.

Uw Kamer is eerder geïnformeerd over de kabinetsbrede, geïntegreerde aanpak van statelijke dreigingen, waarin ook onderwerpen als de investeringstoets, exportcontrole, cyberveiligheid en (economische) spionage aan bod kwamen.² In de voorliggende brief wordt ingegaan op de kennissector, met aandacht voor sectorspecifieke kenmerken én dreigingen, zonder daarbij de bredere context uit het oog te verliezen.

In lijn met de Nationale Veiligheid Strategie 2019³, wordt het begrip nationale veiligheid gebruikt als overkoepelende term die meerdere veiligheidsbelangen omvat, waaronder economische veiligheid. Door te voorkomen dat onze hoogwaardige kennis weglekt of dat strategische afhankelijkheden ontstaan van andere statelijke actoren, dragen we bij aan onze economische veiligheid en daarmee aan onze nationale veiligheid.

Het is van belang te onderstrepen dat het kabinet nadrukkelijk kiest voor een aanpak die landenneutraal van aard is. Daarmee wordt een aanpak bedoeld met een generiek karakter, die toepasbaar is op iedere statelijke actor waarvan een dreiging uitgaat. Dat laat onverlet dat inzichten uit

¹ EZK brief «Beleidsreactie op het Rathenau Instituut rapport «Kennis in het vizier'», 20-12-2019 (Kamerstuk 30 821, nr. 99).

² J&V brief «Tegengaan statelijke dreigingen», 18-04-2019 (Kamerstuk 30 821, nr. 72).

³ Nationale Veiligheid Strategie 2019, 07-06-2019 (Kamerstuk 30 821, nr. 81).

landenspecifieke onderzoeken⁴ worden meegenomen bij de formulering en vormgeving van de beleidsmaatregelen.

2. Ontwikkelingen in het dreigingsbeeld

Er zijn veranderingen zichtbaar op het wereldtoneel, waar economie, geopolitiek en veiligheid meer en meer met elkaar verweven raken. Er is sprake van een heropleving van machtspolitieke concurrentie tussen staten, met verschuivingen binnen het geopolitieke speelveld tot gevolg.

Statelijke actoren of derde partijen die door een statelijke actor worden ingezet («proxies»), behartigen hun belangen regelmatig op assertieve en soms agressieve wijze en hanteren daarbij hun eigen spelregels. De belangen van andere landen, zoals Nederland, worden daarbij bewust of onbewust ondergeschikt gemaakt, of zelfs moedwillig geraakt. De schade die dat berokkent kan zowel op korte als op lange termijn tot uiting komen.

We weten dat ook de Nederlandse kennisinstellingen doelwit zijn van statelijke actoren. De interesse gaat bijvoorbeeld uit naar technisch-wetenschappelijke kennis om de ontwikkeling van de eigen economie te ondersteunen, of om kennis die ingezet kan worden voor wapenprogramma's te verwerven. Statelijke actoren hebben een variëteit aan zowel openlijke als heimelijke middelen tot hun beschikking om begeerde kennis te verwerven.

Zo zijn er tal van internationale samenwerkingsverbanden tussen academische en kennisinstellingen, waarbinnen legitieme kennisoverdracht plaatsvindt. Kennis kan echter ook ongewenst wegvloeien indien afgesproken kaders onvoldoende helder zijn, of wanneer er diefstal van onderzoeksbevindingen plaatsvindt. Onderzoekers en studenten kunnen voor statelijke actoren daarbij een interessante ingang vormen. Sommige statelijke actoren laten studenten of onderzoekers gericht in het buitenland studeren op voor de actor relevante plekken, om op die manier beschikking te krijgen over kennis. Tot slot ontplooiën statelijke actoren ook digitale spionageactiviteiten tegen universiteiten en andere kennisinstellingen, zoals phishing-aanvallen om toegang tot systemen en bestanden te krijgen.

Door het ongewenst wegvloeien van gevoelige kennis en technologie naar andere landen verdwijnen Nederlandse innovaties over de grens en wordt onze innovatie- en concurrentiekracht aangetast. Bovendien loopt Nederland het risico dat gedeelde kennis later tegen Nederland ingezet kan worden of dat internationale verplichtingen op het terrein van vrede en veiligheid niet worden nagekomen. Deze kennis kan ook gebruikt worden voor doeleinden die indruisen tegen fundamentele normen en waarden, zoals het respect voor mensenrechten.

3. Leidende principes en afwegingskader

Het kabinet hecht onverminderd belang aan internationale samenwerking in het hoger onderwijs en de wetenschap en het aantrekken van internationaal talent. Dat geldt ook voor de kabinetsinzet op wetenschappelijk onderzoek dat open is naar en verbonden is met de samenleving (*open*

⁴ In opdracht van het Ministerie van OCW hebben Clingendael en RVO onderzoek uitgevoerd. Het rapport van Clingendael «China's invloed op onderwijs in Nederland: een verkenning», ontving u op 03-07-2020 (Kamerstuk 35 207, nr. 35). Het RVO rapport «Verkenning wetenschappelijke samenwerking Nederlandse en Chinese kennisinstellingen» ontvangt u binnenkort. Bij de aanbieding van laatstgenoemd rapport zult u een beleidsreactie ontvangen op beide rapporten.

science) en op het uitgangspunt dat al het publiek gefinancierde onderzoek vrij toegankelijk moet zijn (*open access*), zoals beschreven in de wetenschapsbrief «Nieuwsgierig en betrokken» van januari 2019.⁵ Daar doet de hier gepresenteerde aanpak niets aan af.

Het motto «open waar mogelijk, beschermen waar nodig» blijft het uitgangspunt: het draait steeds om proportionaliteit en maatwerk. Het gaat erom te zorgen dat deze internationale samenwerking *veilig* kan plaatsvinden, met een gezonde balans tussen kansen en risico's. Maatregelen om de nationale veiligheid te borgen moeten daarom robuust genoeg zijn om effectief te zijn, specifiek genoeg om nevenschade te voorkomen en mogen als medicijn niet erger zijn dan de kwaal.

Academische kernwaarden als academische vrijheid, wetenschappelijke integriteit, openheid, wederkerigheid, toegankelijkheid en institutionele autonomie vormen steeds de toetsstenen van ons handelen. De academische kernwaarden zijn immers integraal onderdeel van onze te beschermen belangen. Zoals beschreven in diverse brieven over internationalisering en innovatiebeleid, zijn internationale uitwisseling en kennisoverdracht daarbij onontbeerlijk om het hoger onderwijs en het (toegepaste) onderzoek in Nederland op peil te houden.⁶

Tegelijkertijd dient het afwegingskader meer te omvatten dan overwegingen die aan het hoger onderwijs en het (toegepaste) onderzoek zijn gerelateerd. Zo kunnen maatregelen rond kennisveiligheid doorwerken op andere terreinen en bijvoorbeeld invloed hebben op onze diplomatieke betrekkingen en/of onze economische belangen, waaronder ons concurrentievermogen en vestigingsklimaat.

Vanzelfsprekend spelen ook ethische overwegingen een rol bij internationale samenwerking. Zo bestaat de mogelijkheid dat de opgedane kennis in landen waar grondrechten niet worden gerespecteerd wordt ingezet tegen de eigen bevolking of dat een buitenlandse onderzoeker in zijn/haar thuisland onder druk wordt gezet.

Dit alles doet een groot beroep op de eigen verantwoordelijkheid die kennisinstellingen in Nederland, op grond van hun wettelijk verankerde institutionele autonomie, hebben. Maar, zo realiseert het kabinet zich, zij kunnen dat niet alleen. Vanuit de stelselverantwoordelijkheid die het kabinet toekomt, wordt daarom samengewerkt met de sector om een handelingsperspectief te bieden. Kennisinstellingen vragen ook om duidelijkheid en om toerusting om maatregelen te kunnen treffen om hun kennis en hun onderzoekers en studenten tegen dreigingen te beschermen. Dat vraagt om een overheid die informeert, meedenkt en adviseert. Maar ook een overheid die, waar dat nodig is, kaders stelt en toeziet op de naleving daarvan.

Met het oog op de effectiviteit ervan zullen maatregelen – waar mogelijk – in EU-verband worden vormgegeven en wordt er samen opgetrokken met andere partnerlanden binnen en buiten de Europese Unie. Daarbij wordt meegewogen dat een Nederlandse *Alleingang*, waarbij Nederland als enige stevige maatregelen treft tegen bepaalde statelijke actoren, tegenmaatregelen van deze actoren kan uitlokken die alleen of vooral het

⁵ OCW wetenschapsbrief «Nieuwsgierig en betrokken: de waarde van wetenschap», 28-01-2019 (Kamerstuk 29 338, nr. 186).

⁶ Zie o.a. OCW brief «Internationalisering in evenwicht», 04-06-2018 (Kamerstuk 22 452, nr. 59) en EZK brief «Naar missiegedreven innovatiebeleid met impact», 13-07-2018 (Kamerstuk 33 009, nr. 63).

Nederlandse bedrijfsleven en kennisveld raken. Dat wil het kabinet zo veel mogelijk vermijden.

4. Beleidsmaatregelen

Tegen deze achtergrond komt het kabinet tot een pakket aan maatregelen dat samengenomen een handelingsperspectief biedt aan zowel de kennisinstellingen als de rijksoverheid. Het gaat daarbij om een combinatie van bewustwording en zelfregulering binnen het kennisveld (paragraaf 4.1) en een bindend toetsingskader op risicovakgebieden (paragraaf 4.2).

Het is langs deze weg dat het kabinet uitvoering wil geven aan het deel van de motie van de leden Van der Molen en Wiersma dat de regering oproept te komen tot nieuwe afwegingskaders, heldere procedures en duidelijke afspraken om maatschappelijk verantwoord vorm te geven aan kennisontwikkeling die raakt aan defensie en veiligheid.⁷

Daarbij dient te worden aangetekend dat er de voorbije jaren al het nodige in gang is gezet, niet in de laatste plaats binnen de instellingen zelf. En de overheid biedt ook nu al de mogelijkheid om kennis en expertise te delen die instellingen helpen bij het afwegen van kansen en risico's rond het aangaan van internationale samenwerkingen. Ook geldt dat er binnen de kennissector belangrijke verschillen bestaan, o.a. wat risicoprofiel, uitgangspositie en bewustzijn betreft. De beleidsmaatregelen zullen hier rekening mee moeten houden.

Tot slot zij erop gewezen dat er al diverse wettelijke kaders van toepassing zijn die bijdragen aan kennisveiligheid. Gedacht kan worden aan sanctieregelgeving en aan regelgeving die met de Kernenergiewet samenhangt.⁸ Ook is er het exportcontroleregime: op grond van de EU dual-use verordening (EG 428/2009) zijn kennisinstellingen die goederen of technologie ontwikkelen of produceren met zowel civiele als militaire toepassing (dual-use technologie) gehouden aan wet- en regelgeving op het gebied van exportcontrole. Indien technologie wordt geëxporteerd die voorkomt op de lijsten van de gecontroleerde goederen en technologie van de verordening, is een exportvergunning vereist.

4.1 Bewustzijn en zelfregulering

De weerbaarheid van de Nederlandse universiteiten, hogescholen en onderzoeksinstituten tegen kennisveiligheidsrisico's moet structureel verhoogd worden. Het signaleren van potentiële risico's is een belangrijke eerste stap. Maar daarmee zijn we er nog niet. Wat gebeurt er met zo'n signaal? Wat kun je er als onderzoeker, docent of bestuurder vervolgens mee doen? Zijn er adequate responsies voorhanden?

Alertheid is niet alleen voor kennisinstellingen van belang, maar ook voor de rijksoverheid zelf. Daarom laat het kabinet zich informeren door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en laat het geregeld (extern) onderzoek uitvoeren om de kennis over de werkwijzen van statelijke actoren op peil te houden.

⁷ Motie van de leden Van der Molen en Wiersma over nieuwe afspraken over kennisontwikkeling gerelateerd aan defensie en veiligheid, 30 juni 2020 (Kamerstuk 31 288, nr. 858).

⁸ Ministeriële regeling beveiliging nucleaire inrichtingen en splijtstoffen.

a. Kennisveiligheidsdialoog

Om beelden over de situatie rond kennisveiligheid bij de instellingen uit te wisselen en aan de hand van concrete casuïstiek mogelijke handelingsperspectieven te bespreken, is de rijksoverheid een kennisveiligheidsdialoog gestart waarbij op bestuursniveau gesprekken worden gevoerd met de kennisinstellingen.

Deze dialoog, waaraan naast verschillende ministeries ook de inlichtingen- en veiligheidsdiensten meewerken, is na de zomer van start gegaan met een reeks gesprekken bij alle universiteiten en onderzoeksinstituten, waaronder ook de TO2-instellingen. Deze eerste fase loopt tot eind januari 2021, waarna een volgende fase start, o.a. gericht op hogescholen.

De opbrengsten van de kennisveiligheidsdialoog zijn tweeledig. Enerzijds draagt de dialoog binnen de instellingen bij aan een verdere versterking van het bewustzijn rond statelijke dreigingen en aan bekendheid met reeds bestaande instrumenten om op een verantwoorde manier eigen afwegingen te maken. Anderzijds levert de gesprekkenreeks voor het kabinet waardevolle inzichten op ten behoeve van de nadere uitwerking van de maatregelen die in deze brief worden beschreven.

In het gesprek met NWO is tevens de rol en verantwoordelijkheid als onderzoeksfinancier aan bod gekomen. Vanuit die hoedanigheid is het immers van belang kritisch te blijven kijken naar de onderzoekspartners waaraan (co)financiering wordt verstrekt of waarmee onderzoeksprogramma's worden beheerd. Dat vergt continue aandacht voor de randvoorwaarden waaronder onderzoek wordt gedaan, zoals academische vrijheid en open access.

Naast de door de overheid geïnitieerde kennisveiligheidsdialoog zijn er binnen de sector op alle niveaus initiatieven en overleggen over deze thematiek. Zo is er het platform Integrale Veiligheid Hoger Onderwijs (IV-HO) dat mede door het Ministerie van OCW wordt gefinancierd en is er in VSNU-verband een werkgroep kennisveiligheid actief met deelnemers vanuit de aangesloten universiteiten. Ook organiseert NWO geregeld sessies over kennisveiligheid en dragen kenniscentra als het LeidenAsia-Centre (LAC) actief bij aan bewustzijnsverhoging middels seminars en publicatie van onderzoeksrapporten.

b. Richtsnoeren kennisveiligheid

Om inzichtelijk te maken waar op gelet moet worden bij internationale samenwerking en om een beeld te krijgen van de eigen weerbaarheid, kunnen richtsnoeren, checklists en zelfevaluatie-instrumenten voor instellingen een nuttige rol vervullen.

Verschillende landen werken al met dergelijke richtsnoeren. Er zijn voorbeelden bekend uit Australië, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Canada.⁹ En ook in EU-verband wordt gewerkt aan een document dat als basis kan dienen voor het uitwerken van richtsnoeren op nationaal of instellingsniveau.

⁹ Australië; «Guidelines to counter foreign interference in the Australian university sector», Duitsland; «Leitlinien und Standards für internationale Hochschulkooperationen» en «Leitfragen zur Hochschulkooperationen mit der Volksrepublik China», Verenigd Koninkrijk; «Managing risks in Internationalisation: Security related issues», Zweden; «Responsible internationalisation: Guidelines for reflection on international academic collaboration» en Canada; «Safeguarding your research».

In Nederland heeft het Den Haag Centrum voor Strategische Studies (HCSS) in samenwerking met het LeidenAsiaCentre (LAC) een checklist specifiek over samenwerking met Chinese universiteiten en andere onderzoeksinstituten gepubliceerd.¹⁰ Eerder, in 2014, publiceerde de KNAW al een brochure over uitdagingen en dilemma's bij internationale wetenschappelijke samenwerking.¹¹ Ook op instellingsniveau zijn er codes en handreikingen in omloop die direct of indirect betrekking hebben op kennisveiligheid.

In het licht van de ervaringen in andere landen en rekening houdend met wat er binnen Nederland al voorhanden is, zal het Ministerie van OCW samen met de kennissector richtsnoeren kennisveiligheid uitwerken. Het doel is om te komen tot een handzaam en praktisch document dat iedereen die binnen kennisinstellingen te maken krijgt met internationale samenwerking kan gebruiken. Denk aan bestuurders, veiligheidscoördinatoren, hoogleraren en onderzoekers.

Het moet een document zijn dat landenneutraal is en dat aansluit op de Nederlandse context en rekening houdt met het Nederlandse stelsel en de onderlinge verhoudingen daarbinnen. Fundamentele beginselen als autonomie van de instellingen en academische vrijheid zullen als uitgangspunten dienen. Het streven is de richtsnoeren in het tweede kwartaal van 2021 op te leveren.

c. Bestuurlijke afspraken kennisveiligheid

Het is belangrijk om veiligheidsbeleid binnen de instellingen nadrukkelijker te verankeren en duidelijkheid te krijgen over de rollen en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen. Om dat doel te bereiken volstaat het niet om richtsnoeren beschikbaar te maken en het daarbij te laten. Instellingen zullen hun interne veiligheidsbeleid tegen het licht moeten houden en, waar nodig, moeten herijken en (in de uitvoering) aanscherpen. In lijn met de institutionele autonomie is het in de eerste plaats aan de instellingen zelf om hier invulling aan te geven, via zelfregulering.¹²

Samen met de koepels, universiteiten en onderzoeksinstituten zullen de Ministeries van OCW en EZK daarom werken aan bestuurlijke afspraken. Het doel ervan is commitment te organiseren en te borgen, en te werken aan een gezamenlijke visie op kennisveiligheid. De afspraken kunnen daarbij zowel ingaan op zaken die gelden voor alle vakgebieden als op maatregelen die specifiek gelden voor vakgebieden met een verhoogd risico op ongewenste overdracht van kennis en technologie. Ook zal rekening gehouden worden met de specifieke kenmerken en uitgangspunten van de verschillende onderdelen van het kennisveld (hogescholen, universiteiten, onderzoeksinstituten en TO2-instituten).

Een aantal zaken verdient daarbij nadrukkelijk aandacht, zoals het hebben van een compleet en actueel overzicht op instellingsniveau van promovendi die aan de instelling verbonden zijn en van samenwerkingsovereenkomsten met buitenlandse kennisinstellingen en bedrijven. Het is immers ook in het belang van de instelling om over een volledig en actueel beeld te beschikken op basis waarvan, als de omstandigheden daar om vragen, tijdig kan worden bijgestuurd. Ook de rol en positie van ethische commissies binnen de instellingen verdient aandacht.

¹⁰ HCSS, «Checklist for Collaboration with Chinese Universities and Other Research Institutions».

¹¹ KNAW «International Scientific Cooperation: challenges and predicaments», 2014.

¹² Voortbouwend op bestaande afspraken, waaronder de intentieverklaring «integraal veiligheidsbeleid in het hoger onderwijs», 06-06-2018.

Met de bestuurlijke afspraken wordt een bestuurlijk proces opgestart dat erop gericht is de aandacht voor het onderwerp te consolideren, beter zicht te krijgen op wat er op het vlak van kennisveiligheid in Nederland gebeurt en het leren van elkaar te stimuleren.

Potentiële risico's – of ze nu samenhangen met ongewenste kennisoverdracht, heimelijke beïnvloeding en (zelf)censuur of ethische kwesties – moeten goed en doorlopend in beeld gebracht worden binnen kennisinstellingen, zodat deze snel en adequaat kunnen worden aangepakt. Dat vergt dat de interne organisatie erop ingericht is en dat alarmbellen tijdig en op het juiste niveau afgaan.

Het kabinet zal de effectiviteit van deze vorm van zelfregulering via bestuurlijke afspraken meewegen bij de vormgeving van het toetsingskader ongewenste kennis- en technologieoverdracht (zie paragraaf 4.2).

Het streven is de bestuurlijke afspraken tweede helft 2021 gereed te hebben. Instellingen hoeven bekrachtiging van de bestuurlijke afspraken uiteraard niet af te wachten om de nodige maatregelen te treffen; daar kunnen zij nu al mee beginnen. In de praktijk zien we daar ook al diverse interessante voorbeelden van.

d. Expertise- en adviesloket kennisveiligheid

Kennisinstellingen zijn zelf verantwoordelijk voor hun activiteiten, initiatieven en samenwerkingen met andere landen. Denk aan het afsluiten van samenwerkingsovereenkomsten (MoU's) met buitenlandse partnerinstellingen, publiek-private samenwerkingen en deelname met buitenlandse partners aan labs in Nederland en in het buitenland. Maar ook aan het aantrekken van buitenlandse onderzoekers en studenten, wederzijdse aanstellingen en aan promovendi die door het herkomstland worden gefinancierd.

Instellingen geven aan dat zij die verantwoordelijkheid serieus nemen en zich daarom inzetten om dergelijke afwegingen goed en gedegen te maken. Zij benoemen echter ook dat zij niet altijd over alle informatie en expertise beschikken om een totaalbeeld te krijgen.

Hoewel het nu reeds mogelijk is voor kennisinstellingen om bij relevante onderdelen van de overheid advies en informatie in te winnen, is er behoefte aan één centraal punt waar instellingen terecht kunnen met vragen en waar zij advies krijgen dat ze kunnen gebruiken bij het maken van de afweging.

Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat een wetenschapper inschat dat het risico van een samenwerking geredeneerd vanuit vakinhoudelijk perspectief beperkt is, maar dat er binnen de overheid signalen zijn dat er toch een dreiging voor de nationale veiligheid aan kleeft. Het is in dat soort situaties belangrijk dat kennisinstellingen en de overheid elkaar makkelijk(er) weten te vinden.

Om kennisinstellingen te ondersteunen bij de afwegingen die zij vanuit hun verantwoordelijkheid maken, wil het kabinet een expertise- en adviesloket op het vlak van kennisveiligheid inrichten.

Een dergelijk expertise- en adviesloket kan een liaison-functie vervullen, waarbij het loket in verbinding staat met alle relevante onderdelen van de rijksoverheid en de sectororganisaties. Op die manier garandeert het loket één toegangspunt voor alle vragen over kennisveiligheid.

Een loket kan, naast algemene voorlichting en informatievoorziening via briefings, handleidingen en evenementen, ook voorzien in laagdrempelige en snelle maatwerkadvisering aan kennisinstellingen. Deze advisering is juridisch niet-bindend en stelt instellingen in staat, waar nodig, mitigerende maatregelen te nemen. Het loket is bedoeld voor iedereen die binnen kennisinstellingen met internationale samenwerking te maken heeft, van bestuurders tot individuele onderzoekers of docenten.

Vanuit het oogpunt van tijd- en kostenefficiëntie worden mogelijkheden verkend om aan te sluiten bij reeds bestaande initiatieven binnen de rijksoverheid. Als blijkt dat dat mogelijk is, is het de bedoeling de basisfuncties van het loket in de loop van 2021 operationeel te hebben.

4.2 Toetsingskader risicovakgebieden

a. Internationale sancties: Noord-Korea en Iran

In maart 2019 werd uw Kamer geïnformeerd over het verscherpen van toezicht op studenten en onderzoekers uit risicoland¹³. Internationale sancties die de overdracht van specifieke kennis en vaardigheden verbieden, kunnen een grondslag bieden voor toetsing van studenten en onderzoekers. Zo zijn er sancties tegen Noord-Korea en Iran van kracht, die in het geval van Noord-Korea betrekking hebben op o.a. de overdracht van kennis die kan bijdragen aan proliferatiegevoelige activiteiten van Noord-Korea of aan de ontwikkeling van systemen voor de overbrenging van kernwapens.

Met betrekking tot Noord-Korea besluit de overheid op grond van de sanctieregeling Noord-Korea of een ontheffing verleend kan worden om een persoon toegang te verlenen tot gespecialiseerde kennis. In het geval van Iran is er een verbod op de overdracht van goederen en technologie die kan bijdragen aan de ontwikkeling van onder meer het ballistische raketprogramma en het verlenen van technische bijstand met betrekking tot deze goederen en technologie voor gebruik in Iran.

De toetsing met betrekking tot de EU-sanctieoverordening Iran is erop gericht de universiteiten te ondersteunen om te voorkomen dat deze verboden worden overtreden en ongewenste kennisoverdracht plaatsvindt.¹⁴ Er wordt uitsluitend getoetst bij technische onderzoeksgebieden waar daadwerkelijk een risico bestaat op overtreding. Iedereen in de daarvoor aangewezen en specifieke onderwijs- en onderzoeksgebieden wordt getoetst, ongeacht nationaliteit. Dat geen onderscheid naar nationaliteit gemaakt mag worden heeft de Hoge Raad bevestigd in het arrest van 14 december 2012.¹⁵

De ervaringen en inzichten die in dit kader zijn opgedaan, vormen een nuttig ijkpunt voor toekomstig beleid. In reactie op de motie van de leden Van der Molen en Wiersma ziet het kabinet geen mogelijkheid om China toe te voegen aan een lijst met landen onder dit verscherpte toezicht omdat er geen grondslag is voor toetsing van studenten en onderzoekers t.a.v. China, nu er geen relevante VN- en EU-sancties van toepassing zijn.

¹³ Brief BZ-OCW-J&V «Verscherpen toezicht op studenten en onderzoekers uit risicoland», 14-03-2019 (Kamerstuk 30 821, nr. 70).

¹⁴ Kamerstuk 30 821, nr. 100.

¹⁵ Arrest van de Hoge Raad, ECLI:NL:HR:2012:BX8351, 14-12-2012.

b. Toetsingskader ongewenste kennis- en technologieoverdracht

De inzet van het kabinet is erop gericht het veiligheidsbewustzijn actief te verhogen, zelfevaluatie-instrumenten zoals richtsnoeren te ontwikkelen en overheidsexpertise laagdrempelig en snel te ontsluiten via een expertise- en adviesloket. Deze inzet zorgt voor een context waarbinnen kennisinstellingen hun verantwoordelijkheid vorm kunnen geven, met respect voor hun institutionele autonomie. Door middel van bestuurlijke afspraken zal het commitment hiervoor worden geborgd.

Echter, in sommige gevallen is zelfregulering niet afdoende en zijn bindende voorschriften onvermijdelijk. Ook is het zo dat de risico's rond ongewenste kennis- en technologieoverdracht, breder zijn dan waarop de hiervoor genoemde sanctieregimes zien. Daarom wordt er een toetsingskader ontwikkeld om ongewenste kennis- en technologieoverdracht tegen te gaan. Het toetsingskader zal flexibel zijn, zodat het in functie van de aard en ernst van de dreiging op- of afgeschaald kan worden.

Er wordt gewerkt aan een inventarisatie van kennisvelden en vakgebieden die bescherming behoeven in het licht van de nationale veiligheid. Ook worden er criteria ontwikkeld op basis waarvan sensitieve technologieën kunnen worden geïdentificeerd. Deze aanpak zal resulteren in een systematiek die dynamisch en toekomstbestendig is en die rekening houdt met nieuwe dreigingen en opkomende technologieën.

Het kader zal zich richten op de personen die verbonden zijn aan deze risicovakgebieden en die toegang hebben tot de kennis en technologie die we willen beschermen. Denk daarbij aan onderzoeksstaf zoals (gast)docenten, onderzoekers, promovendi en (master)studenten of andere personen op sleutelposities binnen de organisatie. Bij de precieze juridische vormgeving zullen ervaringen van landen die reeds dergelijke systemen kennen worden meegenomen. Zo zijn er landen die een directe of indirecte koppeling maken met de visumverlening.

Het kabinet gaat eveneens op de risicovakgebieden, in samenwerking met de kennisinstellingen, bezien welke elementen van samenwerkingsovereenkomsten met buitenlandse partners (kennisinstellingen of bedrijven) een risico vormen op ongewenste kennisoverdracht.

In functie van de gevoeligheid van de kennis en technologie zouden Nederlandse kennisinstellingen verplicht kunnen worden dergelijke overeenkomsten achteraf te melden (lichte variant) of vooraf ter toetsing voor te leggen (zware variant). In zeer uitzonderlijke gevallen, waarbij de gevaren voor de nationale veiligheid acuut en specifiek zijn, kan zelfs een (tijdelijk) verbod op structurele onderzoekssamenwerking met derde landen worden overwogen. Een dergelijk verbod zou gelden tot het moment dat de instelling afdoende mitigerende maatregelen heeft getroffen.

Ook buitenlandse (onderzoeks)financiering zal daarbij worden meegewogen. Dit om situaties van al te grote (financiële) afhankelijkheid van buitenlandse partners, met mogelijke impact op academische vrijheid en wetenschappelijke integriteit, te voorkomen.

Het ligt in de rede ook bestaande samenwerkings- en arbeidsovereenkomsten waarover vermoedens bestaan dat deze risicovol zijn op deze manier tegen het licht te houden.

Wanneer een dergelijk toetsingskader tot stand wordt gebracht, vergt dat een deugdelijke uitvoering. Zo is het maken van aanvullende wetgeving hiervoor noodzakelijk en moeten algemene rechtsbeginselen (zoals het non-discriminatiebeginsel) gerespecteerd worden. Hierdoor zal een kader realistisch gezien op zijn vroegst in 2023 in werking treden. Ook zijn er belangrijke financiële en uitvoeringstechnische consequenties die in beeld moeten worden gebracht en moeten worden meegewogen.

Administratieve lasten als gevolg van het toetsingskader moeten tot een minimum worden beperkt, zowel voor de Nederlandse kennisinstelling als voor de buitenlandse partners. En in geval van toetsing mogen doorlooptijden geen onnodige rem zetten op het primaire onderzoeksproces, bijvoorbeeld doordat de buitenlandse wetenschapper interesse verliest om zijn/haar onderzoek in Nederland uit te voeren.

Tegelijk moet voor alle partijen duidelijk zijn dat het toetsingskader om ongewenste kennis- en technologieoverdracht tegen te gaan alleen dan effectief kan zijn als het goed en volledig wordt toegepast binnen de instellingen. Daarom zal het kabinet ook oog hebben voor toezichts- en handavingskwesties.

De ervaringen met de effectiviteit van zelfregulering, o.a. via de eerder in deze brief beschreven bestuurlijke afspraken kennisveiligheid zullen worden betrokken bij de uiteindelijke reikwijdte en vormgeving van het juridisch bindende toetsingskader.

5. Inzet in internationale fora

Zoals hiervoor al aangegeven, is het belangrijk dat Nederland samen optrekt met partnerlanden, met name (maar niet uitsluitend) in EU-verband. Vanwege het sterk internationale karakter van hoger onderwijs en wetenschap is dit de enige effectieve manier om een krachtige vuist te maken tegen ongewenste overdracht van kennis en technologie. Het kabinet zet daarbij allereerst in op het agenderen van kennisveiligheid, op expertniveau en zo mogelijk ook op politiek niveau, in de Raad van de Europese Unie.

Agendering in EU-verband kan zich concreet vertalen in het op gang brengen van een proces van beleidsleren (*peer learning*): het faciliteren van een beleidsdialoog, waarbij lidstaten van elkaar kunnen leren en *best practices* kunnen uitwisselen en waarbij de Europese Commissie helpt door onderzoeken te laten uitvoeren en lidstaten voorziet van vrijwillige *guidance*.

Een voorbeeld hiervan zien we op onderzoeksgebied, waar gewerkt wordt aan een leidraad om lidstaten en kennisinstellingen te helpen bij het uitwerken van richtsnoeren om inmenging in onderwijs, onderzoek en innovatie tegen te gaan. Daarnaast wordt gewerkt aan richtsnoeren om kennisinstellingen te helpen het systeem voor dual-use exportcontrole in te richten. Wetgeving op dit terrein is namelijk ook van toepassing op de activiteiten van kennisinstellingen. Nederland is actief betrokken bij deze initiatieven.

Uiteindelijk zou agendering in EU-verband kunnen leiden tot een verdergaande doorvertaling naar de financieringsvoorwaarden van programma's zoals Horizon Europe en het Erasmus programma. Op die manier kunnen aan kennisveiligheid gerelateerde overwegingen beter worden meegewogen bij onderwijs- en onderzoeksprojecten die vanuit EU-middelen worden gefinancierd.

Daarnaast zijn er nog andere paden die bewandeld zullen worden, zowel bilateraal als multilateraal. Denk bijvoorbeeld aan het Bologna-proces voor hoger onderwijs en de Raad van Europa. In Bologna-verband wordt nu bijvoorbeeld gewerkt aan betere borging van academische vrijheid. Ook multilaterale fora als OESO en UNESCO, waarbinnen Nederland op wetenschapsgebied een voortrekkersrol vervult op het vlak van open science en open access, kunnen ingezet worden om aandacht voor kennisveiligheid te vragen.

6. Tot slot

Nederlandse kennisinstellingen worden geconfronteerd met statelijke dreigingen, zoals de overdracht van kennis en technologie die vanuit het oogpunt van onze nationale veiligheid ongewenst is. Maar ook met vormen van heimelijke beïnvloeding en daarmee samenhangende (zelf)censuur die de academische vrijheid kan aantasten. Ook zijn er ethische overwegingen verbonden aan internationale samenwerkingen wanneer wordt samengewerkt met kennisinstellingen en bedrijven uit landen waar grondrechten niet worden gerespecteerd.

De verwachting is dat deze dreigingen eerder toe dan af zullen nemen. We zullen onze weerbaarheid dus verder op peil moeten brengen. En dat op een manier die proportioneel en toekomstbestendig is en de academische kernwaarden, die we willen beschermen, respecteert en versterkt.

In deze brief zijn daartoe verschillende beleidsmaatregelen geschetst, maatregelen die samengenomen een integrale aanpak vormen, lopend van bewustwording en informatievoorziening tot zelfregulering die wordt vastgelegd in bestuurlijke afspraken. Als sluitstuk voorziet het kabinet in een toetsingskader om ongewenste kennis- en technologieoverdracht tegen te gaan.

Het is daarbij belangrijk te benadrukken dat, hoe robuust maatregelen ook worden vormgegeven, een honderdprocentgarantie niet gegeven kan worden. Dat heeft ook te maken met de aard van de statelijke dreigingen in relatie tot internationale samenwerking: situaties zijn vaak niet zwart/wit («het mag wel of het mag niet»). Het kan voorkomen dat iets wel mag, maar niet verstandig of zelfs ronduit schadelijk is. Het blijft uiteindelijk dus een kwestie van balanceren en van gedegen afwegingen maken van kansen en risico's.

Dat gezegd hebbend, meent het kabinet dat de in deze brief geschetste maatregelen een significante bijdrage zullen leveren aan het verhogen van de kennisveiligheid in ons land. Het kabinet zal de komende periode in samenspraak met de kennisinstellingen werken aan de uitwerking en implementatie van de hier gepresenteerde maatregelen en het onderwerp blijven agenderen. Uw Kamer zal najaar 2021, of zoveel eerder als nodig, opnieuw worden geïnformeerd over de voortgang op dit traject.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
M.C.G. Keijzer