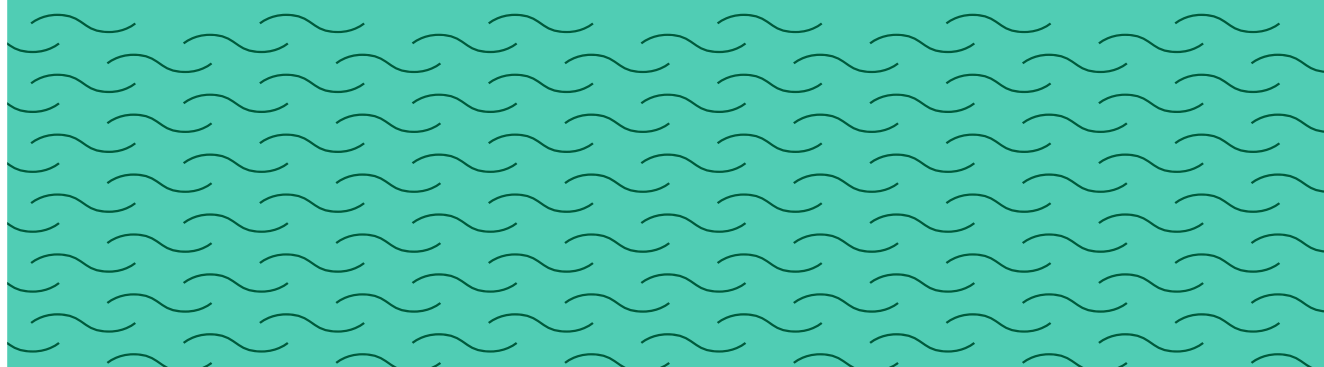


Zware lasten, *schijn* *van veiligheid*

*Reactie Nederlandse universiteiten op het wetsvoorstel
screening kennisveiligheid*

17 juni 2025



Inhoudsopgave

Samenvatting.....	3
1 Inleiding	4
2 Uitvoerbaarheid.....	5
3 Doorlooptijden.....	6
4 Regeldruk en financiële impact	6
5 Juridische risico's.....	7
6 Gevolgen voor internationale samenwerking.....	8
7 Europees en nationaal level playing field	9
8 Werkdruk.....	10
9 Beperkte meerwaarde en schijnveiligheid	11
10 Academische kernwaarden.....	11

Samenvatting

Het huidige wetsvoorstel rondom screening op kennisveiligheid is in de praktijk onuitvoerbaar, ondoelmatig en disproportioneel. Universiteiten sluiten niet principieel uit dat het screenen van personen een waardevol aanvullend kennisveiligheidsinstrument kan zijn, maar trekken de uitvoerbaarheid van het huidige wetsvoorstel ernstig in twijfel en wijzen op volledig onhaalbare doorlooptijden en het gebrek aan een beoordelingskader waarmee de impact op capaciteit en kosten van het wetsvoorstel goed kan worden geschat. Universiteiten waarschuwen de Tweede Kamer dat het huidige wetsvoorstel fundamentele gebreken laat zien, gepaard gaat met zeer hoge regeldruk en financiële lasten, en in de praktijk vooral schijnveiligheid dreigt te creëren.

1. Het huidige wetsvoorstel is niet uitvoerbaar:

Universiteiten hebben ernstige twijfels over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Er is geen beoordelingskader waarmee hoogrisico-onderdelen bij de lijst van sensitieve technologieën kunnen worden afgebakend, en daarmee blijven de reikwijdte en impact van het wetsvoorstel onduidelijk. Dit beoordelingskader moet volgens universiteiten expliciet onderdeel zijn van het wetsvoorstel en in nauwe afstemming met de kennissector worden opgesteld. De voorgestelde doorlooptijden stellen universiteiten voor enorme uitdagingen en zijn in vele gevallen zelfs volledig onwerkbaar.

2. Het huidige wetsvoorstel is niet doelmatig:

Universiteiten hebben in de afgelopen jaren laten zien dat zij hun kennis effectief beschermen en betwijfelen of het huidige wetsvoorstel het Nederlandse kennisveld daadwerkelijk veiliger maakt. Universiteiten denken dat het huidige wetsvoorstel screening kennisveiligheid schijnveiligheid creëert, omdat onderzoekers en studenten die in Nederland afgewezen worden straks via bestaande Europese samenwerkingsverbanden alsnog toegang kunnen krijgen tot Nederlandse kennis. Daarnaast hoeven andere sectoren in Nederland niet aan dusdanig strenge regels te voldoen en kan via deze weg gevoelige kennis alsnog weglekken.

3. Het huidige wetsvoorstel is niet proportioneel:

Het wetsvoorstel leidt tot aanzienlijke regeldruk en operationele lasten. OCW raamt de kosten voor 8.000 screenings voor de hele kennissector op gemiddeld € 865.000 eenmalige kosten en € 219.000 structurele kosten per instelling, zonder in structurele financiering te voorzien. Universiteiten benadrukken dat deze raming onvoldoende is onderbouwd, noch voor het aantal screenings, noch voor de kosten. Zonder beoordelingskader kunnen universiteiten geen eigen raming opstellen, maar afhankelijk van hoe breed de lijst van sensitieve technologieën in het wetsvoorstel wordt geïnterpreteerd, schatten universiteiten dat alleen de universitaire sector al een veelvoud van de geschatte 8.000 screenings moet faciliteren. Zelfs uit de bestaande – onvoldoende onderbouwde raming – blijkt dat het wetsvoorstel screening kennisveiligheid niet alleen veel geld kost, maar ook een zeer beperkte bijdrage levert aan de veiligheid van kennisinstellingen in Nederland. Daarnaast heeft het wetsvoorstel een zeer grote impact op de samenwerking binnen en buiten Europa.

4. Universiteiten werken aan veilige wetenschap:

Ook zonder screeningswet hebben universiteiten, in samenwerking met OCW en het kennisveld, de afgelopen jaren aanzienlijke stappen gezet op het gebied van kennisveiligheid. In 2021 is onder andere het UNL Kader Kennisveiligheid opgesteld, in 2022 is een gezamenlijke Leidraad Kennisveiligheid gepubliceerd, en in 2024 is een volwassenheidsmodel ontwikkeld. Universiteiten hebben ook overzichten van risicovolle partnerschappen gerealiseerd. Deze maatregelen zijn aantoonbaar effectief: universiteiten wijzen binnen de bestaande beleidskaders al honderden onderzoekers en PhD-kandidaten per jaar af op basis van kennisveiligheidsrisico's. Universiteiten bestrijden daarom ook met klem de suggestie in het beleidskompas dat eerder beleid onvoldoende

effectief zou zijn gebleken. Deze aanname wordt niet onderbouwd en doet geen recht aan de inspanningen en resultaten die tot nu toe zijn gerealiseerd.

1 Inleiding

Dit is de gezamenlijke reactie van de Nederlandse universiteiten op het wetsvoorstel *screening kennisveiligheid*. Met deze reactie willen universiteiten ingaan op een aantal fundamentele aandachtspunten met betrekking tot de uitvoerbaarheid, juridische haalbaarheid en proportionaliteit van het wetsvoorstel en de impact ervan op internationale samenwerking.

Internationale samenwerking is cruciaal voor universiteiten. De Nederlandse universiteiten werken samen met onderzoekers van over de hele wereld om toonaangevend wetenschappelijk onderzoek te kunnen doen. Tegelijkertijd zijn universiteiten zich sterk – en in toenemende mate – bewust van de kwetsbaarheid van wetenschappelijke kennis. Om de academische vrijheid en open wetenschap te beschermen, moeten universiteiten samen met de overheid en het hele kennisveld ook de risico's van internationale samenwerkingen nauwkeurig inschatten en zo veel mogelijk inperken. Universiteiten hebben daarom op eigen initiatief en gezamenlijk met partners in het kennisveld en het ministerie van OCW in de afgelopen jaren maatregelen genomen om te voorkomen dat gevoelige kennis en technologie ongewenst worden overgedragen, wetenschappers onder invloed komen van vijandige actoren, en te beoordelen hoe samenwerkingen met ethische dilemma's worden aangegaan. Hiervoor zijn gespecialiseerde adviesteams ingericht, met aanvullende personele inzet. De motivatie hiertoe vinden universiteiten vooral in het beschermen van de academische gemeenschap en de eigen kennis, naast de maatschappelijke en politieke verwachtingen op dit vlak.

De inzet van universiteiten blijkt onder meer uit het UNL Kader Kennisveiligheid dat zij in 2021 op eigen initiatief hebben opgesteld, en uit de substantiële bijdrage die zij hebben geleverd aan de Leidraad Kennisveiligheid die in 2022 is gepubliceerd. Daarnaast hebben universiteiten in 2024 een volwassenheidsmodel opgeleverd dat hun handvatten biedt om het eigen kennisveiligheidsbeleid te evalueren. Universiteiten blijven zich actief en gezamenlijk inspannen om hun kennisveiligheidsmaatregelen verder te ontwikkelen en aan te scherpen. Deze maatregelen hebben in de praktijk aantoonbaar effect: de NOS rapporteerde nog in maart 2025 dat universiteiten honderden onderzoekers en PhD-kandidaten per jaar afwijzen op basis van kennisveiligheidsrisico's, zonder dat daarvoor een wettelijke verplichting geldt.

In het beleidskompas van het wetsvoorstel wordt beweerd dat eerder beleid onvoldoende effectief zou zijn gebleken. Universiteiten bestrijden deze aanname en kunnen aantonen dat zij hun verantwoordelijkheid serieus nemen en concrete resultaten hebben bereikt. Daarmee sluiten zij overigens niet principieel uit dat de screening van personen door een onafhankelijke overheidsinstantie een waardevol aanvullend instrument kan zijn binnen het bredere kennisveiligheidsbeleid. Universiteiten beschikken immers niet over de bevoegdheden of informatiepositie die nodig is voor een dergelijke screening.

Maar de manier waarop het kabinet dit screeningsinstrument met het huidige wetsvoorstel vormgeeft, schiet fors tekort. Het voorstel zit vol praktische problemen, roept juridische vragen op en zadelt instellingen met veel regeldruk op, zonder overtuigend aan te tonen dat het Nederland veiliger maakt. In deze reactie lichten universiteiten hun zorgen nader toe en doen zij een nadrukkelijke oproep om samen met het ministerie van OCW te komen tot een uitvoerbare en effectieve aanpak van persoonsgerichte screening binnen het hoger onderwijs en onderzoek.

Deze reactie bedoelt zo volledig mogelijk de zorgen van universiteiten weer te geven, maar dat sluit niet uit dat universiteiten ook op andere onderdelen van het wetsvoorstel bezwaren kunnen hebben die hier niet expliciet zijn uitgewerkt.

2 Uitvoerbaarheid

De uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel vormt voor de universiteiten een grote zorg. De vereisten zoals opgenomen in het voorstel brengen aanzienlijke operationele, juridische en organisatorische uitdagingen met zich mee.

De verwachte aantallen te screenen studenten en medewerkers zijn zeer hoog. Zoals in hoofdstuk 4 wordt toegelicht, gaat OCW ervan uit dat 8.000 screenings per jaar in het gehele kennisveld zullen worden uitgevoerd. De onderbouwing van dit getal ontbreekt en universiteiten benadrukken dat afhankelijk van hoe breed de lijst met sensitieve technologieën wordt geïnterpreteerd, het aantal screenings – alleen al voor de universitaire sector – vele malen hoger kan liggen. Het grootste deel van deze screenings zal moeten plaatsvinden in de periode mei tot september, tijdens de aanmeldperiode voor masteropleidingen en de onboarding van nieuwe medewerkers. De screening van studenten zal hierbij moeten worden ingepast in het admissions- en registratieproces van masteropleidingen, zoals vastgelegd in de WHW. Voor de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel is het noodzakelijk dat de wettelijke inschrijftermijnen vanuit de WHW in lijn worden gebracht met de voorgestelde screening kennisveiligheid. Een vertraging van vier weken is namelijk al zeer problematisch en van acht weken rondt uit onwerkbaar, gezien de start van het collegejaar per 1 september. Universiteiten hebben ernstige twijfels of Justis deze grote aantallen in de piekmomenten binnen vier weken zal kunnen verwerken en hebben expliciete garanties nodig dat de screenings tijdig en binnen een werkbaar termijn kunnen worden uitgevoerd (zie ook hoofdstuk 3 'Doorlooptijden').

De plicht om zélf de hoogrisico-vakgebieden aan te wijzen en actueel te houden, wordt door sommige instellingen als juridisch risicovol en zelfs onwerkbaar beoordeeld. Het vormgeven van onderzoek en onderwijs is complex en aan veranderingen onderhevig, en de sensitiviteit is vaak niet gemakkelijk af te bakenen. Universiteiten benadrukken hierbij dat het wetsvoorstel niet expliciet genoeg maakt dat bacheloropleidingen volledig worden uitgesloten van de screenings. Een heel groot probleem in het huidige wetsvoorstel blijft ook het gebrek aan duidelijkheid over het beoordelingskader waarmee hoogrisico-vakgebieden kunnen worden afgebakend. De lijst van sensitieve technologieën zoals nu in het wetsvoorstel vermeld, is zonder verdere duiding nu zo uitgebreid dat het moeilijk is om binnen een onderzoeksonderwerp of masteropleiding alleen een deel als hoogrisico in te schatten. Een verdere afbakening van de lijst met sensitieve technologieën is absoluut noodzakelijk. Technology Readiness Levels (TRL) kunnen in theorie voor sommige instellingen een raamwerk bieden om hoogrisico vakgebieden af te bakenen. Universiteiten benadrukken echter ook dat voor een groot deel van de onderzoeksgebieden en masteropleidingen nog geen TRL's zijn vastgesteld. Het is op zichzelf al ingewikkeld om te bepalen of een opleiding of onderzoek onder de lijst met sensitieve technologieën valt maar het gebruik van TRL's maakt die beoordeling nog complexer. Universiteiten hebben er geen vertrouwen in dat de overheid binnen afzienbare tijd een werkbaar beoordelingskader kan ontwikkelen. Bij vergelijkbare dossiers met betrekking tot verscherpt toezicht, wachten universiteiten al jaren op een beoordelingskader. De verwachting is dat het beoordelingskader uiteindelijk onduidelijk en onvolledig zal blijven, wat instellingen kwetsbaar maakt voor interne discussies, reputatieschade bij onjuiste beoordeling, en een ongelijk speelveld binnen Nederland. Zolang een goed afgebakend en wettelijk vastgelegd beoordelingskader ontbreekt, is bovendien het aantal screenings onmogelijk betrouwbaar in te schatten. Universiteiten onderstrepen dat zo'n kader geen uitvoeringstechnisch detail is, maar een essentieel onderdeel van de wet zelf zou moeten vormen.

Daarnaast is compartimentering in de praktijk vaak onuitvoerbaar, zeker waar laboratoria of apparatuur gedeeld worden door onderzoeksgroepen die aan sensitieve en niet-sensitieve onderwerpen werken. Op sommige universiteiten beschikt vrijwel elke faculteit over verschillende laboratoria met geavanceerde meetapparatuur die breed gedeeld wordt. Het is in de meeste gevallen niet mogelijk om een onderscheid te maken tussen apparatuur die uitsluitend voor sensitief onderzoek wordt gebruikt en andere apparatuur. De fysieke inrichting van deze ruimtes laat bovendien niet toe dat dergelijke scheidingen worden aangebracht zonder zeer ingrijpende, langdurige en kostbare verbouwingen van laboratoria en bijbehorende gebouwen – vaak een groot deel van de campus. Tegelijkertijd is er bij beide typen onderzoeksgroepen structurele toegang nodig tot dezelfde infrastructuur. In deze situaties rest instellingen geen andere keuze dan het onder

de screeningsplicht brengen van gehele laboratoria, afdelingen of faculteiten. Dit leidt onvermijdelijk tot een aanzienlijke toename van het aantal te screenen personen.

De uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel in de huidige vorm is op veel punten onvoldoende. Universiteiten kunnen zich voorstellen dat een gefaseerde invoering de uitvoeringsdruk kan verlichten. In het wetsvoorstel is deze mogelijkheid voorzien (pagina 91). Een scenario waarbij gestart wordt met een beperkt aantal duidelijk afgebakende, hoogsensitieve kennisgebieden, en waarbij de screeningsplicht in eerste instantie uitsluitend op onderzoekers (en dus nog niet op masterstudenten) wordt toegepast, zou kunnen bijdragen aan een beter beheersbaar en toetsbaar implementatieproces. Universiteiten denken graag mee over een werkbare vormgeving van een dergelijke stapsgewijze aanpak. Dit geeft ook de mogelijkheid om te leren van beperkingen in de uitvoerbaarheid, voordat de wet breed wordt toegepast.

3 Doorlooptijden

Universiteiten voorzien aanzienlijke problemen met de voorgestelde doorlooptijd van vier weken, zoals opgenomen in artikel 13 van het wetsvoorstel. Universiteiten gaan ervan uit dat screeningsverzoeken zich zullen opstapelen in piekmomenten, zoals in de aanmeldingsperiode voor masterstudenten of bij de start van onderzoeksprojecten. Justis zal deze pieken structureel moeten kunnen opvangen. In sommige maanden (zoals juni en december) stijgt het aantal openstaande vacatures aanzienlijk, terwijl nieuwe masterstudenten vooral in september starten. Gezien het feit dat Justis extra tijd vroeg voor het vooronderzoek dat hoorde bij dit wetsvoorstel, het feit dat de scope sinds die tijd aanzienlijk is verruimd als gevolg van het advies van de Landsadvocaat en het feit dat Justis nu al een winstwaarschuwing online heeft staan voor de veel eenvoudigere VOG, lijkt het onwaarschijnlijk dat de termijn van vier weken in de praktijk haalbaar zal blijken. In dat geval zitten de universiteiten, meer dan Justis of de wetgever, met de negatieve gevolgen. Uit de conceptwet valt af te leiden dat een aanvullende vraag van Justis geldt als een 'stop the clock' in de termijn van vier weken. Ook dat draagt bij aan vertraging en de onvoorspelbaarheid van de doorlooptijd.

Een doorlooptijd van vier weken leidt in veel gevallen al tot knelpunten, onder andere in combinatie met visumaanvragen en huisvesting. Met name voor masterstudenten uit derde landen, is een vertraging van vier tot acht weken niet in te passen binnen bestaande deadlines, en kan toelating, beurs of huisvesting in gevaar komen. Scholarships kunnen pas worden toegekend na toelating, en late besluitvorming vergroot de kans dat studenten kiezen voor een andere instelling.

Ook onderzoeksprojecten lopen risico. Bij toewijzing van beurzen of subsidies geldt vaak een harde startdatum; uitstel van aanstelling leidt dan direct tot het niet-nakomen van afspraken met financiers. Bij afwijzing of terugtrekking moet het gehele selectieproces opnieuw worden doorlopen. Specifieke groepen, zoals kandidaten met een achtergrond in hoogrisicolanden, kunnen in de praktijk langere doorlooptijden ervaren, wat kan leiden tot een gevoel van ongelijke behandeling bij de kandidaat en tot voorkeursselectie bij de universiteiten.

Vanwege deze risico's benadrukken universiteiten het belang van korte en voorspelbare doorlooptijden. Vier weken is in veel gevallen al problematisch, acht weken wordt als onwerkbaar beoordeeld. Structurele overschrijding zal leiden tot systeemdruk, verlies van talent en reputatieschade. Universiteiten vragen het ministerie om bindende garanties dat screenings binnen een werkbare termijn worden afgehandeld en dringen aan op technische en personele waarborgen om deze belofte ook in piekperiodes te kunnen nakomen.

4 Regeldruk en financiële impact

Universiteiten signaleren aanzienlijk toenemende regeldruk en administratieve lasten als gevolg van het wetsvoorstel. De lasten komen onder andere voort uit het in kaart brengen van sensitieve vakgebieden, herinrichting van interne (wervings- en selectie)procedures en registratiesystemen, (interne) communicatie en juridische toetsing, en digitale en fysieke compartimentering van onderzoeksomgevingen.

De schatting in de memorie van toelichting in het wetsvoorstel kennisveiligheid is dat de 37 kennisinstellingen in Nederland eenmalig € 32 miljoen en structureel € 8,1 miljoen zullen moeten besteden aan de uitvoering van het wetsvoorstel. Dit betekent voor elke kennisinstelling gemiddeld een eenmalige investering van ongeveer € 865.000 en daarna een structurele investering van ongeveer € 219.000 per jaar. Universiteiten onderstrepen met klem dat deze lasten bij lange na niet worden gedekt door de bestaande middelen voor kennisveiligheid van € 55.000 per instelling per jaar. Deze middelen lopen bovendien af in 2027. Het verschil zal ten koste gaan van de primaire taken onderwijs en onderzoek, een gegeven dat verder verergerd wordt in de context van de bezuinigingen van het inmiddels demissionaire kabinet-Schoof I in het hoger onderwijs.

Daarnaast baseert het ministerie van OCW zijn berekeningen op de aanname dat er jaarlijks 8.000 personen zullen worden gescreend in het hele kennisveld (naast universiteiten zijn dat ook umc's, NWO-instituten en KNAW-instituten). Universiteiten benadrukken dat deze schatting niet navolgbaar is en onvoldoende is onderbouwd, zeker omdat het beoordelingskader in het wetsvoorstel ontbreekt. Zonder beoordelingskader kunnen universiteiten geen eigen raming opstellen. Afhankelijk van hoe breed de lijst van sensitieve technologieën in het wetsvoorstel wordt geïnterpreteerd, schatten universiteiten dat alleen binnen de universitaire sector al een veelvoud van de geschatte 8.000 screenings per jaar moeten worden uitgevoerd. Het is aannemelijk dat bovenstaande raming de daadwerkelijke kosten fors onderschat.

Ook de raming van € 50.000 per onderdeel voor fysieke en digitale compartimentering, wordt door universiteiten als ontoereikend beoordeeld. Vooral fysieke compartimentering kan vanwege de aard van bestaande gebouwen of toegankelijkheidseisen leiden tot ingrijpende aanpassingen. Op dit moment is het voor instellingen onmogelijk om de consequenties van deze verplichting goed te overzien, en dus ook om die betrouwbaar te begroten. Er ontbreekt duidelijkheid over het beoordelingskader waarmee bepaald wordt wat onder "sensitieve technologieën" valt. De ervaring leert bovendien dat verbouwingen in laboratoriumomgevingen vaak tot aanzienlijk hogere kosten leiden dan het genoemde bedrag van € 50.000, voor zover het afscheiden van sensitief onderzoek in deze omgeving überhaupt praktisch mogelijk is.

5 Juridische risico's

Universiteiten constateren dat het wetsvoorstel aanzienlijke juridische risico's met zich meebrengt op het gebied van aansprakelijkheid, privacy en rechtsbescherming, en tevens onduidelijk is over de verdeling van verantwoordelijkheden. De uitvoering vereist verwerking door de overheid van gevoelige persoonsgegevens, waaronder mogelijk strafrechtelijke gegevens en gegevens over afkomst, politieke overtuiging en religie. Hoewel het voorstel hiervoor een grondslag biedt, ontbreekt een duidelijke afbakening van welke instanties welke gegevens in welke gevallen mogen verwerken, en welke waarborgen daarbij gelden. Dit maakt de overheid en mogelijk ook kennisinstellingen kwetsbaar voor juridische claims, bijvoorbeeld bij onjuiste verwerking of onvoldoende motivering van een afwijzing.

Zowel bij fouten in de uitvoering van de screeningsplicht als bij onzorgvuldig omgaan met gevoelige informatie, bestaat het risico op schadeclaims naar de overheid, onder andere op grond van onrechtmatige daad of contractbreuk. De verantwoordelijkheid om kandidaten tijdig en correct te informeren over de screeningsplicht, vereist zorgvuldige juridische verankering in sollicitatieprocedures, contracten en studievoorzichting. Een generiek voorbehoud in alle trajecten waarin toegang tot sensitieve onderdelen een rol kan spelen, is daarom noodzakelijk. Dit kan als onaantrekkelijk worden opgevat door talenten in tekortgebieden die we in Nederland juist graag zouden aantrekken.

Ook zijn er zorgen over de motivering en transparantie van negatieve screeningsbesluiten. Deze besluiten kunnen verstrekken gevolgen hebben voor de studie- of loopbaanperspectieven van de betrokkene, terwijl de motivering beperkt kan zijn door vertrouwelijkheid of inlichtingenbronnen. Dit bemoeilijkt het voeren van bezwaar- of beroepsprocedures, ondermijnt rechtsbescherming en verhoogt het risico op willekeur of ongelijke behandeling. Universiteiten zien daarnaast een risico op profilering, bijvoorbeeld op basis van

nationaliteit of verblijfsgeschiedenis, wat op gespannen voet staat met grondrechten en academische kernwaarden.

De verantwoordelijkheidstoedeling tussen OCW, Justis en kennisinstellingen, is op meerdere punten onduidelijk. Instellingen worden verplicht tot het beperken van toegang tot sensitieve onderdelen, maar de AVG-regels rondom die toegang en opslag van screeningsstatussen zijn niet volledig uitgewerkt. Onduidelijk is wie als verwerkingsverantwoordelijke optreedt bij deze gegevensverwerking: de minister, de instelling of beide. Dit heeft gevolgen voor informatieverplichtingen, klachtbehandeling en aansprakelijkheid.

Verder is onduidelijk hoe toezicht en handhaving zullen worden ingericht. Instellingen lopen risico op bestuurlijke boetes of dwangsommen bij onjuiste of onvolledige uitvoering, bijvoorbeeld als toegang wordt verleend zonder positief screeningsbesluit of als onderdelen niet tijdig zijn aangemeld. Publicatie van inspectierapporten kan daarbij leiden tot reputatieschade, ook in gevallen waarin instellingen te goeder trouw hebben gehandeld.

Er is onvoldoende helderheid over de verhouding tussen Justis, het landelijke Loket Kennisveiligheid en de kennisinstellingen. Universiteiten vinden dat het huidige wetsvoorstel niet duidelijk maakt in hoeverre zij als derde-belanghebbende bezwaar kunnen maken tegen een negatief screeningsbesluit, en hoe rechtsbescherming voor kandidaten en instellingen wordt geborgd.

Universiteiten signaleren dat het ontbreken van centrale ondersteuning en heldere uitvoeringsrichtlijnen de juridische uitvoerbaarheid verder onder druk zet. Zolang fundamentele onduidelijkheden in rollen, bevoegdheden en motieven bestaan, is een juridisch houdbare implementatie nauwelijks mogelijk.

6 Gevolgen voor internationale samenwerking

Universiteiten verwachten dat het voorliggende wetsvoorstel aanzienlijke consequenties heeft voor de internationale samenwerking binnen het Nederlandse hoger onderwijs en onderzoek. Dit raakt niet alleen de kwaliteit van onderwijs en onderzoek, maar ondermijnt ook de sterke concurrentiepositie van Nederland als kennisland. Universiteiten maken zich zorgen dat de maatregelen uit het wetsvoorstel bestaande internationale samenwerkingsverbanden zullen schaden, en kunnen bijdragen aan ernstig reputatieverlies en verminderde toegankelijkheid van Nederlands onderzoek en onderwijs voor internationale partners.

Een belangrijk punt betreft de belemmering van deelname aan internationale consortia, in het bijzonder – maar niet uitsluitend – bij EU-gefinancierde projecten en kaderprogramma's. Nederland profiteert in hoge mate van deze Europese samenwerking: uit het programma Horizon 2020 ontving Nederland meer dan € 5 miljard, goed voor 7,8% van het totale budget. Daarmee behoort Nederland tot de grootste ontvangers van Horizon-2020-financiering en staat het op de zesde plaats in de ranglijst van deelnemende landen. Daar komt bij dat nationale investeringen in onderzoek structureel achterblijven. Nederland investeert momenteel 2,23% van zijn bbp in Research & Development, wat onder het OESO-gemiddelde van 2,7% ligt en ruim onder de Europese Lissabondoelstelling van 3%. Europese programma's zoals Horizon zijn daarom een onmisbare financieringsbron om de concurrentiepositie van Nederlandse universiteiten te waarborgen.

Het wetsvoorstel screening kennisveiligheid dreigt de toegang tot dergelijke financieringsbronnen ernstig te bemoeilijken: universiteiten onderstrepen dat deelname aan Europese projecten gebonden is aan strikte deadlines, zowel als het gaat om het indienen van aanvragen als het bereiken van tussenresultaten en *research milestones*. De voorgestelde screeningsvereisten en daarmee gepaard gaande wachttijden, vormen substantiële administratieve en zelfs juridische obstakels voor de planning en coördinatie van internationale onderzoeksprojecten. Dit kan ertoe leiden dat buitenlandse partners terughoudender worden om met Nederlandse instellingen samen te werken, of deel te nemen aan projecten waarin Nederlandse instellingen een coördinerende rol hebben.

Binnen het onderwijs verwachten universiteiten dat het wetsvoorstel aanzienlijke gevolgen zal hebben voor de internationale mobiliteit van masterstudenten en promovendi. Uitwisselingen zullen ernstig in haalbaarheid worden bemoeilijkt omdat:

- de inschrijf- en aanmeldprocedure voor inkomende masterstudenten en promovendi aanzienlijk langer worden, wat de praktische uitvoerbaarheid van een masteruitwisseling bemoeilijkt.
- de huidige deadlines voor nominatie, aanmelding, visumaanvragen en registratie naar verwachting niet toereikend zijn om ook een screeningsprocedure te doorlopen. Deze deadlines zouden ver naar voren moeten worden gehaald om studenten voldoende tijd te geven voor alle administratieve stappen, zowel binnen de instellingen zelf als bij de IND.
- bestaande uitwisselingscontracten geen clausules bevatten die rekening houden met deze nieuwe voorwaarden. Deze veranderingen zullen waarschijnlijk leiden tot een afname van mobiliteit van masterstudenten en promovendi binnen de getroffen programma's, wat de internationale concurrentiepositie van Nederlandse universiteiten als aantrekkelijke uitwisselingspartner schaadt.

Universiteiten verwachten dat deze obstakels mogelijk sterker optreden bij tijdelijke mobiliteit van masterstudenten en promovendi, bijvoorbeeld in het kader van de Marie Skłodowska-Curie Actions (MSCA) of Erasmus+. Voor zover het gaat om activiteiten binnen de lijst van sensitieve technologieën, is de verwachting dat Nederland een minder aantrekkelijke bestemming zal worden vanwege langdurige wachttijden en onzekerheid over de uitkomst van het screeningsproces. Universiteiten benadrukken dat dit niet alleen geldt voor EU-programma's, maar ook voor bilaterale samenwerkingen met instellingen uit landen buiten de EU.

Universiteiten vrezen dat deze structurele knelpunten zullen leiden tot een afname van mastermobiliteit binnen getroffen programma's. Daarmee komt niet alleen de toegankelijkheid van het Nederlandse hoger onderwijs voor internationale studenten onder druk te staan, maar ook de positie van Nederlandse universiteiten als betrouwbare en aantrekkelijke samenwerkingspartner.

7 Europees en nationaal level playing field

In de memorie van toelichting erkent het ministerie van OCW dat er binnen de EU verschillen zijn in de mate van ontwikkeling en implementatie van kennisveiligheidsbeleid. Nederland behoort hierbij tot een groep landen die hierin al aanzienlijke stappen heeft gezet, terwijl andere landen nog bezig zijn met het ontwikkelen van vergelijkbare maatregelen. Het is belangrijk hierbij te vermelden dat het in de meeste gevallen niet gaat om de introductie van een screeningswet – die stap is elders doorgaans nog helemaal niet aan de orde – maar om het feit dat veel landen nog niet eens beschikken over een nationaal beleidskader, zoals Nederland dat in 2022 met de Nationale Leidraad Kennisveiligheid al heeft ingevoerd.

Mogelijk biedt de voortrekkersrol van Nederland kansen bij de aansluiting van programma's als het European Defence Fund of toekomstige EU-brede regelgeving, maar universiteiten signaleren nu al eerste aanwijzingen dat het ontbreken van een gelijk Europees speelveld ernstige gevolgen heeft voor de internationale concurrentiepositie van Nederland als kennisland. In dit ongelijke speelveld komt het nu al voor dat Nederlandse instellingen met strenger beleid onderzoekers afwijzen die vervolgens bij een andere Europese kennisinstelling worden aangenomen. Dit zet niet alleen het internationale concurrentievermogen van Nederlandse kennisinstellingen onder druk, maar brengt ook risico's met zich mee doordat afgewezen onderzoekers via Europese samenwerkingsverbanden alsnog toegang kunnen krijgen tot gevoelige kennis. Daarnaast belemmert het ongelijke speelveld de samenwerking tussen kennisinstellingen binnen de EU (zie hoofdstuk 6 over 'Gevolgen voor internationale samenwerking'), terwijl deze samenwerking van cruciaal belang is voor de welvaart en het innovatieve vermogen van Nederland en Europa.

Universiteiten zien een reëel risico dat het wetsvoorstel screening kennisveiligheid hun aantrekkelijkheid als werkgever raakt: in een krappe arbeidsmarkt – zeker bij de strategisch belangrijke sleuteltechnologieën – kunnen kandidaten afhaken vanwege de administratieve regellast en de onzekerheid over de uitkomst en duur van het screeningsproces. Het vooruitzicht om gevoelige persoonsgegevens te moeten delen en

maanden te moeten wachten op duidelijkheid over toelating of aanstelling, vormt voor veel onderzoekers een drempel. Dit geldt ook voor studenten die beogen voor een uitwisseling naar Nederland te komen. Studeren in het buitenland is al een spannend proces en buitenlandse studenten hebben juist behoefte aan duidelijkheid, niet aan onzekere of onduidelijke scenario's. De kans is zeer aanwezig dat studenten door een langere doorlooptijd eerder geneigd zijn om zich in te schrijven bij een andere universiteit buiten Nederland, waar het proces van aanmelding, toelating en inschrijving sneller en soepeler verloopt. Elke extra drempel veroorzaakt een daling van de instroom en dus het mislopen van talent op verschillende kennisgebieden. Bovendien zijn deze extra drempels moeilijk te rijmen met nationale ambities op het gebied van krapte op de arbeidsmarkt. In het kader van het programma Beethoven worden universiteiten bijvoorbeeld geacht duizenden extra studenten af te leveren voor sectoren zoals de halffeleaderindustrie.

In de praktijk verwachten universiteiten dat het proces van het vinden van een geschikte kandidaat, het binnenhalen van financieringsbronnen en het aanvragen van een verblijfsvergunning door de screeningsprocedure kan oplopen tot wel zes maanden. Voor toponderzoekers die vaak meerdere opties in verschillende landen hebben, kan dit reden zijn om niet voor een Nederlandse instelling te kiezen. Buitenlandse posities kunnen daarnaast aantrekkelijker zijn doordat internationale samenwerking daar minder restricties kent. Universiteiten merken daarbij op dat de wettelijke verplichtingen uit het wetsvoorstel alleen gelden voor kennisinstellingen, terwijl ook in andere sectoren, zoals het bedrijfsleven, kennisveiligheidsrisico's kunnen spelen. Dat verschil in regulering kan samenwerking tussen universiteiten en bedrijven complexer maken, en ertoe leiden dat bedrijven aantrekkelijker worden als werkgever voor internationaal talent.

8 Werkdruk

Universiteiten verwachten dat het wetsvoorstel zal leiden tot een aanzienlijke toename van de werkdruk, zowel tijdelijk bij invoering, als structureel in de uitvoering. De wet raakt een breed spectrum van medewerkers: van onderzoekers tot HR, van juridische afdelingen tot studentzaken, en van beleidsstaf tot ondersteuning. Uit onderzoek van de arbeidsinspectie blijkt dat ruim 70 procent van de werknemers op universiteiten incidenteel stress ervaart als gevolg van werkdruk. Deze hoge werkdruk bij de universiteiten wordt niet veroorzaakt door de primaire taken onderwijs en onderzoek, maar door de lasten die voortkomen uit wet- en regelgeving. Met dit wetsvoorstel screening kennisveiligheid worden opnieuw extra taken bij universiteiten neergelegd, terwijl er geen aanvullende middelen vanuit de overheid zijn om deze taken op te vangen.

De werkdruk zal vooral toenemen bij afdelingen die betrokken zijn bij internationale samenwerking, compliance, HR en onderzoeksondersteuning. Voor de uitvoering van de screeningswet zijn aanvullende handelingen nodig in het wervingsproces, bij toelating, registratie, communicatie en documentatie. Elke extra stap – van het identificeren en controleren van TRL-niveaus tot het aanpassen van systemen voor toegangsbeheer – komt boven op de bestaande taken.

Ook voor wetenschappers zelf betekent de wet een toename van administratieve lasten. Iedere subsidieaanvraag, internationale samenwerking of nieuwe aanstelling kan extra afstemming, beoordeling en documentatie vereisen. De werkdruk kan bovendien verder toenemen wanneer een onderzoeker besluit op een sensitief vakgebied te gaan werken. Dit kan ook een ontmoedigende werking hebben, waardoor Nederland achter gaat lopen in cruciale technologische ontwikkelingen.

Instellingen benadrukken dat de onzekerheid over interpretatie, doorlooptijden en reikwijdte van de wet bijdraagt aan mentale druk onder medewerkers, vooral bij onderwijscoördinatoren, promovendi en ondersteunende staf. De noodzaak tot voortdurende afstemming tussen inhoudelijke experts en kennisveiligheidscoördinatoren vraagt tijd, capaciteit en expertise die nu niet in voldoende mate beschikbaar is. Tegelijkertijd worden universiteiten door het rijk gedwongen om fors te bezuinigen én werkdruk te verlagen, terwijl dit wetsvoorstel juist leidt tot uitbreiding van regelgeving en administratieve lasten.

9 Beperkte meerwaarde en schijnveiligheid

De uiteindelijke argumenten voor de screening zijn er slechts twee:

- Studenten/onderzoekers krijgen kennis eerder dan die kennis openbaar verschijnt.
- Studenten/onderzoekers hebben toegang tot opgedane kennis die niet wordt gepubliceerd.

Het is onze overtuiging dat dit beperkte risico niet voldoende is om de wet te rechtvaardigen en niet opweegt tegen de negatieve effecten voor de Nederlandse innovatiekracht.

Universiteiten waarschuwen dat het wetsvoorstel geen volledige bescherming biedt tegen alle veiligheidsrisico's. Screening is een momentopname en biedt geen garantie over toekomstig gedrag. Integriteitsproblemen kunnen vaak pas na de aanstelling ontstaan en zijn zelden volledig te voorspellen. Denk bijvoorbeeld aan een onderzoeker die pas na aankomst onder druk wordt gezet om kennis te ontvreemden door het land van herkomst. Zoals besproken in hoofdstuk 7, kan ook het ontbreken van een gelijk Europees speelveld bijdragen aan schijnveiligheid: onderzoekers die in Nederland worden afgewezen, kunnen in een ander EU-land alsnog toegang krijgen tot dezelfde kennis via bestaande samenwerkingsverbanden.

10 Academische kernwaarden

Universiteiten constateren dat het wetsvoorstel op fundamentele wijze raakt aan de academische kernwaarden die het Nederlandse hoger onderwijs en onderzoek kenmerken, zoals openheid, academische vrijheid en inclusie. Universiteiten erkennen het belang van nationale veiligheid, maar vragen zich af of dit wetsvoorstel wel altijd in lijn ligt met het motto van de Rijksoverheid: "zo open als mogelijk, zo gesloten als nodig". Instellingen krijgen de indruk dat het huidige voorstel tot maatregelen leidt die deze kernwaarden sterk onder druk kunnen zetten. Minder invasieve en proportionelere regulering, door de sector zelf in samenwerking met het Loket Kennisveiligheid, is mogelijk en borgt ook noodzakelijke veiligheid.

Er is een reëel risico op een hogere mate van wantrouwen en terughoudendheid in internationale samenwerking. Medewerkers en studenten kunnen afzien van samenwerking of mobiliteit uit angst afgewezen te worden of omdat ze zich niet welkom voelen. Dit leidt tot een verminderde aantrekkingskracht op talent en schaadt de Nederlandse kenniseconomie. Het wetsvoorstel kan leiden tot de uitsluiting van onderzoekers en studenten uit landen die als risicovol worden beschouwd, wat ten koste gaat van diversiteit en inclusie. Universiteiten signaleren dat deze dynamiek in de praktijk nu al optreedt, onder andere in de vorm van voorkeursselectie. Ook bestaat het risico dat vakgroepen gevoelige onderwerpen mijden om administratieve obstakels te voorkomen, wat de academische vrijheid ondermijnt. Dit raakt ook de ambitie van wetenschap als verbindende kracht en als bijdrage aan internationale diplomatie, met name in geopolitiek gevoelige domeinen.

Universiteiten vinden het belangrijk te benadrukken dat academische kernwaarden geen bijzaak zijn, maar voorwaarde voor hoogwaardige en maatschappelijk relevante wetenschap.