

Reactie op internetconsultatie

Screeningswet kennisveiligheid¹

30 juni 2025

De concept-screeningwet kennisveiligheid komt voort uit het kabinetsvoornemen om veiligheidsrisico's te beperken rond personen die toegang krijgen tot sensitieve technologie in het hoger onderwijs en onderzoek. De hogescholen hebben kennis genomen van het conceptwetsvoorstel via de internetconsultatie die het kabinet heeft gepubliceerd. Diverse hogescholen, universiteiten, onderzoeksinstituten, werkgeversorganisaties, experts en andere betrokkenen hebben overwegend kritisch gereageerd op de internetconsultatie.

Voorop staat dat hogescholen het grote belang onderschrijven van het voorkomen van ongewenste kennisoverdracht. Tegelijkertijd maken zij zich grote zorgen over de voorgenomen wet. In de reacties op de internetconsultatie vanuit diverse organisaties wordt een groot aantal zorgpunten geuit. In onderstaande reactie wordt op hoofdlijnen ingegaan op een drietal elementen.

1. Doeltreffendheid en proportionaliteit

Momenteel is reeds sprake van verscherpt toezicht op de technologieën die bij regelgeving voortkomend uit EU- of VN-sanctievoorwaarden als sensitief zijn aangewezen. Met het wetsvoorstel (verder aangeduid met: “de wet”) wordt het begrip sensitieve technologie sterk uitgebreid. En daarmee de personen die te maken krijgen met screening om toegang te (kunnen) krijgen tot deze kennis. Hierbij gaat het om zowel studenten als medewerkers van de kennisinstellingen.

Uitgangspunt van de wet is een ‘hard’ (maar niet nader gedefinieerd) onderscheid tussen personen die wel of niet gescreend zouden moeten worden, afhankelijk van de vraag of zij binnen de kennisinstelling wel/niet toegang krijgen tot ‘onderdelen’ die als hoog-risico worden aangemerkt. Deze hoog-risico classificatie, die voorheen bij het verscherpt toezicht beperkt was tot een specifieke groep (en technologische vakgebieden), wordt daarmee verlegd naar een veel bredere groep. Het is sterk de vraag of de wet daarmee zowel doeltreffend als proportioneel is. Hoewel in de Memorie van Toelichting wordt toegelicht dat er een zwaarwegend belang moet zijn om een dergelijke inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van screeningsplichtigen te maken (MvT, p. 73), wordt de feitelijke beoordeling voor welke onderdelen binnen de instelling die screening (en dus voor welke personen) nodig is, gelegd bij de afzonderlijke kennisinstellingen (artikel 7).

Deze door de instelling zelf gemaakte beoordeling welke ‘onderdelen’ als hoog-risico aangemerkt worden, staat weliswaar onder toezicht (artikel 15) maar het karakter daarvan is vooral gericht op het afdwingen van strikte handhaving (artikel 16) om te “voorkomen dat kennisinstellingen te weinig onderdelen aanwijzen” (MvT, p. 85).

Het beoordelingskader dat de kennisinstellingen dienen te hanteren voor het vaststellen van hoog-risico onderdelen is tijdens deze internetconsultatie nog niet bekend, maar zal volgens de toelichting de instellingen ruimte bieden voor een eigen afweging. Immers “dit kunnen opleidingen en potentiële masteropleidingen, projecten, programmalijnen, vakgroepen, onderzoeksgroepen, projectgroepen, studentenprojecten, en bijvoorbeeld ook bepaalde teams en laboratoria zijn. Deze opsomming is niet limitatief, er zijn immers verschillen in de interne structuur bij de instellingen” (MvT, p. 65).

¹ Gepubliceerd op: <https://www.internetconsultatie.nl/screeningkennisveiligheid/b1>

De wet lijkt op twee gedachten te hinken: enerzijds wordt steeds gesproken over de lijst van sensitieve technologieën en de noodzaak om (via screening) te voorkomen dat bepaalde hoogwaardige kennis hierover in verkeerde handen valt, maar tegelijkertijd wordt – onder voorwaarden – onderzoek naar hoogwaardige technologie uitgezonderd wanneer het gaat om fundamenteel onderzoek (TRL-niveaus 1-2) tenzij deze wel onder VN-/EU-sanctie bepalingen valt. Daarmee lijkt het dus niet zozeer om het voorkomen van (ongewenste) kennisoverdracht van technologie als zodanig te gaan, maar vooral om (mogelijke) “toepassingen die een risico kunnen vormen voor nationale veiligheid” (MvT, p. 54). De contradictie is echter dat bij dergelijk toepassingsonderzoek – veelal gebruikmakend van reeds vrij verkrijgbare technologie, zoals drones – de beoogde toepassing volledig civiel is, maar het veel complexer is vast te stellen of er (wellicht) ook een ongewenste toepassingsvorm denkbaar is. Een goede afbakening hiervan door kennisinstellingen zelf is problematisch.

Na de vaststelling van de hoog-risico onderdelen dient de instelling vervolgens zorg te dragen voor het fysiek en digitaal afscheiden (compartimenteren) van de hoog-risico onderdelen, zodat gewaarborgd is dat uitsluitend screeningsplichtigen (medewerkers en studenten) toegang krijgen tot deze onderdelen (MvT, p. 66).

Zowel een (te) ‘ruime’ als een (te) ‘smalle’ afbakening heeft negatieve effecten. In het eerste geval moeten bijvoorbeeld onnodig veel personen screening ondergaan, in het tweede geval moeten er allerlei aanvullende maatregelen genomen worden zodra bijvoorbeeld een aantal personen (toch) een onderzoeksproject verrichten waarbij alsnog sprake is van sensitieve technologie. Het is evident dat bij het starten van nieuwe projecten van praktijkgericht onderzoek, die juist vormgegeven worden in overleg en geïnitieerd op (nieuwe) praktijkvragen van bedrijven en organisaties, hier voortdurend sprake van kan zijn. Evenals de stages of onderzoeksopdrachten die studenten uitvoeren om hun opleiding toe te passen gericht op innovaties in de praktijk. Daarnaast heeft zoals aangegeven het aanwijzen van een hoog-risico onderdeel gevolgen voor de (fysieke) organisatie.

Bovendien is bij hogescholen juist veelal het uitgangspunt dat praktijkgericht onderzoek (ook) plaatsvindt samen mét partners uit bedrijfsleven, organisaties en andere kennisinstellingen. De wet ziet niet toe op screening van personen van die samenwerkingspartners. Daarnaast heeft praktijkgericht onderzoek veelal een multidisciplinair karakter en vereist dus samenwerking met onderzoekers en/of studenten uit andere vakgebieden, ook binnen de instelling. Het uitgangspunt dat de hogeschool uitsluitend toegang verstrekt tot sensitieve technologie aan screeningsplichtigen volgens de wet, staat hiermee op gespannen voet.

Daar komt overigens bij dat de wet de verantwoordelijkheid voor (beperkte) toegang tot de aangewezen hoog-risico onderdelen eenzijdig neerlegt bij de kennisinstelling zelf. Weliswaar dienen studenten en personeelsleden die een opleiding (of opleidingseenheid) willen volgen waarbij men toegang tot sensitieve technologie heeft (of zou kunnen krijgen) mee te werken aan de verplichte screening om deze toegang te verkrijgen, en evenzo de onderzoekers om een arbeidscontract te krijgen waarbij deze toegang wordt verkregen, uit de wet volgt op geen enkele wijze de sanctie wanneer studenten of medewerkers dergelijke toegang trachten te verkrijgen, zonder dat zij hiervoor zijn aangemerkt.

Ook wanneer niet op voorhand zeker is dat elke student en elke medewerker in een bepaald (technisch) vakgebied van een hogeschool toegang krijgt tot sensitieve technologie, bestaat er grote kans dat uit voorzichtigheid of uit praktische overwegingen de afbakening eerder te ruim dan te smal bepaald zal worden.

Onder andere op grond van bovenstaande bestaat er grote zorg over de doeltreffendheid en proportionaliteit van de wet.

2. Effecten voor privacy en rechtszekerheid van betrokkenen

Hogescholen maken zich grote zorgen om de gevolgen van de voorgenomen wet voor betrokken studenten en onderzoekers. De wet geeft aan dat als criteria voor het (al dan niet positieve) screeningsbesluit, wordt gekeken of de screeningsplichtige:

- valt onder de EU- of VN-sanctiebepalingen;
- persoonlijke gedragingen en omstandigheden heeft, naar aanleiding waarvan betwijfeld mag worden of de toegang van de screeningsplichtige tot sensitieve technologie een risico voor de nationale veiligheid vormt;
- banden heeft met of onder invloed staat van 'niet-bevriende' statelijke actoren;
- een strafbaar feit heeft begaan; en
- onvoldoende heeft meegewerkt aan het onderzoek.

Zoals eerder aangegeven is screening een forse inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen.² Er bestaat grote zorg over de mate waarin een onderzoek naar de achtergronden van (potentiële) studenten of onderzoekers als een zodanige inbreuk op de privacy wordt ervaren, dat zij ofwel zullen kiezen voor een studie c.q. werk bij een andere kennisinstelling, in een ander minder restrictief land, of in een ander niet-sensitief vakgebied. Daarmee zou de wet sterk negatieve gevolgen hebben voor de kennisontwikkeling binnen Nederland, juist ook in technologische vakgebieden waar grote behoefte aan is. Er is meermaals aangedragen dat kennisveiligheidsbeleid in ieder geval tot een gelijk speelveld binnen Europa moet leiden door afstemming van de maatregelen die door de verschillende lidstaten worden genomen.

De overgangsbepalingen zijn in de voor internetconsultatie beschikbare concepttekst nog niet ingevuld. Uit de toelichting blijkt dat deze in het bijzonder geldt voor 'zittende' studenten en onderzoekers. De wet spreekt echter ook van een periodieke (of in bijzondere gevallen tussentijdse) toevoegingen aan de lijst van sensitieve technologieën (artikel 6). Bovendien wordt gesteld dat voor de kennisinstellingen geldt dat de "vaststelling en melding van de hoog-risico onderdelen vormen een voortdurende verplichting. Bij het ontstaan of oprichten van nieuwe projecten, programmalijnen,

² De Memorie van Toelichting (p.41) geeft bijvoorbeeld als toelichting bij persoonlijke gedragingen en omstandigheden, naar aanleiding waarvan betwijfeld mag worden of de screeningsplichtige een risico kan vormen voor de nationale veiligheid: "Hierbij wordt onder meer gekeken naar personalia, studie- of arbeidsverleden, sociaal en wetenschappelijk netwerk, landen van verblijf, publicaties en eventuele risico's verbonden aan een partner, ouders of kinderen. Ook de wijze waarop een studie of onderzoek aan een Nederlandse kennisinstelling wordt gefinancierd en het beoogde carrièrepad van de screeningsplichtige zijn factoren die worden meegewogen. Ook is het (wetenschappelijk) netwerk van de screeningsplichtige relevant en bijvoorbeeld eerdere publicaties op het gebied van sensitieve technologie, al dan niet in samenwerking met risicovolle personen en/of instellingen."

vakgroepen, onderzoeksgroepen, studentenprojecten of opleidingen is de kennisinstelling dus verplicht te onderzoeken of er sprake is van een hoog-risico onderdeel en hier melding van te maken aan de minister van OCW” (MvT, p. 70).³

Voorgaande betekent dat binnen de instelling werkzame onderzoekers en studenten die eerder zijn gestart aan een opleiding, ook op enig moment in de toekomst alsnog geconfronteerd kunnen worden met een (nieuwe) screeningsverplichting.⁴ Of een eventuele weigering om hieraan mee te werken (en zo ja, welke) consequenties heeft voor de arbeidsrelatie (in geval van onderzoekers) of voor de inschrijving aan de opleiding (in geval van studenten) blijkt niet uit de wet.

3. Hoge uitvoeringslasten en gevolgen van doorlooptijd

Bij de wet zijn door het ministerie inschattingen gemaakt van het aantal hoog-risico onderdelen van de kennisinstellingen en het aantal screeningsplichtigen dat per jaar door Justis onderzocht zal moeten worden. Deze schattingen zijn in hoge mate onzeker. Er is ook geen stapsgewijze implementatie voorzien waaruit ervaringen ontleend kunnen worden voor eventuele aanpassing. Dat baart grote zorgen, vooral ook omdat het grote gevolgen heeft voor zowel de kennisinstellingen, maar ook de betrokken screeningsplichtigen.

Er is bovendien een fors risico van uitvoeringsproblemen wanneer Justis het aantal benodigde screenings niet (tijdig) kan afhandelen. Daar komt bij dat er in volstrekt onvoldoende mate rekening gehouden is met de hoge kosten die gemoeid zijn met het eerdergenoemde (fysiek en digitaal) compartimenteren van de hoog-risico onderdelen binnen de instellingen.

Overigens wordt gesteld dat het overzicht van alle hoog-risico onderdelen die door de kennisinstellingen worden vastgesteld vertrouwelijk is en uitsluitend gemeld moeten worden bij het ministerie. Daarvoor worden in de wet ook goede argumenten aangedragen.⁵ Op welke wijze deze vertrouwelijkheid geborgd wordt is uit de wet niet duidelijk.

³ De argumentatie volgens de Memorie van Toelichting (p.70) is dat: “De lijst met vastgestelde hoog-risico onderdelen moet [...] doorlopend herzien kunnen worden zodat een flexibele en responsieve aanpak ontstaat. Dat geldt zowel voor het toevoegen van nieuwe vastgestelde hoog-risico onderdelen, als voor het afvoeren van hoog-risico onderdelen van de kennisinstelling van de lijst, wanneer zij niet langer als hoog-risico onderdeel aangemerkt dienen te worden. Door de voorgestelde responsieve aanpak kan voorkomen worden dat een screeningsplicht langer dan noodzakelijk aan de orde is.”

⁴ Zie ook de situatie voor bachelors volgens de Memorie van Toelichting (p.52): “Bachelorstudenten zijn [...] in beginsel uitgezonderd van de screening. De screening ziet in geval van studenten hoofdzakelijk op masterstudenten. Uitzondering hierop zijn specifieke studentenprojecten. Bachelorstudenten kunnen ook deelnemen aan studentenprojecten die als hoog-risico onderdelen waar sensitieve technologie aanwezig is kunnen worden gezien. In dat geval kan screening aan de orde zijn voor de betreffende bachelorstudent.”

⁵ De Memorie van Toelichting (p.68) stelt dat: “De kennisinstellingen wijzen aan om welke hoog-risico onderdelen het gaat, waarmee deze informatie vertrouwelijk blijft. Alleen de verantwoordelijke beleidsdepartementen (OCW en JenV), de kennisinstellingen die onder het toepassingsbereik van dit wetsvoorstel vallen, de uitvoeringsorganisatie en de toezichthouder krijgen inzicht in de lijst met vastgestelde hoog-risico onderdelen. Met dit voorstel wordt bij (lagere) regelgeving geen overzicht van hoog-risico onderdelen vastgesteld en gepubliceerd. Hiervoor zijn verschillende redenen te geven.” (vervolg »)

Tegelijkertijd staat in de Memorie van Toelichting dat “De kennisinstelling is verplicht de screeningsplichtige op de hoogte te stellen van de screeningsplicht” (p. 40). Hiermee lijkt toch ook bedoeld te zijn dat aspirant-studenten die zich willen (gaan) inschrijven aan een opleiding waarvoor een screeningsplicht geldt, of bij vacatures voor onderzoeksplaatsen met screeningsplicht, dergelijke informatie over noodzakelijke screening reeds vooraf gegeven is. Dat staat echter op gespannen voet met de beoogde vertrouwelijkheid van de hoog-risico onderdelen binnen de kennisinstellingen.

Door vele instellingen is grote zorg geuit over de effecten van de doorlooptijd van de screeningsprocedure. Een korte doorlooptijd wordt essentieel geacht voor studenten en onderzoekers om hun beoogde activiteiten binnen de kennisinstelling te kunnen starten. Voor studenten die zich (willen) melden voor een opleiding waarvoor zij gescreend moeten worden is (vooralsnog) onduidelijk hoe dit precies ingebed moet worden in het oriëntatie- en inschrijvingsproces en welke gevolgen dit verder heeft (ook bij een negatief screeningsbesluit). Weliswaar lijkt het aantrekkelijk als niet elke student die zich voor een bepaalde opleiding wil inschrijven gescreend moet worden, maar alleen wanneer deelgenomen wordt aan een specifieke stage of onderzoeksopdracht. Ook dan is de vraag aan de orde hoe dit gerealiseerd kan worden zonder studievertraging. Voor de werving van onderzoekers (of inzetbaarheid van niet-gescreende onderzoekers aan nieuwe onderzoeksprojecten waarvoor alsnog screening nodig is) geldt iets soortgelijks.⁶

Los van de (reguliere) doorlooptijd van een screening, die in principe in vier weken afgerond moet zijn, maar waarbij ook sprake kan zijn van opschorting (wanneer de screeningsplichtige gevraagd wordt om aanvullende informatie te verstrekken), plus een eventuele verlenging met vier weken voor het screeningsbesluit, is daarnaast nog voorzien (bij een negatief besluit) in een bezwaarprocedure en wanneer ook dat voor de selectieplichtige negatief uitpakt een mogelijkheid van beroep. Het is duidelijk dat dergelijke situaties grote gevolgen hebben voor de tijd die (in het uiterste geval) nodig is om deel te kunnen nemen aan het beoogde onderwijs (door een student) of onderzoek (door een onderzoeker).

(» vervolg ⁵) “Belangrijkste reden is dat een dergelijk overzicht informatie bevat die tot risico’s voor de nationale veiligheid kan leiden. Met een dergelijk overzicht zou immers op gedetailleerd niveau duidelijk worden waar de specifieke sensitieve kennis en technologie zich bevindt. Ook het kennisveld geeft aan dat zij, mede ter bescherming van de privacy van studenten, onderzoekers en ander personeel en ter voorkoming van bijvoorbeeld gerichte cyberaanvallen, geen voorstander is van publicatie van een dergelijk overzicht. De regering steunt dit. Daarnaast zou een dergelijk overzicht zeer omvangrijk zijn door de vele onderdelen die hier onder vallen en zou een dergelijk overzicht voortdurend aan verandering onderhevig zijn. Er worden immers geregeld nieuwe projecten of programmalijnen gestart of vak- of onderzoeksgroepen opgericht. Dit leidt tot zeer frequente herijking van het overzicht, waardoor zelfs een ministeriële regeling te vaak gewijzigd zou moeten worden. Hierdoor worden ook de administratieve lasten beperkt.”

⁶ De Memorie van Toelichting (p. 93) stelt nadrukkelijk: “De screeningsplicht geldt alleen voor de geselecteerde kandidaat. Het screenen van verschillende kandidaten zou niet te verenigen zijn met het streven om de noodzakelijke beperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zo beperkt mogelijk te laten zijn.”