



KONINKLIJKE NEDERLANDSE AKADEMIE VAN WETENSCHAPPEN

KENNISVEILIGHEID

KNAW-position paper

Samenvatting

Internationale samenwerking en open kennisuitwisseling zijn essentieel voor de wetenschap. In een tijd van gespannen en verschuivende geopolitieke verhoudingen brengt dit internationale karakter echter ook risico's met zich mee: door het delen van kennis kan de nationale veiligheid in gevaar komen (ongewenste kennisoverdracht), wetenschappelijk onderwijs en onderzoek kunnen door of vanuit andere staten oneigenlijk worden beïnvloed (inmenging) en kennis kan gebruikt worden voor onderdrukking of ondermijning van rechtsstatelijke waarden, zowel in Nederland als elders (ethische of integriteitsschendingen). Het onderwerp 'kennisveiligheid' staat nationaal en internationaal dan ook hoog op de agenda.

Omdat dilemma's en discussies rondom kennisveiligheid raken aan de kern van de missie en de verantwoordelijkheden van de wetenschap, is het cruciaal dat de wetenschappelijke wereld er zorgvuldig en weloverwogen mee omgaat. Vanwege dit belang en de urgentie van de problematiek, ziet de KNAW het als haar taak om zich over het onderwerp uit te spreken.

Sinds 2022 hanteert de Nederlandse wetenschap de Nationale Leidraad Kennisveiligheid en kunnen wetenschappelijke instellingen voor advies terecht bij het Rijksbreed Loket Kennisveiligheid. Dit systeem lijkt goed te werken. Met het oog op voorgenomen verdergaande maatregelen (waaronder de screening van onderzoekers van buiten de EU op basis van een lijst van risicovakgebieden) wil de KNAW benadrukken dat de principes van open wetenschappelijke uitwisseling, academische vrijheid en institutionele autonomie te allen tijde het uitgangspunt moeten zijn en blijven. Meer concreet adviseert zij het volgende:

1. Zet maximaal in op bewustwording en voer geen screening van onderzoekers op basis van vakgebieden of technologieën in.

- Krachtig inzetten op het versterken van bestaande instrumenten en initiatieven gericht op bewustwording en ondersteuning van onderzoekers en bestuurders is het meest effectief.
- Het stelselmatig screenen van grote groepen inkomende onderzoekers is te weinig fijnmazig en moeilijk uitvoerbaar. Ook leidt het tot schijnveiligheid en werkt het uitsluiting en discriminatie in de hand.
- Internationale afstemming (op zijn minst op Europees niveau) is nodig om kennisveiligheidsbeleid effectief te laten zijn; als alleen Nederland met maatregelen komt, worden de doelen van het beleid niet bereikt.



2. Ga bij het opstellen van beleid en het treffen van maatregelen uit van een zorgvuldige belangenafweging op basis van maatwerk.

- Maatregelen moeten in een redelijke verhouding staan tot het gestelde doel. Als minder vergaande maatregelen volstaan, moet daar de voorkeur aan worden gegeven.
- Bij de afweging van belangen moet er, naast informatie vanuit overheid en veiligheidsdiensten, voldoende ruimte zijn voor vakspecifieke expertise over het onderwerp.

3. Beleg verantwoordelijkheden op een zo laag mogelijk niveau en ontwikkel specifieke afwegingskaders per kennisdomein.

- Individuele wetenschappers, onderzoeksgroepen en leidinggevenden moeten door zowel de eigen instelling als de overheid worden ondersteund en van informatie worden voorzien. Het moet wel altijd mogelijk zijn om besluitvorming op hoger niveau te laten plaatsvinden.
- Ondersteuning kan worden versterkt door meer specifieke kaders te ontwikkelen, bijvoorbeeld langs de lijnen van de kennisdomeinen techniek, bètawetenschappen, medische en gezondheidswetenschappen, en sociale en geesteswetenschappen.
- Risicoafwegingen moeten plaatsvinden op basis van verschillende relevante factoren, zoals onderwerp van onderzoek, fundamenteel of toegepast, geopolitieke situatie en betrouwbaarheid van partnerinstellingen.

4. Differentieer steeds tussen de drie verschillende betekenissen van 'kennisveiligheid': (1) ongewenste kennisoverdracht, (2) inmenging en (3) ethische en integriteitskwesties.

- De term 'kennisveiligheid' trekt enerzijds onderwerpen het 'veiligheidsdomein' in die daar niet thuishoren (bijvoorbeeld puur economische overwegingen) en is anderzijds onvoldoende dekkend voor de verschillende risico's waar het in de praktijk over gaat (bijvoorbeeld ethische dilemma's).
- Het is essentieel om oog te houden voor deze verschillende betekenissen: afhankelijk van de context moet zorgvuldig onderscheid gemaakt worden tussen soort en mate van risico en de bijbehorende belangen.



Inleiding

Wetenschap is internationaal. Overal ter wereld zijn mensen bezig met onderzoek naar fundamentele, praktische en maatschappelijke problemen en uitdagingen. Intensieve samenwerking over grenzen heen en een open uitwisseling van standpunten en informatie zijn hierbij essentieel; alleen daardoor is het mogelijk om kennis, bevindingen en twijfels te delen, elkaars vragen, antwoorden en methoden kritisch te toetsen, gezamenlijk tot diepere inzichten te komen, en ondanks verschillen met elkaar te communiceren.

In een wereld waarin sprake is van gespannen en verschuivende geopolitieke verhoudingen brengt dit inherent internationale karakter van de wetenschap echter in toenemende mate risico's mee. Wetenschappelijke kennis is een groot goed, maar kan ook (strategisch) misbruikt worden, bijvoorbeeld voor oorlogsvoering, onderdrukking, sabotage, het verstoren van economisch concurrentievermogen of politieke beïnvloeding en inmenging. De laatste tijd is het onderwerp 'kennisveiligheid in internationale samenwerkingen' daardoor nationaal en internationaal hoog op de agenda komen te staan. Zowel in Nederland als daarbuiten wordt gewerkt aan maatregelen en richtlijnen die bedoeld zijn om internationale onderzoekssamenwerking niet alleen goed en effectief, maar ook 'veilig' te laten verlopen.

Kwesties waar het begrip 'kennisveiligheid' formeel betrekking op heeft, betreffen de volgende drie punten:

1. Ongewenste kennisoverdracht: de overdracht van kennis en technologieën die een bedreiging voor de nationale veiligheid kunnen vormen.
2. Inmenging: (heimelijke) beïnvloeding van wetenschappelijk onderwijs en onderzoek door of vanuit andere staten, waardoor de academische vrijheid en veiligheid van studenten en onderzoekers onder druk kunnen komen te staan.
3. Ethiek/integriteit: vraagstukken die bijvoorbeeld kunnen opkomen bij samenwerking met onderzoekers in landen waar de overheid mensenrechten niet of onvoldoende respecteert.¹

In Nederland heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap het voortouw genomen in de discussie rondom kennisveiligheid. De inzet is tot nu toe gericht op het vergroten van het bewustzijn van gevaren en risico's onder bestuurders, instellingen en onderzoekers en het bieden van ondersteuning bij het formuleren van beleid voor internationale onderzoekssamenwerking. In januari 2022 is in dit verband de [Leidraad Kennisveiligheid](#) gepubliceerd, opgesteld door het ministerie van OCW en verschillende partijen in het kennisveld, waaronder de KNAW. Daarnaast is het [Loket Kennisveiligheid](#) ingesteld: een Rijksbreed initiatief met toegang tot vertegenwoordigers van de betrokken ministeries en de veiligheidsdiensten. Het loket biedt advies en ondersteuning bij het inschatten van de kansen en risico's rondom internationale onderzoekssamenwerking, onder andere aan de hand van het 'Dreigingsbeeld Statelijke Actoren.'² Verder zijn er [bestuurlijke afspraken](#) gemaakt met wetenschappelijke instellingen over het verhogen van het veiligheidsbewustzijn binnen hun organisaties en het uitvoeren van risicoanalyses. Tot slot heeft de minister van OCW in november 2020 aangegeven een voorstel voor een [Wet Screening Kennisveiligheid](#) te willen presenteren.³ Die wet moet het mogelijk

¹ Rijksoverheid. *Nationale leidraad kennisveiligheid - Veilig internationaal samenwerken* (2022):

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/01/14/nationale-leidraad-kennisveiligheid>.

² Het dreigingsbeeld is een gezamenlijke analyse van AIVD, MIVD en NCTV van statelijke actoren die mogelijk de nationale veiligheidsbelangen schaden en de manier waarop dat kan gebeuren. Rijksoverheid, *Dreigingsbeeld Statelijke Actoren* (2 November 2022):

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/11/28/tk-bijlage-dreigingsbeeld-statelijke-actoren-2>.

³ In eerste instantie werd er gerefereerd aan een "bindend toetsingskader op risicovakgebieden." Zie brief van de Ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Justitie en Veiligheid en de Staatssecretaris van



maken om derdelanders te screenen en mogelijk te weigeren als zij aan een Nederlandse kennisinstelling toegang willen krijgen tot sommige (nader te bepalen) 'risicovakgebieden'.⁴

Aanleiding voor een KNAW position paper

De huidige en voorgenomen kennisveiligheidsmaatregelen zijn voor de wetenschappelijke wereld van het grootste belang. Vergaande maatregelen gericht op het beschermen van kennisveiligheid kunnen—hoe waardevol ook vanuit veiligheidsperspectief—ingrijpende beperkingen met zich meebrengen van de [academische vrijheid](#) en van de wetenschappelijke vooruitgang, die is gebaseerd op internationale samenwerking en het internationaal omarmde principe van *Open Science*.⁵ Ook vormen internationale wetenschappelijke samenwerking en kennisuitwisseling een belangrijke vorm van zachte diplomatie: juist in tijden van geopolitieke spanningen is het belangrijk dat wetenschappers kennis kunnen blijven overdragen, relaties kunnen onderhouden en visies kunnen uitwisselen. De ervaringen tijdens de Koude Oorlog illustreren dit belang.⁶

Tegelijkertijd worden de risico's van internationale samenwerking en kennisuitwisseling in de wetenschappelijke wereld terdege erkend en begrepen. Dat de overheid grip wil krijgen op de manier waarop kennis internationaal verworven en gedeeld wordt, is begrijpelijk. Ook is duidelijk dat wetenschappelijke instellingen en individuele wetenschappers het probleem van kennis(on)veiligheid niet geheel zelfstandig kunnen adresseren. Het maken van risico-inschattingen is complex en gevolgen voor de veiligheid op de langere termijn van beslissingen in het hier en nu (zoals het opzetten van een project, het starten van een samenwerking, het aanstellen van een promovendus of postdoc) zijn vaak niet direct evident. Dit kan het zowel voor (individuele) wetenschappers als voor bestuurders moeilijk maken om een inschatting te maken van de schaal en de impact van beslissingen. Een bijkomende complicerende factor is het gegeven dat wetenschappelijk onderzoek vaak plaatsvindt op grensvlakken, bijvoorbeeld tussen het publieke en het private domein.

Binnen dit spanningsveld denken de betrokken partijen verschillend over de manier en mate van ingrijpen of reguleren en over de toedeling van verantwoordelijkheden met betrekking tot kennisveiligheid. Hetzelfde geldt voor de afwegingen die moeten worden gemaakt tussen de uiteenlopende belangen en waarden. Het is cruciaal dat de wetenschappelijke wereld hier zorgvuldig en weloverwogen mee omgaat.⁷ De ingewikkeldheden en discussies rondom kennisveiligheid raken immers aan de kern van de missie en de verantwoordelijkheden van de wetenschap. Eventuele maatregelen kunnen richting geven aan de maatschappelijke verantwoordelijkheid die instellingen hebben, maar evengoed leiden tot inperking van de academische vrijheid. De KNAW ziet het daarom bij uitstek als haar taak om zich over dit onderwerp uit te spreken.

Tegen deze achtergrond gaat de KNAW in dit *position paper* allereerst kort in op het begrip kennisveiligheid. Vervolgens komt aan de orde wat volgens de KNAW uitgangspunten van deugdelijk kennisveiligheidsbeleid zouden moeten zijn. Daarna worden het bestaande en aangekondigde beleid op basis van deze uitgangspunten tegen het licht gehouden. Ten slotte worden mogelijke aanknopingspunten voor verder beleid geformuleerd.

Economische Zaken en Klimaat aan de Tweede Kamer van 27 november 2020, *Kamerstukken II* 2020/2021, 31288, nr. 894.

⁴ Het Centraal Bureau voor de Statistiek verstaat onder derdelanders een "persoon met een andere nationaliteit dan die van één van de lidstaten van de Europese Unie, Noorwegen, IJsland, Liechtenstein of Zwitserland." CBS. "Derdelander" (september 2023): <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen/derdelander>.

⁵ UNESCO. *Recommendation on Open Science* (November 2021): <https://en.unesco.org/science-sustainable-future/open-science/recommendation>.

⁶ Peter Gluckman, Rémi Quirion, Jeffrey Sachs and Albert S. van Jaarsveld. "Scientific diplomacy keeps reason alight in dark times," *Nature* 604, 425 (2022), doi: <https://doi.org/10.1038/d41586-022-01060-z>.

⁷ AWTI. *Kennis in conflict - veiligheid en vrijheid in balans* (2022).



1. Het begrip 'kennisveiligheid'

De definitie van het begrip 'kennisveiligheid' zoals die momenteel in verschillende Nederlandse overheidsdocumenten wordt gehanteerd, is erg breed. Het heeft in de praktijk niet alleen betrekking op nationale veiligheid of op de begrippen zoals die in de inleiding zijn gedefinieerd (ongewenste kennisoverdracht, inmenging en ethische en integriteitskwesaties), maar bijvoorbeeld ook op sociale, fysieke en economische veiligheid (inclusief concurrentievermogen). De term geeft daarmee aanleiding tot onduidelijkheid over de aard van de risico's voor kennisveiligheid en de gewenste of noodzakelijke maatregelen.

Eenzijds zijn niet alle reële risico's die samenhangen met internationale onderzoekssamenwerking gemakkelijk met de term 'kennisveiligheid' in verband te brengen. Alhoewel vraagstukken rondom ethiek en integriteit formeel onder de definitie vallen, verwijst de term daar niet evident naar. Daardoor blijven ethische risico's wat betreft de impact van kennisuitwisseling voor de grondrechten of rechtsstatelijke waarden, zowel in Nederland als daarbuiten, ten onrechte vaak toch buiten de discussie over kennisveiligheid.

Anderzijds heeft het woord 'veiligheid' connotaties die niet gelijkelijk van toepassing zijn op alle risico's en bedreigingen die in de praktijk onder het begrip worden gebracht. De term benadrukt weliswaar de urgentie van de problematiek, maar maakt ook dat onderwerpen het 'veiligheids-domein' en bijbehorende regelgeving in wordt getrokken die daar wellicht niet thuishoren. Ook door het veelvuldig gebruik van termen als *dual use* (voor technologie die zowel civiele als militaire toepassingen kan hebben) en *foreign interference* (voor beïnvloedings- en inmengingsactiviteiten van buitenlandse overheden) ligt een zekere mate van 'securitisering' van het debat op de loer, zelfs waar het bijvoorbeeld alleen gaat om samenwerkingen of uitwisselingen die mogelijk het Nederlandse economisch concurrentievermogen raken. Het gebruik van de term 'kennisveiligheid' levert daarmee een *frame* op dat in de weg kan staan van een open en constructieve discussie. Het is immers moeilijk om tégen veiligheid te zijn of vóór praktijken die een mogelijk veiligheidsrisico vormen.

Het vinden van een alternatief is echter niet eenvoudig. In verschillende landen worden vragen die in Nederland onder de term kennisveiligheid vallen, besproken als deel van het begrip 'integriteit'.⁸ Het voordeel van deze term is dat het duidelijk maakt dat ook ethische vraagstukken in het debat een rol kunnen spelen. Het gebruik ervan kan echter leiden tot verwarring met het begrip 'wetenschappelijke integriteit,' zoals die wordt gebruikt in de Nederlandse Gedragscode Wetenschappelijke Integriteit.⁹

Omdat de term 'kennisveiligheid' inmiddels ingeburgerd is en een goed bruikbaar alternatief niet direct voorhanden is, zal ook de KNAW in dit *position paper* de term blijven gebruiken. In het licht van de genoemde bezwaren plaatst zij daarbij wel twee belangrijke kanttekeningen:

1. Het begrip kennisveiligheid moet **expliciet in de brede betekenis** worden gebruikt die in de inleiding is geformuleerd; dat moet ook in het ruimere debat over dit onderwerp stelselmatig gebeuren.

⁸ Leiden Asia Center en AWTI. *How National Governments and Research Institutions Safeguard Knowledge Development in Science and Technology* (November 2022): <https://leidenasiacentre.nl/wp-content/uploads/2022/11/How-National-Governments-and-Research-Institutions-Safeguard-Knowledge-Development-in-Science-and-Technology.pdf>.

⁹ *Nederlandse Gedragscode Wetenschappelijke Integriteit* (2018): <https://www.universiteitennederland.nl/files/documenten/Nederlandse%20gedragscode%20wetenschappelijke%20integriteit%202018.pdf>.



2. Het is noodzakelijk om steeds **alert te zijn op de invloed van het veiligheidsframe** op beleidskeuzes en -afwegingen. Dat betekent dat in concrete gevallen zorgvuldig onderscheid moet worden gemaakt tussen verschillende typen risico's en de belangen die daarbij op het spel staan, afhankelijk van het type kennisveiligheid dat in het geding is en de context waarin risico's zich voordoen.

2. Uitgangspunten voor beleid

Voor het ontwikkelen van een kennisveiligheidsbeleid dat voldoende oog heeft voor de belangen van wetenschap, wetenschappers en academische vrijheid, is een aantal uitgangspunten van belang.

1. Vermeden moet worden dat er telkens nieuwe kaders, instrumenten en richtlijnen worden opgetuigd. De overheid heeft al diverse instrumenten in handen (bijvoorbeeld de Leidraad kennisveiligheid en instrumenten op basis van het VN- en EU-sanctiebeleid) om op te treden bij veiligheidsrisico's. De Nederlandse kennisinstellingen zijn bovendien intensief bezig zelfstandig beleid te ontwikkelen en waar nodig maatregelen te nemen.¹⁰ De beste benadering is daarom het samenvoegen, verder ontwikkelen en waar nodig kritisch tegen het licht houden van **reeds beschikbare instrumenten en initiatieven**. Alleen waar de bestaande instrumenten tekort schieten, kunnen nadere maatregelen worden getroffen.
2. Bij het bepalen van de inhoud van maatregelen en de toepassing daarvan in concrete gevallen, moet de **proportionaliteit van beleid en regelgeving** (dat wil zeggen de redelijke verhouding tussen het doel en het ingezette middel) te allen tijde het uitgangspunt zijn. Dit betekent dat steeds nauwkeurig moet worden geformuleerd welk doel met bepaalde maatregelen of beslissingen wordt gediend. In dat verband is het belangrijk om de *framing* die de term kennisveiligheid impliceert in de gaten te houden en de verschillende betekenissen (ongewenste kennisoverdracht, inmenging en ethische en integriteitskwesaties) te benadrukken. Binnen het algemene doel van het beschermen van kennisveiligheid zijn uiteraard steeds subdoelen denkbaar, die niet allemaal of niet voor alle betrokkenen in gelijke mate legitiem of belangrijk zijn. Soms zal beleid erop zijn gericht om de nationale veiligheid te beschermen of om te verzekeren dat kennis niet wordt ingezet voor onderdrukking of ondermijning van rechtsstatelijke waarden, maar soms ook alleen om de Nederlandse concurrentiepositie niet te benadelen.
3. Afhankelijk van het gestelde doel, moet steeds een zorgvuldige inschatting worden gemaakt van de geschiktheid en de noodzaak van de beoogde kennisveiligheidsmaatregelen om dat doel te bereiken. **Als minder vergaande maatregelen volstaan, moet daar de voorkeur aan worden gegeven.** Als dat niet het geval is, kan een maatregel niet proportioneel zijn.
4. Er moet er telkens een **belangenafweging** gemaakt worden, waarbij de grondprincipes van open wetenschappelijke uitwisseling en academische vrijheid het uitgangspunt vormen. Daarbij moet ook altijd worden onderzocht of de energie die de invoering en uitvoering van een maatregel vergen en de kosten die deze met zich brengt, opwegen tegen wat de beoogde maatregel vermoedelijk zal opleveren in concrete termen van kennisveiligheid.

Kortom, bij de beoordeling van de proportionaliteit van een maatregel (bestaande uit een inschatting van doelmatigheid, noodzakelijkheid, en een belangenafweging) is **maatwerk** essentieel. Algemeen geformuleerde maatregelen, zoals het aanmerken van al het onderzoek in bredere vakgebieden als potentieel sensitief, voldoen in beginsel niet aan de eisen van proportionaliteit. Dit soort maatregelen is enerzijds vaak te breed, in die zin dat zij ook onderzoek raken dat geen bedreiging vormt. Dat is problematisch, omdat deze maatregelen wel een grote aantasting kunnen opleveren van de academische vrijheid in deze vakgebieden.¹¹ Anderzijds kunnen dergelijke maatregelen te smal zijn, in die zin dat ook

¹⁰ In oktober 2023 wordt het Sectorbeeld Kennisveiligheid gedeeld met de kamer, opgesteld op basis van een recent uitgevoerde audit onder alle Nederlandse universiteiten.

¹¹ KNAW. *Academische vrijheid in Nederland* (2021).



in andere dan de geselecteerde vakgebieden sprake kan zijn van risicovolle kennisuitwisseling.

Om dergelijke 'over- en onderinclusiviteit' te voorkomen, is het wenselijk om per situatietype of per concreet geval van samenwerking of uitwisseling, de potentiële risico's te onderzoeken en een proportionaliteitsbeoordeling uit te voeren zoals hierboven benoemd. Daarbij moet ook worden gekeken naar de afstand tussen enerzijds het onderzoek en anderzijds de ontwikkeling van eventuele toepassingen van dit onderzoek die impact kunnen hebben op bepaalde aspecten van kennisveiligheid. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren op basis van *technology readiness levels* (TRL's) oftewel de mate van ontwikkeling vanaf het vroegste stadium van onderzoek tot en met het stadium waarin een technologie technisch en commercieel gereed is.¹²

Tot slot betekenen de genoemde uitgangspunten dat bij het definiëren van kennisveiligheidsmaatregelen steeds een '**uitvoeringstoets**' moeten worden gedaan, waarmee wordt nagegaan of het voorgestelde reëel uitvoerbaar is qua doorlooptijd, kwaliteit en benodigde financiële investeringen. Via een **non-discriminatietoets** moet bovendien worden bekeken of maatregelen geen ongelijke behandeling in de hand werken, bijvoorbeeld omdat ze stelselmatig bepaalde personen of groepen benadelen zonder dat daar afdoende objectieve rechtvaardiging voor bestaat.

3. Beoordeling van bestaand en aangekondigd beleid

Bewustwording en ondersteuning

In het licht van de uitgangspunten die hierboven zijn geformuleerd, kan worden vastgesteld dat bepaalde aspecten van het huidige kennisveiligheidsbeleid van de Nederlandse overheid naar behoren werken. Het algemene bewustzijn van risico's is inmiddels sterk vergroot en de Leidraad en het Loket Kennisveiligheid bewijzen hun waarde.

Daar moet bij worden aangetekend dat wetenschappers ook behoefte hebben aan concrete richtlijnen die voldoende zijn toegespitst op hun eigen werkterrein en waarmee ze zelf goed kunnen werken. Omdat het Loket geen tot de persoon herleidbare casussen behandelt, is het momenteel vooral behulpzaam bij het beoordelen van grotere, institutionele samenwerkingsverbanden en minder geschikt voor advies in individuele, concrete situaties zoals het aanstellen van een individuele medewerker.

Wet Screening Kennisveiligheid

De KNAW heeft grote aarzelingen bij de voorgenomen Wet Screening Kennisveiligheid, zowel aangaande de proportionaliteit als de uitvoerbaarheid ervan.¹³ Een dergelijke wet zou het mogelijk moeten maken om derdelanders die onderzoek willen doen of willen werken binnen bepaalde vakgebieden te screenen, zodat hen in geval van een mogelijke dreiging de toegang kan worden geweigerd. Zoals nu wordt voorzien, heeft deze screening betrekking op een brede lijst van 'sensitieve technologiegebieden' die in een bijlage bij de wet zal worden opgenomen. De KNAW is niet overtuigd van de noodzaak en proportionaliteit van een dergelijk, op een vooraf vastgestelde lijst gebaseerd instrument. In het bijzonder ziet de KNAW de volgende bezwaren tegen het hanteren van een lijst als basis voor screening:

1. Een dergelijke lijst zal **nauwelijks effectief** zijn. Screening is gericht op het weren van 'kwade geesten' die proactief gevoelige kennis proberen te vergaren, terwijl kennis ook kan 'weglekken' via reguliere samenwerkingsverbanden en internationale kennisuitwisselingen waarop de wet niet van toepassing wordt. Technologische ontwikkelingen gaan bovendien razendsnel, wat het buitengewoon lastig maakt om een lijst up-to-date te houden en de vraag oproept wie daar

¹² RVO. "Technology Readiness Levels (TRL)" (8 september 2022): <https://www.rvo.nl/onderwerpen/trl>.

¹³ Zie Brief van de Minister van OCW aan de Tweede Kamer van 5 april 2023, *Kamerstukken II 2022/23*, 36200 VIII, nr. 213.



verantwoordelijk voor is. Bovendien zal de lijst vermoedelijk relatief gemakkelijk te omzeilen zijn. Het instrument zal daardoor vooral een zekere **schijnveiligheid** creëren: als een onderwerp, vakgebied of technologie niet op de lijst staat, kan dat tot gevolg hebben dat de gevoelde noodzaak om extra op te letten juist verslapt. Dit kan ertoe leiden dat werkelijk bestaande veiligheidsrisico's aan de aandacht ontsnappen. **Krachtiger inzetten op bestaande maatregelen**, zoals het vergroten van de bewustwording van veiligheidsrisico's bij instellingen en individuele onderzoekers en het bieden van ondersteuning bij het maken van keuzes over onderzoekssamenwerking over de volle breedte (en niet uitsluitend op gebieden die op een lijst staan), is daarom effectiever.

2. Het **risico op over- en onderinclusiviteit** bij het screenen van personen op basis van een algemene lijst van 'sensitieve technologiegebieden' is naar verwachting relatief groot. Het is haast onvermijdelijk dat de lijst te generiek of juist te specifiek zal zijn. Dat is niet alleen vanuit praktisch oogpunt een probleem, in die zin dat het de maatregel weinig effectief maakt; het betekent ook dat meer mensen in hun academische vrijheid geraakt zullen worden dan strikt noodzakelijk is en dat *Open Science* onnodig ingeperkt wordt.
3. Meer praktisch gezien, vergt een systeem zoals nu voorzien een organisatie die in staat moet zijn op korte termijn grote aantallen aanvragen te verwerken, waarschijnlijk zonder veel inhoudelijke kennis van de wetenschappelijke onderwerpen in kwestie. Dat maakt de **haalbaarheid en uitvoerbaarheid twijfelachtig**. Ook staat het op gespannen voet met het eerdergenoemde uitgangspunt dat het samenbundelen van bestaand beleid beter is dan het invoeren van een nieuwe regeling.
4. Een systeem gebaseerd op screening vergroot het reële **risico op uitsluiting en discriminatie**, bijvoorbeeld op basis van nationaliteit. Zelfs de schijn van uitsluiting en discriminatie werkt bovendien mogelijk gevoelens van wantrouwen in de hand die ten koste gaan van de constructieve dialoog die over een complex onderwerp als kennisveiligheid moet worden gevoerd.
5. Als Nederland zou besluiten om als eerste en vooralsnog enige EU-lidstaat inkomende wetenschappers te screenen, bestaat het risico dat dergelijke onderzoekers (ook zij die geen gevaar vormen) uitwijken naar landen met een minder streng kennisveiligheidsbeleid. Dat is niet alleen problematisch vanuit het oogpunt van kennisveiligheid, maar ook nadelig voor de concurrentiekracht van een klein land als Nederland en de (inter)nationale wetenschappelijk vooruitgang. Nederland is juist gebaat bij een open internationale uitwisseling op gebied van wetenschap en technologie, zowel voor het aantrekken van talent als voor het absorberen en toepassen van elders ontwikkelde kennis en inzichten (de wederkerigheid van wetenschappelijke samenwerking). Het is dan ook noodzakelijk om **niet eenzijdig op te treden, maar alleen in samenwerking met andere Europese landen of, liever nog, in Europees verband** en in samenwerking met internationale en transnationale partners, zoals bijvoorbeeld de OESO en UNESCO.

In het licht van bovenstaande bezwaren en kanttekening **adviseert de KNAW met klem om een screeningswet, zoals die nu wordt voorgesteld, niet in te voeren** en in plaats daarvan maatregelen te treffen die gebaseerd zijn op huidige, reeds bestaande kaders en beleidslijnen.

4. Voorgestelde aanpak

In haar rapport *Academische vrijheid in Nederland (2021)* definieert de KNAW academische vrijheid als het beginsel dat medewerkers aan wetenschappelijke instellingen in vrijheid hun wetenschappelijk onderzoek kunnen doen, hun bevindingen naar buiten kunnen brengen en onderwijs kunnen geven.¹⁴ Alhoewel de autonomie van wetenschappelijke instellingen niet binnen deze definitie valt, oordeelde het Hof van Justitie van de EU in 2020 dat deze autonomie

¹⁴ KNAW. *Academische vrijheid in Nederland (2021)*.



als de institutionele uitdrukking van academische vrijheid moet worden gezien.¹⁵ Binnen de taken en beperkingen die bij wet zijn opgelegd, dient de overheid daarom instellingen een hoge mate van zelfstandigheid te geven inzake bestuurlijke organisatie, personeel, financiën en academische zaken. **Institutionele autonomie is dus van groot belang voor het borgen van academische vrijheid.** De verantwoordelijkheid voor kennisveiligheid ligt daarmee primair bij wetenschappelijke instellingen, uiteraard binnen bestaande wettelijke richtlijnen en kaders, zoals VN- of EU-sanctieregimes, en de uitwerking die daaraan door de overheid wordt gegeven.¹⁶

Ondanks toenemende inspanningen op dit gebied, beschikken universiteiten en andere onderzoeksinstituten op dit moment (nog) niet altijd over goede infrastructuren en voldoende capaciteit en expertise om afgewogen keuzes te maken in overeenstemming met de hiervoor (in paragraaf 2) geformuleerde uitgangspunten. Dit betekent dat het noodzakelijk is om **verantwoordelijkheden ten aanzien van kennisveiligheid getrapd te beleggen**, volgens het principe 'beleg de verantwoordelijkheid zo laag mogelijk.'

Door individuele onderzoekers en onderzoeksgroepen zoveel mogelijk zelf te laten beslissen, wordt de academische vrijheid van individuele onderzoekers het beste gegarandeerd. Waar dat niet kan, bijvoorbeeld omdat mogelijke risico's te groot zijn of er te veel (morele) twijfel is, moet **altijd de mogelijkheid bestaan om ondersteuning in te schakelen of de besluitvorming op een hoger niveau te laten plaatsvinden.** Het is hierbij van groot belang om voldoende ondersteuning te bieden bij het in kaart brengen en inschatten van risico's en bij de inschatting op welk niveau een besluit het beste kan plaatsvinden.

Concreet betekent dit dat individuele onderzoekers, wanneer zij samenwerkingen willen aangaan met een buitenlandse instelling of een onderzoeker uit een derde land willen aanstellen, verantwoordelijk zijn voor het zoeken van ondersteuning en informatie (bijvoorbeeld over de vraag wat wel en niet wenselijk of toelaatbaar is) en het signaleren van (mogelijk) verdachte situaties. De meeste universiteiten hebben inmiddels een kennisveiligheidscoördinator die dergelijke signalen en vragen gestructureerd verzamelt en opvolgt. Ook leiders van onderzoeksgroepen en -instituten dragen deze verantwoordelijkheid en moeten individuele onderzoekers kunnen bijstaan. Faculteitsbesturen dienen groepsleiders en onderzoekers gedegen te kunnen adviseren in meer complexe zaken, altijd met oog voor academische vrijheid, *Open Science* en non-discriminatie. De verantwoordelijkheid voor het aangaan van samenwerkingen en kennisuitwisselingen en het bewaken van institutionele autonomie en academische vrijheid ligt uiteindelijk bij de instellingsbesturen, die dan ook een taak hebben bij het ondersteunen van de op lager niveau te maken inschattingen en afwegingen. De nationale overheid, ten slotte, is verantwoordelijk voor het scheppen van kaders, voor gedegen informatievoorziening en voor het creëren van bewustwording. Ook kan de overheid een belangrijke rol spelen door via het Loket Kennisveiligheid toegang te geven tot gegevens over risico's en veiligheid en de expertise en ervaring die daaromtrent de afgelopen tijd is opgebouwd.

Om risico's concreet en adequaat in te schatten en te bepalen waar knelpunten en gevaren zitten, is de **inzet van gespecialiseerde wetenschappelijke expertise op alle niveaus** essentieel. Dit vereist systematische betrokkenheid en inbreng van onderzoekers, die steeds moeten kunnen meedenken over de gevoeligheid van bepaalde onderzoeksprojecten of -samenwerkingen in het licht van de verschillende aspecten van kennisveiligheid. Waar relevant, moet uiteraard ook specialistische kennis over de veiligheidssituatie worden betrokken, bijvoorbeeld vanuit de veiligheidsdiensten. Het Loket Kennisveiligheid biedt daarvoor goede mogelijkheden. In alle gevallen zal die kennis moeten worden beoordeeld in het licht van de uiteenlopende, specialistische wetenschappelijke expertise.

¹⁵ Hof van Justitie van de EU 6 oktober 2020, zaak C-66/18, ECLI:EU:C:2020:792, par. 227, geciteerd in KNAW, *Academische vrijheid in Nederland* (2021).

¹⁶ Ook de *Nederlandse Gedragscode Wettelijke Integriteit* (2018) vormt hier uiteraard een relevant kader.



Institutioneel afwegingskader kennisveiligheid

Effectief kennisveiligheidsbeleid, met inachtneming van institutionele autonomie en proportionaliteit, vereist een goed functionerend systeem van *checks and balances*, gebaseerd op de principes van *Open & Responsible Sciences* en de reeds bestaande gedragscodes en structuren in het wetenschapsbestel (waaronder de Nederlandse Gedragscode Wetenschappelijke Integriteit). Alle afwegingen over te nemen maatregelen moeten het grondprincipe van open wetenschappelijke uitwisseling en academische vrijheid als uitgangspunt nemen. Dat betekent concreet dat mogelijke samenwerkingen of vragen omtrent het aannemen van personen worden beoordeeld vanuit het principe “**ja, mits**” in plaats van “**nee, tenzij**.” Per situatie of casus kan dan, mede op basis van de integrale risico-inschatting, een gedegen afweging tussen de betrokken belangen en risico’s gemaakt worden.

Gegeven de recent ingerichte, breed gedragen en effectief gebleken sectorplanstructuur, is het (nader uit te werken) voorstel van de KNAW om **voor elk van de vier kennisdomeinen – techniek, bètawetenschappen, medische en gezondheidswetenschappen, en sociale en geesteswetenschappen – een afwegingskader** te maken, gebaseerd op een gedetailleerde analyse van het type kennisveiligheidsproblemen binnen dat domein. Daarnaast kan per instelling, voor zover niet al aanwezig, een kennisveiligheidsteam worden ingericht. Faculteiten, groepsleiders en individuele onderzoekers kunnen daar terecht met concrete vragen over samenwerkingen, aanstellingen etc., die kunnen worden beantwoord aan de hand van de domeinspecifieke afwegingskaders. Om adequaat te kunnen adviseren over mogelijke maatregelen of te ondernemen actie, moeten deze teams verder worden gevoed met de expertise van onderzoekers zelf en, via het Loket Kennisveiligheid, met kennis en informatie vanuit de overheid en de veiligheidsdiensten. Een geadviseerde vervolgactie kan altijd ook het voorleggen van een kwestie aan een hogere bestuurslaag zijn, zodat besluiten op hoger niveau genomen kunnen worden.

Het is daarnaast **noodzakelijk dat risicoafwegingen steeds plaatsvinden op basis van verschillende factoren**, dus aan de hand van een **multidimensionaal model**: onderwerp van onderzoek, type onderzoek (fundamenteel of toegepast), vermoedelijke betrouwbaarheid van partnerinstellingen, geopolitieke ambities van overheden, de internationale (wetenschappelijke) dynamiek, type technologie en TRL-niveau, mate van vrijheden in het land waar een partner is gevestigd of vandaan komt, etc. De KNAW ontwikkelde in 2014 reeds een handreiking waarmee inzichtelijk wordt gemaakt hoe dergelijke factoren steeds in verschillende mate van invloed zijn op risico-inschattingen.¹⁷ Verder moeten de in paragraaf 2 genoemde uitgangspunten van proportionaliteit en maatwerk in dit proces een hoofdrol spelen.

Op basis van de adviezen en besluiten die in concrete gevallen op instellingsniveau worden gegeven en genomen, zou geleidelijk aan ook een nationale **datbank van ‘moresprudentie’** kunnen worden opgebouwd. Deze kan dienen om in andere gevallen na te gaan hoe eerder is besloten en op basis van welke argumenten, uiteraard met inachtneming van persoonsgegevensbescherming en veiligheid van wetenschappers. Een dergelijke aanpak kan leiden tot een inhoudelijk gedragen beleid op basis van *best practices* en bovendien tot consistentie en controleerbaarheid. Dit sluit aan bij het gegeven dat goede *checks and balances* noodzakelijk zijn om het evenwicht tussen kennisveiligheid en academische vrijheid en openheid te bewaren.

¹⁷ KNAW. *International Scientific Cooperation - Challenges and Predicaments* (2013).



Conclusie

Internationale wetenschappelijke samenwerking en open kennisuitwisseling zijn essentieel, maar brengen ook risico's met zich mee, zeker in een wereld die zich in toenemend mate kenmerkt door grootschalige gewapende conflicten, snel verschuivende geopolitieke verhoudingen, bedreigingen van rechtsstatelijke waarden en steeds grimmiger gebruikmaking van moderne technologieën. In voorkomende gevallen kunnen nationale, fysieke, sociale of economische veiligheid worden geschaad door het delen van kennis, of kan dit leiden tot de bedreiging van grondrechten of rechtsstatelijke waarden. Bij het nemen van maatregelen in dit spanningsveld moeten academische vrijheid en institutionele autonomie vooropstaan. Een integraal kennisveiligheidsbeleid moet gelaagd worden opgebouwd en ruimte bieden voor individuele risico- en proportionaliteits-beoordelingen op basis van wetenschappelijke expertise.

Dit betekent dat algemene maatregelen zoals het stelselmatig screenen van buitenlandse onderzoekers op bepaalde vakgebieden niet gewenst zijn. Wel is het wenselijk om de goede ervaringen die zijn opgedaan met het Loket Kennisveiligheid en het werken via kennissectoren verder uit te bouwen. Dat kan bijvoorbeeld door het opstellen van afwegingskaders per kennissector of -domein op basis van de in dit *position paper* genoemde uitgangspunten. Daarnaast kunnen decentrale kennisveiligheidsteams op het niveau van instellingen worden ingericht. Op basis van advisering door deze teams, die worden bijgestaan door het nationale Loket Kennisveiligheid, kunnen individuele wetenschappers, groepsleiders, faculteiten en instellingen vervolgens per situatietype of per casus afwegingen maken en beslissingen nemen.

Colofon

Dit KNAW-*position paper* werd opgesteld door de vaste KNAW Commissie voor de Vrijheid van Wetenschapsbeoefening (CVW), bestaande uit:

- Prof. mr. J.H. (Janneke) Gerards, Universiteit Utrecht (voorzitter)
- Prof. dr. R. (Roberta) D'Alessandro, Universiteit Utrecht
- Prof. dr. W.G.J. (Jan Willem) Duyvendak, Universiteit van Amsterdam
- Prof. mr. P.A. (André) Nollkaemper, Universiteit van Amsterdam
- Prof. dr. ir. W. (Wim) van Saarloos, Universiteit Leiden
- Prof. dr. M.H.N. (Maartje) Schermer, Erasmus MC

De commissie is ondersteund door secretaris dr. M.J. (Melle) Kromhout, in samenwerking met R.M.A. (Rosa) Lokenberg.

De inhoud kwam mede tot stand op basis van de Expert Meeting Kennisveiligheid met leden van KNAW en De Jonge Akademie, die op 26 juni 2023 plaatsvond in Het Trippenhuys, Amsterdam.

Een concept is voor commentaar voorgelegd aan:

- Prof. dr. M. (Maghiel) van Crevel, Universiteit Leiden
- Prof. dr. E.M.H. (Ernst) Hirsch Ballin, Tilburg University
- Prof. dr. ir. I.R. (Ibo) van de Poel, TU Delft
- De KNAW-adviesraden: Raad voor Geesteswetenschappen, Raad voor Medische Wetenschappen, Raad voor Natuur- en Technische Wetenschappen en Sociaal-Wetenschappelijke Raad

De KNAW is de reviewers veel dank verschuldigd voor hun suggesties. De reviewers dragen geen verantwoordelijkheid voor de inhoud van het rapport.