



Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Evaluatie Taskforce ongewenste kennisoverdracht



ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

Evaluatie Taskforce ongewenste kennisoverdracht

Publieksversie 6 juli 2021

Colofon

ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

Dick Heerschop
Siebe Riedstra

In samenwerking met:
Kasper Baarda

ABDTOPConsult *Dichtbij en onafhankelijk*

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Opdracht	5
1.2	Aanpak	5
1.3	Beoordelingskader	7
2	Internationale en nationale context	8
2.1	Sanctieregelingen Noord-Korea	8
2.2	Sanctieregelingen Iran	9
2.3	De oprichting en opdracht van de Taskforce	13
2.4	Beleidsverantwoordelijkheden	14
3	Uitvoering van de maatregelen	15
3.1	Uitvoering Sanctieregeling Noord-Korea 2017 tot 1 juni 2019	15
3.2	Uitvoering Sanctieregeling Noord-Korea 2017 en EU-Iran Verordening 267/2012 per 1 juni 2019	16
3.2.1	Vorbereiding en governance van de Taskforce per 1 juni 2019	16
3.2.2	Procesbeschrijving na 1 juni 2019	17
3.3	Het OCW-loket Kennisembargo en de Taskforce in cijfers	21
3.4	Vervolgstappen binnen universiteiten	23
3.5	Bevindingen bij uitvoering van de maatregelen	24
4	Toezicht en handhaving	29
4.1	Introductie	29
4.2	Bestuurlijke en juridische context	29
4.3	Wat doen de universiteiten?	31
4.4	Bevindingen bij toezicht en handhaving	31
5	Conclusies en aanbevelingen	33
5.1	Conclusies	33
5.2	Aanbevelingen	36
	Bijlagen	43
Bijlage 1	Organisatieoverzicht	44

1 Inleiding

Brede internationale ontwikkelingen op het gebied van digitalisering en veiligheid hebben de wens op scherper toezicht met betrekking tot de bescherming van kennis onderstreept. Vanwege een casus en het feit dat het kabinet zich in toenemende mate zorgen maakte over (de steeds verdergaande ontwikkeling van) het ballistische raketprogramma van Iran, is prioriteit gegeven aan het verscherpen van toezicht op studenten en onderzoekers die een relatie kunnen hebben met het Iraanse ballistische raketprogramma.¹ Daartoe werd onder meer een interdepartementale Taskforce ingesteld met medewerkers vanuit de ministeries van Buitenlandse Zaken (BZ), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Justitie & Veiligheid (J&V).

Deze Taskforce kreeg de opdracht om alle zittende en nieuwe studenten en onderzoekers in bepaalde onderwijs- en onderzoeksgebieden te toetsen op een risico op verboden kennisoverdracht ten gunste van het ballistische raketprogramma in Iran, zodat veiligheidsrisico's maximaal worden ingedamd.²

Al snel werd duidelijk dat er geen zorgvuldige en non-discriminatoire selectie van studenten en onderzoekers kon worden gemaakt. Alle zittende en nieuwe studenten en onderzoekers in bepaalde, nader vast te stellen onderwijs- en onderzoeksgebieden, moesten daarom worden getoetst op het risico van verboden kennisoverdracht naar het Iraanse ballistische raketprogramma. Hiervoor werd de samenwerking met het OCW-loket Kennisembargo gezocht om transparantie en een single point of contact voor studenten en onderzoekers te creëren.

Onder tijdsdruk is dit verscherpte toezicht ter hand genomen, waarbij processen zich gaandeweg hebben uitgekristalliseerd. Inmiddels zijn bij vier universiteiten risicovolle onderwijs- en onderzoeksgebieden vastgesteld en zijn meer dan 400 studenten en onderzoekers beoordeeld. Daarmee is een groot gedeelte van de zittende populatie inmiddels getoetst. Het verhoogd risicoadvies dat na toetsing van een aantal casussen is afgegeven, is met de voorzitters van het college van bestuur van de betrokken universiteiten besproken. Daarbij zijn ook de door de universiteiten te nemen maatregelen aan de orde geweest.

Met het oog op de start van het academische jaar 2021-2022 is het van belang dat de organisatie voor langere termijn wordt ingericht.

¹ Kamerstuk 30821, nr. 70

² Kamerstuk 30821, nr. 70

1.1 Opdracht

Bij de betrokken ministeries is behoefte aan een externe evaluatie die zich concentreert op de organisatie binnen het Rijk en de doelmatigheid van het verscherpt toezicht. Bovendien wordt gewerkt aan aanvullende maatregelen om ongewenste kennisoverdracht tegen te gaan in de zogenoemde brede kennisregeling. Deze maatregelen richten zich op ongewenste kennisoverdracht in relatie tot nationale veiligheid in den brede en niet alleen op proliferatierisico's met betrekking tot Noord-Korea en Iran. De lessen uit deze evaluatie kunnen daarin worden meegenomen. Het doel van deze evaluatie is driedelig:

1. Het optimaliseren van het proces ten aanzien van de huidige screening en het overleg met de universiteiten van de Taskforce, het OCW-loket Kennisembargo en de betrokken beleidsafdelingen van BZ, OCW en de NCTV.
2. De beoordeling van de getroffen maatregelen op doelmatigheid (output) en effectiviteit (output: bijdrage aan het doel).
3. Het leren van de opgedane ervaringen van de Taskforce ten behoeve van de ontwikkeling van bredere maatregelen.

1.2 Aanpak

Voor het onderzoek is kennisgenomen van wet- en regelgeving, een uitgebreide documentstudie uitgevoerd, zijn op locatie vertrouwelijke stukken ingezien en toegelicht, en zijn interviews gehouden met de betrokken actoren, waaronder de leden van de Taskforce, het OWC-loket Kennisembargo, de stuurgroep, het betrokken management van de departementen van BZ, OCW, JenV en de besturen, management en beleidsadviseurs van de universiteiten. Zie voor een uitgebreide lijst, bijlage 1.

Bij de drie hoofdvragen zijn aanvullende vragen geformuleerd:

1. Het optimaliseren van het proces ten aanzien van de huidige screening en het overleg met de universiteiten van de Taskforce, het OCW-loket Kennisembargo en de betrokken beleidsafdelingen van BZ, OCW en JenV.
 - a) Hoe ziet de huidige governance van de Taskforce eruit? Wat kan hierin worden verbeterd?
 - b) Hoe ziet de huidige governance van het OCW-loket Kennisembargo eruit? Wat kan hierin worden verbeterd?
 - c) Welke taken en verantwoordelijkheden zijn belegd bij de beleidsafdelingen van BZ, OCW en JenV? Hoe wordt hier invulling aan gegeven? Wat kan hierin worden verbeterd? Hoeveel tijd kost het screenen?
 - d) Hoe ziet de samenwerking tussen de ministeries, de Taskforce en het OCW-loket Kennisembargo eruit? Wat kan hierin worden verbeterd?

- e) Hoe ziet de inzet van de Taskforce eruit en weegt de inzet op tegen wat je eruit haalt? Kan dat ook anders? Is het mogelijk om de screening breder toe te passen?
2. Beoordeling van de getroffen maatregelen op doelmatigheid (output) en effectiviteit (output: bijdrage aan het doel).
- a) Wat is het doel en de scope van de maatregelen?
 - b) Welke concrete resultaten zijn gerealiseerd?
 - c) Sluiten de resultaten aan bij het gestelde doel?
 - d) In hoeverre voldoet de reikwijdte van de screening aan het doel?
 - e) Welke (on)verwachte resultaten en/of effecten zijn zichtbaar geworden?
 - f) In hoeverre hebben de getroffen maatregelen bijgedragen aan een vergroting van het door de universiteiten en kennisinstellingen compliant handelen op de grondslagen van sanctieregeling(en)?
 - g) In hoeverre dekken de getroffen maatregelen de veiligheidsrisico's af?
 - h) In hoeverre dekken de getroffen maatregelen de politiek-bestuurlijke risico's af?
3. Het leren van de opgedane ervaringen van de Taskforce ten behoeve van de ontwikkeling van bredere maatregelen.
- a) Welke succes- en verbeterpunten zijn gesignaleerd?
 - b) In hoeverre is de huidige screening toepasbaar in de toekomst?
 - c) Welke vorm van toezicht is nodig indien de huidige screening in de toekomst wordt toegepast?
 - d) Hoe moet deze screening worden belegd indien de huidige screening in de toekomst wordt toegepast?
 - e) Is screening een proportioneel instrument om ongewenste kennisoverdracht tegen te gaan?
 - f) Wat zijn de randvoorwaarden om risico's en verplichtingen die ten grondslag liggen aan de huidige screening mee te nemen in de bredere maatregelen?

1.3 Beoordelingskader

Om de hoofdvragen te beantwoorden, maken we gebruik van een beoordelingskader. Daarvoor worden de hoofdvragen in drie perspectieven uiteengezet. Per perspectief zetten we kort uiteen wat de grondslag is van het beoordelingskader, inclusief verantwoording.

De vraagstelling kan in essentie verdeeld worden in drie perspectieven:

1. Zijn er optimaliseringsmogelijkheden?
2. Beoordeling op doelmatigheid en effectiviteit.
3. Bruikbaarheid van de ervaringen voor een bredere inzet.

Voor het beantwoorden van het eerste perspectief zijn de verschillende processen geanalyseerd en worden, mede op basis van ervaringen elders met dit type werkprocessen in de uitvoering, een aantal observaties gepresenteerd. Eerste ijkpunt is daarbij: worden de (zelfopgelegde) afspraken gehaald? Als ijkpunt voor het beantwoorden van de vragen over de governance dient als referentiekader de criteria met betrekking tot de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer bij uitvoering binnen de rijksoverheid (zie ABDTOPConsult 'Verbeter de werking'³ en 'Werk aan uitvoering: fase 2'⁴).

Voor het beantwoorden van het tweede perspectief worden de volgende drie begrippen gehanteerd:

1. Productiviteit: de verhouding tussen de totale productie (output) en de daarvoor ingezette middelen (input);
2. Doelmatigheid: de mate waarin de gegeven productie (output) tegen de laagst mogelijke inzet (input) van middelen wordt gerealiseerd;
3. Doeltreffendheid: de mate waarin de inzet van het middel (in dit geval de werkzaamheden van Taskforce en/of OCW-loket) bijdraagt aan het beleidsdoel.

Bij zowel het eerste als het derde perspectief is de vraag van belang: zijn de huidige inrichting en de randvoorwaarden robuust genoeg vanuit het perspectief van kwaliteit, continuïteit en opschaling?

³ ABDTOPConsult, Verbeter de werking!! Rollen in de sturing van uitvoeringsorganisaties in de. Rijksdienst., juli 2017

⁴ ABDTOPConsult, Werk aan Uitvoering Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse, "Ja, mi(t)s...", 3 juli 2020

2 Internationale en nationale context

Om te onderzoeken hoe de huidige Taskforce ongewenste kennisoverdracht functioneert, is het belangrijk om kennis te hebben van het ontstaan en de ontwikkeling van internationale en nationale maatregelen tegen Noord-Korea en Iran.

2.1 Sanctieregelingen Noord-Korea

Sanctieregeling Noord-Korea 2007

Als Noord-Korea in 2006 een kernproef uitvoert en verantwoordelijk is voor meerdere lanceringen van ballistische raketten ontstaat er internationaal grote onrust. De VN-veiligheidsraad kondigt als reactie hierop sancties aan die in de Europese Unie (EU) en Nederland opvolging krijgen. Dit vormt in Nederland de basis voor het instellen van de ministeriële Sanctieregeling Noord-Korea 2007⁵.

Het kennisembargo maakt vanaf 2014 onderdeel uit van de sancties op Noord-Korea.⁶ Studenten en onderzoekers in een aantal geïdentificeerde, specifieke onderwijs- en onderzoeksgebieden moeten vanaf dat moment een aanvraag indienen voor een ontheffing van het kennisembargo. Het is dan namelijk verboden om kennis over te dragen die bij kan dragen aan proliferatiegevoelige activiteiten van Noord-Korea of aan de ontwikkeling van systemen voor de overbrenging van kernwapens in Noord-Korea.

Sanctieregeling Noord-Korea 2007

De VN-Veiligheidsraad nam in 2006 de resoluties 1695 en 1718 aan. De Raad van de Europese Unie gaf uitvoering aan de economische sancties in het Gemeenschappelijk Standpunt 2006/795 en de EU-Verordening 329/2007. Op basis van de Sanctiewet 1977, het gemeenschappelijke standpunt van de EU en de EU-Verordening is de ministeriële Sanctieregeling Noord-Korea 2007 ingesteld. Deze regeling verbiedt vanaf eind 2013, in artikel 1b, na wijziging van de Sanctieregeling Noord-Korea 2007 op grond van het Raadsbesluit 2013/183 dat opvolging geeft aan VN-resolutie 1874, het overdragen van kennis die bij kan dragen aan de ontwikkeling van het nucleaire programma van Noord-Korea en de ontwikkeling van systemen voor de overbrenging van kernwapens in Noord-Korea. De regeling geldt voor een aantal risicovolle vak- en onderzoekgebieden. Studenten en onderzoekers van Nederlandse universiteiten moeten vanaf dat moment een ontheffing aanvragen bij de overheid. Het verbod geldt niet voor de verstrekking van kennis in het kader van bacheloropleidingen.

⁵ Staatscourant 2007, 104

⁶ Staatscourant 2014, 119

Sanctieregeling Noord-Korea 2017

Nadat Noord-Korea in september 2016 opnieuw een kernproef uitvoert, worden internationaal aanvullende sancties genomen tegen Noord-Korea die vervolgens in de EU en Nederland opvolging krijgen. Als gevolg hiervan wordt de bestaande ministeriële Sanctieregeling Noord-Korea 2017 aangepast⁷. De lijst met specifieke onderwijs- en onderzoeksgebieden is per 1 juni 2019 gewijzigd.⁸ Dit is meegenomen bij de oprichting van de Taskforce.

Sanctieregeling Noord-Korea 2017

De VN-Veiligheidsraad neemt in november 2016 resolutie 2321 aan. De EU neemt de sancties over door wijziging van Raadsbesluit 2016/849 en de EU-Verordening 2017/1509. De ministeriële Sanctieregeling Noord-Korea 2017 is opgesteld ter uitvoering van de VN-resolutie, op grond van het Raadsbesluit en de Sanctiewet 1977.

Artikel 3 van de Sanctieregeling Noord-Korea 2017 is gelijkloidend aan artikel 1b van de Sanctieregeling Noord-Korea 2007. De bijlage met de lijst van gebieden van onderwijs en onderzoek, behorend bij artikel 3, derde lid, waarvoor in het hoger onderwijs in ieder geval een ontheffing vereist is, is in 2019 aangepast na wijziging van de Sanctieregeling Noord-Korea 2017⁹.

2.2 Sanctieregelingen Iran

Sanctieregeling Iran 2007

Ook is er in 2006 internationale bezorgdheid rondom de ambitie van Iran om kernwapens te ontwikkelen. Dit vormt de aanleiding voor internationale sancties die door de EU en Nederland worden opgevolgd, en leidt in Nederland tot de ministeriële Sanctieregeling Iran 2007¹⁰.

Een kennisembargo maakt vanaf 2008 ook onderdeel uit van de regeling.¹¹ Vanaf dat moment moeten Iraanse studenten en onderzoekers een ontheffing aanvragen om te voorkomen dat kennis weglekt die bij kan dragen aan het Iraanse nucleaire programma of aan de ontwikkeling van systemen voor de overbrenging van kernwapens in Iran. Het kennisembargo geldt alleen in bepaalde proliferatiegevoelige onderwijs- en onderzoeksgebieden. Voor het aanvragen van een ontheffing voor het kennisembargo kunnen Iraanse studenten en onderzoekers ook bij het OCW-loket Kennisembargo terecht.

⁷ Staatscourant 2017, 66076

⁸ Zie voor een actuele lijst van onderwijs- en onderzoeksgebieden met betrekking artikel 3, derde lid, van de Sanctieregeling Noord-Korea 2017: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040211/2019-06-01#Bijlage>

⁹ Staatscourant 2019, 26681

¹⁰ Staatscourant 2007, 202

¹¹ Staatscourant 2008, 124

Sanctieregeling Iran 2007

Na het aannemen van VN-resolutie 1737 in december 2006, heeft de Raad van de Europese Unie een Gemeenschappelijk Standpunt 2007/140 en de EU-Verordening 423/2007 aangenomen. De ministeriële Sanctieregeling Iran 2007 is opgesteld ter uitvoering van de VN-resolutie, op grond van het Gemeenschappelijk Standpunt van de EU en de Sanctiewet 1977.

De Sanctieregeling Iran 2007 verbiedt vanaf 2008, na wijziging van de Sanctieregeling Iran 2007 ter uitvoering van het kennisembargo, op basis van artikel 2a, om gespecialiseerde vorming of opleiding aan Iraniërs te bieden die kan bijdragen aan proliferatiegevoelige activiteiten van Iran en aan de ontwikkeling van systemen voor de overbrenging van kernwapens. Proliferatiegevoelige onderwijs- en onderzoeksgebieden worden genoemd in de bijlage van de regeling.

In de regeling staat vermeld dat bij gespecialiseerde vorming of opleiding gedacht moet worden aan Nederlandse kennisinstellingen in de zin van de Wet Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek (WHW). Het verbod richt zich niet op bacheloropleidingen, aangezien het specialistisch niveau onvoldoende is om tot risico's te kunnen leiden.

Sanctieregeling Iran 2010

In 2010 neemt de internationale bezorgdheid over de ontwikkeling van het Iraanse nucleaire programma verder toe. Dit leidt tot een verscherping van de sancties die in Nederland worden verwerkt in Sanctieregeling Iran 2010.¹² Het kennisembargo blijft ongewijzigd.

Sanctieregeling Iran 2010

Op 9 juni 2010 heeft de VN-Veiligheidsraad resolutie 1929 aanvaard. Op basis hiervan heeft de Raad Besluit (GBVB) 2010/413 vastgesteld alsmede de EU-Verordening 961/2010. Op grond van de Sanctiewet 1977 en ter uitvoering van de VN-resolutie, het Besluit van de Raad is vervolgens de ministeriële Sanctieregeling Iran 2010 opgesteld. Artikel 3 van de regeling is gelijkloidend aan artikel 2a van de Sanctieregeling Iran 2007.

Sanctieregeling Iran 2012

Ook nadien blijven er zorgen bestaan bij de Europese Unie over het nucleaire programma van Iran. Bevindingen van de Internationale Organisatie voor Atoomenergie (IAEA) wijzen op de ontwikkeling van nucleaire technologie in Iran voor militair gebruik.¹³

¹² Staatscourant 2010, 1098218140

¹³ Raadsbesluit 2010/413

De Raad van de EU besluit op basis hiervan de sancties te verbreden. Dit krijgt opvolging in de EU en Nederland en vormt de basis voor het instellen van de ministeriële Sanctieregeling Iran 2012¹⁴.

Sanctieregeling Iran 2012

In 2012 worden het Raadsbesluit 2012/35 tot wijziging van Besluit 2010/413/GBVB en de EU-Iran Verordening 267/2012 vastgesteld. Hierin worden aanvullende beperkende maatregelen tegen Iran vastgesteld. Artikel 5 van deze sanctieregeling is gelijklopend aan artikel 3 van de Sanctieregeling Iran 2010.

Uitspraak Hoge Raad

De Hoge Raad oordeelt in 2012 dat er bij het aanvragen van een ontheffing geen onderscheid gemaakt mag worden naar nationaliteit. De Sanctieregeling Iran 2012 is in strijd met het discriminatieverbod van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.¹⁵ Alleen een risicoanalyse op individueel niveau is gerechtvaardigd om het doel te verwezenlijken. Op basis hiervan is de Sanctieregeling Iran 2012 aangepast¹⁶. Vanaf dat moment dienen studenten en onderzoekers van alle nationaliteiten binnen de proliferatiegevoelige terreinen een ontheffing aan te vragen. De ontheffing voor het kennisembargo geldt dan voor een aantal specialistische onderwijs- en onderzoeksgebieden in relatie tot de Sanctieregeling Iran 2012.

Joint Comprehensive Plan of Action

In 2015 verandert de situatie. De VN-veiligheidsraad, de Europese Unie en Iran komen tot een gezamenlijk alomvattend plan: het Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA). Hierin worden de nucleair-gerelateerde sancties tegen Iran stopgezet in ruil voor een vreedzaam Iraans nucleair programma.

Wanneer de Internationale Organisatie voor Atoomenergie (IAEA) vervolgens vaststelt dat Iran zijn nucleaire verplichtingen uit het JCPOA is nagekomen, worden de sancties gefaseerd opgeheven. Ook het kennisembargo richting Iran. Studenten en onderzoekers in proliferatiegevoelige onderwijs- en onderzoeksgebieden hoeven vanaf dat moment geen ontheffing voor het kennisembargo Iran aan te vragen bij het OCW-loket Kennisembargo. Dit leidt tot een wijziging van EU-Iran Verordening 267/2012¹⁷, die actief vanuit de overheid richting de universiteiten zal worden gecommuniceerd.

¹⁴ Staatscourant 2012, 8001

¹⁵ Uitspraak Hoge Raad 14-12-2012, 11/03521

¹⁶ Staatscourant 2013, 30733

¹⁷ Staatscourant 2016, 3007

Uitvoering JCPOA

De afspraken die in het JCPOA met Iran zijn gemaakt, zijn in 2015 bekrachtigd in VN-resolutie 2231. Afspraak is om onder meer de VN-resolutie 1737 op te schorten, waaronder paragraaf 17 dat de grondslag vormde voor het nationale kennisembargo tegen Iran.

Dit vormde de aanleiding voor de aanneming van Raadsbesluit 2015/1863 tot wijziging van Besluit 2010/413/GBVB. Hierin is bepaald dat binnen de EU alle economische en financiële maatregelen op nucleair gebied worden opgeschort, waaronder het kennisembargo, zodra de IAEA heeft vastgesteld dat Iran haar afspraken uit de JCPOA is nagekomen.

In Raadsbesluit 2015/1863 zijn vervolgens een aantal artikelen van Raadsbesluit 2010/413 geschorst, waaronder het zogenaamde kennisembargo (artikel 26b in samenhang met artikel 21). Op basis hiervan vervallen vanaf 2016 artikel 5 en artikel 5a van de Sanctieregeling Iran 2012.

EU-Iran Verordening 267/2012

Tot wijziging van EU-Iran Verordening 267/2012, blijft echter het verlenen van technische bijstand of het overdragen van goederen of technologie voor het Iraanse ballistische raketprogramma na het stopzetten van de nucleair-gerelateerde sancties verboden op basis van EU-Verordening 2015/1861. Door de rechtstreekse werking van een EU-Verordening zijn universiteiten verantwoordelijk voor het naleven ervan. De universiteiten blijken hiervan niet op de hoogte te zijn, met als gevolg een leemte in de implementatie van de hierboven genoemde verboden. Eind 2018 worden de gevolgen hiervan onderkend op het ministerie van BZ. Dan blijkt dat er aanvullende maatregelen nodig zijn voor de implementatie van de verboden uit de van kracht zijnde verordening.

Na navraag bij de Europese Commissie, die ook een formele opinie geeft naar aanleiding van de vragen, wordt duidelijk dat het aanbieden van bepaalde vormen van hoger onderwijs en het verrichten van toegepast onderzoek onder het begrip 'technische bijstand' kunnen vallen.¹⁸ Universiteiten zijn verantwoordelijk voor het naleven van de verboden in de verordening.

EU-Iran Verordening 267/2012

De EU-Iran Verordening 267/2012 verbiedt in artikel 4bis de verkoop, levering, uitvoer of overdracht van goederen en technologieën, genoemd in bijlage III van de Verordening, aan Iraanse personen, entiteiten of lichamen (als gedefinieerd in de Verordening) of voor gebruik in Iran. Alsmede elk ander voorwerp waarvan de

¹⁸ Commission opinion of 5.8.2019 on a request for interpretation concerning the provision of higher education and the undertaking of applied research in the framework of a prohibition to provide technology or technical assistance to a third country

lidstaten van mening zijn dat die bij zou kunnen dragen aan de ontwikkeling of overbrenging van kernwapens naar Iran of Iraanse personen, entiteiten of lichamen.

Artikel 4ter verbiedt onder meer het verlenen van technische bijstand in verband met de goederen of technologieën genoemd in bijlage III van de Verordening of in verband met het leveren, vervaardigen, onderhouden en gebruik van die goederen of technologieën wanneer die technische bijstand dient voor gebruik in Iran of wordt verleend aan een Iraanse persoon, entiteit of lichaam (als gedefinieerd in de Verordening). Technische bijstand kan de vorm aannemen van bijvoorbeeld het verlenen van instructies, advies, opleiding, overdracht van praktische kennis of vaardigheden of adviesdiensten.

Op basis van de verboden is het opdoen van kennis dan wel het overdragen van technische gegevens aan Iraanse personen, entiteiten of lichamen (als gedefinieerd in de Verordening) of voor gebruik in Iran verboden als dit aan te merken valt als relevant voor de ontwikkeling van ballistische raketten.

De EU-Iran Verordening 267/2012 heeft een rechtstreekse werking in de rechtsorde van de lidstaten en geldt voor eenieder, waaronder de universiteiten. Hierdoor is het de verantwoordelijkheid van de universiteiten om compliant met de Verordening te handelen.

2.3 De oprichting en opdracht van de Taskforce

Brede internationale ontwikkelingen op het gebied van digitalisering en veiligheid hebben de wens op scherper toezicht met betrekking tot de bescherming van kennis onderstreept. Ook omdat het kabinet zich in toenemende mate zorgen maakt over het ballistische raketprogramma van Iran dat zich steeds verder blijft ontwikkelen, wordt prioriteit gegeven aan het verscherpen van het toezicht op studenten en onderzoekers die een relatie kunnen hebben met het Iraanse ballistische raketprogramma.

Daarnaast komt er in 2018 een bijzondere casus naar boven. Vanwege deze casus en het feit dat het kabinet zich in toenemende mate zorgen maakte over (de steeds verdergaande ontwikkeling van) het ballistische raketprogramma van Iran, is prioriteit gegeven aan het verscherpen van toezicht op studenten en onderzoekers die een relatie kunnen hebben met het Iraanse ballistische raketprogramma. Op dat moment is BZ in de veronderstelling dat er geen juridische basis is om op te treden.

Toch blijkt, na nader onderzoek door BZ, dat er op basis van EU-Iran Verordening 267/2012 een juridische grondslag is om studenten en onderzoekers in gevoelige onderwijs- en onderzoeksgebieden te toetsen op de risico's van het lekken van kennis naar het Iraanse ballistische raketprogramma (verscherpt toezicht).

Om invulling te geven aan het verscherpt toezicht op de EU-Iran Verordening 267/2012 wordt in april 2019 een Taskforce opgezet met medewerkers van BZ, OCW en de NCTV. Doel hierbij is om ongewenste kennisoverdracht in het academisch onderwijs en onderzoek te voorkomen, zodat veiligheidsrisico's maximaal worden ingedamd.¹⁹ De grondslag voor dit verscherpt toezicht zijn de verboden 4bis en 4ter in de EU-Iran Verordening 267/2012.

2.4 Beleidsverantwoordelijkheden

Meerdere ministeries hebben een rol bij het naleven van Sanctieregeling Noord-Korea 2017 en de naleving van de verboden uit de EU-Iran Verordening 267/2012. Ten eerste is BZ verantwoordelijk voor het opstellen van de sanctieregeling. Dit, in overeenstemming met de ministers die het aangaan, zijnde de uitvoerende diensten. In de Sanctieregeling wordt overtreding van het sanctieregime strafbaar gesteld en de uitvoerende dienst(en), aangewezen voor de handhaving. BZ is bovendien verantwoordelijk voor de internationale non-proliferatie verplichtingen.

Ook de minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) heeft hierin een rol, omdat BHOS toeziet op de implementatie en handhaving van de sancties. Daarnaast is JenV betrokken vanwege haar rol als verantwoordelijk departement op het gebied van nationale veiligheid. Tenslotte is OCW verantwoordelijk voor het onderwijs in Nederland. Zo stelt OCW onder meer kaders voor het onderwijsstelsel en fungeert het als aanspreekpunt voor universiteiten. Bovendien verleent de minister van OCW de ontheffingen. Het volgend hoofdstuk gaat hier verder op in.

¹⁹ Kamerstuk 30821, nr. 70 en Kamerstuk 30821, nr. 100

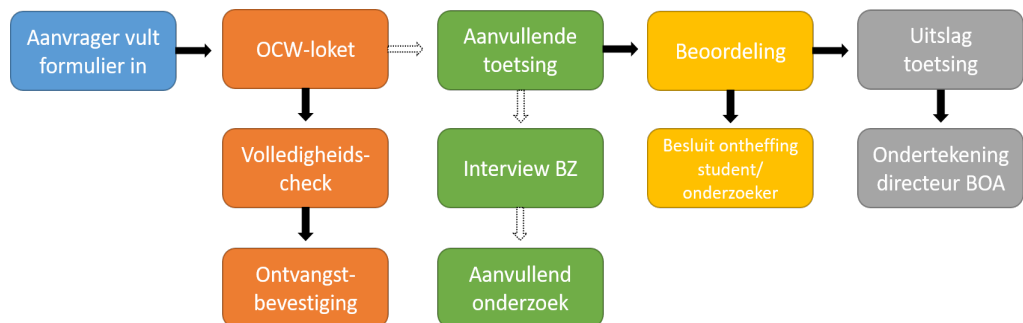
3 Uitvoering van de maatregelen

3.1 Uitvoering Sanctieregeling Noord-Korea 2017 tot 1 juni 2019

Voor 1 juni 2019 konden aanvragers voor een ontheffing terecht bij het OCW-Loket Kennisembargo, opgericht in 2007. Het loket is onderdeel van de directie Bestuursondersteuning en Advies (BOA) van het ministerie van OCW en werkt in opdracht van de directie Hoger Onderwijs & Studiefinanciering (HO&S). De kwantitatieve opbouw van het loket is zeer beperkt vormgegeven.

Procesbeschrijving

Het loket behandelde alle aanvragen van studenten en onderzoekers die in het kader van de Sanctieregeling Noord-Korea 2017 een ontheffing aanvroegen.²⁰ Hiervoor was een vertrouwelijk toetsingskader opgesteld. Indien er aanleiding toe was, werd nader onderzoek gedaan en/of deed BZ een interview met de desbetreffende persoon.



Figuur 1: Schematische weergave van het werkproces OCW-loket tot 1 juni 2019: van aanvraag tot ondertekening brief

²⁰ Tot en met 31 mei 2019 moesten studenten en onderzoekers, op basis van Sanctieregeling Noord-Korea 2017, een ontheffing aanvragen voor de volgende gebieden van onderwijs en onderzoek: Physics of Nuclear reactors (TU Delft), Gespecialiseerde kennis over de inrichting en de werking van de reactorhal (Hoger Onderwijs Reactor, TU Delft), Hypersonic aerodynamics experimenteel en theoretisch onderzoek (Luchtvaart- en Ruimtevaarttechniek, TU Delft), Guidance Navigation & Control systemen, software en simulaties (Luchtvaart- en Ruimtevaarttechniek, TU Delft), Re-entry technology (Luchtvaart- en Ruimtevaarttechniek, TU Delft), Studentenproject DARE – Stratos (Luchtvaart- en Ruimtevaarttechniek, TU Delft).

3.2 Uitvoering Sanctieregeling Noord-Korea 2017 en EU-Iran Verordening 267/2012 per 1 juni 2019

3.2.1 Voorbereiding en governance van de Taskforce per 1 juni 2019

Vorbereiding Taskforce

Om het verscherpt toezicht op de verboden uit de EU-Iran Verordening 267/2012 vorm te geven zijn er in de aanloop naar de start van de Taskforce voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd door een werkgroep met vertegenwoordigers vanuit BZ en OCW om samen met universiteiten te spreken over de keuze van onderwijs- en onderzoeksgebieden die betrekking hebben op de ontwikkeling van ballistische raketten. Daarbij is gebruik gemaakt van de goederenlijst van de Missile Technology Control Regime (MTCR). Bij de gesprekken met de universiteiten waren vertegenwoordigers aanwezig vanuit BZ (incl. een beleidsmedewerker met technische expertise) en OCW. De geïdentificeerde onderwijs- en onderzoeksgebieden zijn per 1 juni 2019 onderworpen aan het verscherpt toezicht voor wat betreft de EU-Iran Verordening 267/2012 en tevens toegevoegd aan de Sanctieregeling Noord-Korea 2017²¹.

Het verscherpt toezicht op de EU-Iran Verordening 267/2012 is erop gericht de universiteiten te ondersteunen in het voorkomen dat de verboden in de Verordening worden overtreden.²² De Taskforce heeft geen bevoegdheid tot het vaststellen van concrete overtredingen, maar heeft als opdracht om de universiteiten te adviseren over de risico's op overtreding van de Verordening.

Ook na 1 juni 2019 moeten personen voor een ontheffingsaanvraag voor de Sanctieregeling Noord-Korea 2017 indienen bij het OCW-loket Kennisembargo. Aanvragers vanuit de, op basis van de Sanctieregeling Noord-Korea 2017 geselecteerde onderwijs- en onderzoeksgebieden (met betrekking tot overbrengingsmiddelen) worden vanaf dan ook onderworpen aan een toetsing op naleving van de verboden uit de EU-Iran Verordening 267/2012. De Taskforce dient voor beide maatregelen als tweede lijn.

²¹ Vanaf 1 juni 2019 vallen de volgende onderwijs- en onderzoeksgebieden onder de Sanctieregeling Noord-Korea 2017 en onder het verscherpt toezicht inzake het Iraanse ballistische raketprogramma: geavanceerde natuurkunde, geavanceerde computersimulatie en aanverwante computerwetenschappen, geospatiale navigatie, nucleaire technologie, ruimtevaarttechnologie, luchtvaarttechnologie en aanverwante onderwijs- en onderzoeksgebieden, geavanceerde materiaalwetenschap, geavanceerde chemische technologie, geavanceerde machinebouw, geavanceerde elektrotechniek en geavanceerde industriële techniek.

²² Kamerstuk 30821, nr. 100

Governance

De Taskforce valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid van BZ en is onderdeel van het DG Politieke Zaken. De Taskforce bestaat uit medewerkers van BZ, OCW en de NCTV en wordt geleid door een hoofd. Deze medewerkers voeren hun Taskforce-werkzaamheden uit naast hun ministerie-gebonden werkzaamheden. Bij aanvang van de Taskforce wordt ongeveer 1,5 fte ingezet en na oktober 2019 ongeveer 3 fte. De Taskforce heeft, naast het verrichten van toetsingen, een liaisonfunctie richting externe partijen waar additionele informatie kan worden opgevraagd over een casus. Bovendien onderhoudt de Taskforce, in samenwerking met OCW, het contact met de universiteiten.

Daarnaast is er een interdepartementale werkgroep, bestaande uit beleidsambtenaren van alle relevante beleidsdirecties binnen de overheid, waarin dezelfde partijen als in de Taskforce zijn vertegenwoordigd. Deze interdepartementale werkgroep heeft er onder meer voor gezorgd dat de Taskforce tot stand is gekomen, processen zijn ingericht en contacten met de universiteiten zijn opgebouwd. Deze werkgroep rapporteerde aan en werd aangestuurd door een Directeuren-Generaal-overleg, bestaande uit Directeuren-Generaal (DG's) van de verantwoordelijke departementen. Inmiddels is deze laatste rol overgegaan naar de in 2019 opgerichte Ambtelijk Commissie Economische Veiligheid (ACEV), het ambtelijk voorportaal van de Ministeriele Commissie Economische Veiligheid (MCEV).

3.2.2 Procesbeschrijving na 1 juni 2019

Drie groepen bij aanvang toetsing

Het OCW-loket Kennisembargo en de Taskforce heeft in juni 2019 met terugwerkende kracht zittende studenten en medewerkers, in de benoemde risicovolle onderwijs- en onderzoeksgebieden bij de universiteiten, getoetst op naleving van de Sanctieverordening Noord-Korea 2017 en de verboden uit de EU-Iran Verordening 267/2012. Een deel van de zittende groep beschikte reeds over een ontheffing voor de Sanctieregeling Noord-Korea 2017. Deze groep werd alleen getoetst op naleving van de verboden uit de EU-Iran Verordening 267/2012. Gelijktijdig is de Taskforce ook begonnen met het toetsen van nieuwe studenten en medewerkers voor het nieuwe academische jaar 2019/2020. Voor elk van deze drie groepen is een afzonderlijk werkproces ingericht.

Doelgroep

De toetsingen gelden voor alle onderzoekers (inclusief PhD-kandidaten, PDEng-kandidaten en Postdocs), hoogleraren, technisch ondersteunend personeel en masterstudenten die een afstudeeropdracht of onderzoek doen binnen de vastgestelde vakgroepen.

Er is voor gekozen om bachelor- en masterstudenten (die nog niet in de onderzoeksfase zitten) te ontzien voor de ontheffingsverplichting en aanvraag van het risicoadvies met betrekking tot de verboden in de EU-Iran Verordening 267/2012, aangezien de kennis die in deze fase wordt opgedaan in open bronnen te vinden is. De onderzoeksfase binnen een master verdient wel speciale aandacht omdat er in deze fase nieuwe toegang is tot relevante kennis dan wel deze kennis opgedaan kan worden. Dit geldt ook voor extra curriculaire activiteiten, waarbij mogelijk unieke kennis wordt opgedaan.

OCW-loket Kennisembargo

Het OCW-loket Kennisembargo is ingesteld als *single point of contact* voor de aanvrager van zowel een ontheffing voor het kennisembargo tegen Noord-Korea als een risicoadvies voor naleving van de verboden uit de EU-Iran Verordening 267/2012. Een aanvrager dient een vragenlijst in te vullen en stuurt deze met bijbehorende bewijsstukken naar het OCW-loket Kennisembargo. De aanvrager wordt hierbij tegelijkertijd getoetst op zowel de uitvoering van de Sanctieregeling Noord-Korea 2017 als op de verboden uit de EU-Iran Verordening 267/2012.

Het OCW-loket Kennisembargo controleert in eerste instantie of de aanvragen volledig zijn. Als een aanvraag niet compleet is, wordt het formulier teruggestuurd naar de aanvrager met het verzoek om het aan te vullen. Als de aanvraag compleet is, verricht het loket vervolgens een eerste toetsing op basis van een hiervoor opgesteld toetsingskader. Indien er mogelijke risico's worden geïdentificeerd op basis van een inhoudelijke instructie, wordt het dossier doorgestuurd naar de Taskforce voor aanvullend onderzoek. Als er geen risico's worden geïdentificeerd handelt het OCW-loket Kennisembargo de aanvraag zelfstandig af.

Uitzonderingen op het reguliere proces na 1 juni 2019

In 2019 was er een aantal uitzonderingen op het reguliere proces. Zo zijn alle zittende studenten en medewerkers die nog niet over een ontheffing beschikten in het kader van de Sanctieregeling Noord-Korea 2017 of risicoadvies voor de verboden in de EU-Iran Verordening 267/2012, door het OCW-loket Kennisembargo rechtstreeks doorgestuurd naar de Taskforce.

Ook zijn nieuwe medewerkers van universiteiten in de eerste maanden na 1 juni 2019 doorgestuurd naar de Taskforce. Dit, in verband met capaciteitsgebrek bij het loket door een flinke toename in het aantal aanvragen na inwerkingtreding van de uitzonderingen op het reguliere proces. De Taskforce voerde daarmee dus ook de eerste toets uit die het loket in 2020 weer voor haar rekening neemt.

Daarnaast worden alle aanvragen vanuit nieuw toegevoegde onderwijs- en onderzoeksgebieden door het OCW-loket Kennisembargo direct doorgestuurd naar de Taskforce.

De Taskforce

De Taskforce dient als tweede lijn in het toetsingsproces en verricht aanvullend onderzoek. De gegevens van de casussen worden door het OCW-loket Kennisembargo aan de Taskforce per beveiligde usb-stick overgedragen. Op basis van het aanvullende onderzoek komt de Taskforce tot een beoordeling voor de toetsing met betrekking tot de Noord-Korea Sanctiereling 2017 (wel of geen ontheffing) en een risicoadvies met betrekking tot de verboden in de EU-Iran Verordening 267/2012. Voor de beoordeling is een vertrouwelijk toetsingskader opgesteld.

De Taskforce doet nader onderzoek door het analyseren en duiden van aanvullende informatie die wordt opgevraagd bij verschillende partijen. Indien nodig, vraagt de Taskforce bijvoorbeeld extra informatie op bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst.

Voor het verkrijgen van de benodigde informatie voor de uitvoering van de toetsingen is de Taskforce dus vaak afhankelijk van een of meerdere externe partijen. Hierdoor heeft de Taskforce beperkt controle op de doorlooptijden van toetsingen.

Inrichting van het afhandelingsproces

Op basis van de informatie verricht een tweetal medewerkers van de Taskforce een inhoudelijke beoordeling op basis van het toetsingskader. Hierbij wordt er gebruikgemaakt van het vier ogen-principe. Daarnaast doet een ander Taskforce-teamlid een review ter controle.

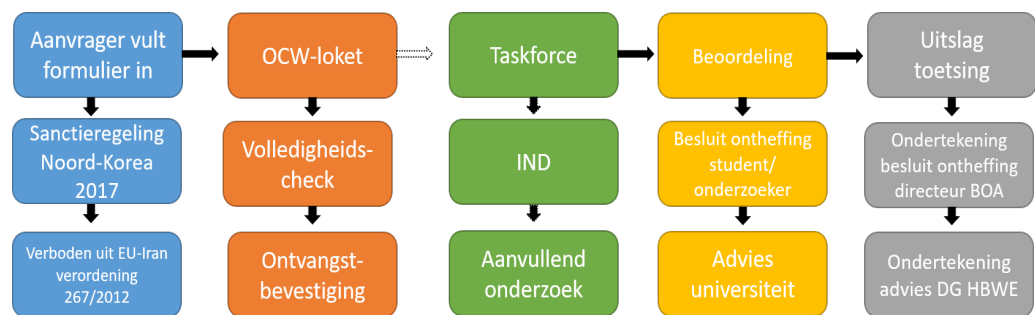
Na de beoordeling door de Taskforce ondertekent de directeur van BOA namens de minister van OCW het resultaat met betrekking tot de ontheffing en ondertekent de DG Hoger Onderwijs, Beroepsonderwijs, Wetenschap en Emancipatie (DG HBWE) van OCW het risicoadvies. In beide gevallen vindt er geen inhoudelijke afweging meer plaats in het proces naar ondertekening.

De ontheffing wordt vervolgens inclusief oplegbrief opgestuurd naar de aanvrager, met een kopie naar de universiteit. Het risicoadvies wordt alleen opgestuurd naar de universiteit, omdat zij verantwoordelijk zijn voor het naleven van de verboden in de EU-Iran Verordening 267/2012. Het risicoadvies en de ontheffing zijn alleen geldig voor de student/onderzoeker onder gelijkblijvende omstandigheden. Het betreft dus nadrukkelijk een momentopname.

Ten aanzien van niet-EU studenten en medewerkers is afgesproken dat de Taskforce bij verhoogde risicoadviezen en het niet verlenen van een ontheffing hiervan een afschrift naar de IND verstuurt. Als de universiteit en de student of onderzoeker niet

tot een passende oplossing komen, kan de IND in het uiterste geval - indien het verhoogde risicoadvies hiervoor voldoende juridische onderbouwing voor biedt - overgaan tot het intrekken van de verblijfsvergunning.

Wanneer besloten wordt om een student of onderzoeker geen ontheffing te verlenen, kan een aanvrager conform de Algemene Wet Bestuursrecht binnen zes weken in bezwaar gaan. Ook kan de universiteit eventueel samen met de aanvrager mitigerende maatregelen nemen. Als de universiteit een risicoadvies ontvangt over een student of onderzoeker, is het de verantwoordelijkheid van de universiteit om mitigerende maatregelen te treffen. Bezwaar indienen tegen het risicoadvies is niet mogelijk.



Figuur 2: schematische weergave van het werkproces van het OCW-loket Kennisembargo en de Taskforce: van aanvraag tot ondertekening brief

Doorlooptijden

Voor de procedure voor de toetsing aan de Sanctieregeling Noord-Korea 2017 geldt een wettelijke termijn van 13 weken. In de zomer van 2019 is afgesproken dat de procedure voor de toetsing op de verboden in EU-Iran Verordening 267/2012 idealiter drie weken zou zijn na het wegwerken van de achterstanden, zo bleek uit de interviews. Hiervoor bestaat wettelijk geen verplichting omdat het om een risicoadvies gaat.

3.3 Het OCW-loket Kennisembargo en de Taskforce in cijfers

Aantallen ontheffings- en risicoadviesaanvragen

In de periode van 1 juni 2019 tot en met 26 mei 2020 zijn in totaal 315 studenten en medewerkers getoetst (163 studenten en 152 medewerkers) in het kader van de toetsing op Sanctieregeling Noord-Korea 2017. Hiervan zijn 163 ontheffingen voor studenten verleend en 0 geweigerd. Daarnaast zijn er 152 ontheffingen voor medewerkers verleend en 0 geweigerd.

In dezelfde periode zijn in totaal 434 adviezen uitgebracht in het kader van de toetsing op de verboden uit de EU-Iran Verordening 267/2012. In totaal zijn er tien verhoogd risicoadviesen uitgegaan. De verhoogde risicoadviesen zijn vervolgens eind december 2019 met de universiteiten besproken en in januari 2020 zijn de risicoadviesen verstuurd.

Tijdsduur per casus

Het OCW-loket Kennisembargo heeft een eigen inschatting gemaakt van de tijd die wordt besteed aan een casus. Hierbij is uitgegaan van een aanvraag van een student/PhD'er die niet uit een proliferatieland afkomstig is. De afhandeling hiervan neemt ongeveer vier uur in beslag wanneer de Taskforce niet wordt ingeschakeld. Indien informatie door de student/PhD'er niet direct compleet wordt aangeleverd, is de gemiddelde tijd zes uur per casus. De cijfers hebben zowel betrekking op de toetsing op de Sanctieregeling Noord-Korea 2017 als op de verboden uit de EU-Iran Verordening 267/2012.

Inschatting tijdsduur per casus OCW-loket	Student/PhD'er niet proliferatieland	Student/PhD'er niet proliferatieland (indien niet compleet aangeleverd)
Totaal	4 uur per casus	6 uur per casus

Figuur 3: Ruwe inschatting tijdsduur per casus van het OCW-loket Kennisembargo, zonder inschakeling van Taskforce²³

Daarnaast is een eigen inschatting gemaakt van de tijdsduur van een casus als het OCW-loket Kennisembargo de casus doorstuurt aan de Taskforce. In de berekening wordt uitgegaan van drie verschillende doelgroepen. Zo blijkt bij een PhD'er zonder banden met proliferatielanden de toetsingsprocedure vier uur voor de Taskforce in beslag te nemen. De toetsingsprocedure voor een hoogleraar zonder banden met proliferatielanden van bedraagt ongeveer 12 uur als zich geen bijzonderheden voordoen. Mochten er bij een PhD'er wel banden met proliferatielanden gevonden worden, dan neemt de toetsingsprocedure 72 uur in beslag, inclusief het houden

²³ Cijfers over de tijdsduur per casus door het OCW-loket Kennisembargo zijn afgerond op gehele uren.

van een interview. De tijdsinvestering van het OCW-loket Kennisembargo is voor de verschillende doelgroepen en procedures ongeveer gelijk. Het loket heeft twee uur nodig per casus.

Tijdsduur per casus – t/m 10 april 2020	PhD’er zonder banden met proliferatielanden	Hoogleraar zonder banden met proliferatielanden	PhD’er met banden met proliferatierisicolanden
OCW-loket	2 uur	2 uur	2 uur
Taskforce	4 uur per casus	12 uur per casus	72 uur per casus
Percentage	75%	20%	5%

Figuur 4: Ruwe inschatting tijdsduur per casus als OCW-loket Kennisembargo casus doorstuurt naar Taskforce²⁴

Doorlooptijden in cijfers

Het OCW-loket Kennisembargo en de Taskforce voeren een gescheiden administratie. Daarnaast zijn vanwege privacyoverwegingen bewust scheidingen aangebracht binnen de persoonlijke dossiers tijdens de verschillende fasen van het toetsingsproces. Daardoor zijn de doorlooptijden niet eenvoudig exact vast te stellen. Niettemin kan het volgende over de doorlooptijden worden gesteld. De aanvragen die uitsluitend door het OCW-loket Kennisembargo zijn behandeld, zijn binnen de gestelde termijn van drie maanden behandeld, gerekend vanaf het moment dat het dossier compleet is aangeleverd. Van de al aanwezige studenten en wetenschappelijk medewerkers van de vakgroepen die reeds onder de Sanctieregeling Noord-Korea 2017 vielen, is niet via een globale benadering een doorlooptijd te schatten.

Met betrekking tot de 344 overige dossiers die zijn behandeld door de Taskforce in de periode 1 juni 2019 tot 20 augustus 2020, kan het volgende worden gemeld:

- behandeling binnen de termijn: 247
- behandeling buiten de termijn: 92
- behandeling waarvan de termijn niet is te schatten: 5

Daarbij geldt dat (1) als datum startmoment *de waarschijnlijke binnenkomst bij de Taskforce vanuit het OCW-loket Kennisembargo* en (2) als het moment van afronding *een week na afronding van het feitelijk toetsingsmoment*. De tijdsduur van de vervolprocessen, tot en met het moment van verzending van de brieven, is hierin dus niet meegenomen.

²⁴ Cijfers over de tijdsduur per casus door het OCW-loket Kennisembargo en de Taskforce zijn afgerond op gehele uren.

3.4 Vervolgstappen binnen universiteiten

Handelingsperspectief

In het kader van de Sanctieregeling Noord-Korea 2017 is er sprake van een eenduidige uitkomst. Men verkrijgt wel of geen ontheffing. Het opvolgen van het niet verkrijgen van een ontheffing of het verkrijgen van een risicoadvies door de universiteit, heeft voor zittende studenten en medewerkers direct gevolgen.

Wanneer een zittende student of medewerker geen ontheffing voor de Sanctieregeling Noord-Korea 2017 krijgt, kan de universiteit in eerste instantie mitigerende maatregelen treffen. Indien de betrokken persoon hiermee niet akkoord gaat, kan de universiteit op basis van het niet verkrijgen van een ontheffing arbeidsrechtelijke maatregelen treffen, omdat er dan in strijd wordt gehandeld met Sanctieregeling Noord-Korea 2017. Nieuwe studenten en medewerkers kunnen op basis van het niet verkrijgen van de ontheffing de toegang tot het vak- of onderzoeksgebied van de universiteit ontzegd worden.

Bij de EU-Iran Verordening 267/2012 is er geen sprake van een eenduidige uitkomst met wel of niet een ontheffing, maar is er sprake van een risicoadvies van de Taskforce aan de universiteit. De risicoadviesen worden aan de universiteit opgestuurd en de adviezen met een verhoogd risico worden met de universiteit besproken. De keuze en de verantwoordelijkheid van de te nemen maatregelen ligt bij de universiteit. Zoals in paragraaf 2.2 uiteen is gezet, zijn door de rechtstreekse werking van de EU-Iran Verordening 267/2012 universiteiten direct verantwoordelijk voor de naleving van de verboden. Bovendien zijn eventuele rechtspositionele gevolgen de verantwoordelijkheid van de werkgever.

Het handelingsperspectief voor de universiteit bij de toetsing op de verboden uit de EU-Iran Verordening 267/2012 is door haar karakter anders dan bij de toetsing op Sanctieregeling Noord-Korea 2017. Indien onderzoeker/medewerker niet akkoord gaat met mitigerende maatregelen, zijn de arbeidsrechtelijke maatregelen die universiteiten kunnen treffen bij hen onduidelijk, zo bleek uit de interviews.

Over de relatie tussen het verkrijgen van een verhoogd risicoadvies en de verlenging van een verblijfsvergunning voor niet-EU-ingezetenen is het volgende nog relevant. De IND kan op basis van een risicoadvies de verblijfsvergunning van een zittende of nieuwe student of medewerker niet intrekken, omdat het uiteindelijke risicoadvies alleen op hoofdlijnen wordt weergegeven; de grondige, inhoudelijke toelichting van de risico's alsook de daadwerkelijke individuele toets van deze risico's worden in het uiteindelijke risicoadvies niet gepubliceerd. Daarnaast wordt bij de afweging tot verlenging van een verblijfsvergunning door de IND de uitkomst van een verhoogd risicoadvies meegenomen als dat bij de IND bekend is.

3.5 Bevindingen bij uitvoering van de maatregelen

Organisatie, inrichting werkprocessen en informatievoorziening door Taskforce en OCW-Loket Kennisembargo

De huidige opzet en werking van de (tijdelijke) Taskforce verdient alle lof voor degenen die dit in korte tijd tot stand hebben gebracht. Nadat in het voorjaar van 2019 besloten werd tot inrichting van de Taskforce is, naar het oordeel van de verantwoordelijken en betrokkenen van alle departementen, dit in goede samenwerking vormgegeven.

Met veel energie en constructieve inzet van de medewerkers van de Taskforce, het OCW-loket Kennisembargo, beleidsdirecties en universiteiten is werkende weg antwoord gevonden op veel vragen die opkwamen bij de interpretatie van (internationale) wet- en regelgeving en de technische duiding van de sanctieverordeningen.

Daarbij moest rekening worden gehouden met de AVG, de uitspraak van de Hoge Raad (zie hoofdstuk 2) en de onderscheiden verantwoordelijkheden van de verschillende overheidsinstanties. Zo zijn er, soms met aanpassingen na commentaar van de universiteiten, bruikbare werkprocessen tot stand gekomen.

Daarnaast heeft de Taskforce in korte tijd onder meer instructies voor aanvragers, vragenlijsten, werkprotocollen, administratiebestanden, logboeken en een Privacy Impact Analysis opgesteld. Er zijn werkprocessen ingericht en medewerkers vanuit verschillende departementen ter beschikking gesteld. Gelet op het tempo van de oprichting, het werkende weg opbouwen van de organisatie en de daarmee gepaard gaande onduidelijkheden en onzekerheden voor directbetrokkenen, bijvoorbeeld over haalbare termijnen, heeft dit veel van betrokken universiteiten, onderzoekers en studenten gevraagd, zo blijkt uit de interviews.

Alhoewel er binnen de universiteiten (aanvankelijk) met name bij onderzoekers onbegrip en weerstand was, constateren we dat op bestuurlijk niveau het onderwerp kennisveiligheid serieus is opgepakt en de adviezen met betrekking tot individuele aanvragers ter harte zijn genomen.

Hoewel er inmiddels sprake is van een werkproces dat op veel onderdelen goed en bruikbaar functioneert (en ook voor de toekomst bruikbaar blijft), zien we voldoende aangrijpingspunten voor verbetering:

- Het werkproces van de Taskforce is ondergebracht bij meerdere organisaties (het OCW-loket Kennisembargo en de Taskforce) en deels uitbesteed. Dit maakt sturing op de voortgang niet eenvoudig. De gescheiden administratie van beide organisaties verhindert ook een eenvoudig inzicht daarin.

- Het toetsingskader van het OCW-loket verdient aandacht. De zwaarte van het risico speelt momenteel nog geen rol in de afweging om een aanvraag bij het OCW-loket Kennisembargo door te sturen naar de Taskforce. Dat wordt gedaan op grond van formele criteria.
- Digitale en administratieve ondersteuning is beperkt of is niet voldoende op uitvoeringsprocessen toegesneden. Zo komen er bij het OCW-loket Kennisembargo veel onvolledige aanvragen binnen. Dit vraagt veel herstelwerkzaamheden. Er wordt momenteel nagedacht om het proces bij het OCW-loket Kennisembargo te digitaliseren, maar naast het opstellen van een Privacy Impact Analysis zijn er nog geen concrete stappen in deze richting gezet. Zoals gezegd, er is geen sprake van één digitale omgeving. Zo wordt informatie van de ene naar de organisatie per beveiligde usb-stick overgedragen. Ook ontbreekt een gesloten archiveringsstelsel bij het OCW-loket Kennisembargo. Afwijzingen dient men 50 jaar te bewaren.
- De organisatie rondom de toetsingen is kwantitatief kwetsbaar. Het OCW-loket Kennisembargo is onderbezet en de Taskforce bestaat uit medewerkers die het werk meestal naast hun reguliere baan doen. Hierdoor hebben zij conflicterende prioriteiten. Daarnaast is de organisatie kwalitatief kwetsbaar. Er is beperkte kennis en kunde van de betreffende technisch-wetenschappelijke onderwijs- en onderzoeksgebieden, data-analyse (analyseren en beoordelen van informatie), toetsing, interviewtechniek en kennis over het reilen en zeilen van de universitaire onderwijs- en onderzoekswereld.
- De informatieverstrekking aan belanghebbenden is soms te beperkt en complex. Zo wordt er op de website van het OCW-loket Kennisembargo bij een aanvraag voor een ontheffing voor Sanctieregeling Noord-Korea 2017 slechts onderaan de alinea met 'NB' aangeduid dat gegevens ook gebruikt kunnen worden voor de toetsing op de verboden uit de EU-Iran Verordening 267/2012. Daarnaast lopen de contacten over de voortgang van aanvragen en de inhoud van de werkzaamheden van de Taskforce en het loket via beleidsmedewerkers van de beleidsdirectie HO&S van OCW. Door de betrokkenheid van meerdere organisaties is voor de aanvrager niet bekend waar deze in behandeling is.
- Het proces van ondertekening is omslachtig. De ondertekening van de ontheffing (Sanctieregeling Noord-Korea 2017) en het risicoadvies (EU-Iran Verordening 267/2012) is verschillend belegd en is louter een administratieve afhandeling.
- Niet altijd worden alle betrokkenen (eenduidig) geïnformeerd over de uitkomst van het toetsingsproces, bijvoorbeeld de IND.

- Binnen de universiteiten is er behoefte te expliciteren wie besluit of een vak- of onderzoeksgebied proliferatiegevoelig is en of het een voor beroep vatbare beslissing is.
- Naast het toevoegen van de onderwijs- en onderzoeksgebieden is nog niet duidelijk of deze eventueel van de lijst afkunnen. Voor het draagvlak van de beslissing is het van belang dat niet alleen het universiteitsbestuur maar ook decanen en vakgroepsvoorzitters hierbij betrokken worden.

Bovenstaande punten zijn evenzeer aangrijpingspunten om de doelmatigheid van het proces te verbeteren.

Piekbelasting

De tijdsduur bij de totstandkoming van de Taskforce in combinatie met de inhaalslag van de toetsing op de zittende studenten en medewerkers heeft geleid tot een piekbelasting bij de Taskforce. Deze werkdruk kan nog opnieuw toenemen. Na de zomer van 2019 is een traject gestart met de overige universiteiten en relevante NWO-instituten²⁵ om te bezien of zij MTCR-relevante onderwijs- en onderzoeksgebieden hebben die ook onder verscherpt toezicht horen te vallen. Dit proces is grotendeels afgerond en naar verwachting zullen enkele universiteiten toegevoegd worden aan het verscherpt toezicht.

Doorlooptijden van aanvragen

De doorlooptijden worden door de Taskforce niet in alle gevallen gehaald (zie paragraaf 3.2). In enkele gevallen liep deze op tot negen maanden. De lange en soms overschrijding van de doorlooptijd heeft met name bij buitenlandse studenten en medewerkers van universiteiten tot onzekerheid geleid. Hun academische toekomst in Nederland is afhankelijk van de uitkomst van de toetsing.

Ook ondergraven de lange doorlooptijden het interne draagvlak voor de toetsingen. Zo blijkt uit de interviews dat bij lange doorlooptijden bij universiteiten problemen ontstaan bij het aannemen van toekomstige onderzoekers. Dit kan schadelijk zijn voor de universiteiten, omdat de concurrentie op internationaal niveau groot is bij de werving van getalenteerde onderzoekers in specialistische onderwijs- en onderzoeksgebieden. Het voorschrift van de Taskforce om een verblijfsvergunning bij de IND pas aan te vragen na ontvangst van de uitkomst van de toetsing verlengt de al lange doorlooptijden nog eens extra. Dit voorschrift voorkomt dat iemand al wordt aangesteld, omdat reeds een verblijfsvergunning is afgegeven en nog geen 'positief' risicoadvies dan wel een ontheffing heeft ontvangen.

²⁵ Nederlands Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek. <https://www.nwo.nl>

Governance

De besturing van de Taskforce en het OCW-loket Kennisembargo is nog op ad hoc basis ingericht en nog niet volgens de eisen die de opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie stelt (de planning-en-control-cyclus). De interdepartementale werkgroep heeft goed gefunctioneerd als "bouwpaus" in de opbouwfase en in de beleidsontwikkelingsfase, maar nadat alles op de rit stond, nam de urgentie rondom de Taskforce af en vervult deze niet de rol van opdrachtgever en/of eigenaar, zoals dat mag worden verwacht. Betrokkenen ervaren dat de aandacht voor "eigenaarschap" voor de Taskforce bij de "opdrachtgevers" vermindert. Ook bij het OCW-loket Kennisembargo is zowel het eigenaarschap als het opdrachtgeverschap beperkt vormgegeven.

Productiviteit, doelmatigheid en doeltreffendheid

De onderbouwing van de tijdsbesteding per casus (en per onderscheiden werkproces) is, gelet op de ingebouwde check and balances, gedegen.

Over de *doeltreffendheid* met betrekking tot de aanvragen die doorgestuurd worden naar de Taskforce voor nader onderzoek, kan het volgende worden opgemerkt. Het proces met het vier-ogen principe, review door een tweede team, juridische check op juridische houdbaarheid en een (intern) transparante verantwoording van de gebruikte informatie, is gedegen. De op voorhand afgesproken evaluatie over de inhoudelijke kwaliteit van de werkzaamheden van de Taskforce op dossierniveau is tot op heden niet gebeurd. Wel heeft er een tussentijdse plenaire review plaatsgevonden naar proces en kwaliteit op basis van een afgenomen steekproef in juli 2019.

Ook was de Taskforce voornemens om via een steekproef positief beoordeelde aanvragen door het OCW-loket Kennisembargo nogmaals te beoordelen, bedoeld als kwaliteitswaarborging in het werkproces. Dit is echter tot op heden niet gebeurd.

Belangrijke constatering met betrekking tot de doeltreffendheid is dat de universiteiten in de interviews hebben aangegeven dat ze opvolging geven aan de uitkomsten van de toetsing door het OCW-loket Kennisembargo en de Taskforce. Wel wordt in verschillende interviews aangegeven dat het voor hen onduidelijk blijft of de door hen genomen maatregelen afdoende zijn op basis van het risicoadvies.

We constateren op basis van de interviews met universiteiten verder dat het veiligheidsbewustzijn en de aandacht voor kennisveiligheid onmiskenbaar vergroot is binnen de universiteiten, zoals bij de leden van de colleges van bestuur, vakgroepleiders en betrokken HR-medewerkers. Dit komt onder meer door de introductie van de toetsing door de Taskforce, de gesprekken met de

universiteitsbestuurders die hierover zijn gevoerd en de discussies binnen de onderzoeksgroepen.

Uit het kwantitatief overzicht in paragraaf 3.3 blijkt dat de Taskforce noch bij studenten noch bij medewerkers ontheffingen heeft geweigerd met betrekking tot de Sanctieregeling Noord-Korea 2017. We identificeren grotere risico's op overtreding van de verboden uit de EU-Iran Verordening 267/2012. In negen gevallen is een verhoogd risicoadvies verstrekt.

Hierbij opgemerkt dat de preventieve werking van de toetsing, dat wil zeggen of er sprake is van op voorhand niet aangevraagde ontheffingen, niet valt te beoordelen.

Op basis van de interviews constateren we dat de betrokken universiteiten zich inspanssen om de studenten en medewerkers, waarop de regelingen van toepassing zijn, erop te wijzen een ontheffing en risicoadvies aan te vragen. Wel heeft de lange doorlooptijd tot gevolg gehad dat sommige masterstudenten reeds aan de onderzoeksfase zijn begonnen voor afronding van de aanvraag, zo bleek uit de interviews. Daarnaast kunnen studenten die slechts een deel van een programma volgen, zich onttrekken aan de toetsingen. Of daardoor het stelsel compliant is, kan dan ook alleen na auditing per universiteit worden vastgesteld.

Belangrijke beperking bij de toetsing voor studenten is verder dat de toetsing plaatsvindt op grond van het door de student aangeleverde materiaal. De informatie die studenten aanleveren is summier. Immers, studenten hebben nog weinig wetenschappelijke ervaring en beschikken niet over een groot netwerk.

Wellicht ten overvloede zij hierbij opgemerkt dat de toetsing met name betrekking had op (zittende) onderzoekers en medewerkers. Daarbij wordt een aantal belangrijke groepen met kennis en vaardigheden niet getoetst. Dit betreft:

- Niet-wetenschappelijk personeel met toegang tot en kennis van bijvoorbeeld het gebruik van apparatuur en data, zoals secretaresses, monteurs en schoonmakers (technisch ondersteunend personeel wordt al wel getoetst);
- Visiting scientists; onderzoekers die niet verbonden zijn aan de universiteit, maar daar wel in onderzoek deelnemen en/of gastcolleges geven;
- Onderzoekers die verbonden zijn aan andere onderzoeksgroepen, ook in het Hoger Beroepsonderwijs, maar die wel delen in de wetenschappelijke kennis.

Bovenstaande bevindingen geven zowel aangrijpingspunten om de veiligheidsrisico's te verminderen als een antwoord op de proportionaliteit van de getroffen maatregelen.

4 Toezicht en handhaving

4.1 Introductie

De toetsing ten aanzien van de Sanctieregeling Noord-Korea 2017 resulteert in een ontheffing of een weigering. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de minister van OCW. Dit is eenvoudig op te volgen en te controleren. Hierdoor speelt het vraagstuk rondom toezicht en handhaving bij deze regeling beperkt.

Echter, bij de naleving van de verboden uit de EU-Iran Verordening 267/2012 ligt dit anders. Universiteiten zijn vanwege de directe werking van de verordening zelf verantwoordelijk voor het naleven ervan. Dit brengt de vraag met zich mee: hoe is de monitoring, het toezicht en de handhaving op naleving van de Verordening ingericht en wordt dit adequaat ingevuld?

4.2 Bestuurlijke en juridische context

Wie is verantwoordelijk?

Voor het beantwoorden van de vraag 'wie is verantwoordelijk voor de monitoring, toezicht en handhaving?' schetsen we eerst de juridische en bestuurlijke context.

In februari 2020 heeft de minister van OCW de rollen en verantwoordelijkheden inzake het integraal veiligheidsbeleid, waaronder kennisveiligheid, in een brief aan de Tweede Kamer uiteengezet.²⁶ Op grond van de Wet Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek (WHW) ligt de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering, inclusief het integraal veiligheidsbeleid, bij instellingen voor hoger onderwijs en onderzoek. Wanneer (1) de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid in het geding is, (2) de instellingen (in gezamenlijkheid) hun verantwoordelijkheid niet (kunnen) nemen, of (3) versnelling gewenst is om maatschappelijke doelstellingen te realiseren, ziet zij een rol weggelegd voor de minister van OCW. Daarenboven acht ze zich verantwoordelijk voor de continuïteit van het gehele stelsel.

Daarom oordeelt ze dat het van belang is dat instellingen kwetsbaarheden op het terrein van integrale veiligheid actief bestrijden. Waar nodig, zal het departement hierbij ondersteunen. Er zijn geen aanwijzingen van het ministerie van OCW om over kennisveiligheid te rapporteren in de jaarverslaggeving.

²⁶ Kamerbrief 14-02-2020 over cyberveiligheid in het onderwijs

Naast dit wettelijk kader op het terrein van hoger onderwijs is ook een aantal andere ontwikkelingen relevant. In de eerste plaats is dat het Platform Integrale Veiligheid Hoger Onderwijs (IV-HO), ingesteld per 1 januari 2019 op basis van een intentieverklaring van de Vereniging van Universiteiten (VSNU), de Vereniging Hogescholen (VH) en het ministerie van OCW. In dit samenwerkingsverband werken instellingen voor hoger onderwijs en onderzoek samen, met ondersteuning van het ministerie van OCW, aan het ontwikkelen van tools en handreikingen, onder meer op het terrein van veiligheidsbewustzijn, governance, monitoring en verantwoording. Hierbij is kennisveiligheid één van de thema's op de agenda. Een thema dat op gespannen voet leeft met kernwaarden van instituten van hoger onderwijs en onderzoek, zoals openheid, toegankelijkheid en transparantie die als essentieel worden gezien in de traditie van academische vrijheid en onafhankelijkheid.

In de tweede plaats is per 1 januari 2020 een nieuwe Code goed bestuur van de VSNU van toepassing waarin onder meer afspraken met betrekking tot het hebben van een professioneel intern risicobeheersings- en controlesysteem, het monitoren en auditen (via interne auditfunctie) en het intern verantwoorden daarvan aan de raad van toezicht, zijn opgenomen.

Beide ontwikkelingen zijn een invulling van de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de instellingen voor het veiligheidsvraagstuk, ook op het terrein van monitoring en toezicht.

Wie houdt toezicht en handhaaft?

Douane

De douane handhaaft in het geval van fysiek grensoverschrijdend goederen- en dienstenverkeer. In het geval van een overtreding van de Sanctieregeling Noord-Korea 2017 of de EU-Iran Verordening 267/2012 kan het Openbaar Ministerie (OM) besluiten te vervolgen op basis van de Wet economische delicten.

Onderwijsinspectie

De Onderwijsinspectie ziet in het hoger onderwijs toe op de naleving van wettelijke taken en de financiële rechtmatigheid. Op het terrein van kennisveiligheid heeft de Onderwijsinspectie geen wettelijke taak. De Inspectie kan naar aanleiding van signalen van buitenaf die mogelijk gevolgen hebben op stelselniveau in incidentele gevallen onderzoek verrichten. Zo wordt in de eerdergenoemde Kamerbrief vermeld dat de Onderwijsinspectie onderzoek doet naar het cybersecurity-incident bij de Universiteit Maastricht en naar digitale veiligheid op stelselniveau.

4.3 Wat doen de universiteiten?

We treffen een verscheidenheid aan vormen van monitoring en intern toezicht aan. Dit is mede afhankelijk van de besturingsfilosofie van de instelling. Soms zijn het nog voornemens, soms wordt al langs deze lijnen gehandeld. Hieronder een illustratie van de genomen maatregelen door de universiteiten:

- Er wordt bijgehouden of studenten de aanvragen hebben gedaan.
- Er wordt in het HR-systeem vastgelegd of de onderzoekers de ontheffing hebben gekregen dan wel het risicoadvies is ontvangen.
- Verantwoordelijke decanen worden bevestigd en moeten aantonen of ze de zaken ten aanzien van de naleving van de verboden uit de EU-Iran Verordening 267/2012 op orde heeft.
- Een vrijwel afgeronde en voor het gehele terrein van integrale veiligheid uitgewerkte PDCA-cyclus, inclusief monitoring, periodieke interne audits, verantwoordingsrapportages en toezicht (tot en met de Raad van Toezicht).
- En we constateren dat er bestuurlijke bereidheid is om dit ook extern te verantwoorden (jaarverslag) en bij voorkeur vormen van clearance (de verzoeken aan de Taskforce of men afdoende maatregelen heeft genomen getuigen daarvan) wenst.

4.4 Bevindingen bij toezicht en handhaving

Samenvattend, we constateren dat het vraagstuk omtrent toezicht en handhaving slechts beperkt speelt bij de Sanctieregeling Noord-Korea 2017. Dit in tegenstelling tot de EU-Iran Verordening 267/2012. Universiteiten zijn vanwege de directe werking van de verordening namelijk zelf verantwoordelijk voor het naleven ervan.

Wanneer we kijken naar de bestuurlijke en juridische context dan blijkt dat instituten van hoger onderwijs en onderzoek op basis van de WHW zelf verantwoordelijk zijn voor het voeren van een integraal veiligheidsbeleid. De minister van OCW oordeelt dat de instellingen voor hoger onderwijs en onderzoek zelf kwetsbaarheden op het terrein van integrale veiligheid actief moeten bestrijden. Het departement ondersteunt waar nodig. Er zijn processen in gang gezet door instellingen van hoger onderwijs en onderzoek die erop wijzen dat zij een gezamenlijke verantwoordelijkheid nemen op het gebied van integrale (kennis)veiligheid. Zo is het Platform IV-HO opgezet en is per 1 januari 2020 een nieuwe Code goed bestuur van de VSNU van toepassing.

Er is geen overkoepelend toezichtstelsel ingeregeld op basis waarvan de naleving van Sanctieregeling Noord-Korea 2017 en de verboden uit de EU-Iran Verordening kan worden beoordeeld. Op basis van de interviews constateren we geen actieve betrokkenheid van de Douane of de Onderwijsinspectie. De Douane treedt alleen op bij fysiek grensoverschrijdend goederen- en dienstenverkeer en de Onderwijsinspectie heeft op het terrein van kennisveiligheid geen wettelijke taak.

Ten slotte constateren we dat universiteiten de eigen monitoring en toezicht op het opvolgen van beide regelingen ('vraagt iedereen een ontheffing of een risicoadvies aan') nog niet adequaat hebben geborgd. We treffen een verscheidenheid aan vormen van monitoring en intern toezicht in ontwikkeling aan, maar de implementatie is nog beperkt.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

Optimaliseren van het proces van toetsing en de governance

Anderhalf jaar na de start van de Taskforce kan worden geconcludeerd dat er een toetsingsproces is ingericht dat goed functioneert. Gaandeweg is in goede samenwerking tussen de departementen helderheid ontstaan over wie waarvoor beleidsmatig verantwoordelijk is.

We concluderen dat de organisatie, de inrichting van de werkprocessen en de informatievoorziening door de Taskforce en het OCW-loket Kennisembargo verbeterd kunnen worden.

Daarnaast concluderen we dat de rollen en verantwoordelijkheden van de Taskforce met betrekking tot de beleidsontwikkeling en uitvoering nauw met elkaar verweven zijn. Dit is begrijpelijk in de fase van opbouw, maar een ontvlechting tussen beleid en uitvoering is een noodzakelijke voorwaarde voor verdere professionalisering. Ook als wordt besloten tot voortzetting van de Taskforce in een eventuele bredere toepassing.

Zonder de aangrijpingspunten te herhalen, wordt verwezen naar paragraaf 3.5 om de optimalisering van het toetsingsproces en de governance te verbeteren. We komen hier bij de aanbevelingen in paragraaf 5.2 op terug.

Productiviteit en doelmatigheid

De onderbouwing van de tijdsbesteding per casus is gedegen maar digitalisering van (een deel) van het proces, één digitale omgeving en een versterking van de administratieve ondersteuning zouden tot *productiviteitswinst* kunnen leiden. *Doelmatigheidswinst* kan worden geboekt als de in paragraaf 3.5 benoemde aangrijpingspunten voor optimalisering worden ingevuld.

De kwaliteit van het beoordelingsproces van de Taskforce is gedegen maar de afgesproken beoordeling van de kwaliteit van de werkzaamheden op dossierniveau moet nog plaatsvinden. Evenmin is het voornemen uitgevoerd om via een steekproef de positief beoordeelde aanvragen van het OCW-loket Kennisembargo nogmaals te beoordelen.

We concluderen dat de behandeling van de aanvragen die uitsluitend door het OCW-loket Kennisembargo zijn behandeld voldoet aan de maximale doorlooptijd van 13 weken. Echter, de Taskforce heeft ongeveer een kwart van de aanvragen niet binnen de gestelde termijn afgerond.

Doeltreffendheid

Over de doeltreffendheid hebben we het volgende geconstateerd:

- De introductie van de Taskforce heeft geleid tot vergroting van het veiligheidsbewustzijn binnen de universiteiten; ook de aandacht voor kennisveiligheid is vergroot; dit laatste blijkt uit de toenemende aandacht voor het onderwerp kennisveiligheid in de PDCA-cyclus;
- De universiteiten spannen zich in om studenten en onderzoekers een ontheffing of een risicoadvies te laten aanvragen;
- Of de studenten en onderzoekers de aanvraag hebben gedaan wordt in het HR-systeem van universiteiten bijgehouden;
- Er wordt opvolging gegeven aan de uitkomsten van de toetsing door het OCW-loket Kennisembargo en de Taskforce’;
- Een aantal (doel)groepen wordt echter nog niet getoetst;
- De preventieve werking van beide maatregelen (men kiest voor een studie of voor werk dat buiten de scope valt van de beide maatregelen) is niet te beoordelen.

Op basis hiervan kan worden geconcludeerd dat de maatregelen hebben bijgedragen aan de doelstellingen: 1. de beleidsdoelen van de Sanctieregeling Noord-Korea 2017 en de EU-Iran Verordening 267/2012; 2. het daadwerkelijk implementeren en handhaven van beide sanctieregelingen in het Nederlandse hoger onderwijs en onderzoek, waardoor de veiligheidsrisico’s zijn verminderd.

Tegelijkertijd kan pas een eindconclusie worden getrokken over de dekking van de veiligheidsrisico’s na auditing (intern of extern) als:

- alle studenten en onderzoekers die binnen de scope vallen daadwerkelijk een aanvraag hebben gedaan;
- geëvalueerd is of alle door de universiteiten genomen maatregelen op basis van het risicoadvies afdoende zijn;
- conclusies zijn getrokken met betrekking tot de universiteiten die zich hebben gemeld met de vraag of ook onderwijs- onderzoeksgebieden dat door hun verzorgd wordt, onder de regelingen moeten vallen;
- de in paragraaf 3.5 genoemde groepen medewerkers ook in de toetsing worden opgenomen.

Bovenstaande geeft tevens de elementen voor het beantwoorden van de vraag of de betrokken universiteiten compliant zijn met de Sanctieregeling Noord-Korea 2017 en de verboden uit de EU-Iran Verordening 267/2012.

Proportionaliteit

Zoals in paragraaf 3.5 is aangegeven, blijkt bij de aanvragen van een ontheffing voor de Sanctieregeling Noord-Korea 2017 dat deze noch bij studenten noch bij medewerkers van universiteiten worden geweigerd. Indien bij de universiteiten, na auditing, sprake is van een sluitend intern stelsel gericht op kennisveiligheid, is deze ontheffingsprocedure als sluitstuk disproportioneel. Bij een sluitend intern stelsel zijn ook de politiek-bestuurlijke risico's klein.

Gelet op de uitkomsten van het proces van de risicotoetsing in het kader van de EU-Iran Verordening 267/7012 ontvingen negen aanvragers een verhoogd risicoadvies. Daarom wordt de maatregel als proportioneel beoordeeld.

Toezicht

We concluderen dat er geen overkoepelend toezichtstelsel is ingericht op de handhaving van Sanctieregeling Noord-Korea 2017 en de verboden uit de EU-Iran Verordening 267/2012. Ook de interne monitoring en toezicht van de universiteiten op het naleven van de maatregelen is nog niet adequaat geborgd.

5.2 Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Professionaliseer de eenheid als uitvoeringstaak

Organiseer de werkzaamheden van de Taskforce en het OCW-loket Kennisembargo als permanente, uitvoerende taak bij elkaar in één eenheid, en breng deze onder bij de uitvoeringsorganisatie DUO van OCW.

Toelichting

Uitvoerende taken bij elkaar onder een eenheid bij DUO

Wij bevelen aan om de werkzaamheden onder te brengen bij DUO, omdat DUO een organisatie betreft die gericht is op het onderwijs- en onderzoeksveld. Daarnaast betreffen de toetsingswerkzaamheden van het OCW-loket Kennisembargo en de Taskforce regel gebonden, uitvoerende werkzaamheden die thuishoren bij een uitvoeringsorganisatie. Medewerkers vanuit een beleidsomgeving zijn niet altijd geëquipeerd voor het werk. Bovendien moeten zij steeds opnieuw de afweging maken tussen het uitvoeren van Taskforce-werkzaamheden of ministerie-gebonden werkzaamheden. Ten slotte dient men te werken met een gesloten archiveringssysteem. DUO werkt al met een dergelijk systeem.

Daarnaast pleit een aantal uitvoeringstechnische argumenten voor het samenvoegen van de Taskforce en het OCW-loket Kennisembargo onder één eenheid. Het betreft de facto één overall type werkproces. Door het opzetten van een eenheid kunnen de werkzaamheden van de Taskforce doelmatiger ingericht worden, beter worden voorzien van administratieve ondersteuning, een afgesloten werkomgeving, ondersteunende planning en control en een ondersteunend IT-systeem. Men hoeft dan geen informatie meer per beveiligde usb-stick over te brengen van het OCW-loket Kennisembargo naar de Taskforce. Bovendien wordt voorkomen dat, deels op formele criteria, de aanvraag van het OCW-loket Kennisembargo aan de Taskforce wordt overgedragen terwijl de zwaarte van het risico hiertoe geen aanleiding geeft.

Daarnaast is het voor iedereen helder waar de aanvraag in behandeling is, en is ervoor zowel aanvragers van een ontheffing/risicoadvies als voor de universiteiten één aanspreekpunt. Waar de contacten met de universiteiten over de voortgang en inhoud van de werkzaamheden van de Taskforce en het OCW-loket Kennisembargo nu via de medewerkers van de beleidsdirectie van OCW lopen, kan dat rechtstreeks via de nieuwe eenheid. Dit zou in een belangrijke behoefte voor de universiteiten voorzien.

Digitaliseer waar mogelijk het proces

Het digitaliseren en automatiseren van de aanvraagprocedure kan ertoe leiden dat er voorts alleen nog complete formulieren worden opgestuurd naar het OCW-loket Kennisembargo. Tevens kan er op die manier worden voldaan aan de eisen die worden gesteld aan het archiveren van dit type besluiten; een afwijzing dient 50 jaar te worden bewaard. Een nieuw systeem kan hierin voorzien.

Verstrek het hoofd van de eenheid mandaat

De voorzitter van de Taskforce dient in de toekomst de ontheffingen en adviezen af te handelen in mandaat om het werkproces verder te verkorten. Momenteel wordt de ontheffing ondertekend namens de directeur van BOA en het risicoadvies door de DG HBWE van OCW, terwijl er na de vaststelling door de voorzitter van de Taskforce geen inhoudelijke afweging meer plaatsvindt in het proces naar ondertekening.

Versterk de kennis en kunde

Van belang is de expertise te versterken en te borgen. Bij een permanente inrichting dienen medewerkers van de eenheid in ieder geval kennis van zaken te hebben op het terrein van de betreffende technisch-wetenschappelijke onderwijs- en onderzoeksgebieden, data-analyse (analyseren en beoordelen van informatie), toetsing, interviewtechniek en kennis over het reilen en zeilen van de universitaire onderwijs- en onderzoekswereld.

Het gaat hierbij om meerdere technisch-wetenschappelijke onderwijs- onderzoeksgebieden (nucleaire kennis, materiaalkunde, lucht- en ruimtevaarttechniek, werktuigbouwkunde, systeem- en regeltheorie, elektronica). Om dit doelmatig en doeltreffend in te richten, bevelen wij aan om te onderzoeken of hiervoor afspraken te maken zijn met bijvoorbeeld TNO, NRL of een ander kennisinstituut om inhoudelijke ondersteuning en advies te organiseren.

Daarnaast is technische senioriteit binnen de nieuwe eenheid van belang. Door de eenheid verantwoordelijk te maken voor de communicatie richting individuele personen en universiteiten neemt de zorgvuldigheid toe.

Voor de doelmatigheid van de Taskforce is het van belang dat zij zich ontwikkelt tot een ervaren en goed op elkaar ingespeelde eenheid. Ook dient de Taskforce gebruik te kunnen maken van een flexibele schil als het aanbod van werk in de toekomst wisselt.

Benodigde capaciteit

De Taskforce heeft per deelproces een naar ons oordeel realistische inschatting gemaakt van de benodigde capaciteit. Dit kan als een goede basis dienen voor de raming van de structurele capaciteit.

Verbeter de informatievoorziening

Bij de start is door constructieve inzet van de Taskforce, het OCW-loket Kennisembargo, beleidsdirecties en universiteiten werkende weg antwoord gegeven op veel vragen over de interpretatie van (internationale) wet- en regelgeving. Bij een Taskforce nieuwe stijl kan deze informatiefunctie ook worden belegd. Zo kan er antwoord gegeven worden op praktische vragen die universiteiten hebben over de maatregelen, zoals een vraag over hoe zij om moeten gaan met een persoon die 20 jaar geleden op een listed university heeft gewerkt.

De website van het OCW-loket Kennisembargo geeft duidelijke informatie hoe te handelen bij het aanvragen van een ontheffing ten aanzien van Sanctieregeling Noord-Korea 2017. De informatievoorziening over het aanvragen van een risicoadvies ten aanzien van de verboden uit de EU-Iran Verordening 267/2012 zou op hetzelfde niveau moeten worden gebracht.

Cruciaal voor het draagvlak is om zorgvuldig betrokkenen te informeren binnen de academische gemeenschap. Voor onderzoekers en studenten uit het buitenland, zeker uit landen waar de veiligheid van burgers in het geding kan zijn, is het aangeven op de website wat er met de informatie wordt gedaan, zeer belangrijk. Het expliciet verantwoorden van de waarborging daarvan bij de aanvraag is van groot belang.

Ten slotte dient de informatievoorziening richting de IND te verbeteren door eenduidige afspraken te maken over het geven van een afschrift van uitgaande risicoadvies en de handhaving hiervan. De IND krijgt momenteel nog niet altijd een afschrift van een verhoogd risicoadvies. Bovendien gaan 'positieve' risicoadvies van het OCW-loket Kennisembargo niet naar de IND.

Aanbeveling 2: Organiseer het opdrachtgeverschap eenduidig

Om zowel het opdrachtgeverschap als het eigenaarschap te verbeteren ligt het voor de hand om het coördinerend (beleidsmatig) opdrachtgeverschap, inclusief het zorgdragen voor een adequaat budget, bij de DG HBWE van OCW te beleggen. Deze draagt dan tevens zorg voor de interdepartementale afstemming.

Toelichting

Momenteel is zowel het opdrachtgeverschap als het eigenaarschap van het OCW-loket Kennisembargo en de Taskforce bij meerdere organisatieonderdelen belegd. Sturing vindt plaats door een interdepartementale werkgroep die zich met name richt op de interdepartementale afstemming. Bij een start, met sterk gevoelde urgentie en goede samenwerking, is dat voldoende gebleken.

Voor een structurele inbedding is het eenduidig beleggen van de opdrachtgeversrol noodzakelijk. Onverlet de beleidsverantwoordelijkheid van de ministers van BZ (voor de uitvoering van de internationale sanctieregelingen) en die van BHOS (voor het opleggen van handelsbeperkingen) ligt het voor de hand de coördinerende opdrachtgeversrol bij het ministerie van OCW te beleggen. De minister van OCW draagt hierin een stelselverantwoordelijkheid. Dit komt overeen met haar verantwoordelijkheid richting universiteiten op bijvoorbeeld het gebied van informatiebeveiliging en de AVG²⁷. Bij de opdrachtgeversrol behoort ook de verantwoordelijkheid voor het zorgdragen voor adequate financiële middelen.

Aanbeveling 3: Laat de volgorde van aanvraag van verblijfsvergunning en ontheffing/advies aan universiteiten

Er wordt door de Taskforce voorgeschreven een verblijfsvergunning aan te vragen na ontvangst van de uitkomst van de toetsing. Dit, om te voorkomen dat iemand al wordt aangesteld omdat reeds een verblijfsvergunning is afgegeven en nog geen ontheffing dan wel een risicoadvies heeft ontvangen.

Uit deze evaluatie blijkt dat de universiteiten de uitvoering en opvolging van de maatregelen ten aanzien van de Sanctieregeling Noord-Korea en de verboden uit de EU-Iran Sanctieverordening 267/2012 uitermate serieus nemen. Daarom wordt aanbevolen de afweging hiervoor onder voorwaarden bij de universiteiten te laten. Door een ontheffing dan wel een 'positief' risicoadvies als ontbindende voorwaarde op te nemen in de arbeidsovereenkomst wordt het door de Taskforce onderkende risico, op een andere wijze voorkomen.

²⁷ De Algemene Verordening gegevensbescherming (AVG)

Aanbeveling 4: Overweeg de focus op medewerkers van universiteiten te leggen bij de toetsing

Aanbevolen wordt om de focus van de toetsing op medewerkers van de universiteiten te leggen. Dit geldt voor zowel de toetsing ten aanzien van de Sanctieregeling Noord-Korea 2017 als de toetsing op de verboden uit de EU-Iran Verordening 267/2012. De focus moet hierbij liggen op de volgende doelgroepen: onderzoekers (inclusief PhD-kandidaten, PDEng-kandidaten en Postdocs), visiting scientists, en niet-wetenschappelijk personeel met toegang tot apparatuur en data. Tot deze afweging zou kunnen worden gekomen nadat is vastgesteld, via auditing, dat het kennisveiligheidsbeleid van de instellingen op orde is.

Toelichting

De kans is zeer klein dat studenten kennis lekken die gebruikt kan worden voor de ontwikkeling van het nucleaire programma van Noord-Korea of voor overbrengingsmiddelen, zo blijkt uit de cijfers van de Taskforce. Evenzeer is de kans klein dat studenten kennis lekken die gebruikt kan worden voor de ontwikkeling van het Iraanse ballistische raketprogramma. Er is tot op heden één student die een verhoogd risicoadvies heeft ontvangen naar aanleiding van de toetsing op de verboden uit de EU-Iran Verordening.

Indien het kennisveiligheidsbeleid van de instellingen op orde is, kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de proportionaliteit van de maatregel voor studenten. De (politiek-bestuurlijke) risico's zijn, gelet op de aantallen met een verhoogd risicoadvies bij studenten, klein.

Risicogroep

Er is een speciale groep onderzoekers die extra aandacht behoeven, namelijk onderzoekers die verbonden zijn aan andere onderzoeksgroepen maar die wel delen in de wetenschappelijke kennis. In de toekomst dienen zij ook gescreend te worden. Zij vormen door hun kennispositie een risico op ongewenste kennisoverdracht.

Proportionaliteit

Bovenstaande over- en afwegingen zijn ook relevant bij een toekomstige inrichting van de brede kennisregeling. In dat geval kan het namelijk om omvangrijke groepen studenten en medewerkers gaan. Eens te meer rechtvaardigen bovenstaande overwegingen dat de inperking tot bovenstaande groepen proportioneel is. Met het doorvoeren van de voorstellen tot efficiencyverbetering is het een doeltreffend en doelmatig instrument voor de groep medewerkers voor een brede kennisregeling. Met betrekking tot de proportionaliteit en doeltreffendheid van het instrument dienen universiteiten en de Rijksoverheid dit gezamenlijk actief te blijven monitoren.

Aanbeveling 5: Wijs de universiteiten erop dat ze verantwoordelijk zijn en blijven voor compliance

Wijs de universiteiten erop dat ze verantwoordelijk zijn en blijven voor compliance en dat de Taskforce hierin geen verantwoordelijkheid heeft. De universiteiten zijn verantwoordelijk voor het handelen in overeenstemming met Sanctieregeling Noord-Korea 2017 en de verboden uit de EU-Iran Verordening 267/2012.

De keuze en de verantwoordelijkheid van de te nemen maatregelen naar aanleiding van een risicoadvies (met betrekking tot de verboden uit de EU-Iran Verordening 267/2012) ligt bij de universiteit. Immers, de maatregel kan rechtspositionele gevolgen hebben en deze zijn aan de werkgever.

Aan de andere kant komt regelmatig de vraag terug vanuit de universiteiten of de mitigerende maatregelen volstaan. Gelet op de eerder geschetste verantwoordelijkheid van de universiteit, de specifieke omstandigheden per universiteit en de verwachting dat de betrokken onderwijs- en onderzoeksgroepen hierin een grote rol zullen hebben, wordt geadviseerd de Taskforce hier geen rol in te geven en dit ook te expliciteren naar de universiteiten. Helderheid in verantwoordelijkheidsverdeling is hier van belang.

Aanbeveling 6: Creëer een eenduidig proces voor het toevoegen en verwijderen van risicovolle onderwijs- en onderzoeksgebieden

Laat het ministerie van OCW een eenduidig proces inrichten met de universiteiten over het toevoegen en verwijderen van onderwijs- en onderzoeksgebieden op de risicolijst.

Toelichting

In het voorjaar van 2019 zijn onderwijs- en onderzoeksgebieden geïdentificeerd die onder tijdsdruk zijn onderworpen aan het verscherpt toezicht voor wat betreft de EU-Iran Verordening 267/2012 en tevens toegevoegd zijn de Sanctieregeling Noord-Korea 2017. Binnen de universiteiten is er de behoefte om te expliciteren wie besluit of een onderwijs- of onderzoeksgebied onderdeel moet uitmaken van de maatregelen en of het een voor beroep vatbare beslissing is. Bovendien is naast het toevoegen van onderwijs- en onderzoeksgebieden nog niet duidelijk of en hoe deze onderwijs- en onderzoeksgebieden eventueel van de lijst afkunnen. Voor het draagvlak van de beslissing is het van belang dat niet alleen het universiteitsbestuur maar ook decanen en vakgroepsvoorzitters hierbij betrokken worden.

Aanbeveling 7: Sluit aan bij de best practices interne monitoring en toezicht van de universiteiten

Binnen het bestuurlijk stelsel van het hoger onderwijs en onderzoek ligt de verantwoordelijkheid voor kennisveiligheid bij de afzonderlijke instelling voor hoger onderwijs en onderzoek. Sluit daarom voor de interne monitoring en toezicht aan bij de in ontwikkeling zijnde best practices. Maak afspraken met de relevante universiteiten en zorg ervoor dat in 2021 deze best practices worden geïmplementeerd. Leg vast dat hierover in de jaarverslagen over 2021 verantwoording wordt afgelegd door de universiteiten.

Overweeg, naar analogie van het onderzoek van de onderwijsinspectie naar cybersecurity, de onderwijsinspectie op stelselniveau hier onderzoek naar te doen.

Aanbeveling 8: Onderzoek hoe betrokkenen zich kunnen verweren tegen de gevolgen van een verhoogd risicoadvies

Onderzoek hoe betrokkenen zich kunnen verweren tegen de gevolgen van een verhoogd risicoadvies.

Toelichting

De rechtsgrond van de Sanctieregeling Noord-Korea 2017 voorziet in het instrument ontheffing. Als een student of onderzoeker geen ontheffing ontvangt, kan een aanvrager binnen zes weken in bezwaar gaan. Deze procedure verschilt ten opzichte van de toetsing op de verboden uit de EU-Iran Verordening 267/2012. De rechtsgrond van deze toetsing voorziet in een risicoadvies aan de universiteit. Bezwaar indienen door betrokkenen tegen een verhoogd risicoadvies is niet mogelijk. Dit is wel van belang, aangezien het opvolgen van een verhoogd risicoadvies voor zittende medewerkers direct rechtspositionele gevolgen heeft en nieuwe medewerkers een loopbaan bij de betrokken onderzoeksgroep/studierichting van de universiteit wordt ontzegd. Daarom moet onderzocht worden hoe de betrokkenen zich kunnen verweren tegen de gevolgen van een risicoadvies.

Bijlagen

Bijlage 1 Organisatieoverzicht

Wij hebben gesproken met vertegenwoordigers van onderstaande organisaties:

- Ministerie van Buitenlandse Zaken
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- Ministerie van Justitie en Veiligheid
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
- Ministerie van Algemene Zaken
- Immigratie- en Naturalisatiedienst
- Rijksuniversiteit Groningen
- TU Delft
- TU Eindhoven
- Universiteit Twente

Dit is een uitgave van:

ABDTOPConsult

Postbus 20011

2500 EA Den Haag

abdtc@rijksoverheid.nl

www.abdtopconsult.nl