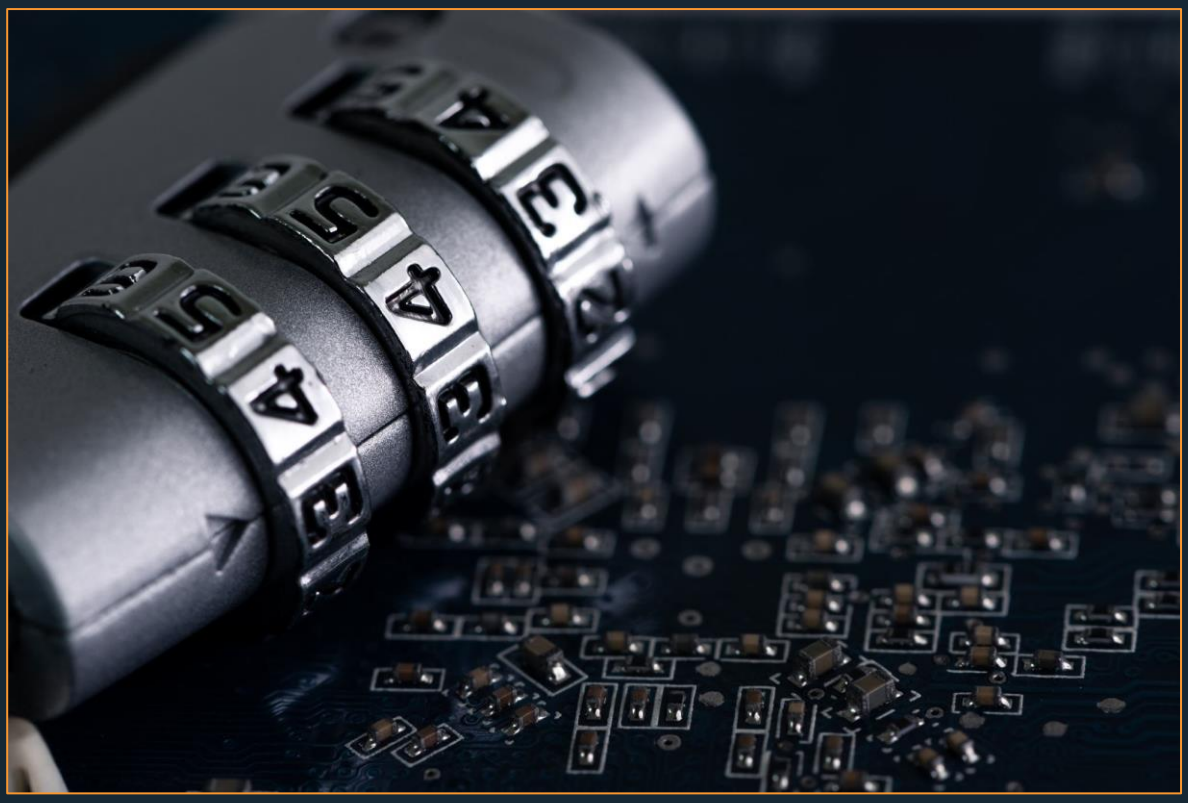
The Hague Centre for Strategic Studies

Birch



Campusbeheerders en de Wet VIFO

Invulling van de wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames voor campusorganisaties

Auteurs: Laurens de Kok, Bas van der Starre, Jeroen Stellmacher, Jan Peter van den Toren (Birch), Hugo van Manen en Michel Rademaker (HCSS).

Betrokken organisaties: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Kenmerk: 202206122

Plaats en datum: Driebergen, 31-10-22

Campusbeheerders en de Wet VIFO

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting 1

1 Inleiding 2

2 Aanpak van het onderzoek 7

3 Analysekader 8

4 Toetsingskader en criteria 16

5 Conclusie en discussie 22

6 Bijlagen 26

Lijst van figuren

Figuur 1: structuur van verzameling ondernemingen 13

Figuur 2: Stroomschema voor het bepalen van de noodzaak van een veiligheidstoets voor een campusbeheerder 17

Figuur 3: uitwerking en schaal voor beheersdimensies 19

Figuur 4: risicomatrix van beheerstaken en spreiding over organisaties 20

Birch Consultants

Breullaan 1H
3971 NG Driebergen

T 0123 - 546 789
E info@birch.nl
W www.birch.nl

Managementsamenvatting

De Europese Commissie heeft in 2020 een EU-kader ingevoegd voor het screenen van buitenlandse directe investeringen. Het Nederlandse vervolg op dit EU Investment Screening Mechanism is de Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames (VIFO). In augustus 2021 vond een overname plaats met de verkoop van de High Tech Campus Eindhoven (HTC) aan GIC Private Limited via Oaktree Capital. Dit was voor kamerlid Van Dijk c.s. de aanleiding om een amendement in te dienen op de Wet VIFO. Dit amendement is aangenomen en stelt voor om bedrijfscampussen ook te onderwerpen aan een toets voor verwervingsactiviteiten die een risico kunnen vormen voor de nationale veiligheid.

> Het amendement Van Dijk definieert de beheerder van een bedrijfscampus als een **onderneming** die een **terrein beheert** waarop een **verzameling van ondernemingen** actief is en waar **publiek-privaat** wordt **samengewerkt** aan **technologieën en toepassingen** die van **economisch en strategisch belang** zijn voor Nederland.

Effectief betekend het amendement een uitbreiding van de reikwijdte van de wet. Dit onderzoek biedt een kader rondom de conceptualisering en afbakening van de doelgroep en de reikwijdte van het amendement. De hoofdvraag van dit onderzoek: **welk kader stelt ons in staat om vast te stellen welke bedrijfscampussen (en beheerders daarvan) onder de reikwijdte van de Wet VIFO vallen?** Met behulp van bureauonderzoek en gesprekken met experts is een analysekader opgesteld dat:

- **Dekkend** is voor de bedrijfscampusbeheerders die van economisch en strategisch belang zijn.
- **Congruent** is met de wettekst van het amendement Van Dijk.
- **Uitvoerbaar** is voor bedrijfscampusbeheerders en uitvoerder van de veiligheidstoets.

Het analysekader is getoetst op een selectie van Nederlandse campussen. Een inventaris heeft een totaallijst van 72 bedrijfscampussen in Nederland opgeleverd. Uit de lijst zijn 30 campussen geselecteerd voor een toets met het analysekader. 10 campussen hebben ter verificatie een ingevuld analysekader ontvangen, gereageerd op de juistheid van de verzamelde gegevens en akkoord gegeven om hun campus op te voeren als voorbeeld in dit rapport. Daarnaast hebben we een aantal beheerders uitgebreider gesproken om meer inzicht op te doen over de context van het amendement en de mogelijke uitwerking.

In het opstellen van het analysekader komen we tot een aantal conclusies die bepalen wanneer een campus van **economisch en strategisch belang** is en welke kenmerken een organisatie moet hebben om als **campusbeheerder** te worden aangemerkt onder de Wet VIFO.

- Economisch en strategisch belang wordt in de wet uitgewerkt als **publiek private samenwerking** aan **sensitieve technologie**. Hiervan is sprake als gezamenlijke R&D (deels) plaatsvindt in faciliteiten op het campusterrein, of als het bestuur van de beheerder bestaan uit publiek en private partijen. Er is sprake van sensitieve technologie, als de op de campus ontwikkelde technologie wordt genoemd in

het Besluit Toepassingsbereik Sensitieve Technologie: een lijst samengesteld op basis van de exportcontrolelijst van de EU, met een aantal gespecificeerde uitzonderingen.

- Een campusbeheerder valt wel of niet onder de Wet VIFO op basis van haar **beheerstaken** en de invloed die ze daarmee uitoefent op haar bewoners en het campus ecosysteem. Deze taken vallen uiteen in **facilitaire diensten** (zoals onderhoud en beheren van gezamenlijke laboratoria) en **ecosysteemontwikkeling** (zoals het stimuleren van samenwerking met campusbewoners en het toelaten van passende nieuwe bedrijven op de campus). In deze beheerstaken ontstaan veiligheidsrisico's. Andere eigenschappen van campusbeheerders, zoals **rechtsvorm**, kenmerken van het **terrein** of **aantal ondernemingen** zijn niet bepalend voor het vallen onder de Wet VIFO.

Deze conclusies leiden tot een toetsingskader, dat is samengevat in een stroomschema (Figuur 2). Dit start op het niveau van de gehele campus, waarbij drie vragen gesteld moeten worden:

1. Is er sprake van een **verzameling ondernemingen** op een afgebakend **terrein**?
2. Is deze verzameling ondernemingen bezig met **sensitieve technologie**?
3. Werkt deze verzameling ondernemingen **publiek privaat** samen?

Als het antwoord op deze drie vragen "ja" is moet er gekeken worden naar de beheersorganisatie(s) van de campus. Voor deze organisaties worden vijf aanvullende vragen gesteld op het niveau van de beheerstaken over **generieke faciliteiten**, **specifieke faciliteiten**, **toelating tot het ecosysteem**, **programmering van het ecosysteem** en de **spreiding van beheerstaken**. Elk van deze vragen gebruikt een kwalitatieve schaal van 0 tot 3, waarbij 0 geen risico en 3 een zwaar risico betekent. Daarbij merken we op dat niet alle beheerstaken even zwaar wegen in het bepalen van risico's, dit is uitgewerkt in Figuur 3. Daarnaast zien we dat deze beheerstaken interactie-effecten kennen, met name door de spreiding van taken. Derhalve werken we een matrix (Figuur 4) uit die laat zien hoe deze risico's veranderen bij meer of minder spreiding van beheerstaken.

Op basis van de hoofdvraag zijn drie belangrijke conclusies te formuleren:

1. Een campusbeheerder kan alleen onder de Wet VIFO vallen als het betreffende campusterrein een afgebakend terrein is met een verzameling ondernemingen die in publiek privaat samenwerkingsverband werken aan sensitieve technologie. Wat een campusterrein is en wat we verstaan onder publiek private samenwerking moet echter breed geïnterpreteerd worden om te voorkomen dat relevante campussen buiten het amendement vallen.
2. Als een campusterrein voldoet aan de voorwaarden is de relevantie van de veiligheidstoets vooral te baseren op de beheerstaken die de campusbeheerder uitvoert en de risico's die daaruit voortkomen. Andere variabelen zoals organisatievorm zijn niet bepalend te maken, mede vanwege de grote variëteit aan mogelijkheden en de veranderingen over de tijd heen.
3. De voorwaarden over het campusterrein en de beheerstaken zijn uitgewerkt in een toetsingskader, waarin we met behulp van kwalitatieve schalen hulp bieden aan campusbeheerders om te bepalen of ze onder de Wet VIFO vallen.

1 Inleiding

1.1 Context en de Wet VIFO

In 2021 werd het “Dreigingsbeeld statelijke actoren” gepubliceerd. Deze analyse van de AIVD, MIVD en NCTV biedt inzicht in welke nationale veiligheidsbelangen geschaad (kunnen) worden door statelijke actoren en op welke wijze dat kan gebeuren. Een van de benoemde risico’s was op het gebied van de Nederlandse economische veiligheid: “op kortere termijn kunnen Chinese activiteiten op het gebied van bijvoorbeeld ongewenste overnames en investeringen, inkoop en aanbestedingen en ongewenste technologie- en kennisoverdracht de economische veiligheid van Nederland bedreigen”.[1]

Deze sentimenten komen ook op Europees niveau voor. Zo streeft Europa expliciet “technologische soevereiniteit” na. In 2019 benadrukte de voorzitter van de Europese Commissie in haar speech de behoefte aan een “Geopolitieke Commissie” om Europa een digitaal leidende functie te geven.[2] Nederlandse en Spaanse ambtenaren betoogden dat de EU meer “technisch en digitaal soeverein” moet worden,[3] een sentiment dat sindsdien weerklinkt in Parijs en Berlijn.[4] Verschillende wetgeving weerspiegelt deze sentimenten, zoals de onlangs bijgewerkte industriële en digitale strategieën van de Commissie, de Digital Services Act (DSA),[5] de Digital Markets Act (DMA),[6] de Cybersecurity Strategy en de General Data Protection Regulation (GDPR).[7] Deze wetgevingen hebben samen met bovenstaande verklaringen het idee geïnstitutionaliseerd dat digitale en technologische "soevereiniteit" verwijst naar het vermogen van het blok om onafhankelijk eigendom te behouden over en beheersing te hebben van een vooraf gedefinieerde lijst van (gevoelige) sleuteltechnologieën en om ervoor te zorgen dat ze worden toegepast op manieren die in overeenstemming zijn met de EU-waarden.[8] De Europese Commissie heeft in 2020 een EU-kader ingevoerd voor het screenen van buitenlandse directe investeringen, ook wel het EU Investment Screening Mechanism genoemd.[9]

Het Nederlandse vervolg op het EU Investment Screening Mechanism is de Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames (VIFO) die voorstelt een toets toe te passen op alle verwervingsactiviteiten[10] die een risico kunnen vormen voor de nationale veiligheid. Dit risico kan

[1] AIVD, MIVD, NCTV, (2021) “Dreigingsbeeld Statelijke Actoren”, p. 32
[2] Ursula von der Leyen, “Speech in the European Parliament Plenary Session” (Strasbourg, November 27, 2019), https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/president-elect-speech-original_en.pdf.
[3] “Spain-Netherlands Non-Paper on Strategic Autonomy While Preserving an Open Economy” (Kingdom of the Netherlands, March 24, 2021), https://www.permanentrepresentations.nl/documents/publications/2021/03/24/non-paper-on-strategic-autonomy.
[4] “A Franco-German Manifesto for a European Industrial Policy Fit for the 21st Century” (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, February 19, 2019), https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/locale/piece-jointe/2019/02/1043_-_a_franco-german_manifesto_for_a_european_industrial_policy_fit_for_the_21st_century.pdf
[5] “The Digital Services Act Package,” European Commission, 2021, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package.
[6] “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Contestable and Fair Markets in the Digital Sector (Digital Markets Act)” (European Commission, December 15, 2020), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0842&from=en.
[7] “Regulation (EU) 2016/679 of the European Council of 27 April 2016 on the Protection of Natural Persons with Regard to Processing of Personal Data and on the Free Movement of Such Data, and Repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation),” Pub. L. No. 2016/679 (2016), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02016R0679-20160504&from=NL.
[8] “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on A New Industrial Strategy for Europe” (European Commission, October 3, 2020), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0102&from=EN.
[9] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1867
[10] Dit gaat over het investeren in, fuseren van of overnemen van ondernemingen.

ontstaan als de onderneming in kwestie[11] een rol speelt als vitale aanbieder[12] voor kritieke infrastructuur, of actief bezig is met de ontwikkeling van sensitieve technologie.[13] Dit soort ondernemingen zal moeten melden als er een verwerving plaatsvindt die boven bepaalde grenswaarden komt, zoals een percentage van de aandelen met stemrecht, of de macht om bestuurders te benoemen of te ontslaan. Het ministerie van EZK krijgt met deze wet de kans om afspraken in de verwerving te wijzigen of zelfs de verwerving te blokkeren. De beslissing hierover wordt genomen op basis van het resultaat van de veiligheidstoets. Deze toets wordt uitgevoerd door het Bureau Toetsing Investeringen (BTI) van EZK.

1.2 Aanleiding en het amendement Van Dijk

In augustus 2021 vond een overname plaats met de verkoop van de High Tech Campus Eindhoven (HTC) aan GIC Private Limited via Oaktree Capital. Daarmee kwam de “slimste vierkante kilometer van Nederland” in handen van een investeerder beheerd door de Singaporese staat. Gezien de intensiteit en hoeveelheid van kennisontwikkeling op de HTC en de meerdere relaties met Nederlandse kennisinstellingen op het vlak van sensitieve technologie werd deze overname met argwaan bekeken. Voor kamerlid Van Dijk was het de aanleiding om een amendement in te dienen op de Wet VIFO. In het amendement wordt voorgesteld om bedrijfscampussen ook te onderwerpen aan een toets voor verwervingsactviteiten die een risico kunnen vormen voor de nationale veiligheid. Met het aannemen van dit amendement werd de Wet VIFO uitgebreid: beheerders van bedrijfscampussen worden nu als aparte categorie onder de reikwijdte van de veiligheidstoets gebracht, naast ondernemingen met een rol in kritieke infrastructuur of activiteiten in sensitieve technologie. Een investering, fusie of overname in of van een beherend bedrijf op een bedrijfscampus zal getoetst worden en in een uiterst geval verboden kunnen worden.

Het amendement definieert de beheerder van een bedrijfscampus als een **onderneming** die een **terrein beheert** waarop een **verzameling van ondernemingen** actief is en waar **publiek-privaat** wordt **samengewerkt** aan **technologieën en toepassingen** die van **economisch en strategisch belang** zijn voor Nederland.

In de statenbrief van 8 juli 2022 gaf minister Adriaansens aan dat het kabinet op basis van de huidige tekst van het amendement van het lid Inge van Dijk mogelijke uitvoeringsproblemen ziet. Het gaat dan met name om de conceptualisering en afbakening van de doelgroep en de reikwijdte van het amendement.[14] Daarnaast zal het voor campusbeheerders lastig zijn om te bepalen of ze een meldplicht hebben en onder het wetsvoorstel vallen door gebrek aan inzicht over de aanwezige technologie bij hun huurders. De brief gaf aan dat een extern bureau zal onderzoeken hoe er in de praktijk zo goed mogelijk

[11] In de wettekst altijd de “doelonderneming” genoemd.
[12] “Onderneming die een dienst exploiteert, beheert of beschikbaar stelt waarvan de continuïteit van vitaal belang is voor de Nederlandse samenleving”.
[13] Sensitieve technologie omvat technologie die door een algemene maatregel van bestuur is aangewezen als sensitief. Zie https://internetconsultatie.nl/sensitievetechnologievifo/b1.
[14] M.A.M Adriaansens, Brief regering: “Beleidsinstrumentarium ten behoeve van borging van het vestigings- en investeringsklimaat, maatschappelijke langetermijnwaardecreatie en nationale veiligheid” (8 juli 2022).

uitvoering kan worden gegeven aan het amendement.[15] Dit onderzoek biedt een kader rondom de conceptualisering en afbakening van de doelgroep en de reikwijdte van het amendement.

1.3 Flankerende wetgeving en positionering VIFO

Het is goed om te vermelden dat er al andere wetten en regelgeving is die invloed heeft op verwervingsactiviteiten. De Wet VIFO en het amendement zijn bedoeld om de resterende risico's die niet al in bestaande wetgeving gedekt werd te ondervangen. Deze bestaande wetgeving omvat, maar is niet beperkt tot:

- **Wetten en regelgeving rondom kennisveiligheid (EZK en OCW)** met als doel het voorkomen van ongewenste overdracht van sensitieve kennis en technologie. Dit is gericht op de Nederlandse kennisinstellingen. Daarnaast zijn er ook gedragscodes die niet bindend maar wel richtinggevend zijn voor deze instellingen. Dit zijn o.a. het kennisveiligheidskader, de Gedragscode Wetenschappelijke Integriteit en de European Code of Conduct for Research Integrity.
- De **Wet bescherming kritieke infrastructuur** bevat een collectie van maatregelen op Europees niveau om alle systemen die essentieel zijn voor vitale economische en sociale functies beter te beschermen tegen natuurlijke, en door de mens veroorzaakte dreigingen (waaronder vijandige buitenlandse overnames).
- **Algemene Beveiligingseisen Defensieopdrachten**: externe bedrijven moeten voor nieuw gerubriceerde en/of vitale defensieopdrachten aan de Algemene Beveiligingseisen Defensieopdrachten 2019 voldoen. Deze eisen verbeteren de veiligheid van beschermde zaken die buiten defensie worden opgeslagen of behandeld. Onder de maatregelen vallen ook eisen rondom bestuurlijke veranderingen. Zo moeten gedeeltelijke dan wel volledige overnames of wijzigingen in bedrijfsactiviteiten, Verwerving en fusies worden doorgegeven aan Bureau Industrieveiligheid en de MIVD.
- **Europese exportcontrole en dual use:** hier gaat het om strenge regels voor alle vormen van overdracht van goederen, software en technologie die worden gebruikt voor civiele doeleinden, maar die militaire toepassingen kunnen hebben of kunnen bijdragen aan de productie of verspreiding van massavernietigingswapens zoals kernwapens, chemische strijdgassen of biologische wapens, of overbrengingsmiddelen daarvoor.
- **Sectorale wetgevingen zoals de Wet ongewenste zeggenschap telecommunicatie** verplicht een melding bij de minister van EZK in het geval van een voorgenomen overname in de telecommunicatiesector. Degene die het voornemen heeft om overwegende zeggenschap in een telecommunicatiepartij te verkrijgen, dient dit voornemen te melden aan de minister van EZK indien deze zeggenschap leidt tot relevante invloed in de telecommunicatiesector.

Daarmee zijn er meerdere beschermende instrumenten voor het economisch en strategisch belang van Nederland. Deze worden niet meegenomen in het voorliggende onderzoek.

[15] M.A.M Adriaansens, Brief regering: "Beleidsinstrumentarium ten behoeve van borging van het vestigings- en investeringsklimaat, maatschappelijke langetermijnwaardecreatie en nationale veiligheid" (8 juli 2022)

1.4 Vragen in dit onderzoek

Het doel van dit onderzoek is het creëren van een kader waarmee vastgesteld kan worden welke beheerders van bedrijfscampussen onder de door het amendement vernieuwde reikwijdte van de Wet VIFO vallen. De probleemstelling:

Welk kader stelt ons in staat vast te stellen welke bedrijfscampussen (en beheerders daarvan) onder de reikwijdte van de Wet VIFO vallen?

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in een zestal onderzoeksvragen door het Ministerie van EZK. Deze vragen vormen de leidraad van het onderzoek en zullen in onderstaande analyse beantwoord worden.

1. Wanneer wordt samengewerkt 'aan technologieën en toepassingen die van economisch en strategisch belang zijn voor Nederland' in het licht van het doel van de Wet VIFO tot betere bescherming van de nationale veiligheid?
2. Welke minimale mate van controle moet een partij over het terrein hebben om over beheer te kunnen spreken? En maakt het voor de invulling daarvan verschil uit als dit vanuit het perspectief van betere bescherming van de nationale veiligheid wordt benaderd?
3. Wanneer is sprake van een terrein in de zin van de definitie? Kan een bedrijfscampus ook een enkel gebouw zijn met meerdere bedrijven of moet dat ruimer worden opgevat?
4. Wanneer is het gebruikelijk om van een verzameling aan ondernemingen te spreken bij een bedrijfscampus? Is dat al het geval bij een samenwerking tussen twee bedrijven of is meer vereist?
5. Welke toepassingscriteria kunnen op basis van de beantwoording van voorgaande vragen worden vastgesteld, die behulpzaam zijn om vast te stellen welke ondernemingen beheerder van bedrijfscampus zijn?
6. Kunt u een indicatie van de mogelijkheden voor ondernemingen schetsen om aan de hand van de toepassingscriteria vast te stellen of zij een beheerder van een bedrijfscampus zijn, en wanneer zij dat niet kunnen vaststellen op welke wijze zij daartoe in staat gesteld kunnen worden? Dit hangt samen met het inzicht dat zij dienen te hebben in de activiteiten en vormen van samenwerking op het door hen beheerde terrein.

1.5 Leeswijzer

Deze rapportage houdt de volgorde aan van de deelvragen zoals verwoord in paragraaf 1.4. In **hoofdstuk 2** beschrijven we de aanpak van dit onderzoek. In **hoofdstuk 3** wordt het analysekader uitgelegd waarbij we de verschillende definities uit het amendement ontleden. Daarmee geven we antwoord op deelvraag 1, 2, 3 en 4 . In **hoofdstuk 4** geven we antwoord op deelvraag 5 en 6 met het ontwikkelen van een stroomschema en een uitwerking van de beoordeling van een campusorganisatie. In **hoofdstuk 5** geven we de conclusies van dit onderzoek waarbij we speciale aandacht hebben voor de uitvoering en de consequenties voor beleid.

2 Aanpak van het onderzoek

2.1 Vaststellen analysekader

In het amendement op de Wet VIFO worden zes elementen genoemd die kunnen bepalen of een bedrijfscampus onder de definitie van het amendement valt: '*onderneming*', '*terrein*', '*beheer*', '*verzameling van ondernemingen*', '*publiek-privaat wordt samengewerkt*' en '*technologieën en toepassingen die van economisch en strategisch belang voor Nederland*' zijn.' Met behulp van bureauonderzoek en gesprekken met experts is voor elk van deze elementen nagegaan op welke manier deze elementen geïnterpreteerd kunnen worden zodat ze een kader bieden dat:

- **Dekkend** is voor de bedrijfscampusbeheerders die van economisch en strategisch belang zijn
- **Congruent** is met de wettekst van het amendement
- **Uitvoerbaar** is voor bedrijfscampusbeheerders en uitvoerder van de veiligheidstoets.

2.2 Inventarisatie campussen en beheerders

Om dit analysekader te toetsen op volledigheid, congruentie en uitvoerbaarheid bestuderen we meerdere casussen op basis van bureauonderzoek. Daarvoor is een lijst met campussen samengesteld op basis van meerdere elkaar aanvullende bronnen. Uitgangspunt van de lijst vormt het eerdere onderzoek van BCI.[16] Deze lijst is aangevuld met:

- Achtergrondkennis van de auteurs van dit onderzoek.
- Aanvullingen van de Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen.
- Validatie van experts van het Ministerie van EZK.

Dit heeft een totaallijst van 72 bedrijfscampussen in Nederland opgeleverd. Hierin zijn alle mogelijke vormen van bedrijfscampussen vertegenwoordigd en is vooraf geen selectie gemaakt op de relatie met kritieke infrastructuur, sensitieve technologie of ander economisch of strategisch belang. Uit de lijst zijn 30 campussen geselecteerd voor een toets met het analysekader (zie 6.1 voor de methode).

2.3 Toetsing en verificatie analysekader

10 campussen hebben ter verificatie een ingevuld analysekader van de onderzoekers ontvangen en gereageerd op de juistheid van de verzamelde gegevens en akkoord gegeven om hun campus op te voeren als voorbeeld in dit rapport. Daarnaast hebben we een aantal campusbeheerders uitgebreider gesproken om meer kwalitatieve inzichten op te doen over de context van het amendement en de mogelijke uitwerking.

2.4 Synthese en conclusies

De bovenstaande stappen hebben geleid tot het definitieve analysekader en de daaraan verbonden conclusies in dit onderzoek.

[16] BCI (2018). Inventarisatie en meerwaarde van campussen in Nederland. In opdracht van Ministerie van Economische Zaken en Klimaat & Netwerk Kennissteden Nederland

3 Analysekader

In dit hoofdstuk geven we een eerste antwoord op de twee onderstaande vragen, gebaseerd op de huidige kennisstand rondom campussen en relateren we dat aan het amendement Van Dijk. Dit samen geeft een antwoord op onderzoeksvragen 1, 2, 3 en 4 zoals geformuleerd in hoofdstuk 1.4.

Het amendement definieert de beheerder van een bedrijfscampus als een **onderneming** die een **terrein beheert** waarop een **verzameling van ondernemingen** actief is en waar **publiek-privaat** wordt **samengewerkt** aan **technologieën en toepassingen** die van **economisch en strategisch belang** zijn voor Nederland.

1. **Wanneer is een campus van economisch en strategisch belang? (3.1)**

Hier doen we een uitspraak over wanneer er gesproken mag worden over **economisch en strategisch** belang op basis van campuskenmerken rondom **publiek private samenwerking** en **sensitieve technologie**. Hoe groter dit belang, hoe eerder een campus een risico vormt en hoe meer de rol van campusbeheerder een impact kan hebben.

Publiek private samenwerking | Sensitieve technologie

2. **Wanneer is een organisatie te classificeren als campusbeheerder? (3.2)**

Hier doen we een eerste uitspraak over wat de minimale eisen van de Wet VIFO zouden moeten zijn aangaande wat gedefinieerd wordt als een **beheersorganisatie**, een **campusterrein**, wanneer er gesproken kan worden van een **verzameling ondernemingen** en wanneer een beheerder in haar **campusbeheer** invloed heeft op die ondernemingen.

Beheersorganisatie | Campusterrein | Verzameling ondernemingen | Campusbeheer

3.1 Wanneer is een campus van economisch en strategisch belang?

"Economisch en strategisch belang" is een breed en gelaagd begrip, waardoor deze term in het amendement allerlei aspecten van een campus kan omvatten. Het lijkt ook een bredere reikwijdte te bieden dan de Wet VIFO van origine heeft. In de wettekst gaat het om het "risico (…) voor de nationale veiligheid". Dit wordt echter geoperationaliseerd op een manier die ook economische componenten inbrengt. Het gaat in de wet om de continuïteit van vitale processen, het behoud van de integriteit en exclusiviteit van kennis en informatie of het voorkomen van ongewenste strategische afhankelijkheden van andere landen.[17] Daarin spelen discussies rond vervangbaarheid van technologie, competitief

[17] Zie artikel 1 van de Wet VIFO.

voordeel en digitale soevereiniteit een rol. Gesteld kan worden dat de Wet VIFO kijkt naar economische, maatschappelijke en nationale veiligheid. Het amendement werkt uit dat het “economisch en strategisch belang” voortkomt uit **publiek-private samenwerking** en het ontwikkelen van **technologie en toepassingen** op een campus.

De focus op **technologie en toepassingen** is logischerwijs gekoppeld aan de hiervoor besproken brede definitie van nationale veiligheid. Er moet daarbij voor een technologie gekeken worden naar:

- **Toepassing**: in hoeverre zijn Nederland of haar bondgenoten strategische afhankelijk van de technologie, welke relaties zijn er met andere (sensitieve) technologieketens en hoe vervangbaar is de technologie met behulp van alternatieven.
- **Aanbieders**: uit welke landen komen de producenten van de technologie en is er voldoende capaciteit in Nederland.
- **Uniciteit**: welke kennis en faciliteiten zijn nodig voor de ontwikkeling van de technologie, welke kennispositie heeft Nederland hierin en in hoeverre is het bredere ecosysteem afhankelijk van die kennispositie.

Dit zijn risico-aspecten waar verandering in kan komen als gevolg van een verwerving van een campusbeheerder. Daarbij wordt expliciet **publiek-private samenwerking** betrokken om de kennisintensieve component van innovatie in technologie en toepassingen te expliciteren, met de betrokkenheid van Nederlandse kennisinstellingen. Bij een verwerving ontstaat mogelijk toegang tot dit bredere kennis ecosysteem door een ongewenste partij.

Deze uitwerking lijkt passend gegeven de context van campusbeheerders. Andere (economische) veiligheidsrisico’s als gevolg van verwerving bij andere organisaties worden afgedekt door andere wetten e.g. rondom kennisveiligheid, kritieke infrastructuur en telecommunicatie.

3.1.1 Publiek private samenwerking

In het amendement van Dijk lijkt de term publiek private samenwerking te verwijzen naar activiteiten op het terrein van de campus. Daarin zien we in de praktijk twee belangrijke vormen van publiek private samenwerking die redelijkerwijs onder dit amendement verstaan kunnen worden.

- Een of meer van de verzameling ondernemingen op het campusterrein werkt publiek-privaat samen met een overheid of onderzoeksinstelling. De activiteiten van deze samenwerking hebben een uitwerking op de campus. Het gaat om **gezamenlijke R&D** die (deels) plaatsvindt in faciliteiten **op de campus**, met medewerkers die (een deel van) hun tijd besteden op de campus. In dat geval kan de campusbeheerder worden gezien als een organisatie die publiek privaat samenwerkt. Dit is afhankelijk van de betrokkenheid en de aard van de diensten van de campusbeheerder, die invloed kunnen hebben op de organisaties op het terrein (dit wordt besproken in 3.2.4). Onder samenwerking met derden door de ondernemingen op de campus kunnen diverse publiek bekende samenwerkingen vallen (zoals deelname in Europese projecten[18] of nationale projecten[19]), maar ook

[18] Deelname in e.g. Horizon 2020 of Horizon Europe.
[19] Deelname aan e.g. een Topconsortium voor Kennis en Innovatie.

contractsamenwerkingen met kennisinstellingen. Voorwaarde is slechts dat de samenwerking een plaatselijke uitwerking heeft op de campus in bijvoorbeeld het gebruik van fysieke faciliteiten, meewerkende personen of de opslag en verwerking van data.
- Sommige campusbeheerders zijn zelf een publiek private samenwerking en in hun **bestuur** zitten **publieke** en **private stakeholders** en/of eigenaren in dezelfde beheersorganisatie (zie 3.2.1). Deze partijen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het nemen van beslissingen over de campus. Ook hier geldt dat de betrokkenheid en aard van de diensten van de beheersorganisatie uiteindelijk doorslaggevend is voor de vaststelling dat deze onder de Wet VIFO vallen.

Deze twee varianten schetsen samen de brede reikwijdte van het begrip publiek private samenwerking. Dit is nodig, want in de praktijk is er een grote variëteit aan samenwerkingsvormen die gedekt moet kunnen worden door de wet.

Publiek private samenwerking
Veel campussen hebben campusbewoners die publiek privaat samenwerken (PPS). Zo werkt Ericsson samen met andere partijen aan het project NEXTGEN-SIMS op Gate2 Aeroparc Campus. En bij Novio Tech Campus zijn o.a. Oost NL en NXP betrokken in samenwerkingen. Het kan ook zo zijn dat de campusbeheerder een PPS is: Unmanned Valley geeft aan een publiek-private campusorganisatie te hebben. Dat is anders dan bijvoorbeeld Gate2 Aeroparc, dat twee publieke aandeelhouders heeft.

3.1.2 Sensitieve technologie en toepassingen
Om te bepalen of een technologie van economisch of strategisch belang is voor Nederland wordt gebruik gemaakt van het Besluit Toepassingsbereik Sensitieve Technologie[20]. Hierin wordt gedefinieerd welke technologieën als 'sensitief' of 'zeer sensitief' zijn aangemerkt, op basis waarvan een doelonderneming wel of niet onder de Wet VIFO valt. De selectie is gemaakt op basis van het wereldwijde aanbod van een betreffende technologie, de Nederlandse afhankelijkheid van de technologie, de uniciteit van Nederlandse activiteiten in de technologie en de potentie voor 'duaal gebruik' (gebruik voor militaire doeleinden). Het is buiten het kader van dit onderzoek om in detail op deze overwegingen in te gaan, van belang is wel het resultaat van de selectie. Startpunt van de selectie is de bestaande exportcontrolelijst[21] van de Europese Unie, die vervolgens is verfijnd op een aantal vlakken:
- Alle niet technologische categorieën worden buiten beschouwing gelaten. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om grondstoffen of bepaalde materialen, zoals zeldzame aardmetalen.
- Sommige technologieën zijn uit de selectie gehaald die wel in de exportcontrolelijst staan, omdat ze volgens voortschrijdend inzicht niet meer sensitief zijn bevonden.

[20] Dit besluit is op moment van schrijven nog in concept, de consultatie is gesloten en te vinden op https://internetconsultatie.nl/sensitievetechnologievifo/b1.
[21] Wassenaar Arrangement Secretariat (2021). List of Dual-Use Goods and Technologies and Munitions List. Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies, PUBLIC DOCUMENTS - Volume II, December 2021.

- Een aantal technologieën zijn toegevoegd in aanvulling op de EU exportcontrole-lijst. Het gaat om kwantumtechnologie, fotonicatechnologie, semiconductortechnologie, High Assurance[22] technologieën. Deze zijn allen aangemerkt als 'zeer sensitief'.

Het besluit hierover is nog niet definitief en in de consultatiefase is een discussie geopend over onder andere de wenselijkheid de nieuw toegevoegde technologieën in de breedte aan te merken als 'zeer sensitief', alsmede om hogere drempelwaarden te hanteren, zodat niet elke wijziging in eigenaarschap gemeld hoeft te worden.[23]

Voor het bepalen of een campusbeheerder te maken heeft met sensitieve technologie is derhalve de drempel **dat één of meer van de samenwerkende verzameling ondernemingen op het terrein zich bezighoudt met een technologie die nu onder het toepassingsbereik valt**. Of een beheerder dan zelf onder de Wet VIFO moet vallen is afhankelijk van de betrokkenheid bij die sensitieve technologie via de beheerstaken (zie 3.2.4). Het is echter wel de vraag of elke campusorganisatie gemakkelijk kan achterhalen of op haar terrein een onderneming met sensitieve technologie werkt. Niet elke campusorganisatie heeft zo gedetailleerd zicht op de activiteiten van haar bewoners.

3.2 Wanneer is een organisatie te classificeren als campusbeheerder?

Gezien de grote variëteit aan campussen in Nederland is er niet één campus die op basis van organisatievorm, terrein of verzameling ondernemingen afgebakend kan worden en te classificeren is als campusbeheerder waarop de Wet VIFO van toepassing moet zijn. Daarom beargumenteren we hier dat de classificatievraag voornamelijk afhankelijk is van de beheerstaken die een campusbeheerder uitvoert, omdat daar het veiligheidsrisico in besloten ligt. Hier werken we uit welke beheerstaken relevant zijn om mee te nemen. In hoofdstuk 4 werken we voor elk van de beheerstaken een schaal uit die gebruikt kan worden om te bepalen of een beheerder onder de Wet VIFO zou moeten vallen.

3.2.1 Beheersorganisatie

Campusbeheer wordt in Nederland onder een grote verscheidenheid aan organisatievormen uitgevoerd. Deze organisatievormen reiken van informeel (een werkgroep van een aantal belangrijke bewoners die onderling diensten voor de campus regelen) tot formeel (een eigen organisatie zoals een besloten vennootschap of een stichting met vastgelegde verantwoordelijkheden). Organisaties die alleen informeel bestaan (zoals gezamenlijke werkgroepen en vergaderingen) laten we hier buiten beschouwing. Hier zijn ook kwetsbaarheden aan verbonden, maar op het niveau van deelnemende personen, niet op het niveau van verwervingen in organisaties.

In principe is elke organisatie ingeschreven bij de Kamer van Koophandel met als doel het beheren van een campusterrein een rechtsvorm die kan vallen onder de Wet VIFO. De Wet VIFO heeft geen bepalingen

[22] Cryptografische methoden en producten die zijn aangeduid als veilig voor het opslaan, verzenden en gebruik van vertrouwelijke of geheime gegevens van de staat of andere organisaties relevant voor de (nationale) veiligheid.
[23] Zie o.a. de openbare reactie op het AmvB van QuantumDeltaNL, PhotonDelta, DeepTechXL, HighTechXL en Innovation Industries, der datum 22 augustus 2022.

over de rechtsvorm van een doelonderneming en in principe kan elke rechtsvorm significant beïnvloed worden door één van de in de wet opgenomen verwervingen: een investering, een fusie, een overname, een splitsing of een bestuurswissel. Wel is het zo dat er rechtsvormen en eigenaarschap-constructies zijn waarbij sommige vormen van verwerving niet mogelijk zijn. Om sommige typen verwerving mogelijk te maken zou eerst de rechtsvorm veranderd moeten worden.

De rechtsvorm veranderen gebeurt ook in de praktijk. We zien meerdere campussen die in de afgelopen periode van een jaar veranderd zijn van organisatievorm of dat van plan zijn. Dit kan zijn om de verantwoordelijkheden beter te verdelen, gemeenschappelijke investeringen mogelijk te maken of doordat de samenstelling van de partners verandert. Zo een verandering kan dus een aanleiding zijn voor een veiligheidstoets.

In de praktijk zijn veel campussen tenminste deels bestuurd door een publieke organisatie, wat een verwerving onder de aandacht brengt van de (lokale of regionale) overheid, ook zonder veiligheidstoets. Van de 10 toplocaties[24] die deelnemen in het Nationaal Campus Overleg zijn er 9 met tenminste één overheids- of kennisinstelling in het bestuur. Daarnaast zien we dat veel campussen de beheerstaken niet in één maar in meerdere organisaties onderbrengen. In een dergelijk geval moet elk van die organisaties controleren of ze onder VIFO vallen. Hoe meer taken verdeeld zijn over meerdere organisaties, hoe kleiner de kans dat de Wet VIFO van toepassing is, afhankelijk van de invloed die de taken hebben op de campusbewoners.

Diversiteit in organisatievormen:
Organisatievormen van campussen kunnen zeer uiteenlopen. Over het algemeen komen Besloten Vennootschappen en Stichtingen het meest voor, maar beheerdersorganisaties kunnen ook Gemeenschappelijke Regelingen zijn, zoals Projectbureau Technology Base. De Parkmanagement Organisatie van Technology Base is een Coöperatieve Vereniging. In het geval van Unmanned Valley kan het Rijksvastgoedbedrijf worden aangemerkt als beheerder van enkele faciliteiten op de campus. Daar komt nog bij dat de beheerstaken verdeeld kunnen zijn over meerdere organisaties. Meer daarover in 3.2.4.

3.2.2 Campusterrein

In onze interpretatie gaat de term ‘terrein’ in het amendement over een afgebakend geografisch **grondgebied**, waarop één of meerdere **gebouwen** staan die ruimte bieden aan de activiteiten van een verzameling ondernemingen (zie 3.2.3).

- De **grond** op een campusterrein kan verschillende eigenaren hebben en ook van eigenaar veranderen. Op sommige campusterreinen is alle grond in handen van één partij, op andere terreinen zijn meerdere eigenaren.

[24] Nationaal Campus Overleg (2020). Manifest ‘Toplocaties’.

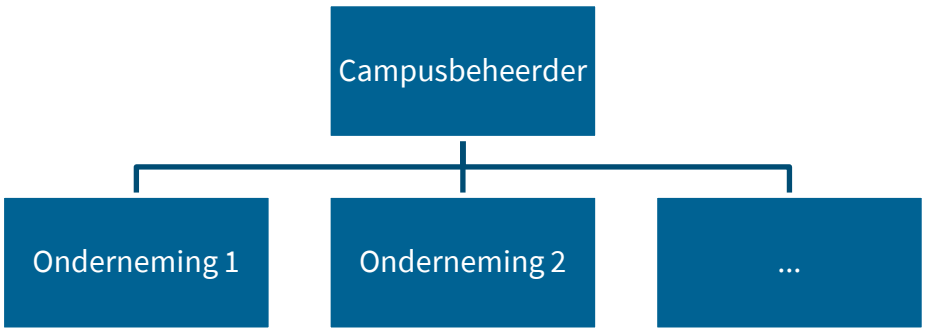
- Voor de **gebouwen** geldt hetzelfde: de exploitatie van het vastgoed kan door één of meerdere partijen op hetzelfde terrein worden uitgevoerd.

Het eigenaarschap van zowel de grond als de gebouwen op een campusterrein heeft geen directe invloed op relevantie voor de Wet VIFO. Het belangrijkst is dat er sprake is van een afgebakend gebied. Dat kan dus ook één (verzamel)gebouw zijn waar een verzameling ondernemingen is gevestigd.

Op Nederlandse campussen komen alle combinaties van eigenaarschap voor: grond in publieke en/of private handen, gebouwen geëxploiteerd door publieke en/of private partijen. De campusbeheerder kan onderdeel zijn van deze constellatie en grond en/of gebouwen op de balans hebben staan, maar dat hoeft niet om haar beheersdiensten uit te voeren. Aan de andere kant geven experts aan dat grond- en gebouweigenaarschap zeer relevant is voor campusontwikkeling, maar alleen een indirecte invloed heeft op veiligheidsrisico's: eigenaars kunnen slechts deels bepalen hoe de dienstverlening in gebouwen of op het terrein wordt ingericht.

3.2.3 Verzameling ondernemingen

Een verzameling ondernemingen is een groep van twee of meer **ondernemingen** die op hetzelfde afgebakende terrein gevestigd zijn met eigen **activiteiten**. Dat betekent dat er op het campusterrein tenminste twee ondernemingen zijn die werknemers, ruimte en faciliteiten hebben waar de campusbeheerder een belangrijke rol speelt (voor de definitie van die rol, zie 3.2.4). In theorie kan het zo zijn dat een campusbeheerder slechts één organisatie in haar beheergebied/gebouw heeft, in de praktijk komt dit niet voor.



Figuur 1: structuur van verzameling ondernemingen

- De **onderneming** moet een organisatie of een vestiging van een organisatie zijn met inschrijving in de kamer van koophandel.
- De vestiging op het campusterrein moet **activiteiten** op het terrein ontplooien. Dat betekent dat er mensen van het bedrijf in fysieke ruimtes op het terrein werken.

De grootte van de verzameling ondernemingen[25] heeft verder weinig invloed op de relevantie voor de Wet VIFO. De activiteiten van deze ondernemingen zijn belangrijker dan het aantal, want die bepalen het economische en strategisch belang (zie 3.1).

3.2.4 Campusbeheer

Onder het beheer scharen we alle activiteiten die een campusbeheerder op en voor het terrein kan uitvoeren. Die delen we in naar wat volgens ons de hoofdtaken zijn van een campusbeheerder.

- Enerzijds is het beheer gericht op **facilitaire dienstverlening**: de beheerder zorgt voor randvoorwaarden die het de campusbewoners mogelijk en makkelijk maakt om te opereren op het campusterrein. De reikwijdte van deze diensten is afhankelijk van de keuzes in het bestuur van campusbeheerder en -bewoners.
- Anderzijds is het beheer gericht op de ontwikkeling van het **ecosysteem**: de beheerder zorgt voor programmering die relevant is voor de verbetering van de positie van het terrein en haar bewoners, door bijvoorbeeld kennisuitwisseling of het stimuleren van samenwerking. Daarnaast heeft de campusbeheerder een actieve rol in het aantrekken en selecteren van potentiële nieuwe campusbewoners met het juiste profiel naar het terrein.

Wat helpt bij de interpretatie en uitvoer van de beheerstaken is als er een minimum wordt gedefinieerd van welke veiligheidsrisico's dat met zich meebrengt. Anders vallen automatisch alle campus gerelateerde organisaties onder de wet, ook als ze geen significante invloed hebben op het terrein en haar bewoners. Om dit te voorkomen zou onder een bepaalde grens er geen sprake meer moeten zijn van beheerstaken zoals in de wet gedefinieerd. We zien in gesprekken met campussen de volgende veiligheidsrisico's die voortkomen uit de taken van een campusbeheerder.

1. Bij facilitaire dienstverlening is er een risico wanneer een beheerder invloed of controle heeft over (een deel van) de **generieke faciliteiten** op het campusterrein. Dat kan beveiliging zijn zoals camera's en toegangspoortjes, ruimtelijk zijn zoals boeking van vergaderzalen (waarmee inzicht in agenda's en het netwerk van de bewoners ontstaat), of digitaal zijn zoals wifi netwerken en servers.
2. Daarnaast beheren sommige campussen (gebouwen met) gezamenlijke **specifieke faciliteiten**, zoals laboratoria, cleanrooms en supercomputers. Net als bij generieke faciliteiten kan een beheerder hier informatie opdoen over de activiteiten van de campusbewoners. Ook de technologie in deze faciliteiten kan vallen onder het toepassingsbereik sensitieve technologie.
3. Bij ecosysteemontwikkeling ontstaat een risico bij de **programmering** die de campusbeheerder verzorgt voor haar bewoners. Dit kan gaan van hulp bij netwerken en consortiumvorming tot en met evenementen op de campus en incubatie voor startups. Om deze taak goed uit te voeren is in sommige gevallen diepe technologie- en marktkennis bij de beheerder een voorwaarde om de

[25] Het amendement specificeert de verzameling ondernemingen niet verder dan in hun activiteiten van economisch en strategisch belang. In andere wetten wordt bij een verzameling ondernemingen gedetailleerd welke sector(en) of activiteit(en) onder de wet vallen (e.g. in de wet financieel toezicht). Dit is hier niet het geval.

behoeften van haar bewoners goed in te vullen. Weglekken van die kennis is een risico voor het economische en strategisch belang.

4. Deze kennis wordt ook gebruikt voor beslissingen over de **toelating** van nieuwe campusbewoners, het acquireren en selecteren van bedrijven die zich op het campusterrein mogen vestigen. Daarmee stuurt de beheerder de ontwikkeling van het hele ecosysteem.

De uitwerking van deze vier vormen van beheerstaken bepalen samen het veiligheidsrisico dat een campusbeheerder kan vormen. Daarbij is het ook voorstelbaar dat een aangewezen campusbeheerder geen beheerstaken heeft die daadwerkelijk een veiligheidsrisico veroorzaken en er volgens de wet geen sprake is van invloed op economisch en strategisch belang. Wanneer dit wel of niet het geval is werken we verder uit in hoofdstuk 4.

Diversiteit in ecosysteem ontwikkeling

Diversiteit in programmering: Gate2 Aeroparc is gericht op het bouwen van samenwerkingen. NovioTech heeft met haar bewoners afgesproken dat ze zo veel mogelijk doen aan het verhogen van de aantrekkelijkheid van de campus. Hier zit een verschil in wat betreft de benodigde strategische kennis en mate van betrokkenheid. Diversiteit in rollen komt ook terug in de mate waarin de beheerder zelf besluit over toelating van nieuwe partijen op de campus. In het geval van High Tech Systems Park gaat enkel HTSP B.V. (onderdeel van Thales Group) over het vestigen van nieuwe partijen. Stichting Space Campus Noordwijk daarentegen voert het acquisitiebeleid uit in overleg met gemeente Noordwijk en bewoners op de campus. Daarnaast moet de afgifte van grond worden afgestemd met de gemeentelijke instanties en kunnen andere partijen verantwoordelijk zijn voor exploitatie van gebouwen. Ook met deze partijen moet de stichting afstemmen.

4 Toetsingskader en criteria

Het voorgaande analysekader gecombineerd met een analyse van 30 Nederlandse campussen (zie 6.1 voor de methode) biedt de basis voor het formuleren van een proces waarmee campusbeheerders en anderen kunnen toetsen of een beheersorganisatie onder de Wet VIFO zou moeten vallen. Dit werken we uit in een stroomschema van controles dat doorlopen kan worden. Voor elk van de controles definiëren we een hoofdvraag en bieden we een handvat voor mogelijke wijze van beoordeling. Daarnaast geven we een eerste uitwerking van hoe dit toetsingskader geïnterpreteerd kan worden, wat nuttig is voor campusbeheerders zelf. Dit geeft samen antwoord op vraag 5 en 6 uit 1.4.

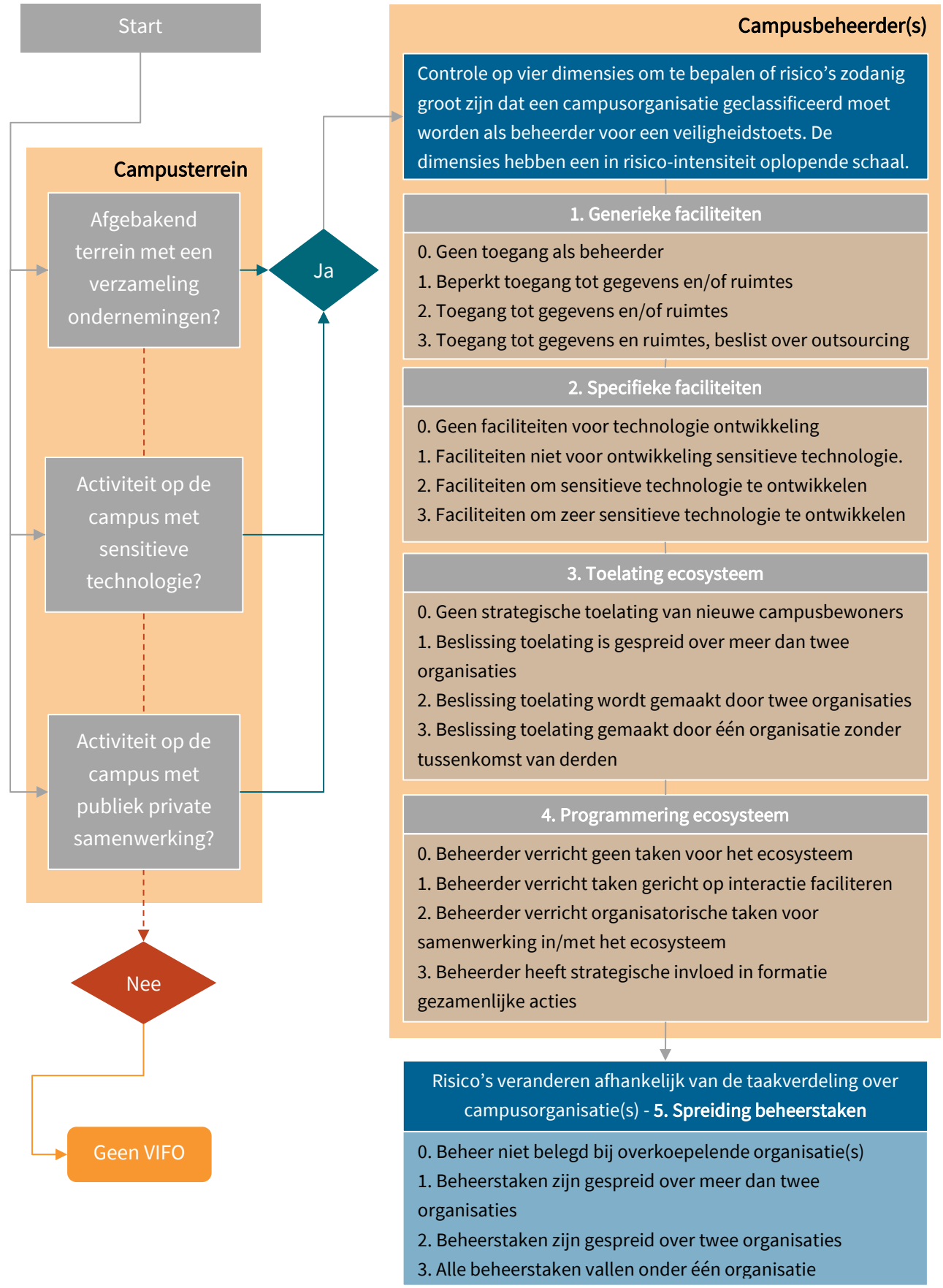
4.1 Stroomschema toetsingskader

Voor elke campus behandelen we de volgende vragen in deze volgorde. Dit is uitgewerkt in het stroomschema in Figuur 2.

4. Is er sprake van een **verzameling ondernemingen** op een afgebakend **terrein**? Oftewel, is er sprake van een campus? Zo nee, dan is de rest van de vragen irrelevant.
5. Is deze verzameling ondernemingen bezig met **sensitieve technologie**? Deze controle is gebaseerd op het huidige toepassingsbereik sensitieve technologie. Is het antwoord nee, dan is er geen relevantie voor de Wet VIFO.
6. Werkt deze verzameling ondernemingen **publiek privaat** samen? Dit controleren we op het niveau van de onderneming en op het niveau van de organisatievorm van de campusbeheerder.

Als alle bovenstaande vragen een positief resultaat hebben moeten we kijken naar de vorm van campusbeheer en de beheerstaken. Daarvoor voeren vier controles uit op de beheerstaken zoals beschreven in 3.2.4 en één op de spreiding van die taken over één of meerdere organisaties:

1. Wie is/zijn verantwoordelijk voor generieke facilitaire diensten? Welke diensten zijn dat en hoe raken die de verzameling ondernemingen? Zijn hier veiligheidsrisico's te identificeren? Als er genoeg risico's er zijn, valt de beheerder onder de Wet VIFO.
2. Wie is/zijn verantwoordelijk voor specifieke faciliteiten? Hebben deze faciliteiten een directe koppeling met sensitieve technologie? Zo ja, dan valt de beheerder hiervan mogelijk onder de Wet VIFO.
3. Wie is/zijn verantwoordelijk voor programmering ten behoeve van ecosysteemontwikkeling? Hoeveel inhoudelijke betrokkenheid en invloed heeft de beheerder in deze activiteiten bij en op de verzameling ondernemingen? Als deze programmering uitgebreide kennis van de technologie vereist en sturend is in de ontwikkeling van de campus, dan valt de beheerder onder de Wet VIFO.
4. Wie is/zijn verantwoordelijk voor acquisitie, selectie en toelating van nieuwe campusbewoners? Afhankelijk van de verdeling van die verantwoordelijkheid kunnen één of meer organisaties onder de Wet VIFO vallen.
5. Op wat voor manier is het totale aanwezige pakket van beheerstaken verdeeld over één of meerdere organisaties? Afhankelijk van de verdeling van die verantwoordelijkheid kunnen één of meer organisaties onder de Wet VIFO vallen.



Figuur 2: Stroomschema voor het bepalen van de noodzaak van een veiligheidstoets voor een campusbeheerder

4.2 Interpretatie en implementatie toetsingskader

Als bij alle vragen over het campusterrein positief (ja) is geantwoord is de kans aanwezig dat een gerelateerde beheerder onder de Wet VIFO kan vallen. Het toetsingskader helpt te interpreteren of de activiteiten van een campusbeheerder gecategoriseerd kunnen worden als beheerstaken die relevant zijn voor de Wet VIFO. Dit is niet een vraag met een binaire uitkomst, omdat campusbeheertaken een brede verscheidenheid kennen met elk eigen risico's (zie de discussie in 3.2.4). Het is dus lastig om als campusbeheerder met enige zekerheid te bepalen of de organisatie onder de Wet VIFO zal vallen.

4.2.1 Parameters

Derhalve ontwerpen we een kwalitatieve toets die voor elke vorm van beheerstaken een kwalitatieve schaal biedt die oploopt in intensiteit van het risico. Met deze gids moet het voor een campusbeheerder mogelijk zijn om haar eigen organisatie te plaatsen op elke schaal en dus een beter beeld te krijgen van de veiligheidsrisico's en de noodzaak van een veiligheidstoets.

In Figuur 3 werken we voor de beheerstaken uit waarom deze onderdeel zijn van het kader en hoe we de score uit het stroomschema verder kunnen wegen. Dit gebruiken we voor het invullen van een risicomatrix, die weergeeft op welke dimensies de risico's het hoogst zijn en waar een meldplicht relevant zou moeten zijn, zie 4.2.2.

Dimensie	Uitwerking	Weging score
1. Generieke faciliteiten	Hoe meer toegang een beheerder heeft tot de informatie en kennis van een campusbewoner, hoe hoger het risico bij een verwerving. Dat risico komt uit de toegang tot *technologie* en toegang tot de activiteiten van *mensen*.[26] **Praktijk**: veel campusbeheerders laten informatiebeveiliging over aan individuele huurders en hebben geen toegang tot informatie over de activiteiten van mensen in een gebouw. Dit geldt ook voor beheerders van gebouwen op de campus.	Experts verwachten dat de informatie die via een verwerving verkregen kan worden via deze diensten beperkt is. Derhalve wegen we dit risico als aanwezig, maar op zichzelf niet zwaar. Het wordt groter als het in een organisatie gecombineerd wordt met specifieke kennis of faciliteiten.
2. Specifieke faciliteiten	Als gedeelde faciliteiten op een campus, die worden beheerd door een derde partij, gebruikt kunnen worden aan sensitieve technologie stijgt het risico. **Praktijk**: sommige campussen bieden 'niet sensitieve faciliteiten' voor ontwikkeling van sensitieve technologie. Andere faciliteiten zijn juist zeer sensitief (e.g. gedeelde cleanrooms voor nanotechnologie R&D).	Als er in specifieke gedeelde faciliteiten wordt gewerkt met sensitieve technologieën, dan heeft de beheerder inzicht in wie daar komt en wie over het onderhoud gaat. Een beheerder kan achterhalen aan wat voor technologieën wordt gewerkt. Dit risico wegen we derhalve zwaar.
3. Toelating ecosysteem	Strategische kennis van het ecosysteem wordt gebruikt voor beslissingen over de toelating van nieuwe campusbewoners, het acquireren en selecteren van	Deze beslissingen hebben langetermijneffecten. Derhalve wegen we het risico zwaarder. Het

[26] De publicatie "Verdedigbaar network: hoe doe je dat?" van de AIVD (2021) geeft een goed beeld van de verantwoordelijkheden van een beheerder op het vlak van bescherming van gevoelige informatie en kritische processen.

	bedrijven die zich op het terrein mogen vestigen. Daarmee stuurt de beheerder de lange termijn ontwikkeling van het hele ecosysteem. **Praktijk**: sommige campussen laten deze beslissing over aan een werkgroep gevormd door leden van de stakeholders. Andere campussen concentreren deze beslissing in de campusbeheer organisatie.	risico hiervan wordt ook hoger op het moment dat de organisatie die verantwoordelijk is gemaakt voor de toelating ook veel andere beheerstaken heeft. De toelatingsprocedure is uiteindelijk bepalend voor het daadwerkelijke risico.
4. Programmering ecosysteem	Een deel van deze taken is generiek en vereist geen strategische kennis (e.g. borrels en evenementen, gezamenlijke kantine). Daaruit ontstaat geen risico. Taken die gevoelig zijn vereisen kennis die nodig is bij e.g. het formeren en draaien van consortia voor onderzoek en ontwikkeling of het organiseren van een startup challenge of incubator. **Praktijk**: de meeste campussen zijn op generiek niveau actief om het terrein als werkplek aantrekkelijk te maken en houden. Actieve inmenging in samenwerking gebeurt ook, maar niet altijd door de campusorganisatie. Dit kan ook bij een manifeste kennisdrager belegd zijn.	Dit risico is zeer afhankelijk van de rol die een campusbeheerder op zich neemt in de programmering. Ook bij activiteiten waar meer kennis voor nodig is zoals het bouwen van consortia, kan een campusbeheerder voor die aspecten verantwoordelijk zijn met een laag risico (e.g. organisatie, inkoop, netwerkevenementen). Het risico is dus zeer variabel.
Spreiding beheerstaken	Hoe meer macht en invloed geconcentreerd is bij een enkele campusbeheerder, hoe hoger het potentiële risico van die beheerder. Het gaat hierbij om de *Ultimate Beneficial Owner* (UBO) van beheerstaken. Dat wil zeggen dat een UBO met meerdere bv's nog steeds wordt geïnterpreteerd als één beheerder. **Praktijk**: beheerstaken zijn op sommige campussen geconcentreerd in één organisatie, in anderen verspreid over meerdere organisaties (met diverse rechtsvormen). Niet alle beheerstaken zijn altijd aanwezig op een campus (i.e. specifieke faciliteiten of ecosysteemontwikkeling).	We zien deze dimensie als een modererende variabele die andere risico's verkleint of vergroot. Derhalve gebruiken we deze dimensie als horizontale as in de risicomatrix.

Figuur 3: uitwerking en schaal voor beheersdimensies

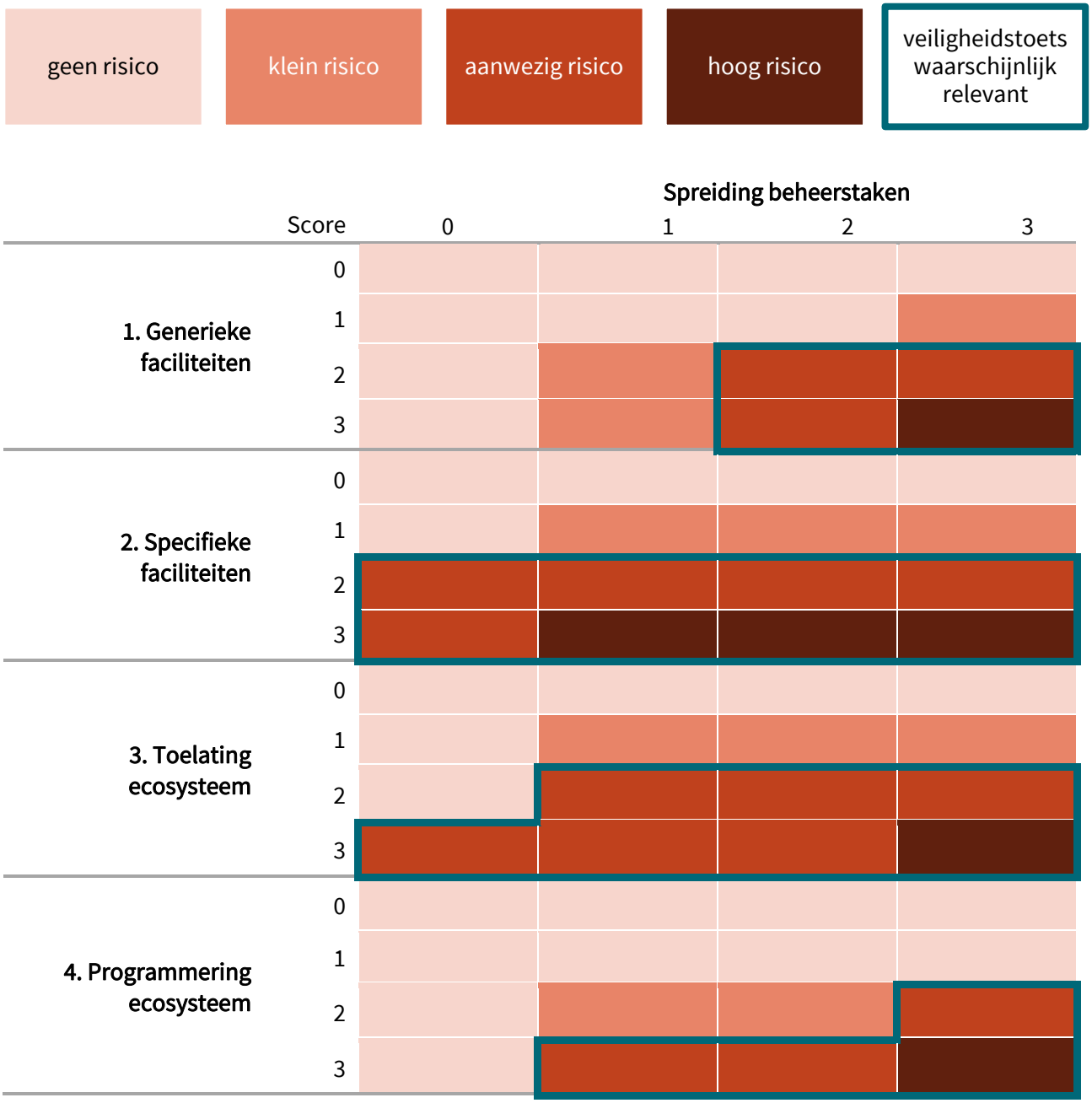
4.2.2 Gebruik en beoordeling

Een campusbeheerder kan over haar campusterrein de vragen over het terrein, sensitieve technologie en publiek private samenwerking positief beantwoorden. In dat geval is het de moeite waard om te onderzoeken of de rol die de campusbeheerder heeft in het ecosysteem aanleiding is voor een veiligheidstoets. De parameters uit Figuur 3 bieden hiervoor het kader en een weging. Omdat het amendement op de Wet VIFO geen grenswaarde geeft over wat een kritieke rol is van een campusbeheerder in haar ecosysteem is het resultaat van deze analyse echter open voor interpretatie.

Wij adviseren om het kader voorzichtig te interpreteren. Dat betekent dat het, in het geval van een verwerving, beter is om een melding te maken bij het Bureau Toetsing Investeringen als er enige aanleiding of twijfel is op basis van een zelfonderzoek met dit kader. Dit is ook aan te raden omdat de

Wet VIFO het Ministerie van EZK in staat stelt om verwervingen terug te draaien en partijen te beboeten als het Ministerie vindt dat niet goed is omgesprongen met de meldplicht.

Voor de combinatie van concentratie van macht of invloed en de verschillende categorieën beheerstaken is een risicomatrix (Figuur 4) te maken, die een eerste inschatting geeft van het risico als gevolg van een verwerving. De matrix maakt gebruik van de volgende classificaties.



Figuur 4: risicomatrix van beheerstaken en spreiding over organisaties

Onder deze matrix zitten een aantal hanteerbare regels en aandachtspunten voor campusbeheerders.

- Als vuistregel is te hanteren dat het voorbijgaan van 1 drempelwaarde (binnen de gearceerde omlijning in de matrix) voldoende aanleiding is om een veiligheidstoets als waarschijnlijk te achten.
- Elke beheerder die op tenminste één van de dimensies een “3” scoort in de beheerstaken zal moeten vallen onder de meldplicht vanwege een aanwezig risico, tenzij deze activiteit dermate gespreid is over verschillende organisaties is dat het effect teniet wordt gedaan (dit is vooral mogelijk bij generieke faciliteiten en de programmering van het ecosysteem).
- Naarmate de macht of invloed op een campus meer gecentraliseerd is wordt het risico bij de meeste beheerstaken hoger, waardoor ook één of meerdere keren “2” scoren aanleiding kan zijn voor een meldplicht.
- Een beheerder die op meerdere dimensies een “1” scoort kan ervoor kiezen om geen melding te maken van een verwerving. Echter, een campusbeheerder doet er goed aan dit geval te kijken naar de scores op andere dimensies, want er kan door samenloop van beheerstaken alsnog risico ontstaan.
- Als een partij "0" scoort op alle dimensies of op de spreiding in beheerstaken is er over het algemeen geen melding nodig.
- Specifieke faciliteiten waar met of aan sensitieve technologie kan worden gewerkt en die gedeeld worden met campusbewoners zijn altijd een aanleiding voor een meldplicht, ook vanwege de reguliere interpretatie van de Wet VIFO.
- Bij toelating tot het ecosysteem kan door het ontbreken van een formele campusorganisatie deze verantwoordelijkheid belegd zijn bij één campusbewoner, waar dus een risico ontstaat. In de praktijk komt dit naar ons weten niet voor.

Dit kan dienen als richtlijn voor campusbeheerders zelf en voor het ministerie van EZK om risico’s in te schatten. Het daadwerkelijk resultaat zal echter altijd per casus moeten worden bepaald, omdat de schalen kwalitatief zijn en een afgewogen (expert)oordeel vereisen om een goede conclusie te kunnen trekken.

Na een dergelijke controle kan een campusbeheerder ook een risicoanalyse uitvoeren op haar eigen situatie. Daarbij zijn vragen relevant als:

- Is de huidige rechtsvorm van de campus gevoelig voor investeringen, fusies of overnames?
- In welke vorm(en) wordt publiek privaat samengewerkt op de campus? Welke risico’s brengt dat met zich mee? Welke rol heb ik als beheerder hierin?
- Wat voor potentieel gevoelige informatie passeert door de campusbeheer organisatie?

Dit valt verder buiten het kader van dit onderzoek.

5 Conclusie en discussie

5.1 Conclusie

In deze rapportage geven we antwoord op de vraag:

Welk kader stelt ons in staat vast te stellen welke bedrijfscampussen (en beheerders daarvan) onder de scope van de Wet VIFO vallen?

Met behulp van gesprekken, bureauonderzoek en het testen van mogelijke criteria op een aantal Nederlandse campussen zijn we gekomen tot een analysekader en een toetsingskader. Daarbij zijn drie belangrijke conclusies te formuleren.

4. Een campusbeheerder kan alleen onder de Wet VIFO vallen als het betreffende campusterrein voldoet aan de in het amendement gestelde voorwaarden. Het moet gaan om een afgebakend terrein met een verzameling ondernemingen die in publiek privaat samenwerkingsverband werken aan sensitieve technologie. Wat een campusterrein is en wat we verstaan onder publiek private samenwerking moet echter breed geïnterpreteerd worden om te voorkomen dat relevante campussen buiten het amendement vallen.
5. Als een campusterrein voldoet aan de voorwaarden is de relevantie van de veiligheidstoets vooral te baseren op de beheerstaken die de campusbeheerder uitvoert. Andere variabelen zoals organisatievorm zijn niet bepalend te maken, mede vanwege de grote variëteit aan mogelijkheden en de veranderingen over de tijd heen. Die beheerstaken delen we in vier groepen in met elk een eigen veiligheidsrisico. Facilitaire beheerstaken veroorzaken risico's in de toegang tot kennis en mensen van de verzameling ondernemingen door de campusbeheerder (**generieke faciliteiten**). Daar komen nog risico's bij als een beheerder **specifieke faciliteiten** ter beschikking stelt waarbinnen met sensitieve technologie kan worden gewerkt. Ecosysteem beheerstaken veroorzaken risico's op strategisch vlak, doordat er sturing wordt gegeven aan de lange termijn ontwikkeling van de campus door het opzetten van **programmering** (zoals samenwerking en incubatie) en het **toelaten van nieuwe campusbewoners**.
6. De voorwaarden over het campusterrein en de beheerstaken zijn uitgewerkt in een toetsingskader, waarin we met behulp van kwalitatieve schalen hulp bieden aan campusbeheerders om te bepalen of ze onder de Wet VIFO vallen. Het is voorstelbaar dat er beheerstaken worden uitgevoerd die nauwelijks toegang geven tot de bewoners of invloed hebben op de ecosysteemontwikkeling en in dat geval spreken we niet van beheer in termen van de Wet VIFO. Voor beheerders die wel enige toegang of invloed hebben adviseren we voorzichtigheid. Het is beter om een melding te doen terwijl dit na evaluatie niet nodig blijkt dan om een melding te verzuimen waar achteraf risico's aan verbonden blijken.

Een noot bij deze conclusies is dat het niet altijd haalbaar is om met bureauonderzoek campussen effectief te determineren in het toetsingskader. Voor de bepaling van met name sensitieve technologie is

kennis van een specifieke campus nodig die niet altijd gepubliceerd wordt. Derhalve zijn we voorzichtig geweest met het aanbrengen van de kwalificatie ‘sensitieve technologie’, waarbij we bij twijfel voor een positief antwoord zijn gegaan. Bij de tien campussen die we gevalideerd hebben met de campus zelf kwam dit in sommige gevallen terug met een correctie.

5.2 Discussie

Gedurende dit onderzoek kwamen ook discussiepunten naar voren die voor het vervolg van de interpretatie en uitvoer van de Wet VIFO relevant zullen zijn.

5.2.1 Conclusies voor de uitvoering

In het huidige analyse- en toetsingskader wordt alleen vanuit een campus en haar beheerder geredeneerd om te bepalen of de Wet VIFO toegepast moet worden. Wanneer er daadwerkelijk een melding gedaan wordt door een campusbeheerder zal het niet alleen over de doelonderneming gaan maar ook over de verwerver: een mogelijke investeerder of overnemende partij. Daarbij spelen vragen over de herkomst en intentie van de verwerver een rol. Dit is iets wat het Bureau Toetsing Investeringen al doet bij andere overnames binnen VIFO of kritieke infrastructuur. Dit blijft essentieel, want een individuele beheerder van een campus zal zich deze vraag misschien minder snel stellen en alle daarvoor benodigde onderzoek uitvoeren.

Bij een eventuele verwerving kan een doelonderneming het toetsingskader in dit rapport gebruiken om te onderbouwen waarom zij wel of niet onder de Wet VIFO moeten vallen. Ook campussen die nu niet in een investering, fusie of overnametraject zitten kunnen dit gebruiken om nu al te bepalen of ze rekening moeten houden met de implementatie van het amendement. Vanuit EZK is het nuttig om transparant te zijn over de implementatie van de wet. Een informatiebijeenkomst voor campussen kan daarbij een nuttig instrument zijn.

Om de uitvoering te vergemakkelijken zou het toetsingskader gebruikt kunnen worden om een zelftoets bij campussen mogelijk te maken. Daarbij raden we aan om de zelftoets te versimpelen voor beheerdersorganisaties. Een manier waarop dat gefaciliteerd zou kunnen worden, is middels het ontwikkelen van een digitale tool waarbij een beheerder enkele vragen beantwoord en direct een advies krijgt. Deze tool kan een eerste indicatie geven of een beheerder waarschijnlijk wel of niet onder VIFO valt. Op basis van het resultaat kan een campusbeheerder bijvoorbeeld een verdiepend gesprek aangaan met het BTI.

5.2.2 Conclusies voor campusbeheerders

Experts en campusbeheerders zelf verschillen van mening over de directe risico’s voor campusbeheerders bij een investering, fusie of overname. Sommigen zien in deze vorm een instrument dat uitermate effectief kan zijn in toegang tot gevoelige kennis en beïnvloeding op de lange termijn. Anderen stellen dat risico’s op dit vlak veel groter zijn via bijvoorbeeld bedrijfsspionage en andere activiteiten op het niveau van mensen, niet op het niveau van organisaties. In het huidige economisch

klimaat is verwerving van een campusbeheerder voor spionage- en beïnvloedingsdoeleinden een omslachtige en kostbare operatie. Dit hoeft echter geen belemmering te zijn voor sommige statelijke actoren die voldoende middelen ter beschikking hebben. Beheerders met een centrale rol doen er in elk geval goed aan om de veiligheidsdimensie van de beheerstaken in het oog te houden.

Mochten er wel zorgen zijn over huidige veiligheidsrisico's dan kan dit toetsingskader door een campusbeheerder ook voor een ex post analyse van de huidige situatie gebruikt worden. Dit kan alsnog leiden tot een melding aan het ministerie van EZK en het levert inzichten op over wat te doen om de bestaande situatie bij te stellen mocht onverhoopt een te hoog risico bestaan.

Tegelijkertijd verwachten we dat de meeste campussen in Nederland niet al te kwetsbaar zullen zijn voor inmenging via investeringen, fusies en overnames. Van de dertig onderzochte campussen waren er twaalf die door de campusterrein test heen kwamen en dus van economisch en strategisch belang werden aangemerkt. In vrijwel elk van die campussen was het eigenaarschap of volledig publiek, of publiek privaat. Dat betekent dat bij een daadwerkelijke verwerving er altijd een overheidspartij aan tafel zit. In dat geval zit er een partij aan tafel die de verwerving kan aanpassen of blokkeren, zonder dat de Wet VIFO daarbij nodig is. Echter, lang niet alle lokale en regionale overheden of kennisinstellingen zijn zich bewust van de nationale veiligheidsdimensie bij een verwerving. Er is dus geen garantie dat er, met de aanwezigheid van een publieke partij in een campusbeheerder, adequaat gehandeld wordt bij een investering, fusie of overname.

5.2.3 Conclusies voor beleid

Het kabinet heeft een start gemaakt met het strategisch en groen industriebeleid. Het doel van dit beleid is om de *open strategische autonomie* van Nederland en de EU te waarborgen.[27] Daarin zijn maatregelen die als offensief zijn aangemerkt ('promote') om de Nederlandse industrie en innovatie-ecosystemen te versterken, en maatregelen die beschermend ('protect') bedoeld zijn. De Wet VIFO en het amendement voor campusbeheerders zijn onderdeel van het beschermende pakket aan maatregelen. De VIFO is in die zin een maatregel die als laatste linie in de wet dient wanneer andere maatregelen niet afdoende zijn en er schade aan het Nederlands belang voorkomen moet worden. De keerzijde van dit soort beschermende maatregelen is dat ze vertragend kunnen werken voor investeringen in innovatie.

Het kabinet heeft op dit moment een strategie voor het 'versterken van onderzoeks- en innovatie-ecosystemen', maar legt de verantwoordelijkheid voor het rekening houden met veiligheidsdimensies vooral bij de ecosystemen zelf, waarbij sturing van het Rijk optioneel is. *"Bij […] internationale samenwerking in onderzoek, innovatie en waardeketens kunnen geopolitieke overwegingen een rol spelen, zeker als de nationale veiligheid in het geding is. Om verbindingen tussen ecosystemen te bevorderen ligt het initiatief primair bij de betrokken actoren en organisaties zelf, maar kan de (Rijks)overheid een faciliterende rol spelen door middel van (financiële) steun, het bijeenbrengen van*

[27] MinEZK (2022). Kamerbrief Het verschil maken met strategisch en groen industriebeleid d.d. 08-07-2022.

partijen en sturing."[28] Als het Rijk als directe samenwerkingspartner van deze ecosystemen opereert kan ingrijpen sneller plaatsvinden waar nodig en wordt de kans op een ongewenste investering, fusie of overname verminderd. Actieve inmenging stimuleert dan ook om slim om te gaan met het toepassingsbereik sensitieve technologie.

[28] MinEZK (2020). Kabinetsstrategie versterken van onderzoeks- en innovatie-ecosystemen. Bijlage bij de Kamerbrief d.d. 30-10-2020.

6 Bijlagen

6.1 Bijlage 1: Methode test toetsingskader

In onze eerste toets op campussen met het bovenstaande toetsingskader maken we gebruik van de volgende methode:

1. **Campusterrein** en **verzameling ondernemingen**: Beoordeling op basis van website of documenten van de campus, aangevuld met gebiedsanalyse via vastgoeddata.
2. **Sensitieve technologie**: Beoordeling op basis van website of documenten van de campus gekoppeld aan (een vereenvoudigde versie) van het toepassingsbereik sensitieve technologie. Resultaat mogelijk in drie categorieën: geen sensitieve technologie – sensitieve technologie – zeer sensitieve technologie.
3. **Publiek private samenwerking**: beoordeling op basis van aanwezigheid penvoerder of deelnemer uit CORDIS of VolgInnovatie, aangevuld op basis van website of documenten van de campus.

Vervolgens schatten we het risico in bij de beheerdersorganisatie(s) die bij de campus hoort/horen.

Verantwoordelijke organisaties via vastgoeddata of campusdocumentatie opzoeken en inventariseren voor welke diensten elke organisatie verantwoordelijk is:

- **Generieke facilitaire diensten**: waarschijnlijk onder te verdelen in *fysiek* en *digitaal*¸ waarbij het veiligheidsrisico ligt in hoeveel informatie je ermee kunt verzamelen over de campusbewoners. Voorbeelden fysiek: toegangspoortjes, parkeerplaatsen en beveiligingscamera's. Voorbeelden digitaal: servers, gemeenschappelijke wifi en boekingssysteem gedeelde vergaderruimtes. Naderhand scoren we dit op basis van soort activiteiten.
- **Specifieke faciliteiten**: waarschijnlijk gedeelde laboratoria of specialistische digitale infrastructuur (e.g. high performance computers). Indien aanwezig, relevant voor sensitieve technologie en beheerd door een partij die niet onderdeel is van de verzameling ondernemingen, valt deze waarschijnlijk onder VIFO.
- **Programmering**: activiteiten georganiseerd voor de campusbewoners door de beheerder. Waarschijnlijk op te schalen in intensiteit van samenwerking. Veiligheidsrisico ligt in intensiteit van contact en benodigde kennis van de campusbeheerder. Bijvoorbeeld: borrels organiseren vergt weinig contact en kennis, bouwen van R&D consortia en netwerken vergt veel contact en kennis.
- **Toelating**: heeft de campusbeheerder de beslissingsmacht over toelating van nieuwe bewoners. Kan bekeken worden in hoe de governance van een campus is georganiseerd en hoe de macht over toelating daarmee is verdeeld.