



## Een regionale overheid in een tijdperk van mondialisering

*Een onderzoek naar de beleidsmogelijkheden van de provincie Noord-Brabant om economische ontwikkeling te stimuleren in de casus MSD/Organon.*

**Auteur:** Felicia Kuijer (320028)  
**Begeleider:** Prof. Dr. J. Burgers  
**Tweede beoordelaar:** Prof. Dr. J. Heilbron

Masterscriptie, 'Grootstedelijke Vraagstukken & Beleid'  
Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Erasmus Universiteit te Rotterdam

Rotterdam, juli 2014



## Voorwoord

---

*'The only thing that is constant is change'* – Heraclitus (geciteerd in Robinson, 1968: 90)

Alles is onderhevig aan verandering. Een essentiële vraag is: hoe ga je het beste met die verandering om? In de onderzochte casus stond deze vraag centraal voor de provincie. Zij beweegt zich in een krachtenveld tussen de gemeente, de nationale overheid en de EU en die dynamiek vind ik erg fascinerend. Tijdens het schrijven van deze scriptie was het een uitdaging om de rol van alle actoren in de casus MSD/Organon te ontrafelen. Het betrof een uitdaging die ik met alle plezier ben aangegaan. Het was een enorm leerzame en interessante periode, die zich heeft geresulteerd in het werk dat nu voor u ligt. Deze scriptie is geschreven als onderdeel van de master Sociologie, de richting Grootstedelijke Vraagstukken & Beleid. Hiermee rond ik officieel mijn studie af aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam.

Tijdens het schrijven van deze scriptie zijn er een aantal personen belangrijk geweest voor het bereiken van het uiteindelijke resultaat. Allereerst gaat mijn dank uit naar Jack Burgers. Hij heeft mij de kans geboden om deel uit te maken van het onderzoeksteam van 'Het Organon-project' dat door Jack en zijn collega Johan Heilbron in 2010 opgestart is. Om Jack als begeleider te hebben was een luxe door zijn omvangrijke kennis en zijn enthousiasme daarin. Ik wil hem bedanken voor de geduldige begeleiding die hij mij geboden heeft. Ook wil ik Ikram Taouanza graag bedanken: voor wie zij is als persoon en voor haar kwaliteiten als wetenschappelijk onderzoeker. Het was voor mij een groot plezier en waardevol om met haar te mogen samenwerken. Daarnaast wil ik Johan Heilbron bedanken voor de interessante inzichten en adviezen die hij mij heeft aangedragen tijdens mijn onderzoek. Tot slot wil ik de provincie Noord-Brabant bedanken voor het vrijgeven van de documenten die relevant waren voor dit onderzoek. Ook wil ik mijn waardering naar alle respondenten uiten voor de tijd die zij hebben vrijgemaakt voor de interviews en voor hun openheid daarin.

Dan rest mij alleen nog te zeggen dat ik, met het afsluiten van mijn studieperiode, uitkijk naar komende veranderingen.

Felicia Kuijer

Rotterdam, juli 2014

## Inhoudsopgave

---

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Voorwoord .....</b>   | <b>2</b>  |
| <b>1. Inleiding.....</b>   | <b>4</b>  |
| 1.1 Casus MSD/Organon .....  | 4         |
| 1.2 Globalisering versus lokalisering .....                                    | 5         |
| 1.3 De probleemstelling.....   | 6         |
| 1.4 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie.....                      | 6         |
| 1.5 Opbouw van de scriptie .....   | 7         |
| <b>2. Theoretische verkenning.....</b>   | <b>8</b>  |
| 2.1 De rol van overheden in economische ontwikkeling.....                      | 8         |
| 2.2 Nederlandse industriepolitiek .....  | 9         |
| 2.3 Lokale overheden in een tijdperk van mondialisering.....                   | 12        |
| <b>3. Onderzoeksopzet .....</b>  | <b>15</b> |
| 3.1 De onderzoeksvragen .....  | 15        |
| 3.2 Onderzoeksmethoden .....   | 15        |
| <b>4. Onderzoeksresultaten .....</b>   | <b>20</b> |
| <b>5. Beantwoording onderzoeksvragen.....</b>                                  | <b>48</b> |
| 5.1 Motivaties en doelstellingen voor beleidsmatige actie .....                | 48        |
| 5.2 De vormgeving van het beleidsproces.....                                   | 48        |
| 5.3 De gronden en voorwaarden voor de beleidskeuzes van de provincie.....      | 49        |
| 5.4 De consequenties tot dusver van het provinciebeleid.....                   | 52        |
| <b>6. Conclusie en discussie .....</b>   | <b>55</b> |
| 6.1 Beantwoording probleemstelling.....  | 55        |
| 6.2 Discussie.....   | 59        |
| <b>7. Literatuurlijst .....</b>  | <b>61</b> |
| <b>Bijlage I – Weergave van gemobiliseerde groepen casus MSD/Organon .....</b> | <b>68</b> |

## 1. Inleiding

---

### *1.1 Casus MSD/Organon*

Achter de voor Oss zo kenmerkende ‘blauwe muur’ lag decennialang één van de nationale pronkstukken van de kennisintensieve sector verscholen, namelijk het farmaceutische bedrijf Organon. De verleden tijd wordt hier gehanteerd, aangezien er de afgelopen paar jaar ingrijpende veranderingen hebben plaatsgevonden die hebben bijgedragen aan een kaalslag bij het farmaceutische bedrijf. Op de immens grote ‘blauwe muur’, die zojuist al werd genoemd, prijkten voorheen de letters “Organon” en binnen nog geen vier jaar tijd heeft er tot drie keer toe een naamsverandering plaatsgevonden als gevolg van internationale overnames. Deze hebben geresulteerd in een verlies van ongeveer 1.700 van de 4.500 banen. Daarnaast zijn er ook indirecte slachtoffers gevallen zoals de toeleveranciers van Organon. ‘(...) één arbeidsplaats bij Organon staat voor 1 tot 1,2 indirecte arbeidsplek’, aldus de Osse wethouder Jan van Loon (geciteerd in Mudde & Muskee, 2011). Het verloren gaan van hoogwaardige kennis veroorzaakt, meer in het algemeen, een afbreuk aan de kenniseconomie, die Nederland juist wil koesteren en versterken. Wanneer een bedrijf structureel verlies maakt is het niet vreemd als het tenslotte inkrimpt of gesloten wordt. Het opmerkelijke van het voormalige Organon is dat het niet verlieslijdend was, maar juist een internationaal sterke positie had en over een schat aan hoogwaardige farmaceutische kennis beschikte. De realiteit was in dit geval complexer, zoals een korte beschrijving van de geschiedenis van Organon laat zien.

De geschiedenis van Organon begint in 1923 wanneer Salomon van Zwanenberg het bedrijf start om een nuttige bestemming te vinden voor het slachtafval afkomstig uit zijn familiebedrijf Zwanenbergs Slachterijen en Fabrieken (Van Ammelrooy, 2010; Eerelman, 2009). Inspiratie werd gehaald uit Canadese onderzoeksresultaten in 1921 die op de mogelijkheid wezen van het winnen van het eiwit insuline uit dierlijke organen. Van Zwanenberg pakte dit idee op en in samenwerking met medicus Ernst Laqueur en chemicus Jacques van Oss vond hij een manier om op grote schaal insuline te verkrijgen uit het slachtafval van varkens (idem). Organon was een van de eerste bedrijven die in grote hoeveelheden insuline op de markt heeft gebracht. Sindsdien nam de internationale bekendheid toe, maar Organon werd pas echt beroemd in de jaren '60 toen het de eerste anticonceptiepil ‘Lyndiol’ in Nederland introduceerde (Van Ammelrooy, 2010). Organon werd op dat moment het grootste farmaceutische bedrijf in Nederland en bestendigde zijn multinationale positie.

Het begon binnen Organon te rommelen nadat in 2007 de toenmalige directeur van AKZO Nobel Hans Wijers het bedrijf besloot te verkopen aan het Amerikaanse farmaciecon-

cern Schering-Plough. Hierdoor was Organon niet meer in Nederlandse handen en werd de bedrijfsstructuur gemodelleerd naar Amerikaanse maatstaven hetgeen de productiviteit niet ten goede kwam gezien de neergang in aangevraagde patenten (Overbeeke, 2010). De onrust in het bedrijf nam verder toe toen Schering-Plough in 2009 fuseerde met de Amerikaanse farmaceutische reus Merck, die buiten de Verenigde Staten en Canada bekend staat als MSD (Merck Sharp & Dohme). De gevoelens van onrust bleken niet ongegrond toen MSD op 8 juli 2010 een wereldwijde sanering aankondigde waarbij de gehele afdeling Research & Development van het voormalige Organon gesloten en overgeplaatst zou worden naar de Verenigde Staten (Mudde & Muskee, 2011). De vestiging in Oss zou verder getroffen worden door reorganisaties in zowel de productiewerkzaamheden als de ondersteunende diensten.

### *1.2 Globalisering versus lokalisering*

De casus van MSD/Organon illustreert de ingrijpende gevolgen van economische schaalvergroting waarbij de belangen van lokale, regionale of zelfs nationale samenlevingen van steeds minder gewicht worden en geschaad kunnen worden door sluitingen en verplaatsingen van (vestigingen van) multinationale ondernemingen. De vraag is dan welke mogelijkheden en middelen lokale, regionale en nationale overheden hebben om zulke besluiten te voorkomen of te verzachten. Er is inmiddels een rijke literatuur over de lokale gevolgen van economische mondialisering. De nadruk ligt daarbij op ofwel de mogelijkheden en onmogelijkheden van nationale staten ofwel die van steden of stedelijke agglomeraties (de Randstad). Veel minder literatuur is er over de rol en mogelijkheden van het ‘tussenliggende’ niveau, zoals in Nederland de provincies, in een tijd van mondialisering. Opmerkelijk genoeg heeft in de casus van Organon/MSD juist de provincie, zo lijkt het, een belangrijke rol gespeeld. Er is een akkoord tot stand gekomen tussen Merck en verschillende lokale spelers, zoals de provincie Noord-Brabant, op grond waarvan de oprichting van een Life Sciences Park – inmiddels herdoopt tot ‘Pivot Park’ – gerealiseerd werd. Het park zou als een vangnet fungeren voor de onderzoekers die ontslagen zouden worden. Life Sciences omvat ‘the studies of living organisms and biological processes and services that have social and economic value’ (geciteerd in Roland Berger Strategy Consultants, 2009: 14). Onderzoekers kunnen op het park als zelfstandig ondernemer hun eigen bedrijf starten waardoor een deel van de hoogwaardige kennis behouden blijft in de regio.

### *1.3 De probleemstelling*

Zoals gezegd, kan de rol van de provincie opmerkelijk worden genoemd. Niet alleen omdat, zoals reeds werd opgemerkt, de aandacht vaak naar (grote) steden uitgaat of naar nationale staten als het gaat om de rol van overheden in de internationale economie, maar ook omdat in Nederland de rol van de provincie als bestuurslaag al geruime tijd ter discussie staat. Het nieuw aangetreden kabinet Rutte-Asscher heeft zelfs het voornemen geformuleerd het aantal provincies in Nederland terug te brengen (zie: Regeerakkoord VVD – PVDA, 2012). De vraag is dan ook van belang welke middelen de provincie kan inzetten bij het voeren van economisch beleid en welke resultaten deze middelen kunnen opleveren. In deze studie zullen we de volgende probleemstelling aan de hand van de casus MSD/Organon proberen te beantwoorden: ‘Welke beleidsmogelijkheden heeft de provincie om economische ontwikkeling te stimuleren?’

### *1.4 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie*

De probleemstelling betreft een vraag die zowel wetenschappelijk als maatschappelijk relevant is. In dit onderzoek wordt er ingezoomd op het provinciale niveau waarbij gekeken wordt naar de rol van de provincie Noord-Brabant in het economisch beleid en meer specifiek welke beleidsmogelijkheden zij tot haar beschikking heeft om deze rol uit te kunnen voeren. De gevolgen van de aangekondigde reorganisaties in 2010 bij MSD/Organon impliceerden allerlei negatieve economische ontwikkelingen waaronder een grote ontslaggolf onder hoogopgeleiden en een afbreuk van de Nederlandse kenniseconomie. Tegenwoordig is overheidsbeleid voornamelijk gericht op het optimaliseren van de zogenoemde topsectoren waaronder de Life & Health Sciences, waartoe Organon/MSD behoorde. De provincie Noord-Brabant heeft zich in samenwerking met anderen ingezet om een zo goed mogelijke afloop te realiseren waarbij geprobeerd werd zoveel mogelijk hoogwaardige kennis en werkgelegenheid te behouden. Provinciaal beleid heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan het ontstaan van een akkoord met een grote internationale speler waarin de oprichting van een Life Sciences Park beoogd werd. Hierdoor kon er een sociaal vangnet gecreëerd worden waarbij zoveel mogelijk kennis behouden werd. Mogelijkerwijs zijn lokale spelers van grotere betekenis dan in eerste instantie verwacht zou worden in een tijdperk van economische mondialisering. De onderzoeksbevindingen dienen dan ook ter aanvulling op de wetenschappelijke literatuur over de rol en mogelijkheden van actoren in de huidige wereldeconomie.

### *1.5 Opbouw van de scriptie*

In het volgende, theoretische, hoofdstuk wordt ingegaan op de literatuur over de lokale gevolgen van economische herstructurering en de rol van de overheden, in het bijzonder van lokale en regionale overheden daarbij. Op grond van deze verkenning wordt de zojuist geformuleerde probleemstelling in het derde hoofdstuk nader toegespitst op meer specifieke onderzoeksvragen en wordt de daarbij behorende onderzoeksopzet uiteengezet. In het vierde hoofdstuk komen de onderzoeksresultaten aan bod en op basis daarvan worden de onderzoeksvragen in hoofdstuk vijf beantwoord. Er wordt afgesloten met een zesde hoofdstuk waarin de conclusie – de beantwoording van de overkoepelende probleemstelling – aan bod komt. Ook zal er in het zesde hoofdstuk aandacht besteed worden aan de discussie die de conclusie oplevert en aan eventuele suggesties voor aanvullend onderzoek.

## 2. Theoretische verkenning

---

### *2.1 De rol van overheden in economische ontwikkeling*

Economische ontwikkeling is behalve van interne factoren bij bedrijven ook afhankelijk van externe factoren. Complexe ontwikkelingen als mondialisering zijn van die externe factoren die zowel kansen als bedreigingen bieden aan bedrijven (Giddens, 1990). Sommige bedrijven plukken de vruchten van bijvoorbeeld het creëren van grotere afzetmarkten (Greenaway, Gullstrand, & Kneller, 2008). Voor andere bedrijven ontstaan er bedreigingen doordat ze meer bloot gesteld worden aan internationale concurrentie waarbij de kans op de sluiting van (afdelingen van) ondernemingen toeneemt wanneer zij economisch niet rendabel genoeg blijken (idem). De casus van MSD/Organon laat echter zien dat niet alleen verlieslijdende bedrijven slachtoffer van mondialisering kunnen worden. Delen van hoogwaardige kennisintensieve bedrijvigheid zijn kwetsbaar voor overnames door grote multinationale ondernemingen.

Een andere belangrijke externe factor is het beleid van overheden. Overheden kunnen door middel van beleid een bijdrage leveren aan economische ontwikkeling. De mate waarin overheden dergelijk beleid inzetten hangt van af van de nationale historische context; we komen daar nog op terug in paragraaf 2.3. In de berichtgeving naar aanleiding van de sluitingsplannen van MSD/Organon werd wel gewezen op de rol van de nationale overheid. Zo zou Organon ‘geofferd’ worden op ‘een hakblok van globalisering’ volgens de politici Marijnissen en Roemer van de Socialistische Partij (2010). Zij zagen de sluiting als ‘het ultieme bewijs van het falen van de politiek’ waardoor de economie en de samenleving getroffen werden. Maar ook politici van andere partijen probeerden de staat te mobiliseren met betrekking tot MSD/Organon. Zij stelden vragen aan de ministers van Economische Zaken (EZ) en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) (Ministerie van Economische Zaken, 2010a). Eén van die vragen luidde of de ministers hun invloed wilden aanwenden om de ontslagen zo veel mogelijk te voorkomen. De toenmalige minister van EZ, Maria van der Hoeven, beantwoordde deze vraag echter als volgt: “De overheid wil en kan niet treden in de strategische beslissing van het bedrijf over de voorgenomen efficiëncyslag, waaronder de sterke afslanking van het bedrijf in Oss.” (Ministerie van Economische Zaken, 2010a: 2). Met andere woorden: de Nederlandse centrale overheid was erg terughoudend. Die houding is in de loop van de tijd in het algemeen meer dominant geworden zoals mag blijken uit een kort overzicht van de ontwikkeling in de nationale industriepolitiek.



## 2.2 Nederlandse industriepolitiek

Industriepolitiek kunnen we definiëren als naar sectoren gedifferentieerd beleid, terwijl generiek industriebeleid zich juist richt op de verschillende elementen van de economische structuur, zonder daarbij te differentiëren naar sectoren, regio's en de omvang van ondernemingen (Wijers, 1982). Ofwel: “alle overheidsbemoeyenis met de industrie – specifiek en generiek – die de structuur van de productie kan beïnvloeden” (vgl. Barendregt, 1992, p. 1). In Nederland kent de industriepolitiek vanaf ongeveer de jaren '80 van de 20<sup>e</sup> eeuw een neoliberale traditie waarbij de voorkeur uitgaat naar zo min mogelijk overheidsbemoeyenis met het bedrijfsleven. Dat is niet verrassend omdat in de jaren daarvoor meerdere malen gebleken was dat inmening van de overheid bij zogenaamde nationale pronkstukken als het scheepsbouwbedrijf Rijn-Schelde-Verolme (RSV) kan leiden tot situaties waarbij miljarden aan investeringen in rook opgaan zonder dat uiteindelijk werkgelegenheid behouden blijft. Men kan zich afvragen in hoeverre overheden een significante invloed kunnen hebben op grensoverschrijdende economische ontwikkelingen en betrekkingen.

In Nederland is er, zoals gezegd, door de jaren heen een verandering waar te nemen in de rol van overheden bij het stimuleren van economische ontwikkeling. De terughoudendheid van de centrale overheid vanaf ongeveer de jaren '80 van de vorige eeuw staat in schril contrast tot de industriepolitiek die daarvóór gevoerd werd. Toen was de overheid sterk betrokken bij het functioneren van industriële bedrijfstakken en individuele bedrijven (Wijers, 1982). In de loop van de jaren '70 ging de Nederlandse industrie achteruit in termen van werkgelegenheid. Om sommige grote bedrijven met veel werknemers te redden werd er door de overheid financiële steun aan hen verleend. Dit beleid was echter in het algemeen genomen niet erg effectief en daarom besloot de overheid eind jaren '80 geen steun meer te verlenen aan individuele bedrijven. Die verandering in beleid was in sterke mate beïnvloed door wat later de 'RSV-affaire' is gaan heten (Wassenberg, 1983). Het scheepsbouwbedrijf Rijn-Schelde-Verolme (RSV) ging in 1983 failliet ondanks de 2,2 miljard gulden aan overheidssteun (idem). De overheid nam sindsdien meer afstand van het bedrijfsleven en er werd alleen nog ingegrepen in het geval van heel bijzondere omstandigheden, zoals periodes van crisis, oorlog of economisch herstel (Barendregt, 1992). Sinds het einde van de 20<sup>e</sup> eeuw wordt de Nederlandse industriepolitiek gekenmerkt door het neoliberalisme, waarbij bedrijven werden gepri vatiseerd en de rol van de overheid tot een minimum werd beperkt (Barendregt, 1992). De dominante gedachte was inmiddels dat economische ontwikkeling in het bedrijfsleven aan de markt moest worden overgelaten. Zo werd er in 1996 geen financiële steun meer verleend aan de vliegtuigfabriek Fokker waardoor het bedrijf in datzelfde jaar failliet ging. De toenmalige

minister van Economische Zaken, Hans Wijers, was degene die de knoop doorhakte en besloot om de geldkraan dicht te draaien. Toevalligerwijze is dit dezelfde man die als bestuurder van AKZO-Nobel in 2007 besliste om de geplande beursnotering van Organon niet door te laten gaan en die in plaats daarvan het farmabedrijf verkocht aan het Amerikaanse Schering-Plough.

Inmiddels vragen overheden zich af of zij zich toch niet actiever moeten opstellen inzake economische ontwikkeling en of zij moeten proberen bij te dragen aan de concurrentiekracht van hun nationale economieën. De afgelopen decennia hebben er grote ontwikkelingen plaats gevonden op het gebied van (informatie)technologie en telecommunicatie die hebben geleid tot een grotere ‘ruimtelijke spreiding van de economie’ (Sassen, 2006a: 1). Daardoor is er een toenemende internationale concurrentie tussen bedrijven ontstaan. De vraag is hoe nationale staten kunnen bijdragen aan het concurrentievermogen van hun bedrijven. De financiële crisis heeft geleid tot een dalend vertrouwen in de vrije markt als ordenend principe. Overheden zoeken naar effectieve beleidsinstrumenten die zij kunnen inzetten om economische ontwikkeling op peil te houden en te stimuleren. De ‘industriepolitiek’ is inmiddels in Nederland naar de achtergrond geschoven en heeft plaats gemaakt voor een nieuwe vorm van beleid waarbij de nadruk ligt op innovatie. Om de toenemende internationale concurrentie het hoofd te bieden en een krachtige marktpositie te realiseren zet de regering sinds 2006 extra in op negen ‘Topgebieden’ waarin innovatie centraal staat, te weten: water, energie, voedsel, tuinbouw, logistiek, *hightech*, *life sciences*, chemie en de creatieve industrie (Agentschap NL, 2010; Heilbron, 2009). Deze innovatiegebieden worden omschreven als terreinen waarop Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen niet alleen kunnen excelleren, maar ook in economische zin kunnen groeien (Agentschap NL, 2010: 3). Zoals al werd opgemerkt, is in het verleden veelal zonder succes geprobeerd om door middel van financiële investeringen zwakke industrieën overeind te houden. Tegenwoordig ligt de nadruk juist op het inzetten van de sterke kanten van de Nederlandse economie. Ook in het regionaal-economisch beleid zien we het neoliberale idee van *trickling down* terug: versterking van de vitale en innovatieve bedrijvigheid zal uiteindelijk de hele nationale economie ten goede komen (Aghion & Bolton, 1997). Zo worden in Nederland momenteel niet in de eerste plaats zwakkere of achtergebleven gebieden, maar juist de sterke sectoren en regio’s gesteund, in het bijzonder de Randstad. “Sterke innovatieve bedrijven versterken de internationale concurrentiepositie van Nederland, dat is voor een op export gerichte economie als de onze van levensbelang.” (Agentschap NL, 2010:8). Om innovatieve bedrijven te versterken probeert de overheid een gunstig vestigings-

klimaat voor bedrijven te construeren door onder andere de belastingen te verlagen, de export te bevorderen en te zorgen voor voldoende beschikbare kenniswerkers (idem).

De meningen verschillen als het aankomt op de rol van de overheid in het wel of niet stimuleren van economische ontwikkelingen. In het debat hierover kunnen kortweg twee standpunten worden onderscheiden. Het ene standpunt bepleit een grotere rol voor de overheid bij het stimuleren van economische ontwikkelingen. Hierbij wordt erkend dat het verleden heeft laten zien dat een grotere rol van de overheid niet altijd vruchten afwerpt, maar die ervaring wordt overschaduwd door de gedachte dat overheidsinterventie nodig is voor een sterke Nederlandse economie. Zoals al eerder gesteld, werd de casus van MSD/Organon door sommige politici gezien als het ‘het ultieme bewijs van het falen van de politiek’ (Marijnissen & Roemer, 2010). Hiermee werd voornamelijk gedoeld op het gebrek aan politieke interventies. Het andere standpunt is dat een grotere rol van overheden vaak niet bijdraagt aan een positieve stimulans van de economie. Zeer sceptisch over de rol van overheden is Lerner (2009), die overheidsbeleid aan de kaak stelt dat gericht is op het genereren van economische bedrijvigheid. Zijn boek is weliswaar vóór de kredietcrisis geschreven, maar de meest voorkomende valkuilen in het overheidsbeleid gericht op economische ontwikkelingen zijn momenteel nog steeds interessant en relevant. Juist vanwege het feit dat overheden in deze tijd op zoek zijn naar nieuwe wegen om actief economische ontwikkeling te stimuleren kunnen dergelijke inzichten leerzaam en bruikbaar zijn. “Today's economy is a global one on many levels, particularly in emerging industries. Capital flows, production flows and research spending increasingly cross borders and continents. To attempt to build a merging industry without strong global ties is a recipe for an irrelevant and unsuccessful sector.” (Lerner, 2009:14). Lerner onderscheidt twee typen valkuilen (2009: 13): “conceptual failings, which doom a program from its very start, and implementation failures, which create problems as the programs enter operation” (Lerner, 2009: 13). Volgens Lerner zijn er globaal twee rollen toe te schrijven aan overheden willen zij succesvol economische ontwikkeling stimuleren. De eerste rol heeft betrekking op het creëren van een aantrekkelijk economisch klimaat voor ondernemers en (internationale) investeerders. Het ondernemerschap zelf moet een aantrekkelijke optie zijn voor ondernemers door bijvoorbeeld een gunstig belastingstelsel te bewerkstelligen of studenten al in een vroeg stadium voorlichting te geven over het ondernemerschap waardoor zij bewuste keuzes kunnen maken. Ook dient een natie of provincie aantrekkelijk te zijn voor met name internationale investeerders, omdat juist deze groep van belang is voor economische groei. Zo blijkt uit een onderzoeksrapport van de Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA) dat er in 2011 1,4 miljard euro aan buitenlandse investeringen zijn bin-

nengehaald die in 3.530 extra banen hebben geresulteerd in Nederland (NFIA, 2012). Lerner (2009: 12) noemt het scheppen van een gunstig economisch klimaat ook wel “setting the table” voor internationale investeringen en ondernemerschap. Hij merkt daarbij op dat publieke leiders het belang hiervan nog weleens kunnen onderschatten waardoor extra aandacht hiervoor nodig is (Lerner, 2009). De tweede rol is het rechtstreeks ingrijpen in het ondernemingsproces hetgeen volgens Lerner (2009) de meest uitdagende rol is, omdat hier sprake is van een hoog risico op perverse effecten (Boudon, 1977, zoals beschreven in Van Parijs, 1982). Overheden dienen dergelijke overwegingen te betrekken bij het vraagstuk welke beleidsinstrumenten zij kunnen inzetten om een structurele bijdrage te leveren aan de economie. Hierbij moet volgens Lerner (idem) in acht genomen worden dat er niet een “one size fits all” oplossing bestaat, maar feit is dat sommige rollen van overheden wel bijdragen aan het verlevendigen van de economie.

### *2.3 Lokale overheden in een tijdperk van mondialisering*

De manier waarop er invulling wordt gegeven aan de rol van overheden is in elke staat anders (Ritzer, 2003). Economische schaalvergroting heeft bijgedragen aan tal van grote transformaties in de industriële wereld, zoals een overgang van industriële naar postindustriële samenlevingen en de spreiding van het kapitalisme. Deze ontwikkelingen zijn het meest zichtbaar in liberaal-democratische staten in West-Europa en Noord-Amerika (Kantor & Savitch, 2004). Ondanks deze globale ontwikkelingen, die op het eerste oog tot convergentie leiden, zijn er op lokaal niveau ook verschillen waarneembaar (Giddens, 1990; Kantor & Savitch, 2004; Sassen, 2006a). In die zin is er behalve convergentie ook zeker sprake van divergentie (idem). George Ritzer (2003) noemt dit ook wel *glocalization* en hij definieert dit als “the interpenetration of the global and the local, resulting in unique outcomes in different geographic areas”. Een voorbeeld daarvan is dat de Westerse samenleving weliswaar gekenmerkt wordt door het kapitalisme, maar dat de specifieke invulling daarvan nogal verschilt tussen landen (Whitley, 1999). Volgens Ritzer (2003: 193-194) ligt de nadruk in het idee van *glocalization* op het tegengaan van de gedachte dat “forces emanating from the West in general and the United States in particular” tot economische, politieke, institutionele en culturele homogeniteit leiden. De organisatie van de economie verschilt per staat en dat hangt vooral samen met het type welvaartsregime dat een natiestaat kent. Op internationaal niveau bestaan er ook weer kwalitatieve verschillen tussen verzorgingsstaten in de manier waarop er arrangementen zijn geregeld tussen de staat, de markt en burgers (Esping-Andersen, 1990).

In de literatuur over mondialisering bestaan er verschillende opvattingen over wat lokaal nu precies inhoudt. Een groot deel van de literatuur over lokale effecten van mondialisering richt zich voornamelijk op (natie)staten of steden als lokale actoren (Giddens, 1990; Kantor & Savitch, 2004; Sassen, 2006a). Sassen (2006b) noemt de natiestaat ‘een containerbegrip’ waarbij vaak alle politieke lagen van de staat op één hoop worden gegooid. Zij pleit er voor om deze lagen van elkaar te onderscheiden en zicht te krijgen op de functie van elke politieke laag. Er is dus sprake van een gebrek aan wetenschappelijke kennis over de functie van de tussenliggende regionale laag in landen. Zo kent Amerika behalve de federale overheid ook vijftig verschillende staatsoverheden (voor elke staat één). De Bondsrepubliek Duitsland is opgedeeld in zestien deelstaten (de zgn. *Bundesländer*) die elk hun eigen grondwetten, regeringen en parlementen hebben. Wat Nederland betreft kan er een onderscheid gemaakt worden in drie territoriale bestuurslagen, namelijk de Rijksoverheid, de provincies en de gemeenten. Daarbij komt nog dat Europa als vierde bestuurslaag wordt gezien boven de drie bestuurslagen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013). De provincie staat tussen de Rijksoverheid en de gemeenten in en vervult op die manier als het ware een scharnierfunctie.

Al decennialang worden de provincies ter discussie gesteld als het aankomt op de toekomst van deze tussenliggende bestuurslaag (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013). “Het huidige middenbestuur, de provincie, heeft te maken met een opschalend lokaal bestuur dat steeds meer de regionale schaal opzoekt en een Rijksoverheid die zich onder druk van Europa ook meer is gaan bemoeien met decentrale taken. Provincies komen aldus in de verdrukking tussen twee overheden die een opwaartse en neergaande beweging vertonen.” (Raad voor het openbaar bestuur, 2010: 15). Deze ontwikkeling zorgt voor veel vragen over de wijze waarop maatschappelijke vraagstukken op regionaal niveau aangepakt moeten worden en wat de rol van de provincies hierin is of zou kunnen zijn (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013). “Het meest fundamentele probleem in het middenbestuur is het gebrek aan helder bestuurlijk eigenaarschap, met als gevolg onnodige bestuurlijke drukte en een gebrekkige democratische legitimatie. Dit hangt samen met de wijze waarop het middenbestuur nu is georganiseerd.” (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013: 13). Mede om die reden is er in het regeerakkoord (2012) besloten om de provinciale schaal te vergroten, hetgeen op de lange termijn zou moeten resulteren in vijf landsdelen in plaats van de huidige twaalf provincies. Deze herinrichting van het middenbestuur moet er toe leiden dat de provinciale overheden beter in staat zullen zijn om hun ‘belangrijke ruimtelijk-economische regierol’ uit te kunnen oefenen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: 19). Het provinciale takenpakket bestaat uit de regie over het

ruimtelijk-economisch domein waarin de focus ligt op de volgende aspecten: verkeer, vervoer, regionale economie (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: 13). De provincies hebben een grote mate van beleidsvrijheid in die zin dat zij naar eigen inzicht invulling mogen geven aan de manier waarop zij hun taken vervullen. ‘Het is en blijft aan de provincies zelf om hun eigen sturingsfilosofie te bepalen’ (idem). Hierbij kunnen zij samenwerkingsverbanden aangaan met andere overheden, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

Er zijn diverse mogelijkheden te onderscheiden die provinciale overheden hebben om hun beleid uit te voeren. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan financiële en politieke middelen. De provincies krijgen jaarlijks geld van de Rijksoverheid om hun taken te kunnen uitvoeren en daarnaast genereren zij verdere inkomsten uit andere bronnen zoals belastingheffing en beleggingen<sup>1</sup>. In dit onderzoek ligt de focus op de provincie Noord-Brabant, die een belangrijke rol heeft gespeeld in het beleidsproces rondom de casus MSD/Organon. Als zij geen actie had ondernomen zouden de reorganisatieplannen van MSD mogelijk een veel grotere impact gehad hebben op de regio. Alle gebruikte middelen van de provincie Noord-Brabant en de consequenties daarvan worden verhelderd aan de hand van dit onderzoek. Voorafgaand aan het onderzoek is er in ieder geval bekend dat de provincie Noord-Brabant beschikt over financiële middelen. In 2009 ruim drie miljard euro heeft ontvangen uit de verkoop van haar Essent-aandelen. Een derde van deze ‘Essent-gelden’ reserveert zij voor regionale investeringen<sup>2</sup>. Mogelijk heeft zij deze middelen benut in de casus MSD/Organon. Door een reconstructie te maken van het beleid dat door de provincie Noord-Brabant uitgevoerd werd, na de sluitingsplannen van MSD, wordt er in kaart gebracht welke beleidsmogelijkheden zij had en hoe deze gebruikt werden om economische ontwikkeling te stimuleren en welke (voorlopige) resultaten deze hebben.

---

<sup>1</sup> Informatie verkregen van de website van de Rijksoverheid:  
<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/provincies/vraag-en-antwoord/hoe-komen-provincies-en-gemeenten-aan-geld.html>

<sup>2</sup> Informatie verkregen van de website van de provincie Noord-Brabant:  
<https://www.brabant.nl/politiek-en-bestuur/agenda-voor-brabant/investeringsfondsen.aspx>

### 3. Onderzoeksopzet

---

#### 3.1 De onderzoeksvragen

Op basis van de besproken literatuur kan er een aantal onderzoeksvragen geformuleerd worden om de probleemstelling – Welke beleidsmogelijkheden heeft de provincie om economische ontwikkeling te stimuleren? – te kunnen beantwoorden. De onderzoeksvragen luiden als volgt:

1. Welke motivatie en welke doelstellingen had de provincie Noord-Brabant om beleidsmatig actie te ondernemen?
2. Hoe werd het beleid van de provincie Noord-Brabant ten behoeve van economische ontwikkeling vormgegeven en welke middelen werden daarbij gebruikt? Deze vraag is onder te verdelen in:
3. Op welke gronden en onder welke voorwaarden heeft de provincie Noord-Brabant in de casus MSD/Organon beleidskeuzes gemaakt om een bijdrage te leveren aan economische ontwikkeling?
4. Wat zijn tot dusverre de consequenties van het beleid van de provincie Noord-Brabant?

#### 3.2 Onderzoeksmethoden

Om te zien wat de inbreng van de provincie Noord-Brabant is geweest ten tijde van de aankondiging van de sluitingsplannen van MSD/Organon is een documentenanalyse uitgevoerd. Deze is aangevuld met interviews met diverse sleutelfiguren daar waar dat nodig is om het beleidsproces te verhelderen in de gevallen waarin de documenten ontoereikend zijn. De documenten bestaan uit beleidsnota's, verslagen, notulen en notities van de provincie Noord-Brabant inzake de ontwikkelingen rondom MSD/Organon. Deze documenten zijn ter beschikking gesteld door de provincie Noord-Brabant en zijn afkomstig uit het archief. Op basis van deze gegevens is een reconstructie gemaakt van het beleid van de provincie Noord-Brabant in de casus van MSD/Organon. Het betreft een exploratief onderzoek dat enerzijds zal duidelijk maken welke mogelijkheden en bevoegdheden de provincie Noord-Brabant had met betrekking tot de casus van MSD/Organon, en dat anderzijds zal duidelijk maken, voor zover dat mogelijk is, wat de effectiviteit van deze interventie is geweest inzake de casus. Hiermee kan

de lacune binnen het “globalisering versus lokalisering” debat met een hedendaags en regionaal onderzoek worden opgevuld.

### *3.2.1 Documentenanalyse*

Voor een succesvolle analyse van documenten was de medewerking van de provincie Noord-Brabant noodzakelijk. Immers, alleen zij beschikt over de documenten die betrekking hebben op het beleidsproces waarin hun rol naar voren komt. De contactpersoon van de provincie heeft gekeken welke documenten relevant zouden kunnen zijn en heeft deze beschikbaar gesteld. Daarmee is er sprake van een directe wijze van dataverzameling (vgl. Baarda & De Goede, 2006). Later is er van mijn kant gevraagd om een aanvulling op deze stukken omdat er sommige (delen van) documenten ontbraken of wanneer in de al eerder verkregen stukken verwezen werd naar andere documenten die relevant zouden kunnen zijn. Niet alle gevraagde documenten zijn ook daadwerkelijk door de provincie Noord-Brabant ter beschikking gesteld om redenen van vertrouwelijkheid. Desalniettemin kon er veel informatie verkregen worden op basis van de al eerder verkregen documenten, maar ook via de interviews en stukken die door sommige respondenten beschikbaar zijn gesteld. Deze laatstgenoemde documenten zijn dus via de sneeuwbalmethode verzameld (zie Baarda & De Goede, 2006). Zo werd er door een respondent verwezen naar andere relevante stukken, waarna die achterhaald zijn. Twee respondenten hebben stukken tijdens een interview beschikbaar gesteld en weer een andere respondent heeft na het interview extra stukken via de e-mail toegezonden. Al deze documenten zijn, naast de door de provincie beschikbaar gestelde documenten, in de analyse meegenomen. Deze data zijn op datum gsystematiseerd en geanalyseerd om tot een chronologische reconstructie van het beleidsproces te kunnen komen.

De documenten omvatten informatiedocumenten van werk- en stuurgroepen, raadstukken van de gemeente Oss, kamerstukken van de Tweede Kamer, formeel vastgestelde documenten door Gedeputeerde- en/ of Provinciale Staten. Ook informele notities, e-mails, juridische memo's, powerpoint-presentaties, voortgangsrapportages, formele adviezen en overeenkomsten behoren tot de verzameling. De documenten zijn afkomstig uit de periode juli 2010 – maart 2012. Zoals overeengekomen is met de provincie Noord-Brabant kunnen niet alle gegevens vrij worden gebruikt voor het onderzoek. Alle passages uit de niet-vertrouwelijke documenten hebben wel een bronvermelding.



### *3.2.2 Aanvullende diepte-interviews*

Voor dit onderzoek was het van belang dat er ter aanvulling op het documentenonderzoek diepte-interviews plaatsvonden. Een beperking tot uitsluitend formele documenten is niet toereikend voor de beantwoording van de onderzoeksvragen, omdat daarin niet de motieven voor sommige beleidskeuzes opgenomen zijn. Ter verdieping en aanvulling op het documentenonderzoek zijn er interviews uitgevoerd met informanten. Interviews kunnen op allerlei manieren gedaan worden, maar bij kwalitatief onderzoek gaat het om het opdoen van nieuwe inzichten. Het doen van open, in combinatie met semigestructureerde interviews, is daarvoor de meest geschikte werkwijze (vgl. Baarda & De Goede, 2007). De vragen liggen dan van tevoren niet vast, maar de onderwerpen wel. Voorbeelden van onderwerpen waren ontwikkeling van het beleidsproces, beleidsopvattingen- en afwegingen, samenwerkingsverbanden, de rol van actoren, de rol van gemobiliseerde groepen, beleidsmiddelen ten behoeve van economische ontwikkeling, specificatie van financiële middelen, etc. De onderwerpen varieerden per interview zonder daarbij het gestelde onderzoeksdoel uit het oog te verliezen. De variatie had te maken met het feit dat iedere respondent een andere plaats innam in de casus van MSD/Organon waardoor sommige onderwerpen meer, en andere onderwerpen minder relevant waren.

#### *Werving respondenten*

Het eerste deel van de respondenten is verzameld door middel van een aangewezen selectie (vgl. Baarda & De Goede, 1995). De contactpersoon van de provincie Noord-Brabant heeft een lijst met namen opgesteld van contactpersonen die relevant zouden kunnen zijn voor het onderzoek. Deze contactpersonen zijn vervolgens rechtstreeks benaderd. Overigens was een deel van hen al van tevoren ingelicht door de contactpersoon van de provincie over de mogelijkheid dat er contact met hen opgenomen zou kunnen worden voor een interview voor dit onderzoek. In sommige interviews werd verwezen naar andere sleutelfiguren die van belang zouden kunnen zijn voor het onderzoek. Het tweede deel van de respondenten is dus verzameld door middel van de sneeuwbalmethode (idem).

De respondenten in dit onderzoek zijn geselecteerd op basis van de hierna genoemde criteria. Ten eerste moesten de respondenten deel uitgemaakt hebben van het directe beleidsproces, omdat de verkregen informatie dan direct van de bron zelf kwam. Verder was er het criterium dat de respondenten kennis moesten hebben van het verloop en de kwaliteit van het gevoerde beleid van de provincie Noord-Brabant met betrekking tot de casus. Tot slot moesten de respondenten bereid en beschikbaar zijn om aan een interview deel te nemen. In totaal

is er met tien respondenten gesproken tijdens negen gesprekken. Er waren steeds twee (of meer) interviewers aanwezig wat het voordeel had dat we elkaar konden ondersteunen tijdens de gesprekken. De interviews zijn afgenomen in de periode juni 2013 – september 2013. Voor de definitieve lijst van geïnterviewde personen zie tabel 1.1. Van een enkele respondent is de naam niet vrijgegeven, omdat deze persoon heeft medegedeeld dat liever niet te willen. Daarnaast hebben sommige respondenten medegedeeld liever niet geciteerd te worden tenzij er voorafgaand met hen afgestemd zou worden welke passages gebruikt konden worden. Aan deze voorwaarde is voldaan.

**Tabel 1.1: Overzicht + achtergrondinformatie respondenten**

| <i>Datum interview (jaar 2013)</i> | <i>Organisatie</i>   | <i>Naam</i>                    | <i>Functie ten tijde van het beleidsproces</i>                              | <i>Periode van betrokkenheid in beleidsproces</i> |
|------------------------------------|--|--------------------------------|---|---|
| <b>12 juni '13</b>                 | Provincie Noord-Brabant  | Ir. M.E.J.M. (Marlon) Peeters, | Beleidsmedewerker innovatie, afdeling economie & Mobiliteit/SEB             | 2012 – 2014                                       |
|                                    |  | Ir. T. (Tim) Jongbloed         | Projectcoördinator Life Sciences Park Oss                                   | 2011 – 2012                                       |
| <b>14 juni '13</b>                 | Gemeente Oss   | Drs. E. (Eric) Saras           | Projectmanager Economie   | 2009 – 2012                                       |
| <b>21 juni '13</b>                 | Roland Berger Strategy Consultants (RSBC)                              | Drs. D. (David) Frans          | Senior project manager  | 2010 – 2012                                       |
| <b>26 juni '13</b>                 | Provincie Noord-Brabant  | Ir. C.W. (Lily) Jacobs         | Gedeputeerde voor Economie, Duurzaamheid en Arbeidsmarktbeleid              | 2009 – 2011                                       |
| <b>10 juli '13</b>                 | Gemeente Oss   | H.W.M. (Herman) Klitsie        | Burgemeester van Oss  | 2009 – 2011                                       |
| <b>25 juli '13</b>                 | MSD  | (anoniem)                      | MSD-medewerker  | 2009 – 2012                                       |
| <b>14 augustus '13</b>             | Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij (BOM)                              | Dr. J. (Jan) Pelle             | Directeur Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij (BOM)                         | 2010 – 2014                                       |
| <b>21 augustus '13</b>             | Provincie Noord-Brabant  | Drs. L.W.L. (Bert) Pauli       | Gedeputeerde Economische Zaken en Bestuur                                   | 2011 – 2014                                       |
| <b>4 september '13</b>             | Rijksoverheid, Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie | Drs. G.M. (Guido) Landheer     | Directeur Ondernemen/Industrie en Diensten Ministerie van Economische Zaken | 2010 – 2012                                       |

### *Kwaliteitscriteria*

Om de kwaliteit van het verzamelde materiaal te garanderen is er gebruik gemaakt van geluidsopname-apparatuur. Daardoor kon er tijdens de interviews aandachtig geluisterd worden naar de respondent en kon de opname op een later moment letterlijk getranscribeerd worden. Wat betreft de betrouwbaarheid werden interviews onderling met elkaar vergeleken op basis van de gegeven informatie. Mochten daarin verschillen waargenomen worden, dan werd dat voorgelegd aan de respondent en/of werd de informatie getoetst aan de verkregen documenten. Op die manier kon er vastgesteld worden of de informatie wel of niet geldig was. De controleerbaarheid van de verzamelde informatie is gewaarborgd, doordat elk interview is opgenomen en zowel de audio-opname als de transcriptie bewaard zijn.

### *Analyse van de interviews*

De interviewduur varieerde van 60 tot 135 minuten en bedroeg gemiddeld 85 minuten. Negen interviews werden *face-to-face* afgenomen en één interview vond plaats via de telefoon. Voorafgaand aan elk gesprek werd toestemming voor opname gevraagd en deze is bij alle respondenten verkregen. Elk interview is tot een transcript is uitgewerkt en is handmatig gecodeerd.

## 4. Onderzoeksresultaten

---

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd en geanalyseerd aan de hand van een chronologische reconstructie van het beleidsproces in de casus MSD/Organon. De reconstructie dient als kapstok waaraan de beantwoording van de onderzoeksvragen wordt opgehangen.

### *Aanvang van het beleidsproces*

‘MSD kondigt herstructurering van de locatie in Oss aan in het kader van wereldwijde integratie na de fusie tussen Merck en Schering-Plough’, zo kopt het officiële persbericht van MSD (2010) op donderdag 8 juli 2010. Wereldwijd zou er binnen Merck een substantieel aantal arbeidsplaatsen verloren gaan door activiteiten te consolideren om kosten te besparen. Voor de locatie Oss en rondom resulteerden deze plannen in het stopzetten van de Research & Development (R&D)-, productie- en andere activiteiten op de R&D locaties in Oss, Schaijk en de Nobilon-site in Boxmeer (idem). Ook werd aangekondigd dat MSD bezig was met een onderzoek naar initiatieven om de impact van deze plannen te verzachten voor de Osse gemeenschap. ‘Daarom onderzoekt MSD *business development*-initiatieven om de campus in Oss op den duur te herontwikkelen. Met de academische wereld en met diverse overheden wordt gesproken om een deel van het terrein en de bestaande voorzieningen om te vormen tot een nieuw science park, mede voor de ontwikkeling van de Osse gemeenschap.’, aldus het persbericht van MSD (2010).

Het beleidsproces om de klappen van de reorganisaties op te vangen begon al voor de officiële bekendmaking met een reeks van bestuurlijke gesprekken tussen en met overheden. MSD/Organon is in Oss de grootste werkgever en speelt een belangrijke rol voor de lokale bedrijvigheid. Vanwege die belangrijke rol had de burgemeester van Oss regelmatig contact met het bedrijf om geïnformeerd te blijven over relevante ontwikkelingen. Door een gesprek met de toenmalige locatiedirecteur van MSD, Rob Prins, werd duidelijk dat er opnieuw ‘het nodige stond te gebeuren’ bij het voormalige Organon (vgl. Herman Klitsie, 10 juli, 2013). In maart werd Prins vervangen door Hans Kortlever (toenmalig senior vice president en regionaal directeur Midden-Europa), die door Merck naar Oss was gestuurd om daar de reorganisatie in goede banen te leiden (vgl. Herman Klitsie, 10 juli, 2013).

Op 14 april 2010 werd het college van burgemeesters en wethouders (B&W) van de gemeente Oss officieel door Kortlever geïnformeerd over de geplande reorganisaties. De pre-

cieze omvang en inhoud van de plannen werd niet bekend gemaakt behalve dat er in Oss ‘[...] er stevige veranderingen [zullen] plaatsvinden van activiteiten en er wellicht een deel van de locatie afgestoten [...] kunnen worden.’ (Gemeente Oss, 2010a: 6). Verder werd er duidelijk gemaakt dat de lokale overheden een zeer beperkte tot geen invloed zouden kunnen uitoefenen op de strategische keuzes van Merck. ‘(...), hooguit dat op het niveau van bijvoorbeeld Nederland enige invloed kan worden aangewend.’ (Gemeente Oss, 2010a: 5). Het was voor de gemeente Oss duidelijk dat zij een ondergeschikte rol hierin zou hebben en daarom ingangen moest zoeken bij de hogere bestuurslagen om hun positie te versterken (Gemeente Oss, 2010b). Daar zou zij het onderwerp op de politieke agenda moeten zien te krijgen. Wat betreft de Rijksoverheid was er gedurende het proces sprake van minimale bemoeienis, omdat zij, naar eigen zeggen, directe inmenging in dit proces van verplaatsing van activiteiten ongewenst achtte (Ministerie van Economische Zaken, 2010b). Overigens heeft het Rijk na de officiële bekendmaking nog wel geprobeerd om telefonisch contact te leggen met de CEO van Merck in New Jersey, maar dat mocht niet baten. De gemeente Oss besloot al snel contact met de provincie Noord-Brabant te zoeken, omdat die meer middelen tot haar beschikking zou hebben zoals een groter budget en meer bestuurskracht (Gemeente Oss, 2010b:4). Daarnaast zou provinciale beleidsinterventie in vergelijking met die van het Rijk meer legitiem zijn met het oog op het vroegere industriebeleid.

#### *Betrokkenheid provincie Noord-Brabant*

Op 21 mei 2010 werd er contact gelegd met de (toenmalige) gedeputeerde Economische Zaken, Lily Jacobs, van de provincie Noord-Brabant. Er werd door de gemeente Oss gerefereerd aan eerdere ervaringen met een vergelijkbare casus in februari 2010, namelijk die van Wärtsilä in het Brabantse Drunen<sup>3</sup> (vgl. Herman Klitsie, 10 juli 2013). Deze casus zal hier kort worden toegelicht, omdat er parallellen te vinden zijn in de manieren waarop de provincie Noord-Brabant haar economische beleid heeft vormgegeven en zij die inspiratie heeft gebruikt voor de casus MSD/Organon. Om het vertrek van Wärtsilä naar China te compenseren werd er onder de regie van de provincie Noord-Brabant een taskforce opgericht om onderzoek te doen naar de mogelijkheden om de innovatiekracht van Brabantse Metaal- en Machine-industrie te versterken<sup>4</sup>. Deze taskforce bestond uit zowel publieke als private partijen<sup>5</sup>. Het voordeel van

---

<sup>3</sup> Zie voor meer informatie het persbericht van provincie Noord-Brabant/gemeente Heusden: [http://www.metalvalley.eu/backsite/upload/publicaties/persberichtheusden100416planvanaanpakwartsila\\_20111019115454183.pdf](http://www.metalvalley.eu/backsite/upload/publicaties/persberichtheusden100416planvanaanpakwartsila_20111019115454183.pdf)

<sup>4</sup> Idem

zo'n publiek-private samenwerking is onder andere het delen van risico's, kosten en bronnen om een gezamenlijk doel te bereiken (vgl. Van Ham & Koppenjan, 2001: 598). Deze samenwerking resulteerde in een plan om de economische groei en werkgelegenheid in de regio te versterken waarbij het bovenregionale bedrijventerrein Metal Valley en een kenniscentrum werden opgericht op de plek van scheepsschroevenfabrikant Wärtsilä<sup>6</sup>. In deze casus maakte de provincie Noord-Brabant voor het eerst gebruik van een taskforce om op te treden tegen de economische gevolgen van mondialisering. Deze positieve ervaring leidde tot het inzicht dat zo'n taskforce een effectief middel is om krachten te bundelen met relevante partijen om een gezamenlijk doel te bereiken.

Naar aanleiding van het gesprek met de gemeente Oss werd er door de provincie besloten om – zoals in de casus Wärtsilä – een coördinatieberaad in het leven te roepen. Het doel van dat beraad was om in samenwerking met relevante publieke en private partijen mogelijkheden te onderzoeken om de gevolgen van de reorganisatie 'mogelijk om te zetten in kansen voor de Osse en regionale economie' (gemeente Oss, 2010a: 6). Er was bij de provincie overigens niet direct sprake van consensus over politieke interventie van hun kant. Gedeputeerde Jacobs zegt daar het volgende over:

*'Politiek gezien was ik een eenling en moest ik opboksen tegen andere kleuren. (...) het college was wel erg gepolitiseerd. In die zin dat je niet zomaar steun kreeg als je iets wilde. (...) In het ambtelijke apparaat heb je ook te maken met mensen die erin geloven en het interessant vinden om hieraan te trekken. En je hebt mensen die het wat minder hebben.'*

*(Lily Jacobs, 26 juni 2013)*

De wisselende steun was vooral terug te voeren op de neoliberale opvatting dat dergelijke ontwikkelingen aan de markt overgelaten moeten worden (Tim Jongbloed, 12 juni 2013). Tegelijkertijd realiseerde de provincie zich dat, als ze geen actie zouden ondernemen, de regionale gevolgen van de reorganisatieplannen enorm zouden zijn. Dat besef – het politieke belang van ingrijpen – in combinatie met het feit dat zij als enige bestuurslaag iets in deze casus

---

<sup>5</sup> De volgende partijen namen deel aan deze Taskforce: de provincie Noord-Brabant, de gemeente Heusden, de Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij (BOM), de Brabants Zeeuwse Werkgeversvereniging (BZW) en de Avans Hogeschool.

<sup>6</sup> Zie voor verdere informatie Masterplan Metal Valley Netherlands: [http://www.metalvalley.eu/backsite/upload/publicaties/masterplanmetalvalleypubliek\\_20111024121512293.pdf](http://www.metalvalley.eu/backsite/upload/publicaties/masterplanmetalvalleypubliek_20111024121512293.pdf)

kon betekenen zorgde ervoor dat de zaak naar zich toetrokken en ermee aan de slag gingen (idem).

#### *Het politieke belang van de regionale overheid*

Het belang van de provincie Noord-Brabant om in te grijpen was groot. De gevolgen van de reorganisatieplannen zouden resulteren in het verloren gaan van hoogwaardige werkgelegenheid en specialistische kennis. Dat zou niet alleen leiden tot ingrijpende gevolgen voor de werknemers van het farmaceutische bedrijf en de regionale economie, maar ook voor de innovatieve sector Life Sciences & Health<sup>7</sup>. Deze sector is aangewezen als één van de negen topsectoren (Ministerie van Economische Zaken, 2011). De Life Sciences & Health omvat de werkgelegenheid en kennis die verloren dreigde te gaan. De provincie ambieert ‘om tot de Europese top van kennis- en innovatieregio’s te blijven behoren’. Deze positie zou door de ontwikkelingen bij MSD in Oss onder druk te komen staan. Gedeputeerde Pauli geeft een samenvatting van de provinciale zorgen:

*“Dus op de eerste plaats was de zorg als regionale overheid dat er toch heel veel kennis zit waarvan we dachten dat die niet mag verdwijnen. We hebben natuurlijk voorbeelden gehad van sectoren in Nederland waar enorme transities hebben plaatsgevonden of reorganisaties. Kijk, bijvoorbeeld een logistieke sector die vaak overgenomen werd door buitenlandse holdings en dan zie je na een verloop van tijd dat heel veel daar bepaald wordt en dat de kennis weglekt in dit land. Dat was onze zorg één. Zorg twee is natuurlijk de werkgelegenheid. We hadden al heel snel in beeld wat het zou betekenen niet alleen voor de medewerkers van MSD/Organon, en de duizenden formatieplaatsen die daarmee gemoeid waren, maar denk ook aan toeleverende bedrijven. Bleek uit onderzoek dat er 1.400 bedrijven bij betrokken waren als toeleverancier, dus dat betekende nogal wat. Maar reden drie ook omdat we de sector zo belangrijk vonden en de overtuiging hadden dat daar de komende jaren enorme veranderingen in gaan spelen.”*

*(Bert Pauli, 21 augustus 2013)*

Op basis van die zorgen formuleerde de provincie twee doelstellingen, die in het beleidsproces behaald moesten worden. Er moest een oplossing gevonden worden voor a) het behoud

---

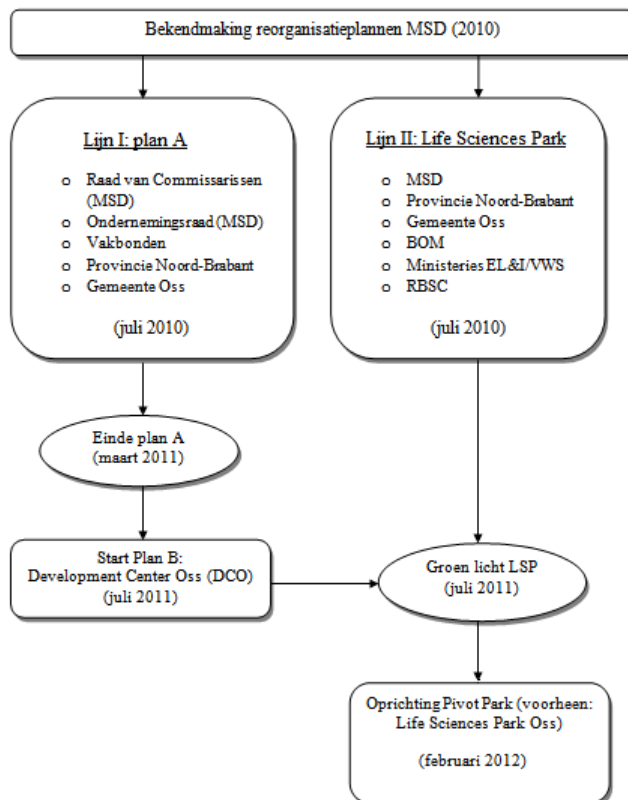
<sup>7</sup> Voor meer informatie over deze sector zie de website <http://topsectoren.nl/life-sciences-health>

van hoogwaardige werkgelegenheid en b) het behoud van kennis en innovatie verwant aan de topsector Life Sciences & Health. De Provinciale Staten gaf de betrokken gedeputeerden de opdracht om ‘alles in het werk te stellen om samen met partners maatregelen te nemen’ om de geformuleerde doelstellingen te behalen (Provincie Noord-Brabant, 2010b: 1).

*Vormgeving beleidsproces: twee lijnen*

De provincie Noord-Brabant splitste het oorspronkelijk coördinatieberaad op in twee Taskforces: Taskforce Werkgelegenheid en Taskforce Life Sciences Park. De aanleiding voor deze splitsing was het voorstel van Hans Kortlever (toenmalig senior vice president en regionaal directeur Midden-Europa MSD) om mogelijkheden te onderzoeken om een Osse variant van de High Tech Campus<sup>8</sup> in Eindhoven op te zetten. Gezien het succes van de High Tech Campus was de provincie geïnteresseerd in de mogelijkheden daarvan. Om belangentegenstellingen te voorkomen werd er een aparte taskforce ingesteld waarin de directeur van MSD zijn ideeën kon uitwerken zonder dat hij te maken kreeg met de arbeidsproblematiek in de andere taskforce waar hij juist verantwoordelijk voor werd gehouden. Zodoende werd het beleidsproces vormgegeven langs twee lijnen zoals weergegeven is in afbeelding 1.1.

*Afbeelding 1.1: twee beleidslijnen in de casus MSD/Organon*



<sup>8</sup> Voor meer informatie zie website:

[http://www.hightechcampus.com/?utm\\_source=www.google.nl&utm\\_medium=organic&utm\\_content=/](http://www.hightechcampus.com/?utm_source=www.google.nl&utm_medium=organic&utm_content=/)



*De lokale betrokkenheid van MSD*

De inzet en lokale betrokkenheid van MSD was bijzonder, aangezien zij vanuit bedrijfsmatig opzicht niet verplicht was om met de overheden te zoeken naar mogelijkheden om de gevolgen van haar eigen reorganisatie te compenseren. Oss was de enige plek van de acht wereldwijd door MSD gesloten R&D-locaties waar iets werd herontwikkeld. De lokale directie heeft zich hiervoor ingezet en dat is niet onopgemerkt gebleven door de betrokken overheden:

*“(...) het Nederlands management heeft bij het Amerikaans management behoorlijk de blaren op de tong gepraat om dit voor elkaar te krijgen. Dit is de enige plek van al die sites die dicht gingen waar iets terug gebracht werd, want in Engeland en in Ierland ging ook iets dicht. Ja, gewoon dicht.”*

*(Eric Saras, gemeente Oss, 14 juni 2013)*

De inzet van MSD getuigt van een lokale betrokkenheid die niet snel van een multinational verwacht zou worden. Over het algemeen is het imago van zulke grote internationale bedrijven juist rationeel en afstandelijk. *Transnational corporations* (TNC's), zoals MSD, worden in de wetenschappelijke literatuur veelal opgevat als actoren, die (mede)verantwoordelijk zijn voor de vormgeving van wereldwijde grote verschuivingen in de locatie van economische activiteiten (zie Sassen, 2006; Taylor, 2004). In deze literatuur is er meestal weinig oog voor de mogelijke betrokkenheid van TNC's bij de lokale gevolgen van zulke verschuivingen. Laat staan dat er bij hen sprake kan zijn van de wil of bereidheid om de gevolgen van hun eigen handelen te verzachten zoals het geval was bij MSD. De houding van TNC's lijkt daarom geen monolithisch geheel te zijn, maar is deze juist per casus verschillend. In deze casus hebben waarschijnlijk twee factoren bijgedragen aan de betrokkenheid van MSD. Ten eerste is dat het gegeven dat de lokale MSD-directie van Nederlandse afkomst is. Daardoor waren zij – in tegenstelling tot het hoofdkantoor in New Jersey – bekend met het sentiment van Organon in Nederland: de ontstaansgeschiedenis, de innovatieve kracht en de daarbij horende successen (vgl. MSD-medewerker, 25 juli 2013). Een medewerker van MSD (25 juli 2013) stelt dat als er een Amerikaan in de directie van MSD Oss was geplaatst, de situatie 'zonder meer' anders was verlopen. Ten tweede is dat het Nederlandse verzorgingsstaatmodel waarin arrangementen zijn geregeld tussen de staat, de markt en burgers (Esping-Andersen, 1990). Zo kennen we in Nederland het Rijnlandse model en dat is er één van loyaliteit en solidariteit. Dit is in contrast met het puur rationele Angelsaksische bedrijfsmodel in Amerika waarbij een werknemer van de één op de andere dag op straat kan staan. Een

gevolg van het Rijnlandse model is de wet- en regelgeving, die van belang is bij een collectief ontslag om bedrijfseconomische redenen<sup>9</sup>. Daardoor kon MSD in New Jersey niet zomaar de zaak in Oss sluiten. Volgens betrokkenen wist de lokale directie in het beleidsproces een correcte vertaling te maken van het Angelsaksische model naar het Rijnlandse model (vgl. Saras, 14 juni 2013; Jongbloed, 12 juni 2013). De inzet van multinational MSD werd gewaardeerd en als essentieel geacht:

*“Ik vind dat MSD echt zijn best heeft gedaan. (...) Als zij echt hun hakken in het zand hadden gezet waren we er uiteindelijk niet uitgekomen.”*

*(Tim Jongbloed, provincie Noord-Brabant, 12 juni 2013)*

### *Beleidslijn I: van plan A naar plan B*

De hoofdlijnen van de (linker) beleidslijn waren de opdracht van de Taskforce Werkgelegenheid, het *business development* traject (‘plan A’) en de aan de MSD-directie gerichte juridische procedures gestart door haar eigen Raad van Commissarissen en Ondernemingsraad. Deze beleidslijn startte met de Taskforce Werkgelegenheid met gedeputeerde Jacobs als voorzitter en de volgende partijen: MSD-Organon en haar ondernemingsraad, de gemeente Oss, de Osse Industriële Kring/Brabant Zeeuwse Werkgeversvereniging, UWV en ROC de Leijgraaf (zie tabel 1.1). Gezamenlijk moesten zij de toestroom van werkzoekenden opvangen en coördineren. De eerste opvang werd door MSD zelf geregeld waarvoor zij het outplacementbureau

*Tabel 1.1: Samenstelling Taskforce Werkgelegenheid:*

- **Lily Jacobs (voorzitter)** – Gedeputeerde Economie, Duurzaamheid en Arbeidsmarktbeleid, provincie Noord-Brabant
- **Chris Ermers (vice-voorzitter)** – Wethouder gemeente Oss
- **Jack Hoeven** – Directeur Human Resources, MSD
- **Nicole van Straten** – Voorzitter Ondernemingsraad MSD
- **André Timmermans** – Directeur UWV Werkbedrijf
- **Ed de Leeuw** – Vice-voorzitter Osse Industriële Kring
- **Marc Veldhoven** – Voorzitter College van Bestuur, ROC de Leijgraaf

Lee Hecht Harrison hadden ingehuurd. De latere toestroom van werkzoekenden bleek mee te vallen, waardoor het outplacementbureau alles zelf kon regelen. De taak van deze Taskforce was dus al snel voldaan en werd opgeheven.

<sup>9</sup> Voorbeelden zijn de Wet melding collectief ontslag (WMCO) en de Wet op de Ondernemingsraden (WOM). Voor meer informatie zie [https://www.werk.nl/werk\\_nl/werkgever/meerweten/reorganisatie/juridischeaspecten/wetenregelgeving#d430159e8](https://www.werk.nl/werk_nl/werkgever/meerweten/reorganisatie/juridischeaspecten/wetenregelgeving#d430159e8)

De juridische procedures tegen MSD namen meer tijd in beslag. De Ondernemingsraad en de Raad van Commissarissen van MSD/Organon keerden zich publiekelijk tegen de reorganisatieplannen en spanden een rechtszaak aan tegen MSD. De reden daarvoor was dat MSD niet aan haar plicht zou hebben voldaan om hun eigen Ondernemingsraad vooraf advies te vragen over het geplande massaontslag. Volgens Nederlandse wetgeving had dat wel gemoeten. De rechtszaak stond gepland in september 2010, maar werd uiteindelijk opgeschort. De partijen hadden voorgenomen om eerst gezamenlijk te zoeken naar mogelijkheden voor business development. Dat betekende in die periode alle voorgenomen reorganisatieplannen stil gelegd zouden worden. Mocht er geen geschikte oplossing gevonden worden dan zou de Ondernemingsraad en de Raad van Commissarissen de rechtszaak weer oppakken.

Het business development traject, dat in zowel de gesprekken als in de documenten ‘plan A’ werd genoemd, startte in september. Er werd gezocht naar partijen die interesse hadden om (gedeelten van) de R&D-afdeling in Oss over te nemen. Er hebben verschillende overnamegesprekken plaatsgevonden, maar uiteindelijk bleek er in december 2010 één mogelijkheid te zijn voor overname door ‘party X’.<sup>10</sup> Tot teleurstelling van de betrokken overheden en de lokale directie van MSD maakte het Amerikaanse moederbedrijf Merck in februari 2011 bekend dat de overname door party X niet door zou gaan (vgl. MSD-medewerker, 25 juli 2013). De MSD-medewerker geeft aan dat de reden voor de beëindiging van plan A te maken had met de juridische complexiteit van de deal met party X (idem).

*“Dus de Board [Merck] heeft toen gezegd: ‘Nee, dit doen we niet. We snappen dat het voor Nederland interessant is, maar de complexiteit is zodanig dat het mondiale belang aan de negatieve kant groter is dan de positieve kant.’”*

*(medewerker van MSD, 25 juli 2013).*

In reactie op de beëindiging spanden de Raad van Commissarissen, de Ondernemingsraad en de vakbonden een kort geding aan tegen Merck. De afwijzing van de deal met party X was niet aan hen ter advies voorgelegd en dat was in strijd met een eerder opgesteld akkoord: ‘no single transaction will be denied until prior discussion with the Advisory Body’<sup>11</sup>. Naar aan-

---

<sup>10</sup> De naam van deze partij werd niet bekend gemaakt – betrokkenen hebben een geheimhoudingsverklaring hierover getekend – waardoor er werd gesproken over ‘party X’.

<sup>11</sup> De Advisory Body was een adviesraad, dat door MSD opgericht was in september 2010 voor tijdens het business development traject. Deze bestond uit zes personen; twee vertegenwoordigers van zowel de Raad van Commissarissen van MSD, de MSD Ondernemingsraad als van de vakbonden.

leiding van deze ontwikkelingen namen de leden van de Provinciale Staten unaniem een motie aan waarbij de Gedeputeerde Staten opgedragen werden om de MSD-raden steun te betuigen en aan Merck te vragen of ze de onderhandelingen over de verkoop van de R&D-locatie wilden hervatten (zie bijlage 2 in Provincie Noord-Brabant, 2011a: 9). In aanvulling daarop schreef de Commissaris van de Koning in Noord-Brabant, Wim van de Donk, een brief aan de CEO van Merck (Kenneth Frazier):

“Only during the final stages of the process, however, was the Provincial Executive approached to become involved in sales negotiations with the prospective buyer. Despite our later involvement, we did formally notify you in a joint letter with the Ministry, that we firmly pledged our support for you and the prospect of this international agreement. We therefore consider it highly regrettable that we were not given realistic opportunity to discuss with the prospective buyer the possible means by which the Provincial Executive might have contributed to facilitating the creation of a powerful open innovation system, which would ensure that the current circumstances do not lead to the dismantling of the firm, but rather to a transition.” (geciteerd in Provincie Noord-Brabant, 2011a: 9).

Verder schreef Van de Donk dat de provincie Noord-Brabant openstaat voor overleg over de mogelijkheden die gecreëerd zouden kunnen worden om een open innovatiesysteem te versterken, hetzij via de verkoop van de R&D-afdeling, hetzij door middel van alternatieve oplossingen (idem). De adviesraad van MSD stelde dat wanneer Merck het overnamebod afwijst of geen reden ziet om de onderhandelingen op te pakken er door hen gekeken moest worden naar een alternatief plan (plan B). In een plan B zou dan net zo veel werkgelegenheid en activiteiten in Oss behouden moeten worden als een overname van een derde partij zou opleveren. In maart 2011 werd de rechtszaak door MSD gewonnen: MSD hoefde het overnamebod niet te accepteren. Desalniettemin heeft directievoorzitter Joep Pluymen gehoor gegeven aan het verzoek van de MSD-raden en een plan B bedacht: het Development Center Oss (DCO). Daar zouden medicijnen ontwikkeld en verbeterd worden voor opkomende markten zoals in Brazilië, Rusland, India en China (Provincie Noord-Brabant, 2011b). Merck had daar ook een strategisch belang bij, omdat de medische behoefte in die landen groot is waar MSD op in zou kunnen spelen. Het DCO zou een kleine 500 nieuwe banen opleveren en dat betekende een reductie van haast 50% in het aantal ontslagen van R&D-personeel zoals er in juli 2010 werd aangekondigd.

In mei 2011 werd er met het ‘plan B’ ingestemd door de Ondernemingsraad en de Raad van Commissarissen van MSD. Op 1 juli 2011 werd het DCO opgericht in Oss op de

Moleneind site (locatie MSD Oss). Een groot voordeel van de oprichting van het DCO was het vrijkomen van een aantal projecten (o.a. “het erfgoed van Organon”: Women’s Health en Endocrinologie) en faciliteiten, die gebruikt konden worden voor het Life Sciences Park. De oprichting daarvan stond centraal in de andere beleidslijn. Daarnaast zou het DCO naast MSD als een tweede *anchor tenant*<sup>12</sup> kunnen fungeren voor het park. In de volgende alinea zal de (rechter) beleidslijn besproken worden om de reconstructie van de twee beleidslijnen compleet te maken (zie afbeelding 1.1).

### *Beleidslijn II: een Life Sciences Park in Oss*

De rechter beleidslijn werd ingevuld door het idee van Hans Kortlever om een Life Sciences park op te richten in Oss. Het doel van de Taskforce was om de haalbaarheid van zo’n soort park te onderzoeken op de locatie MSD Oss als structurele oplossing voor het behoud van kennis en innovatie. In de Taskforce waren de volgende partijen vertegenwoordigd: MSD, provincie Noord-Brabant, gemeente Oss, Roland Berger Strategy Consultants (RBSC), BOM en ministeries VWS en EL&I (zie tabel 1.2).

*Tabel 1.2: Samenstelling Taskforce Life Sciences Park:*

- **Hans Kortlever (voorzitter)** – Senior Vice President en Regionaal Directeur Midden-Europa, MSD
- **Benno van Dongen** – Partner Roland Berger Strategy Consultants
- **Guido Landheer** – Directeur Ondernemen Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, Rijksoverheid
- **Hugo Hurts** – Directeur Geneesmiddelen en Medische Technologie, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Rijksoverheid
- **Jan Pelle** – Directeur Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij (BOM)
- **Lily Jacobs** – Gedeputeerde Economie, Duurzaamheid en Arbeidsmarktbeleid, Provincie Noord-Brabant
- **Jan van Loon** – Wethouder Economische Zaken, Gemeente Oss

*i. Onder de Taskforce LSP hangen zeven werkgroepen.*

Er is wereldwijd sprake van een brede verzameling van bestaande en nieuwe initiatieven waarbij grote farmaceutische bedrijven parken opzetten met als doel ‘open innovatie’ te stimuleren. Hierbij worden publiek-private samenwerkingsverbanden aangegaan tussen bedrijven, overheden en kennisinstellingen en deze worden vaak essentieel geacht voor succesvolle

<sup>12</sup> Anchor tenant kan in deze context aangeduid worden als een belangrijke partner die – in positieve zin – zodanig bekend is of een grote naam heeft dat het een aantrekkingskracht heeft op andere bedrijven of ondernemers.

eindresultaten (vgl. Roland Berger Strategy Consultants, 2010). Een dergelijk samenwerkingsmodel wordt door overheden ook wel *Triple Helix* genoemd (provincie Noord-Brabant, 2010a). Voorbeelden van bestaande (en succesvolle) science- en bedrijfsparken in Europa zijn de High Tech Campus in Eindhoven, het Cambridge Science Park in Engeland en Medicon Valley in de transnationale Sontregio (Denemarken en Zweden) (Roland Berger Strategy Consultants, 2009). Binnen deze context is het plan van een mogelijke locatieontwikkeling van een Life Sciences park een voor de hand liggende keuze. Daarnaast is de MSD/Organon-locatie bijzonder, omdat de complete keten van innovatie, ontwikkeling, testen en productie daar aanwezig is. Zo is er op de site een voor Nederland en West-Europa unieke fysieke onderzoeksinfrastructuur beschikbaar die lastig ergens anders op te bouwen is. De infrastructuur bestaat uit de volgende faciliteiten: een ultra high-throughput screening faciliteit (uHTS)<sup>13</sup>, compound library<sup>14</sup> en een kilolab<sup>15</sup> (Provincie Noord-Brabant, 2011b: 5). Deze onderzoeksapparatuur gecombineerd met de specialistische kennis zou volgens Kortlever een rijke basis bieden voor de oprichting van een Life Sciences park (vgl. MSD-medewerker, 25 juli 2013). Hierdoor zou er nieuwe werkgelegenheid en ruimte voor open innovatie ontstaan waar bedrijven met elkaar en kennisinstellingen kunnen samenwerken. Ook zou een dergelijk park bijdragen aan de in Brabant al vertegenwoordigde topsector Life Sciences & Health waardoor diens positie versterkt zou worden (idem).

De oprichting van een science park past dus binnen de trend in de farmaceutische wereld waarbij grote bedrijven vaker een rol op zich nemen als ‘innovatieregisseur’ en de R&D uitbesteden (vgl. Topteam Life Sciences & Health, 2011: 13). ‘Zij ontwikkelen zich van het model van “research and development” naar “search and development”, waarbij zij actief op zoek gaan naar parels buiten de eigen organisatie (vaak binnen het MKB).’ (geciteerd in Topteam Life Sciences & Health, 2011: 13). Deze verschuiving van *in house R&D* naar *out house R&D* is voor grote farmabedrijven vaak financieel aantrekkelijker: aan de ontwikkeling van medicijnen zijn steeds hogere kosten en steeds strengere eisen verbonden (Topteam Life Sciences & Health, 2011). De ontwikkeling naar een nieuw innovatiemodel heeft ook invloed gehad op de keuze van MSD om de onderzoeksafdeling in Oss af te stoten. Dit blijkt tevens uit het feit dat behalve in Nederland ook de R&D-activiteiten in Denemarken, het Verenigd

---

<sup>13</sup> Door middel van een uHTS kunnen grondstoffen met hoge snelheid getest worden of deze voor nieuwe geneesmiddelen geschikt zijn.

<sup>14</sup> De compound library bestaat uit meer dan 200.000 drugachtige verbindingen die beschikbaar zijn om testen mee uit te voeren.

<sup>15</sup> In het kilolab worden nieuwe farmaceutische verbindingen voor de eerste keer in een kilogram geproduceerd. Dit is belangrijk voor wanneer geneesmiddelen in de fase van klinische testen terecht komen.

Koninkrijk en Duitsland door MSD beëindigd werden (Ministerie van Economische Zaken, 2010b).

Om na te gaan of en hoe de provincie Noord-Brabant een rol kon spelen in de oprichting en ontwikkeling van een Life Sciences Park toetste zij het project aan twee belangrijke provinciale beleidsdocumenten: de Agenda van Brabant en het provinciaal campusbeleid. De Agenda van Brabant (Provincie Noord-Brabant, 2010a) is een door de Provinciale Staten vastgesteld beleidsdocument waarin de toekomstvisie voor de regio wordt beschreven met de daarbij behorende de taken en rollen (idem). De visie is duidelijk: provincie Noord-Brabant ambieert om in 2020 tot de Europese top van kennis- en innovatieregio's te behoren (Provincie Noord-Brabant 2010a). De opvatting daarbij is dat een positie als kennis- en innovatieregio een garantie is voor de welvaart en het welzijn in Brabant (idem).

*“De kracht van dit land moet komen uit die permanente innovatie. Steeds meer verbinden, steeds meer vernieuwen en dat soort zaken meer.”*

*(Bert Pauli, provincie Noord-Brabant, 21 augustus 2013)*

Om die ambitie te realiseren wil de provincie extra inzetten op drie domeinen: ondernemerschap, innovatie en internationalisering (idem). Op basis van de aanwezigheid van die drie elementen in het park leidde tot de conclusie dat de realisatie daarvan zou aansluiten bij de beleidsvisie- en strategie zoals geformuleerd in de Agenda van Brabant (Provincie Noord-Brabant, 2011b). Het idee van een Life Sciences Park werd ook getoetst aan het provinciaal campusbeleid. Dit werd ‘een generiek afwegingskader’ genoemd dat in januari 2011 was vastgesteld door de Gedeputeerde Staten (Provincie Noord-Brabant, 2011b: 3). Het doel van dit afwegingskader was ‘om het besluitvormingsproces rond campusinitiatieven te vergelijken, te beoordelen op haalbaarheid, en de rol en inzet van instrumenten te bepalen (...)’ (idem). De hoofdvraag in het afwegingskader was of dat een Life Sciences-park ‘het meest geëigende middel’ zou zijn om voor de topsector Life Sciences & Health tot open innovatie en verdere groei te komen (idem).

Om deze vraag te kunnen beantwoorden werd er een aantal afwegingen gemaakt: is het park in het belang van Brabant en is provinciale betrokkenheid wel vereist en gewenst? (idem). Het doorlopen van het afwegingskader leidde tot het besluit dat de oprichting van het Life Sciences Park inderdaad het meest geëigende middel was voor innovatie en groei van de topsector (Provincie Noord-Brabant, 2011b). Het park zou namelijk binnen de provinciale strategie vallen zoals besloten werd op basis van de Agenda van Brabant. Het Bra-

bants belang kwam onder andere voort uit de positionering van de MSD-locatie in de Nederlandse farmaceutische industrie: ‘het is de enige locatie waar kennis en kunde wordt omgezet in ‘kassa’ (Provincie Noord-Brabant, 2011b: 3). Daarnaast zou het in het belang van Brabant zijn dat met een Life Sciences Park de kennis en onderzoeksfaciliteiten veilig gesteld zou kunnen worden en dientengevolge het behoud en de versterking van (directe en indirecte) werkgelegenheid in Brabant (Provincie Noord-Brabant, 2011b). Oftewel: de provincie concludeerde dat haar betrokkenheid vereist en gewenst zou zijn.

In het kader van het haalbaarheidsonderzoek van de Taskforce Life Sciences Park waren er twee commissies opgericht: de adviescommissie Breimer en een Commissie van Wijzen. Het initiatief voor de oprichting van de Commissie van Wijzen kwam van de provincie en het Rijk (Provincie Noord-Brabant, 2011b: Rijksoverheid, 2011). De achterliggende reden van de oprichting van een Commissie van Wijzen is de tweeledige rol van de provincie en het Rijk. Aan de ene kant wilden zij activiteiten initiëren waarbij zoveel mogelijk werkgelegenheid en kennis wordt behouden en aan de andere kant moesten zij een afweging maken wat betreft het faciliteren en ondersteunen van deze initiatieven en de legitimiteit hiervan (Staatscourant 16512, 2010). De Life Sciences-industrie is een specifieke tak van sport, die gekenmerkt wordt door onzekerheid en waar veel geld in rondgaat (Van Gorcum, 2013). Dit maakt het voor de overheid dan ook lastig om zonder specifieke kennis hierop in te spelen. Ondanks dat de provincie zich met de oprichting van een Life Sciences Park op een voor hen nieuw en vrij onbekend terrein begeven werd zij wel door het idee *getriggerd*:

*“Ja, het Pivot Park. Dat in combinatie met dus het open innovatie karakter. Bedrijven die soortgelijk met elkaar zijn waardoor je heel snel ketens kunt vormen. Dat was voor ons de trigger om aan de slag te gaan. Dat was een hele lastige want wij wisten van die materie redelijk weinig. Daar was bovendien heel veel geld mee gemoeid.”*

*(Bert Pauli, provincie Noord-Brabant, 21 augustus 2013)*

De commissieleden (zie tabel 1.3) waren geselecteerd op basis van hun ervaring en expertise uit het bedrijfsleven. Zij kregen de opdracht om een onafhankelijke beoordeling en onafhankelijk advies te geven ‘over de betekenis van businessplannen die door derden worden ontwikkeld voor de eventueel

Tabel 1.3: Samenstelling Commissie van Wijzen

- **J.F. Siermans** – voorzitter Adviesraad voor het Wetenschaps – en Technologiebeleid, voormalig topbestuurder van AKZO-Nobel
- **dr. R. Harwig** – voormalig CTO Philips
- **drs. M.W.G. Litjens** – voormalig CEO Sabic Europe



vrijkomende activiteiten van MSD in Nederland voor de Nederlandse economie en over hun bedrijfseconomische haalbaarheid en levensvatbaarheid.’ (geciteerd in Staatscourant 16512, 2010: 3).

De andere commissie, de adviescommissie Breimer, was door de Taskforce Life Sciences Park ingesteld om een beoordeling te geven over de haalbaarheid van de bedrijfsplannen van ondernemers van zowel binnen als buiten MSD die zich mogelijk op het park wilden vestigen (Provincie Noord-Brabant, 2011b). Zoals te zien is in tabel 1.4 bestonden de leden van deze adviescommissie uit wetenschappelijke en zakelijke experts uit de Nederlandse Life Sciences gemeenschap (idem).

Tabel 1.4: Samenstelling Adviescommissie Breimer

- **Prof. D. Breimer (voorzitter)** – voormalig voorzitter College van Bestuur en Rector Magnificus Universiteit Leiden en hoogleraar Farmacologie
- **Prof. D. Crommelin** – wetenschappelijk directeur TI Pharma, medeoprichter Octoplus B.V. en hoogleraar Farmacie aan de Universiteit Utrecht
- **Dr. C. Laane** – directeur Netherlands Genomics Initiative
- **Prof. P. Luijten** – wetenschappelijk directeur CTMM, hoogleraar Functionele Medische Beeldverwerking Universiteit Medisch Centrum Utrecht
- **Dr. T. Rijnders** – vice-president & afdelingshoofd Discovery MSD Oss
- **Prof. F. Rutjes** – hoogleraar Synthetische Organische Chemie aan de Radboud Universiteit Nijmegen
- **Dr. H. Schikan** – CEO Prosensa B.V.

De Taskforce heeft twee keer een zogenoemde *call for proposals* uitgezet op een speciaal opgerichte website over een eventueel Life Sciences Park in Oss. Hier werden geïnteresseerde ondernemers opgeroepen om hun bedrijfsplannen in te dienen (idem). Via deze weg kon er gekeken worden of er voldoende interesse zou zijn in een Life Sciences Park en of dat de ingediende plannen wel voldoende potentie zouden hebben (idem). Op basis van de ingediende voorstellen bracht adviescommissie Breimer haar eerste advies uit in december 2010. Het advies luidde dat er voldoende interesse was bij ondernemers om zich te vestigen op een Life Sciences Park in Oss; dat het gros van de 89 ingediende bedrijfsplannen haalbaar en van voldoende kwaliteit zijn en daarom zouden kunnen bijdragen aan een succes van het park. Op basis daarvan adviseerde de commissie de Taskforce Life Sciences Park door te gaan met de plannen voor het Life Sciences Park (idem). In juni 2011 bracht de Commissie van Wijzen, op basis van de informatie die toen voorhanden was, ook een positief advies uit voor de oprichting van een Life Sciences Park (Rijksoverheid, 2011). In de tussentijd werd er in de Taskforce door de directeur van de BOM (Jan Pelle) – hij had hiervoor een mandaat gekregen van de

overheden – verkennend met de betrokken partijen gesproken over de financiële inbreng voor de oprichting van het park. De Commissie van Wijzen adviseerde de provincie toen om nog geen definitieve financiële toezegging te doen (Rijksoverheid, 2011).

De Taskforce concludeerde op basis van de positieve adviezen van beide commissies dat een Life Sciences Park in Oss wenselijk en haalbaar zou zijn (Provincie Noord-Brabant, 2011b). Deze conclusie werd tevens ondersteund door verschillende bevindingen die de Taskforce had opgedaan tijdens haar haalbaarheidsonderzoek. Deze bevindingen hadden voornamelijk betrekking op de reeds aanwezige faciliteiten in Oss en de bereidheid van partijen om mee te werken. Al met al resulteerde dit in het ondertekenen van een intentieverklaring door de Taskforce-leden op 1 juli 2011. Hierin legden zij formeel vast gecommiteerd te zijn aan de realisatie van een Life Sciences Park in Oss en daarin te willen investeren. In deze verklaring werd benadrukt dat in een wereld die onderhevig is aan veranderingen de Nederlandse economie behoefte heeft aan meer ondernemerschap, innovatie en creativiteit. Deze elementen liggen dan ook ten grondslag aan het Life Sciences Park. De intentieverklaring diende als basis voor een snelle realisatie – het streven was 1 januari 2012 – van het park en deze werd later uitgewerkt tot de officiële realisatieovereenkomst. De provincie Noord-Brabant en het ministerie van EL&I maakten bij het de ondertekening van het document wel kenbaar dat hun definitieve betrokkenheid nog afhankelijk zou zijn van a) het officiële eindadvies van de Commissie van Wijzen en 2) een toetsing binnen bestaande staatssteunkaders en andere relevante waarden.

#### *De financiering van het Life Sciences Park*

In de periode van juli – december 2011 moest er nog een aantal laatste hordes genomen worden om het streven van de Taskforce-leden te behalen om het park op 1 januari 2012 haar deuren te laten openen. Eén van die hordes was het rond krijgen van de financiering: wie legt wat in? De provincie bevindt zich naar eigen zeggen ‘in een nieuwe wereld’ waarbij gebruik wordt gemaakt van risicokapitaal (vgl. Bert Pauli, 12 augustus 2013). Het inzetten van risicokapitaal is één van de nieuwe manieren voor overheden om economische ontwikkeling te sturen. In de wetenschappelijke literatuur is vooralsnog weinig bekend over wat de meest succesvolle manier hiervoor is. “Indeed, not enough work has been done on how to structure entrepreneurship programs to ensure their greatest effectiveness and to avoid political distortions.” (geciteerd in Lerner, 2009: 111).

Zoals eerder beschreven hadden er reeds verkennende gesprekken plaatsgevonden onder leiding van Jan Pelle (directeur BOM) ten aanzien van de financiering. Dit resulteerde in

wat later door de Taskforce-leden het “Pelle-akkoord” genoemd werd (vgl. Jan Pelle, 14 augustus 2013). Dit akkoord was eigenlijk niet meer dan een A4-tje waarop de bedragen goedgekeurd stonden waartoe de partijen bereid waren om te investeren in de oprichting van het park (idem). Het basisuitgangspunt van het akkoord was dat MSD en de overheden elk een gelijk deel zouden inbrengen (50/50-verdeling). De marktwaarde van de onderzoeksapparatuur en het vastgoed zouden dan onder MSD haar 50% inbreng vallen (Provincie Noord-Brabant, 2011b). Het Pelle-akkoord diende als basis voor het definitieve financieringsoverzicht in de realisatieovereenkomst die alle belangrijke afspraken MSD en overheden en de B.V.’s. over het LSP bevatte.

De overheden gaven aan achter het Pelle-akkoord te staan, maar dat de aankoop prijs van het vastgoed nog wel de zogenoemde staatssteuntoets zou moeten kunnen doorstaan<sup>16</sup>. Het is namelijk een vereiste dat overheden voldoen aan de Europese regels omtrent staatssteun wanneer zij publieke middelen uitgeven om ondernemingen te ondersteunen. Deze regels zijn formeel vastgelegd in artikel 107, 108 en 109 in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Staatssteun is in principe niet toegestaan, omdat hierdoor de concurrentie op de markt vervalst wordt<sup>17</sup>. Ondernemingen die moeten reilen en zeilen zonder overheidsfinanciering zouden dan benadeeld worden. De projectcoördinator van het Life Sciences Park, Tim Jongbloed (12 juni 2013) voegt daar verder aan toe: ‘Bovendien ben je dan ook je eigen droom aan het financieren. En als het een slechte droom is, dan ben je jezelf voor de gek aan het houden. Dat doen we dus niet.’ Oude industriepolitiek lijkt daarmee dus uit den boze te zijn. Speciaal voor decentrale overheden die willen investeren in onderzoek, ontwikkeling en innovatie (OO&I) bestaat de Omnibus Decentraal Regeling (ODR). Het betreft een juridisch kader dat voldoet aan de overkoepelende Europese staatssteunregels. In verband daarmee schakelde de provincie een onafhankelijke partij (Lysias Consulting Group) in door om te laten beoordelen of de financiering van het Life Sciences Park wel “staatssteunproof” zou zijn. Op basis van een rapport van Deloitte werd er een staatssteunanalyse door de Lysias Consulting Group uitgevoerd. De conclusie hiervan was dat de voorgenomen publieke financiering van het park inderdaad “staatssteunproof” opgezet kon worden. Voor het definitieve financieringsoverzicht (Provincie Noord-Brabant, 2011:8) zie tabel 1.5.

---

<sup>16</sup> Staatssteun is in principe verboden (art. 107 lid 1 VWEU), omdat deze vaak de concurrentie vervalst. De staatssteunregels vloeien voort uit art. 107, 108 en 109 [VWEU](#). Deze bepalingen moeten altijd in acht genomen worden. Informatie verkregen van <http://www.europadecentraal.nl/onderwerpen/staatssteun/>.

<sup>17</sup> Informatie verkregen van <http://www.europadecentraal.nl/onderwerpen/staatssteun/>.

Tabel 1.5: Definitief financieringsoverzicht voor Life Sciences Park

| Het totale beeld van de cash-inbreng ziet er als volgt uit: |                         |              |            |                 |                     |   |             |
|---|-------------------------|--------------|------------|-----------------|---------------------|---|-------------|
|   | Provincie Noord-Brabant | Gemeente Oss | MSD        | Vreemd vermogen | Ministerie van EL&I | Brabantse Herstructureringsmaatschappij | TOTAAL      |
| <b>TOTAAL (mln)</b>   | <b>10,8</b>             | <b>4,6</b>   | <b>1,5</b> | <b>9,6</b>      | <b>1,6</b>          | <b>2,5</b>                              | <b>30,6</b> |
| Vastgoed  | 4,5                     | 2,3          |            | 8,9             |                     | 2,5                                     | 18,2        |
| Aankoop gebouwen  | 3,9                     | 2,0          |            | 5,9             |                     |   | 11,8        |
| Investering gebouwen  | 0,4                     | 0,2          |            | 3,0             |                     | 2,5                                     | 6,1         |
| Aanloopfinanciering   | 0,2                     | 0,1          |            |                 |                     |   | 0,3         |
| Exploitatie   | 6,3*                    | 2,3          | 1,5        | 0,7             | 1,6                 |   | 12,4        |
| OLSP Holding B.V.   | 5,6                     | 2,3          | 1,5        |                 | 1,6                 |   | 11,0        |
| investeringen   | 0,7                     |              |            | 0,7             |                     |   | 1,4         |

\*via achtergestelde lening

De inbreng van MSD in natura via onder andere de apparatuur vertegenwoordigt naar schatting een waarde die ongeveer overeen komt met de totale overheidsinbreng in het OLSP.

Wat houdt “staatssteunproof” concreet in? Dit zal aan de hand van het financieringsoverzicht uiteengezet worden. Er kunnen daarin in ieder geval twee financiële hoofdstromen onderscheiden worden. De eerste hoofdstroom was een marktconforme investering in OLSP Vastgoed B.V. De marktwaarde van het vastgoed is in opdracht van de provincie door een onafhankelijke taxateur, te weten Deloitte, bepaald op 11,8 miljoen euro. De provincie Noord-Brabant bracht 4,5 miljoen euro in, de gemeente Oss 2,3 miljoen euro en 5,9 miljoen euro was aange trokken uit vreemd vermogen. De gebouwen, apparatuur en infrastructuur moesten voor gebruik gereed gemaakt worden waar 6,1 miljoen euro nodig voor zou zijn. Hiertoe bracht de provincie Noord-Brabant 400.000 euro in, de gemeente Oss 200.000 euro, de Brabantse Herstructureringsmaatschappij voor Bedrijventerreinen (BHB)<sup>18</sup> 2,5 miljoen euro en er werd 3 miljoen euro verkregen uit vreemd vermogen. Het uitgangspunt was dat de helft van de aankoopssom van het vastgoed en de verdere investeringen gefinancierd zou worden door het aantrekken van vreemd vermogen via financiële ondernemingen. De 4,5 miljoen euro die de provincie Noord-Brabant in het vastgoed steekt komt vanuit haar (risicodragend) eigen vermogen en is revolverend ingezet. Revolverend wil zeggen dat het door de provincie geïnvesteerde geld met rendement terugvloeit. In dit geval is dat in de vorm van huuroverdracht (vgl. Tim Jongbloed, 12 juni 2013). De keuze voor het inzetten van revolverende financiering wordt als volgt onderbouwd door gedeputeerde Pauli:

<sup>18</sup> De BHB is een samenwerkingsverband tussen de provincie Noord-Brabant en de BOM, dat zich richt op de herontwikkeling van privaat eigendom op verouderde bedrijventerreinen. Voor meer informatie zie <http://www.bom.nl/bedrijfslocaties/financiering-bhb-capital/bhb-capital>

*“Punt één, het is revolverend, omdat geld schaarser wordt bij de overheid en wij willen ons geld meerdere keren inzetten. Bij revolverende financiering heb je meer smaken: je kan het geld bijvoorbeeld drie keer inzetten voordat het verdampt. Punt twee, je bent al blij als het al terugkomt en een derde smaak is dat het rendement oplevert.”*

*(Bert Pauli, provincie Noord-Brabant, 21 augustus 2013)*

Revolverende overheidsfinanciering is dus een belangrijk middel voor de provincie om economische ontwikkeling te kunnen stimuleren. Om investeringen revolverend in te kunnen zetten moet de provincie wel over kapitaal beschikken. De verkoop van de Essent-aandelen in 2009 heeft de provincie Noord-Brabant het substantiële bedrag van 3,045 miljard euro opgeleverd waardoor mede het inzetten van revolverend kapitaal mogelijk wordt gemaakt (Provincie Noord-Brabant, 2010c). De termijn voor het terugvloeien van de investering met rendement bedraagt in deze casus maximaal 15 jaar en in indien mogelijk eerder:

*“We hebben ons gecommitteerd aan het business plan. We hebben gezegd dat, als het business plan werkelijkheid wordt, we er over vijftien jaar uit kunnen stappen. Dan hebben we een volledig revolverende investering gedaan en hebben we netjes ons geld terug gecorrigeerd voor inflatie. Dan is het het allemaal waard geweest. Ons uitgangspunt is dat we er geen euro aan kwijt zijn en dat we alleen een stukje voorfinanciering hebben gegeven, vijftien jaar lang.”*

*(Tim Jongbloed, provincie Noord-Brabant, 12 juni 2013)*

Voorbeelden van situaties waarin de provincie haar investering eerder terug kan krijgen en zich zal terugtrekken – haar taak zit er dan immers op – is wanneer het Life Sciences Park succesvol is of wanneer er zich een private partij aandient die het vastgoed wil overnemen.

De tweede hoofdstroom binnen het governancemodel is een subsidiebijdrage voor de investeringen en de exploitatiekosten van OLSP Holding BV. Deze bijdrage heeft als doel dat de Holding B.V. aan haar verplichtingen kan voldoen door in ieder geval de kosten van het Life Sciences Park te dekken die voortvloeien uit de ontwikkeling, beheer en exploitatie (Provincie Noord-Brabant, 2011b). Zo wordt er de eerste jaren een aanloopverlies verwacht, omdat het park dan nog niet volledig bezet zal zijn met gebruikers (lees: LSP-huurders). Er was 12,4 miljoen euro uitgetrokken en werd via een achtergestelde, renteloze lening gedekt door de provincie Noord-Brabant (6,3 miljoen euro) en een bijdrage van de gemeente Oss (2,3 miljoen euro), MSD (1,5 miljoen euro), ministerie van EL&I (1,6 miljoen euro) en uit vreemd

vermogen (0,7 miljoen euro). Deze lening wordt jaarlijks uitgekeerd in de vorm van korting op de huur van het vastgoed aan de OLSP Holding B.V.

Kortom, de provincie Noord-Brabant heeft in totaal 10,8 miljoen euro bijgedragen aan de oprichting en realisatie van het Life Sciences Park waarvan 4,5 miljoen euro aan vastgoed en 6,3 miljoen euro aan de exploitatie van het park. De achtergestelde, renteloze lening van 6,3 miljoen euro van de provincie Noord-Brabant aan de OLSP Holding B.V. wordt volgens de wettelijke staatssteunregels gezien als staatssteun. Er wordt namelijk een flink voordeel verschaft aan deze vennootschap die indirect gefinancierd wordt met publieke middelen. In deze casus betreft het echter geoorloofde staatssteun, omdat het binnen de mogelijkheden past die het juridische kader omtrent Europese staatssteunregels, de Omnibus Decentraal Regeling (ODR), biedt om te investeren in innovatieve clusters en bedrijven waar het Life Sciences Park onder valt. Deze subsidiebijdrage heeft als gevolg dat op het moment dat het Life Sciences Park mislukt de provincie de positie krijgt van – weliswaar achtergesteld – schuldeiser in de hoop een deel van de bijdrage veilig te stellen. Daarbij wordt onder andere uitgegaan van de miljoenenwaarde van de hoogwaardige onderzoeksapparatuur die de OLSP Holding B.V. in zijn bezit heeft.

#### *Succes- en faalscenario*

Bij de verdeling van financiële en materiële inbreng van partijen werden aanvullende afspraken gemaakt over de wederzijdse rechten en plichten voor de situatie waarin het park wel of juist geen succes wordt (idem). In het zogenoemde faalscenario worden de gebouwen door de provincie Noord-Brabant en de gemeente Oss eerst aangeboden aan MSD. Dit principe staat ook wel bekend als ‘the right of first refusal’. Op het moment dat MSD geen gebruik maakt van dit recht zijn de overheden bevoegd om de grond van MSD tegen de marktwaarde te verkopen. Wanneer de beslissing om het park stop te zetten voortijdig wordt genomen kunnen de overheden hun eigen verlies (het exploitatieverlies en de initiële investeringen) in het vastgoed beperken tot ongeveer 12 miljoen euro. De provincie is zich dermate bewust van de risico's:

*“Als het misgaat kun je jezelf afvragen wat die gebouwen nog waard zijn. Je kunt daar niks vanwege bestemmingsplannen, geluidscontouren en andere vergunningen. Er staat nog wel de apparatuur en de inventaris die je kunt verkopen. We hebben in ieder geval onze zekerheden gesteld, daar waar het kon, maar je moet ook reëel zijn. Als dit een flop wordt zijn we een hoop geld kwijt.”*

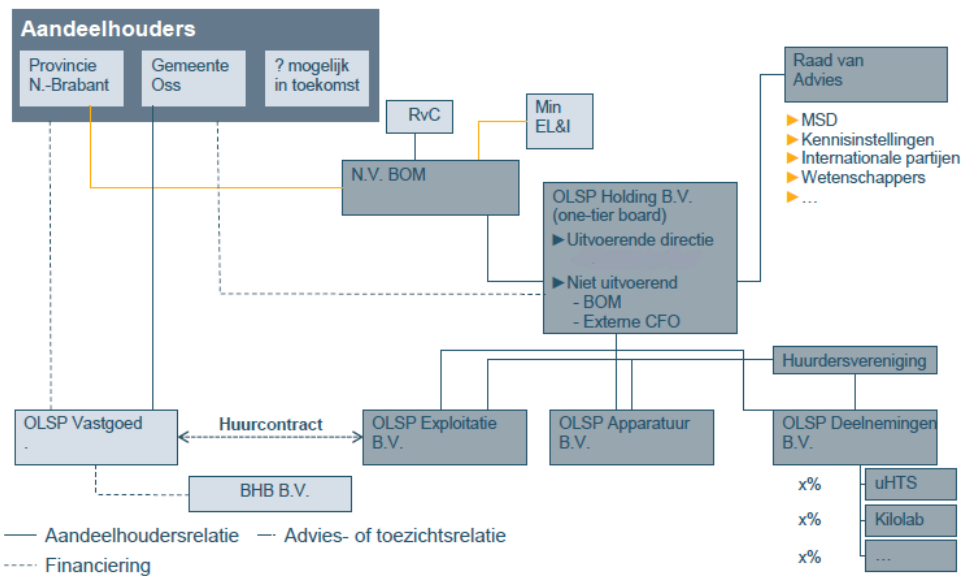
*(Tim Jongbloed, provincie Noord-Brabant, 12 juni 2013)*

Er zijn ook uitgangspunten geformuleerd voor wanneer het park een succes wordt. De overheden kunnen dan het opstartverlies (ten dele) terugverdienen door het park te verkopen waarmee de waardevermeerdering van zowel het concept als de gebouwen verzilverd dient te worden. De aankoop van de gebouwen door de overheden verdient zichzelf met 7% rendement terug bij verkoop. Wanneer de overheid zich terugtrekt uit het park zullen zij de gebouwen volgens hetzelfde principe van *the right of first refusal* eerst aan MSD aanbieden voordat zij op zoek gaan naar een andere koper. Voor de grond geldt bij vertrek van de overheden dat deze tegen marktwaarde van MSD gekocht wordt waarbij tegen die tijd afspraken gemaakt zullen worden over de ontbundeling van de infrastructuur (idem).

#### *Governancestructuur van het Life Sciences Park*

Voor de opzet van de vormgeving en de governance van de juridische structuur huurde de provincie de onafhankelijke partij Deterink Advocaten en Notarissen (hierna: Deterink) in. Voor de visuele weergave van het definitieve governancemodel (Brabantse Ontwikkelings Maatschappij, 2012a: 21) zie afbeelding 1.2. Via de hiervoor opgerichte vennootschap Vastgoed B.V. hebben de provincie en de gemeente vijf gebouwen van MSD in eigendom verworven (Provincie Noord-Brabant, 2011b). Zij zijn beiden aandeelhouders waarbij de verhouding ongeveer twee op één is (idem). Deze verhouding is gebaseerd op het feit dat de provincie meer geld in het vastgoed heeft gestoken dan de gemeente. Gezamenlijk zijn zij verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van het vastgoed. De provincie en de gemeente verhuren de gebouwen aan de Exploitatie B.V. dat één van drie dochtermaatschappijen is van de OLSP Holding B.V. (idem). De BOM is enig aandeelhouder van OLSP Holding B.V. en heeft hier een directeur aangesteld die uitvoerend bestuurder is op het park en maakt deel uit van een *one-tier board* met twee niet-uitvoerende bestuurders. Het voordeel van dit bestuursmodel ten opzichte van andere gelijksoortige modellen is dat de niet-uitvoerende bestuurders actief betrokken kunnen zijn en zij sneller bij kunnen sturen wanneer nodig (idem). Onder de Holding B.V. hangen drie dochtermaatschappijen: OLSP Exploitatie B.V. (onderverhuur complex aan uiteindelijke gebruikers), OLSP Apparatuur B.V. (verhuur onderzoeksapparatuur aan uiteindelijke gebruikers) en de OLSP deelnemingen B.V. (ondersteunen van bepaalde specifieke farmaceutische ondernemingen) (idem).

Afbeelding 1.2: Governancemodel Life Sciences Park in Oss (OLSP) (Brabantse Ontwikkelings Maatschappij, 2012a: 21)



In het governancemodel komt de door de overheden gewenste scheiding naar voren tussen enerzijds de aanschaf en behoud van de eigendom van het vastgoed en anderzijds de exploitatie daarvan. De keuze voor de scheiding tussen overheid en ondernemer wordt in het volgende citaat uitgelegd door Eric Saras die destijds als projectmanager van de gemeente Oss opereerde:

*“Omdat wij vonden dat wij, als overheden, geen verstand hebben van een bedrijf runnen. Wij willen geen bedrijf runnen, want daar zijn wij niet van. Wij hebben ook geen verstand van Life Sciences, dus wij vonden dat de BOM dat zou moeten kunnen doen. Die wilde dat ook en gaf ook aan dat zij dat konden doen. Dus dat exploitatiedeel wil je als overheid niet. (...) Vastgoed, bedrijventerreinen, dat is wel iets des overheids. Nou, dan houdt iedereen zich ook bij zijn eigen leest.”*

*(Eric Saras, gemeente Oss, 14 juni 2013)*

Los van het punt van Saras is deze scheiding ook praktisch voor op de lange termijn. De provincie en de gemeente zijn indirect eigenaar van het vastgoed, doordat zij aandeelhouders zijn van het OLSP Vastgoed B.V. (Provincie Noord-Brabant, 2011b). Hieraan zijn twee voordelen verbonden a) de overheden hebben een beperkte aansprakelijkheid en b) een exit van de overheden kan relatief makkelijk gerealiseerd worden. ‘Dat is ook een van de redenen waarom we het hebben gedaan zoals we het hebben gedaan. We kunnen eruit stappen, maar nog steeds



beleidsmatig prima via dat parkmanagement onze betrokkenheid uiten.’, aldus Tim Jongbloed (12 juni, 2013) die destijds actief was als projectmanager. De keuze voor een actieve aandeelhouder van de LSP Holding B.V. viel op de BOM: de regionale ontwikkelingsmaatschappij van de provincie Noord-Brabant. Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ROMs) zijn een belangrijk instrument van overheden om de regionale economie te stimuleren (Decisio, 2010). De rollen van de ROMs variëren van de organisatie van financiële middelen, partijen verbinden, stimuleren van regionale economie tot het leveren van kennis en expertise (idem). De BOM verklaarde deze rol op zich te willen en te kunnen nemen. David Frans, werkzaam bij Roland Berger, zei over de keuze voor de BOM het volgende:

*“Het begeleiden van de ondernemingen kunnen meerdere partijen doen, maar de BOM is daar de aangewezen partij voor. Het opzetten van een seed fonds kan in feite elke investeringsmaatschappij doen, maar we hadden het idee dat daar juist behoefte was aan extra financiering vanuit de overheden, dus dat was ook vanuit de BOM. Het aandeelhouderschap van het Life Sciences park zou in feite ook een commerciële partij kunnen doen, maar de Taskforce heeft ervoor gekozen om dat bij de BOM neer te leggen.”*

*(David Frans, Roland Berger Strategy Consultants, 21 juni 2013)*

De BOM en de provincie zijn nauw met elkaar verweven. In 1983 werd de BOM opgericht door de Rijksoverheid<sup>19</sup> en de provincie Noord-Brabant met als doel de economische structuur van Brabant te versterken (Provincie Noord-Brabant, 2012). Door de jaren heen kreeg de BOM steeds meer taken toegewezen van de provincie waarvan de deelname in het Life Sciences Park het meest uitgesproken voorbeeld is. Deze ontwikkeling leidde tot spanningen met het Rijk, doordat zij destijds nog meerderheidsaandeelhouder van de BOM was (idem). Om die reden is op verzoek van het Rijk de BOM N.V. sinds 1 januari 2013 omgevormd tot een BOM Holding B.V. waarin de door de provincie geïnitieerde activiteiten zijn gescheiden van de activiteiten die samen met het Rijk worden uitgevoerd (idem). De betrokkenheid van het Rijk is sindsdien in een aparte holding bij de BOM ondergebracht voor onder andere de werving van buitenlandse bedrijven en investeringen in Brabantse ondernemingen (Provincie Noord-Brabant, 2013a: Brabantse Ontwikkelings Maatschappij, 2012b). De BOM omschrijft haar rol in het beleidsproces als volgt:

---

<sup>19</sup> De Rijksoverheid wordt als aandeelhouder vertegenwoordigd door het ministerie van Economische Zaken (BOM, 2012).

“Onze primaire rol was het zorgen voor beleidsmatig en financieel *commitment* bij overheden en bedrijfsleven. Toen dat er was, konden we ook onze andere instrumenten en expertises inzetten. (...) De BOM heeft de kenniswerkers, die aanvankelijk hun baan dreigden te verliezen, op weg geholpen naar ondernemerschap. Dat heeft geleid tot diverse *start-ups*.” (geciteerd in Brabantse Ontwikkelings Maatschappij, 2012c)

#### *De realisatie van het Life Sciences Park*

Eind oktober bracht de Commissie van Wijzen haar officiële eindadvies uit waarin het Life Sciences Park levensvatbaar werd geacht, mits er voldoende financiële reserves zouden zijn om een cumulatief aanloopverlies tot 20 miljoen euro te dekken. De commissie adviseerde daarom de oorspronkelijke verwachting van het aanloopverlies van 11 á 14 miljoen euro naar 20 miljoen euro op te schroeven (Rijksoverheid, 2011). Los daarvan heeft het Life Sciences Park, volgens de commissie, potentie om tot een innovatief ecosysteem uit te groeien waarbij aangeraden wordt om verbindingen te leggen met andere clusters, maar ook met andere topsectoren zoals High Tech Systems & Materials (idem). De Commissie van Wijzen verwacht dat de in deze casus ontstane publiek-private innovatiestructuur zal bijdragen aan het langetermijnperspectief van de topsector Life Sciences & Health (zie: Top Team Life Sciences & Health, 2009). In reactie op het positieve advies verklaarden het ministerie van EL&I en de provincie Noord-Brabant hier vergenoegd mee te zijn en het punt betreffende een extra reservering voor het aanloopverlies serieus te nemen (Provincie Noord-Brabant, 2011b). Desalniettemin stelden zij dat er ‘voldoende veiligheidskleppen’ waren ingebouwd, waardoor een extra reservering niet nodig werd geacht (Provincie Noord-Brabant 2011b: 8; Rijksoverheid, 2012). Voorbeelden van ‘veiligheidskleppen’ zijn volgens de provincie de actieve betrokkenheid van de BOM in het *one-tier board* bestuursmodel en de gekozen governancestructuur (Provincie Noord-Brabant 2011b: 9). ‘Daarnaast lijkt het ongewenst om de exploitatievennootschap dusdanig in een zetel te zetten dat zelfs bij hele slechte vooruitzichten alle risico’s worden afgedekt.’, aldus Gedeputeerde Staten (geciteerd in Provincie Noord-Brabant 2011b: 9). Daar voegde de provincie nog aan toe dat het basisscenario van het bedrijfsplan nog vrij ingetogen was wat betreft de verwachte groei in vergelijking met soortgelijke (inter)nationale campusen.

De laatste hordes waren inmiddels genomen in aanloop naar het Life Sciences Park en dat resulteerde zich in de ondertekening van de realisatieovereenkomst door alle betrokken partijen. Sinds februari 2012 is het Life Sciences Park operationeel en begin december 2012 werd het park officieel geopend door de (toen nog) Prins van Oranje, Willem-Alexander

(Provincie Noord-Brabant, 2013b). Tijdens de officiële opening werd er een nieuwe naam voor het park geïntroduceerd. De naam Life Sciences Park Oss zou te algemeen zijn waardoor er gekozen werd voor een meer onderscheidende naam: het Pivot Park (idem).

#### *De positionering van Pivot Park*

Sinds de opening van Pivot Park ligt de focus van de provincie op de positionering daarvan. Van begin af aan was het haar streven om volgens het Triple Helix-model samenwerkingsverbanden te leggen tussen overheden, ondernemers en onderzoeksinstituten. De Triple Helix is nu nog in mindere mate tot niet van toepassing op het Pivot Park door de afwezigheid van kennisinstellingen. De reden hiervoor was dat de oprichting van het park een grotere prioriteit had dan het aantrekken van kennisinstellingen:

*“Je moet het zo zien: eerst moet het park maar eens komen. Dat is gelukt. Vervolgens moet het ook gaan draaien en dat lukt met vallen en opstaan. Nu is de vraag: hoe gaan we verder? (...) Hoe ga je die community nou maken? Dan kom je inderdaad in het onderwijs, je netwerk en de anderen parken: hoe opereer je en hoe positioneer je het Pivot Park?”*

*(Eric Saras, gemeente Oss, 14 juni 2013)*

De kennisinstellingen bevinden zich wel in de regio, zoals de Radboud Universiteit Nijmegen, de Universiteit van Tilburg en het ROC Leijgraaf. Mede daarom wordt inmiddels de eventuele fysieke aanwezigheid van kennisinstellingen door de provincie meer gezien als een pluspunt dan een vereiste:

*“Ja, die kennisinstellingen zijn er wel, alleen ze zitten niet fysiek op die plek. En de vraag is, het zou een hele interessante gedachtegang zijn, als je kijkt naar hoe de economie zich de komende jaren gaat ontwikkelen, of het nog wel haalbaar is om al die onderzoeksinstituten fysiek bij mekaar te zetten. Ik weet het niet. Ik ben geen wetenschapper. (...) Ik denk wel dat het beter is als die entiteiten er fysiek zitten, dat geloof ik ook wel, maar tegelijkertijd zie ik dat die samenwerkingen steeds dynamischer en vluchtiger worden.”*

*(Bert Pauli, provincie Noord-Brabant, 21 augustus 2013)*

In de wetenschappelijke literatuur wordt de mogelijkheid tot *face-to-face* contact als een aantrekkelijke vestigingsvoorwaarde beschouwd voor bedrijven (zie Bathelt, 2004: Sassen,

2006a). Dat zou de economische activiteit ten goede komen (Bathelt, 2004). Door clustering wordt (in)formele kennisuitwisseling mogelijk gemaakt. Zo is er makkelijker toegang verkrijgbaar tot *tacit knowledge* (Sassen, 2006a). Tacit knowledge is kennis die lastig tot niet vastgelegd kan worden in bijvoorbeeld boeken (zoals *codified knowledge*) waardoor deze moeilijk verkrijgbaar is (idem). Deze kennis is gebundeld in een netwerk van personen waaraan je deel van moet uitmaken om daar toegang tot te krijgen (idem). Vanuit dat perspectief zou de fysieke aanwezigheid van kennisinstelling – en daarmee een voltooiing van het Triple Helix-model – van positieve invloed kunnen zijn op de economische activiteit op het Pivot Park.

Of het park daadwerkelijk een succes is of zal zijn is nog niet vast te stellen. Uit relevante literatuur blijkt in ieder geval wel dat open innovatie in het algemeen bevorderend is voor de prestaties van bedrijven (vgl. Chesbrough, 2003). Dit zou te maken hebben met de mogelijkheid om bij de ontwikkeling, productie en verkoop van producten en/of diensten van elkaars kennis en infrastructuur te kunnen profiteren (idem). Gedeputeerde Pauli legt uit:

*“Ja, maar we weten gewoon – dat is ook wetenschappelijk bewezen – dat uiteindelijk één baan innovatie op termijn tien andere banen kan opleveren. Dus innovatie en ontwikkeling is een ideale generator voor het creëren van bedrijvigheid, dat is twee. En je ziet gewoon dat, dat open innovatie als je soortgelijken bij mekaar zet in een grote dynamische omgeving met faciliteiten, dat het wat oplevert.”*

*(Bert Pauli, provincie Noord-Brabant, 21 augustus 2013)*

Als er echter gekeken wordt naar de Verenigde Staten – waar ook science parken zijn opgericht mede met overheidsinvesteringen – lijken dergelijke parken geen meetbaar effect op de bedrijvigheid te hebben (vgl. Lerner, 2009):

“After all, in many cases, a key reason that the government decides to spend precious public funds on these projects is that the area is in trouble economically to begin with. Not surprisingly, science parks tend to be located in counties that are losing jobs. But even after controlling for economic conditions, the basic pattern remains: these parks have no measurable impact, positive or negative, on venture activity or high-tech jobs more generally.” (Lerner, 2009: 115)

Volgens Lerner (2009:115) is een ‘short-run orientation’ een veelgemaakte fout van overheden, waardoor science parken niet het verwachte succes boeken. Lerner (idem) licht toe dat overheden vaak in de veronderstelling zijn dat de problemen zijn opgelost zodra de fysieke oprichting van een park is voltooid. Of er is sprake van ongeduldigheid, omdat er niet snel genoeg effect zichtbaar is:

“One frustrated director compared the state legislature – which cut off funding for his center after “not enough had happened” within two years of its opening – to a child who kept digging up the ground when he planted seeds because he was frustrated that the flower was not yet blooming”. (Lerner, 2009: 115-116)

Overheidsbetrokkenheid lijkt dus een vereiste te zijn, ook na de oprichting. De provincie lijkt zich daar bewust van te zijn: “Fysieke infrastructuren die ruimte, faciliteiten, apparatuur, expertise en diensten bieden aan bedrijfsleven en kennisinstellingen, zoals het Pivot Park in Oss, vormen een belangrijk onderdeel van de publiek-private innovatie-infrastructuur. Deze initiatieven zijn echter wel afhankelijk van langdurige investering en betrokkenheid van overheden en investeerders” (Statenvoorstel 62/11: 5).

In relatie tot die langdurige investering van overheden: na de opening van het Life Sciences Park werd het Life Sciences & Health Fund opgericht. Dat werd besloten naar aanleiding van een conclusie van de Taskforce in het haalbaarheidsonderzoek dat beginnende ondernemers het lastig vinden om in de eerste fasen van het bedrijf (ook wel: seedfase) kapitaal aan te trekken. Investeerders blijken erg terughoudend te zijn in verband met de hoge risico’s in de seedfase. Om die reden werd er door de provincie gezocht naar mogelijkheden om innovatieve ondernemers financieel te kunnen ondersteunen. Zodoende werd het Life Sciences & Health Fund in het leven geroepen. Het is een investeringfonds met als doel startende, veelbelovende ondernemers binnen de Life Sciences & Health van kapitaal te voorzien in de seedfase (Brabantse Ontwikkelings Maatschappij, 2012a). De provincie Noord-Brabant en het ministerie van EL&I hebben in samenwerking met de provincies Overijssel en Gelderland, de BOM en PPMOost<sup>20</sup> ieder een achtergestelde lening van twee miljoen euro verstrekt aan het fonds. In totaal bedraagt het Life Sciences & Health Fund 10,4 miljoen euro.

---

<sup>20</sup> PPMOost is onderdeel van de ontwikkelingsmaatschappij Oost Nederland NV (Oost NV). Oost NV bestaat sinds 2003 toen de Gelderse Ontwikkelingsmaatschappij (GOM) en de Overijsselse Ontwikkelingsmaatschappij (OOM) met elkaar fuseerden. Geraadpleegd op <http://www.ppmoost.nl/page/wie-ppm-oost>

Een ander relevant fonds voor (toekomstige) ondernemers van het Life Sciences Park is het Innovatiefonds (125 miljoen euro), waarbij in samenwerking met particuliere investeerders financiële middelen worden geboden aan innovatieve MKB-bedrijven op het gebied van Brabantse topclusters zoals Agrofood, Life Sciences/Zorg, Hightech, Maintenance, Biobased Economy, logistiek en slimme mobiliteit of innoverende voorstellen in de creatieve sector of de vrijetijdssector. Bij de toewijzing van middelen wordt er kritisch gekeken naar het potentieel van een onderneming. Er wordt alleen geïnvesteerd in de meest kansrijke ondernemingen wat door Jan Pelle (14 augustus 2013) het principe van ‘de verdelende rechtvaardigheid’ noemt:

*“(...) het gaat erover van: welke ondernemers staan hier op en komen met goede plannen? En in die zin vind ik wel dat de markt dat moet bepalen en niet dat er vanuit het provinciehuis wordt gezegd: een plukje voor zus en een plukje voor zo.”*

*(Jan Pelle, BOM, 14 augustus 2013)*

Beide fondsen richten zich dus op innovatief ondernemerschap en meer specifiek het midden- en kleinbedrijf (MKB). Deze fondsen zouden dus een oplossing moeten zijn voor de kapitaal-schaarste bij startende ondernemers. Desalniettemin blijkt uit onderzoek dat de ondernemers op het Pivot Park nog steeds kampen met een gebrek aan (durf)kapitaal (Van Gorcum, 2013). Welke redenen daar precies aan ten grondslag liggen is niet bekend: afgewezen bij aanvraag financiering, te weinig financiering of überhaupt nooit aanspraak gemaakt op het fonds behoren in ieder geval tot de mogelijkheden.

Het is in ieder geval duidelijk dat de provincie Noord-Brabant in haar economisch beleid de focus legt op het MKB. Dit segment ervaart zij als erg belangrijk, omdat daar werkgelegenheid en vernieuwing in zou zitten. Gedeputeerde Pauli licht deze beleidsopvatting als volgt toe:

*“Ja, we kunnen ook niet anders. Op de eerste plaats moeten we onze beperkingen kennen. De multinationals hebben niet direct de provincie nodig. Ze hebben ook niet direct Den Haag nodig. (...) Dat is reden één. Reden twee is dat 95% van de economie in Nederland MKB is en in deze provincie is het 90%. Daar zit de werkgelegenheid en daar zit de vernieuwing. En je ziet steeds meer dat de echte kracht in hele dynamische strategieën zit waarin je heel snel op kunt inspelen of liever kunt op anticiperen op veranderingen in de markt. (...) Om die ratrace, die vernieuwing bij te*

*kunnen houden. Dat gaat razendsnel. Dus het MKB-bedrijfsleven is voor ons erg belangrijk. Ik kan eigenlijk geen economisch plan bedenken of het MKB staat bij ons centraal. Of het nou gaat om het arbeidsmarktbeleid of om innovatie of internationalisering. Het MKB staat centraal.”*

*(Bert Pauli, provincie Noord-Brabant, 21 augustus 2013)*

Kortom, over een aantal jaar kan er pas bepaald worden of het Pivot Park een succesvol project is. Wat dat betreft heeft de provincie geen harde doelen gesteld, behalve dat het kapitaal uit het revolverende fonds binnen 15 jaar en indien mogelijk eerder terug in de provinciekas gevloeid moet zijn (vgl. Tim Jongbloed, 12 juni 2013). Verder wordt het businessplan van het Pivot Park als een indicator van succes aangehouden waarin het benodigde aantal gevestigde ondernemingen per jaar is vastgesteld (idem). De provincie Noord-Brabant lijkt in ieder geval een positieve doch realistische kijk op het project te hebben:

*“Kijk, het Pivot Park is en blijft een risicovol avontuur en we zijn er nog lang niet. Als dit de Tour de France is, zitten we nu pas in de derde of vierde etappe. Maar ik ben er van overtuigd dat het zeer kansrijk is en dat het we het moreel en maatschappelijk verplicht zijn om gewoon de kennis die in deze sector zit om die overeind te worden.*

*(Bert Pauli, provincie Noord-Brabant, 21 augustus 2013).*

## 5. Beantwoording onderzoeksvragen

---

Nu de reconstructie van het beleidsproces in de casus MSD/Organon uiteengezet is wordt er in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de beantwoording van de vier eerder geformuleerde onderzoeksvragen. De eerste vraag heeft betrekking op de motivatie en doelstellingen van de provincie Noord-Brabant om beleidsmatige actie te ondernemen. De tweede onderzoeksvraag gaat over de manier waarop de provincie het beleidsproces heeft vormgegeven om een bijdrage te leveren aan de economische ontwikkeling en welke middelen zij daarbij heeft gebruikt. Bij de derde onderzoeksvraag wordt er aandacht besteed aan de gronden waarop de provincie haar beleidskeuzes heeft gemaakt en onder welke voorwaarden zij dat heeft gedaan. Tot slot wordt er bij de laatste onderzoeksvraag bezien wat tot dusverre de consequenties van het beleid van de provincie Noord-Brabant zijn.

### *5.1 Motivaties en doelstellingen voor beleidsmatige actie*

Waarom greep de provincie Noord-Brabant in bij de casus MSD/Organon? Twee motivaties speelden daarbij een rol voor de provincie. Ten eerste was zij de enige bestuurslaag die actie kon en wilde ondernemen. De provincie wilde het vacuüm opvullen tussen de onmachtige gemeente – zij had maar een beperkt aantal middelen – en het Rijk dat niet wilde optreden vanuit haar neoliberale opvatting dat dergelijke ontwikkelingen aan de markt overgelaten moeten worden. Aanvankelijk leek deze opvatting ook even een rol te spelen voor de provincie, maar zij realiseerde zich dat de gevolgen van de reorganisatieplannen een enorme impact zouden hebben op de regio waardoor zij het belang inzag van politieke interventie. Ten tweede was de casus MSD/Organon een kans om zich als bestuurslaag te profileren. Er wordt nog wel eens gediscussieerd over de bestuurlijke legitimiteit van de provincies. De casus bood de provincie de mogelijkheid om te laten zien hoe belangrijk zij kan zijn. Zodoende besloot ze de voor haar weggelegde strategische rol op te pakken en in te grijpen om de economische ontwikkeling te waarborgen. Daarbij stonden in ieder geval twee doelstellingen centraal, namelijk 1) de regionale werkgelegenheid behouden en 2) een structurele oplossing vinden voor het behoud van hoogwaardige kennis en innovatie.

### *5.2 De vormgeving van het beleidsproces*

Om het beleidsproces te structureren en richting te geven creëerde de provincie twee afzonderlijke taskforces. De provincie koos voor deze publiek-private vorm van samenwerking op basis van haar eerdere positieve ervaringen in een vergelijkbare casus (Wärtsilä). In de casus



MSD/Organon bleek het gebruik van taskforces wederom een belangrijk middel te zijn om krachten te bundelen voor het behalen van doelstellingen. Met het instellen van twee taskforces met elk een eigen doel werd het beleidsproces langs twee beleidlijnen vormgegeven (zie afbeelding 1.1). Zo kon de provincie zich zowel richten op de arbeidsproblematiek (Taskforce Werkgelegenheid) als op de oprichting van een Life Sciencespark, het ‘Pivot Park’, als structurele oplossing voor het behoud van kennis en innovatie (Taskforce Life Sciences Park). Er werd al snel een oplossing gevonden voor de arbeidsproblematiek, waardoor de oprichting van het Pivot Park de grootste prioriteit kreeg in het beleid van de provincie. De provincie Noord-Brabant heeft flink geïnvesteerd in de realisatie het Pivot Park. Zij was zelfs de grootste investeerder. Zij had daarvoor de financiële middelen en de organisatie, namelijk de BOM.

### *5.3 De gronden en voorwaarden voor de beleidskeuzes van de provincie*

De gronden waarop de provincie haar beleidskeuzes heeft gemaakt stonden beschreven in twee beleidsdocumenten. Op basis daarvan werd besloten dat provinciale betrokkenheid bij het Pivot Park zowel vereist als gewenst zou zijn. De definitieve knoop omtrent het park werd pas doorgehakt op basis van de deskundigheid van twee adviescolleges.

Het eerste document, de Agenda van Brabant, omvat de toekomstvisie voor de regio (Provincie Noord-Brabant, 2011b). De provincie Noord-Brabant wil in 2020 tot de Europese top van kennis- en innovatieregio's behoren. Volgens de provincie kan die positie het welzijn en de welvaart voor Brabant garanderen. Om deze visie te realiseren zet de provincie in haar economisch beleid extra in op de domeinen ondernemerschap (binnen het MKB), innovatie en internationalisering. De aanwezigheid van deze drie domeinen waren belangrijke criteriumpunten voor de provincie bij haar besluit om het Pivot Park al dan niet op te richten. De provincie Noord-Brabant ziet het MKB als “de drager van de economie”, doordat dit segment een bron van werkgelegenheid en vernieuwing zou zijn. Daarom wil ze dit segment versterken. Innovatie is voor de provincie een belangrijke pijler in haar economisch beleid, omdat zij dat ziet als een manier om meer economische bedrijvigheid te genereren binnen de regio. Ook zet de provincie in op internationalisering, waarbij ze zich mee wil profileren als regio van Europa dan als provincie van Nederland, om haar internationale economische positie te versterken. Zij wil buitenlandse bedrijven aantrekken en regionale bedrijven verbinden met het buitenland. Volgens Lerner (2009) zijn sterke globale banden essentieel om economisch resultaat te bereiken. De provincie concludeerde op basis van deze drie domeinen dat het Pivot Park paste binnen haar beleidsvisie en -strategie (Provincie Noord-Brabant, 2011b). Een Life Sciences-

park zou immers de fysieke vertaling zijn van ondernemerschap, innovatie en internationalisering.

Het tweede beleidsdocument was het Provinciaal campusbeleid. Het gaat om een generiek afwegingskader dat in 2011, een jaar na de start van het beleidsproces rondom de casus MSD/Organon, is opgesteld door Gedeputeerde Staten. Aan de hand van dit kader werden besluitvormingsprocessen rond campusinitiatieven met elkaar vergeleken en werden deze beoordeeld op haalbaarheid (Provincie Noord-Brabant, 2011b). Tevens werd er bepaald wat de rol en inzet zou kunnen zijn van verschillende instrumenten (idem). De belangrijkste vraag was of een Life Sciences-park ‘het meest geëigende middel’ zou zijn om tot open innovatie en verdere groei te komen binnen de topsector Life Sciences & Health (idem). Het kader werd in de Commissie Economische Zaken en Bestuur besproken en deze stelde vast dat de komst van een Life Sciencespark in het belang van Brabant zou zijn. Daarmee zouden namelijk twee belangrijke doelen behaald kunnen worden a) het behoud van hoogwaardige kennis en onderzoeksfaciliteiten en b) het behoud en versterken van hoogwaardige werkgelegenheid in Brabant. Op grond van het Provinciaal campusbeleid werd er geconcludeerd dat de oprichting van het Pivot Park inderdaad het meest geëigende middel zou zijn voor de provincie en dat haar betrokkenheid hierbij vereist en gewenst was (idem).

Alhoewel een provinciale bijdrage voor het Pivot Park binnen de beleidskaders van de Agenda van Brabant en het Provinciaal campusbeleid pasten was het voor de provincie lastig om definitief te knoop door te hakken over het Pivot Park. Zij had namelijk geen inhoudelijke kennis van of ervaring met de Life Sciences industrie. Om een zorgvuldige en definitieve beslissing te maken over het Pivot Park heeft zij twee adviescolleges ingesteld, die wel de sectorspecifieke kennis en ervaring bevatten. De adviescommissie Breimer beschikte over sector-specifieke kennis doordat de leden afkomstig waren uit de Nederlandse Life Sciences gemeenschap. Zij adviseerden de Taskforce Life Sciences Park om door te gaan met de realisatie van een Life Sciences-park, omdat zij op basis van de *call for proposals* concludeerden dat daar vanuit de markt voldoende vraag naar was. Ook was een groot deel van de ingediende voorstellen van voldoende kwaliteit om bij te dragen aan een succesvol project. Het belangrijkste adviescollege voor de provincie was de Commissie van Wijzen. Het eindadvies van deze commissie diende als een belangrijke toets voor de overheden, omdat daaruit zou blijken of het beleidstechnisch verantwoord was om als overheid te investeren in de realisatie van een Life Sciences Park (vgl. Lily Jacobs, 26 juni 2013). Het eindadvies was positief: het Life Sciences Park werd levensvatbaar geacht en zou bijdragen aan de Life Sciences & Health sector

en de Nederlandse economie. Dat leidde tot het definitieve besluit van de provincie Noord-Brabant om bij te dragen aan de oprichting van het Pivot Park.

#### *Voorwaarden voor de provinciale betrokkenheid bij het Pivot Park*

De manier waarop de provincie haar rol bij het Pivot Park heeft ingevuld kan als maatwerk worden gezien. Er wordt niet overdreven als er gesteld wordt dat het uiteindelijke governance-model complex in elkaar steekt.<sup>21</sup> Het model laat in ieder geval een duidelijke – door de provincie gewenste – scheiding zien tussen overheid en ondernemer. Simpel geformuleerd: de provincie en de gemeente beheren het vastgoed en de exploitatie van het Pivot Park wordt door de BOM gedaan. De overheden stelden als voorwaarde geen rol te willen spelen in de exploitatie van het park, omdat zij als publieke instellingen geen ondernemer willen zijn. Zij zijn van mening dat het ondernemerschap louter aan het bedrijfsleven besteed is. De provincie is echter wel grootaandeelhouder van de BOM, waardoor een volledige scheiding van verantwoordelijkheden niet mogelijk is. De afhankelijkheidsrelatie tussen de provincie en de BOM maakt het voor de provincie dus wel mogelijk om te interveniëren in ondernemingsgerelateerde zaken. Zo is de provincie via het parkmanagement van de BOM ook betrokken bij de ontwikkelingen op het Pivot Park.

#### *Voorwaarden voor het gebruik van financiële middelen*

De besteding van financiële middelen neemt een centrale rol in bij het Nederlandse industriebeleid: van het ene uiterste waarbij de overheid miljoenen in verlieslatende bedrijven investeerde in de hoop op beterschap tot het andere uiterste waarbij de overheid de geldkraan voor het bedrijfsleven zo goed als dicht draaide (zie Barendregt, 1992; Wassenaar, 1983). Beide vormen van beleid bleken niet effectief te zijn ten aanzien van de economische ontwikkeling (idem). Alhoewel de inzet van financiële middelen in deze casus nog steeds centraal staat stelt de provincie Noord-Brabant deze pas onder een aantal voorwaarden beschikbaar. De provincie wil creatiever met haar geld omgaan, omdat zij het, naar eigen zeggen, met steeds minder geld moet doen (Bert Pauli, 21 augustus 2013). Daarom wil zij haar investeringen zoveel mogelijk revolverend inzetten. Het voordeel van deze manier van investeren is dat financiële middelen opnieuw gebruikt kunnen worden als een eerdere investering (inclusief rendement) teruggevloeit is. Het nadeel van revolverende financiering is het risico dat er geen garantie is dat het geld volledig terugkeert. In het geval van het Pivot Park heeft zij deze risico's zoveel

---

<sup>21</sup> Voor de visuele weergave van het governance-model (BOM, 2012: 21) zie afbeelding 1.2

mogelijk geprobeerd in te dammen, maar wanneer het fout gaat zal de provincie toch eindigen als achtergestelde schuldeiser. Het risico op kapitaalverlies kan dus niet volledig gedekt worden.

#### *5.4 De consequenties tot dusver van het provinciebeleid*

Er zijn verschillende gevolgen verbonden aan het beleid van de provincie Noord-Brabant. Volgens Lerner (2009) zijn er twee manieren voor overheden om succesvol met de lokale gevolgen van economische mondialisering om te gaan en tevens economische ontwikkeling te stimuleren. De eerste manier is het creëren van een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor bedrijven waardoor die zich daar graag willen vestigen met een nog grotere bedrijvigheid als gevolg. De tweede manier is het rechtstreeks ingrijpen in het ondernemingsproces door middel van specifieke regelgeving of (financiële) investeringen. Beide manieren zijn terug te vinden in het provinciebeleid. Ten eerste is dat de vorming van een kenniscluster, het Pivot Park, als structurele oplossing voor het behoud van werkgelegenheid, maar met name ook kennis. Ten tweede probeert de provincie via de BOM het ondernemingsproces te beïnvloeden door veelbelovende startende (Life Sciences-)ondernemers door middel van investeringsfondsen financiële hulp te bieden.

#### *Een aantrekkelijk vestigingsklimaat: een Brabants ecosysteem van open innovatie*

De provincie Noord-Brabant was één van de belangrijkste partners bij de oprichting van het Pivot Park. Zij wilde met het park niet alleen een alternatief creëren voor de gevolgen van de reorganisatieplannen van MSD, maar ook de regionale kenniseconomie een nieuwe impuls geven. Van dit soort clusters wordt er in het algemeen aangenomen dat ze een sleutelrol spelen in toekomstige economische ontwikkelingen. De provincie hoopt dan ook dat het Pivot Park, door het clusteren van kennis in combinatie met hoogwaardige onderzoeksapparatuur, zal resulteren in een ecosysteem van open innovatie (Provincie Noord-Brabant, 2011b). Betrokkenheid van de provincie, ook nu het park opgericht en draaiende is, blijkt één van de voorwaarden te zijn voor een succesverhaal (vgl. Lerner, 2009). De provincie heeft hiervoor een termijn van maximaal 15 jaar uitgetrokken. Zij lijkt zich bewust te zijn van het gegeven dat het Pivot Park tijd nodig heeft om zich te ontwikkelen en te groeien. Om die reden kan er ook pas over een aantal jaar vastgesteld worden of het park een succesvolle interventie was. De provincie Noord-Brabant lijkt in ieder geval een positieve doch realistische kijk op het project te hebben. Behalve dat de revolverende financiering binnen 15 jaar terug in de provinciekas gevloeid moet zijn heeft de provincie niet echt harde doelen gesteld (vgl. Tim Jong-

bloed, 12 juni 2013). Het businessplan waarin het benodigde aantal gevestigde ondernemingen per jaar is vastgesteld, wordt als een (kwantitatieve) indicator van succes aangehouden (idem).

De oprichting van het DCO – het zogenoemde “plan B” – was weliswaar geen direct gevolg van het provinciebeleid, maar wel van het algehele beleidsproces waar de provincie een prominente plek in had. Het DCO werd als alternatief aangewend voor het initiële plan van MSD om de R&D-afdeling in Oss te verkopen. De realisatie van het DCO was voor de provincie van belang, omdat het bijdroeg aan het behoud van werkgelegenheid in de regio. Dankzij het plan B kon er een halvering van het oorspronkelijke verwachte banenverlies gerealiseerd worden. Daarnaast was het DCO essentieel voor de oprichting van het Pivot Park, doordat het naast MSD als tweede *anchor tenant* kon fungeren.

#### *Rechtstreeks ingrijpen in het ondernemingsproces: investeringsfondsen*

Een ander gevolg van het provinciebeleid is de oprichting van twee investeringsfondsen binnen de BOM met als doel startende ondernemers op het gebied van Life Sciences financieel te ondersteunen. Het MKB is voor de provincie erg belangrijk, omdat zij dit segment als een bron van werkgelegenheid en vernieuwing beschouwd (vgl. Bert Pauli, 21 augustus 2013). De reden om investeringsfondsen op te richten had te maken met één van de conclusies uit het haalbaarheidsonderzoek van de Commissie van Wijzen. Daaruit bleek dat Life Sciences-ondernemers vaak, met name in de vroege *seed-fase*, met een gebrek aan financiële middelen kampen waardoor de groei van hun onderneming stagneert. Deze kapitaalschaarste heeft onder andere te maken met de huidige economische omstandigheden en de hoge risico's van *seed capital* waardoor banken en private investeerders zeer terughoudend zijn in het verstrekken van financiering. Daarom richtte de provincie in samenwerking met publieke partners het Life Sciences & Health Fund op in 2012. Dit fonds richt zich op startende, innovatieve ondernemers binnen de Life Sciences om hen te voorzien van financiële middelen in de vroege fasen van hun onderneming. Het fonds bedraagt een waarde van 10,4 miljoen euro waarmee zo'n 10 tot 15 ondernemers gefinancierd kunnen worden. Een ander relevant fonds voor ondernemers van het Life Sciences Park is het Innovatiefonds (125 miljoen euro). Dit fonds richt zich in vergelijking met het vorige fonds op een bredere doelgroep namelijk op het innovatieve MKB opererend binnen alle topclusters in Brabant. Dit betekent dat MKB-bedrijven die zich bezighouden met de Life Sciences ook aanspraak kunnen maken op dit fonds. Bij beide fondsen geldt dat op basis van de kwaliteit van bedrijfsplannen de BOM bepaald welke ondernemers voor financiering in aanmerking komen.

### *Beleidsrisico's*

Aan het gekozen beleid van de provincie zijn risico's verbonden. Op basis van het financiële raamwerk kan gesteld worden dat de provincie met het Pivot Park een risicovolle investering is aangegaan. Desalniettemin was het een bewuste investering van de provincie, omdat het ging om een innovatief project dat niet vanzelf tot stand was gekomen in de huidige markt. Ook is het volgens de Europese Transparantierichtlijn<sup>22</sup> decentrale overheden toegestaan om zulke risico's aan te gaan. Hierin staat dat decentrale overheden, onder marktconforme voorwaarden, economische activiteiten kunnen verrichten door bijvoorbeeld risicovolle deelnemingen aan te gaan, investeringen te plegen of bijvoorbeeld bankgaranties te geven om vreemd vermogen aan te kunnen trekken.

De provincie erkent de risico's, maar zij acht deze acceptabel en te overzien in deze casus. Dat heeft voornamelijk te maken met dat de risico's verdeeld zijn over de betrokken actoren. De BOM draagt de meeste risico's door haar rol van exploitant op het Pivot Park. De provincie zelf is met de gemeente Oss indirect eigenaar van het vastgoed (Provincie Noord-Brabant, 2011b). De economische risico's in die rol vallen relatief gezien mee, doordat a) de overheden een beperkte aansprakelijkheid hebben en b) een exit van de overheden relatief makkelijk gerealiseerd kan worden. Ook is de provincie – voor zover dat mogelijk is – voorbereid op diverse scenario's voor het Pivot Park. Dat wil zeggen dat zij zowel een succes- als een faalscenario heeft opgesteld met een bijbehorend stappenplan. Zo weet de provincie wat zij in beide scenario's moet doen. Overigens maakt de provincie Noord-Brabant zich geen illusies over de gevolgen mocht er overgeschakeld moeten worden op het zogenoemde faalscenario. Zij kunnen in dat geval veel geld verliezen waarbij de bedragen kunnen oplopen tot miljoenen euro's.

---

<sup>22</sup> Zie Europese Transparantierichtlijn (nr. 2006/111/EG)

## 6. Conclusie en discussie

---

### *6.1 Beantwoording probleemstelling*

De casus MSD/Organon confronteerde de provincie Noord-Brabant met de ingrijpende gevolgen van economische schaalvergroting waarbij de belangen van lokale en regionale overheden en zelfs de nationale overheid niet leek op te wegen tegen de strategische belangen van een multinationale onderneming. In het begin van dit onderzoek werd aangekaart dat er in de wetenschappelijke literatuur weinig aandacht is besteed aan de rol en mogelijkheden van een intermediaire bestuurslaag, zoals de provincies in Nederland, in een tijdperk van mondialisering. Op basis van dit exploratieve onderzoek blijkt dat onterecht te zijn, want het middenbestuur kan wel degelijk van betekenis zijn. De reconstructie van het beleidsproces laat namelijk zien dat de provincie Noord-Brabant de drijvende kracht was in de zaak MSD/Organon. Zij vulde het vacuüm op tussen het lokale en nationale bestuursniveau. De gemeente Oss wilde wel, maar had daarvoor niet de geschikte middelen in huis en de Rijksoverheid wilde niet optreden vanuit haar neoliberale opvatting dat dergelijke ontwikkelingen aan de markt overgelaten moesten worden. De provincie wilde en kon wel bestuurlijke actie ondernemen.

Het belangrijkste doel van de provincie was om economische ontwikkeling binnen de regio te stimuleren. Niet zoals het vroegere industriebeleid waarbij de overheid zonder succes verlieslatende bedrijven injecteerde met miljoenen euro's om de werkgelegenheid overeind te houden en ook niet zoals de periode daarna waarin zij de economie volledig aan de markt overliet. Een belangrijk verschil met het oude industriebeleid is dat de provincie Noord-Brabant niet ingreep om louter de werkgelegenheid te behouden. Zij wilde met het oog op de toekomst ook met name kennis en innovatie versterken binnen de regio. Daarom was MSD/Organon een waardevolle casus voor de provincie, omdat ze het bedrijf als innovatief zag en het betrof de topsector Life Sciences & Health. In een tijd waarin de bestuurlijke legitimiteit van de provincies onder druk stond was de casus tevens een kans om te laten zien hoe effectief zij kan zijn.

De centrale vraag in dit onderzoek is welke beleidsmogelijkheden de provincie Noord-Brabant heeft om economische ontwikkeling te stimuleren. Toen ze aan de slag gingen liepen ze tegen allerlei tegenstellingen op. Ze wilden de arbeidsproblematiek oplossen, maar tegelijkertijd wilden ze zich ook richten op innovatie. Ze wilden economische activiteiten ondernemen, terwijl ze een politieke instelling zijn. Ook wilden ze geld investeren, maar dan niet in de vorm van subsidies. De provincie Noord-Brabant was creatief in het bedenken en organise-

ren van oplossingen waardoor ze deze tegenstellingen uiteen kon rafelen. Drie punten waren daarbij belangrijk: het oprichten van samenwerkingsverbanden waarin verschillende taken en rollen uiteengelegd werden, een aparte organisatie om het ondernemende aspect aan uit te besteden en de financiering op grond van revolverende fondsen.

*Samenwerkingsverbanden: verschillende taken en rollen*

De provincie Noord-Brabant beschikt over een groot organisatorisch vermogen om relevante partijen bij elkaar te brengen. Zij heeft haar netwerkpositie gebruikt om strategische verbindingen te leggen tussen en met contacten met als doel adequaat te kunnen reageren op de crisissituatie in Oss. Beide aspecten kwamen tot uiting in het publiek-private samenwerkingsmodel van de taskforces. Het oprichten van twee aparte taskforces was een slimme zet om de volgende twee redenen. Ten eerste kon de provincie door verschillende taken en rollen uiteen te leggen een tweesporenbeleid voeren. De Taskforce Werkgelegenheid richtte zich op de directe arbeidsproblematiek en de Taskforce Life Sciences Park hield zich bezig met het vinden van een structurele oplossing voor het behoud van kennis en innovatie in de regio. Ten tweede kon de directeur van MSD/Organon betrokken worden in de taskforce bij de opzet van het Pivot Park zonder dat hij politiek aangesproken kon worden op het behoud van werkgelegenheid voor het personeel in de andere taskforce.

Het was voor de provincie Noord-Brabant lastig om een zorgvuldige beleidsafweging te maken over het Pivot Park, omdat zij geen deskundige was aangaande de Life Sciences & Health-sector. De provincie heeft toen gedaan wat ze moest doen, namelijk die deskundigheid ingehuurd. De zakelijke en wetenschappelijke experts werden gebundeld in twee commissies: Commissie van Wijzen en Adviescommissie Breimer. Hun expertise en bevindingen waren doorslaggevend voor de beslissing van de provincie om het Pivot Park op te richten. Door de onafhankelijke beoordeling werd tevens de legitimiteit van het besluit vergroot om als publieke instelling een Life Sciencespark te ontwikkelen.

*Financiering op grond van revolverende fondsen*

De provincie Noord-Brabant beschikt over de benodigde financiële middelen dankzij de zogenoemde “Essent-gelden”. Een groot gedeelte hiervan zet zij in als ‘werkkapitaal’. Daarmee wil zij vooral investeren in zaken, zoals de topsectoren en het innovatieve midden- en kleinbedrijf, die hun positie als kennis- en innovatieregio versterken. Deze economische strategie wordt teruggevonden in haar investeringen in het Pivot Park. De provincie wil echter niet louter als geldschietter optreden. Het verstrekken van subsidies is uit den boze. Wat zij wel wil



doen is meefinancieren en participeren zoals in het geval van het Pivot Park. Zodoende is er sprake van een verschuiving in de rol van de regionale overheid: van subsidiegever naar co-investeerder.

Het kapitaal wordt door de provincie pas onder een aantal voorwaarden verstrekt. De belangrijkste voorwaarde is dat investeringen (zoveel mogelijk) revolverend worden ingezet. Revolverende financiering is een belangrijk middel van de provincie om economische ontwikkeling te stimuleren. Hieraan zijn twee voordelen verbonden. Ten eerste vloeit een revolverende investering binnen een vastgestelde termijn weer terug naar de provincie waardoor zij het geld opnieuw kan investeren. Financiële middelen kunnen dan meerdere keren worden ingezet. Ten tweede wordt er over elke revolverende investering een bepaald percentage aan rendement behaald wat de provinciekas ten goede komt. Hierbij moet wel de kanttekening gemaakt worden dat deze manier van investeren – en daar is de provincie zich bewust van – niet risicovrij is door het gevaar van grote financiële verliezen. Rondom het Pivot Park heeft zij zoveel mogelijk de risico's proberen af te dekken. In het slechtste geval kan de provincie weliswaar uit het Pivot Park stappen, maar dan zal alsnog een groot deel van het geïnvesteerde geld verloren gaan.

#### *De BOM als zakelijke rechterhand*

De BOM is een belangrijk middel voor de provincie om gericht de economische ontwikkeling te stimuleren. Door de BOM in te zetten kan zij een scheiding aanbrengen in haar politieke en economische activiteiten. Die scheiding is een bewuste keuze, omdat zij als publieke instelling niet op de stoel van ondernemer wil gaan zitten. De volgende taakverdeling wordt gehanteerd: de provincie ontwikkelt het (economisch) beleid en de BOM houdt zich bezig met de uitvoering daarvan. Een groot deel van haar financiële middelen, met name in de vorm van investeringsfondsen, zijn bij de BOM ondergebracht. Daarom kan de BOM als de zakelijke rechterhand van de provincie beschouwd worden.

Het was goed doordacht van de provincie om het geheel op die manier vorm te geven. Daardoor is de uitvoering van het economisch beleid op juridische afstand gezet van het politieke proces. De provincie en de BOM zijn juridisch gezien twee zelfstandige partijen, maar de provincie is wel aandeelhouder van de BOM. De provincie kan dus een regisserende rol uitoefenen op de economie zonder zich daar direct in te mengen. Deze relatie betekent echter ook dat de provincie – ondanks de formele scheiding – wel degelijk op haar politieke verantwoordelijkheid aangesproken kan worden mocht dat nodig zijn.

### *Plaatselijke effecten*

Er kunnen een aantal plaatselijke effecten onderscheiden worden die een bijdrage hebben geleverd aan de beleidsmogelijkheden. Het eerste plaatselijke effect is de lokale verankering van Organon. Het bedrijf heeft deze middelgrote stad in sociaal en economisch opzicht veel gebracht. Het voormalige Organon werd beschouwd als de motor van de lokale economie en als een bron van innovatie en hoogwaardige werkgelegenheid. Ook op nationaal niveau werd het voormalige Organon beschouwd als een pronkstuk binnen de kennisintensieve sector Life Sciences & Health. Organon was zowel cultureel als institutioneel geworteld in Oss. De lokale directie in Oss was van Nederlandse komaf en waren – in tegenstelling tot het Amerikaanse moederbedrijf – bekend met de lokale verankering van Organon en begrepen wat voor impact de sluiting zou hebben. Mogelijk heeft dat bijgedragen aan hun inzet en betrokkenheid in het beleidsproces. Meerdere malen kwam er in de interviews aan bod dat het zonder de medewerking van MSD erg lastig geweest zou zijn om een geschikt alternatief voor het behoud van kennis en werkgelegenheid in de regio te creëren.

Een ander plaatselijk effect is het Nederlandse politieke verzorgingsstaatmodel. Het Rijnlandse model is in vergelijking met het Angelsaksische model veel meer betrokken bij het belang van werknemers. Waar een werknemer in Amerika zonder pardon op straat gezet kan worden als gevolg van een reorganisatie is dat in Nederland niet mogelijk. Een gevolg van het Rijnlandse model is dan ook dat er wettelijke procedures bestaan waar een bedrijf aan moet voldoen, voordat zij haar reorganisatieplannen mag uitvoeren. In het geval van MSD leverde dat een aantal gerechtelijke procedures op waardoor de effecten van de reorganisaties vertraagd konden worden. Dat leverde de provincie extra tijd op in het beleidsproces.

Kortom, de provincie Noord-Brabant beschikt over verschillende beleidsmogelijkheden om economische ontwikkeling te stimuleren. Zij maakt gebruik van publiek-private samenwerkingsverbanden waarvan de taskforces en commissies de belangrijkste voorbeelden waren in deze casus. Door taken en rollen te verdelen in die samenwerkingsverbanden kan er gericht worden opgetreden in een crisissituatie zoals in Oss. Het resultaat daarvan was de oprichting van een kenniscluster met het doel hoogwaardige vormen van werkgelegenheid te creëren binnen de topsector Life Sciences & Health. Het ondernemende aspect besteedt zij uit aan de BOM, omdat zij een scheiding wil bewaren tussen de ontwikkeling en de uitvoering van haar economisch beleid. De provincie wil haar kapitaal zoveel mogelijk revolverend inzetten, zodat ze het geld opnieuw kan investeren zodra het is teruggekeerd. De provincie accepteert de

economische en politieke risico's, die aan het uitgevoerde beleid verbonden zijn. De centrale opvatting binnen het regionaal-economisch beleid is dat de provincie in een wereld, die onderhevig is aan economische veranderingen, ruimte wil creëren voor meer ondernemerschap (MKB) en innovatie. Deze focuspunten ziet de provincie als toekomstbestendige elementen, doordat die een bron van werkgelegenheid zijn. De provincie Noord-Brabant interpreteert deze elementen dan ook als de basis van haar economisch beleid om adequaat als regionale overheid in een tijdperk van mondialisering op te kunnen treden.

## *6.2 Discussie*

Als gevolg van de casus MSD/Organon kunnen er vraagtekens gezet worden bij de zogenaamde irrelevantie van provinciale overheden. De onderzoeksbevindingen laten zien dat juist de provincie een belangrijke speler kan zijn als het om het stimuleren van economische ontwikkeling gaat. De onderzoeksresultaten wijzen uit dat het voor de provincie essentieel is om met haar beleidsmiddelen in het economisch beleid een rol te kiezen die de andere bestuurslagen niet kunnen vervullen. De strategische rol van de provincie Noord-Brabant in de onderzochte casus is daar een treffend voorbeeld van. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat mogelijk niet alle provincies over dezelfde beleidsmiddelen beschikken om economische ontwikkeling te bevorderen. Andere provincies moeten het wellicht doen met minder financiële middelen dan de provincie Noord-Brabant. In die zin had de casus MSD/Organon een ander verloop gekend kunnen hebben als het bedrijf zich in een andere regio had bevonden. Aanvullend onderzoek zou moeten uitwijzen welke beleidsmogelijkheden andere provincies hebben om economische ontwikkeling aan te sturen.

Een andere suggestie voor vervolgonderzoek heeft betrekking op het economische effect van cluster- of campusvorming. Het algemene idee daarvan lijkt te zijn – ook in de onderzochte casus – dat het clusteren van kennis automatisch tot economisch succes leidt. Daarom zou een relevante vraag zijn in welke mate kennisclusters daadwerkelijk een effect hebben op economische ontwikkeling? En, welke factoren zijn daarbij bepalend voor succes? Het Brainport in Eindhoven heeft qua economisch succes zichzelf dubbel en dwars bewezen en dit cluster wordt dan ook vaak als een voorbeeld gezien. Zo werd het Pivot Park in de eerste gesprekken in de casus MSD/Organon geïntroduceerd als een Osse variant van de High Tech Campus in Eindhoven. Het is echter geen garantie dat het toepassen van dezelfde formule – clustervorming met innovatie MKB-bedrijven – in een andere context leidt tot dezelfde positieve effecten. De context en de aard van het Pivot Park (Life Sciences) verschilt wezenlijk van die van het Eindhovense kenniscluster (High Tech). Ook het gegeven dat er momen-

teel geen kennisinstellingen fysiek aanwezig zijn op het Pivot Park is een belangrijk verschil. Mogelijk zou dat van invloed kunnen zijn op het innovatieve gehalte van het park. Uiteraard heeft een jong cluster, zoals het Pivot Park, tijd nodig om zich te ontwikkelen en te groeien. In de komende periode zal het in ieder geval spannend zijn of alle – materiële en immateriële – investeringen zich zullen resulteren in ‘een kroon op het werk’ van de provincie Noord-Brabant.

## 7. Literatuurlijst

---

- Agentschap NL (2010). *Werken aan de innovaties van de toekomst*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Aghion, P., & Bolton, P. (1997). A Theory of Trickle-Down Growth and Development. *Review of Economic Studies*, Vol. 64, No. 2, pp. 151-172.
- Ammelrooy, van, P. (2010, 17 juli). Medicijnsector slikt bittere pil. *Volkskrant*.
- Baarda, D.B., & Goede, M.P.M. (2006). *Basisboek Methoden en Technieken: praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek*. Houten: Noordhoff Uitgevers B.V.
- Baarda, D.B., De Goede, M.P.M. & Van der Meer-Middelburg, A.G.E. (2007). *Basisboek Interviewen. Handleiding voor het voorbereiden en afnemen van interviews*. Houten: Noordhoff Uitgevers B.V.
- Baars, van, L. (2010, 22 juli). In New Jersey is Oss erg ver weg. *Trouw*.
- Barendrecht, J. (1993). *Industriepolitiek. Honderd jaar overheidsbeleid in vogelvlucht*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Bathelt, H. (2004). Clusters and knowledge: local buzz, global pipelines and the process of knowledge creation. *Progress in Human Geography*, Vol. 28, No.1, pp. 31–56.
- Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Meppel: Boom onderwijs.
- Brabantse Ontwikkelings Maatschappij (2012a). Oss Life Sciences Park. [PowerPoint], verkregen van [http://www.brabantfinanceevent.nl/images/files/34-BOM\\_Presentatie\\_Brabant\\_Finance\\_definitief.pdf](http://www.brabantfinanceevent.nl/images/files/34-BOM_Presentatie_Brabant_Finance_definitief.pdf), (bekeken op 26 oktober).
- Brabantse Ontwikkelings Maatschappij (2012b). Jaarverslag 2012. N.V. Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij, verkregen van <http://www.bom.nl/overbom/bibliotheek/3/jaarverslagen>, (bekeken op 26 oktober).
- Brabantse Ontwikkelings Maatschappij (2012c). Investeren in excelleren. N.V. Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij. Tilburg: N.V. Brabantse Ontwikkelings Maatschappij.

- Brainport 2020 (2012). Pivot Park nieuwe naam Life Sciences Park Oss, verkregen van [http://www.brainport2020.nl/nieuws/pivot\\_park\\_nieuwe\\_naam\\_life\\_sciences\\_park\\_oss](http://www.brainport2020.nl/nieuws/pivot_park_nieuwe_naam_life_sciences_park_oss), (bekeken op 20 oktober 2013).
- Decisio (2010). Evaluatie Regionale Ontwikkelings-Maatschappijen: Effectiviteit & Efficiëntie. Eindrapport, verkregen van <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/09/10/evaluatie-regionale-ontwikkelingsmaatschappijen/10130015-bijlage1.pdf>, (bekeken op 20 oktober).
- Eerelman, M. (2009). Osse Historie. Organon koppelde sex los van voortplanting, verkregen van <http://www.stadsarchiefoss.nl/Default.aspx?so=g&id=113>, (bekeken op 1 maart 2013).
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Gemeente Oss (2010a). Raadsinformatiebrief. MSD – inspanningen gericht op behoud werkgelegenheid, verkregen van [https://www.maasdonk.nl/uploads/media/201000188\\_inzake\\_Informatie\\_reorganisatie\\_MSD\\_Oss.pdf](https://www.maasdonk.nl/uploads/media/201000188_inzake_Informatie_reorganisatie_MSD_Oss.pdf), (bekeken op 1 oktober 2013).
- Gemeente Oss (2010b). Raadsinformatiebrief. MSD – inspanningen gericht op behoud werkgelegenheid, verkregen van [https://www.maasdonk.nl/uploads/media/201000138\\_inzake\\_informatie\\_reorganisatie\\_MSD-Organon\\_Oss.pdf](https://www.maasdonk.nl/uploads/media/201000138_inzake_informatie_reorganisatie_MSD-Organon_Oss.pdf), (bekeken op 1 oktober 2013).
- Giddens A. (1990). *The Consequences of Modernity*. Stanford University Press: Stanford, CT.
- Greenaway, D., Gullstrand, J. & Kneller, R., (2008). Surviving Globalisation. *Journal of International Economics*, Vol. 74, No. 2, pp. 264-277.
- Ham, van, H. & Koppenjan, J. (2001). Building Public-Private Partnerships. *Public Management Review*, Vol. 4, No. 1, pp. 593-616.
- Heilbron, J. (2009). In de ban van innovatie. *Academische boekengids*, nr. 76, pp. 21-24.

- Kantor, P. & Savitch, H. (2004). *Cities in the International Marketplace. The Political Economy of Urban Development in North America and Western Europe*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Lerner, J. (2009). *Boulevard of Broken Dreams: Why Public Efforts to Boost Entrepreneurship and Venture Capital Have Failed – and What to Do About It*. New Jersey: Princeton University Press.
- LifeTec Network (2010). Vision 2025: A Road to Excellence. Strategy in Healthcare Science and Technology for South East Netherlands, verkregen van [http://www.liof.nl/data/files/alg/id333/5c.%20LifeTec\\_NETWORK\\_VISION\\_2025%20\(1\).pdf](http://www.liof.nl/data/files/alg/id333/5c.%20LifeTec_NETWORK_VISION_2025%20(1).pdf), (bekeken op 28 september 2013).
- Marijnissen, J. & Roemer, E. (2010, 16 juli). Organon geofferd op hakblok van globalisering. Volkskrant.
- Mudde, M. & Muskee, L. (2011, 15 juli). ‘De economie is geen lokale aangelegenheid meer’. VNG Magazine.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). Bestuur in samenhang. De bestuurlijke organisatie in Nederland, verkregen van <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/provincies/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/03/28/bestuur-in-samenhang-de-bestuurlijke-organisatie-in-nederland.html>, (bekeken op 5 april 2013).
- Ministerie van Economische Zaken (2010a). Beantwoording vragen over sluitingen bij MSD, verkregen van <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2010/07/20/beantwoording-vragen-over-sluitingen-bij-msd.html>, (bekeken op 2 maart 2013).
- Ministerie van Economische Zaken (2010b). Brief aan de Tweede Kamer over herstructurering MSD-vestiging Oss, verkregen van <http://www.rijksoverheid.nl/regering/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2010/07/15/brief-aan-de-tweede-kamer-over-herstructurering-msd-vestiging-oss.html> (bekeken op 4 juni 2013).

Ministerie van Economische Zaken (2011). Naar de top: Het bedrijfslevenbeleid in actie(s). Den Haag: Ministerie van EL&I.

MSD (2010). MSD kondigt herstructurering van de locatie in Oss aan, verkregen van <http://archive-nl.com/page/102877/2012-07-10/http://www.msd.nl/nieuws?view=/Nieuws/MSD+kondigt+herstructurering+van+de+locatie+in+Oss+aan> (bekeken op 2 maart 2013).

Overbeeke, S. (2011). *Innovatie door samenwerking in diversiteit, een casestudy naar de innovatieoutput van Organon Oss*. Masterscriptie, Faculteit der Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Parijs, van, P. (1982). Perverse Effects and Social Contradictions: Analytical Vindication of Dialectics? *The British Journal of Sociology*, Vol. 33, No. 4, pp. 589 – 603.

Provincie Noord-Brabant (2010a). Agenda van Brabant. Wat doet de provincie voor de toekomst van Brabant?, verkregen van <http://www.brabant.nl/politiek-en-bestuur/agenda-voor-brabant.aspx?rel=8113ABB7873349F1BD455CF8E0EF0A3A>, (bekeken op 23 mei 2013).

Provincie Noord-Brabant (2010b, 9 juli). ‘Zorgen over banenverlies’, verkregen van <http://www.brabant.nl/actueel/nieuws/2010/juli/zorgen-over-banenverlies-oss.aspx>, (bekeken op 23 mei 2013).

Provincie Noord-Brabant (2010c). Statenvoorstel 61/10A. Agenda van Brabant: Kadervoorstel eerste tranche investeringsstrategie, verkregen van <http://www.brabant.nl/politiek-en-bestuur/provinciale-staten/vergaderstukken-en-besluiten-ps-en-commissies/ps.aspx?qvi=34100> (bekeken op 16 oktober 2013).

Provincie Noord-Brabant (2011a). Commissie voor Algemene Voorbereiding Staten. Stand van zaken ontwikkelingen MSD-Organon, verkregen van <http://www.brabant.nl/politiek-en-bestuur/provinciale-staten/vergaderstukken-en-besluiten-ps-en-commissies/agenda-en-vergaderstukken-statencommissies/cezb.aspx?qvi=36546> (bekeken op 1 oktober 2013).



Provincie Noord-Brabant (2011b). Statenvoorstel 62/11. Oss Life Sciences Park, verkregen van <https://www.brabant.nl/politiek-en-bestuur/provinciale-staten/vergaderstukken-en-besluiten-ps-en-commissies/ps.aspx?qvd=20111209> (bekeken op 18 september 2013).

Provincie Noord-Brabant (2013a). Statenvoorstel 42/13 A. Instelling fondsen tweede tranche Investeringsagenda, verkregen van <http://www.brabant.nl/politiek-en-bestuur/agenda-voor-brabant/-/media/9CEC343209184D7E994F815FD616CB2F.pdf> (bekeken op 20 september)

Provincie Noord-Brabant (2013b). Statenmededeling aan Provinciale Staten. Tweede voortgangsrapportage Pivot Park, verkregen van <http://www.brabant.nl/politiek-en-bestuur/provinciale-staten/vergaderstukken-en-besluiten-ps-en-commissies/ps.aspx?qvi=43370>, (bekeken op 24 mei 2013)

Raad voor het openbaar bestuur (2010). Het einde van het blauwdruk-denken. Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur, verkregen van [https://www.eerstekamer.nl/id/vieqiqcyouqu/document\\_extern/rob\\_advies\\_april2010/f=/vieqirgcxer7.pdf](https://www.eerstekamer.nl/id/vieqiqcyouqu/document_extern/rob_advies_april2010/f=/vieqirgcxer7.pdf), (bekeken op 2 maart 2013).

Raspe, O., Weterings, A. & Thissen, M. (2012a). *De internationale concurrentiepositie van de topsectoren*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Raspe, O., Weterings, A. Thissen, M. & Van Dongen, M. (2012b) PBL-notitie: *De concurrentiepositie van de topsectoren in Noord-Brabant. Welk vestigingsklimaat is nodig om internationaal te excelleren?* Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Regerakkoord VVD – CDA (2010). Vrijheid en verantwoordelijkheid, verkregen van <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/09/30/regerakkoord-vvd-cda.html>, (bekeken op 22 oktober).

Regerakkoord VVD – PVDA (2012). Bruggen slaan, verkregen van <http://www.rijksoverheid.nl/regering/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/10/29/regerakkoord.html>, (bekeken op 27 maart 2013).

Rijksoverheid (2009). *Brief aan de Tweede Kamer met de brief Naar een robuuste kennis-economie*, verkregen van <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en->

publicaties/kamerstukken/2009/09/16/brief-aan-de-tweede-kamer-met-de-brief-naar-een-robuuste-kenniseconomie.html, (bekeken op 16 februari 2013).

Rijksoverheid (2011). Eindadvies Commissie van Wijzen/MSD/Organon over Life Sciences Park Oss, verkregen van <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/02/20/eindadvies-commissie-van-wijzen-msd-organon-over-life-sciences-park-oss.html> (bekeken op 8 juni 2013).

Rijksoverheid (2012a). Reactie op Eindadvies Commissie van Wijzen/MSD/Organon over Life Sciences Park Oss, verkregen van <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/02/20/reactie-op-eindadvies-commissie-van-wijzen-msd-organon-over-life-sciences-park-oss.html>, (bekeken op 8 juni 2013).

Rijksoverheid (2012b). Aanbiedingsbrief met voortgangrapportage over Life Sciences Park Oss, verkregen van <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/02/20/aanbiedingsbrief-met-voortgangsrapportage-over-life-sciences-park-oss.html>, (bekeken op 8 juni 2013).

Roland Berger Strategy Consultants (2009). *Partners in het polder. A vision for the life sciences in the Netherlands and the role of public-private partnerships*. Amsterdam: Roland Berger Strategy Consultants.

Ritzer, G. (2003). Rethinking Globalization: Glocalization/Grobalization and Something/Nothing. *Sociological Theory*, Vol. 21, No 3, pp. 193-209.

Sassen, S. (2006a). *Cities in a World Economy* (4th edition). Thousand Oaks: Pine Forge Press.

Sassen, S. (2006b). *Territory, Authority, Rights: from medieval to global assemblages*. Princeton: Princeton University Press.

Staatscourant 16512, Besluit van de Minister van Economische Zaken van 12 oktober 2010, 21 oktober 2010.

Taylor, Peter J. (2004), *World City Network. A Global Urban Analysis*. Routledge, London & New York.

Topteam Life Sciences & Health (2009). Topsector Life Sciences & Health. Voor een gezond en welvarend Nederland, verkregen van

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ondernemersklimaat-en-innovatie/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/06/17/voor-een-gezond-en-welvarend-nederland.html> (bekeken op 18 september 2013).

Verhagen, M. (2011). Spoeddebat over de situatie rond MSD in Oss, verkregen van

<http://debatgemist.tweedekamer.nl/debatten/spoeddebat-over-de-situatie-rond-msd-oss>, (bekeken op 24 mei).

Wassenberg, A. (1983). *Dossier RSV. Schijnbewegingen van de industriepolitiek*. Leiden/Antwerpen: H.E. Stenfert Kroese B.V.

Whitley, R. (1999). *Divergent Capitalisms. The Social Structuring and Change of Business Systems*. Oxford: Oxford University Press.

Wijers, G. (1982). *Industriepolitiek. Een onderzoek naar de vormgeving van het overheidsbeleid gericht op industriële sectoren*. Leiden/Antwerpen: H.E. Stenfert Kroese B.V.

## Bijlage I – Weergave van gemobiliseerde groepen casus MSD/Organon

