

Nota van B&W

Portefeuille M. Divendal
Auteur Dhr. P. Platt
Telefoon 5115629
E-mail: plattp@haarlem.nl
MO/OWG Reg.nr. OWG/2006/935
Bijlagen kopiëren: A
B & W-vergadering van 8 augustus 2006

Onderwerp

Onderzoek verzelfstandiging OSK

Bestuurlijke context

In 2002 is het Onderwijs Servicekantoor Kennemerland, OSK, intern verzelfstandigd tot een stafafdeling bij de sector Maatschappelijke Ontwikkeling. Deze verzelfstandiging vond tegelijk plaats met de overdracht van de bestuurlijke taak voor het openbaar onderwijs in Haarlem van het college van B&W naar twee bestuurscommissies voor het primair en voortgezet onderwijs. OSK verricht de schoolondersteunende taken voor de beide bestuurscommissies van het openbaar onderwijs in Haarlem, voor de Onderwijsstichting Zelfstandige Gymnasia en de Stichting openbaar primair onderwijs Zuid-Kennemerland. Deze keuzes voor verzelfstandiging van zowel het bestuur als de ondersteuning vormden de eerste stappen in het proces om deze taken op afstand, dus buiten de gemeente te plaatsen.

Bij de besluitvorming in het kader van de kerntakendiscussie, is door het vorige college opdracht gegeven voor een onderzoek naar de mogelijkheden van externe verzelfstandiging van tien gemeentelijke onderdelen waaronder het OSK. In de afgelopen maanden heeft de directeur ai. van het OSK op verzoek van de sectordirecteur MO onderzocht welke mogelijkheden er zijn voor deze volgende stap in de verzelfstandiging van het OSK. Daartoe zijn naast een uitgebreide marktverkenning gesprekken gevoerd met verschillende organisaties in dit werkveld. Geconstateerd is dat externe verzelfstandiging door middel van het oprichten van een eigen rechtspersoon te risicovol is. OSK is daar onvoldoende op voorbereid, de vraag vanuit de onderwijssector biedt onvoldoende groeipotentieel en op basis van het huidige klantenbestand is dit niet reëel. Overname door of fusie met een grotere organisatie kan alleen door middel van een forse gemeentelijk financiële impuls en sociaal plan. Voorts kan worden verwacht dat dit model niet door de huidige klanten wordt ondersteund. Het management van drie van de vier grote klanten van het OSK maakt medegebruik van de huisvesting en faciliteiten van het OSK. De behoefte aan het inrichten van een eigen bestuursbureau is om deze reden niet noodzakelijk.

Het is wenselijk om bij de klanten van OSK te onderzoeken of de huidige situatie als basis kan dienen voor de positionering van het OSK als bestuursbureau of centrale dienst van deze schoolbesturen, al dan niet met uitbesteding van een deel van de administratie aan een extern bedrijf. De medewerkers verkrijgen dan de onderwijsrechtspositie en komen los te staan van de gemeente. Uitgangspunt is behoud van kwaliteit en werkgelegenheid en het voorkomen van wachtgeld voor de gemeente. De mening van de klanten is van groot belang, vanwege de meerjarige contractrelatie die de gemeente via het OSK heeft met deze schoolbesturen en het gegeven dat deze contractinkomsten het grootste deel van de kosten van het OSK afdekken. Een samenvatting van de uitgebrachte notitie inzake de verzelfstandiging van OSK is bijgevoegd. De uitgebreide notitie met bijlagen ligt ter inzage.

Nadat de mening van de klanten in het komend najaar is verkregen, kan nog voor het eind van het jaar via het college een voorstel aan de raad worden gedaan over de mogelijkheden tot verzelfstandiging van het OSK.

Het besluit wordt ter kennisneming gezonden aan de leden van de Commissie Samenleving om hen te informeren over het doel en procedure van het onderzoek.

B&W-besluit:

1. Het College stemt in met de notitie 'een nieuwe toekomst voor het OSK' en daarin opgenomen aanbevelingen.
2. Het College geeft opdracht te onderzoeken of OSK kan worden verzelfstandigd door positionering als bestuursbureau voor meerdere schoolbesturen of via de vorming van een Centrale Dienst, al dan niet in combinatie met uitbesteding van taken naar een onderwijsbureau. Hiermee wordt bereikt dat de school- en bestuursondersteuning ook de verantwoordelijkheid wordt van deze schoolbesturen, hetgeen in lijn is met eerdere besluitvorming in het kader van de taken en doelmatigheid discussie.
3. Na afronding van het onderzoek legt het College aan de Raad een besluit voor over het al dan niet verzelfstandigen cq. positioneren van het OSK.
4. Het besluit heeft in dit stadium van de besluitvorming geen financiële consequenties.
5. De betrokkenen ontvangen daags na besluitvorming informatie over dit besluit.
6. Het besluit wordt ter kennisneming toegezonden aan de commissie Samenleving.

Korte samenvatting notitie “Een nieuwe toekomst voor het OSK”.

In 2002 is het Onderwijs Servicekantoor Kennemerland, OSK, intern verzelfstandigd tot stafafdeling van de sector Maatschappelijke Ontwikkeling. Deze verzelfstandiging vond tegelijk plaats met de overdracht van de bestuurlijke taak voor het openbaar onderwijs in Haarlem van het college van B&W naar twee bestuurscommissies voor het primair en voortgezet onderwijs. OSK verricht de schoolondersteunende taken voor de beide bestuurscommissies van het openbaar onderwijs in Haarlem en voor enkele aangesloten schoolbesturen.

De overdracht van de rol van bevoegd gezag van het openbaar onderwijs is sedert het begin van de negentiger jaren in de meeste gemeenten doorgevoerd, waarbij ook de ondersteuning vanuit het ambtelijk apparaat op afstand is gezet. Door deze bestuurlijke verzelfstandiging, alsmede door de landelijke ontwikkelingen van autonomie- en schaalvergroting in het onderwijs, is de inrichting van de ondersteuning van het onderwijs door de administratiekantoren ingrijpend veranderd.

Het WO, het HBO en de BVE sector bestaat voornamelijk uit grote organisaties die het beheer en de administratie vrijwel in eigen beheer verzorgen. Ook in het voortgezet onderwijs is deze ontwikkeling gaande.

Het primair onderwijs kent een ontwikkeling waarbij sprake is van bestuurlijke schaalvergroting en de oprichting van openbare stichtingen met een eigen bestuursbureau, vergelijkbaar met het bijzonder onderwijs. De financiële- en salarisadministratie is in het algemeen uitbesteed aan een onderwijsbureau/administratiekantoor.

Ook OSK heeft te maken met deze ontwikkelingen. In de afgelopen jaren is vooral aandacht besteed aan de interne organisatie (ontwikkeling, AO en efficiency) en de ondersteuning van de klanten bij de ingrijpende ontwikkelingen in het werkveld. Verder zijn als gevolg van de gemeentelijke taakstelling in de Kadernota 2004 ingrijpende veranderingen doorgevoerd of nog gaande, teneinde te komen tot een lagere gemeentelijke bijdrage in de kosten van de ondersteuning van het openbaar onderwijs. De gemeentelijke bijdrage via de begroting van het OSK is in de praktijk een bijdrage in de kosten van het OSK voor de ondersteuning van het openbaar primair onderwijs. Voor het openbaar voortgezet onderwijs is inmiddels sprake van een kostendekkend contract. Dat geldt ook voor de externe klanten. De nog resterende gemeentelijke bijdrage vloeit voort uit de grondwettelijke zorgtaak die de gemeente heeft voor het openbaar onderwijs.

Hieruit werden in het verleden voornamelijk de salariskosten betaald van de afdeling Onderwijs die namens de gemeente de bestuurlijke rol voor het openbaar primair en voortgezet onderwijs uitvoerde. In 2002 zijn twee Bestuurscommissies, OPOH en OVOH, ingevolge artikel 83 van de Gemeentewet ingesteld en is de afdeling onderwijs opgesplitst in het OSK en de afdeling OWG. Het OSK ondersteunt de Bestuurscommissies bij de bestuurlijke taak (namens de gemeente) op basis van een dienstverleningovereenkomst die loopt tot 2009. OWG verzorgt de taken van de gemeente als lokale overheid voor het hele onderwijs.

OSK werkt in 2006 met een begroting van ca. € 2,4 miljoen. Na aftrek van externe inkomsten uit de dienstverlening resteert een gemeentelijke bijdrage in de kosten over 2006 van ca. € 940.000,-. Vanaf 2004 heeft de gemeente het OSK een taakstelling opgelegd die in totaal oploopt tot € 800.000,-, te realiseren door enerzijds efficiënter te werken en anderzijds door hogere inkomsten (bijdragen vanuit de bestuurscommissies) te realiseren. Over 2005 heeft het OSK de taakstelling incidenteel niet kunnen realiseren voor een bedrag van ca. € 200.000,- (is opgenomen in de rekening 2005). Op basis van de meest recente informatie gaan we ervan uit dat de structurele taakstelling van € 800.000,- vanaf 2008 zal worden gehaald.

Het OSK zal nog wel in staat moeten zijn om de autonome kostenontwikkeling op te vangen binnen de opbrengsten voor het te leveren dienstenpakket. Deze wordt nu nog gedekt binnen de overige onderwijsproducten van de gemeentebegroting.

In de afgelopen maanden heeft de directeur ai. van het OSK op verzoek van de sectordirecteur onderzocht welke mogelijkheden er zijn voor een volgende stap in de verzelfstandiging van het OSK.

Daartoe zijn naast een uitgebreide marktverkenning gesprekken gevoerd met verschillende organisaties in dit werkveld.

Vastgesteld is dat externe verzelfstandiging door middel van het oprichten van een eigen rechtspersoon te risicovol is. OSK is daar nog onvoldoende op voorbereid, de vraag vanuit de onderwijssector biedt onvoldoende groeipotentieel en op basis van het huidige klantenbestand is dit niet reëel. Overname door of fusie met een grotere organisatie kan alleen door middel van een forse gemeentelijk financiële impuls en sociaal plan. Voorts kan worden verwacht dat een dergelijk model niet voorziet in de behoefte van de klanten van het OSK tot schoolnabije ondersteuning. Het management van drie van de vier grote klanten van het OSK maakt medegebruik van de huisvesting en faciliteiten van het OSK. De behoefte aan het inrichten van een eigen bestuursbureau is om deze reden niet noodzakelijk.

Aanbevolen wordt te onderzoeken of de huidige situatie als basis kan dienen voor de positionering van het OSK als bestuursbureau of centrale dienst van deze schoolbesturen, al dan niet met uitbesteding van een deel van de administratie.

Uitgangspunt is behoud van kwaliteit en werkgelegenheid. Voorts is uitgangspunt dat voor alle modellen en opties de medewerking van het huidige klanten is vereist, vanwege de meerjarige contractrelatie die de gemeente via het OSK heeft met deze schoolbesturen en het gegeven dat deze contractinkomsten het grootste deel van de kosten van het OSK afdekken.

Voorgesteld wordt de volgende aanbevelingen over te nemen en de uitgebrachte notitie met aanbevelingen voor te leggen aan de besturen van het openbaar primair onderwijs, de stichting openbaar primair onderwijs Zuid-Kennemerland en de Onderwijsstichting Zelfstandige Gymnasia.

Aanbevelingen:

- 1. Alvorens de gemeenteraad tot besluitvorming overgaat voor wat betreft de toekomstige positionering van het OSK, hierover de mening te vragen van de huidige grotere klanten van het OSK;*
- 2. Het volledig zelfstandig gaan van OSK in een nieuwe rechtspersoon is vanwege de ontwikkeling van de organisatie, het geringe klantenbestand, de concurrentiepositie en de kleine schaal van de organisatie een (te) risicovolle optie en wordt om deze redenen afgeraden.*
- 3. Externe verzelfstandiging door fusie van OSK met een grotere en ervaren partner heeft voordelen ten opzichte van verzelfstandiging op eigen kracht. Hiervoor is echter volledige medewerking van de klanten van het OSK vereist. Ook dit is afhankelijk van de bereidheid van de gemeente Haarlem om in de kosten van de externe verzelfstandiging een aanzienlijk bijdrage te verstrekken.*
- 4. Overname biedt dezelfde mogelijkheden als een fusie. Overname door middel van een Europese aanbesteding van de taken voor het openbaar primair onderwijs heeft teveel*

risico's vanwege de specifieke nadelen van extra kosten, de doorlooptermijn en uitvalrisico. Overname biedt geen garantie voor behoud van een vestiging (en dus werkgelegenheid) in Haarlem en heeft ook de volledig medewerking nodig van de klanten.

- 5. Het positioneren van OSK als bestuursbureau voor meerdere schoolbesturen of via de vorming van een Centrale Dienst, al dan niet in combinatie met uitbesteding van taken naar een onderwijsbureau is een interessante en te onderzoeken optie.*
- 6. Handhaving van de huidige situatie als verzelfstandigde afdeling binnen de sector MO is voor de komende twee jaren vooral een optie om de gewenste positionering te onderzoeken cq. uit te voeren. De huidige status past bij de huidige situatie en omvang van het OSK. Ook zijn er doorlopende contracten voor huisvesting, ICT en dienstverlening tot 2008-2009. Indien de huidige bestuursvorm van het openbaar primair onderwijs Haarlem ongewijzigd blijft, is zowel het model van stafafdeling als van bestuursbureau een mogelijkheid.*
- 7. Geadviseerd wordt pas over te gaan tot de werving van een nieuwe directeur voor het OSK op basis van de te nemen besluitvorming over de toekomst van het OSK. Tot een keuze voor een bepaald model zal een tijdelijke invulling van deze functie volstaan.*
- 8. Het werven van nieuwe externe klanten is ook afhankelijk van de toekomstige positionering en wordt om deze reden vooralsnog afgeraden indien dit leidt tot aanstelling van nieuw personeel.*
- 9. Om verloop van het personeel en uitvalrisico voor de klanten en de gemeente te voorkomen is snel duidelijkheid gewenst voor het betrokken personeel. Om deze reden wordt voorgesteld het in de notitie opgenomen tijdpad te doorlopen*

Rekening houdend met deze aanbevelingen kunnen de volgende besluiten worden genomen:

1. Het College stemt in met de notitie ‘een nieuwe toekomst voor het OSK’ en daarin opgenomen aanbevelingen.
2. Het College geeft opdracht te onderzoeken of OSK kan worden verzelfstandigd door positionering als bestuursbureau voor meerdere schoolbesturen of via de vorming van een Centrale Dienst, al dan niet in combinatie met uitbesteding van taken naar een onderwijsbureau. Hiermee wordt bereikt dat de school- en bestuursondersteuning ook de verantwoordelijkheid wordt van deze schoolbesturen, hetgeen in lijn is met eerdere besluitvorming in het kader van de taken en doelmatigheid discussie.
3. Na afronding van het onderzoek legt het College aan de Raad een besluit voor over het al dan niet verzelfstandigen cq. positioneren van het OSK.
4. Het besluit heeft in dit stadium van de besluitvorming geen financiële consequenties.
5. Het besluit wordt ter kennisneming toegezonden aan de commissie Samenleving.
6. De betrokkenen ontvangen daags na besluitvorming informatie over dit besluit.

Zodra de mening van de drie grote betrokken schoolbesturen is verkregen kan het vorenstaande in het 4^e kwartaal van 2006 in besluitvorming worden omgezet.

Haarlem, 31 juli 2006.