



Saksbehandler:  
Tone Eli Moseid, telefon: 33 35 49 36  
Tønsberg og Færder Bibliotek

## Ny samarbeidsavtale bibliotek - Færder og Tønsberg kommuner

Utvalg	Møtedato	Saksnummer
Bibliotekstyret	12.11.2019	008/19
Utvalg for kultur, idrett og folkehelse - nye Tbg	21.11.2019	001/19
Kommunestyret	12.12.2019	040/19

### Rådmannens innstilling

1. Kommunestyret vedtar samarbeidsavtale om administrativt vertskommunesamarbeid om felles bibliotekdrift, jf. kommunelovens § 20-2. Samarbeidsavtalen trer i kraft 1.1.2020, og erstatter tidligere avtaler. Bibliotekstyret avvikles med virkning fra samme tidspunkt.
2. Ny økonomisk fordelingsnøkkel, basert på innbyggertall, iverksettes fra og med budsjett 2021.

(Kun for Færder kommune: )

3. Rådmannen instrueres til å delegere myndighet til rådmannen i Tønsberg.

### 12.11.2019 Bibliotekstyret:

#### Møtebehandling:

Saken var sendt ut med forbehold om endelig godkjenning av rådmennene i både Tønsberg og Færder kommuner, pga knapp tidsfrist. Ved møtestart forelå det fremdeles ikke noen innstilling godkjent av begge rådmenn. Bibliotekstyret valgte likevel å behandle saken slik den var sendt ut.

Innstillingen ble enstemmig vedtatt.

#### BIBL- 008/19 Vedtak:

1. Kommunestyret vedtar samarbeidsavtale om administrativt vertskommunesamarbeid om felles bibliotekdrift, jf. kommunelovens § 20-2. Samarbeidsavtalen trer i kraft 1.1.2020, og erstatter tidligere avtaler. Bibliotekstyret avvikles med virkning fra samme tidspunkt.
2. Ny økonomisk fordelingsnøkkel, basert på innbyggertall, iverksettes fra og med budsjett 2021.

(Kun for Færder kommune: )

3. Rådmannen instrueres til å delegere myndighet til rådmannen i Tønsberg.

## **21.11.2019 Utvalg for kultur, idrett og folkehelse - nye Tbg:**

### **Møtebehandling:**

Rådmannens innstilling - **enstemmig vedtatt**

### **KIF- 001/19 Vedtak:**

1. Kommunestyret vedtar samarbeidsavtale om administrativt vertskommunesamarbeid om felles bibliotekdrift, jf. kommunelovens § 20-2. Samarbeidsavtalen trer i kraft 1.1.2020, og erstatter tidligere avtaler. Bibliotekstyret avvikles med virkning fra samme tidspunkt.
2. Ny økonomisk fordelingsnøkkel, basert på innbyggertall, iverksettes fra og med budsjett 2021.

## **12.12.2019 Kommunestyret:**

### **Møtebehandling:**

Innstilling fra utvalg for kultur, idrett og folkehelse ble enstemmig vedtatt.

### **KST- 040/19 Vedtak:**

1. Kommunestyret vedtar samarbeidsavtale om administrativt vertskommunesamarbeid om felles bibliotekdrift, jf. kommunelovens § 20-2. Samarbeidsavtalen trer i kraft 1.1.2020, og erstatter tidligere avtaler. Bibliotekstyret avvikles med virkning fra samme tidspunkt.
2. Ny økonomisk fordelingsnøkkel, basert på innbyggertall, iverksettes fra og med budsjett 2021.

(Kun for Færder kommune: )

3. Rådmannen instrueres til å delegere myndighet til rådmannen i Tønsberg.

## Sammendrag:

Samarbeidsavtalen om felles bibliotekdrift mellom Færder og Tønsberg kommune revideres, og den administrative vertskommunemodellen anbefales. Den økonomiske fordelingsnøkkelen baseres på innbyggertall. Det er behov for en langsiktig strategi for utvikling av den samlede folkebibliotekvirksomheten i de to kommunene. Det bør legges fram en årlig melding om drift og utvikling av bibliotek tjenestene, basert på den langsiktige strategien. Denne meldingen danner grunnlaget for en samordnet budsjettprosess, som også tar opp i seg investeringsbehov.

## Vedlegg:

### SAMARBEIDSAVTALE OM FELLESE BIBLIOTEKDRIFT

Revidert samarbeidsavtale bibliotek 2017 - Færder og Tønsberg kommuner

## Innledning – hva saken gjelder:

I forbindelse med sammenslåingen av Tønsberg og Re kommuner må samarbeidsavtalen mellom Tønsberg og Færder kommuner om felles bibliotekdrift revideres. Det må tas stilling til om samarbeidet skal baseres på administrativ modell eller modell med politisk nemnd.

## Faktagrunnlag:

Folkebibliotek er en lovpålagt oppgave – alle kommuner plikter å ha et folkebibliotek, jf Lov om folkebibliotek. Samarbeidet dreier seg primært om drift og organisering av tjenesteyting og serviceoppgaver. Tønsberg og Nøtterøy kommuner har samarbeidet om felles bibliotek tjenester siden 1927. Dette samarbeidet har sikret god ressursutnyttelse og et godt tjenestetilbud til innbyggerne i de to kommunene. Siden 2015 har Tjøme bibliotek blitt drevet av hovedbiblioteket i Tønsberg, med et separat tilskudd fra Tjøme kommune. Dette ble videreført i en revidert samarbeidsavtale etter at Nøtterøy og Tjøme kommune slo seg sammen til Færder kommune fra 2018. Fra 1.1.2020 inngår også driften av Revetal bibliotek i det interkommunale samarbeidet, når Tønsberg og Re kommuner slår seg sammen. I forbindelse med budsjettprosessen for 2020 gis det et separat tilskudd til driften av Revetal bibliotek.

Den økonomiske fordelingsnøkkelen har siden 1992 vært delt i 1/3 på Nøtterøy/Færder kommune og 2/3 på Tønsberg kommune. Dette har så langt vært i tråd med forholdstallet for folketallet i de to kommunene. Den økonomiske rammen har dekket både den bibliotekfaglige driften, og driften av det felles hovedbiblioteket i Storgt. 16 (husleie, strøm og oppvarming, renhold, løpende indre vedlikehold). Tilskuddet til den bibliotekfaglige driften av Tjøme bibliotek har vært gitt som et separat, indeksregulert tilskudd, i påvente av en endelig samarbeidsavtale.

Beregnet fordeling av driftstilskudd på innbyggertall, basert på rådmennenes budsjettforslag 2020:

	<b>Tønsberg og Færder</b>	<b>tidligere Tjøme</b>	<b>Re</b>
<b>Innbyggertall pr 1.1.2019</b>	67.779 <i>Uten tidl. Tjøme</i>	4.897 <i>(pr 1.1.2017)</i>	9.730
Tønsberg 45.976 Færder 26.700 Sum 72.676			

<b>Budsjettramme bibliotekdrift 2020, netto, hele tusen</b>	19.751 (uten Tjøme og Revetal)	1.540	2.378
<b>--- pr innbygger, stipulert</b>	291 kr (uten Tjøme og Revetal)	314 kr	231 kr
<b>Budsjettramme drift av bygget netto, hele tusen</b>	3.430	-	1220 (kun husleie)

I denne oversikten er budsjettmidler til drift av bygg trukket ut, slik at midler til bibliotekfaglig drift kan sammenliknes. For tidligere Tjøme kommune er innbyggertallet pr 1.1.2017 lagt til grunn, og trukket fra sum for innbyggertall og drift Tønsberg og Færder. Driftsutgifter for bygget, Tjøme bibliotek, er ukjent. Tjøme bibliotek ligger i dag i lokaler eid av Færder kommune. Utvendig vedlikehold av hovedbiblioteket i Storgata dekkes av Tønsberg kommunale eiendom. Renhold Revetal bibliotek dekkes også av Tønsberg kommunale eiendom.

Pr 1.1.2019 var det 82.406 innbyggere i Færder og det som blir nye Tønsberg kommuner. En samlet budsjettramme for drift av tre bibliotekavdelinger, pluss drift av bygget i Storgt.16, men uten husleie Revetal bibliotek, er 27.145, basert på rådmennenes forslag til budsjett for 2020.

Fordeling basert på en fordelingsnøkkel 2 : 1

Tønsberg 2/3	55.706 innb	18.097
Færder 1/3	26.700 innb	9.048
Sum	82.406 innb	27.145

Tilsvarende fordeling, basert på innbyggertall, ville bli:

Tønsberg	55.706 innb	18.350
Færder	26.700 innb	8.795
Sum	82.406 innb	27.145

### Rettslig grunnlag:

Lov om folkebibliotek er ikke til hinder for et interkommunalt samarbeid. I loven heter det at folkebiblioteket skal drives av kommunen alene, eller i helt eller delvis driftsfellesskap med annen kommune, fylkeskommune eller statlig institusjon (Lov om folkebibliotek §4)

Tidligere samarbeidsavtale ble inngått mellom Tønsberg og Nøtterøy kommuner, før vertskommunemodellen ble innført i Kommuneloven. Samarbeidsmodellen fra 1992 lå i praksis svært tett opp til vertskommunesamarbeid med felles politisk nemnd (bibliotekstyre), med politisk valgte representanter fra de to kommunene.

Kapitlet om interkommunalt samarbeid i kommuneloven er revidert. Denne delen av loven trer i kraft når kommunestyrene konstituerer seg høsten 2019. Det er ingen omfattende endring i grunnlaget for interkommunalt samarbeid, det er fremdeles vertskommunemodellen med enten politisk nemnd eller administrativ modell som er mest aktuell.

Da nåværende samarbeidsavtale ble revidert i 2017, falt valget på å beholde bibliotekstyret inntil Tønsberg og Re også er slått sammen, slik at det blir de to kommunestyrene i Færder og nye Tønsberg som eventuelt fatter vedtak om å gå over til den administrative modellen.

I den nye kommuneloven åpnes det opp for flere ulike samarbeidsmodeller: «Et interkommunalt samarbeid skal foregå gjennom et interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefelleskap, vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap, aksjeselskap eller samvirkeforetak, en forening eller på en annen måte som det er rettslig adgang til.» (§ 17-1).

Selskapsformen er lite aktuell. Kommunalt oppgavefelleskap må også opprettes som eget rettssubjekt for f.eks. å kunne inngå avtaler, og kan ikke delegeres å fatte enkeltvedtak, og er derfor også lite aktuell for et samarbeid om bibliotek tjenester.

En videreføring av nåværende modell betyr et vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd. Modellen forutsetter at deltakerkommunene delegerer samme myndighet til den felles folkevalgte nemnda (bibliotekstyret).

Modellen med administrativt vertskommunesamarbeid er særlig egnet for samarbeidsområder som er mer regelstyrte og som krever særskilt kompetanse for å bruke et faglig godt skjønn. Den er ikke tilpasset samarbeid der det er behov for politisk behandling av sakene. Denne modellen er aktuell for biblioteksamarbeidet, hvis en legger vekt på utøvelse av faglig godt skjønn i tjenesten. Modellen baserer seg på en direkte linje fra bibliotekets administrasjon til rådmannen i vertskommunen. Samarbeidskommunen delegerer til vertskommunenes administrasjon å utføre de oppgaver og treffe avgjørelser i de typer saker som inngår i samarbeidsavtalen. (Kommuneloven § 20-2).

#### **Forholdet til kommuneplanen:**

Den administrative vertskommunemodellen vil kunne bidra til bedre forankring av utviklingen av det samlede folkebibliotektilbudet i det kommunale planverket, forutsatt at det legges opp til god styringsdialog mellom kommunene.

#### **Vurderinger:**

##### ***Valg av modell for interkommunalt samarbeid etter Kommuneloven***

Det å ha en egen politisk nemnd (bibliotekstyre) kan bidra til å styrke det politiske engasjementet på bibliotekområdet, men det kan også føre til en større avstand til overordnede politiske organer i de samarbeidende kommunene. Det kan også diskuteres om samarbeidskommunen i stor nok grad har mulighet til å påvirke de politiske føringene for drift og utvikling av biblioteket gjennom bibliotekstyret. Slik dagens samarbeidsavtale er utformet, kan det framstå som noe uklart hva som er delegert av myndighet fra de to eierkommunene.

Et interkommunalt samarbeid innebærer gjensidige forpliktelser overfor partene i samarbeidet. Den sterkeste styringen av bibliotekets virksomhet skjer gjennom de økonomiske rammene som stilles til disposisjon for den faglige driften. Disse rammene bør være basert på mer langsiktige strategiske planer for utviklingen av tjenestene. Begge eierkommuner skal kunne ha mulighet til å påvirke disse, og dermed legge et felles grunnlag for framtidige økonomiske rammer for både drift og investeringer.

## **Økonomisk fordelingsnøkkel**

Samarbeidsavtalen går fra å omfatte ett, felles hovedbibliotek, til en samlet bibliotekorganisasjon med tre fysiske avdelinger. Hovedbiblioteket i Storgata 16 fra 1992 er et signalbygg med høye besøkstall og høyt aktivitetsnivå, og med et etter hvert stort vedlikeholdsetterslep. Reduserte driftsrammer, sammen med økt bruk av biblioteket, legger et sterkt press på ressursene, særlig på personalsiden. Besøkstallene forventes å øke, sammen med økt befolkningsvekst.

Revetal bibliotek flyttet inn i nye, flotte lokaler i 2019, og har et eget driftsbudsjett for 2020. Det er fremdeles høyst uklart om planene om å bygge et flerbrukshus i Tjøme sentrum, med nye lokaler for Tjøme bibliotek, vil kunne la seg realisere. Nye lokaliteter vil være en forutsetning for å kunne videreutvikle tjenestene, og tenke nytt.

Den største utfordringen er likevel en forventet trang kommuneøkonomi framover. En forutsetning for et best mulig tjenestetilbud til innbyggerne i de to kommunene, er en helhetlig tilnærming til samarbeidet om felles bibliotek tjenester. Dette kan løses best ved å ha et samlet budsjett for de bibliotekfaglige tjenestene. Det forutsetter også en samlet, strategisk plan for videreutvikling av bibliotek tjenestene, som ikke bare har fokus på de tre fysiske bibliotekene, men også å utvikle nye, brukertilpassede tjenester. En slik helhetlig plan må forankres i begge kommuner.

Med utgangspunkt i at det er de bibliotekfaglige ressursene som best kan utnyttes på tvers – personale/kompetanse, mediesamling, digitale ressurser, markedsføring, programmering og aktiviteter - kan en mulig modell være å ha en relativt enkel fordelingsnøkkel for denne delen av driftsbudsjettet, basert på innbyggertall. Tønsberg og Færder kommune bør selv dekke kostnadene for driften av bygget for bibliotekavdelingene på Tjøme og Revetal (husleie, renhold, strøm osv), mens driften av bygget for det felles hovedbiblioteket opprettholdes som en del av en felles fordelingsnøkkel. Grunnlaget for en slik fordeling er at bibliotekene på Tjøme og i Re neppe kommer til å serve innbyggere i de respektive nabokommunene. Hovedbiblioteket brukes av innbyggerne i begge kommuner i et forhold som ligger ganske nært fordelingsnøkkelen 1 : 2.

Det er flere mulige modeller for fordeling av kostnader:

- prosentvis etter innbyggertall
- en enkel fordelingsnøkkel, basert på fordeling 1:2 mellom de to kommunene
- med grunnlag i hvilke kostnader som faktisk knytter seg til den enkelte samarbeidskommune

Å beregne de direkte kostnadene knyttet til driften av hver enkelt avdeling er ikke hensiktsmessig, det ville legge en hemsko på felles ressursutnyttelse, for eksempel på digitale ressurser og tjenester, som er stedsuavhengig. Selv den fysiske mediesamlingen utnyttes best på tvers. En del av tjenestetilbudet skjer også utenfor de fysiske byggene – som samarbeid med skolebibliotek og institusjoner.

En fordelingsnøkkel basert på innbyggertall kan være hensiktsmessig, men den enklere løsningen med en fordeling 1/3 + 2/3 vil fremdeles samsvare bra med fordelingen av innbyggerne i de to nye kommunene. En slik fordelingsnøkkel vil også kunne oppfattes som rimelig, i og med at det ved siden av hovedbiblioteket er en bibliotekavdeling i hver av kommunene. Det legges til grunn at det ikke blir vesentlige endringer i tjenestenivået og dermed endringer i driftskostnadene ved disse to bibliotekavdelingene.

Budsjettåret 2020 må ses som et overgangsår, i og med at budsjetttrammen legges allerede høsten 2019, og beregnes ut fra nåværende samarbeidsavtale, med egne tilskudd til driften av Tjøme og Revetal bibliotek. Det anbefales en fordelingsnøkkel basert på innbyggertall, med virkning fra og med budsjettåret 2021. Dette er i tråd med liknende interkommunale samarbeidsavtaler.

### **Budsjettprosess**

Det er behov for en langsiktig strategi for utvikling av den samlede folkebibliotekvirksomheten i de to kommunene. Dette arbeidet kan settes i gang allerede årsskiftet 2019/2020, takket være prosjektmidler fra Nasjonalbiblioteket. Det er en forutsetning at innbyggerne i begge kommuner trekkes inn arbeidet med en langsiktig plan. Det er også viktig at det er det samlede tjenestetilbudet som skal utvikles, slik at det ikke kun blir fokus på de fysiske biblioteklokalene. Samarbeidet med frivilligheten og kulturlivet ellers i de to kommunene vil også være viktig.

Det bør legges fram en årlig melding om drift og utvikling av bibliotektilbudene for kommunestyrene i Færder og Tønsberg kommuner, basert på den langsiktige strategien. Denne meldingen danner grunnlaget for en samordnet budsjettprosess, som også tar opp i seg investeringsbehov.

### **Alternative løsninger:**

#### **Økonomiske konsekvenser:**

Ny samarbeidsavtale får ikke store økonomiske konsekvenser. Det kan bli behov for mindre justeringer i budsjetttramme.

#### **Konsekvenser for næringsutvikling:**

Ingen.

#### **Helse- og miljøkonsekvenser:**

Samarbeidsavtalen får ingen negative konsekvenser for helse og miljø.

#### **Konsekvenser for folkehelse:**

Et styrket bibliotektilbud er et godt folkehelsestiltak.

#### **Konsekvenser for barn og unge:**

Felles ressursutnyttelse kan gi et styrket bibliotektilbud for barn og unge.

### **Konklusjon:**

Det anbefales at den nye avtalen om felles bibliotektilbud bygger på et administrativt vertskommunesamarbeid. Dette forutsetter en felles, langsiktig strategi for utvikling av de samlede folkebibliotektilbudene i de to kommunene. Det legges fram en melding om drift og utvikling for kommunestyrene i begge kommuner, fortrinnsvis første kvartal, årlig. Den økonomiske fordelingsnøkkel baseres på innbyggertall, med oppstart 1.1.2021.

### **Videre behandling:**

Saken må opp til politisk behandling i både Tønsberg og Færder kommunestyre innen 1.1.2020.

Tønsberg, 4.11.2019

Egil Johansen  
rådmann

Unni Bu  
kommunalsjef