

Næringsutvikling

Sokndal kommune, 2022



INNHOOLD

Oppdraget.....	3
Sammendrag	4
Kommunedirektørens kommentar	7
2 Innledning.....	8
2.1 Formål og problemstilling	8
2.2 Revisjonskriterier	8
2.3 Metode og avgrensning	9
3 Vurdering av måloppnåelse.....	10
3.1 Problemstilling og revisjonskriterier	10
3.2 Funn.....	12
3.2.1 Kommunens utviklingstrekk	12
2.2.1. Om delmålene	15
3.3 Vurdering.....	20
3.4 Anbefaling	22
4 Kommunens arbeid med næring	23
4.1 Problemstilling og revisjonskriterier	23
4.2 Funn.....	24
4.2.1 Målstyrt næringsarbeid.....	24
4.2.2 System for måloppnåelse	26
4.2.3 Organisering	26
4.2.4 Læring og forbedring	29
4.3 Vurdering.....	30
4.4 Anbefaling	32
5 Samlet konklusjon og anbefalinger.....	33
Vedlegg	35

OPPDRAGET

Bestilling

Kontrollutvalget i Sokndal kommune bestilte 21.02.2022 en forvaltningsrevisjon om næringsutvikling.

Formål

Formålet med prosjektet er å vurdere Sokndal kommune sitt arbeid med næringsutvikling, og hvordan dette arbeidet også bidrar til økt turisme og arbeidsplasser i kommunen.

Problemstillinger

- Hvordan har kommunen jobbet for å nå målene?
- I hvilken grad er målene nådd?
- Hvordan kan kommunen forbedre arbeidet med næringsutvikling?

Prosjektleder har vært forvaltningsrevisor Hilde Oftedal. Rapporten er kvalitetssikret av senior forvaltningsrevisor Svein Kvalvåg og gjennomgått av leder for forvaltningsrevisjon Silje Nygård.

SAMMENDRAG

Formålet med prosjektet har vært å vurdere Sokndal kommune sitt arbeid med næringsutvikling, og hvordan dette arbeidet også bidrar til økt turisme og arbeidsplasser i kommunen. De viktigste datakildene har vært intervjuer med ledere og ansatte i administrasjonen, politisk ledelse, representanter fra næringslivet, samt en rekke av kommunens dokumenter, planer og årsmeldinger.

1.1.1 HOVEDINNTRYKK

- De siste ti årene har antall arbeidsplasser i Sokndal økt med om lag 2,5 prosent
- Sysselsettingsgraden i Sokndal følger lands- og regionsnittet, og de økonomiske konjunktorene i landet og regionen
- Våre data tyder på at turismen har økt de siste årene, men vi er usikre på hvor stor økningen er
- Sokndal har en hovedmålsetning og fem delmål for kommunens næringsutvikling, men kommunen vurderer ikke egen måloppnåelse
- Planen for kommunens næringsutvikling har vært svakt politisk forankret
- Det er ingen tydelig beskrivelse av hvordan planene skal følges opp i etterkant, av hvem, når, og hvordan det skal rapporteres tilbake
- Revideringen av den pågående kommuneplanen bærer bud om en sterkere politisk involvering og forankring. Vi tror dette vil styrke planens funksjon som et levende styringsverktøy.

1.1.2 I HVILKEN GRAD ER MÅLENE NÅDD?

Sokndal har ingen egne indikatorer som sier noe om hvordan kommunen har lyktes med målsetningene for næringsutvikling og turisme.

Tall fra SSB viser at det har vært en økning i antall arbeidsplasser de siste ti årene. Økningen tilsvarer 28 flere arbeidsplasser, en vekst på 2,5 prosent. Det har også vært en positiv utvikling i antall bedriftsetableringer.

Sysselsettingsgraden i Sokndal følger lands- og regionsnittet, og de økonomiske konjunktorene i landet og regionen. Det er vanskelig å si om utviklingen i antall arbeidsplasser skyldes kommunens næringsarbeid eller andre forhold. Og det er heller ikke helt enkelt å påvise en slik sammenheng.

Vi vet ikke hvordan turismen i kommunen har utviklet seg, ettersom dette ikke måles direkte, verken av kommunen eller SSB, men de siste ti årene har andelen ansatte innen overnattings- og serveringsvirksomhet i Sokndal økt med 78 prosent. Dette tyder på økt turisme.

Det er grunn til å tro at etableringen av KNA Raceway og Jøssingfjorden vitenmuseum har hatt positive ringvirkninger og synergier for turisme og reiseliv i kommunen, men vi har ikke data som kan bekrefte dette.

1.1.3 HVORDAN HAR KOMMUNEN JOBBET FOR Å NÅ MÅLENE?

Kommunens målsetninger for næringslivet og næringsutvikling går frem av «Kommuneplanens samfunnsdel 2011-2022» og temaplanen «Strategisk næringsplan 2011-2013». Målsetningene i planene er nesten helt sammenfallende. Planene har et hovedmål og fem delmål, men kommunen vurderer ikke egen måloppnåelse. Intervjuene tyder på at planene har vært svakt politisk forankret og at målsetningene er lite kjent for de folkevalgte og administrasjonen.

Det er ingen tydelig beskrivelse av hvordan planene skal følges opp i etterkant, av hvem, når, og hvordan det skal rapporteres tilbake. Dette er viktige ledd i styringssløyfen, og spesielt viktig i forbindelse med planer og mål som involverer flere tjeneste områder og/eller eksterne aktører. Da er det både viktig med en tydelig plassering av det overordnede ansvaret for å følge opp planen, men også hvem som har ulike delansvar.

En tydelig ansvars plassering vil også gjøre kommunen mindre sårbar for utskiftninger av personell. Og de siste årene har det vært en god del utskiftninger i Sokndal kommune.

Næringsarbeidet i Sokndal ligger til stillingen som næring- og eiendomssjef hvor 50 prosent av stillingen skal gå til næring og 50 prosent til eiendomsforvaltning. Nærings sjefsfunksjonen har i dag en fristilt rolle, og det er ikke nedfelt formelle og spesielle krav eller forventninger til styring av det interne arbeidet med næring og næringsutvikling til funksjonen. I praksis har det vist seg at oppgavene til eiendomsforvaltning krever en større andel av arbeidstiden, noe som går utover næringsarbeidet. Dette henger sammen med at arbeidet med eiendomsforvaltningen er mer driftspreget og kortsiktig, mens næringsarbeidet er mer strategisk og langsiktig.

1.1.4 HVORDAN KAN KOMMUNEN FORBEDRE ARBEIDET MED NÆRINGSUTVIKLING?

I intervjuene ba vi folkevalgte og administrasjon om å svare på hvordan kommunen kunne forbedre arbeidet med næringsutvikling. Vi oppsummerer svarene under:

- Flere viser til at arbeidet med ny kommuneplan for Sokndal, som skal vedtas i løpet av høsten/vinteren 2022/2023, har tatt høyde for flere av de forbedringsforslagene som kommer frem av dette kapittelet i rapporten.

- Det bør være et større samsvar mellom Sokndals næringsutviklingsambisjoner og kommunens prioriteringer, og at enkeltprosjekter må vurderes i lys av overordnede mål for næringsutvikling.
- Det er ikke nødvendig med en egen strategisk næringsplan, ettersom næringspolitikken blir godt dekket i kommende kommuneplan
- Kommunen har en ambisjon om å ivareta et godt samarbeid med og god dialog med næringslivet. Prinsippet om «åpen dør» på rådhuset videreføres.
- Sokndal skal bli en JA-kommune. Dette innebærer ikke å si ja til alt, men at kommunen utforsker muligheter og handlingsrom når næringslivet kommer med en forespørsel.

1.1.5 ANBEFALINGER

Vi anbefaler kommunen å:

- Vurdere måloppnåelsen av egen næringspolitikk.
- Sikre de folkevalgte en sterkere involvering i utviklingen av kommunens næringspolitikk.
- Ha en tydelig beskrivelse av hvordan kommunens næringspolitikk skal følges opp av administrasjonen i etterkant, av hvem, når, og hvordan det skal rapporteres tilbake til de folkevalgte.
- Bruke økonomiplanen som handlingsdel for kommuneplanen til å vise hvordan målsetningen for næring skal følges opp, samt sikres ressurser og økonomisk disponering om behov.
- Utarbeide et mandat for rollen som næringssjef som angir ressursdisponering og beslutningsmyndighet.

KOMMUNEDIREKTØRENS KOMMENTAR

Kommunedirektørens kommentar mottatt 14.11.2022.

Kommunedirektør i Sokndal kommune har følgende kommentar til rapporten:

Revisjonsrapporten Næringsutvikling i Sokndal fremhever flere positive sider i utviklingsarbeidet de siste 10 årene. Rapporten peker på at det har vært en økning i antall arbeidsplasser i kommune, det er en jevn etablering av nye bedrifter og det er utvikling i enkelte arbeidsplasser innenfor turisme og reiseliv som er positive. Samlet sett viser rapporten at Sokndal kommune har hatt fokus på næringsutvikling.

Anbefalingene som gis i rapporten samsvarer godt med de planene som kommunen legger i dag. Kommuneplan samfunnsdel ble vedtatt i slutten av oktober 2022 og der omhandles næringsutvikling som ett av fire satsningsområder for kommunen i planperioden. I Økonomi og Handlingsplan 2023-2026 er det lagt flere konkrete mål for næringsutvikling. I tillegg vil vi følge opp dette arbeidet med en egen handlingsplan for næringsliv med målbare parameter som skal behandles politisk i 2023. Kommunen er kjent med at oppfølging av konkrete mål ikke har vært tilstrekkelig i tidligere periode, og det er ønskelig at vi fremover har gode planer som står seg over tid samtidig som vi får målbare resultater. Rollen som næringssjef har behov for en tydeligere konkretisering og dette vil vi følge opp i 2023. Sokndal kommune er helt avhengig av et lokalt næringsliv som skaper aktivitet og gode lokalsamfunn i bygda. Som kommune er det vårt ansvar å støtte opp om næringslivet og være tilgjengelig for drøftinger med både nye og vel-etablerte bedrifter. Jeg ser frem til å samarbeide med næringslivet de neste årene, sammen skaper vi det gode liv i Sokndal.

2 INNLEDNING

2.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLING

I møte 21.02.2022 bestilte kontrollutvalget i Sokndal en forvaltningsrevisjon som ser på tradisjonell næringsutvikling satt opp mot turisme, og hvordan Sokndal kan skape flere arbeidsplasser.¹

Prosjektets mandat ble vedtatt av kontrollutvalget 09.05.2022 med en presisering om at prosjektet skal vektlegge reiseliv, turisme og tradisjonell næringsutvikling i like stor grad, og uavhengig av bransje, er det nye bedrifter og arbeidsplasser som står sentralt. Ikke kun reiseliv og turisme slik det kommer frem av mandatet.²

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å vurdere kommunens arbeid med næringsutvikling, og hvordan dette arbeidet også bidrar til økt turisme og arbeidsplasser i kommunen.

Følgende problemstillinger skal besvares:

- Hvordan har kommunen jobbet for å nå målene?
- I hvilken grad er målene nådd?
- Hvordan kan kommunen forbedre arbeidet med næringsutvikling?

2.2 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er elementer som inneholder krav eller forventninger, og vil bli brukt til å vurdere funn i de undersøkelsene som gjennomføres. Kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. I dette prosjektet legges følgende kilder til grunn for utvikling av revisjonskriterier:

- Kommuneloven
- Plan- og bygningsloven
- Kommunens delegeringsreglement, planer, føringer, mål, strategier og tiltak for næring og næringsutvikling

En nærmere beskrivelse av bakgrunn og utledning av revisjonskriterier kommer frem i funn- og vurderingsdelen under hver problemstilling.

¹ 19/00241 Kontrollutvalget «Bestilling av nytt prosjektmandat»

² 22/00018 Møtebehandling «Kontrollutvalget diskuterer om mandatet retter søkelyset for mye mot reiseliv og turisme, istedenfor tradisjonell næringsutvikling hvor nye bedrifter og arbeidsplasser står sentralt. Utvalget er enige om at de ønsker at prosjektet skal se på begge deler, men uten at mandatet trenger å endres»

2.3 METODE OG AVGRENSNING

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med krav i *RSK001 Standard for forvaltningsrevisjon*.

For å svare ut problemstillingene (jf. 1.1), er tilnærmingen basert på dokumentanalyse og semistrukturerte intervjuer med utvalgte aktører fra lokalt næringsliv, sentrale ledere og ansatte fra kommunens administrasjon, samt gruppeintervju med utvalgte politikere fra henholdsvis kommunestyre, Utvalg for landbruk og miljø og én i rollen som gruppeleder. Alle intervju er verifisert. Kommunen har vært preget av flere år med vakante stillinger og kommunedirektørens ledergruppe består nå utelukkende av ledere med kort fartstid. Dette har preget intervjuene, da det er få som har hatt kjennskap til kommunen sitt arbeid med næringsutvikling over tid.

Denne revisjonen tar for seg næringsutviklingsarbeidet som kommunen har pålagt seg selv å prioritere gjennom vedtatte «*Kommuneplanens samfunnsdel 2011-2022*» og «*Strategisk næringsplan for perioden 2011-2013*». Undersøkelsen er foretatt med sikte på å belyse tidligere og dagens praksis.

Først i rapporten vil vi besvares grad av måloppnåelse. Deretter vil vi besvare hvordan kommunen har arbeidet for å nå målene. I samme kapittel vil vi også besvare hvordan kommunen kan forbedre arbeidet med næringsutvikling. Til denne siste problemstillingen gjengis og beskrives hva informantene mener kan forbedre arbeidet med næringsutvikling i kommune. Her har vi valgt å presentere de forbedringspunktene som nevnes av flere. Dette er en beskrivende problemstilling, og det er derfor ikke tilhørende revisjonskriterier eller anbefalinger.

Det foreligger ikke kvantitative data fra SSB som kan vise utviklingen innen turisme og reiseliv på kommunenivå for de siste ti årene. Her utarbeides kun data på fylkesnivå, sammensatte reiselivsregioner og de større kommunene i Norge. Utviklingen innen arbeidsplasser i kommunen over de siste ti årene vises gjennom sysselsettingsstatistikken fra SSB.

Datainnsamlingen ble avsluttet 25.10.2022.

Rapporten har vært sendt på høring til kommunedirektøren.

Begrepsavklaring

I rapporten refereres det til næring og næringsutvikling som det arbeidet kommunen gjør for å tilrettelegge for etableringer og for utvikling av eksisterende næringsliv, med sikte på økt sysselsetting. Vi skiller ikke på industri, reiseliv, turisme og etc. om ikke annet er spesifikk nevnt, og bruker næringsbegrepet vidt.

3 VURDERING AV MÅLOPPNÅELSE

3.1 PROBLEMSTILLING OG REVISJONSKRITERIER

Problemstillinger:

- I hvilken grad er målene nådd?

Utdyping av revisjonskriterier:

I Distriktsmeldingen (2019) vises det til at distriktskommuner står overfor økende utfordringer knyttet til å opprettholde innbyggertall og sysselsetting, tilgang på arbeidskraft og attraktive jobber. Dette øker behovet for en styrket lokal utviklings- og næringspolitikk. I Sokndal finner vi kommunens næringspolitikk i form av hovedmål og delmål for næring og næringsutvikling gjengitt i kommuneplanens samfunnsdel og strategisk næringsplan. Disse to styringsdokumentene utgjør revisjonskriteriene for problemstillingen som omhandler vurdering av måloppnåelse.

Kommuneplan 2011-2022 – Samfunnsdel

I Kommuneplanens samfunnsdel, vedtatt av kommunestyre 29.10.2012, beskrives kommuneplanen som kommunens overordnede plan for utviklingen av Sokndal, i et langsiktig perspektiv. Planen gis funksjon av å være et styringsverktøy og det henvises til at den skal brukes av administrasjonen i den daglige driften og være retningsgivende for den politiske aktiviteten, avgjørelser og prioriteringer i enkeltsaker.

I samfunnsdelen er det rettet søkelyset på fem områder som utgjør egne kapitler³ med tilhørende hovedmål, delmål og strategier. Flere steder i samfunnsdelen sees næring og næringsutvikling i sammenheng med stedsidentitet, rekruttering, kulturliv, fritidstilbud og gode oppvekstvilkår for at kommunen skal *bli* attraktiv å bo og arbeide i. Likevel er det i kapitlet «Å bo og jobbe i Sokndal» at kommunens målsetning for næring presenteres:

³ Kapitlene i Kommuneplanens samfunnsdel 2011-2022: Sokndal- En kommune i utvikling; En organisasjon i utvikling; Å bo og jobbe i Sokndal; Det gode liv – fra vugge til grav; Kystsonen – for alle

Tabell 1. Sokndal kommunes målsetninger for næringsutvikling.

Hovedmål: Skape flere arbeidsplasser i Sokndal, med hovedfokus på nye industri- og kompetansearbeidsplasser innenfor fornybar energi og offshore	
Delmål 1:	Flere industriarbeidsplasser i Rekefjord innenfor fornybar energi og offshore.
Delmål 2:	Virksomhetsspeiding ⁴ skal videreutvikle eksisterende næringsliv og etablere nye virksomheter.
Delmål 3:	Øke andelen som tar høyere utdanning for å styrke kompetansenivået i kommunen.
Delmål 4:	Videreutvikle reiselivs- og servicenæringen.
Delmål 5:	Styrke og videreutvikle primærnæringene.

Utledet fra hovedmålet er det konkretisert fem delmål som alle skal bidra til realisering av den overordnede målsetningen for næring. Hvert delmål er igjen operasjonalisert i strategier. I samfunnsdelen brukes riktignok ikke begrepet strategier, men derimot formuleringen «Slik gjør vi det» som i likhet med strategibegrepet viser til hvilke områder det er viktigst å arbeide med for å få gjennomført endringer som skal lede til ønskede resultater: nettopp delmålet og kommunens overordnede målsetning.

Strategisk næringsplan 2011-2013

«Strategisk næringsplan 2011-2013» er en temaplan for næring, vedtatt av kommunestyret 21.02 2011. Planen er en revidert utgave av «Strategisk næringsplan for 2008 og 2009» og ble revidert i forbindelse med utarbeidelsen av kommuneplanens samfunnsdel 2011-2022.

Den strategiske næringsplanen 2011-2013 har formelt sett utløpt, men blir referert til som et plandokument med behov for revidering i kommunal planstrategi 2020-2024: «Ny strategisk næringsplan for Sokndal - Forrige plan ble vedtatt frem til 2013, derfor er det behov for utarbeiding av en ny plan.»

Det blir ikke nevnt i kommunal planstrategi at næringsplanen ikke er relevant lengre. Vårt utgangspunkt er at den fortsatt er gyldig siden også enkelte av informantene referer til planen når en omtaler målsetningen for næringsutvikling.

Revisjonskriterier:

- *Kommunens arbeid med næring- og næringsutvikling i Sokndal skal bidra til økt turisme og arbeidsplasser i kommunen.*

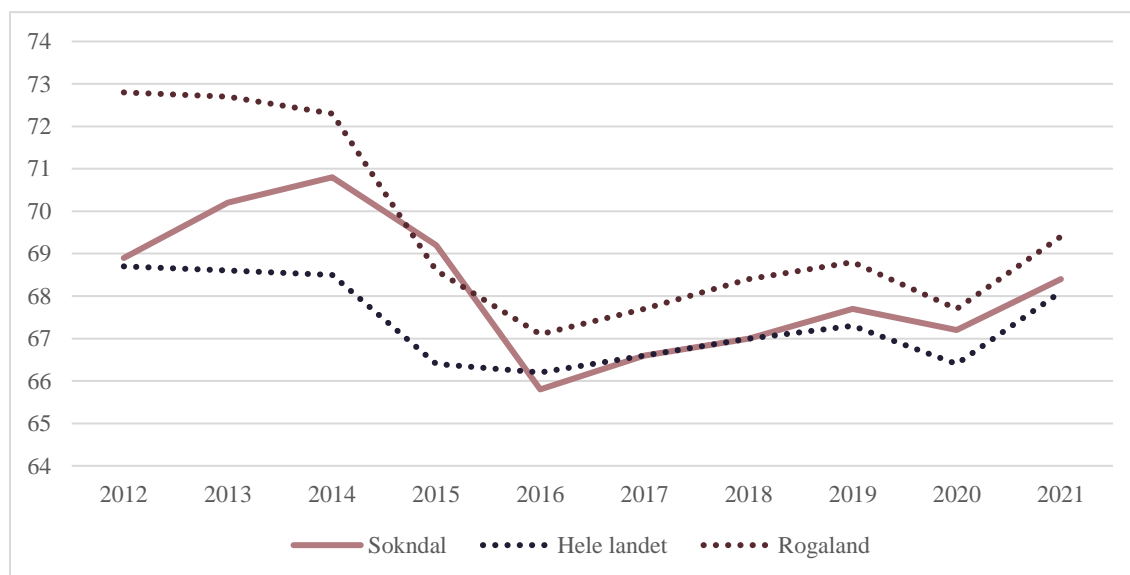
⁴ Av strategisk næringsplan går det frem at med virksomhetsspeiding omfatter både det å ta vare på og videreutvikle eksisterende næringsliv, samt nyetableringer.

3.2 FUNN

3.2.1 KOMMUNENS UTVIKLINGSTREKK

Høy deltakelse i arbeidslivet er en viktig drivkraft for vekst og verdiskapning. Tall fra SSB (jf. figur 1.) viser at andelen sysselsatte i Sokndal er lavere enn Rogaland sett under ett, men samtidig noe høyere enn landet ellers. 2014 markerer seg som ett toppår hvor om lag 71 prosent av innbyggerne i Sokndal var sysselsatt. Oljeprisfallet i 2014 førte til nedgangskonjunktur som svekket sysselsettingsandelen i årene etterpå, mens økningen i 2021 samsvarer med den tiltakende veksten i norsk økonomi. Samlet sett ser vi at Sokndal, Rogaland og hele landet følger den samme utviklingstrenden hvor andelen sysselsatte varierer med konjunktorene. Andelen sysselsatte i Sokndal var ved utgangen av 2021 på om lag samme nivå som for 10 år siden.

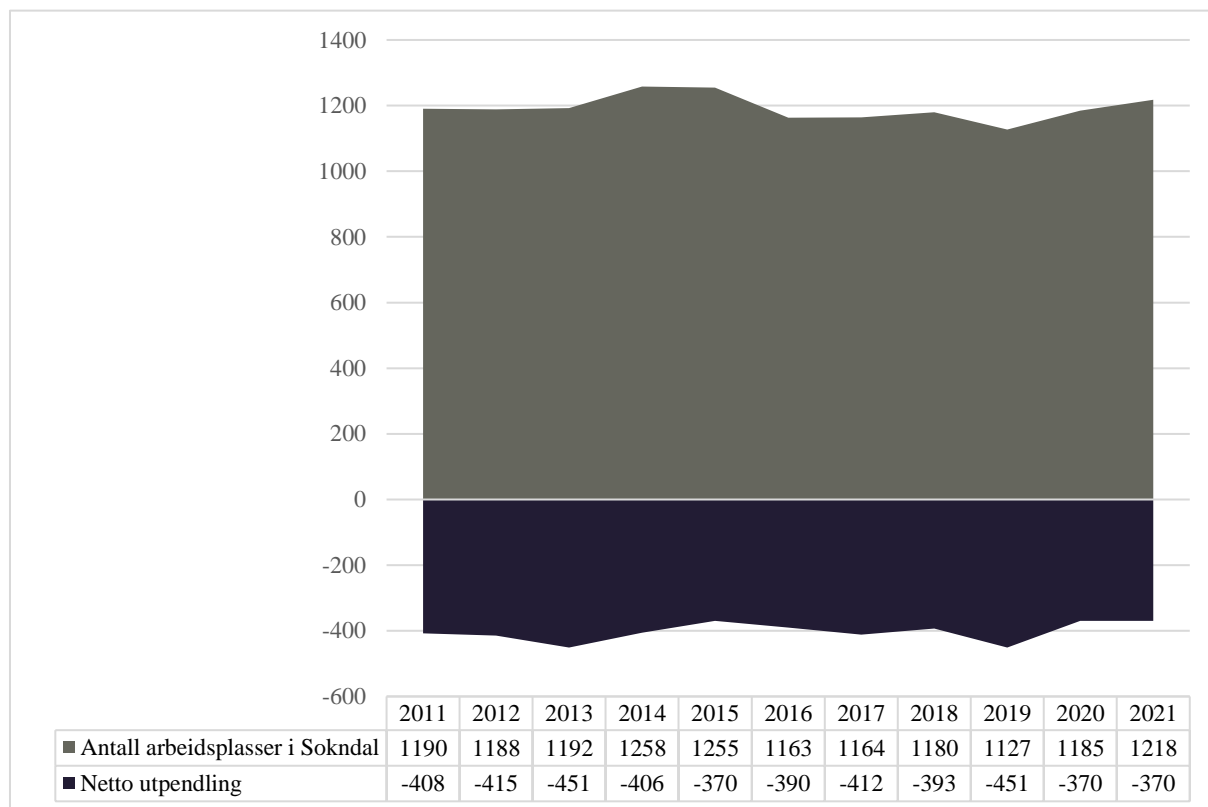
Figur 1. Andel sysselsatte av befolkningen i alderen 15-74 år. Kilde; SSB, modell 13470.



Figur 2 viser at antall arbeidsplasser i Sokndal per fjerde kvartal 2021 var 1218. Sammenlignet med for ti år siden har antall arbeidsplasser økt med 28. Dette utgjør en vekst på om lag 2,5 prosent. I samme periode har netto utpendling⁵ blitt redusert med om lag 11 prosent sammenlignet med 2011.

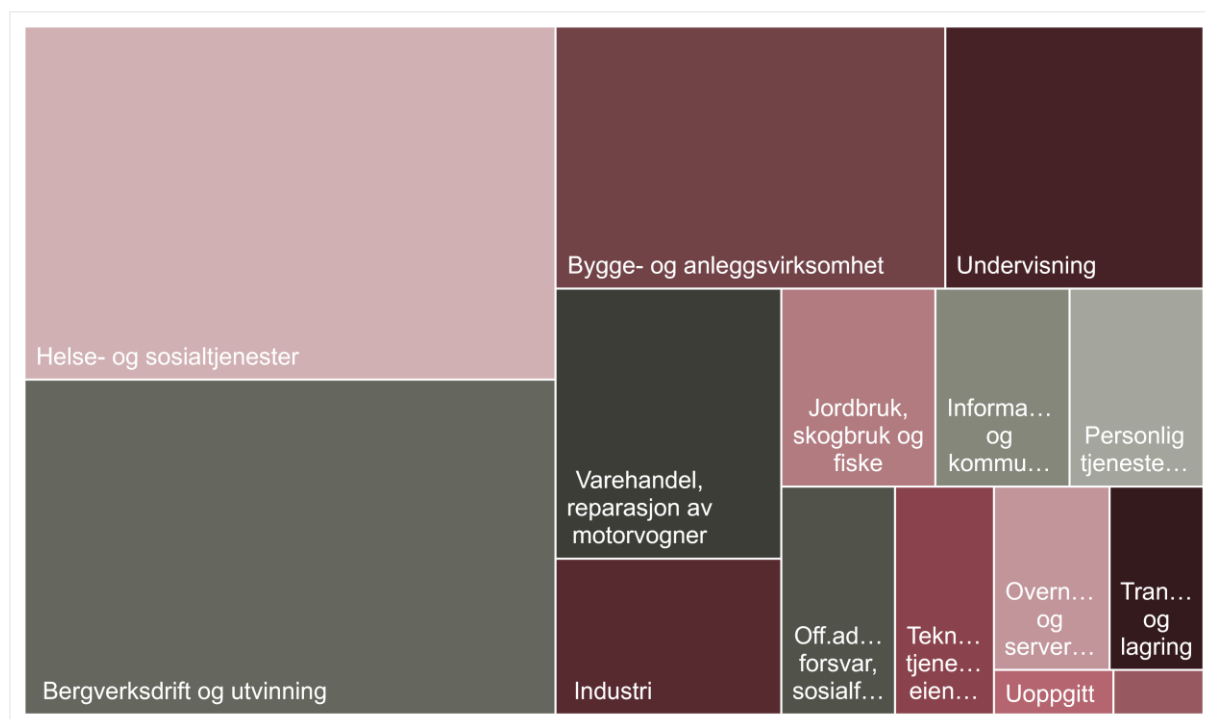
⁵ Innpendling minus utpendling utgjør netto utpendling.

Figur 2. Antall arbeidsplasser i Sokndal og netto utpendling for perioden 2011-2021. Kilde: SSB, modell 11616.



Per fjerde kvartal 2021 viser tall fra SSB (jf. figur 4) at arbeidsplassene i Sokndal i all hovedsak er innenfor helse- og sosialtjenester (23 prosent), bergverksdrift og utvinning (22 prosent) og bygg og anleggsvirksomhet (13 prosent). Reiselivsrelatert næring går inn under kategorien «Overnatting og serveringsvirksomhet», og utgjør her tre prosent av arbeidsplassene i Sokndal i 2021.

Figur 3. Andel arbeidsplasser fordelt på næring pr. 4.kvartal 2021. Kilde: SSB, modell 13470



I tabell 2. viser utviklingen over tid og hvor det fremgår av tabellen «Bergverksdrift og utvinning» har hatt tilbakegang på 44 sysselsatte siden 2012, noe som tilsvarer en nedgang på 14 prosent. Bygge- og anleggsvirksomhet har hatt en økning på 36 sysselsatte, som igjen tilsvarer en prosentvis vekst på 36 prosent sammenlignet med tall fra 2012.

Reiselivsnæringen, her under kategorien «overnattings – og serveringsvirksomhet» økte med 14 sysselsatte i samme periode. Dette er en økning på 78 prosent siden 2012.

Tabell 2. Næringsstrukturell utvikling i Sokndal 2012-2021. Kilde: SSB, modell 13470

Næringsstruktur	2012	2012	2021	2021	Endring fra 2012-2021
	Antall	Andel	Antall	Andel	
Jordbruk, skogbruk og fiske	44	4 %	46	4 %	2
Bergverksdrift og utvinning	312	26 %	268	22 %	-44
Industri	31	3 %	53	4 %	22
Elektrisitet, vann og renovasjon	8	1 %	0	0 %	-8
Bygge- og anleggsvirksomhet	118	10 %	154	13 %	36
Varehandel, reparasjon av motorvogner	83	7 %	92	8 %	9

Næringsstruktur	2012	2012	2021	2021	Endring fra 2012- 2021
	Antall	Andel	Antall	Andel	
Transport og lagring	74	6 %	26	2 %	-48
Overnattings- og serveringsvirksomhet	18	2 %	32	3 %	14
Informasjon og kommunikasjon	6	1 %	40	3 %	34
Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	14	1 %	34	3 %	20
Forretningsmessig tjenesteyting	9	1 %	6	0 %	-3
Off.adm., forsvar, sosialforsikring	39	3 %	39	3 %	0
Undervisning	82	7 %	102	8 %	20
Helse- og sosialtjenester	304	26 %	283	23 %	-21
Personlig tjenesteyting	45	4 %	40	3 %	-5

Som nevnt innledningsvis i kap.1.3 foreligger det ikke kvantitative data fra SSB som kan vise mer spesifikk utviklingen innen turisme og reiseliv på kommunenivå de siste ti årene. Utover det som vi her viser til i tabell 2. Mer spesifikke data utarbeides på fylkesnivå, sammensatte reiselivsregioner og de større kommune i Norge. SSB har riktignok en overnattingsstatistikk som omfatter kommersielle overnattinger og overnattinger i private fritidsboliger, men den går kun tilbake til 2020 og gir oss dermed ikke mulighet for å si noe om utviklingen gjennom planperioden. I tillegg vises data fra Sokndal og Lund kommuner sammenlagt.

Det fremkommer heller ikke en oversikt over utviklingen innen reiseliv og turisme i den dokumentasjonen som vi har fått tilsendt fra kommunen.

2.2.1. OM DELMÅLENE

Ut fra intervjuene var det få som var kjent med i hvilken grad målene er nådd, eller som kunne gjøre rede for hvordan det arbeides konkret med disse målene. Det bekreftes samtidig at kommunen ikke har noen egne indikatorer som sier noe om i hvor stor grad en har lyktes med delmålene, om tiltakene er gjennomførte eller om en i det hele tatt har beveget seg i den ene eller andre retningen. En informant kommenterte: «*Om det er gjort [red. nådd de ulike målsetningen] så tror jeg det handler mer om flaks enn om systematisk ressursutnyttelse og prioriteringer i henhold til målsetningene.*» Denne oppfatningen bekreftes også fra politisk hold, hvor det tilføyes at «*det dreier seg mer om prosjekter og enkelttiltak hvor summen har bidratt til å peke i en retning, mer enn at vi har styrt målrettet i henhold til planene.*»

Delmål 1: Flere industriarbeidsplasser i Rekefjord innenfor fornybar energi og offshore.

«Det er Rekefjord Stone som eier industriområdet på begge sider av Rekefjord. Bedriften går godt og vil holde på med sin aktivitet i flere år framover. Det er holdt møter med Rekefjord Stone der framtidig utnyttelse diskuteres. Bedriften har vært positive til å stille areal til disposisjon dersom det dukker opp aktører som ikke fører til konflikt med egen virksomhet. Det har vært henvendelser som er diskutert med bedriften, men det har ikke ført til nye etableringer. Tellenes Vindpark ble etablert i 2017. Det blei inngått avtale mellom Sokndal kommune og Tellenes Vindpark, bl.a. i forhold til at det også skal betales eiendomsskatt dersom denne skatten skulle bortfalle. Vindparken har gitt 3-4 nye arbeidsplasser, i tillegg til ringvirkninger for det lokale næringsliv.»⁶

Fra næringslivets sin side oppleves det som om dette delmålet står i kontrast til hva kommunen sier de ønsker for området og hva kommunen gjør. De mener kommunen er tjent med at området fortsetter som næring, ettersom det bidrar til mye verdiskaping i lokalsamfunnet. De hevder at det likevel er utfordrende å legge planer ettersom det er konflikt mellom næringslivets og innbyggernes ønsker for området. Næringslivet opplever at de folkevalgte ofte tar innbyggernes side, uten å ha tilstrekkelig kunnskaper om saken. Dette mener de svekker den lokale næringsutviklingen av området.

Når det gjelder det spesifikke området i Rekefjord, er det tatt et planinitiativ til videreutvikling av området til en ny type næring som ikke nådde frem politisk. Initiativet slik vi forstår, ligger nå i bero.

Delmål 2: Virksomhetsspeiding skal videreutvikle eksisterende næringsliv og etablere nye virksomheter.

«Kommunen er behjelpelig både i forhold til eksisterende næringsliv og nyetableringer. Pandemien har vært en utfordring for mange bedrifter. Tilskudd fra staten har blitt fordelt etter søknad til lokalt næringsliv.

Nærings sjefen har hjulpet bedrifter med søknader til Innovasjon Norge, samt deltatt på møter mellom disse og Innovasjon Norge.

Sokndal kommune har meldt seg inn som medlem i New Kaupang⁷ sammen med 10 andre kommuner i Rogaland og Rogaland fylkeskommune. Dette går på etableringer innen kraftkrevende industri m.v.. New Kaupang markedsfører næringsarealene og kommunene følger dette opp med aktuelle kunder»⁸.

⁶ Kommunens egen evaluering kommuneplan fra 2019

⁷ New Kaupang er et offentlig aksjeselskap med Rogaland Fylkeskommune som hovedeier, og som har til formål å legge til rette for arbeidsplasser og økt aktivitet i medlemskommunene gjennom

⁸ Notat fra nærings sjefen

Politikeren er av den oppfatningen at når det gjelder virksomhetsspeiding, så har både politikere og administrasjonen vært for tilbakelente og for fragmenterte i sin oppfatning av hva de ønsker å få til. Det forklares med at det arbeides for lite strategisk opp mot nyetableringer og videreutvikling, og at det avhenger av at de som ønsker å etablere seg tar kontakt med kommunen heller enn at kommunen arbeider strategisk for at virksomheter skal ønske å etablere seg i Sokndal.

I perioden 2012 til 2019 har det i snitt blitt etablert 22 foretak i året. Totalt ble det etablert 177 foretak i denne perioden. De fleste nyetablerte foretak har kort levetid, i underkant 30 prosent overlever i fem år. Over halvparten av foretakene avvikles i løpet av første år etter etablering. Gjennomsnittlig overlevelsesandel (perioden 2010-2019) viser at Sokndal har litt høyere overlevelsesgrad enn landsnittet. Etablering av nye bedrifter er sentrale drivkrefter for langsiktig vekst i sysselsetting og verdiskaping, og selv om kun en liten andel av nye foretak overlever de første årene etter oppstart, er det positivt for å opprettholde et dynamisk og innovativt næringsliv.

Tabell 3. Gjennomsnittlig overlevelsesandel blant nyetablerte foretak i Sokndal. Kilde: SSB, modell 06681

Overlevende nyetableringer	1 år	2 år	3 år	4 år	5 år
Sannsynlig levetid	52 %	49 %	43 %	39 %	32 %

Fra administrasjonens side trekkes kommunens medlemskap i New Kaupang frem som ett tiltak som en på sikt ønsker skal bidra til etablering nye virksomheter. New Kaupang er et offentlig aksjeselskap med Rogaland Fylkeskommune som hovedeier, og som har til formål å legge til rette for arbeidsplasser og økt aktivitet i medlemskommunene gjennom nyetableringer innen kraftintensive industrier som datasenter, batteriproduksjon, hydrogenproduksjon og fiskeoppdrett på land. Av saksfremlegg går det frem at kommunen har vært medlemskommune siden 2018, og at det er i all hovedsak områdene ved Tellenes næringspark og Rekeland næringspark som er løftet inn til New Kaupang som aktuelle områder for kraftkrevende virksomheter.

Delmål 3: Øke andelen som tar høyere utdanning for å styrke kompetansenivået i kommunen.

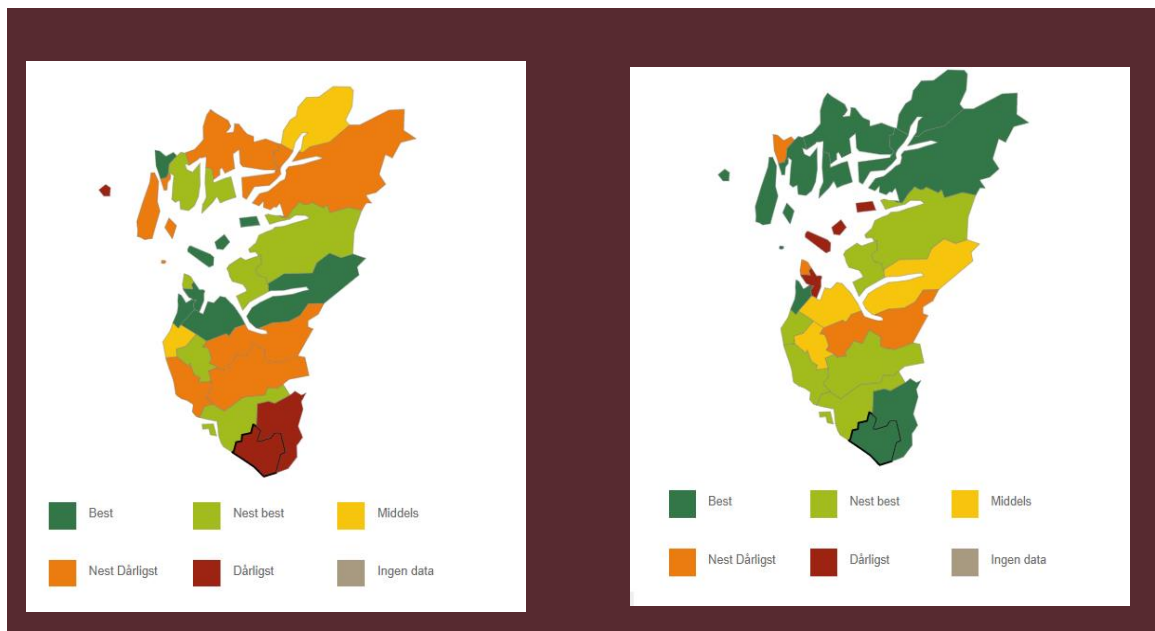
«Sokndal har fortsatt en lavere andel med høyere utdanning i forhold til gjennomsnittet for Rogaland. Dette har bl.a. sammenheng med type arbeidsplasser som finnes i kommunen. Men Sokndal har en høy andel som har fagbrev, noe som er veldig positivt i forhold til å kunne bo og jobbe i kommunen eller regionen. Det er mange bedrifter i kommunen som er

lærlingebedrifter. Skolen jobber godt med karriereveiledning. Utviklingen viser at mange eksisterende bedrifter har behov for ansatte med høyere utdanning.»⁹

En informant mener at dette delmålet er et godt eksempel på hvordan målsetningene krever et tverrfaglig og systematisk samarbeid på tvers av kommunens tjenesteområder, og at det å øke andelen med høyere utdanning i Sokndal ikke kan løses av en næringssjef alene.

Figur 4 er hentet fra NHOs kommunebarometer 2022 som med utgangspunkt i tall fra SSB viser at kommunen scorer dårlig på andel sysselsatte med minst fire års utdanning, mens illustrasjonen til høyre viser at kommunen scorer best på andelen sysselsatte med bestått fagbrev. Her gjør Sokndal det nest best i hele landet på fagprøveandelen, kun slått av Årdal kommune.

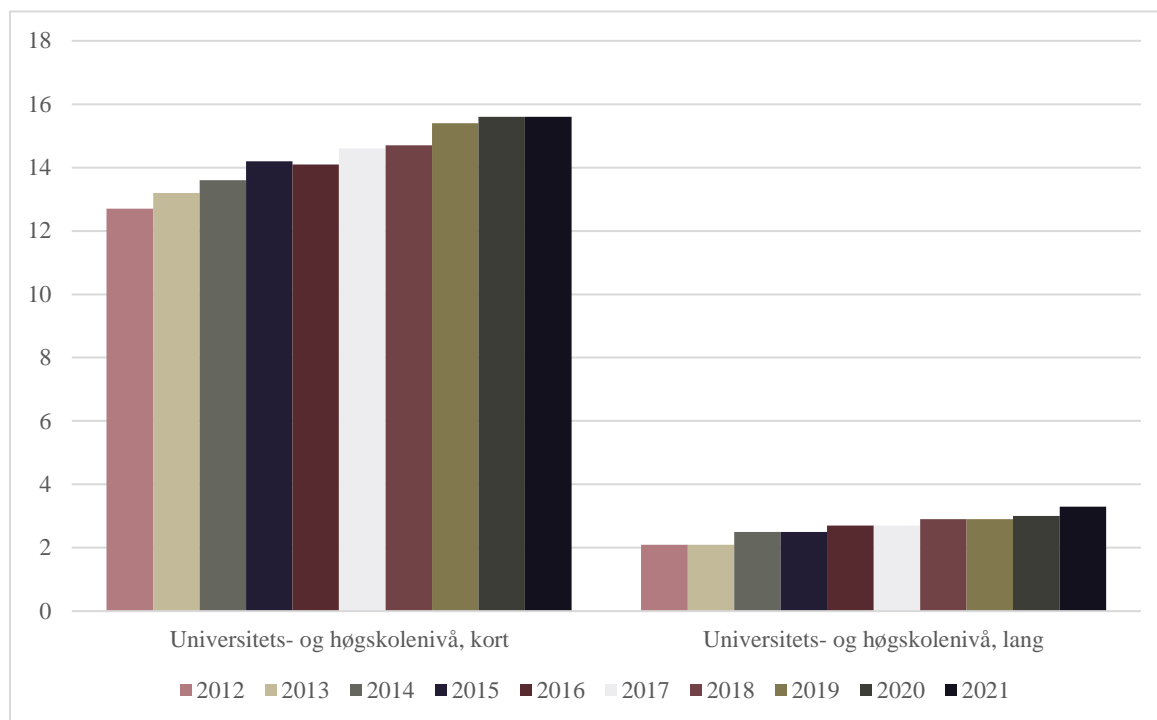
Figur 4. Illustrasjon av andel sysselsatte med minst fire års utdanning. Kilde: NHO kommunebarometer



Andelen i Sokndal som tar en høyere utdanning på mindre enn fire år har økt med 1,2 prosentpoeng i Sokndal kommune de siste ti årene, mens andelen som har tatt en høyere utdanning på mer enn fire år, har økt med 2,9 prosent.

⁹ Kommunens egen evaluering kommuneplan fra 2019

Figur 5. Utvikling i andel med høyere utdanning (kort og lang) i perioden 2012-2021.



Delmål 4: Videreutvikle reiselivs- og servicenæringen.

«Motorcenter Norway ble åpnet i 2021 med motorcrosshall, racingbane og offroad. Det vil også bli etablert gocart-bane og etter hvert også dragracebane.

Jøssingfjord Vitenmuseum er ferdig bygget. Det mangler penger til utstillinger. Åpen kafè i sommer og mulighet for leie av lokale til ulike formål.

Sokndal kommune har vært pådriver for utvidelse av Turistveg Jæren via Egersund og Sokndal til Flekkefjord. Søknaden ble innvilget i 2021.

Sokndal kommune har solgt hotelltomt på Strandaveien til Sogndalstrand Kulturhotell. Ny nettside er etablert etter ønske fra møte med næringslivet: www.visitsokndal.no

Samarbeid med de andre kommunene i Magma Geopark. I forhold til reiseliv ble et 3-årig prosjekt Unesco 2030 igangsatt i 2021.»¹⁰

Kommunen har tro på at reiseliv kan ha utviklingspotensialet og vekst fremover, og fra kommuneadministrasjonen satses det mye på å styrke kommunens attraktivitet gjennom Cittaslow og prosjekter relatert til dette. Det blir i kommunen jobbet med ulike initiativ innen

¹⁰ Notat fra næringssjef

aktiviteter og opplevelser som kan være med å styrke attraktiviteten og skape vekst i reiselivet, noe som også vil komme store deler av øvrig næringsliv til gode.

Det er arbeidet med etableringen av to store, regionale prosjekter: Jøssingfjord Vitenmuseum, som har fokus på teknologi, mennesker og natur og det regionale motorsportsenter i regi av KNA Raceway. Disse prosjektene omtales av alle informantene som positive for store deler av kommunens øvrige næringsliv. Sokndal er sammen med øvrige kommuner i Dalane og Flekkefjord en del av Magma Geopark. Kommunen samarbeider godt med disse, der målet er økt verdiskaping og utnyttelse av Unesco statusen som Magma Geopark innehar.

Utover dette fremstår informantene som noe delte når de likevel omtaler dette delmålet. Noen informanter mener at kommunen retter for mye oppmerksomhet mot reiseliv, turisme og servicenæringene. En annen mener at kommunen satser for lite på kultur. Mens en tredje mener at det er for mye kultur, og for lite industri.

Delmål 5: Styrke og videreutvikle primærnæringene.

«Det er etablert tilleggsnæringer i form av kylling- og eggproduksjon. Videre er det bygget samdriftsfjos og flere sauehus. Spredt boligbygging har blitt gjennomført flere steder. Det er arbeidet med fruktdyrking, uten at det har meldt seg konkrete interessenter. Kulturlandskapet er flere steder hold i hevd av villsauer. De er tatt vare på de viktigste jordbruksområdene. Innenfor fiskerinæringen er det omtrent som tidligere. Det er vurdert muligheter for landbasert oppdrettsanlegg og er et prosjekt som det fortsatt jobbes med. I mange år har det vært gjennomført et prosjekt med 6. klasse ved Sokndal skole der elevene overnatter på Lille Presteskjær Fyr med aktiviteter på sjøen. Det er søkt Fiskeridepartementet om støtte i forhold til fiskeriopplæring for videregående skole. Videre jobbes med prosjekt innenfor rekruttering til fiskerinæringen i grunnskolen.»

Ingen av informantene hadde noe å tilføye på dette delmålet og var lite kjent med hva det innebar.

3.3 VURDERING

I Sokndal er det tatt grep om å styrke næringsarbeidet gjennom målsetningene for næringsutvikling. Det er positivt at kommunen velger å prioritere næring- og næringsutvikling som ett viktig tema i kommunens overordnede styringsdokument -kommuneplanen. I tillegg gis det også signaler om ønsket prioritering på dette område ved at det er utarbeidet en strategisk næringsplan. Kommunens målsetninger for næringsarbeid og næringsutvikling fremgår av disse planene.

Når det gjelder vår vurdering av kommunens måloppnåelse, i hvilken grad målene er nådd, er ikke alle målene for næringsutvikling av den form at de direkte lar seg måle med konkrete verdier. Det at målsetningene ikke lar seg direkte måle med konkrete verdier skyldes at

kommunen ikke har utarbeidet egne indikatorer eller resultatkrav som kan si noe om i hvilken grad målene er nådd.

Vi har innhentet tall fra SSB som viser at det har vært en positiv utvikling innen arbeidsplassutvikling og antall nyetableringer i kommunen de siste årene. Det er derimot ikke mulig å si i hvor stor grad dette skyldes kommunens evne til å arbeide langsiktig og strategisk med hensyn til tilrettelegging for bedriftsetableringer og for utvikling av eksisterende næringsliv, eller om det er ett naturlig resultat av regional og nasjonal utvikling.

Det fremgår også av datainnsamlingen at det har vært en positiv utvikling de siste ti årene i andelen som tar høyere utdanning, men også her er det noe usikkert i hvor stor grad dette skyldes målrettet arbeid som følge av de nevnte målsetningene.

Innenfor reiseliv og turisme er det fravær av gode indikatorer for distriktskommuner, og kommunen har heller ikke utarbeidet egne indikatorer for å følge utviklingen. Av intervjuene er det tydelig at dette er ett viktig område for kommunen, og det er grunnlag for å tro at etableringen av KNA Raceway og Jøssingfjorden vitenmuseum har hatt positive ringvirkninger og synergier for turisme og reiseliv i kommunen, selv om vi ikke har indikatorer som kan bekrefte dette. I tillegg ser vi av tall fra SSB at andelen ansatte innen overnattings- og serveringsvirksomhet i Sokndal økt med 78 prosent siden 2012. Dette tyder på økt turisme.

Gjennomgangen våre avdekker at det er utført mange aktiviteter som knyttes opp mot målene for næring og næringsutvikling de siste ti årene. Informantene mener derimot at aktivitetene bærer preg av å være enkeltprosjekter heller enn en samlet strategisk målrettet styring med utgangspunkt i vedtatte målsetninger. I hvor stor grad enkeltprosjektene bidrar til måloppnåelse eller hvilken effekt enkeltprosjektene har på å styre i retningen av målene er ikke noe det er ett system for å vurdere. Dette kommer frem av intervjuene med både administrasjonen og de folkevalgte.

Kommunens målsetninger i kommuneplanen og strategisk næringsplan er et tydelig uttrykk for kommunens ambisjoner. Selv om det finnes metodiske utfordringer med hensyn til å måle reelle effekter av tiltakene og virkemidlene kommune tar i bruk, samt målinger for følge utviklingen over tid så tilsier slike ambisjoner at kommunen bør i langt større grad vurdere virkningen av egen innsats og effekten av tiltakene. Vurderingen av grad av måloppnåelse og hvordan kommunens arbeid med målsetningene har bidratt til økt turisme og arbeidsplasser har derfor vært vanskelig å konkludere. Grunnen til dette er nettopp fravær av gode indikatorer fra kommunen og rapporteringer som sier noe effekten av enkeltprosjektene over tid.

Som vi også skal omtale nærmere i kapittel 3., vurdere vi det dithen at rapporteringen på målsetninger for næringsutvikling som har forekommet gjennom årsrapport og tertialrapportering, ikke er av en slik karakter at en oppnår å si noe om grad av måloppnåelse. Fravær av årlig og konkretisert rapportering på vedtatte målsetninger gjør det utfordrende å vurdere hvilke tiltak og aktiviteter, eller fravær av tiltak og aktiviteter, som fremmer /hemmer

næringsutviklingen i retning av målsetningene. Samtidig mottar ikke politikerne styringsinformasjon som er nødvendig for å sikre at en styrer i retning av målsetningene.

3.4 ANBEFALING

Revisjonen anbefaler kommunen å:

- Vurdere måloppnåelsen av egen næringspolitikk

4 KOMMUNENS ARBEID MED NÆRING

4.1 PROBLEMSTILLING OG REVISJONSKRITERIER

Problemstillinger:

- *Hvordan har kommunen jobbet for å nå målene?*
- *Hvordan kan kommunen forbedre arbeidet med næringsutvikling?*

Utdypning av revisjonskriterier

Kommunens rolle som tilrettelegger for næringslivet lokalt, er ikke en lovpålagt kommunal oppgave. Derimot er det å fremme lokal samfunnsutvikling imidlertid en del av kommunens ansvar gitt av plan- og bygningsloven (pbl.). I denne sammenheng vil også næringsutvikling ofte stå sentralt. En sammenheng pekt på at Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) i den siste Distriktsmeldingen (2019-2020):

«Det viktigste for levende lokalsamfunn i hele Norge er et næringsliv som opprettholder og skaper nye lønnsomme arbeidsplasser».

Sammenhengen går også frem at pbl § 3-1 (d) som regulerer at planer etter plan- og bygningsloven skal *«legge til rette for verdiskaping, næringsutvikling og tilstrekkelig boligbygging».*

Plansystemet i kommune-Norge kjennetegnes av en kombinasjon av formelle plantyper, etter plan- og bygningsloven slik som kommuneplanen, økonomiplan og budsjett etter kommuneloven, og ulike typer temaplaner som ikke er knyttet til plan- og bygningsloven eller andre sektorlover.

Formelle plantyper, slik som kommuneplanen, reguleres av plan- og bygningsloven § 11-1 som pålegger kommuner å ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel. I departementets veileder til kommuneplanprosessen (T-1492) heter det for at samfunnsdelen skal bli en integrert del av kommunens drift, er det viktig at planleggingen blir sett i sammenheng med eksisterende rutiner for tema-, sektor og økonomiplaner som budsjett og årsmeldinger.

Handlingsdelen, etter loven, skal gi grunnlag for prioritering av ressurser, planleggings- og samarbeidsoppgaver og den skal konkretisere tiltakene innenfor kommunens økonomiske rammer.

Ved ikrafttreden av ny kommunelov i 2018 ble det også presisert at kommunens økonomiplan og årsbudsjettet skal vise kommunestyrets prioriteringer og bevilgninger, samt de målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på. Dette går frem av kommuneloven

§ 14-4 «Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp».

Det er derimot ingen lovkrav som sikrer oppfølging av kommunens vedtatte temaplaner (som ikke følger av plan- og bygningsloven), men det går frem av kommuneloven § 23 at det er kommunedirektøren og administrasjonens ansvar å sikre oppfølging av politiske vedtak. I lovforarbeidene¹¹ går det fram at det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og system som skal bidra til å sikre at organisasjonen når delmål som er satt, og at formuesforvaltninga er ordnet på forsvarlig måte.

Kommunedirektørens ansvar presiseres også som en del av kommunens delegeringsreglement del 10. Her vises det til at kommunedirektøren har i særlig ansvar for å (bl.a.): «*Sørge for god forvaltning og effektiv bruk av kommunens ressurser, herunder etablere rutiner for effektiv internkontroll*» og «*Lede det strategiske plan- og utviklingsarbeidet i kommunen*»

Videre defineres forventningene og ansvaret som ligger til delegeringslinjen:
«[...] Hvert ledd i delegeringslenken har ansvaret for å kontrollere at de underordnede ledd utøver sin myndighet i henhold til gjeldende lover, forskrifter og i samsvar med **vedtatte planer**, budsjetter og retningslinjer utarbeidet av overordnet myndighetsorgan.»

Revisjonskriterier:

- *Kommunens oppfølging av politiske vedtak og arbeid med målene for næringsutvikling er organisert på en måte som bidrar til strategisk utviklingsarbeid.*
- *Kommunen har en handlingsdel som gir grunnlag for prioritering av ressurser, planleggings- og samarbeidsoppgaver, samt konkretisere tiltakene innenfor kommunens økonomiske rammer innen målsetningen for næringsutvikling.*

4.2 FUNN

4.2.1 MÅLSTYRT NÆRINGSARBEID

Innholdet i strategisk næringsplan er sammenfallende med det som går frem av næringsdelen i kommuneplanens samfunnsdel. Forskjellen er at det som omtales som delmål i kommuneplanen omtales som satsningsområder i strategisk næringsplan. Dette presiseres også i strategisk næringsplan hvor det står: «*Satsningsområdene samsvarer med det som er foreslått i kommuneplanen.*»

Satsningsområdene er videre delt inn i fem delmål hvor alle delmålene er i samsvar med delmålene fra kommuneplanen (jf. tabell 1). Neste ledd i mål-hierarkiet i næringsplanen er

¹¹ Fra Ot.prp.nr.70 (2002-2003) kap. 4.3

tiltak, som igjen sammenfaller i stor grad med strategiene «*Slik gjør vi det*» i kommuneplanen. Likevel er det under dette nivået det er mest forskjeller blant de to plandokumentene.

Det presiseres i næringsplanen at det er kommuneplanen som vil være styrende for næringsarbeidet i kommunen, men det går ikke mer frem av næringsplanen hvilken funksjon næringsplanen skal ha utover det som kommuneplanens samfunnsdel allerede oppfyller. Slik sett har kommunen derfor to tilsynelatende plandokumenter med tilnærmet likt innhold.

Til forskjell fra kommuneplanen, inneholder næringsplanen også et budsjett på kr 1,7 millioner for hvert av de tre årene planen gjelder for. De enkelte prosjekt/bevilgninger må godkjennes av næringsstyret¹² før igangsetting, står det i strategiske næringsplan. Næringsstyret kan gjøre endringer/omdisponeringer på fordelingen mellom de ulike satsingsområde. Det går frem av næringsplanen at midlene hentes fra kommunens kraftfond/næringsfond.

Flere informanter nevner at både kommuneplanen og strategisk næringsplan burde vært brukt mer aktivt, og at det ikke nødvendigvis styres etter kommuneplanen slik som den var påtenkt: «*Om det er gjort så tror jeg det handler mer om flaks enn om systematisk ressursutnyttelse og prioriteringer i henhold til målsetningene*». Denne oppfatningen bekreftes også fra politisk hold, hvor det tilføyes at «*det dreier seg mer om prosjekter og enkelttiltak hvor summen har bidratt til å peke i en retning, mer enn at vi har styrt målrettet i henhold til planene*». Samtidig fremgår det ikke av hverken kommuneplanen eller strategisk næringsplan hvordan planen skal følges opp, hvilke tiltak som skal prioriteres og når eller hvem som er ansvarlig for oppfølging.

Det blir også nevnt av flere at målsetningene i kommuneplanen og strategisk næringsplan ikke er kjent i organisasjonen. En informant forklarer dette med at det ikke er noe som blir etterspurt, henvist til eller en gis en innføring i. En annen informant mener at det skyldes at kommunen ikke har vært en planstyrt organisasjon. Dette bekreftes av politikerne som hevder at «*vi er dårlige på å styre ut ifra planene*».

Det har heller ikke kommet frem av dokumentasjonsgjennomgangen hvilken etat/tjenestoområde som har det overordnede ansvaret for å sikre tverrfaglig styring i tråd med målsetningene i kommuneplanen og strategisk næringsplan.

I tillegg går det frem av kommunens egen evaluering (i 2019) av gjeldende kommuneplan at «*hverken de ansatte eller politikerne har hatt tilstrekkelig kjennskap til kommuneplanen, noe som har medført lavere eierforhold til målsetningene*». Derav også målsetningen relatert til næringsutvikling.

¹² Næringsstyret er opphevet og er nå det samme som formannskapet

4.2.2 SYSTEM FOR MÅLOPPNÅELSE

Det går frem av årsmeldingene fra 2012 til 2021 at næring som tema er viet ett eget kapittel hvor det beskrives hva som er gjort eller igangsatt det siste året. I mindre grad ser vi at det viser til hvilke resultater som er oppnådd i henhold til delmålene. Frem til årsmeldingen 2013 beskrives aktiviteten koblet opp mot målsetningen for næring, mens fra 2014 er kobling til kommuneplanen og strategisk næringsplan på et mindre konkret nivå: «*For å nå målet i kommuneplanen må det hele tiden arbeides aktivt på ulike områder, bl.a. legge forholdene til rette for etablering av flere arbeidsplasser og flere attraktive boligtomter.*»¹³

Av årsmeldingen fra 2018 og 2019 tas det i bruk rapportering på tiltak og i hvor stor grad tiltaket er nådd. Tiltakene blir gitt fargen rød (ikke nådd), gul (delvis nådd) og grønn (nådd). Både kommuneplanen og strategisk næringsplan inneholder tilnærma like tiltak. Likevel er det ingen av tiltakene fra disse to plandokumentene som går igjen i denne tiltaksoversikten hverken i 2018 eller 2019.

Fra årsmeldingen 2020 tas kommuneplanens målsetninger inn i årsrapporten slik at de rapporteres på fra kommune som organisasjon, og ikke bare ut fra hver enkelt etat. Likevel fremstår rapportering så overordnet at det mer kan betraktes som en øvelse i å koble målsetningene i kommuneplanen til årsmeldingen, enn en faktisk rapportering på systematisk målstyring.

4.2.3 ORGANISERING

Politisk

Formannskapet er kommunens næringsorgan og har ansvar for næringsutvikling, inkludert reiseliv og havn, og kan treffe vedtak på vegne av kommunen. Dette går frem av delegeringsreglement¹⁴.

Ordfører er også delaktig i en del nettverk i regionen som arbeider opp mot næring og næringsutvikling. Ordførerens rolle beskrives av informantene som svært sentral for arbeidet med næring og næringsutvikling, mens næringslivsrepresentantene vi har intervjuet opplever ellers at de politiske beslutningene om næringsutvikling i kommunen ikke er i tilstrekkelig grad kunnskapsbaserte.

Næringslivsrepresentantene opplever ikke at det er sammenheng mellom det som planene for utviklingen av kommunen sier og det som politikerne styrer etter. Det er en generell oppfatning av at politikerne ikke styrer etter vedtatte planer i Sokndal. Det blir også nevnt at kommuneplanen blir snakket ned av politikerne i Sokndal. Politikerne på sin side mener at de

¹³ Årsmelding 2015

¹⁴ Kommunens delegeringsreglement

har vært mer fokusert på enkeltsaker, i stedet for å løfte blikket å se på helheten: *«noe som vi burde bli bedre på.»*. Det reflekteres over hvorfor det er blitt slik at politikerne ikke styrer etter vedtatte planer: *«Planprosessene har ofte vært utarbeidet av administrasjonen med litt fraværende forankring hos politikerne. Som politikere har vi kanskje ikke blitt involvert før planen skal legges frem for vedtak gjennom politisk behandling»*.

En annen årsak til manglende styring etter vedtatte planer er at både kommuneplanen og strategisk næringsplan er gamle planer, og ikke er vedtatt av det sittende kommunestyret.

Administrativ

Næringsutviklingsarbeidet er organisert inn under tjenesteområdet *Teknikk og miljø* hvor det er dedikert en ressurs til arbeidet i rollen som næringssjef. Næringssjefen rapporterer til kommunalsjef for Teknikk og miljø, men har også nær dialog med ordfører og kommunedirektør i næringsutviklingsarbeidet. Tidligere var stillingen organisatorisk plassert direkte under kommunedirektøren. Den organisatoriske endringen var et resultat av at kommunen erfarte at sakene som næringslivet tok kontakt om, ofte involverte andre fagetater som plan ved regulering, miljø, eiendom, vann og avløp. Kommunen opplevde at det var nyttig å ha med de andre fagetatene når nye initiativ kom, for å sikre at fagetatene ikke ble koblet på for sent i prosessen. Omorganiseringen trådte i kraft for om lag fire år siden.

Næringssjefen har delegert myndighet og ansvar, men det foreligger ikke et skriftlig mandat eller funksjonsbeskrivelse til rollen som tydeliggjør hva dette innebærer. Til stillingen er det ikke personalansvar, ei heller andre ansatte ressurser. Videre inngår også næringssjefen i Sokndal næringsforening som sekretær.

Prioritering av ressurser

I tillegg til rollen som næringssjef så besitter også vedkommende rollen som eiendomssjef. Totalt utgjør stillingen 100 prosent, men fordelt på om lag 50 prosent på hvert område. Arbeidsoppgavene omfatter næringsarbeid, reiseliv, kommunale eiendommer, kjøp og salg mv. Ut fra intervjuene kommer det frem at det er en generell oppfatning av at eiendomsforvaltningen krever mer enn den fordelingen som er tenkt. Det at eiendomsforvaltningen tar mer av den tilmålte prosentfordelingen forklares med at eiendomssakene ofte er mer driftspreget og *«ad-hoc»*, mens næringsarbeidet som er mer strategisk blir nedprioritert da dette heller ikke blir etterspurt i like stor grad i organisasjonen. Ifølge flere bidra dette til at arbeidet med næringsutvikling knyttes opp mot enkeltprosjekter og ikke sees i lys av helhetlig samfunnsutvikling som det blir hevdet er nødvendig for å lykkes med næringsutvikling.

En gjennomgang av årsmeldingene fra 2012-2021 bekrefter at stillingen som næringssjef over tid har vært en 50 prosent stilling, og som ved noen anledninger har blitt tillagt andre oppgaver. Eksempelvis var det en periode hvor næringssjefen også ble tillagt stillingen som 50 prosent flyktningkonsulent. En konsekvens av dette rapporteres i årsmeldingen fra 2018: *«dette [har] medført at næringsarbeid samt arbeid med kjøp og salg av eiendommer har blitt nedprioritert.»*

Flere av de vi har intervjuet mener at ressursdisponering mot fagområdet næring og næringsutvikling er gitt for liten mulighet til å arbeide strategisk ved at andre fagområder og arbeidsoppgaver stadig legges til.

Planlegging- og samarbeidsoppgaver

Når det gjelder samarbeidet på tvers av kommunens interne virksomhet og på tvers innen de ulike tjenesteområdene, er det en generell oppfatning at utfordringer på plan og byggesak, som har pågått over lengre tid, har overskygget mye annet arbeid i kommunen. Dette har vært utfordrende både innad og utad. I tillegg trekkes det også frem at det har vært flere utskiftninger på ledernivå de siste årene som har gjort det utfordrende å følge opp kommunens overordnede målsetninger. Det har derfor ikke vært noe drahjelp til å arbeide med strategisk næringsutvikling. Det vises til at *«konsekvensene av dette er jo at det blir krevende for en nærings sjef å være pådriver for eksempelvis Tellnes industripark når det stopper opp i støttefunksjonene som plan- og bygg.»*

Representanter fra næringslivet trekker også frem utfordringene på plan- og byggesak som en hemsko for næringsutviklingen i kommunen.

Fravær av kontinuitet preget også behandling og sakfremgangen som næringsaktørene var avhengige av i sin utvikling. Samtlige næringsaktører er også tydelige på at det har blitt en merkbar forbedring her det seneste året: *«Tidligere har vi tenkt: Hvordan skal Sokndal klare å lande så komplekse plansaker med så tynn plankompetanse? Men nå tenker vi at det skal de klare å håndtere på en god måte.»*

Handlingsdel og økonomiplan

Det foreligger ikke dokumenter som skisserer ansvar, frister og ressursbehov som kan følges i tilknytning til hvert tiltak under målsetningen for næring i kommuneplanen og strategisk næringsplan.

I budsjett og økonomiplanen refereres det til målsetningen i kommuneplanen, men det uttales ikke i noen av budsjett- og økonomiplanene at planen skal forstås som kommuneplanens handlingsdel. Derimot er det en tydelig kobling mellom budsjett og økonomiplanen og strategisk næringsplan da det i kapittelet om næring står følgende.: *«Strategisk næringsplan er grunnlaget for arbeidet med næringsarbeid i Sokndal»*. I 2018 endres det til følgende: *«Kommuneplanen legger føringer i forhold til næringsarbeidet, med mål og tiltak, som administrasjonen forholder seg til.»*

Fra Budsjett og økonomiplan 2019 er det ikke lengre noe kobling til hverken strategisk næringsplan eller kommuneplanens samfunnsdel. Derimot vises det til rådmannens (nå kommunedirektør) fokusområder og tiltak, som ikke er i samsvar med målsetningene, delmålene og strategiene fra kommuneplanens samfunnsdel. Det fremgår heller ikke av budsjett og økonomiplanene i kommuneplanens planperiode hvordan planene skal sikres en administrativ oppfølging som er knyttet til de administrative ressursene som kompetanse, personalressurser og organisering for å gjennomføre eller legge til rette for gjennomføring.

Her mener informanter at det i alt for liten grad har blitt sett til kommuneplanen og i hvilken grad dette sammenfaller med målsetningene når en har arbeidet med budsjett og økonomiplanen.

4.2.4 LÆRING OG FORBEDRING

Enkeltprosjekter bør vurderes i lys av overordnede næringsmål

Informantene mener også at det er viktig å arbeide mer strategisk, og at enkeltprosjekter må vurderes i lys av kommunens overordnede mål på området: *«Hver gang vi skal gjøre noe så må vi se det opp mot det vi har satt av målsetninger i kommuneplanen. Vi som kommune må være mye mer tydelige på hva vi gjør og hvorfor vi gjør det».*

Næringsutvikling bør prioriteres høyere

Det blir pekt på at det må være et større samsvar mellom Sokndals næringsutviklingsambisjoner og kommunens prioriteringer til dette: *«Næring utgjør en fjerdedel av kommuneplanen, men det er kun satt av en 50 prosent stilling som blir «spist opp av andre oppgaver» Det samsvarer ikke – det må være samsvar mellom målsetninger, satsningsområdene, prioriteringer og ressursbruken.»*

I tillegg pekes det på at næringsbehov kan komme «plutselig» og raskere enn normal kommunal areal- og saksbehandling tilsier. Her foreslås det at kommunen har ferdig regulerte arealer for næring for å unngå at langdryge planprosesser forhindrer etablering, eller at knapphet på boligtilgang og boligareal blir til hinder for næringsvekst.

Forenkle planporteføljen

I løpet av høsten 2022 skal det vedtas en ny samfunnsdel i kommuneplanen. Intervjuene tyder på at den kommende planen er blitt godt forankret hos de folkevalgte.

Planen har fire satsningsområder hvor ett av satsingsområdene er næringsliv og reiseliv. Informantene forteller at i Sokndal er reiseliv en så naturlig del av næringen i kommunen at det er unaturlig å skille disse to områdene fra hverandre. Det tilføyes at om planen nå blir vedtatt så er det denne planen som sier noe hvilken retning samfunnsutvikling i kommunen skal styres etter og *«så må budsjett- og økonomiplanen være en oppfølging av den. Slik har det ikke fungert tidligere, men nå tror jeg vi er på vei mot dette. Nå skal økonomiplanen og kommuneplanens handlingsdel arbeides med samtidig og presenteres i ett dokument. Det forplikter også ledergruppen til å sette seg inn i prosjektene som leveres inn til i budsjettet og stille seg spørsmål om prosjektene er i tråd med ønsket utvikling».*

I tillegg foreslås det av informantene å forenkle planporteføljen ved å ikke utarbeide en egen strategisk næringsplan slik som kommunen har hatt tidligere. Her er administrasjonen enige om at det er ikke behov for en egen strategisk næringsplan ettersom kommunens næringspolitikk blir dekket i den kommende kommuneplanen.

Godt samarbeid og dialog med næringslivet

Aktiv dialog med næringslivet og «åpen dør» nevnes som viktige momenter for å ivareta et godt samarbeid med næringslivet. Det foreslås at arenaer for informasjonsutveksling opprettholdes og at det fra politisk og administrativ side tilstrebes å informere tidlig om pågående prosesser som kan være relevante for næringslivet å involvere seg i: «*Kommunen må følge med og være i førersetet. Da går tingene faktisk forttere når vi klarere å samarbeid tidlige i prosessen og avklare, følge med i timene, slik at de ikke opplever at kommunen kommer inn som bremse.*»

JA-kommune

Flertallet av informanter referer til det pågående arbeidet med den nye kommuneplanens samfunnsdel og dens målsetning om at kommunen skal være en JA-kommune. Denne kursendring nevnes som relevant for å styrke kommunens omdømme: «*Vi må ha ett positivt omdømme og spenstige kommuneplaner som faktisk følges opp – du gjør det via handling. Det er ikke fort gjort, vi må stå på hele gjengen*»

I tillegg har kommunen i løpet av året inngått i et samarbeid med plan- og bygg i Egersund som har ført til at handlingsrommet er blitt større. Med den kompetansen og fagmiljøet som plan- og bygg fra Eigersund har brakt med seg til Sokndal, har også Sokndal kommunes handlingsrom blitt større: «*Når vi tidligere ikke har kunnet vedtatt reguleringsplaner fra næringslivet da har vi ikke vært næringsvennlige i det hele tatt.*»

Det presiseres at det å være en JA-kommune ikke nødvendigvis betyr ja til alt, men handler om en holdning om å utforske handlingsrommet istedenfor å innskrenke.

4.3 VURDERING

Vår gjennomgang tyder på at verken kommuneplan eller strategisk næringsplan har fungert som gode styringsverktøy for næringsarbeidet i kommunen. Begge planene inneholder konkrete mål og føringer for kommunens næringsutvikling, men har ikke blitt de levende og relevante styringsverktøyene de kunne ha blitt. Det er flere grunner til dette. For det første har de folkevalgte hatt lite eierskap til planverket, ettersom de har blitt involvert mot slutten av planprosessen samt at planen er gamle og ikke vedtatt av sittende kommunestyre. For det andre har det ikke vært en tydelig beskrivelse av hvordan målene skulle følges opp i etterkant, av hvem, når, og hvordan det skal rapporteres tilbake til de folkevalgte.

Som allerede nevnt har den politiske ledelsen hatt lite eierskap til gjeldende kommuneplan og strategisk næringsplan. Dette vil igjen skape ringvirkninger for hvordan arbeidet med målsetningen i disse plandokumentene utføres når de ikke etterspørres. Planer som vedtas politisk må ha en politisk forankring om de skal bli gjennomført. Denne forankringen henger ofte sammen med grad av politisk involvering i planprosessen. Det vil også henge sammen med i hvilken grad planen tar opp utfordringer, tema og løsninger som er politisk prioritert av

det sittende kommunestyret. Spesielt viktig er det at både administrativ og politisk ledelse deler felles målsetninger for kommunens næringspolitikk. Dette foreslås sikret ved å involvere politisk ledelse tidlig i prosessen og sikre forankring. Kommunestyret skal eie kommuneplanen og fagplanene – slik har det ikke alltid vært – men det presiseres at det skal arbeides for å hindre at planene blir liggende passive.

Videre fremstår det som noe uklart hva som er kommunens konkrete oppfølging for å arbeide med tiltakene og styre i retningen av vedtatte mål. Målene og tiltakene kan bare virke retningsgivende og forpliktende hos de funksjonene og virksomhetene i kommunen som føler eierskap til disse målsetningen. Vår oppfatning er at det i størst grad er næringssjef som føler dette eierskapet, selv om måloppnåelsen vil kreve tverrfaglig samarbeid. Etter vår vurdering burde ansvaret for oppfølging vært tydeligere adressert gjennom en klargjøring av hvordan strategier og tiltak skal realiseres, herunder hvem som har ansvar for å realisere hvilke strategier, tiltak og med hvilken tidsfrist. Så lenge det ikke finnes en beskrivelse av hvordan planen skal følges opp og rapporteres tilbake, er det å heller ikke å forvente at ressursdisponeringen er i samsvar med målene.

Næringssjefsfunksjonen har i dag en fristilt rolle, og det er ikke nedfelt formelle og spesielle krav eller forventninger til styring av det interne arbeidet med næring og næringsutvikling til funksjonen. God praksis kan riktignok være å formulere et mandat skriftlig. Da har man også et grunnlag for å kommunisere ovenfor aktuelle samarbeidsaktører hva som inngår i næringsutviklingsfunksjonens myndighet og ansvar, og ikke, både internt og eksternt.

Samlet oppfatning er at kommunens arbeid med næring og næringsutvikling ikke kan vise til en direkte kobling til vedtatte planer. Planene blir ikke brukt av administrasjonen i den daglige driften, ei heller vært retningsgivende for den politiske aktiviteten, avgjørelser og prioriteringer i enkeltsaker. Det er likevel grunnlag for å anslå at næringssjefen har arbeidet ut fra målsetningen i kommuneplanen/strategisk næringsplan, men samtidig innenfor sitt område og ikke nødvendigvis på tvers av virksomhetene for å sikre at alle arbeider mot det samme målet. Det rapporteres på næring i både årsrapporten og tertialrapporten, men rapporteringer er mer av en generell karakter enn koblet opp mot de vedtatte målsetningene.

Samfunnet og kommunenes rammebetingelser endres raskt. Ofte mister planer sin betydning for gjennomføringen dersom forutsetningene for planen endres, den økonomiske situasjonen i kommunen endres, et nytt kommunestyret ønsker en annen politikk enn det planen legger opp til, eller planen kan ha blitt liggende i mange år uten oppdatering eller rullering. Vi mener det vil være behov for å tydeliggjøre forholdet mellom ulike sentrale styringsdokument på området, og avklare ytterligere hva plandokumentet og målsetningen som skal være styrende for arbeidet innen næringsutvikling. Velger kommunen å bruke ressurser på planverk og målformuleringer, bør man også ha en plan for oppfølgingen, rapportering og ressursdisponering.

4.4 ANBEFALING

Vi har følgende anbefalinger til kommunen:

- Sikre de folkevalgte en sterkere involvering i utviklingen av kommunens næringspolitikk.
- Ha en tydelig beskrivelse av hvordan kommunens næringspolitikk skal følges opp av administrasjonen i etterkant, av hvem, når, og hvordan det skal rapporteres tilbake til de folkevalgte.
- Bruke økonomiplanen som handlingsdel for kommuneplanen til å vise hvordan målsetningen for næring skal følges opp, samt sikres ressurser og økonomisk disponering om behov.
- Utarbeide et mandat for rollen som næringssjef som angir ressursdisponering og beslutningsmyndighet.

5 SAMLET KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

Vår gjennomgang viser at det både administrativt og politisk er en enighet om at kommunen i en eller annen form skal utgjøre en drivende kraft for den lokale næringsutviklingen. Derimot ser vi at kommunens arbeid med den lokale næringsutviklingen har vært påvirket av indre forhold de siste ti årene.

Det er kjent, og kommer frem av intervjuene, at Sokndal over flere år har vært preget av utfordringer med flere vakant stillinger innen plan- og byggesak, store turnover av kommunalsjefer og en ledergruppe med flere utskiftninger, og hvor samtlige har tiltrådd i løpet av de siste to årene. Dette har resultert i at det er få som kjenner historikken over hvordan kommunen har arbeidet med næringsutvikling og hvordan dette arbeidet har bidratt til økt turisme og arbeidsplasser i kommunen. I tillegg går det frem at det er få som er kjente med kommunens målsetninger for næringsutvikling. Fra politisk forklares dette med at det er gamle planer som ikke er forankret hos sittende kommunestyre, og fra administrasjonen forklares det med at det er ikke noe som har vært etterspurt eller vært retningsgivende for det daglige arbeidet. Videre blir det konkludert med fra informantene at det heller ikke har vært vanlig å styre etter vedtatte planer da de ikke er blitt fulgt opp med en tydelig beskrivelse av hvordan planen skal følges opp, av hvem, når og hvordan det skal rapporteres.

Videre ser vi at næringsarbeidet gjerne faller på en person. Dette er i samsvar med tidligere studier (2012) innen distriktskommuners arbeid med næring som viser til at næringsarbeidet ofte faller på én person i små kommuner. Sokndal kommunens evne til å arbeide med næringsutvikling har dermed vært svært avhengig av denne ene personen. I tillegg viser vår undersøkelse at det gjør arbeidet med næring og næringsutvikling sårbart da vedkommende ofte prioriteres til andre arbeidsoppgaver. Næringslivet mener likevel ikke at dette har resultert i en flaskehals for dem, men omtaler kort vei til en tilgjengelig kommuneadministrasjon.

Det har videre vært utfordrende å gi en vurdering av i hvor stor grad arbeidet med næringsutvikling også har bidratt til økt turisme og arbeidsplasser. Utfordrende fordi det ikke foreligger noen etablerte indikatorer som kan si noe om effekten av de ulike prosjektene som er gjennomført. Det har riktignok vært en økning i andel sysselsatte, økning i antall nyetableringer og 78 prosent økning i andel sysselsatte innen overnatting- og serveringsvirksomhet. Dette taler for en positiv utvikling, samtidig har vi ikke grunnlag for å peke på om dette er som følge av kommunens arbeid med næringsutvikling, naturlige konjunktursvingninger eller som en følge av næringens eget pådriv.

Det pågående arbeidet med ny kommuneplan, som også tar for seg kommunens ambisjoner for næringsutvikling og reiseliv, omtales positivt av samtlige informanter. Her trekkes det frem at det har blitt arbeidet godt med involvering og forankring, både administrativt og politisk.

Hovedinntrykk:

- De siste ti årene har antall arbeidsplasser i Sokndal økt med om lag 2,5 prosent.
- Sysselsettingsgraden i Sokndal følger lands- og regionsnittet, og de økonomiske konjunktorene i landet og regionen.
- Våre data tyder på at turismen har økt de siste årene, men vi er usikre på hvor stor økningen er.
- Sokndal har en hovedmålsetning og fem delmål for kommunens næringsutvikling, men kommunen vurderer ikke egen måloppnåelse.
- Planen for kommunens næringsutvikling har vært svakt politisk forankret
- Det er ingen tydelig beskrivelse av hvordan planene skal følges opp i etterkant, av hvem, når, og hvordan det skal rapporteres tilbake.
- Revideringen av den pågående kommuneplanen bærer bud om en sterkere politisk involvering og forankring. Vi tror dette vil styrke planens funksjon som et levende styringsverktøy.

Anbefalinger:

Vi har følgende anbefalinger til kommunen:

- Vurdere måloppnåelsen av egen næringspolitikk.
- Sikre de folkevalgte en sterkere involvering i utviklingen av kommunens næringspolitikk.
- Ha en tydelig beskrivelse av hvordan kommunens næringspolitikk skal følges opp av administrasjonen i etterkant, av hvem, når, og hvordan det skal rapporteres tilbake til de folkevalgte.
- Bruke økonomiplanen som handlingsdel for kommuneplanen til å vise hvordan målsetningen for næring skal følges opp, samt sikres ressurser og økonomisk disponering om behov.
- Utarbeide et mandat for rollen som næringssjef som angir ressursdisponering og beslutningsmyndighet.

VEDLEGG

Kilder

Interne dokumenter

- Kommuneplanens samfunnsdel 2011-2022
- 1.gangs behandling av forslag til ny kommuneplan samfunnsdel 2032
- Strategisk næringsplan 2011-2013
- Vedtekter Sokndal næringsfond
- Kommunens årsberetninger/Årsmelding i perioden 2011-2021
- Kommunens budsjett og økonomiplan i perioden 2012-2021
- Kommunens evaluering av gjeldende kommuneplan, fra 2019.
- Politiske saker for næring, næringsutvikling, turisme og reiseliv

Intervju

- Ordfører
- Kommunalsjef Teknisk- og miljø
- Kommunalsjef Helse- og omsorg
- Næringsjef
- Prosjektleder
- Tre representanter fra næringslivet
- Utvalget politikere fra kommunestyret, Utvalg for teknikk og miljø, gruppeleder

Andre kilder

- BDO (2020). Rapport: Konsekvensanalyse for Sokndal kommune
- Fafo (2012). Kommunen som samfunnsutvikler. Drivere og hindringer for næringsutviklings- og sysselsettingsarbeid
- Meld. St. 5(2019-2020). Levende lokalsamfunn for fremtiden. Distriktsmeldingen. Kommunal og moderniseringsdepartementet
- Veileder til kommuneplanprosessen (T-1492)