

**Till kommunstyrelsen och tekniska
nämnden för yttrande**

Till kommunfullmäktige för kännedom

Granskning av rutinerna, ansvarsfördelning samt kommunikation avseende upphandling av matavfall

På kommunrevisionens uppdrag har KPMG genomfört en granskning av rubricerade område.

Utifrån granskningens slutsatser lämnas följande rekommendationer:

- att kommunstyrelsen skyndsamt arbetar fram rutiner för att bevaka upphandlingar samt vidtar nödvändiga åtgärder för att implementera rutinerna.
- att kommunstyrelsens reglemente förtydligas gällande vad som åligger kommunstyrelsen att ansvara för gällande biogasverksamheten.
- att tekniska nämndens reglemente förtydligas gällande vad som ingår i drift av biogasanläggningen.
- att åtgärder vidtas för att säkra upp så långt det är möjligt att all verksamhet fungerar tillfredsställande även vid ordinarie personals frånvaro.
- att kommunstyrelsen tillser att åtgärder vidtas för att säkerställa att policy och riktlinjer för upphandling efterlevs fullt ut vid samtliga upphandlingar.
- att kommunstyrelsen i egenskap av enda representant i AÖS har ett ansvar att säkerställa att frågor av intresse för Falköpings kommun följs upp samt att viktig information delges berörda verksamheter.

Förtroendevalda revisorers iakttagelser:

Vi förtroendevalda revisorer anser att utsedda representanter från Falköpings kommun i AÖS har ett särskilt ansvar att säkerställa att en återrapportering sker till kommunstyrelsen avseende frågor som är av intresse för Falköpings kommun.

Kommunrevisionen överlämnar härmed revisionsrapporten till nämnderna för yttrande med följande frågeställning:

- Med avseende på den genomförda granskningen, vilka åtgärder avser ni att genomföra?

Svaret ska vara revisorerna tillhanda senast den 3 juni 2021.

Granskningsrapport bifogas denna skrivelse.

2021-04-01

Lars Elinderson
Revisionens ordförande

Anna Johansson
Vice ordförande



Granskning av rutinerna, ansvarsfördelning samt kommunikation avseende upphandlingen av matavfall

Revisionsrapport
Falköpings Kommun

KPMG AB

2021-03-25

Antal sidor 12



Falköpings Kommun

Granskning av rutinerna, ansvarsfördelning samt kommunikation avseende upphandlingen av

2021-03-25

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Avtal	5
3.2	Ansvarsfördelning inom Falköpings kommun	6
3.3	Information/kommunikation Falköpings kommun och AÖS	8
3.4	Vidtagna åtgärder med anledning av uppkommen situation	10
3.5	Upphandling av konsult	10
4	Slutsats och rekommendationer	12
4.1	Rekommendationer	12

1 Sammanfattning

Vi har av Falköpings kommuns revisorer fått i uppdrag att granska rutinerna kring upphandlingen av matavfall, där kommunen missade att inkomma med ett anbud till kommunalförbundet AÖS (Avfallshantering Östra Skaraborg). Syftet med granskningen har varit att bedöma om rutiner, uppföljning, ansvarsfördelning och kommunikation har fungerat i samband med upphandlingen av matavfall.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att det har funnits brister i hanteringen av upphandlingen av matavfall. Vi kan bland annat konstatera att det **saknas rutiner och att det finns en otydlighet gällande ansvarsfördelning och kommunikation** vilket, tillsammans med en **sårbar personalsituation**, sammantaget medförde att upphandlingen av matavfall missades.

Vi har inledningsvis i granskningen gjort bedömningen att uppsägningen av avtalet *om utförande av uppgifter avseende avfallsbehandling, mm.* skett inom ramen för avtalet. Vi konstaterar vidare att tekniska nämnden i enlighet med sitt reglemente skall ansvara för drift av anläggningarna för biogas och biogödsel. Vår bedömning är att det ingår i driften av anläggningarna, trots att det inte explicit finns uttryckt i reglementet, att tillse att det finns rötbart material att tillgå vilket innebär att ansvaret åligger tekniska nämnden. Då ramavtal eller annat avtal saknas gällande inköp av rötbart material samt att beloppsgränsen för direktupphandling kommer att överskridas är vår bedömning att ansvaret för upphandlingen åligger tekniska nämnden och inte kan ses som ett verkställighetsbeslut vilket finns reglerat i gällande delegationsordning.

Vi har vidare konstaterat att det saknas rutiner för att bevaka potentiella upphandlingar som kan vara aktuella både för biogasverksamheten men också inom andra områden. Vi anser därför att bevakningsrutiner skyndsamt bör arbetas fram samt att nödvändiga åtgärder för att implementera rutinerna vidtas. Då kommunstyrelsens reglemente endast indirekt berör biogasverksamheten anser vi att både kommunstyrelsens och tekniska nämndens reglementen bör ses över och förtydligas gällande biogasverksamheten.

Efter genomförda intervjuer och efter protokolläsning har vi noterat att det var känt både inom de politiska leden och i tjänstemannaorganisationen att upphandling skulle ske. Det framkom dock inte tydligt exakt när i tiden detta skulle ske annat än att det var nära förestående då det var mindre än ett år kvar innan befintligt avtal löpte ut.

Vi har dock konstaterat att det fanns en förväntan hos Falköpings kommun att de skulle få tydligare information gällande upphandlingen. Det framkommer dock inte vid intervjuer med representanter för AÖS att så brukar vara fallet vid andra upphandlingar som genomförs inom förbundet och att denna upphandling därmed skulle ha avvikit från tidigare rutiner. Av granskningen framkommer att AÖS och direktionen godkänner inte förfrågningsunderlagen innan upphandlingar startar. Detta sker på tjänstemannanivå, i syfte att kunna agera utifrån en oberoende plattform.

Falköpings Kommun

Granskning av rutinerna, ansvarsfördelning samt kommunikation avseende upphandlingen av

2021-03-25

Vår bedömning är därför att det inte fanns någon skyldighet för AÖS att ytterligare informera om att upphandlingen fanns ute utan att ansvaret gällande att hålla sig uppdaterade om upphandlingen låg på Falköpings kommun och dess representanter. Detta stödjer det faktum att bevakningsrutiner gällande upphandlingar bör ses över vilket vi redan konstaterat.

Vid intervjuerna framkommer också att **frånvaro i chefsled samt hög arbetsbelastning** sammanfallit med upphandlingstidpunkten. Vår bedömning är att det finns risk att detta kan ha bidragit till att upphandlingen missades. Vi anser därför att åtgärder bör vidtas för att säkra upp, så långt det är möjligt, att all verksamhet fungerar tillfredsställande även vid ordinarie personals frånvaro.

Vidare kan vi konstatera att den viktigaste och mest akuta åtgärden, att förtydliga ansvaret gällande vem som ska bevaka kommande upphandlingar, är påbörjad men vi anser att även övriga åtgärder verkställs så snart som möjligt.

Vidare har vi konstaterat att de **upphandlingar av konsulter** inom biogasområdet som genomförts under 2020 inte fullt ut har följt kommunens riktlinjer för upphandling. Vi anser att det bör säkerställas att riktlinjer för upphandling tillämpas vid all upphandling.

Vi har i vår granskning konstaterat ett antal brister och med anledning av detta lämnar vi följande rekommendationer:

- att kommunstyrelsen skyndsamt arbetar fram rutiner för att bevaka upphandlingar samt vidtar nödvändiga åtgärder för att implementera rutinerna.
- att kommunstyrelsens reglemente förtydligas gällande vad som åligger kommunstyrelsen att ansvara för gällande biogasverksamheten.
- att tekniska nämndens reglemente förtydligas gällande vad som ingår i drift av biogasanläggningen.
- att åtgärder vidtas för att säkra upp så långt det är möjligt att all verksamhet fungerar tillfredsställande även vid ordinarie personals frånvaro.
- att kommunstyrelsen tillser att åtgärder vidtas för att säkerställa att policy och riktlinjer för upphandling efterlevs fullt ut vid samtliga upphandlingar.
- att kommunstyrelsen i egenskap av enda representant i AÖS har ett ansvar att säkerställa att frågor av intresse för Falköpings kommun följs upp samt att viktig information delges berörda verksamheter.

2 Inledning

Vi har av Falköpings kommuns revisorer fått i uppdrag att granska rutinerna kring upphandlingen av matavfall, där kommunen missade att inkomma med ett anbud till kommunalförbundet AÖS (Avfallshantering Östra Skaraborg).

Kommunalförbundet består av nio (9) medlemskommuner. Varje kommun är representerad med en ledamot samt en ersättare. Matavfallet från kommunalförbundets medlemskommuner har fram till den sista augusti 2020 hanterats av Falköpings kommun. Det missade anbudet har väckt flera frågor från kommunmedborgarna. En del av frågorna berör en bristfällig kommunikation. Utsedd ledamot i kommunalförbundet, tillika vice ordf. i ks samt utsedd ersättare tillika ks ordförande i Falköpings kommun framhåller att kommunalförbundet har brustit i sin kommunikation, där information om aktuell upphandling har uteblivit från kommunalförbundets sida. Kommunalförbundet AÖS har svarat på kritiken, där förbundet uttrycker att information har delgivits vid flera tillfällen.

Mot bakgrund av det missade anbudsförandet har kommunchefen fått i uppdrag att utreda samt genomföra en översyn av ansvars- och rollfördelningen i organisationen, bevakningsrutiner samt uppföljning av upphandlingsprocesser. Kommunrevision har vidare haft hearings med kommunstyrelsens presidium med anledning av denna situation.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma hur rutiner, uppföljning, ansvarsfördelning och kommunikation har fungerat i samband med upphandlingen av matavfall.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Hur har överenskommelsen varit utformad fram till den sista aug avseende hantering av medlemskommunernas matavfall?
- Vad har kommunen hitintills investerat i biogasanläggningen?
- När i tid beslöt kommunalförbundet AÖS att frångå nuvarande överenskommelse?
- Hur har ansvarsfördelning sett ut vad avser frågor relaterade till AÖS? (politiskt samt på tjänstemannanivå)
- Hur har ansvarsfördelningen sett ut mellan ks och tekniska nämnden i det här specifika fallet?
- Vilken information har delgivits från kommunalförbundet AÖS avseende kommande upphandling? Och när i tid?
- Har information avseende upphandlingen upptagits i kommunalförbundets protokoll för år 2019 och 2020?
- Har det funnits någon bevakningsrutin på tjänstemannanivå inom kommunstyrelseförvaltningen och/eller tekniska förvaltningen?
- Vilka interna brister vad avser rutiner har uppmärksammats av kommunstyrelsen och tekniska nämnden?

Falköpings Kommun

Granskning av rutinerna, ansvarsfördelning samt kommunikation avseende upphandlingen av

2021-03-25

- Vilka interna brister vad avser kommunikation har uppmärksammats av kommunstyrelsen?
- Vilka åtgärder har satts in med anledning av denna uppkomna situation?
- Det har kommit till revisorernas kännedom att kommun har anlitat en extern konsultfirma som har i uppdrag att föreslå alternativa metoder avseende försörjning av biologiskt material till biogasanläggningen. Hur har upphandlingen av konsultfirma skett?
- Vid en ev. direktupphandling, har interna föreskrifter efterlevts?
- Finns någon uppdragsbeskrivning samt avtal med anlitad konsultfirma?
- Vilka kostnader medför anlitande av extern konsult?

Granskningen avser det missade anbudet avseende upphandling av matavfall. Granskningen avser kommunstyrelsen och tekniska nämnden.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller interna regelverk och policys.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier av relevanta dokument. Det har även genomförts intervjuer/avstämningar med;

- Kommunstyrelsens ordf. 1.e vice ordf. samt 2.e vice ordförande
- Tekniska nämndens ordf. och 1.e vice ordf.
- Förbundsledningens ordförande samt vice ordförande (AÖS)
- Förbundschef (AÖS)
- Teknisk chef
- Kommunchef
- Kanslichef

Samtliga intervjuade personer har beretts möjlighet att faktakontrollera.

3 Resultat av granskningen

3.1 Avtal

lakttagelser

Redan 2003 påbörjade Falköping kommun att investera i biogasanläggningen och den ursprungliga investeringen uppgick till 13 mkr. Den biogasutredning som genomfördes 2013 rekommenderade en utbyggnad i tre steg bland annat för att kunna bygga bort flaskhalsar och kunna öka biogasproduktionen.

Steg 1, utbyggnad av mottagningsdelen, genomfördes 2015 och uppgick till sju miljoner kronor. Steg 2, utbyggnad av förbehandlingsutrustning, genomfördes 2017 och uppgick till 11 miljoner kronor. Steg 3 är en pågående utbyggnad av utökad röttkammarkapacitet där investeringen är beräknad att uppgå till 27,3 miljoner kronor.

Falköpings kommun blev 2008 medlem i kommunalförbundet Avfallshantering Östra Skaraborg (AÖS) och inledde ett samarbete vilket första året inte var reglerat genom avtal. Under 2011 upprättades dock ett avtal mellan Falköpings kommun och AÖS benämnt *avtal om utförande av uppgifter avseende avfallsbehandling, mm*. Avtalet är underskrivet av ordförande tekniska nämnden samt samhällsbyggnadschef för Falköpings kommun den 23/11 2011 samt av ordförande och förvaltningschef för AÖS den 15/12 2011. Avtalet gällde ursprungligen från 2012-01-01 till och med 2017-08-31. Enligt punkt 1.7 förlängs avtalet automatiskt med tre år om avtalet inte sägs upp minst ett år innan avtalstidens utgång.

Enligt avtalets punkt 1.4 omfattade uppdraget vid avtalets tecknande nedanstående:

- Mottagning, behandling och återvinning av matavfall.
- Eventuell mellanlagring och sortering av matavfall.
- Energiutvinning ur matavfall.
- Avyttring respektive omhändertagande av de restprodukter som blir resultatet av avfallsbehandlingen.
- Avyttring av den gas som blir resultatet av energiutvinningen ur avfallet.

När det gäller ersättning så stipulerar avtalet enligt punkt 1.19 att AÖS inte ska utge ersättning till kommunen för utförandet av uppdraget men att kommunen istället har rätt att uppbära ersättning från den nyttjar de tjänster som kommunen på grund av uppdraget tillhandahåller samt uppbära ersättning från dem till vilka kommunen avyttrar den/de produkter som blir resultatet av behandling och återvinning av avfall.

Enligt AÖS sammanträdesprotokoll daterat 2018-11-26 §44 Informationsärenden finns på sidan 19 punkten Uppsägning av koncessionsavtal med texten:

"Koncessionsavtalen för behandling av rest- och matavfall med Skövde värmeverk respektive Falköpings kommun kommer att sägas upp under december 2018 för upphörande den 31 augusti 2020."

Avtalet om utförande av uppgifter avseende avfallsbehandling med mera sades upp via

Falköpings Kommun

Granskning av rutinerna, ansvarsfördelning samt kommunikation avseende upphandlingen av

2021-03-25

en skrivelse undertecknad av förbundschef och ställd till Falköpings kommun att: Teknisk chef daterat 2018-12-10. Enligt skrivelsen upphör avtalet därmed att gälla 2020-08-31.

3.1.1 Kommentarer och bedömning

Vi har i granskningen konstaterat att uppsägningen av avtalet genomförts skriftligt 2018-12-10 vilket är mer än den tid som stipuleras i avtalet för att en automatisk förlängning på ytterligare tre år inte ska ske. Vår bedömning är att uppsägningen av avtalet om utförande av uppgifter avseende avfallsbehandling, mm. skett inom ramen för avtalet.

3.2 Ansvarsfördelning inom Falköpings kommun

laktagelser

Gällande upphandlingsområdet har Falköpings kommun en inköpsamordnare som samordnar inköp, avtal och direktupphandlingar. Området regleras av *Policy för upphandling och inköp*¹ samt *Riktlinje för upphandling och inköp*². Riktlinjen grundar sig på policyn och syftar till att skapa ett gemensamt förhållningssätt i inköpsfrågor och säkerställa att varor, tjänster och entreprenader köps med rätt kvalitet till rätt kostnad och med minsta miljöpåverkan inom ramen för gällande lagstiftning. Riktlinjerna ska vara ett stöd för den som gör beställningar från befintliga ramavtal eller handlägger en direktupphandling.

Falköpings kommun har ett samverkansavtal med Skövde kommun gällande upphandlingsstöd. När en upphandling enligt riktlinjen för upphandling och inköp överstiger gränsen för direktupphandling ska en beställning av upphandlingsunderlag göras till upphandlingsenheten i Skövde kommun.

För inköp av varor och tjänster som inte kan avropas från befintliga avtal och som håller sig under direktupphandlingsgränsen, stipuleras enligt riktlinjen att en direktupphandling genomförs. Enligt riktlinjen bör varje förvaltning ha minst två utbildade direktupphandlare vars uppgift är att genomföra förvaltningens direktupphandlingar när beloppen överstiger 100 000 kr.

Mallar för direktupphandling ska användas. Det skall dessutom finnas inköpsansvarig ansvarar för att genomföra förvaltningens inköp/upphandlingar upp till 100 000 kr. Enligt företrädare för verksamheten äger alla nämnder ansvaret för sina respektive avtal. Generellt när det gäller kommunens avtal finns det en funktion för bevakning i Ciceron (ärendebevakningssystem), där avtalen registreras i respektive nämnds diarium med en angiven ansvarig handläggare. Det **saknas dock rutiner** för bevakning gällande utannonserade upphandlingar som i detta specifika fall.

¹ KF 2018-01-19 §11.

² KS 2018-01-10 §5.

Falköpings Kommun

Granskning av rutinerna, ansvarsfördelning samt kommunikation avseende upphandlingen av

2021-03-25

Arbetet med Falköpings kommuns biogasanläggning sker i ett nära samarbete mellan tekniska nämnden och kommunstyrelsen utifrån de olika uppdragen nämnderna har.

Kommunstyrelsen ansvarar för den **strategiska utvecklingen** och tekniska nämnden ansvarar för **driften**. Uppdraget att lämna anbud har enligt företrädare för verksamheten inte funnits tidigare, där formulering avseende anbudsintämning saknas nämndernas reglementen.

Enligt tekniska nämndens reglemente³ ska nämnden enligt §3 **"ansvara för drift av anläggningarna för biogas och biogödsel"**.

Det finns dock inget direkt riktat ansvar över biogasanläggningen i kommunstyrelsens reglemente⁴, däremot finns några punkter som indirekt har bäring mot verksamheten inom biogasanläggningen. Detta gäller tex under § 6 p.5 "översiktlig fysisk planering samt övergripande planering inom områdena infrastruktur, energiplanering, trafikplanering och kollektivtrafik" samt p.7 "miljö-, klimat- och energifrågorna i kommunen samt de kommunala åtgärderna för klimatanpassning".

Enligt tekniska nämndens delegationsordning 5§ p. 5.2 är beslut om "inköp av material, inventarier, maskiner, fordon, varor och tjänster inom vederbörande verksamhetsområde och inom ramen för gällande budget, men utanför gällande ramavtal eller separat avtal, till ett belopp uppgående till direktupphandlingsgränsen" delegerat till avdelningschef/enhetschef/fastighetsförvaltare.

Däremot vid behörig befattningshavares inköp av material, inventarier, maskiner, fordon, varor och tjänster inom vederbörandes verksamhetsområde, inom ramen för gällande budget och i enlighet med giltigt ramavtal eller separat avtal betraktas enligt delegationsordningen som verkställighet.

3.2.1 Kommentarer och bedömning

Enligt tekniska nämndens reglemente skall nämnden ansvara för drift av anläggningarna för biogas och biogödsel. Vår bedömning är att det ingår i driften av anläggningarna att **tillse att det finns rötbart material att tillgå** vilket innebär att ansvaret åligger tekniska nämnden. Detta är dock inte tydligt formulerat i reglementet. Då ramavtal eller annat avtal saknas gällande inköp av rötbart material samt att beloppsgränsen för direktupphandling kommer att överskridas är vår bedömning att ansvaret för upphandlingen åligger tekniska nämnden och inte kan ses som ett verkställighetsbeslut vilket finns reglerat i gällande delegationsordning. Samtidigt är det av vikt att kommunstyrelsen i egenskap av enda representant i kommunalförbundet förmedlar erhållen information avseende ärenden som är av vikt för Falköpings kommun.

Vi kan konstatera att det **saknas rutiner för att bevaka potentiella upphandlingar** som kan vara aktuella både för biogasverksamheten men det kan också finnas andra områden som berörs. Vi rekommenderar därför att kommunstyrelsen skyndsamt arbetar fram rutiner för detta samt vidtar nödvändiga åtgärder för att implementera

³ Reglemente för tekniska nämnden antagen av kommunfullmäktige 2020-02-24 §38.

⁴ Reglemente för kommunstyrelsen antagen av kommunfullmäktige 2020-02-24 §43.

Falköpings Kommun

Granskning av rutinerna, ansvarsfördelning samt kommunikation avseende upphandlingen av

2021-03-25

rutinerna. Då kommunstyrelsens reglemente endast indirekt berör biogasverksamheten anser vi att kommunstyrelsen bör se över och föreslå förtydliganden, både i kommunstyrelsens och i tekniska nämndens reglementen, gällande biogasverksamheten.

3.3 Information/kommunikation Falköpings kommun och AÖS

lakttagelser

Vid intervjuerna med de politiska företrädarna, 1:e och 2:e vice ordföranden, framkommer att det i den politiska arenan "ganska tidigt", det vill säga redan under 2017, pratats om att **koncessionsavtalet löper ut** och att Falköping kommun skulle behöva gå ut i upphandling. Falköping kommuns representanter i AÖS var negativa till detta då kommunen genomfört stora investeringar i biogasanläggningen. AÖS menade dock att det koncessionsavtal man hade inte var lagligt.

2:e vice ordförande i kommunstyrelsen anser också att det i dåvarande tjänstemannaorganisation (2017) var känt att koncessionsavtalet skulle löpa ut. Vid intervjun framkommer också att Falköpings kommuns representanter lyfte i diskussionerna i AÖS att det är viktigt att AÖS och Falköping kommun har en dialog så kommunen har möjlighet göra en bra upphandling.

1:e vice ordförande i kommunstyrelsen anser sig ha kännedom om att det under hösten 2019 förts dialog på tjänstepersonsnivå gällande upphandlingen och att det rört förfrågningsunderlaget. Från början ingick till exempel inte transporter vilket var Falköpings kommuns starkaste kort då det hade en kort körsträcka. Efter årsskiftet 2019/2020 är 1:e vice ordförande uppfattning att ingen dialog skett. Vid intervju med ordföranden i kommunstyrelsen framkommer att kommande upphandling diskuterats vid kommunstyrelsens beredningsmöten under hösten 2019.

Enligt kommunalförbundets sammanträdesprotokoll daterat 2019-11-25, §38 Informationsärenden, finns punkten "*Upphandling avfallsbehandling*", där "*Information om marknadsläge avfallsbehandling*" finns noterat på sidan 14 i protokollet. Det följde även med en **bilaga** till protokollet vilket visade de anbud som lämnats i samband med en upphandling av behandling av matavfall i Lidköpings kommun. Falköpings kommun var en av anbudsgivarna.

Vid intervjuerna med representanterna för kommunstyrelsen framkommer att ingen av Falköpings representanter var delaktiga vid mötet 2019-11-25, vilket också i god tid innan mötet påtalats. När protokollet från mötet distribueras noterar 1:e vice ordförande att det finns en informationspunkt gällande avfallsbehandling men att det inte framkommer i protokollet att någon upphandling ska starta.

Av intervjun framkommer att 1:e vice ordförande förväntar sig att det ska komma ytterligare information på kommande möte. Det finns dock ingen punkt om upphandlingen av avfallsbehandling på kommande möte 21 mars 2020 och 1:e vice ordförande ställer heller ingen fråga om detta på mötet.

1:e vice ordförande hade förväntat sig att bli informerad och att få ta del av förfrågningsunderlaget, dock utan att vara med och påverka, gällande en så stor och viktig fråga. 1:e vice ordförande har i efterhand fått reda på att upphandlingen redan

Falköpings Kommun

Granskning av rutinerna, ansvarsfördelning samt kommunikation avseende upphandlingen av

2021-03-25

låg ute vid denna tidpunkt, 21 mars 2020. Efter samtal med andra ledamöter i direktionen konstaterar 1:e vice ordförande att de inte heller kände till att upphandlingen låg ute vid denna tidpunkt.

Vid intervju med ordförande och 1:e vice ordförande i tekniska nämnden framkommer att de kände till att upphandling var på gång men de anser att den information som nådde dem var bristfällig. Tekniska nämndens ordförande anser att upphandlingsansvaret inte låg hos tekniska nämnden.

Vid intervjuerna med tjänstepersonerna framkommer också att tidpunkten strax innan och under upphandlingen sammanföll med en **sårbar personalsituation** i kommunen med frånvaro i chefsledet, en tillförordnad kommundirektör och en hög arbetsbelastning bland befintlig personal på plats, vilket enligt tjänstepersonerna med stor sannolikhet påverkat situationen.

Vid intervju med förbudschefen i AÖS framkommer att han både under 2019 och 2020 tagit initiativ till ett antal möten och samtal med olika befattningshavare inom Falköpings kommun när det gäller upphandlingen. Fyra veckor innan upphandlingsenheten i Skövde kommun annonserade anbudsförfrågan informerade förbudschefen vid ett möte med tjänstepersonsorganisationen i Falköpings stadshus muntligt att upphandlingen var nära förestående. Förbudschefen anser att han lämnat fullödlig information gällande upphandlingen. Enligt ordförande i AÖS är inte rutinen att tjänstepersoner informerar om kommande upphandlingar inom AÖS och direktionen godkänner inte förfrågningsunderlag innan upphandlingar startar. Detta sker på tjänstemannanivå, för att kunna agera utifrån en **oberoende plattform**. Någon detaljerad diskussion gällande upphandlingar sker inte heller på direktionsmöten. AÖS köper upphandlingsstöd av Skövde kommun. Upphandlingen utannonserades i Tendsign.

3.3.1 Kommentarer och bedömning

Vi kan konstatera efter genomförda intervjuer och efter protokolläsning att det var känt både inom de politiska leden och i tjänstemannaorganisationen att upphandling skulle ske. Det framkom dock inte tydligt exakt när i tiden detta skulle ske annat än att det var nära förestående då det var mindre än ett år kvar innan befintligt avtal löpte ut. Det fanns dock en förväntan hos Falköpings kommun att de skulle få tydligare information gällande upphandlingen. Det framkommer dock inte vid intervjuer med representanter för AÖS att så brukar vara fallet vid andra upphandlingar som genomförs inom förbundet och att denna upphandling därmed skulle avvika från tidigare rutiner.

Vår bedömning är därför att det inte fanns någon skyldighet för AÖS att ytterligare informera om att upphandlingen fanns ute utan att ansvaret gällande att hålla sig uppdaterade om upphandlingen låg på Falköpings kommun och dess representanter.

Av granskningen framkommer vidare att Falköpings kommun har tidigare deltagit i liknande upphandling vad avser hantering av matavfall.

Vid intervjuerna framkommer att frånvaro i chefsled samt hög arbetsbelastning sammanfallit med upphandlingstidpunkten. Vår bedömning är att det finns risk att detta

Falköpings Kommun

Granskning av rutinerna, ansvarsfördelning samt kommunikation avseende upphandlingen av

2021-03-25

kan ha bidragit till att upphandlingen missades. Vi rekommenderar därför att åtgärder vidtas för att säkra upp så långt det är möjligt att verksamheten fungerar tillfredsställande även vid ordinarie personals frånvaro.

3.4 Vidtagna åtgärder med anledning av uppkommen situation

lakttagelser

Kommunstyrelsen beslutade vid sammanträdet 19 augusti 2020 §143 att en förvaltningsövergripande granskning av kommunens arbete i samband med den missade upphandlingen av matavfall. Kommunstyrelsen erhåller en redovisnings vid sammanträdet 20 november 2020 §186.

Kommunledningsförvaltningen tillsammans med samhällsbyggnadsförvaltningen har i den interna granskningen identifierat ett antal områden där brister finns. Granskningen har noterat att det saknas rutiner för bevakning av framtida upphandlingar.

Granskningen har också konstaterat att det funnits en förväntan från kommunen att få mer information gällande upphandlingen samt att kommunen vid tidpunkten för upphandlingen befann sig i en sårbar personalsituation. Den interna granskningen har även identifierat ett antal områden som behöver ses över. Det gäller bland annat översyn av reglemente, dialog med upphandlingsenheten i Skövde, översyn av ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen och tekniska nämnden, säkerställa bevakning av kommande upphandlingar samt utbildningsinsatser gällande att lämna anbud.

Kommunchefen leder en arbetsgrupp som ansvarar för att identifierade åtgärder blir genomförda. Ansvaret att bevaka upphandlingar av matavfall har tilldelats tekniska chefen och upphandlingsenheten i Skövde skall hjälpa till att sätta rutinerna för denna bevakning. Övriga föreslagna åtgärder är inte påbörjade vid tid för granskningen.

3.4.1 Kommentarer och bedömning

Vår bedömning är att den viktigaste och mest akuta åtgärden, att förtydliga ansvaret gällande vem som ska bevaka kommande upphandlingar, är påbörjad men vi rekommenderar att även övriga åtgärder verkställs så snart som möjligt.

3.5 Upphandling av konsult

lakttagelser

Förutom lagen om offentlig upphandling (LOU) finns styrdokument som *Policy för upphandling och inköp* samt *Riktlinje för upphandling och inköp* som tillsammans med framtagna mallar för direktupphandling, förfrågningsunderlag och tilldelningsbeslut reglerar hur arbetet med upphandlingar ska genomföras i Falköpings kommun. Det finns en central inköpssamordnare som samordnar inköp, avtal och direktupphandlingar vilket kompletteras med en förvaltningsspecifik organisation där förvaltningschefen ansvarar för att nödvändig inköpskompetens upprätthålls. Det sker

Falköpings Kommun

Granskning av rutinerna, ansvarsfördelning samt kommunikation avseende upphandlingen av

2021-03-25

bland annat genom att i samråd med inköpssamordnaren utse lämpliga inköpsansvariga och direktupphandlare inom respektive förvaltning.

När upphandlingar överstiger direktupphandlingsgränsen ska enligt *Riktlinje för upphandling och inköp* en beställning göras till upphandlingsenheten i Skövde kommun som Falköpings kommun har ett samverkansavtal gällande upphandlingsstöd med. Enligt *Policy för upphandling* ska upphandlingar i Falköpings kommun "utföras affärsmässigt och utnyttja de konkurrensmöjligheter som finns".

I samband med att chefen för hållbar utveckling och tillika ansvarig för strategiska frågor runt biogasen slutar och påbörjar en anställning hos Sweco Enwironment genomförs en direktupphandling med Sweco där uppdraget är att den före detta chefen för hållbar utveckling ska få tid för överlämning. Därutöver ingår att avsluta vissa ärenden som inte kunnat delegeras till annan person. Avtalet tecknas 2020-10-06 och skrivs under av kommunchefen. Avtalet gäller för tre månader till en beräknad kostnad på 300 tkr. Timpriset uppgår till 1 100 kr/timme exkl moms och konsulten har rätt att fakturera för omkostnader och resor efter överenskommelse med kunden. Det genomförs ingen konkurrensutsättning med motiveringen att det avser en överlämning från tidigare anställd samt arbete avseende ärenden som inte har kunnat vidare - delegeras och ärenden som inte har hunnit avslutas.

Avtalet förlängs 2020-11-03 till att gälla första kvartalet 2021. I samband med förlängningen utökas beräknad kostnad till 400 tkr. Kommunchefen har enligt egen uppgift haft kontakt med Falköpings kommuns upphandlingsstöd i samband med upphandlingen.

2020-10-21 har offert och avtalsförslag inkommit från Unik Resurs i Sverige AB med benämningen Verksamhetsutveckling Biogas. Enligt avtalsförslaget vill kommunen ha hjälp med att ta fram en strategi för hur kommunen ska hantera biogasfrågan avseende driftsform, råvaror, biogödselaffär samt utvecklad biogasaffär. I uppdraget ingår också att utveckla relevanta nätverk, kontakter och affärer avseende råvaruförsörjning, biogödselavsättning och biogasmarknad.

Falköping kommun efterfrågar i offertförfrågan en *erfaren person*. Efter genomgång av marknaden när det gäller att tillhandahålla efterfrågad kompetens hittades inte några ytterligare förslag på konsulter vilket medförde att endast en aktör tillfrågades för detta uppdrag. Uppdraget ska enligt avtalsförslaget genomföras på löpande timbasis med nära avstämning med kundens kontaktperson. Timpriset uppgår till 1 250 kr/timme exkl moms och konsulten har rätt att fakturera för omkostnader och resor efter överenskommelse med kunden. Avtalet är för Falköpings kommun undertecknat 2020-11-03 av kommunchefen som enligt egen uppgift haft kontakt med Falköpings kommuns upphandlingsstöd i samband med upphandlingen.

Till och med inledningen av februari månad uppgår, enligt företrädare för verksamheten, köpet av konsult enligt detta avtal till ca 200 tkr och är beräknat att uppgå till 600 tkr då uppdraget bedöms vara klart vilket preliminärt antas ske i augusti 2021.

2021-03-25

3.5.1 Kommentarer och bedömning

Vi kan konstaterat att båda upphandlingarna har genomförts som direktupphandling då upphandlingsgränsen inte bedömts uppnås. Blankett för dokumentation av direktupphandling har använts och diskussion har enligt uppgift skett med kommunens upphandlingsstöd i samband med båda upphandlingarna. Däremot har en formell samt dokumenterad konkurrensutsättning inte ägt rum, där endast en aktör har formellt tillfrågats. Vidare har underlaget inte diarieförts.

Vi anser att kommunstyrelsen bör vidta åtgärder för att säkerställa att policy och riktlinjer för upphandling efterlevs fullt ut vid samtliga upphandlingar.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att avsaknad av vissa rutiner, otydlighet gällande ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och tekniska nämnden och otydlig kommunikationen mellan Falköpings kommun och AÖS som bidragit till ett förväntningsgap samt att upphandlingstillfället sammanfallit med en sårbar personalsituation sammantaget medfört att upphandlingen av matavfall missades.

4.1 Rekommendationer

Mot bakgrund av vår granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- att kommunstyrelsen skyndsamt arbetar fram rutiner för att bevaka upphandlingar samt vidtar nödvändiga åtgärder för att implementera rutinerna.
- att kommunstyrelsens reglemente förtydligas gällande vad som åligger kommunstyrelsen att ansvara för gällande biogasverksamheten.
- att tekniska nämndens reglemente förtydligas gällande vad som ingår i drift av biogasanläggningen.
- att åtgärder vidtas för att säkra upp så långt det är möjligt att all verksamhet fungerar tillfredsställande även vid ordinarie personals frånvaro.
- att åtgärder vidtas för att säkerställa att policy och riktlinjer för upphandling efterlevs fullt ut vid samtliga upphandlingar.
- att kommunstyrelsen i egenskap av enda representant i AÖS har ett ansvar att säkerställa att frågor av intresse för Falköpings kommun följs upp samt att viktig information delges berörda verksamheter.

KPMG AB

Eva Henriksson

Specialist

Verksamhetsrevisor