

Stadt Frechen stieg früh in die Planung ein

Die Umsetzung der Richtlinie 2014/24/EU wurde in der Stadtverwaltung Frechen früh als Chance gesehen, den Vergabeprozess innerhalb der Verwaltung zu straffen und soweit möglich zu optimieren. Ziele der deshalb einberufenen Lenkungs- und Projektgruppen waren:

- Rechtssichere Umsetzung der EU-Richtlinie
- Optimierung des internen Vergabeprozesses
- Bieterfreundliche Anwendung
- Revisionssicherheit des Verfahrens

Die Projektgruppe „GPO und E-Government Vergabe“ setzte sich aus Vertretern der Servicestelle Vergabemanagement, aus dem Hoch- und Tiefbau, der Organisation, des Rechnungsprüfungsamtes und der IT-Abteilung der Stadtverwaltung Frechen zusammen. Als erstes Ergebnis wurde im Mai 2015 nach einem aufwändigen Findungsprozess der testweise Echtbetrieb eines sogenannten „Vergabemarktplatzes“ aufgenommen. Mit dem Vergabemarktplatz Rheinland auf dem Vergabemarktplatz NRW wird die Stadt Frechen den Vorgaben des neuen Vergaberechts gerecht; die Landesregierung Nordrhein-Westfalen stellt damit Kommunen und anderen Behörden eine gemeinsame Plattform für das Auftragswesen in NRW zur Verfügung. Über den Vergabemarktplatz werden interessierten Bietern die Angebotsunterlagen zum Download zur Verfügung gestellt. Zudem findet die gesamte Kommunikation zwischen der Vergabestelle und den Bietern auf dieser Plattform statt. Alle Arbeiten im Vergabemarktplatz sind revisionssicher und transparent für alle Beteiligten.

Um das Bieterfeld zu erhalten und die Bieter fit für die e-Vergabe zu machen, bot die Stadt Frechen drei Bieterschulungen; diese waren ausgebucht und fanden großen Anklang. Die Stadtverwaltung hat Bieter auch telefonisch durch die Anmeldung und Registrierung gelotet, um sicherzustellen, dass jeder an Vergabeverfahren teilnehmen kann.

Der Vergabemarktplatz deckt jedoch nur die externe Kommunikation zwischen Vergabestelle und Bietern im Vergabeverfahren ab.

Nach der erfolgreichen Einführung des Vergabemarktplatzes wurde deshalb eine Lösung gesucht, um die ganze Verwaltung an einem Vergabemanagementsystem zu beteiligen und so die Optimierung des Vergabeprozesses weiter voran zu treiben. Für die ganze Verwaltung sollte ein einheitliches System gefunden werden

Hierzu wurden zunächst in einem Projekt der Kommunalen Datenverarbeitungszentrale (kdvvz) Rhein-Erft-Rur gemeinsam mit interessierten Kommunen verschiedene Vergabemanagementsysteme vorgestellt, die den internen Vergabeprozess in Verwaltungen abbilden. Nach einer intensiven Evaluation marktgängiger Lösungen unter Kosten-/Nutzen-Aspekten verständigte sich die Projektgruppe der Stadtverwaltung Frechen letztlich darauf, alternative Lösungen zu finden, um die Vergabeprozesse zu verbessern.

Durch die Einführung des Dokumentenmanagementsystems (DMS) d.3 vor einigen Jahren und die damit verbundene bereits erfolgreiche Implementierung diverser Workflows war schnell die Idee geboren, einen Vergabeworkflow innerhalb des DMS zu entwickeln. In einem ersten gemeinsamen Gespräch haben Stadtverwaltung und IT-Dienstleister ein Pilotprojekt initiiert mit dem Ziel gemeinsam einen Vergabeworkflow auf Basis der Workflow-Technologie von d.3 zu entwickeln und umzusetzen. Neben den fachlichen Argumenten sprach für diesen Weg, dass der Workflow mit den Bordmitteln von d.3 programmiert und konfiguriert werden konnte.

Die Projektgruppe definierte zusätzliche Ziele für den Einsatz des Vergabeworkflows. Der Vergabeworkflow sollte vor allem die Bedürfnisse der künftigen Workflowuser abschließend erfüllen, die Notwendigkeit von Vordrucken in Dokumentenform verringern und eine gleichzeitig simple sowie alle Phasen des Vergabeverfahrens umfassende rechtssichere Lösung bieten.

Die kdVz Rhein-Erft-Rur und die Stadtverwaltung Frechen starteten im Februar 2016 die ersten Planungen. Zunächst wurde ein Grobkonzept entwickelt, welches den praxisnahen Ablauf einer Vergabe in einer Verwaltung widerspiegelte. Durch die enge Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und kdVz konnte nach sehr kurzer Zeit mit der Umsetzung des Vergabeworkflows begonnen werden. Während die Kommune die Anforderungen sowohl an den Inhalt als auch an den Ablauf des Workflows stellte, hat die kdVz die technische Umsetzung übernommen und sichergestellt, dass die Meilensteine fristgerecht erreicht werden konnten. Dank der kontinuierlichen und transparenten Kommunikation entwickelte der Vergabeworkflow verhältnismäßig schnell einen hohen Reifegrad. Schon nach einer Entwicklungszeit von nicht mal vier Monaten konnte mit Betatests begonnen werden – angesichts der Komplexität der Prozesse ein durchaus überschaubarer Zeitraum.

Der Vergabeworkflow ist ein Werkzeug im Dokumentenmanagementsystem. Die Bedarfsstelle initialisiert den Vergabeworkflow. Bereits hier wurde das Vieraugenprinzip berücksichtigt, da eine Gegenprüfung der Vergabeunterlagen durch einen zweiten Workflowuser erforderlich ist. Nach der Initialisierung des Vergabeworkflows erfolgt die Mittelreservierung und im Fall einer vorläufigen Haushaltsführung die Mittelfreigabe. Erst dann erfolgt die Weiterleitung des Workflows zur Servicestelle Vergabemanagement, die die Unterlagen prüft und für die Vergabe im Vergabemarktplatz verwendet. Nach erfolgter Angebotsöffnung und Prüfung der Ersten Wertungsstufe werden die Unterlagen dann der Bedarfsstelle zur technischen bzw. sachlichen Prüfung weitergeleitet, um dort die Vergabeempfehlung zu erstellen und als Ergebnis der Servicestelle Vergabemanagement vorzulegen. Danach erfolgt die Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt und im Anschluss an die Prüfung dann die Zuschlagserteilung wieder im Vieraugenprinzip. Mit der Auftragserteilung endet der Vergabeworkflow.

Die Vorgaben an das Vergabeverfahren aus verschiedenen Rechtsgrundlagen wie die Abfrage des Vergaberegisters oder die Dokumentation der Angebotsprüfung sind ebenso erhalten wie die Möglichkeit den Vergabevorgang bei unvollständigen Unterlagen zurückzuleiten oder eine Übersicht über die Verfahrensdauer über einen Fristenkalender zu generieren, bevor die Servicestelle Vergabemanagement das Vergabeverfahren einleitet.

Die Fachabteilungen erhalten zudem eine Übersicht, welche Unterlagen dem jeweiligen Vergabeverfahren beizufügen sind. Hier besteht die Möglichkeit, das Leistungsverzeichnis und weitere Formulare direkt im Workflow durch ein eingebautes Upload-Fenster in die elektronische Vergabeakte zu laden, die im Hintergrund mit dem Anstoß des Vergabeverfahrens

automatisch angelegt wird. Die Vergabeunterlagen, die bereits in die Akte hochgeladen wurden, können in den einzelnen Workflowschritten von den Verfahrensbeteiligten direkt im DMS in einem Fenster neben dem Workflowschritt angesehen werden. Durch Benachrichtigungsmöglichkeiten im d.3-Postkorb ist es möglich, die Verfahrensbeteiligten zu informieren, sobald die Bearbeitung eines Workflowschrittes erforderlich ist. Zudem können Beteiligte, die nicht unmittelbar am nachfolgenden Workflowschritt beteiligt sind, über den Status des Workflows informiert werden. Sie erhalten ebenfalls einen Eintrag im d.3 Postkorb über den Stand des Workflows und haben ein Leserecht auf die Vergabeakte. Durch die Digitalisierung können so auch mehrere Personen aus unterschiedlichen Fachbereichen auf die Dokumente zugreifen; die Zugriffsberechtigungen können bei Anlegen einer Vergabeakte gesteuert werden; hier wurde weitestgehend auf bereits im d.3 bestehende Gruppen zurückgegriffen.

Der Workflow wurde so konzipiert, dass alle Abteilungen, die an Vergabeverfahren beteiligt werden, an den Workflow angeschlossen sind. So ist eine weitestgehend medienbruchfreie Durchführung des Vergabeverfahrens möglich. Durch die Befüllung von Feldern im Workflow entfällt der Großteil an Formularen, der bisher von den Fachabteilungen an die Vergabestelle versendet werden musste. Der gesamte interne Vergabeprozess kann somit komplett im DMS abgewickelt werden. Durch die Nutzung des Vergabemarktplatzes für die externe Kommunikation und den Informationsaustausch mit den Bietern werden auch diese Prozesse im Vergabemarktplatz dokumentiert. Durch einen Export der Informationen, z.B. der gesamten Bieterkommunikation oder einer Übersicht, welche registrierten Unternehmen die Vergabeunterlagen heruntergeladen haben, können diese als PDF-Dateien ebenfalls in der elektronischen Vergabeakte im DMS abgelegt werden. Hilfestellungen bei Eingabefeldern über Informations-Buttons sowie logische Verknüpfungen optimieren den Eingabeprozess und damit das Vergabeverfahren. Den Workflowusern werden durch Plausibilitätsprüfungen und Informationsfelder konsequente Hilfestellungen zur Verfügung gestellt, die die Transparenz erhöhen.

Am Ende wird aus den Eintragungen in den einzelnen Workflowschritten automatisch ein Vergabeprotokoll dokumentiert, das den bisher manuell geführten Vergabebericht ersetzt. Auch die Aktenführung wird zukünftig digital erfolgen, da alle Dokumente, die im Laufe des Vergabeworkflows erstellt werden (z.B. Leistungsverzeichnisse, Besondere Vertragsbedingungen, Vergabeempfehlungen, Protokolle von Aufklärungsgesprächen) im Workflow unmittelbar der jeweiligen Vergabeakte im d.3 zugeführt werden. Durch den Vergabeworkflow wird eine revisionssichere Durchführung der internen Abläufe ermöglicht. Durch den Einbau von diversen Genehmigungsstufen wird jeder Schritt des Vergabeverfahrens dokumentiert und kann so zu jeder Zeit genau nachvollzogen werden.

Im Zusammenspiel mit dem Vergabemarktplatz NRW wurde so eine umfassende Lösung für die Durchführung von Vergabeverfahren sowohl im externen Bereich mit Interessenten und Bietern als auch innerhalb der Stadtverwaltung Frechen geschaffen, die allen Mitarbeitern die Durchführung zukünftiger Vergabeverfahren erleichtert. Nachdem erste Schulungen für die Workflowuser durchgeführt wurden, wird der Echtbetrieb des Vergabeworkflows zum 01.01.2017 erfolgen.

Nicht zuletzt der im Vergleich zum zunächst favorisierten System auch langfristig erheblich günstigere Preis und die flexible Anpassung auf die Prozesse der Stadt Frechen bringen uns zu der Überzeugung, eine optimale Lösung gefunden zu haben, die auch für andere Kommunen kurzfristig umsetzbar ist.

Eine weitere Kommune wird das entwickelte Verfahren ab April 2017 einsetzen.

Die Stadt Frechen ist stolz, gemeinsam mit der kdVz Rhein-Erft-Rur für die Abbildung der internen Prozesse mit einem eigenen Werkzeug die Zielsetzung aus der Projektgruppe erreicht zu haben.