Aanbesteding – TN592107 - GPS, rittenregistratie, track & trace, fleetmanagement, gemeente Apeldoorn
Argumentatie aankondiging in geval van vrijwillige transparantie

In dit document ligt de gemeente meer toe over het proces en de redenen waarom besloten is tot het doen van deze vrijwillige transparantie en wordt ook de kans geboden om op basis hiervan bezwaar te maken binnen de daarvoor gestelde periode.

1. Huidige situatie

De gemeente Apeldoorn is voornemens om met GPS-Buddy Nederland BV een overeenkomst te sluiten voor levering en dienstverlening t.b.v. GPS, rittenregistratie, track & trace en fleetmanagement voor in de 'voertuigen, vervoersmiddelen' (hierna: assets of objecten) die de gemeente gebruikt. Dit betreft aankoop, levering (incl. montage) en dienstverlening (dashboard, rapportages) voor de duur van maximaal acht (8) jaar. Dit omdat de mededinging om technische redenen ontbreekt.

1.1 Doelen

De Gemeente wil haar assets OPTIMAAL BEHEREN. En dient daarnaast zorg te dragen voor een SLUITENDE RITTENREGISTRATIE. Met behulp van deze oplossing willen we deze doelen behalen en daarnaast ook data krijgen over de locatie, inzet en bijbehorende gevolgen (uitstoot [zowel CO_2 / NOx als NH_3] en afgelegde kilometers etc.) per asset. Hiermee kunnen de assets bijv. EFFICIËNT worden ingepland, onderhouden en kunnen we RAPPORTEREN over de duurzaamheid van de inzet ervan, plus de lange termijn trend hiervan. Ook wil de gemeente z.s.m. en uiterlijk in 2026 FLEETMANAGEMENT INTEGREREN (alert t.b.v. onderhoud & keuringen plus doorgeven storingen). Dit vereist data en dashboard en bijbehorende alerts.

1.2 Motivatie looptijd

De motivatie achter de genoemde looptijd van de overeenkomst (maximaal 8 jaar) bestaat uit deze elementen:

1. de 'opstart' vraagt van zowel opdrachtgever als opdrachtnemer een aanzienlijke inspanning, met o.a.: securitycheck, datamigratie, implementatie-en opleidingsproces;
2. de inbouw van de benodigde hardware is een arbeidsintensief proces is dat bovendien de paraatheid beïnvloed doordat assets niet beschikbaar zijn op het moment van inbouw. Dit dient ingepland / opgevangen te worden om de dagdagelijkse werkzaamheden van de gemeente voortgang te laten blijven vinden;
3. de kosten van de inbouw van hardware zijn een relatief groot onderdeel van de Opdracht;
4. desinvesteringen worden voorkomen. Dit vanwege het feit dat dan voor het bereiken van de technische levensduur van de hardware of de asset bovenstaande 'opnieuw moet plaatsvinden'. Dit staat dwars op de doelstelling die de wetgever aan de Gemeente als aanbestedende dienst stelt, namelijk het 'zorgdragen voor het leveren van zo veel mogelijk maatschappelijke waarde voor de publieke middelen'(1.4 lid 2 Aw'12).

Door te kiezen voor de omschreven looptijd borgen we dat e.e.a. niet vaker dan nodig hoeft te worden uitgevoerd. Dit draagt bij aan doelmatigheid, efficiency en het voorkomen van extra kosten.

1.3 Marktconsultatie

De geraamde opdrachtwaarde overschrijdt de Europese drempelwaarde, waardoor in beginsel een Europese aanbestedingsprocedure verplicht is conform de Aanbestedingswet.

De Gemeente werkt momenteel al samen met GPS-Buddy Nederland. Door middel van een marktconsultatie[1] is onderzocht of er ondernemers zijn die deze opdracht ook kunnen uitvoeren en kunnen voldoen aan de gestelde eisen. Om een vendor lock-in (zoveel als mogelijk) te voorkomen is in de eisen opgenomen dat:

1. data middels een API uitwisselbaar is;
2. data exporteerbaar is;
3. een exit strategie is afgestemd zodat het overstappen naar een andere leverancier mogelijk is.

[1] Welke op 2 december 2025 Europees is gepubliceerd onder deze kenmerken: TenderNed TN560238

Uit de marktconsultatie is gebleken (zie PDF) dat meerdere partijen de basale functies kunnen bieden, het onderscheid zit echter in specialistische functies en (technische) oplossingen. Het eisenpakket van de gemeente is omvangrijker dan alleen de basale functies. Niet alle eisen kunnen worden ingevuld worden door de partijen die reageerden op de marktconsultatie. Voor de wensen geldt dat elementen hiervan vaak maar deels (of via een andere technologie) of pas op termijn (nog in ontwikkeling) kunnen worden ingevuld.



Terugkoppeling marktconsultatie_vD

1.4 Conclusie

Concluderend kunnen we stellen dat geen van de partijen die op de marktconsultatie reageerde, de vereiste dienstverlening naadloos kan overnemen. Zowel niet direct als na een gangbare implementatieperiode van bijv. twee maanden. Dit leiden we af uit de antwoorden dat zaken 'ontwikkelt / onderzocht' moeten worden. Een pilot of gefaseerde inwerkingtreding van de eisen zou dan benodigd zijn.

2. Vereiste en gewenste dienstverlening inclusief motivatie

Dit wordt hieronder toegelicht.

2.1 Doelmatigheid: integratie van de bestaande infrastructuur voor Deister sleutelkasten

De gemeente beschikt momenteel al over Deister sleutelkasten voor het beheer van voertuigsleutels. Het nieuwe ritregistratie / fleet management systeem moet[2] hier – in lijn met de verenigbaarheidseis – op aangesloten worden zodat:
a) Sleuteluitgifte automatisch gekoppeld wordt aan de juiste bestuurder;
b) Ritten automatisch geregistreerd/gecontroleerd worden op basis van sleuteluitname.
Op deze manier wordt een sluitende registratie geborgd.

2.2 Doelmatigheid: emissie-monitoring op NOx en NH_3

Naast CO_2 uitstoot dient de gemeente te rapporteren t.b.v. klimaatrapportages. Dit betreft o.a. schadelijke stoffen als NOx = stikstofoxiden en NH_3 = ammoniak. Hieronder is uitgewerkt wat, waaraan gerapporteerd moet worden.

Omgevingswet (eerder 'Besluit kwaliteit leefomgeving')
Het meten en rapporteren van NOx en NH_3 uitstoot van de gemeentelijke voertuigen sluit aan bij de doelstellingen van de omgevingswet, om de luchtkwaliteit en de bescherming van de leefomgeving systematisch te verbeteren. Door voor het gemeentelijke wagenpark inzicht te verkrijgen in de uitstoot van stikstofoxiden (NOx) en ammoniak (NH_3) kan de gemeente Apeldoorn haar bijdrage aan luchtverontreiniging en stikstofdepositie beter onderbouwen en gerichter sturen op reductie-maatregelen. Dit past bij de voorbeeldrol die overheden hebben in de uitvoering van het omgevings-beleid en bij het streven naar transparante monitoring van milieueffecten van eigen activiteiten.

Rapportageverplichting werkgebonden personenmobiliteit (WPM)
De organisatie is op grond van de rapportageverplichting werkgebonden personenmobiliteit gehouden om structureel mobiliteitsdata te registreren en te rapporteren. De daarvoor vereiste kilometer- en voertuiggegevens vormen tevens de noodzakelijke basis voor berekening van NOx- en NH_3-emissies. Integratie van deze emissiemodules binnen het bestaande GPS-platform waarborgt dat één consistente, controleerbare en auditbestendige dataset wordt gehanteerd voor zowel CO_2-rapportage (WPM/CSRD) als stikstof gerelateerde (NOx en NH_3) emissie-inzichten.

[2] anders moet er een desinvestering plaatsvinden, zie punt 4 onder 1.2.

Rapportageverplichting energie-efficiënte overheid
Alle overheidsinstanties moeten vanaf (en over) 2026 rapporteren hoeveel energie ze gebruiken. Deze regels komen uit Europese richtlijnen (EED III en EPBD IV). Daarvoor zijn deze gegevens over het energieverbruik van onze assets essentieel.

CSRD audit
Hoewel de CSRD (Corporate Sustainability Reporting Directive) formeel geldt voor grote bedrijven en beursgenoteerde ondernemingen, vormt de auditpraktijk van CSRD-gecertificeerde leveranciers een relevante referentie voor de beschikbaarheid en kwaliteit van emissiedata. Ondanks dat we nu nog niet verplicht zijn om kennis en data aan te leveren willen we deze al wel vast verzamelen om klaar te zijn voor de toekomst en vragen van eventuele ketenpartners[3]. Daarnaast draagt dit bij aan transparantie en het 'geven van het goede voorbeeld' vanuit de overheid. Het GPS-trackingplatform van de huidige leverancier kan NOx- en NH_3-emissies monitoren op een wijze die voldoet aan de standaarden die bedrijven onder CSRD toepassen. Door hierop te sturen, wordt gegarandeerd dat de emissiedata betrouwbaar, controleerbaar en audit-proof zijn, en dat de gemeente inzicht krijgt in emissies van voertuigen en mobiele werktuigen.

2.3 Doelmatigheid: monitoren werkelijke CO_2 uitstoot
De gemeente wil zo nauwkeurig mogelijk rapporteren over haar uitstoot, o.a. t.b.v. (verplichte) klimaatrapportages. En dit ook extern delen. Reden is dat we willen verduurzamen en jaarlijkse verbetering willen realiseren. Daarvoor is de werkelijke CO_2 uitstoot nodig. De 'papieren' CO_2 uitstoot hiervoor niet afdoende. Zie hieronder en verdere motivatie, naast de aspecten als in § 2.2. benoemd.

MVOI manifest
Vanuit het Manifest MVOI worden overheden gestimuleerd om klimaatdoelstellingen te vertalen naar concrete aanbestedingseisen en gunningscriteria, waaronder het inzichtelijk maken en reduceren van CO_2-emissies. Om deze doelstellingen effectief te kunnen monitoren, is een zo nauwkeurig mogelijke emissiebepaling noodzakelijk. Daarom vraagt de gemeente om een hogere meetkwaliteit dan standaard telematica-berekeningen.

Schone lucht akkoord
In beleid rond luchtkwaliteit – nu geformaliseerd in de Omgevingswet (eerder het wettelijk besluit kwaliteit leefomgeving) - wordt ook nadruk gelegd op monitoring van emissies en controleerbaarheid van emissie-eisen in aanbestedingen. Er wordt zelfs gekeken naar systemen voor monitoring van emissies zoals NOx om naleving van eisen in de praktijk te controleren.

Zero- Emissie
De gemeente Apeldoorn voert vanaf 2030 een zero-emissiezone in het stadscentrum in, waarmee alleen voertuigen zonder uitstoot nog mogen rijden. Om de overgang naar emissievrije inzet goed te kunnen monitoren, is inzicht in de huidige uitstoot van voertuigen en mobiele werktuigen noodzakelijk. Door binnen het GPS-trackingplatform emissies van NOx en NH_3 te monitoren, wordt een objectieve nulmeting vastgelegd en kan voortgang richting emissievrije mobiliteit betrouwbaar worden gevolgd. Deze monitoring ondersteunt zowel interne sturing als toekomstige naleving van lokale regelgeving.

3. Omvang en herzieningsclausule
De raming van de omvang van de totale overeenkomst kent een bandbreedte van minimaal: € 52.000,- en maximaal € 1.100.000,-. We verwachten zo'n € 750.000 - € 975.000,- uit te geven binnen deze overeenkomst, hier zijn echter – naast de minimale waarde - geen rechten aan te ontlenen.

Als herzieningsclausules gelden:
a) dat de gemeente de aantallen uit de wagenpark samenstelling kan op- en afschalen indien wijzigingen in het beleid of de interne bedrijfsvoering aanpak hier aanleiding toe geven;
b) dat de gemeente de gekozen diensten per asset uit de wagenpark samenstelling kan op- en afschalen indien wijzigingen in het beleid of de interne bedrijfsvoering aanpak hier aanleiding toe geven;

[3] CSRD plichtige bedrijven kunnen ons als publieke instantie vragen om informatie over onze impact binnen de keten.

c) dat de gemeente in kan spelen op vigerende wetgeving en bijbehorende vereisten. Mogelijk is hiervoor een aanpassing (als in 3a of 3b nodig) of zelfs de ontwikkeling van extra hardware / software incl. installatie / implementatie hiervan;
d) dat de gemeente in kan spelen op innovaties: zij geeft te allen tijde het recht om ontwikkelingen, die ten tijde van deze publicatie niet bekend waren en die ten gunste komen van duurzaamheid en/of de uitvoering van de opdracht en/of de kwaliteit van de opdracht, voor te leggen aan Opdrachtnemer (of andersom). Opdrachtnemer maakt in dat geval een voorstel aan Opdrachtgever waar onder andere de financiële en kwalitatieve impact van de betreffende ontwikkelingen in zijn verwerkt. Op basis van dit voorstel zal Opdrachtgever een beslissing nemen om wel of niet in te stemmen met dit voorstel.

De waarde hiervan is – mede omdat precieze inhoud en omvang nog niet bekend is – in lijn met wetgeving nog niet opgenomen in bovenstaande raming.

4. Conclusie

De bevindingen uit de marktconsultatie (TenderNed kenmerk: TN560238) laten zien dat aanbesteden alleen mogelijk is als de gemeente haar eisen en daarmee het ambitieniveau verlaagd. Dit is beleidsmatig onwenselijk en strijdig met gemeentelijke duurzaamheids- en beheers-doelstellingen uit § 2. De genoemde doelen[4] in § 1.1 zijn hiermee niet binnen de gewenste termijn[5] te bereiken.

Ook levert dit voor de gemeente direct een probleem op voor de doelmatigheid van de inzet en monitoring van haar assets. Onbekend is namelijk hoe lang deze ontwikkeling / fasering gaat duren. Ook kan de opdrachtnemer de kosten hiervan moeilijk op voorhand inschatten. Daarbij komt nog dat gedurende het ontwikkeltraject kan blijken dat 1) de gegunde partij toch (in tegenstelling tot hun eerdere inschatting / belofte) niet volledig kan voldoen 2) of dat er aanzienlijke implementatierisico's optreden.

Vanwege deze genoemde risico's komt de gemeente tot het oordeel dat het zich kan beroepen op artikel 2.32 lid 1 onderdeel b sub 2, inhoudende dat de opdracht slechts door één bepaalde ondernemer – namelijk GPS-Buddy Nederland BV - uitgevoerd kan worden omdat mededinging om technische redenen ontbreekt, er is tenslotte geen gelijkwaardig alternatief beschikbaar.

5. Afsluiting

Volledigheidshalve wil de gemeente Apeldoorn u middels deze aankondiging op de hoogte brengen en in de gelegenheid stellen om hier een gemotiveerd bezwaar tegen aan te tekenen. Hiervoor geldt een vervaltermijn van 20 kalenderdagen ingaande op de dag na publicatie van het voornemen. Indien u bezwaar heeft tegen de voorgenomen opdracht aan GPS-Buddy Nederland BV wordt u verzocht dit binnen de 20-dagen-termijn *(hoogstwaarschijnlijk[6] tot en met uiterlijk 22 juli 2026)* via de berichtenmodule van TenderNed kenbaar te maken. Als tijdens periode - van 20 kalenderdagen ingaande op de dag na publicatie - geen bezwaar, of geen gegrond bezwaar is ontvangen, zal de gemeente Apeldoorn overgaan tot verstrekking van bovengenoemde opdracht.

[4] Combinatie van eisen en wensen uit de marktconsultatie.
[5] De wensen zouden namelijk nog na de eisen ontwikkelt moeten worden.
[6] Gezien gemiddelde doorlooptijd van een publicatie bij TED.