

Hoofdstuk 6: Raamovereenkomsten

Europa decentraal krijgt jaarlijks veel zeer afwisselende vragen over raamovereenkomsten. In deze publicatie wordt een aantal veelvoorkomende vragen opgenomen. Met meer specifieke vragen kunt u uiteraard altijd terecht bij onze [helpdesk](#).

6.1 Wat is een raamovereenkomst?

De definitie van raamovereenkomst wordt in art. 1 lid 5 Aanbestedingsrichtlijn 2004/18 gegeven (art. 1.1 Aanbestedingswet). Een raamovereenkomst wordt anders gedefinieerd dan een 'gewone' overheidsopdracht, namelijk: 'Een overeenkomst tussen één of meer aanbestedende diensten en één of meer ondernemers met het doel gedurende een bepaalde periode de voorwaarden inzake te plaatsen opdrachten vast te leggen, met name wat betreft de prijs en, in voorkomend geval, de beoogde hoeveelheid'.

Er is geen verplichting tot afname opgenomen in een raamovereenkomst. Zodra dit wel gebeurd is er sprake van een raamcontract (zie voor meer informatie over het verschil tussen een raamovereenkomst en raamcontract ook vraag 6.4). Een dergelijk raamcontract moet worden behandeld als een overheidsopdracht in de zin van de richtlijn. Het verschil tussen een raamovereenkomst en een reguliere 'overheidsopdracht', ligt in het feit dat bij de laatste sprake moet zijn van een bezwarende titel.

Een raamovereenkomst is bedoeld voor het plaatsen van een stroom van toekomstige opdrachten. Voor de looptijd van de overeenkomst wordt een aantal voorwaarden afgesproken waaronder toekomstige opdrachten kunnen worden gegund. Een raamovereenkomst legt het raamwerk vast voor het toekomstig concreter in te kleden raamcontract of overheidsopdracht.

6.2 Welk aanbestedingsregime is van toepassing op raamovereenkomsten?

Als de gezamenlijke waarde van de onder de raamovereenkomst te plaatsen opdrachten hoger is dan de Europese aanbestedingsdrempel, is het verplicht een Europese aanbestedingsprocedure te volgen voor de raamovereenkomst. Er moet dan in de meeste gevallen een openbare of niet-openbare aanbestedingsprocedure gevolgd worden. In sommige gevallen kan de onderhandelingsprocedure met of zonder bekendmaking, de concurrentiegericht dialogo of de procedure voor IIB-diensten gebruikt worden (zie voor meer algemene informatie over aanbestedingsprocedures [hoofdstuk 1](#) van de Veelgestelde vragen aanbesteden).

De procedure voor het plaatsen van raamovereenkomsten is geregeld en verder uitgewerkt in art. 32 van de richtlijn (zie ook paragraaf 2.2.3.3. Aanbestedingswet (artikel 2.44 t/m 2.47 over procedure voor sluiten van een raamovereenkomst) en afdeling 2.4.1 Aanbestedingswet (artikel 2.139 t/m 2.143 over bijzondere voorschriften)). Voor een gunning van een raamovereenkomst (in de zin van art. 1 lid 5 van de richtlijn) gelden volgens art. 32 lid 2 van de richtlijn de procedureregels uit de richtlijn in alle fasen tot de gunning van de opdrachten die op de raamovereenkomst zijn gebaseerd. In art. 2.139 van de Aanbestedingswet wordt dit min of meer als volgt vertaald: Een aanbestedende dienst die een raamovereenkomst sluit na toepassing van een openbare, niet openbare of uitzonderingsprocedure daarop kan op basis van die raamovereenkomst overheidsopdrachten plaatsen overeenkomsten de specifieke raamovereenkomstenprocedures als beschreven in art. 2.142 en 2.143 van de wet.

Aan de gunning van de individuele opdrachten die onder de raamovereenkomst hangen en die met toepassing van de voorwaarden in de raamovereenkomst worden geplaatst bij partijen waarmee ook de raamovereenkomst is gesloten, hoeft geen aparte aanbesteding meer vooraf te gaan. Als een raamovereenkomst dus eenmaal via de Europese richtlijnvoorschriften is aanbesteed, kunnen onder de in de raamovereenkomst gestelde voorwaarden nadere opdrachten geplaatst worden.

De regels uit de richtlijn zijn op raamovereenkomsten van toepassing voor zover de gezamenlijke waarde van de te plaatsen opdrachten gelijk is aan of hoger is dan de van toepassing zijnde aanbestedingsdrempels. De raming van raamovereenkomsten vindt plaats conform art. 9 lid 9 van de richtlijn (art. 2.15 lid 3 Aanbestedingswet). Er moet worden uitgegaan van de geraamde maximale waarde (excl. BTW) van alle voor de totale duur van de overeenkomst voorgenomen opdrachten.

Ten aanzien van raamovereenkomsten zijn de algemene (procedure)regels van de richtlijn van toepassing. Daarom is het verdedigbaar dat raamovereenkomsten ook ingevolge art. 9 en 31 verlengd kunnen worden. Zie over de verlenging van opdrachten ook hoofdstuk 5 van de Veelgestelde vragen aanbesteden.

6.3 Wat voor soorten raamovereenkomsten bestaan er?

Er zijn verschillende typen raamovereenkomsten te onderscheiden in de richtlijn en de wet. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen raamovereenkomsten die worden gesloten met één ondernemer en raamovereenkomsten die worden gesloten met meerdere (minimaal drie) ondernemers. Ook komt hierbij het onderscheid tussen raamovereenkomsten waarin alle voorwaarden zijn vastgelegd en raamovereenkomsten waarin niet alle voorwaarden zijn vastgelegd naar voren.

Raamovereenkomst met één ondernemer

Alle voorwaarden zijn vastgelegd

Als een raamovereenkomst met één ondernemer is gesloten en de voorwaarden daarin zijn vastgelegd, dan kan de opdracht op basis van de raamovereenkomst aan de ondernemer worden gegund door hem slechts schriftelijk te raadplegen en te vragen of hij wil en kan leveren volgens de voorwaarden in de raamovereenkomst. Vervolgens kan de opdracht bij hem geplaatst worden. Zie art. 2.142 Aanbestedingswet.

Art. 32 lid 3 richtlijn 2004/18 (art. 2.45 Aanbestedingswet) regelt dat als de raamovereenkomst met één ondernemer is gesloten, de op die raamovereenkomst gebaseerde opdrachten worden verstrekt aan die ondernemer onder de in de raamovereenkomst gestelde (gunnings)voorwaarden. Er wordt dan een zogenaamde afroep gedaan.

Niet alle voorwaarden zijn vastgelegd

Voorafgaand aan het plaatsen van de nadere opdracht kan de opdrachtgever de opdrachtnemer schriftelijk raadplegen en hem verzoeken zijn inschrijving (offerte) aan te vullen (zie art. 2.142 lid 2 Aanbestedingswet). Er mogen geen substantiële wijzigingen worden aangebracht in de voorwaarden van de raamovereenkomst. Zie art. 32 lid 2 richtlijn 2004/18 en art. 2.140 lid 2 Aanbestedingswet. Wel kan het gaan om uitwerking van de voorwaarden of de praktische invulling van bijvoorbeeld leveringstermijn, betalingstermijn, facturering en de prijs. De aanvullingen mogen niet leiden tot een wezenlijke wijziging van de raamovereenkomst. Wanneer ingestemd wordt met het aanbod kan de opdracht geplaatst worden.

Raamovereenkomst met meerdere ondernemers

Art. 32 lid 4 richtlijn 2004/18 (art. 2.46 Aanbestedingswet) regelt de raamovereenkomsten met meerdere ondernemers. Dit dienen minimaal drie ondernemers te zijn. Hier is aansluiting gezocht bij de onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking waarbij ook tenminste drie partijen moeten worden uitgenodigd. Het minimum aantal van drie geldt voor zover het aantal ondernemers dat aan de selectiecriteria voldoet of het aantal inschrijvingen dat aan de gunningscriteria voldoet (de drie beste scorende), voldoende groot is. Ingevolge art. 32 lid 4 (art. 2.47 Aanbestedingswet) kunnen raamovereenkomsten met meerdere ondernemers op twee wijzen worden gegund:

Alle voorwaarden vastgelegd

Als er op basis van de in de raamovereenkomst genoemde (gunnings)voorwaarden een duidelijke winnaar kan worden aangewezen, kan bij deze leverancier/dienstverlener/aannemer een afroep worden geplaatst. Dit volgt uit art. 32 lid 4 van richtlijn 2004/18 en art. 2.47 lid 1 Aanbestedingswet. In dit geval zijn alle voorwaarden in de raamovereenkomst (prijs en hoeveelheid) al voldoende (objectief) bepaald om op basis daarvan de nadere opdracht direct bij één van de partijen uit de raamovereenkomst te plaatsen.

Als de winnaar niet kan of wil leveren, wordt één van de andere deelnemers in de raamovereenkomst geraadpleegd. Of er wordt een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking gevolgd met één of meer door de aanbestedende dienst uit te kiezen leveranciers (er is immers geen geschikte inschrijving ontvangen) ingevolge art. 2.143 en 2.32 van de wet. Het hangt daarbij van de door de aanbestedende dienst in de raamovereenkomst beschreven gunningsprocedure af, of de

aanbestedende dienst eerst een andere partij uit de raamovereenkomst moet raadplegen voordat een partij buiten die overeenkomst benaderd kan worden.

Niet alle voorwaarden vastgelegd

Als niet alle voorwaarden in de raamovereenkomst zijn bepaald en door toepassing van de gunningsvoorwaarden in de raamovereenkomst geen duidelijke winnaar kan worden onderscheiden, worden de betrokken partijen schriftelijk uitgenodigd om een nadere offerte in te dienen (art. 32 lid 4 richtlijn 2004/18 en art. 2.143 lid 2 en 2.47 lid 2 Aanbestedingswet). Er wordt dan een minicompetitie gehouden tussen de opdrachtnemers in de raamovereenkomst. Indien nodig kunnen de oorspronkelijk gestelde voorwaarden worden verfijnd (denk aan leveringstermijnen, betalingsvoorwaarden, specifieke prijs/kwaliteitsverhoudingen etc.).

Over de basisbepalingen uit de raamovereenkomst mag niet worden onderhandeld. De offerteaanvraag moet gebaseerd zijn op de in de raamovereenkomst opgenomen voorwaarden, dan wel op de voorwaarden opgenomen in het bestek dat onderdeel uitmaakt van de raamovereenkomst. Daarbij moet de aanbestedende dienst een redelijke inschrijftermijn in acht nemen.

Wat redelijk is hangt af van bijvoorbeeld de complexiteit van de opdracht. De inschrijvingen blijven geheim totdat de indieningstermijn is verstreken. De opdracht dient te worden gegund op basis van de oorspronkelijke gunningscriteria, na toepassing van de verfijnde voorwaarden.

6.4 Wat is het verschil tussen een raamovereenkomst en een raamcontract?

Onder een raamcontract wordt een overeenkomst verstaan waarin voor een langere periode bepaalde leveringen, diensten of werken zijn overeengekomen. Een raamcontract kan óók de vorm hebben van een oproepcontract. Een raamcontract kent, in tegenstelling tot een raamovereenkomst, wel een afname- en leveringsplicht. Voor een raamcontract geldt geen bijzondere aanbestedingsprocedure. Het is een reguliere overheidsopdracht die op de normale wijze aanbesteed wordt. De looptijd van een raamcontract is niet gebonden aan een maximum van vier jaar zoals bij raamovereenkomsten het geval is (zie vraag 6.6).

Een raamovereenkomst waarin alle voorwaarden zijn opgenomen voor het plaatsen van de opdracht verschilt weinig met een raamcontract. Bij beiden is tijdens de looptijd geen nadere concurrentiestelling meer nodig.

Verwarrend is dat de Europese Commissie in een [explanatory note](#) over raamovereenkomsten uit 2005 'framework agreements that establish all the terms' aanduidt als 'framework contracts' (raamcontracten) en niet als 'framework agreements' (raamovereenkomsten). Naar Nederlands recht zijn raamovereenkomsten geen raamcontracten, omdat er onder meer onderscheid is tussen het al dan niet vastleggen van alle voorwaarden en de aanwezigheid van een bezwarende titel. Er bestaan echter ook raamovereenkomsten waarvan alle voorwaarden voldoende bepaald zijn en die in de zin van de explanatory note dus ook zouden kunnen vallen onder 'framework agreements that establish all the terms'.

6.5 Geldt een afnameplicht bij raamovereenkomsten?

Aangenomen moet worden dat raamovereenkomsten overeenkomsten zijn waarbij voor de aanbestedende dienst geen afnameverplichting geldt en dus geen bezwarende titel aanwezig is. Zodra in een raamovereenkomst enige afnameplicht wordt vastgelegd is er sprake van een raamcontract (zie vraag 6.4). Deze laatste moet worden behandeld als een 'gewone' overheidsopdracht in de zin van de richtlijn.

In wezen maakt het dus niet zoveel uit of een overeenkomst een raamovereenkomst in de zin van art. 32 van de richtlijn/ het aanbestedingsregime van de wet is (want dan is ingevolge art. 32 het aanbestedingsregime van de richtlijn (de wet) van toepassing) of een raamcontract (want dan is het een overheidsopdracht waarop het reguliere aanbestedingsregime van de richtlijn (de wet) van toepassing is).

Al geldt er voor een raamovereenkomst geen afnameverplichting en is niet altijd sprake van een bezwarende titel, op de gesloten raamovereenkomst zijn natuurlijk wel altijd de gewone algemene beginselen van behoorlijk bestuur en contractuele beginselen van redelijkheid en billijkheid van toepassing, zodat niet zonder meer (in ieder geval niet zonder mogelijke schadeposten) geheel kan worden afgezien van de gemaakte afspraken.

6.6 Welke looptijd geldt voor raamovereenkomsten?

De looptijd van een raamovereenkomst mag niet langer zijn dan vier jaar (art. 32 lid 2 richtlijn 2004/18 en art. 2.140 lid 2 Aanbestedingswet). In uitzonderingsgevallen die deugdelijk gemotiveerd zijn, mag de looptijd langer zijn.

Uit de hierboven genoemde [explanatory note](#) blijkt dat de vier jaar looptijd ook geldt voor de opdrachten die zijn gebaseerd op de raamovereenkomst. In een noot bij deze bepaling is bepaald dat een raamovereenkomst gecontinueerd kan worden tot vlak voor het einde, zelfs als de uitvoering van een specifiek contract dat gebaseerd is op de raamovereenkomst na het verloop van de raamovereenkomst plaatsvindt. Zo is het bij een driejarige raamovereenkomst over de levering van kopieerpapier mogelijk om twee weken voor het aflopen van de raamovereenkomst de concurrentie voor levering te heropenen, zelfs als het papier twee weken na verloop van de raamovereenkomst geleverd wordt.

Volgens art. 2.140 lid 3 Aanbestedingswet is in uitzonderingsgevallen een langere looptijd mogelijk. In de explanatory note is hierop een toelichting te vinden: 'Raamovereenkomsten mogen ook een langere looptijd hebben in uitzonderingsgevallen die deugdelijk zijn gemotiveerd, in het bijzonder door het onderwerp van de raamovereenkomst. Zo kan bijvoorbeeld een langere looptijd worden gerechtvaardigd om eerlijke concurrentie voor het betreffende contract te waarborgen indien de uitvoering daarvan een investering zou vergen met een langere afschrijvingsduur dan vier jaar'.

6.7 Wat te doen bij het afhaken van bestaande - of willen aanhaken van nieuwe contractpartners?

Als contractpartijen (ook wel partijen bij de mantelovereenkomst/contract genoemd) afhaken gedurende de looptijd van de raamovereenkomst, is het niet toegestaan om nieuwe partijen toe te laten tot de raamovereenkomst. Er kan dan een situatie ontstaan waarbij op een gegeven moment geen deelnemende partij meer over is om de overeenkomst uit te voeren, of dat er te weinig partijen overblijven om een concurrerende aanbieding te verkrijgen.

Om dit soort situaties te ondervangen, kan er voor gekozen worden een raamovereenkomst met meer dan drie partijen te sluiten. Een andere optie is om in de raamovereenkomst vast te leggen dat deze wordt ontbonden als een bepaald aantal partijen de overeenkomst opzegt of op andere wijze afhaakt. Bijvoorbeeld in geval van faillissement of surseance van betaling.

Hoewel een raamovereenkomst geen afnameplicht kent, verdient het toch aanbeveling om voor alle duidelijkheid in de aanbestedingsdocumenten en de raamovereenkomst te vermelden dat het recht voorbehouden wordt geen opdrachten onder de raamovereenkomst te verstrekken.

Voorbeelden

Vraag: *Ons waterschap heeft een raamovereenkomst afgesloten voor hardware met één ondernemer. Daarbij is een lijst opgesteld met producten die onder de raamovereenkomst vallen. Er is nu een project in het kader waarvan nieuwe, specifieke hardware moet worden aangeschaft die niet op de lijst staat. De contractant kan deze producten niet leveren. Is het toegestaan om buiten de raamovereenkomst een overeenkomst met een andere partij te sluiten?*

Antwoord: *Ja, dat is toegestaan. Hoewel het product niet op de lijst staat, kan het gezien de homogeniteit van de goederen, eventueel wel binnen de raamovereenkomst vallen. Van belang in dit geval is wat u concreet met de contractant heeft afgesproken. Gezien het feit dat het om een raamovereenkomst met één leverancier gaat, heeft u zeer duidelijke afspraken gemaakt over wat voor soort producten onder de overeenkomst vallen. Als het inderdaad om zeer specifieke hardware gaat die niet in de 'afsprakenlijst' is voorzien, dan moet u deze opdracht buiten de raamovereenkomst en*

dus als separate opdracht plaatsen. Doet u dat niet en gunt u deze onvoorziene opdracht aan de huidige contractant, dan kunt u daarmee de inhoud van de oorspronkelijke raamovereenkomst immers gewijzigd hebben, hetgeen niet geoorloofd is.

Vraag: Een buurgemeente heeft een raamovereenkomst afgesloten voor het leveren van printers. De buurgemeente zegt nu dat onze gemeente gewoon aan kan sluiten en voor dezelfde prijs en voorwaarden gebruik kan maken van de aangeboden diensten. Is dit mogelijk?

Antwoord: Nee, dat is niet mogelijk. De raamovereenkomst is niet mede door of namens uw gemeente gesloten, waardoor toetreding niet mogelijk is. Het Canon-arrest is in dit geval relevant (Hoge Raad, C00/180HR d.d. 25-01-2002; LJN: AD6097). Hierin oordeelde de Hoge Raad dat het aansluiten door derden bij een bestaande aanbestede raamovereenkomst er in niet toe mag leiden dat het object van de aanbesteding onvoldoende is bepaald, waardoor de in de richtlijn Leveringen (oude Aanbestedingrichtlijn, nu opgegaan in richtlijn 2004/18) bedoelde transparantie en gelijke behandeling van inschrijvers bij de aanbesteding van overheidsopdrachten zouden worden doorkruisd?. Toetreden van derden aan opdrachtgeverskant leidt immers tot een bij de aanvankelijke aanbesteding van de opdracht niet voorziene toename van de totale omvang van de opdrachten. Toetreden tot een raamovereenkomst waarbij de gemeente oorspronkelijk geen partij is geweest is daarom niet mogelijk. De Europese Commissie en het Europees Hof van Justitie hechten zeer aan het transparantie- en het gelijkheidsbeginsel als algemene uitgangspunten van het aanbestedingsrecht. Als de voorwaarden waaronder wordt aanbesteed niet gelijk of onvoldoende duidelijk zijn voor de inschrijvende partijen, is niet op een correcte manier aanbesteed. In dit geval betekent dat, dat de gemeente in de aankondiging van de opdracht en de aanbestedingsstukken als aanbestedende partij genoemd had moeten zijn.

6.8 Bij een raamovereenkomst kan twee keer sprake zijn van gunning. Moet dan ook twee keer de Alcateltermijn worden gehanteerd?

Bij raamovereenkomsten is er soms eigenlijk twee keer sprake van 'gunning'. Allereerst bij de aanbesteding van de raamovereenkomst zelf en vervolgens bij het gunnen van de nadere overeenkomst. Bij de initiële aanbesteding van een raamovereenkomst moet rekening worden gehouden met de regels voor [rechtsbescherming](#). Hierdoor moeten alle inschrijvers gedurende twintig dagen in staat gesteld worden om bezwaar aan te tekenen tegen een voornemen tot gunning (art. 2.127 lid 3 Aanbestedingswet). Bij de nadere opdrachten die onder een raamovereenkomst worden gegund geldt deze termijn vervolgens niet nog een keer (art. 2.127 lid 4c Aanbestedingswet).

Meer informatie:

Europese Commissie, [Explanatory note](#) on framework agreements – Classic directive (2005),
Europese Commissie

[IOEA Nieuwsbrief nr. 29](#), Raamovereenkomsten

[Raamovereenkomsten](#) Europa decentraal

[PIANOo](#), over raamovereenkomsten

[Praktijkvragen raamovereenkomsten](#)