Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Onze referentie
2026-0000508776

Uw referentie

Datum 6 november 2026
Betreft Derde voortgangsrapportage programma Veilig inkopen (voorheen ABRO: de Algemene Beveiligingseisen voor Rijksoverheidsopdrachten)

Met deze brief informeren wij uw Kamer, zoals toegezegd in de Kamerbrief van 28 november 2025[1], over de voortgang van het programma Veilig inkopen (voorheen ABRO: Algemene Beveiligingseisen voor Rijksoverheidsopdrachten). Het doel van dit programma is om de nationale veiligheidsrisico's bij het afsluiten van overheidscontracten terug te brengen tot een aanvaardbaar niveau. Daarnaast maken wij de koppeling met de Actieagenda Slagvaardige Overheid waarover Uw Kamer op 26 juni 2026 is geïnformeerd.

In deze brief gaan wij in op de stand van zaken van het programma, de ambities voor de komende periode en de implementatie van de ABRO bij de departementen.

Introductie
Het belang van mitigeren van risico's voor de nationale veiligheid bij overheidsinkopen is gelegen in de veranderde geopolitieke situatie, die het dreigingsbeeld heeft gewijzigd. Veilig inkopen voor de overheid is een onderdeel in een bredere veiligheidsketen, waarover in de vorige voortgangsrapportages aan uw Kamer reeds melding is gedaan. Om Veilig Inkopen beheerst te implementeren is gekozen voor een gefaseerde, eenduidige aanpak. We zijn vanaf 1 januari 2026 gestart, zoals aan uw Kamer gemeld in de vorige voortgangsrapportage, met de implementatie van Veilig Inkopen voor de departementen, hun diensten en agentschappen en de politie (tranche 1). De organisaties in deze eerste tranche hebben tot eind 2027 de tijd om de ABRO te implementeren. Zij passen dan het ABRO-voorschrift toe op hun nieuwe contracten met risico's voor de nationale veiligheid. Ook bedrijven die inschrijven op overheidscontracten krijgen dientengevolge stapsgewijs met de ABRO te maken.

Naast de nu lopende gefaseerde implementatie van ABRO in tranche 1 zijn wij gestart met onderzoeken hoe de ABRO tranchegewijs uit te breiden naar andere overheden en organisaties. Te mitigeren risico's voor de nationale veiligheid bij inkopen kunnen immers ook aanwezig zijn in andere domeinen dan die van de rijksoverheid. Bij de opvolgende tranches gaat het om zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) zonder en met rechtspersoonlijkheid, overige sui generis organisaties, provincies, gemeenten, waterschappen, (nader te bepalen) bedrijven in de vitale sectoren, organisaties met wettelijke of publieke taken en kennisinstellingen. De exacte invulling wordt momenteel nader bepaald. Het programma Veilig inkopen ondersteunt de inkopende organisaties bij deze implementatie.

[1] TK 26.643 / 30.821, 1438

Update tranche 1
De voortgang van de ABRO-implementatie verschilt per tranche 1 organisatie. De politie en de ministeries van Algemene Zaken, Justitie en Veiligheid en van Financiën zijn gereed; zij zijn momenteel bezig met het identificeren van inkoopdossiers met een risico voor de nationale veiligheid, waarop de ABRO moet worden toegepast. Dit wordt gedaan op basis van een overzicht Te Beschermen Belangen (TBB's), dat bij iedere inkopende organisatie wordt geactualiseerd. Het eerste dossier is inmiddels aangeboden aan het Nationaal Bureau Industrieveiligheid (NBIV).

Bij het ministerie van Defensie heeft op 1 juli de overgang van de huidige ABDO[2] naar de ABRO plaatsgevonden; nieuwe opdrachten worden sindsdien volgens de ABRO-standaard uitgevoerd. De overige departementen bevinden zich in het implementatietraject.

Update volgende tranches
Het kabinet heeft het belang benadrukt van een brede, eenduidige toepassing van de ABRO, dat ook als wens van uw Kamer is geuit, in het bijzonder in de overweging 'dat de dreiging van sabotage en spionage op vitale infrastructuur, zoals de rijksoverheid, in toenemende mate een bedreiging vormt voor onze nationale veiligheid en de noodzaak voor een bredere uitrol van strenge en sterke digitale beveiligingsmaatregelen onderstreept'.[3] De eerste gesprekken hebben plaatsgevonden met de Unie van Waterschappen, Vereniging Nederlandse Gemeenten, het ZBO Inkoop Netwerk en het Interprovinciaal Overleg over de bewustwording van de noodzaak en de impact van de ABRO. De urgentie van ABRO ten aanzien van nationale veiligheidsvraagstukken wordt in deze gesprekken erkend. In samenwerking met de departementen wordt tevens onderzoek gedaan naar welke vitale sectoren de ABRO gaan toepassen. Het contact met de vitale sectoren wordt gecoördineerd door de NCTV. Ook de gesprekken met de Hoge Colleges van Staat over de ABRO zijn in voorbereiding.

Om de toepassing van de ABRO in de volgende tranches te waarborgen, wordt met een interdepartementale werkgroep via het Beleidskompas onderzocht welke juridische kaders hiervoor geschikt zijn. De organisaties van de volgende tranches vallen niet allemaal onder de werking van het juridisch kader dat voor ABRO in tranche 1 is gecreëerd (Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijksdienst[4] en het convenant met de politie). Wij verwachten hierover meer duidelijkheid te hebben bij de volgende voortgangsrapportage in het tweede kwartaal van 2027.

Vooruitlopend op besluitvorming over de volgende tranches, heeft de Tweede Kamer als organisatie aangegeven de ABRO zo snel mogelijk op zijn inkoopdossiers van toepassing te willen verklaren. De voorbereidingen hiervoor zijn inmiddels gestart en verlopen voortvarend. Bij de volgende voortgangsrapportage wordt u daarover nader geïnformeerd.

---

[2] ABDO: Algemene Beveiligingseisen Defensieopdrachten.

[3] Zie ook de motie Rajkowski, Kamerstuk 29924, nr. 246 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen

[4] wetten.nl - Regeling - Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijksdienst - BWBR0029514

Daarnaast wordt de internationale dimensie van de ABRO in beeld gebracht.

Betrokkenheid van het bedrijfsleven
Het bedrijfsleven wordt als volgt bij het ontwikkelproces betrokken. De ABRO-programmadirectie heeft in samenwerking met het ministerie van EZK en VNO-NCW MKB-Nederland twee panelgesprekken georganiseerd met een vertegenwoordiging van MKB'ers. In deze sessies is de mogelijkheid geboden om kennis te delen over de werking van de ABRO en om input te leveren over de impact hiervan op de bedrijfsvoering van bedrijven.

Daarnaast is aan de orde geweest hoe het ABRO-stelsel bijdraagt aan vermindering van regeldruk, te weten:

- ABRO introduceert één systeem van beveiligingseisen voor de hele rijksdienst en de politie. Tot de invoering van de ABRO hanteerde het ministerie van Defensie de ABDO, die vanaf 1 juli niet meer voor nieuwe defensieopdrachten wordt gebruikt. Andere inkopende organisaties bereidden een ABRO-achtige regeling voor, of hadden beveiligingseisen verwerkt in de inkoopdocumenten. Deze lappendeken is voorbij. De markt weet nu duidelijker wat de inkopende overheid vraagt aan beveiliging als een inkoopopdracht risico's voor de nationale veiligheid bevat;
  ABRO-beveiligingsmaatregelen die de ene inkopende overheidsorganisatie eist, zijn mogelijk herbruikbaar bij ABRO-opdrachten van andere inkopende overheidsorganisaties;
- Bij de ABRO controleert één instantie (NBIV) of een ondernemer voldoet aan de gestelde eisen uit één voorschrift. De markt heeft hiervoor één aanspreekpunt NBIV, dat één werkproces hanteert voor alle marktpartijen;
- Mede naar aanleiding van bezwaren van bedrijven over het herhaald aanvragen van veiligheidsonderzoeken is een lastenverlichting op dit gebied tot stand gekomen, Bepaalde werkzaamheden die werknemers van bedrijven uitvoeren in het kader van een overheidscontract, kunnen ertoe leiden dat die functies worden aangemerkt als vertrouwensfuncties. Voor deze functies is een Verklaring van Geen Bezwaar (VGB) vereist, waaraan een veiligheidsonderzoek door de Unit Veiligheidsonderzoeken van de AIVD en MIVD ten grondslag ligt. Daar waar medewerkers van een bedrijf op dit moment voor iedere nieuwe overheidsopdracht een nieuw veiligheidsonderzoek moeten ondergaan, is besloten om de eerder verstrekte VGB ook van toepassing te verklaren als een werknemer (voor dezelfde werkgever) een andere ABRO-opdracht gaat uitvoeren waarvoor hetzelfde veiligheidsmachtigingsniveau geldt. Hierdoor hoeft niet voor iedere nieuwe ABRO-opdracht opnieuw een VGB-aanvraag te worden gedaan, en is hergebruik van VGB's mogelijk geworden. Een vergelijkbare aanpak wordt momenteel voorbereid voor de Verklaringen omtrent Gedrag (VOG). Beide initiatieven beogen, naast de lastendruk voor het bedrijfsleven te verminderen, ook de inbreuk op de privacy door de veiligheidsonderzoeken tot een minimum te beperken.

Tevens is tijdens het MKB-panelgesprek gesproken over het voorkomen van over-rubriceren, de verwachte aantallen ABRO-opdrachten, de bereidheid van het

bedrijfsleven om in te schrijven op ABRO-opdrachten, het vergroten van het gelijk speelveld met de verdergaande implementatie van ABRO, handhaving en toezicht, ketensamenwerking en onderaannemers, raamovereenkomsten en ABRO, mogelijkheden van subsidies, voorspelbaarheid en transparantie, en vraagaggregatie. Ook is door de MKB-vertegenwoordigers input geleverd ten aanzien van de grootste impact van ABRO op hun bedrijfsvoering en zijn verbetersuggesties gedaan.
De verzamelde suggesties worden nauwkeurig ingeschat op toepasbaarheid in het verdere proces. Voor een vervolgsessie met deze groep is een uitnodiging verstuurd voor 20 november 2026.

Ten behoeve van het verder creëren van draagvlak bij bedrijven zijn diverse stappen gezet. Een algemene informatiemiddag is gehouden voor de leiding van brancheorganisaties van wie de leden te maken kunnen krijgen met de ABRO. Daaropvolgend zijn verschillende gesprekken gevoerd met diverse brancheorganisaties [5] en hun leden om de specifieke betekenis van de ABRO voor deze branches in kaart te brengen. Daarbij is sectorspecifiek ingegaan op de invoering van de ABRO en de betekenis daarvan voor een branche. Ook verbetersuggesties kwamen aan de orde, die worden gewogen.
Met de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland wordt samengewerkt in een voorlichtingscampagne, waarin ook webinars een rol spelen.

Met het bedrijfsleven wordt ook gesproken over de uitbreiding van de ABRO met de opvolgende tranches. Deze heeft, naast het terugbrengen van risico's voor de nationale veiligheid bij het afsluiten van contracten binnen deze tranches, ook tot doel de regeldruk te reduceren.

Kennisdelen
De opgebouwde expertise van het programma wordt actief ingezet om de nationale veiligheid bij overheidsinkopen te bevorderen. Zo heeft het programma bijgedragen aan de beantwoording van Kamervragen over situaties waarin nationale veiligheid een rol speelt bij overheidsinkopen. Voorbeelden hiervan zijn vragen over Chinese laadpalen[6], kill switch opties in Chinese OV bussen[7] en de afhankelijkheid van Amerikaanse techgiganten[8]. Daarnaast biedt het programma bij diverse overheidsorganisaties inhoudelijke ondersteuning bij de voorbereiding van een aantal grotere toekomstige inkoopdossiers met risico's voor de nationale veiligheid.

Kennisopbouw
Ten behoeve van de implementatie richt het programma zich op dit moment vooral op de speerpunten kennisopbouw, ontwikkelen van hulpmiddelen en voortgangsmonitoring.

---

[5] Techniek Nederland, Cyberveilig Nederland, NLdigital, Cumela, FME, de Nederlandse Veiligheidsbranche, Bouwend Nederland/B-ISAC, Security Delta (HSD), Federatie Veilig Nederland, DI-ISAC en de Nederlandse Industrie voor Defensie en Veiligheid (NIDV)

[6] TK 2025-2026, 1319

[7] TK 2025–2026, 1388

[8] TK 2024–2025, 2564

In samenwerking met de Universiteit Utrecht wordt een serie van masterclasses Veilig Inkopen & Aanbesteden georganiseerd. Deze masterclasses zijn ontwikkeld voor professionals binnen de rijksoverheid en politie die betrokken zijn bij inkoop, zoals juristen, (strategische) inkopers, *Chief Information (Security) Officers* (CISO's), Beveiligingsautoriteiten (BVA's) en opdrachtgevers/behoeftestellers. In deze masterclass geven experts van de Universiteit Utrecht uitleg over hoe op een rechtmatige manier veilig kan worden ingekocht. Dat gaat om reguliere gevoelige én militaire opdrachten. Inzicht wordt gegeven in juridische mogelijkheden, praktische instrumenten en actuele praktijkervaringen die direct toepasbaar zijn. Deze masterclass wordt benaderd vanuit verschillende perspectieven: juridisch, inkooptechnisch en geopolitiek. Daarnaast vindt, in nauwe samenwerking met PIANOo[9], structurele kennisontwikkeling plaats op het gebied van veilig inkopen en risicomanagement bij overheidsopdrachten.

Veilig Inkopen en Slagvaardige overheid

De prioriteiten en beleidsdoelen van Veilig inkopen dragen bij aan onderstaande doelen van de Actieagenda Slagvaardige Overheid.

Ten eerste draagt de ABRO bij aan de fundamentele vereenvoudiging van beleid en regelgeving: de ABRO brengt uiteenlopende beveiligingseisen samen in één set, zodat bedrijven die zaken doen met de Rijksoverheid met dezelfde eisen te maken krijgen. ABRO vervangt een variatie aan beveiligingsbepalingen in inkoopdocumenten van diverse inkooporganisaties. Inkopende organisaties houden bovendien hun eigen risicobeheersing tegen het licht en verscherpen deze waar nodig, zodat enkel de ABRO van toepassing is op opdrachten waar risico's voor de nationale veiligheid niet met andere maatregelen voldoende kunnen worden beheerst. Door onder meer het stroomlijnen van Verklaringen van Geen Bezwaar (VGB) en Verklaringen Omtrent Gedrag (VOG) kunnen contracten waarop de ABRO van toepassing is sneller worden afgesloten, hetgeen gemak oplevert voor bedrijven die samenwerken met de Rijksoverheid.

Het is van belang dat onnodige consequenties voor bedrijven zoveel als mogelijk worden voorkomen. In Q1 2027 start Defensie, samen met meerdere ministeries een verkenning naar de mogelijkheid tot differentiatie in toepassing van de ABRO voor andersoortige opdrachten. Bijvoorbeeld passend voor civiele kennisinstellingen, kleine bedrijven en start-ups.

De ABRO draagt ten tweede bij aan het 'doorbreken van de Haagse muren'. De uitvoering van Veilig Inkopen vraagt om samenwerking tussen behoeftestellers, inkopers en (informatie-)beveiligers binnen departementen én om een gesprek met bedrijven over wat de eisen in de praktijk betekenen. Op basis van gesprekken met vertegenwoordigers van het midden- en kleinbedrijf over de impact van de ABRO is onder meer de aanvraag van VGB's voor vergelijkbare opdrachten vereenvoudigd.

[9] PIANOo, Expertisecentrum Aanbesteden van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, biedt informatie, advies, instrumenten en praktische tips aan iedereen die zich in de publieke sector bezighoudt met het inkopen en aanbesteden van werken, leveringen en diensten. Zie PIANOo Expertisecentrum Aanbesteden

De implementatie van de ABRO vereist binnen de overheid een intensievere voorbereidingsfase en daarmee gaat aanvankelijk extra capaciteit gepaard. Deze investering in de organisatorische inbedding is echter een randvoorwaarde om in een later stadium de beoogde procesefficiëntie en structurele verbeteringen te kunnen realiseren.

De transitie naar de ABRO faciliteert naast de structurele efficiëntievoordelen ook de noodzakelijke versterking van de overheidsweerbaarheid. In het kader van de toenemende hybride dreigingen vormt de ABRO een fundamentele waarborg die de bescherming van de Rijksoverheid naar een gewaarborgd niveau tilt, passend bij het huidige dreigingsbeeld[10].

Structurele borging en capaciteit
Voor een effectieve controle op de naleving van het ABRO-voorschrift is voldoende capaciteit bij het NBIV essentieel. De huidige capaciteit van het NBIV is afgestemd op de werkzaamheden van tranche 1, bestaande uit de NBIV-onderzoeken voorafgaande aan de sluiting van contracten, en de controle tijdens de uitvoering van die contracten. De geplande uitbreiding van het personeelsbestand van het NBIV voor tranche 1 loopt synchroon met de adoptie van de ABRO door de betrokken organisaties. Naar verwachting is het NBIV in 2027 volledig bemenst voor het toezicht op de ABRO ten behoeve van de tranche 1 organisaties. Voor de opvolgende tranches is de benodigde capaciteit nog niet beschikbaar. Capaciteit van NBIV maakt onderdeel uit van het onderzoek naar de uitbreiding van de ABRO naar de opvolgende tranches.

Binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt een structurele entiteit ‘Veilig inkopen’ voorbereid, die de taken van de programmadirectie Veilig inkopen gaat overnemen. Naar verwachting wordt deze multidisciplinaire afdeling komend voorjaar opgestart.

Vooruitblik vierde voortgangsrapportage
In de vierde voortgangsrapportage, gepland voor het tweede kwartaal van 2027, informeren wij u over de toepassing van de ABRO bij de departementen en de politie, evenals over de uitkomsten van de onderzoeken ten behoeve van de opvolgende tranches. Daarbij gaan wij ook in op de ervaringen uit de uitvoering, waaronder de samenwerking tussen inkoop en veiligheid en de signalen die wij van bedrijven ontvangen.

Zoals hierboven toegelicht, draagt Veilig inkopen bij aan de ambities van de Actieagenda Slagvaardige Overheid. Met één set beveiligingseisen wordt een stap gezet naar verdere harmonisatie en standaardisatie van de beveiligingseisen bij overheidsinkoop. Dat biedt bedrijven meer duidelijkheid en helpt departementen om risico’s op een meer eenduidige en gerichte manier te beoordelen. Tegelijkertijd blijven wij bezien waar

[10] Zie hiervoor bijvoorbeeld nader de openbare jaarverslagen van de AIVD: https://www.aivd.nl/documenten/2026/04/23/jaarverslag-2025 en van de MIVD: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/2026/04/22/openbaarjaarverslagmivd2025 en het dreigingsbeeld statelijke actoren 2025 van de NCTV: https://www.nctv.nl/documenten/2025/07/17/dreigingsbeeld-statelijke-actoren-2025

regels of procedures kunnen worden vereenvoudigd, zonder afbreuk te doen aan de bescherming van nationale veiligheidsbelangen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Pieter Heerma

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Eric van der Burg

De minister van Defensie,

Dilan Yeşilgöz - Zegerius