



## Besluit van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 1 december 2025, tot vaststelling van een kader houdende de instelling en toepassing van de Algemene Beveiligingseisen voor Rijksoverheidsopdrachten (ABRO 2026) (Kaderbesluit ABRO rijksdienst)

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;

Handelend in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad en gelet op de artikelen 2 en 6, eerste lid, van het Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijksdienst en

Handelend na overleg met de korpschef;

besluit:

### § 1. Algemeen

#### Artikel 1. Definities

In dit besluit wordt verstaan onder:

**ABRO-voorschrift:** het voorschrift Algemene Beveiligingseisen voor Rijksoverheidsopdrachten, als bedoeld in artikel 2, eerste lid, ook omschreven als 'ABRO 2026';

**Bijzondere opdracht:** een overheidsopdracht die raakt aan de nationale veiligheid, verstrekt aan een civiele partij als Opdrachtnemer, waarbij een Te Beschermen Belang betrokken is.

**NBIV:** Het Nationaal Bureau Industrieveiligheid als genoemd in artikel 2 van de Regeling Nationaal Bureau Industrieveiligheid;

**Te beschermen belang:** Personen, informatie, Systemen, materieel, goederen, imago en objecten, waarbij in geval van Compromittatie, of de mogelijkheid van Compromittatie, nadelige gevolgen, of een risico daarop, kan ontstaan voor de Vertrouwelijkheid, Beschikbaarheid en Integriteit van de primaire processen van de Rijksoverheid, delen daarvan of voor andere belangen van de Staat, van zijn bondgenoten of van één of meer ministeries. Te Beschermen Belangen zijn ingedeeld in een viertal categorieën (TBB 1 tot en met TBB 4, waarbij TBB 1 de zwaarst te beveiligen categorie is).

In dit besluit wordt een aantal begrippen met een hoofdletter aangeduid. Aan deze begrippen komt de betekenis toe die hieraan in dit artikel wordt toegekend. Begrippen in dit besluit, met een hoofdletter aangeduid, die niet in dit artikel worden genoemd, hebben de betekenis die daaraan wordt toegekend in de ABRO 2026.

### § 2. ABRO en risicoanalyse nationale veiligheid

#### Artikel 2. ABRO-voorschrift

De Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie stellen gezamenlijk een voorschrift vast betreffende beveiligingsmaatregelen ten aanzien van Bijzondere opdrachten.

#### Artikel 3. Risicomitigatie inkopen en nationale veiligheid

1. De ministers dragen er zorg voor dat bij de voorbereiding van een inkoopopdracht, indien het vermoeden bestaat dat sprake kan zijn van risico's voor de nationale veiligheid, een quick-scan wordt verricht, en indien de quick-scan laat zien dat dergelijke risico's aan de orde kunnen zijn, in een risicoanalyse wordt nagegaan of sprake is van een Bijzondere opdracht, en zo ja, dan dragen zij er zorg voor dat de risico's voor de nationale veiligheid schriftelijk worden vastgelegd en tevens of deze risico's voldoende beheerst kunnen worden met mitigerende maatregelen.
2. Een minister die constateert dat de risico's voor de nationale veiligheid, bedoeld in het vorige lid, niet of onvoldoende beheerst kunnen worden met mitigerende maatregelen, past het ABRO-voorschrift toe op die voorgenomen Bijzondere opdracht.
3. Een minister die het ABRO-voorschrift heeft toegepast op een voorgenomen Bijzondere opdracht, dient een aanvraag in bij het NBIV om te onderzoeken of de desbetreffende opdrachtnemer aan het ABRO-voorschrift voldoet.



4. Indien het NBIV constateert dat toepassing van het ABRO-voorschrift leidt tot een disproportionele of onuitvoerbare situatie, dan vindt overleg plaats tussen de desbetreffende minister en NBIV hoe in een dergelijke uitzonderlijke situatie de proportionaliteit en uitvoerbaarheid met maatwerk het beste zijn gediend, waarbij de risico's voor de nationale veiligheid voldoende worden beheerst of, bij uitblijven hiervan, de minister beperkte risicoacceptatie toepast.
5. Een minister geeft een voorgenomen Bijzondere opdracht niet aan een desbetreffende opdrachtnemer van wie uit het onderzoek van het NBIV, bedoeld in het derde lid, is gebleken dat die opdrachtnemer niet voldoet aan het ABRO-voorschrift.
6. Een minister kan gemotiveerd afwijken van het bepaalde in het vijfde lid.

### *§ 3 Slotbepalingen*

#### **Artikel 4. Uitzonderingen**

In overleg met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan worden afgeweken van het bepaalde in dit besluit, wanneer dit de effectiviteit van de met dit besluit beoogde doelen ten goede komt.

#### **Artikel 5. Evaluatie**

Dit besluit wordt uiterlijk drie jaar na inwerkingtreding geëvalueerd en vervolgens elke drie jaar.

#### **Artikel 6. Citeertitel**

Dit besluit wordt aangehaald als: Kaderbesluit ABRO Rijksdienst.

#### **Artikel 7. Inwerkingtreding**

Dit besluit treedt in werking op 1 januari 2026. Uiterlijk 2 jaar na inwerkingtreding van dit kaderbesluit zullen de ministers hieraan uitvoering geven.

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
F. Rijkaart*



## TOELICHTING

### Algemeen deel

#### ***Aanleiding, ambitie, uitgangspunten en doel van het ABRO-programma***

Het ABRO-programma heeft als doel om de risico's voor de nationale veiligheid te mitigeren bij het zakendoen door de Rijksoverheid met het bedrijfsleven. Voor de nationale veiligheid, inclusief ondersteuning economische veiligheid, is het noodzakelijk om de weerbaarheid van het Nederlandse bedrijfsleven te versterken tegen dreigingen zoals (digitale) spionage, kennislekkage, sabotage en ongewenste overnames. Vanwege het hoogtechnologisch karakter van het Nederlandse bedrijfsleven is er veel interesse van ongewenste actoren om toegang te krijgen tot kennis en kunde, wat ook de Rijksoverheid kan treffen.

Op dit moment bestaat er geen uniforme regeling binnen de Rijksoverheid voor beveiligingseisen voor bijzondere overheidsopdrachten die de nationale veiligheid raken. Het ABRO-voorschrift bouwt voort op de 'Algemene Beveiligingseisen voor Defensieopdrachten 2019' (ABDO) van het Ministerie van Defensie. Het Rijksbeveiligingsbeleid is meegenomen bij het opstellen van de ABRO.

#### ***NBIV-onderzoek***

Voor elke inkoop die de nationale veiligheid kan raken, beoordeelt een departement, een daaronder ressorterend dienstonderdeel of de politie de vraag of de ABRO van toepassing zijn. De inkoop kan betrekking hebben op leveringen, diensten en werken. Dan wordt een potentiële contractpartij door NBIV onderzocht op de aspecten Bestuur en Organisatie, Personeel, en afhankelijk van de aard van de bijzondere opdracht, op de Fysieke beveiliging, Cybersecurity en Cloudsecurity. Dit onderzoek richt zich specifiek op individuele bedrijven en hun werknemers en vormt een belangrijke schakel in de beveiligingsketen. Daarnaast zijn er maatregelen aan het begin van de keten, zoals Europese regelgeving die ongewenste buitenlandse directe investeringen tegengaat. Ook is er nationale wetgeving voor het toetsen van investeringen, fusies en overnames waarbij buitenlandse partijen betrokken zijn. Een en ander vindt plaats met gebruikmaking van de inhoudelijke ABRO-beveiligingseisen, de ABRO 2026, oftewel het ABRO-voorschrift.

Ook is een NBIV opgericht en is een afdeling opgezet 'Inkoop- en nationaal veiligheidsbeleid' (INV) die zich beweegt op de koppelvlakken van inkoop, beveiliging en wetgeving met zowel beleids-, coördinatie-, advies- als toezichtelementen.

#### ***Reikwijdte van dit besluit***

Onder de werking van dit ABRO Kaderbesluit Rijksdienst valt de Rijksdienst, waartoe gerekend worden de kerndepartementen en de daaronder ressorterende dienstonderdelen.

#### ***Fasen van invoering***

De invoering van de ABRO verloopt in tranches. In de 1<sup>e</sup> tranche wordt de ABRO van kracht voor de kerndepartementen en de daaronder ressorterende dienstonderdelen. Dit betreft ongeveer 50 inkoopende entiteiten waarvoor ministeriële verantwoordelijkheid geldt. Ook de politie gaat in de 1<sup>e</sup> tranche ABRO toepassen. De overgang van Defensie van ABDO naar de ABRO krijgt afzonderlijke aandacht. De eerste inkoopende organisaties beginnen kort na inwerkingtreding van dit kaderbesluit en van het in artikel 2 bedoelde ABRO-voorschrift met de toepassing van de ABRO. Uiterlijk 2 jaar na inwerkingtreding van dit kaderbesluit zullen de organisaties uit de 1<sup>e</sup> tranche de ABRO toepassen.

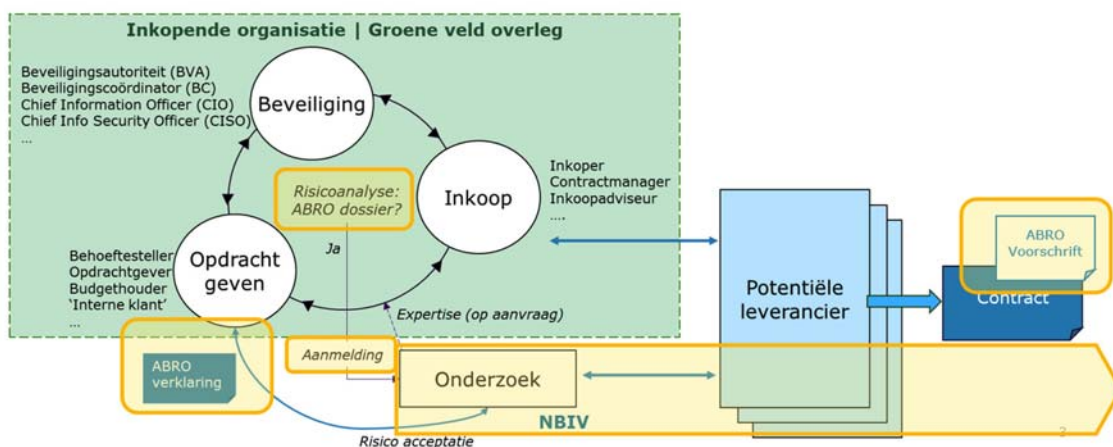
Wat wordt beoogd met het kaderbesluit te bereiken:

- dat bij overheidsopdrachten waarbij TBB's betrokken zijn en mogelijk sprake is van een risico voor de nationale veiligheid, gebruik wordt gemaakt van het ABRO-voorschrift om deze risico's te mitigeren, en
- dat het NBIV toetst of voldaan wordt aan het ABRO-voorschrift, en
- dat de opdrachtgever de ABRO als bijzondere uitvoeringsvoorwaarde contractueel vastlegt met de opdrachtnemer.

Het proces op hoofdlijnen voor overheidsopdrachten die de nationale veiligheid raken, ziet er uit zoals weergegeven in de volgende figuur. Er is een generieke procesbeschrijving, de ABRO-gids, beschikbaar waarin de ABRO-procedure is omschreven voor zowel de offerte- als gunningsfase.

## Wat is nieuw voor de meeste inkopende organisaties?

### Proces op hoofdlijnen voor opdrachten die nationale veiligheid raken



### Artikelsgewijze toelichting

#### Artikel 1 (Definities)

In dit artikel wordt omschreven wat met de gebruikte termen bedoeld wordt. De term overheidsopdracht is bedoeld in de betekenis zoals deze in aanbestedingswetgeving vigerend is. Dit kan betrekking hebben op inkoop (niet beperkt tot aanbestedingen) van leveringen, diensten en werken.

#### Artikel 2 (ABRO-voorschrift)

Dit artikel geeft aan dat de Ministers van BZK en Defensie gezamenlijk het ABRO-voorschrift vaststellen, waarin beveiligingsmaatregelen zijn omschreven ten aanzien van Bijzondere opdrachten. Gezamenlijk vaststellen van het voorschrift is van belang om te borgen dat er een uniform, eenduidig ABRO-voorschrift is. Voor het ABRO-voorschrift wordt ook de term ABRO 2026 gebruikt. Bij toekomstige herzieningen is de verwachting dat deze laatste term geactualiseerd wordt.

Onder gezamenlijk vaststellen valt impliciet ook dat beide ministers het voorschrift tezamen kunnen wijzigen. Mandatering naar DG-niveau van genoemde ministeries ligt daarbij voor de hand om dat snel te kunnen doen. Daarbij wordt in beginsel een wijziging pas doorgevoerd na advies van de ICBR en van een vertegenwoordiging van de politie. Bij een calamiteit is het mogelijk dat een snellere aanpassing noodzakelijk is, waarbij dan na afloop van de calamiteit verantwoording en uitleg gegeven zal worden aan de ICBR en een vertegenwoordiging van de politie. Zo'n calamiteit kan gaan om een situatie waarin Defensie met spoed een nieuwe/aangepaste NAVO-beveiligingseis moet doorvoeren, of een situatie waarin dit vanuit de EU of een andere bi- of multinationale samenwerking nodig is. Het invoeren van de spoedeisendheid maakt dan dat door BZK en Defensie zo'n wijziging van het voorschrift kan worden doorgevoerd, waarbij de ICBR en een vertegenwoordiging van de politie achteraf hierover worden geïnformeerd. Wijzigingen van het ABRO-voorschrift zijn niet van toepassing op Bijzondere Opdrachten die ten tijde van de wijziging reeds zijn aangevangen. Een opdrachtnemer die aan een Bijzondere Opdracht werkt, hoeft in het geval er een wijziging van het ABRO-voorschrift wordt doorgevoerd gedurende de looptijd van deze Bijzondere opdracht, voor deze lopende Bijzondere opdracht niet te voldoen aan de nieuwe editie van het ABRO-voorschrift. Welke versie van het ABRO-voorschrift van toepassing is op een inkoopopdracht wordt opgenomen in het contract met de opdrachtnemer.

#### Artikel 3 (Risicomitigatie inkopen en nationale veiligheid)

Lid 1 geeft aan dat de ministers zorgdragen voor het uitvoeren van een risicoanalyse bij de voorbereiding van inkoop. Hierin is de centrale vraag of de voorgenomen aanschaf een Te Beschermen Belang raakt en of daar risico's voor de nationale veiligheid uit voortvloeien. Het uitvoeren van een risicoanalyse gebeurt gefaseerd. Bij een vermoeden dat sprake kan zijn van risico's voor de nationale veiligheid, wordt eerst een quick-scan uitgevoerd. Als de quick-scan laat zien dat die risico's er kunnen zijn, dan wordt een risicoanalyse gemaakt. In deze risicoanalyse wordt goed gekeken of bij de voorgenomen inkoopopdracht risico's ontstaan voor de nationale veiligheid. Hier is belangrijk dat de ministeries



goed weten wat hun Te Beschermen Belangen (TBB) zijn. De uitkomsten van deze analyse worden schriftelijk vastgelegd. Het vastleggen van de uitkomsten van de analyse vindt plaats in het verwervingsdossier. Wie binnen het organisatieonderdeel verantwoordelijk is voor de risicoanalyse, wordt in het midden gelaten. Het is te verwachten dat deze rol wordt opgepakt door functionarissen die bekend zijn met (informatie-)beveiligingsvraagstukken. Ook wordt vastgelegd of de risico's voor de nationale veiligheid voldoende kunnen worden beheerst met mitigerende maatregelen, zodat met in achtname van deze minder ingrijpende maatregelen de ABRO niet hoeven worden toegepast op de voorgenomen Bijzondere opdracht. Een voorbeeld hiervan is het tijdelijk verwijderen van bijzondere of gerubriceerde sensoren uit een dienstvoertuig, voorafgaand aan het naar een garagebedrijf brengen van zo'n dienstvoertuig voor onderhoud. Het garagebedrijf hoeft dan niet het ABRO-proces te ondergaan voor het mogen uitvoeren van een dergelijke onderhoudsbeurt aan het dienstvoertuig. De ABRO wordt dus niet automatisch toegepast; eerst wordt overwogen of minder ingrijpende maatregelen afdoende risicomitigatie opleveren.

Lid 2 geeft aan dat indien bij de risicoanalyse uit lid 1 geconstateerd wordt dat een voorgenomen inkoop een TBB raakt en tevens een risico voor de nationale veiligheid vormt, en indien de risico's voor de nationale veiligheid, bedoeld in lid 1, niet of onvoldoende beheerst kunnen worden met minder ingrijpende mitigerende maatregelen dan de ABRO toepassen, de minister dan de relevante eisen en maatregelen uit de ABRO toepast in het inkooptraject, om het doel van dit kaderbesluit te bereiken: mitigeren van dergelijke risico's. De relevante beveiligingsvoorschriften zijn gebaseerd op het rubriceringsniveau van de inkoop.

Lid 3 geeft aan dat de minister dan een aanvraag indient bij NBIV om te onderzoeken of de betreffende (beoogde) leverancier(s) aan deze voorschriften voldoet(t)(n). Het NBIV is opgericht om te onderzoeken of desbetreffende leveranciers voldoen aan het van toepassing verklaarde ABRO-voorschrift. Het NBIV geeft een verklaring af aan het organisatieonderdeel op basis van het verrichte onderzoek naar het voldoen aan de van toepassing verklaarde voorschriften uit de ABRO.

Lid 4 beschrijft de mogelijkheid in uitzonderlijke situaties van overleg tussen de desbetreffende minister en NBIV indien NBIV constateert dat toepassing van het ABRO-voorschrift leidt tot een disproportionele of onuitvoerbare situatie. In een dergelijk overleg wordt bezien hoe in een dergelijke uitzonderingssituatie de proportionaliteit en uitvoerbaarheid met maatwerk het beste zijn gediend, waarbij de risico's voor de nationale veiligheid voldoende worden beheerst of, bij uitblijven hiervan, de desbetreffende minister beperkte risicoacceptatie toepast.

Lid 5 en 6 bepalen dat de minister de uitkomsten van het NBIV-onderzoek in acht neemt, of een gemotiveerde afwijking hiervan vastlegt. Hoewel de minister een eigen verantwoordelijkheid heeft rond het opvolgen van het door NBIV verrichte onderzoek, wordt, gelet op de betrokken nationale veiligheidsrisico's geadviseerd terughoudend en slechts in uitzonderlijke gevallen hiervan af te wijken. In een dergelijk geval zal een afwijking duidelijk moeten worden gemotiveerd waarbij ook de aanbestedings- en civielrechtelijke gevolgen en/of risico's in de beoordeling worden betrokken, en tevens door SG of een door SG daartoe gemandateerde functionaris voor akkoord moeten worden bevonden. Het vastleggen van een dergelijk afwijken vindt plaats in het verwervingsdossier, mede opdat een toezichthouder dit kan beoordelen.

In dit artikel wordt gesproken over de minister en niet van aanbestedende diensten omdat in bepaalde gevallen (bij categoriemanagement en bij IUCs) de aanbestedende dienst niet dezelfde overheidsdienst is die de risicoanalyse uit lid 1 maakt.

#### **Artikel 4 (Uitzonderingen)**

De bepalingen in dit besluit bewerkstelligen een hechtere interdepartementale samenwerking waarmee de rijksdienst wendbaarder en uniformer wordt ten aanzien van het mitigeren van risico's voor de nationale veiligheid bij het zakendoen met het bedrijfsleven. Elke organisatie zal haar eigen inspanning moeten leveren en aanpassing moeten doen om aan de bepalingen uit het besluit tegemoet te kunnen komen. Voor de implementatie van de ABRO binnen de organisaties vallend onder de reikwijdte is een periode voorzien van twee jaar na inwerkingtreding van dit besluit. Er kan op onderdelen afgeweken worden wanneer dit de effectiviteit van de met dit besluit beoogde doelen ten goede komt en dit geschiedt na overleg met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.



---

### **Artikel 5 (Evaluatie)**

Het artikel regelt dat er uiterlijk drie jaar na de inwerkingtreding van het besluit, en vervolgens om de drie jaren, een evaluatie van dit besluit plaatsvindt. In deze evaluatiebepaling komt ook het groeimodel van dit besluit tot uitdrukking. Ontwikkeling van dit besluit, op basis van de ervaringen over de werking van het besluit, kan met deze evaluatiebepaling eens in de drie jaar plaatsvinden.