

Vergaderjaar 2024–2025

26 643

Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

30 821

Nationale Veiligheid

Nr. 1328

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 maart 2025

Met deze brief informeren wij u, in lijn met het Regeerprogramma (bijlage bij kamerstuk 36 471, nr. 96) en in vervolg op onze brief van 23 augustus 2024¹ en zoals toegezegd aan uw Kamer, over de voortgang van de ontwikkeling van de Algemene Beveiligingseisen voor Rijksoverheidsopdrachten (ABRO). Deze beveiligingseisen zullen de risico's voor de nationale veiligheid, bij opdrachten tussen overheid en bedrijfsleven tot een aanvaardbaar niveau beperken. De Algemene Beveiligingseisen voor Defensieopdrachten (ABDO) staan aan de basis voor deze Rijksbrede beveiligingseisen.

In deze brief lichten wij het doel van de ABRO toe, samen met het in voorbereiding zijnde regelgevings- en organisatorisch kader en de vervolgstappen. Tevens behandelen wij de planning, evenals de relatie met het wetsvoorstel weerbaarheid defensie- en veiligheidgerelateerde industrie.

1. Kern

Onder leiding van de programmadirectie ABRO wordt er gewerkt aan het «ABRO-kaderbesluit», gebaseerd op het Coördinatiebesluit Organisatie, Bedrijfsvoering en Informatiesystemen Rijksdienst.² Met dat kaderbesluit zal «ABRO 2025» een vast onderdeel worden van overheidscontracten met leveranciers.

ABRO voert op hoofdlijnen twee wijzigingen door:

- Een uniforme set beveiligingseisen (ABRO 2025) gaat gelden voor alle overheidsopdrachten van de rijksoverheid en politie die risico's voor de nationale veiligheid inhouden.

¹ TK 2023/2024, 26 643 en 30 821, nr. 1215

² wetten.nl - Regeling - Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijksdienst - BWBR0029514

- De naleving van ABRO 2025 wordt gecontroleerd door het Nationaal Bureau Industrieveiligheid (NBIV), een samenwerkingsverband van de AIVD en de MIVD³.

ABRO 2025 is van toepassing op leveranciers die gevoelige en/of gerubriceerde overheidsopdrachten uitvoeren. De Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Defensie zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor ABRO, zonder inkoopverantwoordelijkheden van de rijksoverheid en politie te wijzigen. Naar verwachting passen de eerste departementen ABRO vanaf de zomer van 2025 toe. We hechten er aan de verschillende branches en clusters hierop goed voor te bereiden. Het bedrijfsleven zal daarom de komende periode intensief worden geïnformeerd. Tevens worden voorbereidingen getroffen om ABRO uit te breiden naar andere overheidsorganisaties en vitale sectoren.

2. Doel ABRO

Het doel van ABRO is om risico's voor de nationale veiligheid te beperken als de rijksoverheid en de politie zakendoen met het bedrijfsleven. Het kabinet beschouwt veiligheid en een weerbare samenleving als topprioriteit.

Het dreigingsbeeld statelijke actoren 2 (DBSA2) beschrijft dat bij overheidsinkopen en opdrachten, onder meer door Defensie en de politie, spionagerisico's zijn geconstateerd. Stataelijke actoren kunnen via inkooptrajecten toegang krijgen tot gevoelige systemen of informatie. Ook kunnen zij via hun diensten of producten persoonsgegevens verzamelen, hoogwaardige technologieën bemachtigen of inzicht krijgen in overheidsactiviteiten. Daarnaast kunnen zij inkooptrajecten zelf misbruiken om gevoelige informatie te verkrijgen.

In het najaar van 2023 is het ABRO-programma gestart als onderdeel van de Cybersecuritystrategie 2022–2028 om deze risico's te verkleinen. De ABRO levert een belangrijke bijdrage aan de ambitie om Nederland weerbaarder te maken.⁴

3. Regelgevings- en organisatorisch kader in voorbereiding

ABRO wordt stapsgewijs ingevoerd om een beheerste en snelle implementatie bij de rijksoverheid te realiseren. In de eerste tranche gaan ongeveer 50 organisaties, waaronder alle ministeries en agentschappen van de Rijkdienst, deze eisen stellen bij opdrachten. Voor die organisaties geldt de ministeriële verantwoordelijkheid. Om dit op korte termijn mogelijk te maken is gekozen voor een basis in het Coördinatiebesluit Organisatie, Bedrijfsvoering en Informatiesystemen Rijkdienst.⁵

Het uitvoerend ABRO-kaderbesluit is voor de departementen, de agentschappen en de politie in voorbereiding. In dit besluit schrijft de Minister van BZK voor dat alle ministeries bij hun opdrachten een aantal stappen moeten volgen om risico's te minimaliseren. Als eerste stap kan een ministerie risico's weghalen of kleiner maken. Als bijvoorbeeld een dienstvoertuig voor onderhoud naar een garagebedrijf gaat, kan het ministerie tijdelijk sensoren daaruit verwijderen. Als dan geen risico resteert, hoeft het garagebedrijf het ABRO-proces voor die opdracht niet te ondergaan. Als er dan nog steeds een risico is, is ABRO van toepassing.

³ Staatscourant 2025, nr. 6892

⁴ TK 2022/2023, 26 643 en 30 821, nr. 1007 en het Actieplan Nederlandse Cybersecuritystrategie 2022–2028

⁵ wetten.nl - Regeling - Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijkdienst - BWBR0029514

De politie zal deze beveiligingseisen ook gaan gebruiken, maar voor haar is het ABRO-kaderbesluit niet van toepassing omdat zij niet onder genoemd coördinatiebesluit valt. In overleg met de politie en de ministeries van BZK en Justitie en Veiligheid wordt een apart convenant voorbereid. Hierin wordt vastgesteld dat de politie ABRO toepast bij inkoopprojecten die daarvoor in aanmerking komen, en dat zij als gelijkwaardige partner meedoet in de ABRO-overlegstructuren. Zodra het ABRO-kaderbesluit en ABRO 2025 zijn vastgesteld, worden deze met uw Kamer gedeeld, naar verwachting voor het zomerreces. Voor Defensie vervangt de ABRO 2025 de ABDO 2019; voor lopende contracten van Defensie blijft ABDO 2019 van kracht. Er is derhalve geen stapeling van regeldruk.

De Ministers van BZK en Defensie zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de ABRO 2025. Vanwege de rol van de AIVD en MIVD zijn zij ook verantwoordelijk voor het beleid, de uitvoering en het toezicht op de ABRO-aspecten bij overheidsopdrachten.

- De Minister van BZK is verantwoordelijk voor de uitvoering van ABRO binnen het civiele domein.
- De Minister van Defensie is verantwoordelijk voor ABRO bij defensieopdrachten.

De verantwoordelijkheid van de Ministers van BZK en van Defensie ontslaat andere bewindspersonen en de politie niet van hun verantwoordelijkheid voor inkoop en aanbesteding. Elke inkopende organisatie blijft verantwoordelijk voor haar eigen overheidsopdrachten, ook als die de nationale veiligheid raken.

Voor de uitvoering en controle op ABRO is het NBIV opgericht. Dit samenwerkingsverband tussen de AIVD en MIVD is gebaseerd op artikel 86 lid 4 Wiv 2017. Het NBIV brengt het huidige bureau industrieveiligheid van de MIVD en delen van de Unit Weerbaarheid van de AIVD samen. De ministeriële regeling is gepubliceerd in de Staatscourant.⁶

Een gevolg van de invoering van ABRO is dat de verantwoordelijke Ministers bij meer bedrijven vertrouwensfuncties aanwijzen. De Unit Veiligheidsonderzoeken⁷ (UVO), die de Verklaringen van Geen Bezwaar (VGB) afgeeft, vervult deze rol ook bij ABRO.

De inkopende organisaties van de eerste tranche worden voorbereid op ABRO. Zij gaan een uniforme set van beveiligingseisen hanteren. De ABRO-programmadirectie adviseert de ministeries en politie hierbij. Het streven is dat alle tranche 1 organisaties binnen twee jaar na de start klaar zijn om ABRO toe te passen. Dit zal geleidelijk gebeuren waarbij rekening wordt gehouden met de risico's voor de nationale veiligheid, de implementatiegereedheid van de ministeries en het absorptievermogen van het NBIV dat gradueel uitbreidt. Een rapportage- en overlegstructuur zal onderdeel uitmaken van de governance rondom ABRO.

In tegenstelling tot interne beveiligingsdocumenten van het Rijk en defensie legt ABRO 2025 ook verplichtingen op voor leveranciers. ABRO 2025 kent vier beveiligingsniveaus, oplopend van departementaal-vertrouwelijk tot en met staatsgeheim zeer geheim, elk met specifieke eisen. Het bedrijfsleven vroeg om een eenduidige set beveiligingseisen, en met ABRO wordt hieraan voldaan. Leveranciers worden door één instantie, het NBIV, gecontroleerd op het naleven van deze eisen. Deze uniforme set van eisen en controle hierop vereenvoudigen de processen voor bedrijven die overheidscontracten afsluiten. Het bedrijfsleven wordt geïnformeerd via de branche- en clusterorganisaties (zoals VNO/NCW

⁶ Staatscourant 2025, nr. 6892

⁷ Zie Regeling van 20 september 2018 van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Defensie houdende het stellen van regels met betrekking tot een Unit Veiligheidsonderzoeken (Regeling UVO 2018), Staatscourant 2018, 53581 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen

MKB Nederland en de NIDV) die bedrijven vertegenwoordigen die actief zijn in het defensie- en veiligheidsdomein. Wij benaderen en ondersteunen deze organisaties actief bij het informeren en voorlichten van hun achterban over ABRO 2025. De nadruk ligt in eerste instantie op bedrijven die zaken doen met de inkopende organisaties in de eerste tranche.

ABRO 2025 moet snel aan te passen zijn wanneer dit nodig is. Een wijziging verloopt in principe via een interdepartementaal goedkeuringsproces, maar kan ook via een spoedprocedure. Bijvoorbeeld als Defensie snel moet reageren op gewijzigde NAVO-, EU- of bindende internationale afspraken.

4. Wat volgt?

De voorbereidingen voor de uitbreiding naar de inkopende organisaties van tranche 2 en 3 zijn gestart. Dit betreft voornamelijk zelfstandige bestuursorganen, decentrale overheden, bedrijven uit de vitale sectoren en Hoge Colleges van Staat. Juridische instrumenten, financiën en organisatorische afspraken worden verder uitgewerkt. Dit vergt besluitvorming binnen het kabinet. Uw Kamer wordt tijdig geïnformeerd over de voortgang.

Het opstellen van het regelgevings- en organisatorische kader voor ABRO en de implementatie bij de opvolgende tranches vereisen extra capaciteit. Bij BZK wordt bekeken of een multidisciplinair team kan worden samengesteld om in deze behoefte te voorzien. Dit team, als opvolger van de tijdelijke ABRO-programmadirectie, zal verantwoordelijk zijn voor het beleidsaspect «inkopen en nationale veiligheid». Dit omvat zowel de interdepartementale beleidsvormende en kaderstellende aansturing als de coördinatie van de advisering over ABRO. Tegelijkertijd wordt onderzocht hoe de inkoopexpertise centraal kan worden aangeboden voor aankopen waarbij de nationale veiligheid in het geding is.

5. Voortgang: planning op hoofdlijnen

De invoering van ABRO verloopt volgens de volgende planning

- Het NBIV wordt op korte termijn operationeel en maakt zich klaar voor het uitvoeren van controles bij bedrijven die leveren aan organisaties die onderdeel zijn van de eerste tranche.
- We streven ernaar om voor het zomerreces het regelgevings- en organisatorische kader van ABRO af te ronden.
- De eerste organisaties van tranche 1 starten naar verwachting vanaf de zomer met het toepassen van ABRO. De volledige tranche 1 past naar verwachting binnen twee jaar ABRO geleidelijk toe.
- Voorbereidingen voor de invoering van ABRO bij de tweede en derde tranches zijn gestart.
- Verder wordt onderzocht hoe de benodigde multidisciplinaire capaciteit voor het beleidsaspect «inkopen en nationale veiligheid» centraal kan worden georganiseerd.

6. Relatie met wetsvoorstel weerbaarheid defensie- en veiligheid gerelateerde industrie

Zoals hierboven aangegeven beschouwt het kabinet veiligheid en een weerbare samenleving als topprioriteit. In dit kader werken het Ministerie van Defensie en het Ministerie van Economische Zaken, parallel aan de ABRO, aan een wetsvoorstel voor de weerbaarheid van de defensie en veiligheidsgerelateerde industrie.

Naar verwachting zal het wetsvoorstel in het derde kwartaal van dit jaar worden voorgelegd aan de Raad van State. Het wetsvoorstel bestaat uit drie onderdelen. Allereerst een veiligheidstoets voor investeringen in defensie- en veiligheidsgerelateerde industrie. Ten tweede marktordening en tot slot een geschiktheidsverklaring ingevoerd voor Nederlandse bedrijven die willen deelnemen aan NAVO- en EU-defensieprogramma's. Met deze onderdelen wordt de Nederlandse defensie en veiligheidsgerelateerde industrie beter beschermd, versterkt en beter internationaal gepositioneerd.

Tevens zullen eisen worden gesteld aan de zeggenschapsstructuur van relevante ondernemingen om de nationale veiligheidsbelangen beter te waarborgen. Het kabinet blijft zich onverminderd inzetten om risico's op rijksniveau te verkleinen en de weerbaarheid van Nederland verder te ontwikkelen.

Tot slot

Met het beschreven regelgevings- en organisatorische kader voor ABRO realiseren wij de invoering voor de eerste tranche op korte termijn. Voorbereidingen voor de volgende tranches zijn ingang gezet. Wij verwachten hiermee een belangrijke bijdrage te leveren aan het beperken van de risico's bij overheidsinkopen. In het derde kwartaal van 2025 ontvangt uw Kamer opnieuw een voortgangsrapportage.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J.J.M. Uitermark

De Minister van Defensie,
R.P. Brekelmans