



Adviescollege
toetsing regeldruk

Aan de minister van Justitie en Veiligheid
De heer D.M. van Weel
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Onze referentie

MvH/RvZ/JH/bs/ATR3720/2025-U048

Uw referentie

Datum

4 april 2025

Onderwerp

Cyberbeveiligingsbesluit en Besluit weerbaarheid kritieke entiteiten

Geachte heer Van Weel,

Op 20 februari 2025 is aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) om advies gevraagd over het *Cyberbeveiligingsbesluit* (hierna: het Cbb) en het *Besluit weerbaarheid kritieke entiteiten* (hierna: het Bwke). De uiterste adviesdatum is 4 april 2025.

Inhoud en context

De NIS2-richtlijn en de implementatiewet 'Cyberbeveiligingswet' verplichten essentiële en belangrijke entiteiten¹ tot het nemen van maatregelen om de risico's voor hun netwerk- en informatiesystemen te beheersen. Het Cbb werkt de zorgplicht, de eisen aan bestuursleden van een entiteit en de registratieplicht verder uit.

De CER-richtlijn en de implementatiewet 'Wet weerbaarheid kritieke entiteiten' verplichten kritieke entiteiten tot het nemen van maatregelen om haar weerbaarheid te borgen. Het Bwke werkt de zorgplicht verder uit evenals de verplichte risicobeoordeling.

Op 1 juli 2024 adviseerde het college over de wetsvoorstellen 'Cyberbeveiligingswet' en 'Wet weerbaarheid kritieke entiteiten'.² Het college adviseerde onder andere om nut en noodzaak van de wetsvoorstellen te verduidelijken, de regeldrukberekening te verbeteren en om de werkbaarheid voor het mkb te toetsen. Het eindoordeel luidde 'niet indienen, tenzij'.

¹ Entiteiten zijn organisaties in sectoren waarbij uitval van diensten zorgt voor maatschappelijke en economische ontwrichting, zoals de sectoren energie, gezondheidszorg, drinkwater en onderzoek. Dit kunnen bedrijven zijn, maar ook overheidsinstanties.

² [ATR-advies Wetsvoorstellen Cyberbeveiligingswet \(Cbw\) en de Wet weerbaarheid kritieke entiteiten \(Wwke\)](#) | [ATR-advies](#) | [Adviescollege toetsing regeldruk](#)

Contact:

Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG

Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG

info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl

Tel: 070-310 86 66

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Het Cbb en het Bwke werken de algemene verplichtingen van de respectievelijke wetsvoorstellen 'Cyberbeveiligingswet' en 'Wet weerbaarheid kritieke entiteiten' uit. Die noodzaak volgt uit de wetsvoorstellen. Beide besluiten verduidelijken de gevraagde inspanning van entiteiten en beogen de risico's voor de dienstverlening te beheersen.

Het doel van de bovenliggende wetsvoorstellen en richtlijnen is om essentiële en belangrijke entiteiten (Cbw) en kritieke entiteiten (Wwke) weerbaar te maken tegen (cyber)dreigingen en essentiële dienstverlening te borgen. Uit de toelichtingen bij de wetsvoorstellen bleek onvoldoende op welke punten de huidige wetgeving tekortschiet in het bereiken van die doelstelling. ATR adviseerde om dit toe te lichten (zie het advies genoemd in voetnoot 2, adviespunt 1.1). De aangepaste toelichtingen bij de versie die aan de Raad van State is voorgelegd, geven niet de geadviseerde verduidelijking. De toelichtingen bij de onderhavige besluiten maken evenmin duidelijk op welke onderdelen de huidige wet- en regelgeving niet volstaat. Het eerdere adviespunt van ATR blijft daarmee actueel.

2. Minder belastende alternatieven

De uitwerkingsbesluiten blijven binnen de kaders van de implementatiewetgeving. Op sommige punten laten de besluiten de concrete invulling van bepaalde verplichtingen aan de entiteiten over. Op andere punten is dat niet het geval. Het college stelt dat zo veel mogelijk gekozen moet worden voor de minst belastende invulling van de verplichtingen uit de richtlijnen (en van de implementatiewetgeving als gevolg daarvan). Anders is sprake van een nationale kop. Uit de toelichtingen blijkt niet in hoeverre de besluiten dit uitgangspunt overal volgen. Mkb'ers hebben bijvoorbeeld bij raadpleging over het Cbb gesuggereerd om aan te sluiten bij de bestaande ISO-norm 27001. Dat is een bekende en veel gebruikte norm. Aansluiting bij die norm kan minder belastend zijn dan een nieuwe of andere norm.

Ook op andere punten lijken de besluiten verder te gaan dan de Europese richtlijnen. In de besluiten is niet gekozen voor duidelijke doelvoorschriften. De besluiten stellen extra eisen aan de training van bestuurders, de noodcommunicatiesystemen, het omgaan met informatie en het verstrekken van gegevens. De redenen hiervoor blijken niet uit de toelichting. Terwijl dit mogelijk nationale koppen zijn.

Sommige entiteiten vallen onder de werking van zowel de Cbw als de Wwke. Om de lastendruk te beperken, zou één autoriteit voor die entiteiten voor de hand liggen. Daar is niet voor gekozen. Uit de toelichting blijkt dat de autoriteiten 'nauw samenwerken'. In hoeverre die beoogde samenwerking daadwerkelijk leidt tot minder lastendruk, wordt niet duidelijk.

Tot slot leven er zorgen bij het bedrijfsleven over mogelijke overlap met de verplichtingen uit Europese uitvoeringsverordening voor de digitale sector (Digital Markets act). Daar geeft de toelichting bij het Cyberbeveiligingsbesluit geen uitsluitel over.

2.1 Het college adviseert om toe te lichten welke alternatieven voor de nationale koppen zijn gezien en toe te lichten waarom niet is gekozen voor die (minder belastende) alternatieven.

3. Werkbaarheid

Het college constateert dat het mkb is geraadpleegd. In de toelichtingen is de reactie van enkele entiteiten (mkb'ers) op de voorgenomen besluiten beschreven. De mkb'ers uiten zorgen over de werkbaarheid. Dat betreft bijvoorbeeld het mogelijk beperkte aantal aanbieders van (cyber)diensten en de afhankelijkheid daarvan, en ook de hoge administratielasten. Uit de toelichtingen blijkt niet hoe met die zorgen is omgegaan.

Het is daarnaast de vraag of aan mkb'ers dezelfde eisen gesteld moeten worden als aan grotere entiteiten, bijvoorbeeld vanwege het managementsysteem om aan de zorgplicht te kunnen voldoen. Uit de toelichting wordt ten slotte ook niet duidelijk of (gerichte) overheidssteuning aan het mkb zal worden geboden. Dit laatste zou de werkbaarheid van de verplichtingen voor het mkb aanzienlijk kunnen verbeteren.

3.1 Het college adviseert om de werkbaarheid van de besluiten te onderzoeken en consequent toe te lichten hoe met alle zorgen en kritiek van de relevante entiteiten is omgegaan.

4. Gevolgen regeldruk

De gevolgen voor de regeldruk zijn op basis van een extern onderzoek beschreven. Ze zijn echter niet volledig:

- De entiteiten moeten een risicobeoordeling maken. Bij die beoordeling moeten ook leveranciers worden bevestigd. De regeldrukkosten voor die leveranciers zijn niet meegenomen in de regeldrukberekening.
- De leveranciers moeten mogelijk derden raadplegen. De (regeldruk)kosten van dit 'trickle-down' effect zijn niet in beeld.
- Verder moeten entiteiten voorraden aanhouden. Een inschatting van de kosten daarvan ontbreekt. De geraadpleegde entiteiten vinden die lastig te maken. Daarbij treft het ook andersoortige entiteiten dan de partijen die in het onderzoek zijn geraadpleegd. In dit soort situaties ligt het voor de hand om met scenario's te werken.
- Specifiek voor de zorgplicht van het Bwke constateert het college dat de regeldruk daarvan door een zogenoemde *gap-analyse* in beeld wordt gebracht. Sommige entiteiten hebben die vergelijking tussen de huidige situatie en de straks benodigde situatie gemaakt. De beperkte opbrengst van de analyse is niet meegenomen in de regeldrukberekening. Die berekening is dus ook op dit punt niet compleet. In de toelichting op het Bwke is evenmin een inschatting gemaakt.

Over de berekening zelf merkt het college nog het volgende op. Enkele entiteiten zijn gevraagd naar de verwachte tijdbesteding en 'out-of-pocket'-kosten. De geschatte tijdbesteding is volgens vermenigvuldigd met een uurtarief. Het aantal uren aan tijdbesteding is niet onderbouwd. Het college acht enig inzicht in de opbouw van de schatting nuttig, omdat het gaat om

een zeer aanzienlijk aantal uren tijdbesteding (bijvoorbeeld 2.177 uren om het Cbb te implementeren). Verder is het aantal uren een gemiddelde van de inschattingen van zes entiteiten. De steekproef is daarmee beperkt in relatie tot de omvang van de doelgroep (te weten 8.100 bedrijven die vallen onder het Cbb en 500 bedrijven die (ook) vallen onder de Bwke).

In de huidige berekening komen de regeldrukkosten vanwege de implementatie van het Cbb uit op € 1,3 miljard aan eenmalige kosten en op € 800 miljoen aan structurele kosten. In de huidige berekening komen de regeldrukkosten vanwege de implementatie van het Bwke uit op € 7 miljoen aan eenmalige kosten en op € 800.000,- aan structurele kosten.

4.1 Het college adviseert om de regeldruk, overeenkomstig de daarvoor geldende Rijksbrede methodiek, ook in kaart te brengen voor de zorgplicht van het Bwke en beter te onderbouwen hoe verschillende inschattingen tot stand zijn gekomen.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

Niet indienen / vaststellen.

De regeldruk als gevolg van het Cbb en het Bwke zijn in absolute zin zeer aanzienlijk. Uit de toelichting blijkt niet goed of deze regeldruk nodig en nuttig is. Het is immers niet duidelijk op welke punten de huidige wetgeving tekortschiet. Daarbij blijkt uit de toelichting niet waarom is gekozen voor implementatie met nationale koppen. Lastenluwere implementatie lijkt mogelijk en dat zou tot minder regeldruk leiden.

Het college verzoekt u om een eventueel gewijzigde versie van de besluiten voor te leggen, zodat bepaald kan worden of een aanvullende zienswijze opportuun is.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris