



National Risk Assessment Corruptie

Samenvatting

Cahier 2026-02

**L.F. Heuts
H.C.J. van der Veen**

National Risk Assessment Corruptie

Samenvatting

Cahier 2026-2

L.F. Heuts
H.C.J. van der Veen

Cahier

De reeks Cahier omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum is verricht. Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Justitie en Veiligheid weergeeft.

Met dank aan Lammert Joustra voor het beschikbaar stellen van de afbeelding op de omslag van dit rapport.

Samenvatting

Achtergrond van het onderzoek

In juni 2025 presenteerden de ministeries van Justitie en Veiligheid (JenV) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een rijksbrede aanpak van corruptie die samenhangt met het integriteitsbeleid en voortbouwt op al lopende initiatieven. Hierbinnen wordt gewerkt langs vier lijnen: 1) inzetten op de grootste kwetsbaarheden, 2) het vergroten van de weerbaarheid van de belangrijkste overheidsprocessen en -systemen, 3) het vergroten van de weerbaarheid van de private sector, en 4) effectief strafrechtelijk interveniëren. Binnen deze pijlers richt de nieuwe aanpak zich onder andere op enkele specifieke processen en sectoren die verbeteringen moeten opleveren voor de nationale veiligheid en economie, waaronder de bedrijfsvoering van het rijk, het uitgifteproces van reis- en identiteitsdocumenten, de weerbaarheid van ambtenaren bij decentrale overheden en de transport- en logistieksector. Ook zijn structurele investeringen voorzien in de Rijksrecherche, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), het Openbaar Ministerie (OM) en de rechtspraak voor de opsporing en bestraffing van corruptie en criminele inmenging. Samenhangend hiermee worden maatregelen op het terrein van integriteitsbeleid ingevoerd die breed toepasbaar zijn in de publieke en private sector, zoals het weerbaarder maken van ambtenaren door in te zetten op het vergroten van bewustzijn en meer aandacht te besteden aan corruptierisico's in bestaande integriteitstrainingen. De Kamerbrief vermeldt ook dat het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) de grootste corruptierisico's voor Nederland in kaart brengt (Kamerbrief anti-corruptieaanpak, 20 juni 2025).

Het ministerie van JenV heeft het WODC gevraagd om op terrein van corruptie een *National Risk Assessment* (NRA) uit te voeren en het kabinet is voornemens periodiek de NRA Corruptie te laten actualiseren. De voorliggende NRA vormt de eerste *risk assessment* op het terrein van corruptie in ons land. Het centrale doel van dit onderzoek is het bieden van inzicht in de grootste corruptierisico's voor Nederland. De NRA beoogt aangrijpingspunten op te leveren die gebruikt kunnen worden bij de prioritering van nieuw of aangescherpt integriteits- en anti-corruptiebeleid. Hiertoe zijn in de NRA op basis van expertoordelen 1) de grootste dreigingen voor Nederland geïdentificeerd uit een longlist van corruptiedreigingen, 2) is de potentiële impact van die dreigingen ingeschat en 3) is de weerbaarheid van het anti-corruptie-instrumentarium tegen de grootste dreigingen bepaald. Het anti-corruptie instrumentarium betrof zowel preventieve instrumenten ter bevordering van de integriteit en ter voorkoming van corruptie binnen publieke en private partijen, als repressieve instrumenten ten behoeve van de opsporing, handhaving en het toezicht ten aanzien van corruptie.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van april 2024 tot en met januari 2026.

Wat is corruptie?

Het fenomeen 'corruptie' is een containerbegrip dat geen losstaand feit in het Wetboek van Strafrecht (Sr) betreft maar waaronder diverse Sr-feiten vallen. Zo vallen niet

alleen ambtelijke omkoping (waarbij een ambtenaar gecorrumpeerd wordt, artikelen 177 tot en met 178a en artikelen 363 tot en met 364a Sr) en niet-ambtelijke omkoping (waarbij een niet-ambtelijke ofwel private partij gecorrumpeerd wordt, artikel 328ter en 328quater Sr) onder het begrip 'corruptie'. Ook de volgende Sr-feiten die betrekking hebben op andersoortige criminaliteitsvormen kunnen gerelateerd zijn aan corruptie:¹ strafverhoging voor een ambtenaar die een strafbaar feit pleegt met misbruik van gezag of schending van zijn plichten (artikel 44 Sr), ambtsdwang (artikel 179 Sr), verduistering van geld (artikel 359 Sr), valsheid in geschrifte (artikel 225 en artikel 360 Sr), verduistering van zaken bestemd voor bewijs (artikel 361 Sr), misbruik van gezag (artikel 365 Sr), knevelarij (artikel 366 Sr), schending van het ambtsgeheim (artikel 272 Sr) en het verduisteren van in beslag genomen goederen (artikelen 321 en 322 Sr).

Transparency International, een internationale non-gouvernementele organisatie (ngo) die is opgericht ter bestrijding van corruptie, hanteert een ruime definitie van corruptie: 'het misbruik van toevertrouwde macht voor persoonlijk gewin'. Deze definitie omvat alle vormen van machtsmisbruik door eenieder die macht toevertrouwd heeft gekregen. Iemand is corrupt wanneer hem of haar macht is toegekend en hij of zij die macht vervolgens misbruikt om zichzelf of een ander te bevoordelen.² De definitie van *Transparency International* geldt inmiddels als de internationaal aanvaarde definitie voor corruptie. Ook de Nederlandse overheid³ en organisaties als de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)⁴ hanteren deze definitie. De NRA Corruptie sluit hier bij aan.

Focus van deze NRA

Er is voor deze eerste NRA Corruptie bewust gekozen om de focus te leggen op het Europese deel van Nederland. Het onderzoek richtte zich dus niet op Caribisch Nederland ofwel de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (bijzondere gemeenten van Nederland).⁵ Omdat de NRA zich tot doel stelt de grootste corruptierisico's voor Nederland te identificeren is een brede insteek voor het onderzoek gekozen: er is naar binnen- en buitenlandse ambtelijke en niet-ambtelijke corruptie gekeken. Het gaat om de volgende vormen van corruptie:

- **Binnenlandse ambtelijke corruptie** waarbij een Nederlandse ambtenaar corrupt handelt en/of gecorrumpeerd wordt. Het Sr hanteert een brede afbakening van wie een ambtenaar is. Het betreft niet alleen personen die werkzaam zijn bij gemeenten, provincies, de rijksoverheid en hun uitvoeringsorganisaties, maar ook volksvertegenwoordigers (leden van gemeenteraden, Provinciale Staten en de Eerste en Tweede Kamer), politiek bestuurders (burgemeesters en wethouders, Commissarissen van de Koning en Gedeputeerden, en ministers en

¹ Zie bijvoorbeeld Fedorova en Kuypers (2022). De strafrechtelijke aanpak van ambtelijke corruptie in Nederland. In R. J. N. Schlössels, J. J. J. Sillen, & R. B. J. Tinnevelt, (red.), *Naar een weerbare rechtsstaat* (pp. 163-182). Wolters Kluwer.

² [Wat is corruptie? - Transparency International Nederland.](#)

³ Zie bijvoorbeeld [Kamerbrief anti-corruptieaanpak \(20 juni 2025\)](#).

⁴ Zie bijvoorbeeld OESO (2025a). *Corruption as a Development Obstacle. Policy Brief on Managing the Risk of Corruption Series*. OECD Publishing.

⁵ Een belangrijke reden om geen gezamenlijke NRA voor het Europese en Caribische deel van Nederland uit te voeren, zijn de aanzienlijke contextuele verschillen tussen beide gebieden wat betreft hun geografische, demografische, sociaal-culturele, politiek-bestuurlijke, economische en criminologische kenmerken. Het betreft verschillen die kunnen samenhangen met de kwetsbaarheid voor corruptie. Een andere reden is dat in beide gebieden een andersoortig anti-corruptie-instrumentarium bestaat om de corruptiedreigingen te voorkomen en tegen te gaan en dat er op een andere wijze daaraan uitvoering wordt gegeven.

staatssecretarissen), rechters en leden van vertegenwoordigende organen zoals waterschappen.⁶

- **Binnenlandse niet-ambtelijke corruptie** waarbij niet-ambtelijke ofwel private partijen die in Nederland zijn gevestigd, corrupt handelen of gecorrumpeerd worden. Hierbij kan het gaan om een grote verscheidenheid aan private partijen: individuen, groepen personen, bedrijven (of hun personeel) en niet-commerciële organisaties zoals een ngo (of hun personeel). Bij bedrijven kan gedacht worden aan financiële en niet-financiële dienstverleners zoals accountantskantoren, administratiekantoren, trustkantoren, advocatenkantoren, notariskantoren, handelsondernemingen, bouwbedrijven, farmaceutische bedrijven, zorginstellingen, beveiligingsbedrijven, logistieke bedrijven etc. Hoewel private partijen die corrupt handelen of andere partijen corrumperen, in feite crimineel handelen, maken zij niet – of in ieder geval niet altijd – deel uit van de georganiseerde criminaliteit of criminele samenwerkingsverbanden (vanaf nu: 'criminele organisaties'). Om die reden maakt deze NRA een onderscheid tussen criminele organisaties en private partijen als afzonderlijke corrumperende actoren.
- **Buitenlandse ambtelijke en niet-ambtelijke corruptie** waarbij het gaat om internationaal actieve Nederlandse private partijen – bedrijven maar ook niet-commerciële partijen als ngo's – die publieke of private partijen in het buitenland corrumperen.

Het begrip 'corruptiedreiging' dat centraal staat in deze NRA, bestaat uit de volgende drie elementen:

- **Actoren.** Bij corruptie spelen veelal twee typen actoren een rol: enerzijds actoren die andere partijen ertoe aanzetten om corrupt te handelen ('actieve corruptie'), anderzijds actoren die door andere partijen worden gecorrumpeerd ('passieve corruptie'). Ook bestaat de mogelijkheid dat slechts één actor een rol speelt, namelijk wanneer iemand uit eigen beweging corrupt handelt ten behoeve van financieel en/of niet-financieel gewin. In complexere zaken worden bij corruptieconstructies vaak tussenpersonen ingezet.
- **Mechanismen.** Mechanismen zijn de modi operandi waarmee iemand een ander corrumpeert of door een ander wordt gecorrumpeerd. Het bekendste mechanisme betreft omkoping waarbij de omgekochte actor in ruil voor een gift of belofte iets doet (of juist opzettelijk nalaat) waardoor de omkopende actor oneerlijke voordelen krijgt. Omkoping gaat vaak gepaard met andere strafbare feiten, zoals fraude en witwassen. Naast omkoping kunnen zich andere mechanismen bij corruptie voordoen, zoals vormen van dwang waaronder chantage en (dreiging met) geweld (bijvoorbeeld door criminele organisaties), sociale druk vanuit de eigen (criminele) omgeving, iemands financiële situatie waardoor deze eerder geneigd is tot corrupt handelen, en politieke motieven.
- **Vormen van corrupt handelen.** Eerder, in de paragraaf over de definitie van corruptie, is al een groot aantal criminele activiteiten benoemd dat betrekking kan hebben op corruptie. Het kan onder meer gaan om vormen van fraude, zoals valsheid in geschrifte, en schending van het ambtsgeheim. Vormen van corrupt handelen die daar niet zijn genoemd, zijn 'nalaten' en 'wegkijken'. Zo kan een douanier bijvoorbeeld nalaten om een controle op een binnenkomende vracht in een haven uit te voeren of kan deze wegkijken, bijvoorbeeld wanneer de douanier ervan op de hoogte is dat er in die vracht drugs zijn verborgen.

⁶ [Ambtelijke corruptie](#).

Kwalitatieve insteek NRA

Deze NRA op het terrein van corruptie heeft een kwalitatieve insteek. De risicobepaling is gebaseerd op de inbreng van corruptie-experts die vanuit de relevante perspectieven beschikken over ervaring met en deskundigheid over de preventie en/of repressie van corruptie. De belangrijkste publieke en private stakeholders binnen de Nederlandse aanpak van corruptie zijn op meerdere momenten betrokken bij het onderzoek, namelijk door hen een vragenlijst te laten invullen, interviews met hen af te nemen en via deelname aan drie expertmeetings.

Aan de experts is gevraagd om hun oordelen en inschattingen met betrekking tot de corruptiedreigingen te baseren op hun directe kennis en ervaring uit hun eigen werkzaamheden, zo mogelijk op basis van beschikbare casuïstiek. Omdat niet van iedere dreiging casus bekend zijn, zijn de inschattingen in die gevallen gebaseerd op zo goed mogelijk onderbouwde oordelen en praktijkkennis over het omgaan met integriteitstekwesties en corruptie op aanpalende terreinen. Om de oordelen en inschattingen van de geraadpleegde corruptie-experts zoveel mogelijk te objectiveren zijn diverse maatregelen genomen binnen de onderzoeksaanpak (dit wordt beschreven in hoofdstuk 2 van het rapport).

De kwalitatieve insteek van de NRA maakte het mogelijk dat corruptiedreigingen waarvoor weinig tot geen casuïstiek bekend is, via de kennis en inzichten van corruptie-experts tóch naar voren konden komen als corruptiedreigingen met een hoog risiconiveau. Een risicoanalyse op basis van beschikbare kwantitatieve data zou hier niet op gewezen kunnen hebben, terwijl bepaalde dreigingen daadwerkelijk kunnen voorkomen maar gewoonweg nog niet of slechts beperkt gesignaleerd en/of geregistreerd worden.

Ondanks de kwalitatieve insteek zijn er in deze NRA wel enige kwantitatieve gegevens van de *Financial Intelligence Unit* (FIU) Nederland, het OM, de Rijksrecherche, de FIOD en de Douane Nederland opgenomen. Deze data bieden aanvullende informatie over corruptie in algemene zin en over enkele van de grootste corruptiedreigingen die in deze NRA centraal staan (zie volgende paragraaf). Ook zijn kwantitatieve gegevens die iets zeggen over de context waarbinnen de corruptiedreigingen kunnen spelen, gebruikt (dit wordt beschreven in hoofdstuk 3 van het rapport).

Grootste corruptiedreigingen voor Nederland

In de beginfase van het onderzoek is op basis van deskresearch, relevante wetenschappelijke literatuur en overige (beleids)documenten, beschikbare casuïstiek en oriënterende interviews een longlist van corruptiedreigingen opgesteld. Om de corruptiedreigingen naar hun risiconiveau te kunnen ordenen identificeerden elf corruptie-experts, werkzaam bij organisaties die een rol spelen bij de preventie en/of repressie van corruptie in of vanuit Nederland, uit een longlist van 78 corruptiedreigingen de dreigingen met naar hun oordeel de grootste potentiële impact. Bij de risico-identificatie in de eerste expertmeeting hielden de experts rekening met de verborgen aspecten die nu eenmaal aan criminaliteit, en dus ook aan corruptie, zijn verbonden. Zij beperkten zich dus niet tot dreigingen waarover casuïstiek en geregistreerde feiten beschikbaar zijn maar namen ook (nog) niet geregistreerde dreigingen mee op basis van de mogelijkheden die de Nederlandse context biedt. De

risico-identificatie leidde tot een shortlist van de dertien grootste corruptiedreigingen (zie tabel S1).

Tabel S1 De dertien grootste corruptiedreigingen^a

Corrumperende actor	Corruptiedreiging
Criminele organisaties	Corrupt handelen door gemeente-, provincie- en rijksambtenaren die gecorrumpereerd worden door (tussenpersonen van) criminele organisaties
	Corrupt handelen door rechtshandhavingsambtenaren ^b die gecorrumpereerd worden door (tussenpersonen van) criminele organisaties
	Corrupt handelen door volksvertegenwoordigers en politiek bestuurders ^c die gecorrumpereerd worden door (tussenpersonen van) criminele organisaties
	Corrupt handelen door financiële dienstverleners die gecorrumpereerd worden door (tussenpersonen van) criminele organisaties
	Corrupt handelen door niet-financiële dienstverleners die gecorrumpereerd worden door (tussenpersonen van) criminele organisaties
Private partijen	Corrupt handelen door gemeente-, provincie- en rijksambtenaren die gecorrumpereerd worden door (tussenpersonen van) private partijen
	Corrupt handelen door rechtshandhavingsambtenaren die gecorrumpereerd worden door (tussenpersonen van) private partijen
	Corrupt handelen door volksvertegenwoordigers en politiek bestuurders die gecorrumpereerd worden door (tussenpersonen van) private partijen
	Corrupt handelen door financiële dienstverleners die gecorrumpereerd worden door (tussenpersonen van) private partijen
	Corrupt handelen door niet-financiële dienstverleners die gecorrumpereerd worden door (tussenpersonen van) private partijen
Statelijke actoren	Corrupt handelen door ambtenaren ^d die gecorrumpereerd worden door (tussenpersonen van) statelijke actoren
	Corrupt handelen door volksvertegenwoordigers en politiek bestuurders die gecorrumpereerd worden door (tussenpersonen van) statelijke actoren
Internationaal actieve Nederlandse private partijen	Nederlandse private partijen die (via tussenpersonen) buitenlandse publieke en/of private partijen corrumperen

- a De dreigingen in de tabel zijn naar type actor en dus niet naar risiconiveau gerangschikt.
- b De corruptiedreigingen met betrekking tot rechtshandhavingsambtenaren zijn afzonderlijk benoemd (ten opzichte van de dreigingen met betrekking tot andere ambtenaren) vanwege het verschil in de aard en potentiële impact van die dreigingen.
- c De corruptiedreigingen met betrekking tot volksvertegenwoordigers en politiek bestuurders zijn afzonderlijk benoemd (ten opzichte van de dreigingen met betrekking tot andere ambtenaren) vanwege het verschil in de aard en potentiële impact van die dreigingen.
- d Bij deze corruptiedreiging gaat het om ambtenaren in algemene zin (exclusief volksvertegenwoordigers en politiek bestuurders).

De corruptiedreigingen die in de eerste expertmeeting zijn geïdentificeerd als de dertien grootste dreigingen, bestaan uit twee elementen: de actoren die corrupt handelen en de corrumperende actoren. De vier corrumperende actoren zijn criminele organisaties, private partijen, statelijke actoren en internationaal actieve Nederlandse private partijen (bedrijven maar ook niet-commerciële organisaties). Deze actoren kunnen de volgende (medewerkers van) publieke en private partijen ertoe aanzetten om corrupt te handelen:

- Beleidsmedewerkers, operationeel medewerkers en directeurs/managers met (budgettaire) beslissingsbevoegdheden die werkzaam zijn bij **gemeenten, provincies en het rijk**.
- Beleidsmedewerkers, operationeel medewerkers en directeurs/managers met (budgettaire) beslissingsbevoegdheden van **rechtshandavingsorganisaties** zoals de Nationale Politie, het OM, de Douane Nederland, de Koninklijke Marechaussee en bijzondere opsporingsdiensten zoals de FIOD. Ook rechtshandavingsmedewerkers op gemeentelijk niveau, meer specifiek buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's),⁷ vallen hieronder.
- **Volksvertegenwoordigers** op verschillende overheidsniveaus, te weten gemeenteraadsleden, leden van de Provinciale Staten, leden van de Eerste Kamer en leden van de Tweede Kamer.
- **Politiek bestuurders** op verschillende overheidsniveaus, te weten leden van het College van Burgemeester en Wethouders van gemeenten, leden van het College van Gedeputeerde Staten van provincies en leden van het kabinet.
- **Financiële dienstverleners** zoals accountants, administratiekantoren, banken, belastingadviseurs, trustkantoren en vermogensbeheerders.
- **Niet-financiële dienstverleners** zoals advocaten, notarissen⁸, makelaars en taxateurs.

In de longlist van corruptiedreigingen kwamen ook nog andere actoren voor, maar deze maken geen onderdeel uit van de dertien grootste corruptiedreigingen.

Motieven en mechanismen

Uit de interviews, expertmeetings, beschikbare casuïstiek en literatuur komt naar voren dat de vier typen corrumperende actoren die onderdeel vormen van de dertien grootste corruptiedreigingen, tal van redenen kunnen hebben om publieke en/of private partijen te corrumpen:

- **Criminele organisaties.** Criminelen corrumpen bijvoorbeeld gemeenteambtenaren, rechtshandavingsambtenaren of notarissen om zo vertrouwelijke documenten zoals een paspoort valselijk te laten opstellen (gemeenteambtenaren), vertrouwelijke (persoons)gegevens of informatie over bijvoorbeeld lopende politieonderzoeken te verkrijgen (rechtshandavingsambtenaren) of crimineel geld te integreren in het financiële systeem via het verhullen en legitimeren van de aanschaf van vastgoed (notarissen).
- **Private partijen.** Particulieren of groepen particulieren, bedrijven of niet-commerciële private organisaties corrumpen bijvoorbeeld gemeenteambtenaren, volksvertegenwoordigers of politiek bestuurders om op die manier relevante

⁷ Boa's kunnen door bepaalde overheidsorganisaties en de politie worden ingezet om bijvoorbeeld de veiligheid te handhaven. Zo zijn er boa's die voor gemeenten het parkeerbeleid handhaven, maar kan het ook gaan om jachtopzichters, milieu-inspecteurs en leerplichtambtenaren.

⁸ In deze NRA wordt een notaris als private partij aangemerkt. Juridisch wordt de notaris echter als openbaar ambtenaar gezien.

informatie en/of een voorkeurspositie met betrekking tot de aanbesteding van overheidsopdrachten of relevante vergunningen/licenties te verkrijgen.

- **Statelijke actoren.** Buitenlandse mogendheden corrumperen Nederlandse ambtenaren, volksvertegenwoordigers of politiek bestuurders om zo het Nederlands overheidsbeleid ten gunste van de economische, technologische en/of politieke situatie van het eigen land te beïnvloeden of vertrouwelijke overheidsinformatie te verkrijgen.
- **Internationaal actieve Nederlandse private partijen.** Nederlandse bedrijven en niet-commerciële organisaties die in het buitenland actief zijn, corrumperen medewerkers van buitenlandse publieke of private partijen om zo een overheidsopdracht en/of relevante vergunning/licentie in het betreffende land te verkrijgen.

Uit de interviews, expertmeetings, literatuur en beschikbare casuïstiek blijkt dat medewerkers van publieke of private partijen via verschillende mechanismen verleid kunnen worden tot corrupt handelen. Vaak speelt het financiële gewin dat met corrupt handelen te behalen is (via omkoping), een rol. Iemands penibele financiële situatie kan in de praktijk leiden tot een snellere neiging hiertoe. Bij de verschillende corrumperende actoren kunnen verder nog andersoortige mechanismen spelen:

- **Criminele organisaties.** Zodra iemand een keer corrupt heeft gehandeld, kan het lastig zijn om zich te onttrekken aan verdere corrupte activiteiten, bijvoorbeeld vanwege chantage of dreiging met geweld tegen de persoon in kwestie of familieleden. Dreiging met geweld kan er ook vanaf het begin al voor zorgen dat een medewerker van een publieke of private partij zich genoodzaakt voelt om corrupt te handelen. Ook sociale druk, bijvoorbeeld wanneer iemand criminele vrienden of kennissen heeft en/of in een crimineel milieu is opgegroeid, kan ertoe bijdragen dat iemand corrupt handelt. Tussen de criminele organisatie en de gecorrumpeerde publieke of private partij bestaat in de praktijk niet altijd direct contact. Vaak wordt gebruikgemaakt van zogeheten 'informatiemakelaars', tussenpersonen die in opdracht van criminele organisaties contact leggen met de medewerker van de publieke of private partij en hem/haar aanzetten tot corrupt handelen. Hierbij kan een route via het buitenland worden afgelegd.
- **Private partijen.** Naast omkoping als corruptiemechanisme kan vriendjespolitiek ervoor zorgen dat een publieke of private partij corrupt handelt. Het kan daarbij gaan om het bevoordelen van familieleden en vrienden, maar ook van andersoortige private partijen die interessant zijn voor iemands eigen (zakelijke, politieke of persoonlijke) netwerk. Gerelateerd aan vriendjespolitiek kan ook het uitoefenen van sociale druk op iemand vanuit het eigen netwerk een rol spelen bij het corrumperen van iemand. Bepaalde mechanismen die bij criminele organisaties spelen, zoals het dreigen met geweld of chantage, lijken bij private partijen als corrumperende actor in mindere mate te spelen. Tussen de corrumperende private partij en de gecorrumpeerde partij bestaat in de praktijk niet altijd direct contact. Een individu of bedrijf kan als tussenpersoon de medewerker van de publieke of private partij in kwestie ertoe aanzetten om corrupt te handelen.
- **Statelijke actoren.** Ambtenaren, volksvertegenwoordigers en politiek bestuurders kunnen – naast omkoping door statelijke actoren – gecorrumpeerd worden vanwege door deze actoren uitgeoefende druk. Dit kan zich onder meer voordoen wanneer iemand nauwe banden heeft met het betreffende land, bijvoorbeeld als het zijn/haar geboorteland is of als er nog veel familie/vrienden in het betreffende land wonen. Tussen de statelijke actor en de corrupt handelende ambtenaar, volksvertegenwoordiger of politiek bestuurder bestaat naar verwachting geen direct contact. Om de betrokkenheid van een statelijke actor te verhullen zal eerder een

individu of bedrijf als tussenpersoon fungeren die de ambtenaar, volksvertegenwoordiger of politiek bestuurder corrumpert.

- **Internationaal actieve Nederlandse private partijen.** Bij internationaal ondernemen zijn tussenpersonen – bijvoorbeeld een lokale agent, vertegenwoordiger of consultant – vaak onmisbaar om in het buitenland op het juiste niveau zaken te kunnen doen. De inzet van tussenpersonen kan tot corruptierisico's leiden voor de klant. Bij grote buitenlandse overheidsopdrachten of -concessies zijn de (mijn)bouwsector, de defensie- en militaire industrie, de medische en farmaceutische industrie, de transportsector, infrastructuurprojecten en vastgoedontwikkeling bijzonder gevoelig voor corruptie. Het risico op corruptie is in bepaalde geografische gebieden groter dan in andere gebieden. De cultuur, de lokale wet- en regelgeving (of het gebrek daaraan), het handhavingsniveau hiervan, de mate van politieke stabiliteit en de snelheid van de economische ontwikkeling in een land zijn van invloed op dit risico.

Risiconiveau van de grootste corruptiedreigingen

Potentiële impact grootste corruptiedreigingen

De omvang van de potentiële impact van de dertien grootste corruptiedreigingen is bepaald door de uitvoering van een Multi Criteria Analyse.⁹ Elf corruptie-experts, werkzaam bij organisaties die een rol spelen binnen de aanpak van corruptie in of vanuit Nederland, maakten in een expertmeeting kwantitatieve inschattingen van de potentiële impact van de grootste dreigingen. Per corruptiedreiging konden de deelnemende experts een score van 0 tot en met 100 toekennen, waarbij geldt: hoe hoger de score, hoe hoger de impact die een dreiging kan hebben.

De grootste corruptiedreigingen variëren qua potentiële impact van een score van 48 tot een score van 71. De twee corruptiedreigingen met de grootste potentiële impact hebben betrekking op corrupt handellende 1) rechtshandhavingsambtenaren en 2) volksvertegenwoordigers en politiek bestuurders die gecorrumpert worden door (tussenpersonen van) criminele organisaties (scores van 71 respectievelijk 70). Beide dreigingen scoorden erg hoog op het criterium 'ondermijning van het gezag en de rechtsorde' (beide een score van bijna 90). De dreiging met betrekking tot rechtshandhavingsambtenaren scoorde daarnaast zeer hoog op het criterium 'vermindering van de subjectieve/objectieve veiligheid' (score van meer dan 90).

Bij de dreigingen met een relatief lage potentiële impact moet in acht worden genomen dat ook deze dreigingen behoren tot de grootste dertien corruptiedreigingen. De experts schatten de potentiële impact van de dreigingen 'Corrupt handelen door niet-financiële dienstverleners die gecorrumpert worden door (tussenpersonen van) private partijen' (score van 50) en 'Nederlandse private partijen die (via tussenpersonen) buitenlandse publieke en/of private partijen corrumperen' (score van 48) verhoudingsgewijs het laagst. Bij de laatstgenoemde dreiging valt op dat deze zeer hoog scoort op het criterium 'inbreuk op het imago van Nederland in het buitenland' (bijna 90) en relatief laag op de andere criteria.

⁹ De criteria die onderdeel uitmaakten van de Multi Criteria Analyse, zijn 'aantasting van de reguliere economie', 'ontregeling van de maatschappelijke orde', 'ondermijning van het gezag en de rechtsorde', 'inbreuk op het imago van Nederland in het buitenland', 'vermindering van de subjectieve/objectieve veiligheid' en 'aantasting van het milieu en de natuur'.

Weerbaarheid anti-corruptie-instrumentarium

Corruptie-experts hebben voor de grootste corruptiedreigingen hiernaast ook een inschatting gemaakt van de mate waarin het totaal beschikbare anti-corruptie-instrumentarium de potentiële impact van iedere dreiging tegengaat. Het instrumentarium bestaat uit zowel preventieve instrumenten, onder meer het integriteitsbeleid van publieke en private partijen, als repressieve instrumenten, zoals nationale wet- en regelgeving. Op sectoraal en organisatorisch niveau bestaat een grote verscheidenheid aan instrumenten die gericht zijn op integriteitsbevordering en corruptiepreventie, zoals handreikingen, *guidelines*, gedragscodes, gericht personeelsbeleid en technische en ict-gerichte maatregelen. Daarnaast bestaat er allerlei nationale wet- en regelgeving ter integriteitsbevordering en corruptiepreventie. Het belangrijkste repressieve instrument betreft het Wetboek van Strafrecht met artikelen die enerzijds direct op corruptie zijn gericht (namelijk op omkoping) en anderzijds op aan corruptie gerelateerde criminaliteitsvormen. Internationale wet- en regelgeving, zoals de *United Nations Convention against Corruption* van de Verenigde Naties en de *Convention against the bribery of foreign public officials in international business transactions* van de OESO, en de evaluatierondes van de *Groupe d'Etats contre la Corruption* (GRECO)¹⁰ helpen bij het identificeren van tekortkomingen in het Nederlandse anti-corruptiebeleid en geven richting aan eventueel noodzakelijke wetgevende, institutionele en praktische hervormingen.

Bij hun weerbaarheidsinschatting hielden de corruptie-experts rekening met:

- zowel preventieve instrumenten gericht op het bevorderen van de integriteit en het voorkomen van corruptie, als repressieve instrumenten gericht op opsporing, handhaving en toezicht ten aanzien van corruptie;
- instrumenten die op dat moment (mei 2025) bestonden, waardoor zij bij hun inschatting dus geen rekening hielden met wet- en regelgeving en andere instrumenten die na mei 2025 zijn of worden ingevoerd;
- de ingeschatte werking van het instrumentarium op zowel het handelen van gecorrumpeerde actoren als op de activiteiten van de corrumperende actoren;
- zowel de strekking/inhoud van de instrumenten, als de uitvoering daarvan in de praktijk.

Per corruptiedreiging konden de experts een score van 0 tot en met 100 toekennen, waarbij geldt: hoe hoger de score, hoe hoger de weerbaarheid ofwel hoe beter de corruptiedreiging wordt voorkomen of tegengegaan. Experts oordeelden dat de weerbaarheid van het anti-corruptie-instrumentarium voor de dreiging 'Corrupt handelen door rechtshandhavingsambtenaren die gecorrumpeerd worden door (tussenpersonen van) private partijen' het hoogste is, met een score van 65. Bij de andere twaalf dreigingen ligt de weerbaarheidsscore lager, namelijk op 38 tot 58. De corruptiedreiging waarbij de weerbaarheid van het instrumentarium het laagst is beoordeeld, is 'Corrupt handelen door volksvertegenwoordigers en politiek bestuurders die gecorrumpeerd worden door (tussenpersonen van) statelijke actoren' (score van 38).

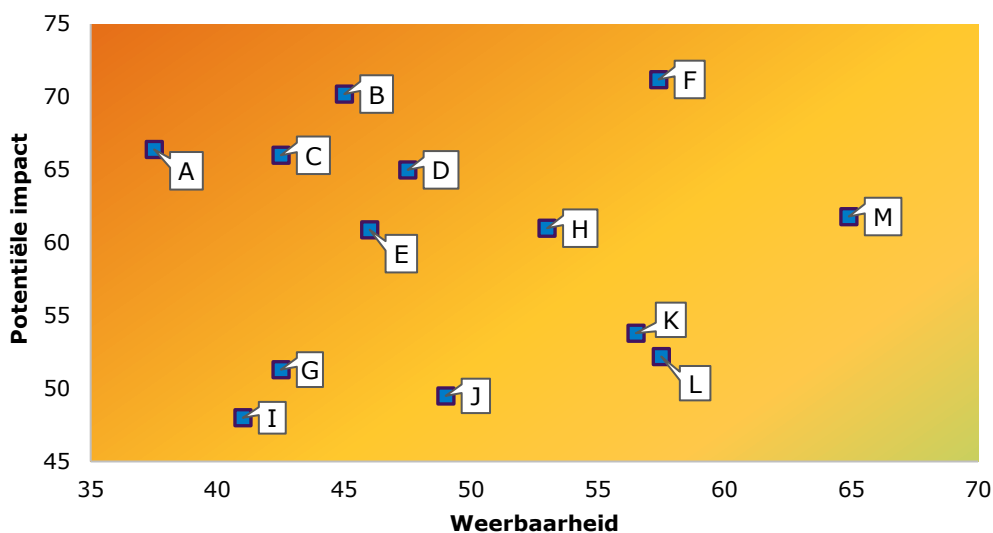
Heatmap risiconiveau van de grootste corruptiedreigingen

Figuur S1 betreft een *heatmap* waarin de expertinschattingen van de potentiële impact van de dertien grootste corruptiedreigingen en de weerbaarheid van het anti-corruptie-instrumentarium gericht op die dreigingen tegen elkaar worden afgezet. De hoogste corruptierisico's zijn de dreigingen met een hoge potentiële impact en een

¹⁰ Dit is het overleg binnen de Raad van Europa dat toeziet op de naleving van de anti-corruptienormen van de Raad door zijn leden.

lage weerbaarheid. De *heatmap* geeft het risiconiveau van de grootste dreigingen weer en kan worden gezien als samenvatting van de NRA Corruptie. Wel dient hierbij in ogenschouw te worden gehouden dat de *heatmap* alleen de dertien grootste corruptiedreigingen weergeeft. Het risiconiveau van het grote aantal andere dreigingen in de longlist van 78 corruptiedreigingen is door corruptie-experts lager ingeschat en maakt geen onderdeel uit van de *heatmap*. Dit neemt echter niet weg dat ook deze andere corruptiedreigingen in de longlist een reële dreiging kunnen vormen.

Figuur S1 Heatmap risiconiveau van de grootste corruptiedreigingen^a



A	Volksvertegenwoordigers en politiek bestuurders gecorrumpeerd door statelijke actoren	H	Gemeente-, provincie- en rijksambtenaren gecorrumpeerd door private partijen
B	Volksvertegenwoordigers en politiek bestuurders gecorrumpeerd door criminele organisaties	I	Nederlandse private partijen die buitenlandse publieke en/of private partijen corrumpen
C	Volksvertegenwoordigers en politiek bestuurders gecorrumpeerd door private partijen	J	Niet-financiële dienstverleners gecorrumpeerd door private partijen
D	Gemeente-, provincie- en rijksambtenaren gecorrumpeerd door criminele organisaties	K	Financiële dienstverleners gecorrumpeerd door criminele organisaties
E	Ambtenaren gecorrumpeerd door statelijke actoren	L	Financiële dienstverleners gecorrumpeerd door private partijen
F	Rechtshandhavingsambtenaren gecorrumpeerd door criminele organisaties	M	Rechtshandhavingsambtenaren gecorrumpeerd door private partijen
G	Niet-financiële dienstverleners gecorrumpeerd door criminele organisaties		

- a Om zo duidelijk mogelijk de verschillen in beeld te brengen is de weergegeven figuur een uitsnede uit een figuur met assen die lopen van 0 tot en met 100, waarbij de kleuren verlopen van linksboven: rood (hoogste potentiële impact en laagste weerbaarheid) naar rechtsonder: groen (laagste potentiële impact en hoogste weerbaarheid). De volledige *heatmap* met assen van 0 tot en met 100 is te vinden in bijlage 8 van het rapport, figuur B8.1.

De *heatmap* maakt inzichtelijk dat het risiconiveau van de dertien grootste corruptiedreigingen niet sterk van elkaar afwijkt, aangezien alle dreigingen zich in de figuur in het oranje gebied bevinden. Van de dertien risicovolle corruptiedreigingen hebben de drie dreigingen met betrekking tot volksvertegenwoordigers en politiek bestuurders het hoogste risiconiveau (het meest linksboven in de figuur weergegeven). Hoewel er voor deze actoren in de afgelopen jaren niet of nauwelijks incidenten aan het licht kwamen, oordeelden de experts dat wanneer volksvertegenwoordigers en/of politiek bestuurders gecorrumpeerd worden door statelijke actoren, criminele organisaties of private partijen, dit een grote impact kan hebben op de Nederlandse samenleving. De reden daarvan is dat het de maatschappelijke orde ontregelt, het gezag en de rechtsorde ondermijnt en het de subjectieve en objectieve veiligheid in ons land vermindert. Ook is de weerbaarheid van het beschikbare instrumentarium gericht op die corruptiedreigingen relatief laag. Een transparant *overall* inzicht in de uitvoering en toetsing van de naleving van het integriteitsbeleid voor volksvertegenwoordigers en politiek bestuurders ontbreekt. Daarnaast is het bij deze actoren lastig om goede integriteitsbarrières op te werpen. Doordat volksvertegenwoordigers gekozen worden, vindt er geen screening plaats. Bovendien lijken sancties voor niet-integer handelende politieke ambtsdragers in de praktijk beperkt effectief. Bij integriteitsschendingen zijn de beschikbare harde juridische middelen om over te gaan tot sanctionering vaak lastig inzetbaar. Ook tegen de dreigingen met betrekking tot statelijke actoren als corrumperende actor schatten de corruptie-experts de weerbaarheid relatief laag vanwege het internationale element ervan. De betrokkenheid van statelijke actoren biedt nadere mogelijkheden voor versluiering die de dreiging moeilijk te detecteren maakt. Statelijke actoren hebben de beschikking over diplomatieke kanalen, inlichtingendiensten, mogelijkheden om desinformatie te verspreiden en middelen om al complexe netwerken nog verder te compliceren.

Tot slot

Deze eerste NRA Corruptie heeft inzicht geboden in de dertien corruptiedreigingen met volgens corruptie-experts het hoogste risiconiveau. Rekening houdend met het *dark number* aspect dat onlosmakelijk aan criminaliteit is verbonden, en dus ook van toepassing is op corruptie, beperkt de NRA zich niet tot dreigingen waarover casuïstiek en geregistreerde feiten beschikbaar zijn. Ook (nog) niet geregistreerde dreigingen, gezien de mogelijkheden die de Nederlandse context biedt voor het optreden van die dreigingen, en onderhands afgedane zaken, bijvoorbeeld door schikkingen of vaststellingsovereenkomsten, zijn meegenomen in de risicoanalyse. Hierdoor was voor de NRA een kwalitatieve in steek de aangewezen aanpak, zoals ook door de wetenschappelijke begeleidingscommissie van het onderzoek werd bevestigd. In deze aanpak baseerden experts hun oordelen en inschattingen zoveel mogelijk op feiten en casus die bij hen bekend waren op basis van hun werkzaamheden. Niet voor elk van de dertien grootste corruptiedreigingen is (recente) casuïstiek beschikbaar, maar dat neemt volgens de experts niet weg dat het aannemelijk is dat die dreigingen zich toch voor kunnen doen (of zich al voordoen) en dat hun risiconiveau ten opzichte van veel andere corruptiedreigingen tot de hoogste behoort. Voor toekomstige NRA's op het terrein van corruptie lijkt het zinvol om wederom voor een kwalitatieve in steek te kiezen.

Uit de 78 corruptiedreigingen op de longlist, waarmee de analyse begon, identificeerden corruptie-experts in een fasegewijs proces uiteindelijk de dertien

grootste corruptiedreigingen. Acht hiervan hebben betrekking op binnenlandse ambtelijke corruptie, meer specifiek op corrupt handelende volksvertegenwoordigers en politiek bestuurders, rechtshandhavingsambtenaren en overige ambtenaren binnen gemeenten, provincies en het rijk. Bij vier corruptiedreigingen gaat het om corrupt handelende financiële en niet-financiële dienstverleners. Deze publieke en private partijen kunnen op verschillende manieren, onder meer via omkoping of door (dreiging met) geweld, worden gecorrumpeerd door criminele organisaties, (andere) private partijen of statelijke actoren. Eén corruptiedreiging betreft internationaal actieve Nederlandse private partijen die publieke en/of private partijen in het buitenland corrumperen. Door de gekozen brede focus van deze NRA in combinatie met een kwalitatieve aanpak konden deze dertien dreigingen ondanks hun sterk uiteenlopende karakter met elkaar vergeleken worden qua potentiële impact en weerbaarheid van het anti-corruptie-instrumentarium. Dit maakte een rangordening naar risiconiveau mogelijk van de grootste dreigingen op het terrein van binnen- en buitenlandse ambtelijke en niet-ambtelijke corruptie. De resultaten van deze NRA kunnen door publieke en private partijen – zowel op organisatorisch als op sectoraal niveau – gebruikt worden als startpunt voor een eigen meer specifieke risicoanalyse binnen hun organisatie/sector.

Het onderzoek maakt duidelijk dat er ondanks de aanwezigheid van een uitgebreid anti-corruptie-instrumentarium nog het nodige valt te winnen wat betreft de bevordering van integriteitsbeleid van en corruptiepreventie binnen publieke en private partijen. Een uitbreiding van het werkingsgebied van het reeds bestaande preventieve en repressieve instrumentarium lijkt minder urgent, omdat er door experts geen hiaten zijn gesignaleerd in het instrumentarium. Om de weerbaarheid te verhogen is het vooral van belang dat zowel publieke als private partijen hun integriteits- en preventiebeleid verder ontwikkelen. Daarbij kan onder meer gedacht worden aan een versterking van het aannamebeleid voor personeel, ter voorkoming dat personen worden aangenomen die bij een eerdere werkgever vertrokken vanwege integriteitsschendingen, en van het beleid ten aanzien van de inzet van externen in functies waarmee corruptierisico's gepaard gaan. Ook lijkt er nadere aandacht wenselijk te zijn voor de naleving van integriteitsbeleid door politieke ambtsdragers. De weerbaarheid kan verhoogd worden wanneer leidinggevenden binnen publieke en private partijen periodiek aandacht besteden aan het belang van de naleving van het geldende integriteits- en preventiebeleid van de eigen organisatie en de bestaande wet- en regelgeving. Hierbij helpt het als zij zelf het goede voorbeeld geven, dit ook uitdragen en een open cultuur creëren waarin werknemers zich vrij voelen om integriteitskwesties te melden en bespreken.

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC), Kennisinstituut voor de rechtsstaat, is een onafhankelijk kennisinstituut dat valt onder het ministerie van Justitie en Veiligheid. Het WODC draagt bij aan behoud en verbetering van de rechtsstaat via het (laten) uitvoeren van kwalitatief hoog wetenschappelijk onderzoek. En door het aanbieden van gevraagde en ongevraagde kennis, verbeterpunten en (waar mogelijk) denkrichtingen.

Voor meer informatie, bezoek www.wodc.nl