



The Hague Centre
for Strategic Studies

Veiligheid in een Verhitte Wereld

Klimaatverandering en Maatschappelijke Stabiliteit

Laura Birkman, Fiona De Cuyper en Julie Jeuken

Juni 2025





Veiligheid in een Verhitte Wereld

Klimaatverandering en Maatschappelijke Stabiliteit

Auteurs:

Laura Birkman, Fiona De Cuyper en Julie Jeuken

Met medewerking van:

Irina Patrahau, Linde Arentze, Abe de Ruijter, Frank Bekkers
en Gerben Bakker

Cover afbeelding:

Flooding Road, Canva

Juni 2025

Dit onderzoek is verricht door HCSS in opdracht van de Nederlandse politie, als onderdeel van het meerjarige programma Strategische Monitor Politie. Dit programma heeft tot doel een 'van buiten naar binnen' en toekomstgerichte blik op en duiding van relevante trends en ontwikkelingen te geven. Hiermee kan vervolgens de strategievorming van de Nederlandse politie ondersteund worden. Deze studie is nadrukkelijk niet bedoeld als een alomvattende wetenschappelijke analyse, maar vormt een eerste verkenning als basis voor dialoog.

© *The Hague* Centre for Strategic Studies behoudt zich alle rechten voor. Geen enkel onderdeel van dit rapport mag gereproduceerd of gepubliceerd worden in welke vorm dan ook, in print, microfilm, fotografie, of op enig andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van HCSS. De rechten van alle foto's zijn voorbehouden aan hun respectievelijke eigenaars.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
2.	Analytisch kader	2
2.1.	Klimaatverandering als risicomultiplier	2
2.2.	De drijvende krachten voor verandering	4
2.3.	De relatie tussen klimaatverandering en nationale veiligheid	4
2.4.	Een ketenbenadering	6
3.	Klimaatverandering en instabiliteit: Vijf ketens	7
3.1.	Keten 1: Extreem weer schaadt het menselijk welzijn en veroorzaakt ontwrichting	8
3.2.	Keten 2: Klimaatverandering faciliteert de verspreiding van criminaliteit	15
3.3.	Keten 3: Klimaatverandering vergroot maatschappelijke ongelijkheid	21
3.4.	Keten 4: Klimaatbeleid versterkt gevoelens van verdeeldheid, onrust en wantrouwen	26
3.5.	Keten 5: Klimaatgerelateerde migratie voedt sociale en politieke polarisatie	33
4.	Ketenoverschrijdende synthese	38
5.	Conclusies en strategische opties	41

1. Inleiding

Deze studie vormt een eerste verkenning van de relatie tussen klimaatverandering en maatschappelijke stabiliteit in Nederland; waarbij in een aantal gevallen tevens het Caribische deel van het Koninkrijk der Nederlanden behandeld wordt. Hoe kunnen klimaatgerelateerde gebeurtenissen de sociale, politieke en economische processen in Nederland beïnvloeden? Wat zijn de belangrijkste trends?

De studie heeft drie hoofddoelen:

1. Het verhogen van bewustzijn over de impact van klimaatverandering op maatschappelijke (in)stabiliteit in Nederland.
2. Het bieden van inzicht in de complexe dynamiek tussen klimaatverandering en maatschappelijke (in)stabiliteit. Hoewel de studie inzicht biedt in de interactie tussen klimaatverandering en maatschappelijke stabiliteit, vergen eventuele causale verbanden aanvullend onderzoek.
3. Het leveren van aangrijpingspunten voor beleidsontwikkeling om klimaatgerelateerde risico's en uitdagingen voor de maatschappelijke (in)stabiliteit in Nederland te ondervangen.

De studie bestaat uit vijf hoofdstukken. Na dit inleidende hoofdstuk, wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op de methode en het analytisch kader. Hoofdstuk 3 vormt de kern van deze studie waarin vijf ketens worden gepresenteerd die de voornaamste dynamieken tussen klimaatverandering en maatschappelijke (in)stabiliteit blootleggen. Hoofdstuk 4 biedt een ketenoverschrijdende synthese om de verbanden tussen de verschillende ketens concreter te duiden. In het slothoofdstuk 5 staat een opsomming van de belangrijkste conclusies, alsmede aangrijpingspunten voor eventueel verder onderzoek.

2. Analytisch kader

Deze studie is vormgegeven langs drie hoofdstappen:

1. Een uitgebreide literatuurstudie gaf inzicht in de relatie tussen klimaatverandering en maatschappelijke stabiliteit. De afgelopen jaren is de wetenschappelijke belangstelling voor het verband tussen klimaat en conflictpotentieel sterk toegenomen.
2. Vervolgens zijn de indicatoren die inzicht geven in de directe en indirecte effecten van klimaatverandering op maatschappelijke stabiliteit geïdentificeerd en opgenomen in zogenoemde 'ketens' (zie §2.4).¹ Vanwege het grensoverschrijdende karakter van klimaatverandering zijn deze effecten telkens op drie niveaus beschouwd: internationaal, Europees en nationaal.
3. Tot slot zijn de gevolgen van de verschillende dynamieken op de maatschappelijke stabiliteit in kaart gebracht. Deze zijn context specifiek en toegesneden op de situatie in Nederland. Dit wordt verder geïllustreerd aan de hand van concrete voorbeelden in een aparte Box bij iedere keten waarin de implicaties voor de politie werden verwerkt.

In de analyse en duiding zijn een aantal aspecten van belang, zoals besproken in de volgende paragrafen.

2.1. Klimaatverandering als risicomultiplier

Europa is het snelst opwarmende continent. Extreme hitte, droogte en stortbuien komen steeds vaker voor en neerslagpatronen veranderen aanzienlijk. Bosbranden en het buiten de oevers treden van rivieren leiden tot grote schade. Er zijn ook indirecte gevolgen van klimaatverandering op het vlak van voedsel-, water- en energieveiligheid, financiële stabiliteit en volksgezondheid die via verschillende kanalen bestaande uitdagingen en bedreigingen versterken en verergeren. De term 'risicomultiplier' duidt op deze negatieve wisselwerking tussen klimaatverandering en andere ecologische, economische, sociale en politieke factoren die de stabiliteit van landen kunnen bedreigen. Hybride dreigingen² kunnen de kwetsbaarheden veroorzaakt door klimaatverandering verder exploiteren door bijvoorbeeld desinformatie te verspreiden over de oorzaken van klimaatgerelateerde problemen, wat vervolgens kan leiden tot polarisatie en verminderd vertrouwen in overheidsinstanties. Dit bredere 'multiplier'-perspectief leidt tot een meer holistische aanpak waarbij klimaatverandering ook een prominente plaats op de veiligheidsagenda krijgt.

¹ De ketens (pathways) met betrekking tot maatschappelijke ongelijkheid, de negatieve effecten van klimaatbeleid en klimaatgerelateerde migratie zijn ontleend aan het HCSS-onderzoek *Unpacking the Climate Security Nexus: Seven Pathologies Linking Climate Change to Violent Conflict*. Deze ketens zijn in deze studie toegepast op de Nederlandse context en op maatschappelijke stabiliteit in plaats van (gewelddadig) conflict.

² Dergelijke dreigingen verwijzen naar een combinatie van conventionele en onconventionele middelen die worden ingezet door statelijke of niet-statelijke actoren om maatschappelijke structuren te ondermijnen zonder directe militaire confrontatie.

Directe en indirecte effecten van klimaatverandering. *Directe* of *eerste-orde-effecten* zijn de effecten die zonder tussenstappen kunnen worden gerelateerd aan een ontwikkeling. *Keteneffecten* beschrijven een lineaire, cumulatieve doorwerking, ofwel tweede- en derde-orde effecten. *Cascade-effecten* vormen een niet-lineaire keten, met sectoroverschrijdende effecten die elkaar kunnen versterken of een nieuw risico kunnen vormen.³ Zo veroorzaakten de grootschalige overstromingen in centraal Europa in 2024 (een eerste-orde-effect van klimaatverandering) slachtoffers en schade aan bebouwing en vitale en kwetsbare infrastructuur (een-tweede-orde effect) met uitval van de elektriciteit tot gevolg. De landbouwsector leed aanzienlijke verliezen, verschillende supermarkten moesten door schade de deuren sluiten en mensen begonnen uit angst voor tekorten essentiële voorraden in te slaan, wat leidde tot prijsstijgingen (derde-orde-effect). Zo kan klimaatverandering zowel een directe als meervoudig indirecte invloed hebben op maatschappelijke stabiliteit.

De *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) maakt een duidelijk onderscheid tussen directe en indirecte effecten van klimaatverandering in het *Sixth Assessment Report*. Directe effecten worden hierin gedefinieerd als “veranderingen in klimaat- en weerpatronen als gevolg van toename van broeikasgassen, voornamelijk koolstofdioxide, uitgestoten door menselijke activiteiten”. Indirecte effecten zijn de “secundaire effecten van klimaatverandering die het gevolg zijn van veranderingen in ecosystemen en menselijke samenlevingen”. Deze omvatten effecten op onder andere de biodiversiteit, de menselijke gezondheid, de economische productiviteit en sociale en politieke factoren.⁴

Sinds de introductie van klimaatverandering als risicomultiplier in 2007 wordt het opgenomen in veiligheidsdocumenten van verschillende overheden – zoals in de nationale veiligheidsstrategieën van het VK, de VS en Frankrijk – en van internationale organisaties zoals de EU, NAVO en VN. Het begrijpen van klimaatverandering als een risicomultiplier draagt zo bij aan het ontwikkelen van weerbare samenlevingen die beter in staat zijn om de uitdagingen van klimaatverandering en de gevolgen ervan het hoofd te bieden.

Dit heeft ook directe gevolgen voor de manier waarop politiediensten functioneren. Recent onderzoek heeft de potentiële gevolgen van klimaatverandering voor politiepraktijken in kaart gebracht, gebaseerd op bevindingen van *practitioners* en academici uit Nederland.⁵ Deze uitdagingen manifesteren zich voornamelijk op drie niveaus: maatschappelijk, organisatorisch en individueel. Klimaatverandering kan leiden tot maatschappelijke onrust, migratiestromen en de toename van bepaalde soorten criminaliteit, zoals plunderingen na natuurrampen, die de openbare orde kunnen ondermijnen. Verder kunnen extreme weersomstandigheden ook de infrastructuur en operationele capaciteit van de handhaving aantasten en kunnen handhavers ook persoonlijk worden getroffen door de gevolgen van klimaatverandering, wat een impact heeft op hun welzijn en prestaties. Daarom is het van belang voor de handhaving om de risico's en gevolgen van klimaatverandering te verwerken in de strategische planning en operationele procedures.

³ Franken et al., “Nationale klimaatrisicoanalyse 2022-2026,” 27–28.

⁴ Masson-Delmotte et al., *Climate Change 2021 – The Physical Science Basis*.

⁵ Matczak en Bergh, “A Review of the (Potential) Implications of Climate Change for Policing Practice Worldwide.”

2.2. De drijvende krachten voor verandering

De gevolgen van klimaatverandering zijn dus nauw verweven met en worden versterkt door andere factoren zoals bevolkingsgroei, toenemende grondstoffenschaarste, geopolitieke fragmentatie en groeiende migratiestromen. Eén van de belangrijkste gevolgen van dit complexe samenspel is de groeiende kloof tussen vraag en aanbod van essentiële hulpbronnen zoals water, voedsel en (kritieke) grondstoffen. De groeiende wereldbevolking legt een grotere druk op deze bronnen, wat resulteert in schaarste en hogere prijzen. De huidige wereldbevolking van 8 miljard mensen zal naar verwachting verder doorgroeien, met een piek rond 2085.⁶ Deze groei vormt een enorme uitdaging, zeker in de periode tot 2050, een kritieke fase voor het terugdringen van broeikasgassen om de ergste effecten van klimaatverandering te voorkomen, maar ook een periode waarvoor we nu al weten dat er serieuze water- en voedseltekorten gaan ontstaan.⁷ Bovendien is het zorgwekkend dat de grootste bevolkingsgroei plaatsvindt in de meest klimaatkwetsbare gebieden in (Sub-Sahara) Afrika en Azië.

De toenemende schaarste aan grondstoffen zal leiden tot toenemende sociale onrust en verhoogde geopolitieke competitie en conflictrisico's.⁸ Grondstoffen worden steeds waardevoller en landen streven naar controle over deze hulpbronnen om hun economische en politieke invloed te vergroten. Daarnaast streven landen en regionale machtsblokken naar zelfvoorziening om minder afhankelijk te zijn van anderen en vindt er een verschuiving plaats van multilaterale samenwerking naar alternatieve vormen van coöperatie. Landen richten zich steeds meer op hun eigen belangen, wat kan resulteren in de fragmentatie van het mondiale klimaatbeleid.

Veranderingen in het klimaat leiden tot verlies van bestaansmiddelen, verslechtering van leefomstandigheden en gedwongen ontheemding. De Wereldbank verwacht dat tegen 2050 meer dan 216 miljoen mensen wereldwijd zullen moeten migreren als gevolg van klimaatgerelateerde factoren.⁹ Deze groeiende migratiestromen kunnen binnenlandse, regionale en internationale spanningen veroorzaken, wat de maatschappelijke stabiliteit in zowel de bron- als doellanden (verder) onder druk zal zetten. In reactie op deze uitdagingen heeft het beleid binnen verschillende Europese landen en binnen de EU een meer opportunistische benadering aangenomen, gericht op het versterken van de eigen veerkracht en het verminderen van externe afhankelijkheden.

2.3. De relatie tussen klimaatverandering en nationale veiligheid

De afgelopen jaren heeft Nederland stappen gezet om zijn beleid ten aanzien van klimaatverandering en nationale veiligheid beter te ontwikkelen. Dit weerspiegelt een groeiend besef van de impact van de aardopwarming op diverse veiligheidsaspecten en de onderliggende verwevenheid tussen klimaat en veiligheid vraagstukken.

⁶ The Learning Network, "What's Going On in This Graph?"

⁷ Michel, "Water and Food."

⁸ Teer en Bertolini, "Reaching Breaking Point."

⁹ Clement et al., "Groundswell Part 2," 80.

Sinds 2007 worden de Nederlandse “vitale belangen van nationale veiligheid” verwoord in de Nationale Veiligheidsstrategie (NVS).¹⁰ Zes vitale belangen (zie tekstbox) moeten worden beschermd om het functioneren van het Koninkrijk der Nederlanden als soevereine landen te garanderen en grootschalige ontwrichting te voorkomen. Waar in de NVS van 2007 klimaatverandering was ondergebracht onder ecologische veiligheid, wordt het in de meest recente NVS van 2023 erkend als een “belangrijke katalysator voor verschillende dreigingen tegen de nationale veiligheid”, waarbij het een impact heeft op alle nationale veiligheidsbelangen.

De zes vitale belangen voor de nationale veiligheid in Nederland:

1. **Territoriale veiligheid.** Het ongestoord functioneren van het Koninkrijk der Nederlanden en haar EU en NAVO-bondgenoten als onafhankelijke staten in brede zin, dan wel de territoriale veiligheid in enge zin.
2. **Fysieke veiligheid.** Het ongestoord functioneren van de mens in het Koninkrijk der Nederlanden en zijn omgeving.
3. **Economische veiligheid.** Het ongestoord functioneren van het Koninkrijk der Nederlanden als een effectieve en efficiënte economie.
4. **Ecologische veiligheid.** Het ongestoord blijven voortbestaan van de natuurlijke leefomgeving in en nabij het Koninkrijk der Nederlanden.
5. **Sociale en politieke stabiliteit.** Het ongestoorde voortbestaan van een maatschappelijk klimaat waarin individuen ongestoord kunnen functioneren en groepen mensen goed met elkaar kunnen samenleven binnen de verworvenheden van de democratische rechtsstaat van het Koninkrijk der Nederlanden en de daarin gedeelde waarden.
6. **Internationale rechtsorde.** Het goed functioneren van het internationale stelsel van normen en afspraken, gericht op het bevorderen van de internationale vrede en veiligheid, inclusief mensenrechten, en effectieve multilaterale instituties en regimes, alsmede het goed functioneren van staten grenzend aan het Koninkrijk der Nederlanden en in de directe omgeving van de Europese Unie.

Klimaatverandering kan, direct of indirect, al deze vitale belangen aantasten. De toenemende frequentie van extreme weersomstandigheden en de globale stijging van de zeespiegel vergroten de kans op overstromingen en kustafslag, wat kan leiden tot verlies van land, grensoverschrijdende migratiestromen en spanningen met buurlanden. Extreme weersomstandigheden vormen ook een directe bedreiging voor de gezondheid en het welzijn van burgers. Zo kunnen hittegolven leiden tot een toename in sterftecijfers en een snellere verspreiding van ziektes, terwijl overstromingen en stormen fysieke schade veroorzaken aan woningen en infrastructuur. Voor bijstand wordt hierbij vaak een beroep gedaan op de capaciteit van de krijgsmacht, waardoor bijstandstaken gaan concurreren met beschermingstaken.¹¹ Ook de economische impact kan aanzienlijk zijn. Sectoren zoals landbouw, visserij en toerisme zijn kwetsbaar voor veranderingen in temperatuur en neerslagpatronen. Infrastructuurschade, stijgende verzekeringskosten en schaarste kunnen de economische stabiliteit ondermijnen. Verder kan klimaatverandering leiden tot het uitsterven van plant- en diersoorten,

¹⁰ De meest recente versie van de NVS dateert van 2023: Ministerie van Justitie en Veiligheid, ‘[Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden](#)’, 2023.

¹¹ Algemene Rekenkamer, “Krijgsmacht effectief in ondersteuning bij rampen en crises.”

het verstoren van de balans binnen ecosystemen en het verlies van natuurlijke hulpbronnen. Dergelijke ecologische degradatie heeft gevolgen voor het milieu maar beïnvloedt ook sectoren die afhankelijk zijn van dergelijke hulpbronnen, zoals landbouw en visserij.

Wanneer vitale belangen worden aangetast, kan dit de sociale en politieke stabiliteit ondermijnen. Sociale en politieke stabiliteit is in zekere zin van een andere orde dan de overige vijf vitale belangen, omdat het niet alleen rechtstreeks kan worden aangetast, maar ook als 'optelsom' van de aantasting van de andere belangen. Klimaatverandering kan leiden tot groeiende armoede en grotere maatschappelijke ongelijkheid gezien de disproportionele impact van klimaatverandering op kwetsbare groepen. Bijkomend, als één of meerdere van deze andere belangen structureel in het geding komen, groeit de perceptie van burgers dat de overheid niet in staat is het welzijn en de veiligheid van de samenleving te waarborgen. Dit veroorzaakt wantrouwen in de democratische rechtsstaat dat weer kan leiden tot (verdere) maatschappelijke instabiliteit in de vorm van onvrede, sociale onrust, protesten, het verlies van democratische legitimiteit van leiders, polarisatie en eigenrichting. Dit kan in extreme gevallen leiden tot het falen van de staat of een verandering in de regionale machtsbalans.¹² Zodoende leggen we in dit document de nadruk op de gevolgen van klimaatverandering op het vitale belang van sociale en politieke stabiliteit - verder kortheidshalve aangeduid als *maatschappelijke stabiliteit*.

2.4. Een ketenbenadering

Om de complexe relatie tussen klimaatverandering en maatschappelijke stabiliteit beter te begrijpen, maken we gebruik van een ketenbenadering. In deze studie definiëren we een keten als een aaneenschakeling van gebeurtenissen waarbij de effecten van klimaatverandering, samen met de daaropvolgende sociale, economische en politieke reacties, een ongunstig effect hebben op de maatschappelijke stabiliteit.

Een dergelijke benadering biedt verschillende voordelen. In de eerste plaats helpt het bij het vereenvoudigen van de complexe relatie tussen klimaatverandering en maatschappelijke stabiliteit door onderlinge verbindingen en interacties expliciet in kaart te brengen. Ten tweede helpt het bij het duiden van zowel directe gevolgen, zoals natuurrampen, als indirecte gevolgen, zoals migratie en voedselonzeekerheid. Als derde voordeel kan een ketenbenadering, naast een verklaring van huidige ontwikkelingen, inzicht bieden in potentiële toekomstige gevolgen. Dit helpt bij het anticiperen op mogelijke risico's voor de maatschappelijke stabiliteit en bij het nemen van preventieve maatregelen om de impact van klimaatgerelateerde gebeurtenissen te verminderen.

Opgemerkt zij dat deze ketenbenadering niet bedoeld is om causale verbanden of wetmatigheden te verklaren over de directe en indirecte gevolgen van klimaatverandering op maatschappelijke stabiliteit. Dit ligt buiten het bereik van deze studie en behoeft aanvullend onderzoek.

¹² Cho, "Why Climate Change Is a National Security Risk."

3. Klimaatverandering en instabiliteit: Vijf ketens

In dit hoofdstuk wordt in vijf ketens de relatie tussen klimaatverandering en maatschappelijke (in)stabiliteit in Nederland beschreven. De selectie van de vijf ketens is gebaseerd op een uitgebreide literatuurstudie van klimaatgerelateerde gebeurtenissen en de dynamieken die kunnen leiden tot (verschillende vormen van) maatschappelijke instabiliteit. Elke keten wordt hieronder gedetailleerd beschreven in drie elementen:

1. Klimaatgerelateerde gebeurtenis. Het 'startpunt' van de keten.
2. Effecten op het internationale, Europese en nationale niveau. De impact van de klimaatgebeurtenis op maatschappelijke processen wereldwijd, in Europa en specifiek in Nederland (en soms tevens in het Caribische deel van het Koninkrijk der Nederlanden).
3. Gevolgen voor de maatschappelijke stabiliteit. Hoe deze effecten de stabiliteit in Nederland beïnvloeden en wat de implicaties hiervan zijn voor de wetshandavings-sector. Om dit beter te duiden wordt telkens een concreet voorbeeld of scenario uitgewerkt in een aparte Box per keten.

Keten	Omschrijving
1. Extreem weer schaadt het menselijk welzijn en veroorzaakt ontwrichting	Extreme weersomstandigheden leiden tot aanzienlijk menselijk letsel en overlijden, veroorzaken economische en psychologische schade, en verstoren kritieke infrastructuur, wat potentiële veiligheidsimplicaties met zich meebrengt.
2. Klimaatverandering faciliteert de verspreiding van criminaliteit	De toenemende schaarste van hulpbronnen en de door het klimaat veroorzaakte instabiliteit bieden (transnationale) criminele netwerken kansen om de menselijke behoeften uit te buiten en nieuwe illegale activiteiten te ontplooiën.
3. Klimaatverandering vergroot maatschappelijke ongelijkheid	Klimaatverandering vergroot ongelijkheid, waardoor het vertrouwen tussen mensen, de eenheid en de sociale cohesie worden aangetast en samenlevingen vatbaarder worden voor onrust en conflicten.
4. Klimaatbeleid versterkt gevoelens van verdeeldheid, onrust en wantrouwen	Klimaatbeleid kan verdelingseffecten hebben tussen en binnen landen, over sociaaleconomische groepen, wat leidt tot protest en wantrouwen in de overheid.
5. Klimaatgerelateerde migratie voedt sociale en politieke polarisatie	Klimaatgerelateerde migratie binnen en naar de Europese Unie en Nederland kan gevoelens van concurrentie, relatieve achteruitgang en de ernst van interculturele botsingen verergeren. Dit voedt sociale en politieke polarisatie.

3.1. Keten 1.

Extreem weer schaadt het menselijk welzijn en veroorzaakt ontwrichting

Een direct gevolg van klimaatverandering is dat klimaatrampen frequenter, schadelijker en duurder worden. De hierop volgende effecten tasten de maatschappelijke stabiliteit aan. Zo leiden extreme weersomstandigheden tot sterfgevallen en menselijk letsel, veroorzaken ze economische schade, verminderen ze de beschikbaarheid van hulpbronnen en ontwrichten ze kritieke infrastructuur. Dit kan resulteren in evacuaties en bedreiging van bestaanszekerheid waardoor gemeenschappen worden gedestabiliseerd. Ziekenhuizen raken overbelast, de voedsel-, energie- en watervoorziening kan worden onderbroken en de vervoers- en communicatie-infrastructuur kan uitvallen.¹³ Verstoring van één vitaal proces kan een domino-effect veroorzaken waarbij meerdere vitale functies na elkaar uitvallen; en uiteindelijk de maatschappelijke stabiliteit in gevaar komt.

Klimaatrampen kunnen ook langetermijneffecten hebben. De fysieke en mentale gezondheid van mensen kan aanhoudend worden aangetast, economische onzekerheid kan lang voortduren en overheidsbegrotingen en sociale stelsels kunnen structureel onder druk komen te staan.

Onderstaand figuur geeft een beknopt overzicht van Keten 1. Hierin wordt een klimaatgebeurtenis of fenomeen beschreven in de linker kolom, de gelinkte vitale veiligheidsbelangen en de impact van klimaatverandering hierop in de tweede kolom, en concrete voorbeelden op de verschillende niveaus en de rol van de politie hierbij in de derde kolom. Deze indeling blijft hetzelfde voor alle ketens.

Figuur 1: Visualisering impact Keten 1



Keten 1: Extreem weer schaadt het menselijk welzijn en ontwricht vitale infrastructuur



¹³ Ministerie van Justitie en Veiligheid, "Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden," 15.

3.1.1. Internationaal

Extreem weer veroorzaakt wereldwijd aanzienlijke menselijke en economische verliezen en ontheemding. Zonder een uitputtend overzicht te willen geven van alle catastrofale gebeurtenissen, kunnen we de ernst schetsen aan de hand van een aantal feiten en gebeurtenissen:

- Het afgelopen jaar 2024 was het warmste jaar ooit gemeten, met gemiddelde mondiale temperaturen die voor het eerst 1,5 °C boven het pre-industriële niveau lagen. Er werden wereldwijd 41 extra hittedagen geregistreerd, wat resulteerde in minstens 3,700 doden, alsook diverse klimaatrampen zoals hittegolven, droogtes en overstromingen.¹⁴
- Het Rode Kruis meldde dat 2024 een recordjaar was voor natuurrampen, met hulpverlening bij 79 rampen, waaronder overstromingen, stormen, hittegolven en droogte.¹⁵ 2025 begon met de verwoestende bosbranden in Los Angeles in januari. Deze branden, versterkt door de impact van klimaatverandering, leidden tot de evacuatie van tienduizenden mensen.¹⁶ In 2024 werden in Bangladesh 18 miljoen mensen getroffen door overstromingen,¹⁷ terwijl supertyfoon Yagi in Zuidoost-Azië meer dan 600 doden en aanzienlijke infrastructuurschade veroorzaakte in Vietnam, Myanmar, Laos, Thailand en de Filipijnen. In mei 2024 leidde zware regenval in het zuiden van Brazilië tot aardverschuivingen, met tientallen doden en duizenden ontheemden tot gevolg.¹⁸
- De toename van extreem weer dwingt ook steeds meer mensen om hun huizen te verlaten. In de tien zwaarst getroffen landen, waaronder Somalië, Bangladesh en Kenia, werden bijna acht miljoen mensen in 2023 ontheemd als gevolg van klimaatverandering, een stijging van maar liefst 120% vergeleken met tien jaar geleden.¹⁹

3.1.2. Europa

Ook Europa wordt niet gespaard van de impact van de klimaatverandering. Opnieuw enkele verontrustende feiten:

- Tijdens de hittegolven in de zomer van 2022 kwamen in Europa zo'n 62,000 mensen om het leven.²⁰ In 2023 werden er 47,690 hittegerelateerde doden geregistreerd in Europa.²¹ Dit aantal wijst op klimaatverandering als een belangrijke oorzaak voor oversterfte.
- In de afgelopen dertig jaar hebben overstromingen in de EU meer dan 5,5 miljoen mensen getroffen, 3,000 doden veroorzaakt en meer dan €170 miljard aan economische schade aangericht. Zo leidden de overstromingen in 2021 in Duitsland en België tot meer dan 200 doden en €44 miljard schade. De schade in Slovenië na de overstromingen van 2023 werd geschat op zo'n 16% van het bruto binnenlands product.²² In oktober 2024 werd de regio Valencia in Spanje getroffen door ongekend zware overstromingen. Dit resulteerde in meer dan 200 doden en veroorzaakte aanzienlijke schade.²³ In maart 2025 werden Kroatië en

¹⁴ Merckx, "Eerste jaarrapport over klimaatrampen."

¹⁵ Rode Kruis, "2024 nu al recordjaar natuurrampen voor Rode Kruis."

¹⁶ McGrath, "LA Fires Made Worse by Climate Change, Say Scientists."

¹⁷ UN News, "Millions Impacted by 'Catastrophic and Massive Floods' in Bangladesh | UN News."

¹⁸ Colussi et al., "Catastrophic Floods in Southern Brazil: Implications for Agricultural Sector," 1.

¹⁹ Oxfam Novib, "Groeit extreem weer dwingt miljoenen mensen op de vlucht, 120% toename in laatste 10 jaar."

²⁰ National Geographic, "Hitte in Europa eiste in 2022 zo'n 62.000 levens."

²¹ Gallo et al., "Heat-Related Mortality in Europe during 2023 and the Role of Adaptation in Protecting Health."

²² Europees Parlement, "Overstromingen, bosbranden en stormen."

²³ Vera Martinez, "Spain Mounts Biggest Peacetime Disaster Recovery Operation as Death Toll Reaches 214."

Bosnië getroffen door hevige overstromingen, met aardverschuivingen, evacuaties en meer dan 1,000 overstroomde huizen tot gevolg.²⁴

- Door de toenemende ernstige droogte neemt ook het risico van bosbranden in Europa toe. Bosbranden leiden tot materiële schade, het verlies van mensenlevens, mentale stress en economische onzekerheid. Door klimaatverandering neemt de ernst, de duur en de geografische verspreiding van bosbranden toe, met name in landen als Portugal, Spanje, Frankrijk, Italië en Griekenland. In 2023 hebben bosbranden 500,000 hectare bos vernield, na de verwoestende bosbranden van 2022 die al 900,000 hectare in de as hadden gelegd.²⁵ Grootschalige bosbranden kunnen leiden tot significante maatschappelijke ontwrichtingen, zoals geblokkeerde wegen en spoorlijnen, verbroken elektriciteits- en telecomverbindingen en de verwoesting van woningen en bedrijven. Bosbranden hebben de afgelopen decennia in Europa geleid tot honderden doden en hebben in 2022 €2 miljard schade veroorzaakt binnen de EU.²⁶

3.1.3. Nederland

In Nederland is de schade door extreem weer en klimaatrampen sinds 2007 sterk toegenomen. Klimaatverandering leidt tot langere periodes van droogte en hogere temperaturen, wat de kans op natuurbranden vergroot. Incidenten zoals de brand in Nationaal Park De Meinweg in april 2020 benadrukken deze trend. Deze brand leidde tot de evacuatie van 4,200 inwoners van Herkenbosch, de grootste niet-watergerelateerde evacuatie in Nederland sinds de Tweede Wereldoorlog. Volgens de Nationaal Coördinator voor Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) kunnen dergelijke branden grote verstoringen van de Nederlandse vitale infrastructuur veroorzaken. Er kunnen onder andere problemen ontstaan met mobiele telecommunicatie, drinkwater en tankstations.²⁷

Naast bosbranden zijn ook overstromingen een bron van zorg. De neerslagpatronen in Nederland en de omliggende stroomopwaarts gelegen landen zullen in de toekomst intensiever worden, waardoor de kans op overstromingen toeneemt. De overstromingen die in 2021 Duitsland, Nederland en België troffen, vormden een van de schadelijkste klimaatrampen in West-Europa in decennia met meer dan 180 doden, 750 gewonden, beschadigde eigendommen, aanzienlijke psychologische trauma's en economische schade.²⁸ In februari 2022 kreeg Nederland te maken met drie stormen in een week tijd: Dudley, Eunice en Franklin – waarbij Eunice de ergste was en resulteerde in vier doden en een overbelasting van meldkamers.²⁹

Uit een 'hackathon' van kennisinstituut Deltares blijkt dat extreme neerslag in de toekomst Nederland vaker kan treffen, met mogelijk ingrijpende en aanhoudende wateroverlast tot gevolg. Nederland is bovendien onvoldoende voorbereid op dergelijke grootschalige wateroverlast en een toekomstige grootschalige overstroming kan leiden tot personeelsproblemen, tekorten aan noodzakelijke materialen zoals pompompen en zandzakken, en moeilijkheden voor de coördinatie van de respons.³⁰ Overstromingen van de Rijn, bijvoor-

²⁴ Reliefweb, "Bosnia and Herzegovina, Croatia - Floods and Landslides, Update (Copernicus EMSR, Meteo BiH, Media) (ECHO Daily Flash of 31 March 2025)."

²⁵ Europees Parlement, "Overstromingen, bosbranden en stormen."

²⁶ Tidey, "Wildfire Damages Cost €2 Billion Last Year, Says EU Commissioner."

²⁷ Analistennetwerk Nationale Veiligheid, "Thema-rapportage klimaat en natuurrampen 2022," 26.

²⁸ Lehmkuhl et al., "Assessment of the 2021 Summer Flood in Central Europe," 107.

²⁹ Bakker et al., "Klimaatrisico's: Werk Voor de Veiligheidsregio's?," 21.

³⁰ de Bruijn en Slager, "7 aanbevelingen naar aanleiding van het hoogwater juli 2021."

beeld, kunnen leiden tot grootschalige stroomuitval, problemen in ziekenhuizen, een gebrek aan energie en drinkwater voor huishoudens en onbruikbare snelwegen en spoorwegen. Het uitvallen van deze vitale infrastructuur kan tot paniek, angst en onvrede leiden, met massale sociale onrust tot gevolg.

Tot slot zullen de frequentie en de intensiteit van extreem hete en droge zomers in Nederland, zoals die van 2018, 2019 en 2020, toenemen.³¹ Consequenties van de warmte voor de bevolking zijn bijvoorbeeld productiviteitsverlies, ziekte, psychische problemen en hogere sterftcijfers.³²

In Nederland zijn de 25 veiligheidsregio's verantwoordelijk voor de coördinatie van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Zij spelen een cruciale rol bij de voorbereiding op en reactie tijdens klimaatrampen, waaronder door risico- en crisisbeheersing. Dit omvat onder andere het opstellen van een regionaal risicoprofiel waarin risico's zoals overstromingen, natuurbranden en extreme hitte worden geïdentificeerd en geanalyseerd, het adviseren van gemeenten en andere partners over veiligheidsaspecten bij ruimtelijke ontwikkelingen en klimaatadaptatiemaatregelen, alsmede het voorbereiden en coördineren van de respons tijdens rampen en crises, inclusief het opstellen van crisisplannen en het organiseren van oefeningen.³³

Hoewel alle veiligheidsregio's enige vorm van planvorming hebben met betrekking tot klimaatincidenten, is de mate van aandacht en uitwerking van klimaatrisico's variabel. Slechts een beperkt aantal regio's beschikt over een specifiek beleid of een themahouder klimaat, meestal valt het onderwerp onder de taken van meerdere functionarissen, waardoor overzicht en samenhang veelal ontbreken. De veiligheidsregio's hebben namelijk dezelfde rol bij klimaatrisico's als bij andere soorten risico's. Capaciteit en kennis vormen hierbij knelpunten: niet alle regio's beschikken over voldoende specifieke expertise of menskracht, en kennis gaat vaak verloren door personeelsverloop. Samenwerking met externe partners, met name gemeenten, is essentieel, maar afstemming en rolverdeling blijven uitdagingen, vooral bij complexe of gelijktijdige incidenten.

Terwijl de Nationale Klimaatadaptatiestrategie van 2016 wijst op het belang van cascade-effecten die gepaard gaan met klimaatincidenten, besteden slechts twee veiligheidsregio's aandacht hieraan in hun regionaal risicoprofiel (Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost en Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond). Daarbovenop wordt er weinig tot niet nagedacht over de concrete implicaties van deze effecten. Deze worden vaak pas ondervonden in de nasleep van een incident.³⁴

3.1.4. Caribisch deel van het Koninkrijk der Nederlanden

Het Caribisch deel van het Koninkrijk der Nederlanden, bestaande uit Aruba, Curaçao, Sint-Maarten, Bonaire, St. Eustatius en Saba, is bijzonder kwetsbaar voor de gevolgen van klimaatverandering. Zo doen zich in deze gebieden orkanen voor in plaats van stormen en vloedgolven in plaats van kleine overstromingen. Hierdoor zijn de verstoringen van vitale processen doorgaans extremer. In 2017 werd Sint-Maarten geteisterd door orkaan Irma, waarbij

³¹ KNMI, "Toename Hittetegolven in Europa Gelinkt Aan Veranderende Straalstroom."

³² Brunt, "Hittepolitiek."

³³ Bakker et al., "Klimaatrisico's: Werk Voor de Veiligheidsregio's?," 31–32.

³⁴ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, "Nationale Klimaatadaptatiestrategie (NAS)," 13–19; Bakker et al., "Klimaatrisico's: Werk Voor de Veiligheidsregio's?," 18–19.

ongeveer 90% van de gebouwen op het eiland werd beschadigd en de vitale infrastructuur ernstig werd verstoord. Communicatiekanalen vielen volledig uit, scholen en ziekenhuizen sloten hun deuren, en zee- en luchthavens waren meerdere dagen onbruikbaar. Dit leidde tot tekorten aan voedsel, medicijnen en drinkwater voor Sint-Maarten, Sint-Eustatius en Saba.³⁵ De verstoring van communicatiemiddelen maakte het moeilijk om de status van de watervoorziening te bepalen, en het duurde uiteindelijk meerdere weken voordat drinkwaterinstallaties weer volledig operationeel waren. Er ontstond een stormloop om drinkwater te verkrijgen, en de politie moest worden ingeschakeld om de maatschappelijke stabiliteit te handhaven.

Verder vormt de zeespiegelstijging een ernstige bedreiging voor de Caribische eilanden. Studies hebben aangetoond dat bij een wereldwijde temperatuurstijging van 1,5 graad delen van deze eilanden vaker zullen overstromen en mogelijk onbewoonbaar worden. Voor Bonaire is berekend dat een vijfde van het eiland dreigt verloren te gaan tegen het einde van de eeuw als de wereldwijde uitstoot niet aanzienlijk wordt verminderd.³⁶ Dit heeft directe gevolgen voor de beschikbaarheid van land, huisvesting en economische activiteiten, met name in de toeristische sector. Daarnaast wordt door toenemende langdurige droogte ook de voedselzekerheid op de eilanden bedreigd. Op Saba en Sint-Eustatius is er nu al onvoldoende drinkwater en veel eilanden zijn afhankelijk van dure ontzilingsmethoden.³⁷

Ook de infrastructuur op de eilanden is kwetsbaar voor de gevolgen van klimaatverandering. Wegen en gebouwen kunnen beschadigd raken door extreme weersomstandigheden, wat leidt tot hoge herstelkosten. Belangrijke infrastructuur, zoals havens en energievoorzieningen, bevinden zich vaak in laaggelegen kustgebieden en zijn daardoor extra gevoelig voor overstromingen en zeespiegelstijging. Dit heeft directe gevolgen voor sectoren als toerisme, visserij en landbouw, die cruciaal zijn voor de lokale economieën.³⁸

Daarnaast wordt de gezondheid van de eilandbewoners onder druk gezet door klimaatverandering. Toenemende hitte en droogte kan leiden tot gezondheidsproblemen zoals hittestress en een toename van door water of vectoren overgedragen ziekten zoals legionella en dengue. Tot slot kunnen ook scholen vaker sluiten vanwege hitte of naderende stormen, wat de continuïteit van het onderwijs belemmert.³⁹

3.1.5. Implicaties voor de maatschappelijke stabiliteit

Samenvattend kunnen extreme weersomstandigheden het welzijn en de veiligheid van burgers ernstig bedreigen. Overstromingen en bosbranden kosten mensenlevens en veroorzaken grote materiele schade, zowel aan individuele eigendommen als vitale infrastructuren. Ook hittegolven kunnen infrastructuur aantasten en brengen de gezondheid van verschillende sociale groepen in gevaar. Bovendien leiden deze situaties tot een verhoogde druk op hulpdiensten en handhaving, wat langere responstijden tot gevolg kan hebben en een verminderde capaciteit om reguliere taken (zoals criminaliteitsbestrijding) uit te voeren. Het resulterende gevoel van onveiligheid vormt een aantasting van de maatschappelijke stabiliteit.

³⁵ Wijkhuijs, Domrose, en van Duin, "Orkaan Irma Treft Sint Maarten En Caribisch Nederland," 7-10.

³⁶ Instituut voor Milieuvraagstukken, Vrije Universiteit Amsterdam, "De Impact van Klimaatverandering Op Bonaire: Een Analyse van Verschillende Scenario's En Hun Impact Op de Nederlandse Caribische Gemeente," 8.

³⁷ Hosselet, "Daphina Misiedjan: 'Klimaatrechtvaardigheid? Dat is er niet voor de Caribische eilanden' - Wordt Vervolgd."

³⁸ Kennisportaal Klimaatadaptatie, "Wat zijn de gevolgen voor eilandbewoners?"

³⁹ Troost, "Kinderen kwetsbaar voor klimaatverandering, ook op de Cariben."

De impact van extreem weer op de maatschappelijke stabiliteit raakt direct aan drie nationale veiligheidsbelangen:⁴⁰

- **Ecologische veiligheid.** Klimaatverandering bedreigt het voortbestaan van de natuurlijke leefomgeving. Langdurige droogte en hogere temperaturen verhogen het risico op natuurbranden, zoals de brand in Nationaal Park De Meinweg in 2020. Dergelijke gebeurtenissen verstoren ecosystemen en biodiversiteit. Langdurige hitte zorgt voor een mogelijke toename van ziekten en plagen bij planten en dieren, hogere levels van zomersmog, een grotere kans dat insecten de winter overleven alsook veranderende migratiepatronen bij dieren.
- **Economische veiligheid.** De economische gevolgen van klimaatrampen zijn aanzienlijk en omvatten schade aan infrastructuur, verlies van productiviteit en de verwoesting van landbouwgewassen. De schaarste van grondstoffen en voedsel leidt tot prijsverhogingen en kosten voor herstel leggen een zware druk op de economie. In periodes van hitte zal de vraag naar energie voor verkoeling fors oplopen. Verwacht wordt dat de kosten voor de EU van het niet aanpassen aan klimaatverandering kunnen oplopen van €100 miljard per jaar in 2020 tot €250 miljard per jaar in 2050.⁴¹
- **Fysieke veiligheid.** Extreem weer kan leiden tot slachtoffers, verwondingen en een tekort aan primaire levensbehoeften zoals drinkwater en voedsel. Bij langdurige hitte en droogte kunnen ziektes die door water en vectoren overgedragen worden vaker voorkomen, is er oversterfte, stijgt het aantal "allergiedagen" en is er een grotere blootstelling aan UV-straling. Hitte en droogte hebben effect op infrastructuur (zoals het smelten van asfalt of uitzetten van bruggen en spoorwegen) en kan leiden tot hinder. Hierdoor komt er meer druk op hulpdiensten.

De onderlinge verwevenheid van deze veiligheidsbelangen betekent dat een verstoring in het ene domein vaak leidt tot problemen in de andere, wat de maatschappelijke stabiliteit verder onder druk zet.

⁴⁰ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, "Nationale klimaatadaptatiestrategie (NAS)," 13–19.

⁴¹ European Trade Union Confederation, "Een Gids Voor Vakbonden: Aanpassing Aan de Klimaatverandering En de Arbeidsmarkt," 12.

Overstromingen in Limburg 2021. In Juli 2021 vond er hevige regenval plaats in Limburg wat resulteerde in meerdere overstromingen. Gebieden in België en Duitsland werden ook zwaar getroffen. De politie moest burgers in uiteenlopende omstandigheden bijstaan en grootschalige evacuaties coördineren. Op meerdere locaties kwam de infrastructuur volledig onder water te staan, wat de handhaving ernstig belemmerde. Politie-eenheden uit de streek Heuvelland konden aan het begin van de overstromingen nog reguliere noodhulp voertuigen gebruiken, maar naarmate het waterpeil steeg werd de inzet van landelijke eenheden noodzakelijk en moesten 4x4-voertuigen worden gebruikt.⁴² Op het hoogtepunt van de overstromingen werden bootjes en brandweervoertuigen gebruikt om hulp te verlenen. Daarnaast leidde de situatie tot een algemene verstoring van de openbare orde en een verlies aan handhavingscapaciteit doordat de politie grootschalig moest worden ingezet. De overstromingen confronteerden de politie met een complexe combinatie van factoren, resulterend in een forse toename van de capaciteitsvraag in meerdere domeinen van de politietaak.

Wat zouden de gevolgen kunnen zijn van een extreme neerslaggebeurtenis zoals die in Limburg maar dan in een dichter bevolkt gebied? Uit een 'hackathon' van kennisinstituut Deltares bleek dat Nederland onvoldoende is voorbereid op grootschalige wateroverlast.⁴³ Een toekomstige overstroming van vergelijkbare omvang zou kunnen leiden tot personeelsproblemen, tekorten aan essentiële materialen zoals noodpompen en zandzakken en belemmeringen in de coördinatie van de hulpverlening. In een dergelijk 'perfecte storm'-scenario kan de inzet van de politie ernstig worden bemoeilijkt.

Een illustratief voorbeeld van een 'perfecte storm' en de bijbehorende gevolgen voor de politie is de dodelijke overstroming in Valencia in 2024. Deze overstroming in de derde stad van Spanje biedt waardevolle inzichten in verschillende cascade-effecten die ook relevant kunnen zijn voor de Nederlandse politie. Zo moest de politie optreden tegen plunderingen die plaats vonden na de ramp, en leidde de trage opstart van hulpverlening tot verhoogde sociale onrust.⁴⁴ Daarnaast kreeg de politie te maken met een toename van mensen in een kwetsbare (mentale) gezondheidstoestand, en ontstonden zorgen over mogelijke ziekte-uitbraken.⁴⁵ In een 'perfecte storm'-scenario doen zich bovendien nieuwe uitdagingen voor die kunnen worden aangegrepen voor hybride aanvallen. Het incident in 2023 met de spuiokers van het Spui- en Gemaalcomplex IJmuiden - waarbij door een technische storing de binnenstad van Amsterdam bijna overstroomde -- benadrukt hoe gevoelig Nederland op dit gebied is.⁴⁶

⁴² Politie, *Hoofdagent Gino Bij Overstromingen | Vragenvuur On Tour #24*.

⁴³ Karin de Bruijn and Kymo Slager, "Wat als 'de waterbom' elders in Nederland was gevallen?" (Delft: Deltares, January 17, 2022), 4–5.

⁴⁴ Lowen en Moench, "Spain's PM Orders 10,000 Troops and Police to Flood-Hit Valencia."

⁴⁵ Artiles, "The Cascading Effects of the Valencia Floods."

⁴⁶ NH, "Amsterdam ontsnapt aan overstroming."

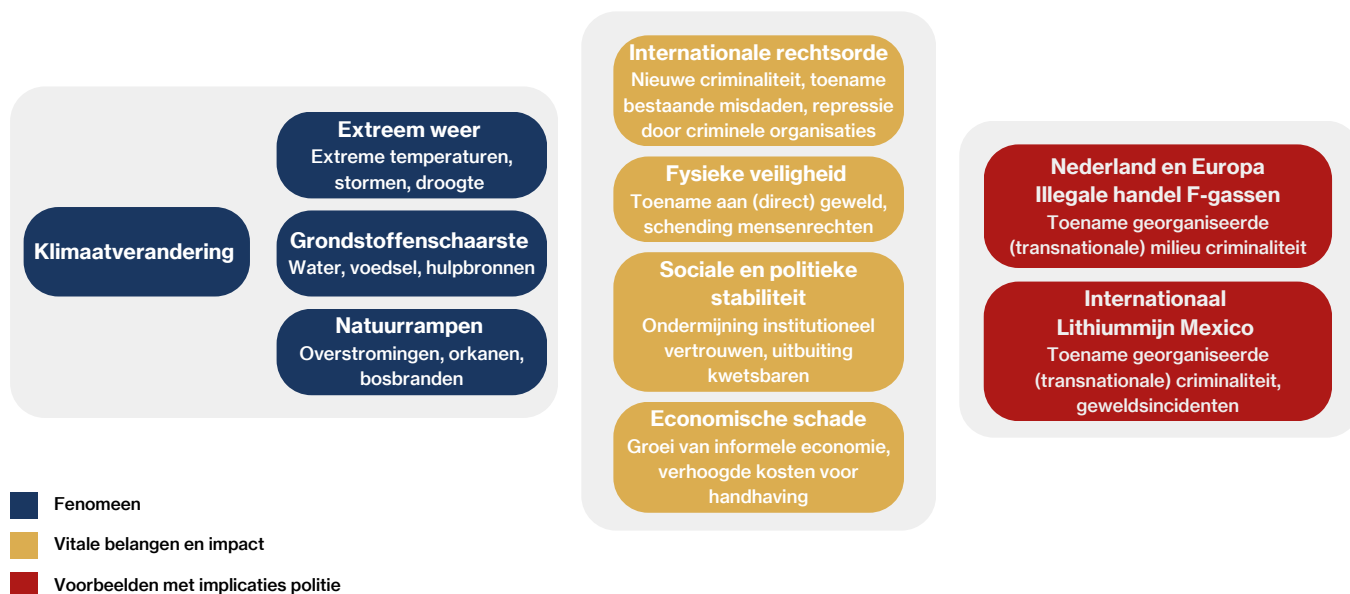
3.2. Keten 2: Klimaatverandering faciliteert de verspreiding van criminaliteit

Ondermijnende criminaliteit tast de rechtsstaat fundamenteel aan en daarmee de maatschappelijke stabiliteit. Transnationale criminele netwerken hebben herhaaldelijk aangetoond veerkrachtig te zijn en in staat zich aan te passen aan mondiale schokken, waarbij zij profiteren van nieuwe markten en kansen.⁴⁷ Klimaatverandering creëert wereldwijd nieuwe mogelijkheden voor criminele activiteiten terwijl het bestaande routes voor transnationale georganiseerde misdaad versterkt. De toenemende schaarste van grondstoffen en hulpbronnen, evenals de door klimaatverandering veroorzaakte instabiliteit, bieden mogelijkheden voor criminele netwerken om (basis)behoeften uit te buiten en illegale activiteiten te ontplooiën.

Figuur 2: Visualisering impact Keten 2



Keten 2: Klimaatverandering faciliteert de verspreiding van criminaliteit



3.2.1. Internationaal

In de MENA-regio (Midden-Oosten en Noord-Afrika) vergroten fragiele instituties en economieën de kwetsbaarheid voor instabiliteit en conflict als gevolg van klimaatverandering. Volgens het World Resources Institute bevinden zich twaalf van de zeventien landen met het grootste (wereldwijde) risico op watergerelateerde problemen in deze regio.⁴⁸

⁴⁷ Bastrup-Birk et al., "Next Generation Organised Crime."

⁴⁸ Hofste, Reig, en Schleifer, "17 Countries, Home to One-Quarter of the World's Population, Face Extremely High Water Stress."

De Global Organised Crime Index toont aan dat de MENA-landen al hoge niveaus van georganiseerde misdaad vertonen. Libië heeft bijvoorbeeld de op een na hoogste prevalentie van wapenhandel wereldwijd, terwijl Jemen, Libië en de Verenigde Arabische Emiraten tot de top vijf landen behoren met de hoogste prevalentie van mensenhandel.⁴⁹

Klimaatgerelateerde schaarste en bestaansonzekerheid, gecombineerd met zwakke overheidscontrole en hoge corruptieniveaus, betekenen extra kansen voor de transnationale georganiseerde criminaliteit. Enkele voorbeelden:

- In Egypte, met name in de noordelijke Nijldelta, worden boeren steeds meer geconfronteerd met teruglopende landbouwopbrengsten en dwingen velen ertoe hun traditionele leefwijze op te geven. De noodgedwongen migratie die zo ontstaat biedt enorme kansen voor mensensmokkel. Bij gebrek aan een verdienmodel zoeken voormalige lokale boeren en vissers hun heil in illegale activiteiten om te kunnen overleven.⁵⁰
- Extreme weersomstandigheden bieden ook acute kansen voor kleinschalige criminele activiteiten. Orkaan Helene in Florida in 2024 leidde tot plunderingen en berovingen door afwezige handhaving van de openbare orde.⁵¹ Naarmate klimaatrampen meer mensen en huishoudens onbewaakt achterlaten, neem het risico op niet-gewelddadige misdrijven in de nasleep van een ramp toe. Dit bemoeilijkt het herstel van de, reeds door de ramp aangetaste, maatschappelijke stabiliteit.
- De nasleep van extreme weersomstandigheden en klimaatrampen biedt bovendien (transnationale) criminele organisaties mogelijkheden voor machtsuitbreiding en -consolidatie. Ze maken gebruik van het tijdelijk onvermogen van overheden en vullen het overheidsvacuüm op. Voorbeelden hiervan deden zich voor tijdens de COVID-19 pandemie, toen leden van de Italiaanse maffia en het Sinaloakartel in Mexico de bevolking ondersteunden met voedsel en financiële middelen, en bendes in Rio de Janeiro mondkapjes uitdeelden en avondklokken handhaafden.⁵²
- Ook van de mondiale energietransitie kunnen criminele netwerken uitstekend profiteren. Bijvoorbeeld door de toegenomen vraag naar kritieke grondstoffen. In het Zuiden van de Democratische Republiek Congo, bijvoorbeeld, werken naar schatting ruim 40,000 mijnwerkers onder gevaarlijke omstandigheden, terwijl de Sonora lithiumreserves in Mexico zich bevinden in gebieden die door drugskartels worden gecontroleerd.⁵³ Wereldwijde waardeketens met duizenden belanghebbenden maken het voor bedrijven moeilijk om mensenrechtenschendingen en milieuschade te controleren en te beperken.
- Ecologisch vitale structuren en hulpbronnen kunnen, in combinatie met schaarste, misbruikt worden om afhankelijkken te chanteren. In 2014 veroverde IS bijvoorbeeld de strategisch belangrijke Mosuldam, die verantwoordelijk is voor de elektriciteits- en watervoorziening van zo'n 1,7 miljoen mensen. Dit zorgde ook voor grote zorgen over kunstmatige overstromingen of leveringszekerheid in stroomafwaarts gelegen gebieden.⁵⁴

⁴⁹ "Global Organized Crime Index."

⁵⁰ Schwartzstein, "Climate Change & Crime," 6.

⁵¹ Jones, "More than 100 Accused of Targeting Storm Victims in the Wake of Recent Hurricanes."

⁵² Cruz enFonseca, "How Transnational Crime Is Mutating in the Age of COVID-19 in Latin America."

⁵³ Amui enNkurunziza, "Commodities at a Glance: Special Issue on Strategic Battery Raw Materials"; Holzman enDlin, "\$22.6B Mexican Lithium Mine Bogs down in Drug Cartel, Tech Risks."

⁵⁴ Westcott, "ISIS Terrorists 'Have Seized Iraq's Largest Dam.'"

3.2.2. Europa

Het Europees continent wordt geconfronteerd met (nieuwe vormen van) illegale handel, fraude en witteboordencriminaliteit die samenhangen met klimaatverandering en klimaatbeleid.

- In het algemeen geldt dat er een correlatie bestaat tussen hitte en tijdelijk toenemende (kleine) criminaliteit. In Finland werd 10% van de variatie in geweldsmisdrijven tussen 1996 en 2013 verklaard door veranderende temperaturen. In Londen is het aantal geweldsmisdrijven 14% hoger bij temperaturen van meer dan 20 graden Celsius, in vergelijking met 10 graden Celsius.⁵⁵
- Ook bieden nieuwe regels en kaders en verschillen tussen landen mogelijkheden voor aantrekkelijke illegale handelsstromen. Denk aan de handel in gevaarlijk en chemisch afval en e-afval uit Europa naar landen met zwakkere regelgeving. China was een lange tijd 's werelds grootste importeur van plastic afval; ongeveer 70% daarvan werd verkeerd beheerd of verbrand, wat tot enorme milieuproblemen leidde in het land.⁵⁶ Terwijl China inmiddels de invoer van verschillende soorten kunststofafval heeft verboden, ontvangen nu landen zoals Maleisië en Vietnam het overschot als gevolg van hun minder strenge wetgeving, wat mogelijkheden tot fraude kan bieden.⁵⁷
- Ook het emissiehandelssysteem van de EU en andere koolstofmarkten is kwetsbaar voor fraude, witwassen en handel met voorkennis. In 2011, bijvoorbeeld, werden zes personen uit Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië veroordeeld voor het ontduiken van meer dan €200 miljoen aan belasting via het Europese emissiehandelssysteem.⁵⁸
- Ook ontstaan er kansen voor de illegale invoer van verboden stoffen, aangejaagd door strenge EU strenge regelgeving die handel in bepaalde stoffen zoals F-gassen verbiedt (zie tekstbox in §3.2.5).
- De smokkel van migranten naar Europa wordt ook beïnvloed door klimaatverandering. Steeds meer mensen worden gedwongen hun leefomgeving te verlaten door de impact van klimaatverandering op hun dagelijkse leven. Mensen die klimaatkwetsbare locaties ontvluchten beschikken vaak niet over de financiële of juridische middelen om via officiële procedures te migreren, waardoor criminele organisaties deze situatie kunnen exploiteren. Zo worden migranten vaak financieel uitgebuit door smokkelaars, die de prijs voor hun diensten verhogen en, als zij niet worden betaald, de migranten tot illegale activiteiten dwingen.⁵⁹

3.2.3. Nederland

Klimaatverandering heeft ook in Nederland invloed op de verspreiding en aard van criminele activiteiten. Nederland speelt een belangrijke rol in de wereldwijde ketens die de smokkel van wapens, drugs en mensen mogelijk maken, en klimaatverandering kan deze rol beïnvloeden. In 2024 werd in de Rotterdamse haven 25,900 kilo drugs onderschept, een daling ten opzichte van de 45,506 kilo in 2023. Deze afname wordt deels toegeschreven aan strengere beveiligingsmaatregelen, zoals de inzet van drones en verbeterde controlesystemen.⁶⁰

⁵⁵ Crime + Investigation UK, "Does Violent Crime Go up in Summer?"

⁵⁶ Wen et al., "China's Plastic Import Ban Increases Prospects of Environmental Impact Mitigation of Plastic Waste Trade Flow Worldwide."

⁵⁷ European Environment Agency, "The Plastic Waste Trade in the Circular Economy."

⁵⁸ Eckert en Huebner, "Six Stand Trial in Carbon Fraud Case in Germany."

⁵⁹ Forin en Healy, "Trafficking along Migration Routes to Europe: Bridging the Gap between Migration, Asylum and Anti-Trafficking."

⁶⁰ Openbaar Ministerie, "In 2024 minder drugs onderschept in haven Rotterdam."

Toch blijft de haven een aantrekkelijk doelwit voor criminelen vanwege de doorvoermogelijkheden naar de rest van Europa. De toename van extreme weersomstandigheden kan de infrastructuur van de Rotterdamse haven beschadigen waardoor toezicht en controle bemoeilijkt wordt. Overstromingen, bijvoorbeeld, kunnen leiden tot stroomuitval en storingen in de digitale infrastructuur die essentieel zijn voor het monitoren en controleren van containerbewegingen. Criminelen kunnen hier vervolgens misbruik van maken.

Daarnaast leidt klimaatverandering tot schaarste aan natuurlijke hulpbronnen, wat nieuwe illegale markten creëert. De groeiende vraag naar kritieke grondstoffen zoals zeldzame aardmetalen, die essentieel zijn voor duurzame technologieën, kan leiden tot een toename van smokkel en illegale handel via Nederlandse havens. Criminele netwerken kunnen inspelen op deze schaarste door illegale handel in deze grondstoffen te faciliteren.

3.2.4. Caribisch deel van het Koninkrijk der Nederlanden

In Caribisch Nederland kunnen de effecten van klimaatverandering leiden tot verhoogde werkloosheid en armoede, wat op zijn beurt de voedingsbodem voor criminele activiteiten kan vergroten. Een analyse uit februari 2025 toont een toename aan jeugdcriminaliteit, geweldsmisdrijven en vuurwapenincidenten in Caribisch Nederland.⁶¹ Deze ontwikkelingen wijzen op een verslechtering van de sociale omstandigheden op de eilanden, wat verder in de hand wordt gewerkt door klimaatverandering. Extreem weer zorgt ervoor dat scholen vaker sluiten en kinderen minder onderwijs krijgen, sporten en spelen wordt bemoeilijkt en de gevolgen van klimaatverandering zorgen voor mentale stress bij kinderen. Dit maakt hen kwetsbaarder voor wangedrag. Verder kan ook hier verwezen worden naar het eerder vermelde onderzoek dat een verband tussen hogere temperaturen en stijgende criminaliteit aantoonde.⁶² De Adviesraad Internationale Vraagstukken benadrukt de kwetsbaarheid van het Caribisch gebied voor grensoverschrijdende criminaliteit. De regio wordt samen met Latijns-Amerika als een van de meest criminele en onveilige ter wereld beschouwd, waarbij economische achteruitgang en sociaaleconomische druk aangewakkerd door klimaatverandering bijdragen aan deze problematiek.⁶³

3.2.5. Implicaties voor de maatschappelijke stabiliteit

Criminele organisaties maken gebruik van de ontwrichting die door klimaatgerelateerde crises ontstaat, zoals afnemende bestaanszekerheid, waterschaarste en falende staatsstructuren in kwetsbare regio's. Hierdoor verplaatst criminele activiteit zich steeds makkelijker over grenzen, met concrete gevolgen voor de economische veiligheid, de internationale rechtsorde en de binnenlandse stabiliteit van landen zoals Nederland. Met name de drugs-handel vormt een grote uitdaging. Nederland ontpopte zich volgens het OM in de afgelopen jaren tot "één van de belangrijkste spelers in de [wereldwijde] drugsindustrie".⁶⁴ Deze positie hangt samen met de uitstekende logistieke infrastructuur van ons land, en kan worden versterkt door de wereldwijde verschuivingen in productie- en distributienetwerken die mede ontstaan onder druk van klimaatverandering, bijvoorbeeld door mislukte oogsten in traditionele productielanden of veranderende handelsroutes. Het gevolg is een steeds diepere verwevenheid tussen de onder- en bovenwereld. De enorme winsten die worden

⁶¹ Haseth et al., "Criminaliteitsbeeldanalyse Caribisch Nederland-2020-2024," 55–57.

⁶² Choi et al., "Temperature, Crime, and Violence," 1.

⁶³ Adviesraad Internationale Vraagstukken, "Veiligheid en rechtsorde in het Caribisch gebied: Noodzakelijke stappen voor een toekomstbestendig Koninkrijksverband," 4.

⁶⁴ Openbaar Ministerie, "Ondermijnende criminaliteit."

witgewassen vinden hun weg naar, onder andere, vastgoed en bedrijven, met gevolgen voor alle lagen van de samenleving. Zo is de drugshandel een prioriteit geworden voor de Douane, de Marechaussee en het havenpersoneel.⁶⁵

Daarnaast zorgen de opkomst van grijze markten en het geweld dat daarmee gepaard gaat voor destabilisatie van de samenleving. Dit geweld speelt zich in toenemende mate in het openbaar af en wordt steeds meedogenlozer van aard. Het treft niet alleen rivaliserende criminelen maar ook onschuldige burgers alsook vertegenwoordigers van de rechtsstaat zoals journalisten, advocaten en politici.⁶⁶

Deze ontwikkelingen leggen een groeiende druk op de handhaving die haar opsporingstaak steeds complexer ziet worden. De toename van grensoverschrijdende criminaliteit en de vervaging tussen legale en illegale markten vragen om betere sturing op impactmetingen, capaciteitsplanning en een adequaat inlichtingenbeeld. Het begrijpen van onderliggende patronen en het kunnen integreren van data uit verschillende bronnen zijn hierbij cruciaal om effectief te kunnen optreden. Klimaatverandering fungeert daarbij niet enkel als een achtergrondfactor, maar beïnvloedt direct de aard en schaal van criminaliteit, en daarmee de eisen die aan de handhaving worden gesteld.

De strijd tegen deze misdaad kan dan ook niet los worden gezien van mondiale klimaatontwikkelingen. Klimaatverandering is geen toekomstig risico meer, maar een directe factor in het versterken van criminele netwerken en het ondermijnen van democratische instituties. De impact van klimaatverandering op de verspreiding van criminaliteit raakt dan ook direct aan:

- **Internationale rechtsorde.** Transnationale criminele organisaties profiteren van door klimaatverandering veroorzaakte instabiliteit, zoals migratiestromen en grondstoffenschaarste, waardoor zij op internationale schaal wetten en regels ondermijnen. Smokkelroutes via de Rotterdamse haven en illegale handel in kritieke grondstoffen zetten druk op internationale samenwerking en schenden fundamentele mensenrechten. Verder zorgt klimaatverandering ook voor het ontstaan van nieuwe misdrijven, zoals fraude met emissiehandelssystemen.
- **Fysieke veiligheid.** Klimaatverandering vergroot de kans op schade aan cruciale infrastructuur, zoals havens, wat leidt tot verminderde controle en een verhoogd risico op criminele activiteiten zoals drugs- en wapensmokkel. Verder zorgen dergelijke activiteiten vaak voor schendingen van de mensenrechten. Extreme weersomstandigheden kunnen bovendien leiden tot direct (kleinschalig) geweld en criminaliteit, zoals plunderingen.
- **Economische veiligheid.** De infiltratie van georganiseerde misdaad in economische sectoren verhoogt de kosten voor beveiliging en handhaving. Daarnaast versterkt klimaatverandering de informele economie doordat illegale en ongereguleerde markten groeien als gevolg van grondstoffenschaarste en sociaaleconomische druk. Klimaatgerelateerde schade aan infrastructuur zorgt voor verdere economische verliezen en verstoringen.
- **Sociale en politieke stabiliteit.** Criminele organisaties benutten de maatschappelijke onrust en onzekerheid die klimaatverandering met zich meebrengt, wat kan leiden tot verminderde sociale cohesie en vertrouwen in de overheid. De zichtbaarheid van criminaliteit in het openbaar, inclusief geweld tegen vertegenwoordigers van de rechtsstaat, en de uitbuiting van kwetsbaren vergroten gevoelens van onveiligheid.

⁶⁵ Port of Rotterdam, "Undermining Criminality."

⁶⁶ Voor een uitgebreidere analyse van de impact van grensoverschrijdende criminaliteit op de Nederlandse rechtsorde, zie: Linde Arentze, Diederik Dekkers, Paul Sinning, Frank Bekkers, en Tim Sweijts, *De Staat van de Rechtsstaat: Waar Staan We, Waar Gaan We Naartoe?*, (Den Haag: The Hague Centre for Strategic Studies, 2023).

Wederom zorgt ook hier dat de onderlinge verwevenheid van deze veiligheidsbelangen kan resulteren in domeinoverschrijdende problemen.

Illegale handel van F-gassen. Sinds vorig jaar is nieuwe Europese regelgeving van kracht die het gebruik en de handel in F-gassen strenger reguleert, met als doel de uitstoot van broeikasgassen te beperken. Desondanks worden deze gassen nu steeds vaker buiten Europa geproduceerd en vervolgens illegaal ingevoerd. Ook in Nederland is een toename zichtbaar in de illegale handel in F-gassen. Zo werden begin 2024 nabij Venlo drie vrachtwagens uit Turkije onderschept met ruim 3,500 cilinders F-gassen - een hoeveelheid die overeenkomt met circa 64,778 ton aan CO₂-equivalent - waarvoor geen vergunningen waren verstrekt. In de Rotterdamse haven zijn vier zeecontainers in beslag genomen, met daarin bijna 4,800 cilinders met een geschatte marktwaarde van €1.5 miljoen.⁶⁷

Deze incidenten illustreren hoe veranderende regelgeving en klimaatbeleid nieuwe routes en vormen van criminaliteit kunnen creëren. Voor handhavingsinstanties, waaronder de politie, betekent dit mogelijk een bredere taakopvatting, onder meer bij de aanpak van georganiseerde (en transnationale) milieucriminaliteit. In sommige gevallen kan dit gepaard gaan met een verhoogd risico op confrontaties of geweld. Hoewel de context anders is, laat de situatie rond lithiumwinning in Mexico zien hoe schaarste aan strategische grondstoffen kan leiden tot criminele inmenging. Daar werden speciale politie-eenheden ingezet om mijnen en toeleveringsketens te beschermen tegen inmenging van georganiseerde misdaad.

Hoewel dergelijke extreme situaties in Nederland (vooralsnog) niet aan de orde zijn, onderstrepen ze de link tussen grondstoffenschaarste, criminaliteit en geweld. Voor de politie kan dit betekenen dat het belangrijk is om structureel vroegtijdig zicht te krijgen op nieuwe ontwikkelingen, zoals bij het opsporen van illegale F-gassen. Dit vraagt niet alleen om flexibele en goed afgestemde signaleringssystemen, maar ook om opleidingsprogramma's of gespecialiseerde capaciteit. In Frankrijk is bijvoorbeeld, mede naar aanleiding van de extreme droogte in de zomer van 2022, de *police de l'environnement* opgericht. Deze eenheid richt zich op bewustwording en handhaving van milieuregels, waaronder het toezicht op waterverbruik.

⁶⁷ Inspectie Leefomgeving en Transport, "Zeecontainers vol illegale F-gassen onderschept in Rotterdam," Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, oktober 2024), <https://doi.org/10.14/zeecontainers-vol-illegale-f-gassen-onderschept-in-rotterdam>.

3.3. Keten 3: Klimaatverandering vergroot maatschappelijke ongelijkheid

Klimaatverandering heeft wereldwijd verregaande gevolgen, waarbij kwetsbare en achtergestelde groepen vaak onevenredig hard worden getroffen. Deze groepen hebben doorgaans minder middelen om zich aan te passen aan klimaatgerelateerde uitdagingen en herstellen moeilijker van dergelijke gebeurtenissen. Dit vergroot de druk op (financiële) overheidssteun en socialezekerheidsstelsels en kan, bij onvoldoende veerkracht en inclusiviteit van het sociale vangnet, leiden tot maatschappelijke instabiliteit. Het ontbreken van adequate economische herverdeling kan spanningen tussen verschillende groepen vergroten, wat het onderlinge vertrouwen en de sociale cohesie ondermijnt en samenlevingen vatbaarder maakt voor onrust en conflicten. Studies tonen bovendien een sterk verband aan tussen ongelijkheid en fenomenen zoals ondermijning, geweld en doodslag.⁶⁸

Figuur 3: Visualisatie impact Keten 3



Keten 3: Klimaatverandering vergroot maatschappelijke ongelijkheid



3.3.1. Internationaal

Wereldwijd worden kwetsbare groepen onevenredig zwaar getroffen door de gevolgen van klimaatverandering. Dit is ook verklaarbaar: In veel lage-inkomenslanden woont een aanzienlijk deel van de bevolking in tropische en/of laaggelegen kustgebieden; bijvoorbeeld 80% in Azië en 71% in Latijns-Amerika en het Caribisch gebied. Deze gebieden zijn bijzonder

⁶⁸ Wilkinson, "The Impact of Inequality," 715.

kwetsbaar voor klimaatgerelateerde fenomenen zoals tsunami's, orkanen en zeespiegelstijging.⁶⁹ Enkele voorbeelden:

- Tegen 2050 zal in Bangladesh naar schatting zo'n 17% van het land verloren gaan door de stijgende zeespiegel, goed voor maar liefst 30% van de totale landbouwgrond in het land.⁷⁰ Hierdoor zullen minstens 20 miljoen mensen ontheemd geraken. Erosie van riviergronden zorgt nu reeds jaarlijks voor de ontheemding van 50,000 tot 200,000 mensen.⁷¹ Met name armeren zijn hiervan de dupe omdat hoger gelegen locaties financieel onbereikbaar zijn.
- Agrarische gemeenschappen die sterk afhankelijk zijn van landbouw voor hun economische en voedselzekerheid, ondervinden eveneens disproportionele gevolgen van klimaatverandering. Langdurige droogte, woestijnvorming en waterschaarste bedreigen hun levensonderhoud. In Irak, bijvoorbeeld, is in de afgelopen twee decennia de helft van de landbouwproductiecapaciteit aangetast door verzilting van het water. Bovendien neemt door watertekorten jaarlijks ongeveer honderd km² vruchtbare grond af. Dit leidt tot verlies van inkomsten en voedseltekorten, waardoor bestaande armoede en sociale ongelijkheid verder in de hand worden gewerkt.⁷²
- In stedelijke gebieden ervaren kwetsbare groepen eveneens disproportionele effecten van klimaatverandering. Armen hebben bijvoorbeeld veel sneller last van 'hitte-eilandeffecten' omdat ze krap wonen in wijken met weinig groen. Arme bevolkingsgroepen worden zo zwaarder getroffen door productiviteitsverlies, gezondheidsproblemen en verhoogde sterftcijfers.⁷³ Waar infrastructuur en voorzieningen achterblijven kunnen de temperaturen vaak meerdere graden hoger liggen.

3.3.2. Europa

Ook in het relatief rijke Europa speelt klimaatongelijkheid een rol. In Europa leiden hogere temperaturen en droogte tot watertekorten en mislukte oogsten, wat vooral kleinschalige boeren en lage-inkomensgemeenschappen raakt.

- Onderzoek toont aan dat het verlies van landbouwopbrengsten in Europa als gevolg van hittegolven en droogte de laatste vijf decennia verdrievoudigd is.⁷⁴ Andalusië in het zuiden van Spanje, bijvoorbeeld, is een van 's werelds grootste producenten van olijfolie, maar de olijventeelt wordt ernstig bedreigd door de klimaatverandering. Uit een onderzoek in opdracht van de Spaanse landbouworganisatie COAG blijkt dat klimaatverandering de landbouwomzet in Spanje al met 6% heeft verminderd, wat neerkomt op een verlies van ongeveer €550 miljoen.⁷⁵ Specifiek voor Andalusië wordt voorspeld dat bij een wereldwijde temperatuurstijging van meer dan 2 graden Celsius zo'n 80% van de regio ongeschikt kan worden voor bepaalde olijfvariëteiten.⁷⁶
- In Zuid-Europa zijn bosbranden een groeiend probleem. In 2022 werden in Spanje alleen al meer dan 199,651 hectare land verwoest door bosbranden.⁷⁷ Deze branden vernietigen

⁶⁹ Nazrul Islam and Winkel, "Climate Change and Social Inequality."

⁷⁰ Veer, "Climate Change Exposes Bangladesh to Greater Risk."

⁷¹ Shalant, "Bangladesh: A Country Underwater."

⁷² Karasik en Depretto, "Climate Change Is Exacerbating Iraq's Complicated Water Politics."

⁷³ Ellena, Breil, en Soriani, "The Heat-Health Nexus in the Urban Context," 7; Ministerie van Infrastructuur en Milieu, "Nationale klimaatadaptatiestrategie (NAS)," 22.

⁷⁴ Chancel, Bothe, en Voituriez, "Climate Inequality Report 2023," 49.

⁷⁵ Sánchez, "El Impacto Del Cambio Climático En La Agricultura Española," 8.

⁷⁶ Dawson, "Inheemse Andalusische olijvenrassen kunnen in 2100 worden weggevaagd, waarschuwen onderzoekers."

⁷⁷ De Maeseneer, "WHO Europa Klimaatverandering."

niet alleen natuur en biodiversiteit, maar ook huizen en infrastructuur. Hierdoor worden bewoners, vaak met beperkte financiële middelen, gedwongen te verhuizen zonder adequate ondersteuning.

- Verder kunnen veranderende neerslagpatronen leiden tot zowel droogte als overstromingen, met negatieve gevolgen voor landbouw en infrastructuur. Hierbij leidt klimaatverandering tot een groeiend risico op extreem droge seizoenen in het Middellandse Zeegebied en extreme natte seizoenen elders in Europa, wat op zijn beurt kan resulteren in droogte en overstromingen.⁷⁸ Kwetsbare gemeenschappen met beperkte toegang tot middelen en informatie lopen het grootste risico op schade en hebben de minste capaciteit om te herstellen.
- Laaggelegen kustgebieden hebben te maken met verzilting van landbouwgebieden, verhoogde overstromingsrisico's en zeespiegelstijging op de lange termijn. Venetië, bijvoorbeeld, wordt steeds vaker geconfronteerd met "*acqua alta*" (hoog water), wat deels te wijden valt aan de stijgende zeespiegel. Het zeeniveau in Venetië is momenteel 32cm hoger dan bij het begin van de metingen in 1872, waardoor overstromingen frequenter en heviger zijn. Onderzoek toont aan dat het zeeniveau tegen 2100 nog zo'n 17-120cm hoger kan zijn, wat de stad mogelijks volledig onbewoonbaar zal maken.⁷⁹ Hoewel zulke risico's de gehele bevolking treffen, hebben kwetsbare groepen vaak minder toegang tot adequate verzekeringen en middelen om schade te herstellen, waardoor zij na een ramp disproportioneel worden getroffen.

3.3.3. Nederland

Door de opwarming van de aarde stijgt de kans dat Nederland te maken krijgt met overstromingen vanuit de zee of rivieren. Hoewel deze problematiek grote delen van het Nederlandse grondgebied kan treffen en in eerste instantie geen specifieke sociale groepen disproportioneel raakt, is dit wel het geval in de nasleep van dergelijke rampen. Uit onderzoek naar wateroverlast in Limburg in 2021 bleek dat veel Nederlanders aannemen volledig verzekerd te zijn voor schade van rampen, terwijl dit niet altijd het geval is. De Wet tegemoetkoming schade bij rampen (Wts) biedt slechts een gedeeltelijke vergoeding, en de toepassing ervan ging in 2021 gepaard met gebrekkige communicatie en informatievoorziening vanuit de overheid. Dit maakt dat groepen met een zwakkere sociaaleconomische achtergrond harder worden geraakt, omdat zij minder goed in staat zijn hun leven na een ramp te hervatten. Als zij hun weg al vinden langs alle bureaucratische hindernissen, worden onkosten slechts beperkt vergoed.⁸⁰

Langdurige droogte raakt bepaalde sociaaleconomische groepen in Nederland harder dan andere. Nederland kende de afgelopen jaren zeer warme, droge zomers met een neerslagtekort. Uit onderzoek naar de droogte in 2018 bleek dat de schade voor landbouwbedrijven disproportioneel hoog was, met geschatte verliezen tussen de €800 miljoen en €1,4 miljard. Bijkomend onderzoek heeft aangetoond dat, bij eenzelfde klimaat als nu, droogteschade tussen de €24 en €47 miljard zal kosten aan de Nederlandse landbouwsector.⁸¹ Ondernemers in de binnenvaart, die door het lage waterpeil hun werkzaamheden moesten stilleggen of beperken, leden schade tussen €65-220 miljoen.⁸²

⁷⁸ Christidis en Stott, "Human Influence on Seasonal Precipitation in Europe," 5226; Met Office, "Rainfall across Europe Disrupted by Climate Change."

⁷⁹ Faranda et al., "Attributing Venice Acqua Alta Events to a Changing Climate and Evaluating the Efficacy of MoSE Adaptation Strategy," 1; Royal Museums Greenwich, "Why Does Venice Flood?"

⁸⁰ Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum, "Mismatch tussen ambities overheid, juridische mogelijkheden en maatschappelijke verwachtingen bij afhandeling waterschade Limburg en Noord-Brabant."

⁸¹ Kennisportaal Klimaatadaptatie, "Wat zijn de gevolgen van toenemende droogte?"; Klimaatschadeschatter, "Klimaatschadeschatter."

⁸² ECORYS, "Economische Schade Door Droogte in 2018."

Het hitte-eilandeffect zorgt ervoor dat het in dichtbevolkte stedelijke gebieden gemiddeld meer dan twee graden warmer is dan in omliggende, groenere gebieden.⁸³ Kwetsbare groepen, zoals ouderen en mensen met een lagere sociaaleconomische status, ondervinden hiervan disproportionele effecten. Zij wonen doorgaans in minder welvarende wijken met beperkte groene voorzieningen en in huizen die onvoldoende bescherming bieden tegen extreme hitte. Dit verhoogt het risico op hittestress, wat kan leiden tot gezondheidsproblemen zoals vermoeidheid, duizeligheid en in ernstige gevallen zelfs hartfalen. In Nederlandse steden zoals Den Haag is het hitte-eilandeffect duidelijk merkbaar. Onderzoek toont aan dat tijdens hittegolven de temperatuur in de binnenstad en minder groene wijken zo'n zeven tot tien graden hoger kan liggen dan in omliggende gebieden.⁸⁴

Ook in het Caribische deel van het Koninkrijk worden kwetsbaren bijzonder geraakt door klimaatverandering. Veel inwoners met lagere inkomens wonen in laaggelegen kustgebieden die bijzonder vatbaar zijn voor zeespiegelstijging en overstromingen. Verder zorgen toenevende periodes van droogte voor voedsel- of waterschaarste. Hierdoor zullen steeds meer mensen ontheemd raken. Kwetsbare eilandbewoners zijn daarnaast economisch afhankelijk van de sectoren die het hardst geraakt worden door klimaatverandering: toerisme en visserij.⁸⁵

3.3.4. Implicaties voor de maatschappelijke stabiliteit

Klimaatverandering versterkt bestaande sociale ongelijkheden en legt extra druk op het sociale vangnet. Kwetsbare groepen worden onevenredig getroffen door de gevolgen van klimaatverandering, zoals stijgende kosten voor energie en voedsel. De grootschalige energietransitie brengt veel kosten met zich mee en bijgevolg kan er energie-onrechtvaardigheid optreden en kan de sociale ongelijkheid toenemen. Dit wordt versterkt doordat kwetsbaren vaak worden uitgesloten van het beslissingsproces.⁸⁶ Kwetsbare groepen hebben ook minder financiële middelen om zich aan te passen, wat leidt tot een verhoogde vraag naar zorg en financiële ondersteuning.⁸⁷ Tegelijkertijd staan de sociale voorzieningen onder druk door factoren zoals vergrijzing en economische uitdagingen. Wanneer het sociaal vangnet tekortschiet in het bieden van noodzakelijke steun, kan dit resulteren in maatschappelijke onvrede en een verminderd vertrouwen in de overheid tussen burgers onderling doordat ze zich steeds slechtere leefomstandigheden bevinden en zich in de steek gelaten voelen.⁸⁸

De impact van klimaatverandering op de maatschappelijke ongelijkheid raakt aan:

- **Economische veiligheid.** Klimaatverandering vergroot de economische ongelijkheid en armoede. Kwetsbare groepen worden onevenredig getroffen door de negatieve gevolgen van klimaatverandering, zoals stijgende kosten voor energie en voedsel. Zij hebben vaak minder financiële middelen om zich aan te passen aan deze veranderingen, wat hun economische positie verder onder druk zet. Daarnaast kan de druk op het sociaal vangnet aanzienlijk toenemen, doordat meer mensen een beroep doen op financiële ondersteuning en zorgvoorzieningen. Dit legt een zware last op overheidsfinanciën en kan de houdbaarheid van sociale voorzieningen in gevaar brengen.

⁸³ Brunt, "Hittepolitiek."

⁸⁴ Omroep West, "Waarom het in Den Haag op hete dagen 10 graden warmer kan zijn dan op het platteland."

⁸⁵ College voor de Rechten van de Mens, "Klimaatverandering en mensenrechten op Bonaire."

⁸⁶ De Sociale Alliantie, "Lokale Maatregelen Om Ontstaan van de Energiekloof Te Voorkomen," 3.

⁸⁷ Nazrul Islam en Winkel, "Climate Change and Social Inequality."

⁸⁸ Pickett, "Exposing the Impact of Social Inequality."

- **Fysieke veiligheid.** In kwetsbare stadsdelen, waar de infrastructuur vaak al te lijden heeft onder achterstallig onderhoud, kunnen de gevolgen van klimaatverandering leiden tot ernstige schade aan woningen en openbare voorzieningen. Dit verhoogt niet alleen het risico op slachtoffers en gewonden, maar kan ook de toegankelijkheid van essentiële diensten beperken. Bovendien kunnen dergelijke omstandigheden resulteren in een verhoogd risico op criminaliteit, zoals inbraken en diefstal, vooral in gebieden die extra getroffen worden door klimaatgerelateerde effecten.
- **Sociale en politieke stabiliteit.** De groeiende economische ongelijkheid en de ontoereikendheid van het sociale vangnet kunnen leiden tot maatschappelijke onvrede. Burgers die zich in de steek gelaten voelen door de overheid en geconfronteerd worden met verslechterde levensomstandigheden kunnen hun vertrouwen in politieke en sociale instituties verliezen. Dit kan resulteren in een toename van sociale onrust en burgerlijke ongehoorzaamheid. Daarnaast kunnen spanningen tussen verschillende bevolkingsgroepen toenemen, wat de sociale cohesie en het onderlinge vertrouwen ondermijnt.

Hitte-eilandeffect. Uit onderzoek blijkt dat één op de drie hitte gerelateerde sterfgevallen in Nederland - zo'n 250 per jaar - direct toe te schrijven is aan klimaatverandering.⁸⁹ In dichtbevolkte stedelijke gebieden kan het hitte-eiland effect leiden tot temperaturen die meer dan twee graden hoger liggen dan in landelijke gebieden. Deze extra hitte treft vooral kwetsbare groepen, zoals ouderen, mensen met gezondheidsproblemen en huishoudens met lage inkomens, wat bijdraagt aan een groeiende maatschappelijke ongelijkheid. Die ongelijkheid wordt versterkt door energiearmoede. In Amsterdam is bijvoorbeeld vastgesteld dat "huishoudens met lage- en middeninkomens relatief de zwaarste lasten dragen bij de verduurzaming van woningen".⁹⁰ Zulke ongelijkheden maken het klimaatprobleem niet alleen een ecologische, maar ook een sociale, politieke en mogelijk ook een juridische kwestie.

De cumulatie van hitte, kwetsbaarheid en ongelijkheid creëert scenario's waarin de politie in toenemende mate geconfronteerd kan worden met:

- Toenemende onveiligheid in kwetsbare wijken, bijvoorbeeld door hittestress, escalatie van buurtconflicten of spanningen rondom voorzieningen.
- Indirecte sociale effecten, zoals frustratie over oneerlijke verdeling van klimaatmaatregelen, die kunnen leiden tot polarisatie of protesten.
- Uitbuiting van kwetsbare groepen of fraude met sociale voorzieningen, bijvoorbeeld door malafide verhuurders of tussenpersonen die misbruik maken van klimaat gerelateerde subsidies of woningverduurzaming.

⁸⁹ Betgen et al., "Gezondheidseffecten van Klimaatverandering," 3.

⁹⁰ Stedelijk Strategieteam, "Een Rechtvaardige Energietransitie: Strategische Verkenning Naar de Sociale Impact van de Energietransitie En Handelingsperspectief Om Deze Rechtvaardiger Te Maken," 6.

3.4. Keten 4:

Klimaatbeleid versterkt gevoelens van verdeeldheid, onrust en wantrouwen

Strengere klimaatmaatregelen kunnen sociale en politieke spanningen veroorzaken binnen samenlevingen. Dit komt vaak voort uit gevoelens van uitsluiting bij besluitvorming en de ongelijke verdeling van lasten en voordelen, waardoor reeds bestaande sociale grieven en scheidingslijnen kunnen verdiepen. Terwijl deze dynamieken voornamelijk intern (op nationaal niveau) plaatsvinden, speelt deze problematiek ook op Europees en internationaal niveau.

Figuur 4: Visualisatie impact Keten 4



Keten 4: Klimaatbeleid versterkt gevoelens van verdeeldheid, onrust en wantrouwen



3.4.1. Internationaal

Mondiale klimaatmaatregelen en -doelstellingen kunnen leiden tot spanningen tussen landen en blokken, vooral wanneer de verdeling van verantwoordelijkheden en financiële bijdragen als oneerlijk wordt ervaren. Dit komt onder andere voort uit de historische ongelijkheid in de bijdrage aan klimaatverandering en de uiteenlopende economische capaciteiten van landen. Ontwikkelde landen zoals Japan, de VS en de West-Europese landen hebben historisch gezien aanzienlijk bijgedragen aan de uitstoot van broeikasgassen terwijl ontwikkelingslanden het minst aan de uitstoot hebben bijgedragen, maar vaak de eerste en ergste impact ervan ondervinden. Om deze ongelijkheid te erkennen, werd in het Kyoto-protocol vastgelegd dat een groep van 23 ontwikkelde landen, bekend als de "Annex II"-landen, hun uitstoot sneller moeten verminderen dan ontwikkelingslanden. Daarnaast werd overeengekomen dat deze landen vanaf 2020 jaarlijks \$100 miljard moeten bijdragen aan klimaatfinanciering voor

ontwikkelde landen.⁹¹ Echter, de implementatie en naleving van deze financiële toezeggingen hebben geleid tot spanningen, aangezien veel ontwikkelingslanden vinden dat de beloofde steun onvoldoende of te laat komt.⁹²

In 2022 bereikten de ontwikkelde landen voor het eerst de beloofde \$100 miljard aan klimaatfinanciering voor ontwikkelingslanden, twee jaar later dan oorspronkelijk gepland.⁹³ Ondanks deze vooruitgang blijft er kritiek bestaan over de efficiëntie en tijdigheid van deze fondsen. Tijdens COP29 in 2024 werd een nieuwe doelstelling overeengekomen om de klimaatfinanciering te verdrievoudigen naar \$300 miljard per jaar tegen 2035. Echter, veel ontwikkelingslanden beschouwden dit bedrag als onvoldoende gezien de escalerende kosten van klimaatadaptatie en -mitigatie.⁹⁴ Bovendien heeft de terugtrekking van de VS uit het verliezen- en schadefonds, dat bedoeld was om ontwikkelingslanden te compenseren voor onomkeerbare klimaatgerelateerde schade, geleid tot verdere spanningen. Deze actie, gepaard met de terugtrekking uit het Akkoord van Parijs, werd breed veroordeeld en gezien als een ondermijning van internationale samenwerking en vertrouwen. Dit wordt verder versterkt door de afschaffing van de Amerikaanse ontwikkelingshulp die een significante bijdrage leverde aan de mondiale klimaatfinanciering.

Daarnaast heeft de EU haar positie rond de plannen voor een directe koolstofheffing op de internationale scheepvaart versoepeld na sterke tegenstand van landen zoals China, Brazilië en Saudi-Arabië. Deze landen voerden aan dat een dergelijke heffing, zoals voorgesteld door de Verenigde Naties, de consumentenprijzen zou verhogen en oneerlijk zou zijn voor ontwikkelingslanden.⁹⁵ De EU verzwakt hiermee de originele ambities van de 47 landen die het voorstel indienden bij de Internationale Maritieme Organisatie en geeft aan steun voor een compromis te overwegen. Hierbij zou, in plaats van een directe heffing, een systeem van koolstofkrediethandel worden geïmplementeerd. Critici stellen echter dat dit kan leiden tot kortetermijnoplossingen en de financiering voor kwetsbare landen kan ondermijnen.⁹⁶

Deze voorbeelden illustreren hoe internationale klimaatmaatregelen kunnen leiden tot wantrouwen en onenigheid, vooral bij ontwikkelingslanden, wanneer beloften niet worden waargemaakt en verantwoordelijkheden niet opgepakt.

3.4.2. Europa

Binnen Europa leidt het klimaatbeleid tot complexe uitdagingen, vooral wat betreft de verdeling van kosten en baten tussen lidstaten en sociaaleconomische groepen. Bepaalde sectoren en regio's moeten namelijk grotere veranderingen ondergaan om de emissiereductiedoelstellingen te halen, wat kan leiden tot spanningen en verdeeldheid binnen de EU.⁹⁷

⁹¹ United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), "Report of the Conference of the Parties on Its Fifteenth Session, Held in Copenhagen from 7 to 19 December 2009 - Addendum - Part Two: Action Taken by the Conference of the Parties at Its Fifteenth Session," 7.

⁹² van Weezel, "Wie betaalt de rekening van klimaatverandering?"

⁹³ Organisation for Economic Co-operation and Development, "Developed Countries Materially Surpassed Their USD 100 Billion Climate Finance Commitment in 2022."

⁹⁴ Al Jazeera, "Developing Nations Say \$300bn COP29 Deal Not Enough after Agreement."

⁹⁵ International Maritime Organization, "Reduction of GHG Emissions From Ships - Why a Flat Levy Should Not Be Adopted by IMO - Development of Rationale."

⁹⁶ Harvey, "EU Appears to Back down on Carbon Levy on International Shipping."

⁹⁷ Markkanen en Anger-Kraavi, "Social Impacts of Climate Change Mitigation Policies and Their Implications for Inequality," 3.

De implementatie van het EU-klimaatbeleid, zoals het “Fit for 55”-pakket, vereist aanzienlijke investeringen van alle lidstaten. Landen met een grotere afhankelijkheid van fossiele brandstoffen, zoals Polen, ervaren echter hogere transitiekosten.⁹⁸ Dit heeft geleid tot discussies over de eerlijke verdeling van financiële lasten en de noodzaak van solidariteit binnen de EU.⁹⁹ Een soortgelijke situatie deed zich voor bij het voorgestelde koolstofgrenscorrectiemechanisme (Carbon Border Adjustment Mechanism of CBAM). Dit mechanisme is bedoeld om koolstoflekkage te voorkomen door een koolstofprijs te heffen op geïmporteerde goederen. Hoewel CBAM Europese producenten beschermt, hebben Italië, Frankrijk en Slowakije in maart 2025 opgeroepen tot aanpassingen om administratieve lasten voor bedrijven te verminderen en de concurrentiepositie van Europese exporteurs te beschermen.¹⁰⁰ Deze interne verdeeldheid toont de uitdagingen bij het implementeren van uniforme klimaatmaatregelen binnen de EU.

Zonder een gemeenschappelijk antwoord kan dit leiden tot verdeeldheid tussen EU-landen en maatschappelijke weerstand, wat populistische en anti-EU gevoelens kan versterken. Deze gevoelens hebben in 2024 zelfs een historisch hoogtepunt bereikt.¹⁰¹ Verder blijkt uit een Brits onderzoek dat slechts iets meer dan de helft van de Nederlandse bevolking bereid is andere EU-landen bij te staan die buitensporig worden getroffen door klimaatverandering.¹⁰² Dit percentage was het op een na laagste van de veertien Europese landen die in de enquête zijn opgenomen.

Ondanks de brede steun voor klimaatmaatregelen, zijn veel Europeanen sceptisch over de bekwaamheid van overheden om een eerlijke en effectieve klimaattransitie te realiseren, wat kan leiden tot maatschappelijke weerstand en verdere polarisatie.¹⁰³ Dit gevoel kan vervolgens ook doorsijpelen naar andere, aangrenzende beleidsterreinen zoals migratie- of handelsbeleid.

3.4.3. Nederland

In Nederland illustreert de stikstofcrisis hoe de verdelingseffecten van klimaat- en milieubeleid binnen een land kunnen leiden tot maatschappelijke onrust en wantrouwen in de overheid. Stikstofbeleid is formeel geen klimaatbeleid, maar goede stikstofmaatregelen kunnen wél bijdragen aan klimaatdoelen. De VN en de EU hebben emissieplafonds voor broeikasgassen vastgesteld, die door de lidstaten in nationale wetgeving zijn opgenomen. De Nederlandse regering heeft wetgeving ingevoerd om de stikstofuitstoot tegen 2030 te halveren, wat veehouders verplicht hun activiteiten in te perken. Deze maatregelen, voortvloeiend uit EU-milieuregels en het Urgenda-vonnis,¹⁰⁴ stuiten op aanzienlijk verzet van bepaalde soci-

⁹⁸ Grosse, “The Real Cost of Fit for 55.”

⁹⁹ Amelang et al., “German Reactions to EU ‘Fit for 55’ Plans to Overhaul Climate and Energy Laws”; Friends of the Earth Europe, “‘Fit for 55’ Puts Energy Poor in Jeopardy.”

¹⁰⁰ Barbieroglio en Simon, “France, Italy, Slovakia Call for Further Simplification of CBAM amid Export Fears”; Yermolenko, “Italy, France and Slovakia Insist on Amendments to CBAM.”

¹⁰¹ Heinö, “TIMBRO Authoritarian Populism Index 2024,” 9.

¹⁰² Smith, “What Should the EU Be?”

¹⁰³ Eichhorn en Grabbe, “Europeans Still Want Climate Action, but Don’t Trust Governments to Deliver,” 1.

¹⁰⁴ De Urgenda-zaak maakte de Nederlandse overheid de eerste ter wereld die door burgers juridisch aansprakelijk werd gesteld voor het niet versnellen van klimaatmaatregelen. Dutch Urgenda Foundation, “Urgenda.” Iets vergelijkbaars speelt ook in Caribisch Nederland. In januari 2024 hebben acht inwoners van Bonaire, samen met Greenpeace Nederland, de Nederlandse staat aangeklaagd wegens het vermeende gebrek aan adequate maatregelen om het eiland te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering. Zij eisen concrete acties om Bonaire te beschermen en pleiten voor een versnelde reductie van broeikasgasemissies. Zie Frost, “Dutch-Caribbean Islanders Sue Netherlands over Climate Inaction.”

aaleconomische groepen, zoals de landbouwsector, energie-intensieve industrieën, werkgeversorganisaties en (rechtse) politieke partijen.

Sinds 2019 hebben Nederlandse agrarische ondernemers zich krachtig verzet tegen het stikstofbeleid gericht op het verminderen van stikstofuitstoot door de landbouwsector. Ze beschouwen dit beleid als oneerlijk en vrezen dat het onvoldoende rekening houdt met de verdelingseffecten in vergelijking met andere sectoren. Als reactie hierop hebben de Nederlandse boeren grootschalige demonstraties georganiseerd, vooral geconcentreerd tussen 2019 en 2022, waarbij ze onder andere met tractoren wegen en snelwegen blokkeerden, en druk uitoefenden op politici en journalisten. De impact van de Nederlandse boerenprotesten resulteerde niet alleen in de oprichting van een nieuwe politieke partij, de BoerBurgerBeweging die in 2023 de grootste partij in de Eerste Kamer werd, maar reikte verder dan de landsgrenzen. In januari en februari 2024 laaiden in België, Frankrijk, Duitsland, Spanje, Polen en Roemenië soortgelijke boerenprotesten op. Deze protesten richtten zich voornamelijk op het inconsistente en richtingloze landbouwbeleid van de EU. Als gevolg van deze wijdverspreide onrust werd het landbouwbeleid in Brussel onder de loep genomen. De Europese Commissie erkende de noodzaak om het landbouwbeleid te herzien en beter af te stemmen op de behoeften en zorgen van boeren in de lidstaten.¹⁰⁵

Bovenstaande voorbeelden beschrijven maatschappelijke onvrede over specifieke gevallen van politieke besluitvorming die als ontoereikend worden ervaren. Uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek blijkt dat in 2023 slechts 29% van de Nederlanders vertrouwen had in de Tweede Kamer, en 24% in politici.¹⁰⁶ Dit wantrouwen wordt voornamelijk veroorzaakt door een gepercipieerd gebrek aan daadkracht en responsiviteit, onder andere door het voortduren van problematische dossiers zoals klimaat. Burgers koppelen deze dossiers bovendien aan elkaar en zien een overkoepelende, systematische problematiek, waardoor het wantrouwen in de politiek doorsijpelt naar wantrouwen in het democratisch systeem. Als gevolg kunnen burgers grootschalig afhaken door bijvoorbeeld niet meer te stemmen, wat een negatieve spiraal van verdere afbreuk van de democratische representativiteit en van de legitimiteit en het vertrouwen in het democratisch systeem wat uiteindelijk leidt tot maatschappelijke instabiliteit.¹⁰⁷

3.4.4. Activisme, extremisme en eco-terrorisme

In een radicaal scenario kan groeiende maatschappelijke onvrede over het als ontoereikend ervaren klimaatbeleid ertoe leiden dat individuen hun toevlucht nemen tot extremistische activiteiten en klimaatgerelateerd terrorisme om hun zorgen te uiten en verandering af te dwingen.

In de afgelopen jaren is er een beweging ontstaan van klimaatactivisme en -extremisme. Activisten maken veelal gebruik van democratische rechten. Denk aan grootschalige klimaatdemonstraties of aan de klimaatactivisten van Just Stop Oil die zichzelf aan Vermeers *Het Meisje Met de Parel* in het Mauritshuis in Den Haag probeerden vast te lijmen. In januari 2025 organiseerde Extinction Rebellion een demonstratie waarbij de actievoerders de A12 in

¹⁰⁵ Euronews, "EU to Revise Agricultural Policy in Response to Farmers Protests."

¹⁰⁶ Centraal Bureau voor de Statistiek, "Nederlandse heeft meer vertrouwen in de EU dan in de Tweede Kamer."

¹⁰⁷ Voor een uitgebreide analyse van de staat van (het vertrouwen in) de Nederlandse Rechtsstaat, zie Linde Arentze, Diederik Dekkers, Paul Sinning, Frank Bekkers en Tim Sweijts, *De Staat van de Rechtsstaat: Waar Staan We, Waar Gaan We Naartoe?*, (Den Haag: The Hague Centre for Strategic Studies, 2023).

Den Haag blokkeerden om aandacht te vragen voor het klimaatbeleid.¹⁰⁸ Naast de directe gevolgen van dergelijke acties, zoals verstoring van de openbare rechtsorde en belemmering van de hulpdiensten, leiden ze tot polarisatie en maatschappelijke instabiliteit.

Extremisten, daarentegen, gebruiken ondemocratische of onrechtmatige middelen, zoals burgerlijke ongehoorzaamheid of vandalisme om politieke of sociale veranderingen af te dwingen. In december 2022 bestormden zo'n 200 milieuactivisten een cementfabriek in de regio Côte d'Azur in Frankrijk als protest tegen de luchtvervuiling die de fabriek veroorzaakte. De activisten lieten een spoor van vernieling achter, waarbij ze verbrandingsinstallaties en elektrische systemen saboteerden, kabels en cementzakken doorsneden en voertuigen en bouw materiaal beschadigden.¹⁰⁹ In januari 2023 vonden in Duitsland grootschalige protesten plaats tegen de uitbreiding van de Garzweiler bruinkoolmijn in Noordrijn-Westfalen. Klimaatactivisten bezetten er het verlaten dorp Lützerath om de sloop ervan voor mijnbouwdoeleinden te voorkomen. De Duitse politie trachtte het dorp te ontruimen, wat leidde tot enkele confrontaties met de activisten waarbij ze vuurwerk en Molotov-cocktails naar de politie gooiden.¹¹⁰

De meest extreme vorm is eco-terrorisme: geweld dat gepleegd wordt ter bevordering van milieudoelstellingen, doorgaans gericht op eigendommen en infrastructuur die als ecologisch schadelijk worden aanzien. Terrorisme onderscheidt zich van extremisme, dat eveneens verandering wil afdwingen, maar niet per se via gewelddadige of ontwrichtende middelen.¹¹¹ Denk bijvoorbeeld aan het saboteren van veetransportvoertuigen of het ontmantelen van zendmasten.¹¹² Omdat deze groepen meestal niet uit zijn op het toebrengen van menselijk leed, worden dergelijke acties beter omschreven als "eco-sabotage", een vorm van extremisme, maar geen terrorisme in de strikte zin van het woord. Er bestaan echter ook radicalere groeperingen zoals Individualists Tending to the Wild (ITS) en Animal Rights Extremists (ARE) die geweld tegen personen niet schuwen.¹¹³ In januari 2019, bijvoorbeeld, stuurden leden van de ITS een bompakket naar een bushalte in de Chileense hoofdstad Santiago, waarbij vijf mensen gewond raakten.¹¹⁴ Deze incidenten zijn echter uitzonderingen en het merendeel van de acties die gelabeld worden als eco-terrorisme hebben geen gewelddadig karakter met als doel angst te verspreiden.

In een toekomst waarin maatschappelijk onvrede over klimaat- en milieubeleid toeneemt of klimaatactivisme steeds zwaarder wordt onderdrukt, bestaat het risico dat sommige groepen radicaliseren, waardoor de dreiging van klimaatgerelateerd terrorisme kan toenemen.¹¹⁵ Extremistische organisaties maken al jaren gebruik van het internet en sociale media voor rekrutering, radicalisering en coördinatie. Door de mondiale aard van de klimaatproblematiek biedt het online domein ook voor klimaatextremisten een effectief platform voor de verspreiding van hun ideologie en mobilisatie.

¹⁰⁸ NOS, "Ruim 700 aanhoudingen bij demonstratie Extinction Rebellion op A12."

¹⁰⁹ Ground News, "Environmentalists Attack One of French Cement Giant Lafarge's Factories."

¹¹⁰ Morris, "Police Evict Climate Activists from German Village Slated to Become a Coal Mine."

¹¹¹ Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst, "Wat is het verschil tussen activisme, extremisme en terrorisme?"

¹¹² da Silva, "The Eco-Terrorist Wave," 6.

¹¹³ Spadaro, "Climate Change, Environmental Terrorism, Eco-Terrorism and Emerging Threats," 58.

¹¹⁴ Paúl, "Qué es ITS, el grupo eco-extremista al que el gobierno de Chile acusa de 'actos terroristas' y que tiene presencia en otros países de América Latina."

¹¹⁵ Spadaro, "Climate Change, Environmental Terrorism, Eco-Terrorism and Emerging Threats," 67–68.

We benadrukken dat gewelddadig extremisme en terrorisme rond klimaatkwesties op dit moment zeldzaam zijn. Hoewel er zorgen bestaan over mogelijke radicalisering, blijft het lastig om voorspellingen te maken over de kans op eco-terrorisme in de toekomst.

3.4.5. Implicaties voor de maatschappelijke stabiliteit

Wanneer Nederlandse burgers klimaatmaatregelen als oneerlijk of ineffectief beschouwen, kan dit – al dan niet in combinatie met andere gevoelens van onvrede – leiden tot polarisatie en een afname van vertrouwen in overheidsinstanties. Dit wantrouwen kan zich manifesteren in protesten, burgerlijke ongehoorzaamheid en, in extreme gevallen, radicalisering. Voor de handhavingssector betekent dit dat het handhaven van de openbare orde en veiligheid uitdagender wordt. Denk aan grootschalige demonstraties of blokkades die niet alleen logistieke complicaties veroorzaken, maar ook de relatie tussen burgers en de overheid verder onder druk zetten. Bovendien kan de perceptie van inconsistent of onrechtvaardig beleid de legitimiteit van handhavingsacties ondermijnen, waardoor de effectiviteit van de handhaving wordt aangetast.

De impact van klimaatbeleid op gevoelens van verdeeldheid, wantrouwen en onrust raakt direct aan vier Nederlandse veiligheidsbelangen:

- **Economische veiligheid.** Burgerlijke ongehoorzaamheid en eco-sabotage, voortvloeiend uit maatschappelijke onvrede met het klimaatbeleid, kunnen aanzienlijke economische schade aanrichten. De protesten en blokkades door Nederlandse boeren, evenals acties zoals het saboteren van infrastructurele objecten door extremisten, verstoren economische processen en brengen kosten met zich mee voor het herstel en de beveiliging van kritieke infrastructuur.
- **Fysieke veiligheid.** De toenemende polarisatie rondom klimaatbeleid kan leiden tot extremisme en eco-terrorisme. Incidenten zoals de bezetting van het Duitse dorp Lützerath en de aanval op de cementfabriek in Frankrijk illustreren een groeiende dreiging van gewelddadige confrontaties. Deze acties vormen een bedreiging voor de fysieke veiligheid van burgers en veiligheidsdiensten en kunnen maatschappelijke ontwrichting veroorzaken.
- **Sociale en politieke stabiliteit.** Klimaatmaatregelen en de verdelingseffecten hiervan versterken gevoelens van onvrede, polarisatie en populisme binnen Nederland. Dit blijkt onder meer uit het verminderde vertrouwen in politiek en democratische instellingen, aangewakkerd door de stikstofcrisis en conflicten over Europees milieu- en duurzaamheidsbeleid. Grootschalige boerenprotesten en klimaatdemonstraties dragen bij aan instabiliteit en kunnen leiden tot verdere afname van democratische participatie. Dit kan een negatieve spiraal veroorzaken in de legitimiteit van en het vertrouwen in het democratisch systeem.
- **Internationale rechtsorde.** Klimaatbeleid zorgt voor spanningen binnen internationale verbanden en intra-Europese verschillen. Het vertraagde nakomen van financiële toezeggingen door ontwikkelde landen en de ondermijning van verschillende internationale engagementen zoals het verlies- en schadefonds en het Akkoord van Parijs hebben geleid tot internationaal wantrouwen en verdeeldheid. Ook binnen Europa leidt het verschil in economische impact van klimaatbeleid, zoals zichtbaar bij het Fit for 55-pakket en CBAM, tot verdeeldheid en ondermijning van solidariteit, wat de stabiliteit en het vertrouwen binnen de EU aantast.

Klimaatbeleid in Nederland. Klimaatbeleid roept in Nederland – en daarbuiten – uiteenlopende reacties op. Aan de ene kant staan groeperingen die aandringen op versnelde klimaatactie, zoals te zien was bij de massale klimaatdemonstratie in Amsterdam in 2023, waar ruim 85.000 mensen op afkwamen.¹¹⁶ Aan de andere kant groeit het verzet tegen klimaatgerelateerde milieumaatregelen, zoals blijkt uit de herhaalde boerenprotesten tegen het stikstofbeleid, die begin 2024 opnieuw dagenlang aanhielden.¹¹⁷ Deze spanningen staan niet op zichzelf, maar maken deel uit van een bredere internationale trend waarin klimaat en/of gerelateerd beleid een splijtzwam wordt. De beleidsdraai in de VS van Trump, die eerdere klimaatmaatregelen introk, laat zien hoe politieke leiders wantrouwen kunnen aanwakkeren en eerder geboekte vooruitgang kunnen ondermijnen.

De maatschappelijke onrust die hierdoor ontstaat, heeft directe gevolgen voor de openbare orde. In hoog stedelijke gebieden, waar de sociale en ecologische druk al groot is, kunnen protesten escaleren en acties gewelddadiger of meer ontwrichtend worden.¹¹⁸ Hoewel het huidige klimaatactivisme in Nederland overwegend vreedzaam blijft en weinig gepaard gaat met actief gewelddadige confrontaties, waarschuwen experts voor de mogelijkheid dat activisme kan radicaliseren.¹¹⁹ Daarnaast kunnen activisten die voor veel maatschappelijke wrijving zorgen (een vorm van passief geweld) harde reacties uitlokken die wel degelijk als gewelddadig (actief geweld) bestempeld kunnen worden.

Ook zien we extremistische hybridisatie, elementen van eco-activisme worden soms gemixt met andere extremistische ideologieën, bijvoorbeeld vanuit rechtsextremistische of anti-institutionele hoek. Een voorbeeld hiervan is de zorg over mogelijke overlap tussen eco-terrorisme en extreemrechts gedachtegoed – een fenomeen dat ook door de AIVD en internationale veiligheidsdiensten in de gaten wordt gehouden.

De politie en het Openbaar Ministerie staan hierdoor voor een ingewikkelde opgave. Ze moeten de balans vinden tussen handhaving en het beschermen van demonstratierechten. Onder druk van boerenblokkades en klimaatacties van Extinction Rebellion – die vaak snelwegen bezetten – is er gezamenlijk door het OM en de Politie besloten harder op te treden tegen deze protesten.¹²⁰ Deze beslissing valt in een bredere globale trend van harder optreden tegen klimaatactivisme. Uit onderzoek blijkt dat het Verenigd Koninkrijk zelfs de meeste klimaatactivisten arresteert tijdens protesten.¹²¹ Hoewel het in sommige instanties noodzakelijk kan zijn, zou harder optreden echter ook kunnen bijdragen aan verder wantrouwen in overheidsinstanties. Een bijkomende factor hierbij is dat over dit maatschappelijke vraagstuk ook binnen de politie verdeeldheid kan ontstaan. Binnenin de organisatie kunnen medewerkers namelijk ook uiteenlopende meningen hebben over het klimaatbeleid, wat een impact kan hebben op de interne steun voor de aanpak van klimaatdemonstraties. Wanneer zij zich geïdentificeerd voelen met de zorgen over klimaatverandering kunnen sommige agenten zich ongemakkelijk voelen bij het optreden tegen demonstranten. Deze verdeeldheid kan leiden tot spanningen binnen de organisatie en invloed hebben op de consistentie en effectiviteit van het politieoptreden tijdens klimaatprotesten.

¹¹⁶ Sterling, "Amsterdam Marchers Demand Climate Action as Dutch Election Nears."

¹¹⁷ Quekel, "Tweede Kamer en politiebonden woedend over geëscaleerd boerenprotest, partijen vragen Yesilgöz om actie."

¹¹⁸ Bakker, Vossebelt, Bart, en van Aken, "Veilige Stad: Uitdagingen Voor Hoogstedelijke Gebieden in Nederland," 2–4.

¹¹⁹ Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, "Links-extremisme - Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland."

¹²⁰ NOS Nieuws, "Politie en OM gaan harder en sneller optreden tegen actievoerders."

¹²¹ Berglund et al., "Criminalisation-and-Repression-of-Climate-and-Environmental-Protests.Pdf," 20.

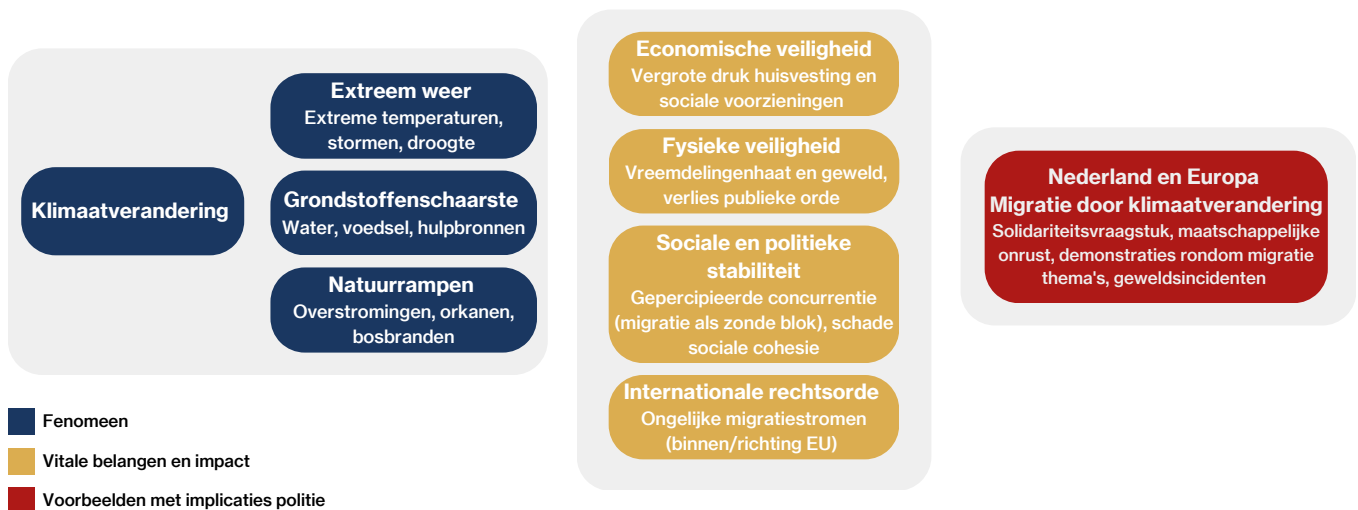
3.5. Keten 5:

Klimaatgerelateerde migratie voedt sociale en politieke polarisatie

De komende decennia zullen de steeds voelbaardere gevolgen van klimaatverandering naar verwachting leiden tot een aanzienlijke toename van migratie. Geconfronteerd met klimaatgerelateerde tekorten aan voedsel, water en financiële middelen kiezen velen ervoor te migreren om te overleven, hun welzijn te waarborgen en hun inkomstenbronnen te diversifiëren.¹²² Deze migratiestromen kunnen maatschappelijke instabiliteit veroorzaken in de gebieden waar klimaatvluchtelingen terechtkomen, aangezien ook daar druk ontstaat op schaarse voedsel- en inkomensbronnen. Dit kan gevoelens van relatieve deprivatie oproepen, wat leidt tot competitie, polarisatie en interculturele spanningen.

Figuur 5: Visualisatie impact Keten 5

Keten 5: Klimaatgerelateerde migratie voedt sociale en politieke polarisatie



3.5.1. Internationaal

Wereldwijd wonen naar schatting reeds 3,6 miljard mensen in gebieden die sterk gevoelig zijn voor de gevolgen van klimaatverandering, zoals West-, Centraal- en Oost-Afrika, Zuid-Azië, delen van China, Centraal- en Zuid-Amerika, kleine eilandstaten en het Noordpoolgebied.¹²³ Volgens het *Institute for Economics and Peace* zijn 23 van de 27 landen die als 'hotspots' zijn aangemerkt – dit zijn landen met ernstige ecologische bedreigingen en minimale

¹²² Rigaud et al., "Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration."

¹²³ World Health Organization, "Climate Change"; Stanway, "China Provinces Top List of World's Most Climate-Vulnerable Regions - Data."

maatschappelijke veerkracht – gelegen in Sub-Sahara Afrika.¹²⁴ Naar verwachting zal de bevolking van Afrika in 2050 verdubbelen tot 2,5 miljard, waarvan 80% in deze kwetsbare regio's zal wonen.¹²⁵ De meest klimaatgevoelige regio's zullen vooral te maken krijgen met binnenlandse migratie aangezien de afstanden korter zijn en de kosten lager. De Wereldbank voorspelt dat tegen 2050 ongeveer 86 miljoen mensen in Sub-Sahara Afrika intern ontheemd zullen zijn als gevolg van klimaatverandering, tenzij er effectieve maatregelen worden genomen om de impact te beperken.¹²⁶ Bijkomend is klimaatmigratie wellicht slechts tijdelijk en zullen velen terugkeren wanneer de gevolgen van een klimaatramp geweken zijn.

Klimaatverandering heeft vaak negatieve gevolgen voor de economische zekerheid en het welzijn van gemeenschappen in agrarische gebieden, die hierdoor hun landbouwactiviteiten niet kunnen voortzetten. Agrarische gemeenschappen migreren in deze context veelal naar stedelijke gebieden. Dit kan een aanzienlijke druk leggen op middelen en infrastructuur in grote steden, die op hun beurt evengoed te kampen hebben met klimaatdruk. Gepaard met schaarste aan water, voedsel en land, alsmede aan sociale, politieke en economische druk, kan dit leiden tot spanningen en gewelddadige conflicten tussen verschillende groepen.¹²⁷ Bovendien kunnen ontheemden in hun nieuwe omgeving moeilijk toegang krijgen tot de formele arbeidsmarkt, waardoor ze vaak in slechte omstandigheden op straat of in sloppenwijken moeten leven. Dit vergroot de afhankelijkheid van informele manieren van bestaan en kan bijdragen aan verdere sociale spanningen.¹²⁸

Ook in eerdere ketens was door klimaatverandering versterkte instabiliteit in kwetsbare regio's aan de orde. Hoewel grote groepen mensen in deze regio's alternatieve bestaansmiddelen zullen zoeken buiten hun thuisgebied, zal slechts een kleine groep de grens oversteken. Het zijn vooral de meer welvarende groepen die ver buiten hun thuisgebied, bijvoorbeeld naar Europa, zullen migreren en zich daar vestigen.¹²⁹ Onderzoek toont echter ook aan dat weergeerelateerde incidenten in ontwikkelingslanden, vaak in de context van landbouw, invloed hebben op asielaanvragen naar ontwikkelde landen. Concreet wordt aangetoond dat wanneer de temperaturen in het land van herkomst sterker afwijken van de voor landbouw optimale temperatuur, het aantal asielaanvragen naar de EU toeneemt.¹³⁰

Anno 2025 vormen de gevolgen van klimaatverandering nog steeds geen officieel erkende reden voor internationale asielaanvragen op grond van het Vluchtelingenverdrag van 1951. Dit kan deels verklaard worden doordat de VN Vluchtelingenorganisatie (UNHCR) stelt dat de meeste klimaatgerelateerde migratie intern zal plaatsvinden, wat deze personen als *internally displaced persons* of interne ontheemden classificeert. Hierdoor worden ze niet gedekt door het Vluchtelingenverdrag, dewelke enkel van kracht is voor mensen die vluchten voor oorlog, geweld, conflict of vervolging en die hiervoor internationale grenzen hebben overgestoken.¹³¹ Toch deed een relevante ontwikkeling zich voor in 2020, toen het VN Mensenrechtencomité

¹²⁴ Institute for Economics & Peace, "Ecological Threat Report 2022: Analysing Ecological Threats, Resilience & Peace," 15.

¹²⁵ The Economist, "Africa's Population Will Double by 2050."

¹²⁶ Rigaud et al., "Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration."

¹²⁷ Sweijs, de Haan, en van Manen, "Unpacking the Climate Security Nexus: Seven Pathologies Linking Climate Change to Violent Conflict."

¹²⁸ Rüttinger et al., "A New Climate for Peace: Taking Action on Climate and Fragility Risks."

¹²⁹ Rikani et al., "More People Too Poor to Move: Divergent Effects of Climate Change on Global Migration Patterns."

¹³⁰ Missirian en Schlenker, "Asylum Applications Respond to Temperature Fluctuations," 1610.

¹³¹ Siegfried, "Climate Change and Displacement."

concludeerde dat regeringen bij de deportatie van vluchtelingen rekening moeten houden met mensenrechtenschendingen als gevolg van de klimaatcrisis.¹³²

Klimaatmigratie is vaak nauw verbonden met economische en conflictgerelateerde migratie, wat nieuwe moeilijkheden met zich meebrengt bij het conceptualiseren en meetbaar maken van het fenomeen en daarmee bij het vormgeven van passende juridische kaders. Toch is dit niet onmogelijk. Australië sloot in 2023 een overeenkomst met de eilandengroep Tuvalu om 280 bewoners per jaar klimaatasiel te verlenen. De eilandengroep, met in totaal 11.200 bewoners ligt maar een paar meter boven de zeespiegel en dreigt volledig te verdwijnen door de klimaatverandering.¹³³

3.5.2. Europa

Terwijl Europa snel opwarmt heeft het over het algemeen nog steeds minder te kampen met extreme weersomstandigheden, vooral in het Noorden, en is de welvaart een stuk hoger waardoor er meer mogelijkheden tot herstel zijn. De meeste studies benadrukken dan ook externe migratiestromen richting Europa. Maar klimaatverandering veroorzaakt niet alleen migratie naar Europa, maar ook binnen de EU zelf. Bij een temperatuurstijging van 3 graden Celsius zal het aantal Europeanen dat meer dan tien dagen per jaar in een gebied met hoog of extreem brandgevaar leeft, toenemen met 24%, of van 63 tot 78 miljoen mensen.¹³⁴ Noordoost-Europa en het Middellandse Zeegebied zullen de grootste temperatuurstijgingen ervaren, terwijl de gevolgen in West-Europa minder constant zullen zijn.¹³⁵ De klimaatdruk is dus ongelijk verdeeld binnen de Unie en kan dus ook interne migratiestromen op gang brengen.

Het vrij verkeer van personen binnen de EU zal waarschijnlijk leiden tot migratiebewegingen van getroffen gebieden naar minder getroffen gebieden, zoals Nederland, België, Denemarken of Ierland. Het feit dat met toenemende droogte, hittegolven en bosbranden geconfronteerde landen als Spanje, Frankrijk, Italië en Griekenland (zie Keten 1) tegelijkertijd ook belangrijke gastlanden zijn voor externe migratie van buiten Europa, zet de interne migratie binnen de Unie verder onder druk.¹³⁶ Verder kampen de zwaarst getroffen Europese landen vaak ook met economische uitdagingen. De economieën in Spanje, Griekenland en Italië zijn minder sterk dan die in Noord-Europa, wat het moeilijker maakt om effectief te reageren op klimaatgerelateerde schade. Dit kan vervolgens een verdere aanjager vormen voor klimaatgerelateerde migratiestromen binnen de Unie.

3.5.3. Nederland

Klimaatverandering kan ook een groeiende impact hebben op migratiestromen richting Nederland. Aangezien de aan de EU grenzende regio's en het zuiden van Europa bijzonder kwetsbaar zijn voor klimaatverandering, kan een deel van de getroffen bevolking ervoor kiezen om elders nieuwe kansen te zoeken. Nederland, met zijn relatief stabiele klimaat en relatief goede economische kansen, kan hierdoor een aantrekkelijk toevluchtsoord worden. Verder kan de disproportionele impact van klimaatverandering op het Caribisch deel van het

¹³² Amnesty International, "UN Landmark Case for People Displaced by Climate Change."

¹³³ NOS Nieuws, "Bewoners eilandrijk Tuvalu, dat dreigt te verdwijnen, krijgen asiel in Australië."

¹³⁴ European Commission, "Climate Change and Wildfires."

¹³⁵ El Garroussi et al., "Europe Faces up to Tenfold Increase in Extreme Fires in a Warming Climate," 5.

¹³⁶ Eurostat, "Asylum Applicants by Type, Citizenship, Age and Sex - Annual Aggregated Data."

Koninkrijk zorgen voor een toename van interne klimaatmigratie naar Europees Nederland. Inwoners van deze gebieden zouden kunnen besluiten hun eilanden te verlaten op zoek naar veiligheid en stabiliteit in Nederland.

3.5.4. Implicaties voor de maatschappelijke stabiliteit

In een dichtbevolkt land zoals Nederland zal een migratietoename veel druk veroorzaken op het huidige systeem van huisvesting en sociale voorzieningen, wat maatschappelijke spanningen kan aanwakken.¹³⁷ De door klimaatmigratie veroorzaakte gepercipieerde concurrentie om financiële middelen, huisvesting en werkgelegenheid kan de sociale cohesie schaden, polarisatie vergroten, en tot uit vreemdelingenhaat voortkomend geweld leiden.¹³⁸ Hier wordt verder op ingespeeld door populistische politieke partijen die de verdeeldheid binnen het land verder in de hand werken, wat op zijn beurt weer zorgt voor grotere onrust. Burgerlijke ongehoorzaamheid gaat hier dan niet zozeer puur over klimaatgerelateerde migratie, maar om het migratiefenomeen in zijn geheel, waarbij klimaatverandering een belangrijke aanjager is. In de afgelopen jaren vonden talloze incidenten plaats waarbij groepen mensen protesteerden tegen de komst van asielzoekers en opvangcentra, zoals de incidenten in Ter Apel. In meerdere gevallen leidde dit tot geweld en een verstoring van de openbare orde waarbij de politie moest ingrijpen om de situatie te beheersen.¹³⁹ Toenemende migratiestromen, deels veroorzaakt door klimaatverandering, kunnen dergelijke incidenten in de toekomst dus waarschijnlijker maken.

Voor de handhavingssector betekent dit een toenemende complexiteit van het takenpakket en extra druk op capaciteiten en middelen. De politie zal vaker geconfronteerd kunnen worden met openbare ordeproblemen, zoals demonstraties en protesten rondom opvanglocaties of sociale voorzieningen. Klimaatgerelateerde migratie kan leiden tot meer incidenten waarbij gevoelens van onzekerheid en concurrentie zich uiten in xenofobe en gewelddadige acties. De politie krijgt hierbij te maken met het beheersen van escalatie, het beschermen van kwetsbare groepen en het voorkomen van verdere maatschappelijke ontwrichting.

De impact van klimaatgerelateerde migratie op sociale en politieke polarisatie raakt direct aan vier Nederlandse veiligheidsbelangen:

- **Economische veiligheid.** De toename van klimaatgerelateerde migratie vergroot de druk op huisvesting, gezondheidszorg en sociale voorzieningen in Nederland. De verhoogde concurrentie om deze beperkte middelen leidt tot stijgende kosten, verminderde toegankelijkheid en mogelijk verminderde dienstverlening, wat kan resulteren in economische spanningen en ontevredenheid.
- **Fysieke veiligheid.** De groeiende sociale spanningen en polarisatie die voortkomen uit klimaatgerelateerde migratie vergroten het risico op geweld en vreemdelingenhaat. Agressieve protesten, geweld tegen migranten en confrontaties bij opvangcentra kunnen toenemen.
- **Sociale en politieke stabiliteit.** De perceptie van migranten als concurrenten om schaarse middelen versterkt gevoelens van relatieve deprivatie en draagt bij aan sociale

¹³⁷ van Beek et al., "Grenzeloze verzorgingsstaat. De gevolgen van immigratie voor de overheidsfinanciën."

¹³⁸ Banulescu-Bogdan and Collett, "Refugee Crisis Deepens Political Polarization in the West"; Ruzza, "Populism, Migration, and Xenophobia in Europe."

¹³⁹ Kuppens et al., "Ongenoegen, Migratie, Gastvrijheid En Maatschappelijke Onrust," 87; Omroep Zeeland, "Incidenten azc doen imago geen goed"; Kruize en Gruter, "Incidenten En Misdrijven Op En Rond COA-Locaties: Een Duiding van COA- En Politie cijfers over de Periode 2018-2019."

fragmentatie en polarisatie. Politieke partijen, vooral populistische groeperingen, kunnen migratie gebruiken als zondebok voor bredere sociale en economische problemen, wat het vertrouwen in politieke instellingen kan ondermijnen en een afname van sociale cohesie tot gevolg kan hebben.

- **Internationale rechtsorde.** Ongelijke klimaatgerelateerde migratiestromen binnen Europa versterken spanningen binnen de EU en kunnen solidariteit tussen lidstaten ondermijnen. Het uitblijven van een effectieve Europese respons kan leiden tot onderlinge conflicten over verdeling van verantwoordelijkheden, grensbewaking en migratiebeleid, wat het functioneren en de cohesie binnen de Unie kan aantasten.

Klimaatmigratie. In het Groundswell rapport (Wereldbank, 2021) wordt geprojecteerd dat er in Europa naar schatting vijf miljoen mensen binnen hun eigen landgrenzen zullen migreren als gevolg van klimaatverandering, mits er geen concrete maatregelen worden genomen op het gebied van klimaatbeleid.¹⁴⁰ Klimaatverandering – en de migratiebewegingen die hieruit kunnen voortvloeien – kunnen vanuit verschillende invalshoeken invloed uitoefenen op de Nederlandse samenleving. Binnen Nederland kan klimaatverandering leiden tot een toename van migratie naar stedelijke gebieden. Deze binnenlandse verplaatsing vanuit kwetsbare regio's – zoals landbouwgebieden die met zware droogte te maken krijgen – kan de druk op sociale voorzieningen, infrastructuur, en huisvesting vergroten.

Op Europees niveau kan de onevenredige impact van klimaatverandering tussen EU-lidstaten leiden tot spanning rondom solidariteit, zowel sociaal als financieel.¹⁴¹ Zo zouden zuidelijke EU-landen, die hoogstwaarschijnlijk vaker te maken zullen krijgen met droogte, hittegolven en bosbranden, vaker via Europese fondsen ondersteund moeten worden. De discussie rondom deze financiering kan spanningen veroorzaken, en het zou kunnen dat Nederland netto meer bijdraagt aan fondsen dan dat het zou ontvangen. Daarnaast kan Nederland steeds aantrekkelijker worden als vestigingsland binnen de EU voor regionale migratie.

Interne klimaatmigratie kan zo een dringend solidariteitsvraagstuk vormen dat op verschillende onderdelen van de samenleving een toenemende druk uitoefent. Deze opeenstapeling van spanningen kan leiden tot maatschappelijke onrust, waarbij de politie op uiteenlopende manieren betrokken kan raken. Aangezien migratie nu al spanningen veroorzaakt, is het aannemelijk dat de politie in de toekomst vaker te maken zal krijgen met demonstraties of rellen rondom migratiethema's en/of opvanglocaties. Dit kan mogelijk gepaard gaan met een toename in geweldsincidenten.

Daarnaast kan klimaatgerelateerde migratie bijdragen aan het versterken van affectieve polarisatie op nationaal niveau. Deze polarisatie kan in het uiterste geval escaleren naar vormen van extremisme en radicalisering.

¹⁴⁰ Clement et al., "Groundswell Part 2."

¹⁴¹ Tagliapietra en Lenaerts, "Climate Migration."

4. Ketenover-schrijdende synthese

Klimaatverandering vormt een structurele bedreiging voor de maatschappelijke stabiliteit in Nederland. De gevolgen van klimaatverandering manifesteren zich in uiteenlopende vormen van ontwrichting, variërend van directe fysieke effecten zoals overstromingen, bosbranden en hittegolven, tot meer diffuse, indirecte effecten zoals toegenomen migratiestromen, criminaliteit en sociale ongelijkheid. Klimaatverandering fungeert als katalysator die sociale, economische, en institutionele spanningen vergroot en zo nieuwe vormen van instabiliteit aanwakkert. Deze verwevenheid maakt duidelijk dat maatschappelijke weerbaarheid niet langer los gezien kan worden van bredere, systematische dynamieken. Klimaatverandering manifesteert zich als een meervoudige bedreiging voor de maatschappelijke orde en legt zo een groeiende druk op het veiligheidsapparaat en publieke voorzieningen.

Extreem weer en natuurrampen nemen sterk toe in frequentie en intensiteit. Overstromingen, zoals die in Limburg 2021, hebben ernstige gevolgen voor burgers, infrastructuur en lokale economieën. Tegelijkertijd leiden bosbranden en langdurige droogteperiodes, zoals in Nationaal Park De Meinweg in 2020, tot directe dreigingen voor ecologische en fysieke veiligheid. Deze gebeurtenissen leggen niet alleen grote druk op hulpdiensten en infrastructuur, maar dragen ook bij aan gevoelens van onzekerheid en angst onder burgers, wat de maatschappelijke stabiliteit ondermijnt.

Deze klimaatgerelateerde gebeurtenissen raken disproportioneel vaak kwetsbare groepen, zoals stedelijke bewoners met lage inkomens, die beperkt toegang hebben tot bescherming en herstelmiddelen. Dit leidt tot toenemende frustratie en dalend vertrouwen in overheid en instituties. De maatschappelijke gevolgen strekken zich verder uit dan directe schade: criminelen netwerken benutten de ontstane chaos en verminderde controle bij incidenten om illegale activiteiten te intensiveren, van kleinschalige plunderingen en vandalisme tot smokkel van drugs en wapens. De samenloop van ecologische, sociale en criminele dynamieken creëert zo een complex risicolandschap waarin klimaatverandering fungeert als aanjager van bredere maatschappelijke ontwrichting. Hierdoor komt er extra druk op politiecapaciteit en wordt het handhaven van openbare orde en veiligheid steeds ingewikkelder.

Klimaatgerelateerd beleid zelf vormt, paradoxaal genoeg, ook een potentiële bron van maatschappelijke spanningen. Milieu- en natuurmaatregelen zoals de stikstofaankpak (op zichzelf geen klimaatbeleid, maar vaak in de perceptie van burgers wel een direct gevolg van klimaatbeleid) hebben bij delen van de bevolking geleid tot gevoelens van onrechtvaardigheid, wat zichtbaar werd tijdens de Nederlandse boerenprotesten. Dit wijst op een bredere trend waarin klimaatbeleid milieudoelen dienen, maar tegelijk sociale en politieke tegenkrachten mobiliseren. Wantrouwen, polarisatie, en in sommige gevallen radicalisering zijn hier directe uitvloeisels van.

Tegelijkertijd dragen klimaatgerelateerde migratiestromen bij aan druk op huisvesting, sociale voorzieningen en de arbeidsmarkt, wat de competitie om schaarse middelen vergroot. Deze dynamiek versterkt bestaande ongelijkheden en voedt gevoelens van uitsluiting en xenofobie, met maatschappelijke spanningen tot gevolg. Conflicten rond opvanglocaties tonen hoe snel deze spanningen kunnen escaleren tot protest of geweld. Dit brengt de handhaving in situaties waarin zij als buffer dienen tussen overheid en burgers en vaker moeten optreden op verschillende terreinen, wat hun takenpakket verder complexer en politiek gevoeliger maakt.

In dit krachtenveld komt de politie in een steeds complexere rol terecht. Als schakelpunt tussen overheid en samenleving wordt er van hen verwacht dat zij niet alleen handhaven en noodsituaties beheersen, maar ook preventieve, bemiddelende en ondersteunende taken bij sociale conflicten en crises verzorgen. Hierdoor transformeert de functie van de politie van klassieke ordehandhaver naar een veelzijdige, sociaal-politiek opererende actor. De politie wordt zo steeds meer ingezet als 'duizend-dingen-doekje' van maatschappelijke rust in een samenleving onder spanning. Deze verbreding van het takenpakket gaat gepaard met risico's: het verkleint de ruimte voor reguliere kerntaken zoals criminaliteitsbestrijding en vergroot de politieke gevoeligheid van het politieoptreden.

Figuur 6 geeft een beknopt overzicht van de verwevenheid van de vijf besproken ketens en hun uitwerking voor de politie. Hierbij worden zowel de directe als de indirecte effecten uiteengezet. Dit toont aan dat deze fenomenen en hun uitwerking niet los van elkaar kunnen worden gezien. Sommige effecten komen namelijk voor bij verschillende ketens. Zodoende vormt klimaatverandering een overkoepelende katalysator van een brede waaier aan uitdagingen voor de politie.

Figuur 6: Visualisatie ketenoverschrijdende synthese



Synthese ketenanalyse



5. Conclusies en strategische opties

De ketenanalyses in hoofdstuk 3 die samen de kern van dit rapport vormen, laten vijf verschillende manieren zien waarop een klimaatgerelateerde gebeurtenis kan bijdragen aan maatschappelijke instabiliteit binnen het Koninkrijk der Nederlanden. De gevolgen verschillen per keten, maar zijn vaak met elkaar verweven – zie hoofdstuk 4 – en raken per stuk en in combinatie de vitale belangen van de Nederlandse samenleving. Samenvattend vormt klimaatverandering een belangrijke versneller binnen een breder palet aan risico's op en oorzaken van maatschappelijke instabiliteit.

De politie krijgt hier direct mee te maken, niet alleen als handhaver van de openbare orde, maar ook als instantie die maatschappelijke spanningen moet opvangen, verlichten en beheersen. Recent onderzoek van Interpol toont aan dat klimaatverandering directe gevolgen heeft voor de manier waarop politiediensten functioneren.¹⁴² Deze gevolgen manifesteren zich voornamelijk op drie niveaus: maatschappelijk, organisatorisch en individueel. Zo kan klimaatverandering leiden tot maatschappelijke onrust, migratiestromen en een toename van bepaalde soorten criminaliteit die de openbare orde onder druk zetten. Tegelijkertijd kunnen extreme weersomstandigheden de infrastructuur en operationele capaciteit van de politie aantasten, waarbij medewerkers ook persoonlijk geraakt kunnen worden, met gevolgen voor hun welzijn en prestaties.

Om maatschappelijke stabiliteit en weerbaarheid duurzaam te waarborgen, is het noodzakelijk dat klimaatrisico's geïntegreerd en breed aangepakt worden, met oog voor de capaciteit en veerkracht van veiligheids- en hulpdiensten zoals de politie. Een geïntegreerde, strategische aanpak vraagt om beleid op verschillende niveaus, nauwe samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en samenleving, en gerichte investeringen in veerkrachtige infrastructuur en duurzame praktijken.

Omdat de ketens inzicht bieden in de onderliggende dynamieken tussen klimaatgebeurtenissen en sociaal-economische, politieke en veiligheidsvraagstukken, wordt het mogelijk negatieve ontwikkelingen sneller te herkennen. Op basis van de ketenanalyse kunnen een aantal strategische overwegingen worden aangehaald die kunnen bijdragen aan het formuleren van effectievere interventies:

- **Bredere beleidsaandacht vanuit het Rijk.** Om klimaatgerelateerde maatschappelijke instabiliteit effectief aan te pakken, is bredere beleidsaandacht vanuit het Rijk essentieel. Hierbij hoort een integrale benadering waarbij klimaatbeleid gekoppeld wordt aan veiligheidsvraagstukken. Daarnaast kan data-analyse en sensortechnologie bijdragen aan het tijdig signaleren van kwetsbare gebieden. Deze technologieën bestaan al; voorbeelden

¹⁴² Interpol Innovation Centre, "Crime, Law Enforcement and Climate Change."

hiervan zijn hitte- en luchtkwaliteitsensoren. Internet of Things brengt op stadsniveau een overkoepelende infrastructuur die deze verschillende technologieën beter in verbinding met elkaar zou kunnen brengen waardoor datacollectie en analyse soepeler wordt ('smart city'-concepten).¹⁴³

- **Betere informatiedeling tussen ketenpartners.** Informatiedeling tussen politie, hulpdiensten, veiligheidsregio's, lokale overheden en andere relevante sectoren is cruciaal voor het snel herkennen van signalen van (klimaatgerelateerde) maatschappelijke onrust. Concreet gaat het bijvoorbeeld om het versterken van gezamenlijke informatieplatforms en het ontwikkelen van standaardprocedures voor het uitwisselen van dreigingsinformatie alsook het delen en gezamenlijk beoefenen van scenario's. Toekomstige gebeurtenissen vragen om een zorgvuldige crisisplanning, duidelijke prioritering en intensieve samenwerking. De veiligheidsregio's spelen hierin een cruciale rol vanwege hun coördinerende en kennis-gedreven functie. Uit een rapport van het NIPV blijkt dat hier tot op heden nog beperkt op wordt geanticipeerd.¹⁴⁴ Methodes voor het opbouwen van sociale netwerken gecombineerd met gebiedsgebonden politiewerk kunnen helpen bij het signaleren en vroegtijdig aanpakken van polarisatie en sociale onrust (zie tekstbox 'Hitte-eilandeffect', in §3.2.5). Hierbij speelt de wijkagent een cruciale rol vanwege diens verbindende functie binnen de gemeenschap.
- **Internationale samenwerking.** Informatie-uitwisseling en samenwerking moet niet enkel op nationaal, maar ook op internationaal niveau goed georganiseerd zijn. Bij de recente inbeslagnames in Rotterdam en Venlo, bijvoorbeeld, speelde OLAF, het EU-bureau voor fraudebestrijding, een sleutelrol bij het signaleren van verdachte activiteiten. Naast criminaliteit kunnen ook klimaatbewegingen en het verzet daartegen grensoverschrijdend opereren. Zo is Extinction Rebellion actief in meerdere landen en ook de boerenprotesten vonden een vervolg in grootschalige demonstraties in Brussel en elders in Europa. Gezien deze internationale dynamiek is kennisuitwisseling tussen Europese politie- en veiligheidsdiensten essentieel om dreigingen tijdig te herkennen en adequaat te kunnen handelen.
- **Voorkomen van verkokering in preparatie, oefening en aanpak van klimaatcrises.** Om effectief voorbereid te zijn op klimaatcrises is het noodzakelijk om verkokering tussen verschillende diensten en instanties tegen te gaan. Gezamenlijke oefeningen, interdisciplinaire trainingen en het creëren van geïntegreerde crisisbeheersingsstructuren helpen hierbij. De politie kan hierin proactief participeren en samenwerken met andere handhavingsactoren om adequaat en gezamenlijk te kunnen optreden in crisissituaties.
- **Meer aandacht voor klimaatscenario's en maatschappelijke vertaling daarvan.** Het werken met concrete klimaatscenario's biedt een effectieve manier om inzicht te vergaren in de potentiële maatschappelijke gevolgen van klimaatverandering. Door deze scenario's uit te werken en te vertalen naar lokale maatschappelijke contexten kunnen politie en lokale overheden beter anticiperen op mogelijke problemen. Dit vergt intensievere samenwerking met wetenschappelijke instituten en kenniscentra om scenario's praktisch toepasbaar en relevant te maken. Ook in het vergroten van de zelfredzaamheid van bewoners ligt een kans, bijvoorbeeld via buurtgerichte campagnes of samenwerking met lokale zorg- en welzijnsorganisaties.
- **Positionering van de politie in strategie.** De politie dient zich strategisch duidelijk te positioneren binnen het bredere klimaatveiligheidsdomein. Dit vereist expliciete opname van klimaatgerelateerde risico's in beleidsprogramma's van de politie. Door klimaatvraagstukken structureel in te bedden in strategische beleidsdocumenten wordt helderheid geboden over rollen, verantwoordelijkheden en prioriteiten van politieoptreden in geval

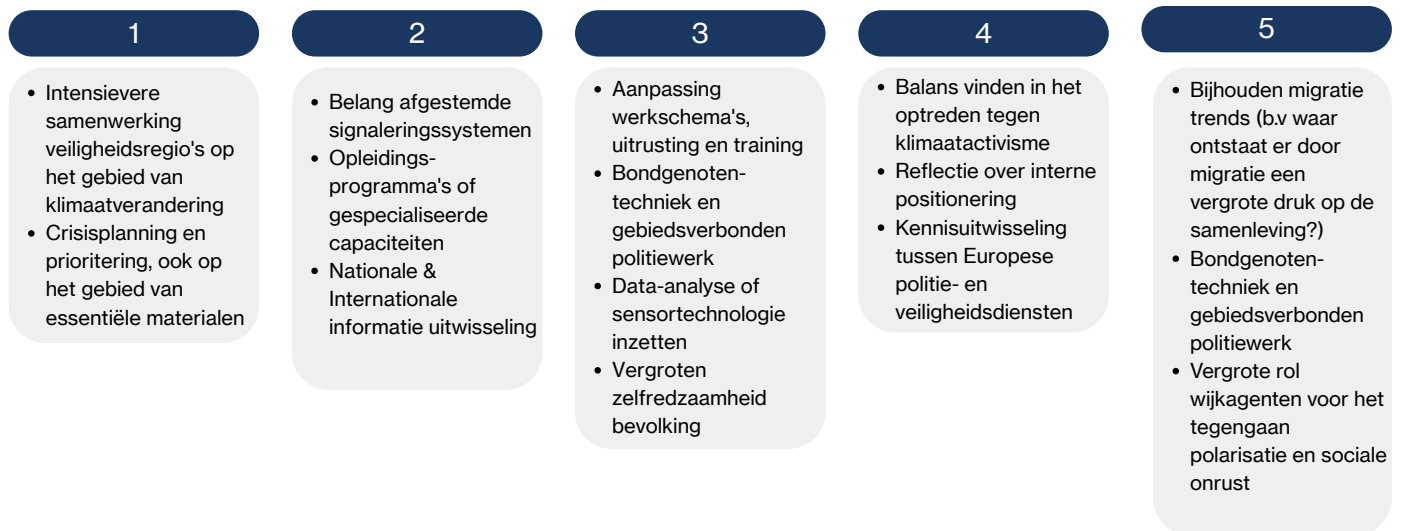
¹⁴³ Zeng, Pang, en Tang, "Sensors on Internet of Things Systems for the Sustainable Development of Smart Cities," 1–2.

¹⁴⁴ Bakker et al., "Klimaatrisico's: Werk Voor de Veiligheidsregio's?," 3–4.

van klimaatcrises en maatschappelijke onrust. Verder moet in deze context ook rekening worden gehouden met mogelijke interne verdeeldheid over klimaatbeleid. De aanpak van klimaatdemonstraties kan namelijk gevoelig liggen binnenin de politieorganisatie. Uiteenlopende meningen van politieagenten over klimaatbeleid kunnen zorgen voor interne spanningen, twijfel of terughoudendheid over de gehanteerde procedures. Wanneer agenten zich herkennen in de zorgen van demonstranten over klimaatverandering, kan dit hun bereidheid om tegen hen op te treden negatief beïnvloeden. Dit ondermijnt mogelijk de consistentie en effectiviteit van het politietoedertreden. Het is daarom essentieel dat er ruimte wordt geboden voor interne dialoog en reflectie over het klimaatvraagstuk en de rol van de politie daarin.

- **Adequate equiperung van de politie.** Tenslotte dient de politie adequaat geëquiperd te worden om uitdagingen als gevolg van klimaatverandering aan te kunnen gaan. Dit betekent investeringen in materieel dat inzetbaar is bij extreme weersomstandigheden en hiertegen bestand is. Het is eveneens belangrijk om de capaciteiten en vaardigheden van het personeel te versterken door gerichte opleidingen en trainingen die specifiek gericht zijn op klimaatgerelateerde incidenten en crises. Verder moet ook rekening worden gehouden met de fysieke belasting van het politiepersoneel zelf. Langdurige blootstelling aan hitte verhoogt het risico op gezondheidsproblemen en beïnvloedt het functioneren van agenten op straat. Aanpassing van werkschema's, uitrusting en training kan hierbij noodzakelijk worden.

Figuur 7: Overzicht handelingsperspectieven per keten





The Hague Centre
for Strategic Studies

HCSS

Lange Voorhout 1
2514 EA The Hague

Follow us on social media:

@hcssnl

The Hague Centre for Strategic Studies

Email: info@hcss.nl
Website: www.hcss.nl