



Planbureau voor de Leefomgeving

STEDELIJKE ECOSYSTEMEN EN NULMETING GROEN

Basis voor Implementatie van Artikel 8 van de Natuurherstelverordening

Frank van Rijn, Maarten Sluiter, Martijn Spoon, Willemijn Hoge
9 februari 2026

PBL

Colofon

Stedelijke Ecosystemen en Nulmeting Groen

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2026

PBL-publicatienummer: 6089

Contact

frank.vanrijn@pbl.nl

Auteurs

Frank van Rijn, Maarten Sluiter, Martijn Spoon, Willemijn Hoge

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Toegankelijkheid

Het PBL hecht veel waarde aan de toegankelijkheid van zijn producten. Mocht u problemen ervaren bij het lezen ervan, dan kunt u contact opnemen via info@pbl.nl. Vermeld daarbij s.v.p. de naam van de publicatie en het probleem waar u tegenaan loopt.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Van Rijn (2026), Stedelijke Ecosystemen en Nulmeting Groen, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het PBL doet onderzoek naar de leefomgeving en het leefomgevingsbeleid in Nederland en daarbuiten. Denk aan milieu, natuur en ruimtelijke inrichting. Met onze verkenningen, analyses en evaluaties leveren we strategische kennis voor beleid, politiek, maatschappelijke organisaties en het bredere publiek. We geven daarbij niet alleen feiten en inzichten over het hier en nu, maar kijken ook vooruit naar de nabije en verdere toekomst. We doen ons onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk onderbouwd.

Inhoud

Samenvatting en conclusies	4
1 Inleiding	6
1.1 Verzoek	6
1.2 De Natuurherstelverordening	7
1.3 Veranderend speelveld	8
1.4 Samenhang met andere artikelen	8
1.5 Leeswijzer	8
2 Bepaling stedelijk gebied	10
2.1 Inleiding	10
2.2 NHV-keuzemogelijkheden voor stedelijk gebied	11
2.2.1 Optie a: LAU-gebieden (gemeenten)	11
2.2.2 Optie b: Stedelijke clusters en stedelijke centra	12
2.2.3 Optie c: Toevoeging peri-urbane gebieden	13
2.2.4 Variant: Stedelijke clusters en stedelijke centra uit optie b aansluitend op Nederlandse wetgeving	14
2.2.5 Optie samenvoegen stedelijke gebieden	15
3 Nulmeting groen en boomkroonbedekking	17
3.1 Nulmeting	17
3.2 Aandachtspunten Copernicus-data	20
3.3 Uitsluiten van gemeenten voor artikel 8, lid 1	20
3.3.1 Keuze voor uitsluiting vraagt om samenhangend, sectoroverstijgend beleid	21
3.3.2 Aandacht voor risico's van gemeenten net boven de drempelwaarden	21
4 Monitoring op twee niveaus	26
Referenties	27

Samenvatting en conclusies

Het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) gevraagd om wetenschappelijke ondersteuning bij de implementatie van artikel 8 van de EU-Natuurherstelverordening (NHV). De NHV gaat over herstel van biodiversiteit en de bijdrage van groen bij het opvangen van de effecten van klimaatverandering. Artikel 8 beschouwt daarin het stedelijk gebied. De uitwerking van artikel 8 is vooral kwantitatief en gaat in grote lijnen over het oppervlak beschikbaar stedelijk groen en stedelijke boomkroonbedekking. Deze eerste rapportage behandelt de definiëring van stedelijke ecosysteemgebieden en de nulmeting van stedelijk groen en boomkroonbedekking.

Context

Artikel 8 NHV verplicht lidstaten tot:

- geen nettoverlies van stedelijke groene ruimte en boomkroonbedekking uiterlijk in 2030 (de instandhoudingsverplichting);
- uitsluiting van gemeenten voor de instandhoudingsverplichting, mits ze in 2024 voldoen aan waarden boven de drempelwaarden voor groen oppervlak ($\geq 45\%$) en oppervlak boomkroonbedekking ($\geq 10\%$) en uitsluiten van de totaaltelling (de totale nationale oppervlakte stedelijke groene ruimte).
- een stijgende trend in de totale nationale oppervlakte stedelijke groene ruimte en stedelijke boomkroonbedekking vanaf 2031;
- gebruik van EU-voorgeschreven afbakening en datasets (Copernicus).

De EU-gegevens zijn nog niet definitief; de huidige analyse is gebaseerd op voorlopige data.

Afbakening van stedelijke gebied

De NHV biedt meerdere opties voor het bepalen van stedelijke ecosysteemgebieden:

- LAU-indeling (gemeenten): bestuurlijk eenvoudig, omdat deze optie uitgaat van bestaande gemeentegrenzen, maar ruimtelijk niet altijd passend bij de definitie van stedelijk gebied.
- EU-stedelijke clusters en stedelijke centra: sluit beter aan op bewoond gebied, maar laat bedrijventerreinen buiten beschouwing. Daarnaast is het stedelijk oppervlak grof gedefinieerd in 1 km vakken, waardoor ruimte rond het stedelijk gebied meegenomen wordt. Dit vraagt extra aandacht voor bestuurlijke verhoudingen, vooral in dat buitengebied.
- Peri-urbane zones: creëren meer ruimte voor compensatie, maar vergroten de instandhoudingsopgave door vooral meenemen van buitenstedelijk gebied.
- Combinaties van EU- en Nederlandse definities: ruimtelijk logischer, maar juridisch complexer, omdat in plaats van het sec overnemen van de EU verplichting gezocht moet worden naar een koppeling met bestaande wet- en regelgeving. Ook hier is aandacht nodig voor bestuurlijke verhoudingen, want de stedelijke clusters en stedelijke centra worden door de EU gezien als minimum.

Samenvoeging van stedelijke gebieden is volgens de NHV alleen mogelijk bij één gezamenlijk governance-niveau voor groen, blauw en bomen. In Nederland is deze governance (nog) niet geregeld, dus is samenvoeging momenteel praktisch slechts binnen gemeenten toepasbaar.

Nulmeting

Voor de 301 stedelijke gemeenten blijkt uit voorlopige EU-data:

- 48% voldoet aan de drempelwaarde voor groen ($\geq 45\%$);

- 66% voldoet aan de drempelwaarde voor groen indien water wordt meegerekend;
- 48% voldoet aan de drempelwaarde voor boomkroonbedekking ($\geq 10\%$);
- 37% (112 gemeenten) voldoet aan beide criteria en komt in aanmerking voor mogelijke uitsluiting van de instandhoudingsplicht en van het meenemen in de totaal telling.

De resultaten worden sterk beïnvloed door inhoudelijke en methodologische keuzes in het gebruik van de voorgeschreven Copernicus-data, waaronder het meetellen van particulier groen, weilanden, bossen en grote waterlichamen.

Uitsluiting van gemeenten

Uitsluiting vermindert administratieve lasten en richt middelen op gemeenten met de grootste opgave, maar brengt risico's mee: mogelijke achteruitgang zonder monitoring, ongelijkheid binnen gemeenten en verlies van dataconsistentie. Daarom kan worden overwogen om voorlopig te werken met een 'risico- en aandachtsgroep' voor gemeenten die net boven de drempelwaarden liggen of uitzonderlijk hoge waarden hebben.

1 Inleiding

Het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) gevraagd om wetenschappelijke ondersteuning bij de implementatie van artikel 8 van de EU-Natuurherstelverordening (NHV). Het doel van de NHV is natuurherstel, om te voldoen aan de internationale afspraken voor verbetering van biodiversiteit en klimaatmitigatie en -adaptatie. Artikel 8 richt zich specifiek op vergroting van biodiversiteit in stedelijk gebied en het benutten van groen voor klimaatadaptieve maatregelen.

Deze rapportage is het eerste onderdeel van de PBL-invulling van het verzoek van VRO van 16 juli 2025 (VRO 2025). In de brief stelt het ministerie van VRO: 'Om op een goede manier invulling te geven aan dit natuurplan en het stedelijk beleid, heeft het ministerie van VRO behoefte aan actuele wetenschappelijke kennis op het gebied van stedelijk groen. VRO zou er voorstander van zijn als het PBL hier een rol in kan spelen, gezien de kennis en expertise van het PBL, de wetenschappelijke kwaliteit en de onafhankelijke positie.' Deze rapportage behandelt de definiëring van stedelijke ecosysteemgebieden en de nulmeting van stedelijk groen en boomkroonbedekking.

1.1 Verzoek

Het verzoek van VRO sluit aan bij onderzoek binnen het PBL op het snijvlak van toekomstige stedelijke ontwikkeling, landschap en natuur. De verwachte toename van bebouwing roept vragen op over de locatie van nieuwe stedelijke (rode) functies in relatie tot bestaand en nieuw groen in de leefomgeving en de stedelijke natuur. Dit levert zowel in bestaand stedelijk gebied als in de directe omgeving van steden inrichtingsproblemen en wellicht ook -kansen op. Waar traditioneel rode en groene vraagstukken veelal worden gescheiden, zoeken we een fysieke koppeling tussen groen en natuur binnen en buiten steden, waarmee we het traditionele onderscheid tussen binnen- en buitenstedelijk gebied kunnen overstijgen.

Binnen het programma SRO (Samenhangende ruimtelijke ontwikkeling) wordt het verzoek van VRO toegevoegd aan het project Meervoudig ruimtegebruik groen, waarin het PBL onderzoek doet naar groen, blauw en natuur in en om de stad. Binnen dit project worden meerdere onderwerpen behandeld die raken aan het verzoek van VRO maar er geen onderdeel van uitmaken. Wel kunnen deze onderzoeken aanvullend zijn en input leveren voor het verzoek van VRO. Het onderzoek draagt bij aan de versterking en uitbouw van de kennisbasis binnen het PBL op dit terrein, waarbij wordt voortgebouwd op diverse PBL-publicaties, zoals *Van een groene ambitie naar hoogwaardige natuur in en om de stad* (PBL 2023).

De vraagstellingen in de bijlage van het verzoek van het ministerie van VRO heeft het PBL uitgewerkt (PBL 2025) door deze op te splitsen in vier deelonderwerpen, uitmondend in een integrale eindrapportage.

Het eerste deelonderwerp betreft de conceptualisering en operationalisering van de stedelijke ecosystemen en de indicatoren voor de stedelijke groene ruimte en de stedelijke boomkroonbedekking zoals beschreven in de EU-natuurherstelverordening. Het betreft keuzes over stedelijke ecosystemen en de aanwezige stedelijke groene ruimte en de stedelijke boomkroonbedekking, de zogeheten basislijn (nulmeting). Uitgangspunten in dit deelonderzoek zijn de definities uit de NHV. Deze onderdelen sluiten aan op de vragen in de verzoekbrief van het ministerie van VRO:

1. Wat zijn de opties voor het afbakenen van stedelijke ecosystemen conform de NHV en welke inhoudelijke, organisatorische en beleidsmatige voor- en nadelen en aandachtspunten komen hierbij kijken?
2. Welk beeld van het aandeel stedelijk groen en de stedelijke boomkroonbedekking ontstaat er per afbakening, gebaseerd op Copernicus LMS-data, en wat zijn de gevolgen per afbakening voor de stedelijke groenopgave tot 2030 en na 2030?
3. Welke opties zijn er voor het samenvoegen van stedelijke ecosystemen, welk beeld van het aandeel stedelijk groen en de stedelijke boomkroonbedekking ontstaat erbij samenvoegen, gebaseerd op Copernicus LMS-data en wat zijn gevolgen hiervan voor de stedelijke groenopgave tot 2030 en na 2030?
4. Welke voor- en nadelen zijn er bij samenvoeging van stedelijke ecosystemen en waar lijkt samenvoeging wel en niet logisch, mede in het licht van bestaande interbestuurlijke en regionale samenwerkingen?

1.2 De Natuurherstelverordening

Deze rapportage heeft betrekking op de invoering van artikel 8 uit de EU Natuurherstelverordening (NHV). Hieronder staat artikel 8 uit de (Nederlandstalige) verordening (EU 2025a) weergegeven, alsmede de onderdelen van artikel 14 waarin direct verwezen wordt naar artikel 8. Opgemerkt moet worden dat daar waar in de artikelen verwezen wordt naar groen en groene ruimte ook blauw – water – wordt bedoeld.

Artikel 8 Herstel van stedelijke ecosystemen

1. Uiterlijk op 31 december 2030 verzekeren de lidstaten dat er geen nettoverlies is in de totale nationale oppervlakte stedelijke groene ruimte en stedelijke boomkroonbedekking in stedelijke ecosysteemgebieden, zoals bepaald overeenkomstig artikel 14, lid 4, in vergelijking met 2024. Voor de toepassing van dit lid kunnen de lidstaten de stedelijke ecosysteemgebieden van die totale nationale oppervlakte uitsluiten indien het aandeel stedelijke groene ruimte in de stedelijke centra en stedelijke clusters groter is dan 45% en het aandeel stedelijke boomkroonbedekking groter is dan 10%.
2. Vanaf 1 januari 2031 realiseren (lidstaten) een toenemende trend in de totale nationale oppervlakte stedelijke groene ruimte, onder meer door de integratie van stedelijke groene ruimte in gebouwen en infrastructuur, in stedelijke ecosysteemgebieden, bepaald overeenkomstig artikel 14, lid 4, te meten om de zes jaar vanaf 1 januari 2031, totdat een bevredigend niveau is bereikt zoals vastgesteld overeenkomstig artikel 14, lid 5.
3. De lidstaten realiseren in elk stedelijk ecosysteemgebied, bepaald overeenkomstig artikel 14, lid 4, een toenemende trend in de stedelijke boomkroonbedekking, te meten om de zes jaar vanaf 1 januari 2031, totdat het bevredigend niveau is bereikt zoals vastgesteld overeenkomstig artikel 14, lid 5.

De onderdelen van artikel 14 waarin direct verwezen wordt naar artikel 8 zijn:

Artikel 14 Voorbereiding van de nationale herstelplannen

4. De lidstaten stellen stedelijke ecosysteemgebieden zoals bedoeld in artikel 8 vast en brengen deze in kaart voor al hun steden en kleinere steden en voorsteden.

Het stedelijke ecosysteemgebied van een stad of van een kleinere stad en voorstad omvat:

- a) de gehele stad of kleinere stad en voorstad; of
- b) delen van de stad of van de kleinere stad en voorstad, waaronder minstens de stedelijke centra, de stedelijke clusters en, indien dit door de betrokken lidstaat passend wordt geacht, de voorstedelijke gebieden.

5. Uiterlijk in 2030 stellen de lidstaten, door middel van een open en doeltreffend proces en een beoordeling op basis van de meest recente wetenschappelijke bevindingen, het in artikel 20, lid 10, bedoelde

richtinggevende kader en, indien beschikbaar, het in artikel 20, lid 11, bedoelde richtinggevende kader bevestigende niveaus vast voor:

- a) de in artikel 10, lid 1, bedoelde bestuiverpopulaties en voor de in artikel 12, lid 2, bedoelde indicator;
- b) elk van de gekozen indicatoren zoals bedoeld in artikel 11, lid 2;
- c) elk van de gekozen indicatoren zoals bedoeld in artikel 12, lid 3;
- d) stedelijke groene ruimte zoals bedoeld in artikel 8, lid 2; en
- e) stedelijke boomkroonbedekking zoals bedoeld in artikel 8, lid 3.

1.3 Veranderend speelveld

De voorliggende rapportage is een momentopname in een veranderend speelveld. Naast de implementatie van de Natuurherstelverordening (NHV) in de lidstaten wordt ook de NHV bij de EU geïmplementeerd. Naast de verwerking van gegevens voor eigen inzicht en controle op het proces krijgt de EU steeds meer inzichten uit de lidstaten over de implementatie en verwerking van artikel 8 en de complicaties die optreden bij de invoering in de lidstaten.

Daarnaast zijn de gebruikte gegevens nog niet definitief. Vooral nog wordt van de laatst beschikbare data uitgegaan, maar dat is nog niet de data van de door de EU voorgeschreven jaren. De definitieve data worden in Q1 van 2026 verwacht.

1.4 Samenhang met andere artikelen

De NHV gaat over herstel van biodiversiteit en de bijdrage van groen bij het opvangen van de effecten van klimaatverandering. Artikel 8 beschouwt daarin het stedelijk gebied. De uitwerking van artikel 8 is vooral kwantitatief en gaat in grote lijnen over het oppervlak beschikbaar stedelijk groen en stedelijke boomkroonbedekking. Opgemerkt moet worden dat deze indicatoren maar beperkt in beeld brengen hoe natuur en groen in stedelijke gebieden bijdragen aan de intentie van de NHV. Deze intentie is meegenomen in Artikel 4 *Herstel van land-, kust- en zoetwater-ecosystemen*. Dit artikel handelt over het herstel van ecosystemen en omvat een verplichting die stelt dat lidstaten maatregelen moeten nemen die verslechtering van de natuur voorkomen. Daarmee is dit artikel ook van toepassing op de stedelijke ecosystemen. Naast de implementatie van de voorgeschreven regels in artikel 8 zal dus meer gedaan moeten worden om de biodiversiteit in de steden te verhogen. Het PBL heeft hierover in 2023 al eerder een advies uitgebracht (PBL 2023).

Artikel 8 staat niet op zichzelf in de NHV. Artikelen over bijvoorbeeld *Herstel van de bestuiverpopulaties* en *Aanplant van drie miljard extra bomen* hebben ook betrekking op de stad. Daarnaast is het stedelijk gebied in de definitie van de EU niet strak rondom de bebouwingscontour, maar neemt het een deel omliggend gebied mee. Dit perifere gebied rond de stad wordt ook meegenomen in de andere artikelen die meer het landelijk gebied beschouwen.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op vraag 1: Wat zijn de opties voor het afbakenen van stedelijke ecosystemen conform de NHV en welke inhoudelijke, organisatorische en beleidsmatige voor- en nadelen en aandachtspunten komen hierbij kijken?

Aan het eind van hoofdstuk 2, in paragraaf 2.2.5, wordt antwoord gegeven op de vragen 3 en 4 over samenvoegen van stedelijke ecosystemen.

Vraag 2 over het beeld van het aandeel stedelijk groen en de stedelijke boomkroonbedekking in de nulmeting van de EU en de mogelijkheid van uitsluiting voor artikel 8 lid 1 wordt behandeld in hoofdstuk 3.

Hoofdstuk 4 geeft een korte doorkijk naar het volgende deelrapport.

2 Bepaling stedelijk gebied

2.1 Inleiding

Voor de uitvoering van artikel 8 van de NHV – Herstel van stedelijke ecosystemen – heeft de EU vastgesteld welke gebieden zij ziet als stedelijke ecosystemen. Deze vaststelling is gebeurd aan de hand van de bepaling van stedelijkheid met de DEGRURBA-systematiek (EU, 2021).

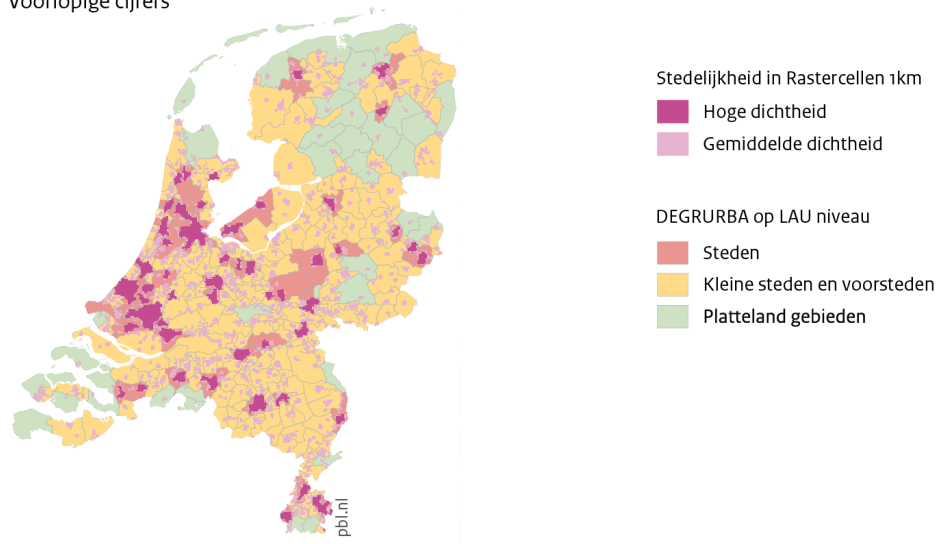
In de bepaling van stedelijkheid met de DEGRURBA-systematiek worden lokale bestuurlijke eenheden (LAU's, in Nederland gelijk aan gemeenten) geclassificeerd als steden, kleine steden en voorsteden of plattelandsgebieden op basis van een combinatie van geografische nabijheid, bevolkingsdichtheid, bevolkingsomvang en aaneengeslotenheid (aangrenzende cellen). Dit wordt gemeten aan de hand van minimale bevolkingsdrempels die worden toegepast op bevolkingsrastercellen van 1 km², waarmee stedelijke clusters en stedelijke centra bepaald worden.

In deze benadering wordt voor de LAU-gebieden de stedelijkheid vastgesteld op basis van het aantal inwoners dat binnen de gemeente in deze stedelijke clusters en stedelijke centra woont. Wanneer meer dan 50% van de inwoners in die gebieden leeft, wordt de gemeente als stedelijk aangemerkt. Daarbij is het afhankelijk van de inwonerdichtheid of de gemeente als stad (dichtbevolkte gebieden) of als kleine stad en voorstad (gebieden met een gemiddelde dichtheid) wordt aangemerkt. De overige gemeenten worden aangemerkt als plattelandsgebied (dunbevolkte gebieden). Het resultaat van deze werkwijze is dat in Nederland 301 gemeenten door de EU zijn aangewezen als stedelijk.

Figuur 2.1

EU bepaling van stedelijkheid met de DEGRURBA systematiek

Voorlopige cijfers



Bron: EEA

De EU-bepaling voor stedelijkheid van gemeenten op basis van de stedelijkheid van 1km²-rastercellen en de LAU-indeling (gemeenten).

Voor de NHV artikel 8 gelden alleen de LAU-gebieden die vallen binnen de categorieën steden of kleine steden en voorsteden. Alleen de stedelijke gebieden binnen deze LAU-gebieden zijn voor de NHV relevant.

De keuze van de EU levert binnen de gemeenten soms een minder logische indeling op. Kleine gemeenten of gemeenten met weinig inwoners, maar met veel inwoners in het beperkte stedelijke gebied, vallen snel in de categorie kleine steden, terwijl bij grotere gemeenten de kans bestaat dat een groot gedeelte van de bevolking in ruraal gebied woont, hoewel er binnen de gemeente een grotere woonkern aanwezig is. Zo wordt bijvoorbeeld de gemeente Renswoude met nog geen 6.000 inwoners gezien als stedelijk, terwijl een plaats als Franeker met meer dan 13.000 inwoners niet in stedelijk gebied ligt, omdat de gemeente Waadhoeke (waar Frakener toe behoort) verder vrijwel geen andere grote kernen heeft en zodoende minder dan 50% van de meer dan 47.000 inwoners in stedelijk gebied woont.

2.2 NHV-keuzemogelijkheden voor stedelijk gebied

Voor de bepaling van stedelijk gebied voor monitoring van de totale oppervlakte groene ruimte en de boomkroonbedekking in het kader van de NHV zijn verschillende benaderingen mogelijk. De NHV geeft drie voorstellen waaruit een keuze gemaakt moet worden.

- **Optie a:** Stedelijke LAU-gebieden
- **Optie b:** Stedelijke clusters en stedelijke centra
- **Optie c:** Stedelijke clusters en stedelijke centra met een bufferzone rondom deze gebieden

De verschillende opties worden in de volgende paragrafen uitgewerkt.

Daarnaast geeft de NHV een mogelijkheid om stedelijke gebieden in gezamenlijkheid te behandelen bij de monitoring. In de laatste paragraaf wordt hier verder op ingegaan.

Voor alle opties geldt in meer of mindere mate dat niet alleen het stedelijk gebied in beschouwing wordt genomen, maar ook delen van het landelijk gebied en gebieden die gemeentegrenzen overschrijden. Dat vraagt daarom om afstemming met de andere artikelen van de NHV, maar ook aandacht voor de bestuurlijke verhoudingen in de verschillende gebieden.

2.2.1 Optie a: LAU-gebieden (gemeenten)

De eerste optie is het gebruik van LAU-gebieden tijdens de monitoring. Daarbij hoeven voor de NHV alleen de LAU-gebieden meegenomen te worden die vallen in de categorieën steden of kleine steden en voorsteden. Deze optie wordt gezien als maximumvariant, aangezien deze variant het totale oppervlak van als stedelijk aangewezen gemeenten bevat.

Wanneer deze methode wordt toegepast, omvat het stedelijk gebied circa 65% van het Nederlandse oppervlak, ongeveer 80% van de gemeenten en circa 90% van de bevolking. Het onderscheid tussen ruraal en stedelijk blijft echter relevant, aangezien binnen deze stedelijke gemeenten ongeveer 70% van het oppervlak als ruraal kan worden beschouwd en slechts 30% als stedelijk bebouwd.

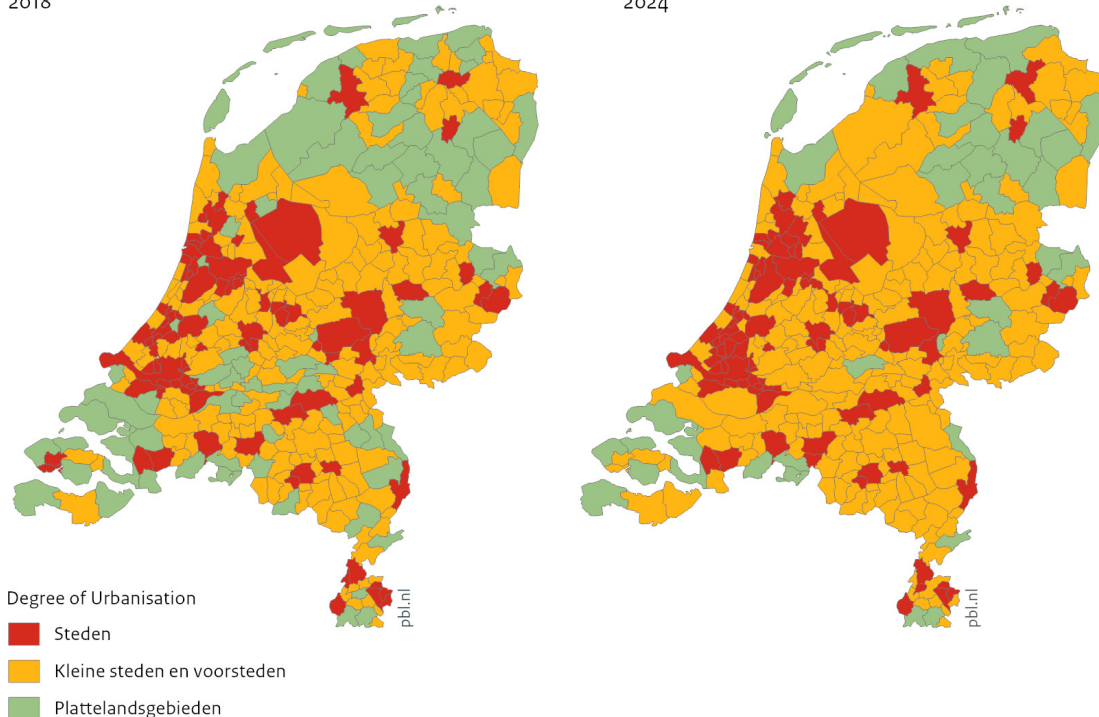
De bepaling van het stedelijk gebied geldt voor de duur van de NHV. Uit een historische analyse blijkt dat gemeentelijke herindelingen en bevolkingsgroei kunnen leiden tot verschuivingen in classificatie, waardoor monitoring op termijn ook huidige rurale gemeenten kan gaan omvatten. Figuur 2.2 geeft in twee beelden de situatie in 2018 en 2024 weer. Deze periode komt qua duur overeen met de periode uit lid 1 van artikel 8 (2024 – 2030). Daarin is zichtbaar dat er verschuivingen van zowel stedelijke gebieden naar plattelandsgebieden als omgekeerd kunnen optreden.

Figuur 2.2

LAU (gemeenten) op basis van de EU-indeling 'Degree of Urbanisation'

2018

2024



Bron: EAA

www.pbl.nl

De EU-definitie voor stedelijkheid van gemeenten op basis van de LAU-indeling (gemeenten). Links op basis van 2018, rechts op basis van 2024. Zichtbaar is de verschuiving door gemeentelijke herindelingen (bijvoorbeeld in Groningen en Friesland), maar ook door verandering van inwonertal (diverse gemeenten in de Randstad).

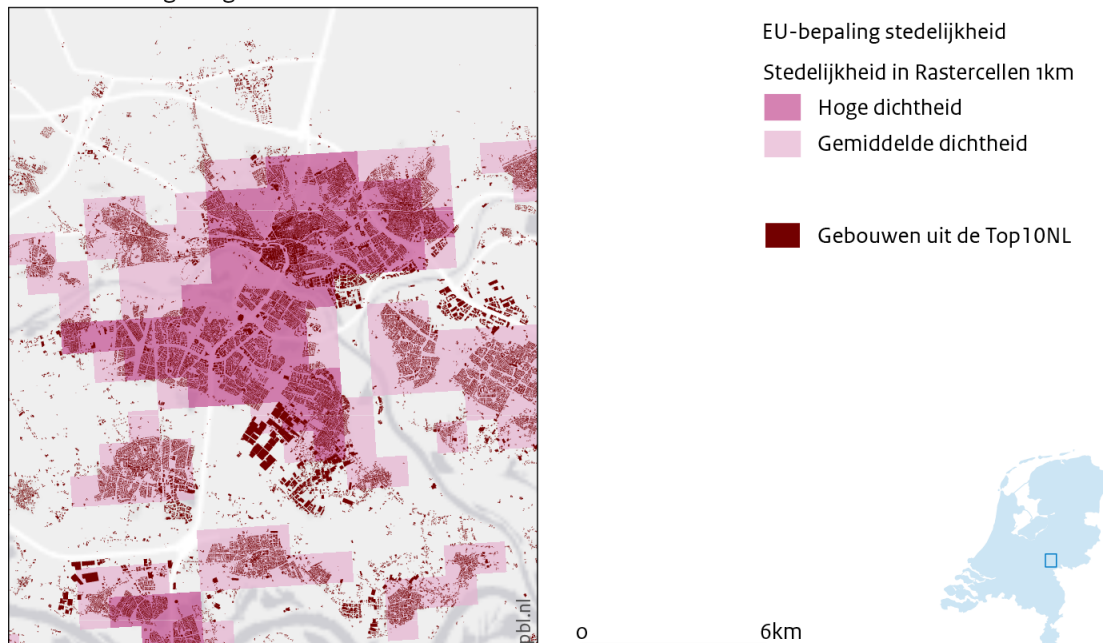
Overwogen kan worden om de huidige rurale gemeenten mee te nemen in de monitoring, zodat bij toekomstige verschuiving in categorie de monitoringsinformatie al aanwezig is. Eventueel kan al een analyse worden uitgevoerd op bijvoorbeeld het inwonertal om te bepalen welke gemeenten dicht tegen de grens van verschuiving aanliggen. Een extra reden om het meenemen van de rurale gemeenten te overwegen ligt in de EU-bepaling van stedelijk gebieden. Zoals eerder beschreven in paragraaf 2.1 kunnen de plattlandsgebieden grotere stedelijke centra of stedelijke clusters bevatten.

2.2.2 Optie b: Stedelijke clusters en stedelijke centra

De tweede optie is in de monitoring werken met stedelijke clusters en stedelijke centra, zoals gedefinieerd door de Europese Commissie. De stedelijke clusters en stedelijke centra bestaan uit de aangesloten bevolkingsrastercellen van 1 km² uit de DEGRURBA-systematiek, waarin gemiddelde en hogere inwonerdichtheden voorkomen. Alleen de stedelijke clusters en stedelijke centra binnen de LAU-gebieden die als stedelijk zijn aangewezen moeten worden meegenomen in de monitoring. Deze optie wordt door de EU aangegeven als het minimaal te monitoren oppervlak.

Figuur 2.3
Stedelijkheid Optie B uit de NHV artikel 8

Voorbeeld omgeving Arnhem



De EU-definitie voor stedelijkheid van gemeenten op basis van de stedelijke clusters en centra.

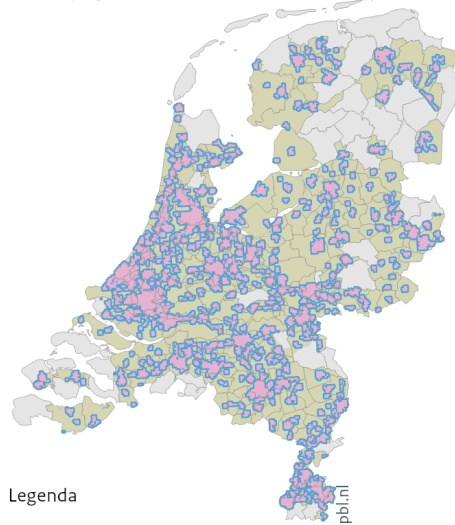
Deze stedelijke clusters en stedelijke centra richten zich primair op bewoond gebied en sluiten minder goed aan bij de feitelijke bebouwing. Zo vallen bedrijventerreinen en industriegebieden vaak buiten deze definitie (omdat er niet wordt gewoond). Daarnaast overschrijdt de indeling regelmatig gemeente- en provinciegrenzen. Aangezien de EU deze indeling ziet als minimaal te monitoren gebied, vraagt het overschrijden van de grenzen om aandacht voor bestuurlijke verantwoordelijkheden. Doordat de rastercellen niet goed aansluiten op de werkelijke stedelijk gebieden en daardoor ook veel niet-stedelijke ruimte omvatten, vraagt het om meer afstemming met de andere artikelen van de NHV, maar ook meer aandacht voor de bestuurlijke verhoudingen in die niet-stedelijke gebieden.

2.2.3 Optie c: Toevoeging peri-urbane gebieden

Een derde mogelijkheid voor het stedelijk gebied in de monitoring is het toevoegen van peri-urbane gebieden aan de stedelijke clusters en stedelijke centra. In het EU-voorstel wordt de optie van een bufferzone van 1 kilometer rondom het stedelijk gebied voorgesteld. Dit vergroot het oppervlak van het te monitoren gebied met circa 50%, bovenop het stedelijk gebied uit optie b (zie de vorige paragraaf).

Figuur 2.4
Stedelijkheid Optie C uit de NHV artikel 8

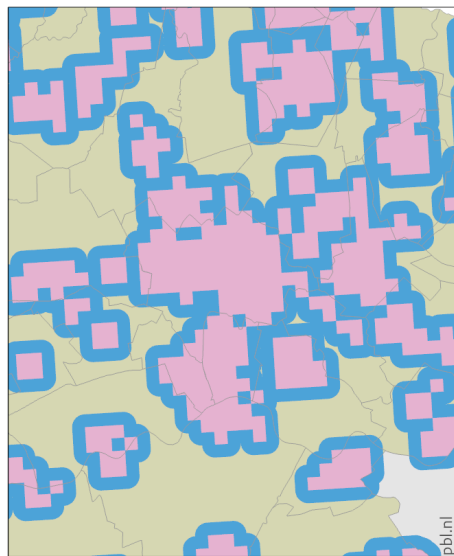
Stedelijk gebied met bufferzone



Legenda

- Hoge en gemiddelde dichtheid
- Bufferzone 1 km
- Stedelijke LAU-gebieden
- Platteland gemeenten

Detail Utrecht en omgeving



0 3,5 7 km



De EU-definitie voor stedelijkheid van gemeenten op basis van de stedelijke clusters en centra met een bufferzone van 1 kilometer.

De toegevoegde 50% bestaat grotendeel uit agrarisch gebied of bosgebieden. Dat vraagt daarom om meer afstemming met de andere artikelen van de NHV, maar ook meer aandacht voor de bestuurlijke verhoudingen in die gebieden. De extra ruimte biedt mogelijkheden voor groencompensatie, maar ook een grotere opgave vanwege het realiseren van een toenemende trend na 2031.

2.2.4 Variant: Stedelijke clusters en stedelijke centra uit optie b aansluitend op Nederlandse wetgeving

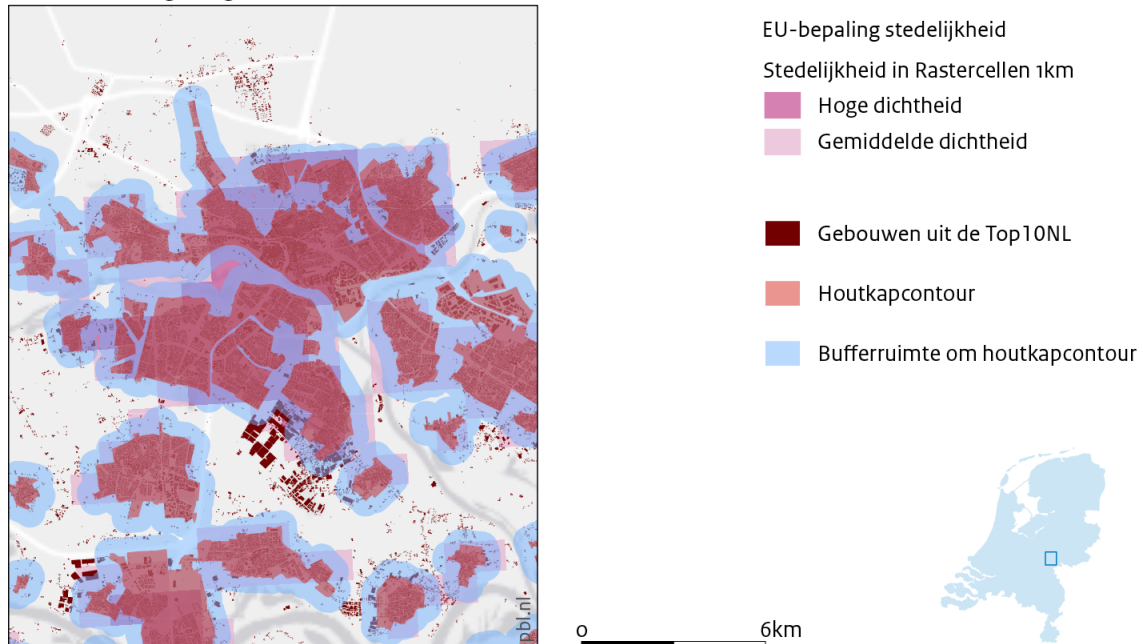
Alle door de EU voorgestelde keuzes voor stedelijk gebied sluiten niet heel goed aan op de definities die gebruikt worden in de Nederlandse wet- en regelgeving. Voor een goede uitvoering en implementatie van de NHV is het van belang zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij al bestaande definities in de wet- en regelgeving, zodat gebruik gemaakt wordt van de kansen en belemmeringen die daarin al zijn verwerkt. Dit vraagt voor de drie door de EU voorgestelde opties om een andere uitwerking.

Als voorbeeld van een dergelijke uitwerking hebben we een variant op de tweede optie (optie b) verkend. Een mogelijkheid is het laten aansluiten van de door de EU voorgeschreven stedelijke clusters en stedelijke centra op Nederlandse wetgeving door gebruik te maken van de definitie van het gebied voor de houtkapcontour, opgenomen in de Omgevingswet. De houtkapcontour beschrijft het gebied waarbinnen de gemeente bevoegd gezag is voor het kappen van bomen. Daarbuiten is de provincie bevoegd gezag. Dit sluit aan bij het onderdeel boomkroonbedekking uit de NHV. Daarnaast ontstaat een betere aansluiting bij het daadwerkelijke stedelijke gebied, inclusief bedrijventerreinen, en andere stedelijke functies. Dit oppervlak is echter te gering voor het door de EU aangegeven minimale oppervlak voor stedelijke clusters en stedelijke centra. Door toevoeging

van een bufferzone, zoals ook door de EU voorgesteld in optie c, kan een overlap gevonden worden met de stedelijke clusters en stedelijke centra, zoals minimaal door de EU voorgeschreven. Daarbij wordt voldaan aan de NHV, met het minimaal te monitoren oppervlak, en wordt er aansluiting gevonden bij bestaande Nederlandse wet- en regelgeving.

Figuur 2.5
Stedelijkheid variant op Optie B uit de NHV artikel 8

Voorbeeld omgeving Arnhem



Variant op de EU-definitie voor stedelijkheid van gemeenten op basis van de stedelijke clusters en centra. Hier uitgewerkt voor de gemeente Arnhem en omgeving met de Houtkapcontour en een bufferzone van 500 meter.

Hierbij moet rekening worden gehouden met de invoering van de NHV en de Omgevingswet, die niet synchroon lopen. Zo wordt de houtkapcontour of een contour voor bebouwd gebied in de Omgevingswet pas in 2031 volledig meegenomen, terwijl de monitoringsverplichting in de NHV al in 2026/2027 van kracht wordt.

Daarnaast is het van belang de huidige bestuurlijke verantwoordelijkheden in het oog te houden, aangezien het door de EU aangegeven minimale stedelijk gebied vaak overlapt met het territorium van meerdere bestuurslagen, vooral omdat het stedelijk gebied in de definitie van de EU niet strak rondom de bebouwingscontour ligt, maar een deel van het omliggende gebied meeneemt.

2.2.5 Optie samenvoegen stedelijke gebieden

De EU geeft de mogelijkheid om binnen de NHV stedelijke gebieden voor analyse en monitoring samen te voegen. Dit levert de mogelijkheid om een tekort in het ene gebied te compenseren met een overschot in een ander stedelijk gebied binnen de samengevoegde gebieden. De EU stelt echter wel een strikte voorwaarde aan samenvoeging. De governance voor groen, blauw en bomen moet zodanig geregeld zijn dat het volledige stedelijk gebied valt binnen één governance-niveau. Het samenvoegen van stedelijke gebieden tot één governance-niveau voor groen, blauw en bomen – anders dan het gemeentelijk niveau – is in Nederland op korte termijn niet haalbaar, waardoor een aanpak op gemeentelijk niveau noodzakelijk blijft. Gemeenten werken weliswaar op diverse

gebieden al samen op regionaal niveau, maar gezien de ruime afbakening van het stedelijk gebied door de EU vallen ook taken van de provincie en waterschappen binnen deze grenzen. Wel kunnen meerdere stedelijke gebieden binnen één gemeente samengenomen worden. Voor gemeenten zijn de voordelen dat ze het stedelijk ecosysteem als één kunnen benaderen en compensatie gezocht kan worden in de gehele stedelijke ruimte binnen de gemeente. De eventuele verschillende stedelijke delen binnen een gemeente hoeven niet los van elkaar op een ander wijze behandeld. Voor de Rijksoverheid zorgt deze werkwijze voor een vereenvoudiging, omdat ze het stedelijk gebied binnen de gemeenten als eenzelfde gebied kunnen beschouwen.

3 Nulmeting groen en boomkroonbedekking

3.1 Nulmeting

Uit het overleg met de Europese Unie van 9 december 2025 is gebleken dat de monitoring in het kader van artikel 8 van de EU-Natuurherstelverordening uit twee onderdelen bestaat. Het eerste onderdeel betreft de toepassing van het uitsluitingsmechanisme zoals opgenomen in artikel 8, lid 1. Het tweede onderdeel van de monitoring betreft de monitoring van het groen en de boomkroonbedekking om de instandhouding te kunnen volgen én om de groei van het totale oppervlak groen en boomkroonbedekking na 2030 inzichtelijk te maken.

De uitsluiting, gekoppeld aan het eerste onderdeel, wordt vastgesteld op basis van de door de EU voorgeschreven methodiek en gegevens (EU 2025b) met betrekking tot stedelijke clusters en centra, de omvang van groene ruimte en de boomkroonbedekking, zoals beschikbaar gesteld via het Copernicus-programma. De door de EU vastgestelde minimumpercentages van 45% stedelijke groene ruimte (inclusief particulier groen, weilanden/graslanden en water) en 10% boomkroonbedekking zijn gebaseerd op deze gegevens.

De nulmeting vormt het referentiepunt voor de beoordeling van het criterium “geen nettoverlies” tot 2030, evenals voor het eventueel uitsluiten van gemeenten van dit criterium. Gemeenten die op grond van de vastgestelde percentages worden uitgesloten zijn niet verplicht te voldoen aan het criterium “geen nettoverlies”, mits zij boven de vastgestelde drempelwaarden blijven. Deze gemeenten worden echter ook niet betrokken bij de berekening van het totale groene oppervlak in Nederland.

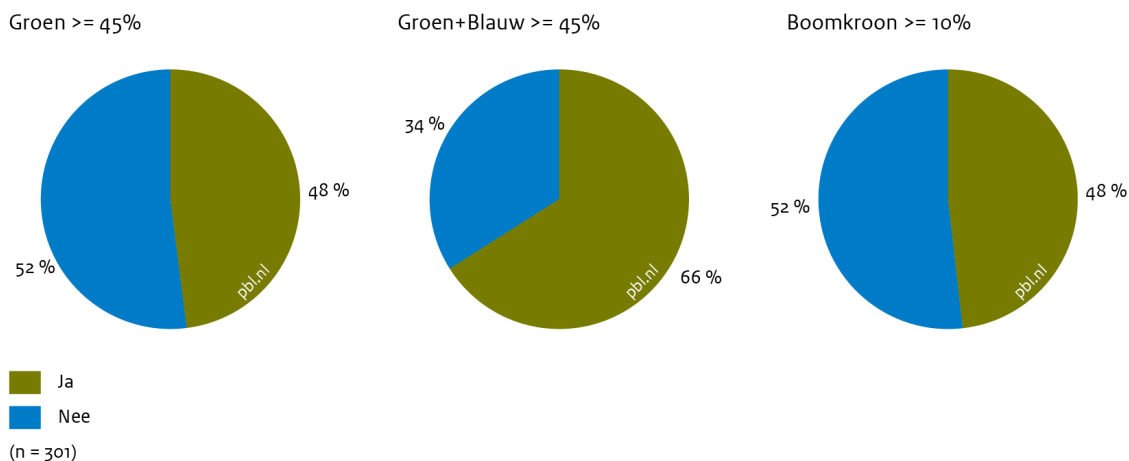
Voor de nulmeting en de verdere monitoring in het kader van artikel 8, lid 1 is het verplicht gebruik te maken van door de EU aangeleverd kaartmateriaal. De monitoring dient te worden uitgevoerd op basis van de door de EU afgebakende stedelijke gebieden (EU 2025b). Deze gebieden corresponderen met de in paragraaf 2.2.2 beschreven optie b, die geldt als het minimaal te monitoren oppervlak.

Op dit moment betreft deze nulmeting een voorlopige, tussentijdse bepaling. De definitieve gegevens zullen volgens de EU beschikbaar komen in het eerste kwartaal van 2026.

De nulmeting over de 301 verstedelijkte Nederlandse gemeenten levert het volgende beeld op (zie figuur 3.1).

Figuur 3.1

Gemeenten die voldoen aan voorwaarde voor uitsluiten uit Art. 8 lid 1 van de NHV



Bron: EU, controle PBL

De resultaten van de door de EU voorgeschreven nulmeting voor de monitoring van stedelijk groen – alleen groen en groen + blauw – en boomkroonbedekking in het kader van artikel 8 lid 1 van de EU Natuurherstelverordening.

In 48% van die gemeenten is voldoende groen ($\geq 45\%$) aanwezig. Bij toevoeging van blauw (water) – wat in de definitie van de EU ook onderdeel is van groen – heeft 66% van de gemeenten voldoende groen en blauw ($\geq 45\%$). Dat verschil komt voornamelijk doordat aan de randen van het stedelijk gebied een deel water wordt meegenomen, bijvoorbeeld bij steden rondom het IJsselmeer, de Veluwerandmeren en de grotere binnenwateren. In 48% van de gemeenten is voldoende boomkroonbedekking aanwezig ($\geq 10\%$).

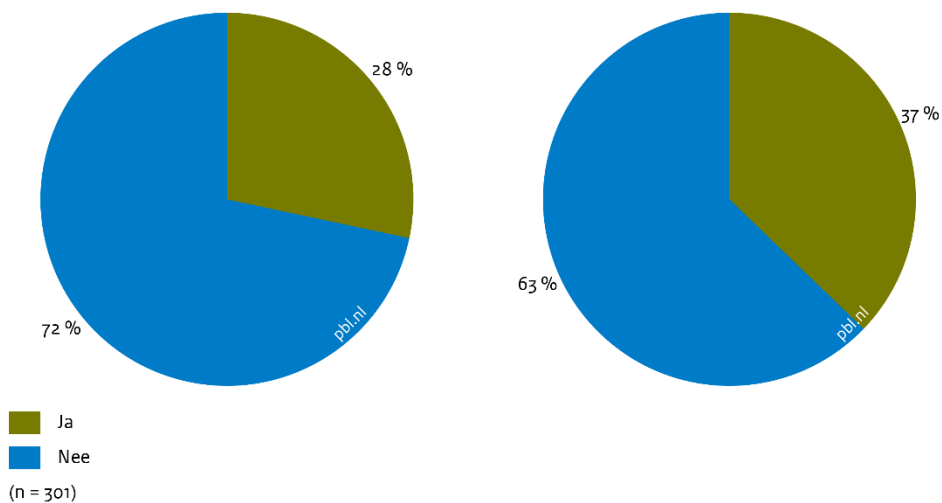
Om gebruik te mogen maken van uitsluiting voor lid 1 van artikel 8 dienen de gemeenten aan beide criteria te voldoen. Dit geldt voor 37% van de verstedelijkte gemeenten (112 in totaal) (zie figuur 3.2). Zonder uitsluiting komt het gemiddelde percentage voor groen in Nederland op 47,9% van het gezamenlijk stedelijk gebied. Als de gemeenten die uitgesloten mogen worden niet meegeteld worden, komt het percentage op 45,5% van het gezamenlijk stedelijk gebied.

Figuur 3.2

Gemeenten die uitgesloten mogen worden voor Art. 8 lid 1 van de NHV

Uitsluiten op basis van Groen en boomkroon

Uitsluiten op basis van Groen+Blauw en boomkroon



Bron: EU, controle PBL

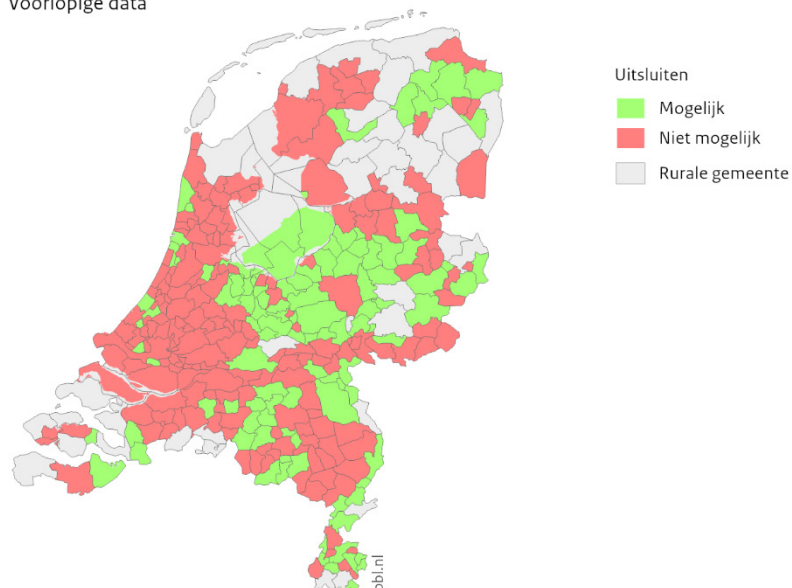
De mogelijkheden om gemeenten uit te sluiten voor artikel 8 lid 1 van de NHV op basis van de door de EU voorgeschreven nulmeting voor de monitoring van stedelijk groen – alleen groen en groen + blauw – en boomkroonbedekking.

Figuur 3.3 toont de ligging van de gemeenten die in aanmerking komen voor uitsluiting. Duidelijk zichtbaar is dat gemeenten rond de Utrechtse Heuvelrug en de Veluwe, alsook een aantal langs grote wateren, zoals de Veluwerandmeren en het IJsselmeer, in aanmerking komen voor uitsluiting. Een aantal daarvan heeft vermoedelijk hoge waarden als gevolg van de gehanteerde classificatiemethodiek van groen, in combinatie met de grove indeling van het stedelijk gebied door de EU.

Figuur 3.3

Gemeenten die wel of niet kunnen worden uitgesloten voor NHV art.8 lid 1

Voorlopige data



Bron: EEA, PBL

De ligging van gemeenten die in aanmerking komen voor uitsluiten voor artikel 8 lid 1 van de NHV op basis van de door de EU voorgeschreven nulmeting voor de monitoring van stedelijk groen (+ blauw) en boomkroonbedekking.

3.2 Aandachtspunten Copernicus-data

Bij het gebruik van de voorgeschreven data geldt een aantal aandachtspunten. Zo bevatten de Copernicus-data geen onderscheid in beheer of eigendom; verplichtingen strekken zich dus uit over zowel openbaar als particulier groen. Volgens diverse bronnen is gemiddeld ongeveer 15% van het groen in Nederlandse gemeenten openbaar groen. Gezien de totale hoeveelheid groen is een aanzienlijk deel van het groen in de Copernicus-data dus particulier groen. Ook voor particulier groen geldt de instandhoudingsverplichting. Voor de boomkroonbedekking geldt hetzelfde. Ook daarvan zal een deel in particulier beheer zijn.

Daarnaast tellen in de bepaling van groen oppervlak vanuit de Copernicus-data weilanden/graslanden mee. Akkerbouwgebieden tellen daarentegen niet mee. Ook grootschalige bosgebieden aan de randen van stedelijk gebied worden meegenomen in de bepaling. Door de grove indeling van het stedelijk gebied door de EU wordt langs de randen van het stedelijk gebied een deel van het gebied buiten de bebouwde kom meegenomen. Dit kleurt het beeld, omdat het voor gemeenten met weilanden, graslanden en/of bos in de directe omgeving bij de nulmeting een groter oppervlak groen oplevert. Als laatste telt bij de EU water mee in de bepaling van groen. In Nederland heeft dit grote invloed op de percentages groen in gebieden rondom het IJsselmeer, de Veluwerandmeren en de grote rivieren en meren. In de bovenstaande cijfers is duidelijk te zien dat er een behoorlijke verschuiving optreedt als water (groen + blauw) wordt meegenomen in de bepaling van het groen.

3.3 Uitsluiten van gemeenten voor artikel 8, lid 1

Wanneer gemeenten in artikel 8, lid 1 van de NHV worden uitgesloten vanwege een stedelijk groenpercentage boven (afgerond) 45% en een boomkroonbedekking boven (afgerond) 10%, heeft dat diverse voor- en nadelen (niet uitputtend):

Mogelijke voordelen van uitsluiting

1. **Minder administratieve lasten voor gemeenten.** Gemeenten die al ruim boven de drempelwaarden zitten, worden ontzien van extra monitoring en herstelverplichtingen, wat tijd, budget en capaciteit bespaart.
2. **Efficiënt gebruik van middelen.** Door de focus te leggen op gemeenten die achterblijven bij de drempelwaarde, worden middelen gericht ingezet waar de grootste verbetering nodig is, en niet ook besteed aan gemeenten met al ruime dekking.
3. **Stimulering van goede prestaties.** De drempelwaarden vormen een prikkel voor gemeenten om te investeren in groen en boomkroonbedekking. Als een gemeente de drempelwaarden al ruim overschrijdt, kan deze gemeente in de met de gedachte van EU beloond worden door uitsluiting van de instandhoudingsverplichting.
4. **Eenvoudigere uitvoering.** Het schept duidelijkheid in opdrachtgeverschap en verantwoording. Een gemeente die de drempelwaarden haalt, hoeft geen verantwoording af te leggen over de instandhoudingsverplichting.

Mogelijke nadelen en risico's van uitsluiting

1. **Mogelijk achteruitgang na uitsluiting.** Zodra verplichtingen afnemen, bestaat het risico dat gemeenten terugvallen in onderhoud en behoud.

2. **Gebrekkige borging van kwaliteitsbehoud.** Zonder monitoring valt bijsturing weg. Hoewel de drempelwaarden gehaald wordt, is er geen garantie dat groen en boomkroonbedekking gehandhaafd blijven of verbeteren.
3. **Onvoldoende oog voor lokale ruimtelijke verschillen.** Ook als het gemiddelde hoog is, kunnen binnen een gemeente buurten een laag aandeel groen of boomkroonbedekking hebben. Lokale verschillen kunnen worden gemaskeerd.
4. **Ontbrekende databronnen voor trendanalyse en beleidsevaluatie.** Lokale gegevens kunnen belangrijke informatie opleveren voor nationaal beleid. Uitsluiting zou tijdreeksen kunnen verstoren die essentieel zijn voor nationale en gemeentelijke planning. Bij het niet meenemen van de uitgesloten gemeenten in de monitoring ontbreekt de verplichte monitoringsdata

3.3.1 Keuze voor uitsluiting vraagt om samenhangend, sectoroverstijgend beleid

De (tijdelijke) uitsluiting voor de NHV kan niet los worden gezien van opgaven voor zowel het Rijk als gemeenten op andere sectorale domeinen in de fysieke leefomgeving. Zo is er naast de natuur- en klimaatadaptie-opgaven een omvangrijke woningbouwbehoefte, inclusief bijbehorende (recreatie)voorzieningen en infrastructuur, en zijn er investeringen nodig in de opwekking en het transport van hernieuwbare energie. Deze opgaven hebben alle ruimtelijke gevolgen. Sommige ruimtelijke maatregelen kunnen worden gecombineerd (functiecombinaties en meervoudig ruimtegebruik), terwijl andere keuzes vergen (functies prioriteren) (PBL 2026). Verschillende beleidskeuzen hebben verschillende ruimtelijke implicaties voor de wijze waarop de instandhoudingsverplichting vanuit de NHV wordt ingevuld, en andersom. Een keuze voor uitsluiting voor de NHV vergt daarom een samenhangende, sectoroverstijgende strategie. Omdat er in Nederland bovendien sprake is van tal van verschillen tussen regio's en tussen gemeenten, is er naast het nationale beeld aandacht nodig voor de regionale en lokale situatie.

3.3.2 Aandacht voor risico's van gemeenten net boven de drempelwaarden

Tot slot is met het oog op uitsluiting aandacht nodig voor gemeenten net boven de drempelwaarden. Daarvoor geldt een risico dat ze in de periode na de nulmeting door ontwikkelingen in de tijd onder de drempelwaarden terechtkomen, waardoor ze terugvallen in de instandhoudingsverplichting. Zonder monitoring hebben deze gemeenten onvoldoende zicht op ontwikkelingen en kan bij de vervolgmeting blijken dat ze niet meer voldoen.

Onderstaande figuren en tabel geven weer wat de verdeling is over de percentages boven de gestelde drempelwaarde van de gemeenten die in aanmerking komen voor uitsluiting. Daarbij zijn de gemeenten in verschillende groepen ingedeeld. Afhankelijk van de kans op terugval – naar het niet uitsluiten bij de hernieuwde meting in 2030 – zijn drie risicogroepen bepaald: risico, beperkt risico en weinig risico.

Daarnaast is er een aandachtsgroep. Deze groep vraagt extra aandacht, omdat het hoge percentage groen/blauw en/of boomkronen wijst op een beperking in mogelijkheden. Bij deze groep wordt zeer waarschijnlijk de waarde bepaald door het meenemen van het buitengebied. Het meenemen van een groot blauw buitengebied of veel weilanden geeft minder mogelijkheden in bijvoorbeeld het plaatsen van bomen. Daartegenover levert het meenemen van bosgebieden in het buitengebied hoge waarden voor zowel groene ruimte als boomkroonbedekking, terwijl in het stedelijk gebied de waardes onder de maat zijn.

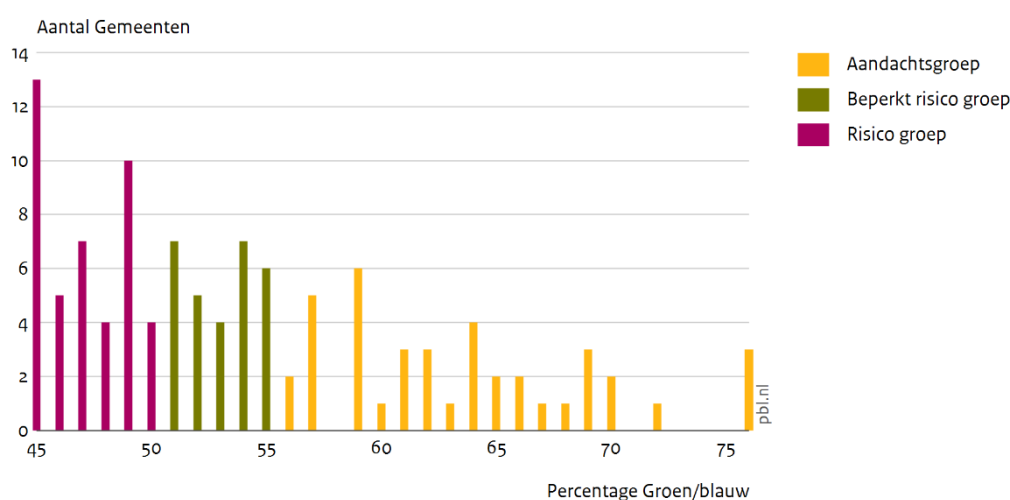
De groepen zijn op de volgende wijze ingedeeld:

	Groen/blauw	Boomkronen
Risico groep	0% - 5% extra	0%-2% extra
Beperkt risico groep		2% - 5% extra
Weinig risico groep	5% - 10% extra	5% - 15% extra
Aandacht groep	> 10% extra	> 15% extra

Figuur 3.4 laat de verdeling over percentages groene ruimte zien van de 112 gemeenten die voor uitsluiting in aanmerking komen. De gemeenten in de buurt van de 45% vormen een risico voor terugval. De gemeenten boven de 55% vragen om aandacht, want uit de dataset blijken waarden die naar verwachting hoger liggen dan voor het stedelijke gebied in de praktijk aannemelijk is, vermoedelijk als gevolg van de gehanteerde classificatiemethodiek van groen en stedelijk gebied.

Figuur 3.4

Percentage Groen/Blauw in de gemeenten die uitgesloten mogen worden

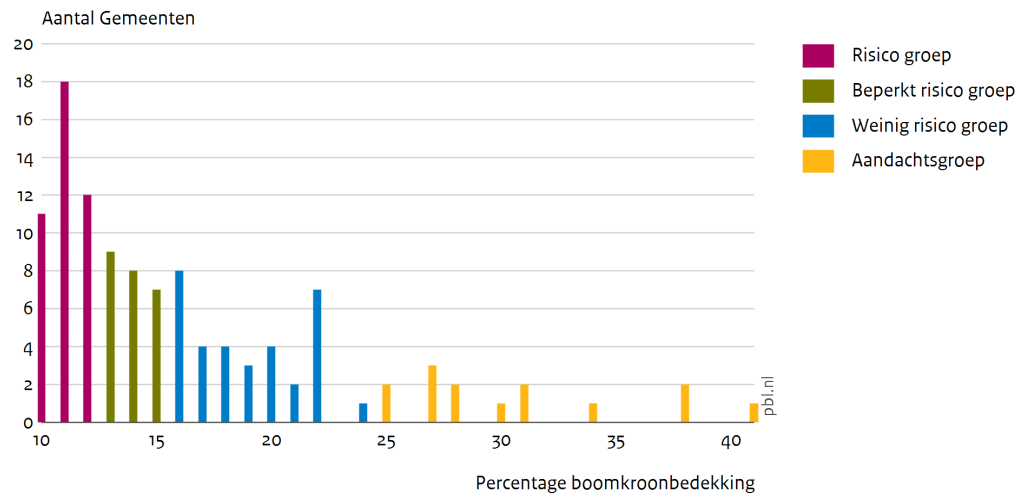


Verdeling van het aanwezige percentage groen + blauw in gemeenten die in aanmerking komen voor uitsluiting, onderverdeeld in verschillende risicogroepen.

Figuur 3.5 laat een vergelijkbare verdeling zien voor de boomkroonbedekking. Ook hier geldt dat gemeenten in de buurt van de 10% een risico vormen voor terugval en dat gemeenten boven de 25% waarden hebben die naar verwachting hoger liggen dan voor het stedelijke gebied in de praktijk aannemelijk is, vermoedelijk als gevolg van de gehanteerde classificatiemethodiek van stedelijk gebied.

Figuur 3.5

Percentage boomkroonbedekking in de gemeenten die uitgesloten mogen worden

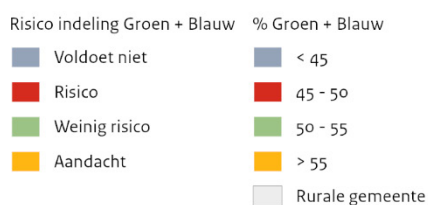
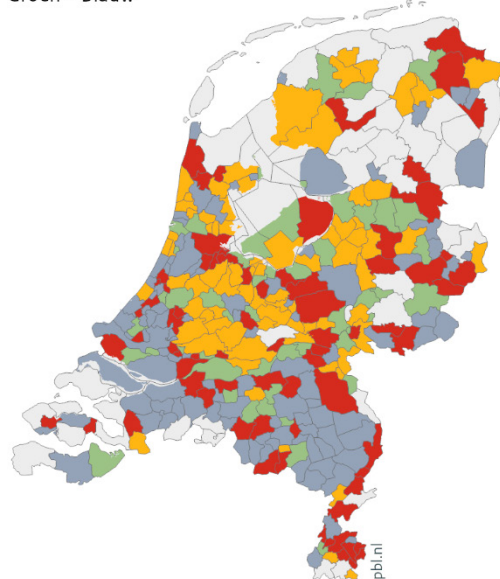


Verdeling van het aanwezige percentage boomkroonbedekking in gemeenten die in aanmerking komen voor uitsluiting, onderverdeeld in verschillende risicogroepen.

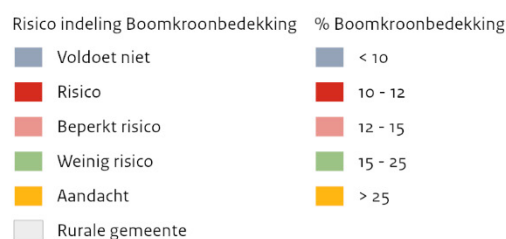
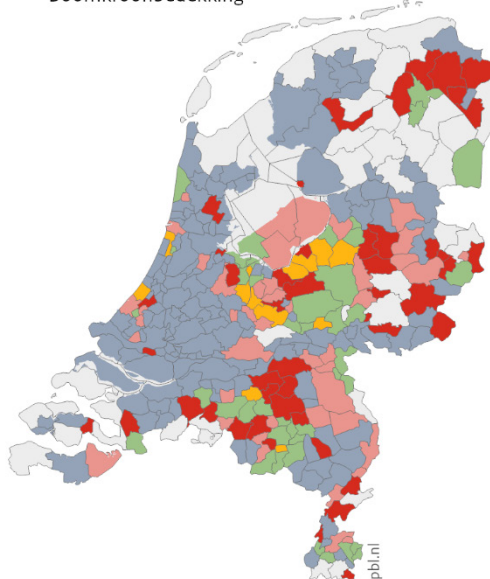
Figuur 3.6 toont de ligging van gemeenten die voldoen aan één van beide voorwaarden. Hierin zijn alle gemeenten meegenomen die voor die analyse boven de grenswaarde scores, dus ook gemeenten die niet uitgesloten mogen worden, omdat ze niet voor beide voldoende scores. Op de linkerkaart voor groen + blauw is goed zichtbaar dat gemeenten in weide- en bosgebieden en langs grote wateren hoge percentages laten zien. Op de rechterkaart voor boomkroonbedekking zijn duidelijk de bosgebieden in Nederland zichtbaar. Dit wijst beide op waarden die naar verwachting hoger liggen dan voor het stedelijke gebied in de praktijk aannemelijk zijn, vermoedelijk als gevolg van de gehanteerde classificatiemethodiek van groen en stedelijk gebied.

Figuur 3.6**Voldoen aan voorwaarden NHV art.8 lid1**

Groen + Blauw



Boomkroonbedekking



www.pbl.nl

De ligging van gemeenten die voldoen aan één van beide voorwaarden voor uitsluiten voor artikel 8 lid1 van de NHV op basis van de door de EU voorgeschreven nulmeting voor de monitoring van stedelijk groen (+ blauw) en boomkroonbedekking.

In tabel 3.1 zijn de twee waarden voor gemeenten gecombineerd. Daaruit blijkt dat meer dan de helft van de gemeenten in één (34 van de 112) of beide (25 van de 112) risicogroepen zit. Slechts 11 van de 112 gemeenten lopen weinig risico.

Tabel 3.1

Verdeling van gemeenten die uitgesloten mogen worden over risico groepen

	% Groen en blauw			
	Risico groep	Weinig risico groep	Aandacht groep	Eindtotaal
% Boomkroon				
Risico groep	25	8	8	41
Beperkt risico groep	7	8	9	24
Weinig risico groep	10	11	12	33
Aandacht groep	1	2	11	14
Eindtotaal	43	29	40	112

Verdeling van gemeenten die in aanmerking komen voor uitsluiting in verschillende risicogroepen.

Gemeenten boven de grenswaarde van 45% hoeven bij uitsluiting tot 2030 geen generieke herstelmaatregelen te nemen om nettoverlies te voorkomen, maar hebben nog steeds de taak om de

biodiversiteit te versterken, klimaatadaptieve maatregelen te integreren en sociale toegankelijkheid van groen te verbeteren. Deze zijn voor alle gemeenten verplicht. Na 2030 zullen ook deze gemeenten een groei moeten laten zien.

4 Monitoring op twee niveaus

Het eerste deel van de monitoring in het kader van artikel 8 van de NVH is verbonden aan het uitsluiten zoals aangegeven in artikel 8, lid 1. Deze nulmeting is in deze eerste deelrapportage beschreven (hoofdstuk 3).

Het tweede deel betreft de monitoring van groen en boomkroonbedekking om de instandhouding te kunnen volgen én om de groei van het totale oppervlak groen en boomkroonbedekking na 2030 inzichtelijk te maken. Voor de monitoring kunnen de lidstaten zelf bepalen hoe zij deze willen vormgeven. Daarnaast kunnen de lidstaten onder voorwaarden eigen informatiebronnen toevoegen.

Voor beide vormen van monitoring geldt een definitie van stedelijk gebied. In het eerste deel van de monitoring moet het stedelijk ecosysteem gebruikt worden dat de EU heeft voorgeschreven als minimaal te monitoren gebied. Voor de tweede vorm van monitoring mag een lidstaat zelf het stedelijk gebied nader definiëren, onder de voorwaarde dat het minimaal door de EU voorgeschreven stedelijk ecosysteem daar onderdeel van uitmaakt. Dit is behandeld in hoofdstuk 2 van deze rapportage.

De monitoring van groen en boomkroonbedekking in het kader van de NVH kan op verschillende manieren worden georganiseerd: centraal door de Rijksoverheid of lokaal door de betrokken gemeenten, of een combinatie van beide.

Ongeacht de gemaakte keuze zal meegenomen moeten worden dat de EU verlangt dat alle gebruikte data inclusief digitaal kaartmateriaal aangeleverd moeten worden, waarbij alle data landsdekkend zijn samengevoegd. Afhankelijk van de keuze kan dat een aanzienlijke verzwaring van het proces betekenen. Als op de monitoring geen centrale regie wordt gevoerd en iedere gemeente een eigen monitoring zou mogen opzetten, rust er bij het ministerie een zware taak om deze allen samen te voegen tot één landsdekkend bestand.

Alle manier van organiseren – centraal en/of decentraal – hebben voordelen en nadelen. Hierop zullen we nader ingaan in de volgende fase van het onderzoek van het PBL, samen met de aanvullende informatiebronnen voor groen en boomkronen die in Nederland voorhanden zijn en hoe deze ingezet kunnen worden.

Referenties

- EU (2021), Applying the Degree of Urbanisation — A methodological manual to define cities, towns and rural areas for international comparisons, [Applying the degree of urbanisation manual - Statistics Explained - Eurostat](#)
- EU (2025a), Verordening (EU) 2024/1991 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2024 inzake natuurherstel en tot wijziging van Verordening (EU) 2022/869, [Verordening - EU - 2024/1991 - EN - EUR-Lex](#)
- EU (2025b), Methodological support on datasets to be used under Article 8 of the [Nature Restoration Regulation](#),
- PBL (2023), *Natuur in en om de stad*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, [Van een groene ambitie naar hoogwaardige natuur in en om de stad | Planbureau voor de Leefomgeving](#)
- PBL (2025), 'Brief betreft: Beleidsonderzoek en -advies artikel 8. Ref. 20250014, Bijlage: Onderzoeksvoorstel verzoek VRO NHV artikel 8', Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving
- PBL (2026), Naar een duurzame ruimtelijke inrichting van Nederland. Reflectie op de Ontwerp-Nota Ruimte: aanbevelingen en analyse. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- VRO (2025), 'Brief betreft: Beleidsonderzoek en -advies artikel 8. Ref. 2025-0000438656', Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening