

Saksfremlegg

Orientering om befolkningsutvikling og boligbygging, våren 2024

2023/27264

Kommunedirektørens forslag til vedtak

Formannskapet tar saken om befolkningsutvikling og boligbygging til orientering.

Sammendrag

Formannskapet i Trondheim kommune vedtok 4.2.2014 i sak 24/14, Befolkningsutvikling, boligbygging og skolekapasitet: *"Formannskapet ber rådmannen jevnlig legge fram oversikt over boligbyggingen og data om faktisk og forventet befolkningsutvikling for kommunen som helhet og i bydeler eller soner."* Kommunedirektøren har etter dette lagt fram en orienteringssak om dette temaet to ganger per år.

Kommunedirektøren fremmer denne saken for å redegjøre om:

- Oppdatert befolkningsstatistikk
- Forventet befolkningsutvikling de kommende årene
- Oppdatert statistikk over boligbyggingen de siste årene
- Boligreserve i Trondheim og andre storbyer per januar 2024

Forrige orientering ble gitt formannskapet 9.1.2024 i sak 3/24 *Orientering om befolkningsutvikling og boligbygging, desember 2024.*

Befolkningsutviklingen i 2023

Trondheim vokste med 1 905 innbyggere i løpet av 2023 (0,9 prosent) slik at Trondheims befolkning var på 214 565 innbyggere per 1. januar 2024. Vi må tilbake til 2004 for å se lavere vekst i antall personer, og tilbake til 2001 for å se like lav vekst i prosent. Et lavt fødselsoverskudd og mindre netto tilflytting har ført til at befolkningsveksten er lavere enn på lenge.

Selv med rekordhøy bosetting av 789 flyktninger i 2023, fortsetter befolkningsveksten å falle i Trondheim. I år har kommunen vedtatt å bosette 845 flyktninger til, hvorav 276 allerede er bosatt per 4. april 2024. Bosatte Ukrainere i Trondheim har økt fra under 300 personer i 2022 til nesten 1400 i 2024. De er nå den tredje største innvandrerguppen i Trondheim etter folk fra Polen (2 900) og Syria (1 400). Uten bosetting av flyktninger hadde befolkningsveksten i Trondheim vært enda lavere.

Tabell 1: Folkemengdens bevegelser i løpet av året 2014-2023

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Fødte</i>	2 421	2 380	2 392	2 291	2 155	2 292	2 114	2 362	2 149	2 123
<i>Døde</i>	1 196	1 216	1 219	1 322	1 237	1 261	1 166	1 247	1 437	1 327
Fødselsoverskudd	1 225	1 164	1 173	969	918	1 031	948	1 115	712	796
<i>Innvandring</i>	2 725	2 624	2 637	2 831	2 676	2 783	1 886	3 051	3 372	2 924
<i>Utvandring</i>	1 639	1 776	1 659	1 444	1 394	1 275	1 233	1 829	1 615	1 791
Nettoinnvandring	1 086	848	978	1 387	1 282	1 508	653	1 222	1 757	1 133
<i>Innenlandsk innflytting</i>	9 060	9 215	9 307	9 574	9 152	9 454	9 970	10 890	9 565	9 668
<i>Innenlandsk utflytting</i>	8 407	8 756	8 380	8 837	8 710	9 074	9 153	10 335	9 766	9 693
Netto innenlandsk flytting	653	459	927	737	442	380	817	555	-201	-25
<i>Nettoflytting</i>	1 739	1 307	1 905	2 124	1 724	1 888	1 470	1 777	1 556	1 108
Befolkningsvekst	2 950	2 465	3 094	3 081	2 640	2 928	2 432	2 901	2 164	1 905
Folkemengde ved utgang av året	190 955	193 420	196 514	199 595	202 235	205 163	207 595	210 496	212 660	214 565
Prosentvis vekst	1,57	1,29	1,60	1,57	1,32	1,45	1,19	1,40	1,03	0,90

Kilde: Statistisk sentralbyrå. Tabell 01222

Det kan være noe avvik mellom folkemengdens bevegelser i løpet av året og samlet befolkningsvekst.

Nettoflytting til Trondheim er det laveste på 19 år. Vi må tilbake til 2004 for å se lavere tall. Det er den innenlandske flyttingen som har hatt den største nedgangen. 2023 ble det andre året med innenlandsk flytteunderskudd i Trondheim, mens det tidligere år har vært vanlig med et overskudd på rundt 500 personer. Nettoinnvandringen var også lavere i 2023 enn året før. Med en svakere krone må man forvente en nedgang i nettoinnvandring, ettersom lønninger i Norge blir mindre verdt for utenlandske arbeidstakere.

Fødselsoverskuddet er litt høyere enn i 2022, men ligger fortsatt under 800 i året, som er lavere enn det man har vært vant til (900 - 1 200 i året). Et lavt antall fødte og flere døde enn vanlig har gitt et lavere fødselsoverskudd. Nasjonalt var det 5,6 prosent flere som døde i 2023 enn forventet ifølge Folkehelseinstituttet (FHI)¹. En økning i antall døde er også forventet, ettersom antallet eldre øker.

Etter en midlertidig økning i antall fødte i 2021, ser den lange trenden siden 2010 med stadig lavere antall fødte ut til å fortsette. Samlet fruktbarhetstall (SFT)² er et mål på fruktbarheten i befolkningen. Tall fra SSB viser at SFT i Norge var på 1,40 barn per kvinne i 2023, det laveste noen gang målt i Norge³.

¹ <https://www.fhi.no/nyheter/2024/overdodelighet-pa-56-prosent-i-2023/>

² Samlet fruktbarhetstall er et mål på samlet fruktbarhet i befolkningen. SFT viser antall barn hver kvinne (15-49 år) kommer til å få i løpet av livet under forutsetning av at fruktbarhetsmønsteret i perioden ikke endres og at dødsfall ikke forekommer.

³ <https://www.ssb.no/befolkning/fodte-og-dode/statistikk/fodte/artikler/Marginal-nedgang-i-fruktbarheten>

Nasjonalt har SFT falt hvert år siden det siste toppunktet i 2009 da tallet var 1,98 barn per kvinne. I Trondheim har det gått fra 1,97 barn per kvinne i toppåret 2009 til 1,26 i 2023. SSB forklarer nedgangen med at flere venter lengre med å få barn, at færre enn tidligere får tre eller flere barn og noen flere ikke får barn⁴. Kommunedirektøren følger denne situasjonen nøye, da en endring i antall fødte i løpet av få år vil få betydning for behovet for barnehageplasser og etter hvert skoler.

En grafisk framstilling av folkemengdens bevegelser de siste årene finnes under tema [befolkningsstatistikk](#) på kommunens nettside.

Befolkningsveksten de kommende årene

Befolkningsveksten i Trondheim kommune i 2022 og 2023 er lavere enn det som har vært anslått i de siste befolkningsframskrivningene. Avtagende vekst har likevel vært forventet både i SSBs og Trondheimsregionens framskrivninger. Selv om veksten varierer noe fra år til år, har framskrivningene likevel truffet rimelig godt over tid.

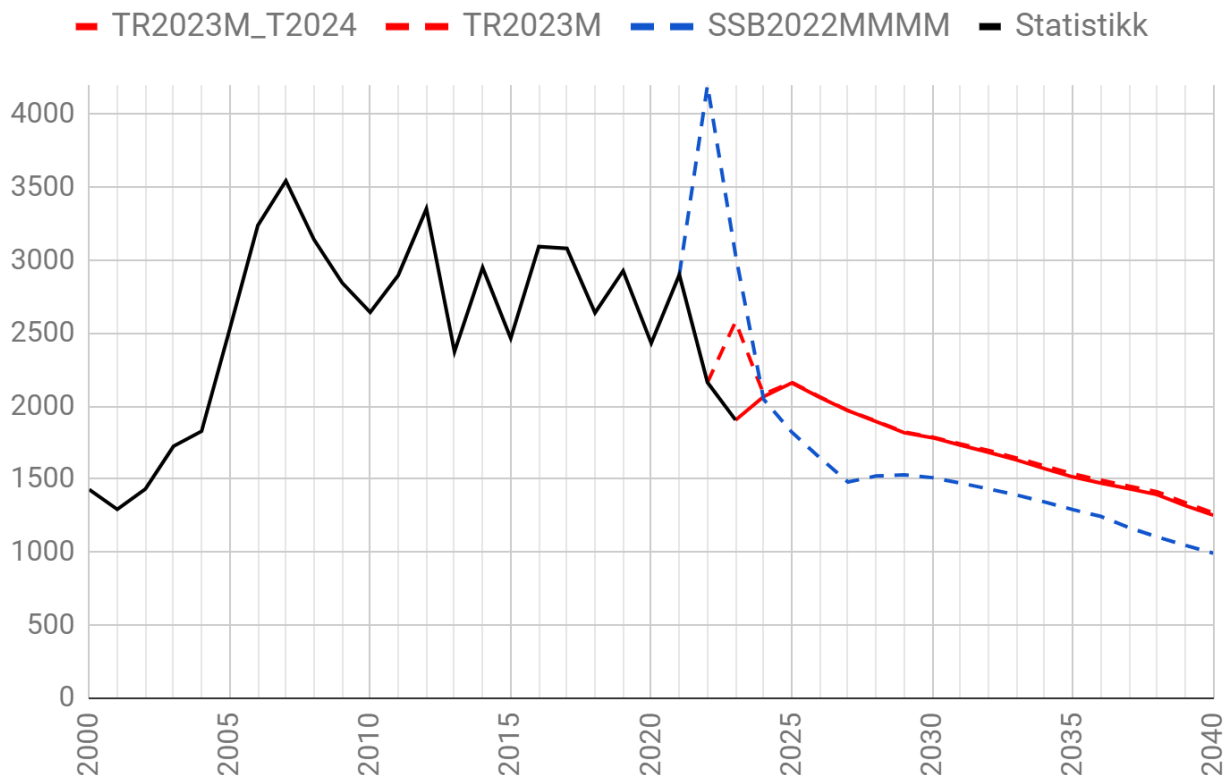
Årsaken til at veksten forventes å bli lavere fremover, er lavere flytteoverskudd og flere eldre i befolkningen. Antall personer i de aldersgruppene som tradisjonelt flytter til Trondheim og andre større byområder blir lavere framover. Dette bidrar til at det over tid forventes mindre tilflytting fra andre deler av landet. Når en større andel av befolkningen i kommunen blir eldre, vil også antall døde etter hvert øke raskere enn antall fødte. Dette fører til at fødselsoverskuddet bidrar mindre til veksten.

En stor usikkerhet ved prognoser er innvandring. I framskrivningene forutsettes det fortsatt innvandringsoverskudd, men på et lavere nivå enn de siste årene. Dette er i tråd med forutsetningene i SSBs framskriving for Norge.

Høsten 2023 utarbeidet kommunen en ny framskriving (TR2023M). I denne la man opp til en befolkningsvekst på 2 600 i 2023, men endte opp med 1 900. For handlings- og økonomiplanen 2025-2028 har man justert denne framskrivingen for å tilpasse til faktisk utvikling i 2023 (TR2023M_T2024). Befolkningsveksten er ellers lik i disse to befolkningsprognosene, og ligger over SSBs middelprognose (SSB2022MMMM). SSBs prognose fra 2022 begynner å bli utdatert og SSB kommer med en ny framskriving i sommer.

Figur 1 nedenfor viser hvordan befolkningsveksten i kommunen har utviklet seg siden år 2000 og hvordan veksten fram mot 2040 utvikler seg i de siste framskrivningene for Trondheim fra SSB (SSB2022MMMM) og Trondheim kommune (TR2023M og TR2023M_T2024).

⁴ <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/fruktbarheten-fortsetter-a-synke>



Figur 1: Befolkningsvekst per år 2000-2023. Prognoser per år 2023-2040. Trondheim kommune

Kilder: Statistisk sentralbyrå (Statistikk og SB2022MMMM) og befolkningsprognose for Trondheimsregionen (TR2023M) og prognose for HØP 2025-2028 (TR2023M_T2024)

Boligbygging

En bolig regnes som tatt i bruk dersom det er gitt ferdigattest eller midlertidig brukstillatelse. Ifølge SSBs boligstatistikk ble det tatt i bruk 1 624 boliger i Trondheim i 2023 (se tabell 2 nedenfor). Det er litt lavere enn gjennomsnittet de siste ti årene.

Tabell 2: Boligbygging 2013-2023

Boliger	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Snitt 2013-2022
Tatt i bruk	2 335	1 358	1 357	2 325	1 886	1 785	1 599	1 759	1 524	1 835	1 624	1 776
Igangsatt	1 400	1 837	2 538	2 155	1 350	2 282	1 815	1 802	1 461	1 943	2 119	1 858
Gitt ramme	1 343	1 725	2 303	1 773	1 819	1 811	2 035	1 679	1 671	2 090	3 464	1 825

Kilde: Statistisk sentralbyrå: Tatt i bruk og igangsatt, Tabell 05940; Gitt ramme, Tabell 05889

Antall ramme- og igangsettingstillatelser gir en indikasjon på hvor mange boliger som vil bli bygd framover. Det ble igangsatt 2 100 boliger i Trondheim i fjor. Dette er høyere enn snittet de siste ti årene. En tredjedel av boligene som ble igangsatt var 700 studentboliger på Nardo (SiT).

Det ble gitt rammetillatelse til nesten 3 500 boliger i 2023. Selv når man ser vekk fra studentboligene på Nardo er dette et rekordhøyt antall boliger. Det har aldri blitt gitt ramme til like mange boliger i løpet av et år i Trondheim.

Sammenligning av boligreserve i de største storbyene per januar 2024

Boligreserven viser den ferdigregulert reserven av boliger som er klare for å bygges i en kommune. Med ferdigregulert menes de potensielle boligene som ligger i vedtatte detaljplaner (og i deler av områdeplaner hvor det ikke er krav om videre detaljregulering). Det er litt forskjellige definisjoner på hva som utgjør en boligreserve i de forskjellige kommunene. I Bergen inkluderes ikke omsorgs- og studentboliger, og i Trondheim og Stavanger tas en bolig ut av "boligpotensialet" først når den ferdigstilles, mens i de andre storbykommunene så tas en bolig ut av boligreserven når den får en igangsettingstillatelse i byggesak.

I tabellen nedenfor sammenlignes de fire største kommunene i Norge. I denne har vi trukket fra igangsatte boliger fra Trondheims "boligpotensial" på 18 000 og Stavangers på 4 900 i vedtatte detaljplaner slik at man kan sammenligne Trondheim og Stavanger med de andre storbykommunene. Igangsatte boliger står for rundt 2 års boligbygging og utgjør den umiddelbare boligbyggingen de neste 2 årene.

Tabell 3: Boligreserve i de fire største kommunene i Norge

	Oslo	Bergen*	Trondheim	Stavanger
Befolkning 1.1.2024	717 710	291 940	214 565	149 048
Boligmengde 1.1.2024	353 256	146 902	112 392	68 034
Antall boliger tatt i bruk 2014-2023. Gjennomsnitt per år	3 038	1 398	1 705	618
Antall boliger igangsatt 2014-2023. Gjennomsnitt per år	3 005	1 330	1 930	586
Boligreserve januar 2024	10 500	3 500	15 000	4 600
Boligreserve som andel av boligmengde.	3,0	2,4	13,3	6,8
Boligreserve som antall år med boliger igangsatt	3,5	2,6	7,8	7,9

**I Bergen regnes ikke omsorgs- og studentboliger med i boligreserven. Dette gjør reserven deres relativt mindre.
Kilde: Befolkning og boligantall er hentet fra Statistisk sentralbyrå, boligreserve fra de respektive kommunene.^{5,6}*

Fra tabellen ovenfor kan man se at Oslo har en befolkning og boligmengde som er over tre ganger større enn Trondheim, men boligreserven deres er kun rundt 2/3-deler av Trondheim sin. Boligreserven i Trondheim kan øke boligmengden i byen med 13 prosent, mens i Bergen og Oslo kan reserven kun øke boligmengden med 2-3 prosent. Trondheims boligreserve kan forsyne

⁵ <https://www.oslo.kommune.no/byutvikling/bolig-og-omradereserven/#gref>

⁶ <https://www.bergen.kommune.no/hvaskjer/bymiljo/her-kan-det-komme-boliger-i-bergen>

Trondheim med nesten 8 år med boligbygging, mens reserven i Bergen og Oslo kan forsyne sine byer med 2,5-3,5 år med boligbygging.

Boligreserven er stadig i endring. Boligreserven øker ved at nye detaljplaner blir vedtatt, og boligreserven minker ved at nye boliger blir igangsatt. I 2023 ble det vedtatt detaljplaner med et samlet boligpotensial på 2 450 boliger (se vedleggstabell A). Samtidig ble det igangsatt 1 950 boliger i vedtatte detaljplaner, og dermed økte boligreserven i Trondheim med 500 boliger.

En lav boligreserve kan være et problem ved at det blir for lite konkurranse mellom boligfelt og mindre boligbygging enn ønskelig, men en for høy boligreserve kan også føre til problemer som kapasitetsutfordringer på sosial eller teknisk infrastruktur. Etter storstilt boligutbygging i flere deler av kommunen, har Trondheim nå kapasitetsutfordringer i mange skolekretser på samme tid. Dette kan føre til at flere av planene i boligreserven forblir urealisert og til slutt utdatert. Jo flere detaljplaner som blir vedtatt, jo flere av dem kan møte denne skjebnen. For hvordan boligreserven fordeler seg i kommunen, se kart i vedlegget.

Konsekvenser for klima og det ytre miljø

Saken antas ikke å ha konsekvenser for klima og det ytre miljø.

Økonomiske konsekvenser for kommunen

Befolkningsvekst og demografiske endringer påvirker kommunens inntekter og utgifter. Boligbygging påvirker fordeling av befolkningsvekst. Kommunedirektøren tar hensyn til forventet utvikling i det årlige arbeidet med handlings- og økonomiplan og annet overordnet planarbeid.

Kommunedirektørens konklusjon

Selv med et høyt antall bosatte flyktninger i 2022 og 2023, er befolkningsveksten i Trondheim lavere enn tidligere. Et lavt fødselsoverskudd og mindre netto tilflytting har ført til en lavere folketilvekst i Trondheim. I kommunens befolkningsframskriving forventes nedgangen i befolkningsveksten å fortsette. Færre unge folk i distriktet fører til mindre tilflytting til Trondheim, og en aldrende befolkning i Trondheim kommer til å føre til et lavere fødselsoverskudd fremover.

I forhold til den fallende befolkningsveksten holder boligbyggingen seg oppe på et høyt nivå i Trondheim. Det så lenge ut som det ville igangsettes færre boliger enn tidligere år i 2023, men igangsettingen av over 700 studentboliger i desember, førte til at det faktisk igangsettes flere boliger enn i et vanlig år i 2023. Antall boliger med godkjent rammetillatelse er også på et rekordhøyt nivå. Til sammen tyder dette på at boligbyggingen vil bli høy de neste årene også, selv med en lavere befolkningsvekst, en høy boliglånsrente og høye byggekostnader.

Lavere forventninger om befolkningsveksten framover vil kunne føre til at også barnetallet på sikt vil bli lavere enn tidligere antatt. For framtidig elevtall og skolekapasitetsvurderinger vil dette

først og fremst ha en langsiktig effekt. Betydningen for elevtall de nærmeste 5-10 årene blir mindre påvirket da de i stor grad er et resultat av de barna og familiene som allerede bor i kommunen i dag, samt forventet innflytting til de boligene som har fått byggetillatelse og ikke er bygd ennå. Skolekapasitet slik det blir vurdert i skolekapasitetskartet vil derfor bli lite påvirket av dette i første omgang.

Kommunedirektøren i Trondheim, 22.04.2024

Bente Næverdøl
byutviklingsdirektør

Ragna Fagerli
byplansjef

Håkon Strand
rådgiver statistikk