

Saksfremlegg

Orientering om befolkningsutvikling og boligbygging, desember 2023

2023/27264

Kommunedirektørens forslag til vedtak

Formannskapet tar saken om befolkningsutvikling og boligbygging til orientering.

Saken gjelder

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 per 3. kvartal 2023
- Oppdatert boligfeltbase for Trondheim per 22.8.2023

Forrige orientering ble gitt formannskapet 18.04.2023 i sak 123/23 *Orientering om befolkningsutvikling og boligbygging, april 2023.*

Befolkningsutviklingen så langt i 2023

Trondheim hadde 214 093 innbyggere per 1. oktober 2023, en vekst på 1 433 personer siden nyttår. Hvis man ser på folketilveksten siden 1. oktober 2022 er det en vekst på 1 958 personer eller 1,0 prosent (se tabell 1 nedenfor).

Dette er andre året på rad at befolkningsveksten blir betraktelig lavere enn befolkningsprognosene til både SSB og Trondheim kommune. Færre fødte, flere døde og et innenlandsk flytteunderskudd førte til en lavere folketilvekst enn vanlig i Trondheim i fjor. I år ser det ut som om befolkningsveksten blir enda lavere, ved at fødselsoverskuddet (fødte minus døde) fortsetter å være like lavt som i fjor, samtidig som nettoflytting til Trondheim blir mindre. Vi må tilbake til 2013 for å se like lav nettoflytting til Trondheim, dette selv med en stor økning i bosetting av flyktninger de to siste årene.

Tabell 1: Folkemengdens bevegelser i løpet av året 2016-2022 og siste fire kvartal (2022K4-2023K3)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	1.10.2022 - 1.10.2023
<i>Fødte</i>	2 392	2 291	2 155	2 292	2 114	2 362	2 149	2 150
<i>Døde</i>	1 219	1 322	1 237	1 261	1 166	1 247	1 437	1 371
Fødselsoverskudd	1 173	969	918	1 031	948	1 115	712	779
<i>Innvandring</i>	2 637	2 831	2 676	2 783	1 886	3 051	3 372	2 953
<i>Utvandring</i>	1 659	1 444	1 394	1 275	1 233	1 829	1 615	1 761
Nettoinnvandring	978	1 387	1 282	1 508	653	1 222	1 757	1 192
<i>Innenlandsk innflytting</i>	9 307	9 574	9 152	9 454	9 970	10 890	9 565	9 937
<i>Innenlandsk utflytting</i>	8 380	8 837	8 710	9 074	9 153	10 335	9 766	9 846
Netto innenlandsk flytting	927	737	442	380	817	555	-201	91
Nettoflytting	1 905	2 124	1 724	1 888	1 470	1 777	1 556	1 283
Befolkningsvekst	3 094	3 081	2 640	2 928	2 432	2 901	2 164	1 958
Folkemengde ved utgang av året	196 514	199 595	202 235	205 163	207 595	210 496	212 660	214 093*
Prosentvis vekst	1,60	1,57	1,32	1,45	1,19	1,40	1,03	0,92

*Per utgang av 3. kvartal 2023

Kilde: Statistisk sentralbyrå. Tabell 01222

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

De demografiske endringene i befolkningen både i Trondheim og andre deler av Norge tyder på at vi må forvente at fødselsoverskuddet og trolig også flytteeverskuddet kan bli lavere fremover enn det vi har vært vant med de senere årene. Dette gjenspeiles både i SSBs og i Trondheimsregionens befolkningsframskrivninger (se neste kapittel for mer om befolkningsframskrivingene).

I fjor ble det bosatt 667 flyktninger i Trondheim. Dette har ført til en høyere befolkningsvekst i 2022 enn kommunen ellers ville hatt. I år har kommunen vedtatt å bosette 790 flyktninger til, hvorav 699 allerede er bosatt per 16. november 2023. Bosetting av flyktninger står derfor for en stor del av befolkningsveksten i Trondheim i år også.

Fødselsoverskuddet kan se ut til å fortsette å være lavt i år. Ifølge foreløpige tall på døde fra SSB for årets første ti måneder, ser antallet døde ut til å bli 1 370 eller flere i år. Vi må tilbake til 2002 for å se like høye tall på døde som i år og i fjor. En økning i antall døde er forventet, ettersom antallet eldre øker.

Tall fra helsestasjonene i Trondheim i oktober tyder på at antall fødte i 2023 kan bli om lag 2 100. Det er cirka like mange som i fjor. 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 fruktbarhetstall¹ (SFT) er et mål på fruktbarheten i befolkningen. Tall fra SSB viser at SFT i Norge gikk ned fra 1,55 barn per kvinne i 2021 til 1,41 i 2022. Dette er den laveste SFT som noen gang er målt i Norge².

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 1,29 i 2022. I 2023 kan det se ut som SFT blir omtrent det samme som i 2022. 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 barn. 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 så langt i 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 fremskrivningene forutsettes det fortsatt innvandringsoverskudd, men på et lavere nivå enn de siste årene. Dette er i tråd med forutsetningene i SSBs framskriving for Norge.

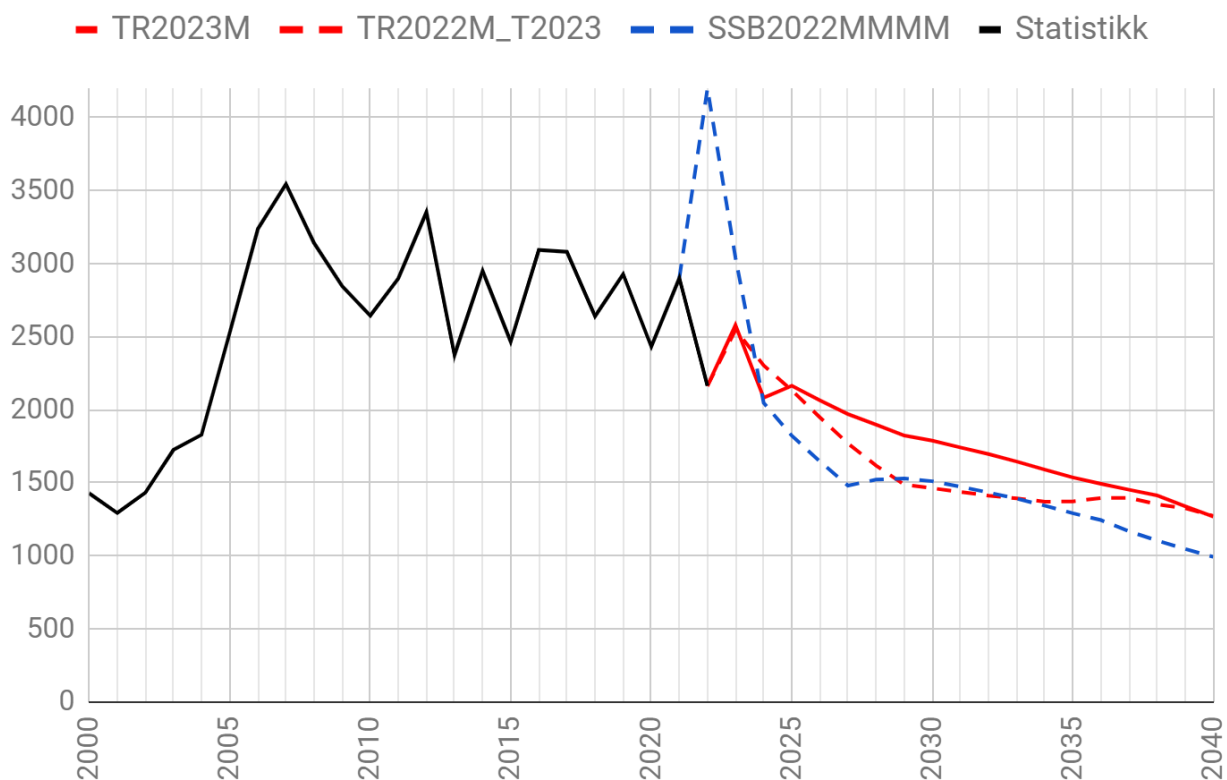
For handlings- og økonomiplanen 2024-2027 er det brukt en befolkningsprognose utarbeidet høsten 2022, men justert våren 2023 for å tilpasse til faktisk utvikling i 2022. (TR2023M_T2023). I denne er veksten noe høyere enn i SSBs siste middelalternativ fra 2022. Befolkningsveksten var anslått til litt over 2 500 personer i 2023. De kommende årene er veksten lavere; om lag 2000 personer i 2026 og om lag 1500 i 2030. I oktober 2023 utarbeidet kommunen en ny oppdatert framskriving (TR2023M) der det ble tatt hensyn til oppdatert statistikk for flytting og fødte. I

¹ 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

² <https://www.ssb.no/befolkning/fodte-og-dode/statistikk/fodte/artikler/rekordlav-fruktbarhet-i-2022>

denne er veksten om lag 2500 i 2023, men faller til 2100 i 2024. Deretter avtar veksten ytterligere, men i noe mindre tempo enn tidligere antatt.

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 framskrivingene for Trondheim fra SSB (SSB2022MMMM) og Trondheim kommune (TR2023M og TR2022M_T2023).



Figur 1: Befolkningsvekst år 2000-2022. Prognoser per år 2023-2040. Trondheim kommune

Kilder: Statistisk sentralbyrå (Statistikk og SB2022MMMM) og befolkningsprognose for Trondheimsregionen (TR2023M) og prognose for HØP 2024-2027 (TR2022M_T2023).

Boligbygging

En bolig regnes som tatt i bruk dersom det er gitt ferdigattest eller midlertidig brukstillatelse. Ifølge SSBs boligstatistikk har det de siste fire kvartalene (2022K4-2023K3) blitt tatt i bruk 1756 boliger i Trondheim (se tabell 2 nedenfor). Det er omtrent det årlige gjennomsnittet for boliger tatt i bruk det siste tiåret (1 775). Ferdigstilling av boliger i år ser dermed ut som de holder seg på samme høye nivå som tidligere år.

Tabell 2: Boligbygging 2013-2022 og siste fire kvartal (2022K4-2023K3)

Boliger	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Snitt siste 10 år	2022K4-2023K3
Tatt i bruk	2	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1 775	1 756

Igangsatt	1	1	2	2	1	2	1	1	1	1	1 859	1 487
Gitt	390	829	538	155	350	283	831	805	467	938		
Ramme	1	1	2	1	1	1	2	1	1	2	1 825	2 117
	343	725	303	773	819	811	035	679	671	090		

Kilde: Statistisk sentralbyrå. Tabell 05889

Antall ramme- og igangsettingstillatelser gir en indikasjon på hvor mange boliger som vil bli bygd framover. For igangsettingstillatelser er det de siste fire kvartalene gitt igangsetting til 1 487 boliger i Trondheim. Dette er lavere enn snittet for den siste tiårsperioden (1 859), men ikke lavere enn andre år i samme periode som 2013, 2017 og 2021. For rammetillatelser er det de siste fire kvartalene gitt tillatelse til 2 117 nye boliger i Trondheim. Det er høyere enn snittet de siste ti årene (1 825) og man må tilbake til 2015 for å se like høye tall.

Det kan se ut som det søkes rammetillatelse for flere boliger enn tidligere, men at dette ikke slår ut i igangsetting av flere boliger. Færre igangsatte boliger i år kan bety færre ferdigstilte boliger i 2025.

Det er også mer detaljert informasjon om boligbygging i forrige orientering 18.04.2023 i sak 123/23 "Orientering om befolkningsutvikling og boligbygging, april 2023", og på kommunens nettside under temaet [boligbygging- og bygningsstatistikk](#).

Framtidig boligpotensial i Trondheim: Boligfeltbasen

Boligfeltbasen er en oversikt over kjente boligprosjekt og arealer avsatt til boligformål. Den består av vedtatte eller igangsatte detaljreguleringsplaner, områdeplaner og kommunedelplaner (KDP), samt arealer avsatt til boligformål i kommuneplanens arealdel (KPA). I utgangspunktet registreres bare planer med potensial for mer enn ti boliger i boligfeltbasen. For hvert boligfelt kartlegges blant annet planlagt eller forventet boligantall, boligtypesammensetning og reguleringsplanstatus. Opplysninger om dette hentes fra saksdokumenter fra den enkelte reguleringsplan, kommuneplanens arealdel og matrikkelen. Boligfeltbasen brukes blant annet til å holde oversikt over kommunens boligpotensial og til å fordele befolkningsvekst internt i Trondheim i kommunenes befolkningsprognoser. Befolkningsprognosene benyttes som grunnlag for planer som kommuneplanens arealdel, skolebehovsplan, barnehagebehovsplan, handlings- og økonomiplan og plan for areal til offentlig tjenester.

Tabell 2 nedenfor viser kartlagt boligpotensial i boligfeltbasen per 1.1. for årene 2020-2023. Potensialet er delt inn etter status i planarbeidet ved tidspunktet boligfeltbasen ble oppdatert. Reduksjonen i boligpotensial i 2021 kommer av at boligfelt har blitt vedtatt omregulert fra boligformål til hovedsakelig LNF-formål (Bystyresak 60/21). Økningen i 2022 kommer hovedsakelig på grunn av at KDP for Sluppen var blitt vedtatt (anslått potensial 3 500 boliger). Tabellen nedenfor tar kun hensyn til boligpotensial gitt vedtatt KPA og vedtatte KDP'er. Forslag til ny KPA er ikke inkludert.

Tabell 2: Kartlagt boligpotensial i Trondheim. Per 1.1.2020-2023.

Planstatus	2020	2021	2022	2023
Vedtatt detaljplan	16 206	16 273	17 087	18 221
Igangsatt detaljplan	13 621	14 787	13 631	15 008
Vedtatt områdeplan	4 304	3 956	3 858	3 955
Igangsatt områdeplan	2 824	1 183	1 183	1 100
KPA/vedtatt KDP	8 631	4 871	8 383	7 483
Sum boligfeltbasen	45 586	41 070	44 142	45 767

Kilde: Boligfeltbasen 1.10.2020, 17.9.2021, 27.9.2022, 22.8.2023

Kategorien *Vedtatt detaljplan* i tabell 2 ovenfor omfatter vedtatte detaljplaner og områdeplaner uten krav om detaljregulering. Dette er de områdene som ligger nærmest realisering og i mange av boligfeltene i denne kategorien er boligbygging allerede i gang. Av boligpotensialet på 18 000 boliger per 1.1.2023 som er i vedtatt detaljplan har det hittil i år blitt tatt i bruk omtrent 1 300 boliger og rundt 2 850 boliger er igangsatt, men ikke tatt i bruk, og cirka 2 650 har blitt gitt rammetillatelse, men er ikke igangsatt (per matrikkelen 18. oktober 2023). Cirka 11 600 boliger i boligpotensialet for vedtatt plan har ikke fått rammetillatelse.

Høring om retningslinjer for beregning av boligreserve

Trondheim kommune mottok et brev fra Kommunal- og distriktsdepartementet med forslag til retningslinjer om beregning av kommunenes *boligreserve*, med frist for innspill innen 18. desember 2023. Formålet med retningslinjene var å kunne gi et sammenligningsgrunnlag av boligreserver mellom kommuner, spesielt for de større byene. Dette som et ledd i oppfølging av at kommunene skal tilrettelegge for *tilstrekkelig boligbygging* (jamfør plan- og bygningsloven § 3-1 første ledd bokstav d).

Trondheim kommune svarte på høringen med at de foreslåtte retningslinjene samsvarer i stor grad med hvordan Trondheim kommunes *boligfeltbase* beregnes i dag, gitt et par presiseringer. Det er mulig å lese departementets brev og kommunens svar i sak 23/25253 i Trondheim kommunes postjournal.

Økonomiske konsekvenser for kommunen

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

Konsekvenser for klima og det ytre miljø

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

Kommunedirektørens vurdering og konklusjon

Selv med et høyt antall bosatte flyktninger i år, ser befolkningsveksten i Trondheim til å bli 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.

Selv om det er gitt rammetillatelser til mange boliger i år, har det blitt gitt igangsettingstillatelse til færre boliger enn vanlig. Færre igangsatte boliger i år kan føre til færre ferdigstilte boliger om to års tid. En lavere befolkningsvekst, en høy boliglånsrente og høye byggekostnader kan føre til at det igangsettes færre boliger også de kommende årene, men en lavere befolkningsvekst vil også føre til et mindre boligbehov.

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 boligenene 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, 17.12.2023

Bente Næverdal
byutviklingsdirektør

byplansjef

Ragna Fagerli
byplansjef

Håkon Strand
rådgiver statistikk