

Saksfremlegg

Orientering om befolkningsutvikling og boligbygging, november 2022

Arkivsak 20/33713

Kommunedirektørens forslag til vedtak i formannskapet:

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 14.10.2022
- Oppdatert boligfeltbase for Trondheim per 27.9.2022

Forrige orientering ble gitt formannskapet 26.04.2022 i sak 100/22 *Orientering om befolkningsutvikling og boligbygging, april 2022.*

Befolkningsutviklingen så langt i 2022

Trondheim hadde 211 106 innbyggere per 1. juli 2021, en vekst på 610 personer siden nyttår. Foreløpige tall fra folkeregisteret viser at folkemengden har økt til litt over 212 000 medio oktober, som gir en årlig vekst på litt over 2 300 personer (1,1 prosent). Se figur 1 nedenfor.

Den foreløpige befolkningsveksten er lavere enn det Trondheim kommune har forutsatt i sin befolkningsprognose (2 900 personer) og det Statistisk sentralbyrå (SSB) har forutsatt i sin befolkningsprognose for Trondheim (4 200 personer). SSB har antatt at befolkningsveksten vil bli høyere enn tidligere år som følge av mottak av flyktninger fra Ukraina.

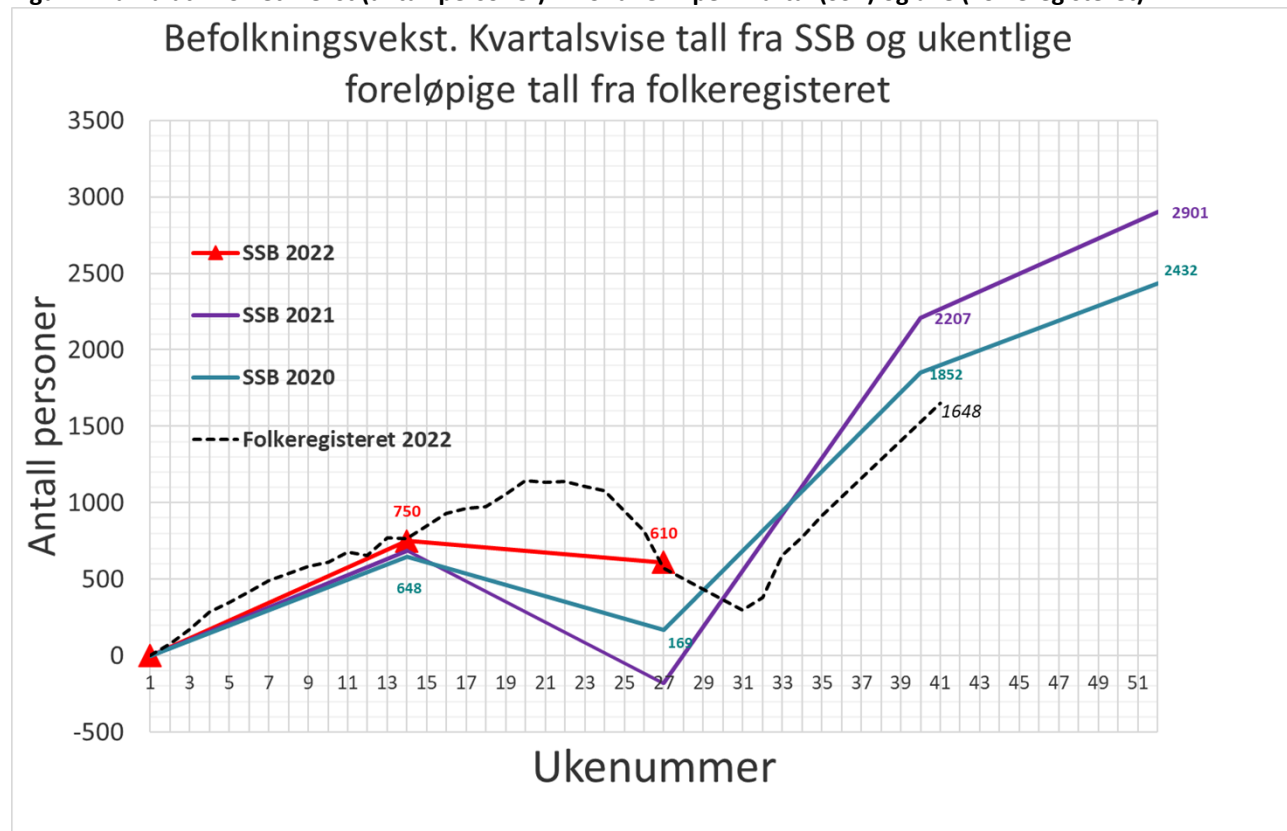
Per 26. oktober har 479 flyktninger blitt bosattⁱ i Trondheim av de 740 bystyret vedtok å bosette 30. mars 2022 (sak 52/22). Tilsammen har landets kommuner vedtatt å bosette 36 000 flyktninger. Hittil i år har det kommet 34 000 og regjeringen forventer at det øker til 40 000 til nyttårⁱⁱ. Det kan dermed hende at befolkningsveksten blir høyere i 4. kvartal 2022 enn vanlig på grunn av bosetting av flyktninger. Regjeringen forventer videre at det

ⁱ <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/bosettingstall/>

ⁱⁱ <https://www.nrk.no/norge/store-anslar-70-000-ukraina-flyktninger-pa-to-ar-1.16151596>

kommer ytterligere 30 000 i løpet av neste år. 70 000 flyktninger tilsvarer det samme antallet som Norge har mottatt de siste ti årene (2012-2021).

Figur 1: Kumulativ folketilvekst (antall personer) i Trondheim per kvartal (SSB) og uke (Folkeregisteret)



Kilde: Folkeregisteret og Statistisk sentralbyrå (SSB), statistikkbanken.

Tabell 1: Folkemengdens bevegelser i løpet av året 2014-2021 og foreløpige tall for 2022

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	1.7.2021 - 1.7.2022	Anslag 2022*
Fødsle	2 380	2 392	2 291	2 155	2 292	2 114	2 362	2 285	2 100
Døds	1 216	1 219	1 322	1 237	1 261	1 166	1 247	1 351	1 350
Fødselsoverskudd	1 164	1 173	969	918	1 031	948	1 115	934	750
Innvandring	2 624	2 637	2 831	2 676	2 783	1 886	3 051	3 391	
Utvandring	1 776	1 659	1 444	1 394	1 275	1 233	1 829	1 236	
Nettoinnvandring	848	978	1 387	1 282	1 508	653	1 222	2 155	
Innenlandsk innflytting	9 215	9 307	9 574	9 152	9 454	9 970	10 890	10 225	
Innenlandsk utflytting	8 756	8 380	8 837	8 710	9 074	9 153	10 335	9 632	
Netto innenlandsk flytting	459	927	737	442	380	817	555	593	
Nettoflytting	1 307	1 905	2 124	1 724	1 888	1 470	1 777	2 748	1 550
Befolkningsvekst	2 465	3 094	3 081	2 640	2 928	2 432	2 901	3 691	2 300
Folkemengde ved utgang av året	193 420	196 514	199 595	202 235	205 163	207 595	210 496	211 106	212 796
Prosentvis vekst	1,29	1,60	1,57	1,32	1,45	1,19	1,40	1,78	1,09

*Anslag på årlig folkebevegelser på foreløpige tall fra oktober 2022

Kilde: Statistisk sentralbyrå. Tabell 01222, Folkeregisteret og Helsestasjonene i Trondheim.

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

I tabell 1 ovenfor kan man se folkemengdens bevegelser per år, de siste fire kvartal per 1.7.2022 og et anslag på 2022 basert på foreløpige tall. Nettoinnvandringen siste fire kvartal var rekordhøy per 1.7.2022, men dette skyldes uvanlig høy nettoinnvandring andre

halvår 2021. Basert på det foreløpige vekstanslaget i oktober på 2 300 personer, regner vi med at den samlede nettoflyttingen til Trondheim vil bli på rundt 1550 personer i 2022.

Fødselsoverskuddet (fødte minus døde) kan også se ut til å gå ned i år. Ifølge foreløpige tall på døde fra SSB for årets første ni måneder, ser antallet døde ut til å bli 1 350 eller flere i år. Vi må tilbake til 2002 for å se like høye tall. En økning i antall døde er forventet, ettersom antallet eldre øker. I prognosen (TR2022M) er det også anslått en økning på antallet døde, men ikke med like mye (1310).

Tall fra helsestasjonene i Trondheim i september tyder på at antall fødte i 2022 kan bli om lag 2100. Det er cirka 250 færre enn fjoråret, men omtrent det samme som i 2020. Sett i lys av dette framstår fødselstallene for 2021 som uvanlig høye. Det kan derfor tenkes at det høye tallet i 2021 er et resultat av familieplanlegging og at enkelte fikk barn tidligere enn de ellers ville ha gjort. Og som følge av dette blir tallene for 2022 lavere. I handlings- og økonomiplanen for 2023-26 har Trondheim kommune tatt høyde for at antall fødte i 2022 ville kunne bli det samme som i 2021, med rundt 2 400 fødte. I den oppdaterte befolkningsprognosen for Trondheim (TR2022M) er antallet fødte i 2022 redusert til 2 150. Kommunedirektøren følger denne situasjonen nøye, da en endring i antall fødte i løpet av få år vil kunne 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

For handlings- og økonomiplanen 2023-2026 er det brukt en befolkningsprognose utarbeidet høsten 2021, men justert våren 2022 for å tilpasse til faktisk utvikling i 2021. (TR2021MH_T2022). Den la opp til en litt høyere vekst enn i SSBs siste middelalternativ fra 2020, SSB2020MMMM. Befolkningsvekst var anslått til litt over 2 500 personer i 2022 og noe avtagende på lengre sikt.

Dette var før krigen i Ukraina. På grunn av usikkerheten rundt flyktningstrømmer fra Ukraina har både Trondheim kommune og SSB lagt opp til en høy befolkningsvekst de første prognoseårene 2022-2023, men lavere på sikt. SSBs la opp til 30 000 mer i innvandring nasjonalt i løpet av årene 2022-2023 pga. flyktninger, noe som i Trondheim ga en befolkningsvekst på 4 200 personer i 2022. Trondheim kommune sin prognose for 2022 (TR2022M) anslår også høy vekst på 2 900 personer i 2022, lik den høye veksten Trondheim hadde i 2021.

Nå melder regjeringen at det kan komme over det dobbelte av flyktninger til Norge i 2022-2023 enn påslaget på 30 000 i SSBs prognoser, og at det allerede har kommet 30 000 flyktninger fra Ukraina til Norge hittil i 2022. Foreløpige tall tyder ikke på høy befolkningsvekst i Trondheim i 2022. Årsaken for dette kan være forhold som lavere arbeidsinnvandring eller innenlandsk nettoflytting.

På sikt forventes veksten i Trondheim å gå ned. Den vurderingen baserer seg på framskrivninger av nettoflytting hentet fra SSBs prognose. SSBs framskrivninger har vist en fallende vekst i Trondheim i flere år. Årsaken til lavere forventet vekst er at

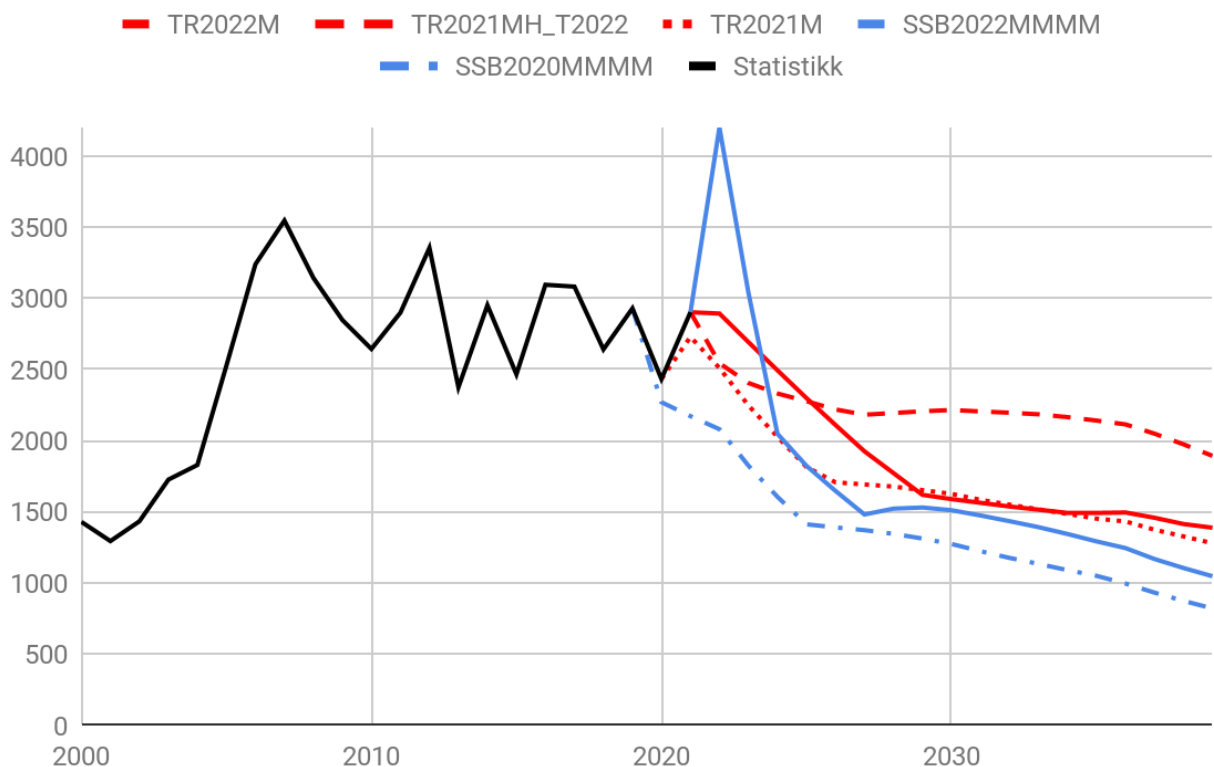
TRONDHEIM KOMMUNE

nettoinnvandringen til Norge er synkende og er forventet å synke videre. I tillegg er det lav vekst i landsdeler Trondheim historisk sett har mottatt tilflytting fra.

Den ventede nedgangen har så langt blitt mindre enn ventet. For å illustrere usikkerheten ved dette utarbeidet kommunedirektøren en middels-høy prognose i fjor, som ble brukt i handlings- og økonomiplanen (TR2021MH_T2022) der forskjellen mellom forventet nettoflytting fra SSB og faktisk nettoflytting korrigeres for. Dette alternativet viser utviklingen som følge av noe høyere flytteoverskudd enn i SSBs mellomalternativ.

Figur 2 nedenfor viser hvordan befolkningsveksten i kommunen har utviklet seg siden 2000 og hvordan veksten fram mot 2039 har blitt vurdert i årets prognosealternativ for Trondheim (TR2022M og TR2021MH_T2022), fjorårets alternativ for Trondheim (TR2021M) og SSBs to siste prognoser for Trondheim (SSB2020MMMM og SSB2022MMMM).

Figur 2: Befolkningsvekst år 2000-2021. Prognoser per år 2020-2039. Trondheim kommune



Kilder: Statistisk sentralbyrå (SSB2020MMMM, SSB2022MMMM) og befolkningsprognoser for Trondheimsregionen (TR2021M, TR2022M) og justert for HØP 2023-2026 (TR2021MH_T2022).

Boligbygging

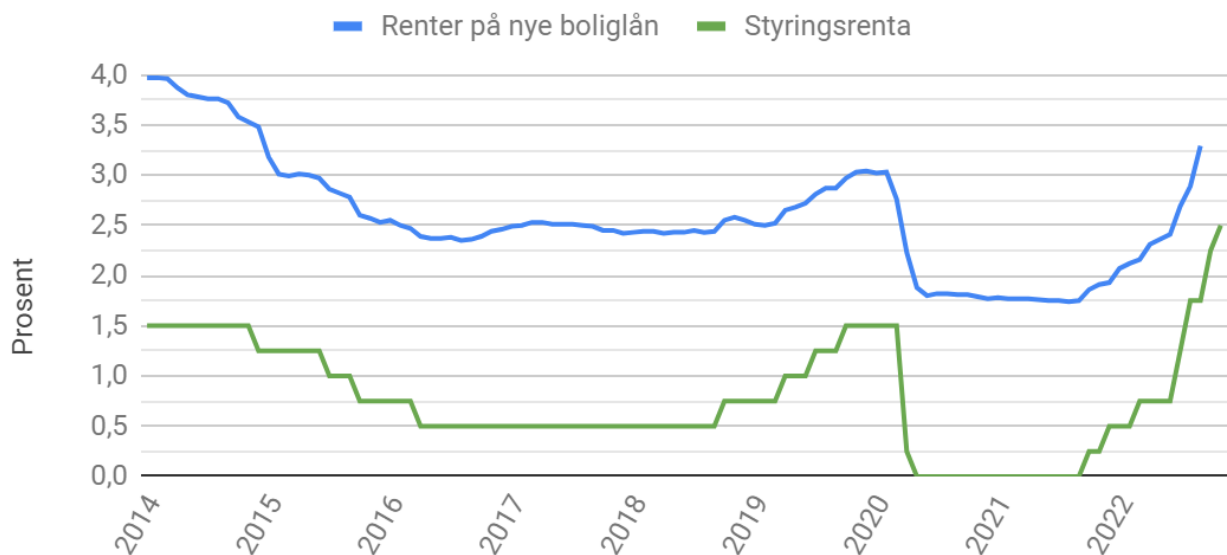
En bolig regnes som tatt i bruk dersom det er gitt ferdigattest eller midlertidig brukstillatelse. I perioden 1.1.2022 til 14.10.2022 ble det tatt i bruk 1 488 nye boliger i Trondheim. I samme periode i 2021 ble det tatt i bruk 1 276 boliger (1.1. - 5.10.2021) og tilsvarende i 2020, 1 458 boliger (1.1. - 12.10.2020). Det er for tidlig å si hvordan boligbyggingen totalt i 2022 blir sammenlignet med 2021, men det er ingen indikasjon på at den blir lavere enn vanlig.

Antall ramme- og igangsettingstillatelser gir en indikasjon på hvor mange boliger som vil bli bygd framover. For igangsettingstillatelser er det så langt i 2022 gitt tillatelse til 1 545 nye boliger i Trondheim. Dette er flere enn på samme tid i 2021 (1 349). Siden 1.1.2017 er det gitt igangsettingstillatelser for 3 389 boliger som ennå ikke er tatt i bruk. På samme tidspunkt i fjor var tilsvarende tall på et lavere nivå (3 112 boliger).

For rammetillatelser er det så langt i 2022 gitt tillatelse til 1 760 nye boliger i Trondheim. Dette er litt flere enn på samme tid i 2021 (1 514). 840 av de 1 760 boligene med rammetillatelse har ikke fått igangsettingstillatelse. I fjor var tallet 944 av 1 514. Siden 1.1.2019 er det gitt rammetillatelser for 4 987 boliger som ennå ikke er tatt i bruk. På samme tidspunkt i fjor var tilsvarende tall på et lavere nivå (4 450 boliger).

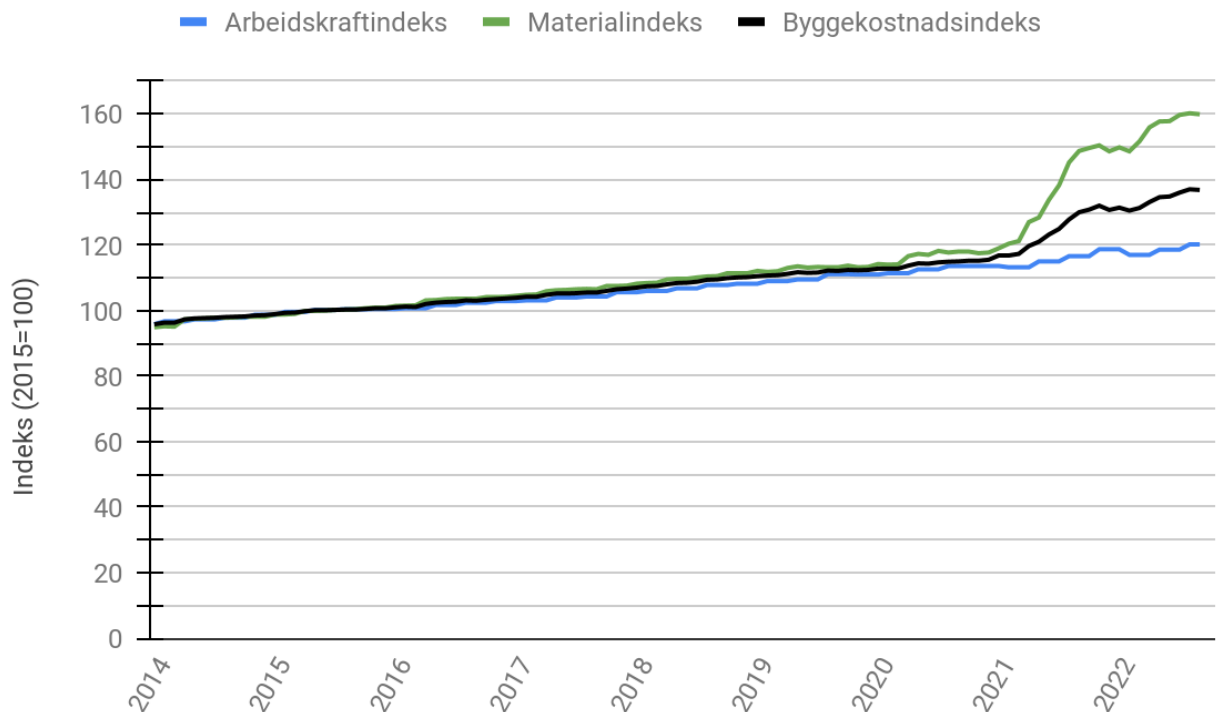
Basert på gitte ramme-, igangsetting- og brukstillatelser ovenfor er det ingen indikasjon på at boligbyggetakten har blitt redusert så langt i år. Den økende boliglånsrenta og høye byggekostnader kan få betydning for boligbyggingen framover. Den økende boliglånsrenta kan på sikt gi redusert etterspørsel etter nye boliger. Styringsrenta har gått fra 0 prosent i september i fjor til 2,5 i november i år, og likeledes har boliglånsrenta for husholdninger økt fra 1,75 prosent til 3,29 i september i år (se figur 3 nedenfor). Høye byggekostnader siden 2021 har også kunnet påvirke tilbudssiden negativt. Figur 4 nedenfor viser byggekostnadsindeksen til SSB, som består av to komponenter, materialer og arbeidskraft. Økte materialpriser har økt byggekostnadene. Det er visse internasjonale indikasjoner på at materialprisene er på vei ned til et normalt nivåⁱⁱⁱ.

Figur 3: Styringsrente og renter på nye boliglån for husholdninger per måned siden 2014. Prosent.



Kilder: [Norges Bank](#) og Statistisk sentralbyrå, Tabell 10748: Renter på nye boliglån.

ⁱⁱⁱ Handelsbanken Capital Markets: Konjunkturrapport, 21. september 2022

Figur 3: Byggekostnadsindeks for boliger per måned siden 2014. Indeks (2015=100).

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Tabell 08651: Byggekostnadsindeks for bustader.

Se vedleggstabell A for mer om boligbygging per barneskolekrets. Det er også mer detaljert informasjon om boligbygging i forrige orientering 26.04.2022 i sak 100/22 "Orientering om befolkningsutvikling og boligbygging, april 2022", 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 boligtall, 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 lager grunnlag for planer som kommuneplanens arealdel, skolebehovsplan, handlings- og økonomiplan og plan for areal til offentlig tjenester.

Tabell 2 nedenfor viser kartlagt boligpotensial i boligfeltbasen per 1.1. for årene 2017-2022. Potensialet er delt inn etter status i planarbeidet ved tidspunktet boligfeltbasen ble oppdatert. Før 2021 økte totalt boligpotensial hvert år, selv om det var en høy boligbygging i perioden.

Reduksjonen i boligpotensial i 2021 kommer av at boligfelt har blitt vedtatt omregulert fra boligformål til hovedsakelig LNF-formål (Bystyresak 60/21). For en mer detaljert redegjørelse av konsekvens for boligpotensial i boligfeltbasen, se forrige orientering 24.04.2022 (Formannskapetssak 100/22).

I 2022 har det totale boligpotensialet økt fra 41 100 i 2020 til 44 100 i 2021. Dette er på nivå med totalt boligpotensial i 2019. Økningen kommer hovedsakelig på grunn av at KDP for Sluppen har 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.

De barneskolekretsene med høyest boligpotensial per 2022 er Lilleby (7 000 boliger, hvorav 2 900 er kommunedelplan for Nyhavna), Nidarvoll (4 300, hvorav 3 500 er kommunedelplan for Sluppen), Nardo (3 000, hvorav 1 200 er områdeplan for Tempe og Valøya), Lade (2 900), Strindheim (2 700, hvorav 1 700 er Leangen Travbane) og Eberg (2 500, hvorav 2 100 er områdeplan for Brøset). Se vedleggstabell B for mer informasjon om boligpotensial per barneskolekrets. Det er også mulig å se på hvert enkelt boligfelt i et [nettkart](#).

Kategorien *Vedtatt detaljplan* i tabell 2 nedenfor 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 17 000 boliger per 2022 som er i vedtatt detaljplan har det hittil i år blitt tatt i bruk omtrent 1 300 boliger og rundt 2 900 boliger er igangsatt, men ikke tatt i bruk. Cirka 12 900 boliger i boligpotensialet for vedtatt plan har ikke fått igangsettingstillatelse.

Tabell 2: Kartlagt boligpotensial i Trondheim. Per 1.1.2017-2022.

Planstatus	Trondheim uten Klæbu						Trondheim med Klæbu					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Vedtatt detaljplan	9 834	11 342	12 890	14 911	15 128	15 865				16 208	16 273	17 087
Igangsatt detaljplan	12 473	11 608	12 726	13 161	14 185	13 005				13 621	14 787	13 631
Vedtatt områdeplan	2 367	2 246	4 129	3 857	3 509	3 411				4 304	3 956	3 858
Igangsatt områdeplan	6 573	4 776	2 824	2 824	1 183	1 183				2 824	1 183	1 183
KPA/vedtatt KDP	7 819	10 531	8 495	8 501	4 741	8 241				8 631	4 871	8 383
Sum boligfeltbasen	39 066	40 503	41 064	43 254	38 744	41 705	41 403	42 814	43 508	45 586	41 070	44 142

Kilde: Boligfeltbasen 2.1.2018, 23.11.2018, 18.9.2019, 1.10.2020, 17.9.2021, 27.9.2022

Boligbygging utenfor boligfeltbasen

Boligfeltbasen fanger opp ca. 80 prosent av boligbyggingen i Trondheim (omtrent 1 460 boliger i året, se tabell 3 nedenfor). Det skjer også fortetting i form av mindre boligprosjekter som ikke er kartlagt i boligfeltbasen. Boligbygging utenfor boligfelt har de siste årene vært rundt 350 boliger i året og er rundt 20 prosent av boligbyggingen i Trondheim. I tillegg igangsettes det hvert år reguleringsplaner for nye fortettingsprosjekt som legges til boligfeltbasen som nye boligfelt. I arbeidet med rullering av kommuneplanens arealdel (KPA) er fortettingspolitikken et eget tema. Dette arbeidet kan føre til endringer i omfang og lokalisering av denne typen fortetting.

Tabell 3: Boliger tatt i bruk i Trondheim i og utenfor boligfelt i boligfeltbasen. 2012-2021.

TRONDHEIM KOMMUNE

År tatt i bruk	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Gjennomsnitt	Andel
I felt	818	1 854	1 212	1 249	1 924	1 577	1 566	1 364	1 661	1 348	1 457	81 %
Utenfor	336	368	389	391	411	395	334	305	306	282	352	19 %
Total	1 154	2 222	1 601	1 640	2 335	1 972	1 900	1 669	1 967	1 630	1 809	100 %

Lokal matrikkel per 14.02.2022, Boligfeltbase per 27.09.2022

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 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 vurdering og konklusjon

Befolkningsvekst

Trondheim er en by i sterk vekst og de siste årene har veksten vært høy i forhold til andre sammenlignbare byer som Bergen og Stavanger. Foreløpige anslag på befolkningsvekst i 2022 er at den blir lavere enn tidligere og kan bli så lav som 2 300 personer. Det er lavere enn forventet, men det er fortsatt stor usikkerhet hva flyktningstrømmer vil ha å si for befolkningsveksten i år.

De nyeste tallene fra helsestasjonene i Trondheim tyder på at antall fødte i 2022 kan bli om lag 2 100. Dette er lavere enn fjoråret og hva som er lagt til grunn i handlings- og økonomiplanen for 2023-26, men på nivå med antall fødte i 2020. Kommunedirektøren følger denne situasjonen nøye, da en endring i antall fødte vil få betydning for behovet for barnehageplasser og etter hvert skoler.

Boligbygging og boligpotensial

Hittil i år har det ikke kommet færre byggetillatelser eller brukstillatelser for boliger enn tidligere år. Det er ingenting som tyder på at det er blitt igangsatt færre eller tatt i bruk færre boliger i år eller neste år. Men en økende boliglånsrente og høye byggekostnader kan føre til at det igangsettes færre boliger senere i år og neste år. Dette kan føre til at færre boliger ferdigstilles de påfølgende årene.

Hvis boligbyggingen blir lavere fremover, vil reserven av boliger i vedtatte detaljplaner trolig bli større. Dette skaper potensielt en sterk konkurranse mellom utbyggingsområdene. Trolig kan dette føre til at de mindre attraktive boligprosjektene kan ta lengre tid en planlagt, eller at enkelte må omregulere for å treffe markedet bedre. Dette kan være bra for boligkjøpere dersom det bidrar til at det utvikles bedre prosjekter som er godt tilpasset kjøperne.

I flere områder er manglende skolekapasitet en begrensende faktor for boligbygging. Områder som i dag har begrenset skolekapasitet er vist i [skolekapasitetskartet](#).

TRONDHEIM KOMMUNE

Kommunedirektøren i Trondheim, 04.11.2022

Bente Næverdøl
byutviklingsdirektør

Håkon Strand
rådgiver

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift

Vedlegg: **Tabellsamling: Tabell A og B**