

Saksfremlegg

Orientering om befolkningsutvikling og boligbygging, mars 2021

Arkivsak 20/33713

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 ved årsskiftet
- Forventet befolkningsutvikling de kommende årene
- Oppdatert statistikk over boligbyggingen per 15.2.2021

Forrige orientering ble gitt nytt formannskap 17.11.2020 i sak 323/20 *Orientering om befolkningsutvikling og boligbygging, november 2020.*

Befolkningsutviklingen i 2020

Folketallet i Trondheim kommune per 1.1.2021 var 207 595. Dette var 2 432 flere enn 1.1.2020 og tilsvarer en prosentvis vekst på 1,19 (Tabell 1). Veksten var svært nær det som var forventet i kommunens egen befolkningsprognose fra 2020 (1,22 prosent), men høyere enn Statistisk sentralbyrås (SSB) mellomprognose MMMM (1,11 prosent).

Det ble født litt færre barn i 2020 enn i 2019. At det blir født færre barn er en trend over flere år; dette til tross for sterk vekst i foreldregenerasjonen. Samlet fruktbarhetstallⁱ (SFT) er et mål på fruktbarheten i befolkningen. Tall fra SSB viser historisk lav SFT i Norge i 2020 (1,48).

Nasjonalt har SFT falt hvert år siden det siste toppunktet i 2009 da tallet var 1,98 barn per kvinne. SSB forklarer nedgangen med at flere venter lengre med å få barn og at færre enn tidligere får tre eller flere barnⁱⁱ. Det er ventet at SFT vil gå noe opp igjen; når og hvor mye det vil øke er usikkert. En endring kan relativt raskt gi utslag i flere fødte i statistikken. Kommunedirektøren følger denne situasjonen nøye, da en økning i antall fødte i løpet av få år vil kunne få betydning for behovet for barnehageplasser og etter hvert skoler. En viss

ⁱ 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

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

økning er tatt høyde for i prognosene som ligger til grunn for handlings- og økonomiplanen for 2020-2023.

Det er vanskelig å si om antall fødte har blitt påvirket av koronasituasjonen. For det første vil effektene tidligst kunne sees etter ni måneder. For det andre er antallet fødte i en nedadgående trend som allerede er vanskelig å forutsi om skal snu. For det tredje varierer antallet fødte i enkeltmåneder ganske mye fra før av, så en stor oppgang eller nedgang i enkeltmåned sier lite. Studier viser derimot at usikkerhet i økonomien, selv om man ikke er personlig påvirket, fører til lavere fruktbarhet i befolkningen genereltⁱⁱⁱ.

Antall døde gikk ned med 7,5 % i 2020 i forhold til 2019, og ser dermed ut til å ha blitt positivt påvirket av de strenge koronatiltakene. Foreløpige nasjonale tall fra Folkehelseinstituttet viser at det var spesielt færre som døde av hjerte- og karsykdommer i mars-mai 2020; dette følger en lengre trend. Foreløpige tall viser også at det var færre som døde av lungesykdommer, men det er for tidlig å si om de endelige tallene vil vise det samme^{iv}.

Tabell 1: Folkemengdens bevegelser i løpet av året 2011-2020.

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-----------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------|
| <i>Fødte</i> | 2 443 | 2 452 | 2 418 | 2 421 | 2 380 | 2 392 | 2 291 | 2 155 | 2 292 | 2 114 |
| <i>Døde</i> | 1 293 | 1 237 | 1 221 | 1 196 | 1 216 | 1 219 | 1 322 | 1 237 | 1 261 | 1 166 |
| Fødselsoverskudd | 1 150 | 1 215 | 1 197 | 1 225 | 1 164 | 1 173 | 969 | 918 | 1 031 | 948 |
| <i>Innvandring</i> | 3 077 | 3 158 | 2 828 | 2 725 | 2 624 | 2 637 | 2 831 | 2 676 | 2 783 | 1 886 |
| <i>Utvandring</i> | 1 327 | 1 334 | 1 893 | 1 639 | 1 776 | 1 659 | 1 444 | 1 394 | 1 275 | 1 233 |
| Nettoinnvandring | 1 750 | 1 824 | 935 | 1 086 | 848 | 978 | 1 387 | 1 282 | 1 508 | 653 |
| <i>Innenlandsk innflytting</i> | 8 394 | 8 584 | 8 811 | 9 060 | 9 215 | 9 307 | 9 574 | 9 152 | 9 454 | 9 970 |
| <i>Innenlandsk utflytting</i> | 8 371 | 8 266 | 8 596 | 8 407 | 8 756 | 8 380 | 8 837 | 8 710 | 9 074 | 9 153 |
| Netto innenlandsk flytting | 23 | 318 | 215 | 653 | 459 | 927 | 737 | 442 | 380 | 817 |
| Befolkningsvekst | 2 898 | 3 353 | 2 374 | 2 950 | 2 465 | 3 094 | 3 081 | 2 640 | 2 928 | 2 432 |
| Folkemengde ved utgang av året | 182 278 | 185 631 | 188 005 | 190 955 | 193 420 | 196 514 | 199 595 | 202 235 | 205 163 | 207 595 |
| Prosentvis vekst | 1,62 | 1,84 | 1,28 | 1,57 | 1,29 | 1,60 | 1,57 | 1,32 | 1,45 | 1,19 |

Kilde: Statistisk sentralbyrå. Tabell 01222.

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

Som resten av Norge har Trondheim hatt mindre nettoinnvandring i 2020 enn i 2019 (855 færre). Vi må tilbake til 2004 for å se lavere nettoinnvandring til Trondheim. Nedgangen i nettoinnvandring kompenseres delvis av mer innenlandsk nettoinnflytting (437 flere), og gjør at Trondheim er den storbyen som vokser raskest i Norge under koronarestriksjonene. De innenlandske flyttestrømmene til og fra Trondheim er store, så slike svingninger i netto innenlandsk flytting skjer i enkeltår, for eksempel i 2016.

Det er vanskelig å si om den høye befolkningsveksten i Trondheim vil fortsette i år. Per uke 10 (9. mars) viser foreløpige tall fra folkeregisteret at antallet registrerte innbyggere i

ⁱⁱⁱ <https://www.fhi.no/publ/2020/fallende-fruktbarhet-i-norge/>

^{iv} <https://www.fhi.no/nyheter/2020/lavere-dodelighet-i-norge-for-noen-sykdommer-under-pandemien/>

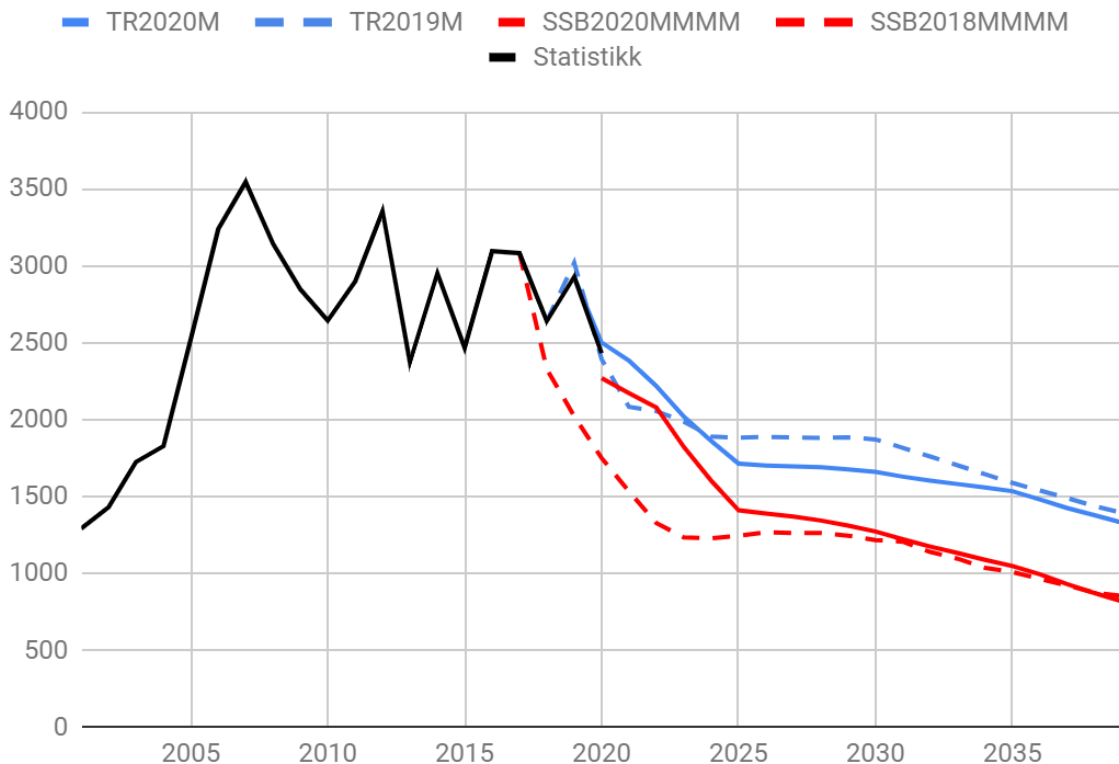
Trondheim har økt til over 208 000. Veksten i begynnelsen av året gir ingen indikasjon på en lavere befolkningsvekst i 2021 på grunn av koronatiltak.

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

Befolkningsveksten de kommende årene

De siste ti årene har kommunen i gjennomsnitt vokst med om lag 2 800 personer i året. De kommende årene er det ventet at veksten vil avta noe på grunn av lavere innvandring. Også før COVID-19 var det forventet at innvandringen til Norge og Trondheim kom til å avta.

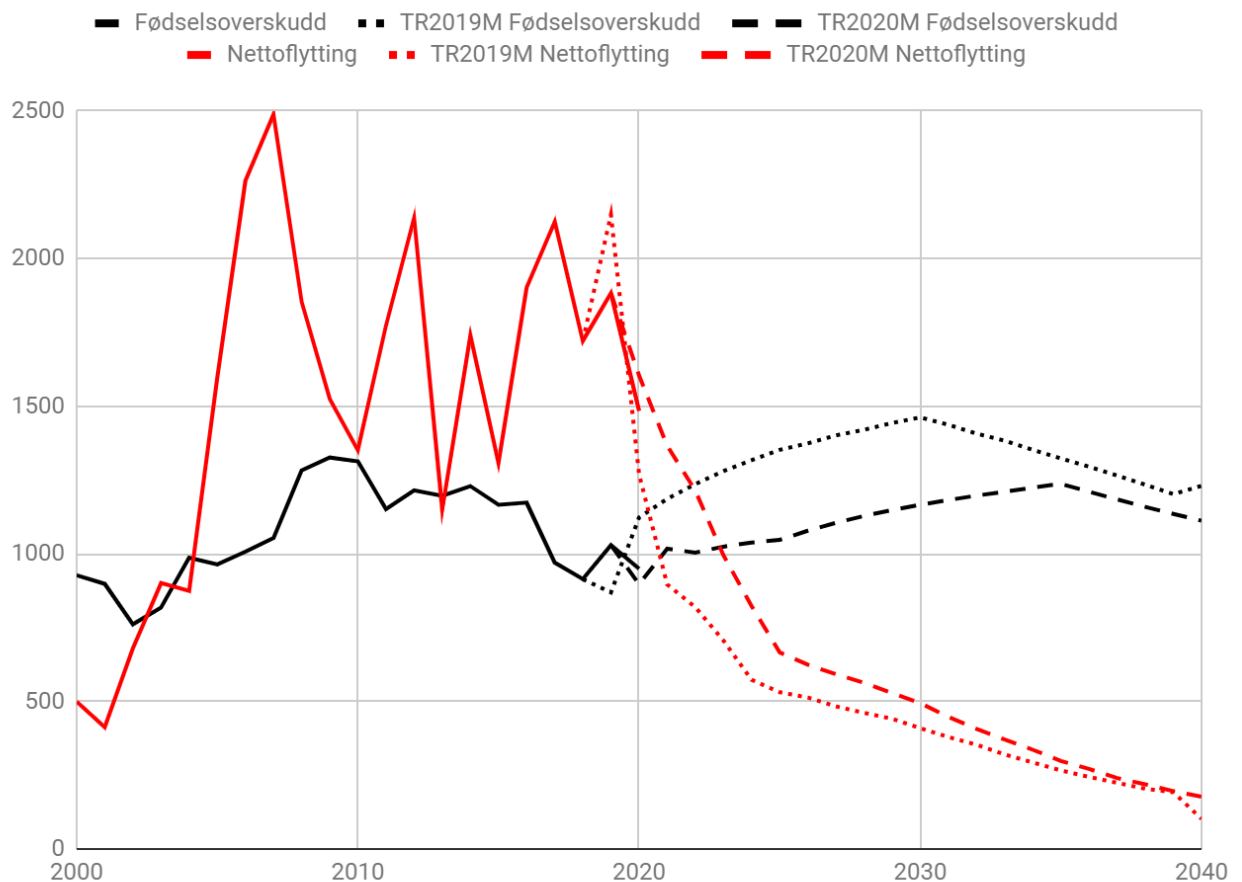
Befolkningsveksten i 2021 er i kommunens nyeste prognose med middels vekst (TR2020M) ventet å bli rundt 2 400. Deretter viser prognosen en ytterligere reduksjon ned mot 1 700 personer i året i årene 2025-30. Som følge av redusert nettoflytting er det lite trolig at Trondheim igjen kommer tilbake til en befolkningsvekst på opp mot 3 000 personer. Figur 1 viser hvordan befolkningsveksten i kommunen har utviklet seg siden år 2001 og hvordan veksten framover mot 2039 har blitt vurdert i de to siste befolkningsprognosene til Trondheimsregionen (blå linjer) og Statistisk sentralbyrå (røde linjer).



Figur 1: Befolkningsvekst siste tjue år 2001-2020. Prognoser per år 2020-2039. Trondheim kommune

Kilder: Statistisk sentralbyrå og befolkningsprognoser for Trondheimsregionen TR2019M og TR2020M.

Årsaken til forventningen om redusert vekst er forventet nedgang i nettoflyttingen. Figur 2 viser utviklingen for fødselsoverskuddet (svarte linjer), og nettoflyttingen (røde linjer) siden år 2000 og forventningene i de to siste befolkningsprognosene fram mot 2040. Alle prognosene har vist en nedgang i nettoflyttingen og en viss økning i fødselsoverskuddet. For 2020 viser den faktiske utviklingen at fødselsoverskuddet har blitt litt større enn prognosen viste, samtidig som nettoflyttingen har blitt litt mindre. Nettoflyttingen har variert mye de senere årene. Det vil det trolig også gjøre i fremtiden. Etter en periode med høyt nettoflytting er det, som nevnt ovenfor, ventet at det kan gå noe tilbake i framtida.



Figur 2: Fødselsoverskudd og nettoflytting 2000-2020. Prognoser per år 2019-2040. Trondheim kommune.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og befolkningsprognoser for Trondheimsregionen TR2019M og TR2020M

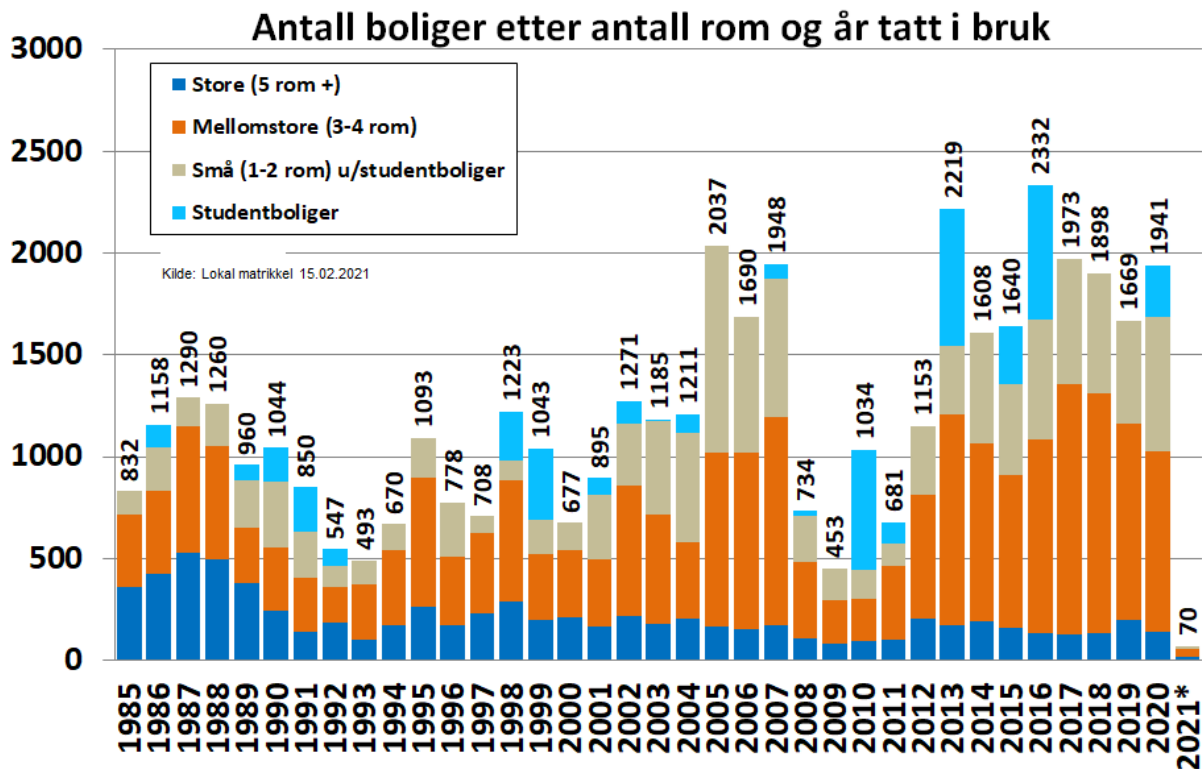
Det ligger mer detaljert informasjon om befolkningsprognosen TR2020 på [kommunens](#) og [Trondheimsregionens](#) nettsider.

Boligbygging

En bolig regnes som tatt i bruk dersom det er gitt ferdigattest eller midlertidig brukstillatelse. I 2020 ble det registrert tatt i bruk 1 941 nye boliger i Trondheim (Figur 3). Dette er omtrent like mange boliger som i 2019 hvis man ser bort fra studentboliger. I 2020 ble det tatt i bruk 251 studentboliger i Nardobakken 4.

De fleste nye boliger i Trondheim er mellomstore (3-4 roms). Små boliger (1-2 roms) utgjør også en stor del. Det bygges relativt få nye boliger med 5 rom eller mer.

I 2020 ble det ferdigstilt flest nye boliger i barneskolekretsene Lilleby (284), Nardo (258), Stabbursmoen (195), Brundalen (138), Katterem (128) og Lade (105) (se figur 4 nedenfor og vedlegg tabell A). Tilsammen de siste ti årene er det bygd flest boliger i skolekretsene Ranheim (1735 boliger), Åsvang (1236, hvorav 821 studentboliger), Brundalen (1183), Lade (1117), Lilleby (1117), Ila (1105), Nardo (1026) og Strindheim (1013).



Figur 3: Antall boliger tatt i bruk etter størrelse og år.

*Boliger registrert tatt i bruk 1.1.2021-15.02.2021

Kilde: Lokal matrikkel 15.02.2021

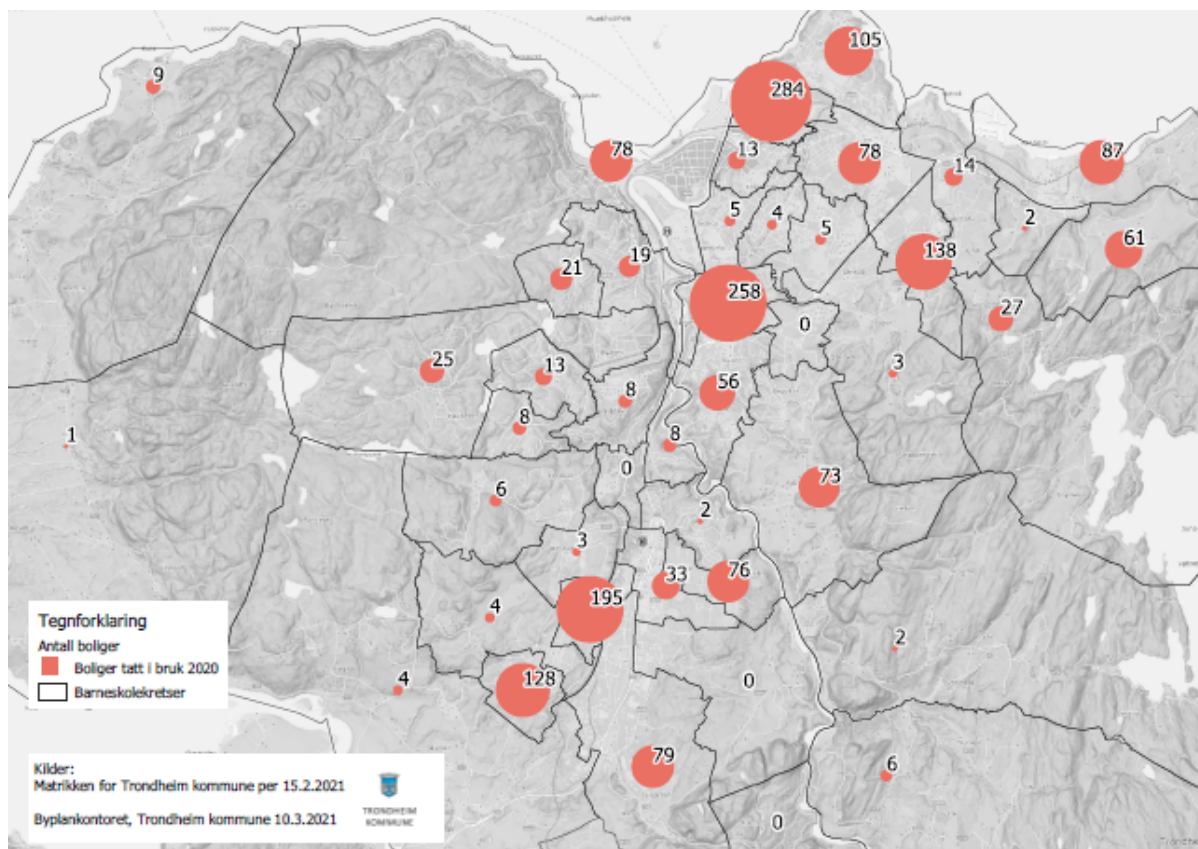
Det ble gitt rammetillatelse til 1 906 nye boliger i 2020. Dette er omtrent på samme nivå som de siste årene. Antall rammetillatelser gir en indikasjon på hvor mange boliger som vil bli bygget de påfølgende årene. På bakgrunn av gitte rammetillatelser er det grunn til å tro at boligbyggeaktiviteten vil bli høy også i 2021 og 2022. Noe som kan tenkes å påvirke framdriften i enkelte byggeprosjekt er innreisereglene som ble innført 29. januar 2021^v. Det er usikkert hvor lenge disse innreisereglene vil vare og i hvilken grad dette vil påvirke tilgang på arbeidskraft for boligbygging framover.

Tilsammen er det en god del boliger som er gitt ramme- eller igangsettingstillatelse som ennå ikke er bygd. Tall fra matrikkelen per 15.2.2021 viser at det er gitt byggetillatelser for 4 194 boliger som ennå ikke er tatt i bruk. Det tilsvarer to til tre års boligbygging med dagens utbyggingstakt. På samme tid i 2020 var tallet 4283.

Godkjente byggetillatelser som ennå ikke tatt i bruk gir en pekepinn på hvor boligbyggingen kommer til å skje fremover. Barneskolekretsene med flest byggetillatelser^{vi} er Lade (670), Lilleby (424), Nardo (363), Brundalen (263), Ranheim (243), Åsheim (193), Nidarvoll (189) og Ila (160). Byggetillatelsene fordeler seg i hovedsak på de samme områdene som boligbyggingen i 2020.

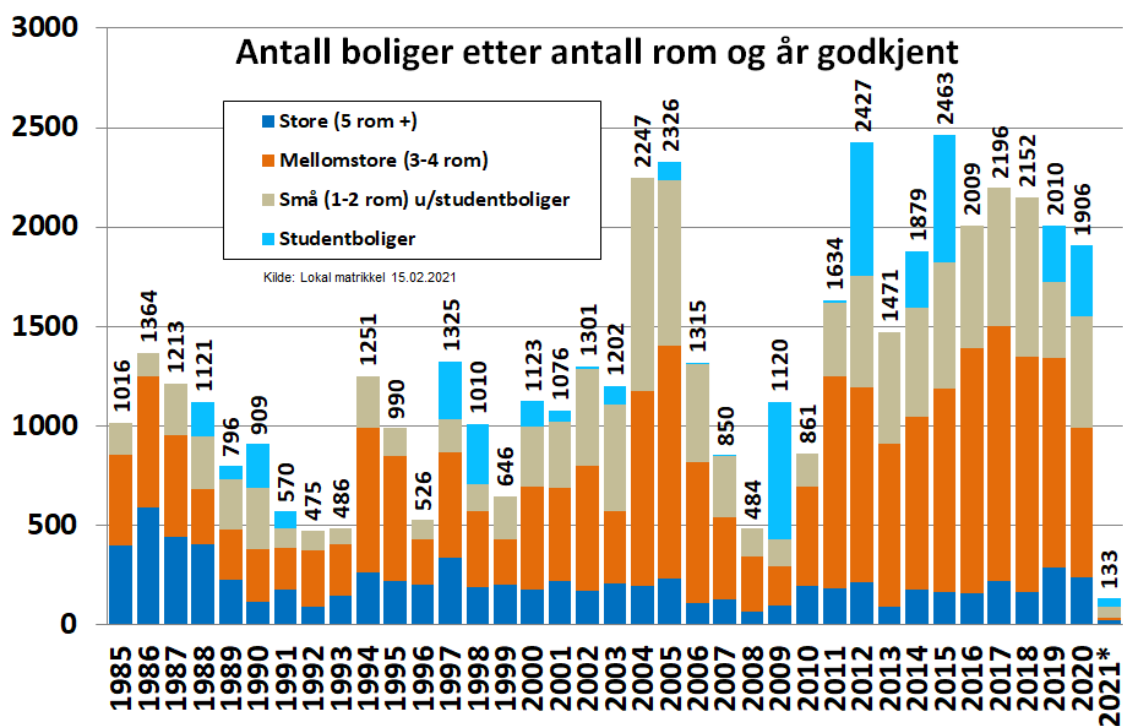
^v www.regjeringen.no/no/aktuelt/innforer-de-strengeste-innreisereglene-til-norge-siden-mars-2020

^{vi} Ramme- og igangsettingstillatelser. Rammetillatelser gitt før 2018 er ikke regnet med i dette tallet.



Figur 4: Antall boliger tatt i bruk i 2020 per skolekrets.

Kilde: Lokal matrikkel 15.02.2021



Figur 5: Antall boliger godkjent (gitt rammetillatelse) etter størrelse og år.

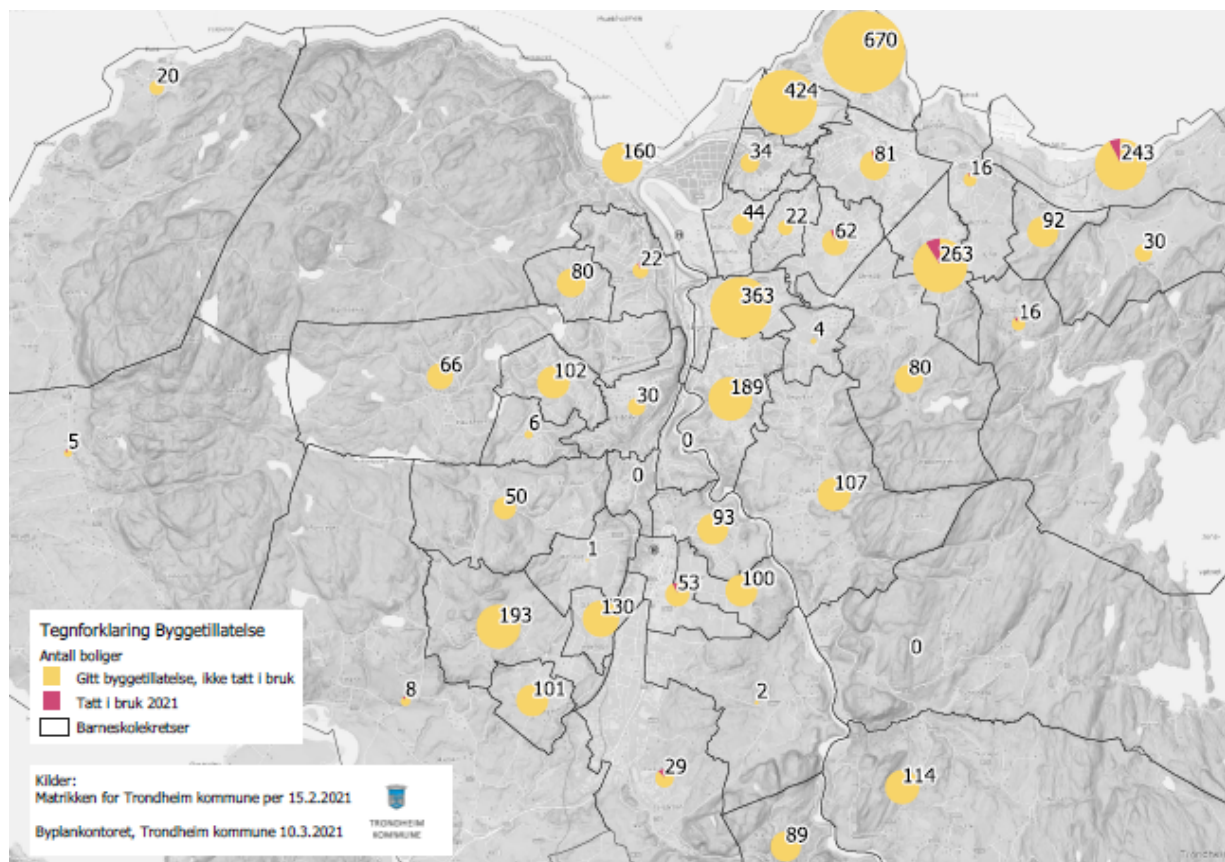
*Boliger registrert tatt i bruk 1.1.2021-15.02.2021

Kilde: Lokal matrikkel 15.02.2021

Det ble gitt rammetillatelse til 1 906 nye boliger i 2020. Dette er omtrent på samme nivå som de siste årene. Antall rammetillatelser gir en indikasjon på hvor mange boliger som vil bli bygget de påfølgende årene. På bakgrunn av gitte rammetillatelser er det grunn til å tro at boligbyggeaktiviteten vil bli høy også i 2021 og 2022. Noe som kan tenkes å påvirke framdriften i enkelte byggeprosjekt er innreisereglene som ble innført 29. januar 2021^{vii}. Det er usikkert hvor lenge disse innreisereglene vil vare og i hvilken grad dette vil påvirke tilgang på arbeidskraft for boligbygging framover.

Tilsammen er det en god del boliger som er gitt ramme- eller igangsettingstillatelse som ennå ikke er bygd. Tall fra matrikkelen per 15.2.2021 viser at det er gitt byggetillatelser for 4 194 boliger som ennå ikke er tatt i bruk. Det tilsvarer to til tre års boligbygging med dagens utbyggingstakt. På samme tid i 2020 var tallet 4283.

Godkjente byggetillatelser som ennå ikke tatt i bruk gir en pekepinn på hvor boligbyggingen kommer til å skje fremover. Barneskolekretsene med flest byggetillatelser^{viii} er Lade (670), Lilleby (424), Nardo (363), Brundalen (263), Ranheim (243), Åsheim (193), Nidarvoll (189) og Ila (160). Byggetillatelsene fordeler seg i hovedsak på de samme områdene som boligbyggingen i 2020.



Figur 6: Antall byggetillatelser* for boliger som ikke var registrert tatt i bruk per 1.1.2021 per skolekrets.

Kilde: Lokal matrikkel 15.02.2021

*Ramme- og igangsettingstillatelser. Rammetillatelser gitt før 2018 er ikke regnet med i dette tallet.

^{vii} www.regjeringen.no/no/aktuelt/innforer-de-strengeste-innreisereglene-til-norge-siden-mars-2020

^{viii} Ramme- og igangsettingstillatelser. Rammetillatelser gitt før 2018 er ikke regnet med i dette tallet.

Status for større utbyggingsområder

Tabell med status for større utbyggingsområder er lagt i vedlegg tabell B. Tilsvarende tabell ble sist presentert i formannskapssak 53/20 "*Orientering om befolkningsutvikling og boligbygging, mars 2020*" (17.3.2020). Tabellen omfatter planer eller områder med potensial for mer enn 150 boliger.

I 2020 og så langt i 2021 har det blitt ferdigstilt flest boliger i Nardobakken 4 (251 studentboliger), Lilleby (225 boliger), Granåsen gård vest (159), Lilleby Triangel (147), Høiseth Lund Vestre (122), Heimdalsporten (93) og Tillerringen (89).

Utbyggingsområdene Nardobakken 4, Sorgenfriveien 18, Ranheimsfjæra vest og Granåsen gård vest har blitt ferdigstilt i 2020 og 2021. Utbyggingsområder som nærmer seg ferdigstilling er Lund Østre, Lilleby Triangel (Ladeveien 18 mfl.), Industriveien 1, Heimdalsporten (Anne-Kath. Parows veg 31 mfl.) og Nardovegen 6. I disse områdene er alle planlagte boliger enten blitt bygd eller blitt gitt rammetillatelse.

Av de siste vedtatte planene er det noen der det ennå ikke er gitt ramme- eller igangsettingstillatelse. I planer vedtatt før 2019 gjelder dette bare et fåtall. Større områder med vedtatt plan tidligere enn 2019 der det ikke er igangsatt boligbygging eller gitt rammetillatelse, er Saupstadsenteret (vedtatt 2008, detaljplan igangsatt), Gjellan Trøåsen (vedtatt områdeplan 2009, detaljregulering 2019), Brøset (vedtatt 2013), Ranheimsfjæra øst (vedtatt 2014, under omregulering) og Katteskogen (2018). Det er relativt sjelden at store vedtatte planer blir liggende flere år før utbygging starter. Det kan være flere årsaker til at enkelte boligområder ikke påbegynnes. Det er grunn til å tro at konkurranse og markedsituasjonen i noen tilfeller er viktige årsaker. I noen tilfeller skjer det at vedtatte planer blir endret gjennom omregulering for å tilpasses markedet bedre.

I 2020 ble det totalt vedtatt arealplaner i Trondheim for om lag 1 600 boliger som ikke var del av tidligere vedtatte områdeplaner. For 2019 var tallet 3 600. Samlet har det de siste årene blitt regulert flere boliger enn det som har blitt bygd.

To av tre nye boliger ble i 2020 bygd i i store utbyggingsområdene med boligpotensial for 150 boliger eller mer. En av tre ble bygd i mindre boligfelt eller som større og mindre fortettingsprosjekter.

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 kommune er en storby i sterk vekst og de siste årene har veksten vært høy i forhold til andre sammenlignbare storbyer som Bergen og Stavanger. Trondheim har en relativt større andel av sine ansatte i offentlig sektor, og har de siste årene vist seg mindre påvirket av økonomiske opp- og nedgangstider. I 2020 var Trondheim den storbyen som hadde høyest (prosentvis) befolkningsvekst av de fire største storbykommunene (Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger).

Også før Covid-19 kom til Norge, var det forventet at befolkningsveksten ville komme til å avta. Dette fordi nettoinnvandring til Norge har sunket siden 2011, og den trenden forventes å fortsette. Befolkningsprognosen for Trondheim tar høyde for en reduksjon i nettoflyttingen, som kompenseres litt av en forventet økning i fødselstall.

Boligbygging

Det er fortsatt høy boligbyggeaktivitet i forhold til befolkningsveksten. De siste årene har stadig flere boligområder gått fra å være under planlegging til å bli planavklarte. Dette skaper potensielt en sterk konkurranse mellom utbyggingsområdene og kan bidra til usikkerhet om når de ulike områdene kan realiseres. Dersom befolkningsveksten framover blir lavere enn i dag kan behovet for nye boliger avta noe.

I flere områder er manglende skolekapasitet på kort sikt en begrensende faktor for boligbygging. Områder som i dag har begrenset skolekapasitet er vist i [skolekapasitetskartet](#). Kommunedirektøren forventer at skolekapasitet også i årene fremover vil være en begrensende faktor, og at situasjonen på lengre sikt vil avhenge av hvor kommunen prioriterer å øke skolekapasiteten. Det begrensede økonomiske handlingsrommet tilsier at det må prioriteres strengt mellom hvilke tiltak som gjennomføres først, og hvilke som kan utsettes. I byutviklingsstrategien foreslår Kommunedirektøren at kommunen bør prioritere å øke skolekapasiteten i områder hvor det er lett å kunne velge gange, sykkel eller kollektive transportløsninger.

Kommunedirektøren i Trondheim, 15.3.2021

Einar Aassved Hansen
byutviklingsdirektør

Håkon Strand
rådgiver

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift