

Saksfremlegg

Orientering om befolkningsutvikling og boligbygging, november 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:

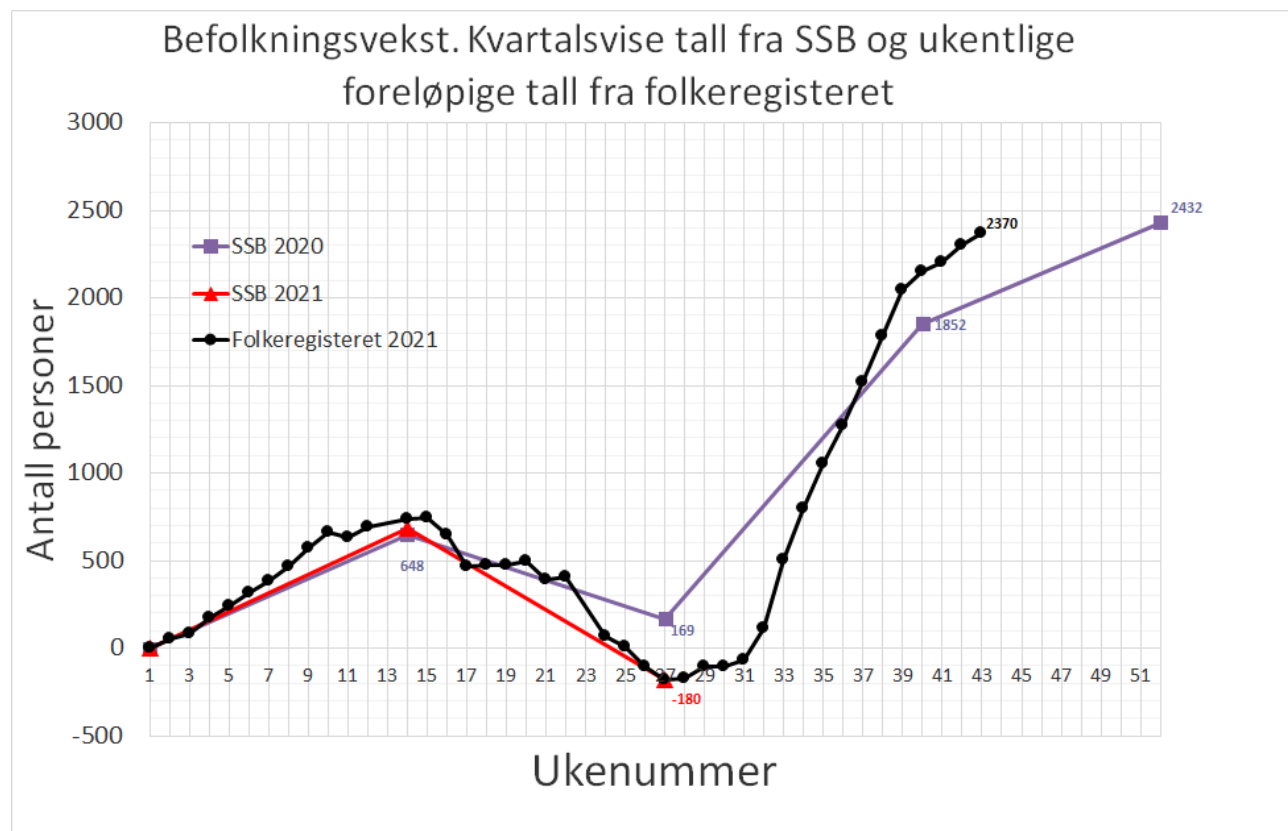
- Oppdatert befolkningsstatistikk
- Forventet befolkningsutvikling de kommende årene
- Oppdatert statistikk over boligbyggingen per 5.10.2021
- Oppdatert boligfeltbase for Trondheim og Klæbu per 17.9.2021

Forrige orientering ble gitt formannskapet 20.4.2021 i sak 131/21 *Orientering om befolkningsutvikling og boligbygging, mars 2021.*

Befolkningsutviklingen så langt i 2021

Trondheim hadde 207 415 innbyggere per 1. juli 2021. Dette er en befolkningsnedgang fra årsskifte, og gir en årlig vekst på 2 083 personer (1 prosent). Foreløpige tall fra folkeregisteret viser at folkemengden har økt til litt under 210 000 mot slutten av oktober, som gir en årlig vekst på over 2 800 personer (1,4 prosent). 2021 ser dermed ut til å bli et år med store svingninger i befolkningen (se figur 1 nedenfor).

De store svingningene i befolkning kommer hovedsakelig av flyttestrømmene. Det er vanlig for Trondheim at mange flytter ut om sommeren og at mange flytter inn om høsten. I fjor var det hovedsakelig et stort innenlandsk flytteoverskudd som førte til vekst i byen, mens nettoinnvandring til Trondheim var lavere enn på flere år (se tabell 1 nedenfor). Trondheim har igjen hatt stor tilflytting i tredje kvartal i år, men det er uvisst hvor mye som skyldes innenlandsk tilflytting eller innvandring.



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

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

Tabell 1: Folkemengdens bevegelser i løpet av året 2013-2020 og siste fire kvartal per 1.7.2021

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	1.7.2020 - 1.7.2021
Fødte	2 418	2 421	2 380	2 392	2 291	2 155	2 292	2 114	2 218
Døde	1 221	1 196	1 216	1 219	1 322	1 237	1 261	1 166	1 159
Fødselsoverskudd	1 197	1 225	1 164	1 173	969	918	1 031	948	1 059
Innvandring	2 828	2 725	2 624	2 637	2 831	2 676	2 783	1 886	2 197
Utvandring	1 893	1 639	1 776	1 659	1 444	1 394	1 275	1 233	1 810
Nettoinnvandring	935	1 086	848	978	1 387	1 282	1 508	653	387
Innenlandsk innflytting	8 811	9 060	9 215	9 307	9 574	9 152	9 454	9 970	10 588
Innenlandsk utflytting	8 596	8 407	8 756	8 380	8 837	8 710	9 074	9 153	9 965
Netto innenlandsk flytting	215	653	459	927	737	442	380	817	623
Befolkningsvekst	2 374	2 950	2 465	3 094	3 081	2 640	2 928	2 432	2 083
Folkemengde ved utgang av året	188 005	190 955	193 420	196 514	199 595	202 235	205 163	207 595	207 415
Prosentvis vekst	1,28	1,57	1,29	1,60	1,57	1,32	1,45	1,19	1,01

Kilde: Statistisk sentralbyrå. Tabell 01222.

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

Fødselsoverskuddet (fødte minus døde) er mer stabilt enn flyttestrømmene til Trondheim. Antallet døde hittil i år ser ut til å holde seg på samme lave nivå som i fjor, som var sju prosent lavere enn i 2019. Tall fra helsestasjonene i Trondheim i september tyder på at antall fødte i 2021 kan bli om lag 2 350. Det vil i så fall være det høyeste tallet siden 2013. 2 350 fødte samsvarer også godt med fjorårets befolkningsprognose (TR2020). 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

Økning i antall fødte er det tatt høyde for i handlings- og økonomiplanen for 2022-25. Et lavt antall døde og økning i antall fødte vil gi et større fødselsoverskudd i 2021 enn de siste årene.

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

Befolkningsveksten de kommende årene

For handlings- og økonomiplanen 2022-2025 ble det brukt en justert befolkningsprognose (TR2020_T2021). Gitt koronarestriksjonene og den økonomiske usikkerheten la den opp til en befolkningsvekst på litt under 2 400 personer i 2021. Det er høyere enn SSBs middelprognose (litt under 2 200 personer), men rundt 400 personer lavere enn den befolkningsveksten som kan forventes basert på tall fra folkeregisteret per oktober 2021. Trondheim ser dermed igjen ut til å være en av de storbyene som har greid seg bedre enn forventet i koronaårene 2020-2021.

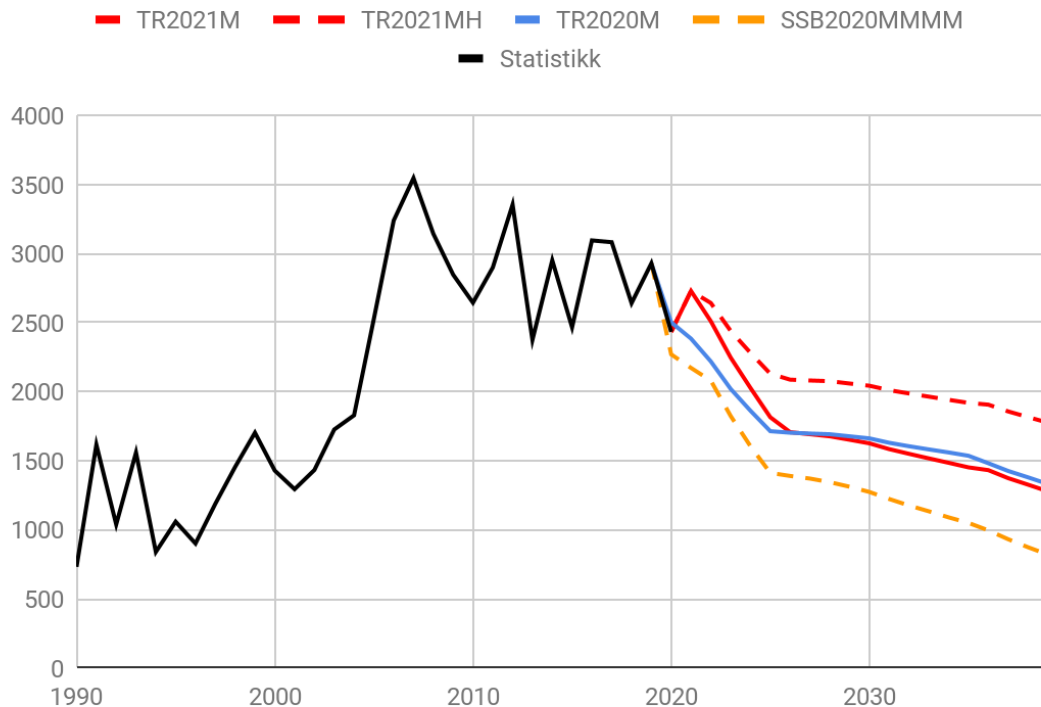
I årets befolkningsprognose for middels vekst (TR2021M) vil befolkningsveksten justeres opp for 2021, men lik foregående prognoser legger den opp til en fallende befolkningsvekst i Trondheim i kommende år. Forutsetningen om fallende vekst kommer av en synkende nettoinnvandring til Norge som er forventet å synke videre. I tillegg er det befolkningsnedgang i landsdeler hvorfra flest folk historisk sett har flyttet til Trondheim (som Nord-Norge).

Den forventede nedgangen i vekst baserer seg på framskrivninger av nettoflytting hentet fra Statistisk sentralbyrå. SSB har hatt en fallende vekst i Trondheim i flere av sine siste prognoser. Den ventede nedgangen har så langt blitt mindre enn ventet. For å illustrere usikkerheten ved dette er Kommunedirektøren i gang med å utarbeide en middels-høy prognose i år (TR2021MH) der forskjellen mellom forventet nettoflytting fra SSB og faktisk nettoflytting korrigeres for. Dette alternativet viser utviklingen som følge av noe høyere flytteoverskudd enn i mellomalternativet.

Figur 2 nedenfor viser hvordan befolkningsveksten i kommunen har utviklet seg siden 1990 og hvordan veksten fram mot 2039 har blitt vurdert i årets prognosealternativ for Trondheim (TR2021M og TR2021MH), fjorårets alternativ for Trondheim (TR2020M) og SSBs siste prognose for Trondheim (SSB2020MMMM). Forskjellen mellom SSBs og Trondheims prognoser (TR2021M og TR2021MH) er at Trondheim legger opp til færre døde og litt flere fødte, noe som gir et økende fødselsoverskudd i kommunen. Trondheims prognosealternativ TR2021MH har en høyere nettoflytting enn TR2021M.

Boligbygging

En bolig regnes som tatt i bruk dersom det er gitt ferdigattest eller midlertidig brukstillatelse. I perioden 1.1.2021 til 5.10.2021 ble det tatt i bruk 1 276 nye boliger i Trondheim. I omtrent samme periode i 2020 ble det tatt i bruk 1 458 boliger. Det er for tidlig å si hvordan boligbyggingen totalt i 2021 blir sammenlignet med 2020.



Figur 2: Befolkningsvekst år 1990-2020. Prognoser per år 2020-2039. Trondheim kommune

Kilder: Statistisk sentralbyrå og befolkningsprognoser for Trondheimsregionen TR2020M, TR2021M og TR2021MH.

Antall rammetillatelser gir en indikasjon på hvor mange boliger som vil bli bygd framover. Det er så langt i 2021 gitt rammetillatelse til 1 514 nye boliger i Trondheim. Dette er litt færre enn på samme tid i 2020 (1 689). Siden 1.1.2018 er det gitt rammetillatelser for 4 450 boliger som ennå ikke er tatt i bruk. På samme tidspunkt i fjor var tilsvarende tall på omtrent samme nivå (4 600 boliger). På bakgrunn av dette er det grunn til å tro at boligbyggeaktiviteten vil bli høy også i 2022.

Det er mer detaljert informasjon om boligbygging i forrige orientering 20.4.2021 i sak 131/21 "Orientering om befolkningsutvikling og boligbygging, mars 2021", eller 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, samt arealer avsatt til boligformål i kommuneplanens arealdel. 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.

Tabellen nedenfor viser kartlagt boligpotensial i boligfeltbasen per 1.1. for årene 2016-2021. 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. I 2021 har det totale boligpotensialet falt fra 45 600 i 2020 til 41 100 i 2021. Dette er på nivå med totalt boligpotensial i 2016-2017.

Reduksjonen i boligpotensial kommer av at boligfelt har blitt vedtatt omregulert fra boligformål til hovedsakelig LNF-formål (bystyresak 60/21). Areal som ble tatt ut av boligfeltbasen er KPA-felt uten område- eller detaljplanlegging (ca. 3 550 boliger), igangsatte- og vedtatte områdeplaner (ca. 1250 boliger for Øvre Rotvoll og Overvik) og en del av en igangsatt detaljplan (170 boliger for Reppevegen). Dette er til sammen 5 000 boliger. Medregnet andre endringer i boligfeltbasen i 2020, som boliger tatt i bruk, men også tilgang av nye boligfelt, får vi en netto nedgang i totalt boligpotensial på 4 500 boliger.

De barneskolekretsene med høyest boligpotensial per 2021 er Lilleby (6 600 boliger, hvorav 3 100 er kommunedelplan for Nyhavna), Lade (3 000), Nardo (2 700, hvorav 1 200 er områdeplan for Tempe og Valøya), Eberg (2 700, hvorav 1 900 er områdeplan for Brøset) og Strindheim (2 600, hvorav 1 700 er Leangen Travbane). Se vedleggstabell A for mer informasjon om boligpotensial per barneskolekrets.

Tabell 2: Kartlagt boligpotensial i Trondheim. Per 1.1.2016-2021.

Planstatus	Trondheim uten Klæbu						Trondheim med Klæbu					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Vedtatt detaljplan	9 731	9 834	11 342	12 890	14 911	15 126					16 206	16 273
Igangsatt detaljplan	11 545	12 473	11 608	12 726	13 161	14 185					13 621	14 787
Vedtatt områdeplan	3 187	2 367	2 246	4 129	3 857	3 509					4 304	3 956
Igangsatt områdeplan	5 424	6 573	4 776	2 824	2 824	1 183					2 824	1 183
KPA/vedtatt KDP	8 683	7 819	10 531	8 495	8 501	4 741					8 631	4 871
Sum boligfeltbasen	38 569	39 066	40 503	41 064	43 254	38 744	40 876	41 403	42 814	43 508	45 586	41 070

Kilde: Boligfeltbasen 29.9.2016, 2.1.2018, 23.11.2018, 18.9.2019, 1.10.2020, 17.9.2021

Tabellen over viser utvikling i boligpotensial i Trondheim kommune med og uten Klæbu i perioden 2016-2021. For Trondheim med Klæbu vises kun boligpotensialet fordelt etter plansatus etter kommunesammenslutningen i 2020. Avsnittene nedenfor vil redegjøre for utviklingen i Trondheim med Klæbu fra 2020 til 2021 per "planstatus".

Vedtatt detaljplan 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. I denne kategorien ble det tatt i bruk 1 600 boliger i løpet av 2020. Mest i boligfeltene "Nardobakken 4" (251 studentboliger), "Lilleby Triangel" (147 boliger) og "Granåsen gård vest" (133).

Selv om det har blitt tatt i bruk mange boliger har ikke boligpotensialet blitt redusert i kategorien "*Vedtatt detaljplan*" mellom 2020 og 2021. Dette skyldes blant annet at flere planer har blitt vedtatt siden sist oppdatering; "Anne-Kath. Parows veg, gnr/bnr 315/579" (708 boliger) og "Haakon VII's gate 4, Autronica" (303) og "Lilleby felt B5" (135). Skolekretser med størst potensial i denne kategorien er Strindheim (1 963), Lade (1 710), Åsheim (1 430), Lilleby (1 328) og Sørborgen (991) (se vedleggstabell A).

Igangsatt detaljplan omfatter både igangsatte detaljplaner og igangsatte områdeplaner uten krav om detaljregulering. Av boligpotensialet på 13 621 per 1.1.2020 er om lag 1 500 overført til kategorien *vedtatt detaljplan* i årets boligfeltbase. Likevel har potentialet i sum i denne kategorien økt med 1 166 boliger mellom 2020 og 2021. Dette skyldes at anslått boligpotensial for noen igangsatte planer har blitt endret og at det har kommet til nye boligfelt. De største nye detaljplanene er "Brøset Nord" (750), "Nyhavna del 2, Maskinistgata 2" (231), "Nardovegen 10" (230) og "Leirfossvegen 71" (217).

Vedtatt områdeplan inkluderer vedtatte områdeplaner med krav om detaljregulering der detaljregulering ikke er igangsatt. Boligpotensialet i denne kategorien har i sum falt med 348 boliger til 3 956 boliger mellom 2020 og 2021. Dette skyldes tilbakeføring til LNF av deler av Overvik områdeplan (anslått ca. 805 boliger), samt at det er igangsatt detaljplaner med bakgrunn i områdeplan; "Brøset Nord" og "Overvik B2 og B1 nord". Samtidig økte boligpotensialet i "vedtatt områdeplan" ved at Øvre Rotvoll områdeplan (1201 boliger) ble vedtatt. Andre områder i denne kategorien er resterende deler av områdeplanene for Gjellan-Trøåsen, Lilleby, Lade allé, Saupstad senter og Skarpsnovegen i Klæbu.

Igangsatt områdeplan omfatter nå kun områdeplan for Tempe og Valøya (1 183) etter at områdeplan for Øvre Rotvoll ble vedtatt. Tilbakeføring av deler av Øvre Rotvoll til LNFR førte til en reduksjon i potentialet med 440 boliger før planen ble vedtatt.

KPA/vedtatt KDP omfatter kommunedelplanen (KDP) for Nyhavna og areal avsatt til boligformål i kommuneplanens arealdel (KPA). Fra 2020 til 2021 gikk boligpotensialet i denne kategorien ned med 3 760 boliger. Av dette skyldes 3 550 tilbakeføring til LNF, samt at det ble igangsatt detaljplan for del av KDP for Nyhavna (231 boliger). De største KPA-feltene som ble fjernet var Rotvoll-feltene ved omkjøringsveien (1 300), Foldal gård (1 100) og jordene ved NTNU Dragvoll (1 000 boliger). Store gjenstående feltene i denne kategorien er Nyhavna (2902), Vikåsen (437) og Fortunalia Øst (407). Det er større usikkerhet knyttet til boligpotensialet i denne kategorien enn de øvrige kategoriene da arealene har kommet kort i planleggingen.

Noen felt er satt på vent av mangel på den nordlige E6-tilkoblingen for Brundalsforbindelsen. Dette er Øvre Rotvoll områdeplan (1201 boliger), søndre del av Granåsen gård øst (540), samt fire mindre detaljplaner (160). Til sammen rundt 1 900 boliger.

Igangsatt kommunedelplaner er ikke inkludert i denne oppsummeringen. Det er kun en igangsatt kommunedelplan, kommunedelplan for Sluppen (anslått 3 500 boliger).

Boligbygging utenfor boligfeltbasen

Boligfeltbasen fanger opp ca. 80 prosent av boligbyggingen i Trondheim (omtrent 1 600 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 20 prosent av boligbyggingen i Trondheim. I tillegg igangsettes det hvert år reguleringsplaner for nye fortettingsprosjekt som fører til at boligfeltbasen vokser og at vi i årene framover vil få boligbygging i andre boligfelt enn de som er inkludert i dagens boligfeltbase. 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. 2016-2020.

År tatt i bruk	2016	2017	2018	2019	2020	Gjennomsnitt	Andel
I felt	1 892	1 575	1 537	1 312	1 629	1 589	82 %
Utenfor	365	371	342	347	312	347	18 %
Total	2 257	1 946	1 879	1 659	1 941	1 936	100 %
Lokal matrikkel per	16.01.2017	15.02.2018	15.02.2019	14.02.2020	15.02.2021		
Boligfeltbase per	29.09.2016	02.01.2018	26.09.2018	18.09.2019	01.12.2020		

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. 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 og hittil i år hadde Trondheim høyest prosentvis befolkningsvekst av de fire største storbykommunene (Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger).

De nyeste tallene fra helsestasjonene i Trondheim tyder på at antall fødte i 2021 kan bli om lag 2 350. Det vil i så fall være det høyeste tallet siden 2013. 2 350 fødte samsvarer også godt med fjorårets befolkningsprognose (TR2020). Kommunedirektøren følger denne situasjonen nøye, da en økning i antall fødte vil få betydning for behovet for barnehageplasser og etter hvert skoler. En viss økning i antall fødte er tatt høyde for i handlings- og økonomiplanen for 2022-25.

Boligbygging og boligpotensial

Bystyre vedtok i sak 60/21 å omregulere områder fra framtidig boligformål i kommuneplanens arealdel til hovedsakelig LNF. Dette reduserte det langsiktige boligpotensialet i Trondheim med anslagsvis 5 000 boliger. Bystyrevedtaket rørte ikke ved noen vedtatte detaljplaner. Det er omtrent 16 000 boliger i vedtatte detaljplaner, som er om lag boligbyggingen de siste ti årene.

Mange brukstillatelser hittil i 2021 tyder på at høy boligbygging også i 2021. De mange rammetillatelsene som er gitt tyder også på høye tall for 2022. Dette skaper potensielt en sterk konkurranse mellom utbyggingsområdene. Konkurranse kan være bra for boligkjøpere dersom det bidrar til at det utvikles bedre prosjekter som er godt tilpasset kjøperne. Det store antallet ferdigregulerte tomter kan også 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. Dette kan føre til at enkelte planlagte boligprosjekter kan ta lengre tid en planlagt eller at enkelte må omregulere for å treffe markedet bedre.

TRONDHEIM KOMMUNE

I flere områder er manglende skolekapasitet en begrensende faktor for boligbygging. Områder som i dag har begrenset skolekapasitet er vist i [skolekapasitetskartet](#). Kommunedirektøren fremmer en revidert skolebehovsplan som vil se nærmere på kapasitetsutfordringene og rekkefølgen i skoleinvesteringer jamfør bystyrevedtak 28.4.2021 (sak 60/21, punkt 9).

Kommunedirektøren i Trondheim, 1.11.2021

Einar Aassved Hansen
byutviklingsdirektør

Håkon Strand
rådgiver

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift

Vedlegg: Boligpotensial 1.1.2021 etter planstatus og barneskolekrets