

Styrelsen för Stockholm Avfall AB

Stockholm Vatten och Avfalls yttrande om stadsrevisionens fördjupande granskning av "Cirkulär hantering av material och avfall från rivning och byggnation"

FÖRSLAG TILL BESLUT

Styrelsen föreslås besluta

att godkänna bolagets förslag till åtgärder utifrån lämnade rekommendationer och överlämna svaret till Stockholm Vatten och Avfall AB för vidare hantering

Christian Rockberger
Verkställande direktör

Lisbeth Gatenborg
Stabschef
VD-stab

Bilaga: Revisionsrapport nr 1 2025 Cirkulär hantering av material och avfall – Rapport från Stadsrevisionen

Sammanfattning

I rapporten RVK 2025/28, redovisar revisionskontoret resultat och bedömningar från Cirkulär hantering av material och avfall från rivning och byggnation. Den 10 juni 2025 lämnade Revisionskontoret över rapport till Stockholm Vatten och Avfall för yttrande senast den 31 oktober 2025.

Revisionskontorets sammantagna bedömning av det verksamhetsmässiga resultatet i huvudsak säkerställer en cirkulär hantering av material och avfall från rivning och byggnation i enlighet med lagstiftningen krav, men inte utifrån fullmäktiges mål om cirkularitet.

Revisionskontorets sammanfattande bedömning är att SVOA i huvudsak säkerställer en cirkulär hantering av material och avfall från rivning och byggnation i enlighet med lagstiftningen krav, men inte utifrån fullmäktiges mål om cirkularitet. Cirkulära flöden integreras idag inte i någon av de granskade verksamheternas investeringsprocess. Det bör finnas planer för byggnadens hela livscykel, redan under planerings- och uppförandefasen för att säkerställa förutsättningar för bevarande och återbruk under hela processen. Vid entreprenadupphandlingar använder nämnder och bolag de miljökrav som tagits fram gemensamt av Trafikverket, Malmö stad, Göteborgs stad och Stockholms stad, de så kallade "Gemensamma miljökraven för entreprenader" (GME). Bland annat ställs krav på att entreprenören rapporterar statistik avseende projektets bygg- och rivningsavfall. Granskningen visar att statistikinsamling idag sker på frivillig basis eller på grund av krav från den egna nämnden eller bolaget. Det finns i nuläget inte något stadsövergripande, bindande krav på statistikinsamling för bygg- och rivningsavfall. Det innebär att det inte går att fastställa den totala mängden avfall från rivning och byggnationer och därmed inte heller att säkerställa att avfallet minskar i enlighet med fullmäktiges miljömål. Vidare så används inte erfarenheter av cirkularitet i genomförda och pågående entreprenadupphandlingar i styrningen av kommande upphandlingar. Revisionskontoret bedömer att det är viktigt att nämnden och bolagen tar del av, analyserar och använder dessa erfarenheter i sitt arbete.

Av granskningen framkommer att det finns en medvetenhet och en strävan mot cirkularitet, men att arbetet oftast bedrivs parallellt utan tydlig samordning. Revisionskontoret bedömer att en övergripande samordning av de åtgärder som ska bidra till måluppfyllelsen är en viktig del i att uppnå cirkularitet.

Bakgrund

Årligen prövar lekmannarevisorn om bolagets verksamhet sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt och om bolagets interna kontroll är tillräcklig. Den årliga revisionen omfattar granskningar och bedömningar inom områdena: Verksamhet och ekonomi, Intern kontroll och fördjupad granskning.

Revisionen har utförts enligt aktiebolagslagen, kommunallagen, andra tillämpliga lagar, god revisionssed i kommunal verksamhet och kommunens revisionsreglemente samt utifrån bolagsordning och fastställda ägardirektiv. Granskningen har genomförts med den inriktning och omfattning som behövs för att ge en rimlig grund för bedömning av bolagets verksamhet.

Stadsrevisionen lämnade den 10 juni 2025 över rapport från fördjupad granskning avseende "Cirkulär hantering av material och avfall från rivning och byggnation" för granskningar och bedömningar av verksamheten samt yttrande. Yttrandet ska vara stadsrevisionen tillhanda senast den 31 oktober 2025.

ÄRENDET

Sammanfattning av granskningsresultat samt bolagets analys och kommentar till åtgärder.

Bolagets analys och bedömning

Fördjupade granskningar

Nedan sammanfattas revisionens rekommendationer utifrån den fördjupade granskningen som avser "Cirkulär hantering av material och avfall från rivning och byggnation" som genomförts under innevarande år.

Revisionskontorets bedömning

SVOA:s huvudsakliga hantering av avfall består av jord och berg-massor. Byggmaterial är en mycket liten del av det avfall som bolaget genererar. Bolagets entreprenadupphandlingar utgår från GME. Det finns ingen sammanställd övergripande statistik över mängden material och avfall från rivningar och byggnationer som återbrukas eller går till avfall, vilket gör att det inte går att fastställa om mängden avfall minskar i enlighet med fullmäktiges mål. Dock har ett arbete påbörjats med att sammanställa statistik under 2024. I granskningen lyfts flera exempel på upphandlingar som bolaget genomfört med tydligt fokus på cirkularitet. Genom att inkludera cirkularitet i upphandlingsprocessen bedöms det finnas förutsättningar för en effektiv materialhantering. Granskningen visar att bolaget har en struktur för avtalsuppföljning av ställda miljökrav, vilket inkluderar krav på återbruk och hantering av bygg- och rivningsmaterial. Däremot används inte erfarenheter systematiskt om cirkulation från tidigare entreprenader i kommande upphandlingar.

Bolaget rekommenderas att:

Analysera och använda erfarenheter avseende cirkulation och återbruk från genomförda och pågående entreprenadupphandlingar i styrningen inför kommande upphandlingar.

Bolagets åtgärder:

För att säkerställa att erfarenheter tas till vara från tidigare upphandlingar i frågan om cirkularitet och återbruk har SVOA lagt in detta som en särskild rubrik i ärenden om upphandlingsstrategi som beslutas av bolagets inköpsråd. På detta sätt säkerställs styrningen i frågan. Bolaget har vidare lagt in frågan om analys och erfarenhetsutbyte i pågående tvärfunktionellt kategoriarbetet för bygg- och anläggningsentreprenader, vilket i praktiken innebär att avdelning investering och inköpsenheten kommer att ingå i en gemensam arbetsgrupp som genomför denna analys och utredning avseende cirkularitet.

Bolaget rekommenderas att:

integrera cirkularitet och återbruk i investeringsprocessens tidiga skeden.

Bolagets åtgärder:

I bolagets projekstyrningshandbok finns det ett antal mallar som ska användas vid beslutspunkter mellan olika skeden i projektprocessen. I mallarna finns det nu, efter att en uppdatering skett, under rubriken "Hållbarhet" hänvisning till bolagets fem viktigaste hållbarhetsområden och stödtexter vad projektet ska göra för att svara upp mot dessa. Ett av dessa hållbarhetsområden är cirkulär verksamhet under vilken bland annat denna skrivning finns: "Under planering av projektet ska möjlighet till återanvändning av schaktmassor och andra material undersökas". Här ska projektet alltså beskriva hur de tänker arbeta med återbruk, om möjligt, i projektet. Uppföljning av projektledarnas arbete sker av projektledarnas chefer. Därmed anser bolaget att integrering har skett gällande cirkulär hantering av bygg- och rivningsavfall. Arbetet med cirkularitetsfrågan kommer dessutom att fortsätta utifrån den nulägesanalys som pågår under 2025 där frågan kring vilka material och mängder som återanvänds inom bygg- och anläggningsprojekt och bedöm potential för utökad återanvändning ses över. Utifrån de svar som analysen ger är tanken att bolaget ska fortsätta arbeta med aktiviteter under 2026 för att just öka cirkuleringen av material, utöver massor, i framförallt ledningsnätsprojekt.

SLUT



Stockholms
stad

Cirkulär hantering av material och avfall från rivning och byggnation

Revisionsår 2025, nr 1

Stadsrevisionen

Dnr: RVK 2025/28

Stadsrevisionen i Stockholms stad är kommunfullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs av stadens nämnder och bolag. På stadens webbplats, start.stockholm/re-vision, finns revisionsrapporter publicerade. För att prenumerera på stadsrevisionens informationsbrev, uppge e-postadress till revision.rvk@stockholm.se.

Till

Kommunstyrelsen
Exploateringsnämnden
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
Stadsbyggnadsnämnden
Stockholms Stadshus AB
AB Stockholmshem
Stockholm Vatten och Avfall AB

Cirkulär hantering av material och avfall från rivning och byggnation

Revisorsgrupp 1 har den 10 juni 2025 behandlat bifogad revisionsrapport (nr 1 2025).

Vi revisorer bedömer att de granskade verksamheterna i huvudsak säkerställer lagstiftningens krav om cirkulär hantering, men inte fullmäktiges mål. Det finns t.ex. inte någon sammanställd stadsövergripande statistik för bygg- och rivningsavfall, vilket innebär att det inte går att mäta om avfallet minskar i enlighet med miljömålet.

Vi bedömer att styrelser och nämnder bör implementera cirkularitet och återbruk redan i tidiga skeden. Vidare bör erfarenheter från genomförda och pågående entreprenadupphandlingar omhändertas i kommande upphandlingar. Vi bedömer slutligen att samverkan och uppföljning avseende tillsynen bör stärkas.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och AB Stockholmshem samt Stockholm Vatten och Avfall AB. Rapporten överlämnas även till kommunstyrelsen och Stockholms Stadshus AB för möjlighet till yttrande. Yttranden ska ha inkommit till revisorsgrupp senast 31 oktober 2025.

På revisorernas vägnar.

Bosse Ringholm
Ordförande

Therese Kandeman
Sekreterare

Sammanfattning

Bakgrund

Avfall från byggnationer och rivningsprojekt utgör den största delen av Stockholms stads totala avfallsmängd. För att uppnå ett fossilfritt Stockholm år 2040 krävs, enligt fullmäktige, en övergång till cirkulära flöden av avfall. Revisionskontoret har därför granskat om exploateringsnämnden, Stockholm Vatten och Avfall AB (SVOA) samt AB Stockholms hem säkerställer en cirkulär hantering av material och avfall från rivningar och byggnationer. Miljö- och hälsoskyddsnämnden och stadsbyggnadsnämnden har granskats utifrån tillsynsansvaret.

Nedan följer en sammanfattning av granskningen som har genomförts med stöd av konsult. Konsultrapporten kan beställas av revisionskontoret, revision.rvk@stockholm.se.

Revisionskontorets bedömning

Revisionskontorets sammanfattande bedömning är att exploateringsnämnden, SVOA och AB Stockholms hem i huvudsak säkerställer en cirkulär hantering av material och avfall från rivning och byggnation i enlighet med lagstiftningens krav, men inte utifrån fullmäktiges mål om cirkularitet. Miljö- och hälsoskyddsnämnden och stadsbyggnadsnämnden bedöms i huvudsak säkerställa en tillsyn utifrån lagstiftningens krav.

En viktig framgångsfaktor för att bygga cirkulärt är, enligt Boverket, att redan tidigt i processen tänka cirkulärt. Cirkulära flöden integreras idag inte i någon av de granskade verksamheternas investeringsprocess. Det bör finnas planer för byggnadens hela livscykel, redan under planerings- och uppförandefasen för att säkerställa förutsättningar för bevarande och återbruk under hela processen.

Vid entreprenadupphandlingar använder nämnder och bolag de miljökrav som tagits fram gemensamt av Trafikverket, Malmö stad, Göteborgs stad och Stockholms stad, de så kallade "Gemensamma miljökraven för entreprenader" (GME). Bland annat ställs krav på att entreprenören rapporterar statistik avseende projektets bygg- och rivningsavfall. Granskningen visar att statistikinsamling idag sker på frivillig basis eller på grund av krav från den egna nämnden eller bolaget. Det finns i nuläget inte något stadsövergripande, bindande krav på statistikinsamling för bygg- och rivningsavfall. Det innebär att det inte går att fastställa den totala mängden avfall från rivning och byggnationer och därmed inte heller att säkerställa att avfallet minskar i enlighet med fullmäktiges miljömål. Vidare så används

inte erfarenheter av cirkularitet i genomförda och pågående entreprenadupphandlingar i styrningen av kommande upphandlingar. Revisionskontoret bedömer att det är viktigt att nämnden och bolagen tar del av, analyserar och använder dessa erfarenheter i sitt arbete.

Av granskningen framkommer att det finns en medvetenhet och en strävan mot cirkularitet, men att arbetet oftast bedrivs parallellt utan tydlig samordning. Revisionskontoret bedömer att en övergripande samordning av de åtgärder som ska bidra till måluppfyllelsen är en viktig del i att uppnå cirkularitet.

I nedanstående avsnitt redogörs övergripande iakttagelser, bedömningar samt rekommendationer per nämnd och bolag.

Exploateringsnämnden

Exploateringsnämndens entreprenadupphandlingar utgår från GME. Nämnden har ingen sammanställd övergripande statistik över mängden material och avfall från rivningar och byggnationer som återbrukas eller går till avfall, vilket gör att det inte går att fastställa om mängden avfall minskar i enlighet med fullmäktiges mål.

Vidare så används inte erfarenheter av cirkularitet i genomförda och pågående entreprenadupphandlingar i styrningen av kommande upphandlingar.

Granskningen visar även att nämnden inte inkluderar cirkularitet och återbruk i investeringsprocessen. Genom att redan i exploateringsfasen integrera cirkularitet och återbruk kan nämnden möjliggöra en ökad cirkulär hantering av material och avfall vid rivning och byggnation.

Rekommendationer

Exploateringsnämnden rekommenderas att:

- analysera och använda erfarenheter avseende cirkulation och återbruk från genomförda och pågående entreprenadupphandlingar i styrningen inför kommande upphandlingar.
- integrera cirkularitet och återbruk i investeringsprocessens tidiga skeden.

AB Stockholmshem

AB Stockholmsshems entreprenadupphandlingar utgår även dem från GME. Liksom exploateringsnämnden saknar bolaget sammanställd övergripande statistik över mängden material och avfall från rivningar och byggnationer som återbrukas eller går till avfall. Det går därför inte att fastställa om mängden avfall minskar i enlighet med fullmäktiges mål.

Av granskningen framgår det även att bolaget genomför löpande stickprov av miljökrav i upphandlingar. Bolaget har en rutin för uppföljning av byggavfall i ny- och ombyggnadsprojekt. Rutinen innebär att projekt som överskrider 50 mnkr, eller där det bedöms nödvändigt, ska ha mål om återbruk och en maximal nivå för deponi. Uppföljning sker både löpande och vid projektets slut. I projektens slutrapporter sammanställs rivnings- och byggavfall i vikt (kg) och viktprocent för respektive avfall. Slutrapporten överlämnas till miljösamordnare för godkännande, men delges inte bolagsstyrelsen. Däremot får bolagets ledningsgrupp regelbunden information om bolagets generella hållbarhetsarbete. Erfarenheter om cirkulation från tidigare entreprenader i kommande upphandlingar används inte aktivt. Vidare visar granskningen att bolaget inte inkluderar cirkularitet och återbruk i investeringsprocessen. Genom att integrera cirkularitet och återbruk i tidiga skeden kan bolaget möjliggöra en ökad cirkulär hantering av material och avfall vid rivning och byggnation.

Rekommendationer

AB Stockholmskem rekommenderas att:

- analysera och använda erfarenheter avseende cirkulation och återbruk från genomförda och pågående entreprenadupphandlingar i styrningen inför kommande upphandlingar.
- integrera cirkularitet och återbruk i investeringsprocessens tidiga skeden.

Stockholm Vatten och Avfall AB

SVOA:s huvudsakliga hantering av avfall består av jord och bergmassor. Byggmaterial är en mycket liten del av det avfall som bolaget genererar.

Bolagets entreprenadupphandlingar utgår från GME. Det finns ingen sammanställd övergripande statistik över mängden material och avfall från rivningar och byggnationer som återbrukas eller går till avfall, vilket gör att det inte går att fastställa om mängden avfall minskar i enlighet med fullmäktiges mål. Dock har ett arbete påbörjats med att sammanställa statistik under 2024. I granskningen lyfts flera exempel på upphandlingar som bolaget genomfört med tydligt fokus på cirkularitet. Genom att inkludera cirkularitet i upphandlingsprocessen bedöms det finnas förutsättningar för en effektiv materialhantering. Granskningen visar att bolaget har en struktur för avtalsuppföljning av ställda miljökrav, vilket inkluderar krav på återbruk och hantering av bygg- och rivningsmaterial. Däremot används inte erfarenheter systematiskt om cirkulation från tidigare entreprenader i kommande upphandlingar.

Bolaget inkluderar inte cirkularitet och återbruk i investeringsprocessen. Genom att integrera cirkularitet och återbruk i tidiga skeden kan bolaget möjliggöra en ökad cirkulär hantering av material och avfall vid rivning och byggnation.

Rekommendationer

Stockholm Vatten och Avfall AB rekommenderas att:

- analysera och använda erfarenheter avseende cirkulation och återbruk från genomförda och pågående entreprenadupphandlingar i styrningen inför kommande upphandlingar.
- integrera cirkularitet och återbruk i investeringsprocessens tidiga skeden.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har tillsynsansvar enligt miljöbalken. Tillsynen ska säkerställa att föreskrifter som framgår i miljöbalken följs. Det innebär att nämnden ska utöva kontroll och informera om villkor för miljöfarlig verksamhet. Nämnden har också en stödjande roll gentemot andra nämnder och bolag i deras arbete med miljö och klimat.

Granskningen visar att samverkan mellan miljö- och hälsoskyddsnämnden och stadsbyggnadsnämnden måste stärkas. I dagsläget finns t.ex. inte någon struktur som möjliggör att miljö- och hälsoskyddsnämnden deltar i stadsbyggnadsnämndens behandling av rivningsansökan. Det saknas även en rutin, hos stadsbyggnadskontoret, för att meddela miljöförvaltningen när en rivningsansökan beviljats av stadsbyggnadsnämnden. I nuläget måste miljöförvaltningen aktivt leta fram ärenden i stadsbyggnadsnämndens bygg- och plan-tjänst och kontakta aktuell verksamhetsutövare. I de fall miljöförvaltningen får information om att verksamhetsutövaren har ett godkänt rivningslov, saknas ofta information om när rivningen kommer att ske. Det beror på att det inte finns någon skyldighet för verksamhetsutövaren att meddela stadsbyggnadskontoret när de startar rivningen. Tidsspannet rör sig från en månad till flera år, vilket innebär en risk att inspektionen sker först efter det att rivningen är avslutad. Det kan bidra till att brister inte upptäcks i tid eller alls. Eftersom det ofta krävs specialistkunskaper i tillsynen, exempelvis för att identifiera risker kopplade till farligt material, beskrivs det även vara svårt att upptäcka brister i samband med tillsynen.

Granskningen visar att nämndens uppföljning av rivningsverksamheten 2024 redogör för antal genomförda inspektioner och pågående arbete, men att det saknas information om resultatet och eventuella avvikelser vid dessa inspektioner.

Rekommendationer

Miljö- och hälsoskyddsnämnden rekommenderas att:

- i samverkan med stadsbyggnadsnämnden besluta om en rutin för mottagande och beslut av rivningsansökningar.
- i den årliga uppföljningen av rivningsverksamhet även inkludera resultat och eventuella avvikelser som framkommit under året.

Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämnden ansvarar för tillsynen som faller inom ramen för plan- och bygglagen, PBL. Det innebär att nämndens tillsyn till stor del utgår från hur själva bygg- eller rivningsåtgärden går till, samt över de formella momenten i avfallshanteringen, som till exempel inlämnande av anmälan om rivningsåtgärd och kontrollplan.

Nämnden nådde inte årsmålen avseende tillsyn under 2024 och därför beslutade nämnden inför 2025 att prioritera området särskilt. Bland annat fokuserar nämnden på att ärenden hanteras skyndsamt. Granskningen visar dock att det saknas en tydlig planering, prioritering och uppföljning av tillsynen. Exempelvis är det inte tydligt i tillsynsplanen vilka områden och aktiviteter som ska genomföras samt att avvikelser vid tillsynen ska följas upp. Vidare rapporteras inte resultatet av genomförd tillsyn, inklusive avvikelser, till nämnden. Genom att tydliggöra detta kan nämnden stärka styrningen och uppföljningen av tillsynen.

I samband med granskningen framgår det även att samverkan med miljö- och hälsoskyddsnämnden kan stärkas ytterligare i samband med mottagande och kontroll av rivningsansökningar. En starkt samverkan gynnar båda parter och kommer i förlängningen även att främja kommunkoncernens miljöarbete.

Rekommendationer

Stadsbyggnadsnämnden rekommenderas att:

- stärka styrningen och uppföljning av nämndens tillsyn genom att exempelvis tydliggöra områden och aktiviteter i tillsynsplanen, samt när eventuella avvikelser som identifieras vid tillsyn ska följas upp.
- i samverkan med miljö- och hälsoskyddsnämnden besluta om en rutin för mottagande och beslut av rivningsansökningar.
- säkerställa att resultatet av genomförd tillsyn, inklusive avvikelser, rapporteras till nämnden.