

**Handläggare**  
Monika Gerdhem  
Telefon: 08-508 28 897**Till**  
Miljö- och hälsoskyddsnämnden  
2025-09-30, p. 15

## **Cirkulär hantering av material från avfall och byggnation - Revisionsrapport nr 1/2025**

Remiss från Revisionskontoret, revisorsgrupp 1

### **Förvaltningens förslag till beslut**

Godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

### **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 Stockholmskem säkerställer en cirkulär hantering av material och avfall från rivningar och byggnationer. Miljö- och hälsoskyddsnämnden och stadsbyggnadsnämnden har granskats utifrån tillsynsansvaret. Granskningen har genomförts med stöd av konsult. En revisionsrapport, *bilaga 1*, har tagits fram med anledning av granskningen och revisionskontoret har nu remitterat miljö- och hälsoskyddsnämnden rapporten för yttrande senast den 31 oktober.

### **Ärendet**

Revisionskontorets sammanfattande bedömning är att exploateringsnämnden, SVOA och AB Stockholmskem 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, men det finns några områden som behöver förbättras.

De områden som lyfts fram är samordningen mellan stadsbyggnadskontoret och miljöförvaltningen när det gäller bygg- och rivningsobjekt. Vidare lyfts att uppföljningen av tillsynen när det gäller bygg- och rivningstillsyn är bristfällig. Mot den

[Nivå 1]  
[Nivå 2]

[Besöksadress]  
[Postadress]  
[Postnr] [Ort]  
Telefon [Telefon]  
Växel [Växel]  
Fax [Fax]  
e-postadress  
[hemsida]

bakgrunden är revisionskontorets rekommendationer till miljö- och hälsoskyddsnämnden att:

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

I bilagan till revisionsrapporten utvecklar revisionskontoret de uppfattade bristerna mer detaljerat.

### **Bilagan till revisionsrapporten**

I bilagan till rapporten, *bilaga 2*, anges bl.a. att granskningen visar att det är svårt att följa hur nämndens egna mål och aktiviteter, som är nedbrutna från Kommunfullmäktiges mål, knyter an till specifika program och planer. Detta försvårar uppföljningen av nämndens arbete med miljöprogrammet och klimathandlingsplanen. För att förbättra arbetet föreslås att styrningen tydliggörs utifrån mål från fullmäktiges antagna program, vilket inkluderar att tydliggöra målen utifrån mätbarhet och uppföljbarhet. Vidare föreslås att nämnden verkar för en bättre samverkan, både när det gäller cirkularitet och i tillsynsprocessen, med stadsbyggnadsnämnden. Dessutom bör målstyrningen utvecklas utifrån önskade effekter snarare än enbart genomförda aktiviteter.

I bilagan till rapporten konstateras vidare att det finns betydande brister i mätbarhet, statistik och samordning mellan olika aktörer. För att uppnå de uppsatta miljömålen krävs en mer systematisk och samordnad insats, inklusive utveckling av adekvata indikatorer och en förbättrad uppföljning av avfallshanteringen. Uppföljning och rapportering till ansvariga styrelser/nämnder bedöms inte tillräcklig. I de mål och aktiviteter där flera nämnder/bolag deltar är det inte tydligt vilken roll den som är delansvarig ska ta, det är inte heller tydligt på vilka grunder prioriteringar görs och vem som ansvarar för prioriteringar mellan mål och åtgärder.

När det specifikt gäller miljö- och hälsoskyddsnämnden anges i bilagan till rapporten att aktiviteter i verksamhetsplanen följs upp inom ramen för stadens integrerade system för ledning och styrning (ILS), men i nämndens uppföljning av densamma framgår inte till vilket program eller handlingsplan respektive aktivitet i verksamhetsplanen är hänförlig. ILS skapar således en gemensam struktur för nedbrytning och uppföljning av Kommunfullmäktiges mål, men det finns en risk för att den politiska beslutsnivån inte tydligt följer upp resultatet av arbetet utifrån fullmäktiges mål. Flera

av nämndens uppdrag och aktiviteter är utformade som stöd och samordningsinsatser, med få mätbara indikatorer, vilka ofta enbart kommenteras i korthet.

Vidare framförs att när det gäller roll- och ansvarsfördelningen så sker fördelningen internt till stor del via ILS, där aktiviteter och indikatorer fördelas till ansvariga på förvaltningen. För en tydlig hantering av bygg- och rivningsmaterial och avfall anser revisionskontoret dock att roll- och ansvarsfördelningen hade främjats av en tydligare styrning, uppföljning av aktiviteter och uppdrag till nämnden enligt nämndens program och planer.

## **Förvaltningens synpunkter och förslag**

Inledningsvis vill förvaltningen betona att förvaltningen delar Revisionskontorets bedömning att staden ytterligare behöver stärka sin förmåga till intern samverkan kopplat till många olika frågor, bl.a. cirkulär ekonomi som den remitterade rapporten avser. Effektiva former för samverkan är en utmaning, inte minst för större kommuner, och en starkt bidragande orsak till detta är de olika lagstiftningar som en kommun har ett ansvar att följa och som styr de olika uppdrag som olika delar av kommunen ansvarar för.

Miljö- och hälsoskyddsnämndens verksamhet vilar i huvudsak på två ben. Den ena är tillsyns- och kontrollverksamheten inklusive miljöövervakning och den andra det stödjande arbetet med projekt- och programverksamhet inom stadens organisation. När det gäller arbetet med cirkulär ekonomi kompletterar dessa två delar varandra.

Inom ramen för tillsyn enligt miljöbalken granskar nämnden hur verksamhetsutövare hanterar bygg- och rivningsavfall och inom ramen för den stödjande verksamheten deltar nämnden i olika stadsövergripande projekt och budgetuppdrag i syfte att bidra till ökad kunskap kring cirkulära frågor samt stödjer andra delar av staden som arbetar operativt med frågorna. Nämnden bedriver således inte något eget operativt arbete kopplat till byggande och rivande, utan har dels ett tillsynsuppdrag, dels en stödjande expertroll.

Med denna utgångspunkt vill förvaltningen framföra följande synpunkter på Revisionskontorets rapport med tillhörande bilaga.

## **Uppföljning av verksamheten**

När det gäller uppföljningen av nämndens verksamhet måste man skilja på ovan nämnda roller, tillsynsrollen och den stödjande

rollen. Miljöförvaltningen delar inte Revisionskontorets bild att ansvarsfördelning internt inom förvaltningen till stor del sker via ILS. Systemet är i detta sammanhang enbart ett verktyg för aggregerad uppföljning, och uppföljning görs även separat inom respektive verksamhets- och tillsynsområde. Ansvarsfördelningen utgår från avdelningarnas olika ansvarsområden. Linjeverksamheten ansvarar därefter för genomförande.

### *Uppföljning av tillsynen*

Nämndens tillsyn enligt miljöbalken följs upp genom förvaltningens ärendehanteringssystem Ecos, i excelfiler samt i skriftlig dokumentation. Uppföljningen omfattar en mängd olika parametrar, t.ex. totalt antal nedlagda tillsynstimmar för varje bransch som nämnden utövar tillsyn över, hur mycket tid som debiteras per bransch, antal inspektioner som utförs per bransch, antal miljörapporter per bransch som redovisas och granskas, hur många förelägganden som beslutas, antal beslut om miljöstraffavgift som meddelas samt hur många brister av visst slag som noteras i samband med inspektioner inom branscherna. Detta är bara en liten del av all data som samlas in och lagras dels i Ecos, dels i kompletterande excelfiler. Detta material redovisas dock inte för nämnden i sin helhet (då det samlade underlagets omfattning skulle medföra att redovisningen inte vore överblickbar) utan förvaras på förvaltningen som arbetsmaterial, och senare som färdigställt material som kan efterfrågas. Relevanta delar redovisas för miljö- och hälsoskyddsnämnden i aggregerad form i samband med ordinarie uppföljning av verksamheten (tertiärrapporter och verksamhetsberättelse) samt i specifika ärenden till nämnden. Förvaltningen har också tidigare i andra sammanhang överlämnat detta interna underlag till stadens revisorer, exempelvis i samband med granskning av tillsynsintäkter och utförd tid.

Förvaltningen har även ett antal nyckelindikatorer, någon eller några per tillsynsbransch, som syftar till att spegla hur väl olika målsättningar för branschen nås. Det gäller exempelvis resultat för badvattenprovtagning, riktad tillsyn för bostäder, klagomål på störningar i bostäder, halter av utsläpp från verkstäder m.fl. exempel. Några få av dessa nyckelindikatorer är också indikatorer som redovisas i terciärrapporter och verksamhetsberättelse. Den tillsynsbilaga som biläggs nämndens terciärrapport 2 och verksamhetsberättelsen innehåller endast en kortare sammanfattning av tillsynsverksamheten enligt miljöbalken. Syftet med bilagan är att aggregerat och på ett mer övergripande plan redovisa områden som är särskilt intressanta att lyfta, t.ex. för att en positiv utveckling sker i staden inom området eller det finns utvecklingsbehov inom

branschen, vilket exempelvis har varit fallet när det gäller arbetet med bygg- och rivningstillsyn. När det gäller uppföljningen av tillsynsplanen 2024 är det riktigt att inte någon mer detaljerad information redovisades när det gäller bygg- och rivningstillsynen, till skillnad från merparten av övriga tillsynsområden som lyftes fram i tillsynsbilagan och där en något mer detaljerad redovisning av tillsynen gjordes. Förvaltningen tar till sig Revisionskontorets synpunkt i den delen och kommer framöver lyfta fram lite mer detaljerade data även vad gäller bygg- och rivningstillsynen.

Sammanfattningsvis låter sig den detaljuppföljning som förvaltningen gör av tillsynen inte praktiskt genomföras i ILS eller i tertialrapport 2 och verksamhetsberättelsen. Systemet är inte utformat för denna typ av detaljerad uppföljning. Att använda ILS enkom för intern uppföljning av samtliga verksamhetsområden vore inte ändamålsenligt, då systemets struktur inte är anpassat till den uppföljning som behövs inom de olika områdena.

#### *Uppföljning av projekt- och programverksamhet och stödjande verksamhet*

Nämndens stöd- och samordningsinsatser (med få mätbara indikatorer) baseras på miljö- och hälsoskyddsnämndens stödjande roll inom stadens miljö- och klimatarbete. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har inte en styrande roll i detta arbete, den rollen innehas av kommunstyrelsen (stadsledningskontoret). Nämnden är inte heller en genomförandeorganisation som utför åtgärder i den fysiska miljön. Aktiviteter och indikatorer formuleras därför utifrån den rådighet som miljö- och hälsoskyddsnämnden har. Miljöförvaltningen kommer dock, baserat på de synpunkter som lyfts i denna revisionsrapport, se över vilka ytterligare mätbara indikatorer som kan vara lämpliga att införa inom relevanta områden.

### **Styrning och ansvar**

Revisionskontoret lyfter att det saknas mätbara indikatorer och att viss statistikinsamling är baserad på frivillighet eller interna krav hos den verksamhet som levererar statistiken. Miljöförvaltningen vill här förtydliga att eftersom miljö- och hälsoskyddsnämndens roll (vid sidan av rollen som tillsynsmyndighet) är stödjande, och inte styrande, kan inte miljöförvaltningen kräva att icke lagstadgad uppföljning görs. För att formalisera en sådan uppföljning av miljöprogram och andra handlingsplaner krävs en av kommunfullmäktige beslutad indikator. Revisionskontoret påpekar också att nämnden hänvisar till både miljöprogram och

klimathandlingsplan i verksamhetsplanen, men att det inte tydligt framgår till vilket program eller handlingsplan respektive aktivitet är hänförlig. Vid sidan av miljö- och hälsoskyddsnämndens lagstadgade verksamhet som tillsyn och kontroll utgår övriga aktiviteter i verksamhetsplanen från stadens budget och från miljöprogrammet med tillhörande handlingsplaner. Eftersom miljöprogrammet är stadens övergripande styrdokument inom miljö- och klimat är så gott som alla aktiviteter direkt sprungna ur miljöprogrammet, varför det i verksamhetsplanen inte särskilt märks ut att aktiviteterna kopplar till målen i miljöprogrammet.

Förvaltningen delar inte Revisionskontorets bedömning att det finns betydande brister i mätbarhet, statistik och samordning mellan olika aktörer. Däremot delar förvaltningen bedömningen att det finns utvecklingspotential, dock inte att det är betydande brister.

Förvaltningen uppfattar att det i rapporten sker en sammanblandning av uppföljning kopplad till tillsyn respektive stadens egna arbete enligt planer och program. När det gäller utförd tillsyn har förvaltningen statistik vad avser samtliga data kopplade till tillsynen, dvs. nedlagd tid, antal objekt, noterade brister etc.

Förvaltningen delar dock revisorernas uppfattning att en utvecklad samverkan inom staden skulle gynna en ökad cirkularitet. Det tar dock tid att utveckla ändamålsenliga samarbeten. Cirkularitet och cirkulärt byggande är ett brett område där en utmaning är att tillämpbara processer och arbetsformer ännu inte är färdigutvecklade och att marknaden har en central roll.

Förvaltningarna arbetar även utifrån olika lagstiftningar som föreskriver olika krav (med olika processer och tidsfrister). Som exempel kan nämnas att ett lämnat bygg- eller rivningslov inte behöver tas i anspråk omgående, utan gäller i två år.

Stadsbyggnadskontoret kan därmed endast informera miljöförvaltningen om att ett lov har beviljats, inte när det kommer tas i anspråk.

Verksamhetsutövaren har vidare ingen skyldighet enligt lag att informera miljöförvaltningen om när de tar rivningslovet i anspråk och påbörjar arbetet. Det är således inte beroende av samarbetet inom staden huruvida miljöförvaltningen får kunskap om att en rivning faktiskt har påbörjats. Miljöförvaltningen avser dock arbeta vidare för att utveckla samarbeten inom staden, såväl inom ramen för tillsynsverksamheten som för den stödjande verksamheten. Det kommer att gynna arbetet med att förbättra den cirkulära ekonomin i staden.

Anna Hadenius  
Förvaltningschef  
Klicka och skriv förvaltning

Monika Gerdhem  
Avdelningschef  
Klicka och skriv förvaltning

## **Bilagor**

1. Revisionsrapport nr 1 2025 Cirkulär hantering av material och avfall
2. Bilaga till Revisionsrapport nr 1 2025 Cirkulär hantering av material och avfall