

Handläggare
Frida Nordström
08-508 876 16**Till**
Exploateringsnämnden
2025-10-16

Revisionsrapport, cirkulär hantering av material och avfall från rivning och byggnation. Svar på remiss

Förslag till beslut

1. Exploateringsnämnden beslutar att godkänna kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Thomas Andersson
FörvaltningschefAnders Jonsson
Avdelningschef

Sammanfattning

Stadsrevisionen har genomfört en granskning för att bedöma om styrelser och nämnder säkerställer en cirkulär hantering av material och avfall från rivning och byggnation. Revisionskontorets sammanfattande bedömning är att exploateringsnämnden säkerställer cirkulär hantering i enlighet med lagstiftningens krav, men inte utifrån fullmäktiges mål om cirkularitet.

Revisionen rekommenderar exploateringsnämnden att använda erfarenheter avseende cirkularitet och återbruk från genomförda entreprenadupphandlingar i styrningen av kommande upphandlingar. Kontoret instämmer i att erfarenhetsåterföringen kan utvecklas, men understryker att rivning av byggandet utgör en begränsad del av nämndens verksamhet. Marknaden för återbrukat byggnadsmaterial är också begränsad.

Exploateringskontoret
StadsmiljöFleminggatan 4
Box 8189
104 20 Stockholm
Telefon 08-508 876 16
Växel 08-508 276 00
frida.nordstrom@stockholm.se
exploateringskontoret.expl@stockholm.se
Org nr 212000-0142
start.stockholm

Revisionen rekommenderar nämnden att integrera cirkularitet och återbruk i investeringsprocessens tidiga skeden. Nämnden tillämpar stadens investeringsstrategi och instämmer i revisionens bedömning om att projektmodellen saknar vägledning för att bedöma cirkularitet i beslutspunkterna. Däremot bedöms ett projekts påverkan utifrån de tre hållbarhetsperspektiven inför beslut.

I verksamhetsplaneringen bryter nämnden ner kommunfullmäktiges mål och nämndens uppdrag i aktiviteter. Uppföljningen blir därför aktivitetsbetonad. Inför kommande uppföljning kommer kontoret se över möjligheten att tydligare redovisa genomförda aktiviteter och effekter. Omställningsarbetet spänner över många år och ofta är det svårt att redogöra för effekterna inom ett kalenderår.

I ILS, stadens system för ledning och uppföljning, finns en särskild modul för uppföljning av miljöprogrammet. Exploateringskontoret anser att taggning av aktiviteter till miljöprogrammets etappmål är ett bra sätt för att följa nämndens miljömålsarbete.

Exploateringskontoret bekräftar att det saknas uppgifter om den totala mängden avfall och de olika fraktionernas andel. Från och med 2025 ställer nämnden krav på redovisning av avfall i samtliga entreprenadupphandlingar. Kontoret vill dock understryka att avfallsstatistik endast mäter en del av hur väl nämnden arbetar med cirkularitet. I exploateringsprojekten vidtas åtgärder för att avfall överhuvudtaget inte ska uppstå och dessa åtgärder är svårare att kvantifiera.

Remissen

Exploateringsnämnden har fått revisionsrapport om cirkulär hantering av material och avfall från rivning och byggnation (nr 1, 2025) på remiss från stadsrevisionen med sista svarsdatum den 31 oktober 2025. Revisionsrapporten redovisar stadsrevisionens granskning av stadens arbete för att säkerställa en cirkulär hantering av material och avfall från rivning och byggnation utifrån lagstiftningens krav och kommunfullmäktiges mål om cirkularitet, samt ger rekommendationer för att utveckla detta arbete.

Under granskningen har följande revisionsfrågor med tillhörande underfrågor ställts:

- Är granskade styrelser och nämnders styrning tillräcklig avseende hanteringen av bygg- och rivningsmaterial respektive bygg- och rivningsavfall?
- Är roll- och ansvarsfördelning avseende hanteringen av bygg- och rivningsmaterial respektive bygg- och rivningsavfall tydlig?
- Hur säkerställer ansvarig styrelse/nämnd att bygg- och rivningsmaterial respektive bygg- och rivningsavfall hanteras i enlighet med lagkrav och fullmäktiges miljöprogram?
- Sker samverkan (internt och externt) avseende cirkulation av bygg och rivningsavfall i enlighet med fullmäktiges mål och intentioner i miljöprogrammet?
- Sker uppföljning och rapportering avseende hantering av bygg- och rivningsavfall till ansvarig styrelse/nämnd på ett tillräckligt sätt?

Revisionen bedömer att de granskade verksamheterna i huvudsak säkerställer lagstiftningens krav om cirkulär hantering, men inte fullmäktiges mål. Revisionen konstaterar att det saknas stadsövergripande statistik för bygg- och rivningsavfall, vilket gör det svårt att bedöma om avfallet minskar i enlighet med miljömålet.

Revisionen rekommenderar exploateringsnämnden att ta tillvara erfarenheter från genomförda projekt avseende cirkularitet och återbruk i styrningen av kommande upphandlingar. Vidare rekommenderar revisionen att målstyrningen utvecklas utifrån önskade effekter istället för enbart genomförda aktiviteter och att cirkularitet förtydligas i investeringsprocesserna.

Revisionen tycker att det finns en tydlig koppling mellan fullmäktiges klimatmål i budgeten och nämndmålen i verksamhetsplanen. Däremot saknar revisionen samma tydliga koppling till miljömålen i miljöprogrammet även om revisionen konstaterar att aktiviteterna är kopplade till miljöprogrammets mål i ILS, stadens överordnade system för ledning och uppföljning. Revisionen befärar att den politiska beslutsnivån inte tydligt följer upp resultatet av arbetet utifrån fullmäktiges mål. En tydligare beskrivning av genomförda aktiviteters effekt efterfrågas, i syfte att få en bättre förståelse för nämndens bedömning av måluppfyllelsen. Revisionen anser att en tydligare styrning, uppföljning av aktiviteter och uppdrag enligt program

och planer hade gagnat roll- och ansvarsfördelningen. Detta inkluderar även investeringsprocesserna.

Exploateringsnämnden saknar statistik för hur mycket bygg- och rivningsmaterial som återvinns, återbrukas eller går till avfall. Revisionen önskar se en helhetsbild över fördelning mellan olika avfallsfraktioner och de åtgärder som behöver vidtas för att minska mängden avfall.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av avdelningen stadsmiljö. Synpunkter har inhämtats från exploateringskontorets stab.

Exploateringskontorets synpunkter

Exploateringskontoret tycker att det är bra att en granskning av stadens hantering av material och avfall från rivning och byggnation har genomförts. Kontoret kan konstatera att revisionen inte omfattar arbete för cirkulär masshantering. En cirkulär hantering av överskottsmassor har stor potential att minska kostnaderna i infrastruktur- och exploateringsprojekt, samtidigt som det bidrar till en minskad belastning på miljö och en effektivare resurshantering.

Vid framtagande av verksamhetsplan och efterföljande tertialrapportering och verksamhetsberättelse utgår exploateringsnämnden från de anvisningar som skickas ut från stadsledningskontoret. I verksamhetsplaneringen använder exploateringsnämnden den modul i ILS som möjliggör koppling mellan nämndens aktiviteter och etappmålen i miljöprogrammet. Kontoret anser att miljöprogramsmodulen fungerar väl och ger möjlighet till samlad uppföljning av nämndens arbete kopplat till mål och etappmål i programmet. Kontoret tycker inte att hänvisning mellan nämndmål och målen i miljöprogram och klimathandslingplan är att föredra eller att hänvisningen fyller ett syfte som inte redan täcks in av den samlade uppföljning som miljöprogrammodulen medger.

Exploateringskontoret delar revisionens bedömning om att uppföljningen av miljömålen är aktivitetsbetonad. Systemet för uppföljning utgår från budgetåret och uppdrag bryts ner till aktiviteter. Omställningen till en mer cirkulär hantering av resurser är ett långsiktigt arbete och effekterna är svåra att påvisa inom ett kalenderår. Redovisningen blir därför mer i form av resultat än effekt. Inför kommande uppföljning kommer kontoret

se över behovet av och möjligheten till att redovisa de effekter som arbetet hittills resulterat i.

Exploateringsnämnden följer stadens investeringsstrategi och kan i likhet med revisionen konstatera att Stockholms stads projektmodell saknar vägledning för att bedöma cirkularitet i beslutspunkterna. Däremot anger strategin att de olika perspektiven av hållbar utveckling (ekonomisk, miljömässig och social) ska, tillsammans med kommunfullmäktiges mål, tillämpas vid både prioritering, planering och genomförande av stadens investeringar. I alla investeringsbeslut redovisas bedömningen av konsekvenserna ur de tre perspektiven. Cirkularitet har en stark koppling till så väl det ekonomiska som det miljömässiga perspektivet. Indirekt ingår därmed cirkularitet i beslutsunderlaget, även om det skulle kunna förtydligas. Kontoret kan också tillägga att investeringsstrategin styr mot resurseffektivitet exempelvis genom att trycka på ett effektivt nyttjande av redan gjorda investeringar i väg- och ledningsnät, kommunikationer och till viss del även anläggningar för samhällsservice.

Exploateringskontoret instämmer i revisionens bedömning av att en helhetsbild av fördelningen mellan olika avfallsfraktioner saknas, men kontoret anser att åtgärder för att minska mängden avfall kan vidtas även utan denna information. Nämndens avfall uppstår i anläggningsentreprenader och de olika typer av avfall som uppstår är ofta de samma oberoende projekt. Överskottsmassor utgör den i särklass största andelen av avfallet. För att minska projektkostnaderna och för att bidra till miljöprogrammets mål bedriver nämnden ett strukturerat arbetet för att öka återanvändningen av berg- och schaktmassor. Nämndens arbete för ökad återanvändning av massor har dock inte inkluderats i revisionens granskning.

Exploateringskontoret anser att det ändå finns ett behov av att uppskatta avfallsströmmarna. Dels för att identifiera ytterligare åtgärder som kan öka cirkularitet och dels för att underlätta uppföljningen av delar av fullmäktiges mål. Från och med år 2025 ställer exploateringsnämnden krav på att kontrakterade entreprenörer ska redovisa mängd generat avfall samt material som återvunnits eller återanvänts. Motsvarande statistik har under flera år samlats in från ett mindre antal projekt exempelvis i hållbarhetsprofilområdet Norra Djurgårdsstaden. Insamlingen av statistik har varit ett administrativt tungt arbete. I enlighet med

uppdrag i stadens budget för 2025 utreder exploateringsnämnden hur digital insamling av klimat- och miljödata kan införas på bred front i exploateringsprojekten. Digitaliseringen bedöms göra statistiken både mer lättillgänglig och enklare att samla in och sammanställa.

Exploateringskontoret vill tillägga att redovisning av avfallsstatistik inte är ett heltäckande underlag för bedömning av målet om ökad cirkularitet. Vissa betydande åtgärder för ökad cirkularitet inkluderas inte i avfallsstatistiken. När åtgärder vidtas högt uppe i avfallshierarkin uppstår inte avfall. Det kan till exempel vara minskat behov av schakt på grund av anpassad höjdsättningen eller tillämpning av platsspecifika riktvärden vid bedömning av åtgärdsbehov av förorenad mark.

Rivning av befintliga byggnader ingår i ett mindre antal exploateringsprojekt. Exploateringskontoret har i enlighet med handlingsplan för cirkulärt byggande 2021–2024 genomfört ett par pilotstudier i syfte att utreda möjligheten att öka cirkulariteten av rivningsmaterial. Kontoret håller med om att kunskapsåterföringen till kommande projekt där rivning förekommer skulle kunna förbättras, men bedömer att rivning av byggnader utgör en begränsad del av nämndes verksamhet. Även om återbruksinventering och selektiv rivning utförs, så kan det vara svårt att hitta köpare för det material som potentiellt kan återbrukas. Marknaden för återbrukat byggnadsmaterial är utvecklad.

Slut

Bilagor

1. Cirkulär hantering av material och avfall från rivning och byggnation
2. Revisionsrapport 1 2025 Cirkulär hantering av material och avfall från rivning och byggnation