

Februar 2025

Undersøgelse af Aarhus Kommunes myndighedsvaretagelse af udvidelsen af Aarhus Havn

Afrapportering

UU
an

Indholdsfortegnelse

RAPPORTENS AFSNIT:

| | |
|----|--|
| 1. | Indledning og baggrund |
| 2. | Sammenfatning |
| 3. | Analyse af Hovedområde 1.1: Oversigt over planprocessens forløb, aktører og beslutninger |
| 4. | Analyse af Hovedområde 1.2: Hvilke fejl og mangler kan der identificeres i planprocessen? |
| 5. | Analyse af Hovedområde 1.3: Hvad er kerneårsager og forklaringer på de identificerede fejl og mangler i processen? |
| 6. | Analyse af hovedområde 2: Hvilke centrale lærings- og forbedringsbehov kan identificeres og iværksættes, hvis fejl og mangler skal minimeres fremadrettet? |
| | Bilag 1: Uddybende gennemgang af det tilgængelige beslutningsgrundlag |
| | Bilag 2: Planjuridisk vurdering af praksis i lignende sager om havneudvidelse |

LÆSEVEJLEDNING

Denne rapport udgør afrapporteringen af den eksterne undersøgelse af forhold relateret til Aarhus Kommunes arbejde med tilvejebringelse af planlægningsgrundlag for udvidelse af yderhavnen på Aarhus Havn (herefter havneudvidelsen). Undersøgelsen er iværksat efter beslutning fra Rådmanden for Teknik og Miljø. Kommissoriet for undersøgelsen er tilgået Byrådet i forbindelse med undersøgelse igangsættelse.

MUUSMANN A/S (herefter MUUSMANN) har på baggrund af kommissoriet gennemført undersøgelsen for Aarhus Kommune, Teknik og Miljø.

Rapporten er inddelt i seks hovedafsnit:

- 1. Indledning og baggrund.** Her beskrives kort undersøgelsens baggrund, formål og de aktiviteter og den tilgang, som er benyttet i den gennemførte undersøgelse.
- 2. Sammenfatning.** Her præsenteres et overblik over undersøgelsens hovedkonklusioner inden for de fire hovedområder, som kommissoriet omfatter.
- 3. Analyse af Hovedområde 1.1.** Omfatter en kortlægning af planprocessens forløb - herunder overblik over beslutninger, beslutningsgrundlag og aktører, som har været involveret i myndighedsarbejdet med udvidelsen af Aarhus Havn.
- 4. Analyse af hovedområde 1.2:** Omfatter en analyse af, hvilke fejl og mangler i planprocessen og myndighedsarbejdet, som førte til det plangrundlag, der blev erklæret ugyldigt af Planklagenævnet.
- 5. Analyse af hovedområde 1.3.** Herefter følger en opsamlende analyse af, hvilke kerneårsager og forhold der kan forklare, hvorfor disse fejl opstod i plangrundlaget.
- 6. Analyse af hovedområde 2.** Endelig følger en analyse af den læring, som der kan udtrages af myndighedsvaretagelsen, hvis risiko for lignende fejl og mangler skal minimeres fremadrettet.

Derudover består afrapporteringen af følgende bilagsmateriale:

Bilag 1: Uddybende gennemgang af beslutningsgrundlag ift. Byråd, Rådmandsmøder og koordineringsmøder mellem Borgmesteren og Rådmanden for Teknik og Miljø.

Bilag 2: Planjuridisk gennemgang af praksis i lignende havneudvidelser.

uu
an

Afsnit 1:
Indledning og baggrund

Indledning I Baggrund for denne undersøgelse

PÅKLAGE AF PLANGRUNDLAGET FOR UDVIDELSE AF AARHUS HAVN

Aarhus Kommune vedtog den 21. juni 2023 lokalplan nr. 1163, Udvidelse af Aarhus Havn og kommuneplantillæg nr. 110 til kommuneplan 2017, med tilhørende miljørapport og sammenfattende redegørelse.

Danmarks Naturfredningsforening, Aarhus, en række foreninger, nogle borgere, som opdrætter muslinger inden for planområdet, og Alternativet, Storkreds Østjylland klagede i forlængelse af vedtagelse til Planklagenævnet over planvedtagelsen.

OM PLANKLAGENVNET AFGØRELSE

Planklagenævnet traf afgørelse om klagerne den 28. maj 2024. Det fremgår af afgørelsen, at nævnet har behandlet fire af klagepunkterne. De øvrige klagepunkter i sagen er ikke blev behandlet. Det fremgår endvidere af afgørelsen, at Planklagenævnet i ét af de fire klagepunkter ikke har givet klagerne medhold. I de tre øvrige klagepunkter har nævnet truffet afgørelse om, at kommuneplantillægget, lokalplanen og miljørapporten lider af væsentlige retslige mangler og derfor er ugyldige.

De fire klagepunkter, som Planklagenævnet har behandlet, er resumeret nedenfor.

| Klagepunkter nævnet forholder sig til | Planklagenævnet afgørelse (citeret fra nævnets afgørelse af 28 maj 2024) |
|--|---|
| 1. Planlægning for søterritoriet Klagerne finder ikke, at en kommune kan foretage opfyldning eller udføre anlæg på søterritoriet uden en tilladelse fra staten | "Da der ikke efter planloven er noget til hinder for, at en kommune vedtager en lokalplan, selvom den endelige realisering af planen afhænger af en tilladelse efter anden lovgivning, finder Planklagenævnet, at det ikke har betydning for planernes gyldighed, at Trafikstyrelsen ikke på tidspunktet for den endelige vedtagelse af planerne havde meddelt tilladelse efter havneloven til havneudvidelsen. Nævnet konstaterer, at det ikke vil være muligt at udnytte planerne, før der er meddelt tilladelse til og sket opfyldning af arealerne." |
| 2. Udlæg af areal til byzone Klagerne finder, at arealer, der inddrages fra søterritoriet, er omfattet af planlovens regler om byvækst. | "Planklagenævnet forstår dette således, at der ikke i forbindelse med kommuneplantillægget er lavet en behovsopgørelse i overensstemmelse med kravene i bekendtgørelsen om planlægning af byvækst"..... "Planklagenævnet finder derfor, at det ikke er tilstrækkeligt til at opfylde kravet om redegørelse for behovet for inddragelse af nye arealer til byvækst, at der er redegjort for nødvendigheden af en udvidelse af Aarhus Havn, idet kommunen efter omstændighederne, ved udlægget af det nye erhvervsareal på den pågældende placering, vil skulle udtage eksisterende areal til erhvervsområde et andet sted i kommunen." |
| 3. Kystnærhedszonen Klagerne finder ikke, at betingelsen for at inddrage arealer på søterritoriet eller særlig kystbeskyttelse er opfyldt. | "Planerne eller den tilhørende miljørapport indeholder" ... "ingen vurderinger af eller begrundelser for arealbehovet og størrelsen af planområdet i forhold til reglerne om kystnærhedszonen". ... "Nævnet finder således", "at det ikke i den konkrete sag er godtgjort, at der er en" "særlig planlægningsmæssig begrundelse for planlægningen, ligesom det heller ikke er godtgjort, at havneudvidelsen har en" ... "karakter, at den i sin helhed kan betragtes som et nødvendigt trafikhavneanlæg" |
| 4 Kommunens miljøvurdering Klageren finder, at miljøvurderingen ikke er tilstrækkeligt belyst | "Nævnet finder" .., "at miljørapporten ikke er egnet til at give det fornødne beslutningsgrundlag til de politiske beslutningstagere eller til at oplyse offentligheden om de sandsynlige væsentlige indvirkninger på miljøet som følge af realisering af planerne".... "Nævnet bemærker endvidere, at der ikke ses at være gennemført en høring vedrørende afgrænsning af miljørapporten"..... "nævn(et) finder på den baggrund, at miljøvurderingslovens minimumskrav til en miljørapport ikke er opfyldt." |

Indledning I Formålet med undersøgelsen

UNDERSØGELSENS FORMÅL OG FOKUS

Undersøgelsens ønskede formål, fokus, omfang og leverancer er beskrevet i det kommissorium, som Rådmanden for Teknik og Miljø har fået udarbejdet.

Nedenfor gennemgås de centrale dele af kommissoriet i forhold til undersøgelsens formål, fokus, ramme og forventede leverancer.

Formålet med at gennemføre undersøgelsen, er at...

- opnå organisatorisk, procesmæssig og ledelsesmæssig læring som grundlag for, at der kan iværksættes tiltag, som kan sikre, at Aarhus Kommune ikke gentager de procesmæssige fejl, som blev begået i det komplekse myndighedsarbejde omkring havneudvidelsen, og som er påpeget af Planklagenævnet i deres afgørelse.
- Undersøgelsen skal således resultere i anbefalinger, der skaber grundlag for at træffe beslutninger om fremtidig kapacitet og organisering med henblik på at undgå lignende situationer – herunder bidrage til procedurer, der sikrer, at Byråd informeres og involveres rettidigt.

Undersøgelsen skal sikre fokus på at belyse, beskrive og dokumentere:

- De beslutninger, der ligger til grund for de forhold, som Planklagenævnet lægger vægt på.
- De beslutningsgange, som førte til beslutningerne – herunder samspil med andre myndigheder samt bygherre.
- Hvilket grundlag beslutningerne er truffet på – herunder kommunikation og information om dette til Byrådet og andre interessenter.
- I hvilket omfang eksterne rådgivere har været involveret i beslutningerne eller i grundlaget for beslutningerne.
- Hvilken form for kvalitetssikring, der er foretaget undervejs i forhold til beslutningerne – herunder, om beslutningerne understøttes af praksis fra andre tilsvarende plansager, klage-nævnspraksis mv.
- Hvordan kommunikation har været indtænkt i opgaven – herunder krisekommunikation i forbindelse med Planklagenævnets afgørelse til Byråd og andre interessenter.

UNDERSØGELSENS RAMME OG LEVERANCE

Rammen for undersøgelse er fastlagt med afsæt i følgende kriterier:

- Undersøgelsen skal omfatte de væsentligste og centrale dele af planprocessen, som førte til, at plangrundlaget blev erklæret ugyldigt af Planklagenævnet.
- Undersøgelsen skal fokusere på både sagsgange internt i Teknik og Miljø, samspillet mellem Borgmesterens Afdeling og Teknik og Miljø samt relationen til bygherre samt andre myndigheder.
- Undersøgelsen skal bygge på adgang til skriftligt materiale fra hele planprocessen samt interviews, møder og workshops med de ledere (på alle niveauer), medarbejdere og eksterne rådgivere, som har været involveret i planprocessen – herunder også ledere, som er fratrukket deres nuværende ansættelse i Teknik og Miljø.
- Undersøgelsen skal forholde sig til de ledelses- og medarbejderkompetencer, der har været involveret i processen, den bagvedliggende organisationskultur og de aftalte beslutningsprocesser.

Undersøgelsens leverancer:

Undersøgelsen skal med afsæt i formål, fokus og ramme for undersøgelsen konkret omfatte en afrapportering indeholdende følgende to hovedområder:

Hovedområde 1.1: Oversigt over planprocessens forløb, involverede aktører og beslutninger – herunder samspil på tværs af myndigheder

Hovedområde 1.2: Hvilke fejl og mangler kan identificeres i processen?

Hovedområde 1.3: Hvilke kerneårsager og forklaringer ses på de identificerede fejl og mangler i processen?

Hovedområde 2: Hvilke centrale lærings- og forbedringsbehov kan identificeres og iværksættes, hvis fejl og mangler skal minimeres fremadrettet – herunder konkrete anbefalinger til procesmæssige, ledelsesmæssige og organisatoriske beslutninger.

Indledning | Tilgang og datagrundlag for analysen

TILGANG TIL GENNEMFØRSEL AF UNDERSØGELSEN

MUUSMANN har gennemført undersøgelsen for Aarhus Kommune.

I gennemførelsen af undersøgelsen har der været lagt vægt på fire centrale designprincipper

→ Et gennemgående fokus på organisatorisk læring har været den røde tråd i undersøgelsesdesignet

Fokus på den fremadrettede læring og ikke et spørgsmål om bagudrettet placering af ansvar for begåede fejl i planprocessen har været undersøgelsens tilgang for derigennem at skabe deltagelse og ejerskab blandt de involverede nuværende og tidligere medarbejdere og ledere og i øvrigt lette ressourceforbruget til afdækning af en kompleks og omfattende myndighedsproces.

Alle de nuværende og tidligere ledere og medarbejdere med centrale roller i myndighedsprocessen, som er blevet inviteret til at deltage i undersøgelsen, har indvilliget i at deltage.

→ Etablering af et både solidt og accepteret datagrundlag

For at sikre accept og opbakning til undersøgelsens konklusioner har det været afgørende at sikre høj validitet af datagrundlaget.

Undersøgelsen er derfor baseret på en kombination af adgang til skriftlige sagsdokumenter fra planprocessen, og en lang række interviews og workshops med de centrale nøglepersoner i planprocessen, hvor aktørfeltet løbende er blevet udvidet i takt med, at der er identificeret flere nuværende og tidligere ledere, som har haft en central rolle i planprocessen. Der er i processen gennemført ca. 25 interviews med nuværende og tidligere medarbejdere og ledere involveret i planprocessen samt én omfattende gennemgang af sagens dokumenter i forhold til beslutningsgange og beslutningsgrundlaget etableret i planprocessen.

→ Rettidig involvering med henblik på øget anvendelighed af anbefalinger

For at sikre, at undersøgelsens resultater har størst mulig relevans i forhold til den fremadrettede udvikling af planområdet inden for Teknik og Miljø, har der undervejs i processen været fokus på at inddrage både medarbejdere og ledelse i en kvalificering af de læringspunkter og anbefalinger til fremadrettede tiltag, som undersøgelsen har identificeret. Formålet hermed har været at sikre, at det identificerede behov for forbedringer baseret på en konkret planproces også er både forståeligt, relevant og generaliserbart til den bredere situation på planområdet i Teknik og Miljø inden for Aarhus Kommune. Der er derfor afholdt fem workshops undervejs i processen med nuværende medarbejdere og ledelse i Teknik og Miljø. Derudover har der løbende været afholdt en række arbejdsmøder med kontaktpersoner i Teknik og Miljø for at sikre god planlægning og afvikling af undersøgelsens aktiviteter.

→ Erfarent rådgiverteam med stor indsigt i beslutningsprocesser og organisationsudvikling

Undersøgelsen er blevet gennemført med et **erfarent rådgiverteam** med stor indsigt i administrative og politiske beslutningsprocesser, organisationsudvikling samt planjuridiske forhold.

UNDERSØGELSESPERIODEN

Undersøgelsen er gennemført i perioden medio oktober 2024 – medio januar 2025 opdelt på følgende faser:

- **Opstart og planlægning** - Planlægningsmøder, kommunikation og dokumentstudier (oktober 2024)
- **Afdækning af hovedområde 1**: Dokumentstudier, interviews, arbejdsmøder og workshops (oktober-november 2024)
- **Afdækning af hovedområde 2: december**: Interviews, arbejdsmøder, workshops og supplerende dokumentstudier (november-december 2024)
- **Afrapportering**: Interviews, møder og afrapportering (december 2024-februar 2025)

uu
an

**Afsnit 2:
Sammenfatning**

Sammenfatning 1.1 | Beslutningsproces og roller

Undersøgelsen har belyst **kommissoriets hovedområde 1.1.**

Formålet med hovedområde 1.1 er at skabe et overblik over planprocessens forløb, herunder de vedtagne beslutninger, de involverede aktører i myndighedsprocessen og karakteren af det udarbejdede beslutningsgrundlag, som var grundlaget for Byrådets behandling og vedtagelse af plangrundlaget. For en mere uddybende gennemgang af kommissoriets hovedråde henvises til afsnit 3.

OM BESLUTNINGSPROCESSEN, DE INVOLVEREDE AKTØRER OG BESLUTNINGSGRUNDLAGET

Hvornår foregik myndighedsprocessen?

Aarhus Kommunes myndighedsvaretagelse af udvidelsen af Aarhus Havn (yderhavnen) foregik i perioden fra primo 2018- medio 2023.

Forud for Byrådets endelige vedtagelse i juni 2023 af lokalplan nr. 1163, Udvidelse af Aarhus Havn og kommuneplantillæg nr. 110 til kommuneplan 2017, med tilhørende miljørapport og sammenfattende redegørelse, foregik der en omfattende myndighedsbehandling, herunder to offentlighedsfaser samt en udvidet borgerinddragelse og en lang række udvalgsbehandlinger i Teknisk Udvalg og i Byrådet.

Hvilken rolle havde Aarhus Kommune i forhold til myndighedsvaretagelsen?

Aarhus Kommune havde myndighedsansvaret for at tilvejebringe og vedtage det plangrundlag, som planlægningsmæssigt skulle muliggøre en udvidelse af Aarhus Havn, mens myndighedsansvaret (VVM-myndighed) for godkendelsen af bygherrens (Aarhus Havn) konkrete projekt for udvidelsen af Aarhus Havn var opdelt på forskellige myndigheder, hvor Aarhus Kommune var VVM-myndighed for "landdelen" af havneudvidelsen.

Undersøgelsen viser, at Aarhus Kommunes myndighedsvaretagelse af planprocessen flere gange i processen var præget af usikkerhed omkring Aarhus Kommunes præcise rolle i forhold til myndighedsvaretagelsen af planprocessen for en udvidelse af Aarhus Havn. Denne usikkerhed drejede sig særligt om redegørelseskrav vedrørende planlægningshorisont udover 12 år for udlæg af areal (i havet) til byzone samt usikkerhed om, hvilken myndighed der var den relevante besluttende myndighed, når det kom til at tage stilling til den arealmæssige udvidelse af havnen – herunder dokumentation af arealbehov.

Hvordan var myndighedsprocessen organiseret i Aarhus Kommune?

Varetagelsen af ansvaret som planmyndighed og VVM-myndighed (for "landdelen") af havneudvidelsen i Aarhus Kommune var forankret i Magistratsafdelingen for Teknik og Miljø. Inden for Teknik og Miljø var sagsansvaret organisatorisk forankret inden for afdelingen Plan, som var en del af forvaltningsområdet Plan & Byggeri.

Det konkrete og operationelle ansvar for varetagelse af myndighedsansvaret for udarbejdelse af plangrundlaget blev projektorganiseret i henhold til sædvanlig organiseringspraksis inden for planafdelingen. Det indebar, at der blev benyttet en tilgang med forankring af det operationelle ansvar for udarbejdelse af plangrundlaget i en projektorganisation. I den projektorganisation var det operationelle ansvar for varetagelse af planprocessen (lokalplan og kommuneplantillæg) efter sædvanlig praksis placeret hos én projektleder, mens ansvaret for VVM-myndigheden – også efter sædvanlig praksis – var placeret hos en anden projektleder. Projektlederne var medarbejdere uden formelt ledelsesansvar. Samarbejdet internt mellem projektledelsen for plangrundlag og VVM-myndigheden (for landdelen) samt samarbejdet med de interne understøttende projektgrupper fulgte sædvanlig organisering og praksis for projektorganisering inden for planafdelingen.

Det operationelle ledelsesmæssige ansvar for myndighedsprocessen var forankret hos én projektejer, og denne projektejer var den daværende forvaltningschef for Plan og Miljø, som var forvaltningschef for flere forvaltningsområder – herunder også forvaltningsområdet Plan og Byggeri. Udover projektejeren spillede den underlæggende linjeledelse i Plan og Byggeri undervejs i processen også ledelsesmæssige roller i forhold til planprocessen – dog uden at have en formel ledelsesmæssig rolle i den etablerede projektorganisation.

Der blev kun i begrænset omfang benyttet eksterne rådgivere til at bistå den konkrete myndighedsvaretagelse i forbindelse med havneudvidelsen, og denne bistand vedrørte udelukkende Aarhus Kommunes varetagelse af myndighedsrolle som VVM-myndighed (for landdelen).

Sammenfatning 1.1 | Rolle for den øverste ledelse

Hvilken rolle havde den øverste politiske og administrative ledelse i Teknik og Miljø i forhold til myndighedsvaretagelsen af planprocessen for udvidelsen af Aarhus Havn?

Rådmanden og Direktør i Teknik og Miljø var direkte involveret i planprocessen om udvidelsen af Aarhus Havn på følgende tidspunkter:

- Deltog i forbindelse med afklaring og beslutninger om sagens videre sagsbehandlingskridt på fire Rådmandsmøder/Rådmandsforelæggelser i perioden fra april 2018-marts 2021.
- Deltog som mødedeltagere i den løbende koordinering med Borgmesteren og Borgmesterens Afdeling på otte koordineringsmøder i perioden april 2018-januar 2023.
- Derudover deltog Rådmanden – som en del af Byrådet, Teknisk Udvalg og den endelige forligskreds – i den politiske behandling af indstillingerne vedrørende udarbejdelse af plangrundlaget i perioden fra medio 2018-maj 2023.

Undersøgelsen viser, at hverken Rådmand eller Direktør for Teknik og Miljø – i forbindelse med deres deltagelse i ovenstående aktiviteter – er blevet systematisk eller tilstrækkeligt oplyst af den nedsatte projektorganisation for myndighedsvaretagelsen om risici relateret til de forhold, som Planklagenævnet kender plangrundlaget ugyldigt på.

Hverken Rådmand eller Direktør for Teknik og Miljø traf i forbindelse med myndighedsvaretagelsen selvstændige beslutninger baseret på det fremsatte beslutningsgrundlag, som direkte vedrørte de forhold, som Planklagenævnet kendte plangrundlaget ugyldigt på.

Hvilken rolle havde den øverste politiske og administrative ledelse i Borgmesterens afdeling i forhold til myndighedsvaretagelsen af planprocessen?

Borgmesteren og Borgmesterens afdeling i øvrigt har haft en rolle i planprocessen i forbindelse med koordineringen af dagsordener og indstillinger, som skulle forelægges Byrådet til politisk behandling.

Borgmesteren og Borgmesterens Afdeling i øvrigt har således ikke varetaget en egentlig rolle i myndighedsvaretagelse, men primært bistået med at koordinere og sikre sagsfremstillingen for Byrådet. Denne koordinering er dels foregået på koordineringsmøder mellem Borgmesterens Afdeling og Teknik og Miljø med deltagelse af Borgmester, Rådmand og direktører og dels foregået på embedsmandsniveau i den løbende koordinering af sagsfremstillinger.

Borgmesteren og Borgmesterens afdeling havde derudover en medvirkende rolle i forhold til planlægning og koordinering, da det i forlængelse af den anden offentlighedsfase på grund af et meget stort antal hørings svar (mellem 1600-1700) blev besluttet at igangsætte en supplerende og udvidet borgerinddragelse. Denne proces var ikke en del af den formelle myndighedsproces i forbindelse med planprocessen, men et nyt tiltag, som blev igangsat af Teknik og Miljø, og som involverede et samarbejde med Borgmesterens Afdeling for at sikre yderligere input til den videre politiske behandling af plangrundlaget.

Derudover deltog Borgmesteren, som en del af Byrådet og den endelige forligskreds, i den politiske behandling af indstillingerne vedrørende udarbejdelse af plangrundlaget i perioden fra medio 2018-maj 2023.

Hverken Borgmesteren eller Borgmesterens afdeling i øvrigt er i forbindelse med den beskrevne deltagelse i planprocessen systematisk eller tilstrækkeligt blevet oplyst af Teknik og Miljø om risici relateret til de forhold, som Planklagenævnet fandt plangrundlaget ugyldigt på.

Hverken Borgmesteren eller Borgmesterens afdeling i øvrigt traf i forbindelse med deres deltagelse i koordineringen af myndighedsvaretagelsen selvstændige beslutninger baseret på det fremsatte beslutningsgrundlag, som direkte vedrørte de forhold, som Planklagenævnet kendte plangrundlaget ugyldigt på.

Sammenfatning 1.1 | Byrådets beslutningsgrundlag

OM KARAKTEREN AF DET BESLUTNINGSGRUNDLAG, SOM ER FREMSTILLET FOR BYRÅDET

Planklagenævnet fandt i sin afgørelse, at det vedtagne plangrundlag havde væsentlige retslige mangler inden for nedenstående tre områder (Forhold A-C).

Undersøgelsen har afdækket i hvilken grad, at det beslutningsgrundlag, som Byrådet har behandlet og vedtaget plangrundlaget på baggrund af, havde fokus på risiko og forbehold i forhold til disse forhold.

Forhold A: Kommuneplantillægget var ikke i overensstemmelse med planlovens regler om udlæg af arealer til byzone.

Undersøgelsen viser, at det fremstillede beslutningsgrundlag til Byrådet ikke systematisk og tilstrækkeligt satte fokus på de redegørelseskrav og rammer, som gælder for udlæg af arealer til byzone, når havterritorium indvindes til land. Det er udelukkende i forbindelse med Byrådets beslutning om igangsætning af planprocessen (september 2018), at der i indstillingen rettes opmærksomhed på, at det er et forhold vedr. udlæg af arealer til byzone, som skal afklares i den videre proces. I de efterfølgende indstillinger og sagsfremstillinger til Byrådet er forholdet ikke behandlet.

Forhold B: Kommunen har ikke godtgjort, at der er den fornødne særlige planlægningsmæssige eller funktionelle begrundelse for kystnær lokalisering i forhold til den planlagte udvidelse af havnen.

Undersøgelsen viser, at beslutningsgrundlaget til Byrådet forholder sig til behovet for udvidelse af havnen. Afsættet er Aarhus Havns ønske om en udvidelse. Dette er i planprocessen løbende suppleret med yderligere arealbehovsanalyser og analyser af alternativer til udvidelser – herunder en mere effektiv udnyttelse af de eksisterende havnearealer.

Materialet til Byrådet indeholder imidlertid ikke en gennemgang af de særlige planlægningsmæssige og funktionelle begrundelser for den kystnære lokalisering af den planlagte udvidelse af havnen inden for den forståelsesramme, som Planklagenævnet anvender.

Forhold C: Miljøvurderingslovens minimumskrav til en miljørapport var ikke opfyldt, da afgrænsningen af miljørapporten ikke var i overensstemmelse med miljøvurderingsloven.

Undersøgelsen viser, at beslutningsgrundlaget til Byrådet vedrørende Miljøkonsekvensvurderingen i indstillingen om miljøvurdering af udvidelsen af Aarhus Havn (VVM-tilladelsen) indeholder en omfattende og umiddelbart vurderet meget grundig redegørelse for de mange miljømæssige problemstillinger, der knytter sig til projektet fra anlægsfasen, indtil udvidelsen er fuldt realiseret. Materialet er løbende blevet udvidet i emnemæssigt og indholdsmæssigt.

Miljøvurderingen, der indgår i indstillingen til Byrådet om lokalplanen, indeholder imidlertid ikke den samme omfattende redegørelse for de miljømæssige problemstillinger. Det er miljøvurderingen (og ikke miljøkonsekvensvurderingen) og afgrænsningen af miljøvurderingen, som planklagenævnet forholder sig til i afgørelsen.

Sammenfatning 1.2 I Fejl og mangler i processen (I)

Undersøgelsen har dernæst undersøgt **kommissoriets hovedområde 1.2**. Formålet med hovedområde 1.2 er at kortlægge de fejl og mangler, som kan identificeres i planprocessen, når det kommer til de tre konkrete forhold (forhold A-C), som Planklagenævnet i sin afgørelse fandt havde væsentlige retslige mangler og derved betød, at plangrundlaget var ugyldigt. For en mere uddybende gennemgang af kommissoriets hovedområde 1.2 henvises til afsnit 4.

Howdan var beslutningsgange og kvalitetssikringstiltag vedrørende Forhold A (Planlovens regler om udlæg af arealer til byzone)?

Undersøgelsen viser, at et fokus på planlovens regler for udlæg af arealer til byzone, særligt indgår i beslutningsgange og beslutninger i forbindelse med forberedelse og opstarten af arbejdet med plangrundlaget i perioden 2018-2019. Særligt i den periode bliver der foretaget en række kvalitetssikringstiltag for at afklare tilgang til kommuneplanlægning udover 12 år samt redegørelsesbehov i forbindelse med kommuneplanstillægget i forhold til Planlovens §11. Det indebar blandt andet henvendelse til Erhvervsstyrelsen.

Udfaldet af disse kvalitetssikringstiltag blev en fejlbehæftet vurdering i den nedsatte projektorganisation for planprocessen af, hvilke redegørelseskrav og rammer kommuneplanstillægget skulle overholde, når det kom til udlæg af arealer til byzone. Usikkerhed om redegørelseskrav blev drøftet internt i projektorganisationen – herunder i forhold til projektejer. Derudover drøftedes usikkerhed om hjemmel og redegørelseskrav ift. plangrundlag udover en periode på 12 år også i dialogen med Bygherre og dennes rådgiver på myndighedsmøder, hvor de øvrige involverede myndigheder også deltog. Usikkerhed om hjemmel og tilgang til håndtering af de identificerede usikkerheder forblev dog internt i projektorganisationen og blev ikke kommunikeret videre i det beslutningsgrundlag, som anvendtes i Byrådet, på Rådmandsmøder i MTM samt på Koordineringsmøder ml. Borgmester og Rådmand.

Som en del af undersøgelsen er der foretaget en dybdegående planjuridisk vurdering af en række af de referencesager fra andre kommuner, som indgik som en del af projektledelsens kvalitetssikring af plangrundlaget. Undersøgelsen viser i den forbindelse, at en forudgående gennemgang af en eller flere af de tre referencesager ifm. udarbejdelsen af plangrundlaget for udvidelsen af Aarhus Havn ikke ville have givet projektledelsen anledning til at være særlig opmærksom på kravet i planlovens § 11 a, stk. 7 eller den underliggende bekendtgørelse.

Howdan var beslutningsgange og kvalitetssikringstiltag vedrørende Forhold B (Skærpet begrundelse for kystnær placering)?

Undersøgelsen viser, at der generelt i beslutningsgange og beslutninger i relation til Aarhus Kommunes myndighedsvaretagelse var et manglende fokus på at dokumentere den fornødne særlige planlægningsmæssige eller funktionelle begrundelse for kystnær lokalisering i forhold til den planlagte udvidelse af havnen ift. Planlovens §5 b, stk. 1, nr. 1 og 2. Der var dog særligt i forbindelse med udarbejdelse af forslag til plangrundlag (2020-2021) og i forbindelse med udarbejdelsen af det endelige forslag til plangrundlag (2022-2023) et stigende fokus på belysningen af arealbehov og alternativer for havneudvidelsen i Aarhus Kommunes myndighedsudøvelse.

Det manglende fokus på belysning af de fornødne særlige planlægningsmæssige eller funktionelle begrundelser for kystnær lokalisering i forhold til den planlagte udvidelse af havnen ift. Planlovens §5 b, stk. 1, nr. 1 og 2 kan tilskrives en fejlbehæftet vurdering i projektorganisationen for myndighedsvaretagelsen, når det kom til, hvilke redegørelseskrav plangrundlaget skulle indeholde. En del af forklaringen på dette manglende fokus kan kædes sammen med, at der hos projektledelsen var en vis usikkerhed om, hvilken myndighed der var den relevante besluttende myndighed, når det kommer til at tage stilling den arealmæssige udvidelse af havnen – herunder dokumentation af arealbehov. Undersøgelsen viser videre, at usikkerhed om hjemmel i forhold til vurdering af arealbehov løftes internt i projektorganisationer, herunder i forhold til projektejer, men at kravet om redegørelse af behovet for særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for havneudvidelsen ikke indgik som en del af disse drøftelser.

Som en del af undersøgelsen er der også i relation til Forhold B foretaget en dybdegående planjuridisk vurdering af en række af de referencesager fra andre kommuner, der indgik som en del af projektledelsens kvalitetssikring af plangrundlaget. Undersøgelsen viser i den forbindelse, at da det skærpede krav om begrundelse for kystnær placering ikke er særskilt behandlet i disse referencesager (men dog begrundet), ville en gennemgang af en eller flere af de tre referencesager ikke på dette punkt have givet Aarhus Kommune overblik over indholdet af kravet i planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 1 og 2.

Sammenfatning 1.2 I Fejl og mangler i processen (II)

Hvordan var beslutningsgange og kvalitetssikringstiltag vedrørende Forhold C (Minimumskrav til miljørapport ikke opfyldt)?

Undersøgelsen viser, at der er løbende fokus på behovet for en miljørapport i relation til plangrundlaget samt fokus på tilgangen til afgrænsningen af denne miljørapport undervejs i hele myndighedsprocessen. Projektorganisationens indstillinger til tilgang til afgrænsning af miljørapporten fremgår således løbende i det beslutningsgrundlag, som fremlægges for Byrådet.

Undersøgelsen viser også, at der af den nedsatte projektorganisation for myndighedsudøvelsen blev taget en række tiltag for at kvalitetssikre afgrænsningen af denne miljørapport undervejs i processen – herunder høringer af berørte myndigheder/partner samt løbende koordinering med projektledelsen for miljøkonsekvensvurderingen i Aarhus Kommune.

Undersøgelsen viser, at udfaldet af disse kvalitetssikringstiltag blev en fejlbehæftet vurdering hos den nedsatte projektorganisation for planprocessen af, hvilken afgrænsning der skulle foretages af miljørapporten og herunder også den proces, som der burde være iagttaget i forhold til høring af afgrænsningsnotatet for miljørapporten til lokalplan og kommuneplantillæg.

Undersøgelsen viser, at den valgte tilgang til afgrænsning af miljørapporten tydeligt var kommunikeret i det beslutningsgrundlag, som anvendtes i Byrådet, på Rådmandsmøder i MTM samt på Koordineringsmøder ml. BA og MTM. Men undersøgelsen viser også, at det i dette beslutningsgrundlag ikke var kommunikeret om de mulige risici ved denne tilgang – herunder særligt de risici, der kunne opstå, når den samlede miljøkonsekvensvurdering ikke længere foregik som en forholdsvis parallel proces mellem Trafikstyrelsen og Aarhus Kommune, som kunne afsluttes samtidigt med vedtagelsen af plangrundlaget – herunder miljørapporten.

Sammenfatning 1.2 | Kommunikation i forløbet

Undersøgelsen har som en del af **kommissoriets hovedområde 1.2** også belyst, hvordan kommunikation har været indtænkt i myndighedsvaretagelsen, herunder krisekommunikation til Byråd og andre interessenter forbindelse med Planklagenævnets afgørelse.

Howdan var kommunikation undervejs i myndighedsvaretagelsen tilrettelagt?

Undersøgelsen viser, at kommunikationen rettet mod den brede offentlighed frem til den 2. offentlighedsfase følger sædvanlig praksis for plansager og VVM-processer inden for planområdet. Det vil primært sige kommunikation om planprocessen i forbindelse med kommunikation om igangsættelse af den 1. offentlighedsfase og 2. offentlighedsfase. Efter den omfattende involvering, som viser sig i høringsfase i den 2. offentlighedsfase – med over 1600 høringssvar fra borgere, organisationer i civilsamfund og erhvervsliv, øges kommunikationen om myndighedsvaretagelsen af havneudvidelsen frem mod den endelige vedtagelse af plangrundlaget. Det sker i forbindelse med, at Aarhus Kommune beslutter at igangsætte en proces med udvidet borgerinddragelse i forlængelse af den 2. offentlighedsfase og en øget kommunikationsindsats om indhold og aktiviteter i den udvidede borgerinddragelsesproces. .

I forhold til den interne kommunikation i Aarhus Kommune til den politiske og administrative topledelse i Teknik og Miljø, Borgmesterens afdeling, forligskredsen og i forhold til Byrådet var kommunikationen fra projektorganisationen generelt mangelfuld, når det kom til at belyse risici og evt. forbehold fra myndigheds side ved den valgte tilgang – både generelt og specifikt, når det kommer til forhold A-C. Det er til trods for, at undersøgelsen som nævnt har vist, at der var en vis usikkerhed internt i projektorganisationen i relation til flere dele af planprocessen, som vedrørte forhold A-C. Den manglende kommunikation om disse forhold kan kædes sammen med, at undersøgelsen viser, at der inden for den nedsatte projektorganisation ikke blev benyttet "en fast model" eller fast arbejdsgang for at identificere projektrisici eller drøfte og beslutte håndtering af disse risici. I forlængelse af denne manglende systematik var der derfor heller ikke en fast "logik" for, hvornår og hvordan usikkerheder skulle "løftes ud af" projektorganisationen til den øverste politiske og administrative ledelse.

Howdan var krisekommunikationen ifm. Planklagenævnets afgørelse tilrettelagt?

Undersøgelsen viser for det første, at der ikke i forbindelse med orienteringen om de indgivne klager eller Aarhus Kommunes bemærkninger til disse blev kommunikeret fra den nedsatte projektorganisation til hverken Rådmand for Teknik eller Miljø eller den øverste forvaltningsledelse i øvrigt om særlige risici relateret til Planklagenævnets videre bearbejdning af klagen. Det er til trods for, at de fremsatte klager tydeligt rettede opmærksomhed på forhold, der vedrørte Forhold A-C, og at der internt i projektorganisationen i forlængelse af klagerne var en øget vurdering af risici forbundet med det vedtagne plangrundlag.

Undersøgelsen viser for det andet – da afgørelsen fra Planklagenævnet kom – at der blev foretaget en fejlbehæftet vurdering fra den nedsatte projektorganisation i Aarhus Kommune om, at det var muligt at afvente Trafikstyrelsens myndighedsgodkendelse af projektet og herefter foretage en revision af plangrundlaget. Denne vurdering blev kommunikeret videre til den øverste ledelse i Aarhus Kommune og fremgik herefter som grundlag for den kommunikation som forligskredsen, herunder Borgmester og Rådmand, fremsatte primo juni 2024.

Undersøgelsen viser for det tredje til, at dette førte til, at Trafikstyrelsens ledelse umiddelbart herefter (primo juni) kommunikerede til offentligheden med en afstandtagen til Aarhus Kommunes kommunikation om Trafikstyrelsens fremadrettede rolle i myndighedsprocessen. Det blev her gjort tydeligt, at myndighedsbehandlingen fra andre involverede myndigheder ikke kunne fortsætte, før Aarhus Kommune havde sikret, at der var et gyldigt plangrundlag for et projekt om havneudvidelse.

Samlet set viser undersøgelsen, at den foretagne krisekommunikation i forbindelse med Planklagenævnets afgørelse var præget af en manglende og rettidig planjuridisk forståelse af Planklagenævnets afgørelse og herigennem rettidig forståelse og kommunikation af de implikationer, som afgørelsen har for havneudvidelsen. Det førte først til (i) en manglende kommunikation om risici i forlængelse af gennemgangen af de indkomne klager samt (ii) en fejlbehæftet kommunikation i forlængelse af Planklagenævnets afgørelse om, hvilke muligheder Aarhus Kommune havde for at udmønte det vedtagne – men ugyldige – plangrundlag for havneudvidelsen og derved sikre den havneudvidelse, som et flertal af Byrådet på daværende tidspunkt støttede.

Sammenfatning 1.3 | Rammevilkår skabte kompleksitet

Undersøgelsen har herefter belyst **kommissoriets hovedområde 1.3**. Formålet med hovedområde 1.3 er at identificere kerneårsager til, at der har kunnet opstå de påviste fejl og mangler i planprocessen. For en nærmere gennemgang af kommissoriets hovedområde 1.3 henvises til afsnit 5.

EN RÆKKE RAMMEVILKÅR SKABER EN MYNDIGHEDSVARETAGELSE AF HØJ KOMPLEKSITET

Undersøgelsen viser, at der kan identificeres seks konkrete rammevilkår, som alle bidrog til en øget kompleksitet i myndighedsvaretagelsen af planprocessen for havneudvidelsen, når der sammenlignes med mere traditionelle planprocesser i Aarhus Kommune. De identificerede rammevilkår skabte i kombination med hinanden en høj kompleksitet i den myndighedsvaretagelse, som Aarhus Kommune skulle varetage.

Det centrale fund fra undersøgelsen er i den forbindelse, at tilstedeværelsen af disse rammevilkår i sig selv blev en af flere forklaringsfaktorer på planprocessens udfald. Undersøgelsen viser således, at tilstedeværelsen af disse seks rammevilkår på samme tid i den samme myndighedsproces betød, at havneudvidelsen ikke bare var at betragte som en "almindelig" eller en "typisk" planproces i Aarhus Kommune. Der var derimod tale om en myndighedsvaretagelse med en høj kompleksitet i udgangspunktet, og en kompleksitet som steg undervejs i processen. Disse rammevilkår satte den nedsatte projektorganisering under et øget pres, som i sig selv har øget risiko for fejl i myndighedsvaretagelsen. .

De seks identificerede typer rammevilkår er opsummeret nedenfor.

| TYPE AF RAMMEVILKÅR | HVORDAN ØGER RAMMEVILKÅR KOMPLEKSITETEN AF DET SAMLEDE MYNDIGHEDSVARETAGELSE? |
|--|--|
| 1. Indvending af land -> flere myndigheder. | → Indvending af søterritorium til land er en kompleks proces, som involverer flere forskellige myndigheder. Der skal både etableres et plangrundlag efter skærpede regler samt sikres en lang række godkendelser efter forskellige specifikke regelsæt. |
| 2. Aarhus Havn har både national og lokal betydning og interesse | → Der er nationalt politisk fokus på Aarhus Havn på grund af størrelse og betydning som kritisk infrastruktur. Lokalt og regionalt er der også store interesser i Aarhus Havn, og parallelle myndighedsprocesser i forhold til Helhedsplanen for Tangkrogen og Marselis-Tunnelen skaber indbyrdes afhængigheder og påvirkninger. |
| 3. Både ejer og myndighed for Aarhus Havn | → Aarhus Kommune er i forhold til planprocessen både ejer af Aarhus Havn og også - som en af flere - ansvarlig for myndighedsvaretagelsen. Der er stor opmærksomhed fra offentligheden på den politiske repræsentation fra Byrådets medlemmer, herunder Borgmester, i bestyrelsen for Aarhus Havn. |
| 4. Øget prioritering af miljø- og særligt klimaforhold | → Der er undervejs fra 2018-2023 i planprocessen en stigende offentlig og politisk fokus på prioritering af forhold relateret til både havmiljø og i særlig grad klimakonsekvenser af stigende transport og større anlægsprojekter. |
| 5. Den offentlige interesse udvikler sig og skifter karakter | → Interessen fra offentligheden vokser markant undervejs i planprocessen, og der sker en mobilisering af markante aktører, som tydeligt markerer modstand mod en udvidelse af Aarhus Havn. Aarhus Kommune øger samtidigt prioriteringen af en mere omfattende og systematisk borgerinddragelse undervejs i planprocessen. |
| 6. Langvarig proces - skaber procesrisiko | → En relativ lang myndighedsproces, som strækker sig over i alt seks kalenderår (2018-2023) påvirkes af udskiftning af nøglemedarbejdere og ledelse undervejs, ændringer i lovgivning og politisk prioritering samt interne organisatoriske forandringer på planområdet i Aarhus Kommune. |

Sammenfatning 1.3 I 6 Kerneårsager til fejl og mangler

SEKS KERNEÅRSAGER FORKLARER, HVORFOR FEJL KUNNE OPSTÅ I MYNDIGHEDSPROCESSEN

Undersøgelsen viser, at der – udover de identificerede rammevilkår – kan identificeres seks kerneårsager til, at de opståede fejl og mangler fandt sted i selve myndighedsprocessen.

De seks kerneårsager er alle relateret til de organisatoriske, faglige og ledelsesmæssige prioriteringer og beslutninger, som Aarhus Kommune tog i forhold til myndighedsvaretagelsen af planprocessen.

De seks kerneårsager fremgår af nedenstående oversigt, og er nærmere gennemgået i afsnit 5.

| IDENTIFICEREDE KERNEÅRSAGER | INDHOLD I KERNEÅRSAGER |
|--|--|
| Kerneårsag 1: Utilstrækkelig planjuridisk kompetence til rådighed | → Der manglede tilstrækkelig viden om centrale planjuridiske problemstillinger i planprocessen. Det førte til et utilstrækkeligt fokus på de tre centrale planjuridiske forhold i myndighedsvaretagelsen, som Planklagenævnets afgørelse lagde vægt på. |
| Kerneårsag 2: Utilstrækkelig projektmodel for ledelse og styring af myndighedsprocessen | → Der manglede en projektmodel og kvalitetsstandarder i forhold til myndighedsvaretagelsen inden for planområdet, som fastlagde tilgang til komplekse plansager og sikrede systematisk risikostyring og kvalitetssikring. Det fik den konsekvens, at risici i planprocessen ikke blev systematisk belyst, kommunikeret og håndteret. |
| Kerneårsag 3: Organisatorisk ustabilitet inden for projektorganisation såvel som planområdet i MTM | → Det var i perioden fra 2018-2024 stigende udfordringer med oplevelser af højt arbejdspress, utilstrækkelig faglig ledelse samt faldende medarbejdertilfredshed inden for plan- og miljøområdet i Plan og Byggeri. Der skete samtidigt udskiftning af nøglemedarbejdere samt ledelse inden for selve projektorganiseringen af myndighedsvaretagelsen. |
| Kerneårsag 4: Utilstrækkelig afklaring af rollefordeling med andre myndigheder | → Der var en manglende entydig afklaring af Aarhus Kommunes rolle og ansvar for myndighedsprocessen i forhold til de øvrige involverede myndigheder. Det bidrog til, at der i projektorganisationen i Aarhus Kommune var en vis tvivl om rollefordelingen mellem myndigheder, når det kom til ansvar for at tage stilling til omfanget af den havneudvidelse, som bygherren ønskede. |
| Kerneårsag 5: Usikkerhed om tilgang til håndtering af samspil med bygherre | → Der opstod en vis usikkerhed om, hvordan myndighedsvaretagelsen burde håndtere samspil og forventningsafstemning med Aarhus Havn som ansøger/bygherre. Det var særligt Aarhus Kommunes rolle som både ejer af Aarhus Havn og myndighed for havneudvidelsen, som skabte usikkerhed i forhold til håndteringen af samspillet i forbindelse med myndighedsvaretagelsen.. |
| Kerneårsag 6: Praksis fra andre kommuner, klagepraksis og manglende entydighed i lovgivning skaber "benspænd" | → Projektorganisationen har i sin myndighedsvaretagelse søgt inspiration fra plansager om havneudvidelser i andre kommuner. Der var i disse kommuners praksis ikke identificeret risikoelementer, som gav myndighedsvaretagelsen et særligt fokus på de lovgivningsmæssige krav til havneudvidelser, som Planklagenævnet i sin afgørelse lagde vægt på. |

Sammenfatning 2 | Læring og anbefalinger

Undersøgelsen har endeligt belyst **kommissoriets hovedområde 2**. Formålet med hovedområde 2 er at tilvejebringe organisatorisk, procesmæssig og ledelsesmæssig læring, så Aarhus Kommune fremadrettet ikke gentager lignende fejl.

For en nærmere gennemgang af kommissoriets hovedområde 2 henvises til afsnit 6.

LÆRING FRA MYNDIGHEDSPROCESSEN → ANBEFALINGER TIL FREMADRETTEDE TILTAG

Undersøgelsen har identificeret en række læringspunkter, som Aarhus Kommune bør tage højde for, hvis risikoen for lignende fejl i andre komplekse planprocesser skal reduceres fremadrettet.

Konkret identificerer undersøgelsen **seks konkrete anbefalinger til forbedringstiltag**, som Aarhus Kommune bør forfølge for at drage den nødvendige læring af forløbet. Derudover peger undersøgelsen på, at der kan være behov for at forfølge en afklaring af lovgivning på området med de relevante myndigheder.

De seks anbefalinger samt perspektiver for afklaring af lovgivning fremgår af oversigten nedenfor.

| TEMA | CENTRALE LÆRINGPUNKTER OG FORBEDRINGSBEHOV |
|--|---|
| Tema 1: Organisering, styring og ledelse af planprocesser i Teknik og Miljø | <ul style="list-style-type: none"> → Anbefaling 1: Behov for implementering af MTM's projektmodel i Planafdelingen. Aarhus Kommune bør sikre reel implementering af Teknik og Miljø projektmodel inden for planområdet. Formålet er at tydeliggøre roller og arbejdsgange ift. styring, kvalitetssikring og ledelse af eksekveringen af de centrale milepæle i forbindelse med planprocesser. → Anbefaling 2: Behov for øget prioritering af adgang til planjuridiske kompetencer inden for planområdet. Aarhus Kommune bør sikre, at der fremadrettet systematisk indgår den nødvendige planjuridiske kompetence i planprocesser med høj kompleksitet. → Anbefaling 3: Behov for forbedret prioritering af ressourceallokering til plansager med høj kompleksitet. Aarhus Kommune bør sikre, at der kommer en styrket porteføljestyling og -ledelse på tværs af planprocesser, herunder styrkede processer for ressourcefordeling og allokering. → Anbefaling 4: Behov for styrket samspil mellem planområdet og kommuneplanlægning. Aarhus Kommune bør styrke samspillet med Kommuneplanafdelingen og Planafdelingen i forhold til udarbejdelse af kommuneplantillæg i plansager af høj kompleksitet. |
| Tema 2: Samspillet med andre myndigheder | <ul style="list-style-type: none"> → Anbefaling 5: Behov for styrket afklaring af rollefordelingen mellem involverede myndigheder – herunder øget tydelighed om ledelsesansvar og arbejdsgange for myndighedskoordineret i komplekse plan- og miljøvurderingsager. Aarhus Kommune bør sikre tydelig ledelsesforankring af samarbejdet med øvrige myndigheder i komplekse planprocesser, samt sikre styrkede interne arbejdsgange for at afklare og fastlægge rollefordeling. |
| Tema 3: Håndtering af myndigheds- og ejerrolle | <ul style="list-style-type: none"> → Anbefaling 6: Behov for øget tydeliggørelse i Aarhus Kommune af god governance for rollefordeling, når Aarhus Kommune skal varetage myndighedsansvaret for planprocesser, hvor Aarhus Kommune samtidigt er ejer af kommunalt ejede selskaber (eller medejer af selskaber). |
| Tema 4: perspektiver på (plan)lovgivning | <ul style="list-style-type: none"> → Behov for at afklare planmæssige rammer for større anlægsprojekter, der rækker ud over 12-årigt perspektiv. → Behov for sikre tydelig om regelgrundlag i forhold til indvinding af søterritorium til nyt areal. → Behov for at sikre tydelighed om regelgrundlag i forhold til sondring og kobling mellem miljøvurdering og miljøkonsekvensvurdering. |

u
u
a
n

Afsnit 3 - Analyse af Hovedområde 1.1:

Oversigt over
planprocessens forløb,
aktører og beslutninger

Hovedområde 1.1 | Indledning

OM AFSNITTET

I dette afsnit præsenteres undersøgelsens resultater vedrørende hovedområde 1.1.

Formålet med hovedområde 1.1 er at skabe et overblik over planprocessens forløb i forhold til beslutninger, involverede aktører og det beslutningsgrundlag, som er blevet forelagt Byrådet.

Det betyder med andre ord, at **afsnittet belyser følgende forhold:**

- Grundlæggende karakteristika ved beslutningsprocessen for udarbejdelsen og vedtagelsen af plangrundlaget.
- Hvilke aktører i og uden for Aarhus Kommune, der har været involveret i udarbejdelsen af plangrundlaget – herunder eksterne rådgivere.
- Hvilken rolle disse aktører har varetaget i udarbejdelsen af plangrundlaget.
- Hvilket grundlag beslutningerne er truffet på – herunder kommunikation og information om dette til Byrådet og andre interessenter.

AFSNITTETS STRUKTUR:

Først præsenteres et overblik over beslutningsprocessen for udarbejdelsen og vedtagelsen af plangrundlaget (lokalplan nr. 1163, Udvidelse af Aarhus Havn og kommuneplantillæg nr. 110 til kommuneplan 2017, med tilhørende miljørapport og sammenfattende redegørelse.).

Dernæst præsenteres et overblik over involverede aktører i beslutningsprocessen omkring udvidelsen af Aarhus Havn – herunder en beskrivelse af (i) de involverede myndigheders rolle, (ii) organiseringen af myndighedsvaretagelse i Aarhus Kommune samt (iii) bygherrens organisering af deltagelse i myndighedsprocessen.

Endeligt præsenteres en analyse af det beslutningsgrundlag, som beslutningerne omkring plangrundlaget er truffet på, når det kommer til (i) Byrådets beslutningsgrundlag, (ii) beslutningsgrundlaget hos Rådmanden for Teknik og Miljø samt (iii) beslutningsgrundlaget, som er blevet anvendt på Koordineringsmøder mellem Rådmanden for Teknik og Miljø og Borgmesteren. Denne analyse fokuserer på, om det etablerede beslutningsgrundlag i myndighedsprocessen – tydeligt og tilstrækkeligt – rettede beslutningstagernes opmærksomhed på de forhold, hvor Planklagenævnet i sin afgørelse finder, at plangrundlaget har væsentlige retslige mangler og derfor er ugyldigt.

Hovedområde 1.1 | Overblik over beslutningsproces

OM DEN POLITISKE BESLUTNINGSPROCES

Undersøgelsen har kortlagt beslutningsprocessen for det plangrundlag, som Aarhus Kommune vedtog endeligt den 21. juni 2023 i form af lokalplan nr. 1163, Udvidelse af Aarhus Havn og kommuneplantillæg nr. 110 til kommuneplan 2017, med tilhørende miljørapport og sammenfattende redegørelse.

Oversigten nedenfor viser hovedtræk i den politiske behandling af myndighedsprocessen. Foruden Byrådets behandling og godkendelse af de forskellige indstillinger i myndighedsprocessen har sagen derudover været behandlet i Magistraten og Teknisk Udvalg.

OPSTART AF MYNDIGHEDSVARETAGELSEN

Den formelle myndighedsvaretagelsen fra Aarhus Kommune i forhold til dialog med Bygherre (Aarhus Havn) om udvidelse af Aarhus Havn påbegyndes primo 2018 ved afholdelsen af det første af en lang række myndighedsmøder, hvor de involverede myndigheder deltog sammen med Bygherre og dennes rådgiver. Aarhus Kommune modtager formelt en anmeldelse om igangsættelse af en miljøkonsekvensrapport for udvidelse af Aarhus Havn i marts 2018.

Forud for 2018 har Bygherre været i overvejelser og forberedelse af ansøgning om en havneudvidelse siden 2016.

September 2018

Byråd godkender igangsætning af planproces

Oktober 2020

Opsamling på 1. offentlighedsfase - forudgående høring som grundlag for vedtagelse af lokalplan og kommuneplantillæg. I høringsfasen kommer der 99 høringssvar

Januar 2023

Opsamling på 2. offentlighedsfase. I høringsfasen kommer der 1652 høringssvar (fordelt på forslag til lokalplansforslag og kommuneplantillæg, miljøkonsekvensvurdering samt forslag til spildevandsplan). Efter høringsfasen igangsættes i perioden maj 2022-januar 2023 en udvidet borgerinddragelsesproces med otte temamøder, to borgerkonferencer og borgerpanel

Juni 2023

Vedtagelse af endeligt lokalplansforslag (1163), Kommuneplantillæg (110), tillæg til spildevandsplan (3), besvarelse af høringssvar, vedtagelse af VVM-tilladelse

November 2019

Byråd godkender debatfolder til forudgående offentlig høring for plan og miljøvurdering

December 2021

Lokalplansforslag, tillæg til kommuneplan, miljørapport, miljøkonsekvensrapport, VVM-tilladelse mv. godkendes til offentlig fremlæggelse og høring

Februar 2023

Politisk forlig om havneudvidelse

Hovedområde 1.1 | Rollefordeling ml. myndigheder

DE INVOLVEREDE MYNDIGHEDER OG DERES ROLLE

Undersøgelsen har afdækket en række spørgsmål i relation til, hvilke roller de forskellige involverede myndigheder havde i forhold til myndighedsvaretagelsen af en udvidelse af Aarhus Havn:

Hvilken rolle havde Aarhus Kommune i forhold til myndighedsvaretagelsen?

Overordnet set viser undersøgelsen, at Aarhus Kommune havde myndighedsansvaret for at tilvejebringe og vedtage det plangrundlag, som planlægningsmæssigt skulle muliggøre en udvidelse af Aarhus Havn, mens myndighedsansvaret for godkendelsen af bygherrens (Aarhus Havn) konkrete projekt for udvidelsen af Aarhus Havn var opdelt på forskellige myndigheder.

Undersøgelsen viser således, at Aarhus Kommune var planmyndighed for havneudvidelsen, når det kommer til det grundlæggende plangrundlag.

Det betyder, at Aarhus Kommune havde ansvaret for at vedtage det plangrundlag, der skulle gøre det muligt for bygherre at få realiseret en konkret projektansøgning om udvidelse af Aarhus Havn. Det vil konkret sige, at Aarhus Kommune havde ansvaret for at vedtage evt. tillæg til kommuneplanrammer, kommuneplanretningslinjer samt en lokalplan efter planloven. Det er varetagelsen af denne rolle, som er omdrejningspunktet for nærværende undersøgelse, da det er varetagelse af denne myndighedsrolle, som Planklagenævnet med sin afgørelse har taget stilling til.

Aarhus Kommune var derudover VVM-myndighed for at give tilladelse til selve landdelen af projektet (havneudvidelsen).

Det vil konkret sige miljøvurderingen med henblik på at kunne give §25/VVM-tilladelse efter miljøvurderingsloven for den del af projektet, som var på land, samt give tilladelse til en "jordtip" med lettere forurenede jord efter miljøbeskyttelsesloven. Undersøgelsen afdækker ikke særskilt indholdet i denne myndighedsvaretagelsen, men udelukkende når det har relevans for myndighedsvaretagelse af det grundlæggende plangrundlag. Det skyldes, at Planklagenævnets afgørelse ikke vedrører Aarhus Kommunes miljøkonsekvens og VVM-tilladelse, da det er Miljø- og Fødevarerklagenævnet, som er klageinstans for disse forhold.

Hvilken rolle spillede øvrige myndigheder i forhold til myndighedsvaretagelsen?

Trafikstyrelsen:

- Var VVM-myndighed efter Havneloven. Konkret skulle Trafikstyrelsen varetage Statens højhedsret over søterritoriet i forbindelse med tilladelse og udformning af havneudvidelsen, herunder giver tilladelse til placering af kajanlæg og moler.
- Deltog i hele myndighedsprocessen.

Miljøstyrelsen:

- Var VVM-myndighed for indvinding af råstoffer fra søterritoriet efter Miljøvurderingsloven og godkendelsesmyndighed i forhold til klapning efter Havmiljøloven.
- Deltog i hele myndighedsprocessen.

Kystdirektoratet

- Var VVM-myndighed for uddybning af sejlrenden på søterritoriet uden for havnegrænsen efter miljøvurderingsloven.
- Udgik af myndighedsprocessen, da der ikke længere var ansøgning i forhold til uddybning af sejlrende.

Hovedområde 1.1 | Organisering i Aarhus Kommune (I)

ORGANISERING AF MYNDIGHEDSPROCESSEN I AARHUS KOMMUNE

Undersøgelsen har afdækket en række centrale spørgsmål vedrørende den konkrete organisering af ansvaret for at forestå myndighedsvaretagelsen af planprocessen inden for Aarhus Kommune. Disse spørgsmål samt undersøgelsens resultater er præsenteret på de følgende sider:

Hvordan var den organisatoriske forankring af myndighedsansvaret?

Undersøgelsen viser, at varetagelse af ansvaret som planmyndighed og VVM-myndighed (for "landdelen") i Aarhus Kommune var forankret i Magistratsafdelingen for Teknik og Miljø.

Inden for Teknik og Miljø var sagsansvaret organisatorisk forankret hos afdelingen Plan, som var en del af forvaltningsområdet Plan & Byggeri*. Den eksakte organisering af Teknik og Miljø er justeret flere gange inden for den periode, hvor planproces og klageproces er pågået, men den grundlæggende organisering af planområdet har i høj grad været ensartet i perioden.

Organisatorisk var planafdelingen igen delt op i en række underafdelinger, som havde forskellige funktioner i forhold til varetagelsen af myndighedsprocesser relateret til lokalplaner, kommuneplantillæg og miljøkonsekvensvurdering mv.

I forhold til den politiske fremstilling af indstillinger til Byrådet i forhold til plangrundlaget var der aktiv koordinering mellem sekretariatsfunktionerne i Teknik og Miljø og Borgmesterens afdeling.

Hvordan var den konkrete sagsbehandling af myndighedsprocessen organiseret?

Undersøgelsen viser, at det konkrete og operationelle ansvar for varetagelse af myndighedsansvaret for udarbejdelse af plangrundlaget blev projektor organiseret i henhold til sædvanlig organiseringspraksis inden for planafdelingen.

Det indebærer, at der blev benyttet en sædvanlig tilgang med forankring af det operationelle ansvar for plangrundlaget i en projektor organisation. Denne grundlæggende projektmodel blev benyttet fra sagens opstart i Aarhus Kommune ved årsskiftet 2017/2018 til dens foreløbige afslutning ved først vedtagelse af plangrundlaget i maj 2023 og siden hen Planklagenævnets afgørelse i maj 2024. .

I den projektor organisation var det operationelle ansvar for varetagelse af planprocessen (lokalplan og kommuneplantillæg) efter sædvanlig praksis placeret hos én projektleder, mens ansvaret for VVM-myndigheden – også efter sædvanlig praksis – var placeret hos en anden projektleder i samme afdeling.

Den operationelle projektledelse af planmyndigheden omfattede den operationelle sagsbehandling af afklaring, igangsætning og udarbejdelse af plangrundlaget.

Samarbejdet internt mellem projektledelsen for plangrundlag og VVM-myndigheden (for landdelen) samt samarbejdet med de interne understøttende projektgrupper fulgte sædvanlig organisering og praksis for projektor organisering inden for planafdelingen.

Projektledelsen varetog også det løbende samarbejde og koordinering med de øvrige myndigheder involveret. Den primære koordinering af myndigheder imellem handlede om koordineringen af myndighedsrollerne i forhold til miljøvurdering af projektet for udvidelsen af Aarhus Havn.

Der blev flere gange undervejs i myndighedsprocessen behov for udskiftning af de ansvarlige projektledere for hhv. plangrundlaget og VVM-myndigheden som følge af, at de hidtidige medarbejdere fik andre opgaver eller stoppede i Teknik og Miljø.

* Den eksakte organisering af Teknik og Miljø er justeret flere gange inden for den periode, hvor planproces og klageproces er pågået, men den grundlæggende placering og overordnede organisering af planområdet har i høj grad været ensartet i perioden.

Hovedområde 1.1 | Organisering i Aarhus Kommune (II)

Var der eksterne rådgivere tilknyttet varetagelse af planprocessen i Teknik og Miljø?

Undersøgelsen viser, at der kun i begrænset omfang blev benyttet eksterne rådgivere til at bistå den konkrete myndighedsvaretagelse i forbindelse med havneudvidelsen. Der var her tale om, at der i mindre omfang – og efter sædvanlig praksis – blev trukket på bistand fra et rådgivende ingeniørfirma til at kvalitetssikre dele af miljøkonsekvensvurderingen.

Derudover blev der i Planafdelingen i dele af den periode, hvor myndighedsvaretagelsen foregik, lavet et generelt kompetenceløft af medarbejdere inden for miljøvurderingsområdet i forhold til miljørelateret jura. Denne eksterne bistand var dog ikke direkte relateret til myndighedsvaretagelse af planprocessen ift. udvidelsen af Aarhus Havn.

Efter Planklagenævnets afgørelse blev der kortvarigt trukket på ekstern juridisk bistand for at vurdere juridiske mulige veje frem for en fortsat planproces efter Planklagenævnets afgørelse.

Hvilke andre dele af Teknik og Miljø havde en understøttende rolle for planprocessen?

Undersøgelsen viser, at der som et led i projektledelsens varetagelse af myndighedsansvaret – og efter sædvanlig praksis – blev trukket på bistand og rådgivning fra række andre forvaltningsområder i Teknik og Miljø.

Det drejede sig blandt andet om den daværende Kommuneplanafdeling (i forhold til afklaring af rammer og behov for kommuneplantillæg), Juridisk Service inden for Plan & Byggeri (i forhold til afklaring af konkrete juridiske spørgsmål), Rådmandssekretariatet (i forhold til udarbejdelse af indstillinger til den politiske behandling af planprocessen) samt en lang række øvrige afdelinger i Teknik og Miljø, som har understøttet myndighedsprocessen gennem bidrag ind i den projektgruppeorganisering, som har understøttet projektledelsen med faglige input til myndighedsvaretagelsen.

Der kommer at afdelingen for Medborgerskab fik en aktiv rolle i forhold at drive processen for den udvidede borgerinddragelse i 2022-2023 – i samspil med projektledelsen for selve myndighedsvaretagelsen.

Howdan var ledelsesansvar for myndighedsprocessen operationelt forankret?

Undersøgelsen viser, at det operationelle ledelsesansvar for faglig ledelse og kvalitetssikring af myndighedsarbejdet var placeret på forvaltningschefniveau. Den underlæggende linjeledelse spillede undervejs i planprocessen også ledelsesroller i forhold til projektorganisationen.

Det operationelle ledelsesmæssige ansvar for myndighedsprocessen var således forankret hos en projektejer, og denne projektejer var den daværende forvaltningschef for Plan og Miljø, som var forvaltningschef for flere forvaltningsområder – herunder også forvaltningsområdet Plan og Byggeri.

Udover projektejeren spillede den underlæggende linjeledelse i Plan og Byggeri også ledelsesmæssige roller i forhold til planprocessen undervejs i processen.

Dels havde Planchefen (som var en del af ledelsen af forvaltningsområdet Plan & Byggeri) en rolle undervejs i forhold til sparring og rådgivning i forbindelse med projektledelsen af myndighedsprocessen. Dels havde projektledernes nærmeste leder (personaleleder) en rolle i forhold til at varetage den løbende personaleledelse af de involverede projektledere – herunder afklaring af behov for tilførsel af ressourcer til projektorganiseringen.

Hverken planchef eller de nærmeste afdelingsledere havde dog en formel faglig ledelsesrolle i projektorganiseringen af myndighedsvaretagelsen i forhold til udvidelsen af Aarhus Havn. De omtalte ledelsesniveauer varetog således deres roller i kraft af deres rolle i linjeledelsen inden for Plan & Byggeri.

Der var undervejs i planprocessen permanente eller midlertidige udskiftninger på alle de tre omtalte ledelsesniveauer (forvaltningschef, planchef og afdelingsledelse). Enten som følge af orlov e.lign., eller fordi lederne forlod deres stilling i Aarhus Kommune.

Hovedområde 1.1 | Organisering i Aarhus Kommune (II)

Hvilken rolle havde den øverste politiske og administrative ledelse i Teknik og Miljø i forhold til myndighedsvaretagelsen af planprocessen for udvidelsen af Aarhus Havn?

Undersøgelsen viser, at hhv. Rådmand samt Direktør i Teknik og Miljø var direkte involveret i planprocessen om udvidelsen af Aarhus Havn på følgende tidspunkter:

- Deltog i forbindelse med afklaring og beslutninger om sagens videre sagsbehandlingsskridt på fire Rådmandsmøder/Rådmandsforelæggelser i perioden fra april 2018-marts 2021 (jf. bilag 1B).
- Deltog som mødedeltagere i den løbende koordinering med Borgmesterens afdeling, herunder Borgmesteren (Jf. Bilag 1C) på otte koordineringsmøder i perioden april 2018-januar 2023.
- Derudover deltog Rådmanden – som en del af Byrådet, Teknisk Udvalg og den endelige forligskreds – i den politiske behandling af indstillingerne vedrørende udarbejdelse af plangrundlaget i perioden fra medio 2018-maj 2023. (jf. Bilag 1A).

Hvilket beslutningsgrundlag ift. myndighedsvaretagelsen har den øverste politiske og administrative ledelse i Teknik og Miljø handlet ud fra?

Undersøgelsen har afdækket om dét beslutningsgrundlag og de beslutninger i planprocessen, som Rådmand og Direktør for Teknik og Miljø blev præsenteret for og deltog i, kan relateres direkte til de punkter i plangrundlaget, som Planklagenævnet fandt, havde væsentlige retslige mangler.

Undersøgelsen af dette beslutningsgrundlag viser samlet set, at hverken Rådmanden for Teknik og Miljø eller Direktøren for Teknik og Miljø af den nedsatte projektorganisation er blevet systematisk eller tilstrækkeligt oplyst om risici relateret til de forhold, som Planklagenævnet kendte plangrundlaget ugyldigt på.

Undersøgelsen viser videre, at hverken Rådmand eller Direktør for Teknik og Miljø i forbindelse med involvering i sagen traf selvstændige beslutninger baseret på det fremsatte beslutningsgrundlag, som direkte vedrørte de forhold, som Planklagenævnet kendte plangrundlaget ugyldigt på.

For en nærmere gennemgang af dette beslutningsgrundlag henvises til bilag 1.

Hvilken rolle havde den øverste politiske og administrative ledelse i Borgmesterens afdeling i forhold til myndighedsvaretagelsen af planprocessen?

Undersøgelsen viser, at Borgmesterens Afdeling primært har spillet en rolle i planprocessen i forbindelse med koordineringen af de dagsordener og indstillinger, som skulle forelægges Byrådet til politisk behandling.

Borgmesterens Afdeling har således ikke varetaget en egentlig rolle i myndighedsvaretagelse, men primært bistået med at koordinere og sikre sagsfremstillingen for Byrådet.

Denne koordinering er dels foregået på koordineringsmøder mellem Borgmesterens Afdeling og Teknik og Miljø med deltagelse af Borgmester, Rådmand og direktører og dels foregået på embedsmandsniveau i den løbende koordinering af sagsfremstillinger.

Derudover viser undersøgelsen, at Borgmesterens afdeling spillede en medvirkende rolle i forhold til planlægning og koordinering, da det i forlængelse af den anden offentlighedsfase på grund af et meget stort antal hørings svar (mellem 1600-1700) blev besluttet at igangsætte en supplerende og ekstraordinær borgerinddragelse.

Denne proces var ikke en del af den formelle myndighedsproces i forbindelse med planprocessen, men et nyt tiltag som blev igangsat af Teknik og Miljø, og som involverede et samarbejde med Borgmesterens Afdeling for at sikre yderligere input til den videre politiske behandling af plangrundlaget. Konkret blev der nedsat en projektgruppe under projektledelse af en medarbejder fra afdelingen for Medborgerskab i Teknik og Miljø – derudover indgik bl.a. projektlederen for planprocessen som projektmedlem samt tre medarbejdere fra Borgmesterens Afdeling i projektgruppen. I forbindelse med denne proces tilknyttede Teknik og Miljø og Borgmesterens afdeling i fællesskab flere eksterne eksperter til at bistå på borgermøder og temamøder samt tilknyttede Rambøll til at facilitere dele af den supplerende borgerinddragelse.

Derudover deltog Borgmesteren – som en del af Byrådet og den endelige forligskreds – i den politiske behandling af indstillingerne vedrørende udarbejdelse af plangrundlaget i perioden fra medio 2018-maj 2023.

Hovedområde 1.1 | Organisering hos bygherre

BYGHERRENS ORGANISERING I FORHOLD TIL PLANPROCESSEN

Undersøgelsen viser, at bygherren havde følgende organisering i forbindelse med planprocessen:

- Aarhus Havn havde en fast intern projektledelse tilknyttet gennem hele myndighedsprocessen. Projektlederen havde ansvaret hos bygherren for at sikre, at bygherren leverede den nødvendige information og dokumentation i planprocessen.
- Økonomichef for Aarhus Havn var udover projektleder gennemgåede ledelsesrepræsentant i planprocessen i forhold til møder med de involverede myndigheder – herunder Aarhus Kommune.
- Aarhus Havn havde tilknyttet COWI, som gennemgående bygherrerådgiver i forhold til den ønskede udvidelse af Aarhus Havn – herunder plan- og VVM-processen. Cowi bistår bygherren med at levere på de dele og input til plan- og VVM-processen, som Aarhus Kommune og de øvrige involverede myndigheder efterspørger i processen.
- Derudover benyttede Aarhus Havn en række øvrige eksterne rådgivere med henblik på at belyse de øvrige dokumentationsbehov, som der blev rejst af de involverede myndigheder i forbindelse med myndighedsprocessen. Disse rådgivere var Rambøll (ift. analyse af vækstscenarier, arealbehov samt indhentning af råstoffer), HBS Economics (ift. analyse af alternativer til yderhavne) samt Incentive (ift. beskæftigelsesanalyse af Aarhus Havn).
- I forbindelse med den ekstraordinære borgerinddragelse i 2022 tilknyttede Borgmesterens Afdeling i regi af varetagelse af ejerrollen over Aarhus Havn ressourcer på embedsmandsniveau til at bistå Aarhus Havn med at sikre, at Aarhus Havn understøttede den udvidede og ekstraordinære borgerinddragelse med supplerende dokumentation af behov og muligheder relateret til havneudvidelsen.

Hovedområde 1.1 | Indhold i beslutningsgrundlag (I)

KARAKTEREN AF DET BESLUTNINGSGRUNDLAG, SOM ER FREMSTILLET FOR DE CENTRALE POLITISKE AKTØRER I PROCESSEN

Undersøgelsen har afdækket det beslutningsgrundlag, som beslutningerne i planprocessen er truffet på.

Konkret har undersøgelsen afdækket om det etablerede beslutningsgrundlag i myndighedsprocessen sikrede beslutningstagerne viden og opmærksomhed om de forhold, som Planklagenævnet i sin afgørelse fandt havde væsentlige retslige mangler. Med afsæt i Planklagenævnets afgørelse fra maj 2024 er der således i forbindelse med undersøgelsen lavet en bagud skuende gennemgang og vurdering af, om det fremstillede beslutningsgrundlag har omhandlet og fokuseret på de tre konkrete forhold, som Planklagenævnet har lagt til grund for at ophæve lokalplansforslaget.

Fokuspunktet er med andre ord de tre forhold, som planklagenævnet har lagt vægt på. Det rejser sig om følgende tre forhold:

- **Forhold A:** Kommuneplantillægget er ikke i overensstemmelse med planlovens regler om udlæg af arealer til byzone.
- **Forhold B:** Kommunen har ikke godtgjort, at der er den fornødne særlige planlægningsmæssige eller funktionelle begrundelse for kystnær lokalisering i forhold til den planlagte udvidelse af havnen.
- **Forhold C:** Miljøvurderingslovens minimumskrav til en miljørapport er ikke opfyldt, da afgrænsningen af miljørapporten ikke er i overensstemmelse med miljøvurderingsloven.

Undersøgelsen har med dette fokus konkret undersøgt:

- Byrådets beslutningsgrundlag
- Beslutningsgrundlaget hos Rådmanden for Teknik og Miljø ifm. Rådmandsmøder.
- Beslutningsgrundlaget, som er blevet anvendt til Koordineringsmøder mellem Borgmesteren og Rådmanden for Teknik og Miljø.

I det følgende gennemgås hovedresultater af denne del af undersøgelsen. For en mere uddybende gennemgang henvises til Bilag 1.

BYRÅDETS BESLUTNINGSGRUNDLAG

Undersøgelsen har først afdækket om det beslutningsgrundlag, som Byrådet havde til rådighed, da Byrådet traf beslutninger i planprocessen, sikrede Byrådet viden og opmærksomhed om de forhold, som, Planklagenævnet i sin afgørelse fandt, havde væsentlige retslige mangler. Gennemgangen baserer sig primært på selve indstillingerne og de beslutningsoplæg, som Byrådet har fået forelagt. Undersøgelsen viser i den forbindelse følgende:

Forhold A – Planlovens regler om udlæg til Byzone

Beslutningsgrundlaget forholder sig ikke systematisk og tilstrækkeligt til dette behov. Det er kun i forbindelse med Byrådets beslutning om igangsætning af planprocessen (september 2018), at der i indstillingen rettes opmærksomhed på, at det er et forhold, som skal afklares i den videre proces. I de efterfølgende indstillinger og sagsfremstillinger til Byrådet er forholdet ikke behandlet.

Forhold B – Særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for Planlovens regler om udlæg til Byzone

Beslutningsgrundlaget forholder sig til behovet for udvidelse af havnen. Afsættet er Aarhus Havns ønske om en udvidelse. Dette er i planprocessen løbende suppleret med yderligere arealbehovsanalyser og analyser af alternativer til udvidelser – herunder en mere effektiv udnyttelse af de eksisterende havnearealer. Materialet indeholder imidlertid ikke en gennemgang af de særlige planlægningsmæssige og funktionelle begrundelser for den kystnære lokalisering af den planlagte udvidelse af havnen inden for den forståelsesramme, som Planklagenævnet anvender.

Forhold C – Miljøvurderingslovens minimumskrav til en miljørapport er ikke opfyldt

Miljøkonsekvensvurderingen i indstillingen om miljøvurdering af udvidelsen af Aarhus Havn (VVM-tilladelsen) indeholder en omfattende og umiddelbart vurderet meget grundig redegørelse for de mange miljømæssige problemstillinger, der knytter sig til projektet fra anlægsfasen, indtil udvidelsen er fuldt realiseret. Materialet er løbende blevet udvidet i emnemæssigt og indholdsmæssigt. Miljøvurderingen, der indgår i indstillingen om lokalplanen, indeholder ikke den samme omfattende redegørelse for de miljømæssige problemstillinger. Det er miljøvurderingen (og ikke miljøkonsekvensvurderingen) og afgrænsningen af miljøvurderingen, som Planklagenævnet forholder sig til i afgørelsen.

Hovedområde 1.1 | Indhold i beslutningsgrundlag (II)

BESLUTNINGSGRUNDLAGET HOS RÅDMANDEN FOR TEKNIK OG MILJØ I FORBINDELSE MED RÅDMANDSMØDER*

Undersøgelsen har dernæst afdækket om det beslutningsgrundlag, som Rådmanden havde til rådighed, da Rådmanden behandlede sagen på fire Rådmandsmøder undervejs i processen (jf. nedenstående oversigt), sikrede Rådmanden viden og opmærksomhed om de forhold, som, Planklagenævnet i sin afgørelse fandt, havde væsentlige retslige mangler. Gennemgangen baserer sig på det skriftlige materiale til Rådmandsmøderne – herunder forklædenotater, de indstillinger og beslutningsoplæg, som skulle forelægges Byrådet samt referater fra Rådmandsmøderne.

Undersøgelsen viser i den forbindelse følgende:

Forhold A – Planlovens regler om udlæg til Byzone

Beslutningsmaterialet forholder sig ikke systematisk eller tilstrækkeligt til denne problemstilling. Hjemmelsspørgsmålet nævnes delvist på det første møde, men udelukkende i forhold til, at det skal afklares med Erhvervsministeriet ift. hjemmelgrundlag for den del af Havneudvidelsen, der vedrører søterritorium, da arealudlægget har en tidshorisont udover 12 år. Herefter er der i materialet til disse møder ikke fokus på hjemmelsspørgsmålet, og mødereferaterne viser, at Rådmanden ikke træffer særskilte beslutninger i forhold til Forhold A.

Forhold B – Særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for Planlovens regler om udlæg til Byzone

Beslutningsgrundlaget forholder sig til behovet for udvidelse af havnen med afsæt i Aarhus Havns ønske om en udvidelse. I forlængelse af den første offentlighedsfase indstilles der til Rådmanden samt godkendes af Rådmanden, at det indstilles til Byrådet, at der også belyses alternativer, når det kommer til omfanget af havneudvidelsen – herunder placering af Ydermolen. Materialet indeholder imidlertid ikke en gennemgang af de særlige planlægningsmæssige og funktionelle begrundelser for den kystnære lokalisering af den planlagte udvidelse af havnen inden for den forståelsesramme, som Planklagenævnet anvender.

Forhold C – Miljøvurderingslovens minimumskrav til en miljørapport er ikke opfyldt

Materialet belyser, at der er tale om en kompleks miljøvurderingsproces med flere myndigheder involveret og en ambitiøs tidsplan fra bygherrens side, som skaber en række procesrisici. Materialet forholder sig ikke eksplicit til afgrænsningen af miljørapporten til plangrundlaget i forhold til den samlede miljøkonsekvensvurdering af projektet. Mødereferaterne viser, at Rådmanden ikke træffer særskilte beslutninger i forhold til Forhold C udover at betone behovet for visualiseringer i forbindelse med belysning af alternative placeringer af ydermolen.

Rådmandsmøde og efterfølgende indstilling: 24. april 2018

Udvidelse af Aarhus Havn – planlægning for Yderhavnen

Rådmandsmøde 5. maj 2020

Opsamling på 1. offentlighedsfase

Rådmandsmøde 3. december 2019

Procesplan for myndighedsproces for yderhavnen

Rådmandsmøde og efterfølgende indstilling marts 2021

Indstilling om "Igangsættelse af lokalplan for Aarhus Havn, Yderhavn"

* Deltagerkredsen på rådmandsmøderne er (fast) Rådmanden, Direktøren, forvaltningschefer og sekretariatschefen. Udvalgte ledere og medarbejdere kan deltage ved behandlingen af konkrete sager.

Hovedområde 1.1 | Indhold i beslutningsgrundlag (III)

BESLUTNINGSGRUNDLAGET I FORBINDELSE MED KOORDINERINGSMØDER MELLEM BORMESTERENS AFDELING OG TEKNIK OG MILJØ

Undersøgelsen har endeligt afdækket om det beslutningsgrundlag, som var til rådighed på otte Koordineringsmøder ml. Borgmesteren og Rådmanden for Teknik og Miljø (jf. nedenstående oversigt), sikrede Borgmester og Rådmanden for Teknik og Miljø opmærksomhed om de forhold, som, Planklagenævnet i sin afgørelse fandt, havde væsentlige retslige mangler. Gennemgangen baserer sig på det skriftlige materiale til Koordineringsmøderne – herunder beslutningsreferater.

Undersøgelsen viser i den forbindelse følgende:

Forhold A – Planlovens regler om udlæg til Byzone

Beslutningsmaterialet forholder sig ikke systematisk eller tilstrækkeligt til denne problemstilling. Hjemmelsspørgsmålet nævnes delvist på det første møde, men udelukkende i bilagsmateriale forhold til, at det skal afklares med Erhvervsministeriet ift. hjemmelsgrundlag for den del af Havneudvidelsen, der vedrører søterritorium, da arealudlægget har en tidshorison udover 12 år. Herefter er der i materialet til disse møder ikke fokus på hjemmelsspørgsmålet, og mødereferaterne viser, at der på Koordineringsmøderne ikke træffes særskilte beslutninger i forhold til Forhold A.

Forhold B – Særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for Planlovens regler om udlæg til Byzone

Det fremgår af materialet, at der er fokus på behovet for udvidelse af havnen, herunder behov for belysninger af alternative udvidelser af yderhavnen – særligt i forbindelse med den udvidede og ekstraordinære borgerinddragelse, som møderne fra maj 2022 og frem primært fokuserer på. Materialet indeholder imidlertid ikke en gennemgang af de særlige planlægningsmæssige og funktionelle begrundelser for den kystnære lokalisering af den planlagte udvidelse af havnen inden for den forståelsesramme, som Planklagenævnet anvender. Mødereferaterne viser, at der på Koordineringsmøderne ikke træffes særskilte beslutninger i forhold til Forhold B.

Forhold C – Miljøvurderingslovens minimumskrav til en miljørapport er ikke opfyldt

Materialet belyser, at der er tale om en kompleks miljøvurderingsproces med flere myndigheder involveret og en ambitiøs tidsplan fra bygherrens side, som skaber en række procesrisici. Materialet forholder sig ikke eksplicit til afgrænsningen af miljørapporten til plangrundlaget i forhold til den samlede miljøkonsekvensvurdering af projektet. Mødereferaterne viser, at der på Koordineringsmøderne ikke træffes særskilte beslutninger i forhold til Forhold C.

Koordineringsmøde 30. april 2018

Forberedelse af indstilling om opstart af plan- og miljøvurderingsproces for havneudvidelse

Koordineringsmøde 9. december 2019

Tangkrogen og havneudvidelsen v./MTM og BA

Koordineringsmøde 20. maj 2022

Emne: Drøftelse af Yderhavnen v/BA+MTM

Koordineringsmøde 26 oktober 2022

Emne: Status på yderhavnen v/MTM+BA

Koordineringsmøde 29. april 2019

Havneudvidelsen - Opfølgning på udbygningsscenerier v/MTM

Koordineringsmøde 20. april 2020

Status på Helhedsplanen for Tangkrogen

Koordineringsmøde 12. september 2022

Tre dagsordenspunkter (i) Politiske møder forud for borgerkonferencen; (ii) Afvikling af borgerkonferencen samt (iii) Breve modtaget i forbindelse med afholdt møde

Koordineringsmøde 6. januar 2023

**muus
mann**

uw
an

Afsnit 4 - Analyse af Hovedområde 1.2:

Fejl og mangler, der kan
identificeres i
planprocessen

Hovedområde 1.2 | Indledning

OM AFSNITTET

I dette afsnit præsenteres undersøgelsens resultater vedrørende hovedområde 1.2.

Formålet med hovedområde 1.2 er at kortlægge de fejl og mangler, der kan identificeres i planprocessen, når det kommer til de tre forhold, som Planklagenævnet i sin afgørelse fandt, havde væsentlige retslige mangler. Det drejer sig om følgende tre forhold:

- **Forhold A:** Kommuneplantillægget er ikke i overensstemmelse med planlovens regler om udlæg af arealer til byzone.
- **Forhold B:** Kommunen har ikke godtgjort, at der er den fornødne særlige planlægningsmæssige eller funktionelle begrundelse for kystnær lokalisering i forhold til den planlagte udvidelse af havnen.
- **Forhold C:** Miljøvurderingslovens minimumskrav til en miljørapport er ikke opfyldt, da afgrænsningen af miljørapporten ikke er i overensstemmelse med miljøvurderingsloven.

For disse forhold har undersøgelsen fokuseret på at belyse følgende forhold og spørgsmål:

- De beslutninger og beslutningsgange, der ligger til grund for de forhold, som Planklagenævnet lægger vægt på – herunder samspil med andre myndigheder samt bygherre.
- Hvilken form for kvalitetssikring, der er foretaget undervejs i forhold til beslutningerne – herunder om beslutningerne understøttes af praksis fra andre tilsvarende plansager, klagenævnspraksis mv.
- Hvordan kommunikation har været indtænkt i myndighedsvaretagelsen, herunder krisekommunikation i forbindelse med Planklagenævnets afgørelse til Byråd og andre interessenter.

AFSNITTETS STRUKTUR:

Først belyses undersøgelsens resultater for hhv. forhold A, B og C, når det kommer til følgende:

- Hvilke centrale beslutninger og beslutningsgange, der knytter sig til de identificerede fejl og mangler?
- Hvilke kvalitetssikringstiltag, der er foretaget i forhold til de tre forhold, hvor Planklagenævnet i sin afgørelse fandt væsentlige retslige mangler?
- For forhold A og Forhold B er der herudover foretaget en planjuridisk vurdering af praksis i havneudvidelser i andre kommuner, som har en sammenlignelig karakter med plangrundlaget for udvidelsen af Aarhus Havn.

Dernæst belyser undersøgelsen, hvad der på tværs af forhold A-C har kendetegnet den kommunikation, som der har været indtænkt i opgaven undervejs – herunder krisekommunikation til Byråd og andre interessenter i forbindelse med Planklagenævnets afgørelse.

Hovedområde 1.2 I Forhold A – Udlæg til Byzone (I)

BESLUTNINGER OG BESLUTNINGSGANGE RELATERET TIL FORHOLD A.

Undersøgelsen har afdækket de centrale beslutninger og beslutningsgange i myndigheds-varetagelsen, som knytter sig til og får betydning for de fejl og mangler, der opstår i forhold til den manglende overensstemmelse ml. kommuneplantillægget og regler om udlæg af arealer til byzone.

Undersøgelsens resultater er præsenteret i nedenstående oversigt.

I oversigten er myndighedsvaretagelsen af planprocessen opdelt i tre faser: (i) Opstart og forberedelse af plangrundlaget, (ii) Udarbejdelse af forslag til plangrundlag samt (iii) Fastlæggelse af endeligt forslag til plangrundlag.

| Myndighedsfase | Overblik over beslutninger og beslutningsgange med betydning for Forhold A: Regler for udlæg af arealer til byzone |
|---|--|
| 1. Opstart/forberedelse af plangrundlag (2018-2019) | <ul style="list-style-type: none"> → Projektledelsen tager forud for den første offentlighedsfase telefonisk kontakt til Erhvervsstyrelsen for at afklare praksis for kommuneplanrammer for arealudlæg i relation til havneudvidelse, der strækker sig ud over 12-års perioden. → Projektledelsen oplyser Bygherren, at Erhvervsstyrelsen har den umiddelbare anbefaling, at Aarhus Kommune bør lave et plangrundlag, hvor der alene udlægges kommuneplanrammer for arealer til 12 år, og at arealer til længere sigt (>12 år) udlægges som perspektivarealer. → Forholdet drøftes med Kommuneplansafdelingen i MTM. Det vurderes her, at der ikke er behov for at foretage en behovs-/rummelighedsredegørelse. → Projektledelsen orienterer primo 2019 projektejereren om usikkerheder om hjemmel til at foretage kommuneplanlægning udover en 12-årig periode. → Erhvervsstyrelsen kontaktes som berørt myndighed (dec. 2019) i forbindelse med den forudgående offentlige høring for plan og miljøvurdering. → Beslutningsgrundlag til Byråd, Rådmandsmøder og Koordineringsmøder ml. BA og MTM adresserer delvist usikkerhed om hjemmel ift. forhold A. |
| 2. Forslag til plangrundlag (2020-2021) | <ul style="list-style-type: none"> → Forhold A indgår i ikke drøftelser på myndighedsmøder med Bygherren i perioden 2020-2021 (16 møder). → Erhvervsstyrelsen sender som berørt myndighed ikke høringssvar i forbindelse med den første offentlighedsfase (forudgående offentlig høring for plan og miljøvurdering). → Projektledelsen tager ikke opfølgende kontakt til Erhvervsstyrelsen for at afklare nærmere om hjemmelsspørgsmål. → Projektledelsen bruger erfaringer fra andre havneudvidelse både i Aarhus Kommune og andre kommuner ift. udarbejdelse af forslag til plangrundlag. → Beslutningsgrundlaget til Byråd, Rådmandsmøder og Koordineringsmøder (BA og MTM) adresserer ikke længere usikkerhed om hjemmel ift. Forhold A. |
| 3. Endeligt forslag til plangrundlag (2022-2023) | <ul style="list-style-type: none"> → Plan- og Landdistriktsstyrelsen indsender ikke høringssvar ifm. med den 2. offentlighedsfase (høring af lokalplansforslag/kommuneplantillæg). → Projektledelsen drøfter (feb. 2022) med Kommuneplansafdelingen i MTM, om der er behov for yderligere redegørelsestiltag ift. kommuneplantillægget. Det vurderes her, at der fortsat ikke er behov for yderligere tiltag. → Forhold A indgår ikke direkte i drøftelser i den udvidede borgerinddragelsesproces. → Beslutningsgrundlaget til Byråd, Rådmandsmøder og Koordineringsmøder (BA og MTM) adresserer ikke længere usikkerhed om hjemmel ift. Forhold A. |

Hovedområde 1.2 | Forhold A – Udlæg til Byzone (II)

KVALITETSSIKRING AF BESLUTNINGER

Som en del af undersøgelsen er det afdækket, hvordan der er foretaget kvalitetssikring af forhold vedrørende kommuneplantillæggets indhold i forhold til udlæg til Byzone.

Undersøgelsen viser, at de primære faglige kvalitetssikringstiltag i planprocessen er:

- Telefonisk kontakt til Erhvervsstyrelsen for at afklare tilgang til kommuneplanlægning udover 12 år.
- Intern dialog med Kommuneplanafdelingen i Aarhus Kommune i forhold til redegørelsesbehov i kommuneplanstillægget i forhold til Planlovens §11.
- Indhentelse af erfaringer fra andre havneudvidelser i Aarhus Kommune samt erfaringer fra andre kommuner, som inden for de senere år havde lavet planlægningsgrundlag for havneudvidelser.
- Dialog med Bygherren og dennes rådgiver.
- Intern sparring fra projektledelsen med kollegaer i planafdeling.

Undersøgelsen viser, at udfaldet af disse kvalitetssikringstiltag bliver en fejlbehæftet vurdering hos projektledelsen af, hvilke redegørelseskrav og rammer kommuneplantillægget skal overholde, når det kommer til udlæg af arealer til byzone.

Undersøgelsen viser videre, at usikkerhed om redegørelseskrav undervejs løftes internt i projektorganisationen – herunder i forhold til projektejer. Derudover viser undersøgelsen, at usikkerhed om hjemmel og redegørelseskrav ift. plangrundlag udover en periode på 12 år også løftes i dialogen med Bygherre og dennes rådgiver på myndighedsmøder, hvor de øvrige involverede myndigheder også deltager.

Undersøgelsen viser, som nævnt under hovedområde 1.1, at usikkerhed om hjemmel og tilgang til håndtering af de identificerede usikkerheder efter opstart af planprocessen forbliver internt i projektorganisationen og ikke kommunikeres videre i beslutningsgrundlaget, som anvendes i Byrådet, på Rådmandsmøder samt på Koordineringsmøder ml. Borgmester og Rådmanden for Teknik og Miljø.

SUPPLERENDE PLANJURIDISK VURDERING AF PRAKSIS I ANDRE SAGER

Som en del af undersøgelsen er der foretaget en dybdegående planjuridisk vurdering af en række af de referencesager fra andre kommuner, som indgik i projektledelsens kvalitetssikring af plangrundlaget*. Den planjuridiske vurdering er foretaget i forhold til nedenstående tre spørgsmål relateret til udlæg af arealer til byzone. For den fulde vurdering henvises til bilag 2.

Har de undersøgte kommuner foretaget en redegørelse efter §11 a, stk. 7** i de undersøgte referencesager?

Gennemgangen af referencesager viser, at der ikke i de tre referencesager er udarbejdet en §11 a, stk. 7 redegørelse for behov for byvækst over en 12 årig periode.

Er der i de undersøgte sager praksis for, at havneanlæg planlægges mere end 12 år ud i fremtiden?

I de tre referencesager er der alene angivet en periode på mere end 12 år i Esbjerg Havn sagen. I Skagen Havn er der ikke angivet en periode, hvorfor det er uafklaret, om perioden strækker sig på mere end 12 år.

Har planklagenævnet i havneudvidelser, som er påklaget, henholdt sig til denne praksis om at forlange en redegørelse efter § 11 a., stk. 7?

Den eneste større sag om havneudvidelse, som er lokalplanlagt og ikke anlagt via anlægslov, og som er indbragt for Planklagenævnet, er Esbjerg Havn-sagen. I Esbjerg Havn-sagen var spørgsmålet om § 11 a, stk. 7 redegørelsen for forventet behov for yderligere udlæg til byvækst over en 12 årig periode ikke påklaget, hvorfor det ikke blev prøvet af ved Planklagenævnet. Planklagenævnet har heller ikke, af egen drift, påtalt forholdet i et efterskrift i afgørelsen.

Samlet vurdering: Undersøgelsen viser, at en forudgående gennemgang af en eller flere af de tre referencesager ifm. udarbejdelsen af plangrundlaget for udvidelsen af Aarhus Havn ikke ville have givet Aarhus Kommune anledning til at være særlig opmærksom på kravet i planlovens § 11 a, stk. 7 eller den underliggende bekendtgørelse.

* Der er udvalgt tre sammenlignelige referencesager til vurderingen: Plangrundlag for udvidelse af Esbjerg Havn (2021); plangrundlag for udvidelse af Skagen Havn (2018) samt plangrundlag for udvidelse af Frederikshavn Havn (2014).

** Planlovens § 11 a, stk. 7 har følgende ordlyd: *Kommunalbestyrelsen kan udlægge nye arealer til byzoner for at dække det forventede behov for byvækst i en periode på 12 år, jf. dog stk. 13.* Planlovens § 11 a, stk. 7 indebærer, at en kommune kan udlægge nye arealer til byzone, hvis der kan redegøres for, at rummeligheden i den gældende kommuneplan ikke er tilstrækkelig til den forventede fysiske udvikling i de kommende 12 år.

Hovedområde 1.2 I Forhold B – Kystnær lokalisering (I)

BESLUTNINGER OG BESLUTNINGSGANGE RELATERET TIL FORHOLD B.

Undersøgelsen har afdækket de centrale beslutninger og beslutningsgange i myndighedsvaretagelsen med hensyn til de fejl og mangler, der opstår i forhold til den manglende godtgørelse af, at der er den fornødne særlige planlægningsmæssige eller funktionelle begrundelse for kystnær lokalisering i forhold til den planlagte udvidelse af havnen.

Undersøgelsens resultater er præsenteret i nedenstående oversigt.

I oversigten er myndighedsvaretagelsen af planprocessen opdelt i tre faser: (i) Opstart og forberedelse af plangrundlaget, (ii) Udarbejdelse af forslag til plangrundlag samt (iii) Fastlæggelse af endeligt forslag til plangrundlag.

| Myndighedsfasen | Overblik over beslutninger og beslutningsgange vedr. Forhold B: Særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for kystnær placering |
|---|---|
| 1. Opstart/forberedelse af plangrundlag (2018-2019) | <ul style="list-style-type: none"> → Der er løbende dialog på de otte myndighedsmøder med Bygherren om begrundelse for behov for havneudvidelsen, herunder rekreative arealer. → Bygherren foretager en arealmæssig reduktion af det ønskede projekt for havneudvidelse (fra ca. 140 hektar til ca. 100 hektar). Det er den arealudvidelse, som er grundlaget for den 1. offentlighedsfase (den forudgående offentlige høring for plan og miljøvurdering). → I Beslutningsgrundlaget til Byråd, Rådmandsmøder og Koordineringsmøder mellem BA og MTM er der ikke en gennemgang eller henvisning til de særlige planlægningsmæssige eller funktionelle begrundelser for den kystnære lokalisering af den planlagte udvidelse af havnen. Der er i materialet varierende beskrivelser af, hvilken myndighed der er besluttende myndighed, når det kommer til Bygherrens ønskede areal for havneudvidelsen. |
| 2. Forslag til plangrundlag (2020-2021) | <ul style="list-style-type: none"> → Der er løbende drøftelser på de 16 myndighedsmøder i perioden med Bygherren om begrundelse for behov for havneudvidelsen, herunder belysning af en alternativ placering af ydermolen samt behov for etablering af en rekreativ forbindelse (Blueline). → Projektledelsen bruger erfaringer fra andre havneudvidelse både i Aarhus Kommune og andre kommuner ift. udarbejdelse af forslag til plangrundlag. → Projektledelsen trækker bistand fra Juridisk service i MTM ift. afklaring af spørgsmål om rammer for etablering af Blueline. → I Beslutningsgrundlaget til Byråd, Rådmandsmøder og Koordineringsmøder mellem BA og MTM er der fokus på behov og alternativer i forhold til havnens arealudvidelse, herunder fokus på Blueline som bynært naturområde. Der er dog ikke en gennemgang eller henvisning til de særlige planlægningsmæssige eller funktionelle begrundelser for den kystnære lokalisering af den planlagte udvidelse af havnen. Der er i materialet varierende beskrivelser af, hvilken myndighed der er besluttende myndighed, når det kommer til Bygherrens ønskede areal for havneudvidelsen |
| 3. Endeligt forslag til plangrundlag (2022-2023) | <ul style="list-style-type: none"> → Der er løbende drøftelser med Bygherren i forbindelse med processen for den udvidede borgerinddragelse om behov for begrundelse af arealbehov og belysninger af alternativer for havneudvidelsen, herunder også Blueline. → Belysningen af arealbehov og alternativer for havneudvidelsen indgår sammen med opsamlingen på 2. offentlighedsfase som en del af det beslutningsgrundlag, som først forligskreds og siden hen Byråd tager stilling til, og som resulterer i en reduceret og etapeopdelt Havneudvidelse, herunder Blueline som et bynært naturområde. Der er dog ikke en gennemgang eller henvisning til de særlige planlægningsmæssige eller funktionelle begrundelser for den kystnære lokalisering af den planlagte udvidelse af havnen ift. Planlovens §5 b, stk. 1, nr. 1 og 2. |

Hovedområde 1.2 I Forhold B – Kystnær lokalisering (II)

KVALITETSSIKRING AF BESLUTNINGER

Som en del af undersøgelsen er det afdækket, hvordan der er foretaget kvalitetssikring af forhold vedrørende dokumentation i plangrundlaget af, at der er den fornødne særlige planlægningsmæssige eller funktionelle begrundelse for kystnær lokalisering i forhold til den planlagte udvidelse af havnen, jf. Planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 1 og 2*. Undersøgelsen viser, at de primære faglige kvalitetssikringstiltag i planprocessen er:

- Intern dialog med Juridisk Service om spørgsmål vedr. fremadrettet driftsvilkår relateret til den rekreative forbindelse Blueline.
- Indhentelse af erfaringer fra andre havneudvidelser i Aarhus Kommune samt erfaringer fra andre kommuner, som inden for de senere år havde lavet planlægningsgrundlag for havneudvidelser.
- Dialog med Bygherren og dennes rådgiver.
- Intern sparring fra projektledelsen med kollegaer i planafdeling.

Undersøgelsen viser, at udfaldet af disse kvalitetssikringstiltag bliver en fejlbehæftet vurdering hos den nedsatte projektorganisation for planprocessen af, hvilke redegørelseskrav plangrundlaget skal indeholde. Der er samtidigt i perioden usikkerhed hos projektledelsen om, hvorvidt det er Trafikstyrelsen eller Aarhus Kommune, som er den relevante besluttende myndighed, når det kommer til at tage stilling den arealmæssige udvidelse af havnen, herunder dokumentation af arealbehov.

Undersøgelsen viser videre, at usikkerhed om hjemmel i forhold til vurdering af arealbehov løftes internt i projektorganisationer, herunder i forhold til projektejer, men at kravet om redegørelse af behovet for særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for havneudvidelsen ikke indgår som en del af disse drøftelser. Heller ikke i forbindelse med beslutningen om Blueline eller opdelingen af havneudvidelsen i etaper, hvor den sidste etape er planlagt som en rammelokalplan. Derudover viser undersøgelsen, at drøftelser om arealbehov løftes i dialogen med Bygherre og dennes rådgiver på myndighedsmøder, hvor de øvrige involverede myndigheder også deltager. Men undersøgelsen viser også, at der i den forbindelse ikke er et særskilt fokus på behovet for særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for havneudvidelsen.

* Planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 1 og 2: *For planlægningen i kystnærhedszonen gælder, jf. dog stk. 10,*

1) at der kun må inddrages nye arealer i byzone og planlægges for anlæg i landzone, såfremt der er en særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for kystnær lokalisering, 2) at der bortset fra trafikhavneanlæg og andre overordnede infrastrukturanlæg kun i ganske særlige tilfælde kan planlægges for bebyggelse og anlæg på land, som forudsætter inddragelse af arealer på søterritoriet eller særlig kystbeskyttelse,"

Undersøgelsen viser endeligt, som nævnt under hovedområde 1.1, at behovet for særlig planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for havneudvidelsen ikke kommunikerer videre i beslutningsgrundlaget, som anvendes i Byrådet, på Rådmandsmøder i MTM samt på Koordineringsmøder ml. Borgmester og Rådmand.

SUPPLERENDE PLANJURIDISK VURDERING AF PRAKSIS I ANDRE SAGER

Som en del af undersøgelsen er der også i Forhold B foretaget en dybdegående planjuridisk vurdering af de tre referencesager, når det kommer til begrundelse af det særlige planlægningsmæssige eller funktionelle behov for den kystnære placering ved havneudvidelser.

Den planjuridiske vurdering er foretaget i forhold til nedenstående spørgsmål. For den fulde vurdering henvises til bilag 2.

Er der i de undersøgte sager sikret en planlægningsmæssig eller funktionel begrundelse for en udvidelse af en erhvervshavn i henhold til planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 1 og 2?

Både Skagen Havn-sagen og Frederikshavn Havn-sagen indeholder eksplicit henvisning til, at der er en funktionel begrundelse, mens det ikke fremgår eksplicit af Esbjerg Havn-sagen. I Esbjerg Havn er der ingen særskilt redegørelse jf. planlovens § 5 b, stk. 1 eller 2, men der er henvist til "allerede fordi"-argumentet som en funktionel begrundelse. Samlet set er det vurderingen, at begrundelsen i Esbjerg Havn-sagen er tæt på helt identisk med den begrundelse, som anvendes i det endelige plangrundlag for udvidelsen af Aarhus Havn.

Ingen af de i notatet rejste spørgsmål har været efterprøvet ved Planklagenævnet eller ved domstolene, og det er således ikke afklaret, hvorvidt referencesagerne lever op til de gældende krav, eller om disse kunne være anfægtet (med succes) i en klageinstans.

Samlet vurdering: Der er i alle tre referencesager medtaget en funktionel begrundelse, dog med begrænset henvisning til § 5 b, stk. 1, nr. 1 og 2. Idet der alene er en begrænset behandling af kystnærhedskravet. Da det skærpede krav ikke er særskilt behandlet, ville en gennemgang af en eller flere af de tre referencesager ikke på dette punkt have givet Aarhus Kommune overblik over indholdet af kravet i planlovens § 5 b, stk. 1, nr. 1 og 2.

Hovedområde 1.2 I Forhold C – Miljøvurdering (I)

BESLUTNINGER OG BESLUTNINGSGANGE RELATERET TIL FORHOLD C.

Undersøgelsen har endeligt afdækket de centrale beslutninger og beslutningsgange i myndighedsvaretagelsen, som knytter sig til og får betydning for de fejl og mangler, der opstår i forhold til, at Aarhus Kommunes afgrænsning af miljørapporten ikke er i overensstemmelse med miljøvurderingslovens § 12, stk. 1.

Undersøgelsens resultater er præsenteret i nedenstående oversigt.

I oversigten er myndighedsvaretagelsen af planprocessen opdelt i tre faser: (i) Opstart og forberedelse af plangrundlaget; (ii) Udarbejdelse af forslag til plangrundlag samt (iii) Fastlæggelse af endeligt forslag til plangrundlag.

| Myndighedsfasen | Overblik over beslutninger og beslutningsgange vedr. Forhold C: Afgrænsning af miljørapporten |
|--|--|
| 1. Opstart/forberedelse af plangrundlag (2018-2019) | <ul style="list-style-type: none"> → Der er løbende dialog på myndighedsmøderne med Bygherren og de øvrige myndigheder med fokus på fordeling af roller i forhold til VVM-myndighedsvaretagelse (miljøkonsekvensrapporten), mens et fokus på afgrænsning af miljørapporten for lokalplan/kommuneplantillæg primært fokuserer på, at miljørapporten kan "genbruge" data og oplysninger fra miljøkonsekvensrapporten. → Der er i beslutningsgrundlaget til Byråd, Rådmandsmøder og Koordineringsmøder mellem BA og MTM fokus på både varetagelse af VVM-processen samt en tydeliggørelse af, at Aarhus Kommune som planmyndighed i forbindelse med udarbejdelse af lokalplan og kommuneplantillæg skal udarbejde en miljørapport med henblik på Byrådets behandling til offentlig fremlæggelse. |
| 2. Forslag til plangrundlag (2020-2021) | <ul style="list-style-type: none"> → Der er løbende drøftelser på myndighedsmøderne med Bygherren og øvrige myndigheder i forhold til udarbejdelse af afgrænsningsnotat til miljøkonsekvensvurderingen samt udarbejdelse af selve miljøkonsekvensrapporten. Aarhus Kommune meddeler Bygherre, at de udarbejder miljørapporten til lokalplanen på baggrund af miljøkonsekvensrapporten, samt at kommunen undersøger, hvorvidt høring af berørte myndigheder om input til afgrænsningsnotatet til miljøkonsekvensrapporten også er dækkende for miljørapporten for plangrundlaget. → Projektledelsen beslutter, at der ikke skal foretages en særskilt høring af et afgrænsningsnotat til miljørapporten, da det vurderes, at høringen og afgrænsningsudtalelse, som er foretaget i forbindelse med miljøkonsekvensvurderingen, også kan anvendes for miljørapporten for planerne. → Projektledelsen beslutter, at afgrænse miljørapport til at omhandle de emner, som forventes at kunne få en væsentlig påvirkning på miljøet, og som kan reguleres i lokalplan og kommuneplantillæg (Påvirkning på befolkning og menneskers sundhed og Påvirkning af landskabet). → Beslutningsgrundlaget til Byråd, Rådmandsmøder og Koordineringsmøder mellem BA og MTM tydeliggør afgrænsningen af miljørapporten, samt at der ikke er foretaget en selvstændig høring af denne afgrænsning. Det bliver ikke i beslutningsgrundlaget foretaget vurderinger af risiko ved den valgte afgrænsning og den manglende høring. |
| 3. Endeligt forslag til plangrundlag (2022-2023) | <ul style="list-style-type: none"> → Projektledelsen udarbejder den Sammenfattende redegørelse for miljøvurdering af lokalplan og kommuneplantillæg pba. 2. offentlighedsfase, den supplerende borgerinddragelse samt det politiske forlig. Her er der her ikke fokus på behov for ændret afgrænsning eller høring af afgrænsningen i den Sammenfattende redegørelse. → Beslutningsgrundlaget til Byråd, Rådmandsmøder og Koordineringsmøder mellem BA og MTM tydeliggør afgrænsningen af miljørapporten, samt at der ikke er foretaget en selvstændig høring af denne afgrænsning. Miljøkonsekvensrapport eller materiale fra den supplerende borgerinddragelse indgår ikke som bilag. |

Hovedområde 1.2 I Forhold C – Miljøvurdering (II)

KVALITETSSIKRING AF BESLUTNINGER

Som en del af undersøgelsen er det afdækket, hvordan der er foretaget kvalitetssikring af forhold vedrørende dokumentation i plangrundlaget af, at Aarhus Kommunes afgrænsning af miljørapporten ikke er i overensstemmelse med miljøvurderingslovens § 12, stk. 1*.

Undersøgelsen viser, at de primære kvalitetssikringstiltag i planprocessen er følgende:

- Intern sparring med kollegaer i planafdeling.
- Løbende koordinering med projektledelsen i Aarhus Kommune, som varetog myndighedsansvaret for miljøkonsekvensvurderingen (for "land-delen" af havneudvidelsen).
- Dialog med Bygherren og dennes rådgiver.
- Deltagelse i løbende dialog med øvrige myndigheder involveret i VVM-processen.
- Indhentelse af erfaringer fra andre havneudvidelser i Aarhus Kommune samt erfaringer fra andre kommuner, som inden for de senere år havde lavet planlægningsgrundlag for havneudvidelser.

Undersøgelsen viser, at udfaldet af disse kvalitetssikringstiltag bliver en fejlbehæftet vurdering hos projektledelsen af, hvilken afgrænsning der skal foretages af miljørapporten – herunder også den proces, der burde være iagttaget i forhold til høring af afgrænsningsnotatet for miljørapporten til lokalplan og kommuneplantillæg.

Undersøgelsen viser videre, at der – fra den nedsatte projektorganisation for myndighedsvaretagelsen i de udarbejdede indstillinger vedrørende plangrundlaget – ikke kommunikeres usikkerhed om denne tilgang til afgrænsning af miljørapporten.

Det vil sige, at der fra projektorganisationen til de politiske beslutningstagere ikke kommunikeres om risici ved dels:

- At tage direkte afsæt i processen for afgrænsningen af miljøkonsekvensrapporten frem for at lave en selvstændig proces for miljørapporten.
- At foretage en "smal" afgrænsning af miljørapporten.

Med en smal afgrænsning af miljørapporten forstås, at miljørapporten udelukkende fokuserer på forhold, som Aarhus Kommune forventer kan få væsentlig påvirkning på miljøet, når havneudvidelsen er etableret, og kun når det kommer til de forhold, som Aarhus Kommune direkte vurderer, kan reguleres i lokalplan og kommuneplantillæg. Denne tilgang betyder, at miljørapporten derfor kun indeholder enkelte temaer, som alle relaterer sig til tidspunktet, hvor havnen er etableret og i drift og ikke til etableringen af erhvervshavnen. Planen forholder sig således ikke til relevante miljøpåvirkninger på tidspunktet, hvor havnen er realiseret og i drift, idet den alene omfatter temaer, der relaterer sig til landskab og visuelle forhold og befolkningen og menneskers sundhed. Miljørapporten forholder sig fx ikke til vurderinger af påvirkningen af Natura 2000-områder, bilag IV-arter mv. Miljørapporten forholder sig heller ikke til sandsynlige miljøpåvirkninger fra opfyld af arealer på søterritoriet – på et mere overordnet niveau. Det er til trods for, at oplysninger om disse forhold indgår i den miljøkonsekvensvurdering, som indgår som grundlag for VVM-processen.

Undersøgelsen viser endeligt – som nævnt under hovedområde 1.1 – at tilgangen til afgrænsning af miljørapporten er tydeligt kommunikeret i det beslutningsgrundlag, som anvendes i Byrådet, på Rådmandsmøder i MTM samt på Koordineringsmøder ml. Borgmester og Rådmand. Men undersøgelsen viser også, at det i dette beslutningsgrundlag ikke tydeligt er kommunikeret, at der er mulige risici ved denne tilgang – herunder særligt de risici, der opstår, når den samlede miljøkonsekvensvurdering ikke længere foregår som en forholdsvis parallel proces mellem Trafikstyrelsen og Aarhus Kommune, som kan afsluttes samtidigt med vedtagelsen af plangrundlaget – herunder miljørapporten.

*Miljøvurderingslovens §12 stk. 1:

Når myndigheden skal gennemføre en miljøvurdering i henhold til § 8, stk. 1, skal myndigheden udarbejde en miljørapport, der på grundlag af de oplysninger, der er nævnt i bilag 4, vurderer den sandsynlige væsentlige indvirkning på miljøet af planens eller programmets gennemførelse og rimelige alternativer under hensyn til planens eller programmets mål og geografiske anvendelsesområde.

Hovedområde 1.2 | Kommunikation i planprocessen

Undersøgelsen har som en del af kommissoriet belyst, hvordan kommunikation har været indtænkt i myndighedsvaretagelsen, herunder krisekommunikation til Byråd og andre interessenter forbindelse med planklagenævnets afgørelse.

Hvordan var kommunikation undervejs i myndighedsvaretagelsen tilrettelagt?

Undersøgelsen har først belyst, hvad der har kendetegnet den kommunikationsindsats, som der fandt sted undervejs i myndighedsvaretagelsen.

I forhold til kommunikationen rettet mod den brede offentlighed, viser undersøgelsen, at den generelle kommunikationsindsats fra myndighedsvaretagelsen frem til den 2. offentlighedsfase følger sædvanlig praksis for plansager og VVM-processer inden for planområdet. Det vil primært sige kommunikation om planprocessen og projektet på sædvanlige platforme og med en særligt målrettet kommunikation i forbindelse med kommunikation om igangsættelse af den 1. offentlighedsfase og 2. offentlighedsfase.

I forbindelse med den 2. offentlighedsfase og som en direkte konsekvens af den omfattende involvering, som viser sig i høringsfasen fra borgere, organisationer i civilsamfund og erhvervsliv med over 1600 høringssvar, øges kommunikationen om myndighedsvaretagelsen af havneudvidelsen frem mod den endelige vedtagelse af plangrundlaget. Det sker i forbindelse med, at Aarhus Kommune beslutter at igangsætte en proces med udvidet borgerinddragelse i forlængelse af den 2. offentlighedsfase. Herefter foretages der i øget omfang løbende kommunikation målrettet offentligheden om de aktiviteter, som foregår i regi af denne borgerinddragelsesproces – herunder kommunikation om fokus og indhold af de aktiviteter, som gennemføres i form af borgerkonferencer, temamøder, borgerpanel samt supplerende analyser.

I forhold til den interne kommunikation i Aarhus Kommune til den politiske og administrative topledelse i Teknik og Miljø, Borgmesterens afdeling, forligskredsen og i forhold til Byrådet er omfanget og karakteren af denne kommunikation beskrevet dels under hovedområde 1.1 og dels på de forrige sider i dette afsnit, når det kommer til det beslutningsgrundlag og viden om forhold A-C, som er kommunikeret fra den nedsatte projektorganisation for myndighedsvaretagelsen.

Som det allerede er beskrevet, var kommunikation fra projektorganisationen generelt mangelfuld, når det kom til at belyse risici og evt. forbehold fra myndigheds side ved den valgte tilgang – både generelt og specifikt, når det kommer til forhold A-C. Det er til trods for, at undersøgelsen – som nævnt – har vist, at der var en vis usikkerhed internt i projektorganisationen i relation til flere dele af planprocessen, som vedrørte forhold A- C.

Den manglende kommunikation om disse forhold kan kædes sammen med, at undersøgelsen viser, at der inden for den nedsatte projektorganisation ikke blev benyttet "en fast model" eller fast arbejdsgang for at identificere projektrisici og drøfte og beslutte håndtering af disse. I forlængelse af denne manglende systematik var der derfor heller ikke en fast "logik" for, hvornår og hvordan usikkerheder skulle "løftes ud af" projektorganisationen til den øverste politiske og administrative ledelse.

Hovedområde 1.2 | Krisekommunikation ifm. afgørelse (I)

Hvordan var krisekommunikationen ifm. Planklagenævnets afgørelse tilrettelagt?

Undersøgelsen har som det næste belyst, hvad der kendetegner den kommunikationsindsats, som blev iværksat i forbindelse med Planklagenævnets afgørelse.

Baggrunden for Planklagenævnets afgørelse var de fire klager, som blev indgivet inden for klagefristen i sommeren 2023 efter, at Aarhus Kommune den 21. juni 2023 vedtog lokalplan nr. 1163, Udvidelse af Aarhus Havn og kommuneplantillæg nr. 110 til kommuneplan 2017, med tilhørende miljørapport og sammenfattende redegørelse. De fire indsendte klager kom fra (i) Danmarks Naturfredningsforening, Aarhus, (ii) en række foreninger, (iii) nogle borgere, som opdrætter muslinger inden for planområdet, og (iv) Alternativet, Storkreds Østjylland.

I forlængelse af klagerne blev Aarhus Kommune efter sædvanlig praksis som myndighed bedt om at komme med udtalelse med bemærkninger til de fremsatte klager over plangrundlaget. Ultimo december 2023 afgiver Aarhus Kommune sine bemærkninger til klagerne sammen med en række uddybende bilag. Disse bemærkninger til de fremsatte klager udarbejdes af projektorganisationen i samarbejde med Juridisk Service inden for Plan & Byggeri i Teknik og Miljø, Aarhus Kommune.

Undersøgelsen viser, at der i forlængelse af projektorganisationens bemærkninger på de fremsatte klager ikke kommunikeres til hverken Rådmand for Teknik eller Miljø eller den øverste forvaltningsledelse i øvrigt om særlige risici relateret til Planklagenævnets videre bearbejdning af klagen. Det er til trods for, at de fremsatte klager – blandt en lang række klagepunkter – også tydeligt retter opmærksomhed på hjemmel til udlæg af arealer til byzone i forbindelse med byvækst, hjemmelsforhold vedrørende adgangen til kystnær lokalisering af den samlede havneudvidelse samt udfordringer med afgrænsning og omfang af miljøvurdering i forbindelse med plangrundlaget.

Gennemgangen af klagepunkter giver med andre ord ikke projektorganisationen, herunder projektejer, anledning til nærmere at orientere den øverste forvaltningsledelse om særlige risici forbundet med Planklagenævnets afgørelse. Det er til trods for, at klagerne internt i projektorganiseringen fører til en øget vurdering af risici forbundet med det vedtagne plangrundlag.

Planklagenævnet traf afgørelse om klagerne den 28. maj 2024. Det fremgår af afgørelsen, at nævnet har behandlet fire af indgivne klagepunkter. De øvrige klagepunkter i sagen ikke blev behandlet.

Planklagenævnet har i ét af de fire klagepunkter ikke givet klagerne medhold. I de tre øvrige klagepunkter, som i denne undersøgelse er omtalt som forhold A-C, har nævnet truffet afgørelse om, at kommuneplantillægget, lokalplanen og miljørapporten lider af væsentlige retslige mangler og derfor er ugyldige.

Undersøgelsen viser, at da afgørelsen fra Planklagenævnet kom, blev der umiddelbart herefter påbegyndt en hurtigt arbejdende proces forankret i den nedsatte projektorganisation med bistand fra Juridisk Service i forhold til at vurdere betydningen af Planklagenævnets afgørelse, så der kunne gives en information til den politiske og administrative ledelse i Aarhus Kommune, forligskredsen, Byrådet samt offentligheden. Den primært gennemgående projektejer (forvaltningschefen for plan-, byggeri- og miljøområdet) var stoppet i Aarhus Kommune med udgangen af 2023, så processen var her primært drevet af den nedsatte projektledelse og understøttende organisering.

Som en del af denne dialog foregik der dialog på embedsmandsniveau fra den nedsatte projektorganisation mellem Aarhus Kommune og Trafikstyrelsen i forhold konsekvenserne af afgørelsen – herunder betydningen af Trafikstyrelsens igangværende myndighedsbehandling af VVM-myndigheden for dele af projektet vedrørende havneudvidelse.

Denne dialog førte til en fejlbehæftet vurdering fra den nedsatte projektorganisation i Aarhus Kommune om, at det var muligt at afvente Trafikstyrelsens myndighedsgodkendelse af projektet, og herefter foretage en revision af plangrundlaget. Det var her tale om en fejlbehæftet vurdering af, at de begåede fejl i planprocessen primært var formelle fejl, som kunne rettes i en fornyet planproces, og som primært måtte forventes at føre til en forsinkelse af havneudvidelsen. Denne vurdering blev kommunikeret videre til den øverste ledelse i Aarhus Kommune, og fremgik herefter som grundlag for den kommunikation som forligskredsen, herunder Borgmester og Rådmand, fremsatte primo juni 2024.

Hovedområde 1.2 | Krisekommunikation ifm. afgørelse (II)

Indholdet af kommunikationen var primært:

- Teknik og Miljø beklagede de begåede fejl i forløbet.
- Det var vurderingen fra Teknik og Miljø, at der var tale formelle fejl, som kunne rettes i en ny planproces.
- Teknik og Miljø ville igangsætte en ekstern undersøgelse af forløbet.
- Det var stadig opbakning i forligskredsen til en havneudvidelse.
- Aarhus Kommune ville nu afvente Trafikstyrelsens behandling og forventede godkendelse af projektet for Havneudvidelse før Aarhus Kommune med afsæt i forligskredsens flertal ville sætte en fornyet planproces i gang, hvor der ville blive rettet op på begåede fejl i plangrundlaget.

Trafikstyrelsens ledelse kommunikerede umiddelbart herefter (primo juni) til offentligheden med en afstandtagen til Aarhus Kommunes kommunikation om Trafikstyrelsens fremadrettede rolle i myndighedsprocessen. Trafikstyrelsen understregede i deres kommunikation, at de ikke kunne foretage myndighedsgodkendelse på et projekt, som var baseret på et ugyldigt plangrundlag. Med andre ord kunne myndighedsbehandlingen fra andre involverede myndigheder ikke fortsætte, før Aarhus Kommune havde sikret sig, at der var et gyldigt plangrundlag for et projekt om havneudvidelse.

Det modsatrettede udmelding fra Trafikstyrelsen førte til, at Direktøren i Teknik og Miljø blev direkte involveret i kommunikationen med Trafikstyrelsen. I den dialog blev mulighederne for den videre myndighedsbehandling afklaret. En proces, hvor Teknik og Miljø også indhentede ekstern juridisk bistand til at vurdere planjuridiske muligheder for at godkende en havneudvidelse.

Teknik og Miljø i Aarhus Kommune præciserede herefter i sin kommunikation rettet mod dels det politiske niveau og dels rettet mod offentligheden, at Aarhus Kommune ikke kunne afvente Trafikstyrelsens godkendelse, men at det var Aarhus Kommunes ansvar at tilvejebringe et gyldigt plangrundlag før, der kunne gives tilladelse til et konkret projekt vedrørende havneudvidelse i Aarhus Kommune.

Herefter blev der medio juni 2024 udsendt en pressemeddelelse fra Aarhus Kommune, hvoraf det fremgik, at forligspartierne havde besluttet at sætte planerne om havneudvidelse på pause i en årrække.

Med afsæt i ovenstående gennemgang af den foretagne kommunikation i forbindelse med Planklagenævnets afgørelse, viser undersøgelsen, at det samlede forløb med krisekommunikation er præget af en manglende og rettidig planjuridisk forståelse af Planklagenævnets afgørelse og herigennem rettidig forståelse og kommunikation af de implikationer, som afgørelsen har for havneudvidelsen.

Det førte først til (i) en manglende kommunikation om risici i forlængelse af gennemgangen af de indkomne klager samt (ii) en fejlbehæftet kommunikation i forlængelse af Planklagenævnets afgørelse om, hvilke muligheder Aarhus Kommune havde for at udmønte det vedtagne – men ugyldige plangrundlag – for havneudvidelsen og derved sikre den havneudvidelse, som et flertal af Byrådet støttede.

Efterfølgende blev denne kommunikation ændret, da andre parter (Trafikstyrelsen) på centrale punkter tog til genmæle på afgørende punkter af Aarhus Kommunes kommunikation.

Det var først herefter, at forligskredsen valgte at sætte en evt. havneudvidelse på pause således, at det skulle være op til et senere Byråd at igangsætte en evt. ny planproces vedr. havneudvidelse.

uu
an

Afsnit 5 – Analyse af hovedområde 1.3:

Forklaringsfaktorer og kerneårsager ift. de identificerede fejl og mangler

Hovedområde 1.3 | Indledning

OM AFSNITTET

I dette afsnit præsenteres undersøgelsens resultater vedrørende hovedområde 1.3.

Formålet med hovedområde 1.3 er at identificere og præsentere forklaringer og kerneårsager til, at der har kunnet opstå de identificerede fejl og mangler i planprocessen vedrørende udvidelsen af Aarhus Havn.

En solid viden om, hvorfor den pågående planproces udviklede sig, som den gjorde, er central, hvis der fremadrettet skal iværksættes tiltag, som kan sikre, at Aarhus Kommune ikke gentager de procesmæssige fejl, som blev begået i det komplekse myndighedsarbejde omkring havneudvidelsen.

Undersøgelsen har konkret afdækket to typer af forklaringsfaktorer på de begåede fejl og mangler i myndighedsvaretagelsen:

- **Overordnede rammevilkår**, når det kommer til at etablere plangrundlag for havneudvidelser. Det vil med andre ord sige forklaringsfaktorer, som Aarhus Kommunes myndighedsvaretagelse ikke grundlæggende har kunne ændre/påvirke, men som har sat nogle vigtige rammevilkår for udøvelsen af myndighedsvaretagelsen.
- **Organisatoriske kerneårsager**, som hænger sammen med de organisatoriske, faglige og ledelsesmæssige valg, som Aarhus Kommune konkret har taget i forhold til tilrettelæggelse af myndighedsprocessen. Det vil med andre ord sige forklaringsfaktorer, som Aarhus Kommune selv kan påvirke, og hvor en ændret tilgang fremadrettet vil kunne reducere risici for lignende fejl.

AFSNITTETS STRUKTUR

Først belyses undersøgelsens resultater, når det kommer til seks typer af rammevilkår, som har haft betydning for og påvirket kompleksiteten af Aarhus Kommune myndighedsvaretagelse.

Dernæst følger et overblik samt gennemgang af de seks konkrete kerneårsager, som, undersøgelsen finder, har haft betydning for de identificerede fejl og mangler i Aarhus Kommunes myndighedsvaretagelse af havneudvidelsen.

Hovedområde 1.3 | Rammevilkår skaber kompleksitet

EN RÆKKE RAMMEVILKÅR SKABER EN MYNDIGHEDSVARETAGELSE AF HØJ KOMPLEKSITET

Undersøgelsen viser, at der kan identificeres seks konkrete rammevilkår, som alle bidrog til en øget kompleksitet i myndighedsvaretagelsen af planprocessen for havneudvidelsen, når der sammenlignes med mere traditionelle planprocesser i Aarhus Kommune. Undersøgelsen viser, at de identificerede rammevilkår hver for sig – men i endnu højere grad i kombination med hinanden – skaber en forholdsvis høj kompleksitet i den myndighedsvaretagelse, som Aarhus Kommune skulle varetage.

Det centrale fund fra undersøgelsen er i den forbindelse, at tilstedeværelsen af disse rammevilkår i sig selv bliver en af flere forklaringsfaktorer på planprocessens udfald.

Undersøgelsen viser således, at tilstedeværelsen af disse seks rammevilkår på samme tid i den samme myndighedsproces betød, at havneudvidelsen ikke bare var at betragte, som en "almindelig" eller en "typisk" planproces i Aarhus Kommune. Der var derimod tale om en myndighedsvaretagelse med en høj kompleksitet i udgangspunktet, og en kompleksitet som steg yderligere undervejs i processen. Disse rammevilkår satte den nedsatte projektorganisering under et øget pres, som i sig selv har øget risiko for fejl i myndighedsvaretagelsen. .

De seks identificerede typer rammevilkår er opsummeret nedenfor og nærmere gennemgået på de følgende sider.

| TYPE AF RAMMEVILKÅR | HVORDAN ØGER RAMMEVILKÅR KOMPLEKSITETEN AF DET SAMLEDE MYNDIGHEDSVARETAGELSE? |
|--|---|
| 1. Indvinding af land -> flere myndigheder | → Indvinding af søterritorium til land er en kompleks proces, som involverer flere forskellige myndigheder. Der skal både etableres et plangrundlag efter skærpede regler samt sikres en lang række godkendelser efter forskellige specifikke regelsæt. |
| 2. Aarhus Havn har både national og lokal betydning og interesse | → Der er nationalt fokus på Aarhus Havn på grund af størrelse og betydning som kritisk infrastruktur. Lokalt og regionalt er der også store interesser i Aarhus Havn, og parallelle myndighedsprocesser i forhold til Helhedsplanen for Tangkrogen og Marselis-Tunnelen skaber indbyrdes afhængigheder og påvirkninger. |
| 3. Både ejer og myndighed for Aarhus Havn | → Aarhus Kommune er i forhold til planprocessen både ejer af Aarhus Havn, men også som en af flere ansvarlig for myndighedsvaretagelsen. Der er stor opmærksomhed fra offentligheden på den politiske repræsentation fra Byrådets medlemmer, herunder Borgmester, i bestyrelsen for Aarhus Havn. |
| 4. Øget prioritering af miljø- og særligt klimaforhold | → Der er undervejs i planprocessen fra 2018-2023 et stigende offentligt og politisk fokus på prioritering af forhold relateret til både havmiljø og i særlig grad klimakonsekvenser af stigende transport og større anlægsprojekter. |
| 5. Den offentlige interesse udvikler sig og skifter karakter | → Interessen fra offentligheden vokser markant undervejs i planprocessen, og der sker en mobilisering af markante aktører, som tydeligt markerer modstand mod en udvidelse af Aarhus Havn. Aarhus Kommune øger samtidigt prioriteringen af en mere omfattende og systematisk borgerinddragelse undervejs i planprocessen. |
| 6. Langvarig proces – skaber procesrisiko | → En relativ lang myndighedsproces, som strækker sig over i alt seks kalenderår (2018-2023) påvirkes af udskiftning af nøglemedarbejdere og ledelse undervejs, ændringer i lovgivning og politisk prioritering samt interne organisatoriske forandringer på planområdet i Aarhus Kommune. |

Hovedområde 1.3 | Gennemgang af rammevilkår (I)

| TYPE AF RAMMEVILKÅR | HVORDAN ØGER RAMMEVILKÅR KOMPLEKSITETEN AF DET SAMLEDE MYNDIGHEDSVARETAGELSE? |
|--|---|
| <p>1. Indvinding af land -> flere myndigheder spiller en rolle.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ➔ Indvinding af søterritorium til land er en proces, som involverer en række forskellige myndigheder. Det skaber et behov for koordinering mellem myndigheder, som både skaber øget kompleksitet i myndighedsvaretagelsen samt kan forlænge myndighedsprocessen. ➔ Indvinding af søterritorium til land forudsætter, at der etableres et plangrundlag efter skærpede regler samt sikres en lang række godkendelser efter forskellige specifikke regelsæt. Processen forudsætter planjuridisk indsigt i de særlige krav, som det knytter sig til landindvinding til byzone. |
| <p>2. Aarhus Havn har både national og lokal betydning og interesse</p> | <ul style="list-style-type: none"> ➔ Der er stort nationalt og politisk fokus på de danske erhvervshavne – herunder Aarhus Havn pga. havnens størrelse og betydning som kritisk infrastruktur. Der er fra flere nationale erhvervsorganisationer og aktører ønsket om at udvide og styrke danske erhvervshavne. ➔ På nationalt plan foregår der samtidigt med myndighedsprocessen en proces med udarbejdelse af en national havplan med afsæt i Lov om maritim fysisk planlægning. Den politiske aftale om Havplanen er først tilvejebragt juni 2023, og Havplanen træder først i kraft i 2024 (efter høringsperiode). Det nationale fokus på fastholdelse af rammer for anvendelsen af de nationale farvande skaber en øget kompleksitet i myndighedsprocessen i kraft af den usikkerhed, der opstår om, hvilken grad af regulering Havplanen vil indebære. Det vil sige – hvad skal reguleres nationalt – og hvad skal reguleres kommunalt – når det kommer til havnevirksomhed, herunder havneudvidelser i Danmark. ➔ Lokalt og regionalt er der samtidigt store interesser i Aarhus Havn i forhold til arbejdspladser, erhvervsstruktur, vækst og sikringen af adgang til mere grønne transportformer end transport via veje og fly. ➔ Samtidigt har Aarhus Kommune parallelt med processen omkring havneudvidelsen også forestået myndighedsvaretagelsen af helhedsplanen for Tangkrogen, hvor særligt spørgsmålet om placeringen af det fremtidige renseanlæg, Aarhus Rewater, har en central betydning for den fortsatte byudvikling af Aarhus. Helhedsplanen for Tangkrogen er i lighed med havneudvidelsen en kompleks myndighedsproces med flere involverede myndigheder og lovgivninger. Spørgsmålet om den konkrete placering af renseanlægget – herunder en evt. placering på dele af havneudvidelsen – har skabt et behov for at koordinere de to myndighedsprocesser og har derigennem været med til at øge kompleksiteten af planprocessen for havneudvidelsen yderligere, da de to processer får indbyrdes afhængigheder og påvirkning. En yderligere komplicerende faktor var, at der i samme tidsrum som myndighedsprocessen for havneudvidelsen også er foregået en afklaring af rammerne for en fremtidig Marselis-tunnel, herunder afklaring af rollefordeling med staten, national aftale og igangsættelse af myndighedsprocessen for Marselis-tunnelen. |
| <p>3. Både ejer og myndighed for Aarhus Havn</p> | <ul style="list-style-type: none"> ➔ Aarhus Kommune er i forhold til planprocessen både ejer af Aarhus Havn, men også en af flere myndigheder for plan- og miljøforhold. Samtidigt er der politisk repræsentation fra Byrådets medlemmer, herunder den daværende Borgmester, i bestyrelsen for Aarhus Havn. ➔ I den mediemæssige dækning, i høringssvar og i den politiske debat har Aarhus Kommunes interesser i Aarhus Havn, herunder den politiske repræsentation i bestyrelsen for Aarhus Havn fået stor opmærksomhed, og i processen opstår der fra flere parter kritik af sammenfaldet af roller – herunder rollevaretagelsen. Sammenfaldet af roller og den store opmærksomhed på den politiske repræsentation i bestyrelsen for Aarhus Havn skaber et øget pres på projektorganiseringen af myndighedsvaretagelsen, da myndighedsvaretagelsen skal finde sted inden for en – i stigende grad – politiseret proces med et øget antal afledte spørgsmål, overvejelser og processkridt. |

Hovedområde 1.3 | Gennemgang af rammevilkår (II)

| TYPE AF RAMMEVILKÅR | HVORDAN ØGER RAMMEVILKÅR KOMPLEKSITETEN AF DET SAMLEDE MYNDIGHEDSVARETAGELSE? |
|--|---|
| <p>4. Øget prioritering af miljø- og særligt klimaforhold</p> | <ul style="list-style-type: none"> → Planprocessen strækker sig over en årrække fra 2018-2023, hvor der parallelt med planprocessen kommer et stigende offentligt og politisk fokus på prioritering af forhold relateret til både havmiljø – og i særlig grad klimakonsekvenser af stigende transport og større anlægsprojekter. Det skaber forventninger fra politisk side til en øget opmærksomhed i myndighedsprocessen på både de miljømæssige og klimamæssige konsekvenser af såvel anlæg som drift af den fra Aarhus Havns side ønskede havneudvidelse. Undervejs i processen opstår der fra offentligheden og flere politiske parter en efterspørgsel efter, at myndighedsvaretagelsen sikrer belysning af alternativer til havneudvidelser – med direkte afsæt i argumentation, der går på den miljømæssige og klimamæssige belastning, som en udvidelse af Aarhus Havn vil indebære. Konkret er der efterspørgsel efter, at der belyses både mindre udvidelser af havnen såvel som valg af helt andre løsninger end havneudvidelser, såsom pladsoptimering på den nuværende havn, brug af dry-ports samt øget samarbejde med andre havne om pladsoptimering. → Den høje grad af fokus på de miljømæssige og klimamæssige konsekvenser – herunder belysninger af alternativer til havneudvidelsen – skaber et øget pres på myndighedsvaretagelsen, herunder besvarelse af flere spørgsmål i den politiske proces samt afklaring af muligheder for at belyse alternativer til havneudvidelser mv. |
| <p>5. Den offentlige interesse udvikler sig og skifter karakter</p> | <ul style="list-style-type: none"> → Interessen fra offentligheden vokser markant undervejs i planprocessen. Det er ikke ualmindeligt i forbindelse med planprocesser, at der særligt i forbindelse med den 2. offentlighedsfase (høring af planforslag) sker en øget mobilisering blandt berørte parter, men mobiliseringen i forbindelse med havneudvidelsen er ekstraordinær. Der sker en markant mobilisering af aktører politisk, erhvervmæssigt såvel som i civilsamfund, som tydeligt markerer modstand mod en udvidelse af Aarhus Havn. Det kommer til udtryk ved over 1600 høringssvar i den 2. offentlighedsfase, en omfattende markering af synspunkter i traditionelle medier såvel som sociale medier, massiv deltagelse i den udvidede borgerinddragelsesproces, en lang række henvendelser til politiske beslutningstagere samt en række omfattende klager over det vedtagne plangrundlag til Planklagenævnet. → Aarhus Kommune sætter i perioden fra 2018-2023 samtidigt et stigende fokus på prioritering af systematisk borgerinddragelse i forbindelse med planprocesser generelt og beslutter samtidigt i forhold til myndighedsprocessen for havneudvidelsen en række tiltag i forhold til udvidet borgerinddragelse (i forlængelse af den 2. offentlighedsfase), som går udover den grad af borgerinddragelse, der normalt sker i planprocesser. → Den høje grad af offentlig opmærksomhed på havneudvidelse, den udtalte modstand mod planerne fra en række markante aktører samt beslutningen om en udvidet borgerinddragelse sætter naturligt myndighedsudøvelsen under et øget pres i forhold til håndtering af besvarelser af høringssvar, bidrag til planlægning, deltagelse og opfølgning på borgerinddragelsesprocesser. Dertil kommer det pres, som det høje konfliktniveau vedr. havneudvidelsen i den offentlige og politiske debat, skaber på den nedsatte projektorganisation for myndighedsinddragelsen. |
| <p>6. Langvarig proces – skaber procesrisiko</p> | <ul style="list-style-type: none"> → I en relativ lang myndighedsproces, som strækker sig over i alt seks kalenderår (2018-2023), sker der udskiftning af nøglemedarbejdere og ledelse undervejs, ændringer i lovgivning og politisk prioritering samt interne organisatoriske forandringer i Teknik og Miljø, og i organiseringen af planområdet. Det er alle forhold, som påvirker rammerne for varetagelsen af myndighedsprocessen, og særligt skift i nøglemedarbejdere og ledelse undervejs øger kompleksiteten af en i forvejen kompleks myndighedsproces. |

Hovedområde 1.3 | Overblik over kerneårsager til fejl

SEKS KERNEÅRSAGER SKABER INDSIGT I, HVORFOR FEJL KAN OPSTÅ I MYNDIGHEDSPROCESSEN

Undersøgelsen viser, at der - udover de identificerede rammevilkår - også kan identificeres seks kerneårsager til, at de opståede fejl og mangler finder sted i selve myndighedsprocessen. De seks kerneårsager er alle relateret til de organisatoriske, faglige og ledelsesmæssige prioriteringer og beslutninger, som Aarhus Kommune tager i forhold til myndighedsvaretagelsen af planprocessen.

De seks kerneårsager fremgår af nedenstående oversigt og er nærmere gennemgået på de følgende sider.

Overordnet set er der tale om fire "typer" af kerneårsager:

- ➔ Forhold relateret til den interne organisering af planområdet i Aarhus Kommune.
- ➔ Forhold relateret til samspillet med andre myndigheder i planprocessen.
- ➔ Forhold relateret til samspillet med Bygherre (Aarhus Havn).
- ➔ Forhold relateret til lovgivning og praksis fra andre kommuner.

| IDENTIFICEREDE KERNEÅRSAGER | INDHOLD I KERNEÅRSAGER |
|--|--|
| Kerneårsag 1: Utilstrækkelig planjuridisk kompetence til rådighed | ➔ Der manglede tilstrækkelig viden om centrale planjuridiske problemstillinger i planprocessen. Det førte til et utilstrækkeligt fokus på de tre centrale planjuridiske forhold i myndighedsvaretagelsen, som Planklagenævnets afgørelse lagde vægt på. |
| Kerneårsag 2: Utilstrækkelig projektmodel for ledelse og styring myndighedsprocessen | ➔ Der manglede en projektmodel og kvalitetsstandarder i forhold til myndighedsvaretagelsen inden for planområdet, som fastlagde tilgang til komplekse plansager og sikrede systematisk risikostyring og kvalitetssikring. Det fik den konsekvens, at risici i planprocessen ikke blev systematisk belyst, kommunikeret og håndteret. |
| Kerneårsag 3: Organisatorisk ustabilitet inden for projektorganisation såvel som planområdet i MTM | ➔ Det var i perioden fra 2018-2024 stigende udfordringer med oplevelser af højt arbejdspress, utilstrækkelig faglig ledelse samt faldende medarbejdertilfredshed inden for plan- og miljøområdet i Plan og Byggeri. Der skete samtidigt udskiftning af nøglemedarbejdere samt ledelse inden for selve projektorganisationen af myndighedsvaretagelsen. |
| Kerneårsag 4: Utilstrækkelig afklaring af rollefordeling med andre myndigheder | ➔ Der var en manglende entydig afklaring af Aarhus Kommunes rolle og ansvar for myndighedsprocessen i forhold til de øvrige involverede myndigheder. Det bidrog til, at der i projektorganisationen i Aarhus Kommune var en vis tvivl om rollefordelingen mellem myndigheder, når det kom til ansvar for at tage stilling til omfanget af den havneudvidelse, som bygherren ønskede. |
| Kerneårsag 5: Usikkerhed om tilgang til håndtering af samspil med bygherre | ➔ Der opstod en vis usikkerhed om, hvordan myndighedsvaretagelsen burde håndtere samspil og forventningsafstemning med Aarhus Havn som ansøger/bygherre. Det var særligt Aarhus Kommunes rolle som både ejer af Aarhus Havn og myndighed for havneudvidelsen, som skabte usikkerhed i forhold til håndteringen af samspillet i forbindelse med myndighedsvaretagelsen. |
| Kerneårsag 6: Praksis fra andre kommuner, klagepraksis og manglende entydighed i lovgivning skaber "benspænd" | ➔ Projektorganisationen har i sin myndighedsvaretagelse søgt inspiration fra plansager om havneudvidelser i andre kommuner. Der var i disse kommuners praksis ikke identificeret risikoelementer, som gav myndighedsvaretagelsen et særligt fokus på de lovgivningsmæssige krav til havneudvidelser, som Planklagenævnet i sin afgørelse lagde vægt på. |

Hovedområde 1.3 | Kerneårsager til fejl og mangler (I)

| IDENTIFICEREDE KERNEÅRSAGER | INDHOLD I KERNEÅRSAGER |
|--|--|
| <p>Kerneårsag 1: Der var utilstrækkelig planjuridisk kompetence til rådighed i forhold til, hvad varetagelse af myndighedsbehandlingen af havneudvidelsen krævede.</p> | <p>Undersøgelsen viser, at der var en manglende sikring af tilstrækkelig planjuridisk kompetence i den nedsatte projektorganisation for myndighedsvaretagelsen af havneudvidelsen i Aarhus Kommune.</p> <p>Det kommer konkret til udtryk ved, at der ikke blev foretaget en tilstrækkelig screening og afdækning af de centrale planjuridiske forhold og problemstillinger, der skulle tages højde for ved udarbejdelsen af plangrundlaget for havneudvidelsen – hverken indledningsvist, undervejs eller afslutningsvist i myndighedsvaretagelse. Det fik den grundlæggende konsekvens, at der inden for den nedsatte projektorganisation ikke var tilstrækkelig forståelse af de krav, som Aarhus Kommune skulle iagttage, når det kom til udarbejdelsen af plangrundlaget i forhold til hhv. (i) udlæg af arealer til byzone, (ii) særlige planlægningsmæssige eller funktionelle begrundelse for kystnær lokalisering samt (iii) afgrænsning af miljørapporten.</p> <p>Undersøgelsen viser således, at hverken projektledelse, projektejer eller den involverede linjeledelse inden for planområdet i øvrigt havde specialiseret planjuridisk faglighed, som sikrede denne indsigt.</p> <p>Undersøgelsen viser endvidere, at den daværende organisering inden for plan- og miljøområdet sikrede mulighed for adgang til specialiseret planjuridisk rådgivning, når det kom til afklaring af konkrete spørgsmål vedr. bestemmelser i plangrundlaget, men ikke sikrede processer for adgang til mere helhedsorienteret planjuridisk rådgivning omkring de overordnede rammer og krav, som skulle iagttages i forhold til det samlede plangrundlag.</p> |
| <p>Kerneårsag 2: Den anvendte projektmodel var ikke tilstrækkelig til at sikre den nødvendige styring og ledelse i varetagelsen af myndighedsbehandlingen af havneudvidelsen.</p> | <p>Undersøgelsen viser, at der inden for planområdet ikke blev anvendt den projektmodel, som var indført som projektmodel i Teknik og Miljø.</p> <p>Undersøgelsen viser endvidere, at den projekttilgang, som blev anvendt for myndighedsvaretagelsen af havneudvidelsen i Aarhus Kommune, ikke var tilstrækkelig til at sikre systematisk risikostyring og faglig kvalitetssikring af planprocessen.</p> <p>Undersøgelsen viser, at myndighedsvaretagelsen med den anvendte projektorganisation var karakteriseret ved manglende tydeliggørelse af de nødvendige roller, ansvar og arbejdsgange for hhv. projektejer, projektledelse samt projektteam, som bør forventes i et projekt af høj kompleksitet.</p> <p>Undersøgelsen viser konkret, at projektledelsen af myndighedsvaretagelsen skulle varetage både et stort arbejdspress og et stort ledelsesansvar på samme tid. Projektmodellen sikrede ikke i tilstrækkelig grad, at projektledelsen systematisk fik løbende ledelsesmæssige involvering, støtte og beslutningskraft fra den projektejende ledelse, samt at projektledelsen kunne disponere over den nødvendige projektstøtte fra et dedikeret projektteam. Det skabte udfordringer med at sikre en reel involvering af de rette og relevante ledelsesmæssige samt tværfaglige kompetencer i projektorganisationen undervejs i myndighedsvaretagelsen.</p> <p>Undersøgelsen viser videre, at der var en mangel på systematik for risikostyring af milepæle undervejs i planprocessen, herunder porteføljeoverblik og styring af risikoelementer samt tydelige arbejdsgange og ansvar for at eskalere risikoelementer fra projektledelse til projektejer og herfra evt. videre til den administrative og politiske ledelse.</p> |

Hovedområde 1.3 I Kerneårsager til fejl og mangler (II)

| IDENTIFICEREDE KERNEÅRSAGER | INDHOLD I KERNEÅRSAGER |
|--|--|
| <p>Kerneårsag 3: Der var organisatorisk ustabilitet både inden for den nedsatte projektorganisation og inden for planområdet i Teknik og Miljø mere generelt.</p> | <p>Undersøgelsen viser, at der var en udskiftning af både nøglemedarbejdere og ledelse i projektorganisationen flere gange undervejs i planprocessen. Selvom der aktivt blev arbejdet med overdragelse af viden, samt at en række af de udskiftede medarbejdere blev inden for Teknik og Miljø og derved var til rådighed for sparring, så påvirkede udskiftningerne kontinuiteten i myndighedsvaretagelsen samt overblikket over de tidligere beslutninger i myndighedsprocessen. Den manglende kontinuitet blev en særlig udfordring, da der som nævnt under kerneårsag 2 ikke samtidigt var anvendt en projektmodel og projektorganisering, som sikrede en systematik for overblik over fremdrift, milepæle og risikostyring samt tydelige processer for faglig kvalitetssikring.</p> <p>Undersøgelsen viser samtidigt, at der i de afdelinger inden for planområdet, hvor de ansvarlige projektledere for myndighedsvaretagelsen af plangrundlag og miljøkonsekvensvurderingen var ansat, i perioden fra 2018-2024 var stigende udfordringer med oplevelser hos medarbejdere af (for) højt arbejdspress, utilstrækkelig støtte og faglig ledelse samt faldende arbejdsstrivsel.</p> <p>Undersøgelsen viser, at det skabte en dobbelt udfordring for myndighedsvaretagelsen – dels en projektorganisation med udfordringer i forhold til kontinuitet i bemanning og viden og dels organisatorisk ustabilitet inden for det samlede planområde med en negativ udvikling i medarbejdernes oplevelser af arbejdspress, ledelsesstrukturer og trivsel i arbejdet.</p> |
| <p>Kerneårsag 4: Der var udfordringer med at sikre en tydelig afklaring af rollefordeling med de øvrige involverede myndigheder.</p> | <p>Undersøgelsen viser, at Aarhus Kommunes varetagelse af myndighedsprocessen var præget af en utilstrækkelig afklaring af Aarhus Kommunes ansvar og rolle som myndighed i forhold til de øvrige involverede myndigheder i havneudvidelsen.</p> <p>Undersøgelsen viser, at den manglende afklaring af rollefordeling havde den konsekvens, at der hos projektledelsen for udarbejdelsen af plangrundlaget i Aarhus Kommune opstod en vis usikkerhed om, hvilken myndighed der havde det grundlæggende ansvar for at tage stilling til og give endelig tilladelse til omfanget af en mulig havneudvidelse. Det indebar konkret, at der længe var en vis usikkerhed om rollefordelingen mellem hhv. Aarhus Kommune og Trafikstyrelsen i forhold til at vurdere omfanget af den ønskede udvidelse af Aarhus Havn – herunder, at det undervejs i processen blev fejlagtigt vurderet, at det primært var Trafikstyrelsen og ikke Aarhus Kommune, der som planmyndighed skulle tage stilling til omfanget af den ønskede havneudvidelse. Denne usikkerhed førte samtidigt til, at Aarhus Byråd undervejs i den politiske behandling af plangrundlaget fik forskellige oplysninger om myndighedsrollerne hos hhv. Aarhus Kommune og Trafikstyrelsen.</p> <p>Undersøgelsen viser endvidere, at samspillet ml. myndigheder i høj grad var organiseret på embedsmandsniveau, og der manglende en systematisk forankring på ledelsesniveau af samarbejdet – herunder systematisk møderække for at afklare evt. udfordringer i myndighedernes løbende koordinering af myndighedsbehandlingen. En tydeligere ledelsesforankring hos de involverede myndigheder ville have kunnet sikre en bedre kvalitetssikring af rollefordelingen i projektorganisationen i Aarhus Kommune samt have sikret effektive kommunikationskanaler for løbende afklaring af forhold af strategisk betydning undervejs i myndighedsbehandlingen – såsom prioritering af hastighed i sagsbehandlingen og tilrettelæggelse af myndighedsbehandlingen efter det politiske forlig om havneudvidelsen i Aarhus Kommune i starten af 2022.</p> |

Hovedområde 1.3 I Kerneårsager til fejl og mangler (III)

| IDENTIFICEREDE KERNEÅRSAGER | INDHOLD I KERNEÅRSAGER |
|--|---|
| <p>Kerneårsag 5</p> <p>Der var usikkerhed om, hvordan Aarhus Kommune burde håndtere samspil og forventningsafstemning med en bygherre, som Aarhus Kommune selv var ejer af.</p> | <p>Undersøgelsen viser, at der blandt medarbejdere og ledelse i den nedsatte projektorganisation for myndighedsprocessen undervejs i processen opstår en vis usikkerhed om, hvordan samspillet med bygherren bør gribes an – herunder, hvilke krav der fra Aarhus Kommune som planmyndighed kan stilles til tidsplan og dokumentation af arealbehov set i forhold til de forventninger, som bygherren har.</p> <p>Undersøgelsen viser i den forbindelse, at en vis del af den usikkerhed kan tilskrives en manglende klarhed i den nedsatte projektorganisation for myndighedsprocessen i forhold til, hvordan myndighedsprocessen skal håndteres, når der var tale om, at Aarhus Havn var et kommunalt ejet selskab, som var ejet af Aarhus Kommune, og som havde politisk repræsentation fra Aarhus Kommune Byråd i bestyrelsen for Aarhus Havn, herunder Borgmesteren som formand for bestyrelsen.</p> <p>Undersøgelsen viser i den forbindelse, at ledere og medarbejdere i den nedsatte projektorganisation havde en oplevelse af, at de interesser som Aarhus Kommune havde som ejer af Aarhus havn skabte en øget kompleksitet og pres på planprocessen i forhold til hastighed i myndighedsvaretagelsen. Undersøgelsens resultater viser, at der blandt disse aktører var en oplevelse af, at bygherrens ønsker til havneudvidelse var grundlæggende sammenfaldende med de ønsker, som et flertal den politiske ledelse af Aarhus Kommune som ejer havde til havnens udvikling.</p> <p>Undersøgelsen har ikke identificeret nogle former for indblanding fra politiske eller administrative beslutningstagere uden for projektorganisationen, som i beslutninger eller beslutningsgange "blander" rollerne som ejer og myndighed sammen. Men det til trods kan det alligevel stadigvæk konstateres, at der i den nedsatte projektorganisation opstår denne usikkerhed om, hvordan samspil og forventningsafstemning med bygherre bør håndteres.</p> |
| <p>Kerneårsag 6:</p> <p>Praksis fra andre kommuner, klagepraksis og manglende entydighed i lovgivning skaber "benspænd".</p> | <p>Undersøgelsen viser, at Aarhus Kommune i sin myndighedsvaretagelse har søgt inspiration fra planprocesser om havneudvidelser i andre kommuner. Der er ikke i disse kommuners praksis identificeret risikoelementer, som har givet myndighedsvaretagelsen et særligt fokus på de lovgivningsmæssige krav til havneudvidelser, som Planklagenævnet i sin afgørelse lægger vægt på, og der er heller ikke en klagepraksis i disse sager, som giver anledning til særlige risikoelementer. Med andre ord viser undersøgelsen, at et fokus på praksis fra andre havneudvidelser ikke har understøttet den nedsatte projektorganisation i at identificere de mangler og fejl i myndighedsvaretagelsen, som Planklagenævnet i sin afgørelse lægger til grund.</p> <p>Undersøgelsen viser videre, at lovgivningen på området er kompleks og på en række områder ikke er entydig i forhold til myndighedsvaretagelsen af havneudvidelser. Fx angiver Planlovens § 11a stk. 7 ikke, hvordan en kommune skal forholde sig til udlæg af arealer til byzone, som rækker ud over den gængse planperiode på 12 år. En problemstilling, som er relevant ved komplekse planopgaver som udfyldning af søterritorium til større infrastrukturprojekter eller klimatilpasninger. Samtidigt er det ikke entydigt, hvilke krav Planlovens § 5 b stk. 1. nr. 1 og 2 indebærer i forhold til argumentationen for kystnær placering af ny byzone. Det skærpede krav om begrundelse gælder fx ikke trafikhavneanlæg og andre større infrastrukturanlæg, men sondringen til erhvervshavne er uklar.</p> |

uu
an

Afsnit 6 – Analyse af hovedområde 2:

Lærings- og
forbedringsbehov

Hovedområde 2 | Indledning

OM AFSNITTET

I dette afsnit præsenteres undersøgelsens resultater vedrørende kommissoriets hovedområde 2.

Hovedområde 2 omhandler undersøgelsens resultater i forhold til, hvilken fremadrettet læring og anbefalinger til forbedringstiltag, som Aarhus Kommune bør drage af myndighedsvaretagelsen af havneudvidelsen.

Af kommissoriet er det beskrevet, at der gennem undersøgelsen skal tilvejebringes organisatorisk, procesmæssig og ledelsesmæssig læring, som kan sikre, at der kan iværksættes tiltag, så Aarhus Kommune fremadrettet ikke gentager lignende fejl.

Det er samtidigt forventningen, at denne læring præsenteres i form af konkrete anbefalinger, der skaber grundlag for at træffe beslutninger om fremtidig kapacitet og organisering med henblik på at undgå lignende situationer – herunder bidrage til procedurer, der sikrer, at Byråd informeres og involveres rettidigt.

Undersøgelsen har konkret afdækket fire typer af læringspunkter om forbedringsbehov og i forlængelse heraf anbefalinger, som præsenteres i det følgende:

- Læringspunkter og anbefalinger til **organisering, styring og ledelse af planprocesser internt i MTM.**
- Læringspunkter og anbefalinger i **samspelet med andre myndigheder.**
- Læringspunkter og anbefalinger i forhold til **samspil mellem Aarhus Kommune som myndighed og kommunalt ejede selskaber.**
- Læringspunkter og perspektiver i forhold til **planlovgivning.**

OM DE PRÆSENTEREDE ANBEFALINGER

De præsenterede anbefalinger i det følgende er udtryk for MUUSMANNS vurdering af de tiltag omkring myndighedsvaretagelsen i Teknik og Miljø, Aarhus Kommune, som er nødvendige for at sikre, at risikoen for lignende fejl reduceres markant, samt at der kan sikres fortsat høj tillid til myndighedsbehandlingen i lignende typer af komplekse planprocesser.

Det er i den forbindelse centralt at fremhæve, at undersøgelsen ikke har omfattet en gennemgang af den generelle tilgang til myndighedsvaretagelse af planprocesser (og VVM-processer) i Aarhus Kommune, men har fokuseret på den konkrete myndighedsvaretagelse af havneudvidelsen. MUUSMANN har undervejs i undersøgelsen fået en bredere indsigt i praksis inden for planområdet, men denne viden er kun bragt i spil, såfremt det er vurderet, at den har haft betydning for myndighedsvaretagelsen af havneudvidelsen.

På baggrund af de identificerede forklaringsfaktorer på fejl i myndighedsprocessen har MUUSMANN konkret udviklet en række anbefalinger til fremadrettede tiltag, som herefter er kvalificeret igennem drøftelse med involverede ledere og medarbejdere i havneudvidelsen i Teknik og Miljø. Der er dog – udover en involvering af flere MED/TR-repræsentanter – ikke sket en bredere involvering af de medarbejdere og ledere inden for planområdet, som ikke har haft en væsentlig rolle ifm. myndighedsvaretagelsen af havneudvidelsen. Det betyder, at der kan være et naturligt behov for en bredere involvering omkring videreudvikling og implementering af anbefalingerne i forlængelse af undersøgelsens offentliggørelse, såfremt Teknik og Miljø og Aarhus Kommune beslutter at følge undersøgelsens anbefalinger.

AFSNITTETS STRUKTUR:

Først præsenteres et overblik over læringspunkter og de anbefalinger til forbedringstiltag, som undersøgelsen har afstedkommet.

Dernæst følger en gennemgang af de enkelte læringspunkter og de konkrete anbefalinger til forbedringstiltag og forslag til handlinger, som undersøgelsen har identificeret.

Hovedområde 2 | Overblik over anbefalinger

LÆRING FRA MYNDIGHEDSPROCESSEN → ANBEFALINGER TIL FREMADSTTEDE TILTAG

Undersøgelsen har med afsæt i de kortlagte rammevilkår og kerneårsager for de identificerede fejl og mangler i planprocessen identificeret en række læringspunkter, som Aarhus Kommune bør tage højde for, hvis risikoen for lignende fejl i andre komplekse planprocesser skal reduceres fremadrettet.

Disse læringspunkter er inddelt i fire forskellige temaer og er omsat i seks konkrete anbefalinger. Dertil kommer supplerende perspektiver på lovgivningsmæssige forhold, som kan være gavnligt at forfølge en afklaring på med relevante myndigheder.

- **Tema 1:** Forbedringsbehov ift. **organisering, styring og ledelse af planprocesser.**
- **Tema 2:** Forbedringsbehov ift. **samspillet med andre myndigheder.**
- **Tema 3:** Forbedringsbehov ift. **håndteringen af rollen som både planmyndighed og ejer af kommunale selskaber, der er ansøger/bygherre i planprocesser.**
- **Tema 4:** Læringspunkter og perspektiver i forhold til **planlovgivning.**

På de næste sider følger en gennemgang af de fire temaer – herunder de seks konkrete anbefalinger, som undersøgelsen har udmøntet sig i.

| TEMA | CENTRALE LÆRINGPUNKTER OG FORBEDRINGSBEHOV |
|--|--|
| Tema 1: Organisering, styring og ledelse af planprocesser i Teknik og Miljø | <ul style="list-style-type: none"> → Anbefaling 1: Behov for implementering af MTM's projektmodel i Planafdelingen. Aarhus Kommune bør sikre reel implementering af Teknik og Miljø projektmodel inden for planområdet. Formålet er at tydeliggøre roller og arbejdsgange ift. styring, kvalitetssikring og ledelse af eksekveringen af de centrale milepæle i forbindelse med planprocesser. → Anbefaling 2: Behov for øget prioritering af adgang til planjuridiske kompetencer inden for planområdet. Aarhus Kommune bør sikre, at der fremadrettet systematisk indgår den nødvendige planjuridiske kompetence i planprocesser med høj kompleksitet. → Anbefaling 3: Behov for forbedret prioritering af ressourceallokering til plansager med høj kompleksitet. Aarhus Kommune bør sikre, at der kommer en styrket porteføljestyring og -ledelse på tværs af planprocesser – herunder styrkede processer for ressourcefordeling og allokering. → Anbefaling 4: Behov for styrket samspil mellem planområdet og kommuneplanlægning. Aarhus Kommune bør styrke samspillet med Kommuneplanafdelingen og Planafdelingen i forhold til udarbejdelse af kommuneplantillæg i plansager af høj kompleksitet. |
| Tema 2: Samspillet med andre myndigheder | <ul style="list-style-type: none"> → Anbefaling 5: Behov for styrket afklaring af rollefordelingen mellem involverede myndigheder – herunder øget tydelighed om ledelsesansvar og arbejdsgange for myndighedskoordineret i komplekse plan- og miljøvurderingsager. Aarhus Kommune bør sikre tydelig ledelsesforankring af samarbejdet med øvrige myndigheder i komplekse planprocesser samt sikre styrkede interne arbejdsgange for at afklare og fastlægge rollefordeling. |
| Tema 3: Håndtering af myndigheds- og ejerrolle | <ul style="list-style-type: none"> → Anbefaling 6: Behov for øget tydeliggørelse i Aarhus Kommune af god governance for rollefordeling, når Aarhus Kommune skal varetage myndighedsansvaret for planprocesser, hvor Aarhus Kommune samtidigt er ejer af kommunalt ejede selskaber (eller medejer af selskaber). |
| Tema 4: Perspektiver på (plan)lovgivning | <ul style="list-style-type: none"> → Behov for at afklare planmæssige rammer for større anlægsprojekter, der rækker ud over 12-årigt perspektiv. → Behov for sikre tydelighed om regelgrundlag i forhold til indvinding af søterritorium til nyt areal. → Behov for at sikre tydelighed om regelgrundlag i forhold til sondring og kobling mellem miljøvurdering og miljøkonsekvensvurdering. |

1. Anbefaling I Implementér og styrk projektmodel

| FORBEDRINGSTILTAG | UNDERSØGELSENS RESULTATER OG LÆRING | FREMADRETTEDE ANBEFALINGER TIL FORBEDRINGSTILTAG |
|--|--|---|
| <p>Anbefaling 1: Implementere MTM's projektmodel i planafdelingen ved komplekse plansager</p> | <p>Undersøgelsen har identificeret en række kerneårsager til de begåede fejl i planprocessen, som kan relateres til organisering, styring og ledelse af myndighedsvaretagelsen:</p> <ul style="list-style-type: none"> → Der var en mangel på tydelig projektmodel inden for planområdet, som tydeliggjorde de nødvendige roller, ansvar og arbejdsgange for projekter, projektledelse samt projektteam i en kompleks planproces som Havneudvidelsen. Der blev "samlet for mange roller og ansvar" omkring projektledelsen i forhold til både at være den primære udførende produktion, den primære ledelseskraft i myndighedsprocessen samt den primært ansvarlige for at sikre den faglige kvalitetssikring af myndighedsvaretagelse. Rollen for projekter var ikke tilstrækkelig tydeliggjort og prioriteret, og adgangen til de nødvendige understøttende ressourcer i projektteamet var ikke tilstrækkelig. → Der var en mangel på systematik om risikostyring og kvalitetssikring af de centrale milepæle ifm. med planprocessen – herunder, at der manglede tydelige arbejdsgange og ansvar for at sikre kommunikation og eskalering af risikoelementer fra projektledelse til projekter og herfra videre til den administrative og politiske ledelse. → Teknik og Miljø har indført projektmodel for varetagelse af komplekse projekter og programmer, men projektmodellen er aldrig blevet systematisk implementeret inden for planområdet. | <p>Der er behov for at implementere Teknik og Miljø's projektmodel i planafdelingen ved myndighedsvaretagelse af større plansager. Det indebærer:</p> <ul style="list-style-type: none"> → Sikring af en projektorganisering, der tager højde for myndighedsprojektets kompleksitet/risici, herunder beskrive organisering samt risiko- og milepælsstyring i forhold til de forskellige niveauer af kompleksitet. → I projekter af høj kompleksitet bør der sikres en organisering med særligt fokus på <ol style="list-style-type: none"> I. Tydelig identifikation af projekter fra MTM samt evt. etablering af styregrupper ved højkomplekse plansager. II. Sikring af, at erfaring og planfaglige kompetencer hos projektledelse matcher plansagens kompleksitet. III. Adgang til et dedikeret projektteam til alle projektets faser, som har tydeligt og prioriteret ansvar for at bidrage til gennemførelse af myndighedsvaretagelsen. → I forhold til ledelse og milepæls- og risikostyring i projekter af høj kompleksitet, så bør den fremadrettede projektmodel sikre: <ol style="list-style-type: none"> I. Tydelig og dedikeret rolle for projekter i forhold til intern og ekstern deltagelse i projekt – herunder sikring af projekterens systematiske og dedikerede deltagelse og rolle. II. Tydelige arbejdsgange, som sikrer faglig og processuel sparring undervejs i projektet ml. projekter og projektleder og projektleder og projektteam. III. Tydelig milepælsstyring ift. milepæle undervejs i projektet – herunder procedurer og proceskrav forbundet med produktion og kvalitetssikring af planprocessens centrale milepæle. IV. Tydelige procedurer for at identificere, håndtere og kommunikere projektrisici – herunder eskalering af kommunikation om væsentlige risici til den administrative og politiske topledelse. |

2. Anbefaling I Prioritér planjuridisk kompetence

| FORBEDRINGSTILTAG | UNDERSØGELSENS RESULTATER OG LÆRING | FREMADRETTEDE ANBEFALINGER TIL FORBEDRINGSTILTAG |
|--|---|--|
| <p>Anbefaling 2: Øget prioritering af planjuridiske kompetencer</p> | <p>Undersøgelsen har identificeret en række kerneårsager til de begåede fejl i planprocessen, som kan relateres til utilstrækkelig adgang til planjuridiske kompetencer i myndighedsprocessen:</p> <ul style="list-style-type: none"> → Der manglede helikopter- og dybdeperspektiv på de overordnede planjuridiske problemstillinger – både indledningsvist, undervejs og afslutningsvist i projektet. Det førte til en række fejlbehæftede vurderinger af hjemmelsspørgsmål ift. særligt udlæg af arealer til byzone samt begrundelser for den kystnære placering, som indebar væsentlige mangler i plangrundlaget. → Der var uklarhed om tilgang og ansvar for at sikre den rette afgrænsning af miljøkonsekvenserne af havneudvidelsen i henholdsvis miljøvurderingen og miljøkonsekvensvurderingen, hvilke førte til en fejlbehæftet vurdering af tilgang til afgrænsningen af miljørapporten, som var en væsentlig mangel i plangrundlaget. → Der var hverken hos projektejer eller linjeledelse inden for planområdet i øvrigt en specialiseret planjuridisk faglighed, som kunne sikre projektorganisationen den tilstrækkelige planjuridiske kvalitetssikring. → De juridiske kompetencer i MTM havde ikke et tydeligt ansvar eller rolle i forhold til en samlet og helhedsorienteret juridisk rådgivning i sagen. Der var adgang for projektledelsen til at trække på bistand fra primært Juridisk Service inden for Plan & Byggeri, men der var tale om adgang til juridisk bistand på konkrete forespørgsler fra projektledelsen – ikke adgang til en systematisk juridisk vurdering af den planjuridiske tilgang og behov i den samlede planproces. | <p>Der er behov for fremadrettet at styrke adgangen til planjuridiske kompetencer inden for planområdet i Aarhus Kommune ved at</p> <ul style="list-style-type: none"> → Tydeliggøre, at der bør indgå en helhedsorienteret planjuridisk rådgivning i forbindelse med plansager af høj kompleksitet – både ved opstart og løbende i myndighedsprocessen. <ol style="list-style-type: none"> I. Der skal være adgang til en juridisk rådgivning, der har rolle og ansvar i forhold til at sikre klarhed om hjemmelsspørgsmål og kvalitetssikre, at Aarhus Kommune kvalificeret varetager sin myndighedsrolle i henhold til planjuridiske spørgsmål. II. Det vil sige, at adgangen til og brugen af den juridiske rådgivning og rolle tydeligt skal være beskrevet i projektmodel i forhold til organisering, milepæle- og risikostyring. → Tydeliggøre og styrke organisering af de planjuridiske kompetencer i MTM, så der kan sikres den nødvendige planjuridiske kapacitet <ol style="list-style-type: none"> I. Herunder sikring af, at der kan anvendes ekstern bistand til at sikre den planjuridiske vurdering, hvis det er nødvendigt for at leve op til projektets milepæl- og risikostyring. |

3. Anbefaling I Styrk prioritering af komplekse sager

| FORBEDRINGSTILTAG | UNDERSØGELSENS RESULTATER OG LÆRING | FREMADRETTEDE ANBEFALINGER TIL FORBEDRINGSTILTAG |
|--|--|--|
| <p>Anbefaling 3: Styrket tilgang til allokering af ressourcer ved komplekse plansager</p> | <p>Undersøgelsen har identificeret flere kerneårsager til de begåede fejl i planprocessen, som kan relateres til ressourceallokering til varetagelse af myndighedsopgaven vedrørende plangrundlag og miljøvurdering.</p> <ul style="list-style-type: none"> → Der var en gennemgående oplevelse af væsentligt arbejds-, ressource- og tidspres hos de involverede medarbejdere og ledere i myndighedsprocessen, som kan tilskrives opgavens rammevilkår (kompliceret lovgivning; involveringen af flere myndigheder; den store og stigende opmærksomhed på havneudvidelsen fra politisk hold og offentligheden; stigende krav undervejs i processen til indhold i plangrundlag ift. miljøkonsekvensvurdering; ønsker fra bygherre til fremdrift samt betydningen af, at Aarhus Kommune både var ejer og myndighed i processen. → Samtidigt betød udskiftninger af centrale aktører i projektorganisationen øget ressourcebelastning ift. at sikre kontinuitet i myndighedsvaretagelsen. → Samtidigt var der fra projektledelsen en oplevelse af udfordringer med at få adgang til yderligere ressourcer til myndighedsvaretagelse af havneprojektet. → Der var samtidigt generelt inden for planområdet en mangel på porteføljeoverblik og -styring på tværs af planprocesser. Det betød, at der ikke var nogen tydelig systematik inden for planområdet, når det kom til at sikre overblik over kompleksitet, risici og fremdrift på tværs af plansager og på den baggrund træffe ledelsesmæssige beslutninger omkring prioritering af planprocesser og allokering af ressourcer. | <p>Der er inden for planområdet fremadrettet behov for at styrke forvaltningsledelsens fokus og redskaber til at sikre den nødvendige allokering af ressourcebehov til plansager, så der kan sikres relevant sammenhæng mellem myndighedsprojektets kompleksitet, risici og ressourceallokering. Det indebærer konkret en række initiativer, der sikrer styrket fokus på ressourcebehovet i plansager af høj kompleksitet:</p> <p>I den enkelte planproces:</p> <ul style="list-style-type: none"> → Løbende fokus på det forventede ressourcetræk – herunder hensyntagen til sagens kompleksitet, ønsker til sagsbehandlingstid, behov ift. inddragelse og offentlighedsfaser mv. → Løbende fokus på samspil mellem projektejer og linjeledelsen i forhold til at sikre, at projektledere kan råde over de nødvendige ressourcer hos dem selv og hos det nødvendige projektteam på tværs af planområdet og Teknik og Miljø i øvrigt. → Sikring af, at de involverede projektledere og projektmedarbejdere ressourcemæssige forudsætninger for at deltage i myndighedsvaretagelsen. → Afstemning mellem forventninger til sagsbehandlingstid med bygherre og øvrige interessenter og den mulige ressourceallokering. → Sikring af systematiske muligheder for at tilknytte eksterne ressourcer ved behov for ekstra ressourcer, som ikke kan imødekommes internt i egen organisation. <p>På tværs af planprocesser:</p> <ul style="list-style-type: none"> → Porteføljestyring, som sikrer overblik på tværs af projekter ift. kompleksitet, risici og fremdrift. → Sikring af ledelsesansvar og beslutningsprocesser for at justere ressourceallokering til planprojekter ved ændrede behov – herunder også udskiftninger i nøglepersoner i egen projektorganisation. |

4. Anbefaling I Styrk samspil med kommuneplan

| FORBEDRINGSTILTAG | UNDERSØGELSENS RESULTATER OG LÆRING | FREMADRETTEDE ANBEFALINGER TIL FORBEDRINGSTILTAG |
|--|---|--|
| <p>Anbefaling 4: Styrket samspil ml. Kommuneplan og planområdet i forbindelse med komplekse plansager</p> | <p>Undersøgelsen har identificeret en række kerneårsager til de begåede fejl i planprocessen, som kan relateres til utilstrækkelig koordinering mellem kommuneplans-, lokalplans- og VVM-miljøområdet:</p> <ul style="list-style-type: none"> → Der var en utilstrækkelig afklaring af de lovgivningsmæssige krav og dokumentationsbehov i kommuneplangrundlaget ved havneudvidelser, som gik udover den daværende kommuneplans vedtagne rammer. Det bidrog særligt til en fejlbehæftet vurdering af de hjemmelskrav og dokumentationskrav, som knyttede sig til udlæg af arealer (i havareal) til byzone samt begrundelser for den kystnære placering af havneudvidelsen. → Der var uklarhed om roller og ansvar i myndighedsprojektet for at belyse og dokumentere behov ift. kommuneplan hos hhv. afdeling med ansvar for kommuneplan og afdeling med ansvaret for udarbejdelse af lokalplan (og miljøvurdering), når der var tale om en sag af havneudvidelsens kompleksitet. | <p>Der er i samspil mellem kommuneplanområdet og planområdet behov for fremadrettet at sikre, at der er tydelige procedurer for at tage stilling til den mest relevante proces for afklaring af behov og konsekvenser for hhv. kommuneplanens rammer og planstrategi og myndighedsprocesser for plangrundlaget ved komplekse planprojekter i Aarhus Kommune. Det indebærer, at der skal tage initiativer, der sikrer</p> <ul style="list-style-type: none"> → Tydeligt ledelsesmæssigt ansvar hos linjeledelse inden for planområdet og kommuneplanområdet i forhold til at sikre, at der sker en kvalitetssikring af, i hvilken grad komplekse plansager skaber særlige behov eller udfordringer i forhold til de gældende kommuneplansrammer. → Tydelige arbejdsgange og ansvar i komplekse plansager for, at den nedsatte projektorganisation sikrer afklaring og koordination med kommuneplanområdet i forhold til de planmæssige rammer, muligheder, begrænsninger og dokumentationsbehov, som den gældende kommuneplan og relateret lovgivning skaber for planprocessen. |

5. Anbefaling I Styrk afklaring af myndighedsroller

| FORBEDRINGSTILTAG | UNDERSØGELSENS HOVEDRESULTATER | FREMADRETTEDE ANBEFALINGER TIL FORBEDRINGSTILTAG |
|--|---|---|
| <p>Anbefaling 5: Styrk ledelsesansvar og interne arbejdsgange for at afklare rollefordeling med andre myndigheder i komplekse plansager</p> | <p>Undersøgelsen har identificeret en række kerneårsager til de begåede fejl i planprocessen, som kan relateres til manglende afklaring af MTM's ansvar over for og i relation til de øvrige myndigheder.</p> <p>→ Der var et manglende fokus inden for planområdet på sikring af tydelig ledelsesforankring af samarbejdet med andre myndigheder, hvilket indebærer, at samarbejdet for Aarhus Kommunes vedkommende primært fandt sted på medarbejderniveau, og at der ikke var et tydeligt forum for at løfte spørgsmål af overordnet strategisk relevans. Denne manglende dedikerede ledelsesmæssige forankring af det strategiske ansvar for koordinering og samarbejdet mellem myndigheder kan ses som en medvirkende årsag til, at der ikke skete en tidlig afklaring af usikkerhed om roller, som opstod internt i projektorganisationen i forhold til særligt Trafikstyrelsens rolle, når det kom til at tage stilling til omfanget af havneudvidelsen.</p> <p>→ Samarbejdet var præget ad hoc arbejdsgange ved afklaring af myndighedsansvar og afklaring af svar fra andre myndigheder.</p> | <p>Undersøgelsen viser, at der fremadrettet er behov for at styrke ledelsesansvaret samt fastlægge klare arbejdsgange for koordineringen med andre myndigheder i forbindelse med komplekse planprocesser.</p> <p>→ Tydelig placering af det ledelsesmæssige ansvar for at sikre afklaring og løbende forventningsafstemning af rollefordeling, ansvar og samarbejde med de øvrige myndigheder</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Sikret ved ledelsesmæssig ansvar hos projektejer for afklaring af rammer og strategiske spørgsmål i samarbejdet, og med mulighed for at involvere linjeledelse samt den administrative eller politiske topledelse i Teknik og Miljø, hvis de strategiske spørgsmål kræver dialog på disse niveauer. <p>→ Sikring af tydelige arbejdsgange i projektorganisationen for den løbende afstemning af roller, ansvar og forventninger mellem Aarhus Kommune/MTM som myndighed og de øvrige involverede myndigheder. Det indebærer fokus og sikring af afklaring af</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Rollerne for de involverede statslige myndigheder, og hvad det betyder for den kommunale indsats i planproces og miljøkonsekvensvurdering. II. Arbejdsgangen, så eventuelle uklarheder og risici relateret til roller og ansvar tackles så tidligt som muligt – herunder om nødvendigt ved at løfte emnerne til først projektejer og hvis nødvendigt den øvrige linjeledelse og/eller den administrative og politiske ledelse? III. Mulige procesrisici på tværs af myndigheder skal kortlægges og plan for håndtering af risici skal afstemmes? |

6. Anbefaling I Styrk tydelighed om rollefordeling

| FORBEDRINGSTILTAG | UNDERSØGELSENS HOVEDRESULTATER | FREMADRETTEDE ANBEFALINGER TIL FORBEDRINGSTILTAG |
|--|--|--|
| <p>Anbefaling 6: Øget tydelighed om god governance for rollevarer, når Aarhus Kommune er myndighed i planprocesser, hvor kommunen samtidig er ejer eller medejer af selskaber, som er bygherre/ansøger.</p> | <p>Undersøgelsen har identificeret en række kerneårsager til de begåede fejl i planprocessen, som kan relateres til usikkerheder i forhold til samspillet med bygherren.</p> <ul style="list-style-type: none"> → Der var en vis usikkerhed i den nedsatte projektorganisation for myndighedsprocessen om, hvordan samspillet med bygherren burde gribes an – herunder, hvilke krav der fra Aarhus Kommune som planmyndighed kunne stilles til tidsplan og dokumentation af arealbehov mv. → En af flere forklaringer på disse usikkerheder skyldes en manglende tydelighed i projektorganiseringen af myndighedsprocessen i forhold til, hvordan myndighedsprocessen skulle håndteres, når der var tale om, at Aarhus Havn var et kommunalt ejet selskab, som var ejet af Aarhus Kommune. → Internt i projektorganisationen var der hos flere centrale aktører en oplevelse af, at de interesser, som Aarhus Kommune havde som ejer af Aarhus Havn, skabte en oplevelse af både en øget kompleksitet og pres på planprocessen, da der var en oplevelse af, at bygherrens ønsker til havneudvidelse var sammenfaldende med de ønsker, som et politisk flertal i Byrådet havde til havnens udvikling. → Undersøgelsen har ikke identificeret nogle former for indblanding fra politiske eller administrative beslutningstagere uden for projektorganisationen, som i beslutninger eller beslutningsgange "blander" rollerne som ejer og myndighed sammen. Men det til trods kan det alligevel stadigvæk konstateres, at der i den nedsatte projektorganisation opstår denne usikkerhed om rammevilkår for opgavens udførelse. | <p>Undersøgelsen viser, at der er behov for at tydeliggøre god governance om rollefordeling, når Aarhus Kommune skal varetage myndighedsansvaret for planprocesser, hvor Aarhus Kommune samtidigt er ejer af kommunalt ejet selskaber (eller medejer af selskaber).</p> <p>De grundlæggende principper for god governance, som Aarhus Kommune bør tydeliggøre, er følgende:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Som ejer har Aarhus Kommunes Byråd efter indstilling fra Borgmesterens Afdeling ansvar for at sikre en klar ejerstrategi, der skal sikre overordnet retning og relevante kompetencer i bestyrelsen af selskabet. 2. Bestyrelsen i kommunalt ejet selskaber har ansvar for den overordnede ledelse af virksomheden herunder tilstedeværelsen af de rette kompetencer i direktionen. Det indebærer også, at det er bestyrelsens ansvar at sikre, at kommunalt ejet selskaber indgår i planprocesser med den fornødne kapacitet og dokumentation, som de involverede myndigheder stiller krav og forventninger til. 3. Når kommunale selskaber er bygherre og skal indgå i planprocesser, er deres stilling over for den/de involverede kommunale myndighed(er) den samme og ligeværdig med andre typer af ansøgere/bygherrer. 4. Som myndighed i planprocesser skal Aarhus Kommune derfor stille de samme krav og forventninger til deltagelse i myndighedsprocessen til bygherrer, som er kommunalt ejet, som der stilles til bygherrer, som ikke er kommunalt ejet – med afsæt i de krav og betingelser som planlovgivning og øvrig lovgivning stiller til myndighedsprocessen . |

Perspektiver på lovgivningen

| FORBEDRINGSTILTAG | UNDERSØGELSENS RESULTATER OG LÆRING | FREMADRETTEDE ANBEFALINGER TIL FORBEDRINGSTILTAG |
|---|--|---|
| <p>Overvejelser om lovgivning: Afklaring af lovgivningsmæssige rammer, da mere præcis lovgivning kan forhindre gentagelser</p> | <p>Undersøgelsen har identificeret en række kerneårsager til de begåede fejl i planprocessen, som kan relateres til manglende tydelighed i lovgivningen, herunder vejledninger mm fra staten:</p> <ul style="list-style-type: none"> → Planlovens § 11a stk. 7 angiver ikke, hvordan en kommune skal forholde sig til udlæg af arealer til byzone, som rækker ud over den gængse planperiode på 12 år. Problemstillingen er relevant ved komplekse planopgaver som udfyldning af søterritorium til større infrastrukturprojekter eller klimatilpasninger. → Planlovens § 5 b stk. 1. nr. 1 og 2 opstiller særlige krav til argumentationen for kystnær placering af ny byzone. Det skærpede krav om begrundelse gælder dog ikke trafikhavneanlæg og andre større infrastrukturanlæg. Her gælder de almindelige begrundelseskrav. Det skaber en vis uklarhed i forhold til tilgang, når der er tale om større erhvervshavne, som er en del af kritisk infrastruktur. → I forbindelse med planlægningen af udvidelsen af Aarhus Havn er der udarbejdet en detaljeret miljøkonsekvensvurdering til brug for VVM-tilladelsen. Denne vurdering er ikke vedlagt selve lokalplanen og indgår derfor ikke i Planklagenævnets vurdering. | <p>Aarhus Kommune kan som opfølgning på denne sag overveje at rette henvendelse, eventuelt formidlet af KL, til de statslige myndigheder med ansvar for planområdet med henblik på at få lovgiver til at præcisere:</p> <ul style="list-style-type: none"> → Hvordan skal en kommune forholde sig, når der planlægges ny byzone (fx erhvervsarealer) ud over den gængse 12 års planperiode. Skal kommunen reducere med tilsvarende udlæg inden for 12 års perioden, eller er der en dispensationsadgang via ansøgning til Erhvervsstyrelsen? Er det i øvrigt en særlig problemstilling i relation til udfyldning af søterritorium, eller kan det gælde for andre typer af udlæg til byzone ? → Hvordan defineres trafikhavneanlæg og større infrastrukturanlæg, som er fritaget fra kravet om skærpet argumentation for kystnær placering af byzone ? Kan staten definere eller fastlægge anlæg, der har en national interesse, som er fritaget for det skærpede krav om begrundelse og dermed udelukkende er omfattet af det almindelige begrundelseskrav. Helt konkret kan det afklares, om en havn, der betjener mere end 60 % af landets containere over kaj, er omfattet af definitionen "trafikhavneanlæg og større infrastrukturanlæg". → Hvordan kan det sikres, at omfattende miljøkonsekvensvurderinger i en ansøgning om en VVM-tilladelse også kan anvendes i en lokalplan. Forudsætter det ændring i miljø- og planlovgivningen, i vejledninger fra staten eller i de processkridt, som den pågældende kommune træffer? |

uu

an