

Bilag 4: KTK effektiviseringsplan ¹- udarbejdet af Capacent

KTK blev etableret den 1. januar 1999 som en driftsvirksomhed med et bredt spektrum af opgaver, omfattende automekanikerværksted-, kørsels-, jord- og beton-, murer-, tømrer-, snedker-, maler-, VVS-, smede- og elinstallationsopgaver. Hertil kommer vejopgaver (vedligeholdelse, renholdelse og anlæg) samt parkopgaver (vedligeholdelse, renholdelse og eventuelt anlæg). KTK skulle som kontraktstyret driftsvirksomhed have frihed under ansvar til at virke på almindelige markedsbetingelser - under de regler der nu en gang eksisterer for offentlige virksomheder.

Fra erkendelse til genopretningsplan

I løbet af 2003 erkendtes det, at KTK gennem en årrække havde været plaget af en uholdbar økonomisk situation med store driftsunderskud og en mangelfuld og utilstrækkelig økonomistyring. KTK's image var problematisk, og det havde vist sig, at kommunalfuldmagten begrænsede almindelige markedsbetingelser og var i konflikt med flere af KTK's aktiviteter. Dertil havde der været flere underskudsgivende enkeltprojekter, ligesom der var underskudsgivende afdelinger. Organisatorisk var der problemer med at tilpasse kapaciteten til mængden af opgaver, og i KTK prægedes opgaveløsningen af reduceret effektivitet og uheldig adfærd.

Erkendelsen af disse problemer førte i 2003 og 2004 til, at der blev indledt en revisionsundersøgelse og senere en advokatundersøgelse. Desuden indledtes arbejdet med at afdække KTK's udviklingsmuligheder, hvilket førte til den effektiviseringsplan, som BR i marts 2004 vedtog som rettesnor for KTK's genopretning.

Capacent har hvert år evalueret planen og dens indsatsområder og har navnlig fokuseret på, om effektiviseringsplanen har gjort den forskel, som den var tiltænkt. Og, i modsat fald, søgt at forklare, hvilke af planens forudsætninger der viste sig ikke at kunne holde.

Planens effekt

Det er vores vurdering, at effektiviseringsplanen har udgjort en nødvendig og i store træk hensigtsmæssig rettesnor for genopretningen af KTK. Når der ses bort fra planens effektiviseringskrav, som KTK fire år endnu er underlagt, synes planens rolle som rettesnor for genopretningen imidlertid at være udspillet. Alle relevante aktiviteter, som anbefales i planen, er indledt på tilfredsstillende vis, og de fleste er efterhånden afsluttede.

Effektiviseringsplanens nettoeffekt er estimeret til 5,6 mio.kr. i 2004, 14,3 mio.kr. i 2005 og 31,5 mio.kr. i 2006. Planen har med andre ord haft en markant positiv indvirkning på KTK's resultat, selv om effekten ikke har været tilstrækkelig til at balancere i 2006, hvilket planen forudsatte.

¹ Nærværende bilag er udarbejdet med afsæt i Evalueringsrapporten for år 1-3 udarbejdet af Capacent.

Det må også konstateres, at KTK's økonomi i perioden har været påvirket af forhold, som har vanskeliggjort opfyldelsen af de budgetkrav, som er indeholdt i effektiviseringsplanen.

Planen har i sig selv medvirket til, at budgetkravene har været vanskelige at nå. Det var oprindeligt ideen, at KTK skulle virke på almindelige markedsvilkår, men det har reelt vist sig, at KTK ikke kan eller må virke på almindelige markedsbetingelser bl.a. om følge af kommunalfuldmagtens bestemmelser. Effektiviseringsplanen har fokus på disse regulatoriske begrænsninger og indeholder aktiviteter, som har skullet lovliggøre KTK's opgaver, men som samtidig har begrænset KTK's markedsvilkår og ført til mistet omsætning. Andre af planens aktiviteter har tilsvarende resulteret i mistet omsætning, herunder ikke mindst lukningen af Bygningsservice.

Som konsekvens af denne udvikling er KTK's markedsmæssige sensitivitet øget markant. Vej & Parks andel af omsætningen vurderes at være øget fra 65% i 2003 til 85% i 2006, hvilket gør KTK's omsætningsudvikling endnu mere afhængig af én kundes dispositioner.

Bristede forudsætninger

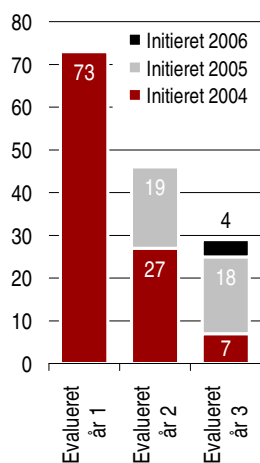
Det er de færreste planer, der i et flerårigt tilbageblik fremstår som fejlfri og tilstrækkelig forudseende. Det samme gælder KTK's effektiviseringsplan. Ikke desto mindre har den været afgørende for, at genopretningen af KTK har fulgt en klar strategisk retning. Det er vores opfattelse, at planens anbefalinger har været fulgt loyalt, og at der – hvor planen har været mangelfuld, eller hvor dens forudsætninger ikke har holdt – har været igangsat korrigerende aktiviteter, som har kunnet kompensere herfor.

Langt den mest kritiske forudsætning for planen var omsætningsstabilitet for KTK på et niveau svarende til 2003. Den forudsætning holdt nogenlunde de første to år, mens det ikke var tilfældet for 2006; KTK oplevede en markant nedgang i omsætningen. Vi vurderer, at denne nedgang alt andet lige vil være permanent. Omsætningsnedgangen har som nævnt ovenfor flere årsager, hvoraf flere er en indirekte konsekvens af effektiviseringsplanens anbefalinger.

En anden afgørende forudsætning, der holdt, var, at KTK allerede i 2004 lykkedes at kapacitetstilpasse og nåede en nettoreduktion på 170 ansatte, hvilket var mere, end planen foreskrev. Omsætningsnedgangen i 2006 har imidlertid været kritisk for KTK, fordi det ikke har været muligt i tide at kompensere med den fornødne tilpasning af kapaciteten, som fortsat består af en meget stor andel tjenestemænd og overenskomstansatte med lange opsigelsesvarsler.

Kronologien

Straks ved effektiviseringsplanens vedtagelse i marts 2004 indledte KTK arbejdet med at oversætte planens anbefalinger til indsatsområder til konkrete aktiviteter. Mange af disse aktiviteter udsprang direkte af planen, mens andre har suppleret planen. De supplerende aktiviteter er indledt for at understøtte planens intentioner og kompensere for manglende forslag, der skulle initieres på længere sigt.



De årlige evalueringer af effektiviseringsplanen har omfattet alle aktiviteter gennemført af KTK med betydning for planens elleve indsatsområder. Figuren til venstre illustrerer, dels hvor mange aktiviteter der hvert år har været omfattet af evalueringerne, dels

hvilket tidspunkt disse aktiviteter har været initieret. Det ses, at mange aktiviteter således har været omfattet af evalueringerne i flere år. I alt 100 aktiviteter har været omfattet af evalueringen.

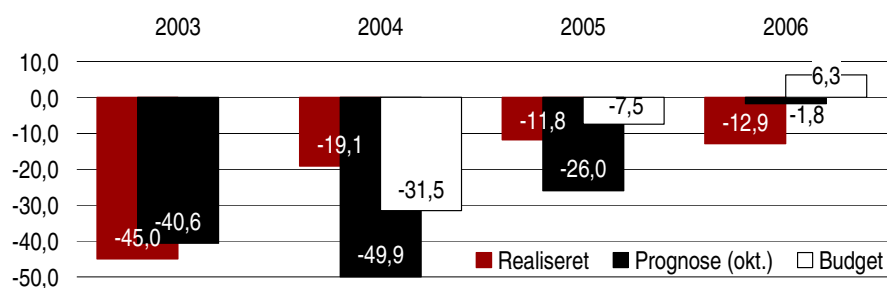
Oversigten viser ganske overbevisende, at aktivitetsniveauet i KTK siden effektiviseringsplanen blev vedtaget, har været ganske højt. Af de i alt 100 iværksatte aktiviteter er 91 afsluttede pr. ultimo marts 2007, mens syv aktiviteter fortsat er i gang, og to aktiviteter enten er afventende eller opgivet.

KTK fra 2003 til 2006

Siden effektiviseringsplanens vedtagelse i marts 2004 har aktivitetsniveauet som nævnt været højt, og KTK er efter tre års genopretning en anden virksomhed i dag. Forandringerne er synlige økonomisk, organisatorisk og markeds-mæssigt.

Økonomisk

KTK's negative resultat er gennem årene blevet nedbragt betydeligt, men er fortsat negativt, som illustreret i figurerne nedenfor.



Figur 1
KTK's resultater fra 2003 til 2006
(mio.kr.)

De forhold som navnlig er årsag til forbedringerne af KTK's resultat i perioden, er først og fremmest et investeringsstop i 2004 og igen i 2006, undgåelse af tabsgivende projekter og betydelige kapacitetstilpasninger i 2004.

Resultatet for 2004 var markant bedre end budgetteret og dermed som forudsat i effektiviseringsplanen. Det skyldes, at det lykkedes KTK at gennemføre planens forslag til kapacitetstilpasninger hurtigere og mere omfattende end forudsat for 2004. Også i 2005 blev resultatet forbedret, om end ikke helt som budgetteret. Omsætningen i både 2004 og 2005 var med ca. 450 mio.kr. højere end 2003.

Effektiviseringsplanen og budgettet forudsatte, at KTK i 2006 ville opnå et positivt resultat, hvilket ikke er sket. Resultatet for 2006 er ringere end det forudgående år og betydelig mindre end forudsat.

Organisatorisk

Styringsmæssigt og organisatorisk har KTK været gennem markante forandringer på mange fronter.

Etableringen af en ny organisation er navnlig synlig på det administrative område samt at man gik fra oprindeligt 18 afdelinger til 6 afdelinger i dag. Mange af effektiviseringsplanens anbefalinger har krævet styringsmæssige og administrative kompetencer, som kun i begrænset omfang var til rådighed i 2003. Effektiviseringsplanen forudsatte en selvstændig Økonomiafdeling, hvilket der også var indtil 1. marts 2006, og med rekrutteringen af nye ledere og administrative medarbejdere er der etableret en ny centraliseret administrativ organisation, som i dag er samlet i Udvikling og Service med det samlede ansvar for økonomi, løn, personale og sekretariats- og udviklingsmæssige opgaver.

Ledelse er, også støttet af initiativer fra TMF, sat på dagsordenen i KTK. Der er færre ledelseslag, nye ledere er kommet til, og samtlige driftsledere og afdelingschefer har i 2005 og 2006 været gennem et omfattende strategisk lederudviklingsudviklingsforløb.

Medarbejderudviklingen har i vid udstrækning sigtet på øget ansvarlighed og selvstændiggørelse gennem teamorganisering.

Det har, som effektiviseringsplanen pegede på, været nødvendigt at udarbejde forretningsgange på mange områder for at sikre en korrekt og effektiv ressource- og økonomistyring. Implementeringen af disse forretningsgange har været hæmmet af gamle vaner og rutiner, hvilket revisionen har påpeget. Der er fortsat meget fokus på overholdelsen af forretningsgange

Markedsmæssigt

Ved etableringen af KTK² blev det fremhævet, at en af fordelene ved en kontraktstyret driftsvirksomhed var, at den - under ansvar - får frihed til at kunne yde den bedst mulige service til den potentielle kundekreds, dvs. virke på almindelige markedsbetingelser", ligesom det blev fremhævet, at "private virksomheders oplevelse af, at kommunens udførende "entreprenør"-dele i et vist omfang konkurrerer på særlige gunstige vilkår, imødegås." Det fremgår af Capacents rapporter at disse to fordele reelt har vist sig ikke at være til stede for KTK.

Det har vist sig, at KTK ikke kan eller må virke på almindelige markedsbetingelser. Kommunalfuldmagten begrænser KTK's muligheder for at løse opgaver for andre kunder end Københavns Kommune, med mindre KTK har overskudskapacitet eller der er tale om accessorisk virksomhed. Som konsekvens har KTK måtte afvikle kunder såvel som forretningsområder. Dertil er KTK som enhver anden offentlig virksomhed underlagt forvaltningsretslige vilkår, som i forhold til lignende virksomheder stiller skærpede krav til administration.

Med effektiviseringsplanen blev der fra 2003 fokuseret på disse regulatoriske begrænsninger for KTK's virksomhed, og derfor har planen indeholdt aktiviteter, som har begrænset KTK's markedsvilkår. Dertil har andre indeholdt aktiviteter, som enten har ført til nedgang i KTK's omsætning eller på anden vis har påvirket resultatet negativt. Eksempelvis har lukningen af

² Bygge- og Teknikforvaltningens fremtidige overordnede struktur (BT løbenr/98 J.nr. 1100.0002/98)

Bygningsservice og tabet af graffitiopgaven ført til en omsætningsnedgang, som KTK dog delvist er blevet kompenseret for ved at effektiviseringskravet er reduceret tilsvarende. Af andre aktiviteter, der har haft negativ indvirkning på omsætningen og resultatet, er blandt andet flere tabte udbud fra Vej & Park og besparelser i Vej & Parks anlægsbudgetter.

Planens realiserede effekt og økonomiske forventninger til fremtiden

Figuren nedenfor viser for de tre år KTK's realiserede effekt og det estimerede resultat jvf. effektiviseringsplan.

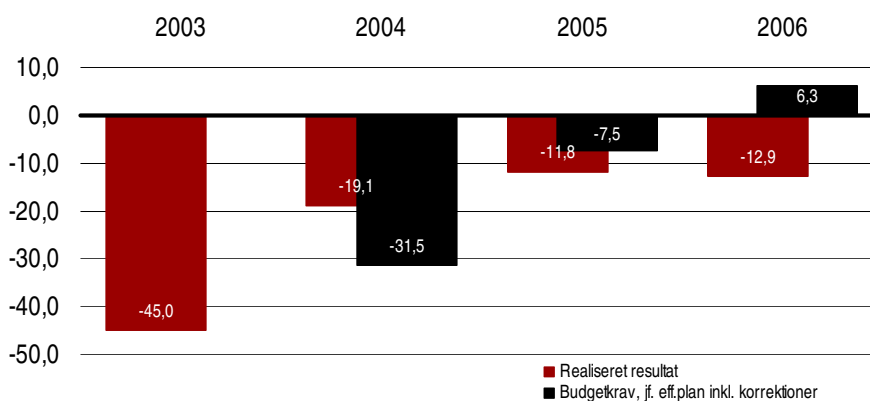
Figur 2
KTK's realiserede effekt og estimerede effekt af effektiviseringsplanen (mio.kr.)

| Mio.kr. | 2004 | 2005 | 2006 |
|--|------|--------------------|-------|
| Forventede effektiviseringsgevinst jf. effektiviseringsplanen | 6,71 | 26,77 | 38,27 |
| Realiserede effektiviseringsgevinst jf. gennemførte evalueringer | 5,59 | 25,38 ³ | 31,50 |

Planen har med andre ord haft de effekt der var estimeret på de identificerede indsatsområder og har i øvrigt haft en markant positiv indvirkning på KTK's resultat, selv om det fortsat ikke er i balance. Navnlig i 2006 har effektiviseringsplanens aktiviteter haft en meget stor effekt, som har medvirket til, at KTK's resultat for året ikke er endt på niveau med år 2003.

Effektiviseringsplanen forudsatte, at KTK's økonomi ville balancere i 2006, hvilket ikke er sket. Dette fremgår af figuren nedenfor, som illustrerer KTK's realiserede resultat (venstre røde søjle) og budgetkravet til KTK, jf. effektiviseringsplanen (højre sorte søjle).

Figur 3
KTK's resultat og effektiviseringsplanens budget krav (mio.kr.)



Anm.: Realiseret resultat for 2006 er justeret for tillægsbevillinger for 21,1 mio.kr.

Desuden viser figuren, at der i hvert af de tre år har været betydelige afvigelser mellem det realiserede resultat og effektiviseringsplanens budgetkrav.

I 2004 var afvigelsen positiv (12,4 mio.kr.) og kunne henføres til en realiseret effekt af effektiviseringsplanen, mindreforbrug til gamle rådighedslønninger, mindreforbrug som følge af investeringsstop, mindreforbrug ved montering af partikelfiltre og andre forhold.

³ Korrigeret for Bygningsservices underskud dette år

De to følgende år var afvigelserne negative (-4,3 mio.kr. i 2005 henholdsvis -19,2 mio.kr. 2006). I 2005 kunne den negative afvigelse overvejende henføres til budgetunderskud i Bygningsservice og i 2006 skyldtes afvigelsen udskyldelse af vejopgaver hos Vej & Park, øget brug af underentreprenører på vinter- og vejområdet, tab på anlægssag, tab af Grafitti samt en generel omsætningsnedgang.

Det må, som figur 3 viser, konstateres, at effektiviseringsplanen har haft en virkning, om end ikke tilstrækkeligt til at bringe KTK's økonomi i balance. Det må også konstateres, at KTK's økonomi i perioden har været påvirket af forhold, som har vanskeliggjort opfyldelsen af de budgetkrav, som er indeholdt i effektiviseringsplanen.

I nedenstående tabel fremgår KTKs egne forventninger til det samlede resultat for årene indtil 2010.

| Mio.kr. | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Effektiviseringspotentiale handlingsplan | 0 | 5.610 | 25.380 | 31.497 | 47.011 | 53.441 | 57.161 | 57.161 |
| Forventede årsresultater (2007-2010) | -45.015 | -19.100 | -11.836 | -12.900 | 0.000 | 4.000 | 8.000 | 12.000 |
| Akkumuleret (fra 2004) | | -19.100 | -30.936 | -43.836 | -43.836 | -39.836 | -31.836 | -19.836 |
| Forventede resultater fra PLS-rapporten inkl. korrektioner, jf. Bygningsservices lukning | -40.626 | -31.501 | -7.504 | 6.300 | 10.400 | 19.500 | 20.300 | 20.300 |
| Akkumuleret resultat | | -31.501 | -39.005 | -31.343 | -18.781 | 4.771 | 29.533 | 54.295 |

Tabel 4
Forventet resultat 2003-2010

I effektiviseringsplanen var 2006 det første år, hvor driftsresultatet forventedes at være positivt. Det fremgår imidlertid af tabellen, at der for 2006 fremkom et underskud på -12,9 mio. kr. For 2007 forventedes et budgetunderskud i størrelsesordenen 10 mio.kr., og at resultatet efter implementering af effektiviseringsplanen stabiliserer sig i niveauet ca. 12 mio.kr. pr. år fra 2010.

Det kan af tabellen ses, at KTK forventer et overskud for 2007-2010, der er mindre end det forventede, jf. effektiviseringsplanen.

Af tabellen kan det ses, at det akkumulerede resultat for effektiviseringsplanen på nuværende tidspunkt forventes at være positivt i 2012 (break-even). I effektiviseringsplanen⁴ forventedes, at det akkumulerede resultat i 2008 vil være positivt.

Sammenfatning

Det fremgår i Capacents rapporter, at der i KTK er arbejdet ihærdigt med at realisere effektiviseringsplanens anbefalinger og indsatsområder. Vi har anset det for en vanskelig opgave for KTK at indfri planens krav, men vi finder det tilfredsstillende at kunne påvise, at planens effekt har været betydelig.

Men KTK balancerer ikke i 2006, som planen har forudsat. Der er mange forklaringer på dette, som der redegøres for i denne rapport og i de evalueringer, Capacent hvert år har udarbejdet af

⁴ Inkl. korrektioner for lukningen af Bygningsservice.

effektiviseringsplanen. Væsentlige forudsætninger om omsætningsstabilitet er bristede, markedsvilkårene for KTK eroderes, og afhængigheden af Vej & Park stiger. Der er fortsat udfordringer i at tilpasse kapaciteten til opgavemængden, ligesom kapacitetsudnyttelsen fortsat vurderes at kunne optimeres.

Der synes således fortsat at være grundlag for en effektiviseringsplan for KTK, hvis gælden til Københavns Kommune skal afdrages. Men der vil være behov for en ny plan, der bygger på reviderede forudsætninger og på den nye og langt mere moderne virksomhed, KTK har udviklet sig til siden 2004.