

# Hvordan gik det så?

Genopretningen af  
Kommune Teknik København  
fra 2004 til 2006

capacent

# Indhold

Forord	1
Resume	2
Fra erkendelse til genopretningsplan	2
Planens effekt	2
Bristede forudsætninger	3
Vurdering	4
1. KTK i historisk strejflys	5
Etableringen af KTK	6
Problemerne identificeres, og genopretningen indledes	6
2. KTK fra 2003 til 2006	8
Økonomisk	8
Organisatorisk	9
Markedsmæssigt	11
3. Effektiviseringsplanen	13
Planens sigte	13
Forudsætningerne	13
11 indsatsområder	14
4. Planens gennemførelse	17
Kronologien	17
Forudsætningerne i tilbageblik	19
5. Økonomiske effekter	23
Metodiske forbehold	23
Planens realiserede effekt	24
Indsatsernes effektivitet	26

## Forord

For få år siden – i 2003-2004 – erkendtes det, at Kommune Teknik København (KTK), som var etableret af Borgerrepræsentationen (BR) i 1998, gennem en årrække havde været plaget af en række alvorlige problemer. Problemerne var dels økonomiske, dels juridiske og organisatoriske.

I en effektiviseringsplan fra januar 2004 formulerede Rambøll Management en række indsatsområder, som over en syvårig periode skulle bringe KTK på fode. Planen blev med få ændringer vedtaget af Borgerrepræsentationen den 25. marts 2004.

Nu er der gået tre regnskabsår, hvor KTK har implementeret effektiviseringsplanens anbefalinger. Hvert år har Capacent (tidligere KPMG Advisory), som besluttet af BR, gennemført en evaluering af planen og dens indsatsområder. Gennem de tre år har Capacent fulgt KTK 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. Denne rapport sammenfatter og perspektiverer de tre evalueringer, som Capacent har udarbejdet for regnskabsårene 2004, 2005 og 2006. Mere specifikt afklares, om:

- De aktiviteter, der er beskrevet i effektiviseringsplanen, er gennemført i overensstemmelse med planen
- Der er kommet det forventede økonomiske afløb af aktiviteterne
- Der er forudsætninger for effektiviseringsplanen, som er ændrede undervejs.

De årlige evalueringer er udarbejdet med afsæt i et omfattende dokumentationsmateriale om KTK's implementering af aktiviteter inden for planens 11 indsatsområder. Der er anvendt en selvevalueringsmodel, hvor oplysninger om aktiviteter, økonomi, effekt og forudsætninger er samlet af KTK. Capacent har senere gennemgået og drøftet oplysningerne med KTK, om end en systematisk validering af samtlige oplysninger ikke er foretaget. Samtlige beregninger i evalueringen er foretaget af KTK og efterfølgende stikprøvevist valideret af Capacent.

Capacent A/S  
Maj 2007

## Resume

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.

## 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.

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 som 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.

## Vurdering

Det er vores opfattelse, 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 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.

# 1. KTK i historisk strejflys

1998	BR beslutter at oprette en kommunal entreprenørvirksomhed bestående af Teknisk Service og driftsområderne under Park- og Vejafdelingerne samt Værkstedsbyen under Stadsingeniørens Direktorat.
1999	KTK er en realitet den 1. januar.
2000	
2001	Henrik Skou Hansen ansættes som direktør 1. juni.
2002	Regnskab 2002 udviser et driftsunderskud på 28,6 mio.kr.
2003	I foråret indleder KPMG en konsulentundersøgelse af økonomistyring i KTK. I sommeren udarbejder PLS Rambøll rapporten "Udviklingsmuligheder for KTK". Pernille Andersen tiltræder som direktør 1. november. KPMG indleder revisionsundersøgelse af økonomiske uregelmæssigheder i november. Regnskab 2003 udviser et driftsunderskud på 45,0 mio.kr.
2004	I januar afleverer PLS Rambøll rapporten "Effektivisering af KTK – Handlingsplan" samtidig med KPMG's revisionsundersøgelse. BR vedtager effektiviseringsplanen 25. marts. KTK taber "Brøndsug" til privat entreprenør. Regnskab 2004 udviser et driftsunderskud på 19,1 mio.kr.
2005	KTK miljøcertificeres i maj. Bygningsservice lukker 31. december. Indkøb af asfalt udbydes. Regnskab 2005 udviser et driftsunderskud på 11,8 mio.kr.
2006	KTK taber Graffiti til privat entreprenør. I april beholder KTK to og taber tre grønne entrepriser i udbud. I juni annulleres udbud af gaderenholdelse i Byservice Nord pga. tvivl om evaluering af tilbud. I august overdrages materielvedligeholdelse til eksterne leverandører, og KTK's Autoværksted nedlægges (daglig service fortsætter i afdelingerne). KTK taber fem grønne entrepriser i udbud i januar. Regnskab 2006 udviser et driftsunderskud på 12,9 mio.kr.
2007	Ulla Gramstrup tiltræder som konstitueret direktør 1. januar.

## Etableringen af KTK

KTK blev etableret i 1999 samtidigt med en restrukturering af Bygge- og Teknikforvaltningen, både hvad angik forvaltningsniveauet og driftsniveauet.

Af BR's beslutning fra februar 1998<sup>1</sup> fremgår det, at der etableredes en driftsvirksomhed omfattende Værkstedetsbyen, Teknisk Service, Entreprenør(udfører)delen af Vejafdelingen samt Entreprenør(udfører)delen af Parkafdelingen<sup>2</sup>. Det fremgik videre, at KTK kunne "løse et bredt spektrum af opgaver, omfattende automekanikværkstedes-, 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)."

Det blev fremhævet i beslutningsgrundlaget, at etableringen af kontraktstyrede driftsvirksomheder havde følgende "fire fordele. For det første, at den enkelte virksomhed – under ansvar – får frihed til at kunne yde den bedst mulige service til den potentielle kundekreds, dvs. virke på almindelige markedsbetingelser. For det andet, at virksomhedens samlede ressourcer kan anvendes på den mest effektive og resultatorienterede måde. For det tredje, at private virksomheders oplevelse af, at kommunens udførende "entreprenør"-dele i et vist omfang konkurrerer på særlige gunstige vilkår, imødegås. Endelig for det fjerde, at brugerne, Borgerrepræsentationen og Bygge- og Teknikudvalget får bedre indsigt i og indflydelse på virksomhedernes funktionsbetingelser."

## Problemerne identificeres, og genopretningen indledes

I løbet af 2003 erkendtes det, at KTK gennem en årrække havde været plaget af en række alvorlige problemer:

- KTK's økonomiske situation havde været uholdbar i længere tid, og virksomheden oplevede i 2003 et driftsunderskud på 45 mio.kr. ud af en omsætning på 434 mio.kr. Økonomistyringen var i mange henseender mangelfuld og utilstrækkelig og afspejlede ikke de krav, der måtte være af en virksomhed i konkurrence.
- Virksomhedens image var problematisk, og der blev set med skepsis på KTK fra bestillerside.
- Kommunalfuldmagten viste sig at være i konflikt med flere af KTK's aktiviteter og særligt graffiti-, transport- og håndværksopgaver.

---

<sup>1</sup> Bygge- og Teknikforvaltningens fremtidige overordnede struktur (BT løbenr/98 J.nr. 1100.0002/98).

<sup>2</sup> Driftsvirksomheden omtales på daværende tidspunkt som Københavns Kommunes Entreprenør Virksomhed (KKEV).



- Der havde været flere underskudsgivende enkeltprojekter, ligesom der var underskudsgivende afdelinger.
- Virksomheden havde vanskeligt ved at kapacitetstilpasse, dvs. sikre, at der var den fornødne overensstemmelse mellem antallet af ansatte og omfanget af opgaver. Et stort antal tjenestemænd bidrog – og bidrager fortsat – til en begrænset fleksibilitet.
- Virksomheden havde alvorlige organisatoriske problemer, både hvad angik ledelse og medarbejdernes effektivitet og adfærd: Mange rutiner var ineffektive; ledelseslaget var omfattende, men manglede gennemslagskraft; arbejdskulturen var i flere afdelinger anløben og påvirket af enkelte ansattes alkohol-, motivations- eller produktivetsproblemer.

Formodningen om eksistensen af disse problemer førte i 2003 til, at KPMG blev bedt om at indlede en revisionsundersøgelse, og PLS Rambøll blev bedt om at afdække KTK's udviklingsmuligheder, hvilket førte til den effektiviseringsplan, som BR i marts 2004 vedtager som rettesnor for virksomhedens genopretning.

#### Oprydningen i KTK indledes

Under overskriften *Nu skal der ryddes op i KTK én gang for alle* blev genopretningen af KTK indledt af borgmester Søren Pind i en pressemeddelelse den 7. januar 2004. I pressemeddelelsen udtaler borgmesteren, at: "Vi har klarhed over økonomien, og vi har en handlingsplan udarbejdet af PLS Rambøll, som – hvis den får bred støtte politisk og af de faglige organisationer – betyder, at KTK formentlig kan bringes på fode i løbet af nogle få år. I 2006 kan vi have vendt virksomheden fra underskud til overskud, og i 2009 har vi, hvis vi får den nødvendige politiske tilslutning til at gennemføre Handlingsplanen i sin helhed, udsigt til, at KTK også har indtjent de akkumulerede underskud fra perioden 2003 til 2005."

Søren Pind fortsatte senere i pressemeddelelsen: "Nogen vil måske – og med god grund – spørge: Hvorfor ikke bare sælge KTK. Svaret er, at det ikke er politisk muligt. Og det er heller ikke økonomisk muligt. Vi må realistisk erkende, at KTK ganske enkelt ikke er salgbar, som den ser ud i dag. Hverken helt eller delt. Selv om der i dag måtte være politisk vilje til et salg, er det PLS Rambølls vurdering, at ingen vil have lyst til at købe. Som virksomheden ser ud og fungerer nu, bedømmer PLS, at KTK har en negativ værdi."

Vi har også et hensyn at tage til de omkring 850 medarbejdere og dermed de familier, der bygger deres tilværelse på arbejdet i KTK. Og vi har et hensyn at tage til skatteyderne, som jo er dem, der i første omgang skal fylde hullet i kassen. Der er ikke andre til det. Men blot at lukke virksomheden vil betyde, at det over en årrække vil koste skatteyderne omkring en halv milliard kroner i løn, aftrædelsesydelser, pensioner m.m.

Derfor søger jeg nu bred politisk tilslutning til at skabe en konkurrencedygtig virksomhed, hvor vi har fået gjort op med fortidens synder og mange gamle, dårlige, indgroede vaner.

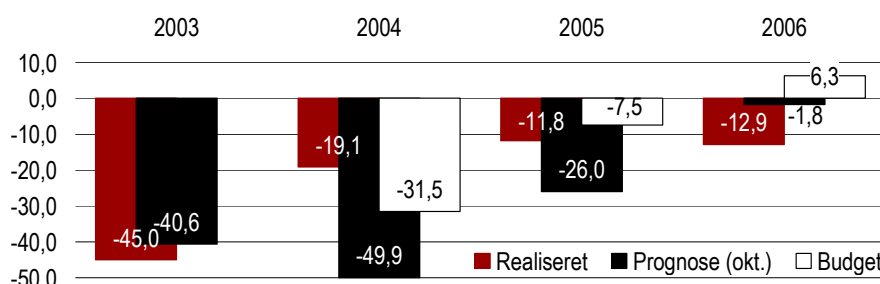
Men jeg vil også gerne melde klart ud, at hvis – når – det lykkes os at få gennemført Handlingsplanen og få effektiviseret KTK, vil jeg søge at skabe tilslutning til et salg af virksomheden helt eller delt. En virksomhed af denne type hører ikke hjemme i kommunalt regi. Det har hele tiden været min holdning, og det har jeg aldrig lagt skjul på," sluttede Søren Pind.

## 2. KTK fra 2003 til 2006

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

### Økonomisk

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



Figur 2.1  
 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.

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. Der redegøres for årsagerne hertil i kapitel 4 og 5, men mest betydende har – trods bortfaldet af Bygningsservice – været en markant omsætningsnedgang fra 2005 til 2006.

Det fremgår endelig af figuren, at der i alle år har været markante afvigelser mellem de realiserede resultater og de prognoser, der hvert år fremlægges i oktober. Afvigelserne har over de fire år varieret fra 4,4 mio.kr. i 2003 over 30,8 mio.kr. i 2004 til henholdsvis 14,2 mio.kr. og 11,1 mio.kr. i 2005 og 2006.

Vi har i de årlige evalueringsrapporter påtalt disse afvigelser, som klart har understreget nødvendigheden af, at KTK's igangværende arbejde med at styrke virksomhedens styringsgrundlag og -information fortsættes og fremmes yderligere. Vi må konstatere, at dette forhold endnu ikke er forbedret i tilstrækkelig grad, om end KTK fortsat har fokus på udviklingen af forbedrede prognosemodeller og rapportering.

## Organisatorisk

Styringsmæssigt og organisatorisk har KTK været gennem markante forandringer på mange fronter, men ikke mindst ved, at 18 afdelinger i dag er blevet til seks.

Etableringen af en ny organisation er navnlig synlig på det administrative område. Mange af effektiviseringsplanens anbefalinger har krævet styringsmæssige og administrative kompetencer, som kun i begrænset omfang var til rådighed i 2003. Så indledningsvis er der rekrutteret nye ledere og administrative medarbejdere, og efterfølgende 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. Den samlede organisation i dag fremgår af illustrationen.



Figur 2.2  
 KTK's organisation

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 lederudviklingsforløb.

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.

### Lederudvikling i KTK – endnu en udfordring

I 2005 indledtes lederudviklingsforløb for afdelingschefer og driftsledere med det formål at fremme og støtte en yderligere professionalisering af lederrollen i KTK og at understøtte konkrete ledelsesudfordringer i KTK.

Initiativet strakte sig over det meste af året og var planlagt omkring to parallelle forløb med seminarer, individuelle samtaler og hjemmeopgaver. Seminarerne havde fokus på lederrollen, og deltagerne arbejdede med forskellige temaer som anerkendende ledelse, coaching, konflikthåndtering, samtaletræning, forandringsledelse, formulering af mål og handlingsplaner. Et af seminarerne var fælles for de to ledergrupper.

De konkrete resultater var en tættere knyttet ledergruppe, stor afklaring om effektiviseringsplanens betydning og konkrete mål og handlingsplaner på både afdelings- og individniveau. Oplevelserne af forløbene har været blandede, og navnlig for driftslederne har dette fokus på ledelsesrollen været oplevet som fremmed – teoretisk om man vil – for de situationer, de møder til daglig. Udkommet af initiativet har for driftslederne været et netværk, hvor håndteringen af de fælles ledelsesudfordringer afledt af teamorganiseringen og teamledelse kan diskuteres.

For afdelingscheferne har forløbet været præget af behovet for at finde et fælles grundlag i forhold til opfattelsen af KTK, lederrollen, tilgangen til medarbejdere og problemhåndtering. Resultatet har været, at gruppens indbyrdes kommunikation er styrket.

De mange omvæltninger og KTK's kultur vil kræve et langt sejt træk for at ændre ledernes adfærd og derigennem medarbejdernes. Teamorganiseringen er en markant udfordring, som stiller lige så store krav til driftslederne om at delegere, som de stiller krav til medarbejderne om at tage ansvar.

## Markedsmæssigt

Ved etableringen af KTK<sup>3</sup> 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 er vores vurdering, 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, medmindre KTK har overskudskapacitet, eller der er tale om accessorisk virksomhed. Som konsekvens har KTK måttet 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 planen indeholdt andre aktiviteter, som enten har ført til nedgang i KTK's omsætning eller på anden vis har påvirket resultatet negativt. Eksempelvis har lukningen af Bygningsservice og tabet af graffitiopgaven ført til en omsætningsnedgang, om end KTK er blevet kompenseret for Bygningsservice, ved at effektiviseringskravet er reduceret tilsvarende. Af andre aktiviteter, der har haft negativ indvirkning på omsætningen og resultatet, er bl.a. asfaltudbudet, flere tabte udbud fra Vej & Park og besparelser i Vej & Parks driftsbudgetter.

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.

---

<sup>3</sup> Bygge- og Teknikforvaltningens fremtidige overordnede struktur (BT løbenr/98 J.nr. 1100.0002/98).

### Lederevaluering hele kompasset rundt

I 2006 blev ledelsesudviklingsforløbet fra 2005 suppleret med en omfattende ledelsesevaluering af alle afdelingschefer og driftsledere. Evalueringen, som tog afsæt i TMF's syv ledelsesprincipper, harmonerede med behovet for at blive bedre til at udarbejde virksomhedsplaner og opstille strategiske, taktiske og operative mål.

Lederevalueringen kom hele kompasset rundt og var baseret på interview med overordnede, sideordnede og underordnede til samtlige ledere. Interviewene blev sammenfattet i en rapport om hver leder, som var udgangspunkt for en udviklingssamtale mellem den evaluerede, dens leder, lederens leder og en konsulent. Udkommet var en individuel udviklingsplan med fokusområder, opgaveansvar og milepæle. Alle de individuelle udviklingsplaner blev også samlet i planer for afdelinger og for hele virksomheden.

Flere ledere var skeptiske over for lederevalueringen, men det aftog, og evalueringen gav mange indsigtfulde aha-oplevelser. Forløbet blev oplevet som personligt krævende, og flere ledere fandt det udfordrende at tackle kritik på en konstruktiv vis. Derfor har flere fået opfølgende sparring. Andre har anført, at evalueringen var interessant, men ikke noget, der nødvendigvis vil føre til en ændret lederstil.

Også lederevalueringen pegede på behovet for at udvikle ledelseskompetencerne blandt driftslederne, navnlig med hensyn til bedre at kunne planlægge på længere sigt (dvs. ugebasis) og med hensyn til personlig gennemslagskraft over for medarbejderne. Derfor er flere i gang med individuelle kursusforløb, ligesom der generelt er fokus på udviklingen af gruppen af driftslederne som helhed, bl.a. gennem netværksaktiviteter og et projekt, der skal gøre dem bedre i stand til at håndtere medarbejderteam.

Lederevalueringen førte også til, at der er sat fokus på kommunikation – både tonen og mængden af information. Den dialogorienterede, anerkende stil, som er moderne, er en udfordring for en kultur, hvor tonen til tider er hård, og hvor det opleves som nødvendigt at tale med store bogstaver. Ligeledes har lederevalueringen givet en erkendelse af, at omstillingsprocesserne i KTK til tider giver utryghed blandt medarbejderne såvel som driftslederne.

Lederudviklingsinitiativerne i både 2005 og 2006 har været omfattende og krævende. Virkningerne på kort og lang sigt kan være uhyre vanskelig at opgøre. Det er enkeltpersoners adfærd, som initiativerne sætter ind over for. Mange afdelingschefer og driftsledere har været ledere i mange år og oplever, at de har instinkt for, hvordan ledelse udøves, og er som sådan de vanskelige at påvirke.

De medarbejdere, vi har talt med, kan ikke endnu mærke forskel på ledernes adfærd, men oplever stadig, at der praktiseres "gammeldags" ledelse, der ikke er ganske i overensstemmelse med de seneste års udvikling af KTK. Eksempelvis oplever medarbejdere, at der selv efter indførelsen af teamorganisering er ledere, som er påholdende med at delegere ansvar.

### 3. Effektiviseringsplanen

Genopretningen af KTK har haft en effektiviseringsplan udarbejdet af PLS Rambøll som rettesnor. Det er denne plan, som Capacent har evalueret hvert år fra 2004 til 2006, og som kort beskrives her.

#### Planens sigte

Effektiviseringsplanen, som blev færdiggjort i januar 2004 og vedtaget af BR i marts, havde først og fremmest til formål at give den størst mulige effektivisering af KTK hurtigst muligt og at sikre økonomisk balance i KTK.

Dernæst skulle planen og dens forslag til aktiviteter bidrage til, at kvaliteten af KTK's ydelser og virksomhedens image hos dens kunder højnedes. Videre skulle planen føre til en professionalisering af KTK's økonomistyring, kapacitetsstyring og projektstyring.

Planen indeholder desuden vurderinger af, hvilke forudsætninger der knytter sig til effektiviseringen af KTK, ligesom planen identificerer, hvilke indsatsområder der på kort og lang sigt anses for nødvendige for at opnå den fornødne effektivisering.

Effektiviseringsplanens perspektiv er syvårigt og er således meget langsigtet for så vidt angår effekterne af genopretningen. I dens forslag til konkrete indsatser er planen imidlertid kortsigtet, eftersom disse overvejende skal implementeres i 2004 og i mindre grad i 2005.

#### Forudsætningerne

Effektiviseringsplanen indeholder en række eksplicite forudsætninger for de bidrag, der skal ydes fra politisk hold, fra kunder og fra organisationer, for at planen kan realiseres. Helt kort viser tabellen nedenfor, hvilke væsentlige bidrag planen forudsætter.

Tabel 3.1  
 Effektiviseringsplanens generelle  
 forudsætninger

Bidrag fra politisk niveau	Bidrag fra kunder	Bidrag fra organisationer
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Godkendelse af effektiviseringsplanen, hvilket skete lidt forsinket ultimo marts 2004</li> <li>• Ændrede rammekrav i en periode</li> <li>• Anerkendelse af, at en fastholdelse af KTK's omsætning er en væsentlig forudsætning for opnåelsen af den ønskede effekt</li> <li>• Kompensation for omkostninger til partikelfiltre, hvilket indgik i BR's godkendelse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dialog og partnerskab om ressourcudnyttelse på kort og lang sigt</li> <li>• Samarbejde om udbud og eventuelle virksomheds-overdragelser</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oprydning i og forenkling af overenskomster</li> <li>• Medvirken til udvikling af mere tidssvarende tillidsmandssystem</li> <li>• Større frihed i rekruttering af kvalificerede medarbejdere</li> <li>• Konstruktiv dialog og accept af nye personalepolitiske rammer</li> </ul>

Kilde: Effektiviseringsplanen side 8-10.

Disse eksplicite forudsætninger er forholdsvis generelle og overordnede og kan ikke direkte henføres til planens konkrete indsatsområder og anbefalinger. I sammenhæng med disse indeholder planen en række mere implicite forudsætninger, som i forbindelse med evalueringen er blevet identificeret i samråd med KTK. Disse behandles nærmere i kapitel 4.

Det er understreget i planen, ligesom det er understreget i Capacents årlige evalueringer af planen, at den mest kritiske forudsætning har været og fortsat er fastholdelsen af omsætning samtidig med implementeringen af planens indsatsområder, hvoraf flere har decideret negativ indvirkning på omsætningen.

## 11 indsatsområder

Effektiviseringsplanen fremhævede 11 konkrete indsatsområder, der skulle iværksættes for at imødekomme KTK's behov for effektivisering. Planen skelnede mellem strukturelle tiltag på den ene side, herunder f.eks. kundedi-  
 alog, kapacitetstilpasninger, ændret organisationsstruktur og styrket vurdering af forretningsaktiviteter og områder, og på den anden side styrings- og procesmæssige tiltag som f.eks. fravalg af urentable projekter, styrkede indkøbsprocedurer og bedre styringsværktøjer.

Formålet med indsatsområdet *kundedialog* var "at forbedre samarbejdet med kunderne, at skabe mere stabil beskæftigelse for KTK's medarbejdere samt at sikre en bedre planlægning og dermed en mere optimal ressourcudnyttelse. Aktiviteterne har bl.a. omfattet kundeundersøgelser og en intensiveret og systematisk dialog med KTK's kunder. Planen knyttede ikke økonomiske mål til indsatsområdet, om end indsatsen forventedes at fastholde og på sigt udvikle omsætningen.

Indsatsområdet *Umiddelbar kapacitetsregulering* havde til formål omgående og løbende at sikre en konsekvent tilpasning af medarbejderressourcerne



til KTK's ordrebeholdning og dermed nedbringe KTK's overkapacitet. Planen forudsatte en betydelig effekt af dette indsatsområde på længere sigt.

Indsatsområdet *kommunalfuldmagten* sigtede ikke på at fremme KTK's effektivitet, men på at tilpasse – reelt begrænse – virksomheden til kommunalfuldmagtens bestemmelser om arbejde for private, hvilket forventedes at bidrage til en omsætnings- og resultatnedgang. Planen fokuserede særligt på tilpasning og eventuelt salg af vognmandsforretningen, tilpasning af murer-, maler- og tømreropgaver og vurdering af enheder uden for kerneområder, f.eks. sprøjtemaleri, skilteproduktion og genbrugsplads.

Det organisatorisk mest vidtrækkende indsatsområde – *ny organisation* – som foreslås i planen, var etableringen af en ny organisationsstruktur for KTK med to stabsfunktioner og seks driftsafdelinger; en ny ledelsesstruktur fulgt op med rekruttering af nye ledere og lederudvikling; indførelse af teamorganisering i driftsafdelingerne; og etableringen af en ny tillidsmandsstruktur. Dertil anbefalede planen, at dele af organisationen på længere sigt skulle udskilles, f.eks. Vognmandsforretningen, Gartneri, Bytteknik, Vintertjeneste og Bygningsservice. Allerede fra år 2 ventedes i planen betydelige effekter af en ny organisation, herunder reduktion i ledelsesniveau på ca. 50%, reduktion i administrative funktioner på 30-35% og reduktion i tillidsmandstid på ca. 50% og kortere kommandoveje.

Hvor den umiddelbare kapacitetstilpasning skulle sikre overensstemmelse mellem KTK's ordrebeholdning og medarbejderressourcerne, skulle indsatsområdet *strategisk kapacitetstilpasning* dels reducere omkostningerne, dels forbedre KTK's image, kvalitet og produktivitet ved at gøre op med, at nogle ansatte af forskellige årsager "gør det vanskeligt for mange", som det var formuleret i planen. Mere konkret skulle medarbejdere med en produktivitet under gennemsnit identificeres, så individuelle forhandlinger om fratrædelse kunne iværksættes, og at stillinger kunne nedlægges eller i begrænset omfang genbesættes. Indsatsen ventedes at have en betydelig økonomisk effekt i år 2 og endnu mere de efterfølgende år.

Udbud eller afhændelse af *graffititjenesten*, som indsatsområdet ifølge effektiviseringsplanen sigter på, er heller ikke motiveret af effektiviseringshensyn, men af en forventning om, at området var i strid med konkurrencelovgivningen. Da graffiti imidlertid var lønsomt, skulle indsatsen klarlægge, hvordan KTK's tab kunne begrænses på forskellig vis.

I planen forventedes en betydelig effekt ved at sælge eller lukke *urentable aktiviteter*, selv om planen ikke gav endelige anbefalinger herom. Dog pegedes på, at rentabiliteten af f.eks. Vintertjenesten og Gartneriet skulle undersøges nærmere. Indsatsen forventedes at bidrage positivt til KTK's resultat.

Kapacitetstilpasningerne og den ny organisation ville afføde et behov for at tilpasse KTK's lokaleomkostninger. Indsatsområdet *lokale- og arealoptimering* sigtede på dels at nedbringe omkostningerne til lokaler, dels at skabe mere tidssvarende rammer og frigøre arealer til andre formål. I planen erkendtes det, at der var behov for uddybende analyser af arealdisponering, behov og optimeringsmuligheder, og anbefalede i mindre omfang, at visse

bygninger og arealer frigøres, og at lejekontrakter opsiges eller genforhandles. Planen sigtede på lang sigt på, at Ragnildgade frigøres fuldstændigt.

Indsatsområdet *fravalg af tabsgivende projekter* skulle sikre, at der etableres rutiner for at undgå særligt risikofyldte og ulønsomme projekter, at projektledelsen af projekter styrkes, at kontrakter på enkelte områder genforhandles, og at større aktiviteter på enkelte områder afvikles. Planen forudsatte en betydelig effekt på længere sigt, navnlig ved at undgå projekter med stor usikkerhed og uden for KTK's kerneområder såsom totalentrepriser og større, komplekse anlægsprojekter.

Planen pegede under indsatsområdet *materiel- og materialeindkøb* på muligheder for besparelser på KTK's indkøb af materiel og materialer samt bedre materielstyring.

Effektiviseringsplanens sidste indsatsområde, *styringsværktøjer*, fokuserede på en bedre ressourceudnyttelse af KTK's medarbejdere med henblik på at øge antallet af salgbare og faktisk solgte timer pr. medarbejder. Indsatsområdet baseres på implementeringen af systemer og rutiner for bedre kapacitetsplanlægning og -styring.

### Teamorganisering i KTK – nye roller kræver nye kompetencer

Med teamorganisering ville det være muligt at have mere autonome og selvstyrende, men også mere effektive operative team på det udførende niveau. Denne organiseringsform blev i effektiviseringsplanen anset for afgørende, fordi den havde som mål at reducere antallet af ledere på alle niveauer.

I 2004 indledte KTK organiseringen af team. En lang række beslutninger om den daglige drift er nu blevet lagt ud til medstyrende team, og man er ved at overgå fra ledelse præget af instruktion til ledelse præget af medindflydelse. Der er nu team i alle driftsafdelinger, der på grundlag af rammeaftaler og via en teamkoordinator tilrettelægger arbejdet med stor autonomi. Teamorganiseringen har krævet teamudviklingssamtaler, kortlægning af kompetencer og uddannelse af samtlige team. Rammeaftalerne, som udstikker og synliggør graden af selvstyre for teamet, angiver for en periode, hvilke opgaver og ansvar henholdsvis team, driftsleder og afdelingschef skal varetage, hvilke produktionsmål man vil nå samt nogle adfældsregler, man er enige om at følge.

De medarbejdere, vi har talt med, oplever ikke nogen stor omvæltning i praksis i forhold til før, men de ser meget positivt på, at teamarbejdet er blevet lagt i mere formelle rammer, og at man har fået 'sat ord på det, vi skal'. Processen synes at have været forankret lokalt og har mødt den fornødne opbakning der.

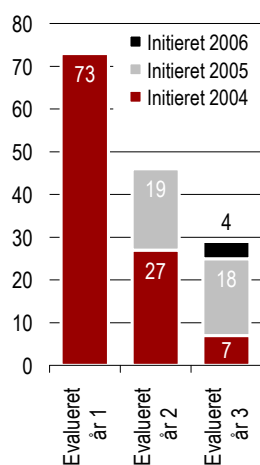
Det er overvejende opfattelsen på ledelses- og medarbejderniveau, at teamorganiseringen fungerer godt. Teamene har vist sig bedre til at tage ansvar, end driftslederne havde forventet. Og teamene arbejder mere selvstændigt og føler et øget ejerskab for opgaver og områder. Der er forskel på team og afdelinger, og på visse områder er der stadig et stykke vej, før teamorganiseringen fungerer optimalt. Flere af teamene må stadig blive bedre til at tilrettelægge arbejdet og tage ansvar for, at arbejdet bliver udført uden ordrer fra driftslederen. Mens teamet må blive bedre til at tage ansvar, må driftslederne på den anden side vænne sig til at give ansvaret fra sig.

## 4. Planens gennemførelse

Det forudgående kapitel refererede ganske kort til effektiviseringsplanens sigte, forudsætninger og indsatsområder. Med andre ord, hvad der var planerne for KTK's genopretning i begyndelsen af 2004. Dette kapitel redegør for, hvad der så er sket fra planens vedtagelse og tre år frem.

### 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.



Figur 4.1  
Antal evaluerede projekter  
fra 2004 til 2006

De årlige evalueringer af effektiviseringsplanen har omfattet alle aktiviteter gennemført af KTK med betydning for planens 11 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.

Det er tilfredsstillende, at antallet af aktiviteter har været faldende fra år til år. De mange og nødvendige aktiviteter, der med afsæt i effektiviseringsplanen har bidraget til genopretningen af KTK, er afsluttede eller ved at være udfaset eller ved at være en del af den daglige drift i virksomheden. Flere af de aktiviteter, som har fokuseret på internt at forandre kultur og adfærd blandt ledere og medarbejdere i KTK, vil imidlertid fortsætte fremover, ligesom flere styringsmæssige aktiviteter, eksempelvis planlægning og kapacitetsstyring, ligeledes vil fortsætte.

Tabellen nedenfor giver et overblik over den kronologiske gennemførelse af effektiviseringsplanen.

## 2004

1. kvartal 2004  
Allerede forud for BR's vedtagelse af effektiviseringsplanen indledtes en række aktiviteter, herunder den strategiske dialog med væsentlige kunder, afskedigelser på grund af arbejdsmangel, afgrænsning af KTK's opgaveportefølje som følge af kommunalfuldmagten samt diverse analyser. Samtidig blev et ansættelsesstop vedtaget, ligesom arbejdet med en ny alkoholpolitik og fraværspolitik blev indledt.
2. kvartal 2004  
Efter effektiviseringsplanens vedtagelse i BR blev planens væsentligste aktiviteter iværksat, herunder en kundeundersøgelse og flere uddybende vurderinger af Vognmandsforretningen, Graffiti, Vintertjenesten, Entreprise og Gartneriet. 90 medarbejdere blev afskediget, der blev ansat nye ledere, og forberedelserne til den nye organisation indledtes. Udarbejdelsen af en række arbejdsgange på personale- og økonomiområdet blev indledt. Implementeringen af den ny alkoholpolitik og fraværspolitik blev indledt ligesom en vurdering af asfaltkontrakten.
3. kvartal 2004  
Behovet for ændringer i overenskomsterne blev identificeret med henblik på genforhandling med organisationerne. Tilsvarende blev behovet for nye styringsværktøjer identificeret og et længerevarende projekt om nyt ressourcestyringssystem indledt. Desuden blev forretningsgange og styringsværktøjer for vurdering af projekter udarbejdet. Beslutning om graffiti blev truffet i perioden og indstilling til det daværende BTU afgivet.  
Som supplement til planen blev der iværksat en række aktiviteter såsom analyse og forhandling med BTF om håndtering af en ny forsikringsordning, udvikling og igangsættelse af et projekt om teamorganisering, generel oprydning og implementering af administrative forretningsgange og rutiner samt vurdering og begyndende ajourføring af KTK's kvalitetssystem.
4. kvartal 2004  
Den nye organisation blev implementeret den 1. november 2004, bl.a. med rokader og med en ny tillidsmandsstruktur. Udarbejdelsen af en forretningsgang og en investeringsplan for materiel og en analyse af arealanvendelsen blev indledt. Forretningsgang og kalkulationsprincipper for prisfastsættelse af ydelser blev udarbejdet, og beregningsværktøj var under anskaffelse.  
Som supplement til planen igangsattes analyser af Bygningservice, af smedeområdet, af værkstedsområdet og af mulighederne for centralisering af vognparken. Desuden blev forsikringsordningen af leasede biler afklaret. På økonomiområdet blev udarbejdelsen af en række arbejdsgange indledt. En forretningsgang for intern projektstyring blev udarbejdet.

## 2005

1. kvartal 2005  
En analyse af KTK's arealanvendelse og fremtidige arealbehov blev iværksat. Endvidere igangsatte KTK implementeringen af en række nye administrative forretningsgange og styringsværktøjer. Der blev desuden påbegyndt en analyse af mulighederne for at optimere indkøb. Aktiviteterne med teamorganisering blev videreført med omfattende uddannelse, ligesom der blev indledt et kompetenceudviklingsforløb for afdelingschefer og driftsledere.
2. kvartal 2005  
Udviklingen og implementeringen af et ressourcestyringssystem påbegyndtes i marts 2005, og anskaffelsen af et ledelsesrapporteringssystem blev indledt. Et projekt til beregning af timekostpriser blev igangsat. Desuden indledtes en række initiativer til nedbringelse af udgifter til reparation af materiel såsom indførelse af logbøger og tilgang af mekanikere til forebyggende vedligehold i enkelte afdelinger. Vurdering af flere urentable aktiviteter blev afsluttet, og der blev taget beslutning om at beholde smedeområdet i KTK.  
Supplerende indledtes et projekt til udvikling af KTK's personaleadministration med rekruttering af en personalejurist som det første skridt. Der blev også iværksat udvikling og implementering af medarbejder- og teamudviklingssamtaler (MUS og TUS) samt vedtaget en politik for 'Et Sundt KTK' og indledt en række aktiviteter til implementering af denne. Endelig opnåede KTK miljøcertificering efter ISO14001 i maj 2005.
3. kvartal 2005  
I august 2005 blev udrulningen af det ny ressourcestyringssystem og økonomistyringssystem indledt i Byserviceafdelingerne. Desuden indledtes arbejdet med at afdække mulighederne for at optimere udnyttelsen af mandskabsmæssige og materielle ressourcer i KTK.

4. kvartal 2005

I oktober 2005 indledtes et projekt om reorganisering af virksomhedens administrative opgaver, som blev realiseret i 2006. Som led i arbejdet med at øge fleksibiliteten og optimere udnyttelsen af medarbejder blev der bl.a. taget initiativ til at oprette en jobbørs. Et stort anlagt procesoptimeringsprojekt, styr på processerne, blev også indledt. Asfaltkontrakten blev sendt i EU-udbud, ligesom graffitiområdet blev sendt i udbud af Vej & Park og efterfølgende overdraget til Alliance Clean & Care A/S.

Endelig blev der taget beslutning om at nedlægge Bygningsservice og autoværkstedet og gennemføre et EU-udbud af autoværkstedets ydelser.

**2006**

1. kvartal 2006

En omfattende intern kontrolstrategi blev igangsat, en revisionsmæssig gennemgang af efterlevelsen af de fastlagte forretningsgange i 2005 og et opfølgende servicetjek i 2006. Der blev i 2006 foretaget kontrolbesøg i alle afdelinger.

Der blev gennemført intern revision af forretningsgangene på økonomistyringsområdet, på budgetlægningsområdet, af forretningsgangene for omkostningskalkulation samt for en række forretningsgange vedrørende investering og køb af materiel. Forretningsgange relateret til bl.a. sags- og projektstyring fra tilbud til gennemførelse er ligeledes blevet gennemgået og opdateret.

2. kvartal 2006

Der blev udarbejdet forslag til ny forretningsgang vedrørende internt køb og salg mellem KTK og Københavns Kommune, men det blev besluttet af TMF's økonomistyregruppe at sætte udviklingen af den skitserede løsning på hold for at undersøge alternativer.

På baggrund af gennemførte EU-udbud blev der i andet kvartal indgået kontrakter med fire leverandører om service og vedligehold af KTK's materiel.

3. kvartal 2006

I forbindelse med indførelsen af et nyt økonomistyringssystem i 2005 overgik medarbejderne til at udfylde dagsedler frem for ugesedler og gøre registreringen mere detaljeret og få tidsforbruget registreret hurtigere på sagerne. Efter et udbud anskaffedes et system til elektronisk timeregistrering til pc og PDA som erstatning for papirsedlerne. I juni blev der underskrevet kontrakt med en ekstern it-leverandør om registreringsystem. Løsningen blev testet i oktober, men udrulningen blev forsinket.

4. kvartal 2006

Der blev ikke igangsat nye aktiviteter. KTK's ledelse oplyser, at dette skyldes et ønske om at skabe ro i organisationen efter flere år med mange nye aktiviteter.

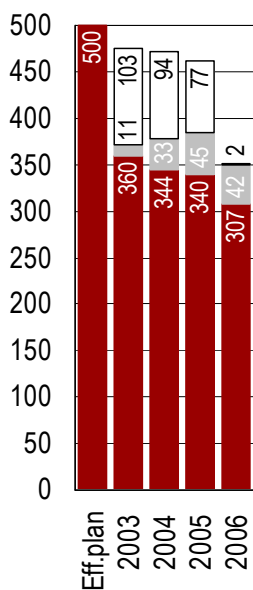
**2007**

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.

## Forudsætningerne i tilbageblik

Som nævnt i kapitel 3 indeholder effektiviseringsplanen en række eksplicite, men også forholdsvis generelle og overordnede forudsætninger. Mere sporadisk indeholder planen også implicite forudsætninger, som til dels knytter sig til planens indsatsområder og anbefalinger. I forbindelse med de tre årlige evalueringer har vi identificeret disse implicite forudsætninger i samråd med KTK og lagt disse til grund for en vurdering af, om forudsætningerne er indfriet eller ej.

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 an-



Figur 4.2  
 KTK's omsætning fra 2003  
 til 2006 (mio.kr.; 2006-  
 niveau)

befalinger 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. Mange af planens forudsætninger har holdt, men ikke alle, hvilket der redegøres for i resten af dette afsnit.

Effektiviseringsplanen indeholder et paradoks deri, at den forudsætter, at KTK's omsætning er stabil, samtidig med at flere af planens indsatsområder påvirker omsætningen negativt. Figuren til venstre viser udviklingen i KTK's realiserede omsætning (i faste 2006-priser) fra 2003 til 2006. Omsætningen for 2003 var ikke kendt, da effektiviseringsplanen blev udarbejdet, men omsætningen blev i planen vurderet til 500 mio.kr. mod de realiserede 475 mio.kr. I 2004 og 2005 var omsætningen forholdsvis stabil på henholdsvis 472 mio.kr. og 462 mio.kr., mens den faldt til 352 mio.kr. i 2006. De hvide felter i søjlerne er Bygningsservices bidrag til KTK's omsætning, mens de grå felter repræsenterer omsætning fra Vintertjenesten. Det ses, at selv når der ses bort fra Bygningsservices ophør ultimo 2005 og de naturlige, men store omsætningsvariationer i Vintertjenesten, oplevede KTK i 2006 en markant nedgang i omsætningen i forhold til tidligere år.

Effektiviseringsplanens forudsætning om omsætningsstabilitet på et niveau svarende til 2003 holdt nogenlunde de første to år, mens det ikke var tilfældet for 2006 og ikke forventes at holde fremover. Omsætningsnedgangen er indirekte en konsekvens af effektiviseringsplanens anbefalinger, som bl.a. har ført til lukningen af Bygningsservice, men også tabet af graffitiopgaven, som blev udbudt. Desuden skyldes omsætningsnedgangen bortfald af opgaver fra Vej & Park i 2006 og dertil besparelser i Vej & Parks driftsbudgetter, der betød stop for opgaver, der allerede var disponeret i KTK.

KTK er via effektiviseringsplanens resultatkrav blevet kompenseret for den omsætningsnedgang, der skyldes lukningen af Bygningsservice svarende til årligt 14 mio.kr.. Dertil har KTK fået tillægsbevillinger til afholdelse af engangsomkostninger i forbindelse med lukningen, svarende til i alt 11,8 mio.kr. i 2006.<sup>4</sup>

Omsætningsnedgangen har været kritisk for KTK, fordi det i 2006 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.

<sup>4</sup> KTK modtog i 2006 tillægsbevillinger for i alt 11,8 mio.kr. til dækning af engangsomkostninger til lukningen (3,2 mio.kr.) samt en tillægsbevillingsrække til dækning af de fællesomkostninger, som KTK fortsat har på trods af håndværksområdets lukning (8,6 mio.kr.). Sidstnævnte falder over de kommende år, i takt med at KTK forventes at kunne effektivisere mere på denne del. På grund af, at engangsomkostningerne til lukningen i 2006 faldt i 2006, mens bevillingen hertil var strakt over flere år, anmodede KTK i efteråret 2006 om at få fremrykket restbevillingerne fra 2007 og 2008 til 2006, i takt med at det var her, omkostningerne faldt. Dette gør, at der i 2006 i alt er givet 21,1 mio.kr. i tillægsbevillinger.



En anden væsentlig forudsætning for effektiviseringsplanen er, at der ved udgangen af 2004 er 85 færre ansatte sammenholdt med oktober 2003 og med udgangen af 2005 yderligere 30 færre ansatte. Den faktiske netto-reduktion blev 170 ansatte inkl. Bygningsservice og 114 ekskl. Bygningsservice. Denne forudsætning holdt allerede i 2004 og må anses for en væsentlig årsag til, at KTK's resultat for 2006 trods omsætningsnedgangen ikke er mere kritisk (se herom i kapitel 5). Planen havde imidlertid ikke taget højde for omkostninger til feriepenge for afskedigede medarbejdere.

Planen forudsatte, at der kunne indgå favorable aftaler om fratrædelse af tjenestemænd, hvilket kun i et vist omfang kunne ske, hvis der skulle være overensstemmelse med kommunens personalepolitik. Det lykkedes ved afgivelsen af graffitiopgaven, da alle tjenestemænd søgte orlov. Vender disse imidlertid tilbage til KTK, kan det få økonomiske konsekvenser.

Planen indeholdt endelig en forudsætning om, at de administrative omkostninger kunne reduceres gennem afskedigelser. Det er til dels lykkedes, men omkostningerne pr. administrativ medarbejder er øget; navnlig fordi realiseringen af effektiviseringsplanen har stillet kompetencekrav, som ikke kun indfries uden tilgang af nye og dyrere medarbejdere. I 2006 er ledige stillinger ikke blevet genbesat, hvilket har reduceret omkostningerne til administrationen.

KTK's primære kunde er Vej & Park, som der gennem alle tre år har været dialog med, om end den efter vores opfattelse ikke kan anses for reelt forpligtende. Der har således været og er fortsat dialog med Vej & Park om ressourceudnyttelsen og den mulige udjævning af opgaver på årsplan. I 2006 har dialogen imidlertid ikke ført til, at KTK rettidigt har kunnet tilpasse kapaciteten til den ændrede situation, som fulgte af besparelser på Vej & Parks driftsbudget for vejområdet. Vej & Parks andel af KTK's omsætning har været stigende, siden effektiviseringsplanen blev vedtaget. KTK har erfaret, at dette har ledt til et mere gennemsigtigt aftalegrundlag, men også øget KTK's afhængighed af Vej & Park (se også kapitel 2).

Ingen af effektiviseringsplanens forudsætninger om mulighederne for at optimere anvendelsen af lokaler og arealer har vist sig at holde, om end det delvist er lykkedes for lejemaal i parker, som KTK har fraflyttet helt. Årsagen er, hvilket ikke var kendt på det tidspunkt, at planen blev godkendt, at der er uklarhed om ejer-/lejerforhold på store lejemaal (vejpladser) efter etablering af Københavns Ejendomme, men også at opsigelsen af private lejemaal har vist sig uhyre vanskelig. Der er således eksempler på, at lejemaal ikke har kunnet opsiges eller tilpasses i takt med kapacitetsændringer og forandringsplaner, samt at der ikke har været proportionalitet mellem huslejen og det areal, KTK disponerer over.

For så vist angår Ragnhildgade er KTK's husleje blevet reduceret svarende til den del af arealet, som er udstykket, og som er frigivet efter lukningen af Bygningsservice og Autoværkstedet.

Effektiviseringsplanens forudsætninger om organisationernes positive bidrag holdt delvist – navnlig hvad angår øget frihed til at rekruttere kvalificerede medarbejdere og medvirken til dialog og accept af nye personalepoli-

ske rammer. Oprydningen i overenskomsterne pågår, men er ikke tilendebragt på alle områder.

### Ressourcestyringssystemet i KTK

Effektiviseringsplanen peger på behovet for bedre styringsværktøjer, der kan sikre en optimal udnyttelse af medarbejderressourcerne. Fra 2005 indledte KTK anskaffelsen af et system, der skulle gøre det muligt at sammenholde ressourceforbruget på den enkelte opgave med den betaling, KTK modtager for opgaven, og på den måde sikre en mere korrekt prisfastsættelse af kundeopgaver. Samtidig skulle systemet forbedre selve styringen af sagernes og kontraktens økonomi.

Det nye system, der er baseret på Navision, blev implementeret i byserviceafdelingerne i eftersommeren og efteråret 2005 og i Vejservice i begyndelsen af 2006. Implementeringen af ressourcestyringssystemet er tæt sammenhængende med implementeringen af et nyt økonomisystem.

Både de administrative og de udførende medarbejdere har med implementeringen af systemet først og fremmest oplevet, at timer skulle registreres på dagsedler i stedet for ugesedler. Dagsedlerne indeholder mere detaljerede oplysninger om, hvad den enkelte medarbejder laver i løbet af en arbejdsdag (sag, underaktivitet og arbejdsart). I en længere periode er dette foregået manuelt, men i 2006 er anskaffelsen af et tast-selv system til elektronisk timeregistrering til pc og PDA indledt.

Den manuelle indtastning af dagsedler har længe været en anstødssten, som navnlig har givet betænkeligheder i sammenhæng med centraliseringen af afdelingernes administrative medarbejdere, som, med disses kendskab til lokal praksis, havde kompenseret for fejl og mangler i dagsedlerne.



## 5. Økonomiske effekter

Det har været effektiviseringsplanens klare sigte at bidrage til den økonomiske genopretning af KTK. Derfor har de årlige evalueringer af effektiviseringsplanen søgt at vurdere, om den har haft de ønskede effekter. Dette kapitel klarlægger, nu hvor der er gået tre ud af planens syv år, om de økonomiske effekter af planen 11 indsatsområder er nået.

### Metodiske forbehold

De økonomiske effekter er opgjort ved brug af forskellige metoder, herunder en række skøn, hvilket skyldes, at effekterne på flere indsatsområder er vanskeligt målbare.

Der har navnlig været udfordringer i forbindelse med flerårseffekterne af personalereduktioner. Ligeledes har der været udfordringer ved at estimere tabene ved opgaver, KTK ikke har fået eller budt på, hvilket planen forudsætter eksempelvis i sammenhæng med fravalg af tabsgivende opgaver og bortfald af opgave i strid med kommunalfuldmagten. Effekterne af implementeringen af nyt økonomi- og ressourcestyringssystem lader sig ikke estimere.

Endelig er opgørelserne af planens økonomiske effekter vanskeliggjort ved frafaldet af enheder såsom Bygningsservice, Graffiti og Autoværkstedet.

## Servicetjek – forretningsgangenes efterlevelse

Effektiviseringsplanen fremhævede behovet for, at KTK udvikler forretningsgange og efterlever dem. Forretningsgangene, hvoraf mange tager afsæt i det kommunale kasse- og regnskabsregulativ, skal sikre, at lovgivning og kommunale regler overholdes, og KTK's økonomistyring forbedres.

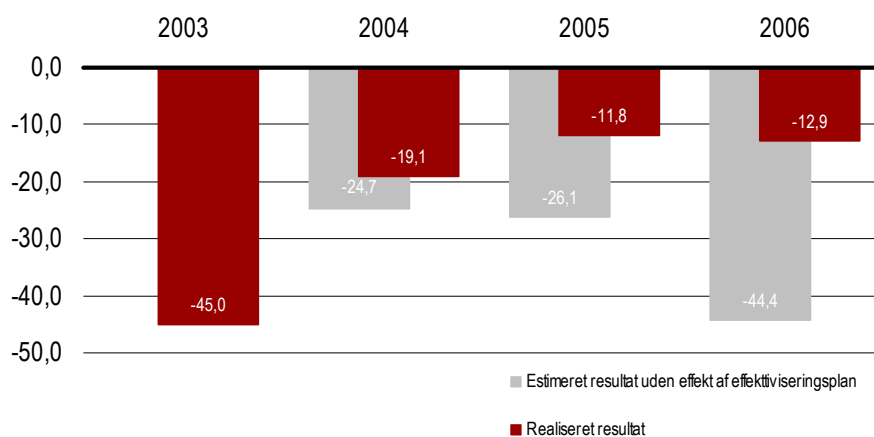
I 2005 gennemgik revisionen de dokumenterede forretningsgange og fandt, at de ikke blev efterlevet tilfredsstillende, og at en skærpet indsats var nødvendig. Et eksternt servicetjek i 2006 nåede samme konklusion.

Det førte i maj 2006 til en strategi for intern kontrol og et internt kontrolsystem, hvor der halvårligt gennemføres stikprøvevise kontroller af forretningsgange gennemført af et team af medarbejdere fra Udvikling og Service. Disse kontroller skulle være støttende, så de samtidig motiverede afdelinger til at efterleve forretningsgangene. Kontrolbesøgene sammenfattes i rapporter, som fremlægges for afdelingschefen og udviklingsdirektøren.

Den interne kontrol i 2006 viste forbedringer, men identificerede fortsat en række forhold, herunder kritiske, hvor forretningsgangene ikke følges. Blandt disse kritiske forhold fremhæves journalisering, opgørelser af igangværende arbejder, forkert prissætning i kalkulationer og mangler i styring af anlægsprojekter. Der nævnes mange forklaringer, men særligt kultur, gamle vaner, manglende viden og uddannelse samt manglende ressourcer fremhæves.

## Planens realiserede effekt

Figuren nedenfor viser for de tre år KTK's realiserede resultat (højre røde søjle) og det estimerede resultat, hvis effektiviseringsplanen ingen effekt havde haft (venstre grå søjle).

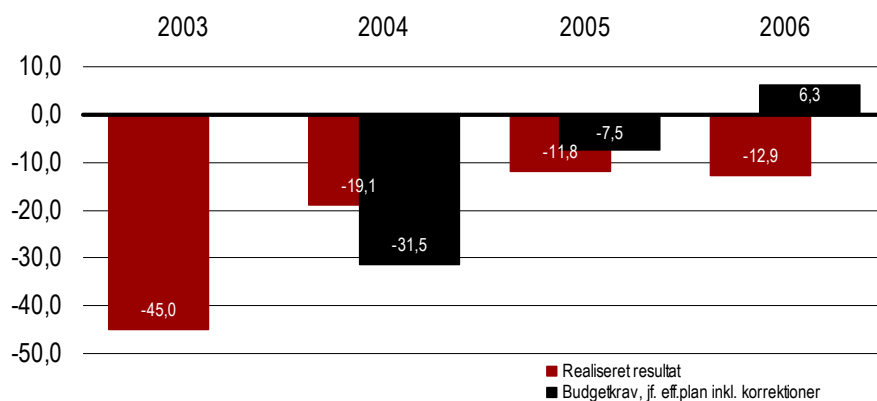


Figur 5.1  
 KTK's resultat med og uden  
 effektiviseringsplanens effekt  
 (mio.kr.)

Anm.: Realiseret resultat for 2006 er justeret for tillægsbevillinger for 21,1 mio.kr. Resultatet uden effekten af effektiviseringsplanen er estimeret ved at subtrahere den estimerede nettoeffekt fra det realiserede resultat.

Højdeforskellen mellem de to søjler i figuren udtrykker effektiviseringsplanens effekt, som i 2004 var 5,6 mio.kr., i 2005 var 14,3 mio.kr., og som i 2006 var 31,5 mio.kr. Planen har med andre ord 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 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 5.2  
 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.

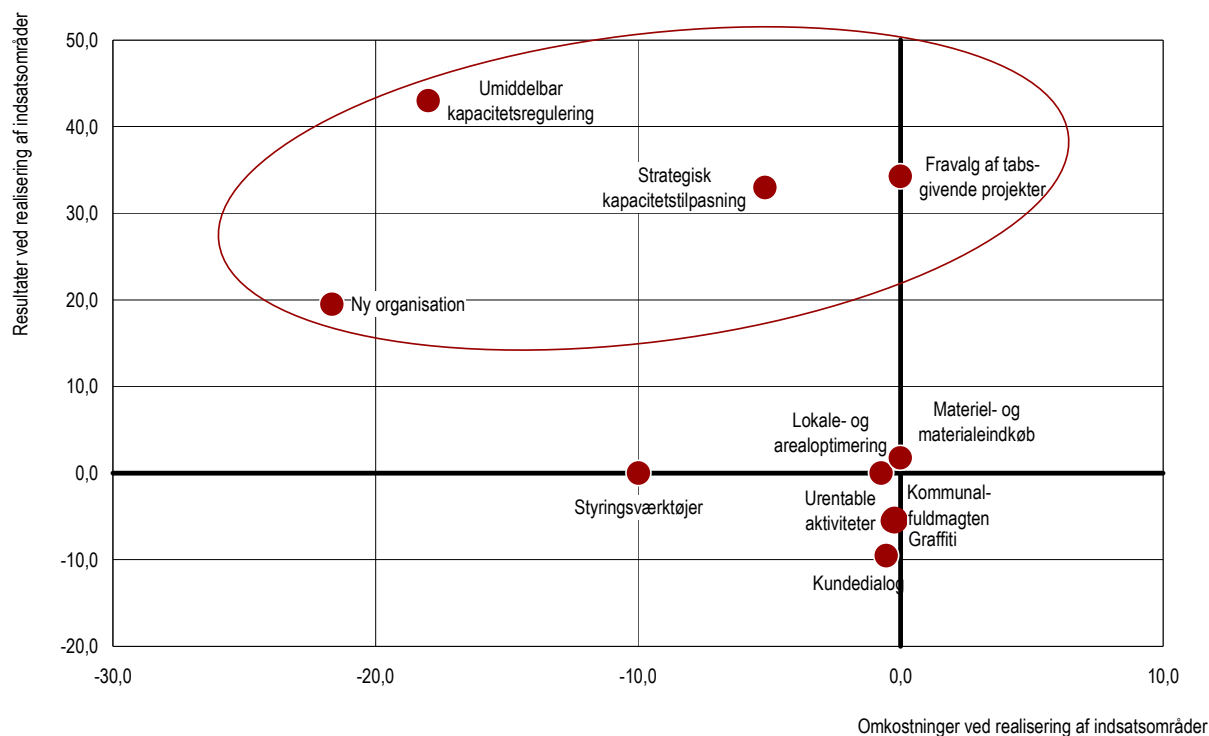
I 2004 var afvigelsen positiv (12,4 mio.kr.) og kunne henføres til en realiseret effekt af effektiviseringsplanen, mindreforbrug til gamle rådighedsløsnings, mindreforbrug som følge af investeringsstop, mindreforbrug ved montering af partikelfiltre og andre forhold.

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 udskydelse 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 5.1 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.

## Indsatsernes effektivitet

Effektiviseringsplanen indeholdt 11 indsatsområder, som hver har bidraget til planens samlede effekt. Figuren nedenfor illustrerer, hvilken effekt og hvilke omkostninger hvert enkelt indsatsområde har haft gennem de tre år under et.



Figur 5.3  
 Indsatsområdernes om-  
 kostninger og resultater  
 (mio.kr.)

Indsatsområderne, der befinder sig inden for ringen i figuren, er planens mest effektfulde, men også mest omkostningskrævende.

De tre indsatsområdernes umiddelbare og strategiske kapacitetstilpasning samt ny organisation har haft betydelig effekt og ventes fortsat at have det. Nettoeffekten har været og vil fortsat være stigende, fordi omkostninger til disse indsatsområder er faldende.

Som det ses, har visse indsatsområder haft en decideret negativ effekt, hvilket generelt skyldes, at disse har haft som konsekvens, at KTK har mistet omsætning.

Effekten af indsatsområdet Styringsværktøjer er det ikke muligt at estimere. KTK forudsætter fortsat, at forbedringerne som følge af disse initiativer vil

resultere i en bedre kapacitetsudnyttelse, men dels er effekterne langsigtede og vurderes ikke at være realiserede endnu, dels er de vanskelige at måle.

### Styr på processerne – på jagt efter spild

Til at understøtte effektiviseringsplanens indsatsområder indledte KTK i 2005 et udviklingsprojekt, der skulle skabe bedre og mere effektive arbejdsprocesser. Det var ikke et afskedigelsesprojekt, men effektiviteten skulle øges ikke blot ved at løbe hurtigere, men også ved at gøre tingene smartere. Udviklingsprojektet, der omtales som 'Styr på processerne', er med ekstern konsulentbistand ved at blive gennemført i administrationen og i byserviceafdelinger. Senere gennemføres projektet også i Vejservice.

På det administrative område har projektet fundet sted samtidig med en gennemgribende reorganisering, som bl.a. indeholdt en centralisering af administrative opgaver og en sammenlægning af udvikling og service.

Projektet var fra maj til oktober 2006 på jagt efter ineffektive eller unødvendige aktiviteter i KTK' tre byserviceområder. Jagten efter spild er inspireret fra Lean (Toyota-fabrikkernes ledelsesfilosofi) med fokus på at eliminere aktiviteter, der ikke er værdiskabende for kunderne. Projektet har krævet deltagelse af mange ledere og medarbejdere på alle niveauer og funktioner, som har medvirket i at identificere spild, ineffektivitet og unødvendige aktiviteter. Blandt medarbejdere har der været tvivl om dagsordenen, der lå bag effektiviseringsbestrebelse, og hvad effektiviseringsgevinster skulle anvendes til. Vi har erfaret, at medarbejdere over for hinanden har manet til tilbageholdenhed og varsomhed.

Projektet har i byserviceafdelingerne reduceret spildproblemerne til: *For mange* forstyrrelser i *for kort* en produktiv arbejdstid. Det er med andre ord arbejdstidens tilrettelæggelse, der findes problematisk. Der findes delte meninger om resultater og vurderingerne af, at forbedringspotentialer er blot 5-10%. Blandt driftsledere og medarbejdere er konklusioner blevet fortolket, så arbejdstilrettelæggelsen ikke er helt uhensigtsmæssig, men der er afdelingschefer, der undrer sig over, at potentialet ikke er større.

De problemer, der er med arbejdstilrettelæggelsen, finder medarbejderne, skyldes, at de bliver pålagt stadig flere og flere administrative opgaver, uden at der er tid til det. Som eksempler nævnes daglig registrering af arbejdstid, udfyldelse af kørebøger m.m.

I KTK's ledelse og i effektiviseringsrapporten fra 2004 peges derimod på, at de nuværende udfordringer med arbejdstilrettelæggelsen i KTK skyldes historisk betinget adfærd og kultur, som ikke lige lader sig ændre.