

Ervaringscurven en “target costing” in de publieke sector: bruikbare instrumenten?

D'Hondt, W. Blokstael-Blok, H.A.L.M. de Graaf*

Samenvatting

Bij de overheid wordt al snel gedacht dat besparen gelijk staat aan kaasschaven. In dit artikel wijzen we op de mogelijkheden die organisaties zelf hebben om tot meer efficiency te komen. Voor productgedreven onderdelen van de overheid, met name baten-lastenstelsels, kunnen technieken als ervaringscurven en ‘target costing’ helpen om besparingen te realiseren. De afgelopen jaren laat zien dat, ondanks het kaasschaven, deze uitvoerende organisaties duurder zijn geworden. Ervaringscurven en target costing kunnen alleen maar slagen als vertrouwd wordt op de kracht van de werkvloer en de autonomie van de organisaties.

Trefwoorden: *target costing*, ervaringscurven, baten-lastenstelsels, kaasschaven.

1 Inleiding

Prestatieverbetering van overheidsorganisaties stond hoog in het vaandel van de regering Balkenende IV (*Nota Vernieuwing Rijksdienst*, 2007). Daarmee was er niets nieuws onder de zon. In de jaren tachtig was er de hoop dat privatiseringen het vraagstuk van de prestaties zou oplossen. Een decennium later werd de koers omgegooid en was de hoop dat outputsturing verbetering kon opleveren. Beide strategieën hebben de overheid grondig van aard gewijzigd. De hoop dat de prestaties hoger en beter worden, is echter niet gerealiseerd. Ondanks alle retoriek over continue verbetering hebben publieke organisaties het in de praktijk lastig om prestatieverbeteringen te laten zien (Van Thiel e.a., 2009). Nu staat de zoektocht centraal naar nieuwe manieren voor productiviteitsverbetering in de publieke sfeer. Voor de zekerheid had Balkenende IV de kaasschaaf gehanteerd om de kosten te drukken. Een nieuwe richting om de productiviteit te verhogen, heeft zich echter nog niet aangediend. Misschien is het verstandig om goed te kijken hoe in het bedrijfsleven productiviteitsverhoging tot stand komt. Daarbij gaat het volgens ons niet zozeer om de ‘schaaf’, maar om twee andere zaken: de prijs van diensten en de autonomie van de spelers bij het beheersen van de kosten.

Overheidsorganisaties kunnen op een andere wijze hun diensten beprijzen dan ze nu doen. Het gaat daarbij niet zozeer om de absolute prijs van de diensten, maar wel om de wijze waarop de kostenontwikkeling wordt gestuurd. Twee instrumenten dienen zich aan: de ervaringscurve en ‘target costing’. Als overheidsorganisaties leren inspelen op leerprocessen in hun organisaties, dan beschikken ze over een krachtig instrument om kosten te beheersen. Afzonderlijke onderdelen van de overheid dienen wel de ruimte te krijgen om na te gaan hoe ze zo kunnen verbeteren. Dit argument onderbouwen we met informatie hoe baten-lastenstelsels (agentschappen) op dit moment de prijsontwikkeling van de diensten en producten beheersen. Daarmee kunnen we aangrijpingspunten formuleren om het over een andere boeg te gooien.

2 Ervaringscurven: quid?

In het bedrijfsleven is continue productiviteitsverhoging een normale zaak. Productiviteitsverbetering wordt bij elke dienst- of product vernieuwing op voorhand zelfs ingetekend. Managers hanteren ervaringscurven om die productiviteitsverbetering in te schatten. In de Nederlandse context zijn bij publieke organisaties dergelijke curven niet in gebruik.

De definitie van een ervaringscurve is dat in een productiesetting de kosten met een constant percentage dalen naargelang in die setting de ervaring (of gecumuleerde productie) verdubbelt (Sallenave, 1985). Eerste principes voor de ervaringscurve werden in de jaren dertig van de vorige eeuw geformuleerd (Wright, 1936). Pas in de jaren zestig nam de literatuur van ervaringscurven een hoge vlucht (Reguero, 1957; Arrow, 1962; Hirschmann, 1964). Recentelijk zien we een vernieuwde aandacht (Gaither, 1996; Plaza e.a., 2009).

Auteurs verschillen van mening op welke wijze die curve precies daalt.

Prestatieverbetering kan een S-curve volgen: bij de start van een verbetertraject worden de meeste winsten gemaakt, daarna vlakt de ervaringscumulatie iets af (Arrow, 1962).

De meeste aanhang is voor een exponentiële curve, vooral om ervaringsleren weer te geven. De logistische curve heeft ook aanhangers en lijkt in vorm op de S-curve, alleen wordt er geen rekening gehouden met het starteffect. De vorm van de ervaringscurve helpt managers mogelijke productiviteitswinsten te voorspellen (Plaza e.a., 2009).

Veel aandacht is er voor de mate waarin met ervaringscurven in de productieomgeving echt is te voorspellen. Centraal staat hoe kennisopbouw in zijn werk gaat, met welke kennis (tacit, gecodificeerde kennis) de productiviteitsverbetering sneller kan en op welke wijze de omgeving (organisatie, standaardisatie) een rol speelt. Ander onderzoek richt zich op de rol van beloningssystemen om snellere ervaringsopbouw en minder kennisverlies ('vergeten') tot stand te brengen. Aanvankelijk werd de ervaringscurve alleen uitgerekend in industriële stukproductie-omgevingen. Ondertussen is de bruikbaarheid van het gedachtegoed aangetoond in de gezondheidszorg, zakelijke en publieke dienstverlening (Fong e.a., 2000; Cheah e.a., 2005). De vraag is dan ook waarom dit denken geen ingang krijgt bij Nederlandse overheidsorganisaties. Wel is het zo dat in het bedrijfsleven ervaringscurven niet altijd een belangrijke plaats heeft gekregen (zie Roden e.a., 2009). Mogelijk dat het technische karakter van de berekeningsmethoden managers afschrikt. Adviesbureaus hebben in het verleden wel handzame aanpakken voor de ervaringscurve aangeleverd (BCG, 1973; Gaither, 1996). De link met kennisinzet en -maatregelen moet echter operationele managers aanspreken. Basisvoorwaarde om met de ervaringscurve te werken is dat de organisatie alle kosteninformatie organiseert rondom producten of diensten. Producten en diensten moeten dus herkenbaar zijn.

3 Target costing

Target costing komt uit een andere hoek. Eind jaren tachtig braken Amerikaanse en Europese autobedrijven zich het hoofd over de wijze waarop Japanse autobedrijven er in slaagden om concurrerende producten te maken, niet alleen kostentechnisch, maar ook kwalitatief beter (Womack e.a., 1990). Target costing werd als een belangrijke bouwsteen van dit Japanse model geïdentificeerd. Deze kostenmethode zorgde voor een hele andere benadering dan het tot dan toe dominante "kosten-plus"-model. Het kosten-

plusmodel geeft aan dat de prijs van een product de som is van alle kosten plus een bepaalde marge. De producent heeft met deze benadering de zekerheid dat alle kosten aan de afnemer worden doorgerekend. Het nadeel is dat de prijs de resultante is van een gegeven productiesituatie. Te hoge kosten zorgen voor een slechte concurrentiepositie. Japanse producenten kozen voor een andere benadering. Zij keken naar welke producten klanten vroegen en onderzochten welke prijs klanten bereid waren daarvoor te betalen. Vervolgens keken zij hoe zij met hun productie in staat waren om die 'target' prijs te realiseren. Meer nog, ze streefden ernaar, uitgaande van die marktprijs, een maximale druk op de kosten uit te voeren zodat de marge met een gegeven target cost zo hoog mogelijk kon zijn. Prijzen waren geen toeval meer. Dit proces wordt 'value engineering' genoemd. Op dit moment is target costing zeer gebruikelijk in de meeste industriële markten (Cheah en Ting, 2005).

Er is een verband tussen target costing en de ervaringscurve. Alleen door goed te voorspellen hoe de ervaringscurve loopt, kan een producent vaststellen of hij op de target cost kan uitkomen en hoe hij de marge maximaal verhoogt. Target costing is niet beperkt tot producten- of dienstenomgevingen, ook in projectomgevingen is deze systematiek hanteerbaar.

Bij overheidsorganisaties is target costing zeker geen gewoonte. Een enkel voorbeeld is Chan e.a. (2008) die beschrijft hoe de overheid in Hong Kong samen met een private partner bij een spoorwegtraject een succesvol project afrondt. Target costing gekoppeld aan een 'incentive agreement' zorgde in dit project voor het succes.

De meeste overheidsorganisaties hanteren het kosten-plusmodel. Deze benadering zit sterk ingebed in de outputsturing die wordt gehanteerd. Overheidsorganisaties maken ferme afspraken over het aantal producten dat wordt opgeleverd, meestal gekoppeld aan onderbouwde prijsafspraken. Overheden hanteren hierbij strakke regels over 'allowable costs'. Het probleem dat zich dan voordoet is dat de afnemer van de diensten slechts beperkt in staat is om in te schatten wat de producent nodig heeft om het product te leveren. Hoe 'onderbouwd' de prijzen ook kunnen zijn, waarschijnlijk zal de leverancier van de dienst in een sterkere positie staan om de prijs te beoordelen dan de ontvangende partij. Het principal-agent probleem speelt maximaal.

4 Wat is de praktijk bij de Nederlandse overheid?

Sturing op inputs of outputs

Kosteninitiatieven van de Nederlandse overheid beperken zich tot twee dominante benaderingen: input- en outputsturing (zie Dhondt e.a., 2010). Beide benaderingen houden risico's in voor kostenbeheersing. Inputsturing op kosten was tot de jaren negentig bij de overheid dominant. De kaasschaaf is een dergelijke methode. Door gewoon minder geld te geven, hoopt men dat organisaties het efficiënter doen. Het risico met deze methode is dat de dienstverlening wordt aangepast aan het lagere bedrag. Minder geld leidt tot een lagere output. Sturen op vaste afspraken over kosten voor producten is sturen op de inputs. Hiermee wordt geen zekerheid over kostenbesparing geregeld. Organisaties zetten dan in op maximaliseren van de output waarmee ze het inkomensverlies compenseren.

Sinds de jaren negentig staat outputsturing centraal: met een overheidsonderdeel worden afspraken gemaakt over het aantal acties dat zal worden uitgevoerd. Het baten-lastenstelsel is juist ingericht om sturing op output mogelijk te maken. Voor elk van die outputs worden dan vergoedingen voorzien. In principe is hiermee de mogelijkheid geschapen om kosten in de hand te houden. In de praktijk zien we dat de prijs voor elke dienst of product (output) door de leverende dienst wordt bepaald. Die vrijheid maakt het lastig om kosten in de hand te houden.

Een belangrijk aantal baten-lastenstelsels ontwikkelt zich richting productsturing. Dat zou in zestien van de vijfendertig door ons onderzochte baten-lastenstelsels het geval zijn. Naast productsturing zien we dat nog andere stuurconcepten worden gehanteerd. Een derde van de organisaties is vooral urengestuurd, de overige organisaties zijn projectgedreven. Target costing kan juist helpen bij product- en projectorganisaties. Ervaringscurven kunnen vooral productgerichte organisaties helpen. Enkele voorbeelden tonen dat hier kansen liggen: de kostenontwikkeling bij de Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften (WAHV); de kostenontwikkeling van producten van andere baten-lastenstelsels.

Voorbeeld 1: de WAHV bij het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)

Het CJIB int boetes en voert specifieke straffen van de overheid uit. Het belangrijkste 'product' van het CJIB is de WAHV. Dit product is sinds de inrichting van het CJIB al meer dan 100 miljoen keer uitgevoerd. In de afgelopen tien jaar is het aantal WAHV's dat wordt uitgevoerd verdubbeld tot ongeveer twaalf miljoen verrichtingen per jaar. Dit product is bij uitstek geschikt om ervaringseffecten te laten zien. Aanvankelijk werd de uitvoering van dit product gefinancierd aan de hand van outputfinanciering: voor een voorafgestelde prijs werd een schatting gemaakt van de output voor dat jaar. Bij overschrijding van de output verkreeg het CJIB compensatie. Vanaf 1 mei 2009 is een deel van de financiering van de WAHV-sancties afkomstig van aan de burger in rekening gebrachte administratiekosten. Het tarief voor de administratiekosten bedraagt zes euro per WAHV-sanctie. Vanaf 2010 is de hele financiering van de WAHV-uitvoering afkomstig van deze administratiekosten. Het WAHV-proces is gestandaardiseerd en stabiel gebleven.

Tabel 1 toont de kostprijsontwikkeling van de WAHV (geplande kosten: begrotingen van het Ministerie van Justitie; gerealiseerde kosten: jaarverslagen van het ministerie). In 2004 is de kostprijsberekenningsmethode overigens aangepast (geen berekening met een opslag, alles op basis van kostenplaats). Niet alle kosten zouden in het oude model in de prijzen zijn verrekend. In de tabel is een inflatiecorrectie toegepast zodat alle kostprijzen vergelijkbaar worden in termen van prijspeil 2004.

Tabel 1. Ontwikkeling geplande en gerealiseerde kostprijs WAHV

Jaar	Plan WAHV	Realisatie	Inflatiegecorrigeerd (prijspeil 2004)	
	(€)	(€)	plan (€)	realisatie (€)
2004	4,09	3,89	4,1	3,9
2005	4,09	4,07	4,0	4,1
2006	4,32	4,04	4,2	4,2
2007	4,22	3,93	4,0	4,1
2008	4,09	4,15	3,8	4,4
2009	6,00	4,30 ^a	5,5	4,7
2010	6,00		5,4	

a (tot 9/2009)

Bron: Rijksbegroting; Jaarverslagen Rijk.

De inflatiegecorrigeerde plancijfers laten zien dat noch de geplande, noch de gerealiseerde kostprijzen over de jaren systematisch dalen. Vanaf 2009 stijgen de kosten sterk. De realisatieprijzen volgen redelijk de planning tot 2008. In 2008 valt de realisatie sterk hoger uit dan de planning. Dit heeft te maken met een overschatting van het aantal boetes dat zou worden uitgeschreven, vooral omdat door acties van de politie minder boetes werden uitgeschreven. De realisatie tot september 2009 blijft sterk achter bij de planning.

De vraag die hierbij rijst is waarom de WAHV, ondanks dat dit proces miljoenen keer per jaar wordt uitgevoerd, jaarlijks meer kost. Van ervaringseffecten, die zouden moeten resulteren in kostprijsverlaging, blijkt weinig sprake. Tabel 2 toont enkele gegevens die een verklaring hiervoor aanleveren.

Tabel 2. Ontwikkeling kwantiteit- en kwaliteitsindicatoren WAHV, personeel en personele lasten CJIB (index 2004=100)

Jaar	Ontwikkeling aantal boetes	Ontwikkeling inningspercentage boetes	Ontwikkeling totaal personeel	Totaal personele lasten
2002	91	100		
2003	102	97		
2004	100	100	100	100
2005	105	96	117	108
2006	114	106	114	118
2007	120	109	114	126
2008	110	102	125	149

Bron: Jaarverslagen CJIB.

Allereerst kan een stijgende proceskwaliteit tot hogere kosten leiden. Dit zou zichtbaar moeten zijn in een hoger inningpercentage. De tweede kolom van tabel 2 toont dat dit inningpercentage stabiel hoog blijft.

Kwantitatieve ontwikkelingen kunnen kosten veroorzaken. Het aantal boetes in de afgelopen jaren stijgt sterk. Tot 2008 werd de toevloed systematisch onderschat (tussen 14 en 38 procent onderschatting op jaarbasis). De niet geplande stijging kan tot hogere kosten leiden. Echter, in 2008 loopt de planning meer gelijk met de realisatie (twee procent afwijking) en desondanks is er een groot verschil tussen geplande en gerealiseerde kostprijs.

Er zijn ook verschillende soorten boetes: overtredingen voor snelheid, helm, roodlicht, parkeren of andere reden. Meer en meer gaat het om snelheidsboetes (2008: 78 procent). Dit wil zeggen dat de procesvariatie vermindert, wat verdere standaardisatie en kostenbeheersing in de hand zou moeten spelen.

Kwaliteit als kwantiteit van het proces verklaren de stijgende kosten niet. Integendeel, alle gegevens wijzen erop dat er meer ervaringseffecten zichtbaar hadden moeten zijn. De kostprijsontwikkeling van de WAHV loopt verder gelijk met andere CJIB-producten. Alle producten van het CJIB tonen (na inflatiecorrectie) gradueel stijgende kostprijzen. Het lijkt erop dat het CJIB als uitvoeringsorganisatie voortdurend duurder wordt. Het is niet duidelijk wat daarvan de oorzaak is. In de jaarverslagen en begrotingen van het CJIB zijn geen kostendetails voor de producten opgenomen. Op dit moment kunnen we alleen een globale kostenanalyse maken. Het belang van de WAHV in de totale kosten van het CJIB is af te leiden uit die verslagen. Over de jaren heen blijkt dit belang te schommelen tussen de 62 en 64 procent van de totale kosten. De jaarcijfers laten toe om de ontwikkeling van de verschillende kostenposten van het CJIB te bekijken. Tabel 2 toont een index van de personele lasten en het aantal personeelsleden. Het CJIB kende in die periode een continue personeelsgroei. Op dit moment werken er bijna 1000 personen. De personele lasten stijgen sneller dan de personeels- en productiegroei. Deze factor is verantwoordelijk voor de stijgende kostprijzen. Het is nog onduidelijk hoe dat in zijn werking gaat omdat het WAHV-proces in grote mate geautomatiseerd is.

Het is zeker niet zo dat het CJIB geen aandacht besteedt aan kostenbeheersing. De jaarverslagen laten zien dat geïnvesteerd is in resultaat verantwoordelijke teams, een nieuw functiehuis, de ontwikkeling van kwalificaties en zelfs de uitbesteding van delen van de softwareontwikkeling naar India.

Het gehanteerde kostenmodel zorgt in ieder geval niet voor een kostendrukkend effect. In 2004 is het kostprijsmodel voor de producten zo aangepast dat de kostprijzen de reële kosten goed uitdrukken. Het lijkt erop dat het CJIB jaarlijks de verwachte kosten sommeert en deelt door het verwachte aantal overtredingen. Alle verwachte kosten worden doorgerekend in de kostprijs. Dit mechanisme laat weinig sturing vanuit de 'afnemer' toe op de prijzen. Het kosten-plusmodel is met het nieuwe model van administratiekosten ongewijzigd gelaten.

Voorbeeld 2: prijsontwikkeling bij andere veel voorkomende producten

De kosten WAHV van het CJIB zijn een voorbeeld voor de wijze waarop momenteel productprijzen bij baten-lastenstelsels worden bepaald. De situatie bij het CJIB is niet uitzonderlijk. Slechts een beperkt aantal baten-lastenstelsels biedt ons de mogelijkheid om tijdsreeksen voor basisproducten te maken. Tabel 3 toont enkele van deze

geïndexeerde productprijzontwikkelingen. De reden dat we niet meer prijsontwikkelingen kunnen analyseren is dat de meeste 'productgestuurde' baten-lastenstelsels hun kostprijssystemen veel wijzigen.

Tabel 3. Indexen van productprijzen van drie batenlastenstelsels (2006 = 100; prijzen voor zover beschikbaar, 2010 is planning)

	Product	aantal 2008	2006	2007	2008	2009	2010
BPR	paspoort		100	98	100	103	105
	Nederlandse identiteitskaart	3.600.000	100	102	104	96	109
	GBA	139.000.000	100	102	104	106	109
RvdR	Productgroepprijs rechtbankzaken strafsector	222.032	100	113	119	n.b.	n.b.
CIBG	RIBIZ beschikking BIG-register (+aandeel ministerie volksgezondheid)	11.299	100	100	123	139	139
	RIBIZ vakbekwaamheidsverklaring	520	100	124	113	273	273
	Farmatec vergunning	467	100	102	967	1.268	1.268
	RTE oordeel	2.221	100	124	123	130	130
	registratie wilsbeschikking donorregister	144.009	100	76	66	78	78

Bron: Rijksbegroting; Jaarverslagen Rijk

Toelichting bij tabel 3

- *Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten* (BPR – Ministerie Binnenlandse Zaken): de hoogte van de leges is gelijk aan de kostprijs van de documenten die de BPR in rekening brengt bij de uitgevende instanties (gemeenten en dergelijke). De kostprijs is exclusief de gemeentelijke leges en spoedtoeslagen. Volgens de BPR is de kostprijs van de reisdocumenten (exclusief gemeentelijke leges en de invoering van biometrie) vanaf 2004 jaarlijks gedaald. De invoering van biometrie op de reisdocumenten heeft vanaf 26 augustus 2006 geleid tot een netto prijsverhoging van € 8,05 voor het paspoort. In de tabel is deze prijsverhoging meegerekend. Een verdere efficiencyverbetering leidde in 2007 tot stabiele tarieven voor de burger, ondanks hogere gemeenteleges. Voor 2008 en verder rekende het BPR met een prijsstijging in lijn met de inflatie.
- *Raad voor de rechtspraak* (Ministerie van Justitie): de afhandeling van strafzaken in Nederland is weliswaar minder gestandaardiseerd dan de afhandeling van boetes bij het CJIB, even goed is sprake van een gestandaardiseerd en stabiel proces. In de beschouwde periode gaan de prijzen, gecorrigeerd voor inflatie, met een kwart omhoog. De prijsverhoging in 2008 hangt samen met de driejaarlijkse cyclus van prijsafspraken tussen ministerie en Raad. De prijsverhoging in de strafsector hangt waarschijnlijk samen met de beoogde kwaliteitsimpuls voor de periode 2008-2010, zoals de invoering van het project motiveringsverbetering in strafvonnis, uniformering van de behandeling van strafzaken en investeringen in

procesautomatisering. De doelmatigheidswinst als gevolg van ervaringseffecten en verminderde zaakswaarte valt terug naar de Raad ten behoeve van kwaliteit. Deze potentiële besparing leidt niet tot lagere kostprijzen. Dit is de belangrijkste reden voor de toekomstige prijsstijging.

- *Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg (CIBG – Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn Sport)*: het CIBG meldt dat voor zijn producten in de kostprijzen van 2007 (na loon- en prijsbijstelling) een efficiencykorting is verwerkt van een half procent. In 2008 en 2009 is de prijs met telkens twee procent gekort. De kostprijsontwikkelingen worden daarnaast ook beïnvloed door een gewijzigde productsamenstelling en hogere lasten van het kerndepartement. Voor de afzonderlijke producten worden de volgende ontwikkelingen gemeld:
 - RIBIZ Vakbekwaamheidsverklaring: het CIBG stelt dat de sterke daling van het aantal aanvragen in relatie tot de relatief hoge vaste kosten en verschuiving van lasten de sterk stijgende kostprijs verklaren.
 - Farmatec: op grond van de nieuwe Geneesmiddelenwet is het aantal soorten vergunningen en daarmee ook het volume sterk teruggebracht. Als gevolg daarvan is de kostprijs sterk gestegen. Dit is volgens het CIBG mede het gevolg van relatief hoge vaste (ICT) kosten.
 - RTE: het CIBG meldt dat met toestemming van de opdrachtgever het oorspronkelijke tarief is verhoogd.

Tabel 3 toont dat (inflatiegecorrigeerde) productprijzen bij alle baten-lastenstelsels stijgen. Alle producten worden in grote aantallen uitgevoerd. Ervaringsleren zou in functie van het gerealiseerde volume mogelijk moeten zijn, alleen is dit niet terug te vinden.

5 Voorwaarden voor de ervaringscurve en target costing

De ervaringscurve helpt om leereffecten bij de procesuitvoering te cumuleren. Op zich leidt een ervaringscurve niet tot iets. Een manager moet de mogelijkheden van ervaringsleren benutten. In het bedrijfsleven helpt de ervaringscurve om voor een bepaald product of proces de margeontwikkeling op de langere termijn in te schatten. Zoiets helpt bij het ontwikkelen van een marktpositie. De ervaringscurve biedt inzicht in de haalbaarheid van een prijspeil op middellange termijn.

In de publieke sector bieden ervaringscurve en target costing een alternatief voor kaasschaven. Kosten worden namelijk niet meer blind weggestreept. Ze worden alleen weggestreept als ze niet nodig zijn voor de ontwikkeling van de productprijs. Soms zorgen investeringen op de korte termijn voor stijgende productprijzen. De overtuiging moet wel zijn dat prijsdaling op termijn mogelijk is.

Ervaringscurven geven managers van een publieke organisatie een centrale rol in de prijsontwikkeling. Zij dienen ervaringsontwikkeling te stimuleren. Daarbij moet de 'werkvloer' een centrale rol krijgen omdat juist daar ervaring wordt 'gecumuleerd'. Investeringsdienen geënt te worden op de grootste kostenposten.

Werken met de ervaringscurve en target costing biedt ruimte om de prestaties van de overheid te verhogen. Er zijn wel enkele voorwaarden om deze methoden bruikbaar te maken voor de overheid:

- *Referentiegegevens over ervaringsleren:* in de overheidsfeer ontbreekt concurrentie zodat een referentiepunt voor een ervaringspercentage ontbreekt. Rijksbrede benchmarkprojecten kunnen zulke gegevens aanleveren.
- *Een ander sturingsmodel op prijzen is nodig:* het Ministerie van Financiën of het aansturende ministerie sturen momenteel op precieze output- en prijsafspraken. Het principal-agentprobleem maakt dat deze controlerende ministeries niet altijd precies weten wat een 'vereiste' productprijs is. Target costing maakt deze kennis overbodig. Het enige dat nodig is, is een afspraak over de kostenontwikkeling zelf. Aan de producerende organisaties moet ruimte geboden worden om zelf oplossingen te vinden om de gewenste kostenontwikkeling te realiseren. Deze producenten moeten ruimte krijgen om profijt te hebben van inspanningen om nog meer 'winst' te maken: extra gerealiseerde marge kan ingezet worden aan eigen trajecten waar de organisatie zelf baat bij heeft.

Betekent dit dat er geen ruimte meer is voor kostenverhogingen? Natuurlijk niet. In de discussie tussen de partijen kan nu onderbouwd worden waarom bepaalde kostenbesparingen niet mogelijk zijn. Over aangepaste prijzen kunnen dan vervolgens nieuwe afspraken worden gemaakt en kan voor de toekomst gerekend worden met ervaringseffecten. Uiteindelijk legt het model de basis voor het in de markt brengen van bepaalde activiteiten.

Wat levert de ervaringscurve de onderzochte baten-lastenstelsels op? Het management krijgt een instrument in handen om de kostenontwikkeling beter te beoordelen en richting te geven. Een ervaringscurve geeft zicht op de mogelijke kostenontwikkeling naarmate de productieaantallen toenemen. Bij afwijking van deze curven krijgt het management een signaal om in te grijpen. De ervaringscurve bouwt voort op de ervaring van medewerkers. In procesverbeteringstrajecten moet juistw worden aangesloten bij deze ervaring om de kosten terug te brengen. Inbreng van de 'werkvloer' is cruciaal om kostprijzen te laten dalen.

Het denkkader helpt bij beslissingen om bepaalde processen te outsourcen en te kijken hoe ervaringsopbouw kan worden versneld. Soms leidt de complexiteit van de organisatie tot stijgende kosten. Dat is mogelijk bij de WAHV aan de hand. Verschillende baten-lastenstelsels zoeken namelijk vooral naar verbreding van hun productpallet: specialisering is meestal een betere kostenstrategie. Ervaringsopbouw kan beperkt zijn omdat de schaalgrootte van organisaties te klein is. Voor het CJIB geldt de 'Nederlandse' markt als keurslijf. Mogelijke groei van het WAHV-uitvoeringsproces op Europese schaal kan tot dalende kostprijzen leiden.

Ervaringscurven en target costing richten de aandacht van overheidsorganisaties op het interne proces. De meeste organisaties hebben meer mogelijkheden om kosten te beheersen dan 'kaasschaven' oplevert. Van belang is dan wel de organisaties de ruimte te geven om deze interne verbetering zelf vorm te geven.

Steven Dhondt, Wieke Bockstael-Blok en Bart de Graaf

*De auteurs zijn werkzaam bij TNO.

Literatuur

- Arrow, K.J. (1962), The implications of learning by doing, *The Review of Economic Studies*, 29, 155–173.
- The Boston Consulting Group (1973), The Experience Curver – Revisited, *Perspectives*, 124.
- Chan, A.P.C., D.W.M. Chan, L.C.N. Fan, P.T.I. Lam en J.F.Y. Yeung (2008), Achieving partnering success through an incentive agreement: Lessons learned from an underground railway extension project in Hong Kong, *Journal of Management in Engineering*, 24, 3, 128-137.
- Cheah, C.Y.J. en S.K. Ting (2005), Appraisal of value engineering in construction in Southeast Asia, *International Journal of Project Management*, 23, 151–158.
- Dhondt, S., K. ten Have en K.O. Kraan (2010), Vijfentwintig jaar kostenbesparing bij de overheid. Gevolgen voor kwaliteit van de arbeid en productiviteit, Batenburg, R., (red.), *Arbeid in crisis?*, Den Haag: Lemma, 143-162.
- Fong, P.S.W. en Q. Shen (2000), Is the Hong Kong construction industry ready for value management?, *International Journal of Project Management*, 18, 5, 317–326.
- Gaither, N. (1996), *Production and Operations Management*, 7th ed., Belmont: Duxbury Press.
- Hirschmann, W.B. (1964), Profit from the Learning Curve, *Harvard Business Review*, 42, February, 118.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007), *Nota Vernieuwing Rijksdienst*, Den Haag: MinBZK.
- Plaza, M., O.K. Ngwenyama, en K. Rohlf (2010), A comparative analysis of learning curves: Implications for new technology implementation management, *European Journal of Operational Research*, 200, 518–528.
- Reguero, M.A. (1957), *An economic study of the military airframe industry (Wright-Patterson Air Force Base)*, Ohio: Department of the Air Force.
- Roden, P.F. en P. Lizola-Margolis (2009), Applying the learning curve to operating cash flows in a capital-budgeting framework, *Journal of Applied Business Research*, 25, 2, March, 127-137.
- Thiel, S. van, L. Conté en I. van Meerkerk (2009), Eigenaar van een zelfstandige bestuursorgaan (deel 2), *Openbaar bestuur*, 19, 3, 12-14.
- Womack, J. en D. Roos (1990), *The Machine that Changed the World*, New York: Free Press.
- Wright, T. (1936), Factors affecting the cost of airplanes, *Journal of Aeronautical Science*, 3, 122–128.