

SCHEMA ADMINISTRATIEVE ORGANISATIE VAN DE IN OPRICHTING  
ZIJNDE CENTRALE VEILIGHEIDSDIENST ( C.V.D. ).

---

**S. VAN ARKEL**  
ACCOUNTANT  
LID NED. INSTITUUT V. ACCOUNTANTS  
—  
's-GRAVENHAGE

*C.V.D.*

S. VAN ARKEL

ACCOUNTANT

LID NED. INSTITUUT V. ACCOUNTANTS

SCHEMA ADMINISTRATIEVE ORGANISATIE VOOR DE IN OPRICHTING  
ZIJNDE CENTRALE VEILIGHEIDSDIENST ( C.V.D. ).

I. OPDRACHT.

Door den Kapitein J.A. van Arkel werd mij 30 October l.l. mondeling opdracht gegeven een schema samen te stellen voor de administratieve organisatie voor de in oprichting zijnde Centrale Veiligheidsdienst ( C.V.D. ).

II. DOELSTELLING VAN DE OPDRACHT.

Volgens Kapitein van Arkel zou het in hoofdstuk I bedoelde schema in hoofdzaak moeten dienen om de leiding van de C.V.D. in te lichten omtrent de administratie, welke bij een dergelijke dienst noodig is, terwijl bovendien zou moeten worden gewezen op de moeilijkheden, welke zich daarbij kunnen voordoen.

III. UITVOERING VAN DE OPDRACHT.

Het feit, dat de opdracht op korte termijn moet worden uitgevoerd, zowel het ontbreken van de noodige concrete gegevens, maken het mij onmogelijk een beschrijving van de administratie te geven, waarbij aan alle onderdeelen voldoende aandacht wordt geschonken.

Ik heb mij daarom voorloopig tot de hoofdzaken bepaald. Op grond van de besprekingen, welke ik met den Kapitein van Arkel over deze materie heb gevoerd, meen ik, dat bij de inrichting van de administratie rekening moet worden gehouden met twee criteria:

1e. De staatsrechtelijke positie van de C.V.D.

2e. Het security karakter van deze dienst.

ad. 1e. Uitgaande van de praemisse, dat de C.V.D. bij het Kabinet van den Minister-President wordt ondergebracht, moet allereerst worden beslist over de vraag, waar de administratie van den C.V.D. moet worden gevoerd: op het Kabinet van den Minister-President, of op het bureau van de C.V.D.

Immers de comptabele van het Kabinet van den M.P., die tegenover dezen Minister verantwoordelijk is voor het financieel beheer van deze Dienst, zal permanent volledig op de hoogte moeten zijn met de financieele positie van de C.V.D., of in elk geval de beschikking moeten hebben over de gegevens, waaruit die positie kan worden vastgesteld.

Dit impliceert echter niet, dat de administratie van de C.V.D. op het bureau van het Kabinet van den M.P. moet worden gevoerd; dit is niet noodig en ook niet practisch en daarom niet wenschelijk. Niet noodig: Immers wat de comptabele van het Kabinet noodig heeft zijn niet de details van de dienst, doch de resultante van het gevoerde beheer en van een financieel beleid. Niet practisch: omdat dislocatie van de administratie beteekent tijdverlies van hooger- en lager personeel.

Voor een goede functioneering van de dienst is het noodig, dat deze onmiddellijk de beschikking heeft over alle gegevens van het administratieve apparaat, ook de details.

Op grond van het bovenstaande ligt de conclusie voor de hand: de administratieve organisatie moet zoodanig zijn, dat de comptabele van het Kabinet van den M.P. periodiek, op korte termijn, volledig geïnformeerd is omtrent de financieele positie van de C.V.D.

Met name zal in de te verstrekken gegevens tot uitdrukking moeten komen de in de afgelopen periode gedane uitgaven voor elk onderdeel van de dienst afzonderlijk, terwijl daarnaast de voor de periode begroote bedragen moeten worden gesteld.

Dit zijn naar mijn meening de minimum eischen, welke door de Comptabele mogen worden gesteld.

In hoeverre bij het nemen van beslissingen de medewerking van de comptabele vereischt zal zijn kan ik niet beoordeelen; dit zal wel grootendeels afhankelijk zijn van het feit welke functie aan de leiding van de C.V.D. zal worden toegekend. Doch ook al zou de leiding van de C.V.D. in dit opzicht een volkomen onafhankelijke positie innemen dan mog zou het uit het oogpunt van interne organisatie wenschelijk zijn, dat de comptabele met die beslissingen, welke belangrijke financiële consequenties met zich brengen, dagelijksch op de hoogte wordt gesteld.

In concreto zou zulks hierop meerkomen, dat onmiddellijk van een gesloten overeenkomst, waaruit financiële verplichtingen boven een bepaald bedrag voortvloeien, een slip in triplo wordt gemaakt, waarvan de twee eerste exemplaren naar de comptabele wordt gezonden, een voor zijn eigen administratie, het tweede exemplaar, na door hem voor gezien te zijn geteekend aan de C.V.D. geretourneerd wordt.

Het op het uitermate groote belang, dat gelegen is in de wijze, waarop de financiering plaats vindt, in verband met het bindend karakter der begroting, is het mijns inziens wenschelijk, dat het Hoofd van de Afdeling Comptabiliteit (van de C.V.D.) verplicht wordt om, in het geval, dat hij van meening is, dat door het aangaan van bepaalde verplichtingen de mogelijkheid van overschrijding van de begroting zal ontstaan, daarvan onverwijld kennis te geven aan den Comptabele van het Kabinet van den Minister-President.

Het is uiteraard niet de bedoeling, dat het bovenomschreven systeem als het eenige juiste moet worden aanvaard; het dient slechts als een voorstel om organisatorisch tot een bevredigende oplossing te geraken van de moeilijkheid, welke aan de bedoelde dislocatie het gevolg zou kunnen zijn.

#### ad.2e. Het security karakter van de C.V.D.

Het principe, dat in het particuliere bedrijfsleven algemeen wordt aanvaard; namelijk, dat de administratieve organisatie moet worden aangepast aan het bedrijf en niet omgekeerd, geldt ook voor deze Dienst; misschien zelfs voor deze dienst relatief in meerdere mate.

Geheimhouding is een essentiële voorwaarde voor een behoorlijke financiering van deze Dienst. Het kan niet anders, of het security karakter van deze dienst moet bij de opzet van de administratie uitgangspunt zijn. Dit brengt noodwendig met zich mede, dat deze administratie in verschillend opzicht - ik denk hier met name aan de interne- en externe controle maatregelen - in verschillend opzicht niet zal kunnen voldoen aan de eischen, welke normaliter aan een administratie mogen worden gesteld.

Hier is naar mijn meening zelfs geen mogelijkheid van een compromis; hier domineert het security-karakter van deze Dienst. Bij de opzet van de geheele organisatie, technisch zoowel als administratief, geldt als richtlijn: "security first".

ADMINISTRATIE ORGANISATIE.a. Organisatie-schema.

Begonnen moet worden met een organisatie-schema samen te stellen, waarin de functie-verdeeling is opgenomen. Het zal wenschelijk zijn de verantwoordelijkheid, welke uit een bepaalde functie voortvloeit, schriftelijk vast te leggen. Deze omlijning van de verantwoordelijkheid zou kunnen worden gegoten in de vorm van een instructie, waarin nauwkeurig de taak van den functionaris wordt omschreven.

Het lijkt mij niet noodig dit punt thans reeds nader uit te werken. Wel meen ik er met nadruk op te moeten wijzen, dat organisatie-schema en functie-verdeeling de peilers zijn voor de opbouw van de administratie.

b. Boekhoudstelsel.

Als Rijksdienst zal de C.V.D. gehouden zijn de boekhouding te voeren volgens de voorschriften der Comptabiliteitswet; d.w.z. dat als stelsel de Kameraalstijl zal worden toegepast, hetgeen in feite niets anders is dan het voeren van een kasverantwoording.

c. Inrichting der Administratie.

Zoals aan het begin van dit hoofdstuk reeds is gezegd, is het niet de bedoeling, dat een volledige beschrijving van de geheele administratie zal worden gegeven, doch dat alleen van de kenmerkende handelingen de administratieve verwerking in grote lijnen wordt aangegeven.

Kenmerkend voor deze Dienst zijn bijvoorbeeld:

1. Het in dienstnemen van personeel, waarvan de namen in de administratie van het lagere personeel niet bekend mogen zijn.
2. Het doen van betalingen, waarvan de doelmatigheid - en misschien zelfs de rechtmatigheid - moeilijk of wellicht in het geheel niet is vast te stellen.

Bij de uitwerking van een paar onderdeelen der administratie zal aan bovenstaande kenmerken bijzondere aandacht worden geschonken.

BEHANDELING VAN DIVERSE ONDERDEELEN.1. Aanstelling van personeel.

De vraag, wie tot aanstelling van personeel, bevoegd is, kan thans onbesproken blijven. Hier gaat het alleen om de administratieve verwerking.

Het feit, dat de naam van den aangestelde niet bekend mag worden zal ertoe leiden, dat de betreffende personen onder een bepaald code-nummer in de administratie voorkomen. De bij het code-nummer behorende naam zal alleen bij het Hoofd van Dienst en het Hoofd van de Afdeling Administratie bekend mogen zijn.

Het aannemen van personeel heeft als consequentie:

- a. dat door den aangestelde werkzaamheden moeten worden verricht.
  - b. dat aan hem salaris of loon moet worden uitbetaald.
- ad.a. De controle op de gepresteerde arbeid zal, in al die gevallen, waarin de naam van den persoon niet algemeen bekend mag worden niet op normale wijze kunnen plaatsvinden. Hier zal het Hoofd van Dienst of de direct onder derzelve staande chef van de Security-afdeling, op grond van ingediende rapporten of op andere wijze (steekproefcontrole) de overtuiging moeten krijgen, dat deze persoon gearbeid heeft op een wijze en in de mate, zocals dit van hem in zijn functie mocht worden verwacht.

- 4 -

Van het overige personeel ( kantoorpersoneel, chauffeurs, magazijnpersoneel e.d. ) zal de controle op de gepresteerde arbeid volgens de gebruikelijke wijze plaatsvinden ( presentielijst, supervisie afdeelingsschef, eventueel tijd klok ).  
ad. b. Bij de uitbetaling van salarissen en loonen gaat het erom, dat de overeengekomen bedragen worden uitbetaald aan de in dienst zijnde personen.

Hierboven werd reeds opgemerkt, dat het met het oog op de geheimhouding noodzakelijk is, dat personen niet met hun eigen naam doch onder een bepaald code-nummer in de administratie voorkomen. Uit een oogpunt van systeem lijkt het mij gewenscht, dat de codering ook voor het overige personeel wordt doorgevoerd.

Voor elke aangestelde moet een kaart worden aangelegd, waarop alle gegevens genoteerd worden, welke voor de berekening van het loon of salaris noodig zijn. ( kaarten in duplo ). Het origineel berust bij het Hoofd van de Afdeling Comptabiliteit, het duplicaat gaat naar de boekhouding. De loon- respectievelijk salarisstaat wordt aan de hand van deze kaarten door den hulpboekhouder samengesteld; de totaal telling van deze lijst wordt door een andere employé gecontroleerd, terwijl de hoofdboekhouder aan de hand van een door hem bijgehouden mutatiestaat ( samengesteld op grond van aangesteld- en ontslagen personeel ) nagaat, of de totaal telling daarmee in overeenstemming is. Daarna gaan deze lijsten naar het Hoofd van de Afdeling Comptabiliteit, die aan de hand van zijn eigen aantekeningen de supervisie toepast.

Hiermede staat de juistheid van het uit te betalen bedrag vast. Het zal wenschelijk zijn, dat ook de comptabele van het Kabinet van den M.P., die conform het voorstel in dit rapport voorkomende met alle wijzigingen, het personeel betreffende, in kennis is gesteld, zelfstandig een mutatiestaat van de loonen en salarissen bijhoudt, ter versterking van de interne controle.

De uitbetaling aan kantoorpersoneel, chauffeurs, magazijnpersoneel e.d. zal door den cassier geschieden. Het Hoofd van Dienst, de Afdelingsschouwen en de personen, waarvan de namen geheim moeten blijven, worden uitbetaald door het Hoofd van de Afdeling Comptabiliteit. De uitbetaling geschiedt tegen kwitantie, welke uitgemaakt wordt op het code-nummer van den betreffenden persoon.

In verband met de wenschelijkheid van geheimhouding van de namen van de employé's zal tevoren met verschillende controle-instanties ( algemeene Rekenkamer, Centrale Accountantsdienst van Financien, Belastingautoriteiten ) overleg moeten worden gepleegd ten aanzien van de wijze, waarop deze instanties meenen hun controle te moeten uitvoeren.

Teneinde de geheimhouding zooveel mogelijk te waarborgen, verdient het aanbeveling met deze controle instanties de mogelijkheid van coördinatie van deze controle-werkzaamheden onder het oog te zien.

## 2. Reisdeclaraties.

Voorzoover nodig zullen, boven de bestaande Rijksvoorschriften, speciale instructies worden gegeven voor het indienen van declaraties voorreis- en verblijfkosten. In deze instructie zal in elk geval moeten worden opgenomen, dat de declaraties niet op naam, doch op code-nummer moeten worden ingediend.

De declaratie zal in gesloten enveloppen allereerst worden ingediend bij den chef, die geacht kan worden bevoegd te zijn het stuk op materieele juistheid te toetsen. Deze toetsing zal kunnen geschieden aan de hand van het door deze Afdeeling tevoren opgestelde reisplan en/of op grond van de tijdens de reis ingediende rapporten.

Na viatteering voor accoord wordt het stuk gezonden naar de Afdeeling Boekhouding voor controle van de formeele juistheid, ( omrekeningen, treintarieven, totaal telling ).

Indien de declaratie accoord bevonden wordt, maakt de boekhouding een kwitantie uit tot het bedrag van de declaratie, waarna bij de stukken aan het Hoofd van de Afdeeling Comptabiliteit worden overhandigd.

Deze zal tot het bedrag van de uit te betalen reisdeclaraties bij de centrale kas een voorschot opnemen, waaruit door hem tegen kwitantie aan de betreffende personen de declaratiebedragen worden uitbetaald.

Na betaling gaan de stukken naar den cassier, die ze, op grond van de daarop voorkomende handteekening van het Hoofd Comptabiliteit als officieele kaststukken mag accepteren. Het Hoofd Comptabiliteit ontvangt de voorschotkwitantie van den cassier terug en houdt de kwitanties van de uitbetaalde bedragen onder zijn berusting.

### 3. Geheime kas.

De aard van deze Dienst brengt mede, dat diverse geheime betalingen zullen moeten worden verricht, waarvoor geen kwijtingsstukken worden ontvangen van derden.

Deze gelden zullen door het Hoofd Comptabiliteit tegen overlegging van een kwitantie aan de in dienstzijnde personen worden uitbetaald. De kwitanties blijven onder berusting van het Hoofd Comptabiliteit.

Het Hoofd van Dienst zal aan het Hoofd Comptabiliteit richtlijnen moeten geven t.a.v. de bedragen, welke aan een bepaalde persoon maximaal per bepaalde periode mogen worden verstrekt, zonder dat daartoe de speciale goedkeuring van het Hoofd van Dienst noodig is. ( bv. aan den Heer A. mag maandelijksch F. 1500.- en aan den Heer B. P. 1000.-- worden uitbetaald ).

In hoeverre door het Hoofd van Dienst op de besteding van deze gelden controle kan worden uitgeoefend, moet nader worden vastgesteld.

### 4. Ingekochte goederen en reparaties.

Uit dit reeds eerdergenoemde organisatieschema zal moeten blijken wie tot het doen van bestellingen en het geven van reparatie-opdrachten bevoegd is. Degene, die de goederen aanvraagt, dient deze aanvraag behoorlijk te motiveeren. Deze aanvraag zal cirtisch beoordeeld moeten worden. Het moet vaststaan, dat de goederen, die worden aangevraagd, passen in het kader van deze Dienst.

In verband met de financieele consequenties, welke aan iedere bestelling verbonden zijn, is het gewenscht, dat het Hoofd Comptabiliteit elke bestelorder moet teekenen voor accoord. Volledigheids-halve zij opgemerkt, dat bij de ontvangst van goederen, deze op hoeveelheid en kwaliteit door den magazijnmeester moeten worden gecontroleerd. De ontvangen hoeveelheden worden op een ontvangstlijst geboekt, welke lijst daarna met de bestelorder wordt vergeleken.

Binnenkomende rekeningen worden op de Afdeling Comptabiliteit zowel op materiele- als op formeele juistheid gecontroleerd; voor de materiele juistheid zal daarbij gesteund worden op de rapporten van den magazijnmeester.

Bij deze beoordeeling wordt tevens voor de boekhouding een beoekingslip gemaakt, waarop het begrootingsartikel wordt genoteerd met het daarbij behoorend bedrag; deze slip wordt aan de rekening gehecht.

Het is uit een oogpunt van bewaking der begrooting noodzakelijk, dat het obligo uit de bestelorders voortvloeiende, extra comptabel in de administratie wordt vastgelegd. Om concreet te zijn: wanneer bijv. op 1 November 10 auto's worden besteld, waarmede een bedrag van F. 50.000.-- gemeoid is, geeft dit feit geen aanleiding tot een beoeking in de kasverantwoording. Toch ontstaat er op genoemde datum voor de C.V.D. een financieele verplichting, waarvan de opeischbaarheid afhankelijk is van de datum van levering van de auto's. Op welke wijze dit obligo in de administratie moet worden verwerkt, zal in een afzonderlijk hoofdstuk nader worden uiteengezet.

##### 5. Aanwending van de ingekochte materialen.

De goederen, welke worden ingekocht, kunnen worden onderscheiden in:

a. goederen, die onmiddellijk in gebruik worden genomen;

b. goederen, die in het magazijn worden opgeslagen.

Bij betaling vormen de goederen sub.a. een uitgave à fond perdu in het tabellarisch kasboek wordt het bedrag op het betreffende beoekingshoofd geboekt.

De materialen, welke in opslag worden genomen echter (sub.b.) zijn geen kosten in bedrijfseconomischen zin. Door de betaling van deze goederen verandert slechts de samenstelling van het vermogen, doch niet de grootte daarvan.

De betaling van deze goederen zou dus eigenlijk moeten worden geboekt op een rekening, waarvan de benaming het transitorisch karakter van deze posten tot uitdrukking brengt, b.v. magazijn-goederen. Of de Comptabiliteitswet de mogelijkheid voor deze administratieve vrijheid openlaat meen ik evenwel te moeten betwijfelen. Bestaat die mogelijkheid niet, dan zal het betreffende begrootingshoofd - in verband met de uiteindelijke bestemming van deze in opslag genomen goederen - reeds bij de betaling van die goederen moeten worden belast.

In elk geval zal een magazijnadministratie noodig zijn, waarin extra comptabel aantekening wordt gehouden van de mutaties in de voorraad. Of deze administratie zal moeten worden gevoerd in hoeveelheid en in geld dan wel alleen in hoeveelheid zal nader moeten worden vastgesteld.

Dat op de magazijnvoorraden controle moet worden uitgeoefend is een eisch voor juist beleid.

##### 6. Crediteuren administratie.

Alle inkomende rekeningen voor geleverde goederen en verrichte reparaties zullen moeten worden ingeschreven in een register in chronologische volgorde.

Bovendien moeten deze rekeningen worden geboekt in het crediteurenboek. De betaling aan deze crediteuren van de door hen ingediende rekeningen moet aan de hand van het kasboek in het crediteurenboek worden afgeboekt.

De openstaande bedragen in het crediteurenboek vormen derhalve het voor de C.V.D. uit dezen hoofde loopende obligo. Met dit obligo moet bij de calculatie van de bestede gelden ( zie Hoofdstuk bewaking der begrooting ) rekening worden gehouden.

IV. BEWAKING VAN DE BEGROTING.

In verband met het groote belang, dat verbonden is aan de bewaking van de begroting heb ik gemeend hiersaan een afzonderlijk hoofdstuk te moeten wijden.

Het is immers zo, dat de begroting van deze Dienst, die een onderdeel uitmaakt van de begroting van het Kabinet van den Minister-President, een bindend karakter heeft; deze begroting mag niet worden overschreden; de Minister-President is daarvoor persoonlijk verantwoordelijk.

Dit impliceert, dat de administratieve administratie van de C.V.D. erop gericht moet zijn, dat op elk willekeurig oogenblik kan worden vastgesteld:

a. de verhouding van de begrotingsbedragen tegenover de bestede gelden op dien datum per boekingshoofd.

b. de onder a bedoelde verhouding berekend over de geheele (boekingsperiode.) begrotingsperiode.

ad.a. Deze bedijfering is bij een goed gevoerde boekhouding onmiddellijk daaruit af te leiden. In hoeverre aan deze bedijfering grote waarde is toe te kennen hangt in hoofdzaak af van het al of niet statisch karakter van de betreffende huishouding.

Het is waarschijnlijk, dat voor de C.V.D. een dergelijke tusschentijdsche berekening in het eerst en tweede jaar, gezien het feit, dat deze Dienst nog in ontwikkeling is, geen juiste maatstaf vormt voor de beoordeeling van de uiteindelijke verhouding tusschen begroote- en aangewende gelden, tenzij aan de opeenvolgende perioden van het begrotingsjaar coëfficiënten zouden worden toegekend, waarin de ~~aan~~ dynamiek van den Dienst zou zijn verwerkt.

ad.b. De berekening bedoeld sub.b. zal niet rechtstreeks uit de boekhouding kunnen worden afgeleid. Immers zij bestaat uit 2 deelen.

1e. De aangewende bedragen over de afgelopen periode per boekingshoofd. ( Artikel van de begroting ).

2e. De te verwachten uitgaven over de toekomstige perioden per boekingshoofd

De onder 1 bedoelde bedragen zijn direct uit de boekhouding af te leiden; Die sub.b. kunnen deels worden gecalculleerd, deels worden geschat.

De te calculeeren bedragen zijn bijv. de toekomstige uitgaven voor salarissen, loonen, kantoorhuur en dergelijke; in het algemeen dus de op geld gewaardeerde loopende verplichtingen. Tot deze verplichtingen behooren ook te worden gerekend de uit bestellingen voortvloeiende obligo's, voorzover de leveringstermijn van de bestelde goederen kan geacht worden te vallen binnen de begrotingsperiode.

Geschat moeten worden al die uitgaven, waarvan de grootte niet met absolute zekerheid kan worden vastgesteld. Deze schatting zal zo ruim moeten zijn, dat daarin een onvermijdelijke of zelfs een waarschijnlijklijke expansie is verdisconteerd.

Het is naar mijn meening noodzakelijk, dat de berekening sub.b. periodiek, bv. maandelijksch wordt gemaakt.

Het Hoofd van Dienst heeft deze calculatie nodig bij elke beslissing, welke hij moet nemen, waaraan min of meer belangrijke financieele consequenties verbonden zijn, zooals het aanstellen van personeel, het bestellen van goederen enz.

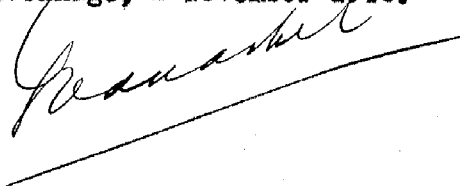


- 8 -

V. SLOTBESCHOUWING.

Hoewel bovenstaande uiteenzetting - mede als gevolg van de weinige tijd, die ik beschikbaar had - geen aanspraak kan maken op volledigheid en zelfs belangrijke onderwerpen onbesproken moesten blijven of onvoldoende zijn belicht, vertrouw ik, dat hetgeen naar voren werd gebracht voldoende moge zijn als basis voor een bespreking, die tot concrete besluiten kan leiden.

's-Gravenhage, 2 November 1946.

A handwritten signature in cursive script, appearing to read 'S. van Arkel', is written over a horizontal line.