

## VERSLAG

over de jaarrekening van het Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie betreffende het begrotingsjaar 2011 vergezeld van de antwoorden van het Agentschap

(2012/C 388/34)

## INLEIDING

1. Het Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (hierna: „Agentschap”), gevestigd te Warschau, werd opgericht bij Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad <sup>(1)</sup>. De taak van het Agentschap is, de activiteiten van de lidstaten op het gebied van beheer van de buitengrenzen te coördineren (ondersteuning van operationele samenwerking, technische en operationele bijstand en risicoanalyse) <sup>(2)</sup>.

## TOELICHTING BIJ DE BETROUWBAARHEIDSVERKLARING

2. De door de Rekenkamer gehanteerde controleaanpak omvat analytische controleprocedures, rechtstreekse toetsing van verrichtingen en een beoordeling van de essentiële controles van de toezicht- en controlesystemen van het Agentschap. Hierbij komt nog controle-informatie die voortkomt uit het werk van andere controleurs (indien relevant) en een analyse van de „management representations”.

## BETROUWBAARHEIDSVERKLARING

3. Overeenkomstig het bepaalde in artikel 287 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie controleerde de Rekenkamer de jaarrekening <sup>(3)</sup> van het Agentschap, die bestaat uit de „financiële staten” <sup>(4)</sup> en de „verslagen over de uitvoering van de begroting” <sup>(5)</sup> betreffende het per 31 december 2011 afgesloten begrotingsjaar, alsmede de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij die rekening.

## De verantwoordelijkheid van de leiding

4. Als ordonnateur voert de directeur de begroting aan de ontvangsten- en uitgavenzijde uit overeenkomstig de financiële regeling van het Agentschap, onder zijn eigen verantwoordelijkheid en binnen de grens van de toegekende kredieten <sup>(6)</sup>. De directeur is verantwoordelijk voor het opzetten <sup>(7)</sup> van de organisatorische structuur en van de interne

beheers- en controlesystemen en -procedures die van belang zijn om definitieve rekeningen <sup>(8)</sup> te kunnen opstellen die geen afwijkingen van materieel belang als gevolg van fraude of fouten bevatten en om te verzekeren dat de onderliggende verrichtingen bij deze rekeningen wettig en regelmatig zijn.

## De verantwoordelijkheid van de controleur

5. De Rekenkamer heeft de verantwoordelijkheid om op basis van haar controle aan het Europees Parlement en de Raad <sup>(9)</sup> een verklaring voor te leggen over de betrouwbaarheid van de jaarrekening van het Agentschap en over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij die rekening.

6. De Rekenkamer heeft haar controle uitgevoerd overeenkomstig de internationale controlestandaarden en de regels inzake beroepsethiek van IFAC en de internationale standaarden van hoge controle-instanties van INTOSAI. Volgens die standaarden moet de Rekenkamer de controle zodanig plannen en uitvoeren dat redelijke zekerheid wordt verkregen dat de jaarrekening van het Agentschap geen afwijkingen van materieel belang bevat en de onderliggende verrichtingen bij die rekening wettig en regelmatig zijn.

7. Een controle houdt in dat procedures worden uitgevoerd om controle-informatie te verkrijgen over de bedragen en mededelingen in de rekeningen en over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen daarbij. De selectie van de procedures is afhankelijk van het oordeel van de controleur, dat een beoordeling omvat van de risico's op afwijkingen van materieel belang in de rekeningen en op niet-conformiteit van materieel belang van de onderliggende verrichtingen met de EU-regelgeving, hetzij door fraude, hetzij door fouten. Bij deze risicobeoordelingen kijkt de controleur naar de interne controles met betrekking tot de opstelling en getrouwe weergave van de rekeningen en naar de toezicht- en controlesystemen die worden gehanteerd ter waarborging van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen, om controleprocedures op te zetten die onder de gegeven omstandigheden adequaat zijn. Een controle houdt tevens een beoordeling in van de geschiktheid van de gehanteerde grondslagen voor financiële verslaglegging en van de redelijkheid van de gemaakte boekhoudkundige schattingen, evenals een beoordeling van de algehele presentatie van de rekeningen.

<sup>(1)</sup> PB L 349 van 25.11.2004, blz. 1.

<sup>(2)</sup> Ter informatie geeft de *bijlage* een overzicht van de bevoegdheden en activiteiten van het Agentschap.

<sup>(3)</sup> Bij deze rekening is een verslag gevoegd over het budgettaire en financieel beheer tijdens het jaar, dat nadere informatie verschaft over de uitvoering en het beheer van de begroting.

<sup>(4)</sup> De financiële staten omvatten de balans en de economische resultatenrekening, de tabel van de kasstromen, de staat van de veranderingen van de nettoactiva en een overzicht van belangrijke grondslagen voor financiële verslaglegging en andere toelichtingen.

<sup>(5)</sup> De verslagen over de begrotingsuitvoering omvatten ook de resultatenrekening van de begrotingsuitvoering en de bijlage daarbij.

<sup>(6)</sup> Artikel 33 van Verordening (EG, Euratom) nr. 2343/2002 van de Commissie (PB L 357 van 31.12.2002, blz. 72).

<sup>(7)</sup> Artikel 38 van Verordening (EG, Euratom) nr. 2343/2002.

<sup>(8)</sup> De regels inzake de rekening en verantwoording en de boekhouding van de agentschappen zijn vastgelegd in de hoofdstukken 1 en 2 van titel VII van Verordening (EG, Euratom) nr. 2343/2002, zoals laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG, Euratom) nr. 652/2008 (PB L 181 van 10.7.2008, blz. 23), en zijn als zodanig opgenomen in het financieel reglement van het Agentschap.

<sup>(9)</sup> Artikel 185, lid 2, van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad (PB L 248 van 16.9.2002, blz. 1).

8. De Rekenkamer is van oordeel dat de verkregen controle-informatie toereikend is en geschikt als grondslag voor de navolgende oordelen.

#### **Oordeel over de betrouwbaarheid van de rekeningen**

9. Naar het oordeel van de Rekenkamer geeft de jaarrekening van het Agentschap <sup>(10)</sup> op alle materiële punten een getrouw beeld van zijn financiële situatie per 31 december 2011 en van de resultaten van zijn verrichtingen en kasstromen in het op die datum afgesloten jaar, overeenkomstig de bepalingen van zijn financieel reglement en de door de rekenplichtige van de Commissie vastgestelde boekhoudregels <sup>(11)</sup>.

#### **Oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen**

10. Naar het oordeel van de Rekenkamer zijn de onderliggende verrichtingen bij de jaarrekening van het Agentschap betreffende het per 31 december 2011 afgesloten begrotingsjaar op alle materiële punten wettig en regelmatig.

11. De hiernavolgende opmerkingen doen niets af aan de oordelen van de Rekenkamer.

#### **OPMERKINGEN OVER HET BUDGETTAIR EN FINANCIËEL BEHEER**

12. De begroting 2011 van het Agentschap beliep 118,2 miljoen euro, waarvan 38,7 miljoen euro (33 %) werd overgedragen naar 2012. Overdrachten met betrekking tot titel III

(operationele uitgaven) bedroegen 36 miljoen euro (41 %). Evenals vorig jaar is dit niveau van overdrachten buitensporig hoog en in strijd met het begrotingsbeginsel van jaarperiodiciteit.

13. Van het totale overgedragen bedrag droeg het Agentschap globale vastleggingen ter waarde van 5,1 miljoen euro over. Het financieel reglement van het Agentschap biedt echter geen duidelijke grondslag voor dergelijke overdrachten <sup>(12)</sup>.

#### **OPMERKINGEN OVER ESSENTIËLE CONTROLES VAN DE TOEZICHT- EN CONTROLESYSTEMEN VAN HET AGENTSCHAP**

14. In 2011 financierde het Agentschap subsidies voor gezamenlijke operaties ter waarde van 74 miljoen euro. Om de door de begunstigen (lidstaten en met Schengen geassocieerde landen) gedeclareerde uitgaven te controleren, vraagt het Agentschap, hoewel het redelijkheidscontroles verricht, gewoonlijk geen bewijsstukken waarmee het risico van niet-subsidiabele uitgaven zou kunnen worden aangepakt.

15. Net zoals vorig jaar moet het boekhoudsysteem van het Agentschap nog worden gevalideerd door de rekenplichtige.

16. Er werden tekortkomingen in de interne controle vastgesteld ten aanzien van het beheer van vaste activa. Er is geen procedure voor het afstoten van vaste activa en de fysieke inventaris is onvolledig.

Dit verslag werd door kamer IV onder voorzitterschap van de heer Louis GALEA, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 5 september 2012.

Voor de Rekenkamer

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

President

<sup>(10)</sup> De definitieve jaarrekening is op 20 juni 2012 opgesteld en op 11 juli 2012 bij de Rekenkamer ingekomen. De definitieve jaarrekening wordt geconsolideerd met die van de Commissie en vervolgens voor 15 november van het volgende jaar in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekendgemaakt. Ze is te vinden op de website <http://eca.europa.eu> of op <http://www.frontex.europa.eu/>.

<sup>(11)</sup> De door de rekenplichtige van de Commissie vastgestelde boekhoudregels zijn afgeleid van de International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), uitgebracht door de Internationale Federatie van Accountants of, bij gebreke daarvan, de International Accounting Standards (IAS)/International Financial Reporting Standards (IFRS), uitgebracht door de International Accounting Standards Board.

<sup>(12)</sup> In artikel 62, lid 2, van het financieel reglement van het Agentschap wordt bepaald: „De globale vastleggingen hebben betrekking op de totale kosten van de betrokken individuele juridische verbintenissen die zijn aangegaan tot 31 december van het jaar n + 1”. Noch het Financieel Reglement van de EU, noch het financieel reglement van het Agentschap geeft echter duidelijkheid over het gebruik van globale vastleggingen voor niet-gesplitste kredieten. Het Agentschap gebruikte globale vastleggingen om een automatische overdracht van niet-gesplitste kredieten te rechtvaardigen.

## BIJLAGE

**Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen (Warschau)**  
**Bevoegdheden en activiteiten**

<p><b>Bevoegdheden van de Unie volgens het Verdrag</b></p> <p><i>(Artikelen 74 en 77, lid 2, onder b) en d), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie)</i></p>	<p>Artikel 74: „De Raad stelt maatregelen vast voor de administratieve samenwerking tussen de diensten van de lidstaten die bevoegd zijn op de door deze titel bestreken gebieden, en tussen deze diensten en de Commissie. [...]”.</p> <p>Artikel 77, lid 2: „[...] het Europees Parlement en de Raad [stellen] volgens de gewone wetgevingsprocedure maatregelen vast voor:</p> <p>[...] b) de controles waaraan personen bij het overschrijden van de buitengrenzen worden onderworpen;</p> <p>[...] d) de geleidelijke invoering van een geïntegreerd systeem van beheer van de buitengrenzen; [...]”.</p>
<p><b>Bevoegdheden van het Agentschap</b></p> <p><i>(Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 863/2007 van het Europees Parlement en de Raad gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 1168/2011 van het Europees Parlement en de Raad)</i></p> <p><i>(De laatste wijziging trad op 12.12.2011 in werking; de inhoud van de tabel geeft de situatie weer na deze laatste wijziging)</i></p>	<p><b>Doelstellingen</b></p> <p>Het Agentschap werd opgericht met het oogmerk, het geïntegreerd beheer van de buitengrenzen van de lidstaten van de EU te verbeteren.</p> <p><b>Hoofdtaken</b></p> <p>a) De operationele samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van het beheer van de buitengrenzen coördineren;</p> <p>b) de lidstaten helpen bij het opleiden van nationale grenswachten en gemeenschappelijke opleidingsnormen vaststellen;</p> <p>c) risicoanalyses uitvoeren, waaronder een inschatting van de capaciteit van de lidstaten om het hoofd te bieden aan dreigingen en druk aan de buitengrenzen;</p> <p>d) bijdragen aan de ontwikkelingen op het gebied van onderzoek dat relevant is voor de controle en de bewaking van de buitengrenzen;</p> <p>e) de lidstaten bijstaan in omstandigheden die extra technische en operationele bijstand vergen, in het bijzonder indien zij onder specifieke en onevenredige druk staan;</p> <p>f) de lidstaten de nodige ondersteuning bieden, waaronder het op verzoek coördineren of organiseren van gezamenlijke terugkeeroperaties;</p> <p>g) het opzetten van Europese grenswachtteams die worden ingezet tijdens gezamenlijke operaties, proefprojecten en snelle interventies;</p> <p>h) het ontwikkelen en beheren van informatiesystemen voor de uitwisseling van informatie, inclusief ICONet;</p> <p>i) de nodige steun verlenen voor de ontwikkeling en het beheer van een Europees grensbewakingssysteem (Eurosur).</p>
<p><b>Organisatie</b></p>	<p><b>Raad van bestuur</b></p> <p><i>Samenstelling:</i></p> <p>Eén vertegenwoordiger van elke lidstaat, twee vertegenwoordigers van de Commissie en één vertegenwoordiger per met Schengen geassocieerd land (IJsland, Noorwegen, Zwitserland en Liechtenstein).</p> <p><i>Taken:</i></p> <p>a) de uitvoerend directeur benoemen;</p> <p>b) het algemeen verslag van het Agentschap goedkeuren;</p>

	<p>c) het werkprogramma van het Agentschap vaststellen;</p> <p>d) procedures vaststellen voor het nemen van besluiten in verband met de operationele taken van het Agentschap;</p> <p>e) zijn taken met betrekking tot de begroting van het Agentschap verrichten;</p> <p>f) optreden als tuchtinstantie ten aanzien van de (plaatsvervangend) uitvoerend directeur;</p> <p>g) zijn reglement van orde vaststellen;</p> <p>h) de organisatorische structuur van het agentschap bepalen en het personeelsbeleid van het agentschap vaststellen;</p> <p>i) het meerjarige plan van het Agentschap vaststellen.</p> <p><b>Uitvoerend directeur</b></p> <p>Benoemd door de raad van bestuur op voorstel van de Commissie.</p> <p><b>Externe controle</b></p> <p>Europese Rekenkamer.</p> <p><b>Kwijtingverlenende autoriteit</b></p> <p>Europees Parlement, op aanbeveling van de Raad.</p>
<p><b>In 2011 (2010) ter beschikking van het Agentschap gestelde middelen</b></p>	<p><b>Definitieve begroting</b></p> <p>118,2 (93,2) miljoen euro</p> <p>waarvan bijdrage van de Unie: 111 (89,1) miljoen euro</p> <p><b>Personeelsbestand per 31 december 2011</b></p> <p><i>Aantal posten in de lijst van het aantal ambten:</i></p> <p>posten voor tijdelijke functionarissen: 143 (143), waarvan 141 (139) bezet</p> <p><i>Andere dienstverbanden:</i></p> <p>posten voor arbeidscontractanten: 88 (79), waarvan 85 (79) bezet</p> <p>posten voor gedetacheerde nationale deskundigen: 83 (76), waarvan 78 (76) bezet</p> <p>Totaalaantal personeelsleden: 314 (298), waarvan 304 (294) bezet,</p> <p>waarvan er 214 (203) uitvoerende, en 90 (91) administratieve taken vervullen.</p>
<p><b>In 2011 (2010) verrichte activiteiten en diensten</b></p>	<p><b>De eenheid Risicoanalyse</b> produceerde 20 (14) strategische beoordelingen, 4 (4) kwartaalverslagen, 469 (294) analyses ter ondersteuning van gezamenlijke acties (inclusief wekelijkse briefings en nieuwe soorten verslagen die zijn gericht op de verbetering van de operationele gerichtheid en reacties), 112 (64) andere verslagen, inclusief briefings aan het management van het Agentschap, de Europese Commissie en anderen; publicatie van 6 strategische verslagen voor het publiek via de website van het Agentschap. Een uitgebreide update van het gemeenschappelijk geïntegreerd risicoanalysemodel (CIRAM v 2.0) werd in 2011 afgerond. Er werden 4 (4) reguliere vergaderingen van het netwerk voor risicoanalyse van Frontex, 2 bijeenkomsten voor tactische risicoanalyse en 5 (2) regionale deskundigenvergaderingen georganiseerd.</p> <p><b>De eenheid Gezamenlijke Operaties</b> organiseerde 19 (17) gezamenlijke operaties, 14 (9) proefprojecten en 15 (4) conferenties. Bovendien werden er tijdens 42 (40) door het Agentschap gecoördineerde gezamenlijke terugkeeroperaties 2 059 (2 038) mensen teruggebracht. De operatie RABIT („Rapid Border Intervention Team” — snel grensinterventieteam) werd in november 2010 gestart en in maart 2011 afgerond. De algehele operationele intensiteit nam toe, aangezien een totaal van 7 754 (6 471) operationele dagen werd gecumuleerd in alle gezamenlijke operaties, het aantal gecumuleerde operationele mandagen nam toe tot 105 038 (54 976).</p>

**Het Frontex Situation Centre (FSC)** leverde 1 900 (500) situatieverslagen, nieuwsbulletins, waarschuwingsberichten betreffende vervalste documenten en 11 (14) taakverslagen voor interne en externe cliënten. Er werden dagelijks nieuwsbrieven bezorgd bij 400 (350) „accounts”. Het FSC beheerde, als het enige contactpunt voor informatie-uitwisseling met externe cliënten, circa 24 000 (20 000) correspondentiestukken en beheerde de Frontex-One-Stop-Shop, een webportaal voor informatie-uitwisseling dat wordt gebruikt door 35 (30) landen en 2 600 (900) gebruikers.

Naast intensieve deelname aan het Eurosur-programma, werden er vier projecten voor procesautomatisering (volledig en/of gedeeltelijk) ontwikkeld en/of uitgevoerd.

**De opleidingseenheid** organiseerde 223 (176) activiteiten, die werden bijgewoond door 3 490 (4 015) mensen (opleidingsdeskundigen, stagiaires, etc.) binnen het kader van 20 (18) projecten; de betrokkenen besteedden in totaal 12 947 (11 000) mandagen aan opleidingsactiviteiten.

**De eenheid Gezamenlijke Middelen** (Pooled Resources Unit, PRU) voerde 6 (9) projecten uit om de algehele doeltreffendheid van de Frontex-operaties te verbeteren. Tevens coördineerde de eenheid de afwikkeling van de operatie RABIT gedurende de gehele looptijd van 61 dagen. De inzet van 567 officieren werd gecoördineerd, evenals de inzet van 67 technische uitrustingsstukken.

**De eenheid Onderzoek en Ontwikkeling** ontwikkelde het Eurosur-programma, dat zeer belangrijk is voor het Agentschap, verder — in nauwe samenwerking met andere eenheden binnen het Agentschap. De eenheid organiseerde en hield 34 (32) bijeenkomsten waaronder conferenties, workshops en met de lidstaten georganiseerde bilaterale evenementen. Het personeel van de eenheid nam deel aan ongeveer 130 (110) interne en externe workshops, conferenties en werkvergaderingen. De eenheid produceerde 19 (10) landenverslagen, 15 vergaderverslagen, 11 evaluatieverslagen betreffende projectvoorstellen voor FP7 SEC en financierde drie academische studies.

**Partnerschap en samenwerking met derde landen:** in 2011 werden twee werkafspraken (WA's) gemaakt met de Kaapverdise nationale politiediensten en het regionale centrum voor het Regionale Initiatief voor migratie, asiel en vluchtelingen (MARRI), waarmee het totale aantal WA's toenam tot 16 (14). Op basis van de bestaande WA's is de specifieke samenwerking met betrekking tot operationele en technische kwesties inzake grensbeveiliging/-beheer tussen het Agentschap en de partners in derde landen toegenomen om toe te werken naar duurzame partnerschappen.

**Samenwerking met de EU-organen en internationale organisaties:** eind 2011 werd een werkafpraak (WA) ondertekend binnen het DCAF; dit bracht het totale aantal op 11 (10). Alle WA's worden uitgevoerd door middel van een aantal van de activiteiten van het Agentschap; de organisatie van de Dag tegen mensenhandel in Warschau samen met andere JBZ-agentschappen en de Commissie was in dit opzicht een belangrijke gebeurtenis.

Bron: Door het Agentschap verstrekte gegevens.

**ANTWOORDEN VAN HET AGENTSCHAP**

12. De toegenomen operationele activiteiten in verband met de ontwikkelingen in het Middellandse-Zeegebied gingen gepaard met een begrotingswijziging van 31,8 miljoen euro. De extra middelen werden grotendeels pas eind oktober 2011 ontvangen. Dit moest wel leiden tot aanzienlijke overdrachten.

Het hoge percentage overdrachten is deels een gevolg van de geldende begrotingsprocedure, die niet geschikt is voor reacties op uitzonderlijke ontwikkelingen. Frontex wil hierbij ook meedelen dat 81 % van de overdrachten van 2010 werd aangewend.

13. Het Agentschap is van mening dat zijn financieel reglement aan duidelijkheid tekortschiet en ruimte biedt voor uiteenlopende interpretaties. Het zal afzien van overdrachten van globale vastleggingen.

14. Sinds januari 2012 verlangt Frontex ondersteunende documenten voor de meeste kosten bij gezamenlijke terugkeeroperaties. Bij andere subsidies voor gezamenlijke operaties worden bewijsstukken verlangd als er tegenstrijdigheden in de definitieve financiële staten worden vastgesteld.

Frontex werkt aan een beleid van voorafgaande controles dat wordt afgerond en ingevoerd per 30 september 2012.

15. De rekenplichtige is in het eerste kwartaal van 2012 begonnen met de validering van het boekhoudstelsel en zal dit in september 2012 gereed hebben.

16. Momenteel bevinden procesbeschrijvingen voor activabeheer zich in de goedkeuringsfase; een beleid voor activabeheer (waaronder ook het afstoten van activa valt) en richtsnoeren voor in eigen huis ontwikkelde activa zullen naar verwachting aan het einde van het derde kwartaal van 2012 worden vastgesteld. Een audit naar de registratie van activa en het vaststellen van de inventaris zal in augustus 2012 gereed zijn en de directie is voornemens vastgestelde potentiële zwakke punten te corrigeren.

---