



Brussel, 14.5.2019  
COM(2019) 228 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE  
RAAD**

**Evaluatie van het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving  
(EWDD) 2018**

{SWD(2019) 174 final}

## I. ACHTERGROND

De menselijke en maatschappelijke kosten van drugsverslaving zijn enorm. Drugs en drugsverslaving schaden de gezondheid en het welzijn van veel mensen, met name jongeren, veroorzaken veiligheidsproblemen en leiden tot voortijdig overlijden. Drugsverslaving brengt dus kosten met zich mee voor de volksgezondheid (drugspreventie, gezondheidszorg en behandeling), de openbare veiligheid, het milieu en de arbeidsproductiviteit. De markt voor illegale drugs is de meest dynamische criminele markt in de EU en weet zich snel aan te passen aan drugsbestrijdingsmaatregelen.

Het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EWDD, hierna het "agentschap" genoemd) werd in 1993 opgericht als een van de gedecentraliseerde agentschappen van de EU<sup>1</sup>. Overeenkomstig artikel 1 van Verordening (EG) nr. 1920/2006 (hierna "de oprichtingsverordening" genoemd)<sup>2</sup> heeft het agentschap tot doel de EU en haar lidstaten te voorzien van feitelijke, objectieve, betrouwbare en op Europees niveau vergelijkbare informatie over het verschijnsel drugs en drugsverslaving en de gevolgen daarvan. De kerntaken van het agentschap bestaan in het verzamelen en analyseren van bestaande gegevens, de verbetering van de methoden voor gegevensvergelijking, de verspreiding van gegevens en de samenwerking met Europese en internationale instanties en organisaties alsmede met derde landen. Het agentschap fungeert als een excellentiecentrum voor de verspreiding – zowel binnen Europa als internationaal – van informatie over de drugsproblematiek.

Artikel 23 van de oprichtingsverordening vereist *"een externe evaluatie van het Waarnemingscentrum die om de zes jaar moet worden verricht, zodat zij samenvalt met de voltooiing van twee driejarige werkprogramma's van het Waarnemingscentrum"*. De evaluatie moet ook betrekking hebben op het Reitox-systeem (het Europees Netwerk voor informatie over drugs en drugsverslaving)<sup>3</sup>. De vorige evaluatie werd verricht in 2011/2012<sup>4</sup>. Daarom heeft de Commissie eind 2017 het startsein gegeven voor een evaluatie, die in 2018 is verricht. De evaluatie is uitgevoerd door een consortium onder leiding van ICF Consulting Ltd., in samenwerking met het Centre for the Study of Democracy (CSD) en Optimity Advisors, en vond plaats tussen maart en november 2018. Het eindverslag van de evaluatie zal online worden gepubliceerd.

Dit verslag zal worden voorgelegd aan het Europees Parlement en de Raad, alsmede aan de raad van bestuur van het agentschap. Het werkdocument van de diensten van de Commissie bij dit verslag van de Commissie bevat een gedetailleerde analyse van de resultaten van de externe evaluatie.

---

<sup>1</sup> Verordening (EEG) nr. 302/93 van de Raad van 8 februari 1993 tot oprichting van een Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (PB L 36 van 12.2.1993, blz. 1).

<sup>2</sup> Verordening (EG) nr. 1920/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (herschikking) (PB L 376 van 27.12.2006, blz. 1), zoals laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EU) 2017/2101 van het Europees Parlement en de Raad van 15 november 2017 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1920/2006, wat betreft de uitwisseling van informatie over, het systeem voor vroegtijdige waarschuwing voor en de risicobeoordelingsprocedure inzake nieuwe psychoactieve stoffen (PB L 305 van 21.11.2017, blz. 1).

<sup>3</sup> Zie artikel 5 van de oprichtingsverordening.

<sup>4</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/drug-control/docs/2012\\_emcdda\\_evaluation\\_main\\_report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/drug-control/docs/2012_emcdda_evaluation_main_report_en.pdf)

## II. UITKOMSTEN VAN DE EVALUATIE

De evaluatie had de volgende reikwijdte:

- *materiële reikwijdte*: de evaluatie had betrekking op de twee pijlers van de werkzaamheden van het agentschap, namelijk volksgezondheid en veiligheid. Er is gekeken naar het bestuur en beheer, de organisatiestructuur, de activiteiten, de financiering en middelentoewijzing, het informatiebeheer en de werkzaamheden van Reitox, de samenwerking met andere desbetreffende EU-agentschappen (zoals de EU-agentschappen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken<sup>5</sup>, het Europees Geneesmiddelenbureau (EMA), het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding (ECDC)) en internationale organisaties (zoals de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO), het Bureau van de Verenigde Naties voor drugs- en misdadbestrijding (UNODC) enz.), de partnerschappen met derde landen, en de communicatie en verspreiding van onderzoek;
- *geografische reikwijdte*: de evaluatie had betrekking op de landen die gegevens aan het agentschap rapporteren, namelijk de EU-lidstaten, alsmede Noorwegen en Turkije, en derde landen waarmee het agentschap nauwere betrekkingen onderhoudt in het kader van werkafspraken, samenwerkingsovereenkomsten en dergelijke;
- *reikwijdte in de tijd*: de evaluatie had betrekking op de activiteiten die zijn uitgevoerd van 1 januari 2013 tot en met 30 juni 2018<sup>6</sup> en valt samen met de voltooiing van twee opeenvolgende driejarige strategieën en werkprogramma's van het agentschap.

De evaluatie strekte tot beoordeling van het agentschap, waarbij is voortgebouwd op de bevindingen van de vorige evaluatie en is uitgegaan van de vijf standaard evaluatiecriteria: doeltreffendheid, efficiëntie, coherentie, relevantie en EU-meerwaarde. De evaluatievragen met betrekking tot de geleerde lessen werden volgens deze vijf criteria onderverdeeld. De conclusies van de evaluatie worden hieronder samengevat aan de hand van deze vijf criteria en nader toegelicht in het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie.

De contractant zag zich bij de uitvoering van de externe evaluatie geconfronteerd met enkele beperkingen, die van invloed zijn op dit verslag. De belangrijkste beperking was dat er voor de meeste elementen een uitgangswaarde ontbrak, waardoor het moeilijk was om de vooruitgang te analyseren. Daarnaast wordt het gezag van de bevindingen mogelijk ook beperkt door onder meer de korte duur van de evaluatie, de geringe respons op sommige vragen of van bepaalde groepen belanghebbenden, de kwaliteit van de ontvangen gegevens,

---

<sup>5</sup> De agentschappen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken zijn, naast het agentschap: Cepol (Agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving), EASO (Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken), EIGE (Europees Instituut voor gendergelijkheid), eu-LISA (Agentschap van de Europese Unie voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht), Eurojust, Europol (Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving), FRA (Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten) en Frontex (Europees Grens- en kustwachtagentschap).

<sup>6</sup> De afsluitdatum voor de werkzaamheden van de contractant werd vastgesteld op 30 juni 2018 – de datum van indiening van het algemeen jaarverslag over de activiteiten van het agentschap voor 2017 [http://www.emcdda.europa.eu/publications/gra/2017\\_en](http://www.emcdda.europa.eu/publications/gra/2017_en)

het gebruik van verschillende kernprestatie-indicatoren tijdens de evaluatieperiode en het ontbreken van een activiteitsgestuurde begroting<sup>7</sup>.

## A. Relevantie

Aan de hand van het relevantiecriterium is onderzocht of de output van het agentschap aansluit bij de behoeften van zijn vele belanghebbenden. Beoordeeld is in hoeverre het agentschap zich weet aan te passen aan veranderingen op wetenschappelijk, economisch, politiek, sociaal en technologisch vlak. Tot slot is in het kader van het relevantiecriterium onderzocht hoe de belanghebbenden staan tegenover een mogelijke verruiming van de waarnemingsfunctie en de vaststelling van beste praktijken met betrekking tot illegale en legale stoffen en verslavend gedrag waarbij geen stoffen betrokken zijn.

De resultaten van de activiteiten van het agentschap beantwoordden aan de behoeften van zijn vele belanghebbenden doordat relevante en tijdige informatie is verstrekt. Zoals uit alle raadplegingsactiviteiten is gebleken, heeft het agentschap zich grotendeels gericht op de behoeften van de beleidsmakers, met name op EU-niveau en in beperktere mate op nationaal niveau. Er is ruimte voor nauwere banden met de wetenschappelijke wereld en ook de zichtbaarheid onder de mensen in het veld en het grote publiek zou moeten worden vergroot.

Het agentschap heeft zich tijdens de evaluatieperiode goed aangepast aan diverse veranderingen. De vraag naar en het aanbod van drugs vormen samen een dynamisch en veranderend landschap, en het agentschap heeft hierop gereageerd door zich nadrukkelijker te richten op nieuwe bedreigingen en trends, door nieuwe methoden te ontwikkelen en door gebruik te maken van informatie uit open bronnen, zoals afvalwateranalyses<sup>8</sup> of studies van trendspotters<sup>9</sup>. Wat publicaties betreft, bedient het agentschap verschillende doelgroepen door deze publicaties af te stemmen op verschillende soorten belanghebbenden. In het algemeen is uit de interviews gebleken dat er behoefte bestaat aan meer toekomstgerichte producten die toekomstige trends en risico's in kaart brengen om de paraatheid en de respons van de EU in het voortdurend veranderende drugslandschap beter te ondersteunen, en aan directere communicatie met de nationale belanghebbenden.

Het agentschap heeft een interne reorganisatie doorgevoerd om zijn optreden beter af te stemmen op de politieke en strategische doelstellingen inzake drugsbeleid en heeft economische beperkingen aangepakt door prioriteit aan te brengen in zijn activiteiten en zijn middelen te herschikken.

In de evaluatie is ook de vraag aan de orde gekomen of het werkterrein van het agentschap in de toekomst kan worden uitgebreid. Het resultaat van de evaluatie heeft op dit punt geen duidelijkheid verschaft. Hoewel de meerderheid van de vertegenwoordigers van de lidstaten en het personeel van het agentschap voorstander waren van een uitbreiding tot andere legale en illegale stoffen, zoals alcohol, tabak of receptgeneesmiddelen, en – in mindere mate – verslavend gedrag, zoals gokken, hebben de belanghebbenden op EU-niveau en internationale organisaties uiteenlopende standpunten naar voren gebracht.

---

<sup>7</sup> Zie voor meer bijzonderheden deel V.B. en bijlage II, punt 2, van het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie.

<sup>8</sup> [http://www.emcdda.europa.eu/topics/pods/waste-water-analysis\\_en](http://www.emcdda.europa.eu/topics/pods/waste-water-analysis_en)

<sup>9</sup> Trendspotter manual: [www.emcdda.europa.eu/publications/manuals/trendspotter-manual\\_en](http://www.emcdda.europa.eu/publications/manuals/trendspotter-manual_en); de meest recente trendspotterstudie had betrekking op recente trends op de cocaïnemarkt: <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10225/2018-cocaine-trendspotter-rapid-communication.pdf>

## B. Doeltreffendheid

Aan de hand van het doeltreffendheids criterium is beoordeeld in hoeverre het agentschap erin is geslaagd vooruitgang te boeken bij de in de oprichtingsverordening genoemde doelstellingen en prioriteiten, en deze te verwezenlijken. Op basis van dit criterium is onderzocht in hoeverre de veranderingen in de structuur als gevolg van de uitvoering van de "EWDD-strategie 2025"<sup>10</sup> en de recente interne reorganisatie van invloed zijn geweest op zijn doeltreffendheid. In het kader van dit criterium zijn ook andere aspecten onderzocht, zoals de doeltreffendheid van het Reitox-netwerk<sup>11</sup>, het gebruik van interne toezichtsinstrumenten, externe factoren die van invloed zijn op de impact van het agentschap en zijn internationale activiteiten, namelijk de samenwerking met derde landen en internationale organisaties.

Afgaande op de algemene indruk die uit de raadpleging van de belanghebbenden naar voren kwam, heeft de evaluatie uitgewezen dat het agentschap niet alleen binnen Europa, maar ook internationaal, aanzien geniet onder groepen belanghebbenden en bij hen hoog staat aangeschreven als een excellentiecentrum voor het verstrekken van informatie over het verschijnsel drugs. De geproduceerde informatie wordt als feitelijk, objectief, betrouwbaar en deugdelijk beschouwd, zoals blijkt uit de gerichte enquête voor het maatschappelijk middenveld en de wetenschappelijke wereld en uit de openbare raadpleging. Dezelfde bronnen hebben aangetoond dat voornamelijk de vergelijkbaarheid van informatie, het verdere gebruik van visuele hulpmiddelen en de kwaliteit van vertalingen moeten worden verbeterd en versterkt.

Daarnaast is uit de evaluatie gebleken dat de meeste doelstellingen van de driejarige strategieën en werkprogramma's van het agentschap zijn bereikt.

Wat betreft het volgen van de stand van zaken met betrekking tot de drugsproblematiek, heeft het agentschap goed gepresteerd. De door het agentschap verstrekte gegevens in verband met vraag en – in mindere mate – aanbod hebben bijgedragen tot de kennis van de desbetreffende autoriteiten en mensen in het veld, waardoor zij beter konden inspelen op trends in de drugssituatie. Het agentschap heeft mechanismen opgezet om regelmatig en doorlopend de ontwikkelingen op drugsgebied te volgen, teneinde nieuwe risico's in kaart te brengen. Naast de waarnemingstaak wordt regelmatig actuele informatie gepubliceerd over ontwikkelingen in de vraag naar en het aanbod van drugs, met name via het Europees Drugsrapport, maar ook via de vele andere publicaties. Uit de evaluatie is echter ook gebleken dat werkzaamheden op het gebied van polydruggebruik grotendeels ontbreken. In dit verband wordt in de externe studie vermeld dat de term "polydruggebruik" geen enkele keer wordt genoemd in de driejarige strategieën en werkprogramma's van het agentschap.

De werkzaamheden van het agentschap op het gebied van het volgen van oplossingen voor drugsgerelateerde problemen werden positief beoordeeld door de belanghebbenden – in dit geval met name door de maatschappelijke organisaties die aan de openbare raadpleging en de weinige gerichte interviews hebben deelgenomen en die hebben gereageerd op de enquête.

---

<sup>10</sup>

[http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/4273/2017.1998\\_EMCCDDA\\_STRATEGY\\_2025\\_web-1.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/4273/2017.1998_EMCCDDA_STRATEGY_2025_web-1.pdf)

<sup>11</sup> De leden van het Reitox-netwerk zijn aangewezen nationale instellingen of agentschappen die verantwoordelijk zijn voor het verzamelen van gegevens en de rapportage over drugs en drugsverslaving ("nationale knooppunten" of "nationale waarnemingscentra voor drugs").

Het Best Practice Portal<sup>12</sup> is cruciaal voor de uitwisseling van beste praktijken op het gebied van preventie, behandeling, schadebeperking en sociale re-integratie.

Door de invoering van het systeem voor vroegtijdige waarschuwing (EWS), dat 24 uur per dag en 7 dagen per week beschikbaar is, heeft het agentschap bijgedragen aan de opsporing van nieuwe psychoactieve stoffen (NPS) en zodoende de capaciteit van de lidstaten om dit groeiende verschijnsel aan te pakken vergroot. De afgelopen jaren is het aantal nieuwe psychoactieve stoffen dat in de EU voor het eerst wordt opgespoord en daarom in het systeem voor vroegtijdige waarschuwing wordt gemeld, gedaald ten opzichte van de piek in 2014<sup>13</sup>. Tegen het einde van 2018 werden door middel van het systeem voor vroegtijdige waarschuwing meer dan 700 nieuwe psychoactieve stoffen gevolgd, waarvan ongeveer de helft in enig jaar beschikbaar is op de Europese markt<sup>14</sup>. De opgespoorde stoffen worden echter steeds gevaarlijker en daarom heeft het agentschap in 2017-2018 meer risicobeoordelingen uitgevoerd dan ooit tevoren<sup>15</sup>. De rol van het agentschap in dit proces is versterkt door de nieuwe wetgeving inzake nieuwe psychoactieve stoffen<sup>16</sup>.

Wat ten slotte de ontwikkeling van tools en instrumenten ter ondersteuning van het nationale drugsbeleid van de lidstaten betreft, is op verzoek specifieke steun verleend aan een aantal lidstaten om hen te helpen bij het uitwerken van nationale drugsstrategieën en -beleidsmaatregelen en daarop toezicht te houden. In 2015 was dit het geval voor Duitsland, Ierland en Luxemburg. Er zijn tools en instrumenten ontwikkeld voor de evaluatie van het drugsbeleid en het toezicht op de drugsmarkten<sup>17</sup>.

Het Reitox-netwerk heeft tijdens de evaluatieperiode op doeltreffende wijze de gegevens en informatie geleverd die nodig zijn om de doelstellingen van de driejarige strategieën en werkprogramma's van het agentschap te verwezenlijken. In de externe studie is op basis van de feedback van verschillende belanghebbenden, waaronder het personeel van het agentschap, ook geconcludeerd dat de kwaliteit en tijdigheid van de gegevensverstrekking per nationaal knooppunt verschilde, hoewel op dat punt vooruitgang is geboekt sinds de laatste evaluatie. Deze verschillen zijn voornamelijk terug te voeren op de personele en financiële middelen waarover de nationale knooppunten beschikken. Met name wat betreft de vergelijkbaarheid van de verstrekte gegevens is er ruimte voor verdere verbeteringen.

---

<sup>12</sup> [http://www.emcdda.europa.eu/best-practice\\_en](http://www.emcdda.europa.eu/best-practice_en)

<sup>13</sup> Meldingen in 2012 (uitgangsjaar): 73, 2013: 81, 2014: 101, 2015: 98, 2016: 66, 2017: 53.

<sup>14</sup> Bron: EWDD.

<sup>15</sup> In 2017 en 2018 zijn elf risicobeoordelingen afgerond, die hebben geleid tot voorstellen van de Commissie om de stoffen aan controlemaatregelen te onderwerpen. Deze risicobeoordelingen hadden betrekking op de stoffen acryloylfentanyl, furanylfentanyl, AB-CHMINACA, ADB-CHMINACA, 5F-MDMB-PINACA, CUMYL-4CN-BINACA, 4-fluorisobutyrylfentanyl, tetrahydrofuranylfentanyl, carfentanil, methoxyacetylfentanyl en cyclopropylfentanyl.

<sup>16</sup> Verordening (EU) 2017/2101 van het Europees Parlement en de Raad van 15 november 2017 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1920/2006, wat betreft de uitwisseling van informatie over, het systeem voor vroegtijdige waarschuwing voor en de risicobeoordelingsprocedure inzake nieuwe psychoactieve stoffen (PB L 305 van 21.11.2017, blz. 1). Richtlijn (EU) 2017/2103 van het Europees Parlement en de Raad van 15 november 2017 tot wijziging van Kaderbesluit 2004/757/JBZ van de Raad teneinde nieuwe psychoactieve stoffen in de definitie van "drug" op te nemen en tot intrekking van Besluit 2005/387/JBZ van de Raad (PB L 305 van 21.11.2017, blz. 12).

<sup>17</sup> Zie bijvoorbeeld "Evaluating drug policy: a seven-step guide to support the commissioning and managing of evaluations", [www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/4680/td0417390enn1.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/4680/td0417390enn1.pdf), en de bijbehorende website ([www.emcdda.europa.eu/publications/topic-overviews/policy-evaluation](http://www.emcdda.europa.eu/publications/topic-overviews/policy-evaluation)); of "Trendspotter manual: a handbook for the rapid assessment of emerging drug-related trends", <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10233/2018-trendspotter-manual.pdf>

De activiteiten van het agentschap op internationaal niveau zijn verenigbaar met de EU-prioriteiten op het gebied van extern optreden. Het agentschap brengt de ervaring van de EU inzake op feiten gebaseerde beleidsvorming op het gebied van het volgen van drugs naar derde landen en draagt zo bij tot een beter algemeen inzicht in de drugsproblematiek, wat zich op zijn beurt vertaalt in een vollediger beeld van de situatie in de EU. De internationale belanghebbenden en het personeel van het agentschap zijn het er in het algemeen over eens dat er op internationaal niveau meer kan worden gedaan, namelijk dat er ook met andere derde landen kan worden gewerkt en dat er beter kan worden samengewerkt met internationale organisaties. Dit moet echter aansluiten bij de opdracht van het agentschap en dus betrekking hebben op een beter inzicht in de drugsproblematiek. De geraadpleegde belanghebbenden hebben opgemerkt op dat er sprake is van overlappingen, zoals doublures in de gegevensverzameling met het Bureau van de Verenigde Naties voor drugs- en misdadbesteding, die moeten worden aangepakt.

Hoewel de veranderingen in de structuur van het agentschap als gevolg van de uitvoering van de "EWDD-strategie 2025" en de interne reorganisatie relatief recent zijn en er meer tijd nodig is voordat de effecten daarvan zichtbaar zijn, lijken zij in eerste instantie een positieve invloed te hebben gehad op de doeltreffendheid van het agentschap. De interne reorganisatie heeft de uitvoering van de in de oprichtingsverordening genoemde taken en de verwezenlijking van de doelstellingen ervan verder ondersteund. Zo heeft de herstructurering van de wetenschappelijke middelen in overeenstemming met de twee pijlers van de "EWDD-strategie 2025" het agentschap geholpen om deugdelijker gegevens te verstrekken, zich aan te passen aan nieuwe wetenschappelijke en milieuontwikkelingen, en te reageren op uitdagingen en contextuele verschuivingen op het gebied van drugs.

Externe factoren die van invloed zijn geweest op de doeltreffendheid van het agentschap zijn onder meer het veranderende landschap van het drugsgebruik, de opkomst van nieuwe markten en nieuwe veiligheidsuitdagingen in verband met drugs en de ontwikkeling van nationale beleidsmaatregelen. Het agentschap heeft proactief gereageerd op de hierboven uiteengezette factoren.

De algemene conclusie van de evaluatie is dat de talrijke instrumenten en mechanismen (zowel intern als extern) voor het toezicht op en de beoordeling van de output en de resultaten van het agentschap goed lijken te werken en toereikend zijn om de verantwoordingsplicht en een passende evaluatie van de algemene prestaties van het agentschap te waarborgen. In het evaluatieverslag wordt echter wel benadrukt dat door het gebruik van verschillende kernprestatie-indicatoren (KPI's) tijdens de evaluatieperiode en het ontbreken van een activiteitsgestuurde begroting, het toezicht op de prestaties alleen op basis van hoofdindicatoren kon worden uitgevoerd. Om op dit punt voor verbetering te zorgen zijn er verdere inspanningen nodig voor de stroomlijning van de indicatoren en de invoering van een activiteitsgestuurde begroting.

### **C. Efficiëntie**

Aan de hand van het efficiëntie criterium is beoordeeld in hoeverre het agentschap tegen redelijke kosten (in termen van financiële en personele middelen en administratieve regelingen) zijn activiteiten heeft uitgevoerd, zijn doelstellingen heeft bereikt en resultaten heeft geboekt.

Binnen de beperkingen van de beschikbare gegevens kon uit de evaluatie redelijkerwijs worden geconcludeerd dat het agentschap de beschikbare personele en financiële middelen

efficiënt heeft gebruikt om de in zijn driejarige strategieën en werkprogramma's uiteengezette output, uitkomsten en impact te leveren. Door veranderingen in zijn organisatie- en bestuursstructuur door te voeren en de beschikbare (personele en financiële) middelen te herschikken, heeft het agentschap zijn output verhoogd en nieuwe soorten producten en diensten geïntroduceerd zonder extra financiering te ontvangen.

De begroting vertoonde tijdens de evaluatieperiode een relatief rechte lijn, met slechts enkele kleine schommelingen. Ten opzichte van 2012 is de begroting met minder dan 1 % gestegen. Personeelskosten maken het grootste deel van de begroting uit (60 % in 2017). Deze kosten omvatten zowel uitvoerende als administratieve/ondersteunende functies. Tijdens de evaluatieperiode is het aandeel van het uitvoerend personeel geleidelijk toegenomen, van 68 % in 2012 tot 71 % in 2017.

De werkzaamheden van het agentschap bieden onder meer de volgende voordelen: een duidelijk en grondig perspectief op de drugsituatie in de EU; een geïnformeerd debat over drugsbeleid en drugsstrategieën; de doeltreffende facilitering van een nuttig netwerk van professionals op het gebied van drugs en drugsverslaving (Reitox), met inbegrip van de doeltreffende uitwisseling van informatie en beste praktijken; een proactieve benadering van nieuwe stoffen en opkomende trends; en de bevordering van wetenschappelijke excellentie. Deze voordelen zijn moeilijk te kwantificeren, maar in het algemeen wordt de output van het agentschap door alle belanghebbenden op EU-, nationaal en internationaal niveau zeer gewaardeerd.

Het agentschap biedt waar voor zijn geld, aangezien de kosten van de productie en het beheer van zijn output en activiteiten zich gunstig verhouden tot de kosten die zijn gemeten voor andere EU-agentschappen die qua omvang en reikwijdte vergelijkbaar zijn, zoals blijkt uit de vergelijkende casestudy<sup>18</sup>. De voordelen op Europees niveau zouden niet door één enkele nationale entiteit kunnen worden gerealiseerd, met name de ontwikkeling van standaardindicatoren die door alle leden van het Reitox-netwerk worden toegepast, het testen van drugsgerelateerde beleidlijnen en maatregelen, het systeem voor vroegtijdige waarschuwing voor nieuwe bedreigingen en de uitwisseling van beste praktijken.

De verwezenlijking van de kernprestatie-indicatoren en het hoge percentage van de begrotingsuitvoering tonen aan dat het gedecentraliseerde beheersmodel dat aan het begin van de evaluatieperiode is ingevoerd, de verwachte resultaten heeft opgeleverd. Zij geven aan dat het huidige bestuur, de organisatiestructuur, de beheerssystemen en de werkmethoden geschikt zijn voor de activiteiten van het agentschap. Er is enige ruimte voor vereenvoudiging van de administratieve structuur en de werkmethoden van het agentschap, zoals de beoordeling en modernisering van de ICT-instrumenten, en een betere interne planning door de goedkeuring van activiteitsgestuurde begrotingen.

Het agentschap heeft zijn onlinebereik verbeterd en de belanghebbenden ervaren het bereik en de communicatie als zeer efficiënt; zij hebben op dit punt dan ook hun tevredenheid kenbaar gemaakt. Er is ruimte voor verdere verbetering waar het gaat om het bereiken van nationale belanghebbenden, in de eerste plaats beleidsmakers en mensen in het veld.

---

<sup>18</sup> In de vergelijkende casestudy werd het agentschap aan de hand van diverse criteria vergeleken met het Bureau voor de grondrechten (FRA); bijlage 4 bij het eindverslag van de externe evaluatie. Daarnaast werd in de casestudy ook de begroting van het agentschap vergeleken met die van het Bureau voor de grondrechten, het Europees Agentschap voor de veiligheid en de gezondheid op het werk (EU-OSHA) en het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO); zie deel VI.C. van het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie.



## D. Coherentie

Aan de hand van het coherentie criterium is onderzocht in hoeverre de activiteiten en doelstellingen van het agentschap de belangrijkste EU-beleidsontwikkelingen ondersteunden en de acties van andere EU-agentschappen en lidstaten aanvulden, waarbij de aandacht ook uitging naar de samenhang met het regelgevingskader. Voorts is nagegaan in hoeverre er sprake is van overeenstemming met de gemeenschappelijke aanpak voor gedecentraliseerde agentschappen<sup>19</sup> en is onderzocht in hoeverre de driejarige strategieën en werkprogramma's van het agentschap<sup>20</sup> zijn afgestemd op de doelstellingen van de oprichtingsverordening, de EU-drugsstrategie (2013-2020)<sup>21</sup> en haar actieplannen<sup>22</sup>, en de Europese veiligheidsagenda<sup>23</sup>.

Uit het bureauonderzoek van de externe evaluatie is gebleken dat er een hoge mate van coherentie bestaat tussen het regelgevingskader en de doelstellingen en activiteiten die in de driejarige strategieën en werkprogramma's zijn uiteengezet. Alle doelstellingen van de twee strategiedocumenten sluiten aan bij en zijn terug te voeren op de oprichtingsverordening. De activiteiten van het agentschap hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de bredere EU-prioriteiten op het gebied van drugsbeleid door zowel aandacht te besteden aan de vraag naar als – zij het in mindere mate – het aanbod van drugs en door technische ondersteuning en expertise aan de EU-instellingen te verlenen. Hoewel in bijlage I bij de oprichtingsverordening wordt gesteld dat gegevens over opkomende trends met betrekking tot polydruggebruik moeten worden gevolgd, wordt dit niet vermeld in de doelstellingen die in de strategiedocumenten zijn uiteengezet en blijft deze kwestie onderbelicht.

De doelstellingen en activiteiten van het agentschap die in de driejarige strategieën zijn opgenomen, bleken ook coherent te zijn met de EU-drugsstrategie en de actieplannen in het kader daarvan. De coherentie met de Europese veiligheidsagenda blijkt onder meer uit de uitgebreide gezamenlijke werkzaamheden met het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol), waarmee het agentschap diverse publicaties heeft opgesteld, zoals de rapporten over de drugsmarkten in de EU<sup>24</sup> en het meest recente rapport over "Drugs en het darknet"<sup>25</sup>.

Hoewel het Agentschap in vergelijking met de vorige evaluatieperiode vooruitgang heeft geboekt waar het gaat om de aandacht voor problemen aan de aanbodzijde, is er op dit gebied nog ruimte voor verdere verbetering. Het agentschap heeft indicatoren voor de aanbodzijde ontwikkeld en nauw samengewerkt met Europol op het gebied van de drugsaanbodproblematiek. De verzameling van gegevens op dit vlak moet echter verder worden verbeterd<sup>26</sup>. Daartoe zouden meer gegevens moeten worden aangeleverd door de nationale knooppunten, de belangrijkste gegevensverstrekkers voor het agentschap.

---

<sup>19</sup> Voor meer informatie over de "gemeenschappelijke aanpak", zie [https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/joint\\_statement\\_and\\_common\\_approach\\_2012\\_en.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/joint_statement_and_common_approach_2012_en.pdf)

<sup>20</sup> 2013-2015: [http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/676/wp2013-15\\_393821.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/676/wp2013-15_393821.pdf); en 2016-2018: [http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/2095/TDAX16001ENN\\_.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/2095/TDAX16001ENN_.pdf)

<sup>21</sup> PB C 402 van 29.12.2012, blz. 1.

<sup>22</sup> EU-drugsactieplan 2013-2016, PB C 351 van 30.11.2013, blz. 1; EU-drugsactieplan 2017-2020, PB C 215 van 5.7.2017, blz. 21.

<sup>23</sup> COM(2015) 185 final.

<sup>24</sup> 2016: <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10225/2018-cocaine-trendspotter-rapid-communication.pdf>; 2013: [http://www.emcdda.europa.eu/publications/joint-publications/drug-markets\\_en](http://www.emcdda.europa.eu/publications/joint-publications/drug-markets_en)

<sup>25</sup> <http://www.emcdda.europa.eu/darknet>

<sup>26</sup> Zie voor de stand van zaken de gezamenlijke publicatie van het EWDD en Europol "Improved drug supply indicators for Europe: progress report",

Het agentschap sluit in zijn activiteiten goed aan bij de gemeenschappelijke aanpak voor gedecentraliseerde agentschappen. De bestaande instrumenten en mechanismen werken goed en zijn toereikend om de verantwoordingsplicht en een passende beoordeling van de algemene prestaties te waarborgen. Het toezicht op de uitvoering van de driejarige strategieën en werkprogramma's en het beheersplan vindt plaats door middel van een reeks toezichtprocedures. De ontwikkeling van duidelijke kernprestatie-indicatoren is positief; deze zijn tijdens de evaluatieperiode echter veranderd en daarom waren vergelijkingen in de tijd en met de vorige evaluatie ten dele niet mogelijk. Bovendien heeft het agentschap nog niet alle acties in het kader van de gemeenschappelijke aanpak uitgevoerd, met name die met betrekking tot activiteitsgestuurd management en activiteitsgestuurd begroten. Andere ontbrekende elementen die in de weg staan aan de volledige overeenstemming met de gemeenschappelijke aanpak zijn in de externe evaluatie vastgesteld en worden in het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie toegelicht.

Het bewerkstelligen van coherentie met andere EU-agentschappen, waaronder Europol, het Europees Geneesmiddelenbureau (EMA), het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding (ECDC) en het Agentschap van de Europese Unie voor justitiële samenwerking in strafzaken (Eurojust), werd vergemakkelijkt door het feit dat deze agentschappen elkaars werkprogramma's onderling evalueren. Bovendien vormen de doelstellingen en activiteiten van het agentschap, waaronder die welke zijn uiteengezet in de "EWDD-strategie 2025", een aanvulling op die van de Europese Commissie en andere Europese agentschappen.

Er bestaan synergieën met de Europese Commissie op het gebied van drugsprecursoren, met Europol en het Europees Geneesmiddelenbureau op het gebied van nieuwe psychoactieve stoffen, met het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding door middel van gezamenlijke publicaties en missies in de context van besmettelijke ziekten die door drugsgebruik worden overgedragen, en met het Uitvoerend Agentschap voor consumenten, gezondheid, landbouw en voeding bij de ontwikkeling van beste praktijken op het gebied van volksgezondheid. Synergieën waarvan het potentieel nog onvoldoende is benut, zijn onder meer de relatie met het directoraat-generaal Gezondheid en Voedselveiligheid van de Europese Commissie (DG SANTE).

In het algemeen zijn er weinig overlappingsen met andere agentschappen, omdat het agentschap een unieke positie inneemt met betrekking tot de drugssituatie in de EU. Als zodanig zijn er weinig doublures, maar liggen er ruime mogelijkheden voor synergieën. De belanghebbenden achtten het niet wenselijk dat het agentschap met een ander agentschap zou opgaan in één nieuw agentschap<sup>27</sup>.

Wat de coherentie met de drugsgerelateerde beleidsdoelstellingen van de lidstaten betreft, heeft een minderheid van de respondenten gesuggereerd dat de activiteiten van het agentschap enigszins incoherent waren. Dit werd toegeschreven aan het feit dat verschillende lidstaten een overkoepelende verslavingsaanpak hanteren bij het vaststellen van de doelstellingen voor hun drugsbeleid, terwijl het mandaat van het agentschap geen betrekking heeft op legale stoffen en verslavend gedrag. Daarom kan het agentschap de lidstaten ter ondersteuning van hun beleid geen gegevens verstrekken over andere verslavingen.

---

[www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10178/Improved%20drug%20supply%20indicators%20for%20Europe\\_Joint%20publication.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10178/Improved%20drug%20supply%20indicators%20for%20Europe_Joint%20publication.pdf)

<sup>27</sup> 54 % van alle geïnterviewde belanghebbenden gaf deze mening te kennen. Bovendien hebben bijna alle deelnemers aan de openbare raadpleging een duidelijk antwoord gegeven voor wat betreft de mogelijke sluiting van het agentschap, of het samengaan met een ander orgaan.

Op het gebied van veiligheidsgerelateerde kwesties in de context van de EU-drugsmarkt voert het agentschap gezamenlijke activiteiten uit met, en heeft het synergieën tot stand gebracht met, Europol, het Agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving (Cepol) en Eurojust. De waarnemings- en wetenschappelijke expertise van het agentschap heeft de activiteiten van Europol ondersteund, doordat het een EU-brede context heeft verschaft voor veiligheidskwesties inzake drugs. Het agentschap zou meer steun kunnen verlenen op het gebied van veiligheidskwesties door indicatoren voor de aanbodzijde en bijbehorende datasets te ontwikkelen.

Het "Internationaal samenwerkingskader 2018-2025 van het EWDD"<sup>28</sup> brengt de activiteiten van het agentschap op dit gebied in overeenstemming met de "EWDD-strategie 2025". Het agentschap zou echter meer kunnen doen om een beter inzicht te krijgen in hoe mondiale drugskwesties en beleidsontwikkelingen van invloed zijn op de drugssituatie in de EU.

Uit de evaluatie is gebleken dat er aanzienlijke overlappingsen bestaan wat betreft de jaarlijkse rapportageverplichtingen van de lidstaten aan het agentschap en het Bureau van de Verenigde Naties voor drugs- en misdaadbestrijding. In dat verband is voorgesteld dat het agentschap en dat bureau samen gaan werken aan mogelijke oplossingen om de rapportageprocessen van de lidstaten te optimaliseren en te stroomlijnen en daarmee de kwaliteit van de ingediende gegevens te verbeteren.

#### **E. EU-meerwaarde**

Aan de hand van het criterium inzake EU-meerwaarde zijn de voordelen van het agentschap vergeleken met hetgeen alleen op nationaal niveau had kunnen worden bereikt, onderzocht. Meer in het bijzonder werd beoordeeld in hoeverre het agentschap in staat is het door de lidstaten volgen van drugsgelateerde problemen en hun respons daarop te verbeteren en in hoeverre het een waardevolle bron van informatie was voor zijn belangrijkste "klanten". In het kader van dit criterium is ook de duurzaamheid van de activiteiten van het agentschap onderzocht en is beoordeeld of er, in een scenario waarin het agentschap wordt ontbonden, levensvatbare alternatieven zouden zijn om zijn taken uit te voeren.

Het agentschap heeft een uitstekende reputatie als bron van uitgebreide, wetenschappelijke en betrouwbare informatie over drugs. Het wordt beschouwd als de belangrijkste bron van gegevens op EU-niveau en wordt gebruikt door nationale, EU- en internationale belanghebbenden, met name beleidsvormers, onderzoekers en mensen in het veld.

Het agentschap heeft in belangrijke mate bijgedragen aan het beleidsdebat op zowel EU- als (in mindere mate) nationaal niveau. Op EU-niveau werden de verstrekking van wetenschappelijke en tijdige informatie en de betrokkenheid bij het ontwerp en de uitvoering van en het toezicht op drugsgelateerd beleid van cruciaal belang geacht om ervoor te zorgen dat het politieke debat en het drugsbeleid op feiten zijn gebaseerd. Op nationaal niveau werden de uitwisseling van beste praktijken en de productie van empirisch onderbouwde informatie over actuele thema's bijzonder relevant geacht door de nationale autoriteiten. Het lijkt er echter op dat het agentschap in sommige lidstaten niet de belangrijkste bron van drugsgelateerde informatie is, zodat de conclusie gewettigd lijkt dat het agentschap zijn betrokkenheid op nationaal niveau zou kunnen verbeteren en dat het de mensen in het veld proactiever zou kunnen betrekken bij zijn activiteiten.

---

28

<http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/9886/International%20Cooperation%20Frame%20work.pdf>

Uit de evaluatie is gebleken dat de grootste meerwaarde van het agentschap ligt in het opzetten van een systeem voor het verzamelen van drugsgerelateerde gegevens, waarbij de rapporterende landen worden verplicht de drugssituatie stelselmatig te volgen aan de hand van een gemeenschappelijke methode en gemeenschappelijke indicatoren voor de vraag naar en het aanbod van drugs. Dit garandeert een hoge mate van uniformiteit in de kwaliteit en vergelijkbaarheid van de verzamelde gegevens, waardoor het agentschap de informatie kan analyseren en een volledig overzicht van de drugssituatie in de EU kan opstellen. Het overzicht op EU-niveau wordt zeer gewaardeerd door de nationale autoriteiten. Zij vertrouwen daar namelijk op om empirisch onderbouwde beleidsmaatregelen uit te werken, toe te zien op de doeltreffendheid van hun drugsgerelateerde beleidsmaatregelen en interventies, en trends in kaart te brengen die zich elders in Europa voordoen, teneinde hun vermogen om de drugsproblematiek te volgen en daarop te reageren, te verbeteren. Andere vormen van steun, zoals de uitwisseling van beste praktijken, de verstrekte methodologische richtsnoeren en de betrokkenheid van het agentschap bij het EU-systeem voor vroegtijdige waarschuwing inzake nieuwe psychoactieve stoffen, worden beschouwd als een meerwaarde ten opzichte van wat de lidstaten afzonderlijk kunnen doen.

Bij de evaluatie is onderzocht in hoeverre de aan het agentschap toegewezen activiteiten minder doeltreffend zouden zijn indien zij door andere instellingen op EU- of nationaal niveau zouden worden verricht. Deze optie wordt dus als de meest doeltreffende beschouwd, omdat alternatieven (bv. de Commissie, de lidstaten of internationale organisaties) een stap terug zou betekenen voor wat betreft de kwaliteit van zijn analyses, de continuïteit van zijn activiteiten en het gemeenschappelijke inzicht in de drugsproblematiek, dat de EU in staat stelt met één stem te spreken op internationale fora.

De ontbinding van het agentschap zou een negatief effect hebben op alle relevante belanghebbenden, met name beleidsvormers, die objectieve informatie nodig hebben om hun empirisch onderbouwd beleid vast te stellen. Het niet-bestaan van het agentschap zou betekenen dat het overzicht van de drugssituatie op EU-niveau verloren gaat, aangezien de door de lidstaten verzamelde gegevens versnipperd en in veel gevallen onbestaand zouden zijn, hetgeen grote gevolgen zou hebben op nationaal, EU- en internationaal niveau.

### **III. CONCLUSIES**

Uit de evaluatie, die is ondersteund door een externe studie, blijkt dat het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EWDD) goed functioneert. De evaluatie is positief met betrekking tot alle vijf de evaluatiecriteria, maar er zijn verdere verbeteringen mogelijk op verschillende gebieden, die hieronder zijn uiteengezet en nader worden toegelicht in het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie.

De algemene conclusie van de evaluatie is dat het agentschap binnen Europa en internationaal wordt erkend als een excellentiecentrum. De geproduceerde informatie wordt als feitelijk, objectief, betrouwbaar en deugdelijk beschouwd. De activiteiten van het agentschap zijn relevant op EU-niveau en in verschillende mate ook op nationaal niveau. De werkzaamheden van het agentschap sluiten aan bij de doelstellingen van het EU-drugsbeleid en de werkzaamheden van de EU-instellingen, andere EU-agentschappen en internationale organisaties. De EU-meerwaarde van het werk van het agentschap is groot. Binnen de beperkingen van de beschikbare gegevens is in de evaluatie geconcludeerd dat het agentschap

de beschikbare personele en financiële middelen doeltreffend heeft gebruikt, maar dat er ruimte is voor vereenvoudiging.

Er is ruimte voor verbetering met betrekking tot technologische ontwikkelingen (met name in verband met IT-tools), de beschikbaarheid van meer toekomstgerichte producten, de relatie met de wetenschappelijke wereld en de mensen in het veld, en de bewustwording van het grote publiek. De verstrekking van gegevens kan worden verbeterd wat betreft de vergelijkbaarheid en de relevante datasets (met name over kwesties in verband met het drugsaanbod, zodat het agentschap beter in staat is aanbodkwesties binnen het drugsbeleid nauwlettender te volgen). Er bestaan overlappingen met de rapportage van gegevens aan het VN-Bureau voor drugs- en misdaadbestrijding. Polydruggebruik en de ondersteuning van de lidstaten bij de evaluatie van hun nationaal drugsbeleid zijn gebieden waarop de bijdrage van het agentschap meerwaarde zou bieden. De samenwerking met derde landen en internationale organisaties kan verder worden versterkt, maar dient dan wel aan te sluiten bij de opdracht van het agentschap. De evaluatie heeft geen duidelijkheid verschaft over een mogelijke toekomstige uitbreiding van het werkterrein van het agentschap tot andere legale en illegale stoffen en verslavend gedrag.