



Bryssel den 14.5.2019
COM(2019) 228 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

**Utvärdering av Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk
(ECNN) 2018**

{SWD(2019) 174 final}

I. BAKGRUND

Missbruket av narkotika medför mycket höga kostnader för både människor och samhället. Narkotika och narkotikamissbruk påverkar många människors, särskilt ungdomars, hälsa och välbefinnande, ger upphov till säkerhetsproblem och leder till en för tidig död. Narkotikamissbruket medför därför kostnader för folkhälsan (i form av narkotikaförebyggande åtgärder, hälso- och sjukvård och behandling), den allmänna säkerheten, miljön och arbetsproduktiviteten. Marknaden för olaglig narkotika är den mest dynamiska kriminella marknaden i EU och kan snabbt anpassa sig efter de åtgärder som vidtas för att kontrollera handeln med narkotika.

Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk (ECNN, nedan kallad *byrån*) inrättades 1993 som ett av EU:s decentraliserade organ¹. Dess mål enligt artikel 1 i förordning (EG) nr 1920/2006 (nedan kallad *inrättandeförordningen*)² är att förse EU och dess medlemsstater med saklig, objektiv, tillförlitlig och jämförbar information på europeisk nivå om narkotika och narkotikamissbruk och konsekvenser av detta. Byråns huvuduppgifter består av att samla in och analysera befintliga data, förbättra metoderna för jämförelse av data, förmedla data och samarbeta med europeiska och internationella organ och organisationer samt med tredjeländer. Byrån fungerar som expertcentrum för information om narkotikaproblemet, inte bara i Europa utan även internationellt.

Enligt artikel 23 i inrättandeförordningen ska det göras ”en extern utvärdering av centrumets verksamhet samtidigt med att centrumets treåriga arbetsprogram avslutas”. Utvärderingen ska även omfatta Reitox-systemet (Europeiska nätverket för information om narkotika och narkotikamissbruk)³. Den förra utvärderingen genomfördes 2011/2012⁴. I slutet av 2017 tog kommissionen därför initiativ till en utvärdering som genomfördes under 2018. Utvärderingen genomfördes av ett konsortium under ledning av *ICF Consulting Ltd.* i samarbete med *Centre for the Study of Democracy (CSD)* och *Optimity Advisors* och pågick mellan mars och november 2018. Slutrapporten från utvärderingen kommer att offentliggöras på internet.

Denna rapport kommer att läggas fram för Europaparlamentet och rådet samt för byråns styrelse. I det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer denna rapport från kommissionen presenteras en detaljerad analys av resultatet av den externa utvärderingen.

II. RESULTATET AV UTVÄRDERINGEN

Utvärderingen omfattade följande:

¹ Rådets förordning (EEG) nr 302/93 av den 8 februari 1993 om upprättande av ett europeiskt centrum för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk, EGT L 36, 12.2.1993, s. 1.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1920/2006 av den 12 december 2006 om Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk, EUT L 376, 27.12.2006, s. 1, senast ändrad genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2101 av den 15 november 2017 om ändring av förordning (EG) nr 1920/2006 vad gäller informationsutbyte, och ett system för tidig varning och riskbedömningsförfarande, avseende nya psykoaktiva substanser, EUT L 305, 21.11.2017, s. 1.

³ Se artikel 5 i inrättandeförordningen.

⁴ 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

- *Materiell omfattning:* Utvärderingen omfattade de två pelarna i byråns arbete, dvs. folkhälsa och säkerhet. Utvärderarna tittade på byråns styrning och administration, organisationsstruktur, verksamhet, finansiering och resurser, samt informationshantering. Dessutom tittade de på Reitox arbete och samarbetet med andra berörda EU-byråer (till exempel rådets (rättsliga och inrikes frågor) byråer⁵, Europeiska läkemedelsmyndigheten (EMA) och Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar) och internationella organisationer (till exempel Världshälsoorganisationen (WHO), FN:s organ mot brott och narkotika (UNODC) m.fl.) och partnerskap med tredjeländer. De tittade även på kommunikation och spridning av forskning.
- *Geografisk omfattning:* Utvärderingen omfattade de länder som rapporterar data till byrån, dvs. EU:s medlemsstater, Norge och Turkiet, samt tredjeländer som byrån har närmare förbindelser med på grund av överenskommelser eller avtal om samarbete eller liknande.
- *Tidsmässig omfattning:* Utvärderingen omfattade den verksamhet som bedrevs från och med den 1 januari 2013 till och med den 30 juni 2018⁶ samtidigt med att två på varandra följande av byråns treåriga strategier och arbetsprogram avslutades.

I sin bedömning av byrån utgick utvärderarna från resultatet av den föregående utvärderingen och följande fem standardkriterier: ändamålsenlighet, effektivitet, samstämmighet, relevans och europeiskt mervärde. Utvärderingsfrågorna om lärdomar hänförde sig till dessa fem kriterier. Slutsatserna av utvärderingen sammanfattas nedan utifrån dessa fem kriterier och beskrivs utförligare i det åtföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

Leverantören noterade ett antal begränsningar vid utförandet av den externa utvärderingen som påverkar denna rapport. Den största begränsningen var att det på de flesta områden saknades utgångsvärden, vilket gjorde det svårt att analysera de framsteg som gjorts. Andra problem som kan ha gjort resultaten mindre tillförlitliga är bland annat den korta utvärderingstiden, den låga svarsfrekvensen på vissa frågor respektive från vissa intressentgrupper, de mottagna uppgifternas kvalitet, användningen av olika nyckelutförandeindikatorer under utvärderingsperioden samt avsaknaden av en verksamhetsbaserad budget⁷.

A. Relevans

Relevanskriteriet användes för att granska huruvida byråns resultat stämde överens med de många berörda parternas behov. Det användes för att bedöma byråns förmåga att anpassa sig efter vetenskapliga, ekonomiska, politiska, sociala och tekniska förändringar. Avslutningsvis

⁵ Till rådets (rättsliga och inrikes frågor) byråer hör, utöver ECNN, följande: Cefol (Europeiska unionens byrå för utbildning av tjänstemän inom brottsbekämpning), Easo (Europeiska stödkontoret för asylfrågor), EIGE (Europeiska jämställdhetsinstitutet), eu-Lisa (Europeiska unionens byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa), Eurojust (Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete), Europol (Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning), FRA (Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter) och Frontex (Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån).

⁶ Leverantörens sista arbetsdag fastställdes till den 30 juni 2018, dvs. den dag då byråns allmänna rapport över verksamheten 2017 lämnades in, http://www.emcdda.europa.eu/publications/gra/2017_en

⁷ För mer information se avsnitt V.B. och bilaga II.2 i det åtföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

användes relevanskriteriet för att undersöka hur berörda parter såg på en eventuell utökad kontroll och för att identifiera bästa praxis i fråga om olagliga och lagliga ämnen, samt missbruksbeteenden som inte avser sådana ämnen.

Byrån tillhandahöll relevant och aktuell information och verksamheten bidrog därmed till att tillgodose de många berörda parternas behov. Som alla de olika formerna av samråd visar tillgodosåg byrån till stor del beslutsfattarnas behov, särskilt på EU-nivå och i mindre utsträckning på nationell nivå. Byrån skulle dock kunna samarbeta mer med forskarsamhället och bli mer synlig för yrkesverksamma och allmänheten.

Byrån anpassade sig väl till olika förändringar under utvärderingsperioden. Tillgång och efterfrågan på narkotika är en dynamisk företeelse som ständigt förändras. Byrån hanterade detta genom att lägga större fokus på nya hot och trender, utveckla nya metoder och använda öppna informationskällor, t.ex. avloppsvattenanalys⁸ eller trendstudier⁹. Med sina publikationer vänder sig byrån till olika läsargrupper genom att anpassa publikationerna till olika målgrupper. På det hela taget visade intervjuerna att det finns ett behov av mer framåtblickande produkter, där man identifierar framtida trender och risker i syfte att förbättra EU:s beredskap och insatser för att hantera det ständigt föränderliga droglandskapet och kommunicera mer direkt med nationella aktörer.

Byrån genomförde en intern omorganisation för att bättre anpassa sig till politiska och strategiska mål inom narkotikapolitiken och tog itu med ekonomiska begränsningar genom att prioritera sin verksamhet och omfördela sina resurser.

Vid utvärderingen tog man även upp frågan om huruvida man i framtiden skulle utöka byråns ansvarsområde. Utvärderingen gav dock inget entydigt svar på den frågan. De flesta av medlemsstaternas företrädare och byråns personal ställde sig positiva till att utöka verksamheten till andra lagliga och olagliga ämnen, t.ex. alkohol, tobak eller receptbelagda läkemedel, och – i mindre utsträckning – missbruksbeteenden, t.ex. spelmissbruk, medan berörda parter på EU-nivå och internationella organisationer hade mer delade meningar.

B. Ändamålsenlighet

Ändamålsenlighetskriteriet användes för att ta reda på hur väl byrån har lyckats nå och närma sig sina mål och de prioriteringar som fastställs i inrättandeförordningen. Det användes för att undersöka i vilken utsträckning de strukturförändringar som skett till följd av genomförandet av ECNN:s strategi fram till 2025¹⁰ och den senaste interna omorganisationen har påverkat byråns ändamålsenlighet. Andra aspekter som granskades inom ramen för detta kriterium var Reitox-nätverkets¹¹ ändamålsenlighet, användningen av interna övervakningsverktyg, externa faktorer som påverkar byråns genomslagskraft och dess internationella verksamhet, dvs. samarbetet med tredjeländer och internationella organisationer.

⁸ http://www.emcdda.europa.eu/topics/pods/waste-water-analysis_en

⁹ *Trendspotter manual*: www.emcdda.europa.eu/publications/manuals/trendspotter-manual_en. Den senaste trendstudien handlade om de senaste trenderna på kokainmarknaden: <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10225/2018-cocaine-trendspotter-rapid-communication.pdf>

¹⁰ http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/4273/2017.1998 EMCDDA STRATEGY 2025_web-1.pdf.

¹¹ Reitox-nätverket består av utsedda nationella institutioner eller byråer som ansvarar för datainsamling och rapportering om narkotika och narkotikamissbruk (nationella kontaktpunkter eller nationella narkotikaobservatorier).

Utvärderingen visade, baserat på helhetsintrycket av samråden med berörda parter, att byrån är väl känd och högt ansedd av berörda parter som ett expertcentrum för information om narkotikafenomenet, inte bara i Europa utan även internationellt. Den information som byrån tar fram anses vara saklig, objektiv, tillförlitlig och gedigen, vilket framgår av den riktade undersökning som vände sig till det civila samhället och forskarsamhället och av det offentliga samrådet. Samma källor visade att till det som framförallt behöver förbättras och stärkas hör att göra informationen mer jämförbar, öka användningen av visuella hjälpmedel och förbättra översättningens kvalitet.

Utvärderingen visade att de flesta av de mål som anges i byråns treåriga strategier och arbetsprogram har uppnåtts.

Byrån hade gjort bra ifrån sig när det gäller att följa upp narkotikaproblemet. Genom att tillhandahålla data om efterfrågan och – i mindre utsträckning – tillgång, bidrog byrån till att informera berörda myndigheter och yrkesutövare och gav dem bättre förutsättningar att hantera narkotikatrender. Byrån inrättade mekanismer för att regelbundet och fortlöpande följa upp utvecklingen på narkotikaområdet i syfte att identifiera nya hot. Utöver uppföljningsarbetet offentliggör byrån regelbundet aktuell information om förändringar i tillgång och efterfrågan på narkotika, särskilt i *Europeisk narkotikarapport*, men även i sina många andra publikationer. Vid utvärderingen konstaterades dock även att det till stor del saknas insatser för att bekämpa blandmissbruk. Här konstaterade de externa utredarna att termen *blandmissbruk* inte nämns en enda gång i byråns treåriga strategier och arbetsprogram.

På samma sätt gav berörda parter, i det här fallet särskilt de organisationer i det civila samhället som deltog i det offentliga samrådet, besvarade undersökningen och deltog i de riktade intervjuerna, byrån positiva omdömen för sitt arbete med att övervaka de åtgärder som vidtas för att hantera narkotikarelaterade problem. Portalen för bästa praxis (*Best Practice Portal*)¹² är central för utbytet av bästa praxis inom förebyggande, behandling, skademinskning och återanpassning i samhället.

Genom att införa systemet för tidig varning, som är i drift dygnet runt, bidrog byrån till arbetet med att upptäcka nya psykoaktiva substanser, vilket gav medlemsstaterna bättre förutsättningar att hantera detta växande problem. De senaste åren har antalet nya psykoaktiva substanser som upptäckts för första gången i EU och därför anmälts till systemet för tidig varning minskat sedan rekordåret 2014¹³. I slutet av 2018 övervakades över 700 nya psykoaktiva substanser inom ramen för systemet för tidig varning. Av dessa fanns ungefär hälften att köpa på den europeiska marknaden under ett och samma år¹⁴. De upptäckta ämnena blir dock allt farligare och under 2017–2018 genomförde byrån därför fler riskbedömningar än någonsin tidigare under ett och samma år¹⁵. Den nya lagstiftningen om nya psykoaktiva substanser har gjort att byrån har fått en starkare roll i detta arbete¹⁶.

¹² http://www.emcdda.europa.eu/best-practice_en

¹³ Antalet anmälningar 2012 (utgångsår): 73, 2013: 81, 2014: 101, 2015: 98, 2016: 66, 2017: 53.

¹⁴ Källa: ECNN.

¹⁵ Elva riskbedömningar slutfördes under 2017 och 2018, och med anledning av dessa lade kommissionen fram förslag om att kontrollera substanserna. De substanser som ingick i riskbedömningarna var akrylfentanyl, furanylfentanyl, AB-CHMINACA, ADB-CHMINACA, 5F-MDMB-PINACA, CUMYL-4CN-BINACA, 4-fluoroisobutyrylfentanyl, tetrahydrofuranylfentanyl, karfentanil, metoxiacetylfentanyl och cyklopropylfentanyl.

¹⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2101 av den 15 november 2017 om ändring av förordning (EG) nr 1920/2006 vad gäller informationsutbyte, och ett system för tidig varning och riskbedömningsförfarande, avseende nya psykoaktiva substanser, EUT L 305, 21.11.2017, s. 1.

Avslutningsvis, när det gäller att ta fram verktyg och instrument för att stödja medlemsstaterna i sitt nationella narkotikapolitiska arbete, begärde och fick några medlemsstater specifikt stöd för att utforma eller övervaka nationella strategier och handlingsprogram på narkotikaområdet. Tyskland, Irland och Luxemburg mottog sådant stöd 2015 och har tagit fram verktyg och instrument för att utvärdera narkotikapolitiken och övervaka narkotikamarknaderna¹⁷.

Reitox-nätverket tillhandahöll på ett ändamålsenligt sätt de data och den information som behövdes för att nå målen i byråns treåriga strategier och arbetsprogram under utvärderingsperioden. Baserat på synpunkter från olika berörda parter, däribland ECNN:s personal, kom de externa utvärderarna också fram till att uppgifternas kvalitet och aktualitet varierade mellan olika nationella kontaktpunkter, även om framsteg har gjorts sedan den förra utvärderingen. Skillnaderna beror framförallt på de nationella kontaktpunkternas olika tillgång till mänskliga och ekonomiska resurser. Här finns det utrymme för ytterligare förbättringar, särskilt när det gäller att tillhandahålla mer jämförbara uppgifter.

Byråns verksamhet på internationell nivå bedrivs i enlighet med EU:s prioriteringar inom yttre åtgärder. Byrån delar med sig av erfarenheterna av EU:s evidensbaserade beslutsfattande inom narkotikakontroll till tredjeländer och hjälper därmed till att öka den globala förståelsen om narkotikafenomenet, vilket i sin tur bidrar till att skapa en mer fullständig bild av situationen i EU. Internationella aktörer och byråns personal var generellt överens om att det finns mer att göra på internationell nivå, till exempel att samarbeta med andra tredjeländer och förbättra samarbetet med internationella organisationer. Detta måste dock ske i enlighet med byråns uppdrag att öka förståelsen för narkotikafenomenet. De tillfrågade parterna noterade att det förekom överlappningar, till exempel den dubbla datainsamlingen till byrån och till FN:s organ mot brott och narkotika (UNODC), som bör åtgärdas.

Även om förändringarna i byråns struktur till följd av genomförandet av ECNN:s strategi fram till 2025 och den interna omorganisationen har skett relativt nyligen och det behövs mer tid innan effekterna av dessa visar sig tycks de ha haft en positiv inverkan på byråns ändamålsenlighet. Den interna omorganisationen har gjort det lättare att utföra de uppgifter som anges i inrättandeförordningen och att nå dess mål. Till exempel har omstruktureringen av vetenskapliga resurser i enlighet med de två pelarna i ECNN:s strategi fram till 2025 gjort det lättare för byrån att tillhandahålla mer tillförlitliga data, anpassa sig till de förändringar som sker på forsknings- och miljöområdet, och hantera de utmaningar som uppstår och de kontextuella förändringar som sker på narkotikaområdet.

Det finns också externa faktorer som har påverkat byråns ändamålsenlighet, bland annat förändrade konsumtionsmönster när det gäller narkotika, framväxten av nya marknader, nya säkerhetsproblem i samband med narkotika och förändringar i den nationella politiken. Byrån har arbetat proaktivt för att hantera ovannämnda faktorer.

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/2103 av den 15 november 2017 om ändring av rådets rambeslut 2004/757/RIF i syfte att inkludera nya psykoaktiva substanser i definitionen av narkotika och om upphävande av rådets beslut 2005/387/RIF, EUT L 305, 21.11.2017, s. 12.

¹⁷ Se till exempel sjustegsvägledningen *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, och den aktuella webbplatsen (www.emcdda.europa.eu/publications/topic-overviews/policy-evaluation). Se även trendhandboken *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>.

Den övergripande slutsatsen av utvärderingen är att de många verktyg och mekanismer (både interna och externa) som används för att följa upp och granska byråns arbete och resultat tycks fungera väl och vara lämpliga för att kunna utkräva ansvar och göra rätt bedömning av byråns samlade resultat. I rapporten betonar utvärderarna dock att resultatuppföljningen, på grund av att man använt olika nyckelutförandeindikatorer under utvärderingsperioden och inte tillämpat en verksamhetsbaserad budget, endast kunde ske utifrån huvudindikatorer. För att minska detta problem i framtiden bör ytterligare åtgärder vidtas för att strama upp indikatorerna och införa en verksamhetsbaserad budget.

C. Effektivitet

Effektivitetskriteriet användes för att bedöma i vilken utsträckning byrån bedrivit sin verksamhet, nått sina mål och åstadkommit resultat till en rimlig kostnad i form av ekonomiska och mänskliga resurser samt administrativa arrangemang.

Utvärderarna kunde, utifrån de uppgifter som de hade tillgång till, rimligen dra slutsatsen att byrån har använt tillgängliga mänskliga och ekonomiska resurser effektivt för att ge de resultat, utfall och effekter som anges i byråns treåriga strategier och arbetsprogram. Genom att genomföra förändringarna i sin organisations- och förvaltningsstruktur och omfördela tillgängliga (mänskliga och ekonomiska) resurser förbättrade byrån sitt resultat och införde nya typer av produkter och tjänster utan att ta emot någon ytterligare finansiering.

Budgeten var relativt oförändrad under utvärderingsperioden med endast några mindre variationer. Jämfört med 2012 ökade budgeten med mindre än 1 %. Större delen av budgeten (60 %) går till personalkostnader. Dessa kostnader omfattar både operativa och administrativa/stödande funktioner. Under utvärderingsperioden ökade andelen operativ personal successivt, från 68 % 2012 till 71 % 2017.

Byråns arbete har bland annat gett följande positiva resultat: Ett tydligt och grundligt perspektiv på narkotikasituationen i EU. En upplyst debatt om narkotikapolitik och narkotikastrategier. Ett ändamålsenligt utnyttjande av ett användbart nätverk av yrkesverksamma inom narkotika och narkotikamissbruk (Reitox), bland annat ett ändamålsenligt utbyte av information och bästa praxis. Ett proaktivt förhållningssätt till nya ämnen och trender. Främjande av vetenskaplig kvalitet. Dessa resultat är svåra att kvantifiera men generellt värderar alla berörda parter på såväl EU-nivå som nationell och internationell nivå byråns resultat högt.

Byrån ger bra valuta för pengarna eftersom den producerar och förvaltar sina resultat och verksamheter till en lägre kostnad än andra EU-organ av liknande storlek och med likvärdigt ansvarsområde, vilket framgår av den jämförande fallstudien¹⁸. Ett nationellt organ skulle inte på egen hand kunna åstadkomma de positiva resultat som vi ser på EU-nivå, särskilt inte ta fram standardindikatorer som tillämpas av alla medlemmar i Reitox-nätverket, testa politik och åtgärder på narkotikaområdet, inrätta systemet för tidig varning för nya hot eller utbyta bästa praxis.

¹⁸ I den jämförande fallstudien jämfördes byrån med Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA) utifrån flera kriterier. Bilaga 4 till den externa utvärderingens slutrapport. Dessutom jämfördes även byråns budgetar med budgetarna för byrån för grundläggande rättigheter, Europeiska arbetsmiljöbyrån (EU-Osha) och Europeiska stödkontoret för asylfrågor (Easo). Se avsnitt VI.C. i det åtföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

Framtagandet av nyckelutförandeindikatorer och det höga procentuella budgetgenomförandet visar att den decentraliserade förvaltningsmodell som antogs i början av utvärderingsperioden gav förväntat resultat. Det visar att dagens styrning, organisatoriska struktur, förvaltningssystem och arbetsmetoder är lämpliga för byråns verksamhet. Byråns administrativa struktur och arbetsmetoder skulle kunna förenklas i vissa avseenden, t.ex. genom att se över och modernisera informations- och kommunikationstekniska verktyg och förbättra den interna planeringen genom att anta verksamhetsbaserade budgetar.

Byrån har förbättrat sin uppsökande verksamhet online och berörda parter uppgav att de var nöjda med både den uppsökande verksamheten och kommunikationen och ansåg att den var riktigt effektiv. Ytterligare förbättringar skulle kunna göras för att nå ut till nationella aktörer, särskilt beslutsfattare och yrkesverksamma.

D. Samstämmighet

Samstämmighetskriteriet användes för att undersöka i vilken utsträckning byråns verksamhet och mål har bidragit till viktiga EU-politiska förändringar och kompletterat andra EU-byråers och medlemsstaternas arbete, inklusive varit förenliga med regelverket. Det användes också för att undersöka överensstämmelsen med de decentraliserade organens gemensamma ansats¹⁹ och huruvida byråns treåriga strategier och arbetsprogram²⁰ motsvarar målen i inrättandeförordningen, EU:s narkotikastrategi (2013–2020)²¹ och dess handlingsplaner²², samt den europeiska säkerhetsagendan²³.

De externa utvärderarna konstaterade vid sin skrivbordsundersökning att de mål och åtgärder som anges i de treåriga strategierna och arbetsprogrammen stämmer väl överens med regelverket. Alla de mål som anges i de två strategidokumenterna är förenliga med och kan härledas till inrättandeförordningen. Byråns verksamhet har i stor utsträckning bidragit till EU:s övriga prioriteringar på det narkotikapolitiska området, eftersom byrån har arbetat med både efterfrågan på och tillgången till narkotika, om än i mindre utsträckning med det senare, och erbjudit EU:s institutioner tekniskt stöd och expertkunskap. Trots att det i bilaga I till inrättandeförordningen uttryckligen anges att byrån ska följa upp nya trender inom blandmissbruk så nämns detta inte i byråns mål i strategidokumenterna och frågan ägnas fortfarande för lite uppmärksamhet.

De mål och åtgärder som byrån anger i de treåriga strategierna ansågs också vara förenliga med EU:s narkotikastrategi och handlingsplaner. Samstämmigheten med den europeiska säkerhetsagendan framgår bland annat av det omfattande samarbetet med Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol), bland annat flera

¹⁹ Mer information om den ”gemensamma ansatsen” finns här: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/joint_statement_and_common_approach_2012_en.pdf

²⁰ 2013–2015: http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/676/wp2013-15_393821.pdf och 2016–2018: http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/2095/TDAX16001ENN_.pdf

²¹ EUT C 402, 29.12.2012, s. 1.

²² EU:s handlingsplan för narkotika 2013–2016, EUT L 351, 30.11.2013, s. 1 och EU:s handlingsplan för narkotika 2017–2020, EUT L 215, 5.7.2017, s. 21.

²³ COM(2015) 185 final.

gemensamma publikationer, till exempel rapporter om den europeiska narkotikamarknaden²⁴ och den senaste publikationen *Drugs and the darknet*²⁵.

Samtidigt som byrån har gjort framsteg när det gäller att komma till rätta med problemen på tillgångssidan jämfört med föregående utvärderingsperiod finns det utrymme för ytterligare förbättringar på området. Byrån har tagit fram indikatorer för tillgångssidan och bedriver ett nära samarbete med Europol i frågor som rör tillgången på narkotika. Insamlingen av data om tillgången på narkotika bör dock förbättras ytterligare²⁶. För att kunna göra detta måste de nationella kontaktpunkterna, som är de som till största delen förser byrån med data, lämna ytterligare uppgifter.

Byrån är väl anpassad till de decentraliserade organens gemensamma ansats. De verktyg och mekanismer som finns fungerar väl och är lämpliga för att kunna utkräva ansvar och göra rätt bedömning av byråns samlade resultat. Genomförandet av de treåriga strategierna och arbetsprogrammen och förvaltningsplanen följs upp med hjälp av en rad kontroller. Framtagandet av tydliga nyckelutförandeindikatorer är positivt. Dessa har dock ändrats under utvärderingsperioden och det gick därför delvis inte att göra jämförelser över tid eller med den förra utvärderingen. Dessutom har byrån fortfarande inte genomfört vissa av de åtgärder som anges i den gemensamma ansatsen, särskilt dem som rör verksamhetsbaserad förvaltning och verksamhetsbaserad budgetering. Vid den externa utvärderingen konstaterades även andra områden där byrån fortfarande inte helt lever upp till den gemensamma ansatsen. Dessa anges i det åtföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

Samstämmigheten med andra EU-byråer, inklusive Europol, Europeiska läkemedelsmyndigheten (EMA), Europeiskt centrum för förebyggande och kontroll av sjukdomar (ECDC) och Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete (Eurojust), underlättades av att dessa byråer granskade varandras arbetsprogram. Dessutom kompletterar byråns mål och åtgärder, bland annat dem som anges i ECNN-strategin fram till 2025, Europeiska kommissionens och andra EU-byråers mål och åtgärder.

Det finns synergier med Europeiska kommissionen inom narkotikaprekursorer, med Europol och Europeiska läkemedelsmyndigheten inom nya psykoaktiva substanser, med Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar genom gemensamma publikationer och uppdrag när det gäller infektionssjukdomar som överförs vid användningen av narkotika, och med genomförandeorganet för konsument-, hälso-, jordbruks- och livsmedelsfrågor vid utvecklingen av bästa praxis på folkhälsoområdet. Ett område där synergier skulle kunna utnyttjas bättre är bland annat samarbetet med kommissionens hälsoavdelning (GD Hälsa och livsmedelssäkerhet).

I allmänhet finns det få överlappningar med andra byråers arbete eftersom byrån har en unik ställning i fråga om narkotikasituationen i EU. Dubbelarbetet är därför minimalt medan det

²⁴ 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

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

²⁶ För en lägesbeskrivning, se ECNN:s och Europols gemensamma publikation *Improved drug supply indicators for Europe: progress report*, www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10178/Improved%20drug%20supply%20indicators%20for%20Europe_Joint%20publication.pdf

finns goda chanser för synergier. De tillfrågade parterna tyckte inte att det vore önskvärt att slå samman byrån med någon annan byrå²⁷.

När det gäller samstämmigheten med medlemsstaternas narkotikapolitiska mål ansåg en minoritet av de svarande att byråns åtgärder var något inkonsekventa. Detta ansågs bero på att flera medlemsstater tar ett helhetsgrepp på alla former av missbruk när de fastställer målen för sin narkotikapolitik, medan byråns uppdrag inte omfattar lagliga ämnen och missbruksbeteenden. Därför kan byrån inte förse medlemsstaterna med data om andra former av missbruk som de kan använda som underlag för sin politik.

Byrån bedriver gemensamma verksamheter och har skapat synergier med Europol, Europeiska unionens byrå för utbildning av tjänstemän inom brottsbekämpning (Cepol) och Eurojust i säkerhetsrelaterade frågor på EU:s narkotikamarknad. Med sin expertkunskap inom övervakning och vetenskap har byrån kompletterat Europols insatser genom att bidra med ett EU-perspektiv på narkotikarelaterade säkerhetsfrågor. Byrån skulle kunna ge mer stöd i säkerhetsfrågor genom att ta fram indikatorer för tillgångssidan och tillhörande dataset.

I ECNN:s internationella samarbetsram för 2018–2025²⁸ anpassas byråns verksamhet på området till ECNN-strategin fram till 2025. Byrån skulle dock kunna fokusera mer på att förstå hur de globala narkotikafrågorna och den globala narkotikapolitiska utvecklingen påverkar narkotikasituationen i EU.

Vid utvärderingen konstaterades att medlemsstaternas årliga rapportering till byrån i stor utsträckning överlappade rapporteringen till FN:s organ mot brott och narkotika (UNODC). Utvärderarna föreslog att de två organen tillsammans borde försöka hitta möjliga lösningar för att optimera och strama upp medlemsstaternas rapporteringsförfaranden och på så sätt höja de rapporterade uppgifternas kvalitet.

E. Europeiskt mervärde

Kriteriet om europeiskt mervärde användes för att granska vinsterna med byråns arbete jämfört med vad medlemsstaterna själva hade kunnat åstadkomma på nationell nivå. Mer specifikt bedömdes byråns kapacitet att förbättra medlemsstaternas övervakning och hantering av narkotikarelaterade problem och i vilken utsträckning byrån var en värdefull informationskälla för sina huvudsakliga ”kunder”. Kriteriet användes också för att undersöka hur hållbar byråns verksamhet är och huruvida det, i ett scenario där byrån lades ned, finns möjliga alternativ som skulle kunna utföra byråns arbete.

Byrån har ett utmärkt anseende som en källa till heltäckande, vetenskaplig och tillförlitlig narkotikarelaterad information. Den ses som den största informationskällan för uppgifter på EU-nivå och används av nationella, europeiska och internationella aktörer, särskilt beslutsfattare, forskare och yrkesverksamma på området.

Byrån har i väsentlig utsträckning bidragit till att upplysa den politiska debatten på både EU-nivå och (i mindre utsträckning) nationell nivå. På EU-nivå ansågs byråns tillhandahållande

²⁷ 54 % av alla intervjuade parter delade denna åsikt. Dessutom gav nästan alla personer som deltog i det offentliga samrådet ett tydligt svar på frågan om att eventuellt lägga ned eller slå samman byrån med någon annan byrå.

²⁸

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

av vetenskaplig och aktuell information och inblandning i arbetet med utformningen, genomförandet och uppföljningen av narkotikapolitiken avgörande för att se till att politiska debatter och narkotikapolitik är evidensbaserade. På nationell nivå ansåg de nationella myndigheterna att utbytet av bästa praxis och framtagandet av evidensbaserad information i högaktuella frågor var särskilt relevant. Det framgår dock att byrån i några medlemsstater inte är den primära källan till narkotikarelaterad information, vilket visar att byrån skulle kunna förbättra sin närvaro på nationell nivå genom att arbeta mer proaktivt med att involvera yrkesverksamma personer.

Utvärderingen visade att byråns största mervärde ligger i inrättandet av ett narkotikarelaterat datainsamlingssystem som förpliktar de rapporterande länderna att systematiskt följa upp narkotikafenomenet genom att använda en gemensam metod och gemensamma indikatorer för tillgång och efterfrågan på narkotika. Detta säkerställer en stor enhetlighet i fråga om de insamlade uppgifternas kvalitet och jämförbarhet och ger byrån möjlighet att analysera informationen och ta fram en heltäckande översikt över narkotikasituationen i EU. EU-översikten värderas högt av nationella myndigheter, som förlitar sig på den för att utforma en evidensbaserad politik, övervaka de narkotikapolitiska åtgärdernas ändamålsenlighet och identifiera trender på andra håll i Europa. Den ökar därmed deras kapacitet att övervaka och hantera narkotikafenomenet. Andra former av stöd, till exempel utbytet av bästa praxis, tillhandahållandet av metodvägledning, och inblandningen i EU:s system för tidig varning för nya psykoaktiva substanser anses skapa mervärde jämfört med det som medlemsstaterna skulle kunna åstadkomma på egen hand.

Vid utvärderingen undersöktes i vilken utsträckning de arbetsuppgifter som byrån tilldelats skulle bli mindre ändamålsenliga om de utfördes av andra institutioner på EU-nivå eller nationell nivå. Byrån ansågs vara det mest ändamålsenliga alternativet eftersom andra alternativ (till exempel kommissionen, medlemsstaterna eller internationella organisationer) skulle riskera att försämra analysens kvalitet, verksamhetens kontinuitet och den gemensamma förståelse för fenomenet som gör att EU kan uppvisa en enad front i internationella forum.

En nedläggning av byrån skulle påverka alla berörda parter negativt, särskilt beslutsfattare, som behöver dess objektiva information som underlag för att kunna föra en evidensbaserad politik. Utan byrån skulle EU gå miste om den europeiska översikten över narkotikafenomenet, eftersom de uppgifter som medlemsstaterna samlar in skulle vara fragmenterade och i många fall saknas, vilket skulle få stora konsekvenser på nationell, europeisk och internationell nivå.

III. SLUTSATSER

Slutsatsen av utvärderingen, som bygger på en extern studie, är att europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk (ECNN) fungerar väl. Byrån uppvisar positiva resultat när det gäller samtliga fem utvärderingskriterier. Det finns dock utrymme för ytterligare förbättringar på flera områden som anges nedan. Dessa beskrivs närmare i det åtföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

Den övergripande slutsatsen av utvärderingen är att byrån är ett erkänt expertcentrum både i Europa och internationellt. Den information som byrån tar fram anses vara saklig, objektiv, tillförlitlig och gedigen. Byråns verksamhet är relevant på EU-nivå och i varierande

utsträckning på nationell nivå. Dess arbete stämmer väl överens med EU:s narkotikapolitiska mål och det arbete som bedrivs av EU:s institutioner, andra EU-byråer och internationella organisationer. Byråns arbete har ett högt europeiskt mervärde. Utvärderarna drog, utifrån de uppgifter som de hade tillgång till, slutsatsen att byrån använde tillgängliga mänskliga och ekonomiska resurser effektivt. De konstaterade dock att det finns utrymme för förenklingar.

Det finns även utrymme för förbättringar när det gäller den tekniska utvecklingen (särskilt när det gäller it-verktygen), tillgången till mer framåtblickande produkter, kontakterna med forskarsamhället och yrkesverksamma, och allmänhetens medvetenhet. Byrån skulle kunna tillhandahålla mer jämförbara uppgifter och fler dataset (särskilt när det gäller tillgången till narkotika för att öka byråns kapacitet att bättre följa upp frågor på narkotikapolitikens tillgångssida). Överlappningar förekommer med den datainsamling som sker till FN:s organ mot brott och narkotika. Blandmissbruk och stödet till medlemsstaterna vid utvärderingen av sin nationella narkotikapolitik är områden där byråns arbete skulle ge mervärde. Samarbetet med tredjeländer och internationella organisationer skulle kunna ökas ytterligare, inom ramen för byråns uppdrag. Utvärderingen gav inget entydigt svar på frågan om huruvida byråns ansvarsområde i framtiden bör utökas till andra lagliga och olagliga ämnen och missbruksbeteenden.