



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 5.5.2011
COM(2011) 246 definitief

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

**Verslag over de tussentijdse evaluatie van het specifieke programma "Drugspreventie
en -voorlichting" (DPVP) voor de periode 2007-2013**

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
1.1.	Doel en structuur van dit verslag	3
1.2.	Achtergrond.....	3
1.2.1.	Doelstellingen en prioriteiten.....	3
1.2.2.	Soorten acties die worden ondersteund.....	4
1.2.3.	Deelname.....	5
1.2.4.	Doelgroepen	5
1.2.5.	Toegang tot het DPVP	5
1.2.6.	Begroting.....	5
2.	Uitvoering van het DPVP.....	7
2.1.1.	Initiatieven van de Commissie	7
2.1.2.	Subsidies	8
3.	Evaluatie van het DPVP.....	12
3.1.	Relevantie van het DPV-programma	12
3.2.	Doeltreffendheid van het DPV-programma	13
3.3.	Efficiëntie van het DPV-programma	14
3.4.	Duurzaamheid van het DPV-programma.....	15
4.	Conclusies en aanbevelingen	16
4.1.	Versterking van de EU-dimensie, de EU-meerwaarde en de effecten op EU-schaal	17
4.2.	Efficiënter beheer van het DPVP	17
4.3.	Betere verspreiding en beter gebruik van de resultaten	17

1. INLEIDING

1.1. Doel en structuur van dit verslag

Zoals voorgeschreven is op grond van artikel 15, lid 3, onder b), van Besluit nr. **1150/2007/EG** van het Europees Parlement en de Raad¹ (hierna "*basisbesluit*" genoemd) worden in dit verslag de resultaten gepresenteerd die werden bereikt met de uitvoering van het **Drugspreventie en -voorlichtingprogramma** (hierna "*DPVP*" of "*DPV-programma*" genoemd) sinds de goedkeuring ervan op 25 september 2007. Op grond van de bevindingen van de kwalitatieve en kwantitatieve analyse van de uitvoering van het DPVP, op grond van de belangrijkste resultaten ervan en rekening houdend met de belangrijkste uitdagingen, worden in het verslag aanbevelingen geformuleerd voor de resterende uitvoeringsperiode.

Voor de kwalitatieve en kwantitatieve analyse werd de Commissie bijgestaan door een externe contractant². De bevindingen van de door de contractant uitgevoerde studie waren gebaseerd op een analyse van documenten, interviews met belanghebbenden, casestudy's en een enquête onder de begunstigden van financiering. Bij de enquête waren zowel ontvangers van actiesubsidies als van exploitatiesubsidies betrokken, die een subsidie hadden gekregen in het kader van de oproepen tot het indienen van voorstellen van 2007 en 2008, alsmede op de partners van de ontvangers van actiesubsidies die partij waren bij subsidieovereenkomsten.

1.2. Achtergrond

1.2.1. Doelstellingen en prioriteiten

Het DPV-programma maakt deel uit van de EU-drugsstrategie 2005-2012 die als doel heeft de schade die de volksgezondheid en de maatschappij oplopen als gevolg van het gebruik van en de handel in illegale drugs, aanzienlijk te verminderen. Het DPVP draagt bij tot de doelstelling een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid te verzekeren en drugsgelateerde gezondheidsschade te beperken. De **algemene doelstellingen** van het DPVP zijn drugsgebruik, verslaving en drugsgelateerde schade voorkomen en beperken, bijdragen tot de verbetering van de voorlichting over drugsgebruik en de uitvoering van de EU-drugsstrategie 2005-2012 ondersteunen.

De algemene doelstellingen worden gepreciseerd in de drie volgende **specifieke doelstellingen**

- (a) transnationale acties bevorderen door:
 - (a) multidisciplinaire netwerken uit te bouwen;

¹ Besluit nr. 1150/2007/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 september 2007 tot vaststelling van het specifieke programma Drugspreventie en -voorlichting voor de periode 2007-2013 als onderdeel van het algemene programma Grondrechten en justitie.

² De studie werd uitgevoerd door het European Evaluation Consortium. Ten tijde van de opdracht moesten de subsidieovereenkomsten in het kader van de oproep tot het indienen van voorstellen voor actiesubsidies 2009/2010 nog worden gesloten. De desbetreffende begunstigden waren derhalve niet bij de enquête betrokken.

- (b) te zorgen voor de verdere ontwikkeling van de kennisbasis, de uitwisseling van informatie en de vaststelling en verspreiding van goede praktijken, met name door
 - (c) opleiding, studiebezoeken en uitwisseling van personeel;
 - (d) bewustmaking voor de gezondheids- en maatschappelijke problemen ten gevolge van drugsgebruik, en bevordering van een open dialoog met het oog op een beter inzicht in de drugsproblematiek; en
 - (e) maatregelen te steunen die gericht zijn op de voorkoming van druggebruik, onder andere door, met inachtneming van de meest recente wetenschappelijke ontwikkelingen, aandacht te besteden aan methoden voor de behandeling en de beperking van drugsgerelateerde schade;
- (b) het maatschappelijk middenveld betrekken bij de uitvoering en ontwikkeling van de EU-drugsstrategie en EU-actieplannen; en
 - (c) zorg dragen voor het toezicht op en de uitvoering van de specifieke acties in het kader van de drugsactieplannen 2005-2008 en 2009-2012, alsmede voor de evaluatie van deze uitvoering.

1.2.2. Soorten acties die worden ondersteund

Met het oog op de verwezenlijking van de hierboven beschreven algemene en specifieke doelstellingen worden in het kader van het DPVP de volgende soorten acties ondersteund:

- (a) **initiatieven van de Commissie - specifieke acties van de Commissie**, zoals studies en onderzoek; opiniepeilingen en onderzoeken; de vaststelling van indicatoren en gemeenschappelijke methodologieën; verzameling, ontwikkeling en verspreiding van gegevens en statistieken; seminars, conferenties en vergaderingen van deskundigen; op het publiek gerichte campagnes en evenementen; ontwikkeling en onderhoud van websites; het opstellen en verspreiden van voorlichtingsmateriaal; ondersteuning en beheer van netwerken van nationale deskundigen; analyse, toezicht en evaluatie;
- (b) **specifieke transnationale projecten van communautair belang** die door ten minste twee lidstaten of ten minste één lidstaat en een andere staat die een toetredende staat of kandidaat-lidstaat kan zijn, worden ingediend; of
- (c) **activiteiten van niet-gouvernementele organisaties of andere entiteiten die overeenkomstig de algemene doelstellingen van het programma een doel van algemeen Europees belang nastreven**, onder de in het jaarlijkse werkprogramma vastgestelde voorwaarden.

Voor initiatieven van de Commissie neemt de communautaire financiering de vorm aan van **overheidsopdrachten**, terwijl de twee andere soorten acties worden gefinancierd door het toekennen van **actiesubsidies en exploitatiesubsidies**.

1.2.3. Deelname

Alle 27 EU-lidstaten kunnen aan het programma deelnemen. Andere landen kunnen deelnemen onder de volgende voorwaarden:

- (a) de EVA-staten die partij zijn bij de EER-Overeenkomst, overeenkomstig de bepalingen van deze Overeenkomst;
- (b) de kandidaat-lidstaten en de bij het stabilisatie- en associatieproces betrokken landen van de westelijke Balkan, overeenkomstig de voorwaarden die zijn vastgesteld in de met die landen gesloten of te sluiten associatieovereenkomsten of hun aanvullende protocollen inzake de deelname aan communautaire programma's;
- (c) bij de projecten kunnen kandidaat-lidstaten worden betrokken die niet aan het programma deelnemen, indien dit tot hun voorbereiding op de toetreding zou bijdragen, dan wel andere derde landen of internationale organisaties die niet aan het programma deelnemen, indien de doelstellingen van de projecten daarmee gediend zijn.

Op grond van de bovengenoemde beginselen hebben twee organisaties uit de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en een uit Kroatië (als geassocieerde partners) deelgenomen aan in het kader van het jaarlijkse werkprogramma 2007 gefinancierde transnationale projecten. Daarnaast hebben tijdens de eerste drie jaar van de uitvoering van het programma geen kandidaat-lidstaten of landen van de westelijke Balkan aan het DPVP deelgenomen.

1.2.4. Doelgroepen

Het DPVP is gericht op alle groepen die zich direct of indirect bezighouden met de drugsproblematiek. Wat drugs betreft, zijn jongeren, vrouwen, kwetsbare groepen en mensen die in sociaal achtergestelde gebieden leven, risicogroepen en moeten ze dus als doelgroepen worden beschouwd. Andere doelgroepen zijn, onder meer, leraren en onderwijzend personeel, ouders, maatschappelijk werkers, lokale en nationale autoriteiten, medisch en paramedisch personeel, gerechtelijk personeel, rechtshandavings- en penitentiaire autoriteiten, niet-gouvernementele organisaties, vakorganisaties en religieuze gemeenschappen.

1.2.5. Toegang tot het DPVP

Het programma staat open voor openbare of particuliere organisaties en instellingen (lokale autoriteiten op het bevoegde niveau, universiteitsfaculteiten en onderzoekscentra) die actief zijn op het gebied van voorlichting over en preventie van drugsgebruik, inclusief de beperking en behandeling van drugsgelateerde schade. Commercieel gerichte instellingen en organisaties kunnen alleen samen met niet-commerciële organisaties of overheidsorganisaties deelnemen.

1.2.6. Begroting

Artikel 12 van het basisbesluit voorzagt in een totale financieringsenveloppe van **21 350 000 euro** voor de uitvoering van het DPVP voor de periode 2007-2013. De financiering gebeurt in gelijke tranches van 3 050 000 euro per jaar. Dit jaarbudget bevat telkens voor 50 000 euro kredieten om de administratieve kosten van het beheer van het programma te dekken. Naast

de in de EU-begroting ter beschikking gestelde financiering dragen ook de EVA/EER-landen bij aan het DPVP op basis van een memorandum van overeenstemming.

In de betrokken periode werd het grootste gedeelte van de financiering (78%) besteed aan exploitatiesubsidies en actiesubsidies, terwijl initiatieven van de Commissie minder dan een derde (22%) van de financiering kregen:

<u>Jaar</u>	<u>Totaal</u>	<u>Actiesubsidies</u>	<u>Exploitatiesubsidie</u>	<u>Initiatieven</u>
2007	3 000 000	2 250 000	0	750 000
2008	3 071 700	2 221 700	500 000	350 000
2009	3 071 700	2 471 700	0	600 000
2010	3 075 600	1 717 600	400 000	958 000

2. UITVOERING VAN HET DPVP

Door de late goedkeuring van het basisbesluit op 25 september 2007 kon de eigenlijke uitvoering van het programma pas starten in 2008. Hoewel er voor het begrotingsjaar 2007 een jaarlijks werkprogramma was goedgekeurd, werden de kredieten pas gebruikt vanaf 2008. Deze situatie heeft een negatieve invloed gehad op de jaarperiodiciteit van de uitvoering en een hiaat van een jaar gecreëerd in de uitvoering. De achterstand van het programma werd echter ingehaald doordat in 2009 geen oproepen tot het indienen van voorstellen werden gepubliceerd.

2.1.1. *Initiatieven van de Commissie*

Sinds 2007 werden in totaal 18 acties gefinancierd onder de rubriek initiatieven van de Commissie. Elk van deze acties heeft aanzienlijk bijgedragen tot de uitvoering van de EU-drugsstrategie en van de EU-drugsactieplannen. Het DPVP speelt een belangrijke rol in het stimuleren van de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld: met middelen van het DPVP werd de Europese drugscampagne financieel ondersteund, die het maatschappelijk middenveld in Europa een platform biedt om een engagement aan te gaan ten aanzien van de drugsproblematiek en de risico's van drugsmisbruik. De Commissie heeft over de Europese drugscampagne een uitgebreide informatiecampagne gevoerd, er werden drie grootschalige evenementen georganiseerd in Berlijn, Londen en Warschau en voor de werking van de Europese drugscampagne werd een website opgericht. Door drie plenaire vergaderingen en verscheidene bijeenkomsten op deskundigenniveau te organiseren en te financieren, heeft de Commissie de werking van Drugsforum ondersteund.

Onderzoek speelt een belangrijke rol bij het voeren van een empirisch onderbouwd drugsbeleid en het formuleren van de nodige beleidsantwoorden om ervoor te zorgen dat drugsgebruik minder nadelige gevolgen heeft voor de volksgezondheid en de samenleving. Er werden twee belangrijke acties gefinancierd om een EU-strategie te ontwikkelen voor onderzoek in de EU in verband met drugs. Zowel de *Vergelijkende analyse van het onderzoek naar illegale drugs in de Europese Unie* als de grote conferentie over het vaststellen en dichten van de onderzoekskloof (respectievelijk gefinancierd in het kader van jaarlijkse werkprogramma's van 2007 en 2008) werden als belangrijke mijlpalen beschouwd en hebben als basis gediend voor het opzetten van het huidige onderzoekskader op het gebied van het drugsbeleid op EU-niveau.

In het kader van de werkprogramma's van 2007 en 2010 werden nog twee studies gefinancierd: één over de *gedetailleerde analyse van de werking van de wereldmarkt voor illegale drugs* om de belangrijkste leemte op te vullen in de kennis van de manier waarop drugsmarkten feitelijk werken en één over de ontwikkeling van een EU-kader voor minimumkwaliteitsnormen en benchmarks op het gebied van het terugdringen van de vraag naar drugs ter ondersteuning van de inspanningen van de Commissie om op dit gebied een EU-consensus te ontwikkelen, zoals vereist door het EU-drugsactieplan. De Commissie heeft ook de oprichting van een deskundigengroep op het gebied van de laatstgenoemde studie gesteund.

2.1.2. Subsidies

Steun voor specifieke transnationale projecten van communautair belang (actiesubsidies) en de activiteiten van niet-gouvernementele organisaties of andere entiteiten die een doel van algemeen Europees belang nastreven (exploitatiesubsidies)

Met de financiering onder de subsidierubrieken van de jaarlijkse werkprogramma's 2007-2010 heeft het DPVP activiteiten ondersteund die hoofdzakelijk door niet-gouvernementele organisaties (ngo's) en universiteiten zijn uitgevoerd. Op enkele uitzonderingen na waren lokale en regionale overheden slechts partners bij de projecten. In bepaalde gevallen was de nationale overheid als geassocieerde partner betrokken. In totaal namen **143** organisaties uit **27 landen** aan de gefinancierde activiteiten³ deel als begunstigde van een exploitatiesubsidie, projectcoördinator, projectpartner of geassocieerde partij. *Geassocieerde partijen zijn geen directe begunstigten van de subsidies en zijn geen partij bij de subsidieovereenkomsten; zij dragen indirect bij aan de activiteiten en halen er indirect voordeel uit.*

Van alle deelnemende organisaties zijn er **136 (95%)** in een EU-lidstaat gevestigd en in totaal zijn **23 lidstaten** vertegenwoordigd. Tot nog toe hebben geen organisaties uit IE, CY, LU en MT deelgenomen, hoewel bij sommige activiteiten mogelijkwijze onderdanen van die landen betrokken waren (bv. deelname aan een informatie-evenement). Ondanks de in het basisbesluit vastgestelde mogelijkheid en de jaarlijkse bijdrage aan het programma hebben geen organisaties uit EVA/EER-landen deelgenomen.

Ondanks de **zeer positieve resultaten wat het EU-bereik betreft** blijven er voor het DPVP uitdagingen bestaan op het gebied van de geografische spreiding. Het grootste deel (82) van de deelnemende organisaties (met inbegrip van geassocieerde partners) waren in 5 lidstaten gevestigd (IT – 17%, UK – 10%, DE – 13%, ES 6% en BE 6%). Dit aandeel is bijna identiek aan dat van de landen van herkomst van de directe begunstigten van subsidies. Van de 112⁴ begunstigten van subsidies (ontvangers van exploitatiesubsidies, coördinatoren van actiesubsidies en partners) kwam 54 % uit 5 lidstaten (IT – 18%, UK – 12%, DE – 11%, ES 6% en BE 6%).

Exploitatiesubsidies

EXPLOITATIESUBSIDIES	2008	2010	2011
Aantal ontvangen aanvragen	16	19	4
Aantal in aanmerking komende aanvragen	13	5	n.b.
Aantal geselecteerde voorstellen	5	4	n.b.
Totaalbedrag toegewezen financiering	500 000 euro	400 000 euro	400 000 euro
Totaalbedrag gevraagde subsidies	1 029 632 euro	1 318 474,56 euro	n.b.

³ Met inbegrip van de oproepen tot het indienen van voorstellen 2007, 2008 en 2009/2010.

⁴ Verscheidene organisaties hebben aan meer dan één project deelgenomen of waren begunstigten van een exploitatiesubsidie tijdens de eerste vier jaar van het DPVP. Met deze organisaties werd slechts een keer rekening gehouden voor de berekening van het gecumuleerde totale aantal begunstigten van een subsidie.

In totaal werden **drie oproepen voor exploitatiesubsidies** bekendgemaakt. Aanvragers konden financiering vragen voor de uitvoering van hun jaarlijkse activiteitenprogramma's voor 2008, 2010 en 2011(jaarlijks werkprogramma 2011).

Totaalbedrag toegekende subsidies 409 429 euro 219 788,38 euro n.b.

Als reactie op de drie oproepen werden in totaal **39 aanvragen** ontvangen, waaruit **9 organisaties** werden **geselecteerd**. De beoordeling van de voor het boekjaar 2011 ingediende aanvragen was nog aan de gang toen dit verslag werd opgesteld.

De financiële voorwaarden voor exploitatiesubsidies bleven in deze periode ongewijzigd. Het maximumbedrag van de beschikbare subsidie was 100 000 euro en het percentage van de communautaire bijdrage aan het totale in aanmerking komende exploitatiebudget van de aanvrager mocht niet meer dan 80% bedragen.

Actiesubsidies

Om steun te krijgen voor **transnationale projecten** konden geïnteresseerde organisaties reageren op **drie oproepen tot het indienen van voorstellen**. Door de late goedkeuring van het basisbesluit werd de eerste oproep tot het indienen van voorstellen in het kader van het jaarlijks werkprogramma

Actiesubsidies	2007	2008	2009/2010
Aantal ontvangen aanvragen	39	59	66
Aantal in aanmerking komende	33	41	53
Aantal geselecteerde voorstellen	9	6	10
Totaalbedrag toegewezen	2 250 000 euro	2 221 700 euro	4 189 300 euro
Totaalbedrag gevraagde subsidies	11 610 036,34 euro	13 850 005,17 euro	21 732 250,18 euro
Totaalbedrag toegekende subsidies	2 181 947,85 euro	2 116 748,04 euro	3 889 295,44 euro

2007 gepubliceerd in 2008. Evenzo werd de oproep in het kader van het jaarlijks werkprogramma 2008 pas in 2009 gepubliceerd. Om deze vertraging in het programma te overbruggen had de derde, in 2010 gepubliceerde oproep betrekking op de kredieten onder de rubrieken voor actiesubsidies voor twee jaar (2009 en 2010). Bijgevolg verdubbelde de voor 2009/2010 beschikbare financiering ten opzichte van de kredieten voor de eerste twee oproepen, die ongeveer evenveel bedroegen (ongeveer 2,2 miljoen euro).

Uit de toename van het aantal aanvragen blijkt een gestage groei van de interesse in het DPVP. De Commissie heeft in totaal **164 aanvragen voor actiesubsidies** behandeld. Van de **127 in aanmerking komende voorstellen** konden er met de begroting **25** worden gefinancierd. In totaal werden

	Totaal budget in euro	Totaalbedrag subsidie in euro	Communautaire bijdrage %
Totaal 2007	2 789 586,16	2 181 947,85	78%
Totaal 2008	3 034 116,27	2 116 748,04	70%
Totaal 2009/2010	5 114 243,88	3 889 295,44	76%
Totaal	10 937 946,31	8 187 991,33	75%

voor **8,187 miljoen euro** subsidies toegekend aan voorstellen, hetgeen overeenstemt met een totale bijdrage van **75%** van de globale uitvoeringskosten van de acties.

In 2007 gold geen bovengrens voor de te verkrijgen subsidie, maar in 2008 werd een maximum van 500 000 euro vastgesteld en dat werd ook in de oproep voor 2009/2010 behouden. Aanvragen waarin de gevraagde financiering niet het minimum van 75 000 euro bedroeg, werden niet aanvaard.

	Totaal budget in euro	Totaalbedrag subsidie in euro	Communautaire bijdrage %	Duur in maanden
Gemiddelde 2007	309 954,02	242 438,65	79	28,33
Gemiddelde 2008	505 686,05	352 791,34	75	28,50
Gemiddelde 2009/2010	511 424,39	388 929,54	77	23,60
Totaal gemiddelde	442 353,83	328 053,18	77	26,81

Jaar	Gemiddeld aantal	
uitvoerende begunstigden	uitvoerende organisaties	betrokken EU-lidstaten

De gevraagde subsidie bedroeg gemiddeld 328 000 euro en dat is aanzienlijk meer dan de minimumdrempel. De kleinste toegekende subsidie bedroeg 120 000 euro en het merendeel bedroeg tussen 300 000 euro en de bovengrens. Het grootste deel van de projectcoördinatoren van de geselecteerde voorstellen waren ngo's (48%) en universiteiten of door universiteiten beheerde instellingen (40%) en slechts 12 % van de coördinatoren kwamen uit de lokale/regionale overheidssector.	2007	3,7	5,3	4
	2008	6	7,8	5,6
	2009/2010	5,8	6,4	5,1
	Total	5,2	6,5	4,9

Wat de omvang van de projecten betreft, blijkt dat er een lichte toename is van zowel het aantal partners als het aantal EU-lidstaten dat daarbij betrokken was. Alle in het kader van de oproep voor actiesubsidies 2007 geselecteerde projecten zijn in 2009 gestart.

3. EVALUATIE VAN HET DPVP

De evaluatie van het programma werd gegroepeerd rond de volgende vier categorieën: (1) relevantie, (2) doeltreffendheid, (3) efficiëntie en (4) duurzaamheid van het programma.

3.1. Relevantie van het DPV-programma

Illegale drugs zijn een complex maatschappelijk probleem dat vraagt om een geïntegreerde, multidisciplinaire langetermijnaanpak. In de hierboven vermelde studie over de ontwikkelingen op de wereldmarkt voor illegale drugs⁵ werden geen aanwijzingen gevonden dat er in die periode vooruitgang is geboekt. In sommige landen is het probleem kleiner geworden, maar in andere juist toegenomen, in bepaalde gevallen zelfs sterk. Drugsmisbruik blijft een belangrijk gezondheidsprobleem in de EU, zo blijkt uit de jaarverslagen van het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving⁶. **De relevantie van de beleidsdoelstellingen van het DPVP is reeds sinds de goedkeuring ervan in 2007 zeer groot.** De objectieven, prioritaire gebieden en activiteiten van het programma zijn uiterst relevant voor de behoeften en problemen van de doelgroepen.

De betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld is een belangrijke doelstelling van het EU-drugsactieplan. In het actieplan wordt de noodzaak om de samenleving nauwer te betrekken bij het terugdringen van het drugsgebruik als een van de belangrijkste aandachtspunten vermeld. Er wordt in gesteld dat er een nauwere band moet zijn tussen burgers en de instellingen die door en voor hen zijn opgericht moet worden versterkt. **Het DPVP is bijzonder geschikt om aan deze doelstelling bij te dragen.**

Er is een duidelijk verband tussen de uitgevoerde activiteiten, de maatregelen uit de jaarlijkse werkprogramma's en de brede programmadoelstellingen. Alle uitgevoerde activiteiten houden verband met een of meer in de jaarprogramma's vermelde prioritaire gebieden.

De toegevoegde waarde van het DPVP is groot. De EU-steun komt de strijd tegen drugsgebruik en de drugspreventie ten goede door transnationaal leren te bevorderen en de zichtbaarheid en geloofwaardigheid van de uitgevoerde activiteiten te verbeteren.

Omdat de drugsproblematiek zo veel aspecten heeft en zo algemeen is, wordt via verscheidene financiële instrumenten van de Gemeenschap steun verleend aan de EU-initiatieven op het gebied van de illegale drugs, hetgeen een aanvulling vormt op de financiering in het kader van het DPVP. Het programma "Preventie en bestrijding van criminaliteit" voor 2007-2013 (ISEC)⁷ voorziet in steun voor projecten op het gebied van illegale drugshandel die bijdragen aan de uitvoering van het beleid inzake aanbodbeperking in het kader van de EU-drugsstrategie en de daarop gebaseerde actieplannen, met inbegrip van de volgende aspecten: drugsmarkten, drugsproductie, drugshandel en drugsgerelateerde criminaliteit.

⁵ JLS/2007/C4/005 — Detailed analysis of the operation of the world market in illicit drugs and of policy measures to curtail it (gedetailleerde analyse van de werking van de wereldmarkt voor illegale drugs en van de beleidsmaatregelen om deze in te perken).

⁶ Jaarverslag EWDD 2010.

⁷ 125/2007/JBZ

Aangezien drugsmisbruik een belangrijk sociaal- en volksgezondheidsprobleem is in de EU en daarbuiten, is een van de prioriteiten van het communautaire programma voor volksgezondheid⁸ actie te ondernemen op het gebied van determinanten met betrekking tot verslaving zoals tabak, alcohol, illegale drugs en onjuist gebruik van geneesmiddelen. Dit programma voorziet ook in steun voor projecten om met drugsverslaving samenhangende gezondheidsschade te verminderen.

Het 7de kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling steunt grootschalig drugsgerelateerd onderzoek. In 2009 deed de Commissie in het kader van het programma voor sociaaleconomische wetenschappen en geesteswetenschappen van het zevende kaderprogramma voor onderzoek (KP7) een oproep tot het indienen van voorstellen voor verslavingsonderzoek, met een minimumbijdrage van de EU van 6,5 miljoen euro. Ter ondersteuning van gezamenlijke onderzoeksactiviteiten van lidstaten heeft de Commissie 2 miljoen euro uitgetrokken voor het opzetten van een netwerk in het kader van de Europese onderzoeksruimte (ERA-NET) op het gebied van drugs. Het veiligheidsprogramma 2010 in het kader van KP7 omvat een oproep tot het indienen van voorstellen met betrekking tot de onvoorziene consequenties van drugsbeleid en de gevolgen daarvan voor de veiligheid in de EU. In het kader van het volksgezondheidsprogramma van KP7 werd in 2010 tevens een oproep tot het indienen van voorstellen voor grote samenwerkingsprojecten (6 tot 12 miljoen euro) op het gebied van verslavingsziekten gepubliceerd. De externe dimensie van het drugsbeleid wordt gesteund door de relevante financiële instrumenten.

De feiten lijken erop te wijzen dat de verschillende programma's en initiatieven complementair zijn. Deze **fragmentatie** brengt echter ook risico's op overlapping (bijvoorbeeld tussen het DPVP en het programma voor volksgezondheid) of hiaten met zich. Bovendien was het daardoor zowel voor de Commissie als voor potentiële begunstigen moeilijk om de EU-financiering op dit gebied optimaal te benutten. Hoewel het basisbesluit in de mogelijkheid voorziet⁹ om middelen te delen met andere communautaire instrumenten om acties uit te voeren die aan de doelstellingen van alle programma's beantwoorden, werd daarvan geen gebruik gemaakt tijdens de eerste drie jaar van de uitvoering van het DPVP.

3.2. Doeltreffendheid van het DPV-programma

Ten tijde van de evaluatie waren slechts heel weinig activiteiten volledig afgerond. Bijgevolg kunnen slechts beperkte conclusies worden getrokken over de doeltreffendheid van het DPV-programma. De in het kader van het DPVP gefinancierde projecten en activiteitenprogramma's zijn echter al in de praktijk gebracht in allerlei uiteenlopende activiteiten en hebben al concrete resultaten opgeleverd, zodat deze analyse toch al grondig kan worden onderbouwd. Uit de resultaten van de evaluatie blijkt dat de gefinancierde projecten naar verwachting aanzienlijk zullen bijdragen tot de doelstellingen van het DPVP.

Hoewel het DPVP goed heeft gepresteerd wat het aantal deelnemende landen betreft, is er nog ruimte voor verbetering wat betreft het creëren van een echt langdurige toegevoegde waarde via de projecten.

⁸ Basisbesluit nr. 1350/2007/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 tot vaststelling van een tweede communautair actieprogramma op het gebied van gezondheid (2008-2013).

⁹ In het bijzonder de algemene programma's "Veiligheid en bescherming van de vrijheden", "Solidariteit en beheer van de migratiestromen" en het 7de kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling.

Hoewel dit het enige gespecialiseerde instrument is voor steun op dit beleidsveld en de algemene doelstellingen ervan ambitieus zijn, vooral op het gebied van preventie en schadebeperking, beschikt het in totaal over de minste middelen in vergelijking met de andere hierboven vermelde programma's. Het DPVP kan thans niet voldoen aan de financieringsbehoeften. Hoewel de maximale projectduur werd teruggebracht van 3 jaar naar 2 jaar, kunnen met de voor het DPVP vastgestelde middelen niet meer dan 10 projecten per jaar worden gefinancierd. Ook de omvang van de projecten wat het aantal deelnemende organisaties betreft, wordt door de beschikbare middelen beperkt. Om het **programma te versterken**, zodat het tot langdurige resultaten op EU-niveau kan leiden, **moeten er meer financiële middelen voor worden uitgetrokken**.

Hoewel er geen echt ernstige belemmeringen werden ervaren in de uitvoering van de activiteiten, ondervonden de projectpromotoren toch zowel procedurele als inhoudelijke moeilijkheden. Als belangrijkste **procedurele moeilijkheden** werden door de belanghebbenden de belemmeringen genoemd die veroorzaakt worden door het gebrek aan flexibiliteit in de herschikking van uitgavenposten binnen de projecten en de late uitbetaling van de financiering. Partnerschappen werden weliswaar bevorderlijk geacht voor de activiteiten en projecten van het programma, maar de coördinatie van een aantal partnerorganisaties uit verschillende landen met verschillende achtergronden vereiste wel veel inspanningen. In sommige gevallen was er sprake van vertraging door problemen met nationale wetgeving betreffende de deelname van deskundigen en andere personen aan focusgroepen.

Wat de **inhoudelijke moeilijkheden** betreft, bleek het betrekken van kwetsbare groepen in sommige gevallen niet zo eenvoudig te zijn. Ook het mobiliseren van de publieke sectoren en het werven van deelnemers voor behoefteanalyse waren problematisch. Daardoor was het bovendien onmogelijk om hen bij het project in zijn geheel te betrekken. Ook het uitvoeren van onderzoek in gevangenissen was niet gemakkelijk door de beperkte toegang. De moeilijkheid op operationeel niveau na te gaan en te beoordelen wat precies het effect is van de bereikte resultaten, is nog een belangrijker probleem.

Op basis van de analyse van de voorgestelde verspreidingsstrategieën is het verwachte resultaat niet volledig bevredigend gelet op het feit dat nog maar weinig projecten zijn afgerond. Geconcludeerd kan worden dat in de meerderheid van de gevallen de resultaten van de projecten zelden iemand anders dan de projectpartners bereiken, hoewel er ook een aantal goede voorbeelden zijn waarin projectresultaten werden/zullen worden gepresenteerd op grootschalige internationale professionele evenementen. De meest gebruikelijke verspreidingsstrategie is het opzetten van een gespecialiseerde website voor het project of het plaatsen van informatie op een reeds bestaande website van de coördinator of van de partners. Aangezien niet specifiek is vastgesteld welk soort informatie over de programma's moet worden verstrekt en in welke taal, verschilt de communicatie van project tot project. De zichtbaarheid van de communautaire steun loopt ook uiteen. Niettemin leven alle gesteunde organisaties de minimumvereisten na.

Er is thans geen gecentraliseerde strategie voor het meedelen van de resultaten van de in het kader van het DPVP gefinancierde projecten of activiteiten.

3.3. Efficiëntie van het DPV-programma

Uit de resultaten van de enquête bij de begunstigden van de subsidies blijkt dat er sprake was van **algemene tevredenheid over het beheer van het DPVP door de Commissie**.

De aanvragers hebben de invoering van de **online aanvraagprocedure** gunstig onthaald; die procedure wordt sinds 2008 ondersteund door PRIAMOS, het elektronisch beheerssysteem voor subsidies. De invoering van de elektronische aanvraagprocedure heeft de administratieve lasten voor de aanvragers verkleind en de kosten van een aanvraag verlaagd. Uit de enquête is ook gebleken dat de begunstigden **de begeleiding en ondersteuning van de Commissie tijdens de aanvraagfase en tijdens de uitvoering van de activiteiten** in het algemeen nuttig vonden.

Ondanks de algemene positieve beoordeling werden toch enkele **tekortkomingen** vastgesteld.

Hoewel de door de Commissie verstrekte informatie in het algemeen duidelijk was, rezen toch problemen doordat het zo lang duurde alvorens vragen over het in aanmerking komen van uitgaven werden beantwoord. **De regelingen voor verslaglegging over de voortgang en de resultaten werden passend, duidelijk en gebruikersvriendelijk bevonden.** Begunstigden hebben echter ook een aantal moeilijkheden ondervonden door en hun bezorgdheid geuit over de **buitensporige bureaucratie** waarmee de financiële verslaglegging gepaard gaat en het gebrek aan flexibiliteit wanneer de originele aanvragen moeten worden gewijzigd.

De belangrijkste tekortkoming is echter de **lange toekenningsprocedure**. Dit heeft vooral nadelige gevolgen voor het tijdig starten van de projecten en leidt er vaak toe dat het originele voorstel moet worden gewijzigd. Het probleem is van bijzonder belang in het geval van exploitatiesubsidies die voor een specifiek begrotingsjaar de algemene werkingskosten van een instelling moeten ondersteunen. Er is derhalve geen flexibiliteit wat het plannen (of herschikken) van de activiteiten betreft.

Dit is niet alleen een praktisch probleem voor de begunstigden van de subsidie, maar heeft ook negatieve gevolgen voor het succes van het DPVP in het licht van de huidige beleidsprioriteiten.

De invoering van het elektronisch beheerssysteem voor subsidies heeft de procedure weliswaar enigszins vereenvoudigd en een aantal middelen van de Commissie vrijgemaakt, vooral wat administratieve taken in verband met de fysieke afhandeling en registratie van de aanvragen betreft, maar heeft toch niet tot een aanzienlijke versnelling van de procedure geleid. Bepaalde door het basisbesluit opgelegde elementen (raadpleging van de lidstaten en toetsingsrecht van het Europees Parlement) en de administratieve vereisten die verband houden met het verwerken van een groot aantal bewijsstukken blijven een belangrijke belemmering.

Bovendien slurpt het beheer van de langdurige administratieve procedure veel waardevolle middelen op die zouden kunnen worden gebruikt voor inhoudelijke controle of begeleiding of voor de verspreiding en het gebruik van de resultaten. Dit was ook een van de opmerkingen die meerdere begunstigden maakten in verband met het beheer van de Commissie.

3.4. Duurzaamheid van het DPV-programma

De kwestie van de duurzaamheid is des te belangrijker aangezien door de economische neergang op nationaal niveau minder middelen zijn uitgetrokken voor drugsbeleid. Deze conclusie van het voortgangsverslag van de Commissie over het EU-drugsactieplan (2009 –

2012)¹⁰ werd bevestigd door de enquête die werd gehouden bij de begunstigden van een subsidie van de oproepen 2007 en 2008.

De evaluatie luidde dat projecten sterk afhankelijk zijn van EU-financiering om de activiteiten uit te voeren en in de praktijk effect te hebben. Ontvangers van subsidies ondervinden moeilijkheden om van andere instellingen en organisaties medefinanciering te krijgen en om van de Commissie en andere nationale en internationale instellingen continue financiering te krijgen. Dit is vooral het geval voor kleinere organisaties, zoals ngo's of verenigingen, met beperkte financiële middelen. Hoewel de meerderheid van de bij de uitvoering van DPVP-activiteiten betrokken belanghebbenden verklaarde dat zij inspanningen deden om nieuwe financieringsmogelijkheden te zoeken, waren andere financieringsbronnen in de meeste gevallen niet beschikbaar.

In het algemeen werden in het kader van de projecten activiteiten en instrumenten tot stand gebracht die op langere termijn autonoom zouden kunnen worden. Het opzetten en consolideren van transnationale partnerschappen en de ontwikkeling van toolkits en publicaties zijn voorbeelden van duurzame resultaten die zijn tot stand gekomen in het kader van het DPVP.

Uit de resultaten van de evaluatie blijkt ook dat de kans groot is dat in het kader van het DPVP opgezette en geconsolideerde partnerschappen blijven bestaan wanneer de financiering van de Commissie wegvalt en tot nieuwe activiteiten zouden kunnen leiden in de nabije toekomst.

Ten slotte mag, gelet op het feit dat de projecten gericht zijn op de ontwikkeling van instrumenten die door het doelpubliek kunnen worden gebruikt om te voldoen aan latere behoeften van doelgroepen, redelijkerwijs worden aangenomen dat (ten minste sommige van) de resultaten van het DPVP duurzaam zullen zijn en dat het doelpubliek de resultaten van de uitgevoerde activiteiten zal kunnen gebruiken.

4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De tussentijdse evaluatie heeft de relevantie van het DPVP bevestigd. Uit de evaluatie is gebleken dat zowel de algemene als de specifieke doelstellingen beantwoorden aan de behoeften en problemen van de doelgroepen. Geconcludeerd werd ook dat het DPV-programma tijdens de eerste drie jaar van zijn uitvoering kan bogen op het bereiken van bepaalde van de oorspronkelijk gestelde doelen en dat het heeft bewezen dat het op dat gebied goede resultaten kan behalen ondanks de beperkte financiële middelen.

De beperkte middelen verhinderen echter dat het programma grootschaliger effecten heeft met een aanzienlijke EU-dimensie, hetgeen ook het aantal deelnemende organisaties heeft beperkt. Om het **programma te versterken**, zodat het tot langdurige resultaten op EU-niveau kan leiden, **moeten er meer financiële middelen voor worden uitgetrokken** in afwachting van een mogelijk toekomstig alomvattend financieel instrument op het gebied van drugs.

De resultaten van de evaluatie bevestigen dat er geen belangrijke moeilijkheden zijn die de succesvolle uitvoering van het programma in de weg staan. Om het potentieel van het DPVP

¹⁰ COM(2010) 630 definitief, Verslag van de Commissie, Voortgangsverslag 2010 over het EU-drugsactieplan (2009-2012), SEC(2010) 1321.

binnen zijn bestaande kader te maximaliseren, om de effecten ervan te versterken en de uitvoering te optimaliseren, is er echter nood aan bepaalde bijsturing. Om deze aan te pakken stelt de Commissie de volgende maatregelen voor:

4.1. Versterking van de EU-dimensie, de EU-meerwaarde en de effecten op EU-schaal

Om de programma's meer zichtbaarheid te geven en om ervoor te zorgen dat de projecten effecten hebben die het lokale of regionale niveau overstijgen, moeten bredere en beter uitgewerkte projecten met een grotere EU-meerwaarde en duurzaamheid worden bevorderd. Om activiteiten met een brede Europese dimensie, bereik en duurzaamheid aan te trekken, moeten de financieringsmogelijkheden binnen het DPVP worden gestroomlijnd en moet de beperkt beschikbare financiering worden geconcentreerd op door verscheidene partners uitgevoerde meerjarenacties. Daartoe zal de Commissie de toegevoegde waarde onderzoeken van exploitatiesubsidies die voor slechts één begrotingsjaar aan organisaties worden toegekend en tot dusver beperkte effecten hadden.

De Commissie moet de synergieën tussen de financiële instrumenten ter ondersteuning van de doelstellingen van EU-drugsstrategie verder versterken. De samenwerking en communicatie tussen de programma's moet worden verbeterd (in het bijzonder tussen het ISEC en het DPVP en tussen het DPVP en het programma voor volksgezondheid) op het niveau van de programmering tijdens het formuleren van de jaarlijkse werkprogramma's teneinde dubbel werk te voorkomen en om het potentiële begunstigden mogelijk te maken hun aanvragen efficiënter te richten.

4.2. Efficiënter beheer van het DPVP

De langdurige en administratief veeleisende procedures zijn een belangrijke belemmering gebleken voor het welslagen van het programma. Daartoe zal de Commissie maatregelen nemen teneinde de tijd tussen de publicatie van de oproepen tot het indienen van voorstellen en de eigenlijke sluiting van de subsidieovereenkomst te beperken, zodat de financiering sneller kan worden toegekend. Voorts moet worden overwogen om de door het basisbesluit opgelegde procedurele verplichtingen aan te pakken, namelijk de raadpleging van het DPVP-comité en het Europees Parlement over de gevolgen van de selectie van begunstigden van subsidies, waarnaar ook moet worden gekeken in het licht van de financiële verwachtingen voor de toekomst.

Dat het afschaffen van de aanvraagprocedure op papier positieve gevolgen had op het beheer, werd bevestigd en als positief aangemerkt door het doelpubliek van het DPVP. Het nieuwe PRIAMOS-systeem is nuttig gebleken en heeft het potentieel om een geïntegreerde interface te worden voor communicatie met aanvragers en begunstigden. De Commissie zal verdere stappen ondernemen om de functies en de snelheid ervan te verbeteren teneinde de geleidelijke overgang van de hele subsidiebeheersprocedure naar dat systeem te vergemakkelijken.

4.3. Beter verspreiding en beter gebruik van de resultaten

Uit de evaluatie is gebleken dat er bepaalde tekortkomingen zijn op het gebied van het gebruik van de resultaten van de in het kader van het DPVP gefinancierde projecten. Er werd op gewezen dat het centraal beschikbaar stellen van de resultaten voor het publiek niet alleen direct zou bijdragen tot een van de specifieke doelstellingen van het DPVP maar ook de

ontwikkeling van betere projecten mogelijk zou maken. Dit zou de huidige en toekomstige begunstigden en de Commissie helpen om dubbel werk te vermijden en het mogelijk maken voort te bouwen op het reeds verrichte werk.