



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 5.5.2011
KOM(2011) 246 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

**Rapport om den preliminära utvärderingen av det särskilda programmet
"Förebyggande av och information om narkotikamissbruk" 2007-2013**

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Inledning	3
1.1.	Rapportens syfte och struktur.....	3
1.2.	Bakgrund.....	3
1.2.1.	Mål och prioriteringar	3
1.2.2.	Typer av verksamhet som får stöd	4
1.2.3.	Deltagande.....	4
1.2.4.	Målgrupper.....	5
1.2.5.	Tillträde till programmet.....	5
1.2.6.	Budget	5
2.	Genomförande av programmet	7
2.1.1.	Kommissionsinitiativ	7
2.1.2.	Ekonomiskt stöd.....	7
3.	Utvärdering av programmet	11
3.1.	Hur relevant är programmet?	11
3.2.	Hur verksamt är programmet?	12
3.3.	Hur effektivt är programmet?.....	13
3.4.	Programmets hållbarhet	14
4.	Slutsatser och rekommendationer	15
4.1.	En förstärkt EU-dimension samt mervärde och effekt på EU-nivå	15
4.2.	En effektivare förvaltning av programmet.....	16
4.3.	Bättre spridning och bättre utnyttjande av resultaten.....	16

1. INLEDNING

1.1. Rapportens syfte och struktur

Som föreskrivs i artikel 15.3b i Europaparlamentets och rådets beslut nr **1150/2007/EG** (nedan kallat *den grundläggande rättsakten*)¹ är denna rapport en utvärdering av de resultat som uppnåtts under genomförandet av det särskilda programmet ”**Förebyggande av och information om narkotikamissbruk**” sedan det godkändes den 25 september 2007. På grundval av resultaten av den kvalitativa och kvantitativa analysen av programmets genomförande och av framstegen inom programmet i förhållande till de största utmaningarna, innehåller rapporten rekommendationer inför återstoden av genomförandeperioden.

Kommissionen har tagit hjälp av ett utomstående företag för att genomföra den kvalitativa och kvantitativa analysen². Resultaten av studien som genomförts av det utomstående företaget bygger på en analys av handlingar, intervjuer med aktörer, fallstudier och på en undersökning bland finansieringsmottagarna. Undersökningen omfattar såväl mottagare av verksamhets- och administrationsbidrag som erhållit bidrag inom ramen för ansökningsomgången 2007 och 2008 som de företag som samarbetat med mottagarna av verksamhetsstöd samtidigt som de varit parter i stöдавtalen.

1.2. Bakgrund

1.2.1. Mål och prioriteringar

Det särskilda programmet ”Förebyggande av och information om narkotikamissbruk” (nedan kallat *programmet*) är en del av EU:s narkotikastrategi 2005–2012 som syftar till en betydande minskning av de sociala och medicinska skadorna till följd av bruk av och handel med otillåtna narkotikapreparat. Programmet bidrar till målet att säkerställa en hög hälsoskyddsnivå och minska narkotikarelaterade hälsoskador. De **övergripande målen** med programmet är att förebygga och minska narkotikaanvändningen, drogberoendet och narkotikarelaterade skador, samt bidra till bättre information om narkotikamissbruk och stödja genomförandet av EU:s narkotikastrategi 2005–2012.

De övergripande målen definieras vidare genom följande tre **specifika mål**:

- (a) Främja gränsöverskridande insatser för att
 - (a) bilda sektorsöverskridande nätverk,
 - (b) säkerställa en vidgad kunskapsbas och ett ökat informationsutbyte samt identifiering och spridning av kunskap om goda rutiner, bland annat genom
 - (c) utbildning, studiebesök och personalutbyte,

¹ Europaparlamentets och rådets beslut nr 1150/2007/EG av den 25 september 2007 om inrättande för perioden 2007–2013 av det särskilda programmet ”Förebyggande av och information om narkotikamissbruk” som en del av det allmänna programmet ”Grundläggande rättigheter och rättvisa”

² Studien genomfördes av European Evaluation Consortium. Vid tidpunkten för tilldelningen av uppdraget hade avtalen om ekonomiskt stöd inom ramen för förslagsomgången om verksamhetsbidrag för 2009/2010 ännu inte slutits. Därför omfattades dessa finansieringsmottagare inte av studien.

- (d) öka medvetenheten om de hälsoproblem och sociala problem som orsakas av narkotikaanvändning, och uppmuntra till en öppen dialog i syfte att förbättra kunskaperna om narkotikafrågor, samt
 - (e) stödja åtgärder som syftar till att förebygga narkotikaanvändning, bland annat genom att försöka minska narkotikarelaterade skador och införa behandlingsmetoder som bygger på de senaste vetenskapliga rönen.
- (b) Engagera det civila samhället i genomförandet och utvecklingen av EU:s narkotikastrategi och handlingsplaner
 - (c) Övervaka, genomföra och utvärdera de särskilda åtgärderna i narkotikahandlingsplanerna 2005–2008 respektive 2009–2012.

1.2.2. *Typer av verksamhet som får stöd*

För att kunna uppfylla ovan angivna allmänna och specifika mål är programmet inriktat på stöd till följande typer av åtgärder:

- (a) **Kommissionsinitiativ – särskilda åtgärder som vidtas av kommissionen**, till exempel undersökningar och forskning; opinionsundersökningar; fastställande av indikatorer och gemensamma metoder; insamling, bearbetning och spridning av uppgifter och statistik; seminarier, konferenser och expertmöten; offentliga kampanjer och evenemang; utveckling och underhåll av webbplatser; utarbetande och spridning av informationsmaterial; stöd till och förvaltning av nätverk bestående av nationella experter samt analys-, övervaknings- och utvärderingsverksamhet.
- (b) **Särskilda transnationella projekt av gemenskapsintresse** med medverkan av samarbetsparter i åtminstone två medlemsstater eller åtminstone en medlemsstat och ett annat land som antingen kan vara ett anslutande land eller ett kandidatland, eller
- (c) **Verksamheter inom icke-statliga organisationer eller andra organ vars målsättningar är av allmänt europeiskt intresse** i överensstämmelse med de allmänna målen för programmet och i enlighet med de villkor som anges i det årliga arbetsprogrammet.

Medan gemenskapsfinansiering i samband med initiativ från kommissionen sker i form av **offentliga upphandlingskontrakt**, finansieras de andra båda åtgärdstyperna med **verksamhets- och administrationsbidrag**.

1.2.3. *Deltagande*

Programmet står öppet för EU:s samtliga 27 medlemsstater. Andra länder har också rätt att delta, men då på följande villkor:

- (d) De Eftaländer som tillhör Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) i enlighet med bestämmelserna i EES-avtalet.

- (e) Kandidatländerna och de länder på västra Balkan som deltar i stabiliserings- och associeringsprocessen i enlighet med villkoren i associeringsavtalen, eller i protokoll till dessa avtal om deltagande i de gemenskapsprogram som ingått eller kommer att ingå med dessa länder.
- (f) Kandidatländer som inte deltar i programmet får omfattas av projekt om det skulle bidra till dessa länders förberedelser inför anslutningen, liksom andra tredjeländer eller internationella organisationer som inte deltar i programmet om det skulle främja projektmålen.

I enlighet med dessa principer deltog två organisationer från f.d. jugoslaviska republiken Makedonien och en från Kroatien (som associerade parter) i transnationella projekt finansierade inom 2007 års arbetsprogram. Utöver detta var det inga kandidatländer eller länder på västra Balkan som deltog under programmets tre första genomförandeår.

1.2.4. Målgrupper

Programmet riktar sig till alla grupper som direkt eller indirekt arbetar med narkotikafrågor. I fråga om narkotika är ungdomar, kvinnor, utsatta grupper och personer bosatta i socialt missgynnade områden riskgrupper och ska definieras som målgrupper. Övriga målgrupper är bland annat lärare och pedagogisk personal, föräldrar, socialarbetare, lokala och nationella myndigheter, medicinsk och paramedicinsk personal, domstolspersonal, brottsbekämpande myndigheter och kriminalvårdsmyndigheter, icke-statliga organisationer, fackföreningar och religiösa samfund.

1.2.5. Tillträde till programmet

Programmet ska vara öppet för offentliga eller privata organisationer och institutioner, lokala myndigheter på behörig nivå, universitetsinstitutioner och forskningscentra som är verksamma på området för information om och förebyggande av narkotikamissbruk, bland annat med behandling och minskning av narkotikarelaterade skador. Organ och organisationer med vinstsyfte får endast delta i samverkan med ideella eller statliga organisationer.

1.2.6. Budget

Enligt artikel 12 i den grundläggande rättsakten beräknades ett totalt anslag på **21 350 000** euro för genomförandet av programmet för perioden 2007–2013. Anslaget var tänkt att utbetalas i form av fyra delbelopp om 3 050 000 euro årligen. Denna årliga budget omfattar anslag för att täcka administrativa utgifter för programmets förvaltning om högst 50 000 euro per år. Utöver denna finansiering inom ramen för EU:s budget, bidrar Efta- och EES-staterna också till programmet enligt ett samförståndsavtal.

Under den period som här granskas beviljades större delen av finansieringen (78 %) till administrations- och verksamhetsbidrag, medan mindre än en tredjedel av anslagen (22 %) tillföll kommissionsinitiativ:

År n	Totalt	Verksamhetsbidrag	Administrationsbidrag	EG-initiativ
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. GENOMFÖRANDE AV PROGRAMMET

På grund av det försenade antagandet av den grundläggande rättsakten den 25 september 2007 kunde det faktiska genomförandet av programmet inte inledas förrän 2008. Fastän ett årligt arbetsprogram redan antagits för budgetåret 2007, började anslagen användas först fr.o.m. 2008. Detta inverkade negativt på genomförandets hastighet och resulterade i ett ettårigt glapp i genomförandet. Programmet kunde emellertid komma ikapp i och med att det inte utlystes någon ansökningsomgång för programmet 2009.

2.1.1. *Kommissionsinitiativ*

Sedan 2007 har totalt 18 åtgärder finansierats inom ramen för initiativ från kommissionen. Var och en av dessa åtgärder har på ett verksamt sätt bidragit till genomförandet av EU:s narkotikastrategi och till EU:s narkotikahandlingsplaner. Programmet spelar en viktig roll för att engagera det civila samhället. Programmet bidrog med finansiering av EU:s kampanj om narkotika, som fungerar som en plattform för insatser från det europeiska civila samhället med avseende på narkotikabruk och riskerna i samband med narkotikamissbruk. Kommissionen har i stor skala upplyst om EU:s kampanj om narkotika, och tre stora informationsevenemang anordnades i Berlin, London och Warszawa. Dessutom finns numera också en hemsida med närmare uppgifter om kampanjen. Genom att anordna och bekosta tre plenarmöten och flera expertmöten har kommissionen lämnat sitt stöd till civilsamhällesforumet om narkotika.

Forskningen spelar en viktig roll för att utforma narkotikapolitiken på vetenskaplig grund och utveckla nödvändiga politiska lösningar för att minska narkotikans negativa effekter på människors hälsa och sociala relationer i våra samhällen. Det har finansierats två viktiga åtgärder för att utveckla en EU-strategi för narkotikarelaterad forskning inom EU. Både arbetsdokumentet *Comparative Analysis into the Illicit Drugs in the European Union* och den stora konferensen om fastställande av lämpliga områden för intensifierad forskning (finansierad inom ramen för 2007 respektive 2008 års årliga arbetsprogram) betraktades som viktiga milstolpar och fungerade dessutom som bas för utarbetandet av nuvarande forskningsprogram inom detta narkotikapolitiska område på EU-nivå.

Inom ramen för 2007 och 2010 års arbetsprogram finansierades ytterligare två studier med inriktning på ingående analys av hur världens narkotikamarknad fungerar i syfte att förbättra våra bristfälliga kunskaper om hur narkotikamarknaderna faktiskt fungerar samt utveckla en EU-ram för lägsta kvalitetsstandarder och riktmärken för insatserna för att minska efterfrågan på narkotika. Syftet med detta är att stödja kommissionens insatser för en samsyn i denna fråga inom EU, vilket är ett krav i EU:s handlingsplan mot narkotika. Kommissionen stödde också inrättandet av en expertgrupp på området lägsta kvalitetsstandarder och riktmärken för insatserna för att minska efterfrågan på narkotika.

2.1.2. *Ekonomiskt stöd*

Stöd till vissa transnationella projekt av intresse för hela gemenskapen (verksamhetsbidrag) och verksamhet som bedrivs av icke-statliga organisationer eller andra enheter som verkar för mål av allmänt europeiskt intresse (administrationsbidrag).

Med den finansiering som avsatts under stödrubriken i de årliga arbetsprogrammen 2007–2010 har programmet stött verksamhet som huvudsakligen utförs av icke-statliga

organisationer och universitet. Med få undantag var lokala och regionala myndigheter de enda deltagarna i dessa projekt. I vissa fall deltog statliga myndigheter som associerade parter. Totalt deltog **143** organisationer från **27 länder** i den finansierade verksamheten³ i egenskap av mottagare av administrationsbidrag, projektsamordnare, projektdeltagare eller associerad partner. *En associerad part är inte direktmottagare av bidragen och inte heller part i avtalen. I stället bidrar de till och drar nytta av verksamheten på ett indirekt sätt.*

Av samtliga deltagande organisationer är **136** stycken (**95 %**) etablerade i en av EU:s medlemsstater, och totalt **23 medlemsstater** är representerade. Hitintills har inga organisationer från IE, CY, LU eller MT deltagit, även om enskilda individer från dessa länder kan delta i viss verksamhet (t.ex. i informationsarrangemang). Trots att den grundläggande rättsakten tillåter det och att de årligen lämnar bidrag till programmet, deltog inga organisationer från Efta- eller EES-länder.

Trots den **mycket positiva täckningsgraden inom EU** står programmet inför utmaningar när det gäller den geografiska balansen. De flesta (82) av de deltagande organisationerna (inklusive associerade parter) fanns i fem medlemsstater (IT – 17 %, UK – 10 %, DE – 13 %, ES 6 % och BE 6 %). Denna fördelning är nästan identisk med fördelningen av de länder som mottagarna av direktstöd kommer ifrån. Av de 112⁴ stödmottagare (mottagare av administrationsbidrag samt samordnare av verksamhetsbidrag och deras samarbetspartner) kom 54 % från fem medlemsstater (IT – 18 %, UK – 12 %, DE – 11 %, ES 6 %, BE 6 %).

Administrationsbidrag

Totalt offentliggjordes **tre ansökningsomgångar om administrationsbidrag**. De ansökande kunde ansöka om finansiering till genomförandet av sina årliga verksamhetsprogram under 2008, 2010 och 2011 (det årliga arbetsprogrammet för 2011).

I samband med de tre ansökningsomgångarna inkom totalt **39 ansökningar**, av vilka **9 organisationer** utvaldes. Bedömningen av de inkomna ansökningarna för budgetåret 2011 var ännu inte avslutad då denna rapport sammanställdes.

ADMINISTRATIONS BIDRAG	2008	2010	2011
Antal inkomna ansökningar	16	19	4
Antal stödberättigande ansökningar	13	5	ej tillämpl.
Antal antagna förslag	5	4	ej tillämpl.
Totalt tilldelat stödbelopp	500 000 euro	400 000 euro	400 000 euro
Stödansökningar, totalt belopp	1 029 632 euro	1 318 474,56 euro	ej tillämpl.
Beviljat stödbelopp, totalt	409 429 euro	219 788,38 euro	ej tillämpl.

De slutliga villkoren för att komma i fråga för administrationsbidrag förblev oförändrade under denna period. Det maximala stödbeloppet var 100 000 euro och EU-bidragets andel av den ansökandes totala stödberättigande driftsbudget fick inte överstiga 80 %.

³ Inklusive ansökningsomgångarna för 2007, 2008 och 2009/2010.

⁴ Flera organisationer deltog i fler än ett projekt eller mottog ett administrationsbidrag under de första fyra åren av programmet. Dessa organisationer beaktades endast en enda gång vid beräkningen av det sammanlagda antalet bidragsmottagare.

Verksamhetsbidrag

De ansökande kunde svara på **tre ansökningsomgångar** för att erhålla stöd till **transnationella projekt**. På grund av att den grundläggande rättsakten antogs sent, kunde den första

	Verksamhetsbidrag	2007	2008	2009/2010
ansökningsomgång	Antal inkomna ansökningar	39	59	66
en grundad på det	Antal stödberättigande ansökningar	33	41	53
årliga	Antal antagna förslag	9	6	10
arbetsprogrammet	Totalt tilldelat stödbelopp	2 250 000 euro	2 221 700 euro	4 189 300 euro
2007	Stödansökningar, totalt belopp	11 610 036,34 euro	13 850 005,17 euro	21 732 250,18 euro
offentliggöras först	Beviljat stödbelopp, totalt	2 181 947,85 euro	2 116 748,04 euro	3 889 295,44 euro
2008. På				

motsvarande sätt kunde ansökningsomgången för 2008 inte offentliggöras förrän 2009. För att programmet skulle få möjlighet att åtgärda denna eftersläpning, omfattar den tredje ansökningsomgången som offentliggjordes 2010 rubrikerna för verksamhetsbidrag för två år (2009 och 2010). Eftersom den tillgängliga finansieringen för de första två omgångarna var nästan identisk (omkring 2,2 miljoner euro), fördubblades nästan anslagen 2009/2010.

Det ökade antalet ansökningar visar att intresset för programmet ständigt växer. Kommissionen handlade totalt **164 ansökningar om verksamhetsbidrag**. Budgeten tillät finansiering av **25 av 127 stödberättigande förslagen**. Det totala bidragsbelopp som anslagits till förslag uppgick till **8,187 miljoner euro** vilket totalt motsvarar **75 %** bidrag till de totala kostnaderna för genomförandet av åtgärderna.

	Total budget i euro	Beviljat stödbelopp, totalt	EU-bidrag i %
Totalt 2007	2 789.586,16	2 181.947,85	78 %
Totalt 2008	3 034 116,27	2 116 748,04	70 %
	5 114 243,88	3 889 295,44	76 %
Total	10 937 946,31	8 187 991,33	75 %

Eftersom det 2007 inte fanns någon övre gräns för det bidrag som kunde erhållas, infördes ett tak på 500 000 euro i samband med ansökningsomgången 2008 som också bibehölls 2009/2010. Ansökningar om finansiering som inte översteg minimibeloppet 75 000 euro godtog inte.

	Total budget i euro	Beviljat stödbelopp, totalt	EU-bidrag i %	Löptid, i månader
Genomsnitt 2007	309 954,02	242 438,65	79	28,33
Genomsnitt 2008	505 686,05	352 791,34	75	28,50
Genomsnitt 2009/2010	511 424,39	388 929,54	77	23,60
Total average	442 353,83	328 053,18	77	26,81

År n	Genomsnittligt antal		
	genomförande stödmottagare	genomförande organisationer	berörda medlemsstater
2007	3,7	5,3	4

Det genomsnittliga begärda bidragsbeloppet var 328 000 euro, vilket med god marginal ligger över minimibeloppet. Det lägsta utbetalda bidragsbeloppet var 120 000 euro, medan majoriteten fanns någonstans mellan 300 000 euro och takbeloppet. De flesta projektsamordnarna för de godtagna förslagen var icke-statliga organisationer (48 %) och högskolor eller institutioner som drivs av högskolor (40 %). Därutöver kom 12 % av samordnarna från den offentliga sektorn på regional eller lokal nivå.	2008	6	7,8	5,6
	2009/2010	5,8	6,4	5,1
	Totalt	5,2	6,5	4,9

Projektens inriktning uppvisade en liten ökning både i fråga om antalet parter och antalet EU-medlemsstater som berörs. Samtliga projekt som omfattas av 2007 års ansökningsomgång för verksamhetsbidrag inleddes 2009.

3. UTVÄRDERING AV PROGRAMMET

Utvärderingen av programmet var inriktad på följande fyra aspekter: 1) programmets relevans; 2) verksamma resultat; 3) effektivitet och 4) hållbarhet.

3.1. Hur relevant är programmet?

Narkotikan utgör ett komplext socialt problem som kräver långsiktiga, integrerade och tvärvetenskapliga arbetsmetoder. I ovanstående studie av utvecklingen på den globala narkotikamarknaden⁵ kunde inga tecken på förbättringar under perioden påvisas. I vissa länder blev problemet lindrigare, medan det förvärrades i andra, ibland i avsevärd grad. Enligt de årliga rapporterna från Europeiska centret för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk (ECNN)⁶ utgör narkotikamissbruket fortfarande ett stort hälsoproblem inom EU. **Programmets politiska mål har haft hög relevans ända sedan det antogs 2007.** Dess mål, prioriterade områden och insatser är mycket relevanta för målgruppernas behov och problem.

Att involvera det civila samhället är ett centralt mål för EU:s handlingsplan mot narkotika. I planen betonas som en av huvudfrågorna behovet av ett ökat engagemang i hela samhället för att minska narkotikaanvändningen. Där fastställs att det krävs en förstärkt allians mellan medborgarna och de institutioner som inrättats av dem och för dem. **Programmet är särskilt lämpat för att bidra till uppfyllandet detta mål.**

Det finns en tydlig koppling mellan de insatser som görs, de årliga arbetsprogrammen och de övergripande programmålen. Samtliga insatser som genomförs har en koppling till ett eller flera av de prioriterade områden som berörs i de årliga programmen.

Programmet har ett stort mervärde. EU-insatser ger fördelar i kampen mot narkotikamissbruk och i det förebyggande arbetet mot narkotika genom att de främjar internationellt kunskapsutbyte och ökar de genomförda insatsernas synlighet och trovärdighet.

På grund av narkotikaproblemens mångskiftande och globala natur har gemenskapen flera finansiella instrument som stödjer EU-initiativ på narkotikaområdet och kompletterar finansiering inom ramen för programmet. Inom Programmet för förebyggande och bekämpning av brottslighet 2007–2013⁷ lämnas stöd till projekt på området narkotikasmuggling, vilket bidrar till genomförandet av den politik för minskad distribution som bedrivs inom ramen för EU:s narkotikastrategi och handlingsplaner, bl.a. i fråga om narkotikamarknader, produktion, narkotikahandel och narkotikarelaterad brottslighet.

Eftersom narkotikaberoendet är ett centralt folkhälsoproblem och socialt problem inom hela EU och i övriga världen, är ett av de prioriterade områdena i gemenskapsprogrammet för åtgärder på hälsoområdet⁸ att vidta åtgärder mot missbruksrelaterade bestämningsfaktorer, till

⁵ JLS/2007/C4/005 — Detailed analysis of the operation of the world market in illicit drugs and of policy measures to curtail it

⁶ ECNN:s årsrapport 2010.

⁷ 125/2007/Rif.

⁸ Europaparlamentets och rådets beslut nr 1350/2007/EG av den 23 oktober 2007 om inrättande av ett andra gemenskapsprogram för åtgärder på hälsoområdet (2008–2013).

exempel tobak, alkohol, illegala droger och läkemedel som används felaktigt. Inom ramen för programmet ges också stöd till projekt som är inriktade på hälsorelaterade skador i samband med drogberoende.

Inom det sjunde ramprogrammet för forskning och utveckling stöds storskalig narkotikarelaterad forskning. Under 2009 inledde kommissionen inom ramen för programmet för samhällsekonomisk och humanistisk forskning inom sjunde ramprogrammet för forskning en ansökningsomgång för projekt med inriktning på beroende, med ett minimibidrag från EU om 6,5 miljoner euro. I syfte att stödja gemensamma forskningsinsatser mellan medlemsstaterna, har kommissionen frigjort 2 miljoner euro för att inrätta ett europeiskt område för narkotikaforskning (ERA-NET). 2010 års säkerhetsprogram inom ramen för sjunde ramprogrammet för forskning inbegriper en ansökningsomgång om oavsiktliga konsekvenser av narkotikapolitiken och deras inverkan på EU:s säkerhet. En ansökningsomgång för förslag till omfattande samarbetsprojekt (6 till 12 miljoner euro) på området "sjukdomar orsakade av narkotikaberoende" offentliggjordes också 2010 under det sjunde ramprogrammet inom temat hälsa. Narkotikapolitikens externa dimension finansieras med hjälp av tillämpliga instrument.

Allting tyder på att de olika programmen och initiativen kompletterar varandra. Dock innebär denna **fragmentering** också en risk för överlappningar eller luckor (exempelvis mellan föreliggande program och folkhälsoprogrammet). Denna situation har dessutom försvårat för både kommissionen och potentiella bidragsmottagare att dra maximal nytta av EU:s finansiering på området. Fastän den grundläggande rättsakten medger⁹ att resurser delas med andra gemenskapsinstrument i syfte att genomföra åtgärder som ligger i linje med målen för samtliga program, utnyttjades inte denna möjlighet under de tre första åren av programmets genomförande.

3.2. Hur verksamt är programmet?

På nuvarande stadium har endast ett fåtal åtgärder avslutats. Därför kan endast försiktiga slutsatser dras om hur pass verksamt programmet egentligen är. Inom ramen för de projekt och åtgärdsprogram som finansieras genom föreliggande program har emellertid ett flertal åtgärder vidtagits och konkreta resultat levererats. Därför kan vissa konkreta belägg anföras i föreliggande analys. Utvärderingen visar att de projekt som finansieras med all sannolikhet kommer att lämna ett betydande bidrag till att uppnå programmålen.

Även om programmet uppvisade ett gott resultat med avseende på antalet deltagande länder, kan projektens förmåga att skapa faktiskt och varaktigt mervärde förbättras.

Fastän detta är det enda instrument som är särskilt inriktat på stöd till detta politikområde, och de allmänna målen är ambitiösa, särskilt i fråga om förebyggande arbete och insatser för skadminskning, är detta program det som har de mest begränsade totala finansiella resurserna jämfört med övriga ovannämnda program. Programmet kan f.n. inte täcka finansieringsbehoven. Fastän det projektens maximala löptid minskade från tre år till två, medger anslaget programmet inte finansiering av mer än tio projekt om året. Projektens omfattning i fråga om antalet deltagarorganisationer begränsas också av den tillgängliga

⁹ I synnerhet de allmänna programmen "Säkerhet och skydd av friheter", "Solidaritet och hantering av flyktingströmmar" samt sjunde ramprogrammet för forskning och utveckling.

finansieringen. I syfte att **stärka programmet**, så att varaktiga resultat på EU-nivå kan uppnås, **måste det få större ekonomiska tillgångar**.

Även om det inte låg några stora hinder i vägen för genomförandet av insatserna, ställdes projektansvariga ändå inför formella och materiella utmaningar. Bland de **formella utmaningarna** upplevde intressenterna hinder kopplade till bristande flexibilitet i samband med omfördelning av utgifter inom projekten och det långsamma tillhandahållandet av finansiering som de besvärligaste. Även om partnerskap ansågs vara till nytta för programmets verksamhet och projekt, krävde samordningen av ett antal partnerorganisationer från olika länder med olika bakgrunder stora ansträngningar. I vissa fall förväntade man sig förseningar på grund av tilltagande problem med nationell lagstiftning om sakkunnigas och enskildas deltagande i fokusgrupper.

I fråga om **materiella utmaningar** var det i vissa fall svårt att engagera utsatta grupper. En annan utmaning var att engagera den lagstiftande sektorn och rekrytera deltagare för behovsbedömning. Detta gjorde i sin tur att sådana representanter inte kunde engageras i projektet som helhet. Forskning i fångelser försvårade också av den begränsade tillträdesrätten. En större problem är svårigheten att på operativ nivå övervaka och bedöma effekterna av resultaten.

Med utgångspunkt i analysen av de föreslagna strategierna för informationsspridning är det förväntade resultatet inte helt tillfredsställande, med tanke på att endast några av projekten har avslutats. Det kan konstateras att vanligen är det sällan någon utanför kretsen av projektdeltagare som får ta del av resultaten av projekten, även om det också finns några goda exempel på att projektresultaten har presenterats eller kommer att presenteras i samband med stora internationella konferenser för dem som arbetar professionellt med frågorna. Den vanligaste spridningsstrategin är inrättandet av en särskild webbplats för projektet eller att lägga ut viss information på en webbplats som samordnare eller partner redan har. Eftersom det inte finns några fastställda krav på vilken typ av information som bör tillhandahållas om programmen och på vilket språk informationen ska avfattas, varierar kommunikationsgraden mellan olika projekt. Det förekommer också stora variationer i fråga om hur pass tydligt det framgår att projekten erhåller stöd från gemenskapen. Alla organisationer som erhåller stöd uppfyller emellertid minimikraven.

För närvarande finns ingen central strategi om meddelande av resultaten av de projekt eller insatser som finansieras inom ramen för programmet.

3.3. Hur effektivt är programmet?

Resultaten av enkäten bland bidragsmottagarna visar att de **på det hela taget var nöjda med kommissionens förvaltning av programmet**.

Sökandena välkomnade införandet av ett **förfarande för online-ansökningar** som sedan 2008 är möjligt inom ramen för det elektroniska ansökningssystemet Priamos. Införandet av elektroniska ansökningar minskade den administrativa bördan för de sökande och kostnaderna för att lämna in en ansökan. Undersökningen visade också att mottagarna i allmänhet ansåg att **vägledning och stöd från kommissionen är till hjälp i tillämpningsfasen och under hela genomförandet av åtgärderna**.

Trots den överlag positiva bedömningen, kunde ändå vissa **brister** utpekas.

Även om kommissionen i allmänhet klarade av sina vägledande uppgifter, uppstod problem eftersom det tog lång tid att besvara frågor om vissa kostnader och huruvida dessa är bidragsberättigande. **Rapporteringen om framsteg och resultat uppfattades som välavvägd, tydlig och användarvänlig.** Samtidigt upplevde mottagarna vissa svårigheter och uttryckte oro angående den **överdrivna byråkratin** i samband med den finansiella rapporteringen samt bristen på flexibilitet i fråga när ändringar behöver göras i de ursprungliga ansökningarna.

Den allvarligaste bristen är emellertid den **långdragna tilldelningsprocessen**. Detta har en stark inverkan på möjligheten att påbörja projekten i god tid och leder ofta till att ursprungsförslagen måste ändras. Problemet får speciellt negativa konsekvenser när det gäller administrationsbidrag som är avsedda att täcka delar av en viss enhets allmänna administrativa kostnader under ett specifikt budgetår. Därför finns det ingen flexibilitet som medger omplanering av insatserna.

Detta är inte enbart ett operativt problem för bidragsmottagarna, utan det får också negativa konsekvenser för programmets resultat i förhållande till gällande politiska prioriteringar.

Fastän införandet av det elektroniska systemet för bidragsförvaltning har förenklat förfarandet något samt frigjort en del resurser åt kommissionen, särskilt i fråga om administrativa uppgifter kopplade till den fysiska hanteringen och registrering av ansökningarna, har det inte lett till att förfarandet påskyndats på något avgörande sätt. Delar av det förfarande som föreskrivs i den grundläggande rättsakten (samråd med medlemsstaterna och Europaparlamentets rätt till insyn) och de administrativa kraven på handläggning av ett stort antal verifikationer förbli ett betydande hinder.

Dessutom innebär handläggningen av det långdragna administrativa förfarandet att det skäls värdefulla resurser från övervakningen av projektets materiella sida eller vägledningsverksamheten, eller spridningen av resultat och användningen av dessa. Detta var också ett administrativt problem hos kommissionen som vid upprepade tillfällen togs upp av bidragsmottagarna.

3.4. Programmets hållbarhet

Frågan om hållbarheten blir allt viktigare i takt med att den ekonomiska nedgången har urholkat de budgetmedel som anslås till narkotikapolitiken på nationell nivå. Denna slutsats i kommissionens rapport om översynen av EU:s handlingsplan mot narkotika (2009–2012)¹⁰ bekräftades av den enkät som gjorts bland bidragsmottagarna i ansökningsomgångarna 2007 och 2008.

Utvärderingen visade att projekten i hög grad är beroende av EU-finansiering för att insatserna ska kunna genomföras och ge resultat på fältet. Bidragsmottagarna stöter på svårigheter med att få samfinansiering från andra institutioner och organisationer samt garantier för fortsatt finansiering från kommissionen och andra nationella och internationella institutioner. Detta gäller särskilt för mindre organisationer som icke-statliga organisationer eller föreningar med begränsade ekonomiska resurser. Fastän flertalet berörda parter som deltar i genomförandet av programinsatserna uppgav de att de ansträngde sig för att finna andra finansieringsmöjligheter så fanns det i de flesta fall inte några andra finansieringskällor.

¹⁰ KOM(2010) 630 slutlig, Rapport från kommissionen, 2010 års lägesrapport om EU:s handlingsplan mot narkotika (2009–2012), SEK(2010) 1321.

På ett övergripande plan har projekten lett till åtgärder och verktyg som kan bära sig själva på längre sikt. Exempel på varaktiga resultat som produceras inom ramen för programmet är inrättandet och konsolideringen av transnationella partnerskap, samt utveckling av verktyg för åtgärder och publikationer.

Resultaten av utvärderingen visar också att partnerskap som inrättas och konsolideras inom ramen för programmet sannolikt kommer att fortsätta sedan kommissionens finansiering har upphört och de kan resultera i nya verksamheter inom en snar framtid.

Med tanke på att projekten är inriktade på utveckling av verktyg som kan användas av målgrupperna för att dessa ska kunna tillgodose sina behov, är det rimligt att anta att (åtminstone vissa av) programmets resultat kommer att bli varaktiga, och att målgrupper kommer att kunna använda de resultat som följer av de insatser som gjorts.

4. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

Den preliminära utvärderingen visar att programmet är relevant. Av bedömningen framgår att såväl de allmänna som de särskilda målen är relevanta för att beakta målgruppernas behov och problem. Den visar också att programmet under de tre första genomförandeåren kunde redovisa vissa framsteg i fråga om att uppnå de ursprungligen uppställda målen. Dessutom har programmet visat sin potential att, trots de begränsade ekonomiska resurserna, uppnå goda resultat på området.

Den begränsade budgeten förhindrar emellertid att storskaliga effekter med betydande EU-dimension uppnås, vilket också har begränsat antalet organisationer som deltar. I syfte att **stärka programmet**, så att varaktiga resultat på EU-nivå kan uppnås, **måste det få ökade ekonomiska resurser**, med utsikter till ett eventuell övergripande finansiellt instrument i framtiden.

Resultaten av utvärderingen bekräftar att det inte finns några större svårigheter som hindrar ett framgångsrikt genomförande av programmet. För att maximera programmets potential inom den nuvarande ram, stärka dess effekter och optimera genomförandet fordras emellertid vissa justeringar. Kommissionen föreslår därför de åtgärder som anges nedan.

4.1. En förstärkt EU-dimension samt mervärde och effekt på EU-nivå

För att göra programmen synligare och se till att projekten får ett genomslag som inte begränsas till lokal eller regional nivå, bör bredare och bättre utarbetade projekt med högre mervärde för EU och hållbarhet gynnas. För att kunna leverera verksamhet med en bred europeisk dimension, täckning och hållbarhet, bör finansieringsmöjligheterna inom programmets rationaliseras och de begränsade tillgängliga medlen inriktas på fleråriga åtgärder som genomförs av flera partner För detta ändamål kommer kommissionen att bedöma mervärdet av administrationsbidrag som beviljats organisationer för ett enda budgetår och som hitintills har haft begränsad effekt.

Kommissionen bör arbeta för tydligare synergier mellan de finansiella instrument som stöder målen med EU:s narkotikastrateg. Samarbetet och kommunikationen mellan programmen bör förbättras (särskilt mellan Programmet för förebyggande och bekämpning av brottslighet och föreliggande program samt mellan föreliggande program och folkhälsoprogrammet) redan på programplaneringsstadiet och i samband utformningen av de årliga arbetsprogrammen, för att

därigenom undvika dubbelarbete och se till att potentiella stödmottagare kan ge sina ansökningar en tydligare inriktning.

4.2. En effektivare förvaltning av programmet

De långdragna och administrativt besvärliga ansökningsförfarandena uppges stå hindrande i vägen för framgångsrika insatser. För att avhjälpa detta kommer kommissionen att vidta åtgärder för att minska tiden mellan offentliggörandet av ansökningsomgångarna och själva ingåendet av avtalet om ekonomiskt stöd för att påskynda tillhandahållandet av finansiering. Vidare bör åtgärder vidtas för att ta itu med de skyldigheter som förfarandet enligt den grundläggande rättsakten medför, nämligen samråd om resultatet av urvalet av bidragsmottagare med programkommittén och Europaparlamentet, vilka också bör ses mot bakgrund av framtida budgetplaner.

Det bekräftades att avskaffandet av det pappersbaserade ansökningsförfarandet har haft positiva effekter på förvaltningen, och att det uppfattades positivt av programmets målgrupp. Det nya Priamossystemet har visat sig vara användbart och det har goda förutsättningar att bli ett integrerat gränssnitt för kommunikation med sökande och stödmottagare. Kommissionen kommer att vidta ytterligare åtgärder för att förbättra funktionen och öka kapaciteten för att sedan gradvis kunna integrera hela stödförvaltningsförfarandet i systemet.

4.3. Bättre spridning och bättre utnyttjande av resultaten

Utvärderingen redovisar vissa brister med avseende på utnyttjandet av resultatet av projekt som finansieras genom programmet. Att göra resultaten centralt tillgängliga för allmänheten skulle, enligt utvärderingen, inte bara direkt bidra till att ett av de specifika målen för programmet uppfylldes, utan också till att bättre projekt genererades. Därmed skulle både nuvarande och framtida bidragsmottagare samt kommissionen kunna undvika dubbelarbete och bygga vidare på redan uppnådda resultat.