



emcdda.europa.eu

Evaluation of 'national drug strategies' in Europe

EMCDDA 2004 selected issue

In EMCDDA 2004 Annual report on the state of the drugs problem in the European Union and Norway

Speciale kwestie 1

Evaluatie van „nationale drugsstrategieën” in Europa

Methoden om nationale drugsstrategieën te beoordelen

Veel landen hebben de afgelopen jaren een „nationale drugsstrategie”⁽¹⁴⁶⁾ opgesteld. In dit gedeelte wordt aandacht besteed aan mogelijke methoden om deze strategieën te evalueren. Dankzij de activiteiten van de nationale focal points is het mogelijk geweest om een dergelijke evaluatie het afgelopen jaar voor de eerste keer op Europees niveau te verrichten. Hierdoor is meer inzicht ontstaan in de evaluatiemethoden zoals die in de „nationale drugsstrategieën” zijn opgenomen, aangezien deze methoden op zichzelf niet altijd even eenduidig zijn.

De methoden voor het evalueren van de Europese „nationale drugsstrategieën” kunnen in drie hoofdcategorieën worden onderverdeeld: 1) monitoring, dat wil zeggen het op gestandaardiseerde wijze verzamelen van gegevens over het drugsverschijnsel en over maatregelen en interventies op dit gebied; 2) het evalueren van de uitvoering, dit wil zeggen een beoordeling van de toegevoegde waarde van maatregelen en van de toewijzing van middelen zoals voorzien in de drugsstrategieën; en 3) het evalueren van de effecten (over het algemeen aangeduid als effectiviteitsbeoordeling), dat wil zeggen een oordeel over de resultaten (effecten op korte termijn) en de duurzaamheid ervan (effecten op lange termijn)⁽¹⁴⁷⁾ die geheel of gedeeltelijk een gevolg zijn van de nationale drugsstrategieën (figuur 23)⁽¹⁴⁸⁾.

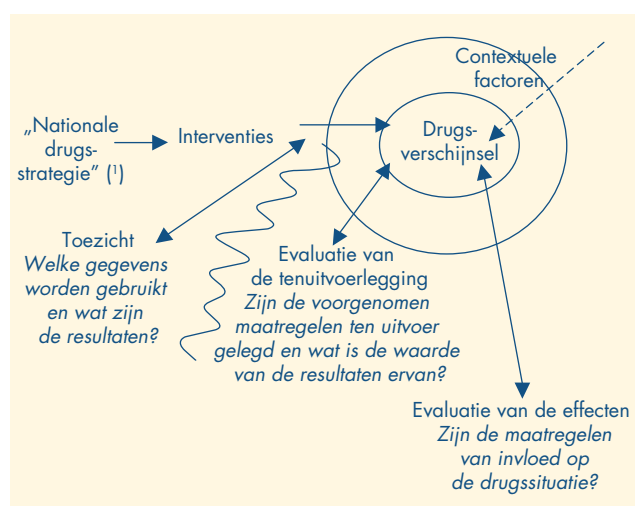
Het belangrijkste onderscheid dat gemaakt kan worden in de wijze waarop de nationale drugsstrategie wordt geëvalueerd, is tussen landen die de drugsstrategie monitoren en landen die een evaluatie van de uitvoering en/of effectiviteit voor ogen hebben.

In de nationale drugsstrategieën wordt niet altijd een duidelijk onderscheid aangebracht tussen de concepten monitoring en evaluatie, terwijl dat verschil wel van belang is. Monitoring is een continu en systematisch proces dat kwalitatieve en kwantitatieve standaardgegevens oplevert over het drugsverschijnsel en over de maatregelen om het drugsprobleem aan te pakken. Monitoring zorgt voor een periodieke feedback over de uitvoering van activiteiten,

zowel wat de „inputs” betreft (welke (financiële) middelen zijn er geïnvesteerd?) als met betrekking tot de „outputs” (welke maatregelen zijn in welke periode door wie geïmplementeerd?). Doorgaans levert monitoring echter geen informatie op over de effectiviteit van een strategie en wordt er ook geen inzicht verkregen in de vraag waarom de doelstellingen van een bepaalde activiteit wel of niet zijn gerealiseerd. Hoewel via monitoringsystemen vaak informatie verzameld kan worden over ontwikkelingen ten aanzien van de verschillende aspecten van het drugsverschijnsel en over de uitgevoerde maatregelen om het probleem aan te pakken, kan via monitoring over het algemeen niet vastgesteld worden of deze veranderingen ook een direct gevolg zijn van de geïmplementeerde maatregelen (causaliteitsverbanden).

Via een evaluatie (tabel 5) kan wel inzicht verkregen worden in die causaliteit, alsmede in een aantal andere complexe wetenschappelijke verbanden. Onder een evaluatie wordt een oordeel over de waarde van een overheidsinterventie verstaan (in dit geval een nationale

Figuur 23 — Evaluatieniveaus in „nationale drugsstrategieën”



(1) Onder de term „drugsstrategie” worden ook gelijkwaardige actieplannen verstaan die eventueel uit de strategie voortvloeien.

⁽¹⁴⁶⁾ Zie de definitie in hoofdstuk 1, blz. 17.

⁽¹⁴⁷⁾ Voor de overzichtelijkheid wordt met de uitdrukking evaluatie van de effectiviteit hier bedoeld op de evaluatie van zowel de effecten op korte termijn als op lange termijn, hoewel dat in de relevante literatuur twee verschillende wetenschappelijke grootheden zijn.

⁽¹⁴⁸⁾ In een uitgebreide evaluatie zou ook de efficiëntie beoordeeld moeten worden waarbij globaal gemeten wordt welke kosten gemaakt zijn om de resultaten en effecten te verwezenlijken. Gegevens over dit aspect zijn echter alleen voor Spanje beschikbaar (zie hierna).

Tabel 5 — Veel bij beoordelingen gebruikte termen (beoordelingsmethoden ten behoeve van structurele maatregelen)

Algehele beoordeling	Beoordeling van een interventie in haar geheel
Samenhang	De mate van innerlijke samenhang in de logica van de interventie/overeenstemming van de interventie met andere interventies met vergelijkbare doelstellingen
Relevantie	De mate waarin de doelstellingen van een interventie relevant zijn voor de behoeften, problemen en vraagstukken waarvoor een oplossing wordt gezocht
Consistentie	De mate waarin de positieve/negatieve impact op andere beleidsvormen op economisch, sociaal of milieugebied wordt gemaximaliseerd/gemimaliseerd
Praktisch nut	De mate waarin de effecten tegemoetkomen aan de behoeften, problemen en vraagstukken waarvoor een oplossing wordt gezocht
Effectiviteit	De mate waarin de gestelde doelen worden bereikt
Efficiëntie	De mate waarin de gewenste effecten tegen redelijke kosten worden gerealiseerd
Analyse van de kosteneffectiviteit	Beoordelingsinstrument waarmee de efficiëntie beoordeeld kan worden
Kosten-batenanalyse	Beoordelingsinstrument waarmee de voordelen van de interventie kunnen worden beoordeeld vanuit het perspectief van de betreffende groep in zijn geheel, en op basis van een geldwaarde die aan alle gevolgen van de interventie wordt toegekend
Output	Dat wat gefinancierd en bereikt (of geconcretiseerd) wordt met het geld dat voor een interventie is uitgetrokken
Impact	Een gevolg dat degenen die de rechtstreekse doelgroep vormen van een interventie ondervinden na afloop van hun deelname aan de interventie, of na het voltooiën van een openbare voorziening, of een indirect gevolg dat wordt ondervonden door anderen die tot de doelgroep behoren en die al dan niet profijt hebben van de interventie
Bron: Europese Commissie, 1999.	

drugsstrategie) op basis van criteria (relevantie, efficiëntie, effectiviteit) en expliciete normen (kwaliteit, kwantiteit) (definitie gebaseerd op de Europese Commissie, 1999); hiervoor is meestal grondig onderzoek vereist. Een adequate evaluatie kent dus twee belangrijke pijlers: 1) bewijs voor de aanwezigheid van een oorzakelijk verband tussen enerzijds de uitvoering van beleidsmaatregelen en anderzijds de wijzigingen die zich voordoen in het verschijnsel dat onderzocht wordt, waarbij dat bewijs op kwaliteitsgegevens gebaseerd dient te zijn, dat wil zeggen op gegevens die via wetenschappelijke methoden verzameld zijn (monitoring en diepgaand onderzoek); en 2) een waardeoordeel over de bereikte resultaten, waarbij dat oordeel uiteindelijk in de toekomstige besluitvorming geïntegreerd dient te worden.

In de praktijk zijn evaluatie en monitoring eigenlijk niet los van elkaar te zien, maar hoewel de twee termen in een aantal documenten als synoniem worden beschouwd, mag niet over het hoofd worden gezien dat „monitoring“ niet hetzelfde is als evalueren (hoewel monitoring ongetwijfeld altijd deel van een evaluatieproces zal uitmaken).

In het Verenigd Koninkrijk is in 2002 de geactualiseerde nationale drugsstrategie na een uitgebreide herziening gepubliceerd waarbij rekening is gehouden met bewijsmateriaal, met inbegrip van evaluaties van de leverings- en vraagcomponenten. De nationale drugsstrategie is resultaatgeoriënteerd en die strategie wordt wel gemonitord en in kaart gebracht, maar niet geëvalueerd (nationaal verslag van het Verenigd

Koninkrijk, blz. 106). Een van de doelstellingen van het nieuwe Noorse actieplan voor drugs en alcohol is het ontwikkelen van een systeem om te meten in hoeverre de (sub)doelstellingen van het plan worden verwezenlijkt (Noors nationaal verslag, blz. 65). In de Tsjechische strategie voor het nationale drugsbeleid 2001-2004 worden voor elke pijler van de strategie doelstellingen, targets, indicatoren voor succes en instrumenten voor het evalueren van de efficiëntie gedefinieerd. De uitvoering van de diverse taken wordt periodiek gemonitord, maar tot nu toe is de strategie nog niet systematisch geëvalueerd aan de hand van de vastgestelde succesindicatoren en evaluatie-instrumenten. Een van de redenen hiervoor zou kunnen zijn gelegen in de hoge kosten die aan externe evaluaties verbonden zijn (Tsjechisch nationaal verslag, blz. 114). In het nieuwe Deense actieplan wordt melding gemaakt van een continue evaluatie van een aantal specifieke activiteiten (Deens nationaal verslag, blz. 67). In de nationale drugsstrategieën van Hongarije en Polen wordt voorgesteld om een systeem op te zetten voor de follow-up van de uitgevoerde maatregelen (nationale Reitox-verslagen). In de nieuwe nationale strategie van Slovenië wordt weliswaar een periodieke evaluatie van de implementatie voorzien, maar een dergelijke evaluatie is tot nu toe nog niet uitgevoerd (Sloveens nationaal verslag, blz. 61). In Litouwen zal de nationale drugsstrategie 2004-2008 al naar gelang de financiële mogelijkheden van het land worden uitgevoerd (nationaal verslag van Litouwen, blz. 35). De nieuwe nationale drugsstrategie in Estland omvat zowel monitoring- en evaluatiecomponenten als een

definitie van prestatie-indicatoren (nationaal verslag van Estland, blz. 86).

In Finland en Zweden wordt in de nationale drugsstrategieën meer nadruk gelegd op het monitoren van de uitvoering van de strategie dan op het evalueren van de effectiviteit (Fins nationaal verslag, blz. 113; Zweeds nationaal verslag, blz. 75-76). De Zweedse drugscoördinator die in 2002 is benoemd, is verantwoordelijk voor een adequate follow-up van het nationale actieplan (in jaarverslagen). In Finland zal onderzoek gedaan worden naar enige criteria voor het monitoren en evalueren van de activiteiten van de drugsautoriteiten. Het nationale focal point van Luxemburg rapporteert dat de resultaten van het plan voor 2000-2004 in 2005 geëvalueerd zullen worden met het oog op het ontwikkelen van toekomstige strategieën (Luxemburgs nationaal verslag, blz. 94). In het Duitse actieplan voor drugs en verslaving 2002 is voor de eerste keer getracht om operationele doelstellingen op te nemen om het slagen of mislukken van interventies vast te kunnen stellen (Duits nationaal verslag, blz. 101), terwijl in Italië het driejarige programma 2002-2004 de evaluatie op het gebied van preventie en sociale reïntegratie promoot.

Griekenland, Spanje, Frankrijk, Ierland en Portugal (tabel 6) behoren tot de landen waar sprake is van een evaluatie van ofwel de uitvoering ofwel de effectiviteit van de nationale drugsstrategie. In de Spaanse en Griekse strategieën wordt melding gemaakt van een evaluatie van de effectiviteit. De strategie in Spanje bestrijkt een periode van negen jaar en voorziet een evaluatie van de algemene en sectorspecifieke uitvoering halverwege, in 2003, en in 2008. Die evaluatie is bedoeld om de effectiviteit en efficiëntie van het overheidsbeleid te verbeteren door de kwantiteit en kwaliteit van de dienstverlening te meten (Spaans nationaal verslag, blz. 85). Ook in het nieuwe Griekse actieplan inzake drugs 2002 wordt melding gemaakt van een eventuele toekomstige externe evaluatie van de algemene effectiviteit van de uitgevoerde beleidsmaatregelen, waarbij communautaire en

internationale indicatoren als uitgangspunt zullen worden genomen (Grieks nationaal verslag, blz. 110).

In Frankrijk, Ierland en Portugal wordt in de nationale drugsstrategieën een algemene ⁽¹⁴⁹⁾ en een sectorspecifieke evaluatie voorzien, waarbij er in Ierland ook sprake is van een evaluatie van de effectiviteit (Iers nationaal verslag). Uit de gegevens die tot nu toe zijn ontvangen, blijkt dat de uitgevoerde evaluaties eigenlijk meer betrekking hebben op het implementatieniveau van de strategie dan op de effectiviteit. De evaluatie van het Franse actieplan 1999-2002 (uitgevoerd door het Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT) tussen 2000 en 2003) omvatte zowel een algemene evaluatie als een evaluatie van vijf prioritaire programma's ⁽¹⁵⁰⁾. In de praktijk is die evaluatie echter beperkt gebleven tot het beoordelen van de effectiviteit die de maatregelen op de algemene situatie hebben gehad. In wezen betrof het dus een evaluatie van de geboekte vooruitgang afgezet tegen de operationele doelstellingen die zijn bereikt. In de nationale drugsstrategie van Ierland is een onafhankelijke evaluatie van de effectiviteit van het algemene drugsbeleid voorzien die uiterlijk 2004 voltooid moet zijn (National Drugs Strategy 2001-2008: Building on Experience, blz. 111). Het lijkt er echter op dat de evaluatie zich zal uitstrekken tot een onderzoek naar de mate waarin de drugsstrategie geïmplementeerd is en de strategische doelstellingen verwezenlijkt zijn in plaats van een volledige beoordeling van de effecten van de strategie op het drugsgebruik. In de Portugese drugsstrategie wordt een externe, onafhankelijke evaluatie van de algemene en sectorspecifieke implementatie voorzien (Portugees nationaal verslag, blz. 65). Tevens wordt melding gemaakt van een interne evaluatie.

In lidstaten die strikt genomen niet over een „nationale drugsstrategie” beschikken, is er de afgelopen jaren weinig aandacht besteed aan een algemene evaluatie, ook niet in landen die een traditie hebben op het gebied van specifieke drugsprojecten. Zo maken onderzoek, monitoring en evaluaties in Nederland al jaren deel uit van het

Tabel 6 — Kenmerken van enkele beoordelingen van nationale strategieën

	„Nationale drugsstrategie”	Reikwijdte van de beoordeling	Doel van de beoordeling	Beoordelingstermijnen
Griekenland	Actieplan 2002-2006	Algemeen en specifiek	Effectiviteit	Geen
Spanje	Nationale drugsstrategie, 2000-2008	Algemeen en specifiek	Effectiviteit en efficiëntie	2003-2008
Frankrijk	Driejarenplan ter bestrijding van drugs en ter preventie van verslaving, 1999-2001	Algemeen en specifiek	Tenuitvoerlegging	2002
Ierland	Nationale drugsstrategie, 2001-2008: Building on Experience	Algemeen en specifiek	Tenuitvoerlegging	2004-2008
Portugal	De nationale strategie ter bestrijding van drugs 1999; Actieplan 2000-2004	Algemeen en specifiek	Tenuitvoerlegging	2004

⁽¹⁴⁹⁾ Algemene evaluatie: evaluatie van een interventie in haar geheel (tabel 5).

⁽¹⁵⁰⁾ 1) De regionale afspraken over doelstellingen op het gebied van volksgezondheid en justitie; 2) het interministeriële beleid voor beroepsopleidingen; 3) de regionale beleidsprogramma's voor de preventie van verslavingen; 4) experimenten gericht op straathoekwerk door gespecialiseerde instanties om primaire zorg te verlenen voor mensen die verslavingsgedrag vertonen; en 5) programma's voor het verminderen van risico's in het 18e district van Parijs.

drugsbeleid. De nieuwe Nederlandse sturingsstrategie van de overheid op drugsgebied (2002) is echter alleen gericht op het verstrekken van richtsnoeren voor het effectief functioneren van overheidsinstanties (inclusief instanties voor de volksgezondheid en drugs) (Nederlands nationaal verslag, blz. 83-84). Hoewel de drugsgerelateerde monitoring de afgelopen jaren in Oostenrijk aanzienlijk verbeterd is, is er nog steeds geen evaluatie uitgevoerd van de provinciale plannen (met uitzondering van voorlopige evaluaties in Vorarlberg) noch van het algemene drugsbeleid (Oostenrijks nationaal verslag, blz. 63). Wat de overige landen betreft (Cyprus, Letland, Malta en Slowakije, en ook Bulgarije, Roemenië en Turkije) is er onvoldoende informatie beschikbaar om over de evaluatie van de nationale drugstrategieën (indien aanwezig) te kunnen rapporteren.

Evaluaties: „ex-ante”, „tussentijds” en „ex-post”

In de handleiding voor de evaluatie van EU-activiteiten (Europese Commissie, 2003) worden vier hoofdredenen geformuleerd voor het uitvoeren van evaluaties: 1) om een bijdrage te leveren aan de opzet van interventies; 2) om de kwaliteit van interventies te verbeteren; 3) om een efficiëntere toewijzing van middelen te bevorderen (d.w.z. een betere efficiëntie); en 4) om over de resultaten van interventies verslag te kunnen doen (d.w.z. het afleggen van verantwoording). In dezelfde handleiding worden ook de verschillende tijdstippen voor evaluaties genoemd, namelijk voorafgaand aan interventies (ex-ante), tussentijds en na afloop (ex-post).

Een ex-ante evaluatie wordt uitgevoerd voordat met de uitvoering wordt begonnen, meestal om de noodzaak voor bepaalde maatregelen vast te kunnen stellen of om de hoofdlijnen vast te leggen. Volgens de nationale drugsstrategieën zijn dergelijke evaluaties herzieningsprocessen die uitgevoerd worden door parlementaire commissies, regeringscommissies of ministeries en gelden als basis voor de nationale drugsstrategieën (België, Duitsland, Spanje, Ierland, Portugal, Zweden).

In de Spaanse, Ierse en Portugese „nationale drugsstrategieën” wordt melding gemaakt van het gebruik van tussentijdse evaluaties als instrument om interventies en doelstellingen gaandeweg aan te passen. Dat gaandeweg aanpassen blijft overigens niet beperkt tot landen die formele evaluatieprocessen toepassen. Dergelijke aanpassingen worden ook gerapporteerd door landen die uitsluitend monitoringsystemen hebben opgezet, waarbij de gegevens die het monitoren oplevert, gebruikt worden om toekomstige activiteiten bij te stellen en te herzien. Het gebruik van informatie op deze manier is eigenlijk karakteristiek voor die formele evaluatieactiviteiten en ook

hieruit blijkt weer dat monitoring en evaluaties vaak in elkaar overlopen.

Ex-post evaluaties hebben betrekking op de gehele interventieperiode, waarbij de nadruk met name ligt op de definitieve resultaten, die vervolgens weer als basis voor toekomstige interventies kunnen dienen. Frankrijk maakt melding van een ex-post evaluatie van het Franse actieplan om de effectiviteit van de interventies en doelstellingen vast te stellen met het oog op het ontwikkelen van een nieuwe drugsstrategie. Spanje, Ierland en Portugal zijn voornemens om in 2008 ex-post evaluaties uit te voeren.

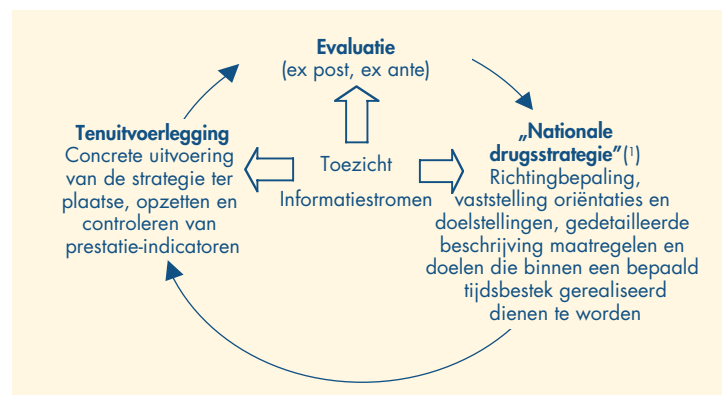
De doelstelling van een evaluatieproces op drugsgebied is altijd gericht op het verbeteren van bestaande en het ontwikkelen van nieuwe interventies. Over het algemeen zullen ex-ante en ex-post evaluaties in elkaar overvloeien wanneer een bepaalde drugsstrategie door een nieuwe wordt vervangen. Daardoor ontstaat een cyclisch proces waarin de definitieve resultaten van de oude strategie als basis gebruikt worden voor het ontwikkelen van de toekomstige strategie (figuur 24).

Interne of externe evaluaties?

Een ander belangrijk punt dat in de „nationale drugsstrategieën” aan de orde komt is de vraag of degenen die voor de evaluatie verantwoordelijk zijn van binnen (intern) of van buiten (extern) de organisatie afkomstig moeten zijn. In de nationale verslagen zijn voorbeelden aangetroffen van zowel interne als externe evaluaties, en beide methoden hebben zo hun eigen voor- en nadelen.

De personen die bij een interne evaluatie betrokken zijn, hebben een uitgebreidere kennis van de structuren en communicatiemechanismen, zijn bekend met de organisatie en het betreffende onderzoeksobject en hebben gemakkelijk toegang tot de gegevensbronnen. Zij zouden echter de neiging kunnen hebben om fouten door de vingers te zien

Figuur 24 — Evaluatie als cyclisch proces



(1) Onder de term „drugsstrategie” worden ook gelijkwaardige actieplannen verstaan die eventueel uit de strategie voortvloeien.

teneinde bepaalde doelstellingen toch te kunnen halen. Daarnaast zijn zij minder snel bereid om conclusies te trekken of veranderingen voor te stellen die als een bedreiging voor de organisatie beschouwd kunnen worden. Personen die bij een externe evaluatie zijn betrokken, geven daarentegen een objectiever en betrouwbaarder beeld omdat zij geen band met de organisatie hebben. Het kan voor hen wel moeilijker zijn om toegang tot informatiebronnen te verkrijgen en zij lopen bovendien het risico dat de resultaten te veel in de richting van de verwachtingen van de opdrachtgever worden geformuleerd. Bovendien zijn externe deskundigen vaak duur. Dat betekent dat er dus een keuze gemaakt moet worden tussen enerzijds een beter inzicht in de situatie, met daarbij wel een risico op een subjectievere interpretatie van de informatie, en anderzijds een grotere objectiviteit en deskundigheid op evaluatiegebied.

De meeste lidstaten lijken de voorkeur te geven aan een combinatie van beide methoden: in Ierland wordt de tussentijdse evaluatie van de nationale drugsstrategie in 2005 door externe adviseurs uitgevoerd onder begeleiding van een stuurgroep met vertegenwoordigers uit uiteenlopende sectoren; in Portugal wordt de evaluatie van het actieplan 2000-2004 door interne medewerkers én externe adviseurs uitgevoerd; in Frankrijk hebben externe adviseurs en interne medewerkers van het OFDT inmiddels al verschillende onderdelen van de evaluatie van het drie jaar durende actieplan uitgevoerd. In Spanje wordt de tussentijdse evaluatie op dit moment uitgevoerd door personeel van het nationaal actieplan inzake drugs, terwijl in Griekenland een externe evaluatie is voorzien. In Zweden zal het nationaal instituut voor de volksgezondheid het beleid voor de volksgezondheid evalueren op basis van het meten van een aantal levensstijlvariabelen. Doelstelling 11 van dat beleid is gericht op het verminderen van het tabaks- en alcoholgebruik, op het creëren van een drugsvrije samenleving en op het reduceren van de schadelijke gevolgen van gokverslavingen.

In alle landen waar een evaluatieproces wordt uitgevoerd, lijkt de nationale coördinerende instantie ook verantwoordelijk te zijn voor de organisatie en uitvoering van die evaluatie: de interministeriële missie (MILDT) in Frankrijk, het nationaal actieplan inzake drugs (PNSD) in Spanje, het Drugsinstituut (IDT) in Portugal, het Drugsdirectoraat in Ierland, het bureau van de drugscoördinator in Zweden en, als aangekondigd in de Belgische strategie 2001, de Federale Drugscel in België zodra deze instantie operationeel is. Binnen deze instanties zijn de centra voor drugsmonitoring (dat zijn meestal ook de nationale focal points van het Reitox-netwerk) verantwoordelijk voor het verstrekken van de informatie en gegevens die voor de evaluatie noodzakelijk zijn, en in sommige gevallen nemen zij ook de technische uitvoering van die evaluatie voor hun rekening.

Doelstellingen en indicatoren

Een vraag die vaak gesteld wordt in verband met evaluaties is in hoeverre de effecten van uitgevoerde acties in het kader van een nationale drugsstrategie meetbaar zijn. In zowel internationale als nationale drugsstrategieën zijn vaak niet alleen algemene doelstellingen opgenomen, zoals het verminderen van de risico's voor drugsgebruikers en het streven naar een drugsvrije samenleving, maar ook operationele doelstellingen zoals het vergroten van het aantal behandelplaatsen of het oprichten van een bureau voor drugscoördinatie. Het verwezenlijken van zowel algemene als operationele doelstellingen wordt positief beïnvloed door het vaststellen van duidelijke doelen. De eerstgenoemde doelstellingen zijn van belang als basis voor het nationale drugsbeleid; geven een bepaalde richting aan, maar zijn ook moeilijk meetbaar. De operationele doelstellingen duiden op een verwezenlijking van kwalitatieve en kwantitatieve initiatieven, wat betekent dat dergelijke doelstellingen beter meetbaar zullen zijn.

Deskundigen wijzen erop dat de doelstellingen altijd op een duidelijke, ondubbelzinnige en meetbare manier gedefinieerd moeten zijn om een wetenschappelijke evaluatie van een strategie mogelijk te maken. Daarbij moet weliswaar een onderscheid tussen de algemene en operationele doelstellingen gemaakt worden, maar dient tegelijkertijd ook een koppeling tussen deze twee categorieën te worden gelegd, waarbij de operationele doelstellingen als ondersteuning van de algemene doelstellingen beschouwd dienen te worden. Vervolgens moeten er prestatie-indicatoren gedefinieerd worden om de resultaten met betrekking tot de geformuleerde doelstellingen te kunnen meten. Op dit moment zijn er echter slechts weinig nationale drugsstrategieën die aan deze voorwaarden voldoen.

Efficiëntie

Met uitzondering van de Spaanse nationale strategie zijn er nauwelijks andere nationale drugsstrategieën waarin melding wordt gemaakt van een rendements- of kosten-batenanalyse. In de Spaanse strategie wordt opgemerkt dat er bij de evaluatie van de nationale strategie ook getracht zal worden om de efficiëntie van het overheidsbeleid te meten. Hoewel budgetten en kosten doorgaans een belangrijk aandachtspunt voor regeringen zijn, ontbreekt op drugsgebied (zie het jaarverslag over 2003, EWDD, 2003b) in het algemeen een globaal inzicht in de kosten van overheidsmaatregelen. Meestal wordt een analyse op dit vlak als onbelangrijk aangemerkt waardoor er weinig onderzoek naar gedaan wordt.

Beperkingen aan evaluaties

In wetenschappelijke kringen wordt erkend dat het zeer moeilijk is om vast te stellen of een drugsbeleid wel of niet effectief is. Deskundigen wijzen op de problemen die zich kunnen voordoen bij een evaluatie van de effectiviteit van overheidsmaatregelen. Zo moet er bijvoorbeeld rekening worden gehouden met een complexe gelaagdheid en een veelvoud aan causale verbanden. Door de variëteit aan interventies en effecten die gemeten moeten worden en door eventuele externe factoren (verstoringe factoren) die de werkelijkheid beïnvloeden (bijv. socio-economische omstandigheden, subculturen), kan het moeilijk zijn om een causaal verband te leggen tussen het drugsbeleid en de bijbehorende resultaten en effecten. Een aantal onderzoeken lijkt er daarnaast op te duiden dat drugsverschijnselen meer beïnvloed worden door gedragsmatige en maatschappelijke factoren dan door beleidsinterventies.

Bovendien kan het illegale karakter van drugsgebruik een serieuze belemmering vormen bij het verzamelen van gegevens (een essentieel instrument voor elk evaluatieproces) waardoor veel belangrijke aspecten van het drugsverschijnsel onopgemerkt blijven. Dat betekent dat evaluaties op het gebied van drugsinterventies zorgvuldig en doordacht opgezet dienen te worden, waarbij de nodige voorzichtigheid in acht genomen moet worden bij de interpretatie van de resultaten.

Conclusie

Uit de geanalyseerde gegevens kan opgemaakt worden dat evaluaties in nationale drugsstrategieën meestal betrekking hebben op het meten van de implementatie — vooruitgang, resultaten, zelfs mislukkingen — wat uiteindelijk tot een bepaald oordeel zal leiden, terwijl evaluaties van het effect op de algemene drugsituatie veel zeldzamer zijn. Dit is een belangrijke conclusie. De meeste landen die al decennia met het drugsprobleem te maken hebben, zijn tegenwoordig echter wel in staat (of bereid) om via monitoringsystemen een basis te creëren voor het meten van het drugsverschijnsel en van de effecten van hun beleidsinspanningen. Dat betekent dat er nu meer dan ooit ook verantwoording over het gevolgde drugsbeleid kan worden afgelegd en dat is op zichzelf al een belangrijke stap in de goede richting.

Een aantal landen is zelfs nog verder gegaan en heeft aangekondigd dat er naast de ontwikkeling van een monitoringsysteem ook een evaluatie uitgevoerd zal worden van de wijze waarop de nationale drugsstrategie wordt geïmplementeerd. Dat zal gebeuren via een wetenschappelijk onderzoek om de effectiviteit (of het gebrek daaraan) van de strategie (of een bepaald onderdeel daarvan) vast te stellen. Tot nu toe is er in de praktijk echter nog niets gebleken van wetenschappelijke

evaluaties van effecten die verband houden met algemene nationale drugsstrategieën.

Landen die een meer gestructureerde benadering van het drugsbeleid hanteren, beschikken ook over geavanceerdere evaluatieprocessen (figuur 25). Die gestructureerdere benadering uit zich bijvoorbeeld in de aanwezigheid van een op schrift vastgelegde, doelstellingsgerichte, algemene „nationale drugsstrategie”, in een centraal coördinatiemechanisme met uiteindelijk ook een nationale coördinator en in een betrouwbaar monitoringsysteem. Het lijkt alsof een meer gestructureerde benadering (op zichzelf al een teken van financieel en politiek commitment) ook een voorwaarde vormt voor het kunnen toepassen van een beter ontwikkeld evaluatieproces voor de nationale drugsstrategie. Deze hypothese dient uiteraard op basis van nader onderzoek bevestigd te worden.

Doordat de monitoring- en evaluatiecultuur zich verder heeft verspreid, is ook een groter inzicht in de drugsproblematiek in de EU ontstaan, waardoor de basis is gelegd voor een weloverwogen, meer op feiten gebaseerde besluitvorming. In de huidige drugstrategieën wordt thans ook duidelijk onderkend dat evaluaties cruciaal zijn om i) een betere verantwoording af te leggen, ii) de effectiviteit van het beleid continu te verbeteren en iii) de financiële middelen optimaal te besteden. In veel projecten en specifieke interventies op drugsgebied is op dit moment al een evaluatiecomponent geïntegreerd en, indien die trend zich in alle belangrijke beleidsinterventies op drugsgebied doorzet, zal dit gaandeweg een steeds grotere bijdrage leveren aan het meten van de effectiviteit van de Europese nationale drugsstrategieën.

Figuur 25 — Voornaamste kenmerken van een gestructureerd drugsbeleid

