

Standardy Beccaria dla zapewnienia jakości projektów prewencji kryminalnej

Rada Prewencyjna Landu Dolna Saksonia
Landespräventionsrat Niedersachsen
Am Waterlooplatz 5 A
30169 Hannover, Niemcy

info@beccaria.de

www.beccaria.de
www.lpr.niedersachsen.de
www.beccaria-standards.net



Prevention of and Fight Against Crime 2007
With financial support from the Prevention of and
Fight Against Crime Programme
European Commission
Directorate General Justice, Freedom And Security

Rada Prewencyjna Landu Dolna Saksonia

Rada Prewencyjna Landu Dolna Saksonia (LPR) została założona w 1995 roku na mocy postanowienia rządu kraju związkowego Dolnej Saksonii. Do jej zadań należą:

- **redukcja przestępczości w Dolnej Saksonii,**
- **poprawa subiektywnego poczucia bezpieczeństwa wśród obywateli i obywateli Dolnej Saksonii.**

Od początku działalności aktywność LPR skierowana jest do społeczeństwa jako całości. Prewencja kryminalna stanowi więc wspólne zadanie organów państwowych, organizacji pozarządowych oraz różnych grup inicjowanych przez mieszkańców.

Przez prewencję kryminalną rozumie się współpracę wielu osób i instytucji, która ma na celu powstrzymanie przestępczości i zwiększenie poczucia bezpieczeństwa obywateli. Przestępczość i przemoc mają różne przyczyny i przybierają różne formy. Można próbować im przeciwdziałać w sposób ukierunkowany i efektywny tylko, jeśli wszyscy lokalni „aktorzy” wspólnie podejmą odpowiedzialność i będą się starały wypracować odpowiednią strategię. To przekonanie leżało u podstaw utworzenia w Niemczech instytucji „regionalnych rad prewencyjnych” (Landespräventionsräten) i innych podobnych podmiotów.

Republika Federalna Niemiec jest państwem federalnym złożonym z 16 krajów związkowych (landów). W Niemczech prewencja kryminalna jest w szczególności zadaniem gmin i landów. Obecnie w landach funkcjonują komisje dedykowane w sposób szczególny zagadnieniu prewencji kryminalnej. Te komisje działają głównie przy Ministerstwach Spraw Wewnętrznych lub Ministerstwach Sprawiedliwości w poszczególnych landach, ale ich praca łączy działalność także innych resortów.

Od 1995 roku w kraju związkowym Dolnej Saksonii działa „Landespräventionsrat Niedersachsen“ (LPR- Regionalna Rada Prewencyjna Dolnej Saksonii) pełniąca funkcję komisji specjalizującej się w zapobieganiu przestępczości. Większość spośród ponad 250 organizacji, które dołączyły do LPR stanowią gminy, organizacje pozarządowe, lokalne gremia, ale też ministerstwa, instytucje naukowe i inne podmioty.

www.lpr.niedersachsen.de

www.beccaria.de

Cele Rady Prewencyjnej Landu Dolna Saksonia (LPR)

1. LPR wspiera prewencję kryminalną na poziomie lokalnym (gminnym).
2. LPR opracowuje i rozwija programy, a także opisuje ramowe warunki dla ich realizacji.
3. LPR wspiera zapewnianie i poprawę jakości w prewencji kryminalnej.
4. LPR stanowi platformę (forum) wymiany informacji i wiedzy.
5. LPR koordynuje i wspiera tworzenie sieci prewencji kryminalnej.
6. LPR współpracuje również z instytucjami zajmującymi się prewencją kryminalną poza Dolną Saksonią.
7. LPR dzieli się doświadczeniem w zakresie prewencji kryminalnej.
8. LPR upowszechnia cele, treści i metody prewencji kryminalnej, która dotyczy ogółu społeczeństwa.
9. LPR wspiera obywatelskie zaangażowanie w prewencję kryminalną.

W biurze LPR pracują osoby związane z Ministerstwem Sprawiedliwości Landu Dolna Saksonia. Na stronie www.lpr.niedersachsen.de można znaleźć więcej informacji o celach i zadaniach LPR. Wśród różnych aktywności Rady Prewencyjnej znajduje się program Beccaria. Jego nazwa pochodzi od Cesarego Beccaria (1738-1794) – włoskiego filozofa prawa i reformatora prawa karnego, który zasłynął stwierdzeniem „lepiej zapobiegać przestępstwu niż za nie karać“ (1764). Beccaria jest postrzegany jako jeden z pionierów współczesnej polityki kryminalnej.

Standardy Beccaria dla zapewnienia jakości projektów prewencji kryminalnej¹

Wstęp

Kryteria jakościowe dotyczące planowania, realizacji i oceny projektów prewencji kryminalnej praktycznie jeszcze nie istnieją. Wymiana doświadczeń w tym zakresie, tak na forum krajowym, jak i europejskim jest dopiero inicjowana. Standardy służące za kryterium do kontroli planowania i realizacji projektów stanowią pierwszy krok w kierunku kontroli efektywności projektów prewencji kryminalnej oraz zorientowania się na jakość. Niniejsze standardy Beccaria zostały opracowane w ramach „Projektu Beccaria: Zarządzanie jakością w prewencji kryminalnej”, wspieranego przez program Komisji Europejskiej AGIS. Standardy Beccaria rekomendują silniejsze zwrócenie uwagi na jakość pracy prewencyjnej. Stanowią pierwszy projekt do dyskusji. Powinny być ulepszone i nadal rozwijane w toku możliwie szerokiej debaty. Ze strony www.beccaria.de można bezpłatnie pobrać ulotki zawierające wskazówki, jak skutecznie zrealizować projekt z zakresu prewencji kryminalnej („7 kroków do skutecznego projektu z zakresu prewencji kryminalnej”).

¹ Redakcja: Landespräventionsrat Niedersachsen. Autorami Standardów Beccaria 2005 są: Volkhard Schindler, Jörg Bässmann, Anja Meyer, Erich Marks, Ruth Linssen.

Standardy Beccaria dla zapewnienia jakości projektów prewencji kryminalnej

Standardy Beccaria obejmują zalecenia i wymagania w zakresie jakości planowania, realizacji i oceny programów² i projektów z zakresu prewencji kryminalnej. Odnoszą się przy tym do poniższych siedmiu podstawowych kroków pracy nad projektem:

1. Opis problemu
2. Analiza warunków powstawania problemu
3. Ustalenie celów prewencyjnych, celów projektowych i grup docelowych
4. Ustalenie środków do osiągnięcia celów
5. Planowanie i wdrażanie projektu
6. Kontrola realizacji projektu i osiągniętych celów (ewaluacja)
7. Wnioski końcowe i dokumentacja.

Standardy Beccaria wskazują osobom tworzącym projekty, uczestnikom (realizatorom) i innym odpowiedzialnym podmiotom kierunek dla zapewnienia jakości ich działań w zakresie prewencji kryminalnej. Mają one zagwarantować, żeby:

- a. planowanie, realizacja i kontrola projektów prewencji kryminalnej były zorientowane na kryteria jakościowe podnoszone w badaniach naukowych i literaturze,
- b. projekty były przygotowywane w taki sposób, aby istniała możliwość dokonywania ich oceny,
- c. naukowcy, eksperci, doradcy, rzeczoznawcy, instytucje zlecające i finansujące dysponowali profesjonalną podstawą do dokonania oceny czy projekty rzeczywiście odpowiadają założonym celom i kontroli ich jakości.

Standardy Beccaria całościowo opisują wymogi dla zapewnienia jakości. Gwarancję uzyskania odpowiedniej jakości projektu można uzyskać tylko, jeśli zastosuje się je wszystkie. Pojedyncze wymogi są zawsze oparte jeden na drugim. Dlatego też wybiórcze stosowanie albo pomijanie opisanych tu kroków wiązałoby się z wątpliwościami w zakresie poziomu jakości całego projektu. W standardach Beccaria należy wziąć pod uwagę i zastosować poniższe punkty krok po kroku:

1. Standard Beccaria: Opis problemu

- 1.1 Istniejący problem został rozpoznany i precyzyjnie opisany zgodnie ze stanem faktycznym. W szczególności wyjaśniono:
 - na czym problem dokładnie polega, jakie przybiera formy, z jakimi przestępstwami mamy do czynienia (jakich sfer dotyczy problem),
 - gdzie dokładnie – na jakim obszarze występuje ten problem, w jakim czasie i w jakim stopniu (z jakim natężeniem),
 - kogo ten problem bezpośrednio lub pośrednio dotyczy (opis np. według wieku, płci, cech społecznych, pochodzenia),
 - jakie są bezpośrednie i pośrednie następstwa tego problemu,
 - jak długo istnieje ten problem i czy się zmienił (szczególnie w ostatnim czasie) – np. czy się zaostrzył, jakie mogą być szczególne przyczyny,
 - czy już pracowano nad rozwiązaniem tego problemu w jakimś konkretnym miejscu. Kto obecnie nad tym pracuje lub kto w przyszłości powinien pracować nad rozwiązaniem tego problemu (np. nauczyciele, policja, prokuratura, asystenci zagrożonej młodzieży,

² Poniżej mowa będzie wyłącznie o projektach, mimo iż prezentowane wskazówki odnoszą się również do programów.

pracownicy socjalni)? Jakie metody rozwiązania problemu zastosowano i z jakim skutkiem?

- 1.2 Udokumentowano, kto wyszedł z inicjatywą projektu, względnie jaka jest przyczyna jego rozpoczęcia (np. skargi obywateli, informacje dostarczane przez wydział/ biuro do spraw młodzieży lub policję).
- 1.3 Wykazano, że istnieje uzasadniona potrzeba podjęcia działań (wdrożenia projektu) dla rozwiązania tego problemu.

2. Standard Beccaria: Analiza warunków powstawania problemu

- 2.1 Aby wyjaśnić zidentyfikowany problem stosuje się odpowiednie badania/ dowody naukowe – tak teoretyczne, jak i empiryczne.
- 2.2 Brane są pod uwagę i zostają opisane zmienne, które istotnie wpływają na występowanie problemu - należą do nich zarówno czynniki ryzyka³, jak i czynniki ochronne⁴.

3. Standard Beccaria: Ustalanie celów prewencyjnych, celów projektu i grup docelowych⁵

Przy ustalaniu celów należy zasadniczo rozróżniać cele prewencyjne od celów projektowych. Każdy projekt musi zawsze zawierać jednoznaczne, precyzyjne określenie zarówno celów prewencyjnych, jak i celów projektowych.

Cele prewencyjne (niektórzy nazywają je również celami nadrzędnymi, celami globalnymi lub celami ogólnymi) są zawsze nakierowane na faktyczną intencję prewencyjną projektu. Polega ona na (obiektywnym) powstrzymaniu przestępczości (zapobieganiu lub zmniejszeniu liczby czynów karalnych) lub na zwiększeniu subiektywnego bezpieczeństwa (wzmocnieniu poczucia bezpieczeństwa względnie zmniejszeniu strachu przed przestępczością). Celem prewencyjnym projektu mogłaby przykładowo być redukcja o 30 % przestępstw związanych z uszkodzeniem ciała wśród młodzieży w środowisku szkolnym miasta A.

Natomiast **celami projektowymi** są bezpośrednie cele, które chce się osiągnąć przy pomocy projektu. W projekcie, którego celem prewencyjnym jest redukcja przestępstw związanych z uszkodzeniem ciała wśród młodzieży w środowisku szkolnym, celami projektowymi mogą być: poprawa ogólnego klimatu w szkole, wzmocnienie kompetencji społecznych młodzieży szczególnie przy rozwiązywaniu konfliktów, zwiększenie kontroli społecznej w środowisku szkolnym.

Cele projektowe muszą być teoretycznie powiązane z celami prewencyjnymi: musi się dać w sposób przekonujący przedstawić, że poprzez osiągnięcie celu projektowego jednocześnie dąży się do osiągnięcia wyznaczonego celu prewencyjnego.

Tak więc, poprzez odwoływanie się do teorii kryminologicznych, założeń mających swoją podstawę w teorii lub za pomocą wyników badań empirycznych należy przedstawić, że – pozostając przy przykładzie – każdy z celów projektowych „poprawa ogólnego klimatu w szkole”, „wzmocnienie kompetencji społecznych młodzieży szczególnie przy rozwiązywaniu konfliktów” i „zwiększenie kontroli społecznej w środowisku szkolnym” stanowi właściwe podejście prewencyjne umożliwiające

³ Czynniki ryzyka są to obciążenia, które mogą negatywnie wpływać na zachowanie. Przykładowo: zaniedbywanie dzieci, kontakt młodzieży z rówieśnikami popełniającymi przestępstwa i wykroczenia, podupadanie okolicy, pogorszenie się stanu osiedla/ sąsiedztwa.

⁴ Czynniki ochronne mogą utrudniać lub uniemożliwiać popełnianie czynów karalnych. Należą do nich np. stabilne więzy emocjonalne młodzieży z rodzicami, instalowanie systemów alarmowych w samochodach osobowych, zapewnienie widoczności i dobrego oświetlenia w miejscach publicznych uznawanych są za problematyczne (por. zasady Crime Prevention through Environmental Design).

⁵ Projekty mogą zawierać jeden albo wiele celów prewencyjnych, celów projektowych czy grup docelowych.

osiągnięcie celu prewencyjnego, jakim jest „redukcja przestępstw związanych z uszkodzeniem ciała wśród młodzieży w środowisku szkolnym”.

- 3.1 Cele prewencyjne zostały określone. Wynikają one z opisu problemu, są precyzyjnie sformułowane, wymierne i opisują sytuację pożądaną.
- 3.2 Ustalono, do których grup docelowych odnosi się osiągnięcie celów prewencyjnych.
- 3.3 Wyznaczono wskaźniki umożliwiające sprawdzenie, czy i w jakim zakresie cele prewencyjne są osiągnięte.
- 3.4 Wybierane są takie strategie lub podejścia prewencyjne, które są adekwatne do osiągnięcia wyznaczonych celów prewencyjnych. Wybór strategii/ podejść prewencyjnych jest wyraźnie uzasadniony. Uwzględniono dorobek naukowy, jak i doświadczenia praktyczne. Na podstawie wybranych strategii i podejść prewencyjnych zostały konkretnie określone cele projektowe.
- 3.5 Ustalono, których grup docelowych dotyczy osiągnięcie celów projektowych⁶. Grupy docelowe są precyzyjnie określone (np. pod względem wieku lub cech społecznych).
- 3.6 Ustalono ramy czasowe albo termin końcowy, w jakim mają zostać osiągnięte cele projektowe, do których się dąży.

4. Standard Beccaria: Ustalanie środków stosowanych dla osiągnięcia celu

- 4.1 Pozyskano odpowiednie i uzasadnione środki dla osiągnięcia celów projektowych.
- 4.2 Stwierdzono, że środki te są adekwatne, aby dotrzeć do grup docelowych i osiągnąć ustalone cele projektowe (powinno to zostać zagwarantowane przez włączenie/ partycypację grupy docelowej).
- 4.3 W wiarygodny sposób przedstawiono dostępność zasobów czasowych, osobowych (w tym eksperckich), finansowych i rzeczowych.
- 4.4 Wyznaczono wskaźniki, za pomocą których możliwe jest sprawdzenie, czy i w jakim zakresie są osiągnięte cele projektowe.
- 4.5 Wyznaczono wskaźniki, za pomocą których możliwe jest sprawdzenie, czy i w jakim stopniu możliwe było dotarcie do grup docelowych.

5. Standard Beccaria: Planowanie i wdrażanie projektu

- 5.1 Koncepcja projektu została pisemnie udokumentowana. Obejmuje ona wszystkie istotne uwagi, przemyślenia i plany niezbędne do uzasadnienia, ustalenia, zorganizowania, wdrożenia i oceny projektu.
- 5.2 Wyjaśniono możliwości współpracy (z organizacjami partnerskimi) oraz osiągnięcia efektu synergicznego. Sieć współpracy jest nastawiona na osiągnięcie celu, a połączenia w jej ramach zrównoważone i korzystne.

⁶ Grupy docelowe dla celów projektowych niekoniecznie muszą być identyczne z grupami docelowymi celów prewencyjnych. W podanym przykładzie cel projektowy „poprawa ogólnego klimatu w szkole” skierowany jest przede wszystkim do nauczycieli (względnie dyrekcji szkoły), natomiast cel prewencyjny do młodzieży.

- 5.3 Ułożono plan zasobów, który dokumentuje, jakie zasoby czasowe, personalne (w tym eksperckie), finansowe i rzeczowe będą prawdopodobnie potrzebne.
- 5.4 Ustalono czas trwania projektu.
- 5.5 Koncepcja projektu została zaopiniowana względnie sprawdzona przez eksperta albo grupę ekspertów nie zaangażowanych w realizację projektu (eksperci zewnętrzni lub z własnej organizacji).
- 5.6 Stosunek pomiędzy nakładami projektowymi, które wynikają z koncepcji projektu, a oczekiwanymi wynikami i efektami (i celami projektowymi, do których się dąży) został sprawdzony przez osoby uczestniczące w projekcie i/ lub eksperta albo grupę ekspertów nie zaangażowanych w projekt i uznany za korzystny względnie uzasadniony. Sprawdzono możliwe alternatywy w stosunku do danej koncepcji projektu.
- 5.7 Wyznaczono zakresy odpowiedzialności za wdrażanie poszczególnych środków. Ustalenia pomiędzy uczestnikami (zleceniodawcą, autorami projektu, ewentualnie grupami docelowymi, partnerami koordynującymi) są pisemnie udokumentowane.
- 5.8 Ułożono plan działań dla projektu ze szczegółowym opisem pojedynczych kroków roboczych, odpowiedzialnymi za nie osobami i każdorazowo z przewidywanym przebiegiem czasowym.
- 5.9 Zarówno kontrola wdrażania projektu (monitoring, ewaluacja procesu), jak też – o ile przewidziano – kontrola efektów projektu (ewaluacja efektu) są od samego początku uwzględniane przy planowaniu projektu.
- Należy przeprowadzić ewaluację procesu. Koncepcja projektu zawiera plan kontroli przebiegu (realizacji, wdrażania) projektu, jak też dotarcia do grup docelowych i uwzględniono ją w koncepcji projektu.
 - Ustalono i uzasadniono, czy cele projektowe i cele prewencyjne projektu mają zostać sprawdzone pod względem stopnia realizacji (ewaluacji efektu). Sporządzono plan kontroli na potrzeby przeprowadzenia ewaluacji i uwzględniono plany ewaluacyjne w koncepcji projektu.
 - Ustalono i uzasadniono, czy przewidziana została ewaluacja wewnętrzna (self evaluation) lub ewaluacja zewnętrzna (external evaluation). W razie ewaluacji wewnętrznej wymogiem jest zapewnienie profesjonalnego zewnętrznego wsparcia metodologicznego.
- 5.10 Realizacja projektu jest od początku dokumentowana. Wszystkie kroki realizacji projektu, jak też odstępstwa w stosunku do pierwotnego planu są zapisane i uzasadnione.
- 5.11 Struktura projektu jest dopasowana do zmiennych okoliczności. W przypadku wystąpienia niedoborów ustala się i wdraża środki naprawcze.

6. Standard Beccaria: Kontrola realizacji projektu i osiągniętych celów (ewaluacja)

- 6.1 Określono zakres, w którym możliwe było dotarcie do grup docelowych (procent, liczba). Udokumentowano, z czego wynika stopień, w którym udało się, względnie nie udało się dotrzeć do grup docelowych.
- 6.2 Stwierdzono, jakie zmiany nastąpiły i w jakim stopniu. W jakim stopniu sytuacja zmieniła się w kierunku celów prewencyjnych, do których dążono (porównanie między sytuacją obecną a sytuacją pożądaną)? W jakim stopniu sytuacja zmieniła się w kierunku celów projektowych, do których dążono (porównanie między sytuacją obecną a sytuacją pożądaną)?

- 6.3 Stwierdzono i udokumentowano, czy i w jakim stopniu zmiany te wynikają z zastosowanych środków. Z czego wynika osiągnięcie względnie nieosiągnięcie celów prewencyjnych? Z czego wynika osiągnięcie względnie nieosiągnięcie celów projektowych?
- 6.4 Stwierdzono, czy nastąpiły nieplanowane skutki uboczne - jeśli tak, to jakie i w jakim zakresie?

7. Standard Beccaria: Wnioski końcowe i dokumentacja projektu

- 7.1 Na zakończenie projektu sporządza się dokładne podsumowanie projektu (raport). Redaguje się główne ustalenia płynące z projektu, opracowuje wnioski, sporządza raport końcowy, a dokumentację projektową wraz z wynikami projektu udostępnia się ekspertom z danej dziedziny.
- 7.2 Główne ustalenia projektu zostają zebrane i zredagowane:
- W jakim stopniu osiągnięto wyznaczone cele (cele projektowe, cele prewencyjne)?
 - Co oznaczają te wyniki dla projektu?
 - Z czego wynika osiągnięcie względnie nieosiągnięcie celów?
 - Jakie trudności wystąpiły przy planowaniu i na poszczególnych etapach realizacji; jakie pozytywne i negatywne doświadczenia zostały zdobyte?
 - Jakie inne główne ustalenia udało się zdobyć?
- 7.3 Wyciąga się wnioski ze zdobytych doświadczeń, wyników i ustaleń projektu:
- Czy obrane podejście się sprawdziło? Czy to podejście można zastosować gdzieś indziej?
 - Jakie wynikają z tego propozycje w zakresie: ulepszenia, rekomendacji dla działań lub możliwych rozwiązań dla zidentyfikowanych słabych punktów?
 - Czy istnieją pewne kwestie, które powinny stać się:
 - a) przedmiotem przyszłych projektów oraz
 - b) przedmiotem ewaluacji w przyszłych projektach?
 - Którzy partnerzy projektu lub inne instytucje mogą szczególnie skorzystać z uzyskanych wyników?
 - Czy zdobyte ustalenia wpływają na dopasowanie/ modyfikację bieżącego projektu lub na rozbudowę ewentualnej kontynuacji projektu?
 - W jaki sposób można zagwarantować utrwalenie projektu po jego zakończeniu (np. poprzez integrację z już istniejącymi strukturami/ ofertą pomocową etc.)?
 - Czy możliwe jest przeniesienie tego projektu na inne grupy docelowe i warunki innego środowiska społecznego?
- 7.4 Sporządzono końcowy raport projektu. Przedstawiono w nim:
- koncepcję projektu
 - realizację (wdrażanie) projektu
 - wyniki projektu
 - wyniki ewaluacji
 - plan ewaluacji z analizą zasięgu i wielkości próby, wskaźnikami i kryteriami służącymi sprawdzeniu stopnia osiągnięcia celów projektowych
 - wnioski końcowe.
- 7.5 Dokumentacja projektowa dostępna jest dla innych. Wyniki projektu są opublikowane. Dokumentacja projektu (przynajmniej jej skrócone wydanie) umieszczana jest w bazie danych.