

STRATEGISK PLANLÆGNING I CORRECTIONAL SERVICE OF CANADA

Af HANS JØRGEN ENGBØ

I denne artikel vil der blive redegjort i hovedtræk for den målsætnings- og planlægningsproces, som kriminalforsorgen i Canada – Correctional Service of Canada (CSC) – i de senere år har gennemgået. Der er tale om en proces, som af flere grunde bør have interesse for alle, der arbejder med kriminalforsorg (og i det hele taget med offentlig ledelse). Set med skandinaviske øjne er det særligt interessant at notere, at den drivende kraft i hele processen har været CSC's øverste chef indtil september 1992, Commissioner Ole Ingstrup, som vil være kendt af mange af dette blads læsere, idet han har en fortid som lektor i straffet ved Århus Universitet og senere gennem en årrække fængselsinspektør ved Statsfængslet på Kragsskovhede i Nordjylland. I slutningen af 1983 blev Ingstrup ansat i en stilling som Special Advisor i Correctional Service of Canada med den særlige opgave at lede en arbejdsgruppe, som i 1984 afgav en rapport om værdigrundlaget for arbejdet i kriminalforsorgen¹). Rapporten indeholdt forslag til en kort og præcis formulering af kriminalforsorgens overordnede opgave ("Mission"), suppleret med en række ledende principper for alle dele af organisationens virksomhed. Rapporten mundede ud i anbefalinger af initiativer, der skulle styrke organisationens muligheder for at løse den beskrevne opgave efter de angivne principper. Rapporten fandt det navnlig vigtigt at foreslå fastsættelse af nogle mere konkrete mål – strategiske og operationelle – hvis opfyldelse er vigtige i organisationens bestræbelser på at løse den overordnede opgave.

I 1986 blev Ole Ingstrup udnævnt til Chairman of the National Parole Board, en selvstændig organisation inden for Canadas føderale justitsministerium. Her fik Ingstrup lejlighed til i praksis at lede tilrettelæggelsen og gennemførelsen af et lignende planlægningsarbejde – og gjorde dette med stor succes²) – inden han i 1988 blev udnævnt til chef for CSC, hvor han nu har gentaget processen og dermed realiseret – og udbygget – den plan, som han var med til at foreslå i 1984.

1. Correctional Service of Canada

I Canada har det føderale CSC og de enkelte provinsers egne kriminalforsorgsmyndigheder fordelt opgaverne på den måde, at de føderale myndigheder fuldbyrder alle straffe af fængsel i mindst to år, medens provins-myndighederne tager sig af de kortere straffe.

CSC er opbygget med et nationalt hovedkvarter (NHQ) i hovedstaden Ottawa og regionale hovedkvarterer (RHQ) i 5 regioner, dækkende alle de ti provinser og to territorier, som Canada består af. Den føderale kriminalforsorg driver 58 fængsler mv., der rummer ca. 13.000 indsatte, og 74 tilsynskontorer med ca. 9.400 prøveløsladte tilsynsklienter.³⁾

2. *The Mission Document*

Den planlægningsproces, som blev indledt i CSC med den nye commissioners tiltræden i 1988 kulminerede foreløbig i februar 1989 med udsendelsen af CSC's *Mission document*, som nu havde – og stadig har – officiel karakter af organisationens grundlæggende ”forfatning”, som blev tiltrådt af landets justitsminister, the Solicitor General. Dokumentet blev i august 1990 udsendt på ny i en lettere revideret udgave⁴⁾, og har i øvrigt også af de senere udnævnte justitsministre fået regeringens blå stempel.

Om *The Mission Document* skriver Ole Ingstrup i dokumentets forord:

”*The Mission Document* outlines the direction in which the Correctional Service of Canada is moving. It defines what, in our professional view, will be good corrections in Canada for many years to come.

The Mission describes what we believe we can become if we commit ourselves to it. A commitment to the ideas expressed in the Mission will shape our way of doing things. We will hold ourselves accountable – and be held accountable by others – for our actions, based on the Mission.

The Mission is, and will be for a long time, a stable foundation in our organizational life and a constant reminder of the need for improvement.”

The Mission Document indeholder følgende elementer:

- Hovedopgaven (*The Mission*)
- Grundværdierne (*The Core Values*)
- De ledende principper (*The Guiding Principles*)
- De strategiske mål (*The Strategic Objectives*)

2.1. *The Mission Statement*

Formuleringen af CSC's hovedopgave (*The Mission*) ser således ud:

”The Correctional Service of Canada, as part of the criminal justice system, contributes to the protection of society by actively encouraging and assisting offenders to become lawabiding citizens, while exercising reasonable, safe, secure and humane control.”

Der er for så vidt ikke noget umiddelbart overraskende i denne opgaveformulering, som siger, at kriminalforsorgen er en organisation, som fører kontrol med de dømte og samtidig støtter og hjælper dem. Selv om opgaverne er velkendte, er det imidlertid ikke uinteressant at analysere formuleringen nærmere.

Ved at sammenligne den endelige formulering med forslaget fra 1984, er det interessant at notere sig, at de to hovedopgaver har byttet plads. Udkastet lød nemlig sådan:

”The Correctional Service of Canada, as part of the criminal justice system, contributes to the protection of society by exercising safe, secure and humane control of offenders while helping them become law-abiding citizens.”

Det er næppe tilfældigt, at rækkefølgen er ændret. I den supplerende tekst i det færdige dokument siges det direkte, at CSC ser resocialisering (reintegration) som den primære opgave for kriminalforsorgen, medens andre instanser i retssystemet har meget bredere mål.

Det er endvidere værd at notere, at udkastet blot taler om at ”hjælpe” de indsatte til en lovlydig tilværelse, medens der i den endelige formulering tales om ”*actively encouraging and assisting*”, hvilket må tolkes som udtryk for en langt mere pågående indsats end oprindeligt foreslået. Denne ændring er da heller ikke tilfældig, jfr. nærmere nedenfor under 4.2.

2.2. Grundværdier

Det næste led i *The Mission Document* er formuleringen af fem grundlæggende værdier (*Core values*). Disse grundværdier har til opgave dels at supplere og uddybe ”The Mission”, dels at støtte og lede organisationens bestræbelser på at løse den beskrevne hovedopgave.

De fem grundværdier er formuleret således:

- Core Value 1: We respect the dignity of individuals, the rights of all members of society, and the potential for human growth and development.
- Core Value 2: We recognize that the offender has the potential to live as a law-abiding citizen.
- Core Value 3: We believe that our strength and our major resource in achieving our objectives is our staff and that human relationships are the cornerstone of our endeavour.
- Core Value 4: We believe that the sharing of ideas, knowledge, values and experience, nationally and internationally, is essential to achievement of our Mission.
- Core Value 5: We believe in managing the Service with openness and integrity and we are accountable to the Solicitor General.

2.3. Ledende principper

For hver af de fem grundværdier angiver dokumentet herefter et antal ledende principper (*Guiding Principles*), som udtrykker de grundforudsætninger, som skal være ledende for CSC i det daglige arbejde.

Som eksempler kan nævnes følgende principper, anført under Core Value 1:

As we respect the rules of law, we will respect the rights of all individuals – offenders, staff, and all those involved in the correctional process.

All of our dealings with individuals will be open, fair and humane.

We believe that respecting the right of all concerned individuals to be informed participants in the correctional process contributes to the quality of the process and of the decision made.

We will acknowledge good behaviour and deal constructively and promptly with inappropriate behaviour.

We recognize the value of family and community relationships.

We will accommodate, within the boundaries of the law, the cultural and religious needs of individuals and minority groups, provided the rights of others are not impinged upon.

Problems will be resolved at the lowest level possible.

The disciplinary process, when used, will be fair, timely and equitable.

Offenders, as members of society, retain their rights and privileges except those necessarily removed or restricted by the fact of their incarceration.

2.4. Strategiske mål

Medens de beskrevne elementer i dokumentet kan siges at udgøre organisationens filosofi, er det tilførslen af det fjerde element, som gør dokumentet til en strategisk plan. Det fjerde element består af en beskrivelse af en lang række strategiske mål, hvis opfyldelse skal bringe organisationen nærmere en opfyldelse af selve hovedopgaven.

Som eksempler kan nævnes følgende strategiske mål, som er henført under den første af de nævnte grundværdier:

- 1.1. To ensure that offenders are informed participants in the correctional process, we will establish and maintain mechanisms for discussion and cooperation.
- 1.2. To ensure that policies and procedures affecting offenders are communicated in such a way that they can be understood by offenders and are readily accessible to them.
- 1.3. When making significant decisions affecting individual offenders, we will ensure that the offender, unless security considerations clearly make it impossible, is provided with all the relevant information in a timely and meaningful manner and is given an opportunity to be heard.
- 1.4. To provide a safe, secure and clean environment that promotes health and well-being and encourages positive interaction between staff and offenders.
- 1.5. To ensure that placement in general population is the norm and to provide adequate protection, control and programs for offenders who cannot be maintained in the general population.

- 1.6. To provide opportunities for offenders to contribute to the well-being of the community.
- 1.7. To respect the social, cultural and religious differences of individual offenders.
- 1.8. To provide systems whereby serious disciplinary matters and offender grievances are dealt with in a timely manner by decision-makers not directly involved in the matter.
- 1.9. To ensure that involuntary transfers are kept to a minimum.
- 1.10. To ensure that the concerns of victims are taken into account in discharging our responsibilities.

3. Løbende planlægning

For at virkeliggøre indholdet i *The Mission Document* har man tilrettelagt arbejdet efter et ganske bestemt planlægningsmønster⁵⁾.

3.1. Strategisk planlægning

Den strategiske planlægning består i en analyse- og evalueringsproces, som skal vejlede CSC ved valget af den ene handlingsplan frem for den anden med henblik på at fremme opfyldelsen af de langsigtede strategiske mål, som er angivet i *The Mission Document*.

Strategisk planlægning omfatter følgende aktiviteter, som er forskellige, men dog indbyrdes sammenhængende:

- ”Miljø-scanning”, som betegner en grundig undersøgelse af de omgivelser, som kriminalforsorgen befinder sig i. Det er vigtigt at identificere og vurdere de ændringer, der sker i samfundet, og som vil kunne påvirke kriminalforsorgens handlingsmuligheder og forpligtelser m. v.⁶⁾
- *Analyse af strategiske muligheder*, dvs. skabelse af overblik over fremtiden og klarlæggelse af alternative handlingsmuligheder.
- Formulering af *fælles mål*.
- Udviklingen af et *planlægningsdokument*.

På en årlig *strategisk planlægningskonference* for ledende medarbejdere beslutter man på grundlag af en gennemgang af de strategiske muligheder hvilke fælles mål, der skal opstilles for den kommende 3-års periode. Disse fælles mål bliver herefter basis for udviklingen af handlingsplaner for det kommende og de nærmest følgende år. Hvert enkelt af de fastsatte fælles mål for planlægningsperioden bliver defineret nærmere ved beslutningen om de vigtigste initiativer, som skal medvirke til at opfylde målene.

Planlægningsdokumentet (*The Planning Document*) indeholder de beslutninger, som er truffet på den strategiske planlægningskonference.

Planlægningsdokumentet for 1990–93⁷⁾ beskriver de i alt 8 strategiske mål, som blev formuleret på årets planlægningskonference:

1. To enhance the Service's contribution to the society by safely reintegrating a significantly larger number of offenders as law-abiding citizens while reducing the relative use of incarceration as a major correctional intervention.
2. To reduce recidivism of specific groups of offenders whose unique needs or problems require attention through the development and implementation of programs tailored to those unique needs or problems.
3. To significantly reduce the number of incidents involving violent behavior in institutions.
4. To enhance correctional programs and the management of the Service through increased research and development.
5. To increase public understanding, acceptance of and participation in corrections through effective internal and external communications emphasizing open dialogue with the Canadian public and within the Service.
6. To be a correctional service that is people-oriented, well-managed, professional and visibly committed to delivering high quality service to the public.
7. To establish a personnel management framework which includes recruitment, employment equity, training, developmental opportunities and quality of work life programs which will provide competent and motivated staff representing the cultural composition of Canadian society.
8. To contribute to a healthy environment.

3.2. Operationel planlægning

Den operationelle planlægning består i at omsætte *The Mission* samt de fastsatte langsigtede og kortsigtede føderale og regionale mål til detaljerede handlingsplaner.

Planlægningen foregår i et tæt samspil mellem CSC's tre myndighedsniveauer:

- Den centrale styrelse (National Headquarter – NHQ).
- De regionale styrelser (Regional Headquarters – RHQ).
- De enkelte enheder (institutioner, tilsynskontorer, etc.).

Resultatet af processen præsenteres i et særskilt dokument, som beskriver de helt konkrete initiativer, som er planlagt både centralt og på regionale niveauer for at opfylde de strategiske mål, som blev formuleret på den årlige planlægningskonference.

Fra handlingsplanen for 1990–93⁸⁾ kan gengives følgende initiativer blandt flere, der vedrører det første af de ovenfor beskrevne strategiske mål:

1) 1990–1991

NHQ, in cooperation with the National Parole Board and the regions, will;

- identify target groups of offenders for special attention and for each group, develop program and case management strategies to support earlier safe release and develop programs for short sentence offenders;

- develop pre-release programs for all offenders;
- develop and implement mechanisms to monitor population trends and support program development.

The Regions in cooperation with NHQ will:

- increase the level of offender participation in, and completion of institutional and community programs;
- further the implementation of cognitive skills programming in institutions and the community in an additional 20 sites;
- pilot-test, in an institutional setting, the validity of risk assessment tools developed by NHQ.

Other specific initiatives include:

Quebec Region

- develop an industrial workshop program in Monte Saint-François;
- develop and implement a health promotion program for offenders.

Prairie Region

- establish the core program of cognitive skills in two institutions; and
- develop linkages with industrial and agricultural type private sector employment opportunities for offenders.

2) 1991-1992 and 1992-1993

The Regions in cooperation with NHQ will:

- implement and assess the program and case management strategies developed for specific offender groups;
- implement and assess front-end assessment tools to support correctional intervention planning;
- continue the implementation and assessment of cognitive skills programming in institutions and the community; and
- monitor and analyze population trends in order to determine the implications with respect to offender programming.

Performance Indicators

Progress over the planning period will be monitored through the following performance indicators:

- level of growth in the incarcerated population, as per designated regional commitments;
- percentage of incarcerated offenders versus the percentage of offenders under supervision, per region;
- level of correspondence between regional institutional capacity and security requirements of offenders, as determined by the custody rating scale; and
- regional participation and completion rates in institutional and community programs.

4. Konsekvenser i det daglige arbejde

Den beskrevne målsætnings- og planlægningsproces har medført store omvæltninger i *alle* dele af CSC's virksomhed. Man har i hovedkvarteret i Ottawa været helt klar over, at det hele ikke ville være meget værd, hvis man ikke systematisk gennemgik hver en tomme af systemet for dels at luge alt ud, som ikke fremmede *The Mission*, og dels at tilføre nyt i nødvendigt omfang.

Blandt de synlige resultater af reformarbejdet kan nævnes, at

- en tilbundsgående regelrevision er gennemført
- alle planlægningssystemer er tilpasset den nye struktur
- betydelige økonomiske og menneskelige ressourcer er blevet omfordelt fra bl. a. tekniske og administrative områder til styrkelse af de indsattes uddannelse, behandling, sundhedsservice, beskæftigelse mv.
- personale rekrutteres efter nye kriterier med hovedvægten lagt på at sikre, at de nyansatte er i stand til at integrere egne værdier og holdninger med CSC's Mission⁹⁾
- personaleuddannelsen er blevet oprustet, bl. a. ved udvikling af en række nye kurser (introduktionskurser for nyansatte, 12-ugers kurser for fængselsbetjente, lederkurser, kurser vedrørende misbrugere, sexkriminelle, krisebehandling osv.)¹⁰⁾
- fuld beslutningskompetence er i øget omfang delegeret til lederne af de enkelte fængsler og tilsynsafdelinger, bl. a. kompetence til at indgå aftaler om indkøb, konsulentbistand, undervisning, sundhedstjeneste og andre serviceydelser og kompetence til at klassificere og besætte stillinger
- flere medarbejdere sendes på studierejser og konferencer i både ind- og udland,
- kommunikationen er blevet mere åben,
- forskningen har fået sin egen afdeling, som bl. a. står for udgivelsen af et nyt, spændende kvartalsblad, "*FORUM on Correctional Research*", som indeholder tema-artikler samt omtale og resuméer af inden- og udenlandsk forskning.

Ved siden af disse praktiske udslag af reformen arbejdes der meget ihærdigt på at bringe *The Mission Document* ind i medarbejdernes bevidsthed overalt i organisationen. Man skal ikke åbne mange sider i CSC's personaleblad, *Let's Talk/Entre Nous*, før man er overbevist herom. Det er sjældent at se en artikel, som ikke indeholder en eller flere henvisninger til indholdet i *The Mission Document*.¹¹⁾

Det er næppe nødvendigt at tilføje, at processen i CSC endnu langt fra er tilendebragt. Flere spændende projekter er i gang, bl. a. udarbejdelse af organisationens "*Code of Ethics*".

Overraskende kan det heller ikke være, at der undervejs i en sådan proces mødes spredt skepsis og modstand, som det koster kræfter at overvinde, selv om en netop afsluttet "klimaundersøgelse" blandt personalet bl. a. viser, at 76 procent af medarbejderne har sagt, at de er rede til at gøre mere end deres pligt for at hjælpe CSC til at nå de fastsatte mål. Hele 66 procent af personalet ville igen vælge at arbejde for CSC, hvis de fik muligheden for at vælge om.

Et par af de centrale træk ved reformens indhold fortjener særlig opmærksomhed, nemlig den mål- og resultatorienterede linie og det sanktions-ideologiske grundlag.

4.1. Fokus på mål og resultater fremfor regler og procedurer

Det er noget meget centralt for den gennemførte reform, at den skal få organisationen til at fokusere mere på mål og resultater end på regler og procedurer. Ole Ingstrup illustrerer dette med at omtale et problem, han straks fik øje på, da han overtog ledelsen af CSC. Problemet var, at adskillige indsatte havde passeret tidspunktet for mulig prøveløsladelse, uden at der var gjort noget for at få dem løsladt. Af både ressourcemæssige og humane grunde var det urimeligt at lade afsoningen fortsætte i tilfælde, hvor det havde været forsvarligt at løslade på prøve.

Efter seks måneders forløb var løsladelsesfrekvensen imidlertid den samme, men på Ingstrups undren herover fik han fra de ansvarlige chefer som svar, at der minsandten var sket en markant stigning i antallet af sager, som i rette tid var færdigbehandlet til afgørelse i Parole Board. Problemet viste sig blot at være, at flertallet af sagerne var "færdigbehandlet" med en indstilling om, at den indsatte *ikke* burde løslades, typisk fordi der ikke forelå en acceptabel løsladelsesplan.

Med andre ord: sagen var klar til afgørelse, men den indsatte var ikke klar til løsladelse. Alligevel syntes man, at man havde gjort arbejdet godt, idet man traditionen tro havde fokuseret på proceduren og ikke på, om det endelige resultat blev det ene eller det andet.

"*These are the reasons why we had to change!*", skriver Ole Ingstrup¹²⁾.

Læs også, hvad der siges fra CSC's revisionsafdeling:

"For far too long there appeared to exist in government the feeling that if procedures were right everything would be covered, including the manager's back. Activity frequently focused on procedures, regulations and rules, rather than results. Now, however, we are more interested in values than in rule books. Rules and regulations are not an end unto themselves, nor do they exist as a safe shelter in times of inclement weather. They exist to guide an organization toward a particular goal, objective and mission"¹³⁾.

Fra Auditor General of Canada lyder det i samme retning om omstruktureringen i The National Parole Board:

"The kind of leadership illustrated here is not the harsh and austere control-oriented type that demands unconditional compliance with standard rules and regulations. Rather, it is creative, inviting and participative. It is able to articulate purpose, mission and strategy. It seeks to create a climate in which people can feel they are making a valuable contribution to worthwhile objectives"¹⁴).

4.2. Reintegration som det bærende synspunkt

Der hersker ikke tvivl om, at man i Canada satser meget stærkt på individualprævention som grundlag for arbejdet i alle dele af kriminalforsorgen. Det kan man læse i selve *The Mission Document*, og det fremgår også tydeligt af de mål, man formulerer, og de handlingsplaner, man vedtager at arbejde efter.

I bogen *OUR STORY*, som udkom i efteråret 1991, redegør man kort for de skiftende tiders forklaringer, som kriminalforsorgsfolk har givet sig selv og andre på, hvad meningen er med deres virke. Først byggede man på *almenpræventionen*, som dog viste sig ikke helt at virke, som man troede. Dernæst kom den medicinske model – eller *rehabiliserings-modellen* – der postulerer, at kriminelle er "syge" og kan "helbredes" bl. a. med anvendelse af tvang. Siden forkastede man tvangen og indførte "*tilbudsmodellen*", der overlod til de indsatte eget ansvar, om de ville udnytte de programmer, som man tilbød dem.

At indskrænke sig til at *tilbyde* programmer, som den dømte herefter frit kan vælge imellem, anser man imidlertid i CSC i dag for at være "good corrections". Man har derfor i de seneste år valgt en strategi, som har fået betegnelsen "aktiv indgriben" ("*active interventionist*" approach). Det hedder herom i bogen:

"We accept that offenders are responsible for their own actions and that they have the ultimate responsibility for giving up their criminal behaviour. But a desire for change must be present in order for change to be effected in a positive and long-lasting manner. Good corrections then, means, among other things, showing offenders that their attitudes, their behaviour, or their ways of dealing with others, probably all contribute to their criminality. It means actively encouraging offenders so that they are motivated to participate, in a sincere way, in programs designed to address these factors"¹⁵).

Nogle vil måske mene, at det i denne kriminalforsorgsfilosofi kan være svært at se en distancering fra begrebet "rehabilitering", således som dette ord ofte anvendes i bred betydning. Man bruger imidlertid i CSC for det meste hellere begrebet "*reintegration*", fordi hovedopgaven netop består i at administrere den for *alle* dømte uundgåelige overgang fra fængsel til frihed – og at minimere risikoen ved denne overgang.

Som det forskningsmæssige grundlag for denne filosofi bruger man nogle undersøgelser foretaget af Don A. Andrews, som angiveligt påviser, at recidiv kan forudsiges og at risikoen for recidiv kan reduceres, bl. a. gennem brug af fire principper for ”*case classification*”: risiko, behov, modtagelighed og professionelt skøn¹⁶⁾.

Et særligt behandlingsprogram, der går under betegnelsen ”*Cognitive Skills Training*”, er udviklet i Canada og taget i brug i 1989. Programmet går ud på at optræne den dømtes opfattelses- eller opmærksomhedsevne, så han kan vælge at handle anderledes i situationer, der ellers indbyder til kriminalitet. Man nærer store forhåbninger til dette program, bl. a. på baggrund af de optimistiske resultater af nogle foreløbige undersøgelser efter et gennemført pilotprojekt i 1989 i Atlantic og Pacific Regions¹⁷⁾.

Til støtte for arbejdet med reintegration af de dømte har CSC i august 1991 udgivet en lille folder *The Key to Effective Corrections* og en publikation *Encouraging the Reintegration of Offenders*, som med udgangspunkt i *The Mission Document* gennemgår hele afsoningsforløbet og beskriver, hvad god sagsbehandling indebærer under afsoningens enkelte faser.

5. Den faktiske udvikling på nogle nøgleområder¹⁸⁾

Ifølge CSC's egne opgørelser er der i de seneste år konstateret en særdeles gunstig udvikling i retning af færre voldsepisoder og andre uønskede begivenheder i fængslerne. De følgende tal viser antallet af selvmord og alvorligere disciplinbrud pr. 10.000 indsatte i den seneste 4 års periode sammenlignet med den forudgående 4 års periode:

	83/84-86/87	87/88-90/91	Variation
Drab	8,8	3,6	- 59 %
Gidseltagning	6,0	3,3	- 45 %
Optøjer, uroligheder	3,4	4,1	+ 20 %*)
Selvmord	15,9	9,7	- 39 %
Overfald på personale	6,2	2,7	- 56 %
Overfald på indsatte	40,1	32,6	- 19 %
Undvigelse fra særligt sikrede fængsler	0,6	0,4	- 33 %
Undvigelse fra normalt sikrede fængsler	3,7	1,6	- 56 %
Undvigelse fra transport og ledsaget udgang	1,2	1,0	- 16 %

*) Hvis man ser bort fra 1987/88 og alene ser på de seneste 3 år, er der et *fald* på 38 %.

Samtidig er antallet af prøveløsladelser øget markant. Dette betyder, at til trods for, at der i løbet af det seneste år blev indsat 400 flere mennesker end året før, faldt det daglige belæg med 50 indsatte – det første fald i belægget i mere end 30 år. Antallet af tilsynsklienter steg samtidig med 450. Man håber på med udgangen af finansåret 1993/94 at have forhøjet gennemsnittet for det daglige antal prøveløsladte tilsynsklienter med i alt 1.300.

Til trods for det stigende antal prøveløsladte udviser CSC's tal *et fald i antallet af alvorlige recidiver blandt prøveløsladte på 26–31 procent fra 1989 til 1990.*

I CSC påstås det ikke direkte, at disse meget gunstige resultater har årsag i den strategiske planlægnings- og strukturproces, man har gennemgået. En sådan påstand har man (endnu) intet videnskabeligt belæg for at fremsætte. Men man konstaterer med særdeles stor tilfredshed, at de gode resultater er kommet netop samtidig med, at man har gennemført denne omfattende ændring af hele organisationen. Og bag ved denne konstatering ligger naturligvis også en tro på, at der er en sammenhæng, og at det altså er lykkedes at leve op til kravet i *The Mission Statement* om at medvirke til beskyttelse af samfundet. "Samfundet" betyder i den forbindelse "befolkningen som helhed, herunder indsatte og personalet". Tallene viser, at alle tre grupper er blevet bedre beskyttet.

6. CSC 2000

Det seneste store projekt i canadisk kriminalforsorg blev sat i gang i september 1990¹⁹). Projektet, som blev døbt *CSC 2000*, havde som ambition at inddrage hver eneste af de i alt 10.500 medarbejdere i CSC i arbejdet med bl. a. at

- styrke "The Mission"
- forbedre arbejdsglæden
- fjerne så mange daglige irritationsmomenter som muligt
- forbedre kommunikationen mellem personale og indsatte
- forbedre personalets indbyrdes kommunikation

Et år efter projektets start kunne man fortælle, at det faktisk lykkedes at involvere alle medarbejdere i projektet. Der var fra personalet indkommet mere end 3.400 forslag, der dækkede alle tænkelige emner inden for CSC's virksomhed. Efter at forslagene er blevet gennemgået kritisk på ledelsesplan, både lokalt, regionalt og nationalt, er 46 % af alle forslagene blevet godkendt og vil i den kommende tid blive realiseret²⁰.

7. CSC som eksempel

Som nævnt i indledningen er der flere grunde til, at alle, der arbejder med ledelse i almindelighed og kriminalforsorg i særdeleshed, bør interessere sig for den proces, som man har gennemført i Canada.

Kriminalforsorgen har ofte – det gælder vist nok i alle de nordiske lande – været tvunget ud i en defensiv position. Gang på gang er Kriminalforsorgen blevet angrebet fx. for at have udvist manglende sikkerhedsmæssig agtpågivenhed over for farlige kriminelle eller for at have optrådt med unødigt magt og brutalitet under udførelse af sikkerhedsmæssige opgaver. Mest hyppigt er man nok blevet kritiseret for at behandle de indsatte ”for godt”, bl. a. ved overdreven brug af udgangstilladelser og prøveløsladelser. Kriminalforsorgen har i tidens løb brugt mange kræfter på at svare på kritik, som er fremsat gennem pressen, ikke mindst kritik, som offentligt er fremsat af samarbejdspartnere inden for retsvæsenet (politiet og anklagemyndigheden). Når man har forklaret omverdenen, hvad Kriminalforsorgen står for, er det næsten altid, fordi man i opsigtsvækkende enkeltsager har været tvunget hertil, og det har både forklaringerne og deres modtagelse i offentligheden naturligvis båret præg af.

Den canadiske model bringer omvendt kriminalforsorgen i en offensiv position. Man har en klart formuleret opgave, nogle vedtagne grundprincipper og nogle strategiske mål, som tilsammen fortæller ikke blot organisationen selv og dens medarbejdere, men også omverdenen, hvad det vil sige at drive moderne kriminalforsorg. Kritiske spørgsmål om enkelttilfælde vil uden større besvær kunne besvares med henvisning til fastsatte mål og strategier.

For organisationens personale er der ingen tvivl om, at det er en fordel, at der er udarbejdet en fælles hovedmålsætning og en række principper og strategiske mål. Det er både lettere og mere tilfredsstillende at løse dagligdagens problemer, når man kender og forstår den overordnede målsætning. Man undgår i dagligdagen at bruge tid på at diskutere, *hvad* der skal gøres, og kan i stedet hellige sig spørgsmålet om, *hvordan* tingene skal gøres.

Det er i øvrigt i denne sammenhæng ikke uinteressant at minde om et af de markante resultater af det omfattende svenske projekt ”*Arbetsmiljö i anstalt*” som blev gennemført i perioden 1983–1985:

”Hög samstämmighet i målsättning hos personal och ledning på ett tjänesteställe har högt samband med bra arbetstillfredsställelse, mindre psykisk belastning av arbetet og mindre psykiska symtom hos personalen”²¹).

Det skal nævnes, at Europarådet i 1981 udgav en rapport om *Prison Management*, som en arbejdsgruppe med aktiv skandinavisk deltagelse (bl. a. Ole Ingstrup) havde udarbejdet. Rapportens hensigt var at vejlede fængselssystemerne og fængslerne om mulighederne for at udvikle ledelsesfunktionen, ikke blot for bedre at kunne gennemføre helt nødvendige ændringer, men også for at kunne tage initiativer i retning af at føre en mere offensiv linie i forhold til omgivelserne²²).

I Sverige har Kriminalvårdsstyrelsen i 1990 udsendt et interessant måldokument – ”UPPGIFTER & MÅL – Kriminalvårdens verksamhetsinriktning”²³⁾. Dokumentet er udtryk for en overgang fra regel- til målstyring og en klar satsning på decentralisering og delegering. Forarbejdet til dokumentet blev gjort i et antal arbejdsgrupper, som arbejdede med målformuleringer for både anstalter, hækten og frivård. Måldokumentet har klare paralleller til CSC’s *Mission Document*, som man har kendt i Sverige og uden tvivl også ladet sig inspirere af.

Også Kriminalforsorgen i Skotland har med CSC som forbillede formuleret sin ”Mission”, og med afholdelsen af ”*International Symposium On The Future Of Corrections*” i Ottawa i juni 1991 har CSC yderligere fået lejlighed til at sprede oplysning og inspiration i internationale kriminalforsorgskredse.

Man har undertiden hørt folk sige, at management-teorier ikke hører hjemme i Kriminalforsorgen, fordi virksomheden har med mennesker at gøre og ikke med produktion af pølser eller cykler. Det canadiske eksempel burde kunne overbevise selv de største skeptikere om, at det har særdeles god mening at arbejde med strategisk planlægning ikke blot inden for kriminalforsorg, men i al offentlig servicevirksomhed, blot man husker, at det ikke er genstande, men selvstændige, ansvarlige mennesker, man arbejder for (eller imod!) og at målene skal sættes derefter. Dette ser i høj grad ud til at være lykkedes for CSC²⁴⁾.

Adresse: Fængselsinspektør Hans Jørgen Engbo
Statsfængslet i Jyderup
DK-4450 Jyderup

Noter:

- 1) *Report on the Statement of CSC Values*, First Report of the Task Force on the Mission and Organizational Development of CSC, November 1984.
- 2) *Mission Statement of the National Parole Board*, Communications Division, December 1986.

Hele forløbet af omstruktureringen i NPB og de positive virkninger heraf er beskrevet af Brendan Reynolds i *Values and results: the transition of the National Parole Board*, Optimum, 1988/89 Vol. 19-3, p. 107.

Processen i National Parole Board fik rosende omtale i *Attributes of Well-Performing Organizations*, a study by the Office of the Auditor General of Canada. Extract from the 1988 annual Report.

Se også Ole Ingstrup: *Med tanke på prøveløsladelse*, Retspolitisk status, Dansk retspolitisk forening, København 1988.

- 3) Se *Basic Facts About Corrections In Canada 1991*, CSC 1991, der indeholder en lang række talmæssige oplysninger om canadisk kriminalforsorg.
- 4) *Mission of the Correctional Service of Canada*, CSC, 1990.
- 5) Den løbende planlægning er udførligt beskrevet i *Corporate Planning Manual, Parts I and II*, CSC, March 1990.
- 6) Allerede i 1984 afgav Ingstrup til CSC’s Commissionen en rapport om *Some Observations on a CSC Scanning Mechanism* med konkrete forslag til gennemførelse af en sådan ”scanning”.

- 7) *Planning Dokument 1990-93*, CSC, July 1990.
- 8) *Operational Plans, 1990-93 Planning Period*, CSC, June 1990.
- 9) *New Recruitment Strategy Promises Results*, Let's Talk, November 1991.
- 10) Uddannelsesinitiativerne er beskrevet i *Leaders in Change*, Let's Talk, August 1991.
- 11) Se Ole Ingstrups recept på en sådan proces i sin helhed i *Mapping Your Organization's Future*, Managers Magazine, Vol 1, No. 2, p. 23.
- 12) Jim Vantour (Red.): *OUR STORY*, CSC, 1991, side 27-29.
- 13) Kulik and Wilson: *Internal Audit: Serving Management Through the Mission*, FORUM On Corrections Research, Vol. 2, No. 2, 1990, s. 23.
- 14) Rapporten er omtalt i note 2.
- 15) *OUR STORY*, s. 68.
- 16) Don A. Andrews: *Recidivism Is Predictable and Can Be Influenced: Using Risk Assessments to Reduce Recidivism*, FORUM, Vol. 1, No. 2, 1989, s. 11.
D. A. Andrews, I. Zinger, R. D. Hoge, J. Bonta, P. Gendreau & F. T. Cullen: *Does Correctional Treatment Work? A Clinically Relevant and Psychologically Informed Meta-Analysis*, CRIMINOLOGY, Vol. 28, No. 3, 1990, s. 369.
Den sidstnævnte artikel er imødegået af Steven P. Lab & John Whitehead i: *From "Nothing Works" to "The Appropriate Works": The Latest Stop on the Search for the Secular Grail*, samme sted, s. 405.
CSC har samlet en række af Andrews' artikler i *Recidivism, a Collection of Articles by Don Andrews & Colleagues*.
- 17) Jfr. Frank J. Porporino m. fl.: *Kognitiv oplæring i canadiske fængsler*, NTfK 1991, s. 237.
Programmet er også beskrevet i *Changing Criminal Thinking Patterns: Some preliminary Findings from the Cognitive Skills Training Pilot*, FORUM, Vol. 2, No. 1, 1990, s. 3.
- 18) Tallene i dette afsnit er oplyst af CSC, men endnu ikke offentliggjort.
- 19) *CSC 2000: Everyone's Opinion Counts*, Let's Talk, December 1990.
- 20) *CSC 2000 - Where It's Going*, Let's Talk, September 1991.
- 21) *Projekt "Arbetsmiljø i anstalt"*, *Delrapport III*, Statshälsan 1986-05-30.
- 22) *Co-ordinated Criminological Research Fellowship - Study in Prison Management*, Strasbourg, 1981 (PC-BCC (82) 1).
- 23) *"UPPGIFTER & MÅL - Kriminalvårdens verksamhetsinriktning"*, Kriminalvårdsstyrelsen, 1990. Dokumentet kan bestilles fra Kriminalvårdsstyrelsen, AUI/Förlaget, 601 80 Norrköping (Bestillingsnummer 4347a).
- 24) Eksemplarer af *The Mission Statement* og *OUR STORY* samt øvrige oplysninger om CSC kan fås ved henvendelse til

Publishing and Editorial Services
Correctional Service of Canada
340 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario
K1A 0P9
Canada