



Circular from the

Welsh Office
Cathays Park, Cardiff CF1 3NQ

5 June 1998

PLANNING FOR FUTURE PRISON DEVELOPMENT

Introduction

1. This Circular sets out advice to local planning authorities on the need to make adequate provision through the planning system for new prison developments. It considers the issues which need to be taken into account in selecting suitable locations for prisons and sets out the approach whereby the provision of sites can be taken forward through the development plans system.
2. Planning Guidance (Wales): Planning Policy (PG(W): PP) provides guidance on the need for local planning authorities, in formulating development plan policies, to take account of infrastructure requirements¹ and to make provision for community facilities². Although not specifically mentioned in PG(W): PP, it is clear that there is a need for potential locations for new prison development to be identified through the planning system. The advice in this Circular will also be relevant to the consideration by local planning authorities of specific proposals for new prison facilities which are presented before development plans can be adopted or reviewed.
3. The prison population in England and Wales has risen considerably over recent years. This has resulted in overcrowding across the entire prison estate. If overcrowding continues it will inevitably bring risks both to prisoners and staff, with consequences for the prison system as a whole. There is also a need to replace outdated and inadequated facilities.

Shared Responsibilities

4. In order to match the projected population forecasts, there is a need for Her Majesty's Prison Service to provide new prison places in locations close to the areas they serve. Experience has shown that the identification of possible sites for new prisons is neither a quick nor easy process. The Prison Service is charged by statute with the formal responsibility

¹ Paragraph 72 - Utilities

² Paragraph 48 - Social Considerations

Further copies of this circular are available from:

£5.25 net

The Stationery Office, Oriel Bookshop,
Y Llyfrfa Oriel, The Friary, Cardiff CF1 4AA
01222 395548 Fax 01222 384347

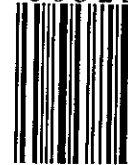
ISBN 0-7504-2296-3

© Crown copyright 1998
First published 1998

ISBN 0-7504-2296-3



00525



9 780750 422963

for all aspects of the management of the custodial system in England and Wales, but the provision of land for the secure accommodation of prisoners is a matter of national importance and an obligation it shares with society at large. The Secretary of State therefore expects local planning authorities to recognise the need to allocate land in development plans for this purpose. In particular, planning authorities should recognise that the statutory duties falling upon the Prison Service can only be discharged if all parties work together.

5. The Prison Service recognises that proposals for the development of a new prison will often be greeted by local people with concern. For this reason, it will always seek to start consultations with local planning authorities at the earliest possible opportunity once a potential site for a new prison has been identified. Furthermore, it will always consider ways of meeting local objections to specific proposals, where possible by modifying plans, accepting reasonable requirements by way of conditions or entering into planning obligations where appropriate. It should be realised, however, that in seeking at all times to be a good neighbour, the Prison Service is constrained by the need to discharge its statutory functions: excessive delay in bringing new prison accommodation into use may create intolerable pressure for existing prisons.

Development Plans

6. Proposals for prison developments, when brought forward by the Crown, are dealt with under the procedures set out in Part IV of WO Circular 37/84. Where proposals are brought forward for implementation by other parties, for example under the Private Finance Initiative, applications for planning permission are also made under section 299 of the Town and Country Planning Act 1990 (the '1990 Act'). Section 54A of the 1990 Act provides that where, in making any determination under the planning Acts, regard is to be had to the development plan, the determination shall be made in accordance with the plan unless material considerations indicate otherwise. The Government considers it desirable that, wherever possible, sites for new prisons should be identified as part of the process by which development plans are adopted or approved, whatever the procedure under which specific approval is given.

7. The broad requirement for new prisons over the next 10 years is principally outside Wales. The need in Wales cannot be ruled out, however, in order to provide an appropriate pattern of coverage or to meet the requirement for particular categories of prisoner (eg female offenders). In order that local planning authorities may be enabled to make provision for new prisons in their development plans, the Prison Service will consult them about likely areas of future need. If the timetable for preparation or review of development plans allows, proposals should appear in development plans when it is clear that the development is likely to take place during the lifetime of the plan. However, if the emergence of the Prison Service's proposals does not coincide with the timetable for the review of a development plan, any application by the Prison Service for planning permission under the 1990 Act, or any proposal under WO Circular 37/84 procedures, may need to be treated as a departure from the current plan in the usual way.

8. In considering the Prison Service's proposals for development, including any proposals which may be presented to them before the specific needs of the Prison Service have been reflected on the face of development plans, the Secretary of State expects local planning authorities to ensure that appropriate weight is given to the public interest in providing an adequate number of prison places to meet the requirements of the criminal justice system.

Site Selection

9. In identifying potential prison sites, the Prison Service has to take account of local requirements for additional prison places, the court catchment areas served and the relationship of the site to nearby population centres. A site should be large enough for the type of prison to be built (typically around 16 hectares) and preferably regular in shape, although the Prison Service will be prepared to think flexibly about design especially where that would enable a

site to be developed that was suitable in most other respects. Sites should be reasonable level and capable of taking foundations for buildings of 2, 3 or 4 storeys. Security considerations require that the site should not be overlooked. Brown field sites will normally be preferred to green, so long as such sites do not contain features which would cause unreasonable development difficulties or compromise security.

10. The objectives of sustainable development, and in particular the need to reduce unnecessary travel, should apply to site selection. Prisons should be located close to the centres of population they serve and there should be good accessibility to public transport services. Good access to the motorway or main arterial trunk road system would be an added advantage. It should be possible to connect main services (water, gas, electricity and sewerage) easily and without unreasonable high cost.

11. The Prison Service recognises that these are ideal criteria and no one site is likely to satisfy them all. For their part local planning authorities should recognise that prison proposals have specific design requirements which, for reasons of public security, cannot be compromised. The Prison Service recognises the need to ensure that new prison proposals are sensitive to their environmental setting. By virtue of their nature, size and location, prison developments are likely to fall within paragraph 10(b) of Schedule 2 to the Town and Country Planning (Assessment of Environmental Effects) Regulations 1988 (urban development project). It will be for local planning authorities to decide whether a prison development requires an Environmental Statement. This should be determined on a case by case basis in accordance with the Regulations and having regard to whether the particular proposal is likely to give rise to significant environmental effects.

Security

12. New prisons will be secure establishments designed, constructed and managed to prevent escapes and operated in a way which will ensure that the prison population held within their perimeter behave in a controlled and orderly manner. The majority of new prisons are therefore built to standards of physical security which are designed to make escape very difficult.

13. The Prison Service recognises that new prison developments may give rise to feelings of anxiety and apprehension, particularly about the risks of an increase in crime in the immediate vicinity. However, public inquiries into new prisons at Fazakerley (Liverpool) and Agecroft (Salford) found that such feelings in the case of a secure establishment were not material planning considerations. In addition, the Prison Service has no evidence to suggest that new prisons lead to increasing crime levels.

Economic and Other Benefits

14. In considering locations for new prisons local authorities should have regard to the potential for a substantial and beneficial impact on the economy of the local area. New jobs are created on site, goods and services are purchased in the community, and extra local income is generated as a result of the disposal income of prison staff.

15. In addition to economic advantages, new prisons often bring a range of other local benefits. Although no two sites are the same, these can often include specific highway, infrastructure and environmental improvements. The Prison Service would look to work closely with local authorities in these areas.

Detail of Applications

16. Whether submitting an outline application for planning approval under the Town and Country Planning Act 1990 (for projects taken forward under the Private Finance Initiative), or in submitting a notice of proposed development in accordance with the provisions of WO Circular 37/84, the Prison Service will provide information about the internal zoning, site

layout and appearance of the development. Where the development is considered by the local planning authority to have significant effects on the environment, an Environmental Statement will also be provided. The information available at the outline stage would include:-

- a. the estimated number, sex and security categories of prisoners to be accommodated;
- b. an illustrative layout plan showing the probable location of inmate living accommodation, working areas, administrative offices, etc;
- c. information about perimeter security, including height, lighting etc;
- d. information about the maximum height of buildings;
- e. information about traffic access arrangements; and
- f. indicative landscaping proposals.

17. This material will cover the parameters within which the development will take place, but detailed information about actual building designs and appearance, as well as the materials to be used, will not be available before the detailed planning stage.

18. Where possible, and in order to help local planning authorities to visualise the effect of those proposals, the Prison Service will supplement the above information with indicative drawings showing the footprints and elevations of the buildings concerned.

Financial and Manpower Implications

19. Since the purpose of this Circular is to provide guidance on the operation of existing procedures, it should have no effect on local government manpower or expenditure.

MS K POWELL

Head of Planning Division

The Chief Executive:
County and County Borough Councils)
The National Park Officer:) in Wales
National Park Authorities)
(Reference: PAA 08/19/036)



Cylchlythyr oddi wrth

Y Swyddfa Gymreig
Parc Cathays, Caerdydd, CF1 3NQ

5 Mehefin 1998

CYNLLUNIO DATBLYGU CARCHARDAI AR GYFER Y DYFODOL

Cyflwyniad

1. Mae'r Cylchlythyr hwn yn nodi cyngor i'r awdurdodau cynllunio lleol ar yr angen i wneud darpariaeth ddigonol ar gyfer datblygu carchardai newydd drwy'r system gynllunio. Mae'n ystyried y materion y mae angen eu cymryd i ystyriaeth wrth ddewis lleoliadau addas ar gyfer carchardai ac yn nodi sut y gellir bwrw ymlaen i ddarparu safleoedd drwy'r system o gynlluniau datblygu.
2. Mae Canllawiau Cynllunio (Cymru): Polisi Cynllunio (CC(C): PC) yn cynnig canllawiau ar yr angen i'r awdurdodau cynllunio lleol, wrth iddynt lunio polisiau mewn cynlluniau datblygu, gymryd i ystyriaeth ofynion seilwaith¹ a gwneud darpariaeth ar gyfer cyfleusterau cymunedol². Er na sonnir amdano yn benodol yn CC(C): PC, mae'n amlwg bod angen nodi lleoliadau posibl ar gyfer datblygu carchardai newydd drwy'r system gynllunio. Bydd y cyngor yn y Cylchlythyr hwn yn berthnasol hefyd i'r awdurdodau cynllunio lleol wrth iddynt roi ystyriaeth i gynigion penodol ar gyfer cyfleusterau carchar newydd sy'n cael eu cyflwyno cyn y gellir mabwysiadu neu adolygu cynlluniau datblygu.
3. Mae poblogaeth carchardai Cymru a Lloegr wedi cynyddu'n sylweddol dros y blynyddoedd diwethaf ac mae hyn wedi arwain at ordyrru ar draws yr holl ystad carchardai. Os bydd y gordyrru'n parhau, mae'n anochel y bydd yn dod â pheryglon i garcharorion a staff, gyda chanlyniadau ar gyfer y system garchardai yn ei chrynswith. Mae angen disodli hen gyfleusterau annigonol hefyd.

Rhannu Cyfrifoldebau

4. Er mwyn cyd-fynd â'r amcanestyniadau o'r boblogaeth, mae angen i Wasanaeth Carchardai Ei Mawrhydi ddarparu lleoedd newydd mewn carchardai yn agos i'r ardaloedd y maent yn eu gwasanaethu. Mae profiad wedi dangos nad yw dod o hyd i safleoedd posibl ar gyfer carchardai newydd yn broses gyflym na hawdd. Y Gwasanaeth Carchardai sy'n gyfrifol

¹ Paragraff 72 - Cyfleustodau

² Paragraff 48 - Ystyriaethau Cymdeithasol

Gellir cael rhagor o gopïau o'r cylchlythyr hwn oddi wrth:

Y Llyfrfa Oriol, Heol Tŷ'r Brodyr
Caerdydd, CF1 4AA
01222 395548 Ffacs 01222 384347

ISBN 0-7504-2296-3

© Hawlfraint y Goron 1998
Cyhoeddwyd gyntaf 1998

£5.25 net

ISBN 0-7504-2296-3



9 780750 422963

yn statudol am bob agwedd ar reoli'r system garchardai yng Nghymru a Lloegr, ond mae darparu tir ar gyfer llety cadarn i garcharorion yn fater o bwys cenedlaethol ac yn rhwymedigaeth y mae'n ei rhannu gyda'r gymdeithas gyfan. Gan hynny, mae'r Ysgrifennydd Gwladol yn disgwyl i'r awdurdodau cynllunio lleol gydnabod yr angen i ddyrannu tir mewn cynlluniau datblygu at y diben hwn. Yn benodol, dylai'r awdurdodau cynllunio gydnabod na ellir cyflawni'r dyletswyddau statudol sy'n syrthio ar y Gwasanaeth Carchardai ond os yw'r holl bartïon yn cydweithio.

5. Mae'r Gwasanaeth Carchardai'n cydnabod y caiff cynigion ar gyfer datblygu carchar newydd eu croesawu yn aml â phryder gan bobl leol. Am y rheswm hwn, fe fydd bob tro yn ceisio dechrau ymgynghori â'r awdurdodau cynllunio lleol ar y cyfle cyntaf posibl pan gaiff safle posibl ar gyfer carchar newydd ei nodi. Yn ychwanegol, fe fydd bob tro'n ystyried ffyrdd o ateb gwrthwynebiadau lleol i gynigion penodol, lle bo'n bosibl, drwy ddiwygio cynlluniau, derbyn gofynion rhesymol drwy gyfrwng amodau neu gyuno ar rwymedigaethau cynllunio lle bo'n briodol. Er hynny, dylid sylweddoli y cyfyngir y Gwasanaeth Carchardai wrth geisio bob tro i fod yn gymydog da, gan yr angen i gyflawni ei swyddogaethau statudol: gall oedi gormodol wrth ddechrau defnyddio llety carchar newydd greu gwasgedd annioddefol i'r carchardai presennol.

Cynlluniau Datblygu

6. Ymdrinnir â chynigion ar gyfer datblygu carchardai pan gânt eu cyflwyno gan y Goron, o dan y gweithdrefnau a nodir yn Rhan IV o Gylchlythyr 37/84 y Swyddfa Gymreig. Lle cyflwynir cynigion i'w gweithredu gan bartïon eraill, er enghraifft o dan y Fenter Cyllid Preifat, gwneir ceisiadau am ganiatâd cynllunio hefyd, o dan adran 299 o Ddeddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990 ('Deddf 1990') hefyd. Wrth wneud unrhyw benderfyniad o dan y Deddfau cynllunio, mae adran 54A o Ddeddf 1990 yn darparu bod rhaid gwneud y penderfyniad yn unol â'r cynllun datblygu oni bai bod ystyriaethau perthnasol yn nodi fel arall. Lle bo'n bosibl, mae'r Llywodraeth yn credu ei bod yn ddymunol nodi safleoedd ar gyfer carchardai newydd fel rhan o'r broses o fabwysiadu neu gymeradwyo cynlluniau datblygu, beth bynnag fo'r weithdrefn y rhoddir cymeradwyaeth odani.

7. Y tu allan i Gymru yn bennaf y gwelir yr angen bras am garchardai newydd dros y 10 mlynedd nesaf. Er hynny, ni ellir diystyru'r angen yng Nghymru, er mwyn darparu patrwm priodol o ddarpariaeth neu i ddiwallu'r angen am gategorïau penodol o garcharor (ee troseddwr benyw). Er mwyn i'r awdurdodau cynllunio lleol wneud darpariaeth ar gyfer carchardai newydd yn eu cynlluniau datblygu, bydd y Gwasanaeth Carchardai'n ymgynghori â hwy ynghylch meysydd tebygol yr angen yn y dyfodol. Os bydd yr amserlen ar gyfer paratoi neu adolygu cynlluniau datblygu yn caniatáu, dylai cynigion ymddangos mewn cynlluniau datblygu pan fo'n glir bod y datblygiad yn debygol o ddigwydd yn ystod oes y cynllun. Er hynny, os nad yw ymddangosiad cynigion y Gwasanaeth Carchardai'n cyd-ddigwydd â'r amserlen ar gyfer adolygu cynllun datblygu, hwyrach y bydd angen trin unrhyw gais gan y Gwasanaeth Carchardai am ganiatâd cynllunio o dan Ddeddf 1990, neu unrhyw gynnig o dan weithdrefnau Cylchlythyr 37/94 y Swyddfa Gymreig, fel gwyrriad oddi wrth y cynllun presennol yn y modd arferol.

8. Wrth ystyried cynigion y Gwasanaeth Carchardai ar gyfer datblygu, gan gynnwys unrhyw gynigion a all gael eu cyflwyno iddynt cyn i anghenion penodol y Gwasanaeth Carchardai gael eu hadlewyrchu ar wyneb cynlluniau datblygu, mae'r Ysgrifennydd Gwladol yn disgwyl i'r awdurdodau cynllunio lleol sicrhau y rhoddir y pwys priodol i'r lles cyhoeddus wrth ddarparu nifer digonol o leoedd mewn carchar i fodloni gofynion y system cyfiawnder troseddol.

Dewis Safle

9. — Wrth nodi safleoedd posibl ar gyfer carchardai, rhaid i'r Gwasanaeth Carchardai gymryd i ystyriaeth yr angen lleol am leoedd carchar ychwanegol, dalgylch y llys a wasanaethir a pherthynas y safle â chanolfannau poblogaeth gerllaw. Dylai safle fod yn ddigon mawr am y math o garchar sydd i'w adeiladu (fel arfer tuag 16 hectar) ac yn ddelfrydol o siâp rheolaidd, er y bydd y Gwasanaeth Carchardai'n barod i feddwl yn hyblyg ynghylch dyluniad yn enwedig lle byddai hyn yn caniatáu i safle a fyddai'n addas ymhob agwedd arall bron gael ei ddatblygu.

Dylai'r safleoedd fod yn weddol wastad ac yn gallu cymryd sylfeini ar gyfer adeiladau o 2, 3 neu 4 llawr. Mae ystyriaethau diogelwch yn gofyn na ddylai unrhyw adeilad edrych dros y safle. Fel arfer mae meysydd llwyd yn hytrach na glas yn cael eu ffafrio, cyhyd ag nad yw'r safleoedd yn cynnwys nodweddion a fyddai'n achosi anawsterau datblygu afresymol neu'n cyfaddawdu diogelwch.

10. Dylai amcanion datblygu cynaliadwy, ac yn benodol yr angen i leihau teithio diangen, fod yn gymwys wrth ddewis safleoedd. Dylid lleoli carchardai yn agos i'r canolfannau poblogaeth y maent yn eu gwasanaethu a dylai gwasanaethau trafndiaeth gyhoeddus fod yn hygyrch. Byddai mynediad da i'r draffordd neu i system y prif gefnffyrdd yn fantais ychwanegol. Dylai fod yn bosibl cysylltu'r prif wasanaethau (dŵr, nwy, trydan a charthffosiaeth) yn hawdd a heb gost afresymol o uchel.

11. Mae'r Gwasanaeth Carchardai'n cydnabod mai meini prawf delfrydol yw'r rhain ac nad yw un safle'n debygol o fodloni pob un. Dylai'r awdurdodau cynllunio lleol hwythau gydnabod bod cynigion ar gyfer carchardai yn dwyn gofynion dylunio penodol na ellir eu cyfaddawdu am resymau diogelwch y cyhoedd. Mae'r Gwasanaeth Carchardai'n cydnabod yr angen i sicrhau bod cynigion carchardai newydd yn sensitif i'w lleoliad amgylcheddol. Yn rhinwedd eu natur, eu maint a'u lleoliad, mae datblygiadau carchar yn debygol o ddod o fewn paragraff 10(b) o Atodlen 2 o Reoliadau Cynllunio Gwlad a Thref (Asesu Effeithiau Amgylcheddol) 1988 (project datblygu trefol). Mater i'r awdurdodau cynllunio lleol fydd penderfynu a oes angen Daganiad Amgylcheddol ar gyfer datblygiad carchar. Dylai hyn gael ei benderfynu fesul achos yn unol â'r Rheoliadau, a chan roi sylw i a yw'r cynnig penodol yn debygol o gael effeithiau sylweddol ar yr amgylchedd.

Diogelwch

12. Bydd carchardai newydd yn sefydliadau cadarn a gaiff eu dylunio, eu hadeiladu a'u rheoli i atal carcharorion rhag dianc a'u gweithredu yn y fath fodd ag i sicrhau bod poblogaeth y carchar a ddelir o fewn eu perimedr yn ymddwyn mewn ffordd reoledig a threfnus. Adeiledir y mwyafrif o garchardai felly i safonau o ddiogelwch ffisegol a ddylunnir i'w gwneud yn anodd iawn dianc.

13. Mae'r Gwasanaeth Carchardai'n cydnabod y gall datblygiadau carchardai newydd achosi teimladau o bryder ac anniddigrwydd, yn enwedig ynghylch y perygl o gynnydd mewn troseddau yn yr ardal gyffiniol. Er hynny, dyfarnodd ymchwiliadau cyhoeddus i garchardai newydd yn Fazakerley (Lerpwl) ac Agecroft (Salford) nad oedd teimladau o'r fath yn achos sefydliad diogel yn ystyriaethau cynllunio perthnasol. Yn ogystal, nid oes gan y Gwasanaeth Carchardai dystiolaeth i awgrymu bod carchardai newydd yn arwain at gynnydd yn lefel y troseddau.

Manteision Economaidd a Manteision Eraill

14. Wrth ystyried lleoliadau ar gyfer carchardai newydd, dylai'r awdurdodau lleol roi sylw i'r posibilrwydd y ceir effaith sylweddol a buddiol ar economi'r ardal leol. Caiff swyddi newydd eu creu ar y safle, caiff nwyddau a gwasanaethau eu prynu yn y gymuned, a chynhyrchir incwm lleol ychwanegol o ganlyniad i'r incwm sydd ar gael gan staff y carchar i'w wario.

15. Yn ogystal â manteision economaidd, mae carchardai newydd yn aml yn dod ag ystod o fanteision lleol eraill. Er na fydd dwy safle yr un fath, gallant yn aml gynnwys gwelliannau penodol i'r briffordd, y seilwaith a'r amgylchedd. Byddai'r Gwasanaeth Carchardai yn disgwyl gweithio'n agos gyda'r awdurdodau lleol yn y meysydd hyn.

Manylion Ceisiadau

16. P'un a yw'n cyflwyno cais amlinellol am gymeradwyaeth gynllunio o dan Ddeddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990 (ar gyfer projectau o dan y Fenter Cyllid Preifat, neu'n cyflwyno hysbysiad o ddatblygiad arfaethedig yn unol â darpariaethau Cylchlythyr 37/84 y Swyddfa Gymreig, bydd y Gwasanaeth Carchardai yn darparu gwybodaeth am yr adrannau mewnol, trefn y safle a golwg y datblygiad. Lle bo'r awdurdod cynllunio lleol yn ystyried bod y

datblygiad yn effeithio'n sylweddol ar yr amgylchedd, caiff Datganiad Amgylcheddol ei ddarparu hefyd. Byddai'r wybodaeth a fyddai ar gael yn ystod y cyfnod amlinellol yn cynnwys y canlynol:-

- a. amcangyfrif o nifer, rhyw a chategoriâu diogelwch y carcharorion i'w lletya;
- b. cynllun dangosol o'r drefn yn dangos lleoliad tebygol llety'r carcharorion, manau gweithio, swyddfeydd gweinyddol, etc;
- c. gwybodaeth am ddiogelwch y perimedr, gan gynnwys uchder, goleuadau etc;
- d. gwybodaeth am uchder mwyaf yr adeiladau;
- e. gwybodaeth am drefniadau mynediad traffig; ac
- f. cynigion tirlunio dangosol.

17. Bydd y deunydd hwn yn cynnwys y paramedrau y bydd y datblygu'n digwydd o'u mewn, ond ni fydd gwybodaeth fanwl am ddyluniadau a golwg yr adeiladau eu hunain, na'r deunyddiau sydd i'w defnyddio, ar gael cyn y cyfnod cynllunio manwl.

18. Lle bo'n bosibl, ac er mwyn helpu'r awdurdodau cynllunio lleol i ddychmygu effaith y cynigion hyn, bydd y Gwasanaeth Carchardai'n ategu'r wybodaeth uchod gyda lluniadau dangosol yn dangos amlinelliad a thrychiadau'r adeiladau o dan sylw.

Goblygiadau ar gyfer Arian a'r Gweithlu

19. Gan mai cynnig canllawiau ar weithredu gweithdrefnau sydd eisoes yn bodoli yw diben y Cylchlythyr hwn, ni ddylai gael effaith ar weithlu na gwariant llywodraeth leol.

MS K POWELL

Pennaeth yr Adran Gynllunio

Y Prif Weithredydd:

Cynghorau Sir a Chynghorau Bwrdeistref Sirol)

Swyddog y Parc Cenedlaethol:)

Awdurdodau Parciau Cenedlaethol)

(Cyfeirnod: PAA 08/19/036)

Yng Nghymru