RHIF YMCHWIL CYMDEITHASOL: 37/2018
DYDDIAD CYHOEDDI: 27/06/2018

Gwerthusiad o wasanaethau digartrefedd i oedolion yn yr ystad ddiogel

Crynodeb Gweithredol

1. Cefndir

1.1 Cyflwynodd Deddf Tai (Cymru) 2014 newidiadau sylweddol i'r modd y byddai digartrefedd yn cael ei daclo yng Nghymru. Roedd hyn yn ailffocysu gwasanaethau ar atal digartrefedd a darparu cymorth i bob ymgeisydd cymwys sy'n wynebu neu'n profi digartrefedd. Un newid allweddol oedd cael gwared â statws angen blaenoriaethol gadawyr carchar, i gategori lle mai dim ond cyn-garcharorion sy'n hyglwyf o ganlyniad i'w cyfnod yn y ddalfa sydd â statws angen blaenoriaethol.

1.2 Er mwyn mynd i'r afael â phryderon effaith bosibl hyn ar y rheiny sy'n gadael y ddalfa, lansiwyd y 'Llwybr Cenedlaethol ar gyfer Digartrefedd i Blant, Pobl Ifanc ac Oedolion yn yr Ystad Ddiogel' ym mis Rhagfyr 2015. Mae'r Llwybr Cenedlaethol i oedolion yn nodi'r disgwyliadau isaf o ran cyfnewid gwybodaeth, asesu ac ymyriadau o ran yr angen am dai mewn tri chyfnod allweddol yn ystod siwrnai carcharor i ac allan o'r ddalfa: (a) adeg derbyn (b) adeg rhyddhau ac (c) ar ôl rhyddhau.

2. Amcanion a methodoleg yr ymchwil

2.1 Nod yr ymchwil oedd ymgymryd â phroses ôl-weithredu a gwerthusiad effaith o'r gwasanaethau digartrefedd sydd ar gael i oedolion sy'n gadael yr ystad ddiogel yng Nghymru. Amcanion yr ymchwil oedd:

- Asesu'r modd y gweithredwyd y newidiadau i ddyletswyddau deddfwriaethol gan Awdurdodau Lleol, carchardai a darparwyr prawf yn y carchar ac yn y gymuned.

- Ymgymryd ag asesiad cychwynnol o effaith y newidiadau hyn ar gyn-droseddwyr.
- Dynodi meysydd o arfer da a meysydd lle gellir gwella.

2.2 Gofynnodd y tîm gwerthuso i gynrychiolydd o bob un o dimau opsiynau tai y 22 awdurdod lleol yng Nghymru gwblhau'r arolwg. Fe wnaeth y tîm gwerthuso hefyd gyfweld cynrychiolwyr o bum grŵp ymateb, sef staff awdurdodau lleol (rh=21); staff mewn carchardai (rh=19) staff cefnogi tai/tai yn y gymuned (rh=18); Swyddogion Cyfrifol h.y. staff o'r gwasanaethau prawf sy'n goruchwylio gadawyr carchar ar ôl iddynt gael eu rhyddhau (rh=34); a'r gadawyr carchar eu hunain. Ceisiwyd cyfweld y gadawyr carchar ddwywaith. Y tro cyntaf 4-6 wythnos cyn iddynt gael eu rhyddhau a'r eildro 6-8 wythnos ar ôl iddynt gael eu rhyddhau. Cafodd cyfanswm o 75 o adawyr carchar eu cyfweld cyn iddynt gael eu rhyddhau, yna ailgyfwelwyd 22 o'r rhain.

3. Canfyddiadau allweddol

Cyfnod derbyn

3.1 Dywedwyd fod staff sy'n gyfrifol am fynd i'r afael â materion llety adeg derbyn – er enghraifft, trwy helpu carcharorion i wneud cais am fudd-dal tai neu derfynu tenantiaeth – yn ymgysylltu'n dda â'r rhan fwyaf o garcharorion wrth iddynt gyrraedd y ddalfa. Fodd bynnag, dywedwyd fod y staff perthnasol yn brysur iawn ac oddi ar y safle yn aml, a olygai nad oedd cyngor ynglŷn â thai bob amser ar gael i bob carcharor wrth iddynt gael eu derbyn. Roedd y tebygolrwydd na fyddai rhai carcharorion yn derbyn gwasanaeth cyngor tai wrth gyrraedd y ddalfa yn uwch pan nad oedd asesiadau a gwaith papur ymsefydlu perthnasol yn cael eu cwblhau gan staff y carchar.

3.2 Roedd y mwyafrif helaeth o ymatebwyr gadawyr carchar yn cofio trafod eu hanghenion tai gyda rhywun wrth gael eu derbyn. Fodd bynnag, roedd ffocws y trafodaethau hynny yn aml ar gymhwyster i gael budd-dal tai. Ychydig iawn a gofiai fod timau tai awdurdodau lleol wedi ymdrin yn weithredol â'u hachos i atal digartrefedd fel arall. Dywedodd ymatebwyr gadawyr carchar fod yr asesiadau o anghenion tai adeg derbyn yn arwynebol. Soniodd pedwar carcharor eu bod wedi cael problemau llety neu ariannol adeg eu rhyddhau a allai fod yn gysylltiedig â chyfleoedd coll i fynd i'r afael ag anghenion tai wrth iddynt gael eu derbyn.

Cyfnod cyn-rhyddhau

3.3 Dywedodd y rhan fwyaf o ymatebwyr fod y gwasanaeth adsefydlu cyn-rhyddhau o ran llety yn wael. O ran tai, roeddent wedi eu cyfyngu i ddynodi rhai gadawyr carchar oedd angen llety ac, yn rhai o'r achosion hyn, yn gwneud atgyfeiriadau i adrannau tai. Nid oedd digon o dystiolaeth fod atgyfeiriadau o'r fath yn amserol neu o ansawdd da fel rheol. Naill ai am mai

dedfryd fer oedd gan y gadawr carchar neu am nad oedd y galw ar amser staff yn caniatáu, gwnaed atgyfeiriadau tai yn bennaf yn y 2-6 wythnos olaf cyn rhyddhau, yn hytrach na'r 12 wythnos cyn rhyddhau a amodir yn y Llwybr Cenedlaethol. Nid oedd hyn yn gadael digon o amser i swyddogion cyfrifol ddarparu gwybodaeth asesu risg ac i staff tai awdurdodau lleol ymgysylltu â gadawyr carchar i'w helpu i ddod o hyd i lety cyn iddynt gael eu rhyddhau.

3.4 Cysylltwyd arfer salach â charchardai mwy oedd yn cynnwys carcharorion â dedfrydau tymor byrrach. Roedd atgyfeiriadau hefyd o ansawdd salach pan oeddent yn cael eu cwblhau gan y gadawyr carchar eu hunain neu gan garcharor arall ar eu rhan yn hytrach na chan weithwyr tai proffesiynol. Roedd y Llwybr Cenedlaethol i oedolion sy'n gadael yr ystad ddiogel yn gweithio'n well i garcharorion risg uwch a thymor hirach, gyda Swyddogion Cyfrifol yn delio â'u hachosion mewn modd mwy gweithredol a phendant.

3.5 Ychydig iawn o amser oedd gan staff awdurdodau lleol i fynd i'r afael ag anghenion tai gadawyr carchar. Yn yr amser oedd ar gael, roeddent yn blaenoriaethu asesu cymhwyster ar gyfer angen blaenoriaethol yn hytrach na helpu gadawyr carchar i sicrhau llety. Yn hynny o beth, credai llawer o ymatebwyr fod y bar cymhwyster ar gyfer cael eu hasesu yn hyglwyf ac mewn angen blaenoriaethol posibl yn rhy uchel.

3.6 Dywedodd rhai gadawyr carchar eu bod wedi cael gwasanaeth gwell. Soniodd gadawyr carchar a ddychwelai i rai ardaloedd awdurdod lleol yn ne Cymru am fod mewn cysylltiad ag unigolion o'r gwasanaeth Prosiect Grymuso Rhyddhau Carcharorion (PREP) oedd yn ceisio eu helpu i ddod o hyd i lety cyn iddynt gael eu rhyddhau o'r ddalfa mewn modd mwy pendant.

<u>Yn y gymuned</u>

3.7 Darparwyd llety dros dro i'r rheiny a aseswyd yn hyglwyf ac mewn angen blaenoriaethol. Mewn rhai ardaloedd, gwnaeth yr awdurdod lleol hefyd ymarfer ei rym i gynnig llety i'r rheiny nad ystyriwyd mewn angen blaenoriaethol. Roedd hynny'n golygu lle mewn cyfleuster ar gyfer pobl ddigartref neu mewn hostel a neilltuwyd ar gyfer gadawyr carchar. Roedd y rhan fwyaf o'r 22 o adawyr carchar a ailgyfwelwyd yn y gymuned ar ôl iddynt gael eu rhyddhau mewn cysylltiad ag adrannau tai awdurdodau lleol ac roedd llawer wedi cael cymorth i ddod o hyd i lety gan ystod o ddarparwyr gwasanaethau tai. Dynodwyd rhai ymatebwyr gadawyr carchar, oedd â hanes hir o leoliadau aflwyddiannus ac a fyddai wedi bod yn anodd eu cartrefu, yn 'fwriadol ddigartref'.

3.8 Daliwyd criw o adawyr carchar mewn cylch cas o ddedfrydau carchar byr wedi'u dilyn gan gyfnodau cymharol fyr yn y gymuned cyn iddynt aildroseddu neu gael eu hadalw a'u carcharu drachefn. Ymddangosai fod ganddynt anghenion niferus ac yn debygol o fod yn

anodd i'w cartrefu oherwydd fod ganddynt hanes o gamddefnyddio sylweddau, gwaharddiadau a methiannau tenantiaeth.

3.9 Roedd gadawyr carchar benywaidd yn fwy tebygol o gael eu hasesu yn hyglwyf ac mewn angen blaenoriaethol. Roeddent yn fwy tebygol o nodi eu bod wedi cael cefnogaeth. Roedd gadawyr carchar benywaidd yn dueddol o ystyried eu hunain mewn perygl wrth ddefnyddio gwasanaethau digartrefedd gan eu bod yn darparu ar gyfer dynion yn bennaf. Roedd yr absenoldeb o lefydd ar gyfer merched mewn Safleoedd Cymeradwyedig yn arbennig o broblematig.

3.10 Nid oedd staff awdurdodau lleol a chymunedol yn credu fod cael gwared â'r statws angen blaenoriaethol wedi gwaethygu sefyllfa'r rhan fwyaf o adawyr carchar yn sylweddol. Dywedwyd mai dim ond darparu cymorth byrdymor iawn ar gyfer rhai gadawyr carchar oedd y system flaenorol. Dywedodd rhanddeiliaid awdurdodau lleol fod llawer o adawyr carchar yn dychwelyd i fyw gyda theuluoedd neu ffrindiau unwaith y daethai'n amlwg nad oedd yr awdurdod lleol yn mynd i ddaparu llety iddynt.

3.11 Credai rhanddeiliaid carchardai, Swyddogion Cyfrifol a rhai gadawyr carchar fod pethau'n arfer bod yn well i adawyr carchar pan oedd ganddynt statws angen blaenoriaethol. Ar y llaw arall, disgrifiai gadawyr carchar eu cyn-brofiadau yn ymwneud â llety mewn termau negyddol, gan ddwyn i gof broblemau a godai yn sgil cael eu rhoi mewn llety o ansawdd gwael gyda gadawyr carchar eraill, ac nid pob un ohonynt oedd yn ymroi i osgoi troseddu.

4. Canlyniadau ac argymhellion

4.1 Yn absenoldeb gwybodaeth ystadegol derfynol, cafwyd gwahaniaeth barn ynghylch a oedd yna fwy neu lai o adawyr carchar yn cael eu rhyddhau fel pobl ddigartref. Credai'r rhan fwyaf o randdeiliaid awdurdodau lleol, fodd bynnag, fod y lefel o adawyr carchar oedd yn gymwys am ymyriadau llety yn y tymor canolig a hirach yn well na chyn i'r Llwybr Cenedlaethol gael ei gyflwyno. Roedd arian trosiannol ac arian Cefnogi Pobl wedi cael ei ddefnyddio mewn ffyrdd amrywiol i ddarparu ar gyfer anghenion gadawyr carchar.

4.2 Nodwyd gwelliannau o ran cyfnewid gwybodaeth rhwng rhanddeiliaid allweddol yn y broses adsefydlu. Wedi dweud hynny, cyfeiriodd staff awdurdodau lleol, carchardai a chymunedol at drafferthion wrth geisio cael gwybodaeth gan y naill a'r llall. Roedd hyn yn creu problemau wrth reoli risg a sicrhau fod unigolion yn cael cymorth i gael llety priodol ar hyd y Llwybr Cenedlaethol i gyd. Dywedwyd fod cyfnewid gwybodaeth a chyfathrebu rhwng staff yn fwy llyfn pan oedd y staff perthnasol yn adnabod ei gilydd yn bersonol.

4.3 Ceir rhestr lawn o argymhellion yn yr adroddiad llawn. Mae'r argymhellion allweddol yn cynnwys cynyddu cymhwysedd i gyflenwi'r Llwybr Cenedlaethol trwy esblygu trefniadau gweithio ar y cyd, dyfeisio systemau a darparu atborth ar amseroldeb ac ansawdd y gwasanaethau a gyflenwir; datblygu trefniadau i ddynodi a chwrdd ag anghenion gadawyr carchar byrdymor 'cylch cas'; a datblygu darpariaeth a mynediad i wasanaethau yn ymwneud â rhywedd.

4.4 Amlinellir yr argymhellion allweddol ar gyfer rhanddeiliaid penodol isod.

Dylai Llywodraeth Cymru:

- Barhau i werthuso a hyrwyddo gweithredu'r Llwybr Cenedlaethol.
- Adolygu cytundebau cyflenwi Prison Link Cymru er mwyn sicrhau eu bod yn adlewyrchu gofynion llwyth gwaith yn ddigonol ac yn cynnwys cynlluniau wrth gefn o ran absenoldeb staff.
- Dileu 'digartrefedd bwriadol' fel maen prawf diarddel ar gyfer llety.

Dylai'r Weinidogaeth Gyfiawnder a HMPPS:

- Adolygu cydymffurfiad cytundeb Cwmnïau Adsefydlu Cymunedol (CRC) a'r modd y mae anghenion gadawyr carchar yn cael eu rheoli o dan yr agenda Trawsnewid Adsefydlu.
- Sicrhau fod atgyfeiriadau tai yn cael eu cwblhau gan staff proffesiynol yn unig.
- Adolygu'r meini prawf cynhwysiad ar gyfer Rheolaeth Troseddwyr Integredig (IOM) er mwyn sicrhau fod troseddwyr 'cylch cas', sy'n symud yn gyflym i mewn ac allan o garchar, yn cael y mynediad mwyaf dwys a chefnogol i wasanaethau.
- Datblygu cyfleusterau Safleoedd Cymeradwyedig i ferched Risg Uchel.

Dylai CRC Cymru ac NPS Cymru:

- Ddatblygu prosesau archwilio sy'n cynnwys amseroldeb ac asesiad ansawdd o ymarferion asesiad risg tai (Atodiad 9).
- Cysylltu â chanolfannau merched lleol i sicrhau mynediad i wasanaethau yn ymwneud â rhywedd a all gyfrannu at fynd i'r afael â'r anghenion niferus a chymhleth sydd gan y rhan fwyaf o adawyr carchar benywaidd.

- Archwilio manteision cael staff pwrpasol (SPOC) i weithio gyda gadawyr carchar yn ôl model y tîm 'trwy ofal'.

Dylai awdurdodau lleol:

- Ddatblygu cynlluniau unigol (PHPs) ar gyfer pob gadawr carchar sy'n eu cysylltu ag opsiynau tai ystyrlon yn y gymuned cyn iddynt gael eu rhyddhau.
- Adolygu'r trothwyon a'r gofynion tystiolaethol sy'n gysylltiedig â chyflwyno statws angen blaenoriaethol, gan roi sylw penodol i berthnasedd y niwed sydd ynghlwm wrth ddedfrydau carchar mynych.
- Hyfforddi staff mewn egwyddor o ymgysylltiad ac ysgogiad troseddwyr da.

Awduron yr adroddiad: Madoc-Jones,I., Hughes,C., Dubberley, S., Gorden.C., Washington-Dyer,K., Wilson,F., Ahmed, A., Lockwood,K., Wilding, M.

Adroddiad ymchwil llawn ar gael yn: https://llyw.cymru/statistics-and-research/evaluation-homelessness-services-adults-secure-estate/?lang=cy

Safbwyntiau'r ymchwilwyr a fynegir yn yr adroddiad hwn, ac nid rhai Llywodraeth Cymru o angenrheidrwydd.

Am fwy o wybodaeth cysylltwch ag:
Ian Jones
Gwasanaethau Gwybodaeth a Dadansoddi
Llywodraeth Cymru
Parc Cathays
Caerdydd
CF10 3NQ
Rhif ffôn: 0300 025 0090
Ebost: ian.jones006@llyw.cymru

OGL © Hawlfraint y Goron ISBN Digidol 978-1-78937-475-9