

**Y SYSTEM REOLI
INTEGREDIG
TROSEDDWYR YNG
NGHYMRU AR ÔL Y
DIWEDDARIAD:**

**BARN YMARFERWYR AM Y
SYSTEM REOLI INTEGREDIG
TROSEDDWYR**

**Crynodeb Gweithredol
(Cymraeg a Saesneg)**

**Mike Maguire, Janine Jackson, Kate Williams
(Prifysgol De Cymru)
Frederick Cram (Prifysgol Caerdydd)
Martina Feilzer (Prifysgol Bangor)**



Cyhoeddwyd gan Canolfan Troesedd a Cyfiawnder Chymdeithasol Cymru

Published by the Welsh Centre for Crime and Social Justice.

Cyhoeddwyd gan Canolfan Troesedd a Cyfiawnder Chymdeithasol Cymru, Prifysgol De Cymru, Pontypridd. ISBN: 978-1-909838-74-1

Hawlfraint © Canolfan Troesedd a Cyfiawnder Chymdeithasol Cymru, Prifysgol De Cymru, 2024

Cedwir pob hawl. Ni chaniateir atgynhychu unrhyw ran o'r cyhoeddiad hwn heb ganiatâd ysgrifenedig gan y cyhoeddwyr.

Mae Mike Maguire, Janine Jackson, Kate Williams, Frederick Cram ac Martina Feilzer wedi hawlio eu hawl nhw i gael eu hadnabod fel awduron y gwaith hwn yn unol â Deddf Hawlfraint, Dyluniadau a Phatentau 1988.

Published by the Welsh Centre for Crime and Social Justice, University of South Wales, Pontypridd. ISBN: 978-1-909838-74-1

Copyright © Welsh Centre for Crime and Social Justice, University of South Wales, 2024

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced without written permission from the publishers.

Mike Maguire, Janine Jackson, Kate Williams, Frederick Cram and Martina Feilzer have asserted their right to be identified as the authors of this work in accordance with the Copyright, Designs and Patents Act 1988.

CYNNWYS

Cyflwyniad	4
Safbwyntiau cyffredinol am y system reoli integredig troseddwr a'r diweddariad	4
Ymarfer gweithredol	5
<i>Rheolaeth leol</i>	5
<i>Cytleoli</i>	5
<i>Y system sefydlog - hyblyg - rhydd</i>	6
<i>Cysylltiadau ac ymweliadau</i>	7
<i>Darparu gwasanaethau</i>	7
<i>Ymyriadau</i>	8
<i>Cydymffurfio a thorri amodau</i>	8
Data a pherfformiad	8
Ymatebion ac ymgysylltiad defnyddwr gwasanaeth	9
Casgliadau	10

CYFLWYNIAD

Prif nod yr astudiaeth hon oedd edrych ar safbwyntiau a phrofiadau swyddogion prawf a swyddogion yr heddlu sy'n gweithio ym maes rheoli troseddwyd integredig yng Nghymru ar lefel leol yn 2023. Y cynllun cychwynnol oedd archwilio effeithiau 'diweddariad cenedlaethol' 2021, set o ddiwygiadau a wnaed yn dilyn adroddiad hollbwysig gan y Cyd-Arolygiaethau. Diben hyn oedd ceisio cryfhau llywodraethu'r system reoli integredig troseddwyd a chreu mwy o gysondeb rhwng meysydd, gan gyflwyno rheolau llymach ynglŷn â dewis cyfranogwyr, cofnodi data mwy cywir a nifer o fesurau perfformiad. Fodd bynnag, wrth i'r astudiaeth fynd yn ei blaen, cafodd ei hehangu i gynnwys amrywiaeth ehangach o bynciau yn ymwneud ag arferion lleol. Roedd yn seiliedig ar gyfweiliadau gyda 23 o reolwyr ac ymarferwyr rheng flaen o bob rhan o Gymru. Er bod y sampl yn cynnwys amrywiaeth dda o oedrannau a phrofiad, roedd yn gymharol fach ac nid ar hap, felly ni ellir ystyried bod y canlyniadau'n gynrychioliadol o'r holl staff.

Yn gyntaf, mae'r adrannau canlynol yn crynhoi ein canfyddiadau ynglŷn â barn gyffredinol y cyfranogwyr am y system reoli integredig troseddwyd, yna eu sylwadau am agweddau penodol ar bolisi ac arfer gweithredol y system reoli integredig troseddwyd, gan gynnwys newidiadau a gyflwynwyd yn y diweddariad. Dilynir hyn gan drosolwg ar ganfyddiadau staff o ymatebion cyfranogwyr i'r system reoli integredig troseddwyd ac ymgysylltiad â'r system, ac yn olaf, crynodeb o'r negeseuon allweddol sy'n ymddangos fel pe baent yn deillio o'r ymchwil.

SAFBWYNTIAU CYFFREDINOL AM Y SYSTEM REOLI INTEGREDIG TROSEDDWYR A'R DIWEDDARIAD

Ar y cyfan, roedd y canfyddiadau yn gadarnhaol iawn. Roedd mwyafrif helaeth y rhai a gyfwelwyd yn frwd dros y system reoli integredig troseddwyd yn gyffredinol, ac yn fodlon ar y cyfan â'r newidiadau a ddaeth yn sgil y diweddariad.

Nodweddion y system reoli integredig troseddwyd a dynnwyd sylw atynt fwyaf fel rhai allweddol i'w heffeithiolrwydd oedd gweithio mewn partneriaeth agos a rhannu gwybodaeth yn amserol. Dywedwyd bod y rhain wedi galluogi'r heddlu a'r gwasanaeth prawf i fod yn ymwybodol yn gyflymach o faterion o bryder, eu deall yn well ac ymateb yn fwy effeithiol iddynt, mewn llawer o achosion trwy weithredu ar y cyd neu mewn modd cydgysylltiedig. Dywedwyd bod cydleoli timau o'r heddlu a'r gwasanaeth prawf yn arbennig o ddefnyddiol er mwyn galluogi hyn.

Pwysleisiodd y rhai a gyfwelwyd o'r gwasanaeth prawf hefyd fod y system reoli integredig troseddwyd yn rhoi mwy o amser, lle a chyfle iddynt fod yn hyblyg a chreadigol yn eu gwaith gyda defnyddwyr gwasanaeth na goruchwyliaeth safonol, gan gynyddu'r posibilrwydd ohonynt yn 'ymgysylltu'.

Dywedwyd mai prif fantais y diweddariad oedd yr eglurder ychwanegol a roddwyd i nodau a blaenoriaethau'r system reoli integredig troseddwyd, tra bod y categorïau sefydlog - hyblyg - rhydd wedi dod â mwy o gysondeb rhwng meysydd wrth ddewis cyfranogwyr ac mewn disgwyliadau sylfaenol o ran sut i drefnu goruchwyliaeth ar lefel leol. Nodwyd hefyd bod y newidiadau wedi dod law yn llaw â mwy o ddiddordeb yn y system reoli integredig troseddwyd gan wleidyddion cenedlaethol a gweision sifil, yn ogystal â chynnydd pwysig mewn cyllid. Ar yr un pryd, mynegodd ychydig o'r ymarferwyr prawf bryder bod y galwadau trwm a roddwyd

ar y rhai yn y categori sefydlog yn arbennig o anodd i rai grwpiau ac unigolion eu bodloni, ac roedd hyn felly yn eu rhoi mewn perygl o fethu.

YMARFER GWEITHREDOL

Rheolaeth leol

Cytunwyd yn gyffredinol bod y trefniadau rheoli lleol yn y system reoli integredig troseddwr yn gweithio'n dda. Mae'r trefniadau rheoli lleol yn golygu bod yr heddlu a swyddogion y gwasanaeth prawf sy'n gweithio yn yr un tîm yn cael eu rheoli ar wahân (fel arfer gan ringyll ac uwch swyddog prawf, yn y drefn honno), hyd yn oed mewn swyddfeydd wedi eu cydleoli'n llawn. Dywedwyd bod hyn yn wir hyd yn oed pan oedd un o'r rheolwyr wedi ei leoli yn rhywle arall (fel oedd yn eithaf cyffredin), ymhell oddi wrth y staff rheng flaen. Y darlun cyffredinol a luniwyd oedd bod y ddau reolwr yn cadw mewn cysylltiad agos ac aml ('joined at the hip', fel y dywedodd un) ac, er bod anghytuno weithiau ynglŷn â pha gamau i'w cymryd, roedd unrhyw anghytuno fel arfer yn cael ei ddatrys yn gyflym ac mewn modd cyfeillgar trwy drafodaeth. Dywedwyd mai anaml y byddai'n rhaid uwchgyfeirio unrhyw anghytuno i reolwyr lefel uwch, er bod hyn ar gael pe bai angen.

Ar yr un pryd, roedd nifer o'r rhai a gyfwelwyd yn cytuno ei bod yn deg nodweddu rhai timau lleol fel rhai sydd wedi eu dominyddu gan yr heddlu ac eraill fel rhai sydd wedi eu dominyddu gan y gwasanaeth prawf: gallai hyn fod yn rhannol oherwydd lleoliad y tîm a'r rheolwyr, pa asiantaeth sydd â mwy o bersonél ac adnoddau wedi eu dyrannu i'r system reoli integredig troseddwr, arferion gwaith lleol a diwylliannau sydd wedi tyfu dros amser, a/neu bersonoliaethau unigol rheolwyr.

Cydleoli

Fel y nodwyd uchod, pwysleisiwyd mai ffactor hwyluso allweddol ar gyfer gwaith rheoli integredig troseddwr effeithiol yw rhyw fath o gydleoli, sydd yn helpu'r heddlu a staff y gwasanaeth prawf i ddod i adnabod ei gilydd yn dda a datblygu perthynas waith yn seiliedig ar gyd-ymddiriedaeth a pharch. Disgrifiwyd cydleoli gan amlaf gan y rhai a gyfwelwyd fel ffurf ran-amser (neu 'hybrid'), gyda, er enghraifft, aelodau o'r naill asiantaeth yn gweithio yn swyddfeydd y llall am brynhawn neu ddau yr wythnos. (Roedd Rheolwr Rhaglen Rheoli Integredig Troseddwr hefyd yn amcangyfrif yn gynnar yn 2024 bod tua 40% o dimau lleol 'wedi eu lleoli'n llawn' a 50% 'yn rhannol wedi eu cydleoli'.) Roedd y rhan fwyaf yn cytuno bod y ddau fath o gydleoli yn effeithiol, er mewn rhai achosion nodwyd nad oedd cyfradd presenoldeb aelodau'r tîm a oedd yn ymweld bob amser yn dda.

Er bod cydleoli staff yr heddlu a staff y gwasanaeth prawf yn rhan-amser o leiaf yn gyffredin, roedd yn gymharol anarferol i staff o asiantaethau eraill hefyd rannu swyddfeydd gyda'r tîm rheoli integredig troseddwr. Roedd hwn yn un o'r datblygiadau y dywedodd y rhai a gyfwelwyd yr hoffent ei weld fwyaf, gan wneud y safle'n debycach i 'ganolfan' aml-asiantaeth.

Mae gan y rhan fwyaf o ardaloedd yng Nghymru dîm Rheoli Troseddwr Difrifol a Pheryglus Integredig Cymru (WISDOM), mewn rhai achosion wedi eu lleoli ar wahân i'r tîm rheoli integredig troseddwr 'generig', ond maent yn aml yn rhannu swyddfeydd â hwy. Mewn rhai ardaloedd, hefyd, mae staff yn goruchwyllo achosion WISDOM ac achosion nad ydynt yn rhai WISDOM. Fodd bynnag, gan fod troseddwr a oruchwylir dan WISDOM yn cael eu hasesu fel rhai gyda risg uchel o niwed, mae ymarferwyr yr heddlu a swyddogion prawf mwy profiadol

neu sydd wedi eu hyfforddi'n arbennig yn ymdrin â hwy'n gyffredinol, ac yn tueddu i weithio'n arbennig o agos gyda'i gilydd. Weithiau mae hyn yn golygu eu bod yn cael eu hystyried (ac yn gweld eu hunain) fel uned hollol ar wahân. Yn wir, canfuom rywfaint o ddryswch ymhlith y rhai a gyfwelwyd, ac nid oedd rhai ohonynt yn gwybod bod WISDOM yn rhan o'r system reoli integredig troseddwr a bod ei achosion yn achosion rheoli integredig troseddwr yn y categori 'rhydd', i fod yn fanwl gywir.

Ar y cyfan, felly, mae cydleoli (boed yn llawn neu'n rhannol) yn cael ei ystyried yn un o elfennau mwyaf effeithiol y system reoli integredig troseddwr – dyfarniad a rennir gan yr uwch reolwr a gyfwelwyd gennym, a dywedodd un ohonynt fod ymdrechion gweithredol yn cael eu gwneud ar hyn o bryd i ehangu ei ddefnydd. Ar yr un pryd, cydnabuwyd ei fod yn arbennig o anodd sefydlu cydleoli mewn ardaloedd gwledig.

Y System Sefydlog - Hyblyg - Rhydd

Croesawyd y system sefydlog - hyblyg - rhydd, sef y newid amlycaf a gyflwynwyd o dan y diweddariad yn gyffredinol, gan y rhai a gyfwelwyd, er bod nifer fach wedi codi pryderon am agweddau ohoni.

Dywedwyd mai ei phrif fantais oedd y strwythur cymharol glir mae'n ei roi i waith rheoli integredig troseddwr, yn dilyn cyfnod pan fu gwahaniaethau mawr rhwng timau lleol o ran y mathau o bobl a ddewiswyd ar gyfer goruchwyliaeth a sut yr ymgwymerwyd â'r gwaith. Dywedodd ymarferwyr fod ganddynt fel grŵp bellach ddealltwriaeth well o nodau'r gwaith partneriaeth, y mathau o bobl y dylent ganolbwyntio arnynt, a sut y dylent fynd ati i wneud y gwaith.

Ar yr un pryd, cawsom ein synnu i ddarganfod bod rhywfaint o gamddealltwriaeth ynglŷn â'r system sefydlog - hyblyg - rhydd o hyd. Er bod y rhan fwyaf o'r rhai a gyfwelwyd yn deall y meini prawf i gynnwys troseddwr yn y garfan sefydlog, cyfaddefodd sawl un - gan gynnwys mwy nag un rheolwr - i rywfaint o ddryswch ynglŷn â'r categorïau hyblyg a rhydd.

Yn bwysicach fyth, mynegwyd rhai pryderon ynglŷn â chynnwys (yn bennaf yn y categori hyblyg) pobl y gallai'r amodau goruchwyllo cymharol feichus o dan y system reoli integredig troseddwr fod yn wrthgynhyrchiol. Yn benodol, honnwyd nad oedd y penderfyniad i roi pob achos 'Y2A' (pobl sy'n trosglwyddo o'r system ieuenctid i'r system oedolion) o dan oruchwyliaeth y system reoli integredig troseddwr am o leiaf dri mis yn angenrheidiol i'r rhai heb gefndir o droseddu difrifol neu barhaus, er ei fod wedi ei fwriadu'n rhannol i sicrhau eu bod yn cael mynediad at wasanaethau lles, a'i fod o bosib yn wrthgynhyrchiol a gallai arwain at 'ehangu'r rhwyd' oherwydd y cosbau am beidio â chydymffurfio.

Pryder arall a godwyd gan nifer fach o'r rhai a gyfwelwyd oedd bod rhai pobl ar y system reoli integredig troseddwr hefyd yn cael eu goruchwyllo neu eu monitro dan drefniadau arbenigol eraill megis MAPPA neu unedau troseddwr rhyw – eto gyda risg o fod yn ormodiaeth yn ogystal â dyblygu diangen.

Yn olaf, gwnaed y pwynt gan rai staff goruchwyllo lleol, er bod y system sefydlog - hyblyg - rhydd yn gwneud synnwyr ar bapur, yn ymarferol nid oedd maint a chyfansoddiad y carfannau yn y categorïau hynny bob amser yn cyd-fynd â'r adnoddau o ran staff, y sgiliau a'r profiad sydd ar gael, neu broffil y troseddwr/y proffil troseddu lleol.

Cysylltiadau ac ymweliadau

Mae canllawiau gweithredu cenedlaethol yn nodi ei bod yn arfer da i'r garfan Sefydlog gael cynnig tri chyswllt yr wythnos. Yn gyffredinol, caiff hyn ei drin fel gofyniad sylfaenol: defnyddir apwyntiadau a gynigir ac a gedwir fel dangosyddion perfformiad, a gosodir sancsiynau am fethu â'u cadw. Dywedwyd, ar adegau pan oedd angen cymorth ychwanegol ar gyfranogwyr neu fod eu hymddygiad yn peri pryder, y gellid rhagori'n sylweddol ar y nifer hwn. Dywedwyd, ar adegau pan mae angen cymorth ychwanegol ar y rhai yn y categori rhydd neu os yw eu hymddygiad yn peri pryder, y gall y nifer gynyddu'n sylweddol. Ar y llaw arall, pan ystyriwyd nad oedd angen gwaith dwys neu nifer o apwyntiadau swyddfa ar bobl, roedd ymdrechion yn aml yn cael eu gwneud i sicrhau'r nifer ofynnol o gysylltiadau mewn ffordd lai beichus, er enghraifft trwy ymweliadau cartref neu gyfarfodydd mewn mannau cyhoeddus, cyfarfodydd â phartner asiantaethau, trafodaethau ffôn neu ryngrwyd, ac ati. Dywedwyd bod cysylltiadau o'r fath - hyd yn oed llawer o'r rhai a wnaed gan yr heddlu - yn 'fwynach' neu'n 'ysgafnach' o ran dwyster ac yn canolbwyntio llai ar ymddygiad troseddol na chyfarfodydd swyddfa.

Fel y gellid disgwyl, roedd rhai unigolion yn y categori rhydd, yn enwedig y rhai a oruchwylir fel achosion WISDOM, yn cael cyswllt arbennig o aml a dwys oherwydd pryderon ynglŷn â risg. Ar y pegwn arall, cymerwyd gofal i beidio â 'gorlwytho' rhai o'r cyfranogwyr iau, yr oedd ymgysylltu â hwy yn gyffredinol yn fwy anodd, ac nad oedd eu ffordd o fyw yn cyd-fynd yn hawdd ag ymweliadau swyddfa aml.

Yn olaf, pwysleisiwyd gan y rhai a gyfwelwyd o'r ddwy asiantaeth, er bod pwyslais cryf swyddogion heddlu ar y tîm rheoli integredig troseddwr yn anochel ar geisio sicrhau nad yw'r bobl ar y system reoli integredig troseddwr yn cyflawni troseddau newydd, mae rhai hefyd yn aml yn weithgar iawn o ran eu helpu i gael mynediad at wasanaethau, gwneud a chadw apwyntiadau, ac yn wir eu cynnwys mewn sgysiau difrifol am ymdrechion i 'newid eu bywydau'. Mewn rhai achosion, honnwyd bod hyn wedi helpu i leddfu safbwyntiau gelyniaethus hir sefydlog am yr heddlu ac wedi arwain at berthynas fwy cynhyrchiol.

Darparu gwasanaethau

Un o'r syniadau gwreiddiol y tu ôl i system reoli integredig troseddwr oedd y byddai'r cyfranogwyr yn cael mynediad â blaenoriaeth i wasanaethau cymorth megis tai, camddefnyddio sylweddau, iechyd meddwl, ac ati i ddiwallu eu hanghenion, a thrwy hynny gynyddu eu siawns o adsefydlu yn ogystal â gwella eu cydymffurfiaeth a'u hymgysylltu â goruchwylwyr. . Fodd bynnag, nid yw hon yn ddyletswydd statudol nac fel arfer wedi ei chynnwys mewn contractau, ac mae'n ymddangos bod y graddau y mae'n digwydd yn amrywio'n fawr. Mewn rhai ardaloedd, dywedwyd bod perthynas agos rhwng staff y system reoli integredig troseddwr a darparwyr gwasanaethau lleol (a atgyfnerthwyd gan gydleoli'n rhan-amser neu gyfarfodydd amlasiantaethol rheolaidd) wedi darbwylllo darparwyr y gallai ymateb yn gyflym i anghenion pobl ar system reoli integredig troseddwr fod o fudd mawr. Mewn eraill, fodd bynnag, adroddwyd mai anaml y byddent yn cael eu trin yn wahanol i gleientiaid eraill - roedd hyn yn arbennig o wir mewn perthynas ag iechyd meddwl.

Fel y nodwyd yn yr adran flaenorol, rhoddwyd llawer o enghreifftiau hefyd o swyddogion heddlu sy'n gweithio yn y tîm rheoli integredig troseddwr yn mynd allan o'u ffordd i gynorthwyo neu weithredu fel eiriolwyr i unigolion gael mynediad cyflymach at wasanaethau.

Ymyriadau

Er mai troseddwy'r risg uchel a mynych (fel y mwyafrif o'r rhai ar y system reoli integredig troseddwy'r) yw targed rhaglenni achrededig i raddau helaeth, dywedodd y rhan fwyaf o'r rhai a gyfwelwyd mai anaml y maent yn cyfeirio eu cleientiaid i ymyriadau dwys o'r fath. Mae hyn oherwydd eu bod yn teimlo bod risg uchel y byddant yn aildroseddu neu'n torri eu hamodau naill ai wrth ddisgwyl i'r rhaglen ddechrau neu yn ystod y rhaglen. Yn lle hynny, dywedodd sawl un y byddai'n well ganddynt addasu rhaglenni presennol ac ymyriadau byrrach i greu eu fersiynau eu hunain ar gyfer darpariaeth un-i-un. Roedd eraill yn dadlau nad oedd ymyriadau ffurfiol yn aml yn ddeniadol i gyfranogwyr y system reoli integredig troseddwy'r, a'u bod yn ymateb yn well i weithgareddau gweddol syml y tu allan i amgylchedd y swyddfa – er enghraifft, teithiau cerdded yn y mynyddoedd neu deithiau pysgota – pan oedd yn haws datblygu perthynas o ymddiriedaeth a'u darbwylllo i ymgymryd â gwaith mwy dwys ar adegau priodol.

Cydymffurfio a thorri amodau

Efallai mai maes gwaith rheoli integredig troseddwy'r sydd fwyaf tebygol o weld anghytundeb sylweddol rhwng yr heddlu a phartneriaid yn y gwasanaeth prawf yw sut i ymateb i fethiant cyfranogwyr i gydymffurfio ag amodau, neu i bryderon neu dystiolaeth eu bod yn cyflawni troseddau newydd. Y darlun cyffredinol a beintwyd gan y rhai a gyfwelwyd oedd bod swyddogion yr heddlu yn fwy tueddol o ddadlau dros weithredu cryf, gan gynnwys torri amodau ac erlyn, tra bod rheolwyr troseddwy'r y gwasanaeth prawf yn aml yn fwy parod i fod yn hyblyg ac ystyried dulliau amgen – fel y dywedodd un, mae gan ymarferwyr o'r ddau sefydliad 'feddylfryd' gwahanol yn ei hanfod. Fodd bynnag, roedd hefyd yn amlwg bod hwn yn ddarlun rhy syml. Cawsom enghreifftiau o swyddogion yr heddlu yn mynd allan o'u ffordd i ddarbwylllo cydweithwyr neu lysoedd i fod yn fwy trugarog, ar y sail y byddai torri amodau neu ddedfryd fer arall o garchar yn dadwneud y cynnydd yr oedd unigolyn ar y system reoli integredig troseddwy'r wedi ei wneud a bod osgoi eu hadalw yn strategaeth tymor hwy gwell weithiau.

Mae'r drafodaeth uchod hefyd yn dangos pwynt mwy cyffredinol sy'n deillio o'r ymchwil, sef ei bod yn ymddangos bod hyblygrwydd a pharodrwydd i ystyried dulliau ansafonol wedi dod yn nodweddion gwahaniaethol o waith y system reoli integredig troseddwy'r, wedi eu hannog a'u cefnogi i ryw raddau gan reolwyr o'r ddau wasanaeth yn gweithio ar y cyd.

DATA A PHERFFORMIAD

Gwnaeth rhai o'r rhai a gyfwelwyd sylwadau am welliannau ar ôl y diweddariad yn ansawdd y data am y system reoli integredig troseddwy'r yng Nghymru, yn ogystal â chyflwyno elfennau o fesur perfformiad.

Nodwyd bod cyflwr blaenorol gwybodaeth ystadegol am y system reoli integredig troseddwy'r wedi bod yn wael iawn, gyda llawer o ardaloedd ddim hyd yn oed yn gallu darparu data cywir ar nifer yr achosion dan oruchwyliaeth weithredol, heb sôn am y problemau oedd gan y bobl ar y system reoli integredig troseddwy'r a sut roeddent wedi cael eu datrys. Ar ôl y diweddariad, didolwyd yr holl gofnodion er mwyn dileu hen achosion a chynhyrchu cofnodion mwy cyson a chyflawn o achosion gweithredol. Mae 'dangosfwrdd' hefyd wedi ei greu sy'n caniatáu mynediad cyflym at wybodaeth fanwl am ddemograffeg ac anghenion y boblogaeth ar y system

reoli integredig troseddwy'r mewn unrhyw ardal benodol. Er bod y datblygiadau hyn wedi eu canmol yn gyffredinol, tynnwyd sylw hefyd at y ffaith bod y ddwy brif ffynhonnell wybodaeth am unigolion - system Niche yr heddlu a Delius y Gwasanaeth Prawf - yn parhau i fod ar wahân ac na allant siarad â'i gilydd, gan arwain at rywfaint o oedi wrth rannu data rhwng y gwasanaethau. Dadleuwyd gan rai mai'r ateb hirdymor yw system reoli integredig troseddwy'r bwrpasol sy'n hygyrch i'r holl staff perthnasol.

Yn ogystal, roedd rheolwyr yn gyffredinol yn croesawu dyfodiad dangosyddion perfformiad ar gyfer y system reoli integredig troseddwy'r a nodwyd nad oedd casglu data ar eu cyfer yn waith mor llethol nac yn cymryd cymaint o amser. Fodd bynnag, dywedwyd bod rhai o'r targedau - yn enwedig y targedau'n ymwneud â thair a chyflogaeth - yn afrealistig o uchel, ac ymhellach eu bod yn adlewyrchu amodau economaidd-gymdeithasol ym mhob ardal yn hytrach na'r camau a gymerwyd gan y system reoli integredig troseddwy'r.

YMATEBION AC YMGYSYLLTIAD DEFNYDDWY'R GWASANAETH

Ni wnaethom gyfweld pobl ar y system reoli integredig troseddwy'r, felly ni allwn wneud mwy nag adrodd ar yr hyn a ddywedodd staff am eu hymatebion i oruchwyliaeth. Y neges gyffredinol o'r cyfweiliadau oedd bod yr ymatebion yn amrywio'n fawr, o groesawu'r sylw ychwanegol a ddaw yn sgil y system reoli integredig troseddwy'r i wrthod ymgysylltu'n llwyr.

Yn fras, dywedwyd bod pobl hyn yn fwy tebygol na phobl iau o ymateb yn gadarnhaol. Yn wir, rhoddwyd enghreifftiau o droseddwy'r cyson a oedd wedi bod ar brawf lawer gwaith heb ymgysylltu o ddifrif, oedd datblygu perthynas agos ac ymddiriedus gyda'r Gwasanaeth Prawf a swyddogion yr heddlu o ganlyniad i'r cyswllt aml ac amrywiaeth y gweithgareddau mae'r system reoli integredig troseddwy'r yn eu cynnwys.

Ar y llaw arall, dywedwyd bod llawer o'r rhai dan oruchwyliaeth, yn enwedig y rhai iau, yn gweld y rhwymedigaethau ychwanegol yn feichus ac yn ennyn ymateb negyddol ganddynt. Yn wir, soniwyd bod rhai grwpiau – gan gynnwys pobl ddigartref, pobl â phroblemau camddefnyddio sylweddau difrifol a phobl ifanc â chysylltiadau gangiau – yn debygol o fod yn arbennig o anodd ymgysylltu â hwy. At hynny, cydnabuwyd bod pobl sydd wedi dod i gysylltiad cyson â'r system gyfiawnder troseddol, beth bynnag eu hoedran neu hanes o droseddu, yn annhebygol o ymateb yn gadarnhaol i'r newyddion y byddant yn cael eu goruchwyllo'n rhannol gan swyddog yr heddlu.

Soniodd y cyfranogwyr am nifer o strategaethau a ddefnyddiwyd i geisio goresgyn yr heriau hyn. Yn gyntaf, fel y nodwyd uchod, gwnaed ymdrechion i gadw apwyntiadau safonol gyda'r swyddfa prawf i'r lleiaf posib, gyda chysylltiadau ac ymweliadau'n cael eu cynnal gan amrywiaeth o weithwyr proffesiynol mewn amrywiaeth o ffyrdd y tu allan i'r swyddfa. O ran grwpiau penodol 'anodd ymgysylltu' â hwy, dywedwyd er enghraifft y gellid defnyddio cysylltiadau'r system reoli integredig troseddwy'r â gweithwyr a gwasanaethau cyffuriau i ddarbwylllo camddefnyddwy'r sylweddau i ddod, a bod rhai ardaloedd yn treialu'r defnydd o grŵp o reolwyr troseddwy'r wedi eu hyfforddi'n arbennig i weithio gyda phobl ifanc sydd â chysylltiadau â gangiau. Yn fwy cyffredinol, anogwyd staff y system reoli integredig troseddwy'r i ymateb i bobl fel unigolion, gan ddod i wybod mwy am eu bywydau bob dydd a'u diddordebau, a chwrdd ag aelodau eraill o'r teulu. Unwaith eto, mae hyblygrwydd i'w weld yn elfen allweddol o'u dull.

Yn olaf, dywedwyd bod y broblem o elyniaeth i'r syniad o oruchwyliaeth gan yr heddlu yn cael ei lleddfu'n rhannol gan ymdrechion ar ran y swyddogion i ddod i adnabod pobl ar y system reoli integredig troseddwr fel unigolion, yn ogystal â thrwy ddangos eu bod yn barod i fynd allan o'u ffordd i gynnig cymorth ymarferol. Rhoddwyd enghreifftiau o bobl yn newid eu barn oherwydd gweithredoedd syml o garedigrwydd megis cael lifft adref neu gymorth gyda mynediad at ryw fath o les.

CASGLIADAU

Gellir crynhoi'r 'penawdau' sy'n deillio o'r ymchwil fel a ganlyn:

1. Roedd gan fwyafrif helaeth y rheolwyr lleol a'r staff a gyfwelwyd farn gadarnhaol iawn am y system reoli integredig troseddwr yn gyffredinol ac roeddent yn fodlon ar y cyfan â'r newidiadau a ddaeth yn sgil y diweddariad.
2. Nodweddion y system reoli integredig troseddwr a dynnwyd sylw atynt fwyaf fel rhai allweddol i'w effeithiolrwydd oedd gweithio mewn partneriaeth agos a rhannu gwybodaeth yn amserol, gan arwain at ymatebion cyflymach a mwy effeithiol i broblemau neu bryderon newydd. Ystyriwyd bod cydleoli (boed yn llawn-amser neu'n rhan-amser) yn arbennig o ddefnyddiol yn hyn o beth.
3. Mae'r system reoli integredig troseddwr yn rhoi mwy o amser a chyfle i ymarferwyr prawf na gwaith cyffredinol i ddefnyddio dull hyblyg ac unigol o oruchwyllo, gan ganiatáu iddynt fod yn fwy creadigol ac arloesol mewn ymdrechion i ymgysylltu â defnyddwyr gwasanaeth ac wrth gynllunio ymyriadau a gweithgareddau. Dywedwyd bod hyn yn cynyddu'r siawns o ddatblygu perthynas gadarnhaol gyda'r bobl niferus ar y system reoli integredig troseddwr a oedd â hanes o ymgysylltu gwael â'r awdurdodau. Roedd swyddogion yr heddlu, hefyd, yn aml yn dod o hyd i ffyrdd creadigol o oresgyn yr elyniaeth gychwynnol.
4. Adroddwyd hefyd bod mwy o hyblygrwydd yn tueddu i gael ei ddefnyddio mewn ymateb i fethiant i gydymffurfio ag amodau. Yn aml, roedd rheolwyr y gwasanaeth prawf a'r heddlu yn cymryd rhan mewn trafodaethau ynglŷn â pha gamau i'w cymryd, ac er bod yr heddlu yn gyffredinol yn llymach eu hagwedd, rhoddwyd enghreifftiau hefyd o swyddogion yr heddlu yn eirioli yn erbyn torri amodau neu erlyn cyfranogwyr penodol (hyd yn oed, ar adegau, pan oeddent wedi cyflawni mân droseddau) er mwyn osgoi tansilio cynnydd yn unigolion hynny.
5. Yn gyffredinol, roedd pawb yn croesawu'r system sefydlog - hyblyg - rhydd o ddewis a goruchwyllo carfannau. Ystyriwyd ei fod yn sicrhau cydbwysedd canolog-lleol rhesymol, gan sicrhau mwy o gysondeb rhwng ardaloedd tra'n parhau i ganiatáu hyblygrwydd i adlewyrchu blaenoriaethau lleol. Fodd bynnag, roedd rhywfaint o ddryswch yn parhau ynglŷn â'r rheolau sy'n llywodraethu'r systemau hyblyg a rhydd.
6. Roedd rhai defnyddwyr gwasanaeth – yn enwedig pobl iau mewn carfannau sefydlog – yn ei chael hi'n anodd iawn bodloni gofynion goruchwyliaeth y system reoli integredig troseddwr, gan eu rhoi mewn perygl mawr o ddychwelyd i'r ddalfa hyd yn oed os nad oeddent yn troseddu. Er bod staff yn aml yn lleihau'r risg trwy ddefnyddio disgrisiwn neu ddod o hyd i ffyrdd llai beichus o gyflawni'r lefelau cyswllt gofynnol,

roedd rhai o'r rhai a gyfwelwyd yn credu bod y cyfraddau torri amodau dilynol yn parhau'n rhy uchel.

7. Mewn rhai ardaloedd, mae cysylltiadau agos (wedi eu cryfhau trwy gyfathrebu rheolaidd mewn cyfarfodydd aml-asiantaeth) rhwng timau rheoli integredig troseddwy ac asiantaethau lles yn arwain at gyfranogwyr y system reoli integredig troseddwy yn cael mynediad cyflymach at wasanaethau. Gall hyn fod yn gymhelliant cryf iddynt ymgysylltu'n adeiladol â goruchwylwyr. Mewn manau eraill fodd bynnag, er gwaethaf ymdrechion staff y system reoli integredig troseddwy, nid ydynt yn cael unrhyw fath o flaenoriaeth gan asiantaethau eraill, sy'n golygu y gallai buddion allweddol posib y system reoli integredig troseddwy gael eu colli.
8. Mae ardaloedd gwledig yn wynebu nifer o heriau sylweddol, gan gynnwys problemau teithio i staff a defnyddwyr gwasanaeth, sy'n cael eu cynyddu gan y gofynion cyswllt ychwanegol sy'n gysylltiedig â'r system reoli integredig troseddwy. Maent hefyd yn tueddu i fod â phatrymau troseddu gwahanol - ac felly blaenoriaethau gwahanol - o gymharu ag ardaloedd trefol, gan arwain rhai timau i deimlo nad y system sefydlog - hyblyg - rhydd yw'r system fwyaf priodol i'w hamgylchiadau lleol.
9. Roedd y rhai a gyfwelwyd, yn enwedig rheolwyr, yn croesawu gwelliannau yng nghyflawnder a chywirdeb cofnodi data'r system reoli integredig troseddwy ers y diweddariad. Roedd hyn yn cynnwys cyflwyno dangosyddion perfformiad, nad oeddent yn cael eu hystyried yn gyffredinol yn feichus nac yn fygythiol. Fodd bynnag, roedd rhai yn amau gwerth cymharu mesurau cyflogaeth a thai rhwng ardaloedd, gan eu bod yn fwy tebygol o adlewyrchu amodau economaidd-gymdeithasol lleol na chanlyniadau gweithgarwch gan dimau rheoli integredig troseddwy.
10. Yn seiliedig ar ganfyddiadau staff (ni wnaethom gyfweld â chyfranogwyr), mae'r darlun cyffredinol sy'n deillio o ymatebion defnyddwyr gwasanaeth i'r system reoli integredig troseddwy yn gymysg iawn, yn amrywio o elyniaeth i ymgysylltiad cryf. Dywedwyd mai pobl iau, y digartref, a'r rhai â phroblemau camddefnyddio sylweddau oedd yn aml yn ymwrthod mwy neu'n anodd ymgysylltu â hwy, tra bod pobl hŷn (gan gynnwys rhai â hanes o elyniaeth i awdurdod) yn tueddu i ymateb yn fwy ffafriol i'r sylw a'r cymorth ychwanegol. Fodd bynnag, dywedwyd hefyd bod agweddau yn ddeinamig, gyda newidiadau cadarnhaol dros amser yn eithaf cyffredin wrth i gyfranogwyr ddod i adnabod eu goruchwylwyr (y gwasanaeth prawf a'r heddlu) yn well 'fel pobl'.

Yn gyffredinol, rydym yn dod i'r casgliad bod y system reoli integredig troseddwy mewn cyflwr llawer iachach nag yr oedd cyn y diweddariad, yn enwedig o ran cyllid ac adnoddau staff, eglurder pwrpas a ffyrdd disgwylidig o weithio, ac ansawdd y wybodaeth am ei gweithgareddau a'i chanlyniadau.

Rydym hefyd yn dod i'r casgliad bod cydleoli yn ffactor pwysig yn ei heffeithiolrwydd, a bod ymdrechion i'w chyflwyno ar ryw ffurf (gan gynnwys cydleoli 'hybrid' neu 'ran-amser', megis neilltuo desgiau at ddefnydd cyfnodol ar gyfer asiantaethau partner) yn haeddu blaenoriaeth. Byddem yn ychwanegu bod llawer o'r rhai a gyfwelwyd yn cytuno y byddai'n fuddiol gwahodd mwy o asiantaethau, ac nid yr heddlu a'r gwasanaeth prawf yn unig, i ymuno â swyddfeydd sydd wedi eu cydleoli. Ar yr un pryd, rydym yn cydnabod y gall cydleoli o unrhyw fath fod yn arbennig o heriol mewn ardaloedd gwledig.

Yn olaf, gellid rhoi mwy o ystyriaeth i'r pryder bod rhai cyfranogwyr yn ei chael hi'n anodd ymdopi â galwadau trwm IOM ac yn wynebu risg uwch o dorri amodau oherwydd diffyg cydymffurfio. Efallai, yn hytrach na bod angen tri chyswllt yr wythnos gan bawb yn y garfan Sefydlog, y dylid cynghori timau lleol i adolygu achosion o bryd i'w gilydd i benderfynu a yw tri chyswllt yn parhau i fod y gofyniad gorau posibl ar gyfer unigolion penodol, gan ystyried risg, anghenion, ymatebion i oruchwyliaeth, cynnydd tuag at adsefydlu, ac anawsterau o ran mynychu apwyntiadau.

IOM IN WALES AFTER THE REFRESH:

PRACTITIONER VIEWS OF INTEGRATED OFFENDER MANAGEMENT

**Mike Maguire, Janine Jackson, Kate Williams
(University of South Wales)**

Frederick Cram (Cardiff University)

Matina Feilzer (Bangor University)



CONTENTS

Introduction	3
General views of IOM and the Refresh	3
Operational practice	3
<i>Local management</i>	3
<i>Co-location</i>	4
<i>The Fixed, Flex Free system</i>	4
<i>Contacts and visits</i>	5
<i>Provision of services</i>	6
<i>Interventions</i>	6
<i>Compliance and breach</i>	6
Data and performance	7
Service user responses and engagement	7
Conclusions	8

INTRODUCTION

The main aim of this study was to explore the views and experiences of probation and police officers working in Integrated Offender Management (IOM) in Wales at local level in 2023. The initial plan was to examine the effects of the ‘National Refresh’ of 2021, a set of reforms following a critical Joint Inspectorates’ report. These sought to strengthen IOM governance and create more consistency between areas, introducing tighter rules on the selection of participants, more accurate data recording, and a number of performance measures. However, as the study progressed it was expanded to include a wider range of topics related to local practice. It was based on interviews with 23 managers and frontline practitioners from across Wales. Although the sample covered a good range of ages and experience, it was relatively small and not randomised, so the results cannot be assumed to be representative of the total staff complement.

The following sections first summarise our findings regarding interviewees’ views about IOM in general, then their comments about specific aspects of IOM policy and operational practice, including changes introduced by the Refresh. This is followed by an overview of staff perceptions of participants’ responses to and engagement with IOM, and finally a summary of the key messages that seem to emerge from the research.

GENERAL VIEWS OF IOM AND THE REFRESH

Overall, the findings were very positive. The great majority of interviewees were enthusiastic about IOM in general, and broadly satisfied with the changes brought about by the Refresh.

The features of IOM most frequently highlighted as key to its effectiveness were close partnership working and timely sharing of information. These, it was said, enabled both police and probation to be more rapidly aware of, to better understand and to respond more effectively to emerging issues of concern, in many cases by acting jointly or in a co-ordinated fashion. Co-location of police and probation teams was said to be particularly valuable in enabling this.

Probation interviewees also emphasised that IOM gave them more time, space and opportunity than standard supervision to be flexible and creative in their work with service users, increasing the chances of getting them to ‘engage’.

The main advantage of the Refresh was said to be the greater clarity it had given to the aims and priorities of IOM, while the ‘Fixed, Flex, Free’ (FFF) system had brought more consistency between areas in the selection of participants and in basic expectations of how supervision should be structured at local level. It was also noted that the changes had been accompanied by increased interest in IOM from national politicians and civil servants, as well as important increases in funding. At the same time, a few probation practitioners expressed a concern that the heavy demands placed upon those in the Fixed category were particularly difficult for some groups and individuals to meet, and hence risked ‘setting them up to fail’.

OPERATIONAL PRACTICE

Local management

The local management arrangements in IOM whereby, even in fully co-located offices, police and probation staff working in the same team are line-managed separately (usually by a

Sergeant and a Senior Probation Officer, respectively), were widely agreed to work well. This was said to be the case even when (as was quite common) one of the managers was based elsewhere, distant from the frontline staff. The general picture painted was that the two managers kept in close and frequent communication ('joined at the hip', as one put it) and that, although disagreements sometimes arose about what course of action to take, these were usually resolved quickly and amicably through discussion. It was said to be rare to escalate disagreements to higher level managers, although this option was available if needed.

At the same time, several interviewees agreed that it was fair to characterise some local teams as 'police dominated' and others as 'probation dominated': this could be partly due to where the team and the managers were located, which agency had more personnel and resources allocated to IOM, local working practices and cultures which had grown up over time, and/or the individual personalities of managers.

Co-location

As stated above, it was emphasised that a key facilitating factor for effective IOM work was some form of co-location, which helped police and probation staff get to know each other well and develop working relationships based on mutual trust and respect. Co-location was most commonly described by interviewees as taking a part-time (or 'hybrid') form, whereby, for example, members of one agency worked in the other's offices on an afternoon or two a week. (The IOM Programme Manager also estimated in early 2024 that about 40% of local teams were 'fully located' and 50% 'partly co-located'.) Most agreed that both forms of co-location were effective, although in a few cases it was pointed out that the attendance rate of the visiting team members was not always good.

While at least part-time co-location of police and probation staff was common, it was relatively unusual for staff from other agencies also to share the IOM offices. This was one of the developments that interviewees said they would most like to see, making the premises more like a multi-agency 'hub'.

Most areas had a Wales Integrated Serious and Dangerous Offender Management (WISDOM) team, in some cases based separately from the 'generic' IOM team, but more often sharing offices with them. In some areas, too, staff supervised both WISDOM and non-WISDOM cases. However, as offenders supervised under WISDOM were assessed as high risk of harm, they were generally dealt with by more experienced or specially trained police and probation practitioners, who tended to work particularly closely together. This sometimes led them to be regarded (and to see themselves) as a totally separate unit. Indeed, we found a degree of confusion among interviewees, some of whom did not know that WISDOM is part of IOM and that its cases are strictly speaking IOM cases in the 'Free' category.

Overall, then, co-location (whether full or partial) was regarded as one of the most effective elements of IOM – a judgement shared by the senior managers we interviewed, one of whom said that active efforts were currently being made to expand its use. At the same time, it was acknowledged that co-location was particularly difficult to set up in rural areas.

The Fixed, Flex, Free system

The Fixed, Flex Free (FFF) system, which was probably the most prominent change introduced under the Refresh, was broadly welcomed by our interviewees, although a small number raised concerns about aspects of it.

Its main advantage was said to be the relatively clear structure it gave to IOM work, following a period in which there had been major differences between local teams in the kinds of people selected for supervision and how the work was undertaken. Practitioners said that as a group they now had a better understanding of the aims of the partnership work, the kinds of people they should focus on, and how they should go about it.

At the same time, we were surprised to still find some misunderstanding of the FFF system. While most interviewees were clear about the criteria for inclusion in the Fixed cohort, several – including managers - admitted to some confusion around the Flex and the Free categories.

More importantly, some concerns were expressed about the inclusion (mainly in the Flex category) of people for whom the relatively onerous conditions of supervision under IOM could be counter-productive. In particular, it was asserted that the decision to place all ‘Y2A’ cases (people transitioning from the youth to adult systems) under IOM supervision for at least three months, although partly intended to ensure they get access to welfare services, was not necessary for those without a background of serious or persistent criminality and could result in ‘net widening’ due to sanctions for non-compliance.

Another concern raised by a small number of interviewees was that some people on IOM were also supervised or monitored under other specialist arrangements such as MAPPA or sex offender units – again with a risk of ‘overkill’ as well as unnecessary duplication.

Finally, the point was made by some local supervisory staff that, although the FFF system made good sense on paper, in practice the size and composition of the cohorts it produced did not always fit well with the available staff resources, skills and experience.

Contacts and visits

National operational guidelines state that it is good practice for the Fixed cohort to be offered three contacts per week. This is generally treated as a minimum requirement: appointments offered and kept are used as performance indicators, and sanctions applied for failure to keep them. It was said that at times when participants needed extra support or their behaviour was giving cause for concern, this number could be greatly exceeded. When they were thought not to need intensive work or numerous office appointments, efforts were often made to achieve the required number of contacts in a less demanding way, for example through home visits or meetings in public places, meetings with partner agencies, telephone or internet discussions, and so on. Such contacts – even many of those conducted by the police – were said to be ‘gentler’ or ‘lighter’ in intensity and less focused on offending behaviour than office meetings.

As one might expect, some individuals in the Free category, especially those supervised as WISDOM cases, received especially frequent and intensive contact due to concerns about risk. At the other end of the scale, care was taken not to ‘overburden’ some of the younger participants, with whom engagement was generally more difficult to achieve, and whose lifestyles did not fit easily with frequent office visits.

Finally, it was emphasised by interviewees from both agencies that although a strong focus of IOM police officers’ attention was inevitably on whether participants were committing new offences, some were also often very active in terms of helping them to access services, make and keep appointments, and indeed to engage them in serious conversations about efforts to

‘turn their lives around’. In some cases it was claimed, this had helped to counteract long-held hostile views about the police and led to more productive relationships

Provision of services

One of the original ideas behind IOM was that the participants would gain priority access to support, such as housing, substance misuse or mental health services, to meet their needs, thereby increasing their chances of rehabilitation as well as enhancing compliance and engagement with supervisors. However, this is not a statutory duty or normally written into contracts, and the extent to which it occurs appears to vary widely. In some areas, close relationships between IOM staff and local service providers (strengthened by part-time co-location or regular multi-agency meetings) were said to have persuaded providers that responding quickly to the needs of people on IOM could have major benefits. In others, however, it was reported that they were rarely treated any differently to other clients; this was mentioned most often in relation to mental health services.

As noted in the previous section, many examples were also given of police officers working in IOM going out of their way to assist or act as advocates for individuals to get quicker access to services.

Interventions

Although high risk and prolific offenders (such as the majority of those on IOM) are very much the target of accredited programmes, most interviewees reported that they rarely refer their supervisees to such intensive interventions. This is because they feel that there is a high risk of them re-offending or being breached either when waiting for the programme to begin or during its delivery. Instead, several expressed a preference for adapting existing programmes and shorter interventions to create their own versions for one-to-one delivery. Others argued that formal interventions were often not attractive to IOM participants, and that they responded better to fairly simple activities outside the office environment – for example, hill walks or fishing trips – during which it was easier to develop a trusting relationship and persuade them to engage in more intensive work at opportune times.

Compliance and breach

Perhaps the area of IOM work most likely to see significant disagreement between police and probation partners is that of how to respond to participants’ failure to comply with conditions, or to concerns or evidence that they are committing new offences. The general picture painted by interviewees was that police officers tended to be more inclined to argue for strong action, including breach and prosecution, while probation OMs were more often prepared to be flexible and consider alternative approaches – as one put it, practitioners from the two organisations had essentially different ‘mindsets’. However, it was also clear that this is too simplistic a picture. We were given examples of police officers going out of their way to persuade colleagues or courts to adopt a more lenient approach, on the grounds that breach or another short prison sentence would undo progress an individual had made and that avoiding recall was sometimes the better longer term strategy.

The above discussion also illustrates a more general point emerging from our research, that flexibility and willingness to consider non-standard approaches appear to have become distinguishing features of IOM work, to some extent encouraged and supported by managers from both services working in tandem.

DATA AND PERFORMANCE

Some interviewees commented about improvements post-Refresh in the quality of data about IOM in Wales, as well as the introduction of elements of performance measurement.

It was pointed out that the previous state of statistical information about IOM had been very poor, with many areas not even able to provide accurate data on the numbers of cases under active supervision, let alone the problems that people on IOM had presented with and how these had been met. Post-Refresh, wholesale ‘culls’ of records were undertaken to remove old cases and produce more consistent and complete records of active cases. A ‘Dashboard’ has also been developed allowing quick access to detailed information about the demography and needs of the IOM population in any selected area. Although these developments were widely praised, it was also pointed out that the two main sources of information about individuals – the police Niche system and Probation’s Delius – remain separate and cannot talk to each other, leading to some delays in data sharing between the services. It was argued by some that the long-term solution was a dedicated IOM system accessible to all relevant staff .

In addition, managers generally welcomed the advent of performance indicators for IOM, noting that they were not experienced either as oppressive or as time-consuming to collect data for. However, it was pointed out that some of the targets – particularly those on housing and employment – had been set unrealistically high, and furthermore that they were more a reflection of socio-economic conditions in each area rather than of actions undertaken by IOM.

SERVICE USER RESPONSES AND ENGAGEMENT

We did not interview people on IOM, so can only report what staff said about their responses to supervision. The general message from the interviews was that responses varied greatly, ranging from welcoming the extra attention that comes with IOM to sullen rejection and refusal to engage.

Broadly speaking, older people were said to be more likely than younger people to respond positively. Indeed, examples were given of persistent offenders who had been on probation many times without seriously engaging, but who developed close and trusting relationships with both probation and police OMs as a result of the frequent contact and variety of activities that IOM entailed.

On the other hand, many supervisees, especially younger ones, were said to find the extra obligations burdensome and responded negatively. Indeed, certain groups – including homeless people, those with serious substance misuse problems, and young people with gang connections – were mentioned as likely to prove particularly difficult to engage. Moreover, it was recognised that people who have had frequent contact with the criminal justice system, whatever their age or offending history, are unlikely to react positively to the news that they will be partly supervised by a police officer.

w

Interviewees mentioned a number of strategies used to try to overcome these challenges. First, as noted above, efforts were made to keep standard probation office appointments to a minimum, with contacts and visits being conducted by a variety of professionals in a variety of ways outside the office. Regarding specific ‘hard to engage’ groups, it was said for example that IOM links with drugs workers and services could be used to ‘lure’ substance misusers into

attending, and that some areas were piloting the use of a specially trained group of OMs to work with young people with gang connections. More generally, IOM staff were encouraged to respond to people as individuals, getting to know more about their ordinary lives and interests, and meeting other family members. Once again, flexibility seems to emerge as a key element of their approach.

Finally, the problem of hostility to the notion of supervision by the police was said to be ameliorated partly by efforts on the part of the officers to get to know people on IOM as individuals, as well as by demonstrating that they were prepared to go out of their way to offer practical help. Examples were given of people whose views had been modified by simple acts of kindness such as being given a lift home or helped with access to some form of welfare.

CONCLUSIONS

The ‘headline’ messages that emerge from our research can be summarised as:

1. The great majority of local managers and staff interviewed had very positive views of IOM in general, and were broadly satisfied with the changes brought about by the Refresh.
2. The features of IOM most often highlighted as key to its effectiveness were close partnership working and timely sharing of information, leading to quicker and more effective responses to emerging problems or concerns. Co-location (whether full-time or part-time) was seen as particularly valuable in this regard.
3. IOM gave probation practitioners more time and opportunity than generic work to adopt a flexible, individualised approach to supervision, allowing them to be more creative and innovative in efforts to engage service users and in the design of interventions and activities. This was said to increase the chances of developing positive relationships with the many people on IOM who had a history of poor engagement with authority. Police officers, too, often found creative ways of overcoming initial hostility.
4. It was also reported that more flexibility tended to be applied in response to failures to comply with conditions. Often, both probation and police managers took part in discussions as to what action to take, and although the latter generally took a ‘harder’ line, examples were also given of police officers advocating against breaching or prosecuting particular participants (even, on occasion, when minor offences were involved) in order to avoid undermining progress that individuals had made.
5. The FFF system of cohort selection and supervision was largely welcomed. It was seen as striking a reasonable central-local balance, producing greater consistency between areas while still allowing discretion to reflect local priorities. However, some confusion remained about the rules governing the Flex and Free systems.
6. Some service users – particularly younger people in Fixed cohorts - found the demands of IOM supervision very difficult to meet, placing them at risk of return to custody even if they were not offending. Although staff often reduced the risk by exercising discretion or finding less demanding ways of achieving required contact levels, some interviewees felt that the resulting breach rates remained too high.

7. In some areas, close relationships (strengthened by regular communication at multi-agency meetings) between IOM teams and welfare agencies result in IOM participants receiving accelerated access to services. This can act as a strong 'carrot' for them to engage constructively with supervisors. Elsewhere however, despite the efforts of IOM staff, they are not given any form of priority by other agencies, meaning that potentially key benefits of the IOM system may be lost.
8. Rural areas experience a number of significant challenges, including travel problems for both staff and service users, which are increased by the additional contact requirements associated with IOM. They also tend to have different crime patterns - and hence different priorities - from urban areas, leading some teams to feel that the FFF system is not best suited to their local circumstances.
9. Interviewees, especially managers, welcomed improvements in the completeness and accuracy of IOM data recording that had accompanied the Refresh. This included the introduction of performance indicators, which were not generally regarded as burdensome or intimidating. However, some questioned the value of comparing measures of employment and housing between areas, as they were more likely to reflect local socio-economic conditions than the results of activity by IOM teams.
10. Based on staff perceptions (we did not interview participants), the overall picture that emerges of service users' responses to IOM is very mixed, ranging from hostility to strong engagement. It was reported that younger people, the homeless, and those with substance misuse problems were often the most resistant or difficult to engage, while older people (including some with a history of hostility to authority) tended to respond more favourably to the extra attention and assistance. However, attitudes were also said to be dynamic, with positive changes over time quite common as participants got to know their supervisors (both probation and police) better 'as people'.

Overall, we conclude that IOM is in a much healthier state than it was pre-Refresh, particularly in terms of funding and staff resources, clarity of purpose and expected ways of working, and quality of information about its activities and outcomes.

We also conclude that, given the value attached by interviewees to co-location, its expansion deserves to be treated as a priority. This might include inviting more agencies to join police and probation in co-located offices, which was also seen as very beneficial. At the same time, we recognise that co-location of any kind can be particularly challenging in rural areas.

Finally, more thought could be given to the concern that some participants find it difficult to cope with the heavy demands of IOM and face enhanced risk of breach for non-compliance. It may be that, rather than requiring three contacts per week from all in the Fixed cohort, local teams should be advised to review cases at intervals to decide whether three contacts remains the optimum requirement for particular individuals, taking into account risk, needs, responses to supervision, progress towards rehabilitation, and difficulties in attending appointments.

*Cyhoeddwyd gan Canolfan Troesedd a Cyfiawnder Chymdeithasol Cymru, Prifysgol De
Cymru, Pontypridd. ISBN: 978-1-909838-74-1*

*

*Published by the Welsh Centre for Crime and social Justice, University of South Wales,
Pontypridd. ISBN: 978-1-909838-74-1*