

Panel Adolygu Arbenigol: Nodyn briffio cyflwyniad

Trosolwg o Gyd-destun Cymru a'r Panel

Mae Llywodraeth Cymru wedi cyhoeddi ei bwriad i ystyried diwygio cyfreithiol priodol mewn perthynas â thai a digartrefedd.¹

Mae tai wedi'u datganoli i Gymru ac mae gan Lywodraeth Cymru'r pwerau i wneud newid deddfwriaethol yn y maes hwn.² Yn dilyn dyfodiad pwerau deddfu sylfaenol i Senedd Cymru yn 2011, nododd Llywodraeth Cymru fod mynd i'r afael â digartrefedd trwy ddeddfwriaeth yn flaenoriaeth. Nodwyd bod deddfwriaeth yn hanfodol o ran gwella canlyniadau i bobl sy'n wynebu digartrefedd, ac wrth atal pobl rhag cael eu gwthio i ddigartrefedd yn y lle cyntaf.

Roedd Deddf Tai (Cymru) 2014 (y Ddeddf) nodedig yn ddarn blaengar o ddeddfwriaeth sydd wedi helpu i leihau digartrefedd i bobl yng Nghymru, a sicrhau canlyniadau cadarnhaol i nifer uwch o bobl sy'n dod trwy'r system ddigartrefedd. Fodd bynnag, nid yw'r system hon yn gweithio i bawb o hyd, ac mae'r dirwedd bolisi ac ymarfer rydym bellach yn gweithredu ynddo wedi gweld newidiadau enfawr.³ Mae'n amlwg bod angen diwygiad cyfreithiol pellach, gan adeiladu ar wersi o Ddeddf 2014 ac adlewyrchu uchelgais Grŵp Gweithredu Digartrefedd Cymru (HAG) i greu diwylliant lle mae gan bob unigolyn yng Nghymru sy'n profi, neu mewn perygl o brofi, digartrefedd fynediad at y gefnogaeth a'r opsiynau sy'n rhoi diwedd ar eu digartrefedd.

Mae Rhaglen Cymru ar gyfer Llywodraeth 2021-26 a ddiweddarwyd yn addo "Diwygio cyfraith tai a gweithredu argymhellid y Grŵp Gweithredu ar Ddigartrefedd er mwyn diwygio gwasanaethau digartrefedd yn sylfaenol i ganolbwyntio ar atal ac ailgartrefu cyflym."⁴ Mae hyn yn adeiladu ar Gynllun Gweithredu Digartrefedd Llywodraeth Cymru, a ddywedodd y gall Cymru ddod â digartrefedd i ben trwy ei wneud yn fwy anghyffredin trwy fesurau atal cyffredinol, wedi'u targedu ac atal argyfwng. Mae cynllun Llywodraeth Cymru hefyd yn nodi sut y gall unrhyw brofiad o ddigartrefedd fod yn fyr, a heb ddigwydd eto, trwy ddulliau ailgartrefu cyflym a thrwy fuddsoddi mewn mesurau cyffredinol fel cyflenwad tai cymdeithasol newydd.⁵

Mae Llywodraeth Cymru wedi cyhoeddi ei bwriad i ddrafftio Papur Gwyrdd ar gyfer ymgynghori, ac mae hefyd wedi rhoi'r gorau i Crisis am ymgynnull Panel Adolygu Arbenigol, dan gadeiryddiaeth yr Athro Suzanne Fitzpatrick, i edrych ar faterion deddfwriaethol ac argymell datrysiadau manwl i ddiwygio'r gyfraith. Mae gan Crisis brofiad o ymgynnull panel i Lywodraeth Yr Alban ar ddeddfwriaeth atal digartrefedd,⁶ a'r panel arbenigol yn Lloegr i

¹ Datganiad Ysgrifenedig: Sefydlu Panel Adolygu Arbenigol ar gyfer deddfwriaeth digartrefedd yng Nghymru (2022) <https://gov.wales/written-statement-establishing-expert-review-panel-homelessness-legislation-wales>

² <https://law.gov.wales/public-services/housing>

³ Adroddiad gan y Grŵp Gweithredu ar Ddigartrefedd ar gyfer Llywodraeth Cymru (2020) *The framework of policies, approaches and plans needed to end homelessness in Wales (What ending homelessness in Wales looks like)*, p.36

⁴ Llywodraeth Cymru (2021a) *Y Rhaglen Lywodraethu* (wedi'i ddiweddarau), t.7

⁵ Llywodraeth Cymru (2021b) *Cynllun Gweithredu Rhoi Diwedd ar Ddigartrefedd 2021-2026*

⁶ Prevention Review Group (2021) *Preventing Homelessness in Scotland*.

<https://www.crisis.org.uk/media/244558/preventing-homelessness-in-scotland.pdf>

ddatblygu'r Ddeddf Lleihau Digartrefedd.⁷ Mae Crisis hefyd wedi datblygu fframwaith cyfreithiol 'delfrydol' ar gyfer rhoi diwedd ar ddigartrefedd fel rhan o'i glasbrint yn 2018 ar gyfer rhoi diwedd ar ddigartrefedd.⁸

Manylir ar gylch gwaith llawn y panel yn y Cylch Gorchwyl drafft y cytunir arno yng nghyfarfod cyntaf y panel 31/08/09. Yn ganolog i waith y panel fydd dylunio/cymeradwyo cyfleoedd lluosog ar gyfer ymgynghori y tu allan i'r panel craidd ei hun, gan sicrhau bod arbenigedd gweithwyr proffesiynol mewn gwahanol rannau o'r sector yn cael eu hadlewyrchu ac, yn hanfodol, bod arbenigedd pobl sydd â phrofiad byw o ddigartrefedd yn sbardun y tu ôl i benderfyniadau'r panel.

Bydd rhan o'r broses hon hefyd yn cynnwys ystyried dyletswydd ailgartrefu llawn. Nod hyn fyddai sicrhau nad yw pobl yn cael eu gadael allan o gefnogaeth oherwydd angen blaenoriaethol, cysylltiad lleol, a bwriadoldeb, i'r perwyl hwnnw nad oes unrhyw un yn wynebu digartrefedd yn cael ei adael heb yr help sydd ei angen arnynt, yn syml oherwydd y ffordd y mae system ddigartrefedd Cymru wedi'i dylunio.

Ceir cytundeb eang ar draws Cymru mai dyletswyddau yw'r amddiffyniad olaf, ac y dylai system ddigartrefedd gadarn gael '*pwyslais llethol ar atal/ymyrraeth gynnar*'.⁹ Fodd bynnag, ceir cytundeb hefyd bod angen ailedrych ar y dyletswyddau presennol, gan ystyried a ydynt yn gwasanaethu'r diwylliant presennol a'r diwylliant a ddymunir yn y dyfodol yng Nghymru y manylwyd arnynt yn adroddiad y Grŵp Gweithredu Digartrefedd, ai peidio.

Ar gais y Gweinidog Newid Hinsawdd, Julie James AS, bydd y panel hefyd yn ystyried rôl ehangach mewn gwasanaethau cyhoeddus o ran atal, a bydd yn ystyried dysgu o'r 'ddyletswydd i ofyn/gweithredu' arfaethedig yn yr Alban a dyletswyddau perthnasol eraill (e.e. 'dyletswydd i gyfeirio' yn Lloegr).

Nid yw newid y gyfraith yn ateb llwyr i roi diwedd ar ddigartrefedd, ond mae'n chwarae rôl hanfodol wrth sicrhau bod cynghorau'n darparu rhwyd ddiogelwch hynod effeithiol i'r rheiny sydd ei angen.

COVID-19

Mae COVID-19 wedi cael effaith sylweddol ar bobl sy'n wynebu digartrefedd, ac wedi ysgogi ymateb gwahanol gan awdurdodau lleol ac eraill, i amddiffyn y rheiny heb unrhyw le diogel i aros. Ynghyd â £10 miliwn cychwynnol mewn cymorth ariannol brys, cyhoeddodd Llywodraeth Cymru ganllawiau wrth i'r pandemig fynd rhagddo y dylai pobl sydd mewn perygl o gysgu allan yn ystod y pandemig gael eu trin fel rhai sy'n agored i niwed at ddibenion asesu angen blaenoriaethol am ail-lety. Roedd mecanwaith cell cydgysylltu ganolog o fewn pob cyngor yn dod â phartneriaid ynghyd fel iechyd, landlordiaid cymdeithasol cofrestredig, heddlu a'r gwasanaeth prawf, sefydliadau'r trydydd sector ac ati i gynllunio a darparu gwasanaethau ar y cyd. Ers hynny, mae'r Gweinidog Tai

⁷ *The homelessness legislation: an independent review of the legal duties owed to homeless people* (2015) https://www.crisis.org.uk/media/20606/crisis_the_homelessness_legislation_2015.pdf

⁸ Downie, M., Gousy, H., Basran, J., Jacob, R., Rowe, S., Hancock, C., Albanese, F., Pritchard, R., Nightingale, K. a Davies, T. (2018) *Everybody In: How to end homelessness in Great Britain*. Llundain. Crisis, t. 373

⁹ Crisis (20__) *Everybody In* t.397

a Llywodraeth Leol ar y pryd, Julie James AS wedi dweud na fyddai unrhyw un yn cael ei (g)orfodi i ddychwelyd i'r strydoedd, a bod y llywodraeth yn parhau i fod wedi ymrwymo i roi diwedd i ddigartrefedd yng Nghymru.

Dangosodd ystadegau Llywodraeth Cymru ar *Darpariaeth llety digartrefedd a chysgu allan: Mai 2022* fod:¹⁰

- Ledled Gymru, cafodd 1,563 o bobl a gyflwynodd eu bod yn ddigartref eu rhoi mewn llety dros dro yn ystod y mis, 263 yn fwy nag ym mis Ebrill 2022. O'r rhain, roedd 462 yn blant dibynnol o dan 16 oed, cynnydd o 106 ers mis Ebrill 2022.
- Ar 31 Mai 2022, roedd 8,134 o unigolion mewn llety dros dro, cynnydd o 135 ers 30 Ebrill 2022. Roedd 2,336 o'r rhain yn blant dibynnol o dan 16 oed, cynnydd o 154 ers 30 Ebrill 2022.
- Rhwng dechrau pandemig COVID-19 a diwedd Mai 2022, mae dros 23,200 o bobl a oedd yn ddigartref yn y gorffennol wedi cael eu cefnogi i mewn i lety dros dro brys.
- Cafodd 635 o unigolion digartref eu symud i lety tymor hir addas, 130 yn fwy nag ym mis Ebrill 2022. O'r unigolion a symudwyd i lety tymor hir addas, roedd 240 yn blant dibynnol dan 16 oed, cynnydd o 57 ers mis Ebrill 2022.

Mae adroddiad 'No one Left Out' Crisis yn disgrifio newid yn y diwylliant mewn perthynas â rhoi diwedd i ddigartrefedd, sydd wedi'i gyflymu'n sylweddol gan y newid angenrheidiol mewn ymarfer oherwydd pandemig COVID-19:¹¹

Cafodd y profion cymhwysedd eu disgrifio fel rhai 'od', 'yn rhyfedd o hen ffasiwn', 'gormesol ac eithaf goddrychol', ac yn 'rhwystr i gael mynediad at... gwasanaethau'. Maent yn anghydnaws â dull o weithredu atal a lleihau niwed Deddf 2014, ac yn rhwystro ymdrechion i roi diwedd i ddigartrefedd trwy adael llawer o bobl i barhau i wynebu digartrefedd heb gefnogaeth.

Mae ein system bresennol hefyd yn anghydnaws â'r newid a ddymunir tuag at dulliau sy'n canolbwyntio mwy ar yr unigolyn, a dulliau o weithredu sy'n ystyriol o drawma. Pwysleisiodd y cyfranogwyr bwysigrwydd dulliau o weithredu sy'n ystyriol o drawma a seicoleg ar gyfer staff a gweithluoedd, a sut y gall asesiadau bregusrwydd eu hunain fod yn drawmatig i rai ymgeiswyr.

Er bod y fframwaith cyfreithiol wedi llwyddo i leihau nifer y bobl sy'n wynebu'r mathau gwaethaf o ddigartrefedd, nid yw'n atal pobl rhag cael eu gwthio i ddigartrefedd yn y lle cyntaf. Er bod y ddeddfwriaeth bresennol yn amlwg yn helpu i wneud digartrefedd yn fwy anghyffredin trwy atal, gall weithio yn erbyn y nod o wneud digartrefedd yn fyr a heb ddigwydd eto.

¹⁰ <https://gov.wales/homelessness-accommodation-provision-and-rough-sleeping-may-2022>

¹¹ Gwilym-Taylor a Sanders (2021) *No One Left Out The reality of eligibility barriers for people facing homelessness in Wales*, t.21

Ar gyfer cyd-destun: Y gwaith yng Nghymru i ymgorffori Hawl i Dai Digonol yn y Gyfraith

Er bod y gwaith hwn y tu hwnt i gwmpas y panel adolygu arbenigol hwn, mae'n bwysig bod yn ymwybodol o waith paralel sy'n digwydd yng Nghymru ar hyn o bryd er mwyn ymgorffori'r hawl i dai digonol yng nghyfraith Cymru. Mae ymgyrch sy'n rhedeg ar hyn o bryd, 'Back the Bill', i yrru'r gwaith hwn.¹²

Ym mis Mehefin 2019 lansiodd Tai Pawb, CIH Cymru a Shelter Cymru adroddiad a gomisiynwyd ar y cyd yn edrych ar yr effeithiau cadarnhaol y byddai ymgorffori'r hawl i dai digonol, y mae'r Cenhedloedd Unedig wedi'i ymgorffori, yn eu cael yng Nghymru wrth helpu i fynd i'r afael â'r argyfwng tai.¹³ Yn dilyn hyn, manylodd ail adroddiad a gomisiynwyd ar y cyd ym mis Rhagfyr 2021 ar y sylfaen dystiolaeth bresennol.¹⁴

Bu cefnogaeth i'r hawl i gael tai digonol yng Nghymru fel y mae Grŵp Gweithredu Digartrefedd yng Nghymru yn dangos yn eu hadroddiad ym mis Mawrth 2020¹⁵ ac mae Llywodraeth Cymru wedi manylu ar ystyried Dull o Weithredu sy'n Seiliedig ar Hawliau yn ei Chynllun Gweithredu er mwyn Rhoi Diwedd ar Ddigartrefedd.¹⁶

Edrych ymlaen

Bydd y Panel Adolygu Arbenigol, ynghyd â dylanwad sylweddol gan y rhwydwaith Arbenigwyr drwy Brofiad, yn siapio'r themâu craidd a fydd yn cael eu hystyried ochr wrth ochr â diwygio cyfreithiol. Bydd cynllun gwaith cychwynnol yn cael ei sefydlu a chytunir arno yng nghyfarfod cyntaf y grwpiau, â chyfle i adolygu yn y flwyddyn newydd 2023 yn dilyn y pedwar cyfarfod cyntaf a chynlluniau ar gyfer digwyddiad ehangu themâu Arbenigwyr drwy Brofiad (efallai ddechrau mis Rhagfyr).

¹² <https://www.taipawb.org/policy-influencing/backthebill/>

¹³ Hoffman (2019) The right to adequate housing in Wales: Feasibility Report

¹⁴ Alma Economics (2021) The right to adequate housing in Wales: the evidence base

¹⁵ Adroddiad gan y Grŵp Gweithredu ar Ddigartrefedd ar gyfer Llywodraeth Cymru (2020) *The framework of policies, approaches and plans needed to end homelessness in Wales (What ending homelessness in Wales looks like)*, t.21

¹⁶ Llywodraeth Cymru (2021b) Cynllun Gweithredu Rhoi Diwedd ar Ddigartrefedd 2021-2026, t.18