HO 05
Diweddariad ar bolisïau a chamau sy'n cael eu cymryd i roi terfyn ar ddigartrefedd
Update on policies and actions to end homelessness
Ymateb gan: Crisis
Response from: Crisis

Ymateb Crisis i'r Pwyllgor Llywodraeth Leol a Thai galwad am dystiolaeth am ddigartrefedd – Chwefror 2022

Ein barn ar effeithiolrwydd y dull "Pawb i Mewn" a roddwyd ar waith gan Lywodraeth Cymru ers dechrau'r pandemig a'r heriau o ran cynnal y dull hwnnw dros y misoedd i ddod

Bu i'n hadroddiad Monitro Digartrefedd Cymru 2021 arolygu pob un o'r 22 awdurdod lleol, gan gyfweld ag unigolion allweddol yn gweithio mewn swyddi yn y sector cyhoeddus a gwirfoddol. Daeth yr ymchwil i'r casgliad fod dull Llywodraeth Cymru o gefnogi pobl yn wynebu digartrefedd yn ystod y pandemig 'yn cael ei ganmol yn helaeth'.[1] Yn ôl yr adroddiad, mae effeithiolrwydd hyn oherwydd sawl ffactor amrywiol:

Yn gyntaf, ar ddechrau'r pandemig, rhoddodd y Gweinidog Julie James ganllawiau clir ar statws blaenoriaeth angen pawb oedd yn cysgu ar y stryd, gan gynnwys y rhai Heb Fynediad i Gyllid Cyhoeddus, gan nodi y dylid rhoi cymorth i bawb ar unwaith. Roedd y canllaw hwn ochr yn ochr ag ymrwymiad gwleidyddol ar lefel uchel a'r cyllid ychwanegol sylweddol oedd ei angen i wneud y safle polisi hwn yn realiti.

Ynghylch cynaliadwyedd y dull hwn, noda'r adroddiad bod y rhan fwyaf o gynghorau Cymru yn cefnogi gwarediad parhaol y maen prawf angen â blaenoriaeth, ond roedd llai o blaid gwaredu'r prawf bwriadoldeb, a bod awdurdodau lleol "yn gwrthwynebu'n sylweddol"[2] y cyfyngiadau cysylltiad lleol. Gall barnau fel hyn fod yn heriol yn y misoedd i ddod wrth i'r Gweinidog Julie James geisio sicrhau na fydd hi'n bosibl 'troi nôl' yn y maes.

Yn ail, dywedodd 21 allan o 22 o awdurdodau lleol bod y ffaith fod Llywodraeth Cymru wedi amddiffyn tenantiaid cymdeithasol a phreifat rhag cael eu troi allan yn debygol o fod wedi lleihau digartrefedd. Wedi dweud hyn, mae'r adroddiad yn codi pryderon y "gallai lefelau cynyddol o ôl-ddyledion rhent yn y misoedd i ddod brofi ymrwymiad Llywodraeth Cymru a landlordiaid i ddirwyn i ben prosesau troi allan o dai cymdeithasol sy'n arwain at ddigartrefedd".[2]

Un her benodol a nodwyd yn yr adroddiad Monitro Digartrefedd yw bod disgwyl i 'ddigartrefedd craidd' gynyddu dros y misoedd i ddod. Mae digartrefedd craidd yn cyfeirio at aelwydydd sydd ar hyn o bryd yn profi'r ffurfiau mwyaf dwys a difrifol o ddigartrefedd ar unrhyw adeg mewn blwyddyn benodol. Mae'r rhain yn cynnwys cysgu ar y stryd, byw mewn hosteli, bod mewn llety anaddas neu anarferol, a 'syrffio soffas'. [3] Mae'r Monitor yn rhagweld y bydd ffigurau digartrefedd craidd rhwng 2021 a 2026 yn uwch nag y byddent wedi bod pe na bai'r pandemig wedi digwydd,

---

[1] Fitzpatrick, S., Pawson, H., Bramley, G., Young, G., Watts, B. a Wood, J. (2021) *Monitor Digartrefedd: Cymru 2021.* Llundain: Crisis, t. xv https://www.crisis.org.uk/media/246434/the-homelessness-monitor-wales-2021.pdf
2 Fitzpatrick, S., Pawson, H., Bramley, G., Young, G., Watts, B. a Wood, J. (2021) *Monitor Digartrefedd: Cymru 2021*, t.xvi
[3] Fitzpatrick, S., Pawson, H., Bramley, G., Young, G., Watts, B. a Wood, J. (2021) *Monitor Digartrefedd: Cymru 2021*, t.xvii

gydag effeithiau economaidd y pandemig yn peri risg o gynnydd mawr i ddigartrefedd craidd ar unwaith.[4]

Yn wir, er nad yw'r pandemig wedi dod i ben eto, rydym eisoes yn profi'r effeithiau economaidd ar ffurf pwysau costau byw cynyddol. Mae prisiau cynyddol ochr yn ochr â chyflogau heb newid yn rhoi pwysau sylweddol ar y rhai sydd dan fygythiad digartrefedd, a gall y pwysau arwain at gynnydd mewn digartrefedd craidd. Bu i bron bob awdurdod lleol (21 allan o 22) a arolygwyd yn yr adroddiad Monitro Digartrefedd nodi eu bod yn disgwyl gweld galw cynyddol am gymorth digartrefedd i bobl sy'n cael eu troi allan o'r sector rhent preifat, ac roedd mwyafrif (15 allan o 22) yn disgwyl gweld yr un peth o ran perchnogion tai sydd wedi'i hadfeddiannu ac i bobl sydd newydd ddod yn ddi-waith.[5]

Gallwn weld hefyd y pwysau yn y system gymorth ddigartrefedd mewn argyfwng, a adlewyrchir yn yr ystadegau Llywodraeth Cymru diweddar sy'n nodi bod 7,238 o bobl mewn llety dros dro yng Nghymru ar ddiwedd mis Tachwedd 2021, gan gynnwys bron 1,800 o blant dibynnol. Roedd hyn yn gynnydd o 162 o bobl ers mis Hydref 2021, gan barhau â thueddiad helaeth o ddefnydd cynyddol o lety dros dro ers mis Awst 2020. Dros y cyfnod hwn, roedd nifer y bobl yn mynd i mewn i lety dros dro yn fwy na nifer y bobl yn gadael llety dros dro bron bob mis: cafodd 17,300 o bobl oedd yn arfer bod yn ddigartref eu cefnogi i lety dros dro brys, ond dim ond 8,527 o bobl a gafodd eu symud i lety addas hirdymor. Mae hyn yn dueddiad anghynaladwy i wasanaethau sy'n darparu cymorth fel hyn, ac fel egwyddor gyffredinol, nid yw llety dros dro yn ddatrysiad hirdymor i bobl sy'n wynebu digartrefedd. Bydd hyn yn cael ei ymchwilio ymhellach isod.

Y tu hwnt i'r adroddiad Monitro, credwn fod cyfraniadau pellach at effeithiolrwydd y dull 'Pawb i Mewn' yn deillio o gydweithio a rheolwyr perthynas Llywodraeth Cymru, wnaeth wella gweithio partneriaeth a galluogi agweddau'n seiliedig ar ddatrysiadau. Rydym yn awyddus i weld y ffyrdd hyn o weithio yn parhau wrth inni ddychwelyd at fusnes fel arfer.

Yn olaf, mae'n bwysig nodi bod ein hasesiad o effeithiolrwydd y dull 'Pawb y Mewn' yn gyfyngedig o ran natur y data a gasglwyd yn ystod y pandemig. Mae newid i'r dull casglu data a chyhoeddi yn golygu ei bod hi'n anodd cymharu ffigurau'r pandemig â data cyn y pandemig. Gan gadw hyn mewn cof, rydym yn enwedig yn gwerthfawrogi bwriad y Cynllun Gweithredu Dirwyn i Ben Digartrefedd i werthuso trefniadau casglu data presennol a'r gofynion yn hynny o beth, er mwyn sicrhau eu bod nhw'n arddangos yn glir ac yn gywir y cynnydd tuag at ddirwyn i ben digartrefedd.

Y rhesymau am y cynnydd amlwg yn nifer y bobl sy'n cysgu ar y stryd a beth ellid ei wneud i newid hynny

Fel y nodwyd uchod, mae nifer y bobl mewn llety dros dro yn hynod uchel. Gwn nad yw darpariaeth llety dros dro yn ddatrysiad cynaliadwy i ddigartrefedd, oherwydd nid yw'n rhoi cartref sefydlog i bobl. Dengys tystiolaeth ryngwladol gyson fod pobl sy'n defnyddio hosteli a llochesi yn eu gweld nhw'n "fygythiol neu'n amhleserus" ac yn "besimistaidd" am eu defnyddioldeb fel llwybr allan o ddigartrefedd. Felly, awgrymwn fod awdurdodau lleol yn mabwysiadu dull ail-gartrefu yn gyflym, gan roi unigolion sy'n dod yn ddigartref mewn llety sefydlog ar unwaith sy'n addas i'w hanghenion

---

[4] Fitzpatrick, S., Pawson, H., Bramley, G., Young, G., Watts, B. a Wood, J. (2021) *Monitor Digartrefedd: Cymru 2021*, t.81-82

[5] Fitzpatrick, S., Pawson, H., Bramley, G., Young, G., Watts, B. a Wood, J. (2021) *Monitor Digartrefedd: Cymru 2021*, t.114

unigol. Byddai hyn yn cyfrannu'n fawr at sicrhau bod digartrefedd yn brin, ddim yn para'n hir, ac nid yw'n digwydd eto.

Rhywbeth arall sy'n hanfodol i newid hyn yw'r egwyddor atal cyffredinol. Roedd yr ystadegau a gyhoeddir gan Lywodraeth Cymru bob blwyddyn yn dangos gostyngiad yn nifer yr aelwydydd ble roedd digartrefedd wedi cael ei atal ynddynt yn 2020-21 o gymharu â 2019-20.[6] Er bod angen dealladwy i ganolbwyntio ar gefnogaeth ymatebol mewn argyfwng yn ystod y pandemig, mae hi'n hanfodol bod gwasanaethau cyhoeddus bellach yn cynyddu eu hymdrechion i fanteisio i'r eithaf ar eu potensial i atal digartrefedd.

Er mwyn cyflawni hyn, mae Crisis yn cefnogi argymhelliad y Gweithgor Digartrefedd y dylid ymestyn dyletswyddau atal ledled bob corff cyhoeddus i helpu i gyflawni dull 'dim drwg anghywir' o ran atal digartrefedd.[7] Does dim modd datrys digartrefedd drwy dai yn unig; felly, mae angen i bob gwasanaeth cyhoeddus yng Nghymru weithio'n gydlynol ledled ffiniau lleol, rhanbarthol a chenedlaethol i bennu atal 'i fyny'r llif' yn gynnar ac i stopio pobl rhag dod yn ddigartref yn y lle cyntaf. Dylai hyn gynnwys darparu llwybrau cymorth amlasiantaethol sy'n deall seicoleg, yn enwedig ar gyfer y rhai sydd â risg uwch o ddigartrefedd.

Rhywbeth arall sy'n berthnasol i'r maes yw bod tystiolaeth yn dangos bod gwneud cysgu ar y stryd yn drosedd ac ymatebion gorfodi yn aneffeithiol, ac yn gwthio pobl ymhellach oddi wrth wasanaethau cymorth digartrefedd. I'r perwyl hwn, gwnaethom ymgyrchu yn San Steffan i ddiddymu'r Ddeddf Crwydreiaeth sydd ar hyn o bryd yn golygu bod cysgu ar y stryd a chardota yng Nghymru a Lloegr yn anghyfreithlon. Rydym yn ddiolchgar i wleidyddion o bob plaid wnaeth gefnogi'r ymgyrch yn y Senedd ac yn San Steffan. Credwn y bydd penderfyniad diweddar Llywodraeth y DU i ddiddymu yn annog pobl sy'n cysgu ar y stryd i ymgysylltu â chymorth gan nad oes angen iddynt ofni sancsiynau cyfreithiol am beidio â chael rhywle i fyw. Byddem yn gwerthfawrogi cefnogaeth y Pwyllgor i sicrhau bod cyrff llywodraeth leol yn ymwybodol o'r diddymiad pan fydd yn dod i rym.

Ein hymateb i Ddirwyn Digartrefedd i Ben yng Nghymru: cynllun gweithredu lefel uchel 2021-2026 Llywodraeth Cymru, gan gynnwys yr amserlenni a nodwyd yn y cynllun a Chamau Gweithredu penodol yn y cynllun a ddylai fod yn flaenoriaeth i'r Pwyllgor;

Gwnaethom ymateb yn uniongyrchol i ymgynghoriad Llywodraeth Cymru ar y cynllun gweithredu gan nodi ein bod yn gymharol fodlon ar y cynllun a'i amserlenni. Rydym yn cytuno gyda'r pedair thema ffocws sef gwneud digartrefedd yn brin, yn fras ac yn rhywbeth nad yw'n ailadrodd, a sicrhau bod partneriaethau'n cael eu rhoi ar waith ledled gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru i gyflawni hyn. Rydym yn ymwybodol y bydd digartrefedd yn debygol o waethygu yn y tymor byr, ond credwn fod yr amcanion a'r camau gweithredu a nodir yn y cynllun yn gywir er mwyn sicrhau newid hirdymor.

Er gwaethaf ein boddhad ar y cyfan, nodwyd yn ein hymateb ein bod yn credu bod rhai meysydd gwaith pwysig wedi cael eu hepgor o'r cynllun.

---

[6] https://llyw.cymru/digartrefedd-ebrill-2020-i-fawrth-2021

[7] Grŵp Gweithredu ar Ddigartrefedd (2020), *Y fframwaith o bolisïau, dulliau a chynlluniau y mae ei angen i roi diwedd ar ddigartrefedd yng Nghymru (Beth mae rhoi diwedd ar ddigartrefedd yng Nghymru'n ei olygu mewn gwirionedd)* https://llyw.cymru/sites/default/files/publications/2020-03/grwp-gweithredu-ar-ddigartrefedd-adroddiad-mawrth-2020_0.pdf

Yn gyntaf, er bod pwysigrwydd cyfranogiad ystyrlon gan bobl gyda phrofiad go iawn o ddigartrefedd yn cael ei gydnabod sawl gwaith yn y cynllun ac y bydd yn berthnasol i sawl cam gweithredu lefel uchel, mae Crisis o'r farn fod y dylid cynnwys pobl gyda phrofiadau bywyd go iawn o ddigartrefedd ymhob cam o'r broses o ddatblygu, cyflawni a monitro'r ymdrechion i ddirwyn i ben digartrefedd. Hoffem weld Llywodraeth Cymru a gwasanaethau cyhoeddus yn defnyddio dull 'dim amdanom ni hebddyn ni' o ran partneriaeth gyda phobl sydd â phrofiad go iawn o ddigartrefedd.

Yn ail, mae Crisis yn cefnogi argymhellion y Gweithgor Digartrefedd i Lywodraeth Cymru gynnwys polisi diogelwch cymdeithasol a digartrefedd ymysg pobl nad ydynt yn dod o'r DU mewn cynllun i ddirwyn i ben digartrefedd yng Nghymru. Er bod rhannau allweddol o lunio polisïau yn y meysydd hyn yn berthnasol i San Steffan yn unig, mae ymyriadau posibl a argymhellodd y Gweithgor y dylai Llywodraeth Cymru eu hystyried yn ychwanegol i lobïo Llywodraeth San Steffan am newid polisi yn y DU, yn enwedig:

- Adolygu 'system budd-daliadau Cymru' o gynlluniau a chyllid datganoledig, gan sicrhau eu bod wedi'u halinio i ddirwyn i ben digartrefedd, a pharhau i hyrwyddo'r defnydd o gronfeydd wrth gefn megis Taliadau Tai ar Ddisgresiwn. Mae hyn wedi cael ei ymchwilio'n fanwl gan y Sefydliad Bevan.[8]
- Adeiladu ar ymateb y pandemig i ymchwilio opsiynau hyfyw ar gyfer cefnogi pobl nad ydynt yn dod o'r DU, megis cynlluniau croeso.

O ran blaenoriaethau'r Pwyllgor o ran cyfrannu at gyflawni'r cynllun, byddem yn argymell bod y Pwyllgor yn blaenoriaethu dyluniad proses pontio ail-gartrefu cyflym i awdurdodau lleol er mwyn sicrhau bod ei weithrediad mor llyfn â phosibl. Gallai edrych ar y prosesau lle bydd Llywodraeth Cymru ac awdurdodau lleol yn cytuno ar ragfynegiadau anghenion tai a chymorth yn fan cychwyn da, yn ogystal â chyflenwad llety a materion tebyg eraill.

Ein barn ar y dyraniadau yn y gyllideb ddrafft 2022-23 sy'n cefnogi dirwyn i ben digartrefedd, yn ogystal â'r rhai sy'n cynyddu cyflenwad, argaeledd a hygyrchedd tai yn y sector cymdeithasol a phreifat;

Rydym yn croesawu'r diffiniad o ddirwyn digartrefedd i ben sydd wedi'i gynnwys yn y dyraniadau cyllidebol, ac mae'r buddsoddiad i ddatblygu fframwaith deilliannau, model atal a phontio ail-gartrefu cyflym yn galonogol. Rydym hefyd yn cefnogi'r mesurau cyffredinol ar gyfer gwelliannau i'r cyflenwad tai a'r gweithlu.

Ein barn ar feysydd â blaenoriaeth ar gyfer y Papur Gwyrdd ar ddiwygio deddfwriaethol, y mae disgwyl iddo gael ei gyhoeddi gan Lywodraeth Cymru yn 2022, a meysydd y dylai'r Pwyllgor ganolbwyntio ar eu craffu;

[8] Sefydliad Bevan, https://www.bevanfoundation.org/wp-content/uploads/2020/02/Case-for-Welsh-Bens-Report-2.pdf

Mae Crisis eisoes wedi nodi'r fframwaith cyfreithiol delfrydol i gefnogi dirwyn i ben digartrefedd.[9] Rhan o hyn yw creu dull 'gadael neb ar ôl' o ran cymorth digartrefedd, a nododd Crisis mewn cyd-destun penodol i Gymru:[10]

- Gadael neb ar ôl o ran cymorth i atal digartrefedd, nid yn unig pan fo pobl mewn perygl ar unwaith ond hefyd i fyny'r llif drwy gefnogi yn llawer cynt a thrwy ymateb gwasanaethau cyhoeddus ehangach.
- Gadael neb ar ôl o gymorth digartrefedd pan fo angen cymorth ail-gartrefu cyflym, sy'n golygu gwaredu'r angen â blaenoriaeth, bwriadoldeb a phrofion cysylltiadau lleol sydd ar hyn o bryd yn gwahardd pobl rhag cefnogaeth oherwydd pwy ydyn nhw, sut ddaethon nhw'n ddigartref neu ble maen nhw'n byw
- Gwarant o lety brys hunangynhaliol i bobl heb unrhyw le diogel i aros, sydd wedi bod yn rhan amhrisiadwy o'r ymateb yn ystod y pandemig. Dylid parhau â hyn.

Byddem yn argymell bod y Pwyllgor yn adolygu gwaith Grŵp Adolygu Atal yr Alban, y mae ei adroddiad yn cynnwys canllawiau ar sut y gallwn gyflawni cyfrifoldeb ar y cyd ledled y gwasanaethau cyhoeddus i atal digartrefedd.

Ein hymateb i argymhellion Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru yn ei adroddiad, Adolygu Digartrefedd: drws agored at newid positif.

Roeddem yn croesawu adroddiad yr Ombwdsmon ac yn cydnabod rhai o'r themâu o'n hymchwil ein hun. Er enghraifft, yn ein Monitor Digartrefedd 2021, nododd y rhan fwyaf o awdurdodau a gafodd eu harolygu bod gwaredu dyletswydd drwy'r sector rhent preifat (PRS) wedi dod yn anodd iawn. Dywedodd hanner yr awdurdodau eu bod yn ei chael hi'n anodd neu'n anodd iawn i gael gafael ar denantiaethau cymdeithasol i bobl ddigartref.[11]

Gyda lwc, bydd mabwysiadu argymhelliad yr Ombwdsmon, ochr yn ochr ag amcan y Cynllun Gweithredu i ddatblygu'r gweithlu digartrefedd yn cyfrannu rhywfaint at fynd i'r afael â'r meysydd sydd wedi'u nodi ar gyfer gwella.

Cyflwynwyd 24 Chwefror 2022

---

[9] 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.
[10] Gwilym-Taylor, R. a Sanders, B. (2021) *Neb Heb Help: Realiti rhwystrau cymhwysedd i bobl sy'n wynebu digartrefedd yng Nghymru* https://www.crisis.org.uk/media/244824/crs_062-no-one-left-out-report-2021_welsh-english.pdf
[11] Fitzpatrick, S., Pawson, H., Bramley, G., Young, G., Watts, B. a Wood, J. (2021) *Monitor Digartrefedd: Cymru 021*, .116