Wales Centre for Public Policy
Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

Briff Polisi
Mai 2023

Adolygiad rhyngwladol o fodelau rheoleiddio ar gyfer diogelwch adeiladau

Cyflwyniad

Gofynnodd Llywodraeth Cymru i Ganolfan Polisi Cyhoeddus Cymru (WCPP) grynhoi'r dystiolaeth ryngwladol ar fodelau rheoleiddio ar gyfer diogelwch adeiladau, cyn drafftio deddfwriaeth i ddiwygio rheoliadau diogelwch adeiladau.

Mae'r papur briffio hwn yn cynnwys crynodeb o lenyddiaeth berthnasol a chynnwys trafodaeth bord gron rhwng arbenigwyr academaidd a swyddogion Llywodraeth Cymru a gynhaliwyd ar 16 Rhagfyr 2022.

Cyd-destun

Datganolwyd pwerau rheoleiddio adeiladu yn 2011, gan roi'r pŵer i Weinidogion Llywodraeth Cymru wneud newidiadau i'r system reoleiddio ar gyfer diogelwch yng Nghymru. Mae Llywodraeth Cymru yn y broses o ddiwygio'r system bresennol, yn dilyn ymrwymiad yn y Rhaglen Lywodraethu i sicrhau bod 'pobl yn teimlo'n ddiogel yn eu cartrefi' (Llywodraeth Cymru, 2021a:12).

Yn 2021, cyhoeddodd Llywodraeth Cymru bapur gwyn ar ddiwygio'r ddeddfwriaeth a'r diwylliant sy'n ymwneud â diogelwch adeiladau (Llywodraeth Cymru, 2021b). Tynnodd hyn ar ganfyddiadau Adolygiad Hackitt, yr ymchwiliad annibynnol a gomisiynwyd gan Lywodraeth y DU i reoliadau adeiladu a diogelwch tân yn dilyn trychineb Grenfell (Hackitt 2018), ac adroddiad Grŵp Arbenigol Diogelwch Adeiladau Llywodraeth Cymru 2019, 'Map tuag at adeiladau mwy diogel yng Nghymru' (Grŵp Arbenigol Diogelwch Adeiladau, 2019).

Ar hyn o bryd yng Nghymru, mae diogelwch adeiladau yn cael ei reoleiddio gan awdurdodau lleol a'r gwasanaethau tân ac achub.

Modelau rheoleiddio sengl o gymharu â rhai lluosog

Nododd papur gwyn Llywodraeth Cymru ddau opsiwn ar gyfer diwygio'r system reoleiddio bresennol:

1. Symud i fodel sengl, integredig sy'n cynnwys naill ai sefydlu rheoleiddiwr adeiladu cenedlaethol newydd neu benodi rheoleiddiwr arweiniol o'r rheoleiddwyr presennol; neu
2. Model rheoleiddiwr lluosog, naill ai'n cynnal ac yn cryfhau'r drefn reoleiddio bresennol neu'n sefydlu cydbwyllgor i gydlynu a goruchwylio'r rheoleiddwyr lluosog dan sylw (Llywodraeth Cymru, 2021b).

Roedd yr arbenigwyr a gymerodd ran yn y drafodaeth ford gron yn cydnabod bod angen gwneud y canlynol:

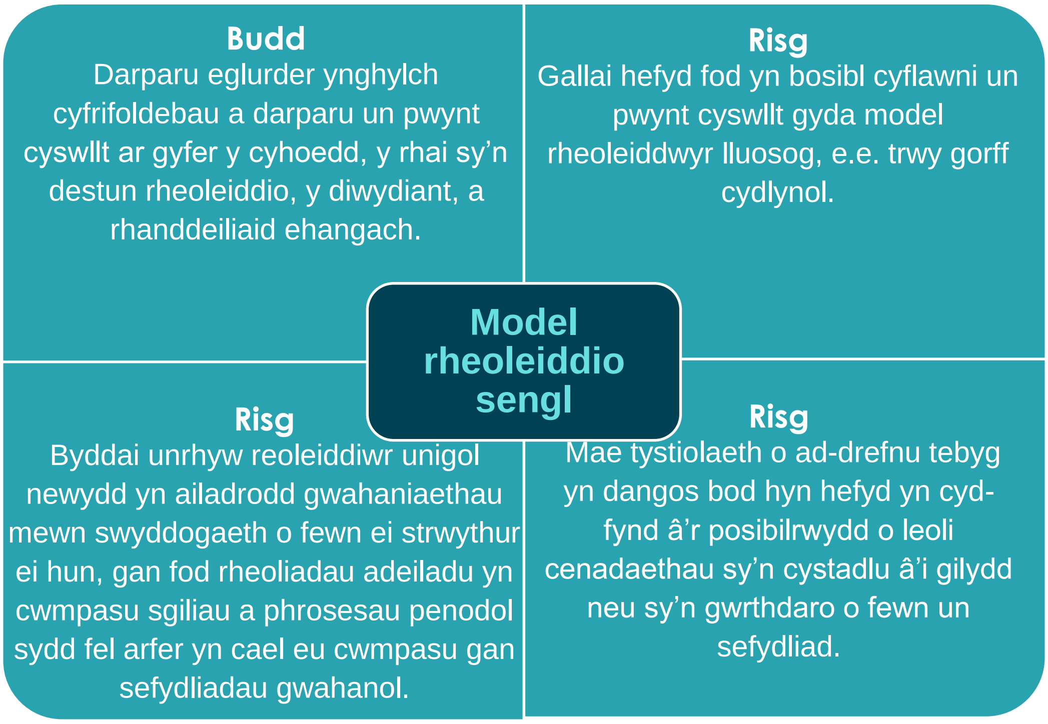
- Sicrhau data sylfaenol cynhwysfawr, gan gynnwys cyfanswm nifer yr adeiladau, nifer yr adeiladau a allai gael eu heffeithio gan newid rheoleiddiol, nifer y bobl sy'n ymwneud â gweithgareddau gorfodi a gweithgareddau cysylltiedig, yn ogystal ag ystadegau ar arolygiadau, troseddau a welwyd, a chamau gorfodi a gymerwyd;
- Diffinio'r amcanion rheoleiddio'n glir;
- Penderfynu sut i fesur effeithiolrwydd rheoleiddio yn erbyn yr amcanion.

diwydiant, perchnogion a datblygwyr adeiladau, a'r cyhoedd yn gyffredinol;

- Cyfrifoldeb am gasglu a choladu data ar adeiladau a chynnal gwaith dadansoddi data i nodi materion posibl;
- Datblygu cofrestr ar gyfer aseswyr cymwys, a nodi a oes digon o allu a chymhwysedd i asesu diogelwch adeiladau yn y system. Byddai'r gofrestr yn darparu trosolwg o'r safonau a'r broses ar gyfer dilysu cymhwyster aseswr;
- Cynnal cofrestr sy'n rhestru adeiladau, pobl gyfrifol a sefydliadau;
- Sefydlu a chynnal llinellau atebolrwydd a throsolwg clir.

Buddion a risgiau modelau rheoleiddio sengl a lluosog

Nid yw'r naill ddull na'r llall o reidrwydd yn well, ac mae'r dewis rhyngddynt yn dibynnu ar nodweddion a blaenoriaethau cyd-destunol. Fodd bynnag, awgrymwyd y byddai sefydlu pwyllgor cyffredinol yn gwella amlygrwydd ac ymgysylltiad â'r Unigolyn Atebol.



Ffigur 1: Buddion a risgiau sy'n gysylltiedig â model rheoleiddio sengl

Mae’r buddion a risgiau sy’n gysylltiedig â **modelau rheoleiddio sengl a lluosog** yn Ffigurau 1 a 2, yn y drefn honno.

Cyflawni’r nodau a lliniaru risgiau ad-drefnu

Nodwyd y swyddogaethau canlynol gan arbenigwyr fel rhai pwysig i’w canoli er mwyn cyflawni nodau’r diwygio a gwella gweithrediad y system bresennol:

- Darparu un pwynt cyswllt: 'siop un stop' ar gyfer perchnogion a deiliaid, partneriaid

Mae 'pwyllgor cydlynu canolog' yn ddewis arall yn lle naill ai un rheoliad, neu'r system reoleiddio lluosog, y gellid ei gadael fel y mae. Gallai pwyllgor o’r fath gynnig system gydlynu i sicrhau mwy o effeithlonrwydd rheoleiddiol yn gyffredinol (gan gynnwys rheoli costau rheoleiddio) a gwneud bylchau rheoleiddio a mannau dall yn llai tebygol o ddigwydd drwy arferion rheoleiddio cydlynol.

> **Gall yr union ffurf sefydliadol y mae rheoleiddiwr yn ei gymryd fod yn llai hanfodol**

na sicrhau bod gan y rheoleiddiwr adnoddau digonol.

Sicrhau digon o allu

Gall yr union ffurf sefydliadol y mae rheoleiddiwr yn ei gymryd fod yn llai hanfodol na sicrhau bod gan y rheoleiddiwr adnoddau digonol. Mae sicrhau gallu ac adnoddau digonol yn hollbwysig, felly mae'n debygol y bydd angen buddsoddi mewn gallu.

Mae Coglianese (2018) yn dadlau dros gael digon o allu a sgiliau o fewn y gweithlu rheoleiddio.

Gorfodi a sancsiynau

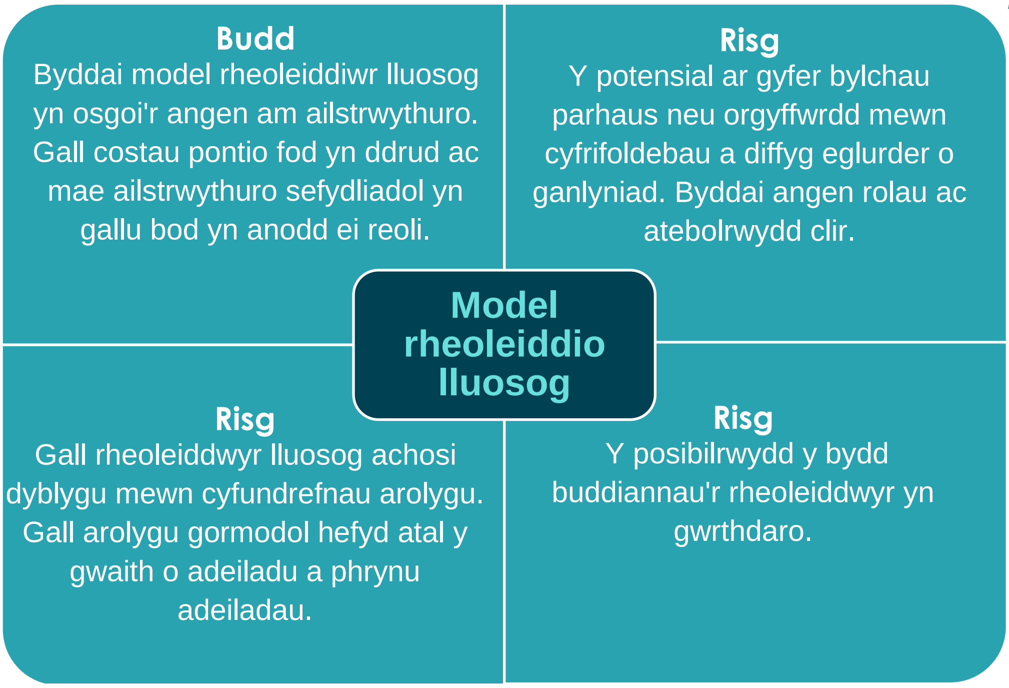
Thema allweddol 1: Defnyddio gorfodi a sancsiynau i feithrin newid ymddygiad

Bod yn glir ynghylch atebolrwydd

Mae angen strwythurau atebolrwydd clir. Mae'r cyfnodau dylunio a'r adeiladu, a'r cyfnodau meddiannu fel arfer yn cynnwys gweithredwyr gwahanol ac yn aml maent yn cael eu rheoli o dan ddeddfwriaeth wahanol. Gall cymhlethdodau godi pan nad yw perchennog terfynol yr adeilad yn ymwneud â phenderfyniadau ynghylch dylunio neu adeiladu. Mae llwybrau gwybodaeth clir yn hollbwysig mewn achosion o'r fath.

Addysgu yn hytrach na sancsiynu preswylwyr

Gallai rhoi mwy o gyfrifoldeb ariannol i breswylwyr roi gormod o faich ychwanegol ar denantiaid a allai ddod o gefndiroedd difreintiedig. Roedd arweiniad clir gan yr arbenigwyr i ganolbwyntio unrhyw gamau gorfodi a sancsiynu ar yr Unigolyn Atebol, a ddylai wedyn weithio gyda'r preswylwyr i'w haddysgu ar ddiogelwch adeiladau a diogelwch tân.



Ffigur 2: Buddiannau a risgiau sy'n gysylltiedig â model rheoleiddio lluosog

Er y bydd gan endidau a reoleiddir ddealltwriaeth well o'u gweithrediadau eu hunain ac y byddent yn gallu dod o hyd i atebion cost-effeithiol, nid yw eu cymhellion bob amser yn cyd-fynd yn llwyr ag ymrwymiad i sicrhau'r canlyniad mwyaf diogel. Felly, mae'n bwysig sicrhau bod gan yr arolygydd sgiliau digonol wrth adolygu cynllunio rheoli risg ac arolygu endidau a reoleiddir.

Canfyddiadau o sancsiynau

Gallai'r ofn o gael eu sancsiynu ysgogi pobl i gydymffurfio â gofynion rheoliadol. Gall llywodraethau, felly, osod cynsail a rhoi cyhoeddusrwydd i achosion o sancsiynu difrifol (enwi a chywilyddio).

Technoleg ar gyfer targedu

Mae'n rhaid i reoleiddwyr fod yn strategol er mwyn sicrhau'r effeithiolrwydd mwyaf, felly mae nodi 'risgiau hysbys' yn bwysig. Gall defnyddio technolegau newydd a thechnegau modelu ystadegol nodi lle mae'r risgiau cyffredin hyn yn

debygol o ddigwydd. Gallai rhwystrau rhag defnyddio technolegau newydd gynnwys yr angen am wybodaeth gywir a chyfredol.

Thema allweddol 2: Ariannu gorfodi a sancsiynau

Darparodd yr arbenigwyr enghreifftiau o sut y gellir strwythuro rheoleiddwyr i ariannu eu gweithrediadau, o leiaf yn rhannol, trwy ffioedd. Ar lefel genedlaethol, mae Seland Newydd yn casglu ardoll adeiladu ar yr holl waith a ganiateir dros drothwy (Llywodraeth Seland Newydd, 2022). Mae’r ardoll hon yn cefnogi buddsoddiad yn y canlynol:

- Polisi, rheolau a chanllawiau technegol, cyngor ar bolisi gweithredol a dylunio gwasanaethau;
- Gwybodaeth ac addysg;
- Darparu gwasanaethau (cydymffurfio a gorfodi);
- Monitro ac adrodd.

Trafodwyd hefyd codi dirwyon am fethiant rheoleiddiol neu ddiffyg cydymffurfio. Mae llawer o wledydd yn defnyddio cyfres o gamau, gyda lefelau cynyddol o ddirwyon, yn symud ymlaen drwy'r system gyfreithiol ac yn arwain at y potensial ar gyfer camau cyfreithiol yn erbyn perchennog yr eiddo.

> **Os yw'r endid a reoleiddir yn gweithredu'n ddidwyll, felly hefyd y mae’r rheoleiddiwr. Os na fydd yr endid a reoleiddir yn cydweithredu, gellir defnyddio strategaethau atal.**

Thema allweddol 3: Y dulliau mwyaf a lleiaf effeithiol o orfodi a sancsiynau

Mae arddull gorfodi hefyd yn faes i'w ystyried. Mae rheoleiddio ymatebol, er enghraifft, yn ddull gorfodi sy'n ymateb i weithredoedd yr endid a reoleiddir. Os yw'r endid a reoleiddir yn gweithredu'n ddidwyll, felly hefyd y mae’r rheoleiddiwr. Fodd bynnag, os na fydd yr endid a reoleiddir yn cydweithredu, gellir defnyddio strategaethau atal i annog cydymffurfedd. Mae'r rhain yn raddedig ac yn cynyddu ar sail ymddygiad yr endid a reoleiddir.

Mae Carrigan a Harrington (2015) yn crynhoi’r gwahanol ddulliau o orfodaeth, gan roi trosolwg o reoleiddio ymatebol a’r berthynas rhwng penderfyniadau a wneir gan reoleiddwyr a’u heffeithiau ar endidau a reoleiddir (2015):

- Gall rheoleiddwyr sydd ag adnoddau gorfodi cyfyngedig ddefnyddio targedu. Mae hyn yn canolbwyntio ymdrechion gorfodi ar gwmnïau â chydymffurfedd wael drwy roi dirwyon mwy ac ymgysylltu'n amlach ag arolygiadau;
- Gellir defnyddio mesurau ataliaeth i atal achosion o dorri rheoliadau trwy fygythiad o sancsiwn. Bydd y math o ataliaeth a ddewisir yn creu goblygiadau ar gyfer ei ddull gorfodi;
- Yn yr un modd, mae **gorfodi cyfreithlon** yn ddull sy'n seiliedig ar ataliaeth sy'n dibynnu ar gymhwyso hysbysiadau, dirwyon, a dulliau eraill yn llym, yn seiliedig ar reolau, i gosbi achosion o dorri rheolau ac atal unrhyw doriadau yn y dyfodol;
- **Mae gorfodi lletyol** yn golygu bod rheoleiddwyr yn cynghori ac yn cydweithredu ag endidau a reoleiddir trwy addysg, negodi, cydymdeimlad a pherswâd;
- **Mae gorfodi ymatebol** yn defnyddio strategaeth 'dant am ddant', lle mae arolygwyr yn cydweithredu pan fydd cwmnïau'n cydweithredu hefyd ond yn gosod sancsiynau cynyddol pan nad ydynt yn gwneud hynny.

Mae'r rhan fwyaf o systemau rheoleiddio yn cynnwys o leiaf un o'r dulliau hyn. Mae sicrhau’r cymysgedd cywir yn dibynnu ar y prif flaenoriaethau y mae rheoleiddio yn dymuno canolbwyntio arnynt a'r cyd-destun y mae'r rheoleiddiwr yn gweithredu ynddo.

Casgliad

Er nad yw model rheoleiddio sengl na lluosog o reidrwydd yn well, awgrymodd arbenigwyr y byddai sefydlu pwyllgor cyffredinol yn gweithredu fel un pwynt cyswllt yn gwella amlygrwydd a pha mor hawdd yw ymgysylltu â’r Unigolyn Atebol.

Mae sicrhau bod ganddynt adnoddau digonol ar gyfer casglu a dadansoddi data, monitro, datrys problemau a sancsiynu yn bwysicach na’r ffurf sefydliadol. Bydd swyddogaethau'r rheoleiddiwr newydd yn gofyn am sgiliau a gallu y tu hwnt i'r rhai sydd eisoes yn bresennol yn y system bresennol.

Gallai defnyddio system gofrestru genedlaethol helpu i benderfynu pa adeiladau sy’n cael eu rheoli ar hyn o bryd a hefyd targedu Unigolion Atebol gyda mesurau gorfodi a sancsiynau. Fodd bynnag, mae angen data ar y nifer a’r mathau o adeiladau ledled Cymru, ac felly maint y rheoleiddio sydd ei angen.

Dim ond un rhan o'r 'pecyn cymorth' sydd ei angen i fynd i'r afael â diffyg cydymffurfedd â rheoliadau diogelwch adeiladau yng Nghymru yw gorfodi a sancsiynau. Roedd trafodaethau ar sut i newid ymddygiad yn canolbwyntio ar addysgu preswylwyr yn hytrach na'u sancsiynu. Mae canfyddiadau am sancsiynau hefyd yn bwysig: gall ofn cael eu sancsiynu ysgogi pobl i gydymffurfio â gofynion rheoliadol. Yn olaf, gallai modelau atal cyffredinol, megis 'enwi a chywilyddio', fod yn ddull gorfodi priodol pan fo adnoddau'n gyfyngedig. I grynhoi, nid oes un set o fesurau gorfodi a sancsiynau y dylid eu defnyddio; yn hytrach, bydd y dewis a'r effeithiolrwydd dilynol yn dibynnu ar yr amgylchedd y cânt eu cymhwyso ynddo.

Cyfeirnodau

Carrigan, C. a Harrington, E. (2015). **Choices in Regulatory Program Design and Enforcement. Penn Program on Regulation**. Cyrchwyd o https://www.law.upenn.edu/live/files/4706-carriganharrington-ppr-researchpaper062015pdf

Coglianese, C. (2018). **Listening, Learning, Leading: A Framework for Regulatory Excellence.** Penn Program on Regulation. Cyrchwyd o https://kleinmanenergy.upenn.edu/wp-content/uploads/2020/08/Listening-Learning-Leading_Coglianese-1.pdf

Coglianese, C. (2022). **Building Better Compliance.** Texas Law Review Online. 100: 192-214.

Gunningham, N. (2017). **Compliance, Enforcement and Regulatory Excellence.** Penn Program on Regulation. Cyrchwyd o https://www.law.upenn.edu/live/files/4717-gunningham-ppr-bicregulatordiscussionpaper-06

Llywodraeth Seland Newydd. (2022). **Building Levy.** Cyrchwyd o https://www.building.govt.nz/building-officials/building-levy/

Llywodraeth Cymru. (2021a). **Rhaglen Lywodraethu: Diweddariad** Cyrchwyd o https://www.llyw.cymru/rhaglen-lywodraethu-diweddariad

Llywodraeth Cymru. (2021b). **Adeiladau Mwy Diogel yng Nghymru: Fersiwn gryno o'r Papur Gwyn**. Cyrchwyd o: https://www.llyw.cymru/sites/default/files/consultations/2021-01/fersiwn-gryno-or-papur-gwyn.pdf

Rhagor o wybodaeth

Ar gyfer yr adroddiad llawn, gweler Morgan, C., Tilley, H., Haines-Doran, T., Bristow, D. (2023). ***Adolygiad rhyngwladol o fodelau rheoleiddio ar gyfer diogelwch adeiladau.*** Caerdydd: Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru.

Ynglŷn â Chanolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

Yma yn y Ganolfan, rydym yn cydweithio ag arbenigwyr polisi blaenllaw i roi tystiolaeth a chyngor annibynnol o ansawdd uchel i weinidogion, y gwasanaeth sifil a gwasanaethau cyhoeddus Cymru sy'n eu helpu i wella penderfyniadau a chanlyniadau polisi.

Mae'r Ganolfan, a ariennir gan y Cyngor Ymchwil Economaidd a Chymdeithasol a Llywodraeth Cymru, wedi'i lleoli ym Mhrifysgol Caerdydd ac mae'n aelod o Rwydwaith 'What Works' y DU.

I gael rhagor o wybodaeth, cysylltwch â:

Charlotte Morgan

+44 (0)29 2087 5345

info@wcpp.org.uk

Wales Centre for Public Policy

Cardiff University, Sbarc/Spark, Maindy Road, Cardiff CF24 4HQ

www.wcpp.org.uk

029 2087 5345

info@wcpp.org.uk

@WCfPP