

Nodyn briffio ar gyfer Panel Adolygu Arbenigol, ail gyfarfod: dyletswyddau atal a lleddfu

Medi 2022

Pwrpas y nodyn briffio

Bwriad y nodyn briffio hwn yw gosod y sylfeini ar gyfer trafod dyletswyddau atal a lleddfu awdurdodau lleol yn ail gyfarfod y panel. Sylwch, er bod y nodyn briffio hefyd yn cwmpasu 'profion' cyfreithiol angen blaenoriaethol, bwriadoldeb a chysylltiad lleol, sydd fwyaf perthnasol ar y cam 'dyletswydd derfynol' (ac a fydd yn cael ei drafod yn fanwl yn nhrydydd cyfarfod y panel), **nod craidd ein hail gyfarfod fydd cyrraedd argymhellion penodol ar gyfer newidiadau yn y gyfraith sy'n ymwneud â'r dyletswyddau atal a lleddfu.** Sylwch hefyd ein bod wedi gohirio trafodaethau am droi allan tan y trydydd cyfarfod.

Cynnwys y nodyn briffio

- 1) Trosolwg o'r newidiadau cyflwynodd Rhan 2 o Ddeddf Tai (Cymru) 2014
- 2) Beth yw cryfderau/gwendidau fframwaith 2014? Beth sydd wedi/heb (g)weithio'n dda?
- 3) I ba raddau y mae unrhyw wendidau a nodwyd yn gofyn am newid deddfwriaethol (yn hytrach na newid polisi/gwell gweithredu)?
- 4) Beth yw'r newidiadau allweddol yn y gyfraith sy'n ofynnol?
- 5) Atodiad A: manylion y newidiadau cyflwynodd y Ddeddf

1. Trosolwg o'r newidiadau cyflwynodd Rhan 2 o Ddeddf Tai (Cymru) 2014

Cyflwynwyd Deddf Tai (Cymru) 2014 mewn ymateb i adolygiad ariannodd y Llywodraeth o'r ddeddfwriaeth ddigartrefedd a oedd eisoes yn bodoli, a gyhoeddwyd yn 2012. Ystyriodd y Ddeddf argymhellion craidd yr adolygiad hwn, fel bod y pwyslais ar ymyriadau cynharach a chymorth wedi'i deilwra tuag at anghenion penodol aelwydydd sydd 'dan fygythiad o ddigartrefedd' o fewn 56 diwrnod. Roedd y cymorth hwn ag atal ar gael i bob aelwyd cymwys sy'n ddigartref, neu sydd dan fygythiad o ddigartrefedd, waeth beth fo'u hangen blaenoriaethol. Ymhellach, roedd y Ddeddf yn mynnu, ar gyfer aelwydydd cymwys a oedd eisoes yn ddigartref pan aethant at eu hawdurdod lleol, neu na ellir rhwystro eu digartrefedd, byddai'n rhaid i awdurdodau lleol gymryd 'camau rhesymol' i 'leddfu' eu digartrefedd, â'r ymyriadau a ddylai fod ar gael i'r awdurdodau lleol wedi'u nodi yn y Cod Canllawiau cysylltiedig.

Os nad yw'r ymdrechion 'lleddfu' i ddod o hyd i lety arall yn llwyddo, yna dim ond cartrefi sydd ag angen blaenoriaethol sydd â hawl i gael tai wedi'u sicrhau gan yr awdurdod tai lleol (naill ai yn y sector rhentu preifat neu mewn tai cymdeithasol). Yn dyngedfennol, ni chaiff ymgeiswyr sy'n 'methu â chydweithio yn afresymol' â'r cymorth atal neu leddfu, neu sy'n gwrthod cynnig addas o lety, symud ymlaen i'r ddyletswydd statudol derfynol hon.¹

Hyd 2019, gallai cynghorau ddewis cymhwyso'r prawf bwriadoldeb neu beidio. O 2 Rhagfyr 2019; mae gan awdurdodau lleol yng Nghymru ddyletswydd i ddarparu llety i deuluoedd bwriadol

¹ Davies, L. a Fitzpatrick, S (2021) *The 'ideal' homelessness law: balancing 'rights-centred' and 'professional-centred' social policy.* Prifysgol Heriot-Watt.

ddigartref, pobl ifanc dan 21 oed neu dan 25 oed os ydynt wedi derbyn gofal, oni bai y canfyddir yn flaenorol eu bod wedi bod yn fwriadol ddigartref yn ystod y pum mlynedd ddiwethaf.

Mae amlinelliad manwl o'r dyletswyddau cyflwynodd y Ddeddf i'w gweld yn Atodiad A y papur hwn. Gweler isod rhestr o'r ymyriadau 'camau rhesymol' a ddylai fod ar waith gan awdurdodau lleol fel set isafswm o ymyriadau sydd ar gael²:

- Gwasanaethau cyngor
- Allgymorth
- Cymorth tenantiaeth
- Gwasanaethau cymorth sy'n gweithio â phobl i leihau'r risg o ddigartrefedd, gan gynnwys Cefnogi Pobl, Gwasanaethau Cymdeithasol a gwaith gwirfoddol
- Stoc dai a rhaglenni i gynyddu argaeledd llety fforddiadwy lle nad yw'r galw'n cael ei fodloni
- Cynlluniau rhentu a'u gweithrediad gan ddarparuwyd tai cymdeithasol
- Cynlluniau symudedd cenedlaethol a lleol
- Mentrau ar gyfer sicrhau bod cymaint â phosibl o fynediad i lety rhent preifat
- Hosteli a llety brys eraill
- Rhaglen grant cyfleusterau i'r anabl
- Cynlluniau adnewyddu ac adfywio tai.

2. Beth yw cryfderau/gwendidau fframwaith 2014? Beth sydd wedi/heb (g)weithio?

Cryfderau

Mwy o atal a lleddfu digartrefedd, yn enwedig i aelwydydd un person digartref

Adeg ei chyflwyno, cafodd y Ddeddf ei chefnogi gan sefydliadau gwirfoddol a statudol, a groesawodd yr egwyddorion y tu ôl i'r Ddeddf, sef canolbwyntio ar ddulliau ataliol a chyflwyno lefel o gymorth i bawb sy'n mynd at eu hawdurdod lleol am gymorth digartrefedd.

Ar ôl rhoi'r Ddeddf ar waith, mae'n amlwg bod y newidiadau wedi arwain at well ymatebion gan awdurdodau lleol i fynd i'r afael â digartrefedd. Daeth gwerthusiad Llywodraeth Cymru o'r Ddeddf i'r casgliad bod tystiolaeth o fwy o weithgaredd atal a gwell canlyniadau i ddefnyddwyr gwasanaethau. Darganfu hefyd fod 'camau rhesymol' wedi eu cofleidio'n strategol gan awdurdodau lleol ac mae hyn hefyd wedi arwain at well ganlyniadau i bobl sy'n cyflwyno eu bod yn ddigartref, neu dan fygythiad o ddigartrefedd. Felly, mae'r Ddeddf yn darparu fframwaith lle mae'n bosibl atal a lleddfu digartrefedd ar gyfer ystod eang o bobl na fyddai wedi cael eu cynnwys o dan y trefniadau blaenorol.³

Mae hyn wedi cynnwys pobl sengl digartrefedd yn benodol, er bod amrywiaeth yn hyn ledled Cymru. Fe wnaeth gwerthusiad annibynnol a gynhaliwyd dair blynedd ar ôl rhoi'r Ddeddf ar waith ddarganfod bod yr ymateb i bobl sengl ddigartref yn well yn amlwg, oherwydd y dyletswyddau atal a lleddfu a oedd yn berthnasol waeth beth fo'r angen blaenoriaethol.⁴ Hefyd darganfu'r gwerthusiad gonsensws llethol bod y Ddeddf wedi cyflwyno dull sy'n canolbwyntio mwy ar yr unigolyn, ac wedi

² Gweler Para 2.13 Llywodraeth Cymru (2020) [Dyrannu llety a digartrefedd: canllawiau ar gyfer awdurdodau lleol](#).

³ Llywodraeth Cymru (2018) Gwerthusiad ôl-weithredu Rhan 2 Deddf Tai (Cymru) 2014: <https://gov.wales/sites/default/files/statistics-and-research/2019-06/evaluation-of-homelessness-legislation-part-2-of-the-housing-act-wales-2014-final-report-summary.pdf>

⁴ Ibid

arwain at ailgyfeirio gwasanaethau digartrefedd awdurdodau lleol tuag at fodel mwy rhagweithiol, ataliol.

Mae'r ffurflenni ystadegol swyddogol yn cadarnhau hyn, â digartrefedd yn cael ei atal ar gyfer bron i ddwy ran o dair o aelwydydd dan fygythiad o ddigartrefedd, a dwy ran o bump o aelwydydd digartref yn cael eu lleddfu o ddigartrefedd. Mae hyn yn golygu bod nifer yr aelodwyd ag angen blaenoriaethol sy'n cael cymorth o dan y 'dyletswydd i sicrhau llety' terfynol (gweler Atodiad A) wedi gostwng i lefelau llawer is na lefelau 'derbyniol' statudol i'r digartref cyn adeg rhoi'r Ddeddf ar waith. Mae llwyddiant y modelau atal a lleddfu hefyd yn golygu bod y prawf 'dod yn ddigartref yn fwriadol' wedi dod o lawer llai arwyddocaol nag yn y gorffennol, oherwydd roedd yn gallu cael ei gymhwysu i ymgeisydd sydd ag angen blaenoriaeth yn unig, a lle mae ymdrechion lleddfu wedi bod yn aflwyddiannus⁵.

Adlewyrchwyd y llwyddiannau hyn ym Monitor Digartrefedd Cymru (2021) hefyd, sy'n adrodd bod rheolwyr opsiynau tai a digartrefedd a ymgymerodd â'r arolwg i ddarparu gwybodaeth ar gyfer yr adroddiad (17 o 22), wedi ystyried bod y diwygiadau a gyflwynodd y Ddeddf yn fuddiol wrth atal a lleddfu digartrefedd yn eu hardal leol, er bod ymatebion mwy cymysg gan awdurdodau gwledig.⁶

Gwell ffyrdd o weithio o ganlyniad i'r Ddeddf

Ceir tystiolaeth bod gweithio mewn partneriaeth wedi cynyddu rhwng awdurdodau lleol, ac o fewn awdurdodau lleol, ac â'r LCC a darparwyr gwasanaethau trydydd sector ar ôl rhoi'r Ddeddf ar waith. Yn ôl gwerthusiad y Llywodraeth o'r Ddeddf, mae yna gefnogaeth strategol glir i weithio mewn partneriaeth ymhlith awdurdodau lleol ledled Cymru. Fodd bynnag, mae llawer o amrywiaeth o fewn awdurdodau lleol a rhyngdynt.⁷

Ymhellach, dywedodd y gwerthusiad ei bod yn ymddangos bod Cynlluniau Tai Personol (PHPs) yn allweddol wrth hyrwyddo ymarfer sy'n canolbwyntio ar yr unigolyn, ac roedd darparwyr gwasanaethau yn gadarnhaol dros ben am eu defnyddio, er gwaethaf y cynnydd yn y gwaith papur. Fodd bynnag, nid yw'n ymddangos bod PHPs o fudd i ddefnyddwyr gwasanaeth, sy'n adrodd nad ydynt yn eu canfod yn arbennig o ddefnyddiol, felly mae angen mwy o waith i wella'r manteision gymaint â phosibl i ddefnyddwyr gwasanaeth.

Gwendidau

Grwpiau sy'n dal i wynebu rhwystrau rhag cymorth digartrefedd, er gwaethaf y Ddeddf

Er bod y Ddeddf yn gwella mynediad at gymorth digartrefedd yn gyffredinol, mae tystiolaeth hefyd yn dangos nad yw wedi cyrraedd y nod i rai grwpiau.

Datgelodd gwerthusiad y Llywodraeth o'r Ddeddf gydnabyddiaeth gyffredinol ar draws awdurdodau lleol, ac ymhlith darparwyr gwasanaethau, fod pobl sy'n cysgu allan wedi elwa leiaf o'r newidiadau a

⁵ Davies, L. And Fitzpatrick, S (2021) *The 'ideal' homelessness law: balancing 'rights-centred' and 'professional-centred' social policy*. Heriot-Watt University.

⁶ Fitzpatrick, S., Pawson, H., Bramley, G., Young, G., Watts, B. & Wood, J. (2021) *The Homelessness Monitor: Wales 2021*. London: Crisis

⁷ Llywodraeth Cymru (2018) *Gwerthusiad ôl-weithredu Rhan 2 Deddf Tai (Cymru) 2014*: <https://gov.wales/sites/default/files/statistics-and-research/2019-06/evaluation-of-homelessness-legislation-part-2-of-the-housing-act-wales-2014-final-report-summary.pdf>

gyflwynodd y Ddeddf, ac roedd cydnabyddiaeth gynyddol bod angen gwneud rhywbeth i fynd i'r afael â'r mater hwn.⁸ Amlygwyd hyn yn arbennig yn y blynyddoedd ers rhoi'r Ddeddf ar waith, a chyn i'r llywodraeth weithredu ar frys mewn ymateb i bandemig Covid-19, pan oedd nifer y bobl yn cysgu allan ledled Cymru yn cynyddu.

Yn nhermau syml, ni all digartrefedd pobl sy'n cysgu allan gael ei atal, ac yn aml nid ydynt yn bodloni'r trothwy bregusrwydd i gael eu hystyried bod ganddynt angen blaenoriaethol, neu nad yw'r awdurdod lleol yn barnu eu bod yn bodloni'r trothwy hwn. Felly, nid ydynt yn derbyn dyletswydd ailgartrefu ar gam olaf y ddeddfwriaeth. Yn ogystal, yn aml mae gan bobl anghenion cymorth hirsefydlog, fel materion iechyd meddwl a chamddefnyddio sylweddau, y mae diffyg llety addas yn eu dwysau.

Cofnodwyd hyn hefyd mewn ymatebion i arolwg Monitor Digartrefedd Cymru (2021), oherwydd bod ymateb y pandemig i ddatgymhwysu angen blaenoriaethol wedi mynegi eto'n glir y rhwystr mae'n cyflwyno i'r grŵp hwn:

"...pobl sy'n cysgu allan yw'r grŵp y methodd fwyaf, y mae'n methu fwyaf, oherwydd eu bod yn ddigartref ac mae gennych ddyletswydd i gymryd camau rhesymol yn unig i'w helpu i ddarganfod rhywle, ond ar yr adeg honno, nid oes gennych unrhyw ddyletswydd i'w lletya dros dro, oni bai eich bod yn meddwl y bydd ganddynt angen blaenoriaethol." (Hysbysydd allweddol, sector annibynnol).⁹

Cyfyngiadau'r dyletswyddau atal a lleddfu yn y Ddeddf

Datgelodd ymatebion i Fonitor Digartrefedd Cymru (2021) hefyd fod awdurdodau lleol, a gwasanaethau sy'n cefnogi pobl sy'n ddigartref, yn teimlo bod y pandemig hefyd wedi datgelu cyfyngiadau'r Ddeddf o ran atal.

Er bod y Ddeddf yn ddiamau wedi cynyddu ymatebion atal awdurdodau lleol i ddigartrefedd, ac yn enwedig digartrefedd ymhlith pobl sengl, roedd rhai ymatebwyr i'r arolwg yn teimlo bod angen edrych eto ar hyd yr amser ar gyfer gweithgaredd atal (56 diwrnod), a phwy oedd dyletswyddau atal yn berthnasol iddynt, er mwyn cefnogi'r galw ar y system yn awr. Yn yr ymatebion hyn, teimlwyd gan amlaf y byddai atal pellach yn gynt yn y broses yn ddefnyddiol o ran ymestyn dyletswyddau atal y tu hwnt i'r 56 diwrnod presennol (sylwer bod cynnig yn yr Alban ar hyn o bryd i ymestyn y cyfnod hwn i chwe mis). Codwyd hyn hefyd yng nghyd-destun y drefn tenantiaeth breifat newydd, a diwedd hysbysiadau adran 21.

"Credaf ei bod yn eithaf clir bod angen uwchraddio a lledaenu'r dyletswyddau atal ar draws gwasanaethau cyhoeddus, gan ymestyn yr amser pan gaiff pobl dyletswydd, a'r maes hwnnw o ostwng y rhwystrau..." (Hysbysydd allweddol, sector gwirfoddol)

"... pan ddaw'r drefn denantiaeth newydd, o bosibl yng ngwanwyn y flwyddyn nesaf, bydd ein cyfnod rhybudd ar gyfer yr hyn fydd yn cymryd lle Adran 21, yn mynd i fyny i chwe mis yn y mwyafrif o amgylchiadau... Credaf fod llawer o bryder ynghylch pobl yn cael hysbysiad, yn mynd i'w hawdurdod lleol, a'u hawdurdod lleol yn dweud, 'Wel, fe wnawn ni eich helpu pan fyddwch chi o fewn 56 diwrnod', a bod hynny braidd, bod hynny'n wrthgynhyrchiol ac mewn gwirionedd, bron

⁸ Llywodraeth Cymru (2018) Gwerthusiad ôl-weithredu Rhan 2 Deddf Tai (Cymru) 2014:

<https://gov.wales/sites/default/files/statistics-and-research/2019-06/evaluation-of-homelessness-legislation-part-2-of-the-housing-act-wales-2014-final-report-summary.pdf>

⁹ Fitzpatrick, S., Pawson, H., Bramley, G., Young, G., Watts, B. a Wood, J. (2021) Y Monitor Digartrefedd: Cymru 2021. Llundain: Crisis

â chymryd yr holl bwynt o ymestyn y cyfnod rhybudd yn y lle cyntaf." (Hysbysydd allweddol, sector statudol).¹⁰

Caiff cyfyngiadau ataliad hefyd ei awgrymu mewn ystadegau digartrefedd Cymru sy'n cofnodi tueddiadau yn nifer a chyfran y bobl sy'n derbyn cymorth trwy'r dyletswyddau atal neu lleddfu, fel y dengys yn Nhabl 1.

Yn y cyfamser, cyfyngiad mawr yn y ddyletswydd lleddfu yw nad oes dyletswydd i ddarparu llety dros dro i'r rheiny (pobl sengl yn bennaf) heb angen blaenoriaethol a allai fod ei angen.¹¹

Tabl 1

2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20
7,128 households threatened with homelessness (S66); 65% prevented	9,231 households threatened with homelessness (S66); 62% prevented	9,072 households threatened with homelessness (S66); 66% prevented	10,737 households threatened with homelessness (S66); 68% prevented	9,993 households threatened with homelessness (S66); 67% prevented
6,891 households assessed as homeless (S73); 45% relieved	10,908 households assessed as homeless (S73); 41% relieved	11,277 households assessed as homeless (S73); 41% relieved	11,715 households assessed as homeless (S73); 41% relieved	12,339 households assessed as homeless (S73); 41% relieved
<ul style="list-style-type: none"> • Subject to duty to assess (S75) 3,228 • 1,611 (50%) in priority need and unintentionality (S75); 1,284 (80%) successfully housed • 1,617 no duty owed (50%) 	<ul style="list-style-type: none"> • Subject to duty to assess (S75) 3,459 • 2,073 (81%) in priority need and unintentionality (S75); 1,617 (78%) successfully housed • 1,386 (40%) no duty owed 	<ul style="list-style-type: none"> • Subject to duty to assess (S75) 3,954 • 2,229 (56%) in priority need and unintentionality (S75); 1,746 (78%) successfully housed • 1,725 (44%) no duty owed 	<ul style="list-style-type: none"> • Subject to duty to assess (S75) 4,491 • 2,631 (59%) in priority need and unintentionality (S75); 2,091 (79%) successfully housed • 1,860 (41%) no duty owed 	<ul style="list-style-type: none"> • Subject to duty to assess (S75) 4,659 • 3,060 (66%) in priority need and unintentionality (S75); 2,388 (78%) successfully housed • 1,599 (34%) no duty owed

Mae'r ystadegau hyn yn dangos bod y niferoedd cyffredinol o bobl sy'n mynd at awdurdodau lleol ar gyfer dyletswyddau atal a lleddfu wedi cynyddu, a bod awdurdodau lleol yn wir yn helpu mwy o bobl o dan y dyletswyddau hyn â'r cynnydd yn y galw. Fodd bynnag, mae cyfran y bobl a gafodd help o dan y dyletswyddau hyn wedi aros yr un fath, sy'n awgrymu bod cyfyngiadau yn y Ddeddf gyffredinol, a'r offer a ddarperir i awdurdodau lleol i atal digartrefedd rhag digwydd yn y lle cyntaf.

Cysondeb ac effeithiolrwydd gweithrediad gan awdurdodau lleol

Yn ôl gwerthusiad Llywodraeth Cymru o'r Ddeddf, roedd yna amrywiaeth sylweddol ar draws Cymru, a hefyd o fewn ardaloedd awdurdodau lleol, ynglŷn â'r graddau y mabwysiadwyd ethos y Ddeddf newydd ac effeithiolrwydd yr atal a'r camau rhesymol. Daeth y gwerthusiad hefyd o hyd i dystiolaeth o amrywiad wrth ddehongli bwriadoldeb a chysylltiad lleol. Roedd lleiafrif o ddarparwyr gwasanaethau yn gweld digartrefedd bwriadol fel ffordd o borthgadw mynediad at wasanaethau; fodd bynnag, teimlai'r mwyafrif ei fod yn groes i ethos y Ddeddf ac yn niweidiol wrth gyflawni canlyniadau cadarnhaol.

Mae gweithredu'r Ddeddf yn llwyddiannus yn dibynnu ar nifer o ffactorau, gan gynnwys sgiliau, arbenigedd ac ymddygiad staff sy'n darparu'r gwasanaeth (yn enwedig y rheng flaen, staff sy'n

¹⁰ Ibid

¹¹ Sylwer fod Shelter Cymru yn gofyn am ganiatâd i rannu ymchwil a ariannwyd gan Oak gan Lynne McMordie mewn 4 awdurdod lleol sy'n taflu goleuni pellach ar y materion hyn.

bwynt cyswllt cyntaf); a hefyd ar ffactorau strwythurol, er enghraifft argaeledd a fforddiadwyedd tai mewn ardal benodol.

Mae'n amlwg nad yw holl staff yr awdurdod lleol wedi ymrwymo'n llwyr i ethos y Ddeddf newydd oherwydd bod porthgadw yn parhau mewn rhai ardaloedd. Hefyd dadleuir bod Cynlluniau Tai Personol weithiau'n cael eu defnyddio mewn ffordd gosbol, yn hytrach na chefnogol, i gofnodi camau y mae ymgeiswyr wedi'u cymryd, a bod y rhain yn cael eu defnyddio i dystiolaethu diffyg cydweithrediad.

Er bod yna enghreifftiau o drefniadau gweithio mewn partneriaethau cadarnhaol, er enghraifft â Gwasanaethau Cymdeithasol, dyma faes lle gellir gwneud gwelliannau sylweddol, yn enwedig o ran gweithio mewn partneriaeth â gwasanaethau iechyd ac iechyd meddwl. Yn gyffredinol, mae'n ymddangos bod gweithio mewn partneriaeth lwyddiannus yn datblygu o ganlyniad i berthnasau unigol rhwng darparwyr gwasanaethau yn hytrach nag yn strategol. Ymhlith rhwystrau ychwanegol i ddatblygu ac ymgorffori gweithio mewn partneriaeth mae agendâu/blaenoriaethau croes.

Hefyd adroddwyd bod awdurdodau lleol Cymru yn aml yn cydymffurfio â set eithaf nodweddiadol o gamau cyfyngedig i atal a lleddfu digartrefedd – nid y dull o weithredu sy'n canolbwyntio ar yr unigolyn ac wedi'i deilwra y mae'r ddeddfwriaeth yn darlunio¹². Dadleuwyd y gellir mynegi'r dyletswyddau deddfwriaethol i gymryd camau rhesymol yn fwy pendant yn wyneb y Ddeddf, ac yn y canllawiau sy'n cyd-fynd â hyn, a gallai hyn wella effeithiolrwydd a chysondeb ymarfer. Mae rhai pobl wedi cysylltu gwendid cymharol geiriad y ddeddfwriaeth a'r canllawiau â'r ffaith bod rhai awdurdodau lleol wedi bod yn araf iawn wrth gyflwyno rhai ymyriadau perthnasol, os o gwbl. Mae diffyg cyfraith achosion yn profi 'camau rhesymol' hefyd wedi'i nodi fel mater o bryder¹³.

Pryder penodol arall yw y dywedir bod rhai awdurdodau lleol yn gosod cyfyngiadau cysylltiad lleol yn erbyn rhai ymyriadau, e.e. mynediad at gynlluniau bond sy'n cael eu clymu â chael cysylltiad lleol. Mae'n ymddangos bod y ffaith nad yw'r gyfraith yn ei gwneud yn ofynnol iddynt gael yr ymyriadau hyn ar gael i bob ymgeisydd yn galluogi hyn.

Mwy o fiwrocratiaeth

Gwnaeth gwerthusiad Llywodraeth Cymru o'r Ddeddf hefyd nodi rhai heriau y mae defnyddwyr y gwasanaeth yn eu hwynebu, gan gynnwys anawsterau llywio'r systemau newydd y mae'r Ddeddf wedi'u cyflwyno. Tynnodd defnyddwyr y gwasanaeth sylw at y ffaith y gallai derbyn nifer o lythyrau drwy gydol y broses fod yn ddryslyd yn hytrach na chymwynasgar, a dywedodd pobl hefyd nad oeddent yn teimlo bod y Cynlluniau Tai Personol yn arbennig o ddefnyddiol.

Ymhellach, arweiniodd y Ddeddf at fwy o waith papur oherwydd y broses gais aml-gam. Mae hyn wedi parhau i fod yn her, yn enwedig o ran darparu gwasanaethau i bobl sy'n ffoi rhag Trais a Chamdrin yn y Cartref; mae'n ymddangos bod canlyniadau'n dibynnu ar leoliad, â rhai ardaloedd awdurdod lleol yn fwy ymatebol ar y pwynt cyswllt cyntaf nag eraill.

Roedd y rhan fwyaf o awdurdodau lleol a ymatebodd i'r arolwg, a gynhaliwyd fel rhan o'r gwerthusiad Llywodraeth Cymru o'r Ddeddf, yn adrodd heriau sylweddol wrth roi'r Ddeddf ar waith.

¹² [MacKie, Peter K., Thomas, Ian](#) a Bibbings, Jennie 2017. Homelessness prevention: Reflecting on a year of pioneering Welsh legislation in practice. *European Journal of Homelessness* 11 (1), t. 81-107.

¹³ Shelter Cymru (2020) *Implementing the Housing (Wales) Act 2014: the role of homelessness reviews and litigation*

Roedd hyn yn cynnwys mwy o faich gweinyddol, trefniadau gweithio mwy biwrocraidd a llwyth gwaith trymach a mwy cymhleth i staff Atebion Tai. Codwyd y mater hwn o adnoddau hefyd fel her sylweddol.¹⁴

Materion strwythurol ehangach

Rhwystro allweddol a nodwyd, sy'n rhwystro llwyddiant y Ddeddf, yw'r diffyg opsiynau tai fforddiadwy. Wrth i'r Llywodraeth werthuso'r Ddeddf, roedd ymatebwyr i'r arolwg awdurdodau lleol, a'r darparwr gwasanaeth a gymerodd ran yn yr ymchwil, yn derbyn rôl y SRhP wrth fynd i'r afael â digartrefedd. Fodd bynnag, codwyd pryderon sylweddol ynghylch sut mae hyn yn gweithio'n ymarferol. Roedd y pryderon hyn yn canolbwyntio ar y diffyg llety fforddiadwy sydd ar gael - eiddo un ystafell wely yn benodol; ansicrwydd deiliadaeth; cyflwr gwael rhai eiddo; ac amharodrwydd rhai landlordiaid preifat i ailgartrefu pobl sy'n derbyn budd-daliadau lles.

Hefyd, tynnwyd sylw at y ffaith bod diwygio lles yn broblematic ac mae'n tanseilio ethos y Ddeddf sy'n canolbwyntio ar yr unigolyn / atal. Mae'r bwch rhwng lefelau budd-daliadau a rhenti gwirioneddol yn effeithio ar allu pobl i fforddio rhenti yn y sector preifat. Ceir pryderon penodol hefyd am lefelau budd-daliadau ar gael i bobl dan 35 oed.

Yn olaf, mae achosion strwythurol digartrefedd yn parhau i fod heb gael sylw gan y Ddeddf. Mae diffyg llety sydd ar gael i bobl symud iddo yn dwysau'r cynnydd yn y galw am wasanaethau ers cyflwyno'r Ddeddf. Mae hyn yn effeithio ar allu awdurdodau lleol i atal a lleddfu digartrefedd yn effeithiol.¹⁵

3. I ba raddau y mae unrhyw wendidau a nodwyd yn gofyn am newid deddfwriaethol (yn hytrach na newid polisi/gwell gweithredu)?

Nododd werthusiad ôl-weithredu Deddf Tai (Cymru) 2014, a oedd yn edrych ar weithredu'r dyletswyddau atal a lleddfu, nifer o argymhellion i wella gweithrediad y dyletswyddau newydd a gyflwynodd y Ddeddf ac i fynd i'r afael â rhai o gyfyngiadau'r deddfwriaeth.¹⁶ Roedd y rhan fwyaf o'r argymhellion yn canolbwyntio ar newidiadau mewn ymarfer ac yn cwmpasu amrywiaeth o feysydd gan gynnwys gwneud Cynlluniau Tai Personol yn fwy addas i amgylchiadau pob unigolyn, gwella gweithio mewn partneriaeth a mwy o hyfforddiant i staff sicrhau bod ganddynt y set sgiliau sydd ei hangen i weithredu'r Ddeddf yn llwyddiannus.

Gwnaeth y gwerthusiad, a gyhoeddwyd yn 2018, hefyd argymhellion tymor canolig i hir ar gyfer newidiadau deddfwriaethol a fyddai'n helpu i fynd i'r afael â rhai o gyfyngiadau Deddf 2014 a nodwyd. Roedd nifer o'r argymhellion hyn yn canolbwyntio ar y gefnogaeth sydd ar gael i aelwydydd nad ydynt yn flaenoriaeth, a'r potensial i ehangu'r categori angen blaenoriaethol. Ymhlith yr argymhellion roedd:

¹⁴ Llywodraeth Cymru (2018) Gwerthusiad ôl-weithredu Rhan 2 Deddf Tai (Cymru) 2014: <https://gov.wales/sites/default/files/statistics-and-research/2019-06/evaluation-of-homelessness-legislation-part-2-of-the-housing-act-wales-2014-final-report-summary.pdf>

¹⁵ Llywodraeth Cymru (2018) Gwerthusiad ôl-weithredu Rhan 2 Deddf Tai (Cymru) 2014: <https://gov.wales/sites/default/files/statistics-and-research/2019-06/evaluation-of-homelessness-legislation-part-2-of-the-housing-act-wales-2014-final-report-summary.pdf>

¹⁶ A. Ahmed, M. Rogers, M. Wilding, A. Gibbons, K. Jones, I. Madoc-Jones (2018) *Post-implementation evaluation of Part 2 of the Housing Act (Wales) 2014: Final Report*. Ar gael yn: <https://gov.wales/statistics-and-research/evaluation-homelessness-legislation/?lang=en>

- Darparu hyd at 21 diwrnod o lety dros dro i bobl sy'n profi digartrefedd, nad oes ganddynt angen blaenoriaethol, i helpu atal cysgu allan.
- Archwilio'r opsiwn i gynnwys cysgu allan fel categori angen blaenoriaethol.
- Adolygu'r Cod Canllawiau â'r bwriad o sefydlu mwy o gysondeb ac eglurder mewn perthynas â sut y gwneir asesiadau bregusrwydd, yn enwedig o ran oedran ac iechyd meddwl.

Ers cyhoeddi'r gwerthusiad yn 2018 bu cefnogaeth gynyddol i ddileu angen blaenoriaethol yn llwyr. Roedd hwn yn un o argymhellion allweddol y Grŵp Gweithredu Digartrefedd, ac yn ôl yr arolwg o awdurdodau lleol a gynhaliwyd i ddarparu gwybodaeth ar gyfer Monitor Digartrefedd 2021, cafwyd cefnogaeth glir gan awdurdodau lleol i ddileu'r angen blaenoriaethol. Roedd pymtheg allan o'r 22 awdurdod lleol yng Nghymru a holwyd o blaid diddymu'r maen prawf angen blaenoriaethol, er bod rhai'n pwysleisio bod hynny'n amodol ar adnoddau ychwanegol sy'n cyd-fynd. Mae'r Monitor yn nodi: "**Ar ôl ei 'ataliad' trwy gydol argyfwng Covid-19, o leiaf mewn perthynas â phobl yn cysgu allan, ac yn dilyn adolygiad annibynnol a ariannodd Llywodraeth Cymru, mae'r momentwm ar gyfer diddymu'r maen prawf angen blaenoriaethol yn barhaol bellach yn ymddangos yn anataliadwy.**"¹⁷

Mae gwerthusiad ôl-weithredu'r Ddeddf hefyd yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn rhoi 'ail gyfle' i bob cartref angen blaenoriaethol sy'n cael eu hystyried yn fwriadol ddiartref, a gweithio tuag at ddileu bwriadoldeb ar gyfer pob cartref sydd mewn angen blaenoriaethol. Argymhellwyd bod hyn yn adeiladu ar y newidiadau a roddwyd ar waith yn 2019 a chwtogodd gwmpas bwriadoldeb cymwys. Mae hyn yn golygu, o ran y mwyafrif o deuluoedd digartref â phlant a phobl ifanc dan 21 oed, nid wy awdurdodau lleol Cymru bellach yn gallu defnyddio'r prawf 'bwriadoldeb' i gyfyngu ar fynediad i dai sefydlog. Mae'r canfyddiadau Monitor Digartrefedd 2021 yn dangos bod barn awdurdodau lleol ar fwriadoldeb yn parhau i fod yn rhanedig. Awgrymodd y sylwadau fod hyn yn deillio o brinder penderfyniadau bwriadol ddiartref yn ymarferol, yn dilyn y newidiadau a weithredwyd yn 2019. Roedd y rhai sy'n cefnogi cael gwared ar fwriadoldeb yn teimlo na fyddai hyn yn cael fawr o effaith ar ganlyniadau oherwydd anaml y caiff ei ddefnyddio, tra bod y rhai sydd am gadw bwriadoldeb yn ei ffurf bresennol yn dadlau ei fod yn ddefnyddiol fel cymhelliant ar gyfer ymddygiad da.¹⁸

Roedd consensws gan awdurdodau lleol mewn ymateb i arolwg Monitor Digartrefedd yn erbyn dod â rheolau cysylltiad lleol i ben, â 19 allan o 22 o gynrychiolwyr cyngor yn barnu na fyddai cam o'r fath yn fuddiol. Ystyriwyd bod dileu'r rheolau yn anodd o ran gweithredu, ag ofnau gan bob math o awdurdod lleol y byddai newid o'r fath yn cynyddu'r galw yn eu hardal. Fodd bynnag, roedd hysbyswyr allweddol yn fwy cydymdeimladol â chael gwared ar gysylltiad lleol, er hynny â'r ddealltwriaeth y byddai angen ystyried effaith ailddosbarthol y galw ar ALLau.¹⁹ Hefyd nododd gwerthusiad ôl-weithredu'r Ddeddf gysylltiad lleol fel maes lle roedd angen gwneud mwy o waith i ddeall pa newidiadau fyddai'n fuddiol, gan argymhell cynnal mwy o ymchwil o amgylch cysylltiad lleol â'r bwriad o sefydlu gwasanaeth ailgysylltu cenedlaethol ledled Cymru.²⁰

Ni wnaeth y gwerthusiad unrhyw argymhellion am newidiadau cyfreithiol i roi mwy o gyfrifoldeb am atal digartrefedd ar gyrf cyhoeddus mewn sectorau eraill. Fodd bynnag, gallai hyn fod yn faes buddiol i'w archwilio ymhellach i fynd i'r afael â rhai o'r anghysondebau a'r heriau â gweithio mewn

¹⁷ Fitzpatrick, S., Pawson, H., Bramley, G., Young, G., Watts, B. a Wood, J. (2021) *The Homelessness Monitor: Wales 2021*. Llundain: Crisis

¹⁸ Fitzpatrick, S., Pawson, H., Bramley, G., Young, G., Watts, B. a Wood, J. (2021) *The Homelessness Monitor: Wales 2021*. Llundain: Crisis

¹⁹ Fitzpatrick, S., Pawson, H., Bramley, G., Young, G., Watts, B. a Wood, J. (2021) *The Homelessness Monitor: Wales 2021*. Llundain: Crisis

²⁰ A. Ahmed, M. Rogers, M. Wilding, A. Gibbons, K. Jones, I. Madoc-Jones (2018) *Post-implementation evaluation of Part 2 of the Housing Act (Wales) 2014: Final Report*. Ar gael yn: <https://gov.wales/statistics-and-research/evaluation-homelessness-legislation/?lang=en>

partneriaeth a nodwyd. Gallai hyn hefyd fod yn hanfodol ar gyfer helpu i gynyddu nifer y bobl y gellir atal eu digartrefedd yn llwyddiannus, naill ai oherwydd bod risg digartrefedd yn cael ei nodi'n gynharach, neu oherwydd bod gwahanol sectorau'n gweithio â'i gilydd yn fwy effeithiol i ddod o hyd i'r datrysiadau sydd eu hangen i atal digartrefedd aelwyd.

4. Beth yw'r newidiadau allweddol yn y gyfraith sy'n ofynnol?

Mae'r Grŵp Gweithredu Digartrefedd wedi argymhell cael gwared â'r rhwystrau cyfreithiol sy'n atal pobl rhag cael mynediad at dai a chefnogaeth, gan gynnwys y bwriadoldeb ac angen blaenoriaethol statudol. Byddai hyn yn helpu i fynd i'r afael â'r gwendidau a nodwyd yn Neddf Tai (Cymru) 2014, sydd wedi golygu bod pobl sy'n cysgu allan, yn ogystal â'r rheiny ag anghenion mwy cymhleth, yn aml heb elwa o'r dyletswyddau newydd, ac wedi aros yn ddigartref oherwydd nad ydynt yn gymwys i gael y ddyletswydd ailgartrefu llawn na llety dros dro.

Roedd y Grŵp Gweithredu Digartrefedd hefyd yn argymhell cael gwared ar y prawf cysylltiad lleol. Ar hyn o bryd nid yw awdurdodau lleol yng Nghymru yn cefnogi hyn, ond dylid ei ystyried ar y cyd â'r newidiadau eraill a argymhellir, er mwyn sicrhau bod unrhyw newidiadau yn cyflawni'r canlyniadau sydd eu hangen i wella dulliau o atal a lleddfu digartrefedd.

Mae ystyriaeth bellach o fanteision posibl cyflwyno dyletswyddau statudol newydd ar sectorau eraill, i helpu i sicrhau bod materion sy'n rhoi pobl mewn perygl o fod yn ddigartref, yn cael eu nodi a'u gweithredu ar y cam cynharaf posibl hefyd yn cael ei argymhell, fel bod llai o bobl yn cyrraedd y cam o fod angen cymorth trwy'r ddyletswydd ddigartrefedd llawn. Mae'n amlwg nad yw awdurdodau lleol wedi teimlo'r 'dyletswydd i gydweithredu' yn ddigonol.

Mae'r rhain i gyd yn bwyntiau y byddwn yn dychwelyd atynt mewn cyfarfodydd yn y dyfodol. Ar gyfer yr ail gyfarfod hwn, y cwestiynau allweddol sydd i'w hateb yw:

- a) Pa newidiadau allweddol yn y gyfraith sy'n ofynnol ar y dyletswyddau atal a lleddfu?
- b) Beth fyddai eu heffaith arfaethedig?
- c) Pa ganlyniadau anfwriadol y gallai fod angen eu hosgoi?

5. Atodiad A

Manylion y newidiadau cyflwynodd Rhan 2 o Ddeddf Tai (Cymru) 2014

Mae Rhan 2 o Ddeddf Tai (Cymru) 2014 yn cynnwys dyletswyddau allweddol i gynorthwyo ymgeiswyr digartref. Sef:

- Dyletswydd i asesu (a62)
- Dyletswydd helpu i sicrhau (a65)
- Dyletswydd helpu i atal (a66)
- Dyletswydd llety dros dro (a68)
- Dyletswydd i helpu sicrhau llety i ymgeiswyr digartref (a73)
- Dyletswydd derfynol (a75)

Dyletswydd i asesu (a62): Mae dyletswydd ar awdurdod lleol yng Nghymru i asesu unrhyw ymgeisydd sy'n gwneud cais i'r awdurdod am lety, neu gymorth i gadw neu sicrhau llety, lle mae'n ymddangos i'r awdurdod ei fod yn ddigartref, neu dan fygythiad o fod yn ddigartref o fewn 56 diwrnod.

Sicrhau neu helpu i sicrhau argaeledd llety (A64(2)) Mae'r canlynol yn enghreifftiau a roddir yn y ddeddfwriaeth o'r hyn y gellir ei ddarparu, neu ei drefnu i sicrhau, neu helpu i sicrhau bod llety addas ar gael, neu nad yw'n peidio â bod ar gael, i'w feddiannu gan ymgeisydd—

- (a) Cyfryngu;
- (b) Taliadau trwy grant neu fenthyciad;
- (c) Gwarantu y bydd taliadau'n cael eu gwneud;
- (d) Cefnogaeth i reoli dyled, ôl-ddyledion morgais neu ôl-ddyledion rhent;
- (e) Mesurau diogelwch i ymgeiswyr sydd mewn perygl o gael eu cam-drin;
- (f) Eiriolaeth neu gynrychiolaeth arall;
- (g) Llety;
- (h) Gwybodaeth a chyngor;
- (i) Gwasanaethau, nwyddau neu gyfleusterau eraill.

Dyletswydd helpu i sicrhau (a65): Oni bai y gwneir atgyfeiriad cysylltiad lleol, mae'n rhaid i awdurdod lleol helpu i sicrhau bod llety addas ar gael i'r ymgeisydd a'i aelwyd os yw'n fodlon bod yr ymgeisydd yn ddigartref, ac yn gymwys i gael cymorth.

Dyletswydd 'Atal' neu Help i Atal (s66): Mae'n rhaid i awdurdod lleol yng Nghymru weithio ag aelwydydd sydd dan fygythiad o ddigartrefedd yn y 56 diwrnod nesaf i gymryd camau rhesymol i atal y digartrefedd hwnnw.

Cyn dyletswydd Adran 66 i helpu i atal, mae yna hefyd Adran 60 Deddf Tai Cymru 2014 sy'n darparu bod yn rhaid i gyngor a ddarperir gan awdurdodau lleol am ddigartrefedd a'i atal fod ar gael yn rhad ac am ddim i unrhyw un yn ei ardal. Mae'n rhaid i'r gwasanaethau sy'n cael eu cynnig gynnwys:

- (a) Cyhoeddi gwybodaeth a chyngor ar y system a sut mae'r system yn gweithredu;
- (b) A oes unrhyw gymorth i bobl sy'n ddigartref, neu a allai ddod yn ddigartref, ar gael yn ardal yr awdurdod; a
- (c) Sut i gael gafael ar yr help sydd ar gael.

Mae A60(4) yn pennu:

Mae'n rhaid i'r awdurdod tai lleol, yn enwedig trwy weithio ag awdurdodau cyhoeddus eraill, sefydliadau gwirfoddol ac unigolion eraill, sicrhau bod y gwasanaeth wedi'i ddylunio i ddiwallu anghenion grwpiau sydd mewn perygl penodol o ddigartrefedd, gan gynnwys yn benodol—

- (a) Pobl sy'n gadael carchar neu lety cadw ieuencid,
- (b) Pobl ifanc sy'n gadael gofal,
- (c) Pobl sy'n gadael lluoedd arfog rheolaidd y Goron,
- (d) Pobl sy'n gadael yr ysbty ar ôl triniaeth feddygol ar gyfer anhwylder meddwl fel claf mewnol, a
- (e) Pobl sy'n derbyn gwasanaethau iechyd meddwl yn y gymuned.

Dylai'r ddyletswydd benodol hon helpu i atal a lleddfu digartrefedd yn gynnar.

Dyletswydd llety dros dro (a68): Mae'n rhaid i awdurdod lleol sicrhau bod llety dros dro addas ar gael ar gyfer ymgeisydd a'u haelwyd, os oes ganddo reswm i gredu y gallai'r ymgeisydd fod yn ddigartref ac yn gymwys i gael cymorth, a meddu ar angen blaenoriaethol am lety.

Atgoffir awdurdodau fod 'cael rheswm i gredu' yn brawf is na 'bod yn fodlon'. Os oes gan yr Awdurdod unrhyw amheuaeth ynghylch a yw'r ymgeisydd yn bodloni unrhyw un o'r meini prawf hyn ai peidio, yna mae'n rhaid iddo dderbyn dyletswydd dros dro i ddarparu llety wrth aros i gwblhau ei ymholiadau i weld a yw unigolyn yn ddigartref ac yn gymwys (R (ar gais IA) v Cyngor Dinas San Steffan [2013] EWHC 1273 (QB)).^[1]

Dyletswydd i helpu sicrhau llety i ymgeiswyr digartref neu ddyletswydd 'Lleddfu' (a73): Mae'n rhaid i awdurdod lleol helpu i sicrhau bod llety addas ar gael i'r ymgeisydd ei feddiannu, os yw'n fodlon bod yr ymgeisydd yn ddigartref, ac yn gymwys i gael cymorth.

Dyletswydd i sicrhau llety i ymgeiswyr ag angen blaenoriaethol pan fydd y ddyletswydd yn adran 73 yn dod i ben neu'r ddyletswydd 'Derfynol' (a75): O dan y ddyletswydd derfynol, mae'n rhaid i awdurdod lleol sicrhau bod llety addas ar gael i'r ymgeisydd a'i aelwyd, os yw'n fodlon nad oes gan yr ymgeisydd lety addas ar gael i'w feddiannu am o leiaf chwe mis o'r dyddiad y cawsant yr hysbysiad o ddiwedd y dyletswydd helpu i sicrhau, mae'n gymwys i gael cymorth, mae'n meddu ar angen blaenoriaethol am lety, ac mae'n anfwriadol ddigartref.

Gellir dod â'r ddyletswydd i ben o dan yr amgylchiadau canlynol:

- Dod yn ddigartref yn fwriadol o lety dros dro addas.
- Rhoi'r gorau o'i wirfodd i feddiannu llety addas dros dro fel ei unig gartref neu ei brif gartref.
- Dod yn anghymwys am help.
- Yn cael ei hysbysu bod camgymeriad o ffaith wedi arwain at y ddyletswydd yn codi yn y lle cyntaf.
- Yn tynnu'r cais yn ôl.
- Yn methu'n afresymol â chydweithredu â'r awdurdod.