Ombwdsmon
OMBWDSMON GWASANAETHAU CYHOEDDUS CYMRU

Dyrannu Tai a Digartrefedd:

Adroddiad Arbennig gan Ombwdsmon Llywodraeth Leol Cymru

Ombwdsmon
OMBWDSMON GWASANAETHAU CYHOEDDUS CYMRU

Dyrannu Tai a Digartrefedd:

Adroddiad Arbennig gan Ombwdsmon Llywodraeth Leol Cymru

Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru, 1 Ffordd yr Hen Gae, Pencoed CF35 5LJ
Ffôn. 01656 641150 Ffacs: 01656 641199 E-bost: ask@ombudsman-wales.org.uk
Y We: www.ombudsman-wales.org.uk

Ombwdsmon
OMBWDSMON GWASANAETHAU CYHOEDDUS CYMRU

CYNNWYS

Rhagair	1
Crynodeb	2
Cwynion i'r Ombwdsmon	3
Casgliad	10
Atodiad A: Y gyfraith a chyfarwyddyd y llywodraeth ar ddyrannu tai a digartrefedd	12
Atodiad B: Ymatebwyr i'r Ymgynghoriad	15

RHAGAIR

Mae Adran 23(12A) Deddf Llywodraeth Leol 1974 yn datgan y caiff yr Ombwdsmon Llywodraeth Leol, wedi iddo ymgynghori â'r awdurdodau cysylltiedig a mudiadau perthnasol eraill, ddarparu pa gyngor a chyfarwyddyd bynnag a ystyrir yn briodol ganddo, a threfnu i'w gyhoeddi er gwybodaeth i'r cyhoedd.

Dyma'r adroddiad arbennig cyntaf o'r fath i gael ei gyhoeddi gan Ombwdsmon Llywodraeth Leol Cymru. Bu'n destun pryder i mi ddarganfod mewn nifer o archwiliadau diweddar fod nifer sylweddol o gynghorau sir a bwrdeistrefi sirol yng Nghymru nad ydynt eto wedi mabwysiadu polisïau dyrannu tai sy'n cydymffurfio'n llawn â'r gyfraith ac sy'n rhoi ystyriaeth briodol i'r cyfarwyddyd statudol perthnasol. Mae lle i bryderu hefyd ynghylch y modd yr ymdrinnir â cheisiadau digartrefedd. Ymddengys fod y problemau hyn yn rhai eang iawn, felly yn fy marn i byddai'n fuddiol i bob awdurdod adolygu'u polisïau a'u gweithdrefnau dyrannu tai fel mater o frys, yng ngoleuni'r cyfarwyddyd a gynhwysir yn yr adroddiad hwn.

Adam Peat
Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru
Chwefror 2006

CYDNABYDDIAETHAU

Rwy'n ddiolchgar i bawb a ymatebodd yn ystod y broses ymgynghori ac ar gyfer eu sylwadau. Mae'r rheiny a ymatebodd wedi'u rhestru yn Atodiad B i'r adroddiad hwn.

CRYNODEB

1. Y mae nifer o gwynion a dderbyniwyd yn fy swyddfa i ynghylch materion yn ymwneud â dyrannu tai a digartrefedd wedi dangos fod problem eang yn bodoli ynglŷn â'r modd yr ymdrinnir â cheisiadau o'r fath. Y mae nifer sylweddol o'r 22 awdurdod lleol yng Nghymru wedi methu â chyflwyno polisïau a gweithdrefnau ar ddyrannu tai a digartrefedd sy'n gweithredu'n ymarferol y gofynion cyfreithiol perthnasol, yn benodol y rhai a gyflwynwyd dan Ddeddf Digartrefedd 2002.

2. O'r herwydd, yr wyf wedi penderfynu cyhoeddi'r adroddiad hwn, yn seiliedig ar fy nghanfyddiadau a'm hargymhellion, er mwyn darparu cyfarwyddyd i awdurdodau tai yng Nghymru'n gyffredinol.

3. Nodir y ddeddfwriaeth berthnasol[1] a'r cyfarwyddyd statudol[2] mewn perthynas â dyraniadau tai a digartrefedd yn Atodiad A.

[1] Deddf Tai 1996 Rhannau VI & VII fel y'i diwygiwyd gan Ddeddf Digartrefedd 2002.
[2] Cynulliad Cenedlaethol Cymru: Cod Cyfarwyddo ar gyfer Awdurdodau Lleol ar Ddyrannu Llety a Digartrefedd – Ebrill 2003.

CWYNION I'R OMBWDSMON

Cyflwyniad

1. Mae Deddf Tai 1996 Rhannau VI a VII yn rheoli'r ffordd y mae cynghorau'n dyrannu'u tai a sut y dylent gynorthwyo'r rhai digartref. Diwygiwyd Deddf Tai 1996 Rhannau VI a VII gan Ddeddf Digartrefedd 2002. Diwygiwyd y drefn ar gyfer gwneud cais am dai a dyrannu tai, ac felly hefyd ddyletswyddau cynghorau tuag at y rhai sy'n wynebu digartrefedd. Mae Cynulliad Cenedlaethol Cymru wedi cyhoeddi cyfarwyddyd statudol i gynghorau i'w cynorthwyo i ddelio â cheisiadau dan ddwy Ran y Ddeddf. Nodir y darpariaethau a'r cyfarwyddyd perthnasol yn Atodiad A.
2. Yr oedd nod cyffredinol y newidiadau a gyflwynwyd wedi'i nodi'n flaenorol mewn dogfen bolisi gan y llywodraeth[3] . Mewn perthynas â pholisïau gosod a throsglwyddo, y bwriad oedd annog "landlordiaid cymdeithasol i ystyried eu hunain yn fwy fel darparwyr gwasanaeth gosod sy'n ymateb i anghenion a dymuniadau unigolion, yn hytrach nag fel 'dyrannwyr tai' yn unig[4]". Prif fwriad y diwygiadau oedd sicrhau eu bod yn cwrdd ag anghenion y bobl hynny oedd fwyaf angen tai cymdeithasol, a thrwy wneud hynny, wneud defnydd gwell o'r stoc tai cenedlaethol drwy alluogi gosodiadau i groesi ffiniau awdurdodau lleol. Yn ogystal, yr oedd ymgeiswyr i gael yr hawl i benderfynu pa dai oedd yn cwrdd orau â'u gofynion.
3. Mewn perthynas â pholisi digartrefedd, bwriad y llywodraeth oedd ymestyn terfynau cymorth i bobl ddigartref dan y darpariaethau presennol drwy ddarparu llety dros dro ar gyfer rhai a oedd yn ddigartref yn anfwriadol ac mewn angen blaenoriaethol hyd nes y gallent ddod o hyd i lety sefydlog. Yn ogystal, bwriad y cynigion oedd darparu mwy o hyblygrwydd i gynghorau i gynorthwyo teuluoedd nad oeddynt yn cael eu hystyried yn rhai a oedd mewn angen blaenoriaethol, i annog agwedd fwy strategol tuag at atal digartrefedd ac ail-gartrefu rhai a oedd yn ddigartref[5]. Hefyd, yr oedd yn cynnig y dylid ehangu'r diffiniad o angen blaenoriaethol i sicrhau bod y rhai mwyaf diymgeledd yn cael eu gwarchod gan "rwyd diogelwch digartrefedd".
4. Gweithredwyd y newidiadau i ddarpariaethau dyrannu tai a digartrefedd yn y pen draw pan ddaeth Deddf Digartrefedd 2002 i rym. Derbyniodd y Ddeddf Gydsyniad Brenhinol ar 26 Chwefror 2002, a daeth ei gofynion allweddol mewn perthynas â digartrefedd i rym ar 30 Medi 2002 a'r rhai ar gyfer dyraniadau tai ar 27 Ionawr 2003 (gweler Atodiad A).

Enghreifftiau o'r cwynion a dderbyniwyd:

Tynnodd yr achosion canlynol sylw at broblemau gydag arferion cynghorau mewn perthynas â digartrefedd yn ogystal â pholisïau dyrannu tai'r rhai dan sylw. Mewn perthynas â materion digartrefedd, yr oedd y materion yn amrywio o fethiant i gynnal ymholiadau digartrefedd yn briodol i fethiant i hysbysu'r ymgeisydd o hawliau statudol i apelio yn erbyn penderfyniad awdurdod.

---

[3] Ansawdd a dewis: cartrefi teilwng i bawb (DETR Ebrill 2000 ac Ymateb i'r Ymgynghoriad Rhag 2000)
[4] Ansawdd a dewis: cartrefi teilwng i bawb (DETR Ebrill 2000) paragraff 9.3., hefyd Digartrefedd a Dyraniadau (Ardan & Hunter 2002)
[5] Ibid para 9.42.

O ran polisïau dyrannu tai, yr oedd y problemau'n amrywio o ran difrifoldeb, o'r ffaith ei bod yn ymddangos nad oedd unrhyw newidiadau i'w gweld yn y polisi ers i'r newidiadau deddfwriaethol ddod i rym – gyda'r posibilrwydd o'r herwydd y gellid cwestiynu pob dyraniad tai a wnaed yn dilyn hynny – i broblemau penodol gyda'r nifer o bwyntiau a ddyrannwyd a'r dull o adlewyrchu blaenoriaeth resymol i rai categorïau penodol o unigolion.

Cwyn gan Mr & Mrs White yn erbyn Cyngor Bwrdeistref Sirol Conwy (Adroddiad Cyhoeddus 2004/0803) Canfyddiad o gamweinyddu ac anghyfiawnder – Hydref 2005

Dihangodd Mr & Mrs White o Burnley yn dilyn bygythiadau o drais gan unigolyn a oedd yn adnabyddus i'r teulu. Cyraeddasant Gonwy, ble'r oedd mam Mr White yn byw, a cheisio cymorth gan y Cyngor fel rhai a oedd yn ddigartref. Cawsant eu cyfweld ar y ffôn yn y dderbynfa, fe'u rhoddwyd mewn llety gwely a brecwast am ddwy noson, ac yna dywedwyd wrthynt am ddychwelyd i Burnley. Cawsant gymorth gan yr awdurdod yno, fel rhai a oedd yn ddigartref, a rhoddwyd llety dros dro iddynt mewn gorsaf wasanaethu ar draffordd. Buont yno am sawl wythnos, gan gynnwys cyfnod y Nadolig. Yna methodd ffurflenni cais ar gyfer tai ar restr aros y Cyngor â chyrraedd - haerodd Mr a Mrs White nad oeddent wedi derbyn ffurflenni ar gyfer gwneud cais tra yng Nghonwy, ac na ddywedwyd wrthynt y gallent wneud cais i ymuno â'r rhestr. Ni chyhoeddwyd llythyr penderfyniad ar eu cais digartrefedd, fel sy'n ofynnol dan y gyfraith, a thrwy hynny gwrthodwyd iddynt unrhyw hawliau i apelio a chael adolygiad. Yn ystod yr archwiliad daeth yn amlwg nad oedd digon o ymholiadau wedi'u gwneud i ganfod ym mha amgylchiadau yr oeddynt wedi dianc o Burnley. Daeth yn amlwg hefyd fod polisi dyrannu tai'r Cyngor yn anghyfreithlon, a phe byddai Mr & Mrs White wedi gwneud cais iddo, byddent wedi dioddef annhegwch, a hynny'n anghywir. Yn benodol, nid oedd y polisi'n rhoi blaenoriaeth i rai y cafwyd eu bod yn ddigartref, ar wahân i rai a ganfuwyd felly gan y Cyngor ei hun.

Daeth yr Ombwdsmon i'r casgliad y methwyd â chynnal ymholiadau i'r cais digartrefedd ac y methwyd â chyhoeddi llythyr penderfyniad a hefyd y methwyd â mabwysiadu polisi dyrannu tai a oedd yn cydymffurfio â'r gofynion cyfreithiol, erbyn y dyddiad disgwyliedig.

Gwnaed yr argymhellion canlynol gan yr Ombwdsmon:

- Y dylai'r Cyngor, o fewn 3 mis i'r adroddiad, fabwysiadu a gweithredu polisi dyrannu a oedd yn cydymffurfio'n llawn â'r gyfraith ac â chyfarwyddyd statudol.
- Y dylai'r Cyngor sicrhau bod ystafell gyfweld breifat yn cael ei chynnig i ymgeiswyr.
- Y dylai'r Cyngor ymddiheuro i Mr & Mrs White a chynnig iddynt y swm o £1500 am yr anghyfleuster a'r trallod a ddioddefwyd ganddynt.
- y dylai'r Cyngor osod Mr & Mrs White ar y rhestr aros am dai, gan ôl-ddyddio'u dyddiad ymuno â'r rhestr i'r diwrnod pryd yr aethant at y Cyngor gyntaf i ofyn am dŷ.

Cwyn gan Mr & Mrs Green yn erbyn Cyngor Bwrdeistref Sirol Ceredigion (Adroddiad Cyhoeddus 2003/0625) Canfyddiad o gamweinyddu ac anghyfiawnder – Tachwedd 2005

Yr oedd Mr & Mrs Green mewn llety preifat ar rent, a gwnaethant gais i'r Cyngor am dŷ. Yr oedd Mr Green yn dioddef o broblemau meddygol a honnwyd fod methiant y landledi i wneud gwaith atgyweirio'n golygu fod yr eiddo'n anaddas. Gwnaed cwynion o harasio yn erbyn y landledi hefyd. Ni fu i'r Cyngor archwilio'r tŷ am 2 flynedd, a methodd ag asesu fod y cwpl yn ddigartref na chynnal archwiliad i'r honiad o harasio. Cwynodd Mr & Mrs Green fod y Cyngor wedi gosod eiddo i unigolyn o ganlyniad i ymyrraeth gan aelod lleol. Bu iddynt honni hefyd fod polisi tai'r Cyngor yn anghyfreithlon yn eu barn hwy.

Daeth yr Ombwdsmon i'r casgliad, tra nad oedd unrhyw dystiolaeth a gadarnhawyd fod yr aelod wedi chwarae rhan yn y penderfyniad ar ddyrannu, fod arferiad y Cyngor o wahodd aelodau i wneud sylwadau adeg dyrannu, yn rhoi'r argraff y gellid dylanwadu'n amhriodol. Daeth yr Ombwdsmon hefyd i'r casgliad fod y Cyngor wedi methu â chynnal ymholiadau i'r posibilrwydd fod Mr & Mrs Green yn ddigartref o ganlyniad i'r amodau a'r harasio, ac o ganlyniad wedi methu ag asesu'u cais am dŷ'n briodol am oddeutu 14 mis. Yn ogystal, yr oedd y Cyngor wedi methu â mabwysiadu polisi dyrannu tai a oedd yn cydymffurfio â'r newidiadau deddfwriaethol a gyflwynwyd gan Ddeddf Digartrefedd 2002, erbyn y dyddiad disgwyliedig.

Gwnaed yr argymhellion canlynol gan yr Ombwdsmon:

- Y dylai'r Cyngor gynnal adolygiad ffurfiol o'i bolisi dyrannu tai a derbyn cyngor cyfreithiol priodol, gan dalu sylw penodol i nifer o feysydd a nodwyd, gan gynnwys rôl aelodau lleol a gwneud ymholiadau mewn hawliadau digartrefedd. Y dylai weithredu unrhyw newidiadau angenrheidiol o fewn chwe mis.
- Y dylai'r Cyngor ymddiheuro i Mr a Mrs Green a chynnig swm o £2,000 iddynt.

Cwyn gan Mr East yn erbyn Cyngor Bwrdeistref Sirol Rhondda Cynon Taf (Adroddiad Cyhoeddus 2004/0385) Canfyddiad o gamweinyddu ac anghyfiawnder – Medi 2005

Yr oedd Mr East a'i deulu'n byw mewn llety preifat ar rent. Daeth y denantiaeth i ben gan fod y landlord yn gwerthu'r eiddo. Aeth Mr East, a oedd eisoes rai misoedd ynghynt wedi gwneud cais am ymuno â'r rhestr aros am dai, at y Cyngor gan ddweud ei fod yn wynebu digartrefedd. Anfonwyd llythyr at Mr East yn cynnig eiddo iddo, ond honnodd ef ei fod yn anaddas. Gofynnodd am adolygiad, ond cadarnhaodd y Cyngor y cynnig gan honni ei fod wedi cyflawni'i ddyletswyddau tuag ato fel person digartref. Yr oedd y llythyr cynnig yn rhoi 3 diwrnod i benderfynu ar yr eiddo, er, mewn gwirionedd, o ystyried amser postio, nid oedd gan Mr East ond 24 awr yn unig. Nid oedd y llythyr penderfyniad adolygu yn hysbysu Mr East o'i hawl i apelio i'r llys sirol. Nid oedd y polisi dyrannu tai yr aseswyd cais Mr East dano, wedi'i ddiwygio ers i'r darpariaethau newydd gael eu cyflwyno drwy ddeddfwriaeth yn 2002.

Canfu'r Ombwdsmon fod gweithdrefnau a llythyrau penderfyniad y Cyngor yn ddiffygiol. Nid oedd digon o amser yn cael ei ganiatáu ar gyfer ystyried cynigion, ac nid oedd yn eglur a oedd amgylchiadau Mr East wedi'u hystyried yn llawn wrth asesu addasrwydd y cynnig. Yr oedd y Cyngor wedi adolygu'i weithdrefnau a derbyniwyd y gwelliannau gan yr Ombwdsmon.

Derbyniodd y Cyngor argymhellion yr Ombwdsmon fel a ganlyn:

- Y dylai'r Cyngor fabwysiadu polisi dyrannu tai a oedd yn unol â'r gyfraith o fewn 3 mis ac ardystio drwy'i Swyddog Monitro fod hynny wedi'i wneud.
- Y dylai'r Cyngor adolygu'i arferion i sicrhau, pan fo cynnig o lety'n cael ei wneud i ymgeisydd digartref, y dylid caniatáu cyfnod o 21 diwrnod iddo benderfynu derbyn ai peidio.
- Y dylai uwch swyddog o'r Cyngor gynnal adolygiad a sicrhau fod gweithdrefnau yn eu lle i fod yn gyfredol o ran newidiadau mewn deddfwriaeth ac i sicrhau y gweithredid hwy'n brydlon.
- Y dylai'r Cyngor sicrhau fod ei staff yn ymwybodol o bwysigrwydd cofnodi galwadau ffôn.
- Y dylai'r Cyngor ymddiheuro i Mr East a chynnig y swm o £500.

Cwyn gan Mrs Jones a Shelter Cymru yn erbyn Cyngor Bwrdeistref Sirol Blaenau Gwent (Adroddiad Cyhoeddus 2004/0313) Canfyddiad o gamweinyddu ac anghyfiawnder - Hydref 2005

Yr oedd Mrs Jones a'i phedwar plentyn yn byw mewn carafán 1 ystafell wely ar safle gydag ond ychydig iawn o gyfleusterau. Yr oedd y garafán yn llaith ac o ganlyniad yr oedd iechyd y plant yn wael. Yr oedd wedi bod ar restr aros am dŷ Cyngor ers dros 2 flynedd. Er gwaethaf cefnogaeth gan weithwyr iechyd proffesiynol, ei Haelod Seneddol ac asiantaeth gynghori (Shelter Cymru), yr oedd teuluoedd eraill wedi cael eu cartrefi o'i blaen. Yr oedd Shelter Cymru wedi ysgrifennu at y Cyngor sawl tro am wybodaeth ar ei chais am dŷ, ond ni dderbyniwyd ateb.

Dywedodd yr Ombwdsmon fod gweithdrefnau'r Cyngor yn 'resynus' gan nad oedd unrhyw asesiadau rhagweithiol yn cael eu cynnal ar ymgeiswyr allai fod yn gymwys i'w hystyried yn ddigartref dan y gyfraith, gwendid wrth ymdrin â gohebiaeth a dim trefniadau boddhaol yn eu lle i asesu dyfarnu pwyntiau meddygol i ymgeisydd, ac o ganlyniad nid oedd gan Mrs Jones unrhyw bwyntiau meddygol er gwaethaf iechyd gwael ei phlant a thystiolaeth a gyflwynwyd gan weithwyr iechyd proffesiynol. Yr oedd ymgeiswyr eraill gyda llai o bwyntiau wedi cael eu cartrefu o'i blaen. Yr oedd y Cyngor hefyd wedi methu â newid ei bolisi dyrannu tai yn unol â gofynion Deddf Digartrefedd 2002, ac yr oedd yn gweithredu nifer o waharddiadau llwyr. Yr oedd felly'n anghyfreithlon.

Gwnaed yr argymhellion canlynol gan yr Ombwdsmon:

- Y dylai'r Cyngor gyflwyno cynllun dyrannu yn unol â gofynion cyfreithiol, ac adolygu pob cais cyfredol am dŷ i sicrhau eu bod wedi'u hasesu'n gywir.
- Y dylai'r Cyngor sefydlu gweithdrefnau newydd i asesu blaenoriaeth feddygol.
- Y dylai'r Cyngor gyflwyno gweithdrefnau gwell ar gyfer ymdrin â gohebiaeth.
- Y dylai'r Cyngor ymddiheuro i Mrs Jones a chynnig y swm o £5000 iddi yng ngoleuni'r amodau byw annigonol a ddioddefwyd am dros ddwy flynedd. Argymhellodd hefyd y dylai'r Cyngor ymddiheuro i Shelter Cymru am fethu ag ymateb i lythyrau a ysgrifennwyd ganddynt at y Cyngor.

Y mae problemau gyda pholisïau dyrannu tai hefyd wedi dod i'r amlwg yn ystod ymchwiliad rhagarweiniol i gwynion eraill. Nid yw'r rhain yn gyfyngedig i'r awdurdodau y datgelwyd eu henwau mewn adroddiadau cyhoeddus a gyflwynwyd eisoes. Mewn rhai achosion, er gwaethaf camweinyddu ymddangosiadol gan yr awdurdod dan sylw, nid oedd yn ymddangos fod unrhyw anghyfiawnder wedi digwydd i'r achwynydd unigol o ganlyniad, ac felly ni fwriwyd ymlaen â'r ymchwiliad. Y mae achosion eraill yn gwynion a ffeiliwyd yn ddiweddar ac sy'n cael eu hasesu'n gychwynnol ar hyn o bryd. Fodd bynnag, gwelwyd ym mhob achos bod y polisi'n cynnwys elfennau anghyfreithlon. Mewn rhai achosion, yr un oedd y pryderon â'r rhai a ganfuwyd ym mholisïau awdurdodau y cyhoeddwyd adroddiadau cyhoeddus yn eu cylch. Mewn rhai eraill, yr oedd nodweddion gwahanol yn lle neu yn ogystal â'r problemau cyffredin a nodwyd:

Cyngor X (ni ddilynwyd yr ymchwiliad hwn i'r pwynt o gyhoeddi adroddiad)

Bu i broblemau sylweddol gyda'r polisi dyrannu tai amlygu'r ffaith y gweithredid rhestr weithredol ac anweithredol/ rhestr anweithredol arbennig ar gyfer ymgeiswyr am dai. Mewn rhai achosion, effaith net hynny oedd gweithredu polisi o waharddiad llwyr, yn enwedig yn achos yr ymgeiswyr hynny nad oedd ganddynt unrhyw gysylltiad ag ardal y Cyngor. Y mae hyn yn groes i'r gyfraith, sy'n nodi fod yn rhaid i bob cais gael ei ystyried ar sail ei deilyngdod ei hun ac y dylid defnyddio prawf statudol er mwyn gwrthod i ymgeisydd fynediad i'r rhestr.

Ysgrifennodd yr Ombwdsmon at Brif Weithredwr y Cyngor gan nodi bod y polisi'n anghyfreithlon yn ei farn ef.

Y mae'r Cyngor wedi nodi iddo gael cyngor bargyfreithiwr ar y polisi, a oedd wedi canfod bodolaeth elfennau anghyfreithlon, a bod y Cyngor yn cynnal adolygiad brys er mwyn gweithredu polisi newydd sy'n cydymffurfio â'r gyfraith.

Cyngor Y (ni ddilynwyd yr ymchwiliad hwn i'r pwynt o gyhoeddi adroddiad)

Y mae polisi'r Cyngor yn rhoi pwyntiau am gysylltiad lleol ymgeisydd yn ogystal â phwyntiau i ymgeiswyr sydd eisoes yn denantiaid ("Cynllun Gwobrwyo Tenantiaid y Cyngor"). Gyda'i gilydd y mae uchafswm y pwyntiau a roddir i denant gyda chysylltiad lleol sy'n ceisio trosglwyddiad yn uwch na'r pwyntiau a ddyfernir i ymgeisydd digartref.

Ysgrifennodd yr Ombwdsmon at Brif Weithredwr y Cyngor i nodi'i farn fod y polisi'n anghyfreithlon. Rhaid i denantiaid presennol sy'n ceisio trosglwyddiad gael eu trin dan yr un cynllun ag ymgeiswyr newydd. Y mae'r categorïau ffafriaeth fel y pennwyd drwy ddeddfwriaeth. Nid yw categorïau ffafriaeth yn cynnwys bod yn denant cyfredol i'r Cyngor. Fodd bynnag, effaith y pwysau pwyntiau yw bod categori ffafriaeth i denantiaid wedi cael ei greu.

Cyngor Z (ni ddilynwyd yr ymchwiliad hwn i'r pwynt o gyhoeddi adroddiad)

Yr oedd polisi gweithredol y Cyngor ar ddyrannu tai ar adeg y gwyn a wnaethpwyd i'r Ombwdsmon heb ei ddiwygio ers iddo gael ei lunio i gydymffurfio â Deddf Tai 1996 fel y daeth i rym yn wreiddiol. Yr oedd sawl agwedd arno felly'n anghyfreithlon. Ar ôl hyn, cyflwynodd y Cyngor newidiadau i'w bolisi gyda'r amcan o gydymffurfio gyda'r gofynion deddfwriaethol.

Ysgrifennodd yr Ombwdsmon at y Cyngor gan nodi bod rhai agweddau o'i bolisi newydd oedd yn dal i ymddangos nad oeddynt yn cydymffurfio, ac awgrymodd y dylai'r Cyngor adolygu ei bolisi ymhellach.

Y mae pryderon ynghylch arferion yn ymwneud â digartrefedd yn unig yn ymddangos mewn adroddiad cyhoeddus a gyhoeddwyd yn ddiweddar mewn perthynas â grŵp diymgeledd – cyn-garcharorion.
Yr oedd hyn o bryder arbennig, o gofio y cyflwynwyd y grŵp hwn gan Lywodraeth Cynulliad Cymru ym mis Mawrth 2001 (gweler Atodiad A) fel estyniad i'r categorïau "blaenoriaeth angen". Tynnwyd sylw at y ffaith fod cyn-garcharorion angen cymorth penodol yn yr amgylchiadau er mwyn lleihau'r risg o ail-droseddu yn dilyn eu rhyddhau.

Cwyn gan Mr England yn erbyn Cyngor Bwrdeistref Sirol Pen-y-bont ar Ogwr (Adroddiad Cyhoeddus 2005/00246) Canfyddiad o gamweinyddu ac anghyfiawnder – Ionawr 2006

Yr oedd Mr England i fod i gael ei ryddhau o Garchar Ei Mawrhydi Dartmoor a byddai'n destun gorchymyn prawf ym Mhen-y-bont ar Ogwr. Llenwodd ffurflen gais am dŷ a ffurflen ddigartrefedd a dderbyniodd gan ei swyddog prawf, gan eu hanfon i'r Cyngor dair wythnos cyn iddo gael ei ryddhau. Fe'i rhyddhawyd cyn Gŵyl Banc y Pasg ac ar ôl aros gyda ffrind aeth at y Cyngor ar y diwrnod cyntaf yr oedd y swyddfeydd yn agored nesaf. Bu'n rhaid iddo lenwi'r un ffurflenni wedyn, ac yr oedd yn parhau'n ddigartref. Ysgrifennodd y Cyngor i'w gyfeiriad d/o 2 ddiwrnod yn ddiweddarach gyda phenderfyniad nad oedd mewn angen a oedd yn flaenoriaeth.

Canfu'r Ombwdsmon ei bod yn arferol i'r Cyngor fabwysiadu'r un drefn gyda chyn-garcharorion, yn yr ystyr nad oedd unrhyw geisiadau'n cael eu prosesu cyn i'r personau dan sylw gael eu rhyddhau. Oni fo'r ymgeisydd yn cyflwyno'i hun ar ddiwrnod ei ryddhau neu'n fuan iawn wedyn, nid oedd yn cael ei ganfod yn ddigartref, yn groes i ganllawiau'r llywodraeth. Canfu'r Ombwdsmon nad oedd y Cyngor wedi gwneud digon o ymholiadau i gyrraedd ei benderfyniad. Yn hynny o beth, yr oedd wedi methu â thalu digon o sylw i'w Strategaeth Digartrefedd ef ei hun a oedd yn nodi y byddai'n cydweithio â'r Gwasanaeth Prawf i gynorthwyo carcharorion cyn iddynt gael eu rhyddhau.

Gwnaed yr argymhellion canlynol gan yr Ombwdsmon:

- Y dylai'r Cyngor gymryd camau ar unwaith i sicrhau bod staff yn ei adain ddigartrefedd yn ymdrin yn brydlon ac yn effeithlon â cheisiadau gan garcharorion.
- Y dylai uwch swyddog o'r Cyngor adolygu gweithdrefnau'r Cyngor ar lythyrau penderfyniad a gyhoeddir mewn achosion digartrefedd ac ymgymryd ag ymarfer monitro ansawdd am gyfnod o 3 mis.
- Y dylai'r Cyngor sicrhau fod ei staff yn ymwybodol o bwysigrwydd cofnodi gwybodaeth o bwys.
- Y dylai'r Cyngor sicrhau cyswllt effeithiol ag asiantaethau statudol a gwirfoddol wrth ymdrin â cheisiadau am dai a cheisiadau digartrefedd yn unol â'i Strategaeth Digartrefedd a gyhoeddwyd.

CASGLIADAU

1. Ymddengys o'm hymchwiliadau fod llawer o gynghorau sir a bwrdeistrefi sirol Cymru wedi methu â gweithredu polisïau dyrannu tai sy'n cydymffurfio â'r gofynion cyfreithiol perthnasol. Daeth gofynion Deddf Digartrefedd 2002 i rym ar 27 Ionawr 2003. Y mae rhai cynghorau nad ydynt eto wedi mabwysiadu a gweithredu polisïau priodol, tair blynedd wedi'r dyddiad pryd y dylent fod wedi gwneud hynny. Mewn awdurdodau o'r fath, y mae'n bosibl y gallai pob penderfyniad a wnaed i ddyrannu tai ers 27 Ionawr 2003 – boed mewn perthynas â chais newydd neu drosglwyddiad o denantiaeth gyfredol – gael eu hamau. Mae'n amlwg ei bod hi'n fater i awdurdodau i fodloni eu hunain bod eu polisiau dyrannu yn gyfreithlon. Dylai hyn fod mewn ymgynghoriad ag adran gyfreithiol yr awdurdod ei hun neu, os teimlir i hyn fod yn angenrheidiol, barn arbenigol allanol.
2. Yr wyf hefyd wedi darganfod diffygion yn y modd y mae rhai awdurdodau'n ymdrin ag ymgeiswyr sy'n mynd atynt gan hawlio'u bod yn ddigartref. Gwelwyd fod arferion cofnodi'n ddiffygiol, yn ogystal ag ansawdd ymholiadau a gwneud penderfyniadau mewn rhai achosion. Y mae'r argymhellion a gynhwyswyd gennyf yn yr adroddiad hwn yn anelu at ddiffygion yng ngwaith digartrefedd awdurdodau yn yr un modd ag at eu gwaith ar ddyrannu tai, gan na ellir mewn sawl achos ystyried y swyddogaethau hyn ar wahân i'w gilydd.
3. Mae'n dda gennyf nodi, ers cyhoeddi'r adroddiadau cyhoeddus a nodwyd yn y ddogfen hon ac ers i mi benderfynu dechrau gweithio ar yr adroddiad arbennig hwn, bod rhai awdurdodau eisoes wedi cymryd camau sylweddol i wella safonau ymarfer ac i archwilio'u polisïau dyrannu tai. I helpu i sicrhau na fydd y fath ddiffygion yn codi yn y dyfodol, dylai cynghorau:
    - Adolygu, fel mater o frys, cyfreithlondeb polisi a gweithdrefnau dyrannu tai presennol yr awdurdod, a pholisi a gweithdrefnau'r awdurdod ar gyfer ymdrin â cheisiadau digartrefedd, gan gyfeirio'n benodol at y newidiadau a gyflwynwyd gan Ddeddf Digartrefedd 2002 ac i God Cyfarwyddyd Cynulliad Cenedlaethol Cymru i Awdurdodau Lleol ar Ddyrannu Llety a Digartrefedd.
    - Adolygu gweithdrefnau'r awdurdod i sicrhau eu bod yn gwybod am newidiadau cyfreithiol ac i ddosbarthu gwybodaeth o'r fath i aelodau a phersonél priodol.
    - Gwneud uwch swyddog yn gyfrifol am sicrhau bod unrhyw newidiadau i bolisïau neu ymarfer yr awdurdod sy'n angenrheidiol o ganlyniad i newid cyfreithiol, neu gyfarwyddyd statudol newydd, yn cael eu cyflwyno'n amserol.
    - Gwneud uwch swyddog yn gyfrifol am adolygu'r gweithdrefnau sydd yn eu lle i sicrhau y gwyddys am newidiadau cyfreithiol a chyfarwyddyd gan y llywodraeth gan gynnwys sefydlu mecanweithiau i ddosbarthu gwybodaeth o'r fath i bersonél priodol er mwyn rhaeadru i lawr i swyddogion. Un modd o gyflawni hyn fyddai drwy gyfrwng strategaeth hyfforddi adrannol briodol a mewnbwn gan adran gyfreithiol yr awdurdod.

- Sicrhau y rhoddir hyfforddiant digonol i'r holl staff ar arferion cofnodi priodol a'u pwysigrwydd, er mwyn sicrhau fod yr holl wybodaeth allweddol oddi wrth ymgeiswyr am dai yn cael ei chofnodi'n iawn, boed drwy ohebiaeth ysgrifenedig neu dystiolaeth o gyswllt ar lafar.
- Dylai uwch swyddog gynnal adolygiad o ansawdd a safon llythyrau penderfyniad a gyflwynir i ymgeiswyr am dai, a'u monitro.
- Ystyried defnydd priodol o lythyrau safonol a/neu baragraffau i sicrhau fod gwybodaeth safonol o bwys sy'n berthnasol i bob ymgeisydd, yn cael ei chyfleu. Ar yr un pryd, rhaid nodi'n glir yr holl wybodaeth sy'n benodol i achos yr ymgeisydd.
- Sicrhau y cysylltir yn effeithlon ag adrannau perthnasol eraill yr awdurdod ac asiantaethau statudol a gwirfoddol perthnasol, yn enwedig mewn achosion digartrefedd.

Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru
Chwefror 2006

ATODIAD A
Y GYFRAITH A CHYFARWYDDYD Y LLYWODRAETH AR DDYRANNU TAI A DIGARTREFEDD

DEDDFWRIAETH

Deddf Tai 1996 Rhan VI (fel y'i diwygiwyd) – dyrannu tai

1. Rheolir dyrannu tai cyngor gan Ddeddf Tai 1996 ("y Ddeddf") a newidiwyd yn sylweddol pan gyflwynwyd darpariaethau Deddf Digartrefedd 2002. Yr oedd y newidiadau perthnasol mewn perthynas â dyrannu tai i ddod i rym yng Nghymru o 27 Ionawr 2003.

2. Rhaid i gyngor, fel awdurdod tai, gydymffurfio â darpariaethau Rhan VI y Ddeddf wrth ddyrannu llety[6] , ac mae'n ofynnol iddo fod â chynllun i benderfynu ar flaenoriaethau wrth ddyrannu'i dai[7] . Dylai'r cynllun yn benodol sicrhau ei fod yn rhoi "ffafriaeth resymol" i'r categorïau canlynol o ymgeiswyr[8] :

   (a) Pobl sy'n ddigartref (o fewn ystyr Rhan VII y Ddeddf)
   (b) Pobl y mae dyletswydd tuag atynt dan Ran VII (gan unrhyw awdurdod tai lleol).
   (c) Pobl sy'n byw mewn tai afiach neu orlawn neu fel arall yn byw mewn cartrefi anfoddhaol eu cyflwr.
   (d) Pobl sydd angen symud am resymau lles neu feddygol; a
   (e) Phobl sydd angen symud i ardal benodol er mwyn osgoi caledi iddynt eu hunain neu i eraill.

   Ystyriwyd dehongliad "ffafriaeth resymol" gan y Llys Apêl[9] . Casgliad y Barnwr oedd **"y dylid dangos ffafriaeth gadarnhaol i geisiadau sy'n bodloni unrhyw rai o'r meini prawf perthnasol. Gan ddefnyddio iaith bob dydd, dylid rhoi'r blaen yn rhesymol iddynt, ar eraill".**

3. Dywed y Ddeddf na ellir dyrannu tŷ i bersonau anghymwys[10]. Y mae person yn anghymwys oherwydd:

   (a) Ei fod wedi'i eithrio am resymau mewnfudo.
   (b) Y daw o fewn dosbarth o bobl all fod wedi'u gwahardd gan yr Ysgrifennydd Gwladol.
   (c) Fod y cyngor wedi penderfynu y bu'n euog o "ymddygiad annerbyniol" difrifol o fath sy'n golygu yr ystyrir ef yn anaddas i fod yn denant i'r cyngor.

   Os yw person wedi'i wahardd fel yr uchod, yna ni chaniateir i'r awdurdod ddyrannu tenantiaeth iddo, hyd yn oed ar y cyd gyda rhywun sy'n gymwys.

---

[6] Deddf Tai 1996 (fel y'i diwygiwyd gan Ddeddf Digartrefedd 2002) a 159
[7] Ibid a167 fel y'i diwygiwyd o 27 Ionawr 2003.
[8] Ibid a167(2)
[9] R v Wolverhampton MBC ex p Watters (1997) 29 HLR 931 Judge AF
[10] Ibid a160A.

4. Mae'r prawf sydd i'w ddefnyddio i benderfynu ar "ymddygiad annerbyniol" wedi'i nodi yn y Ddeddf[11]. Prif bwrpas y prawf yw cyfyngu'r cyngor rhag eithrio'n gyffredinol ddosbarth neu ddisgrifiad o bobl allai ddymuno gwneud cais iddo. Os bydd yn penderfynu bod ymgeisydd yn euog o "ymddygiad annerbyniol", rhaid i'r cyngor hysbysu'r ymgeisydd yn ysgrifenedig o hynny gan roi rhesymau pam[12]. Rhaid iddo hefyd hysbysu'r ymgeisydd o'i hawl i wneud cais am adolygu'r penderfyniad, ac ynghylch unrhyw gyfnod o amser o fewn yr hwn y dylid cyflwyno cais o'r fath[13] .

5. Rhaid i bolisi dyrannu cyngor hefyd gynnwys datganiad ynglŷn â pholisi'r awdurdod ar y dewis o lety neu'r cyfle i unrhyw ymgeisydd fynegi beth fyddai orau ganddo ef/ganddi hi, mewn perthynas â thai a ddyrennir[14] .

Deddf Tai 1996 Rhan VII (fel y'i diwygiwyd) – darpariaethau digartrefedd

6. Rhaid i gyngor, fel yr awdurdod tai lleol, dan ddarpariaethau diwygiedig Deddf Tai 1996 Rhan VII ("y Ddeddf") ddarparu amrywiaeth o gymorth i rai sy'n wynebu digartrefedd, neu sydd eisoes yn ddigartref. Bydd y cymorth penodol sy'n ofynnol dan y Ddeddf yn dibynnu ar anghenion ac amgylchiadau'r unigolyn, a arweiniodd at iddynt fod yn ddigartref. Mae'r rhain i'w hasesu gan y Cyngor yn unol â darpariaethau'r Ddeddf.

7. Pe digwyddai i gyngor fod â rheswm i gredu y gallai ymgeisydd fod yn ddigartref, neu'n wynebu bygythiad o fod yn ddigartref, yna mae'n rhaid iddo wneud ymholiadau digonol i fodloni'i hun a yw'r ymgeisydd yn gymwys i dderbyn cymorth ai peidio, ac os felly, a oes gan y cyngor unrhyw ddyletswydd tuag ato[15]. Y mae person yn wynebu bygythiad o ddigartrefedd os yw'n debygol y daw'n ddigartref o fewn 28 diwrnod[16]. Pan fydd yn wynebu ymgeisydd sydd mewn perygl o fod yn ddigartref, rhaid i'r cyngor ddechrau gwneud ymholiadau priodol[17] .

8. Os oes ganddo reswm i gredu, neu os yw'n darganfod fod yr ymgeisydd "mewn angen blaenoriaethol", rhaid i'r cyngor sicrhau fod llety ar gael i'r ymgeisydd a'i deulu hyd nes y cwblheir yr ymholiadau[18]. Nodir yn adran 189 y Ddeddf y categorïau cyffredinol o bersonau sydd "mewn angen blaenoriaethol". Yn rhinwedd Gorchymyn Personau Digartref (Angen Blaenoriaethol) (Cymru) 2001[19] ("Gorchymyn Cymru") estynnwyd y categorïau ymhellach.

[11] Deddf Tai 1996 (fel y'i diwygiwyd gan Ddeddf Digartrefedd 2002) a 160A (7) & (8).
[12] Ibid a160A (9).
[13] Ibid a167 (4A).
[14] Ibid a167 (1A)
[15] Deddf Tai 1996 (fel y'i diwygiwyd) a184(1)
[16] Ibid a175(4).
[17] Ibid a184(1)
[18] Ibid a188(1)
[19] OS 2001 Rhif 607 (W30) mewn grym o 1 Mawrth 2001.

9. Unwaith y bydd wedi cwblhau'i ymholiadau, rhaid i'r cyngor hysbysu'r ymgeisydd o'i benderfyniad yn ysgrifenedig, ac, os yw'n groes i fuddiannau'r ymgeisydd, o'i resymau a'r hawl i wneud cais am adolygiad[20]. Gelwir hyn fel arfer yn "benderfyniad adran 184". Os yw'r penderfyniad adran 184 yn ffafriol, yna daw un o amrywiaeth o ddyletswyddau'n weithredol dan y Ddeddf. Os na fydd yr ymgeisydd wedi derbyn hysbysiad drwy'r penderfyniad a. 184, ystyrir bod yr hysbysiad wedi'i roi os bydd wedi bod ar gael i'w gasglu o swyddfa'r cyngor am gyfnod rhesymol o amser[21] .

10. Yn ogystal â'r dyletswyddau tuag at ymgeiswyr unigol a nodir o fewn y Ddeddf , y mae'n ofynnol i'r Cyngor hefyd dan ddarpariaethau "annibynnol" Deddf Digartrefedd 2002, gynnal adolygiad cyffredinol o ddigartrefedd o fewn ei ardal[22] a llunio strategaeth[23] er mwyn ceisio atal digartrefedd a sicrhau y bydd digon o lety ar gael ar gyfer y rhai allai ddod yn ddigartref. Yr oedd yn ofynnol i bob cyngor gynhyrchu'r ddogfen "Adolygiad o Ddigartrefedd a Strategaeth" gyntaf erbyn 30 Medi 2003.

Y CYFARWYDDYD PERTHNASOL GAN Y LLYWODRAETH

11. Mewn perthynas â swyddogaethau digartrefedd a dyrannu tai'r Cyngor, mae'r Ddeddf yn darparu y gall cyfarwyddyd gael ei gyhoeddi gan yr Ysgrifennydd Gwladol i gynorthwyo[24]. Yng Nghymru, cynhyrchir cyfarwyddyd o'r fath gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru. Gyda'r cyfarwyddyd yn ei le, cyhoeddwyd y Cod Cyfarwyddyd ar gyfer Awdurdodau Lleol ar Ddyrannu Llety a Digartrefedd ("y Cod") gan Lywodraeth Cynulliad Cymru ym mis Ebrill 2003. Fe'i rhennir yn sawl Rhan, gydag Adran A y Cod yn darparu canllawiau ar nifer o faterion cyffredinol, gan gynnwys ei bwrpas, cydymffurfiaeth a statws. Dylai penderfyniadau ar ddyraniadau a digartrefedd ystyried y cyfarwyddyd yn y Cod bob amser.

12. Mae Rhan 1 y Cod yn rhoi golwg gyffredinol ar fathau o gynlluniau dyrannu presennol a rhai sy'n datblygu, ac yn darparu cyfarwyddyd ar sut i gydymffurfio â gofynion cyfreithiol y Ddeddf wrth lunio polisïau dyrannu tai.

13. Y mae Rhan 2 y Cod yn darparu cyfarwyddyd manwl mewn perthynas â dyletswyddau cyngor o ran digartrefedd dan y Ddeddf ac yn rhoi cyfarwyddyd penodol mewn perthynas â gweithredu Gorchymyn Cymru. Mewn sawl achos, cyfeirir at benderfyniadau cyfraith achosion perthnasol ac mae Atodiadau defnyddiol yn darparu cymorth penodol ar faterion cymhleth megis sefydlu statws mewnfudo. Yn ogystal, rhoddir cyngor a chyfarwyddyd mewn perthynas â llunio strategaethau digartrefedd fel sy'n ofynnol dan Ddeddf Digartrefedd 2002.

---

[20] Deddf Tai 1996 (fel y'i diwygiwyd) a184.
[21] Ibid a184(6).
[22] Deddf Digartrefedd 2002 a2
[23] Ibid a3
[24] Deddf Tai 1996 (fel y'i diwygiwyd) a 169 & a 182.

ATODIAD B
YMATEBWYR I'R YMGYNGHORIAD

Cyngor Sir Bwrdeistref Blaenau Gwent

Cyngor Sir Bwrdeistref Caerffili

Cyngor Sir Caerdydd

Cyngor Sir Dinbych

Cyngor Gwynedd

Cyngor Sir Ynys Môn

Cyngor Sir Powys

Cyngor Sir Bro Morgannwg

Swyddfa Archwilio Cymru

Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru.