Cysgu allan yw'r math mwyaf ac eithafol o ddigartrefedd. Mae digartrefedd yn gyflwr sy'n cynnwys amrywiaeth o sefyllfaoedd sy'n mynd ymhell y tu hwnt i'r rheini sy'n cael eu gorfodi i fyw allan. Mae'r Pwyllgor wedi nodi ei fod yn dymuno canolbwyntio ei ymchwiliad ar gysgu allan a'i achosion. Mae'r papur tystiolaeth hwn yn mynd i'r afael â'r prif themâu a nodwyd gan y Pwyllgor.

Effeithiolrwydd Rhan 2 o Ddeddf Tai (Cymru) o ran atal cysgu allan

Mae Adran 55 o Ddeddf Tai (Cymru) 2014 yn diffinio digartrefedd fel sefyllfa lle nad oes llety ar gael i'r person ei feddiannu'n gyfreithiol neu lety y byddai'n rhesymol disgwyl i'r person feddiannu.

Nid oes diffiniad pendant i'r term cysgu allan, ond yn gyffredinol ystyrir ei fod yn cynnwys pobl sy'n cysgu, neu a wnaeth wely, yn yr awyr agored a phobl mewn adeiladau neu leoedd eraill na fwriadwyd i neb fyw ynddynt, megis pebyll, siediau, sgwatiau neu unrhyw sefyllfaoedd eraill nad ydynt wedi'u bwriadu i'w defnyddio fel preswylfa gyfreithiol.

Mae'n ofynnol i awdurdodau lleol adolygu anghenion digartrefedd yn eu hardaloedd a pharatoi strategaethau digartrefedd erbyn diwedd 2018. Bydd yn ofynnol iddynt fynd i'r afael â chysgu allan yn yr adolygiadau a'r strategaethau hynny.

Nid yw'r mwyafrif o'r bobl sy'n ddigartref yn byw allan. Maen nhw'n aros gyda ffrindiau a theulu neu mewn llety dros dro arall ar ôl i denantiaeth neu berthynas ddod i ben neu o ganlyniad i anghydfod teuluol. Pan fydd person digartref yn ceisio cymorth gan awdurdod lleol, bydd yn rhaid i'r awdurdod ddarparu llety dros dro ar eu cyfer os ydynt yn credu y gall y person fod yn ddigartref a bod ganddo angen blaenoriaethol. Pan fydd y person yn anfwriadol ddigartref a chanddo angen blaenoriaethol, bydd dyletswydd ar yr awdurdod i ddarparu cartref iddo.

Nid yw cysgu allan yn gategori ag angen blaenoriaethol ar hyn o bryd. Mae Cod Canllawiau Llywodraeth Cymru i awdurdodau lleol ar Ddyrannu Llety a Digartrefedd yn cynghori awdurdodau i ystyried y rhai sy'n cysgu allan yn barhaol ac sydd ag amryw o anghenion fel unigolion sy'n agored i niwed o dan y ddeddfwriaeth ac felly sydd ag angen blaenoriaethol.

Mae'r ddeddfwriaeth wedi cael ei chanmol yn eang am ei llwyddiant o ran newid ffocws gwasanaethau digartrefedd awdurdodau lleol i ganolbwyntio ar atal digartrefedd yn hytrach na darparu cymorth. Y gyfradd atal a gyhoeddwyd ar gyfer y cyfnod rhwng mis Gorffennaf a mis Medi 2017 oedd 64%. Yn gyffredinol, ers i'r Ddeddf ddod i rym mae data yn dangos y llwyddwyd i atal bron i 13,000 o aelwydydd rhag bod yn ddigartref. Amlygwyd yr effeithiau cadarnhaol hyn gan adroddiad Monitor Digartrefedd blynyddol Crisis ar gyfer y DU gyfan, ond mae'r adroddiad hefyd yn cydnabod bod cysgu allan ar gynnydd yn ddiweddar ar draws Cymru, sy'n adlewyrchu tuedd ehangach ar draws y DU. Mae'n gosod y duedd hon yng nghyd-destun y galw cynyddol am gymorth digartrefedd ymysg pobl sengl.

Canfu adroddiad Swyddfa Archwilio Cymru – sut mae Llywodraeth Leol yn rheoli galw – Digartrefedd, fod amrywiadau o ran pa mor effeithiol yr oedd awdurdodau lleol yn cynllunio gwasanaethau ers cyflwyno'r Ddeddf. Roedd yr adroddiad yn amlygu'r anawsterau sy'n wynebu Llywodraeth Cymru a'r awdurdodau lleol o ganlyniad i effaith meysydd allweddol lle nad yw polisi wedi'i ddatganoli, yn cynnwys budd-daliadau lles, trethi, mewnfudo a chyfiawnder troseddol.

Graddfa cysgu allan yng Nghymru a digonolrwydd y data

Mae Llywodraeth Cymru wedi gweithio'n agos ag asiantaethau cymorth y sector gwirfoddol ac awdurdodau lleol dros nifer o flynyddoedd i sefydlu cyfrif cenedlaethol blynyddol cadarn. O ganlyniad, mae argaeledd data cadarn wedi gwella dros amser.

Rhoddodd y cyfrifiadau untro cychwynnol yn 2007 a 2008 ddata sy'n rhoi cipolwg ar gyfer un noson. Cafodd y cyfrifiadau blynyddol hyn eu diddymu o ganlyniad i'r baich ar awdurdodau lleol wrth ymgymryd â'r cyfrifiad a phryder ynghylch cywirdeb y wybodaeth yr oeddent yn ei ddarparu.

Yn ystod 2014 datblygwyd methodoleg newydd gan Weithgor Cysgu Allan er mwyn i awdurdodau lleol gynnal ymarfer monitro cysgu allan. Cynhaliwyd ymarfer monitro yn seiliedig ar y fethodoleg hon ym mis Hydref a mis Tachwedd 2014 ond ni chyhoeddwyd y canlyniadau gan nad oedd yr wybodaeth yn gyflawn ar draws pob un o'r 22 awdurdod lleol.

Gan adeiladu ar hyn, cyflwynwyd ymarfer monitro blynyddol yn 2015. Gweithiodd Llywodraeth Cymru gydag awdurdodau lleol i ddatblygu'r fethodoleg a'r broses ymhellach sydd, ar ôl rhagor o welliannau yn 2016, wedi aros yn ddigyfnewid yn 2017. Cynhelir yr ymarfer monitro gan awdurdodau lleol, mewn partneriaeth ag asiantaethau lleol eraill, er mwyn mesur faint o bobl sy'n cysgu allan ledled Cymru. Mae'n cynnwys ymarfer casglu gwybodaeth dros bythefnos ym mis Hydref (Cam 1), wedi ei ddilyn gan gyfrifiad sy'n rhoi cipolwg ar gyfer un noson ym mis Tachwedd (Cam 2). Dim ond syniad bras iawn o lefelau cysgu allan ar noson y cyfrif y gall yr amcangyfrif ei roi. Gall ystod o ffactorau gael effaith ar gyfrifiadau nosweithiau sengl o'r rhai sy'n cysgu allan, gan gynnwys lleoliad, amseru a'r tywydd.

Yn ôl data cyfrif 2016, amcangyfrifwyd bod 313 o bobl yn cysgu allan ledled Cymru dros bythefnos y cyfrif. Adroddodd awdurdodau lleol fod cyfanswm o 141 o bobl wedi'u gweld yn cysgu allan yng Nghymru rhwng 10pm ar y 3ydd a 5am ar y 4ydd o fis Tachwedd 2016 – sef noson y cyfrif.

http://gov.wales/statistics-and-research/national-rough-sleeping-count/?skip=1&lang=cy

Cyhoeddwyd ffigurau 2017 ar 1 Chwefror a oedd yn dangos bod amcangyfrif o 345 o bobl wedi cysgu allan yn ystod pythefnos y cyfrifiad – cynnydd o 10%. Cofnododd awdurdodau lleol fod cyfanswm o 188 o unigolion wedi'u gweld yn cysgu allan yng Nghymru rhwng 10pm ddydd Iau, 9 Tachwedd 2017 a 5am ddydd Gwener, 10 Tachwedd 2017 – cynnydd o 33%.

http://gov.wales/docs/statistics/2018/180201-national-rough-sleeper-count-november-2017-en.pdf

Mae consensws ymhlith asiantaethau a gwasanaethau rheng flaen bod nifer y rhai sy'n cysgu allan wedi cynyddu'n sylweddol ers 2015.

Achosion cysgu allan a'r cynnydd diweddar yn nifer y bobl sy'n cysgu allan

Achosir digartrefedd fel arfer gan gyfuniad o ffactorau strwythurol a phersonol. Mae pwysau sylweddol o ganlyniad i'r diffyg llety fforddiadwy sydd ar gael, yn arbennig ar gyfer pobl sengl. Mae'r Pwyllgor eisoes wedi derbyn tystiolaeth ysgrifenedig ar effaith diwygio lles yn ei ymchwiliad i wneud i'r economi weithio i'r rheini sydd ag incwm isel, gan gynnwys colled o 1.8% o incwm net o ganlyniad i ddiwygiadau i drethi a budd-daliadau i bob cartref (sef tua £460 y flwyddyn). Mae'r ffactorau strwythurol hyn yn rhyngweithio â ffactorau personol megis perthynas yn chwalu, diweithdra, afiechyd meddwl, camddefnyddio sylweddau, a phrofedigaeth, ac yn arwain at bobl sy'n agored i niwed yn methu canfod llwybr drwy farchnad dai anodd ac yn dod yn ddigartref. Os nad oes ganddynt berthnasau neu ffrindiau y gallant fyw gyda hwy, efallai y byddant yn gorfod cysgu allan yn y pen draw.

Mae data yn dangos mai, ymysg yr aelwydydd hynny sydd mewn perygl o fod yn ddigartref, y prif reswm a nodwyd oedd 'colli llety a oedd yn cael ei rentu neu a oedd ynghlwm wrth swydd', yna rhiant/perthynas/ffrind ddim yn gallu cynnig lloches iddynt mwyach ac yna berthynas yn chwalu.

Ychydig iawn o dystiolaeth ymchwil sydd ar gael ar achosion y cynnydd diweddar yn y nifer sy'n cysgu allan, ond gallai rhan fechan o'r cynnydd adlewyrchu dull gwell o gasglu data. Mae ffactorau sy'n cyfrannu at y sefyllfa bron yn sicr o gynnwys diwygio lles yn arbennig mewn perthynas â chwtogi'r hawl i Fudd-dal Tai/Lwfans Tai Lleol, gan gynyddu anawsterau yn y farchnad llety fforddiadwy wrth i renti barhau i gynyddu (Monitor Crisis 2017), a chwtogi ar wasanaethau cyhoeddus sydd dan bwysau a llif o wladolion nad ydynt yn hanu o'r DU nad ydynt yn gallu cael budd-daliadau (Cysgu allan 2017)

Effeithiolrwydd ac argaeledd gwasanaethau, gan gynnwys llety brys

Mae ystadegau'n dangos bod galw am gymorth digartrefedd ar gynnydd, ac yn rhoi pwysau cynyddol ar wasanaethau. Mae nifer yr aelwydydd yr aseswyd eu bod yn ddigartref o dan A73 wedi cynyddu 58 y cant o 6,891 yn 2015-16 i 10,884 yn 2016-17 . Mae nifer yr aelwydydd yr aseswyd eu bod mewn perygl o fod yn ddigartref o fewn 56 diwrnod wedi cynyddu 29 y cant (nid 27 y cant fel y nodir isod) o 7,128 yn 2015-16 i 9,210 yn 2016-17 – dolen at y data wedi'i hatodi.

https://statscymru.llyw.cymru/Catalogue/Housing/Homelessness

Mae gwasanaethau allgymorth yn bodoli yn yr ardaloedd trefol mwy, ac maent mewn cysylltiad yn ddyddiol â'r mwyafrif sy'n cysgu allan gan roi'r wybodaeth ddiweddaraf i'r awdurdod lleol. Mae nifer o wasanaethau gwirfoddol ac anffurfiol hefyd sy'n darparu bwyd a chymorth arall. Disgwylir i wasanaethau a ariennir gan Lywodraeth Cymru fod yn rhagweithiol o ran helpu'r rheini sy'n cysgu allan i gael llety. Mae pryder bod rhai o'r gwasanaethau mwy anffurfiol yn galluogi pobl i gysgu allan yn hytrach na'u helpu i gael llety, er bod hynny'n tybio bod llety ar gael iddynt.

Mae Cod Canllawiau Llywodraeth Cymru yn darparu cyngor ar yr angen am lety brys, yn cynnwys cynlluniau tywydd oer sy'n un o amodau cyllid Grant Atal Digartrefedd i awdurdodau lleol. Mae llety brys arbenigol yn brin neu nid yw'n bodoli o gwbl mewn rhai ardaloedd (ardaloedd gwledig yn arbennig). Efallai mai'r unig ddewis arall yw llety gwely a brecwast oni bai bod tenantiaeth ar gael ar unwaith.

Roedd oddeutu 40 o welyau brys gwag ar adeg y cyfrif yn 2016. Efallai bod rhai o'r bobl sy'n cysgu allan yn amharod i dderbyn lleoedd brys, sydd yn aml yn ddim mwy na llawr gwag â gwely cynfas neu drefniant tebyg. Gall cael cynnig llety brys gael ei wrthod oherwydd nifer o ffactorau gan gynnwys pryderon diogelwch, diffyg preifatrwydd a gofod personol, cyfyngiadau ar ymddygiad, amseroedd agor cyfyngedig, eithriadau, diffyg llety ar gyfer cyplau, rheolau ynglŷn â chŵn, a ffactorau daearyddol. Mae bron pawb sy'n cysgu allan yn dymuno cael eu hailgartrefu, ond mae llawer, yn ddigon dealladwy, yn amharod i aros mewn llety brys pan fydd, yn eu tyb hwy, yn waeth na chysgu allan.

Bydd rhai pobl ddigartref yn cael cymorth drwy wasanaeth Cefnogi Pobl sydd â'r nod o'u helpu i fyw'n annibynnol. Bydd rhai yn byw mewn hostel, sy'n darparu llety â chymorth, boed yn hostel digartrefedd neu loches rhag cam-drin domestig.

Camau i atal ac ymdrin â chysgu allan yng Nghymru.

Ar hyn o bryd mae Llywodraeth Cymru yn darparu cyllid o oddeutu £1 filiwn ar gyfer ystod eang o wasanaethau ar gyfer y rhai sy'n cysgu allan drwy raglen Grant Atal Digartrefedd. Mae hyn yn cynnwys gwasanaethau allgymorth, llochesi nos a chanolfannau dydd. Yn 2017/18 rhoddwyd £2.6 miliwn ychwanegol i awdurdodau lleol i gefnogi datblygu gwasanaethau newydd i fynd i'r afael â chysgu allan a digartrefedd ymhlith pobl ifanc a materion cysylltiedig. Mae oddeutu £1 filiwn o'r cyllid ychwanegol hwn yn cael ei ddefnyddio ar hyn o bryd i gryfhau gwasanaethau i'r rhai sy'n cysgu allan megis allgymorth a llety brys ychwanegol. Mae'r cyllid yn cael ei ddefnyddio hefyd i gyflwyno nifer o gynlluniau peilot newydd Tai yn Gyntaf, a gynlluniwyd i helpu'r rhai sy'n cysgu allan i symud yn syth i mewn i gartrefi parhaol gyda chymorth. Defnyddiwyd peth o'r cyllid hwn hefyd i gomisiynu ymchwil wedi'i arwain gan Shelter Cymru ar achosion cysgu allan a phrofiadau defnyddwyr gwasanaethau.

Mae'r gyllideb ar gyfer 2018/19 a 2019/20 yn cynnwys £10 miliwn ychwanegol bob blwyddyn ar gyfer digartrefedd. Mae £6 miliwn o'r swm hwn yn gyllid drwy'r Grant Cynnal Refeniw. Er mai mater i'r awdurdodau lleol yw penderfynu sut i ddefnyddio'u cyllid Grant Cynnal Refeniw i ddiwallu anghenion lleol, mae Llywodraeth Cymru wedi datgan yn glir ei bod yn ystyried y buddsoddiad hwn fel modd o roi cyllid sefydlog hirdymor i gefnogi awdurdodau lleol i ddarparu ac ehangu gwasanaethau atal statudol.

Bydd cyllid grant o £2.8 miliwn yn galluogi awdurdodau lleol a phartneriaid i gefnogi gwasanaethau a phrosiectau eraill sy'n mynd i'r afael ag achosion digartrefedd ac sy'n helpu i atal cysgu allan.