WALES AUDIT OFFICE
SWYDDFA ARCHWILIO CYMRU

Wales Audit Office / Swyddfa Archwilio Cymru

HB 66
Cynulliad Canedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol
Bil Tai (Cymru): Cyfnod 1
Ymateb gan: Swyddfra Archwilio Cymru

24 Cathedral Road / Heol y Gadeirlan
Cardiff / Caerdydd
CF11 9LJ
Tel / Ffôn: 029 20 320500
Fax / Ffacs: 029 20 320600
Email / Ebost: wales@wao.gov.uk
www.wao.gov.uk

Ms Sarah Beasley
Clerc y Pwyllgor
Y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a
Llywodraeth Leol
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd CF10 5NB

Dyddiad: 21 Ionawr 2014
Ein cyf: HVT/2059/fgb

Annwyl Sarah

YMGYNGHORIAD AR FIL TAI (CYMRU)

Ysgrifennaf atoch mewn ymateb i ymgynghoriad y Pwyllgor ar Fil Tai (Cymru). Yn gyffredinol, rwy'n cefnogi'r egwyddorion sy'n sail i'r Bil ond roeddwn yn credu y byddai'n ddefnyddiol amlinellu'n fanylach rai sylwadau yn seiliedig ar wybodaeth archwilio Swyddfa Archwilio Cymru.

Cyn mynd i'r afael â rhai o'r prif feysydd a gwmpesir gan y Bil, dylwn nodi bod y Bil yn codi rhai cwestiynau sydd, hyd yma, heb eu hateb am y cyfrifoldebau rheoleiddio o ran y dyletswyddau statudol newydd y byddai'n ei roi ar lywodraeth leol yng Nghymru. Er nad oes unrhyw bwerau neu ddyletswyddau archwilio newydd wedi'u haseinio i mi yn y Bil, mae'n debygol y bydd achosion yn codi lle y bydd gwaith a wneir mewn perthynas â'm pwerau a'm swyddogaethau archwilio presennol, yn arbennig y gwaith a wneir o dan Fesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009, yn berthnasol i'r gofynion y gall y Bil eu cyflwyno, fel y rhai'n ymwneud ag adolygiadau a strategaethau digartrefedd. Byddai'n ddefnyddiol egluro fy nghyfrifoldebau rheoleiddio wrth i'r Bil barhau ar ei daith a byddaf yn gofyn am ragor o ddeialog gyda Llywodraeth Cymru yn hynny o beth.

<u>Cofrestru a thrwyddedu gorfodol ar gyfer landlordiaid y sector rhentu preifat ac asiantau gosod a rheoli tai</u>

Ni ellir gwadu pwysigrwydd cynyddol y sector rhentu preifat yng Nghymru a'r DU gyfan. Mae cyfran y sector rhentu preifat o'r farchnad dai yn cynyddu'n gyflym ac mae Llywodraeth Cymru yn awyddus i sicrhau bod tenantiaid yn cael eu diogelu. Yn ddi-os, ceir storïau o eiddo mewn cyflwr gwael, rheolaeth wael ac weithiau achosion droi pobl allan yn anghyfreithlon. Ar y sail hon, credaf fod y ffocws ar godi safonau yn y sector rhentu preifat yn hanfodol.

Yn fy adroddiad a gyhoeddwyd ym mis Ionawr 2012 ar y *Cynnydd o ran Cyrraedd Safon Ansawdd Tai Cymru*, nodwyd mai'r dyhead yn strategaeth *Cartrefi Gwell* Llywodraeth Cymru, yn 2001, oedd sicrhau bod pawb yng Nghymru yn gallu byw mewn tai o ansawdd da, yn seiliedig ar yr egwyddorion cyffredinol sydd bellach yn sail i Safon Ansawdd Tai Cymru (SATC). A phwysleisiodd y canllawiau gwreiddiol ar SATC a roddwyd i awdurdodau lleol yn 2002 fod y safon wedi'i datblygu i ddarparu safon darged gyffredin ar gyfer cyflwr ffisegol yr holl dai yng Nghymru. Er bod y dyddiad targed gwreiddiol, sef 2012, yn ymwneud yn benodol â thai cymdeithasol, nodwyd yn y canllawiau i awdurdodau lleol y byddai canllawiau ar wahân yn cael eu cyhoeddi i ymdrin â thai preifat. Fodd bynnag, yn strategaeth 2010, *Gwella Bywydau a Chymunedau,* dywedodd Llywodraeth Cymru nad yw SATC yn berthnasol i'r sector preifat, er bod yr angen i wella'r sector yn debyg. Yn groes i hynny, mewn adroddiad gan y Swyddfa Archwilio Genedlaethol ym mis Ionawr 2010 dywedwyd bod cynnydd da wedi'i wneud o ran cyrraedd y safon 'Tai Gweddus' ar draws y sector preifat yn Lloegr.

Yn sgil y gwaith a wnaethpwyd gan Swyddfa Archwilio Cymru, mae'n amlwg bod llawer o awdurdodau lleol yn cael anawsterau o ran adnabod landlordiaid preifat sy'n gweithredu yn eu hardal a gweithio gyda hwy ac mae hyn yn cyfyngu eu gallu i gymryd arweiniad strategol ar y sector craidd hwn o'r farchnad dai. Felly mae rhywfaint o fudd yn sgil y cynllun cofrestru a thrwyddedu arfaethedig o ran galluogi awdurdodau i gyflawni eu cyfrifoldebau strategol yn ymwneud â thai yn well. Fodd bynnag, rhaid rheoli datblygiad a gweithrediad y cynllun yn ofalus i sicrhau nad yw'r dull yn rhy uchelgeisiol, yn arbennig o gofio nad yw newidiadau yn y gorffennol wedi cyflawni yn unol â'r disgwyl. Er enghraifft, mae trwyddedu 'tai amlfeddiannaeth' wedi bod mewn grym ers cryn amser ond prin fu'r gwelliannau hyd yma er gwaethaf y ffaith bod gan awdurdodau'r pwerau i reoleiddio'n gynhwysfawr yr eiddo hwn a'u landlordiaid.

Mae'r Bil hefyd yn cynnig cyflwyno nifer o gosbau sifil a throseddol i annog landlordiaid i gofrestru eu heiddo gydag awdurdodau lleol. Gall y gosb o 'atal rhent' - a fyddai'n arwain at sicrhau na fyddai taliadau rhent neu wasanaeth yn daladwy gan denant os na fydd landlord a'r eiddo wedi'u trwyddedu - arwain at ganlyniadau anfwriadol ac mae angen ei rheoli'n ofalus a'i defnyddio mewn modd sensitif. Rwy'n pryderu y gall defnyddio'r gosb atal rhent beri i landlordiaid y mae eu hincwm wedi lleihau fygwth tenantiaid, aflonyddu arnynt neu eu troi allan yn anghyfreithlon. Byddai hyn yn groes i ysbryd y ddeddfwriaeth.

<u>Digartrefedd</u>

Ym mis Medi 2013, cyhoeddais fy adroddiad *Cynllunio ac Adrodd ar Welliannau Lleol yng Nghymru*. Roedd yr adroddiad yn cynnwys gwybodaeth am i ba raddau y mae awdurdodau lleol yn llwyddo i reoli eu gwasanaethau atal digartrefedd. Daeth fy adroddiad i'r casgliad nad oes modd gwerthuso gwasanaethau atal digartrefedd yng Nghymru yn briodol oherwydd bod y mesurau presennol yn annigonol a bod gwendidau yn y broses o gasglu a dadansoddi data a'r canllawiau. Gan fod y Bil yn cynnig cryfhau'r ddyletswydd ar awdurdodau lleol i atal digartrefedd, mae'n bwysig bod systemau effeithiol a chywir yn cael eu rhoi ar waith i fesur a gwerthuso hyn. Mae angen ystyried yn ofalus egwyddorion sylfaenol llywodraethu da ac atebolrwydd wrth ddrafftio'r bil. Ymddengys mai'r prif bwyslais yn yr asesiad effaith rheoleiddiol yw costau cyffredinol

gweinyddu achosion o ddigartrefedd, ac nid yw'n rhoi llawer o bwyslais ar gryfhau'r systemau ehangach hyn a'u costau.

Efallai yr hoffai'r Pwyllgor hefyd graffu ymhellach ar effaith cynlluniau Llywodraeth Cymru i ddiwygio statws angen blaenoriaethol cyn-garcharorion. Mae'r arbedion ariannol posibl i awdurdodau lleol sydd wedi'u nodi gan Lywodraeth Cymru yn ddeniadol yn yr hinsawdd ariannol bresennol ac mae hynny'n ddealladwy, ac rwy'n cydnabod bod y system bresennol wedi creu rhai anawsterau. Fodd bynnag, nid ymddengys fod asesiad effaith rheoleiddiol Llywodraeth Cymru yn ymdrin ag a all y newidiadau arfaethedig arwain at gynyddu costau mewn gwasanaethau cyhoeddus eraill, gan ystyried tystiolaeth am y berthynas rhwng mynediad i dai ac aildroseddu.

Mae'r Bil hefyd yn cydnabod swyddogaeth bwysig y sector rhentu preifat o ran atal digartrefedd a mynd i'r afael ag ef drwy bŵer newydd a fydd yn caniatáu i awdurdodau lleol gyflawni'r ddyletswydd digartrefedd statudol yn y sector rhentu preifat. Er fy mod yn croesawu'r cynnig hwn, mae gennyf rai pryderon na fydd yn arwain at sicrhau'r effaith a ddymunir, ac rwy'n cwestiynau hyfywedd y sector rhentu preifat fel dewis amgen pan gaiff y newidiadau hyn eu hystyried ochr yn ochr â'r cynigion i drwyddedu landlordiaid preifat a'r gorchymyn atal rhent. Gall effaith trwyddedu a'r cynigion ar gyfer atal rhent wneud landlordiaid yn gyndyn o osod tai a gallai arwain at leihad yn y cyflenwad o gartrefi i gefnogi awdurdodau lleol i fynd i'r afael â digartrefedd. Bydd angen rheoli'r gwaith o gymhwyso'r tri pholisi hyn yn ofalus er mwyn sicrhau na fyddant yn arwain at ganlyniadau andwyol i awdurdodau lleol a phobl ddigartref ddiamddiffyn sy'n chwilio am lety.

Mae gennyf rai amheuon ynghylch y cynnig i roi'r opsiwn i awdurdodau gymhwyso'r 'prawf' bwriadoldeb a chaniatáu iddynt ddefnyddio eu disgresiwn ar gyfer rhai grwpiau ag 'angen blaenoriaethol' neu bob un o'r grwpiau hyn. Y perygl yw y bydd pobl ag anghenion tebyg ledled Cymru yn cael safonau gwasanaeth gwahanol. Er fy mod yn cydnabod pwysigrwydd ymgeiswyr yn cymryd cyfrifoldeb dros eu hymddygiad, mae angen cymhwyso'r prawf bwriadoldeb yn gyson er mwyn sicrhau bod pobl ddigartref ddiamddiffyn yn cael ateb cynaliadwy i'w hanghenion tai ac nad ydynt o dan anfantais.

Yn olaf, croesawaf y cynnig yn y Bil i gryfhau'r ddyletswydd gyfreithiol ar Landlordiaid Cymdeithasol Cofrestredig i gydweithio ag awdurdodau lleol. Yn fy adroddiad a gyhoeddwyd ym mis Tachwedd 2010, sef *Gwasanaethau Tai i Oedolion ag Anghenion Iechyd Meddwl*, canfuwyd bod rhai pobl â nifer fach anghenion iechyd meddwl yn parhau i wynebu anawsterau o ran cael tai addas a gwasanaethau cysylltiedig mewn nifer o rannau o Gymru. Gwnaeth yr adroddiad gyfres o argymhellion i Lywodraeth Cymru gan gynnwys yr angen i sicrhau bod Landlordiaid Cymdeithasol Cofrestredig yn cyfyngu ar y defnydd o gyfyngiadau ar wasanaethau ac yn gweithio'n fwy effeithiol mewn partneriaeth ag awdurdodau lleol. Fodd bynnag, efallai yr hoffai'r Pwyllgor ystyried a oes angen cryfhau'r geiriad presennol ymhellach i sicrhau nad yw landlordiaid Cymdeithasol Cofrestredig yn gweithredu ar eu hopsiynau i beidio â chydweithio os ystyrir bod hynny'n anghydnaws â'u dyletswyddau neu'n cael effaith andwyol ar eu swyddogaethau. Onid eir i'r afael â'r materion hyn, efallai na fydd y ddyletswydd hon yn mynd yn ddigon pell o ran

darparu'r sicrwydd bod Landlordiaid Cymdeithasol Cofrestredig yn gwneud popeth o fewn eu gallu i gynorthwyo awdurdodau lleol i fynd i'r afael â digartrefedd yng Nghymru.

Cymunedau Sipsiwn a Theithwyr

Sipsiwn a Theithwyr yw un o'r grwpiau sydd wedi'u difreinio fwyaf mewn cymdeithas. Mae nodweddion unigryw yn perthyn i ddiwylliant Sipsiwn a Theithwyr sy'n nodweddion nad yw llywodraeth leol, ymarferwyr neu'r gymuned sefydlog yn aml yn eu deall yn iawn, a gall hyn beri iddynt gael eu hallgáu'n sylweddol o gymdeithas, yn arbennig pan fyddant yn ceisio cael gafael ar wasanaethau. Mae'r cynnig yn y Bil i'w gwneud yn ofynnol i awdurdodau lleol ddarparu safleoedd addas a digonol lle y nodwyd yr angen am safleoedd i'w groesawu.

Ar hyn o bryd rwy'n ymgynghori ar fy mlaenraglen waith o astudiaethau llywodraeth leol ar gyfer 2014-15 ac rwy'n ystyried a ddylid cynnal adolygiad i asesu sut y mae gwasanaethau awdurdodau lleol yn cynllunio ar gyfer anghenion Sipsiwn a Theithwyr ac yn diwallu'r anghenion hynny, a'r cynnydd y maent yn ei wneud o safbwynt y fframwaith polisi 'Teithio at Ddyfodol Gwell'. Byddai hyn yn adolygiad trawsbynciol o wasanaethau awdurdodau lleol a byddai'n ymwneud er enghraifft ag addysg, gofal cymdeithasol, tai, cynllunio, mynediad i fudd-daliadau a gwasanaethau gwastraff. Byddai'r astudiaeth hefyd yn edrych ar rôl cynllunio yn y Parciau Cenedlaethol. Disgwyliaf gadarnhau fy rhaglen o astudiaethau llywodraeth leol ar gyfer 2014-15 o fewn y ddau fis nesaf.

Safon Ansawdd Tai Cymru (SATC)

Yn y memorandwm esboniadol i'r Bil, cyfeiria Llywodraeth Cymru at yr adroddiad a gyhoeddais ym mis Ionawr 2012 ar y *Cynnydd o ran Cyrraedd Safon Ansawdd Tai Cymru*. Canfu'r adroddiad hwnnw er bod llawer o denantiaid wedi gweld gwelliannau sylweddol yn ansawdd eu tai, na fydd y nod wreiddiol y byddai'r holl dai cymdeithasol yn cyrraedd SATC erbyn 2012 yn cael ei chyrraedd am beth amser. Nododd fy adroddiad, er gwaethaf buddsoddiad sylweddol, fod y cynnydd tuag at gyflawni SATC wedi cael ei effeithio gan y ffaith bod datblygiad cynlluniau gwaith landlordiaid wedi bod yn arafach na'r disgwyl a'r amserlenni ar gyfer trosglwyddo stoc awdurdodau lleol. Fodd bynnag, daeth fy adroddiad hefyd i'r casgliad nad oedd Llywodraeth Cymru, ei hun, wedi gweithredu'n ddigon cyflym i gefnogi a monitro'r cynnydd ac nad oedd wedi rhoi fframwaith effeithiol ar waith i ddangos gwerth am arian yn sgil y buddsoddiad sylweddol mewn gwaith i gyflawni SATC.

Rwy'n ymwybodol, ers cyhoeddi fy adroddiad, y bu ffocws cryf ar wella'r gwaith o fonitro cydymffurfiaeth â SATC ac o ran ceisio mynd i'r afael â'r heriau penodol sy'n wynebu rhai awdurdodau lleol drwy'r Tasglu Gweinidogol. Mae'r Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus hefyd wedi cymryd tystiolaeth ac wedi adrodd ar y mater hwn. Fel rhan o'i hymateb i argymhellion y Pwyllgor, roedd Llywodraeth Cymru wedi nodi i ddechrau y byddai'n gwneud gwaith samplu ar hap o eiddo fel rhan o ymarfer gwerthuso wedi'i gynllunio mewn perthynas â SATC. Fodd bynnag, roedd y Pwyllgor yn bryderus o glywed bod Llywodraeth Cymru wedi cefnu ar yr ymrwymiad hwn yn ddiweddarach. Yn hytrach, dywedodd Llywodraeth Cymru y byddai'n canolbwyntio yn y tymor byr ar ddefnyddio'r

gwaith gwerthuso i ystyried effeithiolrwydd cyffredinol dulliau landlordiaid eu hunain o fonitro cydymffurfiaeth eu heiddo â SATC. Mae un o'r meysydd pryder yn ymwneud â'r dehongliad o'r meini prawf 'methiant derbyniol'.

Nid wyf, hyd yma, yn ymwybodol o ganfyddiadau gwaith gwerthuso Llywodraeth Cymru. Fodd bynnag, efallai yr hoffai'r Pwyllgor ofyn am ragor o dystiolaeth ar hyn ac ymchwilio i sut, yn ymarferol, y byddai angen dangos tystiolaeth o gymhwyso'r meini prawf methiant derbyniol er mwyn i awdurdodau lleol osgoi'r cosbau ar gyfer diffyg cydymffurfiaeth.

Mae Llywodraeth Cymru wedi nodi na fyddai'r costau sy'n gysylltiedig â monitro cydymffurfiaeth â'r Bil mewn perthynas â SATC yn wahanol i'r costau sy'n gysylltiedig â'r system fonitro gyfredol. Fodd bynnag, efallai yr hoffai'r Pwyllgor ystyried a oes angen cryfhau ymhellach y system fonitro gyfredol yng ngoleuni unrhyw dystiolaeth sy'n dod i'r amlwg ynghylch cadernid trefniadau landlordiaid eu hunain ar gyfer hunanadrodd.

Cyllid Tai

Bydd diddymu'r system Cymhorthdal y Cyfrif Refeniw Tai yng Nghymru yn rhoi awdurdodau lleol yng Nghymru yn yr un sefyllfa ag awdurdodau lleol yn Lloegr. Rwy'n ymwybodol bod rhai awdurdodau yn Lloegr, yn dilyn diddymu cymhorthdal y Cyfrif Refeniw Tai, yn rhagweld materion yn ymwneud â fforddiadwyedd ariannol yn codi, yn deillio o effaith dibrisio a lleihad yn y gwerth.

O dan y model hunangyllidol, mae angen i awdurdodau barhau i gydnabod dibrisio a lleihad yn y gwerth yn y Cyfrif Refeniw Tai. O dan y trefniadau presennol caiff y taliadau hyn eu 'gwrthdroi' o'r Cyfrif Refeniw Tai a'u disodli gan ofyniad statudol i wneud darpariaeth refeniw sylfaenol ar gyfer adbrynu dyled. Mae dibrisiad a lleihad yn y gwerth yn debygol o fod yn sylweddol uwch na'r ddarpariaeth refeniw sylfaenol. Nid yw'r trefniant 'gwrthdroi' yn berthnasol o dan y model hunangyllidol.

Mae'n ofynnol i awdurdodau lleol bennu gwerth asedau tai ar sail eu defnydd presennol yn hytrach nag ar sail cost. Felly mae'r rhan fwyaf, os nad y cyfan, o wariant cyfalaf ar stoc tai, felly, yn annhebygol o arwain at gynnydd yng ngwerth y stoc ar bapur. Caiff unrhyw wariant nad yw'n cynyddu gwerth y stoc ei drin fel lleihad yng ngwerth y stoc a'i briodoli i'r Cyfrif Refeniw Tai gan nad oes modd ei wrthbwyso yn erbyn yr enillion ailbrisio a adlewyrchir yn y Gronfa Ailbrisio.

Fel ar 1 Ebrill 2007, tybiwyd mai cost asedau awdurdod lleol oedd eu gwerth ar bapur ar y pryd. Dim ond yr enillion ailbrisio ers Ebrill 2007 y mae'r Gronfa Ailbrisio, a sefydlwyd ar 1 Ebrill, yn eu hadlewyrchu. Felly, er bod gwerth y stoc tai bron yn sicr yn sylweddol uwch na'r costau, ni chaiff hyn ei adlewyrchu yn y balans ar y Gronfa Ailbrisio. Er bod lleihad yn y gwerth fel arfer yn cael ei osod yn erbyn yr enillion ailbrisio blaenorol, mae'r cyfle ar gyfer hynny'n debygol o fod yn gyfyngedig yn y Cyfrif Refeniw Tai. Felly mae angen i'r lleihad yn y gwerth gael ei gydnabod yng nghyfrif incwm a gwariant y Cyfrif Refeniw Tai. Byddwn yn fodlon gweithio gyda Llywodraeth Cymru a CIPFA i sicrhau bod y mater hwn yn cael ystyriaeth briodol yng Nghymru.

Byddai diddymu system Cymhorthdal y Cyfrif Refeniw Tai hefyd yn golygu y byddai angen i'r 11 o awdurdodau tai sy'n weddill yng Nghymru gwblhau ffurflenni Cymhorthdal y Cyfrif Refeniw Tai terfynol. Bydd yn bwysig sicrhau bod y terfyn amser ar gyfer diddymu Cymhorthdal y Cyfrif Refeniw Tai yn ddigonol i alluogi'r hawliadau cymhorthdal terfynol i gael eu cwblhau.

Treth Gyngor ar gyfer Anheddau Gwag

Croesawaf y cynnig i roi'r pŵer disgresiwn i awdurdodau lleol i gynyddu treth gyngor ar "anheddau sydd heb eu meddiannu a heb eu dodrefnu'n sylweddol am gyfnod parhaus o un flwyddyn o leiaf". Gyda lefel uchel o anghenion tai ac adnoddau prin ar gyfer datblygu tai newydd, mae'n bwysig dilyn pob trywydd i gynyddu'r cyflenwad tai ac i wneud defnydd gwell o asedau.

Gobeithiaf y bydd yr ymateb hwn yn ddefnyddiol i'r Pwyllgor.

Yr eiddoch yn gywir

HUW VAUGHAN THOMAS
ARCHWILYDD CYFFREDINOL CYMRU