



Llywodraeth Cynulliad Cymru
Welsh Assembly Government

Crynodeb Ymchwil Tai

Astudiaeth i Gyngori ar Ddyrannu Grant Tai Cymdeithasol

Cyflwyniad

Grant Tai Cymdeithasol (SHG) yw'r prif grant cyfalaf a ddefnyddir gan Lywodraeth Cynulliad Cymru (y Cynulliad) i helpu landlordiaid cymdeithasol cofrestredig (RSLs) i ddarparu tai fforddiadwy. Mae'r dull presennol o ddyrannu SHG yng Nghymru, sy'n dibynnu'n bennaf ar fformiwla a ddatblygwyd ar sail rhannu rhaglen o 2001-2002, wedi'i feirniadu fel un sy'n adlewyrchu'n wael lefelau cymharol a dwysedd yr angen am fuddsoddiad mewn tai cymdeithasol mewn gwahanol rannau o Gymru. Yn 2002 ymgynghorodd y Cynulliad ag awdurdodau lleol a RSLs ynglŷn â'r opsiynau posib ar gyfer dyrannu yn y dyfodol. Ni ddaethpwyd i gonsensws a chadwyd y patrwm dyrannu daearyddol presennol.

Am y rhesymau hyn, comisiynwyd Prifysgol Glasgow yn 2003 i ddarparu cyngor annibynnol i'r Cynulliad ar ddyrannu SHG. Roedd yr astudiaeth yn cynnwys adolygu'r systemau dyrannu cyfredol a systemau'r gorffennol yng Nghymru, yr Alban a Lloegr, wedi'i ategu gan gyfweiliadau gyda gweinyddwyr allweddol, landlordiaid cymdeithasol, cyrff cynrychioliadol a llunwyr polisïau. Cynhaliwyd adolygiad hollbwysig hefyd o fecanweithiau dyrannu adnoddau is-genedlaethol nad ydynt yn gysylltiedig â thai.

Ynglŷn â'r Astudiaeth

Defnyddiwyd mecanweithiau amrywiol i ddosbarthu SHG yng Nghymru ers 1989. Mae'r prif feirniadaethau o'r ffordd y'i dosbarthwyd yn cynnwys:

- Ei ddibyniaeth drom ar ansawdd amrywiol ceisiadau RSL a Strategaethau Tai a Chynlluniau Gweithredol Awdurdodau Lleol drwy gydol y 1990au.
- Nad oes digon o sylw wedi'i roi i'r dangosyddion o'r angen cymharol am fuddsoddiad SHG ers 1999. Yn ymarferol, mae canlyniadau wedi tueddu i ddilyn tueddiadau gwariant y gorffennol.
- Bod mecanweithiau dyrannu wedi'u tanseilio gan fân addasiadau blynyddol ad hoc.

Mae modelau dyrannu adnoddau is-ranbarthol i ddosbarthu SHG ar waith yn Lloegr a'r Alban fel ei gilydd. Mae'r ddwy system yn defnyddio dangosyddion seiliedig ar yr angen am dai megis digartrefedd a mesurau aml-amddifadedd, megis tlodi wedi'i fesur yn ôl dibyniaeth ar fudd-daliadau. Mae mecanwaith Lloegr yn cael ei ddarostwng fwyfwy gan bwysigrwydd cynyddol y byrddau rhanbarthol sy'n cynnwys rhanddeiliaid allweddol sy'n blaenoriaethu cyllid o fewn y rhanbarthau – er bod dyraniadau rhanbarthol yn parhau i fod yn seiliedig ar fformiwla o Lundain. Yn wir, mae yna ddiddordeb a pharodrwydd cynyddol i fabwysiadu dulliau mwy systematig ar lefel is-ranbarthol yn seiliedig ar fframwaith dadansoddol cyffredin yn y dyfodol. Yn yr Alban, mae dangosyddion seiliedig ar ardal yn y broses o gael eu disodli gan bartneriaeth fuddsoddi strategol sy'n cysylltu dyraniadau adnoddau dangosol ag ansawdd strategaethau tai lleol ac yn eu gosod o fewn rhaglen aml-flwyddyn sydd i'w chyflwyno gan gynghorau a RSLs. Nid yw'r union ddangosyddion sydd i'w defnyddio wedi'u pennu'n derfynol eto.

Mae'r systemau a ddefnyddir i ddyrannu cyllid sector cyhoeddus yn seiliedig ar ddull anghenion cymharol (yn cynnwys yr hyn sy'n deillio o'r Adroddiad o'r Adolygiad Cenedlaethol o Ddyrannu Adnoddau ar gyfer y GIG yn yr Alban, system dosbarthu grant fformiwla newydd 2003 ar gyfer Setliad Cyllid Llywodraeth Leol Lloegr a Fformiwla Barnett) yn rhannu elfennau strwythurol o'r canlynol:

- dyraniad sylfaenol seiliedig ar y boblogaeth
- addasiadau ar gyfer gwahaniaethau daearyddol mewn costau

- addasiadau ar gyfer gwahaniaethau daearyddol mewn amddifadedd

Yn ôl systemau o'r fath mae'r diffiniad o'r 'angen' sy'n cael ei ddiwallu a tharddiad unrhyw fformiwla i fynd i'r afael ag ef yn 'wleidyddol' yn y pen draw.

Datblygodd proses ymgynghori Cymru 2002 set o ddangosyddion seiliedig ar dai ac ar unigolyn gyda phwysiad cyfartal a'u cyfuno mewn mynegai. Y fersiwn oedd yn rhoi pwysiad 75:25 o blaid yr angen am dai a ddaeth i'r brig fel yr opsiwn a gâi ei ffafrio. Roedd tebygrwydd y byddai llawer o'r awdurdodau mawr, mwy trefol, yn wynebu colledion trwm yn sgil yr ailddosbarthu a ragwelwyd. Roedd nifer o ymatebion yr awdurdodau lleol a'r RSLs yn feirniadol iawn, fel sy'n cael ei grynhoi isod:

- Tybiwyd bod y dangosyddion a fabwysiadwyd yn ddiffygiol, nad oeddent yn gynhwysfawr a/neu eu bod yn cael eu gweithredu mewn ffordd amrwd.
- Roedd y dull seiliedig ar fformiwla yn tanseilio'r defnydd o'r gwaelod i fyny o gynllunio busnes a strategaethau tai lleol. Barnwyd bod hyn yn groes i weledigaeth y Cynulliad ar gyfer tai.
- Roedd cryn feirniadaeth oddi wrth ymgynghorwyr ond yn arbennig oddi wrth awdurdodau lleol, ynghylch y rhesymeg a'r defnydd o fesurau aml-amddifadedd nad oeddent yn seiliedig ar dai, gan adlewyrchu ansicrwydd ehangach ynglŷn â'r defnydd dilys priodol o SHG.
- Caiff SHG ei ddyrannu i awdurdodau lleol, sydd â disgresiwn ynglŷn â sut i'w ddefnyddio wedyn. Fodd bynnag, mae gwahanol ddefnyddiau a

chwmpas SHG yn hanfodol i ddyraniad terfynol mewnol y cyngor, yn yr un modd ag y mae dosbarthu'r SHG a lefelau'r gefnogaeth sy'n berthnasol i wahanol weithgareddau. Er enghraifft, mae meysydd annelwig rhwng buddsoddiad mewn tai ac mewn gofal, a phan fo cyfanswm yr adnoddau yn gyfyngedig, daw'r penderfyniadau i flaenoriaethu, er enghraifft, ddarpariaeth gofal dros ddyraniadau anghenion cyffredinol 'traddodiadol' i RSLs yn bwysicach fyth. Dyma farn a fynegwyd gan awdurdodau lleol a RSLs fel ei gilydd.

- Dadleuwyd yn gryf hefyd nad yw mynegai o'r fath yn darparu unrhyw gymhelliant i ddarparwyr berfformio'n well.
- Mae'r fformiwla yn rhagdybio fod nodi'r angen a dyrannu'n unol ag ef yn ddigon; ni roddir digon o ystyriaeth i'r cyflenwad sydd ar gael a gallu'r darparwyr lleol i gwrdd ag angen os yw'r cyllid ar gael.

Casgliadau ac Argymhellion

Yn gyntaf, mae consensws mewn rhai meysydd ymysg y rhai a effeithir gan y mecanwaith dosbarthu (y Cynulliad, awdurdodau lleol a RSLs) gan gynnwys:

- Mae yna gefnogaeth sylweddol i raglennu dros sawl blwyddyn am resymau strategol a rhesymau sy'n ymwneud â'r gallu i gyflwyno. Mae hyn yn mynd ymhell y tu hwnt i'r rhagdybiaethau cynllunio a nodir ar hyn o bryd ym mlynnyddoedd 2 a 3 y cytundebau ariannu blynyddol rhwng y Cynulliad a'r cyngorau.
- Mae cefnogaeth gref i integreiddio'r dyraniad â'r strategaeth tai lleol (LHS) ac asesiad o anghenion lleol ar yr un

llinellau â model yr Alban, er y sylweddolir bod yn rhaid i'r LHS a'r asesiad o angen fod wedi'i ddiffinio'n dda a bod digon o adnoddau ar ei gyfer, ac wedi'i drefnu'n effeithiol a'i weithredu'n gyson.

- Tybiwyd bod y dangosyddion a ddewiswyd yn yr ymarfer ymgynghori yn ddiffygiol a chredwyd yn gyffredin fod y pwysiau rhwng dangosyddion a grwpiau o ddangosyddion yn fymrwyl. Mae hyn yn fwy na dim ond rhesymoliad o ganlyniadau andwyol yn gysylltiedig â dosbarthiad newydd ac mae'n adlewyrchu'r ffaith y bydd yn anorod fod angen gwneud llawer o waith newydd i greu unrhyw fynegai newydd. Fodd bynnag, mae'r syniad y dylid defnyddio mynegai neu fformiwla 'wrthrychol' i ddosbarthu adnoddau yn cael ei dderbyn yn eang, i bob golwg.

Yn ail, er nad oedd fawr o gefnogaeth i fesurau seiliedig ar berfformiad, awgrymodd y rhai a gyfwelwyd syniadau ar gyfer cysylltu dyraniad â buddsoddiad cynaliadwy neu haws ei amddiffyn. Er enghraifft, dadleuodd un oedd yn cefnogi blaenoriaethu cyllid anghenion cyffredinol, os dyrennir SHG i gefnogi adfywio ardal, dylid cefnogi hyn â buddsoddiad ategol, heb fod ar gyfer tai, wedi'i glustnodi a'i gynnwys yn y gyllideb – fel arall, roedd perygl y byddai natur aml-sector adfywio yn tanseilio budd cymdeithasol SHG.

Yn drydydd, ac er gwaethaf y pwyntiau a wnaed uchod, ychydig o dystiolaeth oedd yn bodoli mewn gwirionedd o broblemau yn deillio naill ai o'r defnydd neu'r diffiniad o SHG fel y'i nodwyd gan y Cynulliad. Wrth flaenoriaethu'r defnydd o grant tai cymdeithasol, ceir dadl chwyrn rhwng dulliau traddodiadol sy'n ceisio delio â'r

anghenion sy'n gysylltiedig â phrinder tai, a dulliau cysylltiedig ag adfywio sy'n ceisio delio â galw isel. Mae'n ymddangos fod y ddau yn cael eu hystyried fel defnyddiau priodol, ond ymddengys fod blaenoriaethau yn cael eu ffurfio gan lefel absoliwt y cyllid (a theimlir yn gyffredinol nad yw hwn yn ddigonol i gwrdd â gofynion blaenoriaeth). Ymysg y ffactorau pwysig eraill y mae natur problemau lleol a chost-effeithiolrwydd cymharol gwahanol fathau o atebion (e.e. adeiladu o'r newydd o'i gymharu ag ailsefydlu).

Yn bedwerydd, mae'r prif bwyntiau lle ceir anghytundeb hefyd o gymorth wrth leihau cwrpas mecanwaith dyrannu:

- At ei gilydd mae gweithwyr proffesiynol ym maes tai eisiau dulliau seiliedig ar fformiwla sy'n mesur yr angen am dai yn gywir, ac maent yn fodlon derbyn rhywfaint o gymhlethdod ac elfen annelwig er mwyn cyflawni hyn. Fodd bynnag, mae'n well gan gynghorwyr a phwyllgorau rheoli RSL fodelau mwy tryloyw.
- Er bod amryw yn cefnogi'r ddadl mewn egwyddor dros ddyrannu adnoddau i feysydd gweithredol y farchnad dai, neu is-ranbarthau, mae'r hinsawdd wleidyddol bresennol yn cefnogi dyrannu i awdurdodau lleol. Mae cynllunio gofodol ar lefelau uwchlaw ffiniau cynghorau o gymorth ond mae angen iddo oresgyn y safbwyntiau gwleidyddol cryf hyn ar ymreolaeth a meysydd cymhwysedd.

Yn bumed, mae profiad Lloegr a'r Alban yn addysgiadol oherwydd bu cydgyfeirio mewn rhai meysydd (y defnydd o strategaethau lleol, datganoli, rhaglennu

dros sawl blwyddyn, dadleuon ynghylch y dangosyddion penodol i'w defnyddio, y cymysgedd o ddangosyddion amddifadedd seiliedig ar angen am dai a seiliedig ar ardal a gynigir, a'r ymdrechion i gynnwys rhanddeiliaid e.e. trwy fyrddau rhanbarthol). Ar yr un pryd, mae rhywfaint o ymraniad rhwng y ddau hefyd yn addysgiadol oherwydd ei fod yn dangos ei bod yn anorfod fod elfennau gwleidyddol a goddrychol yn dod i'r darlun. Fodd bynnag, mae'r model sy'n rhan o Fframwaith Buddsoddi Strategol yr Alban sy'n cysylltu Strategaethau Tai Lleol â gwneud ceisiadau, dyrannu a chyflwyno buddsoddiad yn edrych yn addawol fel model cyffredinol.

Yn olaf, dangosodd yr adolygiad o fecanweithiau dyrannu adnoddau heb fod yn gysylltiedig â thai bod yna debygrwydd sylfaenol rhwng pob model dyrannu, ond er hynny rhaid rhoi ystyriaeth amlwg i bwysigrwydd uwch dylanwadau gwleidyddol. Mae'r anhawster o ddelio â'r angen am dai mewn ardaloedd gwledig neu alw isel yn enghraifft dda o faes lle gall fod yn briodol i bwysau gwleidyddol fod yn drech na meini prawf dyrannu.

Dylai'r Cynulliad ystyried y cwestiynau canlynol er mwyn helpu i lunio unrhyw fecanwaith dyrannu ar gyfer y dyfodol:

- **Y diffiniad o'r math o angen sydd i'w ddiwallu gan SHG.** Mae'r Cynulliad yn rhydd i bennu cwrpas ac amrywiaeth y defnydd o SHG. Gallai ddewis ehangu neu leihau cwrpas adnoddau SHG, neu ddyrannu cyfrannau o'r cyllid sydd ar gael i weithgareddau penodol megis tai arbenigol neu hyrwyddo perchnogaeth cartrefi. Mae'r adroddiad yn cefnogi cadw cwrpas

ehangach (y gellir ei ddefnyddio â disgresiwn), yn hytrach na lleihau'r defnydd y gellir ei wneud o SHG.

- **Dull o'r brig i lawr neu o'r gwaelod i fyny?** Mae'r adroddiad yn ffafrio dull integredig sy'n cydnabod blaenoriaethau gwleidyddol canolog ond hefyd y wybodaeth fwy cynhwysfawr sydd ar gael yn lleol. Mae hefyd yn cydnabod y gall cyfyngiadau gwleidyddol gyfyngu ar y gallu i ddyrannu ar sail is-ranbarthol. Fodd bynnag, ni ddylai strategaethau tai lleol eu hunain fod wedi'u cyfyngu'n llwyr gan ffiniau gweinyddol, er mwyn deall y system dai leol orau.
- **Pwysigrwydd cymharol strategaethau tai lleol wrth ddyrannu?** Dylai strategaethau tai lleol (LHS) ddarparu cyfeiriad a chyfiawnhad eglur ar gyfer grant i gwrdd â gofynion penodol a'i gyfiawnhau trwy ddadansoddiad systematig o dystiolaeth ar lefel leol wedi'i chysylltu'n eglur â blaenoriaethau lleol. Pwysleisiodd yr adroddiad ddull gweithredu integredig 'Communities Scotland' sy'n cysylltu LHS â dyrannu, gwneud ceisiadau a rhaglennu ar gyfer sawl blwyddyn. Yn yr Alban, mae'r LHS (a'i ansawdd) yn chwarae rhan hanfodol wrth gysylltu rhagdybiaethau ynglŷn ag adnoddau a wneir gan Weinidogion â rhaglennu adnoddau dros gyfnod o flynyddoedd.

- **Sut mae'r dyraniad yn cysylltu â chynlluniau ehangach y Cynulliad e.e. mewn perthynas â datblygu economaidd, cyfiawnder cymdeithasol a phroblemau cefn gwlad?** Nodau polisi hollgynhwysol neu'r weledigaeth wleidyddol genedlaethol ddylai fod yn sail i'r mecanwaith dyrannu adnoddau. Mae'r adroddiad yn cefnogi'r achos dros wneud gwaith pellach i gysylltu'r mynegai yn glir â chwrdd ag amcanion tai a nodir ym mholisiau neu weledigaethau'r Cynulliad.
- **Defnyddio brigdoriant i ddibenion penodol?** Mae hyn yn debygol o barhau fel ffordd uniongyrchol o fynegi blaenoriaethau gwleidyddol cenedlaethol a mynd i'r afael â materion na chânt eu cipio'n gyson gan ddulliau seiliedig ar fformiwla (er enghraifft, tai gwledig).
- **Symmlrwydd yn erbyn cymhlethdod mewn urhyw fynegai seiliedig ar fformiwla y gellid ei defnyddio fel rhan o'r dyraniad.** Dylai'r mynegai fod mor syml ag y bo'n ymarferol ond yn seiliedig ar ddangosyddion uniongyrchol a gwrthrychol o'r newidynnau targed. Dylai'r gwelliannau parhaus mewn data a'u hygyrchedd leihau'r broblem a gydnabyddir yn eang o ddefnyddio dirprwyon neu ddulliau anuniongyrchol o fesur angen.



Mae'r adroddiad [Astudiaeth i Gyngori ar Ddyrannu Grant Tai Cymdeithasol](#) a chopïau pellach o'r crynodeb hwn ar gael oddi wrth:

Helen Wyatt
Y Gyfarwyddiaeth Dai
Llywodraeth Cynulliad Cymru
Parc Cathays
CAERDYDD
CF10 3NQ

Ffôn: (029) 20821718
E-bost: helen.wyatt@Wales.gsi.gov.uk
Gwefan: www.tai.cymru.gov.uk

© Hawlfraint y Goron 2004