

RHIF YMCHWIL GYMDEITHASOL:
41/2016

DYDDIAD CYHOEDDI:
11/07/2016

Deall Nodweddion Aelwydydd Incwm Isel sydd yn y Perygl Mwyaf o Fyw mewn Cartrefi Oer

Adroddiad Terfynol i Lywodraeth Cymru: Crynodeb
Gweithredol

Deall Nodweddion Aelwydydd Incwm Isel sy'n Fwyaf mewn Perygl o Fyw mewn Cartrefi Oer: Adroddiad Terfynol i Lywodraeth Cymru

Awduron: Toby Bridgeman, Joshua Thumim, Molly Asher, Nicky Hodges, Glenn Searby, Phillip Morris; Canolfan Ynni Cynaliadwy



Canolfan Ynni Cynaliadwy

Mae'r barnau a fynegir yn yr adroddiad hwn yn farnau'r ymchwilydd ac nid o angenrheidrwydd yn farnau Llywodraeth Cymru

I gael rhagor o wybodaeth cysylltwch ag:

Joseph Wilton

Gwasanaethau Gwybodaeth a Dadansoddi

Llywodraeth Cymru

Parc Cathays

Caerdydd

CF10 3NQ

Ffôn: 029 2082 3663

E-bost: joseph.wilton@wales.gsi.gov.uk

Cyflwyniad

1. Ar hyn o bryd mae Llywodraeth Cymru'n ystyried dyfodol cynllun effeithlonrwydd ynni sy'n darparu mesurau gwella a ariennir yn llawn i aelwydydd incwm isel. Amcan allweddol y cynllun fydd cyrraedd yr aelwydydd ag incwm isel sy'n fwy tebygol nag eraill o fyw mewn cartref oer, o ran eu tebygolrwydd o fyw mewn cartref oer a'u tebygolrwydd o ddiodeff yr effeithiau niweidiol a achosir gan fyw mewn cartref oer ill dau. Felly, mae Llywodraeth Cymru'n dymuno cael dealltwriaeth glir ynghylch:
 - pa aelwydydd incwm isel fyddai'n ennill gostyngiad sylweddol o ran bregusrwydd trwy dderbyn gwelliannau effeithlonrwydd ynni ar gyfer eu cartrefi;
 - yr opsiynau mwyaf effeithiol ar gyfer targedu'r aelwydydd hynny; ac
 - o ystyried senarios cyllidebol gwahanol, pa grwpiau dylid eu blaenoriaethu'n gyntaf.
2. O ganlyniad, fe wnaeth Llywodraeth Cymru gomisiynu darn annibynnol o ymchwil er mwyn cynorthwyo a hysbysu'r broses o wneud penderfyniadau a chynllunio cynlluniau effeithlonrwydd ynni'r dyfodol yng Nghymru. Yn fras, fe wnaeth yr ymchwil gynnwys ddwy agwedd:
 - a. **asesiad seiliedig ar dystiolaeth** o ddeunydd darllen diweddar yn nodi effeithiau cartrefi oer ar wahanol fathau o aelwydydd ac unigolion, wedi'i gefnogi gan ddadansoddiad o setiau data cenedlaethol amrywiol; a
 - b. **modelu polisi effeithlonrwydd ynni domestig** a wnaed ar set ddata stoc dai a fodelwyd ar gyfer Cymru gan ddefnyddio'r Model Aelwyd Cenedlaethol (NHM) ac yn targedu'r aelwydydd a nodwyd ym mharagraff (a) uchod.
3. Fe wnaeth Llywodraeth Cymru bennu, er mwyn mynd i'r afael â'r rhai hynny sydd angen gwelliannau effeithlonrwydd ynni fwyaf, y dylai unrhyw gynllun yn y dyfodol ganolbwyntio ar anheddau sy'n eiddo i berchen-feddianwyr ac anheddau wedi'u rhentu'n breifat ac ar anheddau â lefelau effeithlonrwydd ynni isel.
4. Mabwysiadwyd diffiniad 'cymharol' o incwm isel, gan ei fod yn cydfynd â'r dull cyfredol o fesur tlodi. Mae hwn yn diffinio aelwydydd fel rhai sydd ar incwm isel os yw incwm cyfun eu haelwyd yn llai na 60 y cant o incwm canolrifol yr holl aelwydydd o'r blaen. Dyma'r diffiniad a ddefnyddir ar gyfer 'incwm isel' drwy gydol yr adroddiad hwn.

Canfyddiadau allweddol o'r asesiad o dystiolaeth

5. Fe wnaeth yr asesiad o dystiolaeth ganfod consensws cryf yn y deunydd darllen ymchwil y gall byw mewn cartref oer gael effeithiau niweidiol arwyddocaol a hirhoedlog ar iechyd, addysg ac agweddau cymdeithasol ar fywydau pobl. Mae nifer o astudiaethau'n nodi cysylltiadau rhwng nodweddion penodol unigolion neu aelwydydd, a'r ffaith eu bod yn arbennig o hyglwyf i effeithiau niweidiol a achosir gan fyw mewn cartref oer. Yn arbennig nodir bod y mathau dilynol o aelwydydd yn hyglwyf:
 - Aelwydydd yn cynnwys **oedolion hŷn** (65 oed ac yn hŷn);
 - Aelwydydd yn cynnwys **plant dibynnol** (o bob oedran, ond yn nodi bod plant iau sy'n llai na phum mlwydd oed yn arbennig o hyglwyf);
 - Aelwydydd yn cynnwys o leiaf un person ag anabledd neu salwch cyfyngus hirdymor ;
 - Aelwydydd yn cynnwys unigolion â chlefyd anadlol neu gylchredol; ac

- Aelwydydd yn cynnwys unigolion â chyflwr iechyd meddwl.
6. Yn ogystal â bod y mwyaf hyglwyf i effeithiau byw mewn cartref oer, mae'r dystiolaeth yn awgrymu bod gan yr aelwydydd hyn hefyd debygolrwydd uwch na'r cyfartaledd o fyw mewn cartref oer, a maent yn fwy tebygol o fod ar incwm isel.
 7. Fe wnaeth yr astudiaeth ystyried ymagweddau amrywiol ar gyfer nodi a thargedu aelwydydd cymwys. Mae'n rhaid i'r fath systemau gymryd i gyfrif ystyriaethau amrywiol, gan gynnwys costau gweinyddu, targedu effeithlonrwydd, y dulliau sydd ar gael ar gyfer cyrraedd ac ymgysylltu â phobl gymwys a'r daith mae'r derbynnydd yn ei chymryd drwy'r broses, gan gynnwys y broses o arddangos cymhwysedd.
 8. Ystyrir pump opsiwn, gan roi ystyriaeth arbennig i allu systemau i gyrraedd y rhai hynny â chyflyrau iechyd penodol. Roedd yr opsiynau hyn fel sy'n dilyn:
 - nodi aelwydydd drwy baru data tai a data incwm;
 - system hunan-gymhwyso â dilysu rhannol, ôl-weithredol;
 - system hunan-gymhwyso â dilysu llawn;
 - defnydd o sefydliadau atgyfeirio trydydd parti;
 - creu ymagwedd bwrpasol sy'n dibynnu ar brawf modd yn benodol ar gyfer y cynllun.
 9. Er byddai gan baru data fanteision sylweddol yn ymarferol ac o ran costau fel ei gilydd, a gwnaed cynnig i greu trefniad paru data i gynorthwyo dinasyddion sy'n byw mewn tloidi tanwydd yn y DU, mae'n annhebygol o gael ei gomisiynu o fewn yr amserlenni ar gyfer cynllun effeithlonrwydd ynni newydd yng Nghymru.
 10. Mae systemau hunan-gymhwyso'n rhan o rai cynlluniau presennol yn targedu aelwydydd incwm isel ac yn ddamcaniaethol gallant leihau costau. Un fantais o gynnwys elfen o hunan-gymhwyso yw gallai unigolion sy'n gymwys ar gyfer ond nad ydynt yn derbyn budd-daliadau ac unigolion â chyflyrau iechyd penodol fel ei gilydd dderbyn mesurau, gan ganiatáu i'r cynllun fod mor gynhwysol â phosibl. Mewn ymarfer, fodd bynnag, bydd Llywodraeth Cymru angen sicrwydd bod y cynllun yn cyrraedd yr aelwydydd mwyaf hyglwyf a mae'n ofyniad Llywodraeth Cymru y gellir arddangos cymhwysedd ymgeisydd.
 11. Argymhellir budd-daliadau sy'n dibynnu ar brawf modd fel ffordd gymharol seml i aelwydydd cymwys arddangos bod ymgeiswyr yn gymwys ar gyfer y cynllun, gan fod y mwyafrif o dderbynwyr budd-daliadau'n syrthio i'r grŵp targed (Incwm yn is na 60% o'r canolrif, ag hyglwyfderau). O ganlyniad i ddefnydd blaenorol o fudd-daliadau sy'n dibynnu ar brawf modd ar gyfer cynlluniau rhagflaenol, eisoes sefydlwyd systemau a brofwyd yn dda sydd wedi bod yn llwyddiannus o ran targedu pobl hyglwyf a chaniatáu iddynt arddangos eu cymhwysedd yn effeithiol, fel y canfuwyd yn y gwerthusiad Cartrefi Cynnes Nyth diweddar. Mae derbyn budd-daliadau penodol sy'n dibynnu ar brawf modd yn dangos bod gan dderbynwyr un o'r marcwyr ychwanegol arfaethedig ynghylch hyglwyfder. Felly byddai mynnu ar dderbyn un o'r budd-daliadau hyn yn helpu cynllun y dyfodol gulhau'r meini prawf cymhwyso i ganolbwyntio ar aelwydydd incwm isel hyglwyf yn hytrach nag ar bob aelwyd incwm isel.
 12. Argymhellir y budd-daliadau dilynol ar gyfer agwedd ddibynnu ar brawf modd y broses o arddangos cymhwysedd: Credyd Pensiwn; Credyd Treth Plant ar incwm isel; Lwfans Ceiswyr Gwaith cysylltiedig ag incwm ac yn derbyn Budd-dal Plant; Lwfans Cyflogaeth a Chymorth (ESA) cysylltiedig ag incwm; Cymhorthdal Incwm; a Chredyd Cynhwysol .

Gyda'i gilydd, mae'r rhain yn galluogi nodi aelwydydd â'r mwyafrif o'r marcwyr hygwlwyfer a nodwyd.

13. Fodd bynnag, bydd gan rai aelwydydd yn derbyn y budd-daliadau sy'n dibynnu ar brawf modd a fydd yn eu cymhwyso naill ai incymau sy'n uwch na'r trothwy ar gyfer incwm isel neu ni fydd ganddynt farciwr ychwanegol i ddynodi hygwlwyfder. Trwy gymryd i gyfrif aelwydydd sy'n eiddo i berchen-feddianwyr ac wedi'u rhentu'n breifat a thai â lefel effeithlonrwydd ynni sy'n is na'r trothwy a argymhellir yn unig, mae canlyniadau'r modelu'n awgrymu y byddai rhwng 19 a 25 y cant o'r aelwydydd sy'n gymwys ar gyfer y cynllun yn syrthio i un o'r ddau grŵp hwn (gweler Tabl A, isod). Mae'r 'effaith ollwng' hon yn realiti unrhyw gynllun targedu o'r fath ond o gymharu â chynlluniau eraill ledled y DU, mae'r gyfradd ollwng hon yn cymharu'n ffafriol.
14. Byddai cynllun atgyfeirio trydydd parti a rag-gymeradwyir yn cynnwys asiantaethau sydd eisoes yn gweithio ag aelwydydd hygwlwyf gan atgyfeirio'r aelwydydd hynny roeddynt yn gwybod eu bod yn fwy tebygol o ddiwallu'r meini prawf cymhwysedd ar gyfer y cynllun. Byddai hyn yn dibynnu ar wybodaeth arbenigol awdurdodau lleol, gweithwyr iechyd, elusennau a gweithwyr proffesiynol allgymorth eraill i argymhell pobl i gynllun yn seiliedig ar eu gwybodaeth o'u cronfa gleientiaid. Mantais allweddol y system hon yw y bydd asiantaethau atgyfeirio eisoes wedi casglu tystiolaeth ynghylch rhai o'r problemau a fyddai'n gwneud pobl yn gymwys, ac mewn llawer o achosion byddai'n cael gwared ar y gofyniad i dystiolaeth ychwanegol gael ei darparu. Argymhellir bod y system hon, neu fersiwn ohoni, yn cael ei harchwilio a'i defnyddio wrth dargedu cynllun effeithlonrwydd ynni'r dyfodol. Hefyd dylid darparu deunyddiau i'r asiantaethau a gymeradwyir i weinyddu'r broses atgyfeirio i'w helpu i godi ymwybyddiaeth o'r cynllun ymhlith aelwydydd hygwlwyf.

Tabl A Nifer a amcangyfrifir o aelwydydd sy'n gymwys o dan feini prawf arfaethedig yn ôl math o aelwyd

Math o aelwyd	Anheddau ym mandiau SAP E, F neu G (SAP < 54)		Anheddau ym mandiau SAP D, E, F neu G (SAP < 68)	
	Nifer sy'n gymwys am y cynllun	Cyfan o'r holl anheddau cymwys	Nifer sy'n gymwys am y cynllun	Cyfan o'r holl anheddau cymwys
Incwm uwchben 60% canolrif (<i>yn cymhwyso drwy dderbyn budd-daliadau sy'n dibynnu ar brawf modd</i>)	12,934	19%	16,245	15%
Incwm sy'n is na 60% canolrif, ond dim hyglwyfderau ychwanegol (<i>yn cymhwyso drwy dderbyn budd-daliadau sy'n dibynnu ar brawf modd</i>)	4,128	6%	4,568	4%
Incwm sy'n is na 60% canolrif, â pherson anabl neu sâl am yr hirdymor	7,461	11%	10,259	9%
Incwm sy'n is na 60% canolrif, â pherson dros 65 oed	9,952	15%	12,661	11%
Incwm sy'n is na 60% canolrif, â phobl dros 65 oed ac anabl neu sâl am yr hirdymor	15,539	23%	33,339	30%
Incwm sy'n is na 60% canolrif, â phlant dibynnol	7,398	11%	19,239	17%
Incwm sy'n is na 60% canolrif, â phlant dibynnol ac aelod o'r aelwyd sy'n anabl neu'n sâl am yr hirdymor (plentyn neu oedolyn)	10,726	16%	15,447	14%
Pob aelwyd gymwys	68,139	100%	111,758	100%

Ffynhonnell: Stoc Dai a Fodelwyd Cymru a wnaed ar ran NHM gan CSE trwy ddefnyddio EHS 2012 a'r Arolwg 2008.

Canfyddiadau o'r ymarfer fodelu

15. Defnyddiwyd yr NHM i fodelu cynllun effeithlonrwydd ynni ar gyfer y dyfodol trwy dargedu mesurau gwella mewn aelwydydd cymwys mewn cronfa ddata stoc dai a fodelwyd yng Nghymru a grëwyd trwy ddefnyddio data o Arolwg Tai Lloegr (EHS) 2012 a'r arolwg Byw yng Nghymru (LiW) 2008. Fe wnaeth y model nodi'r cyfuniad o fesurau a fyddai'n arwain at y gostyngiad mwyaf o ran costau ynni ar gyfer aelwyd, yn sicrhau nad oedd cost gwelliannau ar gyfer pob annedd yn fwy na'r cap ar wariant. Fe wnaeth yr ymchwil archwilio'r defnydd o bedair cyllideb flynyddol wahanol (£10m, £25m, £50m a £100m) ar gyfer cynllun pum mlynedd, gan addasu'r meini prawf cymhwysedd i gynnwys cronfa fwy o aelwydydd ar gyfer cyllidebau uwch. Mae Tabl B yn crynhoi'r meini prawf cymhwysedd a ddefnyddiwyd ym mhob senario gyllideb flynyddol wedi'i modelu.

Tabl B Meini prawf cymhwysedd yn ôl senario gyllideb flynyddol

Cyllideb flynyddol	Nodweddion yr aelwyd	Mesur SAP
£10 m	Aelwydydd yn cynnwys pobl dros 75 oed neu lai na 5 mlwydd oed AC yn derbyn budd-dal cymwys sy'n dibynnu ar brawf modd	E,F neu G
£25 m	Aelwydydd ag aelodau sydd dros 75 oed neu lai na 5 mlwydd oed AC yn derbyn budd-dal cymwys sy'n dibynnu ar brawf modd Error! Reference source not found. ; NEU Aelwydydd incwm isel sy'n cynnwys pobl â chlefyd anadlol neu gylchredol	E,F neu G
£50 m	Aelwydydd sy'n cynnwys pobl yn derbyn budd-dal cymwys sy'n dibynnu ar brawf NEU Aelwydydd incwm isel sy'n cynnwys pobl â chlefyd anadlol neu gylchredol	E,F neu G
£100 m	Aelwydydd sy'n cynnwys pobl yn derbyn budd-dal cymwys sy'n dibynnu ar brawf NEU Aelwydydd incwm isel sy'n cynnwys pobl â chlefyd anadlol neu gylchredol	D, E, F neu G

16. Mae'r dadansoddiad yn dangos, â chyllideb flynyddol o £10 miliwn dros bum mlynedd, bod oddeutu 21,400 o anheddau'n derbyn gwelliannau, lle roedd aelwydydd incwm isel, hygllwyf yn byw mewn 9,600 ohonynt. Yn gyfangwbl, roedd 12 y cant o aelwydydd hygllwyf ar incwm isel yn derbyn mesur yn y senario £10 miliwn. Roedd cynyddu'r gyllideb flynyddol ac ehangu'r meini prawf cymhwysedd yn caniatáu i fwy o aelwydydd hygllwyf ar incwm isel dderbyn gwelliannau fel byddai oddeutu 110,700 o anheddau'n cael eu gwella ar gyfer y senario £100 miliwn, â 54 y cant o'r grŵp targed yn derbyn mesurau.
17. Mae gostyngiadau cyfartalog ar filiau ar gyfer y rhai hynny sy'n elwa o'r cynllun yn amrywio o £279 i £371, yn dibynnu ar y senario. Ar gyfer y senario £100 miliwn, roedd y gostyngiad cyfartalog ar filiau'n is oherwydd, yn gyffredinol, mae gan anheddau â mesur D lai o gyfle i dderbyn gwelliannau na'r rhai hynny â mesur E neu'n is.
18. Roedd gwario £10 miliwn y flwyddyn y fwy na haneru'r nifer o anheddau â mesur F ac G yn y grŵp cymwys ac yn gwella 9,800 o gartrefi hyd at fesur D. Roedd cynyddu gwariant hyd at £50 miliwn y flwyddyn yn tynnu mwy na 15,700 o gartrefi allan o'r bandiau F ac G. Roedd y senario £100 miliwn, lle roedd y rhai hynny ym mand SAP D yn gymwys yn arwain at welliannau SAP mwy sylweddol â 6 y cant yn unig o gartrefi'n aros ym mandiau F ac G a 76 y cant o aelwydydd yn cael eu gwella hyd at fand D neu'n uwch wedi pum mlynedd.

Tabl C: Prif ganlyniadau o fodelu'r senarios cyllideb

Cyllideb flynyddol	Maint a amcangyfrifir y grŵp cymwys	Nifer o aelwydydd yn derbyn mesurau	Gostyngiad blynyddol cyfartalog mewn biliau	Cost gyfartalog ar gyfer pob annedd
£10m	23,457	21,407	£319	£2,335
£25m	49,696	36,725	£354	£3,403
£50m	68,139	63,189	£371	£3,950
£100m	111,758	110,674	£279	£3,010

Argymhellion Allweddol*Diffiniad o incwm isel i'w ddefnyddio wrth dargedu*

19. Dylid diffinio aelwydydd incwm isel fel y rhai hynny ag incwm cymharol isel h.y. incwm sy'n is na 60% o'r incwm canolrifol yng Nghymru cyn costau tai.

Marcwyr hygwyfder i'w defnyddio wrth dargedu

20. Dylai aelwydydd incwm isel â marcwyr hygwyfder fod yn grŵp targed ar gyfer cynllun effeithlonrwydd ynni'r dyfodol. Dylai marcwyr hygwyfder gynnwys: oedolion hŷn (dros 65 oed), plant (yn arbennig plant sy'n llai na 5 mlwydd oed), pobl anabl a phobl â chyflyrau iechyd cyfyngus hirdymor, pobl â chlefydau anadlol neu gylchredol a phobl â chyflyrau iechyd meddwl.

Arddangos cymhwysedd

21. Argymhellir bod Llywodraeth Cymru'n ystyried cyfuniad o opsiynau sydd, gyda'i gilydd, yn cynrychioli cynnydd ar arfer gyfredol:

- Ile mae'n bosibl, defnyddio'r derbyniad o fudd-daliadau sy'n dibynnu ar brawf modd er mwyn adeiladu ar systemau sefydledig presennol i ganiatàu i aelwydydd arddangos eu cymhwysedd ar gyfer y cynllun – trwy wneud hynny, dylai Llywodraeth Cymru dderbyn y bydd 'cyfradd ollwng' o oddeutu 30%, yn caniatàu i rai aelwydydd dderbyn mesurau lle naill ai bod ganddynt incymau sy'n uwch na'r trothwy incwm isel neu fod ganddynt incymau sy'n is na'r trothwy incwm ond dim marcwr hygwyfder ychwanegol;
- defnyddio rhyw elfen o hunan-gymhwyso'n cynnwys atgyfeirio i gynllun gan drydydd parti ar gyfer aelwydydd lle mae'n gymhleth i ganfod tystiolaeth; a
- defnyddio system atgyfeirio drydydd parti a rag-gymeradwyir sy'n caniatàu i'r rhai hynny ag incymau cymharol isel a chyflyrau iechyd penodol ond nad ydynt yn derbyn budd-daliadau sy'n dibynnu ar brawf modd gael eu cynnwys.

Dyluniad cynllun y dyfodol

22. Dylid defnyddio lefel cyfanswm yr ariannu sydd ar gael i arwain y meini prawf cymhwysedd, gan sicrhau y blaenoriaethir y rhai mwyaf hygwyf yn gyntaf.

23. Os yw meintiau mwy o ariannu ar gael ((£100 miliwn yn flynyddol), dylid ehangu'r meini prawf cymhwysedd i gynnwys cartrefi ar fesur D.

24. Dylid defnyddio capiau ar wariant ar gyfer gweithfeydd gwella ym mhob annedd er mwyn helpu i sicrhau y blaenoriaethir mesurau cost-effeithiol, ond hefyd er mwyn canolbwyntio lefel uwch o adnoddau ar wella'r cartrefi oeraf neu fwyaf aneffeithlon lle mae aelwydydd hyglwyf ar incwm isel yn byw.