Cynulliad Cenedlaethol Cymru

Crynodeb Ymchwil Tai

Asesiad Interim o 'Pobl Mewn Cymunedau'

Erbyn hyn mae'n cael ei gydnabod yn gyffredinol bod mynd ati 'o'r brig i'r bôn' (neu o'r top i'r gwaelod) i adfywio cymunedau, yn aml yn methu â sefydlu newid sy'n gafael. Nid yw'r ffordd yma o weithredu yn cydio o ddifrif yn anghenion a dymuniadau pobl leol. Ychydig y mae'n ei wneud i wella'r ffordd y mae'r prif wasanaethau, y rhai y mae cymunedau amddifadus yn dibynnu arnynt, yn cael eu darparu. Yn haf 1998, cyhoeddodd y Swyddfa Gymreig ffordd newydd o adfywio ardaloedd, sef y rhaglen Pobl mewn Cymunedau (PmC). Roedd y rhaglen i gael ei gweithredu mewn wyth o ardaloedd amddifadus. Yr oedd y rhaglen am geisio goresgyn yr anawsterau y cyfeiriwyd atynt mewn tair ffordd – trwy dynnu pobl leol i mewn i ddatblygu cynllun gweithredu ar gyfer eu hardaloedd eu hunain; trwy wneud y gorau posib o'r budd-dal oedd yn dod oddi wrth y llywodraeth ac o ffynonellau ariannol eraill; a thrwy wella'r ffordd y mae gwasanaethau lleol yn cael eu darparu.

Yn Hydref 2000 comisiynwyd Cambridge Policy Consultants gan y Cynulliad Cenedlaethol i gloriannu sut yr oedd Pobl mewn Cymunedau wedi gwneud hyd yma. Yr oeddynt i edrych yn fanwl, nid yn unig ar y ffordd y cafodd y rhaglen ei gweithredu ym mhob un o'r wyth ardal ac ar ei heffaith hyd yma, ond hefyd ar addasrwydd dyluniad y rhaglen, ar y strwythurau cefnogaeth a roddwyd yn eu lle ac ar y trefniadau monitro. Mae'r adroddiad yn gwneud nifer o argymhellion allweddol. Ar y cyfan, yr oedd yr ymgynghorwyr yn dod i'r casgliadau sy'n dilyn:

- Bod amcanion Pobl mewn Cymunedau yn briodol, yn y ffaith eu bod yn edrych ymhellach na'r cyfyngiadau yn y ffordd y mae rhaglenni adfywio traddodiadol wedi cael eu dylunio. Mae'r rhaglen yn ceisio effeithio ar y ffordd y mae gwasanaethau'r prif ffrwd (mainstream) yn cael eu darparu ac ar y graddau y mae'r gymuned eu hun yn gyfrannog yn yr hyn sy'n digwydd.
- Ond yr oedd nifer o elfennau allweddol yn y rhaglen oedd ddim yn gwneud digon i gefnogi'r agwedd newydd hon. Weithiau yr oedd yr elfennau hynny yn tynnu'r rhaglen yn ôl at y math o weithgareddau oedd yn seiliedig ar brosiectau ac a oedd yn gwneud fawr ddim i newid prosesau, trefniadaeth ac agweddau mewn ffyrdd a fyddai'n sefyll ar ôl i'r rhaglenni eu hunain ddod i ben. Ymhlith yr elfennau hynny yr oedd y broses o wneud bidiau, y canllawiau a gyhoeddwyd, y trefniadau contract, a strwythurau cefnogol a rheolaethol y Cynulliad Cenedlaethol ei hun.
- Er gwaethaf y ffaeleddau hynny, cafodd Pobl mewn Cymunedau sawl llwyddiant o bwys ar draws pob un o'r ardaloedd. I swyddogion awdurdodau lleol, ymhlith eraill, bu'n gatalydd i broses o ddysgu a alluogodd y bobl oedd eisoes yn symud i'r cyfeiriad yma i fynd gam ymhellach. Daeth â gwahanol bobl at ei gilydd am y tro cyntaf, yn arbennig pobl uchel ar y Byrddau lleol; gan ddenu arian sylweddol o Ewrop a llefydd eraill, a gan gefnogi gweithgareddau sydd eisoes wedi dechrau mynd â bryd trigolion lleol.
- Yn eu casgliadau, mae'r ymgynghorwyr yn argymell nifer o newidiadau i ffyrdd o adfywio cymunedau yn y dyfodol (yn arbennig yn Cymunedau yn Gyntaf) er mwyn gwneud yn siŵr bod pob un o'r egwyddorion a ddiffiniwyd yn debygol o gael eu gweithredu.

Cefndir

Cafodd Pobl mewn Cymunedau ei lawnsio mewn wyth ardal ar hyd a lled Cymru yn haf 1998. Dyluniwyd y rhaglen fel ei bod yn "dangos ffyrdd y gall cymunedau amddifadus gyflawni newid cadarnhaol" trwy

- weithredu law yn llaw ar sail cynllun strategol y bu'r gymuned ei hun yn gyfrannog yn ei ddatblygu a'i gytuno;
- gwneud y gorau o'r arian sy'n dod i'r cymunedau oddi wrth lywodraeth ganol a llywodraeth leol a chael y budd gorau posib ohono; a
- dylanwadu ar y gwasanaethau sy'n cael eu darparu yn yr ardal (ac ar gyfer yr ardal) ar hyn o bryd."

Y ffordd y gweithredwyd hyn oedd penodi cydgysylltwyr, gyda'r Cynulliad Cenedlaethol yn talu amdanynt am y flwyddyn gyntaf a'r awdurdod lleol yn talu am (o leiaf) un flwyddyn arall. Roedd pob cydgysylltydd yn cael ei gefnogi gan gyllid oedd wedi ei glymu wrth brosiectau penodol a gan Gefnogwr Cynhwysedd Cymdeithasol (Social Inclusion Champion) a benodwyd o fewn yr awdurdod lleol i ddarparu cyngor a chefnogaeth uwch. Roedd rhaid sefydlu Bwrdd Partneriaeth (yn cynnwys cynrychiolwyr y gymuned leol, asiantaethau allweddol, adrannau a mudiadau) a Chynllun Gweithredu ar gyfer adfywio'r ardal dros y tair i bum mlynedd nesaf.

Comisiynwyd Cambridge Policy Consultants gan y Cynulliad Cenedlaethol i edrych ar chwe elfen yn y fframwaith gloriannu a ddyluniwyd ar gyfer Pobl mewn Cymunedau, sef:

- Grwpiau ffocws gyda thrigolion lleol yr ardaloedd Pobl mewn Cymunedau;
- Holiaduron Paneli Cymuned;
- Cyfweliadau manwl gyda'r 'Panel Proffesiynol' a gafodd ei gynnull yn arbennig, gydag aelodaeth o bump gweithwyr proffesiynol yn gweithio yn y gymuned;
- Cloriannu 'Stori'r Gymuned' ym mhob PmC;
- Casglu ynghyd y Dangosyddion Eithrio Cymdeithasol ym mhob cymuned a'u harchwilio;
- Cloriannu'r newid yn y drefniadaeth a'r polisi, o safbwynt y ffordd yr oedd agweddau strategol Pobl mewn Cymunedau yn cael eu rhoi ar waith yn yr ardaloedd ac yn ganolog o fewn y Cynulliad.

Ar ben hynny, mae adroddiadau'r cydgysylltwyr a'r cefnogwyr cynhwysedd cymdeithasol wedi cael eu bwydo i mewn i ganlyniadau'r ymchwil.

Canfyddiadau

Y casgliad pennaf y daethpwyd iddo oedd bod bwlch rhwng nodau ac amcanion Pobl mewn Cymunedau, â'r effaith y mae wedi ei gael 'ar y llawr' hyd yma.

Ymhlyg yn nodau ac amcanion Pobl mewn Cymunedau yr oedd y gydnabyddiaeth bod rhaglenni adfywio traddodiadol yn annigonol, ac iawn yw hynny, yn arbennig gan nad yw'r arian sydd ynddynt ddim mwy na chyfran fechan iawn o'r holl wariant cyhoeddus sy'n cael ei wario mewn unrhyw ardal. Mae'r rhan fwyaf o'r gwariant hwnnw yn dod oddi wrth ddarparwyr 'prif ffrwd', er enghraifft iechyd, addysg, yr heddlu, a thai. Y syniad tu ôl i Pobl mewn Cymunedau oedd bod angen rhyw ddyfais i newid y ffordd yr oedd y prif ffrwd yn darparu gwasanaethau dros y tymor hir. Yn benodol, roedd angen i'r rhai oedd yn darparu gwasanaethau dynnu eu defnyddwyr i mewn, lawer mwy, i'r broses o ddylunio a darparu'r gwasanaethau. Ac roedd angen iddynt weithio yn llawer nes at ei gilydd. Roedd rhai pethau penodol yn tanseilio effaith Pobl mewn Cymunedau:

- y drefn o wahodd a dethol bidiau – Dim ond awdurdodau lleol oedd yn cael gwahoddiad, ac yn aml iawn nhw yw'r targedau ar gyfer newid proses. Oherwydd bod amser mor brin, roedd ymateb llawer ohonynt yn cymryd bod y rhaglen adfywio yn dilyn y patrwm mwy traddodiadol (a'i fod wedi ei seilio ar brosiect yn fwy nag ar broses).
- y canllawiau ar gyfer y sawl fyddai'n gweithredu Pobl mewn Cymunedau yn lleol - Roedd y rhain yn cadarnhau'r camargraff nad oedd gan Pobl mewn Cymunedau ddiddordeb mewn unrhyw beth ond prosiectau. Yr oedd y canllawiau yn rhy niwlog pan yn sôn am droi amcanion Pobl mewn Cymunedau yn weithredoedd ond yn rhy bendant ynglŷn â'r strwythurau y byddid yn eu sefydlu. Ar ben hynny nid oedd unrhyw anogaeth i fod yn arbrofol.
- y trefniadau contract - Roedd y rhain hefyd wedi cael eu seilio ar brosiectau ac, eto felly, yn annog canolbwyntio ar brosiectau yn hytrach nag ar y broses o newid. Hynny yn wreiddiol oedd y syniad tu ôl i Pobl mewn Cymunedau.
- y strwythurau cefnogaeth a dysgu - Anaml yr oedd y Cefnogwyr Cynhwysedd Cymdeithasol yn rhagweithiol (proactive). Ac nid oedd y Cynulliad Cenedlaethol yn ymwneud yn ddigon agos i fedru cefnogi Pobl mewn Cymunedau pan oedd rhwystrau i'w goresgyn neu wersi i'w dysgu. Yn benodol, doedd y ffordd y cafodd y Fframwaith Gloriannu ei gweithredu ddim yn cyfateb i'r ffordd y cafodd ei dylunio.

Er gwaethaf y diffygion hyn yn y dyluniad, mae Pobl mewn Cymunedau wedi dechrau gwneud argraff. Yn gyntaf, mae llawer o'r prosiectau y mae Pobl mewn Cymunedau wedi eu cefnogi wedi gwneud gwahaniaeth, er bod diffyg monitro o ddydd i ddydd yn golygu nad oes unrhyw ddata ar gael i'w cloriannu, heblaw am y cofnodion gwariant. Mae llawer o'r rhaglenni PmC wedi sefydlu 'tai cymunedol'. Mae yn y rhain y potensial i ddarparu adnoddau fydd yn para mwy nag oes Pobl mewn Cymunedau ei hunan ac o dynnu pobl leol i mewn a rhoi awdurdod a chyfrifoldeb iddynt. Mai rhai prosiectau llwyddiannus eraill wedi bod yn canolbwyntio ar famau a'u babanod, ar weithgareddau i fynd â bryd pobl ifanc, ac ar hyfforddiant. Mae'r prosiectau sy'n llai ffurfiol, ac sydd wedi cael eu seilio ar weithgareddau, wedi bod yn arbennig o llwyddiannus o ran tynnu pobl i mewn, chwalu ffiniau 'plwyfol' a newid agweddau.

Yn ail, pan sefydlwyd bwrdd partneriaeth dyna, i lawer o'r rhaglenni PmC, y tro cyntaf i bartneriaid allweddol ddod at ei gilydd yn ffurfiol. Bu hyn yn gyfrwng i ddarparwyr gwasanaethau feddwl yn feirniadol sut yr oeddynt yn darparu eu gwasanaethau, ac i bwy.

Yn drydydd, llwyddodd nifer o'r rhaglenni PmC i ddenu arian o'r tu allan, yn arbennig o Ewrop, er mwyn hybu'r adnoddau oedd ar gael yn yr ardal ei hun.

Ochr arall y geiniog yw na fu cyfranogiad y gymuned lawn gymaint ag y gobeithiwyd. 'Yr hen wynebau' oedd llawer o'r rhai oedd yn cymryd rhan mewn prosiectau ac ymarferion ymgynghori – sef y criw bychan sydd bob amser yn manteisio ar y cyfle i gymryd rhan. Ond yr oedd y rhai oedd yn gwybod am y rhaglen yn teimlo yn aml y bu gor-ddweud ynglŷn â'r hyn y gallai Pobl mewn Cymunedau ei gyflawni, a bod hynny wedi arwain at siom. Yn arbennig, mae achosi newid o bwys yn y ddarpariaeth prif ffrwd mewn perthynas a throseddau, tai ac addysg wedi bod tu allan i gyrraedd prosiectau oedd yn cael eu cyllido gan Pobl mewn Cymunedau.

Gwersi at y Dyfodol

Rhaglen arbrofol oedd Pobl mewn Cymunedau ei hun. Er bod ei lwyddiant wedi cael ei wrthbwyso i raddau helaeth gan ei ffaeleddau,

mae'r rhaglen ei hun a'r dadansoddiad yma ohoni, wedi tynnu sylw at nifer o wersi pwysig i'r mentrau fydd yn dilyn – ac i Cymunedau yn Gyntaf yn arbennig. Dim ond i'r gwersi hynny gael eu dysgu a bydd Pobl mewn Cymunedau wedi bod yn llwyddiant. A dyma'r gwersi hynny:

- dylai'r adfywiad fod yn canolbwyntio ar raglenni o'r un math a Pobl mewn Cymunedau. Hynny yw, ar y naill law rhaglenni sy'n anelu at newid y ffordd y mae gwasanaethau prif ffrwd yn cael eu darparu (yn hytrach na rhaglenni i ategu'r prif wasanaethau), ac ar y llaw arall adeiladu gallu'r gymuned trwy ddatblygu ymddiriedaeth, rhwydweithiau a normau cadarnhaol.
- ond rhaid i'r ffocws hwnnw dreiddio i bob lefel o'r rhaglen, gan gynnwys y bidio a'r canllawiau, y contractau, y monitro a'r cloriannu. Mae hyn yn golygu:
- bod rhaid i'r amcanion gydnabod yn benodol bod angen newid agweddau, newid y strwythurau ar gyfer darparu gwasanaethau a newid diwylliant sefydliadol;
- pwysleisio'r angen i brofi effeithlonrwydd trwy weithgareddau peilot neu arbrofol, gan bwysleisio'r angen i gymryd risg ac i ddysgu gwersi a thynnu'r colyn o 'fethiant';
- mesur yr argraff tymor byr a gafodd Pobl mewn Cymunedau yn ystod ei oes, o safbwynt y gwersi sy'n berthnasol i amcanion y fenter. Er enghraifft adnabod rhwystrau, gau-gymhellion ac arfer dda yn hytrach na chanolbwyntio ar ddeilliannau y dangosyddion amddifadedd (deprivation indicator outcomes).
- dylai'r cydgysylltydd ddatblygu rhwydwaith leol o weithwyr proffesiynol rheng flaen er mwyn dyfnhau dealltwriaeth o hyd ac ar led y materion dan sylw ac o'r ffyrdd posib o'u datrys.
- i gefnogi gwaith 'caib a rhaw' y cydgysylltydd (neu ei gyffelyb) dylid ehangu rôl y Cefnogwr Cynhwysedd Cymdeithasol fel ag i sefydlu rhwydweithiau rhagweithiol o reolwyr uwch, fydd yn cynnwys adrannau awdurdodau lleol ac asiantaethau eraill.
- dylid sefydlu fframwaith monitro parhaus, gyda chanllawiau ysgrifenedig, i ganolbwyntio ar newid y broses ac ar ddysgu gwersi - fframwaith fydd wedi gwreiddio'n ddwfn yn y cynlluniau a'r prosiectau fydd eu hunain yn rhan hanfodol o'r fframwaith hwnnw.
- ym mhob agwedd, mae'n rhaid i'r Cynulliad Cenedlaethol chwarae rhan gyflawn os yw'r rhaglen am gael cefnogaeth effeithiol ac os yw'r gwersi am gael eu dysgu. Er mwyn gwneud hynny bydd rhaid i fwy o adnoddau fod ar gael o fewn y Cynulliad.

Gellir cael yr adroddiad **Pobl mewn Cymunedau: asesiad interim** a chopïau pellach o'r crynodeb oddi wrth:

Sarah Ballard
Cyfarwyddiaeth Dai
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Parc Cathays
Caerdydd CF10 3NQ
Ffôn: (029) 2082 3353
E-bost: Sarah.Ballard@Wales.gsi.gov.uk
© Hawlfraint y Goron 2001
Hydref 2001