

Gweithredu'r Cynllun Budd-Dâl Tai Trosiannol Yng Nghymru Llywodraeth Cynulliad Cymru



Llywodraeth Cynulliad Cymru
Welsh Assembly Government



Cynnwys

	Tudalen
Diolchiadau	i
Crynodeb	iii
Canfyddiadau Allweddol	v
Crynodeb O'r Gwersi a Ddysgwyd	vi
Trosolwg	viii
1. Cyflwyniad	1
2. THBS, cefnogi pobl a chyd-destun polisi yng Nghymru	5
3. Gweithdrefnau a strwythurau gweithio	11
4. Gwneud penderfyniadau ynghylch budd-dâl tai trosiannol	19
5. Rôl darparwyr wrth weithredu THBS	27
6. Trosolwg a Chasgliadau	33
Deunydd cyfeiriol	41



Diolchiadau

Hoffai'r awduron ddiolch i'r holl bobl hynny a gymerodd ran yn yr ymchwil ac a dreuliodd amser yn siarad gyda ni am eu safbwyntiau a'u profiadau o'r Cynllun Budd-dâl Tai. Ymysg y rhain rydym yn cynnwys staff mewn awdurdodau lleol a darparwyr llety a chefnogaeth a gyfwelwyd ar safleoedd ein hastudiaethau achos, a'r holl bobl hynny a wnaeth gyfraniad yn y gweithdai.

Cawsom gymorth medrus ein tîm gweinyddol ym Mhrifysgol Caerefrog, Sally Pulleyn, Teresa Frank a Sarah Starkey, a

Roy Sainsbury
Christine Oldman

ddarparodd safon uchel o gefnogaeth yn ôl eu harfer. Diolch i chi i gyd.

Rheolwyd y prosiect gan Mike Harmer a Sarah Ballard (a Sioned Lewis yn rhannau cynnar yr astudiaeth) ar gyfer Llywodraeth Cynulliad Cymru ac roeddem yn ddiolchgar am eu cymorth a'u cefnogaeth. Cafwyd cyfraniadau gwerthfawr gan aelodau Grŵp Llywio'r prosiect tuag at gwblhau'r prosiect, yn cynnwys Simon Inkson, Paul McHugh, Paul Webb a Kerry Charles.

Crynodeb

Mae gan y system Budd-dâl Tai rôl allweddol wrth gynnal hyfywedd llety a chefnogaeth yng Nghymru. O fis Ebrill 2003, bydd y rôl honno yn newid yn sgil cyflwyno'r polisi a'r drefn ariannu newydd, Cefnogi Pobl. Bydd y rhan fwyaf o'r costau ar gyfer darparu cefnogaeth i bobl yn trosglwyddo o Fudd-dâl Tai (a ffynonellau eraill) i gyllideb newydd, sef cronfa Cefnogi Pobl, a fydd yn cael ei gweinyddu gan awdurdodau lleol. Am gyfnod dros dro pellach tan Ebrill 2006 bydd Llywodraeth Cynulliad Cymru yn gweinyddu'r Grant Refeniw Tai a Chefnogaeth ond bydd y ffynhonnell ariannu yna hefyd yn trosglwyddo i gronfa Cefnogi Pobl bryd hynny.

Bydd y Cynllun Budd-dâl Tai Trosiannol (THBS) yn rhedeg o Ebrill 2000 hyd at Mawrth 2003 gyda'r bwriad o ddarparu gwybodaeth am gostau cyfredol darparu cefnogaeth trwy Fudd-dâl Tai i Llywodraeth y Cynulliad ac adrannau llywodraeth ganol, Adran Trafnidiaeth, Llywodraeth Leol a'r Rhanbarthau (DTLR) a'r Adran Gwaith a Phensiynau (DWP).

Ym mis Gorffennaf 2001 comisiynwyd Uned Ymchwil Polisi Cymdeithasol a Chanolfan Polisi Tai Prifysgol Caerefrog gan Llywodraeth Cynulliad Cymru i gynnal

ymchwil i weithrediad y Cynllun Budd-dâl Tai Trosiannol gan awdurdodau lleol yng Nghymru.

Cynhaliwyd pedair astudiaeth achos yn nhymor yr hydref 2001 ynghyd â dau weithdy ar gyfer awdurdodau lleol a darparwyr llety a chefnogaeth dan nawdd i Llywodraeth y Cynulliad yn Hydref a Thachwedd 2001. Yr oedd yr astudiaethau achos yn cynnwys cyfweiliadau trylwyr gyda budd-ddeiliaid allweddol ymhob ardal awdurdod lleol, yn cynnwys rheolwyr Budd-dâl Tai, staff oedd yn ymwneud yn uniongyrchol â gweithredu THBS, prif swyddogion Cefnogi Pobl, staff mewn adrannau tai a gwasanaethau cymdeithasol, a darparwyr llety a chefnogaeth. Mynychwyd y gweithdai gan staff Budd-dâl Tai a Cefnogi Pobl y 22 awdurdod lleol yng Nghymru ac amrediad o ddarparwyr llety a chefnogaeth.

Yn y crynodeb yma rydym yn gyntaf yn nodi'r casgliadau allweddol o'r ymchwil a'r prif wersi a ddysgwyd. Mae'r rhain wedi'u trefnu fel a ganlyn (1) gwersi i awdurdodau lleol, (2) gwersi i Llywodraeth y Cynulliad a llywodraeth ganol, a (3) gwersi i'r darparwyr. Yn olaf, cyflwynir trosolwg o gasgliadau'r ymchwil.

Canfyddiadau allweddol o'r astudiaethau achos a'r gweithdai

Effeithiwyd ar weithredu THBS yng Nghymru gan nifer o ffactorau penodol i Gymru. Mae'r ffaith bod y 22 awdurdod lleol yn gyrff unedol yn sicr wedi bod o fantais. Mae personél allweddol Gwasanaethau Cymdeithasol, Tai a Budd-dâl Tai i gyd yn rhan o'r un awdurdod lleol. Mae'r sector llety a chefnogaeth hefyd yn gymharol fychan, sydd wedi hwyluso gweithio ar y cyd effeithiol mewn rhai awdurdodau. Bu rôl y i Llywodraeth y Cynulliad, sy'n gyfrifol am sicrhau gweithrediad llwyddiannus Cefnogi Pobl, hefyd o bwysigrwydd allweddol. Mae'r penderfyniadau a'r prosesau sydd ynghlwm â gwneud y penderfyniadau hynny wedi cael effaith hanfodol ar weithrediad y Cynllun Budd-dâl Tai Trosiannol.

Un o brif gasgliadau'r ymchwiliad yw mai anwastad iawn fu gweithrediad THBS ar draws Cymru. Wrth gynnal yr ymchwiliad, gwelwyd bod y rhan fwyaf o awdurdodau lleol Cymru yn cydnabod bod ganddynt lawer o waith eto i'w wneud cyn y byddant yn gwybod yn union raddfa'r gefnogaeth ac wedi costio'r gefnogaeth honno'n gywir. Nid oes unrhyw reswm, fodd bynnag, pam nad yw THBS wedi'i weithredu'n gyflym a didrafferth.

- Ar y cychwyn syrthiodd y baich o weithredu'r cynllun ar yr adrannau Budd-dâl Tai. O ganlyniad nid yw THBS wedi derbyn y lefel ymrwymiad ac adnoddau angenrheidiol yn wyneb galwadau a phwysau gwahanol ac yng nghyd-destun newidiadau sylweddol yn strwythurau llywodraeth leol.
- Er gwaethaf rhai enghreifftiau o weithio ar y cyd effeithiol rhwng staff Cefnogi Pobl, swyddogion Budd-dâl Tai a darparwyr llety a chefnogaeth

yn ardaloedd rhai awdurdodau lleol, cafwyd sawl achos o ddiffyg gweithio ar y cyd. O fewn rhai awdurdodau lleol, gwelwyd tensiynau o hyd rhwng prif swyddogion oedd yn awyddus i ddatblygu gwasanaethau a rheolwyr Budd-dâl Tai oedd yn parhau i weld eu prif gyfrifoldeb fel diogelu cyllid yr awdurdod lleol. Mae llawer o ddarparwyr yn dal i deimlo nad ydynt yn cael eu cynnwys ym mhrosesau gweithio ar y cyd.

- Un mater sy'n atal gweithio ar y cyd mewn rhai meysydd yw'r diffyg ymddiriedaeth rhwng y prif bartion. Yng Nghymru mae'n ymddangos bod yno nifer o rwystrau rhag ymddiriedaeth wedi cael eu hadeiladu dros y blynyddoedd rhwng adrannau awdurdodau lleol, Landlordiaid Cymdeithasol Cofresredig (RSLs), a darparwyr llety eraill.
- Un o'r rhwystrau mwyaf rhag gweithredu THBS yng Nghymru yw'r hinsawdd cyffredinol o ansicrwydd ynghylch cyfeiriad strategol Cefnogi Pobl a'r trefniadau ariannu a fydd yn cael eu rhoi ar waith ar gyfer Ebrill 2003 a thu hwnt. Mae hyn wedi effeithio ar staff Cefnogi Pobl a darparwyr llety a chefnogaeth fel ei gilydd.
- I'r darparwyr, nid ymarfer technegol ond mater strategol yw'r broses o gostio llety a chefnogaeth a phenderfynu pa elfen sy'n llety a pha elfen sy'n gefnogaeth. Maent wedi gorfod llunio asesiad o effaith gyffredinol rhaglen Cefnogi Pobl ar eu sefydliadau, eu darpariaeth a'u cleientiaid. Mae ganddynt bryderon dilys ynglŷn â pharhad ariannu ar

gyfer eu cynlluniau, yn enwedig pan fo'r rhain wedi'u cynllunio ar gyfer yr hyn a dybir sy'n grwpiau cleient 'amhoblogaidd'.

CRYNODEB O'R GWERSI A DDYSGWYD

1. Gwersi i awdurdodau lleol

Gweithdrefnau a strwythurau gweithio

- Mae angen cydnabod gweithrediad THBS fel proses tair ffordd o gyfathrebu rhwng y tri budd-ddeiliad: staff Budd-dâl Tai, prif swyddogion ac yn allweddol, y darparwyr. Ni ddylid gweld gweithrediad THBS fel cyfrifoldeb Budd-dâl Tai yn unig.
- Mae angen 'perchenogi' THBS. Awgrymir y dylai prif swyddogion gymryd awenau gwaith perchenogi strategol gydag adrannau Budd-dâl Tai. Dylai perchenogi THBS arwain prif swyddogion i allu darbwylo Prif Weithredwyr, uwch staff ac aelodau etholedig y dylid rhoi mwy o flaenoriaeth ac adnoddau i THBS.
- Dylid sefydlu, lle nad ydynt wedi cael eu sefydlu'n barod, fforymau gweithio ar y cyd fel y prif fodd o ddwyn y partïon perthnasol ynghyd, a sicrhau eu bod yn gweithio gyda'i gilydd i amlhau'r pot ar gyfer eu hardal leol.
- Gellid cynhyrchu taflen mewn 'Saesneg a Chymraeg clir' ar arwyddocâd lleol a gweithrediad THBS a'i dosbarthu'n eang. Dylid dosbarthu'r un daflen i bob un o'r tri phrif barti.
- Mae gweithrediad THBS yn gofyn am adnoddau digonol. Mae angen i uwch swyddogion priodol fod yn ymwybodol o bwysigrwydd darparu adnoddau digonol ar gyfer THBS.

Bydd unrhyw wneud penderfyniadau anghywir sy'n deillio o ddiffyg adnoddau yn debygol arwain at gyllid annigonol ar gyfer Cefnogi Pobl ar ôl 2003.

- Wrth gynllunio ar gyfer y cyfnod hyd at Ebrill 2003, dylai adrannau Budd-dâl Tai fod yn ymwybodol y bydd angen adolygu llawer, ac o bosib pob achos, o ddadansoddiad rent/cefnogaeth ar ryw adeg.

Gwneud penderfyniadau ynghylch Budd-dâl Tai Trosiannol

- Mae materion rhesymolrwydd yn debygol o ddod yn fwy cyffredin yn y 6-12 mis nesaf. Mae'r gallu i wneud penderfyniadau da yn gofyn am fewnbwn staff cymwys ac addas. Dylai awdurdodau lleol ystyried a ddylid sefydlu rhwy ffurf ar fforwm traws adrannol neu aml-asiantaeth er mwyn delio gydag achosion anodd.
- Mae angen cyswllt uniongyrchol gyda darparwyr er mwyn datrys materion sy'n ymwneud â rhannu rhent/cefnogaeth, cymhwysedd, a rhesymolrwydd.
- Mae bron yn sicr y bydd angen adolygu'r asesiadau THBS presennol er mwyn sicrhau eu bod yn realistig, bod modd eu cyfiawnhau a'u bod yn rhesymol.
- o Mae angen i awdurdodau lleol ddilyn goblygiadau'r neges i 'amlhau'r pot' a ddylai weithredu fel pwyslais o'r newydd ar bwysigrwydd gweithio ar y cyd i lwyddiant prosiect Cefnogi Pobl.

Gwersi gan ddarparwyr i awdurdodau lleol

- Mae angen mwy o gymorth technegol, ariannol ar ddarparwyr, yn enwedig darparwyr bychan.
- Hoffai darparwyr dderbyn mwy o gyngor ar ffurf ymrwymadau pendant yn dilyn gweithrediad.
- Hoffai darparwyr dderbyn mwy o ymateb gan adrannau Budd-dâl Tai ar ôl iddynt gyflwyno eu ceisiadau.

2. Gwersi i Llywodraeth y Cynulliad

Gweithdrefnau a strwythurau gweithio

- Mae yna ddadl dros ystyried cynhyrchu cyfres o daflenni neu bamffledi gwybodaeth hwylus (mewn cydweithrediad a'r DWP) ar strwythur a phwrpas THBS a'i rôl wrth sicrhau llwyddiant Cefnogi Pobl. Gellid atgynhyrchu'r daflen ar wefani Llywodraeth y Cynulliad.
- Gellid darparu adnoddau o arian paratoadol Cefnogi Pobl yn benodol i'r diben o wella gweithrediad THBS.
- Gallai i Llywodraeth y Cynulliad hwyluso fforymau traws awdurdod o swyddogion Budd-dâl Tai er mwyn annog dull gweithredu yng nghyswllt THBS sydd yn gyson ac o ansawdd uchel.
- Bydd ffurflenni ystadegau 121-124 yn rhoi tanbrisiad o gost cefnogi lle nad yw stoc awdurdod lleol wedi cael ei adolygu hyd yma. Mae'n rhaid rhoi ystyriaeth i hyn mewn unrhyw amcangyfrif a wneir o 'faint sydd yn y pot'. Mae'n debyg y bydd gwybodaeth rheoli a gynhyrchir gan systemau meddalwedd THBS yn dal yn anghyflawn, ac yn debygol o

newid yn y chwech i ddeuddeg mis nesaf.

- Dylid rhoi ystyriaeth i ddarparu cyllid ychwanegol digonol i awdurdodau lleol (ar wahân i grantiau newydd ar gyfer gweithredu Cefnogi Pobl) er mwyn gweinyddu THBS, yn cynnwys adnoddau ar gyfer tasgau cysylltiedig megis cynhyrchu taflenni a deunydd cyhoeddusrwydd arall.
- Dylai i Llywodraeth y Cynulliadystyried chwilio am, a chyhoeddi cyngor, gan y Comisiynydd Diogelu Data ynghylch cyfreithlondeb awdurdodau lleol, darparwyr ac eraill yn rhannu gwybodaeth am gleientiaid a hawlwyd unigol.
- Mae gan Llywodraeth Cynulliad Cymru rôl i'w chwarae wrth addysgu Prif Weithredwyr, uwch swyddogion ac aelodau etholedig awdurdodau lleol ynglŷn â phwysigrwydd gweithredu'r Cynllun Budd-dâl Tai Trosiannol, fel mater o frys.

Gwneud penderfyniadau ynghylch Budd-dâl Tai Trosiannol

- Mae angen i Llywodraeth Cynulliad Cymru fynegi ei fwriadau yn fwy clir ynghylch sut y bwriedir dyrannu cyllid Cefnogi Pobl ar ôl 2003 er mwyn i awdurdodau lleol a darparwyr gael hyder i wneud penderfyniadau yn awr ynghylch costio a datblygu.
- Dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru a'r DWP ddatgan yn glir ar ôl pa ddyddiad 'terfynol' y byddant yn defnyddio data presennol ynghylch maint y pot ar gyfer Cymru.
- Dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru ddarparu cyngor i awdurdodau lleol ar y costau gofal yn y gymuned y

gellir eu symud yn gyfreithlon i'r THBS.

- Dylai'r DWP (ynghyd â' Llywodraeth Cynulliad) barhau i adolygu ei ganllawiau ar nifer o faterion, yn cynnwys:
 - > rhesymolrwydd.
 - > dyfnder addas ymchwilio i achosion THBS.
 - > tenantiaethau ffug.
- Mae'n debyg bod yna ben draw i faint y gellir ei wneud i ddarbwylllo staff Budd-dâl Tai i archwilio dadansoddiadau'n fwy manwl. Dylid yn hytrach ganolbwyntio ymdrechion ar gyfathrebu pwysigrwydd y THBS.
- Mae angen i'r Llywodraeth barhau i weithio gyda'r cyrff darparu cenedlaethol er mwyn iddynt allu cyfathrebu pwysigrwydd parhaus y THBS.

3. Gwersi i ddarparwyr

- Mae angen gwneud darparwyr yn fwy ymwybodol o ddarparu rhaniadau rhent/cefnogaeth fel mater o frys.
- Mae angen darbwylllo darparwyr y byddai'n amserol iddynt ailarchwilio rhenti.
- Mae angen egluro'r peryglon wrth rai darparwyr o lwytho costau i'r elfen rhent
- Mae angen dweud wrth darparwyr bod yno lai o ddisgresiwn yn y system nag a dybiwyd ganddynt.
- Mae angen i landlordiaid ac asiantwyr rheoli weithio'n agosach gyda golwg ar rent a chefnogaeth.

TROSOLWG

Mae trefniadaeth llywodraeth leol, bodolaeth Llywodraeth Cynulliad, a natur glos y sector llety a chefnogaeth yn cyfrif am rai o brofiadau gwahanol THBS yng Nghymru o'u cymharu â gweddill Prydain Fawr ac yn darparu rhai cyfleon penodol ar gyfer gwneud cynnydd.

Mae rhai awdurdodau Cymreig yn amlwg wedi gwneud cynnydd da wrth weithredu THBS. Mae rhai eraill yn arafach eu cynnydd. Ceir enghreifftiau digonol o arfer dda, a nodwyd gennym yn ystod yr ymchwil hwn, ar gyfer awdurdodau lleol a darparwyr i wneud rhagor o gynnydd eu hunain. Yn allweddol serch hynny, ceir hefyd rôl Llywodraeth Cynulliad wrth gynnig arweiniad a chyfathrebu. Os yw THBS i lwyddo, ac yn y pen draw os yw Cefnogi Pobl i'w gyflwyno'n llwyddiannus, efallai mai gwers allweddol o'r ymchwil yng Nghymru yw ei bod er budd pawb, awdurdodau lleol, darparwyr llety cefnogol, a Llywodraeth Cynulliad, i sicrhau bod THBS yn cael ei weithredu'n gywir. Mae angen i Llywodraeth Cynulliad gyflwyno'r neges hon, darparu eglurder ynghylch cyfeiriad strategol Cefnogi Pobl yng Nghymru, a lle mae'n gallu, hybu a hwyluso gweithio ar y cyd rhwng y partïon allweddol mewn awdurdodau lleol ac yn y sector llety a chefnogaeth.

Beth bynnag yw'r ansicrwydd ynghylch 2003 a thu hwnt, bydd awdurdodau lleol a darparwyr sydd wedi gweithio gyda'i gilydd yn awr wedi rhoi'r cyfle gorau i'w hunain o gael sector llety a chefnogaeth yn y dyfodol sy'n cwrdd ag anghenion y bobl, sy'n dibynnu, naill ai'n barhaol neu am gyfnod byr, ar wasanaethau cefnogol a chynghori cyffredinol.

1. Cyflwyniad

Mae'r system Budd-dâl Tai wedi chwarae rôl allweddol dros nifer o flynyddoedd o safbwynt hyfywedd llety a chefnogaeth ond bydd y rôl yma yn newid yn Ebrill 2003 pan ddaw'r polisi a'r drefn ariannu newydd Cefnogi Pobl i rym. Yng Nghymru, bydd costau cefnogi'r cyfanswm rhent yn trosglwyddo mewn camau i gyllideb cyfyngiadau ariannol newydd a weinyddir gan awdurdodau lleol, trwy gyfrwng paneli ar y cyd a fydd yn dwyn ynghyd adrannau tai, gwasanaethau cymdeithasol a'r gwasanaeth prawf, gyda pheth cynrychiolaeth o gyrff ieuchyd. Mae hyn yn gyfystyr â newid sylweddol mewn polisi a throsglwyddiad anferth o adnoddau. Ni fydd costau cefnogi yn cael eu hariannu bellach o gyllideb nawdd cymdeithasol pen agored wedi'i gweinyddu gan llywodraeth ganol. Yn y dyfodol byddant yn derbyn adnoddau trwy gyfyngiadau ariannol o dan reolaeth awdurdodau lleol unigol. Mewn rhai ffyrdd mae'r newid yn debyg i'r hyn a ddigwyddodd yn Ebrill 1993 pan drosglwyddwyd costau gofal preswyl preifat o wariant nawdd cymdeithasol i wariant gwasanaethau cymdeithasol.

Cynlluniwyd y Cynllun Budd-dâl Tai Trosiannol (THBS) ym 1999 a daeth i rym yn Ebrill 2000. Y bwriad gwreiddiol oedd y byddai THBS yn galluogi'r ddwy adran llywodraeth ganol oedd yn nodd'i'r cynllun, erbyn hyn yr Adran Gwaith a Phensiynau (DWP) a'r Adran Trafnidiaeth, Llywodraeth Leol a'r Rhanbarthau (DTLR) i gasglu data cadarn, am y tro cyntaf, ar gostau gwirioneddol darparu gwasanaethau cefnogol (mewn gwrthgyferbyniad â gwasanaethau gofal personol neu ofal ieuchyd) trwy'r system budd-daliadau. Tybiwyd y byddai'r wybodaeth a gynhyrchwyd yn cyfrannu at gyfrifiad

cyffredinol cyfanswm ariannu Cefnogi Pobl (sef yr ymarfer 'maint y pot').

Ar y cychwyn, cynlluniwyd gweithrediad THBS fel tasg i'w chyflawni gan adrannau Budd-dâl Tai ar eu pennau eu hunain. Roeddent i adnabod pob darparwr oedd yn cyflenwi cefnogaeth, darparwyr angen cyffredinol, yn ogystal â darparwyr cefnogaeth arbenigol, gan ysgrifennu atynt yn gofyn am atodlen ddiwygiedig o gostau tai a chefnogaeth ac yn olaf roeddent i gofnodi'r elfen gefnogaeth ar ffurflenni ystadegau gwybodaeth rheoli sef, Ystadegau 121-124. Ar ddiwedd haf 2000 daeth yn amlwg nad oedd y broses hon yn mynd yn dda. Datgelodd arolwg o awdurdodau lleol (Shrapnell a Swales, 2000) nad oedd darparwyr yn cael eu hadnabod ac nad oedd rhenti'n cael eu hadolygu fel y bwriadwyd. O ganlyniad yr oedd pryderon y byddai Cefnogi Pobl yn methu oherwydd na fyddai 'maint y pot' yn ddigonol i gwrdd â'r gofynion ar ôl Ebrill 2003.

Yna comisiynwyd Uned Ymchwil Polisi Cymdeithasol a Chanolfan Polisi Tai Prifysgol Caerefrog gan yr Adran Nawdd Cymdeithasol (DSS) blaenorol a'r Adran yr Amgylchedd, Trafnidiaeth a'r Rhanbarthau (DETR) blaenorol i ymchwilio i'r rhesymau am y methiant i weithredu ac adnabod ffyrdd o symud ymlaen. Yr oedd y sbardun ar gyfer yr ymchwil hynny i bob pwrpas yr un fath â'r ymchwil yr adroddir arno yma a gomisiynwyd gan Llywodraeth Cynulliad Cymru.

Yn y rhan agoriadol yma o'r adroddiad rydym yn disgrifio sut y cynhaliwyd yr ymchwil yng Nghymru, gan adeiladu ar brofiadau'r gwaith DSS/DETR cynharach, a

chrynhoi prif gasgliadau'r astudiaeth honno. Bydd adrannau dilynol yn egluro cefndir polisi Cefnogi Pobl a THBS yng nghyd-destun y trefniadau gwleidyddol a gweinyddol penodol sy'n bodoli yng Nghymru, archwilio'r strwythurau gweithio a'r trefniadau a sefydlwyd gan awdurdodau lleol, archwilio arferion gwneud penderfyniadau adrannau Budd-dâl Tai sy'n delio â cheisiadau THBS, a dadansoddi rôl bwysig darparwyr llety a chefnogaeth yn THBS a Cefnogi Pobl. Mewn adran olaf rydym yn cyflwyno trosolwg o'r prif gasgliadau ac yn awgrymu ffyrdd ymlaen ar sail cyfraniadau'r bobl allweddol a gymerodd ran yn yr ymchwil.

1.1 Ymchwilio i THBS yng Nghymru

Fel nodwyd uchod sbardunwyd yr ymchwil yr adroddir arno yma gan brosiect tebyg a gynhaliwyd ar lefel Prydain Fawr gan ragflaenwyr y DWP a DTLR, sef yr Adran Nawdd Cymdeithasol ac Adran yr Amgylchedd, Trafnidiaeth a'r Rhanbarthau. (Yng ngweddill yr adroddiad hwn byddwn yn cyfeirio at yr ymchwil yma fel prosiect DTLR/DWP.) Er bod yr astudiaeth honno, a adroddwyd yn ôl arni yn Hydref 2001 (Sainsbury ac Oldman, 2001), yn cynnwys un ardal awdurdod lleol Cymreig, yr oedd teimlad yn Llywodraeth Cynulliad na fyddai'r canfyddiadau yn rhoi cyfeiriad digonol i ddatblygiad polisi yng Nghymru a bod angen ymchwil penodol ar gyfer Cymru. Comisiynwyd y gwaith gan Llywodraeth Cynulliad Cymru yng Ngorffennaf 2001 ac fe'i cwblhawyd yn Rhagfyr 2001.

Yr oedd amcanion yr ymchwil fel a ganlyn:

- archwilio dealltwriaeth ar ran budd-ddeiliaid allweddol THBS a Cefnogi Pobl yng Nghymru.

- disgrifio'r prosesau a ddefnyddir i weithredu THBS.
- archwilio a yw gwybodaeth ar gostau cefnogi wedi ei chasglu, ynghyd â ffyrdd o gasglu'r wybodaeth yma, er mwyn disgrifio unrhyw anawsterau a welwyd ac unrhyw atebion a ganfyddwyd.
- archwilio rhesymau dros berfformiad da a gwael gan awdurdod lleol a chynnig eglurhad am unrhyw wahaniaethau a nodwyd.
- awgrymu ffyrdd o wella gweithrediad ac adnabod meysydd o arfer dda.
- adnabod meysydd lle mae angen mwy o arweiniad.
- disgrifio profiadau darparwyr llety a chefnogaeth yng Nghymru wrth gwrdd â gofynion THBS.

Dewiswyd pedwar awdurdod lleol fel lleoliadau astudiaethau achos. Dewiswyd y pedwar safle am eu hamrywiaeth yn ôl nifer o feini prawf:

- y math o awdurdod lleol (trefol/gwledig)
- lleoliad daearyddol
- maint y boblogaeth
- mathau o ddarparwyr llety a chefnogaeth yn gweithredu yn yr ardal.

Ym mhob awdurdod cynhaliwyd cyfweiliadau gyda budd-ddeiliaid allweddol yn cynnwys:

- y rheolwr Budd-dâl Tai ac un neu fwy o staff sy'n ymwneud yn uniongyrchol â gweithredu THBS.
- y prif swyddog Cefnogi Pobl.

- staff perthnasol mewn adrannau tai a gwasanaethau cymdeithasol.
- nifer o ddarparwyr llety a chefnogaeth.

Cymerodd cyfanswm o 24 staff awdurdod lleol ac 11 o gyrff darparu ran yn yr astudiaethau achos a gynhaliwyd rhwng Medi a Hydref 2001.

Dilynwyd yr astudiaethau achos gan ddau weithdy ym Mhen-y-bont ar Ogwr a Llandudno, a fynychwyd gan bob un o'r 22 awdurdod lleol a chynrychiolwyr darparwyr llety a chefnogaeth, yn amrywio o Landlordiaid Cymdeithasol Cofrestredig (RSLs) mawr, i ddarparwyr gwirfoddol neu elusennol oedd fel rheol yn llai eu maint. Nod y gweithdai hyn oedd cyflwyno'r canfyddiadau oedd yn ymddangos ac yna trwy waith grwpiau bychain i droi'r canfyddiadau yn syniadau polisi. Roedd cynnwys darparwyr yn y gweithdai yn elfen arloesol o'r ymchwil Cymreig a'r teimlad cyffredinol oedd bod cyfranogiad y darparwyr yma wedi ychwanegu at ansawdd y drafodaeth a'i gwneud yn haws i gynllunio'r ffordd ymlaen. Yr oedd gweithio ar y cyd, na fu'n nodwedd amlwg o'r gweithrediad hyd yma, yn dechrau digwydd yn y gweithdai ac rydym yn cael ar ddeall fod cyswllt rhwng y cyfranogwyr wedi parhau er hynny.

Yn yr astudiaethau achos ac yn y gweithdai roeddem yn gallu tynnu ar y canfyddiadau o brosiect cynharach y DWP/DTLR. Mae rhai o'r prif wersi o'r gwaith yna wedi eu cyflwyno isod.

1.2 Canfyddiadau allweddol ymchwil y DWP/DTLR

Yn ei hanfod yr oedd cynllun ymchwil DWP/DTLR yr un fath â'r hyn a gafwyd yn

y prosiect Cymreig, ond ar raddfa ychydig yn fwy. Cynhaliwyd chwe astudiaeth achos, yn ymdrin ag awdurdodau lleol yng Nghymru, Lloegr a'r Alban, a phedwar gweithdy (a fynychwyd gan 160 awdurdod lleol) yn ystod hanner cyntaf 2001.

Roedd yn amlwg o'r astudiaethau achos a'r gweithdai nad oedd staff Budd-dâl Tai at ei gilydd wedi bod yn rhagweithiol yn eu hadolygiadau o lety a chefnogaeth. Yn aml roeddent yn prosesu ceisiadau wrth iddynt ddod i law gan dderbyn y costau cefnogi a nodwyd gan ddarparwyr oni bai eu bod yn sylweddol wahanol i'r hyn a dderbyniwyd yn y gorffennol. Mewn sefyllfa o'r fath byddent yn holi mwy o gwestiynau neu efallai yn herio ffigyrau'r darparwyr. Arweiniodd hyn at adrodd am gostau cefnogi is wrth y DSS na'r hyn a ddisgwyliwyd yn wreiddiol. Nodwyd hefyd amrywiaeth mawr yn y costau cefnogi.

Yr oedd llawer o staff yn eithaf negyddol ynglŷn â THBS gan roi llawer mwy o flaenoriaeth i dasgau rheolaidd ac ad hoc eraill. Yn allweddol, yr oedd gweithrediad yn cael ei gyflawni gan staff Budd-dâl Tai oedd yn gweithio ar eu pennau eu hunain heb gyswllt gyda phersonél Cefnogi Pobl eraill. Ar adeg y gwaith maes ychydig iawn o weithio ar y cyd a welwyd. Wrth i brif swyddogion ddechrau cael eu penodi fe gafwyd mwy o werthfawrogiad o bwysigrwydd THBS i lwyddiant Cefnogi Pobl ond roedd ganddynt hwy, a swyddogion Budd-dâl Tai oedd yn gweithio mewn diwylliant o geidwaid adnoddau cyhoeddus, farn wahanol iawn ynghylch pwysigrwydd gwneud y mwyaf o geisiadau cefnogi.

Gadawyd y darparwyr allan o weithrediad y cynllun i raddau helaeth. Teimlai swyddogion Budd-dâl Tai na allent roi

cyngor iddynt. Golygodd hyn bod amryw o ddarparwyr yn gweithio mewn tywyllwch, yn cynnal dadansoddiadau rhent a chefnogaeth heb fantais cyngor ac arweiniad arbenigol systematig. Yr oedd darparwyr yn bryderus ynglŷn â'r hyn a fyddai'n digwydd i ariannu llety a chefnogaeth ar ôl Ebrill 2003 ac mewn ymateb i hynny roeddynt yn tueddu i lwytho costau i mewn i rhenti. Er hynny, yn sgil dyfodiad ailstrwythuro rhenti roeddent yn dechrau cydnabod eu bod o bosib am wneud eu dadansoddiadau rhent/cefnogaeth eto a throsglwyddo mwy i gefnogaeth. Mae'r diwygiadau ailstrwythuro rhent yn ei gwneud yn ofynnol i RSLs ostwng rhenti dros gyfnod o

ddeng mlynedd yn unol â rhenti awdurdodau lleol. Methodd awdurdodau lleol â chydabod bod amcan adnabod costau cefnogi yn gywir yn cael ei gyfyngu gan y ffaith mai ymarfer peryglus, strategol, a gwleidyddol oedd THBS i'r darparwyr. Yr oedd cylchlythyr Budd-dâl Tai A47/99 yn annog darparwyr i deimlo bod ganddynt beth disgresiwn ynghylch 'mynd am rent neu fynd am gefnogaeth'. Hefyd teimlai darparwyr bod y dasg dechnegol o rannu rhent yn weithgareddau gwahanol yn anodd iawn. Yr oedd hyn yn arbennig o wir yng nghyswllt darparwyr bychain yn y sector gwirfoddol a oedd yn y gorffennol wedi tueddu i gyflwyno ffigwr rhent cyffredinol.

2. THBS, Cefnogi Pobl a Chyd-destun yng Polisi Nghymru

Wrth geisio deall y modd y mae'r cynllun Budd-dâl Tai Trosiannol wedi cael ei weithredu yng Nghymru, mae'n bwysig rhoi ein canfyddiadau mewn dau gyd-destun penodol. Yn gyntaf, oherwydd mai cyfrifoldeb Llywodraeth Cynulliad Cymru yw Cefnogi Pobl, mae'n rhaid deall gweithrediad THBS yng nghyd-destun amgylchedd gwleidyddol ac ariannu penodol Cymru. Yn ail mae yna hanes a diwylliant o weinyddu Budd-dâl Tai dros y blynyddoedd sy'n ffurfio'r cefndir i'r dasg newydd, a dieithr mewn rhai ffyrdd, o wneud penderfyniadau am gostau cefnogi.

2.1 Gweithrediad Cefnogi Pobl yng Nghymru

Ym mhob un o wledydd Prydain, ers peth amser mae Budd-dâl Tai wedi bod yn ffynhonnell incwm sylweddol i'r ddarpariaeth llety a chefnogaeth sylweddol ac amrywiol a ddatblygodd yn absenoldeb unrhyw strategaeth genedlaethol a lleol ar gyfer gwasanaethau cefnogol. O'r un pwysigrwydd hefyd yw'r ffaith ei fod wedi cael ei ariannu mewn modd cymhleth a bregus. Tyfodd y sector llety a chefnogaeth yn gyflym yn ystod y 1990au gyda datblygiad gofal amgen i ofal preswyl yn y gymuned. Yn 2003, bydd y ffynonellau ariannu gwahanol yng Nghymru, ac eithrio'r Grant Refeniw Tai a Chefnogaeth (SHRG), yn cael eu dwyn at ei gilydd i un pot o arian sef y Grant Refeniw Cefnogi Pobl (SPRG).

Y prif wahaniaeth rhwng Cymru a Lloegr yn ariannu Cefnogi Pobl yw parhad y Grant Refeniw Tai a Chefnogaeth (SHRG), am gyfnod cyfyngedig yn unig. Tan Ebrill 2006 bydd awdurdodau lleol Cymreig yn ariannu darpariaeth ar gyfer yr henoed ym mhob

sector a darpariaeth gofal yn y gymuned a bydd Llywodraeth Cynulliad Cymru yn ariannu'r hyn sydd ar hyn o bryd yn cael ei ariannu trwy'r Grant Refeniw Tai a Chefnogaeth a darpariaeth arall ar gyfer grwpiau megis cyn-droseddwy, menywod yn dianc rhag trais yn y cartref, a phobl ddigartref, nad ydynt yn dod o dan delerau'r Grant Refeniw Tai a Chefnogaeth. Disgrifir y trefniadau Cymreig cyfredol yn Cefnogi Pobl yng Nghymru: y camau nesaf tuag at weithredu (Cynulliad Cenedlaethol Cymru, 2001). Mae amserlenni hefyd yn wahanol. Nid oes angen i brosiectau gofal yn y gymuned awdurdodau lleol ddod i fewn i'r pot tan ar ôl Ebrill 2003. Fel yn Lloegr mae prosiectau wedi cael cadarnhad y byddant yn parhau i dderbyn yr un lefel o ariannu ar ôl Ebrill 2003 nes bydd adolygiadau cynllun yn cael eu cynnal, yn dilyn hynny bydd cyfluniad gwasanaethau o bosib yn newid. Mae Adran 9 Cefnogi Pobl yng Nghymru yn cynnig y dylid cyfuno ariannu yn un grant i'w gweinyddu gan awdurdodau lleol erbyn Ebrill 2006. Bwriedir cyhoeddi arweiniad manwl ym Mawrth 2002. Elfen bwysig o'r trefniadau yn Lloegr yw neilltuo adnoddau a gorlannwyd. Yng Nghymru ni fydd yr arian wedi'i neilltuo'n gyfreithiol. Mae hyn yn golygu y gellir defnyddio'r adnoddau a drosglwyddwyd ar gyfer unrhyw ddiben a bennir gan yr awdurdod lleol.

Yn olaf, mae Cymru yn wahanol i Loegr mewn nifer o ffyrdd. Mae'n wlad fechan, y rhan fwyaf ohoni'n wledig, ac o'i chymharu â Lloegr mae yna lawer llai o sefydliadau (awdurdodau lleol a darparwyr) sydd yn brif fudd-ddeiliaid mewn THBS a Chefnogi Pobl. Mae pobl felly yn dueddol o adnabod ei gilydd ac yn fwy profiadol wrth weithio gyda'i gilydd. Er nad yw hyn yn

gwarantu gweithio agos ar y cyd yng nghyswllt Cefnogi Pobl (bydd agweddau ac ymrwymiad unigolion allweddol hefyd yn ddylanwadol), mae'r amodau ar gyfer gweithio ar y cyd o leiaf yn ffafriol.

2.2 Strwythur llywodraeth leol yng Nghymru

Yn Lloegr, cymhlethir gweithrediad THBS gan y ffaith bod awdurdodau Cefnogi Pobl yn aml yn delio gyda nifer o ardaloedd sydd efallai'n gweithredu polisïau gwahanol ac yn gwneud penderfyniadau gwahanol ynglŷn â'r rhaniad rhent/cefnogaeth. Yng Nghymru nid yw hyn yn broblem gan fod pob un o'r 22 awdurdod Cymreig yn awdurdodau unedol. Ar ben hynny mae yno fwy o hanes blaenorol o weithio ar y cyd yng Nghymru nag yn Lloegr o bosib oherwydd bod llai o unigolion yn ymwneud â'r gwaith. Mae'n haws creu'r ymddiriedaeth hanfodol ar gyfer gweithio ar y cyd llwyddiannus pan fo pobl yn adnabod ei gilydd yn eithaf da. Er hynny, mae'n ymddangos ar yr wyneb nad oes yno gymaint o gymhelliant i'r budd-ddeiliaid THBS amrywiol i weithio ar y cyd yng Nghymru oherwydd, am y blynyddoedd cyntaf o leiaf, ni fydd briff strategol gan awdurdodau lleol yng nghyswllt Cefnogi Pobl.

Ni ddylid, fodd bynnag, gorbwysleisio effeithiolrwydd gweithio ar y cyd. Mae'n hynod anodd, fel y dengys corff helaeth o waith ymchwil. Mae gweithrediad Cefnogi Pobl yn gofyn am fath newydd o weithio ar y cyd rhwng partneriaid nad ydynt fel rheol yn gorfod ymwneud llawer â'i gilydd. Mae gweithio ar y cyd o gwmpas THBS, fel dywedodd un o'r cyfranogwyr ym mhrosiect DTLR/DWP, 'yn anoddach na dim'. Sylwodd Webb (1991) nifer o flynyddoedd yn ôl bod y math hawsaf o

weithio ar y cyd, rhwng gwasanaethau cymdeithasol a gwasanaethau iechyd, yn dirlun polisi llawn mynwentydd. Mae ymchwil mwy diweddar wedi dangos nad yw hyn wedi newid. Yn wir yn dilyn gwahanu prynu a darparu mae'r sefyllfa wedi gwaethygu. Nid oes unrhyw gymhelliad gan ddarparwyr i weithio gyda'i gilydd. Ni fydd gweithio ar y cyd yn llwyddiannus nes bydd pob parti yn ymddiried yn ei gilydd ac yn gweld manteision hynny.

2.3 Perthynas rhwng llywodraeth leol/Llywodraeth Cynulliad Cymru

Yn hanesyddol ni fu'r berthynas rhwng awdurdodau lleol a chymdeithasau tai yng Nghymru yn un dda, gyda nifer fechan yn unig o gymdeithasau tai yn derbyn cefnogaeth ariannol gan eu hawdurdodau. Efallai fod rhai o'r farn bod 'gwirfoddol' yn golygu 'am ddim' neu o leiaf 'rhaf' lle mewn gwirionedd fe all gwirfoddol mewn rhai achosion fod yn ddrytach na darpariaeth awdurdod lleol. Arweiniodd hyn at ddadl gan yr RSLs yng Nghymru y dylid amddiffyn grwpiau 'amhoblogaidd' megis pobl ddigartref neu fenywod yn dianc rhag trais yn y cartref trwy gyfrwng cronfa ar wahân a fyddai'n parhau i gael ei gweinyddu'n ganolog gan Llywodraeth Cynulliad Cymru. Mae darparwyr hefyd yn anhapus nad yw adnoddau Cefnogi Pobl awdurdodau lleol yn arian wedi'i neilltuo'n gyfreithiol. Eu teimlad yw bod hyn yn golygu na fydd yna unrhyw ymrwymiad i bobl ddigartref neu, o ran hynny, unrhyw bobl ddiamddiffyn ond yn hytrach i flaenoriaethau gwariant cwbl wahanol. Nes cyhoeddi Cefnogi Pobl yng Nghymru yr oedd yn edrych yn debygol mai fel hyn y byddai pethau. Mae'n ymddangos erbyn hyn fodd bynnag y bydd trefniadau 2006

yn cyfateb i'r rhai sy'n cael eu gweithredu yn Lloegr.

Problem arall sy'n faen tramgwydd rhag gweithio ar y cyd yw bod y strwythurau llywodraeth leol newydd yn gymharol ddiweddar. Mae'n rhaid trefnu cynghreiriau cwbl wahanol yn erbyn cefndir o gyd-destunau polisi sy'n newid yn gyson. Ar ben hynny, fel yn Lloegr, mae'r sector gwirfoddol mewn perygl o gael ei gau allan. Mae gwybodaeth leol y sector yma yn hanfodol yn arbennig ar gyfer dadansoddi anghenion eto i gyd mae'r cyfundrefnau newydd yn gofyn am ddull gweithredu cynllunio 'o'r brig i'r bôn'. Yn Lloegr yr oedd SITRA yn weithgar iawn yn cynhyrchu llawer iawn o arweiniad ar THBS. Nid oes corff sy'n cyfateb yn uniongyrchol yng Nghymru (er bod Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru yn ddiweddar wedi creu swydd a gynlluniwyd i weithio gyda chyrff gwirfoddol ar faterion yn ymwneud â Chefnogi Pobl). Yr oedd y ffaith nad oedd adnoddau ariannol wedi'u neilltuo'n gyfreithiol yn bryder i ddarparwyr. Teimlent nad oedd cymhelliant iddynt gydweithredu gyda darparwyr eraill pan fyddent yn chwilio am adnoddau prin ac anodd eu cael. Teimlai rhai y byddai'n rhaid iddynt ddirwyn cynlluniau i ben a/neu leihau gwasanaethau

Gwahaniaeth allweddol pellach rhwng Cymru a Lloegr yw'r graddau o ansicrwydd sydd wedi amlygu'i hun yng Nghymru. Wrth i'r gwaith maes gychwyn, yr oedd ddarparwyr yn ansicr ynglŷn â beth fyddai natur y gweithrediad. Arweiniodd hyn at oedi pan welwyd bod rhai darparwyr, gan deimlo'n ansicr ynghylch goblygiadau eu penderfyniadau, heb yr hyder i ymrwymo eu hunain i raniadau rhent/cefnogaeth penodol.

2.4 Cyd-destun 'diwylliannol' gwneud penderfyniadau Budd-dâl Tai

Mae'r THBS yn paratoi'r ffordd ar gyfer cyflwyno Cefnogi Pobl trwy gynnig gwelliannau ar ddiffiniadau blaenorol o lety a chefnogaeth er mwyn cyflwyno darpariaeth newydd neu gyfnewid darpariaeth a pheth darpariaeth sector preifat. Mae atodlen newydd, Atodlen 1B, o'r rheoliadau Budd-dâl Tai yn datgan, am y tro cyntaf, pa daliadau gwasanaeth/cefnogaeth sydd yn gymwys. Y rhain yw: (a) taliadau am gyngor a chefnogaeth gyffredinol (b) taliadau am lanhau ystafelloedd a ffenestri a (c) taliadau am system larwm argyfwng

Ers rhai blynyddoedd bu'n ddisgwyliedig i adrannau budd-daliadau leihau rhwymedigaeth Budd-dâl Tai am gostau cefnogi trwy adnabod taliadau gwasanaeth anghymwys. Ers Ebrill 2000, fodd bynnag, gwelwyd newid yn y pwyslais yma. Nid cyfyngu gwariant yw'r gorchymyn bellach, ond yn hytrach pennu costau cefnogi rhesymol beth bynnag fo'u lefel. Fodd bynnag, yr oedd yr anawsterau a wynebai staff Budd-dâl Tai wrth wneud rhai penderfyniadau ynghylch llety a chefnogaeth o dan y cynllun THBS newydd hefyd yn amlwg yn y gorffennol. Hanfod y broblem yw bod yna broblem ddiffiniol ynghylch beth sy'n cyfateb i ofal, cefnogaeth a rheolaeth tai. Mae ymchwil a wnaed yn y 1990au (Oldman et al., 1996; Cebulla et al., 1999) wedi dangos y canlynol:

- yr oedd rhai darparwyr, yn enwedig y rhai hynny nad oeddent yn landlordiaid cymdeithasol cofrestredig yn ei chael yn anodd i rannu cyfanswm taliad yn rhannau cyfansoddol

- mae yna nifer o ffyrdd, hollol gyfreithlon, o ddadansoddiad cost ond ni fydd y rhain yn cyfateb bob tro gyda phenawdau o fewn rheoliadau DSS
- ni chafwyd consensws ynghylch sut i gostio agweddau gwahanol ar dai a chefnogaeth ac felly ni chafwyd methodoleg safonol y gallai darparwyr neu aseswyr budd-dâl ei defnyddio.
- daeth ymchwil Cebulla et al. i'r casgliad mai lleiafrif bychan yn unig o geisiadau Budd-dâl Tai sydd ar sylfaen gadarn.

Mae ymdrechion i ddiffinio costau Budd-dâl Tai y tu allan i fater tai mewn yn mynd yn ôl rai blynyddoedd. Amlygodd nifer o achosion llys rhwng 1993 a 1997 y dehongliadau croes ynghylch beth allai, neu beth na allai, Budd-dâl Tai ei ariannu'n gyfreithlon. Rhagflaenwyd y cynllun trosiannol, a gyflwynwyd yn Ebrill 2000, gan reoliadau oedd yn rhoi amddiffyniad dros dro i lety a chefnogaeth o'r olaf o'r dyfarniadau llys yng Ngorffennaf 1997. Yr oedd y dyfarniad hynny wedi datgan mai gwasanaethau yn unig oedd yn ymwneud â ffabrig yr annedd oedd yn berthnasol i ddarparu llety digonol y gellid eu hariannu trwy Fudd-dâl Tai. Cyhoeddwyd rheoliadau cyfamserol er mwyn sicrhau cyfnod o sefydlogrwydd ar gyfer y sector tai a chefnogaeth tra'r oedd yr adolygiad rynglywodraethol yn ceisio datrys y materion ariannu oedd wedi bod yn feini tramgwydd i'r ddarpariaeth.

Mae'r THBS newydd yn gyfystyr mewn amryw o ffyrdd â dilyn trywydd hollol wahanol a hyn sydd wedi gweud gweithredu'r cynllun mor problemus.

Mae'n wahanol i'r hyn a fu o'r blaen yn y ffyrdd canlynol:

- dilëwyd y rheol 50 y cant cymhleth oedd yn golygu bod rhai costau anghymwys y gymwys pe bai amodau penodedig yn cael eu cwrdd.
- am y tro cyntaf yr oedd y rheoliadau yn datgan yn glir beth oedd yn anghymwys.
- (o bosib y nodwedd fwyaf gwahanol) anogwyd swyddogion Budd-dâl Tai gan y cylchlythyr i amlhau, gan ei gwneud yn anodd i swyddogion bennu unrhywbeth yn anghymwys.
- tynnwyd llinell benodol rhwng 'rhent' a 'chefnogaeth'. Defnyddir y term 'cefnogaeth' i nodi'r taliadau gwasanaeth hynny fydd yn cael eu tynnu o Fudd-dâl Tai.
- Mae gan adran arall o'r Llywodraeth, sef Adran yr Amgylchedd, Trafnidiaeth a'r Rhanbarthau, ddiddordeb hanfodol mewn newid polisi nawdd cymdeithasol. Mae'r newidiadau yn cael eu gwneud am resymau tai yn hytrach na rhesymau DSS.

Mae'r adroddiad yn ymwneud â'r canfyddiad er gwaethaf yr ymdrechion uchod i gyflwyno eglurder ynglŷn a rôl Budd-dâl Tai bod y sefyllfa yn parhau i fod yn gymysglyn ac anghyson.

Fel rydym eisoes wedi nodi, THBS yw'r prif arf ar gyfer sicrhau ariannu digonol ar gyfer rhaglen Cefnogi Pobl. Hyd at Ebrill 2000 gweithiodd swyddogion Budd-dâl Tai yn bennaf o fewn diwylliant oedd yn pwysleisio rôl 'cyfyngu' ar gostau. Bellach gofynnwyd iddynt fabwysiadu rôl alluogol bwysig wrth baratoi ar gyfer gweithredu

Cefnogi Pobl. Mae gofyn i adrannau Budd-dâl Tai adnabod yr adnoddau fydd yn mynd i mewn i grant Cefnogi Pobl pob awdurdod lleol o Ebrill 2003 a fydd yn talu am wasanaethau ar gyfer pobl ddiamddiffyn er mwyn eu cynorthwyo i fyw'n annibynnol yn y gymuned.

2.5 Beth yw cost cefnogi?

Un o dasgau sylfaenol staff Budd-dâl Tai yw penderfynu beth sy'n gost cefnogi cymwys. Mae atodlen newydd, 1b y rheoliadau Budd-dâl Tai (Cyffredinol) yn nodi beth y mae costau cefnogi yn eu cynnwys:

- taliadau am gefnogaeth cyngori cyffredinol.
- taliadau am lanhau ystafelloedd a ffenestri.
- taliadau am systemau larwm argyfwng.

Yr arweiniad cyntaf ar gyfer gwneud penderfyniadau o Ebrill 2000 oedd cylchlythyr A47/99 Taliadau gwasanaeth mewn llety a chefnogaeth. Yr oedd yn benodol yn derbyn y gellid dosbarthu rhai costau'n rhesymol fel naill ai taliadau rhent neu daliadau cefnogaeth, yn enwedig costau oedd yn ymwneud â threuliau staff a gorbenion cysylltiedig, yn dibynnu ar amgylchiadau prosiect unigol. Yn atodiad A mae'r arweiniad yn darllen fel a ganlyn:

Mae gan y landlord beth disgresiwn cyfreithlon dros sut i ddyrannu costau y gweithgareddau pwrpas deuol yma rhwng taliadau rhent a thaliadau gwasanaeth ar gyfer cefnogaeth. Mae yna amryw o fodelau o ddarpariaeth gwasanaeth a chefnogaeth y gellid eu darparu gan reolwr tai yn y naill enghraifft a gofalwr yn yr enghraifft arall.

Mae cylchlythyr mwy diweddar, A10/2001, yn trafod mewn mwy o fanylder y gwahaniaeth rhwng taliadau gwasanaeth tai a thaliadau cefnogaeth. Mae'n dal i gydnabod nad yw'n fater hawdd dynodi a yw gweithgaredd yn swyddogaeth arferol landlord a fyddai'n cael ei gyflawni mewn unrhyw gynllun tai neu a yw'n wasanaeth cefnogi ar gyfer ceisydd unigol. Mae yna fodd bynnag, wahaniaeth cynnil rhwng y ddau gylchlythyr. Mae A10/2001 yn awgrymu y dylid lleihau'r graddau o ddisgresiwn sydd gan y landlord wrth benderfynu ynghylch gosod cost mewn rheolaeth tai neu gefnogaeth. Mae'r cylchlythyr newydd yn benodol yn cyflwyno'r cysyniad o gywirdeb. Trwy gyfrwng trafodaeth fanwl a model enghreifftiol o holiadur i'w ddefnyddio gan staff Budd-dâl Tai a darparwyr mae'r cylchlythyr yn darparu methodoleg ar gyfer dadansoddi'r taliadau i rent a chefnogaeth mewn ffordd gywir a systematig. Mae hefyd yn galw am ddadansoddiadau sydd yn 'rhesymol, y gellir eu cyfiawnhau ac sy'n realistig'.

Rhyddhawyd cylchlythyr pellach HB/CTB A47/2001 yn hydref 2001 oedd yn canolbwyntio ar gwestiynau aml ac ar fater parhaus rhesymolrwydd. Yr oedd hefyd yn atgoffa awdurdodau pa ddata Budd-dâl Tai sydd ei angen ar gyfer timau Cefnogi Pobl.

Oherwydd fod y THBS i raddau helaeth wedi methu bod yn ddull cywir o fesur maint pot Cefnogi Pobl bydd ariannu a chytundebau ar gyfer pob cynllun yn cael eu gwneud yn nhermau'r cyfanswm taliad cefnogaeth a fydd yn mynd i mewn i bob cynllun. Yn ychwanegol i ddarparu'r wybodaeth yma mae'n rhaid i swyddogion Budd-dâl Tai hefyd roi gwybodaeth am y costau cefnogi a dderbyniwyd gan geiswyr unigol ym mhob cynllun. Pot o arian heb

gyfyngiad ariannol yw THBS ond mae'r pot arian yn gysylltiedig ag amser.

Cyhoeddodd y Cynulliad Cenedlaethol (Cynulliad Cenedlaethol Cymru, 2001b) bod rhaid cyflwyno ceisiadau erbyn tymor yr hydref 2002 os ydynt i'w defnyddio wrth ddyrannu adnoddau.¹ Ar adeg y gwaith maes nid oedd y rhan fwyaf o ddarparwyr yn ymwybodol o hyn.

Pwrpas yr adran hon fu nodi'r cyd-destunau ar gyfer gweithrediad THBS yng

Nghymru. Yn y tair adran nesaf byddwn yn troi at ganfyddiadau empeiraidd yr ymchwil. Yn gyntaf, rydym yn archwilio gweithdrefnau a strwythurau gweithio a sefydlwyd gan awdurdodau lleol i weithredu THBS a Cefnogi Pobl. Wedyn rydym yn archwilio arferion gwneud penderfyniadau Adrannau Budd-dâl Tai awdurdodau lleol sy'n delio gyda cheisiadau THBS, ac yn drydydd, rydym yn dadansoddi rôl darparwyr llety a chefnogaeth yn THBS a Cefnogi Pobl.

¹ Ailadroddwyd y neges hon yn y gweithdai ym Mhen-y-bont ar Ogwr a Llandudno yn Hydref a Thachwedd 2001.

3. Gweithdrefnau a Strwythurau Gweithio

Ym 1999, nododd cylchlythyr A47/1999 y dasg ar gyfer awdurdodau Budd-dâl Tai wrth weinyddu'r cynllun Budd-dâl Tai Trosiannol. Yn fras, roeddent yn gyfrifol am adnabod pob achos o fewn eu llwyth achosion oedd yn cynnwys costau ar gyfer cefnogaeth a chyngor cyffredinol (GCS), adolygu'r achosion hynny er mwyn canfod bod y costau yn cael eu priodoli i GCS, gan sicrhau bod y costau hynny yn gyfiawn a rhesymol, ac adrodd y wybodaeth yma yn ôl wrth yr Adran Nawdd Cymdeithasol (bellach yr Adran Gwaith a Phensiynau).

Er mwyn cwrdd â gofynion A47, felly, bu'n rhaid i bob adran Budd-dâl Tai greu trefniadau a gweithdrefnau newydd er mwyn prosesu a chofnodi achosion THBS. Yn yr adran hon rydym yn adrodd ar ganfyddiadau ynglŷn â sut y mae awdurdodau lleol yng Nghymru wedi ymateb i ofynion gweithredu THBS, yn cynnwys penodi prif swyddogion, cynlluniau diweddar megis penodi swyddogion penodol i weithio ar weithrediad Cefnogi Pobl gyda phrif swyddogion, cynnydd tuag at weithio ar y cyd effeithiol, a threfniadau o fewn adrannau Budd-dâl Tai.

3.1 Prif swyddogion/cymryd perchnogaeth

Bu'n ofynnol i bob awdurdod lleol benodi prif swyddog â chyfrifoldeb am oruchwylio a chyd-drefnu gweithrediad prosiect Cefnogi Pobl. Yn Lloegr, nodwyd cyfrifoldebau prif swyddogion, yn ymwneud yn bennaf â sefydlu trefniadau ar gyfer y dyfodol, yn Policy into Practice (DETR, Ionawr 2001). Fodd bynnag, mae targedau cerrig milltir prif swyddogion Gorffennaf 2001 bellach yn cynnwys dychwelyd ffurflenni ystadegol i'r DTLR

ynglŷn â faint o gynnydd y mae eu hawdurdodau lleol wedi gwneud o safbwynt cynrychioli costau cefnogaeth yn gywir.

Yn astudiaeth y DTLR/DWP canfyddwyd nad oedd y broses o benodi prif swyddogion wedi cael ei chwblhau hyd yn oed erbyn gwanwyn 2001. Yng Nghymru, ar ddiwedd 2001, yr oedd rhai awdurdodau yn dal heb brif swyddog. O'n trafodaethau gyda staff awdurdodau lleol Cymreig yr oedd yn ymddangos bod yna ddau fater oedd yn unigryw i Gymru oedd yn cyfrannu at yr oedi hyn. Yn gyntaf, yr oedd peth ansicrwydd o fewn rhai awdurdodau ynghylch pa adran ddylai ddarparu prif swyddog. Yn Lloegr, lle mai'r DTLR yn unig sydd â'r cyfrifoldeb dros sicrhau gweithrediad Cefnogi Pobl, mae prif swyddogion at ei gilydd wedi cael eu penodi o'r tu mewn i adrannau Gwasanaethau Cymdeithasol. O fewn Llywodraeth y Cynulliad fodd bynnag, cyfrifoldeb y Gyfarwyddiaeth Tai yw Cefnogi Pobl ac mae rhai awdurdodau lleol wedi bod yn ansicr ynghylch a ddylai cyfrifoldeb prif swyddog ar lefel leol fod gydag adrannau tai yn hytrach na gwasanaethau cymdeithasol. Mae hyn wedi arwain at beth amharodrwydd i'r naill adran a'r llall gymryd perchnogaeth o brosiect Cefnogi Pobl gan arwain at oedi yn sgil hynny nes bydd y petruster wedi'i ddatrys.

Mae'r diffyg perchnogaeth yma yn adlewyrchu un o ganfyddiadau yr astudiaeth gynharach lle canfyddwyd, yn astudiaethau achos ardaloedd awdurdod lleol, nad oedd yno ymdeimlad cryf bod unigolion neu adrannau yn rhoi'r flaenoriaeth ddyledus i THBS. I reolwyr Budd-dâl Tai yr oedd y dasg yn un

angenrheidiol ond nid oedd yn hollbwysig, ac nid oedd yn ymddangos bod llwyddiant neu fethiant rhaglen Cefnogi Pobl yn achosi pryder mawr i staff Budd-dâl Tai. Oherwydd cyfrifoldebau cyffredinol eang prif swyddogion mewn perthynas â Cefnogi Pobl, mae'n ymddangos yn rhesymegol a dymunol y dylent gymryd perchnogaeth strategol o THBS, gan ddirprwyo'r ymarfer technegol, h.y. tynnu'r elfen gefnogaeth allan o'r elfen rhent, i'w cydweithwyr Budd-dâl Tai.

Un o awgrymiadau yr astudiaeth DTLR/DWP oedd na fyddai 'perchnogaeth' ar ei ben ei hun yn ddigonol i sicrhau cynnydd gyda THBS. Efallai fod angen hefyd i'r person neu'r grŵp oedd â pherchnogaeth feddu'r awdurdod gweithredol cydredol (neu'r 'grym') i wneud penderfyniadau y byddai gofyn i bobl mewn adrannau gwahanol ymateb iddynt, er enghraifft, lle'r oedd yna anghytundeb neu anhawster arall. Efallai na fyddai fawr o angen am rym o'r fath mewn awdurdod lle byddai swyddogion wedi sefydlu consensws a gweithio mewn perthnasoedd cefnogol. Ni ellir gwarantu amgylchedd mor gefnogol fodd bynnag, ac fe allai achlysuron godi lle byddai angen penderfyniadau gweithredol gan uwch swyddogion er mwyn goresgyn anawsterau neu impasse penodol.

3.2 Datblygiad swydd y 'swyddog gweithredu'

Datblygiad pwysig a nodwyd trwy waith maes a gweithdai yng Nghymru oedd datblygiad math newydd o benodiad, sef 'swyddog gweithredu' Cefnogi Pobl. (Byddwn yn defnyddio'r term yma yng ngweddill yr adroddiad, er bod teitlau eraill wedi'u rhoi i'r swydd mewn awdurdodau eraill). Ni nodwyd unrhyw benodiad o'r

fath yn yr astudiaeth DTLR/DWP cynharach. Y rhesymeg dros benodiad o'r fath oedd y gydnabyddiaeth na allai prif swyddogion (ac aelodau eraill timau Cefnogi Pobl) roi eu hunain yn amser llawn i brosiect Cefnogi Pobl, a bod angen person penodol er mwyn cadw'n gyfredol gyda'r swm cynyddol o waith angenrheidiol wrth i 2003 agosáu. Un o'r problemau wrth weithredu THBS a pharatoi ar gyfer Cefnogi Pobl fu'r pwysau gwahanol y bu'n rhaid i adrannau Budd-dâl Tai ac adrannau eraill ymateb iddynt.

Mae rolau a dyletswyddau'r 'swyddog gweithredu' yn amrywio rhwng awdurdodau a gellir disgwyl iddynt esblygu dros amser. Mae rhai awdurdodau yn dal ar gam hysbysebu swyddi. Mae'n ymddangos yn debygol fodd bynnag, mai un o nodweddion cadarnhaol y rôl fydd rhoi cyswllt pendant i ddarparwyr er mwyn eu galluogi i drafod unrhyw agwedd o THBS a Cefnogi Pobl. Mewn un awdurdod lle'r oedd 'swyddog gweithredu' newydd gael ei benodi, un o'r tasgau cyntaf oedd sefydlu cyswllt gyda phob darparwr llety a chefnogaeth er mwyn iddynt weithio'n gydweithredol yn y dyfodol agos i sicrhau bod holl weithgareddau cefnogi'r darparwr yn cael eu hadnabod a'u costio'n briodol.

Adroddodd rhai awdurdodau, fodd bynnag, am anawsterau wrth recriwtio'r math newydd yma o staff. Teimlwyd bod dwy broblem benodol yn eu dal yn ôl. Yn gyntaf, tybiwyd bod yna brinder pobl gyda'r wybodaeth gefndir a'r arbenigedd iawn i gyflawni'r swydd, neu o leiaf i symud ymlaen yn sydyn gyda dyletswyddau'r swydd. Yn ail tybiwyd bod natur byr dymor y swydd, ac felly'r cytundebau cyfyngedig a gynigwyd gan awdurdodau, yn un rheswm posib pam nad oedd pobl yn cael eu denu at y swydd.

Mewn un awdurdod, a gynrychiolwyd yn y gweithdai, mabwysiadwyd dull gweithredu gwahanol eisoes trwy secondio staff o adrannau awdurdod lleol eraill i wneud dyletswyddau cysylltiedig â swydd y 'swyddog gweithredu'. Mater ar wahân mewn rhai awdurdodau oedd sicrhau bod digon o arian ar gael i dalu am swydd yn cael ei ryddhau o gronfeydd arian heb ei neilltuo'n gyfreithiol yr awdurdod.

Mae angen i awdurdodau sy'n cael trafferth recriwtio, neu sy'n ystyried gwneud penodiad o'r fath yn y dyfodol, ystyried ffyrdd o oresgyn y problemau hyn.

Cafwyd peth arwyddion cynnar o'r ymweliadau astudiaeth achos bod swydd y 'swyddog gweithredu' yn cael ei gweld mewn ffordd gadarnhaol ymysg darparwyr llety a chefnogaeth.

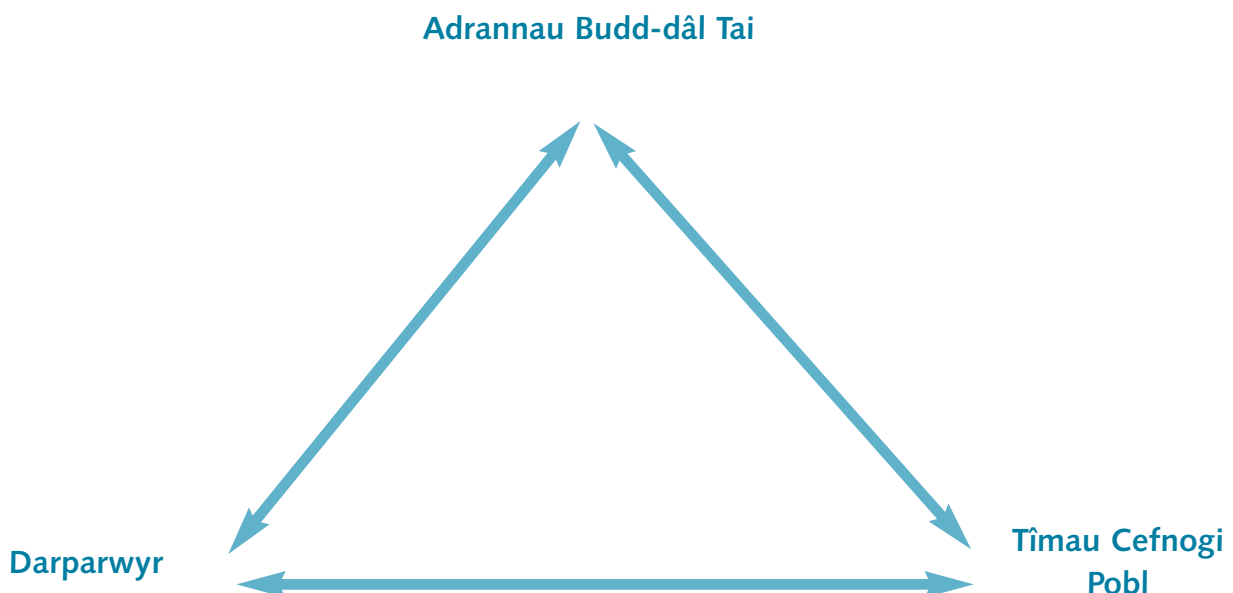
3.3 Gweithio ar y cyd

Yn yr astudiaeth DTLR/DWP cynharach un o'r prif gasgliadau oedd, er mwyn gweithredu THBS yn llwyddiannus, ac yn y pen draw ar gyfer llwyddiant Cefnogi Pobl, yr oedd angen proses tair ffordd o weithio ar y cyd rhwng y chwaraewyr allweddol,

h.y. staff Budd-dâl Tai, timau Cefnogi Pobl, a darparwyr llety a chefnogaeth.

Felly yn yr astudiaethau achos a'r gweithdai yng Nghymru, archwiliwyd gyda staff awdurdodau lleol a darparwyr sut yr oeddent wedi mynd ati i weithredu THBS a'u profiadau o weithio yn eu sefydliadau eu hunain a chyda phartion eraill wrth weinyddu'r cynllun.

Fel yn yr astudiaeth gynharach canfyddwyd amrywiaeth mawr yng nghyflymder awdurdodau lleol yn adnabod arwyddocâd Cefnogi Pobl a THBS gan sefydlu systemau mewnol mewn ymateb i hynny. Yr oedd rhai awdurdodau, yn enwedig y rhai hynny oedd â chyswllt agos mewn rhyw fodd gyda'r digwyddiadau oedd wedi llywio datblygiad Cefnogi Pobl, yn wybodus o gam cynnar gan ddechrau sefydlu strwythurau mewnol megis grwpiau gweithio ar y cyd cyn dyddiad cychwyn THBS yn Ebrill 2000. Sefyllfa fwy cyffredin, fodd bynnag, oedd gadael THBS i gael ei weithredu gan Adrannau Budd-dâl Tai heb gyswllt gydag unrhyw waith oedd ynghlwm â pharatoi ar gyfer y newid i drefniadau Cefnogi Pobl yn 2003.



Er nad oedd pob awdurdod lleol yn cydnabod pwysigrwydd gweithio ar y cyd ar yr un pryd, roedd yn amlwg erbyn cynnal y gwaith maes ar gyfer yr astudiaeth Gymreig bod llawer o gynnydd wedi'i wneud wrth ddwyn y chwaraewyr allweddol ynghyd o'r adrannau awdurdod lleol perthnasol a'r sector darparu.

Mae gweithio ar y cyd wedi bod yn digwydd ar lefelau gwahanol h.y. yn fewnol o fewn awdurdodau, ac yn allanol er mwyn cynnwys chwaraewyr allweddol eraill yn y sector llety a chefnogaeth. Hwyluswyd gweithio ar y cyd rhwng adrannau awdurdodau lleol gan sefydlu sawl ffurf amrywiol o grwpiau llywio a gweithgorau rhwng yr adrannau craidd: Budd-dâl Tai, tai, a gwasanaethau cymdeithasol. Pwrpas y grwpiau hyn yw cyd-drefnu gweithgaredd rhwng adrannau er mwyn sicrhau bod cynnydd yn cael ei wneud wrth weithredu THBS a chynllunio a datblygu systemau Cefnogi Pobl yn 2003. Fe'u defnyddiwyd i ganfod dealltwriaeth a dull gweithredu cyffredin ar gyfer Cefnogi Pobl, adnabod y mannau lle mae angen cyd-drefnu'r prosesau a'r gweithdrefnau mewn adrannau gwahanol, pennu amserlenni, adnabod problemau ymlaen llaw, darparu fforwm ar gyfer datrys anawsterau a monitro cynnydd.

Fel rheol mae cynnwys darparwyr llety a chefnogaeth mewn gweithio ar y cyd wedi dilyn sefydlu trefniadau gweithio ar y cyd mewnol, naill ai trwy sefydlu grŵp ar wahân (h.y. o swyddogion dethol yr awdurdod lleol a chynrychiolwyr y darparwyr) sy'n rhedeg yn gyfochrog gyda grŵp mewnol, neu trwy ehangu ggrŵp mewnol i gynnwys darparwyr. Adroddodd sawl awdurdod bod trefniadau gweithio ar y cyd gyda darparwyr yn werthfawr mewn ffyrdd gwahanol. Yn gyntaf, roeddynt yn hanfodol wrth rannu gwybodaeth (yn

cynnwys dogfennau polisi ymgynghorol, a chylchlythyron arweiniad yr oedd llawer o ddarparwyr yn cael trafferth cael mynediad atynt), sefydlu dealltwriaeth a phwrrpas cyffredin o gwmpas Cefnogi Pobl, ac wrth adeiladu ymddiriedaeth (rhwng y darparwyr eu hunain yn ogystal â rhwng darparwyr ac adrannau awdurdod lleol). Yn ail, gellid eu defnyddio i gytuno ar amserlenni a cherrig milltir ar gyfer symud ymlaen ac ar gyfer trafod materion ac anawsterau penodol yn ymwneud â THBS. Yn drydydd, gellid eu defnyddio ar gyfer tasgau ymarferol. Yn un o'r awdurdodau astudiaethau achos yr ymwelwyd â hwy yr oedd y grŵp gweithio ar y cyd wedi ymgymryd â'r dasg o fapio darpariaeth llety a chefnogaeth yn yr ardal.

O'r llenyddiaeth sydd ar gael ar weithio ar y cyd mae'n glir bod ei lwyddiant yn dibynnu ar nifer o ffactorau. Yn gyntaf, mae'n rhaid i bob un o'r partïon gredu y bydd eu sefydliad hwy yn elwa o'r amser a'r ymdrech sy'n ofynnol ganddynt. Yn ail, mae angen ymdeimlad cryf o berchnogaeth, gydag un o'r prif bartïon yn barod i fod yn brif gatalydd a hwylusydd. Yn drydydd, mae angen cyd-ddealltwriaeth o'r hyn y cynlluniwyd gweithio ar y cyd i'w gyflawni, a pheth parodrwydd i ymddiried mewn partïon eraill, er enghraifft, wrth gyfnewid gwybodaeth sydd o bosib yn sensitif. Un o'r ffactorau sy'n cyfyngu ar rannu gwybodaeth yw mater diogelu data. Byddai o fudd pe bai'r Llywodraeth y Cynulliad yn ceisio cyngor gan y Comisiynydd Diogelu Data ac yn cyhoeddi canlyniadau'r ymgynghoriad. Yn olaf, nid yw gweithio ar y cyd yn dod am ddim. Mae angen adnoddau digonol ar bob un o'r partïon perthnasol.

Mewn awdurdodau Cymreig lle'r adroddwyd bod gweithio ar y cyd yn gweithio'n dda roedd yn amlwg ei fod yn

seiliedig ar gyd-ddealltwriaeth o, ac ymrwymiad tuag at, nodau ac amcanion Cefnogi Pobl yn yr hir dymor ac at weithredu THBS yn y tymor canol. Yn yr astudiaeth gynharach, gwnaed awgrym y byddai o gymorth wrth adeiladu cyd-ddealltwriaeth a dull gweithredu ar y cyd tuag at THBS a Cefnogi Pobl pe bai awdurdodau lleol yn cynhyrchu arweiniad mewn 'Saesneg a Chymraeg clir' i'w dosbarthu ymysg darparwyr a phartïon perthnasol eraill. Yn ychwanegol cafwyd awgrymiadau ar gyfer dogfennau cenedlaethol, unwaith eto mewn arddull glir, a fyddai'n ymdrin â phwyntiau amlwg polisi Cefnogi Pobl. Yn yr astudiaeth yng Nghymru, ni chanfyddwyd barn gref oedd yn adleisio'r awgrymiadau hyn. Nid yw hyn yn golygu nad ydynt yn synhwyrol neu i'w dymuno. Mae'n bosib mai ceisiadau (byddai 'pledio' yn well disgrifiad efallai) cryf gan awdurdodau lleol a darparwyr yng Nghymru am arweiniad strategol gan Llywodraeth y Cynulliad ar ddyfodol Cefnogi Pobl oedd flaenaf yn eu meddwl.

Yn amlwg, mater i bob awdurdod lleol yw penderfynu'r trefniadau mwyaf addas ar gyfer gweithio ar y cyd ar sail ei drefniadaeth fewnol ei hun a chyfansoddiad y sector llety a chefnogaeth yn lleol. Ni ellir gorbwysleisio pwysigrwydd gweithio ar y cyd fodd bynnag. Efallai nad yw trefniadau gweithio ar y cyd mor ddatblygedig mewn rhai awdurdodau lleol nag eraill ond mae'r angen gwirioneddol yn parhau i weld Cefnogi Pobl a THBS fel pethau sy'n cynrychioli menter gyffredin a allai arwain yn y pen draw at wella darpariaeth gwasanaeth cefnogi i'r bobl sydd eu hangen.

Mae'n bosib bod amodau'n fwy addas yng Nghymru na Lloegr ar gyfer gweithio ar y

cyd. Mae pob awdurdod yn awdurdod unedol, mae maint y sector llety a chefnogaeth yn gymharol fychan, ac mae darparwyr naill ai'n meddu proffil amlwg ac yn gyfrifol am rannau sylweddol o'r wlad neu wedi eu lleoli'n lleol. Dylai'r amodau hyn hwyluso gweithio ar y cyd ar lefel awdurdod ac ar lefel genedlaethol.

Symbylu diddordeb uwch swyddogion ac aelodau etholedig

Un o'r canfyddiadau mwyaf cyson ymysg awdurdodau lleol a gymerodd ran yn yr astudiaeth DTLR/DWP cynharach oedd yr argraff o ddiffyg gwybodaeth a diffyg diddordeb mewn THBS a Cefnogi Pobl a ddangoswyd gan uwch swyddogion ac aelodau etholedig. Ni chafwyd fawr o dystiolaeth bod gan lawer o uwch swyddogion neu aelodau ymwybyddiaeth o arwyddocâd Cefnogi Pobl nac ychwaith, yn bwysig iawn, eu bod yn rhoi'r mathau o adnoddau angenrheidiol ar waith (ar gyfer gweinyddu mewnol, ac ar gyfer ariannu gweithio ar y cyd)..

Fel awgrymwyd yn yr adroddiad cynharach, dylai'r dasg o 'berchenogi' gweithrediad THBS gynnwys codi ei broffil. Mae angen i brif swyddogion ddarbwylllo Prif Weithredwyr, staff uwch eraill a thrwyddynt hwy, aelodau etholedig o berthynas hanfodol THBS a Cefnogi Pobl. Efallai fod rôl yma hefyd i'r Llywodraeth y Cynulliad wrth godi ymwybyddiaeth ac felly cefnogi staff awdurdodau lleol sydd â'r cyfrifoldeb am weithredu THBS a Cefnogi Pobl ar lawr gwlad.

Gweithio ar y cyd ar draws Cymru ac o fewn Llywodraeth y Cynulliad

Cafwyd cydnabyddiaeth gref ymysg awdurdodau Cymreig bod angen

gweithredu THBS yn llwyddiannus ar draws pob un o'r 22 awdurdod, ac y gall unrhyw ddiffygion yn y wybodaeth a ddarparwyd i'r DWP gael effaith negyddol ar draws Cymru. Nid yw Llywodraeth y Cynulliad wedi gwneud yn glir hyd yma sut y bydd 'pot' Cefnogi Pobl ar gyfer Cymru yn cael ei ddyrannu ar ôl 2003. Mae rhai swyddogion o'r farn y byddai dyraniad ar sail 'fformwla' (er enghraifft, ar ryw fesur o angen neu amddifadedd) yn rhoi'r awdurdodau hynny sydd â chostau cefnogi uchel dan anfantais (oherwydd bod yr holl ddarpariaeth wedi'i adnabod a'i gostio'n gywir) mewn cymhariaeth ag awdurdodau eraill sydd â chostau isel oherwydd eu bod wedi methu adnabod y costau priodol yn gywir. Yr oedd yna deimlad y dylai Llywodraeth y Cynulliad weithio gydag awdurdodau lleol i sicrhau bod y posibilrwydd yma yn cael ei osgoi.

Un awgrym a allai gyfrannu at well dealltwriaeth o THBS a Cefnogi Pobl ar draws Cymru oedd y dylid sefydlu fforwm cenedlaethol a fyddai'n dod ag uwch reolwyr Budd-dâl Tai at ei gilydd. Fe allai hyn gyfrannu at ddull gweithredu mwy cyson tuag at geisiadau THBS a thuag at amlhau'r pot. Teimlwyd y gallai Llywodraeth y Cynulliad weithredu fel canolwr neu noddi fforwm o'r fath.

Sylw cyson gan awdurdodau lleol yng Nghymru oedd bod yna ddiffyg cyfeiriad strategol ar ran Llywodraeth y Cynulliad ynghylch sut y byddai arian Cefnogi Pobl yn cael ei weinyddu yn y dyfodol (yn cynnwys sut y byddai arian Cefnogi Pobl yn cael ei ddyrannu) a bod hynny yn llesteirio eu syniadau eu hunain ynglŷn â sut i weithio gyda darparwyr er mwyn amlhau'r pot.

3.4 Gweinyddu THBS o fewn adrannau Budd-dâl Tai

Staffio

Erbyn adeg cynnal gwaith maes y prosiect yma yr oedd THBS wedi bod yn weithredol ers 18 mis. Yr oedd awdurdodau lleol felly wedi cael digon o amser i benodi a hyfforddi staff i weithio ar brosesu ceisiadau THBS ac ni chafwyd adroddiadau o unrhyw anawsterau parhaol.

Yn achos y rhan fwyaf o awdurdodau yng Nghymru nid oedd graddfa'r gwaith yn gofyn am ddynodi mwy na dau neu dri o staff i gyflawni gwaith a oedd hefyd yn ffurfio rhan o'u dyletswyddau ehangach. Yr oedd y rheolwr Budd-dâl Tai hefyd yn ymgymryd â pheth gwaith asesu, yn enwedig ar achosion problemus, a'r rhan fwyaf o gyswllt uniongyrchol gyda chyrff darparu.

Codwyd pwynt pwysig yn ystod un o'r gweithdai ynglŷn â dyfodol staff oedd yn gweithio ar THBS ac, yn ehangach, ar weithrediad Cefnogi Pobl. Cydnabyddwyd y byddai'r tasgau cysylltiedig â'r cyfnod trosiannol hyd at Ebrill 2003 yn diflannu ar ôl hynny i raddau helaeth. Felly roedd angen meddwl cyn y dyddiad yma ynghylch sut i ailhyfforddi ac ailddynodi staff perthnasol oedd ar hyn o bryd yn gweithio ar THBS.

Technoleg gwybodaeth

Yn yr adroddiad DTLR/DWP cynharach adroddwyd bod llawer o awdurdodau wedi dioddef, neu'n dal i ddioddef, problemau gyda TG yng nghyswllt THBS. Yn yr astudiaeth yma, prin oedd yr achosion a gafwyd (h.y. yn nhymor yr hydref 2001) o unrhyw awdurdod Cymreig yn codi TG fel maes o bryder sylweddol. Er hynny, fe

fynegwyd pryderon mewn rhai awdurdodau ynglŷn ag ansawdd y wybodaeth rheoli a gynhyrchwyd gan eu systemau meddalwedd.

Gwybodaeth rheoli

Fel yng ngweddill y DU, mae'n ofynnol i awdurdodau lleol Cymru ddarparu data ar gostau cefnogi i DWP trwy ddychwelyd ffurflenni ystadegol 121-124. Mae yna beth amheuaeth o hyd ynghylch gwerth y wybodaeth a ddarparwyd hyd yma am amryw o resymau (archwilir rhai ohonynt yn yr adran ddilynol ar wneud penderfyniadau THBS):

- mae awdurdodau lleol yn dal i fod yn araf wrth wahanu costau cefnogi oddi wrth rhenti eu llety a chefnogaeth eu hunain, yn enwedig stoc tai lloches.
- mae lefel darpariaeth landlordiaid preifat yn dal yn isel iawn, sy'n codi pryderon ynglŷn â graddfa'r ddarpariaeth nad yw wedi ei chofnodi
- yn gyffredinol, mae lefelau costau cefnogi yn isel yng Nghymru, ond mae yna arwyddion y bydd rhai darparwyr yn adolygu eu costau yn y dyfodol.

Fel yng ngweddill y DU, nes y bydd pob achos o gefnogaeth wedi cael ei adolygu, mae'n rhaid ystyried y wybodaeth rheoli a gyflwynir gan lawer o awdurdodau fel tanbrisiad sylweddol o gyfanswm y costau cefnogi.

3.5 Pwysau yn y dyfodol

Yr amcan cychwynnol i awdurdodau lleol a nodwyd yng nghylchlythyr A47/99 oedd adolygu'r llwyth achosion presennol erbyn Ebrill 2000 ac adnabod a chostio'r taliadau cefnogi oedd yn gymwys. Erbyn hyn

mae'n rhaid cydnabod bod hyn yn ddisgwyliad cwbl anymarferol. Ychydig iawn o awdurdodau yng Nghymru, Lloegr a'r Alban oedd yn gallu cwrdd â'r amcan yma; yr oedd rhai heb gychwyn ar y dasg hyd yn oed cyn Ebrill 2000. I lawer o awdurdodau, y mwyafrif ohonynt o bosib, yr oedd yn dasg o adolygu costau cefnogi o fewn eu stoc eu hunain yn dal heb ei gwblhau mor ddiweddar â thymor yr hydref 2001.

Yn yr amser sy'n weddill gan y cynllun trosiannol mae'n bosib y bydd angen ailadrodd llawer o'r gwaith a wnaed hyd yma yn adolygu achosion er mwyn sicrhau bod y dadansoddiadau cychwynnol o gostau rhent a chefnogi mor gywir â phosib, yn enwedig pa fo'r rhain yn debygol o gael eu hadolygu gan y cyrff darparu eu hunain beth bynnag.

Felly mae'n bosib mai doeth o beth fyddai i Adrannau Budd-dâl Tai awdurdodau lleol ystyried y goblygiadau ar gyfer staffio a llwyth gwaith, a lle mae hynny'n bosib, i ddechrau ar y broses o sicrhau'r adnoddau angenrheidiol o arian Cefnogi Pobl neu ffynonellau eraill.

3.6 Crynodeb o'r gwersi a ddysgwyd

Gwersi i awdurdodau lleol

- Mae angen cydnabod gweithrediad THBS fel proses tair ffordd o gyfathrebu rhwng y tri budd-ddeiliad: staff Budd-dâl Tai, prif swyddogion ac yn allweddol, y darparwyr. Ni ddylid gweld gweithrediad THBS fel cyfrifoldeb Budd-dâl Tai yn unig.
- Mae angen 'perchenogi' THBS. Awgrymir y dylai prif swyddogion gymryd awenau gwaith perchenogi strategol gydag adrannau Budd-dâl

Tai. Dylai perchenogi THBS arwain prif swyddogion i allu darbwyllo Prif Weithredwyr, uwch staff ac aelodau etholedig y dylid rhoi mwy o flaenoriaeth ac adnoddau i THBS.

- Dylid sefydlu, lle nad ydynt wedi cael eu sefydlu'n barod, fforymau gweithio ar y cyd fel y prif fodd o ddwyn y partïon perthnasol ynghyd, a sicrhau eu bod yn gweithio gyda'i gilydd i amlhau'r pot ar gyfer eu hardal leol.
- Gellid cynhyrchu taflen mewn 'Saesneg a Chymraeg clir' ar arwyddocâd lleol a gweithrediad THBS a'i dosbarthu'n eang. Dylid dosbarthu'r un daflen i bob un o'r tri phrif barti.
- Mae gweithrediad THBS yn gofyn am adnoddau digonol. Mae angen i uwch swyddogion priodol fod yn ymwybodol o bwysigrwydd darparu adnoddau digonol ar gyfer THBS. Bydd unrhyw wneud penderfyniadau anghywir sy'n deillio o ddiffyg adnoddau yn debygol arwain at gyllid annigonol ar gyfer Cefnogi Pobl ar ôl 2003.
- Wrth gynllunio ar gyfer y cyfnod hyd at Ebrill 2003, dylai adrannau Budd-dâl Tai fod yn ymwybodol y bydd angen adolygu llawer, ac o bosib pob achos, o ddadansoddiad rhent/cefnogaeth ar ryw adeg.

Gwersi i'r Llywodraeth y Cynulliad

- Mae yna ddadl dros ystyried cynhyrchu cyfres o daflenni neu bamffledi gwybodaeth hwylus (mewn cydweithrediad â'r DWP) ar strwythur a phwrpas THBS a'i rôl wrth sicrhau llwyddiant Cefnogi Pobl. Gellid atgynhyrchu'r daflen ar wefan Llywodraeth y Cynulliad.

- Gellid darparu adnoddau o arian paratoadol Cefnogi Pobl yn benodol i'r diben o wella gweithrediad THBS.
- Gallai Llywodraeth y Cynulliad hwyluso fforymau traws-awdurdod o swyddogion Budd-dâl Tai er mwyn annog dull gweithredu yng nghyswllt THBS sydd yn gyson ac o ansawdd uchel.
- Bydd ffurflenni ystadegau 121-124 yn rhoi tanbrisiad o gostau cefnogi lle nad yw stoc awdurdod lleol wedi cael ei adolygu hyd yma. Mae'n rhaid rhoi ystyriaeth i hyn mewn unrhyw amcangyfrif a wneir o 'faint sydd yn y pot'. Mae'n debyg y bydd gwybodaeth rheoli a gynhyrchir gan systemau meddalwedd THBS yn dal yn anghyflawn, ac yn debygol o newid yn y chwech i ddeuddeg mis nesaf.
- Dylid rhoi ystyriaeth i ddarparu cyllid ychwanegol digonol i awdurdodau lleol (ar wahân i grantiau newydd ar gyfer gweithredu Cefnogi Pobl) er mwyn gweinyddu THBS, yn cynnwys adnoddau ar gyfer tasgau cysylltiedig megis cynhyrchu taflenni a deunydd cyhoeddusrwydd arall.
- Dylai Llywodraeth y Cynulliad ystyried chwilio am, a chyhoeddi cyngor, gan y Comisiynydd Diogelu Data ynghylch cyfreithlondeb awdurdodau lleol, darparwyr ac eraill yn rhannu gwybodaeth am gleientiaid a hawlwr unigol.
- Mae gan Llywodraeth Cynulliad Cymru rôl i'w chwarae wrth addysgu Prif Weithredwyr, uwch swyddogion ac aelodau etholedig awdurdodau lleol ynglŷn â phwysigrwydd gweithredu'r Cynllun Budd-dâl Tai Trosiannol, fel mater o frys.

4. Gwneud Penderfyniadau Budd-dâl Tai Trosiannol

Mae'r cynllun Budd-dâl Tai Trosiannol yn gofyn i adrannau Budd-dâl Tai ymgymryd â chyfres newydd ac anghyfarwydd o dasgau wrth archwilio rhaniadau costau 'rheoli tai' a 'chefnogi' o fewn lefelau rhent cyffredinol (y cyfeirir ato'n aml fel y 'rhaniad rhent/cefnogi') ac wrth asesu a yw costau cefnogi yn rhesymol, bod modd eu cyfiawnhau ac yn realistig. Fel y gwelwn, nid tasg syml yw hyn o gofio'r disgrisiwn sylweddol a ganiateir i ddarparwyr llety a chefnogaeth o fewn rheoliadau THBS i benderfynu ymhle mae'r cydbwysedd rhwng rheolaeth tai a chefnogi.

Wrth wneud penderfyniadau am ddadansoddiadau rhent/cefnogi, mae awdurdodau lleol wedi derbyn cyfres o gylchlythyron arweiniad Budd-dâl Tai gan y DWP. Yr oedd y cyntaf o'r rhain, A47/99, yn ymhelaethu ar y rheoliadau perthnasol ac yn benodol yn nodi'n glir pa daliadau gwasanaeth oedd yn gymwys fel 'cyngor a chefnogaeth gyffredinol'. Yr oedd cylchlythyr A10/2001, a gyhoeddwyd ar ddechrau 2001, yn darparu arweiniad pellach ar ystod o faterion yn cynnwys y gwahaniaeth rhwng rhent a chefnogaeth. Yr oedd hefyd yn cynnwys holiadur a gynlluniwyd i helpu darparwyr yn y dasg o gyflenwi'r awdurdod lleol gyda'r wybodaeth angenrheidiol er mwyn gwneud penderfyniadau yn gyflym a chywir. Yr oedd cylchlythyr pellach, A47/2001, a gyhoeddwyd yn Hydref 2001, yn cynnwys mwy o arweiniad ar yr hyn a olygir gan gostau cefnogi 'rhesymol', yn ogystal â materion eraill megis llety cofrestredig a phobl oedd wedi gadael gofal. Cynhaliwyd gwaith maes yr astudiaeth yma ychydig cyn cyhoeddi A47/2001.

Archwiliwyd materion a phryderon staff awdurdodau lleol o safbwynt prosesu

ceisiadau THBS yn yr ymweliadau gwaith maes a'r gweithdai. (Casglwyd gwybodaeth hefyd ar brofiadau a safbwyntiau darparwyr llety a chefnogaeth, ac adroddir ar y rhain yn yr adran nesaf.) Wrth ddadansoddi'r data a gasglwyd yn yr ymweliadau a'r gweithdai hyn daeth yn amlwg nad oedd lefel y pryder a fynegwyd ynglŷn â'r hyn y gellid ei alw yn agweddau 'technegol' gwneud penderfyniadau mor sylweddol â'r hyn a fynegwyd gan awdurdodau yn astudiaeth gynharach y DTLR/DSS. Yr hyn a olygir gennym wrth sôn am agweddau 'technegol' yw, er enghraifft, llunio barn am raniadau rhent/cefnogaeth, asesu costau cymwys ac anghymwys, ac asesu rhesymolrwydd. Yn rhan gyntaf yr adran hon rydym yn ystyried y rhesymau posib am y canfyddiad yma, a'r goblygiadau ar gyfer dyfodol THBS.

Yn yr ail ran rydym yn ymdrin â'r agweddau 'technegol' o wneud penderfyniadau THBS a nodwyd uchod. Tasg newydd fu asesu ceisiadau am THBS i adrannau Budd-dâl Tai ac mae staff yr adrannau hynny wedi gorfod wynebu nifer o anawsterau a phryderon, llawer ohonynt eisoes wedi'u disgrifio yn astudiaeth gynharach y DTLR/DWP. Yn y prosiect yma cyfeiriodd staff Budd-dâl Tai yng Nghymru at yr un materion er nad oedd eu hymateb wedi'i fynegi mor gryf ag y gwnaed yn yr astudiaeth gynharach honno. Yr oedd y rhain yn cynnwys:

- asesu'r cydbwysedd rhwng rhent a chefnogaeth.
- asesu costau cymwys ac anghymwys.
- asesu rhesymolrwydd.

Mae trydedd ran yr adran hon yn archwilio nifer o faterion cyd-destunol a strategol

sy'n berthnasol i waith technegol penderfynu ynglŷn â cheisiadau:

- pryderon am arolwg gan archwiliad.
- yr anogaeth newydd i 'amlhau'r pot'.
- dyddiadau arwyddocaol yn ymwneud â phenderfyniadau llywodraeth ar ariannu THBS.

Mae'r adran hon yn cloi gyda chrynodeb o'r gwersi a ddysgwyd.

4.1 Etifeddiaeth costio cefnogaeth yng Nghymru cyn THBS

Mae'r canfyddiad, a nodwyd uchod, bod pryderon ynghylch gwneud penderfyniadau THBS yn ymddangos yn llai yn yr astudiaeth yma mewn cymhariaeth â'r astudiaeth DTLR/DWP yn sicr wedi'i effeithio gan amseriad yr astudiaeth yng Nghymru, h.y. rhyw 6-8 mis yn ddiweddarach na'r gwaith cynharach. Yn y cyfnod rhwng y ddau brosiect mae awdurdodau lleol wedi cael mantais defnyddio cylchlythyr A10/2001, yn ogystal â bod yn fwy profiadol wrth ddelio â cheisiadau.

Mae ein dadansoddiad yn awgrymu hefyd, fodd bynnag, mai dylanwad ar wahân ar y ffordd y cyflwynwyd dadansoddiadau rhent/cefnogaeth gan ddarparwyr ar gyfer dibenion THBS yw'r ffordd y cafodd costau rhenti a chefnogi eu trin yn y gorffennol. Mae'n ymddangos bod yna draddodiad neu ddiwylliant cyffredin wedi bodoli yng Nghymru ar draws sawl awdurdod o dalu symiau cymharol fychan mewn Budd-dâl Tai ar gyfer cefnogaeth. Mae'n anodd gweld sut neu pham y datblygodd y traddodiad yma, efallai o ganlyniad i ddull gweithredu gofalus wrth weinyddu Budd-dâl Tai neu agwedd amddiffynnol tuag at gyllid yr awdurdod. Mae'n ymddangos

hefyd, fodd bynnag, bod darparwyr llety a chefnogaeth wedi ymateb trwy ostwng ceisiadau a'u disgwyliadau (disgrifiodd un darparwr ei ddull gweithredu ei hun fel 'penny pinching'). Er enghraifft, mae llawer o wasanaethau wedi dibynnu ar ewyllys da gwirfoddolwyr neu weithwyr ar gyflog isel iawn, yn hytrach na chael eu darparu am bris y farchnad. Mae'n bosib bod gwasanaethau eraill wedi cael eu cyfyngu er mwyn cadw costau'n isel.

Felly mae agweddau hanesyddol awdurdodau lleol a darparwyr wedi atgyfnerthu ei gilydd, gan arwain at geisiadau a thaliadau isel. Symiau bychain yn unig a gyflwynwyd gan ddarparwyr ar gyfer cefnogaeth mewn ceisiadau Budd-dâl Tai ac mae awdurdodau lleol (ar eu cyfaddefiad eu hunain) wedi bod yn 'galed' neu'n 'dynn' wrth bennu'r symiau i'w talu. Felly, yn gyffredinol nid yw ceisiadau ar gyfer THBS yng Nghymru wedi bod yn uchel iawn o'u cymharu â'r lefelau rhent blaenorol y gwnaed cais amdanynt.

Felly, datblygwyd THBS a Cefnogi Pobl ym 1999 a 2000 yn erbyn y diwylliant cefndir yma. Yr oedd y neges newydd bod modd (a) darparu gwasanaethau cefnogi yn fwy ar sail anghenion pobl yn hytrach na beth oedd darparwyr yn tybio y gallent ddenu arian ar ei gyfer a (b) codi tâl llawn am gostau cefnogi yn erbyn THBS (ar yr amod bod modd cyfiawnhau'r costau hynny) yn cynrychioli newid diwylliannol enfawr i lawer o awdurdodau lleol a darparwyr. Felly nid yw'n syndod bod rhai wedi cymryd amser hir i addasu i ethos newydd THBS a Cefnogi Pobl, ac ennill yr hyder a'r ymddiriedaeth eu bod yn 'gwneud y peth iawn' ac nad ydynt yn mentro'n ormodol.

Ar adeg y gwaith maes a'r gweithdai yng Nghymru, cymharol ychydig o godiadau

rhent a gafwyd oedd yn seileidig ar gynnydd sylweddol mewn costau cefnogi a chynghori cyffredinol (ar y lefelau a welwyd mewn rhai awdurdodau yn Lloegr yn 2001, lle gwelwyd ceisiadau o £700 i dros £1000). Fe all y sefyllfa hon newid yn y dyfodol. Cafwyd peth tystiolaeth bod darparwyr yn cydnabod yn gymharol hwyr yn y dydd y cyfleon a roddir gan gyfnod trosiannol THBS ar gyfer ailasesu eu gwasanaethau a'u costau. Yr oedd rhai darparwyr eisoes wedi cyflwyno ceisiadau uwch ac mae'n debygol, wrth i'r wybodaeth o'r arfer yma a'i lwyddiant ledaenu, y bydd mwy o ddarparwyr yn cyflwyno ceisiadau uwch. Os digwydd hyn, yna fe allai awdurdodau lleol ganfod eu hunain mewn sefyllfa lle mae'n rhaid iddynt ailfeddwl am y modd y maent yn delio gyda cheisiadau 'uchel' ac efallai y byddant am ystyried sefydlu, neu o leiaf drafod y posibilrwydd o sefydlu, rhyw fath o bwyllgor neu grŵp arbenigol (tebyg i'r rhai a sefydlwyd gan rai awdurdodau yn Lloegr) (gweler 'Asesu rhesymolrwydd' isod).

Anogwyd prif swyddogion i 'amlhau'r pot' ond mae'n anodd gweld yn union ymhle y mae hyn yn cael ei wneud fel y'i bwriadwyd a lle mae'n cael ei wneud fel ymarfer mwy oportiwnistaidd, er enghraifft wrth symud costau o gyllideb gwasanaethau cymdeithasol i THBS, neu lle mae tenantiaethau yn cael eu creu neu eu hailddiffinio er mwyn manteisio ar ddarpariaethau THBS (a thrwy hynny godi amheuan ymysg staff budd-daliadau bod tenantiaethau yn 'ffug' o fewn ystyr rheoliadau Budd-dâl Tai). Felly mae'n bosib bod angen am arweiniad pellach ynglŷn â 'symud costau' a thenantiaethau ffug o'r fath.

Yn gyffredinol, roedd yn anodd cymathu THBS yn 2000. Nid yw hyn mae'n siŵr yn

syndod mawr. Mae cyrff a sefydliadau, ar y ddwy ochr, sydd wedi arfer gweithio o fewn cyfyngiadau ariannu cyhoeddus ansicr a chyfyngedig yn siŵr o fod yn ochelgar wrth dderbyn rhodd ymddangosiadol THBS. Fel dywedodd un uwch swyddog mewn awdurdod lleol: "Iawn, os oes arian ar gael ac os ydym yn gallu newid ein ffordd o ariannu'r cynlluniau hyn a chael arian gan y DSS. Ond yn fy mhrofiad i, nid oes yna'r fath beth â chinio am ddim, mae'n rhaid i mi gael fy mherswadio mai dyma'r ffordd yr ydym i fod i wneud hyn."

Y dystiolaeth o'r gwaith maes a'r gweithdai yn y dyddiau cynnar ymysg darparwyr, oedd mai dim ond darparwyr fel RSLs a'r cyrff gwirfoddol mwy oedd yn ymwybodol o'r cyfleon a gynigiwyd gan THBS. Ar ddiwedd 2001 fodd bynnag, yr oedd y rhan fwyaf o ddarparwyr wedi clywed y neges hyd yn oed os nad oeddent wedi cyflwyno ymateb penodol i'r cyfleon oedd ar gael.

Goblygiadau'r dadansoddiad yma yw y dylai awdurdodau lleol baratoi ar gyfer sefyllfa lle bydd rhai, o bosib llawer, o'u darparwyr lleol yn manteisio ar y cyfle yn y cyfnod hyd at 2003, i ailasesu costau ac ariannu'r gefnogaeth y maent yn ei ddarparu naill ai yn uniongyrchol i'w tenantiaid neu trwy asiant rheoli. Mae hyn yn awgrymu y dylai awdurdodau lleol fod yn rhagweithiol wrth drafod eu cynlluniau ar gyfer adolygu costau (a newid graddfa neu natur eu gwasanaethau) er mwyn iddynt hwy, a Llywodraeth y Cynulliad fod yn llwyr ymwybodol o'r gofynion tebygol ar bot Cefnogi Pobl ar ôl 2003. Yn olaf, etifeddiwyd perthynas anghytûn rhwng rhai awdurdodau lleol a chymdeithasau tai yng Nghymru. Bydd angen i hyn newid os yw gweithrediad THBS a Cefnogi Pobl i lwyddo.

4.2 Materion yn ymwneud ag agweddau 'technegol' gwneud penderfyniadau THBS

Asesu'r cydbwysedd rhwng rhent a chefnogaeth

Mae'r anawsterau a wynebodd staff Budd-dâl Tai yng Nghymru wrth asesu rhaniadau rhent/cefnogaeth yn debyg i'r rhai yr adroddwyd arnynt yn astudiaeth y DTLR/DWP. Weithiau byddai adrannau Budd-dâl Tai yn wynebu amrywiaethau sylweddol yng nghyfanswm lefel y taliadau ac yn y costau rhent a chefnogaeth a ddyrannwyd. Trafodir materion yn ymwneud â rhesymolrwydd isod, ond mater arall oedd sut ddylai staff Budd-dâl Tai ymateb i'r gwahaniaethau yn y graddau yr oedd darparwyr yn dewis 'llwytho' eu costau naill ai i'r elfen gefnogi neu'r elfen rheolaeth tai. Yr oedd yna broblemau hefyd i staff Budd-dâl Tai lle nad oedd gwahaniaeth clir rhwng rhent a chefnogaeth yn amlwg, h.y. pan fyddai gweithgaredd penodol gan weithiwr llety a chefnogaeth yn cynnwys elfennau o gefnogi a chynghori cyffredinol a rheolaeth tai. (Mae'r adroddiad cynharach yn nodi enghraifft drawiadol helpu i goginio omlet, oherwydd gellid categorïddio hynny fel naill ai cefnogi os yw'n rhan o raglen i symud preswlydd tuag at fyw'n annibynnol, neu fel rheolaeth tai os yw'n cael ei gyflawni er mwyn gwneud yn siŵr nad yw'r tŷ'n llosgi i'r llawr).

Yr oedd rhai darparwyr yn cyfaddef nad oeddent wedi gwneud mwy na dyfalu wrth ddynodi costau, er nad oedd staff Budd-dâl Tai wedi herio'r dynodiadau hynny'n aml. Lle codwyd materion yn ymwneud â'r rhaniad rhent/cefnogaeth, cydnabyddwyd mai trafodaethau wyneb yn wyneb fel

rheol oedd y ffordd fwyaf effeithiol o ddatrys y problemau hyn.

Asesu costau cymwys ac anghymwys

Ni chodwyd pryderon cyffredinol gan staff Budd-dâl Tai a gymerodd ran yn y prosiect ynghylch gwahaniaethu rhwng costau cymwys ac anghymwys, arfer oedd yn ofynnol gan reoliadau Budd-dâl Tai cyn cyflwyno THBS. Yr oedd yr arweiniad a roddwyd yng nghylchlythyron A47/99 a A10/2001 (a'r holiadur a amgaewyd gyda chylchlythyr A10/2001) o gymorth ym marn llawer o'r bobl yn yr astudiaeth oedd wedi eu gweld. Er hynny, yr oedd yn ymddangos nad oedd llawer o ddarparwyr, a allai fod wedi elwa o weld y cylchlythyr, yn ymwybodol o'i fodolaeth.

Yr oedd yno achosion o hyd lle'r oedd angen herio'r hyn oedd yn ymddangos fel costau cudd, annelwig, anghymwys o fewn rhent cyffredinol, ond nid oedd yn ymddangos bod y rhain yn gyffredin

Asesu rhesymolrwydd

Mae cylchlythyr A10/2001 yn datgan yn glir y dylai costau cefnogi mewn ceisiadau THBS fod yn rhesymol, realistig a bod modd eu cyfiawnhau. Nid yw'r cysyniadau hyn yn amlwg ar unwaith i staff sy'n gweinyddu Budd-dâl Tai ac mewn trafodaethau fel arfer fe'u cyfunir yn y syniad o 'resymolrwydd'.

Nodwyd y cwestiynau y teimlai staff yr oedd yn ofynnol iddynt ymdrin â hwy yn yr adroddiad DTLR/DWP ond byddai'n fuddiol eu hailadrodd yma. Nodir y rhain yn y ffigwr isod.

Cwestiynau yr oedd yn ofynnol i'w hystyried wrth asesu 'rhesymolrwydd' costau cefnogol mewn ceisiadau THBS

- oedd gwasanaeth cefnogi penodol yn addas ar gyfer y math o denant?
nid oedd staff Budd-dâl Tai yn gwybod a oedd help gyda choginio, neu lanhau, er enghraifft yn addas ar gyfer rhywun oedd a hanes o ddibyniaeth ar alcohol neu gyffuriau.
- os oedd y gwasanaeth cefnogi'n addas, oedd y swm cywir o gefnogaeth yn cael ei ddarparu?
os penderfynwyd bod cyfiawnhad dros y gwasanaeth yna faint o oriau'r wythnos ddylid eu darparu?
- a oedd y gwasanaeth yn cael ei ddarparu gan y math cywir o berson?
mewn rhai cynlluniau llety a chefnogaeth yr oedd yn ymddangos bod tasgau syml, di-grefft yn cael eu cyflawni gan staff oedd yn meddu cymwysterau uchel (ac felly yn staff costus).
- a oedd y tâl a godwyd yn rhesymol?
dyma oedd y cwestiwn cwmpasol sydd wedi arwain rhai staff Budd-dâl Tai i gwestiynu, er enghraifft, a oedd cyfraddau cyflog yn rhy uchel.
- ai'r rheswm pam fod costau rhai prosiectau yn rhesymol, a chostau prosiectau eraill tebyg iawn yn afresymol, oedd oherwydd bod y naill yn cael symiau sylweddol o ariannu arall?
nid oedd asesu effaith incwm nad oedd modd codi tâl amdano yn hawdd

Ffynhonnell: Sainsbury ac Oldman (2001)

Fel yn yr astudiaeth gynharach, teimlai llawer o staff yng Nghymru nad oeddynt mewn sefyllfa i lunio barn ar y mathau yma o gwestiynau ac nad oeddent wedi derbyn hyfforddiant a fyddai o gymorth iddynt. Lle mynegwyd amheuon yr oedd yr ymateb ymarferol a fabwysiadwyd gan staff Budd-dâl Tai yng Nghymru yn cynnwys:

- ymgynghori gyda chydweithwyr o fewn yr awdurdod lleol.
- ymgynghori gyda chydweithwyr Budd-dâl Tai mewn awdurdodau eraill.

Fodd bynnag, yr agwedd gyffredin oedd derbyn bod costau a gyflenwyd gan ddarparwr yn rhesymol oni bai fod amheuaeth ar unwaith eu bod yn afresymol mewn rhyw ffordd.

Ychydig iawn o dystiolaeth a ganfyddwyd gennym o ddefnyddio pwyllgorau neu grwpiau a ffurfiwyd yn arbennig i ddelio gydag achosion problemus, er enghraifft i ymdrin â chwestiwn a oedd cost cefnogaeth yn rhesymol. Yr oedd nifer o awdurdodau yn Lloegr yn arbennig wedi gweld ei bod yn ddefnyddiol sefydlu rhyw fath o drefniant ad hoc i ddod â phobl oedd yn meddu arbenigedd mewn darparu gofal a chefnogaeth i gleientiaid at ei

gilydd. Yr oedd rhai o'r rhain yn cynnwys staff mewnol yr awdurdod yn unig ond roedd rhai wedi cynnwys arbenigwr y gellid ymddiried ynddo o sector y darparwyr. Mae'n bosib bod awdurdodau o'r farn nad oedd angen trefniant o'r fath yng Nghymru am ddau reswm. Yn gyntaf, mae nifer y partïon perthnasol o fewn ardal pob awdurdod lleol yn tueddu i fod yn fychan oherwydd nad yw'r rhan fwyaf o awdurdodau Cymreig yn fawr eu maint. (Yr oedd rheolwyr Budd-dâl Tai a phrif swyddogion yn adnabod holl ddarparwyr llety a chefnogaeth yn eu hardal ac yn adnabod unigolion allweddol o fewn cyrff darparu.) Tasg gymharol syml felly oedd ymdrin yn uniongyrchol gyda darparwr ynghylch unrhyw anhawster gyda chais THBS gan osgoi unrhyw angen am strwythurau eraill i ddatrys anawsterau. Yn ail, fel nodwyd uchod, yn hanesyddol mae'r taliadau am gefnogaeth o fewn ceisiadau am Fudd-dâl Tai wedi bod yn gymharol isel. Felly, ni chafwyd angen mawr i gwestiynu llawer o'r dadansoddiadau rhent/cefnogaeth.

Rhestrwyd amryw o awgrymiadau yn yr adroddiad DTLR/DWP lle byddai rhai staff Budd-dâl Tai yn croesawu arweiniad pellach. Yr oedd y rhain fel a ganlyn:

- atodlen neu restr o daliadau derbyniol
- peth arweiniad ar beth ddylid ei ystyried fel uchafswm lefel neu 'nenfwd' o gostau cefnogi
- llawlyfr o 'enghreiffiau wedi'i gweithio' lle'r oedd rhesymolrwydd yn bwnc trafod.

Cafwyd peth cefnogaeth i'r syniadau hyn gan y rheiny a gymerodd ran yn y prosiect yng Nghymru, yn enwedig gan fod disgwyl y bydd materion rhesymolrwydd yn cael lle mwy amlwg wrth benderfynu ar geisiadau am THBS yn y dyfodol.

4.3 Materion cyd-destunol a strategol o safbwynt gwneud penderfyniadau THBS

Pryderon am arolwg gan archwiliad

Ar adeg casglu'r data ymchwil ar gyfer y prosiect yma, ni adroddodd unrhyw awdurdod fod ei benderfyniadau THBS wedi cael eu harchwilio gan yr Archwiliad Dosbarth. Fel yn yr astudiaeth DTLR/DWP, fe fynegwyd pryder y byddai rhai o'r taliadau yn cael eu hystyried heb gyfiawnhad neu'n afresymol ac y byddai hynny'n cyfyngu ar daliadau cymhorthdal eu hawdurdod. Mynegwyd y pryder yma yn unig mewn perthynas â'r hyn a ystyriwyd yn geisiadau 'uchel', ac fel nodwyd gennym eisoes, nifer cymharol isel o'r rhain a gafwyd yng Nghymru hyd yma.

Er ein bod yn cael ar ddeall bod trafodaethau wedi digwydd yn Lloegr rhwng y DTLR a'r Comisiwn Archwilio ynghylch sut y dylai archwilwyr asesu priodoldeb penderfyniadau THBS, nid yw'n glir sut y mae Cymru'n cael ei heffeithio. Yn sicr, pan gynhaliwyd yr ymchwil, nid oedd yn ymddangos bod adrannau Budd-dâl Tai wedi derbyn arweiniad neu sicrwydd ynghylch y mathau o gwestiynau oedd yn eu poeni, megis pa mor drylwyr oedd angen i'w hymchwiliadau fod er mwyn bodloni'r archwilwyr, pa dystiolaeth ddogfennol gefnogol oedd yn ofynnol, ac a oedd yn iawn ar unrhyw adeg i dderbyn rhaniadau rhent/cefnogaeth darparwyr yn unig ar sail archwiliad papur.

Amlhau'r pot

Un o nodau cwmпасol prosiect Cefnogi Pobl fu symud darpariaeth llety a chefnogaeth i ffwrdd o broses digynllun ad hoc tuag at wasanaeth rhesymegol, cyd-drefnus wedi'i seilio ar angen. Lluniwyd THBS fel un o'r prif ffyrdd o wireddu'r

amcan hwn trwy alluogi costio'r ddarpariaeth bresennol yn gywir yn ogystal â chaniatáu datblygu gwasanaethau newydd. Yn ymarferol, bu'n rhaid i awdurdodau lleol fod yn rhagweithiol wrth (a) adnabod holl ddarparwyr gwasanaethau cefnogaeth, a (b) adnabod a chostio'r gwasanaethau hynny oedd yn gymwys o dan reoliadau THBS. Felly er mwyn ariannu Cefnogi Pobl yn ddigonol ar ôl ei gyflwyno yn Ebrill 2003, mae baich cyfrifoldeb sylweddol iawn wedi syrthio ar Adrannau Budd-dâl Tai i sicrhau bod y ddau nod yma yn cael eu gwireddu.

Ym mlwyddyn gyntaf THBS, fodd bynnag, daeth yn amlwg mai lefelau isel yn unig o gostau cefnogi a chynlluniau llety a chefnogaeth yn eu hardaloedd oedd yn cael eu hadnabod gan lawer o awdurdodau lleol. Yr oedd yna bryder felly na fyddai Cefnogi Pobl yn derbyn cyllid digonol yn 2003 a dechreuwyd lledaenu'r neges yng ngwanwyn 2001, mewn digwyddiadau a drefnwyd gan y DTLR mai 'amlhau'r pot' oedd yr allwedd i sicrhau cyllid digonol ar gyfer Cefnogi Pobl. Yr oedd y neges hon nid yn unig yn atgyfnerthu prif dasg adrannau Budd-dâl Tai (h.y. canfod a chostio'n gywir y gefnogaeth bresennol) ond y cyfarwyddyd cryf i awdurdodau lleol drin ceisiadau THBS 'yn hael'. Nid oedd hyn yn golygu y gellid anwybyddu rheoliadau wrth reswm, ond yn hytrach y dylid eu dehongli, o fewn y disgrisiwn a ganiateid, o bosib yn fwy rhydd neu greadigol nag o'r blaen. Er enghraifft, dylai awdurdodau dderbyn y gallai taliadau cefnogaeth uchel fod yn ddilys ac na ddylai hynny o anghenraid godi amheuan ar unwaith. Yn yr un modd, dylid ystyried cynnydd mewn taliadau neu newidiadau yng nghydbwysedd rhaniadau rhent/cefnogaeth mewn ffordd gyffelyb. Ar ben hynny, mae neges i awdurdodau lleol ymhlyg yn y cyfarwyddyd i 'amlhau'r

pot' i'r perwyl ei bod hefyd yn ddilys i ddarparwyr ymestyn gwasanaethau presennol neu ddatblygu gwasanaethau newydd a'i bod yn dderbyniol iddynt ddisgwyl i THBS ddarparu peth, y rhan fwyaf o bosib, o'r ariannu gofynnol.

Mae'r rhesymeg sydd yn sail i 'amlhau'r pot' yn glir, ond mae'r canfyddiad a'r dehongliad o'r neges hon gan awdurdodau lleol a darparwyr, a thrwy hynny eu hymateb ymarferol i'r cyfeiriad newydd yma wedi amrywio. (Mae'n werth nodi fan yma bod y gwaith ar gyfer astudiaeth gynharach DTLR/DWP wedi'i wneud cyn i 'wneud y mwyaf o gyllid' ddod yn ddull gweithredu arferol newydd.)

Mewn rhai awdurdodau, daeth y neges i 'amlhau' fel cadarnhad i'w groesawu o'u dull gweithredu presennol ac anogaeth bellach i geisio datblygu gwasanaethau yn eu hardaloedd mewn cydweithrediad â darparwyr llety a chefnogaeth a darparwyr cefnogaeth. Mewn awdurdodau eraill, cyrhaeddodd y neges amgylchedd lle'r oedd yno densiwn eisoes rhwng Adrannau Budd-dâl Tai gofalus ac amheus oedd yn gweld THBS fel bygythiad i gronfeydd awdurdodau lleol a phrif swyddogion a thimau oedd yn gweld Cefnogi Pobl fel cyfle unigryw i wella darpariaeth gwasanaethau cefnogi. O ystyried amseriad yr ymchwil yng Nghymru mae'n rhy gynnar i ddweud, ar adeg ysgrifennu hyn, a yw'r neges i wneud y mwyaf o gyllid (sydd wedi'i hategu a'i chefnogi gan Llywodraeth y Cynulliad) yn goresgyn neu'n gwaethygu tensiynau o'r fath.

Dyddiadau arwyddocaol mewn perthynas â phenderfyniadau llywodraeth ar gyllid THBS

Yn y gwaith maes astudiaeth achos a'r gweithdai mae pobl wedi dyfalu ynghylch pryd fydd penderfyniadau'n cael eu gwneud am faint pot Cefnogi Pobl ar gyfer

Cymru. Yr oedd yna ragdybiaeth y dylent adnabod yr holl ddarpariaeth cefnogi a'r costau erbyn rhyw ddyddiad penodol. Ar ôl y dyddiad 'terfynol' yma yr oedd yn berygl na fyddai costau 'newydd' (naill ai oherwydd darpariaeth na chafodd ei nodi o'r blaen yn dod i'r amlwg, neu gynnydd mewn gwasanaethau gan ddarparwyr) yn cael eu hadlewyrchu ym maint y 'pot'. Yr oedd yna ansicrwydd fodd bynnag, ynghylch pa ddyddiad fyddai'n cael ei ddynodi fel y pwynt terfynol, ac yn ôl cynrychiolwyr yr awdurdodau lleol ni chafwyd arwydd gan Llywodraeth y Cynulliad ychwaith ynglŷn â'r dyddiad yma. Yr amcangyfrif mwyaf cyffredin oedd mis Mawrth neu fis Medi 2001.

Felly mae yna ddadl gref o blaid i Llywodraeth y Cynulliad, fel mater o gryn frys, roi rhyw fath o ddatganiad clir i awdurdodau lleol gyda golwg ar pryd y bydd penderfyniadau strategol yn cael eu gwneud ynglŷn ag ariannu Cefnogi Pobl. Byddai hynny yn eu galluogi hwy, a darparwyr, i addasu eu gweithgareddau yn unol â hynny.

4.4 Gwersi a ddysgwyd

Gwersi i awdurdodau lleol

- Mae materion rhesymolrwydd yn debygol o ddod yn fwy cyffredin yn y 6-12 mis nesaf. Mae'r gallu i wneud penderfyniadau da yn gofyn am fewnbwn staff cymwys ac addas. Dylai awdurdodau lleol ystyried a ddylid sefydlu rhyw ffurf ar fforwm traws adrannol neu aml-asiantaeth er mwyn delio gydag achosion anodd.
- Mae angen cyswllt uniongyrchol gyda darparwyr er mwyn datrys materion sy'n ymwneud â rhannu rhent/cefnogaeth, cymhwysedd, a rhesymolrwydd.

- Mae bron yn sicr y bydd angen adolygu'r asesiadau THBS presennol er mwyn sicrhau eu bod yn realistig, bod modd eu cyfiawnhau a'u bod yn rhesymol.
- Mae angen i awdurdodau lleol ddilyn goblygiadau'r neges i 'amlhau'r pot' a ddylai weithredu fel pwyslais o'r newydd ar bwysigrwydd gweithio ar y cyd i lwyddiant prosiect Cefnogi Pobl.

Gwersi ar gyfer Llywodraeth y Cynulliad

- Mae angen i Llywodraeth y Cynulliad fynegi ei fwriadau yn fwy clir ynghylch sut y bwriedir dyrannu cyllid Cefnogi Pobl ar ôl 2003 er mwyn i awdurdodau lleol a darparwyr gael hyder i wneud penderfyniadau yn awr ynghylch costio a datblygu.
- Dylai'r Cynulliad Cenedlaethol a'r DWP ddatgan yn glir ar ôl pa ddyddiad 'terfynol' y byddant yn defnyddio data presennol ynghylch maint y pot ar gyfer Cymru.
- Dylai'r Cynulliad Cenedlaethol ddarparu cyngor i awdurdodau lleol ar y costau gofal yn y gymuned y gellir eu symud yn gyfreithlon i'r THBS.
- Dylai'r DWP (ynghyd â'r Cynulliad Cenedlaethol) barhau i adolygu ei ganllawiau ar nifer o faterion, yn cynnwys:

rhesymolrwydd.

dyfnder addas ymchwilio i achosion THBS.

tenantiaethau ffug.

5. Rôl Darparwyr wrth Weithredu THBS

Awgrymwyd yn adran 2 nad oedd rhai darparwyr yn weithgar iawn wrth weithredu THBS. Gofynnwyd iddynt am wybodaeth ond yn y rhan fwyaf o achosion dyna oedd terfyn eu hymwneud â'r broses. O ganlyniad nid oedd ganddynt ymdeimlad bod angen cyflawni'r dasg cyn gynted â phosib. Un canfyddiad allweddol, fodd bynnag, oedd bod darparwyr yn amrywio. Yr oedd rhai ymhell ar y blaen i'r awdurdodau lleol eu hunain ac yn ffynhonnell bwysig o addysg a chynghor i swyddogion Budd-dâl Tai. Nid oedd angen gofyn iddynt gyflwyno dadansoddiadau rhent/cefnogaeth, roeddent eisoes wedi gwneud hynny.

Fe all rhenti tai a chefnogaeth fod yn uchel iawn ac yn uwch o lawer na rhenti lleol cyfeiriedig. Mae yna sawl rheswm am hyn. Weithiau mae'r rhenti'n uchel er mwyn adlewyrchu costau cyfalaf uchel. Yn fwy nodweddiadol maent yn uchel er mwyn adlewyrchu'r gefnogaeth ychwanegol a roddir i denantiaid a'r costau rheoli ychwanegol i dalu am gyfraddau uwch o dai gwag, trosiant a thraul ar yr eiddo.

5.1 Amgylchedd polisi aneglur a deinamig

Mae yna nifer o newidiadau a sawl her yn wynebu darparwyr tai a chefnogaeth ar yr adeg yma ond fe ellid dadlau nad yw darparwyr Cymreig yn gorfod ymdopi ag amgylchedd mor anodd â'r hyn sy'n wynebu eu cymheiriaid yn Lloegr oherwydd nad yw'r diwygiadau ailstrwythuro rhenti a nodwyd yn flaenorol yn berthnasol yng Nghymru. Mae darparwyr Cymreig fodd bynnag, wedi gorfod ymdopi gydag ansicrwydd ynghylch sut yr oedd gweithrediad Cefnogi Pobl yn

mynd i ddigwydd a sut y byddent hwy yn cael eu heffeithio'n bersonol.

Yn y bôn, mae'n rhaid i ddarparwyr ystyried nifer o bethau wrth wneud penderfyniadau am ddadansoddiadau rhent. I'r darparwyr hynny sydd â thenantiaid mewn ac allan o waith mae gallu fforddio yn fater pwysig. Os ydynt yn cael gwaith ni fyddant yn gallu talu'r rhent os yw eu Budd-dâl Tai yn dod i ben neu'n cael ei leihau. Magl tlodi yw'r rhyngweithiad yma rhwng Budd-dâl Tai a rhent ac nid yw'n annog pobl i ddod o hyd i waith. Dyma un o'r problemau y bydd Cefnogi Pobl yn ymdrin â hwy ond yn y cyfamser mae'r broblem yn effeithio'n llym ar rai darparwyr. Nid yw darparwyr, yn enwedig darparwyr ar gyfer grwpiau 'amhoblogaidd' megis pobl ddigartref, pobl ifanc sydd wedi gadael gofal a chyn-droseddwyd, yn gwybod a fyddant yn parhau i dderbyn cefnogaeth unwaith y mae'r diwygiadau ar waith. Achos arall o bryder yw nad yw llawer o fanylion Cefnogi Pobl wedi eu pennu'n derfynol. Er enghraifft, nid yw darparwyr yn gwybod sut y bydd y cynigion codi tâl yn effeithio ar eu tenantiaid ac nid ydynt yn gwybod sut y bydd trefniadau asesu'n gweithio.

5.2 Adnabod darparwyr

Bu'n ofynnol i swyddogion Budd-dâl Tai adnabod yr holl ddarparwyr tai a chefnogaeth yn eu hardal. Nid oedd hyn yn anodd o safbwynt Landlordiaid Cymdeithasol Cofrestredig ond mae'r sector llety a chefnogaeth yn amrywiol a deinamig ac nid oes llawer o gyfarwyddiaduron darparwyr lleol ar gael. Fe gyflwynodd rhai darparwyr eu hunain, ond nid oedd y rhan fwyaf yn gweld

rheswm dros wneud hynny. Y tueddiad yn hytrach oedd 'cadw'n dawel'. Ar adeg lansiad THBS yn Ebrill 2000 galwodd rhai awdurdodau lleol gyfarfodydd darparwyr ond ni fynychwyd y rhain gan lawer. Ar y pryd nid oedd llawer o ddarparwyr Cymreig yn deall sut fyddai THBS neu Cefnogi Pobl yn effeithio arnynt. Teimlwyd nad oedd yno lawer o gymhelliant i ddarparwyr newydd fod yn bresennol yn y fath gyd-destun ansicr.

Y darparwyr a deimlai fwyaf eu bod wedi cael eu gadael allan o'r broses oedd y canlynol:

- Darparwyr gwledig. Yr oedd hon yn nodwedd o'r astudiaeth yng Nghymru nad oedd mor amlwg yn Lloegr. Nid oedd rhai cyrff llai yn amlwg iawn yn eu gweithgareddau darparu cefnogaeth i drigolion cefn gwlad.
- Rhai darparwyr nad oeddent o anghenraid yn hawlio Budd-dâl Tai i'w tenantiaid ond yn byw ar gymysgedd o gymorth gwirfoddolwyr a ffynonellau ariannu eraill. Mewn rhai achosion fe allai hyn fod yn ariannu prif ffrwd gwasanaethau cymdeithasol.
- Landlordiaid sector rhent preifat (PRS). Nid yw hyn yn syndod oherwydd nad oedd y daliadau yma wedi bod yn gymwys i gael costau cefnogaeth cyn Ebrill 2000. Cyfaddefodd darparwyr y gallent wneud mwy o ddefnydd o'r gwasanaethau cymdeithasol a'r Gwasanaeth Prawf i ddod o hyd i landlordiaid.

5.3 Adnabod darpariaeth

Mae adnabod darpariaeth yn wahanol i adnabod darparwyr. Agwedd radical THBS

nad oedd yn gwbl amlwg i staff Budd-dâl Tai neu'r darparwyr yw bod ceisiadau yn cael eu hannog i ehangu yn y cyfnod cyn y bydd rhaglen Cefnogi Pobl yn weithredol. Anogir darparwyr i gynyddu costau'r gwasanaethau presennol trwy eu hehangu mewn nifer o ffyrdd, datblygu gwasanaethau newydd ac yn olaf, trosglwyddo gwasanaethau perthnasol o ffynhonnell ariannu arall i THBS. Y term a roddwyd ar yr holl weithgaredd yma oedd 'amlhau'r pot'. Yn y ddau seminar Cymreig daeth yn amlwg nad oedd llawer o bobl yn gwybod mai dyma oedd 'natur y gêm'. Fe allai hefyd fod yn ffynhonnell o wrthdaro rhwng swyddogion o fewn yr awdurdod lleol yn ogystal â rhwng staff Budd-dâl Tai a darparwyr. Croesawyd hyn wrth i fwy a mwy o ddarparwyr ddod yn ymwybodol o arwyddocâd defnyddio THBS i sicrhau ariannu digonol i'r rhaglen Cefnogi Pobl. Fel dywedodd un darparwr :

Yn awr gallwn lunio'r cyllidebau rydym eisiau ond i ni beidio bod yn farus.

Dyweddodd eraill:

Am flynyddoedd rydym wedi gorfod cynnal tai a chefnogaeth am y nesaf peth i ddim ac ecsplotio ewyllys da byddin o bobl gydwbybodol ac yn awr o'r diwedd gallwn ei ariannu'n well.

Mae cylchlythyr A10 yn dda. Mae'n rhoi'r golau gwyrdd i Fudd-dâl Tai a darparwyr. Mae hyn yn iawn ac fe allwn ddisgwyl i rhenti gynyddu.

Mae cylchlythyr A10/2001 yn nodi os yw prosiect ariannu gofal yn y gymuned yn cyflenwi tai a chefnogaeth gellir ei symud yn gyfreithlon at THBS. Ar y cyfan mae'r neges hon wedi cyrraedd yn rhy hwyr ac fe gollwyd cyfleon o'r herwydd. Problem

ychwanegol yw'r dryswch ynghylch mater cofrestru â'r THBS. Am beth amser bellach mae cynlluniau cofrestredig yn enwedig ar gyfer pobl ag anableddau dysgu wedi cael eu dadgofrestru yn unol â datblygiadau polisi i roi mwy o reolaeth i'r cleientiaid dros eu bywydau. Bu THBS yn hwb i'r broses honno ond cymhelliad ariannol oedd i hynny. Tybir bod tai a chefnogaeth yn rhatach i'r pwrs cyhoeddus na gofal cofrestredig. Yng Nghymru yr oedd y mater yn un byw. Y broblem allweddol, fodd bynnag, oedd anghysondeb penderfyniadau. Mewn dau awdurdod cyfagos yr oedd costau cefnogi mewn un ardal yn £25 yr wythnos ac yn £565 mewn ardal arall. Os yw darpariaeth yn symud draw at THBS mae'n rhaid cwrdd ag amodau penodol: mae'n rhaid i'r gefnogaeth fod yn gysylltiedig â thai, mae'n rhaid i dderbyn cefnogaeth fod yn amod tenantiaeth ac mae'n rhaid newid neu sefydlu tenantiaeth.

Un o amcanion canolog Cefnogi Pobl yw symud o gynlluniau brics a mortar at gefnogaeth symudol. Er iddi fod yn bosib cefnogi pobl ddiamddiffyn yn byw mewn cartrefi anghenion cyffredinol am beth amser nid yw'r ddarpariaeth yn un sefydledig. Soniodd rhai o'r darparwyr am eu bwriadau i sefydlu cynlluniau o'r fath ond roeddent yn dweud nad oedd ganddynt amser digonol i wneud hynny o fewn y cyfnod trosiannol hyd at Ebrill 2003.

5.4 Stoc yr awdurdod lleol ei hun

Fel arfer yr awdurdod lleol fydd y darparwr tai a chefnogaeth mwyaf mewn ardal. Tai lloches yw'r rhan fwyaf o'r stoc yma. Fel rheol bydd y costau wedi'u cyfuno. Nid yw tenantiaid yn talu am gefnogaeth ond maent wedi'i sybsideiddio gan rhenti

anghenion cyffredinol. Mae'n rhaid i hyn newid, fodd bynnag, o dan drefniadau Cefnogi Pobl ond nid oedd unrhyw awdurdod lleol yn yr astudiaethau achos wedi dangos unrhyw ymdeimlad bod angen gwneud hyn fel mater o frys ac roedd un awdurdod o'r farn nad oedd angen ei wneud o gwbl. Tybiwyd mai gweithgaredd oedd hwn a allai gario ymlaen i 2003 a thu hwnt, ac nad oedd y Llywodraeth wedi cyhoeddi arweiniad clir ynghylch sut i'w gyflawni. Yn Lloegr roedd yn amlwg y byddai awdurdodau yn derbyn iawndal am yr arian Refenwi Tai a fyddai'n cael ei golli ond ar adeg cynnal y gwaith maes yng Nghymru nid oedd cyhoeddiad cyffelyb wedi'i wneud yng Nghymru. Roedd rhai o'r awdurdodau yn ymwybodol o gylchlythyr Lloegr Supporting People: identifying support costs and the amount of pooled rent income financing support services (Chwefror 2001).

Yn gyffredinol roedd darparwyr yn erbyn cynnwys tai lloches yn y trefniadau. Dadleuent fod pobl yn symud i mewn i'r ddarpariaeth am resymau ar wahân i dderbyn cefnogaeth a bod Cefnogi Pobl yn fygythiad i ddatblygiadau newydd yn y sector. Dywedodd un rheolwr tai lloches:

'Nid oes angen y gwasanaethau ar hanner y tenantiaid sydd yno ac nid ydym ni'n mynd i'w hariannu i dalu amdanynt.'

Eisoedd mae gan dai lloches broblem 'anodd i'w gosod'. Y pryder oedd ar ôl Ebrill 2003 pan fyddai pobl yn dod i wybod y byddai'n rhaid iddynt dalu na fyddent yn gwneud cais am fflat lloches.

5.5 Rhannu'r rhent

Yn Lloegr teimlai darparwyr yn nyddiau cynnar THBS mae nhw oedd 'piau'r dewis'.

Mewn geiriau eraill roeddent yn tybio bod ganddynt beth disgrisiwn wrth benderfynu rhoi costau o dan rhent neu gefnogaeth ai peidio. Yr oedd y darparwyr yng Nghymru yn ymddangos fel pe baent yn dal i gredu hyn. Nid oedd yno ymdeimlad o frys a'r gwahaniaeth arall ac eithrio rhai cynlluniau anabledau dysgu oedd bod costau cefnogi yn isel iawn yn arbennig yn achos rhenti tai lloches. Yr oedd SITRA, y cwmni ymgynghorol ar dai a chefnogaeth wedi nodi fel a ganlyn, mor gynnar â 1999:

Mae rheoliadau Budd-dâl Tai Trosiannol yn dibynnu ar ddarparwyr i bennu pa ran o'u costau cyflogi staff sydd o fewn yr 'ochr tai', pa ran sydd o fewn 'cyngori a chefnogaeth gyffredinol', ac ymhlyg yn hynny, pa ran sy'n cael ei dalu allan o incwm nad yw'n gysylltiedig â rhenti. Mae arweiniad y DSS yn cydnabod 'disgrisiwn dilys' darparwyr wrth wneud penderfyniadau fel hyn.

Cafodd darparwyr gyngor a chymorth o sawl ffynhonnell, ac yn fwyaf arbennig oddi wrth ei gilydd er gwaethaf rhai pryderon am beryglon cydweithredu gyda chystadleuwyr posib. Ar y mater hwn dywedwyd bod y Ffederasiwn Cymdeithasau Tai yng Nghymru wedi dewis peidio chwarae rhan flaenllaw.

Awgrymwyd amryw o strategaethau wrth benderfynu sut i dynnu'r llinell rhwng rhent a chefnogaeth.

- strategaeth gallu fforddio: pegio costau llety i renti cyfeiriedig lleol neu is a rhoi'r gweddill i gostau cefnogaeth sy'n net o ariannu arall.
- strategaeth rhestr wirio: dynodi costau gwirioneddol tai a chenfogaeth ar ôl tynnu'r elfen net cyllid arall yn ôl rhyw weithgaredd

taflen amser sy'n dangos prun yw prun.

- strategaeth ofalus: gwneud y mwyaf o gostau tai oherwydd bod cymaint o ansicrwydd ynglŷn â beth fydd yn digwydd i ariannu cefnogaeth ar ôl Ebrill 2003.
- strategaeth gwneud y mwyaf: amlhau'r pot cefnogi a chadw'r rhent yn fforddiadwy.

Dilynodd y rhan fwyaf o ddarparwyr yn y sampl y 'strategaeth ofalus' er bod rhai yn dechrau sylweddoli'r pwysigrwydd o ddilyn y strategaeth gyferbyniol o 'wneud y mwyaf'.

Mae cylchlythyron THBS yn atgoffa darparwyr o ddoethineb edrych eto ar renti ac ailgyflwyno dadansoddiadau. Yn ein sampl, fodd bynnag, ar adeg y gwaith maes ychydig iawn oedd yn gwneud hyn. Yr oedd y darparwyr hynny oedd wedi gweld y cylchlythyron wedi cael cymorth ohonynt ond nid oedd pob darparwr yn gwybod amdanynt. Gallai swyddogion Budd-dâl Tai fod yn ddethol iawn wrth benderfynu pa rannau o gylchlythyron i'w hanfon at ddarparwyr. Nid oedd darparwyr ychwaith o reidrwydd ar restrau cylchlythyru Llywodraeth y Cynulliad.

Nid yw dealltwriaeth llywodraeth ganol a llywodraeth leol o gymhlethdod technegol costio pob elfen o'r rhent wedi bod yn ddigonol. Nid yn unig y mae darparwyr wedi arfer cyflwyno ffigyrau cyffredinol, mae rhai yn ymddangos fel pe baent yn anwybyddu THBS ac nid ydynt wedi newid dim o lefelau'r rhenti presennol ac eithrio er mwyn adlewyrchu chwyddiant. Mae llawer o dai a chefnogaeth yn cael eu rheoli mewn partneriaethau rhwng RSLs ac arbenigwyr sector gwirfoddol a'r sector

yma sy'n pennu'r rhent. Er hynny yn aml ni fydd llawer o gyfathrebu wedi digwydd ynghylch THBS am daliadau rhent ac weithiau roedd RSLs yn anhapus am benderfyniadau a gymerwyd gan eu hasiantwyr. Yr oedd hyd yn oed darparwyr cenedlaethol profiadol wedi cymryd eu hamser i gyflawni'r dasg. Cwyn gyffredin gan ddarparwyr oedd nad oeddent yn derbyn llawer o ymateb gan adrannau Budd-dâl Tai unwaith yr oeddent wedi anfon eu taliadau i mewn. Yr oedd rhai darparwyr yn anwybodus i raddau helaeth o'r hyn y dylent ei wneud. Awgrymwyd y dylai'r darparwyr mwyaf roi cyngor a chefnogaeth i'r darparwyr hyn, sydd yn aml yn dod o'r sector gwirfoddol. Mater allweddol, fodd bynnag, sy'n llesteirio gweithio ar y cyd rhwng darparwyr yw bod sensitifrwydd masnachol yn gallu bod yn rhwysr.

At ei gilydd mae darparwyr yn gweithio gyda mwy nag un awdurdod a dyma lle gwelwyd y gwendid mwyaf yn gysylltiedig â gweithrediad. Mwy difrifol nag adrodd am gostau isel oedd y ffaith bod staff Budd-dâl Tai yn gwahaniaethu, yn sylweddol iawn mewn rhai achosion, oddi wrth ei gilydd. Canlyniad posib hynny yw y bydd rhai pobl ddiamddiffyn yn derbyn cefnogaeth wael ar ôl 2003.

Beth oedd yn anodd i awdurdodau lleol oedd asesu prosiectau tebyg oedd â chostau cefnogi gwahanol. Gellid esbonio hyn pe bai gan un cynllun Grant Refeniw Tai a Chefnogaeth (SHRG) neu ariannu arall lle nad oedd gan gynllun tebyg ariannu o'r fath. Fodd bynnag, fe allai fod yn anodd i staff Budd-dâl Tai sylweddoli hyn.

5.6 Gwersi gan ddarparwyr, gwersi i ddarparwyr

Gwersi gan ddarparwyr i awdurdodau lleol

- Gallai darparwyr, yn enwedig darparwyr bychan, fanteisio ar fwy o gymorth technegol, ariannol.
- Hoffai darparwyr dderbyn mwy o gyngor strategol ar ffurf ymrwymadau pendant yn dilyn gweithrediad.
- Hoffai darparwyr dderbyn mwy o ymateb gan Adrannau Budd-dâl Tai ar ôl iddynt gyflwyno eu ceisiadau.

Gwersi gan ddarparwyr i Llywodraeth y Cynulliad

- Mae'n debyg bod yna ben draw i faint y gellir ei wneud i ddarbwylllo staff Budd-dâl Tai i archwilio dadansoddiadau'n fwy manwl. Dylid yn hytrach canolbwyntio ymdrechion ar gyfathrebu pwysigrwydd y THBS.
- Mae angen i Llywodraeth y Cynulliad weithio gyda'r cyrff darparu cenedlaethol er mwyn i'r cyrff hynny allu cyfathrebu pwysigrwydd parhaus y THBS.

Gwersi i ddarparwyr

- Mae angen gwneud darparwyr yn fwy ymwybodol o ddarparu rhaniadau rhent/cefnogaeth fel mater o frys.
- Mae angen darbwylllo darparwyr y byddai'n amserol iddynt ailarchwilio rhenti
- Mae angen egluro'r peryglon wrth rai darparwyr o lwytho costau i'r elfen rhent.

- Mae angen dweud wrth ddarparwyr bod yno lai o ddisgresiwn yn y system nag yr oeddent yn tybio.
- Mae angen i landlordiaid ac asiantwyr rheoli weithio'n agosach gyda golwg

I gloi, mae'n hanfodol cynnwys darparwyr mewn THBS. Mae darparwyr angen help

technegol, ariannol. Ond maent hefyd eisiau i gomisiynwyr gydnabod bod ganddynt bryderon dilys ynglŷn a'r dyfodol. Er mwyn cynhyrchu dadansoddiadau rhent a chefnogaeth ddiffiniol mae angen iddynt fod yn hyderus y byddant yn parhau i dderbyn cefnogaeth am y tymor byr/canol o leiaf.

6. Trosolwg a Chasgliadau

Yn yr adran olaf yma rydym yn tynnu ynghyd rhai o'r prif themâu a'r materion trafod sydd wedi deillio o'n hymchwil i'r Cynllun Budd-dâl Tai Trosiannol yng Nghymru. Yn yr adran hon rydym wedi defnyddio'r wybodaeth a gasglwyd yn ystod y pedwar ymweliad astudiaeth achos a'r ddau weithdy, a chanfyddiadau'r astudiaeth flaenorol i THBS ar gyfer y DTLR a DWP. Rydym hefyd wedi tynnu ar ein profiadau wrth gynnal yr astudiaethau achos a chymryd rhan yn y gweithdai. Rydym yn canolbwyntio ar yr hyn y gallai awdurdodau lleol, darparwyr llety a chefnogaeth Llywodraeth Cynulliad Cymru ei wneud i hyrwyddo gweithrediad llwyddiannus THBS.

Un o brif gasgliadau'r ymchwil yw mai anwastad iawn fu gweithrediad THBS ar draws Cymru. Rydym wedi tynnu sylw mewn adrannau blaenorol at yr hyn a nodwyd gennym fel ffactorau a gyfrannodd at y canfyddiad yma. Yn fras, gellir eu crynhoi fel a ganlyn:

- diffyg ymwybyddiaeth o ofynion gweithrediad THBS.
- diffyg ymwybyddiaeth o bwysigrwydd THBS ar gyfer gweithrediad llwyddiannus of Cefnogi Pobl yn 2003.
- ansicrwydd a grëwyd gan yr oedi wrth ddatrys materion yn ymwneud â throsglwyddo adnoddau i Cefnogi Pobl (yn enwedig arian y Grant Refeniw Tai a Chefnogaeth (SHRG)).
- ansicrwydd ynghylch sut i ddelio gyda cheisiadau THBS, a sut i asesu 'rhesymolrwydd'.

- gwahaniaethau 'diwylliannol' rhwng personél Adrannau Budd-dâl Tai a Cefnogi Pobl.
- rhwystrau rhag gweithio ar y cyd a grëwyd gan y penderfyniad y bydd arian Cefnogi Pobl i awdurdodau lleol yn arian heb ei neilltuo'n gyfreithiol.

Mae'r graddau y mae awdurdodau lleol wedi cydnabod y materion hyn ynghyd â'r ymateb iddynt wedi amrywio ar draws Cymru. Bu rhai awdurdodau lleol a rhai darparwyr yn sydyn i gydnabod pwysigrwydd THBS a Cefnogi Pobl gan ddechrau gwneud trefniadau ar gyfer eu gweithrediad. Wrth i broblemau a rhwystrau godi, bu rhai awdurdodau hefyd yn sydyn i ymateb yn adeiladol. Mewn rhai achosion, llwyddwyd i osgoi problemau posib trwy gymryd camau gweithredu rhag blaen gyda phobl briodol o fewn a thu allan i'r awdurdod. Fodd bynnag, yr oedd efallai'n fwy cyffredin peidio adnabod rhwystrau rhag gweithrediad gan arwain at ymateb annigonol, neu ddim ymateb o gwbl.

Yn rhannau nesaf yr adran hon, rydym yn gyntaf yn crynhoi pa rwystrau rhag gweithrediad sy'n weddill, ac yn ail, gan dynnu oddi ar y 'gwersi a ddysgwyd' mewn adrannau blaenorol rydym yn nodi dull gweithredu cwmpasol posib gan awdurdodau, darparwyr a Llywodraeth Cynulliad Cymru ar gyfer gweddill y cyfnod trosiannol hyd at Ebrill 2003.

6.1 Problemau sy'n aros a rhwystrau rhag gweithrediad

Nid oes yna un rheswm arbennig pam nad yw gweithrediad THBS wedi cael ei roi ar waith yn ddiymdroi a llyfn. Er hynny, mae

rhai o'r problemau a'r rhwystrau sy'n aros ac a amlinellir isod yn gysylltiedig mewn rhyw ffordd. Er enghraifft, llesteiriwyd gweithio ar y cyd effeithiol gan ddiffyg perchnogaeth THBS a diffyg ymddiriedaeth rhwng rhai budd-ddeiliaid allweddol.

Diffyg cynnydd

Yn ystod yr ymchwil yma, roedd y rhan fwyaf o awdurdodau lleol yn cydnabod bod ganddynt dipyn o ffordd i fynd cyn y bydd graddfa lawn y gefnogaeth yn wybyddus ac wedi ei gostio'n gywir. Nodwyd y tasgau canlynol:

- adnabod landlordiaid yn y sector preifat a allai fod yn gymwys ar gyfer THBS.
- cynnal rhaniadau rhent/cefnogaeth ar gyfer stoc yr awdurdod lleol ei hun.
- gweithio gyda darparwyr i sicrhau bod yr holl gostau cefnogaeth cymwys wedi cael eu hadnabod.
- archwilio rhaniadau rhent/cefnogaeth er mwyn sicrhau eu bod yn gynrychioliad cywir o 'rhesymol, wedi'u cyfiawnhau a realistig'

Diffyg perchnogaeth

Dechreuodd THBS, yn ddealladwy o bosib, fel cyfrifoldeb Budd-dâl Tai yn bennaf. Felly ni chafwyd cydnabyddiaeth eang i'r cyswllt gyda, a'i bwysigrwydd ar gyfer, Cefnogi Pobl. O ganlyniad, mae baich y cyfrifoldeb gweithredol wedi syrthio ar adrannau Budd-dâl Tai yn unig. Heb gefnogaeth gan y prif swyddogion o'r cychwyn, ni roddwyd y lefel o ymrwymiad ac adnoddau oedd yn angenrheidiol i THBS yn wyneb y gofynion a'r pwysau cystadleuol ac yng nghyd-destun aildrefnu

sylweddol mewn strwythurau llywodraeth leol.

Diffyg gweithio ar y cyd a dealltwriaeth gytûn

Wrth gynnal yr ymchwil yma yng Nghymru daethom ar draws sawl enghraifft o weithio ar y cyd effeithiol rhwng staff Cefnogi Pobl, swyddogion Budd-dâl Tai a darparwyr llety a chefnogaeth yn ardaloedd rhai awdurdodau lleol. O fewn rhai awdurdodau lleol, gwelwyd tensiynau o hyd rhwng prif swyddogion oedd yn awyddus i ddatblygu gwasanaethau a rheolwyr Budd-dâl Tai oedd yn parhau i weld eu prif gyfrifoldeb fel diogelu cyllid yr awdurdod lleol.

Mae'r pwyslais newydd ar awdurdodau i 'amlhau'r pot' wedi rhoi hwb o'r newydd i'r angen am weithio ar y cyd. Yn benodol, mae angen cynnwys darparwyr yn llawn mewn trefniadau gweithio ar y cyd. Er hynny, mae rhai darparwyr yn dal i deimlo nad ydynt yn cael chwarae rhan gyflawn mewn prosesau gweithio ar y cyd.

Problem diffyg ymddiriedaeth

Er mwyn bod yn effeithiol mae gweithio ar y cyd yn dibynnu ar lefel uchel o ymddiriedaeth rhwng y partïon perthnasol. Yng Nghymru mae'n ymddangos bod yno nifer o rwystrau rhag ymddiriedaeth wedi cael eu hadeiladu dros y blynyddoedd rhwng adrannau awdurdodau lleol, Landlordiaid Cymdeithasol Cofrestredig, a darparwyr tai eraill, y sector gwirfoddol er enghraifft. Mae'r rhesymau dros fodolaeth y rhwystrau hyn yn amrywiol ond yr hyn sy'n bwysig ar hyn o bryd yw canfod ffyrdd o'u goresgyn. Yn ychwanegol, mae THBS a Cefnogi Pobl wedi gofyn am weithio ar y cyd rhwng pobl nad oeddent wedi cael lawer o gyswllt â'i gilydd cyn hynny (megis

Gwasanaethau Cymdeithasol a staff Budd-dâl Tai). Mae hyn wedi golygu datblygu sawl perthynas o ymddiriedaeth newydd, ac fel y gwelwyd nid yw hon wedi bod yn dasg hawdd na syml.

Darparwyr yn ymgodymu gyda THBS a Cefnogi Pobl

Un o ganfyddiadau'r astudiaeth DTLR/DWP cynharach oedd bod costau cefnogi a nodwyd trwy THBS at ei gilydd wedi bod yn is na'r disgwyl. Rhan o'r esboniad am hyn oedd bod darparwyr wedi tueddu i wyro'r rhaniad rhent/cefnogaeth tuag at yr elfen rhent yn hytrach na'r elfen gefnogi. Gwelwyd yr un ffenomenon yn yr astudiaeth Gymreig hefyd. Yn ychwanegol, fodd bynnag, mae'r traddodiad o ddarparwyr yn cyflwyno ychydig o gostau cefnogi i geisiadau Budd-dâl Tai wedi cyfrannu at gostau isel o fewn THBS.

Felly, mae yna waith i'w wneud o hyd wrth addysgu darparwyr ynghylch Cefnogi Pobl a'r hyn sydd ei angen ganddynt cyn Ebrill 2003. Mae angen lefelau o gymorth ar lawer ohonynt hefyd y mae awdurdodau lleol naill ai yn amharod neu yn methu ei roi.

Hinsawdd ansicr

Un o'r rhwystrau mwyaf rhag gweithrediad llwyddiannus THBS yng Nghymru fu'r hinsawdd ansicr cyffredinol ynghylch cyfeiriad strategol Cefnogi Pobl a'r trefniadau ariannu a fydd ar waith ar gyfer Ebrill 2003 a thu hwnt. Deilliodd yr ansicrwydd yma o sawl ffynhonnell. Yn gyntaf, cafodd y ddogfen ymgynghorol ar drefniadau ariannu arfaethedig Cefnogi Pobl (Cynulliad Cenedlaethol Cymru, 2001a) ei dehongli'n gyffredinol fel

awgrym y byddai ariannu Grant Refeniw Tai a Chefnogaeth (SHRG) yn parhau. Er mai cynnig yn hytrach na phenderfyniad oedd parhad y Grant Refeniw Tai a Chefnogaeth (SHRG) ar y pryd yr oedd llawer o ddarparwyr yn ystyried eu dyfodol, ac felly sut i gyflwyno ceisiadau THBS hyd at 2003, ar sail amgylchedd ariannu ansicr. Yn ail, crëwyd ofn ymysg pob darparwr gan benderfyniad Llywodraeth Cynulliad Cymru i ddarparu arian Cefnogi Pobl i awdurdodau lleol fel arian heb ei neilltuo'n gyfreithiol y byddai cyllid a fwriadwyd ar gyfer llety a chefnogaeth yn cael ei ddefnyddio gan awdurdodau lleol ar gyfer dibenion eraill. Trydedd ffynhonnell o ansicrwydd oedd dyfalu am ddyfodol Budd-dâl Tai sydd wedi cynnwys agenda o 'ddiwygio' ers nifer o flynyddoedd.

Felly bu'n rhaid i rai darparwyr wynebu gwneud penderfyniadau anodd ynghylch sut i lwytho eu costau rhent a chefnogaeth mewn ceisiadau THBS, gan ragdybio bod hyfywedd eu cynlluniau yn y fantol. Fel nodwyd yn rhan 5, yr oedd rhai darparwyr yn ystyried dirwyn cynlluniau i ben neu gyfyngu ar gwmpas rhai cynlluniau, er mwyn diogelu eu hunain rhag pwysau ariannol difrifol yn ddiweddarach.

Gwnaed y cyhoeddiad na fydd ariannu Grant Refeniw Tai a Chefnogaeth (SHRG) yn parhau y tu hwnt i 2006 ac y bydd cyllid yn trosglwyddo ar ôl hynny i'r pot Cefnogi Pobl (Cynulliad Cenedlaethol Cymru, 2001b) ar ôl yr ymweliadau astudiaeth achos ond cyn y cynhaliwyd y gweithdai. Felly, yn y gweithdai yr oedd darparwyr ac awdurdodau lleol yn dal yn y broses o gychwyn rhoi ystyriaeth i oblygiadau'r penderfyniad braidd yn annisgwyl yma.

Yr oedd yno beth dryswch hefyd ynglŷn â pherthnasedd THBS ar gyfer amlhau'r pot o gofio'r cyhoeddiad a wnaed yn haf 2001 i'r perwyl na fyddai cyllideb gychwynnol Cefnogi Pobl yn 2003 yn seiliedig ar ddata THBS fel a fwriadwyd yn wreiddiol. Yr oedd staff rhai awdurdodau lleol a darparwyr felly'n ansicr ynghylch i ba raddau y dylent fod yn dynodi adnoddau prin i THBS

6.2 Camau gweithredu posib

Fel nodwyd gennym eisoes yn yr adran hon, un o brif gasgliadau'r ymchwil yw bod gweithrediad THBS ar draws Cymru wedi bod yn anwastad iawn. Pan gynhaliwyd yr ymchwil, rhyw 18 mis i mewn i'r cyfnod trosiannol (h.y. hanner ffordd at weithredu Cefnogi Pobl) ychydig iawn o awdurdodau lleol oedd wedi cyrraedd y fan lle disgwyliai adrannau llywodraeth ganol iddynt gyrraedd erbyn Ebrill 2000. Mae'n debyg ei bod hi'n deg dweud nad oedd yn realistig disgwyl i adrannau Budd-dâl Tai adnabod ac adolygu pob achos lle'r oedd costau cefnogi'n cael eu talu. Mae gweithredu THBS wedi profi'n dasg dechnegol llawer anoddach i'w chyflawni i staff awdurdodau lleol a darparwyr na'r hyn a ragwelwyd gan lunwyr polisi, er gwaethaf yr anawsterau a grëwyd gan ofynion gweinyddol cystadleuol ac aildrefnu gwleidyddol.

Ar draws Prydain nid yw THBS wedi cyflenwi data digon cadarn i allu seilio penderfyniadau ariannu ar gyfer 2003. Mae'r DTLR a'r DWP fodd bynnag, yn dal i ofyn am ddata o ansawdd uchel gan THBS er mwyn rhoi sail gadarn mewn costau gwirioneddol i ariannu mewn blynyddoedd dilynol.

Os yw THBS i gynhyrchu data o'r fath o gwbl, yna mae angen gwneud cynnydd ar frys o'r fan hon. Yn rhannau blaenorol yr adroddiad yma rydym wedi nodi nifer o 'wersi' a anelwyd at awdurdodau lleol, darparwyr llety a chefnogaeth a Llywodraeth Cynulliad Cymru y gellid eu defnyddio fel sail ar gyfer gweithredu. Mae'n rhaid i ni bwysleisio, fod bynnag, nad yw'r syniadau a'r awgrymiadau a gyflwynwyd wedi cael eu pwysu a'u mesur mewn unrhyw ffordd systematig, ond yn hytrach o gefnogaeth rhai o gyfranogwyr yr ymchwil yma rydym yn hyderus bod pob syniad yn ymddangos fel pe bai ganddo ryw rinwedd prima facie.

Mae'n amlwg bod rhai awdurdodau yng Nghymru wedi gwneud cynnydd da wrth weithredu THBS ac maent yn datblygu syniadau ar gyfer gwella ansawdd eu data ac ar gyfer delio gyda'r rhwystrau sy'n aros. Felly nid yw gweithrediad llwyddiannus yn amhosib. Y broblem i Llywodraeth Cynulliad Cymru (ac adrannau llywodraeth ganol fel y DWP a'r DTLR) yw sicrhau bod yr awdurdodau nad ydynt ar hyn o bryd yn perfformio gystal yn cyflawni safonau'r awdurdodau sy'n perfformio orau.

Mae'r meysydd lle ceir yr angen mwyaf am weithredu brys ar lefel awdurdod lleol fel a ganlyn:

- darparu cymorth i ddarparwyr.
- gweithio ar y cyd.
- 'perchnogaeth' THBS.
- cymell cefnogaeth uwch swyddogion ac aelodau etholedig.

Yn ychwanegol, mae gan Llywodraeth y Cynulliad rôl allweddol wrth ddarparu'r arweiniad y mae awdurdodau lleol a

darparwyr wedi dweud wrthym yn ystod yr ymchwiliad y byddent yn ei groesawu.

Cymorth technegol a strategol gyda THBS a Cefnogi Pobl

Mae angen cymorth technegol ar rai awdurdodau o hyd. Cynhyrchwyd arweiniad gan y DWP mewn nifer o gylchlythyron Budd-dâl Tai ond mae angen arweiniad parhaus ar ran llawer o Adrannau Budd-dâl Tai ar ystod o faterion. Mae rhai staff Budd-dâl Tai wedi nodi bod cael mynediad at staff gwybodus ym mhencadlys y DWP wedi bod yn ddefnyddiol ac fe groesawyd hynny ganddynt. Efallai y gellid ystyried ffyrdd o annog pob awdurdod lleol i ddefnyddio'r ffynhonnell cynghori yma yn ôl yr angen. Yn adroddiad y DTLR/DWP nodwyd y canlynol yn benodol fel meysydd o bryder cyffredin ymysg staff Budd-dâl Tai, ac fe godwyd y rhain hefyd yn ystod y gwaith maes a'r gweithdai yng Nghymru:

- sut i asesu 'rhesymolrwydd'.
- dyfnder addas ymchwilio i achosion THBS.
- sut i ddelio gyda chostau cefnogi sy'n dod o adrannau Gwasanaethau Cymdeithasol.
- y graddau y gall awdurdodau lleol roi cyngor i ddarparwyr.
- paratoi ffurflenni Ystadegau 121-124.

Gweithio ar y cyd

Gweithio ar y cyd yw'r allwedd i weithrediad llwyddiannus THBS. Mae'n ofynnol i dri phrif barti weithio ar y cyd: adrannau Budd-dâl Tai, prif swyddogion Cefnogi Pobl (a'u timau) a darparwyr. Mae ei angen o fewn awdurdodau lleol, a

rhwng awdurdodau lleol a'r byd tu allan. Mae angen cyd-ddealltwriaeth o fewn awdurdodau ynghylch nodau ac amcanion Cefnogi Pobl a THBS, ac ynglŷn â sut y gall adrannau awdurdodau lleol weithio gyda'i gilydd er mwyn sicrhau adnabod a chostio'r holl ddarpariaeth.

Mae'n hanfodol, fodd bynnag, bod gweithio ar y cyd yn cynnwys cyrff darparu. Y rhain yw'r bobl sy'n cyflenwi'r gwasanaethau cefnogi sydd eu hangen ar bobl ddiamddiffyn. Mae angen ariannu priodol ar ddarparwyr, ac mae angen rhyw fath o sicrwydd arnynt y byddant yn gallu cyflenwi gwasanaethau yn y dyfodol. Mae ariannu addas yn y dyfodol yn dibynnu ar ddarparwyr ac awdurdodau lleol yn gweithio gyda'i gilydd yn awr i adnabod yr holl gostau cefnogi dilys yn llawn.

Felly, lle nad yw trefniadau gweithio ar y cyd ar waith, fe ddylai prif swyddogion nodi'r unigolion allweddol o fewn ac oddi allan i'r awdurdod lleol a chynnull fforwm addas ar gyfer dibenion gwneud cynnydd gyda THBS fel mater o frys. Mae yna eisoes arbenigedd mewn rhai awdurdodau yng Nghymru y gallai awdurdodau eraill fanteisio arno.

Fel nodwyd yn adran 3, dylai nifer fechan yr awdurdodau yng Nghymru hwyluso gweithio ar y cyd rhwng awdurdodau lleol. Ni all datblygu dull gweithredu THBS ar y cyd a rhannu profiadau ac arbenigedd wneud dim ond cynyddu'r siawns y bydd Cefnogi Pobl yng Nghymru yn derbyn cyllid digonol yn 2003 a blynyddoedd dilynol.

Perchnogaeth

Ynglwm â mater gweithio ar y cyd yw 'perchnogaeth'. Mae angen lleoli rôl

arwain a chyd-drefnu wedi'i chydabod yn glir gyda swyddog awdurdod lleol unigol. Awgrymir mai'r prif swyddog Cefnogi Pobl ddylai fod â pherchnogaeth strategol. Dylai'r swyddogion hyn gael cefnogaeth lwyr yr uwch swyddogion ac aelodau etholedig, a dylai'r awdurdod gymryd penderfyniadau gweithredol yn ôl yr angen er mwyn goresgyn unrhyw rwystrau neu impasse nad oes modd eu datrys trwy drafodaeth a chonsensws. Dylai chwaraewyr allweddol eraill o fewn awdurdodau lleol ddeall a derbyn y rôl perchnogaeth yma.

Gellir atgyfnerthu'r rôl perchnogaeth trwy benodi 'swyddogion gweithredu' Cefnogi Pobl penodol (disgrifiwyd datblygiad y swydd yma yn adran 3).

Cyfraniad prif swyddogion ac aelodau etholedig

Mae angen cefnogaeth uwch swyddogion ac aelodau etholedig ar brif swyddogion, staff Budd-dâl Tai a swyddogion awdurdod lleol allweddol eraill. Mae yna waith yn dal i'w wneud, felly wrth addysgu uwch swyddogion ac aelodau a chodi eu hymwybyddiaeth o bwysigrwydd THBS a Cefnogi Pobl i rai o'r grwpiau o bobl ddiamddiffyn sy'n byw yn eu hardaloedd. Gall prif swyddogion ymgymryd â'r cyfrifoldeb dros gyflawni hyn o fewn yr awdurdod, ond mae yna rôl gan Llywodraeth y Cynulliad yma. Bydd hyn yn rhan o rôl Llywodraeth y Cynulliad o roi arweiniad a drafodir isod, ond mae yna amryw o ddulliau y gellid eu defnyddio'n weithredol a chreadigol, yn cynnwys:

- cyfathrebu personol gydag aelodau ac uwch swyddogion er mwyn sicrhau eu bod yn gweld a darllen y llythyrau a gyfeiriwyd atynt.

- cyfathrebu gyda swyddogion allweddol trwy gyfrwng e-bost, a'u hysbysu o'r datblygiadau diweddaraf, ac atgyfnerthu'r camau gweithredu y mae angen iddynt eu cymryd.

Cynyddu ymwneud Llywodraeth y Cynulliad

Llywodraeth y Cynulliad sy'n gyfrifol am weithredu Cefnogi Pobl yng Nghymru. Yn y pen draw Llywodraeth y Cynulliad sy'n cymryd penderfyniadau ynglŷn a chyfeiraid strategol y polisi – pa batrwm o wasanaethau sy'n ddymunol ar gyfer Cymru, sut y dylid eu hyrwyddo – a sut ddylid dyrannu cyllid i awdurdodau lleol er mwyn cefnogi'r amcanion polisi hyn. Mae yna ddymuniad clir a phenodol gan awdurdodau lleol a darparwyr am fwy o eglurder ynglŷn â'r hyn y bwriadwyd Cefnogi Pobl i'w gyflawni a chyfraniad THBS yn hyn o beth. Nodweddwyd profiadau hyd yma gan oedi ar ran Llywodraeth y Cynulliad wrth gyhoeddi dogfennau polisi ac ymgynghorol a pharhad yn yr ansicrwydd sy'n creu problemau i bawb sy'n ymwneud â gweinyddu THBS yn briodol.

Yn benodol, mae angen eglurder ynglŷn â sut y bwriedir trosi'r neges o 'amlhau'r pot' yn benderfyniadau ynghylch rhaniadau rhent/cefnogaeth ac ehangu a datblygu gwasanaethau. Er na chymrwyd unrhyw benderfyniadau gan Llywodraeth y Cynulliad ar adeg ysgrifennu'r adroddiad hwn ynghylch sut y bydd cyllid Cefnogi Pobl yn cael ei ddosbarthu ar ôl 2003, mae angen rhoi sicrwydd ynglŷn ag ariannu diogel. Tanseiliwyd hyder ym Llywodraeth y Cynulliad yn ddiweddar gan, er enghraifft, y tro pedol o'r safbwynt blaenorol ar y Grant Refeniw Tai a Chefnogaeth (SHRG).

Yn gryno felly, yr oedd llawer o awdurdodau lleol a darparwyr yn galw am arwieniad cryfach gan Llywodraeth y Cynulliad. Roedd angen rhoi gwybod i awdurdodau lleol a darparwyr lle'r oeddent yn sefyll mewn perthynas â syniadau Llywodraeth y Cynulliad at y dyfodol, er mwyn rhoi rhyw sail iddynt allu gwneud penderfyniadau am eu sefydliadau eu hunain. Fe allai profiad y gweithdai ymchwil weithredu fel esiampl yma ynghylch sut i gyfleu syniadau Llywodraeth y Cynulliad i'r chwaraewyr allweddol. Efallai dylid chwilio am gyfleon eraill i ddod ag awdurdodau lleol a darparwyr yng Nghymru at ei gilydd yn fwy rheolaidd.

6.3 Sylwadau terfynol

Mae cynnal ymchwil ar wahân yng Nghymru wedi bod yn fuddiol. Mae'r gwahaniaethau rhwng Cymru a gweddill Prydain Fawr, megis trefniadaeth llywodraeth leol, bodolaeth Llywodraeth y Cynulliad, a natur glos y sector llety a chefnogaeth yn egluro rhai o brofiadau gwahanol THBS yng Nghymru ac yn darparu rhai cyfleon penodol ar gyfer gwneud cynnydd.

Oherwydd natur anwastad gweithredu THBS ar draws Cymru mae gennym amheuan difrifol ynglŷn ag ansawdd y wybodaeth sydd ar hyn o bryd yn cael ei chyflenwi i'r DWP a'r DTLR. Mae hyn wedi dod yn fater llai pwysig ar gyfer dibenion cyfrif 'faint sydd yn y pot' ar gyfer Ebrill 2003 ers i'r DTLR benderfynu seilio cyllidebau cychwynnol ar werth cytundebau rhwng awdurdodau lleol a

darparwyr llety a chefnogaeth yn hytrach na THBS. Mae angen, er hynny, am wybodaeth gynhwysfawr a chadarn THBS gan awdurdodau lleol. Ar adeg ysgrifennu'r adroddiad, mae'n anodd rhagweld pryd y bydd data THBS yn cyrraedd safon dderbyniol.

Mae'n amlwg yn hanfodol o hyd bod THBS yn cael ei weithredu'n llawn a chywir yng Nghymru. Gellid fod wedi gwneud mwy o gynnydd ar draws Cymru gyfan ond mae hynny ond yn tanlinellu'r angen i wneud cynnydd sydyn o hyn ymlaen. Ceir enghreifftiau digonol o arfer dda, a nodwyd gennym fel 'gwersi a ddysgwyd' yn yr ymchwil hwn, i awdurdodau lleol a darparwyr wneud rhagor o gynnydd eu hunain. Ond mae yno hefyd rôl hanfodol i Llywodraeth y Cynulliad wrth gynnig arweiniad a chyfathrebu. Os yw THBS i lwyddo, ac yn y pen draw os yw Cefnogi Pobl i'w gyflwyno'n llwyddiannus, efallai mai gwers allweddol o'r ymchwil yng Nghymru yw ei bod er budd pawb, awdurdodau lleol, darparwyr llety cefnogol, a Llywodraeth y Cynulliad, i sicrhau bod THBS yn cael ei weithredu'n iawn. Beth bynnag yw'r ansicrwydd ynghylch 2003 a thu hwnt, awdurdodau lleol a darparwyr sydd wedi gweithio gyda'i gilydd yn awr fydd wedi rhoi'r cyfle gorau i'w hunain o gael sector llety a chefnogaeth yn y dyfodol sy'n cwrdd ag anghenion y bobl, sy'n dibynnu, naill ai'n barhaol neu am gyfnod byr, ar wasanaethau cefnogol a chynghori cyffredinol.

Deunydd Cyfeiriol

Cebulla, A. gyda Beach, J., Heaver, C., Irving, Z., Walker, R. a'r National Centre for Social Research (1999) Housing Benefit and Supported Accommodation, Leeds: Corporate Document Services.

Adran yr Amgylchedd, Trafnidiaeth a'r Rhanbarthau (2001) Supporting People: Policy into Practice, Llundain: DETR.

Cynulliad Cenedlaethol Cymru (2001a) Cefnogi Pobl – Trefniadau ariannu a gweithrediad yng Nghymru, Caerdydd: Cynulliad Cenedlaethol Cymru.

Cynulliad Cenedlaethol Cymru (2001b) Cefnogi Pobl yng Nghymru: Y camau nesaf tuag at weithrediad, Caerdydd: Cynulliad Cenedlaethol Cymru.

Oldman, C., Quilgars, D. a Oldfield, N. (1996) Housing Benefit and Service Charges, Llundain: The Stationery Office.

Sainsbury, R. ac Oldman, C. (2001) The Transitional Housing Benefit Scheme: A Three Way Process, Adroddiad mewnol 86, Llundain: Department for Work and Pensions.

Shrapnell, K. a Swales, K. (2000) Implementing the Transitional Housing Benefit Scheme (THBS), Adroddiad mewnol 73, Llundain: Department of Social Security.

Webb, A (1991) 'Co-ordination, a problem in public sector management', Policy and Practice, 19, 4, 29-42.

Ceir copïau pellach o'r ddogfen hon yn rhad ac am ddim 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
Website: <http://www.wales.gov.uk>