Wales Centre for Public Policy
Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

Briff Polisi
Medi 2022

Tlodi ac allgáu cymdeithasol: Adolygiad o amgylchedd cymdogaeth

Cefndir

Comisiynwyd Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru gan Lywodraeth Cymru i adolygu strategaethau, rhaglenni ac ymyriadau tlodi ac allgáu cymdeithasol ledled y byd. Yn rhan o'r gwaith hwn, comisiynwyd y Ganolfan Dadansoddi Allgáu Cymdeithasol (CASE) yn Ysgol Economeg Llundain (LSE) i gynnal adolygiad o'r dystiolaeth ryngwladol ar bolisïau a rhaglenni addawol a gynlluniwyd i leihau tlodi ac allgáu cymdeithasol ar draws deuddeg maes polisi allweddol. Mae'r papur briffio hwn yn crynhoi'r canfyddiadau ar amgylchedd cymdogaeth.

Cyflwyniad

Gall anfantais sy’n cronni mewn ardal ddaearyddol arwain at allgáu dwys. Mae gan bolisïau sy'n seiliedig ar le rôl bwysig i'w chwarae gan eu bod yn effeithio ar ystod o agweddau ar ansawdd bywyd a phrofiadau o gyfranogiad economaidd, cymdeithasol a dinesig.

Mae'r mathau hyn o atebion lleol yn gyfyngedig mewn perthynas â lleihau tlodi, sy’n awgrymu na ddylid eu hystyried ar wahân i bolisi cenedlaethol a rhanbarthol ategol ynghylch, er enghraifft, tai, cyflogaeth, addysg a nawdd cymdeithasol.

Er mwyn sicrhau bod y rhai sydd dan anfantais yn elwa o bolisïau adfywio lleol, mae angen pennu amcanion tegwch a chynhwysiant cymdeithasol clir, ynghyd â dulliau digonol o werthuso a monitro – ni ellir disgwyl i dwf a ffyniant 'dreiddio i lawr' yn naturiol.

> **Mae angen amcanion clir mewn perthynas â thlodi a lleihau allgáu cymdeithasol er mwyn i fuddion o ymyriadau amgylchedd cymdogaeth gyrraedd y rhai mwyaf difreintiedig.**

Tystiolaeth o effeithiolrwydd polisi

Mae strategaethau adfywio sy’n seiliedig ar le yn ceisio gwella cyfleoedd cyflogaeth ac addysgol, ynghyd ag amrywiaeth o agweddau ar ansawdd bywyd, i bobl leol. Gall hyn gynnwys mabwysiadu ystod eang o weithgareddau a strategaethau, a hynny o strategaethau datblygu economaidd a dynol, cymorth busnes, darparu gwasanaethau cymdeithasol a datblygu'r gweithlu, i adnewyddu cymdogaethau yn ffisegol.

Mae rhai yn brosiectau cymdogaeth ar raddfa fach ac mae rhai yn ymyriadau amlsectoraidd mwy o lawer, sy'n cynnwys nifer o gymdogaethau ac ardaloedd lleol. Mae rhaglenni'n amrywio'n fawr o ran eu hyd, y lefelau a’r ffynonellau ariannu, yn ogystal â’r strwythurau o’u llywodraethu.

Mae'r adolygiad hwn yn gwahaniaethu rhwng ymyriadau sy'n defnyddio dull o'r brig i lawr (gan y llunwyr polisi i'r trigolion a'r gymuned) a dull o'r gwaelod i fyny (gan y trigolion a'r gymuned i'r llunwyr polisi).

Mae dull o'r brig i lawr yn cynnwys rhyw fath o gynllunio a gweithredu canolog, yn aml gyda chyfranogiad uniongyrchol gan lywodraethau neu sefydliadau cyhoeddus. Byddai dull o'r gwaelod i fyny yn golygu mwy o gyfranogiad gan weithredwyr o’r trydydd sector a’r gymuned leol, a mwy o gynllunio a gweithredu datganoledig.

Yn ymarferol, prin yw'r dulliau o'r brig i lawr neu'r gwaelod i fyny yn unig, ond mae'r gwahaniaeth hwn yn ddefnyddiol i nodi canlyniadau a heriau penodol.

Dulliau o'r brig i lawr, sy'n seiliedig ar le

I raddau helaeth, mae mentrau o’r brig i lawr sy'n seiliedig ar le yn canolbwyntio ar wella canlyniadau cyflogaeth a lles mewn ardaloedd difreintiedig. Mae enghreifftiau'n cynnwys parthau menter, prosesau adfywio a arweinir gan brifysgolion, a mentrau sy'n deillio o grantiau dewisol.

Yn gyffredinol, mae'r dystiolaeth a adolygwyd yn rhoi darlun cymysg mewn perthynas â chanlyniadau gwahanol:

- **Tlodi:** Nododd llai na thraean o'r astudiaethau a archwiliwyd ganlyniadau yn ymwneud â thlodi, ac nid oedd eu heffeithiau, i raddau helaeth, yn arwyddocaol.
- **Canlyniadau ta**i (e.e. effeithiau ar werthoedd eiddo, cyfraddau tai gwag, cyfraddau perchentyaeth, cyfraddau a phrisiau rhentu): Mae'r llenyddiaeth yn canfod cynnydd yng ngwerthoedd eiddo yn gyson (sy'n broblem mewn perthynas â thlodi ac allgáu cymdeithasol), ond cymysg neu ddi-nod yw’r canlyniadau mewn perthynas â deilliannau eraill.
- **Canlyniadau cyflogaeth:** Nid yw'r rhan fwyaf o astudiaethau yn adrodd am unrhyw effaith sylweddol ar dueddiadau cyflogaeth na chreu swyddi mewn ardaloedd targed.
- **Incwm ac enillion:** Mae canlyniadau'r astudiaeth yn gymysg, ond, i raddau helaeth, maent yn dangos bod ymyriadau'n aneffeithiol o ran cynyddu incwm.
- **Canlyniadau eraill:** Ceir tystiolaeth o gynnydd yng nghanran y preswylwyr hirdymor a arhosodd mewn ardaloedd targed, ond mae yna hefyd dystiolaeth o gynnydd mewn preswylwyr a gafodd eu haddysgu i lefel uwch, sydd ar incwm uwch ac sy’n wyn, a gostyngiad o ran preswylwyr o blith lleiafrifoedd ethnig.

Mae llawer o astudiaethau ar barthau menter yn tynnu sylw at effeithiau dadleoli, ac mae tystiolaeth sy’n deillio o barthau menter a chronfeydd strwythurol yn dangos bod manteision yn aml yn cronni i'r rhai sy'n well eu byd, sy’n meddu ar sgiliau uwch, neu sydd wedi cael eu haddysgu'n well. Mae rhaglenni ardaloedd menter yn targedu ardaloedd a chymdogaethau trefol a gwledig difreintiedig ag ymyriadau megis cymorthdaliadau treth, buddsoddiadau cyhoeddus, neu reolau a rheoliadau arbennig sy'n denu busnesau neu’n cynyddu cymelliadau i hurio gweithwyr lleol, a hynny gyda'r nod o gefnogi adfywio cymdeithasol ac economaidd.

Mae'r canfyddiadau hyn yn gysylltiedig â phrosesau boneddigeiddio sy'n gwaethygu allgáu cymdeithasol, ac yr adroddir arnynt yn eang mewn cysylltiad â pholisïau adnewyddu trefol, sy’n aml yn tanseilio manteision.

Ar yr un pryd, ceir tystiolaeth bod ymyriadau sy’n seiliedig ar le yn arwain at effeithiau cadarnhaol ar ganlyniadau eraill allgáu cymdeithasol, e.e. gwell mynediad at wasanaethau (o ran argaeledd, ymwybyddiaeth, ymgysylltu), a lleihad mewn troseddu a niwed.

Mae nifer o ffactorau'n effeithio ar effeithiolrwydd ymyriadau o'r brig i lawr. Mae'r rhain yn cynnwys effeithiau goferu, lle mae effeithiau cadarnhaol (e.e. o ran cyflogaeth, creu swyddi) mewn lleoliadau targededig yn dod ar draul lleoliadau a pholisïau eraill, gan effeithio ar ddiwydiannau a

sectorau cyflogaeth gwahanol mewn modd annhebyg.

Yn ogystal, mae lefelau uwch o symudedd a chyflenwad llafur lleol mwy elastig (e.e. cymdogaethau mewn ardaloedd trefol sydd wedi'u cysylltu'n dda), yn fwy tebygol o weld cyfraddau uwch o ran swyddi'n cael eu creu a busnesau newydd yn cael eu sefydlu. Fodd bynnag, nid yw hyn yn aml yn arwain at gynnydd mewn enillion, ac mae'n dod ar draul dadleoli cwmnïau a gweithwyr sy'n bodoli. O gymharu, efallai na fydd ardaloedd mwy ynysig yn gweld cymaint o swyddi'n cael eu creu, ond byddant hefyd yn gweld llai o effeithiau dadleoli a chynnydd is mewn enillion.

Mae yna nifer o heriau'n gysylltiedig â gwerthuso rhaglenni sy'n seiliedig ar le, e.e. cymdogaethau difreintiedig sy'n cael eu targedu gan fentrau gwahanol. Mae hyn yn golygu bod y gwaith o amcangyfrif effaith net rhaglenni unigol yn anodd.

> **Fodd bynnag, gall dulliau a arweinir gan y gymuned liniaru risgiau boneddigeiddio trwy roi anghenion a phrofiadau'r gymuned leol wrth wraidd datblygiad.**

Dulliau o'r gwaelod i fyny, a arweinir gan y gymuned

Gall ymgysylltiad cyfranogol rhanddeiliaid lleol a datblygiad a arweinir gan y gymuned leddfu heriau o ran sicrhau tegwch a chynhwysiant.

Mae nifer o ffactorau'n cymhlethu'r broses o asesu effaith dulliau o'r gwaelod i fyny a arweinir gan y gymuned ar dlodi ac allgáu cymdeithasol. Mae'r rhain yn cynnwys diffyg cynllunio ar gyfer gwerthuso ac o ran mesur canlyniadau rhaglenni, ynghyd â'r nifer amrywiol o ymyriadau sy'n fynych yn cael eu cynnwys o dan un rhaglen, a hynny'n aml ar y cyd ag amrywiaeth o fesurau canlyniadau.

Mae hyn yn rhan o anhawster ehangach a chynhenid o asesu gwaith datblygu cymunedol, sef y gall pwyslais ar asesiadau meintiol safonol o ganlyniadau fod yn niweidiol i gyflawni gwaith datblygu cymunedol, gan arwain at effaith negyddol bosibl ar gynaliadwyedd prosiectau cymunedol.

Mae amcangyfrif 'gwerth cymdeithasol' hefyd yn ymddangos yn arbennig o bwysig i'r prosiectau hyn, ac yn gofyn am gynnwys canlyniadau goddrychol sy'n deillio o brofiadau preswylwyr cymunedol, a chanlyniadau gwrthrychol, fel ei gilydd.

Mae polisïau a phrosesau cyfranogol yn bwysig mewn perthynas â chynllunio ar gyfer adnewyddu sy'n hyrwyddo cynhwysiant ac yn atal dadleoli a boneddigeiddio. Gan fod dinasyddion tlawd a difreintiedig yn fwy tebygol o brofi rhwystrau i gyfranogiad, mae angen i strategaethau ymgysylltu effeithiol roi ystyriaeth i gyfansoddiad a dynameg y gymuned. Gall dim ond 'agor' gofodau ymgynghori arwain at orgynrychiolaeth ymhlith gweithredwyr pwerus.

Gall dulliau sy'n cynnwys partneriaethau amlochrog ledled cymdeithas sifil fod yn araf deg a chreu rhwystredigaeth ac anfodlonrwydd oherwydd eu hyd a'u cymhlethdod, neu oherwydd eu methiant i fodloni disgwyliadau sy'n aml yn afrealistig i'w cyflawni. Fodd bynnag, gallant greu ymdeimlad cryfach o gymuned, gyda mwy o gyswllt cymdeithasol a gweithgarwch cymunedol. Gall prosiectau a arweinir gan y gymuned feithrin ymdeimlad o ymrymuso, elfen y gellir ei hystyried yn nod ynddi'i hun.

Ymhlith yr heriau i'r math hwn o ddull gweithredu y mae lefelau ariannu a gallu yn nhermau'r cyflenwad o ymarferwyr medrus, diffyg strwythurau llywodraethu digonol, blaenoriaethau sy'n gwrthdaro, a'r gwaith cydgysylltu. Yn y cyd-destunau hyn, efallai y bydd gan 'entrepreneuriaid hael', sydd â chysylltiad cryf â lle ac sy'n awyddus i fuddsoddi'n lleol, rôl bwysig i'w chwarae.

Mae diddordeb mewn cynyddu'r crynhoad o weithgareddau amrywiol mewn amgylcheddau

'cymysg' a 'seiliedig ar weithgareddau', i gyfrannu at adfywio canol trefi, yn sefyll ar y croestoriad rhwng dulliau o'r brig i lawr a dulliau o'r gwaelod i fyny. Mae’n hanfodol ymgysylltu â'r gymuned wrth wneud penderfyniadau o fewn y prosiectau hyn, a hynny oherwydd eu bod, yn y pen draw, yn dibynnu ar ymatebion preswylwyr i'r amgylchedd lleol i gyflawni eu nodau.

Prin yw’r dystiolaeth ryngwladol o effeithiolrwydd y dulliau hyn mewn perthynas â thlodi ac allgáu cymdeithasol, ac mae’n dibynnu'n bennaf ar astudiaethau achos nad oes iddynt unrhyw asesiad eglur o’r effaith. Oherwydd yr ystod o nodau sydd gan fentrau o’r math hwn, a'r flaenoriaeth a roddir yn aml i hybu twf yr economi leol, mae'n bwysicach fyth, o safbwynt bod o fudd i breswylwyr difreintiedig, fod gwerthusiadau'n ystyried canlyniadau dosbarthiadol ac amcangyfrifon o werth cymdeithasol y mentrau, gan gynnwys i'r rhai sydd fwyaf agored i niwed ac wedi'u heithrio.

Yn gyffredinol, mae'r dystiolaeth hon yn sôn am gymhlethdod defnyddio mentrau lleol sy'n seiliedig ar le i leihau tlodi ac allgáu cymdeithasol, gan awgrymu na all y graddau y mae manteision yn cyrraedd unigolion ac aelwydydd difreintiedig gael ei gymryd yn ganiataol, er bod y mentrau hyn yn gallu chwarae rôl liniarol ategol. Fodd bynnag, gall rhaglenni cynhwysol a arweinir gan y gymuned liniaru risgiau boneddigeiddio trwy roi anghenion a phrofiadau’r gymuned leol wrth wraidd datblygiad. Mae tystiolaeth hefyd yn dangos bod y broses ymgysylltu ei hun yn dibynnu ar amrywiaeth o agweddau ar allgáu cymdeithasol, megis cyfranogiad cymdeithasol a dinesig, ac ehangu mynediad at wasanaethau.

Ceir tystiolaeth hefyd fod dulliau safonol o ddatblygu rhanbarthol wedi gwaethygu'r crynhoad o allgáu a dirywiad a brofir mewn rhai ardaloedd. Felly, mae angen deall ymyriadau ar lefel cymdogaeth fel elfennau sy’n rhan annatod o'r ddynameg ranbarthol ehangach, dynameg sy'n cael effaith ar yr economi leol y tu hwnt i ymyriadau penodol, ac sy'n effeithio ar effeithiolrwydd rhaglenni lleol.

Camau gweithredu addawol

Daw'r adolygiad i ben gyda chamau gweithredu addawol i'w hystyried yng nghyd-destun Cymru, a’r rheiny’n rhai sy'n deillio o'r dadansoddiad o'r llenyddiaeth ryngwladol:

1. **Mae angen amcanion clir mewn perthynas â lleihau tlodi ac allgáu cymdeithasol** er mwyn i’r budd sy’n deillio o ymyriadau yn amgylchedd cymdogaeth (o ganlyniad i greu swyddi, hybu'r economi leol, gwell cyfranogiad cymunedol a gwell amgylcheddau ffisegol) gyrraedd y rhai mwyaf difreintiedig.
    - Dylai'r amcanion hyn osgoi ymdrechion adfywio sy’n golygu bod allgáu cymdeithasol, y broses o ddadleoli'r dinasyddion a'r aelwydydd mwyaf difreintiedig, a boneddigeiddio yn gwaethygu fwyfwy.
    - Mae dulliau 'seiliedig ar weithgareddau' sy'n ceisio adfywio canol trefi trwy greu amgylcheddau cymysg yn addawol, ond nid ydynt yn cael eu gwerthuso'n gadarn ar hyn o bryd.
    - Dylai **gwerthuso** gael ei gynllunio ochr yn ochr ag ymyriadau, a dylai gynnwys amserlenni realistig (e.e. sy’n gwahaniaethu rhwng canlyniadau byrdymor a hirdymor), a chanolbwyntio nid yn unig ar brosesau ac allbynnau, ond ar **asesu canlyniadau ac effeithiau dosbarthiadol ar dlodi, ac amcangyfrif 'gwerth cymdeithasol'**.
2. Gall **dulliau a arweinir gan y gymuned** liniaru risgiau boneddigeiddio trwy roi anghenion a phrofiadau’r gymuned leol wrth wraidd datblygiad**, ar yr amod eu bod yn llwyddo i greu ymgysylltiad effeithiol a chynhwysol.**
    - Mae angen ymgysylltu'n rhagweithiol â'r rhai mwyaf difreintiedig yn y gymuned a chanolbwyntio ar ddeall a mynd i'r afael â rhwystrau rhag ymgysylltu er mwyn sicrhau cynhwysiant gwirioneddol.

Rhagor o wybodaeth

I gael yr adroddiad llawn gweler Bucelli, I., a McKnight, A. (2022). ***Tlodi ac allgáu cymdeithasol: adolygiad o dystiolaeth ryngwladol ar amgylchedd cymdogaeth.*** Caerdydd: Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru.

Ynghylch Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

Yma yn y Ganolfan, rydym yn cydweithio ag arbenigwyr polisi blaenllaw i roi tystiolaeth a chyngor annibynnol o ansawdd uchel i weinidogion, y gwasanaeth sifil a gwasanaethau cyhoeddus Cymru, sy'n eu helpu i wella penderfyniadau a chanlyniadau polisi.

Mae'r Ganolfan, sy'n cael ei hariannu gan y Cyngor Ymchwil Economaidd a Chymdeithasol a Llywodraeth Cymru, yn rhan o Brifysgol Caerdydd ac yn aelod o What Works Network y Deyrnas Unedig.

I gael rhagor o wybodaeth, cysylltwch â:

Dan Bristow

+44 (0)29 2087 5345

dan.bristow@wcpp.org.uk

Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

Prifysgol Caerdydd, Sbarc/Spark, Ffordd Maindy, Caerdydd CF24 4HQ

www.wcpp.org.uk/cy

029 2087 5345

info@wcpp.org.uk

@WCfPP

Cardiff University Prifysgol Caerdydd

UKRI Economic and Social Research Council

Llywodraeth Cymru Welsh Government