

Dadansoddi ar gyfer Polisi



Analysis for Policy

Ymchwil gymdeithasol
Social research

Rhif: 58/2013



Llywodraeth Cymru
Welsh Government

www.cymru.gov.uk

Dysgu i Wella: Asesiad Annibynnol o Bolisiau Llywodraeth Cymru ar gyfer Llywodraeth Leol 2007-2011

Adroddiad Terfynol: Rhan 1



**Dysgu i Wella: Asesiad Annibynnol o Bolisiau
Llywodraeth Cymru ar gyfer Llywodraeth Leol, 2007-
2011**

**Steve Martin, James Downe, Tom Entwistle a
Valeria Guarneros-Meza**

Y Ganolfan Ymchwil i Lywodraeth Leol a Rhanbarthol,
Ysgol Fusnes Caerdydd

gyda Carol Hayden a John Houghton
Gwybodaeth a Rennir

I gael mwy o wybodaeth cysylltwch â'r canlynol:

Jamie Smith

Gwasanaethau Gwybodaeth a Dadansoddi

Llywodraeth Cymru

Parc Cathays

Caerdydd

CF10 3NQ

Ffôn: 02920 826850

E-bost: Jamie.Smith@wales.gsi.gov.uk

Ymchwil Gymdeithasol Llywodraeth Cymru, 2013

ISBN 978-1-4734-0222-5

© Hawlfraint y Goron 2013

Cynnwys

Crynodeb	3
Pennod 1	Cyflwyniad11
Pennod 2	Tystiolaeth13
Pennod 3	Perfformiad Llywodraeth Leol.....25
Pennod 4	Cydweithredu.....49
Pennod 5	Ymgysylltu â Dinasyddion.....70
Pennod 6	Y Berthynas Ganolog-Leol89
Pennod 7	Casgliadau a Goblygiadau Polisi111
Cyfeiriadau	120
Atodiad 1	Ymatebion i'r arolwg Dysgu i Wella yn ôl cynghorau lleol .126
Atodiad 2	Ystadegau disgrifiadol o'r arolygon Dysgu i Wella.....127
Atodiad 3	Rhestr o ddangosyddion strategol a chraidd143
Atodiad 4	Proffil meysydd gwasanaeth yn ôl y ffynonellau yr ymgynghorwyd â hwy150
Atodiad 5	Cyfernodau cydberthyniad sy'n dangos ffurf a swyddogaeth partneriaethau153

Cydnabyddiaeth

Rydym yn ddiolchgar i'r nifer fawr o bobl sydd wedi cyfrannu at yr astudiaeth hon, gan gynnwys swyddogion awdurdodau lleol, cynghorwyr, uwch aelodau staff o wasanaethau cyhoeddus eraill, a chynrychiolwyr Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru, Swyddfa Archwilio Cymru, Llywodraeth Cymru a'r sector gwirfoddol. Rydym yn arbennig o ddiolchgar i'r swyddogion cyswllt ym mhob cyngor a hwylusodd y broses o gwblhau'r arolygon gan eu hawdurdodau.

Diolchwn i Jamie Smith a'i gydweithwyr sydd wedi rheoli'r ymchwil ar ran Llywodraeth Cymru, a Ceri Greenall ac Ian Jones am ddadansoddi'r dangosyddion perfformiad cenedlaethol a gynorthwyodd i lywio pennod 3 yr adroddiad hwn.

Rydym yn cydnabod yn ddiolchgar y cyngor a'r cymorth a roddwyd gan aelodau grŵp llywio'r prosiect, sef Sue Armitage, Rebecca David-Knight, Graham Davies, Angela Evans, Carys Evans, Colin Everett, Daniel Hurford, Lisa James, Lizzie Swaffield, Mike Harmer, Reg Kilpatrick, Stephen Phillips, Jon Rae, Richard Tebboth a Simon White.

Safbwyntiau'r tîm ymchwil yw'r rhai a fynegir yn yr adroddiad hwn. Nid ydynt o reidrwydd yn adlewyrchu safbwyntiau Llywodraeth Cymru na grŵp llywio'r prosiect.

Crynodeb

Cyflwyniad

1. Dyma adroddiad terfynol astudiaeth arhydol a archwiliodd bolisïau Llywodraeth Cymru ar gyfer llywodraeth leol. Mae'n darparu asesiad o berfformiad llywodraeth leol yn ystod cyfnod trydydd tymor Llywodraeth Cymru (h.y. 2006/2007 hyd at 2010/2011) ac yn archwilio datblygiad, gweithrediad ac effaith y tair egwyddor arweiniol a oedd yn sail i Ddatganiad Polisi Llywodraeth Leol 2007: cydweithredu, ymgysylltu â dinasyddion a phartneriaeth rhwng Llywodraeth Cymru ac awdurdodau lleol.

Tystiolaeth

2. Mae'r adroddiad wedi'i seilio ar ddadansoddiad manwl o ddata a oedd eisoes yn bodoli a llawer iawn o dystiolaeth newydd a gasglwyd gennym yn ystod yr astudiaeth. Mae'r data'n cynnwys:
 - Dogfennau polisi, dangosyddion perfformiad cenedlaethol, adroddiadau arolygu, a chanlyniadau'r arolwg Byw yng Nghymru
 - Dau arolwg cynhwysfawr o uwch swyddogion a chynghorwyr awdurdodau lleol o bob un o'r 22 awdurdod unedol
 - Cyfweiliadau â 24 o uwch weision sifil a swyddogion Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru (CLILC) a oedd yn gyfrifol am oruchwylio'r prif wasanaethau llywodraeth leol
 - Wyth astudiaeth achos o effaith y tair thema a oedd yn sail i bolisïau'r Llywodraeth ar gyfer llywodraeth leol ar feysydd polisi allweddol.

Perfformiad Llywodraeth Leol

3. Mae gwerthuso perfformiad llywodraeth leol yn dasg gymhleth oherwydd bod cynghorau'n darparu ystod eang o wasanaethau ac mae ganddynt lawer o wahanol amcanion. Mae'n anodd cymharu perfformiad awdurdodau gan fod blaenoriaethau a lefelau anghenion lleol yn amrywio. Mae olrhain perfformiad dros amser yn anodd hefyd oherwydd diffyg data arhydol dibynadwy.
4. Defnyddiodd ein hastudiaeth dair prif set o dystiolaeth:
 - Dangosyddion strategol a chraidd
 - Arolygon uwch swyddogion a chynghorwyr awdurdodau lleol
 - Adroddiadau arolygu ac archwilio.
5. Roedd y gwariant y pen gan lywodraeth leol wedi cynyddu'n sylweddol rhwng 2006/2007 a 2010/2011, yn arbennig ym meysydd addysg a gwasanaethau cymdeithasol. Roedd y rhan fwyaf o'r dangosyddion perfformiad strategol a chraidd wedi dangos gwelliannau, er bod amrywiad sylweddol rhwng gwasanaethau. Dirywiodd perfformiad ym meysydd cynnal a chadw ffyrdd, adfywio a thlodi tanwydd, ond gwelwyd gwelliannau amlwg o ran darparu tai, nifer y gweithgareddau hamdden/corfforol i bobl hŷn, a gweithgarwch gorfodi yn ymwneud â thipio anghyfreithlon.
6. Heb ystyried cyflwr yr economi, roedd y swyddogion awdurdod lleol a arolygwyd gennym yn gadarnhaol ynglŷn ag ansawdd bywyd yn eu hardaloedd. Roedd y rhan fwyaf o'r farn bod eu cynghorau'n darparu gwasanaethau o ansawdd uchel, er bod lefelau ymwybyddiaeth gyhoeddus a chraffu ar eu perfformiad yn isel.
7. Mae'r adroddiadau blynyddol a gyhoeddwyd gan Estyn, Arolygiaeth Gofal a Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru a Swyddfa Archwilio Cymru rhwng 2006 a 2011 yn amlygu gwelliannau. Fodd bynnag, mae

pedwar awdurdod lleol wedi bod yn destun camau ymyrryd ers 2009 ac mae adroddiadau arolygu wedi dangos gwendidau parhaus mewn sawl un arall. Roedd themâu a oedd yn codi'n fynych yn cynnwys pryderon ynglŷn â'r ddarpariaeth ar gyfer grwpiau agored i niwed, lefelau cynnwys y cyhoedd, cadernid systemau rheoli perfformiad, a pha un a yw'r agenda gydweithredol yn cael ei chroesawu â'r parodrwydd a fynnir gan yr heriau sy'n wynebu llywodraeth leol.

Cydweithredu

8. Mae cydweithredu wrth wraidd ymagwedd Llywodraeth Cymru at ddarparu gwasanaethau cyhoeddus, a chymerwyd camau pendant i'w hybu trwy gyfres o fentrau polisi proffil uchel o *Creu'r Cysylltiadau* i Adolygiad Simpson.
9. Mae'r lefel a'r math o waith partneriaeth mewn llywodraeth leol yng Nghymru yn amrywio'n sylweddol. Mae'n fwyaf amlwg yn y gwasanaethau hynny lle y rhoddwyd hwb cryf iddo gan Lywodraeth Cymru (gan gynnwys gwastraff, cludiant, addysg a thai).
10. Mae awdurdodau lleol yn adrodd bod cydweithredu'n ychwanegu gwerth, yn enwedig o ran gwella gwasanaethau. Fodd bynnag, mae partneriaethau sy'n canolbwyntio ar uno cymunedau neu ymgysylltu â hwy wedi bod yn fwy cyffredin na'r rhai hynny a luniwyd i wella effeithlonrwydd. Gan adlewyrchu'r pwyslais hwn, mae ein data'n awgrymu bod cynghorau, yn hanesyddol, wedi rhoi blaenoriaeth uwch i rwydweithio a chyfnewid gwybodaeth na chronni adnoddau a lleihau costau. O ganlyniad, mae effaith gyffredinol cydweithredu, o ran cyflawni arbedion maint, wedi bod yn gymedrol.
11. Fodd bynnag, bu pwyslais cynyddol ar bartneriaethau sy'n gwella effeithlonrwydd a chynnydd mewn gweithio mewn partneriaeth â'r sector preifat, er hynny o sylfaen isel.

12. Mae rhwystrau ymarferol a diwylliannol mawr rhag cydweithredu a thystiolaeth gynyddol na fydd ymagwedd gwbl wirfoddol yn llwyddo. Yn yr un modd, mae angen i bartneriaid lleol ddangos arweinyddiaeth ac ymrwymiad er mwyn i gydweithredu fod yn effeithiol ac yn gynaliadwy. Felly, mae'n anorfod y bydd ceisiadau i'w orfodi ar gynghorau sy'n amharod yn arwain at anawsterau. Mae Llywodraeth Cymru wedi cael rhywfaint o lwyddiant wrth annog cydweithredu trwy roi cyllid ychwanegol i bartneriaethau lleol, ond mae'r hinsawdd ariannol bresennol yn golygu y bydd yr ymagwedd hon yn anodd ei chynnal. Felly, mae'n bosibl y bydd angen i Weinidogion edrych ar offerynnau polisi gwahanol i annog cydweithredu. Yn y cyfamser, mae angen i awdurdodau lleol roi terfyn ar y trafodaethau 'a wnawn ni ai peidio?' a gafwyd yn ystod y degawd diwethaf a chanolbwyntio ar benderfyniadau ynglŷn â pha wasanaethau y gellid eu darparu orau gan bartneriaethau rhanbarthol ac is-ranbarthol, a pha fframweithiau llywodraethu a modelau darparu gwasanaethau y mae angen iddynt eu sefydlu i hwyluso hyn.

Ymgysylltu â Dinasyddion

13. Mae Llywodraeth Cymru wedi cynnal ymrwymiad cyson i roi'r dinesydd wrth wraidd darparu gwasanaethau cyhoeddus. Mae dogfennau polisi allweddol yn pwysleisio pwysigrwydd darparu gwybodaeth, mynediad at wasanaethau a systemau cwyno effeithiol. Mae'r Llywodraeth wedi cefnogi nifer o fentrau i wella craffu gan gynghorwyr ac annog cyfranogiad ehangach mewn prosesau democrataidd lleol. Fodd bynnag, mae'r gweithgareddau hyn yn ymddangos fel ymdrechion tameidiog, heb strategaeth eglur a chydlynol ar gyfer annog dinasyddion i ymgysylltu â gwasanaethau lleol.
14. Dywedodd y swyddogion awdurdod lleol a arolygwyd gennym mai'r rheswm mwyaf cyffredin dros ymgysylltu â'r cyhoedd oedd gwella

gwasanaethau. Roedd dwy ran o dair ohonynt o'r farn eu bod yn gwneud yn dda o ran hysbysu dinasyddion ynghylch sut y gallant ymgysylltu â gwasanaethau, ac roedd bron i 60% yn credu eu bod yn ymgynghori'n effeithiol. Ond nid yw llawer yn defnyddio dulliau cydgynghorol ac roedd llai na chwarter yn credu bod eu gwasanaethau'n gallu ymgysylltu'n briodol â dinasyddion. Dim ond traean oedd wedi gweithio gyda sefydliadau eraill i ddatblygu dull cydlynol o ymgysylltu, ac roedd llai na hanner yn monitro effeithiolrwydd eu gweithgareddau ymgysylltu. Yn y cyfamser, mae'r dystiolaeth o ffynonellau fel yr arolygon *Byw yng Nghymru* yn awgrymu nad oes gan y cyhoedd fawr o awydd i ymgysylltu.

15. Mae'n amhosibl asesu effaith gyffredinol ymgysylltu â dinasyddion. Fodd bynnag, dywedodd llai na phedwar o bob deg swyddog awdurdod lleol fod dinasyddion yn ymwneud yn agos â phenderfyniadau am eu gwasanaethau, ac mae'n ymddangos bod rhai enghreifftiau o 'ymgysylltu llwyddiannus' a astudiwyd gennym wedi'u cynnal ar delerau'r cyngor. Dangosodd astudiaethau achos o ad-drefnu ysgolion ei bod hi'n bosibl cael cefnogaeth y cyhoedd dros newidiadau sylweddol yn y ffordd y darperir gwasanaeth, ac roedd y Partneriaethau Cymunedau yn Gyntaf a astudiwyd gennym wedi rhoi hwb i hyder pobl. Fodd bynnag, nid oedd y naill na'r llall wedi galluogi'r cyhoedd i leisio'u barn llawer o ran darparu gwasanaethau prif ffrwd y cyngor.

Y Berthynas Ganolog-Leol

16. Roedd Datganiad Polisi Llywodraeth Leol 2007 yn amlygu pwysigrwydd partneriaeth gref rhwng Llywodraeth Cymru a llywodraeth leol. Mynegodd y rhan fwyaf o'r gweision sifil a gyfwelwyd gennym flaenoriaeth dros ddull partneriaeth, ac felly hefyd y swyddogion awdurdod lleol a arolygwyd gennym. Fodd bynnag, mae'n ymddangos bod profiadau ymarferol yn tynnu'n groes i'r dyheadau hyn.

17. Mae'r berthynas â Llywodraeth Cymru yn bwysig i awdurdodau lleol. Roedd mwy na hanner y swyddogion a arolygwyd gennym o'r farn bod polisïau Llywodraeth Cymru yn cael effaith sylweddol ar eu gwasanaethau. Fodd bynnag, dim ond pedwar o bob deg oedd yn credu bod y Llywodraeth yn barod i gydweithredu. Roedd y rhan fwyaf yn disgrifio eu cysylltiadau â'r Llywodraeth yn nhermau gorchmynion a chystadleuaeth, gyda phartneriaeth ymhell yn ôl yn y trydydd safle. Tybir bod y berthynas agos gynt rhwng y Llywodraeth a CLILC wedi pylu yn y blynyddoedd diweddar. Mae Gweinidogion wedi bod yn pryderu am gyflymder a natur anghyson gwelliant, ac mae rhai wedi mabwysiadu'r hyn a ystyrir yn safbwynt mwy pendant.
18. Er y gallai fod rhesymau da i adrannau ddilyn dulliau gwahanol wrth ymdrin ag awdurdodau lleol, mae perygl – a ategir gan yr ymatebion i'n harolwg – y bydd y rhain yn cael eu gweld fel arwyddion o wrthdaro a dryswch o fewn llywodraeth. Nid yw'n ymddangos bod y gymysgedd bresennol o ddulliau wedi'i seilio ar ddadansoddiad rhesymegol o'r hyn sy'n gweithio orau. Dywedodd y rhai a ymatebodd i'r arolwg, er enghraifft, fod y Llywodraeth wedi mabwysiadu dull partneriaeth o reoli perfformiad, pryd y gallai cyfeiriad cryf o'r canol i annog cymariaethau rhwng awdurdodau weithio'n well. Mewn cyferbyniad, o ran llunio a gweithredu polisïau – a allai, ar yr olwg gyntaf, gael ei gryfhau trwy gynnwys cynghorau – roedd yr ymatebion i'n harolwg o'r farn bod dull y Llywodraeth wedi'i seilio ar orchmynion o'r brig i lawr ac annog cystadleuaeth rhwng cynghorau.

Casgliadau

19. Mae ein hymchwil yn dangos bod perfformiad llywodraeth leol wedi gwella yn gyffredinol rhwng 2007 a 2011. Fodd bynnag, roedd newidiadau mewn gwasanaethau yn gynyddrannol at ei gilydd. Roedd y themâu a oedd yn sail i bolisïau Llywodraeth Cymru ar gyfer llywodraeth leol wedi cael rhywfaint o effaith. Mae awdurdodau lleol yn cydweithredu – gyda'i gilydd a chydag asiantaethau eraill – ond nid yw

gweithio mewn partneriaeth wedi llwyddo eto i drawsnewid y ffyrdd y caiff gwasanaethau eu cynllunio a'u darparu. Mae cynghorau'n ymgysylltu â dinasyddion, ond nid mewn ffyrdd sy'n wirioneddol cryfhau atebolrwydd lleol neu'n sicrhau bod gwasanaethau'n ddigon ymatebol i'w hanghenion. Mae rhai rhannau o Lywodraeth Cymru wedi gweithio mewn partneriaeth ag awdurdodau lleol, ond mae eraill wedi defnyddio dull mwy rhagnodol, o'r brig i lawr. Yn ogystal, nid yw bob amser yn cael y cydbwysedd yn gywir rhwng y gwahanol ffyrdd hyn o weithio.

20. Mae datblygiadau diweddar yn awgrymu mai prif amcan polisiâu cyfredol y Llywodraeth ar gyfer llywodraeth leol yw annog cydweithredu rhwng awdurdodau lleol. Ystyrir bod diffyg capasiti mewn cynghorau bach yng Nghymru. Mae Gweinidogion wedi ymroi symiau sylweddol o arian a chyfalaf gwleidyddol i annog consortia i gael eu ffurfio er mwyn datblygu strategaethau a darparu gwasanaethau ar lefel ranbarthol. Rydym yn cytuno bod angen hwb cryf o'r canol er mwyn i'r math hwn o gydweithredu ddigwydd. Fodd bynnag, mae'n anorod yr ystyrir bod hyn yn tynnu'n groes i'r syniad o bartneriaeth ganolog-leol. Fe allai hefyd olygu bod gwasanaethau'n ymbellhau oddi wrth ddefnyddwyr, gan ei gwneud hi'n fwy anodd fyth sicrhau ymgysylltiad ystyrlon â dinasyddion.
21. Felly, mae'r dystiolaeth o'n hastudiaeth yn awgrymu bod angen i Lywodraeth Cymru ddewis pa offerynnau polisi y mae'n credu sy'n cynnig y gobaith gorau o sicrhau gwasanaethau lleol mwy effeithiol ac effeithlon. Os penderfynir mai ymgysylltu â dinasyddion fydd y prif ysgogwr ar gyfer y newidiadau hyn, mae'n dilyn y bydd angen datganoli pwerau a chyllid i gymdogaethau. Gallai hyn awgrymu cadw awdurdodau unedol presennol ond annog rôl gryfach o lawer i dimau cymdogaeth, grwpiau cymunedol a chynghorau cymuned. Ar y llaw arall, os penderfynir mai'r ffordd orau o wella gwasanaethau a gwneud defnydd gwell o'r adnoddau sydd ar gael yw trwy gonsortia rhanbarthol neu hyd yn oed lleol, yna mae angen i'r Llywodraeth barhau i annog

gwaith partneriaeth rhwng awdurdodau, neu ad-drefnu llywodraeth leol er mwyn creu cynghorau mwy ac, efallai, ystyried pa un a yw'r rhaniad cyfredol o gyfrifoldebau rhwng llywodraeth leol a chanolog yn briodol.

22. Nid yw hyn yn awgrymu y dylai Gweinidogion roi'r gorau i'r tri gofyniad sy'n sail i'w polisïau ar gyfer llywodraeth leol ar hyn o bryd. O ystyried y lliaws o swyddogaethau y mae awdurdodau lleol yn gyfrifol amdanynt, mae'n annhebygol iawn y bydd un ateb yn gweddu i bob gwasanaeth a phob rhan o'r wlad. Mae'n bosibl y bydd angen darparu rhai gwasanaethau ar lefel leol, ac eraill gan awdurdodau lleol unigol. Yn yr un modd, efallai mai'r ffordd fwyaf effeithlon o ddarparu rhai gwasanaethau fydd trwy gonsortia rhanbarthol, ac eraill ar sail Cymru gyfan. Mae'n bosibl na fydd dulliau o ddarparu gwasanaethau sy'n gweithio'n dda yn ardaloedd gwledig Canolbarth a Gogledd Cymru yn briodol yng Nghymoedd De-ddwyrain Cymru neu'r ardaloedd mawr, metropolitanaidd ar hyd yr arfordir deheuol (ac fel arall).
23. Felly, yn ein barn ni, mae angen i Lywodraeth Cymru wneud penderfyniadau eglur am yr hyn sydd bwysicaf yn yr hinsawdd ariannol bresennol sy'n anodd iawn. Yna, dylai sefydlu mecanweithiau i sicrhau bod ei pholisïau ei hun yn cael eu cydlynu'n effeithiol fel bod pob adran yn gweithio tuag at yr un nod. Gan weithio'n agos gyda llywodraeth leol, mae angen iddi bennu'r ffyrdd gorau o ddarparu'r gwahanol fathau o wasanaethau y mae llywodraeth leol yn gyfrifol amdanynt ar hyn o bryd, ac yna sicrhau bod maint, ffurf a dulliau ariannu awdurdodau lleol y dyfodol yn gymesur â'r tasgau y disgwylir iddynt eu cyflawni.

Pennod 1 Cyflwyniad

- 1.1 Mae'r adroddiad hwn yn asesu gweithrediad polisïau Llywodraeth Cymru ar gyfer llywodraeth leol. Mae'n olrhain perfformiad llywodraeth leol rhwng 2006/7 a 2010/11 ac yn archwilio'r tair egwyddor arweiniol a oedd yn sail i Ddatganiad Polisi Llywodraeth Leol 2007: cydweithredu, ymgysylltu â dinasgyddion a'r bartneriaeth rhwng Llywodraeth Cymru ac awdurdodau lleol.
- 1.2 Mae Llywodraeth Cymru wedi datblygu'r hyn y mae'n honni sy'n ymagwedd arbennig at ddarparu gwasanaethau cyhoeddus sy'n gweddu orau i'r heriau penodol sy'n wynebu Cymru. Amlinellwyd yr ymagwedd hon gyntaf mewn dogfen bwysig o'r enw *Creu'r Cysylltiadau* (LICC, 2004), ac mae'n gwrthod y defnydd o ddewis a chystadleuaeth i wella gwasanaethau cyhoeddus, gan gyflwyno achos dros wasanaethau cyhoeddus mwy integredig lle y mae asiantaethau'n rhannu nodau cyffredin ac yn gweithio gyda'i gilydd ar draws ffiniau swyddogaethol a sefydliadol.
- 1.3 Cefnogwyd yr ymagwedd hon gan adolygiad annibynnol o wasanaethau cyhoeddus lleol a gynhaliwyd yn 2006 (LICC, 2006a), ond roedd yn dadlau y byddai angen i gydweithredu ac ymgysylltu â dinasgyddion ddatblygu'n gyflymach a threiddio'n ddyfnach o lawer. Derbyniwyd argymhellion yr adolygiad gan Lywodraeth Cymru ac fe'u defnyddiwyd fel sail i'r polisïau ar gyfer llywodraeth leol a amlinellwyd yn nogfen 2007 *Rhannu Cyfrifoldeb – Cyfraniad Llywodraeth Leol at Wella Bywydau Pobl*. Adlewyrchir yr un egwyddorion sylfaenol hyn yn Rhaglen Lywodraethu'r weinyddiaeth bresennol.
- 1.4 Mae gweddill yr adroddiad hwn wedi'i strwythuro fel a ganlyn:
 - Mae pennod dau yn esbonio amcanion yr ymchwil a'r dulliau a'r dystiolaeth a ddefnyddiwyd gennym.

- Mae pennod tri yn dadansoddi perfformiad llywodraeth leol rhwng 2006/7 a 2010/11.
- Mae pennod pedwar yn cyflwyno ein canfyddiadau ar gydweithredu rhwng awdurdodau lleol a chyda darparwyr gwasanaeth eraill.
- Mae pennod pump yn cyflwyno ein canfyddiadau ar ymgysylltu â dinasyddion.
- Mae pennod chwech yn dadansoddi'r ffyrdd y mae Llywodraeth Cymru yn gweithio mewn partneriaeth ag awdurdodau lleol.
- Mae pennod saith yn cyflwyno ein casgliadau a'r hyn yr ydym ni'n ystyried yn oblygiadau ar gyfer polisi yn y dyfodol.

Pennod 2 Tystiolaeth

Cyflwyniad

- 2.1 Mae'r bennod hon yn esbonio amcanion yr astudiaeth cyn disgrifio ein dulliau ymchwil a'r sylfaen dystiolaeth sy'n sail i'n dadansoddiad.

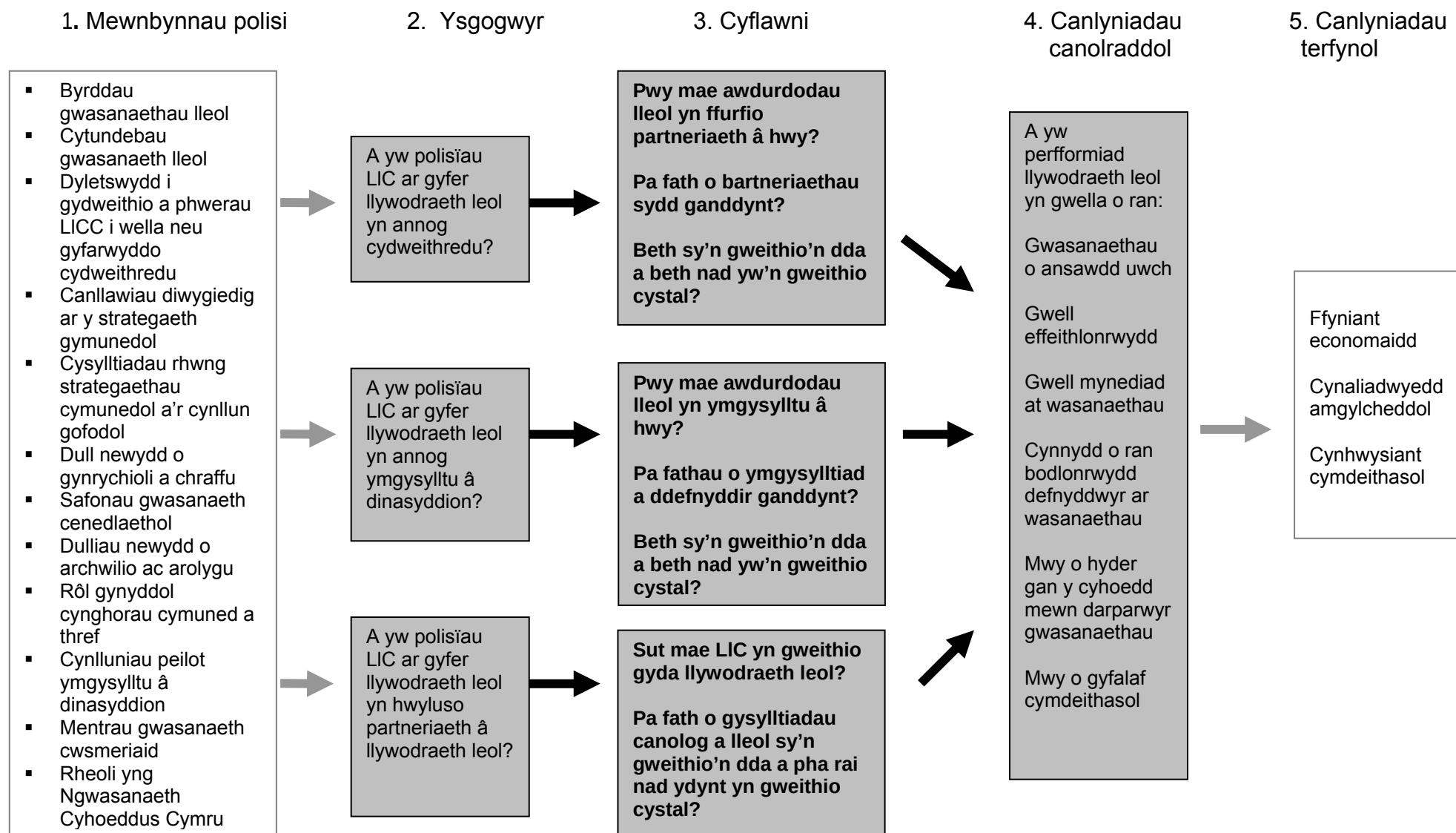
Yr astudiaeth ddichonoldeb

- 2.2 Yn 2007, comisiynodd Llywodraeth Cynulliad Cymru (fel yr oedd ar y pryd) y Ganolfan Ymchwil i Lywodraeth Leol a Rhanbarthol yn Ysgol Fusnes Caerdydd i ystyried dichonoldeb asesiad annibynnol o bolisi llywodraeth leol. Roedd y fanyleb ar gyfer yr astudiaeth ddichonoldeb yn esbonio bod Llywodraeth Cynulliad Cymru, ers datganoli, 'wedi cyflwyno rhaglen sylweddol ac arbennig ar gyfer moderneiddio llywodraeth leol' (LICC 2007c, tud.1). Roedd Gweinidogion am gael asesiad o effeithiau polisiau llywodraeth leol dros y pedair blynedd nesaf i ddarparu 'darlun cynhwysfawr a systematig o gynnydd tymor hir yn erbyn amcanion penodedig, er mwyn llywio cyfeiriad polisi llywodraeth leol Llywodraeth y Cynulliad yn y dyfodol' (LICC 2007c, tud.3).
- 2.3 Yn seiliedig ar dystiolaeth o amrywiaeth o ffynonellau, canfu'r astudiaeth fod cefnogaeth eang dros asesiad annibynnol, ond rhai pryderon ynglŷn â'i gwmpas a'i bwyslais a pha un a fyddai digon o dystiolaeth ar gael i'r ymchwilwyr. Argymhellwyd gennym y dylai'r astudiaeth ganolbwyntio ar lywodraeth leol, yn hytrach na'r agenda diwygio gwasanaethau cyhoeddus gyfan. Daethom i'r casgliad hefyd na fyddai'n ymarferol gwerthuso holl bolisiau Llywodraeth Cymru a allai gael effaith ar gynghorau. Yn hytrach, awgrymwyd gennym y dylai'r astudiaeth ganolbwyntio ar weithrediad ac effaith y tair thema allweddol a oedd yn sail i Ddatganiad Polisi Llywodraeth Leol 2007:

cydweithredu, ymgysylltu â dinasyddion a datblygu partneriaeth gref rhwng Llywodraeth Cymru a llywodraeth leol (Ffigur 2.1).

- 2.4 Awgrymwyd gennym y dylai'r astudiaeth gyfuno dadansoddiad ansoddol a meintiol a defnyddio tystiolaeth o adroddiadau'r llywodraeth, dangosyddion perfformiad cenedlaethol, adroddiadau arolygu, a'r arolygon *Byw yng Nghymru*. Ond roeddem yn cydnabod na fyddai'r ffynonellau eilaidd hyn yn ddigonol, ac felly argymhellwyd gennym hefyd y dylai'r ymchwil gasglu tystiolaeth o lygad y ffynnon trwy arolygon swyddogion awdurdodau lleol a chynghorwyr (a gynhaliwyd ar ddechrau a thua diwedd yr astudiaeth), cyfres o astudiaethau achos a chyfweliadau â 'rhanddeiliaid' cenedlaethol. Roedd yr argymhellion hyn yn sail i fanyleb ymchwil Llywodraeth Cymru ar gyfer y prosiect *Dysgu i Wella* a'r ymchwil a gynhaliwyd gennym.

Ffigur 2.1 Y pwyslais a argymhellwyd ar gyfer yr astudiaeth



Data eilaidd

- 2.5 Ar ddechrau'r astudiaeth, cynhaliwyd asesiad cynhwysfawr gennym o ddata eilaidd perthnasol a oedd eisoes ar gael neu a allai ddod ar gael yn ystod cyfnod yr ymchwil. Diweddarwyd hyn gennym ar adegau drwy gydol yr astudiaeth.
- 2.6 Gwnaethom ddefnyddio adroddiadau a datganiadau polisi'r llywodraeth, dangosyddion perfformiad statudol ac adroddiadau arolygu. Mae rhywfaint o'r deunydd hwn wedi bod yn ddefnyddiol iawn ond mae'r dystiolaeth ynglŷn â pherfformiad cynghorau yn wasgaredig, yn dameidiog ac yn anghyflawn. Mae llawer o ddangosyddion perfformiad statudol yn canolbwyntio ar weithgareddau ac allbynnau yn hytrach na chanlyniadau. Yn aml, mae ganddynt bwyslais cul ac mae rhai o'r mesurau a ddefnyddiwyd wedi newid dros amser, gan olygu ei bod hi'n anodd gwneud cymariaethau arhydol. Roedd bwlch nodedig arall mewn data ynglŷn â bodlonrwydd dinasyddion ar wasanaethau. Ataliwyd yr arolwg *Byw yng Nghymru* yn fuan ar ôl i'n hastudiaeth ddechrau, a dim ond yn ddiweddar y cafodd ei olynydd ei lansio.

Arolygon awdurdodau lleol

- 2.7 Er mwyn helpu i lenwi rhai o'r bylchau yn y data eilaidd, cynhaliwyd arolwg ar raddfa fawr gennym ar ddechrau'r ymchwil yn 2008. Rhoddodd yr arolwg hwn 'waelodlin' i ni a oedd yn sail i lawer o'n dadansoddiadau dilynol. Yna ailadroddwyd yr arolwg dair blynedd yn ddiweddarach er mwyn asesu graddau'r newid mewn llywodraeth leol yn ystod yr astudiaeth. Anfonwyd yr arolygon at uwch swyddogion a chynghorwyr awdurdodau lleol ym mhob un o'r 22 cyngor unedol. Yn 2008, anfonwyd fersiwn fyrrach o'r arolwg swyddogion at gynghorwyr. Yn 2011, gwnaethom ddefnyddio'r un arolygon ar gyfer y ddau grŵp.

Yr achos dros arolygon

- 2.8 Mae angen dehongli canlyniadau'r arolygon hyn yn ofalus gan fod eu dibynadwyedd yn dibynnu ar gywirdeb canfyddiadau'r ymatebwyr a'r graddau y gellir ystyried eu bod yn gynrychiadol. Fodd bynnag, defnyddir arolygon tebyg o reolwyr i astudio perfformiad yn y sectorau preifat a chyhoeddus ac maent yn cynnig nifer o fanteision dros fathau eraill o ddata. Yn arbennig:
- mae gan yr ymatebwyr wybodaeth fanwl am y gwasanaethau y maent yn eu rheoli, felly maent mewn sefyllfa dda i werthuso perfformiad;
 - mae data arolygon yn caniatáu ar gyfer cynnal asesiad mwy cyflawn o berfformiad cyffredinol na dangosyddion penodol sydd fel arfer yn canolbwyntio ar ystod fach o weithgareddau ac allbynnau; ac
 - mae data arolygon yn caniatáu ar gyfer asesu ystod o wahanol elfennau perfformiad gan gynnwys ansawdd, effeithlonrwydd a hygyrchedd gwasanaethau, ynghyd â chanlyniadau ehangach fel ansawdd bywyd a lles.
- 2.9 Yn y gorffennol, mae ymchwilwyr wedi dibynnu'n aml ar safbwyntiau un ymatebwr yn unig o bob sefydliad (sef y prif weithredwr yn nodweddiadol mewn llywodraeth leol). Ond ceir tystiolaeth gynyddol fod arolygon sy'n cynnwys amrywiaeth o ymatebwyr o wahanol rannau o'r sefydliad yn fwy cadarn (Walker ac Enticott, 2004). Mae ein hymchwil flaenorol ar lywodraeth leol wedi dangos bod gan reolwyr o wasanaethau gwahanol safbwyntiau gwahanol yn aml. Ceir gwahaniaethau hefyd rhwng swyddogion a chynghorwyr a rhwng ymatebwyr a chanddynt rolau corfforaethol a'r rhai hynny sy'n gyfrifol am adrannau gwasanaeth. Am y rheswm hwn, gwnaethom arolygu amrywiaeth o ymatebwyr o bob cyngor, gan gynnwys cynghorwyr, swyddogion sy'n cyflawni rolau corfforaethol a rheolwyr gwasanaethau.

Cynllun yr arolwg

2.10 Penderfynwyd ar y pynciau yr ymdriniwyd â hwy yn yr arolwg trwy ein dadansoddiad o'r themâu allweddol a oedd yn dod i'r amlwg o'r deunydd darllen academiaidd a'r deunydd darllen yn ymwneud â pholisïau, a thrwy drafodaethau gyda grŵp llywio'r prosiect. Roedd y ddau arolwg yn gofyn cyfres o gwestiynau am:

- Rolau a chyfrifoldebau'r ymatebwyr
- Cyflwr yr ardal leol a oedd yn cael ei gwasanaethu gan eu hawdurdodau
- Perfformiad y gwasanaethau yr oeddent yn eu rheoli
- Y dylanwadau ar eu gwasanaethau
- Graddau ac effeithiolrwydd gweithio mewn partneriaeth
- Graddau'r ymgysylltiad â dinasyddion, a'u
- Perthynas â Llywodraeth Cymru.

2.11 Roedd bron pob un o'r cwestiynau wedi'u geirio fel datganiadau; gofynnwyd i'r ymatebwyr nodi i ba raddau yr oeddent yn cytuno â hwy ar raddfa saith pwynt lle'r oedd 1 yn dynodi anghytuno'n gryf a 7 yn dynodi cytuno'n gryf. Gwnaethom gynnwys lle ar gyfer sylwadau 'agored' a roddodd gyfle i'r ymatebwyr roi mwy o fanylion os oeddent yn dymuno.

Samplau a chyfradd ymateb

2.12 Anfonwyd yr arolwg at aelodau cabinet a chadeiryddion pwyllgorau craffu yn ogystal â'r prif weithredwyr a phenaethiaid y prif wasanaethau. Enwebodd pob cyngor swyddog cyswllt a roddodd gymorth i ni trwy ddarparu manylion cyswllt ac anfon negeseuon atgoffa at y rhai nad oeddent wedi ymateb.

2.13 Treialwyd yr arolygon ymlaen llaw i brofi eglurder y cwestiynau¹. Fe'u gweinyddwyd yn electronig gan ddefnyddio dulliau a ddatblygwyd gennym mewn astudiaethau blaenorol. Yn 2008, anfonwyd ffurflenni arolwg mewn ffeiliau Excel fel atodiadau e-bost at gynghorwyr a swyddogion awdurdodau lleol a enwyd ym mhob un o'r 22 awdurdod. Yn 2011, anfonwyd negeseuon e-bost yn gofyn i'r ymatebwyr lenwi arolwg ar-lein a luniwyd ac a reolwyd gennym drwy'r pecyn meddalwedd ar-lein *Qualtrics*.

2.14 Yn 2008, anfonwyd yr arolwg at gyfanswm o 308 o bobl a oedd yn cynnwys prif weithredwyr a phenaethiaid ystod o swyddogaethau 'rheng flaen' a 'chefn swyddfa', gwasanaethau llaw a choler wen, a gweithgareddau statudol a dewisol (gweler Tabl 2.1). Derbyniwyd 144 o ymatebion (cyfradd ymateb o 46%). Anfonwyd yr arolwg cynghorwyr at bob un o'r 323 o aelodau cabinet a chadeiryddion pwyllgorau craffu. Derbyniwyd 72 o ymatebion (cyfradd ymateb o 22%) a oedd yn cynnwys cynghorwyr o'r holl brif bleidiau gwleidyddol a 21 cyngor.

Tabl 2.1: Sampl Arolwg Swyddogion (ymatebion yn ôl maes gwasanaeth)

	2008	2011		2008	2011		2008	2011
Budd-daliadau a threth*		8	Cyllid	9	7	Adfywio	9	9
Corfforaethol	20	22	Adnoddau dynol*	5	15	Gofal cymdeithasol i oedolion	9	20
Gwasanaethau democrataidd *	7	11	Llyfrgelloedd	11	3	Gofal cymdeithasol i blant	8	19
Addysg	7	19	Cynllunio	9	12	Chwaraeon a hamdden	10	13
Tai	12	10	Diogelu'r Cyhoedd	8	16	Trafnidiaeth	10	15
						Gwastraff	10	11
(*) Yn 2011, roedd gwasanaethau democrataidd yn cynnwys gwasanaethau cyfreithiol; roedd adnoddau dynol yn cynnwys gwybodaeth a chyfathrebu, ac ychwanegwyd budd-daliadau a threth fel categori newydd.								

¹ Mae copïau o'r arolwg ar gael yn: www.clrgr.caerdydd.ac.uk

- 2.15 Yn 2011, cynyddwyd maint ein sampl o swyddogion i 632 a derbyniwyd 211 o ymatebion (cyfradd ymateb o 33%). Anfonwyd yr un arolwg at bob un o'r 314 o aelodau cabinet a chadeiryddion pwyllgorau craffu yng Nghymru; derbyniwyd 53 o ymatebion (cyfradd ymateb o 17% gan 19 cyngor).
- 2.16 Yn y ddwy flynedd, roedd Caerdydd ac Ynys Môn wedi'u tangynrychioli yn yr ymatebion i'r arolwg, ond nid oedd unrhyw dueddiadau amlwg eraill ym mhatrwm yr ymatebion (gweler Atodiad 1). Felly, rydym yn hyderus bod y canfyddiadau'n cynnig darlun eithaf cynrychiadol o safbwyntiau uwch swyddogion a chynghorwyr awdurdodau lleol ledled y wlad a thros amser. Yn wir, fel y nodir gennym yn y penodau sy'n dilyn, mae'r canlyniadau rhwng 2008 a 2011 yn dangos sefydlogrwydd rhyfeddol, gyda nifer fach yn unig o newidiadau ystadegol arwyddocaol rhwng y ddau arolwg.

Dadansoddi'r arolwg

- 2.17 Gellir defnyddio ac adrodd am ganfyddiadau arolygon mewn sawl ffordd. Y ffordd symlaf o adrodd am ganlyniadau cwestiynau unigol yw defnyddio'r sgôr Likert gymedrig. Mae hyn yn caniatáu i ni gyfleu canlyniadau mewn ffordd ddarvoudus iawn yn ogystal â hwyluso cymharu trylwyr rhwng gwasanaethau a thros amser. Cyfiawnheir trin graddfeydd Likert yn y ffordd hon pan ofynnir i ymatebwyr nodi i ba raddau y maent yn cytuno (neu'n anghytuno) rhwng dau begwn heb wahaniaethau categorïaidd. Anfantais y dull adrodd hwn yw nad yw sgorau cymedrig yn cyfleu gwahaniaethau mewn dosbarthiad (h.y. pa un a yw'r atebion wedi'u lledaenu ar draws y raddfa neu wedi'u clystyru). Am y rheswm hwn, rydym weithiau'n adrodd am ganran yr ymatebwyr sy'n cytuno neu'n anghytuno â'r datganiadau a restrwyd yn yr arolwg. I gael y ffigurau hyn, gwnaethom rannu canrannau'r ymatebwyr yn ddwy set ehangach: y rhai hynny a oedd yn cytuno (gan gynnwys yr holl ymatebwyr a gliciodd uwchlaw pwynt canol y raddfa)

a'r rhai hynny a oedd yn anghytuno (yr holl ymatebwyr islaw'r pwynt canol). Diystyriwyd ymatebion niwtral a gwerthoedd coll. Mae Atodiad 2 yn dangos y manylion ynglŷn ag amrediad a gwyriadau safonol.

- 2.18 Rydym hefyd wedi cydgrynhoi'r sgorau cymedrig ar gyfer cyfres o gwestiynau i gynhyrchu mynegeion sy'n darparu trosolwg o faterion penodol, fel natur y berthynas ganolog-leol. Gellir defnyddio'r rhain i gymharu rhwng gwasanaethau a gwahanol gamau o'r broses bolisi, ac i olrhain newid dros amser.
- 2.19 Yn olaf, gwnaethom ddefnyddio ystod o wahanol fathau o brofion ystadegol i asesu pa un a oedd newidiadau dros amser neu wahaniaethau rhwng grwpiau o ymatebwyr yn ystadegol arwyddocaol. Rydym yn dangos ar bwyntiau perthnasol yn yr adroddiad pa brofion a ddefnyddiwyd a pha lefelau arwyddocâd a osodwyd. Rydym yn adrodd am gysylltiadau dim ond pan geir lefelau hyder o 90% o leiaf, ac yn y rhan fwyaf o achosion rydym yn canolbwyntio ar ganlyniadau sydd â lefelau hyder o 95% neu fwy.

Cyfweliadau cenedlaethol

- 2.20 Yn dilyn yr arolwg cyntaf yn 2008, cynhaliwyd cyfres o 24 o gyfweliadau gennym ag uwch weision sifil a staff cyfatebol yn CLILC a oedd yn gyfrifol am bolisi yn y gwasanaethau allweddol yr oedd yr arolwg yn ymdrin â hwy (roedd rhai swyddogion CLILC yn ymdrin â mwy nag un maes). Cynhaliwyd y cyfweliadau ym mis Mawrth a mis Ebrill 2009. Gosodwyd y cwestiynau mewn canllaw pwnc, recordiwyd a thrawsgrifiwyd yr ymatebion, a dadansoddwyd y trawsgrifiadau yn ôl tair prif thema'r astudiaeth.
- 2.21 Ceir traddodiad cryf o ymchwil sy'n 'canolbwyntio ar actor' sy'n defnyddio cyfweliadau ag uwch swyddogion i gasglu data am lunio a gweithredu polisiau yng Nghymru, rhannau eraill o'r DU ac ymhellach

(gweler er enghraifft Laffin et al. 2002; McAteer a Bennett, 2005; Wood a Klassen, 2008). Oherwydd bod cyfweleion yn aml wedi bod yn cyflawni'r un rôl neu rolau tebyg am beth amser, maent mewn sefyllfa dda i wneud sylwadau ar etifeddiaeth sefydliadol a newidiadau yn y cyd-destun llywodraethu. Maent hefyd yn darparu gwybodaeth dechnegol a phroffesiynol arbenigol sy'n llywio penderfyniadau gwleidyddol.

- 2.22 Rhoddodd y cyfweiliadau gipolwg pwysig ar flaenoriaethau ac arferion llunwyr polisi cenedlaethol a ategodd y dystiolaeth o'r 'rheng flaen' a ddarparwyd gan yr arolygon. Cynorthwyodd hyn i esbonio ac, mewn rhai achosion, atgyfnerthu'r negeseuon allweddol o'r arolygon. Yn arbennig, amlygodd bwysigrwydd amrywiadau rhwng gwasanaethau a thros amser. Defnyddiwyd y cyfweiliadau gennym hefyd i ddechrau nodi astudiaethau achos posibl a fyddai'n ein galluogi i archwilio'r tair thema yn fanylach.

Astudiaethau achos

- 2.23 Darparwyd ein trydedd ffynhonnell o ddata sylfaenol trwy gyfres o astudiaethau achos. Roedd y rhain yn dadansoddi'r ffyrdd y cafodd bolisiau arbennig, neu fentrau penodol, eu datblygu a'u rhoi ar waith. Gwnaethom nodi'r astudiaethau achos mwyaf perthnasol, yn ein barn ni, ar sail ein ffynonellau eilaidd a'n cyfweiliadau. Rhoddodd y grŵp llywio arsylwadau defnyddiol ar ein cynigion ond cawsom ryddid llwyr o ran y dewis terfynol. Roedd tair elfen i'n meini prawf dethol. Roedd yn rhaid i achosion:
- Allu taflu goleuni o bosibl ar un neu fwy o'r tair thema sy'n sail i bolisiau Llywodraeth Cymru ar gyfer llywodraeth leol
 - Bod yn fentrau proffil uchel o raddfa ac amrediad digonol i fod yn berthnasol i rannau eraill o'r wlad
 - Gallu darparu tystiolaeth a threiddgarwch oherwydd y buont ar waith am ddigon o amser i gael rhywfaint o effaith ganfyddadwy.

2.23 Ni chynlluniwyd yr astudiaethau achos fel gwerthusiadau ynddynt eu hunain, ond fel enghreifftiau o'r ffyrdd y mae cydweithredu, ymgysylltu â dinasyddion a chysylltiadau canolog a lleol yn cael eu dehongli a'u gweithredu yn ymarferol. Roeddent yn cynnwys astudiaethau o:

- Consortia trafndiaeth rhanbarthol a chydweithredu rhyng-awdurdodol yng ngogledd Cymru – enghreifftiau o bolisi Llywodraeth Cymru o geisio annog cydweithredu rhwng awdurdodau lleol cyfagos ar sail ranbarthol;
- Prosiectau Byrddau Gwasanaethau Lleol yng Nghaerdydd, Sir Gaerfyrddin a Rhondda Cynon Taf – enghreifftiau o bolisi'r llywodraeth o annog cydweithredu rhwng gwasanaethau cyhoeddus sy'n gweithredu ar lefel leol;
- Partneriaethau Cymunedau yn Gyntaf yng Nghaerffili a Rhondda Cynon Taf – enghreifftiau o'r ymgais i hybu ymgysylltu â dinasyddion a chydweithredu rhwng gwasanaethau ar lefel leol;
- Ad-drefnu ysgolion ym Mhowys a Cheredigion – enghreifftiau o ymgysylltu â dinasyddion wrth ailgynllunio gwasanaeth;
- Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru ar Fyrddau Gwasanaethau Lleol – enghraifft o'r ymgais gan y llywodraeth i weithio mewn partneriaeth â chynghorau a gwasanaethau lleol eraill; a
- Rhan 1 Mesur Llywodraeth Leol 2009 – enghraifft o'r ffordd y mae Llywodraeth Cymru wedi gweithio gyda chynghorau, CLILC a Swyddfa Archwilio Cymru i reoli perfformiad llywodraeth leol.

2.24 Cafodd y dulliau ymchwil eu teilwra i bob astudiaeth achos ond roeddent yn cynnwys cyfuniad o ddadansoddi dogfennau polisi, strategaethau ac adroddiadau cenedlaethol a lleol, arolygon, cyfweiliadau lled-strwythuredig, grwpiau ffocws ac arsylwi cyfarfodydd heb gymryd rhan ynddynt. Cynhaliwyd cyfanswm o 107 o gyfweiliadau gennym yn rhan o'r astudiaethau achos, gyda phobl o ystod o wahanol sefydliadau gan gynnwys: llywodraeth leol, ymddiriedolaethau ieuchyd, yr heddlu, y sector gwirfoddol, Llywodraeth Cymru, ysgolion ac

aelodau'r cyhoedd. Casglwyd tystiolaeth gennym hefyd o fwy na 240 o ymatebwyr i'r arolwg.

Pennod 3 Perfformiad Llywodraeth Leol

Cyflwyniad

- 3.1 Mae'n anodd mesur perfformiad llywodraeth leol. Mae cyngorau'n darparu amrywiaeth eang o wasanaethau, maent yn gwasanaethu llawer o wahanol grwpiau ac mae ganddynt lu o flaenoriaethau sydd weithiau'n croesdynnu. Felly, mae'r cysyniad o berfformiad yn amlochrog, yn gynhenid wleidyddol ac yn cael ei herio'n fynych (Boschken, 1994; Boyne, 2003). Yn aml, yr hyn sydd bwysicaf i ddefnyddwyr yw hygyrchedd, ansawdd ac ymatebolrwydd y gwasanaethau y mae eu hangen arnynt; ar y llaw arall, gallai trethdalwyr nad ydynt yn defnyddio gwasanaethau roi mwy o bwyslais ar effeithlonrwydd, gwerth am arian a chynhyrchedd. Mae llunwyr polisïau yn cyflwyno ystyriaethau ychwanegol yn fynych – fel cydraddoldeb a chynaliadwyedd – a gwaethygir y broblem gan y ffaith fod mesurau perfformiad yn cael eu haddasu'n aml dros amser mewn ymateb i newidiadau mewn amgylchiadau economaidd a blaenoriaethau polisi (Campbell-Smith, 2008).
- 3.2 Felly, mae angen i berfformiad fod yn gysyniad â sail gymdeithasol iddo (Brewer, 2006; Andrews et al., 2006) lle y mae'r holl fesurau'n rhannol ac yn oddrychol i ryw raddau. Ni ellir ystyried unrhyw ddull asesu fel bod y 'gorau' neu'n gywir neu'n anghywir yn 'wrthrychol'. Bydd y darlun a gewch yn dibynnu ar bwy, sut a phryd rydych yn gofyn (Cowell et al., 2012). I gymhlethu'r mater ymhellach, ceir dadleuon ynghylch yr hyn sy'n cynrychioli lefel dderbyniol o berfformiad neu welliant hefyd. Gellir cymharu yn erbyn targedau neu safonau gofynnol; rhwng cyngorau; rhwng gwledydd; neu dros amser.
- 3.3 Yn y bennod hon, rydym wedi defnyddio'r ail ddull lle y bo'n bosibl, a chanolbwyntio'n bennaf ar y dangosyddion perfformiad cenedlaethol

sylfaenol a ddefnyddir gan y llywodraeth ac awdurdodau lleol. Mae'r rhain yn ddefnyddiol oherwydd fe'u cesglir gan bob cyngor ac maent yn destun archwiliad annibynnol, ond mae anfanteision iddynt hefyd. Mae dangosyddion unigol yn rhoi darlun cul yn unig oherwydd eu bod yn canolbwyntio ar agweddau penodol ar ddarparu gwasanaeth. Maent hefyd yn dueddol o fesur gweithgareddau ac allbynnau yn hytrach na chanlyniadau sy'n wirioneddol bwysig i ddinasyddion a llunwyr polisïau. Yn ogystal, er bod StatsCymru a'r Uned Ddata Llywodraeth Leol yn cynhyrchu lliaws o ddata perfformiad, roedd rhywfaint o ddiffyg dilyniant yn y dangosyddion a ddefnyddiwyd rhwng 2007 a 2011.

- 3.4 Er mwyn ceisio darparu asesiad cyflawn o ddangosyddion perfformiad, defnyddiwyd tystiolaeth gennym hefyd o adroddiadau arolygu ac archwilio, cynlluniau statudol, ac arolygon bodlonrwydd dinasyddion. Mae gan yr holl fathau hyn o dystiolaeth gryfderau a gwendidau. Mae adroddiadau arolygu yn ddefnyddiol oherwydd eu bod yn annibynnol ar lywodraeth leol, ond maent yn canolbwyntio'n fynych ar brosesau rheolaethol a gallu corfforaethol yn hytrach na gwasanaethau 'rheng flaen'. Mae gwybodaeth o gynlluniau statudol yn aml yn berthnasol i'r awdurdod penodol ac yn anodd cael gafael arni. Mae data am fodlonrwydd dinasyddion ar wasanaethau yn bodoli (e.e. *Byw yng Nghymru ac Arolwg Cenedlaethol Cymru*), ond nid oedd yr amserlen ar gyfer yr arolygon hyn yn cyd-fynd â'n hymchwil. Felly, fel yr esboniwyd ym mhennod dau, er mwyn helpu i fynd i'r afael â rhai o'r problemau hyn gwnaethom ychwanegu at ddata perfformiad a oedd eisoes yn bodoli â data sylfaenol a gasglwyd gan uwch swyddogion a chynghorwyr awdurdodau lleol.

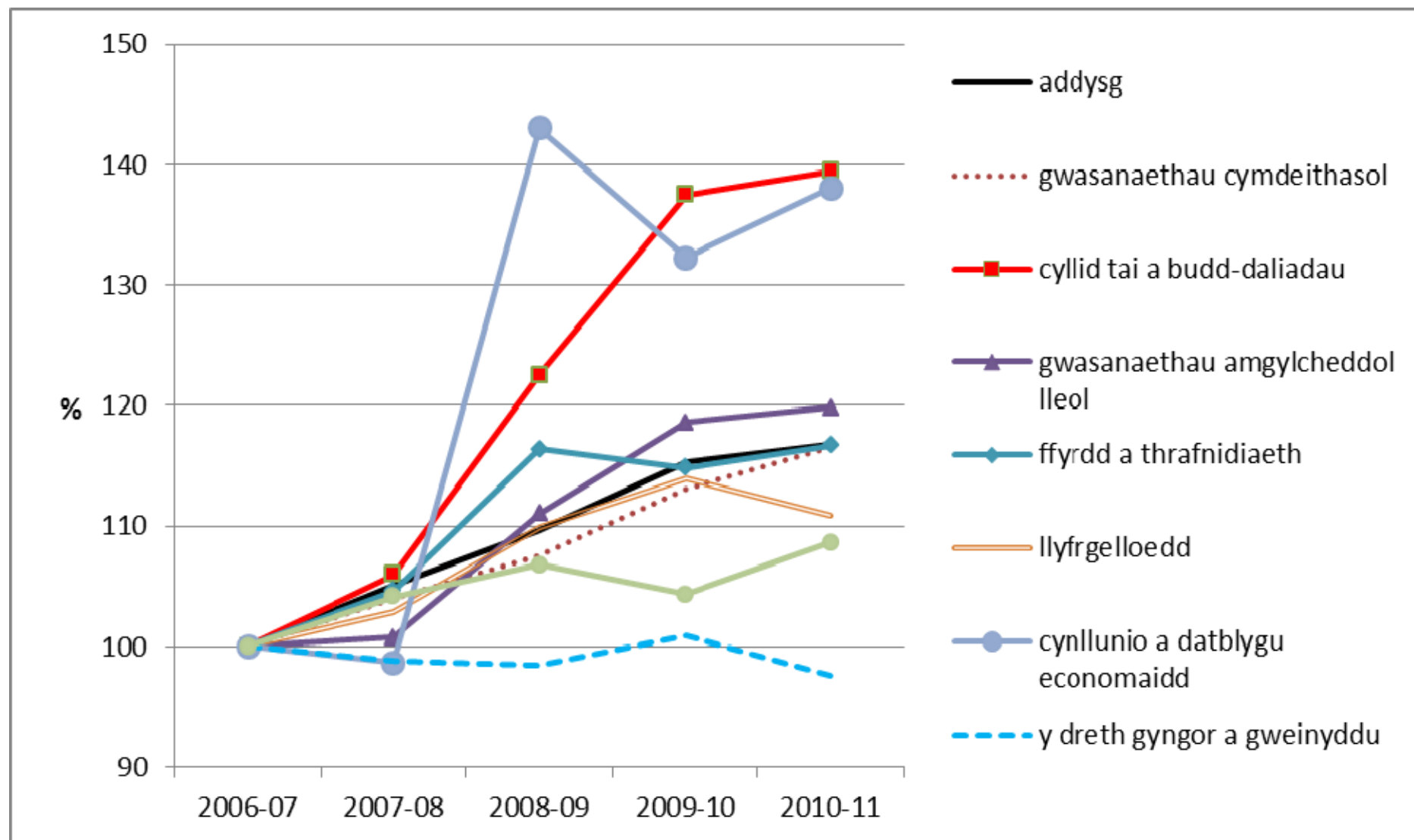
Gwariant llywodraeth leol

- 3.5 Mae ymchwil academaidd o'r deng mlynedd diwethaf wedi dangos bod yr amgylchedd y mae gwasanaethau cyhoeddus yn gweithredu ynddo yn dylanwadu'n gryf ar eu perfformiad. Ceir cysylltiad amlwg ag amddifadedd – mae awdurdodau lleol sy'n gwasanaethu poblogaethau

cymharol gyfoethog a chydryw yn gyson perfformio'n well na'r rhai hynny sy'n gwasanaethu cymunedau difreintiedig. Mae astudiaethau eraill wedi canfod cysylltiad cryf rhwng perfformiad a chyllid (Andrews 2009; 2010). Felly, mae angen i unrhyw asesiad o berfformiad awdurdodau lleol yng Nghymru gael ei gynnal yng nghyd-destun newidiadau mewn dyraniadau gwario, sef un o'r prif ffyrdd y mae polisïau Llywodraeth Cymru yn effeithio ar gynghorau.

- 3.6 Ni fu'n rhaid i awdurdodau lleol yng Nghymru ymdopi â'r toriadau mawr mewn grantiau'r llywodraeth a brofwyd gan awdurdodau lleol yn Lloegr, ac yn ystod y cyfnod sydd dan sylw yn ein hastudiaeth, roedd y gwariant alldro refeniw y pen wedi cynyddu (Ffigur 3.1). O ystyried hyn, gellid dadlau y dylai cynghorau fod wedi gallu cyflawni gwelliannau sylweddol mewn gwasanaethau. Fodd bynnag, nid yw gwariant ychwanegol yn arwain yn uniongyrchol at welliant. Fe allai gael ei lyncu gan gostau cynyddol, yn enwedig codiadau cyflog. Yn ogystal, fel y dangosir yn Ffigur 3.1, roedd amrywiadau rhwng gwasanaethau gyda chynnydd cymharol fawr mewn gwariant ar gynllunio, datblygu economaidd, tai cyngor a budd-daliadau tai, a thwf mwy cymedrol mewn addysg, gwasanaethau cymdeithasol a gwasanaethau amgylcheddol lleol.

Ffigur 3.1: Cynnydd mewn Gwariant Alldro yn ôl Gwasanaethau



Ffynhonnell: StatsCymru

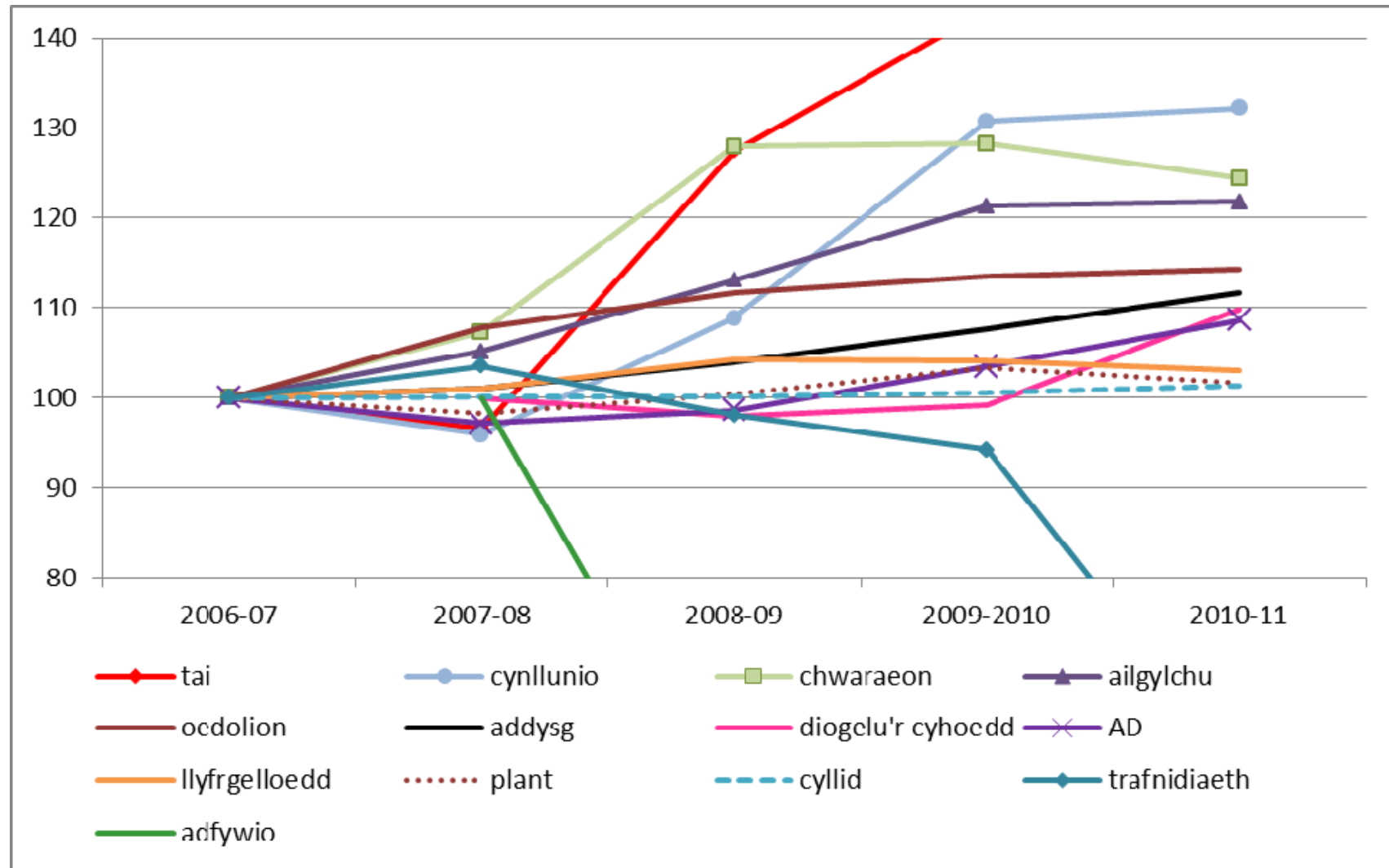
Dangosyddion perfformiad strategol a chraidd

- 3.7 Mae dangosyddion perfformiad cenedlaethol yn darparu tystiolaeth lefel gwasanaeth ynglŷn â pherfformiad llywodraeth leol. Mae Llywodraeth Cymru ac awdurdodau lleol wedi cytuno ar set o ddangosyddion strategol a chraidd y mae pob cyngor yn adrodd arnynt yn gyson (Atodiad 3), a cheir amrywiaeth o ystadegau eraill yn ymwneud â gwasanaethau penodol y mae awdurdodau'n adrodd arnynt yn flynyddol i Lywodraeth Cymru. Gan weithio gyda staff Gwasanaethau Gwybodaeth a Dadansoddi'r llywodraeth, cynhaliwyd dadansoddiad systematig gennym o'r setiau data hyn i bennu pa rai y gellid eu defnyddio i ddadansoddi perfformiad dros amser. Penderfynwyd eithrio'r rhai hynny yr oedd eu diffiniadau wedi newid rhwng 2007 a 2011, a blaenoriaethu dangosyddion a oedd yn canolbwyntio ar ganlyniadau yn hytrach na mewnbynnau ac allbynnau. Yna, gofynnwyd i arbenigwyr gwasanaeth yn Llywodraeth Cymru gadarnhau pa rai o'r dangosyddion hyn oedd yn fwyaf perthnasol.
- 3.8 Rhoddodd hyn set o ddangosyddion ar gyfer 13 gwasanaeth allweddol llywodraeth leol a gasglwyd yn gyson yn ystod y cyfnod a oedd dan sylw yn ein dadansoddiad. Mae'r rhestr yn cynnwys dangosyddion ar gyfer rhai gwasanaethau lleol nad ydynt yn dibynnu'n llwyr ar berfformiad llywodraeth leol (e.e. adfywio a rhai dangosyddion ym meysydd tai a chynllunio). Fodd bynnag, gwnaethom benderfynu eu cynnwys er mwyn cynnig darlun mor gyflawn â phosibl o berfformiad llywodraeth leol.
- 3.9 Defnyddiwyd 2007 gennym fel blwyddyn sylfaen cyfwerth â 100, a chyfrifwyd y newid canrannol yn y sgôr ar gyfer pob dangosydd bob blwyddyn wedi hynny. Oni nodir yn wahanol, mae ein dadansoddiad yn cymharu'r newid dros amser rhwng 2006/7 a 2010/11 (y flwyddyn ddiweddaraf yr oedd data ar gael ar ei chyfer erbyn diwedd ein hastudiaeth). Dangosir y canlyniadau'n llawn yn Atodiad 3.

- 3.10 Roedd y rhan fwyaf o ddangosyddion yn dangos gwelliant dros amser. Roedd yr eithriadau'n ymwneud ag adfywio, cyflwr ffyrdd a lefelau tlodi tanwydd, yr oedd pob un ohonynt wedi dirywio. O ran adfywio, roedd diwedd cyllid gan yr Uned Ewropeaidd yn 2007 wedi cael effaith sylweddol. Mae'r tywydd ac amrywiadau mewn prisiau nwy a thrydan yn effeithio ar gyflwr ffyrdd a thlodi tanwydd ym maes tai. Ar y pegwn arall, gwelwyd cynnydd mawr yn nifer yr aneddiadau preifat gwag a ddychwelwyd i feddiannaeth trwy weithredu uniongyrchol gan yr awdurdod lleol; nifer yr unedau tai fforddiadwy ychwanegol fel canran o'r holl unedau tai ychwanegol; gweithgareddau hamdden/corfforol strwythuredig rhad ac am ddim i bobl 60 oed a hŷn; a chanran yr achosion o dipio anghyfreithlon yr adroddwyd amdanynt a arweiniodd at weithgarwch gorfodi.
- 3.11 Mae Ffigur 3.2 yn dangos lefel gyffredinol y newid mewn perfformiad o wasanaeth i wasanaeth fel a fesurwyd gan y dangosyddion perfformiad strategol a chraidd a argymhellwyd i ni gan arbenigwyr gwasanaeth. Fodd bynnag, mewn gwirionedd, nid yw hyn yn arweiniad defnyddiol o ran perfformiad cyffredinol oherwydd, fel a ganfuom mewn ymchwil flaenorol yn Lloegr, mae'n anghyffredin i'r holl ddangosyddion mewn gwasanaeth symud i'r un cyfeiriad ac ar yr un cyflymder. O ganlyniad, gallai'r casgliadau y deuir iddynt am berfformiad ddibynnu ar ba ddangosyddion a ddefnyddir a pha flwyddyn a ddewisir fel gwaelodlin. Am y rheswm hwn, cynhaliwyd dadansoddiad dangosydd-wrth-ddangosydd gennym hefyd o berfformiad ym mhob gwasanaeth.
- 3.12 Ym maes addysg, gwelwyd gwelliannau cymedrol yn y dangosyddion ynglŷn â chyrhaeddiad disgyblion yng nghyfnodau allweddol 2 a 3 ac ar 15 oed. Roedd y dangosyddion o ran cyhoeddi datganiadau o anghenion arbennig a chofnodi absenoliaeth wedi gwella ychydig dros amser hefyd. Gwelwyd y gwelliant mwyaf o ran canran yr holl ddisgyblion sy'n gadael addysg, hyfforddiant neu ddysgu seiliedig ar waith heb gymhwyster allanol cymeradwy. Fodd bynnag, fel y trafodir

isod, mae cymharu â gwledydd eraill yn y DU yn helpu i roi'r gwelliannau hyn mewn cyd-destun.

Ffigur 3.2: Gwelliant a Fesurwyd yn ôl Dangosyddion Perfformiad Craidd a Strategol



Ffynhonnell: Ein cyfrifiad ein hunain yn seiliedig ar ddangosyddion perfformiad – blwyddyn sylfaen 2006-07

- 3.13 Gofal cymdeithasol i oedolion – Roedd y dangosyddion yn galonogol, gyda gostyngiadau sylweddol o ran oedi wrth drosglwyddo gofal a'r amser a gymerir i adolygu cynlluniau gofal, a chynnydd yn nifer y bobl hŷn sy'n derbyn cymorth i fyw yn eu cartrefi eu hunain.
- 3.14 Gofal cymdeithasol i blant – Ni welwyd llawer o welliant ac eithrio o ran y sgôr bwyntiau gyfartalog ar gyfer cymwysterau allanol plant 16 oed sy'n derbyn gofal.
- 3.15 Tai – Roedd yr holl ddangosyddion wedi gwella ac eithrio canran yr aelwydydd a oedd mewn tlodi tanwydd (nad yw o fewn rheolaeth awdurdodau lleol). Gwelwyd gostyngiad yn yr amser a gymerir i brosesu Grantiau Cyfleusterau i'r Anabl ac i osod addasiadau mewn cartrefi, a gwelliant o ran lleihau digartrefedd. Gwelwyd cynnydd sylweddol iawn yn nifer yr aneddiadau preifat gwag a ddaethpwyd yn ôl i ddefnydd.
- 3.16 Cynllunio – Gwelwyd cynnydd sylweddol yn nifer yr unedau tai fforddiadwy ychwanegol fel canran o'r holl dai ychwanegol. Cynyddodd ganran y ceisiadau cynllunio gan ddeiliaid tai, ond gostyngodd ganran y ceisiadau cynllunio mawr. Nid oedd canran y ceisiadau am ddatblygu a chanran yr achosion gorfodi a ddatryswyd wedi newid llawer, ond mae'r rhain yn ymwneud â ffactorau sydd y tu hwnt i reolaeth llywodraeth leol fel amrywiadau yn y farchnad eiddo a'r hinsawdd gyllidol.
- 3.17 Llyfrgelloedd – Cynyddodd nifer yr ymweliadau â llyfrgelloedd, ac felly hefyd nifer y cyfleusterau cyfrifiadura. Fodd bynnag, gostyngodd ganran y cyfrifiaduron a oedd ar gael fesul awr a nifer y deunyddiau llyfrgell a fenthycwyd.
- 3.18 Chwaraeon a hamdden – O ganlyniad i'r fenter Nofio Am Ddim, gwelwyd cynnydd mawr yn nifer y sesiynau nofio strwythuredig am

ddim a gweithgareddau eraill ar gyfer pobl 60+ oed a phobl ifanc o dan 16 oed, ynghyd â chynnydd mwy cymedrol yn nifer y sesiynau nofio taledig ar gyfer oedolion eraill. Ni welwyd braidd dim cynnydd mewn dangosyddion eraill, gan gynnwys ymweliadau â chanolfannau chwaraeon a hamdden a berchenogir gan awdurdodau lleol.

- 3.19 Trafnidiaeth a phriffyrdd – Dirywiodd gyflwr prif ffyrdd a ffyrdd eilaidd, ond gwelwyd cynnydd yn nifer y bobl a chanddynt docynnau bws consesiynol a chynnydd o ran cyflymder atgyweirio goleuadau stryd.
- 3.20 Rheoli gwastraff – Gwelwyd gwelliannau o ran lefelau ailddefnyddio, ailgylchu neu gompostio gwastraff, er bod cyflymder y gwelliant wedi arafu yn ystod y ddwy flynedd ddiwethaf. Fel y nodwyd uchod, gwelwyd cynnydd mawr yng nghanran yr achosion o dipio anghyfreithlon yr adroddwyd amdanynt a arweiniodd at weithgarwch gorfodi.
- 3.21 Adnoddau dynol – Dim ond dau fesur o berfformiad Adnoddau Dynol oedd yn bodoli: roedd un yn dangos braidd dim newid ac roedd y llall (y gyfradd absenoldeb oherwydd salwch) yn dangos gwelliant cymedrol.
- 3.22 Adfywio – Roedd yr holl ddangosyddion yn ymwneud ag adfywio yn dangos gostyngiad mewn perfformiad. Fodd bynnag, fel yr esboniwyd uchod, mae angen dehongli'r rhain yn ofalus iawn oherwydd bod y data'n deillio o ddangosyddion Cronfa Strwythurol Ewrop ac yn adlewyrchu'r newidiadau yn y rhaglenni hyn o 2007 ymlaen.
- 3.23 Nid oedd dangosyddion cyllid, gan gynnwys lefelau anfonebau diamheuol, y dreth gyngor ac ardrethi annomestig, wedi newid llawer o gwbl yn ystod y cyfnod o bum mlynedd.
- 3.24 Diogelu'r Cyhoedd – Prin oedd y newid mewn perfformiad o ran gwasanaethau diogelu'r cyhoedd, ac eithrio cynnydd yng nghanran yr achosion sylweddol o dorri safonau masnach a unionwyd trwy ymyrryd.

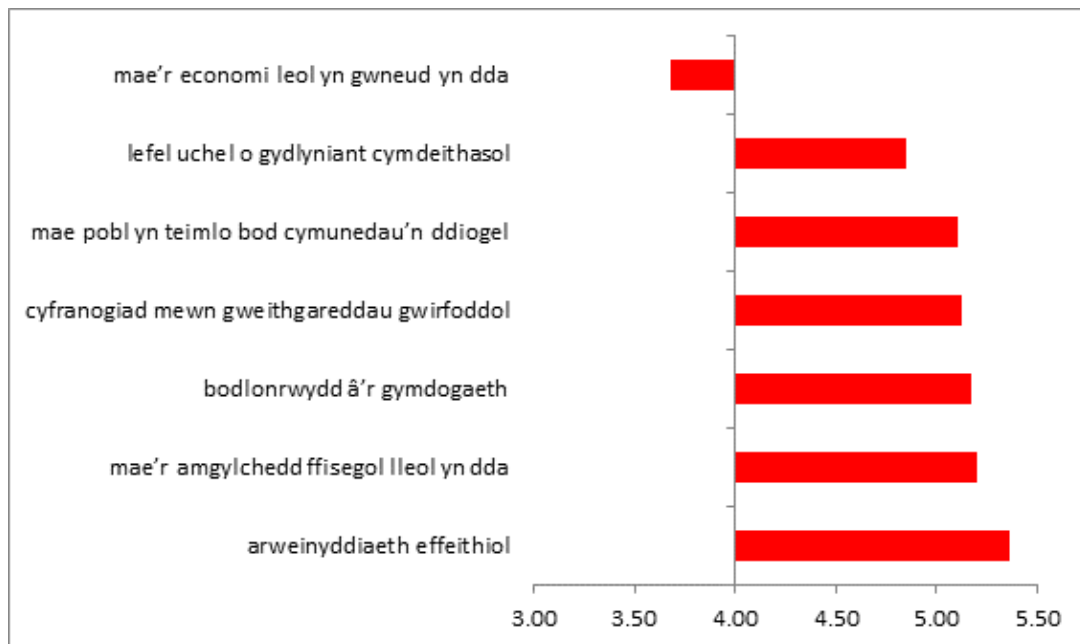
Arolygon

- 3.25 Yr ail ffynhonnell dystiolaeth a ddefnyddiwyd gennym i asesu perfformiad llywodraeth leol oedd yr ymatebion i'r arolygon uwch swyddogion a chynghorwyr awdurdodau lleol a gynhaliwyd yn 2008 a 2011. Mantais arolygon yw'r ffaith fod gan yr ymatebwyr wybodaeth fanwl am gryfderau a gwendidau eu gwasanaethau eu hunain a'u bod yn gallu darparu asesiadau mwy cyfannol na'r rhai hynny a gynrychiolir gan ddangosyddion perfformiad statudol a ddiffiniwyd yn gul. Er enghraifft, roedd yr arolygon yn cynnwys cyfres o gwestiynau am les economaidd a chymdeithasol eu hardaloedd lleol, yn ogystal â pherfformiad y gwasanaethau yr oeddent yn eu rheoli.
- 3.26 Fel pob mesur perfformiad, mae cyfyngiadau i'r data hwn. Yn arbennig, gall ymatebwyr fod yn or-optimistaidd ynglŷn â'r amodau yn eu hardal leol ac ansawdd y gwasanaethau y maent yn eu rheoli. Er hynny, mae'n werth nodi bod Arolwg Cenedlaethol Cymru 2012 wedi cyflwyno patrwm tebyg o ganlyniadau.

Yr ardal leol

- 3.27 Gwnaethom ofyn cyfres o gwestiynau i uwch swyddogion a chynghorwyr awdurdodau lleol am gyflwr yr ardaloedd yr oeddent yn eu gwasanaethu. Roedd eu hymatebion yn awgrymu asesiad optimistaidd yn bennaf (Ffigur 3.3). Nid yw'n syndod mai'r unig fater y gwnaethant fynegi pryderon sylweddol amdano yn 2011 oedd yr economi leol. Dywedodd llai na thraean fod eu heconomi leol yn gwneud yn dda. Mewn cyferbyniad, roedd yr ymatebwyr yn arbennig o hyderus am effeithiolrwydd arweinyddiaeth leol (82% yn cytuno) ac roedd mwyafrif yn credu bod yr amgylchedd ffisegol lleol yn dda (80% yn cytuno).

Ffigur 3.3: Canfyddiad o'r Ardal Leol



Ffynhonnell: Arolwg LTI 2011

Graddfa Likert: 1 = anghytuno'n gryf, 4 = niwtral, 7 = cytuno'n gryf

- 3.28 O gymharu canlyniadau arolygon 2008 a 2011, ni welwyd llawer o newid mewn canfyddiad yr ymatebwyr o'u hardaloedd lleol dros y cyfnod o dair blynedd.
- 3.29 Wrth gymharu'r canlyniadau hyn â chwestiynau tebyg yn Arolwg Cenedlaethol Cymru, gwelir yn gyffredinol fod canfyddiad y cyhoedd yn uwch na chanfyddiad swyddogion awdurdodau lleol a ymatebodd i'n harolwg. Yr eithriad i hyn oedd ansawdd yr amgylchedd a bodlonrwydd â'r gymdogaeth; roedd swyddogion a chynghorwyr awdurdodau lleol yn fwy cadarnhaol na'r cyhoedd ynglŷn â'r ddau beth hyn (Tabl 3.1).

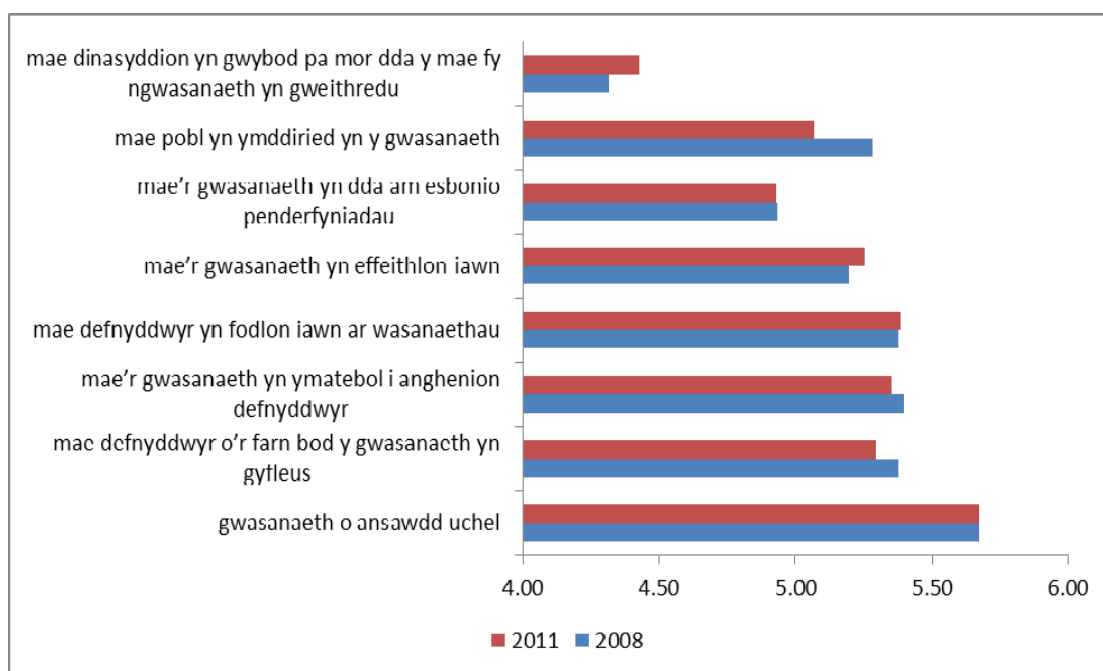
Tabl 3.1: Barn Swyddogion/Cynghorwyr Awdurdodau Lleol a Dinasyddion am eu Hardaloedd Lleol

Dysgu i Wella 2011	% cytuno	Arolwg Cenedlaethol Cymru 2012	% cytuno
Mae'r economi leol yn gwneud yn dda	31	Rwy'n gallu talu fy holl filiau ac ymrwymadau heb unrhyw drafferth	48%
Mae lefel uchel o gydlyniant cymdeithasol yn yr ardal leol	68	Mae pobl yn y gymdogaeth hon yn barod i helpu eu cymdogion	74
		Mae pobl yn fy ardal leol yn trin ei gilydd â pharch ac ystyriaeth	73
Mae ansawdd cyffredinol yr amgylchedd ffisegol lleol yn dda	80	Mae ansawdd fy ardal leol yn cael ei gynnal yn dda	67
Mae'r rhan fwyaf o bobl leol yn fodlon ar eu cymdogaeth fel lle i fyw	76		
Mae'r rhan fwyaf o bobl leol yn teimlo bod eu cymunedau'n ddiogel	76	Rwy'n teimlo'n ddiogel yn cerdded yn fy ardal leol yng ngolau dydd / wedi iddi nosi	98 / 78
Ffynhonnell: StatsCymru 2012			

Gwasanaethau Lleol

3.30 Gwnaethom hefyd ofyn cyfres o gwestiynau i swyddogion a chynghorwyr am wahanol elfennau o berfformiad eu gwasanaethau (Ffigur 3.4). Yn 2011, roedd mwyafrif mawr (dros 81%) yn credu eu bod yn darparu gwasanaethau o ansawdd uchel gyda lefelau da o fodlonrwydd defnyddwyr. Gan adlewyrchu ein dadansoddiad o gyflwr ymgysylltu â dinasyddion mewn llywodraeth leol yng Nghymru (gweler pennod 5), roedd llai o'r farn bod gwasanaethau'n gwneud yn dda o ran hysbysu dinasyddion am dargedau (52% yn cytuno) a sicrhau ymddiriedaeth pobl leol (71% yn cytuno).

Ffigur 3.4: Canfyddiad o Wasanaethau Lleol



Ffynhonnell: Arolwg LTI 2008 a 2011

Graddfa Likert: 1 = anghytuno'n gryf, 4 = niwtral, 7 = cytuno'n gryf

- 3.31 Yn gyffredinol, yn yr un modd â chanfyddiad o'r ardal leol, mae canlyniadau'r arolwg yn awgrymu na fu llawer o newid o ran perfformiad rhwng 2008 a 2011. Mae'r canfyddiad hwn yn gyson â'r darlun cyffredinol a awgrymwyd gan ein dadansoddiad o'r dangosyddion strategol a chraidd a drafodwyd uchod. Yn ddiddorol, o gymharu canlyniadau arolygon 2008 a 2011, gwelwyd cynnydd dros amser yng nghanran yr ymatebwyr a oedd o'r farn bod eu gwasanaethau'n ymgysylltu â dinasyddion a bod defnyddwyr yn fodlon ar wasanaethau, ond gostyngiad mewn ymddiriedaeth y cyhoedd.
- 3.32 O gymharu'r canlyniadau hyn â chanfyddiadau dinasyddion a adroddwyd yn Arolwg Cenedlaethol Cymru, gwelwyd bod swyddogion a chynghorwyr yn fwy cadarnhaol na dinasyddion ynglŷn ag ansawdd gwasanaethau a lefel y wybodaeth a ddarperir am berfformiad gwasanaethau. Ond mae'r ddau arolwg yn awgrymu bod angen gwneud mwy i hysbysu dinasyddion am berfformiad (Tabl 3.2).

Tabl 3.2: Cymharu'r Canfyddiad o Wasanaethau Lleol:
Swyddogion/Cynghorwyr Awdurdodau Lleol a Dinasyddion

Dysgu i Wella 2011	% cytuno	Arolwg Cenedlaethol Cymru 2012	% cytuno
Rydym yn darparu gwasanaeth o ansawdd uchel iawn	81	Mae fy awdurdod lleol yn darparu gwasanaethau o ansawdd uchel	57
Mae defnyddwyr yn fodlon iawn ar fy ngwasanaeth	89		
Mae dinasyddion yn gwybod pa mor dda y mae fy ngwasanaeth yn gweithredu yn erbyn y targedau yr ydym yn eu gosod i'n hunain	52	Hoffwn gael mwy o wybodaeth am ba mor dda y mae fy awdurdod lleol yn gweithredu	60
		Mae fy awdurdod lleol yn effeithiol o ran hysbysu pobl am ba mor dda y mae'n gweithredu	40
		Ffynhonnell: StatsCymru 2012	

Adroddiadau arolygu ac archwilio

- 3.33 Mae adroddiadau arolygu ac archwilio yn darparu asesiadau allanol gwerthfawr o berfformiad llywodraeth leol. Fodd bynnag, mae dadansoddiad o Raglen Cymru ar gyfer Gwella a'r newidiadau a gyflwynwyd gan Fesur Llywodraeth Leol 2009, a gynhaliwyd gennym fel rhan o'r gwerthusiad hwn, yn awgrymu eu bod weithiau wedi methu arwyddion rhybudd, a bod diffyg cydgysylltu – rhwng eu gweithgareddau a chyda ffynonellau eraill o dystiolaeth – wedi ei gwneud hi'n anodd i Lywodraeth Cymru bennu pryd y mae angen cymorth ychwanegol neu ymyrraeth ar gynghorau.
- 3.34 Mae'r is-adran hon yn crynhoi canfyddiadau allweddol adroddiadau blynyddol a gyhoeddwyd gan Estyn, Arolygiaeth Gofal a Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru (AGGCC) a Swyddfa Archwilio Cymru (SAC) rhwng 2006 a 2011.

Adroddiadau Estyn

- 3.35 Mae adroddiadau blynyddol Estyn yn cadarnhau bod lefelau cyrhaeddiad disgyblion wedi gwella dros amser, er bod cyflymder y gwelliant wedi arafu. Mae'r arolygwyr wedi mynegi pryderon yn gyson am berfformiad anghyson, a welir mewn gwahaniaethau amlwg mewn safonau ar draws ysgolion. O 2007 ymlaen, maent wedi amlygu pryderon penodol am fylchau rhwng perfformiad myfyrwyr o gefndiroedd difreintiedig a chefndiroedd mwy cefnog. O 2008 ymlaen, maent yn mynegi pryderon am lefelau cyrhaeddiad mewn ysgrifennu, darllen a rhifedd ymhlith y rhai hynny sy'n dod o gefndiroedd mwy difreintiedig.
- 3.36 Mae adroddiadau Estyn yn awgrymu bod awdurdodau lleol wedi bod yn dda am sefydlu rhaglenni gwella ysgolion a bod y rhain wedi arwain at welliant mesuradwy mewn safonau. Ond maent yn beirniadu rhai cynghorau am fethu â darparu cymorth effeithiol ar gyfer arwain a rheoli ysgolion ac am fod yn araf i herio ac ymyrryd mewn ysgolion lle y ceir problemau amlwg.
- 3.37 Un o'r prif fethiannau a amlygwyd gan arolygwyr ac archwilyr yw'r defnydd cyfyngedig o ddata perfformiad i fonitro ac asesu canlyniadau. Nid yw data'n cael ei ddefnyddio i archwilio gwahaniaethau mewn perfformiad yn ôl grwpiau ethnig lleiafrifol a chefndiroedd cymdeithasol-economaidd. Beirniadir awdurdodau hefyd am fethu â rhoi data amserol a pherthnasol i gynghorwyr a rhieni, a adlewyrchir mewn gwendidau o ran craffu ar ysgolion sy'n tanberfformio. Ym Mlaenau Gwent, er enghraifft, dywedir bod diffyg arweinyddiaeth gan uwch swyddogion a chynghorwyr wedi arwain at ragolygon anfoddhaol ar gyfer gwella (Swyddfa Archwilio Cymru, 2012e:20).
- 3.38 Mae adroddiadau Estyn hefyd yn amlygu problemau yn ymwneud â darparu addysg a hyfforddiant i ddysgwyr yn y system farnwrol yn

ystod ac ar ôl bod yn y ddalfa, pobl ifanc ag anableddau a'r rhai hynny dros 19 oed nad oes ganddynt gymwysterau ffurfiol.

- 3.39 Maent yn nodi mwy o waith partneriaeth ym maes addysg, er nad yw partneriaethau ar gyfer darpariaeth ôl-16 a rhwydweithiau ar gyfer darpariaeth cyn ac ar ôl-16 wedi bod cystal o ran mesur canlyniadau ar lefel bartneriaeth mewn rhai achosion.
- 3.40 Yn olaf, mae Estyn wedi amlygu problemau'n gyson ag ad-drefnu ysgolion, heb lawer o arwyddion o unrhyw welliant hyd at ei adroddiad blynyddol yn 2010, a nododd arwyddion calonogol ar lefel cynradd. Mae'r canfyddiadau hyn yn adlewyrchu canfyddiadau ein hastudiaethau achos o ad-drefnu ysgolion.

Adroddiadau Arolygiaeth Gofal a Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru

- 3.41 Mae adroddiadau prif arolygydd AGGCC yn amlygu gwelliannau cyffredinol mewn gwasanaethau cymdeithasol. Fodd bynnag, mae cyflymder y gwelliant wedi bod yn arafach na'r disgwyl o ystyried lefel y buddsoddiad a dderbyniwyd gan awdurdodau lleol (AGGCC 2009a). Mae adroddiadau'n cyfeirio at bedwar pryder sy'n codi'n fynych: diffyg defnydd parhaus o ddata perfformiad i asesu gwelliant gwasanaethau; problemau staffio (trosiant uchel gweithwyr cymdeithasol) sy'n effeithio ar ansawdd y gwasanaeth a ddarperir i ddefnyddwyr; dealltwriaeth anghyflawn o ansawdd y gwasanaethau a gomisiynir; ac amrywiadau amlwg mewn darpariaeth gwasanaeth ar draws awdurdodau lleol. Bu pryder hefyd am fwlch cynyddol rhwng y perfformwyr gorau a gwaethaf.
- 3.42 Canfu AGGCC yn gyffredinol fod awdurdodau'n gwella o ran gweithredu cynlluniau sy'n hyfforddi staff ar draws gwasanaethau i oedolion a gwasanaethau i blant. Roedd arweinyddiaeth gorfforaethol a chyfathrebu rhwng uwch swyddogion a swyddogion rheng flaen wedi gwella hefyd. Fodd bynnag, mae ei hadroddiad yn 2010 yn amlygu pryderon am ansawdd yr arweinyddiaeth a ddarperir gan gynghorwyr.

- 3.43 Bu gwelliannau hefyd o ran nifer ac effeithiolrwydd partneriaethau (AGGCC 2009a). Cydnabyddir bod y gostyngiad sylweddol o ran oedi wrth drosglwyddo gofal yn enghraifft dda o gydweithio rhwng gwasanaethau cymdeithasol ac iechyd; ond hefyd gyda darparwyr gwasanaeth eraill. Dywedir bod ymyrraeth Llywodraeth Cymru yn Abertawe wedi ysgogi gwell cydweithredu rhwng gwasanaethau cymdeithasol y cyngor a'r heddlu (Lewis, 2011); a chyfeirir at ymyrraeth yn Sir Benfro fel tystiolaeth o'r cysylltiad agos sy'n bodoli rhwng addysg a gwasanaethau cymdeithasol i blant a'r angen iddynt gydweithredu i oresgyn problemau o ran rheoli honiadau o gamdriniaeth mewn ysgolion.
- 3.44 Drwy gydol y cyfnod o bum mlynedd a adolygwyd gennym, nodwyd amrywiadau rhwng y gwahanol sectorau sy'n darparu gwasanaethau i oedolion a phlant. Cydnabuwyd bod gofal dydd i blant yn gwneud yn eithriadol o dda. Roedd rhai pryderon ynghylch gwasanaethau maethu o ran staffio ac ansawdd gofal. Roedd pryderon yn bodoli hefyd o ran gofal i oedolion, yn enwedig oedolion â dementia. Ar draws pob sector ac ar wahanol adegau, codwyd pryderon o ran asesu a rheoli risg, gweithredu cynlluniau gofal ac amseroldeb adolygu achosion.
- 3.45 Mae adroddiadau wedi amlygu pryderon ynghylch darparu gwybodaeth i ddefnyddwyr a rôl gyfyngedig y defnyddwyr wrth gryfhau ansawdd gwasanaethau. Yn olaf, mae'r gostyngiad yn nifer y bobl hŷn a gynorthwyir yn y gymuned wedi bod yn achos pryder.

Adroddiadau Swyddfa Archwilio Cymru

- 3.46 Yn yr un modd ag adroddiadau AGGCC, mae SAC (2010a) yn cydnabod gwelliannau mewn gwasanaethau cymdeithasol trwy hyfforddi a datblygu staff, darparu gwybodaeth i ddefnyddwyr a gweithio mewn partneriaeth â'r trydydd sector. Ond mae hefyd wedi

amlygu diffyg darpariaeth ar gyfer gofalwyr a phroblemau gydag asesiadau risg ar gyfer oedolion a phlant sy'n agored i niwed.

- 3.47 Rhwng 2006 a 2008, amlygodd adroddiadau blynyddol SAC bryderon am gadernid y fframwaith perfformiad llywodraeth leol. Un o'r gwendidau allweddol oedd diffyg data cymaradwy ar draws Cymru ac anallu'r cyhoedd i wybod pa mor dda y mae eu gwasanaethau lleol yn gweithredu.
- 3.48 Mae wedi rhybuddio'n gyson hefyd na fyddai Safonau Ansawdd Tai Cymru 2012 yn cael eu bodloni (SAC 2012b). Priodolodd hyn i wendidau mewn arweinyddiaeth a monitro cenedlaethol gan Lywodraeth Cymru, ond roedd yn dadlau y gallai awdurdodau lleol fod wedi lliniaru rhai o'r anawsterau hyn trwy fabwysiadu prosesau cyffredin a gweithio'n agosach â chymdeithasau tai er mwyn cynyddu'r cyfleoedd ar gyfer cydweithredu.
- 3.49 Ym marn SAC, mae'r hinsawdd ariannol anodd wedi peryglu rhai gwasanaethau moderneiddio ysgolion, adfywio a rheoli gwastraff. Ers 2006, ystyriwyd bod rheoli gwastraff yn faes risg uchel oherwydd y targedau uchelgeisiol a osodwyd o ran lleihau ac ailgylchu gwastraff solet. Mae adroddiad diweddar (SAC 2012a) yn dangos bod awdurdodau lleol wedi cynyddu ystod eu gwasanaethau ailgylchu, ond bod cyflymder y gwelliant wedi arafu, ac y bydd angen ymgysylltu mwy â dinasyddion os yw awdurdodau am gyrraedd targedau 2017. Mae SAC hefyd yn dadlau, yn yr un modd ag yn achos safonau ansawdd tai, fod angen fframweithiau gwerthuso a monitro cenedlaethol mwy eglur ar ailgylchu gwastraff.
- 3.50 Mae adroddiadau ers 2006 wedi amlygu bod yr agendâu cyflog a statws cyfartal yn peri risg sylweddol i swyddogaethau adnoddau dynol. Yn fwy diweddar (SAC 2011), mae archwilwyr wedi awgrymu, er bod y rhan fwyaf o gynghorau wedi lleihau costau i ymdopi â chyllidebau

cyfyngedig, na wnaed llawer o gynnydd o ran cynllunio'r gweithlu a lleihau effaith toriadau cymaint â phosibl ar ddarparu gwasanaethau.

- 3.51 Yn 2010, roedd mabwysiadu'r Safonau Adrodd Ariannol Rhyngwladol gan awdurdodau lleol wedi cyflwyno her i adrannau cyllid gan nad oedd y gweithdrefnau newydd hyn yn caniatáu i gynghorau adrodd ar eu cyfrifon erbyn y terfyn amser. Roedd y newid hwn wedi torri'r duedd o welliant parhaus yr oedd gwasanaethau ariannol lleol wedi'i sefydlu ers 2005. Disgwylir y bydd y broblem hon yn cael ei goresgyn yn y dyfodol yn y rhan fwyaf o gynghorau yng Nghymru (SAC 2012a).
- 3.52 Mae adroddiadau SAC yn awgrymu bod ansawdd craffu gan awdurdodau lleol wedi gwella ers 2005, ond mai'n anaml y bu'n ysgogwr gwirioneddol ar gyfer newid neu welliant. Mae SAC (2010a) yn adrodd bod y diffyg dealltwriaeth o'r ystod lawn o swyddogaethau craffu a'u hamseroldeb yn her barhaus i awdurdodau lleol. Ym mhob un o'r pedwar awdurdod lleol y mae Llywodraeth Cymru wedi ymyrryd ynddynt ers 2009 (ac Ynys Môn yn arbennig) mae'r gwrthdaro a'r diffyg cyfathrebu ymhlith arweinwyr gwleidyddol a rheolaethol wedi achosi problemau, a chydabuwyd (Lewis, 2011) bod gan arweinyddiaeth leol swyddogaeth allweddol i'w chyflawni wrth hybu gwelliant.
- 3.53 Mae adroddiadau SAC yn awgrymu, yn gyffredinol, y bu cynnydd da o ran trefniadau rheolaeth gorfforaethol sy'n hybu cydweithredu. Fodd bynnag, mae rhai awdurdodau lleol wedi parhau i gael trafferth ac mae'r sefyllfa ariannol anodd wedi gwaethygu'r heriau sy'n eu hwynebu. Yn fwy diweddar (SAC 2010b), canfu ei harchwilwyr nad oes gan gynghorau wybodaeth i allu deall a rheoli'r effaith y mae llai o gyllid yn ei chael ar ddinasyddion.
- 3.54 Mae SAC yn adrodd nad yw cynghorau lleol yn creu fframwaith perfformiad cadarn sy'n asesu ansawdd a chanlyniadau, er bod Llywodraeth Cymru wedi cyflwyno newidiadau i wella'r trefniadau ar gyfer mesur perfformiad cenedlaethol. Mae'r rhan fwyaf o gynghorau'n

dibynnu ar ddangosyddion perfformiad cenedlaethol ac nid ydynt yn creu eu mesurau eu hunain a allai fod yn fwy defnyddiol i fynd i'r afael â blaenoriaethau lleol. Fodd bynnag, ceir rhai meysydd unigol lle y mae cynghorau'n mesur canlyniadau ar gyfer defnyddwyr gwasanaeth; nodir y defnydd amlach o Atebolrwydd Seiliedig ar Ganlyniadau a chreu Cynlluniau Integredig Sengl fel datblygiadau cadarnhaol.

- 3.55 Mae adroddiadau blynyddol diweddar SAC yn ystyried cydweithredu rhwng awdurdodau. Maent yn dod i'r casgliad na fu'n eglur hyd yma pa un a yw cydweithredu'n sicrhau arbedion o ran costau neu fuddion i ddinasyddion (SAC 2010b); yn wir, fe allai fod yn cynyddu costau (SAC 2011). Mae SAC yn argymhell bod angen i awdurdodau ystyried dulliau eraill o ailgynllunio gwasanaethau i ategu cydweithredu.

Cymaryddion rhyngwladol

- 3.56 Fel y nodwyd uchod, yn ogystal â mesur perfformiad dros amser a'i gymharu rhwng cynghorau, mae'n ddefnyddiol weithiau i gymharu â gwledydd eraill. Mae'n aml yn anodd gwneud cymariaethau cadarn oherwydd diffyg mesurau cyson o berfformiad. Fodd bynnag, mae cymariaethau rhyngwladol yn aml yn llesol. Mae rhai wedi cael effaith ar yr agenda wleidyddol a pholisi yng Nghymru yn y blynyddoedd diweddar, a gallai'r math hwn o ddadansoddi ddod yn offeryn defnyddiol ar gyfer asesu cyfraddau gwella.
- 3.57 Gallai cymharu â rhannau eraill o'r DU fod yn ddefnyddiol oherwydd bod eu systemau llywodraeth leol yn debyg. Canfu astudiaeth gymharol a oedd wedi'i seilio ar ddadansoddiad ystadegol o ddangosyddion perfformiad statudol, ar ôl caniatáu ar gyfer gwahaniaethau mewn amddifadedd, demograffeg a lefel y gwariant ar wasanaethau, fod y gyfradd wella mewn llywodraeth leol fwy neu lai yr un fath yng Nghymru, Lloegr a'r Alban rhwng 2001 a 2006. Yr eithriadau oedd nifer y bobl hŷn a alluogwyd i fyw gartref, lle'r oedd Cymru wedi gwneud yn well na Lloegr a'r Alban, a'r gyfradd wella o ran

nifer y disgyblion a gyflawnodd raddau A* i C TGAU a'r amser a gymerwyd i roi datganiadau AAA, lle'r oedd y ddwy wlad arall wedi gwneud yn sylweddol well dros amser (Andrews a Martin, 2010). Mae ymchwil ar berfformiad ysgolion (Burgess et al., 2010) wedi cadarnhau'r gwahaniaeth yn y gyfradd wella o ran lefelau cyrhaeddiad TGAU, ac mae ymchwil ar amseroedd aros ysbytai wedi dangos eu bod wedi gwella'n fwy araf yng Nghymru nag yn Lloegr (Bevan a Wilson, 2013).

- 3.58 Mae amrywiaeth o broblemau'n gysylltiedig â'r math hwn o feincnodi perfformiad, nid lleiaf bod data cymharol yn gynyddol anodd cael gafael arno. Fodd bynnag, mae cymariaethau y tu allan i'r DU wedi profi i fod yn ddylanwadol iawn. Yn arbennig, ystyriwyd bod canlyniadau diweddaraf PISA (OECD 2009; Bradshaw et al., 2010) yn ddiffiniol o ran polisi addysg a gellid dadlau eu bod wedi cael llawer mwy o effaith na'r adroddiadau arolygu a'r dangosyddion perfformiad cenedlaethol a ystyriwyd gennym mewn is-adrannau blaenorol.
- 3.59 Yn yr un modd, mae perfformiad o ran cynyddu cyfran y gwastraff a ddargyfeirir o safleoedd tirlenwi trwy ailgylchu a chompostio yn cael ei ystyried fwyfwy yn y cyd-destun Ewropeaidd ehangach. Mae Llywodraeth Cymru wedi buddsoddi cyfalaf gwleidyddol sylweddol mewn gwella perfformiad o ran ailgylchu a chompostio, gan osod targedau statudol ar gyfer awdurdodau lleol ac ymroi llawer o adnoddau i'r seilwaith ailgylchu. Mae hyn eisoes wedi dwyn ffrwyth wrth i gyfradd ddargyfeirio Cymru, sef 48%, ragori ar un Lloegr. Fodd bynnag, mae'r meincnodau ar gyfer perfformiad o ran gwastraff yn cael eu gosod yn gynyddol gan dargedau'r Undeb Ewropeaidd a'r goreuon yn Ewrop – sef yr Almaen, Awstria a'r Iseldiroedd – sy'n adrodd am gyfraddau dargyfeirio o fwy na 60% (Eurostat 2013).

Casgliadau

- 3.60 Nid oedd y ffyrdd a ddefnyddiwyd i adrodd ar berfformiad llywodraeth leol yn ystod y cyfnod a oedd dan sylw yn ein hastudiaeth wedi gwneud digon i wella dealltwriaeth y cyhoedd nac annog atebolrwydd i ddinasyddion. Nid oedd yn ymddangos ychwaith eu bod yn cefnogi craffu a herio effeithiol gan gynghorwyr a Gweinidogion Cymru nac yn darparu ysgogwr digon cryf ar gyfer gwella. Fel a ganfuom, mae'n rhaid casglu tystiolaeth at ei gilydd o amrywiaeth o wahanol ffynonellau (mae Atodiad 4 yn rhoi crynodeb o'r ffynonellau y cyfeiriwyd atynt ym mhob maes gwasanaeth sy'n berthnasol i lywodraeth leol). Mae'n anodd cymharu dros amser, ac mae llawer o ddangosyddion yn mesur prosesau yn hytrach na chanlyniadau.
- 3.61 Mae'r rhan fwyaf o swyddogion awdurdod lleol yn credu eu bod yn darparu gwasanaethau o ansawdd uchel. Fodd bynnag, mae ein dadansoddiad o'r dangosyddion strategol a chraidd yn awgrymu, yn erbyn cefndir o gynnydd mewn gwariant, bod y rhan fwyaf o wasanaethau wedi cyflawni gwelliannau cymedrol yn unig mewn perfformiad rhwng 2007 a 2011. Mae adroddiadau arolygu ac archwilio wedi nodi gwelliannau mewn rhai meysydd, ond yn codi cwestiynau ynglŷn â gallu llywodraeth leol i gyflawni canlyniadau trwy gydweithredu ac i ymdopi â chyfyngiadau ar adnoddau heb beryglu ansawdd gwasanaethau. Maent hefyd yn amlygu diffyg ymgysylltiad â'r cyhoedd wrth fonitro perfformiad awdurdodau lleol.
- 3.62 Er y gellir priodoli llawer o'r problemau hyn i ddiffyg arweinyddiaeth mewn llywodraeth leol (Simpson, 2011), maent hefyd yn adlewyrchu'n wael ar bolisi Llywodraeth Cymru. Er bod yr adroddiad blynyddol ar y Rhaglen Lywodraethu yn gam ymlaen, nid yw'r dulliau o fesur ac adrodd ar berfformiad wedi bod yn ddigon tryloyw nac wedi canolbwyntio digon ar ddinasyddion. Mae polisi wedi canolbwyntio ar leihau'r baich y mae rheoli perfformiad yn ei osod ar ddarparwyr gwasanaeth, yn hytrach na sicrhau bod y cyhoedd, a'i gynrychiolwyr

etholedig, yn cael digon o wybodaeth i allu dal llywodraeth ganolog a lleol i gyfrif. Mae'r diffyg pendantrwydd hwn o ran cynllunio a gweithredu systemau rheoli perfformiad, ynghyd â diffyg cydgysylltiad rhwng gwahanol elfennau'r fframwaith rheoli perfformiad presennol (dangosyddion perfformiad cenedlaethol, gweithgareddau'r arolygiaethau amrywiol, a data am fodlonrwydd dinasyddion), yn cynyddu'r perygl o golli arwyddion rhybudd cynnar. Mae'r dystiolaeth o'n dadansoddiad o Raglen Cymru ar gyfer Gwella a gweithredu Mesur Llywodraeth Leol 2009 yn awgrymu, oherwydd hyn, nad oedd gan y Llywodraeth y dystiolaeth weithiau i allu gwybod pryd yr oedd angen cymorth ychwanegol ar gynghorau.

Pennod 4 Cydweithredu

Cyflwyniad

- 4.1 Mae llywodraethau ar draws y byd wedi mabwysiadu dulliau cydweithredol o reolaeth gyhoeddus er mwyn ceisio gwella gwasanaethau a rheoli costau. Mae partneriaeth wedi dod i'r amlwg yn arbennig mewn polisi llywodraeth leol yng Nghymru. Mae wrth wraidd fframwaith trosfwaol Llywodraeth Cymru ar gyfer diwygio gwasanaethau cyhoeddus fel yr amlinellwyd yn *Creu'r Cysylltiadau a Datganiad Polisi Llywodraeth Leol* 2007, ac fe'i hyrwyddwyd yn weithredol trwy gyfres o fentrau polisi proffil uchel (Llywodraeth Cymru 2009b; 2011; 2012d) ac areithiau Gweinidogol (Sargeant 2012).
- 4.2 Mae'r bennod hon yn dwyn ynghyd ein gwaith ar y thema cydweithredu i ddarparu asesiad o waith partneriaeth awdurdodau lleol yng Nghymru. Mae'n canolbwyntio ar gydweithredu rhwng sefydliadau ar y lefel ganolig: rhwng awdurdodau lleol, a rhwng awdurdodau lleol ac asiantaethau eraill yn yr un ardal. Ochr yn ochr ag adolygiad helaeth o'r deunydd darllen academiaidd a'r deunydd darllen yn ymwneud â pholisïau, rydym yn defnyddio tair ffynhonnell dystiolaeth: arolygon uwch swyddogion a chynghorwyr awdurdodau lleol a gynhaliwyd yn 2008 a 2011; pedair astudiaeth achos (Consortia Trafnidiaeth Lleol, gwaith partneriaeth yng ngogledd Cymru a dwy astudiaeth achos ar Fyrddau Gwasanaethau Lleol), ac ystod o ddogfennau a ffynonellau data eilaidd.
- 4.3 Ar ôl disgrifiad byr o gefndir y thema cydweithredu, mae'r bennod hon yn ystyried pedwar mater allweddol:
- pwyslais gweithgarwch partneriaeth
 - newid dros amser o ran gwaith partneriaeth
 - perfformiad partneriaethau

- graddau gwaith partneriaeth.

Mae'r is-adran olaf yn awgrymu rhai casgliadau ac argymhellion.

Cefndir

- 4.4 Mae ymchwilwyr yn cyfeirio at dair ffordd benodol y gall cydweithredu wella gwasanaethau cyhoeddus. Yn gyntaf, dadleuir y gall cydweithredu rhwng darparwyr gwasanaethau cyhoeddus gynyddu effeithlonrwydd trwy arbedion maint (Lowndes a Skelcher 1998; Hardy 2003; Warner 2006). Mae'r rhesymeg ynghylch maint yn arbennig o berthnasol i bartneriaethau rhwng asiantaethau a rennir yn draddodiadol gan ffiniau daearyddol (Warner 2006). Mae'n canolbwyntio sylw ar faint cydweithrediadau a'r adnoddau sy'n cael eu rhyddhau trwyddynt. Mesurir llwyddiant yn nhermau gwelliannau mewn effeithlonrwydd (a ddiffinnir fel y gymhareb mewnbynau ac allbynau).
- 4.5 Yn ail, mae ymchwil yn awgrymu y gall cydweithredu fod yn fodd i ddarparwyr gwasanaethau cyhoeddus gynyddu effeithiolrwydd trwy uno polisïau a rhaglenni. Gallai cydweithredu rhwng asiantaethau – fel yr heddlu, y gwasanaeth tân a gwasanaethau tai – ganiatáu iddynt lenwi bylchau mewn gorchmynion statudol a dileu canlyniadau anfwriadol polisïau a gyflwynwyd trwy adrannau neu raglenni a ddiffiniwyd yn gul (6 2004; Lowndes a Skelcher 1998). Caiff uno ei gysylltu'n arbennig ag ymdrechion i fynd i'r afael â'r hyn a elwir yn 'broblemau drwg' sy'n torri ar draws awdurdodaethau yn y sector cyhoeddus. Yn yr achos hwn, mesurir perfformiad yn nhermau effeithiolrwydd neu ganlyniadau'r gwasanaethau a ddarperir.
- 4.6 Yn olaf, mae partneriaeth yn addo gwell penderfyniadau trwy ymgysylltu â grwpiau a sectorau gwahanol a dysgu oddi wrthynt. Yn y modd hwn, mae partneriaeth yn addo cyfranogiad dyfnach ac ehangach nag y gellir ei wireddu trwy sefydliadau traddodiadol

democratiaeth gynrychiadol (Leach et al. 2002; Klijn a Skelcher 2007). Mae'r rhesymeg dysgu ac ymgysylltu yn pwysleisio nifer y cysylltiadau cydweithredol ac amrywiaeth y partneriaid (Hardy et al. 2003), ac mae'n ymwneud yn arbennig ag elfennau tegwch perfformiad o ran y graddau y mae polisïau a rhaglenni'n bodloni anghenion grwpiau gwahanol sydd weithiau ar y cyrion.

- 4.7 Er bod y tair sail resymegol hyn yn ddigon o reswm i lywodraethau gofleidio dulliau cydweithredol o reolaeth gyhoeddus, rhoddwyd lle amlwg i bartneriaeth mewn llywodraeth leol yng Nghymru. Am fwy na degawd, mae Llywodraeth Cymru wedi cefnogi cydweithredu yn gyson ar draul ysgogwyr gwelliant posibl eraill, fel ad-drefnu llywodraeth leol neu farchnadeiddio cystadleuol. Mae tri darn o wybodaeth gyddestunol – sy'n canolbwyntio yn eu hanfod ar anymarferoldeb a/neu annerbynioldeb y dulliau rheoli eraill – yn allweddol i ddeall y flaenoriaeth hon dros gydweithredu.
- 4.8 Y cyntaf, ac efallai'r pwysicaf o'r rhain, yw'r ffaith fod Llywodraeth Cymru newydd ei ffurfio wedi etifeddu strwythur llywodraeth leol a oedd newydd gael ei ad-drefnu ym 1996. Gyda phwerau cyfyngedig iawn a mandad poblogaidd bregus, ni allai Llywodraeth Cymru fod wedi ad-drefnu yn ystod blynyddoedd cyntaf ei bodolaeth. Roedd yr ymrwymiad i gydweithredu, a fynegwyd yn benodol yn ei hymateb i adolygiad Beecham, wedi bod yn ymhlyg wrth greu awdurdodau unedol mor fach. Yn ail, ar ôl etifeddu awdurdodau lleol a oedd yn gweithredu islaw'r hyn y gellid ei ystyried yn faint effeithlon ar gyfer rhai gwasanaethau lleol allweddol fel addysg, gwasanaethau cymdeithasol a rheoli gwastraff (Andrews a Boyne 2009; Andrews et al. 2006), byddai'r dewis 'gwneud dim' o ganiatáu i gynghorau weithredu'n gwbl annibynnol ar eu cymdogion wedi golygu derbyn rhai gwasanaethau cymharol ddud, anghyson ac, mewn rhai achosion, o ansawdd cymharol wael (Pearson 2011; Simpson 2011; Thomas 2011). Yn olaf, er bod achos marchnad rydd dros lywodraethau lleol bach a thameidiog – a anogir i gystadlu â'i gilydd ac â darparwyr eraill (Tullock

1969) – yn ideolegol, mae Llywodraeth Cymru wedi bod yn amharod i ystyried defnyddio'r marchnadoedd a'r dulliau lled-farchnadol a ffafriwyd gan Lywodraeth Blair/Brown a Llywodraeth y Glymblaid yn Llundain.

- 4.9 Er nad yw'r dewisiadau eraill yn lle gweithio mewn partneriaeth wedi bod yn rhan o'r agenda bolisi, a bod hynny'n dal i fod yn wir, maent serch hynny'n darparu'r meincnodau y bydd brwdfrydedd Llywodraeth Cymru dros gydweithredu yn sicr o gael ei farnu yn eu herbyn. Yn ei hanfod, y cwestiwn a ofynnir gan y bennod hon, a chan ymarferwyr ar y rheng flaen, yw: A yw cydweithredu'n cyflawni'r buddion a addawyd neu a fyddai'n well rhoi cynnig ar ddull arall (fel ad-drefnu llywodraeth leol)?
- 4.10 Cyn ateb y cwestiwn hwn, ystyriwn y ffyrdd y mae Llywodraeth Cymru wedi ceisio gwireddu ei gweledigaeth o lywodraeth leol gydweithredol.

Polisi

- 4.11 Mae Llywodraeth Cymru wedi ceisio hybu'r agenda gydweithredu mewn sawl ffordd. Mae ystod o wahanol offerynnau yn amlwg mewn polisiau a gefnogwyd gan y gyfarwyddiaeth Llywodraeth Leol a Gwasanaethau Cyhoeddus yn y blynyddoedd diweddar (Tabl 4.1).

Tabl 4.1: Enghreifftiau o Offerynnau Polisi i Hybu Cydweithredu

Offeryn polisi	Enghraifft
Deddfwriaeth	<i>Mesurau Llywodraeth Leol</i> 2009 a 2011
Cytundebau Gwirfoddol	<i>Dealltwriaeth Newydd</i> (Llywodraeth Cymru 2009) a <i>Compact ar gyfer Newid rhwng Llywodraeth Cymru a llywodraeth leol yng Nghymru</i> (Llywodraeth Cymru 2011)
Datblygu sefydliadau	Byrddau Gwasanaethau Lleol; patrwm rhanbarthol; Grŵp Arwain y Gwasanaethau Cyhoeddus
Canllawiau	<i>Gweithio gyda'n Gilydd</i> (o dan Fesur Llywodraeth Leol 2009); <i>Cydamcanu: Cydymdrechu</i> (Llywodraeth Cymru 2012)
Grantiau	Cytundebau Canlyniadau.
Areithiau	Niferus, yn fwyaf diweddar araith “bob cwr o Gymru” Carl Sargeant

- 4.12 Byddai catalog llawn o'r mentrau sy'n hybu gwaith partneriaeth, ar draws pob cyfarwyddiaeth ac yn cynnwys meysydd polisi mor amrywiol ag addysg, iechyd, gofal cymdeithasol, trafnidiaeth a gwastraff, yn aruthrol. Ond mae eu nifer a'u proffil yn rhoi camargraff o'u heffeithiolrwydd. Hyd yn oed gyda'r grym i orchymyn awdurdodau lleol i gydweithredu (a ganiatawyd gan Fesur Llywodraeth Leol 2009), mae gwireddu gweledigaeth y Llywodraeth o Gymru sy'n “cael ei chydabod drwy'r byd am ei hangerdd a'i hymrwymiad i waith partneriaeth effeithiol” (Sargeant 2012) yn dal i fod yn her sylweddol iawn.
- 4.13 Mae cydweithredu'n anodd ei gyflawni oherwydd ymgymeriad gwirfoddol ydyw yn ei hanfod. Er y gellir gorfodi sefydliadau neu roi cymhellion iddynt i lunio cytundebau partneriaeth, mae'n anodd gorchymyn yr ‘ysbryd ewyllys da’ sy'n sail i bartneriaeth go iawn (Dore 1983). Yn hytrach na'u hystyried fel cyfarwyddiadau y dylid eu gweithredu, efallai y byddai'n fwy defnyddiol meddwl am ymyriadau Llywodraeth Cymru – hyd yn oed y grym i orchymyn – fel ymdrechion i berswadio arweinwyr llywodraeth leol, o fewn telerau eu mandad democrataidd, i wneud yr hyn y mae gweinidogion o'r farn yw'r peth iawn.

- 4.14 Yn unol â hyn, ac yn gyson â bwriad pwyslais cyffredinol yr astudiaeth hon, nid ydym yn dilyn y broses o weithredu unrhyw un o'r polisiau unigol hyn yn fanwl. Yn hytrach, rydym yn gofyn pa un a yw'r mentrau amrywiol a lansiwyd gan Lywodraeth Cymru, yn gyffredinol, wedi meithrin, yng ngeiriau'r cyn Weinidog Llywodraeth Leol a Chymunedau, "gwaith partneriaeth effeithiol sy'n darparu gwasanaethau cyhoeddus uchel eu safon, effeithiol ac effeithlon" (Sargeant 2012).

Pwyslais gweithgarwch partneriaeth

- 4.15 Er bod dulliau cydweithredol o reolaeth gyhoeddus yn addo manteision sylweddol, rydym wedi dadlau mewn mannau eraill y byddai'n afresymol disgwyl i unrhyw un cydweithrediad gyflawni mwy nag un o'r buddion hyn (heb sôn am bob un o'r tri) ar unrhyw un adeg (Bristow et al. 2009). Byddai'n rhaid i bartneriaeth a fwriadwyd i gyflawni arbedion maint fod yn wahanol iawn – o ran ei blaenoriaethau, ei haelodaeth a'i strwythur – i bartneriaeth sy'n canolbwyntio ar ymgysylltu â rhanddeiliaid. Yn wir, dadleuwn fod cytuno ar swyddogaeth (nod neu bwyslais) cydweithrediad sy'n treiddio i'w ffurf (cynllun yr aelodaeth, y strwythurau a'r prosesau) yn amod angenrheidiol, ond nid digonol yn amlwg, ar gyfer perfformiad da. I'r gwrthwyneb, rydym yn ystyried diffyg pwyslais a gwahaniaethu – lle y mae'r ymatebwyr yn honni bod eu partneriaeth yn gwneud popeth gyda phawb – yn achos pryder.
- 4.16 Ein cwestiwn cyntaf, felly, yw pa mor wahaniaethol yw'r agendâu hyn mewn gwaith partneriaeth yng Nghymru? A oes gan bartneriaethau sy'n canolbwyntio ar arbedion maint y nodweddion y byddem yn eu cysylltu â phartneriaeth yn ymwneud â maint? Gwnaethom ateb y cwestiwn hwn trwy ddadansoddi'r ymatebion i'r arolwg a gynhaliwyd gennym yn 2011.
- 4.17 Gofynnodd yr arolwg i'r ymatebwyr enwi'r 'bartneriaeth fwyaf arwyddocaol' a oedd ar waith yn eu maes gwasanaeth ac yna ateb

cyfres o gwestiynau am ei phwyslais, ei gweithrediad a'i pherfformiad. Yn yr un modd â'n harolwg yn 2008, roedd y rhan fwyaf o'r partneriaethau a enwyd – gan gynnwys y fframwaith Plant, Byrddau Gwasanaethau Lleol, Iechyd a Lles, Diogelwch Cymunedol, Consortia Trafnidiaeth a Gwastraff Rhanbarthol – yn gyrff lled-statudol a grëwyd mewn ymateb i arweiniad gan Lywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU.

- 4.18 Yn gyson â'r dadansoddiad o ddata 2008, mae'r dadansoddiad o ddata 2011 yn awgrymu lefel uchel o wahaniaethu rhwng pwyslais, aelodau a nodweddion y gwahanol bartneriaethau sy'n cefnogi ein damcaniaeth ynglŷn â ffurf a swyddogaeth.
- 4.19 Er bod rhai o'r cydberthnasau yn gymharol wan, mae patrwm y canlyniadau yr adroddir amdano yn Ffigur 4.1 (ac yn fanylach yn Atodiad 4), yn awgrymu bod gan yr ymatebwyr ddau fath gwahanol o bartneriaeth dan sylw: roedd rhai yn canolbwyntio ar wella effeithlonrwydd tra bod eraill yn canolbwyntio ar effeithiolrwydd.

Ffigur 4.1: Cyfateb Ffurff Partneriaethau i'w Swyddogaeth

Partneriaethau Effeithlonrwydd	
Partneriaid allweddol	awdurdodau lleol eraill ond nid y sector gwirfoddol
Pwyslais	lleihau costau
Swyddogaethau	dosbarthu risgiau a buddion yn deg; cronni adnoddau; cyfathrebu
Perfformiad	arbedion effeithlonrwydd

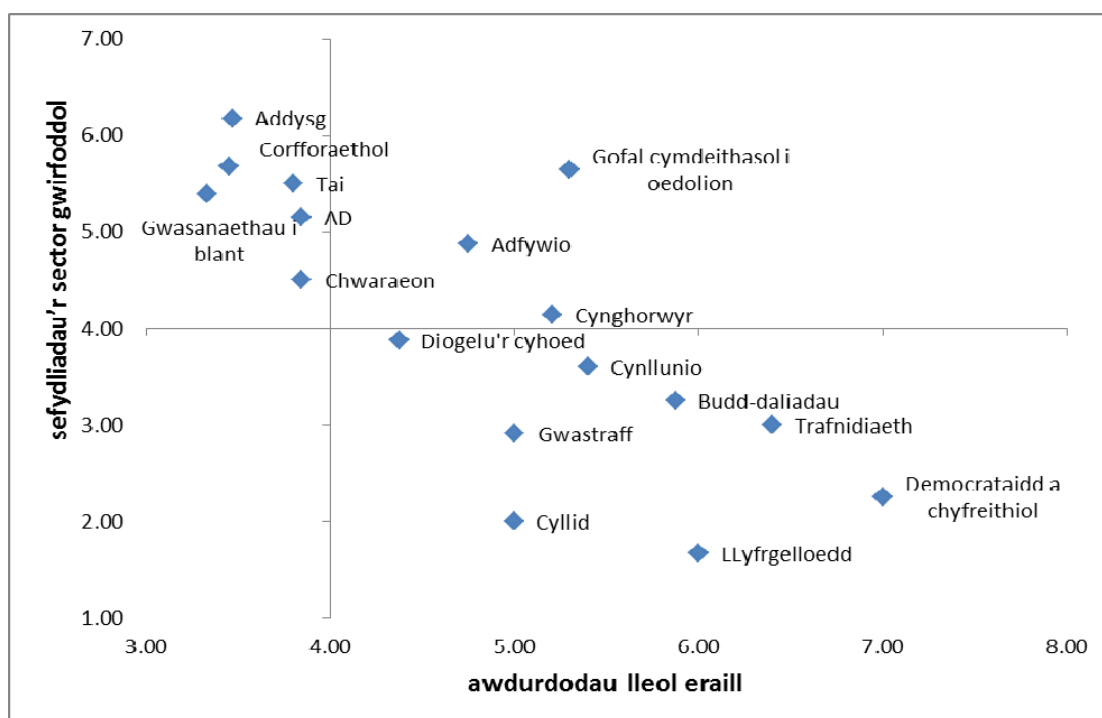
Partneriaethau Ymgysylltu	
Partneriaid allweddol	Sefydliadau eraill yn y sector cyhoeddus a'r sector gwirfoddol ac, i raddau llai, y sector preifat
Pwyslais	Ymgysylltu ag amrywiaeth eang o randdeiliaid; darparu gwasanaethau mwy cydgysylltiedig; sicrhau cyllid gan y llywodraeth; bodloni gofynion y llywodraeth
Swyddogaethau	ffurfioli; gweledigaeth ac arweinyddiaeth
Perfformiad	gwerth ychwanegol a gwella gwasanaethau

- 4.20 Po fwyaf yr oedd yr ymatebwyr i'r arolwg yn ystyried awdurdodau lleol eraill yn bartneriaid allweddol, y mwyaf yr oeddent yn disgrifio bod eu partneriaeth yn canolbwyntio ar leihau costau, a'r mwyaf tebygol oeddent o adrodd am ddosbarthiad teg o risgiau a buddion, cronni adnoddau a chyfathrebu da. Roedd partneriaethau ag awdurdodau lleol eraill yn dangos rhywfaint o gydberthynas gadarnhaol o ran arbedion effeithlonrwydd canfyddedig, ond cydberthynas negyddol o ran cynnwys y sector gwirfoddol.
- 4.21 Mewn cyferbyniad, roedd yr ymatebwyr hynny a oedd yn ystyried sefydliadau'r sectorau cyhoeddus a gwirfoddol ac, i raddau llai, y sector preifat yn bartneriaid allweddol, hefyd yn rhoi gradd uchel i'r agendâu cydgysylltu ac ymgysylltu. Roedd y mathau hyn o bartneriaethau wedi'u nodweddu gan lefel uchel o ffurfioli. Roedd yr ymatebwyr a oedd yn disgrifio'r partneriaethau hyn hefyd yn rhoi gradd uchel i weledigaeth ac arweinyddiaeth. Ceir cydberthynas gadarnhaol rhwng enwi'r sectorau preifat a gwirfoddol yn bartneriaid allweddol a phwyslais ar ennill arian gan y Llywodraeth a bodloni gofynion y Llywodraeth. Po fwyaf yr oedd awdurdodau'n gweithio gyda'r sectorau preifat a gwirfoddol, y mwyaf tebygol oeddent o adrodd bod partneriaethau'n ychwanegu gwerth ac yn gwella gwasanaethau.
- 4.22 I grynhoi, mae ein harolygon yn awgrymu lefel uchel o wahaniaethu o ran ffurf a swyddogaeth gwaith partneriaeth. Mae gan bartneriaethau sy'n canolbwyntio ar leihau costau yr union fath o bartneriaid (awdurdodau lleol eraill), ymddygiadau (rhannu risgiau a buddion a chronni adnoddau) a chanfyddiadau o berfformiad (arbedion effeithlonrwydd) ag y byddid yn disgwyl. Mae gan y rhai hynny sy'n canolbwyntio ar ymgysylltu a chydgyssylltu aelodaeth ehangach, strwythurau mwy ffurfiol a phwyslais cryfach ar weledigaeth ac arweinyddiaeth.
- 4.23 Mae dadansoddi'r canlyniadau ymhellach yn awgrymu bod gwahanol fathau o waith partneriaeth yn bodoli mewn gwahanol feysydd

gwasanaeth. Mae Ffigur 4.2 yn dangos y radd gyfartalog ar gyfer partneriaid allweddol (boed hynny'n awdurdod lleol arall neu'r sector gwirfoddol) wedi'i datgrynhoi yn ôl maes gwasanaeth. Er bod angen bod yn ofalus wrth ddehongli'r data gan fod y sampl yn fach ym mhob gwasanaeth, ceir perthynas wrthdro rhwng y ddau newidyn. Gellir gweld tri grŵp o wasanaethau. Yn y gornel dde waelod, mae saith gwasanaeth yn disgrifio awdurdodau lleol eraill fel partneriaid allweddol ond maent yn rhoi sgorau isel i'r sector gwirfoddol. Ar y pegwn arall, yn y gornel chwith uchaf, mae chwe gwasanaeth yn enwi'r sector gwirfoddol yn bartneriaid allweddol, ond yn rhoi sgorau isel i awdurdodau lleol eraill. Dim ond tri grŵp o ymatebwyr (rheolwyr mewn gofal cymdeithasol i oedolion ac adfywio a chynghorwyr) oedd yn disgrifio awdurdodau lleol eraill a'r sector gwirfoddol fel partneriaid allweddol.

- 4.24 Unwaith eto, mae'r lefel hon o wahaniaethu yn beth da. Gan gymryd yn ganiataol, wrth gwrs, bod gweinidogion a swyddogion yn cytuno bod pob gwasanaeth yn canolbwyntio ar yr agenda gywir, byddem yn disgwyl i bartneriaethau mewn gwasanaethau gwahanol fod â nodau gwahanol a bod angen partneriaid gwahanol arnynt. Byddem hefyd yn disgwyl i rai gwasanaethau ganolbwyntio mwy ar yr agendâu ymgysylltu a gwella tra bod eraill yn canolbwyntio ar effeithlonrwydd.

Ffigur 4.2: Partneriaid Allweddol



Ffynhonnell: Arolwg LTI 2011

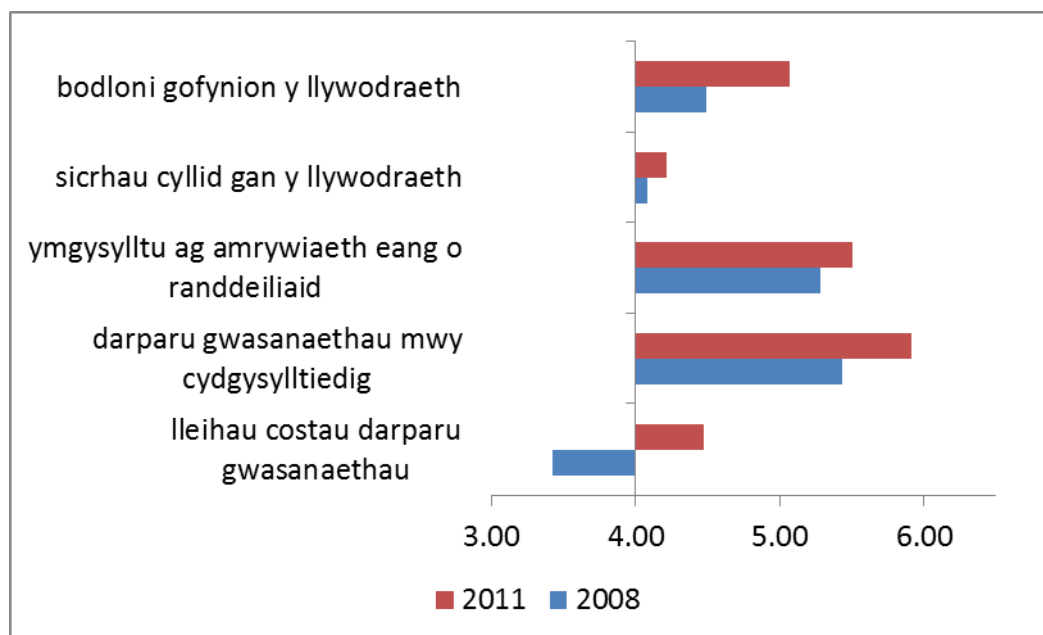
Graddfa Likert: 1 = anghytuno'n gryf, 4 = niwtral, 7 = cytuno'n gryf

Newidiadau dros amser

- 4.25 Gwnaethom ddefnyddio arolwg 2008 o uwch swyddogion awdurdodau lleol i ddarparu ciplun o weithgarwch cydweithredol yng Nghymru. Awgrymodd hyn fod cydgysylltu ac ymgysylltu, bryd hynny, yn cael eu hystyried yn fwy o flaenoriaeth na lleihau costau. Er bod 89% ac 83% yn cytuno bod eu partneriaeth yn canolbwyntio ar gydgyssylltu ac ymgysylltu, yn ôl eu trefn, dim ond 34% a ddywedodd eu bod yn canolbwyntio ar leihau costau. Nodwyd gennym fod y blaenoriaethau hyn yn adlewyrchu uchelgeisiau strategol llywodraethau bryd hynny (yn Llundain a Chaerdydd) a oedd yn pwysleisio gwella gwasanaethau yn hytrach nag effeithlonrwydd a darbodaeth. Trwy gymharu'r ymatebion i'r un cwestiynau a ailadroddwyd yn arolwg 2011, roeddem yn gallu sefydlu pa un a oedd patrwm gwaith partneriaeth wedi newid, a sut, yn ystod y blynyddoedd cyfamserol.

- 4.26 Y canfyddiad allweddol cyntaf yw bod yr ymatebwyr yn rhoi blaenoriaeth uwch i bartneriaeth (Ffigur 4.3), a hynny mewn cyferbyniad amlwg ag ymgysylltu â dinasyddion – lle y mae'r graddfeydd yr un peth neu'n is nag yn yr arolwg blaenorol (Pennod 5).
- 4.27 Yn ogystal, gan ganolbwyntio ar y gwahaniaethau ystadegol arwyddocaol rhwng 2008 a 2011, mae tystiolaeth eglur o newid pwysig mewn pwyslais canfyddedig gweithgarwch partneriaeth. Mae cydgysylltu ac ymgysylltu yn dal i fod yr un mor bwysig ag yr oeddent yn 2008. Fodd bynnag, mae cynnydd amlwg yng nghanran yr ymatebwyr a adroddodd am bwyslais ar leihau costau (57% yn 2011, o gymharu â 34% yn 2008), ac mae'n debyg bod hyn yn adlewyrchu'r amgylchedd economaidd gwahanol iawn a phroffil gwleidyddol uwch yr agenda bartneriaeth.

Ffigur 4.3: Mae'r Bartneriaeth yn canolbwyntio ar:



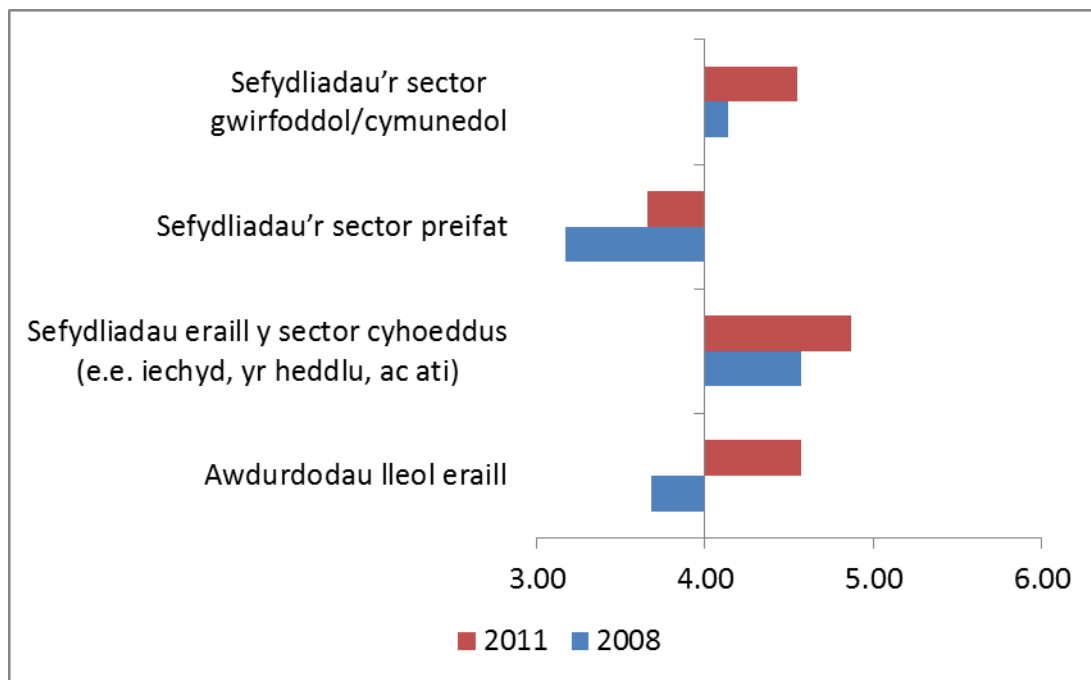
Ffynhonnell: Arolygon LTI 2008 a 2011

Graddfa Likert: 1 = anghytuno'n gryf, 4 = niwtral, 7 = cytuno'n gryf

- 4.28 Unwaith eto, yn gyson â'n damcaniaeth ynglŷn â ffurf a swyddogaeth, mae'r newid mewn pwyslais gweithgarwch partneriaeth yn cyd-fynd â chynnydd yng nghyfran yr ymatebwyr a ddywedodd fod awdurdodau

lleol yn bartneriaid allweddol (60% o gymharu â 45% yn flaenorol). Roedd cynnydd bach ond ystadegol arwyddocaol hefyd yng nghyfran yr ymatebwyr a ddywedodd eu bod yn gweithio mewn partneriaeth â'r sector preifat. Mae hyn hefyd yn gyson â mwy o bwyslais ar leihau costau, gan fod gweithio gyda chontractwyr yn aml yn cael ei ystyried yn strategaeth ar gyfer gwella effeithlonrwydd (Ffigur 4.4).

Ffigur 4.4: Aelodau Allweddol y Bartneriaeth

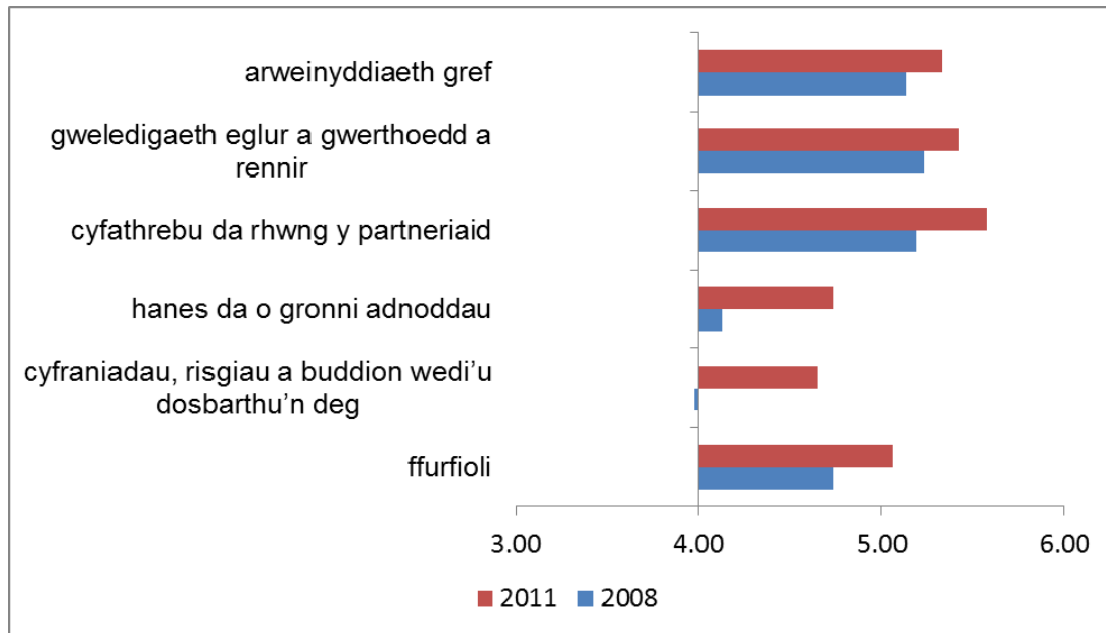


Ffynhonnell: Arolygon LTI 2008 a 2011

Graddfa Likert: 1 = anghytuno'n gryf, 4 = niwtral, 7 = cytuno'n gryf

- 4.29 Mae newidiadau mewn pwyslais gweithgarwch partneriaeth a graddau partneriaid allweddol yn cyd-fynd â newidiadau i nodweddion partneriaeth. Rhwng 2008 a 2011 roedd gwahaniaethau ystadegol arwyddocaol yn yr ymatebion ynglŷn â dosbarthiad teg 'cyfraniadau, risgiau a buddion' a 'hanes da o Gronni adnoddau'. Fel y trafodwyd yn yr is-adran flaenorol, mae gan y ddau beth hyn gydberthynas ag enwi'r awdurdod lleol yn bartner allweddol a chyflawni arbedion effeithlonrwydd (Ffigur 4.5).

Ffigur 4.5: Nodweddion Partneriaethau



Ffynhonnell: Arolygon LTI 2008 a 2011

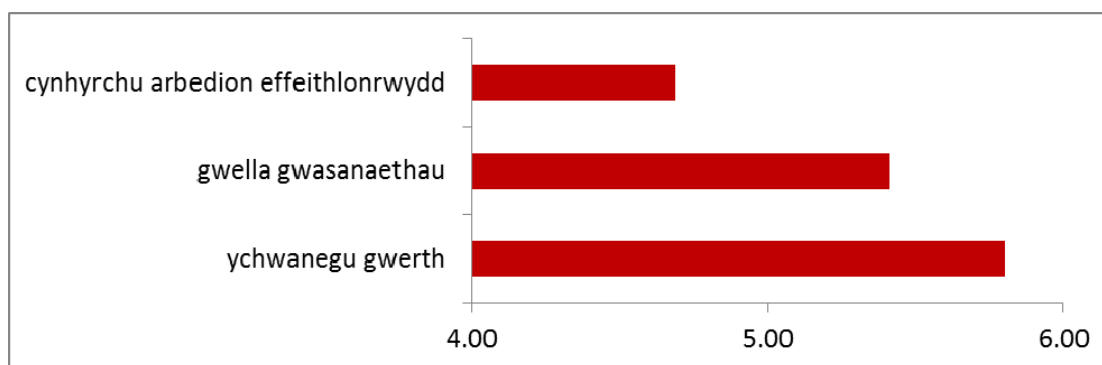
Graddfa Likert: 1 = anghytuno'n gryf, 4 = niwtral, 7 = cytuno'n gryf

- 4.30 I grynhoi, mae ein tystiolaeth yn awgrymu bod yr ymatebwyr, yn 2011, o'r farn bod gwaith partneriaeth yn canolbwyntio mwy ar yr agenda effeithlonrwydd nag oedd yn wir yn 2008 (gweler Atodiad 2 am fanylion ystadegol). Nid esgus cefnogi'r agenda effeithlonrwydd oedd yr ymatebwyr. Mae newidiadau i'r graddau a roesant i bartneriaid allweddol (awdurdodau lleol eraill), a natur yr ymddygiad cydweithredol a adroddwyd ganddynt (cydraddoldeb cyfraniadau a chronni adnoddau) yn gyson â chydweithrediadau sy'n canolbwyntio ar weithio tuag at effeithlonrwydd.

Perfformiad Partneriaethau

- 4.31 Hyd yma, mae'r dystiolaeth yn awgrymu bod gwahaniaeth mawr rhwng gwaith partneriaeth mewn llywodraeth leol yng Nghymru; bod ffurf partneriaethau yn gyson â'u swyddogaeth; a bod mwy o bwyslais wedi'i roi dros amser ar leihau costau. Mae'r is-adran hon yn ystyried pa un a yw partneriaeth yn darparu'r perfformiad gwell a ddisgwylir ohoni.
- 4.32 Fel y trafodir ym Mhennod 3, mae'n anodd dod ar draws mesurau perfformiad priodol yng Nghymru. Ychydig o fesurau boddhaol sy'n bodoli o berfformiad awdurdodau lleol, heb sôn am berfformiad partneriaethau. Yr oll sydd gennym yw canfyddiadau'r partneriaid eu hunain fel y'u casglwyd yn ein harolygon. Gofynnwyd tri chwestiwn am berfformiad yn y rhan o'r arolwg yn ymwneud â chydweithredu: a oedd yr ymatebwyr yn credu bod y bartneriaeth yn ychwanegu gwerth, yn gwella'r gwasanaeth ac yn cynhyrchu arbedion effeithlonrwydd? Rhoddir canlyniadau cyfanredol o arolwg 2011 yn Ffigur 4.6.

Ffigur 4.6: Mae'r Bartneriaeth wedi . . .



Ffynhonnell: Arolwg LTI 2011

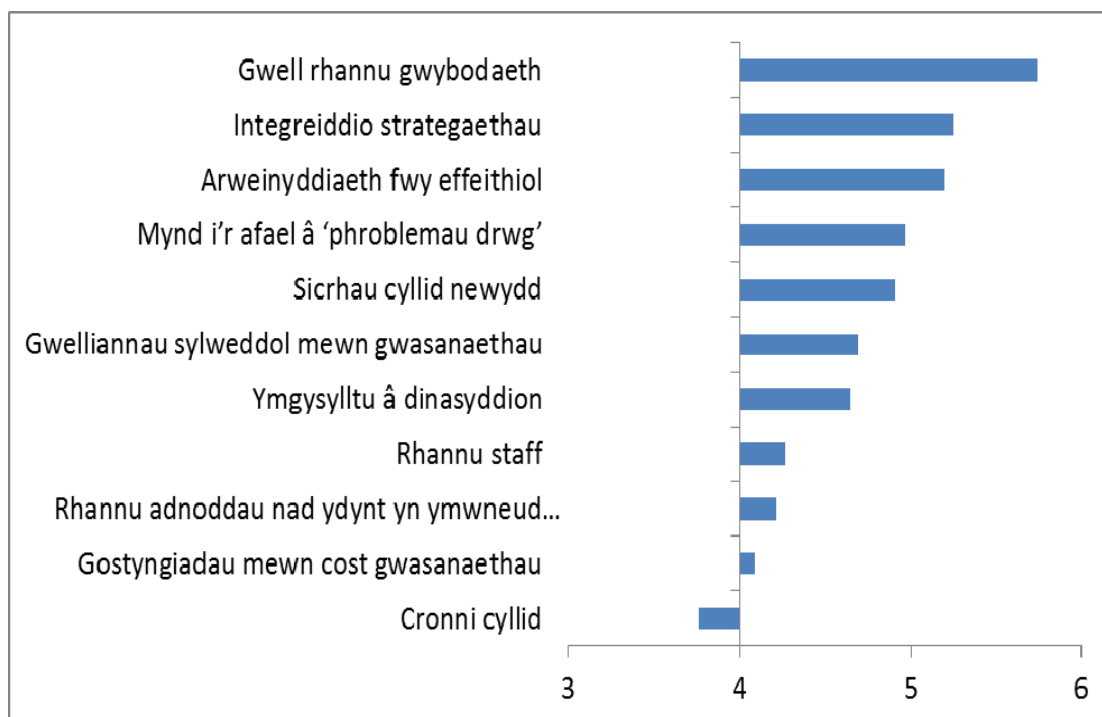
Graddfa Likert: 1 = anghytuno'n gryf, 4 = niwtral, 7 = cytuno'n gryf

- 4.33 Yn gyffredinol, mae'r data'n awgrymu bod yr ymatebwyr o'r farn bod eu partneriaeth yn ychwanegu gwerth ac yn gwella'r gwasanaeth. Maent

ychedig yn fwy amheus ynglŷn â darparu arbedion effeithlonrwydd, er bod y sgôr gyfanredol ar gyfer hyn uwchlaw pwynt canol y raddfa.

- 4.34 Mae ein hastudiaeth achos ar rôl cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru ar Fyrddau Gwasanaethau Lleol yn cadarnhau'r darlun hwn o bartneriaethau sy'n canolbwyntio mwy ar rannu gwybodaeth na chostau. Rhoddodd ein hymatebwyr sgôr negyddol neu'n agos at fod yn negyddol ar raddfa Likert (Ffigur 4.7) i holl arwyddion arbedion maint – fel rhannu staff, lleihau costau a chronni cyllid.

Ffigur 4.7: Cyflawniadau Byrddau Gwasanaethau Lleol



Ffynhonnell: Arolwg 2010 ynghylch Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru ar Fyrddau Gwasanaethau Lleol

Graddfa Likert: 1 = anghytuno'n gryf, 4 = niwtral, 7 = cytuno'n gryf

- 4.35 Gwnaethom hefyd chwilio am gydb berthnasau rhwng y math o bartneriaeth (fel y'i nodwyd gan y partneriaid allweddol yn arolwg 2011) a'r tri chwestiwn am berfformiad yn Ffigur 4.6. Efallai nad yw'n syndod bod y canlyniadau'n wannach o lawer nag ar gyfer y ddamcaniaeth ynglŷn â ffurf a swyddogaeth. Er hynny, maent yn awgrymu bod gan

bartneriaethau rhyng-awdurdod ychydig o gydberthynas gadarnhaol ag effeithlonrwydd, ond cydberthynas wrthdro (er hynny'n un wan iawn unwaith eto) â gwella gwasanaethau. Ceir awgrym yma bod swyddogion o'r farn bodartneriaethau ag awdurdodau lleol eraill yn lleihau costau ond nid yn gwella gwasanaethau. Fodd bynnag, ceir cydberthynas gadarnhaol rhwng ymgysylltu â sectorau eraill a gwella gwasanaethau. Po fwyaf yr oedd yr ymatebwyr yn ystyried y sector gwirfoddol yn bartner allweddol, y mwyaf yr oeddent yn credu bod euartneriaeth 'wedi gwella'r gwasanaethau i ddinasyddion'.²

Effaith Gwaith Partneriaeth

- 4.36 Hyd yma, mae'r dadansoddiad wedi bod yn galonogol yn bennaf. Mae'r dystiolaeth yn awgrymu bod gan waithartneriaeth yng Nghymru bwyslais penodol a'i fod wedi'i wahaniaethu, ei fod yn addasu dros amser mewn ffyrdd sy'n ymddangos yn briodol i amgylchedd mwy heriol, a bod ganddo gydberthynas gadarnhaol (er bod hynny'n wan yn unig mewn rhai achosion) â chanfyddiadau o wella perfformiad. Fodd bynnag, ni roddodd y data o'n harolwg unrhyw wybodaeth i ni am raddau gweithgarwchartneriaeth. Beth yw graddau gwaithartneriaeth a pha fath o effaith mae'n ei chael ar ddarparu gwasanaethau a datrys problemau?
- 4.37 Gellir mesur graddau gweithgarwch cydweithredol mewn sawl ffordd. Gallem ofyn faint o amser a neilltuir i bartneriaeth gan swyddogion a chynghorwyr; faint o bobl a gyflogir mewn strwythurau cydweithredol; faint o arian cyhoeddus a sianelir trwy gyfryngau cydweithredol neu faint o wasanaethau a ddarperir neu ganlyniadau a gyflawnir. Fel y nodwyd gennym eisoes, yr olaf a'r pwysicaf o'r rhain – o ran allbynnau a chanlyniadau cydweithredu a fesurwyd yn gadarn – yw'r anoddaf i'w sefydlu. Yn wir, heb gasglu data penodol ar lefelartneriaeth, mae'n

² Cydberthynas Spearman = 0.313, lefel arwyddocâd = 0.95

rhaid i ni ddibynnu ar ganfyddiadau partneriaid unigol fel y'u casglwyd trwy'r arolygon a'r astudiaethau achos.

- 4.38 Mae pedair o'n hastudiaethau achos yn arbennig o berthnasol i'r cwestiwn ynglŷn â graddau: dwy ar Fyrddau Gwasanaethau Lleol; ac un yr un ar Consortia Trafnidiaeth Rhanbarthol a gwaith partneriaeth yng ngogledd Cymru. Dewiswyd pob un o'r achosion hyn oherwydd eu bod, yn eu ffyrdd gwahanol, yn flaenllaw ar yr agenda gydweithredu: diben Byrddau Gwasanaethau Lleol yw annog awdurdodau lleol i weithio gydag asiantaethau eraill yn yr ardal; datblygodd y consortia trafndiaeth o'r gofyniad i gyflwyno cynllunio trafndiaeth rhanbarthol; ac argymhellwyd gogledd Cymru i ni gan ein grŵp llywio fel rhanbarth sy'n flaenllaw ar yr agenda gydweithredu. Mae pob un o'r pedair astudiaeth achos yn cyfleu'r un darlun. Mae cydweithredu, er ei fod yn gadarnhaol iawn, wedi'i wireddu ar raddfa fach iawn hyd yma ac, o ganlyniad, effaith gymedrol yn unig y mae wedi'i chael.
- 4.39 Mae nifer o awdurdodau lleol ac asiantaethau eraill yn ein hastudiaethau achos wedi ceisio amlinellu nifer y partneriaethau y maent yn gysylltiedig â hwy a faint o amser a neilltuir i gyfarfodydd partneriaeth. Er bod yr astudiaethau hyn yn amrywio o ran eu methodoleg, mae pob un yn amlygu graddfa sylweddol yr ymrwymiad i waith partneriaeth. Mae cyfrifiadau wedi'u seilio ar nifer y partneriaethau, nifer y cynrychiolwyr ac amllder a hyd cyfarfodydd yn dangos y bu buddsoddiad mawr iawn o ran amser staff mewn gwaith partneriaeth.
- 4.40 Fodd bynnag, mae mesurau ynglŷn â nifer y bobl a gyflogir yn uniongyrchol gan bartneriaethau yn llai argyhoeddiadol. Fel yr adroddwyd yn ein hastudiaeth achos ar gynllunio trafndiaeth, mae'r consortia rhanbarthol yn cyflogi un neu ddau o bobl yn unig, a hynny'n bennaf gan ddefnyddio cyllid cyfnod penodol gan Lywodraeth Cymru. Canfu ein hastudiaeth achos ar ogledd Cymru y bydd y gwasanaeth cynghori ysgolion newydd yng ngogledd Cymru yn cyflogi 30 o bobl, tra

bydd tri aelod o staff yn gweithio yn y ganolfan gomisiynu newydd. Yn nodweddiadol, mae Byrddau Gwasanaethau Lleol yn cyflogi rheolwr neu gydlynnydd partneriaeth ac mae'n ofynnol i gyfranogwyr eraill gyfuno gwaith y Bwrdd Gwasanaethau Lleol â'u swyddi arferol presennol. Mae'r ffigurau hyn mewn cyferbyniad â'r miloedd o weithwyr a gynhelir gan yr awdurdodau lleol mwy mewn 'gweithgareddau prif ffrwd'. Os gellir cymryd nifer y gweithwyr fel arwydd o raddau gweithgarwch cydweithredol – a phan fo cydweithredu'n canolbwyntio ar yr agenda effeithlonrwydd, rydym o'r farn bod hwn yn fesur rhesymol – yna mae gwaith partneriaeth yng Nghymru, ar ôl mwy na 10 mlynedd o anogaeth gan Lywodraeth Cymru a CLILC, yn dal i fod ag arwyddocâd ymylol yn unig.

4.41 Wrth gwrs, nid nifer y gweithwyr yw'r unig fesur o weithgarwch partneriaeth, na'r un mwyaf priodol o reidrwydd. Fe allai fod yn fwy defnyddiol edrych ar faint o arian a sianelir i strwythurau cydweithredol neu drwyddynt. Er mai ychydig o bobl yn unig a gyflogir ganddi, bydd y ganolfan gomisiynu yng ngogledd Cymru yn gyfrifol am drefnu swm sylweddol o gyllid i brynu gwasanaethau arbenigol. Yn yr un modd, mae'r consortia trafnidiaeth yn cyflawni swyddogaeth bwysig wrth ddyrannu symiau mawr i'r awdurdodau sy'n aelodau ohonynt ac i bartneriaid adeiladu preifat. Felly, gallai mesur llif arian trwy gyrff tebyg i bartneriaeth roi cyfrif mwy cadarnhaol o raddau gweithgarwch partneriaeth.

4.42 Fodd bynnag, gellid dadlau bod cyfrwng gwirioneddol gweithgarwch cydweithredol – lle y mae swyddogion a chynghorwyr yn cyfnewid adnoddau anniriaethol trwy gyfarfodydd *ad hoc*, sgysiau ffôn, negeseuon e-bost a chyfryngau cymdeithasu – yn gwrthod pob ymgais i'w fesur. Er bod y rhwydweithio'n rhithwir, gallai'r canlyniadau o ran gwella perfformiad fod yn wirioneddol iawn. Mae'r darlun o waith partneriaeth yng Nghymru a ddarparwyd gan ein harolygon ac astudiaethau achos yn un o rwydweithio a rhannu gwybodaeth yn bennaf yn hytrach na rhannu adnoddau ac arbed costau. Gellir mynegi

hyn yn fwy plaen trwy ddweud bod partneriaethau'n dal i ymddangos fel petaent yn 'siopau siarad' yn hytrach na 'siopau un stop'. Nid yw hyn yn golygu nad ydynt yn ychwanegu gwerth a gwella gwasanaethau. *Rydym yn derbyn bod rhwydweithio a chyfnewid gwybodaeth yn gwella gwasanaethau.* Fodd bynnag, ein pwynt yw mai ychydig o bartneriaethau a sefydlwyd hyd yma i gyflogi pobl a darparu gwasanaethau yn eu henw eu hunain.

- 4.43 Mae ein holl ddata'n cyfleu'r un darlun. Er bod cydweithredu'n gadarnhaol mewn sawl ffordd, hyd yma mae wedi canolbwyntio'n bennaf ar rannu gwybodaeth yn hytrach na chostau. Ond heb integreiddio pobl a phrosesau mewn rhyw ffordd – trwy ddod â staff at ei gilydd o dan un sefydliad ac yna lleihau'r mewnbynnau i brosesau darparu, er enghraifft – mae'n anodd gweld sut y gallai partneriaethau gyflawni arbedion maint. Yn wir, fel y dadleuwyd gennym yn ein hastudiaeth achos ar drafnidiaeth, heb integreiddio staff mewn ffordd ystyrlon, ceir perygl y gallai gwaith partneriaeth leihau gallu mewn gwirionedd – trwy ychwanegu cydweithredu at gyfrifoldebau swyddi arferol a throsglwyddo rhai problemau i lefel uwch o lywodraeth a allai fod â llai o adnoddau.

Casgliadau

- 4.44 Mewn gwirionedd, dylai'r dull cydweithredol o ddarparu gwasanaethau cyhoeddus gael ei werthuso yn erbyn y ffurfiau eraill o drefniadaeth. Trwy wneud hynny, mae'r rhai sy'n amheus ynglŷn â chydweithredu yn awgrymu y dylai Llywodraeth Cymru ad-drefnu awdurdodau lleol yn unedau mwy o faint a mwy effeithlon. Mae eraill yn dadlau y dylai Llywodraeth Cymru gymryd cam yn ôl a rhoi'r annibyniaeth i awdurdodau lleol presennol negodi trefniadau cydweithredol wedi'u teilwra pan fo'n briodol.

- 4.45 Heb astudiaethau cymharol o'r strategaethau diwygio eraill hyn, mae'n amhosibl pennu pa un fyddai'n fwy effeithiol. Fodd bynnag, mae'r dystiolaeth o fannau eraill yn dangos nad oes graddfa na maint delfrydol ar gyfer llywodraeth leol (Andrews et al. 2006), ac mae'n rhybuddio bod ad-drefnu'n gostus ac yn aml yn methu â chynhyrchu'r enillion effeithlonrwydd a ddisgwyliwyd (Allan 2003).
- 4.46 Fodd bynnag, rydym yn gwybod o'n harolygon a'r deunydd darllen yn fwy cyffredinol, fod cydberthynas gadarnhaol rhwng cydweithredu a gwella. Mae'r newidiadau yn yr ymatebion i'n harolwg dros amser yn awgrymu bod llywodraeth leol yn rhoi mwy o flaenoriaeth i bartneriaethau sy'n canolbwyntio ar gynyddu graddau a chynyddu effeithlonrwydd. Dyma'r union newidiadau y byddai gweinidogion yn eu dymuno. Felly, mae ein gwaith yn cefnogi dull Llywodraeth Cymru yn ochelgar. Rydym o'r farn bod y dystiolaeth yn tanlinellu pwysigrwydd cydweithredu, ond mae'n awgrymu bod angen addasu'r gyfres o bolisiâu a fwriadwyd i'w gyflawni a rhoi rhywfaint o ystyriaeth i sut y gellid dangos canlyniadau ac effeithiau gwaith cydweithredol.
- 4.47 Mae'n nodedig bod y meysydd mwyaf datblygedig o weithgarwch cydweithredol, a arsylwyd yn yr arolygon a'r gwaith astudiaeth achos, mewn gwasanaethau a gafodd hwb cryf iawn i'r cyfeiriad hwn trwy arweinyddiaeth gadarn gan Lywodraeth Cymru (gwastraff, trafnidiaeth, addysg a thai). Mewn gwasanaethau eraill, nid yw cydweithredu rhyng-awdurdod yn cael ei hybu llawer fel polisi o gymharu ag agendâu eraill a gefnogir gan Lywodraeth Cymru. Yn syml, mae'r system llywodraethu lleol bresennol yn golygu bod gan y mwyafrif helaeth o gynghorwyr a swyddogion llywodraeth leol bethau pwysicach i'w gwneud na chydweithredu â'i gilydd.
- 4.48 Mae ein tystiolaeth yn awgrymu os yw Llywodraeth Cymru am weld mwy o gydweithredu rhwng awdurdodau – ynghyd â'r buddion cysylltiedig – bydd angen iddi hybu'r agenda honno'n gryfach o lawer nag a wneir ar hyn o bryd. Bydd angen i bwyslais cydweithredu symud

yn eithaf pendant o'r trafodaethau 'a wnawn ni ai peidio?' a gafwyd yn ystod y degawd diwethaf; bydd angen rhoi llawer mwy o bwyslais ar 'beth a sut' o ran darparu gwasanaethau rhanbarthol ac is-ranbarthol.

Pennod 5 Ymgysylltu â Dinasyddion

Cyflwyniad

- 5.1 Mae Llywodraeth Cymru wedi datblygu dull arbennig o wella gwasanaethau cyhoeddus. Ochr yn ochr â chydweithredu, mae wedi datgan gwerth cydraddoldeb, cyffredinolïaeth a chyfiawnder cymdeithasol. Gwelir hyn wrth ddarparu gwasanaethau am ddim a gwasanaethau cyffredinol: presgripsiynau, parcio mewn ysbytai, nofio a brecwast mewn ysgolion. Ond mae hefyd yn amlwg yn y penderfyniad i roi'r 'dinesydd wrth wraidd' darparu gwasanaethau cyhoeddus.
- 5.2 Yn ei ragair i *Creu'r Cysylltiadau* (LICC 2004), canmolodd y Prif Weinidog ar y pryd rinweddau 'model y dinesydd' gan awgrymu ei fod yn cyd-fynd yn well â gwerthoedd ac agweddau Cymru, a'r ymdeimlad o berchenogaeth ar wasanaethau cyhoeddus. Mae'r thema honno wedi parhau i fod yn bwysig. Yn 2009, datganodd y Llywodraeth fod 'Gwell ymgysylltu â dinasyddion gan yr holl wasanaethau cyhoeddus wedi bod yn thema gyson ar gyfer llywodraeth Cymru'n Un', a chyfeiriodd at gynnydd arwyddocaol o ran: cyllid i gefnogi prosiectau ymgysylltu mewn Byrddau Gwasanaethau Lleol, cyflwyno Comisiynydd Plant a Chomisiynydd Pobl Hŷn; mwy o ymgysylltu â dinasyddion wrth ddatblygu strategaethau cymunedol; a chynnwys aelodau cyfetholedig yn ehangach yn y broses graffu (Llywodraeth Cymru, 2009). Yn 2011, cefnogodd yr *Egwyddorion Cenedlaethol ar gyfer Ymgysylltu â'r Cyhoedd*, a ddatblygwyd gan Cyfranogaeth Cymru, gan ddosbarthu copi i bob sefydliad gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru.
- 5.3 Mae'r bennod hon yn asesu effaith ymdrechion Llywodraeth Cymru i annog ymgysylltu â dinasyddion. Mae'n cyfeirio at ystod eang o ffynonellau, gan gynnwys dogfennau polisi allweddol Llywodraeth Cymru ac adroddiadau a phapurau academiaidd eraill, yn ogystal â thystiolaeth newydd o'n harolygon ein hunain o swyddogion a

chynghorwyr, cyfweiliadau trylwyr ag uwch weision sifil a chynrychiolwyr CLILC, ac astudiaethau achos o faterion polisi penodol.

5.4 Gan ddefnyddio'r dystiolaeth hon, rydym yn dechrau trwy archwilio gwahanol ddulliau o ymgysylltu â dinasyddion ac yna'n mynd i'r afael â phum cwestiwn allweddol:

- Pam ymgysylltu â dinasyddion?
- Sut y dylid ymgysylltu?
- Pwy y dylid ymgysylltu â hwy?
- A oes digon o gapasiti o ran staff ac adnoddau i ymgysylltu?
- Ac yn bwysicaf, pa wahaniaeth, os o gwbl, mae ymgysylltu'n ei wneud?

Dulliau o ymgysylltu â dinasyddion

5.5 Mae'n bosibl gweld dau ddull gwahanol o ymgysylltu â dinasyddion yn nogfennau polisi Llywodraeth Cymru – un wedi'i seilio ar yr hyn y gellid ei alw'n ymagwedd brynwriaethol, a'r llall ar ymgysylltu democrataidd. Mae Tabl 5.1 yn crynhoi'r polisïau ar gyfer llywodraeth leol y rhoddir lle amlwg iddynt yn natganiadau ac adroddiadau Llywodraeth Cymru ac sy'n adlewyrchu'r dulliau ymgysylltu prynwriaethol a democrataidd.

Tabl 5.1: Dulliau Prynwriaethol a Democrataidd o Ymgysylltu â Dinasyddion

Prynwriaeth	Democratiaeth
Mynediad Mentrau e-lywodraeth Defnydd Llywodraeth Cymru o'r Frigâd Kafka mewn pedwar cyngor	Cynrychiolaeth Mesur Llywodraeth Leol 2011 – e.e. cynigion i gryfhau craffu mewn awdurdodau lleol a galwadau i weithredu gan gynghorwyr
Gwybodaeth Mesur Llywodraeth Leol 2011 e.e. disgwylir i bwyllgorau trosolwg a chraffu wneud mwy o ymdrech i gynyddu ymwybyddiaeth y cyhoedd o'u rôl a'u swyddogaeth Cynlluniau Integredig Sengl Adroddiad Blynyddol ar y Rhaglen Lywodraethu Cyfranogaeth Cymru	Cyfranogiad Mesur Llywodraeth Leol 2011 – e.e. gwella ymgysylltu â'r cyhoedd; dileu rhwystrau rhag sefyll am etholiad; newid amseriad cyfarfodydd cynghorau; presenoldeb o bell Cynlluniau Integredig Sengl Cymunedau yn Gyntaf Prosiect Cronfa Gymdeithasol Ewrop-Byrddau Gwasanaethau Lleol
Unioni Camweddau Bil Democratiaeth Leol (Cymru) – parhad fframwaith moesegol llywodraeth leol (a ddiddymwyd i raddau helaeth yn Lloegr) Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru	
Cynrychiolaeth Mesur Llywodraeth Leol 2011 – e.e. cynigion i gryfhau craffu mewn awdurdodau lleol a galwadau i weithredu gan gynghorwyr	

Prynwriaeth

- 5.6 Mae'r dull prynwriaethol wedi'i seilio ar ddiagnosis o anghydbwysedd grym 'rhwng y rhai hynny sy'n darparu nwyddau a gwasanaethau, a'r rhai hynny y'u darperir ar eu cyfer' (Potter, 1988: 150). Y nod sydd wrth wraidd hyn yw 'symud grym oddi wrth gynhyrchwyr gwasanaethau cyhoeddus i ddefnyddwyr gwasanaethau cyhoeddus' (Jung, 2010: 440). Mae Potter (1988) yn cyfeirio at bum ffordd o unioni'r cydbwysedd grym:
- Mynediad
 - Gwybodaeth
 - Unioni camweddau
 - Cynrychiolaeth
 - Dewis.
- 5.7 Gellir gweld pedair o'r pum elfen hyn yn amlwg yn nogfennau polisi Llywodraeth Cymru. Mae pwysigrwydd mynediad – sy'n canolbwyntio ar degwch ac argaeledd – yn thema sy'n codi'n fynych. O ran tegwch, mae *Creu'r Cysylltiadau* yn datgan: 'Dylai gwasanaethau fod yn fwy ymatebol i anghenion defnyddwyr, a dylent fod yn rhwydd i bobl yng Nghymru o bob cenhedlaeth a phob math o amgylchiadau gael mynediad atynt' (2004: 3). Mae dogfennau hefyd yn amlygu pwysigrwydd dulliau arloesol i bobl gael mynediad at wasanaethau, fel 'pyrth un stop' a thrwy e-lywodraeth.
- 5.8 Mae angen i ddefnyddwyr wybod am y cyfleoedd i ymgysylltu, lle y gallant gael dylanwad, pam y gwneir penderfyniadau a sut y bydd hyn yn effeithio arnynt. Mae darparu gwybodaeth yn nodwedd amlwg o ddogfennau polisi Llywodraeth Cymru. Mae'r Adroddiad Blynyddol ar y Rhaglen Lywodraethu, er enghraifft, yn addo 'mwy o wybodaeth nag erioed o'r blaen' (2012a: ii).
- 5.9 Mae angen sicrhau bod dulliau ar gael i'r cyhoedd ddatrys unrhyw gwynion yn gyflym, a gall y rhain helpu i weithredu fel ffordd o reoli

ansawdd ar gyfer darparwyr gwasanaethau cyhoeddus. Mae unioni camweddau yn derbyn llawer llai o sylw mewn dogfennau polisi na mynediad a gwybodaeth. Yr unig beth a ddywedir yn *Creu'r Cysylltiadau* yw y dylai dinasyddion fod â 'hawl a chyfle i ddal gwasanaethau cyhoeddus i gyfrif' (2004: 9). Yn fwy diweddar, fodd bynnag, mae Llywodraeth Cymru wedi sefydlu porth cyffredin ar gyfer cwynion am wasanaethau cyhoeddus – cwynion Cymru – a allai fod yn ddull pwysig o adrodd am berfformiad a gwella (Llywodraeth Cymru 2012a; 2012b).

- 5.10 Ystyr cynrychiolaeth yw 'y dylai safbwyntiau defnyddwyr gael eu cynrychioli'n ddigonol i'r rhai sy'n gwneud penderfyniadau ym mhob cam o'r system' (Potter, 1988: 154). Mae *Rhannu Cyfrifoldeb* yn gosod cryn bwyslais ar hyn ac yn amlinellu cyfres o ddiwygiadau i swyddogaeth graffu awdurdodau lleol (LICC, 2007a), sydd wedi'u mabwysiadu mewn cyfraith ers hynny (LICC, 2010).
- 5.11 Mae dogfennau polisi'r llywodraeth yn dadlau yn erbyn yr angen am ddewis o ddarparwyr mewn gwasanaethau cyhoeddus, ond nid yw hyn yn awgrymu dull 'un ateb i bawb'. Mae *Creu'r Cysylltiadau* yn awgrymu y dylai darparwyr gwasanaethau gynllunio 'dewisiadau gwasanaeth o amgylch blaenoriaethau cymunedau' a ffurfio'r 'hyn a gynigir yn ôl anghenion unigolion' (2004: 15).

Democratiaeth

- 5.12 Heb y posibilrwydd o ddewis neu adael a geir trwy luosedd o ddarparwyr, mae model dinesydd Llywodraeth Cymru yn rhoi cryn bwyslais ar fynegi llais trwy sianelau democrataidd. Mae'r llenyddiaeth academiaidd yn gwahaniaethu rhwng dwy ymagwedd at ddiwygio democrataidd. Yn gyntaf, mae diwygiadau cynrychiadol yn canolbwyntio ar y dulliau ethol ac atebolrwydd y weithrediaeth. Yn ail, mae ymagweddau cyfranogol yn canolbwyntio ar broblemau diriaethol

penodol; cynnwys pobl gyffredin; a datblygu datrysiadau mewn ffordd gydgynghorol.

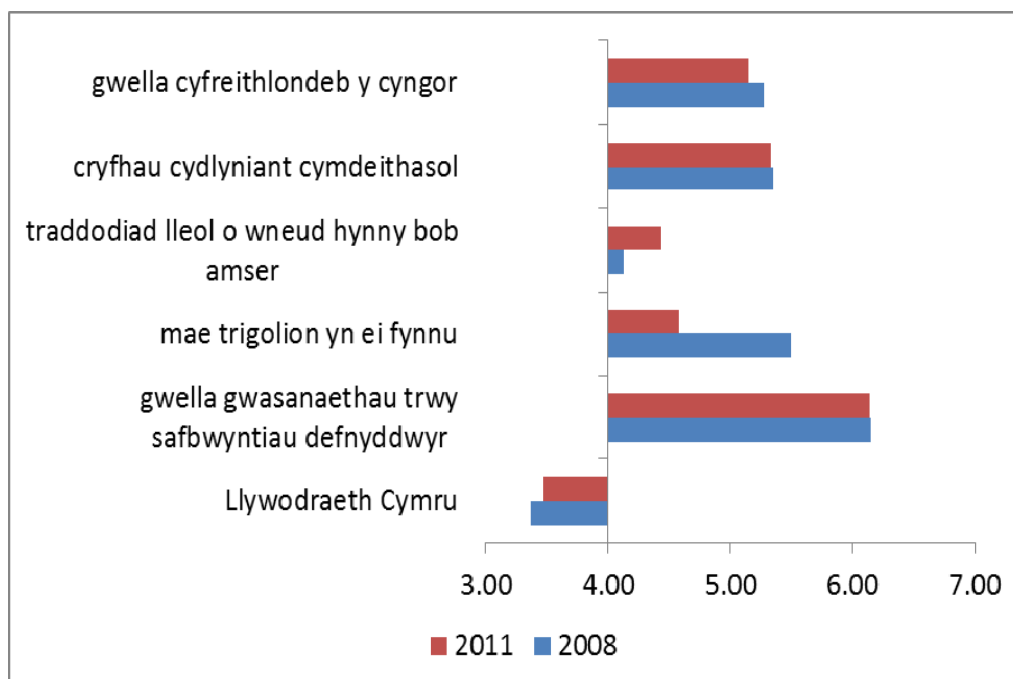
- 5.13 Nid yw *Creu'r Cysylltiadau* yn cyfeirio llawer at yr angen am ddiwygio democratiaeth gynrychiadol er bod *Rhannu Cyfrifoldeb* yn cynnig rhai newidiadau pwysig i drefniadau craffu llywodraeth leol, ynghyd â galwadau am 'sbardunau dinesydd' fel galwadau gan gymunedau am weithredu (LICC, 2007a: 47). Mae'r diwygiadau hyn, ynghyd â mesurau eraill a luniwyd i ehangu proffil cynghorwyr etholedig, wedi'u cyflwyno'n ddiweddar (LICC, 2010). Yn gyffredinol, fodd bynnag, mae model y dinesydd yn gwyro tipyn yn fwy tuag at elfen gyfranogol democrateiddio yn hytrach na'r elfen gynrychiadol, gan alw mewn termau cryf am 'fwy o gyfranogiad gan ddinasyddion, cymunedau a busnesau yn y ffordd y caiff gwasanaethau eu cynllunio a'u darparu' (LICC, 2004: 4). Serch hynny, darparodd ein hadolygiad o ddogfennau wybodaeth gyfyngedig yn unig am sut y bydd cyfranogiad yn cael ei ddatblygu mewn gwirionedd y tu hwnt i ddefnyddio strategaethau cymunedol fel dull o gynnwys cymunedau lleol mewn cytuno ar flaenoriaethau lleol a dylanwadu ar wasanaethau lleol.
- 5.14 Ceir anawsterau wrth gyfuno democratiaeth gyfranogol a chynrychiadol. Mae rhai yn dadlau y gellir gwireddu dylanwad a chyfranogiad gweithredol dinasyddion trwy rôl gyfryngol cynghorwyr lleol, tra bod eraill yn galw am brosesau sy'n agored i graffu ac y gellir eu cymhwyso i sefydliadau cynrychiadol a chyfranogol fel ei gilydd. Mae Datganiad Polisi Llywodraeth Leol 2007 yn gwneud ymdrech gychwynnol i gysoni'r ddau wrth ddatblygu pwyllgorau craffu lle 'y gellid ymestyn cyfethol i gynrychiolwyr dinasyddion ag arbenigedd neu brofiad profedig, neu i'r rhai hynny y cydnabyddir eu bod yn arweinwyr cymunedol mewn maes penodol' (2007a: 32). Fodd bynnag, mae'n nodi'n glir bod cynghorwyr yn cadw'r 'cyfrifoldeb am y penderfyniad terfynol, gan ddangos nad yw Cyllidebu Cyfranogol yn tanseilio prosesau democrataidd cynrychiadol' (2007a: 45).

- 5.15 Er na fyddai llawer yn anghytuno ag egwyddor ymgysylltu â dinasyddion, mae dulliau cyfranogol o ddemocratiaeth yn golygu bod angen ad-drefnu sefydliadau llywodraethu yn ffurfiol i ddatganoli pwerau gwneud penderfyniadau i grwpiau a/neu bobl leol a rymuswyd. Nid yw dogfennau polisi Llywodraeth Cymru yn awgrymu rhaglen ddiwygio o'r math hwn.
- 5.16 Mae'r is-adrannau canlynol yn defnyddio tystiolaeth o ddadansoddi dogfennau a'n harolygon, astudiaethau achos a chyfweliadau i asesu dulliau awdurdodau lleol o ymgysylltu â dinasyddion a'r graddau y mae hyn wedi cyflawni'r addewid o ddull o ddarparu gwasanaethau cyhoeddus sy'n canolbwyntio ar y dinesydd. Rydym yn ystyried pa un a oes dull prynwriaethol neu ddemocrataidd o ymgysylltu ac yn asesu perfformiad yn unol ag Egwyddorion Cenedlaethol Cyfranogaeth Cymru ar gyfer Ymgysylltu â'r Cyhoedd.

Pam ymgysylltu â dinasyddion?

- 5.17 Dywedodd yr uwch swyddogion a chynghorwyr awdurdodau lleol a arolygwyd gennym mai'r prif reswm y maent yn ymgysylltu â dinasyddion yw i wella gwasanaethau (yn 2011, dywedwyd hyn gan 90%). Roeddent hefyd yn awgrymu bod ymgysylltu'n cael ei ysgogi gan awydd i gryfhau cydlyniant cymdeithasol, gwella cyfreithlondeb eu cyngor ac oherwydd bod traddodiad o wneud hynny.

Ffigur 5.1: Pam mae Awdurdodau Lleol yn Ymgysylltu â Dinasyddion



Ffynhonnell: Arolygon LTI 2008 a 2011

Graddfa Likert: 1 = anghytuno'n gryf, 4 = niwtral, 7 = cytuno'n gryf

5.18 Mae Ffigur 5.1 yn dangos mai'r unig wahaniaeth nodedig dros amser oedd gostyngiad yn nifer yr ymatebwyr a oedd yn ymgysylltu â dinasyddion oherwydd bod trigolion a/neu ddefnyddwyr gwasanaeth yn mynnu eu bod yn gwneud hynny. Yn ddiddorol, roedd y rhan fwyaf o'r ymatebwyr yn anghytuno â'r awgrym eu bod yn ymgysylltu â dinasyddion oherwydd bod Llywodraeth Cymru yn eu hannog i wneud hynny.

5.19 Roedd y ddau gyngor dan sylw yn yr astudiaethau achos o foderneiddio ysgolion a gynhaliwyd gennym wedi defnyddio dulliau cyferbyniol o ymgysylltu â'r cyhoedd. Defnyddiodd un cyngor Fyrddau Prosiect Ardal (a oedd yn cynnwys cynrychiolydd o bob ysgol, gwleidyddion, swyddogion y cyngor, a rhanddeiliaid lleol allweddol eraill) i ddatblygu cynllun ar gyfer dyfodol addysg yn yr ardal. Yna, ymgynghorodd â'r cyhoedd ar y cynllun hwn gan wynebu cryn

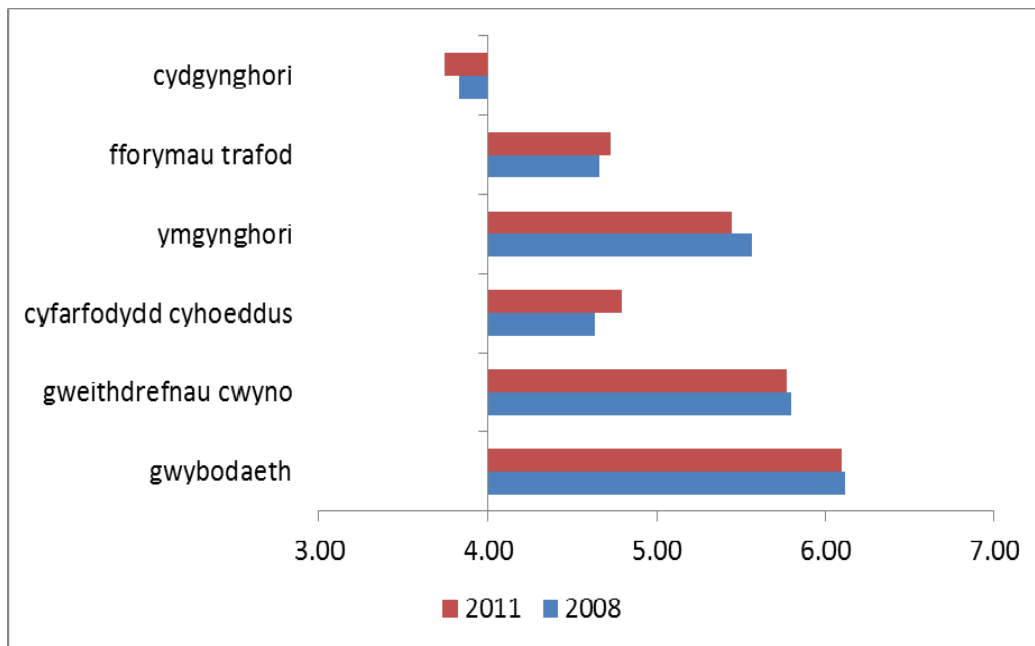
wrthwynebiad gan y cyhoedd a sylw yn y cyfryngau. Defnyddiodd yr ail gyngor ystod o ddogfennau ymgynghori a dogfennau 'dewisiadau' a luniwyd yn ofalus gyda gweithwyr proffesiynol (penaethiaid, cyrff llywodraethu ac yn y blaen) ac yna cynhaliodd nifer fawr o gyfarfodydd cyhoeddus i gynyddu cefnogaeth dros newid.

- 5.20 Y prif wahaniaethau rhwng y ddau gyngor oedd *sut a phryd* yr ymgysylltwyd â'r prif randdeiliaid, y ffordd y cafodd y cyhoedd gyfle i ddylanwadu ar y broses a'r sail resymegol dros ymgysylltu â dinasyddion. Yn yr astudiaeth achos gyntaf, yr agwedd oedd 'byddwn yn ymgynghori, ond ni fydd yn penderfynu', ond yn y cyngor arall, roedd pwyslais ar 'wrando yn ogystal ag ymgysylltu'. Yn y ddau gyngor, roedd ymgysylltu'n agos â gweithwyr proffesiynol wedi helpu i leihau gwrthwynebiad i newid. Fodd bynnag, roedd y ddau'n cynnwys rôl gyfyngedig yn unig i gynghorwyr, gan awgrymu cwestiynau o bwys ynglŷn â'r cydbwysedd rhwng dulliau cynrychiadol a chyfranogol o ddemocratiaeth.
- 5.21 Roedd yr uwch weision sifil a gyfwelwyd gennym yn 2009 yn tueddu i ddisgrifio'r meddylfryd wrth wraidd ymgysylltu â dinasyddion yn nhermau dulliau prynwriaethol. Er enghraifft, rhoddwyd enghraifft i ni o ddull Kafka lle y defnyddir profiad un dinesydd i archwilio effeithiau systemig camweithredol trefniadau ar wahân o ddarparu gwasanaethau cyhoeddus. Yna gofynnir i arweinwyr sefydliadau gwasanaethau cyhoeddus lleol ddiwygio eu systemau i wella profiad y dinesydd. Er y gellid dadlau bod dull Kafka yn rhoi dinesydd wrth wraidd y broses yn wirioneddol – trwy bersonoli profiad defnyddiwr nodweddiadol – mae hyn yn gynrychiadol o'r cleient nodweddiadol yn hytrach na dinasyddion yn gyffredinol. Felly, mae'r dull hwn wedi'i gynllunio i wella profiad y defnyddiwr o wasanaethau cyhoeddus yn hytrach na hwyluso trafodaeth ddemocrataidd sy'n grymuso dinasyddion fel rhai sy'n gwneud penderfyniadau.

Sut yr ymgysylltir â dinasyddion?

- 5.22 Y dulliau ymgysylltu mwyaf cyffredin a ddefnyddir gan awdurdodau lleol yw dulliau prynwriaethol: darparu gwybodaeth, gweithdrefnau cwyno, ac ymgynghoriadau a gynhelir trwy arolygon (Ffigur 5.2). Yn 2011, dywedodd 90% o'r ymatebwyr i'r arolwg fod eu gwasanaethau'n cynnal y gweithgareddau hyn. Mae dulliau cydgynghorol o ymgysylltu yn llai cyffredin o lawer. Dim ond 35% o'r ymatebwyr a ddywedodd fod eu gwasanaethau'n defnyddio'r dulliau hyn.
- 5.23 Mae'r canlyniadau a ddangosir yn Ffigur 5.2 yn awgrymu na fu fawr o newid yn y dulliau a ddefnyddir dros amser a bod y rhan fwyaf o gynghorau'n parhau i ddibynnu ar ddulliau eithaf traddodiadol.

Ffigur 5.2: Dulliau o Ymgysylltu â Dinasyddion



Ffynhonnell: Arolwg LTI 2011

Graddfa Likert: 1 = anghytuno'n gryf, 4 = niwtral, 7 = cytuno'n gryf

- 5.24 Rhoddodd rhai o'n cyfweleion enghreifftiau o ddulliau democrataidd o ymgysylltu, gan gynnwys achosion o gydgyngori. Ond roedd y rhain yn aml yn digwydd o fewn rhaglenni penodol, fel Cymunedau yn Gyntaf, lle mae partneriaethau wedi ymgysylltu'n llwyddiannus â

grwpiau anodd eu cyrraedd, sicrhau cyllid allanol, cyfrannu at adfywio cymdeithasol a hybu hyfforddiant a sgiliau aelodau'r gymuned.

- 5.25 Tan yn ddiweddar, nid yw Llywodraeth Cymru wedi canolbwyntio llawer ar ddulliau cynrychiadol neu gyfranogol o ymgysylltu â dinasyddion. Dadleuodd Adolygiad Beecham (LICC, 2006) fod craffu effeithiol, rhagweithiol a berchir yn hanfodol i gyflawni llywodraethu sy'n canolbwyntio ar y dinesydd. Ond daeth i'r casgliad bod dulliau presennol yn ôl-weithredol ac yn canolbwyntio'n rhy gul ar wasanaethau awdurdodau lleol. Canfu astudiaeth ddiweddar, chwe blynedd yn ddiweddarach, fod craffu'n dal i fethu â chyflawni ei potensial llawn oherwydd diffyg her ac ymgysylltiad gan y cyhoedd yn y broses (Downe ac Ashworth, 2012).
- 5.26 Yn dilyn Adolygiad Beecham, cyflwynodd Llywodraeth Cymru fentrau amrywiol i wneud craffu'n fwy effeithiol, gan gynnwys y Gronfa Datblygu Gwaith Craffu a lansiwyd yn 2008 ac a ailgyflwynwyd yn 2012. Un o amcanion y Gronfa oedd hybu dull o graffu sy'n canolbwyntio ar y dinesydd, ond daeth gwerthusiad diweddar i'r casgliad mai hwn oedd yr amcan anoddaf i'w gyflawni. Roedd un prosiect yn arbennig wedi'i seilio ar safbwynt y dinesydd trwy archwilio pa un a oedd y Bwrdd Gwasanaethau Lleol yn gweithredu'n effeithiol gyda phwyslais ar y dinesydd o ran gwasanaethau iechyd a gofal cymdeithasol. Er bod y rhan fwyaf o gynghorau wedi gwneud ymdrech i gynnwys y cyhoedd mewn gwaith craffu, dywedir bod ysgogi diddordeb yn boenus o anodd (Downe ac Ashworth, 2012).
- 5.27 Cyflwynodd Mesur Llywodraeth Leol 2011 nifer o fentrau i gryfhau democratiaeth leol a gwella rôl cynghorwyr anweithredol trwy sicrhau bod digon o gymorth gweinyddol a chynghorol ar gael, ac amserlennu cyfarfodydd cynghorau fel eu bod yn fwy cyfleus. Roedd llawer o'r Mesur yn ymwneud ag amlinellu ffyrdd o wella gwaith craffu awdurdodau lleol a chynyddu cyfranogiad y cyhoedd mewn gwaith craffu.

5.28 Fodd bynnag, ceir llawer o dyndra yn yr agenda hon, fel y gwrthdaro rhwng dymuniadau cymuned benodol a dinasyddion ehangach. Gall y tyndra hwn gael ei leddfu gan gynghorwyr sy'n barod i gyflawni swyddogaeth hyrwyddwr dinasyddion, ond, yn anorfod, mae eu gallu i wneud hynny'n amrywio. Canfu Swyddfa Archwilio Cymru, er bod y rhan fwyaf o gynghorwyr yn cydnabod gwerth ymgysylltu â dinasyddion, fod 'diffyg eglurder a lefel o ansicrwydd ymhlith cynghorwyr ynglŷn â pha swyddogaeth y dylent ei chyflawni mewn ymgysylltu â'r cyhoedd a sut y mae'n berthnasol i'w mandadau democrataidd' (2012d: 31).

Pwy yr ymgysylltir â hwy?

5.29 Mae Cyfranogaeth Cymru yn awgrymu bod angen teilwra'r dulliau a ddefnyddir i'r mathau o sefydliadau dinasyddion y dymunir eu cynnwys. Mae'n aneglur o'n harolygon pa un a yw cynghorau'n cyfateb dulliau i fathau o ddinasyddion neu'n syml yn defnyddio'r dulliau y maent yn fwyaf cyfarwydd â hwy.

5.30 Yn aml, ystyrir bod sefydliadau'r sector gwirfoddol yn ysgogwyr ar gyfer hwyluso ymgysylltu â dinasyddion (LICC, 2007). Er bod ein harolygon yn dangos bod ymgysylltu'n cael ei gynnal yn bennaf â defnyddwyr gwasanaeth unigol, mae'r astudiaethau achos a gynhaliwyd gennym ynglŷn â Chymunedau yn Gyntaf a Byrddau Gwasanaethau Lleol yn awgrymu bod cynghorau wedi dysgu gwerthfawrogi cynnwys y sector gwirfoddol mewn ymdrechion i wella'r ffordd y darperir gwasanaethau fel adfywio, gofal cymdeithasol a diogelwch cymunedol.

5.31 Y farn gyffredinol yw bod ymgysylltu'n digwydd yn aml gyda'r 'un hen rai', ond ni chadarnheir hyn gan ein harolwg. Yn 2011, dim ond 37% o'r ymatebwyr i'r arolwg a ddywedodd eu bod yn ei chael hi'n anodd ymgysylltu y tu hwnt i'r 'un hen rai', sy'n ffigur ychydig yn is nag yn

2008. Dylem gydnabod, fodd bynnag, mai gwirfoddolwyr yw aelodau paneli dinasyddion, fforymau ac yn y blaen, ac felly maent yn annhebygol o fod yn gynrychiadol o'r boblogaeth. Ceir amheuaeth hefyd ynglŷn ag awydd y cyhoedd i ymgysylltu. Mae ein harolwg yn awgrymu bod llai o alw gan drigolion am ymgysylltu, ac mae'r dystiolaeth o'r arolwg Byw yng Nghymru yn awgrymu bod mwy nag wyth o bob deg dinesydd nad oes ganddynt ddiddordeb mewn cymryd rhan mewn gwneud penderfyniadau (Llywodraeth Cymru, 2009).

A oes gan awdurdodau lleol ddigon o gapasiti o ran staff ac adnoddau i ymgysylltu?

- 5.32 Yn ôl Cyfranogaeth Cymru, er mwyn llunio proses sy'n galluogi'r cyhoedd i ddylanwadu ar bolisiâu a gwasanaethau a'u ffurfio, mae angen sicrhau bod digon o adnoddau ar gael (egwyddor 8 Cyfranogaeth Cymru).
- 5.33 Dim ond 23% o'r uwch reolwyr a arolygwyd gennym oedd o'r farn bod gan eu gwasanaethau ddigon o gapasiti o ran staff ac adnoddau i ymgysylltu'n briodol â dinasyddion, a dim ond traean a ddywedodd eu bod yn cydgysylltu eu gweithgareddau ymgysylltu â dinasyddion â sefydliadau eraill. Canfu Swyddfa Archwilio Cymru (SAC) (2012d) fod awdurdodau sy'n cyflogi swyddog arbenigol llawn amser yn fwy tebygol o fod wedi mabwysiadu dull strategol o ymgysylltu â dinasyddion. O ystyried y canfyddiadau hyn gyda'i gilydd, maent yn dangos pwysigrwydd buddsoddi adnoddau mewn ymgysylltu er mwyn lleihau'r tebygolrwydd o ddyblygu (a'r costau cysylltiedig), osgoi gormod o ymgynghori a sicrhau bod y cyhoedd yn derbyn gwasanaeth cyhoeddus cydgysylltiedig (egwyddor 4 Cyfranogaeth Cymru). Mae rhai Byrddau Gwasanaethau Lleol wedi galluogi asiantaethau i fabwysiadu dull cydgysylltiedig o ymgysylltu ar faterion penodol, ond mae angen dull mwy strategol o ymgysylltu â dinasyddion ar draws y sector cyhoeddus (SAC, 2012d).

- 5.34 Roedd y rheolwyr a arolygwyd gennym yn gadarnhaol yn bennaf ynglŷn â sut yr ymgwymerir â gweithgareddau ymgysylltu â dinasyddion. Er bod ganddynt bryderon ynglŷn â chapasiti o ran staff ac adnoddau, yn 2011, dywedodd bron i 60% o'r ymatebwyr eu bod yn ymgynghori'n effeithiol â dinasyddion, dywedodd dwy ran o dair fod dinasyddion yn cael eu hysbysu'n effeithiol ynglŷn â sut y gallant ymgysylltu â gwasanaethau, a dywedodd 60% eu bod yn darparu adborth effeithiol sy'n esbonio'r penderfyniadau a wnaed. Mae'r canfyddiadau hyn yn cadarnhau bod lle i wella o ran y math o adborth a roddir i gyfranogwyr, rhywbeth a amlygwyd hefyd mewn adroddiad diweddar gan SAC (SAC 2012d: 45). Mae'n bwysig cael hyn yn iawn gan fod unioni camweddau yn elfen allweddol o'r model defnyddwyr, ac mae darparu adborth effeithiol yn helpu i ysgogi pobl i gymryd rhan eto (egwyddor 9 Cyfranogaeth Cymru).
- 5.35 Roedd tri maes lle'r oedd yr ymatebwyr i'n harolwg o'r farn bod ymgysylltu ar ei wannaf. Yn 2011, dim ond 42% a ddywedodd fod eu gwasanaethau'n monitro effeithiolrwydd eu gweithgareddau ymgysylltu â dinasyddion, a dim ond 56% a ddywedodd fod ymgysylltu'n digwydd ar adeg pryd y gall wneud gwahaniaeth. Yn olaf, dywedodd llai na phedwar ym mhob deg o ymatebwyr fod dinasyddion 'yn cymryd rhan yn agos mewn penderfyniadau am fy ngwasanaeth', sy'n awgrymu, unwaith eto, agwedd brynwriaethol yn hytrach na democrataidd.

A yw ymgysylltu â dinasyddion yn gwneud gwahaniaeth?

- 5.36 Roedd yr ymatebwyr i'n harolwg o'r farn bod manteision pwysig i ymgysylltu â dinasyddion. Yn 2011, dim ond 16% a ddywedodd nad oedd yn gwneud fawr o wahaniaeth i'w gwasanaeth, er bod hyn ychydig yn uwch na ffigur 2008. Ac roedd mwyafrif (57%) o'r farn bod ymgysylltu â dinasyddion wedi gwella'r berthynas rhwng eu cyngor a dinasyddion.

- 5.37 Canfuom gydbberthynas gadarnhaol rhwng defnyddio dulliau ymgynghori (fel arolygon, blychau awgrymiadau ac yn y blaen) a lefelau bodlonrwydd canfyddedig defnyddwyr. Mae hyn yn adleisio astudiaethau eraill. Mae Neshkova, a Guo (2012, tud.285), er enghraifft, yn dod i'r casgliad 'bod gan fwy o ymgysylltu â dinasyddion gysylltiad cryf ac arwyddocaol â gwell perfformiad gan asiantaethau cyhoeddus.'
- 5.38 Roedd y Partneriaethau Cymunedau yn Gyntaf a oedd yn ymgysylltu'n dda â dinasyddion hefyd yn honni bod ganddynt hanes o gyflawni canlyniadau. Ond canfuom hefyd fod y Partneriaethau hyn o'r farn eu bod yn well am hysbysu, cynnwys ac ymgynghori â'r gymuned na'i grymuso (h.y. caniatáu i'r cyhoedd bennu blaenoriaethau). Ystyriwyd bod Partneriaethau Cymunedau yn Gyntaf yn gymharol dda am gyflawni canlyniadau cymdeithasol – fel 'pobl neu adfywio cymdeithasol', 'adfywio ffisegol' a chreu 'gwell ymdeimlad o gymuned' – ond roeddent yn cael trafferth dylanwadu ar ddarparwyr gwasanaethau lleol.
- 5.39 Roedd yr astudiaethau achos ynglŷn â Byrddau Gwasanaethau Lleol hefyd yn codi cwestiynau am y graddau yr oedd dinasyddion yn cymryd rhan mewn cynllunio a monitro gwasanaethau. Er y canfuom enghreifftiau o ymgysylltu yn yr astudiaethau achos, yn nodedig prosiect 'Trawsnewid Cymdogaethau' Caerdydd, dywedodd llai na dwy ran o dair o aelodau'r Byrddau Gwasanaethau Lleol a arolygwyd gennym yn 2010 fod dinasyddion wedi cyfrannu at helpu i ailgynllunio gwasanaethau. Roedd Mesur Llywodraeth Leol 2009 yn mynnu bod awdurdodau lleol yn ymgynghori ar amcanion gwella ac yn darparu gwybodaeth am berfformiad llywodraeth leol a fyddai, yn eu tro, yn cynyddu tryloywder i'r cyhoedd. Fodd bynnag, nid oedd yr un o'r swyddogion neu'r cynghorwyr a gyfwelwyd gennym ynglŷn â gweithredu'r mesur wedi rhoi unrhyw dystiolaeth i ddangos bod y cyhoedd yn defnyddio'r wybodaeth a gyhoeddir ganddynt hwy neu Swyddfa Archwilio Cymru.

Casgliadau

- 5.40 Yr uchelgais a ddatganwyd gan Lywodraeth Cymru yw meithrin datblygiad 'model dinesydd' sy'n 'dibynnu ar lais i ysgogi gwelliannau, ynghyd â dyluniad y system, ei rheoli a'i rheoleiddio'n effeithiol, oll yn gweithio er budd y dinesydd' (Llywodraeth Cymru, 2006:5). Y disgwyliad yw y bydd dinasyddion yn ymddiried mewn darparwyr gwasanaethau cyhoeddus ac yn derbyn gwasanaethau o ansawdd uchel sy'n gydgyssylltiedig ac wedi'u personoli, ac a gynlluniwyd ar draws ffiniau sefydliadol. Dylid sicrhau eu bod yn cael gwybodaeth lawn yn ogystal â ffyrdd ystyrlon ac amrywiol o fynegi eu disgwyliadau, a dylai camau unioni gael eu cymryd pan fo'n briodol. Mae'r model yn un lle y mae dinasyddion yn gwybod pa mor dda y mae gwasanaethau yn eu hardal yn gweithredu ac yn gweld bod sefydliadau'n cael eu dal i gyfrif yn gadarn gan eu cynrychiolwyr. Gosodir cyfrifoldebau ar ddinasyddion hefyd – dylent ddeall bod yn rhaid cydbwysu anghenion unigol a chyfunol, a bod yn rhaid i batrymau darparu gwasanaethau newid er mwyn sicrhau gwelliant.
- 5.41 Mae'r rhai sy'n cefnogi model y dinesydd yn awgrymu y gallai wella gwasanaethau trwy eu hailgynllunio o amgylch anghenion pobl a lleihau aneffeithlondeb. Mae SAC yn awgrymu y 'Bydd angen i arweinwyr ymgysylltu â'r cyhoedd cymaint â phosibl mewn trafodaethau am ffurf gwasanaethau lleol yn y dyfodol' (2011:7). Mae Llywodraeth Cymru wedi dadlau y 'dylai Byrddau Gwasanaethau Lleol ganolbwyntio'n fwriadus ar gryfhau llais y dinesydd mewn ffyrdd sy'n mynd y tu hwnt i ymgynghori at weithgarwch ymgysylltu dwys iawn a gaiff effaith sylweddol ar y prif faterion a blaenoriaethau' (2012c: 34). Gan gyfeirio at Gynlluniau Integredig Sengl, mae'r Llywodraeth yn awgrymu bod angen cynnwys dinasyddion yn y broses 'i ailystyried, ailgynllunio a gweithredu newidiadau i'r system gyfan' (Llywodraeth Cymru, 2012c:2).

- 5.42 Felly, pa mor llwyddiannus y mae Llywodraeth Cymru a llywodraeth leol wedi bod o ran gweithredu model y dinesydd? Er bod ymgysylltu â dinasyddion yn un o'r pedwar 'ffactor llwyddiant allweddol' sy'n hanfodol i drawsnewid gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru (LICC, 2006), mae'n ymddangos yn ymarferol bod polisïau Llywodraeth Cymru ar gyfer llywodraeth leol yn rhoi mwy o bwyslais ar ysgogwyr eraill diwygio gwasanaethau cyhoeddus. Nid yw Llywodraeth Cymru wedi gwneud digon i egluro'r hyn y mae ymrwymiad i ymgysylltu â dinasyddion yn ei olygu mewn gwirionedd; ac nid yw llywodraeth leol wedi neilltuo'r adnoddau sydd eu hangen i wireddu ymateb corfforaethol. Yn gyffredinol, nid yw awdurdodau lleol wedi cydgysylltu gweithgareddau â darparwyr gwasanaethau cyhoeddus eraill, a dim ond yn ddiweddar y maent wedi dechrau dal sefydliadau eraill i gyfrif. Ychydig a wnaed i rymuso dinasyddion trwy adnoddau datganoledig, a phrin yw'r dystiolaeth o gydgyhyrchu lle mae dinasyddion yn cydweithio â darparwyr gwasanaethau. O ganlyniad, 'nid yw ymgysylltu a chydgyhyrchu effeithiol wedi'u hymsefydlu eto yn y ffordd y caiff gwasanaethau cyhoeddus eu rheoli a'u darparu' (Llywodraeth Cymru, 2009).
- 5.43 Mae Llywodraeth Cymru wedi cydnabod bod angen iddi gyfuno 'dulliau democrataidd cyfranogol a chynrychiadol' ac mae'n sylweddoli bod yn rhaid iddi 'gynhyrchu gwybodaeth leol a chenedlaethol ragorol am foddhad dinasyddion ac am berfformiad yr awdurdodau lleol' (Llywodraeth Cymru, 2007b). Mewn dull sy'n canolbwyntio ar y dinesydd, mae boddhad yn dod yn faen prawf allweddol ar gyfer llwyddiant a'r sail ar gyfer mesur perfformiad yn y sector cyhoeddus. Ond ceir diffyg data perfformiad mewn dau brif faes. Yn gyntaf, nid yw awdurdodau lleol yn gwybod a yw eu gwaith ymgysylltu â dinasyddion wedi cael effaith gadarnhaol ac wedi gwella gwasanaethau. Yn ail, nid oes digon o ddata wedi'i gyhoeddi fel bod dinasyddion yn gallu gweld pa mor dda y mae eu cyngor lleol yn gweithredu (SAC, 2012d).

- 5.44 Mae'r dystiolaeth o'n hastudiaeth yn awgrymu bod Llywodraeth Cymru yn gwbl iawn i ddymuno gosod y dinesydd wrth wraidd darparu gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru. Mae'r llenyddiaeth yn cyfeirio at lu o fuddiannau – o effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd i fodlonrwydd a chyfalaf cymdeithasol – sy'n deillio o ymgysylltu â dinasyddion mewn un ffordd neu'i gilydd. Yn hytrach na gofyn pa un a ddylai gwasanaethau ganolbwyntio ar y dinesydd, dylid mynd i'r afael â sut y dylent gyflawni hyn. Rydym o'r farn bod diffyg eglurder yn y mater hwn yn esbonio'r amlygrwydd isel – ac weithiau'r esgus cefnogaeth – a roddir i'r agenda hon. Mae tair ffordd o ganolbwyntio ar ddinasyddion yn amlwg yn y llenyddiaeth.
- 5.45 Nod model y defnyddiwr yw efelychu amodau marchnad rydd sy'n gweithio'n ddidrafferth, lle mae'r defnyddiwr ar y brig. Er bod Llywodraeth Cymru wedi defnyddio'r model hwn fwyaf – ac wedi cofnodi rhywfaint o gynnydd pwysig o ran mesur bodlonrwydd a rheoli cwynion – mae cyfyngiadau go iawn i'w effeithiolrwydd yn absenoldeb dewis i ddefnyddwyr.
- 5.46 Gallai'r model democratiaeth – lle y rhoddir grym go iawn i ddinasyddion wneud penderfyniadau mewn llywodraeth leol – gael ei ddefnyddio mwy. Gallai Llywodraeth Cymru, er enghraifft, ystyried datganoli mwy o gyfrifoldebau ac adnoddau i unedau llai fel grwpiau rheoli cymdogaeth a gwasanaeth; gallai hybu cyflwyno cyllidebau cymunedol; neu fe allai roi mwy o bwyslais ar rôl cynghorwyr fel hyrwyddwyr cymunedol.
- 5.47 Yn olaf, mae angen rhoi mwy o ystyriaeth i strategaeth broses sy'n canolbwyntio ar: 'y ffordd y mae llywodraethau'n rhyngweithio â dinasyddion – a'r graddau y mae dinasyddion yn ystyried y rhyngweithiadau hynny yn nhermau tegwch, cydraddoldeb, parch a gonestrwydd'. Gallai llywodraethu'n dda trwy wneud penderfyniadau tryloyw ac effeithiol 'fod yr un mor bwysig â'r 'canlyniadau diriaethol' a fesurir mewn dulliau traddodiadol o reoli perfformiad' Van Ryzin (2011).

5.48 Er y gall y llywodraeth gyfeirio at rywfaif o lwyddiant ym mhob un o'r meysydd hyn, mae'r gorchymyn eithaf amhendant i ganolbwyntio ar y dinesydd wedi drysu rheolwyr gwasanaethau cyhoeddus weithiau. Mae angen i lywodraethau lleol a chenedlaethol fod yn fwy eglur ynglŷn â sut y maent yn ymgysylltu â dinasyddion.

Pennod 6

Y Berthynas Ganolog-Leol

Cyflwyniad

- 6.1 Mae'r berthynas rhwng Llywodraeth Cymru ac awdurdodau lleol yn bwysig. Gweinidogion sy'n rheoli arian ac yn datblygu polisi, ond mae angen iddynt weithio gyda chynghorau lleol er mwyn cyflawni nifer o'r blaenoriaethau a amlinellir yn y Rhaglen Lywodraethu. Mae gwariant llywodraeth leol yn cyfrif am oddeutu traean o gyllideb Llywodraeth Cymru. Mae'n gyfrifol am ddarparu gwasanaethau cyhoeddus allweddol a hefyd am ddarparu arweinyddiaeth gymunedol effeithiol. Felly, mae'r ddwy haen o lywodraeth yn dibynnu ar ei gilydd.
- 6.2 I gydnabod hyn, mae gan Lywodraeth Cymru ddyletswydd statudol i weithio gyda llywodraeth leol, ac roedd y 'dull partneriaeth' hwn yn sail i'r cysyniad o rannu cyfrifoldebau a amlinellwyd yn Natganiad Polisi Llywodraeth Leol 2007. Yn yr un modd, roedd y cytundeb 'Dealltwriaeth Newydd', a lofnodwyd gan y Llywodraeth a CLILC yn 2009, yn cydnabod pwysigrwydd perthynas adeiladol. Roedd yn diffinio rolau a chyfrifoldebau llywodraeth ganolog a lleol ac yn cydnabod pwysigrwydd arweinyddiaeth genedlaethol a rhyddid a hyblygrwydd lleol wrth ddarparu gwasanaethau er mwyn sicrhau canlyniadau da i ddinasyddion (Llywodraeth Cynulliad Cymru 2009b). Felly, mae'r berthynas ganolog-leol yn thema bwysig, ac roedd yn un o'r tri mater y gofynnwyd i ni eu hystyried fel rhan o'r gwerthusiad o bolisiâu Llywodraeth Cymru ar gyfer llywodraeth leol.
- 6.3 Mae'r bennod hon yn dwyn ynghyd ganfyddiadau cyffredinol ein hymchwil ar y thema hon. Mae'n mynd i'r afael â thri chwestiwn:
- Pa mor bwysig yw polisiâu Llywodraeth Cymru i awdurdodau lleol?
 - Sut mae Llywodraeth Cymru ac awdurdodau lleol yn gweithio gyda'i gilydd?
 - Pa fath o berthynas sy'n gweithio orau?
- 6.4 Mae ein dadansoddiad yn defnyddio tystiolaeth a gasglwyd o'r ffynonellau canlynol:

- Yr arolygon o uwch swyddogion a chynghorwyr awdurdodau lleol
- Wyth astudiaeth achos o bolisiâu penodol
- Cyfweiliadau lled-strwythuredig â 24 o uwch weision sifil a swyddogion CLILC sy'n ymwneud yn agos â'r rhyngweithio dydd i ddydd rhwng Llywodraeth Cymru a llywodraeth leol.

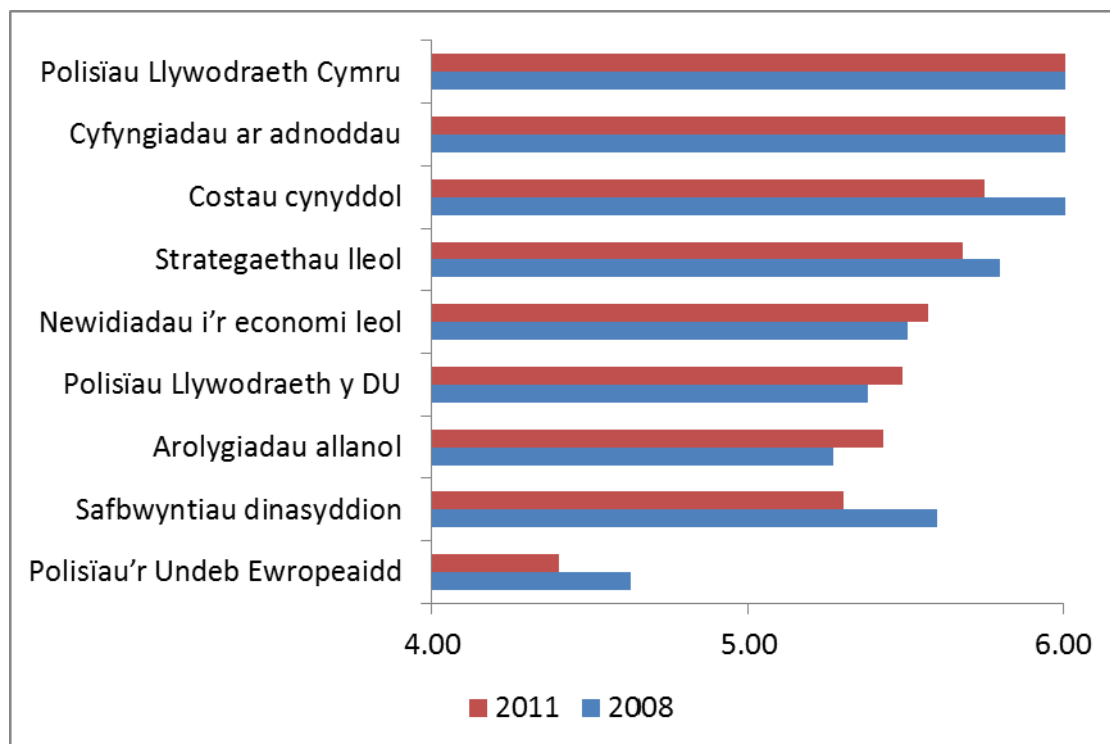
6.5 Rydym yn dadansoddi'r berthynas ganolog-leol yn nhermau pedwar model a gafwyd o'r llenyddiaeth academaidd:

- Ymreolaeth leol – sefyllfa lle y mae gan haenau gwahanol o lywodraeth eu swyddogaethau arbennig eu hunain sydd wedi'u diffinio'n eglur, a lle y gadewir awdurdodau lleol i bennu sut i gyflawni'r cyfrifoldebau a roddwyd iddynt. O ystyried y reddf ganoli gref sydd gan lywodraethau canolog yn y DU a gwrthwynebiad y cyfryngau a'r cyhoedd i 'loteriau cod post', gallai hyn ymddangos yn ddamcaniaethol. Fodd bynnag, wrth gynnal yr astudiaeth rydym wedi canfod enghreifftiau sy'n dod yn syndod o agos ato.
- Partneriaeth – mae'r model hwn yn haws i'w adnabod yn syth yng Nghymru, ac mae'n disgrifio trefniant lle y mae llywodraeth ganolog a lleol yn cydnabod eu cyd-ddibyniaeth ac yn cydweithio i gyflawni amcanion a rennir. Mae bodolaeth y Cyngor Partneriaeth a phwysigrwydd amrywiaeth o rwydweithiau polisi (ffurfiol ac anffurfiol) sy'n cynnwys gweision sifil, ymgynghorwyr a gweithwyr proffesiynol llywodraeth leol, yn dystiolaeth o'r dull hwn yng Nghymru.
- Gorchymyn – sefyllfa lle y mae llywodraeth ganolog yn pennu polisi o'r brig i lawr ac yn ceisio llywio gweithredoedd awdurdodau lleol gan ddefnyddio offerynnau 'rhagnodol/rheoli', fel deddfwriaeth a chanllawiau, monitro perfformiad, rheoli incwm a gwariant (trwy ddyrannu grantiau, gosod terfyn ar y dreth gyngor a chlustnodi), ac amrywiaeth o strategaethau gorfodi eraill.
- Cystadleuaeth – lle y mae llywodraeth ganolog yn annog awdurdodau lleol i gystadlu â'i gilydd (ac mewn rhai achosion, i gystadlu â sefydliadau eraill fel y trydydd sector) ar gyfer cydnabyddiaeth, cyllid a dylanwad. Mae enghreifftiau'n cynnwys mentrau fel y cynllun 'Rhagoriaeth Cymru' (a oedd ar waith o 2005 i 2010) a chynigion cystadleuol ar gyfer cyllid yr Undeb Ewropeaidd.

Dylanwad Llywodraeth Cymru

6.6 Y canfyddiad allweddol cyntaf o'n hastudiaeth ynglŷn â natur y berthynas ganolog-leol yng Nghymru yw bod cynghorwyr ac uwch reolwyr awdurdodau lleol o'r farn bod polisiau Llywodraeth Cymru yn bwysig iawn. Dywedodd yr ymatebwyr i'n harolwg yn 2011 mai Llywodraeth Cymru oedd y dylanwad mwyaf sylweddol ar wasanaethau lleol, ochr yn ochr â chyfyngiadau ar adnoddau. Dywedodd mwy na hanner y swyddogion a arolygwyd gennym fod polisiau Llywodraeth Cymru yn cael effaith gref ar eu gwasanaethau. Mewn cyferbyniad, dim ond ychydig yn fwy na chwarter oedd o'r farn bod polisiau Llywodraeth y DU yn ddylanwad pwysig, ac roedd hyd yn oed llai o'r farn bod polisiau'r Undeb Ewropeaidd yn ddylanwad pwysig (Ffigur 6.1).

Ffigur 6.1: Dylanwadau ar Wasanaethau Llywodraeth Leol



Ffynhonnell: Arolwg LTI o swyddogion awdurdodau lleol 2008 a 2011
Gwerthoedd y raddfa: 1 = anghytuno'n gryf, 4 = niwtral, 7 = cytuno'n gryf

6.7 Roedd y cyfweiliadau a'r astudiaethau achos a gynhaliwyd gennym yn cadarnhau'r canfyddiadau hyn. Roedd y berthynas ganolog-leol yn bwysig i'r

gweision sifil a'r swyddogion arweiniol CLILC a gyfwelwyd gennym, ac roeddent yn deall ei phwysigrwydd i ddarparu gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru. Daeth y ffyrdd y mae Llywodraeth Cymru yn gweithio gyda chynghorau i'r amlwg fel thema allweddol mewn sawl un o'n hastudiaethau achos. Roedd yn amlwg bod Llywodraeth Cymru yn cyflawni swyddogaeth allweddol wrth ffurfio consortia trafnidiaeth a Byrddau Gwasanaethau Lleol. Roedd yn darparu cyllid hollbwysig ar gyfer Partneriaethau Cymunedau yn Gyntaf a Byrddau Gwasanaethau Lleol, ac yn ariannu adeiladau ysgol newydd yn rhannol fel rhan o'r prosesau moderneiddio ysgolion. Roedd yn cymryd camau pendant i hybu'r agenda gydweithredu yng ngogledd Cymru a, thrwy Raglen Cymru ar gyfer Gwella a Mesur Llywodraeth Leol 2009, roedd yn cyflawni swyddogaeth bwysig wrth bennu sut yr asesir perfformiad cynghorau.

Partneriaeth, pa bartneriaeth?

- 6.8 Ein hail ganfyddiad allweddol o ran y berthynas ganolog-leol yw nad oes ond un dull yn bodoli. Mae gwahanol ffyrdd o weithio yn amlwg mewn gwahanol wasanaethau ac ar wahanol gamau o'r broses bolisi. Yn ogystal, mae natur y rhyngweithiadau rhwng y cynghorau ac adrannau'r llywodraeth yn newid dros amser.
- 6.9 Roedd ein harolygon o swyddogion a chynghorwyr awdurdodau lleol yn cynnwys cyfres o gwestiynau a oedd yn cynrychioli'r pedwar model o berthynas ganolog-leol a restrwyd uchod. Roedd hyn yn ein galluogi i asesu natur y berthynas o safbwynt y rhai hynny sy'n dal swyddi uwch mewn llywodraeth leol.
- 6.10 Dywedodd bron i ddwy ran o dair (63%) o'r swyddogion fod gan eu gwasanaeth berthynas dda â Llywodraeth Cymru. Fodd bynnag, roedd llai na hanner (41%) yn credu bod y Llywodraeth yn fodlon cydweithio â hwy.
- 6.11 Yn annisgwyl, er gwaethaf rhethreg y bartneriaeth ganolog-leol, roedd y rhan fwyaf o'r ymatebwyr yn disgrifio eu perthynas â Llywodraeth Cymru yn bennaf

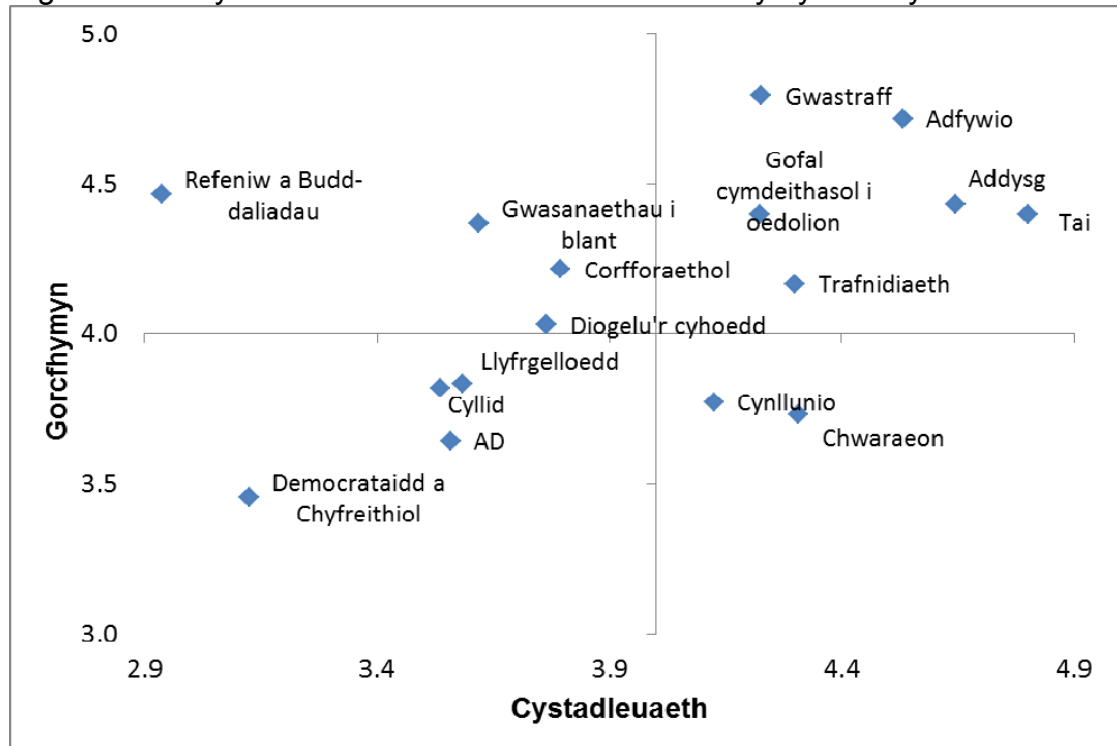
yn nhermau gorchymyn a chystadleuaeth. Daeth partneriaeth yn drydydd, ac ymreolaeth yn bedwerydd.

- 6.12 Cadarnhaodd ein cyfweiliadau â gweision sifil a swyddogion CLILC fod y Llywodraeth weithiau'n dewis gweithredu trwy orchymyn yn fwriadol. Fodd bynnag, ychydig iawn a ddywedodd fod y Llywodraeth yn defnyddio cystadleuaeth rhwng awdurdodau yn benodol fel offeryn polisi. Yn amlwg, mae hyn yn tynnu'n groes i ganfyddiadau llawer o'r ymatebwyr i'n harolwg ac yn awgrymu bod cystadleuaeth rhwng cyngorau, lle bo hynny'n bodoli, yn ganlyniad anfwriadol o bosibl.

Bywyd yn y silos

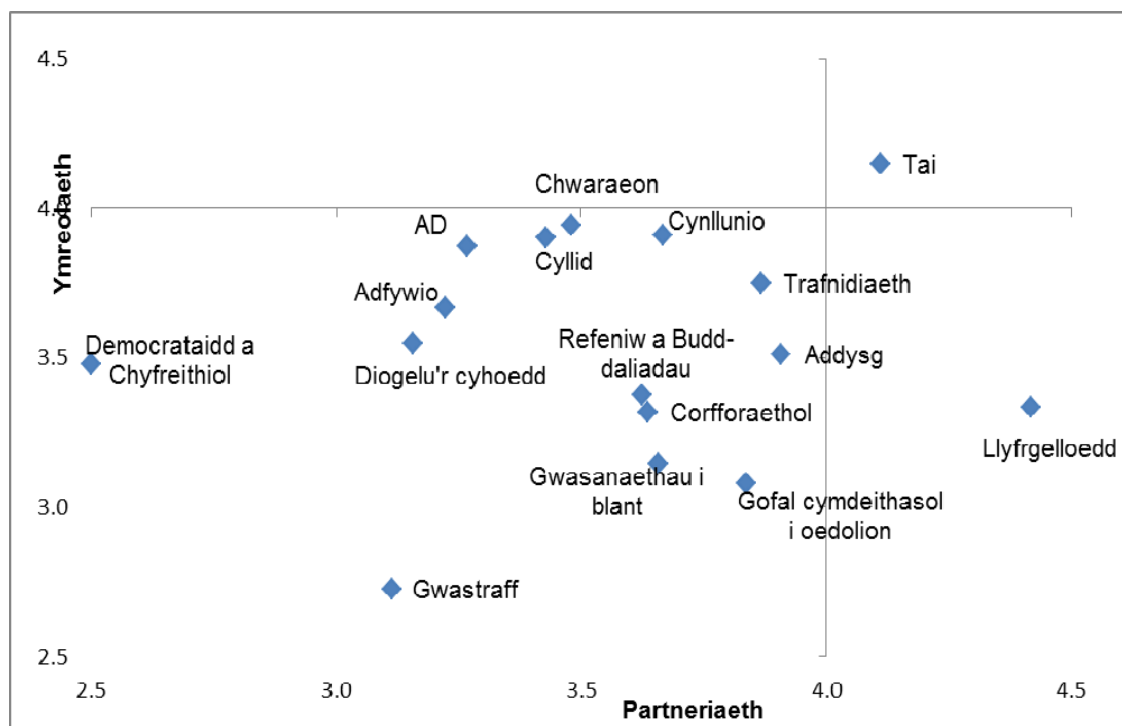
- 6.13 Ein trydydd prif ganfyddiad yw bod natur y berthynas ganolog-leol yn amrywio rhwng gwasanaethau. Adlewyrchir trefniadaeth swyddogaethol adrannau llywodraeth ganolog i ryw raddau gan y ffordd y caiff gwasanaethau eu strwythuro o fewn cyngorau. O ganlyniad, mae'r berthynas ganolog-leol yn cael ei phrofi'n wahanol gan swyddogion llywodraeth leol sy'n gweithio mewn gwasanaeth gwahanol (Ffigurau 6.2 a 6.3).

Ffigur 6.2: Amrywiadau mewn Gwasanaethau: Gorchymyn a Chystadleuaeth



Ffynhonnell: Arolwg LTI o swyddogion awdurdodau lleol 2011
Gwerthoedd y raddfa: 1 = anghytuno'n gryf, 4 = niwtral, 7 = cytuno'n gryf

Ffigur 6.3: Amrywiadau mewn Gwasanaethau: Ymreolaeth a Phartneriaeth



Ffynhonnell: Arolwg LTI o swyddogion awdurdodau lleol 2011
Gwerthoedd y raddfa: 1 = anghytuno'n gryf, 4 = niwtral, 7 = cytuno'n gryf

- 6.14 Y broblem gyda hyn yw bod polisïau'r Llywodraeth yn gallu ymddangos yn anghyson ac yn anhrefnus i'r rhai hynny sy'n gweithio ar y 'rheng flaen'. Dywedodd y rhan fwyaf o'r swyddogion awdurdod lleol (70% yn 2011) fod gan Llywodraeth Cymru amryfal bolisïau sy'n tynnu'n groes i'w gilydd. Mae hyn yn rhannol o ganlyniad i natur 'silo' llunio a chyflwyno polisïau, ond mae hefyd oherwydd bod gwahanol rannau o'r llywodraeth a gwahanol weinidogion yn tueddu i drin llywodraeth leol mewn gwahanol ffyrdd. Er enghraifft, mae rhai adrannau'n esbonio'n fanwl yr hyn y maent yn dymuno ei gael gan gynghorau, tra bod eraill yn defnyddio dull mwy hyd braich.
- 6.15 Dywedodd swyddogion llywodraeth leol o sawl gwasanaeth – yn fwyaf nodedig rheoli gwastraff ac adfywio – fod Llywodraeth Cymru yn ceisio rheoli trwy orchymyn, a dywedodd y rhai hynny sy'n gweithio ym meysydd tai, addysg ac adfywio fod cystadleuaeth yn rhan amlwg o'u perthynas â'r llywodraeth. Fodd bynnag, roedd chwe gwasanaeth y dywedodd yr ymatebwyr i'r arolwg nad oeddent yn cael eu sbarduno gan orchmynion canolog, ac wyth lle nad oedd cystadleuaeth rhwng darparwyr gwasanaethau yn cyflawni swyddogaeth bwysig (pob un ohonynt â sgôr gyfartalog o lai na 4). Fel y dangosir yn Ffigur 6.3, roedd ychydig iawn o wasanaethau lle'r oedd swyddogion o'r farn bod ganddynt berthynas bartneriaeth â Llywodraeth Cymru. Tai a llyfrgelloedd oedd yr unig wasanaethau lle yr adroddwyd rhyw lefel o bartneriaeth a/neu ymreolaeth.
- 6.16 Roedd ein cyfweiliadau â gweision sifil a swyddogion CLILC wedi cadarnhau a helpu i esbonio'r darlun a gyflëwyd gan ganlyniadau'r arolwg. Yn gyson â safbwyntiau'r ymatebwyr i'r arolwg, roedd rhai gwasanaethau (er enghraifft addysg, trafnidiaeth a rheoli gwastraff) lle'r oedd y cyfweleion yn disgrifio'r berthynas ganolog-leol yn nhermau gorchymyn yn bennaf. Disgrifiodd sawl un ddulliau o'r brig i lawr a ddefnyddiwyd ganddynt i annog cydweithredu rhwng awdurdodau:

Gallwch roi cymhellion iddynt trwy ddulliau grant hefyd. Gallwch ddweud, fel petai, y bydd arian ar gael os ydych yn gweithio gyda'ch gilydd ac yn

gwneud hyn ar y cyd. Felly bydd yr arian ar gael i'r rhanbarth yn hytrach nag i awdurdodau unigol.

- 6.17 Siaradodd un arall am dynnu grym oddi ar awdurdodau lleol oni bai eu bod yn cytuno i weithio mewn consortia rhanbarthol:

Mae'n rhyw fath o fygythiad cynnil mewn ffordd, hynny yw, os nad ydych chi'n mynd ati o ddifrif ac yn gwneud i'r ... trefniadau consortia gwirfoddol weithio, yna gallai hyn ddigwydd

- 6.18 Disgrifiodd un arall ddull mwy hwylusol lle'r oedd y llywodraeth yn ceisio cynorthwyo awdurdodau i wneud yr hyn yr oedd o'r farn oedd yn iawn trwy gymhellion yn hytrach na bygythiadau cudd:

Rwy'n credu bod consensws eithaf eang ynglŷn â'r cyfeiriad yr ydym am weithio tuag ato. Os ydym ni'n gorchymyn a rheoli, nid wyf yn credu ein bod yn eu gwthio i gyfeiriad nad ydynt am fynd iddo ... Felly, mewn gwirionedd, mae ein polisïau wedi'u cynllunio i gynorthwyo'r consortia mewn ffordd a'u helpu i ddatblygu, ond heb fod yn rhy gyfarwyddiadol ynglŷn â'r hyn y maen nhw'n ei wneud. Felly.... rydym yn talu swm sylweddol o arian i bob consortia bob blwyddyn dim ond i'w galluogi i dalu am eu costau rhedeg.

- 6.19 Dywedodd swyddogion awdurdodau lleol a oedd yn gyfrifol am wasanaethau llyfrgell fod eu perthynas â Llywodraeth Cymru wedi'i seilio'n bennaf ar bartneriaeth, ac roedd y cyfweleion yn cadarnhau'r safbwynt hwn. Esboniodd un fod y llywodraeth wedi datblygu nifer o bolisïau a gynlluniwyd i annog cydweithredu rhwng awdurdodau, ond:

Rwy'n credu yr oeddem yn gwthio drws agored i ryw raddau oherwydd rwy'n credu... yn gyffredinol, bod pobl yn sylweddoli... bod gallu awdurdodau lleol i ddatblygu eu gwasanaethau llyfrgell ar eu pennau eu hunain ychydig yn gyfyngedig.

- 6.20 Cadarnhaodd y cyfweiliadau â gweision sifil a swyddogion CLILC, fel yr awgrymwyd gan ganlyniadau'r arolwg, fod gan gyllid, AD a gwasanaethau

democrataidd fwy o ymreolaeth leol na gwasanaethau eraill. Dywedodd un cyfwelai wrthym:

Ceir gwactod mewn gwirionedd ar lefel Llywodraeth Cynulliad Cymru o ran materion gweithlu...nid oes digon o bwyslais ar bwysigrwydd materion gweithlu.

- 6.21 Amlygodd y cyfweiliadau hefyd luosedd awdurdodau lleol fel ffynhonnell arall o amrywiaeth a chymhlethdod yn y berthynas ganolog-leol. Ceir amrywiadau amlwg rhwng cynghorau o ran maint, lleoliad, arweinyddiaeth wleidyddol, gallu rheolaethol, perfformiad, ac anghenion ac asedau'r ardaloedd y maent yn eu gwasanaethu. O ganlyniad, mae cynghorau'n debygol o ymateb yn wahanol i bolisiâu'r llywodraeth. Gall hyn ei gwneud yn anodd i CLILC weithredu mewn ffordd gyson a chael consensws ar ran y gymuned llywodraeth leol yn ei chyfanrwydd. Yn rhannol am y rheswm hwn, yn ogystal â'u cysylltiadau ffurfiol ac anffurfiol â CLILC fel corff cynrychiadol llywodraeth leol, mae adrannau'r llywodraeth hefyd yn ceisio creu perthynas ddwyochrog â chynghorau unigol a gweithio trwy amrywiaeth o rwydweithiau proffesiynol.

Newidiadau dros amser

- 6.22 Ein pedwerydd canfyddiad yw bod natur y rhyngweithio rhwng y llywodraeth ac awdurdodau lleol yn gallu newid dros amser. Yn ogystal, mae'n ymddangos bod gwahanol wasanaethau'n symud i wahanol gyfeiriadau.
- 6.23 Dywedodd y cyfweleion, yn ystod y cyfnod yn union ar ôl datganoli, fod Llywodraeth Cynulliad Cymru (fel yr oedd ar y pryd) yn gweithio'n agos gyda CLILC. Ar yr adeg honno, ystyriwyd bod diffyg gallu o ran polisi yn y gwasanaeth sifil, ac nid oedd gan y Cynulliad Cenedlaethol bwerau deddfu llawn. Darparodd cynghorau lleol gefnogaeth wleidyddol ac arbenigedd proffesiynol gwerthfawr. Fel yr esboniodd un cyfwelai:

Roedd yn rhaid i ni weithio mewn partneriaeth os oeddem am gyflawni unrhyw beth o gwbl.

6.24 Yn fwy diweddar, mae pryderon ynglŷn â chyflymder gwelliant a chanfyddiadau bod perfformiad awdurdodau lleol yn anghyson wedi ysgogi newid yn yr hyn a ddisgrifiwyd gan un cyfwelai fel y 'gerddoriaeth awyrgylch'. Mae rhai gweinidogion wedi cymryd agwedd fwy pendant, ac mae Llywodraeth Cymru wedi meithrin cysylltiadau uniongyrchol â gweithwyr proffesiynol llywodraeth leol gan ddibynnu llai ar gyrff cynrychiadol fel CLILC. Fel yr esboniodd un cyfwelai:

Roedd pwerau'r Cynulliad yn gyfyngedig o ran deddfu a darparu gwasanaethau. Felly, os oedd am gyflawni ei agenda roedd yn ddibynol ar lywodraeth leol, a'r dull gweithredu a fabwysiadwyd ganddo oedd gweithio mewn partneriaeth ... erbyn hyn mae gan Lywodraeth y Cynulliad fwy o bŵer dros lywodraeth leol ac mae'n dechrau dangos hynny.

Dywedodd un arall fod:

tuedd fawr, os nad ydym yn ofalus, i ddechrau ymddwyn fel llywodraeth fawr lawdrom.

6.25 Roedd y rhai hynny a oedd yn gweithio mewn meysydd fel gwasanaethau democrataidd a chyfreithiol ac AD a TGCh, a adawyd i wneud fel y mynnont i raddau helaeth yn y gorffennol, wedi adrodd am newid diweddar tuag at ddull mwy gweithredol ar ran y llywodraeth. Cyfeiriwyd at ystod o bolisiâu gan gynnwys mentrau i gryfhau democratiaeth leol a gwella ansawdd gwaith craffu lleol, ac ymdrechion i ddarbwylo cynghorau i rannu swyddogaethau 'cefn swyddfa'.

6.26 Siaradodd eraill am annog awdurdodau lleol i adrodd am berfformiad fel ffordd o ysgogi cystadleuaeth, er y dywedasant fod hyn wedi bod yn anodd iawn:

Mae'r holl beth yn cael ei wneud yn ddienw oherwydd gallech chi fyth gael rhywbeth fel tablau cynghrair wrth y drws cefn, wrth gwrs Ond

rydym ni'n ei chael hi'n anodd annog pobl i ymgysylltu â'r math hwnnw o ddata a defnyddio'r cyfleusterau rydym ni'n eu darparu.

- 6.27 Cyfeiriodd rai at newid tuag at waith partneriaeth. Disgrifiodd cyfweleion a oedd yn gweithio ym maes tai symudiad oddi wrth ragnodi o'r brig i lawr o blaid dull mwy cydweithredol yn sgil adroddiad Essex yn 2008. Dywedodd eu cyfatebwyr o'r gwasanaethau cymdeithasol wrthym:

Moderneiddio gwasanaethau cymdeithasol yng Nghymru yw'r agenda gyffredin y cytunir arni rhwng llywodraeth leol a Llywodraeth y Cynulliad Roedd y strategaeth gwasanaethau cymdeithasol.... wedi'i chreu ar sail gwbl gydweithredol o'r dechrau. Gwnaethom drafod egwyddorion sylfaenol hyd at lunio'r ddogfen derfynol gydag ADSS [y Gymdeithas Cyfarwyddwyr Gwasanaethau Cymdeithasol] rwy'n credu bod hynny'n dangos, mewn ffordd, ansawdd a dyfnder y berthynas.

Mae pawb yn credu o ddifrif bod yn rhaid i ni wneud hynny mewn partneriaeth Nid wyf yn credu bod unrhyw beth mawr ym maes gwasanaethau cymdeithasol nad yw CLILC yn ymwneud ag ef Rwy'n credu ei fod yn gweithio gyda ni o gymharu â "Wel, fe wnaethon ni anfon y cylchlythyr yna atoch chi, fe ddywedon ni wrthyhych chi beth rydym ni'n ei wneud". Nid yw'n teimlo fel yna.

- 6.28 Mae cymharu canlyniadau arolygon 2008 a 2011 yn ategu adroddiadau'r cyfweleion i raddau. Nid oedd y newidiadau rhwng yr arolygon yn ystadegol arwyddocaol, felly byddai'n annoeth eu dehongli'n rhy fanwl. Fodd bynnag, roedd swyddogion awdurdodau lleol a oedd yn gweithio mewn gwasanaethau democrataidd a chyfreithiol, AD a TGCh, a chyllid yn cyfeirio at ddefnydd cynyddol o orchymyn yn eu gwasanaethau. Adroddwyd am y newid mwyaf tuag at orchymyn mewn gwasanaethau democrataidd a chyfreithiol, a oedd hefyd wedi cofnodi'r gostyngiad mwyaf mewn lefelau partneriaeth ac ymreolaeth leol. Ar y llaw arall, roedd yr ymatebion gan swyddogion a oedd yn rheoli addysg, gwasanaethau cymdeithasol i oedolion, tai, llyfrgelloedd, cynllunio, trafnidiaeth a gwastraff oll yn awgrymu symudiad posibl tuag at ddulliau wedi'u seilio ar bartneriaeth.

Gwahaniaethau rhwng prosesau polisi

6.29 Y pumed canfyddiad allweddol o'n hastudiaeth ynglŷn â'r berthynas ganolog-leol yw bod gwahanol ddulliau'n amlwg ar wahanol gamau o'r broses polisi. Gwnaethom ofyn cyfres o gwestiynau i swyddogion a chynghorwyr awdurdodau lleol a oedd yn ein galluogi i bennu pa un o'r sefyllfaoedd a amlinellir yn Nhabl 6.1 oedd yn nodweddiadol o'r ffordd y mae Llywodraeth Cymru yn gweithio gyda hwy.

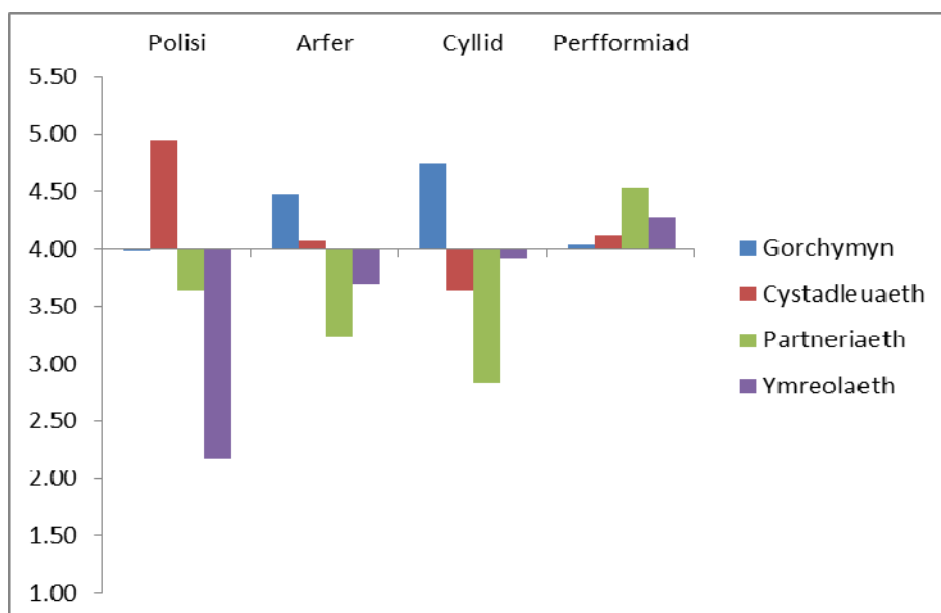
6.30 Roedd canlyniadau 2011 yn dangos, yn gyffredinol, fod yr ymatebwyr o'r farn:

- bod polisiâu'n cael eu llunio trwy fodel wedi'i seilio ar gystadleuaeth. Yn hytrach na bod yn bartneriaid, mae awdurdodau lleol yn teimlo bod yn rhaid iddynt gystadlu â'i gilydd ac â lleisiau eraill i gael dylanwad;
- bod gweithredu (neu arfer) yn cael ei brofi gan swyddogion llywodraeth leol fel proses o'r brig i lawr, h.y. yn ogystal â dweud wrthynt beth i'w wneud, mae Llywodraeth Cymru yn dweud wrthynt sut i'w wneud hefyd;
- bod dosbarthu cyllid yn cael ei bennu gan Lywodraeth Cymru; ac
- mai'r unig faes lle y mae Llywodraeth Cymru yn gweithredu mewn partneriaeth yw monitro perfformiad (Ffigur 6.4).

Tabl 6.1: Y Berthynas Ganolog-Leol a Phrosesau Polisi

	Llunio Polisiâu	Arfer	Cyllid	Perfformiad
Gorchymyn	Mae llywodraeth ganolog yn llunio polisiâu heb unrhyw ymgynghori ystyrlon â chynghorau.	Mae llywodraeth ganolog yn ceisio rheoli arfer trwy ganllawiau penodol a rheoleiddio.	Mae llywodraeth ganolog yn rheoli incwm a gwariant cynghorau trwy osod terfynau, clustnodi a chyllid prosiectau.	Mae llywodraeth ganolog yn gosod safonau perfformiad trwy ddangosyddion perfformiad, targedau a safonau gofynnol cenedlaethol.
Cystadleuaeth	Mae cynghorau'n cystadlu â'i gilydd a chyda gweithredwyr eraill i ddylanwadu ar y broses llunio polisiâu.	Mae cynghorau'n cystadlu i gael eu hystyried yn sefydliadau blaengar neu arfer gorau.	Mae cynghorau'n cystadlu am gyllid, gan lefelau uwch o lywodraeth, a ganiateir er mwyn cyflawni canlyniadau penodol.	Mae cynghorau'n cystadlu o ran perfformiad fel y'i mesurir trwy ddangosyddion perfformiad statudol a dyfarniadau rheoleidiol.
Partneriaeth	Mae gan gynghorau (neu eu cynrychiolwyr) ddylanwad sylweddol ar amcanion a/neu offerynnau polisi.	Mae llywodraeth ganolog yn helpu cynghorau i fynd i'r afael â phroblemau ymarferol. Mae'r ddau'n cyflawni swyddogaeth wrth ddiffinio arfer da.	Trafodir incwm a gwariant mewn partneriaeth â chynghorau.	Cymysgedd o bennu targedau cenedlaethol a lleol. Trafodir targedau cenedlaethol â chynghorau.
Ymreolaeth	Mae cynghorau'n rhydd i lunio polisiâu mewn awdurdodaethau a ddiffiniwyd yn eglur.	Mae cynghorau'n rhydd i bennu arfer heb ganllawiau penodol na rheoleiddio.	Mae cynghorau'n rheoli eu hincwm (pwerau codi trethi) ac yn rhydd i'w wario (grantiau bloc).	Gosodir targedau'n lleol ac mae perfformiad yn fater lleol.

Ffigur 6.4: Y Berthynas Ganolog-Leol a Phrosesau Polisi



Ffynhonnell: Arolwg LTI 2011; Gwerthoedd y raddfa: 1 = Anghytuno'n gryf 7 = Cytuno'n gryf

- 6.31 Unwaith eto, roedd amrywiadau rhwng gwasanaethau. Felly, er enghraifft, er bod y canlyniadau cyffredinol yn awgrymu bod y broses llunio polisiâu wedi'i nodweddu gan gystadleuaeth, roedd gwasanaethau lle'r oedd canlyniadau'r arolwg yn awgrymu mai gorchymyn oedd y prif ddull o ryngweithio rhwng cynghorau a'r Llywodraeth.
- 6.32 Darparodd ein hastudiaethau achos a'n cyfweiliadau dystiolaeth bellach o fodolaeth gwahanol fodolau o'r berthynas ganolog-leol mewn gwahanol feysydd polisi. Roedd Rhan 1 Mesur Llywodraeth Leol 2009 yn cyfuno sawl ffordd wahanol o weithio. Lluniwyd y ddeddfwriaeth gan Lywodraeth Cymru mewn ymgynghoriad â CLILC, ond dywedodd y cynghorwyr, y prif weithredwyr awdurdodau lleol a'r penaethiaid polisi a gyfwelwyd gennym mai ychydig o gysylltiad uniongyrchol a gawsant â'r broses. Roeddent o'r farn bod Swyddfa Archwilio Cymru wedi cynllunio'r fframwaith asesu a bod y penderfyniadau allweddol eisoes wedi'u gwneud erbyn i awdurdodau lleol gael eu cynnwys. Fodd bynnag, roeddent yn cydnabod y bu proses ehangach o ymgynghori ynglŷn â'r polisi a oedd yn sail i'r Mesur, a oedd yn awgrymu dull partneriaeth, a bod y ddeddfwriaeth yn caniatáu ar gyfer asesu perfformiad yn unol â

blaenoriaethau lleol a ddiffinnir gan gynghorau, sy'n nodweddiadol o rywfaint o ymreolaeth leol.

- 6.33 Roedd yr astudiaethau achos o ad-drefnu ysgolion ym Mhowys a Cheredigion wedi'u sbarduno gan newid demograffig ac roedd penderfyniadau am sut i ymateb wedi'u gwneud yn lleol. Ystyriwyd bod y rhaglen gyfalaf Ysgolion yr 21ain Ganrif yn ddefnyddiol o ran cyllido rhai o'r newidiadau a oedd yn ofynnol, ond mynegwyd pryder ynglŷn â'r amser a gymerai weinidogion i gadarnhau penderfyniadau a wnaed gan gynghorau a'r posibilrwydd y gallai pwysau gan y cyhoedd beri i'r llywodraeth rwystro cynigion.
- 6.34 Canfuom fod consortia trafnidiaeth lleol, Partneriaethau Cymunedau yn Gyntaf a Byrddau Gwasanaethau Lleol wedi elwa ar lywio canolog. Ym mhob un o'r tri achos, defnyddiodd gweinidogion 'offerynnau meddal' fel anogaeth a chyllid ychwanegol, 'abwyd' yn hytrach na 'ffon'. Cawsant rywfaint o lwyddiant wrth ddylanwadu ar gynghorau i weithio mewn partneriaeth (gyda'i gilydd yn achos consortia trafnidiaeth, gyda chymunedau yn achos Cymunedau yn Gyntaf a chyda darparwyr gwasanaethau eraill yn achos Byrddau Gwasanaethau Lleol).
- 6.35 Roedd uwch weision sifil a oedd yn cynrychioli Llywodraeth Cymru ar Fyrddau Gwasanaethau Lleol wedi gwella dealltwriaeth partneriaid lleol o bolisiâu'r llywodraeth, wedi eu helpu i gael gafael ar gyllid ychwanegol ac wedi datrys rhai gwrthdrawiadau polisi o fewn y Llywodraeth. Roeddent hefyd wedi cael dealltwriaeth ddyfnach o'r anawsterau ymarferol sy'n wynebu partneriaethau lleol. Fodd bynnag, ni allent wneud iawn am ddiffyg gallu lleol, ac roedd y rhan fwyaf o adrannau'r llywodraeth o'r farn bod Byrddau Gwasanaethau Lleol yn ymylol i'w rhaglenni prif ffrwd a'u cysylltiadau dydd i ddydd â llywodraeth leol.
- 6.36 Roedd ein cyfweleion yn amau pa un a oedd y ffurfiau mwyaf priodol o berthynas ganolog-leol yn cael eu defnyddio ar y gwahanol gamau o'r broses bolisi. Roedd sawl un o'r farn bod gorchymyn yn fuddiol wrth sefydlu amcanion polisi cyffredinol, ond roeddent yn credu bod angen rhoi lle i

awdurdodau benderfynu sut i'w cyflawni ar lefel leol. Esboniodd un o swyddogion CLILC fod cynghorwyr a swyddogion awdurdodau lleol:

Yn derbyn bod gan lywodraeth ganolog gyfrifoldeb am bennu strategaeth ond maent yn credu mai hwy sydd yn y sefyllfa orau i'w gweithredu'n lleol... teimlir bod Llywodraeth Cymru yn rhy ragnodol ac nad yw'n rhoi digon o ryddid i awdurdodau ddehongli sut i ddarparu gwasanaethau drostynt eu hunain.

- 6.37 Dywedodd nifer o gyfweleion fod cyllid yn ddull grymus o ddylanwadu ar awdurdodau lleol:

Os ydych chi'n llywodraeth ac yn dymuno gweld canlyniadau'n cael eu cyflawni, mae angen i chi allu clustnodi neu geisio rheoli rhywfaint o'r hyn y caiff y gwariant ei ddefnyddio ar ei gyfer

gan esbonio y gallai grantiau cymharol fach hyd yn oed gael dylanwad sylweddol:

Mae'r symiau llai o arian yn dechrau dod yn bwysicach.

- 6.38 Dywedodd rhai fod rheolwyr gwasanaethau yn aml yn croesawu grantiau wedi'u clustnodi ar gyfer eu meysydd:

Maen nhw'n dweud bellach "wel, mewn gwirionedd, nid yw ein gweinidogion am iddo fynd i'r setliad oherwydd maen nhw'n cael eu lobïo gan y meysydd gwasanaeth yn yr awdurdodau lleol i ddweud os ydych chi'n ei roi yn y setliad fe fydd yn diflannu ac ni fyddwn yn cael yr arian".

- 6.39 Roedd sawl un o'r farn y dylai'r Llywodraeth gymryd rhan yn fwy pendant mewn dal awdurdodau i gyfrif am eu perfformiad:

pan oedd y Swyddfa Gymreig yn bodoli, a phan oedd y data'n cael ei ryddhau am berfformiad awdurdodau lleol, byddai datganiad i'r wasg yn cael ei gyhoeddi a byddai'r Gweinidog ar y pryd yn gwneud sylwadau ar yr awdurdodau hynny a oedd yn gwneud yn dda a'r rhai hynny nad oeddent yn gwneud cystal. Felly roedd rhyw fath o bwysau gwleidyddol

yn yr ystyr honno a oedd yn cael ei adlewyrchu yn y wasg. Nid yw hynny'n digwydd bellach.

Beth sy'n gweithio orau?

6.40 Nid yw'n syndod, nac o reidrwydd yn amhriodol, bod dulliau gwahanol yn bodoli rhwng gwasanaethau ac ar wahanol gamau o'r broses. Nid yw'n gwneud synnwyr i ddefnyddio'r un model o berthynas ganolog-leol ym mhob gwasanaeth. Nid oes unrhyw reswm ychwaith i dybio bod un model yr un mor addas i ddatblygu a gweithredu polisïau, dyrannu cyllid a rheoli perfformiad.

6.41 Y broblem gyda defnyddio gwahanol ddulliau mewn gwahanol wasanaethau yw ei fod yn cynhyrchu ffrydiau cyllid a chyfundrefnau perfformiad ar wahân sydd, yn eu tro, yn ei gwneud yn fwy anodd i wasanaethau gydweithio ar lefel leol i ddarparu ymatebion 'cydgysylltiedig' i faterion sy'n torri ar draws ffiniau proffesiynol a sefydliadol.

6.42 Adlewyrchir y pryderon hyn, fel y nodir uchod, yn y ffaith fod y rhan fwyaf o uwch swyddogion a chynghorwyr awdurdodau lleol o'r farn bod gan Lywodraeth Cymru lu o bolisïau a blaenoriaethau sy'n tynnu'n groes i'w gilydd. Roedd ein cyfweiliadau â gweision sifil a CLILC yn cadarnhau hyn. Dywedodd un uwch was sifil fod 'ymdeimlad o ryw fath o agwedd 'ddim yn fy maes i' yn digwydd o ran polisïau'. Dywedasant fod gweinidogion yn esgus cefnogi'r angen i integreiddio polisïau ond:

Rydym yn clywed 'mae fy menter newydd i'n hynod bwysig ac mae'n bwysig bod pob awdurdod yn ei wneud yn union fel yr ydym ni'n dweud, felly rydym yn mynd i lunio cyfarwyddyd yn ei gylch'. Ac mae hynny'n digwydd yn aml. Nid yw'n newid y safbwynt cyffredinol, ond mae'n achosi trafferth i ni oherwydd ei fod yn gwrthdaro â'n polisi ac mae'n cythruddo awdurdodau cryn dipyn.

6.43 Nid ydym yn dweud o reidrwydd bod dull partneriaeth yn well na gorchymyn yn ganolog neu gystadleuaeth rhwng cynghorau. Mewn rhai achosion, fe allai fod yn briodol i weinidogion nodi'n benodol sut y dylid darparu gwasanaethau er mwyn cyflawni cysondeb neu geisio sicrhau safonau gofynnol cenedlaethol.

Ac weithiau mae cyngorau'n gofyn am arweiniad mwy eglur o'r canol (er nad ydynt bob amser wedi hoffi'r canlyniadau, fel yn achos y patrwm cydweithredu rhanbarthol, er enghraifft).

- 6.44 Fodd bynnag, mae'r dystiolaeth o'n harolygon yn awgrymu bod uwch swyddogion a chynghorwyr awdurdodau lleol yn gwerthfawrogi dull partneriaeth. Roedd y rhai hynny a ddywedodd fod eu gwasanaeth yn gweithio mewn partneriaeth neu'n ymreolaethol yn fwy tebygol o ddweud bod ganddynt berthynas dda â Llywodraeth Cymru. Yn y ddau fodel, roedd y cydberthnasau gadarnhaol yn ystadegol arwyddocaol gyda lefel uchel o hyder, tra bod y rhyngweithiadau hynny â'r Llywodraeth a oedd wedi'u nodweddu gan orchymyn yn llai tebygol o adrodd bod ganddynt berthynas dda (Tabl 6.2). Yr unig eithriad oedd defnyddio grantiau penodol a oedd â chydberthynas gadarnhaol â gorchymyn a pherthynas dda.

Tabl 6.2: Cysylltiadau â Ffuriau Perthynas Ganolog-Leol

	Perthynas dda â Llywodraeth Cymru	Polisiâu sy'n tynnu'n groes i'w gilydd mewn gwahanol rannau o Lywodraeth Cymru
Polisi	Partneriaeth (+) cymedrol Ymreolaeth (-) isel Gorchymyn (-) cymedrol	Gorchymyn (+) gwan Cystadleuaeth (+) cymedrol
Arfer	Partneriaeth (+) cymedrol Ymreolaeth (+) cymedrol	Partneriaeth (-) gwan
Cyllid	Gorchymyn (+) gwan	---
Perfformiad	Partneriaeth (+) gwan	Gorchymyn (+) gwan
Allwedd: Cydberthynas Spearman gadarnhaol (+) neu (-) ar hyder 95% Cyfernod perthynas: gwan = 0.10-0.29; cymedrol = 0.30-0.59		

- 6.45 Dangosodd rhai o'n hastudiaethau achos a'n cyfweiliadau fod y rhai hynny sy'n gweithio mewn llywodraeth leol yn gwerthfawrogi cyfleoedd i helpu i ffurfio polisi ac yn croesawu cymorth ymarferol gan y Llywodraeth wrth benderfynu sut i wella gwasanaethau. Yn aml, ceir lefel uchel o ymgysylltiad rhwng y Llywodraeth a sefydliadau cynrychiadol fel CLILC a Solace. Fodd bynnag,

mae'r dystiolaeth o'n harolygon yn awgrymu nad yw llawer o reolwyr llywodraeth leol yn ymwybodol o'r cysylltiadau hyn.

- 6.46 Mae darlun tebyg yn dod i'r amlwg o ran y graddau yr ystyrir bod polisïau Llywodraeth Cymru yn tynnu'n groes i'w gilydd. Roedd y rhai hynny a ddywedodd fod eu profiadau o'r berthynas ganolog-leol wedi'u nodweddu gan orchymyn – yn enwedig o ran llunio polisïau a rheoli perfformiad – yn debygol o ddweud bod polisïau'r Llywodraeth yn tynnu'n groes i'w gilydd. Fodd bynnag, yr ymatebwyr hynny a ddywedodd fod yn rhaid iddynt gystadlu er mwyn dylanwadu ar bolisïau oedd yn fwyaf tebygol o gredu bod polisïau'n ddigyswllt (Tabl 6.2).
- 6.47 Mewn cyferbyniad, roedd gan waith partneriaeth ymarferol gysylltiad wrthdro â pholisïau sy'n tynnu'n groes i'w gilydd. Mae'r canfyddiadau hyn yn awgrymu y gallai caniatáu i gynghorau gael mwy o fynediad at arfer a mwy o ddylanwad arno helpu i leihau'r canfyddiad (ac, o bosibl, y realiti) nad yw polisïau Llywodraeth Cymru yn ddigon 'cydgysylltiedig'. Maent hefyd yn awgrymu yn yr achosion hynny lle mae'r Llywodraeth yn dewis defnyddio dull gorchymyn, bod angen iddi sicrhau bod y polisïau a ddilynir gan wahanol adrannau yn gweithio tuag at yr un nod.

Casgliadau

- 6.48 Rydym wedi awgrymu bod pedair strategaeth lywodraethu ar gael i Lywodraeth Cymru:
- fe all geisio llywodraethu'n hierarchaidd, gan orchymyn polisïau o'r canol a rheoleiddio'r ffyrdd y mae cynghorau'n eu rhoi ar waith;
 - fel arall, fe allai geisio creu amodau lle y mae darparwyr gwasanaethau cyhoeddus yn cystadlu â'i gilydd ar sail pris a/neu berfformiad er mwyn annog arloesi a gwella gwasanaethau;
 - yn drydydd, fe allai negodi cytundebau â llywodraeth leol sy'n amlinellu nodau a rennir a sut y bydd y rhain yn cael eu cyflawni; neu

- fe all adael i gynghorau benderfynu beth sydd angen ei wneud yn eu hardaloedd.

- 6.49 Mae'r dystiolaeth o'n hastudiaeth yn dangos nad yw'r pedwar dull hyn yn annibynnol ar ei gilydd. Mae Llywodraeth Cymru wedi mabwysiadu pob un ohonynt – i raddau gwahanol, mewn gwasanaethau gwahanol ac ar gamau gwahanol o'r broses bolisi. Nid yw hyn yn syndod, nac yn beth drwg o reidrwydd. Ni cheir un model 'cywir' o berthynas ganolog-leol, ac mae angen gwahanol ffyrdd o ryngweithio mewn gwahanol leoliadau. Yr hyn sy'n bwysig yw cymysgedd y strategaethau llywodraethu. Fodd bynnag, mae'r dystiolaeth o'r astudiaeth hon yn peri i ni amau pa un a yw Llywodraeth Cymru wedi cael y gymysgedd yn iawn. Wrth gwrs, nid yw hwn yn fater i'r Llywodraeth yn unig. Mae'n codi cwestiynau ynglŷn â'r ffyrdd y mae llywodraeth leol yn ei chynrychioli ei hun ac yn dewis gweithio gyda Llywodraeth Cymru. Weithiau, mae'n anodd i gynghorau ddod i gonsensws ymhlith ei gilydd, ac mae'n rhwydd iawn i'r ymgynghoriadau helaeth a gynhelir yn aml droi'n wrthdrawiadol yn hytrach na hwyluso trafodaeth adeiladol ymhlith awdurdodau a rhyngddynt hwy â Llywodraeth Cymru.
- 6.50 Fodd bynnag, y canfyddiad allweddol o'n hymchwil yw nad ystyrir bod polisïau Llywodraeth Cymru yn gyson. Mae ein harolygon yn dangos bod swyddogion a chynghorwyr awdurdodau lleol yn derbyn yr hyn a ystyrir ganddynt hwy yn awgrymiadau a negeseuon sy'n tynnu'n groes i'w gilydd. Mae hyn yn ymwneud ag arddull yn rhannol: mae gan wahanol rannau o'r llywodraeth a gwahanol weinidogion eu ffyrdd eu hunain o weithio gydag awdurdodau lleol. Ond mae hefyd yn ymwneud â chynnwys. O ganlyniad, mae cynghorau a'u partneriaid lleol o'r farn bod polisïau'r llywodraeth yn eu gwrthio i gyfeiriadau gwahanol.
- 6.51 Cadarnhaodd ein cyfweiliadau ag uwch weision sifil fod y broses bolisi yn aml yn dameidiog ac wedi'i sbarduno gan wahanol rannau o'r Llywodraeth sydd â blaenoriaethau gwahanol, a'r rheiny'n cystadlu yn erbyn ei gilydd weithiau hyd yn oed. Mae'n bwysig bod gweinidogion a swyddogion yn deall effaith gronnus polisïau'r Llywodraeth 'ar y rheng flaen' a'r anawsterau sy'n

ymddangos yn ddigyswllt, ac yn groes i'w gilydd weithiau, y mae polisïau'n eu hachosi i lywodraeth leol a darparwyr gwasanaethau lleol eraill. Mae'r ffordd y mae cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru wedi gweithio gyda Byrddau Gwasanaethau Lleol yn un enghraifft o ymgais i ddatblygu gwell cydweithio rhwng y Llywodraeth ac asiantaethau lleol a dull mwy 'cydgysylltiedig' ar draws adrannau'r llywodraeth. Ond mae angen datblygu dulliau cydgysylltol eraill hefyd.

- 6.52 Er bod llawer o weision sifil a swyddogion awdurdodau lleol yn mynegi blaenoriaeth gref dros ddull partneriaeth, mae hyn yn gwrth-ddweud y defnydd helaeth a wneir gan y Llywodraeth o orchymyn a chystadleuaeth. Er enghraifft, mae cydweithredu rhanbarthol rhwng awdurdodau yn flaenoriaeth mor uchel i weinidogion ar hyn o bryd fel bod rhai yn ymddangos yn barod i aberthu gwaith partneriaeth canolog-leol o blaid dull o'r brig i lawr mewn ymgais i gyflymu newidiadau.
- 6.53 Er y canfuom rai mewn llywodraeth leol a oedd yn ffafrio cael cyfarwyddiadau manwl o'r canol, yn gyffredinol, rydym o'r farn bod achos da dros ddull wedi'i seilio ar bartneriaeth o lunio polisïau ac arfer, a dros fwy o eglurder ynglŷn â'r ffordd y caiff hyn ei weithredu. Gall y Llywodraeth a CLILC gyfeirio at brosesau ymgynghori helaeth â chymdeithasau proffesiynol, rhwydweithiau eraill a swyddogion unigol llywodraeth leol fel tystiolaeth o bartneriaeth ar waith. Roedd y Grŵp Effeithlonrwydd ac Arloesi a Grŵp Arwain y Gwasanaethau Cyhoeddus, er enghraifft, ill dau yn cynnwys prif weithredwyr ac uwch swyddogion fel arweinwyr prosiect, noddwyr, cadeiryddion ac aelodau o weithgorau, ac roedd hyn wedi helpu i 'gydgynhyrchu' polisïau. Fodd bynnag, mae'n amlwg o'n harolygon bod llawer mewn llywodraeth leol yn teimlo na chawsant eu cynnwys ac y byddent yn croesawu'r cyfle i gyfrannu mwy at lunio polisïau.
- 6.54 O ran gweithredu, mae'r dystiolaeth o'n hastudiaeth yn awgrymu er bod rheolwyr llywodraeth leol yn dweud nad ydynt am gael cyfarwyddiadau manwl gan Fae Caerdydd, y byddai llawer yn gwerthfawrogi cymorth ymarferol. Clywsom gan sawl ffynhonnell a ddywedodd y gallai ac y dylai'r Llywodraeth

wneud mwy i annog rhannu 'arfer da' ac ymgysylltu. Ceir rhai enghreifftiau o hyn, fel y cymorth y mae cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru wedi'i roi i Fyrddau Gwasanaethau Lleol. Maent wedi helpu awdurdodau lleol a gwasanaethau eraill i ddeall polisïau'r llywodraeth ac wedi cael dealltwriaeth o'r heriau sy'n wynebu'r rhai hynny sy'n gweithio ar y 'rheng flaen'.

- 6.55 Nid yw'n ymddangos bod dewisiadau ynglŷn â pha strategaethau llywodraethu i'w defnyddio yn cael eu gwneud ar sail asesiad cadarn o fanteision ac anfanteision dulliau eraill. Ar hyn o bryd, mae'r Llywodraeth yn gweithredu mewn partneriaeth â chynghorau o ran rheoli eu perfformiad, yr union faes a fyddai'n elwa, yn ôl pob tebyg, ar gyfeiriad cryf o'r canol a chystadleuaeth rhwng awdurdodau. Mewn cyferbyniad, mae llunio polisïau a gweithredu, sef meysydd y mae'n ymddangos y byddai dull partneriaeth yn gweddu iddynt orau, wedi'u nodweddu gan gystadleuaeth a gorchymyn o'r brig i lawr. Rydym o'r farn bod angen i weinidogion, gweision sifil, cynghorwyr a swyddogion llywodraeth leol ddeall yr ystod lawn o ddewisiadau sydd ar gael a gwerthuso'r rhain yn systematig. Mae angen iddynt ddeall yn well y canlyniadau a geisir a gwerthuso'r manteision, yr anfanteision a'r risgiau sy'n gysylltiedig â gwahanol offerynnau polisi mewn ffordd systematig. Yn absenoldeb y dadansoddiad hwn, mae perygl y gallai adrannau'r llywodraeth a gwasanaethau awdurdodau lleol lynu'n gaeth at y ffyrdd y maent bob amser wedi'u defnyddio i ryngweithio, heb ystyried pa un a yw'r rhain yn dal i fod (neu a oeddent erioed) y ffyrdd mwyaf effeithlon ac effeithiol o weithio gyda'i gilydd.

Pennod 7 Casgliadau a Goblygiadau Polisi

- 7.1 Mae'r adroddiad hwn wedi archwilio perfformiad llywodraeth leol yng Nghymru a gweithrediad ac effaith y tair thema a ddarparodd y llinyn arweiniol ar gyfer Datganiad Llywodraeth Leol 2007: cydweithredu, ymgysylltu â dinasyddion a'r berthynas ganolog-leol. Gan ddefnyddio data a oedd eisoes yn bodoli a thystiolaeth newydd, mae ein dadansoddiad yn awgrymu cynnydd ond hefyd rhai problemau. Yn y bennod olaf hon o'r adroddiad, rydym yn amlygu'r casgliadau allweddol o'r ymchwil ac yna'n cyflwyno'r hyn yr ydym ni'n credu yw'r goblygiadau ar gyfer polisi yn y dyfodol.

Casgliadau Allweddol

- 7.2 **Cyd-destun** – Mae'r cyd-destun y mae Llywodraeth Cymru ac awdurdodau lleol yn gweithredu ynddo wedi newid yn sylweddol ers dechrau ein hastudiaeth yn 2008. Mae'r amodau economaidd a'r amgylchedd cyllido wedi gwaethgu. Hyd yma, mae cynghorau yng Nghymru wedi cael eu cysgogi rhag y toriadau enfawr a orfodwyd ar awdurdodau lleol yn Lloegr. Er hynny, bu'n rhaid iddynt ymdopi ag 'effaith ddwbl' pwysau cynyddol ar gyllidebau a galw cynyddol am eu gwasanaethau. Bydd graddau'r her hon yn cynyddu yn ystod yr ychydig flynyddoedd nesaf, nid lleiaf oherwydd effaith y boblogaeth sy'n heneiddio. O ganlyniad, fe allai ddod yn anodd diogelu'r lefelau presennol o ddarpariaeth oni bai y gwneir newidiadau sylweddol i'r ffyrdd y mae cynghorau'n darparu gwasanaethau. Rydym o'r farn mai'r cwestiwn i lunwyr polisïau yw pa un ai'r dull a amlinellwyd yn Natganiad Llywodraeth Leol 2007 yw'r ffordd orau o ymateb i'r amodau a'r heriau presennol. Ar sail y dystiolaeth a gasglwyd yn ystod ein hastudiaeth, yr ateb yw 'na'.
- 7.3 **Gwelliant** – Dangosodd ein harolygon o uwch swyddogion a chynghorwyr awdurdodau lleol eu bod yn credu'n gyffredinol bod gwasanaethau'n gymharol dda. Mae dangosyddion perfformiad craidd a strategol yn dangos y bu gwelliannau mesuradwy yn y rhan fwyaf o wasanaethau llywodraeth leol yn ystod trydydd tymor y Cynulliad. Fodd bynnag, mae adroddiadau arolygu

wedi amlygu rhai pryderon parhaus ac mae cymharu yn erbyn meincnodau'r DU a meincnodau rhyngwladol yn awgrymu bod Cymru ar ei hôl hi mewn rhai gwasanaethau. Nid yw'r canfyddiadau hyn yn awgrymu bod argyfwng o ran perfformiad llywodraeth leol yng Nghymru. Fodd bynnag, nid ydynt ychwaith yn awgrymu y bu newid sylweddol o ran ansawdd neu effeithlonrwydd gwasanaethau llywodraeth leol.

- 7.4 **Data perfformiad** – Mae digon o ddata perfformiad ar gael, ond nid yw wedi'i gyflwyno mewn fformatau hawdd eu defnyddio sy'n galluogi'r cyhoedd i ddeall yn eglur pa mor dda y mae eu cynghorau'n gweithredu yn gyffredinol. Tan 2011, ychydig o fesurau o allu corfforaethol oedd yn bodoli. Mae newidiadau mewn mesurau perfformiad cenedlaethol yn golygu ei bod hi'n anodd cymharu dros amser. Ceir diffyg data dibynadwy yn y rhan fwyaf o wasanaethau i wneud cymariaethau rhyngwladol. O ganlyniad, nid oedd 'arwyddion rhybudd cynnar' ar gael yng Nghymru pan oedd awdurdodau'n cael trafferthion ac ni fu digon o her, cymorth na gallu i ymyrryd yn gynnar.
- 7.5 **Cydweithredu** – Mae'r dystiolaeth o'n hymchwil yn awgrymu, yn ystod y cyfnod a astudiwyd gennym, bod gwaith partneriaeth wedi bod â phwyslais penodol a'i fod wedi'i wahaniaethu, bod cynghorau'n addasu partneriaethau dros amser mewn ffyrdd sy'n briodol i'r amgylchedd ariannol llawer mwy heriol y maent yn ei wynebu bellach, a bod cydberthynas gadarnhaol (er hynny'n un wan mewn rhai achosion) rhwng cydweithredu a chanfyddiadau o berfformiad gwell.
- 7.6 **Effeithlonrwydd** – Fodd bynnag, gwnaeth partneriaethau fwy o gynnydd o ran hybu ymgysylltu a chydgyssylltu na chyflawni arbedion effeithlonrwydd. Mae ein holl dystiolaeth yn cyfleu'r un darlun. Er bod cydweithredu'n dangos addewid, nid yw eto wedi arwain at newidiadau sylweddol yn y ffyrdd y darperir gwasanaethau. Mae'r partneriaethau a grëwyd yn rhai bach yn bennaf, sy'n cyflogi ychydig o bobl yn unig ac yn gweithredu gyda chyllidebau bach neu ddim cyllidebau o gwbl, ac yn cael dylanwad cyfyngedig iawn o gymharu â gwasanaethau prif ffrwd. Mae'n amlwg nad yw dull gwirfoddol o

annog cydweithredu rhwng awdurdodau lleol wedi arwain at newid a gwelliant o'r fath raddau a obeithiwyd gan weinidogion.

- 7.7 **Ymgysylltu â dinasyddion** – Mae'r dystiolaeth o'n hastudiaeth yn awgrymu bod awdurdodau lleol yn ymgysylltu â dinasyddion mewn amrywiaeth eang o ffyrdd. Mae'r math o weithgarwch a'i raddau yn amrywio'n sylweddol rhwng gwasanaethau, ond gellid galw llawer ohono'n 'oddefol' yn hytrach na 'grymusol'. Yn nodweddiadol, mae cynghorau wedi canolbwyntio'n bennaf ar ymgysylltu ynglŷn â gwasanaethau yn hytrach na materion ehangach arweinyddiaeth gymunedol. Roedd ein harolygon yn awgrymu na fu llawer o newid o ran y lefel a'r math o ymgysylltu â dinasyddion yn ystod y cyfnod dan sylw yn yr astudiaeth. Canfuom rai enghreifftiau o ymgysylltu a oedd wedi hybu ymdeimlad o gymuned a chreu cefnogaeth ar gyfer newidiadau i'r ffyrdd y darperir gwasanaethau. Fodd bynnag, mae ein tystiolaeth yn awgrymu yn gyffredinol bod ymgysylltu wedi cyflawni swyddogaeth ymylol yn unig wrth sbarduno newid a gwelliant.
- 7.8 **Y bartneriaeth ganolog-leol** – roedd y rhan fwyaf o'r swyddogion a arolygwyd gennym yn credu bod polisïau Llywodraeth Cymru yn cael effaith bwysig a chynyddol arwyddocaol ar eu gwasanaethau. Fodd bynnag, dim ond pedwar ym mhob deg oedd yn credu bod y Llywodraeth yn barod i gydweithredu â'u gwasanaeth, ac roedd llawer yn disgrifio eu rhyngweithiadau ag adrannau'r llywodraeth yn nhermau gorchymyn a chystadleuaeth, yn hytrach na phartneriaeth.
- 7.9 Ystyrir bod y berthynas agos a fodolai ar un adeg rhwng y Llywodraeth a CLILC wedi pylu yn y blynyddoedd diweddar wrth i rai gweinidogion fynegi pryder ynglŷn â'r hyn y maen nhw'n ei ystyried yn welliant araf ac anghyson. Mae nifer o brif weithredwyr a rhai uwch swyddogion eraill wedi bod yn rhan o fentrau fel y Grŵp Effeithlonrwydd ac Arloesi a Grŵp Arwain y Gwasanaethau Cyhoeddus. Fodd bynnag, mae eraill mewn llywodraeth leol a hoffai gael mwy o lais mewn datblygu polisïau cenedlaethol hefyd.

- 7.10 Mae'n ymddangos bod gwahanol adrannau o'r llywodraeth a gwahanol weinidogion yn trin cynghorau mewn gwahanol ffyrdd. Mae hyn yn arwain at y canfyddiad bod gan y Llywodraeth amryfal bolisiau, a bod y rhain yn tynnu'n groes i'w gilydd weithiau hyd yn oed. Mae'r berthynas ganolog-leol hefyd yn amrywio dros amser ac ar wahanol gamau o'r broses bolisi. Nid yw'r dystiolaeth o'n hastudiaeth yn awgrymu bod y gymysgedd bresennol wedi'i seilio ar ddadansoddiad rhesymegol o ba ddulliau gweithredu sy'n debygol o weithio orau ym mha leoliadau.

Goblygiadau Polisi

Perfformiad

- 7.11 Mae'n bwysig bod modd asesu perfformiad llywodraeth leol – gan Lywodraeth Cymru, gan awdurdodau lleol ac, efallai'n bwysicaf oll, gan ddinasyddion. Heb ddata perfformiad cywir a phriodol, ni fydd gan weinidogion y sicrwydd sydd ei angen arnynt fod gwasanaethau lleol yn addas i'r diben, bydd awdurdodau lleol yn ei chael hi'n anodd nodi arfer da ac ni fydd y naill ochr na'r llall yn gallu canfod yr 'arwyddion rhybudd cynnar' o gyngor a allai fod yn cael trafferth. Ac os nad yw dinasyddion yn gwybod pa mor dda y mae eu cynghorau'n gweithredu, ni allant eu dal i gyfrif.
- 7.12 Fel y nodwyd gennym uchod, mae digon o ddata perfformiad ar gael. Fodd bynnag, nid yw wedi'i gyflwyno mewn ffordd sy'n galluogi ac yn annog y cyhoedd i wneud cymariaethau cadarn o wasanaethau dros amser, rhwng cynghorau neu ag awdurdodaethau eraill. Rydym yn credu ei bod yn bwysig i Lywodraeth Cymru a CLILC gymryd camau ar frys i unioni'r sefyllfa hon. Bydd hyn yn golygu mynd i'r afael â phroblemau yn ymwneud ag ansawdd, gwasgariad a diffyg parhad data.
- 7.13 Mae angen i StatsCymru a'r Uned Ddata Llywodraeth Leol gydlyn eu hymdrechion er mwyn darparu data hawdd ei ddefnyddio sy'n rhoi darlun eglur o berfformiad gwasanaethau cyhoeddus yn gyffredinol. Dylai ymdrechion ganolbwyntio ar y canlyniadau sydd bwysicaf i ddinasyddion.

Mae'n rhaid rhoi llawer mwy o sylw i greu hinsawdd lle y disgwylir i'r cyhoedd ddal cynghorau i gyfrif am eu perfformiad – trwy'r cyfryngau, trwy sefydliadau'r trydydd sector sy'n cynrychioli defnyddwyr gwasanaeth, ac yn uniongyrchol trwy ddata a ddarperir gan gynghorau a'r Llywodraeth.

- 7.14 Mae hefyd yn bwysig rhoi data perthnasol a dibynadwy yn nwylo rheolwyr gwasanaethau er mwyn iddynt allu mesur eu perfformiad a nodi'r gwasanaethau sy'n perfformio orau y gallai eraill ddysgu gwersi defnyddiol oddi wrthynt – yng Nghymru ac yn rhyngwladol.
- 7.15 Mae ein harolygon yn dangos mai rheoli perfformiad yw'r maes lle y ceir y dystiolaeth fwyaf o'r bartneriaeth ganolog-leol ar hyn o bryd. Mae'n wir bod angen i gynghorau allu gosod mesurau perfformiad sy'n adlewyrchu blaenoriaethau lleol. Fodd bynnag, mae gan weinidogion ddiddordeb dilyn hefyd mewn sicrhau bod safonau cenedlaethol yn cael eu cyflawni a gall cymharu rhwng cynghorau roi ysgogiad pwysig ar gyfer gwella, yn ogystal â galluogi'r cyhoedd i wybod pa mor dda y mae eu hawdurdod lleol yn gweithredu. Felly, mae angen penderfyniad a chydlynid cenedlaethol o ran y dull cyffredinol a ddefnyddir i reoli perfformiad.

Cydweithredu

- 7.16 Rydym o'r farn ei bod yn arwyddocaol mai'r gwasanaethau y mae ein hastudiaethau achos a'n harolygon yn awgrymu sydd wedi gwneud y cynnydd mwyaf o ran gwaith partneriaeth, yw'r rhai hynny lle yr anogwyd hynny'n gryf gan Lywodraeth Cymru (gwastraff, trafnidiaeth ac addysg). Mae darparu mwy o wasanaethau ar sail ranbarthol neu is-ranbarthol yn debygol o sicrhau gwelliannau mewn effeithlonrwydd, ond mae'r dystiolaeth yn awgrymu y bydd angen i Lywodraeth Cymru hybu'r prosiect ailraddio ranbarthol yn fwy egniol nag yn y gorffennol er mwyn cyflawni hyn. Mae angen iddi weithio gyda llywodraeth leol i bennu pa wasanaethau y gellid eu darparu orau yn ranbarthol, sut y dylent gael eu llywodraethu, a pha ddata y dylid ei gasglu i fonitro perfformiad partneriaethau ranbarthol.

- 7.17 Fodd bynnag, ni ddylai sbardun mwy eglur o'r canol ganolbwyntio ar ficro-reoli mentrau penodol. Yn hytrach, rydym o'r farn y dylai Llywodraeth Cymru fuddsoddi ei hawdurdod mewn datblygu'r drafodaeth a ddechreuwyd gan Pearson (2011), Simpson (2011) a Thomas (2011) ynglŷn â pha wasanaethau y dylid eu rheoli ar lefel ranbarthol.
- 7.18 Yn bwysicach fyth, dylai Llywodraeth Cymru roi ystyriaeth frys i ffurf newydd bosibl llywodraethu ranbarthol. Er y bu cynnydd da mewn rhai meysydd gwasanaeth, mae perygl – fel y canfuom o'n hastudiaeth achos ar ogledd Cymru – y bydd y broses ranbartholi yn cael ei weithredu trwy 'silos' ar wahân sy'n adlewyrchu trefniadaeth swyddogaethol adrannau Llywodraeth Cymru. Byddai hyn yn achosi perygl difrifol o greu clytwaith o drefniadau llywodraethu gwahanol a fyddai, yn ei dro, yn ei gwneud yn anoddach i gyflawni'r arbedion cwrmpas llawn sy'n codi ar draws a rhwng gwahanol wasanaethau.
- 7.19 Ar ôl gwneud cynnydd go iawn ar lefel leol o ran cydgysylltu'r hyn a oedd yn wasanaethau ar wahân a ddarparwyd gan yr heddlu, y gwasanaethau tân ac achub, iechyd ac awdurdodau lleol, mae perygl y gallai ranbartholi ail-greu'r hen broblem o ddarparu gwasanaethau mewn ffordd dameidiog nad yw'n ddigonol i fynd i'r afael â'r materion 'trawsdoriadol' sydd bwysicaf i ddinasyddion. Nid ydym yn credu y byddai hyn yn digwydd yn anorfod o ganlyniad i ailraddio ranbarthol. Mewn theori, gallai ranbartholi wella integreiddio rhwng gwasanaethau ac atebolrwydd i gymunedau. Mae gwasanaethau tân, yr heddlu a gwasanaethau iechyd eisoes yn gweithredu yn ôl patrwm ranbarthol ac mae ein gwaith astudiaeth achos yn dangos bod cynghorwyr yn aml yn gofyn cwestiynau mwy heriol o wasanaethau ranbarthol hyd braich na'r rhai hynny a weithredir gan eu cynghorau eu hunain. Fodd bynnag, ni ellir gadael integreiddio gwasanaethau a mwy o atebolrwydd i ddinasyddion lleol i ffawd. Mae angen iddynt gael eu hymgorffori yn y ffurf newydd o lywodraethu ranbarthol o'r cychwyn cyntaf.

Ymgysylltu â dinasyddion

- 7.20 Mae cryn werth i'r uchelgais o roi'r dinesydd wrth wraidd darparu gwasanaethau cyhoeddus. Fodd bynnag, mae risg sylweddol ei fod yn ddim mwy na dyhead teilwng neu, yn waeth fyth, slogan yn unig. Canfuom ei fod yn golygu pethau gwahanol iawn i wahanol wasanaethau, ond yn gyffredinol mae'n anodd dod o hyd i enghreifftiau lle yr oedd dinasyddion wedi cyflawni swyddogaeth arweiniol wrth gynllunio neu fonitro gwasanaethau prif ffrwd, hyd yn oed mewn rhaglenni, fel Cymunedau yn Gyntaf, a luniwyd yn benodol i roi llais cryfach a mwy o ddylanwad i gymunedau.
- 7.21 Mae gan Gymru hanes balch o fentrau 'o'r gwaelod i fyny' a ysbrydolwyd gan gymunedau, ond yn ystod y cyfnod dan sylw yn yr astudiaeth hon, ni chanfuom unrhyw dystiolaeth o symudiad arwyddocaol tuag at gydgyhyrchu. Yn ogystal, mae'n ymddangos i ni bod dulliau presennol o reoli perfformiad wedi'u cynllunio'n fwy tuag at anghenion cynhyrchwyr yn hytrach na defnyddwyr gwasanaeth a threthdalwyr. Un ateb i'r argyfwng ariannol sy'n dod i'r amlwg yw ceisio gwella a gwneud mwy o ddefnydd o'r gallu sy'n bodoli mewn cymunedau, a chreu mwy o le ar gyfer 'hunangymorth'. Yn wir, mae'n bosibl na fydd gan awdurdodau lleol fawr o ddewis os ydynt am gynnal gwasanaethau anstatudol fel llyfrgelloedd, parciau a chyfleusterau cymunedol eraill. Felly rydym o'r farn bod angen i gynghorau, fel mater o frys, benderfynu a chyfleu'n bendant sut y maent yn dehongli'r syniad o ddull sy'n 'canolbwyntio ar y dinesydd' a'i oblygiadau mewn gwahanol feysydd gwasanaeth.
- 7.22 Mae'n ymddangos bod llif di-ben-draw o ganllawiau 'arfer da' ar gael ynglŷn ag ymgysylltu, sydd oll yn amlygu rhestrau gwirio tebyg iawn o bwyntiau i'w dilyn a'u hosgoi. Nid oes angen mwy o ganllawiau canolog ar gynghorau. Yn hytrach, mae angen iddynt fabwysiadu dull strategol sy'n canfod ble a phryd y gall ymgysylltu ychwanegu gwerth go iawn – o ran gwella gwasanaethau neu wella atebolrwydd – a chanolbwyntio eu hymdrechion a'u hadnoddau cynyddol dynn ar y materion a'r meysydd gwasanaeth hynny lle y gallai mewnbwn gan ddinasyddion gael effaith go iawn.

- 7.23 Mae hefyd angen i gynghorau ddileu dyblygu rhwng gwasanaethau, cydlynu gweithgareddau ymgysylltu â darparwyr gwasanaethau cyhoeddus eraill; osgoi gofyn cwestiynau pan fo digon o dystiolaeth eisoes yn bodoli ynglŷn â barn a dymuniadau dinasyddion; a gwneud popeth y gallant i fanteisio ar y cyfleoedd ar gyfer mathau newydd o ryngweithio a gynigir gan ddatblygiadau mewn technoleg gwybodaeth a chyfathrebu, yn enwedig poblogrwydd cynyddol cyfryngau cymdeithasu.
- 7.24 Mae angen i Lywodraeth Cymru wrthsefyll y demtasiwn i ymyrryd mewn penderfyniadau lleol (er enghraifft, ynglŷn ag ad-drefnu ysgolion) lle mae cynghorau'n ymgysylltu'n effeithiol â'u dinasyddion ac yn adrodd iddynt ar y polisïau a weithredir ganddynt. Fel y nodwyd uchod, dylai mesurau canlyniadau cadarn, cymaradwy sy'n hawdd eu defnyddio fod yn sail i fodel o ddarparu gwasanaethau cyhoeddus sy'n canolbwyntio go iawn ar ddinasyddion. Felly, dylai Llywodraeth Cymru hefyd helpu i sbarduno datblygiad set gyson o ddata perfformiad a chymryd camau pendant i annog dinasyddion a'r cyfryngau i'w defnyddio i ddal cynghorau i gyfrif.

Y berthynas ganolog-leol

- 7.25 Mae llawer i gymeradwyo dull partneriaeth rhwng llywodraeth ganolog a lleol, yn enwedig mewn gwlad gymharol fach gyda chymuned bolisi eithaf agos. Fodd bynnag, mae perygl bod hyn yn cynhyrchu consensws clyd lle y mae llywodraethau cenedlaethol a lleol yn wrthwynebol tuag at her allanol a heb fod yn gwybod am arfer da mewn mannau eraill. Yn yr amgylchiadau hyn, gallai methiannau gwasanaeth ac arferion aneffeithlon osgoi sylw am gyfnod rhy hir, gan arwain at oblygiadau difrifol i ddefnyddwyr gwasanaeth agored i niwed. Felly, yn aml, mae gan ffurfiau eraill o'r berthynas ganolog-leol, fel gorchymyn a chystadleuaeth, swyddogaeth ddefnyddiol i'w chyflawni.
- 7.26 Am y rheswm hwn, nid ydym yn dadlau bod un model 'cywir' o'r berthynas ganolog-leol. Rydym yn derbyn bod angen gwahanol ddulliau mewn gwahanol wasanaethau, ar wahanol adegau ac ar wahanol gamau o'r broses

bolisi. Fodd bynnag, nid ydym wedi canfod unrhyw dystiolaeth i awgrymu bod Llywodraeth Cymru na CLILC wedi rhoi llawer o ystyriaeth i'r gymysgedd orau o strategaethau llywodraethu. Rydym yn argymhell eu bod yn cynyddu ymwybyddiaeth o fanteision ac anfanteision dulliau eraill yn eu sefydliadau ac yn gweithio gyda'i gilydd i ddatblygu mwy o allu i wneud dewisiadau ystyriol ynglŷn â pha offerynnau ac ymyriadau y dylid eu defnyddio mewn gwahanol gyd-destunau.

- 7.27 Yn olaf, rydym o'r farn y gellid gwneud mwy i oresgyn yr anawsterau a achosir gan drefniadaeth swyddogaethol Llywodraeth Cymru (o ran portffolios cabinet a chyfrifoldebau adrannol) a'r 'silos' proffesiynol y mae llawer o reolwyr gwasanaethau lleol yn gweithredu ynddynt. Bu rhywfaint o gynnydd o ran 'cydgysylltu' gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru – ar lefelau lleol a chenedlaethol. Ond mewn cyfnod o gynildeb, gallai gweinidogion a rheolwyr lleol fel ei gilydd ddod yn gynyddol amddiffynnol o'u 'gwasanaethau hwy'. I wrthbwysu hyn, mae angen i Lywodraeth Cymru a chynghorau lleol gymryd camau pendant i geisio ffyrdd o gyflawni mwy o integreiddio er mwyn gwneud defnydd mwy effeithlon o adnoddau a mynd i'r afael â materion 'trawsdoriadol' yn fwy effeithiol.

Cyfeiriadau

- 6, P. (2004) 'Joined-up Government in the Western World yn Comparative Perspective: A preliminary literature review and exploration', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14:1 tud.(au) 103-38.
- AGGCC (2008a) *Trosolwg y Prif Arolygydd, Gofal a Gwasanaethau Cymdeithasol yng Nghymru 2006-2007*, Merthyr Tudful: AGGCC.
- AGGCC (2008b) *Trosolwg y Prif Arolygydd, Gofal a Gwasanaethau Cymdeithasol yng Nghymru 2007-2008*, Merthyr Tudful: AGGCC.
- AGGCC (2009a) *Adroddiad Blynyddol Arolygiaeth Gofal a Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru 2008-2009*, Merthyr Tudful: AGGCC.
- AGGCC (2009b) *Gwella Gofal a Gwasanaethau Cymdeithasol yng Nghymru: Adroddiad Blynyddol y Prif Arolygydd 2009-2010*, Merthyr Tudful: AGGCC.
- AGGCC (2012) *Gwella Gofal a Gwasanaethau Cymdeithasol yng Nghymru: Adroddiad Blynyddol y Prif Arolygydd 2010-2011*, Merthyr Tudful: AGGCC.
- Allan, P. (2003) 'Why smaller councils make sense', *Australian Journal of Public Administration*, 62(3), tud.(au) 74–81.
- Andrews, R. (2009) 'Organizational Task Environments and Performance', *International Public Management Journal*, 12, tud.(au) 1-23.
- Andrews, R. (2010) 'Organizational Environments', yn R. Ashworth, G.Boyne a T. Entwistle (goln) *Public Service Improvement: Theories and Evidence*, Rhydychen: Gwasg Prifysgol Rhydychen.
- Andrews, R. a Boyne, G. (2009) 'Size, structure and administrative overheads', *Urban Studies*, 46, tud.(au) 739-759.
- Andrews, R. a Martin, S.J. (2010) 'Regional variations in public service outcomes: the impact of policy divergence in England, Scotland and Wales', *Regional Studies* 44 (8) tud.(au) 919-934.
- Andrews, R., Boyne G., Chen, A. a Martin, S. (2006) *Population Size and Local Authority Performance*, Llundain: Yr Adran Cymunedau a Llywodraeth Leol.
- Andrews, R., Boyne, G. a Walker, R. (2006) 'Subjective and Objective Measures of Organizational Performance: An Empirical Exploration', yn G. Boyne, K. Meyer,

- L. O'Toole ac R. Walker (goln) *Public Service Performance: perspectives on measurement and management*, Caergrawnt: Gwasg Prifysgol Caergrawnt.
- Arolwg Cenedlaethol Cymru (2012) *Arolwg Cenedlaethol Cymru: y prif ganlyniadau*, Ionawr-Mawrth 2012, www.wales.gov.uk [cyrchwyd ym mis Hydref 2012]
- Bevan, G. a Wilson, D. (2013) 'Does 'Naming and Shaming' Work for Schools and Hospitals? Lessons from a Natural Experiment Following Devolution in England and Wales', *Public Money and Management*, Ar ddod.
- Boschken, H. (1994) Organizational performance and multiple constituencies. *Public Administration Review*, 54, tud.(au) 308-314.
- Boyne, G. (2003) 'Sources of public service improvement: A critical review and research agenda', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13 (4), tud.(au) 767-94.
- Bradshaw, J., Ager, R., Burge, B. a Wheeler, R. (2010) *PISA 2009: Achievements of 15-years-old in Wales*, Abertawe: Y Sefydliad Cenedlaethol er Ymchwil i Addysg.
- Brewer, G. (2005) 'In the eye of the storm: Frontline supervisors and federal agency performance', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15 (3), tud.(au) 505-527.
- Bristow, G., Entwistle, T., Hines, F., a Martin, S. gyda Morgan, K a Pithouse, A. (2003) *Partnerships Between the Public, Private and Voluntary Sectors in Wales*, Caerdydd: Y Ganolfan Ymchwil i Lywodraeth Leol a Rhanbarthol.
- Burgess, S., D. Wilson a J. Worth (2010) *A natural experiment in school accountability: the impact of school performance information on pupil progress and sorting*, Papur Trafod CMPO 10/246, Prifysgol Bryste.
- Campbell-Smith, D. (2008) *Follow the money. The Audit Commission, Public Money and the Management of Public Services 1983-2008*, Llundain: Allen Lane.
- Cowell, R.J., Downe, J.D., Martin S.J. a Chen, A. (2012) 'Public confidence and public services: it matters what you measure', *Policy and Politics*, Ar ddod.
- Dore, R. (1983) 'Goodwill and the spirit of market capitalism', *British Journal of Sociology*, 34(4): 459-842.
- Downe, J. ac Ashworth, R. (2012) *Gwerthusiad o'r Gronfa Datblygu Gwaith Craffu yng Nghymru*, Caerdydd: Llywodraeth Cymru.

- Entwistle, T. (2009) 'Collaboration' yn R. Ashworth, G. Boyne a T. Entwistle (goln) *Public Service Improvement: Theories and Evidence*, Rhydychen: Gwasg Prifysgol Rhydychen.
- Estyn (2011) *Adroddiad Blynyddol Prif Arolygydd Addysg a Hyfforddiant yng Nghymru Ei Mawrhydi 2009-2010*, Caerdydd: Estyn.
- Estyn (2008) *Adroddiad Blynyddol Prif Arolygydd Addysg a Hyfforddiant yng Nghymru Ei Mawrhydi 2006-2007*, Caerdydd: Estyn.
- Estyn (2009) *Adroddiad Blynyddol Prif Arolygydd Addysg a Hyfforddiant yng Nghymru Ei Mawrhydi 2007-2008*, Caerdydd: Estyn.
- Estyn (2010) *Adroddiad Blynyddol Prif Arolygydd Addysg a Hyfforddiant yng Nghymru Ei Mawrhydi 2008-2009*, Caerdydd: Estyn.
- Estyn (2012) *Adroddiad Blynyddol Prif Arolygydd Addysg a Hyfforddiant yng Nghymru Ei Mawrhydi 2010-2011*, Caerdydd: Estyn.
- Eurostat (2013) 'In 2011, 40% of treated municipal waste was recycled or composted, up from 27% in 2001', *Datganiad Newyddion 33/2013*, 4 Mawrth 2013.
- Hardy, C. et al. (2003) 'Resources, knowledge and influence: The organizational effects of interorganizational collaboration', *Journal of Management Studies*, 40(2), tud.(au) 321-347.
- Jung, T. (2010) Citizens, co-producers, customers, clients, captives? A critical review of consumerism and public services, *Public Management Review*, 12 (3), tud.(au) 439-446.
- Klijn, E-H. ac C. Skelcher (2007) 'Democracy and governance networks: compatible or not?', *Public Administration*, 85(3), tud.(au) 587-608.
- Laffin, M., Taylor, G. a Thomas, A. (2002) *A New Partnership: The National Assembly for Wales and Local Government*, Sefydliad Joseph Rowntree, Efrog.
- Leach, W.D. et al. (2002) 'Stakeholder partnerships as collaborative policy making: Evaluation criteria applied to watershed management in California and Washington', *Journal of Policy Analysis and Management*, 21(4), tud.(au) 645-70.
- Lewis, M. (2011) 'Swansea Children's social services intervention: strengths, challenges and lessons for the future', adroddiad ar astudiaeth werthuso a

- gynhaliwyd ar gyfer Llywodraeth Cymru, Ysgol Reolaeth Prifysgol Caerfaddon, Caerfaddon.
- Lowndes, V. ac C. Skelcher. (1998) 'The dynamics of multi-organisational partnerships: An analysis of changing modes of governance', *Public Administration*, 76(2), tud.(au) 313-333.
- Llywodraeth Cymru (2007b) *Datganiad polisi llywodraeth leol: Datganiad Ysgrifenedig y Cabinet*, Caerdydd: Llywodraeth Cymru.
- Llywodraeth Cymru (2007c), *Gwerthusiad o bolisi Llywodraeth y Cynulliad ar gyfer llywodraeth leol*, Caerdydd: LICC.
- Llywodraeth Cymru (2009) *Pwyllgor y Cabinet ar Gyflawni Gwasanaethau Cyhoeddus*, PSD(08-09) 22.
- Llywodraeth Cymru (2009b) *Cyd-ddealltwriaeth newydd rhwng Llywodraeth Cynulliad Cymru a Llywodraeth Leol yng Nghymru*, Caerdydd: Llywodraeth Cynulliad Cymru.
- Llywodraeth Cymru (2010) *Mesur Llywodraeth Leol (Cymru): Memorandwm Esboniadol*, Caerdydd: LICC.
- Llywodraeth Cymru (2011) *Compact ar gyfer Newid rhwng Llywodraeth Cymru a llywodraeth leol yng Nghymru*, Caerdydd: Llywodraeth Cymru.
- Llywodraeth Cymru (2012a) *Adroddiad Blynyddol y Rhaglen Lywodraethu*, Caerdydd: Llywodraeth Cymru.
- Llywodraeth Cymru (2012b) *Papur Gwyn ar Hybu Democratiaeth Leol*, Caerdydd: Llywodraeth Cymru.
- Llywodraeth Cymru (2012c) *Cydamcanu – Cydymdrechu. Canllawiau ar integreiddio Partneriaethau a Chynlluniau*, Caerdydd: Llywodraeth Cymru.
- Llywodraeth Cymru (2012d) *Cymharu'r Ardaloedd Cydweithredol Rhanbarthol*, Caerdydd: Llywodraeth Cymru.
- Llywodraeth Cynulliad Cymru (2004) *Creu'r Cysylltiadau*, Caerdydd: LICC.
- Llywodraeth Cynulliad Cymru (2006) *Ar Draws Ffiniau: Gwasanaethau Lleol sy'n Canolbwyntio ar y Dinesydd*, Caerdydd: LICC
- Llywodraeth Cynulliad Cymru (2007a) *Rhannu Cyfrifoldeb: Cyfraniad llywodraeth leol at wella bywydau pobl*, Caerdydd: LICC.
- McAteer, M. a Bennett, M. (2005) Devolution and Local Government: Evidence from Scotland, *Local Government Studies*, 31(3), tud.(au) 285-306.
- Neshkova M. a Guo H. (2012) 'Public Participation and Organizational

- Performance: Evidence from State Agencies', *Journal Public Administration Research and Theory*, 22: 267-288.
- OECD (2009) *What Students Know and Can Do: Student Performance in Reading, Mathematics and Science, compares the knowledge and skills of students across countries*. Paris: Y Sefydliad ar gyfer Cydweithrediad a Datblygiad Economaidd (OECD).
- Pearson, G. (2010) *Gweithredu'r Weledigaeth: Adroddiad y Comisiwn Annibynnol ar Wasanaethau Cymdeithasol yng Nghymru*, Caerdydd: Llywodraeth Cymru.
- Potter, J. (1988) Consumerism and the Public Sector: How well does the coat fit?', *Public Administration*, 66 (2): tud.(au) 149-164.
- Sargeant, C. (2012) *Y Gweinidog yn gofyn i Gynghorwyr o bob cwr o Gymru ymrwymo i wir bartneriaeth*, Caerdydd: Llywodraeth Cymru, 14 Mehefin 2012.
- Simpson, J. (2011) *Local, Regional, National: What services are best delivered where? A Report to Carl Sargeant AM, Minister for Social Justice and Local Government*, Caerdydd: Llywodraeth Cymru.
- Swyddfa Archwilio Cymru (2010a) *Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus: Heriau ariannol y mae gwasanaethau cyhoeddus yn eu hwynebu a'r gwersi a ddysgwyd o'n gwaith*, Mawrth 2010, Caerdydd, SAC.
- Swyddfa Archwilio Cymru (2010b) *Ymateb Cynghorau i'r heriau ariannol: Negeseuon allweddol o Asesiadau Corfforaethol rhagarweiniol Swyddfa Archwilio Cymru*, Hydref 2010, Caerdydd: SAC.
- Swyddfa Archwilio Cymru (2011) *Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus 2011: Yr heriau ariannol allweddol a wynebwr gan wasanaethau cyhoeddus yng Nghymru*, Hydref 2011, Caerdydd: SAC.
- Swyddfa Archwilio Cymru (2012a) *Cyfrifon Awdurdodau Lleol 2010-11*, Caerdydd: SAC.
- Swyddfa Archwilio Cymru (2012b) *Cynnydd o ran Cyrraedd Safon Ansawdd Tai Cymru*, Ionawr 2012, Caerdydd: SAC.
- Swyddfa Archwilio Cymru (2012c) *Cyfranogiad y Cyhoedd o ran Ailgyrchu Gwastraff*, Chwefror 2012 Caerdydd: SAC.
- Swyddfa Archwilio Cymru (2012d) *Ymgysylltu â'r Cyhoedd mewn Llywodraeth Leol*, Caerdydd: SAC.
- Thomas, V. (2011) *The Structure of Education Services in Wales: Independent Task and Finish Group Report*, Caerdydd: Llywodraeth Cymru.

- Van Ryzin, G. (2011) 'Outcomes, process and trust of civil servants', *Journal of Public Administration, Research and Theory*, 21: 745-760.
- Walker, R. M. ac Enticott, G. (2004) Using Multiple Informants in Public Administration: Revisiting the Managerial Values and Actions Debate, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14, tud.(au) 417-434.
- Warner, M.E. (2006) 'Inter-municipal cooperation in the U.S.: A regional governance solution?', *Urban Public Economics Review*, 6, tud.(au) 221-236.
- Wood, D. a Klassen, T.R. (2008) Intergovernmental Relations Post-devolution: Active Labour Market Policy in Canada and the United Kingdom 1996-2006, *Regional and Federal Studies*, 18(4), tud.(au) 331-35.
- Ysgol Fusnes Caerdydd (2007) *Feasibility study into the local term evaluation of local government policy in Wales*, Caerdydd, Y Ganolfan Ymchwil i Lywodraeth Leol a Rhanbarthol.

Atodiad 1 Ymatebion i'r arolwg Dysgu i Wella yn ôl cynghorau lleol

	2008		2011	
Cyngor	Swyddogion	Cynghorwyr	Swyddogion	Cynghorwyr
Blaenau Gwent	5	5	5	6
Pen-y-bont ar Ogwr	6	3	10	1
Caerffili	10	1	11	3
Caerdydd	2	2	3	1
Sir Gaerfyrddin	7	3	6	5
Ceredigion	7	6	8	2
Conwy	6	2	9	4
Sir Ddinbych	5	0	9	2
Sir y Fflint	8	5	22	7
Gwynedd	5	5	6	1
Ynys Môn	1	1	2	2
Merthyr Tudful	10	7	0	2
Sir Fynwy	5	2	9	0
Castell-nedd Port Talbot	13	4	14	2
Casnewydd	0	3	10	0
Sir Benfro	12	1	15	4
Powys	5	4	3	2
Rhondda Cynon Taf	6	2	15	1
Abertawe	3	3	12	0
Torfaen	7	6	8	3
Bro Morgannwg	14	2	14	2
Wrecsam	7	5	20	3
Ar goll	0	0	2	0
Cyfanswm	144	72	213	53

Atodiad 2 Ystadegau disgrifiadol o'r arolygon Dysgu i Wella

Arolwg 2008	Nife r	Lleiafsw m	Uchafsw m	Cyme dr	Gwriad Safonol	Arolwg 2011	Nife r	Lleiafsw m	Uchafsw m	Cyme dr	Gwriad Safonol
Rhan B: Eich gwasanaeth a'ch ardal leol						Rhan B: Eich gwasanaeth a'ch ardal leol					
Rydym yn darparu gwasanaeth o ansawdd uchel iawn	144	3	7	5.72	0.957	Rydym yn darparu gwasanaeth o ansawdd uchel iawn	266	1	7	5.67	1.12
Mae defnyddwyr o'r farn ei bod hi'n gyfleus iawn cael mynediad at fy ngwasanaeth	144	3	7	5.44	0.906	Mae defnyddwyr o'r farn ei bod hi'n gyfleus iawn cael mynediad at fy ngwasanaeth	266	1	7	5.29	1.154
Mae fy ngwasanaeth yn ymatebol iawn i anghenion dinasyddion	144	3	7	5.44	0.973	Mae fy ngwasanaeth yn ymatebol iawn i anghenion dinasyddion	265	1	7	5.35	1.226
Mae defnyddwyr yn fodlon iawn ar fy ngwasanaeth	139	2	7	5.46	1.03	Mae defnyddwyr yn fodlon iawn ar fy ngwasanaeth	266	1	7	5.38	1.245
Mae fy ngwasanaeth yn effeithlon iawn	144	3	7	5.29	0.953	Mae fy ngwasanaeth yn effeithlon iawn	266	1	7	5.25	1.163
Mae fy ngwasanaeth yn dda iawn am esbonio ei benderfyniadau a'i weithredoedd i drigolion lleol	143	2	7	5.01	1.123	Mae fy ngwasanaeth yn dda iawn am esbonio ei benderfyniadau a'i weithredoedd i drigolion lleol	264	1	7	4.93	1.319
Mae'r rhan fwyaf o bobl leol yn ymddiried yn fawr iawn yn fy ngwasanaeth	144	1	7	5.28	1.25	Mae'r rhan fwyaf o bobl leol yn ymddiried yn fawr iawn yn fy ngwasanaeth	262	1	7	5.06	1.307
Mae dinasyddion yn gwybod pa mor dda y mae fy ngwasanaeth yn gweithredu yn erbyn y targedau yr ydym yn eu	144	1	7	4.31	1.493	Mae dinasyddion yn gwybod pa mor dda y mae fy ngwasanaeth yn gweithredu yn erbyn y targedau yr ydym yn eu	263	1	7	4.43	1.412

gosod i'n hunain						gosod i'n hunain					
Mae fy nghyngor yn darparu arweinyddiaeth gymunedol effeithiol yn yr ardal leol	144	2	7	5.4	1.013	Mae fy nghyngor yn darparu arweinyddiaeth gymunedol effeithiol yn yr ardal leol	266	2	7	5.36	1.19
Mae llawer o gyfranogiad mewn gweithgareddau gwirfoddol/cymunedol yn yr ardal leol	144	2	7	5.28	1.029	Mae llawer o gyfranogiad mewn gweithgareddau gwirfoddol/cymunedol yn yr ardal leol	265	1	7	5.13	1.224
Mae'r rhan fwyaf o bobl leol yn fodlon ar eu cymdogaeth fel lle i fyw	142	2	7	5.44	0.964	Mae'r rhan fwyaf o bobl leol yn fodlon ar eu cymdogaeth fel lle i fyw	264	1	7	5.17	1.072
Mae'r rhan fwyaf o bobl leol yn teimlo bod eu cymunedau'n ddiogel	142	2	7	5.03	1.098	Mae'r rhan fwyaf o bobl leol yn teimlo bod eu cymunedau'n ddiogel	265	1	7	5.11	1.104
Mae ansawdd cyffredinol yr amgylchedd ffisegol yn dda	142	1	7	5.34	1.154	Mae ansawdd cyffredinol yr amgylchedd ffisegol yn dda	265	1	7	5.2	1.122
Mae llawer o gydlyniant cymdeithasol yn yr ardal leol	142	3	7	5.01	0.967	Mae llawer o gydlyniant cymdeithasol yn yr ardal leol	264	1	7	4.85	1.07
Mae'r economi leol yn gwneud yn dda	142	1	6	3.89	1.264	Mae'r economi leol yn gwneud yn dda	264	1	7	3.68	1.362
Rhan C: Ffactorau sy'n effeithio ar eich gwasanaeth						Rhan C: Ffactorau sy'n effeithio ar eich gwasanaeth					
Polisiâu'r Undeb Ewropeaidd	144	1	7	4.63	1.65	Polisiâu'r Undeb Ewropeaidd	262	1	7	4.4	1.741
Polisiâu Llywodraeth y DU	144	2	7	5.46	1.24	Polisiâu Llywodraeth y DU	264	1	7	5.49	1.368
Polisiâu Llywodraeth Cynulliad Cymru	144	2	7	6.32	0.913	Polisiâu Llywodraeth Cymru	265	1	7	6.39	0.928

Newidiadau i'r economi leol	144	2	7	5.51	1.322	Newidiadau i'r economi leol	264	1	7	5.57	1.465
Newidiadau i'r boblogaeth leol (e.e. ymfudo)	144	1	7	5.34	1.39						
Datblygiadau mewn technoleg (e.e. e-lywodraeth)	144	2	7	5.27	1.172						
Yr agenda gynaliadwyedd (e.e. newid yn yr hinsawdd)	144	1	7	4.96	1.5						
Costau cynyddol (e.e. tanwydd, cyflogau ac ati.)	144	1	7	6.06	1.123	Costau cynyddol (e.e. tanwydd, cyflogau ac ati.)	266	1	7	5.75	1.462
Cyfyngiadau ar adnoddau	144	1	7	6.32	1.008	Cyfyngiadau ar adnoddau	266	1	7	6.27	1.14
Barn dinasyddion	144	1	7	5.6	1.066	Barn dinasyddion	264	1	7	5.3	1.278
Arolygiadau allanol	144	1	7	5.27	1.44	Arolygiadau allanol	265	1	7	5.43	1.38
Anawsterau recriwtio	144	1	7	4.97	1.617						
Strategaethau lleol (e.e. strategaeth gymunedol, cynlluniau gwasanaeth, ac ati)	144	1	7	5.8	1.204	Strategaethau lleol (e.e. strategaeth gymunedol, cynlluniau gwasanaeth, ac ati)	265	1	7	5.68	1.288
Penderfyniadau a wneir gan aelodau'r cabinet	144	2	7	6.09	1.115	Penderfyniadau a wneir gan aelodau'r cabinet	265	2	7	6.14	1.08
Craffu gan aelodau anweithredol	144	1	7	5.1	1.408						
Gweithredoedd uwch reolwyr	144	2	7	6.08	0.889	Gweithredoedd uwch reolwyr	265	2	7	6.13	1.023
Gweithredoedd staff rheng flaen	144	1	7	6	1.183						
Rhan Ch: Eich gwasanaeth a'i berthynas â Llywodraeth Cymru						Rhan Ch: Eich gwasanaeth a'i berthynas â Llywodraeth Cymru					
Mae Llywodraeth y Cynulliad yn datblygu polisïau mewn	144	1	7	3.84	1.513	Mae Llywodraeth Cymru yn datblygu polisïau mewn partneriaeth â'm	265	1	7	3.63	1.633

partneriaeth â'm gwasanaeth fel arfer						gwasanaeth fel arfer					
Mae Llywodraeth y Cynulliad yn gosod llawer o gyfyngiadau ar fy ngwasanaeth	144	1	7	4.47	1.496	Mae Llywodraeth Cymru yn gosod llawer o gyfyngiadau ar fy ngwasanaeth	265	1	7	4.48	1.535
						Nid oes gan Lywodraeth Cymru ddylanwad polisi uniongyrchol ar fy ngwasanaeth	261	1	7	2.18	1.561
Mae Llywodraeth y Cynulliad yn darparu canllawiau eglur ynglŷn â'r hyn y mae'n ei ddisgwyl gan fy ngwasanaeth	144	1	7	3.85	1.53						
Mae'r rhan fwyaf o'r rhyngweithio rhwng fy ngwasanaeth a Llywodraeth y Cynulliad yn digwydd trwy sianelau ffurfiol	144	1	7	4.8	1.372						
Mae Llywodraeth y Cynulliad yn helpu fy ngwasanaeth i fynd i'r afael â phroblemau ymarferol	144	1	7	3.15	1.391	Mae Llywodraeth Cymru yn helpu fy ngwasanaeth i fynd i'r afael â phroblemau ymarferol	264	1	7	3.23	1.489
Mae Llywodraeth y Cynulliad yn caniatáu i'm gwasanaeth benderfynu ar y ffordd orau o gyflawni polisiâu ar lefel leol	144	1	7	3.73	1.538	Mae Llywodraeth Cymru yn caniatáu i'm gwasanaeth benderfynu ar y ffordd orau o gyflawni polisiâu ar lefel leol	262	1	7	3.69	1.636

Mae Llywodraeth y Cynulliad yn llunio polisiau yn fy maes gwasanaeth heb ymgynghori'n briodol	143	1	7	3.95	1.589	Mae Llywodraeth Cymru yn llunio polisiau yn fy maes gwasanaeth heb ymgynghori'n briodol	264	1	7	3.98	1.788
Mae targedau yn fy ngwasanaeth yn adlewyrchu cydbwysedd o flaenoriaethau cenedlaethol a lleol	144	1	7	4.68	1.508	Mae dangosyddion perfformiad yn fy ngwasanaeth yn adlewyrchu cydbwysedd o flaenoriaethau cenedlaethol a lleol	265	1	7	4.54	1.644
Mae fy ngwasanaeth dan lawer o bwysau gan Lywodraeth y Cynulliad i gyflawni targedau cenedlaethol	144	1	7	5.11	1.56						
Mae Llywodraeth y Cynulliad yn defnyddio dangosyddion perfformiad i annog cystadleuaeth rhwng awdurdodau	144	1	7	4.09	1.75	Mae Llywodraeth Cymru yn defnyddio dangosyddion perfformiad i annog cystadleuaeth rhwng awdurdodau	262	1	7	4.12	1.604
Penderfynir ar y cyllid y mae fy ngwasanaeth yn ei dderbyn trwy drafod â Llywodraeth y Cynulliad	144	1	7	2.44	1.388	Penderfynir ar y cyllid y mae fy ngwasanaeth yn ei dderbyn trwy drafod â Llywodraeth Cymru	263	1	7	2.84	1.66
Mae'r cyllid y mae fy ngwasanaeth yn ei dderbyn yn cael ei ddyrannu trwy geisiadau a wnawn mewn cystadleuaeth ag awdurdodau eraill	144	1	7	3.77	1.816	Mae'r cyllid y mae fy ngwasanaeth yn ei dderbyn yn cael ei ddyrannu trwy geisiadau a wnawn mewn cystadleuaeth ag awdurdodau eraill	265	1	7	3.63	1.856
Mae fy ngwasanaeth yn elwa ar grantiau penodol a/neu grantiau wedi'u clustnodi a ddarperir gan	144	1	7	4.66	1.817	Mae fy ngwasanaeth yn elwa ar grantiau penodol a/neu grantiau wedi'u clustnodi a ddarperir gan	262	1	7	4.74	1.884

Llywodraeth y Cynulliad							Llywodraeth Cymru						
							Mae dangosyddion perfformiad yn fy ngwasanaeth yn cael eu pennu'n lleol	264	1	7	4.28	1.685	
Mae Llywodraeth y Cynulliad yn gwobrwyo perfformiad da yn fy ngwasanaeth	144	1	6	2.58	1.387								
							Mae Llywodraeth Cymru yn annog fy ngwasanaeth i gystadlu ag eraill am gydnabyddiaeth fel enghraifft o arfer gorau	263	1	7	4.08	1.628	
Mae fframweithiau rheoli perfformiad Llywodraeth y Cynulliad yn peri i'm gwasanaeth ganolbwyntio ar flaenoriaethau cenedlaethol yn hytrach na rhai lleol	144	1	7	4.06	1.454		Mae fframweithiau rheoli perfformiad Llywodraeth Cymru yn peri i'm gwasanaeth ganolbwyntio ar flaenoriaethau cenedlaethol yn hytrach na rhai lleol	264	1	7	4.04	1.576	
Mae fy ngwasanaeth o'r farn bod Llywodraeth y Cynulliad yn sefydliad sy'n barod i gydweithredu	143	1	7	3.96	1.419								
Mae fy ngwasanaeth yn ceisio cydnabyddiaeth allanol trwy wneud cais am wobrau	144	1	7	4.47	1.718								

Mae'n ymddangos bod gan wahanol rannau o Lywodraeth y Cynulliad bolisiau sy'n tynnu'n groes i'w gilydd	144	1	7	5.49	1.51	Mae'n ymddangos bod gan wahanol rannau o Lywodraeth Cymru bolisiau sy'n tynnu'n groes i'w gilydd	266	1	7	5.3	1.404
						Nid oes gan Lywodraeth Cymru ddylanwad mawr o ran dyrannu cyllid rhwng gwasanaethau	261	1	7	3.91	1.654
Mae'n rhaid i'm gwasanaeth gystadlu i sicrhau bod ei lais yn cael ei glywed ym mhroses bolisi Llywodraeth y Cynulliad	143	1	7	4.77	1.537	Mae'n rhaid i'm gwasanaeth gystadlu i sicrhau bod ei lais yn cael ei glywed ym mhroses bolisi Llywodraeth Cymru	266	1	7	4.95	1.654
Mae gan fy ngwasanaeth berthynas dda â Llywodraeth y Cynulliad	144	2	7	4.93	1.132	Mae gan fy ngwasanaeth berthynas dda â Llywodraeth Cymru	265	1	7	4.84	1.411
Mae manteision arolygu allanol yn gwrthbwysu'r costau o ran gwella fy ngwasanaeth	144	1	7	3.44	1.633						
Defnyddir canlyniadau arolygiadau allanol i wella fy ngwasanaeth	143	1	7	5.08	1.425						
Mae polisiau Llywodraeth y Cynulliad yn helpu i hybu cynllunio'r gweithlu yn effeithiol yn fy ngwasanaeth	144	1	6	3.15	1.394						
Ychydig o gysylltiad sydd rhwng fy ngwasanaeth a Llywodraeth y Cynulliad	143	1	7	3.42	1.701						

Mae'r canlynol yn cael effaith gadarnhaol ar fy ngwasanaeth:						Mae'r canlynol yn cael effaith gadarnhaol ar fy ngwasanaeth:					
Mae Byrddau Partneriaeth Rhanbarthol yn cael effaith gadarnhaol iawn yn fy ngwasanaeth	144	1	8	4.23	2.058	Byrddau Partneriaeth Rhanbarthol CLILC	263	1	7	4.12	1.599
Mae Byrddau Gwasanaethau Lleol yn cael effaith gadarnhaol iawn yn fy ngwasanaeth	144	1	8	4.3	1.9	Byrddau Gwasanaethau Lleol	263	1	7	4.2	1.546
Mae Cytundebau Gwella yn cael effaith gadarnhaol iawn yn fy ngwasanaeth	144	1	8	4.65	1.941	Adroddiadau Gwella Blynnyddol	261	1	7	4.35	1.561
Mae'r protocol ar gyfer cynorthwyo ac ymyrryd mewn awdurdodau lleol yn cael effaith gadarnhaol iawn yn fy ngwasanaeth	144	1	8	4.49	2.362	Ymyrryd mewn gwasanaethau a chynghorau sy'n methu	259	1	7	3.24	1.663
Mae'r Strategaeth Gymunedol yn cael effaith gadarnhaol iawn yn fy ngwasanaeth	144	1	8	4.92	1.422	Strategaeth Gymunedol	262	1	7	4.61	1.507
Mae Rheoli yng Ngwasanaeth Cyhoeddus Cymru yn cael effaith gadarnhaol iawn yn fy ngwasanaeth	143	1	8	4.3	2.172						
Mae Ffynnon yn cael effaith gadarnhaol iawn yn fy ngwasanaeth	143	1	8	4.67	2.055						
Mae Creu'r Cysylltiadau yn cael effaith gadarnhaol iawn yn fy ngwasanaeth	144	1	8	5.2	1.377						

Mae Cynllun Gofodol Cymru yn cael effaith gadarnhaol iawn yn fy ngwasanaeth	143	1	8	4.43	1.845	
Mae cynlluniau peilot ymgysylltu â dinasyddion yn cael effaith gadarnhaol iawn yn fy ngwasanaeth	144	1	8	4.9	2.149	
Mae Rhaglen Cymru ar gyfer Gwella yn cael effaith gadarnhaol iawn yn fy ngwasanaeth	144	1	8	4.81	1.458	
						Cytundebau Canlyniadau 262 1 7 4.4 1.545
						Cyllid Buddsoddi i Arbed 261 1 7 4.11 1.674
						Cyllid Strwythurol Ewropeaidd 261 1 7 3.68 1.89
						Grŵp Arwain y Gwasanaeth Cyhoeddus/ Bwrdd Effeithlonrwydd ac Arloesi 257 1 7 3.46 1.538

Rhan D: Partneriaeth yn eich gwasanaeth (atebodd yr ymatebwyr yn seiliedig ar y bartneriaeth fwyaf arwyddocaol yn eu gwasanaeth)						Rhan D: Partneriaeth yn eich gwasanaeth (atebodd yr ymatebwyr yn seiliedig ar y bartneriaeth fwyaf arwyddocaol yn eu gwasanaeth)					
Mae'r bartneriaeth yn canolbwyntio ar leihau costau darparu gwasanaethau	132	1	7	3.73	1.729	Mae'r bartneriaeth yn canolbwyntio ar leihau costau darparu gwasanaethau	247	1	7	4.64	1.78
Mae'r bartneriaeth yn canolbwyntio ar ddarparu gwasanaethau mwy cydgysylltiedig	132	1	7	5.92	1.189	Mae'r bartneriaeth yn canolbwyntio ar ddarparu gwasanaethau mwy cydgysylltiedig	247	1	7	5.91	1.249
Mae'r bartneriaeth yn canolbwyntio ar ymgysylltu ag amrywiaeth eang o randdeiliaid	132	1	7	5.76	1.326	Mae'r bartneriaeth yn canolbwyntio ar ymgysylltu ag amrywiaeth eang o randdeiliaid	247	1	7	5.53	1.381
Mae'r bartneriaeth yn canolbwyntio ar sicrhau cyllid allanol gan y llywodraeth (yr UE, y DU neu Lywodraeth y Cynulliad)	132	1	7	4.45	1.851	Mae'r bartneriaeth yn canolbwyntio ar sicrhau cyllid allanol gan y llywodraeth (yr UE, y DU neu Lywodraeth Cymru)	246	1	7	4.41	1.844
Mae'r bartneriaeth yn cael ei sbarduno gan ofynion y llywodraeth (yr UE, y DU neu Lywodraeth y Cynulliad)	132	1	7	4.89	1.753	Mae'r bartneriaeth yn cael ei sbarduno gan ofynion y llywodraeth (yr UE, y DU neu Lywodraeth Cymru)	245	1	7	5.17	1.608
Mae awdurdodau lleol eraill yn aelodau allweddol o'r bartneriaeth	131	1	7	4.05	2.502	Mae awdurdodau lleol eraill yn aelodau allweddol o'r bartneriaeth	246	1	7	4.7	2.332
Mae sefydliadau eraill y sector cyhoeddus (e.e. iechyd, yr heddlu, ac ati) yn aelodau allweddol o'r bartneriaeth	132	1	7	4.99	2.236	Mae sefydliadau eraill y sector cyhoeddus (e.e. iechyd, yr heddlu, ac ati) yn aelodau allweddol o'r bartneriaeth	246	1	7	4.84	2.221

Mae sefydliadau'r sector preifat yn aelodau allweddol o'r bartneriaeth	132	1	7	3.46	2.073	Mae sefydliadau'r sector preifat yn aelodau allweddol o'r bartneriaeth	246	1	7	3.7	2.093
Mae cynghorau cymuned a thref yn aelodau allweddol o'r bartneriaeth	130	1	7	2.58	1.697						
Mae sefydliadau'r sector gwirfoddol/cymunedol yn aelodau allweddol o'r bartneriaeth	132	1	7	4.52	2.29	Mae sefydliadau'r sector gwirfoddol/cymunedol yn aelodau allweddol o'r bartneriaeth	246	1	7	4.47	2.198
Mae'r bartneriaeth yn ffurfiol iawn gyda rheolau, cyfarfodydd rheolaidd, a chofnodion	131	1	7	5.21	1.667	Mae'r bartneriaeth yn ffurfiol iawn gyda rheolau, cyfarfodydd rheolaidd, a chofnodion	245	1	7	5.16	1.724
Mae nifer fach o aelodau allweddol yn gwneud y rhan fwyaf o'r penderfyniadau yn y bartneriaeth	132	1	7	4.97	1.685	Mae nifer fach o aelodau allweddol yn gwneud y rhan fwyaf o'r penderfyniadau yn y bartneriaeth	244	1	7	4.82	1.612
Mae cyfraniadau, risgiau a buddion yn cael eu dosbarthu'n deg ymhlith y partneriaid	131	1	7	4.37	1.628	Mae cyfraniadau, risgiau a buddion yn cael eu dosbarthu'n deg ymhlith y partneriaid	241	1	7	4.67	1.632
Mae'r sefydliadau yr ydym yn cydweithredu â hwy yn dod ag adnoddau gwerthfawr i'r bartneriaeth	132	1	7	5.36	1.309						
Mae gan y bartneriaeth hanes da o Gronni adnoddau	131	1	7	4.53	1.575	Mae gan y bartneriaeth hanes da o Gronni adnoddau	244	1	7	4.77	1.537
Mae'r partneriaid yn cyfathrebu'n dda â'i gilydd	132	2	7	5.66	1.09	Mae'r partneriaid yn cyfathrebu'n dda â'i gilydd	245	1	7	5.53	1.246

Mae lefel uchel o ymddiriedaeth rhwng y partneriaid	131	2	7	5.53	1.172						
Mae gan y bartneriaeth weledigaeth eglur a gwerthoedd a rennir	131	2	7	5.75	1.172	Mae gan y bartneriaeth weledigaeth eglur a gwerthoedd a rennir	245	1	7	5.47	1.404
Nid yw'r bartneriaeth yn ychwanegu llawer o werth at fy ngwasanaeth	132	1	7	2.09	1.149	Nid yw'r bartneriaeth yn ychwanegu llawer o werth at fy ngwasanaeth	242	1	7	2.3	1.498
Mae'r partneriaid yn ceisio dysgu oddi wrth ei gilydd	131	2	7	5.43	1.11						
Mae gan y bartneriaeth arweinyddiaeth gref	132	1	7	5.6	1.132	Mae gan y bartneriaeth arweinyddiaeth gref	239	1	7	5.36	1.311
						Mae'r bartneriaeth wedi cynhyrchu arbedion effeithlonrwydd	242	1	7	4.68	1.5
						Mae'r bartneriaeth wedi gwella'r gwasanaeth i ddinasyddion	243	1	7	5.32	1.34
Mae'r bartneriaeth wedi lleihau rôl aelodau etholedig	132	1	7	3	1.578						
Rhan Dd: Ymgysylltu â dinasyddion yn eich gwasanaeth						Rhan Dd: Ymgysylltu â dinasyddion yn eich gwasanaeth					
Mae Llywodraeth y Cynulliad yn ein hannog i wneud hynny	143	1	7	3.22	1.816	Mae Llywodraeth Cymru yn ein hannog i wneud hynny	259	1	7	3.47	1.828
Rydym am gael gwybod gan ddinasyddion sut i wella gwasanaethau	142	2	7	6.23	0.943	Rydym am gael gwybod gan ddinasyddion sut i wella gwasanaethau	262	1	7	6.14	1.052
Mae trigolion a/neu ddefnyddwyr gwasanaeth yn galw amdano	142	1	7	5.65	1.174	Mae trigolion a/neu ddefnyddwyr gwasanaeth yn ei fynnu	262	1	7	4.58	1.493

Mae traddodiad lleol o wneud hynny bob amser	142	1	7	4.3	1.525	Mae traddodiad lleol o wneud hynny bob amser	261	1	7	4.44	1.636
Mae awydd i gryfhau cydlyniant cymdeithasol	141	1	7	5.34	1.362	Mae awydd i gryfhau cydlyniant cymdeithasol	258	1	7	5.33	1.407
Rydym am wella cyfreithlondeb fy nghyngor	141	1	7	5.3	1.362	Rydym am wella cyfreithlondeb fy nghyngor	261	1	7	5.15	1.572
Darparu gwybodaeth (e.e. papurau newyddion cynghorau, gwefannau cynghorau)	143	1	7	6.15	1.064	Darparu gwybodaeth (e.e. papurau newyddion cynghorau, gwefannau cynghorau)	259	1	7	6.09	1.174
Gweithdrefnau cwyno	142	1	7	5.88	1.212	Gweithdrefnau cwyno	258	1	7	5.77	1.389
Cyfarfodydd cyhoeddus	142	1	7	4.7	1.758	Cyfarfodydd cyhoeddus	254	1	7	4.8	1.719
Ymgynghori (e.e. arolygon, blychau awgrymiadau)	142	1	7	5.64	1.349	Ymgynghori (e.e. arolygon, blychau awgrymiadau)	257	1	7	5.44	1.525
Fforymau trafod (e.e. cyfarfodydd cymdogaeth)	141	1	7	4.76	1.760	Fforymau trafod (e.e. cyfarfodydd cymdogaeth)	257	1	7	4.73	1.744
Dulliau cydgynghyrol (e.e. rheithgorau dinasyddion, arfarniadau cymunedol)	142	1	7	3.88	1.885	Dulliau cydgynghorol	254	1	7	3.74	1.91
Defnyddwyr gwasanaeth unigol	143	2	7	5.71	1.314	Defnyddwyr gwasanaeth unigol	260	1	7	5.69	1.383
Cynrychiolwyr defnyddwyr gwasanaeth	143	1	7	5.12	1.701						
Dinasyddion nad ydynt yn defnyddio'r gwasanaeth	143	1	7	3.37	1.532	Dinasyddion nad ydynt yn defnyddio'r gwasanaeth	259	1	7	3.54	1.657
Grwpiau cymunedol	143	1	7	4.77	1.639						
Grwpiau'r sector gwirfoddol	143	1	7	5.06	1.516	Grwpiau'r sector gwirfoddol	261	1	7	5.13	1.575
Grwpiau ethnig lleiafrifol	142	1	7	3.63	1.631						
Cynghorau cymuned a thref	142	1	7	4.49	1.897						

Arall	17	2	7	5.65	1.618						
Mae fy ngwasanaeth yn ei chael hi'n anodd ymgysylltu y tu hwnt i'r 'un hen rai'	144	1	7	4.11	1.587	Mae fy ngwasanaeth yn ei chael hi'n anodd ymgysylltu y tu hwnt i'r 'un hen rai'	259	1	7	3.86	1.604
Mae aelodau etholedig yn helpu dinasyddion i ymgysylltu â'm gwasanaeth	144	1	7	5.11	1.459						
Mae canllawiau ar gael sy'n rhoi gwybodaeth am sut y mae fy ngwasanaeth yn ymgysylltu â dinasyddion	143	1	7	4.40	1.557						
Mae gan fy ngwasanaeth ddigon o gapasiti o ran staff ac adnoddau i ymgysylltu'n briodol â dinasyddion	144	1	7	3.58	1.521	Mae gan fy ngwasanaeth ddigon o gapasiti o ran staff ac adnoddau i ymgysylltu'n briodol â dinasyddion	262	1	7	3.52	1.681
Mae dinasyddion yn cael gwybod yn effeithiol am sut y gallant ymgysylltu â'm gwasanaeth	144	1	7	4.81	1.290	Citizens are informed effectively about how they can engage with my service	262	1	7	4.94	1.304
Mae dinasyddion yn ymwneud yn agos â phenderfyniadau am fy ngwasanaeth	143	1	7	4.06	1.502	Mae ymgysylltu â dinasyddion yn digwydd ar adeg pryd y gall wneud gwahaniaeth i'm gwasanaeth	262	1	7	4.66	1.461
Mae dinasyddion yn derbyn adborth effeithiol sy'n esbonio'r penderfyniadau a wnawn	143	1	7	4.57	1.308	Mae dinasyddion yn derbyn adborth effeithiol sy'n esbonio'r penderfyniadau a wnawn	261	1	7	4.67	1.306
Mae fy ngwasanaeth yn cydlynu ei weithgareddau ymgysylltu â dinasyddion â gwasanaethau cyhoeddus	143	1	7	3.68	1.656	Mae fy ngwasanaeth yn cydlynu ei weithgareddau ymgysylltu â dinasyddion â gwasanaethau cyhoeddus	261	1	7	3.9	1.599

lleol eraill						lleol eraill					
						Mae dinasgyddion yn ymwneud yn agos â phenderfyniadau am fy ngwasanaeth	260	1	7	4.1	1.482
						Mae fy ngwasanaeth yn ymgynghori'n effeithiol â dinasgyddion	262	1	7	4.77	1.291
Mae fy rheolwyr a staff yn cael hyfforddiant ar sut i ymgysylltu'n effeithiol â dinasgyddion	143	1	7	4.24	1.512						
Mae fy ngwasanaeth yn monitro effeithiolrwydd ei waith ymgysylltu â dinasgyddion	142	1	7	4.09	1.589	Mae fy ngwasanaeth yn monitro effeithiolrwydd ei waith ymgysylltu â dinasgyddion	258	1	7	4.24	1.565
Mae ymgysylltu â dinasgyddion wedi llywio blaenoriaethau fy ngwasanaeth yn uniongyrchol	143	1	7	4.97	1.414						
Mae ymgysylltu â dinasgyddion yn arwain at ddisgwyliadau cyhoeddus afrealistig	142	1	7	3.22	1.479						
Mae ymgysylltu â dinasgyddion yn arwain at brosesau penderfynu araf yn fy ngwasanaeth	143	1	6	3.10	1.393						
Nid yw ymgynghori â dinasgyddion yn gwneud	143	1	7	2.38	1.221	Nid yw ymgysylltu â dinasgyddion yn gwneud	259	1	7	2.9	1.596

llawer o wahaniaeth i'm
gwasanaeth

llawer o wahaniaeth i'm
gwasanaeth

Atodiad 3 Rhestr o ddangosyddion strategol a chraidd

SYLWER

Mae'r niferoedd yn dynodi'r newid canrannol gan ddefnyddio 2006-07 (neu'r flwyddyn gynharaf) fel gwaelodlin.

(*) Gwrthdrowyd cyfeiriad y dangosyddion er mwyn dangos gwelliant dros amser

Gwasanaethau Corfforaethol a Democrataidd

Dim dangosyddion addas

Addysg	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	Disgrifiad
EDU002i (*)			100.00	143.79	150.98	Canran yr holl ddisgyblion (gan gynnwys y rhai hynny sy'n derbyn gofal gan yr awdurdod lleol) mewn unrhyw ysgol a gynhelir gan yr awdurdod lleol, a oedd yn 15 oed ar 31 Awst yn y flwyddyn flaenorol, sy'n gadael addysg, hyfforddiant neu ddysgu seiliedig ar waith heb gymhwyster allanol cymeradwy
EDU003		100.00	101.76	103.94	105.35	Canran y disgyblion a aseswyd ar ddiwedd Cyfnod Allweddol 2, mewn ysgolion a gynhelir gan yr awdurdod lleol, sy'n cyflawni'r Dangosydd Pwnc Craidd, fel a bennwyd gan Asesiadau Athrawon
EDU004	100.00	97.60	102.58	105.53	109.62	Canran y disgyblion a aseswyd ar ddiwedd Cyfnod Allweddol 3, mewn ysgolion a gynhelir gan yr awdurdod lleol, sy'n cyflawni'r Dangosydd Pwnc Craidd, fel a bennwyd gan Asesiadau Athrawon
EDU011	100.00	102.52	106.32	113.36	117.71	Sgôr bwytiau gyfartalog disgyblion a oedd yn 15 oed ar 31 Awst yn y flwyddyn flaenorol, mewn ysgolion a gynhelir gan yr awdurdod lleol
EDU015a		100.00	106.26	106.23	108.04	Canran y datganiadau terfynol o angen addysgol arbennig a roddwyd o fewn 26 wythnos, gan gynnwys eithriadau
EDU015b		100.00	109.64	109.57	110.96	Canran y datganiadau terfynol o angen addysgol arbennig a roddwyd o fewn 26 wythnos, heb gynnwys eithriadau
Absenoliaeth mewn ysgolion uwchradd (*)	100.00	103.23	103.23	104.30	107.53	Cofnodion absenoliaeth disgyblion mewn ysgolion uwchradd

Gofal Cymdeithasol i Oedolion	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	Disgrifiad
SCA001 (*)	100.00	126.13	134.56	135.41	139.30	Cyfradd yr oedi wrth drosglwyddo gofal am resymau gofal cymdeithasol fesul 1,000 o'r boblogaeth 75 oed neu hŷn
SCA002a	100.00	98.73	98.73	96.58	90.69	Cyfradd y bobl hŷn (65 oed neu hŷn) a gynorthwywyd yn y gymuned fesul 1,000 o'r boblogaeth 65 oed neu hŷn ar 31 Mawrth
SCA002b (*)	100.00	108.67	114.27	118.33	118.33	Cyfradd y bobl hŷn (65 oed neu hŷn) y mae'r awdurdod yn eu cynnal mewn cartrefi gofal fesul 1,000 o'r boblogaeth 65 oed neu hŷn ar 31 Mawrth
SCA003a	100.00	101.62	101.10	101.68	101.57	Canran y cleientiaid 18-64 oed a gynorthwywyd yn y gymuned yn ystod y flwyddyn
SCA003b	100.00	102.11	103.10	104.59	104.48	Canran y cleientiaid 65+ oed a gynorthwywyd yn y gymuned yn ystod y flwyddyn
SCA007	100.00	110.06	118.45	124.42	131.45	Canran y cleientiaid â chynllun gofal ar 31 Mawrth y dylai eu cynlluniau gofal fod wedi cael eu hadolygu, ac y cawsant eu hadolygu yn ystod y flwyddyn

Gofal Cymdeithasol i Blant	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	Disgrifiad
SCC002 (*)	100.00	89.85	96.72	100.15	91.91	Canran y plant sy'n derbyn gofal ar 31 Mawrth sydd wedi newid ysgol unwaith neu fwy, yn ystod cyfnod neu gyfnodau o dderbyn gofal, am resymau heblaw am drefniadau pontio, yn ystod y 12 mis hyd at 31 Mawrth
SCC033a	100.00	103.10	101.52	105.23	102.96	Canran y bobl ifanc a oedd yn derbyn gofal yn flaenorol y mae'r awdurdod mewn cysylltiad â hwy yn 19 oed
SCC033b	100.00	99.69	103.65	107.39	105.14	Canran y bobl ifanc a oedd yn derbyn gofal yn flaenorol y mae'r awdurdod mewn cysylltiad â hwy, ac y gwyddys eu bod mewn llety addas nad yw'n llety argyfwng yn 19 oed
SCC033c	100.00	100.31	99.82	100.68	106.90	Canran y bobl ifanc a oedd yn derbyn gofal yn flaenorol y mae'r awdurdod mewn cysylltiad â hwy, ac y gwyddys eu bod mewn addysg, hyfforddiant neu gyflogaeth yn 19 oed
SCC037		100.00	118.77	123.41	149.12	Sgôr bwyntiau gyfartalog cymwysterau allanol plant 16 oed sy'n derbyn gofal, mewn unrhyw leoliad dysgu a gynhelir gan yr awdurdod lleol

Tai	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	Disgrifiad
HHA013		100.00	133.45	144.15	141.44	Canran yr aelwydydd a allai fod yn ddigartref ac yr ataliwyd iddynt fod yn ddigartref am 6 mis o leiaf
HHA002 (*)	100.00	68.49	84.73	93.51	96.48	Nifer y diwrnodau gwaith ar gyfartaledd rhwng cyflwyno'n ddigartref a chyflawni dyletswydd ar gyfer aelwydydd y canfuwyd eu bod yn statudol ddigartref
PSR002 (*)	100.00	116.75	131.20	135.91	129.00	Nifer y diwrnodau calendr ar gyfartaledd a gymerwyd i roi Grant Cyfleusterau i'r Anabl
PSR004	100.00	96.64	175.17	210.74	291.95	Canran yr aneddiadau sector preifat a fu'n wag am fwy na 6 mis ar 1 Ebrill ac a ddychwelwyd i feddiannaeth yn ystod y flwyddyn o ganlyniad i weithredu uniongyrchol gan yr awdurdod lleol
PSR006 (*)	100.00	104.62	118.57	132.33	137.23	Nifer y diwrnodau calendr ar gyfartaledd a gymerwyd i wneud gwaith addasu cost isel mewn aneddiadau preifat lle na ddefnyddiwyd proses y Grant Cyfleusterau i'r Anabl
Tlodi Tanwydd (*)	100.00		70.00	55.00	70.00	Canran yr aelwydydd sydd mewn tlodi tanwydd

Cynllunio	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	Disgrifiad
PLA002	100.00	101.38	100.13	103.80	105.62	Canran y ceisiadau datblygu a bennwyd yn ystod y flwyddyn a gafodd eu cymeradwyo
PLA003 (*)				100.00	100.04	Canran yr apeliadau a bennwyd a oedd yn cadarnhau penderfyniad yr awdurdod mewn perthynas â phenderfyniadau am geisiadau cynllunio a hysbysiadau gorfodi
PLA004a	100.00	91.67	88.95	91.05	90.46	Canran y ceisiadau cynllunio mawr a bennwyd yn ystod y flwyddyn o fewn 13 wythnos
PLA004c	100.00	104.05	106.62	112.79	113.95	Canran y ceisiadau cynllunio gan ddeiliaid tai a bennwyd yn ystod y flwyddyn o fewn 8 wythnos
PLA005	100.00	107.73	101.68	101.47	101.48	Canran yr achosion gorfodi a ddatryswyd yn ystod y flwyddyn o fewn 12 wythnos o'u derbyn
PLA006	100.00	74.73	146.79	244.65	249.57	Nifer yr unedau tai fforddiadwy ychwanegol a ddarparwyd yn ystod y flwyddyn fel canran o'r holl unedau tai ychwanegol a ddarparwyd yn ystod y flwyddyn

Llyfrgelloedd	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	Disgrifiad
LCL001	100.00	105.87	114.67	114.52	117.15	Nifer yr ymweliadau â Llyfrgelloedd Cyhoeddus yn ystod y flwyddyn, fesul 1,000 o'r boblogaeth
LCL002a	100.00	100.77	103.83	107.11	104.81	Nifer y cyfrifiaduron a oedd ar gael i'r cyhoedd eu defnyddio fesul 1,000 o'r boblogaeth
LCL002b	100.00	96.46	94.50	90.63	87.09	Canran yr oriau a ddefnyddiwyd y cyfrifiaduron a oedd ar gael
LCL003		100.00	104.74	100.19	102.60	Canran y ceisiadau am ddeunyddiau llyfrgell a gyflenwyd o fewn 7 diwrnod calendr
LCL004			100.00	99.56	96.74	Nifer y deunyddiau llyfrgell a fenthycwyd, yn ystod y flwyddyn, fesul 1,000 o'r boblogaeth

Chwaraeon a Hamdden	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	Disgrifiad
LCS002			100.00	102.92	101.70	Nifer yr ymweliadau â chanolfannau chwaraeon a hamdden yr awdurdod lleol yn ystod y flwyddyn fesul 1,000 o'r boblogaeth lle y bydd yr ymwelydd yn cymryd rhan mewn gweithgarwch corfforol
Sesiynau nofio cyhoeddus am ddim i blant 16 oed ac iau	100	98.35	103.37	90.55	73.46	Nifer y sesiynau nofio cyhoeddus am ddim i blant 16 oed ac iau (gwyliau'r ysgol)
Gweithgareddau strwythuredig am ddim i blant 16 oed ac iau	100	89.26	121.57	133.16	127.44	Nifer y gweithgareddau strwythuredig am ddim i blant 16 oed ac iau (gwyliau'r ysgol)
Sesiynau nofio cyhoeddus am ddim i bobl 60 oed a hŷn	100	96.59	108.37	113.77	112.61	Nifer y sesiynau nofio cyhoeddus am ddim i bobl 60 oed a hŷn
Gweithgareddau strwythuredig am ddim i bobl 60 oed a hŷn	100	149.73	193.38	192.30	195.31	Nifer y gweithgareddau strwythuredig am ddim i bobl 60 oed a hŷn
Sesiynau nofio taledig i bobl 17 oed a hŷn	100	102.69	113.00	111.66	113.46	Nifer y sesiynau nofio taledig i bobl 17 oed a hŷn

Trafnidiaeth a Phrifyrdd	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	Disgrifiad
THS007	100.00	102.72	105.01	105.80		Canran yr oedolion 60+ oed sydd â cherdyn bws rhatach
THS009 (*)	100.00	104.42	101.47	122.32	120.84	Nifer y diwrnodau calendr ar gyfartaledd a gymerwyd i atgyweirio lampau stryd diffygiol yn ystod y flwyddyn
THS010a (*)		100.00	98.14	84.19	47.21	Cyflwr priif ffyrdd (ffyrdd A) sydd mewn cyflwr gwael yn gyffredinol
THS010b (*)		100.00	87.77	64.65	10.35	Cyflwr ffyrdd nad ydynt yn brif ffyrdd/ffyrdd dosbarthiadol sydd mewn cyflwr gwael yn gyffredinol

Rheoli gwastraff	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	Disgrifiad
WMT004 (*)		100.00	106.29	113.38		Canran y gwastraff trefol a anfonwyd i safleoedd tirlenwi
WMT007	100.00	105.16	113.08	121.35	121.84	Canran y gwastraff trefol a dderbyniwyd ym mhob safle amwynder gwastraff cartref a gafodd ei aildefnyddio, ei ailgylchu neu ei gompostio
STS006			100.00	100.73		Canran yr achosion o dipio anghyfreithlon yr adroddwyd amdanynt ac a gliriwyd o fewn 5 niwrnod gwaith
STS007			100.00	228.50	266.29	Canran yr achosion o dipio anghyfreithlon yr adroddwyd amdanynt a arweiniodd at weithgarwch gorfodi

Adfywio	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	Disgrifiad
Swyddi a grëwyd		100.00	61.24	41.72	64.97	Nifer y swyddi a grëwyd
Buddsoddiad a Ysgogwyd		100	39.63	30.54	84.07	Mae Buddsoddiad a Ysgogwyd yn cynnwys Buddsoddiad mewn Ymchwil a Datblygu a Ysgogwyd (£000) a gyflwynwyd yn 09-10
Mentrau a Grëwyd		100	55.48	81.45	16.59	Mae nifer y Mentrau a Grëwyd yn cynnwys elfennau unigolion a ddechreuodd fasnachu
Safleoedd a grëwyd neu a adnewyddwyd		0	100.00	49.30	11.47	Safleoedd a grëwyd neu a adnewyddwyd (m2)
Tir a Ddatblygwyd – Cyflogaeth		0	100.00	28.21	0.00	Tir a Ddatblygwyd (Cyflogaeth ac Arall) (hectarau)
Tir a Ddatblygwyd – Arall			100.00	73.49	1.20	Tir a Ddatblygwyd (Arall) (hectarau)
Cynlluniau Adfywio			100.00	3.17		Nifer y cynlluniau adfywio. Cyflwynwyd Cynlluniau Adfywio yn 2008-09 ond trosglwyddwyd Adfywio i Ddyfodol Cynaliadwy

Cyllid	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	Disgrifiad
CFH006	100.00	100.24	101.47	103.07	104.74	Canran yr anfonebau diamheuol a dalwyd mewn 30 diwrnod
CFH007	100.00	100.03	99.82	99.86	99.98	Canran y dreth gyngor a oedd yn ddyledus ar gyfer y flwyddyn ariannol a dderbyniwyd gan yr awdurdod
CFH008	100.00	99.98	99.08	98.69	99.33	Canran yr ardrethi annomestig a oedd yn ddyledus ar gyfer y flwyddyn ariannol a dderbyniwyd gan yr awdurdod

Adnoddau Dynol	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	Disgrifiad
CHR001		100.00	93.15		97.75	Canran y gweithwyr, gan gynnwys athrawon a staff ysgol, a adawodd gyflogaeth yr awdurdod lleol, boed hynny ar sail wirfoddol neu anwirfoddol
CHR002	100	97.17	98.59	103.45	108.66	Nifer y diwrnodau gwaith/sifftiau fesul gweithiwr awdurdod lleol cyfwerth ag amser llawn (FTE) a gollwyd o ganlyniad i absenoldeb oherwydd salwch

Diogelu'r Cyhoedd	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	Disgrifiad
PPN001i			100.00	98.39	99.93	Canran y busnesau risg uchel a oedd yn agored i gael arolygiad wedi'i raglennu ac a gafodd arolygiad, o ran Safonau Masnach
PPN001ii			100.00	96.97	99.51	Canran y busnesau risg uchel a oedd yn agored i gael arolygiad wedi'i raglennu ac a gafodd arolygiad, o ran Hylendid Bwyd
PPN001iii			100.00	99.83	99.87	Canran y busnesau risg uchel a oedd yn agored i gael arolygiad wedi'i raglennu ac a gafodd arolygiad, o ran lechyd Anifeiliaid
PPN001iv			100.00	99.95	102.89	Canran y busnesau risg uchel a oedd yn agored i gael arolygiad wedi'i raglennu ac a gafodd arolygiad, o ran lechyd a Diogelwch
PPN007i		100.00	106.11	104.00	114.57	Canran yr achosion difrifol o dorri rheoliadau a unionwyd trwy ymyrraeth yn ystod y flwyddyn, o ran Safonau Masnach
PPN007ii		100.00	89.75	94.45	104.95	Canran yr achosion difrifol o dorri rheoliadau a unionwyd trwy ymyrraeth yn ystod y flwyddyn, o ran lechyd Anifeiliaid

Atodiad 4

Proffil meysydd gwasanaeth yn ôl y ffynonellau yr ymgynghorwyd â hwy

	Dangosyddion Perfformiad (2006-2011)	Gwariant (2006-2011)	Adroddiadau (2006-2011)	Dysgu i Wella* (2008) Mynegai canfyddiad o berfformiad gwasanaethau	Dysgu i Wella* (2011) Mynegai canfyddiad o berfformiad gwasanaethau
Corfforaethol			- Gwella trwy well strategaethau corfforaethol a gwaith cydweithredol	5.3	5.4
Gwasanaethau Democrataidd			- Swyddogaethau craffu wedi gwella ond yn anaml y'u hystyrir yn gyfrwng i wella gwasanaethau	5.5	4.5
Addysg	Pob un o'r saith dangosydd yn dangos ychydig o welliant	Y maes â'r gwariant alldro uchaf ond mae lefelau gwariant wedi bod yn gyson	- Lefelau cyrhaeddiad wedi gwella ar gyfraddau gostyngol. Rhaglenni gwella ysgolion effeithiol	5.9	5.4
Cyllid	Bron dim newid ym mhob un o'r tri dangosydd	Y gyfradd gwariant alldro wedi lleihau ers 2006	- Heriau newydd o ganlyniad i gyflwyno'r Safonau Adrodd Ariannol	5.4	5.5
Tai	Pedwar o'r chwe dangosydd wedi gwella, un ohonynt yn sylweddol	Gwariant alldro wedi cynyddu'n sylweddol yn 2011 o gymharu â 2006	- Dim ond 26% o dai cymdeithasol a gyflawnodd y targedau a osodwyd	4.8	5.3
AD	Bron dim newid yn y ddau ddangosydd		- Wynebu heriau newydd o ran cynllunio'r gweithlu a thoriadau	5.3	5.2

Llyfrgelloedd	Tri o'r pum dangosydd yn dangos newid cadarnhaol	Cyfraddau gwariant alldro gostyngol ers 2009		5.8	5.5
Cynllunio	Un dangosydd yn dangos gwelliant sylweddol, eraill yn dangos newid bach ond cadarnhaol	Y gyfradd gwariant alldro wedi cynyddu'n sylweddol, yn enwedig yn 2008-9		4.8	5.5
Diogelu'r cyhoedd	Dau o'r chwe dangosydd yn dangos ychydig o welliant			5.8	5.5
Adfywio	Pob dangosydd yn lleihau ond yn bennaf o ganlyniad i newid mewn cynlluniau cyllido Ewropeaidd	Yr un peth â Chynllunio	- Maes gwasanaeth risg uchel o ganlyniad i'r hinsawdd ariannol anodd	5.3	5.5
Gofal cymdeithasol i oedolion	Pump o'r chwe dangosydd yn dangos rhyw lefel o welliant	Y maes â'r gwariant alldro ail uchaf, ond mae'r gyfradd gwariant wedi bod yn gyson	- Gwelliant cyffredinol wedi'i weld - Mwy o waith partneriaeth a staff hyfforddedig Pryderon: oedolion â dementia	4.7	4.7
Gofal cymdeithasol i blant	Pedwar o'r pum dangosydd yn dangos gwelliannau, ond dim ond un sy'n sylweddol	Yr un peth â Gofal Cymdeithasol i Oedolion	- Gwelliant cyffredinol wedi'i weld - Mwy o waith partneriaeth a staff hyfforddedig Pryder: gwasanaethau maethu	5.1	4.9

Hamdden / chwaraeon	Y rhan fwyaf o ddangosyddion yn dangos gwelliant, ond dim ond dau yn sylweddol (o ran 60+)	Yr un peth â Llyfrgelloedd		5.3	5.5
Trafnidiaeth	Dau o'r pedwar dangosydd wedi lleihau dros amser	Y gyfradd gwariant all dro wedi cynyddu'n sylweddol yn 2008, ond yna wedi aros yn gyson		4.7	5.2
Gwastraff	Dau o'r pedwar dangosydd yn dangos gwelliannau sylweddol	Y gyfradd gwariant all dro wedi cynyddu ers 2006	- Gwelliannau, ond dim digon i gyflawni'r targedau a osodwyd ar ailgylchu	5.7	5.1
Cynghorwyr				Amherthnasol	5.0
(*) Mynegai canfyddiad Dysgu i Wella: 1= anghytuno'n gryf, 4= ddim yn cytuno nac yn anghytuno, 7 = cytuno'n gryf. Po fwyaf y sgôr gymedrig, y mwyaf y yr oedd y swyddogion yn cytuno â'r datganiadau a osodwyd ar berfformiad gwasanaethau.					

Atodiad 5 Cyfernodau cydberthyniad sy'n dangos ffurf a swyddogaeth partneriaethau

Allwedd: (*) lefel arwyddocâd = 0.90; (**) lefel arwyddocâd = 0.95

Tabl 1: Dibenion a dibenion.

	Lleihau costau	Cydgysylltu	Ymgysylltu	Ennill £	Gorfodi
Lleihau costau	1	.233*			
Cydgysylltu gwasanaethau		1	.557**		
Ymgysylltu ag amrywiaeth o randdeiliaid			1	.292**	
Sicrhau cyllid allanol				1	.204**
Sbarduno gan ofynion y llywodraeth					1

Tabl 2: Partneriaid a dibenion

	ALLau	Cyhoeddus	Gwirfoddol	Preifat
Lleihau costau	.215**			
Cydgysylltu gwasanaethau		.332**		
Ymgysylltu ag amrywiaeth o randdeiliaid		.419**	.304**	
Sicrhau cyllid allanol			.554**	.183**
Sbarduno gan ofynion y llywodraeth				.183**

Tabl 3: Partneriaid a phartneriaid

	ALLau	Cyhoeddus	Gwirfoddol	Preifat
ALLau	1		-.295**	
Cyhoeddus		1	.648**	.182*
Gwirfoddol			1	.280**
Preifat				1

Tabl 4: Partneriaid ac ymddygiad

	ALLau	Cyhoeddus	Gwirfoddol	Preifat
Ffurfioli		.210**	.201**	.148*
Elîr pŵer				-.175*
Cydraddoldeb	.240**		-.156*	
Cronni	.297**			
Cyfathrebu	.153*			.140*
Gweledigaeth		.283**	.245**	.205**
Arweinyddiaeth		.171*	.208**	.191**

Tabl 5: Partneriaid a pherfformiad

	ALLau	Cyhoeddus	Preifat	Gwirfoddol
Ychwanegu gwerth		.151*		
Effeithlonrwydd	.150*			
Gwelliant	-.130*	.234**	.169**	.313**