

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: Aseiad Annibynnol o Bolisiau Llywodraeth Cymru ar gyfer Llywodraeth Leol 2007-2011

Adroddiad Terfynol: Rhan 2

Cynnwys

Trosolwg	2
Pennod 1. Gwerthu'r agenda gydweithredu yng ngogledd Cymru.....	3
Pennod 2. Astudiaeth achos ysgolion Ceredigion	21
Pennod 3. Rôl Cynrychiolydd Llywodraeth Cymru ar y Bwrdd Gwasanaethau Lleol	41
Pennod 4. Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009 Rhan 1.....	66
Cyfeiriadau.....	85
Atodiad 1: Y Broses Ymgynghori yng Nghyngor Sir Ceredigion.....	88

Trosolwg

1. Yn 2008, comisiynwyd Ysgol Fusnes Caerdydd gan Lywodraeth Cymru i gynnal asesiad annibynnol o'i pholisïau ar gyfer llywodraeth leol. Gofynnwyd i'r ymchwilyr archwilio: sut y caiff polisi llywodraeth leol ei ddatblygu, ei gyfathrebu a'i weithredu; pa un a yw polisïau cenedlaethol yn helpu neu'n rhwystro awdurdodau lleol i fynd i'r afael â'r heriau allweddol sy'n eu hwynebu; a pha effeithiau a chanlyniadau a gânt mewn gwahanol ardaloedd a lleoliadau gwasanaeth. Mae'r ymchwil yn canolbwyntio ar dair thema sydd wrth wraidd polisi llywodraeth leol: cydweithredu, ymgysylltu â dinasyddion a datblygu dull partneriaeth rhwng Llywodraeth Cymru a'i hawdurdodau lleol.
2. Cyhoeddwyd dau gam cyntaf yr ymchwil – a oedd yn cynnwys arolwg Cymru gyfan ac astudiaethau achos o Gymunedau yn Gyntaf, Byrddau Gwasanaethau Lleol, Ad-drefnu Ysgolion: Powys a Chynllunio Trafnidiaeth – mewn dau adroddiad dros dro sydd ar gael ar wefan y prosiect:
<http://www.caerdydd.ac.uk/carbs/research/groups/clrqr/research/public/learning.html>
3. Yr ail ran yma o Ddysgu i Wella: Adroddiad Terfynol yw cam olaf yr ymchwil a oedd yn cynnwys ailadrodd yr arolwg a chynnal astudiaethau achos ychwanegol ynglŷn â rôl cynrychiolydd Llywodraeth Cymru yn y Bwrdd Gwasanaethau Lleol, Ad-drefnu Ysgolion: Ceredigion, Mesur Llywodraeth Leol 2009 a Chydweithredu yng Ngogledd Cymru. Mae'r pedair astudiaeth achos a gyflwynir yn y ddogfen hon yn ategu'r drafodaeth yr ymhelaethwyd arni yn Rhan 1 yr Adroddiad Dysgu i Wella.
4. Rydym yn cydnabod yn ddiolchgar gymorth yr awdurdodau lleol a chynrychiolwyr Swyddfa Archwilio Cymru (SAC), Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru (CLILC) a Llywodraeth Cymru a gytunodd i gymryd rhan yn yr astudiaethau achos hyn.

Pennod 1. Gwerthu'r agenda gydweithredu yng ngogledd Cymru

Cyflwyniad

- 1.1 Pa un a'i mesurir yn erbyn meincnodau'r argyfwng cyllidol cyfredol, gofynion poblogaeth gynyddol amrywiol neu hanes cymaryddion rhyngwladol, mae tystiolaeth o fwch yn ymddangos mewn perfformiad o ran darparu gwasanaethau cyhoeddus lleol yng Nghymru. Mae nifer o sylwebwyr awdurdodol (Pearson 2011; Simpson 2011; Thomas 2011) wedi awgrymu y gellir priodoli'r broblem hon o ran perfformiad i'r ffaith fod llawer o awdurdodau lleol yng Nghymru yn fach. Gan eu bod yn gweithredu islaw'r maint lleiaf i fod yn effeithlon, dadleuir bod awdurdodau lleol yng Nghymru yn rhy fach i gyflawni gwelliant pellach mewn rhai gwasanaethau strategol.
- 1.2 Mae Llywodraeth Cymru wedi ymateb i'r broblem hon trwy annog awdurdodau lleol i ailraddio eu gweithgareddau'n wirfoddol (Llywodraeth Cymru 2011). Trwy integreiddio swyddogaethau penodol ar draws ffiniau awdurdodau lleol, gobeithir y bydd cydweithrediadau rhanbarthol yn cynyddu graddau darparu gwasanaethau a, thrwy hynny, wella gwasanaethau a lleihau costau. Ond yn hytrach nag ad-drefnu llywodraeth leol yn awdurdodau unedol mwy mewn ffordd ffurfiol a gorfodol neu ail-greu rhyw fath o drefniant dwy haen, mae Llywodraeth Cymru wedi defnyddio ymyriadau cymharol feddal - areithiau gan weinidogion, y compact, cymorth grant - i annog awdurdodau lleol i lunio trefniadau cydweithredol â'u hawdurdodau cyfagos.
- 1.3 Ar sail gwaith astudiaeth achos yng ngogledd Cymru, mae'r nodyn hwn yn ystyried effeithiolrwydd ymagwedd wirfoddol Llywodraeth Cymru at ailraddio. Yn dilyn disgrifiad byr o'r ddamcaniaeth a'r dulliau, rydym yn defnyddio data a gasglwyd trwy gyfres o gyfweiliadau lled-strwythuredig â gweithredwyr allweddol sy'n gweithio ar yr agenda gydweithredu yng ngogledd Cymru i ddarparu asesiad o ymagwedd wirfoddol Llywodraeth Cymru at ailraddio.

Damcaniaeth a dulliau

- 1.4 Yn lle'r cwestiynau arferol a awgrymir gan astudiaethau gwerthuso confensiynol, mae ceisiadau Llywodraeth Cymru i annog cydweithredu trwy offerynnau meddal yn cyflwyno her i werthuswyr. Heb ragnodiad ffurfiol, nid yw'n bosibl astudio gweithrediad yn ystyr draddodiadol y gair. Gall yr ysgogiadau a ddefnyddir gan Lywodraeth Cymru, a'r gweithgareddau cydweithredol a gychwynnir gan awdurdodau lleol, fod yn anodd eu diffinio.
- 1.5 Yn unol â hyn, gan ddilyn Kotler a Zaltman (1971), mae'r nodyn hwn yn ystyried agenda gydweithredu Llywodraeth Cymru o safbwynt marchnata cymdeithasol. Diffinnir marchnata cymdeithasol gan Kotler et al. (2002, tud. 394) fel y defnydd o egwyddorion a thechnegau marchnata i ddylanwadu ar gynulleidfa darged i dderbyn, gwrthod, addasu, neu roi'r gorau i ymddygiad yn wirfoddol er budd unigolion, grwpiau, neu gymdeithas yn gyffredinol. Er nad yw Llywodraeth Cymru wedi mabwysiadu'r dull hwn yn benodol, mae marchnata cymdeithasol yn awgrymu llwybr ymholi sy'n gweddu i ddibyniaeth Llywodraeth Cymru ar wirfoddoliaeth. Yn fwy penodol, rydym yn gofyn:

Pa mor llwyddiannus y mae Llywodraeth Cymru wedi bod o ran gwerthu'r syniad o ailraddio gwirfoddol?

- 1.6 Yn ôl Kotler a Zaltman (1971), mae llwyddiant ymgyrch marchnata cymdeithasol yn dibynnu ar gynnyrch, lle, pris a hyrwyddo. Ar sail un astudiaeth achos ynglŷn â'r agenda gydweithredu yng ngogledd Cymru, rydym yn defnyddio'r egwyddorion hyn i asesu ymagwedd Llywodraeth Cymru at ailraddio.
- 1.7 Dewiswyd rhanbarth gogledd Cymru – sy'n cynnwys Ynys Môn, Gwynedd, Conwy, Sir Ddinbych, Sir y Fflint a Wrecsam – fel safle'r astudiaeth hon yn syml gan fod swyddogion yn ein grŵp llywio o'r farn bod yr agenda gydweithredu ryng-awdurdod yn fwy datblygedig – ac i ryw raddau wedi'i gwreiddio mewn tir mwy ffrwythlon – na rhai rhannau eraill o Gymru. Er i ni siarad yn gyffredinol â'n cyfweleion am egwyddorion yr agenda gydweithredu, gwnaethom ganolbwyntio'n benodol ar ddau gydweithrediad yn

ein hastudiaeth achos – gwella ysgolion a lleoliadau gofal cymdeithasol cost uchel – sy'n flaenllaw mewn datblygiadau yng ngogledd Cymru ar hyn o bryd.

- 1.8 Mae'r agenda gwella ysgolion yn cael ei datblygu trwy sefydlu gwasanaeth effeithiolrwydd a gwella ysgolion newydd rhanbarthol a fydd yn dwyn ynghyd gwasanaethau cymorth ar draws y chwe ardal awdurdod lleol. Yn lle'r 72 aelod o staff sy'n gweithio yn yr ardaloedd hyn ar hyn o bryd, mae'r achos busnes yn awgrymu y bydd gan 30 "arweinydd system" ar draws y rhanbarth y "potensial i sicrhau bod adnoddau sy'n lleihau yn cael eu defnyddio'n fwy effeithiol trwy arbedion maint" (Consortium Gogledd Cymru 2012, tud.11). Bydd y ganolfan comisiynu, caffael a monitro ranbarthol – partneriaeth rhwng y chwe awdurdod lleol a Bwrdd Iechyd Prifysgol Betsi Cadwaladr – yn cyflogi 3.75 o staff cyfwerth ag amser llawn am gost o £145,000 y flwyddyn, i gaffael lleoliadau preswyl cost uchel a swm isel ledled gogledd Cymru. Mae modelu ariannol yn yr achos busnes yn awgrymu buddion o oddeutu £1.1 miliwn i £2 filiwn dros gyfnod o 3 blynedd (Ellis et al 2012).

- 1.9 Cynhaliwyd yr ymchwil gennym ar gyfer ein hastudiaeth achos mewn tair ffordd: yn gyntaf, cyfwelwyd 16 gweithredwr allweddol sy'n gweithio ar brosiectau cydweithredu penodol; yn ail, aethom i gynhadledd aelodau yn Llandudno, ac yn drydydd, gwnaethom ddadansoddi nifer o ddogfennau yn ymwneud â'r ddwy fenter sydd wrth wraidd ein hastudiaeth achos. Defnyddiwyd y data o'r ffynonellau hyn gennym i archwilio effeithiolrwydd ymgyrch ailraddio Llywodraeth Cymru ar hyd y pedwar llwybr ymholi a awgrymir gan y ddamcaniaeth marchnata cymdeithasol. Er i ni ganolbwyntio'n benodol ar wella ysgolion a lleoliadau cost uchel, ni wnaethom geisio gwerthuso'r mentrau hyn mewn unrhyw ffordd, yn rhannol oherwydd mai ond yn ddiweddar yr oeddent wedi cael cymeradwyaeth ffurfiol gan yr awdurdodau cyfansoddiadol, ond hefyd oherwydd bod llawer o'n hymatebwyr wedi cyfeirio at brofiad ehangach o ailraddio gwasanaethau mewn meysydd eraill, gan gynnwys gwaredu gwastraff, cynllunio trafnidiaeth a gwasanaethau cymorth neu gefn swyddfa.

Cynnyrch

1. 10 Yn yr achos hwn, y cynnyrch neu'r syniad, fel y'i disgrifir gan Peattie a Peattie (2009), yw ailraddio cydweithredol neu wirfoddol. Mae ailraddio'n disgrifio proses o ddwyn ynghyd y swyddogaethau cymharol fach a gyflawnir ar hyn o bryd gan awdurdodau lleol unigol er mwyn eu cyflawni ar raddfa fwy ar lefel ranbarthol neu is-ranbarthol. Mae'r broses hon yn addo cynhyrchu arbedion maint a chwmpas a, thrwy hynny, gwella gwasanaethau a lleihau costau.
1. 11 Er bod ailraddio fel arfer yn cael ei wireddu trwy broses o ad-drefnu neu gyfuno, mae Llywodraeth Cymru wedi awgrymu y gellir cyflawni hyn trwy gyfres o gytundebau gwirfoddol rhwng awdurdodau lleol cyfagos. Mae ailraddio gwirfoddol yn addo rhai manteision penodol dros dulliau traddodiadol o ad-drefnu. Yn gyntaf, gallai'r dull gwirfoddol gyflawni newidiadau mewn graddfa am gost is nag ad-drefnu ffurfiol; yn ail, fe allai ganiatáu dull wedi'i deilwra a all gyflawni graddfa wahanol ar gyfer pob gwasanaeth; ac yn drydydd, trwy roi cyfle i randdeiliaid gymryd rhan yn y broses, gallai ailraddio gwirfoddol ennyn cefnogaeth pobl ac felly osgoi'r gostyngiad mewn perfformiad sy'n gysylltiedig ag ad-drefnu ffurfiol.
1. 12 Ymatebodd ein cyfweleion yn gadarnhaol yn bennaf i'r syniad o ailraddio. Gydag un neu ddau eithriad yn unig, roedd yr ymatebwyr yn derbyn y gallai'r swyddogaethau dan sylw gael eu gwella'n sylweddol trwy ailraddio'r dulliau o'u darparu.
1. 13 Er bod yr ymatebwyr o lywodraeth leol yn canolbwyntio'n bennaf ar yr arbedion maint a allai ddeillio o drefniadau rhannu gwasanaeth, roedd yr ymatebwyr nad oeddent yn gysylltiedig ag awdurdod lleol yn ystyried y manteision o ran cwmpas – o ran gwasanaeth cydgysylltiedig a llywodraethu symlach – a allai ddeillio o resymoli.

Arbedion Maint . . .

“yn well am lai ... bydd hyn yn gwella safonau, un gwasanaeth cydlynol, arweinwyr system ag ymagwedd gyson. Bydd ysgolion yn gweld manteision yn sgil ystod ehangach o gymorth, yn ogystal â chymorth cyfrwng Cymraeg – mae ysgolion ar hyn o bryd sydd angen y cymorth hwnnw ond nad ydynt yn gallu cael mynediad ato.” (NW 9)

“Rydym ni'n gwneud y peth iawn – dwyn ynghyd y chwe awdurdod lleol gyda Bwrdd Iechyd Prifysgol Betsi Cadwaladr ac addysg yw'r peth iawn i'w wneud – ac mae hynny'n rhywbeth i'ch cadw chi i fynd. Mae'n werth brwydro drosto.” (NW 13)

“Rwy'n credu bod gennym ni ddigon o enghreifftiau nawr na fyddem yn cefnu arnynt. Mae gennym ni wasanaeth mabwysiadu rhanbarthol ... 'Dydw i ddim yn credu y byddai neb yn dweud nawr na ddylem ni gael gwasanaeth mabwysiadu rhanbarthol. Mae gennym ni dîm dyletswydd brys ar draws tri awdurdod, gyda phedwerydd yn debygol o ymuno, ac mae'r rhain yn bethau na fyddwn ni'n cefnu arnynt. O ran gwasanaethau arbenigol, a lle bo gennym ni'r un prosesau, mae'n gwneud synnwyr perffaith.” (NW 13)

“Yn y gwasanaethau cymdeithasol ni allwch chi wneud popeth eich hun, mae'n rhaid i chi gael cyflenwad cymysg. Mae gennych chi leoliadau y tu allan i'r sir sy'n hynod o ddrud. Mewn rhai ffyrdd, mae hyn yn rhywbeth y dylai Llywodraeth Cymru fod wedi mynd i'r afael ag ef, oherwydd yr hyn sydd gennych chi ledled Cymru yw lleoliadau, yn bennaf ar draws y ffin, lle y mae incwm yn cael ei gynhyrchu a chyflogaeth yn cael ei darparu, ac eto y gallai fod ymdrech gyfunol i sefydlu rhyw fath o ganolfan ragoriaeth o'r natur honno yng Nghymru . . ond maen nhw'n ei adael gyda'r awdurdodau lleol ac mae'n fater rhy anodd i awdurdodau bach unigol ymdopi ag ef. Felly mae'n rhaid i chi gael rhyw fath o leoliad rhanbarthol os nad cenedlaethol ar gyfer y mater hwnnw.” (NW 1)

“Mae 60 o staff cyfwerth ag amser llawn yn ymwneud â'r gweithgarwch hwnnw ar draws y rhanbarth, a bydd 30 yn y rhanbarth newydd. Ni fydd hynny'n arbediad llwyr oherwydd bod angen i ni greu rhywfaint o gyllideb ar gyfer comisiynu penodol hefyd ... Dylai hyn arwain at wasanaeth rhanbarthol cryf iawn sy'n gwneud yr hyn yr ydym ni i gyd yn ceisio'i wneud yn unigol.” (NW 4)

“rydym ni'n dyblygu pethau. Mae'n ddisynnwyr bod gennym ni systemau gwastraff gwahanol ar draws gogledd Cymru. Er y gallwn ni adeiladu'r pethau mawr yma gyda'n gilydd i'w waredu, mae bod â 6 system gasglu wahanol yn hurt. Mae'n rhaid i chi ofyn faint o ddemocratiaeth leol sydd ei hangen arnoch i benderfynu sut i gynllunio eich system casglu gwastraff?” (NW 10)

“Mae lle i resymoli ac ad-drefnu rheolaeth a gwasanaethau yn sylweddol ar hyd llinellau rhanbarthol neu is-ranbarthol. Nid ydym ni wedi cytuno i ad-drefnu llywodraeth leol, gan ein bod yn ystyried bod hynny'n wrthdynciad ac yn ddiangen o ran cyflawni ad-drefnu ac arbedion sylweddol – felly ein gweledigaeth ni yw ein bod yn cadw'r chwe endid gwleidyddol – ond nid ydym yn credu bod angen i'r chwe endid gwleidyddol o reidrwydd redeg yr holl wasanaethau y maent yn eu rhedeg ar hyn o bryd.” (NW 4)

. . . a chwmpas

“Mae lechyd ar sail gogledd Cymru, mae'r Heddlu ar sail gogledd Cymru, ac felly hefyd Tân, ac mae rhanbarth ambiwlans ar yr un lefel, mae gan y Gwasanaeth Prawf ranbarth ar yr un lefel, mae Gwasanaeth Erllyn y Goron ar yr un lefel, ac eto mae chwe awdurdod lleol gyda chwe thîm rheoli sylweddol. Rwy'n gwybod bod gan rai ohonyn nhw sefydliadau eithaf mawr, ond mae ymgymryd â busnes chwe gwaith drosodd yn rhwystredig.” (NW 5)

“Wrth i chi fynd yn fwy mae pawb yn gweiddi eich bod chi'n colli lleoliaeth, ond nid wyf yn credu bod unrhyw dystiolaeth o hynny yn unman. Yn wir, rwy'n credu eich bod chi'n gwneud y gwrthwyneb. Rydych chi'n treulio mwy o amser yn ceisio sicrhau cysylltiadau yn lleol er mwyn gwrthbrofi'r canfyddiad bod pethau'n mynd ymhellach i ffwrdd.” (NW 6)

1. 14 Fodd bynnag, roedd yr ymatebwyr yn fwy amheus o lawer ynglŷn â pha un a allai neu y dylai'r prosiect ailraddio gael ei ddatblygu'n wirfoddol. Mae tri phryder gwahanol yn amlwg yn ein data:

1. 15 Yn gyntaf, mynegodd bron pawb y siaradasom â hwy rywfaint o bryder am y 'clytwaith' o drefniadau llywodraethu sy'n dod i'r amlwg o'r broses ailraddio wirfoddol. Hyd yma, nid yw Llywodraeth Cymru wedi rhoi cyfarwyddyd eglur ynglŷn â'r ffordd orau o lywodraethu'r cydweithrediadau hyn. Yn wir, anogwyd awdurdodau lleol i ystyried gwahanol fodelau fel rhan o'u prosesau cynllunio busnes. Mae tri phryder yn ychwanegu at nerfusrwydd ynglŷn â llywodraethu:
 - y bydd y gwahanol drefniadau a fabwysiedir mewn gwahanol wasanaethau a gwahanol ardaloedd awdurdod lleol yn arwain at broblemau o ran cydweddoldeb a chyfathrebu ar draws gwasanaethau ac ardaloedd;
 - y bydd manteision graddfa yn cael eu colli yn sgi ail-greu biwrocratiaethau rhanbarthol a fyddai'n cael eu gweithredu trwy ddull silo;
 - y bydd atebolrwydd yn ôl i'r lefel leol yn cael ei wanhau yn anorfod.

1. 16 Yn ail, roedd yr aelodau etholedig, yn arbennig, yn amheus ynglŷn â chyfeiriad ailraddio cydweithredol, gan amau bod y cynigion presennol yn cynrychioli'r dechrau yn unig ac mai gwir agenda Llywodraeth Cymru yw rhanbartholi gwasanaethau cymdeithasol ac addysg, ac felly amddifadu llywodraeth leol o 80% o'i chyllideb. Mae aelodau etholedig,

sy'n cael eu hannog gan rai uwch swyddogion yn ôl rhai o'n cyfweleion, yn amheus ynglŷn â bwriadau Llywodraeth Cymru ac yn credu bod y cynigion cyfyngedig presennol ar gyfer cydweithredu yn Geffyl Pren Troea.

1. 17 Yn drydydd, roedd nifer o'r ymatebwyr yn dadlau y bydd y broses o negodi ailraddio gwirfoddol yn ddrutach yn y pen draw nag ad-drefnu ffurfiol – rhoddwn ystyriaeth fwy trylwyr i'r pwynt hwn dan y pennawd ar bris.

1. 18 O'u hystyried gyda'i gilydd, roedd y tair set hyn o bryderon wedi peri i rai anghytuno â rhan wirfoddol y cynnyrch a galw yn lle hynny am ddull arall wedi'i seilio ar ad-drefnu ffurfiol. Er na wnaethom archwilio'r mater hwn yn fanwl, roedd yn ymddangos bod y rhai a oedd o blaid ad-drefnu yn meddwl am greu 2 neu 3 awdurdod unedol yng ngogledd Cymru.

2.

Ailraddio, ond efallai mewn ffordd arall?

“A fydd y model llywodraethu ar gyfer darparu gwasanaethau yng Nghymru yn goeden Nadolig yn llawn o wahanol addurniadau nad ydynt yn gysylltiedig mewn unrhyw ffordd, a fydd yn ffiwsio pan fydd pobl yn dweud “trowch y goleuadau ymlaen” oherwydd nad oes dim wedi’i alinio” (NW8)

“Bydd gennych chi lawer o wahanol gwasanaethau gyda llawer o wahanol strwythurau llywodraethu ac fe fydd yn llanastr llwyr . . Yn hytrach na lleihau biwrocratiaeth, byddwch yn creu math gwahanol, gyda chydbwylgorau dros y lle i gyd” (NW10)

“[mae aelodau] yn awyddus iawn i ddeall pa ffurf fydd ar ogledd Cymru mewn pump i ddeng mlynedd. Pa wasanaethau fydd yn cael eu darparu ar lefel ranbarthol a beth fydd yn cael ei wneud yn is-ranbarthol? A’r cwestiwn mawr yw beth fydd ar ôl yn lleol i gynghorau ei weinyddu? (NW10)

“Byddai ad-drefnu’n cyflawni newid yn llawer mwy cyflym a chost effeithiol na’r hyn rydym ni’n ei wneud yn awr” (NW8)

“Nid yw’n ymddangos bod gweledigaeth strategol gydlynol ar gyfer llywodraethu Cymru, felly rydych chi’n mynd ati i ad-drefnu eich gwasanaeth iechyd – dyna hyfryd – ond, arhoswch funud, beth mae hynny’n ei olygu i awdurdodau lleol? Nid wyf yn deall. Am wlad mor fach . . . rwy’n credu ei fod yn anfaddeuol . . . byddai’n braf petai rhywun wedi rhoi rhywfaint o ystyriaeth iddo” (NW 3)

1. 19 I grynhoi, ni cheir llawer o wrthwynebiad i’r prosiect ailraddio. Mae’r mwyafrif helaeth o’n hymatebwyr yn derbyn bod y chwe awdurdod lleol yn rhy fach i ddarparu rhai gwasanaethau a bod ailraddio’n addo enillion sylweddol o ran lleihau costau cyfartalog a gwella gwasanaethau. Roedd llawer mwy o amheuaeth, fodd bynnag, ynglŷn â pha un a allai neu y dylai’r agenda ailraddio gael ei datblygu trwy gydweithrediadau gwirfoddol. Roedd y cyfweleion yn ansicr pa ffurf fyddai i’r drefn lywodraethu ranbarthol newydd, a pha un a fyddai’n addas i’w diben.

Lle

1. 20 Er bod y cynnig ailraddio yn cael ei dderbyn yn gyffredinol – os nad y broses wirfoddol a fwriedir i’w gyflawni – roedd rhai ymatebwyr yn amau pa un a yw rhanbarth gogledd Cymru yn briodol o ran lle a graddfa ar gyfer yr ymdrech honno.
1. 21 Cydnabuwyd bod rhai agweddau ar gyd-destun llywodraethu gogledd Cymru yn addas ar gyfer dull cydweithredol unigol. Disgrifiodd ein hymatebwyr yr ardal fel bod yn endid a

oedd wedi'i hen sefydlu, lle y mae'r chwe awdurdod lleol wedi'u huno gan eu pellter o Gaerdydd, awdurdodau iechyd, heddlu a thân cydffiniol ac efallai gwleidyddiaeth lai gwrthwynebus nag mewn rhai rhannau o Gymru. Mewn cyferbyniad â rhai rhanbarthau eraill, nid oedd ein hymatebwyr o'r farn bod gogledd Cymru yn rhanbarth artiffisial neu orfodedig a oedd yn tynnu'n groes i gydweithrediadau rhyng-awdurdod a oedd eisoes yn bodoli.

Rhanbarthol?

"Mae'r wleidyddiaeth yn wahanol yng ngogledd Cymru. Yn ne Cymru, mae'n lem iawn, wedi'i hymochri'n gaeth â phleidiau gwleidyddol, ac yn sbarduno'n agenda yn gadarn. Yng ngogledd Cymru mae'n endid mwy gwasgaredig sy'n symud ymlaen yn dawel . . Mewn rhai ffyrdd, gallwch weld ei bod yn bosibl gwneud mwy o gynnydd yng ngogledd Cymru na de Cymru. Mae'r swyddogion yn ceisio gwneud cynnydd ond, fel arfer, yr hyn sy'n digwydd yn ne Cymru yw bod y swyddogion yn ceisio gwneud cynnydd ac yna ceir ymateb gwleidyddol mawr" (NW1)

"Mae hanes, morlin, trafndiaeth ochrol, ymdeimlad cyfunol o bellter o Gaerdydd ... yn gwneud y rhanbarth hwn yn un hunan-ddiffiniol ... yna os ydych chi'n meddwl am faint, nid oes gan yr un ohonom ni ddylanwad mawr yn nhermau poblogaeth ... Felly rydym ni'n teimlo'n eithaf gwasgaredig. Os nad ydych chi wedi'ch clystyru o amgylch ardal drefol fawr rydych chi'n cysylltu mwy o amgylch ffiniau yn naturiol. Mae'r wleidyddiaeth, y ffaith ein bod ni i gyd yn gynghorau clymblaid, yn golygu nad oes un arweinyddiaeth bersonol neu wleidyddol gref ... mae pobl yn cydweddu'n haws yn naturiol. Rydym ni'n fwy cydffiniol, mae gan yr heddlu a'r gwasanaethau tân ac iechyd yr un ffiniau yn union, ac mae gennych chi chwe awdurdod o fewn y ffiniau hynny" (NW2)

"Rydym ni wedi bod yn ffodus ar y cyfan o ran arweinyddiaeth wleidyddol. Rydym ni wedi llwyddo i gadw ein harweinwyr gwleidyddol gyda'i gilydd am sawl blwyddyn bellach, ac maen nhw wedi llwyddo i ffurfio perthynas. Ac nid yw pobl wedi ceisio gwrthio'u hunain i'r canol a rheoli gweithrediadau. O ran gwleidyddiaeth, mae wedi teimlo fel partneriaeth gyfartal . . . nid yw gwleidyddiaeth bleidiol wedi codi braidd o gwbl" (NW 3).

"Un o'r manteision sydd gennym ni yw bod gogledd Cymru yn rhanbarthol cydnabyddedig ac yn ardal ar wahân, felly mae hynny'n ein rhoi mewn gwell sefyllfa, am wn i, na rhai o'r rhanbarthau eraill oherwydd nid ydym ni'n dadlau ynglŷn â pha ranbarth rydym ni'n perthyn iddo . . . Nid yw'r dadleuon hynny'n digwydd yma oherwydd ein bod ni'n derbyn bod gogledd Cymru yn rhanbarth cydlynol. (NW 4)

1.22 Ond ceir heriau eraill: roedd y rhaniad diwylliannol ac ieithyddol rhwng y dwyrain a'r gorllewin, ynghyd â gwahaniaethau diwydiannol ac economaidd, yn peri i rai o'n cyfweleion gefnogi lle arall ar gyfer y prosiect ailraddio wedi'i ganolbwyntio ar gydweithrediadau is-ranbarthol dwyffordd neu deirffordd. Gallai cydweithrediadau is-ranbarthol, yn eu barn hwy, ategu gwahaniaethau diwylliannol gan ganiatáu ar gyfer darparu gwasanaethau wedi'u teilwra i boblogaethau gwahanol iawn. Roedd y rhai a oedd yn cefnogi'r achos is-ranbarthol hefyd yn cyfeirio at broblemau atebolrwydd – a gynrychiolwyd yn nodweddiadol gan y profiad o'r gwasanaethau iechyd a heddlu a drefnwyd yn rhanbarthol – yr ystyriwyd eu bod yn rhan gynhenid o unrhyw fath o ddarpariaeth ranbarthol. Yn olaf, roedd beirniaid ailraddio rhanbarthol yn galw ar Lywodraeth Cymru i ddefnyddio dull llai gorfodol a mwy personoledig o reoli'r agenda hon.

Neu is-ranbarthol?

“Mae cymeriad gogledd-ddwyrain Cymru yn wahanol o ran y boblogaeth a'r economi ... mae gogledd-orllewin Cymru yn canolbwyntio mwy ar amaethyddiaeth, twristiaeth a'r sector cyhoeddus. Mae'n rhaid i chi ofyn weithiau a yw un ateb yn addas i bawb?” (NW 8)

“Fel cyngor, mae gennym ni weinyddiaeth Gymreig ... mae'n rhaid i ni barchu awydd y cyngor i fod yn weinyddiaeth Gymreig. Mae'r holl waith cydweithredol yn troi o gwmpas hynny” (NW 8)

“Y ddau beth sy'n ein rhannu ni, yn gryf weithiau, yw teimlad y gorllewin am ei economi fregus – mae'r sector preifat yn fwy amlwg o lawer yn Wrecsam a Sir y Fflint – a'r ail beth yw iaith a diwylliant” (NW 2)

“Mae gogledd Cymru yn ystyried ei hun yn endid ... ond po bellaf i'r gorllewin yr ewch chi, y mwyaf Cymreig yr ydych chi – mae'n wahanol, gogledd-orllewin Cymru – y canfyddiad hwnnw mai iaith yw iaith yn hytrach nag iaith yw eu diwylliant. Ond mae'n fwy na hynny, mae pobl yn meddwl yn Gymraeg, mae'n wahanol iawn iawn” (NW10)

“Mae aelodau wedi'u datgysylltu i raddau o'r agenda gydweithredu ... maen nhw'n gweld y cyfrifoldeb dros wneud penderfyniadau yn symud oddi wrthynt ... mae gogledd Cymru yn dioddef ar hyn o bryd yn sgil ad-drefnu'r gwasanaeth iechyd a sefydlu Bwrdd Iechyd Prifysgol Betsi Cadwaladr. Dyna gorff yng ngogledd Cymru lle y mae'r cyfrifoldeb dros wneud penderfyniadau wedi mynd yn bellach nag yr oedd yn flaenorol a lle y mae'r aelodau'n teimlo nad oes ganddyn nhw'r mynediad na'r dylanwad” (NW 8)

“Roedd y Bwrdd Iechyd, i mi, yn ymddangos ychydig yn bell o lle'r oedden nhw, a bod angen ychydig yn fwy o gydlynad arnyn nhw o bosibl oherwydd bod gennych chi un awdurdod iechyd mawr ac mae'r awdurdodau lleol yn fach ... Weithiau'n rwy'n credu bod graddfa'r bobl rydych chi'n gweithredu gyda nhw yn gwneud gwahaniaeth. Rwy'n credu bod yn rhaid cael rhyw fath o gydbwysedd” (NW1)

- cytundebau tebyg i gontract (y compact)
- grantiau penodol (ym meysydd addysg, trafnidiaeth a gwastraff)
- pwerau gorfodol wrth gefn (y Mesur Llywodraeth Leol)
- anogaeth (ar ffurf areithiau gan Weinidogion, dogfennau polisi)
- cynyddu gallu (trwy strwythur rhanbarthol CLILC)

1. 25 Yn wir, gyda'i gilydd, ceir rhesymau da i amau pa un a ellir disgrifio'r dull hwn yn un gwirfoddol o ailraddio o gwbl. Yn sicr, roedd nifer o'n cyfweleion nad oeddent yn credu hynny. Roedd aelodau, yn arbennig, o'r farn bod rhanbarth gogledd Cymru yn fodel 'un ateb i bawb' a orfodwyd gan Lywodraeth Cymru. Ceir diffyg cysylltiad fan hyn, fel mewn meysydd polisi eraill, rhwng y rethreg bartneriaeth a fynegir yn y Compact a'r realiti a ganfyddir gan swyddogion ac aelodau ar y rheng flaen. Yn wir, mewn rhai meysydd –

cynllunio trafndiaeth yn arbennig (fel y trafodwyd gennym mewn papur trafod blaenorol) – mae Llywodraeth Cymru wedi defnyddio pwerau deddfwriaethol yn agored i ailraddio.

- 1.26 Wedi dweud hynny, mae'r ddau gydwethrediad sydd wrth wraidd yr astudiaeth hon – gwella ysgolion a chomisiynu gofal cymdeithasol – yn dangos llwybrau newid gwahanol iawn. Er bod ailraddio'r gwasanaeth gwella ysgolion wedi codi i ddechrau o waith cydweithredol prif swyddogion addysg, fe'i cefnogwyd yn gryf gan Lywodraeth Cymru. Er bod gan y cyfweleion nifer o feirniadaethau manwl o'r amodau a osodwyd wrth ei chefnogaeth, roedd yr ymatebwyr yn croesawu cyfranogiad Llywodraeth Cymru i raddau helaeth gan ddadlau, yn wir, nad oedd wedi gwthio'r cynnig rhanbartholi yn ddigon cryf. Mynegwyd galwadau agored am fesurau deddfwriaethol uniongyrchol gan y rhai hynny a oedd o'r farn bod trafodaethau trylwyr a graddoliaeth herciog y dull gwirfoddol yn wastraff diangen o amser ac arian.

Ymarferol?

"Dylai Llywodraeth Cymru roi cyfeiriad a deddfu i sicrhau'r dull cyffredin hwnnw. I ryw raddau, maen nhw wedi dewis peidio â rhoi'r cyfeiriad cryf hwnnw trwy ddweud 'ewch chi ati i benderfynu' ... byddai'n wych petaen nhw'n deddfu, byddai'n gwneud bywyd yn haws" (NW 9)

"Nid oedd y compact cystal ag yr oeddem yn meddwl y byddai, o bosibl. Roedd rhai ohonom wedi gobeithio y byddai'n fwy heriol o lawer o ran rhoi'r negeseuon allweddol hynny mai dyna'r trywydd y mae'n rhaid i chi ei ddilyn ... ond mae'n teimlo ychydig bach yn llac ... mae'n anodd, dybiwn i, oherwydd bod LIC yn negodi gyda CLILC. Rwy'n credu yr ystyrir bod CLILC yn poeni fwyaf am hunangadwraeth hefyd – os oes 22 mae rôl i CLILC, ond nid yw hynny'n wir os oes 5" (NW 10).

"Rwy'n credu mai'r hyn y mae Leighton Andrews wedi helpu i'w wneud yw dweud, edrychwch, nid yw'n gwestiwn mwyach o ba un a ydych chi'n ei wneud ai peidio, mae hyn yn mynd i ddigwydd – mae naill ai'n mynd i ddigwydd i chi neu rydych chi'n mynd i'w wneud eich hun ac rydym ni'n mynd i'ch cefnogi. Mae hynny wedi bod o gymorth" (NW4).

"Yn bersonol, rwy'n credu y byddai'n well petai'n cael ei alw'n rhyw fath o ad-drefnu cydsyniol, ysgafn sy'n caniatáu i awdurdodau lleol lunio, negodi a rhannu'r ffurf ... Er mwyn gwneud i hynny ddigwydd, rwy'n credu bod angen i Lywodraeth Cymru feddwl mwy yn nhermau rheoli disgwyliadau, gan ddweud bod gennym ni flaenoriaeth gref dros ranbartholi gwasanaethau cymdeithasol. Rwy'n credu y byddai hynny'n helpu llawer. Os yw'n aros yn wirfoddol ni fyddan nhw am ei wneud" (NW 7)

- 1.27 Fodd bynnag, mewn meysydd eraill – fel y dangoswyd gan ein hachos comisiynu gofal cymdeithasol – roedd yr ymatebwyr yn priodoli eu llwyddiant yn fwy i'r ffaith eu bod yn

annibynnol ar Lywodraeth Cymru nag i'w chyfraniad gweithredol. O'r safbwynt hwn, mae cynnydd o ran ailraddio cydweithredol yn mynnu bod Llywodraeth Cymru yn cymryd cam yn ôl, derbyn na fydd pob menter yn dwyn ffrwyth a chaniatáu i awdurdodau lleol negodi trefniadau gwahanol fesul tipyn.

1. 28 I grynhoi, gellir ystyried bod dulliau Llywodraeth Cymru o hyrwyddo ei chynnyrch yn effeithiol yn yr ystyr bod gan yr agenda ailraddio broffil uchel iawn, ond nid o reidrwydd un a gydnabyddir gan aelodau i'r un graddau â swyddogion. Fodd bynnag, nid yw'r dulliau hyrwyddo yn wirfoddol fel yr honnir ac, yn eironig, fe allent fod yn dynn ac yn llac yn y manau anghywir. Er bod Llywodraeth Cymru wedi pwysleisio bod awdurdodau lleol yn rhydd i ddewis y ffurf fwyaf priodol o gydweithredu, roedd honiadau, yn nhermau ei defnydd o grantiau penodol a'i sylwadau ar gynlluniau busnes, ei bod wedi mabwysiadu dull mwy hierarchaidd o lawer.

Pris

1. 29 Nid yw'r cynnyrch ailraddio gwirfoddol yn rhad. Fel ad-drefnu ffurfiol, mae rhesymoli ystyrion yn ddrud o ran paratoi gwerthusiadau o ddewisiadau a chynlluniau busnes, ac yna o ran newid systemau busnes a threfnu cynlluniau diswyddo deniadol. Er clod iddi, mae Llywodraeth Cymru wedi helpu'r prosiect ailraddio mewn gwasanaethau cynghori ysgolion trwy ddarparu adnoddau ar gyfer y materion hyn. Yn wir, mae'r holl fentrau a ystyriwyd gennym wedi elwa ar grantiau penodol o ryw fath neu'i gilydd.
1. 30 Fodd bynnag, fel y mynegwyd gan Peattie a Peattie, (2009, tud. 264), gall pris neu gost 'newid ymddygiad' fod yn ariannol ond bydd hefyd yn cael ei deimlo o ran amser ac ymdrech i 'oresgyn rhwystrau seicolegol'. Yn sicr, mae rhai aelodau etholedig yn ofni y bydd rhanbartholi yn arwain yn anorfod at ostyngiad yn atebolrwydd y gwasanaethau hyn, ac felly eu dylanwad arnynt. Mae costau fel y rhain yn fwy anodd eu rhagweld a'u mesur. Natur dull gwirfoddol yw bod angen i'r awdurdodau unigol yn y rhanbarth gael eu darbwylllo i gytuno i bob cam o integreiddio. Mae cost y darbwylllo a'r negodi sy'n rhan annatod o ddull gwirfoddol o ailraddio yn sylweddol. Fe'u teimlir yn bennaf yn llwyth gwaith uwch reolwyr ac aelodau, ond hefyd wrth iddynt dynnu sylw oddi wrth faterion eraill sydd, mae'n siwr, yn ddybryd.

- 1.31 Er bod bron pawb y siaradasom â hwy o'r farn bod pris cynnydd yn yr agenda hon yn werth chweil, cyfeiriasant at y ffaith fod yr holl ymdrech wedi sicrhau lefelau bach iawn o integreiddio yn unig, ac na fydd pob ymgais i gydweithredu mor llwyddiannus â'r ddau achos penodol sydd dan sylw yma. Yn wir, roedd yr ymatebwyr yn amau pa un a oedd yn ymarferol cyflawni'r agenda ranbartholi yn y ffordd hon. Byddai costau dull graddol a gwirfoddol o ailraddio yn codi'n uwch na chostau ad-drefnu ffurfiol yn gyflym.

Costau gwirfoddoliaeth

"Mae llunio'r achos busnes wedi bod yn broses gelfydd o gynhyrchu rhywbeth ar gyfer nifer o wahanol gynulleidfaoedd. Mae'n rhaid iddo ddweud wrth Lywodraeth Cymru ein bod ni'n cydnabod yr ysgogwyr cenedlaethol, yna mae gennych chi gynulleidfa gwleidyddion lleol a gofynion lleol, ac yna'r ysgolion y mae'n rhaid i chi weithio gyda nhw" (NW 9)

"Negodi yw'r prif beth ... negodi ynglŷn â phopeth. Mae hynny'n cymryd llawer gormod o amser ac ymdrech ac mae pobl yn cyrraedd pwynt lle maen nhw'n dweud 'i'r diawl ag ef', i bob pwrpas, mae'n ormod o waith caled" (NW10)

"Byddai'n haws ad-drefnu, byddai'n haws i bawb – yr adnoddau, yr amser, yr ymdrech" (NW 9)

"mae cynnydd yn araf oherwydd bod gennych chi 6 awdurdod a 7 os yw iechyd yn cymryd rhan, yn amlwg gyda blaenoriaethau sy'n cystadlu ... maen nhw'n ymuno â'r broses yn wirfoddol ... ond pan rydych chi'n ceisio gwneud y gwaith ac weithiau'n mynd ymhellach i lawr y llwybr, dyna pryd rydych chi'n wynebu gwrthwynebiad oherwydd bod pobl yn ofni sicrwydd eu swyddi eu hunain" (NW 11).

"Nid yw'n ginio rhad o gwbl. Pan rydych chi'n meddwl am yr hyn y bu'n rhaid i ni ei wneud gyda'r ganolfan ... pob pwyllgor craffu, pob cabinet ar gyfer y cam amlinellu achos busnes, yn ogystal â'r Bwrdd Cyfarwyddwyr llawn ym Mwrdd Iechyd Prifysgol Betsi Cadwaladr ... Roedd yn rhyfeddol o gymhleth. Hyd yn oed nawr mae pobl wedi cytuno ar bethau ychydig yn wahanol. Mae un awdurdod wedi dweud y byddwn yn cytuno am ddwy flynedd, ac mae un arall wedi dweud cyn belled ag nad ydych chi'n cyflogi mwy na 3.75 o staff oherwydd os gwnewch chi hynny, bydd yn rhaid i chi ddod yn ôl." (NW13)

"Mae'r rhan fwyaf o bobl yn gallu gweld bod cydweithredu'n gwneud synnwyr, ond mae pawb yn brysur iawn yn cyflawni eu swyddi arferol ... mae'r weithred syml o benodi rheolwr prosiect a rennir [yn gwneud gwahaniaeth mawr], ac mae'r unigolyn hwnnw wedi cyflymu'r broses yn sylweddol" (NW14)

"Mae cydweithredu gwirfoddol yn iawn pan fydd wedi'i sefydlu. Ond fe all achosi llawer o broblemau ... Mae'n llafurus iawn, iawn ac mae'r trefniadau llywodraethu'n gymhleth iawn a gall 1 partner neu 2 bartner beryglu'r holl beth. Felly gellir dweud bod gan wirfoddoliaeth ei hanfanteision" (NW 12)

1. 32 I grynhoi, mae pris neu gost ailraddio gwirfoddol yn sylweddol. Yn wir, rydym ni, fel ein hymatebwyr, yn amau pa un a fydd y dull hwn yn rhatach na'r dewis arall ffurfiol ac fe allai, yn y pen draw, fod yn ffordd ddrutach o gyflawni ailraddio rhanbarthol. Fodd bynnag, mae Llywodraeth Cymru wedi dangos parodrwydd i roi ei harian ar ei hair a chefnogi datblygiad y mentrau cydweithredol hyn. Mae rhywfaint o reswm i gredu y gallai ailraddio a gyflawnir yn y ffordd hon fod yn fwy effeithiol yn fwy cyflym, yn union oherwydd yr ymdrech a fuddsoddwyd mewn negodi a darbwylo. Hynny yw, mae'n bosibl na fydd ailraddio gwirfoddol yn dangos yr un gostyngiad mewn perfformiad sy'n gysylltiedig â phrosesau cyfuno traddodiadol. Byddai hyn, pe byddai'n wir, yn cynrychioli mantais sylweddol o ran cost.

Casgliadau ac argymhellion

1. 33 Mewn sawl ffordd, mae'r ddau gydweithrediad sydd wrth wraidd yr astudiaeth hon – gwella ysgolion a lleoliadau cost uchel, swm isel – yn rhai cadarnhaol iawn. Ym myd cydweithredu, mae'r cynnydd pendant iawn yr adroddwyd arno yn yr achosion hyn yn eithriadol ac yn ganmoladwy. Mae'n dystiolaeth o'r lefel uchel o arweinyddiaeth ac ymrwymiad a ddangoswyd gan uwch swyddogion yn y sefydliadau sy'n cymryd rhan. Yr hyn sy'n bwysicach na chynnydd o ran negodi cytundeb yw'r addewid o welliant sylweddol mewn gwasanaethau. Fodd bynnag, mae'n rhy gynnar i bennu pa un a fydd y cydweithrediadau hyn yn gwireddu'r addewid hwnnw.
1. 34 Er hynny, mae'r ddau gydweithrediad – a'r mentrau cysylltiedig eraill yng ngogledd Cymru – yn codi cwestiynau pwysig iawn. Er nad yw llawer o bobl yn amau bod ailraddio o ryw fath yn addo enillion mawr o ran effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd, mae'r astudiaeth achos hon yn awgrymu bod anawsterau sylweddol yn gysylltiedig ag ymagwedd Llywodraeth Cymru tuag at ailraddio. Mae dau o'r anawsterau hyn yn deillio o ddibyniaeth ar wirfoddoliaeth tra bod un, yn eironig, yn deillio o ormod o ragnodi.
1. 35 Fel y gellid disgwyl, o bosibl, mae dwy broblem yn deillio bron yn anorfod o ddull gwirfoddol o reoli. Yn gyntaf, ac yn bwysicaf, mae ein hachos yn amlinellu pwysigrwydd y costau negodi ychwanegol sy'n gysylltiedig ag ailraddio gwirfoddol. Mae gwirfoddoliaeth yn rhoi cyfleoedd diderfyn bron i'r rhai sy'n gwrthwynebu'r broses achosi oedi ac arafu cynnydd. Er y gallai'r dull hwn osgoi gostyngiad mewn perfformiad, mae pris sylweddol yn gysylltiedig â'r angen i sicrhau cytundeb yr holl bartneriaid. Byddai penderfyniad ailraddio awdurdodol yn osgoi hyn i raddau helaeth. Yn ail, nid yw'r dull gwirfoddol, efallai'n anorfod, yn gallu cyflawni'r gwelliant mewn llywodraethu a allai ddeillio o ddull mwy cydlynol. Mae ailraddio gwirfoddol eisoes yn dechrau creu clytwaith o wahanol drefniadau, fel y mae ein hymatebwyr yn awgrymu. Bydd cymhlethdod y gwahanol strwythurau llywodraethu hyn, yn ei dro, yn ei gwneud yn fwy anodd cyflawni'r arbedion cwrmpas sy'n codi ar draws a rhwng gwahanol wasanaethau.
1. 36 Gellid ystyried bod y problemau hyn yn bris sy'n werth ei dalu am fantais gwirfoddoliaeth sef, wrth gwrs, bod rhanddeiliaid yn rhan weithredol o'r penderfyniad ailraddio ac yn

rhydd i negodi trefniadau sy'n sensitif ac yn briodol i'w poblogaeth leol. Y trydydd perygl a awgrymir gan yr astudiaeth achos hon, fodd bynnag, yw bod graddau'r cyfarwyddyd mewn rhai meysydd gwasanaeth yn codi cwestiynau ynglŷn â pha un a yw dull Llywodraeth Cymru yn cyflawni manteision gwirfoddoliaeth mewn gwirionedd. Mae'r mater hwn yn arbennig o bwysig mewn ardaloedd fel gogledd Cymru lle y ceir cryn heterogenedd diwylliannol. Er bod rhanbartholi'n addo arbedion maint, mae gofynion effeithlonrwydd dyrannol (o ran y cydweddiad rhwng patrymau galw a chyflenwad gwasanaethau) yn golygu weithiau bod angen i wasanaethau gael eu cysylltu mwy â'u cymunedau. I grynhoi, mae risg o ddioddef y sefyllfa waethaf oll lle mae dull Llywodraeth Cymru yn arwain at gostau negodi a llywodraethu tameidiog heb gyflawni'r manteision sy'n gysylltiedig â datrysiadau ailraddio wedi'u teilwra.

1. 37 Gan ystyried y ddwy broblem gyntaf, roedd rhai o'n hymatebwyr yn gyflym i alw am ad-drefnu ffurfiol a fyddai'n lleihau costau negodi cymaint â phosibl ac yn darparu ffurf fwy cydlynol o lywodraethu rhanbarthol. Roedd ymatebwyr eraill – a oedd yn canolbwyntio ar y drydedd broblem – yn galw am ddull hyd braich a fyddai'n caniatáu i awdurdodau lleol negodi graddau cydweithredu is-ranbarthol er mwyn gweddu'n well i ofynion gwahanol ddiwylliannau.
1. 38 Fodd bynnag, nid ydym yn credu bod y naill na'r llall o'r atebion syml hyn yn briodol o reidrwydd. Mae manteision eglur a phwysig yn gysylltiedig â chadw rhanddeiliaid lleol wrth wraidd y broses ailraddio, ac mae manteision sylweddol hefyd yn gysylltiedig â lleihau cost negodi a symleiddio llywodraethu. Nid yw'n afresymol i Lywodraeth Cymru geisio taro cydbwysedd rhwng ymreolaeth gwirfoddoliaeth a'r cynllunio rhesymegol a addewir gan ragnodi canolog.
1. 39 Er mwyn ceisio cael y gorau o ddau fyd, rydym yn awgrymu y gellid cyflawni mantais allweddol gwirfoddoliaeth trwy gynnwys yr holl randdeiliaid mewn trafodaeth ailraddio er mwyn cytuno ar ddyrannu gwahanol swyddogaethau i wahanol lefelau. Dylai rhai gwasanaethau aros ar lefel leol yn amlwg, ond bydd modd rheoli eraill yn well yn rhanbarthol tra y gallai rhai elwa ar gydweithredu is-ranbarthol. Yn hollbwysig, dylai'r drafodaeth hon gael ei chynnal yn erbyn cefndir cynigion eglur gan Lywodraeth Cymru ynglŷn â'r ffurf llywodraethu rhanbarthol a ffefrir ganddi a phenderfyniad i ddeddfu ar gyfer y penderfyniadau ailraddio sy'n deillio o'r trafodaethau hynny.

1. 40 Mae angen i lywodraeth leol – fel y'i cynrychiolir gan swyddogion proffesiynol ac aelodau etholedig – chwarae rhan arweiniol yn y dadleuon hyn gan gyflwyno'r achos dros amrywiaeth ac atebolrwydd lleol pan fo angen, ond cefnogi rhanbartholi pan fo'n briodol. Trwy ddewis peidio ag ad-drefnu llywodraeth leol o'r brig i lawr – yn debyg i'r hyn a gwblhawyd yn ddiweddar ym maes iechyd – mae Llywodraeth Cymru wedi rhoi cyfle gwerthfawr i'r gymuned llywodraeth leol helpu i gynllunio ffurf fwy effeithiol o lywodraethu ar gyfer Cymru. Mae angen i lywodraeth leol yng Nghymru wneud y mwyaf o'r cyfle hwnnw yn hytrach na chwyno y byddai'n haws pe byddai Llywodraeth Cymru yn penderfynu mynd ati i ad-drefnu.

Pennod 2. Astudiaeth achos ysgolion Ceredigion

Cyflwyniad

- 2.1. Dewiswyd moderneiddio ysgolion fel astudiaeth achos gan ei fod yn fater arwyddocaol sy'n effeithio ar bob awdurdod lleol yng Nghymru. Mae cynlluniau awdurdodau lleol i gau ysgolion wedi cael cryn dipyn o sylw yn y wasg ledled Cymru a cheir gwrthwynebiad chwyrn gan y cyhoedd yn aml yn erbyn unrhyw newid arfaethedig. Gan fod penderfyniadau am ad-drefnu ysgolion yn cael eu gwneud gan awdurdodau lleol, ceir amrywiaeth eang o ddulliau o ddatrys y broblem a chynnwys dinasyddion yn y broses. Ar ôl archwilio adroddiadau Estyn ynglŷn â phob un o'r 22 awdurdod lleol a chyfweld rhanddeiliaid allweddol ym maes addysg (yn Llywodraeth Leol, CLILC ac Estyn), dewiswyd Cyngor Sir Ceredigion fel astudiaeth achos i asesu sut y llwyddodd i gynnwys cymunedau mewn trafodaeth ystyrlon ynglŷn â lleoliad a maint ysgolion ac ad-drefnu ysgolion. Dyma'r ail astudiaeth achos ar y maes pwnc hwn gan ein bod hefyd wedi dilyn y broses moderneiddio ysgolion yng Nghyngor Sir Powys (Martin *et al.* 2011).
- 2.2. Nod yr adroddiad hwn yw asesu sut y cynhaliwyd y broses moderneiddio ysgolion yng Ngheredigion, gyda phwyslais arbennig ar y ffyrdd y mae'r cyngor wedi cynnwys dinasyddion a rhanddeiliaid eraill yn y broses. Bydd yn cymharu a chyferbynnu â'r dull a ddefnyddiwyd ym Mhowys ac yn trafod pa wersi y gellir eu dysgu ar gyfer cynghorau eraill yn ogystal â goblygiadau polisi ar gyfer Llywodraeth Cymru.

Cefndir

- 2.3. Mae Llywodraeth Cymru ac Estyn wedi pwysleisio trwy bolisiau ac adroddiadau diweddar bod angen i ysgolion fod yn 'addas i'r diben' a bod angen i gynghorau wneud defnydd mwy effeithiol o adnoddau prin trwy gael gwared ar leoedd gwag mewn ysgolion. Rhoddwyd nifer o argymhellion i Gyngor Sir Ceredigion wneud newidiadau yn y maes hwn. Yn 2004, amlygodd adroddiad gan Swyddfa Archwilio Cymru fod y ddarpariaeth addysgol mewn ysgolion bach yn anghynaliadwy yn y tymor hir, a

beirniadwyd y cyngor gan Estyn yn 2005 am gost uchel ei ddarpariaeth addysg. Roedd gan y cyngor y gyfran ail uchaf o leoedd ysgol gwag yng Nghymru a nifer fawr o ysgolion bach sy'n ddrud eu cynnal, ac ystyriwyd bod cyflwr llawer o adeiladau ysgolion cynradd yn wael. Barnwyd bod cynnydd yn araf iawn o ran gweithredu cynigion ar gyfer ad-drefnu ysgolion. Yn ôl un cyfwelai, roedd y broses wedi bod yn 'ddisymud' rhwng 1997 a 2005, ond dadleuodd un arall y treuliyd llawer o amser yn ymgynghori â phobl cyn 2006 a oedd wedi gosod y sylfeini ar gyfer y newidiadau. Roedd arolygwyr yn pryderu ynglŷn ag ystyriaethau fel 'nid yw'r strategaeth ar gyfer ad-drefnu ysgolion wedi'i mynegi'n ddigon eglur hyd yma' (Estyn 2005: 6) a'r ffaith nad oedd y cyngor wedi 'nodi'r gallu na'r adnoddau sydd eu hangen i weithredu'r newidiadau angenrheidiol' (ibid: 7). Yn gyffredinol, roedd Ceredigion y tu ôl i awdurdodau eraill yng Nghymru o ran moderneiddio ysgolion gan fod Arweinydd y Cyngor ac aelod y cabinet dros addysg yn credu bod dinasyddion yn haeddu cyfleustodau lleol mewn ardaloedd gwledig ac y byddai cadw ysgolion bach ar agor hefyd yn helpu i gynnal cymunedau Cymraeg eu hiaith.

- 2.4. Daeth y cyfle i weithredu yn 2005 yn sgil ethol Arweinydd newydd a sylweddolodd na allai'r trefniadau presennol barhau. Derbyniodd pennaeth ysgol gynradd yng Ngheredigion secondiad am ddau ddiwrnod yr wythnos i weithio ar strategaeth ar gyfer ad-drefnu ysgolion yn y Sir. Datblygwyd polisi yn dilyn ymgynghoriad eang â phob ysgol (a chorff llywodraethu) a rhanddeiliaid eraill gan gynnwys cynghorwyr cymuned, gwleidyddion lleol a chenedlaethol a chynghorau sir cyfagos. Derbyniwyd pum deg chwech o ymatebion gan gyrrff llywodraethu yn bennaf. Mabwysiadwyd y Polisi Adolygu Ysgolion yn 2006. Roedd y Polisi'n amlinellu nifer o bwyntiau sbardun ar gyfer adolygu ysgol – y pwysicaf ohonynt yw os yw nifer y disgyblion mewn ysgol wedi gostwng islaw 20 disgybl neu y rhagwelir y bydd yn gostwng islaw'r nifer hwn yn ystod y tair blynedd nesaf. Yn ôl y polisi, *'Mae'r broses adolygu yn cynnig dull rhagweithiol o gynorthwyo a chadw ysgolion lle bynnag y bo'n bosibl, ac yn ystod y trafodaethau bydd amrywiaeth o ddewisiadau'n cael eu hystyried er mwyn ceisio sicrhau dyfodol yr ysgol'* (Cyngor Sir Ceredigion, 2006: 9). Os oes gan ysgol lai na deg disgybl bydd yn cau. Nid yw'r broses adolygu wedi newid llawer dros amser gan fod ysgolion bellach yn cael eu hadolygu os oes ganddynt 30 o ddisgyblion neu lai ac maent yn cau os yw'r nifer yn gostwng islaw 20 (Cyngor Sir Ceredigion, 2009). Roedd y Polisi hefyd wedi sefydlu Panel Adolygu Ysgolion sy'n asesu pa ysgolion i'w hadolygu ac yn ystyried dyfodol tymor canolig-tymor

hir ysgolion, ac yna'n gwneud argymhellion i'r Cabinet ar ei benderfyniad. Roedd y ddogfen bolisi hon yn hollbwysig oherwydd, am y tro cyntaf, roedd cefnogaeth wleidyddol dros y broses resymoli ysgolion ac roedd 'rheolau'r gêm' (a ddisgrifiwyd gan un cynghorydd yr wrthblaid fel 'polisi adolygu synnwyr cyffredin') yn eglur i'r holl randdeiliaid.

- 2.5. Yn 2008, lansiodd y Cyngor yr adroddiad '*Datblygu Addysg Gynradd yng Ngheredigion: Cynllunio'r Ddarpariaeth Addysg hyd 2020: Dogfen Ymgynghorol*' (2008a) a oedd yn amlinellu gweledigaeth a strategaeth y cyngor ar gyfer darparu addysg ledled Ceredigion. Roedd y ddogfen hon yn datgan yn eglur 'nad yw cynnal y sefyllfa bresennol yn gynaliadwy mwyach' ac roedd yn galw am 'weledigaeth, dewrder a chydweithrediad' (Cyngor Sir Ceredigion, 2008a: 4). Dosbarthwyd y ddogfen ymgynghori hon i'r holl brif randdeiliaid, gan gynnwys cadeiryddion llywodraethwyr, penaethiaid a chynghorau tref a chymuned, ac anfonwyd taflen gryno at rieni/gwarcheidwaid yr holl blant ysgol yng Ngheredigion. Cyhoeddwyd yr adroddiad ar wefan y Cyngor hefyd a sicrhawyd ei fod ar gael yn swyddfeydd y cyngor ac mewn llyfrgelloedd.
- 2.6. Ar ôl pedwar mis o ymgynghori, dilynwyd yr adroddiad hwn gyda'r ddogfen '*Datblygu Addysg yng Ngheredigion: Opsiynau Posibl i'r Dyfodol – Dogfen Drafod*' (Cyngor Sir Ceredigion, 2008b) a oedd yn amlinellu'r holl ddewisiadau posibl ar gyfer ad-drefnu ysgolion, gyda chostiadau, mapiau a niferoedd disgyblion wedi'u cynnwys. Roedd y ddogfen hon yn datgan y byddai'r ymgynghoriad yn broses agored o drafod a gwrando astud, ac y byddai'n cynnwys unrhyw un â diddordeb mewn plant a phobl ifanc. Nid oedd y cyngor am gynnig *fait accompli* i'r ysgolion, ond yn hytrach darparu dewisiadau amrywiol i gymunedau eu trafod, gan gynnwys ysgolion ar gyfer plant 3 i 19 oed a ffederasiynau. Derbyniwyd cyfanswm o 84 o ymatebion i'r ymgynghoriad gan 21 ysgol (30%). Lluniodd y cyngor adroddiad a oedd yn crynhoi'r ymatebion hyn ac adborth o gyfarfodydd ar wahân gydag aelodau etholedig, disgyblion, staff, cyrff llywodraethu a grwpiau cymunedol.

Methodoleg

- 2.7. Rhoddodd astudiaeth achos Cyngor Sir Powys enghraifft o awdurdod a oedd wedi defnyddio adolygiadau o ddalgylchoedd a Byrddau Prosiect Ardal i ad-drefnu ysgolion cynradd. Dewiswyd Ceredigion gan ei fod yn awdurdod a ddefnyddiodd ddull cyferbyniol ac a oedd eisoes wedi cau nifer o ysgolion. Cytunodd uwch swyddogion o'r cyngor i fod yn astudiaeth achos a rhoesant yr holl ddogfennau perthnasol i ni ynglŷn â'r broses adolygu dros amser.
- 2.8. Cynhaliwyd cyfanswm o ddeg cyfweiliad gennym yn ogystal â grŵp ffocws o blant ysgol yr oedd y newidiadau arfaethedig yn effeithio arnynt. Roedd y cyfweleion yn cynnwys prif weithredwr ac arweinydd Cyngor Sir Ceredigion, uwch swyddogion ac aelod y cabinet yn yr adran Addysg, dau gadeirydd llywodraethwyr a swyddog â chyfrifoldeb corfforaethol dros ymgysylltu â'r gymuned. Cyfwelwyd rhai ymatebwyr allweddol sawl gwaith yn ystod yr astudiaeth achos. Cynhaliwyd yr holl gyfweiliadau wyneb yn wyneb heblaw am un a gynhaliwyd dros y ffôn. Recordiwyd yr holl gyfweiliadau a thrawsgrifiwyd rhai ohonynt. Defnyddiwyd canllaw pwnc manwl i strwythuro pob cyfweiliad.
- 2.9. Roedd y cyfweiliadau'n archwilio nifer o faterion:
- Sut y deallwyd ymgysylltu â dinasyddion
 - Y dulliau a ddefnyddiwyd i ymgysylltu â dinasyddion
 - Effaith mentrau
 - Y sail resymegol dros gyflwyno'r dull moderneiddio ysgolion, a
 - Safbwyntiau ynglŷn â pha un a fu'r dull yn llwyddiannus.
- 2.10. Ceir sawl gwahanol ddiffiniad o ymgysylltu â dinasyddion, ond gellir ei ddiffinio yn gyffredinol fel 'yr arfer o ymgynghori ag aelodau'r cyhoedd a'u cynnwys mewn gweithgareddau gosod agenda, gwneud penderfyniadau a llunio polisi sefydliadau sy'n gyfrifol am ddatblygu polisi' (Rowe a Brewer, 2004: 512). Mae'r llenyddiaeth gan academyddion ac ymarferwyr yn gymharol gyson o ran amlinellu prif themâu ymgysylltu â dinasyddion. Dyma'r cwestiynau allweddol:
- Beth yw'r sail resymegol dros ymgysylltu â dinasyddion – pam ymgysylltu?
 - Pa ddulliau a ddefnyddir a pha rai sy'n fwyaf tebygol o lwyddo?

- Pwy sy'n cymryd rhan mewn ymgysylltu â dinasyddion?
- A oes problemau atebolrwydd?
- A oes materion o ran capasiti?
- Beth yw allbynnau neu ganlyniadau ymgysylltu â dinasyddion?

2.11. Yn yr un modd â'r astudiaeth achos ar Gyngor Sir Powys, defnyddiwyd y cwestiynau hyn gennym fel fframwaith ar gyfer dadansoddi (Tabl 2.1).

Tabl 2.1: Themâu Ymgysylltu â Dinasyddion ar gyfer yr Astudiaeth Achos

PAM YMGYSYLLTU?	DULLIAU	CYNHWYSIANT	ATEBOLRWYDD	CAPASITI	ALLBYNNAU / CANLYNIADAU
Anogaeth allanol	Gwybodaeth	Defnyddwyr, dinasyddion, partneriaid, aelodau'r gymuned / y cyhoedd	Lledaenu	Digon o adnoddau ariannol	Gwella gwasanaethau / perfformiad
Galwadau gan ddinasyddion / defnyddwyr	Unioni camweddau		Bodolaeth canllawiau / rheolau'r gêm sy'n eglur ac yn hygyrch	Cydlynu ag adrannau / sefydliadau eraill	Buddion personol i'r cyfranogwyr e.e. addysgol, grymuso
Traddodiad lleol	Cyfarfodydd cyhoeddus	Yr un hen rai	Tryloywder	Hyfforddi staff	
Dymuniad am gydlyniant cymdeithasol	Ymgynghori	Rôl aelodau etholedig	Cysylltiad â gwneud penderfyniadau	Monitro – gwerthuso	Ymateb y cyhoedd
Gwella cyfreithlondeb y cyngor	Fforymau trafod	Dysgu oddi wrth unigolion eraill y tu allan i'r uned ddadansoddi	Adborth i'r cyhoedd	Yr amser a gymerir i'w gwblhau	
Gwella gwasanaethau	Dulliau cydgynghorol	Goddefgarwch tuag at safbwyntiau sy'n gwrthdaro	Cefnogaeth wleidyddol a biwrocraidaidd	Anghydbwysedd grym (cefndir y cyfranogwyr)	

Canfyddiadau

Pam ymgysylltu?

2.12. Penderfynodd y cyngor ddefnyddio dull cyfranogol o ad-drefnu ysgolion oherwydd credwyd mai 'dim ond trwy ymagwedd gydweithredol at newid y byddwn yn sicrhau llwyddiant. Mae'n rhaid ymgynghori ar bob lefel ac ar bob cam er mwyn cyflawni gweledigaeth gyffredin ar gyfer dyfodol Ceredigion' (adroddiad Cabinet, 8/7/8). Nid rhethreg yn unig yw hyn gan fod y cyngor wedi trefnu nifer fawr o gyfarfodydd cyhoeddus ledled y sir i roi cyfle i gyrff llywodraethu a rhieni glywed am y cynigion ar gyfer newid a dylanwadu arnynt. Edrychodd y cyngor ar beth oedd yn digwydd mewn awdurdodau eraill ac roedd am ddysgu o hyn a 'gwrando, nid dim ond ymgynghori'. Er y gallai awdurdod anwybyddu rhanddeiliaid allweddol i raddau helaeth (ac mae rhai wedi gwneud hynny), yng Ngheredigion, roedd yn amlwg bod sicrhau bod pawb yn cael y cyfle i gyfrannu a bod y broses yn dryloyw yn hollbwysig. Fel yr esboniodd un uwch swyddog,

'Os ydych chi'n mynd i wneud newidiadau ar y raddfa hon, mae'n rhaid i chi wneud yn siwr eich bod yn ymgysylltu â phawb, oherwydd os ydych chi'n gorfodi newid, yna byddwch yn taro maen tramgwydd dro ar ôl tro. Ond os gwnaethoch gynnwys pawb o'r dechrau, sy'n waith caled gan ei fod yn golygu cannoedd o gyfarfodydd, mae hynny'n sicrhau bod pobl yn cael mynegi barn, rhannu safbwyntiau, a gweld dogfennau a strategaethau yn newid ac esblygu i adlewyrchu eu cyfraniadau...Y peth pwysig yw dangos yn glir eich bod yn rhoi llais i bobl yn y broses, ac unwaith eich bod wedi gwneud hynny, byddwch yn cael cefnogaeth gan bawb'.

2.13. Nid anogaeth allanol i ymgysylltu oedd y sail resymegol dros wneud hynny. Er bod yn rhaid i'r cyngor ddangos i Lywodraeth Cymru eu bod wedi cynnal proses ymgynghori drylwyr, nid dyna oedd y prif sbardun. Y cymhelliad oedd gwella'r ddarpariaeth addysg ar adeg pan oedd cyllidebau'n cael eu torri ac ansawdd adeiladau'n dirywio, ond gwneud hynny mewn ffordd gynhwysol fel bod pobl yn cefnogi'r broses. Yn ôl swyddog,

'peidiwch â thorri corneli wrth ymgysylltu â rhanddeiliaid. Os byddwch yn gwneud hynny, bydd pa gynllun bynnag y byddwch yn ei gyflwyno iddynt yn cael ei wrthod yn lân. Dim ond pan fyddant yn credu eu bod wedi cyfrannu tuag at y brif weledigaeth y byddwch yn cael digon o gefnogaeth wleidyddol i gyflawni'r pethau hyn'.

Dulliau

- 2.15. Argymhellodd ein hail adroddiad dros dro y dylai cynghorau fod yn eglur ynglŷn â diben ymgysylltu a bod yn realistig ynglŷn â lefel yr ymgysylltiad y mae'r cyhoedd yn dymuno ei chael. Roedd y cyngor yn eglur mai dogfennau 'ymgyngori', 'trafod' neu 'opsiynau' oedd ei adroddiadau amrywiol yn hytrach na pholisïau terfynol. Rhoddodd hyn gyfle i'r gymuned addysg (ac eraill) gael dylanwad. Pan ymgynghorodd y cyngor ar ei strategaeth ar gyfer ysgolion y sir, cynhaliwyd cyfarfodydd â'r holl grwpiau cyfansoddol (disgyblion, staff ysgol, cyrff llywodraethu, cynghorau cymuned a thref a grwpiau cymunedol) a chynhaliwyd cyfarfodydd ychwanegol os oedd galw amdanynt. Dywedodd un cyfwelai 'Ni wnaethom wrthod unrhyw gyfarfod'. Rhoddwyd gwybodaeth i'r cyhoedd trwy ddulliau traddodiadol o ymgysylltu (cyfarfodydd a chylchlythyrau); ni wnaethant ddefnyddio unrhyw gyfryngau cymdeithasu er mwyn i ddinasyddion ychwanegu eu sylwadau ar gynigion. Dywedodd un disgybl y byddai mwy o wybodaeth gan y cyngor wedi helpu i atal sïon.
- 2.16. Roedd y cyfarfodydd wyneb yn wyneb hyn yn hollbwysig i'r dull cyfranogol ac ystyriwyd bod y ffordd y cawsant eu harwain gan y Cyfarwyddwr Addysg a'i gydweithwyr yn bwysig hefyd. Roedd swyddogion ac aelodau 'dan lach' yn y cyfarfodydd hyn, ond o ystyried faint o newid yr oedd ei angen, roedd yn hanfodol bod dull cyson yn cael ei ddefnyddio fel bod pawb yn derbyn yr un neges bob tro. Fel yr esboniodd y Cyfarwyddwr Addysg,

'Rwyf i'n tueddu i arwain yr holl gyfarfodydd ymgynghori cyhoeddus, pa un a ydynt yn ymwneud â'r dogfennau strategaeth eu hunain neu ysgolion unigol neu glystyrau o ysgolion sy'n mynd trwy'r rhaglenni adolygu. Os oes unrhyw ysgolion yn wynebu'r posibilrwydd o gael eu cau, yna rwyf yn ymdrin â'r rhai hynny fy hun. Nid wyf yn dirprwyo hynny i unrhyw un arall. Byddaf yn delio â nhw'n bersonol'.

- 2.17. Roedd y broses hon yn gostus iawn o ran amser uwch swyddogion ac roedd hefyd yn golygu ymrwymiad sylweddol gan aelod y cabinet dros addysg, ond ystyriwyd ei fod yn achos teilwng na ellid ei ddirprwyo i dîm o bobl.

'Y rheswm yr wyf wedi dewis dull mor ymarferol yw er mwyn i mi allu amddiffyn y meddylfryd sydd wrth wraidd y strategaeth. Mae'n rhaid i mi wneud yn siwr fy mod i wedi bod trwy'r holl

brosesau'n bersonol fel y gallaf siarad o brofiad, yn hytrach na damcaniaethu ynglŷn â'r cyfarfodydd hyn. Nid wyf am gael fy ystyried yn un o'r bobl hynny sy'n dod i gyfarfod ambell waith ac yna'n gwneud datganiadau dyfaliadol mawr na ellir eu cefnogi. Felly mae wedi dwyn ffrwyth, yn sicr, ond mae wedi bod yn dasg enfawr'.

- 2.18. Nid oedd y cyfarfodydd hyn gyda rhanddeiliaid yn canolbwyntio ar ymgynghori ynghylch dogfen strategaeth yn unig. Mewn rhai achosion, roeddent yn allweddol i gynllunio ymagwedd at ad-drefnu. Er enghraifft, cynhaliwyd cyfres o weithdai gyda phenaethiaid a chyrrff llywodraethu fel rhan o'r broses adolygu ysgolion uwchradd. Yma, trafodwyd y cynigion ar gyfer newid mewn amgylchedd lle 'na fyddai'r adroddiad yn mynd ymhellach hyd nes bod pob un ohonynt yn cytuno â'r ddogfen'. Rhoddodd hyn sicrwydd i'r cyfranogwyr y byddai ystyriaethau pawb e.e. yr iaith Gymraeg, yn cael eu trafod yn deg. Ar ddiwedd y broses, cyflwynodd y saith pennaeth uwchradd a phennaeth y coleg yr adroddiad i'r Cabinet a'r Cyngor, yn hytrach na swyddog neu gynghorydd.

Cynhwysiant

- 2.19. Mae dull y cyngor o ymgysylltu wedi cynnwys yr holl rhanddeiliaid. O ran y syniad o ysgolion ar gyfer plant 3-19 oed, ymgynghorodd y cyngor â'r cyhoedd; aelodau etholedig; penaethiaid, athrawon a staff cymorth; cynghorau ysgol a chynrychiolaeth pobl ifanc; cynghorau cymuned; a grwpiau o'r sectorau preifat a gwirfoddol. Gofynnwyd i ysgolion ymateb i bedwar prif gwestiwn:
- Beth yw'ch dymuniad o ran cyfleusterau/adnoddau?
 - A ydych chi'n pryderu am unrhyw beth yr ydych wedi'i weld yn y cynlluniau?
 - Beth fydddech chi'n ei ychwanegu at y cynlluniau?
 - Sut hoffech chi gael eich cynnwys yn y broses gynllunio yn y dyfodol?
- 2.20. Cafodd canlyniadau'r ymgynghoriad eu bwydo i'r broses gwneud penderfyniadau. Er enghraifft, ystyriwyd cofnodion yr holl gyfarfodydd ymgynghori gan y Panel Adolygu Ysgolion. Mae Estyn wedi cydnabod bod hyn yn arfer da trwy ddweud,

'Mae prosesau ymgynghori helaeth a chynhwysol iawn yr awdurdod wedi arwain at gonsensws eang o ran y ffordd ymlaen. Mae hyn yn nodwedd ragorol o waith yr awdurdod' (2009: 13).

2.21. Yng Nghyngor Sir Powys, defnyddiwyd Byrddau Prosiect Ardal i lunio cynigion ar gyfer newid o ddalgylch i ddalgylch. Roedd y Byrddau'n cynnwys y rhai hynny yr oedd y cynigion ad-drefnu'n fwyaf tebygol o effeithio arnynt, ac roeddent yn cynnwys penaethiaid, cadeiryddion llywodraethwyr, cynghorwyr lleol a chynrychiolwyr sefydliadau eraill sy'n darparu gwasanaethau yn yr ardal leol. Yng Ngheredigion, secondiodd y cyngor ddau bennaeth i helpu i lunio'r cynigion moderneiddio ar gyfer ysgolion cynradd ac uwchradd, ac yna defnyddiodd ymgynghorwyr ar gyfer yr astudiaeth ddichonoldeb ynglŷn â'r syniad o ysgolion ar gyfer plant 3-19 oed. Ym mhob achos, roedd rhesymau strategol dros y dull hwn. Ar gyfer yr adolygiadau o ysgolion, lluniodd y penaethiaid ddogfen strategol ar resymoli'r ddarpariaeth gan ddefnyddio eu gwybodaeth leol helaeth a'u profiad o addysg yn yr ardal yn ogystal ag ymchwil o awdurdodau yn yr Alban a Lloegr. Yna gweithiodd swyddogion y cyngor ar y cynigion hyn i sicrhau bod amcanion y cyngor yn derbyn sylw. Roedd yn haws i'r cyngor werthu'r syniadau ar gyfer newid i'r gymuned addysg gan eu bod wedi'u llunio gan 'un ohonyn nhw' yn hytrach na'r cyngor. Un o'r ysgolion cynradd cyntaf a nodwyd ar gyfer ei chau oedd un lle'r oedd gwraig y pennaeth a secondiwyd i lunio'r cynnig yn athrawes ynddi!

2.22. Defnyddiwyd ymgynghorwyr i lunio'r astudiaeth ddichonoldeb ynglŷn ag ysgolion ar gyfer plant 3 i 19 oed. Y sail resymegol dros hyn oedd y byddai ymgynghorwyr yn rhoi hygredd annibynnol i'r cynigion. Cadeiriwyd y cyfarfodydd adborth ar y cynigion gan yr Arglwydd Morgan yn hytrach na rhywun o'r cyngor. Gallai hyn awgrymu proses eglur, annibynnol a thryloyw lle'r oedd yr holl opsiynau ar gael, ond yn ôl un uwch swyddog:

'Roeddwn i wedi mynd trwy'r opsiynau fy hun ac yn gwybod mai'r model 3 i 19 oed oedd yr un yr oeddwn am ei gael. Petawn i wedi cynnal astudiaeth ddichonoldeb gyda fy staff fy hun, yna, petawn i'n eistedd yn y gynulleidfa byddwn i wedi dweud, wel, 'does dim hygredd yn perthyn i hyn o gwbl. Felly, trwy fynd at ymgynghorwyr annibynnol a gofyn iddynt wneud eu gwerthusiadau eu hunain o hyn i gyd a dod yn ôl gyda'u hargymhellion... Roedd ychydig yn fentrus oherwydd fe allent fod wedi cynnig rhywbeth hollol wallgof a dweud nid ydym yn cytuno â chi o gwbl. Petai hynny wedi digwydd, byddwn i wedi gorfod ailfeddwl ynglŷn â'r llwybr yr oeddwn yn bwriadu ei ddilyn'.

2.23. Ni fwriedir i'r enghreifftiau hyn o secondiadau penaethiaid ac ymgynghorwyr annibynnol awgrymu bod y broses wedi'i 'rhagderfynu' gan y cyngor gan fod nifer o enghreifftiau o gynigion a

ddatblygwyd o'r gwaelod i fyny. Fodd bynnag, mae'r cynigion hyn wedi deillio o gyfyngiadau dogfen opsiynau'r cyngor i raddau helaeth. Er enghraifft, yn achos dwy ysgol, un â 14 disgybl ac un arall â 28 disgybl (a oedd yn rhannu pennaeth), roedd y cyngor wedi cynnig achubiaeth i'r ysgol lai i weld a fyddai'n ffurfio ffederasiwn gyda'r ysgol fwy gerllaw. Cynhaliwyd cyfarfod o'r panel adolygu a oedd yn mynd i gau'r ysgol fach ond awgrymodd y pennaeth, ar ôl ymgynghori â'r llywodraethwyr, y dylai'r cyngor gau'r ysgol fwy oherwydd bod gan yr ysgol lai gampws gwell. Nid oedd y rhagolygon disgyblion ar gyfer yr ysgol â 28 disgybl yn dda, felly roedd yn debygol, heb y newid radical hwn, y byddai'n rhaid i'r ysgol honno gau ymhen dwy flynedd beth bynnag. Cynhaliwyd cyfarfod cyhoeddus yn y ddwy ysgol a llofnododd pob rhiant yn yr ystafell y ffurflenni i drosglwyddo eu plant y noson honno. Roedd gan y cyngor ddylanwad ar y broses hon mewn dwy ffordd arwyddocaol. Yn gyntaf, roedd y cynnig hwn yn un o nifer yn y ddogfen opsiynau. Yn ail, pan ymddeolodd bennaeth yr ysgol lai, roedd y cyngor wedi caniatáu iddynt benodi pennaeth cynorthwyol a phenodwyd pennaeth yr ysgol fwy yn bennaeth gweithredol y ddwy ysgol. Yr hyn sy'n bwysig yma yw bod y cyngor wedi rhoi cyfle i'r ysgolion ddewis opsiwn ar gyfer newid eu hunain yn hytrach na gorfodi datrysiad arnynt a fyddai, yn ôl pob tebyg, wedi creu gwrthwynebiad mawr. Yng ngeiriau un swyddog,

'Gwnaethom adael iddyn nhw drafod pethau gyda'i gilydd a gweld beth oedd yn bosibl. Fy ngobaith oedd y byddai pobl yn gweld, yn gynt yn hytrach na'n hwyrach, bod hyn yn fuddiol ac y byddent yn dod i'r casgliad hwnnw eu hunain'.

- 2.24. Cynorthwywyd y cyngor yn yr achos hwn gan amgylchiadau fel ymddeoliad un o'r penaethiaid a'r ffaith fod perthynas dda eisoes yn bodoli rhwng yr ysgolion cyfagos. Mae problem yn codi pan na fydd ysgolion bach yn fodlon trafod o gwbl, a cheir achosion o'r fath yng Ngheredigion.
- 2.25. Yn olaf, pa rôl sydd i aelodau etholedig yn y broses? Ym Mhowys, deuthum ar draws rhai enghreifftiau o wleidyddion yn defnyddio eu statws i benderfynu ble y dylai ysgol gael ei lleoli, ond yng Ngheredigion, gan fod y Polisi Adolygu Ysgolion ar waith ac wedi'i lofnodi gan y Cyngor llawn, nid oes llawer o le i arfer dylanwad gwleidyddol. Os oes gan ysgol lai nag 20 disgybl, bydd yn cau, os oes ganddi lai na 30 disgybl, bydd yn cael ei hadolygu. Bu achosion o gynghorwyr yn ceisio ennill ffafr y cyhoedd trwy gefnogi'r cais am 'atal gweithredu' ynglŷn ag ysgol oherwydd bod y broses adolygu wedi'i chynnal yn rhy gyflym neu fod pryder ynglŷn â rhagamcanion disgyblion. Ond ni waeth ble y mae'r ysgol wedi'i lleoli (e.e. mae'r ysgol yn ardal yr Arweinydd

wedi cau) na pha un a oes etholiad ar droed – mae ‘rheolau’r gêm’ yn eglur. Wrth gwrs, bydd cynghorwyr yn parhau i gefnogi eu cymuned a bod yn rhan o wrthdystiadau ‘Achub ein Hysgol’ er mwyn arbed wyneb yn lleol, ond maent yn sefyll ar eu pennau eu hunain heb unrhyw obaith o lwyddiant.

Atebolrwydd

2.26. Mae’r cyngor yn defnyddio Panel Adolygu Ysgolion i nodi’r ysgolion hynny y mae angen eu hadolygu ar ôl iddynt gyrraedd dau bwynt sbardun (e.e. niferoedd disgyblion, ansawdd yr adeilad, mwy na 35% o leoedd gwag). Mae’r Panel yn cynnwys cynghorwyr o’r Democratiaid Rhyddfrydol, yr Annibynwyr a Phlaid Cymru, a thri uwch swyddog nad oes ganddynt hawliau pleidleisio. Ar ddiwedd pob adolygiad, maent yn pleidleisio ar dynged pob ysgol. Dywedwyd wrthym gan un o swyddogion y cyngor

‘Dim ond mewn amgylchiadau eithriadol iawn, iawn, iawn y bydd sefyllfa’n codi lle nad ydym yn cael pleidlais unfrydol gan y pedwar unigolyn hyn. Mae’r pedwar ohonynt yn rhoi dadleuon gwleidyddol o’r neilltu ac yn ymdrin â strategaeth a pholisi. Felly, pan fydd gennych chi’r pedwar unigolyn hyn yn cefnogi’r argymhelliad cychwynnol a gyflwynir, mae hynny’n golygu, fwy neu lai, bod gennych chi gefnogaeth wleidyddol y pleidiau gwleidyddol hynny hefyd’.

2.27. Bu angen rhoi’r broses ‘galw i mewn’ ar waith ar adegau oherwydd

‘mae yna ddau neu dri aelod unigol o’r cyngor yn y siambr o’r 42 sy’n gwrthwynebu pob cynnig i gau ysgol bob tro. Waeth beth yw’r sail resymegol dros y cynnig, maen nhw’n ei wrthwynebu’.

2.28. Ond nid yw’r gwrthwynebiad hwn wedi newid canlyniad unrhyw adolygiad heblaw am roi mwy o amser i ysgolion ystyried eu dull o farchnata eu hysgol a rhoi hwb i niferoedd disgyblion.

2.29. Gall cau ysgolion fod yn ‘bwnc llosg’ gwleidyddol felly mae’n bwysig i swyddogion a chynghorwyr geisio rheoli’r broses mewn ffordd sy’n lleihau cymaint â phosibl ar y risg y gallai fynd o’i le. Awgrymodd y cyfweleion y ceir cefnogaeth wleidyddol eglur iawn, er mai swyddogion sy’n arwain y broses. Mae swyddogion yn gwybod bod yr Arweinydd ac Aelod y Cabinet dros Addysg yn deall yr egwyddorion sy’n sail i’r broses ac y byddant yn cefnogi cynigion ar gyfer newid. Mae’r

Panel Adolygu hefyd yn darparu cefnogaeth draws-bleidiol bwysig. Mae'r sefyllfa wleidyddol hon yn gwbl wahanol i'r sefyllfa ychydig flynyddoedd yn ôl pan oedd yr arweiniad yn erbyn cau unrhyw ysgolion bach. Rhoddodd swyddog enghraifft o sut oedd y broses yn gweithio mewn cyfarfod diweddar o'r cabinet,

'Fe es i â phapur i'r Cabinet ddoe a oedd yn argymhell cau dwy ysgol gynradd ac ail-agor campws lle y byddem yn lleoli'r ddwy ysgol ar yr un campws, ond yna'n eu cyfuno i greu partneriaeth ehangach ar ffurf ffederasiwn o dair ysgol arall o dan enw newydd a ffurfioli'r bartneriaeth ffederal honno yn yr un broses. Siaradodd yr Aelod o'r Cabinet am bum munud i gyflwyno'r adroddiad. Siaredais i am chwarter awr yn esbonio'r adroddiad. Llongyfarchodd yr aelod lleol y gymuned ehangach a diolchodd i'r Adran Addysg am ymdrin â'r mater mewn ffordd mor sensitif. Nid oedd unrhyw sylwadau eraill ac fe'i derbyniwyd yn unfrydol yn y Cabinet. Ni fyddai hynny wedi digwydd mewn unrhyw ffordd ar wyneb y ddaear heb y gwaith caib a rhaw'.

- 2.30. Mae'r enghraifft ganlynol yn defnyddio dyfyniadau gan un cyfwelai sy'n esbonio sut mae'r broses adolygu'n gweithio o'i safbwynt ef/hi.

Enghraifft o'r Broses Adolygu

'Fe es i i'r Adolygiad fel llywodraethwr a chyflwyno barn rhieni a'r gymuned, a chefais flwyddyn arall i'r ysgol'

'Fe roddes i adborth i rieni ar yr hyn oedd yn digwydd yn y broses, felly roedd cyfathrebu da'

'Fe gynhalion ni gyfarfodydd ag ysgolion eraill yn y clwstwr' ond nid oedd opsiwn o ffederasiwn

'Daeth y Cyfarwyddwr Addysg i gyfarfod o'r corff llywodraethu a'r Pennaeth ac esboniodd ei bod yn hanfodol bod pawb yn gwybod pam yr oedd y broses yn digwydd. Plant oedd wrth wraidd y broses'

'Nid oedd yr ysgol yn gynaliadwy yn y tymor hir. Efallai nad oedd yr ysgol wedi gwneud digon i'w marchnata ei hun – nid ystyriwyd bod hynny'n fater brys'

'Fe gynhalion ni gyfarfodydd agored rheolaidd yn ystod y cam ymgynghori'

'Mae llawer o bwysau ar Gadeirydd y Llywodraethwyr os oes gwrthwynebiad'.

Capasiti

- 2.31. Mae cryn dipyn o adnoddau (gan gynnwys secondiadau staff) wedi cael eu neilltuo i'r broses moderneiddio ysgolion, ond cyfiawnhawyd hyn oherwydd ei fod yn fater mor bwysig i'r cyngor. Cydlynwyd yn agos ag adrannau eraill y cyngor (e.e. Cyllid a Thrafnidiaeth) wrth gyflwyno'r opsiynau amrywiol ar gyfer newid ac, mewn cyferbyniad â Chyngor Sir Powys, mae'r adolygiadau cynradd ac uwchradd wedi cael eu cynnal ochr yn ochr â'i gilydd ac wedi bwydo i'w gilydd.
- 2.32. Ym mhob cam, mae swyddogion wedi defnyddio ffurflenni adborth i gasglu ymatebion o gyfarfodydd ymgynghori ac, er y bu'n broses hir, mae mwy o ysgolion wedi cau mewn cyfnod byrrach nag yng Nghyngor Sir Powys.

Allbynnau/Canlyniadau

- 2.33. Mae Burton (2009) (yn dilyn Rowe a Frewer (2000)) yn awgrymu bod nifer o feini prawf derbynioldeb ar gyfer gwerthuso ymarferion cyfranogiad y cyhoedd, sy'n cynnwys:
- Cynrychioldeb
 - Annibyniaeth
 - Cynnwys yn gynnar
 - Dylanwad, a
 - Thryloywder.
- 2.34. Mae'r dystiolaeth o'r astudiaeth achos hon yn awgrymu bod y cyngor wedi gweithredu'n eithaf da o ran y meini prawf hyn, yn enwedig gan fod moderneiddio ysgolion yn fater mor ddyrys ac yn un y mae gan rannau mawr o'r gymuned fuddiant ynddo. Defnyddiodd y cyngor ddull cydweithredol a cheisiodd ymgysylltu â phob aelod o'r boblogaeth yr oedd y cynigion yn debygol o effeithio arnynt, fel y byddai'n deg dod i'r casgliad bod y cyfranogwyr yn gynrychiadol o'r boblogaeth. Mae hyn yn cyferbynnu â Phowys, lle'r oedd y cyngor, penaethiaid a chadeiryddion llywodraethwyr wedi llunio'r cynigion heb unrhyw gyfraniad gan y cyhoedd/rhieni.
- 2.35. Yn ail, dylai'r broses gael ei chynnal mewn 'ffordd annibynnol a diduedd'. Nodwyd yn eglur yn 'Opsiyneu Posibl i'r Dyfodol – Dogfen Drafod' bod llawer o drynewidiadau yn gysylltiedig ag ad-

drefnu, ond nid oedd yn datgan pa rai a ffafriwyd. Y ffactor allweddol oedd 'darbwyllo'. Roedd yn rhaid i'r cyngor werthu'r syniad er bod newid yn galed, y gallai cyfleusterau gwell fod ar gael pe byddai rhai ysgolion yn cau. Roedd defnyddio penaethiaid a secondiwyd ac ymgynghorwyr yn ychwanegu at yr argraff fod y broses yn annibynnol, ond disgrifiodd un cyfwelai sefyllfa lle'r oedd opsiynau'n cael eu 'gorfodi i bob pwrpas' ar ysgolion gan y cyngor a bod 'elfen o wthio'.

2.36. Y trydydd maen prawf ar gyfer gwerthuso ymarferion ymgysylltu â dinasyddion yw 'y dylai'r cyhoedd gael eu cynnwys cyn gynted â phosibl yn y broses'. Ceir gwahaniaeth allweddol yma rhwng Powys a Cheredigion. Ym Mhowys, cafodd rhieni gyfle i wneud sylwadau ar y cynigion dim ond pan oeddent ar ffurf ddatblygedig iawn. Yng Ngheredigion, roedd yr holl randdeiliaid allweddol wedi'u cynnwys o'r dechrau, a'r neges sylfaenol i eraill yw pwysigrwydd cynnwys rhanddeiliaid o'r cychwyn cyntaf. Dadleuodd un cynghorydd 'Mae angen i chi fod yn onest gyda'r etholwyr' o'r dechrau, a'r strategaeth ar gyfer un swyddog oedd 'delio â'r stŵr yn gyntaf'.

2.37. Yn bedwerydd, 'dylai canlyniad yr ymarfer gael effaith wirioneddol ar bolisi'. Derbyniwyd nad ydych chi byth yn mynd i blesio pawb drwy'r amser, ond y dylai pawb gael y cyfle i gael dylanwad. Mae'r broses o greu ysgol ardal yn rhoi enghraifft o randdeiliaid yn dylanwadu ar bolisi. Roedd tair ysgol mewn un ardal yn wynebu cael eu cau, felly daethant at ei gilydd a gofyn a fyddai'r cyngor yn adeiladu ysgol ardal pe byddent yn cytuno i gau'r tair ysgol. Dywedodd un swyddog,

'Byddwn. Ac yna fe ddywedon nhw, wel, beth fyddech chi'n ei roi yn yr ysgol? Fe ddywedais i, wel, beth ydych chi am ei gael? Wel, byddai Astroturf gyda llifoleuadau o fudd i'r gymuned ehangach. Ac fe ddywedon ni, ie, fe wnawn ni gynnwys hynny. Bydden ni'n hoffi cael adain arbennig i gynorthwyo plant ag anghenion dysgu ychwanegol oherwydd bod nifer eithaf mawr o blant. Fe ddywedon ni, ie, fe wnawn ni gynnwys hynny i gyd. Felly fe wnaethon ni gynllunio'r adeilad i gynnwys popeth yr oedden nhw am ei gael, ac o fewn dwy flynedd fe wnaethon ni ei adeiladu. Caeodd y tair ysgol ac ni chafwyd yr un gwrthwynebiad gan unrhyw un o'r tair cymuned.

2.38. Effaith gynyddol hyn oedd bod ysgolion eraill wedi cyflwyno cynrychioliadau i'r cyngor ynglŷn â chau eu hysgol pe gellid adeiladu ysgol ardal newydd yn ei lle gyda chyfleusterau gwell. Dywedwyd wrth swyddogion, 'ni fyddwch yn cael unrhyw wrthwynebiad i gau unrhyw un ohonom

ni os byddwch chi'n adeiladu'r un peth i ni'. Roedd y cyfweleion o'r farn bod y ffaith fod ysgolion yn dod atynt ynglŷn â chau yn llawer gwell na bod y cyngor yn dweud wrthynt eu bod yn adeiladu ysgol ardal mewn man penodol. Mae'n bosibl y byddai ysgolion eraill am gael un hefyd, ond nid felly rhai eraill. Roedd yn arwyddocaol bod yr holl arbedion cyfalaf a refeniw a wnaed trwy'r rhaglen ad-drefnu ysgolion am gael eu hailfuddsoddi mewn ysgolion fel y gallai'r Cyngor adeiladu ysgol ardal newydd heb unrhyw gymorth ariannol gan Lywodraeth Cymru.

2.39. Mae'n bwysig crybwyll lefel y dylanwad. Yn ôl graddfa Arnstein, mae dull y cyngor ar begwn 'Ymgynghori' a 'Hysbysu' y sbectrwm. Rhoddwyd gwybodaeth i'r cyhoedd a oedd yn cyflwyno'r opsiynau amrywiol ar gyfer ad-drefnu, yna ceisiwyd eu barn ar y cynigion ac ystyriwyd hyn yn y broses gwneud penderfyniadau. Mae'r ymgysylltiad ag ysgolion yn enghraifft o 'Gynnwys' gan fod y cyngor wedi gweithio'n agos gydag ysgolion i lunio'r cynigion ac wedi cymryd rhan yn uniongyrchol mewn cyfarfodydd ynglŷn â'r goblygiadau. Nid yw'n enghraifft o rymuso, sy'n tybio bod deialog rhwng dinasyddion/defnyddwyr a darparwyr/rheolwyr ar wahanol adegau drwy gydol y broses o lunio polisi. Er hynny, ceir amheuaeth ynglŷn ag i ba raddau y gellir grymuso dinasyddion o gwbl mewn mater fel ad-drefnu ysgolion.

2.40. Yn olaf, dylai'r broses benderfynu fod yn eglur i bawb. Dogfen gyhoeddus yw'r broses adolygu a cheir proses gam wrth gam ar gyfer ymgynghori (gweler Atodiad 1), ond roedd rhai yn dal i fod yn feirniadol o'r broses. Dyfynnwyd yr ymgyrchydd Cymdeithas yr Iaith o Landysul, Angharad Clwyd, yn y wasg yn dweud: 'Fe ddylen nhw fynd allan a siarad â'r cymunedau hyn a thrafod y gwahanol opsiynau sydd ar gael yn hytrach na galw llywodraethwyr draw i Felinfach am awr. Nid dyna'r ffordd i drin cymunedau' (Carmarthen Journal - 3/11/10). Roedd cyfwelai arall yn anfodlon ar gau ysgol leol oherwydd teimlwyd bod y penderfyniad wedi'i wneud eisoes a bod y cyngor wedi siarad â hwy yn gyflym yn unig cyn rhoi sêl bendith i'r penderfyniad.

Gwersi i Lywodraeth Cymru

2.41. Cododd ein hastudiaeth achos gyntaf ynglŷn ag ad-drefnu ysgolion nifer o gwestiynau i Lywodraeth Cymru eu hystyried. Gwnaethom ofyn pa un a oedd angen i Lywodraeth Cymru ddarparu datganiad eglur (neu egwyddorion) ynglŷn â math a graddau'r ymgynghoriad a ddisgwylid gan awdurdodau lleol, a pha un a ddylai awdurdodau lleol gael mwy o rym i ystyried

gwrthwynebiadau i gynigion ar lefel leol. Codwyd y materion hyn, ac eraill (fel cyflymu'r broses), gan gyfweleion yn yr astudiaeth achos hon.

- 2.42. Yn ôl un cyfwelai, y canllawiau cyfredol a ddefnyddir, mewn gwirionedd, yw'r ddogfen ymgynghori o 2001, gan nad ydynt erioed wedi cael eu mabwysiadu'n llawn gan Lywodraeth Cymru. Dylid bod wedi sicrhau bod canllawiau neu brotocolau eglur ar gael ar ddechrau'r broses ad-drefnu ysgolion fel ei bod yn eglur pa ffurf y dylai ad-drefnu ysgolion ei chymryd. Byddai hyn wedi atal rhai awdurdodau rhag mynd i lawer o ymdrech yn llunio ac ymgynghori ar gynigion a wrthodir wedi hynny gan Lywodraeth Cymru. Pe byddai'r rhain wedi bod ar waith a

'bod yn rhaid i bawb ddilyn, byddai'n achos syml o ydych chi wedi cyflawni cam un? Ydyn. Ydych chi wedi cyflawni cam dau? Ydyn. Ydych chi wedi cyflawni cam tri? Ydyn. Os nad ydych chi wedi cyflawni cam pedwar, neu os nad ydych chi wedi cyflawni cam pump, rhaid i chi fynd yn ôl i'r dechrau. Ac os byddwch chi'n dilyn y drefn honno, byddwn ni'n eu cymeradwyo'.

- 2.43. Heb brotocolau o'r fath, bydd meysydd amwys a bylchau posibl yn bodoli i wrthwynebiadau ddifetha cynllun.

- 2.44. Roedd yr ail gwestiwn yn ymwneud â pha un a ddylai awdurdodau lleol gael mwy o rym i ystyried gwrthwynebiadau i gynigion ar lefel leol. Nodwyd yn eglur yn ein hail adroddiad dros dro y dylai Llywodraeth Cymru osgoi dyblygu a pheidio â thanseilio atebolrwydd lleol (Martin et al. 2011). Mynegwyd rhwystredigaeth o safbwynt y cyngor ynglŷn â'r amser (a'r adnoddau) a wastreffir yn rhoi tystiolaeth i Lywodraeth Cymru ar y prosesau y mae'n rhaid eu dilyn wrth gau pob ysgol. Dadleuodd swyddogion pe byddai Llywodraeth Cymru yn cytuno ar strategaeth y cyngor ac yn fodlon ar broses gyntaf cau, a bod y broses bob amser yr un fath, yna ni fyddai angen cyfeirio'n ôl i'r canol drwy'r amser. Byddai Llywodraeth Cymru, i bob pwrpas, yn cadarnhau a mabwysiadu'r strategaethau lleol, ac felly dylai gweision sifil ofyn,

'A yw'n cydymffurfio'n union â chanllawiau'r polisi a'r strategaeth? Ydy. A yw wedi defnyddio'r un broses? Ydy. Rydym ni'n fodlon. Rydym ni wedi cymeradwyo'r achosion hyn o gau o'r blaen. Nid oes gennym ni broblem yn awr'.

- 2.45. Ar adeg o bwysau mawr ar gyllidebau, byddai cam o'r fath yn symleiddio'r broses ac yn lleihau'r llwyth gwaith i Lywodraeth Cymru ac awdurdodau lleol yn sylweddol. Ar hyn o bryd, rhoddir sylw i bob achos o gau ysgol fesul tipyn yn hytrach nag ystyried y darlun strategol mwy. Awgrymodd y cyfweleion y dylai Llywodraeth Cymru ymwneud â'r broses os caiff proses wahanol ei defnyddio ac os oes cynnig nad oedd wedi'i gynnwys yn nogfen opsiynau'r cyngor.
- 2.46. Yn yr un modd ag ym Mhowys, awgrymwyd hefyd y dylid newid y rheolau ynglŷn â nifer y bobl yr oedd eu hangen i sbarduno gwrthwynebiad ffurfiol. Er bod Ceredigion wedi ymgynghori'n drylwyr trwy gynnal mwy na 100 o gyfarfodydd ymgynghori cyhoeddus a rhannu gwybodaeth gyda'r holl randdeiliaid perthnasol, gall un unigolyn oedi'r broses trwy wrthwynebu yn ystod y cyfnod statudol 8 wythnos. Gall y gwrthwynebiad hwn greu ôl-groniad i swyddogion Llywodraeth Cymru ac arafu'r broses o adeiladu cyfleusterau ysgol newydd. Awgrymodd cyfweleion nad oedd hyn yn ymwneud â thorri corneli, ond yn hytrach sicrhau bod y broses yn gallu gweithio mewn ffordd fwy effeithlon. Dywedwyd wrthym fod dau neu dri o bobl yng Ngheredigion wedi cyflwyno gwrthwynebiadau dim ond i weld sut mae'r broses yn gweithio. Nid oes ateb rhwydd i'r broblem hon. Pe byddai'r trothwy ar gyfer nifer y gwrthwynebiadau yn cael ei gynyddu i 10, er enghraifft, byddai grŵp pwysau lleol yn gallu llunio llythyr i 10 o bobl ei lofnodi a'i anfon, oni bai y gellid ystyried hyn yn un gwrthwynebiad. Roedd cyfweleion yn awyddus i gynghorau lleol gael pennu pa un a oedd gwrthwynebiadau arwyddocaol a fyddai'n golygu y dylid cyfeirio'r achos at Lywodraeth Cymru. Ond, mae hyn yn codi cwestiynau ynglŷn â sut y diffinnir 'arwyddocaol', a honiadau nad yw'r cyngor yn ganolwr annibynnol.
- 2.47. Yn olaf, er bod y cyngor yn cyflawni eu hochr hwy o'r fargen trwy gau ysgolion bach, lleihau lleoedd gwag a gwneud ysgolion yn 'addas i'r diben', roedd pryderon ynglŷn â pha un a oedd digon o arian gan Lywodraeth Cymru (trwy Ysgolion yr 21ain Ganrif) i wireddu eu dyheadau. Pe byddai adnoddau'n dod i ben, gallai hyn yn arwain at broblemau sylweddol yn y dyfodol. Awgrymodd un cynghorydd 'Rydym ni am gael yr offer i wneud y gwaith'. Mae symud i waith mwy rhanbarthol yn debygol o fod yn anodd hefyd. Esboniodd un cynghorydd 'Rwy'n credu yn ein polisiau, ond byddai'n fwy anodd cyflawni polisiau SWAMWEC (Consortiwm De-orllewin a Chanolbarth Cymru sy'n cynnwys Sir Gaerfyrddin, Ceredigion, Castell-nedd Port Talbot, Sir Benfro, Powys, ac Abertawe) gan fod y rhain yn fwy cysylltiedig ag awdurdodau lleol trefol'.

Casgliadau

- 2.48. Ym 1997, roedd 76 ysgol gynradd yng Ngheredigion. Ym mis Medi 2012, mae'n debygol y bydd 53, sy'n ostyngiad o 30%, a gyflawnwyd yn bennaf rhwng 2008 a 2012. Mae cau ysgolion yn fater cyffroadol ac felly mae ymgysylltu â dinasyddion mewn ffordd ystyrlon yn heriol. Pwysleisiodd tri chyfwelai fod angen i'r cyhoedd fod yn aeddfed ynglŷn â'r angen i newid a bod yn rhaid i hyn gael ei ddatblygu'n araf trwy ymgysylltu â'r cyhoedd. Er y gellir dweud bod hyn yn wir yng Ngheredigion, mae'n bosibl nad yw cymunedau mewn awdurdodau eraill yn barod i dderbyn newid eto. Arferai'r cyfryngau lleol roi sylw amlwg i gau ysgolion ar y dudalen flaen (e.e. 'Gallai cynlluniau ar gyfer ysgolion Ceredigion arwain at gau 13 ysgol') a achosodd rai problemau i'r cyngor, ond nid yw hyn yn wir bellach.
- 2.49. Daethom i'r casgliad yn ein hail adroddiad dros dro fod polisi Llywodraeth Cymru ar ymgysylltu â dinasyddion yn amwys gan nad yw'n eglur pa ddinasyddion y dylid ymgysylltu â hwy, sut y dylid eu cynnwys na pha swyddogaeth y gallent ei chyflawni yn y broses (Martin et al. 2011). Gwnaethom yr argymhellion canlynol:
- Bod yn eglur ynglŷn â diben ymgysylltu
 - Bod yn realistig ynglŷn â faint o ymgysylltu y mae'r cyhoedd am ei gael
 - Osgoi dyblygu
 - Lledaenu dealltwriaeth ynglŷn â'r hyn sy'n gweithio, a
 - Pheidio â thanseilio atebolrwydd lleol.
- 2.50. Roedd y cyngor yn eglur ynglŷn â diben ymgysylltu - nid oedd cadw'r sefyllfa bresennol yn bosibl oherwydd ansawdd gwael adeiladau a chost ariannol ysgolion bach - felly roedd angen newid a byddai'n haws cyflawni hynny pe byddai pawb yn cael y cyfle i gymryd rhan. Yn yr un modd ag yng Nghyngor Sir Powys, mae'r cyngor wedi llwyddo, i raddau helaeth, i ennill cefnogaeth gweithwyr addysg proffesiynol ynglŷn â'r angen i newid, ac felly dadwleidyddoli mater cau ysgolion a distewi ymgyrchoedd Achub Ein Hysgol. Fodd bynnag, mae perygl y gallai cynghorau esgus cefnogi'r syniad o ymgysylltu â dinasyddion. Ym Mhowys, cafwyd honiadau bod rhieni (a phlant) wedi'u heithrio o'r broses i bob pwrpas tan ei bod yn rhy hwyr. Yng Ngheredigion, cynhaliodd y cyngor nifer o gyfarfodydd ymgynghori a gyfrannodd at y broses gwneud

penderfyniadau. Roeddent hefyd wedi darparu trywydd archwilio eglur pe byddai gwrthwynebiadau ynglŷn â'r broses.

- 2.51. Mae cau ysgolion yn fater sy'n ysgogi teimladau cryf a dadleuon cyhoeddus. Awgrymodd y cyfweleion fod y nifer fawr o gyfarfodydd cyhoeddus yn dangos bod y cyngor yn realistig ynglŷn â'r galw am ymgysylltu. Mewn meysydd eraill o waith y cyngor, fodd bynnag, awgrymwyd y dylid lleihau'r ddyletswydd i ymgynghori. Mae gan y cyhoedd lawer mwy o ddi-ddordeb mewn mater sy'n effeithio arnynt yn uniongyrchol (e.e. ysgolion) na chymryd rhan mewn ymgynghoriad ar y strategaeth gymunedol, dyweder. Awgrymodd un swyddog eu bod yn 'cael eu hystyried yn arfer da' o ran y ffordd yr oeddent yn cynnwys y cyhoedd ym mhroses y strategaeth gymunedol, 'ond nid oedd wedi ychwanegu unrhyw werth at yr hyn yr oeddem eisoes yn ei wybod' a 'phwy ddiawl sy'n poeni am y strategaeth gymunedol?' Cefnogwyd y pwynt hwn gan aelod a ddadleuodd 'rydym ni'n clywed beth mae'r cyhoedd am ei gael trwy gynghorwyr lleol' nid y Panel Dinasyddion. Gwneir llawer iawn o ymdrech i ymgynghori ac ymgysylltu â'r cyhoedd ond 'mae er mwyn ticio blychau...heb gael llawer o effaith'.
- 2.52. Roedd dull y cyngor o gynnal yr adolygiadau o ysgolion cynradd ac uwchradd ar yr un pryd yn lleihau'r tebygolrwydd o ddyblygu ac yn sicrhau ymagwedd 'gydgysylltiedig'. Roedd y cyngor o'r farn ei bod 'yn well cymryd llawer o gamau bach i'r cyfeiriad cywir na gwneud un naid fawr ymlaen ac yna baglu yn ôl'.
- 2.53. Disgrifiwyd y broses ad-drefnu ysgolion fel bod yn 'anghysurus...mae'n daith anodd iawn, ond mae'r broses yn gywir a'r un peth bob tro'. Yn 2009, rhoddodd Estyn radd 'da' (gradd 3 o 4) i ymagwedd yr awdurdod at fynediad ac ad-drefnu ysgolion, ac roedd o'r farn bod y rhagolygon ar gyfer gwella yn dda hefyd, gyda gwelliannau sylweddol eisoes wedi'u sefydlu. Daeth yr adroddiad i'r casgliad bod 'Gweledigaeth eglur yn yr awdurdod ar gyfer ad-drefnu ysgolion yn y dyfodol. Mae'r awdurdod wedi sefydlu hanes effeithiol o ymrwymiad gwleidyddol i resymoli ysgolion' (Estyn, 2009: 13).
- 2.54. Mae'r cyngor wedi lledaenu dealltwriaeth ynglŷn â'r hyn sy'n gweithio mewn dwy ffordd. Yn gyntaf, bu gwersi ar gyfer adrannau eraill y cyngor. Er enghraifft, mae'r cyngor yn symud llyfrgell y dref i hen adeilad neuadd y dref ac yn adleoli'r ganolfan ddydd i'r llawr gwaelod isaf fel y bydd yn haws i'r henoed ddefnyddio'r gwasanaeth llyfrgell. Cynghorwyd yr adran Gwasanaethau

Cymdeithasol gan yr adran Addysg fod angen iddynt siarad â'r henoed yn y ganolfan ddydd er mwyn sicrhau eu bod yn deall bod yr hyn a gynigir iddynt yn ddarpariaeth well, ond y bydd yn rhaid iddynt symud o un ochr o'r dref i'r ochr arall. Ni ddigwyddodd hyn.

'Fe aeth drwy'r Cabinet, cymeradwyaeth llawn. Fe oroesodd y cyfnod 'galw i mewn'. Dim problemau o gwbl. Ond yna, pan sylweddolodd yr henoed yn sydyn beth oedd yn digwydd, fe ddechreuon nhw lobïo aelodau lleol yn wyllt i ddweud arhoswch funud, nid ydym ni'n fodlon cael ein rhoi yn yr islawr...Felly ni fu unrhyw ymgynghoriad o gwbl.'

- 2.55. Trafodwyd y mater yn y cyngor llawn ac un o'r negeseuon oedd y dylai'r adran Gwasanaethau Cymdeithasol ddilyn esiampl yr adran Addysg ac ymgynghori'n llawn â'r rhanddeiliaid a bod angen i hynny ddigwydd nawr. Esboniodd un cyfwelai 'Os ydych chi'n diddymu rhywbeth [ysgol, canolfan ddydd ac ati], mae angen i chi esbonio yn hytrach na chloi'r drws'.
- 2.56. Rhoddwyd canmoliaeth i'r Cyngor yn 2008/9 yng nghynllun Rhagoriaeth Cymru am yr 'arfer da' wrth ailstrwythuro ysgolion. Mae hyn wedi golygu bod ei ddull wedi'i ledaenu ar draws Cymru. Y brif wers a ddysgwyd ar gyfer awdurdodau eraill oedd 'Sicrhau partneriaethau cryf â'r holl randdeiliaid trwy gyfarfodydd rheolaidd, ymgynghoriadau a gweithredoedd'.
- 2.57. I grynhoi, y gwahaniaeth allweddol rhwng y ddwy astudiaeth achos ynglŷn â moderneiddio ysgolion yw sut a phryd y caiff y prif randdeiliaid (fel penaethiaid a chadeiryddion llywodraethwyr) eu cynnwys, y ffyrdd y rhoddir cyfle i'r cyhoedd ddylanwadu ar y broses trwy gyfarfodydd cyhoeddus, a phwysigrwydd sicrhau bod dogfen bolisi strategol, a gymeradwywyd gan y cyngor llawn, ar waith ar ddechrau'r broses. O ran Ceredigion, ar ôl i'r 'ymgynghori helaeth a chynhwysol iawn' hyn gael ei gynnal, mae'n hollbwysig nad yw atebolrwydd lleol yn cael ei danseilio fel y gall ysgolion wedi'u moderneiddio gael eu sefydlu cyn gynted â phosibl.

Pennod 3. Rôl Cynrychiolydd Llywodraeth Cymru ar y Bwrdd Gwasanaethau Lleol

Cyflwyniad

- 3.1 Arweiniwyd yr astudiaeth achos hon gan dri chwestiwn a ofynnwyd yn adroddiadau sylfaenol y Bwrdd Gwasanaethau Lleol (LICC, 2007; 2008) ac ymchwil ansoddol flaenorol ar Fyrddau Gwasanaethau Lleol (Martin et al, 2011) ynglŷn â rôl Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru:
- Sut mae Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru yn hwyluso'r berthynas rhwng Llywodraeth Cymru a llywodraeth leol?
 - A yw Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru yn chwalu silos o fewn strwythurau sefydliadol Llywodraeth Cymru?
 - A yw Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru yn cyfrannu at hybu gwaith partneriaeth ar lefel leol?

Adolygiad llenyddiaeth

- 3.2 Mae ymchwilwyr rheolaeth gyhoeddus ar draws y byd wedi amlygu symudiad oddi wrth fiwrocratiaethau hierarchaidd wedi'u hintegreiddio'n fertigol tuag at ddulliau trefnu ar sail rhwydwaith (Kickert et al. 1997; Bovaird et al. 2002; Goldsmith ac Eggers 2004; Ferlie et al. 2011). Dadleuir mai'r rheswm dros hyn yw oherwydd bod llywodraethau wedi ceisio cydweithio â gweithredwyr anwladwriaethol mewn ymateb i broblemau anrheoladwyedd sy'n gysylltiedig â'r ansicrwydd gwybyddol, strategol a sefydliadol sy'n nodweddu cymdeithas gyfoes (Mayntz 1993; Kooiman, 2003; Van Bueren et al. 2003). Yn arbennig, ystyriwyd bod rhwydweithiau'n ffordd o fynd i'r afael â 'phroblemau drwg' (Rittel a Webber 1973; Clarke a Stewart 1993) sy'n herio datrysiadau biwrocrataidd oherwydd eu bod yn mynd y tu hwnt i ffiniau proffesiynol a/neu sefydliadol confensiynol (Alter a Hage 1993; O'Toole 1997; Grint 2005; Bevir 2010).
- 3.3 Mae rhai ymchwilwyr wedi mynd mor bell ag awgrymu mai cydweithredu yw'r ideoleg drechaf erbyn hyn, yr offeryn o ddewis o ran gweithredu rhaglenni cyhoeddus (Skelcher a Sullivan 2008; Turrini et al. 2010). Fodd bynnag, mae eraill yn tynnu sylw at y ffaith fod dulliau ochrol o drefnu yn gallu cyflwyno heriau newydd aruthrol i reolwyr cyhoeddus. Mae syrthni cydweithredol yn gyffredin (Huxham 2003). Gall rhwydweithiau fod yn gyfnewidiol ac mae rhai ohonynt yn bodoli

am gyfnod byr yn unig (Ferlie a Pettigrew, 1996). Mae negodi strategaethau ar y cyd a chyflawni gweithredoedd ar y cyd ymhlith asiantaethau amrywiol, a phob un â'i chenhadaeth, ei dulliau gweithredu a'i llinellau atebolrwydd ei hun, yn anodd iawn. Mae'n golygu bod angen rheolaeth rwydwaith fedrus (Provan a Millward 2001; Keast et al. 2007; Klijn et al. 2010) sydd, yn ei thro, yn galw am fath newydd o 'reolwr cyhoeddus cydweithredol' (McGuire 2006; O'Leary a Blomgren Bingham 2009).

- 3.4 Mae rheolwyr cydweithredol yn gweithredu fel cyfryngwyr gwybodaeth sydd, yn rhinwedd eu swyddogaeth nodol, yn hybu dealltwriaeth rhwng partneriaid. I gyflawni hyn mae'n rhaid iddynt allu gweithio ar draws gwahanol ddiwylliannau, rolau a chyfrifoldebau sefydliadol er mwyn gwneud cysylltiadau rhwng gweithredwyr rhwydwaith (Huxham a Vangen, 1996; Williams 2002; Klijn et al. 2010; Ferlie et al. 2011). Mae hyn yn golygu bod yn rhaid iddynt wybod sut i arfer dylanwad trwy sianeli anffurfiol yn ogystal â ffurfiol. Mae angen iddynt ddatblygu ymddiriedaeth a sicrhau cyfathrebu effeithiol rhwng partneriaid. Mae'n bosibl y gofynnir iddynt ddatrys gwrthdaro rhwng partneriaid. Mae'n rhaid iddynt wybod pryd i roi cyfeiriad eglur a phryd i rannu arweinyddiaeth, ac yn aml bydd aelodau eraill rhwydwaith yn gofyn iddynt am gyngor a syniadau newydd. Yr un mor bwysig â rhoi gwybodaeth yw'r gallu i wrando'n astud; nid dim ond i ddatblygu ymddiriedaeth, ond hefyd i ddeall cyfansoddiad cymdeithasol partneriaid eraill ac i ddiffinio materion mewn perthynas â gwerthoedd a buddiannau'r partneriaid eu hunain.
- 3.5 Mae Byrddau Gwasanaethau Lleol yn enghraifft dda o sut mae rôl cynrychiolydd Llywodraeth Cymru wedi caffael y nodweddion sydd dan sylw yn y llynyddiaeth. Ym mhrosbectws 2007 (LICC 2007:4), diffiniwyd Byrddau Gwasanaethau Lleol fel 'tîm arwain, yn cynnwys aelodau etholedig, penodedig, gweithredol ac anweithredol o'r awdurdodau statudol, y sectorau gwirfoddol a phreifat, a rhanddeiliaid allweddol eraill. Mae'r rhain yn gweithio fel partneriaid cyfartal ac yn derbyn cyfrifoldeb ar y cyd am gysylltu'r holl rwydwaith gwasanaethau cyhoeddus mewn ardal'. Ni fwriadwyd i Fyrddau Gwasanaethau Lleol ailadrodd gwaith partneriaethau statudol presennol na chreu cyfryngau newydd ar gyfer darparu gwasanaethau. Yn hytrach, diben y rhwydweithiau newydd hyn oedd canolbwyntio ar broblemau polisi proffil uchel nad oeddent yn derbyn sylw digonol trwy'r trefniadau presennol.
- 3.6 Rôl Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru yw helpu i hybu integreiddio 'llorweddol' ymhlith darparwyr gwasanaethau lleol o'r tri phrif sector (cyhoeddus, preifat a gwirfoddol) ac integreiddio 'fertigol'

rhwng asiantaethau lleol a Llywodraeth Cymru. Gwirfoddolwyr o haenau uchaf y fiwrocraetiaeth yw Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru, ac maent yn cyfuno'r rôl â'u 'swyddi arferol' presennol. Disgwylir iddynt fynychu cyfarfodydd Byrddau Gwasanaethau Lleol, helpu asiantaethau lleol i ddeall pholisïau'r Llywodraeth, a rhoi gwybod i'r Llywodraeth am achosion lle mae ei pholisïau'n achosi anawsterau i bartneriaethau lleol.

- 3.7 Mae'n rhaid i Gynrychiolwyr Llywodraeth Cymru helpu Byrddau Gwasanaethau Lleol i ddatblygu 'arweinyddiaeth leol i wireddu'r buddion mwyaf posibl o gydweithredu o ran cynllunio a darparu gwasanaethau lleol; yr ail gyda'r nod o wneud y defnydd gorau o adnoddau ac arbenigedd, gan gynnwys staff, cyllid, asedau a thechnoleg' (WAG_Nodyn7 n/d). Ar y llaw arall, mae'n rhaid iddynt chwalu'r ffiniau rhwng y ddwy haen o lywodraeth trwy ddatblygu ymddiriedaeth. Mae Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru yn ceisio cael consensws ynglŷn â manteision cydweithredu rhwng haenau'r llywodraeth; fodd bynnag, mae asiantaethau lleol bob amser wedi bod yn wylidwrus o'u cyfranogiad mewn Byrddau Gwasanaethau Lleol ar ddechrau'r berthynas, yn gyffredinol, er mwyn profi lefel yr ymyrraeth a allai fod gan Gynrychiolydd Llywodraeth Cymru.
- 3.8 Mae'n rhaid i Gynrychiolwyr Llywodraeth Cymru, fel aelod arall o'u Bwrdd Gwasanaethau Lleol, gyfrannu arbenigedd a gwybodaeth ar yr un pryd â dysgu oddi wrth y partneriaid eraill (LICC 2008). Mae'r weithred o arwain a dysgu ar yr un pryd yn golygu bod Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru mewn sefyllfa lle y mae'n rhaid iddynt rannu'r arweinyddiaeth a dysgu o arfer lleol. Fel aelod o'r bwrdd, yn ogystal â chyfathrebu'n effeithiol ag aelodau eraill y Bwrdd Gwasanaethau Lleol, disgwylir i Gynrychiolwyr Llywodraeth Cymru gyfathrebu'n effeithiol â'u sefydliad eu hunain hefyd (Llywodraeth Cymru) a threfnu ei chyfraniad tuag at y gwaith a'r prosiectau a arweinir gan y Byrddau Gwasanaethau Lleol (LICC 2008). O ganlyniad, mae'n rhaid i Gynrychiolwyr Llywodraeth Cymru rannu gwybodaeth am strwythur a pholisïau'r Llywodraeth, yn ogystal â chronni arbenigedd ac adnoddau o fewn adrannau'r Llywodraeth er mwyn cyflawni pethau ar ran y Bwrdd Gwasanaethau Lleol. Yn olaf, mae'n rhaid i Gynrychiolwyr Llywodraeth Cymru geisio creu a rhannu syniadau arloesol er mwyn i arweinwyr y Bwrdd Gwasanaethau Lleol wneud y mwyaf o gydweithredu (LICC, 2008).

Dulliau

3. 9 Roedd cynllun yr astudiaeth achos yn cynnwys cymysgedd o ddulliau casglu data. Er mwyn rhoi natur y cynllun Byrddau Gwasanaethau Lleol a rôl Gynrychiolwyr Llywodraeth Cymru mewn cyd-destun, cynhaliwyd dau gyfweiliad cyflwyniadol gennym gyda thîm canolog y Byrddau Gwasanaethau Lleol ym mis Mai 2011. Roedd adolygiad dogfennol o nodiadau/cofnodion y gweithdai a'r seminarau ar gyfer uwch weision sifil hefyd wedi ein helpu ni i ddeall sut mae'r rôl wedi datblygu o fewn cyd-destun polisi ehangach. Dosbarthwyd dau arolwg ar-lein yn 2011 i gynrychiolwyr presennol a blaenorol Llywodraeth Cymru ac aelodau Byrddau Gwasanaethau Lleol ar draws pob un o'r 22 bwrdd yng Nghymru. Rhoddodd y ddau arolwg ddarlun cyffredinol o'r berthynas rhwng Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru a Byrddau Gwasanaethau Lleol. Cafwyd adborth i'r canfyddiadau trwy gydol y cam dadansoddi data meintiol (Mehefin-Rhagfyr 2011) gan dîm canolog y Byrddau Gwasanaethau Lleol a gweithdy a gynhaliwyd gydag uwch weision sifil. Trioglwyd gwybodaeth ymhlith yr holl ddata a gasglwyd er mwyn cadarnhau'r canfyddiadau.

Dadansoddiad o ddogfennau a chofnodion Llywodraeth Cymru

3. 10 Mae tîm canolog y Byrddau Gwasanaethau Lleol wedi trefnu cyfarfodydd rheolaidd i drafod datblygiad rôl Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru a chysylltiadau'r rôl hon â pholisïau a rhaglenni sy'n cael eu hybu o'r canol. Wrth ddadansoddi nodiadau/cofnodion (nodiadau LICC Hydref 2007-Mai 2010) y gweithdai a'r seminarau a oedd yn annog trafodaeth a dysgu rhwng Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru, mae'n amlwg y bu'r cyfarfodydd hyn yn ddefnyddiol er mwyn i weision sifil ddeall a datblygu eu rôl o ran rhychwantu'r ffin rhwng haenau o lywodraeth.
3. 11 Mae'r nodiadau hefyd yn dangos sut mae eu rôl yn newid o ran y strategaeth ranbarthol a pherfformiad a hybir gan Lywodraeth Cymru ar wahanol adegau. I ddechrau, roedd y polisi Byrddau Gwasanaethau Lleol wedi'i ymsefydlu mewn cyfres ehangach o bolisïau a adwaenwyd gyda'i gilydd fel 'Creu'r Cysylltiadau' (LICC, 2006) a oedd yn ceisio hybu dull cyfannol o ddarparu gwasanaethau cyhoeddus. Yn wreiddiol, ystyriwyd bod Byrddau Gwasanaethau Lleol yn fodd o hybu'r agenda hon. Yr amcan oedd hwyluso cydweithredu ymhlith darparwyr gwasanaethau allweddol a chyd-ddealltwriaeth rhwng adrannau Llywodraeth Cymru ac asiantaethau lleol er

mwyn mynd i'r afael â 'phroblemau drwg' fel troseddau ac ymddygiad gwrthgymdeithasol, gordewdra, diweithdra tymor hir, newid yn yr hinsawdd a gofal i bobl hŷn.

3. 12 Yn gyntaf, roedd yn rhaid i'r polisi Byrddau Gwasanaethau Lleol gydfodoli â'r Cynllun Gofodol, a oedd yn ceisio dwyn ynghyd strategaethau cynllunio a ddatblygwyd yn ganolog â'r rhai hynny a ddatblygwyd yn lleol. Yma, gwelwyd Byrddau Gwasanaethau Lleol fel cyfle i helpu i rannu gwybodaeth am brofiadau lleol gyda gweinidogion a gweision sifil. Roedd y Cynllun Gofodol hefyd yn ceisio goresgyn ffiniau gweinyddol a chreu is-ranbarthau a allai elwa ar arbedion maint.
3. 13 Wrth i wariant cyhoeddus ddod o dan fwy o bwysau, mae'r sail resymegol ar gyfer Byrddau Gwasanaethau Lleol wedi esblygu. Daethant yn un o'r cyfryngau ar gyfer cyflawni 'Rhaglen Effeithlonrwydd ac Arloesedd' a oedd yn ceisio gwneud arbedion trwy ad-drefnu gwasanaethau, rhannu arbenigedd ar faterion fel caffael, cynllunio ariannol a chynllunio'r gweithlu, a chronni asedau fel adeiladau a thechnoleg gwybodaeth. Gwelwyd Byrddau Gwasanaethau Lleol fel modd o roi cynnig ar fodolau newydd o ddarparu y gellid eu defnyddio, pe byddent yn llwyddiannus, fel enghreifftiau i'w mabwysiadu'n ehangach.
3. 14 Erbyn 2011 roedd trydedd sail resymegol ar gyfer Byrddau Gwasanaethau Lleol wedi dod i'r amlwg. Roedd asiantaethau lleol yn canfod bod eu hymdrechion i ddatblygu dulliau mwy 'cydgysylltiedig' yn cael eu rhwystro gan strwythur swyddogaethol adrannau Llywodraeth Cymru. Roedd yr heddlu, awdurdodau addysg lleol, a gwasanaethau iechyd a gofal cymdeithasol yn cael eu goruchwyllo gan rannau gwahanol o Lywodraeth Cymru, a phob un â'i blaenoriaethau a'i fframweithiau perfformiad ei hun. Er enghraifft, roedd yn ofynnol i bartneriaid lleol gyflwyno pedair strategaeth ar wahân yn ymwneud â blaenoriaethau cymunedol, trosedd ac anhrefn, addysg, ac iechyd a gofal cymdeithasol. Er mwyn goresgyn y broblem hon, dadleuodd rhai Byrddau Gwasanaethau Lleol y dylent fod yn gallu llunio un strategaeth integredig yn ymdrin â phob un o'r materion hyn. O ganlyniad, mae Byrddau Gwasanaethau Lleol wedi dechrau goruchwyllo'r holl wasanaethau cyhoeddus lleol mewn ardal yn strategol, yn hytrach na chanolbwyntio ar broblemau drwg penodol fel y gwnaed yn wreiddiol. Gwelwyd rôl Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru fel modd o chwalu rhai o'r rhwystrau o fewn strwythurau Llywodraeth. Fodd bynnag, mae hyn wedi bod yn heriol iawn i weision sifil.

Canfyddiadau'r arolwg

Ymatebion i'r arolwg

3. 15 Gofynnwyd i Gynrychiolwyr Llywodraeth Cymru lenwi'r arolwg gan ddefnyddio meddalwedd ar y we. Anfonwyd negeseuon e-bost atynt yn cynnwys esboniad o'r ymchwil a dolen i gael gafael ar yr arolwg ar-lein. Cyflwynodd swyddogion eu hymatebion rhwng mis Mehefin a mis Awst 2011. Anfonwyd neges e-bost bersonol a dwy neges atgoffa er mwyn cynyddu'r gyfradd ymateb.
3. 16 Ar adeg y gwaith maes, roedd cyfanswm o 35 Cynrychiolydd Llywodraeth Cymru. Ni chysylltwyd â thri ohonynt oherwydd eu bod ar gyfnod absenoldeb amhenodol neu wedi marw. O'r 32 a oedd yn weddill, derbyniwyd cyfradd ymateb o 75%.
3. 17 Yn hanner yr achosion, roedd y byrddau wedi cael yr un Cynrychiolydd Llywodraeth Cymru ers iddynt gael eu creu; roedd yr hanner arall wedi cael rhwng dau a thri swyddog gwahanol. Cawsom ymatebion gan 10 cyn Gynrychiolydd Llywodraeth Cymru a 14 presennol ar adeg y maes gwaith. Mae'r ymatebion hyn yn cynrychioli 15 o'r 22 o Fyrddau Gwasanaethau Lleol ledled Cymru.
3. 18 Llenwodd aelodau Byrddau Gwasanaethau Lleol yr arolwg gan ddefnyddio'r un feddalwedd ar y we. Anfonwyd negeseuon e-bost atynt yn cynnwys esboniad o'r ymchwil a dolen i gael gafael ar yr arolwg ar-lein. Cyflwynodd aelodau Byrddau Gwasanaethau Lleol eu hymatebion rhwng mis Awst a mis Medi 2011. Anfonwyd neges atgoffa ar-lein at bob unigolyn nad oedd wedi ymateb, ac anfonwyd neges atgoffa ychwanegol at yr awdurdodau lleol hynny â chynrychiolaeth isel trwy gymorth eu cydlynnydd Bwrdd Gwasanaethau Lleol.
3. 19 Cyfanswm maint y sampl oedd 283 o aelodau a chawsom gyfradd ymateb o 41%, gan gynnwys ymatebion gan bob un o'r 22 awdurdod lleol. Roedd nifer yr ymatebion yn amrywio yn dibynnu ar faint pob Bwrdd Gwasanaethau Lleol a'r math o berthynas a oedd wedi'i sefydlu ym mhob awdurdod lleol rhwng aelodau'r Bwrdd Gwasanaethau Lleol a Chynrychiolwyr Llywodraeth Cymru (e.e. mewn rhai achosion nid oedd yr aelodau'n rhyngweithio'n aml â Chynrychiolwyr Llywodraeth Cymru). Gadawyd y maen prawf olaf hwn i ddoethineb pob cydlynnydd Bwrdd

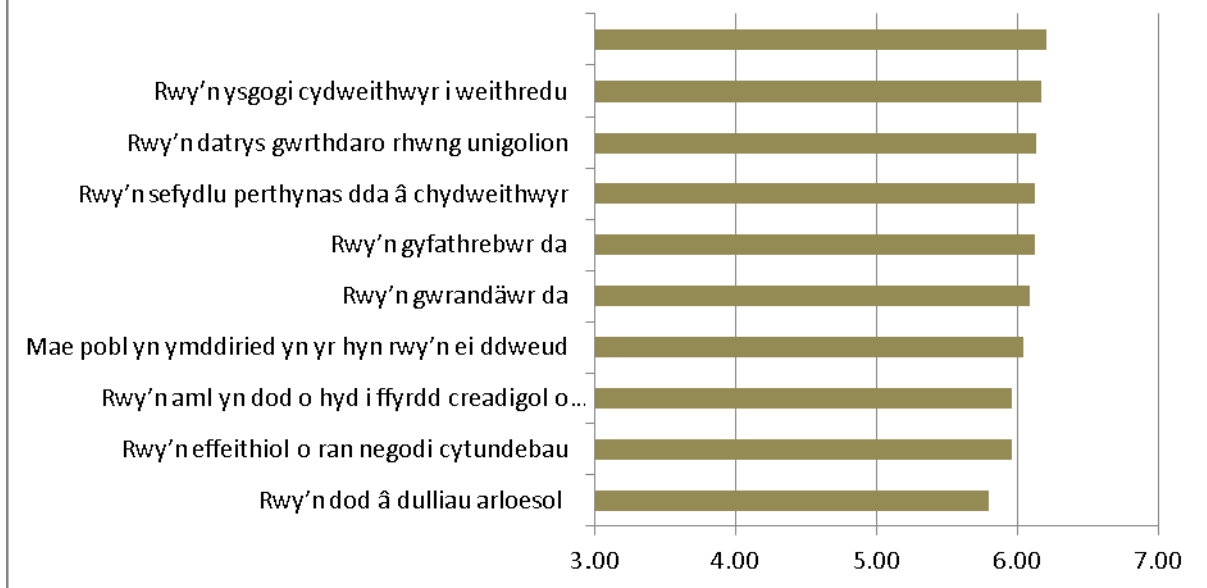
Gwasanaethau Lleol. O'r holl ymatebion gan aelodau Byrddau Gwasanaethau Lleol, roedd 18% gan gydlynwyr Byrddau Gwasanaethau Lleol; 71% gan aelodau a oedd yn cynrychioli'r cyngor lleol a sefydliadau gwirfoddol, iechyd (cysylltiedig â'r GIG) neu addysg, ac 11% gan sefydliadau eraill y sector cyhoeddus (e.e. yr heddlu ac asiantaeth yr amgylchedd).

3. 20 Yn y ddau arolwg, gofynnwyd i'r ymatebwyr ateb cwestiynau yn seiliedig ar raddfa saith pwynt (o 1= anghytuno'n gryf i 7= cytuno'n gryf; 4 = ddim yn cytuno nac yn anghytuno). Roedd arolwg Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru yn cynnwys saith prif adran yn gofyn am eu barn ar: eu priodweddau a'u sgiliau; eu rôl fel Cynrychiolydd Llywodraeth Cymru; nodweddion cyffredinol eu Bwrdd Gwasanaethau Lleol; cyflawniadau eu Bwrdd Gwasanaethau Lleol; rôl Llywodraeth Cymru o ran Byrddau Gwasanaethau Lleol; a'u profiad fel Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru o fewn diwylliant sefydliadol Llywodraeth Cymru. Roedd yr arolwg a anfonwyd at aelodau Byrddau Gwasanaethau Lleol yn cynnwys yr un cwestiynau yn union heblaw am y rhai hynny yn ymwneud â phriodweddau Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru a'u profiad o fewn diwylliant sefydliadol Llywodraeth Cymru. Roedd y ddau fath o arolwg yn cynnwys cwestiynau agored er mwyn i'r ymatebwyr egluro neu ymhelaethu ar eu hatebion.

Priodweddau a sgiliau Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru

3. 21 Cafodd Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru sgorau uchel iawn drwy gydol yr holl gwestiynau, gyda chymedr o rhwng 5.8 a 6.17 (Ffigur 3.1). Mae'r canlyniadau hyn yn awgrymu bod Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru yn credu bod ganddynt y sgiliau a'r priodweddau y mae'r llenyddiaeth yn eu cysylltu â rhychwantu ffiniau.

Ffigur 3.1. Priodweddau a sgiliau cynrychiolydd Llywodraeth Cymru

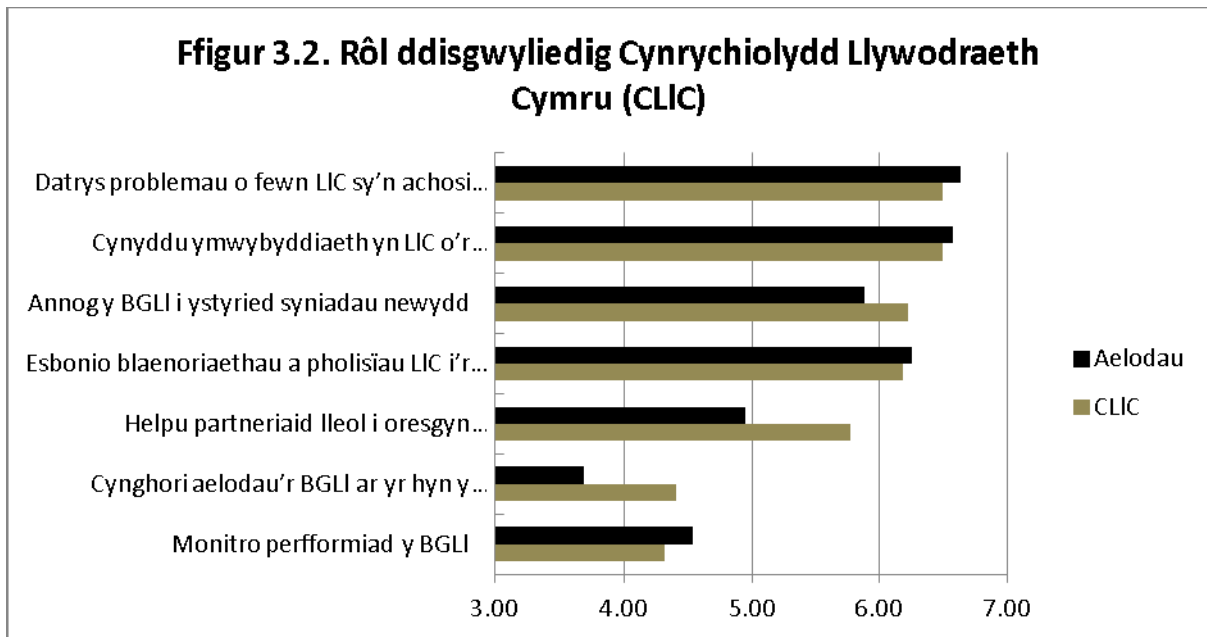


Rôl Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru

3.22 Dangosodd canlyniadau'r arolwg fod gan aelodau Byrddau Gwasanaethau Lleol a Chynrychiolwyr Llywodraeth Cymru ddisgwyliadau tebyg o'r rôl. Yn anad dim, roedd aelodau Byrddau Gwasanaethau Lleol yn gweld Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru fel modd o gyfathrebu â Llywodraeth Cymru. Dywedasant mai'r rolau pwysicaf oedd:

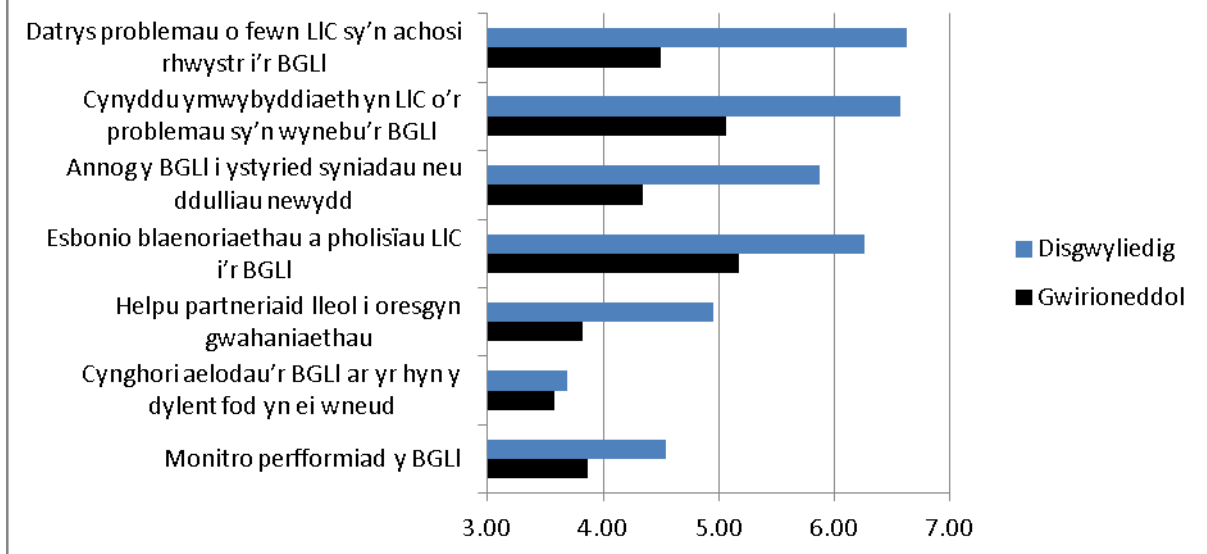
- Datrys problemau o fewn y Llywodraeth ar ran Byrddau Gwasanaethau Lleol (sgôr gymedrig o 6.7)
- Cynyddu ymwybyddiaeth o fewn y Llywodraeth o anghenion partneriaethau lleol (6.6), ac
- Esbonio blaenoriaethau a pholisïau'r Llywodraeth i bartneriaid lleol (6.3).

3.23 Roedd Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru yn cytuno â'r pwyntiau uchod. Yn ogystal, roeddent yn credu y dylent gyflawni rôl bwysig wrth ysgogi ffordd newydd o feddwl gan Fyrdau Gwasanaethau Lleol – sgôr gymedrig o 6.2 o gymharu â 5.2 ymhlith aelodau Byrddau Gwasanaethau Lleol. Cyfarwyddo Byrddau Gwasanaethau Lleol a monitro eu perfformiad oedd y gweithgareddau lleiaf pwysig yn ôl y ddau grŵp o ymatebwyr, er ei bod yn amlwg (ond efallai'n ddisgwyliedig) bod monitro'n bwysicach i Gynrychiolwyr Llywodraeth Cymru na phartneriaid lleol (Ffigur 3.2).



3. 24 Mae'r ddau grŵp yn cytuno mai prif gyfrifoldebau'r rôl hon yw datrys problemau o fewn y Llywodraeth, cynyddu ymwybyddiaeth yn y Llywodraeth ynglŷn â phroblemau'r Bwrdd Gwasanaethau Lleol, annog y Bwrdd Gwasanaethau Lleol i ystyried syniadau newydd, ac esbonio blaenoriaethau'r Llywodraeth i'r Bwrdd Gwasanaethau Lleol. Mae'n ddiddorol gweld nad yw'r naill grŵp na'r llall o'r farn bod monitro perfformiad Byrddau Gwasanaethau Lleol a'u cynghori ar yr hyn y dylent ei wneud mor bwysig â'r cyfrifoldebau eraill.
3. 25 Mae'r canlyniadau'n dangos bod Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru yn credu, i raddau helaeth, eu bod wedi datblygu'r rhannau o'u rôl sy'n ymdrin â'r prif gyfrifoldebau, sydd bwysicaf yn eu barn hwy ac aelodau Byrddau Gwasanaethau Lleol. Ystyrir bod y rôl wedi cyfrannu at gyfleu polisïau rhwng lefelau o lywodraeth a chynyddu ymwybyddiaeth yn y Llywodraeth ynglŷn â'r problemau sy'n wynebu Byrddau Gwasanaethau Lleol. Mae'r gweithredoedd hyn yn gysylltiedig â nodweddion rychwantu ffiniau lle mae cyfathrebu a chynyddu ymwybyddiaeth o broblemau sy'n digwydd ar y rheng flaen yn ffyrdd o chwalu ffiniau rhwng haenau o lywodraeth. Fodd bynnag, mae'r canlyniadau'n dangos (Ffigur 3.3) er bod Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru yn gwneud eu gwaith, nid ydynt yn ei wneud mor effeithiol ag y disgwyliwyd gan aelodau Byrddau Gwasanaethau Lleol.

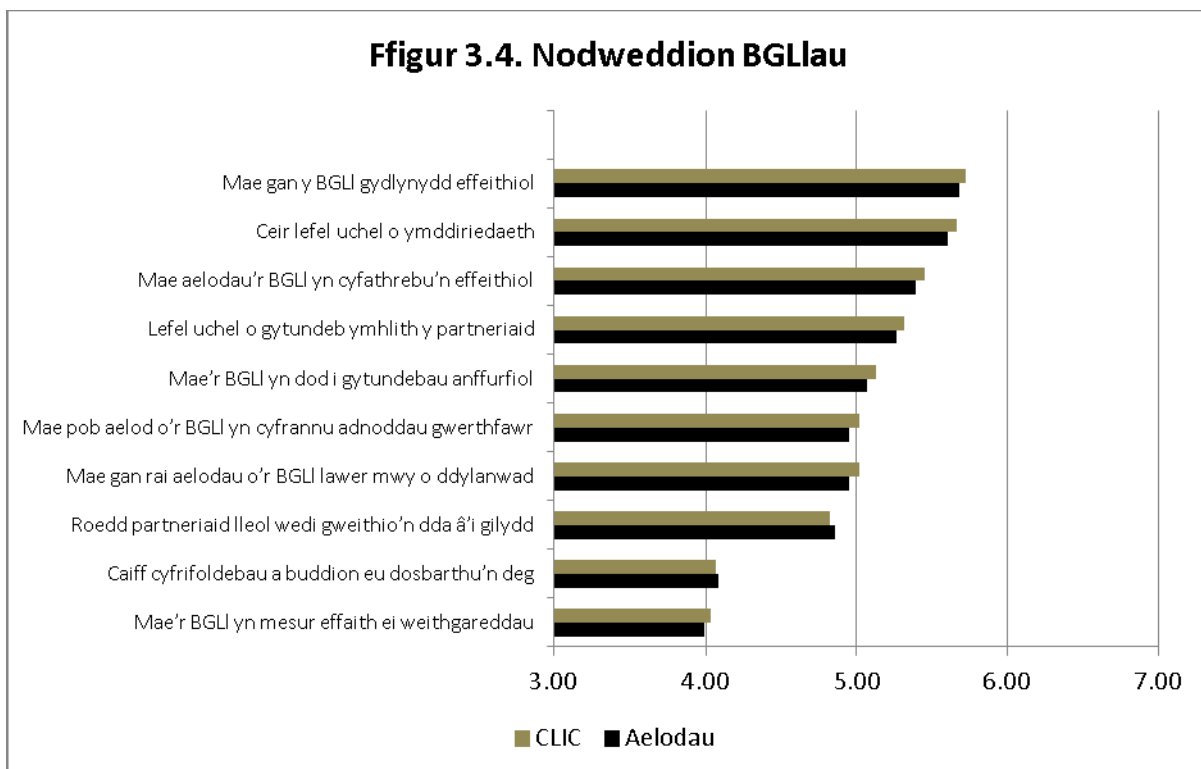
Ffigur 3.3. Rôl Cynrychiolydd Llywodraeth Cymru (CLIC) – barn aelodau BGLI



3. 26 Roedd aelodau Byrddau Gwasanaethau Lleol yn arbennig o siomedig â'r cynnydd o ran datrys problemau o fewn y Llywodraeth. Y gwahaniaeth cymedrig rhwng eu disgwyliadau a'u canfyddiadau o berfformiad oedd -2.32 (o gymharu â -0.95 ymhlith Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru). Roedd bylchau mawr mewn disgwyliadau hefyd o ran cynyddu ymwybyddiaeth yn y Llywodraeth ynglŷn â'r problemau sy'n wynebu Byrddau Gwasanaethau Lleol a'u hysgogi i ystyried syniadau newydd. Roedd bwlch llai o lawer o ran y rolau yr ystyriwyd eu bod yn lleiaf pwysig – monitro Byrddau Gwasanaethau Lleol a'u cynghori ar beth i'w wneud.

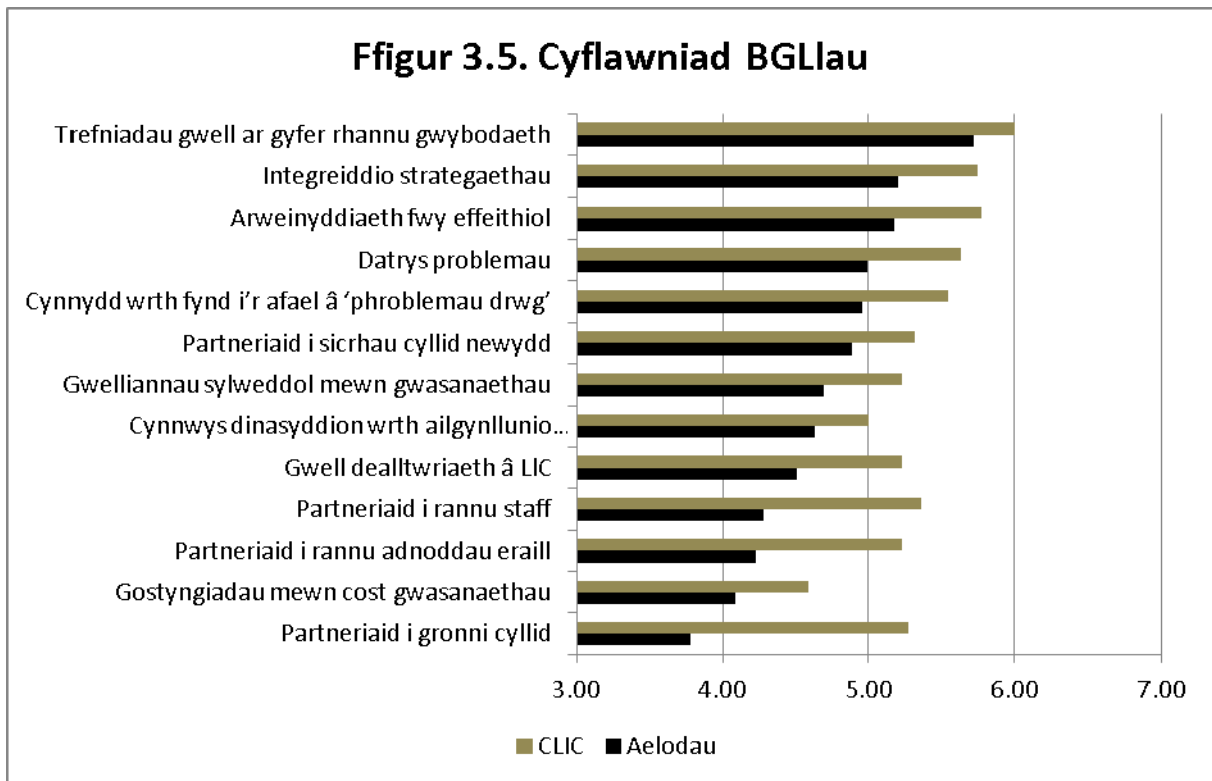
Nodweddion Byrddau Gwasanaethau Lleol

3. 27 Yn y gyfres hon o gwestiynau, rhoddodd Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru ac aelodau Byrddau Gwasanaethau Lleol y sgôr gymedrig uchaf i'r datganiadau hynny sy'n cydnabod yn eglur y nodweddion rhyngpersonol ymhlith aelodau a chydlynwyr Byrddau Gwasanaethau Lleol; er enghraifft, ansawdd perthnasoedd personol, ymddiriedaeth, a chyfathrebu. Mae'r sgorau cymedrig yn y ddwy sampl yn dangos mwy o anghytundeb yn y datganiadau hynny yn ymwneud â grym a chydarddoldeb o ran cyfrannu adnoddau gan wahanol aelodau Byrddau Gwasanaethau Lleol (Ffigur 3.4).



Cyflawniadau Byrddau Gwasanaethau Lleol

3. 28 Dywedodd y partneriaid mai'r hyn yr oedd Byrddau Gwasanaethau Lleol yn ei wneud orau oedd gwella trefniadau rhannu gwybodaeth ymhlith eu hunain, integreiddio strategaethau neu resymoli partneriaethau ac arweinyddiaeth fwy effeithiol (cafodd bob un o'r tair nodwedd hyn sgôr gymedrig o fwy na 5 ar y raddfa saith pwynt). Y meysydd yr ystyriwyd eu bod yn perfformio waethaf ynddynt oedd rhannu staff, rhannu adnoddau eraill nad ydynt yn ymwneud â staff, lleihau costau darparu gwasanaethau a chronni cyllid (cafodd bob un o'r rhain sgôr gymedrig o lai na 4.3 gan aelodau Byrddau Gwasanaethau Lleol). Roedd Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru yn gyson fwy cadarnhaol nag aelodau Byrddau Gwasanaethau Lleol am gyflawniadau Byrddau Gwasanaethau Lleol, ac roedd hyn yn fwyaf amlwg yn y meysydd hynny yr oedd aelodau Byrddau Gwasanaethau Lleol o'r farn y perfformiwyd waethaf ynddynt (heblaw am gynnwys dinasyddion yn y broses o ddarparu gwasanaethau a threfniadau gwell ar gyfer rhannu gwybodaeth) (Ffigur 3.5).



Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru a Llywodraeth Cymru

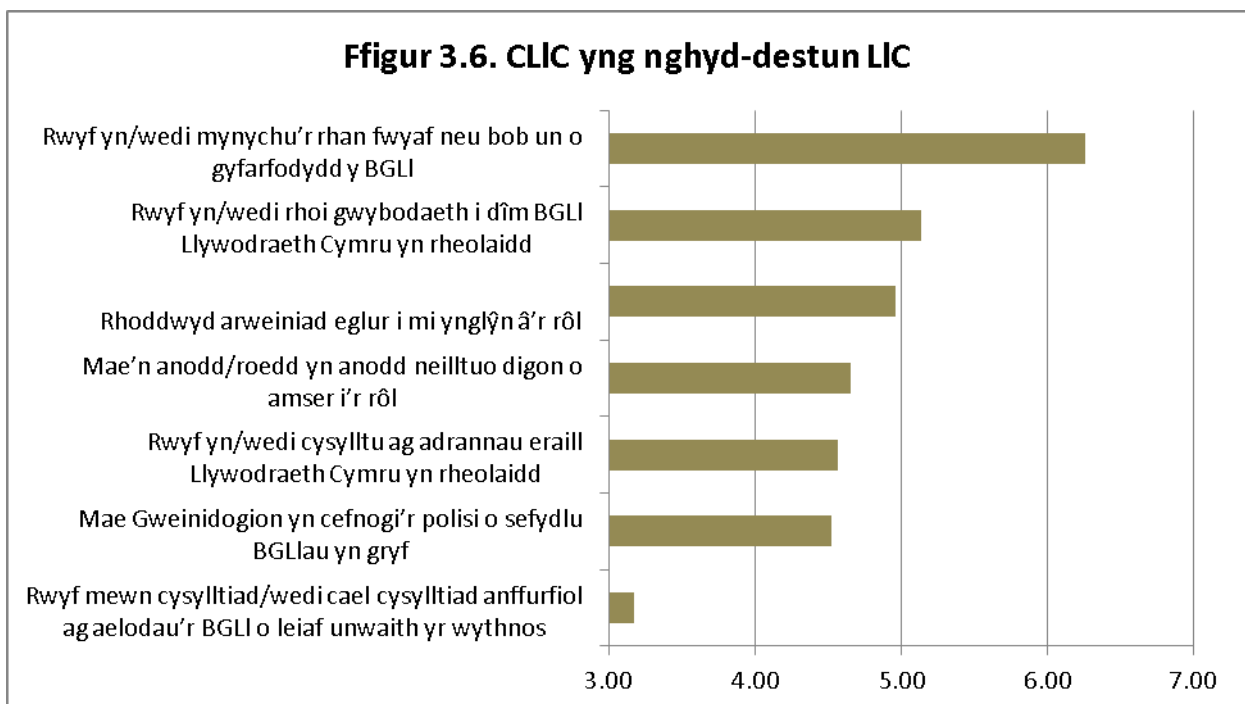
3. 29 Cafodd Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru sgôr uchel ($c=6.23$) pan ofynnwyd iddynt a oeddent 'yn mynychu'r rhan fwyaf o gyfarfodydd y Bwrdd Gwasanaethau Lleol', ac roedd 100% o'r ymatebwyr yn cytuno â'r datganiad hwn i ryw raddau hefyd. Gostyngodd y ganran hon pan ofynnwyd iddynt a oedd yn 'anodd neilltuo digon o amser i'r rôl' – dim ond 70% oedd yn cytuno. A dim ond 24% oedd yn cytuno pan ofynnwyd iddynt a oeddent 'mewn cysylltiad anffurfiol ag aelodau'r Bwrdd Gwasanaethau Lleol o leiaf unwaith yr wythnos' (Ffigur 3.6). Mae'r canlyniadau hyn yn dangos nad yw Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru yn credu ei bod yn feichus mynychu cyfarfodydd Byrddau Gwasanaethau Lleol (sy'n dueddol o gael eu trefnu bob tri mis), ond eu bod yn teimlo i'r gwrthwyneb ynglŷn â chysylltiad neu gyfraniad anffurfiol mwy parhaus â'r Bwrdd Gwasanaethau Lleol.

3. 30 Yn groes i ganfyddiadau Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru ynglŷn â phresenoldeb, roedd y sylwadau agored i'r arolwg gan rai aelodau Byrddau Gwasanaethau Lleol yn cyfeirio at absenoldeb rhai Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru o gyfarfodydd y Bwrdd Gwasanaethau Lleol.

'Mae yna broblem fawr o ran presenoldeb ein gwas sifil enwebedig. Mae'r holl gyfranogwyr eraill, gan gynnwys y Prif Gwnstabl a Phrif Weithredwr y Bwrdd Iechyd Lleol, yn mynychu'n rheolaidd, ond yn anaml iawn rydym yn ei weld ef.'

3. 31 Roedd rhai hefyd o'r farn bod trosiant Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru yn ffactor a oedd yn cyfrannu at wendid y Bwrdd Gwasanaethau Lleol:

'Mae rhai o'r gwendidau a nodwyd yn deillio o'r newidiadau mewn cynrychiolaeth yr ydym wedi'u dioddef yn ystod y 18 mis/2 flynedd ddiwethaf, gan gynnwys tri swyddog gwahanol o Lywodraeth Cymru.'



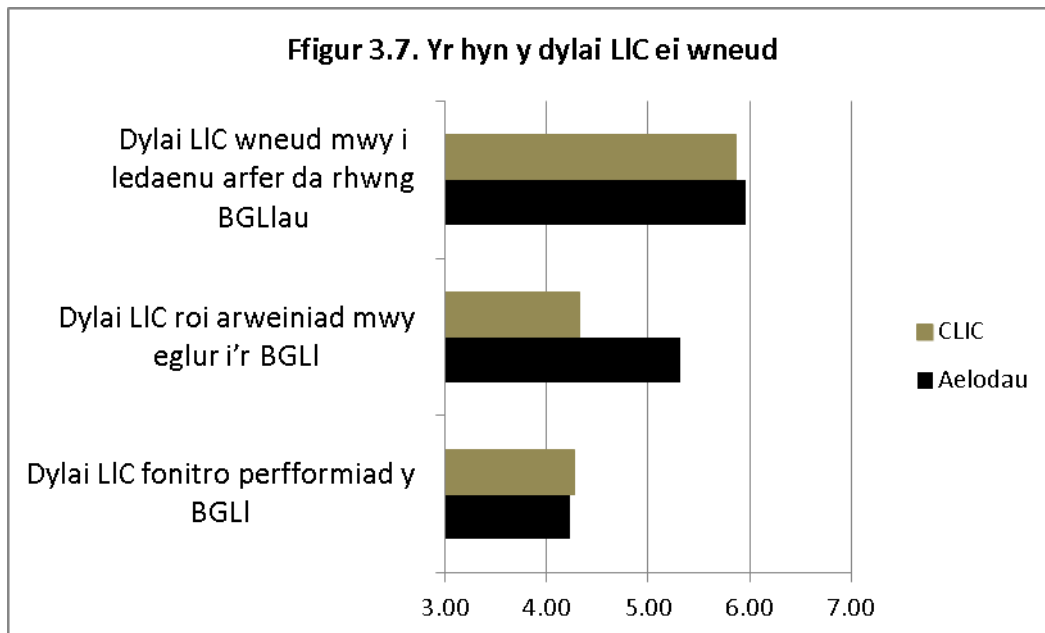
3. 32 Mae gweithgareddau a allai gyfrannu at chwalu silos o fewn Llywodraeth Cymru, fel 'cysylltu ag adrannau eraill Llywodraeth Cymru yn rheolaidd ynglŷn â'r Byrddau Gwasanaethau Lleol' a 'chredu bod gan Fyrddau Gwasanaethau Lleol gefnogaeth gref gan weinidogion' yn dangos sgorau cymedrig o lai na 5. Yn yr adran datganiad agored o'r arolwg, ysgrifennodd 33% o'r ymatebwyr eu bod wedi cysylltu ag adrannau eraill Llywodraeth Cymru (o leiaf unwaith) yn ystod eu rôl a bod y math hwn o weithredu yn cyfrannu at: sefydlu trefniadau gweithio mwy 'cydgysylltiedig' rhwng gwahanol adrannau o Lywodraeth Cymru, rhoi cyngor cyson i weinidogion ac, mewn un achos, trefnu ymweliadau gan weinidogion i Fwrdd Gwasanaethau Lleol.

3. 33 Yn ôl rhai ymatebwyr, chwalu silos yn Llywodraeth Cymru oedd un o agweddau mwyaf 'heriol' eu rolau, yn rhannol oherwydd na ddisgwyliwyd yn wreiddiol y byddai'r agwedd hon yn un o brif ddibenion Cynrychiolydd Llywodraeth Cymru, ac yn rhannol oherwydd nad yw'r cynllun Byrddau Gwasanaethau Lleol wedi'i ledaenu'n briodol ar draws Llywodraeth Cymru. Ysgrifennodd ddau ymatebwr:

'I ddechrau roedd diffyg dealltwriaeth a gwybodaeth ynglŷn â rôl y Bwrdd Gwasanaethau Lleol y tu hwnt i'r cysylltiadau uniongyrchol yn Llywodraeth Cymru. Mae hyn wedi gwella'n raddol (efallai'n rhy araf). Fodd bynnag, ni roddir digon o sylw i effaith dogfennau polisi ar waith Byrddau Gwasanaethau Lleol ac nid yw Adrannau yn llwyr ddeall ble y gallai'r Bwrdd Gwasanaethau Lleol gyflawni polisiâu blaenoriaeth Llywodraeth Cymru yn gadarnhaol. Mae hyn yn golygu bod yn rhaid i Gynrychiolydd Llywodraeth Cymru ar y Bwrdd Gwasanaethau Lleol a Thîm Byrddau Gwasanaethau Lleol Llywodraeth Cymru wneud llawer o waith i fynd i'r afael â materion / cyfleoedd / problemau penodol yn effeithiol.'

'Er bod rhai adrannau LICC wedi bod yn barod iawn i gefnogi Byrddau Gwasanaethau Lleol e.e. yn achos lechyd gyda...hunanladdiad (roeddent yn wych), mae adrannau eraill yn llai parod. Nid wyf yn siwr sut y gellir mynd i'r afael â hyn, ond mae angen gwneud rhywbeth.'

3. 34 Yn olaf, gofynnwyd rhai cwestiynau ynglŷn â'r dull y dylai Llywodraeth Cymru ei ddefnyddio i ddatblygu'r fenter Byrddau Gwasanaethau Lleol yn genedlaethol (Ffigur 3.7). Roedd yr ymatebion gan Gynrychiolwyr Llywodraeth Cymru ac aelodau Byrddau Gwasanaethau Lleol yn eithaf tebyg. Yr unig wahaniaeth nodedig yw bod aelodau Byrddau Gwasanaethau Lleol yn credu y dylai Llywodraeth Cymru wneud mwy i ddarparu canllawiau mwy eglur (c=5.24) na Chynrychiolwyr Llywodraeth Cymru (c=4.35).



3. 35 Er bod y sgôr gymedrig gan Gynrychiolwyr Llywodraeth Cymru yn isel ar gyfer 'Dylai LIC fonitro perfformiad y BGLI', mae'n werth crybwyll bod 50% o'r ymatebwyr wedi cytuno â'r datganiad hwn. Mewn datganiad agored, ysgrifennodd un Cynrychiolydd Llywodraeth Cymru:

'Rwy'n credu bod angen i ni fonitro perfformiad Byrddau Gwasanaethau Lleol yn gryfach. Y rheswm am hyn yw oherwydd fy mod i'n credu bod y Byrddau Gwasanaethau Lleol yn aml yn dda am weithredu, ond rwy'n credu bod angen iddyn nhw hefyd dreulio llawer mwy o amser yn profi pa un a yw'r pethau maen nhw'n eu gwneud yn gwneud gwahaniaeth ac yn cyflawni'r canlyniadau maen nhw'n eu ceisio ac yna, gyda'r dystiolaeth hon, cwestiynu pa un a ydyn nhw'n gwneud y pethau iawn. Ni welaf lawer o dystiolaeth o hyn yn cael ei wneud. Yn aml, mae'n ymddangos mai sicrhau cyllid i wneud rhywbeth sy'n eu sbarduno, yn hytrach na chyflawni canlyniad.'

Cymharu perfformiad Byrddau Gwasanaethau Lleol

3. 36 Er mwyn profi pa un a oedd cysylltiad rhwng perfformiad Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru a chyflawniadau Byrddau Gwasanaethau Lleol, yn gyntaf, gwnaethom archwilio'r data o ymatebion aelodau Byrddau Gwasanaethau Lleol ynglŷn â'r datganiadau a restrir yn Ffigurau 3.2 a 3.3. Casglwyd ynghyd yr 13 mesur a ddangosir yn Ffigur 3.5 i gynhyrchu mynegai cyffredinol o effeithiolrwydd Byrddau Gwasanaethau Lleol yn disgrifio ymddygiad, rhannu adnoddau a chanlyniadau. Yna gwnaethom gymharu'r mynegai o effeithiolrwydd Byrddau Gwasanaethau

Lleol â chanfyddiadau o berfformiad Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru. Roedd cydberthyniad rhestrol Spearman yn dangos bod rhai cysylltiadau'n bodoli, ond nid oedd yr un ohonynt yn ddigon cryf i allu rhoi pwys mawr arnynt. Nid oedd hyn yn syndod o ystyried y niferoedd bach o ymatebwyr fesul rhwydwaith. Fodd bynnag, roedd gan lawer o'r rhwydweithiau yr adroddwyd eu bod yn fwyaf effeithiol Gynrychiolwyr Llywodraeth Cymru yr ystyriwyd eu bod yn perfformio uchaf hefyd. Roedd gan saith rhwydwaith¹ sgorau cymedrig o 5.0 neu uwch ar gyfer dau neu bob un o'r tri mynegai effeithiolrwydd. Roedd gan bedwar o'r rhain Gynrychiolwyr Llywodraeth Cymru a oedd yn perfformio'n uchel iawn hefyd, ac roedd gan bump o'r saith Gynrychiolwyr Llywodraeth Cymru a oedd yn y deg uchaf. Er y gellir dadlau mai rôl Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru yw cefnogi'r Bwrdd Gwasanaethau Lleol yn hytrach na sicrhau ei effeithiolrwydd, mae'r canlyniadau yn Nhabl 1 yn dangos i raddau y gallai Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru gyfrannu at effeithiolrwydd y bwrdd trwy gyflawni eu rôl yn fwy rhagweithiol.

¹ BGLI-E, BGLI-B, BGLI-R, BGLI-L, BGLI-F, BGLI-O a BGLI-C.

Tabl 3.1: Perfformiad Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru ac effeithiolrwydd y rhwydwaith

Awdurdod lleol	Perfformiad Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru		Effeithiolrwydd ar gyfartaledd		Cyfradd ymateb fesul BGLI (%)	N
	Cymedr	Gwriad safonol	Cymedr	Gwriad safonol		
BGLI - E	5.714	.655	5.744	.235	33	3
BGLI - B	5.048	.951	5.026	.851	33	3
BGLI - R	5.000	.000	5.115	.054	50	2
BGLI - H	4.943	.217	3.662	.987	45	5
BGLI - L	4.929	.716	5.679	.607	86	6
BGLI - S	4.631	1.026	4.462	.713	63	12
BGLI - K	4.571	.378	3.827	.476	40	4
BGLI - P	4.571	1.212	4.154	.326	33	2
BGLI - Q	4.571	.996	4.510	.800	61	8
BGLI - F	4.524	.951	5.308	.204	60	3
BGLI - J	4.238	.791	4.385	.919	40	6
BGLI - N	4.143	.599	4.685	.329	59	10
BGLI - A	4.114	1.563	4.077	1.681	55	5
BGLI - O	4.039	.879	5.091	.545	55	11
BGLI - G	3.829	.478	4.954	.626	25	5
BGLI - M	3.810	.617	4.769	.424	28	6
BGLI - V	3.643	1.033	3.904	.945	44	4
BGLI - U	3.510	.751	4.571	.784	41	7
BGLI - C	3.446	.788	5.529	.672	88	8
BGLI - D	3.238	.218	4.256	.089	50	3
BGLI - T	3.143	.404	5.154	.653	40	2
BGLI - I	2.476	.733	4.359	.464	16	3
Cyfanswm	4.181	.982	4.703	.855	42	118

Sylwer: Mae'r canlyniadau wedi'u seilio ar sampl o aelodau Byrddau Gwasanaethau Lleol yn unig.

3. 37 Nid yw'r data yn Nhabl 3.1 yn ddiffiniol ond mae'n awgrymu cysylltiad posibl, ac felly hefyd y sylwadau ychwanegol a wnaed gan yr ymatebwyr i'r arolwg, sef bod rôl Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru yn cael dylanwad cadarnhaol ar effeithiolrwydd Byrddau Gwasanaethau Lleol. Dywedodd aelodau'r Byrddau Gwasanaethau Lleol yr ystyriwyd eu bod yn fwyaf effeithiol fod Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru wedi eu cynorthwyo trwy:

1. Ddatrys gwahaniaethau rhwng partneriaid lleol;
2. Gwella dealltwriaeth partneriaid lleol o bolisiau'r Llywodraeth;
3. Lobïo swyddogion a gweinidogion y Llywodraeth ar ran Byrddau Gwasanaethau Lleol; ac
4. Annog partneriaid lleol i wneud cais am gyllid ychwanegol gan y Llywodraeth.

3. 38 Esboniodd sawl un fod Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru wedi dod â phartneriaid lleol ynghyd a'u helpu i ddatrys gwahaniaethau trwy:

'arwain sawl sesiwn a drefnwyd i geisio creu perthynas waith gadarnhaol rhwng yr uwch arweinwyr',

'rhoi cefnogaeth gadarnhaol i ymdrechion lleol i ddod â phartneriaid addysg ynghyd â phartneriaid o wasanaethau eraill',

'cynnig her gadarn ynglŷn â'n nodau ar y cyd yn wyneb ymddygiad anghwrtais a thanselliol penodol ac agored gan nifer fach o unigolion'; a

'sicrhau bod pwysau'n cael ei roi ar bartneriaid iechyd i gydweithio'n effeithiol er mwyn datrys gwahaniaethau'.

3. 39 Rhoesant enghreifftiau hefyd o'r ffyrdd yr oedd Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru wedi gwella cyfathrebu a dealltwriaeth rhwng y Llywodraeth a phartneriaid lleol trwy'r canlynol:

'trosglwyddo gwybodaeth',

'rhoi cyflwyniad byr ym mhob cyfarfod o'r Bwrdd Gwasanaethau Lleol ar y datblygiadau diweddaraf yn y Llywodraeth'

'Helpu i esbonio blaenoriaethau'r Llywodraeth a gwrando ar bryderon aelodau'r Bwrdd Gwasanaethau Lleol'

'Gwrando a dysgu, gofyn cwestiynau agored ac atgyfnerthu ein hagenda ar y cyd'

'llywio trwy Lywodraeth Cymru i ddarparu atebion'

'darparu cysylltiad ag Adrannau penodol er mwyn sicrhau gwybodaeth am faterion, datblygiad, amserlenni ar gyfer ymatebion'.

ac esboniodd un:

'Mae'r ffaith fod swyddog o Lywodraeth Cymru ar y Bwrdd Gwasanaethau Lleol wedi rhoi hygyrdded i'r Bwrdd ac wedi cynnig llwybr gwell i sefydliadau gyfathrebu â'r Llywodraeth. Mae hyn yn elfen allweddol o lwyddiant y Bwrdd Gwasanaethau Lleol.'

3. 40 Cadarnhaodd Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru fod rhan fawr o'u rôl wedi cynnwys 'trafod' materion a oedd yn achosi anawsterau i'r Byrddau Gwasanaethau Lleol gyda chydweithwyr yn y Llywodraeth ac 'eirioli' ar ran partneriaethau lleol. Yn ôl un:

'Rwyf wedi mynd yn ôl i Lywodraeth Cymru gyda materion a oedd yn rhwystro cynnydd lleol o ran cyflawni canlyniadau ac wedi cymryd rhan mewn trafodaethau i ddileu'r rhwystro. Rwyf hefyd wedi gallu cyfleu lefel uchelgais darparwyr lleol i gydweithwyr yma [Llywodraeth Cymru].'

3. 41 Ysgrifennodd un arall ynglŷn â:

'Rhybuddio adrannau/swyddogion perthnasol am y materion sy'n codi [yn y Bwrdd Gwasanaethau Lleol] ac yn enwedig defnyddio gwybodaeth, profiad a dealltwriaeth a gafwyd o wybodaeth leol gyfredol i lywio arferion fy is-adran fy hun a'n cyngor i'r Gweinidog.'

3. 42 Er bod y data'n awgrymu bod Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru yn gallu cael effaith fuddiol ar Fyrddau Gwasanaethau Lleol, mae'n amlwg nad hwn yw'r unig ddylanwad ar eu heffeithiolrwydd. Awgrymodd archwiliad manylach o'r ymatebion gan aelodau'r Byrddau Gwasanaethau Lleol mwyaf effeithiol fod y cyd-destun lleol yn bwysig iawn a bod penderfynyddion llwyddiant yn amrywio rhwng byrddau.

3. 43 Roedd yr ymatebwyr i'n harolwg a thîm canolog y Byrddau Gwasanaethau Lleol a gyfwelwyd gennym ar ddechrau'r ymchwiliad o'r farn bod BGLI-E, BGLI-F a BGLI-R yn effeithiol. Roedd pob un o'r rhain yn deall yn eglur yr hyn yr oeddent yn ceisio ei gyflawni, roedd arweinwyr y gwasanaethau cyhoeddus lleol yn ymrwymedig i weithio gyda'i gilydd, ac roedd yr awdurdod lleol yn ddigon mawr i 'gyflawni pethau'. Roedd y Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru a oedd wedi gweithio gyda nhw wedi helpu mewn sawl ffordd. Roeddent wedi cynorthwyo BGLI-F i gael cyllid

ychwanegol gan y Llywodraeth ac wedi helpu i sicrhau cytundeb ar gyfer BGLI-E yn caniatáu iddo gyflwyno strategaeth integredig sengl yn lle'r pedwar cynllun statudol yr oedd y Llywodraeth yn mynnu bod partneriaethau lleol yn eu cynhyrchu yn flaenorol. Roedd y Cynrychiolydd Llywodraeth Cymru a oedd yn gweithio gyda BGLI-R wedi sicrhau cefnogaeth gweinidogion ar gyfer prosiect allweddol a oedd, yn ei dro, wedi denu asiantaethau cenedlaethol eraill. Felly, gellir ystyried y Byrddau Gwasanaethau Lleol hyn yn 'hunan-gychwynwyr' a ddefnyddiodd Gynrychiolwyr Llywodraeth Cymru i'w helpu i gyflawni eu hamcanion.

- 3.44 Ar un pen o'r sbectrwm, mae BGLI-L yn gwasanaethu ardal fach, ddifreintiedig iawn, a cheir diffyg capasiti mewnol yn yr awdurdod lleol. Roedd y partneriaid yn cael trafferth canfod ymdeimlad o bwrpas ond pan ddarparodd y Llywodraeth secondai amser llawn i'w cynorthwyo, fe ddechreuodd y partneriaid wneud cynnydd. Esboniodd aelod o'r Bwrdd Gwasanaethau Lleol:

'O ddechrau araf, wrth i ni drafod y rôl, daeth [BGLI-L] yn fforwm deinamig a oedd yn cynhyrchu a gweithredu syniadau. Fodd bynnag, roedd hyn yn bosibl dim ond trwy ddarparu [gan y Llywodraeth] swyddog profiadol a galluog ar secondiad. Roedd yn ormod i ddisgwyl i awdurdodau lleol bach allu ymgymryd â'r gwaith cefndir sylweddol a chymhleth sy'n sail i bartneriaeth effeithiol heb gymorth o'r fath. Cyflawnwyd llwyddiant cynyddol y Bwrdd Gwasanaethau Lleol gan y swyddog ar secondiad...a ymdriniodd â'r sefyllfa a'r datblygiadau yn dra medrus.'

- 3.45 Cyflawnodd Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru rôl bwysig wrth helpu'r Bwrdd Gwasanaethau Lleol i gydnabod yr angen am gymorth allanol ychwanegol, a heb eu cyfraniad hwy, mae bron yn sicr y byddai'r Bwrdd Gwasanaethau Lleol wedi aros yn yr un sefyllfa.
- 3.46 Mae BGLI-H yn un arall sydd wedi cael trafferthion. Cafodd gefnogaeth gan Gynrychiolydd Llywodraeth Cymru yr ystyriwyd ei fod yn effeithiol iawn. Fodd bynnag, ni lwyddodd i wella'r sefyllfa yn y ffordd a ddigwyddodd yn BGLI-L. Felly, nid yw cyfranogiad Cynrychiolydd Llywodraeth Cymru effeithiol yn ddigon ar ei ben ei hun i oresgyn syrthni cydweithredol a diffyg capasiti lleol. Mae BGLI-B ar ben arall y sbectrwm. Roedd yr ymatebwyr i'r arolwg o'r farn bod y Bwrdd Gwasanaethau Lleol yn llwyddiannus, ond bod perfformiad cyfartalog Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru yn aneffeithiol. Yma, priodolwyd cyflawniadau'r Bwrdd Gwasanaethau Lleol i

ddylanwad prif weithredwr awdurdod lleol egniol a chanddo gysylltiadau cryf â gweinidogion a swyddogion Llywodraeth Cymru.

3. 47 Mae'r canlyniadau hyn yn adlewyrchu'r ffaith fod nodweddion Byrddau Gwasanaethau Lleol a'r rolau a gyflawnir gan Gynrychiolwyr Llywodraeth Cymru yn amrywio. Mae gan ardaloedd lleol anghenion gwahanol ac mae gan Gynrychiolwyr Llywodraeth Leol bersonoliaethau a lefelau profiad a chyfrifoldeb yn y Llywodraeth sy'n cyfrannu at yr amrywiad hwn. Fel yr esboniodd un aelod o Fwrdd Gwasanaethau Lleol a oedd wedi gweithio gyda dau Gynrychiolydd Llywodraeth Cymru:

'Ceir diffyg eglurder ynglŷn â rôl Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru a'u rôl ar y Bwrdd Gwasanaethau Lleol. Mae'r gwerth a ychwanegir ganddynt yn amrywio yn dibynnu ar bwy ydynt a'r swydd sydd ganddynt, a thrwy hynny eu cylch dylanwad.'

3. 48 Ysgrifennodd un arall:

'mae'r graddau y gallant gyfrannu yn tueddu i adlewyrchu eu swydd arferol.'

3. 49 Enghraifft dda yw'r ffordd yr oedd un Cynrychiolydd Llywodraeth Cymru yn gallu llobio'n llwyddiannus i'r partneriaid lleol gael cyflwyno strategaeth integredig sengl oherwydd y ffaith ei fod yn un o'r Cyfarwyddwyr Cyffredinol gyda blynyddoedd o brofiad o weithio yn Llywodraeth Cymru. Roedd y ddwy agwedd hyn yn golygu bod yr unigolyn hwn yn gallu cysylltu â gweinidogion a bod ganddo gryn ddylanwad dros uwch weision sifil eraill. Ni fyddai Cynrychiolydd Llywodraeth Leol llai profiadol, neu un a oedd yn gweithio mewn maes polisi arall, wedi bod mewn sefyllfa gystal i ddadlau dros newid radical o bosibl nac wedi cael cefnogaeth ei weinidog wrth wneud hynny.

3. 50 Er ei bod yn ymddangos bod Cynrychiolydd Llywodraeth Leol da yn dibynnu llawer iawn ar bersonoliaethau a phrofiad y gweision sifil eu hunain, mae canlyniadau'r arolwg yn dangos y gallai eu cyneffindra â llywodraeth leol fod yn berthnasol hefyd. Dywedodd saith deg tri y cant o'r Cynrychiolwyr Llywodraeth Leol o'r Byrddau Gwasanaethau Lleol mwyaf llwyddiannus eu bod wedi gweithio mewn llywodraeth leol ar hyd eu gyrfaoedd.

Casgliadau

Sut mae Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru yn hwyluso'r berthynas rhwng Llywodraeth Cymru a llywodraeth leol?

3. 51 Mae'r astudiaeth achos wedi amlygu canfyddiadau diddorol ynglŷn â rôl Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru. Y canfyddiad cyntaf yw bod Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru ac aelodau Byrddau Gwasanaethau Lleol yn credu mai prif weithgareddau Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru yw:
- Datrys problemau o fewn Llywodraeth Cymru ar ran Byrddau Gwasanaethau Lleol
 - Cynyddu ymwybyddiaeth o fewn Llywodraeth Cymru ynglŷn ag anghenion partneriaethau lleol
 - Esbonio blaenoriaethau a pholisïau Llywodraeth Cymru i bartneriaid lleol
3. 52 Er bod gan y ddau grŵp yr un disgwyliadau am y rôl hon, nid yw Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru yn cyflawni cymaint o'r gweithgareddau hyn ag y byddai aelodau Byrddau Gwasanaethau Lleol yn hoffi ei weld.

A yw Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru yn chwalo silos o fewn strwythurau sefydliadol Llywodraeth Cymru?

3. 53 Fe allai fod yn naturiol credu bod aelodau Byrddau Gwasanaethau Lleol yn llymach o ran yr hyn y maent yn ei ddisgwyl gan Gynrychiolwyr Llywodraeth Cymru, yn enwedig os nad ydynt yn ymwybodol o sut mae'r strwythurau a'r prosesau o fewn Llywodraeth Cymru yn gweithredu ac yn rhwystro perfformiad Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru. Mae ein canfyddiadau hefyd yn dangos bod Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru wedi'i chael hi'n anodd iawn goresgyn silos ar draws gwahanol bortffolios yn y Llywodraeth, sy'n atal y broses o ddarparu gwasanaethau integredig ar lefel leol. Dim ond mewn ychydig o achosion y llwyddwyd i oresgyn y rhwystrau strwythurol hyn trwy brofiad a phriodweddau Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru penodol a hynny, hyd y gwyddom ni, ar sail dros dro yn unig trwy drefniadau anffurfiol rhwng gweision sifil. Gan fod cynlluniau/strategaethau integredig sengl wedi dod yn fenter ffurfiol a hyrwyddir gan y Llywodraeth, rhaid aros i weld a fyddant yn cael dylanwad ac effaith tymor hir o ran chwalo silos ar lefel genedlaethol.

3. 54 Mae'n bwysig i Lywodraeth Cymru fod yn ymwybodol o'r heriau sy'n wynebu Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru wrth chwalu silos portffolio a lledaenu'r dilemâu i weinidogion ac adrannau eraill o'r Llywodraeth sy'n mynd y tu hwnt i'r Cyfeiriad ar gyfer Cymunedau a Llywodraeth Leol. Efallai y byddai cydweithrediad agosach rhwng tîm canolog y Byrddau Gwasanaethau Lleol ac adran gyfathrebu Llywodraeth Cymru yn gallu helpu i oresgyn y lledaeniad ymylol sydd gan rôl Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru o gymharu ag arloesiadau sefydliadol eraill yn y Llywodraeth.
3. 55 Dros amser, mae'r polisi Byrddau Gwasanaethau Lleol wedi addasu yn unol â pholisïau eraill sy'n cydfodoli. Yn wreiddiol, disgwyliwyd iddo fod yn ffordd o fynd i'r afael â phroblemau drwg, ond ers hynny mae wedi'i neilltuo i wasanaethu dau amcan polisi gwahanol iawn – gwella effeithlonrwydd a symleiddio'r broses cynllunio statudol. Nid yw'r seiliau rhesymegol gwahanol hyn wedi disodli ei gilydd ond, yn hytrach, wedi tueddu i gael eu gosod ar ben ei gilydd. O ganlyniad, mae rhai Byrddau Gwasanaethau Lleol a Chynrychiolwyr Llywodraeth Cymru wedi bod yn ansicr ynglŷn â'r hyn y dylent fod yn ei wneud ac wedi cael trafferth creu troedle i'w hunain. Yn eu tro, mae eu priodweddau a'u cefndir proffesiynol yn ymddangos yn fwy arwyddocaol wrth ffurfio datblygiad eu Byrddau Gwasanaethau Lleol.

A yw Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru yn cyfrannu at hybu gwaith partneriaeth ar lefel leol?

3. 56 Dangosodd canfyddiadau'r arolwg hefyd nad oedd Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru wedi gwneud cystal ag y disgwyliwyd o ran hybu gwaith partneriaeth ar lefel leol. Roedd ysgogi ffordd newydd o feddwl yn y Bwrdd Gwasanaethau Lleol a helpu partneriaid y Bwrdd Gwasanaethau Lleol i oresgyn gwahaniaethau rhyngddynt wedi cael sgorau isel. Mae'r canfyddiadau'n dangos y gallai llwyddiant y Byrddau Gwasanaethau Lleol o ran cyflawni canlyniadau trwy gydweithredu ddibynnu hefyd ar faint a chapasiti awdurdodau lleol er mwyn hybu a datblygu'r Bwrdd Gwasanaethau Lleol. Fodd bynnag, pan fydd Bwrdd Gwasanaethau Lleol cadarn yn gweithio gyda Chynrychiolydd Llywodraeth Leol sydd â phrofiad helaeth o weithio yn Llywodraeth Cymru neu briodweddau penodol, mae cyflawniadau'r Bwrdd Gwasanaethau Lleol yn digwydd yn gyflymach. Nid yw'n ymddangos bod Bwrdd Gwasanaethau Lleol na Chynrychiolydd Llywodraeth Cymru ar ei ben ei hun yn gallu newid sefyllfa er gwell o ran integreiddio ac arloesi gwasanaethau lleol. Mae'r ddau ffactor yn bwysig er mwyn gwneud gwahaniaeth.

Argymhellion

3. 57 Yr her i dîm canolog y Byrddau Gwasanaethau Lleol yw paru anghenion Bwrdd Gwasanaethau Lleol â chynrychiolydd Llywodraeth Cymru sydd â'r priodweddau, y profiadau a'r cysylltiadau priodol yn Llywodraeth Cymru. Baich ymchwil yn y dyfodol yw canfod yn systematig gyfuniad o briodweddau sy'n gweddu orau i anghenion amrywiol Byrddau Gwasanaethau Lleol. Am y tro, rhestrir rhai argymhellion a allai helpu i oresgyn yr heriau y mae'r polisi Byrddau Gwasanaethau Lleol yn eu hwynebu:

- Mae'r cyfarfodydd a'r gweithdai a drefnwyd ar gyfer Cynrychiolwyr Llywodraeth Cymru wedi bod yn ddefnyddiol i fyfyrion ar rôl yr uwch weision sifil hyn. Mae'r sesiynau hyn yn annog gweision sifil o adrannau gwahanol i ddod ynghyd a rhannu profiadau o'r hyn sy'n digwydd ar y rheng flaen, ac maent wedi cyfrannu at drafodaethau mwy trawsbynciol a rhyngadrannol. Fodd bynnag, nid yw'n ymddangos eu bod yn cynnwys gweinidogion yn ddigon aml, sy'n golygu ei bod hi'n anodd goresgyn meddylfryd silo yn Llywodraeth Cymru.
- Pan fo'r awdurdod lleol yn fach, mae'n annhebygol y byddai Cynrychiolydd Llywodraeth Cymru ar ei ben ei hun yn gallu newid sefyllfa er gwell ar lefel lleol. Mae cymorth personél (trwy secondiadau) wedi bod yn ddefnyddiol wrth roi arweiniad i'r Bwrdd Gwasanaethau Lleol er mwyn iddo gyflawni canlyniadau gwell. Mae Llywodraeth Cymru wedi cydnabod hyn a bydd y canfyddiadau o broses a gwerthusiadau canlyniadau Cronfa Gymdeithasol Ewrop-Byrddau Gwasanaethau Lleol (2012-1014) yn helpu i asesu pa mor llwyddiannus y bu'r secondiadau hyn.
- Pan geir gwrthdaro penodol rhwng aelodau Bwrdd Gwasanaethau Lleol, gall penodi Cynrychiolydd Llywodraeth Cymru o faes polisi sy'n gysylltiedig â'r gwrthdaro fod yn fuddiol iawn i gynorthwyo aelodau'r Bwrdd Gwasanaethau Lleol i oresgyn gwahaniaethau. Fodd bynnag, bydd angen i'r Cynrychiolydd Llywodraeth Cymru wneud ymdrech ychwanegol i ddatblygu perthnasoedd anffurfiol ag aelodau'r Bwrdd Gwasanaethau Lleol sy'n mynd y tu hwnt i fynychu cyfarfodydd y bwrdd.
- Mae'n bosibl na fydd Cynrychiolydd Llywodraeth Cymru sy'n addas o ran priodweddau a phrofiad yn ddigon i newid sefyllfa er gwell mewn Byrddau Gwasanaethau Lleol. Mae angen i dîm canolog y Byrddau Gwasanaethau Lleol asesu cyd-destun lleol Byrddau Gwasanaethau Lleol. Dyma rai ffactorau pwysig i'w hystyried: (a) a oes gan aelodau'r Bwrdd Gwasanaethau Lleol yr un weledigaeth, (b) a oes digon o ymrwymiad gan uwch arweinwyr lleol i wneud newidiadau yn eu sefydliadau eu hunain i hybu cydweithredu rhyng-sector, (c) a yw'r

awdurdod lleol yn ddigon mawr ac a oes ganddo ddigon o gapasiti i redeg Bwrdd Gwasanaethau Lleol o ddydd i ddydd, ac (ch) a oes gwahanol grantiau ar gael gan Lywodraeth Cymru neu lywodraeth y DU a allai helpu i ddatblygu prosiectau Bwrdd Gwasanaethau Lleol.

Pennod 4. Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009 Rhan 1

Cyflwyniad

- 4.1. Mae'r ffordd y caiff perfformiad llywodraeth leol ei ddiffinio, ei asesu a'i adrodd wrth wraidd y berthynas ganolog-leol. Mae gan hyn oblygiadau hefyd i'r ffordd y mae awdurdodau lleol yn ymgysylltu â dinasyddion ac yn cael eu dal i gyfrif ganddynt. Felly mae'n berthnasol iawn i asesiad o bolisiau Llywodraeth Cymru ar gyfer llywodraeth leol.
- 4.2. Mae'r papur hwn yn cyflwyno prif ganfyddiadau un o'r astudiaethau achos a gynhaliwyd gennym er mwyn taflu goleuni ar y berthynas ganolog-leol yng Nghymru. Mae'n archwilio'r ffordd y caiff perfformiad llywodraeth leol ei asesu, gan ganolbwyntio'n arbennig ar y trefniadau a sefydlwyd o ganlyniad i Fesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009 (y cyfeirir ato o hyn ymlaen fel 'Mesur 2009'). Mae'n defnyddio tystiolaeth o ddogfennau polisi, adroddiadau ymchwil a chyfweiliadau a gynhaliwyd rhwng mis Tachwedd 2011 a mis Mai 2012 ag arweinwyr ac uwch gynghorwyr eraill, prif weithredwyr a phenaethiaid perfformiad mewn pedwar cyngor o rannau gwahanol o'r wlad a chanddynt brofiadau gwahanol o asesu perfformiad, yn ogystal ag uwch gynrychiolwyr o Gymdeithas Llywodraeth Leol Cymru, Llywodraeth Cymru a Swyddfa Archwilio Cymru.

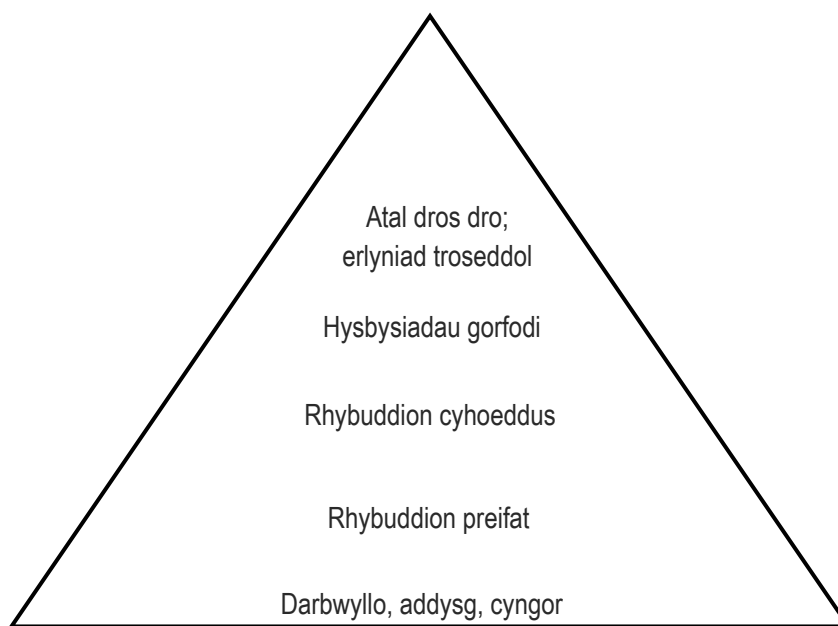
Rhai cysyniadau defnyddiol

- 4.3. Mae asesiadau perfformiad yn cyflawni swyddogaeth bwysig wrth reoli gwasanaethau cyhoeddus. Mae'r hyn a alwyd yn 'ffrwydriad archwiliadau' gan Power (1997) yn ffenomen ryngwladol (Pollitt et al., 1999), ac yn ystod y ddau ddegawd diwethaf mae'r rhan fwyaf o wledydd Ewropeaidd wedi cyflwyno asesiadau perfformiad ar lefel fwrdeistrefol (Jeanrenaud a Martin 2005). Mewn llawer o achosion, trefniadau gwirfoddol yw'r rhain a ddatblygwyd gan glybiau meincnodi hunandrefnu neu'r cymdeithasau awdurdodau lleol. Mae'r DU yn anarferol gan ei bod wedi gorfodi targedau, dangosyddion ac arolygiadau ar wasanaethau lleol o'r brig i lawr (Hood 2007). Tan yn ddiweddar, roedd Llywodraeth Cymru wedi osgoi'r cymharu penodol rhwng cynghorau, fel graddfeydd sêr a thablau cynghrair, a ffafriwyd gan lywodraethau Blair/Brown yn Lloegr. Fodd bynnag, mae cyhoeddi bandio ysgolion yn ddiweddar yn awgrymu ei bod yn cryfhau ei safbwynt mewn ymateb i bwyslais cynyddol ar 'ddarparu'.

- 4.4. Yn hanesyddol, cynlluniwyd archwiliadau ac arolygiadau i roi sicrwydd bod awdurdodau lleol yn rheoli eu cyllid yn briodol a bod gwasanaethau'n bodloni safonau gofynnol. Fodd bynnag, yn ystod y degawd diwethaf, fe'u gwelwyd yn gynyddol fel modd o gefnogi neu 'ysgogi' gwelliant. O ganlyniad, nid yw rheoleiddwyr yn cael eu hystyried yn gyrrff gwarchod yn unig mwyach sy'n gyfrifol am rybuddio'r cyhoedd (a/neu weinidogion) am wasanaethau sy'n anniogel neu sy'n tangyflawni. Bellach, fe'u disgwylir i gynnig cyngor a lledaenu arfer da er mwyn helpu cynghorau i fynd i'r afael â phroblemau (Martin 2004), ac adlewyrchir y patrwm hwn o 'arolygu er mwyn gwella' mewn ystod o ddatganiadau polisi ac adroddiadau a gyhoeddwyd gan Lywodraeth Cymru, Swyddfa Archwilio Cymru (SAC) a Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru (CLILC).
- 4.5. Mae'r ysgogiad i wella perfformiad trwy asesu wedi'i ddylanwadu'n gryf gan ddamcaniaeth rheoleiddio ymatebol. Mae cefnogwyr y ddamcaniaeth hon yn dadlau bod angen i'r ymagwedd reoleiddio a ddefnyddir gael ei theilwra yn unol â dibynadwyedd y rhai sy'n cael eu rheoleiddio y mae eu gweithredoedd neu berfformiad yn cael eu hasesu. Os gellir ymddiried yn y rhai sy'n cael eu rheoleiddio i gyflawni'r safonau a ddymunir (h.y. maent yn gymwys ac mae ganddynt fwradau da), yna hunan-reoleiddio yw'r ymagwedd orau. Fodd bynnag, os oes amheuaeth ynglŷn â'u gallu a/neu eu parodrwydd i gyflawni i'r lefel sy'n ofynnol, yna bydd angen defnyddio 'strategaethau rheoleiddio' eraill. Yn ôl Ayres a Braithwaite (1992: 25) 'Yr hyn sy'n allweddol i reoleiddio llwyddiannus yw sefydlu synergedd rhwng cosbi a darbwylo', ac maent yn egluro'r honiad hwn gan ddefnyddio cysyniad 'pyramidiau gorfodi' sy'n cynnwys hierarchaeth o gosbau a strategaethau rheoleiddio.
- 4.6. Yr hyn sydd ar waelod y pyramid yw hunan-reoleiddio, sy'n golygu (yn ddamcaniaethol, o leiaf) y gellid gadael i sefydliadau ac unigolion reoli eu hunain ym mha ffordd bynnag y gwelant orau. Hwy fyddai'n gosod y safonau ac yn penderfynu sut i'w cyflawni. Ar frig y pyramid ceir yr hyn a ddisgrifir yn y llenyddiaeth academiaidd fel 'rheoleiddio trwy orchymyn', lle mae rheoleiddiwr allanol yn pennu'r safonau a'r prosesau i'w cyflawni. Ceir ystod o ddewisiadau rhwng y ddau begwn hyn gan gynnwys, er enghraifft, cydreoleiddio lle mae grŵp o unigolion neu sefydliadau (yn hytrach na rheoleiddiwr allanol) yn rheoli ymddygiad a/neu berfformiad ei aelodau (Baldwin a Cave (1999).
- 4.7. Gallai'r hierarchaeth o strategaethau rheoleiddio gynnwys darbwylo, annog a phwysau gan gymheiriaid (ar y gwaelod) hyd at rybuddion preifat a chyhoeddus, hysbysiadau gorfodi ac erlyniad troseddol ar y brig (Ffigur 4.1). Gallai'r gweithgareddau hyn ganolbwyntio ar brosesau

(sut mae sefydliadau neu unigolion yn ymddwyn), perfformiad (yr hyn y maent yn ei gyflawni) neu'r ddau. Yn dibynnu ar y strategaeth orfodi, gallai safonau gael eu gorfodi gan yr unigolion neu'r sefydliadau eu hunain neu gan gyrrff allanol, neu gyfuniad o'r ddau. Er enghraifft, gallai rheoleiddiwr osod safonau perfformiad gofynnol ond caniatáu i'r rhai sy'n cael eu rheoleiddio benderfynu sut i'w cyflawni. Neu fe allent fynnu bod y rhai sy'n cael eu rheoleiddio yn dilyn gweithdrefnau penodol, ond heb bennu targedau perfformiad. Mewn rhai achosion, nid yw'r naill ochr na'r llall yn gosod safonau ond mae'n ofynnol i'r rhai sy'n cael eu rheoleiddio gyhoeddi gwybodaeth am eu harferion a/neu berfformiad fel y gall y cyhoedd eu dal i gyfrif, sef yr hyn a elwir gan Camison-Zornoza a Boronat-Navarro (2010) yn 'rheoleiddio seiliedig ar wybodaeth'.

Ffigur 4.1: Pyramid cosbau



4.8. Mae nifer o ymchwilwyr wedi defnyddio rheoleiddio ymatebol i ddadansoddi dulliau o reoli gwasanaethau cyhoeddus. Mae Hughes et al. (1997) yn cyferbynnu dulliau 'cosbol' a 'digosbol', ac mae Day a Klein (1990) yn gwahaniaethu rhwng dull 'plismona' sy'n ymwneud â gorfodi rheolau, a dull 'ymgyngori' sy'n dibynnu ar ddarbwylllo. Mae rheoleiddio ymatebol wedi dylanwadu ar lunwyr polisiâu hefyd. Mae'r cysyniad o archwilio ac arolygu 'cymesur', er

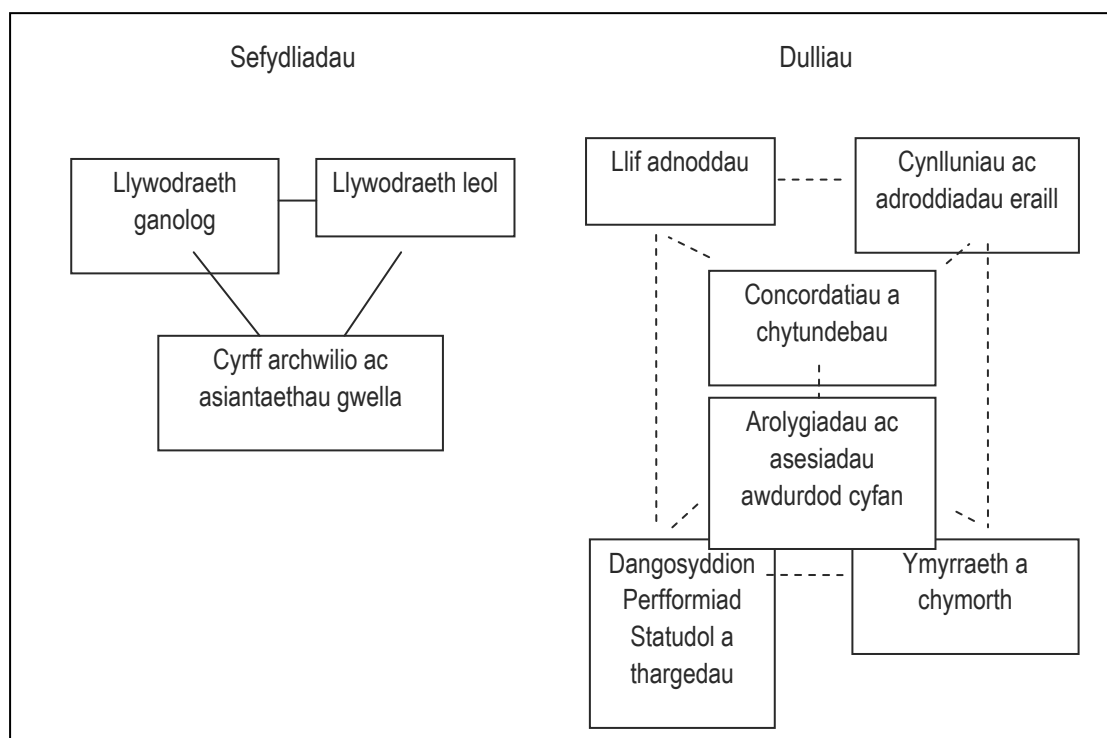
enghraifft, wedi dod yn fwyfwy poblogaidd yn y DU, a gellir priodoli ymagwedd Llywodraeth Blair at reoleiddio gwasanaethau cyhoeddus i'r syniad cysylltiedig o 'ymreolaeth haeddiannol'. O dan y fframwaith Asesu Perfformiad Cynhwysfawr, roedd cyngorau yr ystyriwyd eu bod mewn perygl o fethu'n ddifrifol neu'n barhaus yn destun goruchwyliaeth ddwys ac, mewn achosion eithafol, ymyrraeth allanol, tra yr addawyd y byddai awdurdodau 'da' a 'rhagorol' yn cael arolygiadau 'ysgafnach'. Mae'r egwyddor 'cymesurolddeb' wedi ymddangos mewn trafodaethau rhwng Llywodraeth Cymru, SAC ac awdurdodau lleol hefyd, er hynny mewn ffordd lai amlwg.

4.9. Cysyniad defnyddiol arall yw'r syniad o 'gyfundrefn gwella perfformiad'. Nododd Hood et al. (2001) fod cyfundrefnau sy'n ceisio rheoleiddio risg yn cynnwys tri gweithgaredd:

- Gosod safonau, nodau neu dargedau
- Casglu tystiolaeth ac
- Addasu ymddygiad cyrff a reoleiddir.

4.10. Eu dadl hwy oedd bod y ffordd y mae cyfundrefn yn gweithredu yn dibynnu ar bwy sy'n ymgymryd â phob un o'r tasgau sydd, yn ei dro, yn cael ei bennu gan natur y berthynas rhwng y rheoleiddwyr a'r cyrff a reoleiddir. Mae Downe et al. (2009) wedi defnyddio'r fframwaith hwn i ystyried asesiadau perfformiad llywodraeth leol. Maent yn dadlau bod cyfundrefnau gwella perfformiad llywodraeth leol yn cynnwys yr un tri gweithgaredd a bod y dulliau a ddefnyddir i'w cyflawni yn cael eu pennu gan y cydberthynas rhwng llywodraeth ganolog, cyrff archwilio ac awdurdodau lleol (Ffigur 4.2). Felly, er enghraifft, gallai awdurdodau lleol neu gymdeithasau llywodraeth leol osod safonau'n lleol neu gall llywodraeth ganolog orfodi cyfres gyffredin o safonau gofynnol cenedlaethol. Gall y dystiolaeth i lywio dyfarniadau ynglŷn â pherfformiad ddod o hunanwerthusiadau, asesiadau archwilwyr neu gyfuniad o'r ddau. Gellir gadael i awdurdodau lleol benderfynu sut i wella eu perfformiad eu hunain neu gall newidiadau gael eu gorfodi arnynt trwy ddeddfwriaeth neu ymyrraeth allanol.

Ffigur 4.2: Fframweithiau Perfformiad Llywodraeth Leol



4.11. Gan gymharu cyfundrefnau gwella perfformiad llywodraeth leol yng Nghymru, Lloegr a'r Alban, daethant i'r casgliad bod pob un o'r tair gwlad yn defnyddio dulliau tebyg iawn (cyfuniad o gyllid, cynlluniau statudol, cytundebau perfformiad, dangosyddion perfformiad, asesiadau awdurdod cyfan ac ymyrraeth). Fodd bynnag, roedd gwahaniaethau yn y berthynas rhwng sefydliadau fel llywodraeth ganolog, cyrrff archwilio ac awdurdodau lleol yn golygu bod gwahaniaethau yn y ffyrdd y defnyddiwyd y dulliau. Ar yr wyneb, roedd y cyfundrefnau yn y tair gwlad yn edrych yn debyg iawn ond, mewn gwirionedd, roedd ganddynt weithrediadau ac 'ymdeimlad' gwahanol iawn i'w gilydd. O'i hystyried yn y goleuni hwn, nid yw mesur perfformiad llywodraeth leol ymarfer technocratig. Mae diffiniadau o berfformiad a'r dulliau a ddefnyddir i'w asesu yn wahanol mewn lleoliadau gwleidyddol a sefydliadol gwahanol, ac maent yn newid dros amser (Pollitt 2003).

Mesur 2009

4.12. Mae ein dadansoddiad o Ran 1 Mesur 2009 yn defnyddio'r ddau gysyniad a gyflwynwyd yn yr adran flaenorol – rheoleiddio ymatebol a chyfundrefnau gwella perfformiad – i archwilio pam y

cyflwynwyd Mesur 2009, sut y'i datblygwyd, a pha effaith y mae'n ei chael ar berfformiad llywodraeth leol.

- 4.13. Mae'r gyfundrefn gwella perfformiad llywodraeth leol yng Nghymru wedi newid llawer yn ystod y degawd diwethaf. Mae'r gyfres o ddangosyddion cenedlaethol wedi lleihau. Disodlwyd Cytundebau Polisi gan Gytundebau Gwella, sydd yn eu tro wedi'u disodli gan Gytundebau Canlyniadau. Mae Cynlluniau Integredig Sengl wedi'u cyflwyno, a bu tri fframwaith gwahanol ar gyfer asesu perfformiad a chapasiti cyffredinol awdurdodau.
- 4.14. Yn y cyfnod yn union ar ôl datganoli, roedd cynghorau yng Nghymru yn cael eu barnu yn yr un ffordd â chynghorau yn Lloegr. Roeddent yn destun arolygiadau Gwerth Gorau a gynhaliwyd gan y Comisiwn Archwilio a oedd yn graddio eu perfformiad cyfredol a'u rhagolygon ar gyfer gwella yn ôl graddfa pedwar pwynt. O 2003 ymlaen, fodd bynnag, datblygodd Cymru ddull arbennig a adwaenwyd fel Rhaglen Cymru ar gyfer Gwella. Fel yr Asesiad Perfformiad Cynhwysfawr a ddisodlodd arolygiadau Gwerth Gorau yn Lloegr, roedd Rhaglen Cymru ar gyfer Gwella yn ceisio gwneud yn siwr bod cynghorau'n cyflawni'r ddyletswydd statudol i sicrhau gwelliant parhaus a gyflwynwyd gan Ddeddf Llywodraeth Leol 1999, ac roedd yn pwysleisio pwysigrwydd 'capasiti corfforaethol' i gyflawni hyn. Fodd bynnag, roedd yn wahanol i'r dull a ddefnyddiwyd yn Lloegr mewn nifer o ffyrdd pwysig.
- 4.15. Yn wahanol i'r Asesiad Perfformiad Cynhwysfawr, a orfodwyd o'r brig i lawr gan y Comisiwn Archwilio, datblygwyd Rhaglen Cymru ar gyfer Gwella ar y cyd gan weision sifil, cynrychiolwyr llywodraeth leol a'r archwilwyr. Roedd yr Asesiad Perfformiad Cynhwysfawr yn defnyddio system sgorio safonol a llwybrau ymholi allweddol, ond roedd Rhaglen Cymru ar gyfer Gwella wedi'i theilwra i flaenoriaethau a 'thaith wella' unigol pob cyngor. Yn Lloegr, roedd y Comisiwn Archwilio'n cyhoeddi adroddiadau ar bob cyngor ac roedd awdurdodau'n cael eu graddio ar raddfa pum pwynt o 'wael' i 'ragorol'. O dan Raglen Cymru ar gyfer Gwella, nid oedd unrhyw adroddiadau cyhoeddedig ar gynghorau unigol, dim tablau cynghrair a dim 'enwi a chywilyddio'. Roedd awdurdodau'n cynnal eu 'hasesiad awdurdod cyfan' eu hunain a oedd yn gwerthuso eu gallu i gyflawni gwelliant parhaus. Yn sgil hyn, roeddent yn cytuno ar asesiad risg ar y cyd â'r Comisiwn Archwilio a oedd yn ffurfio'r sail ar gyfer cynllun gwella a chynllun rheoleiddio. Roedd SAC yn cyflwyno adroddiad blynyddol i'r Cyngor Partneriaeth Llywodraeth Leol ar y cynnydd a oedd yn cael ei wneud ledled y wlad yn gyffredinol, ond roedd asesiadau risg yn destun cytundebau cyfrinachedd dwyochrog rhwng yr awdurdodau a'u harchwilwyr.

- 4.16. Yn 2005, roedd canllawiau newydd yn dileu'r gofyniad i gynghorau gynhyrchu asesiadau awdurdod cyfan bob blwyddyn ac yn caniatáu mwy o hyblygrwydd o ran natur ac amseriad asesiadau risg. Roeddent hefyd yn pwysleisio pwysigrwydd cydraddoldeb a chynaliadwyedd wrth gynllunio ar gyfer gwella ac yn lleihau nifer y dangosyddion perfformiad yr oedd angen eu casglu (LICC 2005). Fodd bynnag, roedd pryderon ynglŷn â pha un a oedd y broses yn ddigon cadarn.
- 4.17. Cydnabuwyd yn gyffredinol bod Rhaglen Cymru ar gyfer Gwella wedi helpu i wella prosesau cynllunio corfforaethol cynghorau, ond nid oedd yn eglur bod gwasanaethau'n gweithredu ar ganfyddiadau asesiadau risg. Roedd SAC yn ofni bod Rhaglen Cymru ar gyfer Gwella yn darparu 'sicrwydd rhannol bod gwasanaethau'n gwella' yn unig oherwydd 'gwendidau yn ei chymhwysiad' (SAC 2007). Roedd gweinidogion yn rhwystredig gan fod y ffaith nad oedd asesiadau risg yn cael eu cyhoeddi yn golygu nad oedd modd iddynt wybod pa gynghorau oedd yn tangyflawni neu mewn perygl o fethu. Roedd nifer o fethiannau na chawsant rybudd ymlaen llaw ynglŷn â hwy ac roedd rhai astudiaethau annibynnol yn awgrymu bod gwasanaethau'n gwella'n arafach nag mewn gwledydd eraill (Andrews a Martin 2010; Burgess et al. 2010; y Sefydliad ar gyfer Cydweithrediad a Datblygiad Economaidd (OECD) 2010). Dywedodd cyfweleion wrthym fod teimlad nad oedd y pwyslais ar risg yn mynd i'r afael â'r materion a oedd bwysicaf i gynghorau neu'r cyhoedd, a bod Rhaglen Cymru ar gyfer Gwella wedi'i datgysylltu o strategaethau cymunedol.
- 4.18. Diben Rhan 1 o Fesur 2009 oedd ymateb i'r pryderon hyn trwy wneud newidiadau sylweddol i Raglen Cymru ar gyfer Gwella. Cyn 2009, roedd Rhaglen Cymru ar gyfer Gwella yn canolbwyntio ar risg, ond ar ôl y Mesur roedd yn ymwneud â sicrhau gwelliant parhaus. (Diffiniwyd gwelliant yn eang iawn i gynnwys gwella lles economaidd, cymdeithasol ac amgylcheddol; enillion o ran ansawdd, argaeledd ac effeithlonrwydd gwasanaethau; lleihau anghydraddoldeb; hybu datblygiad cynaliadwy, ac arloesiadau sy'n cyfrannu at gyflawni amcanion strategol awdurdod). Dywedodd cyfweleion wrthym mai'r bwriad oedd cysylltu perfformiad yn agosach â strategaethau cymunedol a rôl arweinyddiaeth gymunedol awdurdodau lleol. Dywedasant hefyd fod y mesur yn arwydd o bwyslais cynyddol ar 'ddarparu'. Roedd rhai gwasanaethau lleol yn gwella'n gyflym, yn arbennig rheoli gwastraff. Fodd bynnag, roedd eraill nad oedd yn ymddangos eu bod yn gwneud llawer o gynnydd. Roedd gweinidogion

am gael tystiolaeth 'gadarn' o berfformiad pob cyngor yn hytrach na'r asesiadau cyffredinol mwy 'goddrychol' a ddarparwyd gan Raglen Cymru ar gyfer Gwella cyn 2009:

'roedd y gweinidog yn dod yn llai awyddus i glywed 'geiriau cynnes''

ac yn gobeithio y byddai'r darpariaethau a gyflwynwyd gan y Mesur yn golygu y byddai Rhaglen Cymru ar gyfer Gwella yn cynnig gwybodaeth well o lawer am berfformiad llywodraeth leol yn y dyfodol ac yn cynyddu tryloywder i'r cyhoedd.

4.19. Fodd bynnag, fel y dywedodd un cyfwelai, roedd y Mesur yn

'welliant nid chwyldro. Nid oedd wedi newid y ffordd y mae awdurdodau'n rheoli perfformiad yn sylfaenol.'

4.20. Awdurdodau sydd i benderfynu ar y blaenoriaethau ar gyfer eu hardaloedd a theilwra eu strategaethau gwella yn unol â'r rhain, ond roedd y canllawiau newydd yn mynnu eu bod yn ystyried yr elfennau a restrir uchod yn eu prosesau gwneud penderfyniadau a'u hasesiadau perfformiad. Yr awdurdodau sy'n dewis sut i adrodd am berfformiad, ond roedd y Mesur yn amodi y dylent ddadansoddi eu cynnydd dros amser a'i gymharu ag awdurdodau eraill sy'n darparu gwasanaethau tebyg. Gellir cael tystiolaeth o ystod eang o ffynonellau gan gynnwys dangosyddion perfformiad statudol a lleol; mesurau bodlonwydd y cyhoedd; galwadau a chysylltiadau gan ddinasyddion; lefelau defnydd o wasanaethau; asesiadau o wasanaethau ac adolygiadau gan gymheiriaid; canfyddiadau cyrff archwilio, rheoleiddio ac arolygu; achrediad gyda chynlluniau asesu cydnabyddedig; a gwybodaeth ynglŷn â'r angen am brosiectau, rhaglenni a dulliau newydd o ddarparu gwasanaethau.

4.21. Mae SAC yn cyhoeddi dadansoddiad blynyddol o ba un a yw awdurdod wedi cyflawni gwelliannau a gynlluniwyd (asesiad o berfformiad) a blaenasesiad o allu pob awdurdod i gydymffurfio â'r ddyletswydd i gyflawni gwelliant parhaus yn y dyfodol (asesiad corfforaethol). Mae hefyd yn gallu cynnal asesiadau o drefniadau llywodraethu a rheoli awdurdod ac adolygiadau o swyddogaethau a gweithgareddau penodol pan fo'n berthnasol. Rhoddodd Adran 9 y Mesur y grym i awdurdodau gydweithredu â'i gilydd a chydag ystod eang o gyrff eraill. Roedd Adran 12 yn mynnu eu bod yn ystyried pa un a fyddai cydweithrediad o'r fath yn eu cynorthwyo i gyflawni eu dyletswyddau gwella ac, os felly, roedd yn rhaid iddynt geisio arfer y grym hwnnw.

4.22. Fel y rhan fwyaf o gyfundrefnau rheoleiddiol, mae Rhaglen Cymru ar gyfer Gwella ar ôl 2009 yn cyfuno elfennau hunanreoleiddio a rheoleiddio allanol. Mae'r gofyniad bod cynghorau'n cyhoeddi gwybodaeth am berfformiad yn ei gosod ychydig yn uwch ar y 'pyramid gorfodi' na threfniadau cyn 2009. Fodd bynnag, mae gan gynghorau rywfaint o ddisgresiwn o hyd ynglŷn â'r gweithgareddau rheoleiddio a nodwyd gan Hood et al. Hwy sy'n pennu'r blaenoriaethau ar gyfer eu hardaloedd lleol (h.y. hwy sy'n gosod y safonau), er bod gan SAC rôl hefyd – mae wedi dadlau, er enghraifft, bod gan rai cynghorau ormod o flaenoriaethau. Mae awdurdodau'n casglu tystiolaeth ynglŷn â'u perfformiad eu hunain hefyd, er hynny o fewn fframwaith o ddangosyddion perfformiad strategol a osodwyd gan Lywodraeth Cymru, ac mae SAC yn ymweld ag awdurdodau i gasglu a gwirio'r data. Mae cynghorau'n gyfrifol am weithredu'r camau sydd eu hangen i sicrhau gwelliant (h.y. newid ymddygiad), ond gall SAC wneud argymhellion ynglŷn â'r hyn y mae'n credu y mae angen iddynt ei wneud a gwirio pa un a ydynt wedi gweithredu ar ei hadroddiadau.

Cynllunio Mesur 2009

4.23. Dywedodd cyfweleion fod y broses o ddatblygu'r Mesur yn 'gynnil', yn gydsyniol ac yn ymgynghorol. Roedd Llywodraeth Cymru wedi ymgynghori'n helaeth â CLILC a rhwydweithiau llywodraeth leol ynglŷn â'r polisi a oedd yn sail i'r Mesur, a thrafodwyd y ddeddfwriaeth gan amrywiaeth o fforymau a rhwydweithiau llywodraeth leol.

4.24. Ychydig iawn o wrthwynebiad a gafwyd o fewn llywodraeth leol oherwydd ni ystyriwyd bod y Mesur yn cynrychioli newid sylfaenol. Dywedodd un cyfwelai wrthym fod awdurdodau lleol yn gweld y Mesur fel:

'Busnes fel arfer ond gyda hyd yn oed mwy o ryddid nag erioed.'

4.25. Ni chafwyd lawer o graffu gan y Cynulliad Cenedlaethol ychwaith. Pasiwyd y ddeddfwriaeth yn dilyn dadl a barhaodd am ddwy awr a hanner yn unig ym mis Ebrill 2009. Dywedodd un cyfwelai:

'Ychydig iawn o her a gafwyd gan ACau. Roedd yn rhy gymhleth a diflas.'

4.26. Er bod Llywodraeth Cymru wedi sefydlu 'Grŵp Gweithredu'r Mesur' (a oedd yn cynnwys swyddogion llywodraeth leol a chynrychiolwyr o SOLACE, CLILC, rheoleiddwyr ac academia) i ystyried sut y byddai'r Mesur yn cael ei weithredu, gan gynnwys llunio Canllawiau, ni chyhoeddwyd y Canllawiau tan fis Mehefin 2010. Cwynodd awdurdodau lleol am y ffaith y cymerodd gymaint o amser i gyhoeddi'r canllawiau:

'Ar ôl y Mesur roedd Llywodraeth Cynulliad Cymru yn ymddangos fel petai'n gollwng ochenaid o ryddhad.'

4.27. Yn absenoldeb canllawiau, ac oherwydd y ffordd fwriadol o gyffredinol y lluniwyd y Mesur, ac yn enwedig y ffordd y diffiniwyd gwelliant, roedd rhai cyngorau'n ansicr ynglŷn â'r hyn yr oedd angen iddynt ei wneud. Dywedodd un cyfwelai fod y Mesur wedi

'Gadael gormod o le i awdurdodau lleol o bosibl, mwy o hyblygrwydd nag y gallent ymdopi ag ef. Roedd cyngorau am wybod beth oedd yr ystyr gudd, ond nid oedd un yn bodoli.'

4.28. Dywedodd sawl cyfwelai fod y ffordd gydsyniol y datblygwyd polisiau Llywodraeth Cymru ar gyfer gwella a'r Mesur ei hun wedi'i disodli gan ddull 'o'r brig i lawr' o lunio polisiau. Disgrifiwyd y broses a ddefnyddiwyd i ddatblygu'r Mesur fel:

'trobwynt, diwedd yr hen ddyddiau o ymgynghori'

'y pwynt olaf yn yr ymagwedd fwy cydsyniol tuag at y berthynas ganolog-leol ac asesiadau perfformiad.'

4.29. Roedd y Llywodraeth wedi dod yn:

'fwy rhagnodol a diamynedd ynglŷn â pherfformiad llywodraeth leol.'

4.30. Dywedodd cyfweleion fod llai o ymgynghori a bod awdurdodau lleol yn cael eu gweld yn gynyddol fel 'cyfryngau darparu'. Roeddent yn dadlau bod hyn wedi'i adlewyrchu mewn polisiau newydd fel cyflwyno cytundebau canlyniadau. Gorfodwyd y rhain heb lawer o ymgynghori ac roedd y ffaith fod rhywfaint o'r cyllid a oedd yn gysylltiedig â hwy wedi'i ddal yn ôl o gynghorau

nad oeddent wedi cyflawni targedau yn cael ei hystyried yn arwydd o safbwynt cryfach y Llywodraeth.

'Mae gweinidogion yn gwneud mwy a mwy o ddefnydd o'r holl ysgogiadau sydd ar gael iddynt i gyfarwyddo ac annog gwelliant'

'Mae'r rethreg yn gynyddol feirniadol o berfformiad bylchog a gweithredwyd ar hyn trwy'r ymyriadau yn ystod y 18 mis diwethaf'

'Defnyddiodd Mesur 2011 ymagwedd gwbl wahanol i Fesur 2009, sydd wedi ansefydlogi'r berthynas â llywodraeth leol.'

4.31. Yn yr hinsawdd newydd hon, roedd y rhan fwyaf o'r cyfweleion yn ystyried Mesur 2009 yn atgof o'r hen ddyddiau o ran y berthynas ganolog-leol pan oedd gan CLILC a llywodraeth Leol lawer mwy o ddylanwad ac ymgysylltiad. Awgrymodd eraill fod llawer o ymgynghori'n cael ei gynnal o hyd ond bod Llywodraeth Cymru wedi dibynnu llai ar CLILC yn y blynyddoedd diweddar fel corff gwleidyddol, cynrychiadol, a bod rhai adrannau wedi ceisio datblygu sianelau cyfathrebu mwy uniongyrchol â gweithwyr proffesiynol mewn llywodraeth leol.

4.32. Er bod y Llywodraeth wedi arwain y broses o ddatblygu'r Mesur, SAC oedd yn bennaf gyfrifol am benderfynu sut i ddehongli'r darpariaethau newydd yn ymwneud ag asesu perfformiad ac felly, i bob pwrpas, sut y byddai Mesur 2009 yn cael ei roi ar waith. Roedd cynrychiolwyr llywodraeth leol wedi cymryd rhan hefyd ar gam gweithredu'r broses. Esboniodd un cyfwelai nad oedd Llywodraeth Cymru wedi hybu'r Mesur yn rhagweithiol fel newid cadarnhaol gan nad oeddent am achosi gormod o gynnwrf. Roedd SAC wedi'i hybu fel newid mwy a chyfle i wneud rhywbeth gwahanol.

4.33. Roedd SAC a CLILC yn credu bod y Rhaglen Cymru ar gyfer Gwella newydd ar ôl 2009 yn welliant ar y fersiwn flaenorol. Roedd CLILC yn croesawu'r pwyslais ar flaenoriaethau lleol a chymesurolddeb. Roedd hefyd yn cefnogi'r ymgais i gydlynu gwaith SAC â gweithgareddau arolygiaethau eraill, er nad oedd yn credu bod y Mesur yn mynd yn ddigon pell i wneud hynny. Yn hyn o beth, dywedwyd wrthym,

'cyfle a gollwyd i ryw raddau i gysoni'r fframwaith perfformiad cyfan.'

4.34. Roedd rhai cyfweleion yn dadlau bod angen yr hyn a alwyd gan un yn

'fframwaith gwella perfformiad ar gyfer gwasanaethau cyhoeddus yn gyffredinol. Nid oedd y Mesur yn sôn am sut y byddai gweddill y sector cyhoeddus yn cael ei ddal i gyfrif am gyflawniadau'r strategaeth gymunedol.'

4.35. Dywedwyd wrthym hefyd y gellid bod wedi gwneud mwy i gysylltu polisïau. Yn arbennig

'Roedd cytundebau gwella yn atodiad yn hytrach na rhan greiddiol o'r fframwaith perfformiad ehangach.'

4.36. Fodd bynnag, yr unig elfen o'r Mesur a ddenodd feirniadaeth sylweddol oedd y grym i orfodi cynghorau i gydweithredu. Roedd CLILC o'r farn bod hyn

'yn anghywir mewn egwyddor ac ni allem weld sut y byddai'n gweithio yn ymarferol'

ac roedd sawl cyfwelai yn amau pa un a oedd modd ei weithredu mewn gwirionedd, gan awgrymu ei fod

'yno er mwyn gwneud pwynt gwleidyddol yn unig.'

Effeithiau Mesur 2009

4.37. Nodwyd gennym uchod y gellir ystyried bod gan asesiadau perfformiad ddau brif ddiben: rhoi sicrwydd a hybu gwelliant. Roedd safbwyntiau cymysg ynglŷn ag effeithiolrwydd Rhaglen Cymru ar gyfer Gwella ar ôl 2009 ar y ddau gyfrif.

4.38. Dywedodd rhai cyfweleion wrthym fod adroddiadau SAC yn rhoi rhywfaint o sicrwydd – i gynghorwyr lleol ac uwch reolwyr awdurdodau lleol, ac i Lywodraeth Cymru. Maent yn rhoi darlun mwy eglur a mwy cyson o berfformiad nag oedd ar gael cyn 2009:

'Mae SAC yn cynhyrchu adroddiadau llawer mwy eglur erbyn hyn. Nid yw'r negeseuon wedi'u cuddio mewn iaith archwilio fel yr arferent fod ac nid yw

pethau'n cael eu cadw'n gyfrinachol mewn awdurdodau lleol mwyach yn y ffordd a oedd yn bosibl yn y gorffennol.'

'Mae'r Mesur wedi creu hinsawdd sy'n golygu os ydych chi'n canfod diffyg, rydych chi'n datgan hynny'n eglur iawn.'

4.39. Fodd bynnag, roedd eraill yn dadlau ei bod yn dal yn angenrheidiol i:

'ddarllen rhwng llinellau adroddiadau.'

4.40. Dywedasant os ydych chi'n gwybod beth i chwilio amdano, gellir defnyddio adroddiadau gwella i nodi cynghorau sy'n cael problemau, ac mae CLILC a Llywodraeth Cymru yn eu defnyddio fel un o nifer o ffynonellau i ganfod problemau posibl. Fodd bynnag, nid oedd yr un o'n cyfweleion yn credu bod y cyhoedd yn defnyddio adroddiadau i ddal cynghorau i gyfrif. Nid oedd y canllawiau, yn eu barn hwy, wedi bod yn ddigon eglur ynglŷn â sut y dylai cynghorau adrodd i'r cyhoedd, a hwn oedd y maes y gwnaed y cynnydd lleiaf ynddo.

4.41. Roedd rhai o'r farn y gallai pwyllgorau craffu wneud llawer mwy o ddefnydd o adroddiadau gwella nag sy'n digwydd ar hyn o bryd.

4.42. Dywedwyd wrthym fod trefniadau gwell yn bodoli erbyn hyn ar gyfer rhannu gwybodaeth rhwng y rheoleiddwyr, er nad oedd hyn wedi mynd mor bell ag yr oedd rhai cyfweleion wedi gobeithio. Dywedodd un cyfwelai:

'gallwch weld y ffiniau o hyd rhwng SAC, Estyn ac AGGCC'

ac roedd llawer o wybodaeth yn dal i gael ei rhannu mewn trafodaethau 'coridor' anffurfiol yn hytrach na thrwy ddulliau rheoli perfformiad ffurfiol.

4.43. Roedd prosesau asesu yn fwy 'cydgysylltiedig'. Mae SAC yn cynnwys Estyn ac AGGCC pan fyddant yn ymweld â chynghorau lleol ac mae aelod o'i staff ar dîm arolygu Estyn i edrych ar faterion corfforaethol.

4.44. Mae'n rhy gynnar o bosibl i asesu'r effeithiau ar wella, ond canfuom dystiolaeth i ddangos y bu newidiadau mewn prosesau rheolaeth fewnol rhai cynghorau. Dywedodd cyfweleion fod sawl

awdurdod wedi defnyddio'r hyblygrwydd a ddarparwyd gan Raglen Cymru ar gyfer Gwella ar ôl 2009 i ailgyfeirio eu systemau rheoli perfformiad fel eu bod yn canolbwyntio ar ganlyniadau mewn ffordd na fyddai wedi bod yn bosibl cyn y Mesur. Dywedwyd wrthym ei fod wedi,

'Rhoi lle i'r awdurdodau gwell anadlu ...mae llawer o ryddid i gynghorau ac i SAC.'

4.45. Yn arbennig, o gymharu â Rhaglen Cymru ar gyfer Gwella cyn 2009, mae gan gynghorau lawer mwy o hyblygrwydd ynglŷn â sut y maent yn cyflwyno data am eu perfformiad eu hunain.

4.46. Dywedwyd wrthym fod hyn wedi arwain at

'well cysondeb rhwng y fframwaith gwella a strategaethau cymunedol.'

4.47. Mewn rhai achosion, roedd wedi annog awdurdodau i fod yn fwy eglur ynglŷn â'u prif flaenoriaethau a'u gwneud yn fwy mesuradwy. Roedd gan rai mwy na deg ar hugain o 'amcanion gwella' ac roedd SAC wedi'u hannog i leihau'r rhain er mwyn canolbwyntio ar flaenoriaethau allweddol. Fodd bynnag, nid oedd pob cyngor yn derbyn yr angen am fwy o bwyslais. Dadleuodd un cyfwelai

'Mae SAC yn benderfynol o leihau nifer yr amcanion gan fod nifer uchel yn golygu ei bod yn anoddach iddynt wneud eu gwaithByddant yn dweud pethau fel, 'Wel, nid ydych chi'n cydymffurfio â'r rhan hon o'r Mesur. Mae gennych chi ormod o flaenoriaethau.' Ac rydym ni'n ymateb trwy ddweud, 'Ni sydd i benderfynu pa un a oes gennym ni'r nifer briodol o flaenoriaethau a'r pethau cywir. Mae gennych chi'r hawl i wneud sylwadau ar y sail dystiolaeth ar eu cyfer a'n gallu i ymdopi â hwy i gyd ar yr un pryd, ond nid eich gwaith chi yw rhoi pregeth i ni ynglŷn â pha un a oes gormod ohonynt'.

4.48. Roedd gan y rhan fwyaf o'r cyfweleion o awdurdodau lleol y canlynol i'w ddweud am adroddiadau gwella

'nid ydynt yn rhoi unrhyw beth i swyddogion nac aelodau nad ydynt eisoes yn ei wybod.'

ac roeddent o'r farn mai effaith fach yn unig yr oeddent wedi'i chael ar y ffordd yr oedd eu cynghorau'n gweithredu. O ran awdurdodau a oedd eisoes â blaenoriaethau eglur, trefniadau cynllunio ariannol cadarn a systemau rheoli perfformiad da, dywedwyd wrthym ei bod yn 'fusnes fel arfer'. Mewn gwirionedd, roedd adroddiadau gwella wedi ychwanegu gwerth dim ond lle yr oedd cynghorau'n wan yn y meysydd hyn. Dywedodd cyfweleion o awdurdodau lleol wrthym nad oedd adroddiadau SAC yn eu galluogi i nodi arfer da mewn mannau eraill y gallent ddysgu ohono, a bod diffyg data cymharol yn ei gwneud yn anodd i aelodau farnu pa mor dda y mae eu cynghorau'n gweithredu. Dywedodd un swyddog wrthym nad yw'r dull presennol yn

'rhoi darlun eglur i ni o berfformiad. Mae'n ymddangos yn ffurf oddrychol iawn o farnu gan SAC.'

- 4.49. Felly, mae'r trefniadau presennol yn dibynnu i raddau helaeth ar allu a pharodrwydd cynghorau i reoli eu perfformiad eu hunain. Dywedodd un cyfwelai

'Os yw awdurdodau lleol yn gadarn ac yn drylwyr yna dylai pethau fod yn iawn. Mae trafferthion yn codi pan nad yw personoliaethau neu brosesau'n taro deuddeg am ryw reswm.'

- 4.50. Roedd rhai cynghorau'n cwyno am yr hyn yr oeddent hwy'n ei ystyried yn anghysondebau yn y ffordd y mae archwilwyr wedi cymhwyso Rhaglen Cymru ar gyfer Gwella ar ôl 2009. Gall SAC wneud argymhellion statudol bellach. Gwnaeth dri argymhelliad statudol y llynedd sy'n adlewyrchu'r ffaith fod gan gynghorau feysydd y mae angen eu gwella'n sylweddol. Dywedodd un cyfwelai wrthym

'Nid oes gan rai cynghorau unrhyw argymhellion statudol, sy'n fy synnu i Rwy'n credu ei fod yn ddull anghyson iawn nad yw'n cael ei gymedroli o bell ffordd. Nid wyf yn credu bod y system yn cael ei chymhwyso'n gyson ledled Cymru o gwbl ... Rwy'n credu bod gan rai cynghorau berthynas well â SAC a'u bod yn gallu dylanwadu arni fwy.'

- 4.51. Mae'n bwysig cydnabod bod Rhan 1 Mesur 2009 yn un elfen yn unig o fframwaith perfformiad ehangach o lawer, ac nid oedd unrhyw un o'n cyfweleion o'r farn mai hon oedd y rhan bwysicaf na mwyaf defnyddiol ohono. Dywedasant wrthym fod gan ddulliau eraill, fel Cytundebau Canlyniadau ac ymyriadau statudol, fwy o ddylanwad, tra bod Ffynnon – system feddalwedd genedlaethol sy'n integreiddio perfformiad, risg a rheolaeth – yn fwy defnyddiol i gynghorau wrth iddynt fonitro eu gwasanaethau eu hunain.
- 4.52. Y grym a roddwyd i weinidogion i orfodi awdurdodau i gydweithredu oedd yr unig ddarpariaeth yn y Mesur a achosodd unrhyw ddadleuon gwirioneddol. Fodd bynnag, nid oedd y rhan fwyaf o'r cyfweleion yn credu y byddai'r grym hwn byth yn cael ei ddefnyddio. At ei gilydd, nid yw Rhan 1 y Mesur wedi denu llawer o sylw ac roedd cynghorau o'r farn ei bod yn llai diddorol na'r materion yr ymdriniwyd â hwy yn Rhan 2.
- 4.53. Wedi dweud hynny, ystyrir bod y fframwaith asesu ar ôl 2009 yn welliant ar fersiwn flaenorol Rhaglen Cymru ar gyfer Gwella. Mae wedi sefydlu cysylltiad cryfach rhwng rheoli perfformiad, cynllunio ariannol a'r blaenoriaethau a osodwyd mewn strategaethau cymunedol. Mae hyn wedi arwain at welliannau mewn systemau rheoli perfformiad rhai awdurdodau. Mae hefyd wedi annog cynghorau i adolygu eu blaenoriaethau ac, mewn rhai achosion, i'w cwtdogi i greu cyfres fwy penodol o amcanion allweddol a chanlyniadau.
- 4.54. Un o fanteision eraill Rhaglen Cymru ar gyfer Gwella ar ôl 2009 yw ei bod yn darparu asesiadau mwy eglur o berfformiad. Mae hyn yn ei gwneud yn haws i gynghorau, Llywodraeth Cymru a CLILC nodi problemau posibl. Dywedwyd wrthym fod llai o 'fannau i guddio' nag a oedd yn wir o ran Rhaglen Cymru ar gyfer Gwella cyn 2009.
- 4.55. Mae ein harchwiliad o'r ffordd y cafodd y fframwaith asesu newydd ei ddatblygu a'i weithredu yn amlygu pedwar prif fater sy'n haeddu ystyriaeth yn ein barn ni.
- 4.56. Yn gyntaf, ceir mwy o le i wahaniaethu yn y ffordd y caiff cynghorau eu rheoleiddio. Yn ddamcaniaethol, ceir rhywfaint o gymesuroledeb yn y trefniadau presennol, ond ni chanfuom lawer o dystiolaeth o hyn yn ymarferol. Roedd y cynghorau yr ymwelsom â hwy yn teimlo bod llawer mwy o le i leihau'r baich ar awdurdodau y bernir bod eu perfformiad yn foddhaol. Roedd awgrymiadau'n cynnwys cyflwyno gwiriadau blynyddol 'ysgafn' gydag asesiadau manylach yn cael eu cynnal unwaith bob tair i bum mlynedd yn unig.

4.57. Mae'n bwysig cael y cydbwysedd hwn yn gywir – osgoi gor-reoleiddio awdurdodau sy'n 'arwain y ffordd' ar yr un pryd â chraffu'n drylwyr ar gynghorau sy'n cael trafferthion a rhoi digon o gymorth iddynt. Dyma lle y gallai'r cysyniad o reoleiddio ymatebol fod yn ddefnyddiol. Rydym o'r farn y byddai'n fuddiol cymhwyso'r cysyniad hwn yn fwy penodol i gynllunio a gweithredu asesiadau perfformiad. Byddai'n ddefnyddiol meddwl am y math o strategaethau gorfodi sy'n debygol o fod yn fwyaf effeithiol i wahanol gynghorau. Mae hefyd yn bwysig ystyried sut mae gwahanol elfennau o'r gyfundrefn gwella perfformiad gyffredinol yn rhyngweithio â'i gilydd, a'r swyddogaeth y mae'r Mesur yn ei chyflawni ochr yn ochr â ffurfiau eraill o reoleiddio a chynorthwyo awdurdodau.

4.58. Yn ail, rydym o'r farn y byddai'n fuddiol ystyried dosbarthiad presennol rolau rhwng Llywodraeth Cymru, llywodraeth leol a SAC. Roedd Llywodraeth Cymru wedi trosglwyddo'r dasg o benderfynu sut y byddai'r Mesur yn cael ei roi ar waith i SAC i raddau helaeth, sy'n golygu, i bob pwrpas, ei bod wedi dewis rheoli'r broses o hyd braich. Ar ôl geirio'r Mesur mewn termau bras yn fwiadol, caniatodd Llywodraeth Cymru i SAC ddehongli'r ddeddfwriaeth a diffinio'r meini prawf yr oedd eu hangen arni i wneud cynghorau'n 'archwiliadwy'. Croesawyd y diffyg penodoldeb yn y Mesur gwreiddiol gan lawer o awdurdodau ac roedd yn gweithio'n dda i'r rhai hynny a oedd eisoes wedi sefydlu systemau rheoli perfformiad effeithiol. Ond roedd cyfweleion yn yr awdurdodau hyn yn aml yn beirniadu SAC am fabwysiadu'r hyn yr oeddent hwy yn ei ystyried yn ddull rhagnodol a oedd yn tynnu'n groes i ysbryd y Mesur. I'r gwrthwyneb, roedd cynghorau eraill (yn aml y rhai hynny sydd wedi cael trafferth gyda rheoli perfformiad) am gael gwybod yn eglur o'r cychwyn 'yr hyn y dylent fod yn ei wneud'. Roedd amwysedd y Mesur yn eu hanesmwytho ac roeddent yn cwyno am ba mor hir y cymerodd i gyhoeddi'r canllawiau cysylltiedig. Esboniodd cyfwelai o un awdurdod:

'Mae'n ymddangos fel nad yw Llywodraeth Cymru yn ddigon aeddfed na hyderus eto i benderfynu drosti'i hun sut y dylai pethau gael eu datblygu yn ymarferol ac mae'n dibynnu gormod ar bobl fel SAC i benderfynu ar y manylion yn ymarferol'.

4.59. Un ffordd o ystyried dosbarthiad rolau yw edrych ar bwy sy'n ymgymryd â'r tair tasg a amlygwyd gan Hood et al. (2001). O dan y darpariaethau presennol, mae gosod safonau a chasglu tystiolaeth yn gyfrifoldebau a rennir. Mae awdurdodau lleol yn sefydlu blaenoriaethau lleol ac

mae SAC yn sefydlu'r meini prawf ar gyfer barnu cadernid cynghorau o ran gallu corfforaethol, rheoli perfformiad a chynllunio ariannol. Yn yr un modd, mae casglu tystiolaeth yn cynnwys cyfuniad o hunanasesiadau gan awdurdodau a dyfarniadau allanol gan SAC. Mae'n llai eglur pwy sy'n gyfrifol am y drydedd dasg a amlygwyd gan Hood a'i gydweithwyr – sicrhau newid ymddygiad – ac felly hefyd beth yw'r ddamcaniaeth ynglŷn â gwella yng Nghymru ar hyn o bryd. Ceir llawer llai o bwyslais ar gymharu perfformiad yn benodol rhwng cynghorau nag a oedd yn wir yn Lloegr o dan yr Asesiad Perfformiad Cynhwysfawr a'r Asesiad Ardal Cynhwysfawr. Mae SAC yn cyhoeddi asesiadau o bob cyngor bellach, ond ni wneir unrhyw ymdrech i raddio cynghorau. Fodd bynnag, bu mwy o ymyriadau yng Nghymru yn ôl cyfran nag yn unman arall yn y DU, ac mae gweinidogion wedi bod yn gynyddol feirniadol o gynghorau sy'n tangyflawni yn eu barn hwy.

4.60. Yn drydedd, rydym o'r farn bod cwestiynau pwysig i'w hystyried ynglŷn â beth sy'n cael ei fesur ar hyn o bryd. Un o'r gwahaniaethau rhwng Rhaglen Cymru ar gyfer Gwella cyn ac ar ôl 2009 yw bod y cyntaf yn ymwneud ag asesu risg tra bod yr ail yn canolbwyntio ar wella mewn ystod o wahanol fathau o ganlyniadau. Fodd bynnag, mae canlyniadau yn anodd eu mesur, yn enwedig yn y tymor byr. Felly, yn ymarferol, mae'n ymddangos i ni bod yr asesiadau presennol yn ymwneud i raddau helaeth â chapasiti a phrosesau. Mae hyn yn bwysig oherwydd bu nifer o enghreifftiau o gynghorau – yng Nghymru ac mewn rhannau eraill o'r DU – y barnwyd bod eu prosesau rheoli yn foddhaol gan arolygwyr ond lle y daeth problemau difrifol o ran perfformiad i'r amlwg yn ddiweddarach. Yn ein barn ni, mae'n bwysig bod mwy o sylw'n cael ei roi dros amser i'r mathau o ganlyniadau y mae cynghorau yn eu cyflawni i'w dinasyddion.

4.61. Yn olaf, ceir cwestiynau i'w hystyried ynglŷn â defnyddioldeb y dystiolaeth sy'n cael ei chynhyrchu ar hyn o bryd. Mae cynghorau'n dal i gasglu llawer iawn o ddata perfformiad yn ychwanegol at y dangosyddion perfformiad statudol cenedlaethol. Gallant ddefnyddio'r data hwn i gymharu eu hunain ag awdurdodau eraill. Fodd bynnag, mae'n anodd iawn i'r cyhoedd farnu pa mor dda y mae eu cyngor yn gweithredu. Er bod adroddiadau SAC yn darparu cyfres fwy eglur o negeseuon i gynghorau, gweision sifil a gweinidogion nag yn y gorffennol, nid ydynt wedi'u cynllunio ar gyfer aelodau'r cyhoedd yn gyffredinol nac yn cael eu darllen gan lawer ohonynt. Yn absenoldeb data cymharol cyhoeddedig sydd wedi'i archwilio'n annibynnol, mae perygl bod canfyddiadau'r cyhoedd am berfformiad cynghorau yn dibynnu ar straeon unigol yn y cyfryngau a hanesion personol, yr hyn a ddisgrifiwyd gan un cyfwelai fel 'tynnu pethau o'r awyr'.

Cyfeiriadau

- Alter, C. a Hage, J. 1993. *Organizations Working Together*. Newbury Park: Sage Publications.
- 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.
- Ayres, I., a Braithwaite, J. (1992) *Responsive regulation, transcending the deregulation debate*. Efrog Newydd: Gwasg Prifysgol Rhydychen.
- Bevir, M. 2010. *Democratic Governance*, Princetown: Gwasg Prifysgol Princetown.
- Bovaird, T., E. Löffler ac S. Parrado-Diez. 2002. *Developing Local Governance Networks in Europe*. Baden Baden: Nomos Verlag.
- 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.
- Burton, P. (2009) Conceptual, Theoretical and Practical Issues in Measuring the Benefits of Public Participation, *Evaluation*, 15:3, 263-284.
- Camison-Zornoza, C. a Boronat-Navarro, M. (2010) 'Does regulation perform better than self-regulation? An analysis of Spanish environmental policies' *Environment and Planning C: Government and Policy* 28, tud.(au) 733-758.
- Carmarthen Journal (2010) 'Cymdeithas accuses council of contempt over school closures' - 3/11/10
- Clarke, M. a J. Stewart. 1997. *Handling the Wicked Issues - A Challenge for Government*. Prifysgol Birmingham: Papur Trafod yr Ysgol Polisi Cyhoeddus.
- Consortiwm Gogledd Cymru (2012) *Achos Busnes Llawn: Gwasanaeth Effeithiolrwydd Ysgolion Rhanbarthol Gogledd Cymru*
- Cyngor Sir Ceredigion (2006) *Polisi Adolygu Ysgolion*
- Cyngor Sir Ceredigion (2008a) *Datblygu Addysg Gynradd yng Ngheredigion: Cynllunio'r Ddarpariaeth Addysg hyd 2020: Dogfen Ymgynghorol*
- Cyngor Sir Ceredigion (2008b) *Datblygu Addysg yng Ngheredigion: Opsiyau Posibl i'r Dyfodol – Dogfen Drafod*
- Cyngor Sir Ceredigion (2009) *Polisi Adolygu Ysgolion*
- Day, P. ac R. Klein (1990) *Inspecting the inspectorates*. Efrog: Sefydliad Joseph Rowntree.
- Ellis, S., Jones Edwards, B a Roberts, C. (2012) *Canolfan Comisiynu, Caffael a Monitro Ranbarthol: Achos Busnes Llawn*.
- Estyn (2005) *Arolygiad o Fynediad at Addysg yn Awdurdod Addysg Lleol Ceredigion*, Estyn, Caerdydd.
- Estyn (2009) *Adroddiad ar ansawdd Awdurdod Lleol Ceredigion*, Estyn, Caerdydd.
- Ferlie, E. ac A. Pettigrew. 1996. 'Managing through Networks: Some Issues and Implications for the NHS', *British Journal of Management*, 7, 81-99.
- Ferlie, E., L. Fitzgerald, G. McGivern, S. Dopson ac C. Bennett. 2011. 'Public Policy Networks and 'wicked problems': a Nascent Solution?', *Public Administration* 89, 2, 307-24.
- Goldsmith, S. ac W. Eggers. 2004. *Governing By Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington, DC: Gwasg Sefydliad Brookings.

- Grint, K (2005) 'Problems, Problems, Problems: The Social Construction of Leadership', *Human Relations*, 58, 11, 1467–1494.
- Hood, C. (2007) 'Public Service Management by Numbers: Why Does it Vary? Where Has it Come From? What Are the Gaps and the Puzzles?', *Public Money and Management*
- Hood, C., C. Scott, O. James, G. Jones a T. Travers (1999) *Regulation inside Government*. Rhydychen: Gwasg Prifysgol Rhydychen.
- Hood, C., Rothstein, H. a Baldwin, R. (2001) *The Government of Risk*, Rhydychen: Gwasg Prifysgol Rhydychen.
- Hughes, M., C. Skelcher, P. Jas a P. Whiteman (2004) Learning from the experience of recovery: 2nd annual report, Llundain: ODPM.
- Hughes, G., R. Mears ac C. Winch (1997) 'An Inspector Calls? Regulation and Accountability in three public services', *Policy & Politics* 25 (3) tud.(au) 299-313.
- Huxham, C. 2003. 'Theorizing Collaboration Practice', *Public Management Review*, 5, 3, 401-23.
- Huxham, C. ac S. Vangen 1996. 'Working together: key themes in the management of relationships between public and non-profit organizations' *International Journal of Public Sector Management*, 9, 7, 5-17.
- Jeanrenaud, C. a Martin, S.J. (2005) *Performance Measurement and Management of Local Public Services: Experience in European Countries*. Brwsel: Cyngor Ewrop.
- Keast, R., Brown, K. a Mandell, M. 2007. 'Getting the Right Mix: Unpacking Integration Meanings and Strategies', *International Public Management Journal*, 10, 1, 9-33.
- Kickert, W., E. Klijn a J. Koppenjan. 1997. *Managing Complex Networks*. Llundain: Sage.
- Klijn, E.H., B. Steijn, a J. Edelenbos. 2010. 'The Impact of Network Management on Outcomes in Governance Networks', *Public Administration*, 88, 4, 1063-1082.
- Kooiman, J. 2003 *Governing as Governance*, Llundain: Sage.
- Kotler, P. a Zaltman (1971) 'Social Marketing: An Approach to Planned Social Change', *Journal of Marketing*, 35(1): 3-12.
- Kotler, P., Roberto, N. a Lee, N. (2002) *Social Marketing: Improving the quality of life*, Llundain: Sage.
- LICC, 2006. *Ar draws ffiniau: gwasanaethau lleol sy'n canolbwyntio ar y dinesydd*, Caerdydd: Llywodraeth Cynulliad Cymru.
- LICC, 2007. *Creu'r Cysylltiadau – Byrddau Gwasanaethau Lleol yng Nghymru*, Caerdydd: Llywodraeth Cynulliad Cymru.
- LICC, 2008. *Byrddau Gwasanaethau Lleol yng Nghymru – gwireddu'r potensial: trywydd*. Caerdydd: Llywodraeth Cynulliad Cymru.
- Llywodraeth Cymru (2011) *Compact ar gyfer Newid rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth Leol yng Nghymru*, Caerdydd: Llywodraeth Cymru.
- Martin, S.J. (2004) 'The changing face of public inspection' *Public Money and Management* 24 (1) tud.(au) 3-5.
- Martin, S. Downe, J. Entwistle, T. a Guarneros-Meza, V. (2011) *Dysgu i Wella: Asesiad Annibynnol o Bolisiau Llywodraeth Cymru ar gyfer Llywodraeth Leol*, Llywodraeth Cymru: Caerdydd.
- Martin, S., J. Downe, T. Entwistle a V. Guarneros-Meza (2011) *Dysgu i Wella: asesiad annibynnol o bolisiau Llywodraeth Cymru ar gyfer llywodraeth leol, ail adroddiad dros dro*, Caerdydd: Llywodraeth Cymru

- Mayntz, R. 1993 'Governing failure and the problem of governability: some comments on a theoretical paradigm', yn J. Kooiman (gol.) *Modern governance: new government-society interactions*, Llundain: Sage, 9-21.
- McGuire, M. 2006. 'Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It', *Public Administration Review*, 66, 33-43.
- Nodiadau LICC, Hydref 2007-Mai 2010. Cofnodion a nodiadau o weithdai Byrddau Gwasanaethau Lleol, dogfennau heb eu cyhoeddi.
- OECD (2009) *What Students Know and Can Do: Student Performance in Reading, Mathematics and Science, compares the knowledge and skills of students across countries*. (OECD: Paris).
- O'Leary, R. ac L. Blomgren Bingham. 2009. *The Collaborative Public Manager: new Ideas for the Twenty-first Century*. Washington DC: Gwasg Prifysgol Georgetown.
- O'Toole, L. 1997. 'Treating Networks Seriously: Practical and Research Based Agendas in Public Administration', *Public Administration Review*, 57, 1, 45-52.
- Pearson, G. (2010) *Gweithredu'r Weledigaeth: Adroddiad y Comisiwn Annibynnol ar Wasanaethau Cymdeithasol yng Nghymru*, Caerdydd: Llywodraeth Cymru.
- Peattie, K a Peattie, S. (2009) 'Social Marketing: A pathway to consumption reduction', *Journal of Business Research*, 62(?): 260-268.
- Pollitt, C., Girre, X. Lonsdale, J. Mul, R. Summa. H. a Waerness, M. (1999) *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries* Gwasg Prifysgol Rhydychen.
- Power, M. (1997) *The Audit Society: rituals of verification*, Rhydychen: Gwasg Prifysgol Rhydychen.
- Proven, K.G. a B.H. Milward, 1995. 'A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness', *Administrative Science Quarterly* 40, 1, 1-133.
- Rittel, H. ac M. Webber. 1973. 'Dilemmas in a General Theory of Planning', *Policy Sciences*, 4, 155-169.
- Rowe, G. a Frewer, L. J. (2000) Public Participation Methods: a Framework for Evaluation, *Science Technology and Human Values*, 25:3, tud.(au) 3-29.
- Rowe, G. a Frewer, L. J. (2004) Evaluating Public Participation Exercises: A Research Agenda, *Science Technology and Human Values*, 29:4, tud.(au) 512-556
- 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.
- Sullivan, H. ac C. Skelcher. 2002. *Working across boundaries: collaboration in public services*. Basingstoke: Palgrave-Macmillian.
- Thomas, V. (2011) *The Structure of Education Services in Wales: Independent Task and Finish Group Report*, Caerdydd: Llywodraeth Cymru.
- Turrini, A., D., D. Cristofoli, F. Frosini a G. Nasi. 2010. 'Networking Literature about Determinants of Network Effectiveness', *Public Administration*, 88, 2, 528-550.
- Van Bueren, E. Klijn a J.F.M. Koppenjan 2003, Dealing with wicked problems in networks; analyzing and environmental debate from a network perspective, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13, 2, 193-212.
- Williams, P. 2002. 'The Competent Boundary Spanner', *Public Administration*, 80, 1, 141-59.

Atodiad 1: Y Broses Ymgynghori yng Nghyngor Sir Ceredigion

1. Bydd y Cyfarwyddwr Addysg a Gwasanaethau Cymunedol yn rhoi adroddiad i Banel Adolygu Ysgolion y Sir, yn amlygu pa ysgolion sydd wedi cyrraedd dau neu fwy o'r pwyntiau sbardun.
2. Bydd Panel Adolygu Ysgolion y Sir yn amlygu'r ysgolion hynny y mae'n ystyried bod angen adolygiad manwl arnynt, ac yn gwahodd Corff Llywodraethu pob ysgol sy'n wynebu adolygiad o'r fath i fynychu cyfarfod y Panel pan fydd yn trafod eu hysgol benodol.
3. Os bydd ysgol yn wynebu adolygiad, bydd y Pennaeth a Chadeirydd y Llywodraethwyr yn cael gwybod am hynny (fel arfer tua diwedd mis Ionawr).
4. Bydd yr adroddiad yn cael ei rannu gyda Phennaeth yr Ysgol, yr Aelod Lleol, y Staff a'r Corff Llywodraethu.
5. Fel arfer, bydd Panel Adolygu Ysgolion y Sir yn dechrau ei waith ym mis Chwefror ac yn gorffen ei waith ym mis Ebrill.
6. Bydd y cyfarfod cychwynnol rhwng Panel Adolygu Ysgolion y Sir a'r Corff Llywodraethu yn archwilio opsiynau'r ysgol ar gyfer y dyfodol, yn unol â gweledigaeth tymor hir yr Awdurdod ar gyfer y gwasanaeth addysg yng Ngheredigion, er mwyn galluogi'r ysgol i fynd i'r afael â heriau yn y dyfodol.
7. Yn dilyn cyfarfodydd â'r Cyrff Llywodraethu, bydd Aelodau'r Panel yn trafod pob ysgol yn unigol, cyn gwneud argymhelliad ynglŷn â'u dyfodol.
8. Bydd y Panel Adolygu Ysgolion yn dilyn canllawiau Llywodraeth Cynulliad Cymru fel y'u cyhoeddwyd yn y ddogfen ganllawiau 'Cynigion Trefnadaeth Ysgolion' 021/2009.
9. Bydd Corff Llywodraethu pob ysgol sy'n destun adolygiad yn cael gwahoddiad i fynychu Cyfarfod Adborth er mwyn clywed argymhellion y Panel Adolygu a chael cyfle arall i gyflwyno tystiolaeth ychwanegol.
10. Bydd Cyfarfodydd Ymgynghori Cychwynnol yn cael eu cynnal gyda'r rhieni a'r gymuned, a bydd y canlynol yn cael eu cyflwyno iddynt: yr adroddiad a baratowyd gan yr Awdurdod ar gyfer cyfarfod y Panel Adolygu, cofnodion cyfarfodydd a gynhaliwyd gyda'r Corff Llywodraethu ac argymhellion cychwynnol y Panel Adolygu
11. Bydd Llywodraethwyr, staff a rhieni yn cael cyfle i gyflwyno sylwadau ysgrifenedig, yn ogystal ag ysgolion cyfagos y mae'r argymhelliad yn debygol o effeithio arnynt.
12. Bydd y Panel Adolygu yn ailymgynnull i drafod canlyniadau'r ymgynghoriad cychwynnol ac yn ffurfio argymhelliad terfynol i'r Cabinet.
13. Yn dilyn y broses uchod, bydd adroddiad yn cael ei gyflwyno i'r Cabinet er mwyn ystyried yr adroddiad perthnasol, sylwadau ac argymhelliad terfynol y Panel Adolygu yn llawn.
14. Os bydd y Cabinet yn penderfynu symud ymlaen â'r opsiwn / opsiynau a ffefrir, bydd y Broses Statudol yn cael ei dilyn.