

Dadansoddi ar gyfer Polisi



Analysis for Policy



Llywodraeth Cymru
Welsh Government

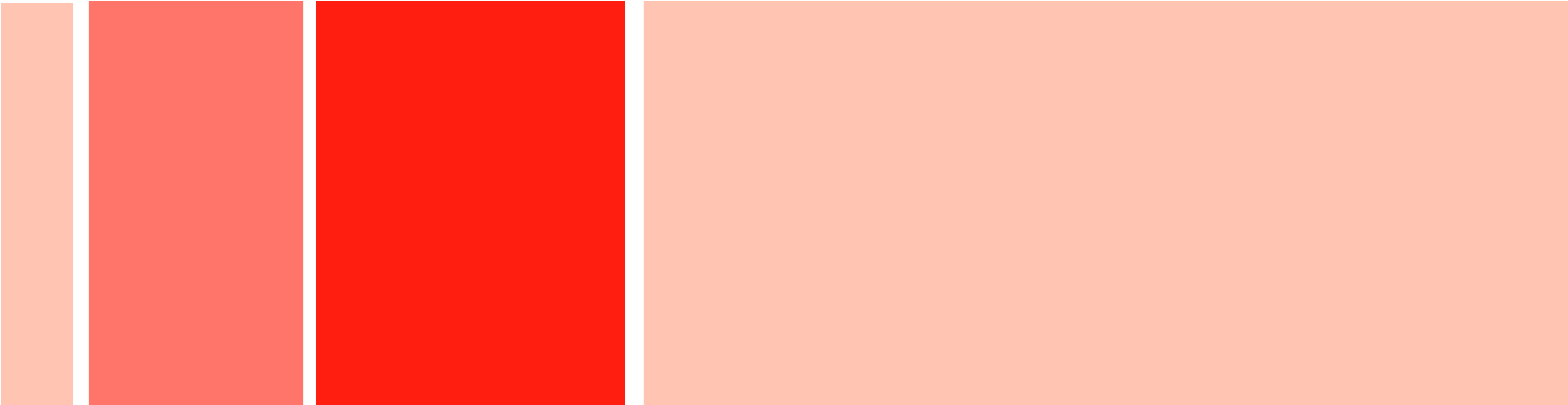
Ymchwil gymdeithasol

Rhif: 109/2014

www.cymru.gov.uk

Llywodraethu Democrataidd Cymunedol: Cyfuno Tystiolaeth a Chyngor

Nodyn Briffio ar gyfer Llywodraeth Cymru



Tony Bovaird

Hydref 2014

**UNIVERSITY OF
BIRMINGHAM**

inlogov
INSTITUTE OF LOCAL
GOVERNMENT STUDIES

Eiddo'r ymchwilydd yw'r farn a fynegir yn yr adroddiad hwn ac nid o reidrwydd farn Llywodraeth Cymru.

I gael gwybodaeth bellach cysyllter â:

Rhian Davies

Gwasanaethau Gwybodaeth a Dadansoddi

Llywodraeth Cymru

Parc Cathays

Caerdydd

CF10 3NQ

Ffôn: 0300 025 6791

Ebost: rhian.davies45@cymru.gsi.gov.uk

Ymchwil Gymdeithasol Llywodraeth Cymru, 18 Rhagfyr 2014

ISBN 978-1-4734-2655-9

© Hawlfraint y Goron 2014

OGL

Pob cynnwys ar gael o dan y Drwydded Llywodraeth Agored v3.0, heblaw am pryd y nodwyd fel arall

<http://www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/version/3/>

Contents

CRYNODEB GWEITHREDOL	2
1 Cyflwyniad.....	15
2 Cyd-destun: Beth a olygwn wrth 'lywodraethu cymunedol'?.....	19
3 Cwestiwn ymchwil 1: Pa rolau a swyddogaethau y dylai neu y gallai haen o lywodraethu democrataidd cymunedol eu cyflawni?	23
4 Cwestiwn ymchwil 2: Sut mae rolau a swyddogaethau posibl llywodraethu democrataidd cymunedol yn cyferbynnu â'r rolau a'r swyddogaethau a gyflawnir ar hyn o bryd gan gynghorau tref a chymuned, a beth a ddeallwn ynglŷn â'r ffactorau sy'n llywio ac yn dylanwadu ar y rolau a'r swyddogaethau hynny?	38
5 Cwestiwn ymchwil 3: Beth allwn ni ei ddysgu am dulliau effeithiol o lywodraethu democrataidd cymunedol, fel pwyllgorau ardal a dulliau rheoli cymdogaeth, o fewn y DU ac mewn mannau eraill yn y byd, a allai fod o ddiddordeb i Gymru?	57
6 Meysydd posibl i ymchwilio iddynt ymhellach.....	77
8 Resources	89
Atodiad A.....	91

Cynnwys: Tablau a Ffigurau

TABL 1 Mathau o lywodraethu cymunedol: pedwar math delfrydol.....	39
TABL 2 Cyfatebiaeth rhwng opsiynau llywodraethu cymunedol a'r sail resymegol ar gyfer llywodraethu cymunedol.....	72
FFIGUR 1 Cyfran yr amrywiant mewn dangosyddion ansawdd bywyd y gellir eu priodoli i Awdurdodau Iechyd Strategol (SHAau), Ymddiriedolaethau Gofal Sylfaenol (PCTau) ac ardaloedd bach (cyfernodau cydberthyniad rhwng dosbarthiadau) (Ffynhonnell: Castelli et al., 2009: 15).....	27

CRYNODEB GWEITHREDOL

Gofynnwyd i INLOGOV gynorthwyo Llywodraeth Cymru trwy baratoi Nodyn Briffio ar gyfer yr adolygiad polisi cyfredol o lywodraethu democrataidd cymunedol.

Mae'r briff yn mynnu cyfuno tystiolaeth a nodyn cynghori ar lywodraethu cymunedol, gan ganolbwyntio ar:

1. cynghorau tref a chymuned (yn enwedig barnau'r cyhoedd am y cynghorau hyn)
2. rôl (o fewn prif awdurdodau) cynghorwyr wardiau, Pwyllgorau Ardal a dulliau rheoli cymdogaeth.

Rydym wedi defnyddio dau brif ddull o baratoi'r briff ymchwil hwn. Yn gyntaf, rydym wedi cynnal chwiliad trylwyr o'r llenyddiaeth i ganfod cyhoeddiadau sy'n berthnasol i'r cwestiynau ymchwil hyn. Yn ail, cysylltom ag ystod o gydweithwyr, ym Mhrifysgol Birmingham ac mewn prifysgolion eraill yn y DU a phrifysgolion rhyngwladol, sefydliadau ymchwil a melinau trafod, a gynrychiolir yn y llenyddiaeth hon, er mwyn nodi ymchwil bellach nad yw wedi'i chyhoeddi eto.

Yn y llenyddiaeth, gellir canfod dau ddull o gynnwys cymunedau mewn llywodraethu: *llywodraethu trwy gymunedau polisi neu ystyriaethau* (neu 'cymunedau buddiant') a *llywodraethu trwy gymunedau lle*, gan gynnwys llywodraethu gan gymunedau cymdogaeth. Mae'r Papur Briffio hwn yn canolbwyntio'n bennaf ar yr ail fath o lywodraethu cymunedol, er y sonnir am agweddau ar lywodraethu cymunedol trwy gymunedau buddiant hefyd mewn rhai manau.

Cwestiwn ymchwil 1: Pa rolau a swyddogaethau y dylai neu y gallai haen o lywodraethu democrataidd cymunedol eu cyflawni?

Mae Lowndes a Sullivan (2008: 57-59) yn rhoi pedair sail resymegol wahanol, ond rhai sy'n cydblethu, ar gyfer llywodraethu cymdogaeth:

- *Sail resymegol ddinesig*: Mae'r sail resymegol hon yn canolbwyntio ar bosibilrwydd llywodraethu cymdogaeth gan ganiatáu deialog llawer mwy dwys ac ystyrllon rhwng dinasyddion a'r wladwriaeth, a'r rheiny sy'n darparu gwasanaethau cyhoeddus. O ran mathau o 'gydgynhyrchu', mae'r sail resymegol hon yn canolbwyntio mwy ar gyd-benderfynu ar bolisiau a

chydgomisiynu, cyd-ddylunio a chyd-asesu gwasanaethau, yn hytrach na chyd-gyflenwi. Fodd bynnag, nid yw'n hepgor ychwaith y posibilrwydd, yn ogystal â chomisiynu rhai gwasanaethau lleol ar lefel cymdogaeth, y gallai llywodraethu cymdogaeth gynnwys cyd-gyflenwi gan bobl leol.

- *Sail resymegol gymdeithasol*: Mae'r sail resymegol gymdeithasol hon yn cyfiawnhau'n benodol cynnwys dinasyddion wrth gydbenderfynu ar bolisiau a chydgomisiynu, cyd-ddylunio a chyd-asesu gwasanaethau cyhoeddus, yn hytrach na chyd-gyflenwi. Mae hefyd yn cyfiawnhau llywodraethu cymdogaeth yn dod yn brif arena ar gyfer arbrofion gyda mathau newydd o ddarpariaeth gwasanaethau gydgysylltiedig er mwyn cyflawni deilliannau cyfannol ar gyfer dinasyddion a mathau newydd o weithredu ar y cyd gan ddinasyddion i ddylanwadu ar gomisiynu gwasanaethau. Hyd yn oed yn fwy nag o dan y sail resymegol ddinesig, mae'r sail resymegol gymdeithasol yn awgrymu pwysigrwydd llywodraethu cymdogaeth yn cael y cyfle i ddylanwadu ar holl gomisiynwyr gwasanaethau cyhoeddus, o bob rhan o'r sector cyhoeddus, nid eu hawdurdod lleol yn unig. Yn ogystal, mae'n cyfiawnhau rôl gadarnach ar gyfer cyrff llywodraethu cymdogaeth mewn cyd-reoleiddio darparwyr gwasanaethau cyhoeddus, neu, mewn achosion penodol, rhyw rôl o ran eu darparu.
- *Sail resymegol wleidyddol*: Mae'r sail resymegol hon yn golygu bod dinasyddion yn teimlo eu bod yn gwybod am, ac yn deall, sut mae penderfyniadau'n cael eu gwneud yn lleol, a'u bod yn gallu dylanwadu ar y penderfyniadau hynny. Gallai hyn yn wir led-awgrymu cymdogaethau bach iach. Lle mae'r amodau hyn i'w cael, mae'r sail resymegol wleidyddol yn cyfiawnhau comisiynu gwasanaethau lleol priodol gan gymdogaethau yn arbennig, lle mae gwahaniaethau rhwng cymdogaethau o ran mathau o angen neu flaenoriaethau rhwng gwasanaethau, fel y'u gwelir gan drigolion lleol. Mae comisiynu o'r fath gan gymdogaethau, fodd bynnag, yn ymhlygu bod rhaid wrth gyllidebau cymdogaeth, sy'n ddigonol i dalu cost ychwanegol blaenoriaethau a bennir yn lleol (ar ben unrhyw safonau gofynnol a osodwyd gan y prif awdurdod i'w cymhwyso ar draws yr awdurdodaeth). Yn ogystal, mae'n cyfiawnhau cynnwys cyrff cymdogaeth i roi llais cymunedol ar fuddion a chostau seilwaith ar y cyd (yn ychwanegol at leisiau unigol y rhanddeiliaid

hynny sy'n gwneud sylwadau i'r prif awdurdod ar eu rhan eu hunain), lle mae'r gymdogaeth ond yn un o lawer yr effeithiwyd arni, fel bod y penderfyniad terfynol yn amlwg gyda'r awdurdod cyfan, os nad penderfynwyr rhanbarthol neu genedlaethol. Nid yw'r sail resymegol hon yn gymwys lle mae cymdogaethau mor fawr fel nad yw dinasyddion yn teimlo eu bod yn gallu dylanwadu'n bersonol ar y penderfyniadau y daethpwyd iddynt yn y cyrff llywodraethu cymdogaeth perthnasol. Gallai maint cyrff llywodraethu cymdogaeth o'r fath amrywio'n sylweddol ar hyd a lled y wlad – mae'n debygol o fod yn fwy mewn ardaloedd â phoblogaethau sefydlog a lle rhennir gwerthoedd yn gadarn, ond o fod yn llai o lawer mewn ardaloedd â newidiadau poblogaeth uchel neu ddiwylliannau amrywiol iawn.

- *Sail resymegol economaidd*: Mewn egwyddor, mae'r sail resymegol hon yn awgrymu comisiynu llwyfan o wasanaethau sy'n atgyfnerthu'i gilydd ac sy'n cyflawni cymysgeddau o ddeilliannau, y bernir eu dymunoldeb yn wahanol iawn o gymdogaeth i gymdogaeth. Nid oes fawr o ymchwil uniongyrchol ar y testun hwn. Fodd bynnag, mae'r dystiolaeth anuniongyrchol yn awgrymu ei fod yn debygol o fod yn ffactor pwysig iawn. Wedi'r cyfan, mae patrymau gwario yn gwahaniaethu'n fawr iawn rhwng awdurdodau lleol gwahanol. Ar y llaw arall, mae gwasanaethau sy'n destun arbedion maint mawr yn annhebygol o esgor ar werth am arian o'u darparu ar lefel cymdogaeth.

Mae'r pedair sail resymegol hon bob un yn helpu amlygu agweddau gwahanol o'r cysyniad llywodraethu cymdogaeth. At hynny, mae'n amlwg bod rhaid gwneud dewisiadau rhwng y buddion a gynigir o dan bob sail resymegol, e.e. gall fod rhaid aberthu rhai arbedion maint i alluogi comisiynu a/neu gyflenwi gwasanaethau ar lefel cymdogaeth (colled o dan y sail resymegol economaidd) er mwyn sicrhau bod gan bobl leol fwy o ymrwymiad i'r system lywodraethol gyffredinol (mantais o dan y sail resymegol ddinesig). Eto, os dymunwn sicrhau manteision micro-gomisiynu gan unigolion trwy gyllidebau personol ar gyfer gwasanaethau gofal cymdeithasol (ac efallai rhai gwasanaethau iechyd, addysg, hyfforddiant a hamdden), gall rhai opsiynau ar gyfer comisiynu gwasanaethau ar y cyd gan gymdogaethau fynd yn fwy cyfyngedig.

Cwestiwn ymchwil 2: Sut mae rolau a swyddogaethau posibl llywodraethu democrataidd cymunedol yn cyferbynnu â'r rolau a'r swyddogaethau a gyflawnir ar hyn o bryd gan gynghorau tref a chymuned, a beth a ddeallwn ynglŷn â'r ffactorau sy'n llywio ac yn dylanwadu ar y rolau a'r swyddogaethau hynny?

Mae llawer o fodelau llywodraethu democrataidd cymunedol gwahanol ar waith o amgylch y byd. Hyd yn oed yn y DU, mae'r systemau sydd ar waith yn y pedair gwlad yn dangos gwahaniaethau nodedig. Wrth ateb y cwestiwn hwn, rydym wedi canolbwyntio ar brofiad y DU yn gyntaf, yn enwedig mewn perthynas â chynghorau tref a chynghorau plwyf yn Lloegr a chynghorau cymuned yn yr Alban, ac wedyn wedi cymharu hyn â rhywfaint o brofiad rhyngwladol - yn benodol, systemau yn Ffrainc, Norwy ac UDA.

Mae gan gynghorau plwyf a chynghorau tref yn Lloegr gyn lleied o ddyletswyddau statudol, ac, ar sail eu pwerau disgresiwn, yn cyflawni set o weithgareddau mor amryfal nad oes unrhyw wersi clir yn dod i'r amlwg o ran sut maent yn cydymffurfio â'n pedair sail resymegol ar gyfer llywodraethu cymdogaeth, heblaw am gadarnhau'r briodwedd unigryw eu bod yn cael eu hethol yn uniongyrchol ac felly'n gallu hawlio mesur o gyfreithlondeb democrataidd sy'n gryfach yn ffurfiol na chyfreithlondeb trefniadau cymdogaeth eraill. Fodd bynnag, mae profiad Lloegr yn awgrymu bod digon o hyblygrwydd yn y system bresennol i gynghorau tref a phlwyf fod yn chwaraewyr gwirioneddol weithgar ac effeithiol mewn perthynas â phenderfyniadau pwysig yn eu hardal, os dymunant fod.

Mae profiad yr Alban, gyda'i chynghorau cymuned, ei phroses Cynllunio Cymunedol a 'phartneriaethau cymdogaeth' yn pwysleisio peryglon ceisio sicrhau disodli'n drwyadl un system llywodraethu cymdogaeth gydag un arall, ac yn ein hatgoffa bod systemau blaenorol yn debygol o adael ôl-troed hirbarhaol, y mae angen ei deall a'u hystyried mewn polisi. Mae'n amlwg bod y ffocws mwy traddodiadol ar gymdogaeth yn y genhedlaeth flaenorol o fentrau ardal, gydag atebolrwydd lleol i denantiaid a thrigolion yn cael ei arfer drwy bwyllgorau rheoli cymdeithasau, yn dal yn gadarn mewn rhannau o'r Alban ac yn effeithio ar y ffordd y gwelir mentrau llywodraethu cymdogaeth mwy diweddar, a pha mor dda y gallant weithio.

Gan edrych ar y profiad rhyngwladol, mewn rhai gwledydd Ewropeaidd, mae ymrwymiad i ddatganoli i lefel gymunedol wedi'i ymgorffori yn y cyfansoddiad. Yn yr Almaen, er enghraifft, gyda'i 18,000 o fwrdeistrefi, mae'r *Grundgesetz* (Cyfraith Sylfaenol) yn gwarantu nid yn unig hawl cynghorau etholedig i reoleiddio'r holl faterion lleol 'ar eu cyfrifoldeb' ond hefyd eu hymreolaeth gyllidol, yn cynnwys "hawl bwrdeistrefi i ffynhonnell refeniwiau treth ar sail gallu economaidd a'r hawl i bennu'r cyfraddau ar gyfer trethi'r ffynonellau hyn".

Mewn man arall, mae Lowndes a Sullivan (2008) yn awgrymu bod y symudiad at lywodraethu cymunedol wedi digwydd mewn awdurdodau lleol penodol mewn ymateb i amgylchiadau lleol penodol. Er enghraifft, yn y 1980au, deilliodd datganoli Barcelona i ddosbarthau [districts] o lobïo mudiad cymdogaeth gweithgar yn y ddinas (Blakeley 2002; Ramió *et al.* 2002). Yn yr Iseldiroedd, roedd ffocws bwrdeistrefi ar 'lywodraethu rhyngweithiol' o'r 1990au yn adlewyrchu cyfeiriadedd newydd elitau gwleidyddol tuag at gyfranogiad uniongyrchol dinasyddion a rhanddeiliaid eraill yn y broses benderfynu leol, wedi'i gyfuno'n aml â dull cymdogaeth (Denters a Klok 2005).

Mae rhai dinasoedd yn yr Unol Daleithiau wedi ymateb i bwysau gan ddinasyddion yn y ddau ddegawd diwethaf trwy ddiwygio siarter i ymgorffori grwpiau cymdogaeth mewn llywodraethu dinasoedd -er enghraifft, yn y model cyngor cymdogaeth a fabwysiadwyd gan ddinas Los Angeles. Yn fwy diweddar, mae Lowndes a Sullivan (2008) yn cyfeirio at dystiolaeth o'r Unol Daleithiau sy'n awgrymu bod system sydd eisoes wedi'i datganoli'n fawr wedi mynd yn fwy datganoledig fyth, a hynny'n rhannol yn sgil twf llywodraethau 'diben arbennig' sy'n cwmpasu poblogaethau llawer llai, ac a werthfawrogir gan ddinasyddion oherwydd eu bod yn cyflenwi gwasanaethau'n effeithlon, er gwaethaf llai o atebolrwydd. Rhoddwyd cyfeiriad gwahanol i lywodraethu cymunedol gan y symudiad tuag at 'gymdogaethau preifat', h.y. perchenogaeth o eiddo preswyl ar y cyd, gan gynnwys cymdeithasau perchnogion tai, condominia, a mentrau cydweithredol – mae hyn yn gyfystyr â phreifateiddio'r gymdogaeth Americanaidd dros y 40 mlynedd diwethaf ac yn awgrymu'r cyfeiriad y gallai llywodraethu cymdogaeth fynd iddo pe na bai'r llywodraeth yn cymryd camau priodol.

Cwestiwn ymchwil 3: Beth allwn ni ei ddysgu am ddulliau effeithiol o lywodraethu democrataidd cymunedol, fel pwyllgorau ardal a dulliau rheoli cymdogaeth, o fewn y DU ac mewn mannau eraill yn y byd, a allai fod o ddiddordeb i Gymru?

Yn ogystal â strwythurau ffurfiol, democrataidd ar gyfer llywodraethu cymunedol, mae llawer o fecanweithiau anffurfiol, fel pwyllgorau ardal, trefniadau rheoli cymdogaeth, sefydliadau rheoli tenantiaid, fforymau ardal/cymuned, cymdeithasau trigolion a thenantiaid, a chymdeithasau cymunedol. Er bod eiriolwyr cynghorau plwyf, ac, mewn cyd-destun dinas, cynghorau cymdogaeth, yn aml yn anghymeradwyo diffyg arweinyddiaeth a etholir yn uniongyrchol mewn mecanweithiau anllywodraethol o'r fath, mae rhai eraill yn ystyried hyn yn fantais bendant hefyd.

Yn amlwg, un ystyriaeth allweddol yw sut mae pobl leol yn ystyried llywodraethu cymunedol. Mae'r Comisiwn ar Gryfhau Democratiaeth Leol yn yr Alban wedi adrodd canfyddiadau arolwg diweddar o ganfyddiad y cyhoedd o lywodraethu cymdogaeth, ac yn amlygu llawer o'r heriau a'r cyfleoedd mewn perthynas â democratiaeth leol. Yn gyntaf, y problemau. Mae'n peri pryder bod 6 o bob 10 oedolyn wedi dweud nad ydynt yn teimlo'n rhan o'r modd y gwneir penderfyniadau sy'n effeithio ar eu cymuned - barn a rennir ymhlith y rheiny o bob oed ac o gymdogaethau difreintiedig a chefnog fel ei gilydd. Yn ogystal, mae llai na hanner yr oedolion (44%), a dim ond traean o oedolion ifanc (34%), yn teimlo'n glir ynghylch pwy sy'n gwneud penderfyniadau ynglŷn â'r modd y cyflenwir gwasanaethau lleol yn eu hardal. Cred mwyafrif y bobl (60%) fod penderfyniadau am wasanaethau lleol yn cael eu gwneud yn rhy bell i ffwrdd o ble maent yn byw, a chred dros hanner (54%) fod llywodraeth ganolog yn rheoli mwy o benderfyniadau am benderfyniadau lleol nag yr oedd yn y gorffennol.

Fodd bynnag, roedd rhai nodweddion cadarnhaol hefyd. Roedd dymuniad clir i fod â mwy o ran mewn gwella ansawdd bywyd yn eu cymuned - cytunai'r mwyafrif helaeth o bobl (82%) y byddent yn hoffi cael mwy o lais o ran sut y darperir gwasanaethau yn eu cymdogaeth (roedd 42% yn cytuno'n gryf). Mae'r dymuniad hwn i gael llais o ran darpariaeth gwasanaethau yr un mor gryf ymhlith y rheiny yng nghymunedau mwyafrif difreintiedig yr Alban (roedd 83% yn cytuno), er gwaetha'r rhagdybiaeth a

wneir yn aml fod pobl yn y cymunedau hyn yn teimlo'n fwy datgysylltiedig ac yn llai parod i gyfranogi. Eto, dywedodd dros dri chwarter yr ymatebwyr y byddent yn ymwneud mwy â'u cymuned leol pe bai'n haws cyfranogi yn y penderfyniadau sy'n effeithio arni, ffigur a gododd i 87% ymhlith y rheiny sy'n byw yn y cymdogaethau mwyaf difreintiedig yn yr Alban.

Yn nodweddiadol, mae mentrau adfywio cymdogaeth wedi ceisio gwella llywodraethu cymunedol, ond un wers yr ymddengys eu bod yn dod i'r amlwg o hanes hir mentrau o'r fath yw po fwyaf y mae llywodraeth ganolog yn gwthio am i gyrrff adfywio cymdogaeth 'gynnwys y gymuned leol', llai hawdd yw hi i lywodraeth ganolog fodloni ei hamcanion ar gyfer rhaglenni, gan nad yw'r rhain bob amser yn gyfystyr â'r hyn y mae trigolion lleol am ei wneud.

Mae tystiolaeth yn y llenyddiaeth i awgrymu bod rôl draddodiadol aelodau etholedig fel cyfrwng dwy ffordd rhwng yr awdurdod lleol a'r gymuned yn cael ei thorri'n aml, neu wedi dirywio, a bod angen mynd i'r afael â nifer sylweddol o faterion os yw llywodraeth leol am ddenu ystod ehangach o aelodau, a all ymgymryd â'r rolau allweddol sydd eu hangen i wneud llywodraethu cymunedol yn broses argyhoeddiadol i'r cyhoedd.

O gofio bod llawer o ystyron gwahanol i gysyniadau 'cymuned' a 'chymdogaeth', nid yw'n syndod bod trywydd cryf yn y llenyddiaeth sy'n dadlau achos 'daearyddiaethau newidiol' - mewn geiriau eraill, na ddylai fod un model unigol ar gyfer datganoli i lefel cymdogaeth. Mae'r ddadl hon yn cyfiawnhau nid yn unig amrywio rhwng awdurdodau lleol o ran y modd y sefydlant drefniadau cymdogaeth, ond hefyd amrywiadau o fewn awdurdodau lleol o ran y modd y maent yn delio â mathau gwahanol o gymdogaeth - y polisi 'datganoli dwbl' fel y'i gelwir. Fodd bynnag, wrth wneud llywodraethu cymunedol yn fwy priodol a pherthnasol, mae 'daearyddiaethau newidiol' yn atgyfnerthu'r pryder fod y system lywodraethol a llywodraethu bresennol yn or-gymhleth ac yn ddryslyd, fel nad yw'r cyhoedd yn gwybod 'pwy sy'n gwneud beth', sy'n gwneud cyfathrebu'n anoddach gyda dinasyddion a gall hefyd danseilio atebolrwydd. Nid yw'n hawdd egluro'n fanwl sut i gynnig 'cyfleoedd llywodraethu cymunedol cyfartal' i ddinasyddion o ran eu hawliau democrataidd, yng nghydestun 'daearyddiaeth newidiol' - y 'safon ofynnol o ran cynnwys neu ddylanwadu

mewn perthynas â gwneud penderfyniadau'n lleol' a fydd wedi'i hymgorffori yn y system lywodraethol gyffredinol.

Mae perygl arall i ddemocratiaeth o dueddiadau cyfredol - gallai ailddyrrannu gweithgarwch llywodraeth leol i gyrff eraill, fel rhan o broses ddiwygio rheolaeth gyhoeddus ehangach, arwain at fiwrocratiaethau cyhoeddus mawr yn cael eu disodli gan asiantaethau un-pwrpas llai sy'n gweithredu hyd braich i reolaeth wleidyddol etholedig, o lywodraeth leol i lywodraethu lleol. Mae Skelcher (2003: 10) yn dadlau: "Gall y cyngor fod yn effeithlon yn gyllidol o ganlyniad i dendro cystadleuol a chontractio allan, ond yn aneffeithlon yn ddyrannol yn sgil colli a thameidio gwasanaethau". Sut gellir osgoi'r perygl hwn? Gallai cynnwys y cyhoedd llawer mwy fod yn un mecanwaith allweddol i gynnal atebolrwydd priodol mewn system lywodraethu mor dameidiog – yr hyn a ddiffinia Skelcher a Torfing (2010: 84) fel 'perchenogaeth ddemocrataidd'. Pwysleisiant fod rhaid i gyfranogiad democrataidd fod yn gyfannol – rhaid iddo redeg drwy'r profiad cyfan a gaiff dinasyddion gyda'r wladwriaeth, gan fod profiad y dinasyddion o gyfranogi ar un lefel yn debygol hefyd o effeithio ar eu cyfranogiad ar lefelau eraill.

Opsiynau ar gyfer llywodraethu cymunedol

Gallai polisi cenedlaethol, sy'n cwmpasu llywodraeth ganolog a'r system llywodraeth leol gyffredinol, gyda'i harweinyddiaeth genedlaethol, ymgymryd â nifer o agweddau mewn perthynas â llywodraethu cymunedol, yn amrywio o anymyrraeth egwyddorol i system a orfodir yn genedlaethol. Byddai opsiynau'n cynnwys:

- *Annibyniaeth gyfansoddiadol* - wedi'i seilio o bosibl ar Siarter Genedlaethol o Hunanlywodraethu Lleol, a fyddai'n caniatáu rhyddid llwyr i ardaloedd lleol yn y trefniadau llywodraethu cymunedol a ddewisant;
- *Datganoli lleol* - trosglwyddo cyfrifoldeb am drefniadau llywodraethu cymunedol i awdurdodau lleol, gyda chanllawiau neu heb ganllawiau (byddai hyn yn cydymffurfio â'r safbwynt y mae'r Adran Cymunedau a Llywodraeth Leol yn Lloegr wedi honni iddi ei mabwysiadu ar 'leoliaeth' er 2010);
- *Gwneud dim* – cynnal y dull presennol o lywodraethu cymunedol;
- *Ailwampio dirgel* - Esgus anwybyddu llywodraethu cymunedol ond ymhél bob yn dipyn (y gellid ei weld fel polisi diofyn y rhan fwyaf o lywodraethau

enedlaethol, rhwng ad-drefnu systemau ar raddfa fawr) - gallai hyn, er enghraifft, gynnwys ehangu cynghorau cymuned i rannau o Gymru sydd hebddynt ar hyn o bryd;

- *Cytundeb canolog-lleol cenedlaethol newydd* - sefydlu system genedlaethol newydd, wedi'i chytuno rhwng y senedd genedlaethol a'r sector llywodraeth leol (y senario 'arloesi aflonyddgar' ['disruptive innovation'] yn adroddiad diweddar INLOGOV a Grant Thornton, 2014);
- *Fframwaith cenedlaethol newydd* – gyda llywodraeth ganolog yn pennu ar awdurdodau lleol yr angen am system llywodraethu cymunedol benodol sy'n bodloni rhai canllawiau, ond trosglwyddo cyfrifoldeb i awdurdodau lleol o ran sut y cynllunnir hyn yn eu hardal;
- *System genedlaethol newydd wedi'i gorfodi* - gyda strwythurau a phrosesau gwleidyddol a rheoli rhagnodedig ('diwygio' neu 'ad-drefnu' llywodraeth leol newydd, fel y digwyddodd yng Nghymru ym 1974 a 1998), gyda'r peryglon cysylltiedig dieithrio sefydliadau llywodraethu lleol presennol ac ysgogi gwrthwynebiad yn hytrach na chefnogaeth.

Asesu opsiynau polisi ar gyfer llywodraethu cymunedol

Mae'r dewis o opsiynau yn amlwg yn fater gwleidyddol. Fodd bynnag, gallwn awgrymu rhai meini prawf i'w hystyried wrth ddewis rhwng dulliau gwahanol o lywodraethu cymunedol. Rydym wedi mynd i'r afael â'r asesiad hwn o ddau safbwynt: seiliau rhesymegol ac egwyddorion llywodraethu cymunedol.

Gan ddefnyddio'r llenyddiaeth ar lywodraethu cymunedol a ystyriwyd yn gynharach yn y Nodyn Briffio hwn, un dull o osod meini prawf priodol fyddai canolbwyntio ar **seiliau rhesymegol** llywodraethu cymunedol, ynghyd â'r deilliannau y rhagdybir y byddant yn debygol o lifo ohonynt, gan ddilyn dadansoddiad Lowndes a Sullivan (2008), sef cyfranogiad dinasyddion a chymunedau gweithgar (sail resymegol ddinesig); lles dinasyddion a chydweithredu gan randdeiliaid (sail resymegol gymdeithasol); hygyrchedd, ymatebolrwydd ac atebolrwydd (sail resymegol wleidyddol); ac effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd (sail resymegol economaidd).

Nid yw'r dull hwn yn darparu gwerthusiad wedi'i ddilysu'n llawn o'r opsiynau, ond yn hytrach mae'n dangos sut beth fyddai'r effaith ar elfennau allweddol o'r seiliau rhesymegol hyn drwy fabwysiadu pob un o'r opsiynau. Er enghraifft, ymddengys bod yr opsiwn annibyniaeth gyfansoddiadol yn debygol o berfformio'n well na'r opsiwn datganoli lleol o ran pob un o'r meini prawf, gan ei fod yn ymddangos yn fwy tebygol o lawer o arwain at fwy o ymrwymiad gan ddinasyddion i lywodraethu cymunedol, o ystyried bod prif awdurdodau yn y gorffennol heb fod yn gwbl amlwg yn eu cefnogaeth i drefniadau wedi'u seilio yn y gymdogaeth. Ar y llaw arall, mae'r opsiynau 'Gwneud dim' ac 'Ailwampio dirgel', trwy ddiffiniad, yn annhebygol o wneud llawer o newid i'r deilliannau yn y system bresennol.

Mae pob un o'r opsiynau sy'n golygu llywio sylweddol drwy bolisi cenedlaethol - naill ai wedi'i gytuno neu'i orfodi – yn ymddangos yn debygol o sgorio'n dda o ran y seiliau rhesymegol cymdeithasol, gwleidyddol ac economaidd, ond nid cystal o ran y sail resymegol ddinesig, gan nad ydynt o angenrheidrwydd yn newid y cymhellion nac yn rhoi ar waith y strwythurau a'r prosesau priodol yn lleol ar waith i annog dinasyddion i ymgysylltu'n fwy gweithgar â materion cymunedol - mae'r rhain yn bethau a gaiff eu penderfynu'n fwy priodol ar lefel cymdogaeth, nid yn y maes polisi cenedlaethol. Yn olaf, mae'r opsiwn o system genedlaethol wedi'i gorfodi yn ymddangos yn debygol o beidio â sgorio gystal â'r 'cytundeb canolog-lleol cenedlaethol newydd' neu'r 'fframwaith cenedlaethol newydd', gan fod systemau wedi'u gorfodi yn tueddu i ddenu gwrthwynebiad cryf o blith sefydliadau llywodraeth leol. Mae'r unig eithriad yn ymwneud â'r sail resymegol economaidd, lle gallai system wedi'i gorfodi gynnig mwy o effeithlonrwydd efallai o ran darparu gwasanaethau ar lefel llywodraethu cymunedol, e.e. trwy gynghorau cymuned mwy neu drefniadau gorfodol ar gyfer rhannu gwasanaethau, ac ati. Byddai hyn ond yn berthnasol, wrth gwrs, pe bai'r trefniadau darparu gwasanaethau (yn hytrach na chomisiynu gwasanaethau'n unig) ar lefelau arwyddocaol yn y system newydd.

Ail ffordd o asesu'r opsiynau yw ystyried pa mor dda y maent yn debygol o ymgorffori egwyddorion allweddol llywodraethu cymunedol. Yma, rydym yn defnyddio ac yn ehangu'r set o egwyddorion llywodraethu a ddatblygwyd o'r llenyddiaeth gan Bovaird a Loeffler (2003):

- *sybsidiaredd* (van Kersbergen a Verbeek, 2004) - datganoli'r broses benderfynu i'r lefel ymarferol isaf;
- *ymgysylltiad dinasyddion*, galluogi lefel briodol o ddeialog rhwng cymunedau a'r system llywodraethol;
- *tryloywder*, sicrhau bod penderfyniadau ac ymddygiadau sy'n rhai cyhoeddus yn weladwy i ddinasyddion a'u sefydliad (tra'n sicrhau preifatrwydd a rhyddid rhag ymyrraeth ar gyfer penderfyniadau ac ymddygiadau nad ydynt yn rhai cyhoeddus);
- *atebolrwydd*, sicrhau y gall penderfyniadau ac ymddygiadau sy'n rhai cyhoeddus gael eu cwestiynu, ac, os yw'n briodol, eu herio gan ddinasyddion a'u sefydliadau;
- *yr agenda cydraddoldebau a chynhwysiant cymdeithasol* (yn ymwneud â rhyw, ethnigrwydd, oedran, crefydd, ac ati) – fel bod y broses benderfynu'n adlewyrchu amrywiaeth y munedau dan sylw;
- *ymddygiad moesegol ac onest*, fel bod modd ymddiried yng nghynrychiolwyr sefydliadau llywodraethu cymunedol i gyflawni'u tasgau;
- *tegwch* (gweithdrefnau teg a threfn briodol), *parch at reolaeth y gyfraith a rhyddid rhag aflonyddu neu orfodaeth*, fel bod dinasyddion yn gallu ymddiried yn rheolau a rheoliadau ffurfiol sefydliadau llywodraethu cymunedol;
- *gallu i gystadlu* yn eu hamgylchedd, fel bod sefydliadau a chyfundrefnau llywodraethu cymunedol yn effeithlon, yn seiliedig ar raddfa, cwmpas a chyllid priodol;
- *gallu i weithio'n effeithiol mewn partneriaeth* ar draws y sector cyhoeddus, y sector preifat a'r trydydd sector fel bod manteision i'r ddwy ochr, o fewn rhwydweithiau cefnogol;
- *cynaliadwyedd*, fel bod y system llywodraethu cymunedol yn hir oesol (gan gyfiawnhau'r costau gwreiddiol yn ei sefydlu) ac yn newid yn araf yn unig, fel nad yw dinasyddion yn cael costau trafodion sylweddol yn addasu i'w newidiadau.

Nid yw'r un opsiwn llywodraethu cymunedol yn debygol o fod yn fwy blaenllaw, yn yr ystyr ei fod yn sgorio'n well neu lawn cystal â phob un o'r opsiynau eraill o ran pob un o'r meini prawf gwerthuso. Beth bynnag, er bod pob un o'r egwyddorion llywodraethu hyn yn debygol o gael eu cynnal yn gadarn gan rai rhanddeiliaid o leiaf, mae'n annhebygol iawn y gellir cyflawni pob un ohonynt ar unwaith - dyma'r Theorem Amhosibilrwydd ar gyfer Llywodraethu (Bovaird, 2009). O ganlyniad, gall fod rhaid eu blaenoriaethu, a bydd y pwysigrwydd a briodolir i'r egwyddorion hyn yn bwysig o ran penderfynu pa opsiwn sydd i weld yn fwyaf deniadol.

Yn ymarferol, mae'r egwyddorion llywodraethu hyn yn gweithredu'n bennaf ar lefel gymharol ficro - bydd lefelau gwirioneddol ymgysylltiad dinasyddion, tryloywder ac atebolrwydd yn dibynnu ar fanylion y system llywodraethu cymunedol a fabwysiedir, yn hytrach nag ar ba un a yw'r dull yn seiliedig ar annibyniaeth gyfansoddiadol, datganoli lleol neu fath newydd o system genedlaethol yn unig. Yr unig egwyddor llywodraethu sy'n gwahaniaethu'n amlwg rhwng yr opsiynau yw sybsidiaredd, sef yr egwyddor ddiffiniol y tu ôl i'r opsiwn annibyniaeth gyfansoddiadol, er y gallai'r opsiwn datganoli lleol a'r tri opsiwn systemau cenedlaethol ymgorffori sybsidiaredd, os y'u cynlluniwyd i wneud hynny.

Yr egwyddor llywodraethu arall sy'n arbennig o debygol o fod yn bwysig wrth ddewis rhwng yr opsiynau yw *tegwch* (gweithdrefnau teg a threfn briodol). O ystyried bod pob un o'r opsiynau yn golygu perthynas wahanol rhwng dinasyddion, eu cymuned a lefelau uwch llywodraeth - ac o dan lawer o'r opsiynau hyn, bydd y berthynas hon yn gwahaniaethu ar draws y wlad - mae'n bwysig gofyn i ba raddau y gellir dweud bod gan ddinasyddion 'gyfleoedd llywodraethu cymunedol cyfartal' o dan bob un o'r opsiynau? Mae dehongliad gwahanol o'r 'cynnig' hwn yn gymwys o dan yr opsiynau amrywiol:

- *Annibyniaeth gyfansoddiadol a datganoli lleol*, lle mae gan awdurdodau lleol y rhyddid yn y trefniadau llywodraethu cymunedol a ddewisant - yn syml, byddai gan bob dinesydd yr hawl i ddewis, gyda phleidleiswyr eraill y prif awdurdod, pa system llywodraethu cymunedol i'w chael yn eu hawdurdod, os o gwbl.
- *Gwneud dim ac ailwampio dirgel*, lle mae'r dull llywodraethu cymunedol presennol yn cael ei gadw neu'n cael ei addasu 'o dan y cownter' yn unig - ni

fyddai gan ddinasyddion unrhyw hawliau penodol o ran y system llywodraethu cymunedol a fyddai ganddynt;

- *Cytundeb neu fframwaith canolog-lleol cenedlaethol newydd*, lle caiff system genedlaethol newydd ei chytuno – byddai gan ddinasyddion yr hawl i fyw o fewn system llywodraethu cymunedol sy'n bodloni rhai canllawiau, a hawl i bleidleisio yn eu prif awdurdod ar sut mae'r dull hwn yn cael ei ddylunio a'i weithredu mewn gwirionedd;
- *System genedlaethol newydd wedi'i gorfodi*, lle mae strwythurau a phrosesau gwleidyddol a rheoli llywodraethu cymunedol yn cael eu rhagnodi'n ganolog – yma, byddai gan ddinasyddion yr hawl i'r un math o lywodraethu cymunedol, ble bynnag maent yn byw.

1 Cyflwyniad

Gofynnwyd i INLOGOV gynorthwyo Llywodraeth Cymru trwy baratoi Nodyn Briffio ar gyfer yr adolygiad polisi cyfredol o lywodraethu democrataidd cymunedol.

Mae'r briff yn mynnu cyfuno tystiolaeth a nodyn cynghori ar lywodraethu cymunedol, gan ganolbwyntio ar:

1. cynghorau tref a chymuned (yn enwedig barnau'r cyhoedd am y cynghorau hyn)
2. rôl (o fewn prif awdurdodau) cynghorwyr wardiau, Pwyllgorau Ardal a dulliau rheoli cymdogaeth.

Mae'r briff yn awgrymu bod y cyd-destunau allweddol y dylid eu harchwilio yn cynnwys gweithredu ac adfywio cymunedol. Dylai'r Nodyn Briffio archwilio ymchwil ar y system gyfan o lywodraethu cymunedol, ei darnau cydrannol a'u rhyngweithio, gyda'r bwriad o ddeall datblygiad potensial dull newydd ac integredig o lywodraethu cymunedol, a fyddai'n cynnwys y potensial i 'dorri trwy gymhlethdod' trefniadau llywodraethu presennol, gan ddileu rhannau diangen neu gamweithredol y system bresennol, a galluogi i lais y dinesydd gael ei glywed yn gliriach mewn democratiaeth leol a'r broses benderfynu, a dull go iawn o gydgyhyrchu. Bydd hwn yn cysylltu â'r Nodyn Briffio ar awdurdodau lleol a chydgyhyrchu, sy'n cael ei gyhoeddi ar wahân (INLOGOV, 2014).

Mae'r materion allweddol i'w harchwilio yn cynnwys:

- Pa rolau a swyddogaethau y dylai neu y gallai haen o lywodraethu democrataidd cymunedol eu cyflawni?
- Sut mae hyn yn cyferbynnu â'r rolau a'r swyddogaethau a gyflawnir ar hyn o bryd gan gynghorau tref a chymuned, a beth a ddeallwn ynglŷn â'r ffactorau sy'n llywio ac yn dylanwadu ar y rolau a'r swyddogaethau hynny?
- Beth allwn ni ei ddysgu am ddulliau effeithiol o lywodraethu democrataidd cymunedol, fel pwyllgorau ardal a dulliau rheoli cymdogaeth, o fewn y DU ac mewn mannau eraill yn y byd?

Mae'r briff yn mynnu bod yr adolygiad o dystiolaeth yn nodweddu, cymharu ac yn cyferbynnu dulliau, modelau a mecanweithiau llywodraethu cymunedol gwahanol o fewn y DU ac yn rhyngwladol a allai fod o ddiddordeb i Gymru. Disgwylir felly y bydd

y llenyddiaeth a adolygir yn rhyngwladol ei chwmpas ond yn talu sylw penodol i'r llenyddiaeth o'r DU, Awstraliasia, Sgandinafia (e.e. rhaglen ddemocratiaeth Norwy) ac UDA (e.e. llywodraethu cymdogaeth yn Efrog Newydd).

Fel y cydnabyddir yn y briff, rydym wedi canfod bod y dystiolaeth yn fylchog ac nid yw wedi gallu ateb pob un o'r cwestiynau ymchwil mewn dull boddhaol. Yn ogystal â darparu rhai argymhellion amlinellol ar sail y dystiolaeth a ddatgelwyd, rydym hefyd wedi gwneud rhai argymhellion felly ar feysydd i ymchwilio mwy iddynt a allai ddatblygu'r sylfaen dystiolaeth ymhellach.

At hynny, lle mae'r astudiaeth hon wedi datgelu tystiolaeth o faterion na chodwyd yng nghwestiynau'r ymchwil, ond yr ystyriwn eu bod yn bwysig, rydym wedi cynnwys y rhain yn yr adolygiad hefyd.

Methodoleg

Rydym wedi defnyddio dau brif ddull o baratoi'r briff ymchwil hwn. Yn gyntaf, rydym wedi cynnal chwiliad trylwyr o'r llenyddiaeth i ganfod cyhoeddiadau sy'n berthnasol i'r cwestiynau ymchwil hyn. Yn ail, cysylltom ag ystod o gydweithwyr, ym Mhrifysgol Birmingham ac mewn prifysgolion eraill yn y DU a phrifysgolion rhyngwladol, sefydliadau ymchwil a melinau trafod, a gynrychiolir yn y llenyddiaeth hon, er mwyn nodi ymchwil bellach nad yw wedi'i chyhoeddi eto.

Wrth chwilio'r llenyddiaeth, fe wnaethom rannu'r materion ymchwil yn nifer o is-themâu, fel y dangosir isod. Yn ôl y disgwyl, roedd yn anodd mewn rhai achosion dod o hyd i dystiolaeth berthnasol a thystiolaeth o ansawdd da ar rai o'r themâu hyn.

Cwestiwn Ymchwil 1: Pa rolau a swyddogaethau y dylai neu y gallai haen o llywodraethu democrataidd cymunedol eu cyflawni?

Is-themâu:

1. Llywodraethu cymunedol fel llywodraethu cymdogaeth
2. Llywodraethu cymunedol fel llywodraethu cymunedau buddiant
3. Siarteri cymdogaeth i sefydlu hawliau a chyfrifoldebau dinasyddion mewn llywodraethu cymunedol

Cwestiwn Ymchwil 2: Sut mae rolau a swyddogaethau posibl llywodraethu democrataidd cymunedol yn cyferbynnu â'r rolau a'r swyddogaethau a gyflawnir ar

hyn o bryd gan gynghorau tref a chymuned, a beth a ddeallwn ynglŷn â'r ffactorau sy'n llywio ac yn dylanwadu ar y rolau a'r swyddogaethau hynny?

Is-themâu:

1. Sut mae llywodraethu cymunedol yn gweithredu yn ymarferol mewn cyd-destunau eraill?
 - Lloegr
 - Yr Alban
 - Yn rhyngwladol
2. Yn y gwledydd eraill hyn, a oes astudiaethau achos penodol o arfer dadlennol?

Cwestiwn Ymchwil 3: Beth allwn ni ei ddysgu am ddulliau effeithiol o lywodraethu democrataidd cymunedol, fel pwyllgorau ardal a dulliau rheoli cymdogaeth, o fewn y DU ac mewn mannau eraill yn y byd, a allai fod o ddiddordeb i Gymru?

Is-themâu:

- Pwyllgorau ardal, rheolaeth cymdogaeth a threfniadau 'democratiaeth anuniongyrchol' arall – perthnasoedd â'r cyhoedd ac â phrif awdurdodau
- Barn y cyhoedd am eu rôl mewn llywodraethu cymdogaeth
- Rolau cynghorwyr mewn llywodraethu cymdogaeth (neu gymunedol?)
 - Effeithiolrwydd aelodau etholedig yn cynrychioli llais y gymuned
- Pa mor effeithiol yw cynghorau cymuned o ran ymgysylltu â dinasyddion?
 - A yw hyn yn amrywio gyda phoblogaeth neu ardal, cyllideb, trefol yn erbyn gwledig, rheolaeth wleidyddol, ac ati?
 - *A yw clystyrau o gynghorau cymuned yn tueddu ymgysylltu'n well neu'n waeth â dinasyddion?*
 - Pa rôl y mae'r cyfryngau cymdeithasol yn ei chwarae?
 - A oes unrhyw astudiaethau achos penodol o arfer dadlennol?
- Pa mor effeithiol yw mathau eraill o lywodraethu cymunedol o ran ymgysylltu â dinasyddion?
 - A yw ymgysylltiad dinasyddion yn amrywio gyda mathau o lywodraethu cymunedol?

- A yw effeithiolrwydd yn amrywio gyda maint poblogaeth neu faint daearyddol, cyllideb, trefol yn erbyn gwledig, rheolaeth wleidyddol, ac ati?
- *A yw effeithiolrwydd yn amrywio gyda chyflwr y trydydd sector mewn ardal?*
- *Pa rolau a chwaraeir yn fwyaf effeithiol gan gyrff sy'n arfer llywodraethu cymunedol – e.e. 'eiriolwyr' neu 'eiriolwyr â dannedd', ac ati?*
- *A oes tystiolaeth y gallai'r lefelau hyn o ymgysylltiad cymunedol gyfiawnhau datganoli mwy o benderfyniadau ynghylch gwasanaethau cyhoeddus lleol i lywodraeth leol a chymunedol?*
- Pa mor effeithiol yw cynghorau cymuned o gymharu â threfniadau cymdogaeth eraill o ran ymgysylltu â phrif awdurdodau? A oes unrhyw strwythurau neu fecanweithiau ymgysylltu sydd i weld yn gweithio'n arbennig o dda?
- Perthynas rhwng 'maint' unedau democrataidd a'u heffeithiolrwydd?
 - Capasiti a galluoedd meintiau gwahanol o uned democrataidd?
 - Gallu i ysgogi gweithredu cymunedol?
 - Arbedion cwrmpas neu arbedion maint o ran comisiynu gwasanaethau?
 - Arbedion cwrmpas neu arbedion maint o ran cyflenwi gwasanaethau?
 - Ffactorau eraill y mae maint yn effeithio ar effeithiolrwydd drwyddynt?
- Angen am ddaearyddiaethau newidiol mewn llywodraethu cymdogaeth
- Llywodraethu cymdogaeth fel ffordd o wrthweithio llywodraeth 'un ystyriaeth'?
- Tystiolaeth o'r gwasanaethau mwyaf priodol i'w datganoli i haen o lywodraethu cymunedol?
 - Ar gyfer pa wasanaethau y mae blaenoriaethau lleol yn amrywio fwyaf rhwng ardaloedd neu gymunedau?
 - A oes rhai gwasanaethau ag amrywiadau mawr o ran sut mae pobl leol am arfer atebolrwydd?
 - A oes rhai gwasanaethau sy'n arbennig o debygol o ysgogi lefel uchel o ymgysylltiad cymunedol (gan gynnwys cyd-gyflenwi)?

2 Cyd-destun: Beth a olygwn wrth 'llywodraethu cymunedol'?

Fel y dywed Somerville a Haines (2014: 1), mae 'llywodraethu cymunedol' yn derm sydd wedi cael ei ddefnyddio'n helaeth dros y blynyddoedd diwethaf, ond nid yw ei ystyr wedi bod mor eglur ag y gallai fod bob amser - efallai am ei fod yn ychwanegu at aneglurder 'cymuned' gydag aneglurder 'llywodraethu'.

Yn gyntaf, mae'n bwysig dynodi'r gwahaniaeth rhwng 'llywodraethu cymunedol' â chategoriâu mwy cyffredinol 'llywodraethu dinasyddion' (John, 2009) neu 'llywodraethu sy'n canolbwyntio ar y dinesydd' (Andrews a Shah, 2005) – yn y cysyniadau olaf hyn, mae gan ddinasyddion unigol rôl allweddol mewn mecanweithiau llywodraethu (e.e. fel defnyddwyr gwasanaethau neu 'arolygwyr cadair freichiau'), lle mae rôl dinasyddion yn cael ei harfer drwy weithgareddau ar y cyd mewn 'llywodraethu cymunedol'.

Yn y llynyddiaeth, gellir nodi'r gwahaniaeth rhwng dau ddull o gynnwys cymunedau mewn llywodraethu:

A. *Llywodraethu trwy gymunedau polisi neu ystyriaethau* (neu 'cymunedau buddiant') (Marsh a Rhodes, 1992) - fe'i nodweddir gan fath penodol o gymuned, sef cymuned sydd wedi dod i'r amlwg mewn perthynas â mater polisi neu sector polisi penodol. Gellir gweld hyn fel math o lywodraethu rhwydwaith gyda pherthnasoedd achos ymhlith yr actorion a lefel gweddol uchel o gonsensws a rhannu gwerthoedd (Bevir a Richards, 2009; Marsh a Rhodes, 1992), sy'n galluogi i lywodraethu sector polisi gael ei drefnu gan y gymuned polisi neu ystyriaethau hon.

B. *Llywodraethu trwy gymunedau lle*, a gall fod dau fath:

a. *Llywodraethu sy'n cynnwys cymunedau lle* (Woods et al., 2007) – nod hyn yn y pen draw yw hwyluso llywodraethu cymdeithas gan rwydwaith o randdeiliaid (Stoker, 2004) neu gan y wladwriaeth (Woods et al., 2007), gyda sefydliadau a phartneriaethau'r llywodraeth (o sectorau gwahanol yn aml) yn cynnwys cymunedau mewn prosesau penderfynu. Yma, gall ystod yr ystyriaethau dan sylw fod yn eang iawn a phwysig (yn cynnwys penderfyniadau strategol iawn yn aml) ond gall

lefel dylanwad cymuned dros yr ystyriaethau hyn fod yn gyfyngedig iawn.

- b. *Llywodraethu yn ôl cymunedau lle (cymunedau daearyddol neu gymunedau cymdogaeth)* (Ostrom, 1986) – yma, mae'r gymuned yn trefnu ei hun o fewn ei chymdogaeth ei hun (Bowles a Gintis, 2002), yn ei hanfod, drwy hunan-drefnu, fel bod rhanddeiliaid gwahanol o fewn y gymuned yn datblygu strategaethau ar y cyd, gan ddilyn rheolau cytûn sy'n llywodraethu'r modd y gwnânt benderfyniadau – hwn yw'r math o lywodraethu cymunedol a arweinir fwyaf gan gymuned. Fodd bynnag, yn aml dim ond pwerau i ymyrryd mewn ystod gyfyngedig iawn o faterion sydd ganddo.

Mae'r Papur Briffio hwn yn canolbwyntio'n bennaf ar yr ail fath o lywodraethu cymunedol, er y sonnir am agweddau ar lywodraethu cymunedol trwy gymunedau buddiant hefyd mewn rhai manau.

Yn rhyngwladol, mae llywodraethu drwy gymunedau lle wedi bod yn gyfrwng polisi allweddol o'r 1960au hyd heddiw. Mae John (2009: 21) yn pwysleisio bod grymuso cymuned wedi bod yn ffenomen gydwladol (er yn fwy amlwg mewn democratiaethau Eingl-Americanaidd), yn cwmpasu, er enghraifft, arbrofion cyfranogi mewn llawer o ddinasoedd yr Unol Daleithiau (gweler XXXX), ac yn symud tuag at fforymau cyfranogi mewn llawer o wledydd llai datblygedig (gweler Gaventa a Goetz, 2001), lle gallant gystadlu â sefydliadau a etholir yn lleol. Yn gyffredinol, fe'u cysylltwyd â mentrau ardal, a ddeiliai'n aml o fentrau i fynd i'r afael ag anghydraddoldeb mewn meysydd polisi penodol, fel addysg, iechyd neu dai. O'r gwreiddiau cynnar hyn, mae llywodraethu cymunedol wedi dod ag ystod eang o arferion mewn llywodraethu cyhoeddus a rheolaeth gyhoeddus at ei gilydd. Fe'i cysylltwyd yn arbennig o agos â datblygu cymunedol ac adfywio trefol a gwledig. Dim ond yn fras yr archwilir i'r rhan fwyaf o'r cysylltiadau hyn yn y Nodyn Briffio hwn, ond caiff y cysylltiadau â chydgyhyrchu gwasanaethau cyhoeddus a deilliannau cyhoeddus eu harchwilio'n fanwl mewn Nodyn Briffio arall (INLOGOV, 2014).

Yn ymarferol, mae llywodraethu cymunedol yn y DU wedi bod ar nifer o ffurfiau, o gynghorau plwyf a thref wedi'u hethol yn uniongyrchol, trwy brosesau penderfynu datganoledig, ac aelodau etholedig prif awdurdodau yn cynnal cyfarfodydd fel

pwyllgor yn eu dosbarthau etholiadol, i fforymau dinasyddion a chyd-ethol arweinwyr cymuned i gyrrff cyngor sy'n gwneud penderfyniadau (Salzstein et al, 2010).

Mae diddordeb mewn system ehangach o ffurfiau llywodraethu cymunedol wedi'u hethol yn uniongyrchol yn y DU yn mynd yn ôl dros ddeugain mlynedd. Hyd yn oed mor gynnar â diwedd y 1960au, rhoddwyd y syniad o gynghorau cymuned gerbron gan Gomisiwn Redcliffe-Maud, cynghorau a fyddai mewn ardaloedd trefol yn ategu'r system o gynghorau plwyf a thref a oedd eisoes ar waith mewn ardaloedd gwledig, ac a fyddai'n ategiad mwy democrataidd i'r prif awdurdodau lleol eithaf canoledig (Cockburn, 1977: 105-106). Sefydlwyd Cymdeithas Cynghorau Cymdogaeth ym 1970 fel carfan bwysu, ond methodd â chael cynghorau cymdogaeth trefol wedi'u cynnwys yn Neddf Llywodraeth Leol 1972, er y darparwyd ar gyfer cynghorau cymuned yn neddfwriaeth Cymru a'r Alban ar y pryd. Serch hynny, penderfynodd nifer o ardaloedd arbrofi gyda chynghorau cymdogaeth 'answyddogol' (ond etholedig) (e.e. yn Kensington, Lambeth a Lerpwl).

Cyhoeddodd Llywodraeth Lafur newydd 1974 bapur ymgynghori yn gofyn am gyngor ynghylch pa un i drefnu bod cynghorau cymdogaeth ar gael, fel hawl, i unrhyw gymuned o 3,000 – 10,000, a allai ddeisebu am un (Cockburn, 1977: 107). Y nodau ar gyfer y cynghorau hyn oedd:

- trefnu neu ysgogi hunan-help o fewn y gymuned leol er mwyn gwella ansawdd bywyd i'r trigolion yn gyffredinol;
- helpu'r rheiny yn y gymuned y mae angen cyfleusterau arbennig arnynt (e.e. drwy gylchoedd chwarae);
- cynrychioli anghenion a dymuniadau'r gymuned leol i sefydliadau gweithredol (e.e. llywodraeth ganolog neu lywodraeth leol neu gwmnïau lleol);
- trwy wneud yr holl bethau hyn, meithrin ymdeimlad o gyfrifoldeb cymunedol ymhlith y trigolion, yn enwedig ar gyfer plant a'r glasod y gallai helpu harneisio eu potensial am ddelfrydiaeth.

Yn fwy diweddar, bu diddordeb cynyddol mewn rhai dinasoedd i sefydlu cynghorau cymdogaeth wedi'u hethol yn uniongyrchol - e.e. ym Mwrdeistrefi San Steffan (sydd ag un cyngor plwyf erbyn hyn) a Tower Hamlets yn Llundain. Yn Birmingham, sydd eisoes ag un cyngor plwyf, a hynny yn ei hanfod fel sgil-gynnyrch cyfuno rhan wledig

o fwrdeistref gyfagos ar ddiwedd y 1980au, mae rhan fawr o'r ddinas, sef Sutton Coldfield, yn ceisio statws cyngor plwyf ffurfiol erbyn hyn. Fodd bynnag, gall yr enghraifft hon yn Birmingham fod yn enghraifft untro'n unig, am y'i hystyrir yn eang fel tacteg 'blaen y gyllell', a fyddai'n galluogi'r ardal (a oedd yn Fwrdeistref Frenhinol annibynnol yn flaenorol cyn diwygio llywodraeth leol yn Lloegr ym 1974) i geisio statws annibynnol llawn yn y pen draw.

Yn y blynyddoedd diwethaf, fodd bynnag, mae'r rhan fwyaf o'r diddordeb mewn llywodraethu cymunedol wedi canolbwyntio ar gyrff anetholedig, gan lunio cysyniadau democratiaeth gyfranogol yn hytrach na democratiaeth gynrychioliadol. Mae'r Papur Briffio hwn yn ceisio dangos goblygiadau dilyn y ddau lwybr at lywodraethu cymunedol.

3 Cwestiwn ymchwil 1: Pa rolau a swyddogaethau y dylai neu y gallai haen o lywodraethu democrataidd cymunedol eu cyflawni?

Rydym wedi ystyried y cwestiwn ymchwil hwn o ddau safbwynt - llywodraethu cymunedol fel llywodraethu cymdogaeth a llywodraethu cymunedol fel llywodraethu cymunedau buddiant.

Wrth archwilio'r materion hyn, rydym wedi ceisio nodi rhai o'r rolau a'r swyddogaethau y gallai llywodraethu cymunedol yn ei hanfod eu cymryd oddi ar Weithrediaethau gwleidyddol mewn prif awdurdodau; rhai rolau y gallent eu rhannu gyda Gweithrediaethau; a rhai rolau NA ddylent eu chwarae. Wrth ystyried yr ystod o rolau a swyddogaethau perthnasol y gallai llywodraethu cymunedol eu cyflawni, mae angen i ni fod yn glir ynghylch pa sail resymegol, o'r nifer a allai fod yn sail i lywodraethu cymunedol, y dymunwn eu mabwysiadu. Nid yw rhai rolau a swyddogaethau y gellir eu cyfiawnhau o dan un sail resymegol yn gwneud unrhyw synnwyr o dan seiliau rhesymegol eraill.

Llywodraethu cymunedol fel llywodraethu cymdogaeth

Roedd pedwar o'r 30 o gyfranwyr i'r adroddiad diweddar, *The Future Town Hall* (LGIU, 2014), yn gweld dyfodol llywodraeth leol wedi'i wreiddio mewn llywodraethu cymdogaeth. Awgrymodd yr Arglwydd Shipley, Cyngorydd Dinasoedd y Llywodraeth, er enghraifft: "Bydd llywodraeth leol wedi'i gwreiddio'n gadarn mewn cymdogaethau gyda chynghorau plwyf a thref wrth galon democratiaeth leol ... Byddant yn caffael gwasanaethau cymdogaeth o ble bynnag y dymunant, a nhw fydd yn penderfynu lefelau treth gyngor (LGIU, 2014: 45). Yn wir, o ystyried y symudiad cadarn dros y deng mlynedd diwethaf tuag at ficro-gomisiynu, ar ffurf personoli, gallem ddisgwyl ymdrech debyg tuag at gomisiynu cymunedol - os gall unigolion gomisiynu eu gwasanaethau unigol eu hunain, pam na allai cymdogaethau gomisiynu eu gwasanaethau cyfunol eu hunain?"

Mae Lowndes a Sullivan (2008: 57-59) yn rhoi pedair sail resymegol wahanol, ond rhai sy'n cyd-gloi, ar gyfer llywodraethu cymdogaeth. Yn yr adran hon, amlinellwn y

seiliau rhesymegol hyn ac archwiliwn beth maent yn ei ymhlygu o ran rolau a swyddogaethau potensial llywodraethu cymdogaeth:

- Y sail resymegol ddinesig: cyfranogiad dinasyddion a chymunedau gweithgar
Mae'r sail resymegol ddinesig yn seiliedig ar y gosodiad fod unedau llywodraethu cymdogaeth yn rhoi mwy o gyfle i ddinasyddion gyfranogi'n effeithiol mewn penderfyniadau, gan adeiladu ar ddadleuon clasurol Mill a Rousseau o blaid hunanlywodraeth leol. Mae hwn yn estyniad rhesymegol i'r Siarter Ewropeaidd ar Hunanlywodraeth, sy'n ymrwymo gwladwriaethau i egwyddor sybsidiaredd, er y caiff ei chymhwyso'n bennaf yn aml mewn perthynas â phrif awdurdodau lleol, yn hytrach nag ar lefel 'cymdogaeth'.

Y ddadl yma yw bod llywodraethu cymdogaeth yn fwy hygyrch yn ddaearyddol i ddinasyddion a bod cymdogaethau'n cynnwys llai o ddinasyddion. O ganlyniad, mae cyfranogi'n uniongyrchol yn fwy ymarferol - mae'n haws rhoi gwybod i bobl am gyfleoedd i gyfranogi ac i ddweud wrth ddinasyddion am yr opsiynau posibl a'u deilliannau tebygol. Yn ogystal, mae gan ddinasyddion gymhellion i ymgysylltu am mai ar y lefel cymdogaeth y maent yn defnyddio llawer o'u gwasanaethau cyhoeddus pwysicaf, ac yn wynebu'r materion sy'n fwyaf tebygol o'u hysgogi. Gall y gymdogaeth felly fod yn fwy na'r gofod mwyaf priodol i arfer 'llais a dewis' ynddo - gall fod yn ofod lle maent yn 'cydgynhyrchu' y polisiau a'r gwasanaethau sy'n golygu fwyaf iddynt.

Gan wthio'r ddadl hon ymhellach, gallem weld y gymdogaeth yn datblygu math newydd o ddinesydd – y 'gwneuthurwr bob dydd', sy'n mynd ar drywydd lles cymunedol yn y gymdogaeth ond y tu allan i syniadau gwleidyddol sefydledig 'dinasyddiaeth' sy'n pwysleisio perthnasoedd â'r wladwriaeth (Bang, 2005).

Yn normadol, mae cymdogaethau'n fwy tebygol nag unedau mwy i grisialu cymunedau unffurf ac o gael eu nodweddu gan werthoedd, credoau a chyrchnodau a rennir, felly gallai fod yn haws mynd i'r afael â 'phroblemau gweithredu ar y cyd'. Gall fod yn haws hefyd o dan y cyfryw amgylchiadau i ddinasyddion weld perthynas rhwng eu hunan-fudd eu hunain a lles y cyhoedd, gan leihau'r costau sy'n

gysylltiedig â gorfodaeth swyddogol.

Rolau a swyddogaethau sy'n briodol ar gyfer llywodraethu cymdogaeth o dan y sail resymegol hon: Mae'r sail resymegol hon yn canolbwyntio ar bosibilrwydd llywodraethu cymdogaeth gan ganiatáu deialog llawer mwy dwys ac ystyrllon rhwng dinasyddion a'r wladwriaeth, a'r rheiny sy'n darparu gwasanaethau cyhoeddus. O ran mathau o 'gyd-gynhyrchu', mae'r sail resymegol hon yn canolbwyntio mwy ar gyd-benderfynu ar bolisïau a chydgomisiynu, cyd-ddylunio a chyd-asesu gwasanaethau, yn hytrach na chyd-gyflenwi. Fodd bynnag, nid yw'n hepgor ychwaith y posibilrwydd, yn ogystal â chomisiynu rhai gwasanaethau lleol ar lefel cymdogaeth, y gallai llywodraethu cymdogaeth gynnwys cyd-gyflenwi gan bobl leol.

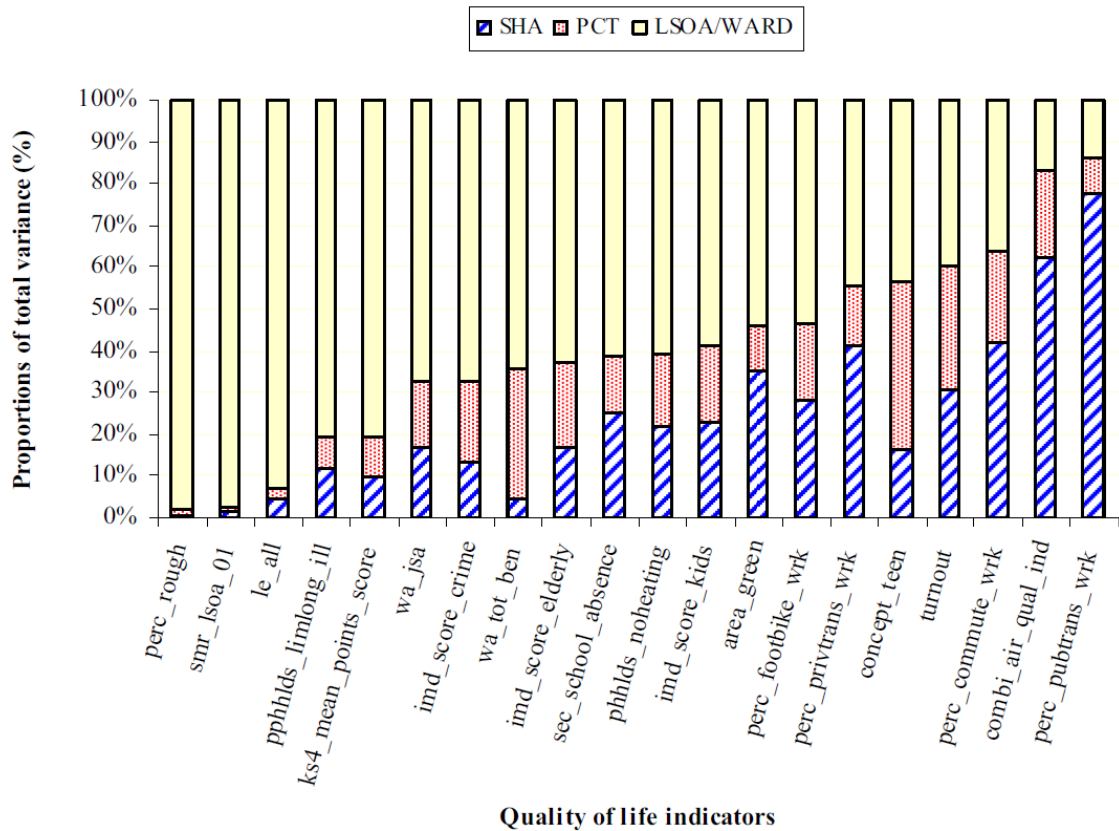
Rolau a swyddogaethau nad oes angen i lywodraethu cymunedol ymgymryd â nhw o dan y sail resymegol hon: Gan fod y sail resymegol hon yn canolbwyntio ar y gymdogaeth fel arena ar gyfer ymgysylltu, nid yw ei hun yn golygu bod rhaid i unrhyw wasanaethau gael eu darparu ar lefel cymdogaeth. Yn wir, gellid dadlau y bydd dinasyddion yn gallu mynegi'u barn yn fwy nerthol ynglŷn â darpariaeth gwasanaethau os nad yw'r gymdogaeth yn rhan o'r ddarpariaeth hon.

- Y sail resymegol gymdeithasol: lles dinasyddion a chydweithredu gan randdeiliaid

Mae Lowndes a Sullivan (2008) yn awgrymu bod y sail resymegol gymdeithasol yn seiliedig ar ddau osodiad ynglŷn â pham mae cymdogaethau yn arena addas ar gyfer llywodraethu lleol. Yn gyntaf, y gymdogaeth yw ble mae'r teulu neu'r cartref yn 'cyffwrdd' â maes llywodraethu, gweld beth sy'n gweithio ond hefyd lleoli'r rhwystrau a'r datgysylltiadau sy'n deillio o dameidio wrth gyflenwi gwasanaethau a phenderfynu. Yn ogystal, llywodraethu cymdogaeth sy'n cynnig y rhagolwg gorau ar gyfer 'cysylltu' gweithredu lleol i ddarparu dull mwy integredig o sicrhau lles dinasyddion. Gan fod profiad personol dinasyddion a dealltwriaeth o'u lles holistaidd o ganlyniad i ymyriadau cyhoeddus ar gael i lywodraethu cymdogaeth, mae'n arena bwysig ar gyfer arloesi wrth gynllunio gwasanaethau cyhoeddus a gwneud penderfyniadau ar y cyd (trwy bartneriaethau aml-asiantaeth ac yn cael eu harwain gan y gymuned).

Mae enghraifft ddiddorol o'r potensial ar gyfer ymyrraeth cymdogaeth yn cael ei rhoi yn Ffigur 1, sy'n dangos bod y rhan fwyaf o'r amrywio ar draws ardaloedd yn 2001 o ran newidynnau ansawdd bywyd fel disgwyliad oes (le_all), cyfradd marwolaethau safonedig (smr_lsoa_01), cyfraddau cyflawniad addysgol yng nghyfnod allweddol 4 (ks4_mean_points_score) a chyfraddau troseddu lleol (fel y'u cofnodwyd yn y Mynegai Amddifadedd Lluosog) (imd_score_crime) ar y lefel ardal fach ('ardal gynnyrch safonol is' neu lefel 'ward'), lle ar gyfer canfyddiadau pobl ifanc yn eu harddegau (concept_teen) roedd yn fwy o lawer ar lefelau Awdurdodau Iechyd Strategol (SHA) neu Ymddiriedolaethau Gofal Sylfaenol (PCT), gan awgrymu bod gan sefydliadau gwasanaethau cyhoeddus ar y lefelau hyn fwy o gyfle i ddylanwadu ar ddeilliannau ar y newidyn olaf nag ar y newidynnau blaenorol (Castelli et al., 2009: 16).

FFIGUR 1: Cyfran yr amrywiant mewn dangosyddion ansawdd bywyd y gellir eu priodoli i Awdurdodau Iechyd Strategol (SHAu), Ymddiriedolaethau Gofal Sylfaenol (PCTau) ac ardaloedd bach (cyfernodau cydberthyniad rhwng dosbarthiadau) (Ffynhonnell: Castelli et al., 2009: 15).¹



O dan y sail resymegol hon, mae trefniadau cymdogaeth yn galluogi mynd ar drywydd y nodau polisi strategol tymor hir mewn cymdeithas, lle mae buddion penodol i'w cael o ddull holistaidd a chynhwysol o gyflawni gwelliannau i ansawdd bywyd dinasyddion. Eto, gall gweithredu yn y gymdogaeth helpu adeiladu democratiaeth gysylltiadol neu ddemocratiaeth rhanddeiliaid, a allai weithredu y tu allan i rwydweithiau llywodraethu wedi'u cychwyn gan wladwriaeth, mewn cymunedau cymdeithasol-wleidyddol newydd sydd mewn cyswllt â'r wladwriaeth, ond nad ydynt yn cael eu cyflyru ganddi. At hynny, mae cymdogaethau'n fwy tebygol o ysgogi hunaniaethau cyffredin, a allai feithrin teyrngarwch ac ymrwymiad emosiynol, fel bod dinasyddion yn fwy tebygol o arddel emosiynau cadarnhaol mewn

¹ Gweler Atodiad A am allweddol

perthynas â materion cymunedol, a hefyd cydlyniant cymunedol, gan leihau'r costau sy'n gysylltiedig â gorfodaeth swyddogol (er bod Lowndes a Sullivan yn trin y ddwy o'r manteision cymdogaethau hyn o dan y sail resymegol ddinesig).

Rolau a swyddogaethau y gellid eu datganoli i lywodraethu cymdogaeth o dan y sail resymegol hon:

Fel gyda'r sail resymegol ddinesig, mae'r sail resymegol gymdeithasol yn cyfiawnhau'n benodol cynnwys dinasyddion wrth gydbenderfynu ar bolisiâu a chydgomisiynu, cyd-ddylunio a chyd-asesu gwasanaethau cyhoeddus, yn hytrach na chyd-gyflenwi. Mae hefyd yn cyfiawnhau bod llywodraethu cymdogaeth yn dod yn brif arena ar gyfer arbrofion gyda mathau newydd o ddarpariaeth gwasanaethau gydgysylltiedig er mwyn cyflawni deilliannau holistaidd ar gyfer dinasyddion a mathau newydd o weithredu ar y cyd gan ddinasyddion i ddylanwadu ar gomisiynu gwasanaethau. Hyd yn oed yn fwy nag o dan y sail resymegol ddinesig, mae'r sail resymegol gymdeithasol yn awgrymu pwysigrwydd llywodraethu cymdogaeth yn cael y cyfle i ddylanwadu ar holl gomisiynwyr gwasanaethau cyhoeddus, o bob rhan o'r sector cyhoeddus, nid eu hawdurdod lleol yn unig. Yn ogystal, mae'n cyfiawnhau rôl gadarn ar gyfer cyrff llywodraethu cymdogaeth mewn cyd-reoleiddio darparwyr gwasanaethau cyhoeddus, neu, mewn achosion penodol, rhyw rôl yn eu darparu.

Rolau a swyddogaethau nad oes angen i lywodraethu cymunedol ymgymryd â nhw o dan y sail resymegol hon: O dan y sail resymegol hon, fel gyda'r sail resymegol ddinesig, nid oes unrhyw ymhlygiad bod unrhyw wasanaethau cyhoeddus yn cael eu darparu ar lefel cymdogaeth. Fodd bynnag, mewn awdurdodau lleol rhanedig, lle mae rhai cymunedau neu grwpiau gymdeithasol o'r farn fod prif awdurdodau yn anwybyddu'u hanghenion a'u buddiannau yn systematig, byddai'r sail resymegol hon yn cyfiawnhau hunandrefnu gan y cyfryw gymunedau, i gomisiynu a chyflenwi gwasanaethau sy'n fwy priodol i'w lles cyffredinol. Fodd bynnag, ni ellir dehongli gweithgareddau o'r fath yn gwbl gadarnhaol, gan eu bod yn deillio o ddiffygion cynrychiolaeth wleidyddol yn y prif awdurdodau, yn hytrach nag o'r manteision y gellir eu sicrhau o lywodraethu cymdogaeth, y gellir eu hystyried yn yr achos hwn fel yr ateb 'ail orau'.

- Y sail resymegol wleidyddol: hygyrchedd, ymatebolrwydd ac atebolrwydd
Mae'r sail resymegol wleidyddol yn awgrymu, yn gyntaf, y gall dinasyddion gael mynediad at lywodraethu cymdogaeth yn haws a'u bod yn fwy gwybodus ynglŷn â'r materion dan sylw. Yn ail, mae arweinwyr ar y lefel cymdogaeth yn fwy tebygol o fod yn ymatebol i farnau dinasyddion, ac o fod â phrofiad uniongyrchol o'r materion dan sylw. Yn drydydd, mae dinasyddion yn gallu dwyn arweinwyr i gyfrif yn well am fod ystyriaethau a gweithredoedd arweinwyr yn fwy gweladwy i ddinasyddion, felly hefyd ganlyniadau eu penderfyniadau (e.e. y deilliannau yn yr ardal). Mae'r buddion hyn yn deillio o fod unedau cymdogaeth yn atebol i ddinasyddiaeth lai ac yn agosach atynt yn ffisegol. O ganlyniad, mae dinasyddion yn debygol o fod â phrofiad a gwybodaeth uniongyrchol am y materion dan sylw, fel eu bod yn gallu cyd-gynhyrchu polisi trwy wneud cyfraniadau gwybodus i'r broses llunio polisi a hefyd dwyn y gwasanaethau i gyfrif. Yn ogystal, maent hefyd yn fwy tebygol o adnabod arweinwyr lleol yn bersonol, a chael mwy o gyfleoedd i ryngweithio â nhw.

Rolau a swyddogaethau priodol ar gyfer llywodraethu cymdogaeth o dan y sail resymegol hon: Mae'r sail resymegol wleidyddol yn golygu bod dinasyddion yn teimlo eu bod yn gwybod am ac yn deall sut mae penderfyniadau'n cael eu gwneud yn lleol, a'u bod yn gallu dylanwadu ar y penderfyniadau hynny. Gallai hyn yn wir led-awgrymu cymdogaethau bach iach. Lle mae'r amodau hyn i'w cael, mae'r sail resymegol wleidyddol yn cyfiawnhau comisiynu gwasanaethau lleol priodol gan gymdogaethau yn arbennig, lle mae gwahaniaethau rhwng cymdogaethau o ran mathau o angen neu flaenoriaethau rhwng gwasanaethau, fel y'u gwelir gan drigolion lleol. Mae comisiynu o'r fath gan gymdogaethau, fodd bynnag, yn ymhlygu hefyd fod rhaid wrth gyllidebau cymdogaeth, sy'n ddigonol i dalu cost ychwanegol blaenoriaethau a bennir yn lleol (ar ben unrhyw safonau gofynnol a osodwyd gan y prif awdurdod i'w cymhwyso ar draws yr awdurdodaeth). Yn ogystal, mae'n cyfiawnhau cynnwys cyrff cymdogaeth i roi llais cymunedol ar fuddion a chostau seilwaith ar y cyd (yn ychwanegol at leisiau unigol y rhanddeiliaid hynny sy'n gwneud sylwadau i'r prif awdurdod ar eu rhan eu hunain), lle mae'r gymdogaeth ond yn un o lawer yr effeithiwyd arni, fel bod y penderfyniad terfynol yn amlwg gyda'r awdurdod cyfan, os nad penderfynwyr rhanbarthol neu genedlaethol.

Rolau a swyddogaethau nad oes angen i lywodraethu cymunedol ymgymryd â nhw o dan y sail resymegol hon: Nid yw'r sail resymegol hon yn gymwys lle mae cymdogaethau mor fawr fel nad yw dinasyddion yn teimlo eu bod yn bersonol yn gallu dylanwadu ar y penderfyniadau y daethpwyd iddynt gan y cyrff llywodraethu cymdogaeth perthnasol. Gallai maint cyrff llywodraethu cymdogaeth o'r fath amrywio'n sylweddol ar hyd a lled y wlad – mae'n debygol o fod yn fwy mewn ardaloedd â phoblogaethau sefydlog a lle rhennir gwerthoedd yn gadarn, ond o fod yn llai o lawer mewn ardaloedd â newidiadau poblogaeth uchel neu ddiwylliannau amrywiol iawn. Yn yr achos olaf hwn, gall llywodraethu cymunedol trwy gymunedau lle fod yn amhriodol, fel bod mecanweithiau i hyrwyddo llywodraethu cymunedol trwy gymunedau buddiant (a all fod heb lawer o gysylltiad neu ddim cysylltiad â lle) yn dod yn ganolog bwysig (gweler yr adran nesaf).

- Y sail resymegol economaidd: effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd

Mae'r sail resymegol economaidd yn awgrymu y gall llywodraethu cymdogaeth wneud defnydd mwy effeithlon ac effeithiol o adnoddau sydd ar gael. Gall hyn gael ei ysgogi gan nifer o ffactorau. O ochr y galw am wasanaethau, mae'n haws ar y lefel cymdogaeth i nodi anghenion dinasyddion amrywiol a darparu gwasanaethau priodol. Yn ogystal, o safbwynt y dinasyddion, gall unedau llywodraethu bach fod yn fwy effeithlon mewn gwirionedd na rhai mwy am eu bod yn cynnig ystod o ddeliau treth/gwasanaeth i ddinasyddion, a gall dinasyddion symud i awdurdodaeth arall os ydynt yn hoffi ei 'dêl' yn fwy (Tiebout, 1956). At hynny, mae cyfathrebu digidol yn galluogi'r gymdogaeth i weithredu fel comisiynydd gwasanaethau effeithiol heb gyfyngiadau cyflenwi gwasanaethau'n uniongyrchol (Bovaird, 2003; Bovaird a Loeffler, 2010).

O ochr costau gwasanaethau cyhoeddus lleol, mae economegwyr wedi rhoi ffocws ers tro byd ar arbedion maint. Atgyfnerthwyd hyn gan amharodrwydd llawer o wasanaethau prif ffrwd mewn prif awdurdodau i ddarparu costiau am ddulliau cyflenwi gwasanaethau sy'n canolbwyntio ar gymdogaeth (e.e. costau posibl 'safon ofynnol' o wasanaeth y mae'n rhaid ei chyflenwi ar draws yr awdurdod, gyda chostiadau ar gyfer safonau uwch y gellid eu comisiynu gan gyrff cymdogaeth). Mae'r diffyg o ran arbedion maint, sef bod gwasanaethau i weld yn bell oddi wrth ddinasyddion (ac yn bell yn aml), wedi'i feintoli'n llai aml (Bovaird, 2013). Yn ogystal,

mae'n haws mewn cymdogaethau nodi a chyfyngu ar brosesau trefniadol gwastraffus, nad ydynt yn cyfrannu at werth a ychwanegir ar lefel leol. Eto o ochr y gost, gall rhywfaint o'r gwaith cyflenwi gwasanaethau gael ei wneud yn fwy effeithlon ar lefel cymdogaeth, lle bydd pobl leol yn cyflawni swyddi sy'n mynnu lefel arbenigedd isel am gostau is, a gyda mwy o gyflymder na sefydliadau sydd wedi'u comisiynu trwy brosesau caffael a chontractio anhyblyg, graddfa fawr. Mae hefyd yn bwysig cydnabod bod dull cyflenwi gwasanaethau lleol fel hwn, hyd yn oed os bydd yn gwneud rhai pethau'n aneffeithlon, yn annhebygol o effeithio ar wariant cyngor rhyw lawer, a bydd yn fwy ymatebol i anghenion lleol ac yn rhoi i bobl leol fwy o ymrwymiad i'r system lywodraethol yn gyffredinol (a welir fel mantais o dan y sail resymegol ddinesig, yn hytrach na'r sail resymegol economaidd).

Yn hytrach nag arbedion maint, mae cyrff llywodraethu cymdogaeth yn cyflawni arbedion cwmpas – h.y. y buddion a ddaw o 'fwndelu'r' gwasanaethau hynny sy'n perthyn i'w gilydd yn y pwynt cyflenwi – yn rhyfedd, nid yw'r economïau cwmpas hyn yn gyffredinol wedi'u hymchwilio'n ddigonol gan economegwyr llywodraeth leol, er eu bod yn gyfystyr â'r brif sail resymegol ar gyfer llywodraeth leol o safbwynt economeg (Bovaird, 2014).

Mae tuedd naturiol i nodi 'llywodraethu cymdogaeth' gyda threfniadau ar y cyd, fel pwyllgorau neu fyrddau cymdogaeth, cynghorau cymuned ac ati. Fodd bynnag, gallai llawer o'r swyddogaethau sy'n ofynnol i gyflawni'r sail resymegol economaidd gael eu cyflawni gan un unigolyn mewn stryd neu gymdogaeth (y 'warden stryd', 'warden cymunedol', 'hyrwyddwr cymdogaeth', 'cydlynnydd ardal leol', 'asiant pentref', ac ati). Bu llawer o arbrofion o'r fath, yr arfarnwyd yn gyffredinol eu bod yn llwyddiannus ac wedi darparu gwerth am arian (Wilson et al, 2008) ond nid ydynt wedi'u cynnal yn gyffredinol. Yn fwy diweddar, mae'r llywodraeth glymblaid yn San Steffan wedi lansio 'trefnwyr cymunedol', yr honnwyd eu bod yn rhannu llawer o'r un nodau â'r cydlynwyr ardal leol hyn, ond gan mai dim ond rhyw un trefnydd cymunedol sydd am bob pump cynghorydd prif awdurdod, mae'n debygol mai cyfyngedig yw eu gallu i ysgogi gweithredu ar lefel cymdogaeth.

Rolau a swyddogaethau priodol ar gyfer llywodraethu cymdogaeth o dan y sail resymegol hon: Mewn egwyddor, mae'r sail resymegol hon yn awgrymu comisiynu llwyfan o wasanaethau sy'n atgyfnerthu'i gilydd ac sy'n cyflawni cymysgeddau o

ddeilliannau, y bernir eu dymunoldeb yn wahanol iawn o gymdogaeth i gymdogaeth. Nid oes fawr o ymchwil uniongyrchol ar y testun hwn. Fodd bynnag, mae'r dystiolaeth anuniongyrchol yn awgrymu ei fod yn debygol o fod yn ffactor pwysig iawn. Wedi'r cyfan, mae patrymau gwario yn gwahaniaethu'n fawr iawn rhwng awdurdodau lleol gwahanol - rhywbeth sydd wedi ennyn llawer o sylwadau gan y cyrff archwilio allanol amrywiol. Yn fwy penodol, mae patrymau gwario yn tueddu amrywio'n arwyddocaol rhwng plwyfi, hyd yn oed plwyfi cyfagos (Ellwood et al, 1991; Pearce ac Ellwood, 2002).

Rolau a swyddogaethau nad oes angen i lywodraethu cymunedol ymgymryd â nhw o dan y sail resymegol hon: Mae gwasanaethau sy'n destun arbedion maint mawr yn annhebygol o esgor ar werth am arian o'u darparu ar lefel cymdogaeth. Mae hyn yn debygol o fod yn gymwys i'r holl wasanaethau a gyflenwir trwy seilwaith costus o sianelau rhwydwaith – e.e. cyfleustodau, adeiladu priffyrdd, ac ati. Fodd bynnag, mae amheuaeth bellach ynghylch y sail resymegol ar gyfer arbedion maint yn yr holl wasanaethau cyhoeddus lleol (Bovaird, 2014), am fod technoleg fodern yn tueddu bod yn fwy hyblyg o lawer nag o'r blaen, a deallir bod gwasanaethau cyhoeddus lleol yn ymwneud mwy â chydgyhyrchu deilliannau cyhoeddus gyda defnyddwyr gwasanaethau ac yn ymwneud llai â chyflenwi gwasanaethau gosodedig i ddefnyddwyr.

- Materion cyffredinol sy'n codi o'r pedair sail resymegol ar gyfer llywodraethu cymdogaeth

Mae'r pedair sail resymegol hyn ar gyfer llywodraethu cymdogaeth yn ffordd fras ond cynhyrchiol, gobeithio, o ddangos y safbwyntiau gwahanol i allu mynd i'r afael â llywodraethu cymdogaeth, bob un ohonynt yn rhoi set wahanol o fuddion ac anfuddion posibl.

Wrth ystyried llywodraethu cymunedol o'r safbwynt cymdogaeth, mae'n rhaid i ni fod yn ymwybodol o gyfyngiadau'r cysyniad o 'gymdogaeth'. Mae Bailey a Pill (2011: 940) yn nodi bod y gymdogaeth yn ddiffiniad daearyddol o ofod sy'n rhoi hunaniaeth ac ystyr i drigolion a rhanddeiliaid eraill, ond sydd wedyn yn mynd i'r afael â realiti gweinyddol, gwleidyddol, a realiti adeiladwaith cymdeithasol weithiau. Yn wir, diffinnir cymdogaeth yn aml yn fwy ar sail cyfleustra gweinyddol a chynrychiolaeth wleidyddol

nag ar berthnasoedd cymdeithasol neu'r gallu i gyflawni arbedion maint. Er y gall cymdogaethau gynnwys llawer o is-grwpiau a rhai nodweddion camweithredol, diystyrir hyn yn aml er budd cyflawni set gymharol safonedig o amcanion polisi. Yn ogystal, mae polisiau sy'n seiliedig ar gymdogaeth yn aml yn diystyru prosesau strwythurol, ehangach sy'n dylanwadu ar addysg, cyfleoedd cyflogaeth, iechyd, cyfleoedd bywyd, ac ati. Er bod tystiolaeth yn awgrymu mai effaith gyfyngedig yn unig y mae rhaglenni olynol y llywodraeth o ymyrraeth gymhleth yn yr ardaloedd mwyaf difreintiedig wedi'i chael o ran newid anghydraddoldebau sydd wedi ymwreiddio'n ddwfn, mae ymgysylltu cymunedol wedi sicrhau deilliannau cadarnhaol mewn llawer o leoliadau. Fodd bynnag, yn y DU yn y cyfnod o 2010, mae polisi cymdogaeth, er ei bod yn parhau'n gyfeiriad ar gyfer polisi, wedi symud yn sylfaenol i ffwrdd oddi wrth ailddosbarthu tuag at athroniaeth o hunan-helpu gydag ychydig o adnoddau ychwanegol, os o gwbl.

Mae'r pedwar model a gyflwynir uchod yn helpu i ddod allan ag agweddau gwahanol ar y cysyniad llywodraethu cymdogaeth. Yn ymarferol, wrth gwrs, mae cryn orgyffwrdd rhwng, e.e. ffocws y seiliau rhesymegol dinesig a chymdeithasol, yn enwedig o ran rôl llais y dinesydd, er bod y cyntaf yn pwysleisio gwerth llais y dinesydd o ran gwneud i benderfyniadau ar y cyd weithio'n well, tra bod yr olaf yn pwysleisio rôl llais y dinesydd o ran gwneud gwasanaethau'n fwy cost-effeithiol yn nhermau deilliannau dinasyddion a gwerth cyhoeddus a gyflawnir o wariant cyhoeddus.

Hefyd, mae'n amlwg bod rhaid gwneud dewisiadau rhwng y buddion a gynigir o dan bob sail resymegol, e.e. gall fod rhaid aberthu rhai arbedion maint i alluogi comisiynu a/neu gyflenwi gwasanaethau ar lefel cymdogaeth (colled o dan y sail resymegol economaidd) er mwyn sicrhau bod gan bobl leol fwy o ymrwymiad i'r system lywodraethol gyffredinol (mantais o dan y sail resymegol ddinesig). Eto, os dymunwn sicrhau manteision micro-gomisiynu gan unigolion trwy gyllidebau personol ar gyfer gwasanaethau gofal cymdeithasol (ac efallai rhai gwasanaethau iechyd, addysg, hyfforddiant a hamdden), gall rhai opsiynau ar gyfer comisiynu gwasanaethau ar y cyd gan gymdogaethau fynd yn fwy cyfyngedig. Ystyrir y dewisiadau hyn yn fanylach pan archwiliwn yr opsiynau ar gyfer dulliau gwahanol o lywodraethu cymunedol tuag at ddiwedd y Nodyn Briffio hwn.

Llywodraethu cymunedol fel llywodraethu cymunedau buddiant

Mae *cymunedau buddiant* yn golygu grwpiau o bobl sy'n rhannu hunaniaeth (e.e. siaradwyr Cymraeg), gweithgaredd neu brofiad (e.e. canu corawl) neu nod cyffredin (e.e. gwella gwasanaethau trafnidiaeth gwledig). Nid yw gweithrediad llwyddiannus y grwpiau hyn, yn gyffredinol, yn dibynnu ar agosrwydd ffisegol yr aelodau at ei gilydd, er y gall aelodau yn wir ddod at ei gilydd mewn un lleoliad o dro i dro. Yn gyffredinol, gweithiant trwy rwydweithiau, a gall fod iddynt strwythurau a phrosesau trefniadol ffurfiol, neu efallai ddim.

Gall hunaniaethau personol cymhleth, profiadau a rennir a nodau ar y cyd gael dylanwad pwysig ar sut mae unigolion eisiau ymgysylltu â'r sector cyhoeddus a llywio penderfyniadau lleol. Efallai na fydd ymgysylltiad â dinasyddion ar sail y cymdogaethau lle maent yn byw yn unig yn ystyrllon i bawb - i lawer o bobl, gall perthyn i'w cymuned buddiant fod yn bwysicach o lawer na pherthyn i'w cymdogaeth, felly bydd gweithio gyda nhw yn mynnu ymgysylltu â'u cymunedau buddiant. Am fod cysylltiad da yn tueddu bod rhwng cymunedau o'r fath, gellir eu cyrraedd yn eithaf hawdd fel arfer, er nad wyneb yn wyneb, mewn ymarferiadau i gydgomisiynu a chyd-ddylunio gwasanaethau cyhoeddus lleol. Er enghraifft, mae'r Young Lambeth Co-operative yn cynnwys pobl ifanc ar lefel ward i asesu anghenion lleol, fel rhan o'i ddull cydgomisiynu (gweler: www.younglambethcoop.co.uk).

Gall hyn fod yn arbennig o wir i gymunedau buddiant sy'n lleiafrifoedd (neu bron yn anweledig hyd yn oed) yn eu cymdogaethau, fel eu bod fel arall o bosibl yn ei chael hi'n anodd dylanwadu ar benderfyniadau, e.e. grwpiau lleiafrifoedd ethnig, pobl ag anableddau a'r gymuned lesbiaid a hoywon. Gall annog mwy o gyfranogiad gweithgar mewn penderfyniadau lleol a bywyd cymunedol trwy ymgysylltu â chymunedau buddiant fod yn gam cyntaf i bontio ehangach rhwng cymunedau gwahanol (Yr Adran Cymunedau a Llywodraeth Leol 2009). Er enghraifft, mae'r prosiect Village Agent llwyddiannus yn Swydd Gaerloyw wedi'i ehangu i greu rhwydwaith o chwe Asiant Cymunedol sy'n gweithio gyda chymunedau penodol pobl dduon a lleiafrifoedd ethnig sydd ar wasgar ledled y sir (Willis a Dalziel, 2009).

Mae cymunedau arfer yn ffurfio un math penodol o gymuned buddiant – mae'r rhain yn "grwpiau o bobl sy'n rhannu pryder neu angerdd ynghylch rhywbeth maent yn ei wneud, ac yn dysgu sut i'w wneud yn well wrth iddynt ryngweithio'n rheolaidd" (<http://wenger-trayner.com/theory/>).

Hyd yn oed mewn cymunedau lle bach, gellir ffurfio cymunedau buddiant sy'n gorgyffwrdd. O ystyried yr ehangu aruthrol ym maes cyfathrebu digidol, gall cymunedau buddiant rychwantu'r byd gyda fawr o anhawster, heb sôn am y gymdogaeth. Yn y byd sydd ohoni, mae hefyd i weld yn fwy cyffredin i bobl fod ag ymdeimlad o uniaethu â nifer o gymunedau buddiant nag mewn oesoedd cynharach, er nad yw pobl erioed wedi'u cyfyngu i un buddiant (Scottish Environment). Golyga hyn y gall fod angen i brosesau penderfynu mewn cymunedau lleol ystyried buddiannau pobl nad ydynt yn byw yn lleol ond sydd yn bendant yn teimlo bod ganddynt fuddiant mewn penderfyniadau y gellid eu gwneud yn lleol. Er enghraifft, gall penderfyniadau a wneir gan Cyfoeth Naturiol Cymru ar b'un ai i nodi ardaloedd fel Safleoedd o Ddiddordeb Gwyddonol Arbennig ysgogi sylwadau gan y gymuned wyddonol ryngwladol, yn ogystal â phobl a oedd yn dod o'r ardal honno ond sydd bellach yn byw mewn rhannau pellennig o'r byd.

Er gwaetha'r enghreifftiau a gyflwynir yma o'r modd y gall y cyfryw gymunedau buddiant gael eu cynnwys mewn llywodraethu cymunedol, mae'n rhaid cydnabod rhai cyfyngiadau. O ystyried nad oes efallai unrhyw ffordd ymarferol o bennu 'ffiniau' cymunedau buddiant ac arfer - mae unrhyw un sy'n dymuno ymuno yn debygol o allu ymuno – efallai bod y rôl a'r swyddogaethau y gall cymunedau o'r fath eu cyfrannu at ddarlun cyffredinol llywodraethu cymunedol yn fwy cyfyngedig na gyda chymunedau seiliedig ar gymdogaeth. Yn benodol, gall cymunedau buddiant fod yn effeithiol iawn o ran ysgogi gweithredu, lle mae eu rhwydweithio'n cael ei gydlynu'n dda a lefel ymrwymiad aelodau yn uchel, ond efallai na allant honni unrhyw lefel o 'gynrychioldeb' neu gyfreithlondeb, ac eithrio yn nhermau barnau eu haelodau cyfredol. Ar lefel anffurfiol, wrth gwrs, mae 'cynrychiolwyr' cymunedau buddiant (fel gyda chynrychiolwyr cymunedau lle) yn dod i'r amlwg drwy amrywiaeth fawr o fecanweithiau, yn aml gyda chydysyniad cwbl anffurfiol, ond real iawn, gan eu cymuned (Scottish Environment Link, no date) – fodd bynnag, yn gyffredinol, ni allant

brofi pa mor gynrychioliadol ydynt, fel na all lefelau llywodraethu eraill eu trin fel rhai cwbl gynrychioliadol.

Roedd dod o hyd i fecanweithiau ar gyfer darparu rôl ehangach a dyfnach i gymunedau buddiant ym mhenderfyniadau prif awdurdodau yn brif sail resymegol am y symudiad i Bartneriaethau Strategol Lleol yn Lloegr ar ôl 2000 (yn cael ei ysgogi'n wreiddiol gan y gofyniad i gael partneriaethau o'r fath mewn Ardaloedd Adfywio Cymdogaeth), ac yna'r Partneriaethau Cymdogaeth yn yr Alban a Byrddau Gwasanaethau Lleol yng Nghymru. Fodd bynnag, roedd yn her fawr hefyd, ac nid oedd atebion argyhoeddiadol i'w cael mewn llawer o brif awdurdodau (Russell et al., 2009; Y Comisiwn Archwilio, 2010). Fodd bynnag, un fantais sydd gan y partneriaethau hyn ar draws yr awdurdod lleol yw y gallant ymgysylltu mewn trafodaeth ystyrion gyda sefydliadau'r trydydd sector nad oes ganddynt elfen gadarn o fod yn seiliedig ar le i'w gwaith (e.e. y 'sefydliadau cenedlaethol' fel Age UK neu Barnardo's). Mae dileu mecanweithiau felly ar draws awdurdodau, fel sydd wedi digwydd i raddau helaeth yn Lloegr er 2010, yn cynnwys y fantais gyfatebol o leihau llais y sefydliadau trydydd sector mawr hyn.

Siarteri cymdogaeth i sefydlu hawliau a chyfrifoldebau dinasyddion mewn llywodraethu cymunedol

Un ffordd o i ddynodi'n glir beth yw'r dibenion, y blaenoriaethau a'r cyfyngiadau sy'n gysylltiedig â llywodraethu cymunedol yw amlinellu ei egwyddorion mewn siarteri cymdogaeth. (Mae hyn yn bosibl hefyd efallai wrth ddelio â chymunedau buddiant, ond ni ddaethom ar draws llenyddiaeth ar y testun hwn). Mae'r cyfryw siarteri yn gytundebau gwirfoddol, sy'n cynnwys trigolion, darparwyr gwasanaethau, cynrychiolwyr etholedig a chyrrff eraill â buddiant mewn ardal ddiffiniedig, yn gweithio gyda'i gilydd i wella amodau trwy broses o gyd-drafod, cytuno a monitro siarter, sy'n darparu strwythur ar gyfer gallu gwireddu holl fuddion rheolaeth yn seiliedig ar le (Neighbourhood Management, 2008). Yn y rhaglen beilot Siarteri Cymdogaeth a gynhaliwyd gan y Rhwydwaith Cenedlaethol Rheoli Cymdogaeth ar ran yr Adran Cymunedau a Llywodraeth Leol, dangosodd 12 o gymdogaethau "y gall siarteri lleol fod yn ysgogiad ar gyfer newid cadarnhaol mewn cymunedau lleol" (Neighbourhood Management, 2008: para 8.1), gyda thrigolion a darparwyr gwasanaethau yn

cyfranogi mewn deialog dwy ffordd i wella gwasanaethau lleol o safbwynt defnyddiwr a chyflenwr.

Daeth gwerthusiad o fuddion mabwysiadu'r siarteri cymdogaeth hyn, a gynhaliwyd gan y Sefydliad Llywodraethu Gwleidyddol ac Economaidd, Prifysgol Manceinion (IPEG, 2010: 3) i'r casgliad canlynol: "Arweiniodd cyfuniad o atebolrwydd gwasanaethau, monitro perfformiad, a chasglu gwybodaeth am anghenion a blaenoriaethau lleol at welliannau i wasanaethau a chymdogaethau. Roedd llawer o enghreifftiau o welliannau i gyflenwi gwasanaethau ac i'r cymdogaethau, gan gynnwys enillion effeithlonrwydd, yn canolbwyntio'n bennaf ar wasanaethau ac amodau amgylcheddol, o ganlyniad i gontractau". Fodd bynnag, nid oedd y gwerthusiad hwn yn gallu ystyried deilliannau tymor hwy y siarteri.

Gellid ehangu'r cysyniad siarteri cymdogaeth i ystod ehangach o hawliau neu hawliadau cymunedol, y tro hwn o safbwynt trigolion yn hytrach nag awdurdodau lleol. Er enghraifft, gallai gynnwys yr hawl gymunedol i herio neu i gynnig, fel yn Neddf Lleoliad 2011 yn Lloegr. Yn wir, gallai fynd hyd yn oed ymhellach i roi hawl i ddylanwad cymunedol dros wariant llywodraeth leol, e.e. drwy bleidleisio'n rheolaidd ar gyllideb arfaethedig yr awdurdod lleol, fel yn y Swistir? Fel arall, gallai roi i gymunedau yr hawl i herio yn y llysoedd o fewn amser penodedig unrhyw benderfyniad a wneir gan eu cyngor neu fwrdd cymdogaeth, fel yn Sweden. Mewn system o'r fath, byddai'n bwysig cael trefniadau sy'n debygol o osgoi 'cwynion blinderus', efallai drwy fath gwahanol o fwrdd craffu ar lefel leol.

4 Cwestiwn ymchwil 2: Sut mae rolau a swyddogaethau posibl llywodraethu democrataidd cymunedol yn cyferbynnu â'r rolau a'r swyddogaethau a gyflawnir ar hyn o bryd gan gynghorau tref a chymuned, a beth a ddeallwn ynglŷn â'r ffactorau sy'n llywio ac yn dylanwadu ar y rolau a'r swyddogaethau hynny?

Mae llawer o fodolau llywodraethu democrataidd cymunedol gwahanol ar waith o amgylch y byd. Hyd yn oed yn y DU, mae'r systemau sydd ar waith yn y pedair gwlad yn dangos gwahaniaethau nodedig. Wrth ateb y cwestiwn hwn, byddwn yn canolbwyntio ar brofiad y DU yn gyntaf, yn enwedig mewn perthynas â chynghorau tref a chynghorau plwyf yn Lloegr a chynghorau cymuned yn yr Alban, ac wedyn wedi cymharu hyn â rhywfaint o brofiad rhyngwladol - yn benodol, systemau yn Ffrainc, Norwy ac UDA.

Mae Lowndes a Sullivan (2008: 62) yn cynnig, yn nhermau strwythurau a phrosesau gweladwy bywyd go iawn yng nghyd-destun trefol Lloegr, bod pedwar math delfrydol o lywodraethu cymdogaeth: (1) grymuso cymdogaeth; (2) partneriaeth cymdogaeth; (3) llywodraeth cymdogaeth; a (4) rheolaeth cymdogaeth (gweler Tabl 1). Er y'i datblygwyd yn benodol i esbonio'r sefyllfa yn Lloegr, mae'r tabl hwn yn crisialu'r trefniadau llywodraethu cymdogaeth a geir mewn llawer o rannau eraill o'r byd hefyd. Wrth ymchwilio i Gwestiwn Ymchwil 2, byddwn yn talu sylw arbennig i'r dull llywodraeth cymdogaeth, sydd yn gyffredinol yn gweithredu drwy gynghorau a etholwyd yn uniongyrchol ar lefel cymdogaeth.

TABL 1 Mathau o lywodraethu cymunedol: pedwar math delfrydol

	Grymuso cymdogaeth	Partneriaeth cymdogaeth	Llywodraeth cymdogaeth	Rheolaeth cymdogaeth
Sail resymegol sylfaenol	Dinesig	Cymdeithasol	Gwleidyddol	Economaidd
Amcanion allweddol	Dinasyddion gweithgar a chymunedau cydlynus	Lles dinasyddion ac adfywio	Ymatebol a phroses benderfynu atebol	Cyflenwi gwasanaethau lleol yn fwy effeithiol
Dyfais ddemocrataidd	Democratiaeth gyfranogol	Democratiaeth rhanddeiliaid	Democratiaeth gynrychioliadol	Democratiaeth marchnadoedd
Rôl dinasyddion	Dinesydd: llais	Partner: teyrngarwch	Etholwr: pleidlais	Defnyddiwr: dewis
Rôl arweinyddiaeth	Animateur, galluogwr	Brocer, cadeirydd	Cynghorydd, maer ar raddfa fach	Entrepreneur, cyfarwyddwr
Mathau sefydliadol	Fforymau, Cydgynhyrchu	Bwrdd gwasanaethau, Partneriaeth strategol leol fach	Cynghorau tref, pwyllgorau ardal	Contractau, siarteri

Ffynhonnell: Lowndes a Sullivan (2008: 62).

Llywodraeth gymunedol yn Lloegr

Yn Lloegr, mae cynghorau plwyf a thref (a elwir yn 'gynghorau lleol' gan Gymdeithas Genedlaethol y Cynghorau Lleol, sy'n cynrychioli'r rhan fwyaf ohonynt) yn cwmpasu llawer o ardaloedd gwledig Lloegr a rhai ardaloedd trefol. Gallant benderfynu galw'u hunain yn gynghorau 'plwyf', 'tref', 'cymdogaeth', 'cymuned' neu 'bentref' (ac yn wir caiff nifer fach eu galw yn 'gynghorau dinas', mewn ardaloedd sydd wedi cael statws dinas gan siarter frenhinol e.e. Salisbury, Truro, Ripon). Mae cyfanswm o ryw 9,500 o gynghorau plwyf a thref yn Lloegr, tua 730 o gynghorau cymuned yng Nghymru, a rhyw 1,200 o gynghorau cymuned yn yr Alban (ond nid oes sefydliadau cyfwerth yng Ngogledd Iwerddon). Mae Cymdeithas Genedlaethol y Cynghorau Lleol yn amcangyfrif fod cynghorau plwyf yn cwmpasu rhyw 35% o boblogaeth Lloegr, tra bod Sandford (2014) yn dweud bod cynghorau cymuned Cymru yn cwmpasu 70% o boblogaeth Cymru (lle maent yn bodoli ar hyd a lled y wlad, ac eithrio rhai ardaloedd trefol yn Ne Cymru).

Mae Cymdeithas Genedlaethol y Cynghorau Lleol (2013) yn amlygu'r cyferbyniad rhwng Cyngor Tref Weston-super-Mare (Gogledd Gwlad yr Haf), sy'n cynrychioli

dros 70,000 o drigolion, a Chyngor Plwyf Hutton-le-Hole (Gogledd Swydd Efrog), sydd â rhyw 200 o drigolion, gan nodi y gall cyllidebau blynyddol cynghorau lleol amrywio o ychydig gannoedd o bunnoedd yn unig i rai miliynau o bunnoedd. Fodd bynnag, fel y corff cynrychioliadol ar gyfer cynghorau tref a phlwyf yn Lloegr, mae Cymdeithas Genedlaethol y Cynghorau Lleol yn naturiol yn pwysleisio y gall hyd yn oed cyngor â chyllideb gyfyngedig ddal i fod yn ganolbwynt pwysig i'r gymuned, ac y gall ddarparu llais cryfach iddi o ran cyfleu ei hanghenion i bartneriaid fel prif awdurdodau.

Fel y mae Sandford (2014) yn ei nodi, mae'r Llywodraeth bresennol a'i rhagflaenwyr wedi siarad yn ffafriol ynglŷn â chynghorau plwyf. Dywedodd papur gwyn llywodraeth leol 2006, *Strong and prosperous communities*:

Byddwn yn dweud yn glir y bydd rhagdybiaeth o blaid sefydlu cynghorau plwyf fel y bydd disgwyl i awdurdodau lleol roi caniatâd i geisiadau cymunedau i sefydlu cynghorau plwyf newydd, ac eithrio lle mae rhesymau da i beidio â gwneud hynny, ac nid yw cynghorau plwyf presennol i'w diddymu yn erbyn dymuniadau pobl leol.

Dyma a ddywedodd papur ymgynghori Llywodraeth y Glymblaid yn 2013 ar sefydlu cynghorau plwyf newydd:

Credwn y cyflawnir lleoliaeth orau pan gaiff ei harwain gan y cymunedau lleol eu hunain. Gwelwn gynghorau tref a phlwyf yn chwarae rhan hanfodol i helpu pobl leol i wneud i hyn ddigwydd; am y rheswm hwn rydym am gefnogi'r cymdogaethau hynny sydd eisiau sefydlu cyngor plwyf.

Er gwaetha'r datganiadau cadarnhaol hyn, yn ymarferol ychydig iawn o ddyletswyddau statudol sydd gan gyngor plwyf neu dref yn Lloegr, ac mae'r rheiny sydd ganddo yn ymwneud â'r modd y mae'n cynnal ei fusnes - e.e. cynnal cyfarfodydd, rheoli ei gyllid a pharatoi cyfrifon blynyddol - yn hytrach na'r gwasanaethau y bydd yn mynd ynghlwm â nhw.

Mae ei bwerau disgrisiwn yn cydreddeg yn gyffredinol â rhai cynghorau dosbarth, ond yn ymarferol, nid yw'r gallu gan y rhan fwyaf i ymgymryd â darparu

gwasanaethau cyhoeddus, ac ymwneud â materion amgylcheddol, cymunedol ac amwynder lleol (Sandford, 2014). Yn wir, mae'r unig bŵer sydd ar gael *yn unig* i gynghorau plwyf ac nid i haenau eraill llywodraeth yn ymwneud â chael tir ar gyfer rhandiroedd. Fodd bynnag, nid yw'r disgresiwn ganddo i arfer ystod o bwerau statudol yn ymwneud â darparu neu gefnogi rhai gwasanaethau neu gyfleusterau sydd o fudd i'w ardal, a/neu'r trigolion sy'n byw yno (Cymdeithas Genedlaethol y Cynghorau Lleol, 2013: 6-7).

Mae Alan Pike (2006: 4) yn dangos faint y gellir ei wneud ar y sail hon os yw plwyf yn gweithio'n agos ag awdurdodau lleol yn ei ardal: "Mae Cyngor Dinas Lichfield yn disgrifio ei rôl fel gweithio gyda Chyngor Dosbarth Lichfield a Chyngor Sir Swydd Stafford i 'ddarparu ac ategu gwasanaethau llywodraeth leol yn y ddinas.' Mae'n darparu'r gwasanaethau hyn i bron i draean o gyfanswm poblogaeth y cyngor dosbarth, ac maent yn cynnwys cynnal a chadw parciau, mannau agored, ymylon priffyrdd a llwybrau troed; rhandiroedd; marchnadoedd; amgueddfa; celfi stryd; neuaddau cymuned; grantiau; gefeillio a goleuadau Nadolig." Yn ogystal, o dan *Ddeddf Lleoliaeth 2011*, gall cyngor plwyf ddefnyddio Pŵer Cymhwysedd Cyffredinol ond rhaid iddo'n gyntaf benderfynu'n ffurfiol ei fod yn 'gyngor cymwys'. O dan y *Ddeddf* hon, gall cynghorau plwyf a thref hefyd ddatblygu 'cynllun cymdogaeth', y mae'n rhaid iddo gydymffurfio'n fras â'r cynllun strwythur lleol. Ar ôl ei ddatblygu mewn ymgynghoriad â'r gymuned, rhaid i'r cynllun hwn fod yn destun archwiliad cyhoeddus, yna'n destun refferendwm lleol, ac os ceir pleidlais 'ie', bydd yn dod yn gynllun defnyddio tir ar gyfer ardal y plwyf. Erbyn mis Chwefror 2014, roedd saith ardal wedi pasio'r cam refferendwm ac wedi gweld eu cynlluniau'n cael eu mabwysiadu, a chredir bod rhyw bum cant o ardaloedd eraill yn datblygu cynlluniau (Sandford, 2014: 11). Gellir datblygu cynlluniau cymdogaeth hefyd gan fforymau cymdogaeth lle nad yw cyngor plwyf yn bodoli. Er eu bod yn gyfyngedig i ddefnyddio tir o ran eu cyfeiriadedd, gall y cynlluniau hyn ddod yn naturiol yn ffocws ar gyfer meddwl strategol mwy cyffredinol ynglŷn â'r blaenoriaethau mewn ardal, ac felly hybu'r statws a'r gallu i ysgogi newid y sefydliad sy'n cymryd yr awenau arnynt.

Wrth arfer ei ddyletswyddau statudol a'i bwerau disgresiwn, mae gan gyngor plwyf yr hawl i gyflogi staff, bod yn berchen ar eiddo a'i reoli, llunio contractau, a darparu gwasanaethau. Gall gynhyrchu incwm o rentu eiddo, neu o'r gwasanaethau neu'r

cyfleusterau y mae'n eu darparu (e.e. cyfleusterau chwaraeon, meysydd parcio oddi ar y stryd) neu trwy dderbyn grantiau ar gyfer prosiectau – fodd bynnag, ei brif ffynhonnell incwm fel arfer yw'r praesept a godir ar y trigolion yn ei ardal (ac a ymgorfforir ym mil treth gyngor trigolion lleol).

Ymhellach, mae cyngor plwyf yn gallu derbyn 15% o'r refeniwiau o'r Ardoll Seilwaith Cymunedol sy'n deillio o ddatblygiad y mae wedi dewis ei dderbyn (25% mewn ardaloedd sydd â chynllun datblygu cymdogaeth ar waith), i'w wario o fewn pum mlynedd. O dan y cynigion hyn, gallai'r arian hwn gael ei ddefnyddio gan gynghorau ar gyfer prosiectau cymunedol fel ail-doi neuadd bentref, ailwampio pwll nofio tref neu ymgymryd â thafarn cymunedol (Sandford, 2014). Lle nad oes cyngor plwyf neu dref yn bodoli, dywed arweiniad yr Adran Cymunedau a Llywodraeth Leol y dylai'r awdurdod cynllunio lleol gadw'r arian hwn a'i wario'n unol â dymuniadau'r gymuned. Mae Gweinidogion wedi awgrymu y gallai hwn ddod yn ffynhonnell cyllid ychwanegol sylweddol i gynghorau plwyf. Fodd bynnag, yn ôl data o wasanaeth diweddarau Cynllun Gwarchod Ardoll Seilwaith Cymunedol yr adran Gynllunio (Dunton, 2014), dim ond 44 o awdurdodau lleol yng Nghymru a Lloegr oedd wedi mabwysiadu cyfundrefnau codi tâl erbyn canol 2014, ac nid oedd dros hanner y cynghorau cymwys hyd yn oed wedi cyhoeddi cynlluniau i ymgynghori yn eu cylch eto. Tra mai'r disgwyliadau cynnar oedd y gallai rhai cynghorau plwyf dderbyn derbyniadau o sawl miliwn o bunnoedd o ddatblygiad newydd, yn ymarferol dim ond taliadau Ardoll Seilwaith Cymunedol yn amrywio hyd at £7,000 yr oedd cynghorau plwyf wedi adrodd amdanynt, er bod sawl un wedi dweud eu bod yn disgwyl cynnydd sylweddol yn sgil datblygiadau tai arfaethedig (Dunton, 2014).

Mae Cymdeithas Genedlaethol y Cynghorau Lleol (2013: 28) yn rhoi trosolwg o fuddion posibl cynghorau lleol:

- Mae gan gyngor lleol bwerau statudol sydd, o'u harfer, o fudd i'w ardal neu drigolion
- Mae gan ei gynghorwyr gysylltiad lleol â'r ardal
- Mae arian sy'n cael ei godi yn cael ei wario'n lleol i fynd i'r afael â blaenoriaethau ardal a thrigolion y cyngor lleol
- Gall ddarparu cymorth i gyrff gwirfoddol
- Gall gael mynediad i grantiau i gefnogi'r gwaith y mae'n ei wneud

- Mae ei waith yn cael ei ysgogi gan gynghorwyr ymroddedig a'i gyflawni neu'i gefnogi gan ei staff.

Yn ymarferol, ymddengys bod gan gynghorau plwyf a chynghorau tref yn Lloegr gyn lleied o ddyletswyddau statudol, ac, ar sail eu pwerau disgresiwn, eu bod yn cyflawni set o weithgareddau mor amryfal, nad oes unrhyw wersi clir yn dod i'r amlwg o ran sut maent yn cydymffurfio â'r seiliau rhesymegol ar gyfer llywodraethu cymdogaeth yn yr adran flaenorol, heblaw am gadarnhau'r briodwedd unigryw eu bod yn cael eu hethol yn uniongyrchol ac felly'n gallu hawlio mesur o gyfreithlondeb democrataidd sy'n gryfach yn ffurfiol na chyfreithlondeb y trefniadau cymdogaeth eraill yn Nhabl 1. Mae'r honiad hwn hyd yn oed yn cael ei amau; fodd bynnag, gan y rheiny sy'n cyhuddo'r lefel hon o lywodraeth o fod yn farwaidd, gan nodi y gall y ganran sy'n pleidleisio fod yn isel iawn mewn etholiadau plwyf ac mai seddi diymgeisydd yw'r rhan fwyaf. Mae data yma'n brin iawn ond sylwa Pearce ac Ellwood (2010) a Pike (2006) fod y ganran sy'n pleidleisio mewn etholiadau cyngor plwyf yn Lloegr yn debyg iawn mewn gwirionedd i'r ganran sy'n pleidleisio mewn etholiadau o fathau eraill o awdurdod lleol. Mae hyn yn adlewyrchu canfyddiadau Waterston (1991) mai canrannau pleidleisio o 40–45 y cant oedd y norm ar ddechrau'r 1990au, yn debyg i'r rheiny a gyflawnwyd mewn etholiadau i'r prif awdurdodau yn gwasanaethu ardaloedd gwledig. Mae seddi diymgeisydd, fodd bynnag, ar lefel uchel yn wir - yn ôl Woods et al. (2002: 5), cafodd etholiadau ond eu cynnal mewn 28% o wardiau mewn plwyf, tref a chymuned ym 1998-2000 lle death seddi'n wag.

Fodd bynnag, byddai'n bosibl archwilio potensial y lefel hon o lywodraeth leol drwy weld sut mae'r cynghorau plwyf a thref mwyaf gweithgar yn defnyddio'u pwerau caniataol – pe bai modd canfod achosion arwyddocaol o gyflawniadau lefel uchel yn nhermau'r buddion a awgrymir uchod gan Gymdeithas Genedlaethol y Cynghorau Lleol, yna byddai'r achos dros arfer llywodraethu cymunedol drwy gynghorau etholedig seiliedig ar le yn cael ei atgyfnerthu. Yn anffodus, ychydig iawn o ymchwil ar hyd y trywydd hwn y gallem ddod o hyd iddo. Byddwn yn adrodd yma ar un ymarferiad ymchwil a fabwysiadodd y dull hwn yn rhannol, er na chafodd ei gynllunio gyda'r diben hwn mewn golwg, sef Bennett (2006), a gynhaliodd astudiaeth o rôl ac effeithiolrwydd cynghorau plwyf yn Swydd Gaerloyw. Roedd yr astudiaeth yn cynnwys arolwg strwythuredig o bob un o'r 292 o glercod plwyf (gyda chyfradd

ymateb o 50%), cyfweiliadau lled-strwythuredig gyda sampl o glercod plwyf ac arsylwadau mewn ystod o gyfarfodydd plwyf (yn yr un plwyfi â'r cyfweiliadau lled-strwythuredig), yn ogystal â defnyddio deunydd ategol arall. Mae'r casgliadau ar effeithiolrwydd cyffredinol a chyfranogiad cymunedol yn cynnwys y canlynol (Bennett (2006: 171-172):

- Mae effeithiolrwydd cynghorau plwyf yn Swydd Gaerloyw yn hynod amrywiol ac yn dameidiog ei natur yn aml.
- Nodweddir cyfarfodydd cynghorau plwyf ledled y sir gan bresenoldeb isel a chroestoriad cul iawn o'r gymuned.
- Dylanwadir ar amrywiadau o ran lefel a'r math o gyfranogiad gan unigolion mewn arweinyddiaeth gymunedol gan ffactorau unigol a ffactorau ehangach, fel y cyfleoedd i fynd ar drywydd hunan-fudd.
- Dim ond symudiad cymedrol yn y modd y mae cynghorau plwyf yn gweithredu y mae sefydliadau ac actorion newydd yn dod i'r amlwg mewn llywodraethu cymunedol gwledig wedi'i greu.
- Mae cynghorau plwyf yn amgyffred amrywiaeth o swyddogaethau a chyfrifoldebau. Y canfyddiad a rennir ganddynt fwyaf yw y dylent gynrychioli barnau eu plwyfolion (86% o ymatebwyr). Roeddent yn amgyffred ymhellach y dylent: Wella'r plwyf (80%), Cynnal a chadw'r plwyf (77%), Gweithredu fel canolwr cynllunio/deddfwriaethol (74%), Arwain drwy esiamp (66%), Gwarchod yr amgylchedd adeiledig (dros 50%), Gwella lles cymdeithasol (34%). Gan gymryd y rolau hyn gyda'i gilydd, gellir nodi tri math gwahanol o gyngor plwyf - 'cynghorau plwyf wedi'u grymuso' (yn arbennig o amlwg ymhlith y trefi marchnad mawr), 'cynghorau plwyf cyfryngol' a 'cynghorau plwyf symbolaidd' (yn enwedig y pentrefi 'pot mêl' llai yn y Cotswolds).
- Mae cynghorau plwyf o'r farn mai ychydig iawn o ddylanwad sydd ganddynt ym maes ehangach gwneud penderfyniadau mewn llywodraethu gwledig.
- Mae lefel rhyngweithio cynghorau plwyf â chyrrff llywodraethol lleol a chanolog yn amrywio gryn dipyn - mae rhai yn rhyngweithio'n sylweddol, o leiaf gyda'u cynghorau dosbarth a sir, ac ychydig iawn o ryngweithio sy'n digwydd gyda rhai eraill, neu ryngweithio negyddol yn bennaf.

- Mae deddfwriaeth ddiweddar y llywodraeth (h.y. cyn-2006) ar gynnwys cymunedau, partneriaeth a chyfranogi wedi bod yn araf yn treiddio i nifer fawr o gynghorau plwyf.
- FMae daearyddiaeth mentrau partneriaeth ar draws y DU wedi dod i'r amlwg fel map anwastad iawn o lywodraethu gwledig. Adlewyrchir y "map" hwn yn nifer y partneriaethau effeithiol o fewn gwleidyddiaeth wledig yn Swydd Gaerloyw.
- Roedd llawer o fentrau partneriaeth yn Swydd Gaerloyw yn dal i ddibynnu ar elit dethol, yn cael eu penderfynu fel arfer gan y cyngor sir neu'r cyngor dosbarth a 'disodli' actorion cymunedol allweddol – yn wir, yn aml ychydig iawn oedd y 'gymuned' yn cael ei chynnwys ar unrhyw lefel, gan gynnwys y cyngor plwyf ar lefel ffurfiol.

Nid yw'r casgliadau hyn yn awgrymu bod y system bresennol o gynghorau plwyf yn Swydd Gaerloyw yn ychwanegu llawer, yn gyffredinol, at lywodraethu materion allweddol yn y sir, er y gall helpu i weithredu fel corff gwarchod dros fuddiannau plwyf a chynnig ymdeimlad o hunaniaeth symbolaidd i rai trigolion. Serch hynny, fe wnaethant danlinellu nad oes digon o hyblygrwydd yn y system bresennol i gynghorau plwyf fod yn chwaraewyr gwirioneddol weithgar ac effeithiol mewn perthynas â phenderfyniadau pwysig yn eu hardal, pe dymument fod. Mae'r casgliad hwn yn unol â chasgliadau prosiect Village Agent yn Swydd Gaerloyw, sy'n brosiect llwyddiannus ar lefel plwyf, a phrin y soniwyd am gyfraniad y cynghorau plwyf gan yr adroddiadau gwerthuso (Wilson et al., 2008; Willis a Dalziel, 2009), er bod cefnogaeth y Cyngor Cymuned Gwledig ledled y sir yn cael ei gydnabod.

Llywodraeth gymunedol yn yr Alban

Mae gan yr Alban ryw 1,200 o gynghorau cymuned, a sefydlwyd o dan *Deddf Llywodraeth Leol (Yr Alban) 1973*. Nid oes swyddogaethau wedi'u diffinio ganddynt, er bod Adran 51 (2) Deddf 1973 yn pennu:

Yn ychwanegol at unrhyw ddiben arall y gallai cyngor cymuned fynd ar ei drywydd, diben cyffredinol cyngor cymuned fydd canfod, cydlynu a

mynegi i'r awdurdodau lleol ar gyfer ei ardal, ac i'r awdurdodau cyhoeddus, barnau'r gymuned y mae'n ei chynrychioli, mewn perthynas â materion y mae'r awdurdodau hyn yn gyfrifol amdanynt, ac i weithredu er budd y gymuned honno fel yr ymddengys iddo fod hynny'n hwylus ac yn ymarferol.

Er syndod, ychydig o lenyddiaeth academiaidd sydd ar weithrediad neu effeithiolrwydd cynghorau cymuned yr Alban - ac ychydig iawn o ddeunydd gwerthusol hyd yn oed yn y llenyddiaeth 'lwyd'. Daw'r feirniadaeth fwyaf systematig o'r materion yn ymwneud â pholisi cymdogaeth yn yr Alban y llwyddom ddod o hyd iddi gan Peter Matthews (2012), sydd yng nghyd-destun adfywio a'r cyferbyniad rhwng mentrau ardal, sef y prif gyfrwng adfywio o'r 1960au hyd at 2000, a'r dull Cynllunio Cymunedol, ar draws yr awdurdod cyfan, gyda'i 'bartneriaethau cymdogaeth' ei hun, ac mae felly wedi tueddu talu llai o sylw o lawer i strwythurau cymdogaeth, fel cynghorau cymuned neu fathau penodol o fyrddau adfywio.

Ysgrifenna Matthews (2013: 19-20): "O gymharu â gweithredu lleol gan fentrau ardal, roedd cynllunio cymunedol yn bodoli ar 'lefel strategol', fel gyda phartneriaethau strategol lleol yn Lloegr, yn cyfuno sefydliadau sector cyhoeddus mawr ar draws ardal fawr i ganolbwyntio ar faterion strategol eang (Munro, Roberts a Skelcher, 2008). Ffurfiolwyd y rôl strategol hon yn y Cynllun Cymunedol deng mlynedd a'r Cytundeb Deilliant Unigol [Single Outcome Agreement] (Llywodraeth yr Alban, 2007). Daeth y gwahaniaeth hwn rhwng y polisi cynllunio lleol a'r polisi strategol i'r amlwg wrth i'r ddau awdurdod lleol yn y ddwy astudiaeth achos yr ymgymeryd â nhw ddatblygu strwythurau llywodraethu cymdogaeth. Roedd y Partneriaethau Cymdogaeth newydd (Caeredin) a'r Pwyllgorau Ardal Lleol (Renfrewshire) yn ei chael hi'n anodd ymgysylltu â chymdogaethau oherwydd rhwystrau sefydliadol (Coaffee a Healey, 2003) ac, fel mae'r dull deongliadol yn ei awgrymu, ystyron gwahanol o'r lleol a'r strategol. Er enghraifft, mewn cyfarfod o bartneriaeth strategol Caeredin, disgrifiwyd Partneriaethau Cymdogaeth gan un rheolwr fel 'breichiau cyflenwi' y bartneriaeth ganolog. Roedd hon yn farn wahanol iawn i farn y Partneriaethau Cymdogaeth cychwynnol. Roeddent yn ei chael hi'n anodd cael effaith ar weithredu polisi lleol a newid polisi strategol yn weithredol, fel blaenoriaethau cyllido a thrafnidiaeth, i helpu'u cymdogaethau."

Mae Matthews yn rhoi enghraifft ddiddorol iawn o'r canlyniadau sy'n dod i'r amlwg o'r dulliau gwahanol iawn hyn o lywodraethu cymunedol, y dyfynnwn yn helaeth yma.

'clean renfrewshire'

Roedd y ddealltwriaeth wahanol o natur gweithredu polisi i'w gweld yn amlwg yn nymameg pŵer a gwrthdrawiadau bob dydd cynllunio cymunedol. Un enghraifft o hyn oedd lansio'r ymgyrch *clean renfrewshire*. Roedd Partneriaeth Cynllunio Cymunedol Renfrewshire wedi cynnal cyfres o weithdai ymgynghori ac un mater allweddol a godwyd oedd problemau taflu ysbwriel (Cyngor Renfrewshire, 2008). Datblygodd yr awdurdod lleol strategaeth i fynd i'r afael â'r broblem a geisiodd newid diwylliant trigolion Renfrewshire. Fel yr esboniwyd mewn cyflwyniadau i gyfarfodydd cynllunio cymunedol, roedd slogan yr ymgyrch 'do your bit' yn adlewyrchu dymuniad yr awdurdod lleol i weithio 'mewn partneriaeth gyda chi, y gymuned' ac y byddai'r polisi yn arwain at 'adfywio dinesig ac economaidd'. Dyma oedd ystyr strategol *clean renfrewshire*, byddai'n adeiladu ar bartneriaethau presennol ac yn helpu cefnogi nod strategol adfywio ar draws yr awdurdod lleol.

Mewn cyfarfodydd olynol, fe wnaeth gweithredwyr cymunedol ddeall un agwedd ar y polisi yn wahanol iawn gan fod iddo ystyr lleol. Er 2003, roedd Renfrewshire wedi cyflogi Wardeniaid Cymdogaeth mewn cymdogaethau difreintiedig i fynd i'r afael ag ymddygiad gwrthgymdeithasol. Un rhan allweddol o roi ymgyrch *clean renfrewshire* ar waith oedd y byddai'r Wardeniaid Cymdogaeth hyn yn dod yn Wardeniaid Cymunedol yn awr. Yn y rôl newydd hon, byddent yn gweithio ar hyd a lled Renfrewshire ac ymestynnwyd eu pwerau i ddirwyo pobl am daflu ysbwriel. Y profiad lleol o weithredwyr oedd bod y Wardeniaid wedi datblygu perthnasoedd o ymddiriedaeth gyda chymunedau lleol, gan gynnwys y rhai a oedd yn cyflawni ymddygiad gwrthgymdeithasol. Roedd y wardeniaid hyn yn adfywiad pendant. Pryder y gweithredwyr oedd y byddai'r perthnasoedd da hyn yn dirywio yn sgil y rôl orfodi newydd hon. Rhoddodd swyddogion sicrwydd dro ar ôl tro y byddai wardeniaid yn cael eu hyfforddi i ddatrys gwrthdaro, ond methodd hyn â thawelu'r gweithredwyr pryderus iawn. O'r lefel strategol, honnai'r awdurdod lleol y byddai *clean renfrewshire* yn effeithiol a bod hwn yn flaenoriaeth nad

oedd modd anghytuno â hi. Roedd gweithredwyr cymunedol yn deall *clean renfrewshire* fel gorfodi rheolaeth y byddai pobl yn eu cymunedau yn ei wrthwynebu. Roeddent yn croesawu'r ymgyrch ehangach, ond yn gwrthwynebu'r rhan hon o'r cynigion yn chwyrn, gan feithrin gwrthdaro. ...

... Roedd polisi *clean renfrewshire* yn gysylltiedig â syniad aneglur iawn o'r hyn oedd 'adfywio' – fel partneriaeth rhwng awdurdodau cyhoeddus a chymunedau yn gweithio i fynd i'r afael â syniadau drwg a bodloni nodau'r Cynllun Cymunedol. Roedd strategaeth yn ceisio rhoi terfyn ar wrthdaro a dadlau gan na allai neb ddadlau fod mynd i'r afael â sbwriel yn beth gwael. Fodd bynnag, y cam gweithredu pendant i weithredwyr lleol oedd y rôl a newidiwyd ar gyfer Wardeniaid Cymdogaeth, a allai wneud eu bywydau bob dydd yn waeth, nid yn well.

Ffynhonnell: Matthews (2012: 20-21)

Nid yn unig y mae hwn yn pwysleisio peryglon ceisio sicrhau disodli'n drwyadl un system llywodraethu cymdogaeth gydag un arall, mae'n ein hatgoffa fod systemau blaenorol yn debygol o adael ôl-troed hirbarhaol, y mae angen ei deall a'u hystyried mewn polisi. Yn wir, mae'n amlwg bod y ffocws mwy traddodiadol ar gymdogaeth yn y genhedlaeth flaenorol o fentrau ardal, gydag atebolrwydd lleol i denantiaid a thrigolion, yn cael ei arfer drwy bwyllgorau rheoli cymdeithasau, yn dal yn gadarn mewn rhannau o'r Alban, e.e. yn Glasgow, lle mai'r sefydliadau hyn bellach yw'r grŵp landlordiaid cymdeithasol mwyaf y ddinas, yn berchen ar ryw 50,000 o unedau, ychydig dros hanner stoc tai cymdeithasol cyfan y ddinas (Robertson, 2014: 5).

Ymhellach, mae lleisiau cadarn o hyd yn awgrymu efallai nad yw'r mecanweithiau newydd wedi'u pwysu a'u mesur yn drylwyr neu eu bod, yn syml, yn ddiangen. Mae Bonney (2004: 45), er enghraifft, yn gweld y Partneriaethau Cynhwysiant Cymdeithasol yn yr Alban fel mentrau Gweithrediaeth yr Alban yn unig, wedi'u sefydlu ar wahân i awdurdodau lleol, er y ceisio cael cyfranogiad (cyfyngedig) gan awdurdodau lleol. Mae'n awgrymu eu bod yn arwydd uniongyrchol o ddiffyg ffydd gan y llywodraeth ganolog mewn awdurdodau lleol ac yn ymgais i weithio'n rhannol annibynnol arnynt. Maent yn golygu sefydlu cyrff gwirfoddol dal grantiau ymddangosiadol annibynnol, wedi'u cyfansoddi fel cwmnïau cyfyngedig gan warant a gyda byrddau rheoli sy'n honni eu bod yn cynrychioli buddiannau lleol. Mae'n

awgrymu bod marciau cwestiwn ynglŷn ag ansawdd eu cysylltiadau â chymunedau lleol (yn ogystal â'u gweithdrefnau ariannol a'u cymhwysedd gweinyddol). Mae hefyd yn gofyn y cwestiwn (tud. 48) pam mae awdurdodau lleol yn yr Alban yn dewis ymgynghori â'r cyhoedd drwy ddulliau newydd fel fforymau ardal a dyfeisiau eraill pan fo strwythur systematig o gynghorau cymuned cymdogaeth statudol eisoes i'w gael i gynrychioli barnau trigolion lleol i'r awdurdod lleol.

Nid yw'n syndod felly bod adroddiad diweddar y Comisiwn ar Gryfhau Democratiaeth Leol (2014: 15), sydd â chysylltiad agos â Chonfensiwn Awdurdodau Lleol yr Alban, wedi dod i'r casgliad yn ddiweddar fod y diwylliant gwleidyddol yn yr Alban, ar lefel llywodraeth leol yn ogystal â lefel llywodraeth genedlaethol, wedi sicrhau bod "llawer llai o ddatganoli strwythurau gwleidyddol a grymuso cymunedau wedi digwydd nad oedd yn bosibl mewn gwirionedd". Mae'n awgrymu bod Cynghorau Cymuned a'r trydydd sector wedi cael eu gweld yn aml fel mecanweithiau cyflenwi lleol yn hytrach na phartneriaid gwirioneddol annibynnol. "Roedd pryder ynghylch effeithlonrwydd, ac arbedion maint, yn aml yn atal y lleoleiddio angenrheidiol i fod yn effeithiol drwy ymgysylltu a gweithio gyda chymunedau ar eu telerau eu hunain. Roedd penderfyniadau ynglŷn â chynllunio a chyflenwi gwasanaethau yn aml yn cael eu gwneud o lywodraeth genedlaethol a llywodraeth leol i lawr, yn hytrach nag o'r gymuned i fyny." Fodd bynnag, nid yw'r Comisiwn yn eiriol mesurau penodol i grynhaau cynghorau cymunedol ar hyn o bryd – yn lle hynny, mae'n argymhell adolygiad mwy pellgyrhaeddol a manwl i unioni'r problemau y mae wedi'u nodi mewn strwythurau a phrosesau democrataidd presennol yn yr Alban. Mae'n dweud yn glir ei fod yn credu y bydd atebion sy'n dod i'r amlwg yn golygu cyfranogiad llawer cadarnach a dyfnach gan gymunedau mewn llywodraethu yn yr Alban – ond mae'n gadael i ffurf y system newydd honno gael ei gweithio allan yn y broses adolygu y mae'n ei hargymhell.

Profiad rhyngwladol gyda llywodraeth gymunedol

Mewn rhai gwledydd Ewropeaidd, mae ymrwymiad i ddatganoli i lefel gymunedol wedi'i ymgorffori yn y cyfansoddiad. Yn yr Almaen, er enghraifft, gyda'i 18,000 o fwrdeistrefi, mae'r *Grundgesetz* (Cyfraith Sylfaenol) yn gwarantu nid yn unig hawl cynghorau etholedig i reoleiddio'r holl faterion lleol 'ar eu cyfrifoldeb' ond hefyd eu hymreolaeth gyllidol, yn cynnwys "hawl bwrdeistrefi i ffynhonnell refeniwiau treth ar

sail gallu economaidd a'r hawl i bennu'r cyfraddau ar gyfer trethi'r ffynonellau hyn" (gweler <http://www.iuscomp.org/gla/statutes/GG.htm#28>). Yn Ffrainc, gall yr holl 'gymunedau tiriolgaethol' (sy'n cynnwys comiwnau lleol a'r adrannau a rhanbarthau lefel uwch) "wneud penderfyniadau ym mhob mater sy'n codi o dan bwerau y gellir ei harfer orau ar eu lefel nhw.... Bydd y cymunedau hyn yn hunanlywodraethol drwy gynghorau etholedig a bydd y pŵer ganddynt i wneud rheoliadau ar gyfer materion sy'n dod o fewn eu hawdurdodaeth" (gweler http://www.local.gov.uk/c/document_library/get_file?uuid=898a00bd-182f-40f9-a690-c2fab883515&groupId=10180). Er bod y rhan fwyaf o'r gwledydd Ewropeaidd bellach wedi llofnodi'r *Siarter Ewropeaidd ar Hunanlywodraeth*, sy'n diffinio ac yn ymgorffori egwyddorion hunanlywodraeth a sybsidiaredd, nid oes gan hyn yr un grym â diogelwch cyfansoddiadol ar gyfer llywodraeth leol – mae Wilson a Game (2011: 167) yn nodi nad oes unrhyw fecanweithiau gorfodi arwyddocaol i'r Siarter, a hyd yn oed os yw'r DU yn wir yn peidio â chydymffurfio â rhai o'i Herthyglau, fel sydd wedi'i awgrymu, ni fydd hyn unrhyw ganlyniadau o bwys i hyn.

Yn Ffrainc, o dan eu gwarchodaeth gyfansoddiadol, mae prif awdurdodau lleol yn aml yn lleol iawn, yn dangos nodweddion llywodraethu cymunedol - yn wir, mae 76% o'r 36,565 (bron i fil gwaith yn fwy nag yn y DU!) o fwrdeistrefi yn cynnwys poblogaethau llai na 1,000. Yr elfen sy'n gysylltiedig â hyn yw'r dull gwahanol iawn o gyflenwi gwasanaethau yng nghomiwnau Ffrainc, lle bydd comiwnau unigol yn grwpio â'i gilydd i ddatblygu arbedion maint i gyflenwi gwasanaethau (Bevan, 2003: 28) - dull tebyg i'r 'clystyru' gan rai cynghorai plwyf a thref yn y DU, nad yw wedi mynd yn rhyw bell iawn o hyd (CRC a NALC, 2008). Noda Bevan mai'r comiwn yw'r uned weinyddu sylfaenol yn llywodraeth leol Ffrainc. Er bod pob comiwn yn gwasanaethu poblogaeth sydd, ar gyfartaledd, yn cynnwys rhyw 1,600 o bobl (ond gall fod yn llawer llai yn aml), mae ganddo gyfrifoldeb am ystod ehangach o lawer o wasanaethau cyhoeddus lleol na'r haen isaf o lywodraeth yn Lloegr. Mae'r cyfrifoldebau hyn yn cynnwys cyflenwad dŵr a nwy, gwaredu gwastraff, cynnal a chadw priffyrdd lleol, darparu ysgolion meithrin, rhedeg ysgolion cynradd, taliadau nawdd cymdeithasol, cyflogi swyddogion heddlu lleol, llunio cynlluniau lleol a chynlluniau defnyddio tir, rhoi caniatadau cynllunio, gwarchodaeth amgylcheddol, gwasanaethau cymdeithasol, y gofrestr sifil genedigaethau, priodasau a marwolaethau, a chynnal rhaglenni hyfforddiant i'r rhai di-waith (Howes, 1998a).

Fodd bynnag, caiff llawer o'r gwasanaethau eu cyflenwi mewn gwirionedd gan ddarparwr cenedlaethol mawr (y mae nifer ohonynt yn Ffrainc), trwy bartneriaeth breifat gyhoeddus ar wahân gyda phob clwstwr o gomiwnau lleol (West, 2005).

Mewn man arall, mae Lowndes a Sullivan (2008) yn awgrymu bod y symudiad at lywodraethu cymunedol wedi digwydd mewn awdurdodau lleol penodol mewn ymateb i amgylchiadau lleol arbennig. Er enghraifft, yn y 1980au, deilliodd y datganoli yn Barcelona i ddosbarthau [districts] o lobio mudiad cymdogaeth gweithgar yn y ddinas (Blakeley 2002; Ramió *et al.* 2002). Yn yr Iseldiroedd, roedd ffocws bwrdeistrefi ar 'lywodraethu rhyngweithiol ' o'r 1990au yn adlewyrchu cyfeiriadedd o elitau gwleidyddol tuag at gyfranogiad uniongyrchol dinasyddion a rhanddeiliaid eraill yn y broses benderfynu leol, wedi'i gyfuno'n aml â dull cymdogaeth (Denters a Klok 2005).

Mae Aars (2003) wedi adrodd ar raglen democratiaeth Norwy a reolir gan Gymdeithas Awdurdodau Lleol a Rhanbarthau Norwy. Cymerodd ugain awdurdod lleol ran yn y rhaglen hon, gyda phrosiectau amrywiol yn anelu at gryfhau cyfranogiad a gweithgarwch gwleidyddol ymhlith trigolion lleol. Anfonwyd gwahoddiad i bob awdurdod lleol yn Norwy i gyflwyno cynlluniau ar gyfer prosiectau. Bu'r rhaglen democratiaeth yn rhedeg o 1996 i 2000. Gall y prosiectau cyfrannog sy'n cynnwys y rhaglen "Democratiaeth, cyfranogiad a llywodraeth" gael eu grwpio yn saith prif gategori:

- 1) Pleidiau gwleidyddol
- 2) Mentrau ar gyfer grwpiau penodol
- 3) Prosesau cymunedol
- 4) Cyfranogiad ar gyfer datblygu cynaliadwy
- 5) Arolygon defnyddwyr fel offer democratiaeth
- 6) Technoleg gwybodaeth a chyfathrebu (TGCh) mewn democratiaeth leol
- 7) Gwrandawiadau cydgynghorol

Un o'r gwersi a ddysgwyd oedd bod cyfranogiad poblogaidd i'w ystyried fel adnodd ar gyfer system wleidyddol. Daeth Aars i'r casgliad fod elitau'n cymryd rhan mewn ymdrech i gael dinasyddion cyffredin i gadarnhau eu sefyllfaoedd elit a chefnogi'n weithredol y gwaith y maent yn ei wneud, yn y maes polisi newydd hwn, a elwir yn

“bolisi democrateiddio”. Un canlyniad posibl yw nad yw ‘democratiaeth’ a ‘chyfranogiad cyhoeddus’ yn cael eu trin fel rhannau integredig o’r broses wleidyddol. Yn lle hynny, gwelir democratiaeth fel sector ei hun. Felly, i elitau gwleidyddol lleol, dim ond ar yr amod nad yw’n dylanwadu ar ddeilliannau gwleidyddol gwirioneddol y mae cyfranogiad cyhoeddus yn ddymunol. Daeth Aars i’r casgliad ei bod lawn mor bwysig i’r awdurdodau lleol hynny a gychwynnodd arbrofion democratiaeth lywio a gosod terfynau ar gyfranogiad poblogaidd, ag ydoedd i ysgogi’r cyfranogiad hwnnw. Er gwaetha’r prosiectau amrywiol a gynhwysir yn y rhaglen ddemocratiaeth, awgrymodd Aars fod ymdrechion i wella cyfranogiad y cyhoedd wedi’u cyfeirio’n gaeth gan yr elitau gwleidyddol a gweinyddol. Yn aml, gellid dehongli cwynfan cyson yr elit gwleidyddol ynghylch diffyg cyfranogiad poblogaidd fel dymuniad y byddai mwy o bobl yn dangos diddordeb yn y gwaith pwysig y mae’n ei gyflawni. Felly, “dim ond ar yr amod nad yw’n dylanwadu ar ddeilliannau gwleidyddol gwirioneddol y mae cyfranogiad cyhoeddus yn ddymunol i elitau gwleidyddol lleol” Aars, 2003: 21).

Mae Salzstein et al (2010: 161) yn dadlau, yn yr UD, mae i berthynas â llywodraethu cymunedol hanes hir, lle’r oedd fersiwn newydd o ddiwygio gwleidyddol yn pwysleisio dulliau o ethol cynghorau dinas mwy amrywiol, gan gynyddu’r defnydd o’r rheiny sy’n adlewyrchu poblogaethau dinas, a chreu llywodraeth seiliedig ar y gymuned. Fe wnaeth grwpiau buddiant a oedd yn gysylltiedig â’r mudiad hawliau sifil bwysu am newidiadau mewn cynrychiolaeth (*City of Richmond v. U.S.*; *City of Mobile v. Bolden*). Daeth y llysoedd yn brif chwaraewyr yn y newidiadau hyn drwy edrych yn fanwl ar gynrychiolaeth etholedig ac arferion hurio a hyrwyddo, gan ddyfarnu’n aml yng nghyfeiriad mwy o gynrychiolaeth gan y lleiafrif. Crëwyd cynghorau cymdogaeth ymgynghorol gan rai dinasoedd, a chynyddodd gweinyddwyr eu sensitifrwydd i bryderon cymdogaeth drwy neuaddau dinas wedi’u datganoli a phlisma yn y gymuned. Dywed DiGaetano a Strom (2003: 389), er gwaetha’r symudiad yn ninasoedd yr UD tuag at dulliau llywodraethu corfforaethwyr fel PPPau, fe wnaeth poblyddiaeth drefol ennill y dydd mewn rhai dinasoedd, fel Boston yn y 1980au, i greu dull llywodraethu cyferbyniol, am fod meiri a gweithredwyr cymunedol wedi rhoi ffydd mawr mewn creu mecanweithiau cyfranogol a oedd yn galluogi ysgogi gwerin y wlad yn y broses llywodraethu.

Mae'r weledigaeth hon wedi cymhell newidiadau mwy diweddar. Gan ddechrau yn 2000, mae rhai dinasoedd wedi newid eu siarteri i rywbeth tebyg i system cyngor-maer lle ceir maer amser llawn yn brif weithredwr, ac nid yw'n aelod o gyngor y ddinas. Mae ffurfio grwpiau gwleidyddol mewn cymdogaethau wedi dod yn fwy cyffredin o lawer hefyd. Ymatebodd rhai dinasoedd drwy ddiwygio siarter i ymgorffori grwpiau cymdogaeth mewn llywodraethu dinas—er enghraifft, yn y model cyngor cymdogaeth a fabwysiadwyd gan ddinas Los Angeles (Sonenshein 2004). (Salzstein et al. 2010: 167).

Er mai swyddogaethau cynghori'n bennaf sydd gan drefniadau cymdogaeth o'r fath, gallant fod yn ddylanwadol. Er enghraifft, ym 1975, sefydlodd Dinas Efrog Newydd 59 o ddosbarthau cymunedol [community districts], wedi'u gwasgaru ledled y ddinas ar draws y pum bwrdeistref, yn amrywio o ran maint o lai na 900 o erwau i bron i 15,000 o erwau, ac o ran poblogaeth, o lai na 35,000 o drigolion i dros 200,000 (http://www.nyc.gov/html/dcp/html/neighbor_info/nhmap.shtml). Mae gan bob dosbarth fwrdd cymunedol sy'n cynnwys 50 o aelodau gwirfoddol, wedi'u penodi am dymhorau o ddwy flynedd gan Lywydd y Fwrdeistref, a hanner ohonynt yn cael eu henwebu gan aelodau Cyngor Dinas Efrog Newydd o'r dosbarth cymuned hwnnw. Rhaid i aelodau bwrdd fod yn byw, yn gweithio neu fod â rhyw fuddiant arwyddocaol arall yn y gymuned. Nid oes unrhyw awdurdod swyddogol gan fyrddau cymunedol ond cynghorant ar ystod o faterion, yn cynnwys defnyddio tir a rhannu'n barthau, gan nodi anghenion cymuned fel rhan o broses cyllideb y Ddinas, a gweithio gydag asiantaethau llywodraeth i wella cyflenwi gwasanaethau'n lleol. Yn wir, gallant ymwneud ag unrhyw fater arall sy' gysylltiedig â lles y dosbarth a'i drigolion. Caiff pob bwrdd cymunedol ei arwain gan Reolwr Dosbarth sy'n rhedeg y swyddfa dosbarth ac yn rhoi gweithdrefnau ar waith i wella cyflenwi gwasanaethau'r Ddinas i'r dosbarthau. Prif gyfrifoldeb swyddfa'r bwrdd yw derbyn cwynion oddi wrth drigolion y gymuned, ond mae'n ymgymryd â dyletswyddau lleol hefyd, fel prosesu hawlenni ar gyfer partïon bloc, ac mae llawer o fyrddau yn darparu gwasanaethau ychwanegol ac yn rheoli prosiectau arbennig, yn cynnwys trefnu cymdeithasau tenantiaid, cydlynu rhaglenni glanhau cymdogaethau, a mwy (<http://www.nyc.gov/html/cau/html/cb/about.shtml>). Daeth Marcuse (1987) i'r casgliad fod byrddau cymunedol, hyd at y pwynt hwnnw, wedi cael dylanwad

gwirioneddol ar y cynigion gan ddatblygwyr eiddo tiriog i ailstrwythuro rhannau o'u cymdogaethau at ddibenion masnachol, a'u bod fel hyn wedi ailgyfeirio pŵer i grwpiau incwm is. Nid yw astudiaethau mwy diweddar o adfywio a boneddigeiddio [gentrification] yn Efrog Newydd i weld wedi mynd ati i astudio rôl byrddau cymunedol yn benodol. Fodd bynnag, atgyfnerthwyd y canfyddiadau hyn yn fwy diweddar yn yr astudiaeth gan Musso et al. (2007) yn Los Angeles, a ddaeth i'r casgliad "mae gan gynghorau cymdogaeth y potensial i newid llywodraethu a reolir gan yr elit drwy nifer o effeithiau rhwydwaith: datblygu cyfalaf cymdeithasol pontio—perthnasoedd rhwydwaith sy'n trawstorri ymraniadau cymunedol traddodiadol, gan ehangu rhwydweithiau llorweddol sy'n gwella gwybodaeth sydd ei hangen ar gyfer gweithredu ar y cyd, a chreu cysylltiadau newydd sy'n codi grwpiau a arferai fod ar yr ymylon yn y system cyfathrebu gwleidyddol".

Yn fwy diweddar, mae Lowndes a Sullivan (2008) yn cyfeirio at dystiolaeth o'r Unol Daleithiau sy'n awgrymu bod system sydd eisoes wedi'i datganoli'n fawr wedi mynd yn fwy datganoledig fyth, a hynny'n rhannol yn sgil twf llywodraethau 'diben arbennig' sy'n cwmpasu poblogaethau llai o lawer (Savitch a Vogel 2005), y mae dinasyddion yn eu gwerthfawrogi oherwydd eu bod yn cyflenwi gwasanaethau'n effeithlon, er gwaethaf llai o atebolrwydd (Foster 1997).

Rhoddwyd cyfeiriad gwahanol i lywodraethu cymunedol gan y symudiad tuag at 'gymdogaethau preifat', h.y. perchenogaeth o eiddo preswyl ar y cyd, yn cynnwys cymdeithasau perchnogion tai, condominia, a mentrau cydweithredol. Mae'r preifateiddio hwn ar y gymdogaeth Americanaidd dros y 40 mlynedd diwethaf wedi'i ddisgrifio gan Spiegel (1998) fel "preifateiddio llywodraeth leol ar raddfa fawr, ond yn dameidiog a fesul tipyn." Mewn cymdeithas perchenogion tai, mae pob unigolyn yn berchen ar ei gartref / chartref yn unigol, tra bod y gymdeithas (y mae'n ofynnol i unrhyw un newydd sy'n dod i mewn i'r ardal ymuno â hi) yn endid cyfreithiol ar wahân sy'n dal teitl ffurfiol i'r "ardaloedd cyffredin" fel strydoedd, parciau, ac ati. Mae hefyd yn gorfodi cyfamodau cymdogaeth mewn perthynas â'r defnyddiau a'r addasiadau a ganiateir i eiddo. Mewn condomiwm, mae gan bob un o'r perchenogion unigol deitl i'w hunedau personol ac fel "tenantiaid ar y cyd", maent yn awtomatig yn rhannu buddiant canran yn yr "elfennau cyffredin". Mewn menter

gydweithredol, sy'n fwy tebygol o fod yn un adeilad, mae'r eiddo cyfan, gan gynnwys yr unedau tai a ddelir yn unigol, dan gydberchenogaeth. Amcangyfrifodd Nelson (2005), rhwng 1970 a 2005, bod rhyw draean o'r holl unedau tai newydd yn yr Unol Daleithiau wedi'u hadeiladu o fewn cymdeithas gymunedol breifat. Roedd rhyw 10% o'r unedau tai hyn yn yr hyn y cyfeirir yn gyffredin atynt fel 'cymunedau adwyog. Erbyn 2012, roedd y cyfryw 'gymdogaethau preifat' yn cynnwys 25.9 miliwn o gartrefi a 63 miliwn o Americanaid (Sefydliad y Cymdeithasau Cymunedol - <http://www.caionline.org/info/research/Pages/default.aspx>) ac yn aml roedd y cymunedau preifat hyn o faint cymdogaeth (Nelson, 2005). Er mai dim ond mewn datblygiadau tai newydd y gellir creu cymdeithasau cymdogaeth, lle mae'n rhaid i brynwyr tai gytuno i awdurdod cyfreithiol y gymdeithas fel amod prynu, awgrymodd Nelson (2005) y gallai llawer o gymdogaethau sefydledig elwa ar gymdeithas cymdogaeth breifat, pe bai 'mwyafrif mawr iawn' o berchenogion eiddo presennol yn pleidleisio am hynny, gan ddadlau y byddai cael mwy o reolaeth ddiogel dros yr amgylchedd o gwmpas o bosibl o fudd i lawer o gymdogaethau canol dinas sydd wedi dirywio'n ffisegol ac yn dioddef yn sgil troseddu, cyffuriau, a phroblemau cymdeithasol eraill. Fodd bynnag, nid ymddengys bod y cynnig hwn wedi'i fabwysiadu yn unrhyw le yn yr UDA, ac efallai ei fod yn fwyaf defnyddiol i atgoffa am y cyfeiriad y gallai llywodraethu cymdogaeth fynd iddo pe na bai'r llywodraeth yn cymryd camau priodol.

Rhoddir enghraifft arall o 'lywodraethu cymdogaeth preifat' gan Ddosbarthau Gwella Busnes [Business Improvement Districts (BIDau)] a ddechreuodd yn yr UDA ond sydd bellach wedi lledaenu'n rhyngwladol. O fewn awdurdodaeth BID, mae perchenogion a/neu ddeiliaid eiddo yn talu am asesiad arbennig gorfodol i ariannu darparu gwasanaethau yn ychwanegol at wasanaethau'r llywodraeth leol diben cyffredinol lle maent wedi'u lleoli (Justice and Goldsmith, 2008). Etholwyr y BID sy'n penderfynu (neu'n cydsynio o leiaf) ar y dewis o wasanaethau a dyrannu eu cyfrannau costau. Fel y mae Helsley a Strange (1998) yn dadlau, mae llywodraethu preifat fel 'cymdogaethau preifat' a BIDau yn rhan resymegol o'r cyd-destun lluosganolog mwy lle mae llywodraethau cyhoeddus cyffredinol a llywodraeth breifat arbenigol sy'n canolbwyntio ar aelodau yn ymgymryd â darparu a chynhyrchu nwyddau a gwasanaethau cyhoeddus. Fodd bynnag, mae llywodraethau preifat yn dod yn fater o gonsyrn mwy na phreifat pan fydd eu penderfyniadau a'u

gweithredoedd yn cynnwys goblygiadau 'cyhoeddus' ehangach. Yn ogystal, mae'r 'llywodraethau preifat' hyn, fel cyrff anllywodraethol, wedi'u cyhuddo o fod yn annemocrataidd - 'dywedir bod cymdogaethau preifat yn rhoi pwerau i'w byrddau cyfarwyddwyr, nad yw'r defnydd ohonynt yn cael ei reoleiddio mor gadarn â phe baent yn gyrrff llywodraethol (Horn, 2008), tra bod rhai BIDau yn cael eu rheoli gan fyrddau a benodwyd yn allanol neu fyrddau hunanbarhaol ac sy'n dyrannu pleidleisiau ymhlith aelodau mewn dull heblaw am drwy fecanwaith un person, un bleidlais (Durose et al., 2014: 8).

5 Cwestiwn ymchwil 3: Beth allwn ni ei ddysgu am dulliau effeithiol o lywodraethu democrataidd cymunedol, fel pwyllgorau ardal a dulliau rheoli cymdogaeth, o fewn y DU ac mewn mannau eraill yn y byd, a allai fod o ddiddordeb i Gymru?

Pwyllgorau ardal, rheolaeth cymdogaeth a threfniadau 'democratiaeth anuniongyrchol' eraill

Mae llawer o fecanweithiau gwahanol ar gyfer dod â chymunedau i mewn i strwythurau a phrosesau llywodraethu lleol. Yr hyn sydd ei angen yw cyfrwng cydlynus, ond nid un cyfrwng o angenrheidrwydd, ar gyfer dod â llais y dinesydd i mewn i lywodraethu cymunedol. Yn wir, mae'r broses ar gyfer adolygu cynghorau plwyf yn Lloegr yn sôn yn benodol fod rhaid i brif gynghorau ystyried mathau eraill o lywodraethu cymunedol (heb fod yn blwyfi) hefyd wrth gynnal adolygiad (Sandford, 2014: 10). Gellir gweld y rhain naill ai fel dewisiadau amgen i, neu gamau tuag at, sefydlu cyngor plwyf. Mae'r arweiniad yn sôn am y dulliau llywodraethu amgen canlynol:

- Pwyllgorau ardal;
- Trefniadau rheoli cymdogaeth;
- Sefydliadau rheoli tenantiaid;
- Fforymau ardal/ cymuned;
- Cymdeithasau trigolion a thenantiaid;
- Cymdeithasau cymunedol.

Mae mecanweithiau o'r fath i'w cael yn eang mewn llywodraeth leol erbyn hyn, yn y DU ac yn rhyngwladol. Mae Alan Pike (2006: 5) wedi disgrifio'r sefyllfa yn Llundain: "Mae gan fwyafrif o fwrdeistrefi Llundain rhyw fath o strwythur cyngor ardal, cymdogaeth neu gymuned erbyn hyn. Ni chawsant i gyd eu sefydlu at yr union un diben, ac o ganlyniad maent yn gwahaniaethu gryn dipyn o ran strwythur a phwerau. Caiff rhai eu cadeirio gan gynghorwyr, ac eraill eu cadeirio gan drigolion lleol. Mae rhai yn rhan o strwythur penderfynu ffurfiol cyngor, ac mae rhai eraill yn ymgynghorol yn unig. Mae rhai wedi'u cyfyngu i gyfrifoldebau'r cyngor, tra bod gwasanaethau cyhoeddus fel y GIG a'r Heddlu Metropolitan yn cyfranogi mewn rhai eraill. Er

gwaethaf gwahaniaethau o'r fath, fodd bynnag, mae fforymau ardal bwrdeistrefi Llundain yn cynnwys nodweddion tebyg i gynghorau plwyf."

Er bod eiriolwyr cynghorau plwyf, ac mewn cyd-destun dinas, cynghorau cymdogaeth, yn aml yn anghymeradwyo'r diffyg arweinyddiaeth wedi'i hethol yn uniongyrchol mewn mecanweithiau anllywodraethol o'r fath, gwelir hyn fel mantais bendant gan rai eraill. Gan ystyried sefyllfa Llundain eto, noda Alan Pike (2006: 7): "Yn ei adroddiad terfynol, fe wnaeth y Comisiwn ar Lywodraethu Llundain gydnabod y gallai plwyfi trefol ddod â manteision i gymunedau yn nhermau cynrychiolaeth, ond roedd yn amau a fyddai gwerth go iawn yn cael ei ychwanegu o gyflwyno haen arall o lywodraeth i Lundain. Yn benodol, roedd rhai aelodau'r Comisiwn yn dadlau:

1. Roedd llawer o rolau a chyfrifoldebau cynghorau plwyf eisoes yn cael eu rheoli gan bwyllgorau ardal a threfniadau cymdogaeth yn y bwrdeistrefi;
2. Byddai dryswch ynglŷn â rolau a chyfrifoldebau cynghorwyr plwyf a chynghorwyr wardiau;
3. Roedd tystiolaeth o rannau eraill o'r wlad bod gwrthwynebiaeth a negyddoldeb rhwng yr haenau, anghydfodau ynghylch tiriogaeth a gwrthod cyfaddawdu;
4. Roedd y strwythur yn grymuso 'Nimbïaeth' a gallai danseilio ymdrechion i gydraddoli mynediad at wasanaethau lleol a chyngor ledled Llundain;
5. Byddai goblygiadau sylweddol o ran cyfalaf a chostau rhedeg;
6. O ran nodi cymunedau, dim ond ychydig strydoedd o ran maint oedd rhai wardiau canol Llundain, ac roedd y Comisiwn Ffiniau eisoes yn ystyried ffactorau diwylliannol a ffiniau daearyddol wrth sefydlu ffiniau wardiau."

Barn y cyhoedd am eu rôl mewn llywodraethu cymdogaeth

Mae Pearce a Ellwood (2002) wedi tynnu sylw at y ffaith fod cynghorau lleol wedi dod yn fwyfwy blaenweithgar o ran gofyn am farnau trigolion a chyflwyno'r barnau hyn i gyrff eraill, yn bennaf drwy ddefnyddio arfarniadau pentrefi ac arolygon o anghenion tai. Mae DEFRA wedi nodi mai un elfen bwysig o gyflawni statws Plwyf o Safon [Quality Parish] fydd y dylai cynghorau lleol fod yn gynrychioliadol o holl rannau'u cymunedau (Bevan, 2003: 29).

Fodd bynnag, nid yw pobl leol yn gwerthfawrogi'r ymdrechion hyn bob amser.

Penodwyd Ipsos MORI gan y Comisiwn ar Gryfhau Democratiaeth Leol yn yr Alban i gynnal pleidlais ffôn o sampl gynrychioliadol o 1000 o ddinasyddion yr Alban ynglŷn â materion democratiaeth leol. Mae'r canfyddiadau (MORI, 2014) yn rhoi rhai cipolygon gwerthfawr i ganfyddiad y cyhoedd o lywodraethu cymdogaeth, ac yn amlygu llawer o'r heriau a'r cyfleoedd mewn perthynas â democratiaeth leol.

Yn gyntaf, y problemau. Mae'n peri pryder bod 6 o bob oedolyn wedi dweud nad ydynt yn teimlo'n rhan o'r modd y gwneir penderfyniadau sy'n effeithio ar eu cymuned - barn a rennir ymhlith y rheiny o bob oed ac o gymdogaethau difreintiedig a chefnog fel ei gilydd.

Yn ogystal, mae llai na hanner yr oedolion (44%), a dim ond traean o oedolion ifanc (34%), yn teimlo'n glir ynghylch pwy sy'n gwneud penderfyniadau ynglŷn â'r modd y cyflenwir gwasanaethau lleol yn eu hardal. Cred mwyafrif y bobl (60%) fod penderfyniadau am wasanaethau cyhoeddus yn cael eu gwneud yn rhy bell i ffwrdd o ble maent yn byw, a chred dros hanner (54%) fod llywodraeth ganolog yn rheoli mwy o benderfyniadau am benderfyniadau lleol nag yr oedd yn y gorffennol.

Fodd bynnag, roedd rhai nodweddion cadarnhaol hefyd. Roedd dymuniad clir i fod â mwy o ran mewn gwella ansawdd bywyd yn eu cymuned - cytunai'r mwyafrif helaeth o bobl (82%) y byddent yn hoffi cael mwy o lais o ran sut y darperir gwasanaethau yn eu cymdogaeth (roedd 42% yn cytuno'n gryf). Mae'r dymuniad hwn i gael llais o ran darpariaeth gwasanaethau'r un mor gryf ymhlith y rheiny yng nghymunedau mwyaf difreintiedig yr Alban (roedd 83% yn cytuno), er gwaetha'r rhagdybiaeth a wneir yn aml fod pobl yn y cymunedau hyn yn teimlo'n fwy datgysylltiedig ac yn llai parod i gyfranogi. Eto, dywedodd dros dri chwarter yr ymatebwyr y byddent yn ymwneud mwy â'u cymuned leol pe bai'n haws cyfranogi yn y penderfyniadau sy'n effeithio arni, ffigur a gododd i 87% ymhlith y rheiny sy'n byw yn y cymdogaethau mwyaf difreintiedig yn yr Alban. (Mae'r canlyniadau llawn i'w cael yn www.localdemocracy.info/scottish-public-opinion-survey).

Os edrychwn ar ganran y pleidleiswyr fel arwydd arall o ganfyddiad y cyhoedd o'r mecanweithiau ar gyfer llywodraethu cymdogaeth, mae patrymau tebyg yn dod i'r amlwg. Nid yw arbrofion yn y blynyddoedd diwethaf gydag etholiadau amrywiol ar lefel leol wedi llwyddo i wella perfformiad y llywodraeth leol o ran y ganran sy'n pleidleisio (Pike, 2006: 13-14). Dangosodd adroddiad New Deal for Communities, Prifysgol Sheffield Hallam (2005) mai'r ganran gyfartalog a bleidleisiodd mewn etholiadau bwrdd New Deal yn 2003-04 oedd 23% (ac roedd yr etholiadau hyn yn cael eu cynnal weithiau ar etholfreiniau ehangach na'r gofrestr etholiadol). Fel cyfran o gyfanswm yr etholwyr, roedd cyfranogiad yn etholiadau cynnar ymddiriedolaeth sefydledig GIG yn eithriadol o isel. Yn amlwg, mae llawer mwy i'r gorchwyl manwl, tymor hir o hyrwyddo cyfranogiad cymuned na chreu sefydliadau newydd yn unig.

Gwersi o brofiadau adfywio cymdogaeth

Fel y dywedodd Paul Lawless (2006), mae llywodraethau'r DU ers pedwar degawd wedi ceisio mynd i'r afael â phroblemau amddifadedd trefol trwy ddylunio mentrau ardal, sydd, yn nodweddiadol, wedi bod yn rhaglenni cyfyngedig i amser wedi'u cynllunio naill ai i fynd i'r afael â mater penodol, neu gyfuniad o broblemau, sy'n effeithio ar leoliadau trefol neu wledig wedi'u diffinio ymlaen llaw. Yn ei astudiaeth fanwl o un set o fentrau ardal, sef menter y Fargen Newydd ar gyfer Cymunedau [New Deal for Communities (NDC)] dros 2000-2004, canfu fod gwariant NDC yn yr ardal leol yn tueddu cynyddu pan oedd cynrychiolaeth uwch o blith asiantaethau lleol a chynrychiolaeth is o blith trigolion lleol ar y Bwrdd NDC lleol (Lawless, 2006: 2000) - esboniodd hyn drwy awgrymu bod trigolion lleol ar y Byrddau hyn yn tueddu cael eu llethu gan fanylion (ac yn aml yn ailystyried materion y penderfynwyd arnynt eisoes). Roedd cymdogaethau â mwy o fentrau ardal gorgyffyrddol yn tueddu bod yn fwy llwyddiannus o ran gwario eu cyllidebau dyranedig, gan fod hyn yn annog cynllunio ymyriadau ar y cyd. Fodd bynnag, po fwyaf yr awdurdod lleol, y lleiaf y swm yr oedd y 22 o bartneriaethau NDC Rownd Dau yn gallu ei wario - o'r dystiolaeth ansoddol, esboniodd Lawless hyn ar y sail fod NDCau mewn dinasoedd ac awdurdodau mwy yn cael eu gweld o bosibl fel un fenter ymhlith llawer, ond mewn trefi llai, roeddent yn tueddu bod â phroffil uwch ac â chefnogaeth wleidyddol ar lefel uwch (tudalen 2000). Yn olaf, awgrymodd Lawless (tud. 2009) bod anghysondeb cynhenid wedi bodoli erioed yn nyluniad y rhaglen NDC, l'r graddau po fwyaf yr oedd

y llywodraeth ganolog yn gwthio am i NDCau 'gynnwys y gymuned leol', y lleiaf hawdd y byddai'r llywodraeth ganolog yn ei chael i fodloni ei hamcanion ar gyfer y rhaglen, nad oedd y rhain yn gyfystyr bo tro â'r hyn yr oedd trigolion lleol eisiau ei wneud.

Mae cymharu'r ddwy ymagwedd at adnewyddu preswyl gan Peter Matthews (2014), sef mentrau ardal yn erbyn ymagwedd strategol ar draws y cyngor cyfan, yn cefnogi'r awgrymu y bydd ymgysylltu'n fwy effeithiol ar raddfa leol, yn manteisio ar natur gymdogol a chartrefgarwch, yn enwedig mewn cymunedau difreintiedig â chyfalaf cymdeithasol sy'n rhwymo'n gadarn. Fodd bynnag, awgrymodd y gallai'r ymagwedd strategol weithio pe bai'n canolbwyntio ar welliannau ymarferol, pendant - e.e. gwelliannau i'r amgylchedd adeiledig sydd dan bwysau neu wasanaethu amgylcheddol. Yn hytrach na phecyn mentrau ardal a gyfyngir gan amser sy'n ceisio "gwednewid" cymdogaethau ac sy'n cael ei ddirwyn i ben wedyn, byddai'r ymagwedd strategol hon yn fenter ardal hirhoedlog wedyn yn cefnogi trigolion a oedd yn aros am gyfnodau hir yn y cymdogaethau, tra'n darparu cyfleoedd i'r rheiny sy'n defnyddio'r gymdogaeth fel "esgynnydd". Gellid datblygu adfywio o'r newydd wedyn fel ymyrraeth gadarnhaol gan y wladwriaeth mewn cymdogaethau, yn hytrach na boneddigeiddio'n cael ei arwain gan y wladwriaeth. Fodd bynnag, roedd yr astudiaeth hon gan Matthews yn awgrymu felly y gallai rhaglenni cymdogaeth, yn cael eu hategu gan drefniadau llywodraethu cymdogaeth, gael eu hamnewid o bosibl gan bolisiau cyngor cyfan pe baent yn sensitif i anghenion cymdogaethau gwahanol.

Daw Pares et al. (2012: 27) i'r casgliad o ddadansoddiad o ddeg astudiaeth achos yn Catalunya y bu cydnabyddiaeth gynyddol o'r angen i greu mecanweithiau cyfranogi lle gall dinasyddion gymryd rhan ym mhrosesau diagnosis, dylunio, monitro, a gweithredu rhaglenni adfywio. Yn ychwanegol at y trefniadau cydlynu 'clasurol' fel cyngorau neu bwyllgorau adfywio, mae bwrdeistrefi yn arbrofi'n gynyddol gyda methodolegau cyfranogi arloesol. Mae'r fforymau a'r prosesau cyfranogi wedi agor i fyny'n raddol i ystod ehangach o randdeiliaid, ac wedi cyfrannu at ymagwedd fwy cynhwysfawr at bolisi adfywio, wrth i ddinasyddion dueddu mynegi gweledigaeth fwy holistaidd o'r broblem. Fodd bynnag pwysleisiant, yn ymarferol, fod rhanddeiliaid yn y rhwydwaith llywodraethu yn defnyddio sianelau dylanwadu y tu

hwnt i strwythurau ffurfiol yn fynych (cyfarfodydd dwyochrog, cysylltiadau, galwadau, ceisiadau swyddogol, ac ati) (Pares et al., 2012: 9).

Rôl cynghorwyr mewn llywodraethu cymdogaeth (neu gymunedol)

Caiff cynghorwyr awdurdod lleol yn y DU eu hethol i 'gynrychioli eu wardiau', sy'n golygu eu bod eisoes yn rhan o system llywodraethu cymunedol 'lleol yn seiliedig ar le'. Beth ddylai eu rôl fod yn y system hon? Rhaid i hyn ddibynnu i ryw raddau ar eu gallu – yn amlwg mae angen rhywfaint o gydbwysedd rhwng y cylch gwaith a roddir i gynghorwyr a'r adnoddau sydd ganddynt i ymgymryd â'u rôl. Er y bu llawer o leisiau yn dadlau yn y blynyddoedd diwethaf fod y DU yn cael ei 'gor-lywodraethu', gyda gormod o wleidyddion, mae ganddi fwy o ddinasyddion fesul gwleidydd na bron unrhyw wlad arall yn Ewrop, gyda 2603 o bobl fesul cynghorydd o gymharu ag 118, 209 a 256 o bobl fesul cynghorydd yn Ffrainc, Awstria a Sweden yn y drefn honno (Wilson a Game, 2002: 247). Yn wir, mae'r ffigurau hyn yn celu maint y gorchwyl sy'n wynebu cynghorwyr Lloegr, lle'r oedd rhaid i bob Cynghorydd Sir, yn 2005, gynrychioli dros 10,300 o etholwyr ar gyfartaledd, tra bod gan gynghorwyr Bwrdeistrefi Metropolitan a Llundain dros 4,000 o gynghorwyr yr un ar gyfartaledd (Purdam et al., 2008: 25).

Dim ond rhyw 22,700 o gynghorwyr sydd mewn prif awdurdodau lleol yn y DU (gweler http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/8147353.stm). Wrth gwrs, er mwyn cymharu'n deg â gwledydd Ewropeaidd eraill, gellid dadlau y dylem ychwanegu nifer y cynghorwyr mewn cynghorau plwyf a thref, y mae ychydig o dan 100,000 ohonynt mae'n debyg (gweler http://www.nalc.gov.uk/About_NALC/What_is_a_parish_or_town_council/All_about_local_councils.aspx) – a fyddai'n dod â'r cyfanswm i 120,000. Byddai hyn yn gweithio allan i dros 500 o bobl fesul cynghorydd, sy'n dal yn uchel iawn yn ôl safonau llawer o wledydd Ewrop. Fodd bynnag, pe bai pob ardal drefol yn cael cynghorau cymdogaeth, fel yr awgrymwyd gan rai, fe allai hyn yn wir ddod â lefel poblogaeth Lloegr fesul cynghorydd i'r un lefelau (neu hyd yn oed yn is) nag yn y rhan fwyaf o rannau eraill o Ewrop.

Awgrymodd White et al. (2006: 7), o adolygiad helaeth o lenyddiaeth yn y DU ac yn rhyngwladol ac 17 o astudiaethau achos, fod cysylltiadau effeithiol rhwng

cynrychiolwyr etholedig a threfniadau cymdogaeth yn hanfodol ar gyfer ail-ymgysylltu dinasyddion â'r llywodraeth. Canfuont dystiolaeth o lwyddiant cynnwys cynghorwyr prif awdurdodau mewn trefniadau cymdogaeth ar draws ardal weithgarwch eang (ond gyda rhai tensiynau) trwy gynghorwyr yn ffurfio rhannau o rwydweithiau lleol rhyng-gysylltiedig llorweddol a thrwy integreiddio fertigol, gyda chynghorwyr yn darparu cysylltiadau effeithiol o'r gwaelod i fyny ac o'r brig i lawr rhwng cymdogaethau a chanolfannau corfforaethol awdurdodau lleol. Roedd eu dystiolaeth yn dynodi bod llwyddiant cynnwys cynghorwyr wardiau mewn gwaith cymdogaeth yn dibynnu ar:

- gynghorwyr yn peidio â glynu gormod wrth y 'dull blaenorol o wneud pethau';
- partneriaid o bob sector, swyddogion a chynghorwyr yn glir ynghylch rôl cynghorwyr yn y gymdogaeth, a chynghorwyr yn barod i gymryd sedd ôl pe bai angen;
- nad oes unrhyw ymgiprys yn lleol ynglŷn â pha sefydliadau sy'n cynrychioli'r gymdogaeth;
- bod gan gynghorwyr a phartneriaethau gymorth swyddogion i wella gwasanaethau ar lefel cymdogaeth;
- bod mecanwaith cyflawni clir ar gyfer cyflawni cynlluniau gweithredu;
- bod ymgysylltu blaenweithgar, eang a chreadigol â'r gymuned; a
- bod cynghorwyr wedi cael cymorth gan raglenni hyfforddi a datblygu.

Fodd bynnag, mae ymchwilwyr eraill wedi amlygu rhai o'r gwendidau posibl yn rôl bresennol aelodau etholedig mewn llywodraethu cymunedol, gan gynnwys:

- y cysylltiadau gwael sydd gan y cyhoedd ag aelodau etholedig, am nad ydynt yn ymwybodol ohonynt ac am nad ydynt yn gwybod sut i gysylltu â nhw;
- diffygion yn systemau awdurdodau lleol i gynghorwyr drosglwyddo gwybodaeth y credant ei bod yn berthnasol i lywodraethu cymunedol ac i sicrhau gweithredu – oherwydd nad yw'r systemau presennol mewn prif awdurdodau yn ymatebol i faterion cymdogaeth ac am mai ychydig o bŵer sydd gan aelodau etholedig 'y meinciau cefn' i gael pethau wedi'u gwneud, o gymharu ag aelodau Gweithredol;
- yr angen i gynghorwyr fod yn fwy amrywiol, i gynrychioli'r gymuned (fel eu bod yn cysylltu'n fwy uniongyrchol â'r prif gymunedau buddiant yn yr ardal leol);

- yr angen i ddod o hyd i ystod ehangach o rolau diddorol ar gyfer aelodau meinciau cefn, sy'n mynd ymhellach na 'chraffu', fel bod mwy o bobl yn barod i ddod ymlaen fel aelodau etholedig;
- dwyn modelau trefniant gwleidyddol 'San Steffan' yn amhriodol i lywodraeth leol (e.e. y rôl 'trosolwg a chraffu' sy'n efelychu Pwyllgorau Dethol, ond heb eu pwerau);
- gallu dirywiol pleidiau gwleidyddol i gefnogi eu haelodau gyda gwybodaeth, hyfforddiant a chydlyniant mewn materion polisi;
- y pŵer is sydd gan aelodau meinciau cefn i 'wneud gwahaniaeth', o gymharu â rôl gweithredwyr yn y gymuned leol;
- diffyg systemau cymorth ar lefel cymdogaeth i'r rhan fwyaf o gynghorwyr, sy'n mynnu cefnogaeth gan 'drefnwyr cymunedol' ar sail llawer ehangach a mwy niferus na'r rheiny sy'n cael eu recriwtio ar hyn o bryd gan y llywodraeth ganolog;

Mae'r ddwy broblem gyntaf yn awgrymu bod rôl draddodiadol aelodau etholedig fel cyfrwng dwy ffordd rhwng yr awdurdod lleol a'r gymuned yn cael ei thorri'n aml, neu wedi dirywio. Mae'r problemau canlynol yn awgrymu ystod o faterion y mae angen mynd i'r afael â nhw os yw llywodraeth leol am ddenu ystod ehangach o aelodau, a all ymgymryd â'r rolau allweddol sydd eu hangen i wneud llywodraethu cymunedol yn broses argyhoeddiadol i'r cyhoedd.

Yr angen am ddaearyddiaethau newidiol mewn llywodraethu cymdogaeth

Mae'r diffiniad o 'gymdogaeth' yn amrywio'n sylweddol mewn cyd-destunau polisi gwahanol ac o le i le yn y DU. Tynnir sylw at hyn gan White et al. (2006) sy'n cynnwys ystod o ardaloedd lleol gwahanol fel 'cymdogaethau', gan gynnwys:

- y strydoedd a blociau â rhyw 50-300 o drigolion, lle mae cymdeithas, rheolaeth gymdeithasol anffurfiol a chyd-gymorth yn offer llywodraethu allweddol;
- 'cymdogaethau cartref' neu gymdogaethau agosrwydd o ryw 500-2,000 o drigolion, gan ddod ag ychydig o flociau at ei gilydd;

- cymdogaethau cyhoeddus neu strategol o 4,000-15,000 o drigolion lle mae llywodraethu mwy strwythuredig yn dechrau gwneud synnwyr; a
- phartneriaethau cymdogaeth – er enghraifft, rheolaeth cymdogaeth yn cwmpasu ystod o boblogaethau, rhwng 5,000-20,000 o bobl.

Ategir yr hyblygrwydd hwn yn y diffiniad o ‘gymdogaeth’ gan drywydd cryf yn y llenyddiaeth sy’n dadlau achos ‘daearyddiaethau newidiol’. Cyflwynwyd hyn yn arbennig o dda gan y Comisiwn ar gyfer Cryfhau Democratiaeth Leol yn yr Alban (2014): “Yn ein barn ni, fel cenedl, rydym wedi bod yn rhy barod i dderbyn mai gwaith democratiaeth leol yw derbyn pwerau datganoledig o haen ‘uwch’ o lywodraeth, ac y gellir ond arfer y pwerau hynny yn yr un ffordd, gyda’r un awdurdod a’r un strwythurau ble bynnag yr ydych yn y wlad.” Aeth y Comisiwn ymlaen i ddweud (tud. 29-30): “Mae’n rhaid bod cyflawni atebion sy’n gweithio’n lleol yn golygu hefyd meddu ar y pwerau sydd eu hangen i’w llywio a darparu adnoddau ar eu cyfer, a derbyn bod rhaid i’r pwerau a’r swyddogaethau hyn amrywio gan ddibynnu ar y cyd-destun gweithredu nodedig neu anghenion nodedig poblogaethau lleol, yn hytrach na cheisio gwneud i anghenion gwahanol cymunedau lleol gwahanol gydweddu’n gaeth ag un dull cyffredin. Rydym wedi clywed y gall unedau democratiaeth leol llai o lawer sydd ar waith mewn llawer o wledydd eraill gysylltu’n well yn hynny o beth, ac ynglŷn â ‘datganoli gwahaniaethol’ o ran pwerau ac adnoddau yn unol ag archwaeth a gallu cymunedau i’w harfer. Nid yw hyn er mwyn awgrymu bod ardaloedd gwahanol yn haeddu safonau gwahanol o wasanaethau cyhoeddus, ond yn hytrach y dylai mathau gwahanol o lywodraeth fodoli i fodloni anghenion penodol poblogaethau lleol. Bydd democratiaeth leol gryfach yn fwy na thebyg yn anniben, ond dyna yw ei chryfder hefyd.”

Un o eiriolwyr cynnar a gweladwy iawn ‘daearyddiaethau newidiol’ oedd David Miliband, a ddynododd yn ystod ei gyfnod fel Gweinidog yn yr Adran Cymunedau a Llywodraeth Leol yn San Steffan, na fyddai un model unigol ar gyfer datganoli i lefel cymdogaeth. Mewn araith i gynhadledd y Rhwydwaith Llywodraeth Leol Newydd dywedodd: “Mewn rhai ardaloedd ac o dan rhai amgylchiadau, mae trigolion eisiau mwy o lais o ran y modd y caiff gwasanaethau eu cyflenwi. Mewn rhai eraill, maent eisiau llawer mwy o reolaeth weithredol dros wasanaethau. Nid yw’n bosibl – wrth eistedd yn Whitehall – dweud ba ddull fydd yn gweithio i ba gymuned o dan ba

amgylchiadau. Mater i gynghorau a darparwyr gwasanaethau cyhoeddus eraill mewn ymgynghoriad â thrigolion yw hynny.” Manylwyd ar hynny nes ymlaen mewn Papur Gwyn gan yr Adran Cymunedau a Llywodraeth Leol (*Citizen Engagement and Public Services: Why Neighbourhoods Matter*) : “Camgymeriad fyddai i’r Llywodraeth fod yn gyfarwyddol ynglŷn â’r mathau o drefniadau cymdogaeth neu’r amgylchiadau lle dylai trefniadau o’r fath fodoli”.

Yn fwy diweddar, mae’r ddadl hon dros ‘ddeaeryddiaethau newidiol’ wedi’i chyflwyno’n wahanol gan Somerville (2009: 25), sydd wedi dod i’r casgliad o’i ymchwil: “Mae amrywiaeth llywodraethu cymdogaeth yn cynyddu, a gellir dehongli hyn naill ai fel problem (e.e. problem ‘tameidio’) neu fel arwydd o amrywiaeth i’w groesawu. Gellir gweld mesurau i roi mwy o bwerau a chyfrifoldebau i drigolion fel rhai sy’n wirioneddol rymuso neu fel rhai sy’n cynyddu beichiau’r rheiny sydd eisoes wedi’u gorlethu a’u gorlwytho. Os gwneud y cyntaf yw’r nod, yna mae’r ddadl yn y papur hwn yn awgrymu bod angen i gyfryngau sy’n galluogi trigolion i gyfranogi gael eu datblygu ar raddfa’r gymdogaeth, gan ystyried graddau cydlyniant cymdeithasol, cyfansoddiad poblogaeth y gymdogaeth, strwythur unrhyw gymdeithasau trigolion, a’r graddau y mae’r trigolion yn ymddiried mewn polisi cenedlaethol neu leol - uno ynghyd y cysylltiadau yn yr hyn a elwir gan Simmons & Birchall (2005: 277-8) yn ‘gadwyn cyfranogiad”. Mae’r ddadl hon felly yn cyfiawnhau nid yn unig amrywio rhwng awdurdodau lleol o ran y modd y sefydlant drefniadau cymdogaeth, ond hefyd amrywiadau o fewn awdurdodau lleol o ran y modd y maent yn delio â mathau gwahanol o gymdogaeth - y polisi ‘datganoli dwbl’ fel y’i gelwir

Fodd bynnag, yr hyn nad yw wedi’i egluro’n fanwl eto yw sut i gynnig ‘cyfleoedd llywodraethu cymunedol cyfartal’ i ddinasyddion o ran eu hawliau democrataidd, yng nghyd-destun ‘daearyddiaeth newidiol’ - y ‘safon ofynnol o ran cynnwys neu ddylanwadu mewn perthynas â gwneud penderfyniadau’n lleol’. Beth ellir ei ddyfeisio fel cyfrwng cydlynus (ond nid cyfrwng unigol o angenrheidrwydd) ar gyfer dod â dinasyddion i mewn i’r broses benderfynu ddemocrataidd?

Fodd bynnag, un ddadl bwysig yn erbyn safiad ‘daearyddiaethau amrywiol’ yw’r pryder fod y system lywodraethol a llywodraethu bresennol yn or-gymhleth ac yn ddryslyd, fel nad yw’r cyhoedd yn gwybod ‘pwy sy’n gwneud beth’. Mae hyn yn

arbennig o bwysig o ran y trefniadau cyfathrebu rhwng dinasyddion a chyrrff llywodraeth leol ac o ran atebolrwydd. Mae Peter Somerville et al. (2009) yn dadlau, heb sefydliadau llywodraethu cymdogaeth priodol, mae materion atebolrwydd a chyfreithlondeb yn tueddu bod yn aneglur neu'n ddryslyd. Yn yr amgylchiadau hyn, mae atebolrwydd tuag i fyny i awdurdodau ac asiantaethau y tu allan i'r gymdogaeth yn tueddu gwrthddweud a diystyru atebolrwydd i'r rheiny sy'n byw ac yn gweithio yn y gymdogaeth, fel bod gwelliannau i gymdogaeth mewn perygl o gael eu gwrthdroi, ac mae adnoddau a neilltuwyd ar gyfer gwelliant o'r fath yn tueddu cael eu cipio gan sefydliadau nad ydynt wedi'u seilio yn y gymdogaeth. Awgrymant mai trigolion ddylai fod â'r prif lais o ran penderfynu dyfodol eu cymdogaeth, ac mai dim ond lle mae strwythurau llywodraethu cymdogaeth priodol ar waith y gellir diogelu hyn - strwythurau sydd, cyn belled ag y bo modd, yn cael eu penderfynu trwy gyd-drafod agored gyda'r holl drigolion ym mhob cymdogaeth. Fodd bynnag, mae cyd-drafod lleol felly yn annhebygol, unwaith eto, o agor y drws i'r angen am 'ddaearyddiaethau newidiol'.

Llywodraethu cymdogaeth fel ffordd o wrthweithio llywodraeth 'un ystyriaeth'?

Mae perygl arall i ddemocratiaeth o dueddiadau cyfredol, ac amlinellir hynny'n glir gan Chris Skelcher (2003: 9): "Mae ailddyrrannu gweithgarwch llywodraeth leol i gyrff eraill yn rhan o broses ddiwygio rheolaeth gyhoeddus ehangach a elwir yn 'gafnio' ['hollowing-out'] (Peters, 1993; Rhodes, 1994). Mae'n arwain at fiwrocratiaethau cyhoeddus mawr yn cael eu disodli gan asiantaethau un-pwrpas llai sy'n gweithredu hyd braich i reolaeth wleidyddol etholedig. Y canlyniad yw trawsnewid o system unedol i system luosog ar gyfer llywodraethu cymunedau lleol – o lywodraeth leol i lywodraethu lleol". Nes ymlaen, mae'n mynd ymlaen i ddadlau: "Gall y cyngor fod yn effeithlon yn gyllidol o ganlyniad i dendro cystadleuol a chontractio allan, ond yn aneffeithlon yn ddyrannol yn sgil colli a thameidio gwasanaethau" (Skelcher, 2003: 10).

Sut gellir osgoi'r perygl hwn? Gall llawer mwy o gyfranogiad gan y cyhoedd fod yn un mecanwaith allweddol i gynnal atebolrwydd priodol mewn system lywodraethu mor dameidiog. Mae Skelcher a Torfing (2010: 84) yn diffinio 'perchenogaeth ddemocrataidd' fel teimlad cyfranogwyr o fod yn rhan annatod o'r broses ffurfio a gweithredu atebion polisi. Dadleuant y daw'r berchenogaeth ddemocrataidd hon o

“(i) hyder cyfranogwyr yn eu gallu eu hunain i ddylanwadu ar benderfyniadau (effeithiolrwydd mewnol); (ii) canfyddiad cyfranogwyr o ymatebolrwydd y system wleidyddol (effeithiolrwydd allanol); (iii) asesiad cyfranogwyr o degwch y broses gyfranogol (cyfiawnder gweithdrefnol); a (iv) ymrwymiad cyfranogwyr i weithredu penderfyniadau ar y cyd, er gwaethaf gwrthdaro a chwynion yn y pen draw (cyfrifoldeb rhaglenni)”. Pwysleisiant fod rhaid i gyfranogiad democrataidd fod yn gyfannol - rhaid iddo redeg drwy’r profiad cyfan a gaiff dinasyddion gyda’r wladwriaeth: “Mae profiad dinasyddion o gyfranogi ar un lefel yn debygol hefyd o effeithio ar eu cyfranogiad ar lefelau eraill. Er enghraifft, bydd profiadau negyddol o gyfranogi ar y lefel leol naill ai’n rhwystro cyfranogi pellach neu’n annog y dinasyddion i chwilio am leoliadau eraill ar gyfer dylanwad gwleidyddol ar y lefelau rhanbarthol, cenedlaethol, neu drawswladol” (Skelcher a Torfing, 2010: 85).

Opsiynau ar gyfer llywodraethu cymunedol

Mae’r dadansoddiad yn y Nodyn Briffio hwn yn awgrymu cyfres o opsiynau ar gyfer trefniadau’r dyfodol mewn perthynas â llywodraethu cymunedol – mae’r opsiynau hyn yn gymwys ar lefelau polisi cenedlaethol a llywodraeth leol yn ei chyfanrwydd, ac i gynghorau unigol.

Opsiynau ar gyfer polisi cenedlaethol

Gallai polisi cenedlaethol, sy’n cwmpasu llywodraeth ganolog a’r system llywodraeth leol gyffredinol, gyda’i harweinyddiaeth genedlaethol, ymgymryd â nifer o agweddau mewn perthynas â llywodraethu cymunedol, yn amrywio o anymyrraeth egwyddorol i system a orfodir yn genedlaethol. Byddai opsiynau’n cynnwys:

- *Annibyniaeth gyfansoddiadol* - wedi’i seilio o bosibl ar Siarter Genedlaethol o Hunanlywodraethu Lleol, a fyddai’n caniatáu rhyddid llwyr i ardaloedd lleol yn y trefniadau llywodraethu cymunedol a ddewisant;
- *Datganoli lleol* - trosglwyddo cyfrifoldeb am drefniadau llywodraethu cymunedol i awdurdodau lleol, gyda chanllawiau neu heb ganllawiau (byddai

hyn yn cydymffurfio â'r safbwynt y mae'r Adran Cymunedau a Llywodraeth Leol yn Lloegr wedi honni iddi ei mabwysiadu ar 'leoliaeth' er 2010);

- *Gwneud dim* – cynnal y dull presennol o lywodraethu cymunedol;
- *Ailwampio dirgel* - Esgus anwybyddu llywodraethu cymunedol ond ymhél bob yn dipyn (y gellid ei weld fel polisi diofyn y rhan fwyaf o lywodraethau cenedlaethol, rhwng ad-drefnu systemau ar raddfa fawr) - gallai hyn, er enghraifft, gynnwys ehangu cyngorau cymuned i rannau o Gymru sydd hebddynt ar hyn o bryd;
- *Compact canolog-lleol cenedlaethol newydd* - sefydlu system genedlaethol newydd, wedi'i chytuno rhwng y senedd genedlaethol a'r sector llywodraeth leol (y senario 'arloesi aflonyddgar' ['disruptive innovation'] yn adroddiad diweddar INLOGOV a Grant Thornton, 2014);
 - dd. *Fframwaith cenedlaethol newydd* – gyda llywodraeth ganolog yn pennu ar awdurdodau lleol yr angen am system llywodraethu cymunedol benodol sy'n bodloni rhai canllawiau, ond trosglwyddo cyfrifoldeb i awdurdodau lleol o ran sut y cynllunnir hyn yn eu hardal;
- *System genedlaethol newydd wedi'i gorfodi* - gyda strwythurau a phrosesau gwleidyddol a rheoli rhagnodedig ('diwygio' neu 'ad-drefnu' llywodraeth leol newydd, fel y digwyddodd yng Nghymru ym 1974 a 1998), gyda pheryglon cysylltiedig dieithrio sefydliadau llywodraethu lleol presennol ac ysgogi gwrthwynebiad yn hytrach na chefnogaeth.

Opsiynau ar gyfer cyngorau lleol unigol

Gellir datblygu set gyfochrog o opsiynau ar gyfer y modd y gallai awdurdodau lleol unigol ddwyn yr agenda llywodraethu cymunedol yn ei blaen. Dylanwadir ar yr opsiynau hyn, wrth gwrs, gan y penderfyniadau polisi cenedlaethol a wneir mewn perthynas â'r opsiynau a amlinellwyd yn yr adran flaenorol. Byddai'r set hon o opsiynau felly'n cynnwys:

- *Ymreolaeth gymunedol* - e.e. siarter leol o hunanlywodraethu cymunedol, a fyddai'n caniatáu rhyddid llwyr i gymdogaethau (ond nid cymunedau buddiant mae'n debyg) yn y trefniadau llywodraethu

cymunedol a ddewisant, yn cynnwys cynghorau cymuned, fforymau cymdogaeth, cymdeithasau trigolion, ac ati;

- *Gwneud dim* – cynnal y dull presennol o lywodraethu cymunedol yn y prif awdurdod (a fyddai felly'n cynnal y system gyfredol o gynghorau cymuned);
- *Ailwampio dirgel* - Esgus anwybyddu llywodraethu cymunedol ond ymhél bob yn dipyn (y gellid ei weld yn bolisi diodyn y rhan fwyaf o lywodraethau cenedlaethol, rhwng ad-drefnu systemau ar raddfa fawr) – gallai hyn, er enghraifft, gynnwys ehangu cynghorau cymuned i weddill yr awdurdod, sydd hebddynt ar hyn o bryd;
- *Prif awdurdod newydd – compact cymdogaeth* - sefydlu system leol newydd, wedi'i chytuno rhwng y prif awdurdod a'r haenau cymunedol llywodraethu (y cynghrau tref a phlwyf ffurfiol a'r fforymau cymdogaeth anffurfiol, ac ati);
- *Fframwaith lleol newydd* – gyda'r prif awdurdod yn pennu ar gymunedau yr angen am system llywodraethu cymunedol benodol sy'n bodloni rhai canllawiau, ond trosglwyddo cyfrifoldeb i'r cymunedau hynny o ran sut y cynllunnir hyn yn eu hardal;
- *System leol newydd wedi'i gorfodi* - gyda strwythurau a phrosesau gwleidyddol a rheoli rhagnodedig ar gyfer llywodraeth a llywodraethu ar lefel gymunedol – e.e. dynodi un aelod etholedig ym mhob ward fel y 'maer lleol', tra'n rhoi rolau gwahanol i gynghorwyr ward eraill yn y cyngor.

Asesu'r opsiynau ar gyfer llywodraethu cymunedol

Mae'r dewis o'r opsiynau hyn yn amlwg yn fater gwleidyddol. Fodd bynnag, gallwn awgrymu rhai meini prawf i'w hystyried wrth ddewis rhwng dulliau gwahanol o lywodraethu cymunedol. Rydym wedi mynd i'r afael â'r asesiad hwn o ddau safbwynt – seiliau rhesymegol ac egwyddorion llywodraethu cymunedol.

Asesiad yn seiliedig ar seiliau rhesymegol llywodraethu cymunedol

Gan ddefnyddio'r llenyddiaeth ar lywodraethu cymunedol a ystyriwyd yn gynharach yn y Nodyn Briffio hwn, un dull o osod meini prawf priodol fyddai canolbwyntio ar **seiliau rhesymegol** llywodraethu cymunedol, ynghyd â'r deilliannau y rhagdybir y byddant yn debygol o lifo ohonynt, gan ddilyn dadansoddiad Lowndes a Sullivan (2008), sef cyfranogiad dinasyddion a chymunedau gweithgar (sail resymegol ddinesig); lles dinasyddion a chydweithredu gan randdeiliaid (sail resymegol gymdeithasol); hygrychedd, ymatebolrwydd ac atebolrwydd (sail resymegol wleidyddol); ac effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd (sail resymegol economaidd).

Yn Nhabl 2, dangoswn y modd y gallai'r opsiynau ar gyfer llywodraethu cymunedol gyfateb yn erbyn y pedair sail resymegol a nodwyd yn gynharach. Nid yw hwn yn werthusiad wedi'i ddilysu'n llawn o'r opsiynau o gwbl, ond yn hytrach mae'n dangos y modd y byddai elfennau allweddol y seiliau rhesymegol hyn cael eu heffeithio trwy fabwysiadu pob un o'r opsiynau.

TABL 2. Cyfatebiaeth rhwng opsiynau llywodraethu cymunedol a'r sail resymegol ar gyfer llywodraethu cymunedol

	<i>Sail resymegol ddinesig:</i> Mwy o gyfranogiad gan ddinasyddion a chymunedau gweithgar	<i>Sail resymegol gymdeithasol:</i> Mwy o les dinasyddion a chydweithredu gan randdeiliaid	<i>Sail resymegol wleidyddol:</i> Mwy o hygyrchedd, ymatebolrwydd ac atebolrwydd	<i>Sail resymegol economaidd:</i> Mwy o effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd
<i>Annibyniaeth gyfansoddiadol</i>	Mae'n hyrwyddo strwythurau a phrosesau cyfranogi sy'n addas i amgylchiadau lleol	Mae'n ymgorffori blaenoriaethau cymdogaeth ar gyfer deilliannau ac ansawdd bywyd mewn rhaglenni gweithredu wedi'u cytuno ar y cyd	Mae'n hyrwyddo llais gwleidyddol cymdogaeth, gan eu galluogi i ddal haenau eraill llywodraeth yn atebol	Mae'n hyrwyddo nodi deilliannau blaenoriaethau lleol ac ysgogi adnoddau lleol
<i>Datganoli lleol</i>	Gall hyrwyddo strwythurau a phrosesau cyfranogi sy'n addas i amgylchiadau lleol	Gall ymgorffori blaenoriaethau cymdogaeth ar gyfer deilliannau ac ansawdd bywyd mewn rhaglenni gweithredu wedi'u cytuno ar y cyd	Gall hyrwyddo llais gwleidyddol cymdogaeth, gan eu galluogi i ddal haenau eraill llywodraeth yn atebol	Gall hyrwyddo nodi deilliannau blaenoriaethau lleol ac ysgogi adnoddau lleol
<i>Gwneud dim</i>				
<i>Ailwampio dirgel</i>				
<i>Compact canolog-lleol cenedlaethol newydd</i>		Mae'n cynyddu'r tebygolrwydd o weithio cydgyssylltiedig gan yr holl asiantaethau sy'n ceisio deilliannau penodol	Mae'n sicrhau llais gwleidyddol i gymdogaeth, gan eu galluogi i ddal haenau eraill llywodraeth yn atebol	Gall hyrwyddo nodi deilliannau blaenoriaethau lleol ac ysgogi adnoddau lleol
<i>Fframwaith cenedlaethol newydd</i>		Mae'n cynyddu'r tebygolrwydd o weithio cydgyssylltiedig gan yr holl asiantaethau sy'n ceisio deilliannau penodol	Mae'n sicrhau llais gwleidyddol i gymdogaeth, gan eu galluogi i ddal haenau eraill llywodraeth yn atebol	Gall hyrwyddo nodi deilliannau blaenoriaethau lleol ac ysgogi adnoddau lleol
<i>System genedlaethol newydd wedi'i gorfodi</i>		Mae'n annog gweithio cydgyssylltiedig gan yr holl asiantaethau sy'n ceisio deilliannau penodol	Gall hyrwyddo llais gwleidyddol cymdogaeth, gan gynorthwyo atebolrwydd, ond gall fod yn amhriodol ar gyfer sefydliadau lleol	Gall hyrwyddo nodi deilliannau blaenoriaethau lleol ac ysgogi adnoddau lleol Gall wneud arbedion maint yn fwy tebygol mewn darpariaeth gwasanaethau cymdogaeth

Yn Nhabl 2, ymddengys bod yr opsiwn annibyniaeth gyfansoddiadol yn debygol o berfformio'n well na'r opsiwn datganoli lleol o ran pob un o'r meini prawf, gan ei fod i weld yn fwy tebygol o lawer o arwain at fwy o ymrwymiad gan ddinasyddion i lywodraethu cymunedol, o ystyried bod prif awdurdodau yn y gorffennol heb fod yn gwbl amlwg yn eu cefnogaeth i drefniadau yn y gymdogaeth.

Mae'r opsiynau 'Gwneud dim' ac 'Ailwampio dirgel', trwy ddiffiniad, yn annhebygol o wneud llawer o newid i'r deilliannau yn y system bresennol.

Mae pob un o'r opsiynau sy'n golygu llywio sylweddol drwy bolisi cenedlaethol - naill ai wedi'i gytuno neu'i orfodi - i weld yn debygol o sgorio'n dda o ran y seiliau rhesymegol cymdeithasol, gwleidyddol ac economaidd, ond nid cystal o ran y sail resymegol ddinesig, gan nad ydynt o angenrheidrwydd yn newid y cymhellion nac yn rhoi ar waith y strwythurau a'r prosesau priodol yn lleol ar waith i annog dinasyddion i ymgysylltu'n fwy gweithgar â materion cymunedol - mae'r rhain yn bethau a gaiff eu penderfynu'n fwy priodol ar lefel cymdogaeth, nid yn y maes polisi cenedlaethol.

Yn olaf, mae'r opsiwn o system genedlaethol wedi'i gorfodi i weld yn debygol o beidio â sgorio gystal â'r 'compact canolog-lleol cenedlaethol newydd' neu'r 'fframwaith cenedlaethol newydd', gan fod systemau wedi'u gorfodi yn tueddu denu gwrthwynebiad cryf o blith sefydliadau llywodraeth leol. Mae'r unig eithriad yn ymwneud â'r sail resymegol economaidd, lle gallai system wedi'i gorfodi gynnig mwy o effeithlonrwydd efallai o ran darparu gwasanaethau ar lefel llywodraethu cymunedol, e.e. trwy gynghorau cymuned mwy neu drefniadau gorfodol ar gyfer rhannu gwasanaethau, ac ati. Byddai hyn ond yn berthnasol, wrth gwrs, pe bai'r trefniadau darparu gwasanaethau (yn hytrach na chomisiynu gwasanaethau'n unig) ar lefelau arwyddocaol yn y system newydd.

Asesiad yn seiliedig ar egwyddorion llywodraethu cymunedol

Ail ffordd o asesu'r opsiynau yw ystyried pa mor dda y maent yn debygol o ymgorffori egwyddorion allweddol llywodraethu cymunedol. Yma, rydym yn defnyddio ac yn ehangu'r set o egwyddorion llywodraethu a ddatblygwyd o'r llenyddiaeth gan Bovaird a Loeffler (2003):

- *sybsidiaredd* (van Kersbergen a Verbeek, 2004) - datganoli'r broses benderfynu i'r lefel ymarferol isaf;
- *ymgysylltiad dinasyddion*, galluogi lefel briodol o ddeialog rhwng cymunedau a'r system llywodraethol;
- *tryloywder*, sicrhau bod penderfyniadau ac ymddygiadau sy'n rhai cyhoeddus yn weladwy i ddinasyddion a'u sefydliadau (tra'n sicrhau preifatrwydd a rhyddid rhag ymyrraeth ar gyfer penderfyniadau ac ymddygiadau nad ydynt yn rhai cyhoeddus);
- *atebolrwydd*, sicrhau y gall penderfyniadau ac ymddygiadau sy'n rhai cyhoeddus gael eu cwestiynu, ac, os yw'n briodol, eu herio gan ddinasyddion a'u sefydliadau;
- *yr agenda cydraddoldebau a chynhwysiant cymdeithasol* (yn ymwneud â rhyw, ethnigrwydd, oedran, crefydd, ac ati) – fel bod y broses benderfynu'n adlewyrchu'r amrywiaeth cymunedau dan sylw;
- *ymddygiad moesegol ac onest*, fel bod modd ymddiried yng nghynrychiolwyr sefydliadau llywodraethu cymunedol i gyflawni'u tasgau;
- *tegwch* (gweithdrefnau teg a threfn briodol), *parch at reolaeth y gyfraith a rhyddid rhag aflonyddu neu orfodaeth*, fel bod dinasyddion yn gallu ymddiried yn rheolau a rheoliadau ffurfiol sefydliadau llywodraethu cymunedol;
- *gallu i gystadlu* yn eu hamgylchedd, fel bod sefydliadau a chyfundrefnau llywodraethu cymunedol yn effeithlon, yn seiliedig ar raddfa, cwmpas a chyllid priodol;
- *gallu i weithio'n effeithiol mewn partneriaeth* ar draws y sector cyhoeddus, y sector preifat a'r trydydd sector fel bod manteision i'r ddwy ochr, o fewn rhwydweithiau cefnogol;
- *cynaliadwyedd*, fel bod y system llywodraethu cymunedol yn hir oesol (gan gyfiawnhau'r costau gwreiddiol yn ei sefydlu) ac yn newid yn araf yn unig, fel nad yw dinasyddion yn cael costau trafodion sylweddol yn addasu i'w newidiadau.

Nid yw'r un opsiwn llywodraethu cymunedol yn debygol o fod yn fwy blaenllaw, yn yr ystyr ei fod yn sgorio'n well neu lawn cystal â phob un o'r opsiynau eraill yn nhermau pob un o'r meini prawf gwerthuso. Beth bynnag, er bod pob un o'r egwyddorion llywodraethu hyn yn debygol o gael eu cynnal yn gadarn gan rai rhanddeiliaid o leiaf, mae'n annhebygol iawn y gellir cyflawni pob un ohonynt ar unwaith - dyma'r Theorem Amhosibilrwydd ar gyfer Llywodraethu (Bovaird, 2009). O ganlyniad, gall fod rhaid eu blaenoriaethu, a bydd y pwysigrwydd a briodolir i'r egwyddorion hyn yn bwysig o ran penderfynu pa opsiwn sydd i weld yn fwyaf deniadol.

Yn ymarferol, mae'r egwyddorion llywodraethu hyn yn gweithredu'n bennaf ar lefel gymharol ficro - bydd lefelau gwirioneddol ymgysylltiad dinasyddion, tryloywder ac atebolrwydd yn dibynnu ar fanylion y system llywodraethu cymunedol a fabwysiedir, yn hytrach nag ar ba un a yw'r dull yn seiliedig ar annibyniaeth gyfansoddiadol, datganoli lleol neu fath newydd o system genedlaethol yn unig. Yr unig egwyddor llywodraethu sy'n gwahaniaethu'n amlwg rhwng yr opsiynau yw sybsidiaredd, sef yr egwyddor ddiffiniol y tu ôl i'r opsiwn annibyniaeth gyfansoddiadol, er y gallai'r opsiwn datganoli lleol a'r tri opsiwn systemau cenedlaethol ymgorffori sybsidiaredd, o gael eu cynllunio i wneud hynny.

Yr egwyddor llywodraethu arall sy'n arbennig o debygol o fod yn bwysig wrth ddewis rhwng yr opsiynau yw *tegwch* (gweithdrefnau teg a threfn briodol). O ystyried bod pob un o'r opsiynau yn golygu perthynas wahanol rhwng dinasyddion, eu cymuned a lefelau uwch llywodraeth - ac o dan lawer o'r opsiynau hyn, bydd y berthynas hon yn gwahaniaethu ar draws y wlad - mae'n bwysig gofyn i ba raddau y gellir dweud bod gan ddinasyddion 'gyfleoedd llywodraethu cymunedol cyfartal' o dan bob un o'r opsiynau? Mae dehongliad gwahanol o'r 'cynnig' hwn yn gymwys o dan yr opsiynau amrywiol:

- *Annibyniaeth gyfansoddiadol a datganoli lleol*, lle mae gan awdurdodau lleol y rhyddid yn y trefniadau llywodraethu cymunedol a ddewisant - yn syml, byddai gan bob dinesydd yr hawl i ddewis, gyda phleidleiswyr eraill y prif awdurdod, pa system llywodraethu cymunedol i'w chael yn eu hawdurdod, os o gwbl.
- *Gwneud dim ac ailwampio dirgel*, lle mae'r dull llywodraethu cymunedol presennol yn cael ei gadw neu'n cael ei addasu 'o dan y cownter' yn unig - ni

fyddai gan ddinasyddion unrhyw hawliau penodol o ran y system llywodraethu cymunedol a fyddai ganddynt;

- *Compact neu fframwaith canolog-lleol cenedlaethol newydd*, lle caiff system genedlaethol newydd ei chytuno – byddai gan ddinasyddion yr hawl i fyw o fewn system llywodraethu cymunedol sy'n bodloni rhai canllawiau, a hawl i bleidleisio yn eu prif awdurdod ar sut mae'r dull hwn yn cael ei ddylunio a'i weithredu mewn gwirionedd;
- *System genedlaethol newydd wedi'i gorfodi*, lle mae strwythurau a phrosesau gwleidyddol a rheoli llywodraethu cymunedol yn cael eu rhagnodi'n ganolog – yma, byddai gan ddinasyddion yr hawl i'r un math o lywodraethu cymunedol, ble bynnag maent yn byw.

6 Meysydd posibl i ymchwilio iddynt ymhellach

Ar adegau amrywiol yn y nodyn briffio hwn rydym wedi tynnu sylw at fylchau, amwysterau neu wrthdaro yn y llenyddiaeth ar lywodraethu cymunedol. Mae hyn yn awgrymu'r angen am ymchwil bellach. Fan lleiaf, bydd yn bwysig i lunwyr polisi ddod yn fwy ymwybodol o'r hyn y gellir ei ddysgu o brofiad gyda systemau llywodraethu cymunedol mewn mannau eraill yn y DU ac yn rhyngwladol.

Yr her gyntaf yw canfod p'un a allai fod mecanweithiau ac iaith a allai wneud dinasyddion yn fwy ymwybodol o rôl y trefniadau llywodraethu cymunedol yn eu hardal, a'r gwerth a ddarperir ganddynt. Mae'r rhan fwyaf o ymchwil yn y maes hwn wedi canolbwyntio'n unig ar ba mor ymwybodol y mae dinasyddion o gynghorau tref a phlwyf, fforymau cymdogaeth, cymdeithasau trigolion ac ati, a faint maent yn cyfranogi yn y cyfryw drefniadau. Byddai'n werthfawr ehangu'r ymchwil hon i archwilio pa newidiadau i systemau llywodraethu cymunedol allai fod yn gysylltiedig â mwy o ddealltwriaeth a chyfranogiad gan ddinasyddion.

Yn fwy dadlennol fyth efallai, fyddai mynd â'r trywydd ymchwilio hwn ymhellach i archwilio pa mor bwysig yr ystyria dinasyddion yw mecanweithiau llywodraethu cymunedol o'r fath. Am fod dinasyddion yn annhebygol o fod yn gallu ymateb yn ystyrllon i gwestiynau generig ynglŷn â llywodraethu cymunedol neu hyd yn oed am sefydliadau penodol fel cynghorau cymuned, gall fod yn angenrheidiol archwilio pa mor bwysig yr ystyria dinasyddion yw buddion a deilliannau penodol llywodraethu cymunedol, e.e. cael ffordd o gynrychioli barnau pobl leol mewn cyngor lleol neu benderfyniadau'r GIG, yn debyg i'r dull a amlinellwyd yn yr adran flaenorol. Eto, faint o werth y mae dinasyddion yn ei roi i'r egwyddorion a ymgorfforir mewn llywodraethu cymunedol, fel yr amlinellwyd yn yr adran flaenorol (e.e. pa mor bwysig yw hi fod tryloywder o ran sut bydd penderfyniadau cyngor yn effeithio ar gymdogaethau gwahanol).

Yn ogystal, mae perthynas agos rhwng elfennau allweddol llywodraethu cymunedol a chyd-gynhyrchu, yn enwedig cyd-gynhyrchu cymunedol (gweler INLOGOV, 2014), fel y byddai agenda ymchwil ategol yn werthfawr ar:

- Sut mae mathau gwahanol o lywodraethu cymunedol yn adeiladu ymddiriedaeth a chydsefyll trwy ddatblygu'r perthnasoedd rhwng dinasyddion, a rhwng dinasyddion a'r llywodraeth?
- Sut gall dulliau llywodraethu cymunedol gwahanol, a chynnwys dinasyddion gweithgar, herio normau gwrthgymdeithasol a hybu deilliannau cymunedol?
- Beth yw'r rhwystrau sefydliadol rhag cyflwyno arferion mwy radical mewn llywodraethu cymunedol, fel cyllidebu cyfranogol? Sut gellir goresgyn gwrthwynebiad o fewn strwythurau llywodraethu cymunedol traddodiadol?
- Sut gellir annog mwy o gyfranogiad mewn llywodraethu cymunedol trwy ddulliau digidol, gan gynnwys cyfryngau cymdeithasol?
- A yw profiad cadarnhaol gan gymunedau mewn llywodraethu cymunedol yn arwain at fwy o gyfranogiad dinesig yn fwy cyffredinol, e.e. trwy gyfranogiad gyda phrif awdurdodau neu mewn materion polisi cenedlaethol?

7 Cyfeiriadau

Aars, J. (2003). "Democratic Renewal in Local Government? Top Down Strategies for Bottom Up Involvement", ECPR Conference, Joint Sessions 2003, Edinburgh, March 28th-April 2nd.

ADC/NALC. (1990). Joint report on the role of parishes within a structure of local government based on a primary tier of most-purpose district councils: as agreed by a joint ADC/NALC working party. London: Association of District Councils and National Association of Local Councils.

Andrews, M. and A. Shah. (2005). "Citizen-centered governance: A new approach to public sector reform" in A. Shah (ed.), *Public Expenditure Analysis*, Washington, DC: World Bank (pp. 153–182).

Audit Commission. (2010). *Working Better Together*. London: Audit Commission.

Bailey, N., and Pill, M. (2011). "The continuing popularity of the neighbourhood and neighbourhood governance in the transition from the 'big state' to the 'big society' paradigm" *Environment and Planning C: Government and Policy*, 29 (5): 927 – 942.

Bang, H. (2005). "Among everyday makers and expert citizens", in Janet Newman (ed), *Remaking Governance: Peoples, Politics and the Public Sphere*. Bristol: Policy Press.

Bennett, N.J. (2006). *The Role and Effectiveness of Parish Councils in Gloucestershire: Adapting to New Modes of Rural Community Governance*. Worcester: University of Worcester.

Bevan, M. (2003). *New parish and town councils in urban areas: Communities and DIY democracy*. York: Joseph Rowntree Foundation.

Bevir, M., and Richards, D. (Eds) (2009). "Decentring Policy Networks: A Theoretical Agenda", *Public Administration*, 88:1: 3–14.

Blakeley, G. (2002). *Decentralization and citizen participation in Barcelona*. In Public participation and innovations in community governance. Ashgate: Aldershot, pp. 77-97

Bonney, N. (2004). Local Democracy Renewed? The Political Quarterly, 75(1), pp. 43 - 51.

Bovaird, T. (2003). "E-government and organisational configurations: revolution or recycling?", *Public Policy and Administration*, 18 (2): 37-56.

Bovaird, T. (2012a). "The future of local authorities: revolutionary, revolving in the grave or just going round in circles?" in Claudio Morales Oyarce and Faith Boardman (Eds), *Public Service Reform in the UK: Revolutionary or Evolutionary?* London: Public Management and Policy Association.

Bovaird, T. (2012b). "Community rights to challenge and take over services and to buy public assets" in J.W. Raine and C. Staite (Eds), *The World Is Your Oyster? Perspectives from Inlogov on The Localism Bill*. 2nd Edition, Birmingham: Institute of Local Government Studies.

Bovaird, T. (2013). "Third sector service delivery: conceptual approaches to marrying scale and responsiveness" in *Changing Realities of the Third Sector*. ESRC Public Policy Seminar Series. Birmingham: TSRC and ESRC (pp. 9-11).

Bovaird, T. (2014). "Efficiency in third sector partnerships for delivering local government services: the role of economies of scale, scope and learning", *Public Management Review* (2014, online DOI:10.1080/14719037.2014.930508).

Bovaird, T., and Loeffler, E. (2003). "Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies", *International Review of Administrative Sciences*, 69 (3) (2003): 313-328.

Bovaird, T., and Loeffler, E. (2009). *Understanding Public Management and Governance*. In Bovaird, T., and Loeffler, E. (eds) *Public Management and Governance*. 2nd Edition. Abingdon: Routledge,

Bovaird, T., and Loeffler, E. (2005). "Communities, Trust and Organisational Responses to Local Governance Failure" in Moran, A., and Watson, S. (Eds). *Trust, Uncertainty and Risk*. Houndmills, UK: Palgrave.

Bovaird, T., and Loeffler, E. (2010). "User and community co-production of public services and public policies through collective decision-making: role of emerging technologies" in Brandsen, T., and Holzer, M. (Eds). *The Future of Governance*. Newark, NJ: National Center for Public Performance.

Bovaird, T., and Loeffler, E. (2014). *The New Commissioning Model of Services for Young People in Surrey: Evaluation of Achievements and Implications*. Report to Surrey County Council. Birmingham: INLOGOV and Governance International.

Bovaird, T., Willis, M., and Briggs, I. (2014). "Strategic commissioning for local public services: service improvement cycle or just going round in circles?" *Local Government Studies* 40 (4): 533-559.

Bowles, S., and Gintis, H. (2002). "Social Capital and Community Governance", *The Economic Journal*, 112 (483), F419- F436.

Coaffee, J., and Healey, P. (2003). "My Voice My Place: Tracking Transformations in Urban Governance", *Urban Studies*, 40(10): 1960-1978.

Cockburn, C. (1977). *The Local State: Management of Cities and People*. London: Pluto Press.

Commission on Strengthening Local Democracy. (2014). *Effective Local Democracy: Reconnecting Our Communities*. (Available at: <http://www.localdemocracy.info/wp-content/uploads/2014/08/Final-Report-August-2014.pdf>)

Cox, E., Turley, A., Davies, B., and Harrison, M. (2013). *Love Thy Neighbourhood: People and Place in Social Reform*. Newcastle-upon-Tyne: IPPR North.

CRC and NALC. (2009). *Guidance Note: Clustering By Parish And Town Councils*. Cheltenham: Commission For Rural Communities And National Association Of Local Councils. (P. 8).

DCLG. (2009). *Empowering communities to influence local decision making*. London: Department for Communities and Local Government.

Denters, B., and Klok, P. (2005). "The Netherlands: In search of responsiveness." In *Comparing Local Governance: Trends and Developments*. Denters, B., and Larry E. Rose, L.E (eds). Houndmills etc: Palgrave. 65-82.

DiGaetano, A., and Strom, E. (2003). "Comparative urban governance: an integrated approach", *Urban Affairs Review*, 38 (3): 356 - 395.

DoE. (1974). *Neighbourhood councils in England: consultation paper*. London: Department of the Environment.

Dunton, J. (2014). "CIL Watch: Levy take-up rate sparks cash concern", *Planning Resource*, 23 May 2014 (available at: <http://www.planningresource.co.uk/article/1295213/cil-watch-levy-take-up-rate-sparks-cash-concern>)

Durose, C., Justice, J., and Skelcher, C. (2014). "Governing at arm's length: eroding or enhancing democracy?" *Policy & Politics* (early view: <http://dx.doi.org/10.1332/030557314X14029325020059>).

Durose, C., France, J., Lupton, R. and Richardson, L. (2011). *Neighbourhood governance: Reflecting on UK and European Experiences*. London, Centre for Analysis of Social Exclusion.

Ellwood, S., Nutley, S., Tricker, M., and Waterston, P. (1991). *Parish and Town Councils in England: A Survey*. London: HMSO.

Foster, K.A. (1997). *The Political Economy of Special-Purpose Government*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Gaventa, J., and Goetz, A. (2001). *Bringing citizen voice and client focus into service delivery*. Brighton: Institute of Development Studies.

Helsley, R.W., and Strange, W.C. (1998). "Private government", *Journal of Public Economics*, 69 (2) 281–304.

Horn, S.E. (2008). *Property and Democracy: Authority in Four American Property-rights Regimes*. Ann Arbor, MI: ProQuest.

Humble, S., and Talbot, J. (1977). *Neighbourhood Councils in England: A report to the Department of the Environment*. Birmingham: INLOGOV.

INLOGOV (2014), *Local Authorities and Co-production: Evidence Synthesis and Advice*. Briefing Note for Welsh Government. Birmingham: INLOGOV, University of Birmingham.

INLOGOV and Thornton, G. (2014). *2020 Vision: Exploring finance and policy futures for English local government*. London: Grant Thornton.

IPEG. (2010). *An evaluation of the community contracts pilot programme*. London: DCLG.

Ipsos Mori. (2014). *Attitudes to local democracy in Scotland*, (<https://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/3319/Attitudes-to-local-democracy-in-Scotland.aspx>).

Jacobs, R., Goddard, M., Smith, P.C., Castelli, A., and Flowerdew, R. (2009). *Exploring the impact of public services on quality of life indicators: Full research report*. Swindon: ESRC.

John, J. (2009). "Citizen governance: where it came from, where it's going" in Durose, C., Greasley, S., and Richardson, L. (eds), *Changing local governance, changing citizens*. Bristol: Policy Press.

Justice, J. and Goldsmith, R.W. (2008). "Private governments or public policy tools? The law and public policy of New Jersey's special improvement districts" in Mörçol, G., Hoyt, L., Meek, J., and Zimmerman, U. (Eds), *Business Improvement Districts: Research, controversies, and theories*. Boca Raton: CRC Press, pp. 161-95.

Lawless, P. (2006). 'Area-based urban interventions: Rationale and outcomes: The new deal for communities programme in England', *Urban Studies*, 43 (11): 1991—2011.

LGIU. (2014). *The Future Town Hall: How will local government be different 30 years from now?* London: Local Government Information Unit.

Lowndes, V and Sullivan, S. (2008). "How low can you go? Rationales and challenges for neighbourhood governance", *Public Administration*, 86, (1): 53–74.

Marcuse, P. (1987). "Neighbourhood policy and the distribution of power: New York's community boards", *Policy Studies Journal*, 16 (2): 277-289.

Marsh D., and Rhodes, R. (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Oxford University Press.

Matthews, P. (2012). "From area-based initiatives to strategic partnerships: Have we lost the meaning of regeneration?" *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30 (1): 147-161.

Mill, J.S. (1869). *On Liberty*. London: Longman, Roberts and Green.

Munro, H., Roberts, M., and Skelcher, C. (2008). "Partnership governance and democratic effectiveness: community leaders and public managers as dual intermediaries", *Public Policy and Administration*, 23, (1): 61-79.

Musso, J.A., Weare, C., Oztas, N., and Loges, W.E. (2007). "Neighborhood Governance Reform and Networks of Community Power in Los Angeles",

NALC. (2013). *Power to the People*. London: National Association of Local Councils. (Available at http://www.nalc.gov.uk/Publications/Booklets_and_Resources.aspx).

Neighbourhood Management. (2009). *Neighbourhood Charters*. Available at: www.neighbourhoodmanagement.net

Nelson, R. (2005). "Introduction: A Constitutional Revolution." *Private Neighbourhoods and the Transformation of Local Government*. The Urban Institute: Washington D.C.

Parés, M., Bonet-Martí, J., and Martí-Costa, M. (2012). "Does Participation Really Matter in Urban Regeneration Policies? Exploring Governance Networks in Catalonia (Spain)", *Urban Affairs Review*, 48 (2): 238-271.

Ostrom, E. 1986. "An Agenda for the Study of Institutions." *Public Choice*, 48(1): 3–25.

Pearce, G., and Ellwood, S. (2002). "Modernising Local Government: A Role for Parish and Town Councils", *Local Government Studies*, 28 (2): 33-54.

Peters, B.G. (1993). "Managing the Hollow State: A Comparative Perspective." in Lane, J.E., and Koolman, J. eds., *The Management of Public Policy*. London: Sage.

Pike, A. (2006). London: Any Place for Parish Councils? London: Association of London Government.

Purdam, K., John, P., Greasley, S., and Norman, P. (2008). How many elected representatives does local government need? A review of the evidence from Europe. CCSR Working Paper 2008-06. Manchester: University of Manchester.

Redcliffe-Maud. (1969). Report of the Royal Commission on Local Government in England 1966-69. The Redcliffe-Maud Report. London: HMSO.

Renfrewshire Council. (2008). Renfrewshire Council Plan 2008-2012: Transforming Renfrewshire. Renfrewshire Council.

Rhodes, R.A.W. (1994) "The hollowing out of the state: the changing nature of the public service in Britain." *Political Quarterly*, 65(2): 138-51.

Robertson, D. (2014). Regeneration and poverty in Scotland: evidence and policy review. Sheffield: Sheffield Hallam University.

Rousseau, J. (1993). The origins of inequality. London: Everyman.

Russell, H., Johnston, L., and Jones, D. (2009). Long term evaluation of local area agreements and local strategic partnerships. Report on the 2008 survey of all English local strategic Partnerships. Volume 1 – Executive summary and survey report. London: Department for Communities and Local Government.

Sandford, M. (2014). Parish and Town Councils: Recent Issues. London: House of Commons Library.

Saltzstein, A. L., Copus, C., Sonenshein, R. J., and Skelcher, C. (2008). 'Visions of urban reform: Comparing English and U.S. strategies for improving city government'. *Urban Affairs Review*, 44(2), pp 155-181.

Savitch, H. V. and Vogel, R. K. (2005). "Local Government in the United States: Executive Centred Politics and the New Public Management" In: Denters, S.A.H. and L. E. Rose (Ed.), *Comparing Local Governance: Trends and Developments*. New York: Palgrave. (pp. 211-227).

Scottish Environment Link. (2012). Defining Community Empowerment. (Available at <http://www.scotlink.org/files/policy/ParliamentaryBriefings/LINKDefiningCommunityEmpwrmt.pdf>)

Scottish Government. (2007). National Performance Framework. Edinburgh: Scottish Government. (<http://www.scotland.gov.uk/Publications/2007/11/13092240/9>)

Sheffield Hallam University. (2005). New Deal for Communities 2001-05: An Interim Evaluation. Research Report 17. London: Neighbourhood Renewal Unit, Office of the Deputy Prime Minister.

Simmons, R., and Birchall, J. (2005). "A joined-up approach to user participation in public services: strengthening the 'participation chain.'" *Social Policy and Administration*, 39(3): 260-283.

Skelcher, C. (2003). 'Governing communities: parish-pump politics or strategic partnerships' in *Local Government Studies* 29 (4): 1-6.

Skelcher, C., and Torfing, J. (2010). "Improving democratic governance through institutional design: Civic participation and democratic ownership in Europe", *Regulation & Governance*, 4: 71–91.

Somerville, P., and Haines, N. (2014). Community Governance in Britain. Lincoln: University of Lincoln.

Somerville, P., Van Beckhoven, E., and Van Kempen, R. (2009). "The decline and rise of neighbourhoods: the importance of neighbourhood governance", *European Journal of Housing Policy*, 9 (1): 25-44.

Sonenshein, R. J. (2004). *The City at Stake: Secession, Reform, and the Battle for Los Angeles*. Princeton: Princeton University Press.

Spiegel, S. (1998). "The Constitution and Private Government: Toward the Recognition of Constitutional Rights in Private Residential Communities Fifty Years After Marsh v. Alabama," 6 *William & Mary Bill of Rights Journal* (Spring 1998), p. 539.

Talbot, J., and Humble, S. (1997). "Neighbourhood councils defined", *Local Government Studies*, 3 (3): 37-50.

Tate, R. (2013). Behind Every Neighborhood in New York, There's One Silicon Valley Startup. (14 June 21013). Available at: <http://www.wired.com/2013/06/nextdoor-new-york-partnership/>.

Taylor, M. (2000). Top-down meets bottom-up: neighbourhood management. York: Joseph Rowntree Foundation.

Tiebout, C.M. (1956). "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, 64 (5): 416-424.

Van Kersbergen, K., and Verbeek, B. (2004). "Subsidiarity as a Principle of Governance in the European Union", *Comparative European Politics* (2004) 2, 142–162.

Waterston, P. (1991). Survey of Local Councils: Working Paper 4, Democracy. Birmingham: Aston Business School.

West, K. (2005). "From Bilateral to Trilateral Governance in Local Government Contracting in France", *Public Administration*, 83 (2): 473–492.

White, G., Dickinson, S., Miles, N., Richardson, L., Russell, H., and Taylor, M. (2006). Exemplars of Neighbourhood Governance. London: Department for Communities and Local Government.

Willis, M., and Dalziel, R. (2009). LinkAge Plus: Capacity building – enabling and empowering older people as independent and active citizens. DWP Research Report 571. London: Stationery Office.

Wilson, D., and Game, C. (2011). Local Government in the United Kingdom. Fifth Edition. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Wilson, L., Crowe, A., and Willis, M. (2008). Village Agents: An Evaluation. Birmingham: INLOGOV.

Woods, M., Edwards B, Anderson J, Gardner G. (2002). Participation, Power and Rural Community Governance in England and Wales. Final Summary Report on ESRC Project. (Available from: <http://www.ies.aber.ac.uk/en/research/projects/participation-power-and-rural-community-governanceengland-and-wales>)

Woods, M., Edwards, B., Anderson, J. and Gardner, G. (2007). “Leadership in place: elites, institutions and agency in British rural community governance”, in L. Cheshire, G. Lawrence, and V. Higgins (Eds), Rural Governance: International Perspectives. London: Routledge.

8 Adnoddau

Community Governance Toolkits

The [Parish Council Toolkit - National Association of Local Councils](#)

Governance health check for third sector organisations – WCVA

http://www.wcva.org.uk/media/258953/governance_health_check.pdf

Effective Community Governance: An Overview – Results That Matter team

http://www.rtmteam.net/page.php?pageID=25§ion=overview_of_ecg

Good Governance: A Code for the Voluntary and Community Sector

<http://www.governancecode.org/wp-content/uploads/2012/06/Code-of-Governance-Full1.pdf>

Public Engagement Toolkit – National Assembly for Wales

http://www.assemblywales.org/NAfW%20Documents/public_engagement_toolkit_2014.pdf%20-%2007052014/public_engagement_toolkit_2014-English.pdf

Practitioners' Manual for Public Engagement – Participation

[Cymruwww.participationcymru.org.uk/media/.../principles_draft_report.doc](http://www.participationcymru.org.uk/media/.../principles_draft_report.doc)

General websites on community governance

Community governance reviews: guidance – DCLG

<https://www.gov.uk/government/publications/community-governance-reviews-guidance>

What do we mean by governance, engagement and accountability?

<http://www.futurecommunities.net/ingredient/53/what-do-we-mean-governance-engagement-and-accountability>

Organisations specialising in community governance

National Association of Local Councils (NALC): www.nalc.gov.uk.

Association of Larger Local Councils (ALLC): www.allc.gov.uk.

Society of Local Council Clerks (SLCC): www.slcc.co.uk.

Commission for Rural Communities: www.ruralcommunities.gov.uk. (Look out for the Rural Proofing Toolkit)

Governance International www.govint.org

new economics foundation (nef) - www.neweconomics.org/

Scottish Community Development Centre (SCDC) – www.scdc.org.uk/

Scottish Joint Improvement Team (JIT) – www.jitscotland.org.uk/

Think Local Act Personal (TLAP) – www.thinklocalactpersonal.org.uk/

Hyperlocal websites

Hyperlocal websites - http://openlylocal.com/hyperlocal_sites

Network neighbourhoods – http://networkedneighbourhoods.com/?page_id=13

Atodiad A

FFIGUR 1 Cyfran yr amrywiant mewn dangosyddion ansawdd bywyd y gellir eu priodoli i Awdurdodau Iechyd Strategol (SHAau), Ymddiriedolaethau Gofal Sylfaenol (PCTau) ac ardaloedd bach (cyfernodau cydberthyniad rhwng dosbarthiadau) (Ffynhonnell: Castelli et al., 2009: 15)

Codio	Definition
turnout	Election turnout: ward
imd_score_crime	Index of Multiple Deprivation score on crime
imd_score_kids	Children Index of Multiple Deprivation Score
imd_score_elderly	Older people Index of Multiple Deprivation score
wa_tot_ben	All people of working age claiming a key benefit: percentage
wa_jsa	All people of working age claiming job seekers allowance: percentage
sec_school_absence	Secondary school absence indicator: rate
ks4_mean_points_score	National curriculum assessments: average points score Key Stage 4 indicator
combi_air_qual_ind	Combined air quality indicator: 26/10/2007
area_green	Area of green space per head: thousands of metres squared
le_all	Life expectancy at birth (years): all people ward
concept_teen	Conceptions teenagers: 2002 and 2004 figures combined ward
smr_ Isoa_01	Standardised mortality ratio at LSOA level: 2001
pphhlds_limlong_ill	Percentage of households with 1 or more limiting longstanding illnesses
perc_rough	Percentage of people living rough

phhlds_noheating	Percentage of all occupied households without central heating
perc_commute_wrk	Percentage of population travelling over 20km to work
perc_privtrans_wrk	Percentage of population travelling to work by private vehicle
perc_pubtrans_wrk	Percentage of population travelling to work by public transport
perc_footbike_wrk	Percentage of population travelling to work by bike or on foot