

Dadansoddi ar gyfer Polisi



Analysis for Policy

Ymchwil gymdeithasol
Social research

Rhif: 02/2015



Llywodraeth Cymru
Welsh Government

www.cymru.gov.uk

Gwerthusiad o Drefniadau Gweithrediaeth a Chraffu Llywodraeth Leol yng Nghymru

Gwerthusiad o Drefniadau Gweithrediaeth a Chraffu Llywodraeth Leol yng Nghymru

**Dr James Downe, Canolfan Ymchwil Llywodraeth Leol
a Rhanbarthol, Ysgol Fusnes Caerdydd**

Ian Bottrill, Learning for Leadership Cymru

Lynne Wardle, Taylor Haig

Barn yr ymchwilwyr a fynegir yn yr adroddiad hwn, ac nid yw'r farn honno o reidrwydd yn adlewyrchu barn Llywodraeth Cymru

I gael rhagor o wybodaeth, cysylltwch â:

Jackie McDonald:

Tîm Dadansoddi Llywodraeth Leol a Busnes y Llywodraeth

Llywodraeth Cymru

Parc Cathays

Caerdydd

CF10 3NQ

Ffôn: 029 2080 1193

E-bost: jackie.mcdonald@wales.gsi.gov.uk

Ymchwil Gymdeithasol Llywodraeth Cymru, 8 Ionawr 2015

ISBN 978-1-4734-2845-4

© Hawlfraint y Goron 2015



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/>

Tabl o'r cynnwys

Rhestr o'r acronymau.....	2
Crynodeb Gweithredol.....	3
1 Methodoleg yr Ymchwil	10
2 Canfyddiadau ac argymhellion	14
3 Fframwaith ar gyfer gwerthuso trefniadau gweithrediaeth a chraffu	49
4 Casgliadau	51
5 Cyfeiriadau	52

Rhestr o'r acronymau

CfPS

Canolfan Craffu Cyhoeddus

PACT

Yr Heddlu a Chymunedau Ynghyd

WLGA

Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru

Diolchiadau

Carem ddiolch i Arweinydd a phrif weithredwr pob cyngor a gytunodd i fod yn astudiaeth achos, ac yn arbennig i'r prif gysylltiadau a fu mor ddiwyd yn trefnu ein hymweliadau, sef Lowri Edwards (Ceredigion), Steve Price (Sir Ddinbych), Hazel Ilett (Sir Fynwy), Karyl May (Rhondda-Cynon-Taf) ac Allison Lowe (Abertawe).

Carem ddiolch hefyd i Wyn Richards a Jeremy Patterson ym Mhowys. Rydym hefyd yn ddiolchgar i aelodau o'r grŵp llywio, a oedd yn cynnwys Frank Cuthbert, Richard Shearer, Daniel Hurford, Huw Evans, Rebecca David-Knight a Jackie McDonald, a fu'n rheoli'r ymchwil.

Crynodeb Gweithredol

1. Mae dau brif nod i'r gwerthusiad, sef:

- Asesu'r effaith a gafwyd ar wneud penderfyniadau, democratiaeth ac atebolrwydd yng Nghymru yn sgîl cyflwyno'r system gabinet ym maes llywodraeth leol, ac archwilio'r prosesau er mwyn dysgu gwersi ar gyfer datblygu yn y dyfodol; a
- Chwilio am dystiolaeth ynghylch sut, ac i ba raddau, mae'r system gabinet yn caniatáu craffu effeithiol ar lywodraeth leol, a nodi polisïau ar gyfer datblygu yn y dyfodol.

2. Rydym wedi canfod y canlynol:

- Roedd barn y cyfweleion ynghylch effeithiolrwydd trefniadau gweithrediaeth a chraffu yn amrywio'n aruthrol, yn dibynnu'n rhannol ar eu sefyllfa hwythau yng nghyswllt y trefniadau hynny.
- Rhoddwyd y system gabinet ar waith yn unol ag amgylchiadau lleol. Gall yr amrywiadau hyn gael eu sbarduno gan y cyd-destun gwleidyddol, blaenoriaethau'r cyngor, personoliaethau ac ati.
- Mae cryn amrywiaeth o ran sut mae'r system gabinet wedi effeithio ar brosesau gwneud penderfyniadau lleol, atebolrwydd, tryloywder, cost-effeithiolrwydd, effeithlonrwydd gwneud penderfyniadau, llywodraethu, galluogrwydd strategol, arloesedd ac ati.
- Nid oes canfyddiad bod cynghorwyr mewn unrhyw swydd yn ymwneud yn rheolaidd yn amhriodol â materion sy'n perthyn yn fwy addas i gylch gwaith swyddogion y cyngor.
- Mae gan yr holl gynghorwyr ystod gymhleth o ddyletswyddau a chyfrifoldebau, sy'n aml yn golygu oriau hir ac amgylchiadau anodd. Pwysleisiwyd yn aml bwysigrwydd cynrychioli'r llais lleol.

- Roedd y mwyafrif yn cydnabod y gallai sicrhau amrywiaeth ymhlith cynghorwyr fod yn broblem, ond ni themlai neb fod cyflwyno cabinet wedi cael effaith amlwg ar amrywiaeth.
- Mae gwrthdaro amlwg rhwng arweinyddiaeth gref, weladwy a chynhwysiad democrataidd – mae'r rhai sydd yn y mwyafrif yn llywodraethu, a'r rhai sydd yn y lleiafrif yn teimlo eu bod yn cael eu hanwybyddu neu eu gwthio i'r cyrion. Mae cynhwysiad cynyddol yn golygu y gall fod angen mwy o amser i wneud penderfyniadau, ond roedd rhai yn dadlau bod hynny'n aml yn arwain at benderfyniad o ansawdd gwell.
- Mae modd herio cabinet – ond nid yw hynny'n golygu bod eu hyblygrwydd yn ddi-ball, na'u bod yn plygu i farn a all fod yn eiddo i leiafrif.
- Er bod statws craffu wedi codi yn ystod y blynyddoedd diwethaf, mae ei effeithiolrwydd yn dibynnu ar gyd-destun penodol pob cyngor, ac i ba raddau y rhoddir gwerth ar graffu.
- Mae cryn amrywiaeth yn null craffu o weithredu, a hynny o ran ei effeithiolrwydd canfyddedig wrth alw'r cabinet i gyfrif a'i strwythurau gweithredol, ei systemau cynnal, ei effaith, ei ddylanwad a'i statws.
- Ar hyn o bryd lefel wael o ddatblygiad sydd yn achos craffu ar bartneriaethau a chraffu ar y cyd.
- Mae'r rheidrwydd i sicrhau cydbwysedd gwleidyddol ymhlith cadeiryddion craffu yn peri peth pryder na ddewisir y 'person gorau' ar gyfer y gwaith bob tro o reidrwydd.
- Mae ymwneud y cyhoedd â phrosesau gwneud penderfyniadau a'u cyfranogiad ynddynt yn gyfyngedig, ac nid yw hyn wedi gwella llawer ers y system bwyllgorau. Mae gan y cyhoedd ddiddordeb mewn materion sy'n cael effaith uniongyrchol arnynt, ond mae diffyg diddordeb mewn ymgysylltu â phrosesau a all fod yn ddyrys ac yn llawn terminoleg sy'n peri dryswch.
- Er gwaethaf ymdrechion gorau llawer o gynghorau a chynghorwyr unigol, teimlai'r mwyafrif o gyfweleion nad oedd y cyhoedd, i raddau helaeth, yn ymwybodol pwy sy'n gwneud penderfyniadau a sut. Gwelid mai 'Y Cyngor' oedd yn gwneud penderfyniadau, a theimlai'r mwyafrif mai dim ond y rheiny oedd â diddordeb taer neu freintiedig ('yr un hen rai') oedd yn ymwybodol o strwythurau'r cabinet/craffu, a pha unigolion oedd yn gyfrifol am ba agweddau.
- Gall gwegastio cyfarfodydd fod o gymorth, ond nid dyna'r unig ateb i ymgysylltu â'r cyhoedd, o bell ffordd.

- Ni cheir llawer o rannu 'arfer gorau', ac felly mae pob awdurdod lleol yn dylunio ac yn gweithredu ei drefniadau ei hun oddi mewn i'r ddeddfwriaeth ond yn unol ag amgylchiadau lleol.
- Mae cynghorau'n arbrofi gyda gwahanol strwythurau, prosesau a mesurau rheoli perfformiad, ond mae'r methiant i ddysgu gan eraill yn peri siom, fel y mae'r diffyg dealltwriaeth ddatblygedig o'r hyn sy'n 'dda'.

3. Ein hargymhellion

Wrth wneud ein gwaith ymchwil, rydym wedi archwilio i ba raddau mae trefniadau gweithrediaeth a chraffu wedi cyflawni canlyniadau mewn saith prif faes, ac mae ein hargymhellion wedi'u grwpio'n unol â hynny.

i. Cryfhau democratiaeth leol

- Mae angen i gynghorau ystyried diwygio'u strwythurau i adlewyrchu agwedd fwy 'agored' at lywodraethu, fel bod aelodau anweithredol yn teimlo eu bod yn cael cyfleoedd i roi mewnbwn.
- Dylai cynghorau ystyried adolygu'r cydbwysedd presennol rhwng pwyllgorau ffurfiol a grwpiau gorchwyl a gorffen anffurfiol, ac ystyried cynyddu defnydd o'r ail.
- Mae angen i gynghorau ddarparu cyfleoedd hyfforddi a datblygu o ansawdd da i bob cynghorydd, nid i'r rhai sydd mewn swyddi arweiniol yn unig.
- Dylai cynghorau ddefnyddio'r disgrifiadau rôl a ddarparwyd gan WLGA.
- Dylai cynghorau ystyried gwneud mwy o ddefnydd o fynychu o bell a chyfryngau cymdeithasol i annog cyfranogiad.
- Dylai cynghorau adolygu sut mae cynghorwyr yn cael eu cefnogi yn eu gwaith yn y wardiau, a dysgu o'r systemau llwyddiannus sydd ar waith yng Nghymru a'r tu hwnt.
- Dylai cynghorau ystyried y cyrff allanol y cynrychiolir hwy arnynt, ac asesu sut mae pob un ohonynt yn 'ychwanegu gwerth', sut mae'r wybodaeth honno'n cael ei rhannu a'i hadrodd, ac ystyried tynnu'n ôl o'r rhai lle nad ychwanegir fawr ddim gwerth, os o gwbl.

ii. Cynyddu atebolrwydd

- Dylai nodweddion allweddol gwaith cabinet effeithiol gael eu llunio gan y sector llywodraeth leol, ar sail arfer da a chan gynnwys prosesau ar gyfer gwneud penderfyniadau a chynhyrchu adroddiadau cabinet a chraffu.

- Mae angen i gynghorau fyfyrio ar yr ymrwymiad amser sy'n ofynnol ar gyfer portffolios allweddol ac ystyried a oes angen i rai aelodau cabinet fod yn weithwyr amser llawn.
- Mae angen i Lywodraeth Cymru ystyried y goblygiadau o ran cynrychioli cymunedau os bydd cyfuno cynghorau'n arwain at ostyngiad yn nifer y cynghorwyr.

iii. Arweinyddiaeth fwy gweladwy a mwy o dryloywder

- Dylai cynghorau sicrhau bod y cyfathrebu â'r cyhoedd yn haws ei ddeall, ac esbonio'n llawnach beth sy'n bosibl a beth nad yw'n bosibl oddi mewn i reoliadau llywodraeth leol.
- Dylid annog cynghorau i adolygu rôl Pwyllgor y Gwasanaethau Democrataidd, er mwyn sicrhau ei fod yn gweithredu'n effeithiol ac yn ychwanegu gwerth at waith y cyngor. Gosodir gwerth ar yr amddiffyniad cyfredol i Bennaeth y Gwasanaethau Democrataidd, ac ni ddylid newid hynny.
- Dylai cynghorau adolygu'r trefniadau a wneir ar gyfer rhoi gwybod i gynghorwyr am weithgarwch partneriaeth ac ystyried ymhellach i ba raddau mae gwaith partneriaeth yn destun craffu effeithiol.
- Dylai Llywodraeth Cymru ystyried y posibilrwydd o gynyddu'r amser a awgrymir ar gyfer 'addysg ddinesig' yn y cwricwla cynradd ac uwchradd, er mwyn cynyddu sylfaen gwybodaeth pobl ifanc am lywodraeth leol.
- Mae angen i gynghorau ystyried y ffordd orau o gynnal cyfarfodydd, megis cyngor llawn, er mwyn ymgysylltu â'r holl gynghorwyr a bod o ddiddordeb i'r cyhoedd yn gyffredinol.

iv. Gwella ymatebolrwydd

- Dylai cynghorau ystyried y cyfleoedd a roddir i arweinwyr yr wrthblaid a chadeiryddion craffu gael effaith ar broses y cabinet o wneud penderfyniadau.
- Dylai cynghorau ystyried prosesau sy'n gofyn bod pob aelod cabinet (neu'r cabinet cyfan) yn ymateb i argymhellion craffu.
- Dylid ystyried systemau arfarnu ar gyfer aelodau cabinet yn arfer gorau, a'u rhoi ar waith yn unol ag amgylchiadau lleol ledled Cymru.
- Dylai cynghorau adolygu cynllun ffisegol yr ystafelloedd a ddefnyddir ar gyfer cyfarfodydd cabinet a chraffu er mwyn gwella'r drafodaeth.

v. Cyflymu'r broses o wneud penderfyniadau

- Dylai cynghorau ystyried cyflwyno proses ddirprwyedig o wneud penderfyniadau i aelodau cabinet, er mwyn symleiddio penderfyniadau, lleihau nifer yr eitemau 'gosod' ar agendâu cabinet, a chaniatáu treulio mwy o amser ar drafodaethau strategol.
- Dylai cynghorau egluro, dogfennu a chyhoeddi 'llwybrau' gwneud penderfyniadau, er mwyn sicrhau bod y prosesau 'wedi'u cyflymu' ar gyfer gwneud penderfyniadau yn weladwy ac yn dryloyw. Bydd hyn yn gwella tryloywder y broses o wneud penderfyniadau, ac yn caniatáu craffu mwy amserol.

vi. Craffu mwy effeithiol yn cadw'r ddysgl yn wastad gyda'r cabinet

- Mae angen i gynghorau gyhoeddi rhaglenni gwaith y cabinet yn brydlon, yn gywir, a darparu gwybodaeth ddigonol i alluogi craffu i gynnal datblygiad polisi yn effeithiol.
- Mewn rhai awdurdodau mae ôl-graffu yn cael ei lesteirio gan oedi wrth gyhoeddi penderfyniadau a wnaed gan swyddogion (ac aelodau cabinet mewn rhai achosion) o dan 'weithdrefnau gwneud penderfyniadau dirprwyedig/unigol'. Dylai'r cyhoeddi ddigwydd, felly, mewn pryd i alluogi'r craffu i fod yn effeithiol.
- Ar hyn o bryd, datblygiad gwael sydd i'r craffu ar bartneriaethau a chraffu ar y cyd. Mae angen i gynghorau ystyried ble ceir 'gwerth ychwanegol' yn sgil gweithio gyda thimau craffu eraill.
- Dylid ailystyried yr angen am gydbwysedd rhwng grwpiau gwleidyddol wrth ethol cadeiryddion craffu, fel bod rhyddid i bwyllgorau craffu ethol y person gorau ar gyfer y gwaith, beth bynnag yw eu lliw gwleidyddol.
- Mae angen i gynghorau wella ansawdd cyffredinol adroddiadau swyddogion i bwyllgorau craffu, ac agwedd swyddogion at fynychu pwyllgorau craffu ac ymgysylltu â nhw. Dylai CfPS annog rhannu arfer da yn y meysydd hyn.
- Dylai cynghorau ystyried penodi 'craffwyr annibynnol' o blith y cyhoedd neu o gyrff allanol, i helpu cynghorwyr gyda'u gwaith craffu. Dylai hyn fod yn drefniant diofyn, yn hytrach na defnyddio cyfethol achlysurol o bryd i'w gilydd.
- Dylai cynghorwyr gynhyrchu dogfen frifio fer yn rheolaidd, sy'n crynhoi gwaith pob pwyllgor craffu a'i effaith.
- Dylai cynghorwyr gael cyfle i drafod adroddiadau craffu yn y cyngor llawn, nid eu 'nodi' yn unig.

- Dylai cynghorau benderfynu a ellid cymhwyso model 'enillion ar fuddsoddiad' CfPS i bob gweithgaredd craffu.
- Dylai cynghorau gynnal archwiliad sgiliau o aelodau craffu a all arwain, er enghraifft, at rai aelodau'n gwneud peth gwaith ymchwil eu hunain.
- Dylai cynghorau dreialu gwahanol ddulliau o gyfathrebu effaith pob pwyllgor craffu i bartïon â diddordeb a'r cyhoedd yn gyffredinol.

vii. Gwella ymgysylltiad, diddordeb ac ymddiriedaeth y cyhoedd

- Mae angen i gynghorau feddwl mwy ynghylch y ffordd fwyaf effeithiol o ymdrin ag ymgysylltiad i osgoi codi disgwyliadau a chynyddu sinigiaeth y cyhoedd. Bydd hyn yn golygu esboniad llawer cliriach, gan lywodraeth leol a chenedlaethol, o'r hyn sy'n bosibl a'r hyn nad yw'n bosibl o dan yr amgylchiadau presennol.
- Dylid annog cynghorau i adolygu eu gwefannau, fel bod modd adnabod cynghorwyr lleol yn hwylus, a hynny'n uniongyrchol o'r 'hafan', heb orfod chwilio trwy ddewislenni ac ati.

4. Argymhellion cyffredinol

1. Dylai Llywodraeth Cymru a chymuned llywodraeth leol weithio gyda'i gilydd i greu cyfres o egwyddorion a fydd yn tywys y trefniadau gweithrediaeth a chraffu yng Nghymru yn y dyfodol. Dylid cynhyrchu'r egwyddorion hyn ar y cyd â chynghorau a phartïon eraill â diddordeb. Byddai i'r egwyddorion hyn rym canllawiau anstatudol, a byddai cynghorau'n cael eu hannog i roi cynnig ar ffyrdd arloesol o weithredoli'r egwyddorion sy'n adlewyrchu cyd-destun gwleidyddol a sosio-ddaearyddol eu gwaith.
2. Dylid annog cynghorau a'u cefnogi i rannu 'arfer gorau' fel dull cadarnhaol, cost-effeithiol o foderneiddio trefniadau gweithrediaeth a chraffu.
3. Dylid annog cynghorau i ganfod ffyrdd i aelodau'r weithrediaeth ac aelodau anweithredol ddatblygu cyfleoedd i rannu barn a safbwyntiau mewn cyd-destunau anffurfiol.
4. Dylai cynghorau ystyried asesu lefelau cyfredol cefnogaeth swyddogion i'r cabinet a chraffu, gan fod y ddau faes yn dod o dan bwysau cynyddol.

1 Methodoleg yr Ymchwil

1.1 Mae dau brif nod i'r gwerthusiad, sef:

- Asesu'r effaith a gafwyd ar wneud penderfyniadau, democratiaeth ac atebolrwydd yng Nghymru yn sgîl cyflwyno'r system gabinet ym maes llywodraeth leol, ac archwilio'r prosesau er mwyn dysgu gwersi ar gyfer datblygu yn y dyfodol; a
- Chwilio am dystiolaeth ynghylch sut, ac i ba raddau, mae'r system gabinet yn caniatáu craffu effeithiol ar lywodraeth leol, a nodi polisiau ar gyfer datblygu yn y dyfodol.

1.2 Gofynnwyd i'r gwerthusiad hefyd asesu i ba raddau mae'r cyhoedd yn fwy galluog i ddylanwadu ar y penderfyniadau a wneir trwy'r trefniadau gweithrediaeth.

1.3 Ein hagwedd at asesu'r effaith fu datblygu 'theori newid'. Gellir meddwl am hyn fel 'model rhesymeg', gan ei fod yn rhoi syniad o'r berthynas resymegol rhwng y canlyniadau y gallai polisi geisio'u cyflawni, a'r mewnbynnau, y gweithgareddau a'r allbynnau sy'n cynnal y nodau hynny.

1.4 Aethom ati i ddatblygu'r theori newid trwy ddefnyddio tystiolaeth o ddogfennau swyddogol (Deddf a Mesur Llywodraeth Leol), gwerthusiadau o drefniadau gweithrediaeth yn Lloegr, ac ystod eang o lenyddiaeth/adroddiadau yn y maes. Yn sgîl hynny, llwyddwyd i amlinellu'r rhesymeg polisi oedd yn dod i'r amlwg ar gyfer cyflwyno trefniadau gweithrediaeth yng Nghymru a'r canlyniadau tymor canolig a hir y disgwyliid eu gweld.

1.5 Mae'n bwysig cynnwys cynifer o randdeiliaid allweddol â phosibl yn y broses hon o ddylunio'r model, felly buom yn ei rannu gyda phob aelod o'r grŵp llywio (oedd yn cynnwys llunwyr polisi, ymarferwyr llywodraeth leol a chyrrff cynrychioliadol), ac yn ei ddiwygio yn sgîl hynny, gan greu theori newid a fu'n fframwaith ar gyfer ein gwaith ymchwil, er mwyn profi sut datblygwyd y polisi yn ymarferol, a chanfod y meysydd lle roedd angen casglu tystiolaeth. Rydym wedi defnyddio'r theori newid hwn i saernïo'r adroddiad o amgylch canlyniadau. Fe'i gwelir yn Ffigur 1.

1.6 Cyflwynwyd y trefniadau gweithrediaeth mewn ymateb i wendidau canfyddedig y system bwyllgorau. Ymhlith y gwendidau hynny roedd:

- Cyngorwyr yn ymwneud â gweinyddiaeth;
- Aneffeithlonrwydd;
- Gwasgaru pŵer ar draws pwyllgorau;
- Arafwch gwneud penderfyniadau;
- Proses ddiraidd – diffyg eglurder ynghylch ble gwneir penderfyniadau; a
- Dim proses ar gyfer galw llunwyr penderfyniadau i gyfrif.

- 1.7 Trwy ymdrin â'r gwendidau hyn (ac eraill), bwriad y model arweinydd a chabinet oedd cryfhau democratiaeth leol ac atebolrwydd.
- 1.8 Datblygwyd cyfres o gwestiynau i archwilio i ba raddau roedd realiti rhoi'r system gabinet ar waith a'i gweithredu yn cyflawni'r canlyniadau arfaethedig a'r prosesau a'r gweithgareddau oedd yn fodd i hynny ddigwydd. Cafodd y cwestiynau eu teilwra i'r gwahanol gyfweleion (e.e. a oeddent yn swyddogion neu'n fathau o gynghorwyr – aelodau cabinet neu aelodau anweithredol). Defnyddiwyd canllaw pynciau lled-strwythuredig ar gyfer y cyfweiliadau er mwyn medru cwmpasu'r holl bynciau a materion, ond cadwyd elfen o hyblygrwydd er mwyn i'r cyfweleion fedru gofyn am eglurhad ar wybodaeth allweddol ac archwilio unrhyw ddirnadaeth 'gudd' neu amgylchiadau annisgwyl.
- 1.9 Dewiswyd pum awdurdod lleol i gasglu tystiolaeth ansoddol ar effaith trefniadau gweithrediaeth. Y pum cyngor a fu'n astudiaethau achos oedd:
- Ceredigion (gan gynnwys archwilio'r cysylltiadau ar y cyd a'r perthnasoedd â Phowys);
 - Sir Ddinbych;
 - Sir Fynwy;
 - Rhondda Cynon Taf; ac
 - Abertawe.
- 1.10 Dewiswyd y rhain yn gynghorau gwahanol o ran eu daearyddiaeth, eu rheolaeth wleidyddol a'u maint, ond wrth gwrs, nid ydynt yn sampl gynrychioliadol o lywodraeth leol yng Nghymru. Nod yr astudiaethau achos oedd sicrhau dealltwriaeth fanwl o sut mae'r trefniadau gweithrediaeth yn gweithio yng Nghymru. Buom hefyd yn chwilio am dystiolaeth o ganlyniadau a sut y'u cyflawnwyd, ac yn arbennig buom yn chwilio am arfer arloesol y gallai fod yn werth ystyried ei roi ar waith yn ehangach.
- 1.11 Mae'n debygol y bydd sut mae trefniadau gweithrediaeth yn gweithio mewn cyngor yn dibynnu ar ffactorau cyd-destunol megis diwylliant y sefydliad, ac arddull bersonol/galluogrwydd/profiad yr Arweinydd (a chynghorwyr eraill). Bu ein hymchwil, felly, yn gofyn cwestiynau am newidynnau cyd-destunol, er mwyn canfod pa mor bwysig yw'r rhain yng nghyswllt strwythurau.
- 1.12 Cwblhawyd y gwaith maes rhwng mis Gorffennaf a mis Medi 2014, ac roedd yn cynnwys cyfweiliadau wyneb yn wyneb neu grwpiau ffocws gyda chynghorwyr uwch (Arweinydd, aelodau cabinet, arweinyddion gwrthblaid, cadeiryddion craffu ac aelodau anweithredol), swyddogion (prif weithredwr, Pennaeth y Gwasanaethau Democrataidd, rheolwr craffu, swyddogion cymorth ac ati), cynrychiolwyr asiantaethau partner ac aelodau o'r cyhoedd oedd â diddordeb. Cynhaliwyd cyfweiliadau â chyfanswm o 95 o bobl fel rhan o'r gwaith maes.

- 1.13 Roedd yr holl gyfweleion yn onest ac yn agored, ac rydym yn ddiolchgar am eu cydweithrediad yn ein hymchwil. Fe greodd eglurder y cyfraniadau argraff fawr arnom ni, gan eu bod yn dangos bod y bobl dan sylw wedi meddwl llawer iawn am eu ffordd o 'wneud pethau'.
- 1.14 Mae'r data a gasglwyd o'r cyfweiliadau a recordiwyd wedi cael eu hadolygu, gan nodi themâu ac amlygu enghreifftiau o arfer da. Mae pob astudiaeth achos wedi cael ei hysgrifennu mewn modd sy'n cymharu ymarfer a pherfformiad ar draws y canlyniadau a ddisgwylir gan drefniadau gweithrediaeth.
- 1.15 Rydym hefyd wedi cynnal cyfweiliadau gyda chynrychiolwyr o Gymdeithas Llywodraeth Leol Cymru (WLGA) a'r Ganolfan Craffu Cyhoeddus (CfPS) oherwydd bod gan y cyrff hynny wybodaeth fanwl am sut mae trefniadau gweithrediaeth a chraffu yn gweithio yng Nghymru.
- 1.16 Cyflwynwyd ein canfyddiadau cychwynnol mewn digwyddiad rhwydwaith WLGA i aelodau arweiniol/swyddogion ar gynorthwyo a datblygu aelodau, ac mewn dwy seminar datblygu polisi a drefnwyd gan Lywodraeth Cymru.

Ffigur 1: Theori Newid sy'n cefnogi cyflwyno a datblygu trefniadau gweithrediaeth yng Nghymru

<p>Mewnbynnau <i>Beth sy'n mynd i mewn i'r rhaglen</i></p>	<p>Gweithgareddau <i>Pa dasgau sy'n cael eu cyflawni</i></p>	<p>Allbynnau <i>Beth sy'n cael ei gynhyrchu</i></p>	<p>Canlyniadau</p>
<p>Deddf Llywodraeth Leol 2000</p> <p>Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2011</p> <p>Cyfansoddiadau lleol</p> <p>Amser cynghorwyr wrth baratoi ar gyfer cyfarfodydd cabinet a chraffu a'u mynychu</p> <p>Amser swyddogion wrth baratoi ar gyfer cyfarfodydd cabinet a chraffu a'u mynychu</p> <p>Ymgysylltiad y cyhoedd â'r broses</p> <p>Cyflogau cynghorwyr</p> <p>Cyflogau swyddogion</p>	<p>Rhag-gyfarfodydd cabinet</p> <p>Cyfarfodydd cabinet</p> <p>Rhag-gyfarfodydd craffu</p> <p>Cyfarfodydd craffu</p> <p>Grwpiau gorchwyl a gorffen</p> <p>Cyfarfodydd craffu ar y cyd</p> <p>Achosion o alw i mewn</p> <p>Hyfforddiant cynghorwyr</p> <p>Cynrychiolaeth gymunedol</p> <p>Y prosesau penodi ar gyfer swyddi cabinet a chraffu</p> <p>Cyfarfodydd ar y cyd i Gadeiryddion/ pwyllgorau cydlynu</p>	<p>Fframwaith polisi</p> <p>Penderfyniadau</p> <p>Cynlluniau (blaengynllunio, corfforaethol, ac ati)</p> <p>Adroddiadau craffu</p> <p>Cynigion polisi (o bwyllgorau craffu)</p> <p>Gwybodaeth am wneud penderfyniadau a ddarperir i'r cyhoedd</p>	<p><i>Tymor canolig</i></p> <p>Arweinyddiaeth yn fwy gweladwy</p> <p>Mwy o dryloywder</p> <p>Gwell ymatebolrwydd</p> <p>Cyflymu penderfyniadau</p> <p>Mwy o graffu effeithiol yn cadw'r ddysgl yn wastad gyda'r cabinet</p> <p>Cynyddu ymgysylltiad â'r cyhoedd</p> <p>Gwell ffyrdd o gadw cydbwysedd</p> <p>Rolau cynghorwyr a swyddogion wedi'u diffinio'n dda</p> <p>Gwell perthnasoedd rhwng cynghorwyr a swyddogion</p> <p>Ymgysylltiad effeithiol rhwng aelodau</p> <p>Aelodau anweithredol yn treulio mwy o amser ar gynrychiolaeth gymunedol</p> <p>Gwella perthnasoedd â darparwyr gwasanaethau cyhoeddus eraill</p> <p>Ennyn mwy o ddiddordeb mewn gwleidyddiaeth leol</p> <p>Gwella'r ymddiriedaeth mewn llywodraeth leol</p> <p>Pobl newydd yn cael eu hannog i sefyll mewn etholiad (yn arbennig grwpiau a dangynrychiolir)</p> <p><i>Tymor hir</i></p> <p>Cryfhau democratiaeth leol</p> <p>Cynyddu atebolrwydd</p>

2 Canfyddiadau ac argymhellion

Cyflwyniad

- 2.1 Wrth geisio cael eu hethol, ni fydd ymgeiswyr yn gofyn i'r etholwyr eu cefnogi i fod yn aelodau cabinet neu'n graffwyr – cânt eu hethol i gynrychioli eu cymunedau lleol. Yng ngeiriau un cynghorydd profiadol iawn ***“Fyddai fy nghymuned ddim yn pryderu taswn i byth yn mynd i gyfarfod arall, ond fe fydden nhw'n pryderu taswn i ddim yn delio gyda gwaith bara menyf llywodraeth leol – y rheng flaen. Os bydd hynny'n methu, maen nhw'n disgwyl i mi fod yno i'w cynorthwyo neu eu cefnogi”***.
- 2.2 Ar hyd ein gwaith ymchwil, mae'r gefnogaeth a fynegwyd gan aelodau etholedig a swyddogion i rôl cynghorwyr fel arweinwyr cymunedol a'u hymrwymiad i wasanaeth cyhoeddus wedi creu argraff arnom. Mae gan bob cynghorydd rôl hanfodol fel cynrychiolwyr cymunedol, eiriolwyr a 'datrysyr problemau'. I rai, dyna'r hyn y maent am ei wneud yn ystod y rhan fwyaf o'u 'hamser yn y cyngor'. I eraill, mae'n dal yn bwysig, ond cydbwysir hynny â rôl 'gorfforaethol' gryfach.
- 2.3 Mae ein hymchwil wedi canfod bod cynghorau wedi rhoi cabinet a chraffu ar waith mewn gwahanol ffyrdd, ac wedi datblygu gwahanol brosesau yn ôl eu hamgylchiadau penodol. Mae gan ystyriaethau gwleidyddol, sosio-ddemograffig a gweithrediadol i gyd ran i'w chwarae. Nid yw cynghorau bob amser yn gwneud pethau'n iawn, ac ymddengys bod rhai prosesau wedi tyfu bron trwy ddamwain – ond eu *proses nhw* yw hi. Nid yw amrywiadau'n beth da na drwg ynddynt eu hunain, ond nid oedd llawer o werthfawrogiad o 'arfer da' mewn manau eraill a sut gallai newidiadau posibl wella ffyrdd o weithio.
- 2.4 O ystyried persbectifau dealladwy gwahanol randdeiliaid, sy'n gwrthdaro ar brydiau, mae angen fframwaith eglur o egwyddorion i ddarparu sylfaen ar gyfer sut dylai trefniadau gweithrediaeth a chraffu weithio. Dylai cynghorau gael rhyddid i benderfynu ar y strwythurau sy'n gweithio iddyn nhw, gyda gwybodaeth lawn am yr ystod o bosibiliadau ac 'arfer da'. Os nad oes cyfle i fod yn arloesol, ni cheir gwelliant. Bydd ein hadroddiad ni yn dechrau'r broses o ganfod rhai o'r egwyddorion hynny, yn amlygu lefel yr amrywiad yn yr hyn sy'n digwydd yn awr, ac yn cyflwyno argymhellion ar gyfer hwyluso arloesedd.
- 2.5 Mae'r astudiaeth hon yn delio gyda nifer o faterion sy'n bwysig i ddyfodol llywodraethu lleol yng Nghymru, a gallai fod yn ddadleuol i nifer o randdeiliaid. Mae'n bwysig, felly, bod ein hargymhellion wedi'u gwreiddio mewn dadansoddiad cadarn, seiliedig ar dystiolaeth, o'r trefniadau cyfredol. Bydd Llywodraeth Cymru am sicrhau bod rhanddeiliaid y tu allan i'n gwaith ymchwil yn cael cyfle i fwydo eu syniadau hwythau i'r broses hon cyn i unrhyw newidiadau gael eu rhoi ar waith.

- 2.6 Mae ein canfyddiadau wedi'u strwythuro o amgylch y canlyniadau disgwylidig oedd yn nod wrth gyflwyno trefniadau gweithrediaeth a chraffu, fel y nodwyd yn y 'theori newid' (Ffigur 1).
- 2.7 Y canlyniadau a nodwyd oedd:
- Cryfhau democratiaeth leol;
 - Cynyddu atebolrwydd;
 - Gwneud arweinyddiaeth yn fwy gweladwy a chynyddu tryloywder;
 - Gwella ymatebolrwydd;
 - Cyflymu'r broses o wneud penderfyniadau;
 - Craffu mwy effeithiol yn cadw'r ddysgl yn wastad gyda'r cabinet;
- a
- Gwella ymgysylltiad, diddordeb ac ymddiriedaeth y cyhoedd.

Cryfhau democratiaeth leol

- 2.8 Wrth ystyried i ba raddau roedd trefniadau gweithrediaeth a chraffu wedi cryfhau democratiaeth leol, buom yn archwilio a oedd y trefniadau newydd wedi annog pobl newydd i sefyll mewn etholiad. Ceisiwyd deall gwahanol rolau'r rhai nad oeddent yn aelodau o'r weithrediaeth ac aelodau cabinet, ac yn arbennig yr ystod o weithgareddau a gyflawnir gan aelodau anweithredol a'u cyfleoedd i ymgysylltu. Buom yn ymchwilio i weld a oedd mwy o bŵer wedi cael ei ddatganoli i bwyllgorau ardal lleol, yn annog myfyrio ar sut roedd y trefniadau newydd yn gweithio o'u cymharu â'r system flaenorol o bwyllgorau, a hefyd yn archwilio'r posibilïadau o ran arloesedd a newid.
- 2.9 Fel yn ein holl feysydd ymchwil, gwelsom gryn amrywiad o ran ymarfer, ond serch hynny, daeth themâu ac egwyddorion cyffredin i'r amlwg, a'r rheiny yw'r sail ar gyfer ein hargymhellion.

Os oes bwriad i annog pobl newydd i sefyll mewn etholiad, mae angen gwneud y rôl yn ddeniadol ac yn ymarferol i'r rhai y gallai rhyw, anabledd, cyflogaeth neu gyfrifoldebau gofalu fod yn rhwystr iddynt.

- 2.10 Y gobaith oedd y byddai cyflwyno trefniadau gweithrediaeth yn cael effaith gadarnhaol ar amrywiaeth cynghorwyr o ran oedran, rhyw, anabledd neu ethnigrwydd (Stoker et al. 2006), ond ni welsom unrhyw dystiolaeth bod newid o'r system bwyllgorau wedi cael unrhyw effaith ar amrywiaeth. Dangosodd arolwg Llywodraeth Cymru o ymgeiswyr fod llai na 30% o gynghorwyr yn fenywod, bod y mwyafrif o gynghorwyr dros 60 oed, a bod dros 40% ohonynt wedi ymddeol (Llywodraeth Cymru, 2013). Er bod carfan newydd o gynghorwyr (ac aelodau cabinet) yn eu hugeiniau, mae'r disgrifiad cyffredinol o gynghorwyr fel 'male, pale and stale' yn dal yn addas. Ymddengys mai ychydig o effaith a gafwyd ar nifer y seddau di-wrthwynebiad yn sgîl symud i system newydd. Serch

hynny, roedd mwyafrif y rhai y buom yn eu cyfweld, er nad pawb, yn cydnabod y gallai diffyg amrywiaeth ymhlith cynghorwyr o ran oedran, rhyw, anabledd neu ethnigrwydd fod yn broblem.

- 2.11 Roedd cytundeb cyffredinol bod y pecyn cydnabyddiaeth ariannol ar gyfer cynghorwyr ac aelodau cabinet yn gymhelliant sylweddol i sefyll mewn etholiad. I rai, fodd bynnag, er y gallent weld bod y pecyn cydnabyddiaeth ariannol diwygiedig o bosibl wedi cael dylanwad cadarnhaol ar amrywiaeth, yn enwedig o ran oedran, teimlent fod gofynion rôl cynghorydd yn golygu ei bod yn anaddas i bobl ifanc gyflogedig oedd yn aml heb ddigon o amser i'w roi i waith y cyngor, ***“Swydd i berson egniol sydd wedi ymddeol yw hon”***.
- 2.12 Roedd mwyafrif y cyfweleion o'r farn bod gofalu am bortffolio maes gwasanaeth pwysig yn waith amser llawn ynddo'i hun, ond mae nifer bychan o aelodau cabinet sydd hefyd yn meddu ar swyddi amser llawn. Gall eu diffyg argaeledd yn sgîl hynny achosi rhwystredigaeth, yn arbennig pan fydd swyddogion yn ceisio sicrhau penderfyniadau. Fodd bynnag, mae'r cyflog uwch a roddir i aelodau cabinet yn parhau am y cyfnod yn y swydd yn unig, ac mae hyd y cyfnod yn y 'swydd' yn dibynnu ar fymrwyr yr Arweinydd, felly cymhelliant cyfyngedig sydd i ildio sicrwydd incwm rheolaidd er mwyn neilltuo amser ar gyfer rôl yn y cabinet.
- 2.13 Roedd gan rai farn gref ynghylch pwysigrwydd y ffaith bod cynghorwyr wedi'u gwreiddio yn eu cymuned, gyda 'meddu ar swydd 'go iawn' yn rhan o hynny. Fel y dywedodd un aelod cabinet cyflogedig ***“Mae cynghorwyr sy'n gweithio yn dod â chyfoeth o brofiadau i'r cyngor – ac i'w cyflogwyr”***.
- 2.14 Mewn rhai cynghorau cymerwyd camau i addasu prosesau ac arfer i ddarparu ar gyfer cynghorwyr sy'n gweithio, er na fu'r rheiny i gyd yn llwyddiannus. Er enghraifft, nid yw cyfarfodydd gyda'r hwyr, fel bod cynghorwyr sy'n gweithio yn gallu bod yn bresennol, bob amser wedi bod yn boblogaidd gyda chynghorwyr sydd wedi ymddeol neu nad ydynt yn gweithio, sef y mwyafrif, ***“Mae'n peri rhwystredigaeth i mi fod cynghorwyr sy'n gweithio am gael cyfarfodydd gyda'r hwyr. Yna dydyn nhw ddim yn mynd i'r cyfarfodydd ac maen nhw'n methu dilyn yr hyfforddiant. Rydw i'n cael fy nhalu, felly rydw i'n mynd i bethau”***.
- 2.15 Mae technoleg newydd ar gael ac mae wedi cael ei chyflwyno i gefnogi cynghorwyr yn eu rolau trwy rannu gwybodaeth yn gyflym, gyda dogfennau Cymraeg a Saesneg yn cael eu cyflwyno ar yr un pryd, a chan alluogi presenoldeb o bell. Fodd bynnag, mae cyfle'n bendant i wneud mwy o ddefnydd o dechnoleg i alluogi cyfranogiad ac i rannu canlyniadau prosiectau peilot sydd eisoes yn bodoli ledled Cymru.
- 2.16 Mae un cyngor y buom ni'n ymweld ag ef wedi mynd ati i geisio annog pobl newydd i sefyll mewn etholiad trwy gynnal cyfres o sioeau teithiol

dan arweiniad y prif weithredwr a'r arweinydd. Gall dulliau gweithredu o'r fath fod o gymorth i esbonio rôl cynghorwyr a hyrwyddo 'modelau rôl', er mwyn dangos bod modd i 'bobl gyffredin' fod yn gynghorwyr. ***“Y llynedd fi oedd y maer, ac os byddan nhw'n fy ngweld i o gwmpas [y man] lle rydw i'n gweithio, falle byddan nhw'n meddwl – o, gall person cyffredin fod yn gynghorydd, gall person normal fod yn Faer.”***

- 2.17 Mewn awdurdod arall, gwnaed Pwyllgor y Gwasanaethau Democraidaidd yn gyfrifol am hyrwyddo democratiaeth leol, ac mae'n gweithio i annog grwpiau a dangynrychiolir i chwarae rhan. Cynhelir digwyddiadau democratiaeth leol, ac er bod rhai cynghorwyr uwch yn ymwneud â nhw, nid yw eu proffil yn uchel iawn. Esboniodd un ymatebydd na fydd cynghorwyr presennol o reidrwydd yn gwneud ymdrech arbennig i annog eraill i sefyll – pam bydden nhw'n creu rhagor o wrthwynebwyr?

Mae gan bob cynghorydd, p'un a ydyw yn y cabinet, yn aelod o'r blaid sy'n rheoli, neu heb lenwi'r naill rôl na'r llall, ystod gymhleth o ddyletswyddau a chyfrifoldebau sy'n aml yn golygu oriau hir ac amgylchiadau anodd.

- 2.18 Dethlir 'rôl y ward', sef bod yn gynrychiolydd lleol, a dyna ffocws llawer o gynghorwyr. Fel y dywedodd un **“Dydych chi byth ddim yn gynghorydd”**. Fodd bynnag, yn achos aelodau cabinet, mae gofynion ychwanegol y rôl strategol yn dod â heriau yn ei sgîl o ran parhau mewn cysylltiad â phryderon cymunedol, ac yn weithredol yn eu cylch.
- 2.19 Yn ogystal â phwyllgorau ffurfiol y cyngor, mae grwpiau gorchwyl a gorffen, cyfarfodydd PACT (Heddlu a Chymunedau Ynghyd), cyfarfodydd Cynghorau Tref a Chymuned (mae llawer o Gynghorwyr Sir yn Gynghorwyr Tref a Chymuned yn ogystal), cyfarfodydd Cymunedau yn Gyntaf, llywodraethwyr ysgol, ac aelodaeth amrywiol gyrff allanol.
- 2.20 Mae'n ddiddorol, er bod llawer o gynghorwyr yn enwebeion y cyngor ar gyrff allanol, nad yw'r mwyafrif yn rhoi adborth o unrhyw fath i'r cyngor ar y rhain. Mae rhai cynghorau wedi ceisio lleihau nifer y cyrff allanol, ond **“mae'r aelodau'n cytuno i wneud hynny, ond yna'n cytuno i newid dim”**.
- 2.21 Teimlai mwyafrif mawr y cyfweleion fod aelodau anweithredol bellach wedi'u grymuso'n fwy, ond er y teimlir bod ganddynt ddylanwad (er bod barn yn amrywio ynghylch hyd a lled y dylanwad hwnnw), nad oes ganddynt 'bŵer' ffurfiol, gan mai eiddo'r cabinet a'r grwpiau gwleidyddol yw hwnnw.
- 2.22 Mae llawer o swyddogion yn teimlo bod yr aelodau anweithredol yn dylanwadu ar benderfyniadau – **“bydden nhw'n fuan yn colli diddordeb a brwdfrydedd petai hynny ddim yn wir”**. Fel yn achos sawl agwedd ar y gwaith ymchwil hwn, mae llawer yn dibynnu ar eich sefyllfa wleidyddol yn y cyngor. I lawer, yn arbennig rhai sy'n aelodau o

grwpiau rheoli mawr, roedd cyfarfodydd grŵp bob amser yn bwysicach wrth ddatblygu polisi na chyfarfodydd pwyllgor ffurfiol, ac mae hynny'n aml yn dal yn wir.

- 2.23 Mae cynghorwyr y gwrthbleidiau yn aml yn cwyno am ddiffyg unrhyw ddylanwad effeithiol. Mewn un cyngor, teimlai arweinwyr yr wrthblaid eu bod yn cael eu trin â **“lefelau amrywiol o ddirmyg”**. Adroddwyd nad oeddent **“erioed wedi cael ymateb effeithiol i unrhyw beth”** a **“bod y cyhoedd yn sicrhau bod pethau'n cael eu cyflawni'n fwy effeithiol na ni.”** Maent yn teimlo nad ydynt yn rhan o'r prosesau o wneud penderfyniadau a bod penderfyniadau'n derbyn sêl bendith ffurfiol yn unig ar ôl cytuno arnynt yn y grŵp rheoli. Gwelir y cabinet fel corff **“caeedig, didraidd, nad yw'n atebol”**. Gwelai un arweinydd gwrthblaid fynychu'r cabinet fel **“ymarferiad di-werth – does dim modd gofyn cwestiynau, ac os bydd rhai, chawn ni ddim atebion”**. Teimlai arweinyddion y gwrthbleidiau yn yr awdurdod hwn nad oedd rhag-graffu **“yn bodoli, i bob pwrpas”** a bod rhaglen waith y cabinet yn 'rhy niwlog'.
- 2.24 Mae swyddogion yn fwy tebygol o adnabod dylanwad craffu a barn gyhoeddus, sydd weithiau'n gynnil, a fynegir trwy aelodau anweithredol nag y maent hwythau eu hunain, o bosibl oherwydd eu bod yn aml yn clywed sgysiau anffurfiol lle mae aelodau uwch yn myfyrio ar yr hyn y maent wedi'i glywed ac yn addasu eu safbwynt yn unol â hynny. Fel y dywedodd un uwch swyddog **“Mae craffu'n cael effaith, mae'n aml yn dreiddgar, â ffocws ac yn heriol. Nid cael ei ofni y mae, ond ei barchu.”**
- 2.25 Crynhoir y mater hwn gan un aelod cabinet profiadol, a ddywedodd **“Rydym ni'n herio ein hunain a'n gilydd – rydym ni'n herio'r swyddogion, ac maen nhw'n ein herio ni, mae'r grŵp [rheoli] yn ymgysylltu'n fawr â'n herio ni, fel y mae'r cyhoedd. Mae craffu'n gwneud hynny'n ffurfiol. Rydym bob amser yn ystyried beth mae craffu'n ei ddweud, ond fyddwn ni ddim bob amser yn dilyn eu cyngor – gallwn ni addasu pethau rhywfaint”**. Arwyddocâd hyn yw mai systemau gwleidyddol yw cynghorau – dyw'r ffaith nad yw cabinet yn gwneud beth mae craffu, aelodau anweithredol, yr wrthblaid neu unrhyw arall eisiau ddim yn golygu nad yw'n gwrando – efallai ei fod yn gwrando, ond heb gytuno o reidrwydd, ac nid yw hynny bob amser yn cael ei wneud yn eglur.
- 2.26 Mewn rhai achosion, roedd y trefniadau gweithrediaeth a chraffu wedi arwain at elfen o 'ni a nhw' rhwng cynghorwyr, ond hefyd rhwng swyddogion sy'n gweld y cabinet neu graffu yn bennaf – anaml y byddant yn gweld y ddau. Mae'r elfen hon o wahanu wedi datblygu, yn rhannol o fwriad, ond gwelwyd hefyd rai canlyniadau anfwriadol.
- 2.27 Mae cynghorau wedi rhoi cynnig ar amrywiol ffyrdd o sicrhau gwaith trawsbleidiol, a chynyddu ymgysylltiad, tryloywder a 'pherchnogaeth' aelodau anweithredol. Mewn un cyngor, defnyddiwyd Pwyllgorau

Cabinet Ymgynghorol, y gallai pawb ymuno â hwy. Treialwyd syniadau tebyg mewn mannau eraill gyda llwyddiant amrywiol.

- 2.28 Mae'n bwysig cofio, fodd bynnag, bod grŵp cymharol fach o gynghorwyr sy'n ddigon bodlon ar fod yn aelodau lleol 'yn unig' a bod yn llais i'r gymuned. Fel y dywedodd prif swyddog ***“Roedden nhw'n dawel mewn pwyllgorau, a nawr maen nhw'n dawel wrth graffu.”***

Os yw cynghorwyr am chwarae rhan fwy, mae cyfle yno os dewisant ei gymryd.

- 2.29 Mae'r ymdeimlad o ddiymadferthedd a fynegir gan rai yn derbyn sylw mewn rhai awdurdodau trwy lunio strwythur cynhwysol, fel bod y cabinet, craffu a swyddogion yn gweithio fel 'tîm'. Gofynnir i'r cynghorwyr “Sut gallwch 'chi' gyfrannu – sut gallwch chi ddod â'ch materion chi gerbron?” Ymddengys bod hyn yn cael ei groesawu'n arbennig gan y rhai nad ydynt yn rhan o'r grŵp rheoli.

- 2.30 Mae'r cyfleoedd i ymgysylltu â'r cabinet a'r grŵp sydd yn y mwyafrif yn amrywio'n sylweddol, ac mae hyn yn adlewyrchu diwylliant gwleidyddol y sefydliad. Mae aelodau anweithredol mewn un cyngor yn cael gwybod beth sy'n digwydd trwy edrych ar agenda'r cabinet a rhagdybio y bydd yr argymhellion yn cael eu derbyn. Maen nhw'n cael deg munud yn y cabinet, ac nid oes fawr ddim trafodaeth yn y cyngor llawn.

- 2.31 Mae Mesur Llywodraeth Leol (2011) wedi helpu'r wrthblaid i sicrhau dylanwad trwy graffu, gan fod cydbwysedd gwleidyddol bellach rhwng cadeiryddion pwyllgorau. Yn flaenorol, teimlai'r wrthblaid ei bod yn cael 'y briwsion yn unig'. Mewn rhai mannau, mae'r Mesur wedi arwain at fwy o gynhwysiad i grwpiau'r gwrthbleidiau ac ymgysylltiad gweithredol ymhlith cynghorwyr. Mae'r wrthblaid yn defnyddio 'galw i mewn' mewn rhai achosion i fynegi eu barn wahanol, ac mae nifer o lwybrau anffurfiol sy'n golygu bod modd trafod materion nad ydynt yn ddadleuol yn effeithiol – ni all hynny ddigwydd ond mewn awyrgylch o ymddiriedaeth.

- 2.32 Er bod rhai cynghorwyr yn teimlo eu bod wedi'u dadrymuso, y farn gyffredinol oedd bod cyfleoedd i'r rhai sy'n dymuno ymgysylltu wneud hynny. Fel y dywedodd un uwch gynghorydd ***“Mae rhai'n teimlo eu bod wedi'u datgysylltu, ond efallai mai eu bai eu hunain yw hynny am beidio ag ymgysylltu – os ydyn nhw am gael adroddiad, mae ar gael iddyn nhw, mae ein drysau ni ar agor – ond mae'n well ganddyn nhw gwyno”.***

- 2.33 Yn un o'r cynghorau y buom ni'n ymweld â nhw, er bod peth rhwystredigaeth yn cael ei fynegi ynghylch ymgysylltiad aelodau anweithredol â phrosesau ffurfiol y weithrediaeth, roedd brwdfrydedd cyffredinol ynghylch y dulliau ychwanegol a roddwyd ar waith i alluogi ymgysylltiad a chynhwysiad wrth wneud penderfyniadau. Roedd 'heriau gwasanaeth' yn caniatáu i aelodau anweithredol gymryd rhan mewn adolygiadau rheolaidd a chadarn o'r gwasanaethau a gyflwynir, gan

archwilio llwybrau ymholi a nodwyd gan is-grwpiau aelodau yn unig. Roedd ansawdd uchel i'r trafod, ac er ei bod yn heriol, roedd y swyddogion a'r aelodau yn gweld y broses fel un adeiladol. Cafwyd lefel uchel o bresenoldeb mewn cyfres o weithdai polisi ac adolygiadau cyllideb, a arweiniwyd gan aelodau cabinet, gan roi cyfle i aelodau nad ydynt yn rhan o'r weithrediaeth chwarae rhan weithredol yn y broses o lunio penderfyniadau a chyfeiriad y cyngor. Nod y dulliau gweithredu hyn oedd sicrhau bod pawb yn teimlo eu bod wedi ymwneud â phob penderfyniad.

- 2.34 Mae posibilrwydd i gynghorau ystyried y cydbwysedd cyfredol rhwng pwyllgorau ffurfiol a grwpiau gorchwyl a gorffen anffurfiol. Dangosodd ein tystiolaeth ni y gallai grwpiau gorchwyl a gorffen gynhyrchu canlyniadau defnyddiol mewn cyfnod cymharol gyfyngedig o amser, ond mae pryder nad yw'r grwpiau hyn yn cael lle oherwydd diffyg adnoddau neu amser (yn swyddogion a chynghorwyr).
- 2.35 Ymddengys bod y cyfleoedd hyn i gynnal trafodaethau ac adolygiadau mwy agored a chynhwysol i'w croesawu, gan eu bod yn fodd i gynnal trafodaeth a her a all ymddangos fel petaent ar goll o gyfarfodydd 'gosod' y cabinet.

Gyda phwyllgorau ardal daw perygl gor-lywodraethu a dryswch, oni bai bod peth symleiddio ac egluro ar rolau ac atebolrwydd.

- 2.36 Ni chawsom fawr ddim tystiolaeth ym meysydd ein hastudiaethau achos o effeithiolrwydd pwyllgorau ardal, ac ymddengys bod hwn yn bwnc sydd heb ei ddatblygu'n ddigonol ym maes llywodraeth leol yng Nghymru. Mae cynghorwyr lleol yn cyfeirio at rai canlyniadau cadarnhaol, a chefnogaeth gadarn sefydliadau partner, yn enwedig y sector gwirfoddol, ond mae'r costau (o ran amser ac arian) sydd ynghlwm wrth gynnal pwyllgorau ardal yn gallu bod yn sylweddol. Mewn un cyngor yng Nghymru, mae pwyllgorau ardal yn gallu cyflwyno argymhellion i'r cabinet, ond roedd swyddogion yn pryderu ynghylch 'gwerth ychwanegol' y pwyllgorau a'r hyn y maent wedi'i gyflawni. Mewn manau eraill, er eu bod wedi cymryd amser i gael effaith, roedd pwyllgorau ardal yn dechrau ennill eu plwyf.
- 2.37 Mae cyfle i ddysgu o brofiad pwyllgorau ardal yn Lloegr lle datganolwyd adnoddau sylweddol, mewn rhai achosion, i'r lefel hon. Lle mae pwyllgorau ardal yn gweithio'n dda, bu cynnydd sylweddol yn ymgysylltiad y gymuned â chymdeithas ddinesig a sifil, gan arwain at fwy o ymwneud â llunio penderfyniadau ar bob lefel. Mae pwyllgorau ardal hefyd yn gallu sicrhau bod aelodau anweithredol yn gweithio'n agosach gyda'r cyhoedd, gan ddatblygu eu rôl arweinyddiaeth gymunedol.
- 2.38 Yn aml, gall strwythurau ardal fod yn amlhaenog ac yn gymhleth, er bod angen iddynt feddu ar rôl a chyfres o gyfrifoldebau sydd wedi'u diffinio'n

glir. Mae angen hefyd i bwyllgorau ardal gysylltu â phrosesau strategol ar gyfer gwneud penderfyniadau er mwyn gwneud gwahaniaeth.

- 2.39 Roedd barn gyffredinol bod posibilrwydd gor-lywodraethu yn sgîl bodolaeth cynghorau tref a chymuned mewn llawer o ardaloedd, ac y gallai hynny rwystro cynnydd, yn enwedig gan fod llawer o gynghorwyr eisoes yn gwisgo 'dwy het'. Roedd hyn yn codi cwestiwn ynghylch eu heffeithiolrwydd wrth ymgysylltu â'r 'cyhoedd', gan fod rhai yn eu gweld fel 'siopau siarad' i'r 'un hen rai'. Dylai unrhyw adolygiad o gynghorau tref a chymuned yn y dyfodol gyd-ddigwydd â rhoi sylw i rôl pwyllgorau ardal. Mae cyfle i'r cynghorau mwy ymgymryd â mwy o bwerau a rolau darparu gwasanaeth, ond nid yw mwyafrif helaeth y 736 yn ddigon mawr i fod yn effeithiol. Er bod cynghorau tref a chymuned yn cyflawni rhai swyddogaethau sy'n bwysig i bobl, yn y pen draw nid oes ots gan y cyhoedd am lefelau na ffiniau llywodraeth.

Mae dyfodiad y cynghorwyr newydd yn 2012 ac ar Ynys Môn yn 2013 wedi golygu bod llawer llai yn meddu ar wybodaeth uniongyrchol am y system flaenorol. Er bod rhai yn hel atgofion, nid oedd fawr neb am ddychwelyd i'r hen system, ac nid oedd y rheiny'n cynnwys dim aelodau cabinet.

- 2.40 Wrth ofyn i bobl am eu barn ar y trefniadau gweithrediaeth a chraffu cyfredol, roedd yn anochel y byddai cynghorwyr a swyddogion yn cymharu'r strwythurau presennol â'r rhai a'u blaenorodd. Cawsom ymateb amrywiol ynghylch effeithiolrwydd y system bwyllgorau. I rai, mae ymdeimlad gwirioneddol o 'golled' o hyd, a chred bod y system flaenorol yn well. Roedden nhw'n dadlau bod y system bwyllgorau'n fwy cynhwysol, gan fod pawb yn cael cyfle i wrando ar y drafodaeth a chael mewnbwn cyn i benderfyniadau gael eu gwneud.
- 2.41 Roedd cynghorwyr yn gallu meithrin perthnasoedd gwaith da gyda chynghorwyr eraill a swyddogion. Cadeiryddion pwyllgorau oedd yn gyfrifol am drafod polisi cyn i benderfyniadau gael eu gwneud gan y pwyllgor (er y byddai hynny mewn llawer o achosion eisoes wedi'i benderfynu yn y grŵp). Roedd y system bwyllgorau'n cynhyrchu penderfyniadau yr oedd craffu'n rhan ohonynt ar adeg gwneud y penderfyniad yn y broses, ac roedd yn hawdd i'r cyhoedd ei deall.
- 2.42 Mae'n eglur, fodd bynnag, bod nifer o wendidau yn y system bwyllgorau. Awgrymwyd nad oedd atebolrwydd mewn gwirionedd cyn 2000, gan fod prif swyddogion a chadeiryddion yn aml yn datblygu 'silo' grymus iawn lle roeddent yn cefnogi ei gilydd. Er bod cynghorwyr o bosibl yn teimlo'n rhan o'r broses o wneud penderfyniadau, gallent ymwneud â gormod o'r manylion, ac nid oeddent yn gwneud penderfyniadau strategol. ***“Roedd rhai o'r penderfyniadau yr oedd angen eu rhoi gerbron yr hen bwyllgor yn hurt – pam roedd y pwyllgor yn trafod a ddylem ni brynu dillad tywydd gwlyb i'r timau priffyrdd?”***

2.43 Gan fod cyfatebiaeth agos fel arfer rhwng pwyllgorau ac adrannau, cafwyd cyhuddiadau bod gormod o ddylanwad gan swyddogion. Ni fyddai'r cynghorwyr yn edrych ar faterion ond yn arwynebol, a byddent yn cytuno i raddau helaeth ag argymhellion y swyddogion. Ni fyddai'r swyddog yn cael ei groesholi, na chraffu dilys. ***“Yn flaenorol, roedden ni'n cymryd camau bychain iawn. Doedden ni ddim yn gwybod pwy oedd ag arian a phwy oedd heb. Nawr rydyn ni'n gallu edrych yn ehangach. Er mwyn gweithio'n iawn ar draws y cyngor, mae'n rhaid i ni allu gweld ar draws y cyngor”.***

Argymhellion

- Mae angen i gynghorau ystyried diwygio'u strwythurau i adlewyrchu agwedd fwy 'agored' at lywodraethu, fel bod aelodau anweithredol yn teimlo eu bod yn cael cyfleoedd i roi mewnbwn.
- Dylai cynghorau ystyried adolygu'r cydbwysedd presennol rhwng pwyllgorau ffurfiol a grwpiau gorchwyl a gorffen anffurfiol, ac ystyried cynyddu defnydd o'r ail.
- Mae angen i gynghorau ddarparu cyfleoedd hyfforddi a datblygu o ansawdd da i bob cynghorydd, nid i'r rhai sydd mewn swyddi arweiniol yn unig.
- Dylai cynghorau ddefnyddio'r disgrifiadau rôl a ddarparwyd gan WLGA.
- Dylai cynghorau ystyried gwneud mwy o ddefnydd o fynychu o bell a chyfryngau cymdeithasol i annog cyfranogiad.
- Dylai cynghorau adolygu sut mae cynghorwyr yn cael eu cefnogi yn eu gwaith yn y wardiau, a dysgu o'r systemau llwyddiannus sy'n cael eu defnyddio yng Nghymru a'r tu hwnt.
- Dylai cynghorau ystyried y cyrff allanol y cynrychiolir hwy arnynt, ac asesu sut mae pob un ohonynt yn 'ychwanegu gwerth', sut mae'r wybodaeth honno'n cael ei rhannu a'i hadrodd, ac ystyried tynnu'n ôl o'r rhai lle nad ychwanegir fawr ddim gwerth, os o gwbl.

Cynyddu atebolrwydd

2.44 Wrth ymchwilio i weld a oedd atebolrwydd yn cael ei gynyddu trwy gyflwyno trefniadau gweithrediaeth a chraffu, buom yn archwilio'r gwahaniaethau yn rolau swyddogion a chynghorwyr ac eglurder y gwahaniaeth rhyngddynt. Fe fuom ni'n edrych ar sut roedd y cabinet yn gwneud penderfyniadau, a sut roedd cynghorwyr yn cymryd cyfrifoldeb am berfformiad y cyngor. Buom hefyd yn ceisio barn ynghylch nifer y

cynghorwyr mewn awdurdodau lleol ac mewn llywodraeth leol yng Nghymru yn gyffredinol.

Mae'r llinell rhwng gwybodaeth fanwl am y brîff ac ymwneud gormodol â rheolaeth a materion gweithredol yn un annelwig.

- 2.45 Yn ein hastudiaethau achos mae'r aelodau cabinet yn glir bod angen cadw rheolaeth ac arweinyddiaeth ar wahân, ac nad micro-reoli yw eu swyddogaeth. Mae hyn yn galw am lefelau uchel o ymddiriedaeth, ond ar yr un pryd gdnabyddiaeth na ddylai pethau fod yn rhy gyfforddus. Awgrymodd un aelod cabinet bod **“Rhaid cadw'r ddysgl yn wastad rhwng deall y brîff yn iawn a pheidio ag ymwneud yn ormodol â materion rheoli a gweithredol”**. I grynhoi, mae angen sicrhau 'deialog iach' rhwng uwch swyddogion a chynghorwyr.
- 2.46 Mynegwyd barn ddiddorol gan un prif weithredwr - **“Mae rhai swyddogion yn meddwl eu bod [aelodau cabinet] yn chwarae gormod o ran, ond mewn gwirionedd nid ydynt ond yn herio'n fwy nag yn y gorffennol. Yn flaenorol, roedd rhai aelodau cabinet yn cynnig llai o her, ac roedd swyddogion yn cael rhyddid i fwrw mlaen”**.
- 2.47 Ni chafwyd dim enghreifftiau o gynghorwyr mewn unrhyw swydd sy'n ymwneud yn amhriodol yn rheolaidd â materion y mae'n fwy addas eu bod yn rhan o gylch gwaith swyddogion y cyngor. Teimlid bod y cabinet a'r rheolwyr wedi'u gwahanu'n glir ar bapur ac o safbwynt 'rheoliadau', ond ei fod rywfaint yn fwy annelwig mewn bywyd go iawn. Bydd gan gynghorwyr lawer o 'ddylanwad' trwy drafodaethau anffurfiol gyda swyddogion. Er y bydd cyfarwyddwyr strategol yn dal i wneud y penderfyniadau ar ystod o faterion, cânt eu llywio'n wleidyddol os bydd angen. Yng ngeiriau un uwch swyddog **“Efallai mai penderfyniad swyddog ydyw, er enghraifft ar lwybrau i'w grutio yn y gaeaf, ond yr aelod cabinet fydd yn cael ei alw i gyfrif gan y gymuned am y modd y mae'r polisi yn cael ei gymhwyso ar lawr gwlad”**. Pan eir dros y terfyn rheoli, mae gan bob awdurdod weithdrefnau anffurfiol ar gyfer mynd i'r afael â 'chroesi llinell annelwig' cyfrifoldebau.
- 2.48 Derbynnir yn gyffredinol, er nad gan bawb, fod pob cynghorydd yn cael mynediad agored at swyddogion. Yn y mwyafrif o awdurdodau, nid oedd cwynion gan aelodau'r wrthblaid, ond teimlai rhai, wrth i'r portffolios gymhlethu, ei bod hi'n llai eglur pa swyddog y dylid ei holi.

Mae cydbwysedd rhwng cabinet yn bod yn agored ac yn gwrando, a chyflawni pethau.

- 2.49 Er bod penderfyniadau'n cael eu gwneud gan unigolion mewn rhai awdurdodau, gwneir mwyafrif y penderfyniadau gan y cabinet ar y cyd. Roedd rhai swyddogion a chynghorwyr yn cefnogi mwy o gyfrifoldeb

unigol, gan fod cyfrifoldeb ar y cyd yn gallu bod yn faich a chymylu llinellau atebolrwydd ar brydiau.

- 2.50 Mae ble gwneir penderfyniadau yn sicr yn fater sydd mewn dwylo lleol. Mae rhai yn dadlau bod y cabinet yn gwneud yr holl benderfyniadau cyn cwrdd yn gyhoeddus, mae eraill yn awgrymu bod y cabinet yn agored ac yn dryloyw, ac yn trafod materion yn llawn yn gyhoeddus cyn gwneud penderfyniadau. Mae'r gwir fwy na thebyg rywle rhwng y ddwy farn hon. Byddai'n destun syndod mawr pe na bai aelodau'r cabinet yn trafod materion sydd ar yr agenda cyn y cyfarfod, a hynny gyda'i gilydd a chyda swyddogion. Byddai hefyd yn destun syndod pe na baent yn agored i safbwyntiau eraill a fynegwyd yn ystod cyfarfodydd cabinet – mae rhai eitemau'n cael eu newid a'u gwella yn dilyn mewnbwn craffu, arweinyddion yr wrthblaid a chynghorwyr eraill a'r cyhoedd.
- 2.51 Fodd bynnag, mae'n bwysig cadw'r ddysgl yn wastad rhwng 'bod yn agored a gwrando' a chyflawni pethau. Yng ngeiriau un aelod cabinet **“Rydym am wneud llawer mwy o wrando, ond y broblem yw cyflymdra'r newid. Mae'n rhaid i ni gadw cydbwysedd”**.
- 2.52 Mae ystod o 'lwybrau' posibl trwy'r broses o wneud penderfyniadau. Gallai eitem fod yn destun penderfyniad yn y cabinet, ac yna gael ei 'galw i mewn' cyn mynd yn ôl i'r cabinet, neu gallai fod yn destun craffu cyn penderfyniad, ac yna mynd i'r cabinet ar gyfer penderfyniad, neu gyfuniad o'r rheiny, gydag 'ôl-graffu' yn cael ei ychwanegu o bosibl, er mwyn bod yn sicr. Ym marn llawer, mae'r amrywiadau hyn yn briodol ac yn effeithiol – er bod eraill yn eu gweld fel 'rhwysr' i gyflymdra gwneud penderfyniadau.
- 2.53 Mewn un awdurdod, mae'r cabinet wedi gofyn yn ddiweddar am adroddiadau byrrach, mwy egnïol, sydd â ffocws ac yn strategol. Fodd bynnag, mae angen sicrhau mwy o eglurder yng nghyswllt tarddiad yr adroddiad a ble bydd yn mynd nesaf. Gyda chynifer o lwybrau posibl ar gyfer gwneud penderfyniadau, nid yw'n eglur pa lwybr y dylid ei ddilyn, ac o dan ba amgylchiadau. Pan holwyd cynghorwyr ymhellach ynghylch hyn, eu barn gyffredinol oedd mai'r swyddogion sy'n penderfynu, ac y gall hynny ymddangos yn dipyn o ddirgelwch ar brydiau.
- 2.54 Er bod canllawiau sy'n dogfennu nodweddion craffu effeithiol, ni roddwyd yr un sylw eto i waith y cabinet. Mae cyfle i nodi a dogfennu arfer gorau yn y cyswllt hwn fel cyfeirbwynt a chanllaw ar gyfer aelodau cabinet a swyddogion sy'n llywio penderfyniadau.

Dylid gweld perfformiad fel cyfrifoldeb ar y cyd, gyda phrosesau da a thrywyddau archwilio tynn.

- 2.55 Yn gyffredinol, mae systemau cadarn yn eu lle i aelodau cabinet gadw llaw ar y llyw wrth reoli perfformiad, er mwyn sicrhau bod modd iddynt fod yn atebol i'r arweinydd, y cyngor a'r cyhoedd. Mae ambell gabinet yn cynnal cyfarfodydd misol un i un gyda Phenaeithaid Gwasanaeth a phrif

swyddogion, lle maent yn eu galw i gyfrif am reoli perfformiad ar ffurf cynlluniau gwasanaeth, targedau, dangosyddion perfformiad allweddol, cofrestrau risg ac ati. Os daw problem i'r amlwg, fel arfer fe'i gwelir yn gynnar, a chanfyddir dulliau eraill o 'lenwi'r bwlch' a'u cyflwyno i'r pwyllgor craffu perthnasol. Fel y dywedodd un aelod Cabinet **“Rydyn ni wedi gafael ynddi – mae pethau'n llawer gwell nawr eu bod wedi'u ffurfioli – dyw pethau ddim yn llithro drwy'r rhwyd”**.

- 2.56 Mae disgwyl i ddeiliaid portffolio wybod am unrhyw faterion sydd ar droed a chymryd camau priodol. Ar ben hynny, fe'u gwahoddir i'r cyfarfodydd craffu i egluro problemau a thrafod camau adferol.
- 2.57 Yn un o'n hastudiaethau achos, mae gan y dirprwy Arweinydd rôl arweinyddiaeth benodol yng nghyswllt rheoli perfformiad. Gelwir aelodau cabinet i gyfrif â chyfarfodydd chwarterol (Penaethiaid Gwasanaeth, Cyfarwyddwyr Strategol, y Cabinet a'r Cadeirydd Craffu perthnasol), sy'n cynnwys trafodaethau manwl. Teimlid bod angen i graffu ymgysylltu'n fwy, ac mae cefnogaeth yn cael ei chynnig i sicrhau hynny. Mewn cyngor arall, mae rheoli perfformiad yn rhan o'r system arfarnu. Mae'r Arweinydd yn gofyn i'r holl aelodau cabinet, 'sut rydych chi'n gwybod beth sy'n gweithio'n dda, neu beidio'?
- 2.58 Yn gyffredinol, mae pob Cabinet yn teimlo eu bod yn ymgysylltu'n ddigonol â rheoli perfformiad yn y system gyfredol, gan fod yr adrodd yn berthnasol, ac mae hynny'n gwneud y cyfrifoldeb yn glir. Mae swyddogion yn teimlo bod mwyafrif yr aelodau cabinet 'wedi'i deall hi' mewn gwirionedd, fel y mae mwyafrif y cadeiryddion craffu, felly mae pobl yn cael eu galw i gyfrif am berfformiad yr awdurdod.

Nid mater o niferoedd yw hyn, ond mater o weithgaredd.

- 2.59 O ran nifer y cynghorwyr, roedd cytundeb cyffredinol bod y mwyafrif o gynghorwyr yn brysur, ond bod angen trafodaeth bellach ar eu rôl, yn hytrach na dim ond eu nifer. Os bernir mai un o rolau mwyaf arwyddocaol a gwerthfawr cynghorwyr yw cynrychioli a chefnogi eu cymuned leol, **“Nid edrych ar nifer y cynghorwyr yn unig yw'r cwestiwn cywir – mae'n dod i lawr o'r brig – mater llawer pwysicach yw'r cyfle i glywed y llais lleol”**. Mae hyn yn codi'r cwestiwn pwy fydd yn cynnig eu hunain os bydd trefniadau cyfuno yn golygu bod llai o gynghorwyr, gyda phob un yn gorfod gweithio mwy, neu hyd yn oed weithio'n llawn amser.
- 2.60 Barn amgen oedd yr awgrym, gan fod gwahanol rôl i gynghorwyr y cabinet a'r cynghorwyr anweithredol, y dylid rhoi ystyriaeth i gabinet (neu Faer) a etholwyd gyda mandad gwahanol, a chyfrifoldeb gwahanol i'r 'aelodau lleol' (a fyddai'n canolbwyntio ar waith yn y wardiau ac yn craffu ar waith y cabinet a etholwyd ar wahân). Teimlid y gallai hyn oresgyn natur heriol rhai cynghorau, lle rhwystrir y broses o wneud penderfyniadau anodd gan agwedd ry blwyfol llawer o'r aelodau.

- 2.61 Syniad arall oedd cymhwyso cyfranoldeb i swyddi'r cabinet, fel bod y cabinet yn cynnwys cynrychiolwyr yn unol â chyfran eu plaid o'r bleidlais. Mae nifer o anawsterau ymarferol gyda'r awgrym hwn – e.e. gallai'r Arweinydd wneud rhai portfolios yn fach iawn, i atal unrhyw aelodau o'r wrthblaid rhag cyflawni rôl arwyddocaol.
- 2.62 Ymhellach, awgrymodd partner awdurdod lleol y dylai fod modd symud cynghorwyr o'u swyddi os nad ydynt yn cymryd eu rôl o ddifri. Er bod y mwyafrif yn effeithiol iawn ac yn ymgysylltu, mae lleiafrif bach nad ydynt yn mynd i gyfarfodydd ffurfiol nac yn cynrychioli'r llais lleol yn effeithiol, a dylai fod modd eu 'galw yn ôl'.

Argymhellion

- Dylai nodweddion allweddol gwaith cabinet effeithiol gael eu llunio gan y sector llywodraeth leol, ar sail arfer da a chan gynnwys prosesau ar gyfer gwneud penderfyniadau a chynhyrchu adroddiadau cabinet a chraffu.
- Mae angen i gynghorau fyfyrto ar yr ymrwymiad amser sy'n ofynnol ar gyfer portfolios allweddol, ac ystyried a oes angen i rai aelodau cabinet fod yn weithwyr amser llawn.
- Mae angen i Lywodraeth Cymru ystyried y goblygiadau o ran cynrychi cymunedau os bydd cyfuno cynghorau'n arwain at ostyngiad yn nifer y cynghorwyr.

Arweinyddiaeth fwy gweladwy a mwy o dryloywder

- 2.63 Mae Arweinydd y cyngor yn aml yn hynod weladwy, ac mae'r system yn rhoi pwerau helaeth iddo ef neu iddi hi. Mae gan yr unigolyn dan sylw gyfle i ddarparu arweinyddiaeth wleidyddol gref sy'n wynebu allan, ochr yn ochr â gweledigaeth glir. Mae rhai arweinyddion wedi chwarae'r rôl allanol weladwy hon, er nad pob un ohonynt, gan ei bod yn dibynnu'n rhannol ar eu personoliaeth. Wrth ymchwilio i effaith trefniadau gweithrediaeth a chraffu ar welededd arweinyddiaeth a thryloywder, buom yn archwilio rôl y cabinet, effaith cyflwyno rolau Pennaeth y Gwasanaethau Democrataidd, ac a oedd cabinetau yn ymarfer arweinyddiaeth trwy ffurfio partneriaethau gydag asiantaethau allanol.

Mae llinell denau rhwng arweinyddiaeth weladwy a gwybod pwy ddylai gael y bai.

- 2.64 Mae rhai yn teimlo bod bodolaeth cabinet wedi gwneud gwahaniaeth gwirioneddol i natur weladwy arweinyddiaeth, gan fod pobl yn gallu gweld yn hawdd mai'r cabinet sy'n gyfrifol am wneud penderfyniadau. Roedd un aelod cabinet yn credu bod y cyhoedd yn gwybod, neu'n gallu

darganfod yn fuan, at bwy y dylent fynd; **“Rydym yno i gael ein gwawdio”**.

- 2.65 Gwelsom dystiolaeth o'r gwrthbleidiau mewn rhai cyngorau yn galw am nifer sylweddol o 'bleidleisiau wedi'u cofnodi' i ddangos i'r cyhoedd pwy sy'n gyfrifol – a phwy sydd ddim! Gall papurau newydd lleol a chyfryngau eraill gyflawni rôl bwysig yn hyn o beth. Gall diddordeb yn y wasg fod o gymorth mawr, hyd yn oed os yw'r sylw'n negyddol, gan ei fod yn cynyddu ymwybyddiaeth.
- 2.66 Teimlai mwyafrif ein cyfweleion nad yw'r cyhoedd yn gwybod pwy yw'r 'person cyfrifol' ac nad ydynt am wybod o bosib. Yn aml, ni fydd pobl yn gwahaniaethu rhwng cyngorwyr a swyddogion, ac mae llawer yn meddwl mai swyddogion sy'n gwneud y penderfyniadau. Mae hyn yn symptom o lefelau dealltwriaeth isel o lywodraeth leol ymhlith y cyhoedd. Mae'r dimensiwn gwleidyddol yn cael ei anwybyddu, ac o'u safbwynt nhw, 'y cyngor' sy'n penderfynu. **“Mae pobl yn dal i feddwl mai'r hen Gyngor Dosbarth sy'n gwneud y penderfyniadau – 18 mlynedd ar ôl iddo gael ei ddiddymu”**.
- 2.67 Wrth gwrs, mae ystod eang o ffactorau sy'n cyfrif am y lefel wael hon o ddealltwriaeth – o'r diffyg addysg mewn ysgolion neu golegau ynghylch sut mae llywodraeth leol yn gweithio i'r iaith ddidraidd a ddefnyddir ym maes llywodraeth leol.
- 2.68 Mae'r 'cyfryngau cymdeithasol' yn cael effaith sylweddol yma, gyda llawer o 'ymgyrchoedd' yn cychwyn ar Facebook a Twitter a chynghorwyr yn wynebu lobiö helaeth. Mae'r 'toriadau sylweddol i wasanaethau' wedi bywiogi'r ymwneud gwleidyddol lleol â materion, a chredir ei fod wedi arwain at beth cynnydd yng nghanfyddiad y cyhoedd o ran pwy sy'n gwneud beth a sut ym maes llywodraeth leol.

Mae cyflwyno Pennaeth Gwasanaethau Democrataidd yn darparu un pwynt cyswllt ar gyfer aelodau o'r cyhoedd sy'n ceisio ymgysylltu â'r broses ddemocrataidd.

- 2.69 Mae cyflwyno Pennaeth Gwasanaethau Democrataidd yn rhoi amddiffyniad cyfreithiol i swyddog ac yn cynnig un pwynt cyswllt i'r cyhoedd. Awgrymodd un swyddog fod y cynnydd yn nifer y cysylltiadau â'r cyhoedd wedi bod yn amlwg.
- 2.70 Roedd y farn ynghylch cyflwyno Pennaeth Gwasanaethau Democrataidd yn amrywio'n sylweddol, o **“Roedden ni eisoes yn gwneud hynny i gyd”** i farn bod y rôl yn llawer mwy strategol, ac yn edrych allan, gan wybod ble mae pethau'n cael eu gwneud yn dda a chael hyd i'r hyfforddiant cywir. Fel y dywedodd un prif weithredwr **“Mae statws Pennaeth y Gwasanaethau Democrataidd yn wirioneddol bwysig – mae'n ffigur pwerus, a rhoddir sylw dyledus i statws y rôl statudol. Mae modd symud ymlaen yn gyflym”**.

- 2.71 Fodd bynnag, mewn un cyngor disgrifiwyd Pwyllgor y Gwasanaethau Democrataidd fel 'pwyllgor sothach' gan nad oedd yn wahanol i'w ragflaenydd ond yn yr ystyr bod cadeirydd blaenorol y pwyllgor yn arfer derbyn cyflog uwch, er bod hynny bellach wedi'i dynnu'n ôl.
- 2.72 Mewn manau eraill, rhoddid gwerth mawr ar Bwyllgor y Gwasanaethau Democrataidd, a gwelid y Cadeirydd fel cynghorydd anweithredol dylanwadol a allai helpu cynghorwyr eraill i ddefnyddio prosesau'r cyngor yn fwy effeithiol. Yn sgîl hynny, roedd rhai yn ei weld fel 'cyfarfod Undeb Llafur i Gynghorwyr'.

Mae rôl bwysig gan gynghorwyr uwch wrth ddatblygu perthnasoedd a ffurfio partneriaethau effeithiol.

- 2.73 Fel rhan o'r astudiaeth, fe fuom ni'n cynnal cyfweiliadau ag uwch swyddogion oedd â chysylltiadau partneriaeth cryf ag un o'r cynghorau yn ein hastudiaethau achos. Buom yn archwilio materion oedd yn ymwneud â ffurfio partneriaethau gyda sefydliadau allanol, ac roedd yn amlwg bod gan gynghorwyr uwch rôl bwysig o ran sicrhau bod y perthnasoedd hynny'n dod i fodolaeth. Bu arweinyddion a dirprwyon yn trafod gyda'u ffigurau cyfatebol, gan ddangos **"y perthnasoedd personol cryf sy'n angenrheidiol os yw partneriaethau i lwyddo"**.
- 2.74 Mae nifer o berthnasoedd hirhoedlog rhwng y ddau awdurdod dan sylw, a ddatblygwyd ar draws nifer o wasanaethau – mae rhai wedi gweithio'n dda, ni fu eraill mor llwyddiannus – ac ar ôl sefydlu'r partneriaethau, mae tuedd i gynghorwyr weithredu'n llai 'ymarferol'.
- 2.75 Nid yw'r partneriaethau'n destun craffu eto, er bod hynny'n cael ei archwilio ar hyn o bryd yng ngoleuni datblygiadau cyffredinol ym maes craffu. Mae hefyd **"gonsyrn bod craffu'n cael ei wneud yn iawn yn fewnol cyn ei ddatgelu'n allanol"**.
- 2.76 Fodd bynnag, nid yw pob partneriaeth yn hawdd, ac mae rhai perthnasoedd anodd a materion cymhleth y mae'n rhaid cael hyd i ffordd drwyddynt, a all olygu bod gweithio mewn partneriaeth yn anoddach ond hefyd yn bwysicach. **"Rydym ni'n gwneud defnydd cynyddol o'n haelodau ar amrywiol gyrff allanol – y Bwrdd Iechyd Lleol er enghraifft – er mwyn sicrhau bod y partneriaid hynny'n deall y cyd-destun llawn"**.
- 2.77 Nid yw'r adrodd i'r cyngor wedi'i ddatblygu'n ddigonol ar hyn o bryd. Mae rhai cynghorwyr yn teimlo eu bod rywfaint yn y tywyllwch, mae'r aelodau'n dweud **"rydym ni'n gwario'r holl arian yma, sut mae'r penderfyniadau hyn yn cael eu gwneud? Ble mae'r penderfyniadau democrataidd – does gennym ni ddim rheolaeth o gwbl'. Ble mae'r her?"**

Credir yn gyffredinol fod penderfyniadau'n cael eu gwneud gan 'y Cyngor', a dim ond y rhai sydd â diddordeb arbennig sy'n cymryd amser i ddarganfod pa unigolion sy'n gyfrifol am beth.

- 2.78 Elfen sy'n gysylltiedig â gwelededd arweinyddiaeth yw tryloywder prosesau'r cyngor, ac i ba raddau mae'r trefniadau newydd wedi dangos yn fwy eglur i'r cyhoedd sut mae penderfyniadau'n cael eu gwneud a phwy sy'n eu gwneud yn y cyngor.
- 2.79 Mae'r mwyafrif o gynghorau'n gwneud ymdrech fawr i sicrhau bod cynghorwyr a'r cyhoedd yn derbyn gwybodaeth reolaidd ar ffurf briffiadau, datganiadau i'r wasg, seminarau, agendâu cabinet a chofnodion ar y gwefannau, ac mewn rhai achosion hawl i holi agored yng nghyfarfodydd y cyngor. Ac eto, er gwaethaf ymdrechion gorau llawer o gynghorau a chynghorwyr unigol, roedd mwyafrif y bobl y cynhaliwyd cyfweiliadau â hwy yn teimlo nad oedd y cyhoedd, at ei gilydd, yn ymwybodol pwy sy'n gwneud penderfyniadau a sut.
- 2.80 Gwelid bod penderfyniadau'n cael eu gwneud gan 'Y Cyngor', gyda llawer yn teimlo mai'r Cyngor Llawn oedd yn penderfynu. Teimlai'r mwyafrif mai dim ond y rhai oedd â diddordeb taer neu freintiedig oedd yn ymwybodol o'r strwythurau cabinet/craffu, a phwy oedd yn unigol gyfrifol am beth. Heb amheuaeth, mae'r un peth yn wir yn achos llywodraethau cenedlaethol, lle nad oes gan ond ambell unigolyn broffil digon uchel i sicrhau adnabyddiaeth ar unwaith.
- 2.81 Roedd cefnogaeth i'r syniad bod swyddogion y cyngor a chynghorwyr bellach yn llawer mwy eglur ynghylch 'pwy' wnaeth y penderfyniadau. Roedd y system flaenorol o bwyllgorau'n darparu 'cuddfan' i rai – 'y Pwyllgor benderfynodd – nid fil!' Mae bellach yn llawer cliriach, yn fewnol o leiaf, pwy sy'n gyfrifol am benderfyniadau – boed hynny'n ddeilydd portffolio unigol, uwch swyddog â phwerau dirprwyedig, y cabinet ar y cyd neu'r Arweinydd. Fel y dywedodd un uwch swyddog **"Mae'r wybodaeth yno, felly mae hefyd beth cyfrifoldeb personol o ran sicrhau'r wybodaeth ddiweddaraf er mwyn gwybod beth sy'n digwydd"**.

Cyrff gwleidyddol yw cynghorau, felly maen nhw'n gweithredu'n wleidyddol.

- 2.82 Fel yr amlygwyd eisoes, mae'r broses ar gyfer gwneud penderfyniadau yn amrywio ar draws cynghorau, ond mae bob amser yn cynnwys rhoi sylw i egwyddorion ac elfennau ymarferol, gyda'r 'grŵp gwleidyddol' yn chwarae rôl hanfodol. Cyrff gwleidyddol yw cynghorau, felly maen nhw'n gweithredu'n wleidyddol. Mae'r trafod yn digwydd yn y grwp(iau) rheoli, ac mae hynny i bob pwrpas yn cau'r gwrthbleidiau allan.

- 2.83 Mae angen trafod beth allai weithio neu beidio, cyn mynd i'r parth cyhoeddus lle gellir colli hygyrdd. Crynhôdd un Arweinydd hyn fel a ganlyn “**Does dim byd yn mynd i'r cabinet oni bai ein bod ni i gyd yn cytuno arno**”. Mae'r cabinet yn system gaeedig wrth natur – fe'i sefydlwyd i fod ‘â ffocws, yn strategol ac yn atebol’, felly mae'r holl waith cefndir wedi'i guddio y tu ôl i'r broses.
- 2.84 Mae ein gwaith ymchwil yn cadarnhau bod cyfarfod cabinet llywodraeth leol ‘wedi'i wreiddio mewn llu o brosesau blaenorol, parhaus, anniben, rhyngweithiol, ‘mwy bywiog’ – sgysiau, cyfarfodydd tîm rheoli, arfarniadau, ergydion, cynllwynion, elfennau wrth fynd heibio, gair i gall, elfennau sy'n peri syndod annymunol, rhannu gwybodaeth, ceisio sicrhau sefyllfa fanteisiol, taflu'r bai, procio, gwneud synnwyr – yng nghyd-destun rheolaeth wleidyddol’ (2014: 1048) ac mae'r rhan fwyaf o hyn y tu hwnt i olygon ymchwilwyr, heb sôn am y cyhoedd. Gellir dweud yr un peth am waith y cabinet ym Mae Caerdydd a San Steffan.

Argymhellion

- Dylai cynghorau sicrhau bod y cyfathrebu â'r cyhoedd yn haws ei ddeall ac esbonio'n llawnach beth sy'n bosibl a beth nad yw'n bosibl oddi mewn i reoliadau llywodraeth leol.
- Dylid annog cynghorau i adolygu rôl Pwyllgor y Gwasanaethau Democrataidd, er mwyn sicrhau ei fod yn gweithredu'n effeithiol ac yn ychwanegu gwerth at waith y cyngor. Gosodir gwerth ar yr amddiffyniad cyfredol i Bennaeth y Gwasanaethau Democrataidd, ac ni ddylid newid hynny.
- Dylai cynghorau adolygu'r trefniadau a wneir ar gyfer rhoi gwybod i gynghorwyr am weithgaredd partneriaeth ac ystyried ymhellach i ba raddau mae gwaith partneriaeth yn destun craffu effeithiol.
- Dylai Llywodraeth Cymru ystyried y posibilrwydd o gynyddu'r amser a awgrymir ar gyfer ‘addysg ddinesig’ yn y cwricwla cynradd ac uwchradd er mwyn cynyddu sylfaen gwybodaeth pobl ifanc am lywodraeth leol.
- Mae angen i gynghorau ystyried y ffordd orau o gynnal cyfarfodydd, megis cyngor llawn, er mwyn ymgysylltu â'r holl gynghorwyr a bod o ddiddordeb i'r cyhoedd yn gyffredinol.

Gwella ymatebolrwydd

- 2.85 Wrth archwilio i ba raddau mae trefniadau gweithrediaeth a chraffu wedi gwella ymatebolrwydd, buom yn archwilio a oes gan yr arweinyddiaeth wleidyddol y gallu i symud adnoddau mewn ymateb i amgylchiadau newydd, ac os felly, a ydyw'n defnyddio'r pwerau hynny? Buom yn

edrych i weld i ba raddau roedd y cabinet yn agored i farn pobl eraill, ac os felly, ble roeddent yn ymateb i ddylanwad.

- 2.86 Er bod y system gabinet yn ofyniad deddfwriaethol a bennwyd gan Lywodraeth Cymru, fel y gwelwyd eisoes, mae'r dull o roi system gabinet ar waith a'i gweithrediad yn dibynnu ar y cyd-destun penodol. Mae amrywiadau ymarfer ar draws ein holl astudiaethau achos, a gyrrir y rheiny gan y cyd-destun gwleidyddol, blaenoriaethau'r cyngor, natur portffolios, personoliaethau ac ati. Mae'r amrywiadau hyn yn cynnwys ffurf cabinet ffurfio o ran aelodaeth, portffolios a dethol ar gyfer y rôl; sut mae'n gweithredu o ran gwneud penderfyniadau dirprwyedig a phrosesau cyfarfodydd; ac i ba raddau mae eraill yn gallu cael mynediad i'r broses o wneud penderfyniadau mewn cyfarfodydd ffurfiol.

Mae lefel ymatebolrwydd y broses o wneud penderfyniadau yn dibynnu ar i ba raddau mae cabinet yn ceisio caniatáu dylanwad trwy roi trefniadau gweithrediaeth ar waith.

- 2.87 At ei gilydd, gall cabinet gael ei herio gan aelodau anweithredol, gan graffu a chan y cyhoedd. Fodd bynnag, mae effeithiolrwydd yr her honno, y prosesau sydd ynghlwm wrth 'wrando' ar yr her ac i ba raddau mae cabinet yn ymateb iddi yn amrywio'n aruthrol. Byddai'n destun syndod, o ystyried natur wleidyddol llywodraeth leol, petai cabinet yn gwbl hyblyg ac yn plygu i farn eraill (neu'r wrthblaid) – ni fyddai hynny'n arddangos 'arweinyddiaeth gref, weladwy'. Mae peth tystiolaeth, lle nad yw cabinet yn dangos cryfder ar y cyd, ac yn ymateb yn ormodol i bwysau grymus o du diddordeb plwyfol neu freintiedig, y gall hynny arwain at broses anghyson ac araf o wneud penderfyniadau.
- 2.88 Mae strwythurau yn eu lle ym mhob awdurdod lleol yn ein harolwg i sicrhau bod cynghorwyr yr wrthblaid neu'r rhai nad ydynt yn rheoli, ac aelodau anweithredol o'r grwpiau rheoli, yn cael cyfle i 'herio', ond mae i ba raddau y manteisir ar y cyfle hwnnw, ac i ba raddau mae'r llais anghydsyniol yn dylanwadu yn amrywio'n sylweddol.

Po fwyaf hyderus a sicr yw'r arweinyddion, mwyaf tebygol ydynt o groesawu her adeiladol.

- 2.89 Mae i ba raddau mae Cabinet yn agored i her yn dibynnu ar nifer o ffactorau, a'r pennaf o'r rheiny yw cryfder y blaid neu'r pleidiau rheoli (mwyafrif sylweddol neu'n 'agos iawn at fod yn grog') a pharodrwydd y rhai sy'n rheoli i wrando ar leisiau anghydsyniol. Elfen ddiddorol yma yw profiad a hyder yr Arweinydd yn benodol, a'r cabinet yn fwy cyffredinol. Mae arweinydd a chabinet hyderus a/neu ddiogel yn fwy tebygol o 'dderbyn' ac i raddau i groesawu her adeiladol – gall rhai sy'n llai sicr fod yn llai parod i 'gyfaddawdu'.
- 2.90 Mewn rhai awdurdodau, y farn gyffredinol yw bod penderfyniadau'r cabinet yn cael eu gwneud yn rhag-gyfarfod y cabinet, er eu bod yn cael

eu cytuno'n ffurfiol (yn destun pleidlais ac yn cael eu pasio) yng nghyfarfod y cabinet ei hun. Nid yw hyn yn unigryw i lywodraeth leol, ac rydym yn disgwyl bod rhywbeth tebyg iawn yn digwydd ym Mae Caerdydd a San Steffan, ond y gwahaniaeth yw bod disgwyl, yn sgîl deddfwriaeth, i gynghorau wneud a chyflawni'r cyfryw benderfyniadau yn gyhoeddus. Mewn awdurdodau eraill, er bod penderfyniadau'n eitha clir erbyn iddynt gyrraedd y cabinet, mae modd iddynt gael eu newid neu eu gohirio, ac mae hynny yn digwydd.

- 2.91 Mae arfer da clir o ran sicrhau bod hysbysiadau penderfyniad gan y cabinet yn cael eu cyhoeddi'n electronig (a thrwy'r post os bydd angen) o fewn 48 awr i gyfarfod y cabinet, ac mae hynny'n sbarduno'r cyfnod statudol ar gyfer 'galw i mewn'.
- 2.92 Mae continwwm hir o wahanol farn ynghylch i ba raddau mae 'gwrando' ar graffu yn digwydd. Mewn rhai awdurdodau, mae statws uchel i graffu, fe'i gwelir fel partner, a chafodd ei werth ei grynhoi orau o bosibl gan Arweinydd a ddywedodd **"Mae angen i ni glywed barn eraill neu gallem hwylio ymlaen yn ddall heb unrhyw ymwybyddiaeth o'r hyn sy'n digwydd ar lawr gwlad"**. Mewn cyngor arall, y teimlad cyffredinol yw nad yw'r cabinet yn agored i her, a bod craffu'n cael ei weld fel rhywbeth sy'n cythruddo'n bennaf, nid oes ymddiriedaeth ynddo, ac nid oes rhag-graffu oherwydd y diffyg ymddiriedaeth hwnnw. Nid yw hon yn sefyllfa unigryw, gan i'r patrwm hwn gael ei weld mewn rhai awdurdodau eraill nad ydynt yn rhan o'r astudiaethau achos.
- 2.93 Yn y mwyafrif o gynghorau, mae aelodau'r cabinet yn eistedd ar wahân i'r swyddogion, a chyflwynir yr holl bapurau gan yr aelod perthnasol o'r cabinet a'u cyd-gynhyrchu gan Benaethiaid Gwasanaeth a'r aelod cabinet. Ni fydd swyddogion fel arfer yn cyfrannu ond ar faterion technegol. Cynhelir rhag-gyfarfodydd cabinet, ond anaml y bydd swyddogion yn mynychu'r rheiny. Fodd bynnag, mae amrywiadau aruthrol o ran sut mae arweinwyr yr wrthblaid yn cael yr 'hawl' i gyfrannu – yn amrywio o'r gallu i gyfrannu a gofyn cwestiwn am unrhyw beth heb roi rhybudd ymlaen llaw i gael eu cyfyngu i siarad gyda chaniatâd yr Arweinydd yn unig, a dim ond cyn i unrhyw aelodau o'r cabinet siarad. Mae hyder, tôn ac ymddiriedaeth yn ganolog i bennu lefel cynhwysiad ac ymatebolrwydd.
- 2.94 Mae systemau arfarnu ar gyfer aelodau cabinet mewn nifer o awdurdodau. Mewn un cyngor, mae'r system arfarnu ar gyfer holl aelodau'r cabinet yn gofyn eu bod yn meddwl yn ôl dros y ddwy flynedd flaenorol ac ymlaen ddwy flynedd, gan nodi eu prif heriau a blaenoriaethau, Mae'r Arweinydd yn gweithredu fel 'heriwr' - **"Yn flaenorol roeddem ni'n rhy agos – doedd neb ohonom yn sefyll yn ôl ac yn cymryd amser i weld y darlun mwy"**. Mae'r Arweinydd yn cael ei arfarnu gan aelodau eraill y cabinet ar y cyd.
- 2.95 Yn holl ardaloedd yr astudiaethau achos, mae gan y cabinet bŵer i symud adnoddau os bydd angen gan ddefnyddio rheolau

'trosglwyddiad', er bod hynny bob amser yn amodol ar wneud penderfyniadau ar y cyd a chraffu manwl gan y cabinet ei hun. Ymddengys mai'r rheol gyffredinol yw bod unrhyw broblemau cyllidebol/cyflawni yn derbyn sylw yn 'fewnol' yn gyntaf gan y Pennaeth Gwasanaeth perthnasol ('llyncu ein mwg ein hunain') a dim ond os na fydd hynny'n cynhyrchu canlyniadau'n ddigon cyflym y bydd aelodau'r cabinet yn ymwneud â datrys y mater.

Argymhellion

- Dylai cyngorau ystyried y cyfleoedd a roddir i arweinwyr yr wrthblaid a chadeiryddion craffu gael effaith ar broses y cabinet o wneud penderfyniadau.
- Dylai cyngorau ystyried prosesau sy'n gofyn bod pob aelod cabinet (neu'r cabinet cyfan) yn ymateb i argymhellion craffu.
- Dylid ystyried systemau arfarnu ar gyfer aelodau cabinet yn arfer gorau, a'u rhoi ar waith yn unol ag amgylchiadau lleol ledled Cymru.
- Dylai cyngorau adolygu cynllun ffisegol yr ystafelloedd a ddefnyddir ar gyfer cyfarfodydd cabinet a chraffu, er mwyn gwella'r drafodaeth.

Cyflymu'r broses o wneud penderfyniadau

- 2.96 Mae gwrthdaro amlwg rhwng arweinyddiaeth weladwy, gref a chynhwysiad democrataidd. Mae hyn yn wir yn y rhan fwyaf o sefyllfaoedd lle mae mwyafrif mewn grym ac mae lleiafrifoedd yn teimlo eu bod yn cael eu hanwybyddu neu eu gwthio i'r cyrion. Nid yw llywodraeth leol yn wahanol yn hyn o beth, ond mewn rhai awdurdodau gwneir ymdrechion dyfal i gynnwys grwpiau nad ydynt yn rheoli gymaint â phosibl yn y broses o wneud penderfyniadau. Mewn cyngorau eraill, nid oes perthynas rhwng y grŵp sydd yn y mwyafrif a'r wrthblaid. Mae'n anodd cadw'r cydbwysedd, gan fod mwy o gynhwysiad yn golygu y gall gymryd hwy i wneud penderfyniadau, ond dadleuai rhai fod hynny'n aml yn cynhyrchu penderfyniad o ansawdd gwell.
- 2.97 Wrth archwilio i ba raddau mae trefniadau gweithrediaeth a chraffu wedi cyflymu'r broses o wneud penderfyniadau, buom yn edrych i weld a oedd penderfyniadau wedi cael eu symleiddio o gwbl. Edrychwyd i weld a oedd agendâu cabinet yn canolbwyntio ar faterion strategol ac a oedd trefniadau gweithrediaeth wedi effeithio ar allu'r cabinet i wneud penderfyniadau anodd.

Er bod cyflymder y broses o wneud penderfyniadau yn bwysig, mae ansawdd yn bwysicach na chyflymder absoliwt.

2.98 Bu cynifer o newidiadau i ddull llywodraeth leol o weithio – y rheoliadau y mae'n rhaid ymateb iddynt, cymhlethdod y materion y mae'n rhaid eu hystyried, a'r cyd-destun ariannol y mae'n gweithredu oddi mewn iddo – nes ei bod bron yn amhosibl ynysu un ffactor i weld pa effaith y gallasai ei chael ar y broses o wneud penderfyniadau. Ni all swyddogion sicrhau penderfyniadau cyflym bob amser, ond ni welir hynny fel problem fawr: er y byddai hynny'n wir am gael eu rhuthro a gwneud y penderfyniadau anghywir - **“Mae'n well gennym ansawdd na chyflymdra a chanlyniadau gwael”**.

2.99 Er bod y broses o wneud penderfyniadau wedi cyflymu rhyw fymryn o bosibl, mae lleihau ymgysylltiad aelodau anweithredol yn y broses yn sgîl hynny, yn ôl rhai, wedi bod yn bris uchel i'w dalu.

Gall dirprwyo fod o gymorth pan fydd yn sicrhau bod pethau'n digwydd yn gyflym, ond mae pris i'w dalu o ran cynhwysiad.

2.100 Er bod nifer o fesurau rheoli, proses gyflym yw hon ar y cyfan. Os bydd grŵp rheoli mawr, anaml y caiff penderfyniadau eu gwyrddroi oni bai bod y grŵp rheoli'n cytuno i wneud hynny. Mae llawer yn dibynnu ar 'raddfa' neu 'bwysigrwydd' y mater sy'n destun sylw, gyda phenderfyniadau 'llai' yn destun rhai trafodaethau anffurfiol a rhoi 'syniad o gyfeiriad' i brif swyddogion o ddydd i ddydd. Bydd materion 'mwy' yn cymryd hwy ac yn destun proses fwy ffurfiol a phwyllog.

2.101 Roedd barn gyffredinol bod dirprwyo rhai materion i swyddogion o gymorth, gan y gall olygu bod pethau'n digwydd yn gyflym, ond hefyd cydnabyddir nad yw hyn yn gynhwysol iawn ac na fydd o reidrwydd bob amser yn golygu bod y penderfyniadau gorau'n cael eu gwneud.

2.102 Roedd partneriaid yn cydnabod yr angen am gyflymdra, ond hefyd yn nodi'r effaith bosibl ar ddemocratiaeth. Gall fod dyletswydd ar y cyngor i ymgynghori, ond mae hynny'n aml yn dilyn patrwm Penderfynu–Cyhoeddi–Amddiffyn (Decide-Announce-Defend (DAD) yn Saesneg) neu fel y'i mynegwyd **“Byddwn ni'n gwranddo ac yna'n gwneud beth roeddem ni am ei wneud”** er y cafwyd awgrym bod hynny bron yn anochel yn y sefyllfa gyfredol o ddarbodaeth.

2.103 Yn un o'r awdurdodau y buom ni'n ymweld â nhw, roedd proses glir ar gyfer dirprwyo'r awdurdod am wneud penderfyniadau i aelodau cabinet. Roedd cynghorwyr yn cadw effaith y broses hon ar gynhwysiad a thryloywder mewn cof, a dim ond o dan amgylchiadau eithriadol y câi ei defnyddio. Er enghraifft, roedd yr aelod cabinet am fanteisio ar argaeledd ariannu cyfatebol, felly trafodwyd hynny gyda chydweithwyr ac roedd yr aelod cabinet yn hyderus bod y penderfyniad o fewn ei bwerau ac yn fodlon bod yn gwbl atebol am y penderfyniad.

2.104 Mae lle i gynyddu nifer y penderfyniadau dirprwyedig a gymerir gan aelodau cabinet, yn amodol ar broses dryloyw a chraffu priodol.

Gall cyfeirio penderfyniadau ar hyd llwybrau gwahanol er mwyn eu cyflymu arwain at anghysondeb a diffyg tryloywder.

2.105 Mae'n gwbl bosibl estyn 'amserau arwain' os bydd 'penderfyniadau' yn mynd trwy'r holl gamau posibl – rhag-graffu, gorchwyl a gorffen posibl, cabinet, galw i mewn posibl, at y cyngor llawn o bosibl. Fodd bynnag, byddai'r broses hon yn eithriadol. Mae'n bosibl byrhau'r amser arwain os bydd angen, gyda chymeradwyaeth y prif swyddog, aelod(au) cabinet a chadeirydd(ion) craffu priodol. Er bod hyn yn symleiddio'r broses o wneud penderfyniadau, mae'n cael effaith ar dryloywder a chynhwysiad. Gall y posibilrwydd o gyfeirio penderfyniadau ar hyd gwahanol lwybrau, er mwyn cyflymu'r broses o wneud penderfyniadau, arwain at ddiffyg cysondeb yn y broses, a diffyg eglurder a dealltwriaeth o ran pa benderfyniadau sy'n dilyn pa lwybr. Daeth y diffyg eglurder hwn yn fwy amlwg pan holwyd yn fanylach ynghylch y broses yn ystod cyfweiliadau. **“Wrth feddwl am y peth, dwy ddim yn siŵr pam mae un penderfyniad yn mynd un ffordd ac un arall yn mynd ffordd arall. Rwy'n credu mai'r swyddogion sy'n penderfynu”**.

2.106 Teimlai cabinetau fod y broses o wneud penderfyniadau mor gyflym ag y dylai fod – heb ei rhuthro a heb fod yn rhy hir, er y gall ymgynghori ffurfiol estynedig (sy'n ofynnol gan ddeddfwriaeth neu Lywodraeth Cymru) arafu pethau'n fawr. Mae dileu elfennau ffurfiol trwy ddefnyddio grwpiau gorchwyl a gorffen yn helpu i gyflwyno peth hyblygrwydd i'r system, ac yn creu mwy o ymdeimlad o gynhwysiad a thrylwyredd, ond mae tyndra anochel o ran yr amser a gymerir i gyrraedd penderfyniad, ac nid oes ffordd gyflym o ddatrys hynny.

Mae ffocws i agendâu Cabinet ac maent yn hydrin ar y cyfan, ond gellid gwella'r ffocws strategol.

2.107 Teimlir bod ffocws i agendâu a'u bod yn hydrin, gyda rheol gyffredinol nad oes 'dim i beri syndod', 'dim mwy nag wyth eitem ym mhob cyfarfod' a 'dim eitemau er gwybodaeth'. Gellir galw cyfarfodydd arbennig os bydd mater brys. Er bod cyfleoedd i ddod ag eitemau gerbron y cabinet yn cael eu croesawu ac yn cael eu gweld fel elfennau sy'n hybu cynhwysiad a democratiaeth, **“Mae cyflymdra'r newid mor fawr fel y gall agendâu cabinet fod yn rhy lawn o ganlyniad. Anogir pawb i gynnwys pethau yn y flaenraglen waith, ac maent yn gwneud hynny”**. Eto, mae angen sicrhau cydbwysedd o ran cyflymdra, manylder, cynhwysiad a democratiaeth, ac mae pob awdurdod lleol yn rheoli'r tyndra hwn yn bragmataidd yn ôl ei gyd-destun ei hun.

2.108 Mae rhai aelodau cabinet wedi sefydlu Grwpiau Ymgynghorol. Mae'r rhain ar agor i bawb heb rwystrau gwleidyddol. Cynhelir cyfarfodydd i weithio drwy faterion yn gyflymach nag y gallai craffu ei gyflawni, fwy na thebyg. Disgrifiwyd y rhain fel **“rhyw fath o Reithgor Dinasyddion mewnol sy'n rhoi mwy o amser a gwybodaeth i'r aelodau i'w helpu i**

wneud penderfyniadau". Mewn un awdurdod, mae unigolion sydd â diddordebau ac arbenigedd penodol wedi cael eu cyfethol i bwyllgorau craffu. Er y cydnabuwyd nad yw pob aelod cyfetholedig yn gwneud cyfraniad gweithredol i'r trafodaethau, y farn gyffredinol oedd bod yr awdurdod lleol yn gosod gwerth ar y cyfraniad a bod yr aelodau cyfetholedig yn cymryd eu rôl o ddifri. **"Rwy'n gosod gwerth ar yr amser (sy'n cael ei dreulio ar y pwyllgor craffu) ac yn teimlo mod i'n gwneud gwahaniaeth. Wrth godi ymholiadau ar hyd llinellau penodol, rydym wedi cael gwrandawriad, ac rwy'n teimlo bod ein cyfraniad yn cael ei werthfawrogi"**.

Mae mwy o ymwneud â'r broses o wneud penderfyniadau yn golygu treulio mwy o amser, ond yn aml bernir bod y pris hwnnw'n werth ei dalu.

- 2.109 Yn y rhan fwyaf o'n hastudiaethau achos, cyflwynir adroddiadau i'r cabinet gan yr aelod cabinet perthnasol. Mae hyn yn sicrhau bod cynghorwyr (y gall pob un ohonynt fod yn bresennol, ac y mae llawer ohonynt yn dewis gwneud hynny mewn rhai awdurdodau) a'r cyhoedd yn glir ynghylch pwy sy'n arwain ac yn atebol. Cymerwyd rhai camau i alluogi cynhwysiad ac ymgysylltiad. Mewn un cyngor, gwahoddir cadeiryddion craffu i fynychu cyfarfodydd cabinet, gallen nhw ac eraill roi eitemau ar yr agenda, a gwahoddwyd y cyhoedd i fod yn bresennol a chyfrannu. Fodd bynnag, yn y mwyafrif o achosion, ni fanteisiwyd ar y cynnig hwn. Lle roedd mwy o ymwneud, roedd y cyfarfodydd cabinet yn hir (dwy awr a hanner bob tair wythnos) oherwydd bod aelodau anweithredol a'r cyhoedd yn cael eu cynnwys i raddau helaeth. Roedd y cyngor hwn yn amlwg yn chwilio am gyfraniadau i'r broses o wneud penderfyniadau ac er na châi aelodau wardiau siarad ond ar faterion cysylltiedig â'r wardiau ar y cychwyn, nawr gall pawb gyfrannu ar bob eitem – ceir trafodaeth go iawn.
- 2.110 Barn gyffredinol swyddogion am aelodau cabinet yw eu bod yn wybodus ac yn gymwys – maent yn darllen yn helaeth, yn gofyn cwestiynau call ac yn derbyn cyfrifoldeb. Fel arfer bydd cabinet yn cynnal rhag-gyfarfodydd, yn aml ar y diwrnod cyn y cyfarfod ei hun, er mwyn caniatáu amser i ystyried a thrafod pethau'n anffurfiol. Gall y cabinet felly ymddangos braidd fel ymarferiad 'rhoi sêl bendith' yn unig. **"Rydym ni'n ymwybodol iawn y gall y cabinet ymddangos braidd yn artiffisial, ond rydyn ni wedi trafod popeth mor drylwyr ymlaen llaw fel nad oes angen rhagor o drafod nac anghytuno"**.
- 2.111 Fodd bynnag, mae aelodau cabinet yn dal i fedru 'synnu' ei gilydd a gohirio, newid a herio, sy'n galw am gymorth cadeirydd effeithiol, medrus. **"Maen nhw'n trafod, yn ystyried, yn gwrando ac yna'n penderfynu"**.
- 2.112 Roedd teimlad cyffredinol bod nifer y 'penderfyniadau anodd' yn debygol o gynyddu yng nghyd-destun cyfyngiadau ariannol, ac er bod cynhwysiad wedi cael ei groesawu, gallai fod llai o awydd 'rhannu'

penderfyniadau anodd gyda threigl amser. Roedd dealltwriaeth rhwng swyddogion ac aelodau o safbwynt gwleidyddol yr aelodau a'r angen am lywio llwybr trwy ddyfroedd gwleidyddol garw. **“Dyma'r hyn rydym ni'n ei wybod – nawr defnyddiwch eich gallu gwleidyddol i farnu”** – dyna sut dangosodd un prif weithredwr ei fod yn credu bod cynorthwyo aelodau cabinet i gymryd penderfyniadau mwyfwy cymhleth a gwleidyddol 'ffrwydrol' yn bwysig. Mae'r broses yn golygu bod yn barod i wneud penderfyniadau sy'n aml yn anodd, ac yna gallu cyfaddef os nad oedd rhywbeth yn iawn (a'i gywiro lle bo modd).

Argymhellion

- Dylai cynghorau ystyried cyflwyno proses ddirprwyedig o wneud penderfyniadau i aelodau cabinet, er mwyn symleiddio penderfyniadau, lleihau nifer yr eitemau 'gosod' ar agendâu cabinet, a chaniatáu treulio mwy o amser ar drafodaethau strategol.
- Dylai cynghorau egluro, dogfennu a chyhoeddi 'llwybrau' gwneud penderfyniadau, er mwyn sicrhau bod y prosesau 'wedi'u cyflymu' ar gyfer gwneud penderfyniadau yn weladwy ac yn dryloyw. Bydd hyn yn gwella tryloywder y broses o wneud penderfyniadau, ac yn caniatáu craffu mwy amserol.

Craffu mwy effeithiol yn cadw'r ddysgl yn wastad gyda'r cabinet

2.113 Ail brif amcan y gwaith ymchwil hwn oedd asesu a yw'r system gabinet yn caniatáu craffu effeithiol ar lywodraeth leol. Bwriad yr ymchwil oedd archwilio a yw darpariaethau Mesur 2011 wedi helpu i ddarparu craffu mwy effeithiol, a yw craffu'n offeryn effeithiol wrth ddatblygu polisi, ac ymchwilio i weld a oes unrhyw ddulliau gweithredu y mae'n werth ystyried eu rhoi ar waith yn ehangach.

Bu craffu'n destun mwy o graffu nag erioed o'r blaen – mae craffu ar graffu yn ddiwydiant twf!

2.114 Mae craffu ym maes llywodraeth leol wedi bod yn destun cryn dipyn yn fwy o sylw nag erioed o'r blaen yn ystod y blynyddoedd diwethaf yng Nghymru. Mae Llywodraeth Cymru wedi datgan ei hawydd i greu modelau craffu effeithiol ac mae wedi cyflwyno mentrau megis y Gronfa Datblygu Craffu i gynorthwyo i wella craffu. Bu newidiadau hefyd i sut cefnogir craffu, gyda'r Ganolfan Craffu Cyhoeddus yn cael ei chomisiynu i gynnig cefnogaeth ym maes craffu ledled Cymru. Mae Swyddfa Archwilio Cymru wedi cynnal astudiaeth o welliant ym maes craffu, ac mae cynghorau wedi gwneud newidiadau i graffu o ganlyniad i'r Mesur Llywodraeth Leol.

2.115 O ran trefniadau gweithrediaeth, cawsom hyd i gryn amrywiaeth o ran sut mae craffu'n gweithredu ar draws awdurdodau, a hynny o ran ei effeithiolrwydd canfyddedig wrth alw'r cabinet i gyfrif a'i strwythurau

gweithrediadol, ei systemau cefnogi, ei effaith, ei ddylanwad a'i statws. Mae effeithiolrwydd craffu yn dibynnu ar gyd-destun penodol pob cyngor, ac i ba raddau mae craffu'n cael ei geisio a'i werthfawrogi.

Os yw craffu i weithio, mae angen iddo fod wedi'i hysbysu, yn rhagweithiol, ac wedi'i gydblethu'n agos â'r cabinet.

- 2.116 Mae'r mwyafrif o aelodau craffu yn gwbl ymwybodol o'u rôl sy'n cynnwys llawer o ddyletswyddau, gan gynnwys darparu her adeiladol, cynrychioli llais a phryderon y cyhoedd, asesu perfformiad a gwerth am arian, bod yn rhagweithiol ac yn flaengar, a helpu i sbarduno gwelliant mewn gwasanaethau cyhoeddus.
- 2.117 Mae craffu'n gyfle i aelodau anweithredol ddatblygu eu gwybodaeth mewn ystod eang o feysydd. Rhoddir seminarau a sesiynau briffio i gynghorwyr (y gwahoddir y cyhoedd iddynt yn ogystal weithiau), i'w cynorthwyo i fod yn fwy gwybodus, gan arwain at broses well o wneud penderfyniadau a helpu i oresgyn anfantais ddemocrataidd ganfyddedig y cynghorwyr anweithredol. Ar ben hynny, mae'n helpu i ddatblygu perthynas waith dda, broffesiynol gyda swyddogion. **“Mae craffu'n rhoi terfyn ar yr hen ddull gweithredu ‘arwynebol’ ac yn ei ddisodli â mwy o ddadansoddi manwl a chwestiynu heriol”.**
- 2.118 Mae angen sicrhau dealltwriaeth a rennir rhwng y cabinet a chraffu, gan fod yr ail wedi'i lunio mewn modd sy'n rhoi cyfle iddo gael dylanwad. Mewn rhai awdurdodau, gwelir craffu fel rhywbeth cadarnhaol, ac mae'r cabinet am weld craffu ar bethau. Fel y dywedodd un Arweinydd **“Pa mor dda bynnag yw eich cabinet – os yw eich gweithrediad craffu yn wan fyddwch chi ddim yn gweld y darlun llawn”.**
- 2.119 Mae tystiolaeth y gall peth gwaith datblygu polisi ddylanwadu ar y cabinet, a bod rhai adroddiadau **“yn cael eu tynnu'n rhacs yn y pwyllgor craffu ac yn gorfod cael eu diwygio'n helaeth cyn mynd gerbron y cabinet”.** Teimlir bod gan gabinetau bellach well dealltwriaeth o allu craffu i'w helpu, ac mae meini prawf eglur (perthnasedd, risg, barn cwsmeriaid, pwnc dadleuol?) ar gyfer cynnwys eitemau ar flaenraglen waith y pwyllgor craffu.

Mae angen i bob Cabinet ofyn, “Sut gall Craffu fy helpu i?”

- 2.120 Mae angen sicrhau mecanweithiau sy'n gwneud i'r trefniadau rhwng y cabinet a chraffu weithio. Gallai hynny olygu cyfarfodydd rheolaidd rhwng y ddau gorff, gydag aelod cabinet yn mynychu'r Pwyllgor Craffu Troswaol (neu rywbeth tebyg). Syniad arall yw cynnwys aelodau cabinet mewn digwyddiad rhaglennu gwaith craffu. Mae'n helpu i sicrhau bod yr aelodau cabinet yn rhan o'r broses graffu fel eu bod yn ymwybodol o'r hyn a fydd yn destun sylw, gan sicrhau cefnogaeth yn ogystal â her, h.y. sut gall craffu eich helpu chi?

2.121 Os bydd cynghorwyr yn credu bod penderfyniad a wnaed gan y cabinet neu swyddogion yn groes i bolisi'r cyngor, gallant 'alw'r penderfyniad i mewn'. Roedd y defnydd o alw i mewn yn amrywio'n sylweddol ar draws ein hastudiaethau achos. Mewn un cyngor, ceir tua dwsin o achosion o 'alw i mewn' bob blwyddyn. Gwelir galw i mewn fel rhan o'r broses, ac fe'i hwylusir trwy ddileu cyfyngiadau a gwahodd y cyhoedd i gyfranogi. Mewn cynghorau eraill, mae cyfyngiadau llym iawn ar y weithdrefn, ac fe'i gwelir fel proses ddud sy'n cymryd llawer o amser. Crynhôdd un arweinydd gwrthblaid y sefyllfa i lawer trwy ddweud bod **"Angen i'r Cabinet ddeall, os bydd aelodau'r meinciau cefn yn cyflwyno syniadau a allai fod o gymorth, na ddylech anwybyddu hynny, ond oedi, ac edrych i weld a ddylid rhoi sylw iddynt"**.

Os na roddir gwerth ar graffu, swyddogion fydd yn gyrru'r broses, a bydd y cynghorwyr yn colli pob diddordeb.

2.122 Mewn rhai awdurdodau, gwelir craffu fel niwsans, a gellir ei anwybyddu i raddau helaeth. Mae hynny'n golygu nad yw'n galw'r cabinet i gyfrif a'i fod yn aneffeithiol wrth graffu ar gyrff allanol. Mae cyfle i rag-graffu wneud gwahaniaeth gwirioneddol, er nad yw hyn wedi'i ddatblygu'n ddigonol o hyd yn y mwyafrif o awdurdodau oherwydd 'ofn gollwng ysgyfarnogod yn rhydd' a diffyg ymddiriedaeth canfyddedig rhwng y cabinet a'r gwrthbleidiau.

2.123 I rai cynghorwyr, nid yw'r 'rôl graffu' yn 'un naturiol' ac maent yn cael trafferth gyda'r prosesau a'r technegau sy'n ofynnol i graffu'n effeithiol. O ganlyniad, mae rhai'n teimlo mai'r swyddogion sy'n 'gyrru' craffu, oherwydd "nad oes diddordeb gan yr aelodau a'u bod nhw ddim yn gwybod sut i graffu".

2.124 Gwelir rhag-gyfarfodydd fel rhywbeth cadarnhaol mewn rhai cynghorau, ond mewn eraill fe'i gwelir fel cyfle i swyddogion roi bwyd llwy i'r cynghorwyr. Mae'r swyddogion yn helpu'r aelodau gyda'u dulliau cwestiynu, ond sylw a wnaed sawl tro oedd eu bod yn tueddu i osgoi'r cwestiwn deifiol – y cwestiwn 'craffu' go iawn. Gallai hynny fod oherwydd diffyg hyder neu sgiliau, oherwydd nad ydynt am achosi embaras i gydweithwyr eu plaid eu hunain, neu oherwydd eu bod yn teimlo'n anghyfforddus yn y rôl.

2.125 Mae nifer o faterion amseru sy'n effeithio ar effeithiolrwydd craffu. Mae'r cyntaf yn ymwneud â chraffu ar benderfyniadau dirprwyedig, gan fod cyhoeddi'r penderfyniadau hyn yn digwydd 'fesul talp' gydag oedi hir. **"Sut yn y byd gallwch chi graffu ar benderfyniad a ddirprwywyd i swyddog os nad ydych chi'n ymwybodol bod penderfyniad o'r fath wedi'i wneud nes ei bod hi'n rhy hwyr i chi graffu arno?"**

2.126 Yr ail fater yw prydlondeb a chywirdeb rhaglenni gwaith y cabinet o ran darparu gwybodaeth ddigonol i alluogi craffu i gynllunio'i weithgareddau'n effeithiol er mwyn cynnal datblygiad polisi.

2.127 Mae pryder nad yw craffu o reidrwydd yn cael digon o 'effaith am yr arian'. Mae llawer o weithgareddau, ond nid yw bob amser yn glir sut, os o gwbl, mae'r gweithgareddau hyn yn arwain at ganlyniadau. Dywedwyd mewn un awdurdod bod 'angen mwy o ddannedd ar graffu ar gyfer galw i gyfri, ac nad oedd mor effeithiol ag y gallai fod'. Mae angen hefyd iddo fynd y tu hwnt i alw'r weithrediaeth i gyfrif yn unig, a chynnwys partneriaethau hefyd.

Byddai mwy o ymgysylltiad â'r cyhoedd yn gwella swyddogaeth a rôl craffu.

2.128 Mae sicrhau ymgysylltiad y cyhoedd â chraffu yn hen broblem. Mewn rhai awdurdodau, anogir y cyhoedd i ddatblygu rôl fwy cyfranogol, ond ni fu hynny'n effeithiol iawn hyd yma. Weithiau defnyddir tystion arbenigol, a gall y cyhoedd fod yn bresennol a siarad mewn cyfarfodydd craffu mewn rhai achosion, ond **"nid yw syniadau'n cael eu cyflwyno gan y cyhoedd, a phe baent, yr un hen rai fyddai'n gyfrifol amdanynt"**.

Gallai'r rheidrwydd i sicrhau cydbwysedd gwleidyddol weithredu fel rhwystr i sicrhau bod y person cywir yn y swydd gywir.

2.129 Mewn llawer o awdurdodau, roedd cadeiryddion pwyllgorau craffu wedi'u hethol gan bob pwyllgor yn flaenorol. Golygai hynny fod 'y person iawn ar gyfer y gwaith' wedi cael ei ddewis, a bod y pwyllgorau dan gadeiryddiaeth cyfuniad o aelodau o'r grŵp sydd yn y mwyafrif a'r gwrthbleidiau. Mewn rhai cynghorau, fodd bynnag, dewiswyd cadeiryddion craffu o'r grŵp oedd yn y mwyafrif yn unig, heb roi sylw i ansawdd yr unigolyn. Cyflwynodd Mesur Llywodraeth Leol 2011 ofyniad bod cydbwysedd gwleidyddol o ran cadeiryddion craffu. Mae'r dull o gadeirio craffu yn hanfodol i'w lwyddiant, ac mae pryder bod hynny'n fwy o fater o lwc o dan y system newydd nag y bu yn y gorffennol.

2.130 Mae craffu'n derbyn cefnogaeth gynyddol gan Lywodraeth Cymru, mae gan aelodau pwyllgorau craffu yn gyffredinol feddwl uchel o swyddogion cefnogi craffu, ac mae llawer o hyfforddiant effeithiol ar gael trwy CfPS ac eraill (yn ddarparwyr mewnol ac allanol). Mae rhai'n teimlo bod angen mwy o gefnogaeth i graffu o ystyried y cyfrifoldebau cynyddol a amlinellwyd ym Mhapurau Gwyn a Biliau diweddar Llywodraeth Cymru a'r Comisiwn Gwasanaethau Cyhoeddus. Mewn rhai cynghorau, mae capasiti swyddogion i gynnal craffu yn cael ei leihau.

2.131 Rhoddir cyflogau uwch i gynghorwyr sy'n cadeirio pwyllgorau craffu, a gellir defnyddio'r rheiny'n nawdd i'w ecsbloetio. Yn sgîl y ffocws cynyddol ar graffu, gellid cynyddu nifer y cyflogau uwch sy'n gysylltiedig ag ef, a byddai hynny hefyd yn helpu i godi ei statws.

2.132 Nid oes cytundeb cyffredinol ynghylch sut dylai craffu weithredu. Gall weithio mewn llawer o ffyrdd gwahanol yn ôl gwahanol gyd-destunau.

Mae'r enghraifft isod yn un math yn unig o 'ymarfer craffu' y gall cynghorau ei ystyried os ydynt yn meddwl gwneud unrhyw newidiadau i'w prosesau.

- Mae gan Abertawe un Pwyllgor Rhaglen Graffu a phedwar panel perfformiad (ysgolion, gwella gwasanaethau a chyllid, llesiant a Bwrdd Gwasanaethau Lleol). Mae'r paneli hyn yn darparu monitro manwl a her, a disgwylir eu bod yn gohebu'n barhaus gyda'r aelodau cabinet perthnasol er mwyn rhannu barn ac argymhellion.
- Mae Paneli Ymchwilio yn cynnal ymchwiliadau manwl ar wahân i feysydd pryder penodol, arwyddocaol, ar sail gorchwyl a gorffen. Eu nod yw cyflwyno argymhellion i'r cabinet eu hystyried (e.e. ar gynhwysiad addysgol, plant sy'n derbyn gofal). Maent yn cymryd rhyw 10 mis i'w cwblhau (a gellid eu cyflymu).
- Defnyddir grwpiau gorchwyl a gorffen ar gyfer ymholiadau untro, e.e. cynnal a chadw adeiladau hanesyddol. Gall y rhain fod yn adolygiadau tymor byr sy'n cynnwys cyfarfod neu ddau, gan gynhyrchu llythyr at yr aelod cabinet, cyn ymgynnull eilwaith i edrych ar yr ymateb.
- Gall cynghorwyr awgrymu pynciau, a gall unrhyw un wneud cais am ymuno â phanel. Mae hyn wedi helpu i wella ymgysylltiad ac ymwneud aelodau'r meinciau cefn (cyfradd bresenoldeb o 69%).
- Nid oes rhaid cyhoeddi agendâu a chofnodion, ac mae hynny'n rhoi hyblygrwydd. Mae'r ffurf yn dilyn y swyddogaeth, ac mae hynny'n golygu ei bod yn haws delio gyda materion sy'n trawstorri.
- Mae aelodau cabinet yn mynychu sesiynau 'Holi ac Ateb' mewn cyfarfodydd pwyllgor, gan roi cyfle i gynghorwyr alw aelodau cabinet i gyfrif.
- Mae wedi cymryd amser i'r system newydd wreiddio, ac mae'n rhy gynnar i farnu, fwy na thebyg, ond mae arwyddion cadarnhaol ynghylch ei heffeithiolrwydd posibl yn y dyfodol.

2.133 Nid amlygir hyn fel 'arfer gorau', ond yn hytrach i ddangos bod modd cyflawni craffu mewn gwahanol ffyrdd. Bydd cyflwyno unrhyw system newydd yn rhwym o arwain at anawsterau cychwynnol a chyfle i wella. Yn yr achos hwn, ni fu'n hawdd rheoli'r rhaglen graffu, gan fod y panel perfformiad gwella gwasanaethau yn arbennig wedi craffu ar ystod eang o faterion – safonau llyfrgelloedd, ailgylchu, Dechrau'n Deg ac ati – gan gynhyrchu problemau llwyth gwaith, yn arbennig ar gyfer cynullwyr y paneli.

2.134 Awgrymodd un cynghorydd fod diffyg dealltwriaeth o ddiben trosolwg a chraffu. Nid yw'r paneli perfformiad yn galw i gyfrif ac "**nid ydym yma i ddilyn ein hoff a'n cas bethau ein hunain**" wrth bennu agenda ar gyfer craffu. Cafwyd cwynion hefyd na chymerir camau dilynol mewn ymateb i argymhellion paneli ymchwilio.

2.135 Yn y pen draw, beth bynnag yw cynllun y sefydliad, mae angen i graffu wneud gwahaniaeth i ganlyniadau ac ymgysylltu â'r cyhoedd. Bydd

angen amser i gyflwyno unrhyw waith i ailddylunio system graffu, ac i gynghorwyr gael eu traed danynt.

2.136 Dengys yr enghraifft sy'n dilyn y gwerth a roddir i graffu mewn un cyngor lleol.

- Nid yw'r cyngor yn 'or-wleidyddol', a sefydlwyd y system i fod yn heriol, ond nid yn elyniaethus **“Fyddwn ni ddim yn gadael i'n gwahaniaethau ideolegol dwfn gymylu'r ffaith ein bod ni'n gwybod bod angen gwasanaethau o ansawdd da ar y bobl rydym ni'n eu cynrychioli”**.
- Mae pob cadeirydd craffu, gan gynnwys rhai o'r gwrthbleidiau, yn gweld mai rôl craffu yw helpu i sicrhau bod y system yn gweithio i ddarparu gwasanaethau o ansawdd uwch.
- Rhoddir statws uchel i graffu gan y cabinet a'r mwyafrif o swyddogion. Mae'r tîm craffu wedi cynhyrchu Canllaw i Swyddogion i sicrhau bod pawb yn gwybod beth sy'n ofynnol o ran dod â'r pethau cywir at sylw craffu, yn y fformat cywir a'r ansawdd gofynnol. Y cwestiwn sylfaenol i swyddogion yw “Pam rydych chi'n mynd â'r adroddiad hwn i'r pwyllgor craffu – beth rydych chi'n gobeithio ei gael ganddynt?”
- Mae 'cadeirio' pwyllgorau'n effeithiol yn hollbwysig. Mae'r cadeiryddion wedi derbyn hyfforddiant, ac yn deall nad y cyfarfodydd hyn yw'r lle i godi materion plwyfol, rhoi sylw i'w 'hoff bynciau' na gwneud datganiadau – yr hyn sydd dan sylw yma yw cwestiynu a chwilio am eglurhad er mwyn gwella ansawdd gwasanaethau.
- Penodir cadeiryddion am gyfnod o ddwy flynedd, ac yna fel arfer mae'r is-gadeiryddion yn dod yn gadeiryddion, gan sicrhau agwedd gyson at graffu. Bydd cadeiryddion yn anfon adroddiadau yn ôl at y swyddogion os nad ydynt yn fodlon arnynt. Cyflwynir yr adroddiadau yng nghyfarfodydd y cabinet gan y Cadeirydd perthnasol a byddant yn ateb cwestiynau ar yr adroddiad gan yr aelodau cabinet.
- Mae agenda cyfarfodydd craffu fel arfer yn cynnwys dwy eitem sylweddol ym mhob cyfarfod ac ambell enghraifft fer o 'adrodd yn ôl' yn ogystal. Mae'r cyfarfodydd yn parhau am ryw 2-3 awr, a gellir galw cyfarfodydd arbennig yn hytrach na chynnal llai o gyfarfodydd sy'n parhau'n hwy.
- Cynhelir rhag-gyfarfodydd achlysurol, ond nid yw'r mwyafrif yn gweld bod gwerth mewn cyfarfod ddwywaith i roi sylw i'r un materion.
- Mae cynghorwyr craffu yn cael pob cyfle i graffu ar benderfyniadau'r cabinet, ac mae'r mwyafrif wedi paratoi'n dda ac yn cymryd y rôl o ddifri. Mae rhai aelodau Cabinet yn gweld craffu fel rhywbeth sy'n 'rhoi sicrwydd' - **“Rwy'n ei groesawu fel rhywd ddiogelwch a 'threfniant sy'n gefn i ni' ”**.
- Mae proses effeithiol ar waith sy'n golygu bod rhaid i'r cabinet esbonio pam maen nhw'n gwrthod barn craffu, os byddan nhw'n penderfynu gwneud hynny.
- Gall cynghorwyr y grŵp rheoli fod yr un mor effeithiol wrth herio aelodau eu plaid eu hunain. Mae'r aelodau cabinet yn mynd i'r holl gyfarfodydd craffu perthnasol, fel y mae Penaethiaid Gwasanaeth a

Chyfarwyddwyr Strategol fel arfer (mae'r Swyddog Cymorth Craffu yn anfon e-bost at swyddogion i'w rhybuddio yn ystod y cyfarfod y bydd eu hangen ymhen 'x' munud).

- Mae cydbwysedd da rhwng rhag ac ôl-graffu, a chymerir gofal i sicrhau cyfatebiaeth rhwng llawer o waith craffu a rhaglen waith y cabinet. Gwelir bod craffu cyn dod i benderfyniad yn darparu 'persbectif arall' gan bâr newydd o lygaid – chwilio am 'ganlyniadau anfwriadol' camau arfaethedig y gellid methu â sylwi arnynt fel arall. Mae ôl-graffu yn ymwneud â gwirio perfformiad – a wnaed y penderfyniad cywir – ydy e'n gweithio? Mae'r cabinet yn bendant o blaid craffu'n gynnar, gan roi 'perchnogaeth' i gynghorwyr craffu, ac mae pethau yn newid o ganlyniad i'r craffu – at ei gilydd, mae'r berthynas yn un gadarnhaol.
- Mae'r cyhoedd yn ymwneud â chraffu mewn rhai meysydd, ond nid oes gwir ymgysylltiad – nid yw'r mwyafrif yn gwybod beth yw diben craffu, a nifer llai fyth sy'n deall.
- Ymgysylltir â phartneriaid yn achlysurol, ond mae angen datblygu hynny ymhellach.
- Mae lefel dda o bresenoldeb ar gyfer rhai achosion o 'alw i mewn' ac ambell arsylwr gwybodus 'rheolaidd' o blith y cyhoedd. Mae dau berson yn dod i bwyllgor craffu penodol yn rheolaidd, a bellach anfonir yr agenda a phopeth (heblaw deunydd cyfrinachol) a roddir i'r aelodau atynt hwythau.
- Mae'r profiad o gynnal rhag-graffu wedi arwain at lai o achosion o alw i mewn. Ceir rhyw bum achos o alw i mewn bob blwyddyn, nid gan aelodau'r wrthblaid yn unig.
- Mae cyfatebiaeth agos rhwng rhaglenni gwaith y cabinet a chraffu, a bernir bod hyn yn gwbl hanfodol.
- Nid oes llawer o grwpiau gorchwyl a gorffen, yn rhannol oherwydd diffyg capasiti swyddogion i gynnal rhagor. Mae un pwyllgor craffu yn cynnwys pedwar 'Llif Gwaith' sy'n gweithredu fel 'grwpiau gorchwyl a gorffen sefydlog'. Credir bod y rhain yn llwyddiannus iawn, ac maent yn derbyn cefnogaeth dda trwy ymgysylltiad swyddogion uwch.
- Ar y cychwyn roedd cyflogi swyddogion craffu yn bwnc dadleuol i'r cyhoedd mewn cyfnod o ddarbodaeth **“Pam mae'r cyngor yn talu am swyddog bogailsyllu, beth yw diben hynny?”** ond bellach mae dau swyddog craffu amser llawn yn cynnig cefnogaeth hanfodol i'r Cadeiryddion yn arbennig.
- Mae'r swyddogion craffu wedi'u gwahanu'n broffesiynol oddi wrth eraill yn y tîm corfforaethol, ond maent yn bendant yn rhan o'r teulu corfforaethol. Gall fod yn anodd cadw'r cydbwysedd – **“Dydyn ni ddim yn cael ein gweld fel 'gelyn', ond mae gennym rôl wahanol sydd fel arfer yn cael ei pharchu”**.

Pennir effeithiolrwydd craffu gan ystod eang o ffactorau.

- 2.137 Mae ystod eang o ffactorau sy'n gallu dylanwadu ar effeithiolrwydd craffu. Mae'r rhain yn cynnwys meddu ar dîm ymroddedig o gynghorwyr, Cadeirydd cryf, rhaglen waith sydd â ffocws, perthnasoedd da gydag aelodau cabinet, hyfforddiant effeithiol gyda digon o adnoddau, a

swyddogion craffu da sy'n gallu cefnogi'r aelodau yn eu strategaethau cwestiynu a bwydo gwybodaeth iddynt rhwng cyfarfodydd.

- 2.138 Un o'r problemau mwyaf arwyddocaol wrth graffu yw sicrhau ei fod yn gweithredu'n effeithiol mewn cyd-destun gwleidyddol iawn. Yn yr awdurdodau hyn, ni osodir gwerth ar graffu bob amser na rhoi statws uchel iddo. Fel y dywedodd cadeirydd craffu o'r wrthblaid **“Dyw'r cabinet ddim yn atal craffu rhag gwneud dim, ond dydyn nhw ddim yn cymryd sylw”**.
- 2.139 Er mai'r bwriad yw bod craffu yn 'anwleidyddol', mae'n anodd gweld sut gallai hynny fyth fod yn gwbl wir. Fel yr eglurodd arweinydd un grŵp lleiafrifol, nid oedd helpu'r grŵp rheoli i wneud pethau'n iawn bob amser er lles pennaf y grŵp lleiafrifol. Gall pleidiau sy'n gwrthwynebu weld craffu cyn penderfyniadau fel ymgais i 'rannu'r bai'.
- 2.140 Nid yn unig mae'r berthynas *rhwng* pleidiau'n bwysig, fel y mae diwylliant gwleidyddol cyffredinol cynghorau, ond hefyd mae aeddfedrwydd y grŵp rheoli wrth dderbyn craffu cadarn o'r *tu mewn i'w* grŵp eu hunain yn hollbwysig. Clywsom gan aelodau o grwpiau rheoli y gall fod yn heriol cael eu gweld fel rhai sy'n orfeirniadol o aelodau eu plaid eu hunain gan fod **“un llygad gan rai ar ad-drefniad nesaf y cabinet”**. Lle bu gan arweinydd cyngor (a/neu aelodau cabinet) brofiad o fod yn aelod o bwyllgor craffu, ymddengys bod hynny'n cael dylanwad cadarnhaol ar y driniaeth a roddir i graffu, yn ogystal â'i heffaith bosibl.
- 2.141 Mae personoliaeth a system weithredu arweinyddion ac a ydynt yn agored i'w herio hefyd yn ffactor pwysig. Gall y rhai nad ydynt yn barod i gael eu herio geisio dargyfeirio craffu. Mae arweinyddion eraill yn fwy agored eu hagwedd, ac yn defnyddio craffu i gynhyrchu gwell penderfyniadau.
- 2.142 Mae statws craffu wedi codi yn ystod y blynyddoedd diwethaf. Mae mwy o gefnogaeth ariannol i graffu gan Lywodraeth Cymru ac mae argymhellion clir, cadarnhaol yn deillio o'r Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaeth Cyhoeddus. Mae angen sicrhau bod y rhyddreg yn cael ei dilyn gan weithredu. Mae angen llunio prosesau craffu er mwyn sicrhau'r cyfle gorau posibl i gael dylanwad a'r gefnogaeth briodol.
- 2.143 Nid oedd llawer o gefnogaeth i'r syniad o wahanu craffu'n fwy amlwg oddi wrth gefnogaeth y cabinet. Mae swyddogion llywodraeth leol wedi hen arfer â gwisgo sawl het, ac maent yn ddigon medrus i'w cyfnewid yn ôl y galw. I grynhoi, nid oedd neb yn dymuno nac yn gweld angen 'pumed colofn' – mae'r mwyafrif yn ymddiried yn y swyddogion i weithredu'n broffesiynol. Fodd bynnag, teimlid bod darparu cymorth ar ffurf ymchwil annibynnol, neu hyfforddiant mewn gwaith ymchwil i gynghorwyr, yn ffordd ddefnyddiol ymlaen.

Argymhellion

- Mae angen i gynghorau gyhoeddi rhaglenni gwaith y cabinet yn brydlon, yn gywir, a darparu gwybodaeth ddigonol i alluogi craffu i gynnal datblygiad polisi yn effeithiol.
- Mewn rhai awdurdodau mae ôl-graffu yn cael ei lesteirio gan oedi wrth gyhoeddi penderfyniadau a wnaed gan swyddogion (ac aelodau cabinet mewn rhai achosion) o dan 'weithdrefnau gwneud penderfyniadau dirprwyedig/unigol'. Dylai'r cyhoeddi ddigwydd, felly, mewn pryd i alluogi'r craffu i fod yn effeithiol.
- Ar hyn o bryd, datblygiad gwael sydd i'r craffu ar bartneriaethau a chraffu ar y cyd. Mae angen i gynghorau ystyried ble ceir 'gwerth ychwanegol' yn sgîl gweithio gyda thimau craffu eraill.
- Dylid ailystyried yr angen am gydbwysedd rhwng grwpiau gwleidyddol wrth ethol cadeiryddion craffu, fel bod rhyddid i bwyllgorau craffu ethol y person gorau ar gyfer y gwaith, beth bynnag yw eu lliw gwleidyddol.
- Mae angen i gynghorau wella ansawdd cyffredinol adroddiadau swyddogion i bwyllgorau craffu, ac agwedd swyddogion at fynychu pwyllgorau craffu ac ymgysylltu â nhw. Dylai CfPS annog rhannu arfer da yn y meysydd hyn.
- Dylai cynghorau ystyried penodi 'craffwyr annibynnol' o blith y cyhoedd neu o gyrrff allanol, i helpu cynghorwyr gyda'u gwaith craffu. Dylai hyn fod yn drefniant diofyn, yn hytrach na defnyddio cyfethol achlysurol o bryd i'w gilydd.
- Dylai cynghorwyr gynhyrchu dogfen frifio fer yn rheolaidd, sy'n crynhoi gwaith pob pwyllgor craffu a'i effaith.
- Dylai cynghorwyr gael cyfle i drafod adroddiadau craffu yn y cyngor llawn, nid eu 'nodi' yn unig.
- Dylai cynghorau benderfynu a ellid cymhwyso model 'enillion ar fuddsoddiad' CfPS i bob gweithgaredd craffu.
- Dylai cynghorau gynnal archwiliad sgiliau o aelodau craffu a all arwain, er enghraifft, at rai aelodau'n gwneud peth gwaith ymchwil eu hunain.
- Dylai cynghorau dreialu gwahanol ddulliau o gyfathrebu effaith pob pwyllgor craffu i bartïon â diddordeb a'r cyhoedd yn gyffredinol.

Gwella ymgysylltiad, diddordeb ac ymddiriedaeth y cyhoedd

- 2.144 Disgrifiodd pob astudiaeth achos yr anhawster wrth sicrhau ymgysylltiad a chyfranogiad y cyhoedd mewn prosesau democrataidd. Mewn rhai ffyrdd, nid yw'r lefel hon o ddiffyg ymgysylltiad yn syndod, gan fod iaith a gweithdrefnau llywodraeth leol yn gyfreithiol eu natur, heb gynnal delwedd sefydliad modern deinamig. Mae pobl o 'genhedlaeth Facebook' yn cael cais i ymgysylltu â system sy'n ymddangos yn hynafol. Fel yr eglurodd un swyddog **“Mae'r gair craffu yn lladd diddordeb pobl – beth am lansio stori yn dweud bod 'rhaid o'r cynghorwyr yn ystyried Tai Fforddiadwy – hoffech chi fod yn rhan o hynny?”**
- 2.145 Yng ngeirfa llywodraeth leol, mae gennym aelodau (pam nad 'cynghorwyr'?) yn datgan diddordeb (sy'n beth da mewn iaith fwy cyffredin, nid yn rhywbeth sy'n gofyn eich bod chi'n cadw'n dawel) a gweithrediaeth nad yw'r prif weithredwr yn aelod ohoni. Mae gennym gabinetau a chofnodion – sydd fel ei gilydd yn golygu rhywbeth cwbl wahanol i bobl gyffredin – mae gennym bobl nad ydynt yn cael siarad ar fater oherwydd bod ganddyn nhw ddiddordeb ynddo fe ac eraill sy'n siarad, yn helaeth, er nad oes ganddynt ddiddordeb. Mae gennym 'wrthblaid' nad yw o reidrwydd yn gwrthwynebu yn gymaint â cheisio gwella. Rydym yn diffinio cynghorwyr yn ôl yr hyn nad ydynt – 'aelodau anweithredol' – yn hytrach na'r hyn y gallent fod – 'hyrwyddwyr gwelliant'. Pan fydd cynghorau'n cwrdd yn breifat, maen nhw'n cwrdd 'yn y dirgel' ac yn troi'r camerâu gwegastio i ffwrdd! Rydym ni'n 'cyfethol' 'aelodau' i 'graffu' ar y 'Cynllun Integredig Sengl' ac yna'n trafod y ffaith nad oes diddordeb gan y cyhoedd – ydy hynny'n ein synnu? Ni fydd ymdrin â'r iaith yn unig yn datrys y problemau o ran ymgysylltu â'r cyhoedd, ond fe allai helpu. Awgrymodd un cyfwelai **“Wnes i ddim byd am chwe mis ar ôl cael fy ethol, achos doeddwn i ddim yn siarad yr iaith”** ac nid at y Gymraeg yr oedd yn cyfeirio.

Mae ymgysylltiad a chyfranogiad y cyhoedd mewn prosesau gwneud penderfyniadau yn gyfyngedig, ac nid yw hynny wedi newid llawer ers dyddiau'r pwyllgorau.

- 2.146 Mae gan y cyhoedd ddiddordeb mewn materion sy'n cael effaith uniongyrchol arnynt, ond mae diffyg diddordeb mewn ymgysylltu â phrosesau a all fod yn ddyrys ac yn llawn terminoleg sy'n peri dryswch.
- 2.147 Gallai fod angen edrych yn ofalus ar y cyfeiriad ym Mhapur Gwyn diweddaraf Llywodraeth Leol at 'Fag Post Llywodraeth Cymru'. Wrth gwrs, bydd pobl sy'n anfodlon yn cwyno wrth unrhyw un sy'n barod i wrando – ond nid yw hynny'n golygu bod y rhai y cwynwyd amdanynt ar fai, yn gwneud pethau'n anghywir, na'u bod heb wrando – efallai eu bod yn syml heb gytuno, neu'n wir nad oedd ganddynt ddewis ond cymryd penderfyniadau annymunol gan ddefnyddio prosesau a luniwyd ac a bennwyd yn aml gan eraill.

- 2.148 Gall gwegastio cyfarfodydd fod o gymorth, ond nid dyma'r unig ateb ar gyfer ymgysylltiad y cyhoedd o bell ffordd. Nifer bychan sy'n gwyllo, ac mae llawer o'r rheiny yn gweithio i'r cyngor.
- 2.149 Roedd pawb y buon ni'n siarad â nhw yn cytuno bod diddordeb ac ymwneud y cyhoedd yn wirioneddol bwysig, a bod cynghorwyr sir gweithredol sy'n adnabyddus yn eu cymunedau yn 'sianeli' ar gyfer yr ymgysylltiad hwn. Mae barn wahanol nad yw o reidrwydd yn gwrthdaro ynghylch ymgysylltiad y cyhoedd, gydag un aelod cabinet yn dweud **“Rydyn ni'n cymryd barn y cyhoedd o ddifri calon – aelodau lleol ydyn ni, ac rydyn ni'n cadw'n swyddi mewn cof”** ac un arall yn ymateb **“Rwy'n bendant yn cymryd y cyhoedd o ddifri, ond nid y cynhyrfwyr 'rent a mob' ”**.
- 2.150 Dengys ein hymchwil yn eglur, ac eithrio ambell unigolyn llawn symbyliad, mai pynciau sy'n tueddu i sbarduno'r cyhoedd **“Mae pobl yn ymgysylltu â materion, nid prosesau”**. Mae'r holl gynghorau yn yr arolwg wedi cymryd camau i wella ymwneud y cyhoedd ag ystod o ddigwyddiadau, ond mae'r cyhoedd am ddylanwadu ar benderfyniadau, nid mynd i gyfarfodydd, a gall hynny fod yn anodd iawn ei ddehongli. Mae toriadau diweddar i'r gyllideb wedi cynyddu ymgysylltiad y cyhoedd yn fawr. Fel yr eglurodd un aelod cabinet **“Byddwn i'n siomedig petai'r actifyddion ddim yn grac – fe ddylen nhw fod – fe fyddwn i”**. Mewn un awdurdod cynigiwyd 18 o syniadau 'y gellid eu defnyddio' o'r Ymarferiad Craffu ar y Gyllideb. **“Pan fuon ni'n ymgynghori ar gynigion y gyllideb roedd yn arwyddocaol iawn bod pobl yn dweud 'codwch fwy o dâl arnon ni, ond peidiwch â thorri gwasanaethau' – mae'r math yna o adborth yn werthfawr dros ben”**.
- 2.151 Fodd bynnag, cyffredinol gyfyngedig yw dealltwriaeth y cyhoedd o'r cyfyngiadau ar wneud penderfyniadau ym maes llywodraeth leol, ac mae rhai yn methu sylweddoli nad oes atebion hawdd. Yng ngeiriau un swyddog **“Ymateb y cyhoedd i'r ymgynghoriad ar y gyllideb oedd 'peidiwch â thorri'r peth hwn ac arall'. Nid yw'r cyngor mewn sefyllfa i allu gwrando ar y safbwyntiau hyn pan fo angen sicrhau £60-70 miliwn o doriadau”**. Gellir deall bod yr anallu hwn i ymateb yn gadarnhaol yn peri rhwystredigaeth i'r cyhoedd yr ymgysylltwyd â hwy ac yn codi eu gwrychyn. Nid yw hyn yn gyffredinol berthnasol, ac fel y dywedodd un Arweinydd **“Mae'r bobl yma'n ddeallus, maen nhw'n gallu gweld sut mae pethau'n gweithio – byddwch yn agored ac yn onest gyda nhw”**.
- 2.152 Gall rôl y cyfryngau fod yn arwyddocaol, ac mae'n cael ei llesteirio pan fydd newyddiadurwyr sy'n aml yn ddibrofiad yn creu penawdau gor-ddramatig heb fawr ddim tystiolaeth. Weithiau maent yn llunio adroddiadau ar sail papurau yn hytrach nag ar yr hyn sy'n digwydd yn y cyfarfod dan sylw mewn gwirionedd. Mae angen gwneud mwy i sicrhau bod cyd-destun penderfyniadau llywodraeth leol yn cael ei ddeall yn well gan gyfryngau lleol.

- 2.153 Mae angen newid y ‘cynnyrch’ ac ailstyried y ffordd orau o gynnal cyfarfodydd, megis cyngor llawn, er mwyn ymgysylltu â phob cynghorydd ac ennyn diddordeb y cyhoedd yn gyffredinol. Mewn rhai achosion gwelir cyfarfodydd llawn ‘Y Cyngor’ fel rhyw fath o berfformiad gwleidyddol, fel y dywedodd un swyddog **“Ar ei waethaf rwy’n meddwl faint mae hyn yn ei gostio – ar ei orau mae gennym ni gynigion gan yr wrthblaid sy’n cael eu pasio gan yr holl aelodau – oes yma werth ychwanegol?”** Tasen ni’n ffrydio rhai o’n cyfarfodydd yn fyw, byddai’n rhaid dewis teitl fel **‘Carry On Council’**. Drama wleidyddol yw hi, ond nid drama soffistigedig iawn”. Fodd bynnag, dyma lle ceir y ‘wleidyddiaeth’, gyda rhyw 30% o’r amser yn cael ei dreulio ar adroddiadau, a 70% ar gwestiynau, cynigion ac ati – sefydliadau gwleidyddol yw cynghorau a **“Phe na bai gennych chi’r cyngor llawn, byddai’r cyfle i’r wrthblaid fod yn wleidyddol yn symud ac yn amharu ar y craffu”**.
- 2.154 Dealltwriaeth gyfyngedig sydd gan y cyhoedd o rôl y cyngor llawn y tu hwnt i’r wedd seremonïol. Ceir rhagdybiaeth mai **“dyma ble gwneir yr holl benderfyniadau mawr, yn union fel maen nhw’n tybio mai’r Senedd sy’n gwneud y penderfyniadau – mae’r realiti rywfaint yn wahanol”**. Ceir Rhybudd Gynigion (sydd weithiau’n gyfyngedig o ran nifer), cwestiynau i aelodau cabinet ac ati, ond maent yn aml wedi’u rhagdrefnu, a rhoddir ymateb ysgrifenedig yn aml i gwestiynau dilynol manwl. I ddyfynnu un arsylwr profiadol iawn **“Mae’n edrych, yn swnio, yn teimlo yn union yr un fath â deng mlynedd ar hugain yn ôl. Roedd wedi dyddio bryd hynny ac mae wedi dyddio mwy fyth nawr”**.

Argymhellion

- Mae angen i gynghorau feddwl mwy ynghylch y ffordd fwyaf effeithiol o ymdrin ag ymgysylltiad i osgoi codi disgwyliadau a chynyddu sinigiaeth y cyhoedd. Bydd hyn yn golygu esboniad llawer cliriach, gan lywodraeth leol a chenedlaethol, o’r hyn sy’n bosibl a’r hyn nad yw’n bosibl o dan yr amgylchiadau presennol.
- Dylid annog cynghorau i adolygu eu gwefannau, fel bod modd adnabod cynghorwyr lleol yn hwylus, a hynny’n uniongyrchol o’r ‘hafan’, heb orfod chwilio trwy ddewislenni ac ati.

3 Fframwaith ar gyfer gwerthuso trefniadau gweithrediaeth a chraffu

- 3.1 Mae ein canfyddiadau'n datgelu bod amrywiadau yn y modd y rhoddir trefniadau gweithrediaeth a chraffu ar waith a'u gweithredu ym maes llywodraeth leol yng Nghymru. Mae un o'r cynghorau yn ein hastudiaeth yn cynnal rhag-gyfarfodydd cyn pwyllgorau craffu, fel yr argymhellwyd gan Swyddfa Archwilio Cymru, ond mae cyngor arall yn arswydo rhag y broses hon. Mewn un cyngor, gwahoddir cadeiryddion craffu i gyflwyno'u hadroddiadau i'r cabinet ac ymuno yn y drafodaeth, mewn cyngor arall, ni chaiff cadeiryddion craffu siarad. Mewn rhai cynghorau mae craffu cyn gwneud penderfyniad yn digwydd yn rheolaidd ac yn gwneud gwahaniaeth, mewn eraill nid yw'n digwydd o gwbl.
- 3.2 Mae hefyd yn amlwg mai cyfyngedig yw'r rhannu ar arfer da ac arloesedd ledled Cymru, a bod ei fabwysiadu'n digwydd yn llai aml byth. Yn ein barn ni, awdurdodau lleol sydd yn y sefyllfa orau i benderfynu ar y dull mwyaf priodol o gyflawni trefniadau gweithrediaeth a chraffu, yn ôl eu hamodau lleol, ond dylent ar yr un pryd gadw mewn cof yr egwyddorion a gyflwynwyd gan Lywodraeth Cymru, a'r angen am adolygu ac adnewyddu trefniadau'n rheolaidd er mwyn sicrhau arfer gorau.
- 3.3 Rydym yn argymhell bod awdurdodau'n cynnal proses barhaus o hunan-asesu yng nghyswllt eu hagwedd at lywodraethu. I gefnogi awdurdodau lleol, rydym wedi amlinellu fframwaith syml o gwestiynau, y gellid ei ddatblygu ymhellach gan deulu llywodraeth leol, i adolygu pob agwedd ar drefniadau gweithrediaeth a chraffu, ac rydym yn ei gynnig yn gam cyntaf tuag at hwyluso gwelliant ac arloesedd.
- 3.4 Rydym yn argymhell bod Pennaeth y Gwasanaethau Democraataidd yn hwyluso adolygiad o'r trefniadau cyfredol, gan ddefnyddio'r fframwaith yn ganllaw, ac ymgysylltu ag aelodau a swyddogion i gasglu eu barn. Gallai'r adolygiad hwn ddefnyddio system syml 'coch, ambr, gwyrdd' wrth roi sgôr i bob cwestiwn, er mwyn amlygu'r meysydd blaenoriaeth i'w datblygu.
- 3.5 **Canlyniadau**
- A wneir penderfyniadau o ansawdd da, a gefnogir gan dystiolaeth, mewn modd amserol?
 - Ydy'r broses o wneud penderfyniadau yn un glir, ac yn cael ei deall?
 - Ydy atebolrwydd yn glir ac yn cael ei ddeall?

- A ychwanegir at ddemocratiaeth leol trwy brosesau gwneud penderfyniadau a chraffu?
- A oes cynrychiolaeth ddigonol i gymunedau lleol?
- Ydy'r arweinyddiaeth yn dryloyw, yn weladwy ac yn effeithiol?

3.6 Tystiolaeth o'r Effaith

- Pa dystiolaeth a gesglir i ddangos bod y canlyniadau hyn yn cael eu cyflawni?
- A yw penaethiaid gwasanaeth yn casglu gwybodaeth fel mater o drefn er mwyn galluogi craffu?
- A nodir arfer gorau yng nghyswllt y canlyniadau, a'i ddefnyddio fel meincnod?
- Oes gan aelodau cabinet a chadeiryddion craffu amcanion y gellir gwerthuso'u perfformiad yn eu herbyn?

3.7 Cynllunio a Monitro

- A yw'r prosesau gwneud penderfyniadau a chraffu'n cael eu mapio, ac a yw'r map ar gael i gynghorwyr, rhanddeiliaid ac aelodau o'r cyhoedd?
- A oes cynllun integredig ar y cyd ar gyfer prosesau craffu a gwneud penderfyniadau?
- Ydy agendâu'r cabinet yn cael eu rheoli fel bod modd gwneud penderfyniadau effeithiol?
- Ydy craffu'n cael ei gefnogi â dadansoddi amserol a dogfennau?
- A oes proses wedi'i dogfennu ar gyfer adolygu effeithiolrwydd y penderfyniadau a wneir a'r trefniadau craffu?

3.8 Sgiliau a Galluoedd

- Ydy'r sgiliau a'r galluoedd er mwyn gwneud penderfyniadau a chraffu'n effeithiol yn cael eu deall a'u dogfennu?
- Ydy anghenion hyfforddi aelodau cabinet, cadeiryddion craffu ac aelodau'n cael eu deall a'u dogfennu?
- Oes cynlluniau hyfforddi yn eu lle i ddarparu'r hyfforddiant angenrheidiol mewn modd amserol?

- A oes trefniadau yn eu lle i'r cabinet a chraffu fonitro eu heffeithiolrwydd, canfod gwelliannau a'u rhoi ar waith?
- Oes camau'n cael eu cymryd i ddatblygu gallu'r cyhoedd i gyfranogi yn y broses o wneud penderfyniadau a chraffu, ac ymgysylltu â'r prosesau hynny?

4 Casgliadau

- 4.1 Mae ein canfyddiadau yn darparu ciplun aml-ddimensiwn o'r sefyllfa bresennol a pha mor bell ar hyd y ffordd mae sefydliadau wedi teithio o ran gwneud eu trefniadau gweithrediaeth a chraffu mor effeithiol â phosibl. Rydym wedi amlinellu cyfres o argymhellion y gellir eu datblygu i ddarparu map o'r llwybr ar gyfer dyfodol trefniadau gweithrediaeth a chraffu.
- 4.2 Fel mae Papur Gwyn Diwygio Llywodraeth Leol yn cydnabod, 'nid oes angen i Lywodraeth Cymru reoli manylion gwaith Awdurdodau Lleol. Fe allwn, ac fe ddylem, adael mwy o ymreolaeth a phenderfyniadau yn nwylo'r rhai sy'n rheoli darparu gwasanaethau' (2014: 12). Nid ym maes deddfwriaeth, rheoleiddio, canllawiau statudol a 'chyfarwyddyd oddi uchod' ar strwythurau y mae angen i'r cabinet a chraffu wella o reidrwydd.
- 4.3 Dull mwy effeithiol fyddai cydnabod bod cynghorau'n endidau gwleidyddol. Mae gan wleidyddion amcanion gwleidyddol yn ogystal ag o ran gwasanaeth, ac mae sut mae'r rhain yn gweithredu yn dibynnu ar natur y cyngor dan sylw. I bob pwrpas, mae 'gwladwriaeth un blaid' yn gweithredu'n wahanol i 'gyngor crog', ac ni fydd un ateb yn addas i bawb.
- 4.4 Yn ein barn ni, unwaith bydd fframwaith o egwyddorion yn ei le ar gyfer trefnu prosesau gweithrediaeth a chraffu, dylai cynghorau fod yn rhydd i benderfynu ar y strwythurau sy'n gweithio iddyn nhw, gydag ymwybyddiaeth lawn o'r ystod o bosibiliadau ac 'arfer da'. Os na cheir fawr ddim cyfle i arloesi, cyfyngedig fydd y gwelliant.
- 4.5 Rydym yn arbennig o awyddus i sicrhau cydnabyddiaeth ddyledus i rôl pob cynghorydd fel 'llais lleol/cynrychiolydd lleol', rôl y maent yn ei chynnal pa mor 'uchel' bynnag y dringant yn hierarchaeth wleidyddol y cynghorwyr. Dyma'r rheswm pam mae'r mwyafrif o gynghorwyr yn sefyll mewn etholiad yn y lle cyntaf, a dyma'r hyn y mae'r cyhoedd yn gosod gwerth arno (ochr yn ochr â gwasanaethau effeithlon, o ansawdd uchel) ym maes llywodraeth leol. Yn ein barn ni, bydd unrhyw gamau sy'n ychwanegu at statws y rôl hon yn cryfhau democratiaeth leol yn sylweddol.

5 Cyfeiriadau

Orr, K. (2014) Local Government Chief Executives' Everyday Hauntings: Towards a Theory of Organizational Ghosts, *Organization Studies*, 37:7, tudalennau 1041-1061.

Stoker, G. Gains, F. Greasley, S. a John, P. (2006) Measuring the Outcomes and Impacts of the New Council Constitutions: A Final Evaluation Framework, CLG: Llundain.

Llywodraeth Cymru (2014) Papur Gwyn – Diwygio Llywodraeth Leol, Llywodraeth Cymru: Caerdydd.

Llywodraeth Cymru (2013) Arolwg Ymgeiswyr Llywodraeth Leol, 2012, Llywodraeth Cymru: Caerdydd.