

Dadansoddi ar gyfer Polisi



Analysis for Policy

Ymchwil gymdeithasol
Social research

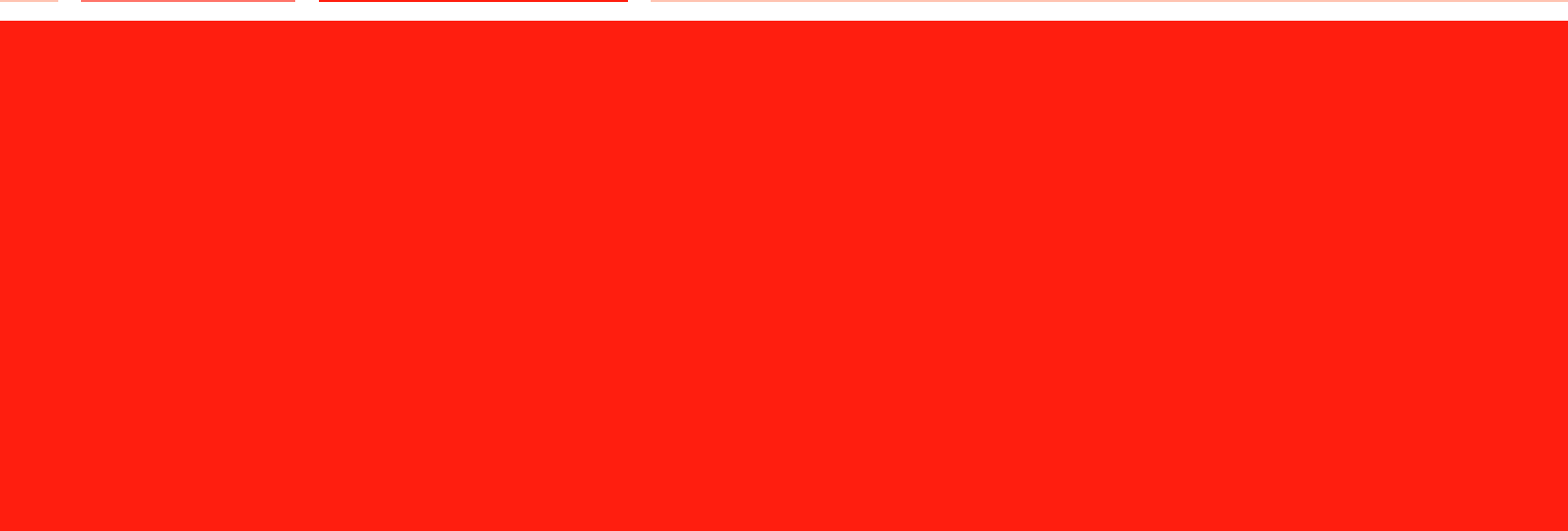
16/2012



Llywodraeth Cymru
Welsh Government

www.cymru.gov.uk

Gwerthusiad o'r Gronfa Datblygu Gwaith Craffu yng Nghymru



Gwerthusiad o'r Gronfa Datblygu Gwaith Craffu yng Nghymru

Y Dr James Downe a'r Dr Rachel Ashworth,
Ysgol Fusnes Caerdydd, Prifysgol Caerdydd

Mae unrhyw farn a fynegir yn yr adroddiad hwn yn eiddo'r ymchwilyr, ac nid yw o angenrheidrwydd yn farn Llywodraeth Cymru

Am wybodaeth bellach, cysylltwch â:

Jackie McDonald

Yr Is-adran Ymchwil Gymdeithasol

Llywodraeth Cymru

Parc Cathays

Caerdydd

CF10 3NQ

Ffôn: 029 20801193

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

Ymchwil Gymdeithasol Llywodraeth Cymru, 2011

ISBN 978 0 7504 7666 9

© Hawlfraint y Goron 2012

Cynnwys

Diolchiadau	3
Crynodeb Gweithredol.....	4
1. Cyflwyniad.....	9
2. Y cyd-destun	13
Effeithiolrwydd gwaith craffu ar draws y DU	13
Effeithiolrwydd gwaith craffu yng Nghymru	15
Casgliadau	18
3. Canfyddiadau ynglŷn â'r Gronfa Datblygu Gwaith Craffu.....	20
Nod y Gronfa.....	20
Y broses ymgeisio	22
Pam y gwnaeth awdurdodau gais	24
Y rhesymau pam na chyflwynodd rhai awdurdodau gais	25
4. A yw'r Gronfa wedi cyflawni ei hamcanion?	28
Gwella'r diwylliant craffu	28
Datblygu swyddogaeth y 'cyfaill beirniadol'	31
Gwella gwaith craffu ar wasanaethau a phroblemau ar draws y sector cyhoeddus.....	34
Hybu dull craffu sy'n canolbwyntio ar y dinesydd	36
Mynd i'r afael â rhwystrau allweddol i graffu effeithiol	39
Symbylu cydweithrediad rhwng cyrff	43
Cynhyrchu buddion cynaliadwy sy'n berthnasol ar draws Cymru.....	47
Gwella gwerth am arian.....	49
Safbwyntiau ar ddatblygu gwaith craffu i'r dyfodol.....	51
5. Casgliadau	53
Safbwyntiau ynglŷn â'r Gronfa a'i hamcanion trosfwaol	53

A yw'r CDGC wedi gwella effeithiolrwydd gwaith craffu?	55
Cyfyngiadau ar effeithiolrwydd y Gronfa.....	58
Lledaenu gwael.....	58
Gwerthusiad llai manwl.....	60
Perfformiad amrywiol o ran craffu ar draws Cymru	60
Safbwyntiau ynglŷn â dewisiadau amgen yn lle'r CDGC	61
Dyfodol gwaith craffu a'r CDGC	61
6. Argymhellion	62
Cyfeiriadau.....	65

Diolchiadau

Hoffem ddiolch i'r sefydliadau a gymerodd ran yn yr elfen astudiaeth achos o'r ymchwil, ac i'r rhai a gytunodd i gael eu cyfweld neu a fu'n rhan o'r grŵp ffocws.

Rydym hefyd yn ddiolchgar i'r Grŵp Llywio a gynorthwyodd y gwaith hwn, a oedd yn cynnwys cynrychiolwyr o Lywodraeth Cymru a Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru.

Crynodeb Gweithredol

Cyflwyniad

1. Mae'r adroddiad hwn yn cyflwyno canfyddiadau gwerthusiad annibynnol o'r Gronfa Datblygu Gwaith Craffu (CDGC) a gynhaliwyd gan y Ganolfan Ymchwil i Lywodraeth Leol a Rhanbarthol yn Ysgol Fusnes Caerdydd. Amcanion cyffredinol yr astudiaeth oedd:
 - a. asesu i ba raddau y mae'r Gronfa Datblygu Gwaith Craffu wedi llwyddo i ddatblygu gwaith craffu mwy effeithiol mewn Llywodraeth Leol yng Nghymru;
 - b. barnu a ddarparodd y Gronfa werth am arian;
 - c. canfod a disgrifio unrhyw ystyriaethau a gwersi a allai fod â goblygiadau o ran dyfodol datblygiad gwaith craffu yng Nghymru.
2. Yr oedd y gwerthusiad yn cynnwys arolwg o lenyddiaeth ar ddatblygu craffu a'i effaith ar lywodraeth leol, cyfres o gyfweiliadau gyda budd-ddeiliaid, grŵp ffocws o swyddogion craffu ac aelodau etholedig, saith astudiaeth achos o brosiectau a ariannwyd gan y CDGC, a chyfweiliadau ffôn gydag awdurdodau nad oedd wedi gwneud cais am arian.

Y Cyd-destun

3. Mae datblygu'r rôl trosolwg a chraffu wedi bod yn brofiad heriol i lywodraeth leol ledled y DU. Er bod yr agwedd weithredol ar y trefniadau rheolaeth wleidyddol newydd yn gweithio'n dda, mae'r swyddogaeth trosolwg a chraffu'n methu â chyflawni ei llawn botensial ac mae arni angen datblygu pellach. Er y cafwyd rhai arwyddion o welliant yng Nghymru yn y blynyddoedd diweddar, mae cyfres o rwystrau'n parhau i atal ei heffeithiolrwydd.
4. Cafodd y Gronfa Datblygu Gwaith Craffu ei lansio ym Mai 2008, a darparodd hyd at £100,000 ym mhob blwyddyn ariannol i gynorthwyo gwelliannau i'r trefniadau craffu lleol ar draws Cymru. Mae gan y Gronfa'r amcanion a ganlyn:

- gwella'r diwylliant craffu
- datblygu swyddogaeth 'cyfaill beirniadol'
- gwella'r craffu ar wasanaethau a phroblemau ar draws y sector cyhoeddus
- hybu dull craffu sy'n canolbwyntio ar y dinesydd
- mynd i'r afael â rhwystrau allweddol i graffu effeithiol
- symbylu cydweithrediad rhwng cyrff
- cynhyrchu buddion cynaliadwy sy'n berthnasol ar draws Cymru.

Canfyddiadau ynglŷn â'r Gronfa Datblygu Gwaith Craffu

5. Cafwyd ymateb tra chadarnhaol i'r CDGC, a chroesawodd llawer o awdurdodau'r cyfle i gynyddu cymhwysedd, proffil a chyfreithlonrwydd gwaith craffu ymhellach. Gwelwyd y broses ymgeisio fel un syml, ac ymddangosai'r awdurdodau'n werthfawrogol o'r cymorth a'r arweiniad a ddarparwyd gan swyddogion Llywodraeth Cymru drwy gydol y broses. Dywedodd yr awdurdodau a gyflwynodd gais y byddai'r Gronfa yn eu galluogi i gyflawni newid sylweddol mewn gwaith craffu ac i ddatblygu arloesiadau yn y broses graffu, ac nid oedd y rhai nad ymgeisiodd yn wrthwynebus i syniad y Gronfa — cyfeiriasant at ddiffyg cymhwysedd a phroblemau amseru wrth egluro'u penderfyniad i beidio â gwneud cais am arian CDGC.
6. Mae'r prosiectau a ariannwyd gan CDGC wedi bod ar amrywiaeth eang o ffurfiau, sydd wedi amrywio o ddigwyddiadau hyfforddi ar y cyd, a chraffu ar bartneriaid allanol, i gomisiynu a chynnal ymchwil drylwyr. Darparodd y Gronfa gyfle i roi ar brawf ddulliau arloesol o fwyafu'r cymhwysedd i graffu ac o ymestyn rôl a chylch cyfrifoldeb gwaith craffu. Mae'r arian wedi darparu cyfle i brysuro a thanategu prosiectau a oedd yn bodoli eisoes, yn ogystal ag ymgeisio mewn achosion eraill i wthio gwaith craffu i'r lefel nesaf.
7. Cafodd y Gronfa beth llwyddiant o ran helpu i ddatblygu craffu mwy effeithiol mewn Llywodraeth Leol yng Nghymru. Rhoddodd gyfle i awdurdodau wneud gwahaniaeth i'r modd y mae gwaith craffu'n

perfformio, ar gost gymharol isel. Yr oedd cyfweledigion yn gefnogol i ddull hyblyg y Gronfa, a olygai fod modd llunio syniadau ar gyfer prosiectau yn lleol yn ôl eu blaenoriaethau eu hunain, yn hytrach na defnyddio dull 'un ateb sy'n addas i bawb'. Yr oedd rhywfaint o dystiolaeth a awgrymai fod y diwylliant mewn rhai cynghorau'n newid o ganlyniad i'r Gronfa, a bod cydberthnasau â phartneriaid wedi gwella; fodd bynnag, ychydig o dystiolaeth a gafwyd i awgrymu bod y CDGC wedi newid agweddau'r cyhoedd.

8. Un o amcanion allweddol y CDGC oedd darparu buddion cynaliadwy ar draws Cymru. Bu'n anodd amcangyfrif y cynnydd a gafwyd mewn perthynas â'r amcan hwn, gan i effaith y Gronfa gael ei rwystro gan ddiffyg lledaenu ehangach o'r wybodaeth a gafwyd o'r prosiectau. Ychydig o dystiolaeth a gafwyd o strategaeth ledaenu systematig, a soniodd cyfweledigion a'r rhai a fynychodd y rhwydwaith gwaith craffu am anwybodaeth ynglŷn â phrosiectau CDGC a'u deilliannau.
9. Mynegodd cyfweledigion bryder ynglŷn â dyfodol gwaith craffu. Yn rhannol yr oedd hyn yn adlewyrchu nerfusrwydd ynglŷn â'r heriau a oedd yn gysylltiedig â'r Mesur Llywodraeth Leol newydd, ond yr oedd hefyd yn adlewyrchu pryder ynglŷn â chrebachaid adnoddau. Mewn llawer o'r awdurdodau a fu'n destun astudiaeth achos, yr oedd hyfforddiant ar gyfer datblygu aelodau, a'r cyllidebau datblygu, wedi eu torri'n llym, tra bod cymorth gan swyddogion craffu'n cael ei leihau ar adeg pan oedd cyfrifoldebau ychwanegol ar fin cael eu gosod ar waith craffu. Er bod awydd clir am ailadrodd y CDGC — a oedd yn debygol o fod yn arbennig o werthfawr o gofio'r sefyllfa o ran adnoddau — yr oedd yn amlwg y gallai hyn fod yn aflwyddiannus pe bai'n ddibynnol ar arian cyfatebol.

Argymhellion

10. *Ymateb i amrywiadau ym mherfformiad y swyddogaeth graffu.* Un mater o bwys ar gyfer Cronfa yn y dyfodol fydd sut i wella effeithiolrwydd gwaith craffu, o gofio bod cynghorau mewn cyfnodau gwahanol o ran datblygu gwaith craffu. Mae taer angen cynnwys a chynorthwyo'r cynghorau hynny

a oedd heb y cymhwysedd i gyflwyno cais, gan fod adnoddau ychwanegol yn debygol o gael effaith sylweddol o dan yr amgylchiadau hynny. Un ffordd o fynd i'r afael â hyn, o bosib, fydd creu Cronfa sy'n cynorthwyo prosiectau craffu arloesol i redeg ochr yn ochr â chynllun meithrin cymhwysedd cenedlaethol a allai ddarparu cymorth datblygu pwrpasol a fyddai'n addas i angen lleol.

11. *Sicrhau hyfforddiant a datblygu o safon mewn gwaith craffu.* Cafwyd safbwyntiau cymysg ynglŷn â'r ddarpariaeth gyfredol o hyfforddiant a chymorth mewn gwaith craffu. Soniodd sawl prosiect am brofiadau cadarnhaol, tra bod eraill yn teimlo bod rhai darparwyr yn anwybodus ynglŷn â'r cyd-destun Cymreig, a bod hynny'n gostwng safon yr hyfforddiant. Soniodd cyfweledigion — yn enwedig aelodau — am ddiffyg gwybodaeth am y cymorth craffu dichonol a oedd ar gael. Mae'n amlwg bod angen i swyddogion craffu roi o'u hamser yn y broses dendro, er mwyn sicrhau bod darparwyr yn darparu cynnyrch priodol ac o safon.
12. *Pennu amcanion y gronfa'n dynnach.* Mae posibiliadau i Lywodraeth Cymru flaenoriaethu'n glir, a phennu ymhellach, amcanion ar gyfer CDGC i'r dyfodol. Mae potensial i Gronfa yn y dyfodol fod yn seiliedig ar themâu tra'n cynnwys, yn ogystal, elfen 'agored' er mwyn darparu ar gyfer yr hyblygrwydd a gafodd ei werthfawrogi gan ymgeiswyr.
13. *Peirianweithiau adrodd mwy cyson a systematig.* Gallai Cronfa i'r dyfodol gynnwys canllawiau cliriach a phro fforma adrodd safonol; amserlen adrodd gaeth ar gyfer awdurdodau; cydgysylltu clir rhwng Llywodraeth Cymru a Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru (CLILC) ynglŷn â lledaenu gwybodaeth; gofyniad ar gynghorau i gloriannu llwyddiant eu prosiectau; a mwy o hyblygrwydd ynglŷn â sut a pha bryd y gellid gwario adnoddau.
14. *Strategaeth glir ar gyfer lledaenu gwybodaeth.* Yr oedd y cyfrifoldebau am lledaenu gwybodaeth yn ddryslyd: yr oedd awdurdodau'n ansicr p'un ai hwy, Llywodraeth Cymru ynteu CLILC oedd yn gyfrifol am lledaenu gwybodaeth. Yn ychwanegol at ddigwyddiad cenedlaethol a drefnwyd gan

Lywodraeth Cymru, yr oedd y rhan fwyaf o'r wybodaeth yn cael ei lledaenu drwy gyfarfodydd y rhwydwaith gwaith craffu; ond rhaid gofyn a ddylid dibynnu ar y fforymau hyn fel y cyfrwng gorau ar gyfer lledaenu gwybodaeth. Mae ar Gronfa i'r dyfodol angen strategaeth lledaenu gwybodaeth lle mae cyfrifoldebau wedi eu nodi'n glir. Gellir ymgorffori cyfrifoldebau o'r fath yn y broses adrodd er mwyn sicrhau bod dysgu'n cael ei drosglwyddo'n llwyddiannus, a darparu buddion cynaliadwy ar draws Cymru drwy hynny.

15. *Hwyluso cefnogaeth ac adolygu gan gymheiriaid.* Adeiladodd y CDGC ar brosesau adolygu gan gymheiriaid, a dysgu gan gymheiriaid, a oedd yn bodoli eisoes, a'u cyflymu ymhellach; a bu'n gymorth i ddatblygu cydberthnasau newydd. Ymddangosai fod aelodau, yn enwedig, yn cael budd o'r cyfle i gyfarfod cymheiriaid ac arsylwi ar eu harferion. Gallai Llywodraeth Cymru ystyried ymhellach sut y gallai gynorthwyo a hwyluso trefniadau 'cyfeillio' o'r fath ymhellach.

1. Cyflwyniad

1.1 Mae'r adroddiad hwn yn cyflwyno canfyddiadau gwerthusiad annibynnol o'r Gronfa Datblygu Gwaith Craffu (CDGC) a gomisiynwyd gan Lywodraeth Cymru oddi wrth y Ganolfan Ymchwil i Lywodraeth Leol a Rhanbarthol yn Ysgol Fusnes Caerdydd. Amcanion cyffredinol yr astudiaeth oedd:

- a. asesu i ba raddau y mae'r Gronfa Datblygu Gwaith Craffu wedi llwyddo i ddatblygu gwaith craffu mwy effeithiol mewn Llywodraeth Leol yng Nghymru
- b. barnu a ddarparodd y Gronfa werth am arian;
- c. canfod a disgrifio unrhyw ystyriaethau a gwersi a allai fod â goblygiadau o ran dyfodol datblygiad gwaith craffu yng Nghymru.

1.2 Yr oedd y gwerthusiad yn cynnwys tri phrif gam. Mae'r cam cyntaf yn cynnwys adolygiad o'r llenyddiaeth ar ddatblygu gwaith craffu a'i effaith ar lywodraeth leol. Mae hyn yn darparu trosolwg ar y sefyllfa gyfredol ynglŷn â throsolwg a chraffu yn y DU. Mae'n asesu pa elfennau o waith craffu sydd wedi bod yn llwyddiant, ac yn nodi yn ogystal y rhwystrau sy'n wynebu'r rhai sy'n ceisio gwella prosesau, arferion a deilliannau gwaith craffu — rhwystrau y mae'r CDGC yn ceisio'u goresgyn. Mae'r adolygiad hefyd yn pwysu a mesur pa ddulliau sydd wedi eu defnyddio yn y DU a thu hwnt i wella gwaith craffu, a dadansoddi a allai'r syniadau hyn fod o gymorth i ddatblygu gwaith craffu yng Nghymru i'r dyfodol.

1.3 Gwnaeth ail gam y gwerthusiad ddefnydd o'r arolwg llenyddiaeth i gynllunio cyfres o offerynnau ymchwil. Yr oedd y rhain yn cynnwys:

- cyfweliadau
- grŵp ffocws
- astudiaethau achos
- cyfweliadau ffôn.

- 1.4 Gwnaethom gynnal chwe **chyfweliad** budd-ddeiliad â chyfanswm o wyth o atebwyr o Lywodraeth Cymru, Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru (CLILC), Swyddfa Archwilio Cymru a'r Ganolfan Craffu Cyhoeddus, yn ystod Mehefin 2011. Bu'r rhain yn bwysig o ran dwysáu ein dealltwriaeth o'r prif faterion oedd i'w trafod yn y gwerthusiad. Yr oeddynt hefyd yn darparu cyfle i adolygu'r canfyddiadau o'r llenyddiaeth ac ymofyn cyngor ynglŷn â pha brosiectau i ymweld â hwy a pha unigolion i'w cyfweld.

- 1.5 Cynhaliwyd **grŵp ffocws** gydag aelodau o Rwydwaith Gwaith Craffu Canolbarth a Gorllewin Cymru ar 17 Mehefin 2011. Cymerwyd rhan gan ddeuddeg o swyddogion a chynghorwyr o bum awdurdod lleol. Y nod oedd casglu data ynglŷn â'u barn ynghylch y CDGC, eu sail resymegol dros ymgysylltu â hi neu beidio, eu gwybodaeth am brosiectau CDGC, a'u canfyddiadau ynglŷn â ph'un ai a oedd yn cynnig gwerth am arian ai peidio. Darparodd gyfle hefyd i drafod problemau a gwersi a oedd yn dod i'r golwg ac a allai fod â goblygiadau i ddyfodol datblygiad gwaith craffu yng Nghymru.

- 1.6 Cafodd saith o brosiectau CDGC eu dethol fel **astudiaethau achos** gan ddefnyddio adroddiadau prosiect a ddarparwyd gan Lywodraeth Cymru (Tabl 1). Detholwyd yr astudiaethau achos yn fwriadus i sicrhau bod y gwerthusiad yn cynnwys croestoriad o wahanol fathau o brosiect. Maent yn cynnwys prosiectau o wahanol rannau o'r wlad dros y tair blynedd y bu'r Gronfa'n weithredol, gyda gwahanol fathau o amcan ac yn defnyddio gwahanol ddulliau craffu. Cynhaliwyd cyfanswm o 43 o gyfweliadau gyda chynrychiolwyr 18 o'r 22 gyngor yng Nghymru. Cafodd tri o'r pedwar cyngor nas cynhwyswyd yn yr ymchwil eu cynrychioli pan ledaenwyd canfyddiadau'r gwerthusiad gennym.

Tabl 1: Crynodeb o'r sefydliadau a fu'n destun astudiaethau achos

Sefydliad	Blwyddyn	Prosiect	Cyllid
Blaenau Gwent	2009/10	Hybu diwylliant craffu ar y cyd	£19,674
Pen-y-bont ar Ogwr	2009/10	Banc Amser Craffu	£20,000
Parciau Cenedlaethol Bannau Brycheiniog a Sir Benfro	2010/11	Datblygu'r swyddogaeth cyfaill beirniadol	£19,500
Caerdydd	2008/9	Craffu a rheoleiddio	£22,500
Sir Gaerfyrddin	2008/9	Cyddfwrwm lechyd a Gofal Cymdeithasol	£7,500
Rhondda Cynon Taf	2009/10	Craffu ar y Bwrdd Gwasanaethau Lleol	£10,000
Wrecsam	2008/9	Rhaglen datblygu aelodau o ran craffu cydweithrediadol	£7,608

1.7 Efen olaf ail gam y gwerthusiad oedd cyfres o **gyfweliadau ffôn** gyda'r Penaethiaid Craffu (neu gywerthyddion) yn y chwe awdurdod nad oedd wedi gwneud cais i'r CDGC, er mwyn trafod y rheswm/rhesymau dros eu diffyg cyfranogiad.

1.8 Mae trydydd cam y gwerthusiad yn cynnwys lledaenu ac adrodd ar ganfyddiadau ymchwil, ac asesiad cyffredinol o effeithiolrwydd y CDGC.

Cafodd y canfyddiadau cynnar eu cyflwyno i grŵp llywio prosiect y CDGC ar 1 Tachwedd 2011 ac i Rwydwaith Hyrwyddwyr Craffu Cymru ar 18 Tachwedd 2011, pan oedd mwy na 40 o swyddogion ac aelodau o 19 o gynghorau a dau barc cenedlaethol yn bresennol. Yr adroddiad terfynol hwn, ynghyd â'r adroddiad dechreuol cynharach, yw cynnyrch ysgrifenedig yr astudiaeth.

2. Y cyd-destun

2.1 Bu datblygu rôl trosolwg a chraffu yn brofiad heriol i lywodraeth leol ledled y DU. Deilliodd gweithrediad Deddf Llywodraeth Leol 2000 ar newid enfawr i'r modd y mae cynghorau'n gweithredu. Mae'r dystiolaeth yn awgrymu bod y rhaniad rhwng cyfrifoldebau gweithredol ac anweithredol wedi profi'n llwyddiant o ran darparu arweinyddiaeth wleidyddol sy'n glir a thryloyw. Cymysg, fodd bynnag, yw effeithiolrwydd trosolwg a chraffu, ac mae pryderon wedi eu mynegi am allu'r swyddogaeth trosolwg a chraffu i ddwyn swyddogion gweithredol i gyfrif, am ddiffyg adnoddau a swyddogion digonol, ac am anfodlonrwydd rhai cynghorwyr i dderbyn y rôl (Ashworth a Snape, 2004; Coleman a Glendinning, 2004). Bu cyfrifoldebau newydd ym meysydd iechyd, trosedd ac anhrefn, a chraffu ar bartneriaethau a'r sector cyhoeddus ehangach yn heriau pellach. Er ei bod yn bosibl cyfeirio at lawer o enghreifftiau o arfer da, erys pryderon ynglŷn ag effeithiolrwydd cyffredinol y swyddogaeth trosolwg a chraffu. Mae'r adran hon yn crynhoi'r ymchwil ddiweddar i waith craffu, ac yn nodi'r amodau ar gyfer craffu llwyddiannus.

Effeithiolrwydd gwaith craffu ar draws y DU

2.2 Mae trosolwg a chraffu wedi bod yn destun cryn drafodaeth polisi, a chynhyrchwyd plethora o ganllawiau i arfer da, megis adroddiadau CLILC ar Graffu sy'n Canolbwyntio ar y Dinesydd (2010a); Craffu ar Bartneriaethau Amlasiantaeth (2010b); Craffu ar Ysgolion a Materion Addysg (2009); Craffu ar Gyllidebau a'r Broses Pennu Cyllideb (2008); a 'Scrutiny: Driving Performance Improvement' (2007). Ond nid oes ond cronfa fechan o dystiolaeth academaidd ynglŷn â'r swyddogaeth trosolwg a chraffu, sy'n cynnwys sawl astudiaeth ar raddfa fawr (e.e. Stoker et al., 2007, Ashworth a Skelcher, 2005, 2007) a gwerthusiadau

llai (Cole, 2001, Coleman a Glendinning, 2004, Coleman, 2006). Mae llawer o'r gwaith hwn yn parhau i awgrymu mai cymysg yw canlyniadau gwaith craffu. Er enghraifft, mae ymchwil wedi nodi argraff ar draws llywodraeth leol yn Lloegr fod yna ansicrwydd ynglŷn â gwerth gwaith craffu (Ashworth a Skelcher, 2005; 2007), tra bod y rhai a oedd yn ceisio canfod y patrwm amlycaf o drosolwg a chraffu mewn llywodraeth leol yn Lloegr wedi ei ddisgrifio fel 'Offeryn Rheoli' — trefn lle mae gwaith craffu'n mabwysiadu agenda sy'n cael ei lywio gan y weithrediaeth, ac yn cael ei gymell i adolygu polisi yn hytrach na darparu her fewnol (Stoker et al., 2004). O ganlyniad, mae gwerthusiadau'n adrodd am gasgliadau cyffredinol digysur megis: 'mae lle o hyd i wella [gwaith craffu] o ran galw'r weithrediaeth i gyfrif' (Ashworth a Skelcher, 2007) ac 'mae'r rôl hon [craffu] wedi cymryd peth amser i fewnblannu, ac nid yw'r trefniadau craffu mor gadarn â threfniadau gweithredol' (Stoker et al., 2007:9).

- 2.3 Mae llawer wedi ceisio gwerthuso'r swyddogaeth graffu drwy ddadansoddi cynnydd mewn perthynas â'r pedair prif rôl y nodwyd yn wreiddiol y dylent fod yn destun trosolwg a chraffu gan lywodraeth, sef: datblygu ac adolygu polisi, dwyn y weithrediaeth i gyfrif, rheoli a gwella perfformiad, a chraffu allanol. Mae'r dystiolaeth yn yr achos hwn yn dangos na fu ceisio cyflawni nifer o rolau ar yr un pryd yn syml. Fodd bynnag, cafwyd rhywfaint o waith nodedig gan weithwyr craffu ym maes datblygu ac adolygu polisi (gweler er enghraifft 'Scrutiny of Schools and Education Issues' (CLILC, 2009)), er bod llai o dystiolaeth i awgrymu bod craffu wedi bod yn llwyddiant o ran cyflawni ei rôl atebolrwydd allweddol, sef dwyn y weithrediaeth i gyfrif. Mae dadl yn parhau ynglŷn â rôl gwaith craffu yn yr agenda gwella. Mae rhai'n dadlau bod diffyg gwahaniaethu clir rhwng y rolau craffu a rheoleiddio, a bod angen i'r ddwy glosio at ei gilydd, tra bod y dystiolaeth yn awgrymu nad yw craffu ar berfformiad bob amser yn systematig nac yn ddigon heriol. Mae'r agenda craffu allanol wedi ei symud ymlaen yn sylweddol, a bellach mae llawer o enghreifftiau lle mae craffu allanol wedi bod yn llwyddiant ac wedi cael effaith. Fodd bynnag, mae cryn raddau o ddryswch ac

anesmwythder ynglŷn â pha mor bell y gall trosolwg a chraffu mewn llywodraeth leol fynd o ran dwyn sefydliadau eraill i gyfrif. Mae gwaith craffu wedi dod o dan bwysau cynyddol i 'ganolbwyntio ar y dinesydd', ac mae sawl awdurdod wedi derbyn yr her hon; ond mae eraill wedi methu â symud yr agwedd hon ar yr agenda yn ei blaen. Yn gyffredinol, mae Coleman a Glendinning yn dadlau y bydd gwaith craffu effeithiol — boed hwnnw'n cael ei gynnal yn fewnol ynteu'n allanol — yn dibynnu ar dri ffactor: annibyniaeth, cael at wybodaeth, a chymorth a hyfforddiant priodol (2004: 32).

Effeithiolrwydd gwaith craffu yng Nghymru

- 2.4 Mae ymchwil i waith craffu yng Nghymru wedi tueddu i adleisio canlyniadau ymchwil a gynhaliwyd yng ngweddill y DU. Mae'r astudiaeth ddiweddaraf ar raddfa fawr wedi datgelu tystiolaeth o welliant mewn cynghorau unigol; ac ar ben hynny, teimlai sawl partner cenedlaethol fod gwaith craffu wedi datblygu'n sylweddol (CRG, 2007). Nodwyd nifer o fuddion mewn perthynas â'r broses trosolwg a chraffu, megis dull a oedd yn seiliedig ar dystiolaeth, gwell gwaith tîm rhwng swyddogion ac aelodau, a chyrchu arbenigedd ychwanegol. Fodd bynnag, y casgliad allweddol oedd fod gwaith craffu yng Nghymru (fel yng ngweddill y DU) yn methu â chyflawni ei lawn botensial; nododd bron y cyfan o'r cyfweledigion (yn genedlaethol ac yn lleol) mai gwaith craffu oedd yr elfen o'r trefniadau ôl-2000 oedd yn gweithio'n lleiaf boddhaol, a defnyddiwyd ymadroddion megis 'heb ddatblygu digon' a 'heb fod yn ddigon cryf' yn aml.
- 2.5 At hynny, ychydig o'r cynghorwyr neu swyddogion a allai gyfeirio at enghreifftiau diriaethol o graffu effeithiol. Barnwyd bod gwaith craffu ar berfformiad yn anghyson, a heb fod yn ddigon heriol, a theimlwyd y gallai pwyllgorau trosolwg a chraffu wneud mwy o ddefnydd o adroddiadau Swyddfa Archwilio Cymru, asesiadau risg, ac yn y blaen. Yr oedd rhai awdurdodau'n cynnal gwaith craffu ehangach ar wasanaethau cyhoeddus, ond i'r mwyafrif yr oedd yn aros yn weithgarwch ymylol, a

mynegwyd pryderon ynglŷn ag a allai craffu ar asiantaethau allanol gael effaith negyddol ar drefniadau gweithio mewn partneriaeth. O ran ymarfer y swyddogaeth atebolrwydd lleol, ychydig o gynghorwyr a gredai fod gwaith craffu'n darparu set effeithiol o rwystrau a gwrthbwsau, neu'n cynnig modd i sicrhau mwy o atebolrwydd i'r cyhoedd; soniodd cyfweledigion am yr angen i ddatblygu diwylliant mwy agored mewn awdurdodau lleol — un a fyddai'n fwy derbyngar i gwestiynu mewnol, her, a cheisiadau am wybodaeth drwy'r broses graffu. Dywedodd nifer fawr o gynghorwyr eu bod yn teimlo ymddieithriad oddi wrth y rôl trosolwg a chraffu, a dadrithiad yn ei chylch. Yn olaf, er ei bod yn glir bod sawl cyngor wedi gwneud ymdrechion gwirioneddol i gynnwys y cyhoedd yn y broses graffu, ac wedi cael peth llwyddiant yn hynny o beth, ychydig o dystiolaeth a gafwyd yn gyffredinol fod y cyhoedd wedi cymryd rhan mewn trosolwg a chraffu, ac yr oedd yr wybodaeth a ddarperid ar gyfer y cyhoedd wedi ei chyfyngu, i raddau helaeth, i fanylion cyfarfodydd pwyllgorau.

- 2.6 Daeth adolygiadau ac adroddiadau polisi i gasgliadau cyffelyb. Er enghraifft, dadleuodd Adolygiad Beecham (LICC, 2006) fod craffu effeithiol, uchel ei barch a rhagweithiol yn hanfodol i gyflawniad llywodraethu, a darpariaeth o wasanaethau, a oedd yn canolbwyntio ar y dinesydd yng Nghymru. Ond daeth i'r casgliad bod y dulliau presennol yn ôl-weithredol ac yn canolbwyntio'n rhy gul ar wasanaethau awdurdodau lleol. Nodwyd angen am fwy o hyfforddiant a chymorth technegol i archwilwyr, mwy o gyfranogi gan y cyhoedd o brosesau craffu, a mwy o bwyslais ar faterion a oedd yn torri ar draws ffiniau cyfundrefnol. Yn 2009, gwnaeth Pwyllgor Iechyd, Lles a Llywodraeth Leol y Cynulliad gyfres o argymhellion ar gyfer gwella gwaith craffu, gan adeiladu ar adroddiad gan y Pwyllgor Llywodraeth Leol a Gwasanaethau Cyhoeddus (fel yr oedd bryd hynny) yn 2004. Yr oedd yr adroddiad yn cydnabod yr ymdrechion sylweddol a wnaed gan y Cynulliad, CLILC a chyfranogion eraill i gynorthwyo'r rôl trosolwg a chraffu, ond daeth i'r casgliad 'bod angen cyffredinol i ddatblygu a chryfhau rôl gwaith craffu ymhellach' (LICC, 2009: 28).

2.7 I grynhoi, nodwyd yr amodau canlynol ar gyfer gwaith craffu llwyddiannus:

- cadeiryddion ac aelodau pwyllgorau archwilio sydd yn gyfranogol, yn gymwys ac yn fedrus
- adnoddau digonol
- cymorth priodol gan swyddogion
- gweithrediaethau ymatebol
- dysgu a throsglwyddo arfer da oddi mewn i sefydliad a rhwng sefydliadau.

2.8 Mae'n amlwg bod gwaith craffu, ar draws Cymru fel yng ngweddill y DU, yn amrywio o ran ei effeithiolrwydd; ond fel y mae Coleman a Glendinning yn dadlau, 'mae craffu effeithiol yn gofyn adnoddau' (2004: 35). Yn Lloegr, datblygwyd nifer o gynlluniau, o dan arweiniad y Llywodraeth, sy'n ceisio hybu arloesiad mewn gwaith craffu a chynorthwyo awdurdodau i sicrhau gwelliannau a datblygu arfer da. Er enghraifft, cafodd y Ganolfan Craffu Cyhoeddus (CfPS) ei hariannu gan yr Adran Iechyd i gynorthwyo gweithrediad gwaith craffu ym meysydd iechyd, gofal a lles. Yr oedd yr arian yn darparu ar gyfer cymorth a chynghor pwrpasol gan ymgynghorwyr, ynghyd â chymorth ariannol i 26 o brosiectau arloesol a chreadigol ar bynciau megis 'cymunedau iach' ac 'annibyniaeth heb arwahaniad'. Yn ychwanegol at hynny, derbyniodd CfPS gyllid ar wahân dros gyfnod o bum mlynedd i gynorthwyo adolygiadau craffu creadigol ac arloesol ar bynciau megis 'marwolaethau yn ystod y gaeaf a thlodi tanwydd', 'comisiynu sy'n seiliedig ar ymarfer' a 'trigolion parciau carafannau ac ôl-gerbydau'.

Am y rheswm hwn, lansiodd y Gweinidog dros Gyfiawnder Cymdeithasol a Llywodraeth Leol y CDGC ym mis Mai 2008. Mae ei hamcanion yn adlewyrchu'r rhwystrau allweddol i graffu sydd wedi eu nodi uchod:

- gwella'r diwylliant craffu
- datblygu swyddogaeth 'cyfaill beirniadol'

- gwella'r craffu ar wasanaethau a phroblemau ar draws y sector cyhoeddus
- hybu dull craffu sy'n canolbwyntio ar y dinesydd
- mynd i'r afael â'r rhwystrau allweddol i graffu effeithiol
- symbylu cydweithrediad rhwng cyrff
- cynhyrchu buddion cynaliadwy sy'n berthnasol ar draws Cymru.

2.9 Darparodd y Gronfa hyd at £100,000 fesul blwyddyn ariannol ar gyfer cynorthwyo i wella trefniadau craffu lleol ar draws Cymru. Y gobaith oedd y byddai'r prosiectau'n 'symbylu newidiadau sylweddol i'r diwylliant craffu mewn Cynghorau lleol, cyrff sector cyhoeddus eraill a'r cyrff partneriaeth, ac ymysg y cyhoedd' (LICC, 2008). Mae Llywodraeth Cymru wedi gwario oddeutu £220,000 ar y CDGC ers 2008, ac mae mwyafrif yr awdurdodau lleol wedi cyflwyno ceisiadau.

2.10 Ers Rhagfyr 2009, bu Llywodraeth Cymru'n paratoi ar gyfer gweithredu Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2011. Mae'r mesur hwn yn amlinellu nifer o ffyrdd y gellir datblygu trosolwg a chraffu ymhellach. Mae'r mesur yn cynnwys darpariaethau i hwyluso cydymarferion craffu a hefyd i gryfhau craffu ar y gwasanaeth cyhoeddus ehangach drwy ddarpariaeth ar gyfer craffu ar 'bersonau dynodedig'. Mae'r mesur hefyd yn rhoi anogaeth bellach i'r syniad o dynnu'r cyhoedd i mewn i'r broses graffu, tra'n cydnabod yr heriau y gall hyn eu golygu. Ymhellach, mae'r cyfleuster 'Galwad gan Gynghorydd i Weithredu' yn cael ei ymestyn i lywodraeth leol yng Nghymru. Yn ychwanegol at hynny, mae chwipio gan grwpiau gwleidyddol yn ystod gwaith trosolwg a chraffu'n cael ei anghefnogi, ac mae darpariaeth yn bodoli i sicrhau bod swyddi cadeirydd pwyllgor craffu'n cael eu dyrannu'n gymesur â chynrychiolaeth wleidyddol. Yn olaf, y gobaith yw y bydd y ddeddfwriaeth yn sicrhau mwy o gyfranogiad gan gyfetholedigion.

Casgliadau

2.11 Mae'r adran hon wedi cyflwyno trosolwg ar yr ymchwil i effeithiolrwydd gwaith craffu. Mae'n amlwg bod gweithrediad Deddf Llywodraeth Leol 2000 wedi bod yn her i awdurdodau lleol ar draws y DU. Er bod yr agwedd weithredol ar y trefniadau gwleidyddol newydd yn gweithio'n dda, mae'r dystiolaeth yn awgrymu bod yr angen am ddatblygu'r swyddogaeth trosolwg a chraffu ymhellach yn parhau. Mae data ar waith craffu mewn llywodraeth leol yng Nghymru'n dangos bod arwyddion o welliant ers yr adroddiad ar ymchwiliad y Pwyllgor Llywodraeth Leol a Gwasanaethau Cyhoeddus yn 2004 (CRG, 2007). Fodd bynnag, mae ymchwil hefyd yn nodi cyfres o rwystrau sy'n parhau i atal gweithrediad effeithiol trosolwg a chraffu mewn llywodraeth leol yng Nghymru, ac yn dangos bod gwaith craffu'n dal i ddioddef gan ddiffyg cyfreithlonrwydd. Ceisiodd y CDGC gyflawni newid sylweddol yn effeithiolrwydd gwaith craffu, a lleihau effaith y rhwystrau sydd wedi eu nodi uchod. Mae adrannau canlynol yr adroddiad yn amlinellu a yw'r amcanion hyn wedi eu cyflawni ai peidio.

3. Canfyddiadau ynglŷn â'r Gronfa Datblygu Gwaith Craffu

3.1 Mae'r adran hon yn adrodd ar ganfyddiadau'r cyfweiliadau â rhanddeiliaid allweddol, grŵp ffocws o swyddogion ac aelodau, yr astudiaethau achos ynglŷn â saith o brosiectau CDGC, a chyfweiliadau ffôn ag awdurdodau na chyflwynodd gais.

3.2 Gwnaethom ofyn eu barn ar amrywiaeth o faterion, gan gynnwys:

- eu hymateb dechreuol i'r syniad o CDGC
- y broses ymgeisio
- y rhesymau pam y gwnaeth/na wnaeth awdurdodau gais am arian
- y profiad o reoli a chyflawni prosiect CDGC
- pwyntiau dysgu a gododd o'r broses.

Nod y Gronfa

3.3 Yr oedd cyfweledigion yn deall amcanion y Gronfa. Ei nod oedd 'codi gwaith craffu i lefel newydd' (Cyfd 1) drwy 'geisio ennyn thywfaint o arloesiad a meddwl creadigol' (Cyfd 2). Yr oedd rhai o'r awdurdodau lleol mwy blaengar o'r farn fod angen, os oedd y broses graffu i gael ei gwella, i Lywodraeth Cymru arwain menter a fyddai'n rhoi rhywfaint o hygredd iddi, ac atodi rhywfaint o adnoddau. Cafodd y Gronfa gefnogaeth weinidogaethol gref, gan fod y Gweinidog dros Gyfiawnder Cymdeithasol a Llywodraeth Leol yn gefnogwr cryf i graffu mewn llywodraeth leol ac yn dymuno'i weld yn cael ei ymestyn i wasanaethau cyhoeddus ehangach.

3.4 Rhagosodiad gwaelodol y Gronfa oedd hwyluso arloesiad mewn gwaith craffu, a gollwng y ffrwyn ar beth o'r brwdfrydedd presennol dros newid ymarferiad cyfredol ym maes craffu. Fel yr eglurodd un o'r cyfweledigion, 'Mewn gwirionedd mae'n fater o symbylu meddyliau, a ffyrdd gwahanol o

wneud pethau a gweithredu prosiectau, a rhoi'r rhyddid a'r hyblygrwydd i bobl allu ei wneud. Felly oni bai eich bod chi'n gwneud hynny eich hun, fyddwch chi byth yn meithrin y cymhwysedd. Mae'n helpu i gynyddu cymhwysedd pawb.' (Cyfd 3) Yn wreiddiol nid oedd yn fwriad y dylai prosiectau CDGC hwyluso hyfforddiant a datblygu, er bod bron y cyfan o'r prosiectau'n cynnwys elfen o feithrin cymhwysedd.

- 3.5 I raddau helaeth bu ymateb awdurdodau lleol i'r syniad o Gronfa'n gadarnhaol iawn. Yr oedd un aelod o'r grŵp ffocws o'r farn 'ei bod hi'n syniad da. Roeddwn i'n meddwl tybed pam yr oedden nhw wedi cymryd cymaint o amser i sefydlu cronfa ddatblygu' (Cyfd 4), yn enwedig wrth bod nifer o ddogfennau polisi (megis Adolygiad Beecham a 'Creu'r Cysylltiadau') wedi gwneud ymrwymadau i gryfhau gwaith craffu. Ymateb swyddog arall oedd, 'Roedden ni'n llawn cyffro, oherwydd ryden ni'n achub ar unrhyw gyfle i godi'r proffil a chryfhau craffu, ac ryden ni'n ei hystyried hi'n gyfle i wneud hynny a chodi'r proffil yn y Cyngor, [a'r] tu allan i'r Cyngor' (Cyfd 5).
- 3.6 Yr oedd y safbwyntiau a fynegwyd ynglŷn â'r Gronfa'n adlewyrchu proffil isel gwaith craffu mewn rhai awdurdodau. Eglurodd un swyddog fod 'budd gwirioneddol, i'r awdurdodau hynny a oedd ar y gromlin ddysgu ar gyfer craffu, mewn gallu sicrhau arian yn allanol er mwyn datblygu' (Cyfd 7). Yr oedd hynny'n sicr yn wir mewn un o'n hastudiaethau achos, lle dywedodd un swyddog, 'Yn yr awdurdodau hynny lle mae gwaith craffu'n dipyn o wasanaeth Sinderela, gobeithio y bydd hi'n dangos bod bwydo tipyn o arian i mewn i rywbeth yn arwain at weld y gwerth y mae'n ei ychwanegu' (Cyfd 5). I awdurdod arall, y diben oedd rhoi hwb pellach i graffu: 'Rwy'n credu y bydd yr arian, mewn gwirionedd, yn rhoi cyfle i waith craffu ddianc o'r lôn araf i'r lôn gyflym' (Cyfd 13). I rai awdurdodau, fodd bynnag, nid maint yr adnoddau oedd y broblem o angenrheidrwydd; yn hytrach, yr oedd y Gronfa o werth symbolaidd gan ei bod yn bwysig bod Llywodraeth Cymru'n neilltuo rhywfaint o adnoddau ar gyfer gwaith craffu. Yn ngeiriau un swyddog. 'Roedd LICC'n rhoi ei harian lle'r oedd y siarad' (Cyfd 5).

Y broses ymgeisio

- 3.7 Cafodd y broses ymgeisio ei chynllunio i leihau biwrocratiaeth er mwyn iddi fod mor syml â phosibl i'w chymhwyso. Yn ôl un o'r cyfweledigion, 'Fe wnaethon ni geisio ei gwneud hi'n gadarn ond nid yn feichus i'w chymhwyso, oherwydd symiau bychain iawn o arian yr oedden nhw'n ymgeisio amdan nhw' (Cyfd 3).
- 3.8 Gan na chafodd Llywodraeth Cymru 'ei llethu gan frwdfrydedd o du'r awdurdodau lleol' ar y dechrau (Cyfd 1), gweithredodd un o swyddogion Llywodraeth Cymru'n rhagweithiol, gan ymweld â digwyddiadau'r rhwydwaith gwaith craffu i 'werthu'r Gronfa, a thalodd ymweliadau â chynghorau i drafod eu cais. Disgrifiodd un swyddog broses lle'r oedd 'cryn dipyn o gefnogaeth ac arweiniad... Rwy'n meddwl iddi fod yn eitha amlwg ble'r oedd yn rhaid targedu'r prosiectau. Dydw i ddim yn meddwl y gallech chi... sefydlu rhywbeth oedd yn gyfan gwbl ar wahân i'r hyn yr oedd LICC yn ei ddisgwyl' (Cyfd 5). Yr oedd yn amlwg bod awdurdodau'n croesawu'r cyswllt; dywedodd un swyddog fod y swyddog 'wedi rhoi cyngor i ni mewn gwirionedd ynglŷn â'r hyn yr oedden nhw'n chwilio amdani, ac roedd hynny'n ein helpu ni i eirio'r ceisiadau mewn modd fyddai'n ticio'r blychau. Felly roedd hi'n weddol syml o ran cwblhau'r gwaith papur' (Cyfd 4). Gofynnodd y Panel a oedd yn penderfynu ar deilyngdod ceisiadau am i nifer o geisiadau gael eu diwygio cyn i arian gael ei dderbyn.
- 3.9 Un nodwedd anghyffredin o'r broses ymgeisio oedd bod yr Arweinydd, y prif weithredwr a Chadeirydd y Pwyllgor Craffu'n gorfod llofnodi pob cais i ddangos eu cefnogaeth iddo. Cafwyd lefel uchel o gefnogaeth i'r syniad hwn, gan 'nad oes yna unrhyw bwynt mewn datblygu gwaith craffu oni bai bod y weithrediaeth yn barod i'w weithredu' (Cyfd 7). Ni chlywsom am unrhyw achosion lle cafodd cais ei flocio gan y weithrediaeth.

- 3.10 Gan fod y gwerthusiad hwn yn canolbwyntio'n bennaf ar awdurdodau a oedd wedi llwyddo i sicrhau arian CDGC, nid yw'n syndod bod y farn ynglŷn â'r broses ymgeisio'n gadarnhaol i raddau helaeth. Fodd bynnag, cafwyd rhai awgrymiadau ar gyfer ei gwella. Y brif feirniadaeth ar y broses ymgeisio oedd bod yr amserlenni ar gyfer y rownd gyntaf yn eithaf byr, felly 'roedd angen gweithio'n galed iawn i gyflwyno'r cais mewn pryd' (Cyfd 4). Cafwyd cwynion hefyd am y cydariannu a oedd yn ofynnol yn y cais, gan fod hyn yn 'cyfyngu ar faint yr arian yr oedden ni'n ymgeisio amdano' (Cyfd 6). Cafodd y Gronfa ei lansio mewn cyfnod o gyfyngiadau cyllidebol tynn, a bu'n ymdrech galed i nifer o awdurdodau ddod o hyd i'r cydariannu o 40%. Fel yr eglurodd un swyddog, 'Rwy'n meddwl mai'r anhawster oedd ein bod ni, fel pob cyngor, yn gweld ble'r oedden ni'n mynd o ran ariannu, a dydw i ddim eisiau gosod fy mhennaeth mewn sefyllfa o orymrwymo pan mae posibilrwydd o ddiswyddo pobol' (Cyfd 5). Awgrymodd ymgeisydd arall y dylasai Llywodraeth Cymru fod wedi meddu ar ymagwedd fwy strwythuredig tuag at y broses ymgeisio. Gellid bod wedi defnyddio patrymlun i esmwytho'r gwaith o gymharu ceisiadau am brosiectau.
- 3.11 Beirniadaeth bwysicach o'r broses ymgeisio oedd a oedd angen am broses gystadlu o gwbl, gan fod yr holl ymgeiswyr i'r CDGC yn derbyn arian. Yr oedd hyn yn ganlyniad i 'gyd-ddigwyddiad hapus [lle nad oedd y ceisiadau] yn fwy na swm yr arian oedd ar gael' (Cyfd 1), er i gyfweledig arall gyfaddef 'ein bod ni'n dymuno cael ein gweld yn eu cefnogi nhw i gyd' (Cyfd 3). Yr oedd un swyddog yn rhwystredig nad oedd y prosiectau wedi eu dyfarnu yn ôl teilyngdod: 'Pan ddaeth y cyhoeddiad cyntaf, roedden ni'n meddwl y byddai'n rhaid i ni anelu'n wirioneddol uchel a tharo ar rywbeth gwirioneddol syfrdanol er mwyn cael yr arian yma' (Cyfd 12); ond i bob pwrpas, gallasant fod wedi drafftio rhywbeth yn weddol gyflym, gan y buasant wedi derbyn yr arian sut bynnag.
- 3.12 At ei gilydd, barn yr awdurdodau hynny a gyflwynodd gais oedd bod y broses ymgeisio'n un syml. Casgliad un swyddog oedd, 'Doeddwn i ddim

yn teimlo ei bod hi'n fiwrocraidd. Ac anaml y gallwch chi ddweud hynny am Lywodraeth Cymru' (Cyfd 15).

Pam y gwnaeth awdurdodau gais

3.13 Yr oedd cronfa o arian heb fawr ddim amodau ynghlwm â hi'n gynnig y derbyniodd y rhan fwyaf o dimau craffu Cymru gyda breichiau agored. Yn y gorffennol, mae ymarferwyr craffu wedi cwyno'n aml nad oedd ganddynt ddigon o adnoddau, felly'r oedd hwn yn gyfle na ddylid ei gollu. I un swyddog, 'Mae'n hawdd dweud bod angen i ni gryfhau gwaith craffu, ond fel mewn llawer o awdurdodau, diwedd y gân yw'r geiniog, achos doedd yr adnoddau ddim yno. Ac rwy'n meddwl bod hyn wedi helpu' (Cyfd 5). Mewn awdurdod arall, ystyrid bod y Gronfa 'yn beth da i'w wneud, gyda phroffil gweddol uchel, ac rwy'n meddwl bod yna duedd bob amser mewn llywodraeth leol i feddwl, os oes grant ar gael, fod yn rhaid i chi fynd amdano' (Cyfd 4).

3.14 Yn nhyb nifer o'r awdurdodau a fu'n destun astudiaeth achos, yr oedd yr arian yn caniatáu iddynt wneud rhywbeth na fuasent wedi gallu ei gyflawni heb y CDGC. Crynhowyd y farn hon yn ddestlus gan un swyddog a ddywedodd, 'Mae pob cronfa arian, yn fy meddwl i, yn gyfle i wneud rhywbeth na allech chi ei wneud fel rheol, ac roedd y prosiectau yr edrychon ni arnyn nhw'n ddarn o waith ymchwil ansoddol, mewn ffordd, nad oedd ganddon ni'r cymhwysedd i'w wneud oddi mewn i'r tîm... ac yn rhywbeth y gallen ni ei wneud a fyddai'n gwella enw da [y cyngor] ar y llwyfan cenedlaethol hefyd' (Cyfd 9).

3.15 Awgrymodd atebydd arall mai 'Y prif reswm y gwnaethon ni gais am y Gronfa oedd ein bod ni'n meddwl ei bod hi'n ddull gwirioneddol dda o weithio ar y cyd, nad oedd wedi ei wneud o'r blaen, a hefyd oherwydd nad oedd gennym yr arian i wneud popeth yr oedden ni'n arfaethu i'w wneud. Doedd arnon ni ddim angen llawer iawn, ond yn [enw'r cyngor] does ganddon ni ddim cyllideb enfawr o ran y gwariant sydd ar gael.

Mae ganddon ni'r arian ar gyfer staff, ond dyna i gyd a dweud y gwir' (Cyfd 6).

- 3.16 Yn y pen draw, gwnaeth yr awdurdodau gais oherwydd ei fod yn cynyddu'r posibilrwydd o beri i rywbeth ddigwydd, ac o arwain at ddeilliannau gwell. Fel yn achos pob cynllun dyfarnu, rhoddodd ymgeiswyr dichonol ystyriaeth ofalus i'r cydbwysedd rhwng yr amser a fyddai'n cael ei dreulio ar ymgeisio am yr arian a'r buddion y gallai'r adnodd hwn eu sicrhau. Eglurodd un prif weithredwr, 'Fe wna' i gofleidio unrhyw gysyniad, unrhyw syniad os galla' i weld y bydd rhyw gynnyrch ar ben y daith... I ble mae hwn am fynd? Be fydd dan sylw? Alla' i weld gwerth yn y peth? Gefais i fy argyhoeddi?' (Cyfd 13) Yr ateb oedd 'ie', ac fe gyflwynodd y cyngor gais.

Y rhesymau pam na chyflwynodd rhai awdurdodau gais

- 3.17 Mae chwe awdurdod na chyflwynodd gais am arian. Y prif reswm dros beidio â chyflwyno cais oedd diffyg cymhwysedd. I awdurdodau llai a oedd yn gyfyngedig eu hadnoddau, ychydig o gymhwysedd oedd yn bodoli i ddatblygu cynllun ar gyfer prosiect, heb sôn am gyflawni prosiect. Mewn un cyngor, nid oedd ond un swyddog craffu pwrpasol, dim cyllideb craffu ar gyfer y cyd-ariannu 40%, a neb i arwain y prosiect. Cyflwynodd cyngor arall gais, ond nid oedd yn dymuno gwneud y newidiadau y gofynnwyd amdanynt gan y Panel.
- 3.18 Yn gysylltiedig â mater cymhwysedd yr oedd pryder ar ran rhai awdurdodau fod arnynt angen canolbwyntio ar waith dydd i ddydd yn hytrach na chyflwyno cais. Mae'r tri dyfyniad a ganlyn yn gwneud y pwynt hwn yn glir iawn: 'Roedd arnon ni angen gwybod a oedden ni'n gwneud yn iawn yn fewnol'; 'Roeddwn i'n dymuno rhoi ein tŷ ni ein hunan mewn trefn cyn cychwyn ar unrhyw waith cydweithrediadol gyda rhywun arall'; ac 'Fe eisteddais i lawr gyda'r prif weithredwr ac fe benderfynon ni nad oedden ni'n barod ar gyfer cyflwyno cais'. Yn ychwanegol at hyn, nid oedd amseriad y Gronfa'n gyfleus ar gyfer sawl

awdurdod, gan 'ein bod dan bwysau ar hyn o bryd gan yr arolygwyr' ac 'Yn y flwyddyn gyntaf doedden ni ddim yn wirioneddol barod ar gyfer edrych ar sut y gallwn ni ychwanegu gwerth neu wneud gwahaniaeth mewn gwirionedd' (Cyfd 8).

3.19 Yr oedd un gŵyn gyffredin yn ymwneud â'r cyfaddawd rhwng yr amser y teimlid y byddai'n ei gymryd i gwblhau cais a'r buddion cymharol fach a fyddai'n cael eu hennill. Sylw un swyddog oedd, 'Mae 'na waith ofnadwy o fawr i'w wneud o ystyried beth mae'r cyllid yn debygol o fod. Be ydi'r pwynt?' Cytunodd swyddog arall: 'O wybod faint oedd yr arian, a'r ffwdan cyffredinol sy'n gysylltiedig â chyllid allanol, doedd o ddim yn ddewis arbennig o ddeniadol' (Cyfd 4). Yr oedd un swyddog 'yn bryderus ynglŷn â maint y gwaith yr oedd ei angen er mwyn llunio cais', er iddo gydnabod yn nes ymlaen nad oedd hyd yn oed wedi edrych ar fanylion y broses ymgeisio! Yn olaf, yr oedd un awdurdod yn teimlo bod yr adnodd yn rhy fychan i allu gwneud dim byd defnyddiol ag ef.

3.20 Sylweddolodd rhai awdurdodau na wnaeth gais nad oedd y Gronfa'n ymwneud â'r hyn yr oedd arnynt ei eisiau neu ei angen i ddatblygu gwaith craffu. Mewn rhai achosion, staff ychwanegol oedd hyn. Mewn rhai eraill, yr oedd gofyn hyfforddiant a datblygu, ond yn ail rownd y Gronfa, yr oedd Llywodraeth Cymru'n amharod i ddyfarnu prosiectau a oedd yn seiliedig ar hyfforddiant yn unig.

3.21 Yn olaf, mae canfyddiadau'r ymchwil yn awgrymu bod yr ymateb i'r CDGC yn gadarnhaol iawn ran amlaf, a bod llawer o awdurdodau'n croesawu'r cyfle i gynyddu cymhwysedd, proffil a chyfreithlonrwydd gwaith craffu. Gwelwyd y broses ymgeisio fel un syml, ac ymddangosai'r awdurdodau'n werthfawrogol o'r cymorth a'r arweiniad a ddarparwyd gan swyddogion Llywodraeth Cymru drwy gydol y broses. Dywedodd yr awdurdodau a ymgeisiodd y byddai'r Gronfa'n eu galluogi i gyflawni newid sylweddol mewn craffu a datblygu arloesiadau oddi mewn i'r broses graffu, ac nid oedd y rhai nad ymgeisiodd yn wrthwynebus i syniad y Gronfa — cyfeiriasant at ddiffyg cymhwysedd a phroblemau

amseru wrth egluro'u penderfyniad i beidio â gwneud cais am arian
CDGC.

4. A yw'r Gronfa wedi cyflawni ei hamcanion?

4.1 Yr oedd gan y CDGC saith o amcanion, sef:

- gwella'r diwylliant craffu
- datblygu swyddogaeth 'cyfaill beirniadol'
- gwella'r gwaith craffu ar wasanaethau a phroblemau ar draws y sector cyhoeddus
- hybu dull craffu sy'n canolbwyntio ar y dinesydd
- mynd i'r afael â rhwystrau allweddol i graffu effeithiol
- symbylu cydweithrediad rhwng cyrff
- cynhyrchu buddion cynaliadwy sy'n berthnasol ar draws Cymru.

4.2 O gofio mai nod y gwerthusiad oedd asesu i ba raddau yr oedd y CDGC wedi llwyddo i helpu i ddatblygu gwaith craffu mwy effeithiol, rydym wedi strwythuro canfyddiadau ein hymchwil o amgylch yr amcanion hyn. Ni chawsant eu graddio yn ôl trefn pwysigrwydd, ond yn amlwg yr argraff oedd bod rhai'n bwysicach — ac yn fwy cyraeddadwy — nag eraill. Er enghraifft, teimlwyd bod gwella diwylliant craffu, gwella craffu ar wasanaethau ar draws y sector cyhoeddus, a hybu cydweithrediad rhwng cyrff, yn haws eu cyflawni, tra gwelwyd bod hybu dull craffu sy'n canolbwyntio ar y dinesydd, a mynd i'r afael â rhwystrau allweddol i graffu effeithiol, yn fwy heriol.

Gwella'r diwylliant craffu

4.3 Yr oedd un o'r cyfweledigion yn ystyried mai'r amcan hwn oedd y pwysicaf. 'Yn ddiau dyna'r unig amcan sydd ei angen... Oherwydd os gwnewch chi hynny, fe fydd yn gyfaill beirniadol, yn gweithredu ar draws y sector cyhoeddus, yn canolbwyntio ar y cyhoedd, ac yn y blaen' (Cyfd 7). Yr oedd nifer o'r cyfweledigion o'r farn fod y diwylliant craffu yn eu hawdurdod lleol wedi ei wella. Er enghraifft, mewn un prosiect astudiaeth achos, yr oedd cnewyllyn o aelodau etholedig yn dehongli eu

rôl craffu mewn perthynas â'u mandad etholiadol, ac wedi canolbwyntio'n gyfan gwbl ar graffu ar faterion mewnlol y cyngor yn unig.

- 4.4 Dechreuodd un prosiect CDGC, a oedd yn canolbwyntio ar gynnal gwaith craffu gyda phartneriaid allanol, newid canfyddiadau'r aelodau, sydd bellach yn fwy brwdfrydig a hyderus ynglŷn â chraffu ar draws ffiniau'r sector cyhoeddus, a galw sefydliadau allanol i gyfrif. Elwodd yr awdurdod hefyd oherwydd dysgu am y ffyrdd y mae cyrff eraill yn cynnal eu gwaith craffu, ac mae wedi gwella'i arferion o ganlyniad. Eglurodd swyddog, 'Os ydyn nhw'n edrych ar fater penodol, fyddan nhw ddim yn cynnal ymarfer pen bwrdd yn unig; byddwn ni'n eu cymryd nhw allan ac yn dangos iddyn nhw be ydi'r problemau a... byddan nhw'n siarad efo pobol sy'n cael problemau' (Cyfd 6).
- 4.5 Mewn awdurdod arall, mae newidiadau yn y diwylliant craffu wedi datblygu'n gyflymach oherwydd y Gronfa. 'Rydan ni wedi gallu cyflymu, ac ymarfer y manwl gywirdeb hwnnw na fuasen ni fel arall wedi meddu arno fo, efallai... fuasai safon y gwaith sydd wedi ei gynhyrchu hyd yma ddim wedi cyrraedd lle mae hi heddiw heb y cymorth hwnnw' (Cyfd 13).
- 4.6 Mewn un prosiect, cafwyd gwelliant mewn diwylliant craffu a oedd yn fanteisiol i'r ddwy ochr, o ganlyniad i bartneriaeth rhwng dau gyngor. Darparodd cyngor a oedd â hanes cryf o lwyddiant blaenorol, o ran cyflawni gwaith craffu effeithiol, amrywiaeth o gymorth i un arall, gan gynnwys cysgodi gwaith a chyfluoedd i ddatblygu sgiliau. Cafodd swyddogion y cyfle i redeg ymchwiliad craffu yn y cymar-awdurdod, fel bod y ddwy ochr yn gallu ymdeimlo â sut yr oedd gwahanol sefydliadau'n gweithredu. 'Yr hyn gawson ni allan o hynny oedd datblygiad staff gwirioneddol ragorol... Does dim amheuaeth gen i na chafwyd gwelliant mewn gwaith craffu yn [y cyngor hwn] drwy i ni ddechrau gweld be oedd yn digwydd mewn manau eraill' (Cyfd 7).
- 4.7 Yn ogystal â gwella'r diwylliant craffu mewn cyngorau, cafwyd achosion o effeithiau ar sefydliadau eraill. Mewn un prosiect CDGC, darparwyd

hyfforddiant mewn paratoi aelodau etholedig a rhanddeiliaid ar gyfer goblygiadau'r Mesur Llywodraeth Leol. Dywedwyd bod y digwyddiadau hyn wedi cynorthwyo nifer o sefydliadau allanol — gan gynnwys byrddau iechyd, y sector gwirfoddol, yr heddlu a'r gwasanaeth tân — i ddeall rôl gwaith craffu a'u rhan hwy ynndo. Yn yr un modd, yr oedd prosiectau a oedd yn golygu cynnal craffu ar y cyd â rhai nad oeddynt yn aelodau etholedig wedi deillio ar well ymwybyddiaeth o waith craffu ymysg partneriaid yn y gwasanaethau cyhoeddus a'r trydydd sector.

- 4.8 Yn olaf, nododd atebwyr o bob prosiect CDGC enghreifftiau o feysydd lle'r oedd y diwylliant craffu wedi gwella. Nodwyd buddion a gafwyd gan gymar-gyrff yn y gwasanaethau cyhoeddus ehangach. Ymddengys i 'gyfeillio', naill ai ar lefel unigol neu ar lefel sefydliadol, fod yn arbennig o lwyddiannus. Mae hwn yn faes sy'n barod i'w ddatblygu yn y dyfodol, gan fod potensial i'r ddwy ochr elwa. Fodd bynnag, mae cwestiwn ynglŷn ag i ba raddau y gellir cyflawni a chynnal newid mewn diwylliant. Erys posibilrwydd cryf y gall awdurdodau lleol, aelodau a swyddogion ddychwelyd at batrymau ac ymddygiadau blaenorol unwaith y daw prosiect CDGC i ben. Yn y mwyafrif o achosion, yr oedd yn rhy gynnar i asesu a oedd newid mewn diwylliant wedi ei gyflawni. Yn y cyfamser, bydd yn bwysig i awdurdodau lleol, Llywodraeth Cymru ac eraill weithredu'n gyflym ac adeiladu ar y llwyddiannau canfyddedig hyn a datblygu'r diwylliant craffu yng Nghymru ymhellach.

HYBU DIWYLLIANT CRAFFU AR Y CYD — BLAENAU GWENT, CAERFFILI, MERTHYR TUDFUL A THORFAEN.

Y Cyd-destun

Amlinellodd y Mesur Llywodraeth Leol y dewis lle gallai dau neu ragor o awdurdodau lleol sefydlu cydbwyllgor trosolwg a chraffu.

Y prosiect

Ei nod oedd adeiladu cydberthynas â phartneriaid, codi ymwybyddiaeth o rôl gwaith craffu, a chanfod buddion a rhwystrau gwaith craffu ar y cyd. Ymgwymerwyd ag ef ar y cyd gan gynghorau Blaenau Gwent, Caerffili, Merthyr Tudful a Thorfaen.

Sylwadau

Cynhaliwyd sesiynau hyfforddi ar draws y pedwar awdurdod, ac fe'u mynychwyd gan swyddogion ac aelodau, a chan gynrychiolwyr o feysydd iechyd, yr heddlu a'r gwasanaeth tân, a sefydliadau yn y sector gwirfoddol. Mae'n bosibl na fuasai'r awdurdodau unigol wedi gallu fforddio rhedeg y digwyddiadau hyn ar eu pennau'u hunain.

Cynhaliwyd cyfweiliadau â grŵp sampl bychan o gyfranogwyr. Yr oedd un swyddog yn argyhoeddedig 'bod yn rhaid i chi fuddsoddi yn yr hyfforddiant, ac mae'n rhaid i chi fuddsoddi mewn hyfforddiant o safon'. Dywedwyd i'r digwyddiadau hyfforddi fod yn ddefnyddiol i aelodau, gan iddynt wella dealltwriaeth o sut i graffu ar ddarparwyr gwasanaethau cyhoeddus eraill. Mwynhaodd un aelod y dysgu mewn grwpiau bychain a'r cyfle i ddysgu nid yn unig gan aelodau mewn awdurdodau eraill ond hefyd gan bartneriaid ynglŷn â chanlyniadau penderfyniadau a wneir mewn pwyllgor craffu. Eglurodd 'fod gwaith craffu ar ei ben ei hun yn beth peryglus, felly mae angen i ni fod yn ymwybodol... o'r angen i drafod â chyrrff allanol neu bartneriaid os ydych... am wneud argymhelliad sydd am gael effaith gwirioneddol ar amser ac ymdrech pobol. Felly roedd hynny'n wirioneddol dda'.

Yn dilyn adborth yn un o'r sesiynau hyfforddi cynnar, cynhaliwyd adolygiad o'r trefniadau hwyluso, a darparwyd gweddill y sesiynau gan swyddog o un o'r cynghorau yn hytrach na hwylusydd allanol.

Deilliannau

Bu'r adborth o'r digwyddiadau'n gadarnhaol i raddau helaeth, a theimlai pedwar o'r pum cyfranogwr fod cynnwys y sesiynau naill ai'n dda neu'n rhagorol. Awgrymodd dau o'r cyfweledigion fod lefelau presenoldeb cynghorwyr mewn rhai sesiynau'n wael.

Daeth adroddiad y cynghorau ar y prosiect i'r casgliad 'bod awydd i weithio gyda'n gilydd o ran gwaith craffu', ac awgrymodd fod y prosiect wedi helpu i osod sylfeini ar gyfer hyfforddiant a gwaith craffu ar y cyd i'r dyfodol.

Ar ddiwedd y prosiect, cynhyrchwyd adroddiad a oedd yn crynhoi'r hyn a ddysgwyd o'r prosiect ac yn amlygu buddion gwaith craffu ar y cyd. Cafodd un aelod bod y ddogfen hon yn wirioneddol ddefnyddiol: 'Rwy'n dal i ddefnyddio honno, rwy'n dal i gyfeirio at honno'.

Datblygu swyddogaeth y 'cyfaill beirniadol'

- 4.9 Adroddwyd gan amryw o'r cyfweledigion fod eu prosiect CDGC wedi helpu i gryfhau a datblygu'r agwedd 'cyfaill beirniadol' ar waith craffu. Mewn llawer o awdurdodau, cyflwynwyd tystiolaeth dros yr honiadau hyn gan gyfeirio at sesiynau meithrin gallu a sesiynau hyfforddi a datblygu a oedd wedi eu hanelu at fireinio sgiliau holi'r aelodau.
- 4.10 Rhoddwyd cryn sylw i feddwl am rôl gwaith craffu ym mhrosiect y Parciau Cenedlaethol. Yn y cyd-destun hwn, mae'r holl aelodau'n rhan o Awdurdod y Parc, ac felly'n gwneud penderfyniadau. Er bod aelodau wedi ymateb yn gadarnhaol ac yn frwdfrydig i'r broses o gynnal gwaith craffu, bu synio am her gan 'gyfaill beirniadol' yn arbennig o anodd, gan fod y sylw'n troi yn awr at y ffordd fwyaf priodol o ymgorffori gwaith craffu mewn strwythurau presennol sydd wedi eu hanelu'n bennaf at wneud penderfyniadau.
- 4.11 I eraill, mae'r prosiectau CDGC wedi gorfodi ailgysyniadu gwaith craffu ac ailddehongli rôl y cyfaill beirniadol. Bu hyn yn arbennig o wir i'r rhai a oedd yn canolbwyntio'u sylw ar sefydliadau allanol a chyrrff partneriaeth megis Byrddau Gwasanaethau Lleol. Yn yr achosion hyn, mabwysiadwyd ymagwedd feddalach a mwy cydweithrediadol at waith craffu, a chafwyd cyfeiriadau mynych at graffu mewn awdurdod lleol fel 'y cyfaill beirniadol adeiladol'.

ASTUDIAETH ACHOS 2: DATBLYGU SWYDDOGAETH Y CYFAILL BEIRNIADOL YN Y PARCIAU CENEDLAETHOL

Y Cyd-destun

Yn draddodiadol, nid yw Awdurdodau'r Parciau Cenedlaethol wedi meddu ar gyfrifoldeb ffurfiol i gynnal gwaith craffu; ond wrth ddisgwyl am y Mesur Llywodraeth Leol, penderfynodd Parciau Cenedlaethol Bannau Brycheiniog a Sir Benfro edrych ar y potensial am gynnal gwaith craffu.

Y prosiect

Nod y prosiect oedd 'cyflwyno diwylliant craffu mewn dau Awdurdod Parc Cenedlaethol... er mwyn cynhyrchu patrwm cynaliadwy y gellir ei gymhwyso i awdurdodau ar draws Cymru a'i

ledaenu'n ehangach... fel offeryn ar gyfer gwella gwasanaethau i gymunedau'r Parciau ac i ymwelwyr, ac ar gyfer cyflawni dibenion craidd.

Yr oedd cwmpas y prosiect yn uchelgeisiol, ac yn cynnwys amrediad eang o weithgareddau. Cynhaliwyd set ddechreuol o weithdai gydag aelodau, er mwyn edrych ar y potensial ar gyfer gweithio ar y cyd. Dilynwyd y rhain gan set helaeth o ddigwyddiadau hyfforddi a oedd yn cynnwys meithrin cymhwysedd, cyfeillio gydag aelodau o wahanol awdurdodau, arsylwi ar waith craffu mewn amrywiaeth o gyd-destunau, a datblygu sgiliau holi. Gweithiodd un hwylusydd gyda'r aelodau drwy gydol y rhaglen, a disgrifiodd y prosiect fel 'y gwaith mwyaf diddorol a chadarnhaol' y cymerodd ran ynddo erioed. Yna dewisodd yr aelodau bwnc ar gyfer adolygiad peilot — dadansoddiad o wariant Cronfa Datblygu Cynaliadwy — a gynhaliwyd yn gydweithrediadol. Yn dilyn yr adolygiad, datblygwyd methodoleg ar gyfer yr ail adolygiad o'r rhwydwaith llwybrau.

Sylwadau

Dangosodd y prosiect fod y cysyniad o graffu'n un defnyddiol ac y gellid ei gymhwyso, yng nghyd-destun y Parciau Cenedlaethol, i wneud yr awdurdodau'n fwy parod i droi eu golygon tuag allan — 'Yn sicr roedd yn werth edrych ar sut y gellid gweithredu athroniaeth craffu yn y Parciau Cenedlaethol... a sut y gallai sbarduno gwell rheolaeth dros berfformiad, a her mwy gweithredol i aelodau'. Teimlwyd bod gwaith craffu'n bwysig er mwyn gwella atebolrwydd, ond hefyd er mwyn cynorthwyo'r awdurdodau i wella'u perfformiad.

Fodd bynnag, yr oedd pryderon ymysg swyddogion ac aelodau ynglŷn â 'sut mae datblygu patrwm effeithiol ar gyfer craffu'. Ysgogodd y prosiect ddadleuon ynglŷn ag a ddylid sefydlu pwyllgor craffu penodol a fyddai'n cynnwys set o aelodau a fyddai â'r gorchwyl o gynnal adolygiadau trylwyr, ynteu a ddylid ymgorffori gwaith craffu yn y strwythurau presennol — er enghraifft, yng nghylch gwaith pwyllgorau archwilio. Ystyriaeth arall oedd lefel yr ymrwymiad gan aelodau a swyddogion y gellid ei ddisgwyl yn rhesymol mewn perthynas â gwaith craffu. Heb ddarpariaeth ar gyfer adnoddau craffu ychwanegol — yn enwedig cymhwysedd swyddogion — sylweddolwyd ei bod yn anodd gweld sut y gellid cynnal adolygiadau trylwyr yn rheolaidd.

Deilliannau

Ar hyn o bryd mae CLILC yn cynnal gwerthusiad o'r prosiect hwn, ond mae'n bosibl adnabod rhai deilliannau cynnar. Gwnaeth aelodau a swyddogion o'r Parciau Cenedlaethol ymrwymiad sylweddol o amser i'r prosiect hwn, yn ogystal â chyfranogi o raglen hyfforddiant helaeth a chynnal dau adolygiad craffu. Darparodd hyn y cyfle i ddatblygu patrymlun a chylch gorchwyl penodol ar gyfer gwaith craffu mewn Parc Cenedlaethol. Erys pryderon, fodd bynnag, ynglŷn â pha mor uchelgeisiol y gall y Parciau fod o ran cynnal gwaith craffu. Rhaid i weithgarwch craffu fod yn 'gymesur', ac erys marciau cwestiwn mawr ynglŷn â darparu adnoddau. Un

deilliant unfrydol oedd fod aelodau a swyddogion wedi mawr werthfawrogi'r cyfle i gymharu profiadau ac arferion â rhai a geir mewn awdurdodau eraill.

Gwella gwaith craffu ar wasanaethau a phroblemau ar draws y sector cyhoeddus

4.12 Gwella gwaith craffu ar ddarparwyr gwasanaethau cyhoeddus oedd un o brif nodweddion y Gronfa. Fe'i gwnaed yn glir gan Lywodraeth Cymru y byddai'n edrych yn ffafriol ar brosiectau a oedd yn craffu ar wasanaethau nad oeddynt yn cael eu darparu'n uniongyrchol gan yr awdurdod lleol. Canolbwyntiodd nifer fechan o brosiectau ar fynd i'r afael â 'phroblemau gerwin' megis cam-drin domestig a digartrefedd, a oedd yn golygu gweithio gyda nifer o gymar-gyrff. Sylweddolodd rhai swyddogion fod gan yr amcan hwn amlygrwydd gwleidyddol, ac felly cawsant eu denu i ddatblygu prosiect a fyddai'n arwain y ffordd. 'Rwy'n meddwl ei bod hi wedi'n gosod ni mewn gwell sefyllfa i symud ymlaen hefyd, oherwydd wrth reswm rydan ni wedi gwneud rhywfaint o'r gwaith caled yn eitha cyflym a dweud y gwir' (Cyfd 13).

4.13 Efallai mai'r rheswm na chafwyd rhagor o enghreifftiau o'r math hwn o graffu yw nerfusrwydd ac amharodrwydd ar ran rhai cynghorau i edrych ar weithgarwch allanol. Yr oedd yn amlwg hefyd, mewn rhai achosion lle'r oedd awdurdodau mewn cyfnodau gwahanol o ran datblygu gwaith craffu, fod y ffocws ar wella craffu mewnol cyn ymhél â gweithgareddau a oedd yn canolbwyntio ar feysydd allanol.

ASTUDIAETH ACHOS 3: CRAFFU AR FWRDD GWASANAETHAU LLEOL RHONDDA CYNON TAF

Y Cyd-destun

Yn absenoldeb unrhyw broses glir-ddifiniedig ar gyfer craffu effeithiol ac effeithlon ar Fyrddau Gwasanaethau Lleol, yr oedd prosiect RhCT yn craffu ar un o flaenoriaethau allweddol y BGLI — Ymgodymu â Cham-drin Domestig — er mwyn datblygu ei ddealltwriaeth ei hun ymhellach a sefydlu set o egwyddorion ar gyfer craffu ar Fwrdd Gwasanaethau Lleol.

Y prosiect

Cafodd gweithgor trawsbleidiol ei sefydlu i ganfod a oedd Cynllun Gweithredu'r BGLI ynglŷn â Cham-drin Domestig yn un cadarn, ac a oedd yn arwain at ddeilliannau gwell o ran gwasanaeth. Yr oedd y grŵp yn cynnwys cymysgedd o gynghorwyr a chynrychiolwyr o Awdurdod Heddlu De Cymru, y sector gwirfoddol a Bwrdd Iechyd Cwm Taf. Yr oedd gan bob aelod o'r grŵp craffu, gan gynnwys partneriaid, hawliau pleidleisio, ond hyd yma ni fu angen pleidlais. Yn ôl un o'r partneriaid, nid oedd y cyngor 'yn tra-arglwyddiaethu ar y grŵp'.

Derbyniodd cynrychiolwyr y partneriaid gyflwyniad ar rôl gwaith craffu cyn cyfarfod dechreuol y grŵp, a derbyniodd y grŵp cyfan ddau ddiwrnod o hyfforddiant ynglŷn â heriau gweithio mewn partneriaeth a chraffu ar bartneriaethau amlasiantaethol. Cyfarfu'r grŵp ar un achlysur ar ddeg.

Adolygodd aelodau'r gweithgor dystiolaeth oddi wrth amrywiaeth eang o ffynonellau (gan gynnwys y broses 'Kafka') a chyfweld mwy na dwsin o dystion allweddol o sefydliadau ar draws y sector cyhoeddus. Cynaliasant ymweliadau safle a chyfarfod pobl a oedd yn ymwneud yn helaeth â'r broses gyfan, gan gynnwys dioddefwyr.

Sylwadau

Yn ôl un cyfranogwr, yr oedd o wir gymorth i 'ymgodymu â phrosiect go iawn' yn hytrach nag astudiaeth ben bwrdd yn unig. Gwelwyd bod y gwaith Kafka'n torri tir newydd a bod ganddo broffil uchel yng Nghymru. Yr oedd y gwaith craffu'n darparu cyfle i gymryd cam yn ôl o'r mater a bod yn wrthrychol ynglŷn â pha brosesau y gellid eu cyflwyno neu eu diwygio er mwyn cyflawni gwell deilliannau.

Un o'r problemau mwyaf sylweddol oedd yr agenda cyflym. Erbyn i'r grŵp craffu argymhell newidiadau i'r Cynllun Gweithredu, yr oedd y BGLI eisoes wedi gwneud gwelliannau.

Darparodd y prosiect gyfle i gwmpasu gwaith craffu ar Fyrddau Gwasanaethau Lleol. Yr oedd yr amcan ynglŷn â cham-drin domestig yn 'gyfrwng i helpu pobl i ddeall cymhlethdodau'r gwahanol sefydliadau cysylltiedig'. Er i ddysgu gwirioneddol ddigwydd yn sgil edrych ar y mater, cafwyd dysgu generig ehangach ynglŷn â sut y dylai BGLI ymddwyn.

Deilliannau

Cynhyrchodd y gweithgor adroddiad a gwneud cyfres o argymhellion i'r BGLI. Cyflwynwyd yr adroddiad hwn i bwyllgor trosolwg a chraffu'r cyngor.

Mae'r BGLI wedi cymryd nifer o gamau gweithredu er mwyn mynd i'r afael â phroblem cam-drin domestig, a bydd nifer o adolygiadau bychain yn cael eu cynnal, a fydd yn arwain at

welliannau pellach. Disgrifiwyd y diwylliant yn y BGLI fel un 'agored iawn', felly mae'n debygol y byddant yn adnabod y materion sydd wedi eu codi ac yn ymorol am fynd i'r afael â hwy.

Yr oedd yn amlwg fod y math hwn o waith craffu'n debygol o gynhyrchu deilliannau na fydd o fudd uniongyrchol i'r awdurdod, ond a fydd serch hynny'n bwysig i'r cyhoedd ehangach: 'Nid yw gwaith mewn partneriaeth yn hawdd... Mae'n bwysig cadw'r nod terfynol mewn cof (h.y. gwell deilliannau ar gyfer defnyddwyr gwasanaethau) gan y gall fod yn anodd weithiau i dderbyn nad y sefydliad sy'n buddsoddi mewn menter yw'r un sydd o angenrheidrwydd yn cael budd ohoni' (RhCT, 2011: 9).

Hybu dull craffu sy'n canolbwyntio ar y dinesydd

4.14 Hwn oedd yr amcan y credid ei fod yn fwyaf anodd ei gyflawni. O ganlyniad, ychydig o'r atebwyr a awgrymodd fod eu prosiect wedi cael unrhyw effaith yn y maes hwn. Mewn un astudiaeth achos, cyfeiriodd cyfweledigion at y cylch gorchwyl ar gyfer y Cyd-Fforwm Craffu ar Iechyd a Gofal Cymdeithasol, a oedd i 'sicrhau bod y Bwrdd Gwasanaethau Lleol yn gweithredu'n effeithiol, gan ganolbwyntio ar y dinesydd, mewn perthynas â gwasanaethau iechyd a gofal cymdeithasol. Bydd y fforwm yn edrych ar weithgareddau o safbwynt y dinesydd'. Mewn awdurdod arall, yr oedd prosiect ar gam-drin domestig a oedd yn defnyddio'r dull Kafka'n edrych ar wasanaethau o safbwynt y dinesydd.

4.15 I raddau helaeth, cytunodd cyfweledigion â'r egwyddor y dylai gwaith craffu ganolbwyntio ar y dinesydd, a gwahaniaethodd rhai rhwng dull a oedd yn canolbwyntio ar y dinesydd a dull a oedd yn ennyn cyfranogiad dinasyddion yn y broses. Fodd bynnag, canolbwyntiodd y rhan fwyaf o'r trafod ar dynnu dinasyddion i mewn i waith craffu, er y cydnabuwyd bod ymdrechion 'i ddarbwylllo'r cyhoedd i gymryd rhan mewn gwaith craffu, ac i ennyn diddordeb, yn boenus o anodd' (Cyfd 8). Yr oedd yn amlwg bod technegau cyfranogol yn cael eu defnyddio'n gynyddol, e.e. cyfweld pobl sydd â diddordeb yn y maes pwnc, a chynnal cyfarfodydd yn y gymuned, ond yn aml mae'r ymateb o ran presenoldeb wedi bod yn un

gwael. Eglurodd un aelod fod 'rhywbeth wedi codi ynglŷn â'r ganolfan TG. Fe gynhaliais [gyfarfod craffu] yn y canolfan TG. Ro'n i'n meddwl y buasai gan bobl yn yr ardal ddiddordeb, ond dim ond tri drodd i fyny' (Cyfd 16).

4.16 Awgrymodd cyfweledigion fod y cyhoedd yn fwy tebygol o gyfranogi ynglŷn â materion a oedd yn effeithio'n uniongyrchol arnynt, megis cau ysgol neu ysbyty. 'Dw i'n meddwl... ei bod hi am ddibynnu'n gyfan gwbl ar be ydi testun y craffu. Gallwch chi fynd i'r rhan fwyaf o bwyllgorau craffu yn Neuadd y Sir heb weld neb yn oriel y cyhoedd — 'run enaid byw, bron. Ond eto pan oedd y Pwyllgor Trosolwg a Chraffu ar yr Amgylchedd yn ystyried prisiau parcio ceir, roedd y lle dan ei sang' (Cyfd 18). Ym marn un swyddog, yr oedd yr ateb yn glir: 'Rwy'n teimlo bod cyfranogiad y cyhoedd yn ymwneud yn fwy, yn ôl pob tebyg, ag edrych ar bwnc penodol a darbwylo'r cyhoedd i ddod i mewn a siarad am y mater penodol hwnnw a sut mae'n effeithio arny'n nhw. Felly rydym yn tueddu i wneud y gwaith ar delerau tasg a gorffen' (Cyfd 6).

4.17 Cafwyd peth pryder ynglŷn â defnyddioldeb cynnwys y cyhoedd yn y broses graffu. Er bod cefnogaeth i'r egwyddor o gasglu tystiolaeth gan y sefydliadau hynny yr effeithid arnynt gan bolisïau, strategaethau a gweithredoedd yr awdurdod lleol, yr oedd un aelod etholedig yn cael 'mwy o anhawster â'r egwyddor o 'Agor pethau i ddinasyddion'. Rwy'n cael anhawster mawr i ddeall sut mae modd rheoli hynny ac adrodd yn ei gylch' (Cyfd 18). Cefnogwyd y farn hon gan aelod arall a ddywedodd, 'Mae'n beth rhyfedd a pharadocsiaidd i'w ddweud, ond dydw i ddim yn meddwl bod aelodau etholedig yn hoff o'r syniad o ganolbwyntio ar y dinesydd. Pan fydda' i'n meddwl amdani fel gwleidydd, dw i'n meddwl, wel, be ydi ystyr hynny... Dydw i ddim yn deall y pwyslais yma ar ganolbwyntio ar y dinesydd yn dda iawn. Mae hi bron fel petawn i'n gwisgo sbectol dywyll' (Cyfd 10).

4.18 Yn olaf, cafwyd canfyddiad bod cyfle i Lywodraeth Cymru ddefnyddio'r Mesur i sicrhau bod gwaith craffu'n canolbwyntio mwy ar y dinesydd, os

oedd yn awyddus i hynny ddigwydd. 'Os ydyn nhw o ddifri'n dymuno ennyn cyfranogiad dinasyddion mewn democratiaeth, gallen nhw roi peirianwaith iddyn nhw ar gyfer gwneud hynny, e.e. drwy ddweud wrth y 22 awdurdod i gyd bod yn rhaid iddyn nhw gael sesiwn ar gyfer ennyn cyfranogiad y cyhoedd ar y dechrau' (Cyfd 18).

CYDFFORWM IECHYD A GOFAL CYMDEITHASOL SIR GAERFYRDDIN

Y Cyd-destun

Yr oedd y cyngor yn dymuno cryfhau'r cydberthnasau gyda'u partneriaid a hybu dull mwy cydgysylltiedig o graffu ar faterion iechyd a gofal cymdeithasol yn y sir.

Y prosiect

Nod y Cydfforwm Craffu yw sicrhau bod y Bwrdd Gwasanaethau Lleol (BGLI) yn gweithredu'n effeithiol, gan ganolbwyntio ar y dinesydd mewn perthynas â gwasanaethau iechyd a gofal cymdeithasol.

Mae'r Fforwm yn cynnwys aelodau o bwyllgor craffu Iechyd a Gofal Cymdeithasol y cyngor a Chyngor Iechyd Cymunedol (CIC) Sir Gaerfyrddin. Cynhaliwyd cyfarfodydd yn chwarterol o gwmpas y sir, gan graffu ar faterion o gyd-ddiddordeb i'r ddau sefydliad. Darparwyd sesiynau datblygu aelodau'n ogystal, er mwyn gwella gwybodaeth aelodau.

Sylwadau

Ni dderbyniodd y prosiect ond ychydig o arian, ond bu hyn yn ddigon i ddod â'r ddau sefydliad at ei gilydd a chychwyn rhaglen waith. 'Heb os nac oni bai, fuasen ni ddim yn y sefyllfa hon heddiw... heb y Gronfa'. Mae'r arian wedi helpu i roi i'r Fforwm ei hunaniaeth ei hun, ac mae defnyddio lleoliadau niwtral wedi sicrhau na chafodd ei weld fel menter y cyngor na menter y CIC ond fel menter ar y cyd.

Eglurodd un swyddog iddynt orfod canolbwyntio ar yr elfennau meddalach a materion diwylliant ar y dechrau er mwyn gosod seiliau ar gyfer gwaith i'r dyfodol. 'Yr oedd pwyslais y prosiect ar adeiladu cydberthynas, i raddau helaeth iawn'.

Yr oedd swyddogion wedi bwriadu mapio trefniadau rheoli perfformiad ar draws y meysydd iechyd a gofal cymdeithasol; ond canfuasant fod llawer o'r gwaith hwn wedi ei wneud eisoes, felly canolbwyntiodd y Fforwm yn fwy ar waith craffu ymchwiliol.

Derbyniodd aelodau rywfaint o hyfforddiant ynglŷn â sut yr oedd gwaith craffu'n gweithredu yn Lloegr, a 'bu hyn yn agoriad llygaid gwirioneddol o ran yr hyn y gallai'r fforwm hwn ei gyflawni, ac rwy'n meddwl iddo helpu'r aelodau'.

Deilliannau

Mae'r Fforwm wedi monitro perfformiad gwasanaethau, ac wedi cael ei ddefnyddio fel seinfwrdd mewn perthynas â pholisïau a strategaethau. Mae hefyd wedi dewis materion i graffu arnynt yn fanylach (e.e. gwasanaethau dementia). Mae nifer o sesiynau datblygu ar y pwnc wedi eu darparu, mae tystiolaeth gan amryfal arbenigwyr yn y maes wedi ei chasglu, ac mae ymweliadau safle wedi eu cynnal. Yn ddiweddar, cynhaliodd y Fforwm ddigwyddiad a fwriadwyd yn benodol ar gyfer gwranddo ar brofiadau pobl sy'n gofalu am anwyliaid sy'n dioddef gan ddementia, ac ar sut yr hoffent weld gwasanaethau'n datblygu i'r dyfodol.

Barnwyd ei bod y rhy fuan i adnabod deilliannau diriaethol, ond yr oedd cyfweledigion yn hyderus y byddai argymhellion yn cael eu mabwysiadu gan y BGLI. Dadleuwyd bod y Fforwm wedi gosod y sylfeini ar gyfer gwaith rhanbarthol ar iechyd a gofal cymdeithasol i'r dyfodol.

Y fainc arbrofi ar gyfer llwyddiant y Fforwm fydd y graddau y mae ei argymhellion ynglŷn â meysydd gwasanaeth megis dementia ac iechyd meddwl yn cael eu derbyn gan y Bwrdd Gwasanaethau Lleol, a ph'un ai a gânt eu derbyn ai peidio.

Mae rhai awdurdodau wedi mynegi diddordeb yng ngwaith y Fforwm, ac mae angen i'r hyn a ddysgwyd gael ei ledaenu ymhellach.

Mynd i'r afael â rhwystrau allweddol i graffu effeithiol

4.19 Ni amlinellodd Llywodraeth Cymru'r hyn yr oeddynt yn eu hystyried yn rhwystrau allweddol, ond yr oedd cyfweledigion yn gyson o ran eu hadnabyddiaeth o rwystrau i waith craffu. Yn gyffredinol, yr oedd dau fath o rwystr — y rhai a oedd yn ymwneud ag unigolion, ac eraill a oedd yn gyffredin ar y lefel gyfundrefnol.

4.20 Clywsom fod ansawdd, gallu a chymhwysedd aelodau unigol o bwyllgorau craffu (ac yn enwedig cadeiryddion pwyllgorau) yn rhwystro craffu effeithiol mewn rhai cynghorau. Yr oedd profiad un cyngor yn ddigalon: 'Maen nhw'n dibynnu ar swyddogion — maen nhw bron â meddwl efallai mai gwaith y swyddog ydi ymhél â heriau craffu' (Cyfd

11). Mewn cyngor arall, yr oedd un swyddog yn credu 'bod llawer o aelodau'n eitha, wel, anymwybodol a dweud y gwir, o'u pwerau a'u rolau a'u cyfrifoldebau' (Cyfd 5). Yr oedd rhai aelodau'n feirniadol hefyd o'u cydweithwyr: 'Dydw i ddim yn meddwl bod llawer o gynghorwyr yn deall mewn gwirionedd be ydi craffu' a 'Dim ond rhai sy'n troi i fyny'n rheolaidd' (Cyfd 16).

4.21 Pan fo gan gyngor ychydig o unigolion ymroddedig (neu hyd yn oed un), gall y rheiny fod yn hollbwysig o ran ysgogi gwelliannau mewn gwaith craffu. Mae'r aelodau hyn yn gweithredu fel hyrwyddwyr ar gyfer gwaith craffu yn yr awdurdod a hefyd yn allanol. 'Buon ni'n ffodus iawn yn [enw'r unigolyn] ac yn [unigolyn arall]. A dw i'n meddwl bod llawer o'r llwyddiant i'w briodoli i bobl sydd efo ymrwymiad i'r peth, sy'n frwdfrydig amdano fo ac yn fodlon goresgyn y rhwystrau'r ydach chi'n sicr yn eu hwynebu' (Cyfd 5).

4.22 Datgelodd cyfweledigion nifer fechan o rwystrau cyfundrefnol allweddol hefyd. Bu un swyddog yn eglur wrth nodi'r ffactorau a oedd yn cyfyngu ar waith craffu effeithiol: 'Mae'n rhaid i dri pheth fod yn iawn: adnoddau, amseriad, a diwylliant' (Cyfd 7). Mewn un cyngor a oedd yn perfformio'n dda, yr oedd modd dod o hyd i adnoddau ychwanegol ar gyfer gwaith craffu bob amser, 'gan i ni fabwysiadu'r agwedd o beidio â dymuno cwtogi ar waith craffu, i bob pwrpas, drwy ymarfer gilotîn — "Mae'r arian i gyd wedi mynd. Mae'n ddrwg gen i, gyfeillion." Oherwydd os ydi rhywbeth yn bwysig, dylen ni fod yn bwrw ymlaen ag o' (Cyfd 13).

4.23 Fodd bynnag, nid oedd hyn yn wir am fwyafrif yr awdurdodau; yr adnoddau a ddyrannwyd i waith craffu oedd y rhwystr a grybwyllwyd amlaf. Mae hyn yn arwyddocaol, oherwydd 'Os nad ydi'r lefel gywir o adnoddau ganddoch chi mewn gwirionedd i fynd ati i edrych ar rywbeth yn fanwl, yna dydi o ddim am fod yn effeithiol' (Cyfd 7). Dywedodd un cyngor y buasai, pe bai adnoddau ychwanegol ar gael, yn neilltuo rhagor o amser i ymchwil er mwyn edrych ar yr hyn yr oedd awdurdodau eraill yn ei wneud; yn rhoi rhywbeth i'r aelodau y gallent roi eu dannedd

ynddo; ac yn rhedeg sesiynau datblygu. Mewn awdurdod arall, byddai'r ffocws ar ennyn mwy o ymrwymiad gan y cyhoedd (gwahanol fathau o ymgynghori, grwpiau ffocws etc) er mwyn ceisio ennyn diddordeb y cyhoedd.

- 4.24 Dadleuodd eraill y dylai disgwyliadau ynglŷn â chraffu fod yn fwy realistig. Mae cyfarfod dwyawr bob chwe wythnos, ac ymchwil gyfyngedig rhwng cyfarfodydd, yn annhebygol o arwain at welliannau sylweddol mewn gwasanaeth cyhoeddus. Dywedodd un aelod y buasai'n hoffi cael cyfarfodydd amlach er mwyn tyrchu'n ddyfnach ac yn fanylach i broblemau.
- 4.25 Rhwystr sylweddol arall i waith craffu oedd y berthynas rhwng gwaith craffu a'r weithrediaeth. Amlygodd nifer o gyfweledigion y farn fod angen i'r weithrediaeth ddeall y rôl gadarnhaol y gall gwaith craffu ei chwarae, a'i werth. Yr oedd hyn yn amrywio'n sylweddol ar draws awdurdodau, ond hefyd oddi mewn i gynghorau, lle gallai un aelod o'r weithrediaeth fod yn gweithredu mewn modd agored ac adeiladol ac yn gweithio gyda'r swyddogaeth graffu, tra bod aelod arall o'r weithrediaeth yn dewis anwybyddu'r swyddogaeth graffu. Dywedwyd bod yr un peth yn wir am swyddogion.
- 4.26 Awgrymwyd y gellid gostwng rhwystrau pe bai newid pwyslais o ran meithrin gallu. Eglurodd un swyddog fod 'gormod o ymdrech yn cael ei roi i ddatblygu aelodau'r pwyllgor craffu, y pwyllgor craffu ei hun, a thechnegau craffu, ac os oes arnoch chi eisiau craffu gwirioneddol dda, y peth cyntaf y dylech ei wneud yw treulio amser yn datblygu dealltwriaeth gweithredwyr o sut beth yw cael eich galw i gyfrif... Os gallwch chi wneud hynny, gallwch wedyn ddechrau datblygu gwaith craffu gwirioneddol dda'. Yn yr un modd, yn hytrach na chyflwyno 'arfer gorau' fesul cam i ymarferwyr craffu, gellid gwneud mwy i 'newid barn prif weithredwyr am graffu' (Cyfd 15).

4.27 Nodwyd hefyd fod gwleidyddiaeth yn rhwyrstr i waith craffu effeithiol. Yr oedd yn amlwg bod timau craffu mewn rhai awdurdodau wedi trïo'n galed i ddileu gwleidyddiaeth o'r broses graffu, ond mae hon yn dasg anodd iawn. Yr oedd un swyddog yn realistig ynglŷn â'r sefyllfa yn ei hawdurdod: 'Allwch chi ddim osgoi'r ffaith fod modd gofyn i bobl fod yn annibynnol eu barn... [ond] ryden ni'n gwybod eu bod nhw yn eu cyfarfodydd grŵp fore Llun' (Cyfd 12). Mae angen i'r weithrediaeth fod yn ddigon aeddfed i ddefnyddio craffu cyn i benderfyniadau gael eu gwneud, ac 'os gallwch chi ddatrys anhawster gweithio trawsbleidiol, yna fe fydd ganddoch chi sail i graffu da' (Cyfd 4).

4.28 Mae'r rhwystrau i waith craffu effeithiol yn rhai hirsefydlog. Felly, yn ôl un o'r cyfweledigion, 'Mae'n amser rhoi'r gorau i gymryd arnom fod hon yn broblem newydd' (Cyfd 7). Pe bai cronfa newydd yn cael ei lansio, buasai'n synhwyrol i ganolbwyntio adnoddau ar liniaru'r rhwystrau allweddol i graffu effeithiol.

ASTUDIAETH ACHOS 5: PROSIECT BANC AMSER CRAFFU PEN-Y-BONT AR OGWR

Y Cyd-destun

Datblygodd y prosiect mewn ymateb i deimlad bod timau craffu dan bwysau cynyddol wrth i gylch gwaith y swyddogaeth graffu barhau i ehangu yng Nghymru. Cafwyd consensws o blaid adnodd ar-lein i gynorthwyo craffu yng Nghymru, er mwyn osgoi 'ailldwyfeisio'r olwyn'. Er bod swyddogion craffu ac aelodau'n gadarnhaol eu hagwedd tuag at CfPS, mae rhai o'r farn fod y rhan fwyaf o'r deunydd ar wefan CfPS yn canolbwyntio ar Loegr, a bod hynny'n bur ddealladwy.

Y prosiect

Nod y prosiect oedd datblygu adnodd craffu cenedlaethol newydd ac arloesol, er mwyn hybu cydweithrediad ymysg awdurdodau lleol a hwyluso rhannu arfer gorau ym maes craffu. Buasai'n darparu storfa ar-lein ar gyfer adolygiadau a methodolegau craffu, a chyfleuster hefyd a fuasai'n ei gwneud yn bosibl i roi a rhannu amser rhwng awdurdodau er mwyn eu galluogi i gynorthwyo'i gilydd wrth ddatblygu gwaith craffu effeithiol. Teimlwyd bod y Banc Amser yn cyflawni rôl meithrin gallu 'er mwyn codi gwaith craffu i safle lle'r oedd yn destun parch mwy pendant'.

Dechreuodd y broses gyda Sioe Deithiol Banc Amser a ymwelodd â'r rhwydweithiau gwaith craffu rhanbarthol i drafod safbwyntiau ynglŷn â'r Banc Amser, ac anghenion a gofynion dichonol. Awgrymodd yr adborth o'r sioe deithiol y ceid ymateb cadarnhaol pe bai 'siop un stop', lle gellid rhannu methodolegau craffu, yn cael ei chreu ar gyfer gwaith craffu yng Nghymru. Yna cafodd gwefan ei chreu er mwyn hwyluso adneuo adolygiadau craffu, fforwm trafod, a chyfleuster cyfnewid amser. Wedi hynny, ymgwymerodd tîm craffu Pen-y-bont ar Ogwr â gwaith lledaenu helaeth er mwyn hyrwyddo'r Banc Amser ac egluro sut y gallai swyddogion ac aelodau craffu wneud y defnydd gorau ohono.

Sylwadau

Yr oedd y prosiect wedi ei ddatblygu ar sail bwriadau allgarol — sef gwella'r cymhwysedd craffu ar draws Cymru — a'r rhagdybiaeth oedd bod awdurdodau llai'n debygol o gael mwy o fudd o'r Banc Amser; ond fel y nododd un o'r cyfweledigion, 'rydym wedi'n datblygu ein hunain o ganlyniad i'w wneud... mae wedi'n helpu ni i gyd yn bersonol'. Yr oedd yn amlwg y buasai'r gwaith wedi bod yn anodd iawn ymgymryd ag ef heb gymorth y CDGC — 'yn sicr buasen ni wedi gorfod meddwl ddwywaith ynglŷn â'i wneud' — gan fod datblygu a hyrwyddo'r Banc Amser yn gwneud gofynion sylweddol ar amser 'cudd' swyddogion.

Deilliannau

Mae'r deilliannau'n anodd eu hamcangyfrif, gan mai dim ond yn ddiweddar y sefydlwyd y Banc Amser, a nod Pen-y-bont ar Ogwr yw cyrraedd sefyllfa o hunangynhaliadaeth weithredol o fewn tair blynedd. Hyd yma, y canfyddiad yw bod elfen cyfnewid gwybodaeth y Banc Amser wedi profi'n llwyddiant eisoes, a'i bod yn arbennig o fuddiol i swyddogion craffu. Mewn cyferbyniad, mae'n ymddangos bod aelodau wedi defnyddio'r Banc Amser i raddau llai, ond mae Pen-y-bont ar Ogwr wrthi'n cynnal rhagor o waith hyrwyddo ymysg aelodau. Mae'r defnydd ohono wedi amrywio'n ddaearyddol, a bu awdurdodau yng Ngogledd Cymru'n arbennig o frwdfrydig ynglŷn â'r adnodd.

Cafwyd consensws bod yr elfen cyfnewid amser o'r Banc Amser wedi bod yn llai llwyddiannus hyd yma, ond mae'n amlwg bod awdurdodau'n parhau i gyfnewid amser a chynorthwyo'i gilydd yn anffurfiol. Yn gyffredinol, y farn oedd bod adnodd wedi ei sefydlu a bod ei lwyddiant yn dibynnu i raddau helaeth ar lefel a graddau'r defnydd ohono gan y gymuned graffu — 'mae ganddo fo'r gallu i bwysu'r botymau... os bydd y gymuned yn ei gofleidio'.

Symbylu cydweithrediad rhwng cyrff

4.29 Yr oedd hyn yn un o themâu pwysig y Gronfa, ac yr oedd Llywodraeth Cymru'n awyddus bod cynghorau'n edrych ymhellach ar bwerau'r swyddogaeth graffu ar draws gwasanaethau cyhoeddus mewn ardal, ac

o ganlyniad yn gosod mwy o bwys ar y prosiectau hynny nad oedd o fudd i un awdurdod yn unig.

- 4.30 Yr oedd y prosiectau'n adlewyrchu, i raddau, y disgwyliad am fwy o gydweithio a chydweithrediad, ac mae'n ymddangos iddynt ysgogi cydweithio ym maes craffu. Cyfaddefodd un swyddog, 'Rwy'n meddwl nad yr hyfforddiant oedd hi'n gymaint â'r ffaith mai hwnnw oedd un o'r prosiectau cydweithrediadol cyntaf; rwy'n meddwl mai dyna oedd o ddiddordeb i Gynulliad Cymru bryd hynny, yn gymaint â dim' (Cyfd 11). I gyfweledig arall, nid oedd y ceisiadau cydweithrediadol yn destun syndod, gan fod 'y rhan fwyaf o'r bobl wnaeth gais am arian wedi deall y weledigaeth, sy'n fwy na'u gweledigaeth hwy, ac roedden nhw'n dymuno tynnu mwy o gyrff na nhw'u hunain i mewn i'r prosiect' (Cyfd 3).
- 4.31 Yr oedd rhai atebwyr yn cefnogi bwriad Llywodraeth Cymru i annog cydweithredu. Fel yr eglurodd un swyddog, 'oni bai am y cydweithredu, fuasen ni ddim wedi cyflwyno cais, oherwydd mae'n broblem cymhwysedd' (Cyfd 12). I swyddog arall, 'Roedd cydweithredu wrthi'n cymryd ei le ar yr agenda ar y pryd, ac roedd hi'n ymddangos bod hwn yn gyfle perffaith i weithio gydag awdurdodau eraill' (Cyfd 11). I awdurdodau eraill, gwnaed cydweithredu'n bosibl gan y ffaith fod cynghorau wedi cydweithio o'r blaen, ac felly roedd parch cilyddol a dealltwriaeth rhyngddynt fod y cydweithredu'n digwydd am y rhesymau cywir.
- 4.32 Mae hyn yn ddysgu sylweddol sy'n gallu digwydd pan ddaw gwahanol sefydliadau ynghyd, naill ai mewn digwyddiad hyfforddi neu drwy gydweithio â chynghorau eraill. I un swyddog a oedd yn weddol newydd yn ei swydd, 'Mae wedi bod yn gymorth i'm dealltwriaeth i o'r hyn sy'n digwydd mewn [cyngor], ac mae hynny wedi bod yn wych. Rydw i wedi cyfarfod pobl yno na fuaswn i'n dod i gysylltiad â nhw fel rheol, ac maen nhw wedi fy ngalluogi i ddeall sut y byddan nhw'n mynd ati i wneud pethau, sy'n wahanol i'n dull ni mewn llawer ffordd' (Cyfd 18). Mae cydweithredu ag awdurdodau eraill wedi helpu rhai eraill hefyd i

sylweddoli bod y problemau y maent yn eu hwynebu (e.e. craffu ar bartneriaethau) yn rhai y mae eraill yn eu hwynebu ac yn gallu helpu yn eu cylch.

4.33 At ei gilydd mae'n cymryd amser maith i adeiladu cydweithrediad. I un awdurdod lleol a oedd yn craffu ar y BGLI, 'Mae'n debyg ei fod wedi cymryd blwyddyn o drafod gyda phobl cyn i ni gyrraedd y pwynt lle'r oedden ni'n gallu eistedd i lawr a gwneud y gwaith craffu' (Cyfd 7), a daeth neges gyffelyb o brosiectau eraill. Mewn cynghorau eraill, cafwyd pryderon ynglŷn â chydweithio ag eraill: 'Mae fel symud i swydd newydd a meddwl, "O, mae 'nghydweithwyr am fod cymaint yn glyfrach na fi. Fydd fy ngwendidau i'n cael eu dinoethi? Fyddda' i'n ffitio i mewn?"' (Cyfd 15).

4.34 Gall y profiad o gydweithredu droi rhai partneriaid oddi ar gydweithio i'r dyfodol. Daeth un awdurdod a gafodd brofiad gwael o gais ar y cyd i'r casgliad, 'Fuasen ni ddim yn cyflwyno cais ar y cyd eto, oherwydd bod ein haelodau wedi gwneud dim ond beirniadu. O! Dw i'n meddwl bod hynny'n agoriad llygad o ran pa lefel yr ydach chi arni' (Cyfd 14). Cafwyd tystiolaeth hefyd y gallai hyfforddiant a datblygu cydweithrediadol brofi'n broblemus. Er i ddod ynghyd alluogi awdurdodau i gydgyfrannu adnoddau a darparu gwell cyfleusterau a hyfforddwyr, gall yr amser a dreulir yn teithio i ddigwyddiadau gael effaith sylweddol ar y lefelau presenoldeb.

RHAGLEN DATBLYGU AELODAU O RAN CRAFFU CYDWEITHREDIADOL YN WRECSAM, CONWY A SIR DDINBYCH

Y Cyd-destun

Mae amryfal adroddiadau gan Swyddfa Archwilio Cymru a CLILC, ymysg eraill, wedi amlygu'r angen i aelodau wella'u gwybodaeth am y broses graffu. Yr oedd y cynnydd mewn pwyslais ar wella cydweithredu ag awdurdodau eraill yn golygu hefyd fod hwn yn gyfnod amserol i gynghorau gydweithio ar hyfforddi aelodau.

Y prosiect

Nod y prosiect oedd cynllunio a chyflawni rhaglen hyfforddi bwrpasol ynglŷn â chraffu, ar gyfer aelodau o gynghorau Conwy, Sir Ddinbych a Wrecsam. Darparwyd hyfforddiant ynglŷn â chraffu ar bartneriaethau, sgiliau cadeirio a chyfathrebu, a rôl aelodau yn y broses rheoli ariannol.

Sylwadau

Mae ansawdd yr hyfforddwyr yn hollbwysig o ran peri llwyddiant yr hyfforddiant ar gyfer aelodau. Treuliodd swyddogion ar draws y tri awdurdod lawer o amser yn sicrhau eu bod yn comisiynu'r hyfforddwyr mwyaf addas, ac roeddynt 'yn dda iawn, iawn'.

Cynhaliwyd y digwyddiadau mewn man cyfarfod braf (Castell Bodelwyddan yn Sir Ddinbych, ar gyfradd ostyngol oherwydd ei fod yn eiddo i un o'r cynghorau), a bu lefel y presenoldeb yn gymharol dda, sef 71%.

Darparodd y digwyddiadau hyfforddi gyfleoedd rhwydweithio defnyddiol i aelodau gyfarfod a rhannu syniadau ac 'arfer gorau'. Rhoddasant gyfle i aelodau (a swyddogion) weld sut yr oedd awdurdodau eraill yn defnyddio gwaith craffu i wneud gwahaniaeth, ac ym mha feysydd.

Cydnabu swyddogion 'fod craffu'n digwydd ar wahanol raddfeydd o gyflymdra', ond nid oedd hyn yn golygu na allai'r holl awdurdodau ddysgu oddi wrth ei gilydd. Yr oedd nifer o ystyriaethau cyffredin a oedd yn berthnasol i'r holl awdurdodau.

Deilliannau

Golygai'r cyllid CDGC fod modd darparu hyfforddiant a oedd wedi ei hwyluso'n allanol; ni fuasai'r tri awdurdod wedi gallu fforddio hyn ar eu pennau'u hunain.

Enynnodd yr hyfforddiant a dderbyniwyd 'adborth gwirioneddol dda: at ei gilydd mwynhaodd pobl y diwrnod, a dod oddi yno'n teimlo'n eitha brwdfrydig'. Dywedodd 76% o'r rhai a fu'n bresennol eu bod wedi cynyddu eu sgiliau. Dywedwyd bod y digwyddiadau'n arbennig o ddefnyddiol i aelodau newydd, gan iddynt wella'u dealltwriaeth o'u rôl craffu.

Yr oedd agwedd swyddogion ar draws y tri awdurdod yn gadarnhaol i raddau helaeth ynglŷn ag effaith bosibl yr hyfforddiant. Mewn un awdurdod, dywedodd swyddog y buasant yn bendant yn defnyddio'r hyn yr oeddynt wedi ei ddysgu o'r digwyddiadau, drwy 'fwydo i raglen hyfforddi corfforaethol y flwyddyn nesaf, a'r hyn yr ydym yn dymuno'i gael ohoni o ran gwaith craffu'. Yn yr ail gyngor, yr oedd disgwyliad 'y dylai'r digwyddiadau hyfforddi arwain at well gwaith craffu a gwella'r craffu ar wasanaethau'. Yn y trydydd awdurdod, mae'r hyfforddiant ariannol wedi golygu bod y cyngor 'wedi pennu cyllidebau effeithiol yn y blynyddoedd diwethaf, ac mae craffu ar y cyllidebau hynny'n elfen allweddol o waith craffu ariannol, felly fe hoffech feddwl ei fod wedi mwy na thalu amdano'i hun'.

Er eu bod yn gwerthfawrogi'r man cyfarfod a'r cyfleoedd i gyfarfod aelodau eraill, dangosodd yr adborth gan aelodau etholedig fod yn well ganddynt y cyfleustra o gael hyfforddiant yn agosach i'w cartref. O ganlyniad, darparwyd y sesiynau terfynol ar wahân ym mhob awdurdod unigol. Nid yw'r digwyddiadau hyfforddi cydweithrediadol, a hwyluswyd gan argaeledd y CDGC, wedi gallu parhau wedi i'r prosiect gael ei gwblhau.

Er bod gwella cydweithrediad a chraffu ar bartneriaethau'n destun trafod brwd, nid yw'r cynnyrch hyfforddiant pwrpasol wedi ei ddefnyddio gan unrhyw awdurdodau lleol eraill. 'A siarad yn blaen, mae'n debyg nad ydi o wedi cael ei rannu mor eang ag y buasech chi'n gobeithio'.

Cynhyrchu buddion cynaliadwy sy'n berthnasol ar draws Cymru

4.35 Yr amcan hwn yw'r anoddaf i'w asesu, am ddau reswm. Yn gyntaf, nid yw llawer o'r prosiectau ond newydd ddod i ben, ac mae'n rhy gynnar i adolygu effeithiau parhaus a throsglwyddadwy. Yn ail, ychydig iawn o ledaenu a gafwyd, ac mae gwybodaeth ar draws awdurdodau lleol am brosiectau CDGC braidd yn gyfyngedig. Serch hynny, yr oedd cyfweledigion yn gallu cyfeirio at rai buddion cynaliadwy dichonol.

4.36 Yr oedd llawer o atebwyr yn gallu nodi effeithiau parhaus o ran y modd yr oeddynt yn cynnal y broses graffu'n fewnol — boed mewn perthynas â hyfforddiant ynteu â dysgu gan awdurdodau eraill. Awgrymodd eraill y byddai eu prosiectau'n cynhyrchu gwersi ac arferion trosglwyddadwy. Er enghraifft, mae'r tri Pharc Cenedlaethol yng Nghymru, yn ogystal â sefydliadau eraill megis awdurdodau tân ac achub, yn debygol o elwa o'r prosiect Parciau. Yn yr un modd, teimlwyd bod gan brosiect CDGC Caerdydd ar graffu a rheoleiddio y potensial i ysgogi trafodaeth a dadleuon ledled Cymru ynglŷn â'r berthynas rhwng craffu a rheoleiddio — er bod lle i amau a ydyw wedi cyflawni hyn.

4.37 Yr oedd cyfweledigion mewn amryw o brosiectau'n glir y byddai craffu ar y cyd ag awdurdodau eraill yn parhau i'r dyfodol. Mewn meysydd eraill, mae'r Gronfa wedi darparu llwyfan ar gyfer craffu cydweithrediadol yn y

dyfodol a fydd yn cynnwys awdurdodau mewn rhanbarth. Fel yr awgrymodd un swyddog, 'Does dim bwriad yma i stopio pan fydd yr arian yn dod i ben. Bydd hyn yn parhau. Rydan ni wedi mynd yn rhy bell' (Cyfd 5). Mewn awdurdod arall, anelodd y prosiect at fod yn hunangynhaliol o fewn tair blynedd, wedi i'r arian sefydlu gael ei wario.

4.38 Yn olaf, mewn un prosiect y tu allan i'n hastudiaethau achos, yr oedd un swyddog yn bendant ei farn fod gan y prosiect y potensial i ddarparu gwersi ar gyfer holl awdurdodau Cymru unwaith y byddai wedi ei weithredu'n iawn. Dadleuodd na fuasai'r argymhellion hyn wedi eu cynhyrchu oni bai i'r prosiect gael ei ariannu.

ASTUDIAETH ACHOS 7: CRAFFU A RHEOLEIDDIO YNG NGHAE RDYDD

Y Cyd-destun

Mae iechyd ac effeithiolrwydd cyffredinol y broses graffu'n cael eu cymryd i ystyriaeth yn gynyddol gan reoleiddwyr wrth benderfynu a yw awdurdodau wedi sefydlu digon o beirianweithiau ar gyfer monitro gwelliant mewn perfformiad. O gofio cost y prosesau craffu a rheoleiddio, myfyriodd Caerdydd ynglŷn â'r pwynt lle gallai awdurdod gyda phroses graffu a oedd yn perfformio ar lefel uchel newid drosodd i fwy o hunanreoleiddio: 'Os oes gyda chi graffu da, craffu solet, ac os ydych chi'n ennill cydnabyddiaeth gan arolygwyr ei fod yn gredadwy, yna onid ydi hynny'n awgrymu y dylai fod yna ryw faint o symud tuag at hunanreoleiddio yn y sefyllfaoedd hynny?'

Y prosiect

Nod y prosiect oedd mesur 'pa amodau y buasai angen i drefniadau craffu Cyngor eu bodloni er mwyn rhoi i graffu fwy o ddylanwad a chysylltiad â'r gwaith o ddatblygu a chyflawni rhaglenni rheoleiddiol'. Gweithredodd Caerdydd fethodoleg ymchwil tri cham a oedd yn golygu cynnal pedwar o grwpiau ffocws gydag aelodau pwyllgorau craffu a swyddogion; cynnal 48 o gyfweiliadau â rhanddeiliaid a chynrychiolwyr 20 o awdurdodau Cymru a chyrrff archwilio a rheoleiddio; cynnal gweithdy dilysu er mwyn mireinio senarios a meini prawf craffu; a chynnal set derfynol o astudiaethau achos trylwyr.

Yr oedd canfyddiadau'r ymchwil yn dangos bod cefnogaeth eang i berthynas weithredol agosach rhwng y gyfundrefn graffu a rheoleiddwyr. Ymchwiliodd Caerdydd i dri maes allweddol ar gyfer cydweithrediad posibl. Yn gyntaf, yr oedd cyfleoedd amlwg i waith craffu a rheoleiddio adeiladu ar eu hadroddiadau ei gilydd, er bod rhai rheoleiddwyr wedi cwestiynu dibynadwyedd a dilysrwydd tystiolaeth graffu. Yr oedd rheoleiddwyr yn fwy brwdfrydig ynglŷn

â'r syniad y dylid seilio gwaith craffu ar adroddiadau arolygu, a chynorthwyo awdurdodau i graffu ar eu cyflawniad o gynlluniau gweithredu. Yn ail, dylai fod gwell cyfathrebu dwyffordd rhwng craffwyr a rheoleiddwyr, ar ffurf rhannu diddordebau gwaith a rhaglenni a chydgyssylltu gweithgareddau. Yr oedd y trydydd maes ar gyfer cydweithredu dichonol yn ymwneud â'r rôl sydd i waith craffu ym mhrosesau hunanasesu awdurdodau lleol. Er bod brwdfrydedd yma, yr oedd diffyg eglurder ynglŷn â sut yn union y gellid ymarfer hyn; ond yr oedd syniadau'n cynnwys defnyddio canfyddiadau gwaith craffu oddi mewn i'r hunanasesiad ac ymgorffori asesiad o effeithlonrwydd neu 'hygrededd' y swyddogaeth graffu yn yr adroddiad hunanasesu terfynol. Diffiniwyd 'craffu credadwy' fel gwaith craffu sydd yn darparu her wirioneddol, yn eistedd oddi mewn i drefniadau llywodraethu clir, yn datblygu ac yn cynnal cyfathrebu effeithiol gyda rheoleiddwyr, yn anelu at raglen waith sy'n canolbwyntio ar risg a gwelliant, ac yn cynnal ymchwiliadau perthnasol, trwyadl ac o safon gyda ffocws pendant, ac sydd ag aelodau cymwys.

Sylwadau

Yr argraff oedd y buasai wedi bod yn anodd symud deialog ystyrion rhwng craffwyr a rheoleiddwyr yn ei blaen, ac edrych yn llawn ar y senarios rhyngwyneb dichonol, heb gymorth y CDGC: 'agor llinellau cyfathrebu â rheoleiddwyr' ac 'ymgorffori'r rheoleiddwyr yn hynny fel eu bod yn rhan o'r ddadl ac yn rhan o'r drafodaeth honno — oherwydd mae proses lle mae corff craffu'n siarad â chorff craffu'n beth di-fudd mewn gwirionedd'.

Deilliannau

Cafodd canfyddiadau'r prosiect eu lledaenu yng Nghaerdydd ac mewn cyfarfod rhwydwaith gwaith craffu a chynhadledd flynyddol Cymdeithas Prif Weithredwyr yr Awdurdodau Lleol. Nod allweddol y prosiect oedd sbarduno dadl ynglŷn â'r berthynas rhwng gwaith craffu a rheoleiddio, ac un o'r deilliannau oedd datblygu trafodaeth ehangach rhwng Llywodraeth Cymru, Swyddfa Archwilio Cymru ac eraill ynglŷn â'r diffiniad o 'graffu credadwy' a'i elfennau allweddol — 'Os cewch chi ddarn o waith craffu sy'n ffrwyth ymchwil benigamp a lle mae'r adroddiad yn rhyfeddol, ond lle nad ydi'r weithrediaeth yn gweithredu yn ei gylch, yna mewn gwirionedd dydi'r craffu ddim yn gredadwy'.

Gwella gwerth am arian

4.39 Yr oedd y Gronfa'n anelu hefyd at gyflawni arbedion effeithlonrwydd, ond fel y nododd un uwch swyddog, 'Dydw i ddim yn meddwl... mai dyna oedd y gwir bwrpas. Buaswn i'n gochel rhag dweud, "Ydan, rydan ni i gyd yn fwy effeithlon o lawer o ganlyniad i'r rhaglen arbennig yma" (Cyfd 13). Mor fychan oedd yr adnoddau a oedd ar gael ar gyfer pob prosiect

(uchafswm o £20,000) fel ei bod yn anodd gwybod sut yr oedd arbedion effeithlonrwydd am gael eu creu.

4.40 Mae'n anodd darparu tystiolaeth gadarn ynglŷn â ph'un ai a arweiniodd y Gronfa at well gwerth am arian ai peidio. I'r awdurdodau hynny a gymerodd ran mewn digwyddiadau hyfforddi cydweithrediadol, yr oedd buddion clir 'oherwydd bod y sesiynau hyn yn costio dwy neu dair mil o bunnoedd bob tro, a buasai wedi treblu'r gost, mewn ffordd, i wneud hynny ar draws y tri awdurdod' (Cyfd 12). Ynglŷn ag un o'r awdurdodau hyn, eglurodd swyddog nad oedd ganddo gyllideb hyfforddi benodol ar gyfer gwaith craffu, felly 'Mae'n debyg y buasai unrhyw hyfforddiant y buasen ni wedi ei wneud yn hyfforddiant mewnol... felly o'n safbwynt ni fel cyngor mae gwerth pendant am arian — rydan ni wedi cael cynnyrch llawer gwell ohono fo' (Cyfd 12).

4.41 Cafwyd nifer o ddeilliannau cadarnhaol o'r prosiectau, megis gwella cydberthnasau â phartneriaid allweddol, gwella gwybodaeth aelodau drwy hyfforddiant a chydweithrediadau etc, ond methodd mwyafrif y cyfweledigion ag amcangyfrif arbediad penodol o ran adnoddau. Eglurodd un swyddog, 'Os ydych chi'n siarad am ddeilliannau... o ran gwybodaeth aelodau, sgiliau aelodau, y cydberthnasau â phartneriaid anweithredol a gweithredol, mae'n debyg na allwn ni fesur y rheiny. Rwy'n gwybod eu bod yno'n bendant, ond mae'n anodd ei fesur' (Cyfd 5).

4.42 Yr oedd canfyddiadau cyfweledigion yn weddol gadarnhaol. Yr oedd un swyddog o'r farn fod hyfforddi aelodau mewn materion ariannol wedi cael effaith ar gynhyrchu cyllidebau effeithiol ac ar y broses o graffu ar y cyllidebau hynny. I un aelod, 'Os ydw i wedi gwella, os gallwch chi gael un person i wella, yna mae'n rhaid bod yna ryw fath o werth am arian' (Cyfd 16).

4.43 Dadleuodd rhai fod Llywodraeth Cymru wedi derbyn gwerth da am arian o'r Gronfa oherwydd bod swyddogion wedi neilltuo talpiau sylweddol o

amser i brosiectau yn 'ddi-dâl'. Ynglŷn ag un prosiect, eglurodd swyddog, 'Mae wedi bod yn ychwanegiad at yr hyn yr ydw i'n ei wneud, ac roedd rhaid costio hynny i mewn iddo fo. Felly dydi £7,500 ddim yn swnio'n llawer, ond mae llawer iawn o'm hamser i wedi ei fuddsoddi ynddo fo hefyd, a dydi hynny ddim wedi ei gostio' (Cyfd 6). Cafwyd y teimlad hwn mewn amryw o'r prosiectau astudiaeth achos, ac er nad oedd y cyfweledigion yn cwyno, yr oeddynt yn awyddus i sicrhau bod yna ddealltwriaeth na fuasai modd cwblhau'r prosiectau heb yr ymroddiad ychwanegol hwn gan swyddogion.

- 4.44 Awgrymodd cyfweledigion fod y symiau cymharol fychan o arian a ddyrannwyd drwy'r Gronfa wedi eu gwario'n ofalus, ac fe dynnwyd sylw at ffyrdd y gallai amryw o'r prosiectau baratoi'r ffordd ar gyfer arbedion effeithlonrwydd i'r dyfodol, wrth wella cydweithrediad â phartneriaid yn y sector cyhoeddus, ond mae'r arbedion effeithlonrwydd hyn yn debygol o ddigwydd ymhellach i lawr y ffordd. Er enghraifft, y prawf fydd a yw argymhellion gan bwyllgor craffu'n cael eu gweithredu gan y BGLI, neu a fydd cydweithrediadau ymysg arolygwyr yn gwella, a gwaith craffu'n mabwysiadu rôl fwy rheoliadol.

Safbwyntiau ar ddatblygu gwaith craffu i'r dyfodol

- 4.45 Bydd y blynyddoedd nesaf yn gosod heriau sylweddol i waith craffu mewn llywodraeth leol. Cafwyd barn unfrydol o du cyfweledigion y dylai'r CDGC barhau os yw'n bosibl, er bod rhai awdurdodau'n awyddus hefyd i gael arweiniad a chynghorion pellach gan Lywodraeth Cymru ac i ganolbwyntio ar weithrediad y Mesur. Yr oedd eraill, fodd bynnag, yn gweld y CDGC fel dull o dreialu agweddau allweddol ar y Mesur, a chynigiasant awgrymiadau hefyd ar gyfer llenwi bylchau yn y prosiectau CDGC, gan ddadlau y dylid gwneud y cynllun yn un blaengar.
- 4.46 Er mwyn rhoi ychydig mwy o ffocws i'r prosiectau, awgrymodd nifer o gyfweledigion y dylid cyflwyno Cronfa seiliedig ar themâu. Gallai hyn gynnwys pynciau a oedd yn debygol o fod yn gyfredol ar draws Cymru,

megis gwasanaethau a rennir. Er enghraifft, awgrymodd un o'r cyfweledigion, 'Rhaid i mi ddweud mai gwaith craffu, o holl swyddogaethau llywodraeth leol, fuasai'n fwyaf addas ar gyfer rhannu swyddogaethau ar draws nifer o awdurdodau' (Cyfd 7). Gallai themâu eraill gynnwys gwella perfformiad gwasanaethau allweddol; gwaith craffu rhanbarthol; canfod arbedion effeithlonrwydd ac arloesiad; yn ogystal â pharhau ag amcanion y CDGC megis craffu ar ddarparwyr gwasanaethau cyhoeddus (yn neilltuol, ceisio gwella'r berthynas rhwng llywodraeth leol a'r sector ieuchyd) a gwella gwaith craffu a oedd yn canolbwyntio ar y dinesydd. Buasai'n bwysig cael thema agored er mwyn symbylu'r awdurdodau hynny sy'n dymuno rhoi cynnig ar rywbeth gwahanol, ac yr oedd yn glir fod rhai o'r prosiectau CDGC mwyaf arloesol wedi ymddangos mewn ymateb i natur hyblyg ac agored y Gronfa. Dylai'r themâu hyn fod yn destun ymgynghori â'r gymuned llywodraeth leol (swyddogion ac aelodau fel ei gilydd) a rhanddeiliaid lleol allweddol, a gellid newid rhai ohonynt bob blwyddyn.

4.47 Yr oedd dau o'r cyfweledigion o'r farn mai gweithio rhanbarthol agosach oedd yr allwedd i well gwaith craffu. Yr oedd swyddog yn gweld 'potensial i'r gymuned llywodraeth leol, a'r rhanbarthau'n enwedig, wneud rhywbeth, wyddoch chi, bob un yn rhoi arweiniad mewn maes ac yn gwneud rhywfaint o waith arno fo ac wedyn yn ei rannu drwy'r Banc Amser, neu drwy rwydwaith CLILC'. Yr oedd cynghorydd yn fwy penodol ei argymhellion: 'Dylid ei ganolbwyntio ar addysg a gwasanaethau cymdeithasol ac efallai diogelwch cymunedol... a'i wneud ar delerau rhanbarthol, ac fe fuaswn i'n gwahodd y cadeiryddion neu'r bobl hynny sy'n gyfrifol am y meysydd hynny, ac yn rhannu rhywfaint o arfer gorau efo nhw yn y rhanbarthau hynny, a gadael pethau i'r bobol hynny i sbarduno'r broses ar lefel yr awdurdod lleol; ac fe ddylen ni gael arweiniad cryf yn hynny o beth gan Lywodraeth Cymru, neu fel arall be ydi'r pwynt?' (Cyfd 16). Mae'r dull hwn yn cael ei ddatblygu ar hyn o bryd gan CLILC.

5. Casgliadau

Safbwyntiau ynglŷn â'r Gronfa a'i hamcanion trosfwaol

- 5.1 Cafwyd barn unfrydol fod y CDGC yn ddatblygiad tra chadarnhaol, a mynegwyd cefnogaeth iddi o bob rhan o lywodraeth leol yng Nghymru, gan gynnwys yr awdurdodau hynny nad oedd wedi cyflwyno cais. Nid oedd swm yr arian yn cael ei weld yn fater arbennig o bwysig: 'Roedd hi'n fater o Lywodraeth Cymru'n sefyll i fyny [ac] yn dweud "Rydan ni'n eich cefnogi chi ar hyn"' (Cyfd 3). Hyd yn oed i un o'r cynghorau nad oedd wedi cyflwyno cais, y teimlad oedd, 'Os oes arian ar gael i wella gwaith craffu ac ar gyfer prosiectau arloesol, yna pob hwyl i'r rhai sy'n ei gael o' (Cyfd 4).
- 5.2 Mae'r gwerthusiad hwn wedi dangos bod y Gronfa wedi cael peth llwyddiant o ran helpu i ddatblygu gwaith craffu mwy effeithiol mewn llywodraeth leol yng Nghymru. Rhoddodd gyfle i awdurdodau i wneud gwahaniaeth i'r modd y mae craffu'n perfformio, ar gost gymharol isel. Daeth un prif weithredwr i'r casgliad: 'Y cwestiynau sylfaenol yn hyn i gyd yw, "Fuasech chi'n ei wneud eto?" "Oedd gwerth iddo?" "Oeddech chi'n ei weld yn ymarfer cadarnhaol?" Dyna'r cwestiynau, ac i mi wedyn mae'n fater o orfod edrych ym myw eich llygad a dweud "Ie," neu "Na". Galla' i edrych ym myw eich llygaid a dweud "Ie"' (Cyfd 13).
- 5.3 Mae gwersi clir ar gyfer datblygiad gwaith craffu i'r dyfodol. Yn neilltuol, mae cyfrifoldeb ar yr holl randdeiliaid (cynghorau lleol, Llywodraeth Cymru, CLILC) i gydweithio er mwyn sicrhau bod gwersi o Gymru (a manau eraill) yn cael eu lledaenu yn y modd mwyaf effeithiol er mwyn gwella arferion craffu i'r dyfodol.
- 5.4 Yn gyffredinol, gellir barnu bod amcanion y Gronfa'n rhai addas, gan eu bod yn cwmpasu amrywiaeth eang o broblemau sy'n cyfyngu ar

effeithiolrwydd gwaith craffu. Fodd bynnag, cafwyd argraff mewn rhai cylchoedd fod gormod o amcanion, a bod y Gronfa o bosib wedi bod yn rhy eang ei chwmpas ac yn rhy uchelgeisiol: 'Mae'n fater o "Gadewch i ni wneud popeth. Gadewch i ni newid y diwylliant. Trafod â dinasyddion, gwella deilliannau, a bydd hyn i gyd yn arwain at arbedion effeithlonrwydd ar draws y sector cyhoeddus. A dyna chi, dyma £14,000, a gwnewch hynny.'" Y realiti yw ei bod hi weithiau'n llawer iawn mwy anodd na hynny' (Cyfd 4). Yn sicr yr oedd rhai amcanion yn ymddangos fel pe baent heb eu pennu'n ddigonol — er enghraifft, yr angen i fynd i'r afael â 'rhwystrau allweddol', a adawyd yn agored i ddehongliad.

5.5 Fodd bynnag, yr oedd y diffyg penodolrwydd hwn yn gadael lle ar gyfer dehongli, ac yr oedd cyfweledigion yn gefnogol i ymagwedd hyblyg y Gronfa, lle gellid cynllunio syniadau ar gyfer prosiectau'n lleol yn ôl eu blaenoriaethau eu hunain, yn hytrach na mabwysiadu dull 'un ateb sy'n addas i bawb'. Yr oedd yn darparu cyfle i swyddogion craffu godi eu gorwelion ynglŷn â'r hyn y gallent ei wneud. Yr oedd un cyngor yn 'dymuno gwneud rhywbeth a fyddai'n llenwi'r bwloch hwnnw yr ydan ni'n teimlo nad ydi'r asiantaethau eraill yn ei llenwi' (Cyfd 9). Mewn achos arall, arweiniodd y diffyg arweiniad ynglŷn â chraffu ar Fyrddau Gwasanaethau Lleol at eu prosiect. I gyngor arall, y fantais o'u safbwynt hwy oedd eu bod 'wedi ei gorffen hi'n gwneud rhywbeth yr oeddem yn dymuno'i wneud. Gallwch gael eich hun yn cael eich tynnu i mewn weithiau i brosiectau cenedlaethol sydd o ddim budd i chi' (Cyfd 13).

5.6 I Lywodraeth Cymru, yr oedd yn amlwg mai'r flaenoriaeth oedd datblygu cymhwysedd mewn llywodraeth leol er mwyn adlewyrchu'r ffaith 'nad oes gan neb fonopoli ar syniadau da' (Cyfd 3). Mae'n debygol bod y broses ymgeisio wedi cael effaith gadarnhaol ar y nifer fawr o awdurdodau a oedd yn ymgeisio am gyllid. Fodd bynnag, gan i'r holl awdurdodau a ymgeisiodd dderbyn arian, nid oedd yn gystadleuaeth ddilys, ac fe ellid bod wedi gwneud gwell defnydd o'r amser a dreuliwyd ar y broses ymgeisio (ac ar werthuso'r ceisiadau).

- 5.7 Yn olaf, nid oedd bob amser yn hawdd cael tystiolaeth gadarn a fuasai wedi helpu i ddylanwadu ar ddyfarniad ynglŷn ag a oedd amcanion (e.e. cynaliadwyedd) wedi eu cyflawni, gan na fydd yr effaith ond yn cael ei deimlo yn y tymor hirach.

A yw'r CDGC wedi gwella effeithiolrwydd gwaith craffu?

- 5.8 Nod y Gronfa oedd 'ysgogi newidiadau sylweddol i'r diwylliant craffu mewn cynghorau lleol, cyrff eraill yn y sector cyhoeddus a phartneriaid, ac ymysg y cyhoedd' (LICC, 2008). Yr oedd rhywfaint o dystiolaeth a awgrymai fod y diwylliant mewn rhai cynghorau'n newid o ganlyniad i'r Gronfa, a bod cydberthnasau â phartneriaid wedi gwella; ond ychydig o dystiolaeth a gafwyd i awgrymu bod y CDGC wedi newid agweddau'r cyhoedd.
- 5.9 Yn gyffredinol, yr oedd yn amlwg bod y Gronfa'n caniatáu i awdurdodau ymgymryd â gwaith craffu na fuasent wedi gallu ei wneud fel arall. Er ei bod yn bosibl y buasai rhai o'r awdurdodau mwy wedi ymgymryd â'u prosiectau hyd yn oed pe na bai'r CDGC yn bodoli (er y buasai'r prosiect wedi cychwyn yn ddiweddarach), yr oedd y Gronfa'n caniatáu i'r mwyafrif ddatblygu eu cymhwysedd craffu ymhellach. Mae'r prosiectau wedi bod ar amrywiaeth eang o ffurfiau, yn amrywio o ddigwyddiadau hyfforddi ar y cyd a chraffu ar bartneriaid allanol i gomisiynu a chynnal ymchwil drylwyr a lansio prosiectau hirdymor mwy uchelgeisiol megis y Banc Amser ac edrych ar graffu a rheoleiddio. Yn yr ystyr hwn, darparodd yr arian gyfle i gyflymu a thanategu prosiectau a oedd yn bodoli eisoes, yn ogystal â cheisio mewn achosion eraill i wthio gwaith craffu i'r lefel nesaf.
- 5.10 Cafwyd peth tystiolaeth hefyd fod y Gronfa wedi newid y modd yr oedd gwaith craffu'n cael ei weld, yn fewnol ac yn allanol. Yn fewnol, darparodd y prosiect gyfle i 'godi proffil gwaith craffu a'i gryfhau' (Cyfd 5). Yr oedd hyn wedi bod yn gymharol llwyddiannus mewn un awdurdod 'lle'r ystyrid bod y prosiect CDGC wedi cicdanio symudiad i geisio

gwella'r swyddogaeth graffu' (Cyfd 2). Mewn awdurdod arall, dangoswyd yr effaith gan ymwneud helaethach ar lefel gorfforaethol, gan 'nad oedd ein prif weithredwr erioed wedi dod i gyfarfod craffu, ond mae wedi gwneud hynny erbyn hyn' (Cyfd 14). Cydnabuwyd, fodd bynnag, ei bod 'yn cymryd amser maith i ddatblygu gwaith craffu... mae'n fater o ymddygiad neu newid diwylliant' (Cyfd 5).

5.11 Cafwyd amryw o brosiectau a oedd yn gallu datblygu ymhellach yr wybodaeth am waith craffu ymysg partneriaid allanol ac, mewn rhai achosion, yn gallu symbylu newid mewn argraffiadau o waith craffu. Bu amryw o awdurdodau'n dra strategol wrth ragweld ac ymateb i'r agenda polisi symudol, a chydweithredasant â phartneriaid neu awdurdodau lleol eraill ar brosiectau CDGC. Er enghraifft, canlyniad cynnwys partner mewn un prosiect craffu oedd ei fod wedi gweld gwaith craffu mewn golau mwy ffafriol fel 'cynorthwywr cyfeillgar', a bellach 'mae'n eiriolwr gwych i ni ac yn gwerthu'r neges honno i'w gydweithwyr' (Cyfd 15).

5.12 Mae'r astudiaethau achos yn dangos y ffyrdd y mae swm bychan o arian wedi gwneud gwahaniaeth gwirioneddol i waith craffu. Un feirniadaeth yw nad oedd y prosiectau, efallai, yn ddigon uchelgeisiol, ond mae'n bosibl bod hyn yn adlewyrchu'r gwahanol gyfnodau yr oedd datblygiad craffu ynddynt ar draws Cymru, ynghyd â'r amserlen fer ar gyfer y prosiectau, lefel yr hyder mewn timau craffu, a'r angen i awdurdodau 'gael yr elfennau sylfaenol yn iawn' yn gyntaf. Daeth un o'r cyfweledigion i'r casgliad, 'Buaswn i'n edrych ar y prosiectau hynny ac yn meddwl, diawch, dydyn nhw ddim wedi gwella perfformiad craffu ryw lawer, ar wahân efallai i [enw cyngor]' (Cyfd 3).

5.13 O ran cynaliadwyedd, mae nifer o brosiectau'n debygol o barhau unwaith y bydd yr arian yn dod i ben, gan ddangos budd y math hwn o gyllid sbarduno. Mewn achosion eraill, cafwyd cryn ddysgu o ganlyniad i'r CDGC. Er enghraifft, yn y prosiectau hynny a oedd yn cynnwys elfennau o hyfforddiant a datblygu, galluogodd y Gronfa i gynghorau ddysgu am y darparwyr a'r peirianweithiau cyflawni mwyaf effeithiol. Nid

yw'n glir, fodd bynnag, a yw'r dysgu hwn wedi ei ledaenu'n ehangach oddi mewn i deulu llywodraeth leol.

- 5.14 Bu amseriad cyflwyno'r Gronfa'n arbennig o briodol gan fod nifer mawr o aelodau wedi eu hethol am y tro cyntaf yn 2008 a gallai nifer o'r prosiectau ganolbwyntio ar feithrin gallu. Mae'r Gronfa wedi paratoi'r ffordd hefyd ar gyfer rhai o ddarpariaethau'r Mesur, gyda'r canlyniad bod rhai awdurdodau'n arbennig o barod am y newidiadau. Pe bai Cronfa gyffelyb i gael ei chyflwyno, gallai'r cyfnod wedi etholiadau lleol 2012 brofi'n adeg briodol yn yr un modd.
- 5.15 Bu'r Gronfa'n gymorth i hybu adolygiad gan gymheiriaid, a dysgu gan gymheiriaid, ar draws awdurdodau yng Nghymru. Yn aml yr oedd cynghorau yng Nghymru eisoes, i raddau, yn rhannu dysgu'n anffurfiol drwy gysylltu neu ymweld â chynghorau eraill i weld sut y mae gwaith craffu'n cael ei gynnal. Mae hyn hyd yn oed wedi datblygu'n drefniant cysgodi gwaith mewn rhai achosion. Gall y rhannu dysgu hwn fod yn fuddiol i swyddogion drwy wella prosesau, yn ogystal ag agor llygaid aelodau i'r mathau o bynciau y gall gwaith craffu edrych arnynt.
- 5.16 Cafwyd cefnogaeth i ffurfioli'r trefniadau hyn er mwyn sefydlu cynllun 'cyfeillio'. Awgrymodd un swyddog a oedd â phrofiad uniongyrchol o'r trefniant fod ei gyngor wedi derbyn cymorth defnyddiol iawn gan gyngor arall. Bu'r cymorth 'yn amhrisiadwy o ran cael rhywun sydd wedi cael profiad o'r un seicoleg craffu yn niwylliant sefydliad' (Cyfd 2), ac fe gyflwynwyd nifer o newidiadau i'r broses graffu o ganlyniad.
- 5.17 Dylid cydnabod, fodd bynnag, nad oedd agwedd yr holl atebwyr at y datblygiadau hyn yn un gadarnhaol. Yn wir, dywedodd un aelod, 'Yn yr oes sydd ohoni, fel aelod, pe bai fy swyddogion i'n dweud bod ganddyn nhw amser i'w roi i rywun arall, buaswn i'n gofyn pam' (Cyfd 4).

Cyfyngiadau ar effeithiolrwydd y Gronfa

Lledaenu gwael

- 5.18 Un o amcanion allweddol yr CDGC oedd darparu buddion cynaliadwy ar draws Cymru. Bu'n anodd amcangyfrif y cynnydd a gafwyd mewn perthynas â'r amcan hwn, gan i effaith y Gronfa gael ei rwystro gan ddiffyg lledaenu ehangach o'r wybodaeth a gafwyd o'r prosiectau.
- 5.19 Tra'n cydnabod y ffaith fod y Gronfa wedi 'rhoi'r hyblygrwydd i gynghorau i roi cynnig ar bethau newydd na fuasent wedi eu gwneud fel arall' (Cyfd 2), y cynghorau a dderbyniodd y cyllid sydd wedi elwa gan mwyaf, gan na chafwyd ond ychydig o drosglwyddo gwybodaeth rhwng sefydliadau.
- 5.20 Cynhaliwyd digwyddiad cenedlaethol ar ddiwedd blwyddyn gyntaf y CDGC lle'r arddangoswyd yr holl brosiectau, ac mae'r canlyniadau wedi eu cyflwyno mewn sawl digwyddiad rhwydweithio i hyrwyddwyr craffu. Bu rhai cynghorau'n rhagweithiol o ran egluro i eraill sut y gallent elwa o'u prosiect (e.e. Banc Amser Craffu Pen-y-bont ar Ogwr), tra bod eraill wedi trefnu eu hymweliadau eu hunain er mwyn dysgu mwy am ddeilliannau prosiectau. Fodd bynnag, ychydig o dystiolaeth a gafwyd o strategaeth ledaenu gyfundrefnol, ac nid yw'n syndod bod cyfweledigion a'r rhai a fynychodd y rhwydwaith gwaith craffu wedi adrodd am anwybodaeth o brosiectau CDGC a'u deilliannau. Fel yr eglurodd un swyddog, 'Dyden ni ddim yn gwybod mewn gwirionedd be ydi'r prosiectau hyn, pwy sy'n llwyddiannus, be oedd eu hamcanion, a be sydd wedi ei ddysgu. Felly, allwn ni ddim defnyddio dim o hynny i wella'n harferion. Ac mae hynny'n eitha siomedig ar ôl gwario £100,000' (Cyfd 4).
- 5.21 Yr oedd swyddog o un prosiect CDGC yn cydnabod y gwendid. 'Yr un peth na wnaethon ni ddigon ohono fo oedd siarad efo'n gilydd rhwng prosiectau' (Cyfd 7). Yr anhawster i rai cynghorau oedd eu bod yn rhy brysur yn cyflawni eu prosiect eu hunain i dreulio llawer o amser yn

meddwl am yr hyn yr oedd prosiectau eraill wedi eu cyflawni a pha wersi oedd yn drosglwyddadwy.

5.22 Teimlai cyfweledigion y dylasai Llywodraeth Cymru fod wedi gwneud mwy i rannu'r hyn a ddysgwyd o'r prosiectau. Ym marn un o'r cyfweledigion, 'A ninnau wedi cynnig y cais, a manteisio'n wleidyddol ar y cyllid, dw i'n meddwl mai tasg Llywodraeth Cymru ydi lledaenu'r dysgu mewn partneriaeth efo CLILC' (Cyfd 2). Mae cyfrifoldeb hefyd ar gynghorau i fod yn fwy rhagweithiol wrth rannu gwersi, yn enwedig os gall y rheiny greu buddion ar draws Cymru.

5.23 Crynhodd un o'r cyfweledigion y sefyllfa i'r dim: 'Wrth i chi grwydro o gwmpas Cymru, rydych chi'n tueddu i ganfod bod pobl yn ymgodymu â'r un problemau, ac nad ydi llawer o'r hyn sydd wedi ei ddysgu'n cael ei gyfnewid. Rŵan, dydi hynny ddim oherwydd bod unrhyw un yn dal gafael yn fwriadol ar ddarnau o wybodaeth — nid dyna'r rheswm. Y rheswm syml ydi nad ydi o'n rhywbeth yr ydan ni'n ei wneud yn dda. Does ganddon ni mo'r peirianweithiau ar gyfer cyfnewid dysgu mewn gwirionedd' (Cyfd 13). Mynegwyd safbwyntiau tebyg mewn digwyddiadau rhwydwaith gwaith craffu, lle gwnaeth swyddogion y sylw mai dim ond ychydig o amser yr oedd ganddynt i fyfyrion ar eu harferion, a bod digwyddiadau'n aml yn rhy fyr i allu trafod yn llawn beth yw ystyr 'arfer da' o ran gwaith craffu. Mae hefyd yn bwysig parhau i ddysgu gwersi o'r tu hwnt i Gymru, er mwyn i gynghorau beidio â threulio amser yn ailddyfeisio prosesau sydd wedi eu datblygu mewn manau eraill.

5.24 Mae gan y Banc Amser Craffu'r potensial i fod yn adnodd defnyddiol ar gyfer atal cynghorau rhag ailddyfeisio'r olwyn, ac ar gyfer cydgysylltu digwyddiadau hyfforddi cydweithrediadol, ond mae ei lwyddiant yn dibynnu ar ddymuniad a gallu pobl i gyfranogi. Yr oedd yn o awdurdodau mwyaf Cymru heb neilltuo'r amser i holi ynghylch prosiectau CDGC eraill, ac awgrymodd mai ychydig o amser oedd ar gael ar gyfer defnyddio'r Banc Amser. Os nad oes gan awdurdodau sydd ag adnoddau cymharol dda'r cymhwysedd i ymgynghori ag eraill er mwyn

gwella gwaith craffu, mae'n anodd gweld sut y gellir hwyluso rhannu pellach o arfer da.

Gwerthusiad llai manwl

- 5.25 Un gwendid sylweddol o'r Gronfa oedd canfyddiad na chafwyd ond 'y gwerthusiad lleiaf' o'r CDGC oherwydd nad oedd gan Lywodraeth Cymru'r cymhwysedd i edrych gydag unrhyw fanylder ar brosiectau unigol. 'I raddau helaeth bu'n rhaid i ni ei reoli ar sail adnoddau annigonol, a dweud y gwir' (Cyfd 1).
- 5.26 Mae'n amlwg i'r diffyg sylw hwn o gyfeiriad Llywodraeth Cymru gael ei deimlo gan atebwyr yn yr astudiaethau achos. Teimlai un swyddog 'nad oedd hi'n ymddangos bod Llywodraeth Cymru'n weithgar iawn o ran dilyniant, a bod yn onest: fe roeson nhw'r arian, a dyna hi... doedden nhw ddim i'w gweld yn dangos llawer o ddiddordeb' (Cyfd 12), tra dywedodd un arall 'Fe gefais fy hun yn gorfod gofyn pa bryd yr oedden nhw'n dymuno derbyn adroddiadau diweddarau ynglŷn â'r hyn yr oedden ni wedi ei gyflawni, ac ym mha fformat. A'r ymateb yr oeddech chi'n ei gael oedd Dydan ni ddim yn gwybod' (Cyfd 4).

Perfformiad amrywiol o ran craffu ar draws Cymru

- 5.27 Mae'n anodd dal y fantol rhwng cefnogi gwaith craffu arloesol tra'n sicrhau ar yr un pryd bod cynghorau'n gallu cael yr elfennau sylfaenol yn iawn. Dywedodd un atebydd yn glir 'y buasai'n well o lawer i fod wedi canolbwyntio'r adnoddau ar efallai draean o'r [awdurdodau] ac ychydig o brosiectau gwirioneddol rymus, a rhoi mwy o adnoddau i mewn i'r rheiny: buasai hynny wedi cael mwy o effaith ac wedi bod yn fwy dylanwadol o ran symud gwaith craffu ymlaen' (Cyfd 3). Bydd gwella gwaith craffu ar draws Cymru'n gofyn newid diwylliant fel bod cynghorau'n meddwl am y broses graffu mewn ffordd wahanol. Felly, does ond hyn a hyn y gall Llywodraeth Cymru ei wneud i hwyluso'r gwelliant hwn, ond 'os na wnân nhw hynny, diwedd y gân ydi na fydd y peth yn digwydd' (Cyfd 7).

Safbwyntiau ynglŷn â dewisiadau amgen yn lle'r CDGC

5.28 Yr oedd mwyafrif yr atebwyr yn cefnogi'r syniad a oedd yn sail i'r CDGC, gan y gellid cynllunio prosiectau i ymateb i anghenion craffu lleol. Yr oedd teimlad y buasai rhaglen ganoledig o ddatblygu neu o feithrin gallu'n mabwysiadu dull 'un ateb sy'n addas i bawb' (Cyfd 4). Y canfyddiad oedd y buasai hyn yn lleihau cyfleoedd i ddatblygu adnodd a oedd yn addas ar gyfer patrymau a diwylliannau craffu penodol ac a oedd yn ategu arferion lleol arloesol. Er enghraifft, cafwyd cwynion ynglŷn â nifer y digwyddiadau cenedlaethol yr oedd yn anodd teithio iddynt ac a oedd, yn aml, heb berthnasedd i amgylchiadau lleol penodol.

Dyfodol gwaith craffu a'r CDGC

5.29 Mynegodd y rhai a gyfwelwyd bryder ynglŷn â dyfodol gwaith craffu. Yn rhannol yr oedd hyn yn adlewyrchu nerfusrwydd ynglŷn â'r heriau a oedd yn gysylltiedig â'r Mesur Llywodraeth Leol newydd, ond yr oedd hefyd yn adlewyrchu pryder ynglŷn ag adnoddau a oedd yn crebachu. Mewn llawer o awdurdodau lle cynhaliwyd astudiaeth achos, yr oedd y cyllidebau ar gyfer hyfforddiant datblygu aelodau wedi eu torri'n llym, tra bod cymorth i swyddogion craffu'n cael ei leihau ar adeg pan oedd cyfrifoldebau ychwanegol ar fin cael eu gosod ar waith craffu o dan y Mesur. Er bod awydd clir am ailadrodd yr CDGC — a oedd yn debygol o fod yn arbennig o werthfawr o gofio'r sefyllfa o ran adnoddau — yr oedd yn amlwg y gallai hyn fod yn aflwyddiannus pe bai'n ddibynnol ar arian cyfatebol.

6. Argymhellion

- 6.1 *Ymateb i amrywiadau ym mherfformiad y swyddogaeth graffu.* Nod y CDGC oedd gwella effeithiolrwydd gwaith craffu ar draws Llywodraeth Leol yng Nghymru. Fodd bynnag, mae awdurdodau mewn cyfnodau gwahanol o ran datblygu gwaith craffu, yn ddibynnol ar eu hanes, eu cyd-destun, eu maint etc. Mewn rhai achosion, yr oedd diffyg cymhwysedd yn atal cynghorau rhag gwneud cais am gyllid hyd yn oed. Mewn achosion eraill, yr oedd gofyn cyllid er mwyn cyflawni anghenion sylfaenol — megis hyfforddi a datblygu er mwyn eu paratoi ar gyfer heriau newydd ym maes craffu. Mewn sawl achos arall, yr oedd awdurdodau'n chwilio am gyllid er mwyn arwain y ffordd mewn rhai agweddau ar graffu, gweithredoli syniadau arloesol, ac ysgogi dadleuon ehangach ynglŷn â rôl craffu. Yn aml, y rhain oedd y cynghorau a oedd â'r cymhwysedd i neilltuo amser ar gyfer llunio cais a'i gyflwyno.
- 6.2 Un ystyriaeth sylweddol ar gyfer Cronfa i'r dyfodol yw sut mae gwella effeithiolrwydd gwaith craffu, o gofio'r lefelau amrywiol o gymhwysedd a pherfformiad a geir. Mae taer angen cynnwys a chynorthwyo'r cynghorau hynny a oedd heb y gallu i gyflwyno cais, gan fod adnoddau ychwanegol yn debygol o gael effaith sylweddol o dan yr amgylchiadau hynny. Un ffordd o fynd i'r afael â hyn, o bosib, fydd creu Cronfa sy'n cynorthwyo prosiectau craffu arloesol i redeg ochr yn ochr â chynllun meithrin gallu cenedlaethol a allai ddarparu cymorth datblygu pwrpasol a fyddai'n addas i angen lleol. Fodd bynnag, dylid nodi bod bron y cyfan o'r prosiectau CDGC, gan gynnwys y rhai mwyaf arloesol a chreadigol, yn cynnwys elfen o hyfforddiant a datblygu; felly mae'n annhebygol y gallai CDGC yn y dyfodol gau meithrin gallu, hyfforddiant a datblygu allan o'i manyleb.

- 6.3 *Sicrhau hyfforddiant a datblygu o safon mewn gwaith craffu.* Cafwyd safbwyntiau cymysg ynglŷn â'r ddarpariaeth gyfredol o hyfforddiant a chymorth mewn gwaith craffu. Soniodd sawl prosiect am brofiadau cadarnhaol, tra bod eraill yn teimlo bod rhai darparwyr yn anwybodus ynglŷn â'r cyd-destun Cymreig, a bod hynny'n gostwng safon yr hyfforddiant. Soniodd cyfweledigion — yn enwedig aelodau — am ddiffyg gwybodaeth ynglŷn â'r cymorth craffu dichonol a oedd ar gael. Mae'n amlwg bod angen i swyddogion craffu roi o'u hamser i'r broses dendro, er mwyn sicrhau bod darparwyr yn darparu cynnyrch priodol o safon.
- 6.4 *Pennu amcanion y gronfa'n dynnach.* Mae posibiladau i Lywodraeth Cymru flaenoriaethu'n glir, a phennu ymhellach, yr amcanion ar gyfer CDGC i'r dyfodol. Mae potensial i Gronfa yn y dyfodol fod yn seiliedig ar themâu tra'n cynnwys, yn ogystal, elfen 'agored' er mwyn darparu ar gyfer yr hyblygrwydd a gafodd ei werthfawrogi gan ymgeiswyr.
- 6.5 *Peirianweithiau adrodd mwy cyson a systematig.* Gallai Cronfa i'r dyfodol gynnwys canllawiau cliriach a phro fforma adrodd safonol; amserlen adrodd gaeth ar gyfer awdurdodau; cydgysylltu clir rhwng Llywodraeth Cymru a CLILC ynglŷn â lledaenu; gofyniad ar gynghorau i gloriannu llwyddiant eu prosiectau; a mwy o hyblygrwydd ynglŷn â sut a pha bryd y gellid gwario adnoddau.
- 6.6 *Strategaeth glir ar gyfer lledaenu gwybodaeth.* Yr oedd y cyfrifoldebau am ledaenu gwybodaeth yn ddryslyd: yr oedd awdurdodau'n ansicr p'un ai hwy, Llywodraeth Cymru ynteu CLILC oedd yn gyfrifol am ledaenu gwybodaeth. Yn ychwanegol at ddigwyddiad cenedlaethol a drefnwyd gan Lywodraeth Cymru, yr oedd y rhan fwyaf o'r wybodaeth yn cael ei lledaenu drwy gyfarfodydd y rhwydwaith gwaith craffu; ond rhaid gofyn a ddylid dibynnu ar y fforymau hyn fel y cyfrwng gorau ar gyfer lledaenu gwybodaeth. Mae Cronfa i'r dyfodol yn gofyn strategaeth lledaenu gwybodaeth lle mae cyfrifoldebau wedi eu nodi'n glir. Gellir ymgorffori cyfrifoldebau o'r fath yn y broses adrodd er mwyn sicrhau bod dysgu'n

cael ei drosglwyddo'n llwyddiannus, a darparu buddion cynaliadwy drwy hynny.

6.7 *Hwyluso cefnogaeth ac adolygiad gan gymheiriaid.* Adeiladodd y CDGC ar brosesau adolygiad gan gymheiriaid, a dysgu oddi wrth gymheiriaid, a oedd yn bodoli eisoes, a'u cyflymu ymhellach; a bu'n gymorth i ddatblygu cydberthnasau newydd. Ymddangosai fod aelodau, yn enwedig, yn cael budd o'r cyfle i gyfarfod cymheiriaid ac arsylwi ar eu harferion. Gallai Llywodraeth Cymru ystyried ymhellach sut y gallai gynorthwyo a hwyluso trefniadau 'cyfeillio' o'r fath ymhellach.

Cyfeiriadau

Ashworth, R. a Snape, S. (2004) An overview of scrutiny: a triumph of context over structure, *Local Government Studies*, 30: 4, 538-556.

Ashworth, R. a Skelcher, C. (2005) *Meta-evaluation of the Local Government Modernisation Agenda: Progress Report on Accountability*, Llundain: Swyddfa'r Dirprwy Brif Weinidog.

Ashworth, R. a Skelcher, C. (2007) *Meta-Evaluation of the Local Government Modernisation Agenda: The State of Local Democracy: Accountability*, Llundain: yr Adran Cymunedau a Llywodraeth Leol.

Cole, M. (2001) Executive and Scrutiny Reforms: The Agenda and its Impact at Devon County Council, *Local Government Studies*, 27: 4, 19-34.

Coleman, A. , F. Gains, A. Boyd, D. Bradshaw ac C. Johnson (2009) Scrutinizing local public service provision, *Public Money & Management*, Medi, 299-306.

Coleman A. (2006) Health Scrutiny, democracy and integration: part of the same jigsaw? *Local Government Studies*, 2, 123-38.

Coleman, A. a Glendinning, C. (2004) Local authority scrutiny of health: making the views of the community count? *Health Expectations*, 7: 1, 29-39.

CRG (2007) *Review of the Role and Functions of Elected Members*, Caerdydd: Llywodraeth Cynulliad Cymru

RhCT (2011) *Scrutiny of Rhondda Cynon Taf's Local Service Board: Report of the Joint Scrutiny Working Group*

Stoker, G., Gains, F., Greasley, S., John, P. a Rao, N. (2004) *Operating the New Council Constitutions in English Local Authorities: A Process Evaluation*, Llundain: Swyddfa'r Dirprwy Brif Weinidog.

Stoker, G., Gains, F., Greasley, S., John, P. a Rao, N. (2007) *The Outcomes and Impacts of the New Council Constitutions*, Llundain: CLIL.

LICC (2006) *Beyond Boundaries: Citizen-Centred Local Services for Wales the Beecham Review*, Caerdydd: LICC.

LICC (2008) *Scrutiny Development Fund Guidance*.

LICC (2009) *Inquiry into Local Government Overview and Scrutiny Committees, National Assembly for Wales Health, Wellbeing and Local Government Committee*, Mawrth.

CLILC (2007) *Scrutiny: Driving Performance Improvement*, Caerdydd: CLILC.

CLILC (2008) *The Scrutiny of Budgets and the Budget Setting Process*, Caerdydd: CLILC.

CLILC (2009) *The Scrutiny of Schools and Education Issues*, Caerdydd: CLILC.

CLILC (2010a) *Citizen-Centred Scrutiny*, Caerdydd: CLILC.

CLILC (2010b) *The Scrutiny of Multi-Agency Partnerships*, Caerdydd: CLILC.