

Dadansoddi ar gyfer Polisi



Analysis for Policy

Ymchwil gymdeithasol
Social research

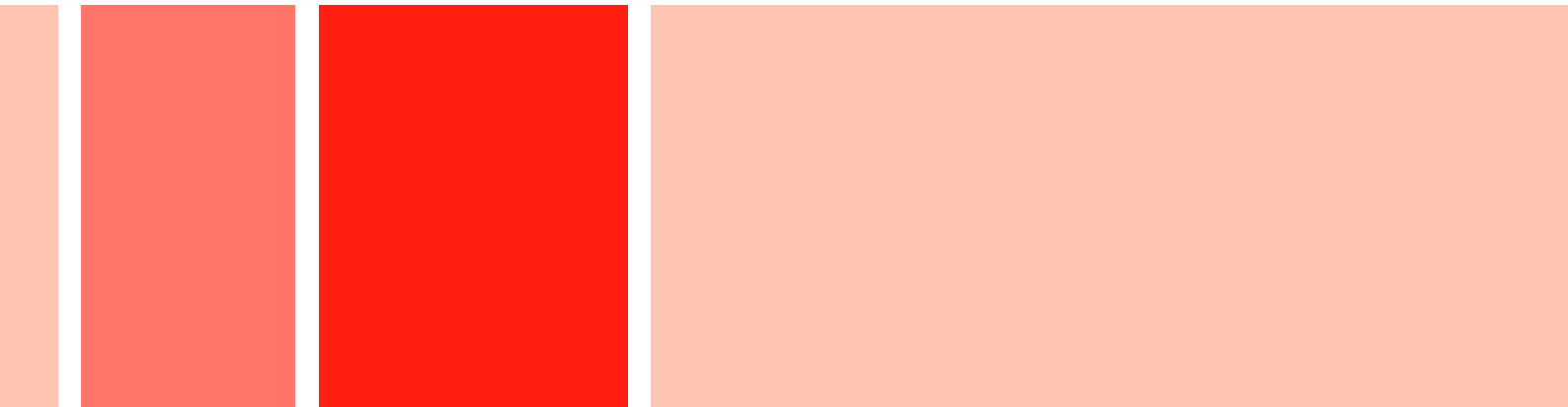
Rhif: 08/2013



Llywodraeth Cymru
Welsh Government

www.cymru.gov.uk

Yr Achos dros Gompactau Statudol rhwng Awdurdodau Lleol Cymru a'r Trydydd Sector: Adroddiad Cryno ac Argymhellion



Adroddiad Cryno ac Argymhellion

Chwefror 2013

**Colin Rochester
Meta Zimmeck**

**Practical Wisdom R2Z
Wavehill Ltd.**

Barn yr ymchwilwyr a fynegir yn yr adroddiad hwn ac nid barn Llywodraeth Cymru o anghenraid.

I gael mwy o wybodaeth, cysylltwch â:

Dr Michael Harmer

Adran Cynllunio Strategol, Cyllid a Pherfformiad

Llywodraeth Cymru

Parc Cathays

Caerdydd

CF10 3NQ

Ffôn: 0300 0628134

Ffacs: 029 2082 5350

E-bost: michael.harmer@cymru.gsi.gov.uk

Ymchwil Gymdeithasol Llywodraeth Cymru, 2013

Digidol ISBN 978-0-7504-8761-0

Argraffu ISBN 978-0-7504-8759-7

© Hawlfraint y Goron 2013

DIOLCHIADAU

Dymunwn ddiolch i bawb sydd wedi ein helpu gyda'n hymchwil – hysbyswyr allweddol, rhai a gymerodd ran mewn astudiaethau achos, a phawb yn yr awdurdodau lleol, byrddau iechyd a'r cynghorau gwirfoddol sirol / cynghorau gwasanaethau gwirfoddol – am eu caredigrwydd wrth ateb ein hymholiadau a rhoi copïau o gompactau, adroddiadau ymchwil a dogfennau eraill i ni. Dymunwn ddiolch hefyd i Compact Voice, Uned Ddata Llywodraeth Leol – Cymru, Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru a Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru am eu cymorth.

Tabl Cynnwys

1.0 Cyflwyniad	1
1.1 Tarddiad, Nodau a Chwmpas yr Astudiaeth	1
1.2 Strwythur yr adroddiad	1
2.0 Ffynonellau Tystiolaeth	2
3.0 Compactau Lleol yn eu Cyd-destun	3
3.1 Partneriaethau	3
3.2 Compactau Cenedlaethol	6
3.3 Compactau Lleol	8
3.4 O Safbwynt Cymru	10
3.5 Cyd-destun Polisi Cymdeithasol	11
3.6 Yr Amgylchedd Newidiol	12
4.0 Gwerth a Chyfyngiadau Compactau	13
4.1 Manteision	13
4.2 Cyfyngiadau	16
4.3 Datrys Anghydfodau	17
5.0 Ffactorau Llwyddiant a Methiant	18
5.1 Gallu Llywodraeth Leol	18
5.2 Gallu'r Sector Gwirfoddol	19
5.3 Sail y Berthynas	19
5.4 Trefniadau ar gyfer Gweithredu	20
5.5 Gwneud i'r Trefniadau Weithio	22
6.0 Safbwyntiau ar Sail Statudol i Gompactau Lleol	23
7.0 Trafodaeth	26
7.1 Y Broblem	26
7.2 Materion ac Ystyriaethau	27
8.0 Casgliadau ac Argymhellion	30
Cyfeirnodau	33

Atodiadau

Mae pedwar atodiad i'r adroddiad hwn:

- Atodiad A: Adroddiad ar Gyfweliadau Rhagarweiniol
- Atodiad B: Astudiaethau Achos
- Atodiad C: Adolygiad o Lenyddiaeth
- Atodiad D: Barn Gyfreithiol

Mae'r rhain ar gael drwy wneud cais i:

1.0 Cyflwyniad

1.1 Tarddiad, Nodau a Chwmpas yr Astudiaeth

Mae Llywodraeth Cymru wedi comisiynu Practical Wisdom R2Z a Wavehill Ltd. i wneud gwaith ymchwil i helpu i gyfarwyddo ei phenderfyniad p'un a i gyflwyno gofyniad statudol i awdurdodau lleol Cymru sefydlu compactau â sefydliadau'r trydydd sector yn eu hardaloedd, neu beidio. Yn fwy penodol, y mae wedi gosod deg cwestiwn ymchwil y gellir eu grwpio i'r clystyrau hyn:

- *Effeithiolrwydd:* Beth yw costau a manteision compactau lleol? A ydynt wedi perfformio fel y cawsant eu hysbysebu? A ydynt wedi cael effaith gadarnhaol ar sefydliadau'r partneriaid, ffyrdd o gydweithio, gwasanaethau a ddarperir a defnyddwyr? A allai'r effaith fod wedi'i chyflawni mewn ffordd arall neu ar lai o gost?
- *Ffactorau llwyddiant:* Pa ffactorau sydd eu hangen er mwyn i gompact lleol fod yn llwyddiannus? Beth yw'r elfennau hanfodol? Beth yw'r elfennau ychwanegol dewisol?
- *Ffactorau diffyg llwyddiant:* Beth yw'r rhwystrau i gompact lleol fod yn llwyddiannus? Beth yw'r problemau sydd angen eu datrys?
- *Rhoi sail statudol i gompactau lleol:* Beth yw'r manteision a'r anfanteision? Sut gall gofyniad o'r fath gael ei lunio i sicrhau'r effaith fwyaf?

1.2 Strwythur yr Adroddiad

Mae'r adroddiad hwn yn rhoi crynodeb o'n canfyddiadau ac yn cyflwyno'r casgliadau y daethpwyd iddynt yn yr astudiaeth ynghyd â rhai argymhellion i Lywodraeth Cymru. Mae'n cychwyn drwy ddisgrifio methodoleg yr astudiaeth a'r mathau o dystiolaeth a gasglwyd gennym. Mae'n edrych ar gompactau lleol o nifer o wahanol safbwyntiau gan gynnwys safbwynt y nodweddion nodedig a gwahanol sydd yng Nghymru. Y mae wedyn yn ystyried effeithiolrwydd; y ffactorau sy'n egluro llwyddiant neu fethiant; a manteision ac anfanteision rhoi sail statudol i gompactau lleol. Mae'r adran olaf yn tynnu ein casgliadau ynghyd ac yn trafod eu goblygiadau er mwyn i Lywodraeth Cymru allu gweithredu.

2.0 Ffynonellau Tystiolaeth

Casglwyd y dystiolaeth sy'n sail i'r adroddiad hwn mewn pedair ffordd:

- Cynhaliwyd cyfweiliadau ffôn wedi'u strwythuro'n rhannol â chyfanswm o bymtheg o hysbyswyr allweddol a oedd â gwybodaeth fanwl ac arbenigol am gompactau ac am y berthynas rhwng llywodraeth a'r sector gwirfoddol yn y Deyrnas Unedig. Recordiwyd y cyfweiliadau yn ddigidol – a oedd yn para rhwng 35 ac 80 munud – ac fe'u trawsgrifiwyd, a chyflwynwyd dadansoddiad o'u cynnwys i'r hysbyswyr i sicrhau'u dilysrwydd ac i annog sylwadau pellach. Rhoddodd hyn amrywiaeth gychwynnol o farn i ni ynglŷn â beth sy'n cael ei gyfrif yn llwyddiant neu'n arferion da; y ffactorau sy'n cyfrannu ar llwyddiant neu ddiffyg llwyddiant; a pha mor ddymunol yw bod compactau lleol yn ofynnol yn statudol. Mae ein canfyddiadau manwl wedi'u gosod yn ATODIAD A yr adroddiad.
- Cynhaliwyd astudiaethau achos mewn chwe ardal awdurdod lleol yng Nghymru a ddewiswyd i roi i ni amrywiaeth o drefniadau compactau; perthynas rhwng awdurdodau lleol a'r sector gwirfoddol lleol; lefelau o weithgarwch compactau; cwmpasu pob rhan o Gymru; a chroestoriad o wahanol amodau diwylliannol ac economaidd-gymdeithasol¹. Roedd y rhain yn cynnwys ymchwil desg i ganfod dogfennau perthnasol a nodi hysbyswyr allweddol; cyfweiliadau â phobl sy'n ymwneud â gwaith compactau ar ddwy ochr y berthynas; ac, lle'r oedd yn bosibl, trafodaethau grŵp ag aelodau'r cyrff cyswllt. Rhoddodd yr astudiaethau achos hyn wybodaeth fanwl i ni am i ba raddau mae'r trefniadau presennol mewn gwahanol sefyllfaoedd wedi gwella'r berthynas rhwng awdurdodau lleol a'r sector gwirfoddol yn lleol a'r costau a'r manteision a ddeilliodd o hyn; y ffactorau a bennodd pa mor llwyddiannus oedd y compactau; a barn y rhai sy'n ymwneud â'r maes ar ba mor ddymunol yw rhoi sail statudol i gompactau lleol. Cyflwynwn ein canfyddiadau manwl yn ATODIAD B yr adroddiad.
- Adolygwyd y dystiolaeth ysgrifenedig ar gompactau gan gynnwys amrywiaeth eang o lenyddiaeth academiaidd, wedi'i chyhoeddi a heb ei chyhoeddi; dogfennau polisi cyhoeddus sydd yn uniongyrchol berthnasol, megis compactau a'u cynlluniau gweithredu ac adroddiadau monitro, ac o arwyddocâd cyd-destunol, megis strategaethau trosfwaol sy'n cynnwys y sector gwirfoddol; llenyddiaeth

¹Yr ardaloedd oedd Pen-y-bont ar Ogwr, Caerffili, Sir Gaerfyrddin, Conwy, Rhondda Cynon Taf a Bro Morgannwg.

ymarferwyr sy'n rhoi arweiniad i waith partneriaeth traws-sector a'r ffordd o weithio drwy gompact; a dogfennau gweinyddol a luniwyd yn ystod y broses o lunio a gweithredu compactau. Roedd hyn yn ein galluogi i osod compactau mewn nifer o wahanol gyd-destunau – yn rhyngwladol mewn perthynas â “dogfennau polisi ar gydweithio”; rhwng gwledydd y DU fel agwedd ar ddatganoli a gwahaniaethu rhwng y gwledydd; fel elfen o bolisi cymdeithasol, sef un elfen ffurfiol o newid llawer mwy yn y berthynas rhwng llywodraeth a chymdeithas sifil (Morison 2000, 102); ac fel ffurf ar bartneriaeth – a dod o hyd i agweddau ar ofyniad statudol sydd angen eu hystyried yn ogystal ag asesu'r hyn sy'n wybyddus am effaith compactau lleol a'r ffactorau sy'n gysylltiedig â llwyddiant ac arferion da. Mae ein canfyddiadau manwl wedi'u gosod yn ATODIAD C yr adroddiad.

- Rydym hefyd wedi ceisio cyngor ar natur a grym y gofynion statudol a'r canllawiau anstatudol sydd eisoes yn eu lle ac ar ba mor briodol yw ein hargymhellion gan arbenigwr cydnabyddedig ym maes cyfraith gyhoeddus – Shaun Jamieson, cyfreithiwr a phartner yng nghwmni Hugh James (Swyddfa Caerdydd). Mae ei farn gyfreithiol wedi'i osod yn ATODIAD D yr adroddiad.

3.0 Compactau Lleol yn eu Cyd-destun

3.1 Partneriaethau

Gellir ystyried compactau yn fathau nodedig o bartneriaethau traws-sector. Gallwn ddysgu cryn dipyn amdanynt drwy edrych ar yr hyn sydd ganddynt yn gyffredin â phartneriaethau traws-sector eraill a'r hyn sy'n nodedig neu'n wahanol yn eu cylch. Roedd partneriaethau'n bodoli cyn compactau ac maent wedi parhau i weithredu ochr yn ochr â chompactau: mewn ffordd, maent wedi gweithredu fel llunwyr marchnad i gompactau. Ceir llenyddiaeth sylweddol am bartneriaethau sy'n rhoi i ni ffyrdd i edrych y tu hwnt i ddiffiniadau swyddogol y “math delfrydol” a'r rhethreg ynglŷn â manteision gweithio mewn partneriaeth a chael gwell dealltwriaeth o'u deinameg a rhai o'r anawsterau a gwyd wrth wneud iddynt weithio.

Rhoddwyd diffiniad cymharol nodweddiadol o bartneriaeth gan Lywodraeth Cynulliad Cymru. Roedd iddi bedair elfen allweddol:

- Cydweithio rhwng sefydliadau neu randdeiliaid sydd â'u hunaniaeth annibynnol eu hunain
- Synnwyr go iawn o ddiben cyffredin, gydag amcanion wedi'u diffinio'n glir ac wedi'u cytuno ar y cyd

- Dulliau gwirioneddol o benderfynu ar y cyd a chydberchnogaeth
- Strwythur wedi'i ffurfioli sydd wedi'u chytuno gan bob partner o'r cychwyn cyntaf.... (Llywodraeth Cynulliad Cymru 2004, 2).

Mae'r sail resymegol i fynd i bartneriaethau o'r math hwn yn pwysleisio'r agweddau cadarnhaol a'r manteision i un neu ragor o'r partneriaid neu i gymunedau yn gyffredinol. Mae'r rhain yn cynnwys sicrhau'r canlynol:

- bod mwy gyda'i gilydd nag ar wahân;
- mwy o gyd-ddealltwriaeth a pharch;
- nodau ymarferol megis gallu datrys problemau anhydrin neu gyflenwi pecynnau o wasanaethau wedi'u cydlynu;
- manteision i fudiadau gwirfoddol, ar ffurf mwy o adnoddau er enghraifft, neu well gallu i weithredu'n strategol;
- manteision i awdurdodau lleol ar ffurf gwella ansawdd y gwasanaethau a ddarperir; a
- manteision i ddefnyddwyr gwasanaethau cyhoeddus ar ffurf gwasanaethau wedi'u targedu'n well neu'n fwy priodol ac ar gyfer y gymuned yn ehangach.

Serch hynny, mae'r realiti yn achos llawer o bartneriaethau yn wahanol iawn i'r delfryd Platonig, gan eu bod yn cael eu ffurfio rywsut-rywsut gan rymoedd allanol, deinameg fewnol a natur y berthynas bresennol rhwng partneriaid. Yn y lle cyntaf, caiff partneriaethau eu ffurfio gan eu hamgylchoedd economaidd, cymdeithasol a gwleidyddol ehangach. Er enghraifft, yn y 1980au a'r 1990au cynnar, arweiniodd tensiynau rhwng awdurdodau lleol a mudiadau gwirfoddol, a ddatblygodd yn sgil newidiadau radical yn y modd y cyflenwyd gwasanaethau cyhoeddus a symudiad pŵer o lywodraeth leol i lywodraeth ganolog, at syniad o bartneriaeth fel ffordd o gael cyd-ddealltwriaeth a galluogi partneriaid i addasu i'w hamgylchoedd gweithredu newydd yn hytrach na cheisio nodau cyffredin go iawn (Bemrose a MacKeith 1996, 6). Yn ail beth, caiff partneriaethau eu llunio'n unigol at y diben, wedi'u ffurfio gan wahanol nodau, strwythurau, dulliau gweithredu ac amserlenni'r partneriaid. Yn benodol, maent yn adlewyrchu pŵer a safle'r partneriaid, eu tuedd i ddominyddu neu rannu, a'u gwleidyddiaeth, y modd y maent yn defnyddio agenda gwleidyddiaeth bleidiol at eu dibenion, eu strwythurau a'u dulliau gweithredu. Yn olaf, caiff partneriaethau eu ffurfio gan yr hyn sydd eisoes wedi digwydd: mae parados partneriaethau (a chompactau), a luniwyd gan Craig, Taylor a'u cydweithwyr, yn nodi bod cyrff llywodraeth leol a'u sectorau gwirfoddol yn wynebu dyfodol sydd wedi'i ffurfio'n bennaf gan eu gorffennol a bod y rhai sydd â pherthynas dda yn dda ar bartneriaethau a chompactau a bod y rhai sydd â pherthynas wael yn wael ar bartneriaethau a chompactau a

bod angen ymdrech sylweddol a pharhaus i sicrhau newid er gwell (Craig et al. 2005, 9).

Ar ben hynny, ceir nodweddion sy'n rhwystr i weithio'n llwyddiannus mewn partneriaeth. Mae'r rhain yn cynnwys rhwystrau "cenedlaethol" sy'n deillio o bolisiau neu ofynion cenedlaethol a allai, er enghraifft, orfodi amcanion lefel-uchel anghyson, cyfyngu ar y pwerau sydd ar gael i gyrff llywodraeth leol fynd i'r afael â phroblemau (Y Comisiwn Archwilio 1998, 7) neu arwain at anghysondeb rhwng cyfarwyddyd polisi cyhoeddus a'r sefyllfa ymarferol ar lawr gwlad (Cairns et al. 2006, 23). Maent yn cynnwys rhwystrau diwylliannol sy'n codi o ddiffyg dealltwriaeth ac ymddiriedaeth rhwng partneriaid. Ac maent yn cynnwys rhwystrau lleol, mewnol neu ddydd i ddydd sy'n adlewyrchu'r anawsterau cynhenid sydd ynghlwm wrth gael amrywiaeth o asiantaethau sydd â dibenion a strwythurau gwahanol a ffyrdd gwahanol o wneud pethau i gydweithio (Y Comisiwn Archwilio 1998, 7).

Nid oes prinder cyngor ac arweiniad ynglŷn â sut y gall systemau partneriaeth gael eu gwneud i weithio'n fwy effeithlon, er ei bod ymddangos na chafodd hyn lawer o effaith; *"Many of the techniques and practices that help successful partnerships to deliver are straightforward: there is no great mystery about them. But although they are common-sense, they are by no means common practice"* (Y Comisiwn Archwilio 1998, 50). Beth bynnag, gallai fod problemau gyda'r math hwn o gyfarwyddyd a'r rhagdybiaeth sylfaenol bod un patrwm yn addas i bob sefyllfa: pan fo pecynnau cymorth a rhestrau gwirio yn awgrymu y bydd y berthynas a'r canlyniadau'n gwella pe byddai'r cyfranogwyr yn dilyn set o ganllawiau a luniwyd ymlaen llaw, gallai'r canllawiau fod yn ymyrraeth ddiangen yn nulliau a ffyrdd partneriaethau unigol gan arwain y gyrff sy'n rhan o'r bartneriaeth i anwybyddu pwysigrwydd allweddol canfod atebion lleol (Cairns et al. 2006, 23-24).

Daw Cairns a'i gydweithwyr, fel awduron eraill, i'r casgliad mai un o'r ffactorau allweddol wrth ddatblygu partneriaethau traws-sector llwyddiannus yw magu mwy o ymddiriedaeth a chyd-ddealltwriaeth, ond ni cheir llawer, os o gwbl, o arweiniad yn y llenyddiaeth ar sut i reoli hyn. Mae'r ateb yn dibynnu ar amgylchiadau lleol, y berthynas hanesyddol a chyfredol a phersonoliaethau'r cyfranogwyr allweddol ac felly bydd angen ateb lleol, ac efallai y ceir hyn yn y dull a awgrymir gan Taylor, sef na all partneriaethau gael eu clymu wrth ymylon systemau presennol ac y dylid eu hystyried fel ffordd wahanol o weithio (Taylor 1997, 6).

Mae'r arfer o weithio mewn partneriaeth, felly, yn llawer mwy heriol nag y byddai diffiniadau "math delfrydol" a rhestrau o fanteision disgwylidig yn awgrymu, ac mae'r canllawiau i'r rhai sy'n ymwneud â gwaith partneriaeth yn gyfyngedig a gallent, mewn gwirionedd, fod yn annefnyddiol.

3.2 Compactau Cenedlaethol

Fel yn achos mathau eraill o bartneriaeth, bydd y cyfnod a'r lleoliad y caiff compactau eu ffurfio ynddynt yn effeithio arnynt. Cytunwyd ar y pedwar compact cenedlaethol yn y DU ym 1998 ar gychwyn "prosiect Llafur Newydd", pan y teimlai'r llywodraeth newydd fod angen iddi ddadwenwyno'r berthynas anhapus rhwng llywodraeth a'r sector gwirfoddol er mwyn galluogi mudiadau gwirfoddol i chwarae rhan bwysig yn y gwaith o ailstrwythuro'r wladwriaeth les drwy fenter y Drydedd Ffordd. Ni wnaed llawer o waith ymchwil cymharol ar ddatblygiad compactau ym mhedair gwlad y DU, ond mae'r hyn sydd wedi'i wneud yn awgrymu eu bod wedi datblygu mewn ffyrdd gwahanol – a hynny i raddau nid bychan o ganlyniad i ddatganoli – er ei bod yn ymddangos ar yr wyneb bod iddynt darddiad, hunaniaeth a diben cyffredin.

Caiff Cynllun Cymru, yn benodol, ei ystyried yn gynnyrch cyd-destun nodedig Gymreig, gan gynnwys datblygiadau blaenorol ar weithio mewn partneriaeth, ad-drefnu llywodraeth leol, galw am ymreolaeth ddiwylliannol, a rhwydwaith seilwaith cyson, cryf ac unffurf. Dadleuwyd fod "diwylliant sifil" cryf a nodedig yng Nghymru:

"A belief in the importance and effectiveness of collective effort and an identification with locality remain close to the centre of political and community gravity in Wales – perhaps more so than in some other parts of the United Kingdom. This predisposition towards co-operative enterprise provides both a bedrock upon which the voluntary sector is able to secure its own legitimacy and a secure platform from which to take its place in the new pluralism which devolution provides"
(Drakeford a Green 2001, 97-99, 107, 113-14).

Ac ar lefel sefydliadol, mae Cymru yn unigryw yn y DU o ran sail statudol ei gompact, a datblygiad amrywiaeth o ddulliau i ddwyn gwleidyddion, gweinidogion a'r sector at ei gilydd o dan ymbarél y compact (Hayton 2003, 23-24).

Denodd compactau cenedlaethol y DU sylw rhyngwladol gan ddylanwadu ar brotocolau neu drefniadau tebyg mewn gwledydd eraill, gan gynnwys nid yn unig wledydd democrataidd y Gymanwlad sy'n seiliedig ar batrwm San Steffan, ond gwledydd yr Undeb Ewropeaidd a gwledydd a arferai fod yn y Bloc Dwyreiniol. Gan gydnabod bod pob enghraifft genedlaethol yn parhau'n unigryw (Toftisova 2005, 5/20), mae rhai astudiaethau rhyngwladol yn nodi meysydd o arferion da a ffactorau llwyddiant neu fethiant sy'n berthnasol yn gyffredinol.

Mae'r amrywiadau rhwng compactau cenedlaethol yn cynnwys:

- Statws cyfreithiol: “*enshrined in legislation or... more informal*”; dim ond tair gwlad a roddodd sail statudol i'r berthynas – Estonia, Iwerddon a Chymru;
- Ffurf: “*short statements of principles or long prescriptive, detailed documents... stand-alone or... accompanied by a series of supporting documents and specific regulations or codes*”;
- Nifer a chwmpas y partneriaid llywodraethol ac anllywodraethol: o safbwynt y llywodraeth, y llywodraeth yn gyfan neu asiantaeth sy'n gyfrifol am gysylltiadau â sefydliadau nid-er-elw neu adrannau penodol; o safbwynt y sefydliadau nid-er-elw, sefydliadau rheng flaen unigol neu sefydliadau ymbarél neu frig;
- Amrywiaeth o strwythurau llywodraethol ac anllywodraethol a luniwyd i gydlyn y gwaith o weithredu ac i fonitro cynnydd;
- Nodau penodol: canolbwyntio ar brosesau cydweithio (datblygu cysylltiadau gwell) neu ar gyflawni canlyniadau penodol (hynny yw, trefniadau cyllido newydd, mentrau deddfwriaethol, gwelliannau yn y dangosyddion cymdeithasol”;
- Penodi amserlen: “*generally open-ended but may have specific timetables for “revision and re-authorization” or an end date*” (Casey et al. 2008a, 2-3; Casey et al. 2008b, 29).

Mae'r llenyddiaeth ryngwladol ehangach hefyd yn nodi gwendidau allweddol sydd wedi arwain at fethiant compactau cenedlaethol. Ar un llaw, mae compactau yn agored i niwed os nad oes iddynt sylfaen eang o gefnogaeth ac os ydynt yn gysylltiedig â buddiannau gwleidyddol penodol: mae newidiadau i gyfundrefnau wedi arwain at newidiadau sydyn i'r gefnogaeth sydd i gompactau. Ac, ar y llaw arall, ni fyddant yn llwyddo os nad yw'r sector gwirfoddol yn drefnus, heb gael ei arwain yn gynrychioliadol ac yn ddeinamig, heb fod yn “ymwybodol o'r sector” a heb ei ddarbwylllo o werth ymgysylltu â llywodraeth: bu i fethiant “sectorau” i ddod i'r amlwg fel partneriaid priodol faglu camau addawol tuag at ddatblygu compactau.

Mae'r llenyddiaeth ryngwladol hefyd yn ein galluogi i nodi pedwar ffactor allweddol sy'n ymddangos eu bod yn sylfaen i ddatblygu compactau cenedlaethol (a lleol, drwy ymestyniad) llwyddiannus. Dyma'r pedwar ffactor:

- Cyrff llywodraeth sy'n gallu mynd i bartneriaeth â'r sector gwirfoddol;
- Sector gwirfoddol sydd, yn yr un modd, yn gallu mynd i bartneriaeth â chyrff llywodraeth;
- Bod rhyngwyneb yn bodoli rhwng cyrff llywodraeth a'r sector gwirfoddol sy'n ddigon helaeth a phwysig i gyfiawnhau eu bod yn mynd i bartneriaeth ac yn ei chynnal; a

- Bod rhesymau'n bodoli i gyrff llywodraeth a'r sector sydd o leiaf yn gydnaws â'i gilydd.

A gallwn ychwanegu pumed ffactor, a gasglwyd o'n hadolygiad o'r llenyddiaeth ehangach ar bartneriaeth:

- Bod trefniadau gweinyddol yn bodoli i weithredu a bod y rheiny'n addas i'r diben ac yn gallu gyrru'r bartneriaeth yn ei blaen.

3.3 Compactau Lleol

Mae'r astudiaethau rhyngwladol yn canolbwyntio'n bennaf ar gompactau cenedlaethol ac nid ydynt yn talu llawer o sylw i gompactau lleol ar wahân i astudiaethau o'r trefniadau ar lefel taleithiau mewn taleithiau ffederal. Mae'r diffyg diddordeb hwn yn rhannol yn sgil eu hamseru (yn dilyn y llifeiriant cyntaf o ddatblygu compactau a chyn iddynt gael eu gweithredu) ac yn rhannol yn sgil eu hymagwedd 'o'r brig i lawr', sydd yn trin compactau lleol fel fersiynau sydd o anghenraid yn llai pwysig o'r trefniadau a wneir ar lefel genedlaethol. Serch hynny, mae rhai astudiaethau yn croesawu datblygiad compactau is-genedlaethol:

"The real success of a compact comes when its ideas are used at the local level where most NGOs are situated. The experience of the preparation of all existing compacts shows that local NGOs, after becoming familiar with the ideology of a national compact, are very keen to start preparation of their own local level compacts. For this they need just a little encouragement and advice" (Liiv 2001, 13/15).

Oddi mewn i'r DU, mae'r astudiaethau'n canolbwyntio ar gompactau lleol yn Lloegr, er bod yr arolygon blynyddol a gynhelir gan Gyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru (CGGC) yn darparu tystiolaeth o'r profiad yng Nghymru. Byddwn yn edrych ar dystiolaeth arolygon CGGC yng nghamau olaf yr adroddiad hwn. Bu datblygiad compactau lleol yn Lloegr yn anwastad iawn, yn rhannol oherwydd yr amrywiaeth o berthnasau sydd eisoes yn bodoli rhwng llywodraeth leol a'r sector gwirfoddol ac yn rhannol oherwydd y diffyg arweiniad cyson a pharhaus gan lywodraeth ganolog. Mae hefyd yn adlewyrchu gwahaniaethau barn oddi mewn i'r sector ynglŷn â gwerth compactau: mae'r arolygon o gynghorau gwasanaethau gwirfoddol a gynhelir gan eu corff cenedlaethol, NAVCA, yn canfod yn gyson eu bod wedi'u rhannu bron yn gyfartal rhwng y rheiny sy'n credu bod compactau'n gwneud cyfraniad gwerthfawr i'w perthynas ag awdurdodau lleol, a'r rheiny nad ydynt yn credu hynny.

Mae dwy astudiaeth feintiol yn cynnig darlun o ganfyddiadau mudiadau gwirfoddol o fanteision gweithio drwy gompact ar lefel leol. Mae Panel Cyflwr y Sector, a gomisiynwyd gan y Swyddfa Gartref i ddarparu gwybodaeth sydd ei hangen i fonitro perfformiad yn erbyn Cytundebau Gwasanaeth Cyhoeddus ar gyfer y sector gwirfoddol a chymunedol ym mlynnyddoedd 2002/03 hyd 2004/05, yn rhoi gwybodaeth gadarn am effeithiolrwydd compactau lleol. Bu i fwyaf yr ymatebwyr nodi effeithiau a gafwyd yn sgil y bartneriaeth – gan gynnig gwell dealltwriaeth o'r cyfyngiadau y mae llywodraeth yn gweithio ynddynt a chynnig man cychwyn ar gyfer gwell ymddiriedaeth rhwng mudiadau a llywodraeth – a manteision cyffredinol i fudiadau. Yn anffodus, maent yn nodi mai'r effaith lleiaf pwysig oedd galluogi mudiad i gael mwy o ddylanwad ar bolisi llywodraeth (Green 2009, Tabl 3.9, 20). Daeth y Comisiwn Archwilio i'r casgliad bod mudiadau gwirfoddol wedi elwa o ddatblygiad compactau lleol; roedd compactau wedi arwain at fwy ddealltwriaeth o'r cyfyngiadau y mae'r ddwy ochr yn gweithredu ynddynt a gwell dealltwriaeth ar ran awdurdodau lleol o'r angen i adennill costau yn llawn. Yn fwy penodol, roedd wedi helpu i wella – i ryw raddau – yr arferion ariannu a chomisiynu yn rhai llefydd. Roedd y manteision i awdurdodau lleol yn cynnwys perthynas gryfach â mudiadau gwirfoddol yn sgil gwell cyd-ddealltwriaeth a gwell cyfleoedd i gydweithio (Y Comisiwn Archwilio 2007, 32-33).

Mae'r rhan fwyaf o'r dystiolaeth ynglŷn â chompactau lleol yn seiliedig ar astudiaethau achos yn hytrach na data meintiol cadarn. Serch hynny, mae cryn dipyn o dystiolaeth anecdotaidd sy'n awgrymu bod gwerth compactau yn amrywio'n fawr o le i le, a bod hyn yn dibynnu ar nifer o ffactorau, gan gynnwys ansawdd y berthynas bresennol rhwng y sector a chyrrff llywodraeth leol; gallu corff seilwaith arweiniol y sector; ac ansawdd ei arweinyddiaeth, a grym parhaus paradocs y compactau: gallant wella perthynas sydd ag iddynt sylfaen cymharol gref ond ni allant eu newid ble mae angen eu newid fwyaf (Zimmeck *et al.* 2011, 127).

Mae nifer o ffactorau wedi cyfrannu at aneffeithiolrwydd compactau lleol. Cynigodd y Comisiwn Archwilio dri phrif reswm posibl pam nad ydynt yn gweithio'n effeithiol: diffyg adnoddau i'w gweithredu; diffyg cymhellion diriaethol i gydymffurfio; a methu â rhoi ystyriaeth i amgylchiadau lleol (Y Comisiwn Archwilio 2007, 34). Ceir rhestrau hwy ac ehangach o ffactorau mewn astudiaethau eraill, gan gynnwys y duedd i ganolbwyntio ar lunio dogfen yn hytrach na datblygu perthynas ar sail dealltwriaeth ac ymddiriedaeth a methiant i wneud trefniadau digonol i weithredu ac adolygu yn dilyn y gwaith o ddatblygu.

3.4 O Safbwynt Cymru

O blith gwledydd y DU, bu Cymru yn nodedig yn ei hymrwymiad i weithio drwy gompactau a'u hybu. Ar lefel genedlaethol, y mae wedi perfformio'n well na Lloegr, ble bu i frwdfrydedd Llafur Newydd bylu gydag amser a ble mae'r Glymblaid wedi mynd ati i ddatgysylltu rhannau allweddol o'r peirianwaith i'w gweithredu; yr Alban, ble y daeth cychwyn addawol i ben yn sydyn wedi i Blaid Genedlaethol yr Alban ddod i rym, gan ei bod yn ymddangos iddynt roi llawer llai o bwyslais ar gompactau ar lefel yr Alban gyfan a llawer mwy ar gompactau lleol, wrth i gynllunio cyflenwi gwasanaethau cyhoeddus yn gymunedol ddod yn llawer pwysicach; a Gogledd Iwerddon, ble y bu i gyfarwyddyd uniongyrchol gyfyngu ar gyfleoedd i weithio drwy gompactau, a'r ffaith i gyfle am Goncordat newydd ddod i'r amlwg yn 2011 ar ôl i Gynulliad Gogledd Iwerddon gael ei ailsefydlu. Ar lefel leol, y mae wedi perfformio'n well na Lloegr, ble mae'n ymddangos mai dim ond traean o'r awdurdodau lleol sydd wedi'u cwmpasu sydd â chompactau "byw"; a'r Alban, ble nad oes mwy na llond dwrn o fannau o frwdfrydedd.

Ceir nifer o resymau dros y perfformiad cryf hwn yng Nghymru:

Yn y lle cyntaf, Cymru yw'r unig ran o'r DU ble mae'r llywodraeth wedi dangos y pwysigrwydd y mae'n ei roi i gydweithio â'r sector a'r cyfraniad allweddol y mae'r sector yn ei wneud i ffyniant ac ansawdd bywyd (Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2000, 5) drwy roi sail statudol i'w ffordd o weithio drwy gompactau. O dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998, gwnaed yn ofynnol i'r Cynulliad Cenedlaethol lunio cynllun sy'n egluro sut y mae'n bwriadu hybu buddiannau mudiadau gwirfoddol wrth weithredu'u swyddogaethau (adran 144). Cyflawnwyd y gofyniad hwn wrth i'r Cynulliad gymeradwyo'r Compact (a lofnodwyd gan Ysgrifennydd Gwladol Cymru a Chadeirydd CGGC ym 1998); mabwysiadu Cynllun y Sector Gwirfoddol sy'n seiliedig arno (2000) a'r cynllun gweithredu presennol (2008). Roedd Deddf Llywodraeth Cymru 2006 yn trosglwyddo'r cyfrifoldeb am y Cynllun o'r Cynulliad i Lywodraeth Cymru.

Yn ail beth, mae Llywodraeth Cymru wedi gosod set o drefniadau sefydliadol tryloyw yn eu lle ar gyfer gweithredu'r Cynllun sydd, o ran pa mor gynhwysfawr, cynaliadwy ac effeithiol ydynt, yn mynd ymhell y tu hwnt i drefniadau'r gwledydd eraill. Mae'r rhain yn cynnwys Cod Ymarfer ar gyfer Ariannu, cynlluniau gweithredu i yrru'r gwaith o weithredu'r compactau yn eu blaen a chynnwys gweithgarwch y sector gwirfoddol yng nghynllunio strategol a fframwaith cyflenwi trosfwaol y Llywodraeth; Gweinidog sy'n gyfrifol ac uned weinyddol benodol yn ei adran; y disgwyl am adolygiadau lefel uchel cyfnodol; cyfarfodydd chwemisol rhwng pob un o'r wyth gweinidog a rhwydweithiau gwirfoddol perthnasol; cyfarfodydd chwemisol neu deirgwaith y flwyddyn Cyngor Partneriaeth y Sector Gwirfoddol / Trydydd Sector (a'i Is-bwyllgor

Ariannu a Chydymffurfiaeth), gyda'r Gweinidog cyfrifol yn bresennol, a gweinidogion eraill, swyddogion a chynrychiolwyr 25 rhwydwaith y sector gwirfoddol, fel sy'n briodol; a chyhoeddi adroddiadau blynyddol ar y Cynllun a dogfennau ategol ychwanegol ar y we.

Yn drydydd, mae Llywodraeth Cymru wedi mabwysiadu dull penodol, rhagweithiol a chyson o ddatblygu gwaith compact mewn awdurdodau lleol. Mae hyn yn cynnwys rhoi cyfarwyddiadau clir / yn ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau lleol a chyrff y GIG fynd i bartneriaethau/compactau â'r sector gwirfoddol a chynnwys y sector wrth ddatblygu a gweithredu cynlluniau strategol; darparu adnoddau i gynorthwyo'r gwaith o ddatblygu compactau a datblygu gallu'r Cynghorau Gwirfoddol Sirol i weithio drwy gompact; a monitro'r arfer o weithio mewn partneriaethau lleol drwy arolygon blynyddol ynglŷn â chompactau ymysg y Cynghorau Gwirfoddol Sirol a gaiff eu cynnal ar ran y Cyngor Partneriaeth gan CGGC.

Mae'r profiad yng Nghymru hefyd yn unigryw yn y modd y mae Llywodraeth Cymru wedi annog nifer o asiantaethau'r llywodraeth a mudiadau gwirfoddol sydd â buddiant yn eu meysydd gweithredu i fabwysiadu compactau thematig. Rydym wedi adolygu profiad pedwar compact thematig sy'n cwmpasu'r Amgylchedd; Addysg a Dysgu; Diwylliant a'r Gymraeg. Nid yw'r un o'r pedwar yn weithredol ar hyn o bryd. I bob pwrpas, safodd Pwyllgor Llywio'r Compact Amgylcheddol i lawr yn 2010, gan ei fod yn teimlo bod y Compact wedi cyflawni ei nodau a'i fod yn hyderus y byddai'r gwaith da yn parhau; mae Compact y Gymraeg a'i Grŵp Cyswllt wedi'i ddisodli gan benodiad Comisiynydd y Gymraeg a throsglwyddwyd cyfrifoldeb yn ôl i Lywodraeth Cymru; a byrhoedlog fu Compactau Dysgu a Diwylliant. At ei gilydd, ni bu'r profiad o orchuddio compact generig cenedlaethol, a oedd yn adlewyrchu elfennau amrywiol y sector gwirfoddol, â chompactau thematig ychwanegol yn llwyddiannus.

3.5 Cyd-destun Polisi Cymdeithasol

Gellir ystyried compactau'r DU fel ymateb penodol i newidiadau economaidd, cymdeithasol a gwleidyddol pellgyrhaeddol wrth iddynt effeithio ar lywodraeth a'r sector gwirfoddol. Mae tri phrif gorff o lenyddiaeth sy'n ceisio egluro natur y newidiadau hyn a'u heffaith. Mae pob un ohonynt yn cytuno ar ddau bwynt, sef creu "gofod" i'r sector a "lle" i gompactau.

- Mae'r cyntaf yn canolbwyntio ar anghynaliadwyedd y wladwriaeth les – yr angen i leihau ei faint a'i gost a throsglwyddo'r gwaith o gyflenwi gwasanaethau cyhoeddus i'r sectorau preifat a gwirfoddol sydd wedi arwain y trydydd sector i symud yn raddol o'r ymylon economaidd tuag

at y canol economaidd-gymdeithasol (Haugh a Kitson 2007, 981-84, 990).

- Mae'r ail yn edrych ar lywodraethu ac yn trafod materion pŵer ac atebolrwydd o ran gwneud penderfyniadau ochr yn ochr â rhesymau dros gynnwys y sector gwirfoddol a dulliau o wneud hynny. Un o gasgliadau'r gwaith dadansoddi hyn yw bod y Compact wedi gwneud y syniad o weithredwr cymdeithasol unedig ac unigol, y gall y llywodraeth a'r sector cyhoeddus ymdrin ag ef, yn beth sefydliadol (Carmel a Harlock 2008, 158).
- Mae'r trydydd yn ystyried llunio a gweithredu polisi – y prosesau a ddefnyddiwyd wrth fabwysiadu a gweithredu polisiâu penodol. Yn Lloegr, roedd hyn yn cynnwys prif-ffrydio'r trydydd sector i mewn i bolisi cyhoeddus – trawsnewid y trydydd sector o fod yn elfen fach i fod yn un o'r prif elfennau, a thrawsnewid polisi yn y sector o fod yn dameidiog ac ad hoc i fod yn gyfanwaith cydlynol (Kendall 2000, 542).

3.6 Yr Amgylchedd Newidiol

Aeth 14 mlynedd heibio ers cytuno ar y compactau ym mhedair gwlad y DU, ac roedd y rhai a gyfwelwyd gennym ar gychwyn ein hastudiaeth yn pwysleisio bod angen cael safbwynt hanesyddol sy'n rhoi ystyriaeth i newidiadau pwysig i'r amgylchedd y bu'r compactau'n gweithredu ynddo. Nodwyd tair elfen allweddol ganddynt yn y darlun newidiol hwn.

I gychwyn, cyfeiriodd yr hysbyswyr at y llanw a'r trai gydag amser yn y berthynas rhwng awdurdodau lleol penodol a'u sectorau gwirfoddol lleol a'r cynnydd a'r gostyngiad o ran diddordeb yn y compactau fel un agwedd ar y berthynas honno. Yng ngeiriau un hysbyswr, *"They come and go both formally and informally. Everyone has had one at some point, and then they live or die by the interest of the councillors, the local authority officials and, to a degree I suppose, the CVC"*.

Yn ail beth, tynnodd yr hysbyswyr sylw at newidiadau pwysig i'r amgylchedd ehangach y bu'r compactau'n gweithredu ynddo. Er bod cyflymder y newid a pha mor sylweddol oedd ei effaith yn amrywio o'r naill wlad i'r llall, bu newid cyffredinol yn natur ymagwedd llywodraethau at eu perthynas â'r sector gwirfoddol sydd wedi ychwanegu'n llwyddiannus at yr hyn oedd i'w gynnig yn wreiddiol gan bartneriaethau cymharol benagored drwy fabwysiadu perthynas contractiol at amlygrwydd presennol y cyfundrefnau comisiynu. I rai hysbyswyr, roedd comisiynu yn go wahanol i'r math o berthynas sy'n rhan annatod o'r syniad o gompactau, ac mae'r camau diwygio neu adnewyddu

diweddaraf i'r compactau wedi ceisio rhoi ystyriaeth i'r berthynas economaidd wahanol hon.

Awgrymodd hysbyswyr, yn Lloegr o leiaf, nad yw'n gwneud synnwyr bellach – os oedd o gwbl – i roi sylw arbennig i'r sector gwirfoddol yn unigol gan fod awdurdodau lleol hefyd yn comisiynu mwy a mwy o wasanaethau gan y sector preifat. Mor gynnar â 1996, awgrymodd Bemrose a MacKeith y dylai awdurdodau lleol ddatblygu strategaethau i ymdrin â'u gwaith â'r sector annibynnol fel cyfanwaith, yn hytrach nag ar gyfer y sector gwirfoddol yn unig (Bemrose a MacKeith 1996, 35), ac mae elfennau blaenllaw yn y sector gwirfoddol yn Lloegr ar hyn o bryd yn addasu i barhau'n rhan o'r gêm o gyflenwi gwasanaethau cyhoeddus fel is-gontractwyr drwy fynd i drefniadau ar ffurf compact â'r sector preifat (Murdock 2012).

Ac, yn drydydd, i gyd-fynd â'r set bwysig hon o ddatblygiadau, cafwyd cyfres o ddiwygiadau i ffurf gwasanaethau cyhoeddus gan gynnwys sefydlu partneriaethau a byrddau traws-sector a datblygu dulliau newydd o gynllunio strategol. Ar un pwynt, roedd disgwyl i sefydliadau seilwaith lleol yng Nghymru hwyluso cyfranogiad y trydydd sector mewn cymaint â 158 o bartneriaethau gwahanol (CGGC 2003, 8-9). Mae newidiadau hanesyddol a phresennol i drefniadau'r GIG hefyd wedi cyfrannu at amgylchedd aflonydd iawn i weithredu polisi cyhoeddus a chymdeithasol a chyflenwi gwasanaethau.

4.0 Gwerth a Chyfyngiadau Compactau

4.1 Manteision

Y mae'n amlwg o'r llenyddiaeth bod compactau, yn wahanol i fathau eraill o bartneriaeth, wedi'u datblygu i raddau helaeth i hybu cyd-ddealltwriaeth a gwella perthynas a phrosesau yn hytrach na chyflawni amcanion diriaethol neu gyflawni effeithiau penodol ar wasanaethau.

Ar un lefel, roedd rhai o'r rheiny a gyfwelwyd gennym wrth i ni fynd ati ar y cychwyn i gasglu safbwyntiau o bob rhan o'r DU, a rhai o'r rheiny a gymerodd ran yn ein hastudiaethau achos, yn ystyried compactau fel ffordd o fynd i'r afael â phroblemau yn y berthynas bresennol rhwng awdurdodau lleol a'r sectorau gwirfoddol lleol. I lawer, roedd datblygu compactau wedi codi ymwybyddiaeth o'r sector a'i waith, wedi gwella ei broffil ac wedi arwain at gydnabyddiaeth ehangach a dyfnach o werth ei gyfraniad. Fel y dywedodd un o gyfranogwyr yr astudiaethau achos, *"The third sector has traditionally not been seen as equal to statutory organisations and [the compact] helps get recognition and understanding of the third sector"*. Yn ei dro, golygai hyn fod cynghorwyr a swyddogion awdurdodau lleol yn fwy tebygol o wrando ar

bryderon mudiadau gwirfoddol ac o ymatal rhag gwneud penderfyniadau mympwyol neu heb esboniad ynglŷn â'u hariannu.

Serch hynny, ystyriwyd fod effaith datblygu compactau, cytuno arnynt a'u gweithredu, yn fwy sylweddol na mynd i'r afael â'r materion a'r problemau hyn yn unig. Roedd gweithio drwy gompact yn rhoi cyfle i bartneriaid ddod at ei gilydd i archwilio eu perthynas, a thrwy wneud hynny, datblygu cyd-ddealltwriaeth a chyfleoedd newydd i gyfathrebu. Mewn llawer o ardaloedd, roedd wedi newid y ffordd yr oedd partneriaid yn ystyried eu gilydd gan roi sylfaen newydd i drafod a chydweithio. Yng ngeiriau un hysbyswr o'r sector gwirfoddol: *"It's often been the process of being in the same room at the same time, talking about issues and challenges that has made the difference.... It's developed a greater share of understanding of what the challenges are facing our public sector partners and what the challenges are facing our sector and also what the opportunities are for a better and more positive working relationship"*. Yn ôl hysbyswr arall, mae proses y compact wedi galluogi pobl i drafod ac o ganlyniad i gyfres o gyfarfodydd, nid yn unig y cafwyd gwell cyd-ddealltwriaeth o'r amgylchiadau a'r cyfyngiadau y mae'r ddwy ochr yn gweithredu ynddynt, ond hefyd cafwyd meddyliau'n cwrdd ar lefel unigol neu bersonol. Efallai nad yw compactau'n cyflawni'r holl newidiadau i arferion awdurdodau lleol y byddai'r sector gwirfoddol yn dymuno eu gweld, ond gallent gynnig cyfle i ddadlau'r achos, ac mewn llawer o ardaloedd maent wedi newid natur y ddeialog a oedd ar y gweill.

Wrth gwrs, nid yw trawsnewid y berthynas rhwng awdurdodau lleol a'u sectorau gwirfoddol yn nod ynddo'i hun. Y mae'n allwedd i bartneriaeth weithio mwy cynhyrchiol y mae i fudiadau gwirfoddol a'u cynrychiolwyr rôl llawer mwy ynddi wrth ffurfio gwasanaethau a nodi blaenoriaethau allweddol, yn ôl un hysbyswr. Yng ngeiriau hysbyswr arall, *"This is about... being at the table... being involved in policy formulation, consultation, budgets and various other consultations, framing out and scoping services"*. Ar eu gorau, gall compactau wneud cyfraniad gwerthfawr i ddatblygiad rhywbeth yn agos i gyd-gynhyrchu o ran cyflenwi gwasanaethau, gyda'r holl elfennau hynny y byddech yn eu disgwyl mewn perthynas weithio effeithiol, sy'n ymwneud ag ymddiriedaeth, cyfathrebu effeithiol ac ymagwedd gyffredinol at gyflenwi gwasanaethau effeithiol. Felly mae gwerth compactau yn y pen draw i'w gweld ar ffurf eu cyfraniad i wella gwasanaethau a'r manteision i'r rhai sy'n eu defnyddio.

Ni bu'n hawdd canfod enghreifftiau o esblygiad y gwaith partneriaeth hwn a'i effaith ar ansawdd y gwasanaethau, ond mae ein hastudiaethau achos wedi rhoi i ni rywfaint o dystiolaeth o'r math hwn. Drwy gydnabod rôl mudiadau'r sector gwirfoddol, gwelwyd rhai newidiadau sylweddol yn y berthynas ariannu. Ystyrir mai i gompactau y mae'r diolch am i rai awdurdodau symud tuag at

gytundebau ariannu mwy hirdymor – am dair neu bum mlynedd hyd yn oed, yn hytrach na threfniadau blynyddol; mabwysiadu fframwaith mwy priodol i gomisiynu (gan alluogi mudiadau gwirfoddol i geisio am gontractau mewn ffordd agored a thryloyw); a chyflwyno cynlluniau grantiau bach. Rhoddwyd y pŵer i un Cyngor Gwirfoddol Sirol drwy ei gompact i herio penderfyniadau ynglŷn â dulliau ariannu mudiadau unigol: *“On several occasions [we] have changed the authority’s mind on their decision to cease funding an organisation following a discussion through the compact forum”*. Ac wedi’i ysbrydoli yn yr un modd, penderfynodd un awdurdod lleol fuddsoddi yng narpariaeth gwirfoddolwyr y Cyngor Gwirfoddol Sirol i gyfoethogi ei wasanaeth yn hytrach na sefydlu ei ddarpariaeth ei hun.

Mae compactau hefyd wedi arwain at welliannau i’r ffyrdd y mae awdurdodau lleol yn cynnal ymgynghoriadau, gan gynnwys mabwysiadu cyfnod deuddeg wythnos i dderbyn ymatebion, a fu o gymorth i’r trydydd sector allu ymateb yn llawn, a systemau i sicrhau bod mudiadau gwirfoddol yn cael adborth ar eu hymatebion i ymgynghoriadau. Sylwyd ar enghraifft weithredol o effaith rhoi mwy o gydnabyddiaeth i’r rôl sydd i’r sector gwirfoddol gan yr ymchwilydd a oedd yn bresennol mewn cyfarfod pwyllgor fel rhan o un astudiaeth achos. Cyflwynwyd drafft o Gynllun Gwella’r awdurdod i’r cyfarfod, a mynegodd cynrychiolydd o’r sector foddhad ei fod yn cyfeirio’n benodol at y rôl sydd i’r sector gwirfoddol wrth gyflawni blaenoriaethu mewn ffordd na fyddai rhywun wedi’i ddychmygu ychydig flynyddoedd ynghynt. Mae enghreifftiau eraill o effaith yn cynnwys cyfraniad y compact i sicrhau bod y sector gwirfoddol yn cael ei gynrychioli’n briodol ar y partneriaethau newydd a sefydlwyd gan awdurdodau lleol i fynd i’r afael â materion sy’n effeithio ar bobl ifanc ac adfywio, a sefydlu menter datblygu cymunedol ar y cyd.

Mae compactau hefyd wedi creu cyfleoedd newydd a mwy effeithiol i gyfathrebu. Ar lefel strategol, mae hyn wedi rhoi i awdurdodau lleol a mudiadau gwirfoddol y cyfle i nodi achosion o ddyblygu ariannu. *“We look at how we can provide better services and pool resources”*. O ddydd i ddydd, roedd gwell cyfathrebu yn rhoi hwb i effeithlonrwydd. Pe byddai’n cael problem â gwasanaethau cymdeithasol, er enghraifft, nododd un hysbyswr y byddant yn cydweithio a gellir datrys y broblem o fewn diwrnod ac os na fyddai ganddynt gompact, byddai’n cymryd wythnosau. Dywedodd ei fod yn darparu system i alluogi ymateb effeithlon i broblem. *“It provides a mechanism to enable an efficient response to an issue”*.

Serch hynny, roedd yr hysbyswyr mewn dau feddwl p’un a oes angen trefniadau i ddatrys anghydfodau rhwng awdurdodau lleol a mudiadau gwirfoddol neu beidio. Roedd eu safbwyntiau yn adlewyrchu “paradocs” compactau fel a drafodir uchod. Yn yr ardaloedd hynny ble roedd compactau wedi’u rhoi ar waith a ble’r oedd y berthynas yn dda, fe’u hystyriwyd yn

systemau wrth gefn na fyddai eu hangen fel arfer, ond mewn ardaloedd ble nad oedd yr arfer o weithio drwy gompact wedi sefydlu'n llwyddiannus a ble nad yw'r berthynas wedi datblygu, fe'u hystyriwyd yn ddefnyddiol ac angenrheidiol:

"I think the key contribution could be the mediation/arbitration aspect. The new codes of practice – e.g., the Commissioning Code — are key. I think this is where the Compact will be tested. There are changes at the moment in relation to third sector funding with increasing use of procurement for services that people didn't used to have to tender for.... I can see circumstances where the Compact is used to arbitrate in any disputes that arise."

4.2 Cyfyngiadau

Bydd yn eglur o natur yr enghreifftiau o effaith a gyflwynir uchod mai cymharol fach yw'r mathau o gyflawniadau y gellir eu disgwyl drwy gompactau; maent yn dueddol o fod yn fuddugoliaethau bach, cynyddol, yn hytrach nag yn newidiadau chwyldroadol yn y berthynas rhwng partneriaid. A gallai fod angen ymladd yn galed i sicrhau'r buddugoliaethau bach hyd yn oed. Cymharol fach yw'r llwyddiannau y cyfeirir atynt gan rai hysbyswyr yn yr astudiaethau achos *"I don't see it as a document that impacts directly on service delivery. It's not the sort of thing that changes delivery. It has a different area of concern, more of a corporate or strategic document."* Ac mae'n hwyluso – yn creu amgylchedd ble y gall trafodaethau ddigwydd.

Roedd hysbyswyr eraill yn tynnu sylw at y cyfyngiadau hyn a chyfyngiadau eraill y compact fel ffordd o drawsnewid y berthynas a gwella'r modd y caiff gwasanaethau eu dylunio a'u cyflenwi. Rhybuddiodd un fod tuedd gan bobl, o ochr y llywodraeth ac yn y sector, i gredu bod ateb rhwydd ar gael, ond nid oes ateb rhwydd. Awgrymodd hysbyswr arall mai'r ffordd orau i ystyried y compact yw fel offeryn defnyddiol, ond nad dyna'r unig offeryn sydd ar gael. Fel yn achos unrhyw offeryn, mae ei werth yn dibynnu ar barodrwydd rhywun i'w ddefnyddio, y defnydd a wneir ohono a'r medrusrwydd a ddangosir wrth ei ddefnyddio. Gellid ei ddefnyddio i ganfod tir cyffredin ac ystyried gwahaniaethau ond dim ond os yw'r sefydliadau yn ddigon ystyriol i gychwyn ar y broses.

Roedd rhai hysbyswyr yn ystyrid mai mater dewisol, yn ei hanfod, yw defnyddio compactau: *"The Council use the Compact when it's convenient for them... and then, when the consultation is about something less palatable, there is an oversight and the Compact is not adhered to"*. Roedd cyfyngiadau ar y graddau y gallai dylanwad y compactau dreiddio i bob lefel ac i bob rhan o awdurdod lleol a phob sefydliad ar draws amryw feysydd y sector

gwirfoddol. Dim ond y rhai a oedd yn argyhoeddedig o werth compactau a fynychai'r cyfarfodydd, ac nid oedd yr hysbyswyr yn siŵr i ba raddau y mae wedi treiddio i feysydd eraill yn yr awdurdod lleol nac i ba raddau mae pobl yn wirioneddol ymwybodol ohono. *"The ones at ground level haven't fully embraced it yet – that will be the test"*. Ac nid oes gan y compactau ddannedd: nid oeddynt yn ddogfennau sy'n rhwymo mewn cyfraith; yn hytrach, cytundebau oeddent a oedd â'u defnydd yn dibynnu ar dderbyn ymrwymadau moesol. Disgrifiai un hysbyswr hyn fel y ffactor chwifio: *"You wave the document and you say, but you're really outside the bounds of this agreement. People were bound to it only to the extent they accepted their moral obligations"*.

4.3 Datrys Anghydfodau

Yng ngoleuni'r safbwyntiau hyn ar natur yr ymrwymadau a ddaw yn sgil llofnodi compact, nid yw'n syndod nad oedd gan yr hysbyswyr lawer i'w ddweud am ddatrys anghydfodau a phrosesu cwynion ynglŷn â methiant awdurdodau lleol i weithredu yn unol â'r compact. Yr un enghraifft a gafwyd o ymgais ar gyfryngu gan grŵp cyswllt compact oedd rhwng dau fudiad gwirfoddol (a hyd yn oed wedyn, ni lwyddodd y grŵp i ddatrys y mater). Cymysg fu ymdrech mentrau yn Lloegr – *Compact Mediation Service, Compact Advocacy Programme ac Empowering the Voluntary Sector* – i fynd i'r afael â'r materion hyn, ac mae rhai mudiadau gwirfoddol lleol wedi dewis herio eu hawdurdodau lleol yn y llysoedd – gan osgoi systemau penodol y compact. Ond lleiafrif o hyd yw'r rhai sy'n cymryd y camau hyn – amharod yn gyffredinol yw mudiadau gwirfoddol i beryglu'u perthynas ag awdurdodau lleol i'r dyfodol fel hyn.

Yng Nghymru, gall mudiadau gwirfoddol gwyno wrth Is-bwyllgor Ariannu a Chydymffurfiaeth y Cyngor Partneriaeth ynglŷn â methiant awdurdodau lleol i gydymffurfio â chompactau lleol, ond ychydig iawn o dystiolaeth sydd eu bod wedi dilyn y trywydd hwn ac mae amheuan sylweddol ynglŷn â natur y camau cosbi y gall yr Is-bwyllgor eu cymryd.

Os yw anghydfodau, fel y mae llawer o gompactau lleol yn awgrymu, yn rhan naturiol o unrhyw berthynas weithio ac yn gallu bod yn ddefnyddiol i ganfod a mynd i'r afael â materion pwysig (Bwrdd Gwasanaethau Lleol Pen-y-bont ar Ogwr 2011, 28), mae'r diffyg anghydfodau yn dweud llawer am freuder y berthynas rhwng rhai awdurdodau lleol a'u sector gwirfoddol. Y mae'n adlewyrchu nid yn unig ar bwerau anghyfartal y partneriaid, ond ar barodrwydd y partner cryfaf i ddefnyddio'r pŵer hwnnw i fynnu ei ffordd a'r ffaith bod ar y partner gwanaf ofn goblygiadau siglo'r cwch. Mae'r ffaith nad oes trefniadau yn dal yn eu lle i ddatrys anghydfodau na hanes o wynebu problemau a mynd i'r afael â hwy, o'r ddwy ochr, drwy drafod a chyfaddawdu,

yn awgrymu nad yw gweithio drwy gompact lleol mor gadarn ag y mae, o bosibl, yn ymddangos.

5.0 Ffactorau Llwyddiant a Methiant

Ar sail ein hadolygiad o'r llenyddiaeth, yn gynharach nodwyd pum ffactor allweddol gennym sy'n sylfaen i gompactau cenedlaethol llwyddiannus. Fel estyniad o hynny, dyma'r ffactorau ar lefel leol:

- Cyrff llywodraeth leol sy'n gallu mynd i bartneriaeth â'r sector gwirfoddol;
- Sector gwirfoddol sydd, yn yr un modd, yn gallu mynd i bartneriaeth â chyrff llywodraeth leol;
- Bod rhyngwyneb yn bodoli rhwng cyrff llywodraeth leol a'r sector gwirfoddol sy'n ddigon helaeth a phwysig i gyfiawnhau eu bod yn mynd i bartneriaeth ac yn ei chynnal;
- Bod rhesymau'n bodoli i gyrff llywodraeth leol a'r sector sydd o leiaf yn gydnaws â'i gilydd.
- Bod trefniadau gweinyddol yn bodoli i weithredu, a bod y rheiny'n addas i'r diben ac yn gallu gyrru'r bartneriaeth yn ei blaen.

Edrychwn ar bob un o'r rhain isod.

5.1 Gallu Llywodraeth Leol

Bydd y cyd-destun cymdeithasol, gwleidyddol a sefydliadol ehangach yn dylanwadu ar ddatblygu compactau effeithiol. Yn benodol, bydd eu llwyddiant yn dibynnu ar i ba raddau y mae'r corff llywodraeth leol yn agored i roi ystyriaeth i fuddiannau eraill ac i ffurfio perthynas gydweithredol â'r sector gwirfoddol yn ei ardal. Mae angen i'r broses o ddylunio a datblygu compact fod yn seiliedig ar lefel leiafswm o ymrwymiad ar ran y corff llywodraeth leol er mwyn iddo adeiladu arni; fel arall, ni all proses y compact drawsffurfio ei berthynas â'r sector gwirfoddol drwy hud a lledrith. Mae angen gwneud yr ymrwymiad hwn ar lefel uchaf y corff llywodraeth leol a rhaid i'r cyfrifoldeb dros weithredu ar hynny orwedd yn y rhannau priodol o'i systemau. Yn ogystal â pharodrwydd, mae "gallu" hefyd yn awgrymu capasiti, a bydd angen i'r corff llywodraeth leol neilltuo adnoddau i'r broses yn bennaf ar ffurf amser swyddogion ac (yn achos awdurdodau lleol) amser cynghorwyr, ond hefyd o ran y treuliau ategol sydd ynghlwm wrth gyfarfodydd a rhannu dogfennau. Yn fwy na dim, bydd angen i'r corff llywodraeth leol nodi'r person neu'r personau priodol a all roi'r arweiniad sydd ei angen ar y broses – nid mewn dull arwrol Napoleonaidd, ond y math o arweinyddiaeth sy'n gwneud synnwyr o'r sefyllfa ac yn nodi'r ffordd ymlaen. A mwy na thebyg y bydd angen iddo/iddi/iddynt fod yn rhan o bethau yn yr hirdymor.

5.2 Gallu'r Sector Gwirfoddol

Mae gallu'r sector gwirfoddol i fynd i bartneriaeth â chyrff llywodraeth leol yn fwy problematig. Er bod bodolaeth sefydliad seilwaith effeithiol yn amod angenrheidiol i sicrhau llwyddiant, nid yw hynny'n ddigonol ynddo'i hun. Swyddogaeth y corff seilwaith yw sicrhau bod amrywiaeth lawn o fudiadau gwirfoddol yn cael ei chynrychioli yn y trafodaethau ynglŷn â datblygu a gweithredu compact ac nid hawlio'r swyddogaeth gynrychioladol i'w hun: compact rhwng y corff llywodraeth leol a'r sector gwirfoddol ydyw, nid y sefydliad seilwaith. Model defnyddiol yw'r trefniadau ar lefel genedlaethol i ethol cynrychiolwyr i Gyngor Partneriaeth y Trydydd Sector yng Nghymru drwy fforymau sy'n dwyn ynghyd fudiadau gwirfoddol o amryw feysydd ac sy'n adrodd yn ôl i'w haelodau. Mae rhai grwpiau wedi egluro rôl a swyddogaethau cynrychiolwyr y sector mewn disgrifiadau o'r rôl a chanllawiau eraill. Serch hynny, mae i'r sefydliad seilwaith rôl mwy hanfodol i'w chwarae, sef derbyn ei chyfran o'r trefniadau ar gyfer gwasanaethu'r broses. Fel yn achos y cyrff llywodraeth leol, bydd ar y sector angen arweinyddiaeth ymrwymedig, effeithiol a phriodol gan gynrychiolwyr sydd ar gael yn yr hirdymor.

5.3 Sail y Berthynas

Nid oes angen i gymhellion y ddwy ochr i geisio partneriaeth fod yr un peth ond dylent fod yn gydnaws ac yn ddigon helaeth i roi sail i weithredu ar y cyd.

Roedd cymhellion y sector gwirfoddol i fuddsoddi mewn gweithio drwy gompact yn ymwneud yn bennaf ag ariannu a threfniadau ariannu. Gobeithiai'r mudiadau y byddai'r compactau yn cynnig proses ariannu mwy agored a thryloyw ac felly bod mwy o sicrwydd i'r ariannu ac, os yn bosibl, y gellid adennill y costau yn llawn. Ond, y tu hwnt i'r materion sylfaenol hyn, roeddent hefyd yn awyddus i ddod o hyd i ffyrdd i hybu buddiannau ac anghenion eu defnyddwyr neu fuddiolwyr. Yn eu hanfod, roeddent yn teimlo y byddai compactau yn gwneud gwahaniaeth yn y meysydd hyn.

Mae'r cymhellion i gyrff llywodraeth leol yn anos eu disgrifio. Y ffordd orau i'w hystyried yw eu bod yn deillio o hunan-fudd goleuedig. Ar un llaw, bydd cyrff llywodraeth leol sy'n ymgysylltu â'r bobl y maent yn eu gwasanaethu drwy fudiadau gwirfoddol yn fwy tebygol o fod yn well ar ddeall anghenion pobl ac o'u diwallu. Ar y llaw arall, mae i gyrff llywodraeth leol sy'n ymwneud yn gyhoeddus mewn partneriaeth, sydd yn gydnaws â pholisïau llywodraethau cenedlaethol ac a ystyrir yn beth da yn ddieithriad, fanteision o ran eu henw da – fel arweinwyr neu eiriolwyr neu, yn achos rhai awdurdodau lleol yn Lloegr, fel enillwyr gwobrwyon compact.

Rhybuddiodd yr hysbyswyr y gallai gweithredu compactau gychwyn yn wael os yw mudiadau gwirfoddol yn defnyddio'r systemau nid fel cyfle i gael trafodaeth ond fel sianel un ffordd i gwyno am ymddygiad awdurdodau lleol. Roeddent yn pwysleisio bod compactau hefyd yn rhoi ymrwymadau ar ran y sector gwirfoddol hefyd ac y dylai awdurdodau lleol fod yn fwy rhagweithiol gan sicrhau bod y sector yn cyflawni ei ran yntau o'r fargen.

5.4 Trefniadau ar gyfer Gweithredu

Dyma'r agweddau allweddol sydd eu hangen ar gompactau effeithiol:

- Testun sy'n addas i'r diben ac yn cael ei ddiweddarau neu'i adnewyddu'n rheolaidd. Roedd un o'r hysbyswyr yn yr astudiaethau achos yn hoffi golwg a theimlad y Compact newydd a oedd, meddai, yn llawer gwell na'r fersiynau blaenorol. *"The heavy jargon has been taken out and there is a clear agreement in place"*. Yn ôl hysbyswr arall, roedd ei gompact yntau wedi esblygu ac addasu wrth i'r berthynas/partneriaeth newid ac aeddfedu dros y blynyddoedd. *"You have to keep looking at it to keep it relevant"*. Sicrhawyd perchnogaeth o'r testun drwy ymgynghori'n effeithiol. Teimlai un hysbyswr fod fersiwn ddiweddaraf ei gompact wedi'i llunio drwy lawer mwy o ymgynghori, cynnwys amrediad ehangach o sefydliadau, a mwy o sbardun, ond teimlai hysbyswr arall y câi'r broses ei rheoli gan yr awdurdod lleol yn hytrach nag yn ehangach ac nad oedd y testun a gafwyd yn sgil hynny, er yn dderbyniol, yn cael ei ystyried yn perthyn i bawb dan sylw. Mae angen i'r testun ei hun fod yn fyr – i sicrhau y caiff ei darllen gan lawer – ac wedi'i gyfyngu i egwyddorion cyffredinol a nodau cyffredin a chyda chytundebau manylach wedi'u gosod fel codau ymarfer ar drefniadau comisiynu neu ariannu; ymgynghori; cyfryngu neu ddatrys anghydfodau; a materion eraill.
- Strwythur i weithredu'r compact. Pa mor grefftus bynnag y lluniwyd y testun, aros ar y silff y bydd oni bai y caiff ei weithredu mewn ffordd fwriadol, strwythuredig, gan gynnwys cynllunio, gosod targedau, monitro a gwerthuso cynnydd a datrys problemau wrth iddynt ddigwydd. Yn y rhan fwyaf o achosion, caiff trefniadau ar gyfer gweithredu'r compact eu gosod mewn cynllun gweithredu neu set o ymrwymadau i weithredu mewn meysydd penodol o gydweithio. Sut bynnag, dylai cyfrifoldebau'r partneriaid fod wedi'u gosod yn glir, a dylai'r targedau fod yn fesuradwy ac iddynt amserlenni penodol. Dylid monitro a gwerthuso'r cynnydd o leiaf yn flynyddol.

- Corff cyswllt sy'n cynnwys cynrychiolwyr y partneriaid i oruchwylio'r gweithrediad a monitro'r cynnydd. Teimlai lleiafrif o'n hysbyswyr y gallai cyrff presennol, megis byrddau gwasanaethau lleol, ymgymryd â'r rôl hon, ond roedd y rhan fwyaf yn ffafrio defnyddio grŵp, pwyllgor neu banel wedi'i ffurfio i'r diben. Roedd yr hysbyswyr yn ffafrio cynrychiolaeth ar ran yr awdurdod lleol sy'n cynnwys cymysgedd o gynghorwyr (aelodau Cabinet yn arbennig) a swyddogion a chynrychiolwyr ar ran y sector gwirfoddol sy'n cyd-redeg â'r math o fforymau is-sector sy'n weithredol ar lefel genedlaethol (wedi'u hethol/dewis yn agored). Mae'r arferion effeithiol yn cynnwys ei bod yn ofynnol rhoi ymateb neu adborth ar faterion a gwyd mewn cyfarfodydd cyswllt naill ai'n ysgrifenedig neu wrth i swyddogion perthnasol fynd i'r cyfarfod nesaf yn ogystal â chyn-gyfarfodydd neu gyfarfodydd cawcws o blith y partneriaid i baratoi ar gyfer prif gyfarfodydd y grŵp.
- Nifer a natur y partneriaid: compactau dwy ochr, tair ochr neu aml-ochr. Mae compactau lleol yn ffurfio rhwydwaith cymhleth sy'n cynnwys compactau awdurdod-sector gwirfoddol a bwrdd iechyd-sector gwirfoddol (dwy ochr) yn ogystal â chompectau sy'n cynnwys sawl corff llywodraeth leol hyd at, ac yn cynnwys, holl aelodau'r byrddau gwasanaethau lleol (compactau tair ochr ac aml-ochr). Y duedd dros amser fu lleihau nifer y compactau a chynyddu nifer y partneriaid llywodraeth leol. Teimladau cymysg oedd gan yr hysbyswyr am y gwahanol fathau. Roedd rhai yn croesawu cynrychiolaeth ehangach gan gyrff llywodraeth, ond teimlai eraill nad oedd y cyrff ychwanegol hyn yn ymdrechu ddigon a bod perthynas seml yr awdurdod lleol-sector gwirfoddol neu'r bwrdd iechyd-sector gwirfoddol yn haws ei rheoli. Heb gonsensws na thystiolaeth argyhoeddiadol y naill ffordd na'r llall, ymddengys mai mater i'w benderfynu'n lleol yw hwn.
- Cymhelliad ac effeithlonrwydd. Unwaith y mae partneriaid yn rhan o gompactau, mae angen iddynt deimlo bod yr hyn maent yn ei wneud wirioneddol yn gwneud gwahaniaeth i'r ffyrdd y mae cyrff llywodraeth leol a mudiadau gwirfoddol yn cydweithio, ac mae hyn yn golygu gosod a chyflawni amcanion pendant a mesuradwy. Mae angen i'r egwyddorion cyffredinol sydd ynghlwm wrth gompactau gael eu mynegi ar ffurf gweithgareddau ymarferol a chyflawnadwy. Ni fydd partneriaid yn parhau i fynychu cyfarfodydd traws-sector os mai eu canfyddiad yw nad ydynt yn ddim mwy na siop siarad.

5.5 Gwneud i'r Trefniadau Weithio

Un ffactor allweddol i weithredu'r compact yn llwyddiannus yw cydddealltwriaeth o natur compactau. Teimlai ein hysbyswyr yn gryf ynghylch y canlynol:

- Nid contractau sy'n rhwymo mewn cyfraith ydynt, ond datganiadau o werthoedd a dyheadau cyffredin sydd ag iddynt rym moesol a gwleidyddol.
- Yn yr un modd, dylai eu trafodaethau fod yn ddeialog ar sail ysbryd y ddeddf yn hytrach na llythyren y ddeddf.
- Maent yn dibynnu ar greu teimladau o ymddiriedaeth a pharch rhwng y naill bartner at y llall.
- Maent yn dibynnu ar barodrwydd i gydnabod anghymesuredd y pŵer rhwng partneriaid a chyfaddawdu a gweithio tuag at nodau cyffredin.

Pa mor dda bynnag y mae'r trefniadau ar gyfer gweithredu'r compact wedi'u dylunio a'u hadnoddu, roedd consensws ymysg yr hysbyswyr bod llwyddiant yn y pen draw yn dibynnu ar sefydlu a chynnal perthynas bersonol dda rhwng unigolion allweddol. Er y câi hyn ei hwyluso gan bersonoliaethau cydnaws, cawsom ein hatgoffa hefyd bod angen i berthynas o'r math hwn gael ei gosod mewn strwythur o gynrychiolaeth a defnydd gweithredol sy'n galw am sylw ac ymrwymiad parhaus a rhaid gwneud iddi weithio. Ac, o ystyried trosiant personél, byddai angen sefydlu perthnasau newydd o bryd i'w gilydd.

Ac roedd manteision mawr hefyd pan fyddai'r trosiant yn isel. Mewn un astudiaeth achos, roedd y bobl allweddol a sefydlodd y compact a'r pwyllgorau yn 1999 yn dal yn eu swyddi ac yn gyrru'r agenda heddiw. Mewn astudiaeth achos arall, mae nifer o bobl ddylanwadol wedi parhau am gyfnod sylweddol o amser – am fwy na deng mlynedd mewn rhai achosion: *“Having stable people has helped [the compact] develop. Some have come and gone, but the core people are still here and it helps that I can just pick up the phone anytime to any of them as we know each other very well”*. Ac mewn astudiaeth achos arall, bu i aelodau staff newydd yn yr awdurdod lleol a rhai mudiadau gwirfoddol allweddol ail-danio'r diddordeb mewn compact a fu'n hel llwch ers amser hir.

Mae angen i awdurdodau lleol a'u partneriaid yn y sector gwirfoddol sicrhau y caiff arweinwyr sydd wedi hen ennill eu plwyf gael eu hatgyfnerthu a'u herio gan bobl newydd sydd a syniadau ffres a phrofiadau gwahanol. Oni bai y gwneir ymdrechion grymus yn barhaus i sicrhau bod gwaith grwpiau cyswllt y compactau a'r ffyrdd y caiff eu camau eu gweithredu yn cyrraedd holl adrannau gwahanol yr awdurdodau lleol ac yn effeithio ar waith amrywiaeth

eang o fudiadau gwirfoddol, gallai'r compactau yn hawdd iawn ddod yn eiddo i grŵp bach ac anghynrychioliadol o bobl ac, yn y broses, byddant yn colli hygredded a'r pŵer i ddylanwadu ar gamau gweithredu.

6.0 Safbwyntiau ar Sail Statudol i Gompactau Lleol

Roedd gan yr hysbyswyr amrywiaeth eang o safbwyntiau ar ba mor ddymunol ac ymarferol yw ei gwneud yn statudol ofynnol i awdurdodau lleol sefydlu compactau. Mae tri chategori i'r safbwyntiau hyn – gwrthwynebu gofyniad statudol; cefnogi gofyniad statudol; a chefnogi gwneud rhywbeth ond heb farn gref ar beth i'w wneud.

Ar un pen y sbectrwm, cafwyd gwrthwynebiad cryf i'r gofyniad statudol arfaethedig. Roedd hyn yn seiliedig ar y farn ei bod yn amhriodol troi'r hyn ddylai fod yn gytundeb gwirfoddol, y mae sefydliadau yn dewis bod yn rhan ohonynt, yn bethau gorfodol. *“Compacts only really have value if people believe in it and are committed”* ac *“You can't force good relationships”* oedd dwy ffordd a ddefnyddiwyd i fynegi hyn. Roedd yr hysbyswyr hefyd yn dadlau y byddai gwneud compactau yn orfodol yn arwain at ddim mwy na bod sefydliadau'n esgus eu cefnogi: *“You wonder how many [would] just go through the motions”* a *“Too much effort would go on admin related to that and it would become a tick box exercise”*. Roeddent yn teimlo bod perygl go iawn y gallai gofyniad statudol annog ymagwedd ble mae un patrwm yn addas i bob sefyllfa gan anwybyddu'r angen i deilwra'r compactau at anghenion ac amgylchiadau lleol: *“Every local authority is different and the third sector is different in each area”*.

Ar ben arall y sbectrwm, roedd cefnogaeth i ofyniad statudol. Roedd hyn yn seiliedig ar y farn bod angen gorfodi awdurdodau lleol sydd wedi methu â chymryd at weithio drwy gompact, er gwaethaf pob math o berswâd, i ddod at y bwrdd. Dadleuai un hysbyswr bod cymaint o amrywiaeth ym mhob awdurdod lleol. *“It would help bring them along – to bring authorities to account.”* Yn ôl hysbyswr arall, byddai'n cadarnhau'r compact a ran canfyddiad Llywodraeth Cymru o'i bwysigrwydd fel dogfen a gallai arwain at gydnabod y compact mewn goleuni gwahanol. Yn ategu'r farn hon yr oedd y gred y byddai compactau o werth mewn pob math o feysydd waeth beth yw cyflwr y berthynas bresennol rhwng yr awdurdodau lleol a'u sectorau gwirfoddol lleol: *“I don't think in areas where relationships are not good it would happen organically and they would benefit from having one as it would protect the third sector in these areas”*. Ac awgrymai'r hysbyswyr y byddai eu gofyniad statudol yn cynnig sefydlogrwydd hirdymor: *“[The local compact] is achieving good work... but a statutory compact would ensure that this work did not stop happening”*. Dadleuai sawl hysbyswr hefyd nad yw awdurdodau

lleol yn tueddu i drafferthu ag unrhyw beth nad oedd yn ofyniad statudol ac, o ran toriadau, maent yn dueddol o dorri'n ôl i elfennau craidd eu dyletswyddau statudol na ellir eu torri ymhellach.

Rhwng gwrthwynebiad a chefnogaeth i'r gofyniad statudol arfaethedig, roedd rhai o'r farn y dylid gwneud rhywbeth os nad yw'r dull compact yn gweithio'n dda. Roedd rhai o'r hysbyswyr a oedd heb eu hargyhoeddi bod angen gofyniad statudol yn awgrymu ffyrdd eraill o sicrhau bod mwy o ardaloedd wedi'u cwmpasu gan gompact, gan gynnwys bod Llywodraeth Cymru'n rhoi mwy o bwysau ar awdurdodau lleol, neu'n mynd y tu hwnt i hynny.

Awgrymodd un y byddai canllaw arferion da clir iawn yn gwneud mwy o synnwyr na deddfwriaeth. *"Show people what they can help with and achieve and you are more likely to get them to do something."* Awgrym arall oedd y gellid rhoi cydnabyddiaeth statudol fel rhyw fath o farc ansawdd: *"It could be a reward and partners would work towards this – almost as a certificate of achievement or quality check but not where there is little going on as the compact is set up on the wrong footing with a lack of proper foundations."*

Roedd rhai o'r rhai a ffafriai'r syniad o ofyniad statudol eisiau osgoi gormod o ragnodi. Dadleuai un am y lleiafswm posibl, gan ei gwneud yn orfodol i'r awdurdod lleol gael cynllun yn egluro sut mae'n bwriadu cynnal ei berthynas â'r sector gwirfoddol. Byddai'r dull hwn yn gydnaws â'r awgrym a wnaed gan eraill y dylai fod perchnogaeth leol i'r compact o hyd, ac y dylai adlewyrchu anghenion y sir benodol honno. Ar y llaw arall, rhybuddiodd yr hysbyswyr am y perygl y gallai ystyfnigrwydd lleol olygu nad yw'r ethos sy'n sail i'r dull compact yn eglur os na fyddai'r gofyniad yn cynnwys diffiniad clir o'r hyn yw compact a beth yw ei swyddogaeth. Roeddent hefyd yn pryderu ynghylch cydymffurfiaeth. Teimlent fod angen system i fonitro datblygiad a gweithrediad compactau lleol sy'n fwy soffistigedig nag ymarferiad ticio blychau.

Awgrymwyd mai un ffordd ymlaen oedd i Lywodraeth Cymru sefydlu asiantaeth i fonitro a chadw trefn ar berfformiad awdurdodau lleol, neu roi'r swyddogaethau hynny i asiantaeth bresennol, ac mai ffordd arall fyddai rhoi'r cyfrifoldeb i Swyddfa Archwilio Cymru i sicrhau cydymffurfiaeth, gan ei bod eisoes yn monitro perfformiad awdurdodau lleol mewn amryw ffyrdd a'r hyn y maent yn eu hystyried o ddifri yw archwiliadau ac arolygiadau.

Ni fu i'n harolwg anffurfiol drwy e-bost o bartneriaid compact yn yr Alban ac mewn awdurdodau haen uchaf yn Lloegr daflu rhagor o oleuni ar y mater, wrth i safbwyntiau'r ymatebwyr ddisgyn i'r un categorïau â nodir uchod, er mai diddorol yw nodi bod mudiadau gwirfoddol yn arbennig o awyddus i gael gofyniad statudol yn yr awdurdodau lleol hynny ble mae'r berthynas yn wael.

Yn Lloegr, bu dau ymgynghoriad, y cyntaf ar ddyfodol y Compact yng Ngorffennaf–Hydref 2008, a'r ail ar ddrafft y Compact arfaethedig ar ei

newydd wedd yng Ngorffennaf-Hydref 2009, yn edrych ar nifer o faterion a oedd yn gofyn am sylw brys, gan gynnwys y berthynas rhwng compactau cenedlaethol a lleol; p'un a ddylai fod sail statudol naill ai i'r Compact neu i Gomisiwn y Compact, a luniwyd yn ddiweddar i fod yn eiriolwr ac yn frocer teg i'r Compact; a ph'un a ddylai ffurf y Compact gael ei ddiwygio, a sut, fel ei fod yn addas i'r diben ac yn barod at y dyfodol. Sbardun yr ymgynghoriadau hyn oedd cydnabyddiaeth bod compactau, yn genedlaethol ac yn lleol, yn anghyson yn y modd y cânt eu gweithredu, bod achosion o gyrff llywodraeth yn mynd yn groes i ysbryd y Compact yn tanseilio'r hyder ym mhroses y compact, a bod y momentwm yn pylu. Ystyriwyd tri opsiwn deddfwriaethol ganddynt i roi dannedd i'r Compact – troi'r Compact cenedlaethol o fod yn gytundeb gwirfoddol i fod yn set o ymrwymadau statudol; gorfodi cyrff llywodraeth a'r sector i roi ystyriaeth i egwyddorion y Compact a chyfiawnhau unrhyw achos o wyro oddi wrthynt ("y model Cymreig"); a sefydlu'r Comisiwn yn gorff statudol sy'n atebol i'r Senedd yn hytrach nag i weinidogion a bod ganddo'r pwerau i alw am bapurau a gorfodi cyrff llywodraeth i egluro eu gweithredoedd.

Er nad yw'n llawer o syndod bod cyrff llywodraeth ganolog a lleol yn gwrthwynebu pob opsiwn neu'r rhan fwyaf ohonynt, roedd gwrthwynebiad y sector a'i ffocws ar broblemau ymarferol anferthol y dull rheoleiddiol (Cyfeiriadur Newid Cymdeithasol 2008, 6) yn fwy o syndod. Lluniodd y mudiadau gwirfoddol restr hir o resymau dros wrthwynebu deddfwriaeth ar ffurf y ddau opsiwn cyntaf a chyfyngu ar gwmpas y trydydd, os yw'n golygu y gallai pwerau'r Comisiwn gael eu defnyddio i sicrhau bod hwythau'n cydymffurfio yn ogystal â chyrff llywodraeth ac os byddai'r compactau lleol yn gopïau union o'r Compact cenedlaethol heb le i ddiwallu anghenion lleol a bodloni dewisiadau lleol. Roedd eu rhesymau yn cynnwys ofn bod y peth yn mynd ar goll yn y broses ddeddfwriaethol; bod gorfod ail-drafod compactau lleol yng ngoleuni deddfwriaeth yn wastraffus; y disgwyl bod cyrff llywodraeth yn rhan o'r broses ar sail "gwneud eu swydd" neu "dicio'r blychau"; gwrthio sefydliadau sydd eisoes yn ymylol ymhellach i'r ymylon (mudiadau bach, gwledig, pobl dduon a lleiafrifoedd ethnig); troi'n gyfreithiol a defnyddio cyfreithwyr a'r costau sydd ynghlwm wrth hynny; lleihau'r broses o weithio drwy gompact i'r lefel isaf sy'n rhaid ei chyflawni; ac ofn gwneud y berthynas yn fwy gwrthwynebus. Rhwng popeth, ofnent y byddai'r gwasanaethau gwirfoddol a chymunedol yn cael eu clymu gan set cwbl newydd o gyfyngiadau, yn agored i gael eu harolygu gan gorff arall, a gallai'r holl beth ymddangos mor frawychus fel bod niferoedd mawr o wasanaethau gwirfoddol a chymunedol yn gadael y Compact – ac nid hynny yw'r canlyniad a ddymunir (Newcastle CVS 2008, 2).

Beth, felly, yw'r gwersi sydd i'w dysgu ar gyfer unrhyw ymgynghoriad a allai gael ei gynnal ar ddarparu sail statudol i gompactau yng Nghymru o'r hyn a

ddwedodd ein hysbyswyr wrthym a'n harchwiliad o gyflwyniadau'r ddau ymgynghoriad hwn ar y Compact yn Lloegr? Yn gyntaf, y mae'n glir bod y ddadl wedi'i llunio yn y fath ffordd, ac y câi ei dominyddu gan frwydro gwleidyddol mewnol (rhwng llywodraeth a'r sector gwirfoddol, oddi mewn i lywodraeth ac oddi mewn i'r sector gwirfoddol) fel ei bod wedi dilyn trywydd syniadau oedd yn amlwg am fethu cyn cychwyn. Yn ail, y mae'n amlwg nad oedd yr ymatebwyr wir yn deall yr opsiynau a gynigwyd, yn enwedig "model Cymru", gan ddadlau eu ffordd i gorneli rhyfedd. Yn drydydd, mae'n amlwg nad oedd y ddadl yn archwilio'r materion a oedd wrth wraidd yr hyn oedd angen ei drwsio. Yn olaf, cyn cychwyn ar ymgynghoriad, mae'n amlwg bod angen meddwl yn ofalus am y materion gwaelodol. Mae hyn yn golygu gofyn y cwestiynau cywir yn y ffordd gywir ac wedyn gwranddo'n ofalus ar yr atebion.

7.0 Trafodaeth

7.1 Y Broblem

Mae'r ddadl yn Lloegr yn ein hatgoffa, serch hynny, o natur y broblem yr awgrymwyd rhoi sail statudol i gompactau lleol fel ateb iddi. Fel nodwyd yn gynharach, mae Llywodraeth Cymru wedi mabwysiadu dull penodol, rhagweithiol a chyson o ddatblygu system y compact mewn awdurdodau lleol ac yn sgil hynny mae llawer mwy o ardaloedd lleol wedi'u cynnwys nag sydd yng ngwledydd eraill y DU. Mae pob awdurdod lleol yng Nghymru wedi mabwysiadu compact o leiaf unwaith, ac mae arolygon CGGC o'r Cynghorau Gwirfoddol Sirol yn rhoi cyfrifiad blynyddol sy'n amrywio rhwng 22 yn 2003 i 18 yn 2011. Serch hynny, hyd yn oed ar fater mor ymddangosiadol syml â hwn, mae'n anodd pennu pa rai oedd yn weithredol, yn gorffwys neu'n ymarferol farw ar unrhyw un adeg, gan nad oedd gwybodaeth yn cael ei darparu'n gyson ynglŷn â chompactau a gweithio drwy gompact ar wefannau'r partneriaid (a dim gwybodaeth o gwbl mewn rhai achosion). Mae'n amlwg na fu'r broses o weithredu compactau lleol yn llyfn a bod ardaloedd lleol wedi amrywio'n fawr o ran y graddau y mae'r partneriaid wedi perchnogi a hyrwyddo'r compactau lleol yn fwriadol.

Ceir arwyddion bod rhywfaint o'r ysgogiad wedi'i golli. Mae arolygon CGGC hefyd yn rhoi golwg i ni ar y ffyrdd y defnyddir amryw ddulliau i ddatblygu a gweithredu compactau lleol. Y mae'n amlwg o edrych ar yr holl ddata nad yw'r cydrannau allweddol wedi'u mabwysiadu'n gynyddol ac na chafwyd cysoni ar draws awdurdodau lleol; yn hytrach, darlun o grebachu'n raddol sydd i'w weld. Bu gostyngiad cyffredinol yn nifer y cydbwyllgorau cyswllt, pa mor aml y maent yn cwrdd a'r defnydd y mae partneriaid y compact / cydbwyllgorau cyswllt yn gwneud o gynlluniau gweithredu (gan gynnwys rhai sydd â thargedau mesuradwy ac amserlenni). Yn rhyfedd, o ystyried pwysigrwydd

ariannu yn y berthynas rhwng llywodraeth leol a'r sector gwirfoddol a pha mor rymus y bu Llywodraeth Cymru yn argymhell mabwysiadu codau cyllido lleol ar ffurf y Cod Ymarfer ar Ariannu cenedlaethol, nid oes llawer wedi mabwysiadu'r codau hyn.

Y mae'n ymddangos hefyd, ar ochr yr awdurdodau lleol, bod aelodau Cabinet a chynghorwyr yn ymwneud llai â'r broses, er i hyn gael ei gydbwyso i raddau gan y ffaith bod uwch-swyddogion yn ymwneud mwy â'r broses. O ochr y sector gwirfoddol, mae'n ymddangos bod cynrychiolwyr a gytunwyd gan y sector yn ehangach yn ymwneud llai â'r broses a bod lleihad bach yn yr arfer o ethol y cynrychiolwyr hynny'n uniongyrchol o gymharu â dulliau eraill megis dewis drwy gyfweiliad a llefydd cadw i sefydliadau penodol (er i sectorau lleol mewn llawr o achosion ddefnyddio mwy nag un dull). Er mai dros dro, o bosibl, yw'r newidiadau hyn, gallant hefyd fod yn arwydd bod partneriaid yn colli brwdfrydedd dros weithio drwy gompact a'u bod yn llai dilys.

I grynhoi, mae ein hadolygiad o'r llenyddiaeth, a'n dadansoddiad ychwanegol ohoni, yn awgrymu nad yw'r arfer o weithio drwy gompact ers 1998 wedi arwain at fabwysiadu compactau yn gyffredinol a pharhaus ym mhob ardal awdurdod lleol. Nid yw wedi arwain at ymdrechion digonol na chyfwerth i weithredu compactau ym mhob ardal awdurdod lleol. Yn y cyd-destun y bu i CGGC ddadlau:

“There is a strong case for placing compacts on a statutory footing if we want to be sure that the relationship between the sector and local government is strong and taken seriously in every part of Wales. Where relationships are already working well it would not impose additional demands, but would reinforce their effectiveness as they will have recognition in law. Where they are not working well, or can be improved, it would ensure that something is in place that can be built upon. It would provide a mechanism in every area to agree the nature of the sector's involvement in current and new strategic planning initiatives, and to service design and delivery” (WCVA, 2012; 2).

7.2 Materion ac Ystyriaethau

Mae'r achos dros roi gofyniad statudol ar awdurdodau lleol fel ffordd o fynd i'r afael â'r anghysondeb yn yr arfer o weithio drwy gompact ar lefel leol yn gorwedd ar atebion i bedwar cwestiwn allweddol:

- Pa mor bwysig ydyw i Lywodraeth Cymru bod gweithio drwy gompact yn gyffredinol ac yn effeithiol yn gyffredinol – bod y manteision sydd i'r ardaloedd hynny sydd â threfniadau lleol wedi'u datblygu'n dda o ganlyniad i gompactau yn cael eu hymestyn i leoedd lle nad ydynt yn

bodoli? Bydd yr ateb i'r cwestiwn hwn yn dibynnu ar i ba raddau y mae'n parhau i ystyried y sector gwirfoddol yn elfen allweddol y mae ei gyfraniad i ddylunio a chyflenwi gwasanaethau lleol a'i rôl wrth fynegi anghenion lleol a chynnwys y gymuned yn nodedig ac yn haeddu sylw arbennig. Os yw'r llywodraeth yn ystyried y sector fel un o blith amrywiaeth o ddarparwyr parod (neu is-gontractwyr parod i'r sector preifat), fel yw'r achos yn Lloegr, mae'r achos dros sylw arbennig, ac felly trefniadau ar ffurf compact, yn wan.

Mae ein dealltwriaeth o'r system gompact yng Nghymru a Lloegr yn awgrymu, er bod dim ond un compact effeithiol, hyd yn oed, yn werth ei gael, mae angen nid unig mas critigol o gompactau ond compactau i bawb, gan fod perfformiad gwael (neu ddim perfformiad) yn tanseilio'r hyder yng ngwerth ac effeithlonrwydd y system gompact yn gyffredinol. Mae'r dystiolaeth yn awgrymu bod y system o weithio drwy gompact yng Nghymru wedi colli ei ffordd a'i hegri.

- A yw'r dulliau i hybu compactau lleol sydd eisoes ar gael i Lywodraeth Cymru yn amhriodol neu'n annigonol? A ellid eu cryfhau heb droi at ddeddfwriaeth? A ellid eu defnyddio'n fwy egniol neu'n fwy effeithiol?

Ni chawsom hyd i lawer o dystiolaeth i awgrymu bod mudiadau gwirfoddol (neu gyrff llywodraeth leol o ran hynny) wedi defnyddio dulliau presennol i ymdrin ag achosion lle nad yw'r compact yn gweithio'n dda neu achosion go iawn o fynd yn groes i'r compact ar lefel leol na bod Llywodraeth Cymru yn unigol na thrwy'r Cyngor Partneriaeth wedi mynd ati'n fwriadol i annog perfformiad da / dwyn gwarth ar berfformiad gwael gan bartneriaid mewn compactau lleol. Yn y ddau ymgynghoriad ar gompactau yn Lloegr, pa bynnag amheuan oedd gan yr ymatebwyr ynglŷn â'r llif mawr o ddeddfwriaeth, roeddent yn awyddus i gynnwys system i fonitro gwaith compact fel rhan o'r dulliau presennol i sicrhau atebolrwydd awdurdodau lleol, byrddau iechyd a chyrff llywodraeth leol eraill.

Fel a nodwyd yn y Farn Gyfreithiol yn ATODIAD D, yn ychwanegol at y dulliau hyn sy'n ymwneud yn benodol â chompactau, mae nifer o ymrwymadau presennol ar awdurdodau lleol, gan Fesurau Llywodraeth Leol (Cymru) 2009 a 2011, ymysg eraill. Mae'r rhain yn cynnwys ymrwymiad i wella'n barhaus y modd y maent yn arfer eu swyddogaethau, gosod amcanion gwella ac ymgynghori â chynrychiolwyr rhanddeiliaid yn flynyddol; y pŵer i gydweithredu/cydweithio ag unrhyw berson i wella'r modd y maent yn arfer eu swyddogaethau; a dyletswydd i gynllunio'n gymunedol a nodi amcanion hirdymor; ac ym mhob un o'r tri achos, rhoi ystyriaeth i

ganllawiau a roddir gan Weinidogion Cymru. Pe dymunent, gallai'r Gweinidogion gyhoeddi canllawiau mewn achosion ble yr ystyrir bod diffyg ymgysylltu digonol â mudiadau gwirfoddol yn andwyol i weithredu'r swyddogaethau hyn ac, er enghraifft, datblygu dangosyddion perfformiad priodol a'i gwneud yn ofynnol i fonitro cynnydd. Nid ydynt wedi gwneud hynny.

- A fyddai gofyniad statudol yn cael yr effaith a fwriedir? Os ydym yn derbyn y farn mai cytundebau gwirfoddol yw compactau sy'n dibynnu ar y rhyddid i ddewis, gallai effaith gofyniad statudol fod yn gyfyngedig ac mae'n bosibl y gallai'r gofyniad arwain at ymateb arwynebol a bod sefydliadau'n esgus eu cefnogi ac yn ticio'r blychau yn hytrach na sicrhau newid go iawn i'r berthynas â'r sector gwirfoddol. Ar y llaw arall, gallai gofyniad o'r fath gryfhau achos unigolion oddi mewn i awdurdodau lleol a fyddai'n dymuno cael gwell perthynas.

Credwn ei bod yn debygol y byddai mesurau, sy'n ymwneud yn benodol â chompectau ac yn fwy cyffredinol, fel y rhai a awgrymir uchod, petaent yn cael eu gweithredu'n egnïol a chyson, yn cael effaith gadarnhaol – nid yn unig drwy ddathlu'r agweddau da ond drwy enwi a dwyn gwarth ar yr agweddau gwael. Mae'n werth nodi, pan ysgrifennodd Ysgrifennydd Cymru at yr awdurdodau lleol yn 1999 yn gofyn iddynt ddatblygu compactau, bu i bob un ohonynt wneud hynny, a phan yr ysgrifennodd Prif Weithredwr GIG Cymru at y byrddau iechyd lleol yn 2010 yn gofyn iddynt adolygu eu trefniadau i weithio drwy gompact, bu i bob un ohonynt hwythau wneud hynny. Mae'n werth nodi hefyd mai amhoblogaidd fu arbrawf byr CGGC yn 2006 a 2007 o gyhoeddi asesiad y Cyngorau Gwirfoddol Sirol o gyflwr eu perthynas â'u hawdurdodau lleol, a dim ond fel cyfanwaith y cawsant eu cyhoeddi wedi hynny, sy'n awgrymu y gallai cyhoeddusrwydd gwael fod yn arf defnyddiol. Y ffactor allweddol yw dod o hyd i'r arfau cywir ac wedyn parhau i wasgu er mwyn sicrhau mai gwir weithio drwy bartneriaeth sy'n digwydd wedyn ac nid ymarferiad ticio blychau.

- Beth yw'r cydbwysedd cywir rhwng yr angen am gysondeb ac arferion cyffredin ar y naill law a'r angen i roi cyfle i gompactau lleol gael eu datblygu mewn ffyrdd sy'n parchu amgylchiadau lleol ac yn rhoi ystyriaeth i anghenion a dewisiadau lleol ar y llaw arall? Beth yw'r nodweddion craidd? Beth yw'r elfennau ychwanegol dewisol?

Nid yw datblygu a gweithredu compactau yn wyddor ddryys, a chredwn y dylid cael cysondeb i adlewyrchu nodau, egwyddorion a systemau hanfodol cyffredin, a hyblygrwydd i adlewyrchu dewisiadau lleol. Byddem yn argymhell ei gwneud yn orfodol cynnwys systemau sy'n ceisio gwella pa mor ymarferol a

dilys yw'r compactau lleol – er enghraifft, cynnwys trefniadau manwl ynglŷn â datrys anghydfodau, darpariaethau ar gyfer ethol cynrychiolwyr y sector gwirfoddol a chyfle i sefydliadau gael eu cynnwys yn unigol.

8.0 Casgliadau ac Argymhellion

Nid oes gennym atebion pendant i'r cwestiynau uchod. Materion i'w barnu gan Lywodraeth Cymru a phartneriaid compactau lleol ydynt, a materion y bydd angen casglu safbwyntiau yn eu cylch, fel rhan o'r broses ymgynghori, i weld faint o gefnogaeth sydd i'r dewisiadau y maent yn eu cynrychioli.

Fel y mae'r Farn Gyfreithiol yn egluro yn ATODIAD D, mae tri opsiwn cyffredinol ymysg y rhai sydd i'w hystyried:

- Gwneud dim;
- Datblygu fframweithiau presennol cyfreithiol ac ar sail compact i sicrhau bod mwy o reolaeth neu ddylanwad dros gompectau;
- Cyflwyno ymrwymadau statudol newydd mewn perthynas â chompectau.

Rydym yn gwrthod yr opsiwn cyntaf ar y sail bod gormod o wneud dim wedi cyfrannu at broblemau anghysondeb o ran gweithrediad a cholli momentwm ac mae angen mynd i'r afael â'r rhain yn awr. Credwn fod gwerth rhoi cynnig ar yr ail opsiwn, gan fod yr elfennau sylfaenol yn eu lle a dim ond eu cryfhau sydd angen, gellir dechrau gweithredu yn ddi-oed a bydd hyn yn rhybudd ym myd y compact mai hwn yw'r cam olaf cyn troi at ddulliau llymach. Credwn, felly, y dylid cadw'r trydydd opsiwn wrth gefn a'i weithredu'n unig os na bydd unrhyw beth arall yn gweithio.

Yn amlwg, byddai angen i ddogfen ymgynghori egluro beth allai'r opsiynau hyn olygu, a manteision a chyfyngiadau mabwysiadu'r dull hwnnw, sydd wedi'u nodi'n fanwl yn ATODIAD D.

Serch hynny, rydym wedi cynnig set orau bosibl o drefniadau ar gyfer gweithio drwy gompect, boed ar sail wirfoddol neu statudol, a phe cynhelir ymgynghoriad ar ddiffinio'r problemau sydd angen eu datrys, gan ystyried a blaenoriaethu gwahanol atebion ac archwilio manteision ac anfanteision y tri opsiwn a gynigir, awgrymwn y gallai'r rhain fod ymhlith y nodweddion craidd. Gellid cynnwys yr awgrymiadau hyn mewn adran o bapur ymgynghori ar ffurf cyfres o faterion i'w trafod:

- Yn y lle cyntaf, gallai'r gofyniad lleol adlewyrchu'r cynllun cenedlaethol. Yn hytrach na rhoi pwyslais ar ddogfen sy'n egluro egwyddorion y

berthynas (na chaiff lawer o effaith ynddi ei hun), gallai fframweithiau presennol/arfaethedig ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau lleol lunio cynllun sy'n egluro sut maent yn bwriadu hybu buddiannau mudiadau gwirfoddol perthnasol, yn y modd y maent yn gweithredu eu swyddogaethau, neu lunio cynllun sy'n egluro sut byddant yn rheoli eu perthynas â'r trydydd sector.

- Byddai angen i'r cynllun ateb gofynion sylfaenol, ac awgrymwn y dylai'r rhain gynnwys datganiad o'r egwyddorion a fyddai'n sail i'r berthynas; sefydlu dull o gynllunio ar y cyd sydd â chynrychiolwyr priodol o bob partner; datblygu cynlluniau gweithredu sydd â thargedau mesuradwy ac amserlen realistig; a threfniadau i fonitro a gwerthuso'r cynnydd a wneir wrth gyflawni'r amcanion.
- Pe byddai'r adnoddau'n caniatáu hynny, byddai'r cyfrifoldeb dros gynghori Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad Cenedlaethol ar ba mor ddigonol yw'r cynlluniau a ddatblygir gan awdurdodau lleol ac i ba raddau y maent wedi gwneud cynnydd boddhaol tuag at eu nodau yn gorwedd mewn uned neu gomisiwn arbenigol sydd â phwerau i ofyn am adroddiadau gan awdurdodau lleol. Gallai'r uned hon hefyd roi cymorth i'r partneriaid i sefydlu cynlluniau a gweithredu compactau a sicrhau bod llyfrgell o ganllawiau, cyngor, gwerthusiadau ac astudiaethau perthnasol defnyddiol ar gael ar ei gwefan. O ystyried yr amgylchedd economaidd a chyllidol presennol, bydd angen i Lywodraeth Cymru ystyried beth yw'r ffordd orau i ddiwallu'r angen i ymgymryd â rhai o'r swyddogaethau hyn, neu'r cyfan ohonynt, oddi mewn i adnoddau presennol.
- Yn ogystal â bod yn atebol i Lywodraeth Cymru, byddai gofyn i awdurdodau lleol adrodd i'r Cyngor Partneriaeth a chyrrff eraill sydd â buddiant yn y maes ar waith y cynllun yn flynyddol a sicrhau bod pob papur perthnasol ar gael ar ei wefan ei hun a gwefannau'r holl bartneriaid.

Rydym hefyd yn bryderus ynglŷn â diffyg y sylfaen dystiolaeth ynghylch datblygu a gweithredu compactau lleol yng Nghymru a'u heffaith, gan nad yw hyn yn cynorthwyo dadl ddeallus ar gyflwr y sefyllfa bresennol a beth i'w wneud nesaf. Fel rhan o'r broses ymgynghori dylai Llywodraeth Cymru ystyried cynnal arolwg mawr o sampl cynrychioliadol o fudiadau gwirfoddol a fyddai'n rhoi gwell darlun o brofiad y sector o weithio drwy gompact hyd yma ac yn ehangu'r broses ymgynghori y tu hwnt i'r sefydliadau arferol sy'n debygol o ymateb i wahoddiad mwy confensiynol i roi sylwadau ar ddogfen ymgynghori.

Rydym hefyd wedi dysgu o brofiad yr ymgynghoriadau a gynhaliwyd yn Lloegr na ddylid ystyried compactau lleol ar eu pennau eu hunain ond yn hytrach fel rhan o drefniadau cenedlaethol y maent yn gysylltiedig â hwy. Ac mae lle i edrych eto ar y darlun cenedlaethol ehangach. Nid oes llawer ar wahân i arbenigwyr cyfraith gyhoeddus yn deall y “gofyniad statudol” (neu “fodel Cymru”), ac ni fu llawer o ddiddordeb yn y llywodraeth nac yn y sector gwirfoddol ynglŷn â deddfwriaeth neu gamau ar wahân i ddeddfwriaeth. Nid yw Cynllun y Trydydd Sector wedi'i ddiweddarau i adlewyrchu'r newidiadau a bennwyd drwy Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, ac mae oes y cynllun gweithredu strategol bellach wedi darfod.

Roedd Deddf Llywodraeth Cymru 2000 (ond nid Deddf 2006) yn ei gwneud yn ofynnol parhau i adolygu'r cynllun, gan gynnal adolygiadau yn dilyn etholiadau cyffredinol. Cynhaliwyd Adolygiad Annibynnol yn 2003-04. Ar ôl bwloch mor hir, efallai ei bod yn hen bryd ystyried cynnal adolygiad annibynnol arall gyda chylch gwaith i sicrhau sylfaen dystiolaeth ymarferol ac ystyried diweddarau'r Cynllun, llunio cynllun gweithredu strategol newydd, hybu dealltwriaeth o'r berthynas briodol rhwng compactau cenedlaethol a lleol a mynd i'r afael â ffactorau sy'n cymhlethu pethau megis gwaith compact amlhaenog drwy gompactau thematig a chompactau byrddau iechyd ac, yn benodol, sut i ymdrin ag achosion o ddiffyg cydymffurfiaeth neu o fynd yn groes i'r compact.

Cyfeirnodau

Y Comisiwn Archwilio (1998). *A fruitful partnership: effective partnership working*. "Management Paper"; Llundain: Y Comisiwn Archwilio.

Y Comisiwn Archwilio (2007). *Hearts and Minds: Commissioning from the voluntary sector*. Llundain: Y Comisiwn Archwilio.

Bemrose, Chris a MacKeith, Joy (1996). *Partnerships for progress: Good practice in the relationship between local government and voluntary organisations*. Bryste: Policy Press a Sefydliad Joseph Rowntree.

Bwrdd Gwasanaethau Lleol Pen-y-bont ar Ogwr (2011). *Compact a Chodau Ymarfer Pen-y-bont ar Ogwr*. Pen-y-bont ar Ogwr: Bwrdd Gwasanaethau Lleol Pen-y-bont ar Ogwr.

Cairns, Ben, Brier, Sam, Harris, Jane, Harris, Margaret, a Hughes, Helen (2006). *making it real: a report of the pilot partnership improvement programme with voluntary and community organisations and local authorities*. Llundain: Yr Asiantaeth Gwella a Datblygu.

Carmel, Emma a Harlock, Jenny (2008). "Instituting the 'third sector' as a governable terrain: partnership, procurement and performance in the UK", *Policy & Politics*, 36(2): 155-71.

Casey, John, Dalton, Bronwen, Melville, Rose a Onyx, Jenny (2008a). *International Perspectives on Strengthening Government-Nonprofit Relations: Are Compacts Applicable to the USA?* Working Paper Series; Efrog Newydd: Centre for Nonprofit Strategy and Management, Coleg Baruch, Prifysgol Dinas Efrog Newydd.

Casey, John, Dalton, Bronwen, Onyx, Jenny a Melville, Rose (2008b). *Advocacy in the Age of Compacts: Regulating Government-Community Sector Relations – International Experiences*. CACOM Working Paper No.76; Sydney: Centre for Australian Community Organisations and Management.

Craig, Gary, Taylor, Marilyn, Carlton, Nancy, Garbutt, Ruth, Kimberlee, Richard, Lepine, Eileen a Syed, Alia (2005). *The paradox of Compacts: monitoring the impact of Compacts*. Home Office Online Report 02/05; Llundain: Y Swyddfa Gartref.

Cyfeiriadur Newid Cymdeithasol (2008). *DSC Response to Commission for the Compact Discussion Paper: 'Debating the Future of the Compact'*. Llundain: Cyfeiriadur Newid Cymdeithasol.

Drakeford, Mark a Green, Carol (2001). "The voluntary sector in Wales", *Next steps in voluntary action: An analysis of five years of developments in the*

voluntary sector in England, Northern Ireland, Scotland and Wales. Llundain: Cyngor Cenedlaethol Mudiadau Gwirfoddol, 97-115.

Green, Hazel (2009). *State of the Sector Panel Survey: Report 3: Contacts with Public Sector Bodies*. Llundain: Swyddfa'r Cabinet.

Haugh, Helen a Kitson, Michael (2007). "The Third Way and the third sector: New Labour's economic policy and the social economy", *Cambridge Journal of Economics*, 31: 973-94.

Hayton, Keith (2003). *Scottish Compact Baseline Review*. Caeredin: GEN Consulting ar ran Adran Ymchwil Gymdeithasol Gweithrediaeth yr Alban.

Kendall, Jeremy (2000). "The mainstreaming of the third sector into public policy in England in the late 1990s: whys and wherefores", *Policy & Politics*, 28(4): 541-62.

Liiv, Daimar (2001). "Guidelines for the Preparation of Compacts", *International Journal of Not-for-Profit Law*, 3(4): 10-20 [mae rhif y dudalen yn y testun yn cyfeirio at y fersiwn ar-lein].

Morison, John (2000). "The Government-Voluntary Sector Compacts: Governance, Governmentality, and Civil Society", *Journal of Law and Society*, 27(1): 98-132.

Murdock, Alex (2012). "Transferring the compact principle? Exploring the emergence of a code of practice between the private and third sector", papur a gyflwynwyd yng nghyfarfod Rhwydwaith Astudiaethau'r Sector Gwirfoddol a gynhaliwyd yng Nghaerdydd ar 4ydd Rhagfyr 2012.

Cynulliad Cenedlaethol Cymru (2000). *Cynllun Sector Gwirfoddol Cynulliad Cenedlaethol Cymru*. Caerdydd: Cynulliad Cenedlaethol Cymru.

Newcastle Council for Voluntary Service (2008). *Compact Consultation Response*. Newcastle: Newcastle CVS.

Taylor, Marilyn (1997). *Partnership between government and voluntary organisations* "Foundations"; Efrog: Sefydliad Joseph Rowntree.

Toftisova, Radost (2005). "Implementation of NGO-Government cooperation Policy Documents: Lessons Learned", *International Journal of Not-for-Profit Law*, 8(1): 11-41 [mae rhif y dudalen yn y testun yn cyfeirio at y fersiwn ar-lein].

Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru (2003). *Crynodeb o arolwg CGGC, drwy gynghorau gwirfoddol sirol, o berthynas awdurdodau lleol a'r sector gwirfoddol yng Nghymru: Ebrill 2003*. Caerdydd: CGGC ar ran Cyngor Partneriaeth y Sector Gwirfoddol.

Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru (2012). *Sail statudol i gompactau lleol?* Caerdydd: Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru.

Llywodraeth Cynulliad Cymru (2004). *Canllawiau Partneriaeth: Gwellu gweithio mewn partneriaeth yng Nghymru*. Caerdydd: Canolfan Ymchwil i Lywodraeth Leol a Rhanbarthol, Prifysgol Caerdydd, ar ran Llywodraeth Cynulliad Cymru.

Zimmeck, Meta, Rochester, Colin a Rushbrooke, Bill (2011). *Use it or lose it: A summative evaluation of the Compact*. Birmingham: Commission for the Compact.

GWYBODAETH AM Y CWMNIAU

PRACTICAL WISDOM R2Z

Mae Practical Wisdom R2Z yn bartneriaeth rhwng Colin Rochester, Bill Rushbrooke a Meta Zimmeck

Swyddfa gofrestredig:

33 Queen Alexandra Mansions, Judd Street, London WC1H 9DQ

Manylion cyswllt:

Ffôn: 0207 837 8735

E-bost: meta@practicalwisdomr2z.co.uk

Gwefan: www.practicalwisdomr2z.co.uk

Rhif cofrestr gyhoeddus diogelu data:

Z241899X

WAVEHILL LTD.

Prif swyddfa (swyddfa gofrestredig):

Swyddfa Cymru: 21 Sgwâr Alban, Aberaeron, Ceredigion SA46 0DB

Swyddfeydd eraill:

Swyddfa De Cymru: 28 Y Balconi, Arcêd y Castell, Caerdydd, CF10 1BY

Swyddfa Gorllewin Lloegr: Unit 5.2, Paintworks, Arnos Vale, Bristol, BS4 3EH

Swyddfa Dwyrain Lloegr: 29 & 30 Parman House, 30-36 Fife Road, Kingston, Surrey KT1 1SY

Manylion cyswllt:

Ffôn: 01545 571711

E-bost: info@wavehill.com

Gwefan: www.wavehill.com

Rhif cofrestru'r cwmni:

7117314

Rhif TAW:

992350600

Rhif cofrestr gyhoeddus diogelu data:

PZ5290875