

Y Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus

Adroddiad Llawn

Ionawr 2014



Argraffwyd ar bapur wedi'i ailgylchu

ISBN argraffu 978 1 4734 0841 8
ISBN digidol 978 1 4734 0840 1
© Hawlfraint y Goron 2014
WG19847

Cynnwys

Rhagair

<u>Pennod 1: Cyflwyniad</u>	<u>1</u>
<u>Pennod 2: Cymhlethdod</u>	<u>21</u>
<u>Pennod 3: Maint a Gallu</u>	<u>69</u>
<u>Pennod 4: Llywodraethu, Craffu a Darparu</u>	<u>119</u>
<u>Pennod 5: Arweinyddiaeth, Diwylliant a Gwerthoedd</u>	<u>168</u>
<u>Pennod 6: Perfformiad a Rheoli Perfformiad</u>	<u>199</u>
<u>Pennod 7: Ein Diagnosis</u>	<u>264</u>
<u>Atodiad A: Bywgraffiadau Aelodau'r Comisiwn</u>	<u>280</u>
<u>Atodiad B: Cylch Gwaith y Comisiwn</u>	<u>283</u>
<u>Atodiad C: Galwad ysgrifenedig am dystiolaeth - darparwyr gwasanethau</u>	<u>286</u>
<u>Atodiad Ch: Galwad ysgrifenedig am dystiolaeth - defnyddwyr gwasanaethau</u>	<u>300</u>
<u>Atodiad D: Rhestr o ymatebion</u>	<u>302</u>
<u>Atodiad Dd: Cymhlethdod - Rhesymu Manwl ac Argymhellion</u>	<u>307</u>
<u>Atodiad E: Cymhlethdod - Iechyd a Gofal Cymdeithasol i Oedolion</u>	<u>319</u>
<u>Atodiad F: Maint a Gallu - Manylion Cynigion Uno</u>	<u>331</u>
<u>Atodiad Ff: Arweinyddiaeth, Diwylliant a Gwerthoedd - Gwerthoedd Gwasanaethau Cyhoeddus</u>	<u>343</u>
<u>Atodiad G: Rhestr o Argymhellion</u>	<u>349</u>

Gwallau

Mae'r fersiwn hon o adroddiad y Comisiwn yn cywiro dau fân wall teipograffyddol yn y gwreiddiol:

1. Ym mharagraff 4.99 ar dudalen 154, mae enw gwefan perfformiad GIG Cymru wedi cael ei gywiro ac fe'i ddangosir bellach fel dolen.
2. Yn y tabl ar dudalen 337 (Opsiwn 2b: 11 awdurdod lleol), mae ffigur poblogaeth Castell-nedd Port Talbot wedi cael ei gywiro. Mae mân newid canlyniadol i'r ffigur ar gyfer amcanestyniad y dreth gyngor Band D ar gyfer yr ardal a unwyd yn yr un tabl.

Rhagair

Ym mis Ebrill 2013, sefydlodd Prif Weinidog Cymru y Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus. Cawsom y dasg o archwilio pob agwedd ar lywodraethu a darparu gwasanaethau yn y sector cyhoeddus datganoledig yng Nghymru. Mae ein hadroddiad yn benllanw ar wyth mis o waith diflino, a chredaf ei fod yn gwneud cyfiawnder â'r cylch gwaith eang a sylfaenol a roddwyd i ni gan y Prif Weinidog. Hoffwn ddiolch i'm cyd-Gomisiynwyr a'n hysgrifenyddiaeth am eu hamser a'u hymdrech, ac i'r llu o ddinasyddion a gweision sifil a roddodd o'u hamser i roi tystiolaeth fanwl, ystyrlon a defnyddiol iawn i ni.

Mae'r adroddiad hwn yn ystyried pob agwedd ar ddarparu gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru o dan bum thema, sef cymhlethdod; maint a gallu; llywodraethu, craffu a darparu; arweinyddiaeth a diwylliant; a pherfformiad a rheoli perfformiad. Rydym yn glir iawn bod gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru yn wynebu heriau difrifol a pharhaus. Bydd effeithiau dirwasgiad a chynilo ar gyllidebau yn y sector cyhoeddus yn parhau am lawer o flynyddoedd. Ar yr un pryd, mae ein poblogaeth yn tyfu ac yn heneiddio, ac mae disgwyliadau'r cyhoedd o ddarparwyr gwasanaethau cyhoeddus yn uwch nag erioed o'r blaen. Mae hyn yn creu pwysau difrifol - mae'r galw am wasanaethau cyhoeddus yn tyfu tra bo'r adnoddau i'w darparu yn lleihau.

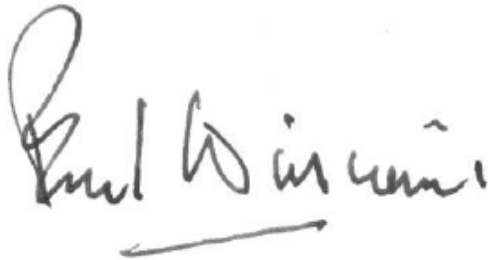
Ni all gwasanaethau cyhoeddus ymdopi â'r pwysau hyn ar eu ffurf bresennol ac o ran y modd y'u gweithreidir. Nid oes bai ar neb am hynny. Yn benodol, nid yw'n feirniadaeth o'n gweision sifil sy'n darparu gwasanaethau cyhoeddus gwerthfawr ar y rheng flaen. Fel y cydnabuwyd gan lywodraethau eraill ledled y byd, mae angen sicrhau newid radical er mwyn i wasanaethau cyhoeddus oroesi mewn modd hyfyw a chynaliadwy a darparu'r math o wasanaeth cyhoeddus sy'n addas ar gyfer y dyfodol.

Mae'r problemau a nodwyd gennym yn rhan annatod o systemau, prosesau a diwylliant y sector cyhoeddus ar ei ffurf bresennol. Maent yn rhyngddibynnol ac yn gydgyfnerthol - ac felly maent yn galw am ddatrysiadau sydd yr un mor gysylltiedig. Felly, rydym yn glir iawn bod yn rhaid i'n hargymhellion gael eu gweithredu gyda'i gilydd. Anogwn Lywodraeth Cymru, Cynulliad Cenedlaethol Cymru a'r sector cyhoeddus ehangach i ymateb yn briodol: i groesawu'r angen am raglen newid a'i rhoi ar waith cyn gynted ac mor effeithiol â phosibl. Ni ddylid dewis a dethol ein hargymhellion, ni ddylid llaesu dwylo ac ni ddylid rhoi'r bai ar eraill. Argymhellwn raglen newid dros gyfnod o dair i bum mlynedd er mwyn gweithredu ein hargymhellion, gyda phrosiectau, cerrig milltir a systemau adrodd clir i sicrhau cynnydd.

Derbyniwn na fydd newid yn hawdd. Ond byddai gwneud dim yn waeth. Drwy ein sefydlu, nododd y Prif Weinidog yn glir nad oedd y sefyllfa bresennol yn opsiwn. Rydym wedi canfod tystiolaeth helaeth a chymhellol mai dyna, yn wir, yw'r achos. Heb y newidiadau a gynigiwn, credwn y byddai nifer gynyddol o wasanaethau y mae ein dinasyddion a'n cymunedau yn dibynnu arnynt yng Nghymru yn methu. Mae'n llawer gwell buddsoddi mewn gwaith

diwygio nawr, cyn ei bod yn rhy hwyr, a chreu gwasanaethau cyhoeddus a sector cyhoeddus y gallwn ymfalchïo ynddynt, yn hytrach na wynebu toriadau anghynaliadwy i swyddi a gwasanaethau rheng flaen, a hynny am gyfnod hir.

Ar y telerau hyn y cymeradwywn ein hadroddiad i Lywodraeth Cymru, y Cynulliad, gwasanaethau cyhoeddus a phobl Cymru.

A handwritten signature in black ink that reads "Paul Williams". The signature is written in a cursive style. Below the signature, there is a horizontal line that ends in an arrowhead pointing to the right.

Syr Paul Williams

Cadeirydd

Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus

Pennod 1: Cyflwyniad, Cylch Gwaith, Dull Gweithredu a Chyd-destun

Cyflwyniad a chylch gwaith

- 1.1 Sefydlodd y Prif Weinidog y Comisiwn hwn ar 30 Ebrill 2013, a chyfarfûm am y tro cyntaf ar 6 Mai 2013. Roedd ein cylch gwaith yn eang, gan gwmpasu'r holl wasanaethau cyhoeddus datganoledig yng Nghymru. Fe'i nodir yn llawn yn Atodiad B, ond yng ngeiriau'r Prif Weinidog, roedd:
- yn rhoi cyfle i'r rhai sy'n ymwneud â darparu gwasanaethau, y rhai sy'n atebol yn wleidyddol amdanynt, a defnyddwyr y gwasanaethau hynny, edrych yn fanwl ar y modd y caiff gwasanaethau cyhoeddus eu llywodraethu: hynny yw, sut y cânt eu dal i gyfrif am eu perfformiad a'u darparu yn y ffordd fwyaf effeithiol i'r cyhoedd.*¹
- 1.2 Ein nodau felly oedd:
- *"casglu a darparu asesiad gwrthrychol, awdurdodol o'r graddau y mae'r trefniadau presennol ar gyfer llywodraethu a darparu gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru yn diwallu anghenion a dyheadau pobl heddiw, ac yn cynnig sylfaen gynaliadwy ar gyfer y dyfodol;*
 - *cynnig y model gorau posibl ar gyfer llywodraethu a darparu gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru, a fydd yn sicrhau bod gwasanaethau effeithiol, effeithlon a hygyrch yn cael eu darparu i'r dinesydd; a chynorthwyo'r gwasanaethau hynny i wella'n gyson er gwaethaf pwysau ariannol a chynnydd yn y galw amdanynt;*
 - *ac, fel rhan o hyn, cysylltu â'r rheini sy'n darparu gwasanaethau cyhoeddus a'r rheini sy'n eu defnyddio.*"²
- 1.3 Dim ond un eithriad oedd i gwmpas ein cylch gwaith. Roedd strwythur y byrddau iechyd lleol yn gymharol newydd, felly gofynnwyd i ni beidio ag ystyried hynny. Fodd bynnag, roedd rôl y GIG, a'i berfformiad a'r modd y mae'n rhyngweithio â gwasanaethau eraill, yn rhan bwysig o'r cylch gwaith ac mae ein hargymhellion yn gymwys i'r maes allweddol hwn o wasanaethau cyhoeddus yn yr un modd â rhai eraill. Cawsom ein hannog i fyfyrion ar y cyfraniad a wnaed i brosesau cyflawni integredig gan wasanaethau heb eu datganoli; ac i ystyried ystyriaethau presennol Comisiwn Silk yn

¹ Datganiad Ysgrifenedig 18 Ebrill 2013:

<http://wales.gov.uk/about/cabinet/cabinetstatements/2013/publicservicegovernance/?lang=cy>

² Cylch Gwaith y Comisiwn: <http://wales.gov.uk/topics/improvingservices/public-service-governance-and-delivery/remit/?lang=cy>

ogystal â'r adolygiad diweddar gan Robert Hill, 'Darparu Gwasanaethau Addysg yng Nghymru yn y Dyfodol'.³ Roeddem hefyd yn ymwybodol iawn y dylem fod yn effro i bwysigrwydd iaith a diwylliant Nghymru.

- 1.4 Nodwyd cylch gwaith y Prif Weinidog ar ein cyfer yn gadarn o fewn cyd-destun Cymru, sef Llywodraeth ddatganoledig sefydledig a dull o ddarparu gwasanaethau cyhoeddus nad yw wedi mabwysiadu'r dull o 'farchnadeiddio' gwasanaethau. Roeddem hefyd yn ymwybodol o gyd-destun pwysau ariannol parhaus a chynyddol, newidiadau demograffig, gofynion a disgwyliadau cynyddol gan y cyhoedd, a chostau a chyfleoedd technoleg newydd a gwasanaethau newydd. Ategwyd hyn gan nifer o sylwebwyr a sefydliadau awdurdodol, fel Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru 2025, y Sefydliad Astudiaethau Cyllid (SAC), Carnegie, Sefydliad Polisi Cyhoeddus Cymru, Comisiwn Bevan, Ymddiriedolaeth Nuffield a Nesta yn ystod ein gwaith.
- 1.5 O'r cychwyn, roeddem yn deall bod angen i'n cylch gwaith ystyried system gyfan gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru. Mae angen i ni ystyried y modd y gallai darparu a llywodraethu gwasanaethau cyhoeddus ateb heriau'r dyfodol a galluogi gwasanaethau cyhoeddus i wella'r modd y maent yn eu darparu i bobl Cymru. Roeddem yn awyddus i bennu'r cyfeiriad ar gyfer y tymor hir, gan gynnwys rhai egwyddorion parhaus a fyddai'n trawsnewid gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru. Un casgliad allweddol yw bod angen i bob rhan o'r sector cyhoeddus yng Nghymru, a phob lefel o lywodraeth, gydnabod bod cyfle ac angen brys i drawsnewid y weledigaeth a'r model o wasanaethau cyhoeddus yng Nghymru.
- 1.6 Mae'r adroddiad hwn yn canolbwyntio ar yr heriau a wynebir gan wasanaethau cyhoeddus a pherfformiad presennol y system gwasanaethau cyhoeddus yn ei chyfanrwydd, a dylai unrhyw feirniadaeth a wnawn gael ei hystyried yn y cyd-destun hwn. Un pwynt a ddaeth i'r amlwg o'r dystiolaeth a gawsom oedd na allai gwasanaethau cyhoeddus fodoli heb y gweithlu ymroddedig sydd gennym o fewn y gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru. Cawsom ein taro gan yr amser a roddir gan lawer o aelodau etholedig ar bob lefel o lywodraeth, y gofal y mae darparwyr gwasanaethau cyhoeddus 'rheng flaen' yn ei roi i bobl a chymunedau lleol a'r awydd brwd i helpu pobl i wella eu bywydau ar draws gwahanol sectorau'r gwasanaethau cyhoeddus. Mae angen i ni adeiladu ar y gwerthoedd hyn a rhyddhau'r potensial sy'n bodoli.
- 1.7 Mae gweddill y bennod hon yn ystyried yn gyntaf sut y gwnaethom ymgymryd â'n tasg ac yna'r cyd-destun o ran gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru. I grynhoi, credwn fod angen sicrhau newid sylweddol mewn prosesau llywodraethu a darparu gwasanaethau cyhoeddus. Mae'r amser am newidiadau bach a graddol wedi mynd; ni fydd y rhain yn ateb yr heriau sylweddol sy'n ein hwynebu. Dywedwyd bod y cyfnod o

³ Hill, R. 2013 *Darparu Gwasanaethau Addysg yng Nghymru yn y Dyfodol*. Llywodraeth Cymru.

galedi yn y sector cyhoeddus yn debycach i oes yr iâ na gaeaf oer. Mae gwasanaethau cyhoeddus yn wynebu pwysau digynsail sy'n debygol o barhau yn y dyfodol agos, ac er mwyn gwella dulliau darparu yn wyneb yr heriau difrifol hyn, mae angen sicrhau newid sylweddol mewn ymddygiad, perfformiad a dulliau gweithredu. Ein her ar y cyd yw newid i fodolau llywodraethu a darparu sy'n mesur perfformiad yn erbyn 'y gorau sydd ar gael', nid 'y gorau yng Nghymru'; sy'n mynd i'r afael â heriau tymor hwy; sy'n cynnwys ac yn ymateb i ddinasyddion er mwyn atal a rheoli'r galw; ac sy'n darparu gwasanaethau hyblyg a di-dor sy'n diwallu anghenion amrywiol yng Nghymru, heddiw ac yn y dyfodol.

Dull Gweithredu: sicrhau tystiolaeth ac ymgysylltu

- 1.8 Gwnaethom ystyried yn fanwl dystiolaeth feintiol ac ansoddol fel rhan o'n gwaith. Gwnaethom ystyried yn fanwl y data, gwaith ymchwil a gwaith dadansoddi a oedd wedi'u cyhoeddi ar yr amrywiaeth o destunau yn ein cylch gwaith, gan ystyried safbwyntiau o Gymru, y DU a safbwyntiau rhyngwladol. Roedd hefyd yn amlwg o'r cychwyn na allem sicrhau dealltwriaeth gadarn na gwneud cynigion credadwy ac ystyrion heb ddeialog agored â defnyddwyr a darparwyr gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru. Yn amlwg, er mwyn cyflawni'r nod hwn, yr her i ni oedd ymgysylltu mor eang ag y gallem yn yr amser a oedd gennym, gan anelu at yr amcanion canlynol:
- Hysbysu'r cyhoedd am y ffaith bod y Comisiwn wedi'i sefydlu ac am yr hyn yr oedd am ei gyflawni.
 - Sicrhau bod gwaith y Comisiwn yn seiliedig ar dystiolaeth, ac ar brofiad a dealltwriaeth defnyddwyr a darparwyr gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru.
- 1.9 Ar adeg ein gwaith, roedd tystiolaeth feintiol fanwl ac amserol eisoes ar gael drwy Arolwg Cenedlaethol Cymru am farn y cyhoedd ar wasanaethau cyhoeddus. Felly gwnaethom benderfynu na fyddai holiadur a oedd yn ailadrodd cwestiynau'r arolwg hwn yn ychwanegu gwerth at ein gwaith. Yn lle hynny, rhoddodd ein cais am safbwyntiau ysgrifenedig gyfle i aelodau o'r cyhoedd leisio eu barn a chyfle i'r Comisiwn gael gwybod am brofiadau pobl o wasanaethau cyhoeddus.
- 1.10 Gwnaethom ddefnyddio sawl dull ymgysylltu ar yr un pryd:
- Cais bwriadol agored am dystiolaeth ysgrifenedig;
 - Rhaglen ddwys o gyfarfodydd Comisiwn ffurfiol er mwyn cael 'tystiolaeth lafar';
 - Comisiynu ein hadolygiadau ein hunain o waith ymchwil drwy'r Sefydliad Polisi Cyhoeddus, a chwilio'n weithredol am waith ymchwil, gwybodaeth am berfformiad ac adolygiadau gan eraill o ystod mor eang â phosibl o ffynonellau; a
 - Cyfres o gyfarfodydd galw heibio ledled Cymru.

Tystiolaeth Ysgirfenedig

- 1.11 Gwnaethom gyhoeddi dau gais ar wahân am dystiolaeth, un i ddarparwyr gwasanaethau a'r llall i ddefnyddwyr gwasanaethau. Mae'r rhain i'w gweld yn llawn yn Atodiadau C ac Ch. Cyflwynwyd y ceisiadau hyn am dystiolaeth i fwy na 1,000 o sefydliadau ac unigolion yn uniongyrchol, ac fe'u cyhoeddwyd ar-lein. Cafwyd 133 o ymatebion i'r cais am dystiolaeth, fel y nodir yn Atodiad D.
- 1.12 Yn ogystal â'r cais cyhoeddus am dystiolaeth, gwnaethom ofyn am dystiolaeth benodol neu cawsom gynnig tystiolaeth benodol gan sefydliadau arbennig drwy ein cais am dystiolaeth gan ddarparwyr gwasanaethau neu yn ystod ein sesiynau tystiolaeth lafar. Rhoddodd hyn gyfle i ni ofyn cwestiynau manylach a mwy penodol na'r rhai a oedd yn yr ymgynghoriad cyhoeddus, am strwythurau llywodraethu penodol y sefydliadau, er enghraifft. Caiff ein holl dystiolaeth ei chyhoeddi ar wefan Llywodraeth Cymru oni bai y gofynnwyd yn benodol i ni beidio â gwneud hynny.

Tystiolaeth lafar

- 1.13 Er mwyn cyrraedd cymaint o randdeiliaid â phosibl, rhoi cyfle i bobl siarad â'r Comisiwn wyneb yn wyneb, a chasglu amrywiaeth eang o safbwyntiau o bob cwr o Gymru, gwnaethom gynnal cyfres o sesiynau tystiolaeth lafar. Gwnaethom dreulio cyfanswm o 120 o oriau yn casglu tystiolaeth lafar a roddodd ddarlun da i ni o farn defnyddwyr a darparwyr gwasanaethau cyhoeddus ledled Cymru.
- 1.14 Cynhaliwyd saith o gyfarfodydd bord gron cyhoeddus ac anffurfiol mewn lleoliadau cyfleus ledled y wlad. Canolbwyntiodd y trafodaethau ar safbwyntiau'r rhai a oedd yn bresennol, ac roeddent wedi'u seilio'n fras ar y cwestiynau a ofynnwyd yn y cais am dystiolaeth ysgrifenedig. Cafodd y materion a godwyd eu casglu, eu cofnodi a'u dadansoddi ochr yn ochr â'r ymatebion ysgrifenedig. Gwnaethom hefyd fynd i nifer o gyfarfodydd eraill ledled Cymru. Cyfarfodydd oedd y rhain a oedd eisoes wedi'u trefnu gan eraill ac y gallem fynd iddynt er mwyn clywed barn grwpiau penodol.
- 1.15 Gwnaethom hefyd gasglu tystiolaeth lafar er mwyn ystyried materion penodol yn fanylach gyda rhanddeiliaid arbennig. Yn y sesiynau tystiolaeth lafar, gofynnwyd cwestiynau tebyg i'r rhai a ofynnwyd yn y cais am dystiolaeth ond roedd modd trafod y materion yn fanylach. Mae Atodiad D yn nodi'r unigolion a'r sefydliadau a roddodd o'u hamser i wneud hyn.
- 1.16 **Hoffem dalu teyrnged i'r rhai a roddodd o'u hamser i'n cynorthwyo gyda'u tystiolaeth a'u barn** ar draws ein rhaglen ymgysylltu a chasglu tystiolaeth. Heb gyfraniad gweithredol, difrifol ac ystyrlon nifer fawr o bobl ledled Cymru, ar lafar ac yn ysgrifenedig, ni allem fod wedi cwblhau ein gwaith.

Dull Gweithredu: diffinio ein telerau

- 1.17 Mae Blwch 1 yn cynnwys rhai diffiniadau allweddol o gysyniadau a oedd yn ganolog i'n gwaith. Ymhelaethir ar y cysyniadau hyn drwy ein hadroddiad. Drwy gydol ein gwaith, gwnaethom ganolbwyntio ar y canlynol:
- Pa drefniadau llywodraethu, atebolrwydd, darparu a chraffu a all arwain at newid sylweddol a gwelliant parhaus ym mherfformiad ein gwasanaethau cyhoeddus?
 - Pa adnoddau eraill y gellir eu defnyddio er mwyn sicrhau gwasanaethau sy'n ymatebol yn ogystal ag yn effeithlon, yn effeithiol ac yn hygyrch, pan fo poblogaethau gwasgaredig Cymru a'r prinder cyfleoedd o ran darpariaeth amgen yn golygu nad yw dewis defnyddwyr na'r farchnad yn arfau cryf i ysgogi gwelliant?

Dull Gweithredu: strwythuro ein meddylfryd

- 1.18 Cydnabuwyd yn gynnar yn ein hamserlen bod ehanger a dyfnder ein cylch gwaith yn galw am ddull gweithredu strwythuredig a thematig er mwyn llywio ein meddylfryd a'n galluogi i ymgysylltu ag eraill. Roedd ein cylch gwaith yn eang iawn, gan gwmpasu'r sector cyhoeddus cyfan, ac roedd hynny wedi peri i ni ystyried nifer o ddimensiynau neu elfennau o ran y modd y mae holl sefydliadau'r sector cyhoeddus yn gweithredu a'r heriau a wynebier ganddynt. Yn sgil hyn, gwnaethom nodi chwe thema ryngysylltiedig fel sail i'n hystyriaethau: cymhlethdod; maint a gallu; llywodraethu, craffu a darparu; arweinyddiaeth, diwylliant a gwerthoedd; perfformiad a rheoli perfformiad; a rôl Llywodraeth Cymru. Cydnabuwyd y byddai rhai materion, gan gynnwys y Gymraeg, treftadaeth, gwasanaethau trawsffiniol a gweithlu'r sector cyhoeddus, yn torri ar draws y themâu hyn, ond teimlwyd y byddai'r strwythur hwn yn ein galluogi i ystyried y materion hyn mewn modd cyson ac yn symleiddio ein gwaith ymgysylltu. Canfuwyd wrth gasglu tystiolaeth fod y strwythur hwn yn ffordd ddefnyddiol o ddelio â'r materion a llunio argymhellion.
- 1.19 Mae **cymhlethdod** y gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru yn amlwg o'r ystod o gyfrifoldebau a nifer y sefydliadau sy'n rhan o gwmpas ein cylch gwaith, y cydberthnasau rhyngddynt a'r amrywiad o ran eu maint a'u 'hól-troed' daearyddol'. Roedd hefyd yn amlwg bod sawl partneriaeth haenog yn gorgyffwrdd gyda threfniadau llywodraethu aneglur nad oeddent yn aml yn ychwanegu fawr ddim gwerth ac a oedd yn pylu llinellau atebolrwydd. Gwnaethom geisio nodi graddau hynny a'r effaith ar ddarpariaeth.
- 1.20 Roedd yr amrywiad mewn **maint** sefydliadau sector cyhoeddus hefyd yn amlwg. Gwnaethom ystyried effaith hyn ar wydnwch, y **gallu** i gyflawni, ymateb ac arloesi'n effeithiol ac effeithlon yn ogystal â'u trefniadau llywodraethu a'u gallu i reoli risg. Gwnaethom ystyried i ba raddau yr oedd y cymhlethdod hwn a maint sefydliadau yn

tanseilio gwasanaethau cyhoeddus effeithiol nawr - ac yn wyneb yr heriau yn y dyfodol.

- 1.21 Roedd **llywodraethu, craffu a chyflawni** yn rhan annatod o'n cylch gwaith. Gwnaethom geisio deall y modd y mae trefniadau sy'n bodoli eisoes ar draws gwasanaethau cyhoeddus yn llywio ac yn cyflawni gwelliannau mewn gwasanaethau a ph'un a allent wneud hynny yn wyneb heriau yn y dyfodol. Roeddem am wybod pa mor dda yr oedd sefydliadau'n ymateb i bwysau am newid; pa mor effeithiol oedd eu trefniadau llywodraethu a rheoli perfformiad mewnol, ymgysylltu â'r cyhoedd, archwilio a chraffu ffurfiol a pha un a oeddent wedi mabwysiadu ffyrdd arloesol o ddarparu ac arfer da gweithredol. Gwnaethom gadw mewn cof fethiannau llywodraethu diweddar a chyfredol mewn nifer o feysydd (gan gynnwys iechyd a llywodraeth leol) ac mewn amryw wledydd.
- 1.22 Roedd pwysigrwydd **arweinyddiaeth, diwylliant a gwerthoedd** yr un mor amlwg; clywsom mai "gwaith arweinwyr yw creu diwylliant". Ymchwiliwyd i bwysigrwydd diwylliant ac arweinyddiaeth mewn sefydliadau sy'n perfformio'n dda yn helaeth a chydabuwyd hynny. Roeddem yn awyddus i ystyried a oedd arweinyddiaeth, diwylliant a gwerthoedd yn y sector cyhoeddus yng Nghymru yn gyson â'r heriau a wynebir ar hyn o bryd ac yn y dyfodol ac a oeddent yn ysgogi lefelau uchel o berfformiad, hyblygrwydd ac ymatebolrwydd. O gofio hyn, roeddem am ddeall pa mor ganolog yw arweinyddiaeth, diwylliant a gwerthoedd i berfformiad gwasanaethau cyhoeddus a gwelliant parhaus. Ystyriwyd a oedd y sector cyhoeddus yng Nghymru wedi'i gynllunio i recriwtio'r bobl orau, ar bob lefel, ac i sicrhau eu bod yn parhau i ddarparu'r gwasanaeth gorau posibl.
- 1.23 Wrth ystyried **perfformiad** roeddem i ddechrau am ddeall perfformiad gwasanaethau cyhoeddus ar hyn o bryd a sut y gellid gwella perfformiad drwy wneud defnydd mwy priodol o ganlyniadau strategol, targedau gweithredol a **rheoli perfformiad** yn well yn ogystal â defnyddio data tryloyw. Mater pwysig i ni felly oedd i ba raddau roedd gwybodaeth a data am berfformiad yn llywio gwaith craffu, yn ogystal ag ategu prosesau rheoli ac atebolrwydd da. Mae gan Wybodaeth am Berfformiad rôl allweddol hefyd o ran cynyddu hyder y cyhoedd yng ngwerth gwasanaethau lleol ac ymgysylltu â'r cyhoedd.

BLWCH 1: Diffiniadau Allweddol

Llywodraethu yw

- *"arweinyddiaeth, cyfeiriad a rheolaeth mewn sefydliadau."* Fel y diffiniwyd gan y Comisiwn Annibynnol er Llywodraethu Da mewn Gwasanaethau Cyhoeddus *"camau, dulliau neu ffeithiau llywodraethol; llywodraethu"* ac *"arfer awdurdod drwy draddodiadau ffurfiol ac anffurfiol a sefydliadau er budd pawb."* Fel y diffiniwyd gan Fanc y Byd, mae'r dehongliad hwn yn adlewyrchu ehangder ein cylch gwaith a rôl trefniadau anffurfiol neu anstatudol.

Atebolrwydd yw

- *"rhwymedigaeth i unigolyn neu sefydliad gyfiawnhau camau gweithredu i gorff arall yn nhermau'r corff penodol hwnnw'n rhoi rhywfaint o awdurdod ar gyfer y gweithgarwch hwnnw."*
- *"rhwymedigaeth i egluro camau gweithredu, neu gyfiawnhau'r hyn a wneir."*
- *"rhwymedigaeth i roi cyfrif ac ateb am gyfrifoldebau a gyflawnwyd i'r rhai a roddodd y cyfrifoldebau hynny."*

Dylai strwythurau llywodraethu ddiffinio trefniadau atebolrwydd neu fframwaith atebolrwydd fel rhan o drefniadau llywodraethu da. Mae'n rhan o egwyddorion Nolan: "Mae deiliaid swyddi cyhoeddus yn atebol am eu penderfyniadau a'u gweithredoedd i'r cyhoedd a rhaid iddynt dderbyn pa gamau craffu bynnag sy'n briodol i'w swydd." Ystyrir felly fod craffu yn un o'r dulliau allweddol ar gyfer atebolrwydd.

Craffu: Mae craffu cyhoeddus yn fath penodol a hanfodol o atebolrwydd yn y sector cyhoeddus. Fe'i defnyddir amlaf mewn perthynas â swyddogaeth graffu ffurfiol awdurdod lleol neu graffu gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru neu Senedd y DU ond bwriedir i'n hymdriniaeth yma gwmpasu dehongliadau ehangach. Gall craffu fod yn barhaus neu ar sail ad hoc, a naill ai wedi'i strwythuro o amgylch prosesau ffurfiol neu ddeialog mwy hyblyg. Mae craffu'n cynnwys craffu ar ddinasyddion.

Cydffinio: y graddau y mae ffiniau meysydd gweinyddol gwahanol yn alinio â'i gilydd. Er enghraifft, mae Heddlu Gogledd Cymru a Bwrdd Iechyd Lleol Betsi Cadwaladr yn rhannu'n union yr un ffiniau; mae'r ddau yn gwasanaethu'n union yr un ardal. Mae'r chwe awdurdod lleol yng Ngogledd Cymru, gyda'i gilydd, hefyd yn rhannu'r un ffiniau â'r heddlu a'r bwrdd iechyd, er mai dim ond rhan o'r ardal y mae pob awdurdod lleol yn ei gwasanaethu.

Arweinwyr/Arweinyddiaeth: yr unigolion hynny sy'n arwain meysydd penodol o wasanaethau cyhoeddus. Gall arweinyddiaeth fod ar bob lefel mewn sefydliad. Gall gynnwys arweinyddiaeth wleidyddol yn ogystal ag arweinyddiaeth gan gyflogaion sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus. Defnyddir y term 'arweinydd' fel arfer i gyfeirio at unrhyw unigolyn sy'n arwain maes gwasanaeth cyhoeddus yn hytrach na rôl swyddogol 'Arweinydd' awdurdod lleol, lle y bwriedir yr olaf, nodwn hynny'n benodol. Cyfeiriwn at arweinwyr gwleidyddol, gweithredol a phroffesiynol. Arweinwyr gwleidyddol yw'r rhai a gaiff eu hethol i'w swyddi (h.y. arweinwyr awdurdodau lleol), arweinwyr gweithredol yw'r rhai a gaiff eu penodi i'w swyddi (h.y. prif weithredwyr) ac arweinwyr proffesiynol yw'r rhai ag arbenigeddau penodol (h.y. meddygon).

- 1.24 Roedd ein gwaith yn cwmpasu'r system gwasanaethau cyhoeddus gyfan yng Nghymru o ran sut yr ymatebodd yn briodol i'r setliad datganoli sy'n newid ac yn aeddfedu yng Nghymru. Mae gan **Lywodraeth Cymru** rôl hanfodol i'w chwarae wrth arwain a llywio'r system hon, ac wrth nodi'n glir yr hyn sydd angen ei gyflawni. Roeddem hefyd felly am ystyried rôl Llywodraeth Cymru, sut mae hynny'n effeithio ar rannau eraill o'r system, a ph'un a oes angen iddi newid yn y blynyddoedd i ddod a sut.
- 1.25 Roedd y chwe mater allweddol a nodwyd gennym yn amhrisiadwy i strwythur ein gwaith ac fe'u cefnogwyd gan lawer o'n hymatebwyr. Fodd bynnag, cydnabuom yn gynnar eu bod yn rhyng-gysylltiedig. Fel y bydd yr adroddiad hwn yn ei ddisgrifio, bydd arweinyddiaeth, newid diwylliannol a gwerthoedd yr un mor bwysig ag unrhyw gasgliadau y daethom iddynt ynghylch newid strwythurol, neu swyddogaethau neu drefniadau ariannu a llywodraethu unrhyw sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus. Mae ein hadroddiad yn cynnwys adran ar bob un o'n pum thema gyntaf. Rydym wedi cynnwys ein canfyddiadau ynghylch rôl Llywodraeth Cymru yn yr adran hon; nid yw Llywodraeth Cymru ar wahân i weddill y sector cyhoeddus. Cydnabyddwn y bydd yn cymryd amser i sicrhau newid a bydd angen cyfuniad o gamau gweithredu ar draws pob un o'r dimensiynau hyn, y bydd angen eu monitro a'u hadolygu'n rheolaidd.
- 1.26 Ym Mhennod 7 nodwn y dylai ein hargymhellion gael eu gweithredu drwy raglen gydgyssylltiedig, a fydd yn para rhwng tair a phum mlynedd. Er mwyn iddynt sicrhau'r newid sylweddol mewn prosesau llywodraethu a darparu gwasanaethau cyhoeddus sydd ei angen yng Nghymru, rhaid ymdrîn â'n hargymhellion fel pecyn cyffredinol, yn hytrach nag fel amcanion unigol ac ar wahân. Rhaid dechrau'r gwaith cyn gynted â phosibl drwy raglen newid sy'n cynnwys cerrig milltir y cytunwyd arnynt a gaiff eu monitro'n rheolaidd er mwyn sicrhau bod cynnydd yn cael ei wneud. **Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru gychwyn, arwain a rheoli rhaglen gynhwysfawr o newid er mwyn mynd i'r afael â chanfyddiadau ein hadroddiad. Rhaid i'r rhaglen hon ddechrau ar unwaith a chael ei chwblhau dros dair i bum mlynedd; rhaid iddi gael ei chyflawni hefyd mewn cydweithrediad agos â sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus ledled Cymru.**

Dull Gweithredu: Llywio gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru

- 1.27 Mae'n bwysig gwahaniaethu rhwng y 'sector cyhoeddus' a 'gwasanaethau cyhoeddus'. Gellir ystyried mai'r sector cyhoeddus yw'r corff o staff a gyflogir yn uniongyrchol gan gyrff a ariennir yn gyhoeddus. Gwasanaethau cyhoeddus, ar y llaw arall, yw gwasanaethau a ddarperir er budd y cyhoedd; gall hyn gynnwys gwasanaethau a ddarperir drwy'r trydydd sector, drwy fenter gymdeithasol neu drwy wasanaethau a osodir ar gontract. Gellid treulio cryn amser yn manylu ar y gwahaniaeth rhwng y sector cyhoeddus a gwasanaethau cyhoeddus. Mae gwahaniaethau gwirioneddol

rhyngddynt ac fel yr eglurwn, wrth ddiffinio ein dull gweithredu gwnaethom ddefnyddio diffiniad penodol o'r sector cyhoeddus er mwyn gwneud cyfiawnder ag ehangder ein cylch gwaith. Ond roeddem yn gwybod y caiff llawer o wasanaethau cyhoeddus eu darparu drwy gyrff yn y sector preifat a'r trydydd sector a lle bo'n hargymhellion a'n sylwadau yn berthnasol, rydym yn gobeithio ac yn disgwyl y bydd cyrff yn y sector preifat neu'r trydydd sector yn cydnabod hyn ac yn ystyried ac yn ymateb yn briodol.

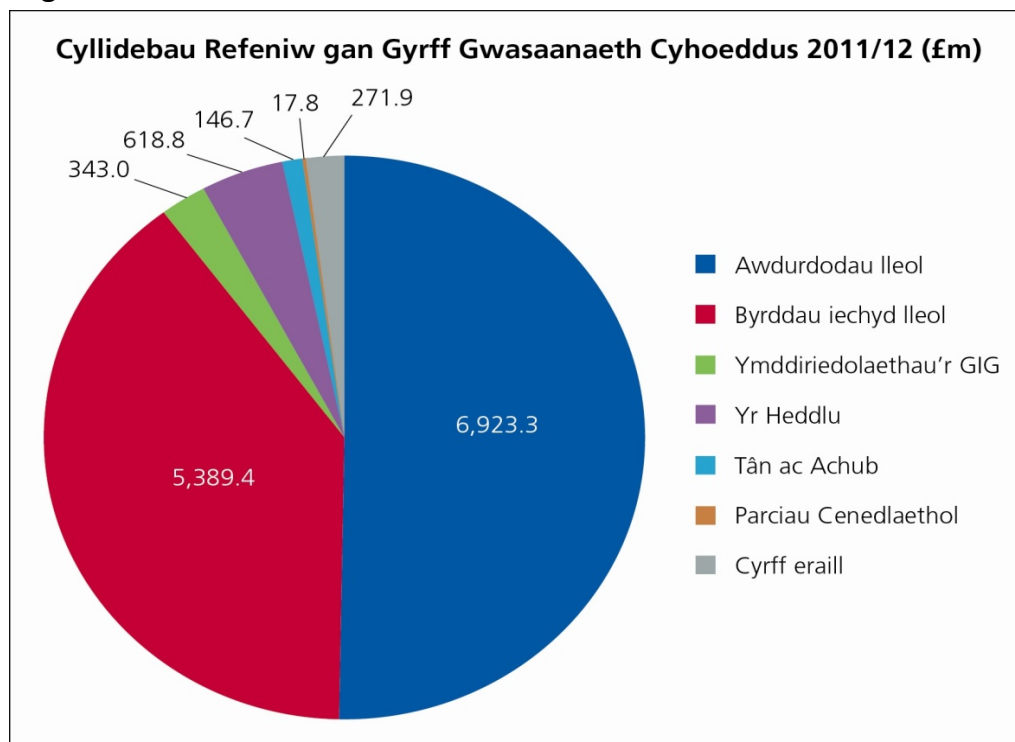
- 1.28 Fodd bynnag, nid oes diffiniad clir a chytûn o union ystyr sector cyhoeddus Cymru, na'r sefydliadau sy'n rhan ohono. Er bod ein cylch gwaith yn glir o ran ein cyfrifoldeb i archwilio'r sector cyfan o fewn cymhwysedd datganoledig, nid oedd yn nodi'r sefydliadau dan sylw. Yn lle hynny, ymddengys nad oes un rhestr benodol na swyddogol o gyrff cyhoeddus Cymru yn bodoli unrhyw le. Mae hynny ynddo'i hun yn dangos bod y sector wedi esblygu a bod diffyg cydlyniant o ran ei strwythur.
- 1.29 Felly rydym wedi ceisio nodi pob corff cyhoeddus yng Nghymru - ac wedi cyhoeddi ein rhestr ar-lein. Rydym yn ymwybodol nad yw rhai sefydliadau ar ein rhestr yn cael eu trin fel cyrff cyhoeddus at ddibenion penodol. Ystyrir bod cymdeithasau tai, er enghraifft, yn gyrff trydydd sector at ddibenion ariannu a chyfrifyddu; ac mae llawer o'r sefydliadau a restrwn naill ai'n gwmnïau neu'n elusennau cofrestredig sydd â threfniadau llywodraethu ac ariannu cyfatebol. Nid oeddem yn bwriadu gwrth-ddweud na herio'r safbwyntiau hyn. Yn hytrach, ein nod yw nodi'r sefydliadau hynny sy'n ymwneud â darparu'r rhan fwyaf o wasanaethau cyhoeddus. Ni ddylid ystyried ein rhestr yn un derfynol at unrhyw ddiben arall.
- 1.30 Rydym wedi defnyddio lluo o ffynonellau gwybodaeth i lunio'r tabl hwn: er enghraifft, cyrff sy'n cael llythyr cylch gwaith gan Lywodraeth Cymru, cyrff a gaiff eu harchwilio gan Swyddfa Archwilio Cymru neu sy'n destun ymchwiliadau gan yr Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus, cyrff nad oes hawl gan eu haelodau i fod yn Aelodau Cynulliad, a chyrff sy'n gorfod cyflwyno cyfrifon i'r Cynulliad. Ond ni allwn sicrhau'n llwyr ei bod yn gwbl gynhwysfawr; 935 yw'r amcangyfrif ceidwadol gorau. Cynghorau tref a chymuned yw'r mwyafrif o'r 935 o gyrff hyn (cyfanswm o 736) gyda 21 o sefydliadau cyhoeddus eraill heb eu datganoli sydd â phresenoldeb ar wahân yng Nghymru. Yn fras, mae hyn yn golygu bod un corff cyhoeddus am bob 3,200 o bobl yng Nghymru. Mewn cyferbyniad â hynny mae tua 1,345 o gyrff cyhoeddus yn yr Alban, neu un am bob 3,900 o bobl.
- 1.31 Mae Llywodraeth yr Alban yn cadw cofrestr unigol o bob corff cyhoeddus datganoledig yn yr Alban, sy'n cynnwys manylion am eu cyllid, eu staff a chyflog y prif weithredwr.⁴ Mae hyn yn galluogi dinasyddion a rhanddeiliaid yn yr Alban i ddeall yn glir faint y sector cyhoeddus, ac yn galluogi'r Llywodraeth i reoli hynny'n fwy effeithiol.

⁴ <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Government/public-bodies/about/Bodies>

Canmolwn y fenter syml hon a chredwn y dylai Llywodraeth Cymru greu rhywbeth tebyg. **Argymhellwn felly y dylai Llywodraeth Cymru greu rhestr o gyrff cyhoeddus datganoledig yng Nghymru a'i chynnal.** Dylai ddefnyddio'r rhestr er mwyn helpu i sicrhau nad yw'r sector cyhoeddus datganoledig yn fwy o faint nac yn fwy cymhleth nag sydd angen iddo fod, a'i fod yn newid, gan gynnwys drwy'r broses ddatganoli barhaus, mewn ffordd reoledig a chydlynol. Dylai fod yn bosibl i'r gofrestr hon fod ar gael o fewn blwyddyn i gyhoeddi'r adroddiad hwn.

1.32 Roedd ein cylch gwaith a'n dull gweithredu yn glir - roedd hwn yn adolygiad o systemau cyfan, nid sectorau neu sefydliadau unigol. Serch hynny, o fewn y 935 o gyrff sector cyhoeddus, gwnaethom nodi'r swyddogaethau a'r sefydliadau hynny a oedd yn cael yr effaith fwyaf ar bobl Cymru o ddydd i ddydd, a lle y byddai newid yn cael yr effaith fwyaf wrth fynd i'r afael â'r heriau a wynebir gan wasanaethau cyhoeddus. Dengys Ffigur 1a y gyfran, o tua £14 biliwn o wariant (refeniw) ar wasanaethau cyhoeddus yng Nghymru, a wariwyd gan y sefydliadau amrywiol sy'n darparu gwasanaethau. Nid yw'r siart hwn yn dangos cyfanswm y gwariant ar wasanaethau cyhoeddus (er enghraifft, nid yw'n cynnwys cynghorau tref a chymuned), ac mae'n cynnwys cyrff â ffynonellau ariannu gwahanol (er enghraifft, yr Heddlu fel gwasanaeth sydd heb ei ddatganoli); ond mae'n dangos mai llywodraeth leol ac iechyd yw'r swyddogaethau mwyaf o fewn y gwasanaeth cyhoeddus o bell ffordd.

Ffigur 1a



Cyd-destun: Yr heriau a wynebir gan wasanaethau cyhoeddus yng Nghymru

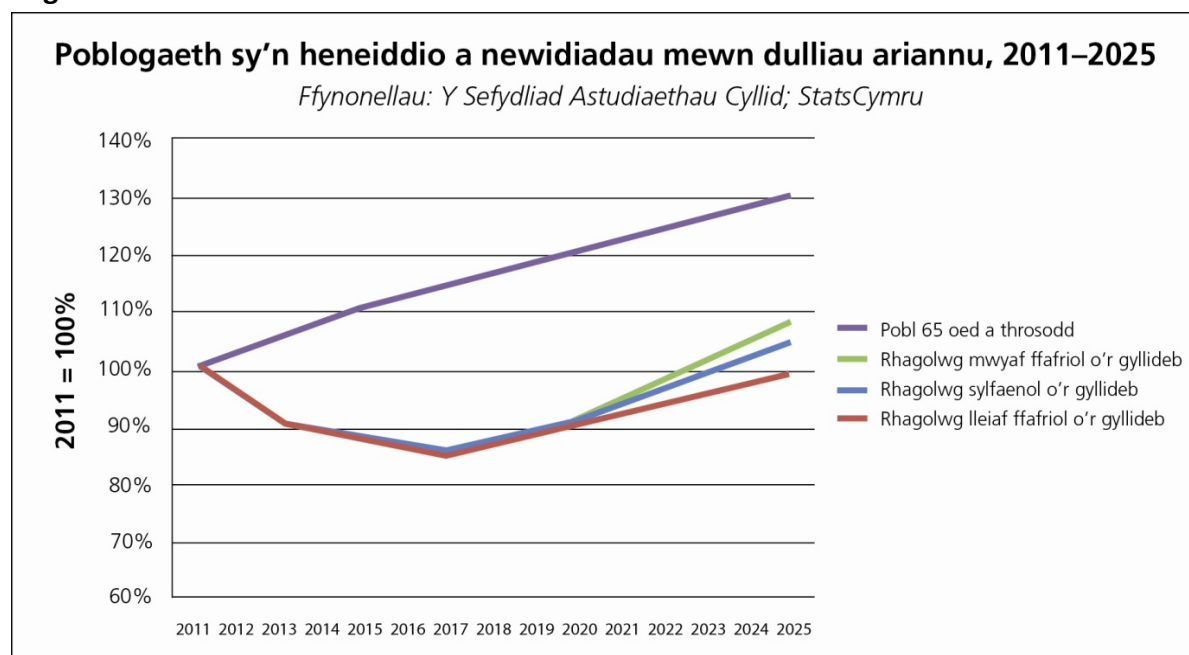
1.33 Yn ystod cyfnod ein gwaith, cyflwynodd nifer o sefydliadau a sylwebyddion academiaidd a rhai blaenllaw eraill adroddiadau ar yr heriau a wynebir gan y sector cyhoeddus yng Nghymru. Cyhoeddodd Prosiect Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru 2025 a'r Sefydliad Astudiaethau Cyllid yn benodol waith ymchwil a oedd yn nodi maint yr heriau.⁵ Yn hollbwysig, mae rhai problemau difrifol, sylfaenol a hirdymor na all y sector cyhoeddus eu hosgoi:

- **Cynilo.** Bydd gwariant cyhoeddus yng Nghymru - fel ym mhob rhan arall o'r DU - yn gostwng mewn termau real am y rhan fwyaf o'r degawd nesaf, o leiaf;
- **Newid demograffig.** Mae poblogaeth Cymru yn mynd yn hŷn dros amser. Fel arfer, mae angen mwy o wasanaethau a gwasanaethau mwy costus ar bobl hŷn na'r boblogaeth gyfan, yn bennaf gwasanaethau iechyd a gofal cymdeithasol. Rydym hefyd yn gweld cynnydd yn y gyfradd genedigaethau, er bod hynny'n digwydd mewn rhai ardaloedd yn fwy nag eraill;
- **Disgwyliadau'r cyhoedd:** Mae galw'r cyhoedd am wasanaethau cyhoeddus yn cynyddu ac mae disgwyliadau ynghylch ansawdd gwasanaethau yn cynyddu. Mae pobl yn disgwyl byw bywyd hir ac iach, i addysg eu plant fod o'r safon uchaf bosibl ac i'r amgylchedd y maent yn byw ynddo fod yn ddiogel a chael ei gynnal a'i gadw'n wych. Mae'r disgwyliadau hyn o wasanaethau o'r radd flaenaf yn rhoi pwysau ar ddarparwyr gwasanaethau cyhoeddus.

1.34 Mae Ffigur 1b yn dangos yr heriau hyn. Mae'n dangos amcanestyniadau'r Sefydliad Astudiaethau Cyllid (SAC) o'r newidiadau i grant bloc Cymru (h.y. cyfanswm yr arian sydd ar gael i Lywodraeth Cymru) ynghyd ag amcanestyniadau o'r boblogaeth dros 65 oed, rhwng 2011 a 2025. Dengys na fydd arian cyhoeddus yng Nghymru yn dychwelyd i lefel 2011 mewn termau real cyn dechrau'r degawd nesaf. Yn ystod y cyfnod hwnnw, bydd y boblogaeth sy'n 65 oed a throsodd yn cynyddu tua 30% - gan arwain at lawer mwy o alw am rai o'r gwasanaethau cyhoeddus drutaf. Hyd yn oed os caiff rhagolygon mwyaf ffafriol y Sefydliad Astudiaethau Cyllid eu gwireddu, byddai bwlch llydan a pharhaus o hyd rhwng y galw am wasanaethau a'r adnoddau sydd ar gael i'w darparu.

⁵ <http://www.walespublicservices2025.org.uk/papers/>

Ffigur 1b



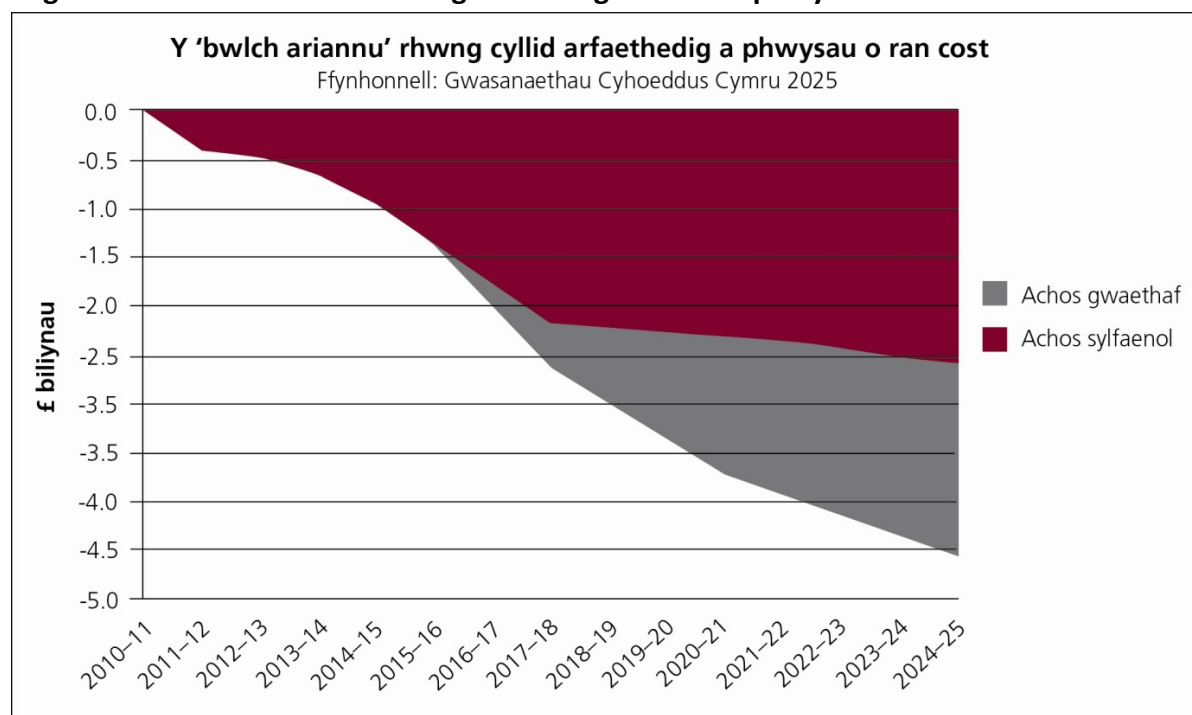
1.35 Mae Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru 2025 yn amcangyfrif y gwahaniaeth rhwng y gwariant rhagamcanol sydd ei angen i oresgyn pwysau o ran cost a galw a'r arian a all fod ar gael, mewn amgylchiadau gwahanol. Dangosir y 'bwlch ariannu' hwn yn Ffigur 1c, sy'n cynrychioli'r sefyllfaoedd sylfaenol a'r sefyllfaoedd gwaethaf posibl. Yn ôl Cymru 2025

in both scenarios the funding gap continues to rise, despite a return to increases in the available funding. This is because the projected cost and demand pressures outstrip the projected increase in spending. In the base case the funding gap reaches around £2.1 billion in 2017-18. Nevertheless, the gap continues to increase to £2.6 billion by 2024-25. In our 'worst case' scenario, the gap reaches £3.4 billion in 2019-20, and continues to rise, over a period of budget increases, to £4.6 billion by 2024-25.

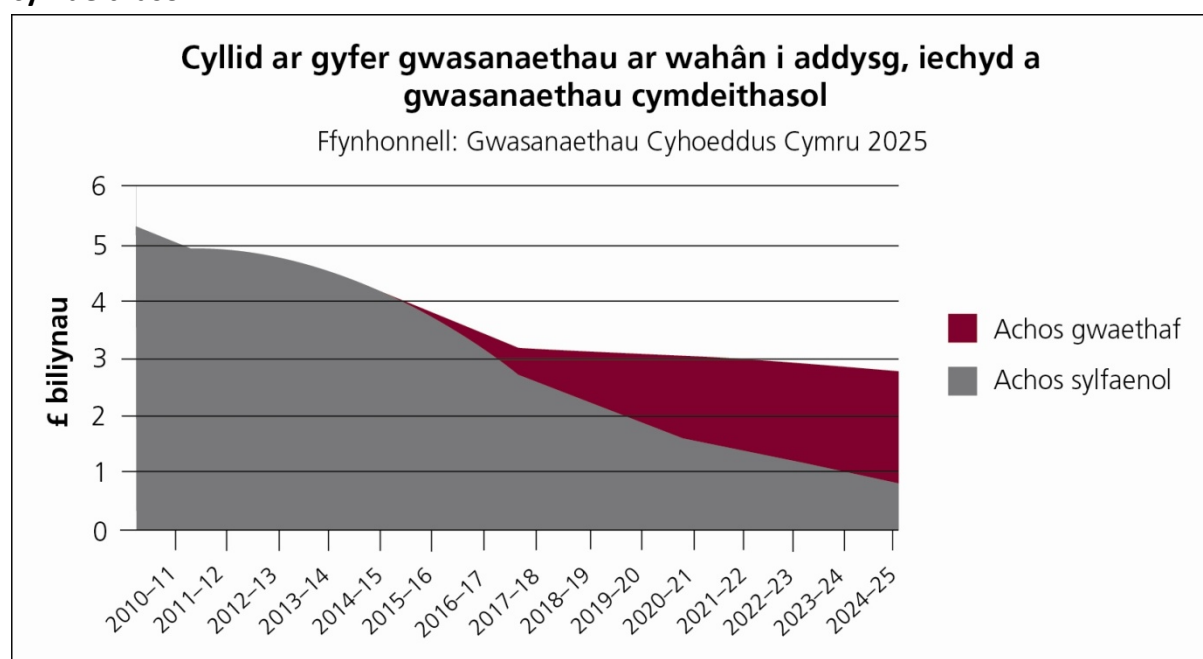
Ymhelaethwn ar rai o'r pwysau hyn isod.

1.36 Agwedd arall ar hyn yw'r ffaith bod y prif wasanaethau personol - addysg, iechyd a gwasanaethau cymdeithasol - yn cyfrif am y mwyafrif helaeth o wariant cyhoeddus. Maent hefyd yn seiliedig ar alw ac fe'u darperir yn nodweddiadol fel hawl (ac yn aml am ddim) i'r rhai sy'n gymwys i'w cael. Mae hyn yn golygu bod cost gwasanaethau o'r fath yn arbennig o agored i newidiadau demograffig a ffactorau eraill sy'n sbarduno cynnydd mewn galw. Mae hefyd yn golygu, os bydd patrymau darparu presennol yn parhau, y bydd cyllidebau'r holl wasanaethau cyhoeddus eraill yn wynebu pwysau cynyddol. Mae Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru 2025 hefyd wedi modelu effeithiau hyn (fffigur 1ch). Yn y sefyllfa fwyaf pesimistaidd, byddai cyfanswm yr arian yng Nghymru ar gyfer y gwasanaethau hyn yn syrthio i £0.8 biliwn yn unig - neu doriad o 80% o gymharu â 2010-11.

Ffigur 1c : Y 'bwllch ariannu' rhwng arian rhagamcanol a phwysau o ran costau



Ffigur 1ch : Arian ar gyfer gwasanaethau heblaw am addysg, iechyd a gwasanaethau cymdeithasol



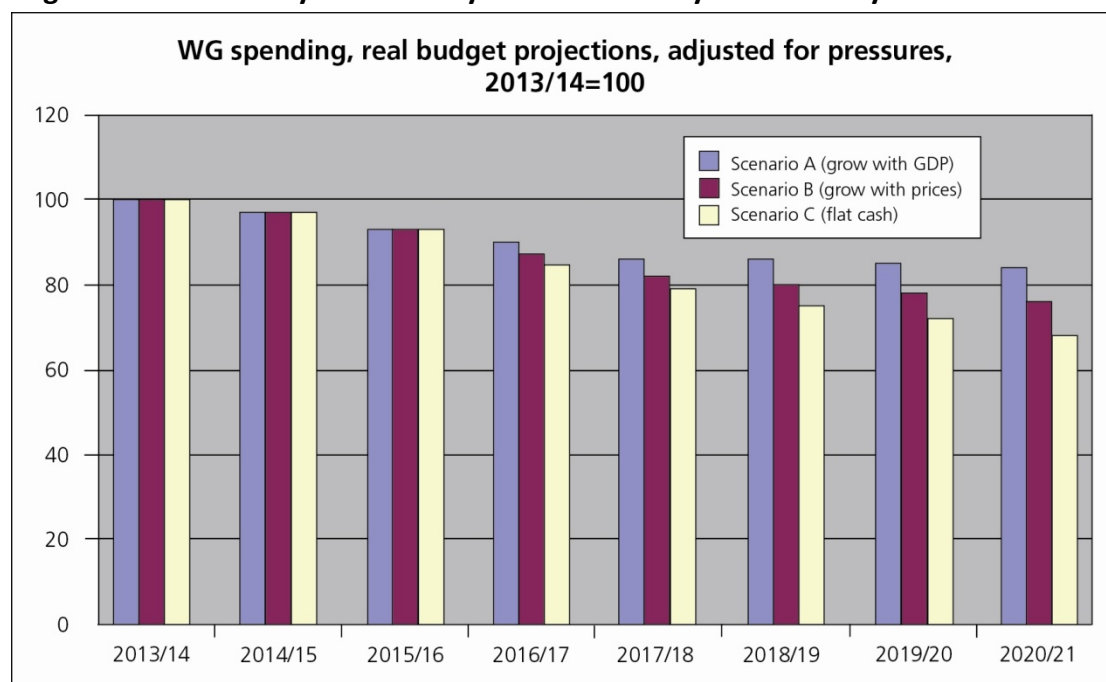
Rhagolwg o wariant cyhoeddus

1.37 Mae cynilo cyllidebol yn newid gwasanaethau cyhoeddus yn llwyr ac erys felly, ac nid yw'r pwysau hyn yn debygol o ddiflannu am beth amser gyda'r rhagolygon yn awgrymu y bydd gwariant cyhoeddus yn y Deyrnas Unedig yn wynebu prinder arian

cynyddol. Daeth arian cyhoeddus ledled y DU dan bwysau yn sgil argyfwng ariannol byd-eang 2007-8. Mae'n debygol bod CMC y DU tua 15% yn is na'r hyn y byddem wedi ei ddisgwyl, ac mae hyn yn awgrymu bod refeniw treth hefyd tua 15% yn is na'r duedd cyn 2008. Mae p'un a fydd y bwlch hwnnw'n cau rhywfaint wrth i economi'r DU wella yn bwnc trafod mawr. Fodd bynnag, prin iawn yw'r rhai sy'n dadlau y byddwn yn dod yn agos at adfer y lefelau refeniw treth a oedd yn ddisgwyliedig cyn y dirwasgiad. Mae'r ffactorau hyn yn golygu bod cyllidebau yn y sector cyhoeddus wedi bod yn gostwng a'u bod yn debygol o barhau i ostwng yn y tymor byr a chanolig.

- 1.38 Yn ogystal â'r goblygiadau uniongyrchol hyn i gyllidebau mae'r dirywiad economaidd hefyd yn achosi pwysau ychwanegol sy'n ymwneud â'r galw am wasanaethau cyhoeddus. Yn ystod cyfnodau o ddiweithdra uchel, er enghraifft, bydd mwy o deuluoedd angen cymorth gan amrywiaeth o wasanaethau cyhoeddus a bydd hyn yn rhoi mwy o bwysau byth ar adnoddau ariannol sydd eisoes yn brin.
- 1.39 Prin yw'r rhai sy'n amau hyd yn oed heb effeithiau'r argyfwng ariannol a'r dirwasgiad, y byddai perfformiad economaidd presennol, a'r pwysau cysylltiedig ar wariant cyhoeddus, yn llawer gwaeth nag y byddent wedi rhagweld cyn argyfwng 2008. Mae'n debygol y bydd ffactorau fel demograffeg (fel y dangosir isod), 'clefyd cost' (hynny yw, bod costau'n cynyddu'n gyflymach yn y sector cyhoeddus gan ei fod yn sector llafurddwys), opsiynau trin newydd a drud yn y sector iechyd, a mwy o alw gan boblogaeth fwy cefnog a gwybodus (yn y tymor hir) yn arwain at fwy o bwysau o ran costau. Mae'r SAC wedi dadlau, ers y 1970au, bod y cynnydd yng nghostau'r sector cyhoeddus ym maes pensiynau, iechyd a gofal wedi'u gwrthbwysu gan ostyngiadau mewn meysydd eraill (cymorth i ddiwydiant; amddiffyn; ac ati) ond efallai na ellir parhau i weithredu yn y modd hwn.
- 1.40 Gwnaethom gyflwyno tair sefyllfa ar gyfer cyllideb Llywodraeth Cymru yn 2020-21, yn Ffigur 1d. Mae'r amcanestyniadau hyn yn cynrychioli ystod eang o ganlyniadau yn seiliedig ar sefyllfaoedd sy'n dibynnu ar dybiaethau credadwy; ond maent yn dangos, am bob 'punt' sydd gan Lywodraeth Cymru i'w gwario yn y flwyddyn gyfredol, efallai mai dim ond rhwng 70 ac 85 ceiniog a fydd ganddi erbyn diwedd y degawd. A daw hyn ar ben y gostyngiad mewn termau real o bron 8 y cant mewn cyllidebau ers 2010-11.
- 1.41 Mae'n anochel, felly, y bydd angen i wasanaethau cyhoeddus wneud arbedion cost sylweddol dros y blynyddoedd nesaf.

Ffigur 1d: Gwariant Llywodraeth Cymru - Amcanestyniadau o'r Gyllideb⁶



1.42 Ni ellir priodoli'r holl bwysau ar gyllidebau Llywodraeth Cymru, na Llywodraeth y DU, i berfformiad economaidd gwan. Fel y nododd y SAC, mae ffactorau hirsefydledig eraill sy'n rhoi pwysau cynyddol diwrthdro ar wariant cyhoeddus. Yn benodol, bydd newidiadau demograffig yn cynyddu'r galw am wariant cyhoeddus ar iechyd, gofal a phensiynau.

Pwysau o ran galw

1.43 Mae llawer o sylwebyddion wedi nodi, er bod gwariant yn gostwng, fod y galw am wasanaethau cyhoeddus a disgwyliadau o ran eu hansawdd yn cynyddu. Mae prosiect 2025 Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru yn crynhoi'r prif bwysau o ran galw:

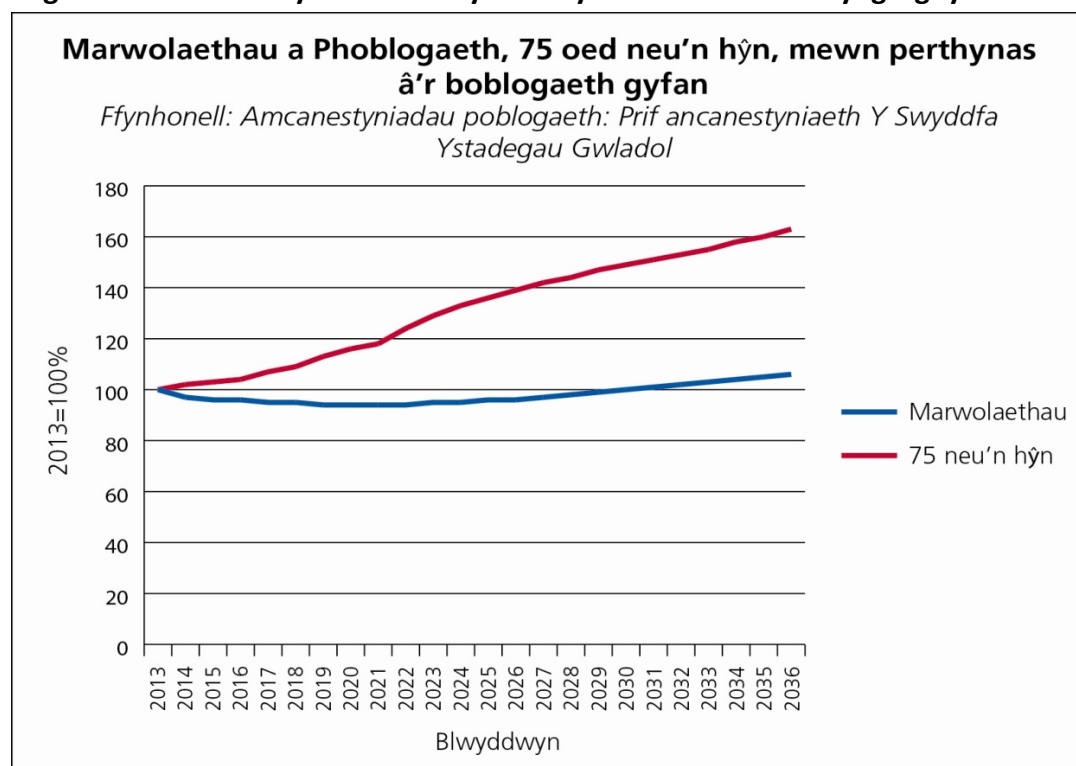
Wales has a growing population. We have had a spurt in the birth rate and people are living longer. We expect healthcare to improve so that medical advances don't just keep us alive longer, but also enable us to lead healthier lives. We want access to services at times that suit us. We expect schools to deliver better education so that our children have the best possible start in life.

⁶ Tybiaethau: Chwyddiant fel yr adlewyrchir gan ddisgwyliadau'r Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol o ran y datchwyddwr CMC; Effaith pris cymharol o 1.5% i adlewyrchu natur llafurddwys gwasanaethau cyhoeddus a'r duedd hirsefydledig i gyflogau gynyddu'n gyflymach na'r lefel prisiau gyffredinol; Cynnydd blynyddol o 0.5 y cant y flwyddyn mewn costau o ganlyniad uniongyrchol i ffactorau demograffig: twf yn y boblogaeth a phoblogaeth sy'n heneiddio; Cynnydd blynyddol o 0.75% mewn costau o ganlyniad i dwf cyflyrau iechyd cronig, sy'n annibynnol ar heneiddio; Dim twf blynyddol mewn cynhyrchiant, yn unol â'r duedd gyffredinol ar gyfer cynhyrchiant y sector cyhoeddus yn ystod y degawd cyn y dirwasgiad.

1.44 Efallai mai newid demograffig yw'r her fwyaf sy'n wynebu Cymru yn y tymor canolig i'r tymor hir. Mae gwelliannau sylweddol ym maes iechyd a hirhoedledd yn golygu bod poblogaethau ledled y byd datblygedig yn mynd yn hŷn.

1.45 Mae Ffigur 1e yn dangos amcanestyniad o'r newid dros amser yn nifer y bobl hŷn yng Nghymru a hefyd nifer y marwolaethau. Mae'r boblogaeth yn heneiddio - mae hynny'n ffenomenon hirsefydledig ac mae wedi bod yn digwydd ers degawdau. Fel y dengys Ffigur 1dd, disgwylir i'r boblogaeth dros 75 oed gynyddu 60% o'i lefel yn 2013 erbyn 2035. Gellir disgwyl i hyn gael effaith ar y galw am wasanaethau cyhoeddus, gyda gwasanaethau iechyd a gofal cymdeithasol yn benodol yn gorfod ymdopi â niferoedd uwch o bobl hŷn.

Ffigur 1dd: Amcanestyniad o nifer y bobl hŷn a marwolaethau yng Nghymru



1.46 Fodd bynnag, mae effaith heneiddio yn ansicr. Mae Ffigur 1e hefyd yn dangos lleihad yn nifer y marwolaethau ac felly efallai na fydd nifer y bobl o fewn 'x' blwyddyn i farw yn cynyddu. Yn ystod y blynyddoedd terfynol hyn y mae costau gofal iechyd aciwt yn cynyddu'n sylweddol. Felly, efallai y bydd y boblogaeth sy'n heneiddio yn gosod mwy o bwysau ar y sector gofal yn hytrach na'r sector iechyd.

1.47 Yn ogystal, mewn meysydd fel iechyd, mae gwasanaethau newydd a thriniaethau newydd yn dueddol o ychwanegu at bwysau o ran costau. Yn wir, awgryma tystiolaeth gan OECD, ledled gwledydd datblygedig, fod hyn yn ffactor mwy sylweddol o ran costau cynyddol ym maes iechyd nag y mae heneiddio. Mae'r llwyddiannau ym maes

iechyd sydd wedi lliniaru salwch cynnar, effaith anableddau, salwch hirdymor yn ystod canol oed, a chyfleoedd bywyd yn gyffredinol hefyd yn ychwanegu at y pwysau hyn ar y sectorau iechyd a gofal.

- 1.48 Mae'n wir hefyd bod y gyfradd genedigaethau yng Nghymru yn cynyddu, sy'n arwain at bwysau cysylltiedig ar y system addysg. Fel yn achos y twf yn nifer y bobl hŷn, ni fydd y newidiadau hyn yr un fath ledled Cymru. Awgryma amcanestyniadau gan brosiect 2025 Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru y bydd nifer y disgyblion oedran cynradd yng Nghaerdydd yn cynyddu tua 46% rhwng 2012 a 2025, ond efallai mai tuedd sefydlog neu hyd yn oed ostyngiad bach a welir mewn rhai ardaloedd gwledig, neu gyn-gymunedau diwydiannol.
- 1.49 Yn gyffredinol, felly, ymddengys yn anochel y bydd y pwysau o ran newid demograffig yn parhau i gynyddu. Wrth gwrs, bydd y newidiadau demograffig hyn yn arwain at fuddiannau sylweddol i gymunedau boed hynny o ganlyniad i dwf newydd mewn teuluoedd a phobl ifanc neu ymgysylltu â phobl hŷn sy'n byw bywydau hirach iach ac egniol.
- 1.50 At hynny mae'r broblem o anghydbwysedd gofodol sydd i'w weld yn nosbarthiad y boblogaeth ledled y DU. Cymru sydd â'r ganran leiaf o'i phoblogaeth yn byw mewn dinasoedd o gymharu â gwledydd eraill yn y DU a'r rhanbarthau gwahanol yn Lloegr. Mae dinasoedd yn fwyfwy pwysig mewn economïau rhanbarthol ac mae Cymru'n wynebu anfantais o ran swyddi, cynhyrchiant a thwf. Dyma'r prif reswm a ysgogodd Lywodraeth Cymru i lansio'r fenter Dinas-ranbarthau a drafodir yn ddiweddarach yn yr adroddiad hwn. At hynny, ni fydd newidiadau yn y boblogaeth yng Nghymru yn digwydd mewn modd cyson; bydd darlun gwahanol mewn ardaloedd gwahanol o'r wlad, fel y trafodir ym Mhennod 3.
- 1.51 Er mai dim ond dadansoddiad lefel uchel byr yw hwn o'r heriau a wynebir gan y sector cyhoeddus yng Nghymru, mae'n dangos y 'storm berffaith' o ran yr adnoddau cyfyngedig a'r pwysau cynyddol a wynebir. Er mwyn i wasanaethau cyhoeddus barhau i ddiwallu anghenion y boblogaeth, gwella eu perfformiad, ac ateb y galw cynyddol am wasanaethau, rhaid cydnabod yr heriau hyn a mynd i'r afael â hwy.

Perfformiad gwasanaethau cyhoeddus ar hyn o bryd

- 1.52 Er bod meysydd o arfer da ac enghreifftiau o wasanaethau cyhoeddus sy'n diwallu anghenion pobl a chymunedau lleol ac yn rhagori arnynt, dangosodd y dystiolaeth a glywodd y Comisiwn yn ystod ei waith mai gwan ac anghyson yw'r darlun ar gyfer gormod o'r gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru. O gymharu â meincnodau'r DU a rhai rhyngwladol, mae angen gwneud llawer i wella perfformiad a darparu'r gwasanaeth 'gorau sydd ar gael'. Mae'r adroddiad hwn yn amlinellu astudiaethau, dadansoddiadau, ymchwil ac ystadegau sy'n dangos sut mae gwasanaethau

cyhoeddus yng Nghymru wedi perfformio a sut maent yn gwasanaethu dinasyddion Cymru. Mae Pennod 6 yn ystyried perfformiad gwasanaethau cyhoeddus yn fanylach.

- 1.53 Fodd bynnag, rhaid nodi bod canfyddiadau dinasyddion yn llawer mwy cadarnhaol. Yn Arolwg Cenedlaethol diweddaraf Cymru, roedd 57%⁷ o'r ymatebwyr yn teimlo bod eu hawdurdod lleol yn darparu gwasanaethau o ansawdd da, gan gymharu'n ffafriol ag arolwg tebyg a gynhaliwyd yn yr Alban.⁸ Pan ofynnwyd cwestiynau penodol iddynt, nid oedd safbwyntiau'r dinasyddion yn cyfateb i berfformiad y gwasanaeth, fel y'i barnwyd ar sail cymariaethau a mesurau meintiol eraill. Er enghraifft, roedd pedwar o'r chwe awdurdod lleol a oedd yn destun mesurau arbennig wedi perfformio'n well na'r cyffredin pan holwyd rhieni/gwarcheidwaid am eu boddhad ag ysgolion uwchradd eu plentyn. Yn yr un modd, nodwyd lefelau uchel o foddhad ar gyfer Bwrdd Iechyd Betsi Cadwaladr, er gwaethaf ei berfformiad cymharol wan o ran sawl un o'r mesurau allweddol a'i anawsterau llywodraethu diweddar.

Ein hadroddiad: model newydd ar gyfer gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru

- 1.54 Yn y bennod hon, rydym wedi amlinellu'r prif heriau a wynebwr gan wasanaethau cyhoeddus yng Nghymru. Bydd yr adroddiad hwn yn ymhelaethu ar hyn drwy ddiagnosis manwl o bob un o'n themâu ac argymhellion penodol i wella prosesau llywodraethu a darparu gwasanaethau cyhoeddus. Down â'r cyfan ynghyd mewn diagnosis a chrynodeb cyffredinol o'n hargymhellion yn ein pennod olaf, sydd hefyd yn cynnig egwyddorion ar gyfer newidiadau yn y dyfodol.
- 1.55 Roedd y gwaith Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru 2025 'Weathering the Storm' (a ariannwyd gan Carnegie) wedi ystyried ymateb gwledydd eraill i'r heriau byd-eang. Yn ei waith dilynol⁹ crynhowyd y prif bethau y mae angen eu gwneud yng Nghymru, sef:
- Mynd i'r afael â'r galw - ad-drefnu gwasanaethau er mwyn ateb galw cynyddol yn fwy effeithlon gyda gweithlu llai;
 - Rheoli'r galw sy'n bodoli eisoes - drwy fesurau megis cyd-gynhyrchu, lleihau gwastraff a defnyddio gallu ac adnoddau defnyddwyr a chymunedau i ddarparu gwasanaethau. Nodwyd bod y sylfaen dystiolaeth yma, yn enwedig o ran arbedion cost, yn amhendant o hyd;
 - Lleihau neu atal y galw - drwy wella iechyd y cyhoedd, ymyrryd yn gynnar, a darparu gwasanaethau integredig yn benodol ym maes iechyd a gofal cymdeithasol.
- 1.56 Mae adroddiad Price Waterhouse Coopers (PWC), sef 'Future of Government' hefyd yn tynnu sylw at yr angen hwn am newid sylweddol, gan nodi "Governments and public

⁷ Roedd y boddhad yn amrywio o 42% i 66% rhwng yr awdurdodau gwahanol.

⁸ <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Statistics/16002/PublicationAnnual>

⁹ Future Pressures on Welsh Public Services: <http://www.walespublicservices2025.org.uk/papers/>

sector leaders have a key role in this shift, re-focusing their organisations on their changed environments and projecting a clear and vibrant picture for the future which energises both their internal and external stakeholders.” Roedd y themâu yn adroddiad PWC yn cyd-fynd â'r Comisiwn a'r hyn a glywsom gan eraill. Gellir nodi'r prif bwyntiau i ni, a ddatblygir gennym drwy'r adroddiad, fel a ganlyn:

- **Sefydliadau cadarn:** mae angen i sefydliadau feddu ar y gallu i reoli'r heriau y bydd gwasanaethau cyhoeddus yn eu hwynebu. Rhaid i faint, strwythur a phrosesau llywodraethu sefydliad alluogi gwelliant nid ei lesteirio;
- **Sefydliadau ymatebol:** heb fodel marchnad, rhaid i welliant parhaus gael ei lywio gan brosesau rheoli perfformiad effeithiol a dulliau rheoleiddio gwell. Rhaid gwella tryloywder a rhaid sicrhau bod data ystyrlon ar gael i wleidyddion, rheolwyr, gweithwyr proffesiynol a'r cyhoedd er mwyn dwyn sefydliadau i gyfrif. Rhaid i sefydliadau ymateb yn gadarnhaol ac yn rhagweithiol i feysydd i'w gwella a nodwyd gan waith archwilio, arolygu a rheoleiddio;
- **Diwylliant o ddyheadau:** rhaid i sefydliadau geisio gwella a chyrraedd y safonau rhyngwladol gorau. Dylid mabwysiadu arfer gorau yn gyson a datblygu arloesedd yn seiliedig ar berfformiad da. Dylai sefydliadau symud i ffwrdd oddi wrth ddiwylliannau sy'n amharod i fentro ac yn rhoi'r bai ar eraill ac sy'n ceisio lliniaru methiant yn hytrach na sicrhau llwyddiant; dylent fynd ati i geisio rheoli risg;
- **Arweinyddiaeth mewn gwasanaethau cyhoeddus:** rhaid i'n harweinwyr lefel uchaf ym maes gwasanaethau cyhoeddus fod ymhlith y gorau; rhaid iddynt fod cystal â'r heriau a wynebier a rhaid iddynt allu darparu modelau newydd ar gyfer darparu gwasanaethau. Rhaid i arweinwyr, rheolwyr a gweithwyr proffesiynol ar bob lefel sicrhau bod eu sefydliad yn cael ei reoli'n dda a'i fod yn cyflawni ei amcanion ond rhaid iddynt hefyd sicrhau bod holl elfennau'r gwasanaeth cyhoeddus yn cydweithio'n dda er mwyn diwallu anghenion a bodloni disgwyliadau dinasyddion. Rhaid iddynt feddu ar y sgiliau i addasu i amgylchedd sy'n newid yn gyflym a gallu arwain a sicrhau buddiannau o'r system gwasanaethau cyhoeddus gyfan yn ystod y cyfnod heriol hwn;
- **Newid a arweinir gan werthoedd:** dylid sicrhau mai gwerthoedd yw'r glud sy'n rhwymo'r rhannau gwahanol o'r gwasanaethau cyhoeddus wrth ei gilydd. Bydd diwylliant cyson, sy'n seiliedig ar gyfres gyson o werthoedd, yn galluogi'r ymdeimlad hwn o un gwasanaeth cyhoeddus i ddatblygu ac mae'n hanfodol er mwyn darparu gwasanaethau cyhoeddus o'r radd flaenaf yng Nghymru;
- **Gwasanaethau sy'n canolbwyntio ar ddinasyddion:** dylai anghenion dinasyddion fod wrth wraidd y ffordd y caiff gwasanaethau eu cynllunio, eu rheoli a'u darparu.

Bydd hyn yn cynnwys gwaith ar draws sectorau, gan gydnabod nad yw anghenion dinasyddion yn cyd-fynd â seilos sefydliadol. Mae gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru mewn sefyllfa dda iawn i wneud hyn, ond bydd angen arweinyddiaeth gref;

- **Modelau darparu newydd:** dylid darparu gwasanaethau cyhoeddus drwy gydweithrediad ystyrllon ar draws sectorau, sefydliadau a ffiniau, gyda chyd-gynhyrchu gwasanaethau yn nodwedd allweddol wrth wneud hynny. Bydd sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus yn canolbwyntio ar atal a rheoli'r galw gan ymyrryd yn gynnar er mwyn lleddfu pwysau o ran galw;
- **Gweledigaeth glir:** bydd gweledigaeth glir yn allweddol i sicrhau llwyddiant. Caiff y weledigaeth ei diffinio gan wleidyddion a dylai osod strategaeth glir i Gymru, boed ym maes iechyd, datblygu economaidd neu unrhyw faes polisi arall. Dylai'r weledigaeth gael ei datblygu drwy ymgynghori â rhanddeiliaid a dylai fod yn ddigon cydnerth i ennill ei phlwyf yn y tymor hir. Dylai fod 'llyn aur' sy'n cysylltu'r weledigaeth i Gymru â'r broses o ddarparu gwasanaethau cyhoeddus rheng flaen;
- **Ffocws ar ganlyniadau:** dylai fod gwahaniaeth clir rhwng cyfrifoldebau o ran 'beth' a 'phryd', er mwyn atgyfnerthu atebolrwydd a chynyddu ymddiriedaeth mewn darparwyr gwasanaethau yn y rheng flaen ac ymreolaeth ohonynt. Dylid cytuno ar ganlyniadau clir ac yn erbyn y rhain y dylid barnu darparwyr a'u dwyn i gyfrif.

1.57 O'r cychwyn, cydnabuwyd bod ein gwaith yn cynnwys llawer mwy na newidiadau posibl i ffiniau neu strwythurau'r sector cyhoeddus. Myth ydyw bod strwythur neu gyfluniad delfrydol o'r sector cyhoeddus yng Nghymru, neu yn unrhyw le arall a fydd yn dileu'r holl broblemau o ran llywodraethu a darparu yn fwriadol. Nid yw'r ffaith bod llywodraethau ledled y byd weithiau wedi credu'r myth hwnnw, ac wedi ymgymryd â newid strwythurol ar raddfa eang er eu mwyn eu hunain, yn golygu ei bod yn wir. **Mae rhai newidiadau strwythurol y mae angen eu gwneud, yn ein barn ni, a hynny ar frys. Ond ni fyddant yn cyflawni dim heb y newidiadau ehangach a gynigiwn, er enghraifft, i drefniadau llywodraethu, craffu, atebolrwydd, arweinyddiaeth, diwylliant, gwerthoedd a rheoli perfformiad.** Yn fyr, nid oes diben cynllunio strwythur newydd oni weithredir hefyd y systemau, y prosesau a'r bobl y bydd eu hangen, i sicrhau ei fod yn gweithio.

Pennod 2: Cymhlethdod

Cyflwyniad

2.1 Yn y bennod flaenorol gwnaethom ddiffinio maint a siâp cyffredinol y sector cyhoeddus yng Nghymru. Yn y bennod hon byddwn yn archwilio strwythur y sector cyhoeddus, y rhyngberthynas rhwng y sefydliadau a geir ynddo a'r effeithiau a gânt ar y broses o lywodraethu a darparu gwasanaethau cyhoeddus. Yn ei dro, gall hynny arwain at oblygiadau dwfn i ddinasyddion a chymunedau: os yw'r system o ddarparu gwasanaethau cyhoeddus yn rhy gymhleth, gall fod yn anodd iawn deall hawliadau, cael gafael ar wasanaethau a dwyn y sawl sy'n eu darparu i gyfrif.

Twf a newid yn y sector cyhoeddus

2.2 Mae'r sector cyhoeddus yng Nghymru wedi tyfu a newid yn sylweddol dros amser. Mae rhai strwythurau llywodraeth leol yng Nghymru - fel yng ngweddill y DU - yn dyddio'n ôl i'r canoloesoedd, er eu bod yn amlwg wedi newid llawer ers hynny. Mae eraill wedi esblygu'n fwy diweddar: mae strwythurau'r GIG yn dyddio o'r 1940au, ac mae cyrff Cymru gyfan yn bennaf yn dyddio o'r adeg y sefydlwyd y Swyddfa Gymreig yn 1963. Yn sgil sefydlu Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn 1999 a'r datblygiad sylweddol a gafwyd yn y setliad datganolli ers hynny, mae siâp y sector cyhoeddus wedi newid ymhellach, drwy greu systemau newydd o lywodraethu cenedlaethol a'u galluogi i ddiwygio sefydliadau a strwythurau cyhoeddus. Mae rhai o'r diwygiadau hyn wedi bod yn rhai sylweddol: er enghraifft dileu Awdurdod Datblygu Cymru a Bwrdd Croeso Cymru yn 2006, y diwygiadau sylweddol i'r GIG a gwblhawyd yn 2008 a chreu Cyfoeth Naturiol Cymru yn 2012. Cafwyd newidiadau cymharol fân eraill fel y penderfyniad i ymgorffori Byrddau Draenio Mewnol o fewn Cyfoeth Naturiol Cymru, a gyhoeddwyd gan Lywodraeth Cymru yn ystod ein gwaith.

2.3 Nid yw'r twf a'r newid hwn yn peri syndod. Crëwyd strwythurau a sefydliadau newydd er mwyn mynd i'r afael â pholisïau, materion neu ffyrdd o weithio sy'n dod i'r amlwg; ac mae hen rai yr ystyriwyd eu bod wedi darfod neu'n anaddas at y diben wedi cael eu diddymu neu eu huno. Mae hynny'n fater o drefn: wrth gwrs, mae'n gyffredin iawn i lywodraethau ledled y byd ddiwygio eu strwythurau wrth i'w blaenoriaethau newid. Ond - yng Nghymru fel pobman arall - mae hyn wedi digwydd mewn ffordd esblygol ac organig. Caiff sefydliadau a strwythurau newydd eu gosod ochr yn ochr â rhai sy'n bodoli eisoes, a chaiff y cysylltiadau rhyngddynt eu hailddiffinio a'u hailsefydlu. Er enghraifft, pan grëwyd y saith bwrdd iechyd lleol (BILL) yn 2008, roeddent yn cynnwys

cyfuniadau o'r 22 Billau gynt, yr oeddent yn eu tro yn cwmpasu'r un ardaloedd â'r 22 o awdurdodau lleol presennol.

2.4 Dengys ein tabl o gyrff cyhoeddus bod amrywiaeth mawr yn aelodaeth, cyllid ac atebolrwydd cyrff cyhoeddus yng Nghymru.

- Mae gan rai dosbarthiadau o sefydliadau (Cynulliad Cenedlaethol Cymru, awdurdodau lleol, cynghorau tref a chymuned a chomisiynwyr yr heddlu) **aelodaeth** a gaiff ei hethol yn uniongyrchol gan y cyhoedd. Mae gan eraill aelodau sydd naill ai'n cael eu penodi yn dilyn proses gyhoeddus gystadleuol neu sy'n cael eu henwebu gan sefydliadau eraill, yn lleol neu'n genedlaethol;
- Mae'r broses o **ariannu** cyrff cyhoeddus hefyd yn amrywiol, a gall gynnwys grantiau gan Lywodraeth Cymru, Llywodraeth y DU neu awdurdodau lleol, trethi lleol (fel y dreth gyngor ac ardrethi busnes), ffioedd a thaliadau a godir ar y sawl sy'n derbyn gwasanaethau, neu gyfuniad o'r rhain;
- Yn olaf, gallant fod yn **atebol** i Gynulliad Cenedlaethol Cymru, Llywodraeth Cymru, Llywodraeth y DU neu'n uniongyrchol i'r etholaeth (neu, eto, gyfuniad o'r rhain). Yn aml, mae hyn yn deillio o drefniadau aelodaeth ac ariannu - er enghraifft, mae cyrff a ariennir gan Lywodraeth Cymru yn atebol iddi yn yr un ffordd, ac mae aelodau o gyrff a gaiff eu hethol yn uniongyrchol yn amlwg yn atebol i'r etholaeth.

2.5 Mae rhywfaint o gymhlethdod yn ddealladwy ac yn wir yn ddymunol yn y sector cyhoeddus. Mae sefydliadau cyhoeddus yn delio â materion cymhleth ac anhydrin yn aml na ellir ymdrin â hwy o fewn cylch gwaith un sefydliad, ac y mae'n rhaid mynd i'r afael â hwy drwy gydweithio. Fodd bynnag, mae strwythur y sector cyhoeddus yng Nghymru yn gymhleth iawn, a gall ymddangos nad oes digon o resymeg gyffredinol yn perthyn iddo. Yn ein barn ni, mae sawl agwedd ar hyn yn achosi problemau difrifol i'r broses o lywodraethu'r sector cyhoeddus, ac yn cyfyngu ar ei gallu i ddarparu gwasanaethau di-dor, o safon, wedi'u cydgysylltu'n dda i ddinasyddion:

- **Y rhyngberthynas ffurfiol, llinellau adrodd ac atebolrwydd rhwng cyrff cyhoeddus; (cymhlethdod cydberthnasau)**
- **Ffiniau daearyddol cyrff cyhoeddus a'r graddau y maent yn rhannu'r un ffiniau; (cymhlethdod gofodol)**
- **Priod gyfrifoldebau cyrff cyhoeddus, a'r achosion o orgyffwrdd a dyblygu a geir rhyngddynt; (cymhlethdod swyddogaethol)**
- **Y trefniadau ar gyfer gweithio ar draws ffiniau sefydliadol drwy bartneriaethau ac ati. (cymhlethdod cydweithredol)**

Byddwn yn delio â'r rhain yn eu tro.

Cymhlethdod cydberthnasau: atebolrwydd a llinellau adrodd

- 2.6 Mae trefniadau atebolrwydd a chydberthnasau ffurfiol yn diffinio'r cydberthnasau sylfaenol o fewn system sector cyhoeddus.¹⁰ Maent hefyd yn nodi'r cyfyngiadau sy'n gymwys i unrhyw sefydliad cyhoeddus, ac i bwy a sut y mae'n atebol. Ystyr atebolrwydd ffurfiol yw unrhyw gydberthynas lle mae'r canlynol yn wir am gorff:
- Mae ei holl aelodaeth neu rywfaent ohoni yn cael ei phennu gan gorff arall (drwy benodi neu ethol);
 - Mae corff arall yn craffu arno yn ffurfiol fel mater o drefn;
 - Mae corff arall yn ei archwilio neu'n ei arolygu;
 - Mae corff arall yn cynnal ymchwiliad arno;
 - Mae corff arall yn rhoi cyfeiriad neu arweiniad iddo neu'n goruchwyllo ei bolisiau.
- 2.7 Mae nifer ac amrywiaeth y sefydliadau cyhoeddus yng Nghymru yn golygu bod patrwm cyffredinol atebolrwydd ffurfiol ar draws y sector cyhoeddus yn rhy gymhleth. Rydym wedi cyfleu'r cydberthnasau hyn ar ffurf diagram yn ein diagram atebolrwydd sydd ar gael ar-lein.
- 2.8 Rydym wedi gwneud hyn ar gyfer trefniadau ariannu cyffredinol, sydd hefyd yn gymhleth; mae ein diagram ariannu ar gael ar-lein hefyd. Mae'r diagram yn dangos, er bod grantiau Llywodraeth Cymru yn cyfrif am y rhan fwyaf o ffynonellau ariannu, bod llawer o gyrff hefyd yn cael eu hariannu drwy drethi lleol, codi tâl am wasanaethau, Cronfa Gyfunol Cymru, grantiau Llywodraeth y DU a grantiau awdurdodau lleol. Gall trefniadau ariannu hefyd mewn rhai achosion arwain at gydberthnasau atebolrwydd, er enghraifft, os bydd yn ofynnol i'r derbynnydd fodloni telerau ac amodau grant; mae dibyniaeth ar drethi lleol hefyd yn arwain at rwymedigaeth ehangach i drethdalwyr.
- 2.9 Er y gall hyn swnio'n gymhleth, mae'n gorsymleiddio'r darlun gwirioneddol yn fawr iawn. Mae hyn gan nad ydym wedi cynnwys y canlynol yn y diagramau hyn:
- Atebolrwydd i neu o fewn partneriaethau anstatudol fel byrddau gwasanaeth lleol (ond gellir gweld ein dadansoddiad a'n casgliadau ar hyn yn ddiweddarach yn y bennod hon);
 - Cydberthnasau atebolrwydd gwasanaethau nad ydynt wedi'u datganoli, heblaw'r heddlu;
 - Cydberthnasau atebolrwydd sy'n effeithio ar gyrff cyhoeddus ar yr un telerau â chyrrff preifat (e.e. arolygiadau gan yr Awdurdod Gweithredol Iechyd a Diogelwch);

¹⁰ Caiff y gwahaniaeth hwn rhwng atebolrwydd ffurfiol ac anffurfiol, a'i bwysigrwydd, ei egluro yn adroddiad y Comisiwn Annibynnol ar Lywodraethu Gwasanaethau Cyhoeddus:
www.jrf.org.uk/system/files/1898531862.pdf.

- Rheoleiddio aelodau unigol o weithlu'r sector cyhoeddus i Gyngor Gofal Cymru, Cyngor Addysgu Cyffredinol Cymru neu gyrff rheoleiddiol y proffesiynau meddygol er enghraifft;
- Atebolrwydd i'r llysoedd mewn achosion o drosedd honedig neu ddrygioni sifil, neu geisiadau am adolygiad barnwrol;
- Cydberthnasau atebolrwydd cyhoeddus, gwleidyddol neu'r cyfryngau ehangach a/neu anffurfiol, y gellir dadlau eu bod yn cwmpasu pob corff cyhoeddus mewn democratiaeth (ond gweler Pennod 4 ar ymgysylltu â'r cyhoedd);
- Gallu'r Cynulliad i lunio deddfau ar unrhyw fater o fewn gallu datganoledig, ac i alw ar unrhyw unigolyn i roi tystiolaeth iddo (a fyddai'n golygu bod pob corff datganoledig ar y diagram yn atebol i'r Cynulliad);
- Cydberthnasau atebolrwydd dibwys (er enghraifft, cyfrifoldeb parhaus Llywodraeth y DU am wasanaethau rhai o awdurdodau lleol Cymru, mân rai yn bennaf).

2.10 Rydym hefyd wedi cynrychioli cydberthynas atebolrwydd ffurfiol rhwng dau sefydliad fel un llinell. Yn ymarferol, anaml iawn y bydd cydberthnasau mor syml â hynny. Er enghraifft, yn aml mae cydberthynas â Llywodraeth Cymru yn cynnwys sawl atebolrwydd am wasanaethau gwahanol gyda Gweinidogion ac adrannau gwahanol, a fynegir mewn ffyrdd gwahanol - mater rydym yn ei archwilio ac yn gwneud argymhellion arno mewn rhannau eraill o'r bennod hon. Yn yr un modd, gall prosesau archwilio, arolygu a rheoleiddio gan sefydliad penodol olygu bod sawl ffurf ar archwilio ac adolygu yn cael ei gynnal ar adegau gwahanol. Rydym yn ystyried y mater hwn ym Mhennod 4.

2.11 Bydd y darlun hwn o atebolrwydd ffurfiol yn newid os a phan fydd Llywodraeth Cymru yn gwneud 'Gorchymyn Personau Dynodedig' o dan Fesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2011 a fydd yn golygu bod awdurdodau lleol yn craffu'n ffurfiol ar fwy o sefydliadau. Mae Llywodraeth Cymru wedi ymgynghori¹¹ ar gynigion a fyddai'n cynnwys y sefydliadau canlynol:

- Byrddau iechyd lleol;
- Ymddiriedolaethau'r GIG;
- Awdurdodau tân ac achub;
- Awdurdodau Parciau Cenedlaethol;
- Landlordiaid cymdeithasol cofrestredig;
- Sefydliadau'r trydydd sector sy'n darparu gwasanaethau i'r cyhoedd;
- Cyngorau tref a chymuned (er bod Llywodraeth Cymru wedi datgan barn niwtral ar b'un a ddylid cynnwys y rhain).

¹¹ Dogfen Ymgynghori Llywodraeth Cymru WG17306 Awst 2013 *Gorchymyn Personau Dynodedig (Rhif 1) o dan Fesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2011*.

- 2.12 Yn gyffredinol, mae'r gyfres o gydberthnasau o fewn y sector cyhoeddus yn golygu bod llawer o sefydliadau yn agored i sawl dull atebolrwydd ffurfiol. Gan ddewis un, mae'r atebolrwydd ar gyfer gwasanaethau tân yn y canolbarth a'r gorllewin yn cynnwys:
- Goruchwyliaeth strategol a gweithredol o'r gwasanaeth gan Awdurdod Tân ac Achub Canolbarth a Gorllewin Cymru;
 - Aelodaeth o'r Awdurdod Tân ac Achub yn cael ei henwebu gan bob un o'r chwe awdurdod lleol cyfansoddol;
 - Pwyllgorau craffu pob un o'r chwe awdurdod lleol hynny yn craffu ar y gwasanaeth (drwy gytundeb ar hyn o bryd; byddai'r Gorchymyn Personau Dynodedig yn ffurfioli'r sefyllfa);
 - Prosesau archwilio ac arolygu gan Swyddfa Archwilio Cymru;
 - Prosesau ymchwilio gan Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru a thri chorff y Comisiynydd;
 - Arweiniad a chyfeiriad ar bolisiâu gan Lywodraeth Cymru.
- 2.13 Nid yw hon yn enghraifft gymhleth iawn: mae sefydliadau eraill, er enghraifft, yn agored i gael eu harolygu gan fwy nag un corff, neu maent yn atebol yn uniongyrchol i Gynulliad Cenedlaethol Cymru yn ogystal â Llywodraeth Cymru.
- 2.14 Ar ben arall y sbectrwm, nid oes gan rai cyrff cyhoeddus llawer o gydberthnasau atebolrwydd. Er enghraifft, dim ond i Lywodraeth Cymru ac (yn y rhan fwyaf o achosion) Swyddfa Archwilio Cymru y mae'r rhan fwyaf o gyrff a noddir gan Lywodraeth Cymru yn atebol. Dim ond i'r etholaeth y mae cynghorau tref a chymuned yn atebol yn ymarferol (ac weithiau nid yw hynny'n wir hyd yn oed, gan na chaiff llawer o etholiadau cynghorau cymuned eu herio).

Canlyniadau cymhlethdod cydberthnasau

- 2.15 Mae'r angen am ddulliau cadarn a chyson o archwilio a rheoli gweithgareddau cyrff cyhoeddus yn elfen ddiau o unrhyw gysyniad o wasanaeth cyhoeddus. Mae Egwyddorion Nolan ar Safonau Ymddygiad mewn Bywyd Cyhoeddus yn cydnabod hyn drwy nodi "holders of public office are accountable for their decisions and actions to the public and must submit themselves to whatever scrutiny is appropriate to their office".¹² Mae atebolrwydd ffurfiol, p'un a yw drwy graffu, archwilio neu gyfeiriad polisi, yn rhan hanfodol o hynny.
- 2.16 Fodd bynnag, mae'n amlwg bod y trefniadau atebolrwydd ffurfiol o fewn y sector cyhoeddus yng Nghymru yn gymhleth iawn, i'r graddau y gallant fynd y tu hwnt i'r angen sylfaenol i ddwyn cyrff cyhoeddus i gyfrif. Yr arwydd amlycaf o hynny yw pan fydd y trefniadau eu hunain yn amrywio'n fawr ac yn ymddangos fel pe baent yn

¹² Arglwydd Nolan, adroddiad cyntaf y Pwyllgor ar Safonau mewn Bywyd Cyhoeddus 2005

ddamweiniol ar draws sawl maes gwahanol o'r sector cyhoeddus o ran atebolrwydd i gyrrff democrataidd, rheoleiddwyr, comisiynwyr a haenau eraill o'r llywodraeth.

2.17 Nid yw'n amlwg o gwbl bod y cydberthnasau atebolrwydd amrywiol hyn yn cydlynu neu'n rhyngweithio mewn unrhyw ffordd ystyrlon. Gan ddychwelyd at yr enghraifft flaenorol, nid yw'n eglur sut mae prosesau archwilio neu graffu'r gwasanaeth tân yn llywio'r broses o ddatblygu polisi cenedlaethol ac i'r gwrthwyneb. Gall hynny ddigwydd yn ymarferol, ond mae lluosogrwydd y sefydliadau, y prosesau a'r cydberthnasau dan sylw yn golygu ei fod yn llai tebygol. Yn yr un modd, mae'n anodd gweld sut mae'r gwasanaeth ei hun o anghenraid yn elwa o fod yn rhan o'r holl gydberthnasau gwahanol hyn lle na cheir unrhyw hierarchaeth na blaenoriaeth amlwg na chydberthynas rhyngddynt. Er enghraifft, nid yw'n glir p'un a yw adroddiad archwilio yn drech nag arweiniad polisi ac i'r gwrthwyneb. Byddwn yn dychwelyd at y mater hwn ym Mhennod 4.

2.18 Felly mae cydberthnasau atebolrwydd ffurfiol yn cynnwys amrywiaeth eang o ddulliau o ddwyn i gyfrif, o sicrhau bod trefniadau priodol wedi cael eu dilyn a bod buddiannau perthnasol wedi cael eu hystyried. **Ond cawsom dystiolaeth glir a chryf gan lawer o ymatebwyr bod y dulliau hyn yn rhy niferus, yn rhy anghydlynol ac yn rhy feichus.** Gan siarad yn blaen, fel y gwnaeth Cyngor Sir y Fflint yn ei dystiolaeth i ni: "Mae Cymru'n cael ei gor-lywodraethu". Roedd hon yn thema gyffredin iawn yn y dystiolaeth a gawsom ar draws y sector cyhoeddus a thu hwnt. Gan ddefnyddio rhai enghreifftiau cynrychioliadol, aeth Sir y Fflint ymlaen i ddweud:
Mae democratiaeth yng Nghymru yn haenog a gall ei maint olygu bod gormod o wiriadau a chydbwysedd yn y gydberthynas rhwng strategaeth newid ac agweddau gwarchodol, a all ddwysáu plwyfoldeb.

Ymysg yr enghreifftiau eraill roedd:

Dylid dileu'r haenau o gyfrifoldebau ac atebolrwydd mewn ffordd radical... Yn ddi-au, ni ellir cynnal maint a chymhlethdod y sector cyhoeddus yng Nghymru... Yn ddelfrydol, dim ond tri pharti ddylai fod yn rhan o system ddiwygiedig: lluniwr polisi... darparwr... ac arolygydd. (Cyngor Dinas a Sir Abertawe)

Gallai gostyngiadau yn nifer y gofynion nad ydynt yn gysylltiedig â chwsmeriaid fel mentrau'r Llywodraeth ac asesiadau rheoleiddiol... leihau'r cymhlethdod a sicrhau gwelliant. (Bwrdd Gwasanaethau Lleol Powys)

Mae'r dirwedd ar gyfer darparu gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru yn ddryslyd, yn rhy gymhleth a chymysglyd... Nid yw'n hawdd rhedeg gwasanaeth cyhoeddus sy'n gwella yn yr amgylchedd presennol a gellid gwella ar hyn. (Gwasanaeth Tân Canolbarth a Gorllewin Cymru)

I genedl gymharol fach, mae'r gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru yn gymhleth iawn, gyda myrdd o strwythurau cyfundrefnol. Er ei bod yn bwysig sicrhau'r strwythur cywir ar gyfer gwasanaethau cyhoeddus, nid yw'n nod ynddo'i hun, a gellir ei ddefnyddio fel esgus pam na all neu pam na fydd newid yn digwydd. (Confederasiwn y GIG)

Mae strwythurau gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru yn gymhleth iawn. Nid yw'n syndod bod y system yn cael ei chyhuddo'n aml o fod yn feichus ac o gostio mwy nag y dylai. (Y Coleg Nyrsio Brenhinol)

Yn aml, mae cymhlethdod gyda gwasanaethau cyhoeddus yn golygu bod darparwyr gwasanaeth yn colli golwg ar yr hyn sy'n bwysig. (Comisiynydd Plant Cymru, tystiolaeth lafar)

Mae'r trefniadau llywodraethu yng Nghymru yn ddiangen gymhleth ac mae dirfawr angen eu symleiddio. Yn aml, mae hyn yn arwain at gwynion gan aelodau Ffederasiwn Busnesau Bach Cymru eu bod yn cael eu gorlywodraethu ond eu tangynrychioli. (Ffederasiwn Busnesau Bach)

Ceir bwlch allweddol yn y wybodaeth a ddarperir...I gleifion mae darpariaeth anghyson o wybodaeth am y cyflwr, am y gofal a'r gwasanaethau y gallant eu disgwyl, am bwy y gallant droi ato ac am y materion ehangach y maent yn eu hwynebu. (Cymorth Canser Macmillan, tystiolaeth lafar, Sioe Frenhinol Cymru)

Ond mae'n debyg mai Comisiynydd yr Heddlu a Throsedd Dyfed Powys a grynhodd y mater orau, pan ddywedodd yn ei dystiolaeth lafar i ni:

Mae gennym gynifer o systemau i ddiogelu rhag methiant fel nad oes gennym le i lwyddo.

- 2.19 Rydym yn cytuno â'r holl safbwyntiau hyn. Mae cymhlethdod cydberthnasau a strwythurau ffurfiol yn broblem sylfaenol. Mae lluosogrwydd y cydberthnasau ffurfiol nad ydynt yn ategol yn cyfyngu'n ddifrifol ar gwmpas a gallu sefydliadau cyhoeddus a'u harweinwyr i ysgogi newid strategol a gwella darpariaeth. Nid yw'r angen i reoli ac ymateb i'r cydberthnasau hyn yn rhoi llawer o gyfle i sefydliadau nodi anghenion a chyfleoedd i wella gwasanaethau ac ymateb iddynt, boed hynny'n annibynnol neu drwy ddysgu o'r rheini y maent yn atebol iddynt.
- 2.20 Yn hytrach, gall atebolrwydd lluosog sefydliadau darparu eu tynnu mewn gwahanol gyfeiriadau ar adegau gwahanol, yn enwedig pan fydd y rhain yn cynnwys blaenoriaethau gwahanol neu feysydd gwahanol i wella arnynt. Wrth wneud hynny, mae'n bosibl eu bod yn cyfyngu ar atebolrwydd yn hytrach na'i wella, o ran y ffaith

bod y dulliau amrywiol yn golygu ei bod yn aneglur ac amwys sut yn union y mae sefydliadau yn atebol i bwy ac am beth. Nid y ffaith bod cyrff cyhoeddus yn cael eu dwyn i gyfrif gan fuddiannau gwahanol yw'r broblem: mae hynny, wrth gwrs, yn rhan hanfodol o lywodraethu da yn y sector cyhoeddus. Y broblem yw bod dulliau lluosog, digyswllt ac anghyflenwol ar gyfer atebolrwydd ffurfiol a hierarchaidd i gyrff cyhoeddus eraill, rheoleiddwyr a haenau o lywodraeth. Fel y nododd y Comisiwn Annibynol er Llywodraethu Da mewn Gwasanaethau Cyhoeddus,¹³ gall sefydliadau dueddu i ganolbwyntio ar gydymffurfio â dulliau o'r fath er anfantais i atebolrwydd llai ffurfiol i ddinasyddion a chymunedau. Mae'r risg honno'n fwy pan fydd sawl dull atebolrwydd ffurfiol i gydymffurfio â hwy.

- 2.21 Mae'r ymdeimlad hwn o atebolrwydd gwan hefyd wedi'i wreiddio yn arferion a phrosesau sefydliadau eu hunain ond mae'r pwysau a grëir gan y system atebolrwydd ffurfiol yn hynod o ddi-fudd. Bydd y pwysau hyn hyd yn oed yn fwy dwys i sefydliadau llai, sydd â diffyg adnoddau corfforaethol yn aml, fel rydym yn ei drafod ym Mhennod 3.

Cymhlethdod cydberthnasau - ein casgliadau

- 2.22 Yn gryno, mae strwythurau a chydberthnasau ffurfiol yn y sector cyhoeddus mor gymhleth fel eu bod yn rhwystro'r gwelliannau i wasanaethau y maent yn honni i'w dilyn a'r atebolrwydd y maent yn ceisio ei wella. Maent hefyd yn creu ac yn cynnal diwyllianau sefydliadol byrdymor, sy'n amharod i fentro a reolir gan gydymffurfiaeth: y flaenoriaeth yw ceisio bodloni'r holl gyfundrefnau atebolrwydd amrywiol yn hytrach nag arloesi i ddiwallu anghenion dinasyddion. Byddwn yn dychwelyd at y mater hwn ym Mhennod 5.
- 2.23 Nid yw'r sefyllfa hon yn unigryw i Gymru; fel y gwnaethom ddweud yn gynharach, mae ein strwythurau wedi esblygu yn yr un modd â manau eraill. Fel y dywedodd yr Arglwydd Browne mewn araith ddiweddar, mae gan Lywodraeth y DU hefyd "an outdated structure [within which] no-one could succeed."¹⁴ Ond mae'n galw am gamau gweithredu amrywiol a chywirol ar unwaith. Fel ag y mae, mae sefydliadau sy'n darparu gwasanaethau yn cael eu cyfyngu'n ddifrifol ac yn ddiangen gan y cydberthnasau atebolrwydd lluosog y maent yn agored iddynt. Bydd hynny'n fwy fyth o broblem yn y tymor canolig. Fel y gwnaethom egluro yn ein cyflwyniad, mae heriau cyfagos llymder a newid yn y boblogaeth yn galw am ailfeddwl yn radical beth yw ystyr gwasanaethau cyhoeddus a sut y dylid eu darparu. Yn ei dro, bydd hynny'n galw am fwy o le a chwmpas i sefydliadau cyhoeddus feddwl a gweithredu mewn ffordd radical a strategol. Ni fydd y fath le ar gael o fewn yr amgylchedd cymhleth ac anhrefnus

¹³ Comisiwn Annibynol ar Lywodraethu Gwasanaethau Cyhoeddus, *ibid.*, t23

¹⁴ Araith i'r Sefydliad Llywodraethu, 6 Mehefin 2013.

presennol.

- 2.24 Felly, rydym yn argymhell sawl ffordd eang o leihau cymhlethdod cydberthnasau ffurfiol.

Newid pwyslais dulliau atebolrwydd

- 2.25 Fel y nodwn ym Mhennod 4, mae angen diwygio atebolrwydd yn ehangach ac yn fwy cyffredinol. Ond mae angen i rai trefniadau atebolrwydd penodol fod yn llawer cliriach o ran pwy y maent yn ei ddwyn i gyfrif a sut. Mae perygl y bydd y sefydliadau dan sylw yn aneffeithiol yn eu gwaith a/neu'n dyblygu gwaith a wneir gan eraill, gan greu beichiau yn hytrach na llywio gwelliant. Credwn fod hyn yn arbennig o wir yn achos awdurdodau tân ac achub a chynghorau iechyd cymuned, a nodwn ein cynigion ar y rhain yn ddiweddarach yn y bennod hon fel rhan o'n hystyriaeth ehangach o'r cydberthnasau rhwng swyddogaethau a chylchoedd gwaith cyrff cyhoeddus.

Symleiddio gwaith archwilio, arolygu, rheoleiddio a chraffu a sicrhau ei fod yn gyson

- 2.26 Yn ail, mae pwynt tebyg yn codi mewn perthynas â gwaith archwilio, arolygu a rheoleiddio. Ar hyn o bryd, ceir cyfundrefnau lluosog sy'n gorgyffwrdd yn y maes hwn, a gynhelir gan o leiaf bedwar sefydliad gwahanol. Dywedodd llawer o ymatebwyr - yn cynnwys y prif reoleiddwyr - fod hyn yn creu cymhlethdod diangen, a baich rheoli sylweddol y gellir ei osgoi. Ymddengys fod llawer o hyn yn deillio o luosogrwydd sefydliadau rheoleiddiol a'r cyfundrefnau statudol sy'n sail iddynt; nid yw ymrwymïadau i brosesau cydlynu a chysoni gwell wedi profi i fod yn arfer effeithiol. Gallai fod yn anghywir priodoli diffygion yn y system reoleiddiol i strwythurau ffurfiol yn unig: fel rydym yn egluro ym Mhennod 4, ceir llawer o le i wella hefyd o ran y modd y mae cyrff cyhoeddus yn ymateb i waith archwilio, arolygu a rheoleiddio, yn dysgu ohonynt a'r gwerth a roddant iddynt. Ond fel uchod, mae'r strwythur ffurfiol yn hynod o ddi-fudd.
- 2.27 Mae Llywodraeth Cymru wedi lansio adolygiad ar wahân o waith archwilio, arolygu a rheoleiddio, a fydd yn ystyried y materion hyn yn fanwl; disgwylir i'w ganfyddiadau cyntaf gael eu cyhoeddi ar ddechrau 2014. Nid ydym am achub y blaen ar hynny. Ond **rydym yn argymhell bod yn rhaid i adolygiad Llywodraeth Cymru o waith archwilio, arolygu a rheoleiddio nodi ffyrdd o leihau cymhlethdod a sicrhau mwy o ffocws.** Gallai'r rheini gynnwys newidiadau i arferion, cyfrifoldebau neu strwythurau archwilio ac arolygu.
- 2.28 Ymhellach, nid oes llawer o gysondeb, os o gwbl, rhwng y prosesau archwilio, arolygu a rheoleiddio hyn, a'r dulliau ar gyfer cynnal prosesau craffu ffurfiol a gwleidyddol.

Eto, fel rydym yn ei drafod ym Mhennod 4, nid yw prosesau craffu wedi cael effaith ystyrlon a chyson ar waith llywodraethu a darparu. Mae sawl rheswm dros hynny - ond yn sicr, nid yw'n helpu bod prosesau craffu yn cystadlu am sylw gyda dulliau atebolrwydd eraill. Er bod prosesau craffu yn wahanol iawn i waith archwilio, arolygu a rheoleiddio, nid yw hynny'n golygu y dylid cynnal pob un ar wahân. I'r gwrthwyneb, gall eu gwahaniaethau ategu ei gilydd mewn ffordd sy'n atgyfnerthu yn hytrach nag yn ymrannu atebolrwydd, a dylai hynny ddiwydd a rhaid i hynny ddiwydd, a rhaid i'r newidiadau sydd eisoes ar waith i drefniadau craffu ac archwilio adlewyrchu hynny.

Felly, rydym yn argymhell bod yn rhaid i waith craffu, archwilio, arolygu a rheoleiddio fod yn atebol, yn gyson â'i gilydd ac yn gydgyfnerthol. Bydd hynny'n cynyddu eu heffeithiolrwydd o ran ysgogi gwelliant tra'n lleihau'r cymhlethdod y maent yn eu creu.

Symleiddio polisiâu a rhaglenni cenedlaethol

2.29 Yn olaf, mae llawer o'r cymhlethdod yn deillio o'r dulliau polisi lluosog (fel deddfwriaeth, rheoleiddio, canllawiau ac ariannu) y mae gwahanol adrannau o Lywodraeth Cymru yn eu defnyddio wrth ddelio â darparwyr gwasanaethau. Mae llawer o'r rhain yn rhoi gofynion rhagnodol a manwl ar sefydliadau eraill mewn ffordd gwahanol; nid oes rhesymeg glir bob amser dros pam y dewiswyd dull penodol; ac nid oes synnwyr bob amser bod dulliau polisi a rhaglenni yn rhyngweithio'n gydlynol ac yn effeithiol. Weithiau, mae'r gwahaniaethau hyn yn rhwystro partneriaid lleol rhag cydweithredu, fel rydym yn egluro'n ddiweddarach yn y bennod hon. Ond mae dau fater sy'n peri pryder cyffredinol yma.

2.30 Mae'r cyntaf yn ymwneud ag arian grant i sefydliadau sector cyhoeddus (grantiau a delir i'r trydydd sector neu fusnesau nad ydynt yn rhan o'n cylch gwaith). Cawsom dystiolaeth eang gan reoleiddwyr a darparwyr gwasanaethau bod Llywodraeth Cymru yn dibynnu'n ormodol ar y defnydd o grantiau fel offeryn polisi ar draws y sector cyhoeddus. Clywsom fod "grantiau yn cyfyngu ar arloesedd"¹⁵, a bod "diwylliant grantiau yn amlwg yn Llywodraeth Cymru a'i fod yn ddiwydiant yn ei rinwedd ei hun"¹⁶ ac "y gallai prosesau rheoli grantiau fod yn fwy effeithlon a strategol."¹⁷ Ymddengys mai strwythurau hanesyddol sy'n rhannol gyfrifol am hyn, ond er gwaethaf ymrwymadau i leihau nifer a gwerth grantiau penodol, mae'r sefyllfa'n parhau. Fel y dadleuodd CLILC yn ei thystiolaeth i ni:

[E]rs 2006... mae'r problemau sy'n gysylltiedig â chymhlethdod wedi tyfu ac yn benodol mae lluosogrwydd cynlluniau ariannu wedi parhau i dyfu. Yn aml, y tu ôl i hyn, ceir setiau gwahanol o flaenoriaethau Gweinidogol, sydd wedi arwain at dwf cynyddol mewn grantiau penodol. Ar gyfer 2011-12, daeth y rhain i £760 miliwn ar gyfer referniw

¹⁵ Cyngor Sir Caerfyrddin

¹⁶ Aelod o'r cyhoedd, cyfarfod cyhoeddus yng Nghaerdydd

¹⁷ Awdurdod Tân Gogledd Cymru

a £456 miliwn ar gyfer cyfalaf.

- 2.31 Rydym yn cydnabod y gall fod gwerth i grantiau penodol, yn arbennig er mwyn cymell newid, cefnogi'r broses o gyflwyno arferion newydd neu arloesol, neu warchod rhag esgeuluso blaenoriaethau pwysig. Ond gall fod anfanteision sylweddol iddynt. Maent yn rheoli, ac felly'n canolbwyntio sylw, ar fewnbynnau yn hytrach nag allbynnau neu ganlyniadau: nid yw ei gwneud yn ofynnol i arian gael ei wario ar ddibenion penodol yn gwarantu gwell gwasanaethau na gwell canlyniadau i ddinasyddion, ac ni all hynny ddigwydd. Gall y ffocws hwnnw atgyfnerthu seilos cyfundrefnol neu broffesiynol yn hytrach na meithrin cydweithrediad rhyngddynt. Mae'n angenrheidiol i grantiau penodol gynnwys amodau cymhwyso a gofynion adrodd y mae'n rhaid i'r rhai sy'n eu derbyn gydymffurfio â hwy. Mae angen i bob grant gael ei weinyddu a'i reoli'n lleol ac yn genedlaethol: amcangyfrifodd CLILC y byddai gwneud hynny yn costio tua 10% o werth y grant (a fyddai'n golygu bod tua £76 miliwn y flwyddyn yn cael ei wario ar weinyddu grantiau refeniw a delir i lywodraeth leol). Er ei bod yn anodd amcangyfrif y costau hyn yn gywir ar gyfer pob cynllun grant, mae'r amcangyfrif o 10% yn gyson ag amcangyfrif Swyddfa Archwilio Cymru yn 2011.¹⁸ Beth bynnag yw'r union ffigur, mae'n amlwg bod symiau sylweddol iawn yn cael eu defnyddio fel hyn. Yn gyffredinol, mae grantiau penodol yn ychwanegu'n sylweddol at y cydberthnasau cymhleth y mae'n rhaid i sefydliadau yn y sector cyhoeddus eu rheoli, ac felly at y costau y gellir eu hosgoi yr eir iddynt.
- 2.32 Mae rôl Llywodraeth Cymru wrth ariannu gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru, yn bennaf drwy grantiau, yn hanfodol ac yn amlwg rhaid iddi barhau. Dim ond nifer cymharol fach o gyrff sy'n codi unrhyw refeniw sylweddol o ffynonellau eraill. Fodd bynnag, mae perygl bod y telerau ar gyfer talu grantiau yn cynyddu cymhlethdod a chostau heb unrhyw fudd gwirioneddol.
- 2.33 **Felly, rydym yn argymhell bod yn rhaid i drefniadau ariannu fod yn symlach a chanolbwyntio ar gyflawni canlyniadau. Erbyn diwedd blwyddyn ariannol 2016-17, rhaid sicrhau bod yr holl grantiau penodol a delir gan Lywodraeth Cymru i gyrff sector cyhoeddus eraill naill ai:**
- **Wedi'u cynnwys mewn arian heb ei neilltuo; neu**
 - **Yn ddarostyngedig i amodau llawer cliriach ac sy'n canolbwyntio ar ganlyniadau sy'n sicrhau y caiff grantiau penodol eu gwario mewn ffordd sy'n cyfrannu at ganlyniadau cenedlaethol a lleol; neu**
 - **Yn cael eu cadw ar eu ffurf bresennol mewn achosion eithriadol yn unig.**
- Dylid cyfyngu'r rhain i achosion lle gellir dangos yn gyhoeddus y byddai'r opsiynau uchod yn arwain yn anorfod ac yn gyffredinol at ganlyniadau gwaeth, ac y byddai cyfanswm y costau o reoli'r grantiau yn llai na 3% o werth y grant.

¹⁸ SAC, Tachwedd 2011 *Rheoli Grantiau yng Nghymru*, t16

2.34 Fel rydym yn cydnabod ym Mhennod 6, nid yw pob sefydliad cyhoeddus yn canolbwyntio ar ganlyniadau yn gyson nac yn rheoli perfformiad eu gwasanaethau'n dda. Gall hynny gyfrannu at y twf mewn grantiau penodol, sy'n dileu'r angen i sefydliadau wneud penderfyniadau ynghylch ariannu strategol neu weithredol a rheoli perfformiad eu hunain. Ond gall a dylai sefydliadau sy'n *gallu* gwneud cynnydd y gellir ei ddangos a'i gynnal tuag at sicrhau canlyniadau a darparu gwasanaethau o safon gael mwy o ymreolaeth yn eu defnydd o grantiau penodol cyn cyflwyno'r newidiadau uchod. **Felly, rydym yn argymhell, erbyn dechrau blwyddyn ariannol 2015-16, bod yn rhaid i Lywodraeth Cymru nodi sut y gall derbynyddion pob grant penodol gael mwy o ymreolaeth wrth ei ddefnyddio drwy ddangos eu gallu i gyflawni canlyniadau cadarnhaol drwy berfformio'n dda.**

2.35 Mae ein hail faes o bryder yn ymwneud â deddfwriaeth. Eto, ni ddylid tanddatgan pwysigrwydd deddfwriaeth. Rydym yn cytuno bod Cymru wedi cael budd anferth o gaffael pwerau deddfwriaethol, ac o ddeddfwriaeth sydd wedi trawsnewid y broses o ddarparu gwasanaethau cyhoeddus a hawliau dinasyddion iddynt. Fodd bynnag, gall deddfwriaeth gronnol (p'un a yw wedi'i phasio gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru neu wedi'i phasio yn y gorffennol gan y Senedd) ychwanegu at y cymhlethdod. Yn benodol, mae'r arfer o ddeddfu er mwyn ei gwneud yn ofynnol i gyrff cyhoeddus 'ystyried' cysyniad neu amcan penodol yn eu prosesau gwneud penderfyniad yn cymhlethu'r prosesau hynny heb gyflawni unrhyw beth o ran yr amcanion dan sylw o anghenraid.¹⁹ Fel y nododd Bwrdd Partneriaeth Caerdydd yn ei dystiolaeth: *Rhaid i Awdurdodau Lleol a chyrff cyhoeddus (i raddau amrywiol) ystyried nifer o ofynion fel:*

- *Deddf Cydraddoldeb 2010 - Asesiad o'r Effaith ar Gydraddoldeb*
- *Bil Datblygu Cynaliadwy Llywodraeth Cymru*
- *Canllawiau Statudol Llywodraeth Cymru - Cydamcanu - Cydymdrechu*
- *Confensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn*
- *Egwyddorion y Cenhedloedd Unedig ar gyfer Pobl Hŷn*
- *Mesur y Gymraeg (Cymru) 2011*
- *Asesiad o'r Effaith ar Iechyd*
- *Asesiad o Reoliadau Cynefinoedd*
- *Asesiad Amgylcheddol Strategol*

Mae angen symleiddio a chydgyssylltu'r asesiadau hyn er mwyn sicrhau na fydd partneriaid yn cael eu llethu gan lawer o waith llunio adroddiadau.

2.36 Rydym yn cytuno â'r Bwrdd Partneriaeth. Cyfyngodd twf araf ac anghyson pwerau deddfu datganoledig rhwng 1999 a 2011 delerau a chwmpas y ddeddfwriaeth y gallai Cynulliad Cenedlaethol Cymru ei phasio, ond yn gynyddol, nid yw hynny'n wir. Mae

¹⁹ Yn ôl y gyfraith, ystyr dyletswydd i 'ystyried' amcan yw: dyletswydd i'w ystyried cyn dod i benderfyniad neu weithredu. Gall fod yn hollol resymol penderfynu bod yr amcan yn amherthnasol, yn ddibwys neu'n annymunol yn yr amgylchiadau.

gofynion o'r fath sy'n seiliedig ar brosesau yn anodd eu cyfiawnhau. Yn ogystal â chreu llawer o waith llunio adroddiadau, gall gorfod delio â sawl asesiad effaith a gofynion statudol greu cymhlethdod ychwanegol ac arwain at ddull cydymffurfio 'ticio blychau' yn hytrach na sicrhau canlyniadau i Gymru. Ymhellach, gall fod yn aneglur sut mae'r gofynion hyn a gofynion eraill yn berthnasol i'w gilydd. Mae gan unrhyw ofyniad statudol i 'ystyried' yr un grym cyfreithiol ag unrhyw ofyniad arall, a gall sefydliadau wynebu sefyllfaoedd lle mae dyletswyddau statudol i 'ystyried' amcanion gwahanol yn awgrymu y dylid cymryd camau gweithredu gwahanol. Nid yw hyn er budd prosesau gwneud penderfyniadau effeithiol na sicrhau gwell canlyniadau i Gymru.

2.37 Felly, rydym yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru a Chynulliad Cenedlaethol Cymru wneud y canlynol:

- **Ystyried yr angen i gyflawni canlyniadau sy'n canolbwyntio ar ddinasyddion yn uniongyrchol wrth ddeddfu;**
- **Adolygu deddfwriaeth bresennol i sicrhau ei bod yn symleiddio prosesau gwneud penderfyniadau yn y sector cyhoeddus yn hytrach na'u cyfyngu'n ddiangen neu eu cymhlethu; a naill ai diddymu darpariaethau o'r fath neu egluro eu hystyr a'u diben.**

Cymhlethdod gofodol: ffiniau a'u cydffiniant

2.38 Mae'r modd y mae'r sector cyhoeddus wedi esblygu hefyd yn creu risg na fydd sefydliadau lleol a rhanbarthol yn cydffinio, hynny yw, nad ydynt yn cyd-fynd. Mae diffyg cydffiniant yn effeithio ar ddarparwyr gwasanaethau a defnyddwyr. Mae sefydliadau sy'n gorfod gweithio ar draws ffiniau sefydliadau eraill yn anochel yn ei chael hi'n anos meithrin partneriaethau effeithiol. Yn yr un sefyllfa, gall dinasyddion ei chael hi'n anodd deall pa sefydliadau a ddylai fod yn eu gwasanaethu, a'i chael hi'n anos i'w dwyn i gyfrif.

2.39 Gwelwyd pwysigrwydd cydffiniant yn gryf mewn tystiolaeth gan lawer o sefydliadau. Nododd Cymdeithas y Prif Weithredwyr Awdurdodau Lleol yn ei thystiolaeth lafar: *y bydd cynyddu cydffiniant yn bwysig. Mae ôl-troed gwahanol ar gyfer swyddogaethau gwahanol sy'n tynnu sefydliadau mewn cyfeiriadau gwahanol ac sy'n cynyddu'r llwyth gwaith.*

Cytunodd Ymddiriedolaeth GIG Gwasanaethau Ambiwylans Cymru:

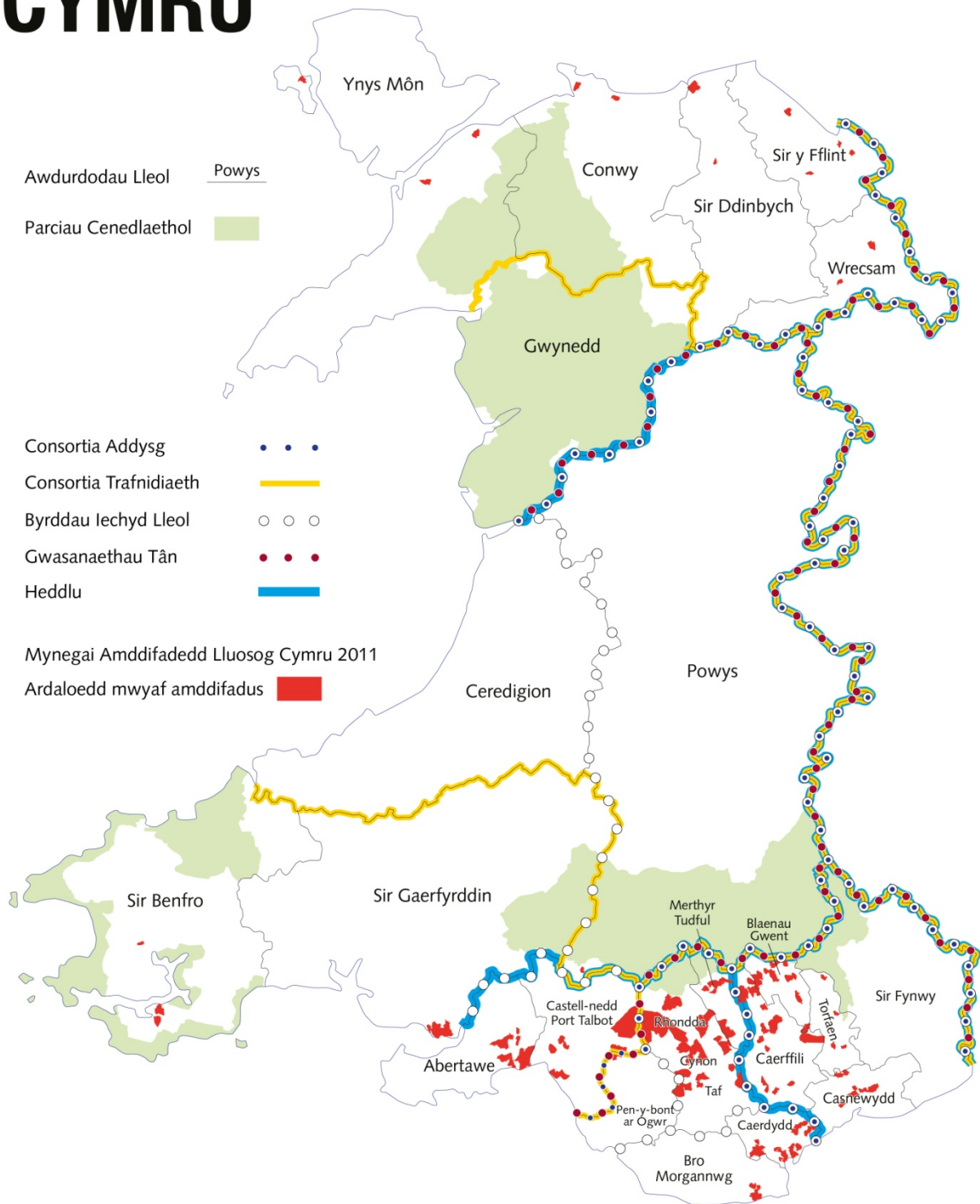
Mae materion trawsffiniol a chymhlethdodau mewn perthynas â chodi tâl am driniaethau a geir ar draws ffiniau sy'n cymryd amser ac yn fiwrocrataidd.

Yn yr un modd, yn eu tystiolaeth lafar, cymharodd y prif swyddogion tân y sefyllfa yn y gogledd (lle'r oedd yr holl ffiniau wedi'u halinio'n llwyr, sy'n golygu ei bod yn llawer haws i sefydlu partneriaethau a chreu ymdeimlad o bwrpas) gyda'r sefyllfa yn ardal tân ac achub y de, a oedd yn cwmpasu 10 awdurdod lleol, dau heddlu a dau fwrdd

iechyd lleol. Disgrifiodd y prif swyddog yno yr anhawster sylweddol a wynebodd wrth gydgysylltu gwasanaethau ac ymgysylltu'n effeithiol â sawl partner.

- 2.40 Roedd defnyddwyr gwasanaethau a'u cynrychiolwyr yr un mor glir ynghylch yr angen i alinio ffiniau. Er enghraifft, disgrifiodd y Ffederasiwn Busnesau Bach "glytwaith gofodol sydd ag atebolrwydd gwael ac sy'n rhwystro cydweithrediad rhwng cyrff cyhoeddus" a nododd unigolyn a fynychodd ein cyfarfod cyhoeddus yn Hwlfordd nad oedd strwythurau cydweithredol rhanbarthol yn ddigon eglur a'i bod yn anodd deall cyfrifoldebau perthynol sefydliadau a phartneriaethau.
- 2.41 Fel mae'r map isod yn ei ddangos, mae'r rhan fwyaf o ffiniau'r prif ddarparwyr gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru eisoes wedi'u halinio'n dda, pe bai hynny ond yn yr ystyr nad ydynt yn croesi ei gilydd. Mae ardaloedd byrddau iechyd lleol, heddluoedd a gwasanaethau tân oll yn cynnwys cydgasgliad o ardaloedd awdurdodau lleol - fel bod pob awdurdod lleol ond yn delio ag un BILL, un heddlu ac un gwasanaeth tân. Mae pob bwrdd iechyd hefyd yn delio ag un heddlu. Mae materion yn gysylltiedig yn ddiau â sefydliadau ag ardaloedd mawr fel byrddau iechyd a heddluoedd yn gweithio gyda sawl sefydliad ag ardaloedd llai, fel awdurdodau lleol - ond byddai'r argymhellion a wnawn yn y bennod nesaf yn lleihau'r rheini yn sylweddol.
- 2.42 Yr un eithriad yw'r ffin rhwng Gwasanaeth Tân De Cymru a Gwasanaeth Tân Canolbarth a Gorllewin Cymru. Mae'r ffin hon yn rhannu'r ardal a gwmpesir gan Fwrdd Iechyd Lleol Abertawe Bro Morgannwg, fel bod Pen-y-bont ar Ogwr yn cael ei gwasanaethu gan Wasanaeth Tân y De a bod Castell-nedd Port Talbot ac Abertawe yn cael ei gwasanaethu gan Wasanaeth Tân y Canolbarth a'r Gorllewin. Mae hyn yn creu trefniadau lleol cymhleth diangen i sefydliadau a dinasyddion: roedd prif swyddog tân y de yn arbennig o glir ynghylch hyn yn ei dystiolaeth lafar i ni.

CYMRU



© Hawlfraint y Goron 2013
 Cartograffeg • Llywodraeth Cymru
 ML/84/13.14

- 2.43 Dylai'r anomaledd mawr hwn gael ei ddatrys. Gellid symud ffin y gwasanaeth tân naill ai i'r dwyrain neu i'r gorllewin er mwyn sicrhau ei fod yn cyd-fynd â ffin y bwrdd iechyd lleol. Gall yr ail opsiwn ymddangos yn fwy deniadol gan y byddai'n sicrhau bod ffin Gwasanaeth Tân De Cymru yn cyd-fynd â ffin Heddlu De Cymru. Byddai hefyd yn creu gwasanaeth tân mwy homogenaidd i'r canolbarth a'r gorllewin, sy'n cynnwys ardaloedd trefol iawn yn Abertawe, Castell-nedd a Phort Talbot ynghyd ag ardaloedd â phoblogaeth wasgaredig iawn yn y canolbarth. Fodd bynnag, byddai unrhyw benderfyniad yn amlwg yn arwain at oblygiadau o ran rheoli adnoddau, staff, eiddo a gweithrediadau; ac mae angen i'r rhain gael eu llywio gan achos busnes llawn yn seiliedig ar ddadansoddiad manwl o'r materion hyn. Mae hynny y tu hwnt i'n cylch gwaith.
- 2.44 **Felly, rydym yn argymhell y dylai'r ffin rhwng Gwasanaeth Tân ac Achub De Cymru a Gwasanaeth Tân ac Achub Canolbarth a Gorllewin Cymru gael ei halinio â ffin Bwrdd Iechyd Prifysgol Abertawe Bro Morgannwg.** Byddai hyn yn golygu naill ai y byddai ardaloedd awdurdod lleol presennol Abertawe a Chastell-nedd Port Talbot yn cael eu cwmpasu gan wasanaeth y de; neu y byddai ardal Pen-y-bont ar Ogwr yn cael ei chwmpasu gan wasanaeth y canolbarth a'r gorllewin.
- 2.45 Y tu hwnt i hyn, mae'r sefyllfa'n llai clir. Mae ffiniau sefydliadau a chonsortia eraill yn llai cyson â ffiniau'r prif ddarparwyr. Weithiau ni ellir osgoi hyn. Er enghraifft, mae ffiniau Parciau Cenedlaethol yn seiliedig ar raddau tirwedd a ddiogelir, ac nid oes ganddynt unrhyw gysylltiad angenrheidiol â ffiniau gweinyddol eraill. Caiff ardaloedd Cymunedau yn Gyntaf eu diffinio yn ôl graddau amddifadedd. Ac mae ffiniau'r consortia cefnffyrdd yn adlewyrchu cynllun y rhwydwaith cefnffyrdd a'r angen am effeithlonrwydd gweithredol wrth ei gynnal.
- 2.46 Ond mae'n ymddangos nad oes gan eraill gymaint o resymeg. Er enghraifft, mae'r consortia trafndiaeth yn cynllunio ac yn rheoli trafndiaeth integredig yn eu hardaloedd. Mae'r ffin rhwng consortiwm y gogledd (Taith) a chonsortiwm y canolbarth (TraCC) yn rhannu sir Gwynedd fel bod hen ddosbarth Meirionnydd o fewn TraCC ond bod gweddill y sir o fewn Taith. Er y gallai hynny wneud synnwyr o safbwynt trafndiaeth yn unig, mae'n amharu ar gysylltiadau â gwasanaethau eraill ar hyd ffiniau gwahanol. Er enghraifft, caiff Gwynedd gyfan ei gwasanaethu gan Fwrdd Iechyd Prifysgol Betsi Cadwaladr a byddai'n synhwyrol cynllunio llifoedd cleifion a llifoedd eraill i'w gyfleusterau ac oddi yno ar yr un sail. Dilynir yr un patrwm gan bartneriaethau gwella gofal cymdeithasol rhanbarthol, ac mae'r consortia gwella ysgolion a ffurfiolwyd gan y Gweinidog Addysg yn ddiweddar²⁰ yn ail-greu'r un ffiniau â'r rhai y mae'r gwasanaethau tân yn eu dilyn ar hyn o bryd rhwng Pen-y-bont ar Ogwr

²⁰ Datganiad llafar gan y Gweinidog Addysg a Sgiliau i Gynulliad Cenedlaethol Cymru, 1 Hydref 2013.

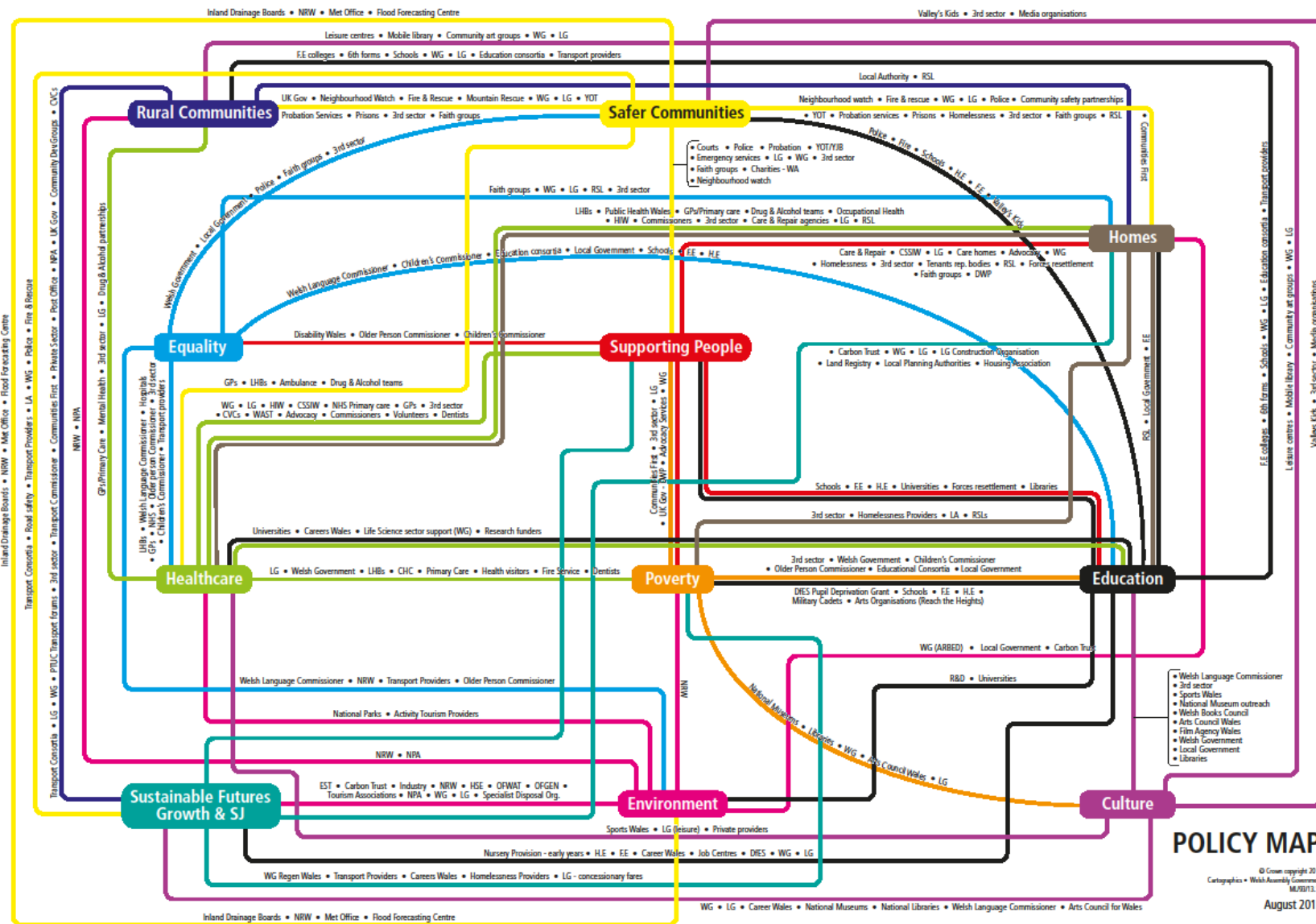
a Chastell-nedd Port Talbot.

- 2.47 Mae y tu hwnt i'n cylch gwaith i ystyried arferion gwaith manwl o fewn gwasanaethau penodol; a gall fod rhesymau gweithredol cadarn dros y ffiniau hyn. Ond mewn egwyddor rydym yn credu y dylai ffiniau consortia a phartneriaethau - yn enwedig rhai ffurfiol sy'n gyfrifol am ddarparu gwasanaethau - adlewyrchu ffiniau'r prif ddarparwyr gwasanaethau. Cydnabu Llywodraeth Cymru hyn hefyd wrth sefydlu 'ôl-troed' cydweithredol safonol yn 2012, yn fras ar hyd ffiniau byrddau iechyd - er nad yw hynny wedi sicrhau cysondeb i'r holl ffiniau partneriaeth eto a chaiff ei adlewyrchu ym mhroblemau ehangach y cymhlethdod cydweithredol rydym yn ei ystyried isod. **Felly, rydym yn argymhell bod yn rhaid i Lywodraeth Cymru a sefydliadau sy'n darparu alinio ffiniau consortia a phartneriaethau â ffiniau'r prif ddarparwyr gwasanaethau.**

Cymhlethdod swyddogaethol: achosion o ddyblygu a synergeddau.

- 2.48 Y drydedd ffurf ar gymhlethdod yw nad oes rhaniad clir rhwng rolau a chyfrifoldebau gwahanol sefydliadau yn aml. Yn hytrach, maent yn aml yn gorgyffwrdd, yn enwedig pan gânt eu hystyried o safbwynt dinesydd neu gymuned unigol, neu fater neu ganlyniad eang penodol. Felly rhaid i sefydliadau lluosog gydweithio i ddiwallu'r anghenion hynny neu i fynd ar drywydd y canlyniadau hynny.
- 2.49 Mae'n bwysig gwahaniaethu yma rhwng achosion o ddyblygu a synergeddau. Mae achosion o ddyblygu yn digwydd pan fydd mwy nag un sefydliad yn cynnal yr un swyddogaethau yn y bôn yn yr un ardal neu ar gyfer yr un bobl, gan arwain at ddryswch, diffyg cydlyniad, aneffeithlonrwydd neu hyd yn oed wrthdaro rhyngddynt. Yn amlwg, roedd angen lleihau neu ddileu'r rheiny. Ar y llaw arall, mae synergeddau'n codi pan fydd gan ddau sefydliad gwahanol gyfrifoldebau cydategol y gellid eu cyfuno i greu gwasanaeth mwy di-dor a / neu well canlyniadau. Mae manteisio i'r eithaf ar y synergeddau hynny yr un mor bwysig â dileu'r achosion o ddyblygu. Felly er y byddai'n naif disgwyl i bob mater, canlyniad neu angen gan ddinesydd ymddangos yn daclus o fewn cylch gwaith un darparwr gwasanaethau yn unig, dylid sicrhau mai'r prif nod yw creu system lle y gall sefydliadau gydweithio mewn ffyrdd cydategol i gyflawni gwell canlyniadau, yn hytrach na gweithio'n gyfochrog gan greu dryswch a gwastraff.
- 2.50 Mae'r dulliau gwaith presennol rhwng sefydliadau'r sector cyhoeddus yng Nghymru ymhell o gyflawni'r nod hwnnw. Yn aml, maent yn aneglur ac yn broblematig i'r sefydliadau cyhoeddus a'r rheini a wasanaethir ganddynt. Maent yn galw am batrymau cydweithio gwahanol rhwng sefydliadau gwahanol at ddibenion gwahanol. Yn gyffredinol, ac fel gyda chydberthnasau blaenorol, mae'r sefyllfa'n arbennig o gymhleth. I ddangos hyn, rydym wedi ceisio mapio rolau sefydliadau a'r ffyrdd y maent yn rhyngweithio i fynd ar drywydd *Rhaglen Lywodraethu* Llywodraeth Cymru yn

y diagram nesaf.



2.51 Mae tystiolaeth ddiweddar glir y gall yr angen hwn i sefydliadau weithio ar draws ffiniau swyddogaethol cymhleth arwain at wasanaeth anfoddhaol neu at broses aneffeithiol o fynd ar drywydd canlyniadau a rennir. Er enghraifft:

- Daeth Swyddfa Archwilio Cymru i'r casgliad yn 2012 bod y gwaith o gynllunio ar gyfer achosion brys sifil a'u rheoli yn cael ei rwystro oherwydd "bod gormod o grwpiau cynllunio brys ac atebolrwydd aneglur yn ychwanegu aneffeithlonrwydd at y fframwaith gwydnwch sydd eisoes yn gymhleth."²¹
- Canfu Swyddfa Archwilio Cymru hefyd fod y broses o ddarparu'r rhaglen gofal iechyd barhaus (y mae'r GIG yn darparu ar gyfer anghenion a chostau gofal cleifion cymwys) yn cael ei rhwystro gan gydweithio anghyson rhwng byrddau iechyd lleol ac adrannau gwasanaethau cymdeithasol, ac ymdrechion gan y ddau i gyfeirio cyfrifoldeb am ddarparu ac ariannu ymlaen i'r llall.²²
- Canfu Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol y Cynulliad fod cyfrifoldebau, rheoliadau a threfniadau ariannu gwahanol ar gyfer addasiadau tai wedi arwain at system sydd, yng ngeiriau un o'i thystion "yn ymddangos ei bod wedi'i strwythuro mewn modd unigryw i annog oedi, biwrocratiaeth a darnio wrth ddarparu gwasanaethau."²³

2.52 Yn yr un modd, mae angen i ddinasyddion gael eglurder ynghylch sut y caiff cyfrifoldebau eu dosbarthu rhwng sefydliadau gwahanol er mwyn iddynt ddeall eu hawliau i wasanaethau a sut i fanteisio arnynt. Mae ganddynt hefyd hawl i ddisgwyl gwasanaethau di-dor a chydgyssylltiedig sydd, gyda'i gilydd, yn diwallu eu hanghenion, heb orfod negodi neu drefnu darpariaeth o'r fath ar wahân eu hunain. Fel y nododd y Coleg Nyrso Brenhinol yn ei dystiolaeth i ni:

Dylai pob aelod o'r cyhoedd allu manteisio ar wasanaethau'n rhwydd pan fydd angen, heb orfod cael eu trosglwyddo'n ôl ac ymlaen rhwng asiantaethau tra'u bod yn dadlau pwy ddylai ddarparu'r gwasanaeth ac fel sy'n wir yn amlach na pheidio - pwy fydd yn talu amdano.

Nid yw'n ymddangos bod y dyhead hwnnw'n cael ei gyflawni ar hyn o bryd. Fel y dywedodd Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru yn ei dystiolaeth:

Mae trefniadau a strwythurau presennol wedi meithrin cymhlethdod sy'n golygu ei bod yn anodd i sefydliadau allanol a defnyddwyr fel ei gilydd.

Cytunodd Diverse Cymru:

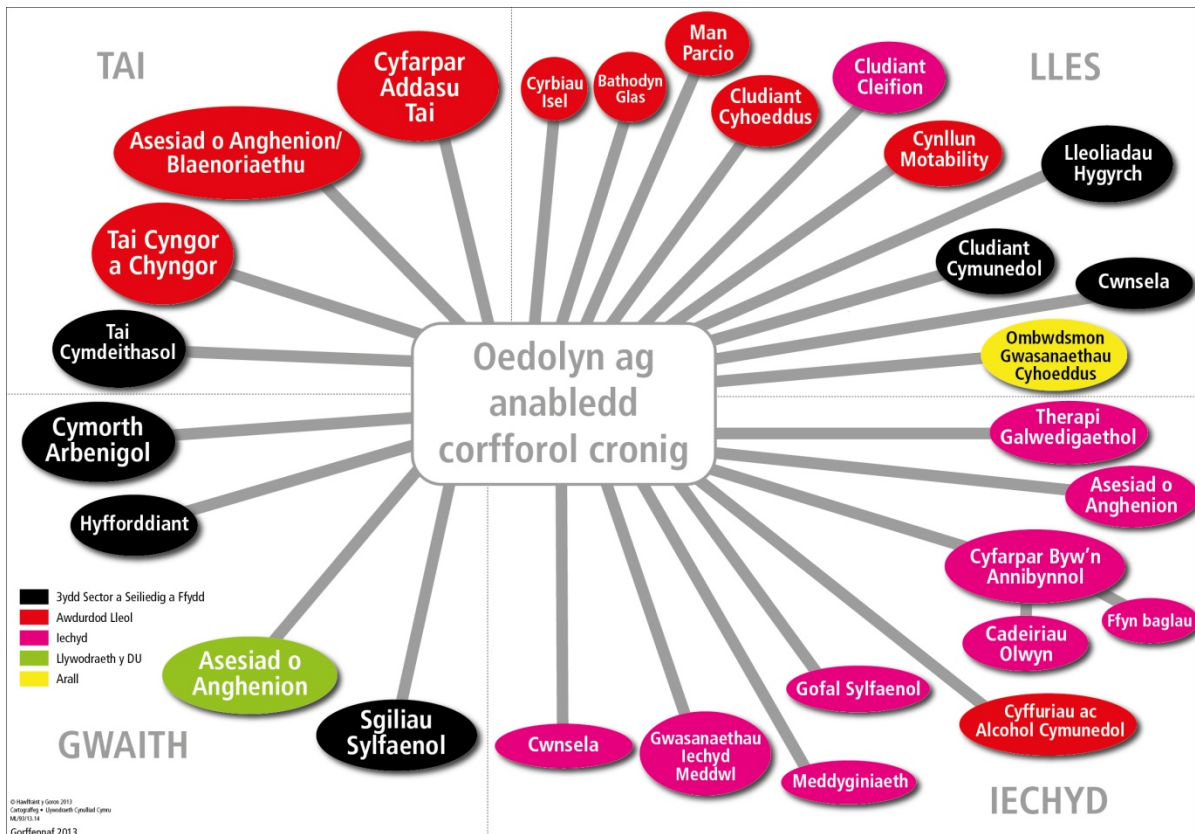
Mae canfod pwy sy'n rhedeg gwasanaeth a sut i fanteisio [arno] yn 'cymryd amser, ac yn broses anodd a rhwystredig.'

²¹ Swyddfa Archwilio Cymru Rhagfyr 2012 *Argyfyngau Sifil yng Ngymru*, t26

²² Swyddfa Archwilio Cymru Mehefin 2013 *Gweithredu'r Fframwaith Cenedlaethol ar gyfer Gofal Iechyd Parhaus y GIG*, t51

²³ Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol Cynulliad Cenedlaethol Cymru Gorffennaf 2013 *Ymchwiliad i Addasiadau yn y Cartref*

2.53 Hynny yw, gall cylchoedd gwaith sy'n ymddangos fel pe baent yn gyson o safbwynt sefydliadau ymddangos yn gwbl wahanol o safbwynt defnyddwyr gwasanaethau. Mae'r diagramau canlynol yn darlunio'r rhyngweithio y gall fod angen i ddefnyddiwr gwasanaethau nodweddiadol ei gael â'r sector cyhoeddus yng Nghymru. Mae gorfod nodi, deall a rheoli pob un o'r rhain yn her fawr, sydd yn aml yn ddiangen.





2.54 Rydym yn cydnabod bod llawer o sefydliadau wedi ceisio mynd i'r afael â hyn drwy greu pwyntiau cyswllt unigol, siopau un stop neu fentrau tebyg. Yn yr un modd, mae rhaglenni cenedlaethol fel Dechrau'n Deg a Thimau Troseddau Ieuenctid wedi ceisio integreiddio gwasanaethau o safbwynt defnyddiwr. Roedd llawer o sefydliadau'n cydnabod pwysigrwydd gwneud hynny. Er enghraifft:

Mae'r Cyngor yn rhoi ffocws amlwg ar ganlyniadau dinasyddion. Mae adborth cwsmeriaid yn darparu... safbwynt mwy cyfannol o'r gwasanaethau a ddarperir er mwyn deall anghenion pobl leol. Dyna'r prif ysgogydd wrth lunio strwythur gwasanaethau, er enghraifft, dull tîm o amgylch y teulu o fewn Gwasanaethau Plant er mwyn helpu i sicrhau bod plant yn aros gyda'u teuluoedd pan fydd hynny o fudd i'r plentyn; pwynt cyswllt unigol ar gyfer cyffuriau ac alcohol er mwyn helpu pobl sy'n camdefnyddio sylweddau; a sefydlu gwasanaeth ailalluogi er mwyn helpu pobl sydd â nam gwybyddol. (Cyngor Bwrdeistref Sirol Rhondda Cynon Taf)

Mae gan weithwyr rheng flaen ddealltwriaeth eisoes o brofiadau pobl, gan eu bod yn ei weld ac yn ei glywed. Mae hyn yn rhoi cyfle iddynt annog defnyddwyr a gofalwyr i gymryd rhan drwy rannu eu straeon, y gall y rhai sy'n llunio polisiau ddysgu ohonynt ynghylch sut y gall gwasanaethau wella a sut y dylent wneud hynny. Dylai hynny ddigwydd fwyfwy yn y sector cyhoeddus, gan ddefnyddio straeon pobl sy'n derbyn gwasanaethau, er mwyn deall sut y gellir gwella'r gwasanaethau hynny. (Cyngor Bwrdeistref Sirol Merthyr Tudful)

2.55 Ond mae'n amlwg mai megis dechrau y mae'r gwaith. Lleisiodd pobl a ymatebodd i'n hymgyngoriad cyhoeddus rwystredigaeth gyffredinol ynghylch gofod negodi amgylchedd gwasanaeth cyhoeddus sy'n ddiangen o gymhleth. Er enghraifft: *Mae'n anodd pan fydd rhywun yn cael ei drosglwyddo o un person i'r llall a phan fydd yn ymddangos bod sawl corff yn delio â'r un peth.* (Ymateb ysgrifenedig gan un o drigolion Pont-y-pŵl)

Gwn am sawl achos lle mae pobl wedi cael eu drysu gan sut i fynd drwodd ac erbyn iddynt allu gwneud hynny, nid ydynt mewn hwyliau da - mae hyn yn tueddu i ddylanwadu ar yr ymatebion a gânt! Nid yw llawer o sefydliadau'n ffafrio rhoi mynediad uniongyrchol i'r unigolyn â'r atebion, ac mae hyn yn creu oedi diangen a dryswch weithiau. (Ymateb ysgrifenedig gan un o drigolion Y Fenni)

Mae cyswllt clir yma â materion sy'n ymwneud ag arweinyddiaeth a diwylliant. Bydd angen arweinwyr ar bob lefel ar wasanaethau cyhoeddus y dyfodol i geisio cyfleoedd i ddarparu gydag eraill er mwyn cynyddu synergedd ac effeithlonrwydd i'r eithaf ac er mwyn sicrhau bod gwasanaethau'n cael eu hintegreiddio o safbwynt y defnyddwyr. Mae hynny yn ei dro yn atgyfnerthu'r angen i fynd i'r afael â materion yn ymwneud â maint, ac i greu'r gofod a'r gallu strategol i ailddiffinio gwasanaethau a'r modd o'u darparu o amgylch anghenion, blaenoriaethau a dewisiadau dinasyddion a chymunedau.

2.56 Felly, rydym wedi ystyried sut i sicrhau bod swyddogaethau a chyfrifoldebau wedi'u dosbarthu mewn ffordd symlach a mwy effeithiol. Rydym wedi mynd i'r afael â hyn o sawl ongl:

- **Newid pwyslais sefydliadau** sy'n cyflawni swyddogaethau sy'n is-set o'r rheini a gyflawnir gan sefydliad arall, neu sydd â chyfrifoldebau sy'n rhy eang iddynt eu cyflawni'n effeithiol;
- **Trosglwyddo swyddogaethau a gwasanaethau** yn ffurfiol o un rhan o'r sector cyhoeddus i un arall, ar y sail bod y gwasanaethau hynny'n fwy cyson â gwasanaethau a ddarperir mewn man arall, ond gan adael y rhan gyntaf i gyflawni gweddill ei swyddogaethau;
- Nodi **synergeddau rhwng swyddogaethau a gwasanaethau** gyda'r bwriad o sicrhau eu bod yn cael eu cynyddu i'r eithaf. Gall hynny olygu uno sefydliadau gyda rolau cydategol a diben cyffredin cryf, annog camau i gydnabod cyfleoedd o'r fath a manteisio arnynt ar y lefel ddarparu, a/neu sefydlu trefniadau partneriaeth cryf ond llai ffurfiol.

Newid ffocws sefydliadau

2.57 Prin yw'r sefydliadau sydd â swyddogaethau y gellid dadlau eu bod yn dyblygu rolau sefydliadau eraill sydd mewn sefyllfa well i'w cyflawni, a/neu sydd â chyfrifoldebau sy'n rhy eang iddynt eu cyflawni'n effeithiol. Dylai'r sefydliadau dan sylw ganolbwyntio ar y swyddogaethau hynny sy'n darparu gwerth ychwanegol unigryw.

Dim ond i leihau cymhlethdod a chynyddu effeithlonrwydd y mae camau gweithredu o'r fath yn angenrheidiol. Nid yw'n adlewyrchu ar berfformiad nac ymrwymiad y cyrff dan sylw na'u haelodau a staff ac ni ddylai wneud hynny.

2.58 Nodwyd tri achos o'r fath. Mae ein rhesymu manwl a'n hargymhellion yn Atodiad Dd, ond yn fras, rydym wedi llunio'r casgliadau canlynol.

2.59 Mae **cyngorau iechyd cymuned** (CICau) yn chwarae rhan hollbwysig wrth sicrhau bod llais y claf wrth wraidd y broses o ddarparu a llywodraethu gwasanaethau iechyd - rôl sydd hyd yn oed yn fwy allweddol yng ngoleuni Adroddiad Francis. Ond maent yn wynebu risg o ddyblygu rolau systemau eraill ar gyfer archwilio, craffu ac ymchwilio i ddarparwyr gwasanaethau iechyd ac felly leihau graddau ac effeithiolrwydd eu gwaith sy'n canolbwyntio ar gleifion. Mae angen iddynt weithio gyda chyrff craffu a rheoleiddio eraill er mwyn rhoi sylw i bryderon cleifion, ac felly atgyfnerthu yn hytrach na dyblygu'r systemau hynny. Dylai cyfuno gwybodaeth leol CICau gydag arbenigedd rheoleiddwyr wella gwaith craffu a sicrhau bod adnoddau'n cael eu defnyddio yn fwy effeithiol. Dylai hefyd olygu y gellir neilltuo mwy o adnoddau i wasanaethau eiriolaeth CICau, a lleihau'r amseroedd aros hir amdanynt. **Felly, rydym yn argymhell bod yn rhaid i gynghorau iechyd cymuned sicrhau bod buddiannau a phryderon cleifion wrth wraidd trefniadau llywodraethu, gwneud penderfyniadau a darparu gwasanaethau yn y GIG. Mae hyn yn golygu:**

- Rhaid iddynt roi blaenoriaeth i wasanaethau cyngor ac eiriolaeth i gleifion, a lleihau amseroedd aros ar gyfer y gwasanaethau hyn;
- Rhaid iddynt graffu ar gynigion i newid y gwasanaeth iechyd mewn modd adeiladol a gwrthrychol;
- Rhaid iddynt sicrhau mwy o ffocws wrth graffu ar ansawdd a diogelwch gwasanaethau i gleifion drwy gynllunio a chydgyssylltu eu gwaith gydag Arolygiaeth Gofal Iechyd Cymru, Arolygiaeth Gofal a Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru, Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru ac awdurdodau lleol;
- Rhaid i Lywodraeth Cymru gefnogi'r newidiadau hyn a diwygio'r gyfraith yn ymwneud â CICau yn briodol.
- Mewn mannau eraill yn ein hadroddiad, nodwn bwysigrwydd allweddol sicrhau bod gwasanaethau iechyd a gofal cymdeithasol i oedolion yn cael eu hintegreiddio'n llwyr; dylai hynny gael ei adlewyrchu yng ngwaith CIC hefyd. **Felly, rydym yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru ymestyn cylch gwaith rôl cyngor ac eiriolaeth CICau er mwyn rhoi cymorth di-dor i'r rhai sy'n defnyddio gwasanaethau iechyd a gwasanaethau gofal cymdeithasol preswyl.** Bydd hyn hefyd yn golygu bod angen gwneud newidiadau i aelodaeth a threfniadau llywodraethu CICau. **Yn benodol, dylai Llywodraeth Cymru barhau i atgyfnerthu annibyniaeth CICau drwy newid eu llinell adrodd fel ei bod y tu hwnt i gylch gwaith y Gyfarwyddiaeth Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol.**

2.60 Mae swyddogaethau **Awdurdodau Parciau Cenedlaethol (ACPau)** yn debyg i swyddogaethau awdurdodau lleol ond gyda ffocws penodol ar warchod a hyrwyddo mynediad cynaliadwy i Barciau Cenedlaethol. Credwn y byddai'r ffocws hwn yn cael ei beryglu pe câi eu swyddogaethau eu trosglwyddo i awdurdodau lleol, fel y dadleuodd rhai yn eu tystiolaeth i ni. Fodd bynnag, mae angen gwella sut maent yn cydweithio, yn bennaf gan fod risgiau amlwg o ran maint yn y sector hwn. **Argymhellwn felly bod yn rhaid i APCau ddatblygu ffyrdd clir a chyson o gydweithio â'i gilydd, awdurdodau lleol, Croeso Cymru a Cyfoeth Naturiol Cymru, ar lawr gwlad, er mwyn osgoi achosion o ddyblygu a manteisio ar adnoddau ac arbenigedd prin.** Mae hyn yn berthnasol ar lefel genedlaethol hefyd, er mwyn cynyddu'r defnydd o adnoddau i'r eithaf ac i roi arweinyddiaeth genedlaethol ar faterion strategol. **Felly, rydym yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru ac Awdurdodau Parciau Cenedlaethol sicrhau arweinyddiaeth a chydgyssylltu cenedlaethol a gwneud y defnydd mwyaf effeithiol o adnoddau ac arbenigedd. Dylai'r Llywodraeth ystyried gwneud hynny drwy un awdurdod, tra'n cynnal hunaniaethau unigryw'r tri pharc.** Mae hefyd angen diwygio atebolrwydd ac aelodaeth APCau, yn enwedig er mwyn sicrhau bod aelodau o APCau yn cynrychioli'r ardaloedd y mae'r parciau yn eu cwmpasu, ac felly eu bod yn atebol yn ddemocrataidd am y penderfyniadau a wnânt. **Er mwyn atgyfnerthu atebolrwydd a dulliau o wneud penderfyniadau yn lleol, rydym yn argymhell bod yn rhaid i aelodau APC a enwebwyd gan yr awdurdod lleol gynrychioli wardiau sy'n gyfan gwbl o fewn ardal y Parc neu, os nad yw hynny'n bosibl, yn rhannol o fewn ardal y Parc. Dylai Llywodraeth Cymru ystyried hefyd a fyddai ethol aelodau APC yn uniongyrchol yn atgyfnerthu atebolrwydd o'r fath.**

2.61 Ni all **awdurdodau tân ac achub** reoli gwasanaethau a chraffu arnynt. Er ein bod yn siŵr bod aelodau'r awdurdodau yn ymrwymedig ac yn frwdfrydig, mae'n ormod disgwyl i gynghorwyr roi arweinyddiaeth strategol ystyrllon i wasanaeth brys proffesiynol mewn lifrai. Ac ni allant gynnal proses graffu effeithiol ar wasanaeth y mae ganddynt gyfrifoldeb cyfreithiol drosto, nac am benderfyniadau a gymerir yn eu henw. Mae'r diffyg proses graffu o bryder penodol mewn perthynas â'r broses o ariannu'r gwasanaeth tân. Yn hytrach, dylid gwahanu cyfrifoldebau gwasanaethau tân ac awdurdodau tân, gyda'r ail yn craffu ar wasanaeth a pherfformiad ariannol y cyntaf. Gellid ehangu hyn i gwmpasu prosesau cydweithio gyda'r gwasanaeth ambiwlans hefyd, a dylai hynny ddigwydd, fel rydym yn ei ddisgrifio isod. Credwn y bydd hyn yn egluro ac yn symleiddio atebolrwydd ac yn rhyddhau'r gwasanaethau tân i barhau â'r gwelliannau trawiadol mewn perfformiad a welwyd mewn blynyddoedd diweddar. **Felly, rydym yn argymhell bod yn rhaid i Awdurdodau Tân ac Achub gael eu had-drefnu er mwyn craffu'n effeithiol ar wasanaethau tân a'u prif swyddogion. Fel rhan o hyn:**

- **Dylai'r Prif Swyddog fod yn gyfreithiol gyfrifol am gynllunio, rheoli a darparu gwasanaethau tân ac achub, yn yr un modd ag y mae prif gwnstabl yn gyfrifol am blismona;**

- Dylai Awdurdodau Tân ac Achub ganolbwyntio ar ddwyn y prif swyddog a'r gwasanaeth i gyfrif. Dylai hyn gynnwys craffu ar benderfyniadau gwasanaeth strategol ac ariannu cyn iddynt gael eu gwneud, a dwyn y gwasanaeth i gyfrif yn barhaus am ddarpariaeth a gwariant;
- Rhaid i Lywodraeth Cymru, mewn ymgynghoriad ag Awdurdodau Tân ac Achub, y gwasanaethau tân, eu staff a phartïon eraill â diddordeb, ddatblygu opsiynau manwl ar gyfer sicrhau tryloywder ac atebolrwydd wrth ariannu gwasanaethau tân;
- Dylai Awdurdodau Tân ac Achub hefyd fod yn gyfrifol am graffu ar drefniadau cydweithio rhwng y gwasanaeth tân ac ambiwlans. Yn y dyfodol, ac yn unol â datganoli pellach, efallai y sefydlir corff a ad-drefnwyd sy'n gyfrifol am graffu ar yr holl wasanaethau brys.

Trosglwyddo gwasanaethau

- 2.62 Cawsom sawl ymateb a ddadleuodd y dylai set benodol o wasanaethau neu swyddogaethau drosglwyddo o un rhan o'r sector cyhoeddus i un arall. Byddai cynigion o'r fath yn golygu bod y ddau set o sefydliadau yn aros fel ag y maent, ond gellid dadlau y byddent yn creu mwy o symlrwydd a dulliau cryfach o integreiddio gwasanaethau. Roedd llawer o'r rhain yn ymwneud â'r posibilrwydd o drosglwyddo cyfrifoldeb am wasanaethau cymdeithasol i oedolion o lywodraeth leol i'r GIG, ar y sail y byddai hyn yn darparu gwasanaeth mwy di-dor i'r holl oedolion - ac yn benodol i bobl hŷn - sydd angen gofal iechyd a gofal cymdeithasol.
- 2.63 Cawsom sylwadau cryf ar bob ochr y ddadl hon, o bob rhan o'r sector cyhoeddus a thu hwnt. O ystyried hynny, a graddau a phwysigrwydd y gwasanaethau dan sylw, rydym wedi archwilio'r dystiolaeth yn fanwl. Mae Atodiad E yn nodi ein dadansoddiad a'n casgliadau ar y mater hwn. Daethom i'r casgliad bod yr achos o blaid dulliau integreiddio gwell a mwy effeithiol rhwng gwasanaethau iechyd a gwasanaethau cymdeithasol i oedolion yn gymhellol, o ran gwella symlrwydd ac effeithlonrwydd y system ac o ran darparu gwasanaeth gwell a mwy cydlynol i gleifion a defnyddwyr gofal. Yn wir, mae'n debyg bod hwn ymysg yr heriau anoddaf y mae'r sector cyhoeddus yn eu hwynebu ar hyn o bryd. Fodd bynnag, nid ydym yn argyhoeddedig bod angen newid strwythurol er mwyn cyflawni hyn, ac nid ydym yn credu y byddai'r buddiannau yn gorbwyso'r anfanteision. Felly, nid ydym yn argymhell unrhyw newid mewn cyfrifoldeb ar gyfer gwasanaethau cymdeithasol i oedolion.
- 2.64 Fodd bynnag, rydym yn credu bod angen cymryd camau gweithredu ar y cyd ledled Cymru er mwyn gwella prosesau integreiddio yn y maes hwn. Mae'r adnoddau a'r dulliau sydd eu hangen i gyflawni hyn eisoes ar waith. Rydym yn eu disgrifio yn Atodiad E ochr yn ochr â rhai enghreifftiau o arfer da yn eu defnydd. Fodd bynnag, mae hyn yn dameidiog ac yn brin. Mae'r broblem wedi cael ei chydabod ers sawl

blwyddyn ac, ar y lleiaf, rhaid ystyried bod y diffyg cynnydd a wnaed i'w datrys yn cynrychioli cyfle a gollwyd i wella gwasanaethau i unigolion ac yn y pen draw eu bywydau.

- 2.65 Cydnabyddwn y camau y mae Llywodraeth Cymru a darparwyr gwasanaethau eisoes yn eu cymryd yn hyn o beth, yn enwedig drwy baratoi datganiadau o fwriad ar gyfer integreiddio gwasanaethau i bobl hŷn ag anghenion cymhleth. Nodwn hefyd y bydd y darpariaethau yn y Bil Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant sydd gerbron Cynulliad Cenedlaethol Cymru ar hyn o bryd, yn egluro'r gofynion i ddarparwyr gwasanaethau gydweithio ac yn grymuso Llywodraeth Cymru i sicrhau y gwneir hyn. Ond mae angen gwneud cynnydd yn y maes hwn ar frys, a hynny mewn modd cynhwysfawr a chynaliadwy. Rhaid iddo olygu llawer mwy na bwriadau syml i integreiddio, a rhaid gwneud hynny'n gyflym. Ni all integreiddio ychwaith aros i'r newidiadau a gynigiwn i strwythurau llywodraeth leol yn y bennod nesaf gael eu gweithredu, nac ychwaith i'r Bil Gwasanaethau Cymdeithasol gael ei basio, ei gychwyn a'i orfodi.
- 2.66 Mae ein dadansoddiad yn Atodiad E, yn ein harwain at y casgliad canlynol: **mae angen cymryd camau brys i sicrhau y caiff gwasanaethau iechyd a gofal cymdeithasol diddor, integredig o ansawdd uchel eu darparu ledled Cymru:**
- **Rhaid i bob awdurdod lleol a BILL baratoi cynlluniau clir a chadarn ar gyfer integreiddio eu gwasanaethau ar unwaith;**
 - **Rhaid i'r rhain gynnwys cynigion, cerrig milltir, targedau a chanlyniadau manwl ar gyfer gwella ac integreiddio'r modd y darperir pob gwasanaeth perthnasol. Rhaid i Lywodraeth Cymru fonitro'r modd y cânt eu gweithredu;**
 - **Oni chaiff y cynigion hyn eu rhoi ar waith yn ddigon da neu'n ddigon cyflym, rhaid i Lywodraeth Cymru ystyried rhoi cyfarwyddyd i awdurdodau lleol a byrddau iechyd lleol integreiddio, naill ai gan ddefnyddio pwerau sy'n bodoli eisoes neu'r rhai yn y Bil Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant, os caiff ei weithredu.**
- 2.67 Cawsom awgrymiadau eraill hefyd. Er enghraifft, dadleuodd Cyngor Sir Caerfyrddin a Chyngor Sir Ceredigion y dylai gwasanaethau iechyd cymunedol a gwasanaethau iechyd cyhoeddus drosglwyddo o'r GIG i lywodraeth leol, er mwyn ategu gwasanaethau cymdeithasol a gwasanaethau iechyd amgylcheddol presennol awdurdodau lleol. Roedd CLILC yn cytuno, o leiaf mewn perthynas ag iechyd cyhoeddus, ynghyd â Chyfarwyddwyr Diogelu'r Cyhoedd Cymru (cymdeithas o uwch swyddogion proffesiynol yn y maes). A dadleuodd Un Llais Cymru dros broses gynyddol o drosglwyddo llawer o wasanaethau a chyfleusterau cymunedol - fel llyfrgelloedd, gwasanaethau ieuencid a gwasanaethau hamdden - o awdurdodau lleol i gynghorau tref a chymuned.
- 2.68 Ni fyddwn yn mynd i'r afael â'r holl awgrymiadau hyn yn fanwl. Mewn egwyddor, mae'r un dadleuon a wnaeth i ni ddod i'r casgliad na ddylid newid cyfrifoldeb am ofal

cymdeithasol i oedolion yr un mor berthnasol yma. Rydym yn amheus y bydd trosglwyddo cyfrifoldeb am wasanaeth o un rhan o'r sector cyhoeddus i un arall o reidrwydd yn lleihau cymhlethdod neu'n gwella safonau gwasanaeth. Mae sawl rheswm dros hyn:

- Yn fwyaf syml, mae trosglwyddo gwasanaethau hefyd yn golygu trosglwyddo staff ac eiddo. Byddai gwneud hynny yn gostus, yn drafferthus ac yn cymryd amser, a byddai'n tynnu sylw oddi ar yr angen gwirioneddol i integreiddio gwasanaethau rheng flaen yn well. Dim ond pan fydd achos cymhellol o blaid gwneud newidiadau o'r fath y dylid eu hystyried. Ni wnaed unrhyw achos dros drosglwyddo gwasanaethau, y tu hwnt i honiad eang y dylid sicrhau cysondeb â gwasanaethau eraill. Nid yw hynny'n ddigon.
- Nid yw symud cyfrifoldeb am wasanaeth o un rhan o'r sector cyhoeddus i un arall yn gwarantu y bydd yn integreiddio'n well â'r gwasanaethau eraill y mae'r sefydliad llywyddu newydd yn eu darparu. Ceir sawl enghraifft o wasanaethau gwahanol a ddarperir gan yr un sefydliad nad ydynt wedi'u hintegreiddio'n dda nawr. Byddai'r risg honno'n fwy ar gyfer gwasanaeth a drosglwyddodd, ynghyd â'i safonau proffesiynol ei hun, brosesau a gwerthoedd y mae'n bosibl na fyddai'r sefydliad newydd yn eu deall na'u rhannu. Er enghraifft, mae gan y proffesiynau meddygol a gwaith cymdeithasol brosesau, safonau, gwerthoedd a modelau ariannu gwahanol iawn; ac nid yw'n debygol y byddai uno'r ddau yn un sefydliad yn gwneud llawer i newid hynny.
- Hyd yn oed pe gellid goresgyn y broblem honno, mae trosglwyddo gwasanaethau er mwyn gwneud cysylltiadau gwell ag eraill a ddarperir gan y sefydliad llywyddu newydd yn golygu bod yn rhaid torri cysylltiadau gyda'r rheini a ddarparwyd gan yr hen sefydliad. Yn Atodiad E gwnaethom nodi'r mater hwn mewn perthynas â gofal cymdeithasol i oedolion: byddai integreiddio gwell ag iechyd ar yr un pryd yn golygu integreiddio gwaeth â gwasanaethau cymdeithasol i blant a thai. Mae'r un peth yn wir ar gyfer unrhyw wasanaethau eraill o'r fath a gaiff eu trosglwyddo. Er enghraifft, byddai trosglwyddo cyfrifoldeb am iechyd cyhoeddus o'r GIG i lywodraeth leol yn torri'r cysylltiad â gwasanaethau iechyd eraill, yn lleihau gallu byrddau iechyd i fynd i'r afael ag iechyd y boblogaeth gyfan ac efallai'n atgyfnerthu ymdeimlad o ganolbwyntio'n ddiangen ar ofal iechyd ymatebol, eilaidd mewn ysbyty yn hytrach nag atal salwch a hybu iechyd gwell.

2.69 Felly, nid ydym yn argymhell y dylid trosglwyddo unrhyw wasanaethau yn eu cyfanrwydd rhwng rhannau o'r sector cyhoeddus fel ymateb i gymhlethdod. Credwn ei bod yn llawer symlach, rhatach ac yn fwy cynaliadwy rhoi'r gofod, y graddau a'r gallu strategol i sefydliadau sefydlu a chynnal cysylltiadau rhwng eu gwasanaethau a'u swyddogaethau, ac i egluro ac atgyfnerthu eu hatebolrwydd, nag y byddai i'w gorfodi drwy newid strwythurol. Yn wir, dyna brif bwyslais llawer o'n hargymhellion eraill, fel rydym yn ei egluro ym Mhennod 7.

Manteisio i'r eithaf ar synergeddau

- 2.70 Hefyd yn Atodiad E i'r bennod hon, rydym yn ystyried yr anghenion penodol o ran integreiddio yn sir Powys. Dyma un o'r ardaloedd fwyaf tenau ei phoblogaeth yn y DU, sy'n cyflwyno heriau penodol os nad unigryw o ran darparu gwasanaethau. Mae'r heriau hynny eisoes wedi'u hadlewyrchu mewn model gwahanol iawn ar gyfer darparu gwasanaethau iechyd yn y sir. Nid yw'r bwrdd iechyd yn gweithredu unrhyw ysbysai mawr; yn lle hynny, mae'n darparu gwasanaethau sylfaenol a chymunedol ac yn comisiynu mathau eraill o ofal gan sefydliadau eraill, gan gynnwys GIG Lloegr. Mae hyn yn golygu bod rolau a gweithrediadau'r bwrdd iechyd a'r cyngor sir yn fwy cyson nag mewn mannau eraill. Mae'n creu mwy o bosibilrwydd i gyflawni'r synergedd hwnnw drwy integreiddio gwasanaethau iechyd a gofal cymdeithasol mewn modd mwy parhaus a ffurfiol, ac uno'r bwrdd iechyd a'r cyngor sir yn un endid. Rydym yn ymwybodol bod y ddau sefydliad wedi ystyried hyn yn 2009-10 ac wedi penderfynu yn ei erbyn am nifer o resymau, er bod arfarniad annibynnol o opsiynau wedi dod i'r casgliad bod y dull gweithredu yn un hyfyw a allai sicrhau arbedion sylweddol. Yn ein barn ni, gellir goresgyn y problemau a gododd bryd hynny nawr, er enghraifft am fod gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru bellach y pwerau sydd eu hangen i basio Bil i weithredu'r broses uno.
- 2.71 **Oherwydd nodweddion unigryw sir Powys a'r patrymau unigryw sy'n deillio o hyn o ran darparu gwasanaethau, rydym felly'n argymhell y dylai Cyngor Sir Powys a Bwrdd Iechyd Addysgu Powys uno. Dylid gwneud hyn mewn dau gam:**
- **Dylai'r Bwrdd Iechyd a'r Cyngor, gyda chymorth Llywodraeth Cymru, gymryd camau ar unwaith i integreiddio eu holl strwythurau llywodraethu, rheoli a darparu. Dylent ddiffinio'r trefniadau hyn erbyn diwedd 2014, a'u gweithredu ar unwaith wedi hynny;**
 - **Dylai Llywodraeth Cymru a Chynulliad Cenedlaethol Cymru, mewn ymgynghoriad â'r Cyngor Sir a'r Bwrdd Iechyd, ddiffinio a deddfu ar gyfer un corff newydd i ddarparu gwasanaethau iechyd a llywodraeth leol integredig yn y sir. Rhaid i'r corff newydd gael ei sefydlu fel busnes byw, hynny yw, heb unrhyw ddiffygion iechyd hanesyddol, a chyda threfniadau ariannu parhaus sefydlog sy'n gyson â gwasanaethau iechyd a llywodraeth leol eraill yng Nghymru.**
- 2.72 Mae Powys yn achos arbennig, ac mae'r synergedd rhwng y Bwrdd Iechyd a'r awdurdod lleol yn deillio yn rhannol o ddaearyddiaeth unigryw'r sir. Gwnaethom hefyd ystyried a oedd synergeddau posibl eraill rhwng cyfrifoldebau sefydliadau gwahanol y dylid eu hatgyfnerthu er mwyn lleihau cymhlethdod.
- 2.73 Mewn rhai achosion, mae'r cysylltiadau hyn mor gryf fel eu bod yn awgrymu y dylid uno sefydliadau wrth fynd ar drywydd set gyffredin o ganlyniadau, a chreu synergedd rhwng meysydd gwahanol o arbenigedd a darpariaeth. Yr enghraifft fwyaf diweddar o

hyn oedd creu Cyfoeth Naturiol Cymru (CNC) drwy uno Cyngor Cefn Gwlad Cymru â'r elfennau Cymreig o Asiantaeth yr Amgylchedd a'r Comisiwn Coedwigaeth. Mae hyn wedi creu un sefydliad gyda diben cyffredin o warchod a gwella adnoddau naturiol Cymru sy'n defnyddio arbenigedd a gweithrediadau ei rannau cyfansoddol mewn ffordd gydategol. Fel y dywedodd CNC yn ei dystiolaeth i ni, mae ganddo *uchelgais a gallu gwell i allu mabwysiadu dull ecosystemau i lywio ein holl broses o wneud penderfyniadau. Os bydd yn llwyddiannus, dylai hyn chwarae rhan fawr yn y broses o ddarparu datblygiad cynaliadwy yng Nghymru, lle caiff yr agweddau amgylcheddol, cymdeithasol ac economaidd eu hystyried ochr yn ochr â'i gilydd, yn ogystal ag anghenion y presennol a'r dyfodol... Ni fydd yn hawdd cyflawni'r heriau a wynebwn, ond caiff y dasg ei hwyluso gan fod amrywiaeth ehangach o arbenigedd a gallu wedi'i ddwyn ynghyd o fewn un sefydliad.*

- 2.74 Rydym yn cytuno, ac rydym yn canmol Llywodraeth Cymru am ei dull arloesol o sefydlu CNC. Yn yr un modd, rydym yn cefnogi penderfyniad diweddar Llywodraeth Cymru²⁴ i ddileu'r Byrddau Draenio Mewnol a throsglwyddo eu swyddogaethau a'u hadnoddau i CNC. Mae hyn yn achos clir o ddyblygu a byddem wedi argymhell yr union gamau gweithredu pe na fyddai'r Llywodraeth wedi gweithredu. Nawr, mae angen sicrhau bod CNC yn defnyddio ei amrywiaeth o arbenigedd mewn ffordd strategol, gan gydnabod gwerth cydategol ei linynnau gwaith gwahanol yn hytrach na chynnal seilos rhyngddynt. Mae'r arwyddion cychwynol yn gadarnhaol er ein bod yn cydnabod bod angen cynnal y cynnydd.
- 2.75 Ni chawsom fawr ddim tystiolaeth, os o gwbl, gan neu ynghylch cyrff neu wasanaethau diwylliannol. Fodd bynnag, nodwn fwriadau Llywodraeth Cymru i weithredu mewn modd tebyg ym maes gwarchod ein treftadaeth adeiledig. Ar hyn o bryd, mae'r cyfrifoldeb yma wedi'i rannu rhwng Cadw a Chomisiwn Brenhinol Henebion Cymru (CBHC). Mae Cadw yn rhan o Lywodraeth Cymru, ac mae'n gyfrifol am gynnal polisi ar yr amgylchedd hanesyddol, gan sicrhau y caiff asedau hanesyddol eu rheoli'n briodol, a chefnogi mynediad i'r cyhoedd i fwy na 120 o safleoedd yn ei ofal. Mae CBHC yn gorff cyhoeddus annibynnol a sefydlwyd o dan Warant Brenhinol. Mae'n gyfrifol am archwilio ac arolygu'r amgylchedd hanesyddol, a chynnal Cofrestr Henebion Cenedlaethol Cymru. Ceir synergedd clir iawn rhwng y ddau.
- 2.76 Felly, mae Llywodraeth Cymru wedi ymgynghori²⁵ ar gynigion ar gyfer Bil Treftadaeth, a fyddai (ymhlith darpariaethau eraill) yn uno'r ddau sefydliad. Ceisiodd yr ymgynghoriad safbwyntiau ar union strwythur y sefydliad newydd arfaethedig, a ph'un a ddylai gael ei sefydlu o fewn Llywodraeth Cymru neu fel endid ar wahân. Nid oes gennym farn ar hynny: fodd bynnag, rydym unwaith eto yn cefnogi cynigion

²⁴ Datganiad gan y Gweinidog Cyfoeth Naturiol a Bwyd i Gynulliad Cenedlaethol Cymru, 11 Tachwedd 2013.

²⁵ Dogfen ymgynghori Llywodraeth Cymru WG19055 Gorffennaf 2013 *Dyfodol ein gorffennol: Ymgynghoriad ar gynigion ar gyfer amgylchedd hanesyddol Cymr.,*

Llywodraeth Cymru yn y maes hwn. **Rydym yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru a Chynulliad Cenedlaethol Cymru ddeddfu i uno Cadw a CBHC pan gaiff y Bil Treftadaeth ei gyflwyno yn 2014.**

- 2.77 Mae'r rhain yn ddatblygiadau cadarnhaol sy'n symleiddio strwythurau ac yn creu synergeddau cryf wrth fynd ar drywydd canlyniadau cyffredin. Rydym wedi ystyried p'un a ellid mabwysiadu dull tebyg mewn rhannau eraill o'r sector cyhoeddus er mwyn gwneud y gorau o synergeddau amlwg rhwng sefydliadau sy'n bodoli, ac rydym wedi nodi dau gyfle posibl.
- 2.78 Yn gyntaf, rydym yn credu bod potensial i greu synergedd gwell yng ngwaith y prif reoleiddwyr: Swyddfa Archwilio Cymru, Estyn, AGGCC ac AGIC. Mae pob un ohonynt yn gwneud gwaith tebyg yn y bôn, sef archwilio, arolygu a rheoleiddio cyrff cyhoeddus (ac mewn rhai achosion gyrff preifat a chyrff trydydd sector hefyd); ac yn eu tystiolaeth i ni, cydnabu pob un ohonynt y cyfle i integreiddio eu gwaith yn well a gwerth gwneud hynny. Fodd bynnag, fel rydym wedi nodi, mae adolygiad ar wahân ar waith a chredwn mai dyma'r ffordd fwyaf priodol o ystyried y materion hyn yn fanwl.
- 2.79 Yn ail, rydym wedi ystyried p'un a ddylid gwneud mwy i gyflawni synergeddau rhwng tri gwasanaeth tân Cymru ac Ymddiriedolaeth GIG Gwasanaethau Ambiwylans Cymru, neu o leiaf y rhan ohoni sy'n ymwneud ag achosion brys yn hytrach na chludo cleifion fel mater o drefn. Unwaith eto, mae'r ddau wasanaeth yn cyflawni swyddogaethau sy'n debyg yn y bôn, sef ymateb i achosion brys gan ddefnyddio cerbydau arbenigol a staff hyfforddedig; yn wir, mae'n gyffredin i'r ddau wasanaeth fynychu'r un digwyddiad. Mae hynny'n awgrymu'n gryf y gellid gwella cynllunio strategol, rheolaeth weithredol ac effeithlonrwydd cefn swyddfa naill ai drwy weithio'n effeithiol mewn partneriaeth neu drwy uniad ffurfiol.
- 2.80 Ceir enghreifftiau o'r ddau wasanaeth yn cydweithio'n dda. Er enghraifft, mae Gwasanaeth Tân ac Achub De Cymru ac Ymddiriedolaeth GIG Gwasanaethau Ambiwylans Cymru yn cydreoli cynllun 'ymatebwyr cymunedol' sy'n rhannu adnoddau'r ddau wasanaeth wrth ymateb i rai galwadau. Mae hyn wedi arwain at welliant mawr mewn perfformiad o ran amseroedd ymateb. Fodd bynnag, ymddengys bod y cynnydd mewn manau eraill yn araf. Yn y gogledd mae'r Gwasanaeth Tân a'r Heddlu yn rhannu canolfan cysylltiadau ar y cyd yn Llanelwy, ond hyd yma, nid yw Ymddiriedolaeth GIG Gwasanaethau Ambiwylans Cymru wedi gallu ymrwymo i gymryd rhan yn y cyfleuster. Hefyd, cafwyd oedi wrth sefydlu presenoldeb a rennir yn Wrecsam.
- 2.81 Ni ddylai fod angen dibynnu ar y math hwn o ddull tameidiog. Er y gall strwythurau llywodraethu, atebolrwydd a diwylliannau'r ddau wasanaeth fod yn wahanol, gall eu

synergeddau swyddogaethol a gweithredol fod yn gryf iawn.

- 2.82 Mae Ymddiriedolaeth GIG Gwasanaethau Ambiwylans Cymru wedi cael anawsterau amlwg o ran cyflawni ei thargedau perfformiad, rydym yn eu disgrifio ym Mhennod 6. Bu hefyd yn destun adolygiad mawr diweddar o'i phrosesau llywodraethu²⁶ a argymhellodd y dylai byrddau iechyd lleol ei goruchwyllo'n fanylach²⁷. Mae angen mynd i'r afael â'r problemau perfformiad a llywodraethu hyn ar frys. Maent yn atal unrhyw broses ffurfiol o uno elfennau brys Ymddiriedolaeth GIG Gwasanaethau Ambiwylans Cymru gyda'r gwasanaeth tân, a ystyriwyd gan yr adolygiad diweddar hefyd, a'i wrthod yn seiliedig ar dystiolaeth ryngwladol. Ond rhaid sicrhau'r synergedd rhwng y ddau yn llawer cliriach a mwy systemataidd.
- 2.83 **Felly argymhellwn y canlynol:**
- **Rhaid i bob Gwasanaeth Tân ac Ymddiriedolaeth GIG Gwasanaethau Ambiwylans Cymru lunio cynllun clir ar gyfer cydgysylltu a chysoni strategol a gweithredol erbyn diwedd 2014, gan gynnwys cynigion ar gyfer rhannu safleoedd a chydgyssylltu ymatebion i ddigwyddiadau lle mae angen presenoldeb y gwasanaeth tân a'r gwasanaeth ambiwlans;**
 - **Dylai'r awdurdodau tân ac achub diwygiedig a gynigir gennym uchod graffu ar gynnydd wrth ddatblygu a gweithredu'r cynlluniau hyn o leiaf bob blwyddyn.**
- 2.84 Os caiff cyfrifoldeb am blismona ei ddatganoli ar ôl gwaith Comisiwn Silk, byddai hefyd cyfle clir i fabwysiadu dull tebyg ar draws y tri gwasanaeth brys. Fel rydym yn ei nodi, ceir rhywfaint o dystiolaeth o gydweithio effeithiol rhwng y gwasanaethau tân a'r heddlu nawr. Mae'r ffaith nad yw plismona wedi'i ddatganoli ar hyn o bryd yn ein hatal rhag gwneud argymhellion ffurfiol yn y maes hwn; fodd bynnag, byddem yn annog yr heddlu i barhau i gymryd rhan mewn cydweithrediad strategol a gweithredol cyn unrhyw newid i gyfrifoldebau datganoledig.
- 2.85 Ar wahân i'r achosion penodol hyn, ymddengys bod y cyfleoedd i gyflawni synergeddau pellach ar sail barhaol neu strwythurol yn brin. Fodd bynnag, erys angen dybryd i sefydliadau yn y sector cyhoeddus ddeall sut mae eu swyddogaethau'n gorgyffwrdd a rhyngweithio, a sicrhau eu bod yn cynllunio a darparu gwasanaethau mewn ffyrdd sy'n adlewyrchu hynny. Yn benodol, rhaid iddynt sicrhau bod dinasyddion a chymunedau'n cael gwasanaethau cydategol mewn ffyrdd di-dor; a bod cyfleoedd ar y cyd i nodi, mynd ar drywydd a chyflawni canlyniadau cyffredin yn cael eu cymryd yn effeithiol.

²⁶ Llywodraeth Cymru, Ebrill 2013 *Adolygiad Strategol o Wasanaethau Ambiwylans Cymru*.

²⁷ Ymgynghoriad Llywodraeth Cymru

<http://wales.gov.uk/consultations/healthsocialcare/ambulance/?skip=1&lang=cy>

2.86 Ar hyn o bryd, caiff y cyfle i sefydliadau wneud hyn ei gyfyngu'n ddifrifol oherwydd cymhlethdod cydberthnasau, ffiniau a chyfrifoldebau rydym wedi'u nodi uchod. Dylai mynd i'r afael â'r rheini yn y ffyrdd rydym wedi'u disgrifio helpu; yn benodol, dylai symleiddio'r amgylchedd strategol a'r amgylchedd darparu a chreu gofod i sefydliadau ryngweithio â'i gilydd a gyda'r rheini y maent yn eu gwasanaethu mewn modd mwy cyson ac effeithiol. Ond dim ond rhan o'r ateb hwnnw yw symleiddio ffurfiol a strwythurol. Mae hefyd angen cydweithrediad gwirfoddol cadarn, effeithiol ac effeithlon rhwng cyrff cyhoeddus, ac at y mater eang a sylfaenol hwn y trown nesaf.

Cydweithredu a gweithio mewn partneriaeth

Cefndir a chyd-destun

2.87 Ceir cydweithredu eang iawn yn y sector cyhoeddus Fel y nododd gwaith ymchwil a gomisiynwyd gennym, *Governments across the world have adopted collaborative approaches to managing public services in a bid to tackle wicked issues, improve services and contain costs.*²⁸

Yn yr un modd, gall gymryd nifer o ffurfiau, o ddealltwriaeth lac i gyfnewid gwybodaeth a chydweithredu mewn prosesau gwneud penderfyniadau fel mater o drefn, i bartneriaethau parhaol a ffurfiol gyda'u cyllidebau, eu staff a'u pwerau gwneud penderfyniadau eu hunain, yn aml wedi'u sefydlu fel endidau cyfreithiol yn eu rhinwedd eu hunain.²⁹

2.88 O leiaf ers datganoli, mae polisiâu cenedlaethol yng Nghymru wedi pwysleisio'n gryf yr angen am gydweithredu yn y sector cyhoeddus ac wrth reoli gwasanaethau cyhoeddus a gwerth gwneud hynny. Yn wir, ysgrifennwyd egwyddorion o'r fath yn uniongyrchol ac yn amlwg yn y setliad datganoli o'r cychwyn cyntaf. Creodd Deddf Llywodraeth Cymru 1998 ddyletswyddau newydd a oedd yn unigryw ar y pryd a oedd yn ei gwneud yn ofynnol i Gynulliad Cenedlaethol Cymru, llywodraeth leol, busnesau a'r trydydd sector weithio mewn partneriaeth.

2.89 O ganlyniad, cafodd yr egwyddorion hyn eu datblygu a'u mynegi mewn sawl datganiad polisi ac adroddiad. Wrth lansio'r strategaeth gydweithredol gyffredinol *Creu'r Cysylltiadau* yn 2004, dywedodd y Prif Weinidog ar y pryd *Mae ein dull o weithredu wedi'i seilio'n gadarn ar y farn y sicrheir y canlyniadau gorau yng Nghymru drwy gydweithio a chyd-drefnu, nid drwy gystadlu... Bydd y cyrff presennol, rwy weithio gyda'i gilydd fel gwasanaeth cyhoeddus Cymru, yn gallu sicrhau arbedion maint ac ansawdd gwell mewn gwasanaethau cyhoeddus.*³⁰

²⁸ Entwistle, T. *Collaboration and Public Service Improvement*, papur ymchwil a baratowyd ar gyfer y Comisiwn hwn, t2.

²⁹ *Ibid.* t6.

³⁰ Datganiad i Gynulliad Cenedlaethol Cymru gan y Prif Weinidog, y Gwir Anrh Rhodri Morgan AC, 19 Hydref 2004

Yn dilyn hyn, cyhoeddodd Llywodraeth Cynulliad Cymru (fel ag yr oedd) raglen weithredu *Cyflawni'r Cysylltiadau* ym mis Mehefin 2005. Yn 2006, comisiynodd adolygiad mawr o ddarpariaeth gydweithredol o wasanaethau cyhoeddus *Ar Draws Ffiniau* gan Syr Jeremy (bellach Arglwydd) Beecham ac eraill a amddiffynnodd y dull cyffredinol ond a anogodd gamau cyflymach a mwy cydgysylltiedig. Ac ym mis Mawrth 2007 cyhoeddodd y Llywodraeth ei datganiad polisi *Rhannu Cyfrifoldeb* a ailddatganodd y farn

*Rydym yn cydnabod na all yr un rhan o'r gwasanaeth cyhoeddus sy'n gweithredu ar ei phen ei hun fodloni anghenion cymhleth, newidiol ac amrywiol dinasyddion yn effeithiol. Rhaid i wasanaethau cyhoeddus gael eu darparu drwy amrywiaeth mawr o gydweithio rhwng darparwyr gwasanaethau cyhoeddus sy'n gweithio ar draws ffiniau daearyddol a ffiniau sectorau.*³¹

- 2.90 Felly, y nodau cyffredinol oedd annog cydweithrediad am dri rheswm. Yn gyntaf, ac fel y nododd y cyn Brif Weinidog uchod, gwelwyd partneriaethau rhwng cyrff cyhoeddus (a rhyngddynt hwy a sectorau eraill, cymunedau a dinasyddion) fel dewis amgen mewn egwyddor o gymharu â dulliau a ysgogir gan y farchnad sy'n pwysleisio cystadleuaeth rhwng darparwyr gwasanaethau a dewisiadau lluosog i ddinasyddion fel ysgogwyr gwelliant. Yn ail, anogwyd darparwyr gwasanaethau i gydweithredu er mwyn mynd i'r afael â chanlyniadau tymor hwy a/neu drawsbynciol a rennir na ellir eu cyflawni gan unrhyw un ohonynt drwy weithredu ar wahân. Yn drydydd, ac yn gysylltiedig â hynny, drwy gydweithredu, ceisiwyd goresgyn rhai o'r materion a ddisgrifiwyd gennym yn gynharach yn y bennod hon ac mewn manau eraill yn yr adroddiad hwn: helpu i oresgyn rhai o'r problemau o ran maint a gallu rydym yn eu trafod ym Mhennod 3.

Y sefyllfa bresennol

- 2.91 Adlewyrchwyd y weledigaeth hon yn ei thro mewn sawl dull polisi, ariannu a deddfwriaethol.³² Mae'r mentrau hyn a mentrau eraill wedi arwain at gynnydd sylweddol yn nifer y cydweithrediadau a'r partneriaethau o fewn y sector cyhoeddus yng Nghymru, a'u cwmpas. Ym mhob ardal awdurdod lleol, neu ar draws dwy ardal mewn rhai achosion,³³ mae'r strwythur yn creu bwrdd gwasanaethau lleol (BGLI) sy'n cynnwys yr holl brif ddarparwyr gwasanaethau lleol ac sy'n gyfrifol am ddatblygu a gweithredu Cynllun Integredig Sengl yn seiliedig ar ddealltwriaeth gyffredin o anghenion a blaenoriaethau lleol hirdymor. O dan hynny, ceir myrdd o bartneriaethau a mentrau cydweithredol sy'n benodol i wasanaethau a materion sy'n amrywio yn eu

³¹ Llywodraeth Cynulliad Cymru Mawrth 2007 *Rhannu Cyfrifoldeb: cyfraniad Llywodraeth Leol at wella bywydau pobl*, t.1

³² Am grynodedd o'r prif ddulliau, gweler Martin *et al. Dysgu i Wella: Asesiad Annibynnol o Bolisiau Llywodraeth Cymru ar gyfer Llywodraeth Leol*. Llywodraeth Cymru, Medi 2013, tt49-50.

³³ Ceir byrddau gwasanaethau lleol ar y cyd bellach ar gyfer Conwy a Sir Ddinbych, ac ar gyfer Ynys Môn a Gwynedd

maint a'u cwmpas o un ardal i'r llall. Rydym wedi ceisio'n ofer i fesur maint a nifer y mentrau hyn, ac mae tîm o ymchwilyr o Ysgol Fusnes Caerdydd wedi gwneud hynny hefyd.³⁴ Rydym yn archwilio rhai ymdrechion i grynhoi sylwadau cydweithredol lleol isod. Ond mae'r ffaith nad oes trosolwg cenedlaethol o achosion o weithio mewn partneriaeth a'i effeithiolrwydd yn awgrymu'n gryf bod problemau o ran cymhlethdod sy'n debyg i'r rhai a amlinellwyd gennym yn gynharach yn y bennod hon neu'n waeth na hwy.

Canlyniadau a gwelliant

- 2.92 Rhaid mai'r rhesymeg sylfaenol dros unrhyw gydweithredu yw cyflawni gwelliannau a/neu gyflawni canlyniadau na allai sefydliadau sy'n gweithredu ar wahân eu cyflawni mor hawdd, os o gwbl. Clywsom dystiolaeth gymysg o ran p'un a oedd hynny wedi digwydd mewn gwirionedd. Nododd rhai ymatebion raglenni neu ddulliau penodol a oedd yn ffitio'r disgrifiad hwn yn eu barn hwy. Er enghraifft, cyfeiriodd BGLI Bro Morgannwg at ei gynnydd o ran lleihau troseddau a chynyddu cyfleoedd cyflogaeth, a nododd BGLI Caerdydd eu gwaith yn cydgysylltu camau gweithredu er mwyn ymateb i newidiadau yn y system les. Dadleuodd eraill yn fwy cyffredinol eu bod ond yn sefydlu menter gydweithredol lle y byddai hynny o fudd i bobl leol³⁵ neu eu bod wedi adolygu eu trefniadau i sicrhau bod hynny'n digwydd.³⁶
- 2.93 Fodd bynnag, roedd y farn gyffredin yn llawer mwy amheus. Daeth llawer o hyn gan y rheini sydd â throsolwg o'r sector cyhoeddus cyfan, yn hytrach na darparwyr gwasanaethau y gellid disgwyl iddynt amddiffyn eu trefniadau eu hunain. Er enghraifft, yn eu dystiolaeth lafar i ni, nododd Archwilydd Cyffredinol Cymru, Comisiynydd Pobl Hŷn Cymru ac Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru mai araf ac ysbeidiol fu'r cynnydd a wnaed wrth gydweithredu i sicrhau gwasanaethau gwell a chyflawni canlyniadau. Un mater sy'n peri pryder penodol yw'r camau i weithredu ar Adolygiad Simpson 2011. Argymhellodd hwn y dylid darparu gwasanaethau awdurdodau lleol penodol ar y cyd yn rhanbarthol neu'n genedlaethol; eto i gyd, fel y nododd yr Archwilydd Cyffredinol yn ei dystiolaeth i ni, mae wedi cymryd dros ddwy flynedd i ddatblygu achosion busnes cytûn dros y newidiadau hyn.
- 2.94 Gan grynhoi'r problem, dadleuodd y Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth:
- er gwaethaf dystiolaeth o gydweithredu ar draws y sector cyhoeddus yng Nghymru, nid oes 'llinyr aur' yn cysylltu amcanion, blaenoriaethau a pherfformiad cyrff gwahanol, ac nid oes llawer o dystiolaeth o ganlyniadau gwell o ganlyniad i gydweithredu.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Tystiolaeth ysgrifenedig gan Gyngor Bwrdeistref Sirol Rhondda Cynon Taf

³⁶ Tystiolaeth ysgrifenedig gan Gyngor Bwrdeistref Sirol Conwy.

2.95 Cytunodd rhai sefydliadau sy'n darparu gwasanaethau gyda hyn. Er enghraifft, dadleuodd Cyngor Dinas Casnewydd:

Hyd yma, mae'r cydweithredu wedi bod yn rhy gyfyngedig ac mae wedi cymryd llawer gormod o amser. Yn y sefyllfa ariannol bresennol mae gennym amheumon na fydd y dull presennol o gydweithredu yn cyflawni'r newid a'r arbedion gofynnol.

Mae Cyngor Sir Ddinbych yn cytuno:

Mae cydweithredu ar wasanaethau isranbarthol wedi bod yn llawer anoddach na'r hyn a ragwelwyd yn wreiddiol... Gall y cymhlethdod sy'n gysylltiedig â chyflawni achosion o gydweithredu gael effaith andwyol ar y gwasanaethau a ddarperir a pherfformiad gan fod cymaint o amser ac egni yn canolbwyntio ar oresgyn rhwystrau gwleidyddol a gweithredol.

2.96 Caiff yr ymdeimlad hwn o effaith gyfyngedig ar welliant hefyd ei nodi mewn dau ddarn o ymchwil diweddar a gomisiynwyd gan Lywodraeth Cymru:

Mae'r darlun o weithio mewn partneriaeth yng Nghymru a geir o'n harolygon a'n hastudiaethau achos yn bennaf yn un o rwydweithio a chyfnewid gwybodaeth yn hytrach na rhannu adnoddau ac arbed costau. Gan roi datganiad mwy moel, mae'n ymddangos mai 'siopau siarad' yw partneriaethau yn bennaf yn hytrach na 'siopau un stop.'³⁷

Ac

Nid oedd bob amser yn glir sut y byddai'r broses gyflawni ar lawr gwlad yn mynd rhagddi, na pha ymchwil a gynhaliwyd o ran cyflawni neu ddylanwadu ar ganlyniadau bwriadedig y cynllun integredig sengl...Nid oedd y cynllun na'i gydran [asesiad anghenion unedig] yn cael eu hystyried o anghenraid fel cyfle i ganolbwyntio ar 'ymyrryd', gyda'r nod o dynnu sylw Byrddau Gwasanaethau Lleol at ba fathau o ymyrraeth sy'n gweithio orau er mwyn mynd i'r afael â phroblemau cymdeithasol penodol fel y nodir drwy ddadansoddi tystiolaeth.³⁸

2.97 Mae hefyd yn ddiddorol nodi'r sefyllfa gymharol yn yr Alban. Mae sefyllfa'r sector cyhoeddus yn yr Alban yn debyg i'r un yng Nghymru, ac mae'r ddeddfwriaeth ar gynllunio cydweithredol lleol bron yn union yr un fath,³⁹ sy'n golygu bod angen amrywiaeth debyg o asiantaethau lleol i ffurfio partneriaethau cynllunio cymunedol. Ymddengys bod hyn wedi cael canlyniadau tebyg. Yn ddiweddar, nododd Audit Scotland

CPPs have not been clear enough about the key priorities for improvement in their area... [They] have not clearly set out how local partnership working is making a distinctive and additional contribution to improving public services and outcomes for

³⁷ Martin *et al.*, *ibid* .t63

³⁸ Broomfield, J a Lezerad, A. *Cynlluniau Integredig Sengl: adolygiad dros dro*. Llywodraeth Cymru, Medi 2013

³⁹ Modelwyd y darpariaethau perthnasol yn Rhan 2 o Fesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2011 yn bendant ar y rheini yn Neddf Llywodraeth Leol yn yr Alban 2003.

*local people.*⁴⁰

2.98 Felly, nid dim ond problem a geir yn benodol yng Nghymru yw'r diffyg effaith hwn ar berfformiad a chanlyniadau, na methiant ar ran y sefydliadau dan sylw. Yn hytrach, mae'n ymddangos bod trosglwyddo'r dasg o gydgyssylltu prosesau gweithio mewn partneriaeth i asiantaethau lleol yn annigonol. Er bod rhai eithriadau amlwg, yn gyffredinol, mae'r dystiolaeth yn dangos yn glir bod hyn ond wedi arwain at welliannau ysbeidiol a chyfyngedig ar y gorau o ran safonau gwasanaethau neu gyflawni canlyniadau. Rhaid cwestiynu'r amser sylweddol a'r gallu rheoli a gaiff ei neilltuo ar gyfer sefydlu a chynnal trefniadau o'r fath. Mae'n awgrymu bod angen gwell arweinyddiaeth gan Lywodraeth Cymru o ran blaenoriaethu ble mae cydweithredu neu weithio mewn partneriaeth yn hanfodol a gweithio gydag eraill er mwyn sicrhau y caiff hyn ei gyflawni'n effeithiol. Mae hefyd yn tanlinellu'r angen am set llawer cliriach a mwy cryno o ganlyniadau y mae'n rhaid i bartneriaethau yn gyffredinol, a byrddau gwasanaethau lleol yn benodol, ganolbwyntio arnynt. Heb hynny ni ellir canolbwyntio'n ddigonol ar gyfrannu at ganlyniadau cenedlaethol neu ar fynd i'r afael ag anghenion lleol penodol, mannau cyfyng nac achosion o danberfformio. Ac ni ellir cael cysylltiad digonol rhwng cynlluniau a strategaethau partneriaeth a chynlluniau corfforaethol a gweithredol sefydliadau unigol. Ystyriwn hyn yn fanylach ym Mhennod 6.

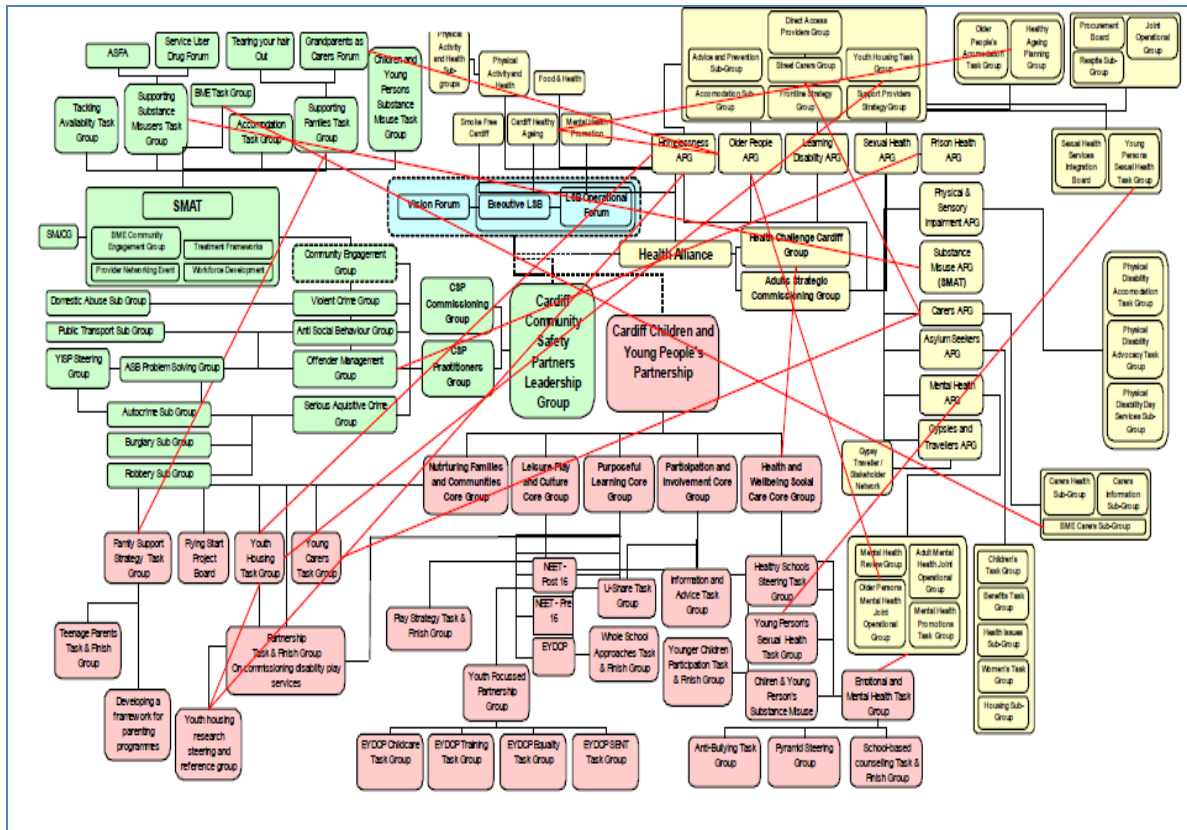
Strwythurau a llywodraethu

2.99 Un o'r prif resymau dros hyn yw'r ffordd y mae trefniadau cydweithredol wedi'u strwythuro a'u cynllunio, a sut maent yn rhyngweithio â threfniadau llywodraethu pob sefydliad unigol. Clywsom dystiolaeth dro ar ôl tro bod hyn yn aml yn or-gymhleth ac yn cael ei weithredu'n wael, gan arwain at sefyllfa lle'r oedd partneriaethau'n syml yn creu haen arall o gymhlethdod o ran gwneud penderfyniadau i'w negodi gan bob un o'r partneriaid. Fel y nododd BGLI Sir Gaerfyrddin:

Rydym yn pryderu mai'r cyfan y mae'r ymdrech i ddatganoli cyfrifoldeb i'r rhanbarthau a chydweithredu yn ei wneud weithiau yw ychwanegu haen arall o fiwrocratiaeth a gweinyddu heb ychwanegu gwerth.

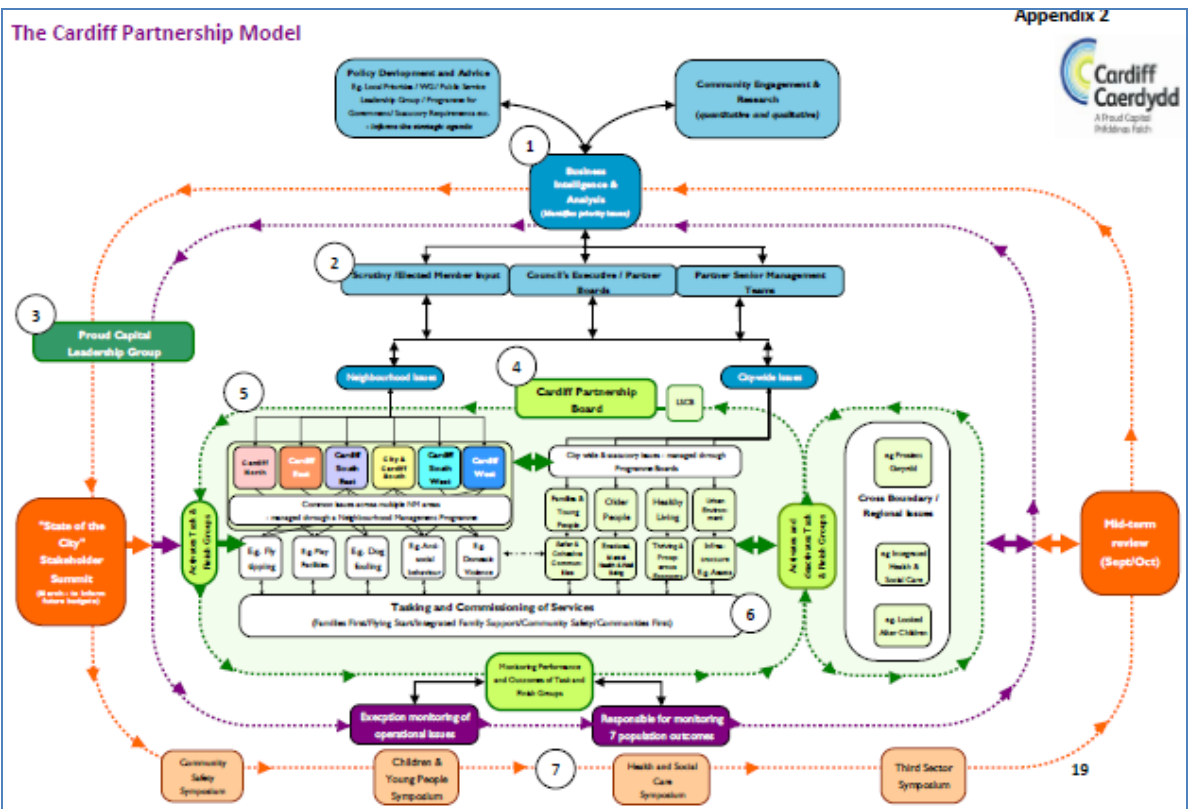
2.100 Ymddengys bod y problemau hyn yn deillio o gymysgedd o ofynion cenedlaethol a statudol a mentrau lleol ac ad hoc. Ar y lefel uchaf, cafwyd rhywfaint o gynnydd wrth gyfuno prosesau cynllunio strategol o dan awenau'r BGLI a'i Gynllun Integredig Sengl. Nodwn hefyd fod rhai byrddau gwasanaethau lleol wedi gwneud cynnydd da wrth symleiddio'r strwythurau partneriaeth sy'n sail i hynny, gan liniaru effeithiau llywodraethu cymhleth. Yng Nghaerdydd, er enghraifft, mae strwythur partneriaeth a edrychai fel hyn yn 2008 bellach wedi'i symleiddio.

⁴⁰ Audit Scotland Mawrth 2013 *Improving community planning in Scotland*



Y canlyniad yw strwythur llawer mwy rhesymol sy'n cael ei ysgogi lawer mwy gan ganlyniadau a chymdogaethau yn y ddinas na chan bartneriaethau sy'n bodoli er eu mwyn eu hunain.⁴¹

⁴¹ Bwrdd Partneriaeth Caerdydd 2010 *Developing integrated partnership working in Cardiff: A Case Study, atgynhyrchwyd gyda chaniatâd Bwrdd Partneriaeth Caerdydd (cynhyrchwyd yn Saesneg yn unig).*



2.101 Mae rhesymoli strwythurau fel hyn yn ymrwymiad yn *Rhaglen Lywodraethu* Llywodraeth Cymru ac mae'r wybodaeth ddiweddaraf yn dangos bod 10 BGLI wedi gwneud hynny.⁴² Ond eto, ymddengys fod hyn yn dibynnu ar fentrau ac arweinyddiaeth leol yn hytrach na chydabyddiaeth gyffredin a chenedlaethol o'r problemau a geir yma. Mae'r sefyllfa gyffredinol yn parhau i fod yn hynod o gymhleth, a hynny heb gyfiawnhad, ac yn aml mae'r un sefydliadau yn cwrdd mewn partneriaethau gwahanol. Er enghraifft, mae'r gwaith o hyrwyddo diogelwch cymunedol yn ardal Heddlu De Cymru yn cynnwys 15 o gyrff cyhoeddus gwahanol (saith awdurdod lleol, tri bwrdd iechyd, dau wasanaeth tân, Heddlu De Cymru, y Gwasanaeth Prawf ac Ymddiriedolaeth GIG Gwasanaethau Ambiwylans Cymru). Gall hynny ymddangos yn ddigon cymhleth; er hyn, maent wedi sefydlu dros 40 o bartneriaethau sy'n ymwneud â diogelwch cymunedol mewn sawl haen ar draws ffiniau gwahanol:

⁴² Adroddiad perfformiad *Rhaglen Lywodraethu* Llywodraeth Cymru: <http://wales.gov.uk/about/programmeforgov/publicservices/performance?code=TR035&lang=cy>



2.102 Roedd hynny'n amlwg yn y dystiolaeth a gawsom. Roedd llawer o sefydliadau o'r farn, er gwaethaf mentrau symleiddio cenedlaethol a lleol, bod gormod o fentrau cydweithredol ar wahân, a oedd weithiau'n cynnwys gormod o aelodau; a bod y gwaith o'u cefnogi yn defnyddio gormod o allu rheoli a chostau diangen. Roedd hon yn broblem benodol i sefydliadau a oedd yn gweithredu ar raddfa ranbarthol neu genedlaethol fwy, ac felly oedd yn gorfod cefnogi sawl partneriaeth leol. Er enghraifft, nododd Cymdeithas Prif Swyddogion yr Heddlu yng Nghymru:

Mae'r pedwar heddlu yn ymwneud â'u partneriaeth mewn sawl ffordd ar hyn o bryd... Mae hyn yn effeithio ar adnoddau'r heddlu a gall arwain at ddull tameidiog. Drwy leihau nifer y fforymau, gellir lleihau biwrocratiaeth a sicrhau gwell cysondeb... Mae nifer presennol y grwpiau (y mae ganddynt flaenoriaethau gwahanol yn aml) hefyd yn golygu ei bod yn anodd teilwra ymateb yr heddlu i adlewyrchu'r blaenoriaethau gwahanol hyn.

Cytunodd lechyd Cyhoeddus Cymru:

Mae'r trefniadau presennol yn golygu... bod cydweithredu, yn enwedig rhwng y GIG a sefydliadau awdurdodau lleol, yn arbennig o heriol am nifer o resymau. Mae'r rhain yn cynnwys: adnoddau cyfyngedig i gefnogi'r heriau amrywiol sy'n wynebu sefydliadau wrth weithio ar draws ffiniau/sefydliadau ac anawsterau o ran cynllunio strategol a phennu blaenoriaethau

Roedd Cyfoeth Naturiol Cymru hefyd yn cytuno:

Mae cydweithredu yn arwain at gymhlethdod ac mae nifer y partneriaethau yn faich ar amser uwch reolwyr, felly byddai o fudd lleihau'r nifer. Byddai hyn hefyd yn golygu y

gellid sicrhau dull strategol gwell wrth ddarparu gwasanaethau mewn rhai achosion.

- 2.103 Nododd darparwyr gwasanaethau lleol broblemau yma hefyd, yn benodol o ran y ffaith nad oedd y trefniadau llywodraethu partneriaeth wedi cael eu hystyried yn ddigon manwl bob amser:

Effaith... cydweithredu yw gwahanu atebolrwydd democrataidd oddi wrth y pŵer i wneud penderfyniadau. O ganlyniad, mae sefydliadau'n gyndyn i fabwysiadu trefniadau cydweithredu gan nad ydynt yn sicrhau digon o dryloywder mewn perthynas â rolau, pwerau a chyfrifoldebau. (Cyngor Gwynedd)

Nid oes amheuaeth bod cydweithredu'n golygu ei bod yn fwy cymhleth ac yn anoddach i gael llywodraethu ac atebolrwydd yn gywir. Os caiff hyn ei ystyried pan gaiff trefniadau cydweithredu eu rhoi ar waith yn y dechrau gellir goresgyn hyn; ond nid yw'r strwythurau yn ddigon ynddynt eu hunain, mae hefyd angen sicrhau diwylliant o beidio ag osgoi cyfrifoldebau, trosglwyddo costau na beio rhwng partneriaid. (Cyngor Bwrdeistref Sirol Torfaen)

Yn ddiau, mae cydweithredu yn gwneud prosesau rheoli perfformiad ac atebolrwydd yn fwy cymhleth. (Cyngor Dinas a Sir Abertawe)

Mae'r diffyg eglurder mewn perthynas â threfniadau atebolrwydd lleol, gyda Byrddau Gwasanaethau Lleol yn gweithredu mewn modd anghyson ledled Cymru, yn creu cymhlethdod arall y gall fod yn anodd ymdrin ag ef. (Confederasiwn y GIG)

Un o ganlyniadau negyddol yr agenda cydweithredu rhanbarthol oedd canfyddiad o luosogrwydd strwythurau (o ran gwasanaethau a llywodraethu) sy'n bodoli i oruchwylio achosion o gydweithio a chydwasanaethau. Mae hyn wedi arwain at bryderon ynghylch cymylu atebolrwydd democrataidd, eglurder camau unioni, craffu amrywiol a'r gost fawr gysylltiedig. (Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru)

- 2.104 Nododd eraill effeithiau hyn yn ehangach, yn cynnwys ar ddefnyddwyr gwasanaethau cyhoeddus. Nododd TUC Cymru fod:

Llawer o'r trefniadau gweithio mewn partneriaeth presennol wedi creu dryswch ac wedi ychwanegu at y cymhlethdod i'r gweithlu, y rheolwyr a'r defnyddwyr.

Nododd aelod o'r cyhoedd o Bont-y-pŵl:

Mae angen cyfathrebu gwell rhwng cyrff sy'n gorfod gweithio mewn partneriaeth i ddarparu gwasanaethau.

Ac yn ei thystiolaeth lafar, dadleuodd Comisiynydd y Gymraeg fod:

Nifer cynyddol o wasanaethau cyhoeddus yn cael eu darparu gan bartneriaethau neu drefniadau comisiynu allanol, gan arwain at amheuon ynghylch atebolrwydd a chyfrifoldeb.

- 2.105 Gan ei bod yn amhosibl mapio'r holl drefniadau partneriaeth, mae cost wirioneddol eu cynnal a mynd i'r afael â hwy yr un mor anhysbys, ond mae'n siŵr o fod yn sylweddol. Amcangyfrifodd un prif weithredwr ei fod yn treulio 60% o'i amser mewn cyfarfodydd partneriaeth; os (fel y clywsom) mai dim ond weithiau y mae'r cyfarfodydd hynny'n

gynhyrchiol, yna mae'n faich sylweddol heb lawer o fudd. Nid yw'r opsiwn arall, sef defnyddio cynrychiolwyr nad oes ganddynt yr awdurdod i wneud penderfyniadau cydweithredol, yn fwy deniadol. Yn gyffredinol, mae'r sefyllfa'n adlewyrchu problemau sy'n ymwneud â chymhlethdod a ddisgrifiwyd gennym yn gynharach yn y bennod hon. Mae'r strwythurau ar gyfer gweithio mewn partneriaeth, eu trefniadau llywodraethu a'r rhyngweithio rhyngddynt yn seiliedig ar dwf organig nas rheolir yn hytrach nag ar drosolwg strategol a chydabyddiaeth o'r angen i gadw strwythurau a threfniadau mor syml ag y gellir ei gynnal. Mae hyn wedi creu angen i reoli system gymhleth yn hytrach na gwella gwasanaethau, gan olygu y caiff y ffocws ar anghenion dinasyddion a chymunedau ei gollu'n rhy hawdd. Heb newid radical, gall greu beichiau rheoli a chyfyngiadau pellach i sefydliadau, a mwy o ddryswch a diffyg eglurder i ddefnyddwyr gwasanaethau.

2.106 Mae angen i newid o'r fath symleiddio prosesau gweithio mewn partneriaeth yn sylfaenol a sicrhau eu bod yn cyd-fynd yn agosach â blaenoriaethau cenedlaethol a lleol clir. Mae hefyd angen iddo ddechrau o ddealltwriaeth glir o pryd a lle y mae gweithio mewn partneriaeth yn ychwanegu gwerth, a sut y bydd yn gwneud hynny'n gyson ac yn effeithiol. Rydym yn awgrymu set syml o feini prawf sy'n seiliedig ar ymchwil a gomisiynwyd gennym a phrofiad o fannau eraill.⁴³ Dylid sefydlu partneriaethau am y rhesymau canlynol:

- **Mae gan sefydliadau amcanion strategol cytûn na allant eu cyflawni ar wahân,** neu na allant eu cyflawni mor effeithlon neu mor effeithiol ar wahân. Dylai'r rhain adlewyrchu dealltwriaeth ddwys o anghenion dinasyddion a chymunedau, ac o ble roedd patrymau darparu presennol yn methu â'u diwallu'n llawn. Dylent hefyd ddeillio o'r fframwaith perfformiad cenedlaethol newydd a argymhellwn ym Mhennod 6;
- **Ceir cylch gwaith a ddiffiniwyd yn glir ac y cytunwyd arno ar gyfer y bartneriaeth o ran mynd ar drywydd y canlyniadau hyn.** Dylai hyn gynnwys cerrig milltir a thargedau y cytunwyd arnynt ar gyfer gwella darpariaeth a chyflawni'r canlyniadau;
- **Mae dulliau effeithiol y cytunwyd arnynt y gall y bartneriaeth eu defnyddio.** Dylai'r rhain gynnwys rhoi'r pŵer iddi gymryd penderfyniadau rhwymol, gyda mynediad i gyllidebau cronol lle y bo'n briodol; a rhoi cymorth digonol iddi reoli ei busnes;
- **Mae'r rhyngwyneb rhwng penderfyniadau'r bartneriaeth a threfniadau llywodraethu ac atebolrwydd yr aelodau eu hunain yn effeithiol ac yn glir.** Yn benodol, dylai aelodau'r bartneriaeth gael eu grymuso i weithredu yn y cymhwyster hwnnw. Ni ddylent orfod cyfeirio materion yn ôl at eu sefydliadau eu hunain;
- **Mae pob aelod yr un mor ymrwymedig i bartneriaethau, a chânt eu cynrychioli ar uwch lefel briodol.** Nid yw cynrychiolwyr na allant gyfrannu at brosesau gwneud

⁴³ Er enghraifft, Cronfa'r Brenin *Improving partnership working to reduce health inequalities*, 2009; Entwistle T., papur ymchwil ar gydweithredu a gomisiynwyd ar gyfer yr adroddiad hwn.

penderfyniadau yn ychwanegu llawer at weithio mewn partneriaeth; yn wir, gallant ei rwystro drwy amryfusedd;

- **Nid oes unrhyw bartneriaeth arall sydd eisoes yn cyflawni'r un diben neu a allai gyflawni'r diben hwnnw.** Mae hyn yn hunanesboniadol ond ymddengys na chedwir ato'n ymarferol. Mae logisteg syml trefnu, mynychu a chefnogi cyfarfodydd partneriaeth yn galw am gael cyn lleied o bartneriaethau ag sy'n ymarferol bosibl.

2.107 Mae rhai BGLlau wedi dechrau yn addawol ond mae angen ehangu ar hyn. Dylai fod yn flaenoriaeth, nid yn ychwanegiad i agenda a rhaglen waith bresennol pob BGLl.

Felly, rydym yn argymhell bod yn rhaid i strwythurau partneriaeth lleol gael eu symleiddio'n radical a'u gwneud yn fwy effeithiol. Er mwyn gwneud hynny:

- **Rhaid i bob bwrdd gwasanaethau lleol (BGLl) sicrhau ei fod yn bodloni ac yn amlygu'r meini prawf a nodwyd gennym ar gyfer gwaith partneriaeth effeithiol;**
- **Rhaid i bob BGLl hefyd gynnal un gofrestr o bartneriaethau lleol;**
- **Rhaid i bob BGLl weddnewid ei strwythurau partneriaeth lleol er mwyn sicrhau eu bod yn gyson â'r meini prawf hynny a chyda'r canlyniadau blaenoriaeth cenedlaethol a lleol cliriach a gynigir gennym hefyd. Dylid dechrau'r gwaith hwn ar unwaith a'i gwblhau o fewn blwyddyn i fynegi'r blaenoriaethau hynny. Dylid dileu partneriaethau sy'n dwysáu cymhlethdod neu nad ydynt yn ychwanegu gwerth;**
- **Rhaid i Gynlluniau Integredig Sengl hefyd adlewyrchu'r canlyniadau hyn a nodi'r prif bwysau a manau cyfyng ar draws sectorau y mae angen mynd i'r afael â hwy; rhaid iddynt nodi'n glir y camau sydd angen eu cymryd, gan bwy ac erbyn pryd.**

Cyfleoedd a gollwyd

2.108 Er gwaethaf y doreth o gydweithredu sy'n mynd rhagddo, ceir tystiolaeth glir o fentrau addawol yn methu a chyfleoedd yn cael eu colli. Mae sawl cynnig pwysig oedd â'r potensial i wella gwasanaethau ar draws ffiniau daearyddol neu sefydliadol wedi methu'n ddiweddar. Yn eu plith roedd:

- Cynigion ar gyfer adran gwasanaethau cymdeithasol a rennir rhwng cynghorau Blaenau Gwent a Chaerffili;
- Cynigion tebyg rhwng cynghorau Powys a Cheredigion;
- Cynigion ar gyfer gwasanaeth priffyrdd a rennir rhwng Cynghorau Conwy a Sir Ddinbych;
- Proses fawr i integreiddio cydwasanaethau cefn swyddfa mewn llywodraeth leol yn y de-ddwyrain;
- Prosesu galwadau ar y cyd a chydleoli rhwng y gwasanaethau tân ac ambiwlans yn y gogledd.

2.109 Clywsom dystiolaeth hefyd o amharodrwydd ehangach i sefydlu mentrau cydweithredol newydd. Er enghraifft, disgrifiodd Cymdeithas y Prif Weithredwyr Awdurdodau Lleol yr anhawster eithriadol wrth sefydlu dulliau cyffredin i gaffael a defnyddio TGCh. Tynnodd y prif swyddog tân ar gyfer y gogledd ein sylw at y cynnydd araf iawn a wnaed gyda'r hyn a ymddangosai fel cynnig tra synhwyrol i gydleoli gwasanaethau tân ac ambiwlans yn Wrecsam. Siaradodd prif weithredwr arall yn fwy plaen:

*Os na fyddwch yn deddfu ar gyfer [cydweithredu], ni fydd yn digwydd.*⁴⁴

2.110 Mewn byd delfrydol, ni ddylai fod angen gwneud hynny. Dylai sefydliadau a'u harweinwyr fod yn ddigon abl i nodi a cheisio cyfleoedd i gydweithio er budd pawb, heb orfod cael eu cymell yn gyfreithiol i wneud hynny. Gall y ffaith nad yw hynny'n wir adlewyrchu'r diffyg effaith y mae cydweithredu wedi'i chael ar ganlyniadau a pherfformiad hyd yma; neu ddymuniad i beidio â chymhlethu'r dirwedd ddarparu a chynyddu ymhellach y beichiau sy'n gysylltiedig â'i rheoli. Mae ein casgliadau am ddiwylliant sefydliadol ym Mhennod 5 hefyd yn berthnasol yma. Y canlyniad net yw bod y set bresennol o drefniadau partneriaeth sydd ond yn effeithiol yn ysbeidiol yn amharu ar y gwaith o sefydlu trefniadau a allai fod yn llawer mwy addawol.

Cydwasaethau

2.111 Mae'r heriau ariannol parhaus, a'r pwysau maent yn eu creu ar wasanaethau rheng flaen yn golygu ein bod yn pryderu'n arbennig nad yw'r potensial i integreiddio wrth ddarparu cymorth neu wasanaethau cefn swyddfa yn cael ei wireddu i raddau helaeth o hyd. Mae gwasanaethau o'r fath yn cynnwys rheoli adnoddau, gwasanaethau'r gyflogres, gwasanaethau prosesu trafodion, rheoli ystâd a fflydoedd, archwilio mewnol, caffael a gwasanaethau cyfreithiol. Fel y nododd un prif weithredwr awdurdod lleol yn ei dystiolaeth i ni, nid oes unrhyw beth sy'n unigryw yn lleol am unrhyw un o'r swyddogaethau hyn ac nid oes unrhyw reswm credadwy pam y mae angen iddynt gael eu cyflawni gan sefydliadau sy'n gweithredu ar wahân.⁴⁵

2.112 Cafwyd rhywfaint o gynnydd yn y maes hwn. Mae'r Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol, a gynhelir gan Lywodraeth Cymru, bellach yn cydgysylltu'r broses o gaffael nwyddau a gwasanaethau safonol ar draws y rhan fwyaf o'r sector cyhoeddus yng Nghymru ac amcangyfrifir y gall arbed hyd at £25 miliwn y flwyddyn.⁴⁶ Mae mentrau lleol llai hefyd ar waith, fel y gwasanaeth cyfreithiol y mae chwe awdurdod lleol yn y de-orllewin wedi bod yn ei rannu ers 2006. Ond y tu hwnt i hyn, ymddengys bod y cynnydd wedi bod yn araf a thameidiog yn y sector llywodraeth leol yn benodol.

⁴⁴ Tystiolaeth lafar, Cwmbrân, 19 Medi 2013.

⁴⁵ Tystiolaeth lafar, Cyffordd Llandudno, 12 Awst 2013

⁴⁶ Datganiad gan y Gweinidog Cyllid i Gynulliad Cenedlaethol Cymru, 12 Mawrth 2013

2.113 Mae'r cynnydd wedi bod yn llawer cyflymach yn y Gwasanaeth Iechyd Gwladol. Yma, mae Partneriaeth Cydwasanaethau'r GIG yn rheoli ac yn rhoi amrywiaeth cynhwysfawr o gymorth i fyrddau iechyd lleol ac ymddiriedolaethau, yn cynnwys y gwasanaethau canlynol:

- Cyflogaeth ac Adnoddau Dynol;
- Caffael;
- Rheoli cyfleusterau;
- Gwasanaethau cyfreithiol;
- Cyfuno risgiau ac yswiriant;
- Archwilio mewnol;
- Gwasanaethau gwrth-dwyll;
- Gwasanaethau e-fusnes;
- Gwasanaethau talu a chofrestru ar gyfer darparwyr gofal sylfaenol.

2.114 Mae'n anodd amcangyfrif arbedion cyffredinol yn union, ond nodwyd eu bod dros £100 miliwn⁴⁷ yn 2012-13. Dadleuodd Partneriaeth Cydwasanaethau'r GIG hefyd, drwy greu sefydliad a oedd yn canolbwyntio'n llwyr ar ddarparu gwasanaeth cefn swyddfa da ac effeithlon i'w phartneriaid, y gallai neilltuo'r gallu i wella'r gwasanaethau hynny yn hytrach nag, er enghraifft, geisio canolbwyntio ar wella gwasanaethau cymdeithasol, addysg a'i swyddogaethau cefn swyddfa ei hun ar yr un pryd. Mae hynny yn ei dro yn rhyddhau adnoddau ariannol a dynol i'r rheng flaen.

2.115 Gallai'r math hwn o ddatblygiad fod wedi bod yn haws yn y GIG, sydd wedi cael prosesau a strwythurau mwy safonedig ers tro (fel graddfeydd cyflog a systemau TGCh) sy'n haws eu cyfuno fel hyn, o gymharu â rhannau eraill o'r sector cyhoeddus. Fodd bynnag, erys y pwynt sylfaenol. Mewn egwyddor, nid oes rheswm pam y dylid darparu'r gwasanaethau hyn ar wahân neu ar gyfer pob sefydliad neu bob rhan o'r sector cyhoeddus. Rydym yn cydnabod maint y newidiadau sydd eu hangen i fynd i'r afael â hynny, a'r risgiau sy'n gysylltiedig â gor-ganoli darpariaeth, fel y nododd cwmni mawr yn y sector preifat oedd â phrofiad yn y maes hwn yn ei dystiolaeth i ni.⁴⁸ Er hyn, byddai'r buddiannau o ran arbedion ariannol, mwy o integreiddio a gwell effeithlonrwydd ar draws y sector cyhoeddus yn sylweddol iawn; ac mae profiadau'r Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol a Phartneriaeth Cydwasanaethau'r GIG yn dangos bod diwygio cadarnhaol yn hollol ymarferol.

2.116 **Rydym felly'n argymhell, gan adeiladu ar gyflawniadau Partneriaeth Cydwasanaethau'r GIG, bod yn rhaid sefydlu un gweithrediad cydwasanaethau i ddarparu swyddogaethau cefn swyddfa a gwasanaethau cyffredin ar draws y sector cyhoeddus erbyn diwedd blwyddyn ariannol 2016-2017. Rhaid i Lywodraeth Cymru gydgyssylltu'r gwaith o ddatblygu a sefydlu'r gweithrediad hwn a'i oruchwylio. Dylai**

⁴⁷ Partneriaeth Cydwasanaethau GIG Cymru *Adolygiad Blynyddol 2012-13*, Awst 2013.

⁴⁸ Tystiolaeth ysgrifenedig gan arvato plc.

hyn adeiladu ar Bartneriaeth Cydwasanaethau'r GIG a'r Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol, ac egluro'r gydbertynas rhwng y ddau, heb ddyblygu gwaith y naill na'r llall.

Llywodraeth Cymru a chydweithredu

2.117 Fel y disgrifiwyd ar ddechrau'r adran hon, mae'r ymdrech i sicrhau cydweithredu gwell wedi'i mynegi ar lefelau uchaf llywodraeth. Fodd bynnag, clywsom dystiolaeth gyson nad oedd y bwriad hwn wedi'i drosi i bolisïau a rhaglenni sy'n cefnogi cydweithredu effeithiol bob amser.

2.118 I ddechrau, roedd ymdeimlad bod Llywodraeth Cymru yn trin cydweithredu fel nod i'w gyrraedd yn hytrach na dull. Awgrymodd tystiolaeth mai dim ond annog partneriaethau lleol i gydweithredu a wna weithiau heb ymhelaethu ynghylch sut i wneud hynny neu i ba bwrpas. Wrth roi tystiolaeth i Bwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol y Cynulliad yn ddiweddar, dywedodd un arbenigwr academaidd:

Yr anhawster yw, yn gyffredinol, ei bod yn ymddangos y bu'n rheidrwydd cyffredin [gan Llywodraeth Cymru] i gydweithredu... Gallai Llywodraeth Cymru elwa o ganolbwyntio mwy ar y cyfeiriad y mae'n ei gynnig ynghylch lle mae cydweithredu'n gwneud gwahaniaeth gwirioneddol.⁴⁹

Gwnaeth rhai awdurdodau lleol bwyntiau tebyg i ni:

Ynghyd ag awdurdodau lleol eraill, rydym wedi bod yn pryderu mai'r mantra gan Llywodraeth Cymru ar un adeg oedd bod yn rhaid i gydweithredu fod yn gadarnhaol; ac na ddylid colli unrhyw gyfle. (Cyngor Bwrdeistref Sirol Torfaen)

Rydym yn pryderu bod 'cydweithredu' weithiau'n cael ei ystyried yn nod ynddo'i hun Credwn fod gan gydweithredu a chydweithio yn aml rôl hanfodol i'w chwarae o ran darparu gwasanaethau effeithiol ac effeithlon, ond nad yw'n cynnig fformiwla hud sy'n datrys pob problem yn y modd y caiff ei bortreadu weithiau ac y gall fod yn wrthgynhyrchiol o bryd i'w gilydd. (Cyngor Sir Caerfyrddin)

Mae cydweithredu gwirfoddol wedi bod yn effeithiol i raddau... ond ni chredwyd erioed y byddai, ar ben ei hun, yn datrys y bwlch cynyddol mewn cyllid gwasanaethau cyhoeddus. (Cyngor Sir y Fflint).

2.119 Nid oes gennym unrhyw reswm i amau'r sylwadau hyn, sydd yn sicr yn helpu i egluro'r twf mewn cydweithredu a threfniadau partneriaeth. Fodd bynnag, byddai hynny ond yn wir pe byddai awdurdodau lleol ac eraill yn cydymffurfio ag anogaeth mor eang. Yn yr un modd, mae'n ddyletswydd ar awdurdodau lleol a sefydliadau eraill i herio'r hyn maent yn ei gredu sy'n gyfarwyddiadau eang amhriodol mewn polisi cenedlaethol; ac nid yw'n fuddiol beio un ochr neu'r llall yn unig.

⁴⁹ Dr Tom Entwistle, tystiolaeth lafar i'r Pwyllgor CCLLI, 2 Hydref 2013

2.120 Yn ail ac yn gyferbyniol, dadleuodd rhai bod Llywodraeth Cymru weithiau'n rhy ragnodol yn y modd yr oedd yn disgwyl i sefydliadau lleol gydweithredu. Cawsom sylwadau personol cryf gan ddau brif weithredwr ynghylch lefel y manylion mewn gofynion polisi cenedlaethol ynghylch y dulliau ar gyfer cydweithredu ymysg gwasanaethau cymdeithasol rhanbarthol ac yn y consortia gwella ysgolion. Honnodd trydydd prif weithredwr bod yn rhaid i'w awdurdod lleol gyflwyno cofnodion gweithredol manwl fel copïau o daflenni amser staff er mwyn cymhwyso i gael grant a gynlluniwyd i hwyluso cydweithrediad. Yn sail i'r tri sylw roedd pryder bod graddau'r micro-reoli dan sylw yn ychwanegu at y baich ar reolwyr ac yn lleihau gallu lleol a pharodrwydd i sicrhau bod cydweithredu'n gweithio. Heb roi sylwadau ar fanylion pob achos, rydym yn cydymdeimlo â phryderon o'r fath.

2.121 Yn olaf, awgrymodd rhywfaint o'n tystiolaeth y gallai gweithrediad polisiâu a rhaglenni Llywodraeth Cymru fod yn dameidiog ynddo'i hun; ac y gallai hyn amharu ar brosesau cydweithredu effeithiol. Rhoddodd Bwrdd Partneriaeth Caerdydd enghraifft fanwl i ni o'r ffaith mai dim ond cynnydd araf a wnaed yn ei ymdrechion i adfywio ardal Trebiwt yn y ddinas

oherwydd diffyg cydgysylltu a deialog rhwng gwahanol gyfarwyddiaethau a ffrydiau ariannu o fewn Llywodraeth Cymru. [Golygai hyn] bod y ceisiadau ar wahân am arian, y prosesau cymeradwy a'r rhwymo cyllid yn gyffredinol yn feichus iawn.

Roedd rhai hyd yn oed o'r farn bod ymdrechion dan arweiniad Llywodraeth Cymru i hyrwyddo cydweithredu yn ddarniog. Nododd Cyngor Sir Ddinbych, *Mae gormod o bartneriaethau o hyd ac er gwaethaf yr ymdrechion gorau i'w rhesymoli, ymddengys bod gofynion i gael rhai newydd yn cael eu cynnig fel mater o drefn er mwyn cefnogi mentrau polisi Llywodraeth Cymru.*

Siaradodd TUC Cymru yn fwy plaen am hyn:

Ymddengys bod Llywodraeth Cymru wedi gwneud popeth o fewn ei gallu i gyflwyno dulliau cydweithredol wedi'u symleiddio ym mhob gwasanaeth cyhoeddus - ar wahân!

2.122 Mae'r pryderon hyn yn effeithio ar faterion eraill yn ymwneud â rôl Llywodraeth Cymru, er enghraifft ei defnydd o grantiau y gwnaethom ei drafod yn gynharach yn y bennod hon. Rydym yn sicr bod gan Lywodraeth Cymru ran i'w chwarae yn y gwaith o hwyluso ac ysgogi cydweithredu, ond efallai nad yw wedi cyflawni'r rôl honno'n gyson. Yn hyn o beth, rydym yn cytuno gyda Phwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol y Cynulliad, a argymhellodd yn ddiweddar y dylai Llywodraeth Cymru ysgogi cydweithredu yn fwy effeithiol, ac y dylai wneud hynny'n ddetholus, lle ceir tystiolaeth y byddai'n arwain at y canlyniadau mwyaf buddiol, yn hytrach nag fel nod ynddo'i hun.⁵⁰ Yn benodol, credwn y dylai Llywodraeth Cymru wneud y canlynol:

- Datblygu a diffinio'r set gyffredinol o ganlyniadau y dylai sefydliadau a phartneriaethau gydweithredu arnynt a'u cyflawni (gweler Pennod 6);

⁵⁰ Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol Cynulliad Cenedlaethol Cymru Rhagfyr 2013, *Ymchwiliad i'r cynnydd o ran cydweithio mewn llywodraeth leol*, t31.

- Cynnal y fframwaith polisi y mae BGLlau yn ei ddilyn, a'u hannog i symleiddio eu strwythurau eu hunain (gweler uchod);
- Sicrhau bod y gyfraith, cyllid a pholisïau yn hwyluso cydweithredu effeithiol yn hytrach na'i rwystro;
- Defnyddio pwerau i ysgogi cydweithredu (fel y rheini a argymhellir yn y Bil Gwasanaethau Cymdeithasol presennol) yn gadarn, lle mae'n amlwg eu bod yn angenrheidiol;
- Arwain rhaglenni cydweithredol yn genedlaethol lle y bo'n briodol (fel o dan y cydwasanaethau cymorth, uchod);
- Gweithio gyda'r awdurdodau lleol newydd a gynigir gennym i sefydlu trefniadau priodol ar gyfer darparu a chynllunio swyddogaethau lle mae dal i fod angen gweithredu ar lefel ehangach nac yn lleol - fel y nodir ym Mhennod 3.

2.123 Ni ddylai Llywodraeth Cymru:

- Drin cydweithredu fel nod i'w gyrraedd yn hytrach na dull, a/neu ei hyrwyddo yn ddiwahân;
- Rhagnodi modelau neu ddulliau manwl penodol ar gyfer cydweithredu lle mae dulliau amgen ymarferol yn bodoli neu lle y gallent fodoli;
- Ei gwneud yn ofynnol i bartneriaethau lleol gynnal cysylltiadau lluosog â Llywodraeth Cymru, neu sicrhau cliriadau lluosog, ar gyfer yr un rhaglen gydweithredol.

Cydweithredu - ein casgliadau

2.124 Mae gan yr ymgyrch tuag at gydweithredu sawl ffynhonnell sylfaenol ym mholisïau a gwleidyddiaeth Cymru. Fodd bynnag, yn sail i bob un ohonynt mae'r gred y gall sefydliadau sy'n cydweithio gyflawni mwy na thrwy weithio ar wahân. Yn benodol, mae cydweithredu wedi'i hyrwyddo'n amlwg fel ffordd o ymdrin â chymhlethdod anghenion unigolion a rhai o'r problemau o ran maint rydym yn eu disgrifio ym Mhennod 3.

2.125 Er bod eithriadau, nid ydym yn credu bod cydweithredu wedi llwyddo'n gyffredinol yn hyn o beth hyd yma. **Yn hytrach na goresgyn cymhlethdod cydberthnasau, ffiniau a chyfrifoldebau y gwnaethom eu disgrifio'n gynharach, mewn rhai achosion mae cydweithredu wedi ychwanegu at hyn yn sylweddol drwy greu set bellach o brosesau i'w dilyn a chydberthnasau i'w rheoli.** Mae hyn ynddo'i hun yn creu ymyrraeth a baich na all sefydliadau sy'n cydweithredu eu fforddio - ac sydd bron yn bendant yn eu rhagdueddu yn erbyn yr ymrwymiad llawn sy'n ofynnol mewn unrhyw bartneriaeth hyfyw. Yn yr ystyr hynny, mae cydweithredu wedi tueddu i ddwysáu'r problemau cymhlethdod a diffyg adnoddau y dylai fod yn eu datrys. Dywedodd Cyngor Sir Ddinbych yn ei ymateb i ni:

Mae cymhlethdod delio â phartneriaid sy'n cydweithredu yn aml yn golygu bod y

ffocws ar welliant i'r defnyddiwr terfynol yn cael ei gymylu neu ei gollu yn sgil yr amser a'r egni a fuddsoddir mewn sicrhau bod gofynion pob partner yn cael eu bodloni.

- 2.126 Mae'n amlwg nad yw'r sefyllfa honno'n gynaliadwy. Rydym wedi gweld rhywfaint o dystiolaeth o newid yn genedlaethol ac yn lleol, ond mae'n dameidiog a chaiff ei effeithio gan amharoddrwydd ymysg darparwyr gwasanaethau i ymroi i fentrau cydweithredol pellach a dull cenedlaethol sy'n ymddangos yn ddryslyd o'u hysgogi.
- 2.127 Mewn manau eraill yn ein hadroddiad rydym yn cynnig newidiadau i strwythurau a phrosesau yn y sector cyhoeddus y dylent yn eu rhinwedd eu hunain leihau'r graddau y mae angen cydweithredu. Er enghraifft, bydd ein cynigion ym Mhennod 3 yn golygu bod llai o angen cydweithredu er mwyn sicrhau gallu i ddarparu gwasanaethau, a dylai ein cynigion ym Mhennod 6 roi dibenion a chanlyniadau cliriach i bartneriaethau a strwythurau partneriaethau.
- 2.128 Rydym yn sicr, hyd yn oed gyda'r diwygiadau hyn, y bydd angen i sefydliadau yn y sector cyhoeddus gydweithio bob amser. Ni ellir cynnwys y materion a'r heriau y maent yn ceisio mynd i'r afael â hwy yn daclus o fewn ffiniau sefydliadol neu ddaearyddol, ac ni fydd modd gwneud hynny byth. Ond mae'r newidiadau rydym yn eu cynnig yn y bennod hon ac mewn manau eraill yn hanfodol er mwyn i'r sector cyhoeddus fynd i'r afael â chydweithredu yn gyson ac yn effeithiol - ac er mwyn osgoi creu rhagor o gymhlethdod sydd hyd yn oed yn fwy anghynaliadwy.

Pennod 3: Maint a Gallu

Cyflwyniad

- 3.1 Fel yr amlygir gennym ym Mhennod 1, mae nifer fawr o ddarparwyr gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru ac rydym o'r farn bod y strwythur presennol yn arwain at amryw ganlyniadau difrifol o ran llywodraethu a darparu gwasanaethau cyhoeddus. Yn benodol, mae'n creu rhwydwaith cymhleth iawn o gydberthnasau, dibyniaethau ac atebolrwyddau, a ddisgrifiwyd gennym ym Mhennod 2.
- 3.2 Mae'r ffaith bod cymaint o sefydliadau cyhoeddus yn llywodraethu ac yn darparu gwasanaethau mewn gwlad fach hefyd yn arwain yn anochel at reidrwydd i ystyried p'un a yw rhai o'r sefydliadau hynny eu hunain yn rhy fach i ddarparu gwasanaethau a gaiff eu rhedeg yn dda ac sy'n gyson effeithiol. Mae hynny'n arbennig o wir yn y cyddestun a ddisgrifiwyd gennym yn ein cyflwyniad: galw cynyddol am wasanaethau cyhoeddus ond llai o adnoddau i'w darparu nawr ac am y degawd nesaf o leiaf. Cododd y mater hwn yn aml iawn yn ein trafodaethau, ac rydym wedi adolygu'r dystiolaeth yn ofalus iawn.
- 3.3 **Ni allwn bwysleisio ddigon mai dim ond rhan o'n barn gyffredinol ar y sector cyhoeddus yng Nghymru yw ein dadansoddiad a'n casgliadau ar y mater hwn.** Er mai cwestiynau o ran maint ac ailstrwythuro sydd amlycaf a mwyaf dadleuol yn ein cylch gwaith, nid yw hynny'n golygu mai dyma'r cwestiynau pwysicaf. Mae angen adolygu a newid y sector cyhoeddus mewn ffordd integredig a chydlynol, gan ymdrin â phob un o'r themâu allweddol a archwiliwyd gennym. Rydym yn cytuno'n gryf ag ymateb Cyngor Sir y Fflint i ni, a nododd:

Mae diwygiadau strwythurol yn ateb ar y cyd ag atebion eraill... nid ydynt yn ateb ynddynt eu hunain. Bu ymdrechion i ailstrwythuro llywodraeth leol ac iechyd yn y gorffennol yn aflonyddgar, yn gostus a dim ond yn rhannol lwyddiannus. Mae angen dull gweithredu cytbwys a gwrthrychol gyda threfniadau chynllunio a phontio gofalus.

- 3.4 Mae'r problemau y daethom ar eu traws mewn perthynas â phob un o'r themâu a ystyriwyd gennym yn hirsefydledig ac fe'u hachoswyd gan lawer o ffactorau rhyng-gysylltiedig. Maent yn gofyn am lawer mwy nag ail-lunio ffiniau neu ailstrwythuro sefydliadau, ac **mae'n debygol na chaiff ein hargymhellion o ran maint nac unrhyw fater arall unrhyw effaith fuddiol o gwbl os cânt eu rhoi ar waith ar eu pen eu**

hunain. Yn wir, byddai hynny ond yn creu cost ac aflonyddwch diangen.

- 3.5 Drwy 'maint', rydym yn cyfeirio at faint sefydliad a'i gapasiti i gynllunio'n strategol, ac i reoli, darparu neu gomisiynu gwasanaethau. Yn fanwl, bydd hynny'n dibynnu ar faterion megis lefelau staffio, sgiliau, adeiladau, asedau a phenderfyniadau ariannu o fewn pob gwasanaeth. Fodd bynnag, o fewn cyfres benodedig o sefydliadau sector cyhoeddus megis awdurdodau lleol, mae'r boblogaeth a wasanaethir yn ddirprwy rhesymol ar gyfer maint, gan mai dyna'n bennaf sy'n pennu lefel yr arian a gaiff y sefydliad. Mewn sawl achos, rydym wedi defnyddio hyn fel ein mesur cymharol o faint sefydliad.
- 3.6 Bydd y rhan fwyaf o'n dadansoddiad yn canolbwyntio ar lywodraeth leol. Nid oherwydd ein bod am feirniadu awdurdodau lleol yn benodol. Ond oherwydd bod llawer o'r risgiau a nodir gennym o reidrwydd yn codi'n amlach o fewn awdurdodau lleol, gyda'u cylchoedd gwaith eang, nag o fewn sefydliadau eraill â chylchoedd gwaith culach.

Problemau o ran maint

- 3.7 Dadleuodd llawer o sefydliadau⁵¹ yn eu tystiolaeth i ni nad yw maint sefydliad yn uniongyrchol gysylltiedig â'i berfformiad; a bod dylanwadau eraill megis arweinyddiaeth ac atebolrwydd yr un mor bwysig, os nad yn bwysicach.
- 3.8 Rydym yn cytuno ar faterion yn ymwneud â llywodraethu, atebolrwydd, arweinyddiaeth a diwylliant, ac yn eu hystyried, mewn rhan arall o'n hadroddiad. Byddai'n anghywir dweud bod sefydliadau llai o faint bob amser yn darparu gwasanaethau gwaeth na sefydliadau mawr, neu hyd yn oed eu bod yn dueddol o wneud hynny. Mae gwaith ymchwil academiaidd helaeth mewn perthynas â'r mater hwn, o leiaf yn ddiweddar, wedi methu â dod o hyd i unrhyw gydberthynas uniongyrchol o'r fath unrhyw le yn y byd.⁵²
- 3.9 Nid yw hynny'n syndod. Fel y noda Pennod 6, mae perfformiad yn amrywio'n sylweddol ledled Cymru. Ymddengys ei fod yn dibynnu ar lawer o ffactorau economaidd-gymdeithasol, daearyddol a demograffig, yn ogystal ag ansawdd arweinyddiaeth a rheolaeth. Mae'n amhosibl datgysylltu unrhyw effaith y gallai maint

⁵¹ Er enghraifft, Cyngor Bwrdeistref Sirol Conwy, Cyngor Bwrdeistref Sirol Merthyr Tydfil, Cyngor Sir Penfro, Cyngor Bwrdeistref Sirol Rhondda Cynon Taf, Cyngor Dinas a Sir Abertawe, Cyngor Bwrdeistref Sirol Torfaen; Byrddau Gwasanaethau Lleol Powys a Bro Morgannwg, Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru, Cymdeithas Prif Weithredwyr yr Awdurdodau Lleol, Cymdeithas y Cyfarwyddwyr Gwasanaethau Cymdeithasol a Chomisiwn Bevan.

² I gael trosolwg, gweler Walker, R. ac Andrews, R. 2013 *Local Government Management and Performance: a Review of Evidence*. Journal of Public Administration Research and Theory, cyhoeddwyd ar-lein 31/10/13

ei chael o'r holl ddylanwadau hyn er mwyn creu cydberthynas syml rhwng maint a'r perfformiad a fesurwyd.

- 3.10 Fodd bynnag, gall ehangder a dyfnder capasiti sefydliadau llai, ac yn arbennig eu gwydnwch, fod yn her wirioneddol, fel yr ystyrir gennym yn ddiweddarach yn y bennod hon. Credwn fod sawl maes lle y mae maint bach yn creu risgiau critigol ac annerbyniol i drefniadau llywodraethu a darparu gwasanaethau. Y dystiolaeth fwyaf uniongyrchol o hyn yw'r ffaith bod angen i sefydliadau gael cymorth ffurfiol gan Lywodraeth Cymru, neu fod yn destun ymyriad ganddi.
- 3.11 Cyfeiriwyd y mwyafrif helaeth o'r cymorth a roddwyd a'r ymyriadau a wnaed at awdurdodau lleol llai. O blith yr 11 o awdurdodau lleol lleiaf, dim ond dau ohonynt na chawsant unrhyw gymorth neu na fuont yn destun ymyriadau ffurfiol ers 1999. I'r gwrthwyneb, o blith yr 11 mwyaf, dim ond tri ohonynt a gafodd gymorth neu a fu'n destun ymyriadau, a hynny am gyfnodau byr yn unig yn bennaf a byth mewn perthynas â'r materion mwyaf difrifol yn ymwneud â llywodraethu corfforaethol.
- 3.12 Mae cymorth ac ymyriadau mewn awdurdodau lleol llai hefyd wedi cynnwys rhai o'r rhaglenni adfer mwyaf sylfaenol a hirhoedlog yng Nghymru a thu hwnt - er enghraifft, ym Mlaenau Gwent ac Ynys Môn. At hynny, mae pump o'r chwe awdurdod lleol lleiaf yn destun ymyriadau ar hyn o bryd ar ôl i'w gwasanaethau addysg gael eu hystyried yn annerbyniol. Yn ei thystiolaeth i ni, nododd y Prif Arolygydd Addysg a Hyfforddiant yn glir iawn nad cyd-ddigwyddiad oedd hynny, a bod awdurdodau lleol llai yn gyffredinol yn ei chael hi'n anodd darparu gwasanaethau addysg digonol. Daeth Adolygiad Addysg Hill hefyd i'r un casgliad.
- 3.13 Credwn fod sawl rheswm pam y bydd sefydliadau llai yn tueddu i'w chael hi'n anodd ymdopi yn hyn o beth; fe'u trafodir yn fanwl isod. Thema gyson sy'n gysylltiedig â phob un o'r rhesymau hyn yw diffyg **gwydnwch** sefydliadau llai. Mewn cyfnod lle mae gwasanaethau cyhoeddus yn wynebu heriau digynsail, rhaid i sefydliadau fod yn wydn i risgiau mewnol ac allanol a rhaid iddynt allu addasu i amgylchedd cyfnewidiol.

Ehangder capasiti

- 3.14 Mae'n bosibl na fydd gan sefydliadau llai yr arbenigedd sydd ei angen i ddarparu gwasanaethau penodol. Mae'n bosibl na fydd ganddynt yr adnoddau na'r galw i gyflogi arbenigwyr i ymdrin â'r holl feysydd gwasanaeth gofynnol. Mae hynny'n golygu efallai na fyddant yn gallu darparu'r ystod lawn o wasanaethau yn effeithiol, os o gwbl.
- 3.15 Cydnabuwyd ers amser yn y GIG, er enghraifft, na all pob ysbyty neu fwrdd iechyd gyflogi staff sy'n cwmpasu pob disgyblaeth feddygol sy'n meddu ar y lefelau uchaf o

arbenigedd. Felly darperir gofal arbenigol yn bennaf ar lefel ranbarthol a chenedlaethol, er enghraifft mewn Canolfannau Canser neu Unedau Llawdriniaeth Gardiaidd.

- 3.16 Er bod gan y proffesiynau meddygol lefelau uchel iawn o arbenigedd mewn meysydd penodol, nid ydynt yn unigryw o bell ffordd. Mae arbenigedd yn nodwedd sefydledig o weithlu'r sector cyhoeddus, o athrawon sy'n arbenigo mewn pynciau penodol i weithwyr cymdeithasol sy'n arbenigo mewn gofalu am grwpiau cleientiaid penodol gydag anghenion gofal penodol. Fodd bynnag, dim ond sefydliadau mwy o faint fydd yn meddu ar yr adnoddau a'r galw am wasanaethau i allu cyflogi arbenigwyr ymhob un o'r arbenigeddau hyn. Rhaid i eraill naill ai ddibynnu ar unigolion â galluoedd cyffredinol i ymdrin ag amrywiaeth o swyddogaethau arbenigol - sy'n golygu bod ansawdd y gwasanaeth yn dioddef - neu efallai na fyddant yn gallu darparu'r ystod lawn o wasanaethau o gwbl. Hynny yw, mae rhai gwasanaethau yn gofyn am arbenigedd arbenigol na ellir ond ei ddarparu ar raddfa gymharol fawr; daw hyn yn fwy perthnasol byth wrth i bwysau ariannu barhau i wasgu. Daeth gwaith ymchwil a gomisiynwyd gennym gan Ysgol Fusnes Caerdydd i'r casgliad canlynol:

*Good services require not just professional generalists but a range of specialists. A good school improvement service, for instance, will include people with expertise in literacy, numeracy, special needs and so forth... suggesting that there is a minimum efficient scale for these types of services.*⁵³

Nododd Cyngor Sir Ynys Môn - sef yr awdurdod lleiaf ond dau yng Nghymru o ran y boblogaeth a wasanaethir ganddo - hyn hefyd yn ei dystiolaeth ysgrifenedig i ni:

Mae anghenion sefydliad bach o ran capasiti yn golygu bod angen trefnu gwasanaethau mwy arbenigol gan ddilyn ôl-troed mwy rhanbarthol/is-ranbarthol.

- 3.17 Yn syml, os caiff gwasanaethau eu darparu ar raddfa fwy, gallant arbenigo mwy, sydd yn ei dro yn golygu y gallant ddiwallu anghenion dinasyddion yn well a/neu gynnig dewis ehangach. Er enghraifft, yn ystod y blynyddoedd diwethaf, mae llawer o golegau addysg bellach Cymru wedi uno, ac mae rhai wedi derbyn cyfrifoldeb dros ddarparu addysg ôl-16 i ddisgyblion chweched dosbarth mewn ysgolion. Fel y nododd y Prif Arolygydd Addysg a Hyfforddiant yn ei thystiolaeth i ni, mae hyn wedi creu colegau mwy sy'n gallu cynnig amrywiaeth llawer ehangach o gyrsiau i fyfyrwyr nag y gallai'r colegau neu'r dosbarthiadau chwech llai o faint a'u rhagflaenodd erioed ei wneud - yn syml oherwydd mai dim ond ar raddfa fwy y mae galw sylweddol am gyrsiau o'r fath a'r adnoddau i'w bodloni yn bodoli. Gellid defnyddio'r un egwyddor hon mewn rhannau eraill o'r sector cyhoeddus, a dylid gwneud hynny.

⁵³ Entwistle, T. 2013 Papur ymchwil ar gydweithredu, a gynhyrchwyd ar gyfer y Comisiwn ar gais gennym.

3.18 Ar y llaw arall, ar raddfa lai, mae llai o gyfleoedd i arbenigo. Hysbysodd grŵp cynghori annibynnol Lywodraeth Cymru yn 2011 nad oedd gan lawer o awdurdodau cynllunio yr arbenigedd i ymdrin â rhai ceisiadau cynllunio technegol gymhleth, fel y rheini sy'n ymwneud â mwynau neu wastraff.⁵⁴ Dadleuodd Comisiynydd y Gymraeg yn ei thystiolaeth i ni nad oedd gan rai sefydliadau bach ddigon o gapasiti nac arbenigedd i ddarparu gwasanaethau drwy gyfrwng y Gymraeg. Nododd Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru yn gyffredinol fod maint yn rhwystro gallu. Cydnabu Chwarae Teg a Chymdeithas y Cyfarwyddwyr Gwasanaethau Cymdeithasol y problemau sy'n gysylltiedig â recriwtio arbenigwyr digonol yn y sector gofal - a nododd rheolwr gyfarwyddwr consortiwm addysg rhanbarthol nad oedd gan ddau awdurdod lleol bach yn ei ardal unrhyw staff arbenigol llawn amser yn gweithio i wella llythrennedd, er gwaethaf pwysigrwydd hanfodol y maes i gyrrhaeddiad addysgol. Fel y crynhowyd gan aelod o'r cyhoedd a gyfarfu â ni yn yr Eisteddfod Genedlaethol, "ni all awdurdodau lleol bach ddarparu gwasanaethau arbenigol ac mae defnyddwyr yn llithro drwy'r rhwyd".

3.19 Mae patrwm tebyg yn bodoli mewn gwasanaethau llai. Er enghraifft:

- Mae awdurdodau lleol yn gyfrifol am wella iechyd amgylcheddol a rheoli peryglon yn y maes hwn, er enghraifft, drwy arolygu a rheoleiddio busnesau sy'n gwerthu bwyd. Gwasanaeth cymharol fach yw'r gwasanaeth hwn ond mae ganddo ran allweddol i'w chwarae wrth osgoi risgiau i iechyd y cyhoedd; fel y nododd Cyfarwyddwyr Diogelu'r Cyhoedd Cymru yn eu hymateb i ni, mae darparu'r gwasanaeth hwn yn effeithiol hefyd yn helpu i leihau'r angen i bobl gael eu trin yn yr ysbyty ac yn lleihau'r baich ar y GIG. Ond nododd y Cyfarwyddwyr hefyd nad oedd rhai awdurdodau lleol yn gallu darparu gwasanaeth llawn ar draws pob arbenigedd mwyach, ac nad oeddent ychwaith yn gallu darparu gwasanaeth 24 awr;
- Mae pob awdurdod lleol yn gyfrifol am gynnal archifau cyhoeddus - sef eu cofnodion eu hunain a phapurau eraill sy'n ymwneud â hanes lleol. Mae rhai awdurdodau lleol wedi creu gwasanaethau archif ar y cyd, ond mewn mannau eraill, mae pob awdurdod lleol yn darparu gwasanaeth ar wahân. Deallwn fod y gwasanaethau ar y cyd yn cael eu hystyried yn gyffredinol ymhlith y gorau yn y DU. Maent yn darparu rhaglenni allgymorth helaeth a gweithredol i'r rheini â diddordeb mewn hanes lleol ac achyddiaeth ac yn rhyngweithio'n effeithiol â gwasanaethau eraill fel addysg a llyfrgelloedd. Ar y llaw arall, nid oes gan y gwasanaethau ar wahân y capasiti i wneud llawer mwy na gweithredu fel ceidwaid dogfennau; ac mae sawl un ohonynt wedi bod yn destun gwaith craffu gan y Swyddfa Cofnodion Cyhoeddus gan nad ydynt o bosibl yn gallu cyflawni'r swyddogaeth sylfaenol hon yn effeithiol hyd yn oed.

⁵⁴ Grŵp Cynghori Annibynnol 2011, *Tuag at Ddeddf Gynllunio i Gymru: Sicrhau System Gynllunio Effeithiol*, para. 3.33

3.20 Mae rhai sefydliadau wedi ceisio ymdrin â'r problemau hyn drwy gydweithredu er mwyn cynyddu eu maint effeithiol a rhannu arbenigedd, a nododd sawl ymateb⁵⁵ yn benodol bod angen gwneud hynny Mewn egwyddor, mae hynny'n gwneud synnwyr; ac mae Llywodraeth Cymru wedi annog datblygiadau yn y maes hwn. Fodd bynnag, fel yr eglurwyd gennym yn y bennod flaenorol, bu cynnydd yn aml yn boenus o araf, gan greu problemau penodol o ran cymhlethdod a lefelau atebolrwydd is tra'n ymdrin â phroblemau o ran maint. Yn y cyfamser, mae risg y bydd y rheini a gaiff eu gwasanaethu gan sefydliadau llai yn cael amrywiaeth culach o wasanaethau o ansawdd is na'r rheini a gaiff eu gwasanaethu gan sefydliadau mwy, yn enwedig wrth i gyfyngiadau ariannol dyfu. Ni chredwn fod hynny'n dderbyniol.

Dyfnder capasiti

3.21 Mae'n bosibl na fydd gan sefydliadau llai ychwaith y dyfnder capasiti, yn enwedig capasiti rheoli, i weithredu'n effeithiol ar lefelau strategol a gweithredol o fewn gwasanaethau unigol a / neu ar lefel y sefydliad. Mae dau ganlyniad posibl i hyn.

3.22 Yn gyntaf, gall fod tuedd i uwch aelodau o staff gael eu tynnu i mewn i'r busnes beunyddiol o reoli trefniadau darparu gweithredol, gan esgeuluso cyfleoedd ac anghenion mewn perthynas â newidiadau a gwelliannau strategol. Er enghraifft, ym Mlaenau Gwent, er bod y tîm bach iawn sy'n gyffredinol gyfrifol am reoli'r gwasanaeth addysg yn gweithio hyd eithaf ei allu, roedd yn ymddangos fel pe bai'n methu ag ymdrin â phroblemau systemig a chronig o ran tanberfformio a'i fod yn amharod i wneud hynny, fel y canfu Estyn pan osododd yr awdurdod o dan fesurau arbennig.⁵⁶

3.23 Yn ail, gall y gwrthwyneb ddigwydd. Gall rheolwyr - yn enwedig y rheini sy'n gyfrifol am fwy nag un gwasanaeth - gael eu llethu cymaint â gweithio ar draws y gwasanaethau hynny, neu â rheoli cydberthnasau â gwleidyddion a rhanddeiliaid eraill, fel y caiff gwendidau pwysig o ran trefniadau darparu rheng flaen eu hesgeuluso neu na roddir digon o flaenoriaeth i ymdrin â hwy. Ar Ynys Môn, er enghraifft, daeth cyfrifoldeb uwch reolwyr o ran diogelu plant yn aneglur, gan olygu bod "diffyg presenoldeb corfforaethol yn yr agweddau gweithredol ar y gwasanaethau plant" a arweiniodd at fethiannau difrifol o ganlyniad i hynny.⁵⁷

3.24 Gallai'r gwendidau hyn, wrth gwrs, godi mewn sefydliadau mwy hefyd. Ond rydym yn cytuno ag Archwilydd Cyffredinol Cymru, a ddadleuodd mewn ffordd ddarbwyllol yn ei

⁵⁵ Er enghraifft, y rheini o Fwrdd Gwasanaethau Lleol Sir Gaerfyrddin; Cyngor Sir Ddinbych; a Chyngor Bwrdeistref Sirol Merthyr Tudful.

⁶ Estyn Mai 2011 *Adroddiad ar ansawdd gwasanaethau addysg awdurdodau lleol i blant a phobl ifanc yng Nghyngor Bwrdeistref Sirol Blaenau Gwent*,

⁷ AGGCC Mawrth 2012 *Arolygiad Diogelu Plant: Cyngor Sir Ynys Môn*. t9

dystiolaeth i ni fod y risgiau yn fwy mewn sefydliadau llai o faint â llai o gapasiti rheoli. Ni chredwn fod y risgiau hynny yn dderbyniol, o ystyried yr heriau y bydd sefydliadau'r gwasanaeth cyhoeddus yn eu hwynebu yn ystod y blynyddoedd nesaf.

- 3.25 Ceir enghraifft arbennig o amlwg o hyn mewn perthynas â chynghorau tref a chymuned. Er bod rhai o'r rhain yn sefydliadau sylweddol eu maint, mae gan dros hanner y 736 o gynghorau o'r fath yng Nghymru gyllideb o lai na £30,000 y flwyddyn; ac mae gan dros chwarter ohonynt gyllideb o lai na £10,000. Yn gyffredinol, dim ond clerics rhan amser a gaiff ei gyflogi gan y cynghorau llai hyn sy'n gyfrifol am reoli holl fusnes y cyngor heb unrhyw gymorth sylweddol. O dan amgylchiadau o'r fath, nid yw'n syndod bod cynghorau cymuned bach yn llawer mwy tebygol o fethu â rhoi arferion rheoli ariannol cadarn ar waith, a bod eu cyfrifon yn llawer mwy tebygol o gael eu hamodi gan eu harchwilydd o ganlyniad i hynny.⁵⁸ Mae'n bosibl y bydd gan glerc unigol ormod o dasgau a chyfrifoldebau i fod yr un mor effeithiol wrth gyflawni pob un ohonynt.
- 3.26 Gall y diffyg dyfnder capasiti hwn hefyd fod yn amlwg mewn gwasanaethau bach o fewn sefydliadau bach, lle mae'r arbenigedd a'r adnoddau mor gyfyngedig fel nad yw'r gwasanaethau hyn yn gynaliadwy.
- 3.27 Er enghraifft, mae pob un o'r 25 o awdurdodau cynllunio yng Nghymru (hynny yw, y 22 o awdurdodau lleol a'r tri awdurdod Parc Cenedlaethol) yn gyfrifol am warchod adeiladau hanesyddol yn eu hardaloedd. Mae hyn yn waith hynod arbenigol a thechnegol sy'n gofyn am wybodaeth am gynllunio, hanes lleol, pensaernïaeth ac archaeoleg; fe'i gwneir gan swyddogion cadwraeth o fewn pob awdurdod. Fodd bynnag, canfu arolwg diweddar a noddwyd gan Lywodraeth Cymru⁵⁹ mai dim ond 48 o swyddogion cadwraeth oedd yng Nghymru. Dim ond un swyddog o'r fath oedd gan 16 o'r 25 o awdurdodau cynllunio, ac nid oedd gan unrhyw un ohonynt fwy na thri.
- 3.28 Mae risgiau difrifol yn deillio o ddibynnu ar niferoedd staff mor isel. Dim ond i un person ymddeol, symud neu ddioddef salwch hirdymor, ac efallai na fydd unrhyw un yn gallu darparu'r gwasanaeth o gwbl. Pe darparwyd y gwasanaethau hyn ar raddfa fwy gan dimau mwy o staff, byddai'r risgiau hyn yn lleihau'n sylweddol. Er nad oes gan wasanaethau o'r fath o bosibl y proffil uchaf, maent yn gyfrifoldebau statudol pwysig o

⁵⁸ Swyddfa Archwilio Cymru 2013 *Gwella Llywodraethu a Rheolaeth Ariannol: Materion yn deillio o Archwilio Cyfrifon Cyngor Cymuned 2011-12*. Mae rhoi barn 'amodol' ar gyfres o gyfrifon yn golygu bod yr archwilydd naill ai wedi dod i'r casgliad eu bod yn berthnasol anghywir, neu nad oedd y systemau a'r cofnodion ariannol sylfaenol yn ddigon cadarn iddo lunio barn ddibynadwy. Yn y ddau achos, mae hyn o reidrydd yn awgrymu llywodraethu a rheolaeth ariannol gwael o fewn y sefydliad.

⁹ Hyder Consulting (UK) Limited *Heritage Bill for Wales – Options for the Delivery of Local Authority Historic Environment Conservation Services in Wales*. Paratowyd ar gyfer Llywodraeth Cymru

hyd. Nid yw'n dderbyniol iddynt gael eu gosod yn y fantol drwy gael eu darparu ar raddfa mor fach.

Arweinyddiaeth a recriwtio

- 3.29 Ym Mhennod 5, ystyriwn faterion arweinyddiaeth a recriwtio yn fanwl, a gwnawn argymhellion ar gyfer gwella arweinyddiaeth gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru. Mae arwain, rheoli a darparu gwasanaethau cyhoeddus yn her sylweddol i unrhyw sefydliad. Fodd bynnag, ymddengys fod yr heriau hyn yn fwy byth mewn sefydliadau llai, a all brofi problemau penodol. Gall sefydliadau bach ei chael hi'n anos recriwtio a chadw arweinwyr, rheolwyr a gweithwyr proffesiynol o'r radd flaenaf, sy'n ychwanegu ymhellach at broblemau o ran ehangder a dyfnder capasiti. Cododd pob un o'r prif reoleiddwyr y broblem hon gyda ni. Clywsom am un awdurdod lleol bach lle bu saith cyfarwyddwr addysg yn ystod y saith mlynedd diwethaf. Efallai nad yw'n syndod bod yr awdurdod lleol yn destun mesurau arbennig ar hyn o bryd.
- 3.30 Gall hyn fod oherwydd bod sefydliadau llai yn cynnig rhagolygon gyrfa llai deniadol i arweinwyr, rheolwyr a gweithwyr proffesiynol na sefydliadau mwy. Fel y nododd Adolygiad Hill o addysg, mae'n anodd i gyfarwyddwr addysg wella ei enw da drwy reoli gwasanaeth sydd ond yn cynnwys nifer fach iawn o ysgolion uwchradd. Awgrymwyd i ni hefyd fod yn rhaid i uwch aelodau o staff o fewn sefydliadau llai ymdrin â nifer o feysydd gwahanol, gan fod y sefydliadau yn rhy fach i allu cynnal uwch swyddi arbenigol. Nododd Cyngor Gofal Cymru broblemau hefyd o ran denu arbenigwyr proffesiynol i rai rolau gofal cymdeithasol. Yn yr un modd, mae Swyddfa Archwilio Cymru wedi canfod tystiolaeth o broblemau o ran recriwtio rheolwyr TGCh o'r radd flaenaf.⁶⁰ Nododd aelod o'r cyhoedd o Gas-gwent yn ei dystiolaeth ysgrifenedig i ni "nad oes gan y rhan fwyaf o awdurdodau lleol fas critigol sy'n golygu bod eu perfformiad yn wahanol a'u bod yn cynnig gwahanol gyfleoedd o ran gyrfaedd". Ystyriwn y materion hyn yn fanylach ym Mhennod 5.
- 3.31 Nid oes amheuaeth gennym fod gan rai o'n sefydliadau llai arweinwyr o ansawdd uchel iawn. Dangosodd rhai ohonynt rai o'r dulliau gweithredu mwyaf cyrhaeddgar ac arloesol a welsom. Ond hyd yn oed pan fydd hynny'n digwydd, mae sefydliadau llai yn dal i wynebu mwy o risg. Fel y dywedodd yr Archwilydd Cyffredinol ac Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru wrthym, mae sefydliad sydd â llai o uwch aelodau o staff yn wynebu mwy o risg os bydd unrhyw un ohonynt yn gadael. Ceir nifer o enghreifftiau o sefydliadau lle yr ymddengys bod eu gallu i barhau i berfformio'n dda yn dibynnu'n fawr ar p'un a fydd arweinydd neu brif weithredwr penodol yn aros yn ei swydd, a lle mae'n debygol nad oes digon o gapasiti rheoli ategol i reoli unrhyw swyddi gwag a threfniadau olyniaeth yn dda. Ni ellir gadael trefniadau llywodraethu a darparu gwasanaethau i ffawd fel hyn.

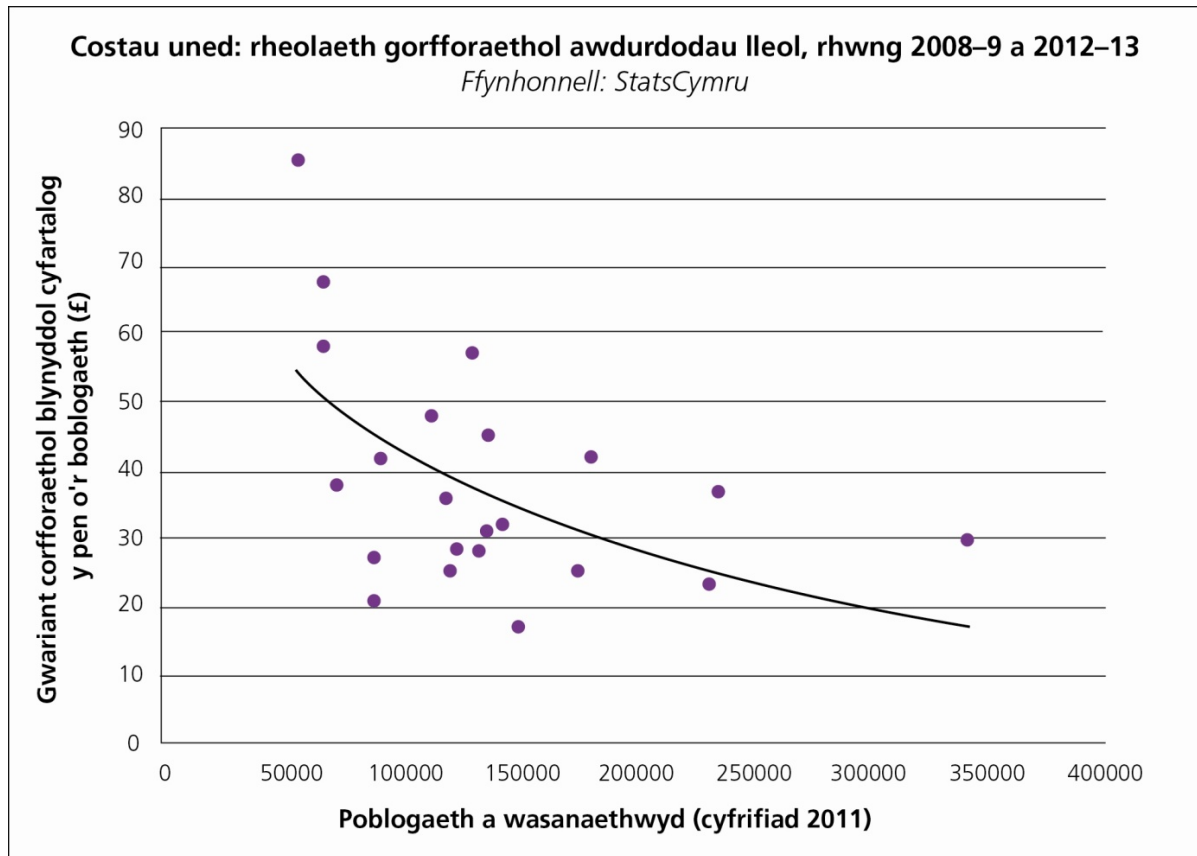
⁶⁰ Swyddfa Archwilio Cymru Rhagfyr 2012. *Defnyddio technoleg i gyflawni gwelliannau ac effeithlonrwydd mewn llywodraeth leol*

Costau a gorbenion

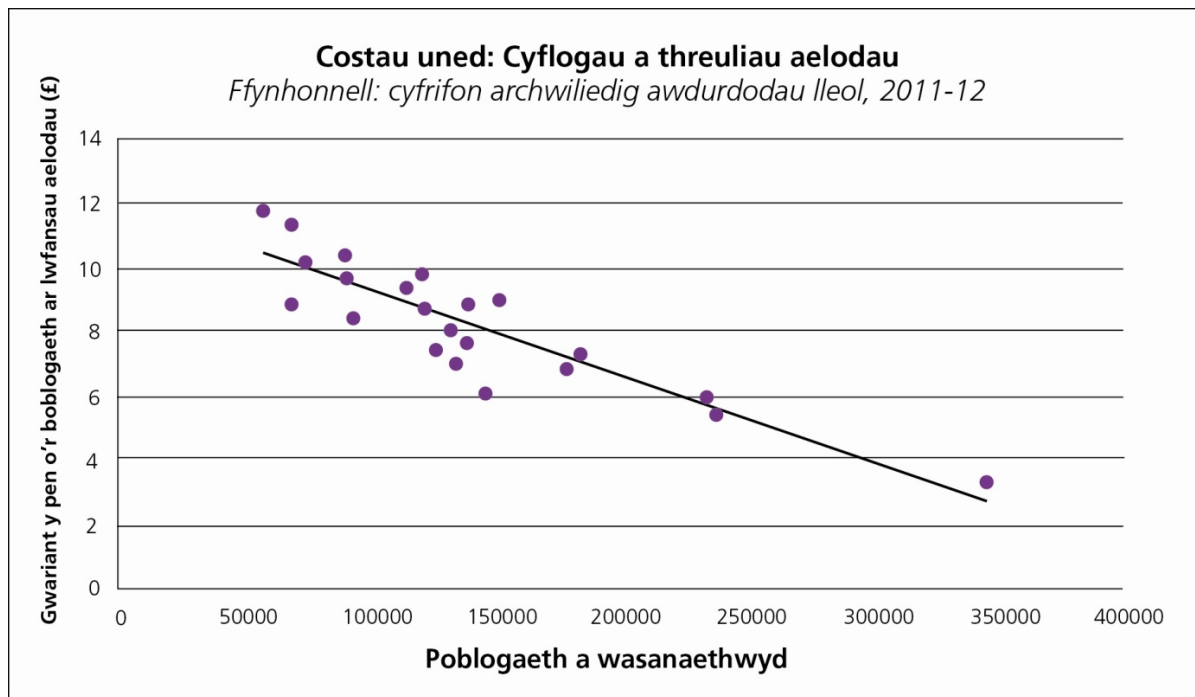
- 3.32 Bu ffenomenon arbedion maint - lle mae sefydliadau mwy yn mynd i gostau cyfrannol is na sefydliadau llai - wrth gwrs yn hysbys i economegwyr ers cannoedd o flynyddoedd. Mae'n amlwg yn bodoli mewn sawl rhan o'r sector cyhoeddus yng Nghymru. Mae'r ddwy enghraifft fwyaf trawiadol o hyn yn cynnwys gorbenion corfforaethol yr eir iddynt gan bob sefydliad a chostau uned darparu rhai gwasanaethau penodol.
- 3.33 Mewn llywodraeth leol, mae costau rheolaeth gorfforaethol a gwleidyddol ganolog yn dangos tystiolaeth glir o arbedion maint. Maent yn sylweddol is o'u cymharu â gwariant cyffredinol mewn sefydliadau mawr nag mewn sefydliadau llai.
- 3.34 Er enghraifft, dengys y siart isod gostau rheolaeth gorfforaethol a democrataidd mewn awdurdodau lleol fesul pen o'r boblogaeth a wasanaethir o gymharu â chyfanswm y boblogaeth a wasanaethir. Ceir cydberthynas negyddol glir, gydag awdurdodau lleol llai yn mynd i gostau llawer uwch y pen nag awdurdodau mawr. Yn ystod y pum mlynedd diwethaf⁶¹, costiodd rheolaeth gorfforaethol a democrataidd Cyngor Bwrdeistref Sirol Merthyr Tudful ar gyfartaledd dros £85 y flwyddyn am bob preswlydd yn y fwrdeistref sirol, ac ym Mlaenau Gwent, costiodd bron £68. Ychydig dros £29 oedd y gost gyfatebol yng Nghaerdydd, a dim ond ychydig dros £34 oedd y gost yn Rhondda Cynon Taf. Hynny yw, llwyddodd yr awdurdodau mwyaf i wario tua £50 yn fwy fesul person (neu tua £10-15 miliwn yr un bob blwyddyn) ar wasanaethau rheng flaen na'r awdurdodau lleiaf, yn syml o ganlyniad i arbedion maint ym maes rheolaeth gorfforaethol. Pe gallai pob awdurdod lleol leihau ei gostau corfforaethol i lefel costau Rhondda Cynon Taf, byddai cyfanswm yr arbedion ledled Cymru oddeutu £38 miliwn y flwyddyn.
- 3.35 Ategir hynny gan ddata eraill. Cost gyfartalog rheolaeth gorfforaethol a democrataidd y pen mewn awdurdodau unedol yn Lloegr (sydd ar gyfartaledd yn sylweddol fwy nag awdurdodau Cymru) oedd £24.58 yn 2012-13: hynny yw, roedd yn cymharu'n ffafriol â'r gost isaf y pen yng Nghymru. Mae'r costau hyn hefyd yn dangos effeithiau maint: yng Nghernyw (yr awdurdod unedol mwyaf poblog yn Lloegr, gyda phoblogaeth bron bedair gwaith yn fwy na phoblogaeth yr awdurdod lleol cyfartalog yng Nghymru), dim ond £14 oedd costau corfforaethol y pen; ond yn Rutland (yr awdurdod lleiaf poblog ac eithrio achos arbennig Ynysoedd Scilly), roeddent yn £51. Gallai'r toriadau uwch i gyllidebau awdurdodau lleol yn Lloegr fod wedi effeithio ar hyn, ond mae'r effaith o ran maint a'r gwahaniaeth cyffredinol yn amlwg o hyd.⁶²

⁶¹ Gall y costau hyn fod yn gamarweiniol o fewn blynyddoedd penodol, er enghraifft, o ganlyniad i gostau recriwtio neu ddiswyddo ar gyfer uwch aelodau o staff, felly defnyddiwyd cyfartaledd pum mlynedd.

⁶² Data ar gyfer Lloegr gyfan yn deillio o Ystadegau refeniw ac ariannu awdurdodau lleol yr Adran Cymunedau a Llywodraeth Leol <https://www.gov.uk/government/collections/local-authority-revenue-expenditure-and-financing>



3.36 Mae is-set arbennig o amlwg o'r costau corfforaethol hyn yn ymwneud â threuliau a chyflogau cynghorwyr. Caiff pob cynghorydd hawlio'r rhain, ond mae'r costau y pen ar gyfer gwneud hynny yn ymwneud â maint y boblogaeth a wasanaethir. Ym Merthyr Tudful, er enghraifft, gwariodd y cyngor £11.76 am bob dinesydd yn y fwrdeistref sirol ar gyflogau a threuliau aelodau yn 2011-12. Yng Nghaerdydd, y ffigur cyfatebol oedd £3.30. Y rheswm am hyn yw nad yw'r cynnydd mewn nifer aelodau cyngor yn union gymesur â'r boblogaeth a wasanaethir ganddo: mae uchafswm maint (75 o aelodau ar hyn o bryd) sy'n berthnasol ni waeth beth fo'r boblogaeth. Mae gan Gaerdydd (75 o gynghorwyr) ychydig dros ddwywaith aelodaeth Merthyr Tudful (33), ond bron chwe gwaith y boblogaeth.



3.37 Ond, cyfran fach iawn o'r gwariant cyffredinol yw costau rheolaeth gorfforaethol mewn llywodraeth leol: ychydig dros 2% yn ystod y blynyddoedd diwethaf. Mae'n anodd cymharu costau yn uniongyrchol ar gyfer sefydliadau sy'n darparu amrywiaeth gwahanol o wasanaethau. Fodd bynnag, fel enghraifft, mae'r gyfran yn is byth yn y gwasanaeth tân: mae'r tri awdurdod tân ac achub, sy'n gwasanaethu poblogaeth gyfartalog o dros filiwn o bobl yr un, yn gwario llai nag 1% o'u cyllidebau ar reolaeth gorfforaethol. Yn yr awdurdodau Parciau Cenedlaethol (sy'n gwasanaethu poblogaeth gyfartalog o lai na 30,000), mae'r ffigur bron yn 15%. Yn gyffredinol, nid yw'r ffigurau ar gyfer cynghorau tref a chymuned - sy'n gyffredinol yn gwasanaethu poblogaethau llawer llai - ar gael. Fodd bynnag, mae'r cyngor mwyaf o'r fath yng Nghymru wedi cyllidebu ar gyfer gwario 30.7% o'i incwm ar 'reolaeth a gwasanaethau cymorth' yn 2013-14.⁶³ At hynny, canfu gwaith ymchwil a gomisiynwyd gan Lywodraeth Cymru mai gorbenion megis cyflog y clerc, yswiriant, costau archwilio a chostau swyddfa yn gyson oedd yr eitemau gwariant mwyaf ar gyfer cynghorau cymuned o bob maint.⁶⁴

3.38 Ar y cyfan, mewn sefydliadau bach, ymddengys bod yn rhaid ymrwymo symiau cymharol sylweddol o arian ar gyfer rheolaeth gorfforaethol, yn hytrach na gwasanaethau rheng flaen. Ni chredwn fod hynny'n gynaliadwy. Mae hefyd yn wir y bydd gwariant ar swyddogaethau pwysig 'wedi'u neilltuo', megis addysg a gofal cymdeithasol, yn fwy amlwg o fewn cyllidebau awdurdodau lleol llai. Mae hyn yn sicr o gyfyngu ar wydnwch a hyblygrwydd yr awdurdodau hynny wrth ymdopi â newid. Fel

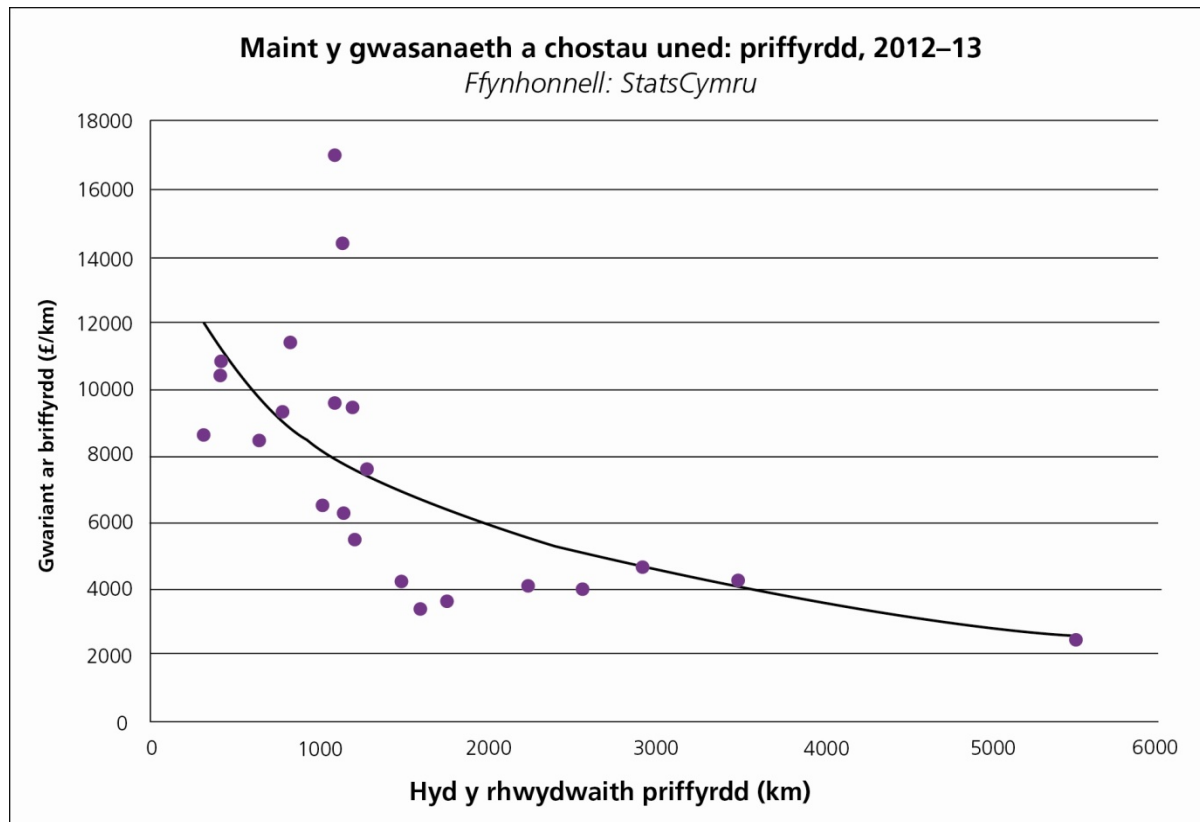
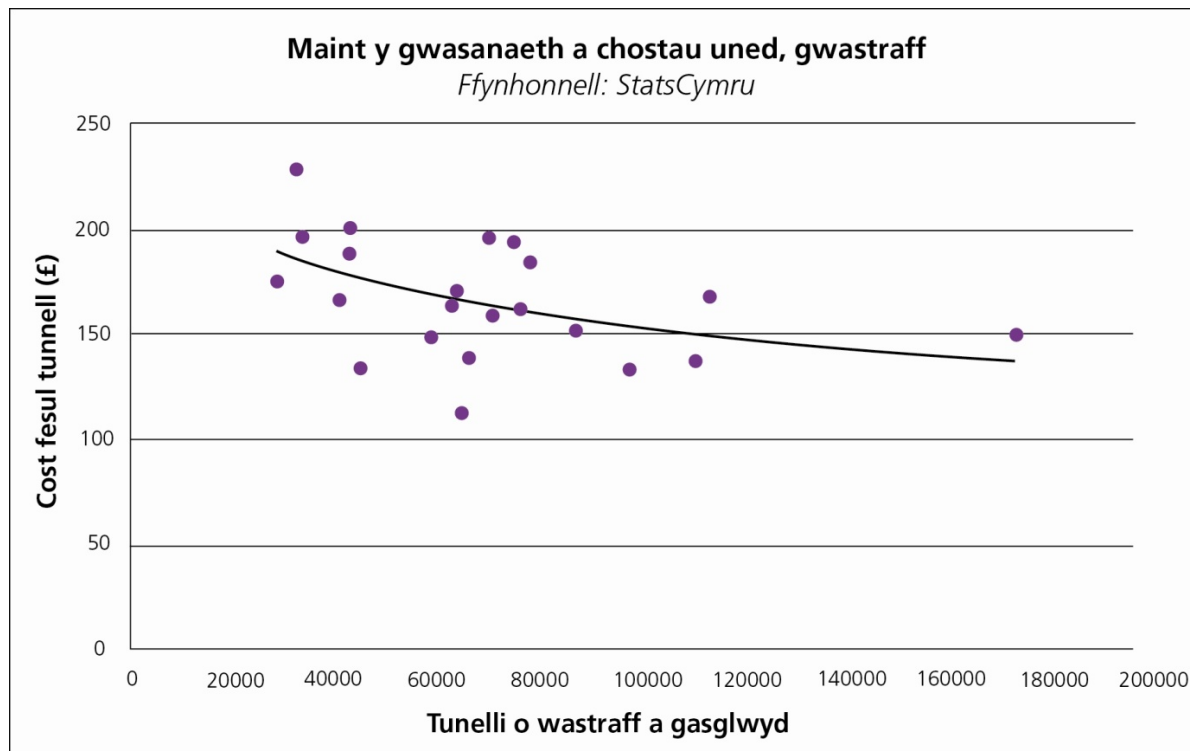
⁶³ Cyllideb Cyngor Tref y Barri ar gyfer 2013/14: <http://barrytowncouncil.gov.uk/Documents/Uploaded/65-Document-Budget-2013-2014.pdf>

¹⁴ Woods, M. *Developing a Comprehensive Understanding of Community and Town Councils in Wales*, Llywodraeth Cymru, Ionawr 2014, t35.

y nododd Cyngor Sir Ddinbych yn ei dystiolaeth i ni, "Yn y cyd-destun ariannol cyfredol, mae angen i ni geisio lleihau nifer y sefydliadau bach a chreu sefydliadau mwy."

- 3.39 Ceir arbedion maint hefyd o fewn costau uned gwasanaethau penodol. Nid yw'r effeithiau hyn yn berthnasol i bawb oherwydd gall costau darparu gwasanaethau amrywio am resymau nad ydynt a wnelo â maint y sefydliad sy'n eu darparu. Er enghraifft, bydd cost gwasanaethau megis addysg ac iechyd yn dibynnu'n sylweddol ar nodweddion demograffig ac economaidd-gymdeithasol yr ardal, a'r galw am wasanaethau penodol sy'n gysylltiedig â hyn. Fodd bynnag, ar gyfer rhai gwasanaethau, mae amrywiadau demograffig neu economaidd-gymdeithasol naill ai'n ddibwys neu'n bosibl eu rhagweld. Fel y nododd Cymdeithas Prif Weithredwyr yr Awdurdodau Lleol yn ei thystiolaeth i ni, dylai fod arbedion maint sylweddol o fewn gwasanaethau 'trafodol' o'r fath, lle mae un enghraifft o ddarparu gwasanaeth yn debyg i enghraifft arall. O ystyried y data am lefelau darparu gwasanaethau a chostau uned, ceir sawl enghraifft bwysig:
- Mae **casglu a gwaredu** gwastraff yn defnyddio prosesau safonol ar y cyfan ble bynnag y bydd yn digwydd. Er bod rhai amrywiadau o ran dulliau casglu, mae'r swyddogaethau casglu a gwaredu gwastraff craidd, naill ai drwy aildefnyddio, ailgylchu, compostio, llosgi neu gludo i safleoedd tirlenwi, yn gyffredin i bob darparwr gwasanaeth. Ond ceir amrywiadau mawr iawn o ran costau uned gwneud hynny. Mae Abertawe - sy'n casglu'r cyfaint uchaf ond dau o wastraff - yn gwneud hynny am gost o £138 fesul tunnell. Y gost ym Mlaenau Gwent, sy'n casglu'r cyfaint isaf ond dau o wastraff, yw £228 fesul tunnell. Pe byddai'r costau fesul tunnell ledled Cymru mor isel â chostau Abertawe, gellid arbed tua £24 miliwn y flwyddyn;
 - Yn yr un modd, mae **cynnal a chadw priffyrdd** yn dasg dechnegol safonol. Bydd cost gwneud hynny yn amrywio gan ddibynnu ar y math o ffordd a lefel y traffig, a bydd yn gyffredinol is ar gyfer ffyrdd gwledig na chânt eu defnyddio mor aml. Serch hynny, Powys sydd â'r rhwydwaith ffyrdd hiraf o bell ffordd yng Nghymru, a'r gost o'i gynnal a'i gadw yn 2012-13 oedd £2,559 fesul cilomedr. Yn ardal gyfagos Ceredigion, sy'n ardal wledig debyg ond â rhwydwaith ffyrdd llawer byrrach, y gost oedd £4,115 fesul cilomedr, neu 61% yn uwch. Pe gostyngai Ceredigion ei chostau i lefel costau Powys, byddai'n arbed dros £3.5 miliwn y flwyddyn. Yn yr un modd, mae cynnal a chadw rhwydwaith ffyrdd cymharol fach Blaenau Gwent yn costio dros £4,000 fesul cilomedr yn fwy na chynnal a chadw rhwydwaith ffyrdd llawer mwy yn Rhondda Cynon Taf; pe byddai costau Blaenau Gwent fesul cilomedr yr un peth â chostau Rhondda Cynon Taf, byddai'n arbed tua £1.5 miliwn. Mae arbedion o'r fath ledled Cymru yn anodd eu hamcangyfrif oherwydd costau cynhenid gwahanol cynnal a chadw ffyrdd trefol a gwledig; ond maent yn debygol o fod yn sylweddol iawn.
- 3.40 Dengys y graffiau isod y cydberthnasau hyn. Ymhob achos, mae'n amlwg bod arbedion maint yn weithredol: wrth i gyfaint gwasanaethau gynyddu, mae costau uned yn lleihau. Wrth gwrs, nid yw hynny'n golygu y byddai arbedion awtomatig pe

cynyddid cyfaint pob gwasanaeth. Ond mae effeithiau maint amlwg yma, ac arbedion sylweddol y gellid eu gwireddu pe lleihawyd costau uned i'r lefelau isaf a gyflawnir ar hyn o bryd.

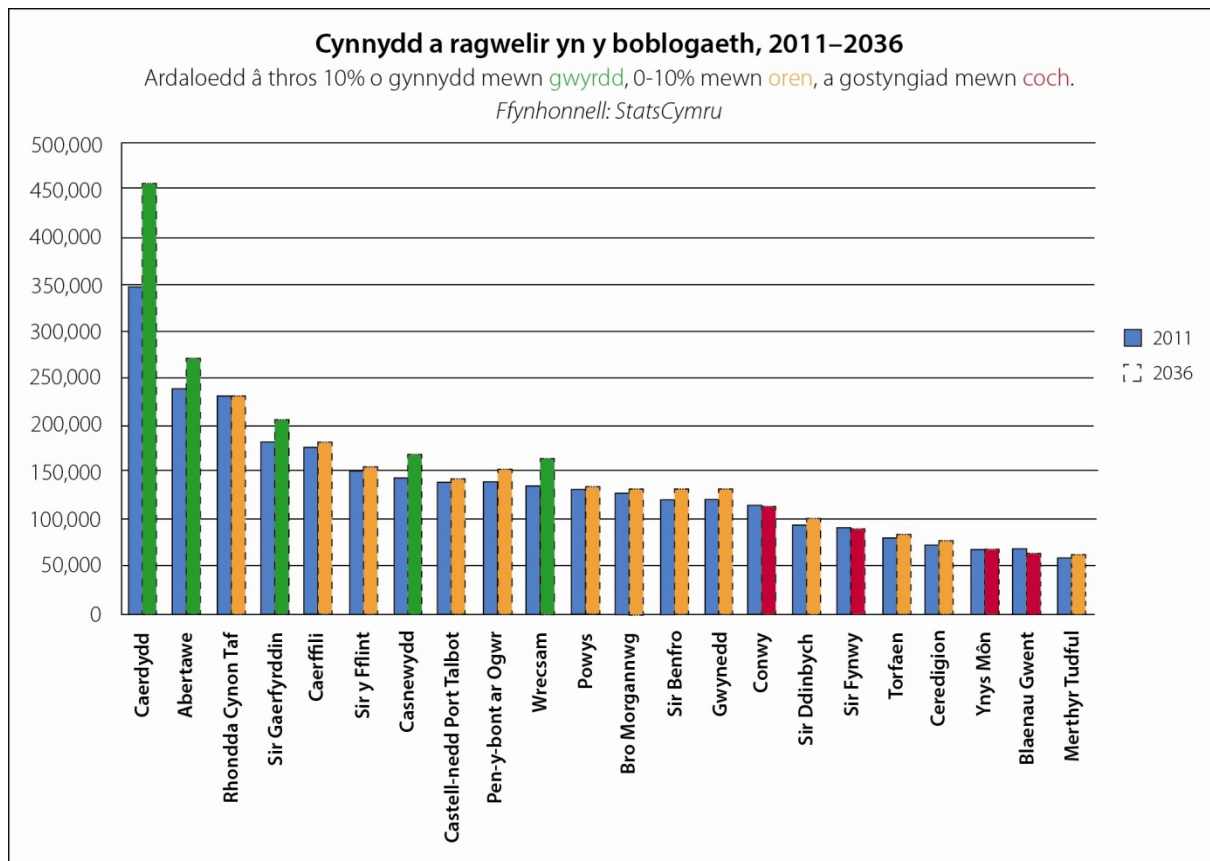


3.41 Mae'n debygol iawn bod arbedion maint y gellid eu gwireddu mewn gwasanaethau eraill hefyd. Er enghraifft, mae costau fesul ymweliad yn y gwasanaeth llyfrgell yn nodweddiadol ddwywaith mor uchel yn yr awdurdodau lleol lleiaf na'r awdurdodau mwyaf. Gall costau addysg fesul disgybl amrywio o fwy na £1,000 y flwyddyn rhwng yr awdurdodau lleol mwyaf a'r awdurdodau lleiaf. Ni allwn amcangyfrif yr union arbedion yn sicr gan ei bod hi'n anodd rhoi cyfrif am ffactorau eraill sy'n llywio costau o fewn gwasanaethau o'r fath yn seiliedig ar y wybodaeth sydd ar gael. Ond ar y cyfan, ceir tystiolaeth glir fod awdurdodau mwy yn gwario swm cymharol is ar orbenion corfforaethol a bod ganddynt gostau uned is ar gyfer rhai gwasanaethau penodol. Mae'r pwysau eithafol ar gyllidebau gwasanaethau yn ei gwneud yn ofynnol gwireddu'r arbedion posibl hyn.

Tueddiadau demograffig

3.42 Amlinellodd Pennod 1 rai o'r newidiadau demograffig y mae gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru yn eu hwynebu, ac y byddant yn parhau i'w hwynebu yn y tymor hwy. Yn arbennig, mae ein poblogaeth eisoes yn gymharol hen ac yn heneiddio, a fydd yn cynyddu'r galw am wasanaethau iechyd a gwasanaethau cymdeithasol yn arbennig. Mae hynny'n cyflwyno her sylweddol i lawer o sefydliadau cyhoeddus.

3.43 Ond nid yw'r ffenomena hyn yn unffurf ledled Cymru. Dengys amcanestyniadau o'r boblogaeth ar gyfer y 25 mlynedd nesaf y bydd poblogaeth rhai ardaloedd awdurdodau lleol yn cynyddu'n sylweddol, ond y bydd eraill yn parhau'n sefydlog neu hyd yn oed yn lleihau. Fel y dengys y siart isod, mae'r patrwm hwn yn bennaf yn adlewyrchu poblogaethau presennol yr ardaloedd hyn: bydd poblogaeth lleoedd sydd eisoes yn boblog fel Caerdydd, Abertawe a Sir Gaerfyrddin yn tyfu'n sylweddol, ond rhagwelir y bydd poblogaeth lleoedd llai poblog fel Sir Fynwy, Blaenau Gwent ac Ynys Môn yn lleihau. Mae'r gostyngiad hwn yn y boblogaeth, yn ei dro, yn adlewyrchu poblogaeth gymharol hyd yn oed yn hŷn yn y lleoedd hyn: bydd y boblogaeth gynhenid yn heneiddio heb gael ei gydbwysu gan gynnydd yn y gyfradd geni neu fewnfudo.



3.44 Mae canlyniadau'r amcanestyniadau hyn yn amlwg. Bydd sawl un o'r awdurdodau lleol llai yn fwy agored byth i bwysau poblogaeth sy'n heneiddio na llawer o'r awdurdodau mwy. Yn arbennig, mae'r galw am wasanaethau megis gofal cymdeithasol yn debygol o gynyddu mewn ffordd anghymesur. Ar yr un pryd, bydd poblogaeth sy'n lleihau yn golygu lefel hyd yn oes yn is o adnoddau i fodloni'r galw hwnnw: mae'r boblogaeth gyffredinol yn dylanwadu ar swm yr arian y gellir ei godi o'r dreth gyngor ac mae'n ffactor allweddol wrth gyfrifo gwerth y grant cynnal refeniw a grantiau eraill gan Lywodraeth Cymru. Yn gryno, bydd yr heriau ychwanegol y mae rhai sefydliadau llai yn eu hwynebu nawr yn cynyddu fwy byth yn y dyfodol.

Hyblygrwydd ac arloesedd

3.45 Mae'r risgiau rydym wedi'u disgrifio hyd yn hyn yn golygu yn aml:

- Nad oes gan sefydliadau bach y dyfnder capasiti strategol a darparu na'r amrywiaeth o arbenigedd i ddarparu gwasanaethau'n effeithiol, os o gwbl;
- Bod sefydliadau bach yn ei chael hi'n anodd denu a chadw arweinwyr a gweithwyr proffesiynol o'r radd flaenaf;
- Bod sefydliadau bach yn mynd i orbenion corfforaethol a chostau uned uchel;
- Mewn rhai achosion, bod sefydliadau bach yn gwasanaethu poblogaeth a fydd, yn ystod y 20-25 mlynedd nesaf, yn lleihau ac yn heneiddio'n sylweddol fwy na gweddill Cymru.

3.46 O ganlyniad, ymddengys i ni fod y ffocws mewn sefydliadau llai yn tueddu i fod ar ddarparu gwasanaethau o ddydd i ddydd mewn ffyrdd sefydledig. Nid oes ganddynt yr arbenigedd, na'r arian, na'r arweinyddiaeth i wneud unrhyw beth arall. Yn arbennig, rydym yn cytuno gyda'r prif reoleiddwyr efallai nad oes gan sefydliadau llai yr hyblygrwydd i ragweld pwysau arfaethedig ac ymateb iddynt; ac i wneud hynny mewn modd effeithiol a chyda'r cyflymder a'r cysondeb angenrheidiol. Mae'n bosibl na fydd ganddynt ychwaith y weledigaeth na'r capasiti i ddatblygu a mabwysiadu dulliau gweithredu arloesol mewn perthynas â darparu a rheoli gwasanaethau. Nid beirniadaeth o'r rheini dan sylw mo hynny: ond pan fydd rheoli trefniadau darparu cyffredinol yn gymaint o her, mae'n anodd dod o hyd i'r lle neu'r adnoddau i wneud unrhyw beth mwy strategol neu hirdymor.

3.47 Llwyddodd Cyngor Gofal Cymru i grynhoi hyn yn llwyddiannus yn ei dystiolaeth i ni:

Wrth gynllunio a darparu gwasanaethau gofal cymdeithasol, gall maint presennol awdurdodau arwain at ffocws gweithredol yn bennaf gyda capasiti cyfyngedig, mewn rhai achosion, o ran dulliau gweithredu strategol. Gall eu maint hefyd arwain at enghreifftiau o ddyblygu gweithgareddau o fewn ardaloedd daearyddol cymharol fach neu anawsterau wrth ddenu gweithwyr proffesiynol medrus i ymgymryd â rhai rolau [...] mae angen i wasanaethau cyhoeddus fod yn fwy ymatebol ac yn llai biwrocraidd gyda'r capasiti i gynllunio a gweithio'n strategol.

3.48 Nid beirniadaeth o sefydliadau bach mo hyn; a byddai'n gwbl annheg a gwrthgynhyrchiol eu hannog i ymdrechu'n galetach. Y gwir amdani yw eu bod yn wynebu mwy o ofynion nag y gallant ymdopi â hwy'n rhesymol o fewn yr adnoddau a'r capasiti sydd ar gael iddynt; ac mae hynny'n siŵr o waethygu.

3.49 Wrth i'r heriau deul sy'n gysylltiedig â galw cynyddol a llai o adnoddau gwirioneddol fynd yn fwy difrifol, bydd yn fwyfwy hanfodol i ddarparwyr gwasanaethau fod yn hyblyg ac arloesol wrth reoli a darparu gwasanaethau. Ni chredwn y bydd llawer o'n sefydliadau llai yn gallu gwneud hyn: mae'r pwysau arnynt i gyflawni swyddogaethau bob dydd yn rhy fawr ac felly mae'r risg sy'n gysylltiedig â rhoi cynnig ar ddulliau gweithredu arloesol yn uwch. Wrth reswm, ni fydd y sefydliadau hynny yn gallu ymateb i'r heriau hynny yr un mor llwyddiannus, os o gwbl. Mae angen diwygiadau radical er mwyn lleihau'r risg honno.

Effeithiau system gyfan

3.50 Mae ein dadansoddiad hyd yn hyn wedi canolbwyntio'n bennaf ar y problemau a'r risgiau y mae sefydliadau bach eu hunain yn dueddol o wynebu. Maent yn ddifrifol a rhaid eu lleihau. Fodd bynnag, mae rhesymau hefyd dros gredu bod y problemau a'r

risgiau hyn yn achosi problemau ehangach i'r sector cyhoeddus cyfan.

- 3.51 Yn gyntaf, pan fydd nifer fawr o sefydliadau bach yn bodoli, mae'r gystadleuaeth rhyngddynt i sicrhau'r arweinwyr, y rheolwyr a'r gweithwyr proffesiynol gorau yn cynyddu, ac yn gyffredinol, mae hynny'n golygu nad yw talent o fewn y sector cyhoeddus yng Nghymru wedi'i lledaenu'n ddigonol. Er y gall recriwtio fod yn broblem arbennig i sefydliadau bach, fel y nodwyd gennym uchod, gall y problemau ehangach effeithio ar y sector cyfan, ac maent yn gwneud hynny. Ystyriwn hyn ymhellach ym Mhennod 5.
- 3.52 Yn ail, fel y nodwyd gennym uchod, mae sefydliadau bach yn aml yn ceisio cydweithredu er mwyn sicrhau'r capasiti a'r arbenigedd sydd eu hangen arnynt; mae hyn yn rhan o batrwm ehangach o gydweithredu helaeth, a ystyriwyd gennym yn y bennod flaenorol. Ond clywsom dystiolaeth bod sefydliadau llai yn aml yn ei chael hi'n anos cydweithredu'n effeithiol, gan fod angen neilltuo cryn gapasiti rheoli er mwyn gwneud hyn, a bod sefydliadau ar lefel genedlaethol a rhanbarthol yn ei chael hi'n anodd cydweithredu â chynifer o sefydliadau eraill. Er enghraifft, dadleuodd Iechyd Cyhoeddus Cymru yn ei dystiolaeth i ni fod y ffaith bod 22 o awdurdodau lleol yn bodoli yn golygu bod *cydweithredu, yn enwedig rhwng sefydliadau'r GIG a sefydliadau awdurdodau lleol, yn heriol iawn am nifer o resymau. Mae'r rhain yn cynnwys: adnoddau cyfyngedig i gefnogi'r heriau amrywiol sy'n wynebu sefydliadau wrth weithio ar draws ffiniau/sefydliadau [ac] anawsterau o ran cynllunio strategol a phennu blaenoriaethau.* Dadleuodd Prif Swyddog Tân De Cymru hefyd yn ei dystiolaeth lafar i ni fod gorfod gweithio gyda 10 awdurdod lleol yn ardal tân De Cymru yn faich gormodol.
- 3.53 Hynny yw, mae problemau o ran maint yn broblemau i'r sector cyhoeddus cyfan. Nid ydynt wedi'u cyfyngu i'r sefydliadau llai sy'n wynebu'r risgiau a ddisgrifiwyd gennym yn uniongyrchol yn unig. Felly nid mater o ehangu sefydliadau bach yw newid. Rhaid iddo greu capasiti a gwneud gwell defnydd o arbenigedd ar draws holl sefydliadau'r sector cyhoeddus, boed yn fach neu'n fawr.

Cymariaethau rhyngwladol

- 3.54 Rydym yn ymwybodol, o gymharu â gwledydd eraill, bod nifer gymharol fach o sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus yng Nghymru - felly hefyd yn Lloegr a'r Alban. Gwnaed y pwynt hwn yn enwedig yng nghyd-destun nifer a maint awdurdodau lleol.⁶⁵ Fel y dengys y tabl isod, ymddengys bod gan lawer o wledydd eraill niferoedd llawer uwch o awdurdodau lleol llawer llai.

⁶⁵ Er enghraifft, yn nhystiolaeth ysgrifenedig Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru i ni.

Gwlad	Poblogaeth (miliynau)	Nifer yr awdurdodau lleol ⁶⁶	Nifer yr haenau	Poblogaeth gyfartalog
Cymru	3.011	22	1	136,863
<i>Cymru gan gynnwys cyngorau cymuned</i>	3,011	758	1 neu 2	3,972
Lloegr	52.060	351	1 neu 2	148,319
<i>Lloegr gan gynnwys cyngorau plwyf</i>	52.060	9,034 (amc.)	1, 2 neu 3	5,763
Yr Alban	5.196	32	1	162,388
Gogledd Iwerddon	1.788	26	1	68,769
Iwerddon	4.576	34	1	134,588
Ffrainc	65.822	36,799	3	1,789
Yr Eidal	59.685	8,230	3	7,252
Yr Almaen	80.220	12,570	1 neu 2	6,382
Gwlad Belg	11.036	589	3	18,737
Yr Iseldiroedd	16.789	420	2	39,973
Denmarc	5.569	103	2	54,067
Y Ffindir	5.378	339	2	15,864
Sweden	9.360	311	2	30,096
Canada	35.236	3,700 (amc.)	1 neu 2	9,523
De Affrica	52.982	278	1 neu 2	190,582
Awstralia	21.263	565	1	37,633
Seland Newydd	4.213	78	2	54,013

3.55 Felly mae dadl arwynebol ddeniadol os gall sefydliadau bach ffynnu yn y gwledydd hyn, y gallent hefyd wneud hynny yng Nghymru; ac felly nad oes unrhyw gyfres o risgiau i ymdrin â hwy nac achos dros newid.

3.56 Credwn fod y ddadl hon wedi'i gorsymleiddio, am sawl rheswm. Yn symlaf, mae'r swyddogaethau y mae pob haen o'r llywodraeth yn eu cyflawni yn amrywio rhwng gwledydd. Prin y mae llywodraeth leol mewn mannau eraill yn gyfrifol am yr amrywiaeth eang o wasanaethau a ddarperir gan awdurdodau lleol yng Nghymru. Yn Iwerddon ac Awstralia, er enghraifft, llywodraethau cenedlaethol neu lywodraethau taleithiol sy'n gyfrifol am wasanaethau personol pwysig fel addysg a gwasanaethau cymdeithasol, nid llywodraeth leol. Yn yr un modd, dim ond gwasanaethau lleol bach y mae *communes* yn Ffrainc a *comuni* yn yr Eidal yn gyfrifol amdanynt ar y cyfan; darperir gwasanaethau mwy sylweddol gan haenau uwch, llawer mwy o lywodraeth leol neu ranbarthol. Mewn gwledydd eraill fel Denmarc a'r Ffindir, caiff gwasanaethau pwysig eu darparu'n lleol ond cânt eu cynllunio a'u goruchwyllo gan haen ranbarthol uwch. Yn y Ffindir, er enghraifft, mae 320 o fwrdeistrefi yn gyfrifol am ddarparu

⁶⁶ Yn cynnwys haenau llywodraeth leol lluosog lle maent yn bodoli, ond nid strwythurau rhanbarthol lled-annibynnol mewn gwledydd ffederal, megis taleithiau Awstralia, taleithiau Canada neu *Länder* yn yr Almaen; neu ranbarthau gweinyddol llywodraethau canolog, megis rhanbarthau Iwerddon neu *cantons* yn Ffrainc.

gwasanaethau rheng flaen - ond rhaid i bob un ohonynt fod yn aelod o'u cyngor rhanbarthol, a dim ond 19 o'r rheini sy'n bodoli; mae'r cyngorau hynny yn gyfrifol am gynllunio a goruchwyllo strategol.⁶⁷ Yn amlwg, gall sefydliadau llai ymdopi'n well ag amrywiaeth lai o wasanaethau, a /neu â swyddogaethau gweithredol yn unig yn hytrach na swyddogaethau strategol: byddai llawer o'r risgiau a ddisgrifiwyd gennym mewn perthynas â chapasiti ac arbenigedd yn cael eu lleihau'n sylweddol.

3.57 Mae'r amrywiad hwnnw o ran swyddogaethau gwahanol haenau o lywodraeth hefyd yn golygu bod cymariaethau syml rhwng niferoedd a phoblogaethau cyfartalog yn gamarweiniol. O gyfrif dim ond y 22 o awdurdodau unedol yng Nghymru, yna mae pob awdurdod yn gwasanaethu poblogaeth gyfartalog o bron 137,000. Ond mae hyn yn anwybyddu'r ffaith bod cyngorau tref a chymuned yng Nghymru hefyd yn cyflawni rhai swyddogaethau lleol, mewn ffordd debyg i'r awdurdodau cyfatebol yn Ffrainc a'r Eidal. Fel y dengys y tabl, pe caent eu cynnwys yn nifer yr awdurdodau lleol yng Nghymru, byddai'r boblogaeth gyfartalog a wasanaethir yn gostwng i lai na 4,000 - llai na phob gwlad yn y tabl ac eithrio Ffrainc.

3.58 At hynny, mae'r strwythurau gwasanaeth cyhoeddus sy'n bodoli ymhob gwlad yn anochel yn deillio o hanes gwleidyddol a diwylliant y wlad honno. Ni ellir yn syml eu trawsblannu i rywle arall. Mae tair enghraifft yn profi'r pwynt hwn.

- Mae gan **yr Almaen** 16 o *Länder* (llywodraethau rhanbarthol); 429 o *Landkreise* a *Kreisfreie Städte* (llywodraethau dosbarth gwledig a threfol); a 12,141 o *Gemeinden* (awdurdodau bwrdeistrefol). Mae gan bob haen ei hannibyniaeth a'i chyfrifoldebau fel y'u nodir yn *Grundgesetz* neu Gyfraith Sylfaenol yr Almaen⁶⁸, ac ni chaniateir i haenau uwch – gan gynnwys y Llywodraeth Ffederal – fynd yn groes iddynt. Mae'n gyffredin i *Gemeinden* ddod ynghyd at ddibenion darparu gwasanaethau, ac mae'r *Grundgesetz* yn dyfarnu statws cyfartal i gyfuniadau o'r fath. Yn hanesyddol, mae'r strwythur hwn yn deillio o'r ffaith bod dau strwythur llywodraethu hynod luosog wedi'u gorfodi ar yr Almaen gan y cynghreiriau buddugol yn dilyn yr Ail Ryfel Byd;
- Mae enghraifft fwy eithafol byth i'w gweld yn **Ffrainc**, lle ceir 22 o *régions*, 96 o *départements* (llywodraethau maint siroedd) a 36,681 o *communes* (bwrdeistrefi). Er bod gan bob commune boblogaeth gymedrig o tua 1,800 o bobl, mae'r *communes* unigol sy'n gwasanaethu Paris a'r prif ddinasoedd eraill yn cael dylanwad mawr ar y ffigur hwn. Y boblogaeth gymedrig yw tua 380 o bobl; mae chwe *commune* ar hyn o bryd lle nad oes unrhyw boblogaeth o gwbl (sy'n cynrychioli pentrefi a ddinistriwyd yn ystod y rhyfel) ac mae tri arall â phoblogaeth o lai na 10. Fel yn yr Almaen, mae cysylltiadau rhwng *communes* lleol yn gyffredin a

⁶⁷ <http://www.localfinland.fi/en/authorities/regional-councils/Pages/default.aspx> - gwefan (Saesneg)

Cymdeithas Awdurdodau Lleol a Rhanbarthol y Ffindir

¹⁸ Er enghraifft, mae Erthygl 28 o'r *Grundgesetz* yn nodi'r canlynol - "Municipalities must be guaranteed the right to regulate all local affairs on their own responsibility, within the limits prescribed by the laws." (Cyfieithiad Saesneg swyddogol o'r testun Almaeneg).

chânt eu cydnabod yn gyfreithiol, gan eu galluogi i greu mas critigol er mwyn darparu gwasanaethau.⁶⁹ Unwaith eto, mae'r strwythur hwn yn seiliedig ar hanes Ffrainc: mae llawer ohono yn deillio o nod Napoléon i uno'r wlad drwy wanhau enghreifftiau o deyrngarwch rhanbarthol;

- Yn **Denmarc**, ceir pum *regioner* (rhanbarth) a 98 o *kommuner* (bwrdeistrefi). Fel mewn gwledydd Llychlyn eraill, mae'r cydberthnasau rhyngddynt hwy a'r llywodraeth ganolog yn adlewyrchu traddodiad hir o gydweithredu a datganoli: mae'n gyffredin i'r haenau is gyflawni swyddogaethau a gaiff eu dirprwyo iddynt gan haenau uwch ar y sail bod hyn yn golygu bod trefniadau darparu yn agosach at ddinasyddion Denmarc tra'n cadw goruchwyliaeth strategol ar raddfa ddigon mawr. Fodd bynnag, hyd yn oed yma, cydnabuwyd y problemau sy'n gysylltiedig â sefydliadau bach. Yn 2007, rhoddodd llywodraeth Denmarc raglen ddiwygio sylweddol ar waith, a leihaodd nifer y *kommuner* o 272 i 98, ac a ddiddymodd yr haen ganolraddol o 13 o *amter* (siroedd). Mae'n werth nodi bod y comisiwn a sefydlwyd gan llywodraeth Denmarc i ystyried y rhaglen ddiwygio wedi nodi i raddau helaeth yr un problemau o ran arbenigedd a chost mewn sefydliadau bach a nodwyd gennym uchod.⁷⁰

3.59 Ymhob un o'r achosion hyn, mae'r amgylchiadau hanesyddol yn ddieithr i Gymru, a bellach wedi'u sefydlu gan flynyddoedd o brofiad. Mae'n bosibl iawn fod y strwythurau hyn yn gweithio'n effeithiol yn yr Almaen, Ffrainc a Denmarc; ond yn amlwg ni ellir eu mabwysiadu ar eu hunion ffurf yma, gan eu bod yn adlewyrchu hanes a chywres o werthoedd cwbl wahanol. Ond, fel y nodwn, bu ymdrechion yn yr Almaen a Ffrainc i leihau nifer y *Gemeinden* a'r *communes* drwy gysylltiadau gwirfoddol, a bu diwygiadau yn Denmarc yn fwy eang. Mae'r Iseldiroedd hefyd wedi dechrau rhoi rhaglen ddiwygio debyg ar waith. Ymddengys bod y diwygiadau hyn a diwygiadau tebyg wedi'u cymell gan yr un risgiau sy'n gysylltiedig â sefydliadau bach a nodwyd gennym, a'r un pwysau sylfaenol o ran caledi a newid demograffig ag sy'n sail i'n hadroddiad.⁷¹

3.60 I'r gwrthwyneb, mae hanes a gwerthoedd llywodraeth leol yng Nghymru (ac, i raddau helaeth, y DU yn gyffredinol) yn pwysleisio annibyniaeth leol wrth wneud penderfyniadau ac atebolrwydd democrataidd o ran trefniadau darparu. Bu awdurdodau lleol yn gyfrifol ers amser am wasanaethau personol a chymunedol

⁶⁹ Mae *Loi Chevènement* 1999 yn rhoi statws ffurfiol a phwerau ar wahân i dri math o gysylltiad rhwng comiwnau: *communautés de communes* (mewn ardaloedd gwledig), *communautés d'agglomération* (mewn trefi canolog eu maint) a *communautés urbaines* (mewn ardaloedd trefol). Roedd hefyd yn annog eu creu ac yn pennu isafswm maint poblogaeth ar gyfer y ddau olaf.

⁷⁰ Gweler *Strukturkommissionens rapport 2004* (Adroddiad y Comisiwn ar Strwythur Gweinyddol). Mae cyfieithiad Saesneg swyddogol gan *Økonomi og Indenrigsministeriet* (Gweinyddiaeth yr Economi a Materion Mewnol) Denmarc ar gael yn <http://english.oim.dk/media/95330/recommendation-commission-admin-structure.pdf>

⁷¹ Gweler Wallace, J. *et al.* Mai 2013 *Weathering the storm? A look at small countries' public services in times of austerity*. Ymddiriedolaeth Carnegie UK / Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru 2025

pwysig, ac er eu bod yn aml wedi cydweithredu â'i gilydd, nid oes gan Gymru y traddodiadau o gysylltiadau rhydd a pharhaol rhwng awdurdodau (fel yn yr Almaen a Ffrainc) nac o gydweithredu a dirprwyo rhwng haenau (fel yn Denmarc). Caiff yr annibyniaeth a'r atebolrwydd hyn wrth gwrs eu hategu'n gyffredin ac yn briodol gan arweinwyr llywodraeth leol, sy'n awyddus i sicrhau a chynnal y rhyddid a'r adnoddau i gyflawni'r mandadau a roddir iddynt gan yr etholaeth.

- 3.61 Credwn fod cyfiawnhad llwyr dros uchelgeisiau o'r fath, a'u bod yn adlewyrchu gwerthoedd ac egwyddorion sydd wedi ymsefydlu'n gadarn yma. Ond ni chredwn fod ein strwythurau presennol yn eu hategu. Er mwyn i awdurdodau lleol gyflawni'r gwerthoedd hynny o ran annibyniaeth ac atebolrwydd lleol yn effeithiol, rhaid iddynt feddu ar y gallu i wneud hynny. Mae hynny'n edrych yn gynyddol annhebygol o dan y strwythurau presennol, ac o ystyried y risgiau y mae awdurdodau lleol bach yn arbennig yn eu hwynebu. Mae awdurdodau lleol wedi canfod yn gynyddol bod yn rhaid iddynt gydweithredu er mwyn ceisio sicrhau'r arbenigedd a'r adnoddau sydd eu hangen arnynt hyd yn oed i ddarparu gwasanaethau sylfaenol mewn modd cynaliadwy. Yn gynyddol, maent yn destun cymorth ac ymyriadau gan lywodraeth ganolog - tuedd a fydd yn parhau, yn ein barn ni, oni weithredir. Nid yw'r naill na'r llall yn caniatáu iddynt gyflawni eu cyfrifoldebau democrataidd yn annibynnol. Hynny yw, nid yw'r system fel y saif yn cynnal y gwerthoedd a'r egwyddorion sylfaenol hyn o ran annibyniaeth ac atebolrwydd yn ddigonol. Nid yw cymharu â thraddodiadau eraill mewn lleoedd eraill o gymorth wrth ddatrys y broblem honno.

Problemau o ran maint - casgliadau

- 3.62 Rydym wedi nodi nifer o risgiau sy'n arbennig o berthnasol, yn ein barn ni, i sefydliadau llai. Gall y risgiau hyn gael eu gwireddu neu beidio mewn unrhyw sefydliad penodol ar unrhyw adeg benodol; yn sicr, ceir enghreifftiau o sefydliadau bach a gaiff eu rheoli'n dda ac sy'n darparu gwasanaethau da yn gyson. Ond ar yr un pryd, mae'r risgiau hyn yn wirioneddol ac yn ddifrifol, ac oni chânt eu lleihau, rydym yn amau o ddifrif y bydd llawer o'n sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus yn gallu ymdopi â'r heriau o ran caledi a newid demograffig y byddant yn eu hwynebu yn gynyddol. Rydym eisoes wedi gweld llawer ohonynt yn dod yn destun ymyriadau; yn ein barn ni, dim ond rhagflas yw hynny o'r hyn sydd i ddod onid ymdrinnir â'r risgiau hynny.
- 3.63 Yn ogystal â'r risgiau o ran darparu gwasanaethau cyhoeddus o ansawdd uchel, mae problemau hefyd o ran y gorbenion cost uwch yr aiff sefydliadau bach iddynt. Rydym wedi nodi nifer o enghreifftiau uchod sy'n nodi'r gwahaniaethau o ran costau rhwng sefydliadau o wahanol feintiau. Mae'n anodd meintioli'r union arbedion o fewn y system, ond mae'n debygol iawn bod cyfleoedd sylweddol i wneud arbedion cylchol o ddegau neu hyd yn oed gannoedd o filiynau o bunnoedd bob blwyddyn.

- 3.64 Mae llawer o'r drafodaeth hon wedi canolbwyntio ar lywodraeth leol. Nid yw hynny am ein bod am feirniadu awdurdodau lleol yn benodol, nac am ein bod yn credu eu bod wedi bod yn esgeulus wrth fynd i'r afael â'r risgiau hyn. Yn syml, gwnaed hynny am fod rhai o'r risgiau pwysicaf sy'n gysylltiedig â sefydliadau bach, o ran capasiti a gwydnwch, yn adlewyrchu ehangder cyfrifoldebau sefydliad - ac mae gan awdurdodau lleol amrywiaeth llawer ehangach o gyfrifoldebau na sefydliadau eraill. Fodd bynnag, nid yw hynny'n golygu bod problemau sy'n gysylltiedig â sefydliadau bach wedi'u cyfyngu i lywodraeth leol; gallai problemau o ran arweinyddiaeth, hyblygrwydd a gorbenion yn arbennig godi o fewn unrhyw sefydliad bach. Ac, fel y dadleuwyd gennym uchod, mae'r problemau o ran maint yn effeithio ar y system gyfan, nid dim ond awdurdodau lleol bach.
- 3.65 **Felly mae diwygiadau brys i leihau'r risgiau sy'n gysylltiedig â sefydliadau bach, yn arbennig o fewn y sector llywodraeth leol, yn hanfodol.**
- 3.66 Rhaid cyflawni'r diwygiadau hyn ar fyrder oherwydd, fel yr eglurwyd gennym yn gynharach yn ein hadroddiad, mae gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru yn wynebu'r heriau sy'n gysylltiedig â chaledi a'r galw am wasanaethau nawr. Wrth ymgymryd â'n gwaith, roeddem yn ymwybodol o'r amrywiaeth eang o fodelau eraill ar gyfer llywodraethu a darparu gwasanaethau cyhoeddus, gan gynnwys diwygiadau presennol a diweddar. Credwn y dylai ein cynigion gyd-fynd â'r hanes a'r gyfres o werthoedd a ddisgrifiwyd gennym uchod. Rydym wedi ystyried tair ffordd benodol o roi diwygiadau o'r fath ar waith. Nid yw dwy ohonynt yn ddichonadwy nac yn ddymunol, fel a ganlyn:
- 3.67 Yn gyntaf, gwnaethom ystyried argymell gadael ffiniau awdurdodau lleol fel ag y maent, ond ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau lleol gydweithredu mwy, mewn ffordd ehangach a mwy parhaol. Er enghraifft, gallem argymell y dylid rhannu uwch reolwyr a thimau darparu gwasanaethau gan weithredu'n unol â strwythurau gwleidyddol gwahanol. Byddai'r dull gweithredu hwn yn dileu'r angen am unrhyw newidiadau i strwythurau neu ffiniau ffurfiol, ac felly'n lleihau costau ac aflonyddwch. Fe'i cynigiwyd mewn sawl rhan o Loegr, er ei fod wedi ymddangos yn araf ac yn anodd i'w weithredu'n llawn.⁷²
- 3.68 Nid ydym yn argymell yr opsiwn hwn. Fel y dengys y bennod flaenorol, araf fu ymdrechion i gydweithredu yng Nghymru ers adroddiad Beecham yn 2006 - ac ar raddfa llawer is nag integreiddio trefniadau rheoli a darparu gwasanaethau yn llawn. Mae hefyd wedi ei chael hi'n anodd pennu trefniadau llywodraethu clir ac effeithiol. Mae saith mlynedd bellach ers adroddiad Beecham ac mae'r dystiolaeth a welsom yn

⁷² Er enghraifft, datblygodd bwrdeistrefi Hammersmith a Fulham, Kensington a Chelsea a San Steffan yn Llundain gynigion sylweddol ar gyfer integreiddio gwasanaethau a rhannu uwch reolwyr yn 2010. Er y gwnaed rhywfaint o gynnydd, bydd yn cymryd tua 4-5 blynedd i wneud y newidiadau mwyaf sylweddol, ac ni roddwyd rhai o'r cynigion (megis rhannu prif weithredwyr) ar waith.

awgrymu nad yw cydweithredu gwirfoddol wedi esgor ar y buddiannau y gobeithiwyd eu gweld. Bu ymdrechion i wella trefniadau integreiddio a chydweithredu yn rhy araf ac yn hytrach, gwnaethant gynyddu biwrocratiaeth yn lle creu gwasanaethau trawsffiniol a oedd yn canolbwyntio ar y dinesydd, sef nod y broses. Mae ymdrechion i gydweithredu er mwyn datrys problemau o ran maint hefyd wedi ychwanegu'n sylweddol at gymhlethdod, ac felly wedi gwaethygu'r problemau roeddent yn ceisio eu datrys. Mae ymdrechion i orfodi cydweithredu ac felly gyflymu'r broses yn aml yn methu gan eu bod yn tanseilio'r cyd-ymrwymiad sy'n sail i unrhyw bartneriaeth. Yn syml, nid oes gennym yr amser y byddai ei angen i roi'r dull gweithredu hwn ar waith ledled Cymru, hyd yn oed pe bai'n ddichonadwy mewn unrhyw ffordd.

- 3.69 Yn ail, gwnaethom ystyried p'un a ddylem ail-greu'r strwythur llywodraeth leol 'dwy haen' a oedd ar waith yng Nghymru cyn 1996. Byddai hyn yn cynnwys creu strwythurau 'rhanbarthol' yn ychwanegol at y 22 o strwythurau presennol i ddarparu'r gwasanaethau mwyaf a mwyaf arbenigol, sef addysg a gofal cymdeithasol yn bennaf. Byddai hyn o fudd oherwydd byddai'n darparu'r gwasanaethau mwyaf lle mae angen lefel uchel o arbenigedd ar raddfa fwy, ond gan barhau â'r strwythurau presennol.
- 3.70 Nid ydym yn argymhell yr opsiwn hwn ychwaith, am dri rheswm. Yn gyntaf, byddai'n creu haen arall o lywodraeth, a fyddai'n cynyddu cymhlethdod a chost, ac yn golygu y byddai adnoddau arweinyddiaeth yn cael eu lledaenu'n deneuach fyth. Yn ail, rydym yn rhannu pryderon difrifol CLILC ynghylch dichonoldeb ariannol a chydlyniant awdurdodau lleol na fyddent yn darparu'r gwasanaethau pwysig hyn, yn enwedig pe cynhaliwyd y polisi presennol o ddiogelu cyllidebau addysg a gwasanaethau cymdeithasol. Byddai'r pwysau ar gyllidebau ar gyfer gwasanaethau eraill yn prysur ddod yn anghynaliadwy oherwydd byddai cyfran gynyddol o gyfanswm arian llywodraeth leol yn cael ei neilltuo i wasanaethau nad oedd awdurdodau lleol presennol yn eu darparu mwyach. Yn drydydd, fel ym maes iechyd, mae angen lefel uchel iawn o arbenigedd ar rai gwasanaethau llywodraeth leol y gellir ond ei bodloni ar raddfa ranbarthol neu genedlaethol fawr iawn. Mae'n debygol na fyddai awdurdodau lleol a oedd yn ddigon mawr i ddarparu pob gwasanaeth arbenigol ar eu pen eu hunain yn 'lleol' mewn unrhyw synnwyr ystyrlon; bydd angen rhyw fath o gyfuno neu gydweithredu bob amser.
- 3.71 Am resymau tebyg, nid ydym yn argymhell y cynnig cymharol debyg a gawsom gan Un Llais Cymru, sef creu system o gynghorau tref a chymuned mwy er mwyn darparu amrywiaeth o wasanaethau tebyg i'r rheini a ddarparwyd gan gynghorau dosbarth cyn 1996. Byddai hyn hefyd yn ychwanegu at gymhlethdod heb fawr ddim effaith. Fodd bynnag, rydym yn argymhell y dylid atgyfnerthu rolau cynrychioliadol cynghorau tref a chymuned yn ddiweddarach yn y bennod hon.

3.72 **Felly, rydym yn argymhell y dylid uno'r 22 o awdurdodau lleol sydd gennym i greu unedau mwy.** Ymddengys mai dyma'r opsiwn gorau ar gyfer ymdrin â'r risgiau sy'n gysylltiedig â sefydliadau bach ac yn wir, yr unig opsiwn sy'n ddichonadwy ac y gellir ei roi ar waith yn y byrdymor i'r tymor canolig. Mae angen rhaglen o'r fath er mwyn sicrhau democratiaeth leol, cyflawni arbedion cost a chreu awdurdodau lleol sy'n wydn ac mewn sefyllfa well i allu ymdopi â'r heriau a wynebir. Dyma'r opsiwn hefyd y gellir ei roi ar waith mewn ffordd amserol a'r opsiwn sydd lleiaf tebygol o effeithio ar y broses o ddarparu gwasanaethau rheng flaen.

Sicrhau democratiaeth

3.73 Pe bai'r problemau sy'n gysylltiedig â sefydliadau bach - a buddiannau sefydliadau mawr - yn gyson a phe bai dyna'r unig ffactor pwysig, yna byddai llywodraethau yn syml yn creu cyn lleied o sefydliadau mawr iawn â phosibl. Yn benodol, ni fyddai angen unrhyw beth fel llywodraeth leol.

3.74 Fodd bynnag, byddai hynny'n amlwg yn anghywir, am ddau reswm:

- Yn gyntaf, mae'r problemau sy'n gysylltiedig â sefydliadau bach yn ansoddol ar y cyfan, nid meintiol. Maent yn cynnwys risgiau i lywodraethu a darparu a fydd yn llai, yn ein barn ni, mewn sefydliadau mwy. Ond nid oes unrhyw dystiolaeth i awgrymu y bydd cynyddu maint ymhellach fyth yn arwain at fuddiannau cyfrannol uwch nac yn dileu'r risgiau hyn yn llwyr;
- Yn ail, byddai problemau sylweddol yn codi o fewn sefydliadau mawr iawn hefyd. Gallent ddod yn rhy fawr i'w rheoli yn effeithiol, yn enwedig pe byddent yn ymdrin ag ardal amrywiol gydag anghenion gwahanol neu anghenion croes. O fewn cyddestun llywodraeth leol, gallai hefyd ddod yn anodd sicrhau cynrychiolaeth etholiadol deg a chytbwys ar draws ardal anghyson, gan olygu y câi rheolaeth ddemocrataidd effeithiol mewn perthynas â gwasanaethau cyhoeddus pwysig ei thanseilio.

3.75 Mae'r rhain yn creu dau gyfyngiad cryf o ran i ba raddau y gellir cyflawni unrhyw ddiwygiadau strwythurol. Rhaid i awdurdodau lleol fod yn ddigon mawr i leihau'r risgiau sy'n gysylltiedig â maint bach, ond nid mor fawr fel eu bod yn anhydrin, yn anghynrychioliadol neu'n anymatebol. Fel y dadleuodd Cyngor Bwrdeistref Sirol Blaenau Gwent yn ei ymateb i ni:

Er bod yn rhaid gwneud rhywfaint o newidiadau i'r ffordd y caiff Gwasanaethau Cyhoeddus eu darparu, mae pwysigrwydd atebolrwydd a hunaniaeth leol yn ffactorau allweddol i'w hystyried.

- 3.76 Rydym yn cytuno â hynny, a chyda safbwyntiau tebyg a fynegwyd gan awdurdodau lleol⁷³ eraill. Er bod ffiniau byrddau iechyd y tu allan i'n cylch gwaith, mae'n amlwg bod llawer o'r farn bod Bwrdd Iechyd Prifysgol Betsi Cadwaladr yn gwasanaethu ardal a oedd yn rhy fawr ac amrywiol i'r sefydliad allu cael ei reoli'n effeithiol nac ymateb yn effeithiol.⁷⁴
- 3.77 Mae'r achos o blaid endidau iechyd, tân neu heddlu llawer mwy yn wahanol. Maent yn fwy arbenigol, mae ganddynt amrywiaeth culach o gyfrifoldebau ac nid ydynt yn destun goruchwyliaeth ddemocrataidd gan gynghorwyr lleol a etholir yn uniongyrchol. Felly, nid ydym o blaid diwygio llywodraeth leol i'r fath raddau. Gwnaethom ystyried posibiliadau a fyddai wedi arwain at saith neu wyth awdurdod lleol mawr iawn, gan ddilyn ffiniau'r byrddau iechyd lleol i raddau helaeth. Ond rydym yn cynghori'n gryf na ddylid rhoi'r opsiynau hyn ar waith. Byddai cynigion o'r fath yn golygu creu ardaloedd awdurdodau lleol fel Gwent gyfan neu Ogledd Cymru gyfan. Byddai'n anodd iawn diwallu anghenion lleol amrywiol lluosog yn effeithiol a sicrhau cynrychiolaeth ddemocrataidd deg o fewn ardaloedd o'r fath. Felly byddai llawer o'r buddiannau a fyddai'n gysylltiedig ag uno awdurdodau yn cael eu rhoi yn y fantol neu'n cael eu colli.
- 3.78 Fodd bynnag, ni chredwn fod y materion hyn mewn unrhyw ffordd yn ddigon pwysig i ddiystyru pob ymdrech i leihau'r risgiau sy'n gysylltiedig â sefydliadau bach drwy newid strwythurol. Mae'r risgiau hynny yn wirioneddol ac yn ddifrifol, ac mae angen gweithredu ar fyrder. Yn hytrach, mae'r angen i sicrhau democratiaeth leol a chydlyniant yn ffactor sy'n cyfyngu ar raddau newid o'r fath.
- 3.79 Mae meini prawf amrywiol sy'n pennu cydlyniant ardal newydd ac felly'r tebygolrwydd y ceir trefniadau llywodraethu lleol effeithiol a democrataidd sy'n ymateb i anghenion ei dinasyddion a'i chymunedau. Rydym wedi bod yn awyddus i sicrhau bod ardaloedd newydd yn rhannu treftadaeth a diwylliant cyffredin, ac yn arbennig, treftadaeth a diwylliant ieithyddol cyffredin. Mae ystyriaethau pwysig eraill hefyd - er enghraifft, amddifadedd, dwysedd y boblogaeth, lefelau treth gyngor a phatrymau cymudo a thwf economaidd. Rydym wedi ystyried pob un o'r rhain wrth lunio ein cynigion.
- 3.80 Yn gyffredinol, mae pwysigrwydd sicrhau democratiaeth leol yn golygu bod yn rhaid i unrhyw gynigion diwygio daro cydbwysedd. Rhaid iddynt sicrhau cydlyniant a chynrychiolaeth tra'n lleihau'r risgiau sy'n gysylltiedig â sefydliadau bach a chreu awdurdodau lleol sy'n fwy effeithlon a gwydn. Ni ddylent geisio pennu rhyw isafswm maint neu faint cyfartalog, na chreu nifer is o awdurdodau lleol wedi'u pennu ymlaen llaw. Byddai hynny'n ddull cwbl fympwyol: ni chredwn fod y fath niferoedd na chyfartaleddau yn bodoli.

⁷³ Er enghraifft, Cyngor Bwrdeistref Sirol Conwy, Cyngor Dinas Casnewydd a Chyngor Bro Morgannwg.

⁷⁴ Er enghraifft, yn ein cyfarfod cyhoeddus yng Nghyffordd Llandudno

Cydffiniant

- 3.81 **Rhaid i newid strwythurol wella cydlyniant a chydffiniant** rhwng awdurdodau lleol, a ffiniau a chylchoedd gwaith darparwyr gwasanaethau pwysig eraill. Yn arbennig, dylai ddigwydd o fewn ffiniau sefydliadau mwy megis byrddau iechyd lleol a heddluoedd; a dylai olygu bod yn rhaid i'r sefydliadau hynny weithio gyda llai o awdurdodau lleol.
- 3.82 Mae'r mater hwn yn ymwneud â mwy na dim ond cyfleustra gweinyddol neu derfynau ein cylch gwaith. Fel y gwelwch yn y bennod flaenorol, mae'r trefniadau cydweithredu presennol yn orgymhleth iawn; ac yn arbennig, maent yn dueddol o lesteirio'r angen i integreiddio iechyd a gofal cymdeithasol yn effeithiol. Daw'r angen hwnnw yn bwysicach byth wrth i'r boblogaeth dyfu'n hŷn, ac wrth i nifer y bobl y mae angen gwasanaethau iechyd a gofal cymdeithasol arnynt gynyddu; yn ein barn ni, mae ymdrin â'r angen hwn a chreu gwasanaethau di-dor ymhlith yr heriau pwysicaf y mae'r sector cyhoeddus yn eu hwynebu. Er i ni ystyried newid strwythurol ar draws ffiniau BILL yn fras, rydym yn argymhell yn gryf na ddylid rhoi unrhyw gynigion o'r fath ar waith. Yn hytrach, dylid newid i'r cyfeiriad arall, gan greu mwy o gysondeb rhwng ffiniau iechyd a llywodraeth leol a phartneriaethau agosach a mwy effeithiol yn y sectorau hynny.
- 3.83 Agwedd arall ar gydffiniant yw **cymhwysedd i gael arian cydgyfeirio gan yr UE**. Mae hwn ar gael i ardaloedd â CMC y pen a oedd yn llai na 75% o gyfartaledd yr UE adeg sefydlu'r cynllun. Mae'r ffiniau yn seiliedig ar grynodiadau o ardaloedd awdurdodau lleol a byddent yn ystyried newidiadau i'r crynodiadau hyn.⁷⁵ Ar hyn o bryd, mae pob ardal awdurdod lleol yn bodloni'r meini prawf hyn ac eithrio Sir y Fflint, Wreccsam, Powys, Sir Fynwy, Casnewydd, Caerdydd a Bro Morgannwg. Mater i'r Comisiwn Ewropeaidd fydd pennu cymhwysedd ar gyfer unrhyw raglenni tebyg o 2021 ymlaen ac, os cânt eu gweithredu mewn ffordd debyg, bydd hyn yn dibynnu ar lefelau CMC neu fesurau ffyniant eraill yng Nghymru a ledled Ewrop. Ni allwn amcangyfrif na dyfalu effeithiau hynny. Ond credwn y byddai'n annoeth cyfuno ardaloedd sy'n gymwys ar hyn o bryd i gael arian gyda'r ardaloedd hynny nad ydynt yn gymwys. Gallai hynny olygu y byddai perygl na fyddai'r ardaloedd sy'n gymwys ar hyn o bryd bellach yn gymwys i gael arian gan y rhaglen yn y dyfodol. Hyd yn oed pe byddai cynllun ariannu newydd gan yr UE yn caniatáu hyn, byddai rhychwantu'r ffin rhwng ardaloedd cymwys ac anghymwys yn ychwanegu'n sylweddol at gost a chymhlethdod gweinyddu rhaglenni a ariennir gan yr UE.

⁷⁵ At ddibenion arian Ewropeaidd, dynodir ardaloedd awdurdodau lleol fel ardaloedd "NUTS3". Maent yn gweithredu fel blociau adeiladu ar gyfer ardaloedd "NUTS2" mwy, ac ar y lefel hon y caiff cymhwysedd ariannu ei bennu. Felly yng Nghymru, mae'r ardaloedd awdurdodau lleol sy'n gymwys ar hyn o bryd i gael arian cydgyfeirio yn ffurfio un ardal NUTS2 (Gorllewin Cymru a'r Cymoedd) ac mae'r rheini nad ydynt yn gymwys yn ffurfio ardal arall (Dwyrain Cymru). Rydym yn ddiolchgar am y cyngor manwl a gawsom gan Swyddfa Cyllid Ewropeaidd Cymru ar y mater hwn a'i oblygiadau ar gyfer newidiadau strwythurol.

Uno neu greu ffiniau newydd?

3.84 Gallai diwygiadau fynd rhagddynt naill ai drwy uno ardaloedd awdurdodau lleol sy'n bodoli eisoes, neu drwy ail-lunio (neu "ad-drefnu") ffiniau'n llwyr. **Argymhellwn y dylid uno**, am sawl rheswm:

- Byddai trefniadau uno yn gyflymach ac yn haws i'w gweithredu. Mae'r heriau y mae gwasanaethau cyhoeddus yn eu hwynebu yn bwysig a thrwy roi diwygiadau ar waith cyn gynted â phosibl, gall awdurdodau lleol ymdrin â'r heriau hynny yn gynnar, a diogelu gwasanaethau rheng flaen o ganlyniad i hynny. Byddai trefniadau uno yn diwallu'r angen hwn. Ni fyddent yn golygu creu sefydliadau cwbl newydd a fyddai'n gwasanaethu ardaloedd cwbl wahanol o gymharu â'u rhagflaenwyr. I'r gwrthwyneb, byddai adolygiad manwl o ffiniau awdurdodau lleol, y byddai angen ei gynnal pe lluniwyd ffiniau cwbl newydd, yn golygu na châi buddiannau ailstrwythuro eu gwireddu am sawl blwyddyn o leiaf. Nodwn, yn y cyd-destun hwn, fod yr adolygiad diweddar o ffiniau Seneddol yng Nghymru wedi cymryd tua dwy flynedd i'w gwblhau - a dim ond ardaloedd etholiadol oedd yn rhan o'r adolygiad hwnnw, nid oedd yn ymdrin â chreu sefydliadau cyhoeddus;
- O ganlyniad, byddai'n haws cadw cysondeb a pharhad gwasanaethau i'r cyhoedd. Ni fyddai angen creu ffyrdd newydd o gael gafael ar wasanaethau nac o'u darparu;
- Byddai hefyd yn bosibl i awdurdodau lleol sy'n uno gymryd camau tuag at y nod honno cyn iddynt uno'n ffurfiol - er enghraifft, drwy integreiddio gwasanaethau neu wneud penodiadau ar y cyd. Ni fyddai hynny'n bosibl pe adluniwyd y map bwrdeistrefol yn llwyr;
- Byddai trefniadau uno hefyd yn sicrhau cydffiniant. Mae ffiniau presennol yr awdurdodau lleol yn gyson â ffiniau'r GIG, yr heddlu a gwasanaethau tân a'r consortia addysg. Byddai unrhyw raglen uno yn sicr o gysoni ffiniau hefyd; nid yw'r un peth yn wir am broses adlunio llwyr.

3.85 Wrth ddatblygu'r cynigion hyn, nid ydym wedi colli golwg ar y ffaith fod gan bob un ohonom gysylltiadau lleol cryf, sy'n aml yn rhai lleol iawn. Mae cysylltiadau grymus a hanesyddol rhwng ardaloedd, y bydd ein cynigion, fel llinellau gweinyddol eraill ar y map, yn torri ar eu traws neu'n eu cyfuno. Nid ein bwriad yw awgrymu y dylai creu uned weinyddol newydd greu teyrngarwch newydd ac ymdeimlad newydd o gymuned, na difetha hen rai. Ni ddylai fod angen colli na newid teitlau hirsefydledig, statws dinesig a dinas, arwyddluniau na rolau seremonïaidd megis Arglwyddiaethau Rhaglaw oherwydd y cynigion hyn; yn hytrach, dylid trosglwyddo eu cryfderau ymlaen i'r trefniadau newydd. Clywsom dro ar ôl tro "nad oes ots gan bobl pwy sy'n darparu gwasanaeth ar yr amod bod y gwasanaeth yn dda" - ac mae ein cynigion drwy gydol ein hadroddiad yn anelu at sicrhau hynny: darparu gwasanaethau cyhoeddus gwell mewn ffordd well i bobl yng Nghymru.

3.86 Fodd bynnag, rydym yn cydnabod y gall fod rhai anghysondebau o ran ffiniau yn y trefniadau presennol: lleoedd sydd o fewn un ardal awdurdod lleol ond y mae ganddynt fwy yn gyffredin ag ardal gyfagos. Nid yw materion manwl o'r fath yn rhan o'n cylch gwaith, ac mae angen ystyried sensitifrwyddau lleol yn ofalus. Mae'n bosibl y bydd rhaglen uno yn datrys rhai ohonynt drwy greu awdurdod lleol mwy ar draws yr hen ffiniau. Yn amodol ar hynny, credwn y byddai'n werth i Lywodraeth Cymru wahodd y Comisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol i nodi unrhyw anghysondebau o'r fath ac i ddatblygu cynigion ar gyfer ymdrin â hwy. Ond ni ddylai hyn oedi na thynnu sylw oddi ar y newidiadau ehangach a gynigiwn.

Ein cynigion

3.87 Felly, rydym wedi datblygu opsiynau posibl yn unol â'r meini prawf hyn. Rydym wedi gwneud hynny fel a ganlyn:

- Rydym wedi nodi sut y gellid uno awdurdodau lleol cyfagos gan gynyddu'n sylweddol faint a chapasiti cyfartalog cyffredinol ar draws y system llywodraeth leol. Cyhyd ag y bo'n bosibl, rydym hefyd wedi ceisio sicrhau cyn lleied o wahaniaeth maint rhwng y mwyaf a'r lleiaf;
- Dim ond o fewn ffiniau presennol byrddau iechyd lleol a'r heddlu yr ydym wedi cynnig y dylid uno awdurdodau lleol. Mae hyn yn sicrhau cydffiniant gyda'r sefydliadau hynny ac yn symleiddio'r trefniadau partneriaeth rhyngddynt hwy a llywodraeth leol, yn arbennig er mwyn hyrwyddo cynigion i integreiddio iechyd a gwasanaethau cymdeithasol;
- Rydym wedi ystyried sawl nodwedd allweddol am bob ardal, gan gynnwys poblogaeth, amddifadedd, dwysedd y boblogaeth a'r defnydd o'r Gymraeg, er mwyn gwerthuso cydlyniant yr ardaloedd newydd. Nodir manylion y data hyn yn Atodiad F;
- Rydym wedi bod yn arbennig o ystyriol i faterion sy'n ymwneud â'r iaith Gymraeg. Pwysodd sawl un o'n hymatebwyr arnom i gynnig ffiniau sy'n adlewyrchu ac yn cynnal defnydd cyhoeddus o'r Gymraeg yn ogystal â'r defnydd o'r iaith fel cyfrwng ar gyfer bywyd dinesig a threfniadau gweinyddol. Credwn fod pob un o'r opsiynau a gynigir gennym yn gwneud hynny;
- Rydym wedi ystyried cymhwysedd ar gyfer arian cydgyfeirio'r UE, ac wedi osgoi cynnig trefniadau i uno ardaloedd awdurdodau lleol sy'n gymwys i gael arian o'r fath ar hyn o bryd gydag ardaloedd awdurdodau lleol nad ydynt yn gymwys;
- Rydym hefyd wedi ystyried gwahaniaethau o ran lefelau treth gyngor, gan ddefnyddio cyfraddau treth cyfartalog cyfredol Band D ar gyfer pob awdurdod lleol. Mae creu un awdurdod lleol o reidrwydd yn golygu pennu'r un dreth gyngor ar draws yr ardal gyfan, ac rydym wedi cymryd yn ganiataol y byddai pob awdurdod lleol newydd yn syml yn cysoni'r dreth gyngor gan ddefnyddio'r cyfartaledd wedi'i bwysoli ar draws yr ardal newydd. Pe digwyddai hynny, ni fyddai unrhyw effaith net: byddai'r dreth gyngor yn codi mewn rhai ardaloedd ond yn gostwng mewn

ardaloedd eraill. Yn ymarferol, byddai pob awdurdod lleol newydd, wrth gwrs, yn pennu ei lefelau ei hun o ran y dreth gyngor. Gellid hefyd gymedroli unrhyw godiadau mewn treth gyngor drwy gymhorthdal canolog, er mai mater i Lywodraeth Cymru fyddai hynny. Ond, ar y cyfan, mae hon yn ffordd resymol o amcangyfrif yr effeithiau cyffredinol;

- Yn olaf, rydym wedi ystyried nifer y cynghorwyr a fyddai'n bodoli o dan bob un o'n cynigion. Ar hyn o bryd, y gymhareb gyffredinol o ran cynghorwyr i ddinasyddion yng Nghymru yw 1:2,401. O fewn awdurdodau unedol yn Lloegr, y gymhareb yw 1:3,814; ac yn yr Alban, 1:4,259. Mae awdurdodau unedol Lloegr a'r Alban yn darparu'r un gwasanaethau ag awdurdodau lleol yng Nghymru; felly gellid dadlau bod Cymru wedi'i gorgynrychioli nawr. Wrth fodelu newidiadau, rydym wedi cymryd yn ganiataol y byddai'r cap presennol ar faint cynghorau, sef 75 o aelodau, yn parhau. Fodd bynnag, dim ond rhagdybiaeth fodelu yw hon: ceir dadleuon o'r ddwy ochr. Ar y naill law, nodwn fod awdurdodau lleol unedol yn rhannau eraill o'r DU sydd eisoes yn gwasanaethu poblogaethau llawer mwy na'r poblogaethau yng Nghymru, ond lle nad yw eu haelodaeth yn llawer mwy o gwbl. Er enghraifft, mae gan Gyngor Dinas Bryste 70 o aelodau, yr un peth â Chyngor Sir y Fflint er gwaethaf y ffaith ei fod yn gwasanaethu poblogaeth sydd bron deirgwaith yn fwy. Mae gan Gyngor Dinas Glasgow 79 o aelodau, er ei fod yn gwasanaethu poblogaeth sydd tua phedair gwaith yn fwy na'r holl awdurdodau lleol newydd o dan unrhyw un o'r opsiynau a argymhellir gennym. Ar y llaw arall, byddai rhai o'n cynigion yn creu awdurdodau lleol sy'n ddaearyddol yn llawer mwy na Bryste neu Glasgow, a lle y gallai fod angen mwy na 75 o gynghorwyr er mwyn sicrhau cynrychiolaeth ddemocrataidd effeithiol. Er enghraifft, mae gan Gyngor Cernyw, sy'n gwasanaethu tua 520,000 o bobl ar draws ardal eang, 123 o aelodau. Gallai hefyd fod yn annymunol lleihau nifer y cynghorwyr yn radical ac yn sydyn ledled Cymru. Er nad oes unrhyw ddadl bendant o blaid cadw neu gynyddu'r cap, rhaid i'r mater hwn barhau yn fater i'r Comisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol a Llywodraeth Cymru yn y pen draw.

3.88 O ganlyniad, rydym wedi datblygu pedwar opsiwn posibl ar gyfer newid, sy'n esgor ar 12, 11 a 10 o awdurdodau lleol, gyda dau wahanol gyfuniad ar gyfer 11 o awdurdodau lleol. Nodir isod fanylion pob un o'r opsiynau, ynghyd â'n hasesiad o'u manteision a'u hanfanteision, a nodir data pellach a mapiau yn Atodiad F. Mae pob un o'r pedwar opsiwn yn bodloni ein meini prawf ar gyfer cynyddu maint cyfartalog er mwyn gwella capasiti a sicrhau cydffiniant. Mae a wnelo'r gwahaniaethau rhyngddynt yn bennaf â chydlyniant mewnol ac effeithiolrwydd democrataidd yr ardaloedd newydd.

3.89 Ein man cychwyn oedd nodi awdurdodau lleol a ddylai uno yn seiliedig ar y meini prawf uchod. Er mwyn ymdrin â phroblemau o ran maint mewn modd systemaidd, credwn y byddai isafswm graddau trefniadau uno o'r fath yn cynnwys pob un o'r canlynol:

- Ynys Môn a Gwynedd; (cyfanswm poblogaeth 191,000)
- Conwy a Sir Ddinbych; (209,000)
- Sir y Fflint a Wrecsam; (288,000)
- Ceredigion a Sir Benfro; (198,000)
- Castell-nedd Port Talbot a Phen-y-bont ar Ogwr; (279,000)
- Rhondda Cynon Taf a Merthyr Tudful; (293,000)
- Caerdydd a Bro Morgannwg; (472,000)
- Blaenau Gwent, Caerffili a Thorfaen; (340,000)
- Sir Fynwy a Chasnewydd. (237,000)

Byddai rhaglen isafswm newid o'r fath yn golygu y byddai Sir Gaerfyrddin, Powys ac Abertawe yn parhau fel ag y maent. Gwerthuswn oblygiadau hynny isod.

3.90 Mae'r cyfuniadau hyn yn ffurfio'r 'blociau adeiladu' ar gyfer pob un o'n hopsiynau. Ar y cyfan, maent yn gymharol amlwg o ystyried bod angen parhau o fewn ffiniau iechyd, yr heddlu ac arian cydgyfeirio. Fodd bynnag, mewn rhai rhannau o Gymru, mae'n bosibl y bydd opsiynau amgen. Er enghraifft, mae ardal Heddlu Gwent yn cynnwys cymysgedd amrywiol o awdurdodau trefol, awdurdodau'r Cymoedd ac awdurdodau gwledig, ardaloedd lle ceir lefelau uchel iawn ac isel iawn o amddifadedd, a lefelau treth gyngor cymharol uchel iawn ac isel iawn. Ymddengys mai'r cyfuniadau a awgrymir gennym sy'n cyfateb orau i'n meini prawf. Mae cyfuniadau eraill (megis Blaenau Gwent / Sir Fynwy / Torfaen a/neu Gaerffili / Casnewydd) yn bosibl a chynigiwyd y cyntaf, o leiaf, mewn tystiolaeth gan Gyngor Bwrdeistref Sirol Torfaen.⁷⁶ Ond byddent yn mynd yn groes i'n maen prawf ar gyfer arian cydgyfeirio'r UE; felly nid ydym yn eu hargymell. Ni fyddai uno Blaenau Gwent a Thorfaen yn unig, gan adael Caerffili fel ag y mae, yn mynd yn groes i'r maen prawf hwn. Ond mae Blaenau Gwent a Thorfaen ymhlith yr awdurdodau lleol lleiaf; mae'r ddau yn destun mesurau arbennig ar gyfer addysg ac mae gan Flaenau Gwent broblemau amlwg o ran ei drefniadau llywodraethu corfforaethol. Rydym yn amau y byddai cyfuniad o'r ddau yn ddichonadwy.

3.91 Mae'r maen prawf ar gyfer arian cydgyfeirio hefyd yn dadlau yn erbyn rhannu gogledd Cymru i greu dau awdurdod lleol yn hytrach na thri drwy uno Ynys Môn, Gwynedd a Chonwy; a Sir Ddinbych, Sir y Fflint a Wrecsam. Ar hyn o bryd, mae Sir Ddinbych yn gymwys ar gyfer arian cydgyfeirio; yn wir, mae rhannau o'r sir ymhlith yr ardaloedd mwyaf difreintiedig yng Nghymru. Pe unwyd Sir Ddinbych â Sir y Fflint a Wrecsam, nad ydynt yn gymwys, gellid rhoi'r sefyllfa honno yn y fantol.

3.92 Felly mae ein meini prawf ar gyfer cydffiniant ac arian cydgyfeirio i raddau helaeth yn pennu'r patrymau ar gyfer uno mewn sawl rhan o Gymru. Dim ond y cynigion uno yng Ngogledd Cymru, ym Mhowys, yn y rhan fwyaf o'r Cymoedd, yng Nghasnewydd a Sir

⁷⁶ Nid oedd y Cyngor o blaid uno mewn egwyddor ond fe'i cynigiodd fel ei opsiwn amgen dewisol pe bai rhaglen o'r fath yn cael ei rhoi ar waith.

Fynwy ac yng Nghaerdydd a Bro Morgannwg fyddai'n cydymffurfio â phob un o'n meini prawf allweddol. Nid yw materion mor eglur mewn manau eraill - yn ardaloedd Pen-y-bont ar Ogwr / Castell-nedd Port Talbot / Abertawe a Sir Gaerfyrddin / Ceredigion / Sir Benfro - a dim ond o ran sut y byddent yn effeithio ar yr ardaloedd hynny y mae ein dewis opsiynau yn wahanol.

Opsiwn 1: 12 o awdurdodau lleol

- 3.93 Dim ond yr isafswm cynigion uno uchod y mae ein hopsiwn cyntaf yn eu cynnwys. Byddai'n golygu y byddai Sir Gaerfyrddin, Abertawe a Phowys yn parhau fel ag y maent. Mae Powys yn achos arbennig ar gyfer pob opsiwn (gweler isod), ac mae Sir Gaerfyrddin ac Abertawe yn awdurdodau lleol cymharol fawr yr ymddengys y gallant barhau'n annibynnol. Ar y cyfan, yr opsiwn hwn sy'n cynnig y lefel gynaliadwy isaf o newid a'r risg leiaf o golli ymatebolrwydd. Byddai hefyd yn osgoi problemau o ran maint gormodol neu anghysondebau mawr iawn o ran y dreth gyngor.
- 3.94 Fodd bynnag, byddai'r opsiwn hwn yn golygu y byddai pedwar o'r saith bwrdd iechyd lleol yn gorfod ymdrin â dau awdurdod lleol neu fwy o hyd. Byddai hefyd yn creu anghysondeb drwy gadw Abertawe fel endid unigol ond gan uno dinas lawer mwy Caerdydd gyda Bro Morgannwg - ar y sail na fyddai'n synhwyrol i'r Fro barhau'n annibynnol o fewn unrhyw gynllun diwygio cydlynol, ac mai dim ond â Chaerdydd y gallai uno (yr unig awdurdod lleol arall yn ardal ei bwrdd iechyd a'r unig awdurdod lleol cyfagos nad yw'n gymwys i gael arian cydgyfeirio). Gallai'r opsiwn hwn hefyd fetu ag adlewyrchu'r ffaith y rhagwelir y bydd poblogaeth Abertawe yn cynyddu tua 13% yn ystod y 25 mlynedd nesaf, o gymharu â chynnydd o ddim ond 4% ym Mhen-y-bont ar Ogwr a Chastell-nedd Port Talbot. Felly bydd y ddinas yn ganolbwynt ar gyfer twf yr ardal ehangach; a all awgrymu y dylid creu awdurdod lleol unigol i wasanaethu'r ardal honno. Byddai cadw Abertawe ar wahân hefyd yn golygu y byddai perygl y câi rhannau mwy difreintiedig o'r rhanbarth ehangach eu crynhoi o fewn un ardal. Er bod y rhain yn anfanteision sylweddol, ni chredwn eu bod yn ddigon cryf i ddiystyru'r opsiwn hwn yn llwyr.

Opsiynau 2a a 2b: 11 o awdurdodau lleol

- 3.95 Byddai'r opsiwn hwn yn golygu uno'r un awdurdodau lleol ag opsiwn 1, gydag un o blith dau drefniant uno pellach:
- Byddai Abertawe yn uno gyda Chastell-nedd Port Talbot a Phen-y-bont ar Ogwr (opsiwn 2a) neu
 - byddai Sir Gaerfyrddin yn uno gyda Sir Benfro a Cheredigion (opsiwn 2b).
- 3.96 Mae cryfderau a gwendidau'r opsiwn hwn yn gymharol debyg i Opsiwn 1, er bod mwy o fanteision. Byddai angen i BILL Abertawe Bro Morgannwg (ar gyfer opsiwn 2a) neu

BILL Hywel Dda (ar gyfer opsiwn 2b) lunio partneriaeth gyda dim ond un awdurdod lleol, gan olygu y byddai mwy o gyfleoedd i integreiddio gwasanaethau iechyd a gofal cymdeithasol yn yr ardaloedd hynny. Byddai'r naill opsiwn neu'r llall hefyd yn cynyddu cymhareb y cynghorwyr i ddinasyddion i tua'r un lefel ag awdurdodau unedol yn Lloegr, pe cadwyd y cap o 75 o aelodau.

- 3.97 Byddai **opsiwn 2a** yn creu un awdurdod lleol a fyddai'n cwmpasu Pen-y-bont ar Ogwr, Castell-nedd Port Talbot ac Abertawe. Byddai'n osgoi trin Abertawe mewn modd anghyson, fel y gwneir yn Opsiwn 1, ac yn sicrhau byddai'n fwy cyson â phatrymau hirdymor o ran twf y boblogaeth a thwf economaidd yn y rhanbarth ehangach. Oherwydd y cyfyngiadau daearyddol i'r gorllewin a'r gogledd (megis Penrhyn Gŵyr ac aber Llŵchwr), mae datblygiadau yn y dyfodol yn Abertawe yn debygol o ganolbwyntio ar ei ffin ddwyreiniol gyda Chastell-nedd Port Talbot, ar hyd echel Ffordd Fabian / yr M4. Er enghraifft, mae datblygiad diweddar 'SA1' tua 750m o'r ffin; ac mae Parc Amazon a'r rhan fwyaf o gampws newydd Prifysgol Abertawe o fewn ardal Castell-nedd Port Talbot. Byddai hefyd yn gyson â phartneriaeth gofal Western Bay sydd eisoes wedi cael rhywfaint o lwyddiant wrth integreiddio iechyd a gofal cymdeithasol i oedolion ar draws yr ardal. Ar y llaw arall, byddai'r awdurdod lleol a fyddai'n deillio o hyn yn gymharol fawr, gyda phoblogaeth o 518,000, sy'n golygu mai dyma fyddai'r awdurdod unedol mwyaf poblog ond dau yn y DU, ar ôl Glasgow a Chernyw. Fodd bynnag, ceir awdurdodau metropolitaidd llawer mwy poblog yn Lloegr megis Birmingham, Leeds a Sheffield, sydd i raddau helaeth yn cyflawni'r un swyddogaethau; a gall bod yn awdurdod mawr fod o fantais (bydd yn sicrhau'r arbedion maint mwyaf posibl ac yn rhoi llais cryf i'r awdurdod). Gallai poblogaeth ardal yr awdurdod lleol posibl hwn beri pryder, ond ceir dadleuon cryf o'i blaid hefyd.
- 3.98 Byddai **opsiwn 2b** yn golygu y byddai Abertawe yn parhau'n annibynnol, gan greu'r un manteision ac anfanteision ag opsiwn 1. Yn hytrach, byddai'n creu un awdurdod lleol o Sir Gaerfyrddin, Ceredigion a Sir Benfro, gyda phoblogaeth o 382,000. Byddai hyn yn helpu i integreiddio gwasanaethau iechyd a gofal cymdeithasol yn ardal BILL Hywel Dda, a byddai'n dwyn ynghyd ardal sydd ag o leiaf rai nodweddion cyffredin yn nhermau gwledigrwydd, economi leol ac, yn y rhan fwyaf o'r ardal, y defnydd o'r Gymraeg. Ar y llaw arall, byddai maint daearyddol ac amrywiaeth yr ardal honno yn cyflwyno heriau sylweddol. Byddai'n cwmpasu'r ardal fwyaf o blith unrhyw awdurdod unedol yn y DU y tu allan i rannau mwyaf gwledig a phellennig yr Alban a byddai ganddi boblogaeth sylweddol uwch nag unrhyw un o'r ardaloedd hynny.⁷⁷ At hynny, er bod nodweddion cyffredin, mae gwahaniaethau sylweddol hefyd. Mae Llanelli, Dyffryn Aman ac Aberdaugleddau yn ardaloedd trefol a diwydiannol iawn; mae gan rannau helaeth o weddill yr ardal boblogaeth wasgaredig iawn. Ac er bod y Gymraeg yn cael ei siarad yn gyffredinol mewn rhannau helaeth o Sir Gaerfyrddin, gogledd Sir

⁷⁷ Mae ardaloedd cyngor yr Ucheldiroedd, Argyll a Bute, Dumfries a Galloway a Swydd Aberdeen yn yr Alban oll yn ddaearyddol fwy; ond mae gan bob un ohonynt boblogaeth o 140,000 yn llai o leiaf na'r cyfuniad hwn.

Benfro a Cheredigion, nid yw mor amlwg yn ne Sir Benfro ac ar hyd arfordir Sir Gaerfyrddin. Yn anecdotaidd, ceir ymdeimlad yn yr ardal o hyd fod Cyngor Sir Dyfed gynt wedi ei chael hi'n anodd ymdrin â'r amrywiaeth hwn mewn ffordd ymatebol ac effeithiol. Er mwyn datrys hyn, mae'n bosibl iawn y bydd angen creu strwythurau darparu ac ymgysylltu islaw lefel yr ardal gyfan, boed hynny ar hyd ffiniau'r awdurdodau lleol presennol ai peidio. Yn olaf, byddai'r opsiwn hwn yn creu anghysondeb sylweddol o ran y dreth gyngor: mae treth gyngor Sir Benfro ymhlith yr isaf yng Nghymru a byddai'n cynyddu'n sylweddol pe câi lefelau treth gyngor eu cysoni ledled yr ardal newydd gyfan. Fel gyda'r cynigion yn opsiwn 2a, mae'r ffactorau hyn yn destun pryder, ond nid ydynt yn peri pryder gormodol.

Opsiwn 3: 10 o awdurdodau lleol

- 3.99 Byddai'r opsiwn hwn yn cyfuno'r cynigion uno yn opsiynau 2a a 2b. Byddai'n creu awdurdodau lleol unigol a fyddai'n cwmpasu Pen-y-bont ar Ogwr, Castell-nedd Port Talbot ac Abertawe; a Sir Gaerfyrddin, Ceredigion a Sir Benfro.
- 3.100 Yn naturiol, byddai hyn yn cyfuno cryfderau a gwendidau opsiynau 2a a 2b. Wrth gyfuno'r cryfderau, byddai'n symleiddio trefniadau partneriaeth yn sylweddol. Ymhob ardal y tu allan i ogledd Cymru a de-ddwyrain Cymru, byddai ffiniau llywodraeth leol a gwasanaethau iechyd yn unffurf, gan hwyluso trefniadau ar gyfer gweithio mewn partneriaeth ac integreiddio gwasanaethau yn sylweddol. Mae hynny'n gynnig deniadol iawn a byddai'n hwyluso llawer o'n hargymhellion eraill o ran dileu cymhlethdod ac ail-ganolbwyntio gwasanaethau cyhoeddus ar atal a chyd-gynhyrchu. Pe cadwyd y cap o 75 o aelodau, byddai'r opsiwn hwn hefyd yn cynyddu'r gymhareb cynghorwyr i ddinasyddion i werth sydd rhwng y gwerth yn Lloegr a'r gwerth yn yr Alban.
- 3.101 Fodd bynnag, mae anfanteision cyfunol opsiynau 2a a 2b hefyd yn sylweddol. Byddent yn golygu awdurdod lleol poblog iawn (Pen-y-bont ar Ogwr, Castell-nedd Port Talbot ac Abertawe) ac ardal ddaearyddol fawr iawn (Sir Gaerfyrddin, Ceredigion a Sir Benfro). Er nad yw'r un o'r anfanteision hyn yn gymhellol, maent yn cynyddu graddau'r risg sy'n gysylltiedig ag uno ar raddfa o'r fath. Ond mae'r manteision yn gyfatebol fwy hefyd, ac felly down i'r casgliad bod yr opsiwn hwn yn ddichonadwy hefyd.
- 3.102 Mae gan bob un o'n hopsiynau dethol wahanol gryfderau a gwendidau, a chredwn y byddai unrhyw un ohonynt yn ymdrin yn ddigonol â'r problemau sy'n gysylltiedig â sefydliadau bach tra'n osgoi risgiau gwrthgynhyrchiol diffyg cydlyniant ac ymatebolrwydd a maint gormodol. Nid ydym yn ffafrio unrhyw opsiwn penodol, ac nid oes gennym ychwaith farn gadarn o ran pa un y dylid ei roi ar waith; rhaid i hynny fod yn fater i Lywodraeth Cymru a Chynulliad Cenedlaethol Cymru, yn dilyn ymgynghori.

Powys

- 3.103 Mae sicrhau'r cydffiniant hanfodol rhwng llywodraeth leol a'r GIG yn golygu bod yn rhaid i Bowys (y mae ganddi ei bwrdd iechyd lleol ei hun) barhau fel awdurdod lleol unigol o dan unrhyw senario. Gallai hynny ymddangos yn anghyson, o ystyried mai dim ond poblogaeth o tua 130,000 sydd ym Mhowys. Fodd bynnag, mae Powys ymhlith yr awdurdodau unedol mwyaf (o ran arwynebedd) a mwyaf prin eu poblogaeth yn y DU. Mae hyn yn creu patrymau penodol iawn o ran galw a heriau wrth ddarparu gwasanaethau, sy'n ategu'r ddadl o blaid ei gadw fel awdurdod ar wahân. At hynny, byddai ei uno ag unrhyw awdurdod lleol cyfagos yn creu ardal a fyddai bron yn sicr yn rhy fawr yn ddaearyddol a/neu'n rhy amrywiol i fod yn ymarferol. Byddai hefyd o reidrwydd yn mynd yn groes i'n maen prawf ar gyfer cydffiniant, a fwy na thebyg ein maen prawf ar gyfer arian cydgyfeirio.
- 3.104 Ond, rydym yn pryderu o dan unrhyw un o'n senarios mai Powys fyddai'n gwasanaethu'r boblogaeth leiaf o blith unrhyw awdurdod lleol yng Nghymru o bell ffordd. Mae hynny'n golygu bod perygl y caiff rhai o'r problemau o ran maint y credwn yn gryf y dylid eu hosgoi eu hail-greu.
- 3.105 Eglurwn ein hateb i'r broblem hon fel rhan o'n dadansoddiad o gymhlethdod gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru yn y bennod flaenorol. Yno, rydym yn argymhell y dylid uno Cyngor Sir Powys a Bwrdd Addysg Iechyd Powys i greu un sefydliad unigol. Byddai hyn yn cynyddu maint a chapasiti cyffredinol y sefydliad; yn manteisio ar y patrymau penodol sy'n bodoli eisoes ar gyfer darparu gwasanaethau yn y sir; ac yn darparu gwasanaeth mwy di-dor i ddinasyddion yn yr ardal unigryw hon. Gellid ei ddefnyddio hefyd fel model posibl ar gyfer cynigion integreiddio mwy ffurfiol rhwng gwasanaethau iechyd a gwasanaethau cymdeithasol yng ngweddill Cymru, er nad oes achos cymhellol dros unrhyw newid sylfaenol o'r fath ar hyn o bryd, fel y nodwyd gennym yn y bennod flaenorol.

Rhoi newid ar waith

- 3.106 **Felly, rydym yn argymhell bod yn rhaid i un o'n hopsiynau ar gyfer uno llywodraeth leol gael ei fabwysiadu a'i weithredu ar fyrder, gan greu 12, 11 neu 10 o awdurdodau lleol.** Mae'r dystiolaeth helaeth a gawsom ar faterion yn ymwneud â maint a'r atebion iddynt wedi ein tywys i lunio'r opsiynau penodol hyn, ond nid ydym wedi gallu ymgynghori arnynt. Mater i Lywodraeth Cymru yw penderfynu p'un a ddylid ymgynghori ar yr opsiynau hyn a sut i wneud hynny a phenderfynu pa un a gaiff ei roi ar waith. Fodd bynnag, bydd yn hanfodol i'r newidiadau hyn gael eu rhoi ar waith yn gyflym, yn effeithiol a chan darfu cyn lleied â phosibl ar lefelau gwasanaethau. Er mwyn gwneud hynny, bydd angen rheoli'r rhaglen yn gadarn ar lefel Cymru gyfan a

bydd angen arweinyddiaeth ymroddedig o ansawdd uchel yn lleol, gan swyddogion a gwleidyddion. **Rydym yn argymhell bod yn rhaid i Lywodraeth Cymru, awdurdodau lleol a rhanddeiliaid allweddol eraill gytuno ar drefniadau'r rhaglen uno erbyn Pasg 2014, fan bellaf. Dylai hynny gynnwys prosesau llywodraethu prosiect a rhaglen clir a chadarn yn genedlaethol ac yn lleol ac atebolrwydd clir i fwrdd trawsnewid a gweithredu cenedlaethol.** Dylai'r bwrdd hwnnw fod yn gyfrifol am baratoi, cynllunio a rheoli'r rhaglen ddiwygio gyffredinol. Nid ydym yn tanamcangyfrif maint yr her honno, ond nid ydym ychwaith yn tanamcangyfrif y canlyniadau difrifol onid eir i'r afael â hi.

3.107 **Rydym yn cydnabod y gall unrhyw newid strwythurol fod yn gostus ac yn aflonyddgar**, fel y gwnaeth llawer o'n hymatebwyr. Fodd bynnag, byddai cost gwneud dim byd yn rhy fawr. Nid yw'r strwythur presennol yn gynaliadwy yn y tymor hwy; at hynny, credwn y bydd yr arbedion hirdymor yn gorbwysu'r costau byrdymor yn gyflym. Ond dylai'r model ariannu ar gyfer y rhaglen uno adlewyrchu'r ffaith y bydd o fudd i'r sector cyhoeddus cyfan, nid dim ond i'r awdurdodau lleol dan sylw. Fel y nododd CLILC i ni yn gywir ddigon, ni allai cyllidebau gwasanaethau awdurdodau lleol ar eu pen eu hunain gynnal costau o'r fath yn y dyfodol agos.

3.108 Rydym wedi ceisio modelu'r costau ariannol a buddiannau ailstrwythuro, mewn termau bras a dangosol. Gallai costau untro ddeillio o'r canlynol:

- Taliadau diswyddo i staff - yn enwedig uwch aelodau o staff - y caiff eu rolau eu dyblygu'n uniongyrchol yn y strwythur newydd;
- Cyfuno cyflogau, telerau ac amodau staff o dan reoliadau TUPE;
- Integreiddio systemau TGCh a systemau eraill;
- Costau adleoli ac ail-frandio.

3.109 Byddai buddiannau, ar y llaw arall, yn cronni ar sail gylchol o'r canlynol:

- Taliadau cyflog cyffredinol a chostau gweithredol is, unwaith eto yn enwedig i uwch aelodau o staff;
- Taliadau cyflog a lwfansau is i gynghorwyr, gan dybio y caiff nifer y cynghorwyr ei lleihau;
- Cael gwared ar eiddo gormodol gan esgor ar dderbyniadau cyfalaf neu incwm rhent;
- Costau gweithredu is drwy weithredu systemau TGCh unigol a systemau eraill unigol yn hytrach na sawl system;
- Arbedion maint o ran costau gwasanaethau.

3.110 Nid yw'n bosibl i ni lunio amcangyfrifon pendant na chynhwysfawr. Bydd yr union gostau yn dibynnu ar wybodaeth am strwythurau manwl, cyllidebau, contractau, ystadau a chofrestrau asedau o fewn pob awdurdod lleol, ac mae hynny y tu hwnt i'n

cylch gwaith.

- 3.111 Fodd bynnag, rydym wedi gallu ystyried y costau a'r buddiannau a ddangoswyd gan raglen uno ddiweddar yng Nghernyw.⁷⁸ Rydym hefyd wedi gallu manteisio ar ddadansoddiadau o'r rhaglen hon a rhaglenni eraill tebyg a baratowyd gan Deloitte ar ran CLILC, ac a gyflwynwyd gan y Gymdeithas fel rhan o'i thystiolaeth i ni. Yn olaf, rydym wedi cynnal ymarfer manylach a chadarn i fodelu costau diswyddo uwch aelodau o staff, yn seiliedig ar gyfraddau a hawliadau cyflog cyhoeddus. Yn seiliedig ar hyn, credwn y gallwn lunio syniad rhesymol o brif gostau uniongyrchol ailstrwythuro a'r arbedion cylchol y gellir disgwyl eu cronni; ac amcangyfrif o'r cyfnod ad-dalu (hynny yw, yr amser a gymerir i'r buddiannau ddechrau gorbwyso'r costau).
- 3.112 Yn seiliedig i raddau helaeth ar waith Deloitte, daeth CLILC i'r casgliad y byddai costau uno rhwng £200 a £400 miliwn, gydag arbedion cylchol blynyddol o rhwng £92 a £100 miliwn, gan awgrymu cyfnod ad-dalu o rhwng dwy a phedair blynedd. Er bod gwaith Deloitte / CLILC wedi bod yn ddefnyddiol iawn i ni yn gyffredinol, rydym yn amau cywirdeb yr amcangyfrifon hynny o gostau a buddiannau, am sawl rheswm. Yn gyntaf, cyfrifodd dadansoddiad Deloitte / CLILC y costau a'r buddiannau uniongyrchol drwy ddefnyddio ffigurau Cernyw a chyfrifo ffigurau crynswth yn ôl y gwahaniaeth cymharol rhwng poblogaeth Cymru a phoblogaeth Cernyw (tua 5.8 gwaith). Ni chredwn y byddai costau a buddiannau uno yn uniongyrchol gymesur â'r boblogaeth a wasanaethir. Gall poblogaeth fod yn ddirprwy ar gyfer maint gweithlu neu ystad awdurdod lleol; ond byddai costau a buddiannau yn cael eu llywio llawn cymaint, os nad mwy, gan nifer yr awdurdodau lleol dan sylw ac felly nifer y gwahanol strwythurau a systemau y mae angen eu hintegreiddio. Roedd y rhaglen uno yng Nghernyw yn cynnwys saith sefydliad, neu tua thraean y nifer yng Nghymru. Mae hynny'n awgrymu y gall ffigurau Deloitte / CLILC sy'n seiliedig yn llwyr ar brofiad Cernyw oramcangyfrif y costau uniongyrchol yng Nghymru (oddeutu £119 miliwn) a'r buddiannau cylchol (oddeutu £100.9 miliwn).
- 3.113 Yn ail, mae Deloitte a CLILC wedi tybio y byddai costau ychwanegol mawr yn gysylltiedig ag ariannu'r broses uno a lliniaru anghysondebau o ran y dreth gyngor. Gwnaethant dybio y byddai'r broses uno yn cael ei hariannu drwy'r awdurdodau lleol yn benthycu'r arian angenrheidiol ar gyfraddau masnachol. Yn sicr, mae hynny'n bosibl, ond nid yw'n anochel. Yng Nghernyw, ariannwyd y rhaglen uno o gronfeydd wrth gefn y cynghorau; ac fel y nodwyd gennym uchod, ceir dadl o blaid model ariannu sy'n adlewyrchu buddiannau uno i'r sector cyhoeddus cyfan. Byddai mabwysiadu'r naill ddull neu'r llall neu fabwysiadu'r ddau ddull yn golygu na fyddai unrhyw gostau benthycu. Wrth gwrs, byddai costau cyfle, ond mae hynny'n wir am

⁷⁸ Crëwyd Cyngor Cernyw - awdurdod unedol a'r awdurdod mwyaf yn ôl poblogaeth yng Nghymru a Lloegr - drwy uno Cyngor Sir Cernyw gynt â chwe chyngor dosbarth yn 2009

unrhyw benderfyniad ar wariant, ni waeth sut y caiff ei ariannu.

- 3.114 Tybiodd tystiolaeth CLILC hefyd y byddai cynghorau yn ildio swm sylweddol o incwm treth gyngor pe câi rhai o lefelau cyfredol uchaf y dreth gyngor eu rhewi er mwyn helpu i gael gwared ar anghysondebau o ran cyfraddau treth gyngor o fewn yr ardaloedd newydd. Unwaith eto, nid yw hynny'n sicr o ddigwydd. Er y bydd Llywodraeth Cymru ac awdurdodau lleol o bosibl yn awyddus i gymryd camau i leihau anghysondebau o ran y dreth gyngor, nid yw hynny o reidrwydd yn golygu dilyn y dull hynod gostus a dybiwyd gan CLILC a Deloitte.
- 3.115 Gan dybio na châi'r rhaglen uno ei hariannu drwy fenthycia masnachol ac na châi cyfraddau treth gyngor eu trin fel y tybiodd CLILC, credwn y gallai costau cychwynnol rhaglen uno fod yn agosach at £80-£100 miliwn, gydag arbedion cylchol blynyddol o oddeutu £60-£80 miliwn. Gallai'r ffigur olaf gynyddu gan ddibynnu ar ba mor gyflym y gellid gwireddu arbedion maint o ran costau gwasanaeth.⁷⁹ Wrth reswm, amcangyfrifon bras iawn o gost rhaglen newid fawr iawn ac eang iawn ei chwmpas yw'r rhain ac nid yw'r rhaglen honno wedi dechrau hyd yn oed eto; rhaid i ni eu hamodi'n sylweddol. Ond gallwn amcangyfrif yn gymharol hyderus y byddai'r cyfnod ad-dalu ar gyfer y costau hyn rywle rhwng 18 a 30 mis. Mae'n debygol y byddai arbedion blynyddol net sylweddol yn cronni y tu hwnt i hynny. Mae hynny'n gyson â phrofiad Cernyw a chyda'n model manwl ar gyfer costau diswyddo uwch aelodau o staff - a awgrymodd gyfnod ad-dalu o rhwng 18 a 24 mis ar gyfer y costau hynny yn unig.
- 3.116 Byddai hynny'n fuddsoddiad addawol, hyd yn oed yn ystod cyfnod ffyniannus. Ond, yn ystod cyfnod o galedi hirdymor, daw'n fuddsoddiad cymhellol. Mae awdurdodau lleol eisoes yn bwriadu gwneud toriadau helaeth, gan gynnwys toriadau i wasanaethau rheng flaen a diswyddiadau sylweddol yn sgil hynny, er mwyn mantoli eu cyllidebau. Fel y nododd llefarydd cyllid CLILC yn ddiweddar, "Wrth i gyllidebau leihau, bydd yn rhaid i gymunedau ledled Cymru newid yn sylweddol eu disgwyliadau o ran y gwasanaethau y gellir disgwyl i'w cyngor lleol eu darparu yn ymarferol."⁸⁰ Mae'r cyfnod hwnnw o galedi yn debygol o barhau am y degawd nesaf o leiaf, fel yr eglurwyd gennym yn ein cyflwyniad. Fel y mae pethau ar hyn o bryd, ni fydd awdurdodau lleol yn gallu gwrthbwyso pwysau o'r fath yn erbyn maint yr arbedion hirdymor y mae trefniadau uno yn debygol iawn o esgor arnynt. Felly, rhaid dewis rhwng toriadau estynedig ac anghynaliadwy yn y pen draw i swyddi a gwasanaethau rheng flaen; neu fuddsoddi mewn strwythur diwygiedig a fydd yn esgor ar arbedion hirdymor sylweddol ac felly'n lleihau'r angen i wneud toriadau i wasanaethau. Yn ein barn ni,

⁷⁹ Yn benodol, nid yw arbedion Cernyw (y mae'r amcangyfrifon hyn yn seiliedig arnynt) yn ystyried arbedion maint o fewn gwasanaethau fel addysg, gwasanaethau cymdeithasol neu briffyrdd a ddarparwyd yn flaenorol gan y Cyngor Sir ac sy'n cael eu darparu ar yr un raddfa o hyd. Mae'n ddigon posibl y gallai ein cynigion gyflawni arbedion o'r fath.

⁸⁰ Y Cyngorydd Aaron Shotton, a ddyfynnwyd yn hysbysiad i'r wasg CLILC, 11 Rhagfyr 2013.

nid dewis mo hynny o gwbl: yn ddi-os, mae'n well buddsoddi mewn sector cyhoeddus sy'n addas ar gyfer y dyfodol a diogelu swyddi a gwasanaethau rheng flaen na chaniatáu i wasanaethau cyhoeddus fynd â'u pen iddynt a dirywio hyd nes y byddant yn methu.

3.117 Fodd bynnag, ni fydd hyn yn digwydd mewn unrhyw ffordd heb arweinyddiaeth genedlaethol a lleol gref ac effeithiol, a threfniadau cadarn ar gyfer llywodraethu'r rhaglen. Mae tystiolaeth o Gernyw unwaith eto yn ategu hyn. Bydd yn hanfodol i Lywodraeth Cymru, Cynulliad Cenedlaethol Cymru a llywodraeth leol wneud trefniadau cyfreithiol, ariannol a threfniadau eraill angenrheidiol mewn perthynas â'r newidiadau yn brydlon, a'u rhoi ar waith yn gyflym ac yn benderfynol. Byddai methu â gweithredu'n brydlon ac yn benderfynol yn ychwanegu risgiau sylweddol o ran darparu gwasanaethau cyhoeddus yn y byrdymor. Rydym yn cytuno â'r dystiolaeth a gawsom gan Gymdeithas Prif Weithredwyr yr Awdurdodau Lleol, a ddadleuodd y gallai'r posibilrwydd o newid strwythurol amharu'n sylweddol ar wasanaethau a thynnu sylw oddi ar faterion eraill. Rydym yn cydnabod hefyd y bydd y posibilrwydd o newid strwythurol yn peri pryder i'r rheini sy'n gweithio ym maes llywodraeth leol yng Nghymru ac y gallai ei gwneud hi'n anodd i awdurdodau lleol recriwtio a chadw staff. Fodd bynnag, fel y cydnabuwyd gennym, nid yw'r system bresennol yn gynaliadwy ac mae'n hanfodol felly i ni ddelio â'r mater er mwyn diogelu swyddi yn y tymor hwy. Dylai cadw staff, yn enwedig y rhai mewn rolau arbenigol, fod yn ystyriaeth allweddol. Yn wir, gan fod un o'r prif risgiau sy'n gysylltiedig â maint yn ymwneud â diffyg capasiti ac arbenigedd, byddai'n wrthgynhyrchol pe byddai trefniadau uno, neu'r posibilrwydd o roi trefniadau o'r fath ar waith, yn arwain at ostyngiadau sylweddol pellach mewn capasiti ac arbenigedd o'r fath. Mae hynny'n ategu'r angen i weithredu'n brydlon ac mewn ffordd gynhwysfawr.

3.118 Mae'r heriau difrifol a pharhaus sy'n wynebu gwasanaethau cyhoeddus yn golygu na allwn ganiatáu i drefniadau uno ddod yn ffactor sy'n tynnu sylw yn ddiangen oddi ar faterion eraill nac yn weithgaredd dadleoli. Bydd eu rhoi ar waith yn briodol yn amlwg yn cymryd amser; bydd angen rhoi sylw gofalus i drefniadau cyfreithiol, ariannol a sefydliadol, a bydd angen ymgysylltu â gweithlu'r sector cyhoeddus yn llawn ac yn barhaus. Ond mae'n gwbl bosibl i awdurdodau lleol ddechrau cysoni eu strwythurau a'u gweithrediadau cyn iddynt uno'n ffurfiol; gan wneud penodiadau ar y cyd yn hytrach na phenodiadau ar wahân lle y bo'n briodol. Po gynharaf y gwnânt hynny, y cynharaf y byddant yn gallu gwireddu'r buddiannau a'r arbedion a amlinellwyd gennym, gan olygu y caiff gwasanaethau rheng flaen eu diogelu'n well. Rydym yn annog awdurdodau lleol sy'n bodoli eisoes i gymryd camau o'r fath, ac yn credu y dylid cefnogi a chymell y rheini sy'n barod i wneud ymrwymiad cynnar o'r fath. **Felly, rydym yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru gefnogi a chymell yr awdurdodau lleol hynny sy'n mabwysiadu'r rhaglen yn gynnar, ac sy'n dymuno dechrau proses uno wirfoddol. Serch hynny, dylai'r rhaglen gael ei chwblhau yn**

2017-18.

Cymunedau cynaliadwy, sefydliadau ymatebol

3.119 Er bod ein hargymhellion uchod ar newidiadau i strwythurau awdurdodau lleol yn bwysig, ni chredwn y byddant yn ddigon. Fel yr eglurwn ym Mhennod 4, nid yw sefydliadau yn y sector cyhoeddus yn ymgysylltu'n gyson â dinasyddion, sydd yn eu tro yn ei chael hi'n anodd dylanwadu arnynt neu chwarae rhan wrth sicrhau eu bod yn cael eu dwyn i gyfrif. Mae angen gwneud mwy i atgyfnerthu atebolrwydd democrataidd ac i alluogi darparwyr gwasanaethau i ymgysylltu'n gyson ac mewn ffordd gydgyhyrchiol â dinasyddion a chymunedau er mwyn diwallu eu hanghenion. Rydym o'r farn bod dau ateb ategol i'r broblem hon, gyda'r ddau ohonynt yn gweithio ar lefel fwy lleol.

Cynghorau tref a chymuned

3.120 Yn gyntaf, mae 736 o gynghorau tref a chymuned eisoes yn bodoli yng Nghymru. Mae rhai o'r cynghorau mwyaf yn darparu gwasanaethau pwysig, yn enwedig ym maes priffyrdd, hamdden a chyfleusterau cymunedol. Ond mae gan bob un ohonynt botensial o leiaf i gyfleu anghenion a blaenoriaethau eu cymunedau i awdurdodau lleol a darparwyr gwasanaethau eraill. Mae cyfle iddynt hefyd gymryd cyfrifoldeb am wasanaethau cymunedol cwbl leol, fel y mae llawer ohonynt eisoes yn ei wneud i ryw raddau. Gwyddom fod llawer o gynghorwyr cymunedol gweithgar iawn sy'n chwarae rhan bwysig ym mywyd eu cymunedau.

3.121 Daw'r potensial hwnnw'n bwysicach byth os daw awdurdodau lleol yn fwy. Rydym yn cytuno'n llwyr â Chyngor Tref Llanelli, a ddadleuodd y canlynol yn ei dystiolaeth i ni: *Gyda'r pwysau anochel i gynyddu maint cyrff cyhoeddus mwy a lleihau nifer yr awdurdodau unedol, mae'n gwbl hanfodol ymdrin â'r effaith ar yr haen fwyaf lleol o lywodraeth a chyflwyno strwythurau a fydd yn sicrhau y caiff lleisiau lleol eu clywed.*

3.122 Fel y cydnabu Cyngor y Dref, ni fydd ymgysylltu effeithiol rhwng cynghorau tref a chymuned a darparwyr gwasanaethau eraill yn digwydd yn awtomatig. Hyd yn oed ar hyn o bryd, awgryma'r dystiolaeth a gawsom gan gynghorau tref a chymuned unigol a'u corff cynrychioliadol, Un Llais Cymru, fod yr ymgysylltu hwn yn dameidiog ac yn aml yn aneffeithiol. Er enghraifft, nododd Un Llais Cymru y problemau difrifol y mae cynghorau tref a chymuned wedi'u profi wrth ymgysylltu â byrddau gwasanaethau lleol.

3.123 Mae nifer a maint cynghorau tref a chymuned unigol yn rhannol gyfrifol. Mae rhai cynghorau o'r fath yn gymharol fawr - gyda'r un mwyaf (Cyngor Tref y Barri) yn gwasanaethu bron 50,000 o bobl. Ond eithriad yw hwnnw. Mae gan y rhan fwyaf

ohonynt gyllidebau bach iawn a dim ond clerc rhan amser sy'n eu gwasanaethu. Mae'n anodd iawn gweld sut y gall sefydliadau mor fach chwarae rhan gyson mewn trafodaethau strategol am anghenion eu hardal nac ymgysylltu'n effeithiol â phobl leol fel rhan o'r broses honno.

3.124 Yn yr un modd, mae rhai ardaloedd awdurdodau lleol yn cynnwys nifer uchel iawn o gynghorau tref a chymuned. Er enghraifft, mae 110 o gynghorau o'r fath ym Mhowys ac 80 yn Sir Benfro. Mae'n anodd gweld sut y gall yr awdurdod lleol neu unrhyw sefydliad unigol arall ymgysylltu â phob un ohonynt ac ymateb iddynt yn unigol mewn ffordd ystyrlon a chyson.

3.125 Yn olaf, mae gennym bryderon sylweddol ynghylch atebolrwydd cynghorau tref a chymuned a'u gallu i fod yn gynrychioliadol. Mae'r tabl isod yn cynnwys data am gynghorau tref a chymuned yn yr etholiadau diwethaf yn 2012. Dengys y canlynol:

- Ar gyfartaledd, mae cynghorau cymuned yn gwasanaethu 2,231 o etholwyr (neu tua 2,900 o ddinasyddion), gan amrywio o 929 ym Mhowys i 11,659 yn Nhorfaen;
- Ceir tua 8,069 o gynghorwyr cymuned, gyda chyfartaledd o 203 o etholwyr fesul cynghorydd, unwaith eto gan amrywio o 99 fesul cynghorydd ym Mhowys i 804 yn Nhorfaen. Mae hynny'n golygu bod tua 0.5% o gyfanswm yr etholwyr o fewn yr ardaloedd a gwmpesir gan gynghorau cymuned yn aelodau o'r cynghorau hynny. Mae'r ganran yn cynyddu i bron 1% ym Mhowys;
- Yn yr etholiadau diwethaf, nid oedd cystadleuaeth ar gyfer 67% o'r seddau. Mae hynny'n golygu naill ai mai dim ond un ymgeisydd oedd ar gyfer ward un aelod, neu, mewn ardaloedd aml-aelod, nad oedd mwy o ymgeiswyr na nifer y seddau. Yn y ddau achos, etholwyd pob ymgeisydd a enwebwyd heb gynnal etholiad. Roedd hynny'n amrywio o 26% o'r seddau yn Nhorfaen i 87% ym Mhowys. Mae hefyd yn amlwg bod ardaloedd â chynghorau cymuned mwy yn dueddol o gynnwys llai o seddau nas ymleddir;
- Yn achos 12% pellach o seddau, nid oedd unrhyw ymgeiswyr o gwbl (neu roedd llai o ymgeiswyr na nifer y seddau); arhosodd y seddau hyn yn wag, er y gall cynghorau cymuned gyfethol aelodau i'w llenwi ac maent yn gwneud hynny. Roedd hyn yn amrywio o ddim seddau gwag mewn pedair ardal awdurdod lleol i 23% yn Ynys Môn a 24% yn Sir Benfro;
- Gyda'i gilydd, mae hyn yn golygu mai **dim ond tua un o bob pump sedd ar gynghorau cymuned a gaiff eu llenwi gan gynghorwyr a gaiff eu hethol mewn etholiad cyhoeddus** yn hytrach na chael eu hethol yn ddiwrthwynebiad neu eu cyfethol. Mae'r nifer honno'n gostwng i tua un o bob 10 yn Wrecsam a Sir Benfro, ac un o bob 14 yng Ngwynedd ac Ynys Môn.

Etholiadau y Cyngorau Cymuned, 2012-13

Awdurdod leol	Etholaeth	Etholaeth y cyngorau cymuned	Ymddiriedolaeth	Cyngorau cymuned	Etholaeth cyfartalog	Cyngorwyr cymuned	Etholwyr y cyngorwydd	Seddu di-gystadlu	% Di-gystadlu	Sedduau wag	% Gwag
Abertawe	184,893	70,266	38%	24	2928	290	242	189	65%	49	17%
Blaenau Gwent	54,081	32,191	60%	4	8048	69	467	59	86%	0	0%
Bro Morgannwg	90,723	90,723	100%	26	3489	269	337	132	49%	40	15%
Caerdydd	255,496	18,042	7%	6	3007	61	296	35	57%	10	16%
Caerffili	127,587	85,063	67%	16	5316	186	457	109	59%	14	8%
Casnewydd	105,342	23,264	22%	14	1662	130	179	90	69%	0	0%
Castell-nedd Port Talbot	108,553	68,967	64%	19	3630	248	278	150	60%	23	9%
Ceredigion	59,134	59,134	100%	51	1159	540	110	398	74%	55	10%
Conwy	92,755	92,755	100%	33	2811	398	233	282	71%	50	13%
Gwynedd	84,927	84,927	100%	64	1327	746	114	588	79%	115	15%
Merthyr Tudful	43,368	2,492	6%	1	2492	9	277	7	78%	0	0%
Pen-y-bont ar Ogwr	103,717	103,717	100%	20	5186	234	443	84	36%	24	10%
Powys	103,142	103,142	100%	111	929	1,041	99	904	87%	**	**
Rhondda Cynon Taf	178,675	85,352	48%	11	7759	146	585	56	38%	22	15%
Sir Ddinbych	75,164	75,164	100%	37	2031	375	200	218	58%	28	7%
Sir Fynwy	70,709	70,709	100%	33	2143	356	199	222	62%	63	18%
Sir Gâr	141,040	141,040	100%	72	1959	788	179	574	73%	**	**
Sir Penfro	93,251	93,251	100%	80	1166	778	120	496	64%	187	24%
Sir y Fflint	117,994	117,994	100%	34	3470	442	267	172	39%	67	15%
Torfaen	69,953	69,953	100%	6	11659	87	804	23	26%	0	0%
Wrecsam	103,342	103,342	100%	34	3039	420	246	296	70%	78	19%
Ynys Môn*	50,506	50,506	100%	40	1263	456	111	321	70%	105	23%
CYFANSWM	2,314,352	1,641,994	71%	736	2231	8,069	203	5,405	67%	930	12%

* Etholiadau ym mis Mai 2013

** Dim manylion gwahanol ar gael am y rhai ardaloedd

3.126 Mae'r patrwm hwn yn nodweddiadol o etholiadau diweddar. Mae'n amlwg bod cynghorau tref a chymuned yn ei chael hi'n anodd denu lefel o ddiddordeb poblogaidd a democrataidd sy'n eu galluogi i fod yn llais cynrychioliadol dros y cymunedau a wasanaethir ganddynt.

3.127 Yn gyffredinol, credwn fod llawer o gynghorau tref a chymuned hefyd yn wynebu rhai o'r problemau sy'n gysylltiedig â sefydliadau bach; ac mewn ardaloedd â chynghorau cymuned bach iawn, caiff hyn hefyd ei adlewyrchu gan ddiffyg ymgysylltu a chyfranogi democrataidd. Er nad yw'r risgiau o ran darparu cynddrwg, dylid ymdrin â'r problemau hynny o hyd. Felly, rydym yn cytuno ag Un Llais Cymru y dylai Llywodraeth Cymru:

Ystyried unrhyw gynigion priodol i ad-drefnu cynghorau cymuned neu dref a/neu eu ffiniau a'u trefniadau llywodraethu er mwyn sicrhau y gallant ddarparu'r gwasanaethau a ddisgwylir ganddynt yn unol â'r trefniadau newydd hyn.

3.128 Awgrymodd y dystiolaeth a gyflwynodd Un Llais Cymru i'r Comisiwn y dylai cynghorau tref a chymuned ffurfio 'clystyrau' er mwyn creu llais cliriach a chryfach y gall sefydliadau eraill ymateb yn haws iddo. Disgrifiodd Un Llais Cymru lwyddiant y dull gweithredu hwn yng nghyffiniau'r Bala - un o'r ardaloedd mwyaf anghysbell yng Nghymru, ac ardal lle nad oedd gan lawer o ddarparwyr gwasanaethau mwy unrhyw bresenoldeb ffisegol mwyach. Gallwn weld manteision y dull gweithredu hwn, er nad ydym wedi gallu ystyried y graddau llawn o ran costau, buddiannau na'r effaith ar bobl a chymunedau lleol. Ni fyddem ychwaith yn cefnogi dull tameidiog neu wirfoddol o ymdrin â phroblemau sy'n bodoli yn y rhan fwyaf o ardaloedd yng Nghymru.

3.129 Mae'n amlwg bod angen diwygio'r sector cynghorau tref a chymuned er mwyn i'r cynghorau hynny gyflawni eu diben o fewn strwythur newydd llywodraeth leol. Fel yr eglurwyd gennym yn gynharach yn y bennod hon, nid ydym o blaid creu strwythur 'dwy haen' ar gyfer gwasanaethau llywodraeth leol, gyda chynghorau tref a chymuned ar yr haen isaf, er ein bod o'r farn bod cyfle iddynt ymgymryd â'r gwaith o ddarparu rhai gwasanaethau a chyfleusterau bach cwbl leol drwy gytundeb. Rydym yn pryderu mwy yn hyn o beth am y cyfyngiadau o ran gallu cynghorau tref a chymuned i ddeall a chyfleu anghenion lleol, oherwydd eu capasiti cyfyngedig a'u mandadau democrataidd. Mae rheswm da gennym dros gredu bod hyn o ganlyniad i'r nifer fawr iawn o gynghorau cymuned bach iawn mewn sawl rhan o Gymru.

3.130 **Felly, rydym yn argymhell y dylid hefyd uno neu ehangu ardaloedd cynghorau tref a chymuned** i greu llai o gynghorau mwy o faint a all fynegi buddiannau lleol yn glir ac yn effeithiol. Dylai Llywodraeth Cymru a'r Comisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol ddechrau'r broses hon, gan ymgynghori ag Un Llais Cymru a chyrrff cynrychioliadol

eraill. Ni allwn lunio barn fanwl o ran nifer gyffredinol cynghorau o'r fath na'r ffiniau y dylid eu pennu, er ein bod yn nodi y caiff ffiniau wardiau awdurdodau unedol - sydd i raddau helaeth yn diffinio ffiniau cynghorau cymuned - fwy na thebyg eu hail-lunio a'u hehangu o dan ein prif gynigion diwygio. Gall hynny lywio'r broses o ailstrwythuro cynghorau tref a chymuned hefyd, a dylai wneud hynny.

Strwythurau cymdogaethau

- 3.131 Fel y dengys y tabl uchod, nid yw cynghorau tref a chymuned yn cwmpasu Cymru gyfan. Maent yn cwmpasu ardaloedd gwledig fwy neu lai'n llwyr, ond nid ydynt yn bodoli i raddau helaeth yn ein prif ddinasoedd ac o fewn rhannau helaeth o'r Cymoedd. Mae angen systemau cynrychiolaeth leol eraill mewn ardaloedd o'r fath.
- 3.132 Fel ffordd amgen o wella cynrychioldeb lleol, gwnaeth y trefniadau Rheoli Cymdogaethau a fabwysiadwyd gan Fwrdd Partneriaeth Caerdydd gryn argraff arnom. Mae'n rhannu'r ddinas yn chwe ardal gydlynol neu 'gymdogaeth', lle mae darparwyr gwasanaethau mawr yn cydweithio i ymgysylltu â dinasyddion a grwpiau cymunedol i nodi pryderon a phroblemau, ac i ymdrin â hwy gyda'i gilydd. Yn ei dystiolaeth i ni, dadleuodd y Bwrdd fod hyn:
- wedi galluogi sefydliadau mawr i ganolbwyntio ar anghenion lleol - gan ddangos [eu] gallu i fod yn ymatebol. Mae'n hanfodol cadw trefniadau ar gyfer gwneud penderfyniadau lleol a chynnwys y gymuned er mwyn sicrhau cynaliadwyedd.*
- 3.133 Rydym yn cytuno, felly hefyd Swyddfa Archwilio Cymru, a gynhaliodd adolygiad diweddar o'r trefniadau Rheoli Cymdogaethau yng Nghaerdydd.⁸¹ Canfu dystiolaeth dda o ymgysylltu â dinasyddion a'u cynnwys, ac o gynnydd wrth gyflawni'r canlyniadau a'r blaenoriaethau a ddeilliodd o'r broses honno. Er iddo ganfod hefyd bod lle i wella, mae'r adolygiad yn ategu ein cred y gall y math hwn o ddull gweithredu, mewn gwirionedd, ddarparu dimensiwn lleol iawn i'r broses o ddarparu gwasanaethau ac ymgysylltu â dinasyddion, yn enwedig mewn ardaloedd trefol mwy. Roedd yr ymateb a gawsom gan y Gymdeithas Diwygio Etholiadol hefyd yn cefnogi'r dull cyffredinol hwn o atgyfnerthu trefniadau ymgysylltu ac ymatebolrwydd.
- 3.134 Mae'r risg bosibl y gallai awdurdodau mwy ddod yn anymatebol neu fethu â chynrychioli anghenion lleol yr un mor gryf mewn ardaloedd lle nad yw cynghorau tref a chymuned yn gyffredin. Yn arbennig mewn ardaloedd o'r fath, **rydym felly yn argymhell y dylai awdurdodau lleol a phartneriaid eraill ddatblygu, mabwysiadu a gweithredu trefniadau ar gyfer rheoli'r gymdogaeth neu ddull tebyg o ymgysylltu â dinasyddion er mwyn nodi, blaenoriaethu a mynd i'r afael â materion lleol penodol, yn enwedig drwy gydgyhyrchu.**

⁸¹ Swyddfa Archwilio Cymru 2013 *Cyngor Dinas Caerdydd – Adolygiad Rheoli Cymdogaethau Cam 2*.

Lleol, rhanbarthol a chenedlaethol

- 3.135 Bydd gostyngiad yn nifer yr awdurdodau lleol a'r partneriaethau i oresgyn problemau o ran maint mewn llywodraeth leol yn creu cyrff sy'n gallu gwneud mwy drostynt eu hunain ac sy'n meddu ar y gofod strategol i fynd i'r afael â'r heriau sylweddol a wynebir. Fodd bynnag, rydym yn cydnabod bod angen i unrhyw gynigion fod yn ymarferol. Bwriad y newid a gynigiwyd gennym i faint awdurdodau lleol, yw creu endidau sy'n ddigon mawr i gyflawni, yn ddigon bach i boeni ac yn anad dim, yn meddu ar faint a gallu digonol i fanteisio ar y gofod strategol ehangach a ddaw yn sgil symleiddio'r system gyfan.
- 3.136 Bydd yr endidau strategol newydd hyn yn gallu cynllunio, darparu a sicrhau'r gwasanaethau sydd eu hangen ar eu poblogaeth. Ond nid yw hynny'n golygu y gallant weithredu'n gwbl annibynnol nac y dylent wneud hynny. Nid yw bywyd go iawn yn dilyn ffiniau daearyddol na gweinyddol. Hyd yn oed gyda sefydliadau mwy o faint ar waith, ni fydd yr awdurdodau lleol newydd yn gallu gweithredu holl swyddogaethau llywodraeth leol ar eu pen eu hunain, ac ni ddylent wneud hynny ychwaith.
- 3.137 Hynny yw, bydd rhai materion o ran maint a gallu bob amser yn croesi ffiniau sefydliadol, ni waeth ble y caiff y ffiniau hynny eu pennu ac ni waeth pa mor fawr yw'r sefydliadau a ddiffinnir ganddynt. Gall hyn fod yn arbennig o wir am swyddogaethu a gwasanaethau sydd, er enghraifft:
- Yn unfurf iawn, heb lawer o nodweddion lleol penodol o ran patrymau galw neu ddarparu; a/neu
 - Yn gofyn am lefelau uchel iawn o allu arbenigol neu broffesiynol; a/neu
 - Yn arddangos arbedion maint sylweddol iawn.
- 3.138 Wedyn, gallai fod angen cyflawni'r swyddogaethau hyn ar raddfa fwy na graddfa gwbl leol - naill ai ar lefel ranbarthol (er enghraifft, gogledd Cymru, de-orllewin Cymru neu Went) neu ar lefel genedlaethol. Bydd hynny'n parhau yn wir o dan ein cynigion ailstrwythuro. Ond mae mentrau hefyd ar y gweill sy'n ceisio rhoi'r dull hwn ar waith o fewn strwythurau presennol y sector cyhoeddus. Dylid canmol y mentrau hyn, ond bydd angen eu hailwerthuso yng ngoleuni ein cynigon. Trafodwn rhai ohonynt yn fanylach isod.

Adolygiad Simpson a'r broses o'i roi ar waith

- 3.139 Dim ond yr ymagwedd hon at wasanaethau llywodraeth leol a ddilynwyd gan Adolygiad Simpson yn 2001. Nododd amrywiaeth o swyddogaethau y gellid o bosibl eu darparu'n well ar lefelau rhanbarthol neu genedlaethol; mewn ymateb, cytunodd Llywodraeth Cymru ac awdurdodau lleol ar gompact ar gyfer rhoi argymhellion

Simpson ar waith. Rydym yn cytuno â dau o'n hymatebwyr⁸² na ddylai'r Comisiwn ailystyried y gwaith a wnaed gan Adolygiad Simpson. Nid oedd angen i ni ddyblygu gwaith Simpson drwy ailystyried yn fanwl pa un ai ar lefel ranbarthol neu genedlaethol y câi swyddogaethau llywodraeth leol penodol eu cyflawni orau, ac ni wnaethom hynny.

3.140 Fodd bynnag, roeddem yn siomedig i nodi mai araf fu'r broses o roi canfyddiadau Adolygiad Simpson ar waith. Mae wedi cymryd tua dwy flynedd i Lywodraeth Cymru a llywodraeth leol gynhyrchu achosion busnes dros y newidiadau a gynigiwyd gan Simpson - pwynt a nodwyd gan yr Archwilydd Cyffredinol yn ei dystiolaeth i ni.

3.141 Nid yw hynny'n syndod. Bydd y dull gweithredu hwn bob amser yn gofyn am drafodaeth a chytundeb rhwng partneriaid lleol a chenedlaethol presennol er mwyn pennu systemau darparu cwbl newydd ac ad hoc. Nid yw hynny'n golygu ei fod yn anghywir, nac ychwaith fod yr holl waith a wnaed hyd yma i roi argymhellion Simpson ar waith wedi'i wastraffu. Ond mae'n dangos cyfyngiadau ymdrin â materion o ran maint yn y ffordd hon yn unig.

3.142 Pe mabwysiadwyd ein cynigion diwygio, byddent yn newid ac yn ehangu strwythurau llywodraeth leol yn sylweddol. Fodd bynnag, nid yw hynny'n golygu y gellir diystyru neu ohirio cynigion Simpson. I'r gwrthwyneb, dylai argymhellion Simpson ar wasanaethau y dylid eu darparu ar lefel genedlaethol barhau o hyd. Er enghraifft, dylai gwaith ar y Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol fynd rhagddo'n ddi-oed gan barhau i ddatblygu fel canolfan arbenigedd a darparu mewn ardaloedd gwerth mwy. Fel yr eglurwyd gennym yn y bennod flaenorol, dylid integreiddio gwaith y gwasanaeth a gwaith Partneriaeth Cydwasanaethau'r GIG a'i ehangu'n sylweddol ar draws y sector cyhoeddus.

3.143 Gwnaed argymhellion Simpson ar ddarparu gwasanaethau rhanbarthol yng nghydestun y ffaith mai 22 o awdurdodau lleol cymharol fach sy'n bodoli. Mewn egwyddor, gellir darparu gwasanaethau ar lefel ranbarthol cyn ymgymryd â phroses ailstrwythuro lawn, a dylid gwneud hynny, er y bydd angen addasu'r trefniadau mewn rhai ardaloedd er mwyn adlewyrchu'r strwythurau a'r ffiniau newydd.

3.144 **Mae'r cynigion ar gyfer ad-drefnu gwasanaethau a wnaed yn Adolygiad Simpson yn 2011 wedi cymryd gormod o amser i'w rhoi ar waith. Felly rydym yn argymhell y dylai'r cynigion hynny sy'n gyson â'n rhaglen newid arfaethedig gael eu cynnwys o fewn ein trefniadau rheoli rhaglen a phrosiect arfaethedig er mwyn sicrhau y cânt eu cyflawni. Felly:**

⁸² Cyngor Bwrdeistref Sirol Merthyr Tudful a Chyngor Bro Morgannwg.

- Rhaid i Lywodraeth Cymru a llywodraeth leol adolygu'r cynigion ar gyfer darparu gwasanaethau rhanbarthol ar unwaith a nodi unrhyw rai nad oes eu hangen mwyach yng ngoleuni'r rhaglen newid a argymhellwn. Dylai'r rhai sy'n angenrheidiol o hyd gael eu gweithredu eto cyn gynted â phosibl;
- Er mwyn sicrhau symrlwydd, cydlyniant ac effeithlonrwydd, dylai'r gwaith o weithredu holl gynigion Simpson fod yn rhan o'r un trefniadau llywodraethu â'r brif raglen ar gyfer ailstrwythuro llywodraeth leol.

3.145 Dylid ymdrin â mentrau eraill sy'n mynd rhagddynt sy'n anelu at gynyddu'r raddfa y darperir gwasanaethau penodol yn yr un modd. Mae'r prif fentrau fel a ganlyn.

Consortia gwella ysgolion

3.146 Yn 2012, comisiynodd Llywodraeth Cymru Robert Hill i adolygu'r ffordd y caiff gwasanaethau addysg eu darparu yng Nghymru. Roedd hyn yn dilyn sawl achos proffil uchel o danberfformio, ar lefel awdurdodau lleol unigol (y daeth rhai ohonynt yn destun mesurau arbennig) ac ar lefel genedlaethol, o ran perfformiad Cymru mewn profion cyrhaeddiad mewn darllen, mathemateg a gwyddoniaeth PISA a weinyddir gan OECD. Daeth Adroddiad Hill, a gyhoeddwyd yn fuan wedi i'r Comisiwn gael ei sefydlu, i'r casgliad na allai'r strwythur llywodraeth leol presennol ddarparu gwasanaethau addysg o ansawdd uchel parhaus. Argymhellodd y dylid cyflwyno nifer lai o awdurdodau lleol mwy o faint; ac y dylai pedwar consortia rhanbarthol ddarparu gwasanaethau gwella ysgolion, gan fod angen arbenigedd penodol iawn a phrin yn y maes hwn. Felly mae'r adroddiad yn cadarnhau llawer o'r canfyddiadau a nodir gennym yn y bennod hon yn achos penodol addysg - sef, o ran gwariant, y gwasanaeth mwyaf o bell ffordd y mae llywodraeth leol yn ei ddarparu. Yn ogystal â chyfle i ystyried adroddiad Robert Hill, cawsom hefyd gyfle buddiol i dderbyn tystiolaeth ganddo yn bersonol.

3.147 Mae ein cynigion ar gyfer ailstrwythuro llywodraeth leol yn ategu'r galw yn adroddiad Hill am lai o awdurdodau lleol mwy o faint. Ond sefydlwyd y consortia gwella ysgolion ar raddfa llawer mwy, gyda phedwar yn cwmpasu Cymru gyfan. Gwnaeth Robert Hill achos cymhellol dros hyn yn ei adroddiad a'i dystiolaeth, ac nid oes gennym unrhyw reswm i herio ei ganfyddiadau na'r ffordd y mae llywodraeth Cymru wedi eu rhoi ar waith.

3.148 Fodd bynnag, rhaid i'r consortia hynny fod yn gyson a chydffinio â'r ardaloedd awdurdodau lleol newydd a gynigiwyd gennym. Ar hyn o bryd, mae Pen-y-bont ar Ogwr yn rhan o gonsortiw m canol de Cymru, ac mae Castell-nedd Port Talbot yn rhan o gonsortiw m de-orllewin a chanolbarth Cymru. Drwy gyd-ddigwyddiad, mae hyn yn dilyn ffiniau'r gwasanaethau tân, ac yn creu'r un broblem a nodwyd gennym yn y

bennod flaenorol. Byddai pob un o'n hargymhellion o ran ailstrwythuro yn cyfuno Castell-nedd Port Talbot a Phen-y-bont ar Ogwr i greu un awdurdod lleol, p'un a fyddai'n cynnwys Abertawe hefyd ai peidio. Rhaid i'r awdurdod lleol hwnnw gael ei wasanaethu gan un consortiwm gwella ysgolion. Fel gyda'r gwasanaeth tân, nid oes gennym farn gadarn o ran p'un a ddylid symud ffin consortiwm canol de Cymru i'r gorllewin (i gynnwys Castell-nedd Port Talbot a, gan ddibynnu ar yr opsiwn a ddewiswyd, Abertawe) neu symud ffin consortiwm de-orllewin a chanolbarth Cymru i'r dwyrain (i gynnwys Pen-y-bont ar Ogwr) er mwyn gwneud hynny. Ond dylid gweithredu'r naill gynnig neu'r llall. Yn unol â hyn, **rydym yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru gysoni ffiniau'r pedwar consortia gwella ysgolion â ffiniau'r awdurdodau lleol newydd.**

Cynllunio

3.149 Mae Llywodraeth Cymru wedi cyhoeddi ei bwriadau i ddiwygio'r system gynllunio drwy ddefnyddio Bil Diwygio Cynllunio yn ystod sesiwn bresennol y Cynulliad.⁸³

Ymhlith pethau eraill, byddai'r Bil arfaethedig yn anelu at wneud y canlynol:

- Diwygio'r cyfrifoldeb am swyddogaethau cynllunio. Byddai Llywodraeth Cymru yn gyfrifol am lunio Fframwaith Datblygu Cenedlaethol, ac am wneud penderfyniadau ynghylch y prosiectau seilwaith mwyaf;
- Hwyluso newidiadau i nifer yr awdurdodau cynllunio a'u cyfrifoldebau.

3.150 Mae'r feddylfryd sy'n sail i'r Bil yn adlewyrchu rhai o themâu'r bennod hon - er enghraifft, nad oes digon o gapasiti o fewn y system gynllunio fel y mae, yn arbennig o ran ymdrin â materion cynllunio arbenigol, proffil uchel a/neu strategol. Mae hefyd yn adlewyrchu rhai o'r pryderon a fynegwyd gennym mewn rhannau eraill o'r adroddiad hwn ynghylch cyfeiriad strategol cenedlaethol. Yn hynny o beth, mae'n gyson â'n canfyddiadau a'n hargymhellion.

3.151 Bydd yn bwysig cynnal y cysondeb hwnnw. **Felly argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru a Chynulliad Cenedlaethol Cymru ymdrin â'r Bil a'i weithredu yn unol â'n hargymhellion ehangach.** Os derbynnir ein cynigion o ran maint, er enghraifft, efallai na fydd cymaint o angen cyfuno rhai swyddogaethau cynllunio ar lefel genedlaethol. Mae ein hargymhellion yn y bennod flaenorol ar awdurdodau Parciau Cenedlaethol - y mae ganddynt hefyd gyfrifoldebau cynllunio - yr un mor berthnasol yn hyn o beth.

⁸³ Llywodraeth Cymru *Cynllunio Cadarnhaol: Cynigion i ddiwygio'r system gynllunio yng Nghymru*. Dogfen ymgynghori WG20088, Rhagfyr 2013

Datblygu economaidd, trafndiaeth a seilwaith

- 3.152 Mae Llywodraeth Cymru ac awdurdodau lleol yn gyfrifol am hyrwyddo datblygiad economaidd Cymru ac am ddatblygu a chynnal a chadw seilwaith trafndiaeth a seilwaith arall sy'n cefnogi busnesau ac yn sicrhau economi gref a bywiog. Mewn hinsawdd o galedi - nid yn unig yn y sector cyhoeddus ond yn fwy cyffredinol - mae'n amlwg yn hanfodol y caiff y swyddogaethau hyn eu cyflawni mewn ffordd gydlynol, cyson ac effeithiol.
- 3.153 Cawsom dystiolaeth achlysurol ac anecdotaidd yn bennaf yn awgrymu y byddai o fudd pe câi rolau yn y maes hwn eu rhannu'n gliriach rhwng llywodraeth genedlaethol a llywodraeth leol. Yn arbennig, dadleuodd rhai y dylai'r cyfrifoldeb am gynllunio trafndiaeth strategol a datblygu economaidd ddod yn swyddogaeth cwbl genedlaethol yn hytrach na swyddogaeth leol. Fodd bynnag, ni chlywsom ddigon o dystiolaeth i lunio casgliadau cadarn am y pwynt penodol hwn.
- 3.154 Serch hynny, mae gan y dadleuon bras rai rhinweddau. Mae dyblygu cyfrifoldeb ar lefel genedlaethol a lleol yn peri risg o ddiffyg cydgysylltu ac aneffeithlonrwydd, nad yw o fudd i'r sector cyhoeddus, i fusnesau nac i'r economi ehangach. O bosibl, rhan o'r broblem yw'r ffaith nad yw cyfrifoldebau llywodraeth leol yn y maes hwn wedi'u diffinio'n glir: mae awdurdodau lleol yn dibynnu i raddau helaeth ar bwerau disgresiwn eang i gefnogi datblygiad economaidd, yn hytrach na chydymffurfio â dyletswyddau statudol penodol. Mae hynny'n ei gwneud hi'n anodd rhannu cyfrifoldebau yn ffurfiol, a phennu cyfrifoldebau clir ac ategol ar lefel leol a chenedlaethol.
- 3.155 Fel mewn mannau eraill, byddai angen gwerthuso'r achos dros ddiwygio yng nghydestun ein hargymhellion ehangach o ran maint ac ailstrwythuro llywodraeth leol. Dylai awdurdodau lleol mwy fod mewn sefyllfa well i ymdrin â materion economaidd, materion trafndiaeth a materion seilwaith strategol, ac i wneud hynny mewn partneriaeth effeithiol â rhannau eraill o'r sector cyhoeddus a busnesau.
- 3.156 Gan na chawsom dystiolaeth bendant, ni wnawn unrhyw argymhellion cadarn yn y maes hwn. Ond credwn y byddai'n werth i Lywodraeth Cymru a'r awdurdodau lleol newydd, drwy ymgynghori â buddiannau busnes, ystyried rhannu cyfrifoldeb am swyddogaethau datblygu economaidd a thrafndiaeth strategol a swyddogaethau seilwaith eraill mewn modd ategol a chydlynol a chytuno arnynt.

Dinas-ranbarthau

- 3.157 Yn olaf, ceir cynigion penodol i integreiddio swyddogaethau datblygu economaidd, trafndiaeth, cynllunio a thai ar lefel 'dinas-ranbarthau' fel y'u gelwir. Gwnaed achos darbwyllo dros ddinas-ranbarthau mewn adroddiad⁸⁴ a gomisiynwyd gan Lywodraeth Cymru yn 2012, ar sail y ffaith mai dim ond drwy weithio ar y raddfa hon y gellid sicrhau'r potensial mwyaf gan ddinasoedd mawr i lywio twf economaidd. Yn benodol, dadleuodd yr adroddiad y dylid cynllunio a darparu seilwaith ar raddfa sy'n adlewyrchu dylanwad economaidd-gymdeithasol pob dinas, sydd fel arfer yn ymestyn ymhell y tu hwnt i ffiniau'r awdurdod lleol perthnasol. Felly, cynigiodd yr adroddiad o leiaf ddau ddinas-ranbarth yng Nghymru, gydag un yn cwmpasu Caerdydd, Casnewydd a'r ardal gyfagos ac un yn cwmpasu ardal Abertawe.
- 3.158 Gwnaed rhywfaint o gynnydd eisoes yn y ddwy ardal, gyda Byrddau ar gyfer rhanbarth Abertawe a De-Ddwyrain Cymru yn cael eu penodi fel rhan o'n gwaith. Mae sefyllfa bresennol Llywodraeth Cymru yn cefnogi'r cysyniad o ddinas-ranbarthau mewn egwyddor, ond yn gadael y cyfrifoldeb o'u creu i awdurdodau lleol a phartneriaid lleol eraill.
- 3.159 Rydym yn cefnogi'r farn honno. Mae'r achos dros ddinas-ranbarthau yn siarad drosto'i hun, ond, fel y datganodd Llywodraeth Cymru yn gyson,⁸⁵ mae'n dibynnu ar ymrwymiad, hyblygrwydd a chydweithrediad rhwng asiantaethau lleol, yn hytrach na dull gweithredu caeth o'r brig i'r bôn. Mae hwn yn faes polisi newydd, ac unwaith eto, nid ydym yn gwneud unrhyw argymhellion cadarn. Ond fel gyda mentrau eraill, mae angen clir i sicrhau bod y broses o sefydlu a datblygu dinas-ranbarthau yn mynd rhagddi mewn ffyrdd sy'n gyson â'n hargymhellion ehangach, gan gynnwys yn benodol ein cynigion ar gymhlethdod ym Mhennod 2, llywodraethu ym Mhennod 4, a maint yn y bennod hon. Byddai'n anffodus iawn pe câi dinas-ranbarthau eu datblygu mewn ffyrdd a oedd yn cynyddu cymhlethdod cyffredinol neu'n gwanhau trefniadau llywodraethu.
- 3.160 Nid yw'r cysyniad o ddinas-ranbarthau yn berthnasol iawn i rannau helaeth o ganolbarth a gogledd Cymru, lle nad oes unrhyw ganolfannau trefol mawr ag effaith economaidd ddigonol. Serch hynny, gall sefydlu dinas-ranbarthau yn ne Cymru helpu i

⁸⁴ Llywodraeth Cymru Gorffennaf 2012. *Dinas-ranbarthau: adroddiad terfynol*

⁸⁵ Datganiad ysgrifenedig i Gynulliad Cenedlaethol Cymru gan y Gweinidog Busnes, Menter, Technoleg a Gwyddoniaeth, 14 Rhagfyr 2012; datganiad llafar, 19 Tachwedd 2013, http://www.assemblywales.org/docs/rop_xml/131119_plenary_bilingual.xml#111076

lywio ystyriaeth ehangach o'r ffordd y dylid darparu gwasanaethau sy'n gysylltiedig â datblygu economaidd a seilwaith ar lefel leol, rhanbarthol a chenedlaethol.

3.161 Credwn y bydd y camau gweithredu a gynigiwn yn y bennod hon yn gwella gallu'r sector cyhoeddus i wrthsefyll y pwysau a wynebir yn sylweddol. Ochr yn ochr â'n hargymhellion yn y bennod flaenorol, byddant hefyd yn helpu i greu sefydliadau cyhoeddus sydd â mwy o gwmpas a capasiti i ymateb yn strategol, hyblyg a chreadigol i anghenion a blaenoriaethau'r rhai a wasanaethir ganddynt. Fodd bynnag, er mwyn manteisio i'r eithaf ar y cwmpas a'r capasiti hwnnw, mae angen i sefydliadau eu hunain gael eu llywodraethu'n effeithiol a'u dwyn i gyfrif. Dim ond wedyn y byddant yn gallu darparu gwasanaethau yn y ffyrdd mwyaf effeithiol ac ymatebol. Y materion hynny yw'r rhai y trown atynt nesaf.

Pennod 4: Llywodraethu, Craffu a Darparu

Cyflwyniad

- 4.1 Rhoddwyd mwy o sylw i drefniadau llywodraethu Cymru yn ystod yr ugain mlynedd diwethaf nag yn y canrifoedd blaenorol ers y Deddfau Uno. Mae bodolaeth Comisiwn Silk (roedd rhan 2 yn mynd rhagddi wrth i ni gynnal ein gwaith) a'r refferendwm arfaethedig ar annibyniaeth yr Alban, comisiynwyr heddlu a throeddu a gyflwynwyd yn gymharol ddiweddar a'r cynigion am refferendwm ar aelodaeth Ewropeaidd i gyd yn dangos bod cwestiynau difrifol ynghylch llywodraethu yn cael eu gofyn ledled y DU ac nid dim ond ymhlith athronwyr ac academyddion.
- 4.2 Gosododd ein cylch gwaith drefniadau llywodraethu a darparu wrth wraidd ein gwaith: "archwilio sut y caiff gwasanaethau cyhoeddus eu llywodraethu: hynny yw, sut y cânt eu dal i gyfrif am eu perfformiad a'u darparu yn y ffordd fwyaf effeithiol i'r cyhoedd." Credwn fod y cysylltiad rhwng llywodraethu, atebolrwydd a pherfformiad yn hanfodol. Mae llywodraethu yn golygu mwy na set o brosesau diflas neu fiwrocraidd; mae'n galluogi sefydliadau i nodi'r angen i newid yr hyn y maent yn ei wneud a sut y maent yn gwneud hynny, a gweithredu ar yr angen hwnnw. Adlewyrchwyd hynny yn ein cyfarfodydd cyhoeddus ledled Cymru - efallai nad yw pobl yng Nghymru bob amser wedi defnyddio termau fel llywodraethu ac atebolrwydd, ond roedd gan unigolion a wnaeth ysgrifennu atom neu siarad â ni farn gref ar sut roddent yn cael eu cynrychioli, sut roedd penderfyniadau'n cael eu gwneud a sut y gallent ddeall gwasanaethau cyhoeddus yn eu hardal a dylanwadu ar y ffordd y cânt eu darparu. Mae'r rhain i gyd yn faterion llywodraethu pwysig.
- 4.3 Mewn system gwasanaeth cyhoeddus nad yw'n dibynnu ar ddewis cystadleuol, rhaid defnyddio llais y dinesydd er mwyn ysgogi gwelliant, naill ai'n uniongyrchol neu drwy gynrychiolaeth effeithiol. Mae hyn yn golygu bod craffu ac ymgysylltu â'r cyhoedd yn chwarae rôl bwysig. Mae'r rôl hon yn ymestyn y tu hwnt i dynnu sylw at wasanaethau gwael (neu ardderchog) at faterion yn ymwneud â chyfrifoldeb unigol, cydgynllunio a chyd-gynhyrchu. Clywsom na all sefydliadau sector cyhoeddus fynd i'r afael â heriau a phroblemau cymdeithas ar eu pen eu hunain, boed hynny ym maes ailgylchu a rheoli gwastraff neu iechyd y cyhoedd neu ofal cymdeithasol. Mae ymyrraeth gynnar ac atal yn hanfodol ond er mwyn gwneud hyn, rhaid sefydlu cydberthynas newydd â dinasyddion fel y gellir creu a defnyddio cyfalaf cymdeithasol.

Mae angen i wasanaethau cyhoeddus osgoi bod yn 'dadol' ac mae angen buddsoddi mwy o arian mewn datrysiadau ataliol gyda chyfrifoldeb unigolion a dinasyddion wedi'i ddiffinio'n glir fel rhan o'r canlyniadau. Ymateb Cyngor Sir y Fflint

Er mwyn i hyn ddigwydd, rhaid i'r prosesau llywodraethu a gwneud penderfyniadau o fewn sefydliadau fod yn ddigon agored, ystwyth a hyblyg i dderbyn syniadau newydd ac ymateb i bwysau am newid. Felly, yn ein gwaith gwnaethom hefyd ystyried sut y dylai prosesau llywodraethu, atebolrwydd a chraffu o fewn sefydliadau a rhyngddynt gefnogi'r ymagwedd hon at ymgysylltu â dinasyddion a sut y gallant ddefnyddio hynny er mwyn llywio gwelliannau o ran perfformiad a darparu.

Cysyniadau allweddol

4.4 Ceir nifer o ddiffiniadau o lywodraethu, atebolrwydd a chraffu. Nodwn y diffiniadau a fabwysiadwyd gennym yn y cyflwyniad. Cyflëwyd egwyddorion llywodraethu da yn eang - gan Cadbury, er enghraifft, yn y sector preifat, mewn safonau penodol yn y sector cyhoeddus megis ar gyfer y GIG⁸⁶ ac yn fwy eang ar gyfer y sector cyhoeddus gan y Comisiwn Annibynnol er Llywodraethu Da mewn Gwasanaethau Cyhoeddus. Mae'r olaf o'r rhain yn nodi chwe egwyddor llywodraethu da:

- Canolbwyntio ar ddiben y sefydliad ac ar ganlyniadau i ddinasyddion a defnyddwyr gwasanaethau;
- Perfformio'n effeithiol mewn swyddogaethau a rolau a ddiffiniwyd yn glir;
- Hyrwyddo gwerthoedd ar gyfer y sefydliad cyfan a dangos gwerthoedd llywodraethu da drwy ymddygiad;
- Gwneud penderfyniadau hyddysg a thryloyw a rheoli risg;
- Datblygu capasiti a gallu'r corff llywodraethu i weithredu'n effeithiol;
- Cynnwys rhanddeiliaid a sicrhau atebolrwydd gwirioneddol.

4.5 Ymdrinnir â'r tair egwyddor gyntaf yn helaeth mewn rhannau eraill o'r adroddiad hwn - "hyrwyddo gwerthoedd ar gyfer y sefydliad cyfan" ym Mhennod 5, er enghraifft; "perfformio'n effeithiol mewn swyddogaethau a rolau a ddiffiniwyd yn glir" ym Mhennod 2, a "canolbwyntio ar ddiben y sefydliad ac ar ganlyniadau i ddinasyddion" ym Mhennod 5 a 6. Canolbwyntiwn yn bennaf ar y tair egwyddor olaf - sut mae sefydliadau'n gwneud penderfyniadau a pha mor dda y maent yn gwneud hynny; effeithiolrwydd, capasiti a gallu'r corff llywodraethu; a sut mae sefydliadau yn cael eu dwyn i gyfrif am eu penderfyniadau eu hunain, yn dwyn eraill i gyfrif ac yn ymgysylltu â rhanddeiliaid.

Mae sefydliadau sector cyhoeddus yn gweithredu mewn cyd-destunau deddfwriaethol, gwleidyddol a lleol cymhleth, lle mae'n rhaid iddynt wneud penderfyniadau anodd.

⁸⁶ Good Governance Institute/ HQIP. *The Good Governance Handbook*

Mae sefydliadau sy'n cael eu llywodraethu'n dda yn cydbwysu eu cyfrifoldebau gwahanol ac yn defnyddio gwybodaeth i benderfynu ble i neilltuo ymdrech ac adnoddau i fodloni gofynion croes. Mae llywodraethu da yn cefnogi prosesau gwneud penderfyniadau effeithiol; ystyrir yn aml (wrth edrych yn ôl) bod llywodraethu gwael yn creu hinsawdd, strwythurau a phrosesau sy'n arwain at benderfyniadau gwael.⁸⁷

- 4.6 Mae llywodraethu da yn golygu mwy na rôl aelodau'r Bwrdd, cabinet neu uwch dîm arwain, ac mae'n rhan o werthoedd y sefydliad cyfan. Datblygwyd a diffiniwyd y safonau uchod ar sail y broses o lywodraethu sefydliadau a gwasanaethau. Fel y nodwyd yn gynt yn yr adroddiad hwn, yn aml y ffordd orau o ddarparu gwasanaethau i unigolion a'u teuluoedd a chyflawni canlyniadau i Gymru yw drwy ddarpariaeth a chytundeb amlasiantaethol. Mae hyn yn golygu bod angen llywodraethu da mewn partneriaethau lleol a chenedlaethol. Er gwaethaf cytundeb cyffredinol bod llywodraethu partneriaethau yn creu heriau o ran atebolrwydd, nododd adolygiad y Sefydliad Polisi Cyhoeddus mai prin yw'r datrysiadau clir a gynigiwyd i'r problemau hyn o ran atebolrwydd.⁸⁸ Fodd bynnag, ceir consensws cynyddol bod angen mathau lluosog o atebolrwydd. Mae prosesau llywodraethu dinasyddion yn galluogi sefydliadau i sicrhau atebolrwydd gwirioneddol i'r gymuned ehangach. Mae'r model hwn, sy'n rhoi'r dinesydd wrth wraidd popeth ac yn canolbwyntio ar ei anghenion a'i brofiadau, yn ymgysylltu â defnyddwyr gwasanaethau er mwyn helpu i ddarparu gwasanaeth o ansawdd uchel. Mae'n cynnig ffyrdd newydd i ddinasyddion a defnyddwyr gyfrannu at y gwaith o lywio a phenderfynu ar bolisi cyhoeddus lleol.⁸⁹
- 4.7 Mae atebolrwydd yn rhan o saith egwyddor Nolan: "Mae deiliaid swyddi cyhoeddus yn atebol am eu penderfyniadau a'u gweithredoedd i'r cyhoedd a rhaid iddynt dderbyn pa gamau craffu bynnag sy'n briodol i'w swydd."⁹⁰ Nid yw hyn yn ddiben democrataidd na moesegol ynddo'i hun. Mae'n hollbwysig i ddeall ac ymateb i anghenion a blaenoriaethau, ac felly i wella darpariaeth a pherfformiad. Ystyrir felly fod craffu yn un o'r dulliau allweddol ar gyfer atebolrwydd. Fe'i defnyddir amlaf mewn perthynas â swyddogaeth graffu ffurfiol awdurdod lleol ond mae ein hymdriniaeth yn cwmpasu dehongliad ehangach gan gynnwys craffu ar ddinasyddion. Gall craffu fod yn barhaus neu ar sail ad hoc, a naill ai wedi'i strwythuro o amgylch prosesau ffurfiol neu ddeialog mwy hyblyg. Rhaid i bob un ohonynt weithredu'n effeithiol er mwyn i ni sicrhau'r gwasanaethau cyhoeddus y mae Cymru yn eu disgwyl. Dywedwyd bod penderfyniadau sy'n dryloyw ac yn atebol yn benderfyniadau gwell yn y pen draw⁹¹ ac mai "bod yn agored yw'r polisi gorau".

⁸⁷ Y Comisiwn Archwilio 2003 *Corporate Governance: Improvement and trust in local public services*.

⁸⁸ Ashworth, R. Downe, J. 2013 *Achieving Accountability in Public Services*. [Ymchwil a baratowyd am y Comisiwn hwn](#).

⁸⁹ Sefydliad Joseph Rowntree, Marian Barnes et al, 2008. *Designing citizen-centred governance*

⁹⁰ Yr Arglwydd Nolan, yr adroddiad cyntaf i'r Pwyllgor ar Safonau mewn Bywyd Cyhoeddus 2005

⁹¹ "Effective Scrutiny", araith gan Andrew Davies yng nghynhadledd CGGC yn 2010

Y dystiolaeth a gawsom: llywodraethu

4.8 Mae methiannau llywodraethu wedi bod yn rhy gyffredin o lawer dros y blynyddoedd diwethaf, yng Nghymru ac mewn mannau eraill, ac yn y sector cyhoeddus, y sector preifat a'r trydydd sector. Mae'n anorfod i'r rhain lywio ein gwaith a bod yn sail iddo. Mae Adroddiad Francis ar fethiannau Ymddiriedolaeth GIG Canolbarth Swydd Stafford, ac effaith barhaus y methiannau rheoleiddio a llywodraethu yn y sectorau bancio ac ariannol, yn dangos yr effaith ddifrifol yn aml a gaiff methiannau o'r fath. Yng Nghymru, Fel y dywedodd Athrofa Iechyd a Gofal Cymdeithasol Cymru wrthym yn ei thystiolaeth:

Mae'r methiannau diweddar o ran goruchwyllo a darparu gwasanaethau cyhoeddus wedi dangos na allwn fod yn hunanfodlon ynghylch effeithiolrwydd llywodraethu, gallu, gwybodaeth, cymorth a phrofiad aelodau bwrdd a chryfder y broses sy'n sail i drefniadau craffu a rheoli perfformiad cadarn.

*Ceir rhywfaint o dystiolaeth dda o amrywiaeth o feysydd gwahanol bod cysylltiad rhwng llywodraethu da a pherfformiad sefydliadol da...Dengys dystiolaeth sy'n dod i'r amlwg fod **byrddau sy'n perfformio'n dda** yn canolbwyntio ar lywio strategaeth, nodi a defnyddio adnoddau a rheoli talent...Ceir dystiolaeth hefyd sy'n cefnogi cael mwyafrif o gyfarwyddwyr anweithredol allanol er mwyn darparu her annibynnol.⁹²*

Ymhlith y methiannau hyn roedd:

- **Bwrdd Iechyd Prifysgol Betsi Cadwaladr:** Nododd gwaith a wnaed gan Arolygiaeth Gofal Iechyd Cymru a Swyddfa Archwilio Cymru tuag at ddiwedd 2012 amrywiaeth o heriau mewn perthynas â threfniadau llywodraethu'r Bwrdd Iechyd. Ymhlith y rhain roedd diffyg eglurder ynghylch trefniadau atebolrwydd a phryderon cynyddol nad oedd gan y Bwrdd ddigon o allu na chapasiti i graffu'n briodol ar brosesau darparu gwasanaethau. Yn sgil hynny, cynhaliodd Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus Cynulliad Cenedlaethol Cymru ymchwiliad byr, gan gyhoeddi ei adroddiad ar 10 Rhagfyr 2013.

Yn fwy arwyddocaol, mae gennym [SAC/AGIC] bryderon bod trefniadau llywodraethu a strwythur sefydliadol y Bwrdd Iechyd yn amharu ar ei allu i nodi

⁹² Comforth, Chris a Chambers. The role of Corporate Governance and Boards in Organisational Performance. Gwasg Prifysgol Caergrawnt, 2010.

*problemau a all godi mewn perthynas ag ansawdd a diogelwch gofal cleifion yn ddigonol.*⁹³

- **Cyngor Sir Ynys Môn:** Yn sgil pryderon hirsefydledig am drefniadau llywodraethu corfforaethol y Cyngor, ac am rôl aelodau etholedig yn benodol, cychwynnodd yr Archwilydd Cyffredinol Arolygiad Llywodraethu Corfforaethol ar ddiwedd gwanwyn 2009. Daeth ei adroddiad i'r casgliad canlynol:

*Mae tystiolaeth hirsefydledig nad yw'r Cyngor yn cael ei redeg yn briodol, ers ei sefydlu yn 1996 hyd heddiw. Mae prosesau hunanreoleiddio gwan ac ymddygiad amhriodol a gwrthdaro wedi cael effaith andwyol ac wedi gwastraffu adnoddau'r Cyngor; ac nid yw'r Cyngor mewn sefyllfa dda i ateb heriau yn y dyfodol, gan gynnwys ei ddyletswydd i sicrhau gwelliant parhaus, oherwydd diffyg cyfeiriad, arweinyddiaeth gorfforaethol ac atebolrwydd.*⁹⁴

Er mwyn mynd i'r afael â hyn, bu angen ymyriadau gan Lywodraeth Cymru am bron bedair blynedd, gan gynnwys penodi Comisiynwyr i redeg y Cyngor cyfan am ddwy flynedd yn ystod y cyfnod hwnnw. Er eu bod yn llwyddiant yn y pen draw⁹⁵, roedd hynny'n gam digynsail yn hanes llywodraeth leol ym Mhrydain.

- **Bwrdd Draenio Mewnol Cil-y-coed a Gwynllwg:** Cyhoeddodd SAC 'adroddiad er budd y cyhoedd' yn dilyn pryderon ynghylch archwiliad o gyfrifon 2010/2011. Daethant i'r casgliad canlynol: *Mae methiant y Bwrdd i gyflwyno polisiau a gweithdrefnau llywodraethu allweddol wedi cyfrannu at fethiannau llywodraethu mawr o fewngweithrediadau'r Bwrdd Draenio.*⁹⁶
- **Cyflog uwch swyddogion Cyngor Caerffili:** Ym mis Mawrth 2013, nododd Swyddfa Archwilio Cymru "fethiant yn y trefniadau llywodraethu a diffygion yn y prosesau a fabwysiadwyd gan Gyngor Bwrdeistref Sirol Caerffili i bennu cyflog prif swyddogion."⁹⁷ Oherwydd methiannau yn y trefniadau llywodraethu priodol, a oedd yn cynnwys peidio â dilyn gweithdrefnau priodol ar gyfer proses gwneud penderfyniadau Pwyllgor Cydnabyddiaeth Uwch Staff y Cyngor, na hysbysebu ei gyfarfodydd ymlaen llaw, ystyriwyd bod y penderfyniadau a wnaeth y Pwyllgor yn "anghyfreithlon". Roedd ymchwiliad gan yr heddlu i'r mater hwn yn mynd rhagddo ar adeg ysgrifennu'r adroddiad hwn.

⁹³ SAC/AGIC Mehefin 2013. *Trosolwg o Drefniadau Llywodraethu: Bwrdd Iechyd Prifysgol Betsi Cadwaladr*

⁹⁴ SAC Gorffennaf 2009 *Arolygiad Llywodraethu Corfforaethol Cyngor Sir Ynys Môn*

⁹⁵ Dychwelwyd rheolaeth lawn i'r Cyngor am ei swyddogaethau a'i wasanaethau ym mis Mai 2013.

⁹⁶ SAC – Hydref 2013 *Archwiliad o Gyfrifon 2010-11 - Bwrdd Draenio Mewnol Cil-y-coed a Gwynllwg - Adroddiad er Budd y Cyhoedd*

⁹⁷ SAC Mawrth 2013 *Archwiliad o Gyfrifon 2012-13 Cyngor Bwrdeistref Sirol Caerffili - Adroddiad er Budd y Cyhoedd*

- **Cymdeithas Lleiafrifoedd Ethnig Cymru Gyfan (AWEMA):** Nododd yr adroddiad ar y cyd ar AWEMA gan Wasanaethau Archwilio Mewnol Llywodraeth Cymru a'r Gronfa Loteri Fawr, a gyhoeddwyd ar 9 Chwefror 2012⁹⁸, 'methiannau sylweddol a sylfaenol yn fframwaith rheoli a llywodraethu AWEMA'. Lluniodd Swyddfa Archwilio Cymru grynodedb o ganfyddiadau'r adroddiad hwn a ganfu wendidau ynghylch y canlynol: trefniadau llywodraethu mewn perthynas â Bwrdd a rheolwyr ABOMA; rheolaethau a phrosesau ariannol; diffyg polisiâu a gweithdrefnau allweddol; a strwythur sefydliadol na yw'n ddigonol i gefnogi AWEMA. Daeth yr adroddiad i'r casgliad canlynol: "Ni allwn roi unrhyw sicrwydd bod trefniadau priodol ar waith i ddiogelu a gwneud defnydd priodol o'r cyllid y mae Llywodraeth Cymru, WEFO a'r Gronfa Loteri Fawr wedi'i roi i AWEMA." Unwaith eto, cynhaliwyd ymchwiliadau pellach, a arweiniodd at gyhuddo unigolion o droseddau.

4.9 Dim ond rhai o'r methiannau mwy proffil uchel mewn blynyddoedd diweddar yw'r rhain. Er gwaethaf hyn, honnodd y rhan fwyaf o sefydliadau wrth ymateb i'n galwad am dystiolaeth fod eu trefniadau eu hunain a'r trefniadau ar gyfer y sector ar waith ac yn gweithredu'n effeithiol⁹⁹. Er enghraifft, dywedodd Cyngor Bwrdeistref Sirol Conwy yn ei ymateb ysgrifenedig "Nid yw ein trefniadau rheoleiddio, craffu a llywodraethu presennol yn rhy gymhleth ac maent yn gweithio'n dda - barn a gefnogwyd gan SAC." Fodd bynnag, roedd llawer o'r farn bod trefniadau llywodraethu gwahanol rhwng sefydliadau a sectorau yn golygu ei bod hi'n anodd cydweithio ac, yn yr un modd, nad oedd trefniadau llywodraethu, gan gynnwys trefniadau atebolrwydd, ar gyfer cydweithio yn gweithredu'n effeithiol. Roedd y gwasanaethau tân o'r farn bod materion o ran maint, cymhlethdod llywodraethu a diwylliant wedi atal mwy o integreiddio ag Ymddiriedolaeth Gwasanaeth Ambiwlans Cymru a chyfeiriodd nifer o ymatebwyr at anawsterau cydweithio rhwng y gwasanaeth iechyd a llywodraeth leol. Fel y nodwyd ym Mhennod 2, roedd nifer o ymatebwyr o'r farn bod trefniadau llywodraethu ar gyfer cydweithio neu waith partneriaeth yn creu cymhlethdod ac amwysedd a bod hyn yn arwain at benderfyniadau gwael a/neu anatebol a llai o graffu. Mewn rhai achosion, ni allai partneriaethau eu hunain weithredu heb gyfeirio'n ôl yn barhaus at eu haelodau cyfansoddol, gan gynyddu amwysedd, cymhlethdod, oedi a chost. Dangosodd ymchwil a gomisiynwyd gan Lywodraeth Cymru a thystiolaeth a ddarparwyd fel rhan o'r ymgynghoriad fod gwaith craffu mewn Byrddau Gwasanaethau Lleol yn amrywio. Nid oedd gan rai BGLlau unrhyw drefniadau craffu ar waith o gwbl tra bod gan eraill bwyllgorau craffu penodedig.

⁹⁸ Adroddiad ar y cyd gan Wasanaethau Archwilio Mewnol Llywodraeth Cymru a'r Gronfa Loteri Fawr, 9 Chwefror 2012. *Adolygiad o Effeithiolrwydd y Llywodraethu a'r Rheoli Ariannol yng Nghymdeithas Lleiafrifoedd Ethnig Cymru Gyfan (AWEMA)*

⁹⁹ Cyngor Bro Morgannwg

Mae trefniadau atebolrwydd a llywodraethu llywodraeth leol a'r GIG yn wahanol a gall hyn olygu bod cydweithio, y mae angen ei gymeradwyo'n wleidyddol, yn broses llawer hirach ac ar adegau bydd hyn yn rhwystro cydweithio o'r fath. (Cyngor Bwrdeistref Sirol Merthyr Tudful)

Cydnabuwyd hefyd fod hyn yn arwain at lai o atebolrwydd i ddinasyddion yn uniongyrchol neu i'w cynrychiolwyr.

Bydd strwythurau rhanbarthol sy'n dod i'r amlwg yn cyflwyno heriau arbennig o ran llywodraethu, atebolrwydd a chraffu. Gall trefniadau cydweithio o'r fath bylu atebolrwydd ar gyfer sefydliadau a dinasyddion. (Cyngor Sir Caerfyrddin)

Mae cyflwyno Byrddau Gwasanaethau Lleol ac ôl-troed rhanbarthol ar gyfer y GIG wedi arwain at lai o ymgysylltu â'r cyhoedd a llai o atebolrwydd. Crëwyd partneriaethau lleol a rhanbarthol nad ydynt ond yn cynnwys swyddogion gweithredol fel aelodau, sy'n pennu cyfeiriad strategol ac yn creu fframweithiau ar gyfer penderfyniadau lleol ynghylch darparu gwasanaethau cyhoeddus. Lle mae'n bodoli, symbolaidd yw gwaith ymgysylltu â'r trydydd sector, serch hynny, dyma'r unig lais i ddinasyddion, defnyddwyr gwasanaethau neu ddarparwyr. (Cymdeithas Cyrff Gwirfoddol Wrecsam)

Mae gan gonsortia fodelau llywodraethu gwahanol, fframweithiau gwahanol ar gyfer dosbarthu ysgolion i gategoriâu a hawliadau gwahanol o ran y cymorth a'r diwrnodau swyddog a gynigir i ysgolion. Byddai'n fuddiol creu modelau llywodraethu cyffredin ar gyfer ALLau a chonsortia ledled Cymru fel bod ysgolion ym mhob man yn gwybod beth y gallent ei ddisgwyl. (Estyn)

Yn ddiau, mae cydweithio yn cymhlethu trefniadau rheoli perfformiad ac atebolrwydd, mae cydweithio ym maes addysg yn cynnwys saith awdurdod gyda thair canolfan (yn ein hachos ni dau awdurdod, gyda'r ganolfan yn adlewyrchu'r ffocws gwirioneddol ar wella...mae cydweithio ym maes gofal cymdeithasol yn cynnwys tri awdurdod ac un BILL; mae rheoli gwastraff yn cynnwys pump, saith neu naw ALL, mae'r Dinas-ranbarth yn cynnwys pedwar neu bump ALL. (Cyngor Dinas a Sir Abertawe)

4.10 Mynegodd nifer o ymatebwyr bwysigrwydd llywodraethu democrataidd.

O ran llywodraethu, byddem yn ailadrodd ein pryder nad yw rôl arbennig llywodraeth leol fel sefydliad ag atebolrwydd democrataidd y mae ei Aelodau etholedig yn uniongyrchol atebol i'r etholwyr lleol yn cael y gydnabyddiaeth y mae'n ei haeddu. (Cyngor Sir Caerfyrddin)

Mae llywodraeth leol yn fwy na darparwr gwasanaeth. Mae gan gynghorau lleol rôl unigryw i'w chwarae fel cyrff atebol a etholwyd drwy ddulliau democrataidd gyda rôl

arweinyddiaeth gymunedol wedi'i chynnwys mewn deddfwriaeth. (Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru)

Mae diffyg democrataidd... yn GIG Cymru. Mae'n bwysig ein bod yn mynd i'r afael â'r mater hwn ac yn adfer rhywfaint o hyder y cyhoedd mewn prosesau gwneud penderfyniadau yn ein gwasanaeth iechyd gwladol...Mae'r ffordd yr ymdriniwyd ag ymgynghoriadau yn y gogledd a'r gorllewin, a'r modd yr anwybyddwyd canlyniadau'r ymgynghoriadau hynny gan benderfynwyr mewn byrddau iechyd lleol, heb unrhyw un i apelio iddo yn ei gylch...wedi bod yn siomedig iawn. Mae'n rhaid i ni fynd i'r afael â hynny rhywsut. (Y Ganolfan Craffu Cyhoeddus)

Yn gyffredinol, mae'n amlwg bod llywodraethu yn fater llawer mwy problemus nag y byddai'r sicrwydd syml a gawsom gan lawer o sefydliadau yn ei awgrymu. Bu methiannau amlwg mewn sefydliadau, a phroblemau a gydnabuwyd yn eang rhyngddynt. Mae gennym bryder penodol nad yw sefydliadau yn y sector cyhoeddus ond yn canfod achosion o lywodraethu gwael wrth edrych yn ôl, neu pan fyddant yn codi mewn sefydliadau neu bartneriaethau eraill. Awgryma hyn na chaiff pwysigrwydd allweddol llywodraethu o ran atebolrwydd a gwella ei gydnabod yn ddigonol, a/neu nad yw'r dylanwadau na'r pwysau ar systemau llywodraethu yn ddigon cryf neu glir. At y mater hwnnw y trown nesaf.

Y dystiolaeth a gawsom: craffu

4.11 Er i ni ystyried craffu fel cysyniad eang, soniodd nifer am effeithiolrwydd swyddogaeth graffu yr awdurdod lleol yn benodol. Mae llawer o'n dystiolaeth a'n gwaith dadansoddi yn adlewyrchu hynny, ond mae llawer o'n canfyddiadau yr un mor berthnasol i systemau craffu eraill fel cynghorau iechyd cymuned neu gyfarwyddwyr anweithredol. Fel yn achos llywodraethu, gwelsom fod canllawiau cynyddol ar graffu effeithiol megis gwaith y Ganolfan Craffu Cyhoeddus a'i Chanllaw ar Graffu Da. Dylai craffu ychwanegu gwerth at brosesau gwneud penderfyniadau a darparu gwasanaethau ar bedwar cam allweddol, gan ddarparu her adeiladol a dilys drwy wneud y canlynol:

- Archwilio prosesau a gwneud argymhellion;
- Monitro perfformiad;
- Gwerthuso canlyniadau;
- Annog dyheadau wrth ddarparu gwasanaethau.¹⁰⁰

4.12 Dylai gwaith craffu o'r fath ddwyn penderfynwyr gweithredol i gyfrif yn ôl-weithredol am benderfyniadau a wnaed ganddynt yn ogystal â chyfrannu at ddatblygu polisiau a rhaglenni yn y dyfodol, gan gynnig barn fwy amrywiol ar y prosesau hyn nag y gellid ei

¹⁰⁰ Y Ganolfan Craffu Cyhoeddus

wneud pe byddent yn gwbl gaeedig. Yn sgil hynny, dylai'r rhai sy'n gyfrifol am graffu fod ar wahân i'r rhai sy'n gyfrifol am wneud penderfyniadau ac yn annibynnol arnynt: ni all neb graffu ar benderfyniadau a wnaed ganddynt hwy eu hunain neu y maent yn bwriadu eu gwneud heb greu achos o wrthdaro buddiannau.

- 4.13 Er gwaetha'r pwysau cyffredinol ar graffu fel proses ffurfiol a gwleidyddol, rhaid iddo gynnwys llawer mwy nag un grŵp o wleidyddion yn ceisio taflu'r bai ar y llall. Yn ei hanfod, mae'n ceisio cyflwyno lluosogyddiaeth mewn trefniadau llywodraethu, atebolrwydd a gwneud penderfyniadau. Felly, dylai unigolion y tu allan i sefydliad - yn enwedig dinasyddion, grwpiau â diddordeb a'r trydydd sector - gael cyfle i fod yn rhan o'r broses, gan gynnig ffordd hawdd o dynnu sylw pwyllgorau craffu neu systemau tebyg at faterion a phryderon.
- 4.14 Roeddem yn ymwybodol bod gwaith yn mynd rhagddo i ddiffinio nodweddion craffu da mewn mwy o fanylder, gan Lywodraeth Cymru, rheoleiddwyr, academyddion ac ymarferwyr craffu. Dychwelwn at hyn yn ddiweddarach yn y bennod hon, lle ceisiwn grynhoi'r gwaith hwn yn gyfres o nodweddion y credwn y dylid ei mabwysiadu'n gyffredinol.

Y cyd-destun polisi

- 4.15 Efallai mai mewn llywodraeth leol y datblygir gwaith craffu orau, yn nhermau ffurfiol a strwythurol o leiaf. Creodd Deddf Llywodraeth Leol 2000 wahaniad rhwng penderfynwyr gweithredol ac aelodau pwyllgorau craffu ym mhob cyngor. Cyn hynny, gwnaed penderfyniadau mewn pwyllgorau gwasanaeth-benodol gyda phob aelod yn gwasanaethu ar un pwyllgor o leiaf. Diben y newid oedd atgyfnerthu gallu awdurdodau lleol i gyflawni arweinyddiaeth gymunedol effeithiol, adnewyddu democrataidd a gwelliant parhaus mewn gwasanaethau, ac i sefydlu cyfrifoldeb clir ac ar wahân am ddarparu a chraffu.
- 4.16 Nid yw'r cysyniad wedi'i ddatblygu cystal mewn manau eraill yn y sector cyhoeddus. Fel yr eglurwn ym Mhennod 2, mae pob sefydliad cyhoeddus yn destun systemau atebolrwydd lluosog a dryslyd yn aml, er enghraifft i reoleiddwyr, haenau eraill o lywodraeth a Chynulliad Cenedlaethol Cymru. Ond nid yw hynny yn nodweddiadol yn cynnwys y gydberthynas glir (os nad aneffeithiol yn aml yn ymarferol) sy'n bodoli rhwng gweithrediaeth awdurdod lleol a'i phwyllgorau craffu. Nod yr argymhellion yn y bennod hon ac ym Mhennod 2 yw mynd i'r afael â hyn mewn achosion penodol.
- 4.17 O ran craffu ffurfiol, daeth adolygiad Beecham o wasanaethau cyhoeddus yng Nghymru yn 2006 i'r casgliad bod craffu o bosibl yn ffactor ysgogi cryf ar gyfer gwella darpariaeth drwy ddwyn swyddogion gweithredol cyngorau a chyrrff cyhoeddus eraill

i gyfrif a chyfrannu'n sylweddol at waith datblygu polisi. Argymhellodd yr adolygiad y dylai gwaith craffu lleol weithio ar draws ffiniau sefydliadol, ac y dylai fod yn gynhwysol, yn flaengar, y dylai ymestyn i bob gwasanaeth, a chynnwys ystod eang o randdeiliaid.

- 4.18 Mae Llywodraeth Cymru yn ymgynghori ar 'Orchymyn Personau Dynodedig' o dan Fesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2011, a fyddai'n grymuso pwyllgorau craffu i graffu ar gyrff cyhoeddus lleol eraill, ar wahân i'r awdurdod lleol. Mae hyn eisoes yn digwydd mewn rhai mannau drwy gytundeb; byddai'r Gorchymyn yn ffurfioli hynny ac yn rhoi pwerau i bwyllgorau craffu alw ar gyrff eraill i roi tystiolaeth. Byddai'r darpariaethau hyn, pe caent eu gweithredu, yn golygu y gallai awdurdodau lleol graffu ar y cyrff a restrir isod a galw arnynt i roi tystiolaeth.
- Cyngorau tref a chymuned;
 - Byrddau Iechyd Lleol;
 - Ymddiriedolaethau'r GIG;
 - Awdurdodau Tân ac Achub;
 - Awdurdod Parciau Cenedlaethol;
 - Landlordiaid cymdeithasol cofrestredig; a
 - Sefydliadau trydydd sector sy'n darparu gwasanaethau cyhoeddus.
- 4.19 Roedd yn amlwg bod newidiadau sylfaenol wedi'u gwneud i drefniadau craffu ar wasanaethau llywodraeth leol yn ystod y degawd diwethaf. Bydd y Gorchymyn Personau Dynodedig yn arwain at newid sylweddol pellach i'r swyddogaeth graffu honno a fydd yn effeithio ar y sector cyhoeddus ehangach ac ar dirlun gwasanaethau. Rhoddwyd cydnabyddiaeth gynyddol i'r hyn a ystyrir yn arfer da ym maes craffu.
- 4.20 Fodd bynnag, dangosodd y dystiolaeth a gawsom fod gwendidau sylweddol yn y systemau presennol.
- 4.21 Clywsom farn gymysg ar effaith gwaith craffu gwleidyddol mewn llywodraeth leol ar hyn o bryd. *Dylid ymgorffori trefniadau craffu o'r dechrau, mae diffyg eglurder ynghylch yr hyn y disgwylir i gyrff craffu llywodraeth leol graffu arno. Mae problemau o ran cymhlethdod trefniadau sefydliadol, cymhwysedd cyngorwyr, derbyn "amaturiaid" i graffu ar gyrff cyhoeddus a dilysrwydd yr unigolion hynny.* (Cadeirydd pwyllgor craffu awdurdod lleol, cyfarfod cyhoeddus yn Hwlfordd)
- 4.22 Ym marn y Panel Annibynnol ar Gydnabyddiaeth Ariannol, er bod y system gabinet wedi'i deall yn dda, nid oedd trefniadau craffu ar waith o hyd. Nid oedd rhai aelodau etholedig yn croesawu'r newid o'r dull gweithredu ar sail pwyllgor i ddull gweithredol a chraffu a fyddai'n golygu, yn eu barn hwy, bod gan y "cyngorydd arferol" lai o

ddylanwad a bod strwythur y pwyllgor yn "fwy agored".¹⁰¹ Clywsom gan y rhai sy'n ymwneud â chraffu, gan gynnwys cadeiryddion pwyllgorau craffu, nad oedd craffu yn fwy na gweithred ymatebol, a'u bod yn cael beth bynnag yr oedd y weithrediaeth yn dewis ei roi iddynt.¹⁰²

- 4.23 Clywsom farn gadarn ar gapasiti a gallu trefniadau craffu gwleidyddol. Roedd y mwyafrif o ymatebwyr o'r farn **nad oedd trefniadau craffu wedi'u datblygu'n ddigonol** - nad oedd yr holl ffactorau ar gyfer trefniadau craffu credadwy ar waith yn gyson:

mae angen sicrhau bod adnoddau'n cael eu neilltuo i bwyllgorau craffu mewn llywodraeth leol a bod yr aelodau'n deall eu cyfrifoldebau'n llawn. Mae gwaith craffu wedi gwella ond mae angen gwneud mwy i sicrhau ei fod yn dwyn Llywodraeth Leol i gyfrif. Mae angen gwneud mwy ym maes arfer da er mwyn cefnogi gwaith craffu. (Cyfarfod cyhoeddus, yr Eisteddfod Genedlaethol)

mae ansawdd gwaith craffu yn wael ac mae angen prosesau gwell a diwylliant gwell o graffu da. (Cyfarfod cyhoeddus, Hwlfordd)

roedd ansawdd gwaith craffu gwleidyddol ym maes llywodraeth leol yn amrywio'n fawr. (Rheoleiddwyr - Tystiolaeth Lafar)

yn gyffredinol, byddem yn cwstiyntu a oes gan ddinasyddion, boed yn gleifion, yn ofalwyr, neu'n aelodau o'r cyhoedd, ddigon o bŵer mewn sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus i chwarae eu rhan mewn gwaith llywodraethu a chraffu effeithiol, mewn ffordd sy'n arwain at welliannau mewn gwasanaeth drwy gydgyhyrchu. (Confederasiwn GIG Cymru)

Diffyg cyffredin mewn nifer o awdurdodau lle nad yw trefniadau craffu ond yn ddigonol yw nad yw adroddiadau i bwyllgorau craffu yn ddigon arfarnol a dadansoddol ac nad oes iddynt ychwaith gwmpas ddigon eang. Nid yw adroddiadau hunanwerthuso mewn ALLau anfoddfaol yn nodi cynnydd anfoddfaol mewn ysgolion ac mae'r gwaith dadansoddi data yn wael. Mae adroddiadau yn aml yn rhy ddisgrifiadol ac nid ydynt yn canolbwyntio digon ar werthuso effaith gwasanaethau, yn aml am nad ydynt yn cael eu monitro'n ddigon da. (Archwilydd Cyffredinol Cymru)

- 4.24 Nodwyd y cynnig i ymestyn gwaith craffu awdurdodau lleol i wasanaethau cyhoeddus eraill drwy Orchymyn Personau Dynodedig Llywodraeth Cymru. Roedd rhai o'r farn y byddai cymhwyso hyn mewn modd effeithiol yn her. Ni lwyddwyd i ddarbwylllo'r

¹⁰¹ Cyfarfod cyhoeddus yn Nhredeggar Newydd

¹⁰² Cyfarfodydd cyhoeddus, Hwlfordd a Gorseinon

Panel Annibynnol ar Gydnabyddiaeth Ariannol, er enghraifft, y byddai awdurdodau lleol yn barod ar gyfer yr estyniad hwn gan nad oedd digon o adnoddau a chymorth yn cael eu neilltuo at waith craffu awdurdodau lleol.

- 4.25 Roedd SAC yn cynnal astudiaeth o drefniadau craffu llywodraeth leol yn ystod cyfnod ein gwaith. Rhannwyd ei phrif gasgliadau drafft (isod) â ni cyn eu cyhoeddi a chadarnhaodd y rhain y darlun a gyflëwyd i ni ac a nodwyd gennym uchod. *Mae trefniadau craffu Llywodraeth Leol yn gwella ond mae angen gwneud mwy i sicrhau trefniadau craffu trylwyr a chyson a sicrhau mwy o atebolrwydd i'r cyhoedd wrth wneud penderfyniadau:*
- *Rhywfaint o ddiffyg eglurder ynghylch rolau a chyfrifoldebau;*
 - *Yr angen am gynllunio gwell, cadeirio mwy effeithiol, a gwelliannau i amrywiaeth ac ansawdd gwybodaeth;*
 - *Yn gyffredinol, nid yw trefniadau craffu yn gyson â phrosesau gwella eraill cynghorau nac â gwaith archwilio, arolygu ac adolygu allanol;*
 - *Mae angen ymgysylltu'n fwy effeithiol â'r cyhoedd a phartneriaid er mwyn gwella gwaith craffu a sicrhau mwy o atebolrwydd i'r cyhoedd;*
 - *Nid yw canlyniadau gweithgarwch craffu bob amser yn glir er gwaethaf y ffaith bod cryn amser ac adnoddau wedi'u buddsoddi yn y broses graffu.*
- 4.26 Yn yr un modd nad oedd craffu bob amser yn cael ei werthfawrogi gan y rhai a oedd yn cyflawni'r rôl, clywsom hefyd nad oedd prosesau craffu gwleidyddol nac ychwaith y prosesau archwilio, arolygu a rheoleiddio ffurfiol eraill yn cael eu gwerthfawrogi fel ffyrdd o wella effeithiolrwydd ac ymatebolrwydd. Roedd diwylliant o oddefolrwydd ac ymateb mewn modd amddiffynnol.

Gallai sefydliadau fod yn amddiffynnol yn wyneb canfyddiadau beirniadol. (SAC)

Ymddengys nad yw Cyngor Sir Penfro am wneud mwy na bodloni gofynion cyfreithiol [o ran craffu]. (Cyfarfod cyhoeddus, Hwlfordd)

...mae angen prosesau gwell a diwylliant gwell o graffu da - mae awdurdodau lleol yn osgoi tryloywder am fod arnynt ofn cael newyddion drwg.

(Cyfarfod cyhoeddus, Cyffordd Llandudno)

Archwilio, arolygu a rheoleiddio

- 4.27 Er mai dim ond rhai sefydliadau cyhoeddus sydd â systemau craffu ffurfiol, caiff pob un ohonynt eu dwyn i gyfrif gan brosesau archwilio, arolygu a rheoleiddio. Rydym eisoes wedi nodi yn y bennod ar gymhlethdod fod angen symleiddio trefniadau archwilio, arolygu, rheoleiddio a chraffu er mwyn lleihau achosion o ddyblygu, cymhlethdod diangen a baich rheoli na ellir ei osgoi. Mae dyblygu gweithgarwch yn

sicr wedi cyfrannu at ganfyddiad o arfer anghyson a "negeseuon cymysg gan reoleiddwyr o ran yr hyn a ystyrir yn arfer derbynol".¹⁰³ Fel yr eglurwyd ym Mhenod 2, mae hyn yn ychwanegu at yr ymdeimlad o orfod rheoli cydberthnasau cymhleth a phwysau croes, yn hytrach na gwella darpariaeth. Heb negeseuon clir, gall fod yn anodd i sefydliadau wneud y newidiadau sydd eu hangen.

- 4.28 Er y gall gwaith archwilio, arolygu a rheoleiddio nodi'r angen am newid a gwelliant yn effeithiol, clywsom hefyd nad yw sefydliadau bob amser yn ymateb yn dda nac yn effeithiol i hyn. Clywsom y gall sefydliadau ddewis anwybyddu neu wadu dilysrwydd canfyddiadau a methu â gweithredu arnynt; mae methiannau diweddar mewn gwasanaethau neu sefydliadau yn cadarnhau hyn. Mae rhai sefydliadau nad ydynt yn mynd i'r afael â phroblemau a nodwyd drwy ddulliau eraill nes y cânt eu nodi mewn arolygiad. Er enghraifft, nododd y Prif Arolygydd Addysg a Hyfforddiant yn ei thystiolaeth ei bod yn gymharol gyffredin i awdurdodau lleol beidio â chymryd camau i wella ysgol y gwyddant ei bod yn methu nes bod Estyn yn ailadrodd y casgliad hwnnw yn ffurfiol, ond roedd pob arolygiaeth yn feirniadol o'r methiant hwn. Roedd tystiolaeth hefyd na hysbyswyd pwyllgorau craffu am ganfyddiadau difrifol. Mae hyn yn rhannol yn broblem ddiwylliannol ond mae hefyd yn nodi strwythur llywodraethu a fframwaith atebolrwydd gwan, sy'n caniatáu neu'n cydoddef hyn.
- 4.29 Yn gyffredinol, rhydd ein tystiolaeth ymdeimlad clir bod systemau craffu ac atebolrwydd yn aml yn annigonol. Fel arfer, mae diffyg adnoddau a dylanwad; ac ymddengys bod penderfynwyr yn rhy barod o lawer i'w hanwybyddu neu eu goddef, yn hytrach na'u defnyddio fel ffordd o nodi cyfleoedd i wella a gwneud hynny; neu fel ffordd o atgyfnerthu'r sail dystiolaeth ar gyfer penderfyniadau ac ehangu'r berchenogaeth ohonynt. Mae hynny'n cyd-fynd â'n tystiolaeth ar lywodraethu uchod: unwaith eto, tueddir i roi gormod o bwyslais ar gydymffurfiaeth ffurfiol â chyfres o brosesau heb roi digon o bwyslais ar y ffordd orau o'u defnyddio. Mae'r un pwyslais hwnnw yn dueddol o olygu bod trefniadau craffu yn rhy gaeedig a chul, ac nad ydynt yn cyflawni eu potensial i ymgysylltu â dinasyddion a chymunedau mewn perthynas ag atebolrwydd a dylanwadu ar benderfyniadau.

Ymgysylltu â'r cyhoedd

¹⁰³ Bwrdd Gwasanaethau Lleol Powys

- 4.30 Mae'n amlwg mai diben sylfaenol unrhyw sefydliad gwasanaeth cyhoeddus yw gwasanaethu'r cyhoedd. I wneud hynny, mae angen dealltwriaeth lawn a manwl arno o anghenion, blaenoriaethau a dewisiadau dinasyddion a chymunedau. Mae hynny'n fwy perthnasol byth, oherwydd yng Nghymru, caiff gwasanaethau cyhoeddus eu llywio gan atebolrwydd a deialog, yn hytrach na dewis defnyddwyr. Heb ymgysylltu'n effeithiol â'r cyhoedd, ni ellir llywodraethu'n effeithiol, ac ni ellir gwella gwasanaethau yn gyson.
- 4.31 Er gwaethaf y rheidrwydd hwn, clywsom fod deialog rhwng darparwyr gwasanaethau a chymunedau yn anghyson ar y cyfan ac yn aml yn wael. Nododd Diverse Cymru fod darparu gwasanaethau yn dueddol o fod yn broses "anhyblyg sy'n dilyn llwybr safonol" a bod diffyg ymatebolrwydd a hyblygrwydd. Yn ein cyfarfodydd cyhoeddus, nododd nifer o'r rhai a oedd yn bresennol fod angen i benderfyniadau gael eu gwneud mor agos â phosibl i'r rhai yr effeithir arnynt a mynegodd pobl yn aml y farn eu bod yn teimlo nad ydynt yn rhan o brosesau gwneud penderfyniadau. Yn ein cyfarfod cyhoeddus yng Ngorseinion, nodwyd hyn yn benodol mewn perthynas â diffyg cyswllt rhwng dinasyddion a byrddau iechyd lleol. Nododd Comisiwn Dyfodol Cynaliadwy Cymru "wendidau sylweddol yn y ffordd y mae'r sector cyhoeddus yn ymgysylltu â dinasyddion" ac awgrymodd mai "anaml iawn y mae prosesau cynllunio cymunedol yn ymgysylltu â phobl leol...Mae gormod o wasanaethau o hyd yn cael eu darparu o'r brig i lawr gydag agwedd "ni sy'n gwybod orau."
- 4.32 Er bod tystiolaeth bod pobl yng Nghymru yn gymharol fodlon ar y prif wasanaethau cyhoeddus (fel y dangoswyd gan Arolwg Cenedlaethol Cymru 2013), mae ymgysylltu â dinasyddion yn dylanwadu ar ganfyddiadau o ansawdd gwasanaeth mewn dwy ffordd:
- i. mae'r rhai sy'n teimlo eu bod yn cael y wybodaeth ddiweddaraf am berfformiad gwasanaeth ac y gallant ddylanwadu ar benderfyniadau yn fwy tebygol o ddweud eu bod yn fodlon ar wasanaethau; ond
 - ii. mae'r rhai sy'n teimlo eu bod am gael mwy o wybodaeth neu chwarae mwy o ran mewn prosesau gwneud penderfyniadau yn llai tebygol o ddweud eu bod yn fodlon ar wasanaethau.
- 4.33 Dangosodd Arolwg Cenedlaethol Cymru hefyd fod pobl am i'r sector cyhoeddus ymgysylltu'n fwy effeithiol â hwy. Roedd 47% o'r rhai a gymerodd ran yn cytuno, sef canran uwch na'r 36% a oedd o'r un farn yn yr Alban. Awgrymodd hyn fod awydd am fwy o ymgysylltu gan sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus ond bod rhwystrau yn bodoli.
- 4.34 Cytunodd Cyngor Sir Ynys Môn ac eraill fod angen ceisio sicrhau "dull mwy cyson o ymgysylltu er mwyn dylanwadu ar brosesau datblygu polisi a darparu gwasanaethau." er bod ymatebwyr eraill o'r farn y dylem dderbyn bod pobl yn cymryd rhan pan fo

hynny'n teimlo'n bersonol iddynt hwy ac y dylem geisio "osgoi gorddelfrydoli rhyw fath o gymdeithas lwtopaidd lle caiff dinasyddion eu cynnwys i'r eithaf."¹⁰⁴ Clywsom fod cyfranogiad cyson yn parhau'n ddi-ddal - dim ond polisïau a phenderfyniadau dadleuol sy'n ennyn diddordeb y cyhoedd yn y broses - nid oes unrhyw ddiddordeb parhaus.^{105;106} Efallai bod rhan o'r broblem yn deillio o'r ffaith "nad yw dinasyddion yn gyffredinol yn deall y ffordd ddirgel y mae sefydliadau fel cyngorau yn gweithio a'r broses gwneud penderfyniadau yn fwy cyffredinol."¹⁰⁷ Serch hynny, clywsom hefyd fod cyfleoedd i ymgysylltu'n fwy â dinasyddion a'r gweithlu er mwyn gwneud newidiadau gwirioneddol i ddulliau darparu.

Mae cyfarfodydd grwpiau ffocws cyhoeddus â darparwyr gwasanaethau yn helpu i lywio'r gwasanaethau sydd eu hangen ar y cyhoedd mewn gwirionedd yn hytrach na'r hyn y cred gweithwyr proffesiynol y dylai fod ei angen arnynt. (Dr Helen Paterson)

... mae angen ymgysylltu'n wirioneddol â'r gweithlu er mwyn helpu i wella gwasanaethau. (TUC Cymru)

- 4.35 Dangosodd tystiolaeth gan sefydliadau yn y trydydd sector rwystredigaeth na fanteisiwyd i'r eithaf ar y gydberthynas rhwng y sector cyhoeddus a'r trydydd sector. Gall y trydydd sector roi "gwybodaeth hanfodol am brofiadau defnyddwyr/cymunedau o wasanaethau"¹⁰⁸ a gall helpu i sicrhau yr ymgysylltir mewn ffordd systematig a chynaliadwy â chymunedau yn ogystal ag arbenigedd y sector mewn meysydd polisi a gwasanaeth amrywiol. Mae ymgysylltu ym maes craffu wedi codi'n gyson mewn ymatebion. Roedd CGGC o'r farn bod gan sefydliadau trydydd sector rôl hanfodol i'w chwarae ym maes craffu: gall grwpiau helpu mewn pwyllgorau craffu drwy roi cyngor, arbenigedd, a thystiolaeth rheng flaen ac yn bwysicaf oll, drwy roi llais i ddinasyddion.
- 4.36 Mae defnyddwyr gwasanaethau a rhai darparwyr gwasanaethau hefyd wedi cydnabod y gallai dinasyddion chwarae rôl werthfawr wrth wella cadernid gwaith craffu. Clywsom "y dylai defnyddwyr gwasanaethau gael eu cynnwys mewn prosesau craffu a rheoli perfformiad; bod angen ymgysylltu â dinasyddion bob amser; bod angen i brosesau craffu lleol gynnwys pobl leol; a themlai rhai hefyd nad oedd prosesau craffu yn canolbwyntio digon ar lais dinasyddion ar hyn o bryd."¹⁰⁹
- 4.37 Fel y cawsom ein hatgoffa gan y Ffederasiwn Busnesau Bach:
yn aml y cysylltiadau mwyaf gwerthfawr â dinasyddion yw eu rôl fel cwsmeriaid y

¹⁰⁴ Cyngor Sir y Fflint

¹⁰⁵ Cyngor Sir Ddinbych

¹⁰⁶ Cyngor Sir Ynys Môn; Prif Swyddogion Tân; Cyngor Bwrdeistref Sirol Merthyr Tudful;

¹⁰⁷ BGLI Powys; Cyngor Bwrdeistref Sirol Conwy

¹⁰⁸ Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru (CGGC)

¹⁰⁹ Sylwadau o gyfarfodydd cyhoeddus yng Nghaerdydd, Wrecsam a Hwlfordd

gwasanaethau a ddarperir gan y sector cyhoeddus...Mae angen cydnabod yn glir y bydd "defnyddwyr gwasanaethau" weithiau yn fusnesau yn hytrach na dinasyddion unigol ac mae angen cadw hyn mewn cof wrth ystyried ymgysylltu ac atebolrwydd.

- 4.38 Rhydd ein tystiolaeth ym maes ymgysylltu â'r cyhoedd ymdeimlad clir o botensial heb ei wireddu. Nid yw'n syndod bod cydnabyddiaeth eang o'r angen i ymgysylltu'n llawn â dinasyddion, ond gwelwyd cydnabyddiaeth yr un mor gyffredin a'r ffaith mai prosesau ac arferion achlysurol, anghyson ac, yn aml, aneffeithiol sy'n bodoli ar gyfer gwneud hynny. Unwaith eto, mae hyn yn adlewyrchu'r dystiolaeth a glywsom ym maes llywodraethu a chraffu: mae prosesau ffurfiol yn bodoli ond ni chânt eu defnyddio yn y ffordd orau. Yn benodol, prin yw'r dystiolaeth, os o gwbl, i ddangos bod ymgysylltu â'r cyhoedd (neu graffu) yn helpu i wella darpariaeth. Mae hynny'n bryder mawr: fel yr eglurwn ym Mhennod 6, mae model Cymru ar gyfer gwella perfformiad yn dibynnu'n llwyr ar systemau craffu, atebolrwydd ac ymgysylltu yn hytrach nag ar ddewis defnyddwyr. Mae angen rhoi sylw i'w gwendidau amlwg ar frys, ac yn yr adran nesaf nodwn ein canfyddiadau a'n hargymhellion mewn perthynas â hynny.

Llywodraethu a chraffu: ein canfyddiadau a'n hargymhellion

- 4.39 Fel rhan o'n gwaith o gasglu tystiolaeth, gwnaethom gomisiynu adolygiad o dystiolaeth gan Sefydliad Polisi Cyhoeddus Cymru.¹¹⁰ Rhoddodd y gwaith hwnnw drosolwg o ddadleuon a thystiolaeth ymchwil ddiweddar er mwyn ateb cwestiynau a oedd yn berthnasol i'n gwaith yn ein barn ni:

- Sut i wella atebolrwydd gwleidyddol;
- Sut i wella effeithiolrwydd atebolrwydd rheoleiddiol; a
- Sut i wella atebolrwydd partneriaethau gwasanaeth cyhoeddus.

Nododd y dystiolaeth ymchwil bedwar prif gasgliad yr ydym wedi eu defnyddio wrth ystyried y dystiolaeth a gawsom a'r casgliadau a wnaed gennym.

- Mae adroddiadau ac adolygiadau dilynol wedi ceisio annog a meithrin parch at waith craffu ac atebolrwydd mewn gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru. Fodd bynnag, awgryma'r dystiolaeth ymchwil fod **sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus yng Nghymru yn aml yn methu â dangos didwylledd ac ymrwymiad digonol i atebolrwydd**. Mae angen dybryd i ddatblygu 'diwylliant o gyfrifoldeb' lle y caiff atebolrwydd ei gydnabod fel un o rinweddau a nodweddion amlwg gwasanaethau cyhoeddus effeithiol;

¹¹⁰ Ashworth a Downe, *ibid*.

- **Mae pwysigrwydd cynyddol gwaith partneriaeth yn creu her i systemau atebolrwydd traddodiadol.** Os bydd partneriaethau a rhwydweithiau yn parhau'n fforymau trafod strategol llac, yna efallai mai dim ond mân newidiadau y bydd angen eu gwneud i'r system atebolrwydd presennol. Fodd bynnag, os caiff cyllidebau, cyfleusterau a chyfrifoldebau am ddarparu eu hintegreiddio'n gyffredinol, yna bydd angen gwneud addasiadau mwy sylweddol i drefniadau presennol. Awgryma'r dystiolaeth ymchwil y bydd angen i hyn ganiatáu ar gyfer mathau lluosog o atebolrwydd sy'n cynnwys systemau llorweddol a fertigol, a bydd yn rhaid i systemau mewnol gael eu hategu gan systemau allanol, ar ffurf atebolrwydd rheoleiddiol a gwleidyddol;
- **Prin iawn oedd yr enghreifftiau o graffu cydweithredol effeithiol** a bydd angen i sefydliadau neilltuo mwy o adnoddau a chapasiti er mwyn helpu i'w ddatblygu; a
- Mae'n amlwg bod rheoleiddwyr yng Nghymru wedi dod yn fwy ymatebol i'r gwasanaethau a reoleiddir ganddynt, ond maent wedi methu ag ymgysylltu â'r cyhoedd fel darpar aseswyr perfformiad gwasanaethau cyhoeddus, yn rhannol am fod eu gweithgareddau yn canolbwyntio'n bennaf ar werthuso strwythurau a phrosesau, yn hytrach na chanlyniadau gwasanaethau, ac yn rhannol oherwydd y mathau o ddata a gynhyrchir ganddynt.

4.40 Gyda'i gilydd, dangosodd y dystiolaeth, y wybodaeth a'r ymchwil a dderbyniwyd gennym nad oedd y prif systemau, prosesau na'r agweddau dynol ar lywodraethu a chraffu yn gweithio'n ddigon effeithiol i gefnogi a llywio gwelliannau na newidiadau. Nid oedd y trefniadau llywodraethu a oedd ar waith o fewn sefydliadau yn darparu her fewnol nac yn cydnabod nac yn ymateb i leisiau dinasyddion yn gyson. Nid oedd y trefniadau llywodraethu ar gyfer sefydliadau a oedd yn cydweithio'n lleol, yn genedlaethol ac yn rhanbarthol bob amser yn glir nac yn syml; roedd hyn yn golygu bod cyfleoedd i wella yn cael eu colli neu'n cael eu gwneud yn anos. Roedd hefyd yn golygu bod penderfyniadau strategol yn cael eu rhwystro a'u gweithredu'n araf. Roedd her allanol yn wan hefyd - roedd gwaith craffu ar sefydliadau yn amrywiol iawn, ac nid oedd trefniadau effeithiol ar waith bob amser i graffu ar gydweithio. Rhaid i lywodraethu a chraffu allu cefnogi arloesedd, risg synhwyrol a dysgu oddi wrth gamgymeriadau ond roedd diwylliant o ymateb mewn modd amddiffynnol i waith craffu, archwilio, arolygu a rheoleiddio. Ni fanteisiwyd ar gyfleoedd i blethu'r prosesau diwethaf hyn gyda'i gilydd er mwyn creu atebolrwydd cryf yn hytrach nag atebolrwydd dryslyd. Nid oedd dinasyddion yn cael eu cynnwys yn gadarn mewn gwaith craffu nac wrth ddiffinio a llunio darpariaeth. Nid oedd gwybodaeth dda bob amser yn cael ei rhoi i gefnogi her fewnol neu allanol.

4.41 Felly, y prif faterion yw:

- Sut **y gellir sefydlu safonau llywodraethu uchel mewn sefydliad** yn barhaus;

- Sut y gellir atgyfnerthu partneriaeth a llywodraethu ac atebolrwydd cydweithredol a sut y gellir atgyfnerthu a defnyddio partneriaethau strategol cenedlaethol a lleol;
- Sut y gellir rhoi mwy o flaenoriaeth, statws a chefnogaeth i drefniadau craffu; a sut y gellir atgyfnerthu ei gapasiti i lywio gwelliant;
- Sut y gall gwybodaeth gefnogi gwaith craffu a llywodraethu;
- Sut y gall gwaith archwilio, arolygu a rheoleiddio gefnogi gwaith craffu a llywodraethu;
- Yn olaf, o gofio pwysigrwydd y gwasanaeth iechyd a'r sylwadau helaeth a gawsom mewn cyfarfodydd cyhoeddus am y gwasanaeth allweddol hwn, ystyriwn **sut y dylid adlewyrchu'r ffactorau hyn a rhai eraill yn nhrefniadau llywodraethu ac atebolrwydd y GIG.**

Rhaid rhoi cydnabyddiaeth, statws a chefnogaeth i waith craffu

- 4.42 Nodwyd mai craffu o bosibl yw'r prif ffactor ysgogi yng Nghymru nad yw wedi'i ddatblygu'n ddigonol i wella perfformiad ac felly at hyn y trown yn gyntaf. Er bod llawer o'n hargymhellion yn cyfeirio at swyddogaeth graffu awdurdodau lleol, mae'n hanfodol bod eraill mewn rolau craffu yn ystyried y canfyddiadau eang hyn ac yn eu cymhwysu. Y mater cyntaf a nodwyd gan ein tystiolaeth **oedd nad oedd pwysigrwydd sylfaenol gwaith craffu o ran llywio gwelliant wedi'i gydnabod.** Nid yw'r rhai sy'n gwneud gwaith craffu na'r rhai sy'n destun gwaith o'r fath yn ei werthfawrogi digon. Mae hynny'n wir yn achos gwaith craffu gwleidyddol a chyhoeddus, a dulliau atebolrwydd eraill, fel archwilio, arolygu a rheoleiddio.
- 4.43 Gall natur gyfnewidiol craffu yng Nghymru a'r DU fod yn ddefnyddiol yma. Mae'r gwelliannau o ran statws, natur weladwy ac effaith gwaith pwyllgorau craffu yn Nhŷ'r Cyffredin a Chynulliad Cenedlaethol Cymru wedi deillio, yn rhannol o leiaf, o annibyniaeth gynyddol aelodau. Yn Nhŷ'r Cyffredin, gwelwyd hyn yn dilyn cyflwyno etholiadau ar gyfer cadeiryddion ac aelodau yn 2010 yn unol ag adroddiad y Pwyllgor Dethol ar Ddiwygio Tŷ'r Cyffredin yn 2009. Rhoddodd hwn lai o reolaeth i bleidiau gwleidyddol ac atgyfnerthodd yr ymdeimlad bod llwybr gyrfa ar gael ym maes craffu effeithiol a bod y llwybr hwnnw'n cael ei werthfawrogi. Yng Nghynulliad Cenedlaethol Cymru, bu gwahanu'r gangen weithredol a'r gangen ddeddfwriaethol yn fodd i egluro cyfrifoldebau aelodau ac atgyfnerthu annibyniaeth y pwyllgorau i ddarparu her effeithiol ac adeiladol. Fel rhan o fodelau Senedd y DU a Chynulliad Cenedlaethol Cymru, ymrwymwyd i ddarparu her adeiladol yn hytrach na chwilio am feiau pleidiol a dod i gonsensws trawsbleidiol ar adroddiadau.
- 4.44 Dywedwyd wrthym nad oedd y trefniadau presennol mewn llywodraeth leol yn cefnogi annibyniaeth gwaith craffu na'r ddarpariaeth o gymorth ar gyfer gwaith craffu

am nad oedd unrhyw wahaniad ffurfiol rhwng y gangen weithredol a'r cyngor. Byddai gwneud hynny, yn ei hanfod, yn creu dau endid cyfreithiol ar wahân ar gyfer pob awdurdod lleol. Mae rhywbeth tebyg eisoes yn bodoli ar raddfa fwy yn Llundain, lle caiff y Maer ei ethol ar wahân i Gynulliad Llundain, a chreffir arno gan y Cynulliad hwnnw; mae model tebyg yn gymwys mewn rhannau helaeth o'r Unol Daleithiau.

- 4.45 Er bod dadleuon da mewn egwyddor dros sicrhau gwahaniad mor glir â phosibl rhwng rolau gweithredol a craffu, credwn y gallai eu gwahanu'n llwyr greu dryswch: efallai na fyddai llawer yn cydnabod y gwahaniaeth, o gofio nad yw'r gwahaniaeth rhwng Llywodraeth Cymru a Chynulliad Cenedlaethol Cymru bob amser yn glir i bawb. Mae'r gyfraith yn nodi pa swyddogaethau y mae'r cyngor cyfan yn gyfrifol amdanynt (er enghraifft cytuno ar y gyllideb a phennu'r dreth gyngor) a pha rai y mae rolau gweithredol yn gyfrifol amdanynt. Adlewyrchir hyn yn fanylach wedyn drwy gyfansoddiad pob awdurdod lleol. Mae hyn yn diffinio'r gwahaniaeth rhwng rolau gweithredol a rolau craffu. Nid ystyriwyd bod y diffyg gwahaniad ffurfiol hwn o reidrwydd yn creu'r ymdeimlad presennol bod rolau craffu yn cael eu gwerthfawrogi llai. Felly, efallai bod hyn yn ymwneud yn fwy â diwylliant a gwerthoedd yn hytrach na strwythur cyfreithiol.
- 4.46 Ni ellir creu diwylliant sy'n gwerthfawrogi craffu dros nos, ond rhaid dechrau drwy sicrhau bod aelodau etholedig yn llwyr ymrwymedig i waith craffu a'i bwysigrwydd. Ni fyddai hynny ynddo'i hun yn mynd i'r afael â gwerth - rhaid bod diwylliant cyfatebol yn bodoli sy'n ceisio gwaith craffu (a chyfleoedd eraill megis archwilio, arolygu a rheoleiddio), yn ei groesawu ac yn ymateb iddo. Fel y nodwn uchod ac mewn manau eraill, cawsom dystiolaeth nad oedd pob sefydliad yn cytuno â hyn. Felly, rhaid bod ymrwymiad cyfatebol ymhlith y rhai sydd â rolau gweithredol a swyddogion bod craffu yn rhywbeth i'w groesawu. Mae hyn yn arbennig o bwysig er mwyn ymestyn gwaith craffu llywodraeth leol i sefydliadau sector cyhoeddus eraill yn llwyddiannus: mae penderfynwyr sy'n gwrthsefyll neu'n tanbrizio gwaith craffu o fewn eu sefydliadau eu hunain yn annhebygol o groesawu gwaith craffu o fannau eraill.
- 4.47 **Argymhellwn felly y dylid blaenoriaethu, cynnal ac atgyfnerthu pwysigrwydd, statws a gwerth gwaith craffu yn barhaus. Er mwyn ategu hyn:**
- Rhaid i bob aelod etholedig, aelod annibynnol, cyfarwyddwr anweithredol, a swyddog gydnabod pwysigrwydd a gwerth gwaith craffu wrth wella gwasanaethau i bobl a sefydliadau yng Nghymru. Rhaid arddel a diogelu annibyniaeth gwaith craffu yn gadarn, felly hefyd ei natur adeiladol a chadarnhaol;
 - Rhaid i aelodau gweithredol, cyfarwyddwyr anweithredol, a swyddogion, yn yr un modd gydnabod gwerth gwaith craffu wrth eu helpu i ddarparu gwasanaethau gwell. Rhaid iddynt gyhoeddi ac egluro eu penderfyniadau'n glir, a gwahodd

gwaith craffu arnynt, gan gynnwys cyn y caiff penderfyniadau eu gwneud, mewn modd parod ac agored. Rhaid iddynt hefyd gydnabod ac ymateb i adroddiadau craffu yn brydlon ac yn ddidwyll;

- **Fel rhan o'r ymdrech i godi statws a phroffil gwaith craffu, ac ymgysylltu â dinasyddion, rhaid sicrhau bod allbynnau a chanlyniadau gwaith craffu llywodraeth leol yn fwy gweladwy.**

Rhaid atgyfnerthu capasiti a gallu gwaith craffu er mwyn llywio gwelliant

- 4.48 Er mwyn i waith craffu gael ei werthfawrogi, rhaid iddo fod yn effeithiol. Cydnabuwyd yn gyffredinol y byddai gwaith craffu yn fwy grymus pe bai:
- Yn annibynnol ac yn adeiladol feirniadol yn hytrach nag yn wrthwynebol;
 - Yn gallu manteisio ar adnoddau priodol a sgiliau a hyfforddiant da a'i fod yn seiliedig ar wybodaeth dda;
 - Yn flaengar, yn digwydd cyn y caiff penderfyniadau eu gwneud, yn canolbwyntio ar bolisi, ac wedi'i gynllunio.
- 4.49 Er mwyn dwyn i gyfrif yn effeithiol a nodi cyfleoedd adeiladol i wella, rhaid neilltuo **adnoddau priodol** i waith craffu fel y gellir cwestiynu'n gadarn ac yn heriol. Rhaid i'r rhai sy'n cyflawni rolau craffu gael **hyfforddiant a chymorth** i allu darparu her adeiladol. Dangosodd y dystiolaeth a ystyriwyd gennym nad oedd hyn yn digwydd yn aml. Mae rhai goblygiadau amlwg yn deillio o system heb ddigon o adnoddau ac mae'r rhain yn rhannol wedi cyfrannu at rai o'r prif fethiannau o ran llywodraethu. Er enghraifft, canfu'r arolygiad ar y cyd gan Swyddfa Archwilio Cymru (SAC) ac Arolygiaeth Gofal Iechyd Cymru (AGIC) o Fwrdd Iechyd Betsi Cadwaladr nad oedd gan y Bwrdd Iechyd ddigon o allu na chapasiti i graffu'n briodol ar brosesau darparu gwasanaethau na gwneud penderfyniadau. Ymhellach i ffwrdd, nododd Adroddiad Francis fod hyn yn broblem yn Ymddiriedolaeth Sefydledig GIG Canolbarth Swydd Stafford, gan argymhell y dylai pwyllgorau craffu gael cymorth priodol i'w galluogi i gyflawni eu rôl graffu, gan gynnwys canllawiau a meincnodau y gellir cael gafael arnynt yn hawdd.
- 4.50 Ymdrechwyd llawer i ddatblygu gwaith craffu dros y blynyddoedd diwethaf, gan gynnwys sefydlu cymorth a hyfforddiant craffu ar wahân drwy CLILC. Dangosodd ein hymchwil fod amrywiaeth o gyrsiau ar gael, yn amrywio o hyfforddiant gan y Ganolfan Craffu Cyhoeddus sy'n agored i swyddogion ac aelodau; cyrsiau penodol a gynlluniwyd gan lywodraeth leol a chwrs achrededig ym Mhrifysgol De Cymru sy'n agored i swyddogion yn unig. Mae CLIC hefyd yn gweithio gydag awdurdodau lleol i ddatblygu, comisiynu, a darparu cyrsiau ym maes datblygu craffu.
- 4.51 Awgrymwyd y byddai darparu hyfforddiant cyson a gorfodol i brif weithredwyr, arweinwyr, cadeiryddion ac aelodau pwyllgorau craffu ar draws y sector cyhoeddus yn helpu i sicrhau bod craffu'n cael ei dderbyn fel swyddogaeth glir a gwerthfawr i wella perfformiad, dilysu polisi a llywio newid yn ogystal â gwella safonau ac effeithiolrwydd arferion craffu. Cyhoeddodd Llywodraeth Cymru ganllawiau statudol ar waith craffu llywodraeth leol ym mis Mehefin 2012; ond nid ydynt yn diffinio'r hyn a olygir wrth

gyfleoedd hyfforddi a datblygu rhesymol. Yn lle hynny, maent yn argymhell y dylai fod gan bob Pwyllgor Gwasanaethau Democrataidd gyfrifoldeb cyffredinol i ddiffinio'r hyn a olygir wrth gyfleoedd hyfforddi a datblygu cyfrifol er mwyn i bob aelod gyflawni ei rôl yn effeithiol.

- 4.52 Dengys ein cynigion ym Mhennod 5 fod dadleuon cryf dros sicrhau dull mwy cyson o ddarparu hyfforddiant ar draws gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru ac mae hyfforddiant craffu yn faes amlwg lle mae angen sicrhau cysondeb o'r fath. Dylai fod set gyson o gyfleoedd hyfforddi ar draws y gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru y gall aelodau awdurdodau lleol ac eraill sy'n cyflawni rolau craffu fanteisio arnynt. Mae gan y rhai sy'n gwneud gwaith craffu gyfrifoldeb clir i asesu'n feirniadol a oes ganddynt y wybodaeth a'r sgiliau angenrheidiol i gyflawni eu rôl yn effeithiol a chwilio am gyfleoedd i ddatblygu yn ôl yr angen.
- 4.53 Cydnabyddwn na fyddai angen yr un lefel o hyfforddiant ar bob unigolyn sy'n ymwneud â chraffu. Fodd bynnag, mae pwysigrwydd gwaith craffu yn ein harwain ymhellach i ddilyn y cynseiliau sydd eisoes yn bodoli mewn llywodraeth leol. Mae'n rhaid i'r holl aelodau gael hyfforddiant penodol ar y cod ymddygiad ac mae'n rhaid i'r rhai sy'n gwneud penderfyniadau cynllunio gael hyfforddiant penodol hefyd. Mae gwneud gwaith craffu effeithiol yr un mor bwysig â deall y rheolau o ran ymddygiad personol neu delerau cyfraith ac arfer cynllunio, a dylai hyfforddiant ar hyn fod yn orfodol hefyd. Dylid hefyd roi hyfforddiant cyfatebol i aelodau anweithredol neu annibynnol i'w helpu i ddwyn eu gweithrediaeth i gyfrif. Yn yr un modd, rhaid i'r hyn sy'n gwneud gwaith craffu da a'r canlyniadau y dylai craffu da eu cyflawni gael eu deall yn glir a'u cymhwyso'n gyson.
- 4.54 **Argymhellwn y dylai sefydliadau ystyried gwaith craffu yn fuddsoddiad i sicrhau gwelliannau ac arbedion yn y dyfodol. Rhaid iddynt ddarparu'r adnoddau a'r cymorth priodol i'r gwaith craffu:**
- Rhaid i awdurdodau lleol sicrhau bod cymorth priodol ar gael, ar lefel swyddogion, i ddatblygu cynlluniau craffu cydgysylltiedig, nodi bylchau mewn arbenigedd o fewn y pwyllgorau a rhoi gwybodaeth gymesur a dealladwy i aelodau'r pwyllgorau. Yn yr un modd, rhaid i sefydliadau eraill sicrhau bod adnoddau ar gyfer craffu yn ddigonol i gyflawni swyddogaeth graffu effeithiol;
 - Rhaid darparu hyfforddiant gorfodol i holl aelodau a chadeiryddion pwyllgorau craffu llywodraeth leol. Rhaid i hyfforddiant cyfatebol hefyd fod yn orfodol i aelodau cynghorau iechyd cymuned sy'n cyflawni rolau craffu, aelodau awdurdodau tân ac achub, ac eraill sy'n gyfrifol am waith craffu ffurfiol;
 - Rhaid i sefydliadau fabwysiadu ymagwedd "arfer gorau" at graffu yn hytrach na gwneud dim ond yr hyn sy'n ofynnol. Rhaid i'r canlyniadau a'r nodweddion craffu sydd wrthi'n cael eu datblygu gan y Ganolfan Craffu Cyhoeddus gael eu datblygu

mewn trafodaeth â sefydliadau eraill yn y sector cyhoeddus. Ar ôl cytuno arnynt, rhaid i bob sefydliad eu mabwysiadu o fewn 6 mis.

- 4.55 Er mwyn gwneud gwaith craffu effeithiol, llawn hygredded, mae angen mwy nag aelodau etholedig medrus sy'n cael hyfforddiant, ni waeth pa mor wybodus y byddant am eu maes gwasanaeth. Er mwyn i waith craffu fod yn hyddysg, rhaid bod digon o gapasiti ar gael i ymdrin â'r materion ac amrywiaeth eang o wybodaeth, safbwyntiau ac arbenigedd. Byddai Gorchymyn Personau Dynodedig arfaethedig Llywodraeth Cymru yn ymestyn gwaith craffu llywodraeth leol i sefydliadau cyhoeddus eraill sy'n gyfrifol am ddarparu gwasanaethau. Bydd capasiti awdurdodau lleol a'u partneriaid yn hollbwysig er mwyn sicrhau bod yr estyniad hwn i bwerau craffu yn helpu i gyflawni canlyniadau gwell i ddinasyddion a chymunedau. Efallai bod awdurdodau lleol eisoes yn cyfethol unigolion ag arbenigedd proffesiynol neu brofiad defnyddiol i bwyllgorau craffu a gallant wneud hynny dros dro ar gyfer materion penodol neu'n fwy parhaol. Er bod aelodau a etholwyd drwy dulliau democrataidd yn cynrychioli eu pleidleiswyr, ni ellir disgwyl iddynt adlewyrchu profiadau na dymuniadau defnyddwyr yn eu cyfanrwydd.
- 4.56 Awgryma'r dystiolaeth a nodwn uchod fod awydd ymhlith grwpiau eirioli ac aelodau unigol o'r cyhoedd i gymryd rhan mewn prosesau gwneud penderfyniadau ac i wybod mwy am eu gwasanaethau cyhoeddus. Mae'r dystiolaeth a glywsom hefyd yn awgrymu y bydd angen dulliau darparu newydd er mwyn ymateb i'r heriau sydd o'n blaenau ac y bydd angen ymgysylltu llawer mwy â'r cyhoedd fel rhan o'r dulliau newydd hyn. Cytunwn â hynny a theimlwn fod mwy y gellir ei wneud i wella capasiti a chanlyniadau gwaith craffu drwy ymgysylltu'n agosach â grwpiau eraill ac wrth wneud hynny y bydd hyn hefyd yn gwella'r modd yr ymgysylltir â'r cyhoedd wrth ddarparu gwasanaethau yn eu hardal.
- 4.57 **Argymhellwn y dylai pwyllgorau craffu llywodraeth leol a chyrff craffu ffurfiol eraill ymgysylltu'n fwy effeithiol â'r cyhoedd a phartneriaid. Dylai hynny gynnwys cyfethol unigolion o grwpiau eirioli a grwpiau eraill i bwyllgorau craffu er mwyn cynyddu capasiti a gallu pwyllgorau o'r fath i gyflawni gwaith craffu adeiladol a hyddysg.**
- 4.58 Mae angen i'r rheini mewn rolau craffu a llywodraethu gael **gwybodaeth dda ac amserol** am fesurau perfformiad allweddol a rhaid i'r wybodaeth a roddir iddynt hwy a'r cyhoedd fod yn rheolaidd, yn dryloyw ac yn ddealladwy. Clywsom nad oedd y wybodaeth a gyflwynwyd i bwyllgorau craffu yn ddigon clir a'u bod yn derbyn yn oddefol y wybodaeth yr oedd y weithrediaeth yn dewis ei rhoi iddynt. Mae hyn yn annerbyniol. Ym Mhennod 6 deugn i'r casgliad fod y llu o ddangosyddion a mesurau a ddefnyddir yn golygu bod canlyniadau a ph'un a gânt eu cyflawni ai peidio yn aneglur,

bod diffyg gwahaniaethu rhwng blaenoriaethau yn golygu nad oes gan sefydliadau ddigon o ffocws a bod data yn cael eu coladu a'u cyflwyno mewn ffordd ddifeddwl yn hytrach na'u defnyddio mewn modd dadansoddol i adlewyrchu ansawdd gwasanaethau neu brofiadau dinasyddion. Mae sefydliadau cyfan yn ei chael hi'n anodd deall a defnyddio swm y data sydd ar gael iddynt a daw hyn yn fwyfwy amlwg o gofio capasiti cyfyngedig timau cymorth craffu a'r ffaith nad oes ganddynt ddigon o allu dadansoddi o bosibl. Er mwyn i waith craffu fod mor effeithiol ag y mae'n rhaid iddo fod, mae'n hollbwysig bod gwybodaeth amserol, hygyrch a da ar gael. Yn yr un modd, er mwyn i sefydliadau wrando ar 'lais y defnyddiwr' mae angen i ddata perfformiad tebyg fod ar gael i'r sector cyhoeddus a'r trydydd sector ehangach mewn ffordd sy'n glir, yn gryno ac yn rhoi darlun gwirioneddol o berfformiad. Mae ein hargymhellion ym Mhennod 6 yn mynd i'r afael â hyn yn gyffredinol, ond byddem hefyd yn annog pob sefydliad i ystyried anghenion craffu yn enwedig wrth gofnodi gwybodaeth am berfformiad.

Rhaid i drefniadau archwilio, arolygu a rheoleiddio gefnogi gwaith craffu a llywodraethu

- 4.59 Yr angen cryfaf yn hyn o beth yw'r angen i newid diwylliant - defnyddio dulliau atebolrwydd ffurfiol gan anelu at y diben sylfaenol o wella canlyniadau i ddinasyddion, wrth gymhwyso gwaith craffu a dwyn i gyfrif ac wrth ei gael. Fel yr eglurwn yn y bennod nesaf, gall newidiadau i ddiwylliant fod yn araf ac yn anodd eu sicrhau. Fodd bynnag, mae ffordd arall o greu ymagwedd fwy cadarnhaol at waith archwilio, rheoleiddio ac arolygu gan gynyddu ei effeithiolrwydd ar yr un pryd. Ar hyn o bryd, caiff adroddiadau gan archwilwyr, arolygwyr a rheoleiddwyr eu cyfeirio fel arfer at arweinwyr gweithredol a rheolwyr mewn sefydliadau sy'n darparu gwasanaethau. Efallai nad yw'n syndod (ond yn siomedig) y gallant fod yn fwy amddiffynnol pan gaiff eu cofnodion eu hunain eu beirniadu.
- 4.60 Mewn cyferbyniad, caiff adroddiadau Swyddfa Archwilio Cymru am Lywodraeth Cymru eu cyfeirio at Bwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus (PCC) y Cynulliad, sy'n eu defnyddio i ddwyn Gweinidogion Cymru a Llywodraeth Cymru i gyfrif, gan efelychu arfer hirsefydledig Senedd y DU. Mae hyn yn cryfhau'r sail dystiolaeth ar gyfer ymchwiliadau PCC ac yn golygu bod ei ganfyddiadau a'i argymhellion ei hun yn cael mwy o effaith. Yn fwy cyffredinol, mae'n helpu i sicrhau bod mwy o gysondeb rhwng atebolrwydd Llywodraeth Cymru i SAC a'r Cynulliad a bod y ddwy drefn felly yn llai beichus ac yn fwy effeithiol.
- 4.61 Credwn y dylid mabwysiadu'r dull gweithredu hwn ar gyfer adroddiadau archwilio, arolygu a rheoleiddio am sefydliadau eraill hefyd: dylent gael eu cyfeirio at y rhai sy'n ymwneud â chraffu, nid yn unig i'r weithrediaeth. Fel y gwelir yn genedlaethol, byddai

hyn yn creu systemau atebolrwydd mwy cyflenwol, cydlynol ac effeithiol. Gallai hefyd helpu i fynd i'r afael â'r broblem a nodwyd gennym uchod, sef prinder adnoddau ar gyfer gwaith craffu, drwy alluogi pwyllgorau craffu a strwythurau tebyg i ddefnyddio arbenigedd archwilwyr, rheoleiddwyr ac arolygwyr.

- 4.62 **Argymhellwn y dylai archwilwyr, arolygwyr a rheoleiddwyr sy'n cyflwyno adroddiadau ar sefydliadau unigol wneud hynny'n uniongyrchol i'r pwyllgor craffu neu archwilio priodol. Lle y bo'n briodol, dylent gynorthwyo'r Pwyllgor wrth ystyried a dwyn y tîm gweithredol i gyfrif.**

Llywodraethu ac Atebolrwydd

- 4.63 Cydnabuwyd mewn penodau blaenorol y bydd partneriaethau rhwng sefydliadau bob amser yn angenrheidiol i gynllunio a darparu'n effeithiol ar gyfer poblogaeth ardal. Nododd y dystiolaeth a gawsom bwysigrwydd trefniadau llywodraethu da er mwyn sicrhau bod partneriaethau o'r fath yn llwyddo a sicrhau craffu da. Fodd bynnag, fel y nodwyd uchod, ymddengys nad oedd y rhain bob amser ar waith.
- 4.64 Fodd bynnag, dim ond os yw llywodraethu cadarn a chlir yn gonglfaen i sefydliadau unigol y gellir datblygu a chynnal llywodraethu da mewn partneriaethau. Nid yw'r enghreifftiau o fethiannau llywodraethu a nodwyd gennym yn gynt, na'r materion eraill yn ymwneud â llywodraethu gwael, yn nodi un rheswm penodol am fethu: ni ellir dweud yn syml bod y strwythur llywodraethu'n anghywir, neu fod y sefydliad yn rhy fach neu'n rhy fawr neu nad oes prosesau na gweithdrefnau ar waith. Mae'n wir hefyd nad yw methiannau llywodraethu o'r fath yn gyfyngedig i Gymru na'r sector cyhoeddus. Ond mae methiannau o'r fath wedi digwydd yn rhy fynych i'w diystyru fel digwyddiadau anarferol neu untro a gaiff eu hachosi gan wendidau lleol neu sefydliadol penodol afreolaidd. Maent yn awgrymu'n gryf nad yw safonau sylfaenol nac egwyddorion llywodraethu da yn cael eu cymhwyso na'u monitro'n ddigon cyson ac effeithiol ac nad yw'r trefniadau gwirio yn y system bob amser yn gweithio'n effeithiol.
- 4.65 **Argymhellwn y dylai unigolion mewn rolau llywodraethu ym mhob sefydliad gydnabod eu cyfrifoldeb am sicrhau bod safonau llywodraethu da yn cael eu cynnal. Rhaid i bob sefydliad werthuso ei hun bob blwyddyn yn erbyn safonau ac arfer gorau sefydledig ym maes llywodraethu da. Rhaid i'w priod reoleiddwyr ddilysu'r hunanwerthusiad hwn.**
- 4.66 Rhaid i'r dull gweithredu hwn gael ei gymhwyso at bartneriaethau lleol a chenedlaethol. Sefydlwyd Byrddau Gwasanaethau Lleol (BGLI) yn bartneriaethau strategol lefel uchel unigol ar gyfer pob ardal. Cefnogwn hynny mewn egwyddor, er

ein bod o'r farn y gallant ac y dylent wneud mwy i leihau cymhlethdod a gwella trefniadau llywodraethu. Dylai'r BGLI fod yn gyfrifol am gytuno, fel y mae pethau ar hyn o bryd, ar gynllun lefel uchel unigol er mwyn nodi a diwallu anghenion y boblogaeth. Ni ddylai fod yn haen ychwanegol o fiwrocratiaeth nac ychwaith yn benderfynwr anatebol. **Rhaid i Lywodraeth Cymru, mewn ymgynghoriad ag aelodau BGLI, ddiwygio BGLlau er mwyn sicrhau'r canlynol:**

- **Bod ganddynt ddiben a gweledigaeth glir, uchelgeisiol ac ymarferol;**
- **Erbyn 2015, bod un model llywodraethu cadarn ar waith sy'n deg ac yn dryloyw ac sy'n sicrhau bod penderfyniadau yn seiliedig ar gyfrifoldebau a chamau gweithredu penodol, a hawliau a rhwymedigaethau ar y cyd, gan greu atebolrwydd clir am ddarpariaeth;**
- **Bod ganddynt y pŵer i wneud penderfyniadau sylweddol ac ystyrlon a fydd yn cyfrannu at gyflawni eu diben a'u gweledigaeth;**
- **Eu bod yn cynnwys uwch gynrychiolwyr o bob sefydliad sydd ag awdurdod a dylanwad perthnasol.**

4.67 O gofio pwysigrwydd rôl BGLlau wrth ddadansoddi anghenion a llunio cynlluniau gweithredu amlasiantaethol, mae'n hollbwysig bod modd herio'r meddylfryd sy'n sail i'r cynlluniau mewn ffordd adeiladol. **Argymhellwn felly y dylai BGLlau fod yn destun gwaith craffu effeithiol drwy raglen graffu benodol y mae'n rhaid iddi ystyried cadernid y broses o ddadansoddi anghenion; a fydd y cynllun yn diwallu'r anghenion hynny'n effeithiol, a oes adnoddau digonol; a ph'un a yw'n cael ei weithredu'n effeithiol.**

4.68 Wrth resymoli'r cefndir o ran partneriaethau drwy gymhwyso'r egwyddorion a nodwn yn y Bennod 2, dylai BGLlau hefyd sicrhau bod gan bartneriaethau lleol eraill ymdeimlad clir o ddiben a nodau, bod eu haelodaeth yn briodol i'r bartneriaeth, bod ganddynt drefniadau llywodraethu penodol a chadarn, eu bod yn gallu gwneud penderfyniadau, a bod eu trefniadau atebolrwydd a chraffu yn glir. Rhaid diwygio neu ddiddymu partneriaethau nad ydynt yn bodloni'r meini prawf hyn ar frys. Cydnabyddwn bwysigrwydd parhaus gwaith partneriaeth dros y ffin rhwng Cymru a Lloegr i lawer o wasanaethau datganoledig a heb eu datganoli, yn enwedig ym meysydd iechyd, trafnidiaeth a datblygu economaidd megis Dee Alliance, a gwaith rhwng Cyngor Caerdydd a Chyngor Bryste. Rhaid cymhwyso'r un meini prawf a dull gweithredu at y rhain.

Partneriaethau cenedlaethol

- 4.69 Ar hyn o bryd mae fforymau gwleidyddol a gweithredol ar waith sy'n llywodraethu rhaglenni a chydberthnasau ar lefel genedlaethol.¹¹¹ Mae rhai ohonynt, fel Cyngor Partneriaeth Cymru a Phartneriaeth y Sector Gwirfoddol, yn grwpiau statudol. Maent yn dwyn ynghyd sefydliadau sydd â mathau gwahanol o atebolrwydd, gan gynnwys eu mandadau etholaethol eu hunain, a modelau llywodraethu gwahanol.
- 4.70 Clywsom safbwyntiau amrywiol am effeithiolrwydd y trefniadau presennol a'r defnydd a wneir ohonynt. Roedd rhai o'r farn bod Grŵp Arwain y Gwasanaeth Cyhoeddus "yn gweithio'n dda ac yn ychwanegu gwerth" a bod "dulliau megis Cyngor Partneriaeth Cymru a Grŵp Arwain y Gwasanaethau Cyhoeddus ar y trywydd iawn o ran hyrwyddo dealltwriaeth a phrosiectau cenedlaethol". Fodd bynnag, teimlai'r mwyafrif nad oedd Grŵp Arwain y Gwasanaeth Cyhoeddus yn gweithredu'n effeithiol, nad oedd yn fwy na bwrdd rhaglen, ac nad oedd yn ystyried materion y mae angen arweinyddiaeth strategol yn eu cylch nac yn darparu fforwm i lywio gwelliannau mewn gwasanaethau cyhoeddus drwy gydweithio a herio perfformiad gan gymheiriaid. Er enghraifft, clywsom gan Brif Weithredwr Cyngor Sir Ddinbych fod Grŵp Arwain y Gwasanaeth Cyhoeddus yn gweithredu fel grŵp rheoli prosiectau yn hytrach nag fel lle i gynnal trafodaethau strategol.
- 4.71 Cafwyd sylwadau mwy cyffredinol am yr angen i ail-lunio neu feithrin cydberthnasau rhwng llywodraeth leol a Llywodraeth Cymru, yr angen i gytuno ar flaenoriaethau strategol neu'r angen am systemau i gytuno ar brosiectau sector cyhoeddus ehangach neu drefniadau cydweithio ar draws gwasanaethau a'u hawdurdodi. Roedd rhai prosiectau cenedlaethol wedi'u sefydlu drwy Grŵp Arwain y Gwasanaeth Cyhoeddus a Chyngor Partneriaeth Cymru megis y Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol, cytuno ar y Compact ar gyfer cyflawni argymhellion Adolygiad Simpson yn 2011, newidiadau sylweddol i weithrediadau gwasanaethau cymdeithasol a chydabod yn gyson ffyrdd o wella gwasanaethau ar gyfer grwpiau agored i niwed. Fodd bynnag, fel yr eglurwyd ym Mhenod 2, bu'r broses o ddatblygu a chytuno ar y rhain yn un hir a bu'n rhaid eu cadarnhau ar wahân drwy sefydliadau unigol. Clywsom gan ymatebwyr am gyfleoedd a gollwyd i wella gwasanaethau i ddinasyddion ac ymateb i bwysau ariannol a phwysau o ran galw nawr ac yn y dyfodol am fod arweinyddiaeth a chytundeb ar draws gwasanaethau wedi bod yn araf.
- 4.72 Fodd bynnag, teimlwyd eu bod yn derbyn bod angen fforymau o'r fath er mwyn sicrhau buddiannau gweithredu mewn gwlad fach a gwasanaethu dinasyddion yn well drwy gydweithio, ond bod eglurder o ran trefniadau llywodraethu ac atebolrwydd

¹¹¹ Er enghraifft, mae grwpiau aelodaeth wleidyddol yn cynnwys Cyngor Partneriaeth Cymru, a Phartneriaeth y Gwasanaethau Cymdeithasol, ac mae grwpiau gweithredol yn cynnwys Grŵp Arwain y Gwasanaeth Cyhoeddus, Grŵp Arwain y Gwasanaethau Cymdeithasol, a'r Cyd-grŵp Gwasanaethau Brys.

fforymau o'r fath o leiaf yr un mor bwysig ag y mae i unrhyw bartneriaeth arall.

- 4.73 Bydd ein rhaglen ddiwygio gyffredinol yn galw am ymrwymiad llawn a goruchwyliaeth llawer o sefydliadau ac arweinwyr. Y ffordd symlaf o sicrhau hyn yw drwy'r fforymau hyn sydd eisoes yn bodoli. Rhaid cyfeirio elfen allweddol o'r ymdrech honno i sicrhau na chaniateir i berfformiad na'r gwasanaethau a ddarperir i'r dinesydd lithro.
- **Rhaid i Gyngor Partneriaeth Cymru a Grŵp Arwain y Gwasanaeth Cyhoeddus gael eu hadolygu a'u diwygio er mwyn adlewyrchu'r model gwasanaethau cyhoeddus newydd a bennir gan Lywodraeth Cymru yn dilyn ein hadroddiad. Dylai hyn fod ar waith o fewn chwe mis i ymateb y Llywodraeth i'r adroddiad hwn;**
 - **Rhaid i Gyngor Partneriaeth Cymru a Grŵp Arwain y Gwasanaeth Cyhoeddus, ar y cyd â Llywodraeth Cymru, gymryd perchenogaeth o'r rhaglen newid sydd ei hangen i gyflawni ein hargymhellion a'i chefnogi.**
- 4.74 Mynegydd barn, yn aml mewn modd grymus, bod angen cydberthynas newydd rhwng Llywodraeth Cymru a llywodraeth leol a sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus eraill a oedd yn parchu materion lleol a chenedlaethol ac yn galluogi dadl barhaus ac aeddfed ar flaenoriaethau a'r ffordd orau o'u cyflawni i bobl Cymru. Rhaid i'r fforymau cenedlaethol hyn hefyd ddatblygu a chynnal y gydberthynas honno. Rhaid iddynt wneud y canlynol:
- Parhau i sefydlu a hyrwyddo gwerthoedd gwasanaeth cyhoeddus;
 - Darparu'r gallu er mwyn sicrhau eglurder ynghylch rolau a diben sectorau gan gynnwys deall cyfraniadau lleol a sectoraidd at gyflawni blaenoriaethau cenedlaethol cyffredinol i Gymru fel y nodwyd yn ein pennod ar berfformiad;
 - Ystyried a datblygu cyfleoedd ar draws gwasanaethau i wella gwasanaethau a chanolbwyntio'n fwy ar wariant mwy ataliol gan gynnwys awdurdod gan eu cymheiriaid;
 - Datrys achosion sylweddol o wrthdaro neu gostau neu risgiau anghymesur sy'n codi mewn un sector o ganlyniad i gydweithio ar draws gwasanaethau cyhoeddus.

Atebolrwydd

- 4.75 Nid ydym wedi ymgymryd â'n gwaith fesul sector ond fesul thema. Serch hynny, gwnaethom dderbyn pwyntiau am sectorau penodol sy'n haeddu sylw yn ein barn ni. Mae'r cyntaf yn ymwneud ag atebolrwydd gwleidyddol mewn llywodraeth leol. Wrth gwrs, mae'n rhaid i arweinwyr gwleidyddol mewn awdurdodau lleol fod yn atebol yn ddemocrataidd ac fel mater o drefn, boed i'r Cyngor cyfan, pwyllgorau craffu neu'r etholwyr yn ehangach. Mae hynny'n galw am ddealltwriaeth glir o ymrwymïadau a blaenoriaethau pob gweinyddiaeth, fel y gall y rhai sy'n ei dwyn i gyfrif fyfyrïo ar y cynnydd a wnaed a'i herio. Mewn sawl achos, mae hyn yn digwydd yn naturiol fel rhan o'r broses etholaethol. Mae cynghorwyr a gaiff eu hethol ar sail maniffesto plaid, ac

sydd wedyn yn dod yn rhan o'r weithrediaeth, yn atebol yn naturiol am gyflawni'r maniffesto hwnnw. Ategir hyn ym mhob awdurdod lleol gan ofynion statudol¹¹² i lunio a chyhoeddi blaenoriaethau gwella blynyddol ac adrodd ar gynnydd wrth gyflawni'r blaenoriaethau hynny.

- 4.76 Serch hynny, mewn rhai rhannau o Gymru ac ar rai adegau, mae'r broses hon yn llai eglur. Dywedodd un aelod o'r cyhoedd yn ein cyfarfod yn Hwlffordd, er enghraifft, nad oedd un blaid sy'n rheoli, nad oedd aelodau'n cael eu disgyblu, ac nad oedd unrhyw ideoleg na maniffesto i lywio na diffinio blaenoriaethau ac ymrwymadau'r Cyngor. Cyfeiriwyd yn benodol at ardaloedd â hanes hirsefydledig o ethol aelodau annibynnol ac awdurdodau lleol a reolir gan aelodau annibynnol. Mae'n wir nad oes gan aelodau annibynnol fel arfer faniffesto neu rywbeth tebyg; yn aml cânt eu hethol ar sail eu statws lleol neu eu henw da yn unig. Ceir hefyd enghreifftiau rheolaidd o aelodau'n symud rhwng pleidiau neu'n newid i statws annibynnol neu fel arall mewn ymateb i faterion lleol neu genedlaethol. Gall pleidiau gwleidyddol eu hunain rannu'n grwpiau neu'n garfanau gwahanol. Pan fydd unrhyw un o'r rhain yn digwydd, bydd ymrwymadau unigolion a phleidiau yn llai eglur, a bydd atebolrwydd yn niwlog. Gall diffyg ymrwymadau penodol ei gwneud hi'n anodd dwyn arweinwyr ac aelodau gweithredol i gyfrif unwaith y byddant yn eu swydd.
- 4.77 Er bod hyn o bosibl y tu hwnt i lywodraeth leol, mae un cyngor wedi cymryd camau i fynd i'r afael â'r broblem hon. Mae Cyngor Sir Ynys Môn wedi cynnwys cyfran sylweddol o aelodau annibynnol ers tro, ac roedd y diffyg atebolrwydd a ddeilliodd o hynny yn un o'r rhesymau pam yr ymyrodd Llywodraeth Cymru yn y cyngor rhwng 2009 -2013. Er mwyn mynd i'r afael â hynny, diwygiodd y Cyngor ei gyfansoddiad yn 2012 i'w gwneud yn ofynnol i bob ymgeisydd am swydd Arweinydd gyhoeddi maniffesto ysgrifenedig a'i gyflwyno ar lafar i'r Cyngor cyn i etholiad Arweinydd gael ei gynnal¹¹³; rhaid iddo/iddi hefyd gyflwyno datganiad blynyddol ar ei gynnydd wrth gyflawni'r maniffesto hwnnw. Mae hwn yn nodi'n glir beth y mae pob Arweinydd ac ymgeisydd ar gyfer y swydd honno yn sefyll drosto ac yn galluogi mwy o atebolrwydd. **Argymhellwn lle nad yw'n glir, am ba reswm bynnag, beth y mae ymgeisydd am swydd Arweinydd (neu Arweinydd presennol os bydd amgylchiadau'n newid) yn sefyll drosto, y dylai gyhoeddi maniffesto ysgrifenedig a'i gyflwyno ar lafar i'r Cyngor cyn i etholiad Arweinydd gael ei gynnal ac wedi hynny gyflwyno datganiad blynyddol ar ei gynnydd wrth gyflawni'r maniffesto hwnnw.**

Llywodraethu, craffu ac atebolrwydd yn y GIG

¹¹² Yn Rhan 1 o Fesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009

¹¹³ Cyfansoddiad Cyngor Sir Ynys Môn, paragraff. 2.7.3.2.1

- 4.78 Roedd yr ail enghraifft lle roeddem yn teimlo bod materion wedi cael eu codi a oedd yn haeddu cael eu trin ar wahân yma yn ymwneud â gwasanaethau iechyd. Y Gwasanaeth Iechyd yw rhan fwyaf y sector cyhoeddus yng Nghymru. Denodd ein cyfarfodydd cyhoeddus yn benodol lawer iawn o sylwadau ar y modd y mae byrddau iechyd lleol yn gweithredu, ac yn benodol pa mor atebol ac ymatebol yr oeddent. Roedd llawer o'r rheini'n ddifrifol, ac mae'n rhaid i ni roi ystyriaeth briodol ac unigol iddynt yn ein hadroddiad.
- 4.79 Gellir diffinio rôl byrddau iechyd lleol yn syml yn nhermau eu cyfrifoldebau i wneud y canlynol:
- Pennu'r weledigaeth strategol a'r cyfeiriad cyffredinol;
 - Darparu llywodraethu da (corfforaethol, ariannol a chlinigol) a chefnogi diwylliant cadarnhaol ac agored;
 - Dwyn y weithrediaeth i gyfrif am ddarparu gwasanaethau diogel, effeithlon ac o ansawdd uchel.
- 4.80 Mynegwyd hefyd bryderon bod rhai byrddau iechyd lleol o bosibl yn rhy fawr, ond cydnabyddwn fod hyn y tu hwnt i'n cylch gwaith. Cydnabwyd hefyd y gallai fod ffactorau lliniaru, gan gynnwys y ffaith eu bod yn bethau cymharol newydd a'r materion anodd y maent yn mynd i'r afael â hwy yn ystod y cyfnod mwyaf heriol y bu'n rhaid i'r GIG fynd i'r afael ag ef ers degawdau. Awgrymodd tystiolaeth gan Brif Weithredwyr y GIG fod maint y byrddau iechyd lleol wedi helpu o ran gwydnwch ac y gallai sefydliadau llai o faint fod wedi perfformio'n waeth o dan y fath amgylchiadau. Efallai bod rhywfaint o'r feirniadaeth yn adlewyrchu'r un ffactorau cymhlethdod a ddygwyd i'n sylw gan sefydliadau sector cyhoeddus eraill - er enghraifft, yr angen i ymgysylltu â phump neu chwe phartner awdurdod lleol. Fel y nodwyd yn ein pennod ar gymhlethdod, mae gofynion partneriaethau o'r fath yn galw am lawer o amser anweithredol a gweithredol, yn enwedig os oes gan bob parti ddisgwyliadau gwahanol. Awn i'r afael â hyn mewn manau eraill, yn enwedig mewn perthynas â rôl, blaenoriaethau, cyfansoddiad ac atebolrwydd byrddau gwasanaethau lleol a'u cynlluniau integredig sengl yn y dyfodol. Bydd y newidiadau a argymhellwn mewn rhannau eraill o'n hadroddiad i strwythurau llywodraeth leol, a strwythurau partneriaethau ar draws gwasanaethau yn helpu ond nid ydynt yn ddigonol i fynd i'r afael â'r pryderon hyn ynghylch ymgysylltu, perfformiad ac atebolrwydd.
- 4.81 Awgrymodd llawer o'n tystiolaeth fod y byrddau iechyd lleol newydd yn rhy bell, a'i bod hi'n anodd cysylltu â hwy a'u dwyn i gyfrif. Mae byrddau ac ymddiriedolaethau yn cwrdd yn gyhoeddus, yn cynnal cyfarfodydd cyhoeddus ac yn cyhoeddi adroddiadau blynyddol. Mae angen iddynt adeiladu ar y cyfleoedd hyn er mwyn gwella eu hatebolrwydd. Roedd graddau'r sylwadau hyn, yn enwedig mewn perthynas ag ad-drefnu gwasanaethau, yn awgrymu bod angen i **fyrddau iechyd ac**

ymddiriedolaethau, fel rhan o'u hadolygiad o'u trefniadau llywodraethu (yr argymhellwn y dylai pob sefydliad ei gynnal), ddatblygu eu strategaethau ar gyfer ymgysylltu â'r cyhoedd a chyfathrebu yn benodol. Fel gydag unrhyw wasanaeth, daw pobl i'r arfer â threfniadau sy'n bodoli eisoes a gallant fod yn ddrwgdybus o newid. Mae angen i fyrddau ac ymddiriedolaethau egluro'n well pam bod angen newid yn barhaus er mwyn mynd bob yn gam ag effaith technolegau a thriniaethau newydd a chyflawni canlyniadau gwell a sicrhau diogelwch cleifion. Argymhellodd yr adolygiad o Gynghorau Iechyd Cymuned (CICau) hefyd fod angen i'r byrddau iechyd ac ymddiriedolaethau a'r CICau egluro eu priod rolau a chamau gweithredu wrth ymgysylltu â'r cyhoedd.

- 4.82 Fel y nododd eraill yn eu tystiolaeth lafar i ni, mae'n bwysig bod byrddau iechyd lleol yn **cyflawni'n llawn eu cyfrifoldeb am iechyd a lles y boblogaeth gyfan, ac nid ysbytai yn unig.** Efallai bod rhesymau da pam yr ymddengys bod y rhan fwyaf o'r cyhoeddusurwydd diweddar am y GIG yng Nghymru yn canolbwyntio ar berfformiad ysbytai a chynlluniau ad-drefnu, ond mae'r un mor bwysig bod byrddau iechyd lleol yn mynd i'r afael â phenderfynyddion hirdymor iechyd, patrymau clefyd a rheoli galw mewn modd effeithiol a strategol. Rhaid iddynt gynllunio a darparu llwybrau gofal integredig. Ni allant ac ni ddylent weithredu naill ai mewn seilos gofal arbenigol neu aciwt yn erbyn rhai gofal sylfaenol, nac ar wahân i weddill y gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru. Rhaid iddynt nid yn unig fod yn ymrwymedig i waith partneriaeth ond ar flaen y gad o ran cydweithio. Heb unrhyw amheuaeth, ym maes darparu gofal i bobl hŷn y mae hyn bwysicaf.
- 4.83 Rydym wedi gweld rhai enghreifftiau da o gydweithio ond nid yw hyn wedi'i ddatblygu cystal ag y mae angen iddo fod er mwyn diwallu anghenion dinasyddion a'u teuluoedd. Wrth gasglu ein tystiolaeth, cawsom rai cynigion na ddylai byrddau iechyd lleol ond reoli ysbytai a gwasanaethau cymunedol; ac y dylid trosglwyddo cyfrifoldeb am ofal sylfaenol ac iechyd y cyhoedd i lywodraeth leol. Fel y dywedasom ym Mhennod 2, ni chawsom ein darbwylllo gan ddadleuon i symud swyddogaethau yn gyffredinol. Teimlwyd y gallai cynigion i drosglwyddo gofal cymunedol, cynradd ac iechyd y cyhoedd, ymhlith pethau eraill, arwain at wasanaeth iechyd a reolir hyd yn oed yn fwy gan ofal aciwt yn hytrach na dull gweithredu system gyfan. Fodd bynnag, **rhaid i fyrddau iechyd fod yn llawer mwy rhagweithiol wrth gyflawni eu hystod ehangach o gyfrifoldebau a chydweithio. Yn ôl y dystiolaeth, bydd hyn nid yn unig yn arwain at fodel darparu mwy cost-effeithiol ond hefyd yn sicrhau bod eu poblogaethau'n derbyn model gofal mwy cynaliadwy.**
- 4.84 Mae angen i fyrddau iechyd fod yn fwy ymwybodol o dueddiadau yn y dyfodol a pherfformiad presennol. Er mwyn gwneud hyn, rhaid iddynt allu cael gafael ar ddata cywir, cymaradwy, amserol a dealladwy er mwyn sicrhau eu bod yn darparu gofal

diogel, effeithlon, o ansawdd uchel i gleifion ac yn cynllunio ar gyfer gofynion yn y dyfodol. Bydd defnyddio data yn helpu i wella perfformiad. Fel y nodwn yn ddiweddarach yn ein pennod ar berfformiad, cadarnhaodd y gwaith ymchwil a gomisiynwyd gennym gan y Sefydliad Polisi Cyhoeddus (a gynhaliwyd gan Brifysgol Caerdydd) fod trefniadau rheoli perfformiad yn llwyddo i wella gwasanaethau. Mae angen i aelodau annibynnol ac anweithredol byrddau ac ymddiriedolaethau fod yn siŵr bod eu systemau rheoli perfformiad yn cyflawni gwelliant parhaus. Mae ymgysylltu clinigol yn allweddol a gall byrddau ac ymddiriedolaethau wneud mwy i fanteisio ar fethodolegau grymus Rhaglen 1000 o Fywydau er mwyn lleihau niwed, amrywiad a gwastraff.

4.85 Fel y nodwn mewn man arall yn y bennod hon, mae craffu yn ffactor ysgogi hanfodol i lywio gwelliant mewn perfformiad a darpariaeth. Byddai cyflwyno'r Gorchymyn Personau Dynodedig yn atgyfnerthu'r prosesau sydd ar waith i graffu ar ddulliau darparu byrddau iechyd, yn enwedig o ran eu gwaith gydag eraill. Mae cyfle yma i fyrddau iechyd (ac yn enwedig yr aelodau anweithredol neu "annibynnol") gymryd rhan weithredol yn y broses hon wrth iddi ddatblygu er mwyn sicrhau ei bod yn helpu eu gwasanaethau i wella'n barhaus. Drwy ystyried y dasg hon yn ddim byd mwy na thasg ychwanegol, caiff y cyfle a gynigir ei golli. **Argymhellwn felly y dylai byrddau iechyd lleol baratoi ar gyfer cyflwyno'r Gorchymyn Personau Dynodedig drwy wneud y canlynol:**

- Ystyried a yw eu trefniadau craffu mewnol eu hunain yn ddigon cadarn;
- Nodi a yw'r aelodau annibynnol a'r cyfarwyddwyr anweithredol yn ddigon hyddysg a hyfforddedig i ddwyn y tîm gweithredol i gyfrif ac os nad ydynt, sicrhau y cânt hyfforddiant cyfatebol a argymhellir gennym mewn man arall i'r rhai sy'n ymwneud â phrosesau craffu;¹¹⁴
- Sicrhau bod aelodau annibynnol y BILL yn ymgysylltu â chadeiryddion pwyllgorau craffu ym mhob awdurdod lleol perthnasol er mwyn helpu i gynllunio trefniadau craffu llywodraeth leol.

4.86 Cyn i ni ddechrau ein gwaith, pasiwyd cynnig yn y Cynulliad yn gofyn i ni ystyried materion o ran atebolrwydd democrataidd i'r gwasanaeth iechyd yn gyffredinol gan ganolbwyntio'n benodol ar ba un a ddylai aelodau annibynnol byrddau iechyd gael eu hethol.¹¹⁵ Gofynnodd yr Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus hefyd yn ei dystiolaeth lafar i ni ac wedi hynny yn fwy cyhoeddus a oedd digon o atebolrwydd democrataidd neu her fewnol yn y byrddau iechyd lleol.

¹¹⁴ Fel yr argymhellwyd gan adroddiad Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn dilyn adroddiad SAC/AGIC ar y trefniadau llywodraethu yn BIP Betsi Cadwaladr

¹¹⁵ Cofnod y Trafodion Cynulliad Cenedlaethol Cymru, 1 Mai 2013

- 4.87 Dadleua eiriolwyr etholiadau uniongyrchol y byddai hyn yn gwella atebolrwydd a thrwy hynny berfformiad gwasanaethau iechyd. Er enghraifft, yn y ddadl yn y Cynulliad dadleuodd un aelod bod *diffyg democrataidd... yn GIG Cymru. Mae'n bwysig ein bod yn mynd i'r afael â'r mater hwn ac yn adfer rhywfaint o hyder y cyhoedd mewn prosesau gwneud penderfyniadau yn ein gwasanaeth iechyd gwladol...Mae'r ffordd yr ymdriniwyd ag ymgynghoriadau yn y gogledd a'r gorllewin, a'r modd yr anwybyddwyd canlyniadau'r ymgynghoriadau hynny gan benderfynwyr mewn byrddau iechyd lleol, heb unrhyw un i apelio iddo yn ei gylch...wedi bod yn siomedig iawn. Mae'n rhaid i ni fynd i'r afael â hynny rhywsut.*¹¹⁶
- 4.88 Fodd bynnag, nid yw'r dadleuon ar gyfer ethol byrddau iechyd yn uniongyrchol yn argyhoeddiadol, ac yn sicr nid ydynt heb eu hanawsterau. Nid oedd yn glir pa agweddau ar atebolrwydd byrddau iechyd lleol a gâi eu hatgyfnerthu yn y ffordd hon. Fel y gofynnodd Athrofa Iechyd a Gofal Cymdeithasol Cymru, *a yw'r mater hwn yn ymwneud ag angen i wella prosesau craffu lleol ar benderfyniadau, gwybodaeth a thryloywder? Os felly, gallai hyn arwain at gyfarwyddiadau i wella diwylliant cyfathrebu'r Bwrdd Iechyd...A oes angen prosesau gwneud penderfyniadau sy'n atebol yn lleol? Mae hyn yn arwain at ystyried aelodau a etholwyd yn lleol.*
- 4.89 Mae'r dadleuon o blaid etholiadau uniongyrchol yn glir. Byddai'n galluogi'r GIG i ganolbwyntio'n fwy ar y dinesydd - angen a nodwyd gan unigolion a sefydliadau yn y sector iechyd.¹¹⁷ Byddai defnyddwyr gwasanaethau a'r cyhoedd yn cael eu cynrychioli'n well drwy'r aelodau etholedig ar y bwrdd ac felly byddai ganddynt lais cryfach o ran sut y caiff gwasanaethau eu rhedeg, sut y gallai hynny newid a'r penderfyniadau sy'n cael eu gwneud. Byddai'r sefydliad ei hun yn dod yn fwy agored i her: gellid craffu ar unigolion penodol a'u dwyn i gyfrif drwy brosesau craffu ac yn y pen draw drwy etholiadau.
- 4.90 Fodd bynnag, mae gennym bryderon y gallai etholiadau uniongyrchol ar gyfer holl aelodau annibynnol byrddau iechyd fod yn anghyson â dibenion a gwerthoedd y GIG pan gafodd ei sefydlu ac fel y mae'n bodoli ar hyn o bryd, sef:
- Yn gyntaf, gall ymgeiswyr ymgyrchu dros, neu gael eu hethol ar sail mandadau a oedd yn adlewyrchu blaenoriaethau a materion gwasanaeth lleol. Gallai hynny ei gwneud hi'n llawer anoddach i'r Bwrdd ganolbwyntio ar ei swyddogaethau a'i gyfrifoldebau cynllunio strategol. Mae'n bwysig bod byrddau iechyd yn cyflawni eu cyfrifoldebau ar gyfer eu poblogaeth gyfan: hynny yw, yr ystod lawn o ddatrysiadau iechyd, lles a system gyfan. Gallai aelodau a etholwyd yn uniongyrchol wynebu pwysau gan grwpiau lleol â diddordeb am wasanaethau penodol;

¹¹⁶ Darren Millar AC, Dadl, Cynulliad Cenedlaethol Cymru Mai 2013 *ibid.*

¹¹⁷ Confederasiwn GIG Cymru; Coleg Brenhinol y Llawfeddygon

- Yn ail, gallai'r mandadau lleol bwysu am newid neu amrywiad i argaeledd neu gost triniaethau penodol mewn ardaloedd byrddau iechyd gwahanol. Byddai hyn yn mynd yn groes i egwyddor y GIG i ddarparu gofal i bawb a gallai waethygu'r "loteri cod post" sy'n bodoli ym maes gofal. Gallai deddfwriaeth a pholisi ar gyfer Cymru gyfan neu'r DU atal newidiadau o'r fath rhag cael eu gwneud o hyd; ond byddai hynny'n rhwystro'r cwmpas a thrwy hynny werth ymgyrchoedd lleol, gan greu tensiwn a gwrthdaro diangen yn y system;
- Yn drydydd, byddai etholiadau uniongyrchol yn creu gwahaniad rhwng mandad etholedig a chyfrifoldeb am ariannu. Yn wahanol i lywodraeth leol (awdurdodau unedol a chynghorau tref a chymuned) a Chomisiynwyr Heddlu a Throsedd, ariennir y GIG yn ganolog a darperir ei wasanaethau am ddim i'r rhai sydd eu hangen. Felly, byddai gan aelodau etholedig BILL y rhyddid i gyflawni neu geisio cyflawni eu mandadau ond ni ellid eu dwyn i gyfrif am unrhyw oblygiadau ariannol uniongyrchol i'w hetholaeth. Llywodraeth leol fyddai'n gyfrifol am y goblygiadau ariannol i etholaeth ac yn atebol amdanynt. Dadleuodd Comisiwn Silk (rhan un), ac mae Llywodraeth Cymru wedi derbyn hyn, y dylid newid y trefniant hwn ar gyfer Llywodraeth Cymru, gan sicrhau mwy o atebolrwydd ariannol; ac nid oes rheswm dros beidio â chymhwyso'r un egwyddor at y GIG.

4.91 Gyda'i gilydd, gallai newidiadau o'r fath mewn gwirionedd gymhlethu yn hytrach na symleiddio atebolrwydd yn y GIG pe bai'r Bwrdd cyfan yn cael ei ethol. Yn benodol, byddent yn creu dryswch rhwng atebolrwydd am faterion lleol (i fyrddau iechyd etholedig) a rhai cenedlaethol (i Lywodraeth Cymru a Chynulliad Cenedlaethol Cymru) drwy bylu'r gwahaniaeth rhwng y ddau. Cyhyd â bod awydd i gynnal Gwasanaeth Iechyd *Gwladol* yng Nghymru, yn hytrach na chyfres o wasanaethau iechyd lleol, ni theimlwn y byddai ethol byrddau iechyd lleol yn welliant amlwg. At hynny, mewn rhannau eraill o'n hadroddiad, rydym wedi pwysleisio'r angen dybryd i integreiddio gwasanaethau iechyd a gwasanaethau cymdeithasol i oedolion yn well. Gallai cyflwyno mandadau etholiadol a allai fod yn groes i'w gilydd gymhlethu trefniadau cydweithio ymhellach yn y maes allweddol hwn.

4.92 Gwnaethom hefyd ystyried rhai profiadau diweddar yn yr Alban, Seland Newydd a Chanada. Roedd Llywodraeth yr Alban wedi cynnal gwerthusiad ffurfiol o'i gwaith cyfyngedig i dreialu'r broses o ethol aelodau bwrdd iechyd yn 2009.¹¹⁸ Y bwriad deddfwriaethol oedd "cynyddu atebolrwydd lleol a mynd i'r afael â diffyg democrataidd canfyddedig mewn Byrddau Iechyd a benodwyd yn llwyr." Yn yr Alban, mabwysiadwyd tri dull gweithredu. Cynhaliodd dau o fyrddau'r GIG, sef GIG Dumfries a Galloway a GIG Fife, etholiadau ar gyfer 10 a 12 o aelodau, yn y drefn honno. Archwiliodd dau fwrdd arall, sef Grampian a Lothian, ffyrdd amgen o recriwtio a

¹¹⁸ Greer, S. et al. *Health Board elections and alternative pilots: final report of the statutory evaluation*, LSE Enterprise and a Phrifysgol St Andrews

dethol dau aelod penodedig newydd yr un. Daeth gwerthusiad o'r cynlluniau peilot yn yr Alban i'r casgliad ei bod yn bosibl cynnal etholiadau uniongyrchol llwyddiannus ar gyfer byrddau iechyd y GIG. Gwelwyd niferoedd sylweddol o ymgeiswyr, nifer fach o bleidleiswyr ac yn gyffredinol roedd y rhai a safodd yn meddu ar nodweddion tebyg i'r rhai a benodwyd o dan y system bresennol. Fodd bynnag, at ei gilydd, llwyddodd yr etholiad i sicrhau cydbwysedd rhwng y rhywiau. Safodd nifer o ymgeiswyr ar lwyfannau etholiadol a oedd yn canolbwyntio ar faterion lleol dadleuol. Yn ei dro, effeithiodd hyn ar y modd y trafodwyd busnes y Bwrdd gyda mwy o bleidleisio a mwy o anghytuno cyhoeddus. Gwelwyd bod effaith y dulliau amgen yn fwy cynnil, yn ôl pob tebyg, am mai nifer gymharol fach o aelodau newydd a oedd yn cael eu cyflwyno. Daethpwyd "i'r casgliad bod penderfynu pa system i'w mabwysiadu o reidrwydd yn fater gwleidyddol a seneddol yn hytrach na thechnegol."

- 4.93 Wrth werthuso'r dulliau gweithredu hyn, comisiynodd Llywodraeth yr Alban hefyd adolygiad o lenyddiaeth am brofiadau rhyngwladol eraill.¹¹⁹ Ystyriodd yr adolygiad o lenyddiaeth brofiadau gwledydd eraill sydd wedi cyflwyno etholiadau uniongyrchol i gyrff iechyd, gan gynnwys rhai Awdurdodau Iechyd Rhanbarthol yng Nghanaada, Byrddau Iechyd Dosbarth yn Seland Newydd, ac Ymddiriedolaethau Sefydledig yn Lloegr. Ystyriodd hefyd dystiolaeth am ddulliau amgen yn lle etholiadau. Daethpwyd i'r casgliad "na all gyrff etholedig na chynghori ddatrys yr holl heriau sy'n gysylltiedig â chynnwys cleifion a'r cyhoedd; mae problemau'n ymwneud â diffyg ymgysylltu neu ymgysylltu ysbeidiol, cwestiynau am gynrychioldeb, a chost-effeithiolrwydd unrhyw strategaeth benodol yn gyffredin ac nid ymddengys bod unrhyw ateb penodol".
- 4.94 Yn gywir ddigon, byddai cynigion i gynnal etholiadau uniongyrchol i fyrddau iechyd yn cefnogi'r angen i graffu'n agored ac yn ddemocrataidd ar benderfyniadau a chynigion Byrddau, ynghyd â rhoi mwy o sylw i lais y dinesydd. Cefnogwn y nodau hynny; ond ar sail y dystiolaeth a gawsom, ni ellir casglu y gellid cyflawni hyn drwy ethol holl aelodau annibynnol Byrddau, a fyddai'n gyfrifol yn uniongyrchol ac yn gorfforaethol am wneud penderfyniadau o'r fath.
- 4.95 Fel y dadleuwyd gennym mewn man arall yn yr adroddiad hwn, mae craffu effeithiol yn galw am wahaniad clir rhwng y rhai sy'n gwneud penderfyniadau a'r rhai sy'n craffu arnynt ac yn eu dwyn i gyfrif. Felly, gwnaethom ystyried pa newidiadau y gellid eu gwneud i'r system bresennol o aelodaeth bwrdd er mwyn ymateb i'r pryderon am atebolrwydd, ynghyd â newidiadau eraill a argymhellwn yn ein hadroddiad. Caiff aelodau annibynnol bwrdd iechyd lleol eu penodi'n gyhoeddus gan Weinidogion yn unol â'r "Cod Ymarfer ar gyfer Penodiadau gan Weinidogion i Gyrff Cyhoeddus" a

¹¹⁹ Stewart, E. *et al* 2012 *Health Board Elections and Alternative Pilots: Literature Review*. Llywodraeth yr Alban

gyhoeddwyd gan y Comisiynydd Penodiadau Cyhoeddus. Caiff aelodau eu dethol drwy broses gystadlu agored sy'n cynnwys cyflwyno ceisiadau i'w hystyried gan banel dethol wedi'i gadeirio gan un o swyddogion Llywodraeth Cymru. Drwy'r broses hon, mae Gweinidogion Cymru yn penodi'r cadeirydd, yr is-gadeirydd, a hyd at naw aelod annibynnol sy'n cynnwys:

- Aelod etholedig o'r awdurdod lleol;
 - Cynrychiolydd cymunedol;
 - Aelod neu gyflogai presennol sefydliad 3^{ydd} sector;
 - Deiliad swydd mewn prifysgol mewn maes sy'n gysylltiedig ag iechyd; a
 - Aelodau eraill sy'n arbenigo ym meysydd cyllid, y gyfraith, ystadau a TGCh;
- Gellir penodi tri aelod cyswllt pellach; yn aml cadeirydd y grŵp cyfeirio rhanddeiliaid, cadeirydd y fforwm gweithwyr proffesiynol, a chyfarwyddwr gwasanaethau cymdeithasol. Gall y Bwrdd hefyd geisio penodi aelod cyswllt pellach.

4.96 Mae'r trefniadau hyn yn cynnwys nifer o wendidau. Maent yn tueddu i greu Byrddau mawr, a all gyfyngu ar brosesau gwneud penderfyniadau a her. Drwy ganolbwyntio ar sicrhau sgiliau a gwybodaeth broffesiynol benodol, er enghraifft, TGCh, y gyfraith, a rheoli ystadau, mae'n bosibl nad yw aelodau annibynnol y Bwrdd yn adlewyrchu'n ddigonol yr angen am her fewnol gadarn, atebolrwydd a dealltwriaeth leol, gan gynnwys cydberthynas gadarn â llywodraeth leol na chyfrifoldebau strategol y bwrdd iechyd ar gyfer y boblogaeth gyfan.

4.97 Fel y pwysleisiwyd gennym mewn rhannau eraill o'r adroddiad hwn, mae cysylltiadau agosach â llywodraeth leol a'r GIG yn hanfodol a byddant yn parhau felly, a chredwn y dylid adlewyrchu hyn yn gryfach mewn aelodaeth byrddau iechyd. Awgryma'r dystiolaeth a glywsom ac adroddiadau diweddar am Betsi Cadwaladr, neu Hywel Dda, fod angen gwybodaeth ac atebolrwydd lleol cryfach hefyd. Yn ei hanfod, gellid cyflawni hyn drwy gynnwys yr Aelodau Cabinet sy'n atebol am ofal cymdeithasol ar gyfer pob awdurdod lleol fel aelodau annibynnol ar y bwrdd iechyd perthnasol. Dylid hefyd gynnwys Cyfarwyddwr Gwasanaethau Cymdeithasol o'r awdurdodau lleol o fewn ardal y bwrdd iechyd fel y swyddog statudol perthnasol. Ni ddylai'r rolau hyn fod ar draul aelodau sy'n cynrychioli'r gweithlu a rhanddeiliaid ar y bwrdd.

4.98 **Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru, erbyn mis Rhagfyr 2014, adolygu nifer gyfredol yr aelodau annibynnol ar BILLau, eu cynrychiolaeth a'r broses o'u penodi, er mwyn gwneud y canlynol:**

- **Lleihau maint cyffredinol pob BILL er mwyn gwella'r broses o wneud penderfyniadau strategol a sicrhau trefniadau craffu effeithiol;**
- **Sicrhau y caiff yr aelodau Cabinet priodol o bob un o'r awdurdodau lleol newydd yn ardal y BGLI eu penodi fel aelodau annibynnol;**

- Sicrhau y caiff o leiaf un cyfarwyddwr gwasanaethau cymdeithasol awdurdod lleol ei benodi i gefnogi'r gwaith o integreiddio gwasanaethau gydag awdurdodau lleol yn ardal y BILL;
- Sicrhau ei fod yn ystyried a fyddai ethol cynrychiolwyr cymunedol ar fyrddau iechyd lleol yn gwella tryloywder, dulliau ymgysylltu â'r cyhoedd ac atebolrwydd yn y gwasanaeth iechyd a sut y byddai'n gwneud hynny.

4.99 Ymdrinnir mewn mannau eraill â'r cyfle i'r Gorchymyn Personau Dynodedig ac ymestyn swyddogaeth graffu awdurdodau lleol i gyrff y GIG ddarparu proses graffu ychwanegol, cadarn, adeiladol sy'n atebol yn ddemocrataidd ar y modd y darperir gwasanaethau iechyd a gwasanaethau eraill i'r boblogaeth leol. Nid yw hynny'n ddigon. Rhaid i graffu hefyd fod ar ffurf llywodraethu dinasyddion. Efallai nad yw byrddau iechyd yn y gorffennol wedi bod yn ddigon tryloyw o ran eu data i roi'r hyder i'w defnyddwyr bod eu gwasanaethau yn ddiogel ac o ansawdd uchel. Dylid croesawu datblygiadau diweddar i sicrhau bod data yn fwy tryloyw drwy gyhoeddi Sgorau RAMI a data eraill drwy mylocalhealthservice.wales.gov.uk ac adroddiadau blynyddol ar ansawdd ac maent yn cyd-fynd â'n hargymhellion eraill. Fodd bynnag, mae hyn wedi cymryd gormod o amser. Mae gan ddinasyddion, cleifion, eu teuluoedd a grwpiau eirioli ac eraill yr hawl i allu cael gafael yn hawdd ar ddata amserol, perthnasol a dealladwy am berfformiad eu gwasanaethau lleol a'r modd y maent yn cymharu â gwasanaethau eraill ac yn gwella dros amser.

4.100 Cawsom hefyd dystiolaeth gan y cyhoedd bod cwynion yn cymryd gormod o amser i gael eu datrys.¹²⁰ Mae hyn yn fater mwy priodol i Gynghorau Iechyd Cymuned (CICau), rheoleiddwyr a'r Ombwdsmon, a wnaeth hefyd sylwadau am y cynnydd yn nifer y cwynion am wasanaethau iechyd.¹²¹ Fodd bynnag, credwn fod angen i fyrddau iechyd ac ymddiriedolaethau roi blaenoriaeth ddigonol i ddatrys cwynion ac y dylent gyhoeddi dadansoddiad bob chwarter o'r cwynion a gafwyd a'r amser a gymerwyd i'w datrys. Dylai'r wybodaeth hon eisoes fod ar gael i fyrddau iechyd ac ni ddylai gynnwys unrhyw waith ychwanegol ond gallai helpu i ddwyn byrddau ac ymddiriedolaethau i gyfrif am ansawdd y gofal a ddarperir ganddynt.

4.101 Ers blynyddoedd lawer, mae CICau wedi darparu elfen bwysig o graffu, llais i gleifion ac arolygu fel rhan o system llywodraethu, atebolrwydd a chraffu gyffredinol y byrddau iechyd lleol ac ymddiriedolaethau. Gwyddom fod Athrofa Iechyd a Gofal Cymdeithasol Cymru wedi adolygu CICau yn gymharol ddiweddar ac mae'r Llywodraeth wedi ymgynghori ar y cynigion yn yr adroddiad hwnnw. Canolbwyntiodd yr adolygiad hwnnw ac ymateb y Llywodraeth yn bennaf ar gamau byrdymor i wella

¹²⁰ Cyfarfod cyhoeddus yng Ngorseinon;

¹²¹ <http://www.walesonline.co.uk/news/wales-news/scrutiny-nhs-wales-broken-down-6329837>

arweinyddiaeth Bwrdd y CIC ac amrywiaeth aelodaeth CICau ond cydnabuwyd bod angen ystyried safle CICau yn yr hirdymor. Nodwn yn y bennod ar gymhlethdod y materion yn ymwneud â'r gorgyffwrdd rhwng rolau CICau, Arolygiaeth Iechyd Cymru, yr Ombwdsmon a rolau awdurdodau lleol yn y dyfodol wrth graffu ar wasanaethau iechyd a gwasanaethau eraill. Er y bydd y diwygiadau a gynigiwn mewn rhannau eraill o'r bennod hon ac ym Mhennod 3 yn helpu i gynyddu capasiti mewn llywodraeth leol, nid ydym o'r farn y byddai'r rhan fwyaf o awdurdodau lleol ar hyn o bryd yn gallu darparu trefniadau penodol ac effeithiol ar gyfer craffu ar y GIG ochr yn ochr â'u swyddogaethau eu hunain. Yn sicr am y tro, dylai swyddogaethau craffu CICau aros fel y maent, gan gynnwys eu rôl wrth ystyried ac ymgynghori ar brosesau ad-drefnu gwasanaethau a gwneud sylwadau yn eu cylch.

4.102 Mae ymestyn swyddogaeth graffu awdurdodau lleol i graffu ar sefydliadau cyhoeddus eraill sy'n gyfrifol am wasanaethau fel byrddau iechyd lleol yn atgyfnerthu'r angen am gydbertynas agosach rhwng llywodraeth leol a'r CICau. Er ein bod yn cydnabod y cyfyngiadau amser ar aelodau awdurdodau lleol, byddem yn annog awdurdodau lleol yn gryf i barhau i lenwi swyddi CICau. Os caiff aelodau Cabinet eu cynrychioli fel yr argymhellwn ar fyrddau iechyd lleol, yna, gan gydnabod swyddogaeth graffu CICau, dylai aelodau awdurdodau lleol a benodir i CICau ddod o rolau craffu yn hytrach na swyddi gweithredol.

4.103 Fel y nodwn uchod o ran craffu yn gyffredinol, mae craffu a dwyn i gyfrif yn effeithiol yn dibynnu'n sylweddol ar gapasiti a gallu'r rhai sy'n cyflawni'r rôl hon. Argymhellwn uchod y dylai'r ganolfan arwain a datblygu gwasanaethau cyhoeddus newydd a gynigiwn sicrhau y caiff cyfleoedd hyfforddi cyson eu datblygu ar gyfer y rhai sy'n ymwneud â chraffu. Mae'n rhaid i aelodau CICau sicrhau eu bod yn chwilio am hyfforddiant perthnasol o'r fath ac yn manteisio arno. Mae craffu effeithiol hefyd yn dibynnu'n fawr ar ddarpariaeth data o ansawdd da gan gynnwys data meincnodi. Dylai CICau sicrhau eu bod yn cael data am berfformiad eu BILL ac yn eu defnyddio i lywio eu rhaglen waith wrth ddwyn byrddau ac ymddiriedolaethau i gyfrif. Mae gan y Bwrdd CIC rôl yn hyn o beth i sicrhau bod CICau yn ymwybodol o berfformiad a materion eraill ledled Cymru.

Rheoli gwybodaeth a gwasanaethau digidol

4.104 Daeth gwasanaethau digidol a rheoli gwybodaeth i'r amlwg yn gyson fel thema yn ystod ein sesiynau casglu tystiolaeth ar draws y sector cyhoeddus (gan gynnwys gan wasanaethau heb eu datganoli fel yr heddluoedd). Y prif faterion a godwyd gyda ni oedd:

- Y methiant i gael gafael ar ddata a'u rhannu er mwyn darparu ymateb cydlynol a chydgyssylltiedig, yn enwedig i unigolion a'u teuluoedd, ar draws asiantaethau;

- Argaeledd gwasanaethau i ddinasyddion;
 - Argaeledd data a gwybodaeth, a'r gallu i'w rhannu, er mwyn cynllunio a darparu gwasanaethau'n well a sicrhau eu bod yn fwy effeithlon;
 - Y cyfleoedd i wella effeithlonrwydd a lleihau costau.
- Materion pobl, prosesau a thechnoleg yw'r rhain.

4.105 Fel y nodwyd yn gynharach yn y bennod hon, mae darparu gwybodaeth amserol a chadarn o ansawdd uchel yn hanfodol i lywio gwelliannau mewn gwasanaethau drwy gefnogi dulliau rheoli effeithiol, neu drwy lywio byrddau neu ddinasyddion a'r rhai sy'n gyfrifol am graffu ar ein gwasanaethau cyhoeddus. Ym Mhennod 6, ymdrinnir â'r angen penodol am drefniadau rheoli perfformiad clir a chadarn a'r wybodaeth i gefnogi'r rhain. Ond, fel y gwyddom yn ein bywydau ein hunain, mae rheoli gwybodaeth a'r dechnoleg sy'n sail i hynny yn hollbwysig i'r ffordd rydym yn byw ein bywydau erbyn hyn. Rydym wedi profi chwyldro digidol yn ein bywydau preifat ac mae'r rhan fwyaf o bobl bellach yn disgwyl gwybodaeth amser real, negeseuon gwib, cyfathrebu cyflym, adborth a systemau i rannu gwybodaeth a phrofiadau ar-lein. Yn gynyddol, rydym yn disgwyl y gallwn ryngweithio â gwasanaethau preifat a chyhoeddus ar-lein, ar adegau sy'n gyfleus i ni.

4.106 Mewn ymateb i'n cais am dystiolaeth ac yn ein cyfarfodydd ledled Cymru, clywsom nad oedd gwybodaeth na thechnoleg yn cael eu defnyddio'n ddigon da yn ein gwasanaethau cyhoeddus i fodloni disgwyliadau'r cyhoedd na diwallu anghenion sefydliadau i gynllunio a darparu'r gwasanaethau y mae pobl yn dibynnu arnynt na manteisio ar gyfleoedd i leihau costau a chynyddu arbedion. Fel y nodwn ym Mhennod 6, mae rhannu data rhwng sefydliadau yn broblem benodol. Clywsom am achosion lle roedd data personol yn dal i gael eu rhannu rhwng asiantaethau drwy ffacs oherwydd diffyg systemau gwybodaeth cydgyssylltiedig. Mewn un achos, clywsom fod awdurdodau lleol a'r bwrdd iechyd lleol cysylltiedig yn datblygu'n annibynnol systemau ar wahân ar gyfer trin data am grwpiau allweddol lle roedd gwasanaethau integredig yn hanfodol. Byddai'r buddsoddiad hwn, yn hytrach na gwella gallu staff yn y sefydliadau hyn i gydweithio er mwyn cyflawni ar gyfer eu grwpiau cleientiaid a rennir, yn parhau i gynnal y ffyrdd camweithredol o weithio sy'n bodoli ar hyn o bryd. Gwyddom fod "methu â rhannu gwybodaeth" yn cael ei nodi'n fynych fel ffactor mewn adolygiadau o achosion difrifol ac adolygiadau tebyg. Roedd y cyfleoedd beunyddiol i ddefnyddwyr gyfathrebu â sefydliadau gwasanaethau cyhoeddus er mwyn rhoi neu geisio gwybodaeth naill ai am anghenion penodol neu i ymwneud â'r hyn yr oedd eu gwasanaethau yn ei gynllunio neu'n ei wneud yn fwy cyffredinol yn amrywio'n sylweddol. Er enghraifft, nid oes gan rai cynghorau tref a chymuned wybodaeth ar-lein na system e-bost.

4.107 Gellir gwella gwasanaethau i ddinasyddion a busnesau a rheoli costau drwy wneud defnydd effeithiol o dechnoleg gwybodaeth. Mae costau prosesu gwasanaethau, yn enwedig lle mae angen systemau talu, ar-lein neu drwy systemau ffôn yn llai o lawer na dulliau wyneb yn wynebu neu ar sail papur. Awgryma Adroddiad Swyddfa'r Cabinet ar Effeithlonrwydd Digidol fod trafodion ar-lein 20 gwaith yn rhatach na dros y ffôn, 30 gwaith yn rhatach na thrwy'r post a chymaint â 50 gwaith yn rhatach nag wyneb yn wyneb. Ceir llawer o enghreifftiau lle mae'r systemau hyn wedi cael eu cyflwyno megis talu treth gyngor ar-lein neu drwy systemau ffôn awtomatig, fodd bynnag, mae cyfleoedd eraill na fanteisiwyd yn llawn arnynt yn ôl pob tebyg, neu, os ydynt wedi'u datblygu, gwnaed hynny mewn modd anghyson neu annibynnol gan sefydliadau ar wahân. Er ein bod yn llwyr gefnogi'r defnydd o TGCh a'r rhyngwrwd er mwyn gwella dulliau darparu a chynnig gwasanaethau mwy effeithiol, rydym hefyd yn cefnogi'r farn a gyflwynwyd i ni ¹²²na ddylid caniatáu i ddatblygiad gwasanaethau digidol ac ar-lein eithrio'r bobl sydd fwyaf agored i niwed mewn cymdeithas; rhaid cynnig dulliau amgen â chymorth o gael gafael ar wasanaethau o hyd.

4.108 Wrth edrych ar y darlun ar gyfer gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru gyfan, mae rhai sylfeini a strategaethau allweddol wedi'u datblygu. Mae'r gwaith o ddatblygu Cytundeb Rhannu Gwybodaeth Bersonol Cymru (CRhGBC) wedi canolbwyntio ar brosesau rhannu gwybodaeth yn ogystal â'r agweddau diwylliannol ac ymddygiadol ar hynny ac mae Grŵp Arwain y Gwasanaeth Cyhoeddus wedi bod yn gweithio i roi arweinyddiaeth bellach yn hyn o beth. Mae Llywodraeth Cymru eisoes wedi cyhoeddi Strategaeth Cymru Ddigidol a chynllun cyflawni a oedd yn nodi'r angen am ddull cydlynol o fuddsoddi mewn TGCh ar gyfer Cymru gyfan. Mae'r Strategaeth TGCh Ddigidol ar gyfer Gwasanaethau Cyhoeddus yng Nghymru wedi nodi'r angen i wella'r broses o rannu gwybodaeth rhwng gwasanaethau. Mae'n ofynnol i fyrddau iechyd lleol gael cynlluniau TGCh ffurfiol ar waith a defnyddiwyd cronfa Buddsoddi i Arbed Llywodraeth Cymru yn sylweddol i gefnogi'r broses o ddatblygu datrysiadau TGCh ac, yn gynyddol i gefnogi sefydliadau sy'n cydweithio ar gynlluniau o'r fath. Clywsom hefyd am enghreifftiau unigol da o ffyrdd arloesol ac effeithiol o ddefnyddio gwybodaeth a thechnoleg:

- Mae'r gwasanaethau brys wedi bod yn datblygu "systemau trosglwyddo digwyddiadau electronig uniongyrchol" er mwyn cefnogi ymatebion aml-wasanaeth i ddigwyddiadau;
- Mae Cyngor Sir Fynwy yn defnyddio cyfryngau cymdeithasol i raddau helaeth er mwyn ymgysylltu â'r boblogaeth yn yr ardal; gan gynnwys cyfnewidfeydd trafodol ("a fydddech cystal â mynd i'r afael â hyn", "pryd y bydd hyn yn digwydd") a chyfathrebu gyda'r nod o ymgysylltu â grwpiau ehangach naill ai mewn modd

¹²² Tystiolaeth ysgrifenedig gan Chwarae Teg a Diverse Cymru

ymarferol (teithiau cerdded diolch i wirfoddolwyr yn Sir Fynwy) neu mewn materion strategol megis y gyllideb;

- Mae BILL Caerdydd a'r Fro wedi hwyluso trefniadau gweithio hyblyg i staff cymunedol ar draws Bwrdd Iechyd Prifysgol Caerdydd a'r Fro er mwyn gwella diogelwch, effeithlonrwydd ac effeithlonrwydd gwasanaethau cymunedol;
- Mae'r gwaith o ddatblygu Menter Band Eang y Sector Cyhoeddus (PSBA) wedi dangos sut y gall cydweithredu ar draws y sector cyhoeddus gyflawni buddiannau gwirioneddol. Mae'r rhwydwaith hwn a reolir yn cysylltu bron pob un o feysydd y sector cyhoeddus yng Nghymru â rhwydwaith preifat. Drwy hyn, rhoddodd y gwasanaethau tân ac achub ledled Cymru, er enghraifft, systemau gorchymyn a rheoli wedi'u symleiddio ar waith gan leihau costau bum gwaith; mae meddygon teulu wedi symud gweinyddion sy'n cynnwys gwybodaeth glinigol am gleifion i ganolfannau data diogel y gellir cael gafael arnynt drwy PSBA. Dangosodd adolygiad gan gwmni ymgynghori annibynnol ac adolygiad o brisiau ar gontractau tebyg mewn rhannau eraill o lywodraeth fod prisiau PSBA yn nodweddiadol o leiaf deirgwaith yn is na mentrau amgen cymaradwy.

4.109 Fodd bynnag, roeddem o'r farn nad oedd y dystiolaeth yn awgrymu bod strategaethau a chynlluniau sy'n bodoli eisoes wedi gwella gwasanaethau i ddefnyddwyr, wedi cefnogi sefydliadau i ddarparu gwasanaethau nac wedi lleihau eu gorbenion a'u costau gweithredu'n ddigonol neu'n ddigon cyflym i ddiwallu anghenion Cymru. Yn aml, mae prosiectau TGCh yn dal i gael eu llunio a'u gweithredu o fewn sefydliadau unigol heb ystyried a fyddai dulliau a rennir, dulliau rhanbarthol neu ddulliau cenedlaethol yn fwy buddiol i sefydliadau a'r bobl a wasanaethir ganddynt.. Nododd Swyddfa Archwilio Cymru yn ei hadroddiad ym mis Rhagfyr 2012 sef *Defnyddio Technoleg i gyflawni gwelliannau ac effeithlonrwydd mewn Llywodraeth Leol*, gynnydd wrth ddatblygu polisiau, gweithdrefnau a safonau'r awdurdod lleol. Nododd yr adroddiad hwnnw hefyd fod "angen i weithdrefnau a safonau cenedlaethol sicrhau mwy o eglurder, atebolrwydd a chyfrifoldeb ynghyd â rhaglen weithredu ar lefel genedlaethol". Nododd hefyd fod y "ffraith nad oes cynllun cyflenwi sefydledig...yn cyfrannu at y diffyg eglurder ar lefel leol...Mae'r fath ansicrwydd yn llesteirio penderfyniadau lleol a'r gwaith o gyflwyno'r Strategaeth TGCh ar gyfer y Sector Cyhoeddus yng Nghymru".

4.110 Ni all sector cyhoeddus modern ac effeithlon weithredu heb wasanaethau digidol a TGCh gweithredol ac effeithiol. Credwn mai'r unig ffordd y gellir sicrhau bod Cymru yn cael budd o drefniadau rheoli gwybodaeth effeithiol ac integredig yw drwy sefydlu strategaeth a rhaglen gydlynol sy'n blaenoriaethu, yn cynllunio ac yn gwneud gwelliannau i wasanaethau gwybodaeth a digidol ar draws y sector cyhoeddus yng Nghymru er mwyn cyflawni canlyniadau gwell i'r dinesydd. Nid mater syml o dechnoleg a systemau TGCh cytûn yw hyn. Mae ansawdd data, safonau, diogelwch a

rhannu oll yn faterion allweddol y mae'n rhaid eu datrys hefyd. Ni all un sefydliad neu sector weithredu strategaeth o'r fath, yn enwedig mewn cyfnod o bwysau ariannol, a bydd angen arweinyddiaeth gref ar draws sectorau. Dylai'r rhaglen flaenoriaethu, o'r cychwyn, y newidiadau sydd eu hangen i ddarparu gwasanaethau integredig i ddinasyddion mewn gwasanaethau â blaenoriaeth uchel. Mae hon yn dasg gymhleth sy'n peri risgiau sylweddol yn ogystal â chyfleoedd. Rhaid defnyddio arbenigwyr annibynnol i roi sicrwydd ynghylch cwmpas, effeithlonrwydd, cyflymder, camau gweithredu a fforddiadwyedd y Cynllun.

4.111 Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru arwain y gwaith o ddatblygu strategaeth a rhaglen genedlaethol gydlynol ar draws y sector cyhoeddus er mwyn cynllunio, blaenoriaethu a darparu gwasanaethau digidol cydgysylltiedig sy'n sicrhau canlyniadau gwell a gwasanaethau mwy effeithlon i ddinasyddion ar draws y sector cyhoeddus yng Nghymru. Dylai'r gwaith hwn ddechrau ar unwaith a:

- Dylai flaenoriaethu, o'r dechrau, y newidiadau sydd eu hangen er mwyn darparu gwasanaethau integredig i'r dinesydd mewn gwasanaethau blaenoriaeth uchel;
- Dylai gynnwys datblygu, ar y cyd â phartneriaid perthnasol, safonau, polisiau, gweithdrefnau a, lle y bo'n briodol, arferion gwaith cyffredin ar draws sefydliadau yn y sector cyhoeddus er mwyn sicrhau y gall gwybodaeth a thechnoleg gysylltiedig helpu i ddarparu gwasanaethau cyhoeddus effeithlon ac effeithiol;
- Dylid ei ystyried yn rhan annatod o'r rhaglen newid gyffredinol a argymhellwyd yn ein hadroddiad a dylai felly gael ei oruchwylio gan gyngor Partneriaeth Cymru a'r bwrdd gweithredu a thrawsnewid cenedlaethol cysylltiedig.

Ad-drefnu gwasanaethau cyhoeddus

4.112 Ymatebir i'r pwysau ariannol a'r pwysau o ran galw ar wasanaethau cyhoeddus bydeang, a natur gyfnewidiol disgwyliadau cyhoeddus ohonynt, mewn ffyrdd amrywiol ledled y byd. Yn *Weathering the Storm*, dosbarthwyd y dulliau gweithredu hyn i gategoriâu megis lleihau, ailstrwythuro, diwygio ac ailystyried¹²³; mewn manau eraill fe'u mynegwyd fel a ganlyn:

- Lleihau gwariant ar wasanaethau yn gynyddrannol: cwtogi fesul tipyn;
- Arbedion confensiynol;
- Ad-drefnu: newid strwythurau, neu grynhoi arbenigeddau;
- Dogni: ailddifinio'r hyn sydd ar gael, targedu, tynnu'n ôl o rai gweithgareddau, rhannu risg;
- Ailgynllunio radical.

¹²³ Wallace J. et al 2013. *Weathering the Storm*. Ymddiriedolaeth Carnegie UK a Cymru 2025

4.113 Mae lle i'r dulliau gweithredu hyn. Fodd bynnag, yn gyffredinol, mae'r dystiolaeth a glywsom am faint yr heriau sy'n wynebu gwasanaethau cyhoeddus yn ein hargyhoeddi na ellir ateb yr heriau hyn drwy ddull mwy effeithiol o gwtogi fesul tipyn. Mae gan arbedion effeithlonrwydd confensiynol, newid strwythurol a chrynhoad arbenigeddau gyfraniad clir i'w wneud ac maent yn rhan o'n hargymhellion yn yr adroddiad hwn, ond awgryma'r dystiolaeth nad yw'r rhain yn ddigon ychwaith. Y farn ymhlith melinau trafod ac arbenigwyr ledled y DU a thu hwnt yw bod angen ail-lunio'n sylfaenol y ffordd rydym yn meddwl am wasanaethau ac yn eu darparu er mwyn sicrhau, o safbwynt sefydliadau yn y sector cyhoeddus, bod modd rheoli'r galw presennol yn well a lleihau neu hyd yn oed atal galw yn y dyfodol mewn ffordd fwy effeithiol. O safbwynt y dinesydd, ni ddylai hyn arwain at lai o wasanaethau ond at wasanaethau sydd wedi'u hailgynllunio er mwyn diwallu eu hanghenion gwirioneddol.

4.114 Mae gwaith gan Nesta, RSA a Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru 2025 ac eraill wedi disgrifio dulliau amrywiol o ailgynllunio gwasanaethau fel eu bod yn iawn y tro cyntaf, lleihau gwastraff a chreu capasiti newydd. Mae'r dulliau hynny'n dangos bod angen nodi'r "galw gwirioneddol" sy'n deillio o anghenion ac amgylchiadau pobl yn hytrach na chynigion cyffredinol sy'n addas i bawb - gan ddechrau gyda'r hyn a fyddai'n sicrhau'r budd mwyaf i bobl sy'n cael gwasanaethau a'r hyn sy'n cyflawni'r canlyniadau cyffredinol a geisir. Mae hyn yn golygu ailgynllunio gwasanaethau ar sail dealltwriaeth well o'r gymuned neu'r defnyddiwr gwasanaeth. Byddai hefyd yn cwmpasu cynllunio, comisiynu a darparu gwasanaethau ar y cyd a phwyslais cryf ar newid y pwyslais i atal a gwneud y gorau o gapasiti ac asedau cymunedol.

4.115 Ategir y rhain i gyd, i raddau amrywiol, gan yr egwyddor bod yn rhaid sefydlu cydberthynas wahanol rhwng sefydliadau yn y sector cyhoeddus a'r dinasyddion a wasanaethir ganddynt. Gwnaethom gwmpasu uchod y dystiolaeth a gawsom ar y modd yr ymgysylltir â'r cyhoedd ar hyn o bryd ym mhob rhan o'r sector cyhoeddus yng Nghymru.

4.116 *Mae angen i wasanaethau cyhoeddus gael eu rheoli'n well, yn benodol drwy gynnwys defnyddwyr gwasanaethau a chymunedau yn fwy, gan newid gwasanaethau adferol drud er mwyn creu gwasanaethau sy'n atal problemau cyn iddynt fynd yn ddifrifol.* (Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru 2025, 2013)

Er mwyn nodi un enghraifft o'r datblygiadau cyfredol a pharhaus yn y meysydd hyn, yn 'Beyond Nudge to Demand Management'¹²⁴ caiff galw ei ddsbarthu i'r categorïau canlynol:

¹²⁴ . RSA Gorffennaf 2013 . *Beyond Nudge to demand management*

- Galw gormodol – darparu mwy na'r hyn sydd ei angen ar ddinasyddion neu y maent am ei gael o bosibl am fod gwasanaethau wedi'u cynllunio mewn modd cyffredinol sy'n addas i bawb;
- Galw y gellid ei osgoi – galw y gellid ei leihau pe bai ymddygiadau neu gyberthnasau rhwng sefydliad neu sefydliadau a dinasyddion yn cael eu newid;
- Galw oherwydd methiant – galw sy'n deillio o fethiant i ddarparu gwasanaeth sy'n creu angen newydd;
- Galw y gellid ei atal: galw y gellid ei leihau drwy ymyriadau cynnar;
- Galw cyd-ddibynnol - a gaiff ei atgyfnerthu'n anfwriadol drwy greu dibyniaeth yn lle cefnogi gwydnwch ymhlith unigolion neu gymunedau.

Gall dosbarthu'r galw i gategoriâu o'r fath awgrymu cyfres o ymatebion gan sefydliadau yn y sector cyhoeddus i wneud y canlynol:

- Meithrin dealltwriaeth well o gwsmeriaid - deall anghenion, asedau ac adnoddau dinasyddion;
- Canolbwyntio ar ddiogelu ymyriadau cynnar sy'n bodoli eisoes a'u datblygu ymhellach gan gynnwys gweithio ar draws sectorau i leihau galw hirdymor a meithrin capasiti cymunedol. Mae angen i ymyriadau cynnar fod yn ffactor ysgogi polisi allweddol ar draws gwasanaethau;
- Cydnabod a mynd i'r afael â galw sy'n deillio o fethiant i ddarparu gwasanaeth;
- Annognewid ymddygiadol ymhlith unigolion a chymunedau drwy greu mathau newydd o arweinyddiaeth ac ymgysylltu a chydweithio â dinasyddion mewn ffyrdd gwahanol. Yn y maes hwn o bosibl y gellid dysgu'r gwersi mwyaf gan y trydydd sector, gan sefydliadau academaidd fel Nesta a chanolfannau arloesi eraill. Heb newid ymddygiadol, bydd y galw yn parhau i fod yn fwy na'r adnoddau ariannol presennol a rhagamcanol;
- Ailgyfeirio sgiliau proffesiynol at feysydd lle mae'r angen mwyaf amdanynt drwy gydnabod bod defnyddwyr gwasanaethau; teuluoedd; cymdogion a'r gymuned ehangach yn ased, manteisio ar eu sgiliau a'u capasiti. Gall gwasanaethau a chymorth a gomisiynwyd weithio ochr yn ochr â'i gilydd yn hytrach na gweithredu yn gymharol ar wahân;
- Cydnabod a meithrin y cryfderau sy'n bodoli eisoes ymhlith dinasyddion a chymunedau er mwyn sicrhau bod gwasanaethau yn gwneud mwy na diwallu anghenion a'u bod yn adeiladu ar asedau pobl ac yn cefnogi eu bywoliaeth yn y dyfodol.

4.117 Nid oedd y rhain yn bwyntiau newydd a wnaed gan academyddion neu felinau trafod yn unig. Cawsant eu cydnabod a'u gwneud gan nifer o'r rhai a ymatebodd i'n cais am dystiolaeth:

Mae llai o arian, a rhaid i gymunedau ledled Cymru newid eu disgwyliadau'n fawr o ran faint y gall gwasanaethau'r cyngor lleol ei gyflawni. Bydd cynghorau sy'n blaenoriaethu gwasanaethau ar ôl ymgynghori â dinasyddion lleol, yn trosglwyddo asedion ac yn rhoi gwasanaethau ar ffurfiau gwahanol iawn yn dangos mai atebion lleol yw'r ffordd orau o ddatrys anawsterau sector cyhoeddus Cymru yn y pen draw. (Aaron Shotton Llefarydd cyllid CLILC, datganiad i'r wasg yn yr wythnos yn dechrau 9 Rhagfyr 2013)

Mae angen i ni symud cydbwysedd gwariant cyhoeddus o drin symptomau problemau cymdeithasol i bwynt lle caiff arian cyhoeddus ei gyfeirio at ganlyniadau cadarnhaol a champau i atal problemau yn y dyfodol. (Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth)

Mae angen buddsoddi mwy mewn atebion ataliol, gan roi cyfrifoldeb i unigolion a dinasyddion... fel rhan o'r canlyniadau. (Cyngor Sir y Fflint)

4.118 Cyfeiriodd nifer at gydgyhyrchu fel un ffordd o ymateb i heriau'r dyfodol.

Pwysleisiodd CCGC, er enghraifft, fod angen parhau i symud tuag at gydgyhyrchu gan roi pwyslais ar ymyrryd yn gynnar lle y defnyddir gweithwyr proffesiynol, unigolion a chymunedau i gynllunio a darparu gwasanaeth. Cefnogwyd cydgyhyrchu ymhellach gan Chwarae Teg a ystyriodd fod cydgyhyrchu yn ffordd o ddwyn ynghyd ddarparwyr a defnyddwyr gwasanaethau mewn partneriaeth gyfartal er mwyn "cynllunio a darparu gwasanaethau sy'n deall anghenion cwsmeriaid" a diwallu'r anghenion hyn. Drwy ein digwyddiadau ymgysylltu cyhoeddus, clywsom fod "clystyrau o ddiddordeb mewn cydgyhyrchu ond nad oedd y rhain yn systemig felly mae llawer o rwystrau ond bod pethau'n gwella yn sgil anawsterau ariannol"¹²⁵, ac y gall gwasanaethau sy'n canolbwyntio ar y dinesydd a ddarperir drwy gydgyhyrchu fod yn effeithlon ac effeithiol.¹²⁶

4.119 Ystyriodd eraill fodelau a arweinir gan ddinasyddion, lle mae defnyddwyr

gwasanaethau a chymunedau wrth wraidd y broses o gynllunio a darparu gwasanaeth cyhoeddus, ond mynegwyd pryder y byddai angen ymgysylltu ag unigolion, cymdeithas a chymunedau i raddau sylweddol fwy.¹²⁷ Er bod hyn yn bryder dilys i bob golwg, nododd y Gymdeithas Diwygio Etholiadol, er mai nifer fach o ddinasyddion sy'n ymwneud â'r broses wleidyddol ffurfiol, fod lefelau gwirfoddoli yng Nghymru yn parhau yn uchel, gan awgrymu bod "cyfalaf cymdeithasol y gellir manteisio arno."¹²⁸

¹²⁵ Cyfarfod cyhoeddus, Hwlfordd

¹²⁶ Cyfarfod cyhoeddus, Wrecsam

¹²⁷ Cyngor Gofal Cymru

¹²⁸ Y Gymdeithas Diwygio Etholiadol

4.120 Clywsom am enghreifftiau penodol da o'r ffyrdd newydd hyn o gynllunio a darparu gwasanaethau yn cael eu cymhwyso yng Nghymru a thu hwnt. Roedd y rhain yn cynnwys, ymhlith pethau eraill:

- Enghreifftiau da o gydgyhyrchu gan gynnwys y rheini lle y trosglwyddwyd asedau cymunedol¹²⁹ a lle y cafodd gwasanaethau eu cynllunio a'u darparu drwy gydberthynas rhwng gweithwyr proffesiynol, pobl sy'n defnyddio gwasanaethau, eu teuluoedd a'u cymdogaeth. Dangosodd y rhain ymrwymiad gan gymunedau, llywodraeth leol a sefydliadau eraill i gynnal gwasanaethau cymunedol drwy ddulliau darparu amgen. Roedd Cymunedau yn Gyntaf yn un rhaglen lle roedd cydgyhyrchu a dull gweithredu sy'n seiliedig ar gryfderau wedi'u sefydlu o'r cychwyn;
- y dulliau gweithredu sy'n seiliedig ar deuluoedd sy'n dechrau awgrymu datblygiadau sylweddol, er enghraifft prosiect Cysylltu Teuluoedd BGLI Cronfa Gymdeithasol Ewrop ym Mhen-y-bont ar Ogwr, sydd wedi gweithio gyda 73 o deuluoedd yn ystod y 19 mis cyntaf, gan gynnwys 187 o blant, ac wedi sicrhau arbedion amcangyfrifedig o hyd at £1.5 miliwn a chanlyniadau gwell i deuluoedd, gyda 54 o blant yn cael eu hatal rhag dod yn Blant sy'n Derbyng Gofal gan ofalwyr maeth mewnol a 30 o blant yn cael eu tynnu oddi ar y Gofrestr Amddiffyn Plant;
- Gweithio mewn ardal leol, er enghraifft yng Nghaerdydd, er mwyn gwella canlyniadau i breswylwyr drwy sicrhau bod eu hanghenion yn cael eu diwallu drwy'r ardal gyfan;
- Cyllidebau cymunedol, megis ym Mhen-y-bont ar Ogwr, i osgoi symud costau ac ymatebion anghydgysylltiedig;
- Trosglwyddo asedau cymunedol a chyfrifoldebau am wasanaethau megis sefydlu menter gymdeithasol a gaiff ei rhedeg gan wirfoddolwyr er mwyn rhedeg Canolfan Hamdden Biwmares a oedd dan ofal Cyngor Sir Ynys Môn;
- Defnyddio cryfderau cymunedol megis y model ardal gwella busnes yn Abertawe a Merthyr Tudful er mwyn sicrhau buddsoddiad yn y sector preifat a llywio gwelliannau yng nghanolfannau masnachol y trefi hyn. Mae'n dangos pwynt pwysig bod y sector preifat yn ogystal â sefydliadau dielw yn chwarae rhan allweddol wrth sicrhau gwydnwch cymunedol a darparu gwasanaethau.

¹²⁹ Roedd enghreifftiau'n cynnwys Pwll Nofio Harlech a Chymdeithasau Tai a sefydlwyd o ganlyniad i drosglwyddo stoc tai.

Astudiaeth Achos Ardal Gwella Busnes

Fel arfer, menter a arweinir gan y sector preifat yw "Ardal Gwella Busnes" sy'n arwain at bartneriaeth rhwng awdurdod lleol a'r gymuned fusnes leol i ddatblygu prosiectau a gwasanaethau a fydd o fantais i'r amgylchedd masnachu mewn ardal ddaearyddol benodol â ffiniau pendant. Rhaid cytuno ar Ardal Gwella Busnes drwy bleidlais ac fe'i hariennir yn gyfan gwbl drwy ardoll ar dalwyr ardrethi busnes o fewn yr ardal yn ogystal â'r ardrethi annomestig, fel y cytunwyd gan y busnesau o fewn yr ardal. Mae'r model hwn yn cynnwys rhai nodweddion allweddol ag iddynt bwysigrwydd ehangach.

Ceir proses bleidleisio (sy'n cynnwys rhywfaint o gamau diogelu er mwyn sicrhau na all rheolaeth ychydig o gwmnïau mawr wthio cynnig drwyddo uwchben nifer fwy o sefydliadau llai) a cheir terfyn amser i fodolaeth Ardal Gwella Busnes, os cytunir arno, sef 5 mlynedd fel arfer, y mae'n rhaid wedyn cynnal pleidlais arall wedi hynny.

Os caiff ei phasio, mae'r Ardal Gwella Busnes yn cyflwyno ardoll ar dalwyr ardrethi annomestig yn yr ardal dan sylw ac yn creu strwythur llywodraethu - yn y rhan fwyaf o achosion cwmni dielw. Yn Abertawe, caiff hyn ei reoli gan fwrdd cyfarwyddwyr sy'n cynnwys rhanddeiliaid o ganol y ddinas a enwebwyd gan ei aelodau ac sy'n rhoi o'u hamser a'u profiad am ddim. Mae'r cyfarwyddwyr hyn yn berchenogion busnesau annibynnol lleol, busnesau cenedlaethol a chynghorwyr sy'n cynrychioli'r awdurdod lleol. Mae'r corff hwn wedyn yn cytuno ar flaenoriaethau ac yn sicrhau darpariaeth gan weithio gyda'r awdurdod lleol a phartneriaid eraill.

Mae enghreifftiau o hyn yn Abertawe yn cynnwys cynhyrchu arian ychwanegol o roddion gwirfoddol, ac arian grant ac arian cyfatebol mewn da, er enghraifft, wrth ddarparu swyddogion yr heddlu yng nghanol y ddinas. Mae referniw blynyddol Ardal Gwella Busnes Abertawe o ardollau oddeutu £0.5m. Nid oes unrhyw ofynion o ran didwylledd a thryloywder nac ychwaith y gofynion atebolrwydd sy'n gymwys i gyrff cyhoeddus, fodd bynnag, rhaid i'r adroddiad blynyddol ddarparu gwerth ychwanegol er mwyn llwyddo yn y broses bleidleisio a chaiff y cynllun busnes ei lunio gan yr aelodau.

4.121 Drwy ymgysylltu'n uniongyrchol â chymunedau a defnyddwyr gwasanaethau a'u hysgogi, gellir sicrhau nifer o fuddiannau, gan gynnwys:

- Targedu gwasanaethau at anghenion unigolion/teuluoedd/busnesau;
- Rheoli'r galw yn well;
- Dyrannu adnoddau yn well.

4.122 Gyda chyllidebau llai, ni ellir disgwyl i wasanaethau cyhoeddus barhau i ddarparu gwasanaethau i bawb mwyach; bydd angen i awdurdodau lleol fanteisio ar dulliau cydgynhyrchu, trosglwyddo asedau cymunedol a chyflwyno modelau darparu gwasanaethau eraill, ond dim ond rhan o'r ateb yw hyn. Mae angen i'r sector

cyhoeddus gymryd camau breision er mwyn rheoli'r galw am wasanaethau yn y dyfodol.

Nid oes gan unrhyw gymdeithas yr arian i brynu, am bris y farchnad, yr hyn sydd ei angen i fagu plant, gwneud cymdogaeth yn ddiogel, gofalu am yr henoed, sicrhau bod democratiaeth yn llwyddo na mynd i'r afael ag anghyfiawnderau systemig. Yr unig ffordd y gall y byd fynd i'r afael â phroblemau cymdeithasol yw drwy ddefnyddio'r bobl a elwir bellach yn 'gleientiaid' ac yn 'ddefnyddwyr', a'u gwneud yn gydweithwyr, yn bartneriaid ac yn ail-lunwyr yr economi graidd. (Edgar Cahn, Sylfaenydd Timebanking)

4.123 Ymddengys fod yr angen i ymgysylltu â chymunedau yn mynd law yn llaw ag angen i ddangos cydgyfnewidioldeb. Clywsom am rai enghreifftiau da o achosion lle roedd cynlluniau bancio amser yn cael eu defnyddio mewn cymunedau yn gyfnewid am amser i ddarparu gwasanaethau. Er na chlywsom ddigon o dystiolaeth i argymhell unrhyw ddarpariaeth benodol, mae'n ddull gweithredu arall y byddem yn disgwyl i wasanaethau cyhoeddus ei ystyried wrth geisio trawsnewid y modd y darperir gwasanaethau.

4.124 Mae cwmnïau cydweithredol a chydffuddiannol yn gwneud cyfraniad sylweddol at economi Cymru, gan gynhyrchu £1.54 biliwn o refeniw. Maent yn mynd yn groes i'r duedd gan ddangos bod yr economi gydweithredol wedi cynyddu 23% ers 2008, a hynny er gwaethaf y dirwasgiad. Mae nifer o gwmnïau cydweithredol o Gymru wedi'u rhestru ymhlith y 100 o gwmnïau cydweithredol gorau yn y DU mewn sectorau megis tai; dosbarthu a chyflenwi bwyd ac amaethyddiaeth. Ar adeg llunio ein hadroddiad, roedd Comisiwn Cwmnïau Cydweithredol a Chydffuddiannol Cymru yn ystyried y defnydd y gellir ei wneud o gwmnïau cydweithredol a chydffuddiannol a mentrau cymdeithasol fel ffordd o ddiwallu anghenion a lleihau costau uniongyrchol.

4.125 Ni fydd hyn yn hawdd nac yn annadleuol. Fodd bynnag, gall wynebu trafodaeth ynghylch darparu gwasanaethau mewn ffyrdd amgen neu golli'r gwasanaethau yn llwyr ddangos realiti difrifol y sefyllfa ac o bosibl sbarduno trefniadau ar gyfer ymgysylltu a chydweithio â chymunedau er mwyn cynllunio; darparu a gwerthuso gwasanaethau. Bydd angen i bawb sy'n ymwneud â llywodraethu, darparu a chraffu ar ein gwasanaethau cyhoeddus ddatblygu eu dealltwriaeth o'r ffyrdd newydd hyn o weithredu a meithrin eu sgiliau i'w cyflawni. Bydd ein hargymhellion ar arweinyddiaeth, diwylliant a gwerthoedd yn y bennod nesaf yn adlewyrchu hyn.

Ad-drefnu gwasanaethau cyhoeddus: casgliad

4.126 Daethom i'r casgliad fod tystiolaeth gref i ddangos bod angen gwneud newid radical a sylweddol i gynllun gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru. Clywsom am nifer o

enghreifftiau da o sut mae'r dulliau gweithredu newydd hyn wedi'u defnyddio ond roedd yr enghreifftiau hyn yn gyfyngedig i nifer gymharol fach o feysydd gwasanaeth ac nid oeddent yn rhai cyffredinol i bob golwg. Tameidiog fu camau i fabwysiadu mentrau a luniwyd yn lleol, ac fe'u hysgogwyd weithiau gan y ffaith bod arian grant ar gael. Nid oedd yn ymddangos bod ffyrdd newydd o ystyried, cynllunio a darparu gwasanaethau wedi ymsefydlu ac nid oedd yn ymddangos bod pob sefydliad wedi datblygu diwylliant o arloesi. Serch hynny, gwelwyd arwyddion bod awydd i newid ac i wneud hynny mewn ffordd fwy systematig megis drwy'r gwaith ar "wasanaethau effeithiol ar gyfer grwpiau agored i niwed." Nid oedd yn amlwg a oedd gwaith ar draws sectorau yn ddigon cyson i leihau galw neu ymateb yn effeithiol i alw gwirioneddol. Hyd yma, nid oes digon o dystiolaeth ar gael i ddangos sut y dylid ail-lunio gwasanaethau er mwyn cyflawni'r canlyniadau gorau h.y. dystiolaeth o "beth sy'n gweithio" er mwyn gwella gwasanaethau a rheoli costau.

4.127 Dylai ein hargymhellion eraill yn yr adroddiad hwn, os cânt eu gweithredu, osod y conglfeini ar gyfer dull darparu newydd. Bwriedir iddynt helpu i greu'r capasiti i newid drwy leihau cymhlethdod ac atgyfnerthu gallu awdurdodau lleol. Cynigiwn yma fesurau i atgyfnerthu systemau llywodraethu a chynyddu gallu'r swyddogaeth graffu i ysgogi gwelliant. Mewn penodau dilynol, cynigiwn newidiadau i sicrhau y gall y sector cyhoeddus recriwtio a datblygu'r arweinwyr strategol a hyblyg y bydd eu hangen i gyflawni'r dulliau darparu newydd hyn. Cynigiwn hefyd y dylid pennu diben cliriach ar gyfer Unigolion a sefydliadau drwy lunio un set gryno o ganlyniadau cenedlaethol ar gyfer gwahanol wasanaethau, adrannau a sefydliadau.

4.128 Fodd bynnag, ni fydd yr argymhellion hyn eu hunain o reidrwydd yn arwain at ail-lunio gwasanaethau cyhoeddus yn sylweddol, fel sydd ei angen yn ein barn ni. Heb gamau pellach, byddai risg barhaus y câi clystyrau o arbenigedd eu creu ond y câi ymdrechion eu canolbwyntio mewn ymyriadau lluosog, ac na fyddai'r arloesedd a'r arferion gorau dilynol yn cael eu cymhwyso ledled Cymru. Mae cyfleoedd i Gymru gyfan ddysgu gan arbenigwyr proffesiynol, ymchwil sy'n dod i'r amlwg ac arfer yn y dulliau gweithredu hyn. Mae cyfle hefyd i sicrhau y gall y ffyrdd newydd hyn o weithio gael eu sefydlu fel rhan o'r newid i'r awdurdodau lleol newydd a gynigir gennym. Er bod yn rhaid i'r newidiadau hyn gael eu harwain gan y rhai sy'n gyfrifol am ddarparu, credwn fod angen arweinyddiaeth gyfunol genedlaethol er mwyn cyflawni'r newid sydd ei angen drwy'r system gyfan.

4.129 Fel y nodwyd uchod, ar adeg llunio'r adroddiad hwn, roedd Comisiwn Cwmnïau Cydweithredol a Chydfuddiannol Cymru yn ystyried y defnydd y gellir ei wneud o gwmnïau cydweithredol a chydfuddiannol a mentrau cymdeithasol fel ffordd o ddiwallu anghenion a lleihau costau uniongyrchol. Yn amlwg, bydd y gwaith hwn yn

helpu i danategu'r argymhellion a wnawn a sicrhau y darperir gwasanaethau cyhoeddus cynaliadwy.

- 4.130 Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru weithio gydag eraill i sefydlu rhaglen i adolygu fesul canlyniad y ffordd orau o ailgynllunio gwasanaethau er mwyn cyflawni canlyniadau cenedlaethol allweddol â blaenoriaeth. Dylai'r adolygiadau hyn gael eu harwain gan y rhai sy'n gyfrifol am ddarparu gwasanaethau a dylent ddefnyddio profiadau ac arbenigedd sefydliadau megis Nesta, y Sefydliad Polisi Cyhoeddus, y trydydd sector, ymarferwyr sydd eisoes wedi gwneud newidiadau o'r fath ac, wrth gwrs, y rhai sy'n defnyddio gwasanaethau o'r fath.**

Pennod 5: Arweinyddiaeth, Diwylliant a Gwerthoedd

Cyflwyniad

- 5.1 Gellid tybio bod materion yn ymwneud ag arweinyddiaeth a diwylliant yn llai pwysig a difrifol na newidiadau strwythurol a llywodraethu. Credwn yn gryf nad dyma'r achos. Mae sicrhau'r arweinyddiaeth, y diwylliant a'r gwerthoedd cywir yn hanfodol er mwyn gwella perfformiad a gwasanaethau cyhoeddus i ddefnyddwyr.
- 5.2 Bydd ein cynigion ar gyfer diwygiadau strwythurol - sef creu sefydliadau â mwy o gapasiti a hyblygrwydd i wneud penderfyniadau strategol - yn methu oni fydd gan y sefydliadau hynny hefyd yr arweinyddiaeth i fanteisio i'r eithaf ar y newidiadau hynny a sefydlu diwylliant a gwerthoedd i'w cynnal. Mae angen ymagwedd newydd at wasanaethau cyhoeddus er mwyn cyflawni'r newid sylweddol mewn perfformiad sydd ei angen yng Nghymru. Rhaid i arweinwyr, rheolwyr a holl weithlu'r gwasanaeth cyhoeddus gefnogi ac ymrwymo i lwyddiant tymor hir y model newydd hwn. Gwnaethom dderbyn tystiolaeth sylweddol am bwysigrwydd arweinyddiaeth, diwylliant a gwerthoedd.
- 5.3 Mae recriwtio'r bobl orau i arwain sefydliadau a chreu diwylliant sefydliadol agored sy'n perfformio'n dda yn hollbwysig ar unrhyw adeg ond mae'n arbennig o bwysig yn wyneb yr heriau sy'n wynebu ein gwasanaethau cyhoeddus nawr ac yn y dyfodol.
- 5.4 Mewn rhan arall o'r adroddiad hwn, argymhellwn newidiadau i strwythurau llywodraethu ac atebolrwydd sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus. Rydym wedi gweld tystiolaeth o gysylltiad cryf iawn rhwng llywodraethu da, arweinyddiaeth gref a diwylliant sefydliadol effeithiol, ac mae'r rhain i gyd ymhlith prif nodweddion sefydliadau sy'n perfformio'n dda.
- 5.5 Ni fyddwn yn llwyddo i wella gwasanaethau oni fyddwn yn gweithredu er mwyn sicrhau arweinyddiaeth gyson, o ansawdd uchel ar bob lefel, ynghyd â sgiliau rheoli cadarn a chfres o werthoedd a diwylliant sy'n helpu sefydliadau i ateb heriau'r dyfodol. O gofio'r her sydd o'u blaenau, mae angen math newydd o arweinydd ar wasanaethau cyhoeddus sydd â sgiliau a rhinweddau gwahanol. Yn y bennod hon, gwnawn argymhellion er mwyn gwella arweinyddiaeth a rheolaeth o fewn

gwasanaethau cyhoeddus a chreu diwylliant a hyrwyddo cyfres o werthoedd a fydd yn galluogi gwasanaethau cyhoeddus i addasu, newid a ffynnu.

Arweinyddiaeth, diwylliant a gwerthoedd mewn gwasanaethau cyhoeddus

- 5.6 Mae'r heriau economaidd a'r heriau o ran galw sy'n wynebu arweinwyr gwasanaethau cyhoeddus, ac a fydd yn parhau i'w hwynebu, yn ddigynsail. Maent yn gweithio mewn cyd-destun cymhleth lle mae mwy o angen gweithio ar draws ffiniau adrannau, sefydliadau a sectorau a chydgyhyrchu er mwyn darparu gwasanaethau. Mae cymhlethdod yr heriau hyn yn galw am arweinwyr hyblyg: rhai a all ddelio ag ansicrwydd ac amwysedd a mynd i'r afael â materion lle nad oes unrhyw ateb rheoli syml yn aml. Pan gyfeiriwn at arweinwyr, nid dim ond y rheini ar frig sefydliad (boed yn arweinwyr gwleidyddol, gweithredol neu broffesiynol) rydym yn golygu, ond y bobl hynny drwy'r sefydliad sy'n gyfrifol am ddarparu gwasanaethau a rheoli timau. Bydd angen i arweinwyr ar bob lefel fod yn agored i ffyrdd gwahanol o weithio, gan gynnwys cydweithio neu gydgyhyrchu, a chanolbwyntio ar ganlyniadau ar gyfer y boblogaeth a chymryd camau ataliol er mwyn rheoli a lleihau galw. Bydd angen iddynt rymuso eu sefydliadau a defnyddio eu hadnoddau i gyflawni newidiadau.
- 5.7 Nid dim ond her i Gymru yw hon, ond i'r byd datblygedig cyfan. Mae aelod-wledydd OECD yn canfod "there is a gap between how their public sectors now, and how the interests of the nation need them to be now or in the future. Member countries are finding something missing between existing public service cultures and the public interest."¹³⁰
- 5.8 Mae'n amlwg bod angen dull gweithredu newydd, nid yn unig o ran y modd y mae sefydliadau yn darparu gwasanaethau rheng flaen, ond hefyd y modd y maent yn gweithredu ar bob lefel: eu gwerthoedd, eu staff a'u harweinwyr. Clywsom enghreifftiau o sut mae gweithio mewn seilos yn aneffeithiol ac yn peri rhwystredigaeth;

Caiff mentrau eu cyflwyno gan seilos amrywiol yn Llywodraeth Cymru sydd weithiau'n groes i'w gilydd. (Prif Weithredwyr Grŵp Arwain y Gwasanaeth Cyhoeddus)

Gallai mwy o hyblygrwydd i ddefnyddio arian helpu i ddarparu gwell gwerth am arian er mwyn diwallu anghenion lleol drwy arferion arloesol a lleihau ymhellach unrhyw feddylfryd seilo sydd ar ôl o bosibl a helpu i gefnogi ymyriadau a gwaith ataliol. (BGLI Bro Morgannwg)

¹³⁰ OECD 2001: *Public Sector Leadership For The 21st Century*:

Mae Llywodraeth Cymru yn gweithio mewn seilos a gall fod yn rhwystr i weithio mewn ffordd effeithlon. (Prif Swyddogion yr Heddlu)

- 5.9 Credwn yn gryf mai dim ond drwy gyfrifoldeb ar y cyd gan arweinwyr gwleidyddol, gweithredol a phroffesiynol ac aelodau staff ar bob lefel mewn sefydliadau y gellir sicrhau newid a gwelliant. Gwnawn nifer o argymhellion sy'n canolbwyntio ar y canlynol:
- Gwella arweinyddiaeth yn y sector cyhoeddus;
 - Datblygu cnewyllyn o arweinwyr sector cyhoeddus ar gyfer y dyfodol;
 - Sefydlu diwylliant newydd o wasanaeth cyhoeddus yng Nghymru;
 - Datblygu cyfres o werthoedd ar gyfer gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru.
- 5.10 Nod yr argymhellion hyn yw helpu arweinyddiaeth, diwylliant a gwerthoedd i lywio a chynnal darpariaeth, perfformiad a threfniadau llywodraethu o safon uchel. Dylai hyn nid yn unig ychwanegu at ragoriaeth sefydliadol ond hefyd at arweinyddiaeth systemau, a datblygu gwasanaeth cyhoeddus integredig i Gymru.
- 5.11 Wrth ddatblygu ein syniadau yn y maes hwn, gwnaethom ystyried y dystiolaeth a ddarparwyd gan lawer o sefydliadau ac unigolion, yn ogystal ag ymchwil ac enghreifftiau o arfer gorau rhyngwladol. Mae hyn yn cynnwys cydnabod arfer da sydd eisoes yn bodoli yng Nghymru a disgrifiadau a dderbynnir yn gyffredinol, hyd y gwelwn ni, o arfer da. Rydym hefyd wedi gofyn pam, pan fo enghreifftiau o arferion da yng Nghymru, na chaiff yr arferion hynny eu mabwysiadu na'u haddasu'n helaeth ledled Cymru. Yr ymadrodd a glywsom yn gyson oedd nad oedd yn hawdd rhannu arfer gorau. Y broblem sylfaenol yma yn ddi-os yw diwylliant ac arweinyddiaeth: mae diwylliannau mewnblyg neu amddiffynnol yn hunangyfnertol yn yr ystyr eu bod yn golygu nad yw sefydliadau'n agored i syniadau newydd. Ni ellir caniatáu i hyn barhau. Arweinwyr da fydd y cyntaf bob amser i chwilio am arfer da a chreu'r lle i arloesi. Fodd bynnag, gwelir yn aml mai'r sefydliadau hynny y mae angen iddynt ddysgu fwyaf o arfer gorau yw'r rhai anoddaf i ymgysylltu â hwy. Mae'n rhaid i hyn newid er mwyn i berfformiad gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru wella drwyddo draw. Felly, yng ngweddill y bennod hon, ystyriwn y canlynol:
- Nodweddion sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus sy'n perfformio'n dda a'r nodweddion cysylltiedig o ran arweinyddiaeth, diwylliant a gwerthoedd y bydd eu hangen ar wasanaethau cyhoeddus sy'n perfformio'n dda yng Nghymru;
 - Tystiolaeth o'r sefyllfa bresennol;
 - Ein hargymhellion er mwyn helpu i ddatblygu gwasanaeth cyhoeddus sy'n perfformio'n dda yng Nghymru.

Sefydliadau sy'n perfformio'n dda

- 5.12 Yn ystod ein gwaith, ceisiwyd nodi nodweddion cyffredin 'Sefydliadau sy'n Perfformio'n Dda' a oedd yn gymwys i sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus, ac ystyried a allem ddod o hyd iddynt yn ein sefydliadau presennol. Caiff y term 'Sefydliadau sy'n Perfformio'n Dda' ei gysylltu fel arfer â'r sector preifat lle mae'n rhaid i sefydliadau fod ar eu gorau er mwyn goroesi a ffynnu. Fel y nodir ym Mhennod 6, o fewn y sector cyhoeddus yng Nghymru nid oes disgwyl marchnad gystadleuol i lywio gwelliant. Fodd bynnag, mae dinasyddion (yn gywir ddigon) yn dal i ddisgwyl gwasanaethau effeithlon, effeithiol ac o safon uchel. Mae dod yn sefydliad sy'n perfformio'n dda yn galluogi sefydliad i wella a chynnal safonau gwasanaeth gwych i ddinasyddion a chymunedau.
- 5.13 Mae sefydliad sy'n perfformio'n dda yn y sector cyhoeddus:¹³¹
- 1) Yn cynhyrchu'r **gwerth cyhoeddus** mwyaf posibl;
 - 2) Yn **canolbwyntio ar ddinasyddion a chanlyniadau** yn barhaus;
 - 3) Yn sicrhau bod ei holl alluoedd a gweithgareddau gweithredol yn helpu i gyflawni'r canlyniadau a ddiffinnir yn ei **genhadaeth** [a/neu Weledigaeth];
 - 4) **Yn mesur ei berfformiad ar sail y canlyniadau hynny**, nid dim ond mewnbynau ac allbynau;
 - 5) Yn ymrwymedig i **gost-effeithiolrwydd**;
 - 6) **Yn dwyn ei hun i gyfrif**; mae'n derbyn ei rôl fel un sy'n gofalu am ymddiriedaeth y cyhoedd; ac yn sicrhau **bod ei weithrediadau a'i ganlyniadau'n dryloyw i bawb**;
 - 7) Yn **arloesol ac yn hyblyg**, ac yn ceisio ychwanegu gwerth yn barhaus;
 - 8) **Yn ymateb yn greadigol i heriau a chyfleoedd newydd**;
 - 9) **Yn gweithio mewn ffyrdd agored a chydweithredol**, gan ddeall bod ei sefydliad yn rhan o system fwy, a meithrin cydberthnasau gwaith ag asiantaethau, sefydliadau a rhanddeiliaid eraill;
 - 10) **Yn dangos ei frwdfrydedd dros ddarparu gwerth cyhoeddus**. Mae'r brwdfrydedd amlwg hwn yn cymell staff mewnol a rhanddeiliaid allanol i gefnogi *cenadaethau* ei sefydliad yn weithredol.

¹³¹ Accenture, 2005. *Driving High Performance in Government: Maximizing the Value of Public-Sector Shared Services*.

5.14 O'r dystiolaeth a gawsom, prin yw'r sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus yng Nghymru sy'n ystyried eu hunain yn sefydliadau sy'n perfformio'n dda neu sy'n meddu ar nodweddion sefydliad o'r fath. Fodd bynnag, mae'n amlwg bod rhai sefydliadau yn perfformio'n well nag eraill, gweler Pennod 6, ac mae cyswllt amlwg rhwng y modd y mae sefydliadau'n ymddwyn a'r modd y maent yn perfformio.

Arweinyddiaeth a rheoli

5.15 Mae arweinyddiaeth effeithiol a chynyddol a rhagoriaeth dechnegol ym maes rheoli yn hanfodol i ddarparu gwasanaethau cyhoeddus sy'n perfformio'n dda. Clywsom gan Brif Weithredwr Cyngor Sir Ddinbych "pan fo arweinyddiaeth dda, ceir yn aml weledigaeth glir, y gallu i wella, diwylliant iach o ymgysylltu, atebolrwydd, her a thryloywder a gwelliannau mesuradwy mewn perfformiad. I'r gwrthwyneb, mae absenoldeb y nodweddion hyn yn aml yn arwydd dibynadwy o arweinyddiaeth wael."

5.16 Fodd bynnag, mae'n bwysig peidio â chanolbwyntio'n ormodol ar arweinyddiaeth fel gweithgarwch trawsnewidiol strategol. Ni cheir llwyddiant os yw'r prosesau a'r arferion rheoli sylfaenol yn wan. Mae adroddiad 'Future of Government' (PWC 2013)¹³² yn pwysleisio bod 'rheoli'r busnes' yn elfen hanfodol o reolaeth. Mae a wnelo'r elfen hon â sicrhau bod y sefydliad yn ychwanegu gwerth i'w gwsmeriaid, ei ddinasyddion a'i randdeiliaid. Awgryma PWC y gall rheolaeth fusnes effeithiol fodoli y tu allan i'r arweinyddiaeth, ond ni ellir cael arweinyddiaeth heb reolaeth fusnes. Gellir ystyried mai ystyr rheoli yw 'gwneud pethau'n iawn' ond mae a wnelo arweinyddiaeth â 'gwneud y peth iawn'. Mae'n hanfodol bod gan bob sefydliad gwasanaeth cyhoeddus yng Nghymru dimau rheoli sydd â sgiliau technegol gwych yn eu maes ac sy'n ymdrechu'n barhaus i wella perfformiad, gan gydnabod prosesau ac arfer gorau priodol yn gyson a'u mabwysiadu. Fel y dywedodd cynrychiolwyr o'r Sector Iechyd yn eu tystiolaeth lafar i ni "nid yw rheolwyr canol yn y GIG yn ddigon cryf am nad ydynt wedi cael digon o hyfforddiant."

5.17 Mae tystiolaeth i'r Comisiwn wedi ategu'n gyson y neges siomedig iawn nad yw'n hawdd rhannu arfer gorau. Gall defnyddio dulliau o wella'n barhaus, meincnodau allanol, trefniadau llywodraethu tryloyw a chystadleuaeth broffesiynol oll helpu i greu diwylliant o arfer gorau. Ystyriwn y materion hyn ymhellach ym Mhennod 6.

5.18 Cydnabyddwn bwysigrwydd rheolaeth dda ond fel yr amlinellwyd yn gynharach yn yr adroddiad hwn, mae'r heriau sy'n wynebu'r sector cyhoeddus, boed yn alw cynyddol, yr angen i wella canlyniadau (fel lles neu gynaliadwyedd), neu'r cyfyngiadau difrifol ar gyllidebau'r sector cyhoeddus, yn rhai hirdymor a digynsail. Gellid ystyried rhai o'r heriau hyn, os nad pob un ohonynt, yn 'broblemau cythreulig' neu'n '*wicked problems*'

¹³² Price Waterhouse Coopers 2013. *Future of Government*

yn Saesneg¹³³ hynny yw, materion hynod o gymhleth heb ateb syml. Yn wyneb problemau o'r fath, nid yw ymateb confensiynol gan reolwyr yn ddigonol; nid oes un broses benodol y gellid ei mabwysiadu i ddatrys y problemau hyn. Mae'r problemau hyn yn galw am arweinwyr cryf i lywio eu sefydliadau drwy ddyfroedd dyfnion a bod yn agored i newid ac addasu iddo. Fel y dywedodd y Local Government Chronicle (Mehefin 2013), "We need the next generation of chiefs to be free-thinking individuals who are moulded not just by austerity but are set free to respond to future challenges". Bydd angen i arweinwyr y dyfodol ar draws y sbectrwm o wasanaethau cyhoeddus allu gweithredu'n well mewn amgylcheddau hynod gymhleth.

5.19 Nid oes amheuaeth fod arweinwyr a rheolwyr gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru sy'n hen ddigon galluog i ateb yr her hon a bod rhai yn gwneud hynny eisoes ond, fel yr amlinellwn yn y bennod hon, mae ansawdd arweinyddiaeth yn anghyson. Er mwyn mynd i'r afael â'r heriau hyn, mae angen i ni ystyried y nodweddion sydd eu hangen ar arweinwyr a rheolwyr sefydliadau sector cyhoeddus. Nododd arolwg 'Mind the Talent Gap' (2011) a gynhaliwyd gan yr Hay Group sgiliau arwain a ddaw'n fwyfwy pwysig i arweinwyr ar bob lefel yn y sector cyhoeddus, ond yr ystyriwyd yn gyffredinol eu bod yn fwyaf diffygiol yn y system bresennol, sef:

- Gwydnwch;
- Y gallu i bennu gweledigaeth gymhellol a chynnwys eraill;
- Partneriaeth a chydweithio â sectorau a phartneriaid eraill;
- Mwy o fasnacheiddwch ac ysgogiad entrepreneuriaidd;
- Arloesi, cymryd risgiau a chwilio am gyfleoedd newydd;
- Cyfathrebu, dylanwadu a negodi;
- Sgiliau comisiynu.

5.20 Wrth gwrs, mae arweinyddiaeth **sefydliadol** effeithiol – cyflawni nodau'r sefydliad – yn hanfodol er mwyn gwella perfformiad gwasanaethau cyhoeddus. Mae ein dinasyddion yn disgwyl i wasanaethau fod yn gydlynol ac er mwyn cyflawni canlyniadau gwell yn y dyfodol, mae angen arweinyddiaeth **system** arnom hefyd – sicrhau bod pob rhan o wasanaeth cyhoeddus yn cydweithio'n effeithiol i ddiwallu anghenion y bobl a wasanaethir.

5.21 Fel y dywedodd Athrofa Iechyd a Gofal Cymdeithasol Cymru wrthym:

Rhaid i arweinwyr systemau feddu ar y rhan fwyaf o'r nodweddion sydd eu hangen i arwain sefydliadau unigol. Ond mae angen rhai eraill arnynt hefyd, gan gynnwys:

- *Dealltwriaeth o ryng-gysylltiadau a chyd-ddibyniaethau*

¹³³ Grint, K. 2010. *Wicked Problems and Clumsy Solutions: the Role of Leadership* in Brookes, S. and Grint, K. (eds) *The New Public Leadership Challenge*. Palgrave Macmillan.

- *Gwerthfawrogiad o ddynmeg polisi, sefydliadol a diwylliannol amrywiol y sefydliadau y mae'n rhaid iddynt gydweithio â'i gilydd*
- *Y gallu i ymdrin ag unrhyw amwysedd o ran sefydliadau ac atebolrwydd*
- *Awydd i roi buddiannau'r system o flaen buddiannau eu sefydliad*
- *Y gallu i gydweithredu a chyfaddawdu ar draws ffiniau sefydliadau*
- *Dychymyg i ddatblygu dulliau gweithredu newydd o fewn terfynau annibyniaeth sefydliadol*

Mae angen iddynt allu gweithio mewn amgylchedd sy'n gwerthfawrogi hyblygrwydd a rhyng-gysylltiadau a chyfaddawd rhwng sefydliadau. Mae angen rhwydwaith o bobl arnynt i sefydlu'r dull newydd hwn o arwain, y gallant ddysgu ohonynt a chael cymorth ganddynt. Ac yna mae'n rhaid iddynt fwrw ati i arwain, trawsnewid a mowldio strwythurau presennol sefydliadau unigol yn fecanweithiau ac yn brosesau system.

Er mwyn sefydlu'r patrwm arwain newydd hwn, mae angen tair elfen nad ydynt ar waith eto:

- 1. Strategaethau recriwtio sy'n cydnabod yn benodol (mewn swydd-ddisgrifiadau a manylebau personol) bwysigrwydd nodweddion arweinwyr systemau. Er enghraifft, ar gyfer pob swydd dros lefel benodol, dylai fod yn ofynnol i ymgeiswyr ddangos bod ganddynt brofiad o arwain systemau'n effeithiol.*
- 2. Dull unedig o ddatblygu arweinyddiaeth, sy'n dwyn arweinwyr addawol ynghyd ac yn rhoi cyfleoedd iddynt ddysgu am gymysgedd o ddamcaniaethau a dulliau gweithredu er mwyn eu helpu i fynd i'r afael â'r heriau system hyn.*
- 3. Cynlluniau i ddatlu llwyddiant o ran arweinyddiaeth systemau yn gyson, sy'n dangos bod hynny'n bosibl, hyd yn oed o fewn terfynau sefydliadau presennol, ac sy'n perswadio gwleidyddion, swyddogion anweithredol ac eraill fod arweinyddiaeth o'r fath o fudd i'w sefydliadau eu hunain.*

5.22 Bydd hyn yn golygu newid sylweddol yn y mathau o arweinyddiaeth a welir ar draws y gwasanaethau cyhoeddus ac ar bob lefel ymhlith sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus, ac ansawdd yr arweinyddiaeth honno. Rhaid i arweinwyr nid yn unig ymdrechu'n barhaus i sicrhau rhagoriaeth sefydliadol, ond rhaid iddynt hefyd chwarae rhan yn y system gwasanaethau cyhoeddus gyfan, gan rannu atebolrwydd am wasanaethau cydlynol o fewn eu hardaloedd.

5.23 Mae adroddiad PWC, sef "Future of Government" (2013) hefyd yn tynnu sylw at yr angen hwn am newid sylweddol, gan nodi "Governments and public sector leaders have a key role in this shift, re-focusing their organisations on their changed environments and projecting a clear and vibrant picture for the future which energises both their internal and external stakeholders". Mae'r Comisiwn yn cytuno â'r farn hon.

Diwylliant a gwerthoedd

- 5.24 Mae "diwylliant" yn awgrymu gwerthoedd, credoau a thybiaethau a rennir sy'n rhan annatod o draddodiadau sefydliad ac sy'n dylanwadu ar y ffordd y mae sefydliad yn meddwl ac yn gweithredu.
- 5.25 Clywsom gan Ann Keane, y Prif Arolygydd Addysg a Hyfforddiant yng Nghymru, mai *'gwaith arweinwyr yw creu diwylliant'*. Cytunwn fod cyswllt diymwad rhwng arweinyddiaeth, diwylliant a pherfformiad. Clywsom dystiolaeth sydd wedi nodi amrywiaeth bryderus o ymddygiadau sefydliadol gwan sy'n bodoli mewn sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus yng Nghymru; amlinellir y rhain isod. Rydym yn cydnabod bod hyn yn rhoi darlun unochrog; mae sefydliadau ac unigolion ledled Cymru yn ymddwyn yn gwbl groes i'r ymddygiadau hyn. Fodd bynnag, roedd maint y dystiolaeth a dynnai sylw atynt yn peri pryder.
- 5.26 **Amharodrzydd i fentro, arloesi a beio:** Clywsom fod diwylliant o feio¹³⁴ ac amharodrzydd i fentro i'w gweld yn rhy aml.¹³⁵ Mae strwythurau a phrosesau presennol yn meithrin diwylliant o gydymffurfio sy'n hyrwyddo unffurfiaeth a chysondeb ond yn llesteirio arloesedd a hyblygrwydd.¹³⁶ Clywsom dystiolaeth i awgrymu fod angen i arweinwyr fentro a chael rhyddid i arloesi a gwneud penderfyniadau gan gadw atebolrwydd ar yr un pryd. Er enghraifft, tynnodd Estyn a Swyddfa Archwilio Cymru sylw at ddiwylliant o amharodrzydd i fentro ac arafwch cyn arloesi. Dywedodd Cyngor Sir Ceredigion wrthym fod angen i arweinwyr unrhyw sefydliad gwasanaeth cyhoeddus gael y rhyddid a'r annibyniaeth i arloesi a chymryd risgiau mesuredig, pwynt a ategwyd gan Gomisiynwyr yr Heddlu a Throsedd. Disgrifiodd y Ffederasiwn Busnesau Bach ddiwylliant o amharodrzydd i fentro mewn gwasanaethau cyhoeddus "a adlewyrchir mewn prosesau gwneud penderfyniadau araf a biwrocraidd."
- 5.27 **Gweithio mewn seilos:** Clywsom fod seilos yn parhau i fod yn rhwystr mawr yn y sector cyhoeddus gan gyfyngu ar y gallu i feithrin cydymddiriedaeth a chydweithredu. Dywedodd Un Llais Cymru fod meddylfryd seilo yn gyffredin mewn awdurdodau lleol, gan gyfeirio at enghraifft lle roedd cyngor tref am adeiladu parc sglefrolio ar barc a oedd yn eiddo i'r awdurdod lleol. Yn yr enghraifft hon, roedd un adran o'r cyngor o blaid y cynllun, ac un arall yn ei erbyn, ond ni wnaeth y naill na'r llall gydweithio er mwyn ei gyflawni. Dywedodd Swyddfa Archwilio Cymru fod diwylliant seilo tebyg ar waith yn Llywodraeth Cymru: "...dangosodd gwaith diweddar ar gydberthynas Llywodraeth Cymru â Chymdeithas Lleiafrifoedd Ethnig Cymru Gyfan (AWEMA) nad

¹³⁴ Swyddfa Archwilio Cymru

¹³⁵ Estyn

¹³⁶ Adroddiad Demos.

oedd yr adrannau a oedd yn ariannu AWEMA yn cydweithio i rannu gwybodaeth am bwy oedd yn ariannu beth ac i ba raddau roedd AWEMA yn cyflawni." Arweiniodd yr enghraifft hon at fethiant llywodraethu mawr. Ymddengys bod anallu neu amharodrwydd i edrych y tu hwnt i hen ffiniau proffesiynol neu swyddogaethol penodol. Awgrymodd sawl sefydliad hefyd fod ffyrdd presennol o adrodd i Lywodraeth Cymru yn atgyfnerthu trefniadau gweithio mewn seilos yn lleol ac yn rhanbarthol.

5.28 **Goddefolrwydd:** Ymddengys bod goddefolrwydd yn broblem gyffredin ar draws y gwasanaethau cyhoeddus. Dywedodd Comisiwn Bevan, er enghraifft, fod tanberfformiad ymhlith gwasanaethau cyhoeddus yn cael ei oddef yn rhy aml. Clywsom yn ein cyfarfod cyhoeddus yng Nghyffordd Llandudno fod diffyg uchelgais ymhlith gwasanaethau cyhoeddus Cymru. Mae Pennod 6 yn disgrifio sut mae darparwyr gwasanaethau fel arfer yn cymharu eu hunain â'u cymheiriaid yng Nghymru ac yn fodlon ar y lefel honno o uchelgais. Roedd methiant sefydliadau i ymateb yn gyflym i argymhellion rheoleiddwyr ac archwilyr yn peri rhwystredigaeth i Swyddfa Archwilio Cymru a rheoleiddwyr eraill. Canfu Swyddfa Archwilio Cymru dystiolaeth galonogol i ddangos fod rhai sefydliadau'n ymateb yn bwrpasol, gan gyfeirio at awdurdodau tân ac achub; ond canfu hefyd nad oedd traean o sefydliadau yn mynd i'r afael yn llawn â materion yr oedd rheoleiddwyr yn parhau i'w nodi yn eu hadroddiadau a hynny am sawl blwyddyn weithiau. Dywedodd Estyn fod rhai ysgolion yn gwybod bod ganddynt broblemau o ran perfformiad ond nad oeddent wedi gweithredu arnynt hyd nes iddynt gael eu nodi mewn adroddiad. Mae hwn yn fethiant annerbyniol o ran arweinyddiaeth a phrosesau. Dywedodd Cyngor Sir y Fflint yn ei dystiolaeth bod "y rhai na allant neu nad ydynt yn barod i gymryd cyfrifoldeb personol a chyfunol yn aros mewn 'cylchoedd cysur'". Nid dim ond sefydliadau a fynegodd y farn hon. Yn ein cyfarfodydd cyhoeddus, clywsom dystiolaeth fod angen cael diwylliant o welliant parhaus a bod cyflymder y newid yn rhy araf i wella. Awgrymodd un unigolyn yn ein cyfarfod cyhoeddus yn Nhredegar Newydd ei bod yn ymddangos bod gan rai o gyflogaion y gwasanaeth cyhoeddus, wrth werthuso eu perfformiad eu hunain, fantra o beidio â bod "ar y brig na'r gwaelod a'u bod eisiau bod rhywle tua'r canol." Clywsom dystiolaeth hefyd fod sefydliadau yn aml yn ymosodol yn hytrach na'n gadarnhaol ac nad oes ganddynt fawr o frwdfrydedd i wella (rhoddir mwy o sylw i hyn ym Mhennod 4). Rhaid tynnu sylw at y diffyg uchelgais hwn a'i effaith ar ddinasyddion.

5.29 **Plwyfoldeb:** Mae sefydliadau yn y gwasanaeth cyhoeddus fel pe baent yn amharod i adeiladu ar arfer gorau mewn sefydliadau neu wledydd eraill. Ledled Cymru mae clystyrau o arfer gorau y profwyd eu bod yn gwneud gwahaniaeth amlwg ond araf ar y gorau yw'r ymdrechion i'w rhannu ledled Cymru. Teimlai Cymdeithas Prif Weithredwyr yr Awdurdodau Lleol fod 'awdurdodau lleol yn eithaf anaeddfed

ynghylch derbyn arfer gorau o rywle arall, a bod angen i'r diwylliant hwn newid.' Cydnabu Hafal (drwy dystiolaeth lafar i'r Comisiwn yn Sioe Frenhinol Cymru) fod meysydd o arfer gorau ond ei bod wedi bod yn anodd rhannu'r arfer gorau hwnnw. Awgrymodd y gallai mandadu arfer gorau helpu ond bod angen arweinyddiaeth gref i wneud hynny.

5.30 **Gweithredu yn y byrdymor/diffyg gweledigaeth:** Mae gweledigaeth glir yn hanfodol i lwyddiant a gwelliant, a chlywsom nad oes gan lawer o sefydliadau weledigaeth o'r fath ar hyn o bryd. Daeth hynny i'r amlwg yn benodol gyda'r angen ymddangosiadol am Weledigaeth genedlaethol i Gymru wrth i awdurdodau lleol, arolygiaethau a'r rhai mewn digwyddiadau cyhoeddus nodi bod hyn yn broblem. Clywsom y gall diffyg gweledigaeth glir arwain at anghysondeb o ran gwasanaethau, gyda gwahanol wasanaethau a sefydliadau'n mynd i wahanol gyfeiriadau. Byddai gweledigaeth gliriach yn meithrin diwylliant o wasanaethau cyhoeddus yn cydweithio i gyflawni'r un nodau strategol, a byddai dinasyddion yn gweld buddiannau hynny. Ym Mhennod 6, pwysleisiwn bwysigrwydd canlyniadau cenedlaethol strategol clir. Awgrymwyd y gall Llywodraeth Cymru helpu i lunio cyfres fach o ganlyniadau cenedlaethol sy'n caniatáu ar gyfer darpariaeth ac atebolrwydd lleol. Er enghraifft, dywedodd Cyngor Dinas a Sir Abertawe fod "angen i Lywodraeth Cymru ddatblygu gweledigaeth genedlaethol a ategir gan gyfres gyffredin o werthoedd ac sy'n hyrwyddo arloesedd ac yn grymuso cymunedau." Hefyd, pwysleisiodd swyddogion Llywodraeth Cymru yr angen am weledigaeth glir rhwng Llywodraeth Cymru a llywodraeth leol er mwyn sicrhau na chaiff blaenoriaethau strategol eu dehongli'n wahanol.

5.31 Y llinyn sy'n uno'r holl ymddygiadau uchod yw'r angen am fwy o *gystadleuaeth broffesiynol* mewn gwasanaethau cyhoeddus. Fel yr eglurwn mewn rhan arall o'r adroddiad hwn, er mwyn cyflawni'r newid sylweddol sydd ei angen ym mherfformiad gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru, rhaid i'r holl ffactorau sy'n llywio gwelliant gael eu defnyddio a'u hatgyfnerthu'n gyson lle bo angen. O ran dewisiadau uniongyrchol i ddefnyddwyr, ychydig iawn o gystadleuaeth sydd i'w gweld yn ein system gwasanaeth cyhoeddus ond serch hynny, mae plwyfoldeb darparwyr yn cynnig cyfleoedd da o ran pwysau gan gymheiriaid a chystadleuaeth broffesiynol. Er mwyn arwain yn dda, mae angen i arweinwyr a gweithwyr proffesiynol ddeall sut y gallant gymharu eu perfformiad ym maes darparu yn effeithiol ag eraill; a sut y gallant ddefnyddio eu holl arbenigedd i nodi ble y gellir gwella a sut. Ni chynigir y dylid dychwelyd i dablau cynghrair syml na chaniatáu ymddygiad negyddol er mwyn gwella eich perfformiad eich hun drwy danseilio partneriaid eraill; i'r gwrthwyneb, mae cystadleuaeth effeithiol yn golygu sefydlu trefniadau herio ar y cyd ac ymrwymo iddynt er mwyn cyflawni amcanion a rennir sy'n seiliedig ar wybodaeth gadarn. Gellir cyflwyno hynny drwy adnoddau fel data tryloyw a gaiff eu rhannu'n agored (gan gynnwys data ar gwynion), meincnodau, arfer da neu rwydweithiau proffesiynol.

Mae'n hanfodol bod y dulliau gweithredu hyn yn edrych y tu allan i Gymru ac y tu hwnt i gymariaethau cul â modelau sy'n union yr un fath. Felly os yw un corff yn y sector preifat yn delio'n dda â thrafodion mawr neu os gwelir bod gan sefydliad bach yn y trydydd sector ddulliau ataliol da, mae cystadleuaeth broffesiynol gref yn golygu bod yn rhaid i ni gydnabod y cyfleoedd hyn yn ogystal â pherfformiad sefydliad cyfagos.

- 5.32 Mae'n anodd sicrhau newid diwylliannol yn ei hanfod - mae'n galw am newid ymddygiadol hirdymor. Yn aml nid oes gan sefydliadau y capasiti na'r lle i weld y tu hwnt i arferion darparu beunyddiol. Er na ellir gorfodi newid diwylliannol, ni ellir ei anwybyddu ychwaith. Mae cysylltiad cryf iawn rhwng arweinyddiaeth effeithiol a diwylliant sefydliadol cadarnhaol. Bydd sefydlu diwylliant sy'n cefnogi gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru sy'n perfformio'n dda yn her fawr i arweinwyr; newid diwylliannol, yn ôl unigolyn yn ein cyfarfod cyhoeddus yng Nghaerdydd, "yw'r her fwyaf sy'n wynebu gwasanaethau cyhoeddus". Rhaid gwneud hynny o'r gwaelod i fyny; ni all Llywodraeth Cymru wneud hynny o'r brig. Awgrymwyd bod angen diben cyffredin arnom, rhywbeth a fyddai'n helpu i rwymo sefydliadau wrth ei gilydd er mwyn creu un gwasanaeth cyhoeddus i Gymru. Awgrymwyd hefyd y dylid datblygu fframwaith gwerthoedd ac ymddygiad¹³⁷ a fyddai'n annog arferion myfyriol o ansawdd uchel, sy'n cefnogi newid mewn diwylliant gwasanaethau cyhoeddus. Cytunwn â hyn. Mae angen sicrhau newid mewn diwylliant sy'n hyrwyddo arloesi, yn rhannu arfer gorau, yn cefnogi trefniadau rheoli risg a llywodraethu cadarn, ac sy'n gweithio er budd cyffredinol gwasanaethau cyhoeddus. Credwn y bydd gwerthoedd clir yn helpu i ategu hyn. 'Gallai gwerthoedd, eu rôl a'u terfynau helpu i greu'r uchelgais am wasanaethau o'r radd flaenaf.'¹³⁸
- 5.33 Yn yr un modd, gall diwylliannau camweithredol gael canlyniadau difrifol iawn. Nododd yr Ymchwiliad Cyhoeddus i Ymddiriedolaeth Sefydledig y GIG Canolbarth Swydd Stafford (Ymchwiliad Francis) yr agweddau negyddol a oedd i'w gweld yn niwylliant yr Ymddiriedolaeth honno. Mae rhai o'r rhain, megis amharodrwydd i dderbyn beirniadaeth, bod yn amddiffynnol, bod yn fewnblyg yn hytrach na'n allblyg a derbyn safonau gwael, yn adlewyrchu'r elfennau negyddol hynny yng ngwasanaethau cyhoeddus Cymru a nodir gennym uchod. Yng Nghanolbarth Swydd Stafford, creodd y rhain ymdeimlad o hunanfodddhad a diffyg her a gyfrannodd at lawer iawn o farwolaethau y gellid bod wedi'u hosgoi. Roedd Ymchwiliad Francis yn edrych ar achos eithafol a chydabu Francis nad oedd y nodweddion negyddol i'w gweld drwy'r system gyfan drwy'r amser, ond daeth i'r casgliad fod "y ffaith eu bod yn bodoli o gwbl yn golygu nad oes diwylliant cadarnhaol a rennir yn ddigonol."

¹³⁷ Bwrdd Gwasanaethau Lleol Powys

¹³⁸ Tystiolaeth Ysgrifenedig Academi Cymru

5.34 Er mwyn newid diwylliant, daeth Francis i'r casgliad nad "oedd angen ad-drefnu sylweddol ond yn hytrach ailbwysleisio'r hyn sy'n wirioneddol bwysig." Efen hollbwysig o'r newid diwylliannol hwn oedd pwyslais ar werthoedd cyffredin drwy'r system gyfan ac ymrwymiad iddynt gan bawb. Rhaid i werthoedd cyffredin y gwasanaeth "be enshrined in and effectively communicated by the NHS Constitution and owned and lived by all members of the service. The NHS Constitution should be the first reference point for all NHS patients and staff and should set out the system's values, and the rights, obligations and expectations of patients". Mae'r gwersi hynny yr un mor bwysig yng Nghymru ag yn Lloegr, ac mewn rhannau eraill o'r sector cyhoeddus yn ogystal â'r GIG. Maent yn adlewyrchu'r rhai a amlygwyd gennym - newidiadau mewn arweinyddiaeth, diwylliant a gwerthoedd sy'n hollbwysig er mwyn sefydlu trefniadau llywodraethu a darparu gwell, sy'n fwy cynaliadwy.

5.35 Credwn fod yn rhaid i'r sector cyhoeddus yng Nghymru arddangos nodweddion sefydliadau sy'n perfformio'n dda, sy'n meddu ar lefel gyson o arweinyddiaeth ac sy'n arddangos diwylliant o berfformiad, uchelgais ac arloesi er mwyn sicrhau bod gwasanaethau cyhoeddus yn gwella yn wyneb heriau economaidd a demograffig. Er mwyn cyflawni hyn, credwn y dylai gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru ganolbwyntio ar y canlynol:

- Recriwtio arweinwyr o ansawdd uchel a'u cadw;
- Nodi a datblygu darpar arweinwyr;
- Sefydlu cyfres gyson o werthoedd gwasanaeth cyhoeddus.

Recriwtio arweinwyr o ansawdd uchel a'u cadw

5.36 Mae angen i bob sefydliad, boed yn y sector cyhoeddus ai peidio, recriwtio'r arweinwyr, rheolwyr a gweithwyr proffesiynol gorau a'u cadw. Mae denu a chadw staff o ansawdd uchel yn hollbwysig i lwyddiant sefydliadau. Fodd bynnag, dengys tystiolaeth nad yw hyn mor syml ag y dylai fod. Ymddengys fod dulliau gweithredu yn aneffeithiol pan y'u hystyrir ar draws y system gyfan, ac rydym wedi clywed tystiolaeth fod sefydliadau wedi cael trafferth llenwi swyddi pwysig.

5.37 Yn arbennig, gall swyddi uwch arweinwyr a rheolwyr fod yn anodd eu llenwi a chlywsom fod nifer fawr o swyddi gwag mewn rhai meysydd proffesiynol. Cododd holl reoleiddwyr ac arolygwyr y gwasanaethau cyhoeddus y mater hwn â'r Comisiwn. Er enghraifft, dywedodd yr Archwilydd Cyffredinol (wrth gyfeirio at arweinyddiaeth mewn llywodraeth leol):

Rydym wedi gweld toriadau cyllidebol olynol sydd wedi arwain at leihad yn nifer yr arweinwyr mewn uwch dimau. O ganlyniad, mae rhai uwch dimau yn fach iawn. Gall y lleihad hwn mewn adnoddau arwain amharu ar her, lleihau'r gallu i lunio strategaethau ac arloesi a chyfyngu ar allu cyngor i arwain ac ysgogi newid.

5.38 Mae nifer o ffactorau yn gwaethygu'r broblem hon.

Problem maint

- 5.39 Mae datblygu gyrfa yn bwysig i unrhyw uwch arweinydd ac felly gall sefydliadau mwy o faint, lle mae llwybr gyrfa cliriach yn aml, fod yn fwy deniadol. Mae tystiolaeth y gall sefydliadau llai o faint fod yn llai deniadol i ddarpar recriwtiaid. Fel y nododd Adolygiad Hill o Wasanaethau Addysg yng Nghymru, mae'n anodd i Gyfarwyddwr Addysg wella ei enw da drwy reoli gwasanaeth sydd ond yn cynnwys nifer fach iawn o ysgolion uwchradd. Nododd Cyngor Gofal Cymru broblemau hefyd o ran denu arbenigwyr proffesiynol i rai rolau gofal cymdeithasol. Yn yr un modd, mae Swyddfa Archwilio Cymru wedi canfod tystiolaeth o broblemau o ran recriwtio rheolwyr TGCh o'r radd flaenaf¹³⁹; mae tystiolaeth bod meddygon ymgynghorol y GIG yn amharod i weithio mewn adrannau bach lle na cheir llawer o gyfleoedd i ddatblygu arbenigeddau penodol a gwneud gwaith ymchwil penodol¹⁴⁰; a gall fod tystiolaeth o broblemau tebyg wrth recriwtio cynllunwyr trafndiaeth hefyd.¹⁴¹
- 5.40 Hyd yn oed os caiff swyddi eu llenwi gan unigolion o'r radd flaenaf, mae risgiau difrifol i sefydliadau llai, yn enwedig o ran cadw'r unigolion medrus iawn a chyflogi staff newydd yn eu lle pan fyddant yn gadael, sy'n tynnu sylw at y diffyg gwydnwch mewn sefydliadau bach. Gall y gwydnwch hwn hefyd roi pwysau diangen ar unigolion sy'n gorfod cyflenwi pan fo cydweithiwr ar wyliau, cyfnod o absenoldeb salwch neu gyfnod o absenoldeb astudio. Fel y nodwyd gennym ym Mhennod 3, mae gan rai o'r sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus llai o faint arweinyddiaeth o ansawdd uchel iawn, sy'n defnyddio rhai o'r dulliau gwella mwyaf arloesol a welwyd gennym. Ond fel y dywedodd yr Archwilydd Cyffredinol ac Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru wrthym, mae sefydliad sydd â llai o uwch aelodau o staff yn wynebu mwy o risg os bydd unrhyw un ohonynt yn gadael. Ceir nifer o enghreifftiau o sefydliadau lle ymddengys bod eu gallu i barhau i berfformio'n dda yn dibynnu'n fawr ar Arweinydd neu Brif Weithredwr penodol yn aros yn eu swydd, a lle mae'n debygol nad oes digon o adnoddau rheoli ategol na dyfnder o ran gallu rheolwyr i reoli swyddi gwag a

¹³⁹ SAC Rhagfyr 2012. Defnyddio technoleg i gyflawni gwelliannau ac effeithlonrwydd mewn llywodraeth leol

¹⁴⁰ Yr Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus

¹⁴¹ Adroddiad Grŵp Cyngori'r Gweinidog ar yr Economi a Thrafnidiaeth i Weinidog yr Economi, Gwyddoniaeth a Thrafnidiaeth

threfniadau olyniaeth. Ni ellir gadael trefniadau llywodraethu a darparu gwasanaethau i ffawd fel hyn.

- 5.41 Gyda nifer fawr o sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus mae mwy o gystadleuaeth am uwch aelodau o staff a staff arbenigol o ansawdd uchel nag a fyddai fel arall. Mae dau ganlyniad andwyol i hyn.
- 5.42 Yn gyntaf, mae'r gronfa dalent yn cael ei lledaenu'n rhy denau sy'n creu problemau o ran gwydnwch gwasanaethau ac yn tueddu i arwain at wasanaethau neu systemau cyfan yn tanberfformio. Nid problem ddiweddar yw hon. Daeth Adroddiad Beecham 2006 i'r casgliad mai un o'r rhwystrau i lwyddiant y model cydweithredol oedd bod adnoddau rheoli ar y pryd wedi'u rhannu'n rhy denau. Ni welwyd unrhyw dystiolaeth i awgrymu bod y broblem hon wedi'i datrys ers 2006.
- 5.43 Yn y gorffennol, er mwyn recriwtio ymgeiswyr i swyddi uwch, mae gormod o sefydliadau wedi troi at gronfa leol o fewn y sefydliad, yn hytrach na cheisio recriwtio o farchnadoedd cenedlaethol a rhyngwladol. Fel y nododd Cyngor Sir Ddinbych yn ei dystiolaeth i ni:

Ymddengys bod [penodi'r bobl orau] yn fan cychwyn eithaf amlwg er mwyn sefydlu arweinyddiaeth gref ond, mewn gwirionedd, mae'n anodd gwneud hynny yng nghyddestun Cymru. Yng Nghyngor Sir Ddinbych roedd diwylliant o benodi o gronfa leol, yn hytrach na bod yn agored i farchnadoedd cenedlaethol a rhyngwladol. [Ers 2008], mae'r cyngor wedi penderfynu hysbysebu pob swydd uwch yn genedlaethol... Nid oes fframwaith cenedlaethol...ar gyfer penodi uwch swyddogion cyhoeddus felly mae Sir Ddinbych wedi datblygu ei fframwaith ei hun.

- 5.44 Yn ei dystiolaeth lafar i ni, dywedodd Archwilydd Cyffredinol Cymru fod y duedd o benodi'n bennaf o blith adnoddau mewnol yn gyffredin; ymddengys bod Sir Ddinbych yn eithriad. Er y gall hyn fod yn ffordd o sicrhau cysondeb a chadw gwybodaeth gorfforaethol, mae mwy o risg yn wynebu sefydliadau nad ydynt yn cyflwyno safbwyntiau neu ddulliau gweithredu newydd o'r tu allan. Dros amser gall hynny gyfyngu ar amrywiaeth sefydliad a'i wneud yn gul ei weledigaeth ac yn amharod i newid. Yn ei thystiolaeth lafar i'r Comisiwn, dywedodd Swyddfa Archwilio Cymru y gallai diwylliant ac arweinyddiaeth fod yn gul ar adegau a mynegodd Arolygiaeth Gofal a Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru deimladau tebyg am sefydliadau 'caeedig'.
- 5.45 Mae'r gystadleuaeth am staff arbenigol yr un mor gryf a chlywodd y Comisiwn am anawsterau o ran recriwtio a chadw staff ar draws amrywiaeth o wasanaethau. Ym

mis Rhagfyr 2012 nododd Swyddfa Archwilio Cymru¹⁴² fod 'recriwtio a chadw staff technegol â'r sgiliau sydd eu hangen mewn rhai meysydd megis gweinyddu rhwydweithiau a chronfeydd data yn broblem fawr a chyffredin'. Yn yr un modd ymddengys bod prinder sgiliau cynllunio arbenigol yn effeithio'n ehangach ar allu awdurdodau cynllunio lleol i ddelio â cheisiadau cynllunio o fewn y cyfnodau statudol. Clywsom straeon tebyg ym maes trafndiaeth, gwasanaethau cadwraeth ac, mewn rhai achosion, wasanaethau llyfrgell lle mae perygl y gallai'r anawsterau a brofir wrth recriwtio a chadw staff arbenigol effeithio ar wasanaethau.

- 5.46 Yn ail, clywodd y Comisiwn dystiolaeth fod y gronfa dalent gyfyngedig wedi arwain at gystadleuaeth rhwng sefydliadau am uwch bersonél ac, o ganlyniad, bod cyflogau'n cynyddu mewn ymgais i gadw neu 'ddwyn' staff. Mae Swyddfa Archwilio Cymru¹⁴³ hefyd wedi cyfeirio at y ffaith bod rhai o'r sefydliadau llai o faint yn talu llai na rhai o'u cymheiriaid mwy o faint. O ganlyniad, gall fod yn anos iddynt ddenu ymgeiswyr a cheisiadau o ansawdd uwch o'r tu allan.
- 5.47 Clywsom fod diwylliant unigryw Cymru hefyd wedi helpu i gyfyngu'r gronfa o dalent sydd ar gael. Mae diwylliant, iaith a'r gwahaniaeth cynyddol rhwng polisi yng Nghymru a Lloegr yn golygu bod gweithio yng Nghymru yn brofiad gwahanol iawn a bod yn rhaid wynebu cyfres unigryw o heriau. Fodd bynnag, ni chredwn y dylai diwylliant unigryw Cymru fod yn rhwystr i recriwtio a chadw staff. Fel yr amlygodd Cymdeithas Prif Swyddogion yr Heddlu yng Nghymru yn ei thystiolaeth, 'Dylid rhoi mwy o bwyslais ar fuddiannau gweithio yng Nghymru er mwyn denu arweinwyr. Oherwydd maint Cymru, mae'n llawer haws gwneud pethau'n gyflym. Mae agosrwydd partneriaid yn ei gwneud hi'n hawdd cydweithio ac ymgysylltu ag asiantaethau eraill.' Adleisiwyd hyn gan nifer o sefydliadau ac unigolion eraill.
- 5.48 Roedd prif weithredwyr awdurdodau lleol (a roddodd dystiolaeth i ni gan gynrychioli Grŵp Arwain y Gwasanaethau Cyhoeddus) yn cydnabod bod angen mynd i'r afael â rhwystrau diwylliannol o ran recriwtio a bod angen gwneud Cymru yn lle deniadol i weithio ynddo, gan ganolbwyntio ar recriwtio'r bobl orau bosibl. Cytunwn ei **bod yn hollbwysig sicrhau mai dim ond y bobl orau a benodir i arwain sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus.**

Amrywiaeth

- 5.49 Mae amrywiaeth yn golygu mwy na dim ond amrywiaeth rhywiol neu ethnig; mae'n golygu gwahanol leisiau, nid dim ond gwahanol nodweddion. Mae'r bobl sydd mewn swyddi lefel uwch, ar Fyrddau ac yn benaethiaid ar sefydliadau, yn aml yn rhannu

¹⁴² SAC *ibid.*

¹⁴³ Gohebiaeth breifat gan Archwilydd Cyffredinol Cymru

llawer o'r un nodweddion ac felly gall ffordd gyffredin o feddwl fod yn gynhenid i'r system. Fel yr amlinellwyd uchod, bydd angen i ddarpar arweinwyr gwasanaethau cyhoeddus feddu ar amrywiaeth gwahanol o sgiliau i arweinwyr heddiw; bydd angen iddynt fanteisio ar ddulliau newydd ac arloesol ac arwain ar sail systemau. Credwn y byddai diffyg amrywiaeth yn llesteirio'r gwelliant hwn.

- 5.50 Mae tystiolaeth sefydledig i ddangos bod "biwrocratiaethau cynrychioliadol" - h.y. sefydliadau cyhoeddus â gweithlu sy'n adlewyrchu nodweddion demograffig defnyddwyr gwasanaethau - yn fwy ymatebol i anghenion y defnyddwyr gwasanaethau hynny.¹⁴⁴ Mae ymchwil wedi dangos, os oes cynrychiolaeth well o fenywod a lleiafrifoedd ethnig yng ngweithluoedd gwasanaethau cyhoeddus, bod hynny fel pe bai'n arwain at ganlyniadau gwell i'r rhannau hynny o gymdeithas fel arfer.
- 5.51 Nid ydym wedi cael llawer o dystiolaeth i awgrymu bod amrywiaeth sefydliadau yn bryder mawr yng Nghymru. Fodd bynnag, ystyriaeth bwysig i'r dyfodol yw p'un a allai cnewyllyn mwy amrywiol o arweinwyr gwasanaeth cyhoeddus greu arweinyddiaeth well a mwy ymatebol.
- 5.52 Canfu Arolwg Llywodraeth Cymru o Ymgeiswyr Llywodraeth Leol 2012, o blith yr ymgeiswyr yn etholiadau lleol y flwyddyn honno yng Nghymru, fod y mwyafrif dros 60 oed ac wedi ateb eu bod yn 'wyn' (99.5 y cant yn achos cynghorwyr etholedig) a'u bod yn Gristnogion (83 y cant o gynghorwyr etholedig a 70 y cant o ymgeiswyr aflwyddiannus) a dim ond tua 30 y cant a oedd yn fenywod. Dengys yr ystadegau hyn nad yw amrywiaeth cynghorwyr etholedig yn adlewyrchu amrywiaeth y boblogaeth y maent yn ei gwasanaethu. Yn wir, ar adeg ysgrifennu'r adroddiad, o'r 22 o awdurdodau lleol yng Nghymru, dim ond mewn dau ohonynt yr oedd menywod yn Arweinwyr y Cyngor a dim ond mewn pedwar ohonynt yr oedd menywod yn Brif Weithredwyr. Mewn ymateb i'r arolwg hwn, sefydlodd y Gweinidog Llywodraeth Leol a Busnes y Llywodraeth 'Grŵp Arbenigol ar Amrywiaeth Llywodraeth Leol'. Roedd y Grŵp yn gyfrifol am ddatblygu cynllun gweithredu i Lywodraeth Cymru, llywodraeth leol, grwpiau gwleidyddol a rhanddeiliaid eraill er mwyn helpu i lunio polisi gyda'r nod o wella amrywiaeth ymhlith cynghorwyr a gaiff eu hethol yn etholiadau lleol 2017. Nid oedd wedi llunio unrhyw gasgliadau ar adeg ysgrifennu'r adroddiad hwn.
- 5.53 Amlygodd Chwarae Teg fod angen gwneud mwy i helpu menywod i symud i rolau lle mae'n rhaid gwneud penderfyniadau. Awgrymwyd y gallai creu diwylliant cynhwysol a sicrhau mwy o gydbwysedd rhwng y rhywiau ar lefel uwch arwain at newid mewn gwerthoedd a diwylliant a fyddai'n creu amgylchedd lle gall mwy o fenywod lwyddo.

¹⁴⁴ Walker, R. ac Andrews, R. *Local Government Management and Performance: a Review of Evidence*. Journal of Public Administration Research and Theory, i ddod.

Dengys ymchwil fod llawer o fenywod yn dal i fethu â chyflawni eu potensial.¹⁴⁵ Hefyd, amlygodd adroddiad gan yr Athro Marcus Longley ar gynghorau iechyd cymuned fod aelodaeth Cynghorau Iechyd Cymuned 'yn dal i gynnwys nifer anghymesur o bobl wyn, hŷn a dosbarth canol.'

- 5.54 Dros y blynyddoedd diwethaf, mae Chwaraeon Cymru wedi ceisio cynyddu nifer y menywod sy'n ymgeisio i fod yn aelodau o Fwrdd Chwaraeon Cymru ac sy'n cael eu penodi i'r Bwrdd. Cyflawnwyd hyn drwy gamau gweithredu uniongyrchol gan Chwaraeon Cymru a Llywodraeth Cymru; daeth astudiaeth achos o'r gwaith hwn i'r casgliad, heb arweinyddiaeth a champau gweithredu pwrpasol, fod cynrychiolaeth menywod mewn penodiadau cyhoeddus yn annhebygol o wella.

Gwella systemau recriwtio a chadw

- 5.55 Nod ein hargymhellion ym Mhennod 3 yw mynd i'r afael â rhai o'r problemau a achosir gan faint sefydliadau sy'n darparu gwasanaethau cyhoeddus. Yn benodol, dylai lleihad yn nifer yr awdurdodau lleol yng Nghymru helpu i fynd i'r afael â phroblemau o ran recriwtio a chadw. Pe bai llai o sefydliadau, yna ni fyddai angen dod o hyd i gymaint o brif weithredwyr neu uwch bersonél eraill o ansawdd, byddai swyddi'n fwy cynhwysfawr ac felly byddent yn fwy deniadol i gronfa ehangach o bobl (gan gynnwys yn rhyngwladol), a byddai'n haws i sefydliadau recriwtio staff arbenigol. Ymdrinnir yn fanwl â'r argymhelliad hwn ym Mhennod 3. Ni ellir tybio, fodd bynnag, y bydd newid strwythurol yn arwain yn awtomatig at fwy o gysondeb o ran recriwtio a chadw arweinwyr a rheolwyr o ansawdd uchel.
- 5.56 Clywsom beth tystiolaeth a oedd yn cynnig model gwahanol ar gyfer recriwtio unigolion i'r swyddi uchaf mewn sefydliadau sector cyhoeddus. Cyfeiriwyd at Seland Newydd fel enghraifft, lle caiff prif weithredwyr adrannau (gan gynnwys penodiadau sy'n cyfateb i ysgrifenyddion parhaol) eu penodi ar sail eu teilyngdod drwy broses a gynhelir gan Gomisiwn Gwasanaethau'r Wladwriaeth ac a oruchwylir gan Gomisiynydd Gwasanaethau'r Wladwriaeth.¹⁴⁶ Yna caiff 'prif weithredwyr' eu dwyn i gyfrif gan gomisiynydd gwasanaethau'r wladwriaeth, a chan eu gweinigod, am gyflawni amcanion adrannol clir. Er ein bod yn cydnabod potensial model Seland Newydd ar gyfer penodiadau cyhoeddus, o ran gweithredu model recriwtio cyson a gwella atebolrwydd, nid ydym wedi gweld digon o dystiolaeth i bwysu a mesur manteision ac anfanteision llawn dull gweithredu o'r fath, yn enwedig o ran tynnu'r cyfrifoldeb am recriwtio oddi ar sefydliadau unigol. Fodd bynnag, fel y nodwyd uchod, mae o leiaf un

¹⁴⁵ Chwarae Teg 2012 *Lle'r Fenyw*

¹⁴⁶ Paun, A and Harris, J. 2012. *Reforming civil service accountability: Lessons from New Zealand and Australia* Institute for Government

corff cyhoeddus (Cyngor Sir Ddinbych) wedi gorfod dyfeisio ei broses recriwtio eangfrydig ei hun am nad oes un genedlaethol ar gael. Credwn fod yr angen am arweinwyr o'r radd flaenaf yn pwyso ar y sector cyhoeddus cyfan, ac yn gofyn am ddatrysiad cyson sy'n gymwys ar draws y sector cyhoeddus.

- 5.57 **Argymhellwn y dylid datblygu fframwaith cenedlaethol o feini prawf a phrosesau ar gyfer penodi uwch swyddogion yn y sector cyhoeddus, gan adolygu'r modd y caiff y fframwaith hwnnw ei fabwysiadu yn rheolaidd.** Dylai'r fframwaith hwn geisio sicrhau bod sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus yn gyson yn penodi'r unigolion gorau a dylai gefnogi a hyrwyddo 'pwynt gwerthu unigryw' sy'n gwneud Cymru yn ddeniadol i'r unigolion hyn. Dylai'r fframwaith gynnwys: canllawiau ar hysbysebu swyddi uwch ar draws marchnadoedd cenedlaethol a rhyngwladol; canllawiau ar sut i sicrhau amrywiaeth ymhlith ymgeiswyr; ac ystyried a fyddai un porth recriwtio ar gyfer gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru yn helpu i annog a chefnogi ymgeiswyr. Dylai'r ganolfan arwain a datblygu gwasanaethau cyhoeddus newydd, a amlinellir yn ddiweddarach yn y bennod hon, arwain y gwaith o ddatblygu'r fframwaith hwn ar ran y sector cyhoeddus cyfan yng Nghymru a thrwy ymgysylltu ag ef, a dylai adolygu camau i fabwysiadu'r fframwaith yn gyson. Gallai hyn gynnwys panel o aseswyr annibynnol. **Argymhellwn hefyd y dylai Llywodraeth Cymru ystyried sefydlu comisiwn penodiadau ar gyfer pob swydd arwain uwch yn y sector cyhoeddus, yn debyg i fodel Seland Newydd a nodwyd uchod.**

Nodi a datblygu darpar arweinwyr

- 5.58 Clywsom dystiolaeth gan amrywiaeth o sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus¹⁴⁷ fod angen nodi a hyrwyddo talent mewn ffordd fwy cyson ledled Cymru. Yn ein cyfarfod cyhoeddus yng Nghyffordd Llandudno clywsom “nad ydym yn meithrin nac yn datblygu arweinwyr yn gywir yng Nghymru;” ac yn ein cyfarfod yn Nhredegar Newydd clywsom fod “methiant i ddatblygu rheolwyr da.” Mae arweinwyr ac uwch reolwyr yn tueddu i agosáu at ddiwedd eu gyrfa, felly mae'n hanfodol bod sefydliadau yn nodi, meithrin a datblygu arweinwyr y dyfodol, ar bob lefel o fewn y sefydliad.
- 5.59 Ni ddylid ond ystyried mai'r rheini ar y lefel uchaf yn y sefydliad a ddylai arwain (boed yn brif weithredwr, y bwrdd neu'r cabinet). ‘Ar ei ben ei hun ni all model sy'n rhoi arweinyddiaeth i reolwyr, yn enwedig nifer gyfyngedig sy'n meddu ar swyddi uwch, drawsnewid y sefydliadau y maent yn rhan ohonynt.’¹⁴⁸ Mae angen arweinyddiaeth ar bob lefel drwy ddatblygu gallu. Dylid rhoi awdurdod i wneud penderfyniadau ar y lefel briodol isaf, a dylid dwyn unigolion i gyfrif.

¹⁴⁷ Gan gynnwys TUC Cymru; Prif Weithredwyr Grŵp Arwain y Gwasanaeth Cyhoeddus; Athrofa Iechyd a Gofal Cymdeithasol Cymru; Estyn.

¹⁴⁸ Tystiolaeth Ysgrifenedig Academi Cymru.

- 5.60 Dywedodd Elin Jones AC wrthym ei bod yn *hynod o bwysig hyrwyddo a datblygu sgiliau arwain ymhlith y gweithlu. Nid cyfrifoldeb y Prif Weithredwr neu'r Cyfarwyddwr yn unig yw arwain. Mae'n bodoli ar bob lefel - yn yr orsaf dân, ar y ward, yn y depo ffyrdd ac yn swyddfa'r Prif Weithredwr. Ystyrir bod arweinyddiaeth yn wendid yn y sector cyhoeddus, ac mae'n hanfodol hyfforddi'r gweithlu er mwyn gwella hyn. Mae hefyd yn hanfodol nodi a datblygu arweinwyr y dyfodol a byddai darparu llwybrau gyrfa mewn Gwasanaeth Cyhoeddus integredig yng Nghymru yn sicrhau y gallwn gadw ein pobl orau yma yng Nghymru.*
- 5.61 Mae Arolwg 'Mind the Talent Gap' (2011) a gynhaliwyd gan yr Hay Group yn cydnabod nad yw'r rhan fwyaf o sefydliadau yn y sector cyhoeddus wedi diweddarau eu strategaeth rheoli talent nac wedi meddwl yn strategol am alluoedd eu gweithlu er mwyn paratoi ar gyfer heriau ariannol a gweithredol. Mae'r Hay Group hefyd yn cydnabod ei bod yn bwysig cadw a datblygu talent ymhlith rheolwyr canol, gan mai'r rhain fydd yn arwain eu timau i gyflawni gweledigaeth y sefydliad.
- 5.62 Felly mae'n bwysig bod y gwasanaeth cyhoeddus yn gallu nodi talent newydd yn gyson, ym mhob rhan o'r sefydliad, a datblygu arweinwyr i'r dyfodol.
- 5.63 Mae dulliau presennol o nodi a datblygu arweinwyr yn amrywio rhwng sefydliadau gyda gwasanaethau gwahanol yn datblygu eu rhaglenni datblygu eu hunain yn gyson â'u gofynion eu hunain. Gwelsom enghreifftiau gan y gwasanaethau tân yng Nghymru a Chymdeithas Cyfarwyddwyr Gwasanaethau Cymdeithasol. Yn ôl Arolwg o Arweinyddiaeth Gyhoeddus Cymru'n Un¹⁴⁹ a gynhaliwyd yn 2010, roedd prif weithredwyr yn teimlo bod 'lle i dyfu' o ran cynllunio olyniaeth ar gyfer swyddi uwch; ac roeddent fel pe baent yn teimlo bod eu sefydliadau'n gallu adnabod talent yn well na meithrin a datblygu talent. Efallai bod hyn yn egluro'n rhannol y dulliau amrywiol ac anghyson a fabwysiadwyd.
- 5.64 Awgrymwyd hefyd y dylai arweinwyr y dyfodol gael profiad o weithio mewn gwasanaethau cyhoeddus amrywiol yng Nghymru ar bob lefel, gan gynnwys y gwasanaeth sifil ac o bosibl y trydydd sector, er mwyn cyfoethogi eu profiad.¹⁵⁰ Byddai hyn yn:
- helpu i wella ansawdd arweinyddiaeth ar draws y gwasanaeth cyhoeddus;
 - dileu'r rhwystrau sy'n gysylltiedig â threfniadau gweithio mewn seilios;
 - dymchwel rhwystrau diwylliannol rhwng sefydliadau;
 - creu rhwydweithiau gwell a mwy o ddealltwriaeth;

¹⁴⁹ Odgers Berndston Tachwedd 2010. *One Wales Public Service Leadership Survey Report.*

¹⁵⁰ Comisiwn Bevan

- ei gwneud hi'n haws i sefydliadau a gwasanaethau gydweithio ac integreiddio; lledaenu arfer gorau yn well ar draws y gwasanaethau cyhoeddus;
- helpu i recriwtio a chadw arweinwyr;
- helpu i ddatblygu 'arweinwyr systemau' a 'meddylfryd systemau';
- helpu i feithrin diwylliant o 'un gwasanaeth cyhoeddus i Gymru'.

Cytunwn y **dylai gweithio ar draws gwasanaethau cyhoeddus fod yn rhan benodol o ddatblygiad gyrfa unigolyn**

- 5.65 Fel y nodwyd uchod, clywsom fod ansawdd arweinyddiaeth broffesiynol yng Nghymru, boed hynny gan swyddogion neu aelodau etholedig, yn amrywio gormod¹⁵¹ a bod angen dull cyson wedi'i fandadu o ddatblygu arweinyddiaeth. Ategwyd y farn hon gan sefydliadau ym maes ieuchyd, llywodraeth leol, y trydydd sector a rheoleiddwyr ac arolygwyr.
- 5.66 Er mwyn i Gymru hyrwyddo dull cyson o weithredu a sicrhau bod pob gwasanaeth cyhoeddus yn datblygu adnoddau i'r dyfodol, credwn fod angen mwy o ymgysylltiad a chysondeb ar draws yr holl wasanaethau cyhoeddus. Yn ei thystiolaeth lafar i'r Comisiwn, awgrymodd Cymdeithas Prif Weithredwyr yr Awdurdodau Lleol y dylid diffinio'r hyn a ddisgwylir gan arweinwyr a rheolwyr ar lefel Cymru gyfan, ac y dylid darparu hyfforddiant gorfodol er mwyn hwyluso hyn.
- 5.67 Y man cychwyn ar gyfer sefydlu un dull o ddatblygu arweinyddiaeth, gan edrych ar un proffesiwn, yw HR Cymru. Grŵp arwain unigol ym maes adnoddau dynol yw HR Cymru, sy'n cwmpasu'r sector cyhoeddus yng Nghymru, ac mae'n dwyn gweithwyr proffesiynol ynghyd er mwyn meithrin gallu adnoddau dynol, rhannu adnoddau ac arwain ar faterion adnoddau dynol ar draws sectorau. Er bod hon yn enghraifft benodol iawn, mae'n dangos y gall swyddogaeth arbenigol ar draws y sector cyhoeddus ddod ynghyd i greu grŵp unedig, gan rannu arfer gorau a meithrin gallu. Enghraifft arall yw'r dull gweithredu cyffredin sydd ar waith yn y tri gwasanaeth tân, sydd wedi arbed arian, wedi'i gwneud hi'n haws cyfnewid staff ac wedi helpu i greu cyfres gyffredin o werthoedd gwasanaeth ond mae angen i ni ddatblygu cysondeb ar draws y gwasanaeth cyhoeddus cyfan yng Nghymru.
- 5.68 Cawsom dystiolaeth i awgrymu nad ar gyfer swyddogion yn unig y dylai hyfforddiant a datblygu fod yn ofynnol.¹⁵² Yn absenoldeb dull cydgysylltiedig a chyson o hyfforddi aelodau etholedig, mae rhai sefydliadau wedi datblygu eu rhaglenni hyfforddi eu hunain - er enghraifft, y rhaglen hyfforddi i gynghorwyr lleol a ddatblygwyd gan Un Llais Cymru. Er bod y dulliau unigol hyn o weithredu wedi llwyddo i gynyddu sgiliau yn

¹⁵¹ Cyngor Sir y Fflint

¹⁵² Sefydliadau yn cynnwys awdurdodau lleol, cynghorau tref a chymuned a chynghorau ieuchyd cymuned; TUC Cymru

lleol, nodwyd bod sefydlu dull cyson o ddatblygu sgiliau er mwyn ymgysylltu â'r cyhoedd a gwneud gwaith craffu effeithiol yn flaenoriaeth allweddol i'r dyfodol. Ymdriniwn â hyn yn fanylach ym Mhennod 4.

- 5.69 Rydym wedi nodi cyfres gyffredin o faterion o ran arweinyddiaeth ac angen i nodi arweinwyr mewn modd cyson. Felly dylai fod dull cyffredin o ddatblygu arweinyddiaeth ar draws gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru. Mae Blwch 5a yn amlinellu rôl Academi Cymru sydd, dros y blynyddoedd diwethaf, wedi bod yn ganolbwynt i ymdrechion Llywodraeth Cymru i ddatblygu'r dull cyffredin hwn o ddatblygu arweinyddiaeth.

Blwch 5a: Academi Cymru

Yn Rhaglen Lywodraethu Llywodraeth Cymru, ymrwymwyd i sefydlu 'Canolfan Strategol ar gyfer Rhagoriaeth mewn Arweinyddiaeth ar draws gwasanaeth cyhoeddus Cymru.' Yn sgil hyn, newidiodd Rheoli yng Ngwasanaeth Cyhoeddus Cymru (RhNgCC) fel y'i gelwid gynt i fod yn Academi Cymru. O'r dechrau, cytunwyd ar nifer o egwyddorion sylfaenol ar gyfer Academi Cymru, sef:

- y dylai'r Ganolfan fodoli fel cysyniad rhithwir â brand a dylid ei hadeiladu ar sylfaen gadarn o gydberthnasau â rhanddeiliaid, o fewn strwythur gwreiddiol RhNgCC;
- y câi'r rhan fwyaf o wasanaethau a chynhyrchion eu comisiynu neu'u darparu drwy bartneriaeth â chyflenwyr allanol;
- y byddai dull ar y cyd o ddatblygu arweinyddiaeth ar lefelau uchaf y gwasanaeth cyhoeddus yn golygu y gellid cael mwy o werth o'r gwaith a wnaed gan RhNgCC a darparwyr eraill;
- y byddai gwaith ymchwil a datblygu o ran arfer gorau a syniadau cyfredol yn ofyniad cyson a pharhaus, gan ategu gwaith i ddatblygu rhaglenni a chynhyrchion;
- y câi gwaith gwerthuso a methodoleg enillion ar fuddsoddiad eu rhoi wrth wraidd pob arfer darparu;
- y câi cynghreiriau strategol cliriach eu ffurfio â'r sector addysg uwch a chyrrff gwella eraill er mwyn sicrhau cysondeb a gwerth am arian;
- creu a darparu cyfres o gynhyrchion cynaliadwy a gynlluniwyd i bara, gan gynnal yr ethos o ragoriaeth wrth ddarparu gwasanaeth cyhoeddus, creu dulliau datblygu arweinyddiaeth o'r radd flaenaf a 'safonau aur' o ran datblygu arweinyddiaeth ar draws y gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru;
- gweithio ledled Cymru i bennu safonau a rhoi cyngor ar sicrhau ansawdd wrth ddatblygu arweinyddiaeth;
- dylai gwaith y Ganolfan gael ei gyfeirio drwy Fwrdd Rhanddeiliaid sy'n adlewyrchu barn a buddiannau sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus er mwyn sicrhau cymaint o gyfranogiad â phosibl.

Ym mis Ebrill 2013, ehangwyd cylch gwaith Academi Cymru i gyflawni agenda arweinyddiaeth y GIG hefyd.

- 5.70 Yn ystod y deng mlynedd diwethaf, mae Rheoli yng Ngwasanaeth Cyhoeddus Cymru (RhNgCC) a'r Asiantaeth Genedlaethol Arwain ac Arloesi mewn Gofal Iechyd, sydd bellach wedi uno i greu Academi Cymru, wedi darparu cyfleoedd datblygu arweinyddiaeth. Maent wedi ceisio llywio dyfodol arweinyddiaeth ac arweinwyr yng Nghymru drwy raglen sy'n defnyddio'r hyn sy'n gweithio ar hyn o bryd yn ogystal â datblygu a hau cysyniadau a thueddiadau newydd ym maes arweinyddiaeth i'r dyfodol. Mae *Rhaglen Lywodraethu* Llywodraeth Cymru yn amlinellu rôl Academi Cymru fel 'y ganolfan strategol ar gyfer rhagoriaeth mewn arweinyddiaeth ar draws gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru.'
- 5.71 Er bod Academi Cymru wedi cymryd camau breision mewn rhai meysydd, awgryma ein tystiolaeth mai cwmpas cyfyngedig sydd ganddi ac ni chaiff ei chydabod yn eang fel y ganolfan strategol ar gyfer rhagoriaeth mewn arweinyddiaeth ym mhob corff gwasanaeth cyhoeddus yng Nghymru. Cyrisiau hyfforddi gwirfoddol ac yn seiliedig ar alw a ddarperir gan Academi Cymru. O ganlyniad, mae tuedd i ddarparu hyfforddiant i'r sefydliadau hynny sydd eisoes yn datblygu eu darpar arweinwyr ac yn creu ymdeimlad bod sgiliau arwain wedi'u dosbarthu drwy eu sefydliad.
- 5.72 Cydnabyddwn, fodd bynnag, fod Academi Cymru wedi gwneud llawer i gadarnhau pwysigrwydd cael corff ar gyfer Cymru gyfan sy'n canolbwyntio ar ddatblygu'r sector cyhoeddus. Mae wedi sefydlu rhwydwaith defnyddiol o gydberthnasau a chydfentrau, gan gynnwys sefydliadau darparu yn y sector cyhoeddus, darparwyr eraill sy'n datblygu arweinyddiaeth yn y DU ac yn rhyngwladol, y sector gwirfoddol a'r trydydd sector, sefydliadau addysg uwch a phellach ac adrannau llywodraethol eraill ledled y DU. Cydnabyddwn i'r cysylltiadau hyn gael eu defnyddio'n effeithiol a'u bod wedi datblygu enw da Academi Cymru.
- 5.73 Credwn, fodd bynnag, nad yw Academi Cymru ar ei ffurf bresennol yn bodloni'r gofynion o sicrhau newid sylweddol mewn arweinyddiaeth, diwylliant a gwerthoedd ar draws y gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru. Mae potensial i sefydliad arwain a datblygu gwasanaethau cyhoeddus i Gymru gyfan fod yn ased hyd yn oed yn fwy i'r gwasanaeth cyhoeddus yng Nghymru ac i gefnogi cyfeiriad gwasanaethau cyhoeddus yn y dyfodol a amlinellwn yn ein hadroddiad. Teimlwn y dylai'r fath sefydliad ddarparu llawer mwy. Yn ei hanfod, mae prif weledigaeth Academi Cymru wedi datblygu o'i rolau blaenorol fel RhNgCC a NLIAH ond er mwyn trawsnewid ei rôl ac ymestyn ei chyrhaeddiad ar draws y gwasanaeth cyhoeddus cyfan, rhaid iddi fod yn fwy na darparwr hyfforddiant a rhaid iddi gael ei hystyried yn rhywbeth mwy na darparwr hyfforddiant hefyd. Dylai fod yn sefydliad sydd:
- Yn gyfrifol am arwain y gwaith o ddatblygu cnewyllyn o arweinwyr, rheolwyr a gweithwyr proffesiynol gwasanaeth cyhoeddus sy'n addas i ateb heriau'r dyfodol;

- Yn geidwad ‘gwyddor gwella’, gan safoni egwyddorion a thechnegau sydd â’r nod o lywio perfformiad wrth ddarparu gwasanaethau cyhoeddus;
- Yn hyrwyddo gwerthoedd gwasanaeth cyhoeddus ac yn eu mynegi'n glir (mater a ystyrir ymhellach gennym yn ddiweddarach yn y bennod hon);
- Yn atebol i'r gwasanaeth cyhoeddus y mae'n ei gefnogi;
- Yn lledaenu arfer da ac yn cefnogi arloesedd;
- Yn arwain y ffordd o ran dulliau llywodraethu da a datblygu systemau craffu;
- Yn annog cymariaethau rhyngwladol a meincnodi;
- Yn llywio meddylfryd systemau cyfan ac arweinyddiaeth systemau.

5.74 Er mwyn cynyddu cyrhaeddiad cyfraniad canolfan arwain a datblygu gwasanaethau cyhoeddus a chynyddu lefelau ymgysylltu drwy'r gwasanaeth cyhoeddus cyfan yng Nghymru, credwn y bydd angen trawsnewid trefniadau adnoddau, gweithredol a llywodraethu presennol Academi Cymru a'u hatgyfnerthu'n sylweddol.

5.75 Mae Blwch 5b yn tynnu sylw at rai enghreifftiau rhyngwladol o academïau arwain sydd â chylch gwaith eang ar draws gwasanaethau cyhoeddus. Caiff y ddwy enghraifft hyn, yn Iwerddon a Seland Newydd, eu cydnabod yn eang fel enghreifftiau o arfer gorau.

Blwch 5b: Enghreifftiau Rhyngwladol o Asiantaethau Arweinyddiaeth

Y Sefydliad Gweinyddiaeth Gyhoeddus (Iwerddon)

Y Sefydliad Gweinyddiaeth Gyhoeddus yw prif asiantaeth datblygu'r gwasanaeth cyhoeddus yn Iwerddon ac mae'n canolbwyntio'n gyfan gwbl ar ddatblygu'r sector cyhoeddus. Mae'n darparu ei wasanaeth drwy:

1) addysg a hyfforddiant, gan feithrin gallu pobl i ateb heriau; 2) ymgynghori'n uniongyrchol, datrys problemau a helpu i gynllunio a llunio'r dyfodol; 3) ymchwil a chyhoeddi - deall beth sydd angen ei wneud a sicrhau bod y canfyddiadau hyn ar gael yn hawdd

Caiff y Sefydliad ei lywodraethu gan Fwrdd a'i arwain gan Gyfarwyddwr Cyffredinol a Chadeirydd. Cafodd ei sefydlu fel sefydliad datblygu proffesiynol ac i ddechrau, roedd yn gysylltiedig â Phrifysgol Dilyn. Caiff y Sefydliad ei ariannu drwy incwm aelodaeth a chyfleoedd i greu incwm yn Iwerddon ac yn rhyngwladol, ond mae wedi ailddiffinio ei fodel busnes ac mae'n newid i fodel ariannu llywodraeth graidd ac yn cael gwared ar yr opsiwn aelodaeth, ond ni fydd y cyfleoedd cynhyrchu incwm yn newid.

Comisiwn Gwasanaethau'r Wladwriaeth (Canolfan Datblygu Arweinyddiaeth) - Seland Newydd

Sefydlwyd y Ganolfan Datblygu Arweinyddiaeth gan brif weithredwyr gwasanaethau cyhoeddus a chomisiwn gwasanaethau'r wladwriaeth yn Seland Newydd er mwyn meithrin gallu arwain yn y sector cyhoeddus. Mae'r Ganolfan yn helpu i ddatblygu arweinyddiaeth drwy'r sector cyhoeddus drwy wneud y canlynol:

- cysylltu'r amrywiol rannau;
- llywio a herio ei berfformiad;
- broceru a chynnal gweithgareddau datblygu;
- casglu a rhannu tystiolaeth ar yr hyn sy'n gweithio.

Mae gan y Ganolfan aelodau a chaiff ei llywodraethu gan Fwrdd o Ymddiriedolwyr a'i harwain gan Brif Weithredwr. Ei phrif rôl yw bod yn bartner strategol i brif weithredwyr a Chomisiynydd Gwasanaethau'r Wladwriaeth, gan gefnogi eu priod fuddiannau o ran datblygu arweinyddiaeth dra effeithiol yn y sector cyhoeddus.

5.76 Mae'n hanfodol bod gan Gymru un corff sy'n canolbwyntio ar ddatblygu arweinyddiaeth, diwylliant a gwerthoedd gwasanaeth cyhoeddus, ac sy'n eiddo i'r sector cyhoeddus cyfan. Er mwyn hwyluso'r dull cyson sydd ei angen ac er mwyn diwallu anghenion gwasanaethau cyhoeddus yn y dyfodol, **argymhellwn fod yn rhaid sefydlu canolfan datblygu ac arwain gwasanaethau cyhoeddus newydd i Gymru, sy'n eiddo i'r sector cyhoeddus cyfan yng Nghymru ac yn atebol iddo.**

5.77 Rhaid i Lywodraeth Cymru arwain y gwaith o greu'r ganolfan datblygu ac arwain newydd hon. Bydd y ganolfan yn disodli Academi Cymru. Argymhellwn y canlynol yn benodol:

Llywodraethu a threfniadaeth

- Dylid sefydlu'r ganolfan arwain a datblygu gwasanaethau cyhoeddus newydd a dylid cydnabod mai'r ganolfan honno yw darparwr cyfleoedd datblygu a hyfforddiant arweinyddiaeth y sector cyhoeddus cyfan;
- Er mwyn cyflawni'r rôl hon dylid sefydlu'r ganolfan y tu allan i Lywodraeth Cymru a bydd yn atebol i Fwrdd o gynrychiolwyr o bob rhan o'r sector gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru, gydag unigolion blaenllaw ym maes rheoli yn y sector cyhoeddus, busnes ac academia - er mwyn sicrhau y cyflawnir arfer gorau rhyngwladol;
- Dylid penodi cadeirydd a phrif weithredwr sydd â'r profiad i allu datblygu arweinyddiaeth o ansawdd uchel yn y gwasanaeth cyhoeddus yng Nghymru;
- O gofio pwysigrwydd y corff hwn o ran creu a chynnal newid a arweinir gan werthoedd, dylai'r Llywodraeth ystyried p'un a ddylai'r cadeirydd, a/neu'r aelodau eraill, gael eu penodi'n ffurfiol gan Weinidogion Cymru;
- Er mwyn sicrhau bod uwch arweinwyr gwleidyddol a gweithredol yn chwarae rôl allweddol wrth ddatblygu arweinwyr y dyfodol, dylai'r Bwrdd sefydlu cyfadran o arweinwyr llwyddiannus sy'n barod i rannu eu profiad a'u harbenigedd drwy gymryd rhan mewn rhaglenni addysgu a datblygu;
- Er mwyn sicrhau ymrwymiad i ofynion cwsmeriaid a sefydlu perchenogaeth a darparu atebolrwydd, dylai pob sefydliad gwasanaeth cyhoeddus yng Nghymru gyfrannu at gost y sefydliad drwy fodel codi tâl cyfrannol.

Cylch gwaith

- Dylai'r Bwrdd newydd sicrhau bod annibyniaeth y sefydliad a'i gylch gwaith ar gyfer y gwasanaeth cyhoeddus cyfan yn cael eu cynnal;
- Dylai'r Bwrdd ganolbwyntio ar ddwyn ynghyd y rhaglenni a'r themâu arwain gorau, ar sail arfer gorau rhyngwladol, er mwyn sicrhau arlwy dysgu a datblygu o safon gyson uchel. Bydd hyn yn cynnwys gweithio'n agos iawn â phrifysgolion Cymru a sefydliadau eraill fel Sefydliad Polisi Cyhoeddus Cymru;
- Yn ogystal â datblygiad a hyfforddiant ym maes arwain, dylai'r sefydliad ddatblygu a defnyddio sgiliau rheoli talent er mwyn datblygu cnewyllyn o arweinwyr gwasanaeth cyhoeddus i'r dyfodol a chwarae rôl flaenllaw i oruchwylio trefniadau i symud darpar arweinwyr y dyfodol ar draws sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus er mwyn iddynt fagu profiad;
- Dylai'r holl arweinwyr presennol a'r holl ddarpar arweinwyr a nodir (yn swyddogion ac yn aelodau etholedig) ddilyn rhaglenni datblygu arweinyddiaeth gorfodol drwy'r

sefydliad, a ategir fel y bo angen gan hyfforddiant sector-benodol. Byddem hefyd yn pwysleisio pwysigrwydd dethol a datblygu 'rheolwyr canol';

- Dylai cylch gwaith y Bwrdd fynd i'r afael â'r meysydd a nodwn yn yr adroddiad hwn, lle mae angen gwella sgiliau a chymwyseddau ar draws gwasanaethau cyhoeddus yn sylweddol. Bydd hyn yn cynnwys: cymhwyso trefniadau llywodraethu da yn gyson; atgyfnerthu trefniadau i wneud gwelliant parhaus; gwella gwaith craffu; a mabwysiadu dulliau darparu newydd;
- Dylai'r Bwrdd sicrhau bod ei raglenni yn adlewyrchu gofynion cynlluniau corfforaethol sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus;
- Dylai'r Bwrdd ddatblygu a gweithredu fframwaith ar gyfer recriwtio uwch arweinwyr gwasanaethau cyhoeddus (gweler uchod) ac arwain y gwaith o ddatblygu set graidd o werthoedd gwasanaeth cyhoeddus (gweler isod) i hyrwyddo'r gwaith o drawsnewid gwasanaethau cyhoeddus.

5.78 Argymhellwn fod yn rhaid i'r ganolfan newydd gael ei sefydlu erbyn diwedd 2014-15 er mwyn sicrhau bod y cymorth sydd ei angen ar gyfer arweinyddiaeth a newid diwylliannol ar waith i gefnogi'r rhaglen newid gyfan a argymhellwn yn ein hadroddiad.

Gwella cysondeb o ran sgiliau ac ymddygiad ar draws gwasanaethau cyhoeddus

5.79 O gofio natur newidiol gwasanaethau cyhoeddus a'n nod o sefydlu gweithlu gwasanaeth cyhoeddus mwy integredig a hyblyg yng Nghymru, credwn fod angen ystyried y sgiliau y bydd eu hangen ar arweinwyr a rheolwyr gwasanaethau cyhoeddus yn y dyfodol. Teimlai'r Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth, er enghraifft, y byddai gwaith cynllunio cynnar yng Nghymru yn hanfodol er mwyn sicrhau bod sylfaen sgiliau a gallu i weithredu trefniadau newydd a chraffu arnynt ar gael i gyd-fynd â'r cyfleoedd a ddaw yn sgil pwerau ariannol newydd (a gynigir gan Gomisiwn Silk). Teimlai sefydliadau eraill¹⁵³ fod y sgiliau sydd eu hangen i weithio ar draws ffiniau yn brin ac y dylai'r sgiliau hyn gael eu hymgorffori mewn gallu arwain a rheoli. Yn yr un modd, nodwyd bod prinder sgiliau masnachfreinio, sgiliau masnachol a sgiliau comisiynu. Yn ogystal, mae angen gwaith datblygu i ddwyn arweinwyr gwasanaeth cyhoeddus addawol ynghyd a datblygu eu galluoedd i fynd i'r afael â heriau o ran systemau a sefydliadau. Mae'r angen i ddatblygu sgiliau a chymwyseddau yn gymwys i swyddogion ac aelodau etholedig. Drwy ein hadroddiad i gyd, nodwn feysydd penodol lle mae angen gwella sgiliau, er enghraifft, llywodraethu, craffu a darparu (gweler Pennod 4).

¹⁵³ Sefydliadau gan gynnwys Cyfoeth Naturiol Cymru; BGLI Conwy a Sir Ddinbych; Confederasiwn GIG Cymru; Uwch arweinwyr o'r Sector Iechyd; Cyngor Bro Morgannwg.

- 5.80 Mae sefydliadau sy'n perfformio'n dda yn arddangos diwylliant o wella perfformiad, ac un sy'n cydnabod gwerth ei staff wrth gyflawni ac arddangos gweledigaeth a gwerthoedd sefydliadol. Er mwyn hwyluso hyn, mae'n hanfodol bod gan bob sefydliad sy'n darparu gwasanaethau cyhoeddus system rheoli perfformiad effeithiol ar waith: system sy'n cynnwys staff, yn cysylltu amcanion y sefydliad â chynlluniau datblygu personol, ac yn llywio gwelliant.
- 5.81 Nid amlygodd y dystiolaeth a gafodd y Comisiwn unrhyw broblemau penodol o ran rheoli perfformiad pobl (yn hytrach na pherfformiad sefydliadau yn fwy cyffredinol - gweler Pennod 6) ond gwyddom fod anghysondebau o ran amseru, amllder adolygiadau ac achosion o ddyblygu ac amrywiadau ar draws y sector. Fodd bynnag, fel yr eglurwn yn y bennod nesaf, mae angen gwneud mwy i sicrhau y caiff prosesau rheoli perfformiad sefydliadol eu hadlewyrchu yn amcanion timau ac unigolion, a'r modd y caiff y broses o gyflawni'r amcanion hynny ei harfarnu.
- 5.82 Nid ydym yn awgrymu y dylai pob sefydliad gwasanaeth cyhoeddus ddefnyddio'r un system rheoli a gwella perfformiad. Byddem, fodd bynnag, yn pwysleisio bod angen i arweinwyr greu diwylliant rheoli perfformiad yn eu sefydliadau. Rhaid i sefydliadau fesur perfformiad ac adrodd ar gynnydd yn gyson mewn modd amserol a thryloyw, er mwyn cefnogi llywodraethu da a llywio gwelliant parhaus. Nododd KPMG¹⁵⁴ fod angen gwneud y canlynol er mwyn datblygu diwylliant rheoli perfformiad mewn sefydliadau sector cyhoeddus:
- Cytuno ar nifer fach o fesurau cyson a rhoi trefniadau rheoli perfformiad ar waith drwy'r sefydliad;
 - Sicrhau cydbwysedd rhwng dangosyddion meintiol ac ansoddol. Ffaffrio gwybodaeth ansoddol berthnasol yn hytrach na data amherthnasol;
 - Ymgysylltu â'r sefydliad cyfan - addysgu staff er mwyn sicrhau bod dangosyddion perfformiad yn cael eu dehongli'n gyson ar draws y sefydliad ac egluro'r cysylltiadau rhwng camau gweithredu a rheoli perfformiad;
 - Cynnwys staff wrth wneud penderfyniadau cyffredin ac wrth ddatblygu trefniadau rheoli perfformiad yn gyffredinol yn y sefydliad;
 - Cysylltu perfformiad unigol a chymhellion i gyflawni amcanion sefydliadol;
 - Ceisio sicrhau bod unrhyw faich adrodd ychwanegol ar staff yn cael ei gydbwysu gan y buddiannau o gael gwybodaeth ychwanegol ac ystyrion am berfformiad.

Dychwelwn at y mater hwn ym Mhennod 6.

¹⁵⁴ KPMG China, 2009. *An Achievable Quest: High Performing Public Sector Organizations.*

5.83 Er mwyn sicrhau lefel o gysondeb o ran trefniadau rheoli perfformiad unigolion a sefydliadau mewn sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus, mae'n fuddiol defnyddio dull cyffredin o sefydlu ymddygiadau a sgiliau cyson a derbynol (ac yn wir, ddatblygu cyfres gyson o werthoedd gwasanaeth cyhoeddus, fel yr amlinellwn yn ddiweddarach yn y bennod hon). Byddai hyn yn gwneud y canlynol:

- Sicrhau dull cyson o nodi talent a gwella asesiadau ar y cyd o'r dalent sydd ar gael ar draws gwasanaethau cyhoeddus;
- Sicrhau y caiff prosesau cynllunio'r gweithlu eu hystyried ar draws yr holl wasanaethau cyhoeddus er mwyn sicrhau y datblygir arweinyddiaeth lle mae ei hangen fwyaf;
- Helpu i recriwtio ymgeiswyr o'r radd flaenaf sydd â'r cymwyseddau sydd eu hangen i lywio gwelliant;
- Cefnogi llif staff rhwng sefydliadau;
- Helpu i ddatblygu arweinwyr a rheolwyr sy'n arddangos y nodweddion y bydd eu hangen ar sefydliadau yn y dyfodol, er enghraifft arweinyddiaeth systemau a gweithredu mewn amgylchedd dwyieithog.

5.84 Byddai ymddygiadau a sgiliau cyffredin hefyd yn creu ymdeimlad cryfach o ddiben ar draws sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus ac yn sefydlu'r ymdeimlad o 'un gwasanaeth cyhoeddus' sydd, fel y nodwyd drwy'r bennod hon, yn bwysig i lwyddiant gwasanaethau cyhoeddus Cymru yn y dyfodol, yn ein barn ni. Argymhellwn uchod y dylai'r ganolfan arwain a datblygu gwasanaethau cyhoeddus newydd weithio i wella ansawdd systemau arwain a rheoli yn y sector cyhoeddus a gwella sgiliau yn y meysydd a nodir drwy'r adroddiad hwn (er enghraifft, llywodraethu, craffu, darparu). Fodd bynnag, credwn hefyd y gall gwerthoedd y gweithlu gwasanaeth cyhoeddus yn ogystal â'i sgiliau helpu i wella perfformiad gwasanaeth cyhoeddus.

Sefydlu cyfres gyson o werthoedd gwasanaeth cyhoeddus

5.85 Gwerthoedd sy'n llywio siâp a moesau sefydliadau. Yn eu hystyr ehangaf, mae'r Oxford English Dictionary yn diffinio gwerthoedd fel a ganlyn:

'Principles or moral standards of a person or social group'

5.86 O ran rôl gwerthoedd mewn gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru, mae'n bosibl mai'r diffiniad a ddarparwyd gan OECD (1996) yn ei astudiaeth o foeseg a gwerthoedd sefydliadol yw'r un mwyaf defnyddiol. Yng nghyd-destun gwasanaethau cyhoeddus, dadleuodd fod gwerthoedd yn golygu:

'The judgement about what is good or proper from the perspectives of individual principles or standards.'

- 5.87 Mae gwerthoedd, a'r ymddygiadau sy'n deillio ohonynt, yn y pen draw yn helpu i greu diwylliant sefydliadau. Fel y nodwyd uchod, mae sefydliad sy'n perfformio'n dda yn dangos ei bod yn hollbwysig cysoni cenhadaeth, strategaeth, diwylliant ac, yn bwysicaf oll, gamau gweithredu sefydliad. Pan fo diwylliant yn gyson â gwerthoedd unigolion, maent yn teimlo bod ganddynt ryddid ac mae hynny'n arwain at ymrwymiad, creadigrwydd a brwdfrydedd.
- 5.88 Mae'r dystiolaeth a gyflwynwyd i ni wedi dangos yn glir bwysigrwydd cyfres o werthoedd cadarnhaol o ran ategu diwylliant a darpariaeth sefydliadol. Yn wir, mae enghreifftiau o werthoedd sefydliadol ar draws y gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru. Mae cyrff iechyd, er enghraifft, wedi mabwysiadu egwyddorion Tegwch, Parch, Cydraddoldeb, Urddas ac Ymreolaeth fel eu cyfres o werthoedd sylfaenol.
- 5.89 Fel y nodwyd uchod, mae'r heriau sy'n wynebu gwasanaethau cyhoeddus, boed hynny'n alw cynyddol, yr angen i wella canlyniadau lles, neu'r cyfyngiadau ar gyllidebau sector cyhoeddus, yn ddifrifol ac yn ddigynsail. Yn wyneb problemau o'r fath, nid yw ymateb gan reolwyr yn ddigonol; nid oes un broses y gellid ei mabwysiadu i ddatrys y problemau hyn. Yn hytrach rhaid cael ymateb gan arweinwyr er mwyn datrys y problemau hyn, gan sicrhau bod arweinwyr cryf ar gael er mwyn datblygu sefydliadau sy'n agored i newid ac yn addasu iddo. Credwn fod sefydlu diwylliant effeithiol yn hanfodol yn hyn o beth a bydd datblygu gwerthoedd clir a chyson ar draws y gwasanaethau cyhoeddus yn helpu i fynd i'r afael â'r heriau hyn ac yn cyfrannu at welliant parhaus.
- 5.90 Mae Cymru'n wlad fach ond mae ganddi ddiwylliant cryf sy'n creu ymdeimlad cryf o gymuned. Mae'n gwneud synnwyr i wlad o faint Cymru feithrin ethos o un gwasanaeth cyhoeddus, ac nid un sy'n cynnwys sefydliadau gwahanol ymddangosiadol. Mae angen ymdeimlad cryf o ddiben cyffredin, a fydd yn sail i ddiwygio gwasanaethau cyhoeddus. Fel y nodwn ym Mhennod 4, mae datblygu gwerthoedd a rennir sy'n dod yn rhan o ddiwylliant a rennir y sefydliad, gan ategu polisi ac ymddygiad, wrth wraidd dulliau llywodraethu da.
- 5.91 Pwysleisiwn bwysigrwydd gwella arweinyddiaeth sefydliadol ac arweinyddiaeth systemau, ac annog camau i greu ethos o un gwasanaeth cyhoeddus i Gymru. Bydd hyn yn annog trefniadau i ledaenu arfer gorau ac yn helpu i gael gwared ar seilios artiffisial sy'n rhwystro camau i ddarparu'r gwasanaethau cyhoeddus cydgyssylltiedig sydd eu hangen ar ddinasyddion. Bydd diwylliant cyson, sydd â chyfres gyson o werthoedd, yn golygu y gellir datblygu ymdeimlad o un gwasanaeth cyhoeddus ac, yn

ein barn ni, mae'n hanfodol er mwyn darparu gwasanaethau cyhoeddus o'r radd flaenaf yng Nghymru.

- 5.92 Clywsom lawer o dystiolaeth a ddangosai fod sefydliadau yn y sector cyhoeddus yn teimlo bod gwerthoedd yn bwysig ac, yn y rhan fwyaf o achosion, roeddent wedi datblygu eu gwerthoedd sefydliadol eu hunain. Fodd bynnag, cafwyd llai o dystiolaeth bod y gwerthoedd hyn wedi ymdreiddio drwy'r sefydliad. Rhaid i werthoedd fod yn fwy na geiriau ar dudalen; dylent gael eu hymgorffori mewn penderfyniadau ynghylch darpariaeth a 'dylid eu defnyddio i lunio barn ar yr hyn sy'n dda ac yn briodol o safbwynt egwyddorion a safonau unigol.¹⁵⁵
- 5.93 Nododd rhai efallai na fydd yn bosibl datblygu cyfres gyffredin o werthoedd ar gyfer sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus yng Nghymru oherwydd yr amrywiaeth o wasanaethau a ddarperir¹⁵⁶ a'r diwylliannau gwahanol.¹⁵⁷ Ni chytunwn â hyn. Yn ôl barn y mwyafrif, awgrymwyd y byddai modd datblygu cyfres o werthoedd gwasanaeth cyhoeddus a fyddai'n ystyrlon i unrhyw sefydliad gwasanaeth cyhoeddus, ac a fydd yn helpu i lywio newid mewn diwylliant.
- 5.94 **Argymhellwn y dylai arweinwyr gwasanaethau cyhoeddus ddatblygu a mabwysiadu cyfres o werthoedd sector cyhoeddus.** Byddem yn disgwyl i'r gwerthoedd hyn: anelu'n barhaus at gyflawni arfer gorau; ymrwymo'n ddigamsyniol i ddarparu gwasanaethau di-dor o ansawdd uchel; adnewyddu ymdeimlad o 'ymwneud â'r cyhoedd'; meithrin trefniadau gweithio mewn partneriaeth a mynd ar drywydd amcanion a rennir; hwyluso prosesau rhannu adnoddau a chyfnewid staff; a dangos diwylliant ac iaith Cymru a'i natur unigryw. Gall y gwerthoedd hyn hefyd atgyfnerthu'r meysydd eang canlynol:
- Rhaid i wasanaethau cyhoeddus weithio'n ddiflino i ddeall anghenion eu rhanddeiliaid amrywiol a'u profiad o'u gwasanaethau, a gweithio gyda chymunedau fel partneriaid i wella'r ddarpariaeth;
 - Mae gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru yn aml wedi dioddef o ddiffyg uchelgais. Dylai arweinwyr a sefydliadau bob amser geisio dysgu gan eraill - nid yn unig eu cymheiriaid yng Nghymru ond yng ngweddill y DU a thu hwnt;
 - Dylai dysgu a chynnwys staff fod wrth wraidd sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus. Mae staff yn werthfawr, dylid defnyddio eu profiad a dylai'r broses o ddatblygu staff fod o bwys canolog;
 - Dylai arweinwyr gofio bod eu buddiannau hwy a buddiannau eu sefydliad eu hunain yn gysylltiedig â buddiannau gwasanaethau cyhoeddus ehangach a'u bod yn rhan ohonynt;

¹⁵⁵ OECD 1996. *Ethics in the Public Service: current issues and practices*

¹⁵⁶ Cyngor Bro Morgannwg;

¹⁵⁷ Cyngor Sir Ddinbych

- Dylai sefydliadau fod yn agored i atebolrwydd: dylent gyfrannu at ddeialog a thrafodaeth ar berfformiad yn y gorffennol a blaenoriaethau ar gyfer y dyfodol;
- Dylai sefydliadau gefnogi arloesedd a dysgu ar draws ffiniau sefydliadol. Mae ffocws ar welliant parhaus yn gymaint o feddylfryd â chyfres o weithdrefnau;
- Mae gan Gymru ymrwymiad cyfansoddiadol i gynaliadwyedd. Rhaid i sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus edrych y tu hwnt i ystyriaethau byrdymor er mwyn sicrhau bod y gwasanaethau a drosglwyddir ganddynt i'w holynwyr yn addas i ymdopi ag anghenion yn y dyfodol.

5.95 Oherwydd amgylchiadau gwahanol Cymru, bydd gwasanaethau cyhoeddus yn awyddus i wneud y canlynol:

- Dehongli rhai gwerthoedd yn wahanol;
- Pwysleisio rhai gwerthoedd yn fwy nag eraill;
- Mabwysiadu gwerthoedd sector-benodol hefyd.

5.96 Mae Atodiad Ff yn dangos rhai cyfresi gwerthoedd sydd eisoes ar waith mewn sefydliadau cyhoeddus yng Nghymru ac yn rhoi syniad o'r math o feysydd y gellid eu cynnwys mewn set gyson o werthoedd gwasanaeth cyhoeddus yng Nghymru. Lle y sefydlwyd gwerthoedd drwy'r sefydliad, maent wedi'u datblygu drwy ymgysylltu, nid gorfodi. Mae hynny'n hanfodol er mwyn i werthoedd uno gweision sifil fel bod ganddynt yr un nod a chyfres o ymrwymadau cyffredin. Rhaid i sefydliadau ddatblygu gwerthoedd drwy ymgysylltu â staff, defnyddwyr gwasanaethau a sefydliadau partner, er mwyn nodi'r hyn sy'n bwysig iddynt. Mae'r broses hon yn hanfodol. **Felly, er mwyn llywio'r newid hwn, argymhellwn y canlynol:**

- **Rhaid i'r ganolfan arwain a datblygu gwasanaethau cyhoeddus newydd sefydlu prosiect cyfnod cyfyngedig er mwyn hyrwyddo a sefydlu cyfres gyson o werthoedd gwasanaeth cyhoeddus;**
- **Dylid datblygu'r gwerthoedd hyn o fewn dwy flynedd drwy broses gydweithredol ac ystyrion sy'n cynnwys staff ar bob lefel ar draws sefydliadau gwasanaethau cyhoeddus;**
- **Ar ôl cytuno arnynt, dylai arweinwyr yr holl sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus yng Nghymru fabwysiadu'r rhain fel y gwerthoedd craidd y caiff unrhyw amrywiadau lleol neu sector-benodol eu hychwanegu atynt;**
- **Rhaid i'r ganolfan arwain a datblygu gwasanaethau cyhoeddus newydd ddefnyddio dulliau datblygu sy'n seiliedig ar werthoedd fel egwyddor pob cyfle hyfforddi a datblygu, gan ddangos gwerthoedd a rennir ym mhob agwedd ar ddysgu.**

Pennod 6: Perfformiad a Rheoli Perfformiad

Cyflwyniad

- 6.1 Mae penodau blaenorol yr adroddiad hwn wedi canolbwyntio ar sut mae sector cyhoeddus Cymru wedi'i strwythuro, sut mae'n gweithredu a sut y caiff ei arwain. Nodwyd nifer o broblemau a gwendidau y mae angen mynd i'r afael â hwy mewn ffordd gyfannol er mwyn galluogi'r sector cyhoeddus i ateb yr heriau tymor hir sy'n ei wynebu. Yn y bennod hon ystyriwn oblygiadau uniongyrchol y materion a'r problemau hynny o ran perfformiad, sef safon y gwasanaethau cyhoeddus y gall sefydliadau eu darparu.
- 6.2 Yn gyffredinol, mae perfformiad gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru yn wael a thameidiog, ac fe'i nodweddir gan ddiffyg uchelgais. Mae rhywfaint o dystiolaeth bod rhai gwasanaethau a rhai sefydliadau'n perfformio'n dda. Ond dengys y darlun cyffredinol nad yw perfformiad wedi newid dros amser a bod gormod o amrywiadau mewn perfformiad ledled Cymru. Ceir tystiolaeth hefyd nad yw llawer o wasanaethau yng Nghymru yn perfformio cystal â rhai mewn mannau eraill. Mae ein gwasanaethau cyhoeddus yn cael trafferth i ymdopi ar hyn o bryd; mae'n sicr y byddant yn ei chael hi'n anodd iawn ymdopi â'r heriau anochel a gaiff eu hachosi yn y dyfodol gan y galw cynyddol am wasanaethau ynghyd â'r lleihad yn yr adnoddau cyhoeddus i'w darparu. Ymddengys y bydd yn amhosibl cynnal perfformiad da yn y tymor hwy fel mae pethau nawr.
- 6.3 **Credwn fod hyn o ganlyniad uniongyrchol i'r materion ehangach a nodwyd gennym.** Mae problemau o ran cymhlethdod, maint, llywodraethu ac arweinyddiaeth yn rhyngweithio i greu sector cyhoeddus na all berfformio cystal ag y mae angen iddo, boed hynny o ran darparu'r gwasanaethau sydd eu hangen ar bobl nawr, neu, yn bwysicach fyth, ailddiffinio'r gwasanaethau hynny i'w gwneud yn gynaliadwy yn y tymor hwy. Nid beirniadaeth o'r unigolion a'r sefydliadau sy'n darparu gwasanaethau cyhoeddus mo hon; rydym yn cydnabod eu hymrwymiad a'u hymroddiad, ond y gwir yw eu bod yn gweithio o fewn system nad yw ac na all fanteisio i'r eithaf ar y nodweddion hynny.
- 6.4 Mater cysylltiedig yw'r ffordd y caiff perfformiad ei reoli, o fewn sefydliadau ac ar draws y sector cyhoeddus yn ei gyfanrwydd. Dengys tystiolaeth o bob cwr o'r byd y gall rheoli perfformiad wella ansawdd gwasanaethau'n sylweddol os yw'r data, y

meincnodau, y systemau a'r cymhellion cywir ar gael. Ond mae'r dulliau gweithredu presennol yng Nghymru yn bell ar ei hôl hi yn hynny o beth. Ceir diffyg eglurder a chysondeb cyffredinol o ran yr amcanion yr anelir atynt; sut y caiff cynnydd ei fesur, ei fonitro a sut y rhoddir cyfrif amdano; a'r ffyrdd o lywio gwelliant. Hefyd, rhoddir gormod o bwyslais ar fesur a thargedu mewnbynnau a phrosesau yn hytrach na'r canlyniadau y dylent gyfrannu atynt; a cheir llawer gormod o fodlonrwydd ar berfformiad yng Nghymru yn hytrach na chymharu perfformiad â'r gorau mewn mannau eraill. Unwaith eto, credwn mai problemau ehangach cymhlethdod, maint, llywodraethu ac arweinyddiaeth sy'n gyfrifol am hyn; ac fel y materion ehangach hynny, mae angen cymryd camau gweithredu radical i fynd i'r afael â hyn.

Perfformiad

- 6.5 Mae'n anodd cyffredinoli am berfformiad gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru, a hynny oherwydd amrywiaeth y gwasanaethau hynny a'r problemau o ran rheoli perfformiad a data perfformiad a ddisgrifiwn yn ddiweddarach yn y bennod hon. Fodd bynnag, mae'r darlun cyffredinol yn achosi pryder, o ran perfformiad dros amser ac wrth gymharu perfformiad rhwng sefydliadau a rhwng Cymru a gwledydd eraill.

Tueddiadau o ran perfformiad

- 6.6 Mewn llawer o wasanaethau pwysig, ymddengys mai dim ond ychydig o welliant a welir mewn perfformiad yng Nghymru dros amser, ac o gymharu â gwledydd eraill yn y DU. Mae hynny wedi bod yn wir ers peth amser ac yn rhagflaenu pwysau ariannol mwy diweddar. Nododd un astudiaeth fawr ddiweddar o wasanaethau llywodraeth leol,

*yn erbyn cefndir o gynnydd mewn gwariant, bod y rhan fwyaf o wasanaethau wedi cyflawni gwelliannau cymedrol yn unig mewn perfformiad rhwng 2007 a 2011.*¹⁵⁸

Cadarnhaodd y dystiolaeth a gawsom gan Goleg Brenhinol y Llawfeddygon mai'r un oedd y darlun o ran gwasanaethau iechyd:

Rhwng 2009-2011 roedd canlyniadau clinigol ysbytai yng Nghymru yn llawer gwaeth nag yn Lloegr, yn rhannol am nad yw gwasanaethau ysbytai gystal o ran nifer, maint na dosbarthiad. Caiff hyn yn ei dro effaith ar hyfforddiant, y gweithlu a recriwtio.

¹⁵⁸ Martin, S. et al. Medi 2013 *Learning to Improve: an Independent Assessment of the Welsh Government's Policies for Local Government*. Llywodraeth Cymru

- 6.7 Yn unig gan y prif reoleiddwyr eraill ond gan lawer o bobl eraill hefyd, gan gynnwys aelodau o'r cyhoedd a roddodd dystiolaeth i ni.
- 6.8 Caiff hyn ei gadarnhau gan rai enghreifftiau sy'n seiliedig ar dueddiadau perfformiad diweddar mewn gwasanaethau llywodraeth leol a gwasanaethau ieuchyd. Tynnir y rhain o'r data perfformiad a gesglir ar hyn o bryd. Fel y trafodwn yn ddiweddarach yn y bennod hon, gall fod gwendidau difrifol i'r data hyn, yn enwedig y diffyg pwyslais ar ganlyniadau. Mae'r data a ddewiswyd gennym yn canolbwyntio mwy ar ansawdd a chanlyniadau gwasanaethau, ond cawn ein cyfyngu o hyd gan yr hyn sydd ar gael. Rydym wedi cynnwys y data hyn er mwyn cadarnhau pwyntiau cyffredinol ar lefelau ac ystodau perfformiad, nid rhoi dadansoddiad cynhwysfawr a manwl o berfformiad pob gwasanaeth. Yn benodol, nid ydym wedi adlewyrchu mân newidiadau neu wahaniaethau mewn diffiniadau data a allai olygu na ellir cymharu data yn fanwl gywir rhwng gwledydd neu dros amser, ond nad ydynt yn newid y sefyllfa gyffredinol.¹⁵⁹ Ym mhob achos, cymerir data o ffynonellau llywodraeth swyddogol fel StatsCymru neu ffynonellau cyfatebol mewn awdurdodaethau eraill.

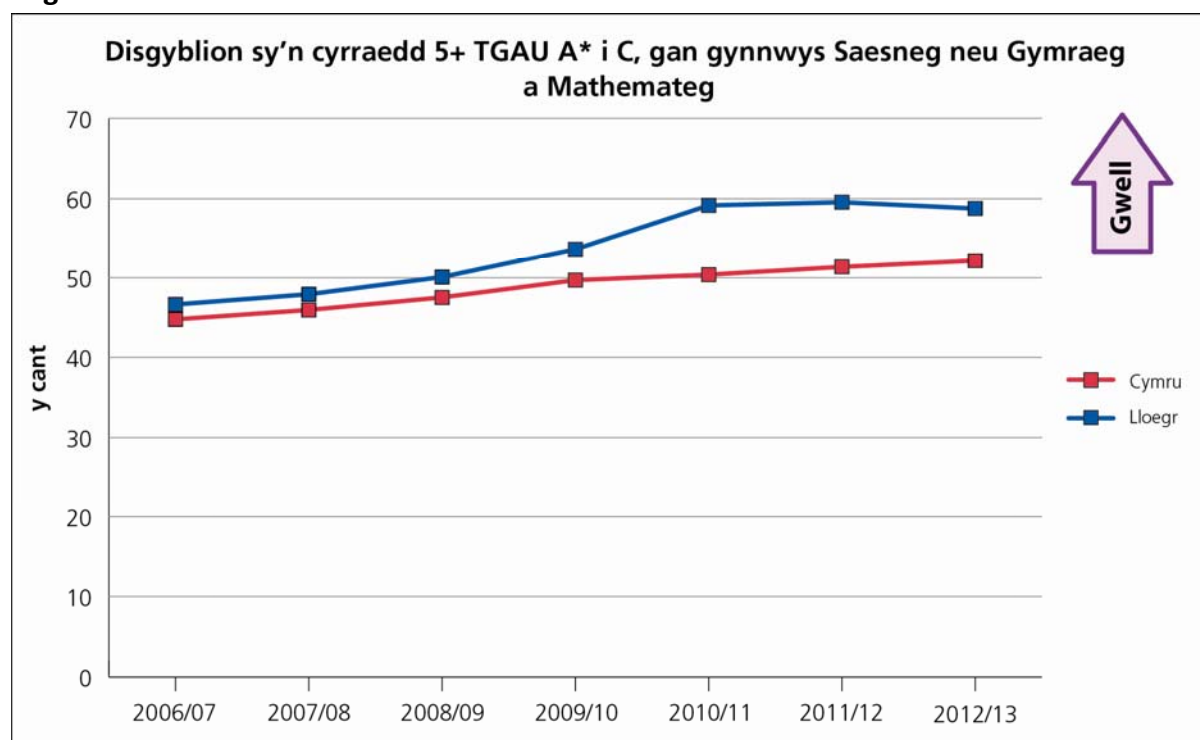
Gwasanaethau llywodraeth Leol

- 6.9 Mae awdurdodau lleol, wrth gwrs, yn darparu amrywiaeth eang iawn o wasanaethau a defnyddir amrywiaeth eang o ddangosyddion i fesur perfformiad bron pob un o'r gwasanaethau hyn.
- 6.10 Mae perfformiad **addysg** wedi ennyn cryn dipyn o drafodaeth a beirniadaeth dros y blynyddoedd diwethaf a'r farn gyffredinol yw bod safonau'n is nag mewn awdurdodaethau eraill ac nad ydynt yn gwella'n ddigon cyflym. Mae data perfformiad yn tueddu i gadarnhau hyn. Mae canran y plant sy'n cael pum TGAU graddau A* i C, gan gynnwys Cymraeg neu Saesneg a Mathemateg, yn gwella ond yn araf, ac mae'r bwlch o gymharu â Lloegr wedi ehangu'n sylweddol, er iddo leihau fymryn yn 2012-13. (**Ffig. 6a**). Yn yr un modd, mae absenoldebau o ysgolion uwchradd yn dal i fod yn llawer uwch nag yn Lloegr (**Ffig. 6b**). Fel yr eglurwn yn ddiweddarach yn y bennod hon, mae gwahaniaeth mawr ym mherfformiad awdurdodau lleol Cymru o ran sawl dangosydd addysgol.

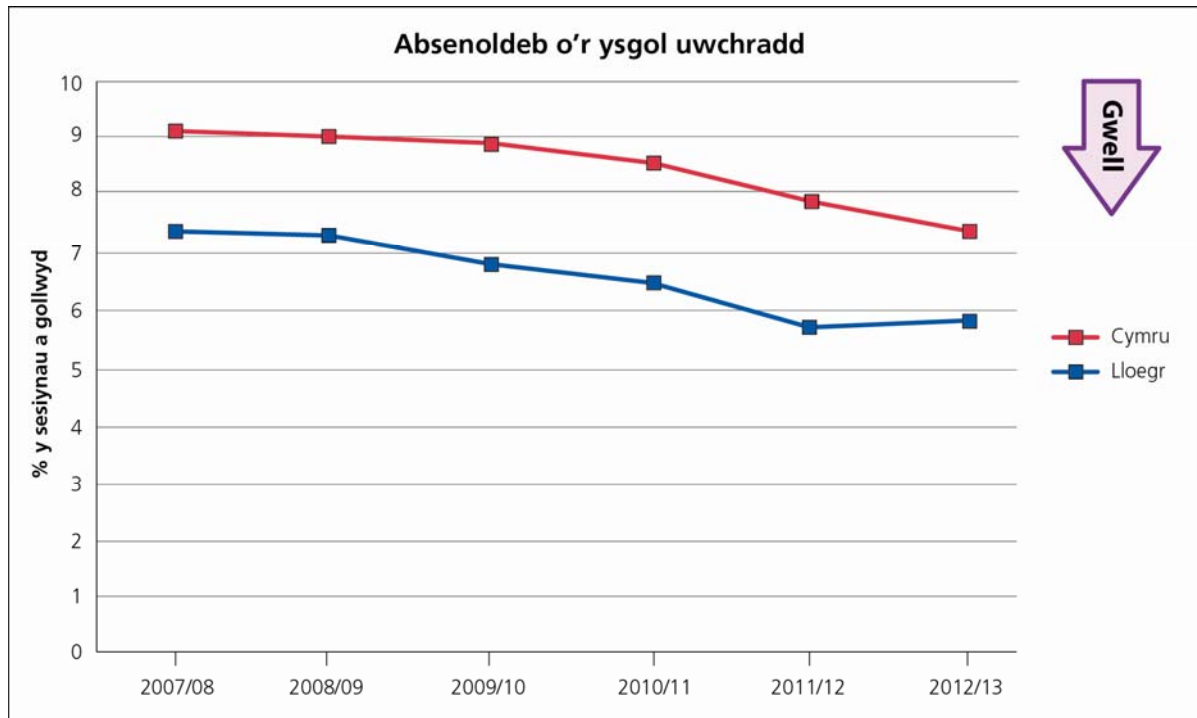
¹⁵⁹ Er enghraifft, cyfrifir presenoldeb mewn ysgolion uwchradd yn Lloegr yn ystod tymor yr hydref a'r gwanwyn yn unig, sy'n adlewyrchu'r ffaith bod llawer o ddisgyblion yn cael cyfnodau o absenoldeb astudio ar gyfer arholiadau yn ystod tymor yr haf ac nad oes yn rhaid iddynt fynd i'r ysgol. Yng Nghymru, cyfrifir presenoldeb drwy'r flwyddyn academaidd tan ddiwedd Mai, a chaiff disgyblion ar gyfnod o absenoldeb astudio eu hystyried yn absennol o'r ysgol at ddibenion y dangosydd. O ganlyniad, mae'n debygol bod ein graff absenoldeb ysgol yn gorddatgan absenoldeb yng Nghymru o gymharu â Lloegr i raddau bach iawn (roedd absenoldeb astudio yn cyfrif am 0.8% o'r holl absenoldebau yn 2012-13, gan arwain at gynnydd o 0.1% yn y gyfradd absenoldebau gyffredinol).

- 6.11 **Gwasanaethau cymdeithasol** yw'r gwasanaeth mwyaf ond un o ran gwariant o fewn awdurdodau lleol. Fel yr eglurwyd mewn rhan arall o'n hadroddiad, maent hefyd yn rhoi pwysau sylweddol iawn ar adnoddau awdurdodau lleol. Mae'r galw am wasanaethau cymdeithasol i oedolion yn enwedig yn siŵr o gynyddu ymhellach wrth i'r boblogaeth heneiddio, ac mae'r galw am wasanaethau plant hefyd wedi cynyddu wrth i nifer y plant a gaiff eu derbyn i ofal awdurdodau lleol gynyddu. Fodd bynnag, araf iawn ar y gorau fu'r gwelliant yn ansawdd gwasanaethau. Er enghraifft, ni welwyd gwelliant o ran sefydlogrwydd lleoliadau plant sy'n derbyn gofal (**Ffig. 6c**); nac o ran cyfran cleientiaid hŷn y gwasanaethau cymdeithasol sy'n cael cymorth yn y gymuned yn hytrach nag mewn gofal preswyl (**Ffig. 6ch**). Unwaith eto, dengys data a ddadansoddwn yn ddiweddarach yn y bennod hon bod perfformiad awdurdodau lleol yn amrywio'n fawr yn achos rhai mesurau o berfformiad gwasanaethau cyhoeddus.
- 6.12 Mae'r patrwm hwn o berfformiad pur ddigyfnewid i'w weld mewn gwasanaethau eraill a ddarperir gan lywodraeth leol hefyd. Er enghraifft, nid yw glanweithdra ffyrdd na manau cyhoeddus wedi gwella dros y chwe blynedd diwethaf (**Ffig. 6d**); ac erys bwlch mawr rhwng cyfran y teuluoedd digartref yng Nghymru o gyharu â Lloegr (**Ffig. 6dd**).

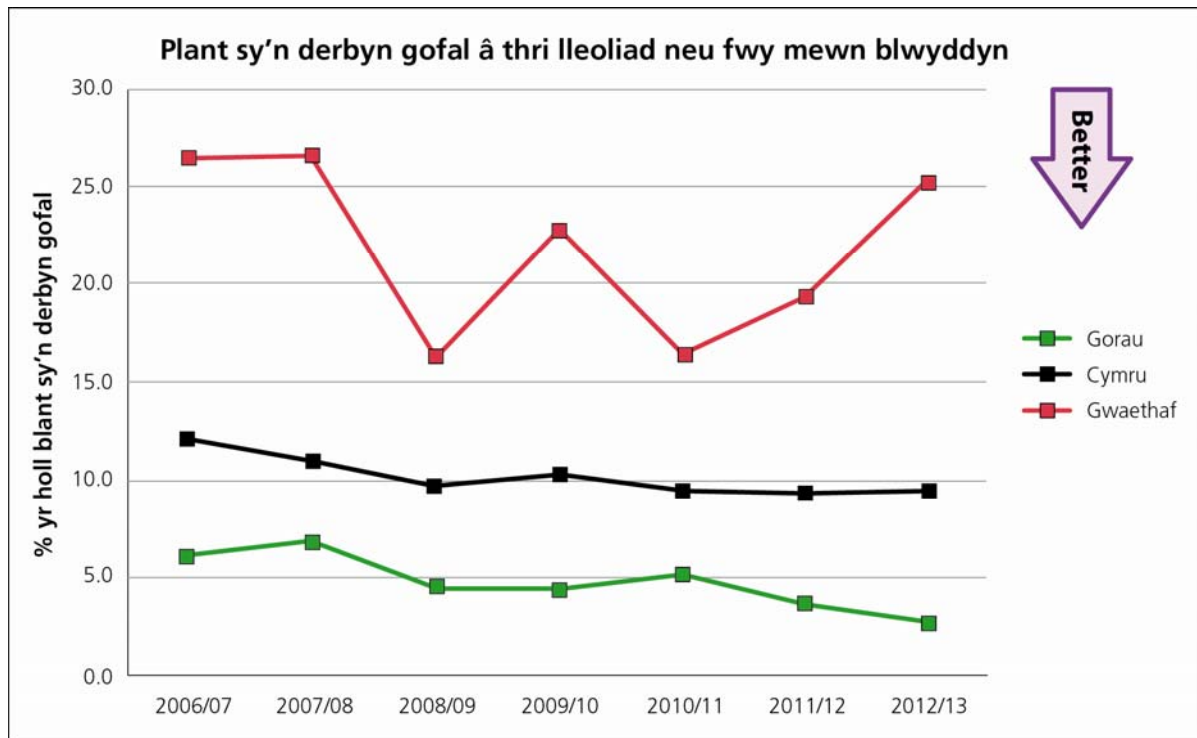
Ffigur 6a



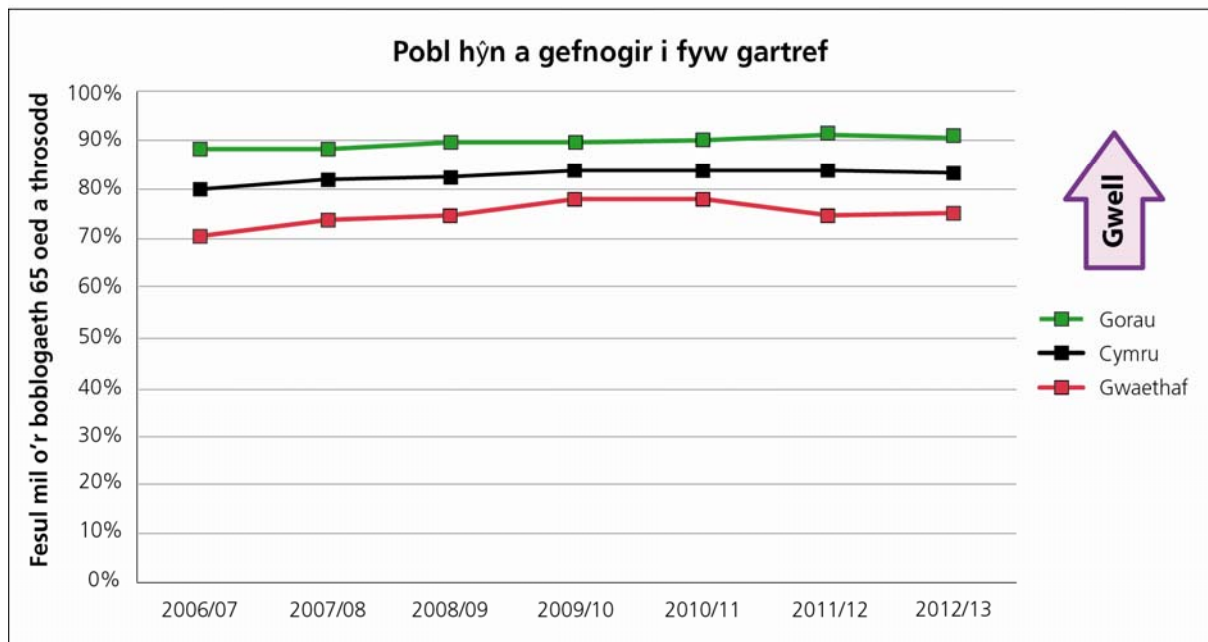
Ffigur 6b



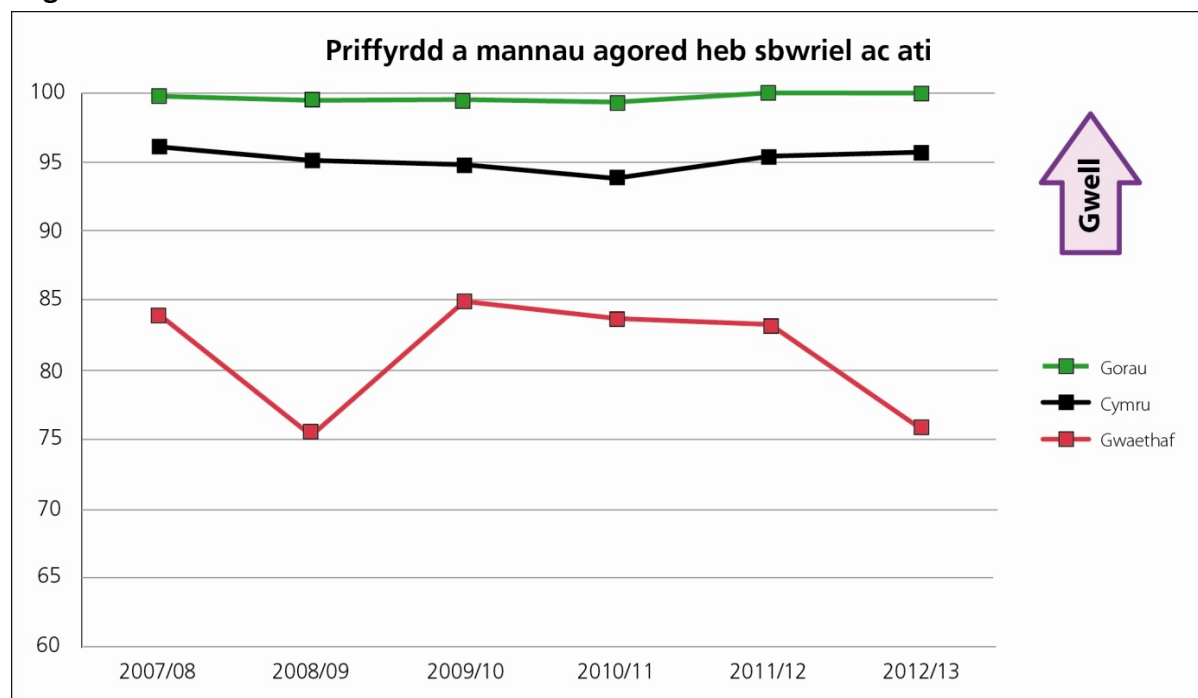
Ffigur 6c



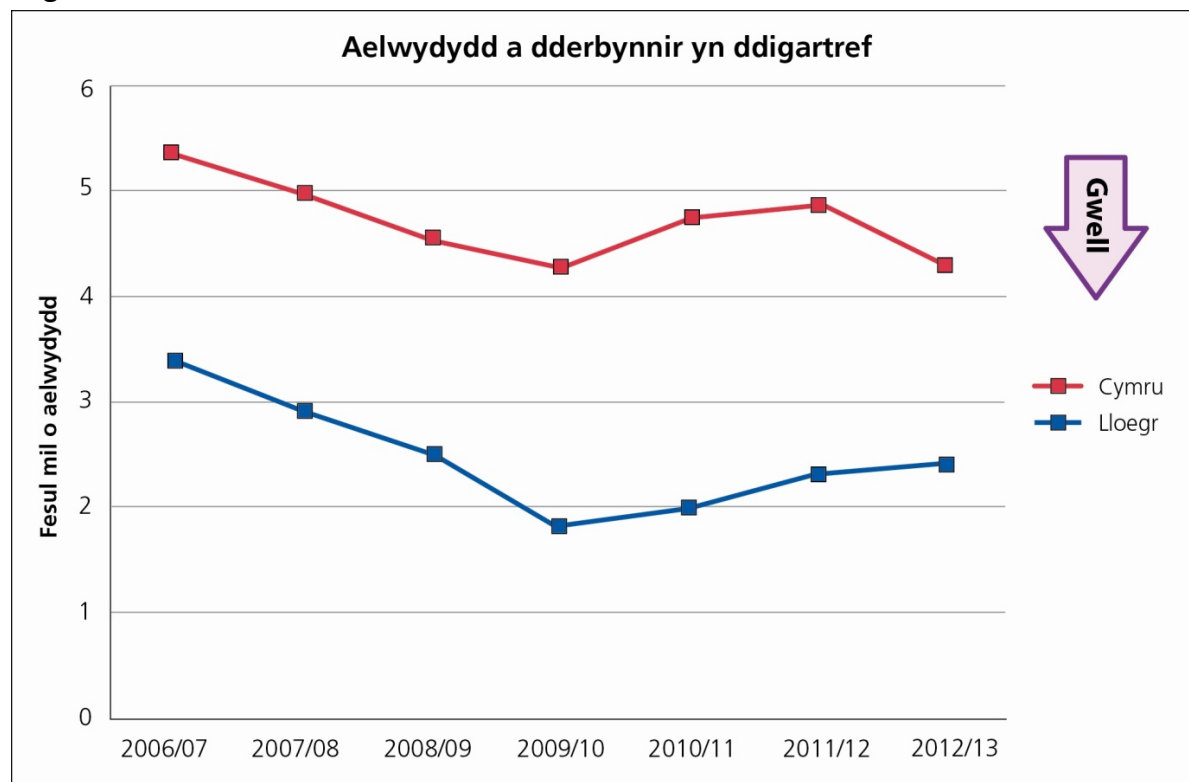
Ffigur 6ch



Ffigur 6d



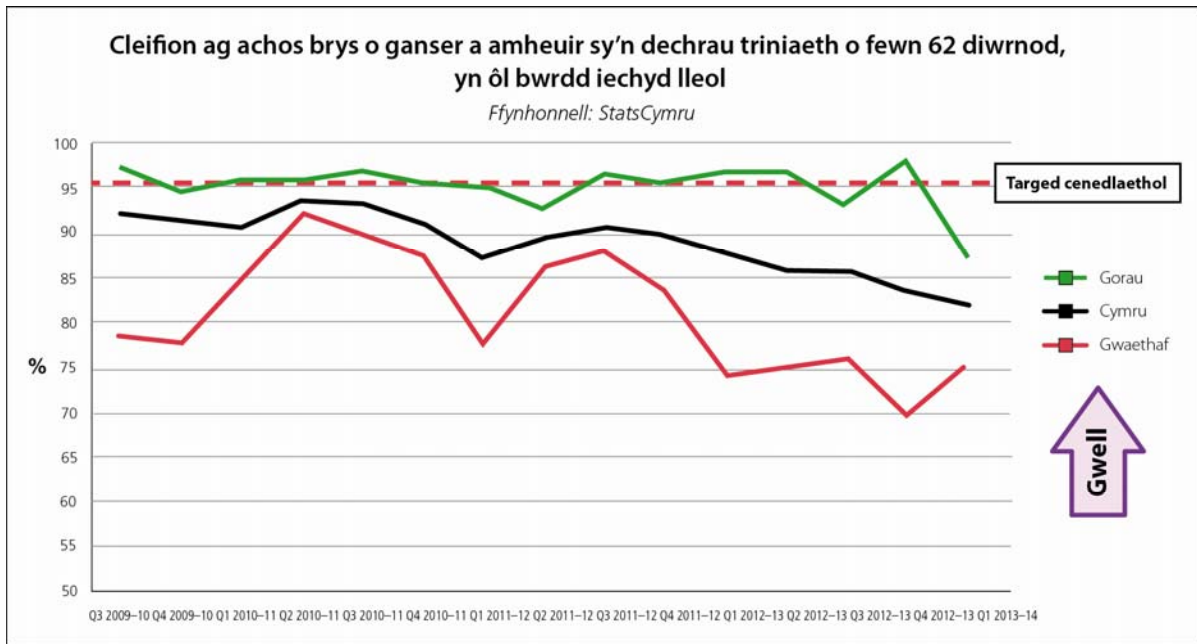
Ffigur 6dd



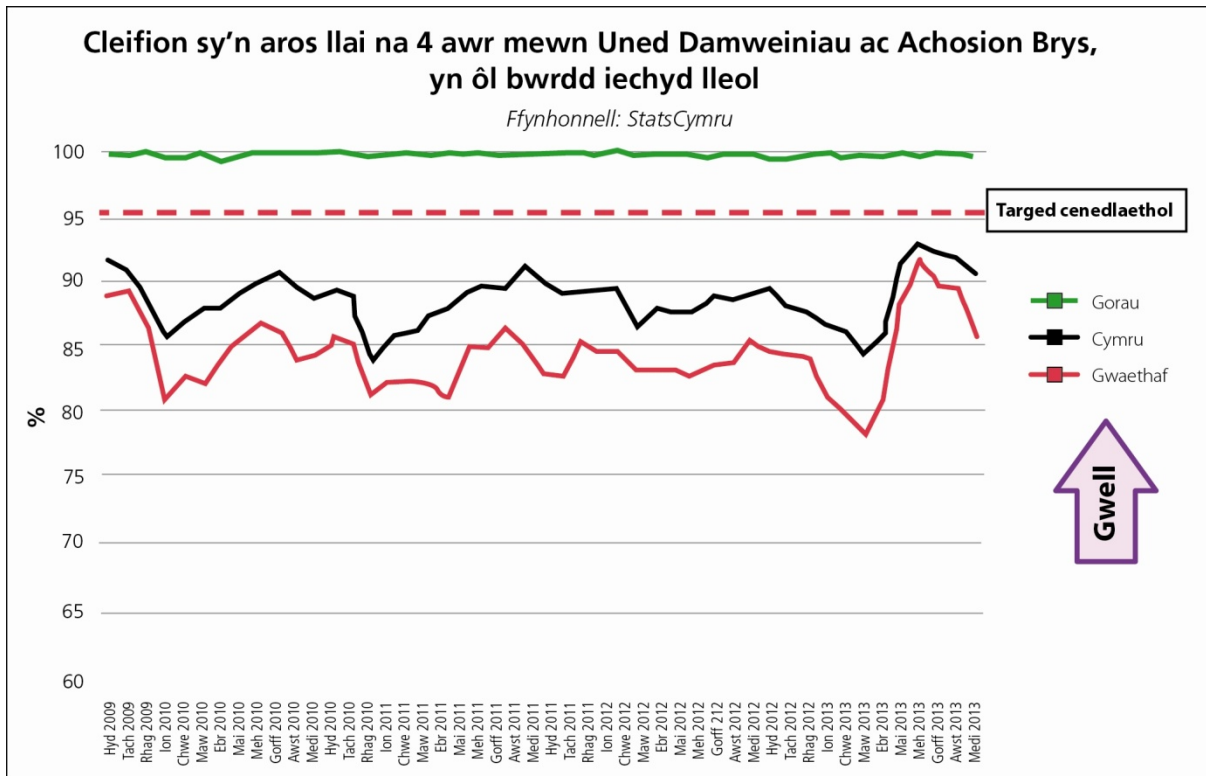
Gwasanaethau iechyd

6.13 Mae'r patrwm ym mherfformiad y GIG hyd yn oed yn fwy amlwg, gyda pherfformiad yn aml yn methu â chyflawni'r targed a/neu'n gwaethygu. Mae amseroedd aros cleifion canser ledled Cymru wedi parhau i fethu â chyflawni eu targedau, ac mae'r duedd gyffredinol am i lawr yn amlwg (**Ffig. 6e**). Mae'r un peth yn wir am amseroedd aros mewn unedau damweiniau ac achosion brys (**Ffig. f**), ac yn ystod y blynyddoedd diwethaf nid oes unrhyw BILL heblaw Powys (sydd ond ag unedau mân anafiadau) wedi cyflawni'r targed cenedlaethol o 95% o gleifion yn aros am lai na phedair awr. Yn yr un modd, mae perfformiad y GIG yn erbyn y targed o atgyfeirio 95% o gleifion am driniaeth o fewn 26 wythnos yn gwaethygu, gyda chwech o'r saith BILL yn perfformio islaw'r targed am dros flwyddyn bellach (**Ffig. 6ff**). Mewn chwe allan o'r saith BILL, mae o leiaf rai cleifion yn aros mwy na 36 wythnos, er gwaethaf ymrwymiad i gael gwared ar enghreifftiau o'r fath yn gyfan gwbl (**Ffig. 6g**). Ac mae amseroedd ymateb ar gyfer ambiwlansys argyfwng wedi methu â chyflawni'r targed yn aml yn y rhan fwyaf o ardaloedd yng Nghymru (**Ffig. 6ng**).

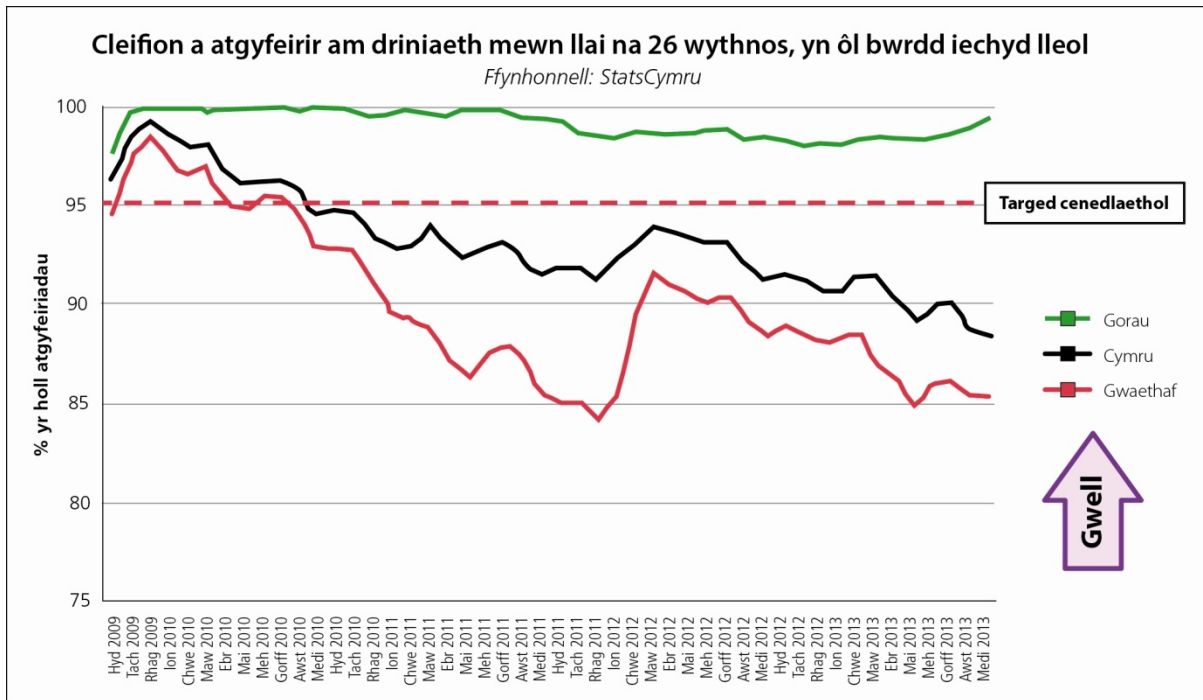
Ffigur 6e



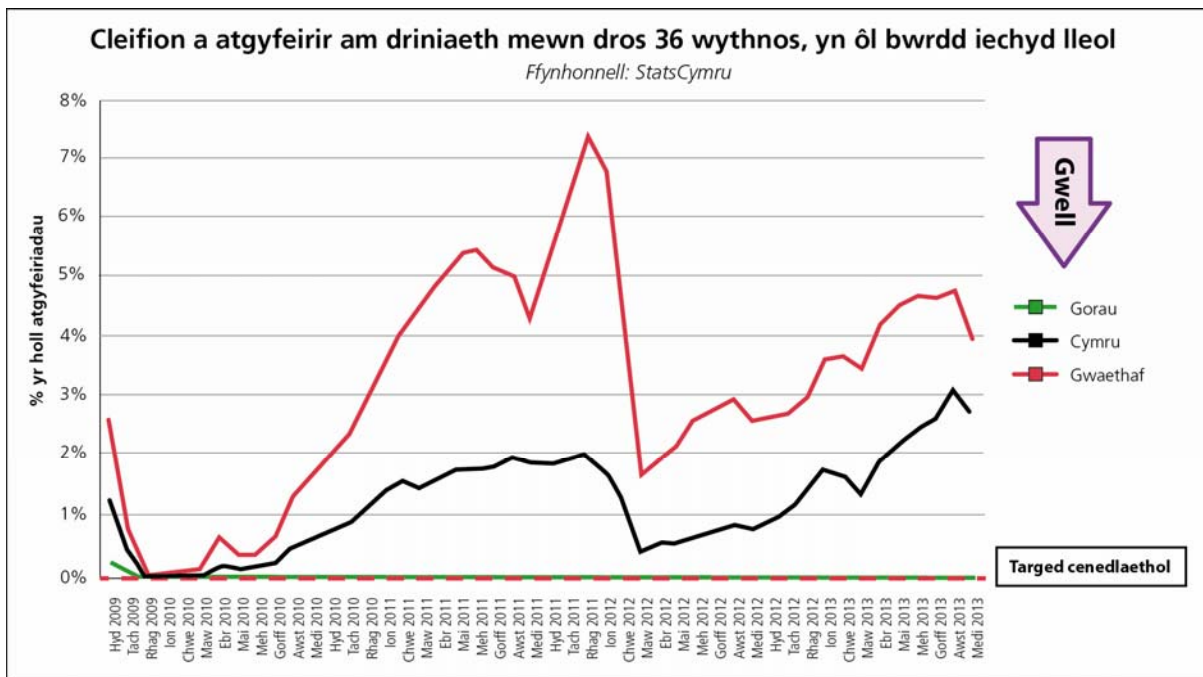
Ffigur 6f



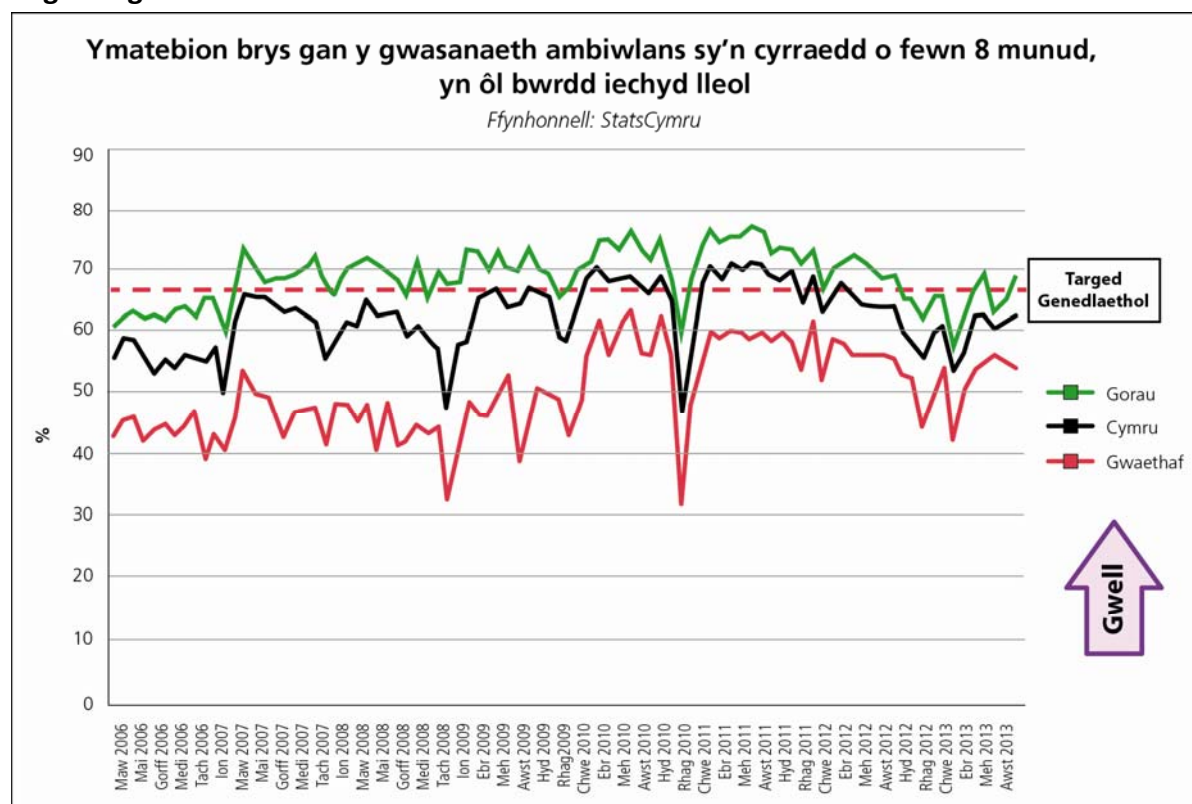
Ffigur 6ff



Ffigur 6g



Ffigur 6ng



6.14 Mae'n hawdd priodoli'r patrwm perfformiad hwn i'r pwysau sylfaenol ac anghyson a grëir gan alw cynyddol a lleihad mewn adnoddau real i ateb y galw hwnnw, a ddisgrifiwyd gennym ym Mhennod 1. Mae'n bosibl bod hynny'n arbennig o berthnasol i'r GIG, lle mae'r pwysau ariannol wedi effeithio ar wasanaethau yn gynt ac yn galetach nag mewn rhannau eraill o'r sector cyhoeddus o bosibl. Er enghraifft, nododd Swyddfa Archwilio Cymru yn ddiweddar

*Mae graddau'r heriau ariannol parhaus yn awgrymu, hyd yn oed gyda'r camau gweithredu a gynlluniwyd [i fynd i'r afael â diffygion mewn perfformiad], bod cyrff y GIG yn debygol o'i chael hi'n anodd cynnal lefelau gwasanaeth a pherfformiad presennol.*¹⁶⁰

Fodd bynnag, mae'n drawiadol hefyd nad yw maint cymharol fawr y rhan fwyaf o'r BILLau yng Nghymru, na'r ffaith eu bod yn rheoli system integredig o ofal sylfaenol, gofal eilaidd a gofal yn y gymuned, fel pe baent wedi atal na lliniaru'r problemau hyn. Efallai mai'r rheswm am hyn yw bod y GIG yn tueddu i reoli perfformiad drwy ganolbwyntio ar gyflawni targedau trwybwn ac effeithlonrwydd mwyfwy heriol yn hytrach na gwella iechyd hirdymor ac felly leihau'r galw am wasanaethau. Dychwelwn at y mater hwn isod.

¹⁶⁰ Swyddfa Archwilio Cymru Gorffennaf 2013 *Cyllid Iechyd 2012-2013 a thu hwnt*.

- 6.15 Mewn llywodraeth leol, efallai bod rhywfaint o'r pwysau ariannol wedi bod yn llai difrifol hyd yma, ond mae ehangder cyfrifoldebau awdurdodau lleol yn creu her wahanol o orfod dewis rhwng llu o flaenoriaethau gwasanaeth croes ac amrywiol, y mae rheidrwydd cyfreithiol ar awdurdod lleol i ddarparu'r rhan fwyaf ohonynt. Fel y dywedodd Cyngor Sir Caerfyrddin wrthym,
ni fydd yn bosibl sicrhau gwelliant parhaus ym mhopeth yn ystod y cyfnod o leihad pellach mewn arian cyhoeddus sydd i ddod.... ...Bydd yn rhaid gwneud dewisiadau anodd o ran pa wasanaethau y gall llywodraeth leol barhau i'w darparu ac ar ba lefel a safon.
- 6.16 Mae hynny, fodd bynnag, yn egluro'r broblem; ond nid yw'n ei chyfiawnhau na'i datrys. Bydd y pwysau ariannol yn fwy difrifol a bydd y galw am wasanaethau yn parhau i dyfu. Nid oes ots ble yn union y daw'r pwysau hwnnw i'r golwg na phryd y bydd yn digwydd; mae'r data hyn yn arwydd clir o beth fydd yn parhau i ddigwydd ar draws y sector cyhoeddus. Mae'n amlwg o'r data bod llawer o'n prif wasanaethau yn ei chael hi'n anodd darparu gwasanaethau amserol - nid drwy anghymwyster ond am nad oes ganddynt ddigon o adnoddau i ateb y galw. Mae hynny'n amlwg yn anghynaliadwy. Mae'n tanlinellu'r angen am y rhaglen radical o ddiwygiadau hirdymor a gynigiwn yn ein hadroddiad; ond mae hefyd yn amlygu'r pwysau critigol byrdymor ar lawer o wasanaethau, a'r angen i weithredu ar frys.

Anghysondebau ac amrywiadau

- 6.17 Hyd yma rydym wedi ystyried perfformiad ar lefel Cymru gyfan yn bennaf, ac wedi canfod cymysgedd o welliant araf mewn rhai meysydd, ond diffyg gwelliant a dirywiad mewn llawer o feysydd eraill. Yr un yw'r darlun wrth ystyried y lefelau perfformiad amrywiol yng Nghymru. Mae amrywiadau mawr ac, yn aml, anesboniadwy i'w gweld yn safon yr un gwasanaeth a ddarperir gan sefydliadau gwahanol - sy'n creu 'loteri cod post' fel y'i gelwir o ran gwasanaethau.
- 6.18 Mewn gwasanaethau llywodraeth leol, er enghraifft, mae bwlch mawr i'w weld yn amlwg rhwng y perfformwyr gorau a gwaethaf o ran oedi wrth drosglwyddo gofal (**Ffig. 6h**), cyfran y bobl ifanc sy'n gadael ysgol heb gymhwyster (**Ffig. 6i**), neu gwblhau grantiau cyfleusterau i'r anabl¹⁶¹ (**Ffig. 6j**). Yn yr achosion hyn, mae'r bwlch wedi lleihau dros y blynyddoedd diwethaf, ond mae gwahaniaeth amlwg o hyd.

¹⁶¹ Mae grant cyfleusterau i'r anabl yn ffordd o ariannu addasiadau i gartref person anabl fel y gall ef/hi barhau i fyw ynddo. Fe'i defnyddir fel arfer ar gyfer gwaith mawr fel lledu drysau neu osod ystafelloedd ymolchi hygrych. Mae'r data yn mesur yr amser a gymerir o'r cyswllt cyntaf â'r awdurdod lleol hyd nes bod yr holl waith adeiladu wedi'i gwblhau'n foddhaol

6.19 Mae'r sefyllfa o ran oedi wrth drosglwyddo gofal yn peri pryder mawr. Fel yr eglurwn yn y blwch drosodd, mae hwn yn fesur hollbwysig, o ofal integredig o ansawdd uchel i bobl hŷn a gallu'r GIG ac awdurdodau lleol i gydweithio i'w ddarparu. Llwyddwyd i gael gwared ar rai o'r lefelau hynod o uchel o oedi a welwyd mewn rhai awdurdodau lleol yn ystod blynyddoedd blaenorol, sy'n golygu bod y gyfradd oedi gyffredinol wedi gostwng. Ond mae'r anghysondeb sy'n parhau rhwng safon gwasanaethau mewn gwahanol rannau o Gymru yn drawiadol ac yn annerbyniol.

Oedi wrth drosglwyddo gofal

Mae oedi wrth drosglwyddo gofal yn digwydd pan nad oes angen triniaeth cleifion mewnol ar glaf yn yr ysbyty mwyach, ond na all adael yr ysbyty. Mae sawl rheswm pam y gallai hyn ddigwydd, ond yr un mwyaf cyffredin yw pan na all claf adael yr ysbyty am nad oes gofal cymdeithasol priodol ar gael iddo, naill ai yn ei gartref ei hun neu mewn lleoliad preswyl. Er mwyn osgoi'r achosion hyn o "oedi wrth drosglwyddo gofal am resymau'n ymwneud â gofal cymdeithasol", mae angen i'r GIG ac adrannau gwasanaethau cymdeithasol awdurdodau lleol gydweithio'n agos i sicrhau bod gofal priodol ar gael pan fydd pob claf yn barod i gael ei ryddhau o'r ysbyty. Mae oedi wrth drosglwyddo gofal yn debygol o effeithio'n benodol ar bobl hŷn, sydd ag anghenion gofal cymdeithasol ac iechyd parhaus yn aml.

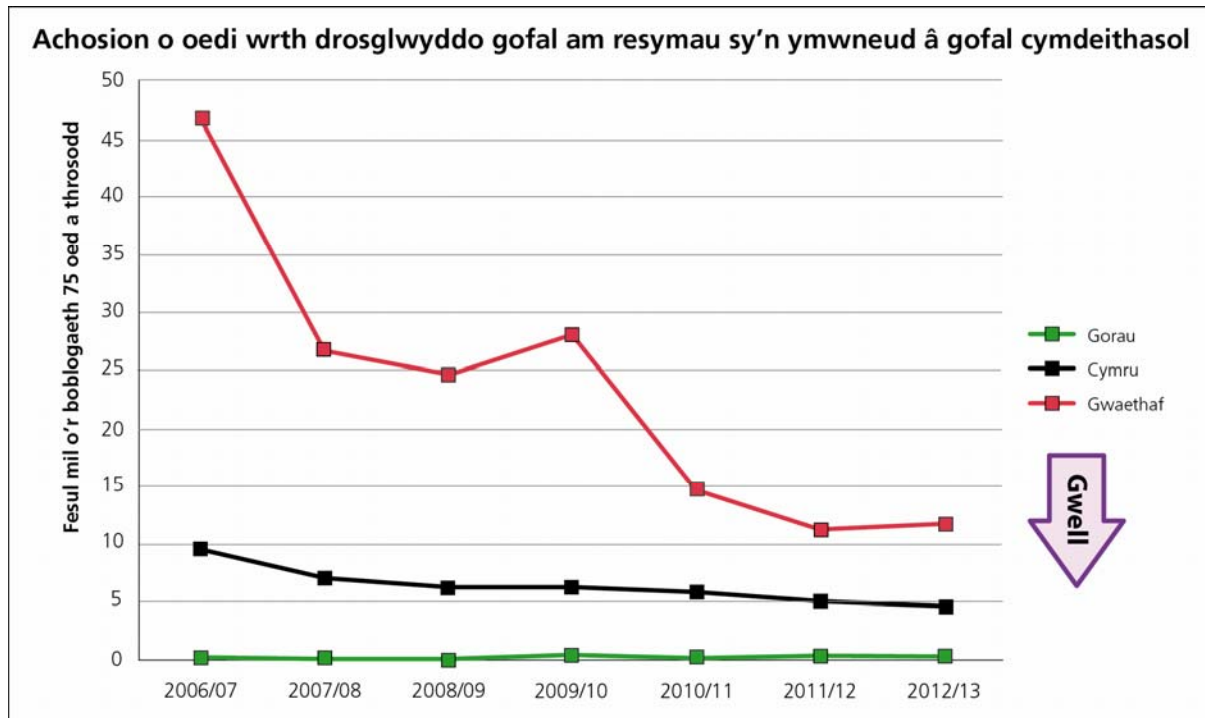
Mae llawer o ganlyniadau difrifol i bob achos o oedi wrth drosglwyddo gofal. Yn gyntaf, mae'n golygu bod claf yn gorfod aros yn yr ysbyty pan allai fod adref. Yn ail, mae'n golygu bod gwely mewn ysbyty yn cael ei gymryd gan rywun nad oes ei angen, sy'n golygu nad yw'r gwely hwnnw ar gael i gleifion eraill sy'n aros. Yn drydydd, mae'n gost sylweddol i'r GIG heb unrhyw fudd o gwbl.

Mae lleihau achosion o oedi wrth drosglwyddo gofal wedi bod yn flaenoriaeth bwysig dros y blynyddoedd diwethaf. Ac fel y dengys **ffig. 6h**, gwelwyd o leiaf rywfaint o welliant ar lefel Cymru gyfan. Fodd bynnag, mae llawer o'r gwelliant hwn i'w briodoli i leihad yn y lefelau eithriadol o uchel o oedi wrth drosglwyddo gofal a welwyd mewn llond llaw o awdurdodau lleol. Mae'r sefyllfa sylfaenol yn llawer mwy llonydd.

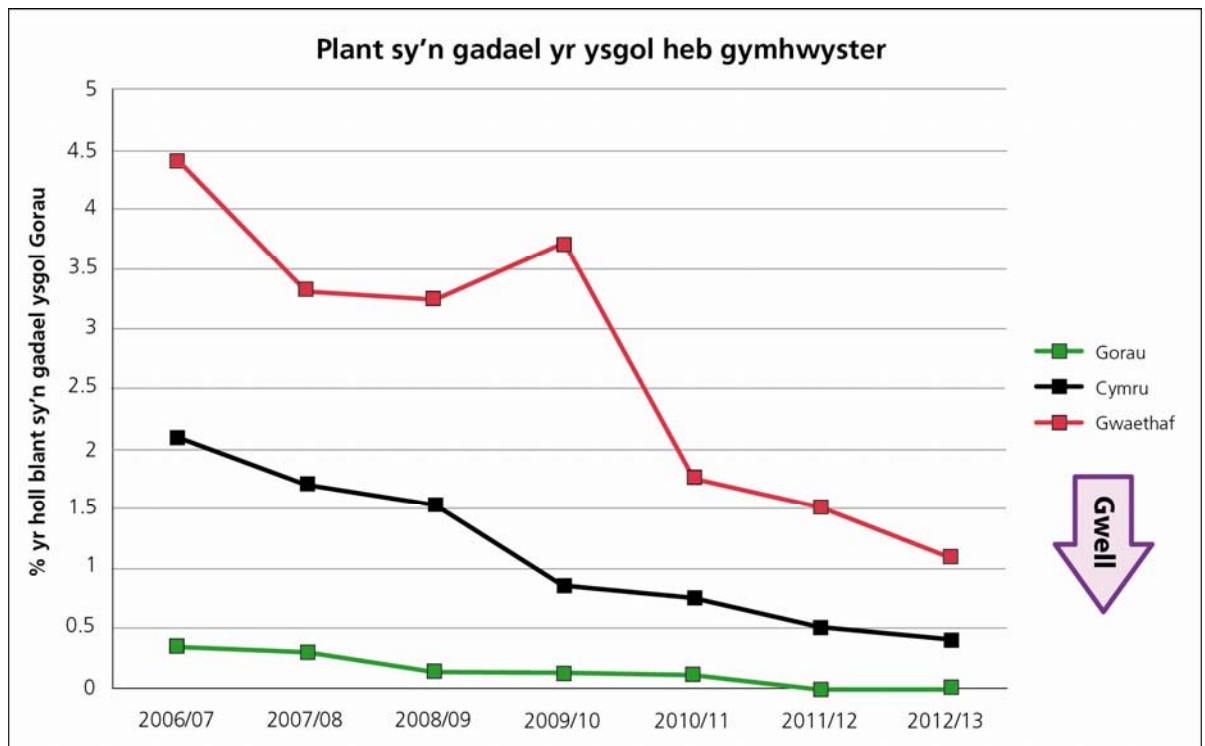
At hynny, mae perfformiad yn dal i amrywio'n fawr iawn. Mae rhai awdurdodau lleol yn perfformio'n dda iawn yn gyson yn y maes hwn: mae Cyngor Bwrdeistref Sirol Conwy, er enghraifft, wedi llwyddo i gyflawni'r gyfradd oedi isaf yng Nghymru ers sawl blwyddyn, sef llai na 0.5 fesul mil o'r boblogaeth o bobl hŷn fel arfer, sy'n golygu bod nifer yr achosion o oedi gwirioneddol mewn rhifau sengl. Yn 2012-13, er enghraifft, dim ond tri achos o oedi a gafwyd yng Nghonwy, sy'n cyfateb i 0.21 fesul mil. Mae hyn er gwaethaf y ffaith bod gan Gonwy un o'r cyfraddau uchaf o bobl hŷn yng Nghymru, sy'n cynyddu maint y grŵp cleientiaid sydd angen gofal iechyd a gofal cymdeithasol.

Mae cyfraddau rhai awdurdodau lleol eraill yn llawer uwch. Yn 2012-13 roedd gan Gasnewydd 11.84 o achosion o oedi fesul mil o'r boblogaeth o bobl hŷn, sy'n cyfateb i 134 o achosion o oedi gwirioneddol - neu 131 yn fwy na Chonwy er bod y boblogaeth o bobl hŷn yn llawer is. Mae hynny'n golygu bod cleifion a oedd yn byw yng Nghasnewydd fwy na hanner cant o weithiau yn fwy tebygol o brofi oedi cyn gadael yr ysbyty na chleifion yng Nghonwy. At hynny, roedd y cleifion hyn fwy na dwywaith yn fwy tebygol o brofi oedi na'r rhai a oedd yn byw ym Mlaenau Gwent, mwy na theirgwaith yn fwy tebygol na'r rhai a oedd yn byw yn Nhorfaen a mwy na chwe gwaith yn fwy tebygol na'r rhai a oedd yn byw yn Sir Fynwy - er bod y cleifion hyn i gyd yn cael eu trin gan yr un bwrdd iechyd lleol ac, o bosibl, yr un ysbyty.

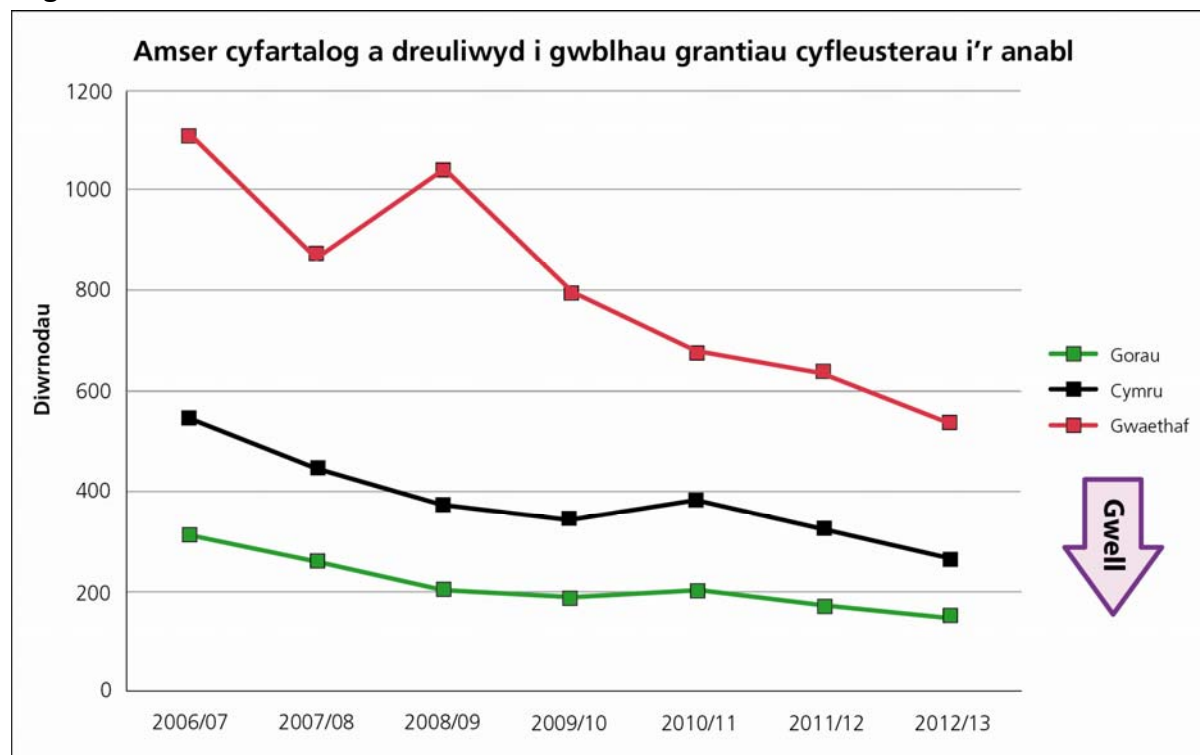
Ffigur 6h



Ffigur 6i



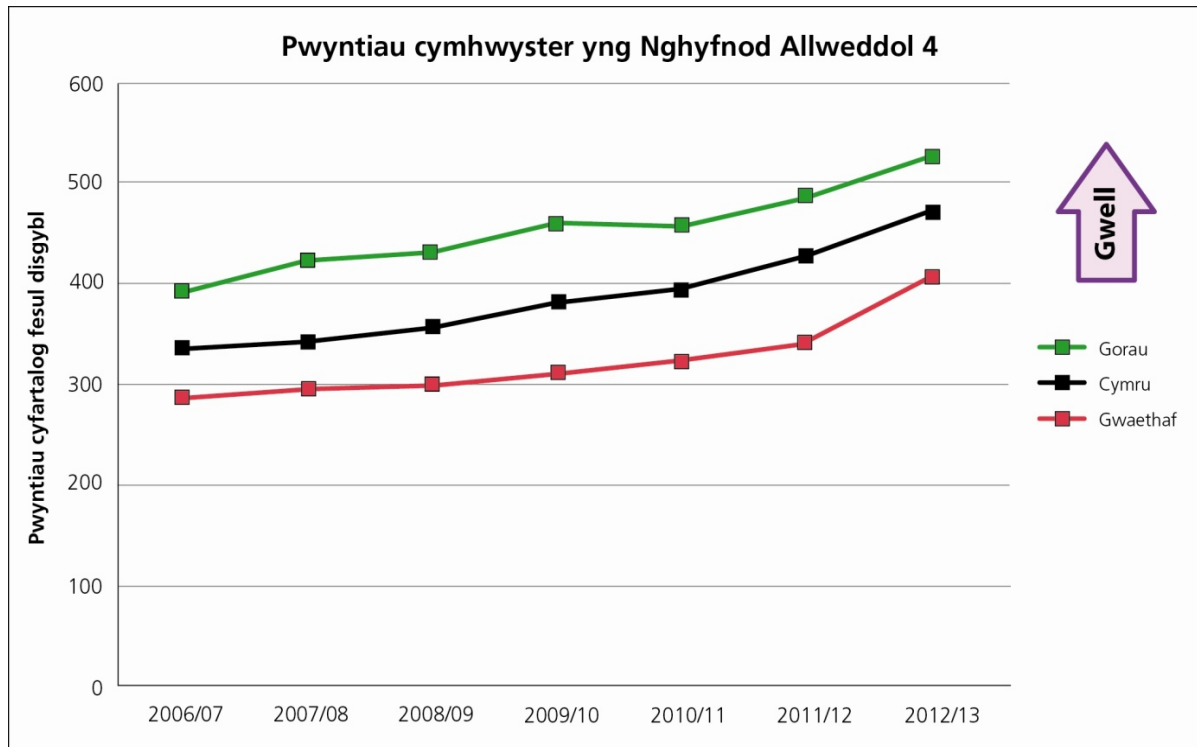
Ffigur 1



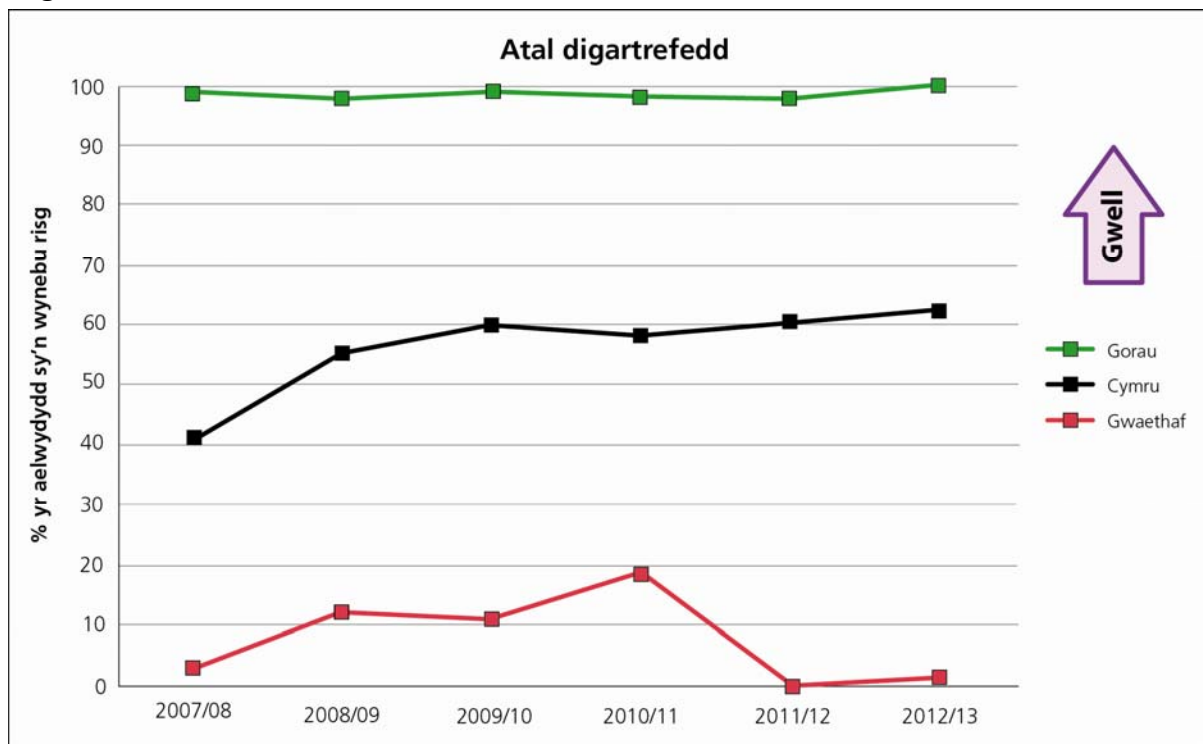
6.20 Fodd bynnag, nid oes tystiolaeth bod y bwch yn cau yn achos cyrhaeddiad cyffredinol mewn ysgolion yng Nghyfnod Allweddol 4 (**Ffig. 6ll**), cefnogi cleientiaid gwasanaethau cymdeithasol yn y gymuned (**Ffig 6ch uchod**), atal digartrefedd (**Ffig. 6m**), glanweithdra ffyrdd a manau agored (**Ffig.d, uchod**) nac yn sicr yn achos darparu tai fforddiadwy, lle mae'r bwch wedi cynyddu'n sylweddol (**Ffig. 6n**). Mae'r anghysondeb ym maes atal digartrefedd yn arbennig o amlwg. Y llynedd, nodwyd bod 186 o deuluoedd yn Sir Ddinbych yn wynebu risg o ddigartrefedd. Llwyddodd y Cyngor i atal hynny rhag digwydd ym mhob un o'r 186 o achosion. Mewn cyferbyniad, roedd 416 o deuluoedd ym Mlaenau Gwent yn wynebu risg, a dim ond mewn 1.2% (neu bump) o achosion y llwyddodd y Cyngor i atal digartrefedd. Nid yw hynny'n golygu i'r 411 o deuluoedd eraill ddod yn ddigartref i gyd - ond mae'n golygu eu bod wedi cael gwasanaeth llawer gwaeth gan eu cyngor na'r rhai yn Sir Ddinbych. Er bod rhai amheuan am fanwl-gywirdeb a chysondeb y data hyn,¹⁶² ni allant egluro anghysondeb ar raddfa sy'n amlwg yn annerbyniol.

¹⁶² Swyddfa Archwilio Cymru Medi 2013. *Cynllunio ac Adrodd ar Welliannau Lleol yng Nghymru*. Atodiad 1.

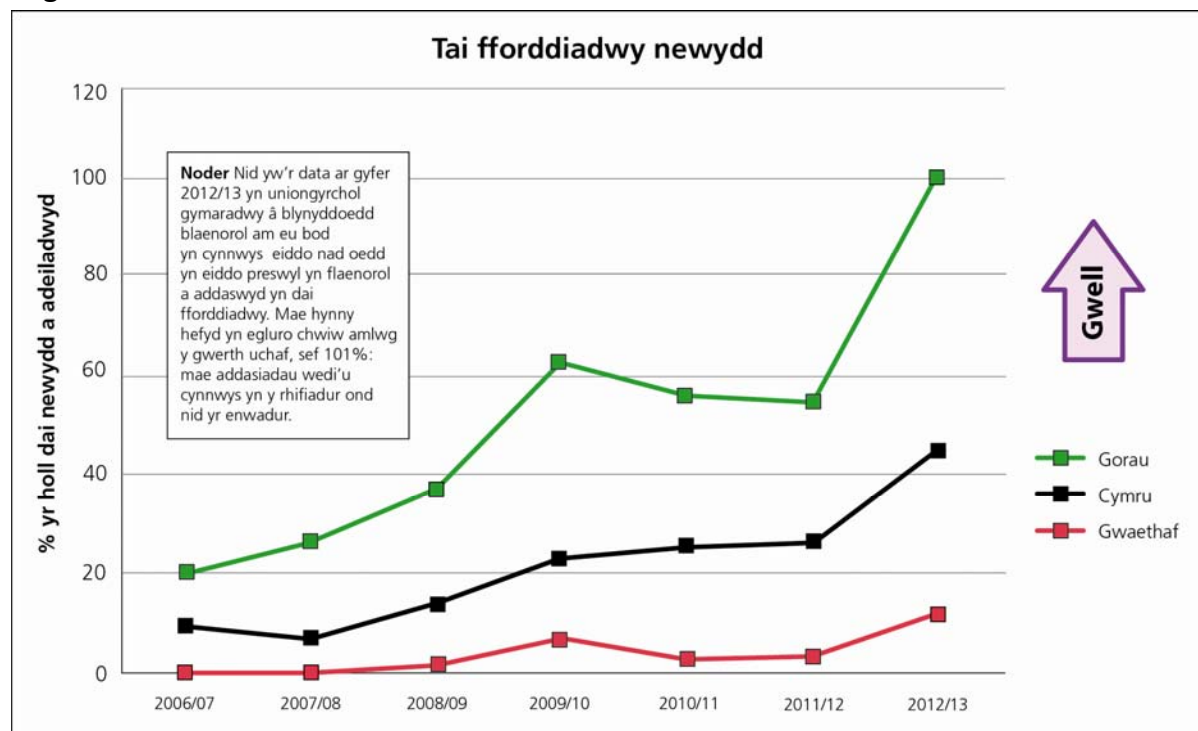
Ffigur 6ll



Ffigur 6m



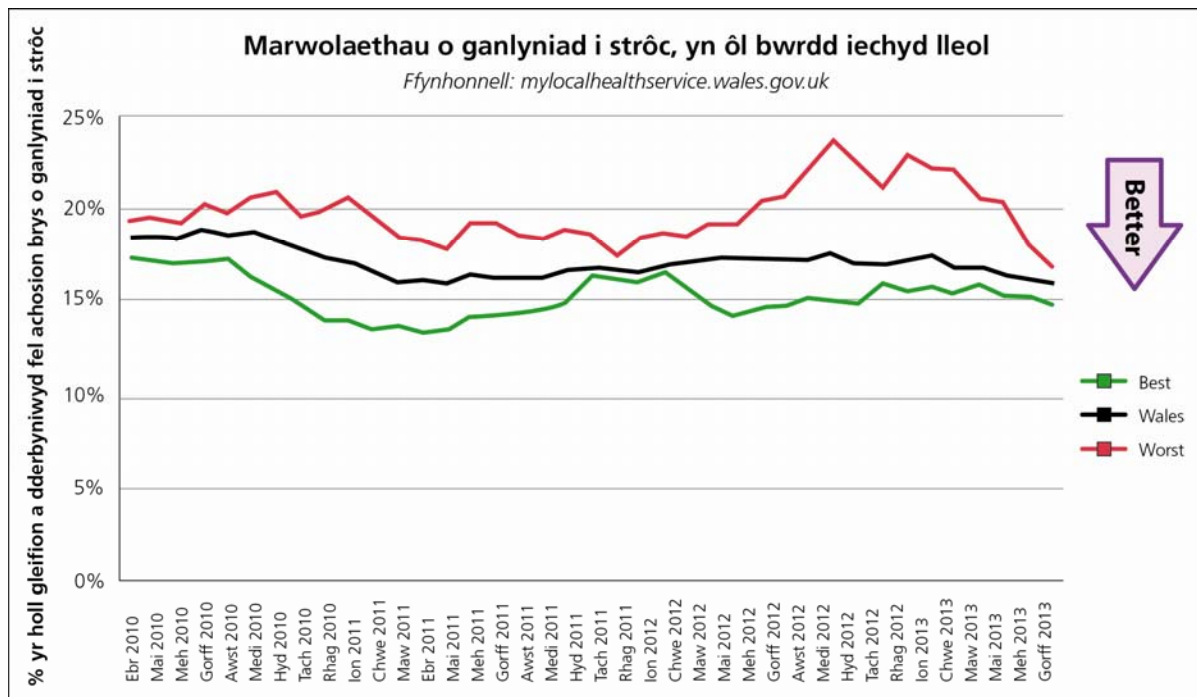
Ffigur 6n



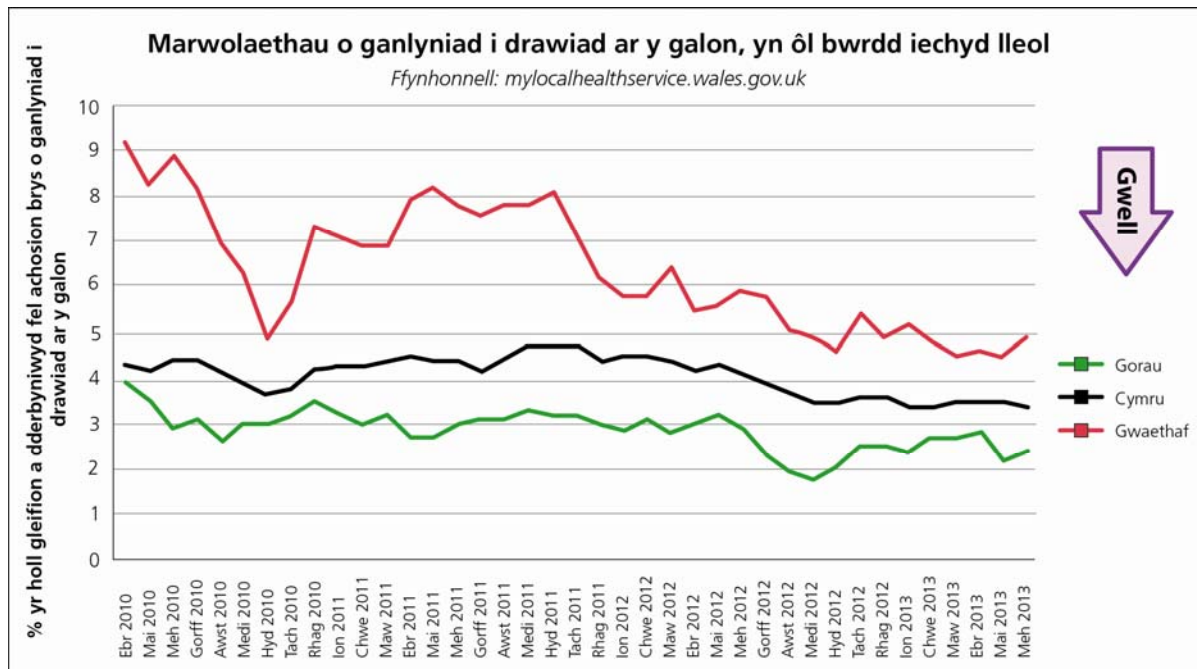
6.21 Mae anghysondebau tebyg i'w gweld ym mherfformiad y GIG, er enghraifft, o ran marwolaethau oherwydd strôc (**ffig.6o**) a thrawiad ar y galon (**ffig.6p**); amseroedd aros am driniaeth canser (**ffig. 6e, uchod**); a chyfraddau heintio MRSA (**ffig.6ph**) a *Clostridium difficile*(**ffig.6r**) mewn ysbytai. Efallai nad yw'r gwahaniaeth cymaint ag yn achos y gwasanaethau llywodraeth leol uchod - ond mae hynny'n arferol wrth gymharu ond chwech neu saith bwrdd iechyd¹⁶³ yn hytrach na 22 o awdurdodau lleol. At hynny, yn y maes hwn, gall goblygiadau'r gwahaniaethau hynny fod yn fater o fywyd a marwolaeth yn llythrennol.

¹⁶³ Nid oes gan fwrdd iechyd lleol Powys unrhyw ysbytai mawr, ond mae'n comisiynu gofal gan gyrff iechyd cyfagos yng Nghymru a Lloegr. Felly nid oes data perfformiad sy'n ymwneud ag ysbytai (e.e. ar gyfraddau marwolaethau a heintio) ar gael yn achos Powys.

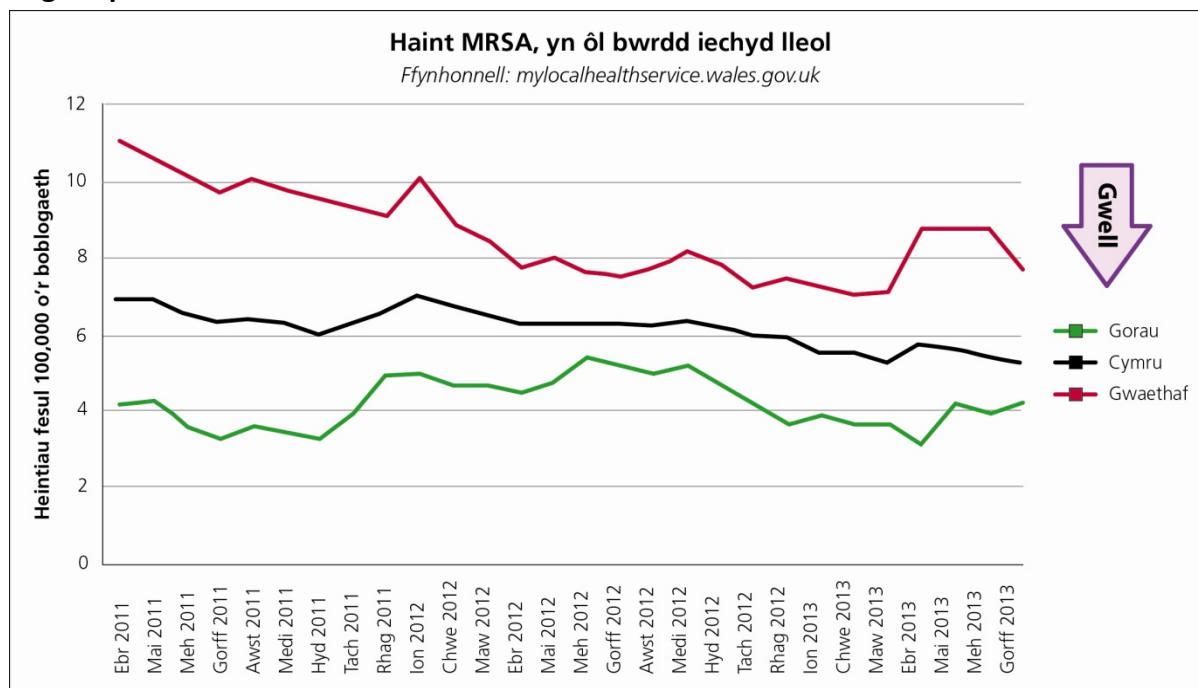
Ffigur 6o



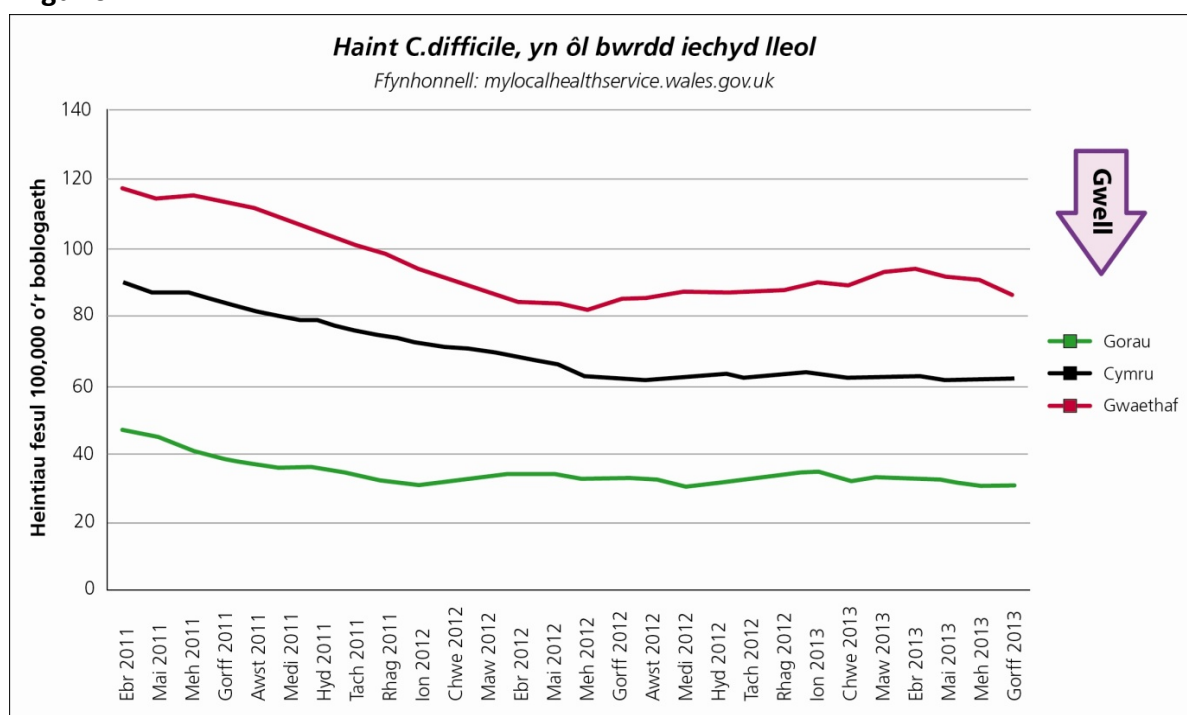
Ffigur 6p



Ffigur 6ph



Ffigur 6r



6.22 Mae rhywfaint o amrywiad rhwng perfformiad sefydliadau yn arferol. Gall adlewyrchu nodweddion gwahanol yr ardal neu'r boblogaeth a wasanaethir, a/neu gall adlewyrchu'r gwahanol flaenoriaethau, cwbl ddilys, sydd gan wahanol sefydliadau. Yn yr un modd, gall sefydliadau ddadlau y gall y gwahaniaethau rhwng eu perfformiad gael eu hegluro gan ddehongliadau gwahanol o ddiffiniadau data neu faterion eraill yn

ymwneud ag ansawdd data. Er bod rhywfaint o dystiolaeth o hyn,¹⁶⁴ ni chredwn ei fod yn eglurhad derbynol na digonol. Mae'r data hyn yn dangos perfformiad gwasanaethau y mae'n rhaid i sefydliadau eu darparu; ac mae'n rhaid i'r sefydliadau hynny sicrhau bod y data yn gywir ac yn berthnasol. Oni wnânt hynny, mae'n adlewyrchu'r problemau ehangach o ran rheoli perfformiad yn y sector cyhoeddus a ystyrir gennym isod ac, yn enwedig, y diffyg pwyslais y mae llawer o sefydliadau'n ei roi ar reoli perfformiad.

6.23 Mae'n sicr bod rhai esboniadau rhesymol dros amrywiadau ym mherfformiad gwasanaethau. Er enghraifft, gall lefelau amddifadedd, nifer yr achosion o anghenion dysgu ychwanegol neu gyfran y plant nad ydynt yn siarad Cymraeg na Saesneg fel iaith gyntaf effeithio ar gyrhaeddiad addysgol. Os yw ysbytai mewn un ardal yn arbenigo mewn trin cyflyrau arbennig ac yn delio ag achosion mwy difrifol o ardaloedd eraill, gall hynny hefyd gam-ystumio cyfraddau marwolaethau yn y GIG.

6.24 Fodd bynnag, mae amrywiadau mewn perfformiad yr un mor sylweddol mewn mesurau lle na cheir dylanwadau o'r fath. Fel y dywedodd Arolygiaeth Gofal a Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru yn ei thystiolaeth i ni:

Mae ein gwaith mewn awdurdodau lleol yn dangos amrywiadau amlwg ym mherfformiad gwasanaethau cymdeithasol ledled Cymru na allant gael eu hegluro'n syml gan yr heriau demograffig ac economaidd gwahanol sy'n wynebu cynghorau.

Er enghraifft, nid oes esboniad amlwg am y gwahaniaethau mewn oedi wrth drosglwyddo gofal nac atal digartrefedd a ddisgrifiwyd uchod. Yn yr un modd, ar sail y data diweddaraf, nid oes rheswm da i egluro'r canlynol:

- Mae Cyngor Casnewydd yn cymryd teirgwaith yn fwy o amser (a mwy na blwyddyn) ar gyfartaledd i gwblhau cynllun grant cyfleusterau i'r anabl na Chonwy;
- Mae dros chwarter y plant sy'n derbyn gofal yng Ngheredigion wedi cael tri lleoliad neu fwy dros y flwyddyn ddiwethaf, o gymharu â llai na 3% yn Sir Fynwy;
- Mae 100% o'r ffyrdd a'r mannau cyhoeddus a gafodd eu harolygu yn Sir Ddinbych yn rhydd o sbwriel sylweddol, o gymharu â dim ond 76% yn Sir y Fflint;
- Mae dros 93% o gleifion yr amheuyd bod ganddynt ganser wedi dechrau triniaeth o fewn 62 o ddiwrnodau yn BILI Aneurin Bevan, o gymharu â dim ond 75% yn BILI Abertawe Bro Morgannwg;
- Mae cleifion yn yr ysbyty ym Mwrdd Iechyd Prifysgol Betsi Cadwaladr fwy na dwywaith yn fwy tebygol o gael haint *C. difficile* na chleifion yng Nghwm Taf; a bron ddwywaith yn fwy tebygol o gael haint MRSA na chleifion yn Hywel Dda.

¹⁶⁴ Er enghraifft, nododd Swyddfa Archwilio Cymru yn ddiweddar anghysondebau o ran data ar gyfer dau o'r dangosyddion a ddefnyddiwn yma: atal digartrefedd a grantiau cyfleusterau i'r anabl. Swyddfa Archwilio Cymru, *ibid.*,

6.25 Mae'n anochel bod yr anghysondebau hyn a rhai tebyg yn golygu bod rhai dinasyddion a chymunedau yn cael gwasanaeth llawer gwaeth, na ellir ei gyfiawnhau, oherwydd yr ardal y maent yn byw ynddi. Yn wahanol i'r tueddiadau ym mherfformiad Cymru gyfan, ni all pwysau ariannol a demograffig ehangach egluro hyn. Mae'r pwysau hwn yn effeithio ar sefydliadau yn yr un modd fwy neu lai, ac yn sicr nid ydynt yn gwahaniaethu digon i egluro amrywiadau mor sylweddol mewn perfformiad. Rhaid dod i'r casgliad bod gwahaniaethau o'r fath i'w priodoli, yn rhannol o leiaf, i rai o'r gwendidau systemig a sefydliadol a ddisgrifiwyd gennym mewn penodau blaenorol, boed y rheini'n wendidau o ran maint, cymhlethdod, llywodraethu neu arweinyddiaeth. Er enghraifft, mae problemau o ran maint yn cyfyngu ar yr arbenigedd sydd gan sefydliadau i ddarparu gwasanaethau arbenigol o ansawdd uchel; mae cymhlethdod cydberthnasau yn y sector cyhoeddus yn cyfyngu ar y gallu i nodi gwendidau o ran perfformiad; ac mae trefniadau llywodraethu ac arwain gwan yn amharu ar allu sefydliadau i fynd i'r afael â thanberfformiad yn effeithiol.

Dysgu o lwyddiant

6.26 Hyd yma, rydym wedi disgrifio lefelau perfformiad sydd yn wan ac yn dameidiog, boed hynny o ran tueddiadau dros amser neu safonau rhwng sefydliadau. Nid ydym am roi darlun rhy ddigalon. Fel y dengys llawer o'n tystiolaeth, mae o leiaf rai sefydliadau'n darparu'r rhan fwyaf o'u gwasanaethau'n dda - ond nid oes digon ohonynt ac mae perfformiad cyffredinol yn rhy anghyson. Mae rhai mentrau, fel y rhaglen 1000 o Fwydau a Mwy a arweinir gan Iechyd Cyhoeddus Cymru,¹⁶⁵ sy'n ymddangos fel pe baent wedi llwyddo i lywio gwelliant a chyflawni canlyniadau - ond maent yn rhy achlysurol ac yn rhy fach. Mae'r asesiad negyddol cyffredinol o berfformiad yn parhau.

6.27 Nid yw hynny'n syndod. Mae'r lefelau perfformiad a welwyd gennym, yn ein barn ni, yn deillio o'r pwysau ariannol a demograffig sylfaenol a'r gwendidau a ddisgrifiwn mewn rhannau eraill o'n hadroddiad. Mynd i'r afael â'r gwendidau hynny, a chreu adnoddau i ailddiffinio gwasanaethau cyhoeddus, yw'r unig ffordd gynaliadwy o ymdopi â'r pwysau hwnnw.

6.28 Mae hynny'n golygu nad yw'n gwneud synnwyr annog darparwyr gwasanaethau cyhoeddus i wneud mwy o ymdrech. Nid hwy yw achos y broblem, ac nid dim ond hwy a all ei datrys. Er gwaethaf ymdrechion llawn bwriadau da i wella perfformiad drwy ddadansoddiadau, adroddiadau a pholisïau, gwan fu'r gwelliant cyffredinol. Ni chaiff sefydliadau eu dwyn i gyfrif yn ddigon cyflym nac effeithiol am berfformiad gwael; yn wir, ymddengys bod y systemau ar gyfer strwythuro, llywodraethu ac arwain

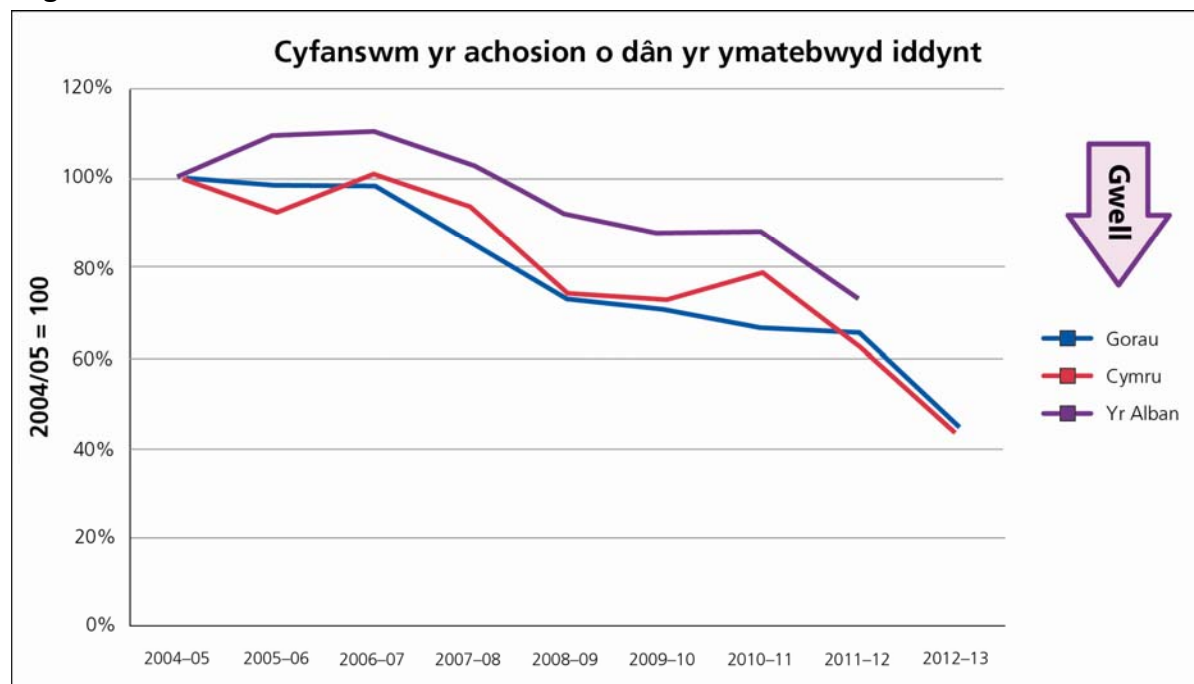
¹⁶⁵ Nod y rhaglen yw atal 1,000 o farwolaethau y gellir eu hosgoi bob blwyddyn drwy gydweithio rhwng y GIG a sefydliadau eraill. Gweler <http://www.1000livesplus.wales.nhs.uk/home>

y sector cyhoeddus wedi'u cynllunio'n berffaith i gynhyrchu'r canlyniadau a welwyd gennym. Yn lle ceisio rhoi bai am fethiant, dylem fod yn dysgu o lwyddiant. Mae dau eithriad nodedig i'r darlun cyffredinol o berfformiad gwael yng Nghymru, sy'n haeddu cael eu hefelychu'n ehangach yn ein barn ni.

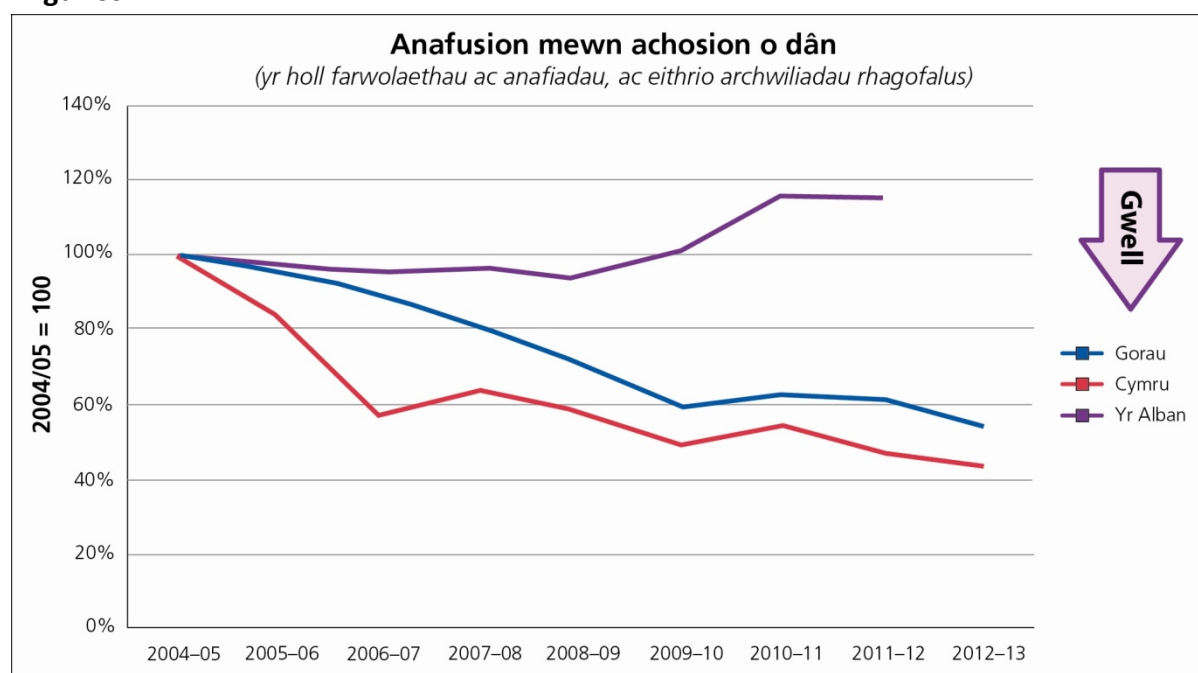
Atal, nid ymateb

- 6.29 Yn gyntaf, mae perfformiad y tri gwasanaeth tân yng Nghymru wedi bod yn gyson dda. Mae'r achosion o dân wedi lleihau ledled Cymru a Lloegr dros y blynyddoedd diwethaf (**ffig.6rh**), ond mae'n debygol mai ffactorau cyd-destunol ehangach sy'n gyfrifol am hynny, fel lleihad mewn cyfraddau ysmegu a'r defnydd o ddeunyddiau adeiladu a dodrefnu sy'n gallu gwrthsefyll tân. Yng Nghymru, fodd bynnag, mae nifer yr anafusion tân wedi lleihau'n sylweddol hefyd, ac mae'r lleihad hwn yn fwy nag a welwyd yn Lloegr a'r Alban yn gyson (**ffig.6s**): os bydd tân yn digwydd, mae pobl yn llawer llai tebygol o farw neu gael eu hanafu yma. Yn wahanol i nifer yr achosion o dân, ni ellir priodoli hynny'n gyfan gwbl i ffactorau cyd-destunol sy'n effeithio'n gyfartal ar holl wledydd y DU fwy neu lai. Yn hytrach, ymddengys y gellir ei briodoli i'r ymdrechion helaeth y mae'r tri gwasanaeth wedi'u gwneud i addysgu pobl am ddiogelwch tân a'r camau sylfaenol y dylent eu cymryd os bydd tân, yn ogystal ag ymateb yn gyflym ac yn effeithiol eu hunain. Fel y dywedodd Gwasanaeth Tân Canolbarth a Gorllewin Cymru wrthym yn ei dystiolaeth, *Mae'r gwasanaeth yn gweithio yr un mor galed i atal argyfyngau rhag digwydd ag y mae'n gweithio i ddelio â hwy. Mae'r ailffocysu hwn wedi cyflawni canlyniadau trawiadol wrth leihau marwolaethau, anafiadau ac argyfyngau...[drwy] gynnwys ac addysgu'r gymuned a gweithio mewn partneriaeth ag eraill i ddatblygu'r cysyniad o gymunedau mwy diogel.* Roedd yn amlwg bod y tri gwasanaeth yn ymfalchïo yn eu cyflawniadau. Er bod gennym bryderon am drefniadau llywodraethu'r gwasanaethau tân, a eglurwyd gennym ym Mhennod 2, mae'n sicr eu bod yn perfformio'n dda.

Ffigur 6rh



Ffigur 6s



6.30 Mae arwyddocâd llawer ehangach i'r llwyddiant hwn. Mae'n tanlinellu ei bod yn bwysig i wasanaethau cyhoeddus ganolbwyntio ar atal. Drwy hyrwyddo diogelwch tân ac ymwybyddiaeth o dân, ac annog dinasyddion i gyfrannu at eu diogelwch eu hunain a diogelwch eu cymunedau, mae'r gwasanaethau wedi lleihau'r angen am wasanaethau ymladd tân ymatebol. Mae dwy fantais fawr i hyn. Yn gyntaf, mae'n fwy darbodus gan fod y galw am wasanaethau ymatebol cost uchel yn lleihau. Yn ail, mae'n fwy effeithiol oherwydd caiff adnoddau eu rhyddhau mewn gwasanaethau ymatebol y gellid eu targedu a'u defnyddio'n well. Mae hynny'n arwain at welliant o

ran y prif ganlyniad, sef diogelwch y cyhoedd.

- 6.31 Fel yr eglurwn yn ein hadroddiad, bydd yn hanfodol i Gymru wneud y math hwn o newid, o wasanaethau cyhoeddus sy'n ymateb i sefyllfaoedd difrifol i wasanaethau sy'n eu hatal rhag digwydd yn y lle cyntaf ac ymgysylltu'n gydgyhyrchiol â dinasyddion i wneud hynny. Er mwyn gwneud hynny, bydd angen gwneud yr holl newidiadau a gynigiwn yn yr adroddiad hwn, fel llai o gymhlethdod, trefniadau llywodraethu cadarnach ac arweinyddiaeth gryfach. Fel y dywedodd y Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth yn ei dystiolaeth, mae angen i'r sector cyhoeddus yng Nghymru
- symud cydbwysedd gwariant cyhoeddus o drin symptomau problemau cymdeithasol i bwynt lle caiff arian cyhoeddus ei gyfeirio at ganlyniadau cadarnhaol a champau i atal problemau yn y dyfodol.*
- Adleisiwyd hynny gan Gyngor Sir y Fflint a ddadleuodd fod
- Angen buddsoddi mwy mewn atebion ataliol, gan roi cyfrifoldeb i unigolion a dinasyddion... fel rhan o'r canlyniadau.*
- 6.32 Yng nghyd-destun y bennod hon, mae hynny'n golygu bod yn rhaid i'r mesurau a'r targedau perfformiad a ddefnyddir gan sefydliadau adlewyrchu'r pwyslais hwnnw. Unwaith eto, mae'r gwasanaeth tân yn anarferol am ei fod wedi gwneud y newid hwnnw. Mae'r tri gwasanaeth yn casglu data ar fesurau ymatebol fel yr amser a gymerwyd i gyrraedd tân, ond eglurodd y tri phrif swyddog yn eu dystiolaeth lafar nad ydynt yn ystyried y data hynny'n werthfawr o ran rheoli perfformiad ac nad ydynt yn eu defnyddio at y dibenion hynny. Yn hytrach, maent yn canolbwyntio ar ganlyniadau drwy ddefnyddio mesurau sy'n adlewyrchu eu llwyddiant i leihau ac atal risgiau tân, fel y gyfradd anafusion gyffredinol a mesurau manylach fel cyfran y tanau y llwyddir i'w cyfyngu i'r ystafell lle gwnaethant ddechrau. Ar yr un pryd, gellir defnyddio'r rhain i fesur y risg o anafusion a difrod, gallu dinasyddion i weithredu'n briodol ar ôl darganfod tân ac effeithiolrwydd ymateb y gwasanaeth.
- 6.33 Mewn cyferbyniad, mae llawer o'r mesurau a ystyriwyd gennym uchod, yn enwedig yn y GIG, yn ymwneud â gwasanaethau ymatebol, eu trwybwn neu'r amser a gymerir i'w darparu. Er ei bod yn amlwg yn bwysig darparu'r fath wasanaethau yn gyflym ac yn effeithiol a bod angen i reolwyr gael data o'r fath i reoli eu gwasanaeth, mae dulliau rheoli perfformiad sy'n canolbwyntio ar faterion o'r fath, a dwyn sefydliadau i gyfrif am gynnwys, yn cyfyngu ar y gallu i ddechrau canolbwyntio ar atal cydgynhyrchiol fel y mae gwasanaethau tân. **Argymhellwn felly fod yn rhaid i fesurau perfformiad a draws y sector cyhoeddus roi llawer mwy o bwyslais ar effeithiolrwydd canlyniadau gwasanaethau ataliol, a llawer llai ar effeithlonrwydd gweithdrefnol gwasanaethau ymatebol.** Dylid gwneud hyn fel rhan o'r ymdrech ehangach i drawsnewid fframweithiau perfformio, a drafodwn yn ddiweddarach yn y bennod hon.

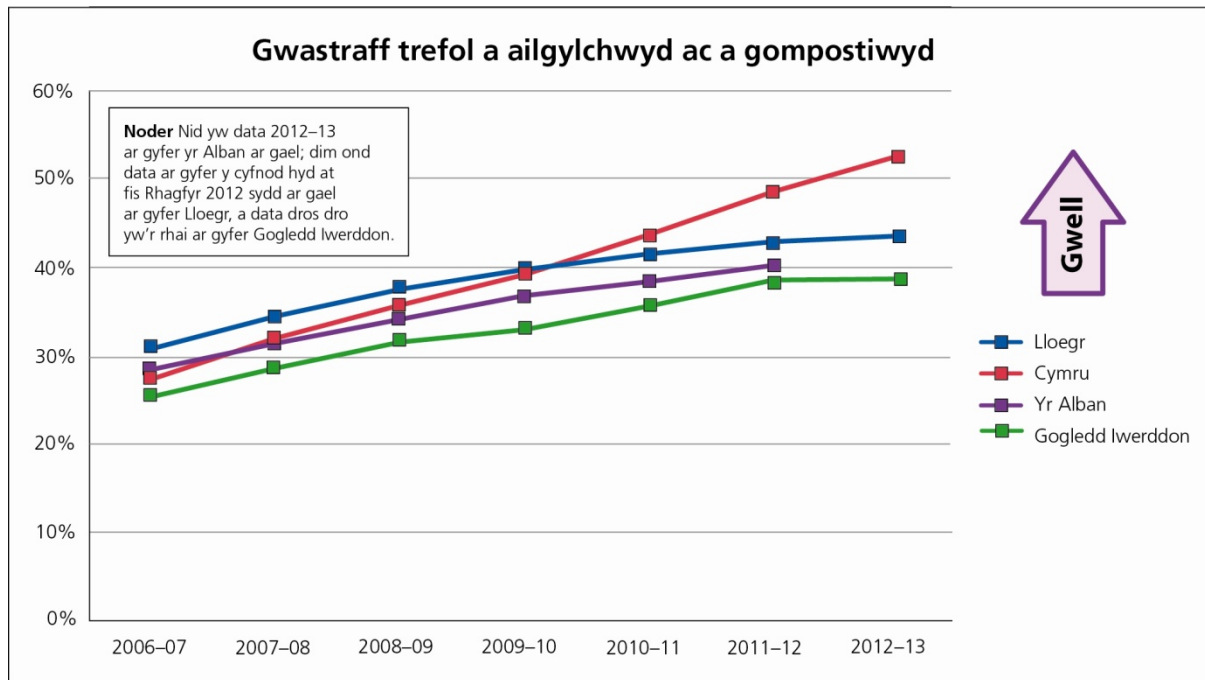
Diben clir a chydlynol

- 6.34 Mae'r ail lwyddiant nodedig yng Nghymru i'w weld ym maes ailgylchu gwastraff. Mae dargyfeirio gwastraff o safleoedd tirlenwi yn her fawr ledled y byd datblygedig. Mae ymdrechion i gynyddu cyfraddau ailgylchu¹⁶⁶ yn gyffredin ledled y DU a thu hwnt am resymau amgylcheddol ac economaidd. Mae ailgylchu yn lleihau allyriadau carbon yn sylweddol; yn cynhyrchu refeniw drwy werthu gwastraff ailgylchadwy; a gall fod o fudd mawr i'r economi ehangach, a busnesau gweithgynhyrchu yn enwedig, oherwydd gellid defnyddio cynhyrchion rhad wedi'u hailgylchu yn lle deunyddiau crai newydd sy'n fwyfwy prin a drud.
- 6.35 Awdurdodau lleol sy'n gyfrifol am gasglu a phrosesu pob gwastraff domestig. Yng Nghymru, maent wedi gwneud cynnydd trawiadol o ran ailgylchu'r gwastraff hwnnw, fel y dengys **Ffig. 6t**. Yn fras, mae'r gyfradd ailgylchu gyffredinol wedi dyblu o fewn saith mlynedd. O sefyllfa wael o gymharu â gweddill y DU, mae cyfraddau ailgylchu yng Nghymru bellach yn llawer uwch na gwledydd eraill y DU ac mae'r bwch rhyngddynt yn parhau i dyfu. Nid oes ffigurau diweddar ar gael ar gyfer gwledydd eraill; ond roedd Cymru yn rhagori'n sylweddol ar gyfartaledd ailgylchu'r UE o 35% yn 2010,¹⁶⁷ ac mae'r perfformiad trawiadol ers hynny'n golygu bod y sefyllfa bron yn sicr yr un fath o hyd.

¹⁶⁶ Mae pwyslais hefyd ar ffyrdd cynaliadwy eraill o brosesu gwastraff fel compostio (bwyd a gwastraff organig arall) ac aildefnyddio (h.y. defnyddio cynnyrch gwastraff at ei ddiben gwreiddiol heb ei brosesu ymhellach). Yn yr adroddiad hwn, mae "ailgylchu" yn golygu pob un o'r rhain.

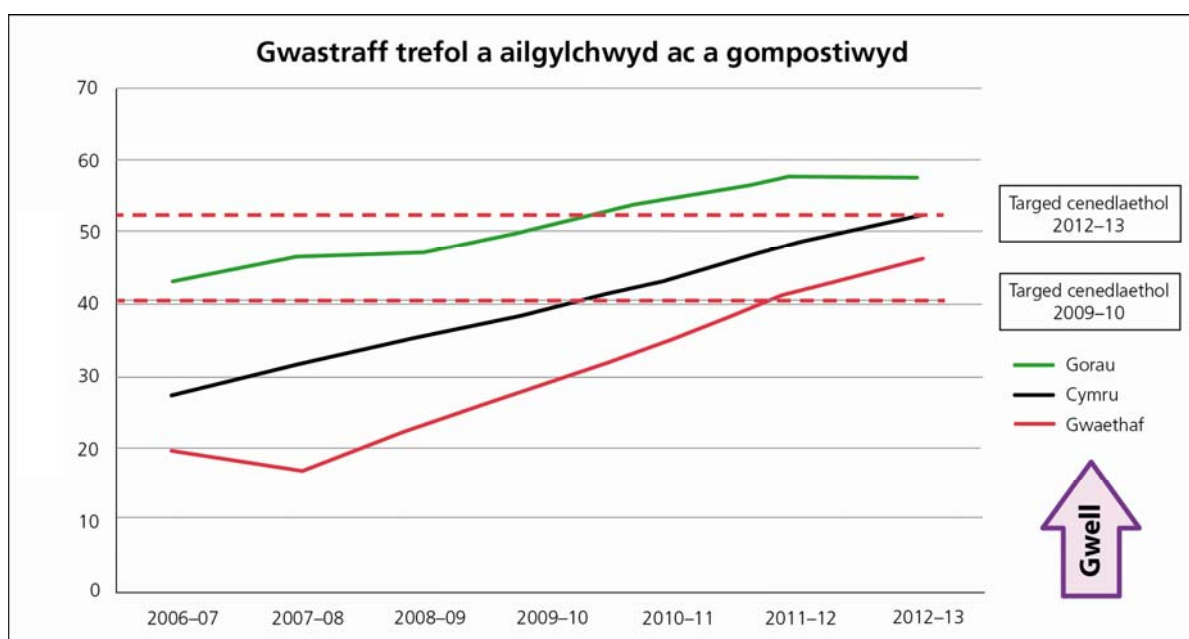
¹⁶⁷ Asiantaeth yr Amgylchedd Ewrop <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/municipal-waste-recycling-rates-in>

Ffigur 6t



6.36 Mae'r perfformiad hynod o drawiadol hwn i'w briodol i gyfuniad o fentrau. Yn gyntaf, mae Llywodraeth Cymru wedi pennu targedau statudol uchelgeisiol ar gyfer cyfraddau ailgylchu y mae'n rhaid i awdurdodau lleol eu cyflawni, a gallant wynebu dirwy am unrhyw fethiant i wneud hynny. Y targed oedd ailgylchu 40% o'r holl wastraff yn 2009-10 a 52% yn 2012-13. Er na lwyddwyd o drwch blewyn i gyflawni'r targed cyntaf ledled Cymru gyfan, llwyddwyd i gyflawni'r ail darged; ac er i rai awdurdodau lleol unigol fethu â chyflawni'r targed, mae'r bwllch rhwng y perfformwyr gorau a'r gwaethaf wedi haneru ers 2006-7 (*ffig. 6th*).

Ffigur 6th



- 6.37 Nid pennu targedau a bygwth dirwyon yn unig a oedd yn gyfrifol am hyn. Mae Llywodraeth Cymru ac awdurdodau lleol hefyd wedi ceisio addysgu teuluoedd am bwysigrwydd ailgylchu, a chaffael offer a seilwaith ailgylchu ar y cyd. Ochr yn ochr â hynny, mae Cynulliad Cenedlaethol Cymru wedi deddfu i leihau'r defnydd a wneir o fapiau plastig untro drwy ei gwneud yn ofynnol i fanwerthwyr godi tâl bach amdanynt. Yr hyn sy'n bwysig yw eglurder a chydlyniaeth: pan fo'r canlyniad dymunol wedi'i nodi'n glir ar ffurf targed neu fel arall, a phan gaiff ymdrechion i gyflawni'r canlyniadau hynny eu hategu'n gydlynol gan fesurau i newid dulliau darparu ac ymddygiad dinasyddion, yna mae'n bosibl gwneud gwelliant cryf a chynaliadwy.
- 6.38 Gall y dull hwnnw o weithredu fod yn arbennig o addas i wasanaeth fel ailgylchu gwastraff, lle mae prosesau'n weddol safonol a chanlyniadau'n hawdd eu mesur. Ond nid dyna'r unig wasanaeth o'r fath, ac mae llwyddiant amlwg y dull gweithredu a ddefnyddiwyd gan Lywodraeth Cymru ac awdurdodau lleol yn awgrymu'n gryf y gellid ei ddefnyddio mewn gwasanaethau eraill sydd wedi'i safoni i raddau helaeth.
- Argymhellwn fod yn rhaid i'r dull o bennu targedau a chefnogi'r gwaith o'u cyflawni drwy newid arferion darparu ac ymwybyddiaeth y cyhoedd gael ei fabwysiadu ar gyfer gwasanaethau a chanlyniadau priodol eraill, ac ystyriwn hynny ymhellach isod.**

Rheoli perfformiad cenedlaethol

- 6.39 Er mwyn i'r newidiadau hyn ddigwydd, rhaid defnyddio dull clir, cyson, strwythuredig a syml o fesur a rheoli perfformiad drwy'r sector cyhoeddus. Cawsom dystiolaeth gyson a chadarn iawn o bob rhan o'r sector cyhoeddus a thu hwnt nad yw hynny'n digwydd ar hyn o bryd, a bod angen diwygiadau radical.
- 6.40 Yn gysyniadol, mae sawl categori o ddata perfformiad sy'n adlewyrchu'r camau gwahanol yn y broses o ddarparu gwasanaethau cyhoeddus:

Categori	Ffocws	Enghreifftiau	Prif Ddefnydd
Mewnbwn	Adnoddau ariannol ac adnoddau eraill a ddefnyddir Maint y gwasanaeth	Cost y gwasanaeth Nifer y defnyddwyr gwasanaeth Y gymhareb staff:defnyddwyr gwasanaeth	Rheoli gweithredol ac ariannol rheng flaen, a gwaith craffu ac archwilio manwl mewn perthynas â hyn
Proses (neu drwybwn)	Effeithlonrwydd a chyflawnder y broses	Cyflymder / amseroedd aros y gwasanaeth Cydymffurfiaeth â'r dulliau darparu gofynnol	Rheoli a gwella gweithrediadau a gwasanaethau, a gwaith craffu ac archwilio manwl mewn

			perthynas â hyn
Allbwn	Ansawdd gwasanaethau	Nifer / cyfran yr achosion o ddarparu llwyddiannus Nifer / cyfran y gwasanaethau sy'n cyrraedd safon benodol	Gwella'r gwasanaeth yn gyffredinol a chyfrannu at ganlyniadau; gwaith archwilio a chraffu lefel uchel; atebolrwydd cyhoeddus
Canlyniad	Effaith gwasanaethau ar gymdeithas	Mesurau o newid cadarnhaol mewn lles cymdeithasol / economaidd / amgylcheddol	Atebolrwydd a llunio polisiau cydweithredol, strategol a hirdymor

6.41 Mae gan bob un o'r rhain ddefnydd gwahanol at ddibenion a chynulleidfaeodd gwahanol. Er enghraifft, mae data ar ganlyniadau yn berthnasol o ran llunio a monitro polisiau strategol, boed o fewn sefydliadau neu'n genedlaethol; tra bod data ar fewnbynnau a phrosesau yn fwy defnyddiol o ran rheoli gweithredol a gwella gwasanaethau penodol.

Terminoleg rheoli perfformiad

Mae'r adran hon o'n hadroddiad yn defnyddio llawer o gysyniadau a thermau penodol pwysig ym maes rheoli perfformiad. Mewn trafodaeth ehangach, ac mewn rhywfaint o'r dystiolaeth a gawsom, defnyddir y rhain weithiau mewn ffordd lac a chyfnewidiol. Er eglurder, rydym yn eu defnyddio yn ein hadroddiad hwn i olygu'r canlynol:

Mae *dangosydd perfformiad* (neu *ddangosydd* ar ei ben ei hun) yn mesur rhyw agwedd ar berfformiad. Nid yw'n cynnwys unrhyw ddisgwyliadau o ran y lefelau perfformiad sy'n ddymunol. Er enghraifft, mae *canran y gwastraff trefol a gaiff ei ailgylchu, ei aildefnyddio neu'i gompostio* yn ddangosydd perfformiad.

Targed yw lefel perfformiad (a fesurir gan ddangosydd perfformiad) y mae'n rhaid i sefydliadau anelu ati neu y dylent anelu ati. Fel arfer, caiff ei fynegi ar ffurf lefel y mae'n rhaid ei chyrraedd erbyn amser penodol. Felly mae rhaid i awdurdodau lleol ailgylchu, compostio neu aildefnyddio o leiaf 52% o wastraff trefol yn 2011-12 yn darged perfformiad. Gellir pennu targedau o fewn sefydliadau eu hunain, neu gellir pennu targedu ar draws grŵp o sefydliadau drwy ddulliau cyfreithiol neu ddull gorfodol arall.

Mae *safonau* yn debyg i dargedau ond maent yn disgrifio lefel perfformiad y dylid neu y mae'n rhaid ei chyflawni bob amser, a fynegir fel arfer fel gofyniad parhaus. Er enghraifft, mae *ni ddylai unrhyw glaf aros mwy na 36 o wythnosau i gael atgyfeiriad am driniaeth y GIG* yn safon perfformiad. Unwaith eto, gall safonau fod yn gymwys i un neu fwy o sefydliadau.

Cymhellion yn y cyd-destun hwn yw gwobrau ariannol neu wobrau eraill (fel mwy o bŵer i wneud penderfyniadau neu ymreolaeth ariannol, neu ofynion rheoleiddiol llac) a roddir i sefydliadau sy'n cyflawni targedau neu sy'n rhagori ar safonau. *Sanctsiynau* yw'r gwrthwyneb: cosbau a roddir i sefydliadau sy'n methu â chyflawni targedau neu'n methu â chyrraedd safonau.

Mae *meincnodau* yn cymharu perfformiad rhwng un sefydliad neu awdurdodaeth ac un arall gan ddefnyddio'r un dangosyddion neu rai tebyg. Eu prif ddiben yw dangos perfformiad cymharol a ble y gellir ei wella, a helpu i nodi polisiâu, rhaglenni a threfniadau darparu gwasanaeth eraill a all wella perfformiad. Yn eu tro, gellir eu defnyddio i bennu targedau neu safonau. Fodd bynnag, ni ddylid gwneud hynny fel mater o reidrwydd nac yn awtomatig, yn enwedig os oes gwahaniaethau hysbys rhwng y sefydliadau neu'u cyd-destunau sy'n egluro gwahaniaethau mewn perfformiad.

Dulliau gwella perfformiad gweledol

- 6.42 Er mwyn rheoli perfformiad yn effeithiol, rhaid gwneud llawer mwy na mesur yr agweddau cywir ar y gwasanaethau a ddarperir. Rhaid dehongli a defnyddio data perfformiad yn helaeth er mwyn llywio gwelliannau i wasanaethau; neu, fel y nodwyd mewn ymchwil a gomisiynwyd gennym, rhaid cael “[set of] policies, strategies and techniques intended to direct managers’ and employees’ attention towards the improvement of an organization’s performance”¹⁶⁸. Gallai hyn olygu sefydliadau eu hunain yn monitro data er mwyn gweld a oes angen cymryd camau cywiro, fel newid dulliau darparu neu fuddsoddi mwy; rheoleiddwyr a chyrrff craffu yn defnyddio'r data i lywio newid a chefnogi pwysau i newid; neu ddinasyddion yn cael data, sy'n eu helpu i ddeall i ba raddau y maent yn cael yr hyn y maent yn ei haeddu a'i ddisgwyl, ac yn defnyddio hynny i ddwyn darparwyr gwasanaethau i gyfrif.
- 6.43 Mae hynny'n arbennig o bwysig yng Nghymru. Fel yr eglurwyd ym Mhennod 2, ar lefel wleidyddol, mae Cymru ar y cyfan wedi gwrthod dulliau o ddarparu a gwella gwasanaethau cyhoeddus sy'n seiliedig ar gystadleuaeth rhwng darparwyr gwasanaethau a dewis i ddinasyddion rhwng y darparwyr hynny. Drwy wneud hynny, mae Cymru yn fwriadol wedi ymwrthod ag un o'r prif ffactorau tybiedig sy'n llywio gwelliant mewn rhai systemau eraill, sef dewis i ddefnyddwyr. Mewn systemau o'r fath, tybir bod gan ddefnyddwyr gwasanaethau gryn ryddid i ddewis rhwng gwahanol ddarparwyr gwasanaeth, fel ysgolion ac ysbytai unigol. Fe'u gwahoddir i wneud y dewis hwnnw ar sail data clir a chymaradwy ar berfformiad y darparwyr hynny, a gaiff eu cynrychioli neu'u crynhoi'n aml ar ffurf tablau cynghrair, sgoriau neu ffurfiau tebyg. Fel y nododd un sylwebydd,

Scotland and Wales departed from the UK government’s approach... in their rejection of ‘top-down’ performance management based on target-setting and performance league tables. Both devolved administrations adopted a far more consensual approach than the UK government in their dealings with local government... Oversight mechanisms were developed through ‘a consultative style based on convention and consensus, not codification, as in England.’¹⁶⁹

Ategwyd y pwynt hwn gan y Prif Weinidog pan gyhoeddodd ei fwriad i sefydlu'r Comisiwn hwn:

¹⁶⁸ Andrews, R. Oct. 2013. *Performance Management and Public Service Improvement: Evidence Review Prepared for the Commission on Public Service Governance and Delivery*. [Ymchwil a baratowyd am y Comisiwn hwn](#)

¹⁶⁹ Andrews, R. a Martin, S. 2010 *Regional Variations in Public Service Outcomes: The Impact of Policy Divergence in England, Scotland, and Wales*. *Regional Studies* 44:8 t.4

*Rhaid i wasanaethau cyhoeddus barhau i fod yn gyhoeddus. Mae eu gwerth yn y ffaith eu bod ar gael i bawb, ac yn y potensial i sefydliadau cyhoeddus, gan gynnwys y trydydd sector, weithio gyda'i gilydd er mwyn gwella lles dinasyddion a chymunedau. Ni allwn adael hynny i'r farchnad. Ni allwn adael hynny i'r farchnad. Pe byddem yn troi gwasanaethau cyhoeddus yn nwyddau, yn eu darparu'n gystadleuol ac yn eu dyrannu yn ôl gallu i dalu, byddem yn dinistrio'r hyn yr ydym wedi ceisio'i ddiogelu. Nid yw hynny ar fy agenda.*¹⁷⁰

- 6.44 Caiff dewisiadau o'r fath eu seilio ar ffafriaeth wleidyddol gyffredinol yn y pen draw. Fodd bynnag, os na chaiff perfformiad ei reoli drwy gystadleuaeth, ac os na chaiff data perfformiad eu defnyddio i lywio dewis defnyddwyr, rhaid bod trefn amgen glir ac effeithiol ar waith. Sut arall y gellir rheoli perfformiad, a sut arall y gellir defnyddio data perfformiad i lywio gwelliant? Fel y dadleuodd Comisiwn Bevan yn ei dystiolaeth i ni, os nad yw Cymru yn mynd i ddefnyddio 'llaw anweladwy' y farchnad i ddyrannu gwasanaethau cyhoeddus a llywio gwelliant, mae angen 'llaw anweladwy' arni yn lle hynny - canlyniadau clir a data tryloyw ar sut mae perfformiad yn cyfrannu atynt. Dim ond bryd hynny y gall sefydliadau, rheoleiddwyr, llywodraeth a dinasyddion ddefnyddio data o'r fath i ddeall lefelau perfformiad, dwyn darparwyr gwasanaethau i gyfrif a nodi'r angen i wella gwasanaethau a chanlyniadau. Gall hynny fod yn ddewis amgen hyfyw i ddulliau gweithredu sy'n seiliedig ar y farchnad; fel y nododd ein hymchwil,
- there is now a strong evidence base suggesting that during the 2000s, competitive learning through the publication of performance information proved successful in driving performance upwards.*¹⁷¹

- 6.45 Cytunwn yn gryf â'r dull gweithredu hwn. Fodd bynnag, rhaid dod i'r casgliad nad yw trefniadau presennol i fesur a rheoli perfformiad ar lefel genedlaethol yn gwneud hynny'n effeithiol nac yn gyson o bell ffordd. Mae hynny i'w weld amlycaf yn y gyfres helaeth a chymhleth o ffynonellau data perfformiad sy'n gorgyffwrdd â'i gilydd ac sydd heb eu gwahaniaethu, Maent fel a ganlyn:
- **Rhaglen Lywodraethu Llywodraeth Cymru:** y datganiad o'i hymrwymyiadau yn nhymor y Cynulliad presennol. Mae'n cynnwys rhyw 247 o ddangosyddion, a gaiff eu grwpio'n ôl thema, ond sy'n cynnwys cymysgedd o fesurau o fewnbynnau, prosesau, allbynnau a chanlyniadau, ac sy'n gymwys i Lywodraeth Cymru'n uniongyrchol neu sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus eraill yng Nghymru;
 - **Dangosyddion perfformiad gorfodol,** y mae'n ofynnol i sefydliadau eu casglu naill ai am fod ganddynt ddyletswydd statudol i wneud hynny; am eu bod wedi'u cynnwys mewn llythyrau cylch gwaith neu rywbeth tebyg; neu am fod hynny'n

¹⁷⁰ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Cofnod y Trafodion*, Ebrill 30 2013,

¹⁷¹ Andrews, *ibid.*, t6.

amod ar gyfer arian grant. Unwaith eto, gall y rhain fod yn gymysgedd o ddangosyddion ar gyfer mewnbynnau, prosesau, allbynnau a chanlyniadau;

- **Targedau a safonau cenedlaethol**, y mae disgwyl i sefydliadau eu cyflawni ac y mae'n ofynnol iddynt eu cyflawni. Mae'r rhain yn gyffredin yn y GIG, ond maent ar gael mewn mannau eraill hefyd. Maent yn tueddu i ganolbwyntio ar fesurau o brosesau ac allbynnau;
- **Casgliadau data cenedlaethol** na chânt, fel arfer, eu hystyried yn ddata perfformiad, ond sy'n cwmpasu symiau a mewnbynnau gwasanaeth. Mae rhai eraill yn cwmpasu data demograffig ac economaidd-gymdeithasol ehangach (fel dangosyddion datblygu cynaliadwy Llywodraeth Cymru), y mae rhai ohonynt yn fesurau canlyniadau bras;
- **Dangosyddion lleol, sefydliadol neu sectoraidd**, h.y. data y mae sefydliadau eu hunain yn penderfynu eu casglu i fesur perfformiad yn erbyn anghenion lleol penodol neu grŵp o gleientiaid penodol a safonau proffesiynol ymhlith eraill. Unwaith eto, gall y rhain fod yn gymysgedd o fesurau mewnbynnau, prosesau, allbynnau a chanlyniadau.

6.46 Mae'r pedwar categori cyntaf hyn yn gorgyffwrdd, nes bod rhai o dargedau a safonau cenedlaethol (ond nid pob un ohonynt) y *Rhaglen Lywodraethu* a rhai dangosyddion perfformiad statudol (ond nid pob un ohonynt) yn dod o gasgliadau data cenedlaethol. Efallai na fydd data lleol neu sector-benodol yn gorgyffwrdd ag unrhyw rai o'r categorïau uchod, ond gallant eu dyblygu neu wrthdaro â hwy. Er enghraifft, mae gofyniad cyfreithiol ar bob awdurdod lleol i gasglu data perfformiad ar yr amser a gymerir i gwblhau grantiau cyfleusterau i'r anabl (GCA) ac adrodd arnynt. Fodd bynnag, at eu dibenion eu hunain, mae rhai awdurdodau lleol fel Sir y Fflint yn canolbwyntio ar ddata ar wahân ar gyfer cleientiaid GCA sy'n oedolion a phlant, tra bod rhai eraill fel Sir Gaerfyrddin hefyd yn mesur yr amser aros rhwng cyswllt cyntaf cleient â'r cyngor hyd nes iddo gael asesiad GCA gan therapydd galwedigaethol. Mae manteision i bob un o'r dulliau hyn o weithredu, ond o'u defnyddio ochr yn ochr â'i gilydd, gallant achosi dryswch a chymhlethdod.

6.47 Y canlyniad yw cyfres eang iawn o ddangosyddion perfformiad, sy'n golygu y caiff cryn dipyn o adnoddau eu buddsoddi er mwyn cynhyrchu llawer iawn o ddata nad ydynt yn cael llawer o fudd. Mae perygl hefyd y gall hyn gyfrannu'n sylweddol at gymhlethdod, a drafodwyd gennym ym Mhennod 2. Fel y dywedodd Cyngor Sir Caerfyrddin wrthym yn ei dystiolaeth:

Mae amrywiaeth eang o drefniadau rheoli perfformiad ar waith mewn llywodraeth leol, y mae llawer ohonynt yn ddigyswllt, yn gwrthdaro â'i gilydd o bosibl ac yn orgymhleth.

- 6.48 Roedd y farn honno'n gyffredin iawn yn y dystiolaeth arall a gawsom; yn wir, ychydig o faterion o fewn ein cylch gwaith a ddenodd fwy o dystiolaeth na thystiolaeth fwy cyson. Er enghraifft:

Dylid rhoi mwy o bwyslais ar ganlyniadau a'r effaith a gaiff gwasanaeth ar fywyd person hŷn. Mae fframwaith Llywodraeth Cymru yn dal i gael ei lywio gan rifau a thargedau. Mae'n hanfodol cael model gwell sy'n canolbwyntio ar ganlyniadau. (Comisiynydd Pobl Hŷn Cymru, tystiolaeth lafar)

Mae gormod o ddata diystyr yn cael eu casglu. Dylai Dylai Cymru fabwysiadu un dull o weithredu sy'n canolbwyntio ar y blaenoriaethau a'r canlyniadau pwysicaf ond lle gellir adlewyrchu blaenoriaethau lleol hefyd. (Cymdeithas Prif Weithredwyr Awdurdodau Lleol, tystiolaeth lafar)

Mae trefniadau perfformiad yn rhy gymhleth, mae gormod o ddangosyddion perfformiad ac nid oes digon o ffocws ar ganlyniadau. (Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru)

Mae dangosyddion perfformiad a data yn rhy eang i helpu dinasyddion i asesu perfformiad. Ymateb arferol i argyfwng... yw llunio mwy a mwy o ddata perfformiad, nad ydynt yn mynd i wraidd y problemau na'r canlyniadau o gwbl. (Cyngor Dinas a Sir Abertawe).

Y perygl i bob awdurdod wrth geisio bodloni fframweithiau rheoleiddio yw bod dulliau adrodd gorgymhleth yn cael eu sefydlu ac o ganlyniad caiff y ffocws ar y mesurau pwysicaf ei golli weithiau. (Cyngor Bwrdeistref Sirol Blaenau Gwent)

Mae rhai o'r dangosyddion cenedlaethol y mae'n rhaid i ni eu casglu yn amherthnasol ac nid ydynt yn rhoi gwybodaeth i ni am ein perfformiad. Problem fawr yw bod gormod o ddarnau o ddata i'w casglu... Gall fod prinder amser i ganolbwyntio ar flaenoriaethau allweddol oherwydd y gwaith o gasglu data. (Cyngor Bwrdeistref Sirol Conwy)

Mae llawer gormod o alw am ddata ar lefel genedlaethol, ac mae'r gofynion adrodd amrywiol wedi creu gwaith o ran casglu data. Gall y gwaith hwn y mae cyrff gwahanol yn ei wneud i gasglu mesurau perfformiad wedi'u dadgyfuno ac adrodd arnynt, ar lefelau gwahanol ledled Cymru, olygu eu bod yn colli ffocws ar yr hyn sy'n bwysig. (Cyngor Sir Ddinbych)

Mae casglu setiau data ac adrodd arnynt yn broses feichus ac nid yw pob data yn rhoi sylfaen gadarn i ni ddeall p'un a ydym yn cyflawni ar gyfer ein cymunedau. Gall

gofynion adrodd ar berfformiad ar lefel genedlaethol... arwain at golli ffocws. (Cyngor Sir Ynys Môn)

Mae baich rheoleiddio canolog sylweddol yn parhau a all lethu ymdrechion i wella prosesau hunanreoleiddio, tryloywder ac atebolrwydd lleol... Mae rheoli perfformiad yn dal i olygu tablau cynghrair a gofynion adrodd o'r brig/beichus. Byddai'n well gennym ddatblygu trefniadau perfformiad sy'n adlewyrchu blaenoriaethau lleol yn gywir ac yn adlewyrchu'n realistig beth y gellir ei gyflawni yng nghyd-destun y pwysau ariannol sydd arnom nawr ac yn y dyfodol agos. (Cyngor Dinas Casnewydd)

Caiff nifer fawr o ddangosyddion data a llwyth o ddata eu cynhyrchu ac nid ydynt i gyd yn ddefnyddiol. Byddai'n fuddiol ar lefel Cymru gyfan i archwilio a chymharu'r holl ddangosyddion perfformiad a'r data yr adroddir arnynt er mwyn lleihau achosion o ailadrodd a lleihau gwaith adrodd ar ddata i lefel is, ond mwy ystyrlon. (Gwasanaeth Tân ac Achub Canolbarth a Gorllewin Cymru)

Ymddengys bod nifer fawr o flaenoriaethau ar lefel [genedlaethol] ac ar lefelau darparu lleol. Yn aml mae dryswch ynghylch i ba un y dylid rhoi'r flaenoriaeth fwyaf. Pe bai Llywodraeth Cymru'n ystyried defnyddio un dull o weithredu ar gyfer y sector cyhoeddus, gallai hynny arwain at eglurder o ran cyfeiriad gwasanaethau a darparu gwasanaethau, lleihau achosion o ddyblygu, gorgyffwrdd a chostau, gan ryddhau adnoddau i'w hailfuddsoddi. (Comisiynydd Heddlu a Throseddau Gwent)

Gallai mwy o dryloywder yn y gwasanaeth iechyd yng Nghymru helpu i wella trefniadau llywodraethu a llywio perfformiad. Mae trefniadau casglu data yng Nghymru wedi bod yn wael yn hanesyddol, yn enwedig yn achos data ar ganlyniadau. (Coleg Brenhinol y Llawfeddygon)

Gall data a chasglu data fod yn broblematic, ac mae problem o ran sut y caiff gwybodaeth ei defnyddio, ei blaenoriaethu a'i deall. Ar hyn o bryd mae sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus yn casglu data ar sail seilos adrannol... a byddem yn cwestiynu'r gwerth y mae hyn yn ei ychwanegu i'r sefydliadau hynny... Caiff data eu llywio gan dargedau ac allbynnau... a'u seilio ar symiau ac amser yn hytrach na'u defnyddio i wella ansawdd yn seiliedig ar ganlyniadau dinasyddion... Mae bwlbch o ran y data a gesglir ar ganlyniadau gwasanaethau, ansawdd, gwaith iechyd ataliol a gwaith iechyd y cyhoedd neu leihau anghydraddoldebau iechyd. (Confederasiwn y GIG)

Ar hyn o bryd, mae toreth o wybodaeth am berfformiad a mesurau canlyniadau... Mae nifer o heriau yn codi o ran sut y caiff y wybodaeth hon ei defnyddio, ei chasglu, ei deall a pha gyfraniad y mae'n ei wneud i welliannau mewn gwasanaethau a

chanlyniadau. Mae'r rhain yn cynnwys: diffyg ffocws am fod nifer fawr o fesurau gwahanol; diffyg eglurder o ran pa sefydliad(au) sy'n gyfrifol am y canlyniadau a'r dangosyddion amrywiol;...[a] heriau o ran casglu gwybodaeth ystyrlon am ddefnyddwyr gwasanaethau. (Iechyd Cyhoeddus Cymru)

Yn Rhaglen Cymunedau yn Gyntaf, pennwyd canlyniadau cenedlaethol ar sail gweithgarwch yn hytrach na chanlyniadau...Yn lle mabwysiadu ffordd newydd o feddwl a gweithio, mae Llywodraeth Cymru wedi gwneud defnydd effeithiol o hen ddulliau traddodiadol ac wedi cymhwyso termau ac iaith newydd. (Cymdeithas Mudiadau Gwirfoddol Wreccsam)

Mae perfformiad tameidiog yn thema gyffredin ar draws y sector cyhoeddus yng Nghymru ac mae anawsterau gydag amrywiaeth y dangosyddion perfformiad a ddefnyddir sy'n rhoi argraffiadau gwahanol. Dylid mabwysiadu dull mwy unffurf o gasglu data yn ogystal â mwy o eglurder ynghylch sut y caiff y data eu defnyddio. (TUC Cymru)

Problem fawr sy'n amharu ar berfformiad yw tryloywder mesurau perfformiad. Mae hyn yn arwain at ganlyniadau mwy gwan a diffyg gwerthuso beirniadol... Heb fesuriadau cywir nac atebolrwydd clir mae'n anodd i ddefnyddwyr gwasanaethau awgrymu ffyrdd o wella unrhyw wasanaeth. (Ffederasiwn Busnesau Bach)

Problemau'r trefniadau presennol

6.49 Yn gyffredinol, mae'r dystiolaeth hon yn awgrymu'n gryf bod y trefniadau cenedlaethol presennol ar gyfer mesur a rheoli perfformiad yn achosi sawl problem ddifrifol iawn.

6.50 Yn gyntaf, mae'r gormodedd o ddangosyddion a mesurau gwahanol yn golygu bod canlyniadau â blaenoriaeth a'r cynnydd a wneir o ran eu cyflawni yn aneglur. Drwy ddefnyddio cymaint o wahanol fesurau a dangosyddion ac adrodd arnynt, mae risg amlwg na fydd gwelliant yn digwydd mewn meysydd allweddol ac na fydd gwasanaethau sy'n tanberfformio yn cael eu nodi ar unwaith. Mae hefyd yn ychwanegu'n sylweddol at y baich o reoli prosesau a chydberthnasau mewnol yn y sector cyhoeddus yn hytrach na chyflawni canlyniadau gwell, a ddisgrifiwyd gennym ym Mhennod 2. Mae'n debyg iawn bod hyn yn egluro rhai o'r anghysondebau mewn perfformiad a ddisgrifiwyd gennym yn gynharach yn y bennod hon: yn syml, mae llawer gormod o ddata perfformiad heb eu gwahaniaethu ar gael i sefydliadau allu defnyddio'r cyfan yn effeithiol. Fel y dywedodd astudiaeth fawr ddiweddar:

Mae'r diffyg pendantrwydd hwn o ran cynllunio a gweithredu systemau rheoli

*perfformiad, ynghyd â diffyg cydgysylltiad rhwng gwahanol elfennau'r fframwaith rheoli perfformiad presennol... yn cynyddu'r perygl o golli arwyddion rhybudd cynnar.*¹⁷²

- 6.51 Yn ail, mae'r gormodedd hwn o ddangosyddion a mesurau, a'r ffaith nad ydynt wedi'u gwahaniaethu yn ôl eu blaenoriaeth, yn golygu nad oes gan sefydliadau ffocws a bod perygl eu bod yn lledaenu eu hadnoddau a'u hymdrechion gwella yn rhy denau. Mae pwysau caledi yn golygu bod yn rhaid i sefydliadau roi blaenoriaeth strategol i ddarparu a gwella gwasanaethau a fydd o'r budd cadarnhaol mwyaf i ddinasyddion a chymunedau. Ond mae cael fframwaith rheoli perfformiad eang a diffocws yn rhwystro hollbwysig i hynny.
- 6.52 Yn drydydd, mae tuedd i fesur allbynnau a phrosesau o fewn sefydliadau yn hytrach na chanlyniadau a rennir ganddynt. Mae enghreifftiau hefyd o sefydliadau gwahanol yn mesur yr un pethau mewn ffyrdd gwahanol. Er enghraifft, mae'r GIG yn mesur oedi wrth drosglwyddo gofal ar ffurf hyd a nifer wirioneddol yr achosion o oedi, a hynny am lawer o resymau. Mae awdurdodau lleol yn mesur y gyfradd oedi fesul mil o bobl dros 75 oed, nid ydynt yn mesur hyd yr oedi a dim ond oedi am resymau'n ymwneud â gofal cymdeithasol y maent yn ei gyfrif. Mae hyn yn arwain at weithredu byrdymor a gweithio mewn seilos ac yn cyfyngu ar gydweithredu sy'n canolbwyntio ar ganlyniadau. Ar gyfer mater fel oedi wrth drosglwyddo gofal, lle mae'n rhaid cael gwasanaethau di-dor a gwaith partneriaeth cryf rhwng y GIG ac awdurdodau lleol, mae hynny'n anfaddeuol. Gwnaeth yr elusen iechyd meddwl Hafal bwynt tebyg i ni am ffyrdd gwahanol o fesur perfformiad gwasanaethau iechyd meddwl rhwng y GIG ac awdurdodau lleol.¹⁷³
- 6.53 Yn bedwerydd, mae baich y gwaith o gasglu data yn tynnu'r sylw oddi ar ddefnyddio data yn ddeallus er mwyn gwella perfformiad i ymarfer mesur syml. Daw data yn ffigurau rhifol haniaethol yn hytrach nac yn adlewyrchiad o ansawdd gwasanaethau neu brofiad dinasyddion; a chesglir data ac adroddir arnynt yn ddifeddwl yn hytrach na'u defnyddio i wneud penderfyniadau am ba wasanaethau y mae angen eu gwella a sut. Gall hynny arwain at rai o'r gwendidau mewn trefniadau rheoli perfformiad sefydliadau - fel cymariaethau cul â chyfartaledd Cymru - a ddisgrifir gennym isod. Fel y nododd Swyddfa Archwilio Cymru mewn adroddiad diweddar, *Gwelwyd mai ychydig o awdurdodau lleol oedd yn defnyddio'r wybodaeth a gasglwyd ganddynt [am atal digartrefedd] i lywio a gwella gwasanaethau mewn ffordd systematig. Dim ond dau awdurdod a allai nodi sut roedd gwybodaeth a gasglwyd am atal digartrefedd wedi'u helpu i adolygu a newid gwasanaethau i fynd i'r afael â*

¹⁷² Martin *et al.*, *ibid.*, t45

¹⁷³ Tystiolaeth lafar yn Sioe Frenhinol Cymru, Gorffennaf 2013

*gwendidau a nodwyd.*¹⁷⁴

- 6.54 Yn bumed, mae swm ac amrywiaeth y data yn cynnwys mesurau wedi'u dyblygu ar gyfer yr un gwasanaeth. Er enghraifft, mae saith dangosydd gwahanol i fesur cyrhaeddiad plant yng nghyfnod allweddol 4 (diwedd eu haddysg orfodol):
- Y ganran sy'n gadael ysgol heb unrhyw gymwysterau ac nad ydynt yn mynd ymlaen i addysg bellach, hyfforddiant na chyflogaeth;
 - Y ganran sy'n pasio unrhyw bump arholiad TGAU neu fwy gydag unrhyw radd;
 - Y ganran sy'n cael graddau A* i C mewn unrhyw bump arholiad TGAU neu fwy;
 - Y ganran sy'n cael graddau A* i C mewn pump arholiad TGAU neu fwy, gan gynnwys Cymraeg neu Saesneg a Mathemateg;
 - Y ganran sy'n cael graddau A* i C mewn pump arholiad TGAU neu fwy, gan gynnwys Cymraeg neu Saesneg, Mathemateg a Gwyddoniaeth;
 - Sgôr pwyntiau cyfartalog (sy'n cynnwys TGAU a chymwysterau cymeradwy eraill drwy ddyfarnu pwyntiau am bob cymhwyster a gradd);
 - Sgôr pwyntiau cyfartalog wedi'i chapio (fel uchod, ond sydd ond yn cyfrif yr wyth canlyniad gorau a gyflawnir gan bob disgybl).

Mae data hefyd ar gael am gyrhaeddiad mewn pynciau penodol, mewn ysgolion gwahanol, wedi'u dadgyfuno yn ôl rhyw ac ar gyfer plant sydd yng ngofal yr awdurdod lleol. Mae'r data hyn yn hollbwysig i'r rhai sy'n rheoli gwasanaethau addysg yn uniongyrchol. Ond o ran deall perfformiad cyffredinol ym maes addysg neu ddwyn ysgolion neu awdurdodau lleol i gyfrif, nid yw'r cymhlethdod na'r dyblygu hwn yn ddefnyddiol o gwbl. Mae hefyd yn hwyluso gwaith adrodd detholus (a drafodwn ymhellach isod): gall data gwahanol sy'n mesur yr un allbynnau a gynhyrchir gan yr un gwasanaeth demtio sefydliadau i ddehol y data mwyaf ffafriol i adrodd arnynt.

- 6.55 Yn olaf, mae swm y data, y dyblygu a'r anghysondebau o fewn y data hynny, y diffyg ffocws ar ganlyniadau, y ffordd y caiff data eu defnyddio a'r ffordd yr adroddir ar ddata yn llesteirio atebolrwydd yn sylweddol, boed i gyrff craffu, llywodraeth neu ddinasyddion. Gall cael yr holl ddata perthnasol fod yn anodd, hyd yn oed i'r tîm profiadol o ymchwilyr a luniodd yr adroddiad diweddar *Dysgu i Wella*, a ganfu fod "[yn] rhaid casglu tystiolaeth at ei gilydd o amrywiaeth o wahanol ffynonellau."¹⁷⁵ Daethant i'r casgliad canlynol:

*Nid oedd y ffyrdd a ddefnyddiwyd i adrodd ar berfformiad llywodraeth leol yn ystod y cyfnod a oedd dan sylw yn ein hastudiaeth wedi gwneud digon i wella dealltwriaeth y cyhoedd nac annog atebolrwydd i ddinasyddion. Nid oedd yn ymddangos ychwaith eu bod yn cefnogi craffu a herio effeithiol gan gynghorwyr neu Aelodau'r Cynulliad nac yn darparu ysgogwr digon cryf ar gyfer gwella.*¹⁷⁶

¹⁷⁴ SAC, *ibid.*, t26

¹⁷⁵ *Ibid.* t.44

¹⁷⁶ *Ibid.*

Datblygu fframwaith cenedlaethol

6.56 Rhaid dod i'r casgliad bod **angen trawsnewid y systemau a'r prosesau i fesur a rheoli perfformiad ar lefel Cymru gyfan**. Mae data perfformiad yn rhy niferus, heb eu gwahaniaethu digon ac, yn aml, yn rhy dechnegol ac yn rhoi gormod o ffocws ar brosesau i sefydliadau hyd yn oed eu defnyddio'n effeithiol, heb sôn am y rhai sy'n eu dwyn i gyfrif. Cytunwn â'r Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth a ddadleuodd yn gryf y dylid sefydlu

Fframwaith rheoli perfformiad integredig sy'n gwella trefniadau rheoli perfformiad o fewn y llywodraeth a sefydliadau ac sy'n cynnwys tystiolaeth amlwg fod meincnodi yn ganolog i'r gwaith o wella perfformiad.

Adleisiwyd hyn gan Gymdeithas Llywodraeth Leol Cymru:

Dylai Llywodraeth Cymru geisio pennu nifer fach o flaenoriaethau clir a phenodol ar gyfer Cymru a phennu'r cyfeiriad strategol cyffredinol, ond dylai roi cymaint o hyblygrwydd a rhyddid â phosibl i awdurdodau lleol bennu blaenoriaethau a threfniadau darparu lleol... rôl Llywodraeth Cymru yw gosod y strategaeth genedlaethol a rôl llywodraeth leol yw darparu gwasanaethau'n lleol yn unol â'r strategaeth genedlaethol ond gan ystyried amgylchiadau a blaenoriaethau lleol.

Roedd y dystiolaeth a gawsom gan yr heddlu am fanteision y mathau hyn o ddiwygiadau yn eu gwasanaeth wedi creu argraff arnom hefyd. Er enghraifft, nododd Cymdeithas Prif Swyddogion yr Heddlu

Bellach, dim ond un targed swyddogol sydd gan yr heddlu... lleihau troseddau ac ymddygiad gwrthgymdeithasol... Mae'r ffordd y caiff perfformiad ei reoli wedi newid o'r hen ddiwylliant seiliedig ar dargedau o'r brig i lawr, ond eto i gyd ledled y wlad mae lefelau troseddau'n lleihau ac mae lefelau boddhad â'r heddlu yn aros yn gyson neu'n gwella. Mae eglurder o ran targedau hefyd yn ei gwneud hi'n hawdd rhannu negeseuon clir a chyson â staff.

Gwelir bod y dull gweithredu hwn wedi cael ei ddefnyddio'n llwyddiannus yn rhyngwladol hefyd. Yn yr Unol Daleithiau, bu gwelliant sylweddol o ran ansawdd gofal mewn 150 o ysbytai a oedd wedi canolbwyntio ar gyfres fach a chllir o fesurau canlyniadau. Mae'r rhai a fu'n gyfrifol am hynny wedi dadlau'n gryf am y canlynol: *a balanced and small set of measures to assess the quality and safety of the process of delivering care based on a small set of critical evidence-based practices that have a strong relationship with health outcomes.*¹⁷⁷

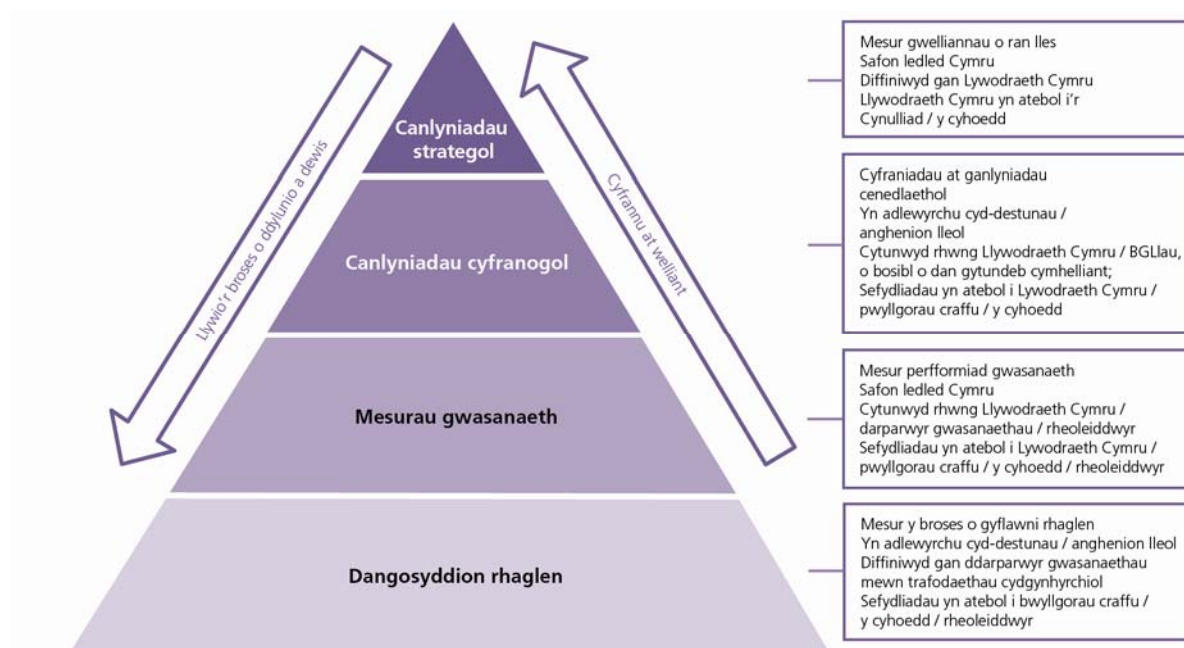
¹⁷⁷ Meyer, G. et al. 2012 *More quality measures versus measuring what matters: a call for balance and parsimony*. BMJ Quality and Safety 21 964-968

- 6.57 Cytunwyd â'r awgrymiadau cyffredinol hyn. Yn benodol, credwn fod achos cryf dros ddatblygu fframwaith perfformiad cenedlaethol newydd a mwy cydlynol, a ddylai gynnwys y nodweddion canlynol:
- Mwy o eglurder ynghylch nifer lai o ganlyniadau strategol cenedlaethol;
 - Gwahaniaeth amlwg rhwng y rheini a mesurau eraill o ganlyniadau, allbynnau, prosesau a mewnbynnau, gyda chysylltiadau clir rhyngddynt ond heb fawr ddim cyfarwyddiadau cenedlaethol islaw'r lefel strategol genedlaethol;
 - Mwy o gysondeb wrth gasglu, defnyddio ac adrodd ar ddata ar draws y sector cyhoeddus, sy'n llywio gwelliant, yn hwyluso gwaith partneriaeth ac yn atgyfnerthu atebolrwydd.
- 6.58 Rhaid i'r diwygiadau hyn gael eu llywio'n genedlaethol a'u cydgysylltu ar draws y sector cyhoeddus. **Rhaid iddynt arwain at ddatganiad clir a chryno o ganlyniadau strategol Cymru gyfan y gall pob sefydliad yn y sector cyhoeddus gyfrannu ato.** Mae'n briodol bod llunio a chyflawni'r canlyniadau hynny yn fater i Lywodraeth Cymru, yn unol â'i mandad democrataidd a'i hatebolrwydd i Gynulliad Cenedlaethol Cymru. Nid yw hynny'n golygu pennu cynnwys y mandad hwnnw, na cheisio cyfyngu pleidiau gwleidyddol i ymgyrchu ar sail y canlyniadau lefel uchel hynny yn unig: ffolineb fyddai hynny. Ond dylai unrhyw lywodraeth sydd mewn grym strwythuro a rheoli ei chydberthynas â gweddill y sector cyhoeddus ar sail **nifer gymharol fach o ganlyniadau cenedlaethol**. Er mwyn sicrhau sefydlogrwydd a sicrwydd, gan gydnabod y ffaith mai dim ond newid araf a welir mewn llawer o fesurau canlyniadau dros amser, dylid pennu'r canlyniadau hyn ar gyfer tymor cyfan Cynulliad Cenedlaethol Cymru ac ni ddylid eu newid na'u cynyddu oni cheir tystiolaeth gymhellol bod anghenion a blaenoriaethau hirdymor wedi newid hefyd. Fel y trafodwyd uchod, **dylai'r canlyniadau hyn ddatblygu pwyslais ar atal a gwella lles**, yn hytrach na mesur effeithlonrwydd neu drwybwn gwasanaethau ymatebol cost uchel. Er mwyn sicrhau eglurder ac atebolrwydd, **dylid adrodd ar gynnydd o ran cyflawni'r canlyniadau hyn yn rheolaidd ac mewn ffordd hygyrch**.
- 6.59 Mae angen i'r ffyrdd y mae sefydliadau'n cyfrannu at y canlyniadau hynny, a sut y maent yn mesur hynny, yn ei reoli ac yn rhoi cyfrif amdano, fod yn gadarn ac yn gyson, gyda chysylltiad clir â'r canlyniadau cenedlaethol. Ond ni ddylai'r mesurau perfformiad sefydliad-benodol a gwasanaeth-benodol hynny gael eu gorfodi'n unffurf yn yr un ffordd â'r canlyniadau cenedlaethol. Byddai hynny'n rhoi mwy o statws iddynt nag y dylent ei gael ac yn cyfyngu ar ryddid sefydliadau i gyfrannu at ganlyniadau cenedlaethol yn y ffordd orau bosibl ac mewn ffyrdd sydd hefyd yn diwallu anghenion lleol.
- 6.60 Yn lle hynny, dylai'r ffyrdd y mae sefydliadau darparu yn rheoli ac yn mesur eu perfformiad gael eu pennu drwy gytundeb ac mewn dwy ffordd gyflenwol.

- Yn gyntaf, ac yn ddarostyngedig i'n hargymhellion ar symleiddio trefniadau cydweithredu ac egluro rôl byrddau gwasanaeth lleol ym Mhennod 2, **dylid cael cyfres glir a chryno o fesurau canlyniadau, gyda cherrig milltir a thargedau lle y bo'n briodol, y cytunwyd arnynt rhwng Llywodraeth Cymru a phob bwrdd gwasanaeth lleol** ac yn seiliedig ar gynllun integredig unigol yr ardal honno. Byddai hynny'n nodi sut mae sefydliadau lleol yn cydweithio i gyfrannu at ganlyniadau cenedlaethol tra'n diwallu anghenion lleol hefyd. Dylai gydnabod bod llawer o ganlyniadau yn cymryd amser i'w cyflawni, felly dylid osgoi pennu targedau a cherrig milltir sy'n rhy fyrdymor. Dylid hefyd ystyried y posibilrwydd o ddefnyddio dull seiliedig ar gymhellion yn debyg i'r cytundebau canlyniadau presennol; trafodwn hynny ymhellach isod;
- Yn ail, **rhaid i'r ffyrdd y mae sefydliadau yn mesur, yn rheoli ac yn rhoi cyfrif am berfformiad pob gwasanaeth fod yn gadarn, yn syml ac yn gyson ar draws sefydliadau a rhyngddynt.** Dylent alluogi sefydliadau i ddeall yn fanwl sut mae eu gwasanaethau'n cyfrannu at ganlyniadau lleol a chenedlaethol, gan sicrhau ar yr un pryd bod safonau gwasanaethau'n cael eu cynnal a'u gwella yn y tymor byr. Felly i reolwyr gwasanaethau a'r rhai sy'n eu dwyn i gyfrif yn ffurfiol y bydd y data hyn yn fwyaf defnyddiol, a dylent hefyd fod yn sail i waith meincnodi o fewn sefydliadau. Fodd bynnag, mae gan Lywodraeth Cymru fuddiant dilys mewn sicrhau bod gwasanaethau'n cael eu rheoli'n effeithiol ac mae ganddi gyfrifoldeb i weithredu pan na fydd hynny'n digwydd. **Felly, dylai Llywodraeth Cymru, rheoleiddwyr a sefydliadau darparu gwasanaethau gytuno ar y mesurau hyn;**
- Yn olaf, ar lefel fanylach, mae pob sefydliad yn gweithredu ei raglenni a'i fentrau penodol ei hun er mwyn darparu gwasanaethau. Weithiau mae'r rhain yn safonedig a/neu'n adlewyrchu ffyrdd o weithio neu normau proffesiynol sefydledig; ar y lefel weithredol hon, dylid gadael i sefydliadau eu hunain reoli perfformiad. Mewn achosion eraill, fodd bynnag, mae rhaglenni a mentrau yn cael eu teilwra, neu dylent gael eu teilwra, i ymdrin â materion penodol neu ddiwallu anghenion cymunedau neu grwpiau defnyddwyr arbennig. Yn yr achosion hyn, credwn y gellir defnyddio'r dull cydgynhyrchiol o gynllunio a darparu gwasanaeth a argymhellir gennym mewn rhan arall o'n hadroddiad. **Argymhellwn felly y dylai darparwyr gwasanaethau cyhoeddus ymgysylltu â dinasyddion, cymunedau a grwpiau defnyddwyr er mwyn sefydlu dull o reoli a monitro perfformiad rhaglenni darparu wedi'u teilwra.**

6.61 Bydd y diwygiadau hyn yn arwain at fframwaith mesur a rheoli perfformiad syml ar draws y sector cyhoeddus. Byddai gwahaniaeth clir rhwng mathau gwahanol o fesurau, gyda chyfrifoldebau gwahanol am eu llunio, eu casglu, eu dadansoddi ac adrodd arnynt. Fodd bynnag, byddai cysylltiad clir rhwng darpariaeth rheng flaen a'r canlyniadau cenedlaethol lefel uchel a bennir gan Lywodraeth Cymru.

6.62 Yn gyffredinol, ar ffurf graffeg, byddai'r fframwaith yn edrych fel hyn:



6.63 Rhaid sicrhau mai *Rhaglen Lywodraethu* Llywodraeth Cymru (a dogfennau tebyg a ddatblygir gan lywodraethau yn y dyfodol) sydd ar frig y fframwaith hwn. Ar hyn o bryd nid yw'n gwneud hynny'n ddigon da. Fel y nodwyd uchod, mae'n cynnwys bron 250 o ddangosyddion. Tra bod rhai o'r rhain yn fesurau canlyniadau gwirioneddol, fel cyfraddau cyflogaeth neu'r achosion o droseddu, mae llawer o'r lleill yn fesurau o allbynnau, prosesau neu fewnbynnau sy'n ymwneud ag awdurdodau lleol, y GIG, darparwyr gwasanaethau eraill neu Lywodraeth Cymru ei hun.

6.64 Yn naturiol, mater i Lywodraeth Cymru yw cynnwys y *Rhaglen* ac mae ganddi'r un atebolrwydd am ei chyflawni hefyd. Ni allwn roi barn ar briodoldeb unrhyw rai o'r ymrwymadau penodol sydd ynddi ac nid ydym ychwaith yn ceisio cyfyngu ar delerau gweithredu ymgyrchoedd a mandadau gwleidyddol na'u ffyrdd o weithredu. Fodd bynnag, mae angen i bob llywodraeth amlinellu'r mandadau hynny ar ffurf rhaglen lywodraethu glir - cyfeiriad strategol cyffredinol. Rhaid i'r rhaglen honno wahaniaethu'n glir rhwng canlyniadau, allbynnau, prosesau a mewnbynnau a thrwy wneud hynny, gefnogi symlrwydd ac effeithiolrwydd o ran trefniadau rheoli perfformiad ar lefel genedlaethol a sefydliadol.

6.65 **Felly, erbyn diwedd 2014, argymhellwn fod yn rhaid i Lywodraeth Cymru sicrhau mwy o eglurder a gwahaniaeth rhwng mesurau, dangosyddion a thargedau gwahanol a ddefnyddir. Ar lefel genedlaethol, dylai trefniadau mesur a rheoli perfformiad ganolbwyntio ar yr hyn sydd angen ei wneud, nid ar y modd y caiff ei wneud. Felly, yn benodol, rhaid i'r diwygiadau hyn wneud y canlynol:**

- **Nodi'n glir y canlyniadau a'r blaenoriaethau allweddol y mae Llywodraeth Cymru yn dymuno eu cyflawni; a**
- **Creu ffyrdd mwy syml a chyson o fesur perfformiad gwasanaeth islaw hynny, heb ragnodi'r ffordd fwy manwl o fesur materion gweithredol a darparu.**

6.66 Ledled y byd, ceir sawl enghraifft o lywodraethau sydd eisoes wedi mabwysiadu'r dull hwn o weithredu, a all fod yn ddefnyddiol:

- Mae Talaith **Virginia** yn yr Unol Daleithiau wedi pennu saith nod sy'n cwmpasu holl weithgareddau llywodraeth y Dalaith (fel "Inspire and support Virginians toward healthy lives and strong and resilient families"). O dan bob un o'r rhain ceir llond llaw o fesurau canlyniadau, a gaiff eu defnyddio i fonitro cynnydd yn erbyn pob nod (fel llai o achosion o glefyd cardiofasgwlaidd). Yn sail i'r canlyniadau mae mesurau perfformiad asiantaethau'r Dalaith ac ansawdd y gwasanaethau a ddarperir ganddynt (megis canran y cleifion cardiofasgwlaidd y mae eu pwysedd gwaed o fewn y terfynau derbynol). Mae'r cerdyn sgorio lefel uchel cyfan i'w weld yn hawdd ar un sgrin neu ddarn o bapur. Mae hyn yn esiampl o eglurder, sy'n cynnwys canlyniadau lefel uchel a'r cyfraniadau y mae darparwyr gwasanaethau yn eu gwneud iddynt mewn ffordd gydlynol a phwerus.¹⁷⁸
- Dylanwadodd system Virginia ar ddatblygiad model tebyg yn **yr Alban**, sy'n cynnwys wyth "targed diben" (fel "increase Scotland's economic growth"), 16 o "ganlyniadau cenedlaethol" (fel "We realise our full economic potential with more and better employment opportunities for our people") a 45 o "ddangosyddion cenedlaethol" (fel "Increase the business startup rate"). Unwaith eto, mae'r uchelgeisiau lefel uchel a'r canlyniadau sy'n cyfrannu atynt yn glir ac yn ddiamwys.¹⁷⁹ At hynny, mae Llywodraeth yr Alban wedi dechrau ymgynghori'n ddiweddar ar ddeddfwriaeth a fyddai'n rhoi statws statudol i'r fframwaith hwn, gan ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion yr Alban ddatblygu, cyhoeddi ac adrodd ar gyfres o ganlyniadau cenedlaethol.¹⁸⁰
- Yn **Seland Newydd** mae'r Prif Weinidog (y Gwir Anrhydeddus John Key) wedi amlinellu deg canlyniad ar gyfer pobl Seland Newydd – amcanion lefel uchel mewn pum maes allweddol – y mae Gweinidogion a swyddogion penodedig yn atebol amdanynt. Mae'r strwythur yn debyg i'r ddwy enghraifft arall: caiff amcanion fel lleihau troseddau eu rhannu'n ganlyniadau fel lleihau aildroseddu, sydd yn eu tro yn llywio mesurau a rhaglenni asiantaeth-benodol ar adsefydlu a chamddefnyddio sylweddau, er enghraifft. Fel yn Virginia ac yn yr Alban, caiff y cyfeiriad strategol cyffredinol a chyfraniad manwl adrannau ac asiantaethau iddo eu nodi a'u monitro

¹⁷⁸ Gweler <http://vaperforms.virginia.gov/index.php>. Enghraifft debyg arall yn yr UD yw Talaith Washington: <http://www.results.wa.gov/>

¹⁷⁹ Gweler <http://www.scotland.gov.uk/About/Performance/scotPerforms>

¹⁸⁰ Gweler <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2013/11/5740/6>

ac adroddir arnynt yn syml ac yn glir.¹⁸¹

6.67 Rydym yn cynnwys yr enghreifftiau hyn fel templedi ar gyfer diwygio ac er mwyn dangos y gall y dull gweithredu hwn weithio mewn awdurdodaethau cymharol fach. Fodd bynnag, nid ydym yn bychanu maint y newid sydd ei angen. Fel y rhan fwyaf o'r argymhellion yn yr adroddiad hwn, bydd angen arweinyddiaeth ac ymrwymiad ar lefel genedlaethol a lleol, ac ar draws y sector cyhoeddus. Yn benodol, mae angen uno'r ffyrdd gwahanol o fesur a rheoli perfformiad rhwng gwahanol wasanaethau a gwahanol rannau o'r sector cyhoeddus, a all olygu y caiff rhai systemau, mesurau, dangosyddion a setiau data sefydledig eu diddymu'n gyfan gwbl. Bydd angen goresgyn yn llwyr unrhyw agweddau amddiffynnol neu warchodol yn eu cylch ar y lefel genedlaethol a lleol. Ond bydd y manteision a ddaw o fframwaith perfformiad cenedlaethol symlach, cliriach a mwy cyson yn sylweddol.

Targedau, cymhellion a meincnodau

6.68 Bydd y newidiadau a argymhellwn uchod yn helpu i greu fframwaith perfformiad cenedlaethol sy'n llywio gwelliant ac ymdrechion i gyflawni canlyniadau, yn hytrach na mesur prosesau ac allbynnau'n unig. Bydd y dull gweithredu hwnnw'n dibynnu'n helaeth ar sefydliadau unigol i fabwysiadu a chynnal arferion gwella a rheoli perfformiad effeithiol, a ystyriwn yn fanwl yn ddiweddarach yn y bennod hon. Fodd bynnag, mae modd ymgorffori dulliau gwella mewn fframwaith perfformiad lefel uchel ac mae angen gwneud hynny. Rydym wedi nodi sawl ffordd o wneud hyn, sy'n adeiladu ar rai o'r enghreifftiau o berfformiad da a ddisgrifiwyd gennym eisoes.

Targedau penodedig

6.69 Y ffordd symlaf a mwyaf uniongyrchol o ddefnyddio gwybodaeth am berfformiad i lywio gwelliant yw pennu targedau ar gyfer y lefel ddymunol o berfformiad. Fel y nodwyd uchod, mae hyn wedi arwain at lwyddiannau nodedig fel rhan o raglen wella ehangach ym maes ailgylchu gwastraff. Mae targedau'n nodi'n glir yr hyn y mae angen i sefydliadau ei gyflawni, ac yn galluogi dinasyddion ac eraill i ddeall yn glir i ba raddau y maent wedi gwneud hynny.

6.70 Mae rhai targedau'n bodoli eisoes, nid yn unig ar gyfer ailgylchu gwastraff ond ar gyfer sawl agwedd ar wasanaethau'r GIG hefyd. Mae'r bandiau ysgol a fabwysiadwyd yn ddiweddar - er nad ydynt yn union yr un peth â 'thablau cynghrair' - yn ei gwneud hi'n bosibl llunio cymariaethau tebyg. Mae gwasanaethau llyfrgell yn dilyn cyfres gynhwysfawr o Safonau Llyfrgelloedd Cyhoeddus Cymru sy'n nodi lefelau gwasanaeth ddymunol. Hefyd, canfu arolwg cynhwysfawr o gydberthynas Llywodraeth Cymru â

¹⁸¹ Gweler <http://www.ssc.govt.nz/bps-results-for-nzers>

llywodraeth leol gymysgedd o systemau a dulliau gweithredu mewn meysydd polisi a gwasanaeth gwahanol, o rai hynod o gyfarwyddiadol sy'n seiliedig ar dargedau i rai hynod o gydsyniol.¹⁸²

- 6.71 Mae rhywfaint o dystiolaeth i ddangos y gall pennu targedau cenedlaethol, a fydd yn gymwys i bob sefydliad perthnasol, lywio gwelliant yn fwy effeithiol na phe bai hynny'n cael ei adael i ddisgresiwn lleol,¹⁸³ drwy roi mwy o eglurder a ffocws i flaenoriaethau gwella. Fel y trafodwyd uchod, cawsom dystiolaeth gadarn a chyson yn galw am eglurder o'r fath, er nid, o reidrwydd, ar gyfer pennu targedau. Os cânt eu cymhwysu'n gywir ac yn gydlynol, daeth ein gwaith ymchwil i'r casgliad *[p]erformance management techniques such as the use of targets... improve the effectiveness of public services and have a positive impact on outcomes.*¹⁸⁴ Ar y llaw arall, mae pennu targedau cenedlaethol yn lleihau neu'n dileu disgresiwn lleol neu sefydliadol. Mae cadw disgresiwn yn fwy na diben democrataidd ynddo'i hun. Bydd pwysau hirdymor y caledi ariannol yn golygu y bydd angen yr union fath hwn o ddisgresiwn er mwyn gwneud dewisiadau anodd rhwng blaenoriaethau croes a fydd yn wynebu pob sefydliad; ac yn debygol o olygu na fydd ganddynt yr adnoddau na'r gallu sylfaenol i ddarparu pob gwasanaeth i'r un safon uchel. O dan yr amgylchiadau hynny, mae'n bosibl mai dim ond arwydd o fethiant sefydliadau fydd targedau. Mae perygl y byddant yn gwyrddroi penderfyniadau neu'n annog sefydliadau i gymryd camau mentrus er mwyn cyrraedd y lefel perfformiad sydd ei angen; a gallant ddigalonni sefydliadau a'u staff sy'n canfod nad oes unrhyw ffordd y gallant eu cyflawni.
- 6.72 Ar y cyfan, credwn nad oes angen gwneud penderfyniad egwyddorol o blaid neu yn erbyn pennu targedau ar draws y sector cyhoeddus. Mae'n ffordd o weithredu, ond nid yw'n ddiben ynddo'i hun. Yn lle hynny, mae angen gwneud dewisiadau hyddysg ynghylch ble mae'n briodol pennu targedau penodedig ac ar ba lefel. Gan ddefnyddio'r enghraifft uchod o bennu targedau llwyddiannus ym maes gwastraff, credwn fod targedau cenedlaethol yn briodol:
- Pan fo angen clir i wneud cynnydd mesuredig tuag at ganlyniad penodol;
 - Pan nad oes fawr ddim gwahaniaeth rhwng sefydliadau nac ardaloedd o ran sut y caiff gwasanaeth ei ddarparu neu y dylai gael ei ddarparu, nac i bwy;
 - Pan fo dystiolaeth glir y bydd newid y ffyrdd y caiff gwasanaeth ei ddarparu, a/neu ymgyrchoedd addysg gyhoeddus, yn gwella perfformiad mewn ffordd gynaliadwy am gost gymharol isel;

¹⁸² Martin *et al. ibid.*

¹⁸³ Andrews a Martin, *ibid.* Andrews, R. *Performance Management and Public Service Improvement: Evidence Review Prepared for the Commission on Public Service Governance and Delivery*

¹⁸⁴ Andrews, *ibid.*, t8.

- Pan y gellir rhoi polisïau a rhaglenni priodol ar waith yn genedlaethol ac yn lleol i gefnogi'r newidiadau hynny.

6.73 Mewn achosion o'r fath, ac yn unol â'n dadansoddiad o berfformiad ailgylchu gwastraff yn gynharach yn y bennod hon, **argymhellwn y dylai targedau canlyniadau a rhaglenni cymorth gael eu datblygu fel rhan o'r fframwaith perfformiad cenedlaethol.** Dylid eu defnyddio ar lefel canlyniadau, sy'n rhoi rhyddid i sefydliadau a phartneriaethau benderfynu sut y byddant yn mynd i'r afael â'r targedau. Dylent hefyd fod yn seiliedig ar ddull cliriach o rannu arfer da a gynigir gennym isod. Dylid ystyried cael gwared ar dargedau presennol nad ydynt yn bodloni'r meini prawf hyn. Yn benodol, mae **targedau cenedlaethol sy'n ymwneud yn gyfan gwbl â symiau, prosesau neu drwybynnau gwasanaeth yn amhriodol,** yn enwedig mewn cyfnod o galedi pan gall fod yn amhosibl i'w cyflawni. Yn naturiol mae gwybodaeth am berfformiad yn y materion hyn yn dal i fod yn hollbwysig, er mwyn sicrhau bod gwasanaethau'n cael eu rheoli mor effeithlon â phosibl; a gall sefydliadau bennu targedau mewnol i helpu gyda hynny a dylent wneud hynny. Ond drwy safoni'r rhain ar lefel genedlaethol, mae perygl y caiff sylw ei roi i brosesau yn hytrach na chanlyniadau, a hynny mewn ffordd fwyfwy anghynaliadwy. Croesawn gyhoeddiad diweddar y Gweinidog Iechyd y caiff adolygiad ei gynnal o dargedau'r GIG ar hyd y llinellau hyn.¹⁸⁵

Cynlluniau cymhelliant

- 6.74 Mae hefyd yn bosibl creu sicrwydd ac eglurder ar y lefel genedlaethol drwy roi cymhellion i wneud cynnydd tuag at gyflawni canlyniadau cyffredinol, heb nodi sut yn union y dylid dangos hynny, na pha wasanaethau a ddylai berfformio i safon benodol.
- 6.75 Mae rhaglen cytundebau canlyniadau Llywodraeth Cymru yn enghraifft o gynllun o'r fath. O dan y cynllun hwn, gwahoddir awdurdodau lleol (yn unig) i nodi sut y byddant yn cyfrannu at amrywiaeth o ganlyniadau cyffredinol a dynnir o *Raglen Lywodraethu* Llywodraeth Cymru. O fewn y canlyniadau hynny, gall awdurdodau lleol benderfynu sut y byddant yn dangos eu bod yn gwneud y fath gyfraniad. Caiff cynnydd ei asesu'n flynyddol; os tybir ei fod yn ddigonol o leiaf, caiff awdurdod lleol ei wobrwyo gan grant sy'n cyfateb i tua 1% o'i grant cynnal refeniw. Mae'r grant yn lleihau'n raddol ar gyfer lefelau is o berfformiad.
- 6.76 Canfu gwerthusiad annibynnol o gytundebau canlyniadau¹⁸⁶ fod cefnogaeth gref iddynt yn gyffredinol ymhlith awdurdodau lleol a'u swyddogion. Teimlwyd bod y

¹⁸⁵ Datganiad ysgrifenedig i Gynulliad Cenedlaethol Cymru, 27 Tachwedd 2013.

¹⁸⁶ Law, J. 2013 *Do outcomes based approaches to service delivery work? Local authority outcome agreements in Wales.* Prifysgol De Cymru Canolfan Uwchefrydiau Polisi Cyhoeddus

cytundebau yn cynyddu eglurder ac atebolrwydd heb gyfyngu'n ddiangen ar flaenoriaethau na disgrisiwn lleol. Canfu'r gwerthusiad hefyd ei bod yn debygol bod y cytundebau'n gwella perfformiad, ond nodwyd na fu'n bosibl dod i gasgliadau pendant ynghylch hyn oherwydd rhai problemau methodolegol.

6.77 Fodd bynnag, roedd amheuon ynghylch y diffyg cysylltiad rhwng y cytundebau a threfniadau atebolrwydd eraill i Lywodraeth Cymru. Roedd awdurdodau lleol hefyd yn pryderu bod y cytundebau'n cynnwys mesurau canlyniadau sydd y tu hwnt i reolaeth awdurdodau lleol, pan mai dim ond yr awdurdod lleol fyddai'n colli'r grant pe na fyddai perfformiad yn ddigon da.

6.78 Adleisiwyd hynny yn y dystiolaeth a gawsom. Teimlai Cyngor Dinas a Sir Abertawe, er enghraifft, fod y cytundebau presennol wedi *gwyrddroi ymdrech a blaenoriaethau yn gyfnewid am symiau cymharol fach o arian ac yn eu lle, galwodd am nifer fach o gytundebau canlyniadau sy'n cwmpasu'r sector cyhoeddus cyfan, wedi'u tynnu o ymchwil seiliedig ar dystiolaeth...Dylai darparwyr lleol gael y rhyddid i benderfynu sut y caiff canlyniadau eu cyflawni.*

Mynegodd Cyngor Sir y Fflint farn debyg:

Nid yw 'contractau' perfformiad fel y Cytundeb Canlyniadau wedi cael fawr o effaith.. Gellid cyflwyno 'contractau' llywodraethol-sefydliadol ar berfformiad gan gynnig cymhelliant o 'ennill ymreolaeth'.

6.79 Mater i Lywodraeth Cymru a sefydliadau cyhoeddus eraill yw union gynllun unrhyw drefniadau neu gytundebau o'r fath. Fodd bynnag, mewn egwyddor, byddem yn cefnogi rhaglen a fyddai'n gwneud y canlynol:

- Yn egluro ac yn symleiddio'r canlyniadau strategol y dylai sefydliadau gyfrannu atynt;
- Yn rhoi rhyddid iddynt benderfynu sut i wneud cyfraniadau o'r fath yn unol â blaenoriaethau lleol a/neu flaenoriaethau ar gyfer dinasyddion gan ganolbwyntio ymdrechion ar feysydd hysbys o danberfformiad neu alw sydd heb ei ateb;
- Yn annog sefydliadau i gydweithio er mwyn cyflawni canlyniadau, yn fwyaf amlwg drwy lunio cytundebau â byrddau gwasanaeth lleol yn hytrach na dim ond awdurdodau lleol;
- Yn rhoi cymhellion ar gyfer cyflawni, naill ai drwy wobwr ariannol a/neu gyfle i ennill ymreolaeth ar ffurf rheolaethau mwy llac ar gynlluniau ariannu eraill. Gallai a dylai perfformiad da amlwg arwain at leihad o ran graddau ac amllder gwaith archwilio, arolygu a rheoleiddio hefyd.

6.80 Byddai rhaglen o'r fath yn atgyfnerthu sawl un o'n hargymhellion eraill: er enghraifft, ar reoli perfformiad yn gliriach, cydweithredu mwy effeithiol a rôl fwy cyson i

Llywodraeth Cymru. Felly, **argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru ddatblygu a chwblhau cytundebau lefel uchel gyda phob bwrdd gwasanaeth lleol gan nodi sut y bydd y bwrdd a'i aelodau yn cyfrannu at ganlyniadau strategol cenedlaethol tra'n mynd i'r afael ag anghenion a blaenoriaethau lleol ar yr un pryd.** Dylai Llywodraeth Cymru hefyd fonitro sut y caiff y rhain eu cyflawni a chynnig rhyw fath o gymhelliant yn gyfnewid am berfformiad da.

Meincnodau

- 6.81 Y drydedd ffordd o lywio gwelliant mewn fframwaith perfformiad cenedlaethol yw drwy feincnodi: cymharu perfformiad yng Nghymru â pherfformiad mewn mannau eraill. Gall hyn roi tystiolaeth rymus o safonau cymharol, ansawdd a photensial i wella, yn enwedig drwy dynnu sylw at bolisiâu a newidiadau o ran darparu mewn mannau eraill sy'n ymddangos fel pe baent yn effeithiol. Fel y nododd ein hymchwil, *Performance management [across organisations or at the national level] is particularly effective, so long as there are sufficient comparator organizations to allow performance competition and comparative learning between organizations.*¹⁸⁷ Gall hefyd helpu i wrthbwysu'r duedd gul i gymharu o fewn Cymru yn unig, a ddisgrifir gennym yn ddiweddarach yn y bennod hon; a llywio gwaith i bennu targedau.
- 6.82 Fodd bynnag, nid yw meincnodi bob amser yn syml. Er mwyn cymharu perfformiad, rhaid dod o hyd i ffyrdd tebyg o fesur perfformiad a ddefnyddir gan sefydliadau tebyg mewn gwledydd gwahanol. Caiff y gwaith hwn ei rwystro'n aml gan wahaniaethau cyffredinol mewn polisi (er enghraifft, penderfyniad Llywodraeth y DU i ddiddymu mesuriadau perfformiad safonedig mewn llywodraeth leol yn Lloegr i bob pwrpas), gwahaniaethau manwl rhwng diffiniadau (er enghraifft, mae amseroedd aros yn y GIG yn amrywio ledled y DU) neu wahaniaethau o ran darparu (er enghraifft, mae system arholiadau ysgol yr Alban yn hollol wahanol i weddill y DU). Fel y nododd Archwilydd Cyffredinol Cymru yn ei dystiolaeth i ni:
- Gyda'r dull o ddarparu gwasanaethau cyhoeddus yn amrywio ledled y DU, mae'n dod yn fwy pwysig ac yn fwy anodd i gymharu perfformiad... Mae perygl bod hyn yn golygu na all dinasyddion na chyrff cyhoeddus yng Nghymru weld p'un a yw dilyn llwybr gwahanol yn dda i Gymru neu a oes gwarsi defnyddiol y gellid eu dysgu o rannau eraill o'r DU er mwyn gwella perfformiad yng Nghymru.*
- 6.83 Yn yr un modd, mae peryglon wrth feincnodi mewn ffordd rhy syml, a chymharu perfformiad mewn cyd-destunau sy'n rhy wahanol i alluogi unrhyw un i ddysgu gwarsi ystyrion ohonynt neu bennu targedau dilys. Er enghraifft, mae'n gyffredin cymharu perfformiad yng Nghymru a Lloegr. Mae Lloegr, wrth gwrs, yn llawer mwy o faint ac yn fwy trefol na Chymru; mae ganddi strwythurau llywodraethu gwahanol iawn o fewn

¹⁸⁷ Andrews, *ibid.*, t8

llywodraeth leol a'r GIG ac agenda polisi sy'n gynyddol wahanol. Gall gwahaniaethau o'r fath ein hatal rhag gwneud cymariaethau ystyrlon a gallant arwain at rai arwynebol neu gamarweiniol.

- 6.84 Fodd bynnag, nid yw hynny'n golygu bod pob ymarfer meincnodi yn ofer. Mae data uniongyrchol cymaradwy yn bodoli mewn llawer o feysydd gwasanaeth; gwnaethom ddefnyddio rhywfaint o ddata o'r fath yn ein dadansoddiad o berfformiad yn gynharach yn y bennod hon. Mae hynny'n cynnwys data o fannau eraill y tu allan i'r DU, er enghraifft, ar ffurf arolwg PISA o safonau addysgol neu'r data ar foddhad sy'n gyffredin rhwng Arolwg Cenedlaethol Cymru, yr arolwg tebyg a noddir gan Lywodraeth yr Alban, ac arolygon ar draws Ewrop.¹⁸⁸ Hyd yn oed os na ellir cymharu data am wasanaeth yn uniongyrchol rhwng dwy wlad, gall cyfraddau newid cymharol fod yn ddadlennol o hyd. A gellir goresgyn gwahaniaethau o ran cyd-destun drwy gymharu sefydliadau â rhai eraill mewn cyd-destunau tebyg mewn mannau eraill, yn hytrach na chymharu Cymru â Lloegr gyfan.
- 6.85 Mae manteision meincnodi yn rhy niferus i'w hanwybyddu oherwydd materion methodolegol manwl. Cytunwn â chasgliadau ein gwaith ymchwil a ddywedodd *Policy makers at national and local level need to ensure that there are performance management systems that enable the performance of Welsh councils to be compared over time, between authorities, and with similar organizations elsewhere.* a hefyd *should make more use of approaches involving benchmark competition and international comparisons.*¹⁸⁹
- 6.86 **Rhaid i feincnodi fod yn rhan allweddol o'r fframwaith perfformiad cenedlaethol newydd. Argymhellwn felly fod yn rhaid i Lywodraeth Cymru, erbyn diwedd 2014, wneud y canlynol:**
- **Nodi lle mae data perfformiad uniongyrchol cymaradwy yn bodoli mewn gwledydd eraill;**
 - **Sefydlu ffordd ddibynadwy a chywir o gymharu data lle mae gwahaniaethau manwl mewn diffiniadau;**
 - **Cyhoeddi cymariaethau blynyddol clir ac ystyrlon rhwng perfformiad gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru a'r 'gorau sydd ar gael' mewn mannau eraill;**
 - **Defnyddio'r cymariaethau hynny i nodi lle mae gwasanaethau yn tanberfformio, a/neu lle y gallai polisiâu a dulliau darparu gwahanol wella perfformiad.**

¹⁸⁸ Yn bennaf, Arolwg Cymdeithasol Ewrop, rhaglen academiaidd o arolygon o agweddau cyhoeddus ledled Ewrop: <http://www.europeansocialsurvey.org/>

¹⁸⁹ Andrews, *ibid.*, t9

6.87 Ar sail y gwaith hwn, dylai Llywodraeth Cymru hefyd annog sefydliadau unigol, neu'i gwneud yn ofynnol iddynt, wneud yr un peth, a defnyddio cymariaethau a meincnodau i nodi cyfleoedd gwella a manteisio arnynt. Ar hyn o bryd, prin yw'r dystiolaeth bod darparwyr gwasanaethau yn gwneud hynny mewn ffordd gyson. Fel y nodwn isod, mae cymariaethau o fewn Cymru yn gyffredin, ond yn aml maent yn rhy syml neu hyd yn oed yn hunanfodlon. Mae'r systemau perfformiad cenedlaethol presennol, sy'n gymhleth a heb eu gwahaniaethu, yn cyfyngu ar allu sefydliadau i reoli a gwella perfformiad yn fwy cyffredinol hefyd.

Rhannu a lledaenu arfer da

6.88 Nid yw hyd yn oed y systemau a'r technegau rheoli perfformiad gorau yn arwain at welliannau awtomatig; gallant ond tynnu sylw at ble mae angen gwneud gwelliannau o'r fath. Yn aml, er mwyn gwella gwasanaethau'n wirioneddol, rhaid eu darparu mewn ffyrdd gwahanol a mwy effeithiol a/neu effeithlon.

6.89 Nid yw'n golygu bod yn rhaid arloesi nac arbrofi'n ddiangen. Yn syml, mae'n golygu nodi a chymhwyso arfer da sydd eisoes i'w weld mewn mannau eraill. Dylai hynny fod yn synnwyr cyffredin amlwg. Dylai hefyd ddigwydd o ganlyniad naturiol i feincnodi cywir a chadarn, a ddylai, fel y nodwn uchod, dynnu sylw at wahaniaethau mewn perfformiad a ffyrdd posibl o fynd i'r afael â hwy.

6.90 Yn sicr, mae cydnabyddiaeth gyffredinol eang y dylai hyn ddigwydd, a/neu'i fod yn digwydd yn barod. Honnodd llawer o sefydliadau yn eu tystiolaeth i ni eu bod yn effro i enghreifftiau o arfer da mewn mannau eraill a'u bod yn eu mabwysiadu lle bo hynny'n briodol.¹⁹⁰

6.91 Fodd bynnag, prin a thameidiog yw'r dystiolaeth bod hyn yn digwydd. Er enghraifft, nododd Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus y Cynulliad yn 2012 *rydym yn pryderu... er bod pethau da yn digwydd yng Nghymru, nad yw arfer da yn cael ei ddefnyddio'n gyson... Rydym yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn cefnogi'r dulliau presennol o rannu arfer da.*¹⁹¹

6.92 Mynegodd rhai darparwyr gwasanaethau safbwyntiau tebyg. Fel y nododd Cyngor Bro Morgannwg yn ei dystiolaeth i ni, *Dylai arfer da gael ei rannu'n fwy cyffredin, yn enwedig o gofio maint Cymru: mae llw o enghreifftiau lle mae atebion arloesol ac effeithiol i broblemau cyffredin wedi'u cadw mewn un sefydliad.*

¹⁹⁰ Er enghraifft, Cyngor Bwrdeistref Sirol Conwy; Cyngor Bro Morgannwg; Cyngor Bwrdeistref Sirol Rhondda Cynon Taf a'r tri gwasanaeth tân.

¹⁹¹ Y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus Ebrill 2012 *Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus yng Nghymru*, t25.

Cytunodd Cyngor Bwrdeistref Sirol Merthyr Tudful:

Weithiau mae amharodrwydd i fabwysiadu arferion o fannau eraill yng Nghymru, dim ond am fod gan yr arfer hwnnw nodweddion lleol.

Felly hefyd Gymdeithas y Prif Weithredwyr Awdurdodau Lleol yn ei thystiolaeth lafar: *Mae awdurdodau lleol yn eithaf anaeddfed o ran derbyn ymddygiad gorau ac arfer gorau os ydynt yn dod o rywle arall. Mae angen i'r diwylliant hwn newid.*

- 6.93 Rhannai'r prif gyrff archwilio, arolygu a rheoleiddio yr ymdeimlad hwn, gan i bob un ohonynt nodi mai tameidiog ac, yn aml, symbolaidd oedd ymdrechion i fabwysiadu arfer da. Ychwanegodd yr Archwilydd Cyffredinol ei bod yn gyffredin i sefydliadau sydd eisoes yn perfformio'n dda ac sy'n flaengar fabwysiadu arfer da, ond nid y rhai eraill. Gall hyn waethygu'r anghysondebau rhwng perfformiad da a drwg a ddisgrifiwyd gennym yn gynharach yn y bennod hon.
- 6.94 Yn ein dystiolaeth, cafodd y farn nad yw'n hawdd rhannu arfer da ei hailadrodd i raddau pryderus ond roedd hynny ynddo'i hun yn addysgiadol. Ymddangosai i ni weithiau fod y farn honno ei hun yn annog ymdeimlad bod sefydliadau mor wahanol i'w gilydd nad oedd modd iddynt rannu â'i gilydd a bod hyn wedi ategu'r anawsterau a oedd wedi llesteirio ymdrechion i greu gwasanaethau ar y cyd neu wella gwasanaethau.
- 6.95 Wrth gwrs, mae gwahaniaethau rhwng sefydliadau a lleoedd o ran cyd-destunau, gofynion, blaenoriaethau, strwythurau a dulliau darparu. Mae'r rhain i gyd yn ein rhybuddio rhag mabwysiadu arfer o fannau eraill yn ddirwysr ac yn ddifeddwl: mae angen i unrhyw newid mewn dulliau darparu neu lywodraethu gael ei gynllunio, ei arwain a'i reoli'n briodol, p'un a yw'n dod o'r tu mewn neu'r tu allan i sefydliad. Ond mae'n annerbyniol dadlau neu dybio bod y materion hyn yn golygu na ellir rhannu arfer da, a/neu nad yw arferion sefydliadau eraill 'yn berthnasol yma'. Byddai hynny yn tynnu'n groes i un o'r ffactorau gwella perfformiad mwyaf sylfaenol, amlwg a phwerus. Fel y nodwn, mae'n debygol y gallai hynny danategu rhai o'r anghysondebau mawr mewn perfformiad ledled Cymru. Yn fwy cyffredinol, mae'n adlewyrchu meddylfryd cul a hunanfodlon sy'n tynnu'n groes i ddibenion sylfaenol gwasanaeth cyhoeddus, sef darparu'r gwasanaethau gorau i ddinasyddion a chymunedau drwy unrhyw ddulliau rhesymol angenrheidiol.
- 6.96 Mae ffyrdd amrywiol o rannu arfer gorau, gan gynnwys drwy reoleiddwyr, cymdeithasau a rhwydweithiau proffesiynol, cymdeithasau cynrychioliadol a sefydliadau ymchwil. Ond nid ydynt yn ymddangos fel pe baent wedi goresgyn y rhwystrau i fabwysiadu arfer da a nodir gennym uchod. Ac ni allant wneud hynny ychwaith: ni all unrhyw system sydd ond yn tynnu sylw at arfer da penodol herio'n

effeithiol amharodrwydd cyffredinol i'w fabwysiadu.

6.97 Yn y pen draw, mae'n rhaid bod rôl i Lywodraeth Cymru ei chwarae yn hyn o beth. Fel y gwelwch yn achos ailgylchu gwastraff, mae arweinyddiaeth genedlaethol glir ar newidiadau i ddulliau cyflawni ac addysg ac ymwybyddiaeth gyhoeddus, yn gysylltiedig â thargedau statudol, yn llywio gwelliant sylweddol iawn mewn perfformiad. Efallai na fydd hynny'n bosibl yn holl feysydd gwasanaeth y sector cyhoeddus: mae'r dystiolaeth am yr 'hyn sy'n gweithio' yn aml yn aneglur, yn ddadleuol, yn benodol i gyd-destunau arbennig neu'n amhendant. Ond lle nad yw hynny'n berthnasol - lle ceir tystiolaeth amlwg y bydd ffyrdd penodol o ddarparu gwasanaethau yn arwain at ganlyniadau gwell drwy wella ansawdd, argaeledd neu effeithlonrwydd y gwasanaethau hynny - mae dyletswydd ar ddarparwyr gwasanaethau i'w mabwysiadu, ac mae dyletswydd ar Lywodraeth Cymru i sicrhau bod hynny'n digwydd.

6.98 **Felly argymhellwn y canlynol:**

- **Rhaid i Lywodraeth Cymru, ynghyd â darparwyr gwasanaethau a chyrrff archwilio, arolygu a rheoleiddio, nodi achosion lle y byddai mabwysiadu arfer da yn arwain yn amlwg ac yn gyson at welliant parhaus a chanlyniadau gwell.** Dylai hyn ddigwydd yn enwedig pan fo anghysondebau mawr mewn perfformiad, ond gallai a dylai hyn ddigwydd mewn unrhyw sefyllfa lle mae arfer amlwg yn bodoli;
- **Rhaid i ddarparwyr gwasanaethau fabwysiadu'r arferion hynny neu gyfiawnhau mewn ffordd glir a gwrthrychol pam nad oes angen iddynt wneud hynny.** Dylai cyfiawnhad o'r fath ddangos y gellid cyflawni canlyniadau cystal drwy ffyrdd gwahanol. Os oes rhesymau lleol a sefydliadol penodol sy'n golygu na ellir eu mabwysiadu, dylai'r sefydliad dan sylw a Lywodraeth Cymru geisio mynd i'r afael â hwy;
- **Os na fydd sefydliadau'n ymateb o gwbl, ac yn enwedig os bydd safonau gwael yn parhau o ran gwasanaethau, rhaid i Lywodraeth Cymru ddefnyddio ysgogiadau ariannol, ymyriaethol a deddfwriaethol i orfodi cydymffurfiaeth.**

6.99 Dim ond i'r lefel genedlaethol ac i ganlyniadau y mae'r argymhelliad hwn yn gymwys: ni fyddai'n rhesymol i Lywodraeth Cymru fandadu'n fanwl ynghylch rheolaeth weithredol gwasanaethau penodol, ac eithrio mewn achos eithriadol o ymyrryd. Serch hynny, rydym yn disgwyl bod sefydliadau eu hunain a'u staff yn nodi, deall a mabwysiadu arfer da o fannau eraill yn barhaus; a bod cymdeithasau a rhwydweithiau proffesiynol yn eu helpu i wneud hynny drwy nodi'r arferion hynny'n glir a'u rhannu. Nid ydym yn gwneud unrhyw argymhellion penodol ynghylch hyn, oherwydd bydd llwyddiant yn dibynnu mwy ar newidiadau i ddiwylliannau a gwerthoedd a ddisgrifiwyd gennym yn y bennod flaenorol. Ond mae'n glir mai dim ond ar y lefel sefydliadol, yn hytrach na'r lefel genedlaethol, y gall llawer o welliannau mewn perfformiad ddigwydd. At y mater hwnnw y trown nesaf.

Rheoli perfformiad lleol a sefydliadol

6.100 Rydym eisoes wedi cyfeirio at safbwyntiau llawer o ddarparwyr gwasanaethau cyhoeddus am y trefniadau rheoli perfformiad cenedlaethol presennol. Cytunwn â hwy fod y trefniadau hynny yn orgymhleth, yn aneglur, yn feichus ac yn dameidiog; a bod angen y diwygiadau cynhwysfawr a ddisgrifiwyd uchod arnynt. Fodd bynnag, ni fydd newidiadau ar y lefel genedlaethol yn unig yn gwella trefniadau rheoli perfformiad nac yn gwella gwasanaethau. Er mwyn gwneud hynny, mae'n rhaid i sefydliadau unigol gasglu data, eu defnyddio ac adrodd arnynt yn effeithiol ac mewn ffyrdd sy'n llywio gwelliant.

Trefniadau ac arferion presennol

6.101 Ar hyn o bryd, nid yw'n ymddangos bod hynny'n digwydd yn ddigon cyson. Mae rhywfaint o dystiolaeth bod rhai sefydliadau yn gwella yn hyn o beth, ac yn defnyddio gwybodaeth i reoli perfformiad yn effeithiol a rhoi cyfrif amdano. Er enghraifft, mewn adroddiad trosolwg diweddar, canmolodd Archwilydd Cyffredinol Cymru Gyngor Bwrdeistref Sirol Conwy am fesur canlyniadau ac adrodd arnynt mewn ffordd glir; canmolwyd Cyngor Bwrdeistref Sirol Torfaen am y ffordd y mae'n integreiddio amcanion corfforaethol â chynlluniau gwasanaeth; a chanmolwyd Cyngor Sir Ynys Môn am ymgysylltu â'r cyhoedd mewn ffordd agored ynghylch materion yn ymwneud â pherfformiad. Fodd bynnag, canfu'r un adroddiad broblemau sylweddol o ran cywirdeb a pherthnasedd data ar berfformiad; dadansoddi'r data hynny er mwyn llywio gwelliant; a gwneud cymariaethau ystyrlon â sefydliadau eraill.¹⁹²

6.102 Mae'r dystiolaeth a gawsom yn cadarnhau'r pryderon hynny. Yn benodol, mae'n dangos bod y problemau canlynol yn digwydd yn aml.

Mesur, nid rheoli

6.103 Yn gyntaf, mae tuedd i gasglu data'n ddifeddwl, neu am fod angen cydymffurfio â dyletswyddau statudol neu ddyletswyddau eraill i wneud hynny, yn hytrach nag er mwyn llywio gwelliant parhaus, gan ymrwymo'n weithredol i broses o'r fath. Mae llawer o'r dystiolaeth a ddyfynnwyd uchod yn cyfeirio at feichiau casglu data; ac ni allwn roi bai ar sefydliadau am weithredu'n unol â'r gyfraith. Fodd bynnag, gall yr un dystiolaeth hefyd adlewyrchu cyfres gul o werthoedd ac ymddygiadau sefydliadol. Drwy reoli perfformiad yn ddifeddwl, gall y weithred syml o fesur perfformiad gymryd lle'r gwaith mwy anodd o'i reoli a'i wella. Mae perygl hefyd y bydd rheoli perfformiad yn troi'n ymarfer technegol neu ystadegol i arbenigwyr, yn hytrach na'n ffordd o lywio

¹⁹² Swyddfa Archwilio Cymru Medi 2013 *Cynllunio ac Adrodd ar Welliannau Lleol yng Nghymru*.

perfformiad ar draws sefydliad drwyddo draw. Fel y dywedodd Estyn yn ei thystiolaeth i ni:

Mewn awdurdodau nad ydynt yn perfformio'n dda, ni chaiff perfformiad ei reoli'n ddigon trylwyr; nid yw uwch reolwyr nac aelodau etholedig yn dwyn eu swyddogion i gyfrif yn ddigon da; ac nid oes trefniadau digon trylwyr ar waith i sicrhau ansawdd gwaith swyddogion er mwyn sicrhau bod eu gwaith gydag ysgolion yn gyson.

Culni a hunanfodhad

6.104 Mae'r ffordd y caiff data perfformiad eu defnyddio a'r ffordd yr adroddir arnynt yn aml yn dangos diffyg uchelgais a thuedd i dderbyn perfformiad cyffredin. Yn eu hymatebion i ni, honnodd sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus yn aml eu bod yn perfformio'n dda am fod rhywfaint o ddata eu dangosyddion perfformiad, neu'r rhan fwyaf ohonynt, yn uwch na chyfartaledd Cymru. Er enghraifft, honnodd Cyngor Sir Ceredigion:

Dengys y data cymharol i Geredigion wella mewn 52%...o'r dangosyddion cenedlaethol ac roedd 20... ymhlith y chwarterl uchaf... Gwelwyd perfformiad da hefyd yn y canlyniadau Safon Uwch a TGAU diweddar, sy'n dangos y flaenoriaeth a roddir i addysg yng Ngheredigion. Dengys y canlyniadau fod ysgolion Ceredigion yn cynnal safonau uchel iawn gyda 99.2% yn cael graddau A - E mewn arholiadau Safon Uwch a 99.5% yn cael A* - G - sy'n well na chyfartaledd Cymru yn y ddau achos.*

6.105 Nid beirniadaeth o Geredigion yn unig yw hon: ar sail ymatebion y lleill, mae'r safbwyntiau a'r arferion hyn yn gyffredin. Fodd bynnag, prin iawn y mae honiadau o'r fath yn ei ddweud am safonau gwasanaethau mewn gwirionedd neu sut y maent yn cyfrannu at well canlyniadau. Nid yw eich sefyllfa benodol o gymharu ag eraill yng Nghymru yn profi bod gwasanaethau'n perfformio'n dda, yn enwedig os yw lefelau perfformiad cyffredinol ledled Cymru yn wan, fel y dangoswyd gennym yn gynharach yn y bennod hon. I ddyfynnu dystiolaeth Estyn unwaith eto:

Mae llawer [o awdurdodau lleol] yn ceisio perfformio'n well na pherfformiad ysgol cyfartalog Cymru.... Yn ôl eu sylwadau eu hunain ar berfformiad yn eu hunanwerthusiadau... mae bod uwchlaw cyfartaledd Cymru yn rhywbeth cadarnhaol yn eu barn hwy. Y pryder, yn rhy aml, yw efallai mai dim ond lefel ddigonol yw cyfartaledd Cymru. Mae llawer [o awdurdodau lleol] yn hapus i fod yn ddigonol.

Cytunodd Swyddfa Archwilio Cymru mewn adroddiad diweddar:

Gwelsom fod llawer o awdurdodau'n annhebygol o gynnwys gwybodaeth gynhwysfawr gymharol am eu cynnydd dros amser, yn erbyn targedau ac mewn perthynas â pherfformiad awdurdodau eraill oni bai ei bod yn dangos bod eu sefyllfa wedi gwella.¹⁹³

Adleisiwyd hynny gan Gyngor Sir a Dinas Abertawe, a ddadleuodd fod,

¹⁹³SAC, *ibid.*, t20

gormod o ddibyniaeth ar wneud cymariaethau o fewn Cymru. Mae gwahaniaethau polisi wedi arwain at hyd yn oed mwy o gulni sy'n llesteirio camau i ddysgu a gwella.

6.106 Yn yr un modd, mae cyfuno dangosyddion perfformiad fel a ganlyn, mae "X% o'n dangosyddion yn gwella / yn y chwarterl uchaf" yn arwain at honiadau amheus o welliant cyffredinol (oherwydd caiff yr holl ddangosyddion a'r holl lefelau gwelliant ynddynt eu trin fel pe baent o bwys cyfartal, er bod hynny'n amlwg yn anghywir), a hefyd yn anneallus o safbwynt atebolrwydd (gan nad yw'n dweud pa wasanaethau sy'n gwella nac yn dweud faint y maent wedi gwella - nac, i'r gwrthwyneb, pa rai nad ydynt yn gwella). Yn arbennig, nid yw'r fath honiadau yn helpu'r cyhoedd i graffu ar berfformiad, nac yn cefnogi atebolrwydd i ddinasyddion mewn unrhyw ffordd ystyrlon. Eto i gyd gwnaethom dderbyn yr union fath o honiadau hynny o bob rhan o'r sector cyhoeddus. Fel y nodwyd uchod, mae'n sicr bod lle i wella gwaith meincnodi ar lefel genedlaethol a, hyd nes y bydd hynny'n digwydd, mae'n bosibl y bydd y math hwn o gymhariaeth yn parhau i fod yn gyffredin. Ond, ar y cyfan, mae'n anodd anwybyddu ymdeimlad o gulni, hunanfodddhad a chyffredinedd.

Trefniadau rhannu data gwael

6.107 Caiff gwaith cymharu a meincnodi effeithiol ei lesteirio hefyd gan amharodrwydd ymddangosiadol llawer o sefydliadau yn y sector cyhoeddus yng Nghymru i rannu data am eu perfformiad a'u gweithrediadau. Disgrifiodd llawer o'n hymatebwyr yr angen i wella'r ffyrdd y mae sefydliadau'n rhannu gwybodaeth â'i gilydd. Er enghraifft: *Rydym yn perfformio'n wael ac yn aneffeithlon o ran rhannu data rhwng gwahanol sefydliadau yn y sector cyhoeddus.* (Cymdeithas Prif Weithredwyr Awdurdodau Lleol, tystiolaeth lafar)

Cred y BGLI fod angen gwneud mwy i alluogi partneriaid y BGLI i rannu data perthnasol a phriodol at ddibenion cynllunio lleol. Byddai cymorth a chanllawiau clir ar y mater hwn yn hwyluso ac yn galluogi mwy o gydweithredu rhwng partneriaid. (Bwrdd Gwasanaethau Lleol Sir Gaerfyrddin)

Un maes lle gellid gwneud gwelliannau er mwyn hwyluso mwy o gydweithredu yw rhannu gwybodaeth am ble mae angen newidiadau fel y gellir rhannu gwybodaeth a gwella ein gwasanaethau. (Bwrdd Gwasanaethau Lleol Bro Morgannwg)

Mae rhwystrau... parhaus o ran defnyddio gwybodaeth. Ar lefel weithredol, er enghraifft, gall y ffaith nad oes systemau gwybodaeth am gleifion integredig ar gael at ddefnydd clinigol, amharu ar y gofal a roddir i gleifion. Er enghraifft, ni all parafeddygon ambiwlans sy'n mynd i gartref unigolyn gael gafael ar gofnodion y claf. Mae'r rhain yn rhwystrau real a pharhaus i wella iechyd a gwasanaethau.

(Confederasiwn GIG Cymru)

Mae llawer iawn o ddata perfformiad ar gael (Uned Ddata Cymru, data ar Berfformiad Partneriaethau Diogelwch Cymunedol yn seiliedig ar iQuanta, data Prawf, y Rhaglen Ymyriadau Cyffuriau, data'r System Cyfiawnder Troseddol) - ond ni chânt eu defnyddio'n effeithiol bob amser oherwydd problemau o ran rhannu data. Mae modd goresgyn y problemau hyn ond mae angen rhywfaint o gysondeb. (Comisiynydd Heddlu a Throseddau Gwent)

Mae gan gyrff gwasanaeth cyhoeddus ledled Cymru gyfoeth o wybodaeth ond... mae rhywfaint o bryder ac amharodrwydd i rannu data'n weithredol o hyd. Rydym o blaid datblygu dull cytbwys a chyson o rannu data sy'n cydnabod yr angen am breifatrwydd... ond sy'n helpu i rannu data er budd y cyhoedd. (Cymdeithas Prif Swyddogion yr Heddlu)

Mae cyfle i fabwysiadu dull mwy cydgysylltiedig o gasglu, dadansoddi, storio a chyhoeddi data ar draws y gwasanaeth cyhoeddus yng Nghymru. (Cyfoeth Naturiol Cymru)

6.108 Gall y problemau presennol naill ai fod yn ddiwylliannol - yn yr ystyr bod sefydliadau'n oramddiffynol ac yn amharod i rannu eu data ag eraill - neu'n dechnegol eu natur, yn yr ystyr bod systemau TGCh yn anghydnaws, yn enwedig o ran trosglwyddo gwybodaeth sensitif neu bersonol yn ddiogel. Fel enghraifft eithafol o hyn, clywsom dystiolaeth anecdotaidd ei bod yn dal i fod yn gyffredin i weithwyr iechyd a gofal cymdeithasol gyfnewid gwybodaeth sensitif am blant sydd mewn perygl o niwed dros ffacs. Y rheswm am hyn yw nad oes modd trosglwyddo data'n ddiogel gan ddefnyddio eu systemau TGCh - ond nid yw ffacs yn ffordd ddiogel (nac effeithlon) o wneud hynny chwaith.

6.109 Ymdriniwn â'r agweddau technegol ar hyn ym Mhennod 4 a'r agweddau diwylliannol ym Mhennod 5. Y naill ffordd neu'r llall, fodd bynnag, y canlyniad o ran rheoli perfformiad yw na all sefydliadau gael gafael ar y data a'r wybodaeth sydd eu hangen arnynt, naill ai i gynllunio a darparu gwasanaethau rheng flaen yn effeithiol neu feincnodi eu perfformiad yn briodol ac yn ystyrlon.

Dewis a dethol

6.110 Yn olaf, cawsom rywfaint o dystiolaeth i ddangos bod sefydliadau'n dewis a dethol yr hyn y maent yn adrodd arno, gan roi ffafriaeth i ddata sy'n dangos eu perfformiad yn y ffordd fwyaf cadarnhaol. Dywedodd pob un o'r prif reoleiddwyr fod hon yn broblem reolaidd. Er enghraifft, mae'r Archwilydd Cyffredinol wedi nodi

Po fwyaf agored y mae awdurdod ynglŷn â'i berfformiad, y mwyaf defnyddiol yw'r ymgysylltu â'r cyhoedd. Rydym wedi nodi rhai enghreifftiau o ddull llai nag agored mewn rhai elfennau o adroddiadau cyhoeddus. Adroddwyd fod un cyngor yn cynnwys y prif risgiau y mae wedi'u nodi ond weithiau mae'r hanesion llwyddiant yn celu'r rhain.'

194

Yn ei thystiolaeth, dywedodd y Prif Arolygydd dros Addysg a Hyfforddiant: *Mae'r ffordd y caiff data ar berfformiad eu cyflwyno [gan awdurdodau lleol]... yn gamarweiniol weithiau. Efallai y caiff setiau data eu dewis a'u dethol [a] gallant ddangos safle uchel ar raddfa er y gallai'r gwahaniaeth rhwng y rhai sydd ar frig y raddfa ac yn y canol fod yn hynod o fach.*

Yn ei thystiolaeth lafar i ni, nododd y Prif Arolygydd dros Wasanaethau Cymdeithasol nad adroddir ar ddata a chanfyddiadau negyddol o gwbl weithiau, hyd yn oed os oedd hynny'n ofyniad cyfreithiol neu reoleiddiol.

6.111 Efallai bod y systemau rheoli perfformiad cenedlaethol presennol yn rhannol gyfrifol am hyn. Fel y nodwyd gennym, mae swm y data sydd ar gael yn golygu bod mesuriadau ar gyfer yr un gwasanaethau yn cael eu dyblygu. O dan yr amgylchiadau hynny, mae angen i sefydliadau ddewis pa ddata i'w defnyddio ac nid yw'n syndod bod rhai yn dewis y rhai mwyaf ffafriol. Unwaith eto, fodd bynnag, mae hyn hefyd yn adlewyrchu diwylliannau a gwerthoedd sefydliadol nad ydynt fel pe baent yn cymryd y gwaith o reoli perfformiad o ddifrif fel y dylent. Mae ei ystyried yn ddim byd mwy nag ymarfer i hyrwyddo perfformiad da detholus, ar y gorau, yn arwynebol ac, ar y gwaethaf, yn hunandrechol neu hyd yn oed yn gamarweiniol.

6.112 Yn gyffredinol, a chan gydnabod bod arfer da yn bodoli, credwn fod sefydliadau, yn rhy aml, yn methu â rhoi'r flaenoriaeth haeddiannol i waith rheoli perfformiad. Ymddengys weithiau y caiff ei ystyried yn ymarfer cydymffurfio corfforaethol diflas - casglu data ac adrodd arnynt er mwyn gwneud hynny, neu er mwyn pwysleisio perfformiad da yn unig - yn hytrach nag fel ffordd o lywio gwelliant ar draws sefydliad ac atgyfnerthu atebolrwydd i ddinasyddion a systemau craffu. Er y gellir priodoli hyn yn rhannol i'r problemau â threfniadau cenedlaethol a ddisgrifiwyd gennym yn flaenorol, mae'n amlwg bod angen gwella ymarfer sefydliadol hefyd.

Gwell systemau gwelliant parhaus

6.113 Yn ei hanfod, mae rheoli perfformiad yn broses syml, sy'n rhan hanfodol, neu a ddylai fod yn rhan hanfodol o'r ffordd y mae unrhyw sefydliad yn gweithredu, yn enwedig os yw am fod yn sefydliad sy'n perfformio'n dda fel y disgrifiwyd gennym ym Mhennod 5. Yn y bôn, yr unig beth y mae'n rhaid i sefydliadau ei wneud yw:

¹⁹⁴ *Ibid.*, t24

- Pennu eu blaenoriaethau neu amcanion;
- Nodi ffyrdd o fesur i ba raddau y mae amcanion wedi'u cyflawni, a ategir gan feincnodi effeithiol;
- Defnyddio'r rheini er mwyn monitro cynnydd yn hynny o beth, unwaith eto gan gynnwys meincnodi yn erbyn eraill;
- Cymryd camau gweithredu (fel ailneilltuo adnoddau neu newid arferion darparu) os bydd gwaith monitro'n dangos na wneir cynnydd digonol;
- Adrodd ar gynnydd mewn ffordd agored i'r rhai y mae'r sefydliad yn atebol iddynt;
- Ailwerthuso blaenoriaethau a mesurau yng ngoleuni'r uchod.

6.114 Mae'r symlrwydd hwnnw, fodd bynnag, wedi'i gelu gan y trefniadau cenedlaethol a'r arferion lleol sydd ar waith ar hyn o bryd. Maent wedi gwneud rheoli perfformiad yn dasg ddiangen o gymhleth, arbenigol ac aneffeithiol. Bydd y diwygiadau a argymhellwn yn y bennod hon ac mewn man arall yn ein hadroddiad yn ein helpu i oresgyn hynny; ond mae angen i'r holl sefydliadau yn y sector cyhoeddus sicrhau eu bod yn manteisio ar hynny, ac yn datblygu systemau sy'n eu galluogi i reoli perfformiad mewn ffordd effeithiol a chyson.

6.115 I'r perwyl hwn, mae llawer o ddulliau gweithredu ac adnoddau penodol ar gael i sefydliadau eu mabwysiadu. Er enghraifft, dros y blynyddoedd diwethaf, mae Llywodraeth Cymru wedi argymhell y model Atebolrwydd yn Seiliedig ar Ganlyniadau (ASG) a ddatblygwyd gan yr awdur rheoli Americanaidd, Mark Friedman. Yn sicr mae cryfderau i'r model hwn, yn enwedig y ffordd y mae'n gwahaniaethu'n glir rhwng allbynnau a chanlyniadau (neu 'ganlyniadau perfformiad' a 'chanlyniadau ar gyfer y boblogaeth' yn nherminoleg ASG) ac yn eu cysylltu. Mae Iechyd Cyhoeddus Cymru wedi hyrwyddo system rheoli perfformiad symlach yn seiliedig ar gylch "cynllunio - gwneud - astudio - gweithredu" er mwyn llywio gwelliant yn ei raglen 1,000 o Fywydau a Mwy. Yn y pen draw, fodd bynnag, nid oes ots pa fodel rheoli perfformiad mewnol a ddefnyddir gan sefydliad, cyn belled â bod y sefydliad yn llwyr ymrwymedig i'w ddefnyddio mewn ffordd gyson ac effeithiol. Yn sicr ni fyddem am annog sefydliadau i beidio â defnyddio ASG (neu unrhyw ddull arall) os ydynt yn dymuno. Ond ni fyddem am eu gorfodi i'w fabwysiadu chwaith. Byddai hynny ond yn cynyddu'r risg y bydd rheoli perfformiad yn dod yn rhywbeth ychwanegol, wedi'i lywio gan gydymffurfiaeth, at fusnes craidd sefydliad.

6.116 Fodd bynnag, byddai manteision clir i sefydliadau sy'n cydweithredu fel arfer - er enghraifft ar yr un bwrdd gwasanaethau lleol - o fabwysiadu dull tebyg o reoli a mesur perfformiad. Byddai hynny'n siŵr o'u helpu i gyflawni canlyniadau a rennir a chyfnewid gwybodaeth am berfformiad.

6.117 **Felly argymhellwn y canlynol:**

- Dylai pob sefydliad cyhoeddus fabwysiadu a gweithredu dull unigol, cadarn ac effeithiol o fesur, rheoli, gwella a chyflwyno adroddiadau ar eu perfformiad eu hunain, gan gynnwys systemau TGCh priodol. Dylai archwilwyr ac arolygwyr ddilysu bodolaeth ac effeithiolrwydd y dull hwn fel mater o drefn;
- Dylai sefydliadau sy'n cydweithio fel mater o drefn ar lefel leol, a'r bartneriaeth a sefydlir ganddynt, fabwysiadu technegau rheoli perfformiad cydnaws.

Prif-ffrydio'n well

6.118 Rydym wedi nodi bod perygl y caiff rheoli perfformiad ei ystyried yn weithgarwch diangen o dechnegol neu arbenigol. Yn benodol, gall hynny olygu y caiff ond ei wneud gan ganolfannau corfforaethol a/neu er mwyn cydymffurfio â dyletswyddau cyfreithiol a rheoleiddiol. Drwy hynny caiff y diben sylfaenol o wella gwasanaethau rheng flaen ei golli. Er mwyn gwneud hynny, rhaid cael gwybodaeth am berfformiad i gefnogi gweithgarwch ar bob lefel mewn sefydliad a rhaid ei phrif-ffrydio yn y modd y mae unigolion a thimau'n gweithio. Ni ellir ei ystyried yn ymarfer ystadegol nac yn system prosesu data. Fel y dywedodd uwch brif weithredwr o Loegr wrthym yn ei dystiolaeth bersonol, mae a wnelo rheoli perfformiad â phobl a chydberthnasau: hynny yw, rhaid defnyddio gwybodaeth yn ddeallus er mwyn llywio penderfyniadau arweinwyr, rheolwyr, timau ac unigolion o fewn sefydliadau. Er mwyn i hynny ddigwydd, rhaid adlewyrchu hynny mewn diwylliannau, gwerthoedd ac ymddygiad yn ogystal â systemau ffurfiol.

6.119 Cawsom dystiolaeth gan ddwy ffynhonnell wahanol yn dangos sut y gwnaethant gyflawni hyn. Yn gyntaf, ac mewn cyd-destun annatganoledig, dangosodd tystiolaeth lafar gan heddluoedd Cymru sut y caiff data am ffynonellau trosedd tebygol eu defnyddio mewn ffordd glir ac effeithiol ar y rheng flaen, sy'n golygu bod swyddog heddlu unigol “yn gwybod p'un a ddylai droi i'r chwith neu i'r dde wrth adael gorsaf yr heddlu”. I wneud hynny, rhaid cael ymdeimlad clir o ddiben yn gyffredinol a'r gallu i goladu, dadansoddi, hidlo a chyfleu gwybodaeth mewn ffyrdd sy'n ddefnyddiol i'r rhai sy'n gyfrifol am ddarparu gwasanaethau rheng flaen. Mae hyn yn golygu mwy na system dadansoddi data soffistigedig; mae'n dibynnu hefyd ar ddiwylliant ar draws sefydliad sy'n gwerthfawrogi tystiolaeth ac yn ei defnyddio'n gyson yn y ffordd hon. Unwaith eto, mae ein hargymhellion ym Mhennod 5 yn berthnasol yma.

6.120 Yn ail, disgrifiodd Cyngor Sir Ddinbych i ni sut roedd ei system rheoli perfformiad yn gymwys i staff ac yn ymgysylltu â hwy. Helpodd yr holl aelodau staff, o'r prif weithredwr i weithwyr rheng flaen, i bennu amcanion y Cyngor, a lywiodd eu hamcanion a'u harfarniadau perfformiad eu hunain yn eu tro. Mae'r prif weithredwr yn uniongyrchol atebol am gyflawni holl flaenoriaethau'r Cyngor ac mae hyn yn ei dro yn llywio amcanion uwch dîm rheoli a thîm gweithredol y Cyngor. Y canlyniad yw bod

ymdeimlad clir o ddiben cyffredin rhwng staff ar bob lefel a chynghorwyr. Mae hefyd yn golygu bod systemau rheoli perfformiad gwasanaethau'r Cyngor yn gyson â gwaith ei staff o ddydd i ddydd. Wrth gwrs, nid yw'r syniad hwn o gysoni amcanion unigolion ag amcanion corfforaethol yn newydd: dyna yw sylfaen cynlluniau fel Buddsoddwyr mewn Pobl. Ond mae'n anarferol ei weld wedi'i integreiddio cystal â'r gwaith o reoli perfformiad strategol a gweithredol.

6.121 Felly argymhellwn y canlynol:

- **Rhaid i bob sefydliad gwasanaeth cyhoeddus rymuso ei staff i'w helpu i ddiffinio amcanion corfforaethol a gwasanaeth, a sut i'w mesur; a dylai ddefnyddio hynny i lunio amcanion timau ac unigolion;**
- **Fel rhan o'i ymrwymiad i wella'n barhaus, rhaid i bob sefydliad gwasanaeth cyhoeddus geisio meithrin diwylliant a chyfres o werthoedd sy'n cefnogi defnydd deallus a hyddysg o wybodaeth am berfformiad gan staff ar bob lefel.**

Gwaith cymharu, meincnodi ac adrodd gwell

6.122 Rydym wedi gweld bod meincnodi a chymharu perfformiad yn wan ar y lefel genedlaethol a'r lefel sefydliadol. Er y gall gael ei lesteirio gan ddiffyg data a gwahaniaethau rhwng y data sydd ar gael, mae'n parhau i fod yn ffordd rymus o lywio gwelliant os caiff ei wneud yn dda. Mae'n golygu mwy na pherfformio'n well na sefydliadau eraill, neu fod mewn safle penodol mewn tabl cynghrair damcaniaethol; mae'n ymwneud â chymharu perfformiad personol ag eraill er mwyn nodi ble y gellir gwella a'r ffyrdd y gellid gwneud hynny (fel dulliau darparu gwahanol). Mae hynny yn ei dro yn galw am allu a pharodrwydd i rannu data cymharol, eu dadansoddi a dod i gasgliadau ystyrlon a gonest ar eu sail.

6.123 Ar hyn o bryd, mae'r gallu a'r parodrwydd hwnnw yn dameidiog ar y gorau. Bydd yr argymhellion rydym wedi'u gwneud yn y bennod hon ac mewn rhannau eraill o'r adroddiad hwn yn helpu i fynd i'r afael â hynny. Ond credwn fod angen gweithredu mewn ffordd gyson a chadarn ar lefel sefydliadol er mwyn adlewyrchu'r argymhellion rydym wedi'u gwneud am feincnodi cenedlaethol uchod. **Rydym felly'n argymhell, fel rhan o'u systemau rheoli a gwella perfformiad, fod yn rhaid i bob sefydliad yn y sector cyhoeddus, erbyn diwedd 2014, wneud y canlynol:**

- **Nodi'n glir feincnodau dilys a pherthnasol ar gyfer perfformiad ei wasanaethau, yng Nghymru a thu hwnt;**
- **Cymharu ei berfformiad yn rheolaidd ac mewn modd dibynadwy gan ddefnyddio'r meincnodau hynny;**
- **Defnyddio'r canlyniadau i nodi achosion o danberfformio, meysydd i'w gwella o ran allbwn a chanlyniadau, a sut i wneud hynny;**

- **Adrodd ar ganlyniadau'r gwaith dadansoddi hwn yn glir ac yn gyhoeddus, gan gynnwys i'r rhai sy'n gyfrifol am graffu ffurfiol.**

- 6.124 Mae adrodd ar ddata mewn ffordd ddeallus ac effeithiol yn hollbwysig er mwyn rheoli perfformiad yn dda. Oni bai bod data ar berfformiad, eu hystyr a'u goblygiadau yn cael eu cyflwyno mewn ffordd dryloyw i'r rhai sy'n gyfrifol am wneud penderfyniadau neu ddwyn penderfynwyr i gyfrif, bydd yn troi'n ymarfer mesur syml a dibwys i raddau helaeth unwaith eto.
- 6.125 Mae'n amlwg bod adrodd yn effeithiol ar berfformiad i benderfynwyr yn bwysig o fewn sefydliad, boed i arweinwyr timau, rheolwyr, byrddau, swyddogion gweithredol neu rywrai tebyg. Fodd bynnag, canlyniad system rheoli perfformiad gadarn yw hynny i raddau helaeth (gweler uchod); os oes system o'r fath yn bodoli, dylai prosesau adrodd mewnol ac atebolrwydd arferol sefydliad ymdrin â'r gweddill.
- 6.126 Mae adrodd ar berfformiad i ddinasyddion, pwyllgorau craffu ac eraill y mae sefydliadau yn atebol iddynt yn llawer mwy anodd. Fel arfer, mae gan y grwpiau hyn lai o arbenigedd ym maes dehongli data a llai o ymwybyddiaeth fanwl o wasanaethau a gweithrediadau sefydliad. Eto i gyd, oni bai eu bod yn deall perfformiad yn briodol, ni allant ddwyn sefydliadau i gyfrif yn effeithiol na phwyso am newid. Os na fydd hyn yn digwydd, ni all y 'llaw weladwy' o wella perfformiad weithio'n effeithiol.
- 6.127 Gwyddom o Arolwg Cenedlaethol Cymru a gynhaliwyd yn ddiweddar fod y cyhoedd yn awyddus i gael mwy o wybodaeth a gwybodaeth well nag y maent yn ei chael ar hyn o bryd am berfformiad gwasanaethau cyhoeddus, a defnyddio'r wybodaeth honno i ddylanwadu ar y penderfyniadau a wnânt. Er enghraifft, dim ond 24% o'r rhai a gymerodd ran yn yr arolwg a gytunodd (a dim ond 5% a gytunodd yn gryf) "Rwy'n cael gwybod pa mor dda yw perfformiad fy ngwasanaethau iechyd lleol", a dim ond 14% a gytunodd (2% yn gryf) y gallent ddylanwadu ar benderfyniadau am wasanaethau iechyd lleol. Roedd y sefyllfa'n well o ran llywodraeth leol, gyda 41% yn cytuno (9% yn gryf) bod eu hawdurdod lleol yn dda am roi gwybod iddynt sut y mae'n perfformio. Serch hynny, hoffai 53% gael mwy o wybodaeth a hoffai 44% gymryd mwy o ran ym mhenderfyniadau'r awdurdod lleol.
- 6.128 Cadarnhawyd hynny yn y dystiolaeth a gawsom. Yn ei dystiolaeth, nododd yr Archwilydd Cyffredinol,
Mae'r gofyniad [ym Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009] i gynghorau adrodd ar eu perfformiad yn flynyddol wedi codi safonau cynghorau o ran adrodd ar berfformiad yn sylweddol. Er y gwelir bod llawer o gynghorau yn dewis a dethol er mwyn pwysleisio canlyniadau cadarnhaol, mae'r wybodaeth yn llawer mwy hygyrch nag yn y gorffennol ac mae'r ansawdd a'r cydbwysedd yn symud i'r cyfeiriad cywir. Yn y GIG, mae'n llawer

anos i ddinasyddion weld pa mor dda y mae gwasanaethau lleol yn perfformio. Mae'r wybodaeth ar gael yn aml ond rhaid chwilio'n ofalus drwy bapurau bwrdd neu setiau data ystadegol.

- 6.129 Mae'r gwendid hwnnw yn y GIG wedi'i drin yn rhannol gan y penderfyniad i gyhoeddi sgoriau mynegai marwolaethau wedi'i addasu yn ôl risg (RAMI) a data eraill ar gleifion drwy adroddiadau ansawdd blynyddol a'r wefan genedlaethol a lansiwyd yn ddiweddar mylocalhealthservice.wales.gov.uk. Mae honno'n fenter i'w chroesawu, ond mae wedi cymryd llawer gormod o amser a rhaid iddi fynd ymhellach. Ni chaiff ei hefelychu chwaith ar lefel byrddau iechyd. I ddewis un ar hap, mae adroddiad cyhoeddus diweddar ar berfformiad gan Fwrdd Iechyd Lleol Cwm Taf¹⁹⁵ yn cynnwys un dudalen sy'n dangos data misol am fwy na 30 o ddangosyddion perfformiad heb unrhyw naratif nac esboniad o rai o'r mesurau hynod dechnegol o berfformiad meddygol a llawfeddygol. Rhaid i ddinasyddion ddyfalu beth yw ystyr "Emergency Ave LOS - Orthopaedics" fel mesur, er enghraifft, heb sôn am geisio dyfalu beth mae'r data yn ei ddatgelu am berfformiad y bwrdd iechyd.
- 6.130 Rhaid i'r data a gyhoeddir gan gyrff y GIG fod yn gywir, yn hygyrch, yn amserol, yn ddealladwy ac yn gymaradwy. Dylid cyhoeddi data o'r fath yn fisol neu'n bendant bob chwarter; a dylent fod yn gronol fel y gall defnyddwyr weld sut mae eu bwrdd neu ymddiriedolaeth yn cymharu ac yn gwella gydag eraill dros amser a sut mae ffactorau tymhorol yn effeithio arno/arni. Yn olaf, ni ddylid ei gyfyngu i ofal aciwt - rhaid iddo gwmpasu'r holl wasanaethau a ddarperir gan fyrddau ac ymddiriedolaethau gan gynnwys sylfaenol, cymunedol, gwasanaethau iechyd meddwl ac iechyd y cyhoedd.
- 6.131 Mae data perfformiad cywir, cynhwysfawr a chymaradwy hefyd yn hanfodol i Gyfarwyddwyr Anweithredol, CICau ac awdurdodau lleol (pan fyddant yn cyflawni eu rôl graffu newydd newydd) er mwyn eu galluogi i ddwyn darparwyr iechyd i gyfrif yn effeithiol. Yn yr achosion hyn, rhaid i'r data nodi'n glir unrhyw anghysondebau, amrywiadau neu dueddiadau mewn perfformiad a all awgrymu bod problemau sylfaenol o ran ansawdd neu ddarparu. Er enghraifft, mae angen i'r data ddangos a yw ansawdd gofal yn amrywio yn ystod yr wythnos.
- 6.132 **Felly, erbyn diwedd 6.132, argymhellwn y canlynol:**
- Rhaid i bob BILL ac ymddiriedolaeth y GIG ddiwygio'r wybodaeth am berfformiad a gesglir ac a gyhoeddir ganddynt, er mwyn cynnwys gwasanaethau iechyd yn eu cyfanrwydd yn hytrach na gofal aciwt yn unig;
 - Rhaid i hyn gynyddu tryloywder ac atebolrwydd i gleifion a'r cyhoedd yn fwy cyffredinol; a sicrhau bod gan y rhai sy'n gyfrifol am graffu wybodaeth

¹⁹⁵ <http://www.wales.nhs.uk/sitesplus/865/opendoc/208065&0DAA817E-98C0-2C43-DE5829A851200D48>

gynhwysfawr i'w galluogi i nodi problemau sylfaenol posibl o ran ansawdd, diogelwch neu ddarpariaeth;

- **Rhaid i Lywodraeth Cymru oruchwylio'r newidiadau hyn fel rhan o'r gwaith ehangach i ddiwygio trefniadau rheoli perfformiad cenedlaethol. Rhaid iddi hefyd gyhoeddi amrywiaeth tebyg o wybodaeth o safon yn genedlaethol, drwy mylocalhealthservice.wales.gov.uk a sianeli addas eraill.**

6.133 Er bod problemau penodol yn bodoli o ran trosglwyddo data am y GIG, mae pwynt cyffredinol pwysig i'w wneud hefyd. Rhaid cyfathrebu mewn modd effeithiol, wedi'i deilwra er mwyn diwallu anghenion cyhoeddus ac anghenion tebyg am wybodaeth i gefnogi atebolrwydd. Yn sicr, rhaid gwneud mwy nag atgynhyrchu data technegol neu arbenigol nad yw pobl gyffredin yn debygol o'u deall. Rhaid egluro data'n glir, eu rhoi yn eu cyd-destun, eu cymharu â pherfformiad mewn mannau eraill a thros amser, a'u cysylltu â hawliau a phrofiadau defnyddwyr; rhaid amlygu a disgrifio perfformiad hynod o dda neu wael mewn ffordd onest a chytbwys. Heb y tryloywder a'r hygyrchedd hynny, nid oes siawns realistig y bydd dinasyddion nac eraill yn dwyn darparwyr gwasanaethau i gyfrif yn effeithiol.

6.134 Dywedodd rhai o'r ymatebwyr i'n gweithgarwch ymgysylltu â'r cyhoedd eu bod yn teimlo'n rhwystredig iawn yn y maes hwn. Er enghraifft:

Mae'n anodd iawn cael gafael ar ddata ar gyfer y rhan fwyaf o'r sector cyhoeddus. Gall gwefannau awdurdodau lleol fod yn ardderchog ond mae'n llawer anos cael gafael ar ddata gan y GIG a'r Cynulliad (Cyngor Cymuned Tregolwyn).

Nid oes gwybodaeth ar gael ar fformat y gall y rhan fwyaf o bobl ei ddeall a chael gwybodaeth ddefnyddiol ohono (Y Cynghorydd John Spanswick, Cyngor Bwrdeistref Sirol Pen-y-bont ar Ogwr);

mae angen i chi ddeall sut mae pethau'n gweithio er mwyn cael gafael ar y wybodaeth (Preswylwydd yn Hendy-gwyn ar Daf, Sir Gaerfyrddin).

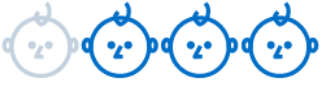
6.135 Cydnabyddwn fod enghreifftiau o arfer da. Cafodd cynghorau Sir Gaerfyrddin ac Ynys Môn eu canmol gan yr Archwilydd Cyffredinol am eu hymdrechion i adrodd ar berfformiad a chynnwys y cyhoedd wrth reoli perfformiad.¹⁹⁶ Cawsom hefyd ein taro gan enghraifft o arfer da o Loegr. Mae adroddiad perfformiad blynyddol Cyngor Dinas Coventry¹⁹⁷ yn gynhwysfawr ac yn hygyrch, gan ymdrin ag amrywiaeth eang o wybodaeth am berfformiad a chanlyniadau mewn ffordd onest, dryloyw a hawdd i'w deall, ac yn cynnwys cymariaethau ar draws y ddinas a chydag ardaloedd eraill. Mae darn o'r adroddiad i'w weld isod.

¹⁹⁶ Swyddfa Archwilio Cymru Medi 2013. *Cynllunio ac Adrodd ar Welliannau Lleol yng Nghymru.*

¹⁹⁷ http://www.coventry.gov.uk/download/downloads/id/9703/council_plan_2011-2014_201213_end_of_year_performance_report_9_july_2013

3.1 | The impact of poverty on children and their families is reduced

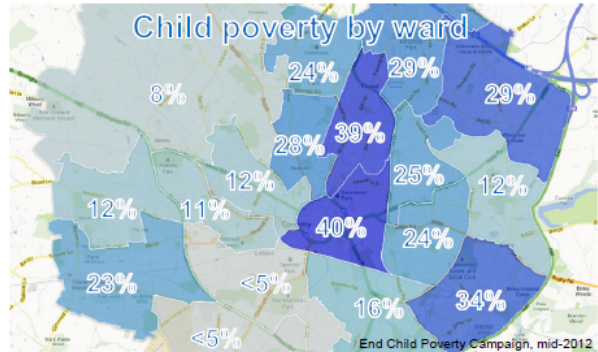
1 in 4 Coventry children live in poverty



The Child Poverty Act places a duty on the Council to assess the needs of local children and families living in poverty. 23.3% of children were in relative poverty in 2012, down from 27% in 2011. Although child poverty has reduced, people are, however, not becoming better off. While median incomes have fallen in real terms, benefits have been linked to inflation, and therefore, have not fallen in the same way. Welfare Reform is likely to have an impact on this.

One of the four priorities in the Children and Young People's Plan 2011-2014 is to reduce the impact of poverty on families by improving access to work, training, housing and financial literacy. The past six months has seen the creation of a Youth Zone in the Job Shop to improve access to work and training, and training parents to become more financially literate through the Parenting Headquarters.

Indicator	Coventry	West Mids Region	England	Progress & Target
Children in relative poverty Campaign to End Child Poverty, 2012	23.3% 16,959	20.2% 253,885	20.2%	✓ ✓



There are significant differences in the level of child poverty across the city. In 2012, 40% of children in St Michael's ward were in relative poverty, compared to less than 5% in Earlsdon and Wainbody. See more at <http://goo.gl/TPTf3>.

6.136 Nid yw nodi sut y dylid rhoi gwybodaeth am berfformiad i ddinasyddion, pwyllgorau craffu ac eraill yn rhan o waith yr adroddiad hwn. Fodd bynnag, mae'n hollbwysig y gwneir hynny er mwyn i sefydliadau yn y sector cyhoeddus fod yn briodol atebol, er mwyn i'r 'llaw weladwy' o adrodd mewn ffordd dryloyw ar berfformiad fod yn effeithiol ac er mwyn nodi meysydd i'w gwella a mynd i'r afael â hwy. **Felly rydym yn argymhell bod yn rhaid i Lywodraeth Cymru, erbyn diwedd 2014-15, ar y cyd â darparwyr gwasanaethau a'r rheoleiddwyr mawr, lunio egwyddorion a safonau o ran cyflwyno adroddiadau ar berfformiad i'w cymhwyso ym mhob rhan o'r sector cyhoeddus yng Nghymru.** Dylent hefyd fod yn gymwys i ddull Llywodraeth Cymru o gyflwyno adroddiadau ar gyflawni canlyniadau cenedlaethol.

Crynodeb a chasgliadau

6.137 Rydym wedi cynnig llawer o newidiadau i'r ffordd y dylid rheoli perfformiad yn genedlaethol ac yn lleol. Nod y rhain i gyd yw symleiddio'r systemau aneffeithiol, tameidiog a chymhleth iawn sy'n bodoli ar hyn o bryd; a byddant yn golygu newid mawr i Lywodraeth Cymru, byrddau gwasanaethau lleol a sefydliadau unigol. I grynhoi, rydym yn cynnig un fframwaith rheoli perfformiad integredig ar draws y sector cyhoeddus yng Nghymru, sy'n darparu cysylltiad clir rhwng darpariaeth rheng flaen a'r canlyniadau lefel uchel a bennir gan Lywodraeth Cymru; ac amrywiaeth o gyfrifoldebau am ddiffinio data, eu defnyddio ac adrodd arnynt, a gaiff eu crynhoi yn y tabl isod. Yn y golofn olaf, rydym hefyd wedi cynnwys enghraifft barod ddamcaniaethol yn dangos sut y gallai ac y dylai categorïau gwahanol o wybodaeth am

berfformiad gysylltu â'i gilydd.

- 6.138 Mae'n debyg mai rhan o'r rheswm dros natur ddarniog y trefniadau presennol yw y cafodd y systemau hyn eu datblygu'n annibynnol ar ei gilydd. Fel y gwelwyd, mae rheoli perfformiad yn y GIG yn wahanol iawn i reoli perfformiad mewn llywodraeth leol; ac, ym mhob rhan o'r sector cyhoeddus, nid oes cysylltiad angenrheidiol rhwng trefniadau a systemau cenedlaethol a lleol neu rhwng rhai lleol gwahanol.
- 6.139 Bydd yn bwysig cywiro. Er bod gwahaniaethau amlwg rhwng yr union fathau o ddata perfformiad y mae, er enghraifft, Llywodraeth Cymru, awdurdod lleol a bwrdd iechyd yn eu casglu, eu defnyddio ac yn adrodd arnynt, dylent fynd ati i wneud hynny mewn ffyrdd safonedig. Yn yr un modd, mae hynny'n dangos y dylid sefydlu dull cyffredin a chydysniol o ddatblygu, gweithredu a chynnal y trefniadau newydd a gynigiwyd gennym ar draws y sector cyhoeddus. Anogwn Lywodraeth Cymru a chyrff cyhoeddus eraill i weithredu'n briodol.

Crynodeb o rolau a chyfrifoldebau rheoli perfformiad arfaethedig

	Categori	Math o fesur	Cymhwys	Diffiniad	Defnydd	Adrodd / atebolrwydd	Cyfnod	Enghraifft ddamcaniaethol
Rhai mesurau safonol	Canlyniadau strategol	Canlyniad	Cymru gyfan	Llywodraeth Cymru	Llywodraeth Cymru i fonitro canlyniadau a sicrhau y cânt eu cyflawni	Llywodraeth Cymru i Gynulliad Cenedlaethol Cymru a'r cyhoedd	Tymor hir; cyflawni dros dymor y Cynulliad a thu hwnt	Helpu mwy o bobl hŷn i fyw'n annibynnol
	Canlyniadau cyfrannol	Canlyniad ac allbwn	Aelodau ac ardaloedd BGLI	Llywodraeth Cymru mewn cytundeb â BGLlau, wedi'u hategu gan dargedau cenedlaethol a chymhellion	Llywodraeth Cymru a BGLlau i fonitro canlyniadau a sicrhau y cânt eu cyflawni	BGLlau i Lywodraeth Cymru, Grŵp Arwain y Gwasanaeth Cyhoeddus, craffu a'r cyhoedd	Tymor canolig i'r tymor hir; monitro ac adroddiadau blynyddol ond gan gydnabod bod llawer o'r canlyniadau yn hirdymor	Lleihau'r gyfradd leol o oedi wrth drosglwyddo gofal i X% Lleihau'r gyfradd leol o dderbyniadau i'r ysbyty i Y%
	Mesurau gwasanaeth	Allbwn a phroses	Dosbarth o ddarparwyr gwasanaethau (awdurdodau lleol, BILlau ac ati)	Darparwyr gwasanaethau, mewn cytundeb â Llywodraeth Cymru a rheoleiddwyr, wedi'u hategu gan dargedau lleol / mewnol	Darparwyr gwasanaethau i reoli gwelliannau i allbynnau a chyfrannu at ganlyniadau	Darparwyr gwasanaethau i BGLlau, rheoleiddwyr, craffu a'r cyhoedd	Tymor byr i'r tymor canolig: adroddiadau blynyddol ffurfiol a ategir gan waith monitro, craffu a chymau cywirol yn ystod y flwyddyn	Gwasanaeth adsefydlu yn dileu'r ddibyniaeth ar ofal i X% o ddefnyddwyr Hyd y cyfnod cyfartalog yn yr ysbyty yn lleihau i Y%
Llawer o fesurau amrywiol	Dangosyddion rhaglenni	Proses a mewnbwn	Gwasanaethau a rhaglenni unigol	Darparwyr gwasanaethau i gydgyhyrchu gyda defnyddwyr a chymunedau	Rheolwyr gwasanaethau i gynllunio, gweithredu a monitro rhaglenni darparu wedi'u teilwra	Rheolwyr gwasanaethau yn fewnol ac i'r swyddogaeth graffu; sail i ddeialog cydgyhyrchol	Tymor byr ac ad hoc: monitro effeithiolrwydd ac effaith gwasanaethau a rhaglenni yn barhaus	Capasiti a nifer y rhai sy'n defnyddio cyfleusterau neu raglenni penodol (e.e. gofal ychwanegol, atal achosion o gwmpo, archwiliadau iechyd) a'u boddhad â hwy

Pennod 7: Ein diagnosis - Heriau systemig, datrysiadau systemig

Cyflwyniad

- 7.1 Ym mhenodau blaenorol ein hadroddiad, nodwn y dystiolaeth am lywodraethu a darparu gwasanaethau yn y sector cyhoeddus yng Nghymru, ynghyd â'n dadansoddiad o'r dystiolaeth honno. Mae'r bennod hon yn dwyn ynghyd ein canfyddiadau mewn un diagnosis unigol o wendidau'r sector ar ei ffurf bresennol. Yn benodol, mae'n egluro'r modd y mae'r materion a nodwyd gennym, yn ein barn ni, yn troi mewn cylchoedd negyddol y mae'n rhaid eu torri er mwyn sicrhau y gall y sector cyhoeddus yng Nghymru ateb heriau'r dyfodol yn llwyddiannus.
- 7.2 Efallai bod ein diagnosis yn ymddangos fel beirniadaeth gyffredinol o'r sector cyhoeddus yng Nghymru, y sefydliadau sy'n rhan ohono, a'u harweinwyr a'u staff. Rydym am fod yn gwbl glir na fwriadwn wneud unrhyw feirniadaeth unigol nac ar y cyd. Cydnabyddwn ymrwymiad a brwdfrydedd cyffredinol unigolion mewn gwasanaethau cyhoeddus; ni ddylid rhoi'r bai arnynt am yr heriau ehangach a wynebir gan y sector. Llywiwyd ein hadroddiad gan dystiolaeth a barn gan lawer o'r unigolion hynny yn y sector.
- 7.3 Rydym eisoes wedi disgrifio'r heriau a wynebir gan y sector cyhoeddus. Mae pwysau difrifol a chynaleddig ar gyllidebau'r sector cyhoeddus; yn wir, fel yr oeddem yn cwblhau ein gwaith, cawsom ein rhybuddio gan y Sefydliad Astudiaethau Cyllid y gallai toriadau mewn gwariant gyflymu yn dilyn Datganiad Hydref Llywodraeth y DU¹⁹⁸. Mae newidiadau sylfaenol a hirdymor hefyd yn y galw am wasanaethau oherwydd cyfraddau geni, y ffaith bod pobl yn byw'n hirach a grwpiau teuluol gwasgaredig a disgwyliadau cynyddol gan y cyhoedd o ran ansawdd gwasanaethau. Er mwyn i wasanaethau cyhoeddus ddiwallu anghenion a bodloni dyheadau eu poblogaeth leol, rhaid cydnabod yr heriau hyn a mynd i'r afael â hwy. Fel y dywedwyd yn ein cyflwyniad, yr unig ffordd hyfyw o sicrhau bod hynny'n digwydd yw drwy symud y pwyslais o ran gwasanaethau cyhoeddus tuag at gydgyhyrchu ac atal: gan lunio a gweithredu datrysiadau sy'n cynnal lles hirdymor ac sy'n atal yn hytrach nag ymateb i sefyllfaoedd anodd. Yn ei dro, dim ond mewn ysbryd o bartneriaeth â dinasyddion a chymunedau eu hunain y gellir gwneud hyn

¹⁹⁸ Gweler sylwadau agoriadol gan Paul Johnson yn nodyn briffio datganiad hydref 2013 y Sefydliad Astudiaethau Cyllid <http://www.ifs.org.uk/projects/423>

7.4 Rhennir y problemau sy'n wynebu'r sector cyhoeddus yng Nghymru a'r angen i wneud y newid hwn gan systemau sector cyhoeddus eraill ar draws y byd datblygedig a democrataidd. Felly, mae llywodraethau eraill yn cymryd yr un camau diwygio cyffredinol a argymhellir yn ein hadroddiad.¹⁹⁹ Mae gwneud hynny, sef cydnabod problemau systemig difrifol a'r angen am newid radical, yn arwydd o aeddfedrwydd a chryfder, nid gwendid neu fethiant.

Ein canfyddiadau

7.5 Yn gyffredinol, daethom i'r casgliad canlynol:

- **Mae'r sector yn orlawn ac yn rhy gymhleth i ymdopi â'r pwysau difrifol y bydd yn parhau i'w hwynebu.** Ceir gormod o sefydliadau cyhoeddus, ac mae eu rhyngberthnasau yn rhy gymhleth. Mae hyn yn wir am strwythurau ffurfiol a'u cydberthnasau, ac am bartneriaethau a threfniadau cydweithredol llai ffurfiol;
- **Mae llawer o sefydliadau cyhoeddus yng Nghymru yn rhy fach.** Er bod rhai ohonynt o bosibl yn perfformio'n dda (a rhai sefydliadau mawr o bosibl yn perfformio'n wael), mae'r rhai llai yn wynebu risgiau lluosog a difrifol i brosesau llywodraethu a darparu sy'n debygol o waethygu yn y tymor canolog;
- **Mae llawer o sefydliadau'n ymateb yn araf i bwysau am newid.** Mae eu trefniadau llywodraethu mewnol a threfniadau partneriaethau yn aml yn amwys ac annigonol; a dim ond yn achlysurol y mae eu systemau ymgysylltu â'r cyhoedd, archwilio a chraffu ffurfiol yn effeithiol ar y gorau. O ganlyniad, mae dulliau arloesol o ddarparu gwasanaethau a sicrhau arfer da gweithredol yn lledaenu'n araf;
- **Nid yw gwerthoedd na diwylliannau o fewn y sector cyhoeddus yng Nghymru wedi'u cysoni mewn ffordd a fydd yn ymateb i'r heriau presennol a heriau'r dyfodol.** Yn rhy aml, maent yn arwain at blwyfoldeb, ymagwedd amddiffynnol ac ynysu yn hytrach nag arloesedd, hyblygrwydd ac ymatebolrwydd. Ac er bod rhai arweinwyr da iawn yn y sector cyhoeddus, nid oes digon yn cael ei wneud i recriwtio a chadw arweinwyr da, nac i nodi a datblygu darpar arweinwyr;
- **Mae perfformiad ein prif wasanaethau cyhoeddus yn wael a thameidiog, ac yn sicr nid yw'n ddigonol i ateb yr heriau a wynebier.** Yn yr un modd, gall fod diffyg uchelgais o ran y ffordd y mae gwasanaethau cyhoeddus yn rheoli perfformiad ac mae'n gymhleth heb reswm. Mae angen newid i gynnal atebolrwydd a llywio gwelliant.

7.6 Mae'r problemau'n systemig. Maent yn effeithio ar y sector cyhoeddus cyfan, a rhaid iddynt gael eu deall a'u datrys yn briodol. **Ni ddylai unrhyw arweinwyr unigol, sefydliadau na rhannau o'r sector cyhoeddus gredu y gallant beidio â diwygio, bod**

¹⁹⁹ Gweler, er enghraifft, *Weathering the storm? A look at small countries' public services in times of austerity* Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru 2025 / Ymddiriedolaeth Carnegie UK, 2013.

eu perfformiad presennol yn 'ddigon da' neu fod y problemau gwirioneddol mewn mannau eraill. Bydd ymrwymiad i newid ar bob lefel ar draws y sector cyhoeddus yn hollbwysig i oresgyn y problemau hyn, ac mae gan bawb yn y sector cyhoeddus ran i'w chwarae wrth wneud hynny. Yn yr un modd, mae angen i Lywodraeth Cymru a Chynulliad Cenedlaethol Cymru fynd ar drywydd y newidiadau angenrheidiol i bolisi a deddfwriaeth mewn modd systemig a chynhwysfawr. **Ni chredwn y dylent fynd i'r afael â rhai gwendidau ond nid rhai eraill, nac ychwaith ddewis a dethol o blith yr argymhellion a wnawn.**

Problemau o ran cynllun a strwythur

- 7.7 Credwn fod y problemau a nodwyd yn cydberthyn. Ar hyn o bryd, maent yn ategu ei gilydd, gan greu sefyllfa na ellir mynd i'r afael â hi drwy ddiwygio tameidiog neu ymylol. Mae'r materion cydberthynol hyn fel a ganlyn.
- 7.8 Yn gyntaf, mae cynllun a strwythur y sector cyhoeddus yn creu problemau ehangach o ran llywodraethu a darparu ac yn eu gwaethygu:
- Fel y disgrifiwyd gennym ym Mhennod 2, mae'r sector cyhoeddus yng Nghymru wedi'i orboblogi. Mae cydberthnasau o fewn y sector hwnnw yn gymhleth tu hwnt, boed hynny o ran atebolrwydd ffurfiol, ariannu, rheoleiddio, gweithredu polisi, craffu neu fel arall. Mae llawer o enghreifftiau o gydweithio a gwaith partneriaeth, ond yn aml mae diffyg cydlyniant strategol felly nid ydynt ond yn ychwanegu at y cymhlethdod.
 - Fel yr eglurir ym Mhennod 3, canlyniad gorboblogi yw bod llawer o sefydliadau yn rhy fach. Mae hynny'n creu risgiau difrifol o ran gallu, arweinyddiaeth, llywodraethu, hyblygrwydd, gwydnwch a chost, na ellir eu rheoli yn y tymor canolig i'r hirdymor. Maent hefyd yn cynyddu baich cymhlethdod.
- 7.9 Mae'r problemau hyn wrth wraidd ein casgliadau. Rhaid mynd i'r afael â hwy cyn y gellir cael newid cynaliadwy a llwyddiannus. Ond ni fyddai gwneud hynny yn unig yn ddigonol o bell ffordd. Rhaid i raglen ddiwygio ehangach ar gyfer y sector cyhoeddus hefyd fynd i'r afael ag effaith y problemau hyn o ran cynllun a strwythur ar y ffordd y mae sefydliadau yn y sector cyhoeddus yn gweithredu. Mae'r problemau hyn yr un mor ddifrifol, ac ni fydd newid strwythurol yn unig yn eu datrys.

Problemau sefydliadol

- 7.10 Mae'r materion hyn o ran cynllun a strwythur yn golygu nad oes gan y rhai sydd mewn sefydliadau ddigon o le, amser na capasiti i weithredu'n effeithiol nac yn strategol. Yn rhy aml, mae sefydliadau a'u harweinwyr yn canolbwyntio ar negodi a rheoli cymhlethdod y system, drwy ymateb i ofynion lluosog, newidiadau mewn polisi a

phwysau o ran atebolrwydd, neu reoli cydberthnasau ag amryw bartneriaid. Mae hyn yn defnyddio adnoddau arweinyddiaeth a rheolaeth prin - yn enwedig mewn sefydliadau bach - a gall yn hawdd eu hatal rhag darparu gwasanaethau ymatebol ac o ansawdd uchel yn gyson.

7.11 Yn benodol:

- Mae sianeli atebolrwydd, ariannu ac adrodd niferus a chymhleth (e.e. i Lywodraeth Cymru neu Lywodraeth y DU, partneriaethau, cyrff craffu a rheoleiddio) yn y sector cyhoeddus yng Nghymru. Mae rheoli ac ymateb i'r rhain yn dasg sylweddol ynddi'i hun, yn enwedig pan fyddant yn tynnu sefydliad i gyfeiriadau gwahanol neu groes. Gan fod yn rhaid i sefydliadau dreulio cymaint o amser yn adrodd ar gydberthnasau, yn ymateb iddynt ac yn eu rheoli, nid oes ganddynt ddigon o amser i nodi a rhagweld pwysau a chyfleoedd gwirioneddol i newid; ac o ganlyniad, mae dulliau arloesol ac arfer da yn lledaenu'n araf. Mae diffyg gallu corfforaethol yn gwaethygu'r duedd hon ymhellach;
- Mae cymhlethdod, hefyd, yn tanseilio trefniadau rheoli perfformiad effeithiol. Fel y disgrifiwyd gennym ym Mhennod 6, mae'n rhaid i bob sefydliad gydymffurfio â gofynion cyfreithiol, polisi a rheoleiddiol yn y maes hwn. Mae'r gofynion hyn yn niferus, yn anghydlynol ac weithiau'n anghyson. Efallai bod rhai sefydliadau wedi llwyddo i greu system rheoli perfformiad leol, cydlynol a chadarn, ond ymddengys eu bod yn brin. Ar y cyfan, cydymffurfir â gofynion cenedlaethol. Mae hynny'n cynhyrchu cyfoeth o ddata ond heb unrhyw ymdeimlad clir o ffocws strategol na pherchenogaeth. Mae hefyd yn creu baich casglu data sylweddol heb unrhyw fudd sylweddol o ran rheoli gweithredol, gwella gwasanaeth neu gyflawni canlyniadau. Mae hyn yn golygu nad oes unrhyw 'law weladwy' yn llywio gwelliant: mae sefydliadau yn wynebu risg o beidio â chael darlun clir o ba mor dda y maent yn perfformio, ac ni all dinasyddion eu dwyn i gyfrif yn effeithiol;
- Yn gyffredinol, mae gwendidau strwythurol y sector cyhoeddus yn tueddu i olygu bod sefydliadau oddi mewn iddo yn aros yn eu hunfan. Mae'r pwysau a grëir gan faint a chymhlethdod, a'r rhyngberthnasau y mae'n rhaid eu rheoli, yn golygu'n rhy aml nad yw'r sefydliad ond yn canolbwyntio ar fusnes craidd darparu gwasanaethau fel mater o drefn gyda chanlyniadau annymunol ar gyfer diwylliannau ac ymddygiadau sector cyhoeddus. Fel yr eglurir ym Mhennod 5, gall y rhain ddod yn ynysol ac amddiffynnol ac yn amharod i fentro; nid oes digon o allu i sefydlu na chynnal diwylliannau mwy cadarnhaol ac arloesol; nac i gynnwys staff ar bob lefel wrth bennu amcanion a defnyddio data i wella gwasanaethau rheng flaen. At hynny, mae'r pwyslais ar gydymffurfiaeth a sicrwydd drwy sianeli atebolrwydd lluosog yn atal arloesedd o'r fath mewn ffordd weithredol ond anfwriadol. Mae'n llawer haws cadw at ffyrdd sefydledig o weithio ac arddangos cydymffurfiaeth nag arloesi ac wynebu risg o feirniadaeth. Er y gall arweinyddiaeth gref fynd i'r afael â hyn yn effeithiol, mae arweinyddiaeth o'r fath yn brin ac mae'n

cael ei lledaenu'n rhy denau ar draws nifer fawr o sefydliadau yn y sector cyhoeddus.

- 7.12 Mae'r problemau hyn yn ddibynnol ar ei gilydd ac yn atgyfnerthu ei gilydd. Er enghraifft:
- Mae system rheoli perfformiad nad yw'n cynhyrchu gwybodaeth dryloyw na pherthnasol yn cynnal arferion llywodraethu ac atebolrwydd gwael heb unrhyw her i wella darpariaeth. Mae hyn yn helpu i atgyfnerthu diwylliannau ac ymddygiadau sy'n pwysleisio parhad, ynysoldeb ac amharodrwydd i fentro;
 - Mae trefniadau llywodraethu mewnol gwan a systemau craffu ac atebolrwydd allanol yn cyfyngu ar y pwysau i wella perfformiad a'r modd y caiff ei reoli. Maent hefyd yn cynnal diwylliannau hunanfodlon, ynysol ac sy'n amharod i fentro, gan nad oes ffactorau ysgogi newid digonol.
 - Bydd sefydliadau a nodweddir gan ddiwylliannau o'r fath yn tueddu i anwybyddu, bychanu neu ddiystyru anghenion neu gyfleoedd i arloesi a gwella eu perfformiad a'u trefniadau llywodraethu.
- 7.13 Yn gryno, mae'r gwendidau strwythurol yn y sector cyhoeddus yng Nghymru yn peri risg o greu amgylchedd lle na all ac ni fydd sefydliadau yn gwella eu harferion llywodraethu a darparu gwasanaethau yn gyson: nid oes ganddynt y bobl, na'r prosesau, na'r systemau i wneud hynny. Yn lle hynny, gallant gael eu dal mewn cylch o arferion rheoli perfformiad gwan, llywodraethu goddefol a diwylliannau sy'n amharod i fentro - cylch a all fod yn anodd ei dorri unwaith y caiff ei sefydlu.
- 7.14 Nid ydym o'r farn bod y gwendidau hyn yn gymwys i bob sefydliad yn y sector cyhoeddus. Cawsom dystiolaeth a ddangosodd fod rhai yn cael eu harwain a'u rheoli yn dda, a'u bod wedi llwyddo i osgoi llawer o'r problemau i raddau helaeth. Serch hynny, mae pob sefydliad yn wynebu'r pwysau a ddisgrifiwyd, a chyhyd ag y bydd y sector cyhoeddus yn cael ei strwythuro a'i reoli fel y mae, mae risgiau difrifol y bydd y problemau'n parhau neu y bydd problemau newydd yn codi. Credwn fod problemau o'r fath yn egluro i raddau helaeth nifer o'r methiannau llywodraethu difrifol, ac ymyriadau llywodraeth Cymru, dros y blynyddoedd diwethaf, yn ogystal â'r lefelau perfformiad 'gwael a thameidiog' a ddisgrifiwyd gennym ym Mhennod 6.

Dolenni adborth

- 7.15 Mae'r problemau a ddisgrifiwyd gennym hefyd wedi tueddu i atal newid effeithiol a systemig i drefniadau llywodraethu a darpariaeth yn y sector cyhoeddus, neu wedi tueddu i herio'r ffyrdd cyfredol o weithio. Mae dau reswm dros hyn.
- Mae llawer o sefydliadau sy'n darparu gwasanaethau yn cael eu rhwystro gan gyfuniad o'r problemau a ddisgrifiwyd gennym uchod. Yn yr un modd ag y mae

prinder lle neu adnoddau i fynd i'r afael â'u heriau strategol eu hunain, ymddengys hefyd na allant ystyried na herio'r problemau systemig a nodwyd gennym yn yr adroddiad hwn mewn ffordd effeithiol. Dangosodd llawer o'r dystiolaeth a gawsom gan ddarparwyr gwasanaethau eu bod yn cael trafferth i sicrhau bod y system yn gweithio fel y mae ar hyn o bryd: er eu bod yn cydnabod ei diffygion sylfaenol, nid oeddent wedi ymdrechu i'w herio. Un sylw rheolaidd oedd nad oedd digon o gyfleoedd i drafod heriau ac amcanion strategol cyffredin, a bod y rhai a oedd yn bodoli yn aml yn ymdrin â materion manwl a rheoli rhaglenni penodol.²⁰⁰;

- Mae Llywodraeth Cymru wrth gwrs yn rhan annatod o system y sector cyhoeddus. Mae'n agored i'r un pwysau ag y mae cynllun y system yn ei greu. Mae'r un angen i reoli cydberthnasau cymhleth - a'r effaith a gaiff hyn ar lywodraethu a diwylliant - unwaith eto yn atal newid eang a systemig i bob golwg. Er enghraifft, ymateb cyffredin Llywodraeth Cymru dros y blynyddoedd diwethaf i broblemau o ran maint a gallu, ac i gylchoedd gwaith sefydliadol sy'n gorgyffwrdd, fu argymhell neu ragnodi trefniadau cydweithio rhwng darparwyr gwasanaethau. Mewn egwyddor, mae hynny'n gwbl rhesymol, ond fel y gwelsom ym Mhennod 2, mae hynny weithiau wedi cael ei ystyried mewn modd tameidiog ac anghyflawn. Yn yr un modd, mae Llywodraeth Cymru wedi ymateb i faterion yn ymwneud â pherfformiad gwael a thameidiog drwy bennu targedau newydd penodol neu orfodi gofynion manwl newydd cyffredinol. Yn hynny o beth, gall ymatebion polisi cenedlaethol ychwanegu at gymhlethdod cyffredinol, a pheri risg o waethygu'r problemau y maent yn ceisio eu datrys.

Crynodeb o'r problemau

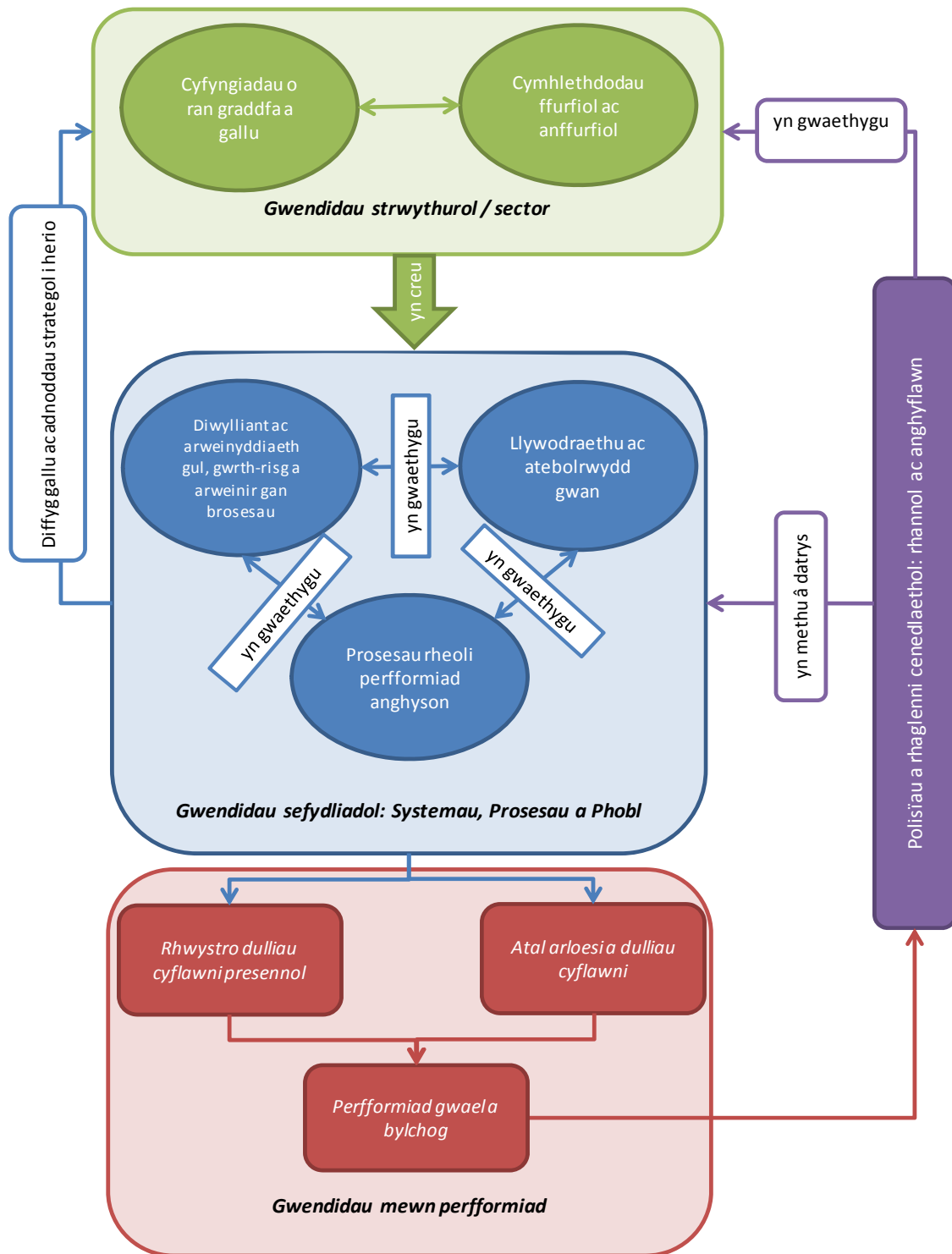
7.16 Yn gyffredinol, ymddengys fod y sector cyhoeddus yng Nghymru yn y sefyllfa ganlynol:

- **Mae cynllun a strwythur y sector cyhoeddus yn golygu cydberthnasau gorgymhleth rhwng gormod o sefydliadau, y mae rhai ohonynt yn rhy fach;**
- **Mae hynny'n creu ac yn cynnal gwendidau sylweddol o ran llywodraethu, rheoli perfformiad a diwylliant sefydliadol, neu o leiaf yn peri risg sylweddol o wneud hynny;**
- **Mae'r gwendidau hynny yn atgyfnerthu ei gilydd ac yn anodd eu dileu yn fewnol;**
- **Y canlyniad yw perfformiad gwael a thameidiog am fod dulliau darparu yn gwella'n rhy araf ac mewn modd anghyson, ac am nad oes 'llaw weladwy' yn llywio gwelliant;**
- **Enghreifftiau achlysurol a welir o ddeialog strwythurol ynghylch diwygio'r system ac nid yw'n cefnogi'r newid angenrheidiol tuag at gyd-gynhyrchu ac atal;**

²⁰⁰ Er enghraifft, tystiolaeth lafar ym Mwrdd Arwain Rhanbarthol Gogledd Cymru, 19 Gorffennaf 2013.

- Gall mentrau polisi cenedlaethol, yn anfwriadol, waethygu'r problemau sylfaenol y maent yn ceisio eu datrys.

7.17 Mae'r problemau hyn yn creu cylch hunanbarhaol a ddangosir yn y diagram isod.



7.18 Anghywir fyddai honni bod un diagnosis, yn ddieithriad, yn gymwys i'r sector cyhoeddus yn ei gyfanrwydd drwy'r amser. Fel y dywedwyd, mae rhai sefydliadau

wedi llwyddo i osgoi ei effeithiau gwaethaf; a, hyd yma, mae llawer wedi gwneud yn dda i reoli dan bwysau ariannol difrifol. Y peth i'w gofio yw nad yw'r trefniadau presennol yn arwain yn ddieithriad at lywodraethu gwael a systemau darparu gwan, ond eu bod yn tueddu i wneud hynny. Maent yn creu risgiau a phwysau y bydd y sefydliad cyffredin yn y sector cyhoeddus yn ildio iddynt yn rhy hawdd o lawer ac sydd, oherwydd y cysylltiadau rhyngddynt, yn anodd dianc rhagddynt oddi mewn.

- 7.19 At hynny, **mae'r risgiau hynny yn siŵr o gynyddu wrth i bwysau deuol caledi a newid demograffig barhau i wasgu.** Bydd y pwysau hynny yn golygu nid yn unig na fydd digon o adnoddau i ateb y galw cynyddol am wasanaethau yn y dyfodol cymharol agos. Byddant hefyd yn gwaethygu'r problemau systemig a ddisgrifiwyd, yn yr ystyr y byddant yn cynyddu'r angen i reoli'r ddarpariaeth reolaidd a'r ymdeimlad bod sefydliadau yn cael eu cynnal yn ddigyfnewid. **Mewn geiriau eraill, gyda threigl amser mae'r gwendidau hunanbarhaol hyn a ddisgrifiwyd yn debygol o dyfu'n gryfach a bydd yn anos mynd i'r afael â hwy.**

Mae angen cymryd camau gweithredu brys a radical cyn ei bod yn rhy hwyr.

Ailddiffinio'r sector cyhoeddus

- 7.20 Yn gyffredinol, rhaid anelu'n llawer uwch na sicrhau bod y sector cyhoeddus yn perfformio fymryn yn well nag y mae ar hyn o bryd. Er mwyn goroesi pwysau ariannol hirdymor a newidiadau demograffig, rhaid gwneud llawer mwy na chyflawni ychydig mwy o arbedion o'r system darparu gwasanaethau cyhoeddus sydd ar waith nawr. Ni fydd hynny'n ddigonol; ar y gorau, bydd ond yn gohirio'r anochel.
- 7.21 Yn lle hynny, ac fel y disgrifiwyd gennym ym Mhennod 1, mae angen ailddiffinio diben a natur sylfaenol gwasanaethau cyhoeddus. Prif nodweddion yr ailddiffiniad hwnnw yw:
- Cydweledigaeth gliriach ac ymdeimlad o ddiben cyffredin rhwng llywodraeth ar bob lefel, dinasyddion a chymunedau;
 - Ffocws llawer cryfach ar gydgyhyrchu gyda dinasyddion a chymunedau er mwyn nodi a gweithredu ffyrdd o gyflawni'r canlyniadau hynny;
 - O ganlyniad, pwyslais llawer cryfach ar alluogi, grymuso ac atal wrth gynllunio a darparu gwasanaethau cyhoeddus.
- 7.22 Fel y cydnabuwyd mewn sawl gwlad arall ledled y byd, dyma'r unig ffordd o gynnal gwasanaethau cyhoeddus hyfyw, o ansawdd uchel. Ni all unrhyw system sector cyhoeddus barhau i ateb y galw cynyddol am wasanaethau ymatebol cost uchel gan ddefnyddio adnoddau real sy'n lleihau; rhaid newid y pwyslais i leihau'r galw am wasanaethau o'r fath drwy atal a chydgyhyrchu. Hyd yn oed pe na bai'r pwysau

hynny'n bodoli, byddai dadl gref mewn egwyddor dros wneud y math hwn o newid ac ailgysylltu llywodraeth a gwasanaethau cyhoeddus yn agosach â'r rhai y maent yn eu gwasanaethu, yn enwedig mewn gwlad fach. Mae poblogaethau sy'n heneiddio a chyllidebau sy'n lleihau yn golygu bod y ddadl honno'n hollol ddiamheuol.

- 7.23 Ni ellir gwneud newid o'r fath oni bai bod lle i ddatblygu'r newid, y systemau sydd eu hangen i'w reoli, yr arweinyddiaeth sydd ei hangen i'w lywio a'r gwerthoedd sy'n ei ategu. Hynny yw, rhaid i'r diwygiadau eang a dwfn i drefniadau llywodraethu a darparu gwasanaethau cyhoeddus a argymhellwyd gennym yn ein hadroddiad ddigwydd yn gyntaf cyn y gellir gwneud y newid hynny. **Nid oes gennym unrhyw amheuaeth na fydd y sector cyhoeddus yng Nghymru yn gallu aiddiffinio gwasanaeth cyhoeddus fel y mae'n rhaid iddo ei wneud oni wneir y diwygiadau hyn.**

Torri'r cylch

- 7.24 I gyflawni'r newid sylfaenol hwnnw, rydym wedi cynnig yn ein hadroddiad y dylid cynnal archwiliad cyflawn o'r modd y caiff gwasanaethau cyhoeddus eu rheoli, eu harwain a'u darparu. Yn gynharach yn y bennod hon gwnaethom ddisgrifio cylch o broblemau a gwendidau cydberthynol sy'n atgyfnerthu ei gilydd. Nod ein cynigion yw torri'r cylch ar bob cam:

- Yn gyntaf, **rydym yn cynnig y dylid lleihau cymhlethdod y sector cyhoeddus** drwy symleiddio atebolrwydd, dileu achosion o ddyblygu, symleiddio partneriaethau a gwneud defnydd gwell o lawer a mwy dewisol o gydweithredu, a manteisio i'r eithaf ar y synergedd rhwng sefydliadau, gan gynnwys y gwasanaethau a ddarperir a swyddogaethau 'cefn swyddfa';
- Yn ail, **rydym yn cynnig y dylid cynyddu capasiti awdurdodau lleol** drwy uno'r rhai sy'n bodoli nawr. Bydd hynny'n gwrthsefyll y problemau sy'n gysylltiedig â sefydliadau bach, ac yn hwyluso'r gwaith o integreiddio gwasanaethau a gwaith partneriaeth;
- Yn drydydd, **rydym yn cynnig ystod o fesurau i atgyfnerthu systemau llywodraethu, craffu ac atebolrwydd.** Mae'r rhain yn cynnwys gwneud trefniadau llywodraethu yn llai amwys ac yn fwy cadarn, a gwneud trefniadau craffu yn fwy effeithiol ac yn fwy cyson â dulliau atebolrwydd eraill. Gyda'i gilydd, mae'r rhain yn gwneud y sefydliadau yn fwy ymatebol i newid, ac yn golygu y bydd trefniadau craffu ac atebolrwydd yn llywio gwelliant yn effeithiol. Bydd hynny'n arwain at fwy o gyfle i ddarparwyr gwasanaethau weithio mewn modd cydgynhyrchiol â dinasyddion a chymunedau i wella lles unigol a chyfunol, yn hytrach nag ymateb i broblemau wrth iddynt godi;
- Yn bedwerydd, **rydym yn cynnig dulliau newydd a mwy cydlynol o arwain**, o ran recriwtio'r arweinwyr gorau, datblygu'r rhai sydd gennym a nodi eu holynwyr. **Rydym hefyd yn awgrymu y dylid uno diwylliannau sefydliadol a'u seilio ar gyfres**

o werthoedd gwasanaeth cyhoeddus a rennir, sy'n gydweithredol ac sy'n canolbwyntio ar y dinesydd, yn hytrach nag amcanion sefydliadol cul;

- Yn bumed, **rydym yn cynnig dulliau newydd a symlach o reoli perfformiad.** Bydd hyn yn creu diben cliriach i unigolion a sefydliadau drwy gyfres unigol a chryno o ganlyniadau cenedlaethol, gyda phartneriaethau lleol a sefydliadau yn bwydo i mewn iddynt, ac wedi'u hategu gan feincnodau rhyngwladol diamwys. Byddai hyn yn lleihau cymhlethdod, yn cynyddu eglurder ac yn osgoi dryswch; Byddai'n meithrin ymdeimlad o ddiben a rennir mewn gwasanaethau cyhoeddus, tra'n caniatáu i ddarparwyr gwasanaethau hefyd fod yn hyblyg i ddiwallu anghenion a bodloni blaenoriaethau'r rhai a wasanaethant. Yn gyffredinol, byddai'n creu 'llaw weladwy' effeithiol: gan lywio gwelliant drwy atebolrwydd am berfformiad wedi'i fynegi mewn ffyrdd tryloyw a diamwys;
- Yn olaf, mae prif ffyrddio a gwella'r defnydd o ddata a TGCh ddigidol yn rhan annatod o'n rhaglen newid. Bydd hyn yn gwella'r broses o gynllunio, rheoli a darparu gwasanaethau, ac felly yn rhyddhau gwariant cyhoeddus i ddiogelu swyddi a gwasanaethau yn y rheng flaen.

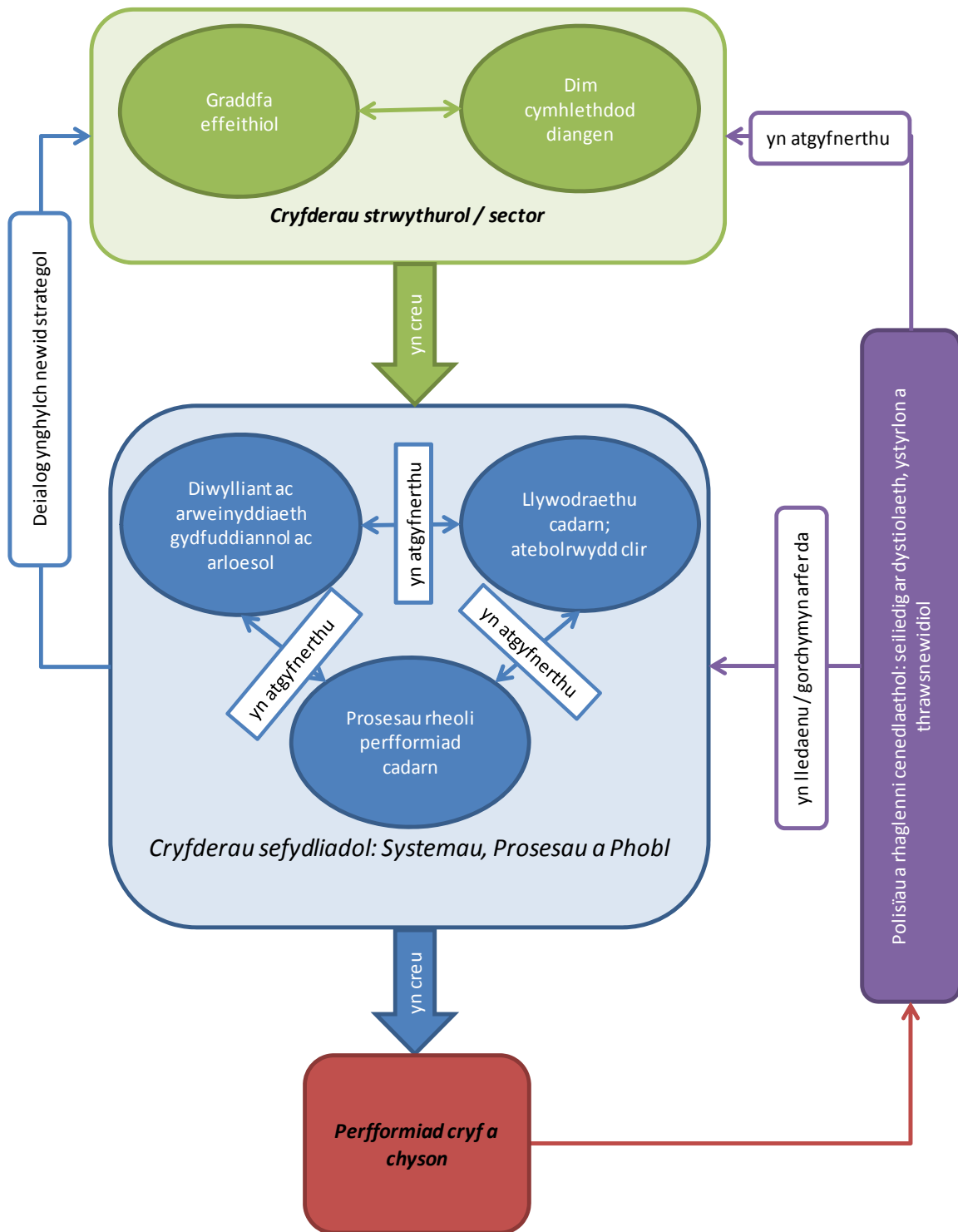
7.25 Nid ydym yn diystyru'r heriau cenedlaethol a lleol o ran gweithredu ein cynigion. **Ond rydym yn glir bod angen iddynt gael eu rhoi ar waith yn gyflym, yn gydlynol ac yn effeithiol.** Mae problemau cysylltiedig a hunangyferthol yn galw am atebion sydd yr un mor gydlynol a chefnogol i'r ddwy ochr. Pe bai ond rhai o'r cynigion yn cael eu rhoi ar waith, byddai rhai o'r gwendidau cyfredol yn parhau. Byddai hynny'n tanseilio'r newidiadau hynny a gyflwynwyd ac yn gadael y cylch negyddol hunanbarhaol yn gyflawn.

7.26 Cynllunnir ein cynigion **fel eu bod yn atgyferthol i'r ddwy ochr a dylid eu rhoi ar waith yn eu cyfanrwydd.** Mae tri dimensiwn pwysig i hyn:

- Nod ein hargymhellion ar gynllun a strwythur y sector cyhoeddus - yn enwedig o ran maint, cymhlethdod a rheoli perfformiad yn genedlaethol - yw rhyddhau adnoddau o fewn sefydliadau i fynd i'r afael yn fwy effeithiol ag anghenion a blaenoriaethau'r rhai a wasanaethant. Maent yn ceisio creu mwy o le i wneud hynny drwy leihau'n sylweddol yr angen i neilltuo amser ac adnoddau i reoli a llywio'r system gwasanaeth cyhoeddus;
- Byddai ein cynigion ar faterion sefydliadol - llywodraethu, arwain a rheoli perfformiad yn lleol yn galluogi sefydliadau gwasanaethau cyhoeddus i ddefnyddio'r gallu strategol hwnnw mewn ffordd effeithiol a chyson a chefnogi deialog mwy effeithiol a strategol ar ddiwygio'r sector cyhoeddus, yn bennaf drwy weithredu'r cynigion yn ein hadroddiad;
- Yn olaf, bydd ein hargymhellion ynghylch rôl Llywodraeth Cymru yn sicrhau ei bod yn gweithredu i gynnal y diwygiadau eraill gan gynnwys darparu arweinyddiaeth strategol gyson, lledaenu arfer da a chynnal y gofod y mae sefydliadau eraill yn

gweithredu ynddo gan beidio ag ymwneud mwyach â manylion y modd y mae sefydliadau'n gweithredu ac yn cydweithio, oni bai fod tystiolaeth o fethiant difrifol.

7.27 Ni fydd dim o'r dimensiynau diwygio hyn yn gweithio heb y ddau arall. Ni fyddai diben creu gofod na all arweinwyr na sefydliadau ei ddefnyddio; ac ni fyddai diben datblygu arweinyddiaeth system a gwerthoedd a rennir pe bai polisïau a rhaglenni cenedlaethol, sy'n anfwriadol, yn hyrwyddo gwaith byrdymor a gweithio mewn seilos, yn eu rhwystro. I'r gwrthwyneb, bydd eu gweithredu gyda'i gilydd yn creu cylch rhinweddol hunanbarhaol. Ar ffurf graffeg, byddai'n edrych fel hyn:



Gweithredu newid

7.28 Credwn ein bod wedi nodi achos cymhellol dros newid radical ym mhob rhan o'r sector cyhoeddus. Mae ein hargymhellion yn nodi'r hyn y dylai'r rhaglen newid ei gwmpasu; a pham y credwn y dylid gweithredu ein hargymhellion fel pecyn cydlynol. Yn ein barn ni, bydd hyn yn golygu y bydd y rhaglen newid yn para rhwng tair a phum

mlynedd.

- 7.29 Rhaid i'r rhaglen newid gael ei gweithredu mewn modd cydlynol ac yn gyflym, er mwyn nodi datrysiadau cydgyfnerthol i'r problemau hunanbarhaol y mae'r sector cyhoeddus yn eu hwynebu. Rhaid sicrhau arweinyddiaeth gadarn gan Lywodraeth Cymru a'r sector cyhoeddus ehangach ar gyfer hyn. Bydd hefyd yn golygu bod angen rheoli rhaglenni a phrosiectau ar lefelau cenedlaethol, lleol a sefydliadol.
- 7.30 Mater i Lywodraeth Cymru a'r sector cyhoeddus ehangach yw manylion o'r fath. Ond, heb unrhyw amheuaeth, y cyd-destun a'r heriau a ddisgrifiwyd gennym yw'r materion mwyaf difrifol y mae'r sector cyhoeddus wedi'u hwynebu yn yr oes hon; ac yn yr un modd, y newidiadau sylweddol a argymhellwyd gennym yw'r rhai pwysicaf a mwyaf hanfodol. Bydd hynny'n galw am ymgysylltiad ac ymrwymiad llawn ar y lefelau uchaf oll ym mhob rhan o'r sector cyhoeddus.
- 7.31 Credwn y dylai systemau presennol weithredu hyn. Fel y soniwyd ym Mhennod 4, dylai Cyngor Partneriaeth Cymru gynhyrchu a chynnal ymrwymiad ac arweinyddiaeth wleidyddol ar gyfer y rhaglen newid; a dylai Grŵp Arwain y Gwasanaeth Cyhoeddus (PSLG) gael rôl gydgysylltiedig.
- 7.32 Bydd llywodraethu a rheolaeth gadarn yr un mor bwysig o dan y lefel honno: ni ellir gadael i newid ddatblygu neu ddigwydd mewn ffordd dameidiog; a rhaid i atebolrwydd am gyflawni newid fod yn glir a diamwys yn gyson. Heb hynny, bydd y rhaglen newid yn methu. Mae llawer o'n hargymhellion yn cyfeirio at newid trawsnewidiol - i sefydliadau, strwythurau, systemau a gwerthoedd - ac yn golygu y bydd sawl partner yn cydweithio. Mae angen rheoli'r rheini a sicrhau bod rheolwyr prosiect a bwrdd rhaglen o'r radd flaenaf yn eu cyflawni. Rhaid i bob prosiect gael uwch reolwr prosiect profiadol, sy'n gyfrifol am gyflawni'r gofynion allweddol ar amser ac o fewn y gyllideb. Mae llawer o'n hargymhellion yn creu prosiectau a ddylai gael eu gweithredu yn y ffordd hon; yn y drefn y maent yn ymddangos yn ein hadroddiad, maent fel a ganlyn:
- Integreiddio iechyd a gofal cymdeithasol i oedolion yn gyson ac effeithiol; (Pennod 2)
 - Uno Cyngor Sir Powys a Bwrdd Addysgu Iechyd Powys; (Pennod 2)
 - Creu un Sefydliad Gwasanaethau a Rennir ar gyfer y sector cyhoeddus; (Pennod 2)
 - Ailstrwythuro llywodraeth leol drwy uno awdurdodau presennol, ac ehangu cynghorau cymuned; (Pennod 3)
 - Sefydlu a gweithredu strategaeth ddigidol a TGCh i Gymru; (Pennod 4)
 - Sefydlu canolfan arwain a datblygu gwasanaethau cyhoeddus newydd; (Pennod 5)
 - Diffinio a gweithredu fframwaith perfformiad cenedlaethol newydd. (Pennod 6).

- 7.33 Rydym wedi nodi terfynau amser dangosol ar gyfer cwblhau'r prosiectau hyn. Byddem yn disgwyl i'r byrddau prosiect hefyd ddiffinio cerrig milltir canolraddol, ac i gyflwyno adroddiadau yn rheolaidd i fwrdd y rhaglen ar gynnydd. Ond ni ddylai hynny atal cynnydd cynharach yn fwy lleol gan y rhai sydd â'r weledigaeth a'r ewyllys i fod yn flaengar a helpu i lywio newid ehangach. Fel y disgrifiwyd ym Mhennod 3, gall awdurdodau lleol wneud llawer yn awr i gysoni eu strwythurau a'u gweithrediadau cyn iddynt uno'n ffurfiol. Ar y mater hwn, credwn y dylid cefnogi a chymell y rhai sy'n mabwysiadu hyn yn gynnar ac sy'n fodlon gwneud ymrwymiad o'r fath.
- 7.34 Gellir gweithredu ein hargymhellion eraill drwy systemau sydd eisoes yn bodoli. Mae llawer ohonynt yn gyfystyr ag arferion neu weithdrefnau y credwn y dylent, yn ddieithriad, gael eu mabwysiadu, yn hytrach na newidiadau trawsnewidiol. Dylid eu gweithredu cyn gynted â phosibl, heb fod angen yr un dull rheoli prosiect llawn. Serch hynny, bydd bwrdd y rhaglen am fonitro a llywio cynnydd wrth weithredu'r argymhellion hyn hefyd.
- 7.35 Yn y pen draw, cyfrifoldeb Llywodraeth Cymru fydd sicrhau bod y diwygiadau a nodwyd gennym yn cael eu gweithredu'n brydlon, yn effeithiol ac yn gydlynol fel pecyn cysylltiedig. Byddem yn disgwyl i Weinidogion Cymru wneud adroddiadau rheolaidd am gynnydd cyffredinol, ac i'r Cynulliad eu dwyn i gyfrif am hynny mewn ffyrdd sy'n adlewyrchu pwysigrwydd mawr y newidiadau a wneir.

Cynnal newid

- 7.36 Sefydlwyd ein Comisiwn er mwyn ystyried y trefniadau presennol ar gyfer gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru a chynnig model newydd. Rydym wedi gwneud argymhellion penodol ac arwyddocaol drwy'r adroddiad hwn i gyd. Mae'r rhain yn argymhellion trawsnewidiol, nid cynyddol, a rhaid eu gweithredu fel y cyfryw. Yn benodol, rydym yn ymwybodol iawn na ddylid caniatáu i'r problemau a nodwyd gennym ailymddangos yn raddol nac yn ddirgel. Rhaid i'r diwygiadau a argymhellir gennym fod yn gynaliadwy a rhaid eu hymgorffori mewn trefniadau ffurfiol a strwythurol yn ogystal â'r ffordd y mae llunwyr polisi, deddfwyr, rheoleiddwyr a darparwyr gwasanaethau yn meddwl am y sector cyhoeddus a gwasanaethau cyhoeddus yn yr ystyr ehangaf; a'r ffordd y byddant yn mynd i'r afael â heriau a phwysau yn y dyfodol. Felly rydym wedi ceisio llunio rhai egwyddorion a ddylai barhau i lywio trefniadau llywodraethu Cymru wrth i'r rhain ddatblygu dros amser.
- 7.37 Daethom i'r casgliad y dylai'r egwyddorion ar gyfer diwygio gwasanaethau cyhoeddus fod fel a ganlyn:
- **Cynnal sefydlogrwydd.** Dim ond unwaith mewn cenhedlaeth y dylai diwygiadau ar y raddfa a gynigiwn gael eu gwneud, ac mae angen amser arnynt i ymsefydlu. Ni

ddylid gwneud rhagor o newidiadau mawr i drefniadau llywodraethu na strwythur y sector cyhoeddus yn y dyfodol agos, heblaw am unrhyw newidiadau a allai godi o ganlyniad i ddiwygiadau i'r setliad datganoli. Mae'r newidiadau a gynigiwn yn sylfaenol ac yn ysgubol. Bydd yn cymryd amser i'w gweithredu, hyd yn oed gydag arweinyddiaeth gadarn a rhaglen lywodraethu. Bydd yn cymryd mwy fyth o amser i'w hymgorffori'n llawn a chael budd ohonynt;

- **Sicrhau symlrwydd.** Mae llawer o'r problemau a nodwyd gennym yn deillio o duedd o fewn y sector cyhoeddus i lunio mecanweithiau newydd (fel partneriaethau, strwythurau craffu, trefniadau rheoleiddio, cynlluniau grant neu gyfundrefnau perfformio) er mwyn cyflawni dibenion penodol neu flaenoriaethau sy'n dod i'r amlwg. Byddai wedi bod a bydd yn parhau i fod yn well o lawer cadw cyfres symlach a mwy cydlynol o strwythurau ac arferion, a'u haddasu drwy gonsensws er mwyn ymateb i ddibenion a phwysau o'r fath. Y cwestiwn cyntaf y dylid ei ofyn bob amser yw - sut y gallwn wneud hyn gan ddefnyddio mecanwaith sy'n bodoli eisoes?
- **Ennyn ymddiriedaeth.** Mae gormod o egni ac adnoddau wedi'u defnyddio yn sgil achosion o ddyblygu, amheuaeth a thensiwn rhwng gwahanol rannau o'r sector cyhoeddus. Mae gwahanol rannau o'r sector cyhoeddus yn cyflawni rolau gwahanol: llunio polisïau, ariannu, deddfu, rheoleiddio a rheoli prosesau darparu. Rhaid i'r rhain ategu ei gilydd mewn ffordd glir a chyson a rhaid eu seilio ar gydberthnasau lle ceir ymddiriedaeth a pharch ar bob ochr, yn seiliedig ar weledigaeth gyffredin a chyfres o flaenoriaethau cytûn
- **Meithrin uchelgais.** Gall pob sefydliad ym mhob sector bob amser wella ymhellach a dysgu gan eraill i'w helpu i wneud hynny. Ond mae unrhyw ddiffyg ymddiriedaeth yn golygu bod sefydliadau, yn rhy aml o lawer, wedi methu gwella neu heb fanteisio ar y gallu i wella. Mae gweld bod angen gwella a chymryd rhan yn y broses wella yn arwydd o hyder a chryfder ac nid gwendid - yn y sector cyhoeddus fel mewn mannau eraill;
- **Parchu amrywiaeth.** Mae Cymru yn wlad fach ac amrywiol - yn ddaearyddol, yn gymdeithasol ac yn economaidd. Mae'n rhaid i ran helaeth o'r sector cyhoeddus adlewyrchu'r amrywiaeth hwnnw ac ymateb iddo, yn ogystal â'r amrywiol anghenion, blaenoriaethau a dyheadau sy'n deillio ohono. Mae angen iddo gael y lle a'r hyblygrwydd i wneud hynny, a rhaid parchu arbenigedd a barn y sawl sy'n gyfrifol. Os yw dewisiadau lleol yn real ac yn ychwanegu gwerth, dylent gael eu hadlewyrchu mewn penderfyniadau lleol. Ond nid oes angen i wasanaethau a phrosesau safonol newid ac ni ddylent wneud hynny: mae hynny'n afresymol o blwyfol ac yn ddiangen o wastraffus;
- **Cadarnhau atebolrwydd.** Un o egwyddorion sylfaenol gwasanaeth cyhoeddus yw atebolrwydd ac ymatebolrwydd i ddinasyddion a chymunedau. Ond, yn rhy aml o lawer, tanseiliwyd hyn gan gyfrifoldebau gorgymhleth, gwybodaeth aneglur a threfniadau adrodd gwael. Rhaid dangos yn llawer cliriach pa sefydliad neu

bartneriaeth sy'n gyfrifol am beth, i ba raddau y maent wedi cyflawni'r cyfrifoldeb hwnnw, a beth y gellir ei wneud er mwyn herio a newid hynny. Dim ond wedyn y bydd 'llaw weladwy' gyson ac effeithiol yn llywio gwelliant parhaus; a dim ond wedyn y bydd y weledigaeth o wasanaeth cyhoeddus yn seiliedig ar ymgysylltu â dinasyddion yn hytrach na dewis defnyddwyr yn cael ei gwireddu'n llawn.

Casgliad

- 7.38 Sefydlwyd y Comisiwn hwn oherwydd pryderon cyfiawn am allu'r sector cyhoeddus yng Nghymru i fynd i'r afael â'r heriau a wynebir ganddo. Mae llawer o'n hadroddiad wedi ymhelaethu ar yr heriau hynny, a'r problemau sy'n atal y sector cyhoeddus fel y mae rhag mynd i'r afael â hwy mewn ffordd gynaliadwy ac effeithiol. Rydym wedi gwneud hynny mewn ffyrdd sydd, yn ein barn ni, yn adlewyrchu'r dystiolaeth eang ei chwmpas a gawsom a'r heriau mawr sydd o'n blaenau. Yn sgîl hyn, rydym wedi cynnig pecyn diwygio radical a chynhwysfawr yn cwmpasu sawl agwedd ar lywodraethu a darparu ar draws y sector cyhoeddus yng Nghymru.
- 7.39 Mae'r heriau yn ddifrifol ac mae angen dybryd i ddiwygio er mwyn mynd i'r afael â hwy. Ond ni ddylai'r angen hwnnw achosi anobaith ac ni ddylai fod yn achos anobaith. I'r gwrthwyneb, credwn fod gan Gymru y dalent, yr ymrwymiad a'r weledigaeth i wynebu a goresgyn y problemau hyn, a chreu sector cyhoeddus sy'n wirioneddol o'r radd flaenaf ac yn gynaliadwy. Fel gwlad fechan, rydym mewn sefyllfa well o lawer i fanteisio ar y cyfleoedd i integreiddio gwasanaethau cyhoeddus er mwyn cael gwared ar ddyblygu gwastraffus, manteisio i'r eithaf ar synergeddau a dod yn ddigon hyblyg i ymateb yn gyflym ac yn effeithiol i anghenion a blaenoriaethau dinasyddion a chymunedau. Eisoed ceir enghreifftiau o Gymru yn darparu gwasanaethau o'r radd flaenaf ond rhaid i hyn ddod yn rhywbeth cyffredin, ac yn nid yn eithriad. A chredwn y bydd hynny'n digwydd os caiff ein diwygiadau eu harwain, eu rheoli a'u gweithredu'n briodol. Wedyn a dim ond wedyn y bydd capasiti ac ymrwymiad ein gweision sifil yn gallu datblygu.
- 7.40 Er mwyn rhoi ein cynigion ar waith, bydd angen arweinyddiaeth genedlaethol a lleol a bydd rhaid ymgysylltu'n weithredol â dinasyddion a chymunedau. Efallai y bydd hynny'n anodd ac yn heriol. Ond gellir ei wneud a rhaid ei wneud. Ar y telerau hynny y cyflwynwn ein canfyddiadau i Lywodraeth Cymru, Cynulliad Cenedlaethol Cymru a'r sector cyhoeddus yng Nghymru. Nid yw'r rhai a wasanaethir ganddynt yn disgwyl nac yn haeddu dim byd llai.

Atodiad A: Bywgraffiadau Aelodau'r Comisiwn

Syr Paul Williams, O.B.E., C.St.J. D.L

Mae Paul yn Gyfarwyddwr Anweithredol i Gyfoeth Naturiol Cymru, yn Aelod o'r Comisiwn ar gymdeithasau cydweithredol a chydfuddiannol yng Nghymru, yn Gofrestrydd ac yn Ymddiriedolwr i St. John Cymru ac yn Ymddiriedolwr i WRVS ac RMBI. Mae'n aelod Cyswllt o Harvey Nash. Arferai fod yn Gyfarwyddwr Cyffredinol, Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol, Llywodraeth Cymru ac yn Brif Weithredwr ar GIG Cymru. Cwmpasodd ei yrfa neilltuol yn y GIG ddeugain a phump o flynyddoedd ac yn yr amser hwnnw bu'n Brif Swyddog Gweithredol i dair Ymddiriedolaeth GIG ac yn Llywydd ar y Sefydliad Rheoli Gofal Iechyd. Mae'n Gydymaith i'r Sefydliad Rheolaeth Siartredig ac yn Gymrawd Anrhydeddus i Brifysgol Fetropolitan Caerdydd. Bu'n Uchel Siryf yn ne Morgannwg yn 2007/08 ac yn Ddirprwy Raglaw yn ne Morgannwg. Mae'n mwynhau cerdded gyda'i wraig Glenys a physgota plu ar afon Wysg, afon Gwy ac afon Dyfi.

Nick Bennett

Bu Nick Bennett yn Brif Weithredwr ar Gartrefi Cymunedol Cymru, y corff aelodaeth cenedlaethol i ddarparu tai nid er elw er Gorffennaf 2006. Yn 2010 ffurfiodd CHC strwythur grŵp gyda Gofal a Thrwsio Cymru a Chanolfan Rhagoriaeth Adfywio newydd Cymru. Rhwng 2000 a 2002 roedd yn Gyngorydd Arbennig yn y Cabinet i'r Dirprwy Brif Weinidog yn Llywodraeth Cymru lle cefnogodd nifer o bortffolios gan gynnwys datblygu economaidd, materion gwledig a diwylliant a'r Gymraeg. Cafodd ei fagu ar Ynys Môn, ac fe'i haddysgwyd ym Mhrifysgol Aberystwyth lle enillodd radd mewn gwyddor wleidyddol ynghyd ag MBA. Rhwng 1995 ac 1999 gweithiodd yng Nghanolfan Ewropeaidd Cymru ym Mrwsel lle lobiiodd dros fuddiannau polisi rhanbarthol Cymreig. Roedd yn aelod o'r Confensiwn Cymru Gyfan a argymhellodd gynnal refferendwm ar bwerau deddfu sylfaenol i'r Cynulliad. Cynrychiolodd Nick CHC ar y Bwrdd Rheoleiddio Tai ac ef hefyd yw cynrychiolydd y DU yn Housing Europe, y rhwydwaith tai cymdeithasol Ewropeaidd. Mae'n gyn aelod o Fwrdd yr Iaith Gymraeg ac o banel Ymgynghorol Ofcom Cymru, ac fe'i penodwyd yn ddiweddar i'r Comisiwn Cwmnïau Cydweithredol a Chydfuddiannol. Mae'n rhugl yn y Gymraeg, ac yn briod gyda thri o blant.

Yr Arglwydd Bourne o Aberystwyth

Aelod Cynulliad dros Ganolbarth a Gorllewin Cymru (1999-2011), Arweinydd yr Wrthblaid yng Nghynulliad Cenedlaethol Cymru (2007-2011). Roedd ei ddiddordebau gwleidyddol yn y

Cynulliad yn cynnwys materion cyfansoddiadol, adfywio, addysg, treftadaeth, materion Ewropeaidd, chwaraeon, rheilffyrdd a'r amgylchedd.

Fel Arweinydd y Blaid cynyddodd y gynrychiolaeth mewn tri etholiad olynol yn 2003, 2007 a 2011. Collodd Nick ei sedd yn 2011, 'syrthiodd i fagl ei lwyddiant ei hun' a'r system etholiadol.

Pan oedd yn aelod o Gynulliad Cenedlaethol Cymru ac yn arweinydd ar y blaid yn y Cynulliad roedd gan Nick ddiddordeb mawr mewn materion diwylliannol ac roedd yn gefnogol iawn i'r Amgueddfa Genedlaethol.

Diddordebau: Cerdded, tenis, badminton, sboncen, criced, theatr, teithio a'r sinema, yr Ymddiriedolaeth Genedlaethol, NSPCC, Sefydliad Prydeinig y Galon.

Nerys Evans

Gwasanaethodd Nerys Evans fel Aelod Cynulliad gan gynrychioli Canolbarth a Gorllewin Cymru rhwng 2007 a 2011. Hi oedd Llefarydd Plaid Cymru ar Addysg yn ystod Clymblaid Cymru'n Un, a bu'n Gyfarwyddwr Polisi i Blaid Cymru rhwng 2008 a 2012.

Yn 2011 fe'i penodwyd gan Lywodraeth Cymru fel Comisiynydd Addysg Ymgynghorol yng Nghyngor Bwrdeistref Sirol Blaenau Gwent, ac ar hyn o bryd mae'n aelod o Fwrdd Perfformiad Strategol Blaenau Gwent. Ers gadael y Cynulliad mae wedi gweithio fel Pennaeth Materion Allanol yn sefydliad Cymorth Canser Macmillan ac mae'n hi'n awr yn sefydlydd Gyfarwyddwr yng nghwmni ymgynghoriaeth materion cyhoeddus Deryn, yn Bennaeth Strategaethau yn Hyfforddwyr Addysg Portal ac yn aelod o Bwyllgor Ymgynghorol Ofcom yng Nghymru.

Juliet Luporini

Mae Juliet yn gyd berchennog ar fwyty Kardomah sy'n fusnes Canol dinas sydd wedi'i hen sefydlu, lle mae'n ymwneud â rhedeg y busnes o ddydd i ddydd ac yn cyflawni rôl y Cyfarwyddwr Cyllid. Mae'n Is-gadeirydd ar Ardal Gwella Busnes (AGB) Abertawe lle rhoddwyd ffocws penodol ar adfywio, gan ddod yn y pendraw yn Gadeirydd ar y Grŵp Busnes Masnachol. Mae'n grŵp sydd wedi hwyluso gwaith partneriaeth cydweithredol rhwng yr AGB a'i 850 o aelodau busnes, yr Awdurdod Lleol, Llywodraeth Cymru a grwpiau rhanddeiliaid pwysig eraill. Mae'r rôl yn yr AGB hefyd wedi arwain at ffurfio cwmni sy'n hwyluso datblygu Ardaloedd Gwella Busnes, fel peirianwaith ar gyfer gweithio cydweithredol ac adfywio. Mae ei chysylltiadau diweddar yn cynnwys bod yn rhan o'r Grŵp Gorchwyl a Gorffen ar Ardrethi Busnes i Lywodraeth Cymru, sydd wedi arwain at fod adolygiad pellach o Elusennau yn cael ei gynnal gan yr Athro Morgan a Juliet. Ymysg y rolau ychwanegol y mae wedi'u chwarae y mae cymryd rhan yn yr Uwchgynhadledd Adfywio Genedlaethol yn Nhachwedd 2012 fel siaradwr gwadd, bod yn rhan o'r panel adfywio yng Nghasnewydd a siarad yn y gynhadledd adfywio yn Abertawe.

Mae ei phrofiadau blaenorol yn ei gyrfa yn cynnwys amrywiaeth eang o swyddi yn y sector preifat a'r sector cyhoeddus. Dechreuodd ei gyrfa fel Rheolwr Graddedig dan Hyfforddiant (Maes Masnachol) i Marks and Spencer PLC. Yna symudodd i fyd addysg, gan addysgu

Economeg ac Astudiaethau Busnes i Safon Uwch i ddechrau, ac yn olaf roedd yn rheolwr addysgol ar lefel Uwch. Yn ddiweddarach, cafodd gyfle diddorol a llawn her i symud i'r Weinyddiaeth Amddiffyn lle datblygodd rôl strategol llawer ehangach fel rhan o'r Uwch Dîm Rheoli.

Garry Owen

Swyddog rhanbarthol Undeb Unite Cymru.

Gwyddog Arweiniol dros Drafnidiaeth Awyr Sifil/Awyrofod ac Amddiffyn ac Adrannau'r Llywodraeth.

Cyfarwyddwr, Cadeirydd ac Ymddiriedolwr Cynllun Pensiwn UAS yr Undebau Cenedlaethol.

Cyn Gadeirydd ac aelod C.E. o Lafur Cymru

Cadeirydd Fforwm Polisi Llafur Cymru

Aelod o Fforwm Polisi Cenedlaethol Llafur:

Cyn Gadeirydd ar Blaid Lafur Sirol Rhondda Cynon Taf

Cyn Gadeirydd Plaid Lafur Etholaeth Pontypridd

Aelod o Dasglu'r Prif Weinidog dros Faes Awyr Caerdydd.

Aelod o Fwrdd Interim Ardal Fenter Maes Awyr Caerdydd a Sain Tathan

Cyng Alun Thomas

Yn arweinydd ar Gyngor Bwrdeistref Castell-nedd Port Talbot er Mai 2009.

Mae'n gyn löwr, ac fe'i ganed a'i magwyd yn Onllwyn lle bu'n byw ac yn gweithio yn ystod y rhan fwyaf o'i fywyd.

Ef yw Cadeirydd Ward y Blaid Lafur yn Onllwyn, swydd y mae wedi'i dal er 1975, ac arferai fod yn Llywydd ar Blaid Lafur Etholaeth Castell-nedd. Mae hefyd yn gyn chwip a chadeirydd ar Grŵp Llafur Cyngor Bwrdeistref Sirol Castell-nedd Port Talbot ac mae'n adnabyddus yn y mudiad Llafur Cenedlaethol ym Mhrydain. Am flynyddoedd lawer mae hefyd wedi cynrychioli Cyngor Castell-nedd Port Talbot ar Ymgyrch Cymunedau Meysydd Glo, CLIL a CLILC (y Cynghrair yn awr), ac mae'n gefnogwr selog i'r holl sefydliadau chwaraeon a diwylliannol yn y cymunedau y mae'n eu cynrychioli.

Atodiad B: Cylch Gwaith y Comisiwn

Y Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus

Diben

Mae Llywodraeth Cymru wedi ymrwymo i werthoedd tegwch a chydraddoldeb. Nid yw tlodi ac anghydraddoldeb yn dderbyniol inni. Nid yw erydu'r gwasanaethau cyhoeddus yn dderbyniol inni ychwaith, oherwydd credwn fod angen iddynt fod yn addas ar gyfer yr oes ac yn gynaliadwy. Roedd ein Rhaglen Lywodraethu yn nodi fframwaith eglur ar gyfer cryfhau'r broses o ddarparu gwasanaethau cyhoeddus effeithlon, effeithiol a hygyrch, gan gynnwys, yn arbennig, y rheini y mae Llywodraeth leol yn gyfrifol amdanynt. Mae amddiffyn a chefnogi ein gwasanaethau cyhoeddus yn hollbwysig oherwydd gwyddom fod ein hunigolion a'n cymunedau mwyaf agored i niwed yn ddibynnol iawn ar y gwasanaethau hyn, sy'n effeithio mor uniongyrchol ar ansawdd eu bywydau o ddydd i ddydd. Ni allai'r gwasanaethau hyn fodoli heb weithlu ymroddedig y gwasanaeth cyhoeddus, ac rydym wedi ymrwymo i ddatblygu a chefnogi'r rheini sy'n gweithio yn y gwasanaethau cyhoeddus.

Nid ydym yn credu mai'r farchnad yw'r ateb i'r heriau sy'n wynebu'r gwasanaethau cyhoeddus hyn. Gall anghenion unigolion, teuluoedd a chymunedau fod yn gymhleth neu'n syml. Yn aml mae amrywiaeth o sefydliadau – gan gynnwys gwasanaethau sydd heb eu datganoli - yn ymateb i'w gofynion, er nad ydynt yn gorwedd yn daclus o fewn ffiniau sefydliadol. Bydd cyllidebau'r sector cyhoeddus yn parhau i grebachu a'r pwysau arnynt yn cynyddu yn y tymor canolig i'r tymor hir, yn ôl pob golwg. Mae'n amlwg felly fod angen ystyried yn ofalus sut y gellir cynnal gwasanaethau a chodi safonau perfformio, fel y gall pobl Cymru barhau i dderbyn y gwasanaethau cyhoeddus gwerthfawr y mae arnyn nhw eu hangen, a dylanwadu arnynt.

Mae ymrwymiad Llywodraeth Cymru i sefydlu Comisiwn annibynnol ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus yn rhoi cyfle i archwilio sut y caiff gwasanaethau cyhoeddus eu llywodraethu: hynny yw, sut y cânt eu dal i gyfrif am eu perfformiad a'u darparu yn y ffordd fwyaf effeithiol i'r cyhoedd.

Nodau'r Comisiwn fydd:

- Casglu a darparu asesiad gwrthrychol, awdurdodol o'r graddau y mae'r trefniadau presennol ar gyfer llywodraethu a darparu gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru yn diwallu anghenion a dyheadau pobl heddiw, ac yn cynnig sylfaen gynaliadwy ar gyfer y dyfodol;
- Cynnig y model gorau posibl ar gyfer llywodraethu a darparu gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru, a fydd yn sicrhau bod gwasanaethau effeithiol, effeithlon a hygyrch yn cael eu darparu i'r dinesydd; a chynorthwyo'r gwasanaethau hynny i wella'n gyson er gwaethaf pwysau ariannol a chynnydd yn y galw amdanynt;

- Fel rhan o hyn, cysylltu â'r rheini sy'n darparu gwasanaethau cyhoeddus a'r rheini sy'n eu defnyddio.

Cyd-destun

Gofynnir i'r Comisiwn ystyried yr uchod, gan roi sylw i'r cyd-destun polisi yng Nghymru, gan gynnwys

- Bod strwythur presennol y Byrddau Iechyd Lleol yng Nghymru eisoes yn cefnogi'r gwaith o integreiddio gwasanaethau yn fwy effeithiol a sicrhau bod gwasanaethau yn gynaliadwy yn y tymor canolig i'r tymor hir. Nid yw Llywodraeth Cymru yn disgwyl i'r Comisiwn ystyried ad-drefnu'r Byrddau Iechyd Lleol felly.
- Y gwaith sydd eisoes ar y gweill i ddatblygu'r ffordd y darperir gwasanaethau cyhoeddus, gan gynnwys gwaith Grŵp Arwain y Gwasanaeth Cyhoeddus, a oruchwylir gan Gyngor Partneriaeth Cymru; patrwm cydweithredol Llywodraeth Cymru ar gyfer y gwasanaethau cyhoeddus; a'r amrywiaeth o fesurau deddfwriaethol fel y Bil Gwasanaethau Cymdeithasol, y Bil Datblygu Cynaliadwy a'r Bil Cynllunio, ond heb fod wedi'i gyfyngu i'r rhain.
- Yr angen i symleiddio trefniadau llywodraethu a darparu gwasanaethau er mwyn gallu cynllunio a darparu gwasanaethau integredig, effeithiol ar gyfer pobl Cymru, gan gynnwys drwy waith y Byrddau Gwasanaethau Lleol.
- Argymhellion Adolygiad Hill ar wella addysg.
- Y cynigion y cyflwynodd Llywodraeth Cymru i Gomisiwn Silk (ac unrhyw ganlyniadau sy'n deillio o waith Comisiwn Silk).

Cwmpas

Bydd y Comisiwn yn ystyried trefniadau ar gyfer llywodraethu a darparu pob gwasanaeth datganoledig. Fe'i anogir i fyfyrion ar gyfraniad gwasanaethau sydd heb eu datganoli i ddarpariaeth integredig, ac adrodd ar unrhyw gasgliadau sy'n berthnasol i ystyriaethau presennol Comisiwn Silk.

Canlyniad

Gofynnir i'r Comisiwn gasglu ac ystyried tystiolaeth; cysylltu'n eang ag eraill; a pharatoi casgliadau ac adroddiad terfynol, sy'n cyflwyno argymhellion clir ar gyfer y ffordd y dylai Llywodraeth Cymru a phartneriaid yn y sector cyhoeddus weithredu o ran

- Y trefniadau gorau posibl ar gyfer trefnu, llywodraethu a darparu gwasanaethau cyhoeddus effeithiol, effeithlon a hygyrch yng Nghymru, gan gynnwys
- o graddau'r ddarpariaeth
- o y posibilrwydd o weithio'n integredig ac ar draws sectorau.
- Amserlen unrhyw newidiadau
 - Ystyried unrhyw newidiadau perthnasol i drefniadau ariannu'r gwasanaethau cyhoeddus sydd dan ystyriaeth.

Amserlen

Dylai'r Comisiwn gyflwyno ei adroddiad erbyn diwedd 2013.

Y dull o gyflawni'r gwaith

Bydd y Comisiwn yn pennu ac yn cynllunio'r gwaith sydd ei angen er mwyn paratoi adroddiad sy'n seiliedig ar dystiolaeth. Wrth wneud hynny dylai gysylltu â'r rheini sy'n defnyddio gwasanaethau cyhoeddus a'r rheini sy'n eu darparu, gan gynnwys y sector gwirfoddol, yn ogystal â'r rheini sy'n atebol am ddarparu gwasanaethau o safbwynt gwleidyddol.

Atodiad C: Galwad ysgrifenedig am dystiolaeth - darparwyr gwasanethau

Gofynnwyd i'r Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus adolygu'r modd y mae gwasanaethau cyhoeddus datganoledig yng Nghymru yn cael eu llywodraethu a'r modd y maent yn perfformio. Mae'r Prif Weinidog wedi gofyn i ni gyflwyno adroddiad sy'n seiliedig ar dystiolaeth ym mis Rhagfyr 2013.

Mae cylch gwaith y Comisiwn yn eang iawn gydag amserlen ddwys. Rydym wedi penderfynu strwythuro ein gwaith o amgylch chwe thema ryng-gysylltiedig, a byddwn yn ceisio ac yn ystyried dystiolaeth ynghylch y rhain dros yr haf a dechrau'r hydref.

Cynlluniwyd yr holiadur i geisio barn, profiad a gwybodaeth darparwyr gwasanaethau ynghylch y chwe mater allweddol i ganolbwyntio arnynt. Bydd y dystiolaeth hon yn cael ei dadansoddi ochr yn ochr â'r data a thystiolaeth ymchwil sydd eisoes ar gael a'r dystiolaeth a gasglwyd gan ddefnyddwyr gwasanaethau i gynorthwyo'r Comisiwn gyda'i ystyriaethau.

Y chwe maes allweddol rhyng-gysylltiedig i ganolbwyntio arnynt yw:

Perfformiad

Mae gan Gymru gyfoeth o ddata ar ddarparu Gwasanaethau Cyhoeddus a gafwyd o amrywiaeth o ffynonellau. Mae'r data hyn yn dangos, er gwaethaf ymdrechion diamheuol sefydliadau gwasanaethau cyhoeddus a'u staff, fod perfformiad yn wael ac yn anghyson ar draws y sector cyhoeddus: mae llawer o wasanaethau allweddol yn gwella'n araf yn unig, os o gwbl. Mae hyn wedi arwain at lefel cynyddol o ymyrraeth gan Lywodraeth Cymru yn y modd y cyflenwir gwasanaethau cyhoeddus yn y blynyddoedd diwethaf. Ar ben hynny, mae'r data'n dangos bod Cymru yn llusgo y tu ôl i wledydd eraill o ran nifer o fesurau perfformiad a lles.

Rydym yn cydnabod y gallai nifer o ffactorau gyfrannu at yr amrywiadau mewn perfformiad mewn sefydliadau unigol ac ar draws sectorau ac at y diffyg cynnydd o ran gwella'r gwaith o gyflenwi gwasanaethau ar draws Cymru. Bydd y Comisiwn yn edrych ar y ffactorau hyn mewn mwy o fanylder.

Mae'r Comisiwn yn cydnabod y gallai tanberfformiad fod o ganlyniad i wahaniaethau o ran blaenoriaethau a phwysau penodol o fewn sefydliadau a sectorau unigol. Gallant hefyd fod o ganlyniad i faterion eraill, megis graddfa a chymhlethdod, y byddwn yn ymchwilio iddynt ar wahân. Ond rydym yn pryderu hefyd ynghylch pa mor dda y mae'r sefydliadau hynny yn rheoli eu perfformiad. Er enghraifft, efallai y bydd sefydliadau yn casglu data ond nad ydynt yn ei ddefnyddio'n effeithiol i nodi a mynd i'r afael â diffygion mewn perfformiad.

Felly, rydym yn awyddus i archwilio pa mor dda a pha mor gyson y mae sefydliadau'n rheoli eu perfformiad ac yn rhoi cyfrif am hynny. Mae hyn yn cynnwys y defnydd o feincnodau, safonau, targedau a data cymharol - boed hynny mewn ffyrdd a ddiffinnir gan sefydliadau eu hunain neu gan lywodraeth, a ph'run ai yw hyn yn gymharol â pherfformiad dros gyfnod o amser, perfformiad sefydliadau tebyg yng Nghymru, neu gymariaethau â gwledydd eraill. Unwaith eto, rydym yn pryderu y gallai arferion o'r fath amrywio o ran eu graddfa a'u heffeithiolrwydd o fewn a rhwng sefydliadau a sectorau.

Mae yna fwy a mwy o ddata ar gael hefyd am ganfyddiadau dinasyddion a lefelau boddhad. Rydym yn awyddus i archwilio'r berthynas honno rhwng darparwyr gwasanaeth a defnyddwyr gwasanaeth. Yn benodol, rydym yn dymuno ystyried a yw darparwyr gwasanaeth yn deall anghenion a chanfyddiadau'r defnyddwyr yn llawn, y ffyrdd y mae sefydliadau yn rhoi cyfrif yn gyhoeddus am berfformiad, a'r cysylltiadau rhwng lefelau perfformiad a lefelau o fodlonrwydd. Rydym hefyd yn ymdrin â hyn yn yr adran llywodraethu, craffu a darparu isod.

Yng ngoleuni hyn, byddem yn ddiolchgar am wybodaeth ynghylch y materion canlynol:

1	<p>A yw eich sefydliad yn casglu'r wybodaeth gywir i gefnogi a gwella'r gwasanaethau yr ydych yn eu darparu?</p> <p>Wrth ymateb ynghylch hyn efallai yr hoffech feddwl am ac ymdrin â'r canlynol:</p> <ul style="list-style-type: none"> • yr ystod o ddata y mae eich sefydliad yn ei gasglu - a yw'n gynhwysfawr ac yn ddefnyddiol? • a oes gorddibyniaeth ar ddata ar draul ffynonellau eraill o wybodaeth • a gesglir data er mwyn cydymffurfio â gofynion cyfreithiol neu reoleiddiol yn unig • pa wybodaeth sydd ddim yn cael ei chasglu a pham
2	<p>Sut mae eich sefydliad yn rheoli ei berfformiad i wella darpariaeth?</p> <p>Wrth ymateb ynghylch hyn efallai yr hoffech feddwl am ac ymdrin â'r canlynol::</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pryd y mae eich sefydliad yn defnyddio data perfformiad i lywio penderfyniadau a blaenoriaethau? • Sut mae eich sefydliad wedi rheoli perfformiad i sbarduno newidiadau mewn darpariaeth weithredol? • Sut mae eich sefydliad wedi rheoli perfformiad i sbarduno newid strategol? • Pa ddefnydd yr ydych yn ei wneud o safonau, targedau, meincnodau a data cymharol? • Sut a pha mor dda y mae gwleidyddion yn defnyddio data perfformiad i lywio penderfyniadau a blaenoriaethau? • Sut a pha mor dda y mae gwleidyddion yn defnyddio data perfformiad i graffu ar ddarparu a gwneud penderfyniadau?
3	<p>A yw eich sefydliad yn darparu ar gyfer eich defnyddwyr?</p> <p>Wrth ymateb ynghylch hyn efallai yr hoffech feddwl am ac ymdrin â'r canlynol::</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pa mor effeithiol fu eich allbynnau gwasanaeth wrth gyfrannu at newid cadarnhaol mewn canlyniadau? • I ba raddau y mae eich gwasanaethau ar gael mewn ffyrdd sy'n diwallu anghenion eich defnyddwyr (ee yr iaith Gymraeg, sianelau lluosog, mynediad i'r anabl)?

	<ul style="list-style-type: none"> • I ba raddau y gallwch chi ac yr ydych chi'n ystyried a gweithredu dulliau amgen o ddarparu gwasanaethau sy'n diwallu anghenion defnyddwyr yn well? A oes unrhyw rwystrau i chi wneud hynny? • Beth mae data am ganfyddiadau'r cyhoedd am ansawdd gwasanaeth yn ei ddweud wrthych chi? Pa gysylltiad sydd rhyngddynt â data am berfformiad gwasanaeth? • Sut ydych chi'n adrodd am ddata perfformiad i'r cyhoedd? Pa dystiolaeth sydd yna o'r atebolrwydd cynyddol hwn?
4	<p>Sut mae gweithio gydag eraill wedi darparu gwasanaethau i ddefnyddwyr?</p> <p>Wrth ymateb ynghylch hyn efallai yr hoffech feddwl am ac ymdrin â'r canlynol:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sut a pha mor dda y gallwch chi reoli effeithlonrwydd ac effaith partneriaeth a gweithio traws-sector?

Graddfa a Gallu

Mae sefydliadau gwasanaethau cyhoeddus Cymru yn amrywio'n sylweddol o ran eu maint, cymhlethdod, y swyddogaethau y maent yn eu darparu a'u cwmpas daearyddol, o fewn ac ar draws gwahanol rannau o'r sector cyhoeddus. Gyda hynny mewn golwg, dymunwn archwilio a deall y rhesymeg dros strwythurau o'r fath yn well, unrhyw dystiolaeth o berthynas rhwng graddfa a gallu sefydliadol, a'r effaith y mae'r gwahaniaethau hyn yn ei gael ar berfformiad a darparu.

Nid oes perthynas linol o reidrwydd rhwng graddfa sefydliadol a gallu i ddarparu. Ond byddai'r un mor naif disgwyl na fyddai unrhyw effeithiau o gwbl o ran graddfa. Er y gallai sefydliadau llai ei chael yn haws i wasanaethu llai o ddefnyddwyr, gallant hefyd fod â gorbenion a chostau uned cyfatebol uwch, a gallai fod yn fwy anodd iddynt arloesi, defnyddio gwaith ymchwil a datblygu a thechnoleg, ymateb i newidiadau yn y galw, cynnal lefelau angenrheidiol o arbenigedd, defnyddio cyllid ac adnoddau eraill yn hyblyg, neu i ffurfio a chynnal partneriaethau effeithiol. Felly rydym yn dymuno archwilio'r berthynas rhwng maint y sefydliad a'i effeithlonrwydd a'i berfformiad.

Rydym hefyd yn dymuno archwilio i ba raddau y mae gwahaniaethau mewn maint, graddfa a chymhlethdod sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus yng Nghymru yn effeithio ar y partneriaethau a'r perthnasau gwaith ar y cyd rhyngddynt.

Yng ngoleuni hyn, byddem yn ddiolchgar am eich ymatebion i'r cwestiynau canlynol:

1	<p>Beth yw'r dystiolaeth fod gallu sefydliad i ddarparu ei swyddogaethau allweddol yn gysylltiedig â'i faint?</p> <p>Wrth ymateb ynghylch hyn efallai yr hoffech feddwl am ac ymdrin â'r canlynol:</p> <ul style="list-style-type: none"> • I ba raddau y mae costau uned, gorbenion, ansawdd y gwasanaeth ac argaeledd y gwasanaeth yn cael eu heffeithio gan faint y sefydliad? • Pa dystiolaeth sydd yna fod 'màs critigol' lleiaf yn bodoli ar gyfer math penodol o sefydliad neu wasanaeth? • I ba raddau y mae gallu i arloesi ac i ymateb i ddatblygiadau newydd yn cael ei gyfyngu gan faint y sefydliad?
2	<p>Pa swyddogaethau a gwasanaethau sy'n cael eu darparu'n fwyaf effeithiol ar</p>

	<p>ba lefel?</p> <p>Wrth ymateb ynghylch hyn efallai yr hoffech feddwl am ac ymdrin â'r canlynol:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sut gallwn ni fod yn sicr bod gwasanaethau yn cael eu darparu ar y lefel ddaearyddol fwyaf priodol (lleol, rhanbarthol neu genedlaethol)? • I ba raddau y mae'n wir dweud bod y sector cyhoeddus yng Nghymru yn or-boblog?
3	<p>A yw nifer a strwythur sefydliadau ar hyn o bryd yn darparu gwerth am arian?</p> <p>Wrth ymateb ynghylch hyn efallai yr hoffech feddwl am ac ymdrin â'r canlynol:</p> <ul style="list-style-type: none"> • I ba raddau y mae eich cyllidebau yn cael eu heffeithio gan strwythurau llywodraethu rhagnodedig ac atebolrwydd? • A yw partneriaethau sectoraidd yn dweud rhywbeth wrthym am raddfa (efallai yn arwydd bod sefydliadau yn rhy fach?) • I ba raddau y mae eich gorbenion wedi eu rheoli drwy gaffael gwasanaethau cymorth yn well neu yn fwy cydweithredol? • I ba raddau y mae eich gorbenion a materion eraill yn ymwneud â graddfa a chymhlethdod wedi eu goresgyn drwy ddefnyddio technoleg gwybodaeth a chyfathrebu?
4	<p>A yw maint y sefydliad yn effeithio ar reoli adnoddau dynol, adnoddau ariannol ac eraill yn effeithiol?</p> <p>Wrth ymateb ynghylch hyn efallai yr hoffech feddwl am ac ymdrin â'r canlynol:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beth yw'r lefelau cyfredol a diweddar o swyddi gwag i uwch swyddogion a swyddogion proffesiynol o fewn eich sefydliad? Beth yn eich barn chi yw'r rhesymau am hyn? • I ba raddau y mae yna gysylltiad rhwng lefelau swyddi gwag a graddfa sefydliadol? Ydych chi'n teimlo bod ymdeimlad o (ee) sefydliadau bach yn fwy neu'n llai deniadol fel cyflogwyr? • Pa dystiolaeth sydd yna fod sefydliadau yn y sector cyhoeddus yn cystadlu am wasanaethau cronfa gyfyngedig o dalent? • Pa mor dda y gallwch ac yr ydych chi'n adleoli neu yn datblygu talent i ateb y pwysau sy'n dod i'r amlwg neu sy'n newid? • Pa mor dda y gallwch ac yr ydych chi'n adleoli neu yn addasu cyllidebau i ymateb i'r pwysau sy'n dod i'r amlwg neu sy'n newid?

Cymhlethdod

Mae strwythurau gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru yn ymddangos yn gymhleth iawn. Er gwaethaf cynlluniau i'w diwygio yn ddiweddar, er enghraifft diwygio strwythurol yn y GIG, ffurfio Cyfoeth Naturiol Cymru, a gwthio am fwy o gydweithio yn dilyn Adolygiad Simpson, mae yna o hyd tua 900 o gyrff cyhoeddus²⁰¹202 sy'n gwasanaethu gwlad fach gyda

²⁰¹ Gan gynnwys cynghorau cymuned, byrddau cynghori a phwyllgorau, tribiwnlysoedd a sefydliadau nad ydynt wedi'u datganoli sy'n gwasanaethu Cymru neu rannau o Gymru, ond nid sefydliadau gyda chylch gwaith yn ymestyn dros y DU, Prydain neu Gymru a Lloegr. O'r rhain, mae gan ryw 60 swyddogaethau ymgynghori, rheoleiddiol neu led-farnwrol (yn hytrach na darparu) yn unig.

phoblogaeth o tua 3 miliwn, a gyda chyllidebau sy'n amrywio o gannoedd lawer o filiynau o bunnoedd i ychydig filoedd. Rydym yn cydnabod bod y strwythur wedi esblygu dros amser, gyda strwythurau gwahanol efallai yn datblygu ar wahân i rai eraill. Mae'n bosibl fod datblygiad esblygiadol y sector cyhoeddus fel hyn heb ei gynllunio wedi cael nifer o effeithiau annymunol:

- Gallai greu dyblygu, gorgyffwrdd a gwrthdaro rhwng sefydliadau a gwasanaethau.
- Gallai fod wedi arwain at sefydliadau a sectorau yn gweithio'n ynysig ac yn esgeuluso'r anghenion trawsbynciol a allai fod gan ddinasyddion a chymunedau.
- Gallai greu gormod o amrywiaeth mewn graddfeydd, galluoedd a chyd-destunau sefydliadol, gan arwain at "loteri cod post" o ran darpariaeth ac ansawdd gwasanaeth.
- Gallai dinasyddion fod yn ddryslyd ynghylch atebolrwydd, yn enwedig pan nad yw rolau yn glir a phan nad yw ffiniau yn cyd-ffinio.
- Yn ychwanegol, gallai'r gwahaniaethau mewn maint, graddfa, gallu sefydliadau a rolau, cyfrifoldebau, swyddogaethau a chwmpas daearyddol gwahanol sefydliadau ychwanegu at y cymhlethdod hwn.

Mae'r comisiwn yn awyddus i edrych ar yr holl faterion hyn a'u heffeithiau posibl ar ddarparu a llywodraethu da.

Un ymateb i'r materion hyn fu hyrwyddo partneriaeth a chydweithredu, o fewn a rhwng sectorau ac ardaloedd. Er bod gan hyn y potensial i oresgyn rhwystrau, gallai ychwanegu at y cymhlethdod cyffredinol a'r beichiau o'i reoli. Gallai hefyd wneud trefniadau llywodraethu ac atebolrwydd yn fwy aneglur yn hytrach nag yn gliriach. Yn olaf, gallai'r gwahaniaethau o ran graddfa a chwmpas sefydliadau dueddu i lesteirio yn hytrach na chynorthwyo cydweithio.

Yng ngoleuni hyn, byddem yn ddiolchgar am eich ymatebion i'r cwestiynau canlynol:

1.	<p>I ba raddau y mae yna orgyffwrdd sefydliadol?</p> <p>Wrth ymateb ynghylch hyn efallai yr hoffech feddwl am ac ymdrin â'r canlynol:</p> <ul style="list-style-type: none"> • I ba raddau y mae yna gydlynid a synergedd rhwng swyddogaethau o fewn eich sefydliad ac eraill yn eich sector chi o'r gwasanaeth cyhoeddus, ar lefelau strategol a gweithredol? • I ba raddau y mae yna gydlynid a synergedd rhwng sectorau o'r gwasanaeth cyhoeddus, ar lefelau strategol a gweithredol? I ba raddau, ar y llaw arall, y maent yn dyblygu neu'n gwrthdaro â'i gilydd? • I ba raddau y mae'r rhyngwyneb rhwng rôl eich sefydliad chi a rôl sefydliadau eraill yn sicrhau bod adnoddau yn cael eu defnyddio mor effeithiol â phosibl? • A oes gormod o sefydliadau sy'n gweithredu neu yn gwneud penderfyniadau mewn "haenau" ar yr un materion?
----	---

²⁰² Gan gynnwys cynghorau cymuned, byrddau cynghori a phwyllgorau, tribiwnlysoedd a sefydliadau nad ydynt wedi'u datganoli sy'n gwasanaethu Cymru neu rannau o Gymru, ond nid sefydliadau gyda chylch gwaith yn ymestyn dros y DU, Prydain neu Gymru a Lloegr. O'r rhain, mae gan ryw 60 swyddogaethau ymgynghori, rheoleiddiol neu led-farnwrol (yn hytrach na ddarparu) yn unig.

2.	<p>A yw strwythurau presennol yn gwella gwasanaethau di-dor ac yn darparu gwell gwasanaethau?</p> <p>Wrth ymateb ynghylch hyn efallai yr hoffech feddwl am ac ymdrin â'r canlynol:</p> <ul style="list-style-type: none"> • I ba raddau y mae ffiniau sefydliadol a gweinyddol yn cyd-ffinio? Pam ac i ba raddau y mae hyn yn bwysig? • A yw ffiniau o'r fath yn adlewyrchu patrymau galw gwahanol neu sbardunau am alw rhwng sectorau, ac i ba raddau y gellir cyfiawnhau gwahaniaethau o'r fath? • I ba raddau y mae ffiniau o'r fath yn adlewyrchu naws y cyhoedd am le neu hunaniaeth? • Sut mae ffiniau o'r fath yn effeithio ar hygyrchedd gwasanaethau, a chanfyddiadau dinasyddion ynghylch cydlyniad ac integreiddio gwasanaethau?
3.	<p>A yw cydweithio wedi arwain at well gwasanaethau?</p> <p>Wrth ymateb ynghylch hyn efallai yr hoffech feddwl am ac ymdrin â'r canlynol:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Os yw cydweithio wedi arwain at well perfformiad, pam? Os nad yw, pam? • I ba raddau y mae cydweithio wedi esgor ar arbedion cyson mewn adnoddau a/neu enillion mewn perfformiad? • I ba raddau y mae cydweithio wedi creu baich rheoli pellach a/neu faich sy'n gwrthdymnu sylw? • A yw gweithio mewn partneriaeth yn ychwanegu at y cymhlethdod neu yn pwyntio at ffordd fwy effeithiol o drefnu gwasanaethau? • I ba raddau y mae eich sefydliad wedi cydweithio yn fodlon? I ba raddau rydych chi wedi gwneud dim mwy na dilyn mandadau neu ddisgwyliadau y dylech chi wneud hynny? • A yw trefniadau partneriaeth wedi bod yn canolbwyntio ar wella gwasanaethau? Neu beth sy'n fwy effeithiol ar gyfer y sefydliad?
4.	<p>A yw'r trefniadau atebolrwydd yn aneglur ar hyn o bryd?</p> <p>Wrth ymateb ynghylch hyn efallai yr hoffech feddwl am ac ymdrin â'r canlynol:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Faint o haenau o atebolrwydd sy'n bodoli o fewn gwasanaethau allweddol? Beth yw effeithiau hyn? • Beth fu effaith y cydweithio ar atebolrwydd y sefydliad? • A yw trefniadau presennol yn arwain at drosglwyddo bai neu symud costau o un lle i'r llall? • A yw nifer y sefydliadau yn golygu bod cael cynrychiolaeth o blith uwch swyddogion a rhai gyda mandad priodol mewn partneriaethau yn ormod o her?
5.	<p>A yw graddfeydd sefydliadol a ffiniau gwahanol yn effeithio ar allu eich sefydliad i gydweithio'n effeithiol?</p> <p>Wrth ymateb ynghylch hyn efallai yr hoffech feddwl am ac ymdrin â'r canlynol:</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Faint o drefniadau partneriaeth sydd o fewn eich sector a rhwng sectorau? Beth yw eu cwmpas, a pha mor rhesymegol a chydlynol yw'r strwythur cyffredinol? • Pa mor bwysig yw 'cydffinioldeb' i weithio ar draws y sector? • A oes rhywfaint o gydweithio yn gweithio'n fwy llwyddiannus na mathau eraill? Os felly, pam?
--	--

Llywodraethu, Darparu a Chraffu

Mae egwyddorion llywodraethu da wedi cael eu mynegi'n eang, er enghraifft gan y Comisiwn Annibynnol ar Lywodraethu Da mewn Gwasanaethau Cyhoeddus. Pwysleisiodd hwn chwe egwyddor allweddol:

- canolbwyntio ar bwrpas y sefydliad ac ar y canlyniadau i ddinasyddion a defnyddwyr gwasanaeth
- perfformio'n effeithiol mewn swyddogaethau a rolau wedi'u diffinio'n glir
- hyrwyddo gwerthoedd ar gyfer y sefydliad cyfan a dangos gwerthoedd llywodraethu da drwy ymddygiad
- gwneud penderfyniadau gwybodus, tryloyw a rheoli risg
- datblygu adnoddau a gallu'r corff llywodraethol i fod yn effeithiol
- ymgysylltu â rhanddeiliaid a gwneud atebolrwydd yn real.

Rydym wedi ymdrin â'r tri cyntaf o'r rhain mewn manau eraill yn yr alwad am dystiolaeth. Yma, rydym yn ymwneud â'r tri olaf: gyda sut a pha mor dda y mae sefydliadau yn gwneud penderfyniadau, a sut y maent yn cyfrif am eu penderfyniadau eu hunain ac yn dwyn eraill i gyfrif am eu rhai nhw. Os yw darparwyr gwasanaeth yn cael eu dwyn i gyfrif yn gyson ac yn llym gallant ragweld yr angen am newid, a/neu ymateb i bwysau am newid, sydd yn ei dro yn cynyddu eu gallu i ddiwallu anghenion rhanddeiliaid ac yn y pen draw i wella perfformiad.

Er mwyn cydnabod hyn, bydd y Comisiwn yn edrych ar drefniadau llywodraethu a chraffu mewnol ac allanol presennol sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus Cymru, dylanwad y strwythurau hyn ar allu sefydliadau i addasu ac ymateb i newid a sut mae'r trefniadau llywodraethu yn effeithio ar berthnasau rhwng sefydliadau o fewn ac ar draws sectorau.

Mae nifer o fecanweithiau a allai ddylanwadu ar sefydliad i newid ei amcanion, trefniadau gweithredu a'i flaenoriaethau perfformio, neu ddyraniadau adnoddau. Mae'r rhain yn cynnwys:

- ei brosesau mewnol ei hun ar gyfer nodi ac ymateb i bwysau, a'r trefniadau llywodraethu a gwneud penderfyniadau o amgylch y rheiny;
- atebolrwydd i ac ymgysylltiad â dinasyddion, ac ymateb i hynny;
- archwilio, arolygu a rheoleiddio, a chanfyddiadau ac argymhellion cyrff sy'n ymgymryd â gwaith o'r fath, a

chraffu gwleidyddol ar y lefel leol a chenedlaethol.

Rydym yn awyddus i ddeall y cymhlethdod, y rhyngweithio ac effeithiolrwydd pob un o'r systemau hyn, a sut mae sefydliadau yn ymateb i bwysau o'r fath. Gallai hynny adlewyrchu effeithlonrwydd trefniadau llywodraethu sefydliad ac i ba raddau y mae ef a'i staff yn gwerthfawrogi ystywythder ac ymatebolrwydd.

Yng ngoleuni hyn, byddem yn ddiolchgar am eich ymatebion i'r cwestiynau canlynol:

1.	<p>A yw egwyddorion llywodraethu da yn cael eu cynnal, ac a ydynt yn ysgogi gwelliant? Os nad ydynt, pam? Beth sydd angen ei newid?</p> <p>Wrth ymateb ynghylch hyn efallai yr hoffech feddwl am ac ymdrin â'r canlynol:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A yw trefniadau llywodraethu ar gyfer sefydliadau yn dal y rhai sy'n gyfrifol am ddarparu i gyfrif yn effeithiol? • Pa mor glir a syml yw trefniadau gwneud penderfyniadau a llywodraethu o fewn eich sefydliad? Beth yw effaith hyn? • Pa mor dda a pha mor gyson y mae eich sefydliad yn newid ei broses llywodraethu ac yn mabwysiadu arfer da i wella effeithlonrwydd ac eglurder? • Pa mor dda a pha mor gyson y mae eich sefydliad yn mabwysiadu ffyrdd amgen ac arloesol o ddarparu gwasanaethau, er mwyn gwella ansawdd a/neu leihau cost? • Pa mor dda y mae trefniadau llywodraethu yn ymdrin â chydweithio a mynd ar drywydd canlyniadau a rennir? Pa mor amrywiol yw'r trefniadau llywodraethu a gwneud penderfyniadau rhwng eich sefydliad chi ac eraill? Pa effaith mae hyn yn ei gael ar gydweithio a dulliau o ddiwygio systemau? • A ddylai Llywodraeth Cymru fod yn fwy neu'n llai rhagnodol am y trefniadau llywodraethu a chraffu sydd ar waith mewn gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru? • Faint o gynnwys defnyddwyr sydd yna mewn trefniadau llywodraethu? Pa mor effeithiol yw hynny wrth ysgogi gwelliant? • A yw ein trefniadau rheoleiddio, craffu a llywodraethu yn rhy gymhleth? I ba raddau y maent yn rhannu pwrpas cyffredin?
2.	<p>Pa mor effeithiol yw ymgysylltu â'r cyhoedd wrth ddylanwadu ar benderfyniadau a dal darparwyr gwasanaeth i gyfrif?</p> <p>Wrth ymateb ynghylch hyn efallai yr hoffech feddwl am ac ymdrin â'r canlynol:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sut a pha mor helaeth y mae eich sefydliad chi ac eraill yn rhoi cyfrif i ac yn ymgysylltu â'r cyhoedd ynghylch eu perfformiad a'u gwaith o lunio penderfyniadau? • Pa mor bwerus yw hyn wrth ysgogi gwelliant? I ba raddau mae ymgysylltu yn arwain at newidiadau gwirioneddol ar y lefelau strategol a gweithredol? Neu a oes ymdeimlad o wneud dim mwy nag ymateb i gwynion yn ynysig? • I ba raddau ydych chi'n credu bod dinasyddion yn deall gwahanol rolau eich sefydliad ac eraill? Pa effaith y mae hyn yn ei gael? • I ba raddau y mae dinasyddion yn deall eich prosesau llywodraethu a gwneud penderfyniadau? Pa effaith y mae hyn yn ei gael? • A ydych yn credu bod maint eich sefydliad chi ac eraill yn cael unrhyw effaith ar ei allu i ddal i gyfrif ac ymateb i ddinasyddion yn effeithiol?
3.	<p>Pa mor effeithiol yw'r archwilio, arolygu a rheoleiddio wrth sbarduno newid a</p>

	<p>chefnogi atebolrwydd a gwella?</p> <p>Wrth ymateb ynghylch hyn efallai yr hoffech feddwl am ac ymdrin â'r canlynol:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pa mor effeithiol yw archwilio, arolygu a rheoleiddio wrth nodi cryfderau a gwendidau eich sefydliad? • Pa mor bwerus yw hyn wrth ysgogi gwelliant? Pa mor barod ac effeithiol y mae eich sefydliad ac eraill yn ymateb i argymhellion gan archwilwyr, arolygwyr a rheoleiddwyr? • Pa mor gymhleth ac amrywiol yw'r mecanweithiau craffu, rheoleiddio ac atebolrwydd o fewn a rhwng eich sector chi ac eraill? • I ba raddau y mae'r mecanweithiau hyn yn canolbwyntio ar sefydliadau ac allbynnau unigol yn hytrach nag ar bartneriaethau neu ganlyniadau? A yw hyn yn bwysig?
4.	<p>Pa mor dda y mae craffu ffurfiol a gwleidyddol yn dylanwadu ar lunio penderfyniadau a gwella atebolrwydd?</p> <p>Wrth ymateb ynghylch hyn efallai yr hoffech feddwl am ac ymdrin â'r canlynol:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pa dystiolaeth sydd yna fod trefniadau llywodraethu sy'n golygu atebolrwydd uniongyrchol i wleidyddion (yn wahanol i aelodau a benodwyd neu a enwebwyd) yn gwella atebolrwydd a pherfformiad? • Pa mor effeithiol yw prosesau craffu ffurfiol neu wleidyddol o ran dylanwadu ar wneud penderfyniadau a nodi cryfderau a gwendidau yn eich sefydliad ac eraill? A yw hyn yn amrywio rhwng lefelau lleol a chenedlaethol o graffu? • Beth yw effaith y ffaith fod craffu yn broses ffurfiol sydd bellach yn un wleidyddol? A oes unrhyw dystiolaeth o wahanol ddulliau yn cael mwy o effaith? • Pa mor glir yw eich prosesau craffu gwleidyddol i bawb dan sylw, gan gynnwys y cyhoedd? Pa mor bwerus yw'r prosesau hyn o ran ysgogi gwelliant? Pa mor ymatebol yw eich sefydliad ac eraill i argymhellion a wnaed o ganlyniad i'r prosesau hyn?

Diwylliant ac Arweinyddiaeth

Diwylliant sefydliadol - mae ymddygiadau cyfunol yr unigolion sy'n gweithio mewn sefydliad a'i werthoedd, gweledigaeth, normau a chredoau - yn cael effaith gref ar ei ddulliau darparu ac yn y pen draw ar ei berfformiad. Bydd diwylliant sefydliad yn ategu ei strwythur a'i weithrediadau a'r graddau y mae'r rhain yn agored i bwysau mewnol ac allanol am newid. Mae hyn yn ei dro yn cael ei ysgogi gan y gwerthoedd sydd gan bob sefydliad a'i staff. Mae gwerthoedd a diwylliant pob sefydliad hefyd yn effeithio ar y ffordd y mae pobl o fewn sefydliad yn rhyngweithio â'i gilydd, gyda phartneriaid a dinasyddion.

Rydym yn dymuno archwilio i ba raddau y mae sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus o fewn ac ar draws Sector Cyhoeddus Cymru yn rhannu gwerthoedd a diwylliannau cyffredin, i ba raddau y mae gwahaniaethau yn bodoli, a'u heffaith ar ddarparu. Yn benodol, rydym am ddeall i ba raddau y mae gwerthoedd ac ymddygiadau ar hyn o bryd yn cefnogi gwelliant, hyblygrwydd, arloesedd ac atebolrwydd. Rydym hefyd yn awyddus i edrych ar yr ysgogwyr

mewnol ac allanol a'r dylanwadau ar ddiwylliant, gan gynnwys rôl rheoli arweinyddiaeth ac ymgysylltu â'r gweithlu, a phwysigrwydd y rhain o ran gwella perfformiad.

Byddwn hefyd yn ystyried i ba raddau y mae agwedd yr un mor gyffredin at ddatblygu a chynnal safonau uchel o arweinyddiaeth wleidyddol, rheolaethol a phroffesiynol ar draws y sector cyhoeddus. Mae'n ymddangos bod dethol, hyfforddi a datblygu arweinwyr, uwch reolwyr a gweithwyr proffesiynol - ac i ba raddau y mae eu sgiliau yn cael eu cydnabod a'u gwerthfawrogi - yn ffactor bwysig mewn sefydliadau sy'n perfformio'n dda. Er y gallai hyn ymddangos yn amlwg, gallai gael ei guddio gan hunan-les sefydliadol, diffyg cyd-drefnu, neu wahaniaethau o ran persbectif rhwng grwpiau gwleidyddol, rheolaethol a phroffesiynol. Bydd y Comisiwn yn awyddus i edrych ar y materion hyn.

Yng ngoleuni hyn, byddem yn ddiolchgar am eich ymatebion i'r cwestiynau canlynol:

1.	<p>A yw'r sector cyhoeddus yng Nghymru yn rhannu set gyffredin o werthoedd?</p> <p>Wrth ymateb ynghylch hyn efallai yr hoffech feddwl am ac ymdrin â'r canlynol:</p> <ul style="list-style-type: none"> • I ba raddau mae yna set gyffredin o werthoedd a diwylliannau ar gyfer y gwasanaethau cyhoeddus sy'n amlygu cefnogaeth i welliant parhaus, arloesi, hyblygrwydd, atebolrwydd a newid strategol? • I ba raddau, i'r gwrthwyneb, nad oes unrhyw werthoedd cyffredin o'r fath? A yw ymddygiadau sefydliadol yn amlygu awydd i weithredu dros y tymor byr, plwyfoldeb, meddwl yn ynysig, gweithredu amddiffynnol, neu'n achosi unrhyw broblemau eraill? • Beth yw effaith nodweddion diwylliannol, ieithyddol neu unigryw eraill Cymru ar ddarparu gwasanaethau neu uchelgais hirdymor Cymru, os oes effaith o gwbl? • A yw'r gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru yn arddangos nodweddion sefydliadau sy'n perfformio'n dda?
2.	<p>I ba raddau y mae gan sefydliadau werthoedd clir y mae'r sefydliad cyfan yn eu cefnogi?</p> <p>Wrth ymateb ynghylch hyn efallai yr hoffech feddwl am ac ymdrin â'r canlynol:</p> <ul style="list-style-type: none"> • I ba raddau y mae gan eich sefydliad set glir a chydabyddedig o werthoedd sy'n gyson rhwng meysydd gwasanaeth, arbenigeddau a haenau? • Pa mor effeithiol yw ymgysylltu â'r gweithlu o ran cryfhau gwerthoedd, ysgogi arloesedd a chefnogi newid? • I ba raddau y mae amcanion strategol wedi'u hymgorffori a'u hadlewyrchu mewn cynlluniau corfforaethol, busnes a gweithredol, ac yn amcanion personol uwch swyddogion?
3.	<p>O ble y daw newid mewn gwerthoedd sefydliadol?</p> <p>Wrth ymateb ynghylch hyn efallai yr hoffech feddwl am ac ymdrin â'r canlynol:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beth yw'r ffynonellau newid yn niwylliant eich sefydliad a pha mor

	<p>effeithiol ydyn nhw?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beth yw effaith grwpiau a rhwydweithiau proffesiynol traws-sefydliadol ar werthoedd a diwylliant eich sefydliad? • Beth yw rôl Llywodraeth Cymru wrth lunio gwerthoedd ac ymddygiadau sefydliadol? • Pa mor effeithiol yw ymgysylltu â'r gweithlu o ran ysgogi arloesedd a chefnogi newid?
4.	<p>Pa rôl y mae arweinyddiaeth yn ei chwarae o ran gwella perfformiad?</p> <p>Wrth ymateb ynghylch hyn efallai yr hoffech feddwl am ac ymdrin â'r canlynol:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pa mor bwysig yw arweinyddiaeth o ran gwella perfformiad a goresgyn gwendidau mewn gwerthoedd a diwylliant? • Pa mor bwysig yw arweinyddiaeth o ran gwella cydweithio a gweithio mewn partneriaeth? • Pa mor effeithiol fu Cymru wrth ddatblygu a chynnal cnewyllyn o arweinwyr a rheolwyr ymroddedig, hynod effeithiol yn y sector cyhoeddus? Pa mor bwysig yw hyn? • A oes dealltwriaeth glir o wahaniaethu rhwng swyddogaethau a chyfrifoldebau arweinyddiaeth wleidyddol a rheolaethol a pha effaith y mae gwahaniaethau o'r fath yn ei gael?

Llywodraeth Cymru a Chynulliad Cenedlaethol Cymru

Mae sefydlu llywodraeth ddatganoledig yng Nghymru yn 1999 a datganoli pwerau deddfu llawn yn dilyn hynny yn 2011 wedi newid y sefyllfa o ran darparu gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru yn sylfaenol. Mae'r ystod o faterion sydd wedi eu datganoli i Gymru yn cynnwys materion yn ymwneud â gwasanaethau cyhoeddus a'u heffeithiolrwydd yn bennaf.

Yn unol â hynny, mae gan Lywodraeth Cymru bedair rôl allweddol: deddfwriaeth, polisi, galluogi a chyflawni. Mae'n goruchwyllo perfformiad a llywodraethu llawer o sector cyhoeddus Cymru. Mae'n gyfrifol am nifer o fecanweithiau ariannol, polisi a chyfreithiol sy'n rheoli neu'n dylanwadu'n uniongyrchol ar sut y mae sefydliadau eraill yn gweithredu, ac i ba ddiben. Mae'r Rhaglen Lywodraethu a'r diweddariadau rheolaidd arni yn adrodd am gynnydd ac yn cyflwyno sut y cymhwysir rhai o'r swyddogaethau hyn. Mae gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru ddylanwad grymus fel deddfwrfa ac fel corff craffu ar lefel genedlaethol. Rydym yn credu bod y rolau hyn yn hanfodol wrth lunio a gwella'r broses o ddarparu gwasanaethau cyhoeddus a llywodraethu, ac rydym yn dymuno archwilio eu heffeithiolrwydd yn fanwl.

Yn benodol, rydym am edrych ar y dulliau a ddefnyddir gan Lywodraeth Cymru wrth gyflawni'r pedair swyddogaeth allweddol. Gallai'r rhain, er enghraifft, roi disgrisiwn i sefydliadau sy'n darparu, neu gallant roi mwy o gyfarwyddyd, ac rydym am ystyried i ba raddau y gellir cyfiawnhau'r dulliau hynny a pha mor gyson y cânt eu cymhwyso ar draws y sector cyhoeddus datganoledig.

Mae datganoli wedi ei ddisgrifio'n enwog fel "proses, nid digwyddiad", ac mae telerau setliad datganoli Cymru wedi newid yn sylweddol ers 1999. Rydym yn dymuno archwilio sut

y mae Llywodraeth Cymru a Chynulliad Cenedlaethol Cymru wedi ymateb i'r newidiadau hynny, ac yn benodol sut y maent wedi delio â chaffael pwerau deddfu llawn yn dilyn refferendwm 2011.

Mae'r Comisiwn hefyd yn cydnabod, ers sefydlu Llywodraeth Cymru, bod cyfres o gynlluniau i adolygu a diwygio'r sector cyhoeddus wedi eu cyflawni, ac rydym am ddeall effaith y rhain ar newid yn well.

Yn olaf, mae'r Comisiwn yn cydnabod na all gwasanaethau cyhoeddus Cymru gael eu hystyried ar wahân. Gyda llawer o ddinasyddion yn cael eu hamlygu i lifoedd traws-ffiniol o ran darparu gwasanaethau rydym yn cydnabod pwysigrwydd deall effeithiau hyn ar ddarparu gwasanaeth yng Nghymru yn well a phwysigrwydd gwell dealltwriaeth o'r rhyngberthynas rhwng materion sydd wedi'u datganoli a heb eu datganoli a dull Llywodraeth Cymru o reoli hyn.

Yng ngoleuni hyn, byddem yn ddiolchgar am eich ymatebion i'r cwestiynau canlynol:

1.	<p>Sut y gallai Llywodraeth Cymru wneud mwy i sicrhau bod polisiau yn cydlynu a'u bod yn cael eu darparu i gyd-fynd â'i gilydd?</p> <p>Wrth ymateb ynghylch hyn efallai yr hoffech feddwl am ac ymdrin â'r canlynol:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A yw Llywodraeth Cymru wedi mynegi ei blaenoriaethau'n glir ar gyfer tymor y Llywodraeth? • A yw Llywodraeth Cymru wedi creu ymrwymiad ar y cyd i'r blaenoriaethau hynny? A yw'n bosibl neu'n rhesymol iddi wneud hynny? • Beth yw prif ddulliau Llywodraeth Cymru o lunio polisi tuag at eich sefydliad? Er enghraifft, a ydynt yn pwysleisio cyd-gynhyrchu neu gydgyfeiriad; dulliau wedi'u cynllunio neu rai y gellir eu haddasu, newid graddol neu drawsnewidiol? • Pa dystiolaeth sydd yna o ddewis rhesymol rhwng y dulliau hyn? I ba raddau y mae'r rhain wedi'u cymhwysu'n gyson, ac i ba raddau at bolisiau, sectorau neu faterion penodol? • I ba raddau y mae Llywodraeth Cymru yn cymryd rhan ei hun mewn darparu gwasanaethau uniongyrchol (neu a yw wedi ymddieithrio oddi wrth hyn), a beth yw goblygiadau hynny?
2.	<p>A yw rôl arbennig y llywodraeth genedlaethol yng Nghymru yn cael ei deall yn dda?</p> <p>Wrth ymateb ynghylch hyn efallai yr hoffech feddwl am ac ymdrin â'r canlynol:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A yw Cymru'n gwneud y gorau o weithredu ar raddfa gwlad fach? • A yw atebolrwydd am ddarparu gwasanaethau cyhoeddus yn glir? • Yn eich profiad chi beth fu effaith newidiadau i'r setliad datganoli ar lunio polisi? Yn benodol, beth fu effaith y broses o ennill pwerau deddfu? • A yw rôl y Cynulliad Cenedlaethol o ran craffu ar bolisi, darparu a deddfwriaeth yn ddigon clir?
3.	<p>I ba raddau y mae'r trefniadau rhwng Llywodraeth Cymru a sefydliadau wedi</p>

	<p>datblygu i alluogi ac annog gwelliant yn y ddarpariaeth?</p> <p>Wrth ymateb ynghylch hyn efallai yr hoffech feddwl am ac ymdrin â'r canlynol:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pa fecanweithiau polisi, ariannu a dylanwadu y mae Llywodraeth Cymru yn eu defnyddio i reoli cysylltiadau gyda chi? • Pa mor gyson y mae'r rhain wedi'u defnyddio ar draws y system gyfan ac mewn gwahanol sectorau? • A allai trefniadau cyllido gefnogi darparu ac atebolrwydd am ddarparu yn fwy effeithiol? Os felly, sut? • Pa dystiolaeth sydd yna o effeithiolrwydd cymharol y dulliau hyn, a bod Llywodraeth Cymru yn dysgu o hynny? • A yw'r trefniadau rheoli perfformiad a chraffu wedi'u cysoni'n briodol?
4.	<p>Pa mor effeithiol y mae Llywodraeth Cymru yn rheoli gwasanaethau'n uniongyrchol?</p> <p>Wrth ymateb ynghylch hyn efallai yr hoffech feddwl am ac ymdrin â'r canlynol:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pa mor effeithiol y mae Llywodraeth Cymru yn rheoli'r gwasanaethau hynny y mae'n uniongyrchol gyfrifol amdanynt? I ba raddau y mae'n dysgu gan eraill wrth wneud hynny? • I ba raddau y mae gan Lywodraeth Cymru yr arbenigedd arbenigol sydd ei angen arni - yn enwedig ond nid yn unig mewn meysydd lle mae wedi cymryd cyfrifoldeb uniongyrchol am ddarparu gwasanaethau?
5.	<p>Pa mor dda y mae Llywodraeth Cymru yn rheoli darparu gwasanaethau traws-ffiniol rhwng Cymru a Lloegr / materion datganoledig a rhai sydd heb eu datganoli?</p> <p>Wrth ymateb ynghylch hyn efallai yr hoffech feddwl am ac ymdrin â'r canlynol:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beth yw effeithiau llifiadau traws-ffiniol rhwng Cymru a Lloegr ar ddarparu gwasanaethau a'r galw ar ddarparu gwasanaeth? Pa mor dda y mae Llywodraeth Cymru a sefydliadau eraill yn rheoli hyn? • Beth yw effaith polisi Llywodraeth y DU, a'r ffin rhwng materion sydd wedi'u datganoli a heb eu datganoli, ar ddarparu gwasanaethau? Pa mor effeithiol y mae Llywodraeth Cymru yn rheoli'r rhyngwyneb hwn gyda San Steffan?

Syniadau Terfynol

Ar ôl ystyried y 6 thema byddai'n ddefnyddiol casglu eich ymatebion i'r tri chwestiwn terfynol.

1	<p>Beth yw'r heriau mwyaf a welwch wrth ddarparu gwasanaethau cyhoeddus yn y dyfodol?</p> <p>Wrth ymateb ynghylch hyn efallai yr hoffech ystyried materion cyffredinol megis lleoliad daeryddol, newidiadau mewn demograffeg, technoleg, economeg gymdeithasol yn ogystal â'r 6 thema uchod.</p>
2	<p>Sut fydddech chi'n hoffi gweld gwasanaethau cyhoeddus yn cael eu darparu yn y</p>

	<p>dyfodol?</p> <p>Wrth ymateb i hyn efallai yr hoffech ystyried:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pa faterion allweddol y byddech yn eu trawsnewid? • Sut y byddai eich gwasanaethau cyhoeddus yn y dyfodol yn gwella darpariaeth i'r defnyddiwr? • Pa gyfleoedd ar gyfer trawsnewid a deimlwch sy'n amlwg yn barod?
3	<p>A oes unrhyw feysydd eraill i ganolbwyntio arnynt y dylai'r Comisiwn fod yn eu hystyried fel rhan o'r gwaith o gasglu tystiolaeth?</p> <p>Wrth ymateb i hyn efallai yr hoffech ystyried:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Yn seiliedig ar profiad y DU a mannau eraill, beth arall y dylid ei wneud i wella perfformiad y sector gyhoeddus yng Nghymru?

Atodiad Ch: Galwad ysgrifenedig am dystiolaeth - defnyddwyr gwasanaethau

Mae gwasanaethau cyhoeddus yn bwysig i bob un ohonom ac mae'n hollbwysig ein bod yn eu diogelu. Mae'r unigolion mwyaf agored i niwed yn dibynnu'n drwm arnyn nhw ac maen nhw'n cael effaith ar ansawdd ein bywydau o ddydd i ddydd. Ni allai'r gwasanaethau hyn fodoli heb ymroddiad gweithlu gwasanaethau cyhoeddus Cymru, ond mae'n amlwg fod yr adnoddau sydd eu hangen i ddarparu gwasanaethau cyhoeddus yn brin, a'r galw amdanynt yn cynyddu. Mae rhai o sefydliadau'r sector cyhoeddus yn cael trafferth ymateb i'r heriau hyn.

Sefydlwyd y Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus ym mis Ebrill 2013 er mwyn edrych yn fanwl, yn onest ac yn wrthrychol ar y ffordd y caiff gwasanaethau cyhoeddus eu llywodraethu a'u darparu yng Nghymru, a sut y gellir eu gwella. Mae'r cylch gorchwyl eang hwn yn cynnwys pob gwasanaeth cyhoeddus datganoledig gan gynnwys y canlynol (ond heb fod wedi'i gyfyngu iddynt):

- Llywodraeth Leol. Mae eich awdurdod lleol yn darparu amryw o wasanaethau, gan gynnwys addysg, gwasanaethau cymdeithasol ar gyfer plant ac oedolion, tai, cynllunio, trafnidiaeth a phriffyrdd, llyfrgelloedd, chwaraeon a gwasanaethau hamdden, a chasglu a gwaredu gwastraff.
- Iechyd (yr holl gwasanaethau sy'n cael eu darparu dan y Gwasanaeth Iechyd Gwladol: meddygon, deintyddion, ysbytai, gwasanaethau iechyd cyhoeddus ac yn y blaen)
- Y Gwasanaethau Brys (yr heddlu, y gwasanaeth ambiwlans a'r gwasanaeth tân)
- Gwasanaethau diwylliannol, treftadaeth ac amgylcheddol.

Eich barn am wasanaethau cyhoeddus Cymru

Hoffai'r Comisiwn roi cyfle i bobl Cymru ddweud eu dweud am wasanaethau cyhoeddus ac felly fe'ch gwahoddir i ystyried y cwestiynau isod. Meddyliwch am eich profiad eich hun o wasanaethau cyhoeddus wrth fynd ati i'w hateb, gan ddefnyddio enghreifftiau os oes modd. Mae'r Comisiwn yn ceisio deall profiad pobl o wasanaethau cyhoeddus a sut orau y gall gwasanaethau cyhoeddus ddiwallu anghenion pawb yng Nghymru.

Hoffai'r Comisiwn ddiolch i chi am eich amser yn ateb y naw cwestiwn sy'n dilyn, ond peidiwch â meddwl bod rhaid i chi ateb pob un ohonyn nhw. Bydd unrhyw sylwadau rydych yn eu gwneud yn bwysig iawn i'r Comisiwn. Cysylltwch â: comisiwngwasanaethacyhoeddus@cymru.gov.uk neu ffoniwch 02920 826782 os oes gennych unrhyw ymholiadau.

1. Gan feddwl am y gwasanaethau cyhoeddus rydych chi a phobl eraill sy'n agos atoch wedi'u defnyddio, beth yw eich barn am y canlynol:

- a) a ydyn nhw'n dda am ddiwallu eich anghenion ac a oes unrhyw beth y gallen nhw fod wedi'i wneud yn well
- b) pa mor brydlon y maen nhw'n ymateb i'ch anghenion
- c) a yw'n hawdd cael gafael arnyn nhw pan fydd eu hangen arnoch
- d) a yw'r wybodaeth ar gael er mwyn ichi allu penderfynu a yw gwasanaethau yn rhoi gwerth am arian

2. A oes yna wasanaeth neu wasanaethau penodol sy'n well nag eraill, yn eich barn chi? Os felly, pa wasanaethau yw'r rhain a beth sy'n dda amdany'n nhw (er enghraifft, ydyn nhw'n arbennig o effeithiol neu'n dda am wrando arnoch a deall eich anghenion?)

3. Pan fydd angen gwasanaethau arnoch, a ydych yn gwybod pa sefydliadau sy'n eu darparu a sut i gael gafael ar y gwasanaethau yma?

4. Pan fydd arnoch angen defnyddio gwasanaethau cyhoeddus, a ydych yn gallu gwneud hynny yn y ffordd sydd orau gennych chi (er enghraifft, os yw'n well gennych gyswllt wyneb yn wyneb, a yw'r dewis hwnnw ar gael i chi? Neu os yw'n well gennych gysylltu â gwasanaethau ar y ffôn neu arlein, a yw'r opsiynau hynny ar gael i chi? A ydych yn gallu defnyddio gwasanaethau yn yr iaith rydych am ei defnyddio?) Dywedwch wrthym am unrhyw beth sy'n ei gwneud hi'n hawdd neu'n anodd manteisio ar wasanaethau.

5. Gan feddwl am y gwasanaethau cyhoeddus rydych chi a phobl eraill sy'n agos atoch wedi'u defnyddio, a ydych wedi cael profiad o sefydliadau neu wahanol rannau o sefydliadau yn gweithio gyda'i gilydd (fel y gwasanaeth iechyd a'r gwasanaethau cymdeithasol)?

- a) a oedd hwn yn brofiad da?
- b) a fedrwch chi feddwl am adegau pan fyddech wedi derbyn gwell gwasanaeth pe byddai gwasanaethau wedi gweithio gyda'i gilydd yn well?

6. A ydych yn meddwl fod gwasanaethau yn deall yr hyn y mae'r cyhoedd yn ei ddisgwyl ganddyn nhw, ar y cyfan, ac a ydych yn meddwl eu bod nhw'n dda am ymateb pan fydd anghenion ac amgylchiadau yn newid?

7. A ydych yn gwybod sut i leisio pryder am wasanaethau yn eich ardal ac a ydych yn teimlo bod cyfle ichi ddwyn gwasanaethau i gyfrif (ac a ydych yn deall sut i wneud hynny)?

8. Yn olaf, dywedwch wrthym sut y credwch y gellid gwella'r ffordd y caiff gwasanaethau cyhoeddus Cymru eu darparu.

Atodiad D: Rhestr o ymatebion

(1)

Ymatebion ysgrifenedig

Academi Wales
Archwilydd Cyffredinol Cymru
Ardal Gwella Busnes Abertawe
Arolygiaeth Gofal a Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru
Arvato ccc
Athrofa Iechyd a Gofal Cymdeithasol Cymru
Awdurdod Iechyd Porthladd Bae Abertawe
Bond, Nigel
British Telecom ccc
Bwrdd Gwasanaethau Leol Bro Morgannwg
Bwrdd Gwasanaethau Leol Caerdydd
Bwrdd Gwasanaethau Leol Conwy a Sir Ddinbych
Bwrdd Gwasanaethau Leol Pen-y-Bont ar Ogwr
Bwrdd Gwasanaethau Leol Powys
Bwrdd Gwasanaethau Leol Sir Caerfyrddin
Bwrdd Gwasanaethau Leol Wrecsam
Bwrdd Iechyd Addysgu Powys a Chyngor Sir Powys (cyd-ymateb)
Bwrdd Iechyd Prifysgol Caerdydd a'r Fro
Canolfan Cydwasanaethau GIG Cymru
Coleg Brenhinol y Llawfeddygon
Coleg Nyrsio Brehninol
Comisiwn Bevan
Comisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru
Comisiynydd Dyfodol Cynaliadwy
Comisiynydd Heddlu a Throseddau De Cymru
Comisiynydd Heddlu a Throseddau Gwent
Comisiynydd Pobl Hŷn Cymru
Comisiynydd y Gymraeg
Confederasiwn GIG Cymru
Cydweithredfa Gwella Gwasanaethau Cymdeithasol y Gogledd
Cyfarwyddwyr Diogelu'r Cyhoedd Cymru
Cyfoeth Naturiol Cymru
Cynghair Trafnidiaeth De-ddwyrain Cymru
Cynghair Twristiaeth Cymru
Cynghair y Cymdeithasau Parciau Cenedlaethol Cymru
Cyngor Bro Morgannwg
Cyngor Bwrdeistref Sirol Blaenau Gwent
Cyngor Bwrdeistref Sirol Conwy
Cyngor Bwrdeistref Sirol Merthyr Tudful

Cyngor Bwrdeistref Sirol Pen-y-bont ar Ogwr
Cyngor Bwrdeistref Sirol Rhondda Cynon Taf
Cyngor Bwrdeistref Sirol Torfaen
Cyngor Bwrdeistref Sirol Wrecsam
Cyngor Cymuned Llangedwyn
Cyngor Cymuned Llandochoau
Cyngor Cymuned Llanfynydd
Cyngor Cymuned Maesyfed
Cyngor Cymuned Pont-y-pŵl
Cyngor Cymuned Tregolwyn
Cyngor Cymuned Yr Ystog
Cyngor Dinas a Sir Abertawe
Cyngor Dinas a Sir Caerdydd
Cyngor Dinas Casnewydd
Cyngor Gofal Cymru
Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru
Cyngor Gwynedd
Cyngor Sir Caerfyrddin
Cyngor Sir Ceredigion
Cyngor Sir Ddinbych
Cyngor Sir Penfro
Cyngor Sir y Fflint
Cyngor Sir Ynys Môn
Cyngor Tref Caerdybi
Cyngor Tref Llandudno
Cyngor Tref Llanelli
Cyngor Tref Penarth
Cyngor Tref Treffynnon
Cyngres Undebau Llafur Cymru
Cymdeithas Cenedlaethol Ardaloedd o Harddwch Naturiol Eithriadol
Cymdeithas Cyfarwyddwyr Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru
Cymdeithas Diwygio Etholiadol Cymru
Cymdeithas yr Iaith Gymraeg
Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru
Cymdeithas Mudiadau Gwirfoddol Wrecsam
Cymdeithas Prif Swyddogion Heddlu Cymru
Chwarae Teg
Davies, Tom
Day, Y Cyngh. Mike
Diverse Cymru
Dyfodol i'r Iaith
Ellis, Dr David
Estyn
Ffederasiwn Busnesau Bach Cymru
Ffederasiwn Cenedlaethol Sefydliadau'r Merched Cymru
Gorwel
Grŵp Cynghorwyr Llafur Sir Ddinbych

Grŵp Cyngorwyr Plaid Cymru Sir Ddinbych
Grŵp Penaethiaid Iechyd yr Amgylchedd Cymru
Gwasanaeth Tân ac Achub Canolbarth a Gorllewin Cymru
Gwasanaeth Tân ac Achub De Cymru
Gwasanaeth Tân ac Achub Gogledd Cymru
Gwynn, Iolo ap
Hedges, Mike AC
Hughes, Liz
Iechyd Cyhoeddus Cymru
Johns, Peter
Jolliffe, Julie
Jones, Elin AC
Llyfrgell Hybu Iechyd
Llywodraeth Cymru
Marchant, Ron
Mentrau Iaith Cymru
Morgan, Y Gwir Anrh. Rhodri
Murphy, Y Gwir Anrh. Paul AS
Parciau Cenedlaethol Cymru
Paterson, Dr Helen
Penaethiaid Safonau Masnach Cymru
Perry, Sian
Plaid Lafur Etholaethol Torfaen
Pwyllgor Diogelu Iechyd
Ramsay, Nick AC
Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth
Smith, Alan
Smith, Nick AS
Spanswick, Y Cyng. John C.
Stow, Richard
Thomas, Arthur
Thomas, Mr S. J.
Un Llais Cymru
Undeb sy'n Newydd
Vanguard Cymru
Walker, Y Cyng. Philip
Williams, Wade
Ymgyrch Diogelu Cymru Wledig
Ymgyrch Parciau Cenedlaethol

Roedd hefyd wyth ymateb dienw.

(2) Tystiolaeth llafar (yng nghyfarfodydd ffurfiol y Comisiwn yn unig)

Academi Wales
Archwilydd Cyffredinol Cymru

Arolygiaeth Gofal a Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru
Arolygiaeth Gofal Iechyd Cymru
Awdurdod Parc Cenedlaethol Arfordir Penfro
Awdurdod Parc Cenedlaethol Bannau Brycheiniog
Awdurdod Parc Cenedlaethol Eryri
Awdurdod Tân ac Achub Canolbarth a Gorllewin Cymru
Awdurdod Tân ac Achub De Cymru
Awdurdod Tân ac Achub Gogledd Cymru
Bwrdd Cynghorau Iechyd Cymuned Cymru
Bwrdd Iechyd Prifysgol Abertawe Bro Morgannwg
Bwrdd Iechyd Prifysgol Aneurin Bevan
Bwrdd Iechyd Prifysgol Betsi Cadwaladr
Bwrdd Iechyd Prifysgol Hywel Dda
Comisiwn Bevan
Comisiynydd Heddlu a Throsedd Dyfed Powys
Comisiynydd Heddlu a Throsedd Gogledd Cymru
Comisiynydd Heddlu a Throsedd Gwent
Comisiynydd Plant Cymru
Comisiynydd Pobl Hŷn Cymru
Comisiynydd y Gymraeg
Cyngor Bwrdeistref Sirol Blaenau Gwent
Cyngor Bwrdeistref Sirol Caerffili
Cyngor Bwrdeistref Sirol Castell-nedd Port Talbot
Cyngor Bwrdeistref Sirol Conwy
Cyngor Bwrdeistref Sirol Merthyr Tudful
Cyngor Bwrdeistref Sirol Pen-y-bont ar Ogwr
Cyngor Bwrdeistref Sirol Rhondda Cynon Taf
Cyngor Bwrdeistref Sirol Torfaen
Cyngor Bwrdeistref Sirol Wrecsam
Cyngor Dinas a Sir Abertawe
Cyngor Dinas Casnewydd
Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru
Cyngor Gwynedd
Cyngor Sir Caerfyrddin
Cyngor Sir Ceredigion
Cyngor Sir Ddinbych
Cyngor Sir Fynwy
Cyngor Sir Penfro
Cyngor Sir y Fflint
Cyngor Sir Ynys Môn
Cyngres Undebau Llafur Cymru
Cymdeithas Cyfarwyddwyr Addysg Cymru
Cymdeithas Cyfarwyddwyr Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru
Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru
Cymdeithas Prif Weithredwyr Awdurdodau Lleol Cymru
Grŵp Arwain y Gwasanaeth Cyhoeddus (pedwar aelod: Sian Davies; Mohammed Mehmet;
Helen Paterson; Steve Phillips)

Gwasanaeth Cyflawni Addysg I Dde-Dwyrain Cymru
Gwasanaeth Tân ac Achub Canolbarth a Gorllewin Cymru
Gwasanaeth Tân ac Achub De Cymru
Gwasanaeth Tân ac Achub Gogledd Cymru
Heddlu De Cymru
Heddlu Dyfed Powys
Heddlu Gogledd Cymru
Heddlu Gwent
Hill, Robert
Iechyd Cyhoeddus Cymru
Llywodraeth Cymru
Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru
Panel Annibynnol Cymru ar Gydnyddiaeth Ariannol
Prif Arolygydd Ei Mawrhydi dros Addysg a Hyfforddiant yng Nghymru
Un Llais Cymru
Ymddiriedolaeth GIG Gwasanaethau Ambiwllans Cymru

Atodiad Dd: Cymhlethdod - Rhesymu Manwl ac Argymhellion

Cynghorau iechyd cymuned

Dd.1 Ceir wyth cyngor iechyd cymuned (CIC) yng Nghymru ar hyn o bryd. Maent yn adlewyrchu ffiniau byrddau iechyd lleol, heblaw ym Mhowys, lle ceir dau CIC ar wahân ar gyfer hen siroedd Sir Fynwy, a Brycheiniog a Maesyfed. (Mae Llywodraeth Cymru wedi cyhoeddi yn ddiweddar iawn ei bwriad i uno'r rhain.)

Dd.2 Cyrff cyhoeddus yw CICau a sefydlwyd drwy statud.²⁰³ Cânt eu hariannu gan Lywodraeth Cymru, ac maent yn atebol iddi yn y pen draw,²⁰⁴ ac mae ganddynt y cyfrifoldebau cyffredinol canlynol:

- Craffu ar fyrddau iechyd lleol ac Ymddiriedolaethau'r GIG a'u dwyn i gyfrif, gyda rôl benodol o ran ystyried cynigion i newid trefniadau ar gyfer darparu gwasanaethau;
- Arolygu'r gwasanaethau iechyd a ddarperir - gyda phwyslais penodol yn ymarferol ar arolygu eiddo;
- Darparu gwasanaethau cyngor ac eiriolaeth i gleifion, yn benodol mynd ar drywydd cwynion am ofal iechyd gwael, ac yn fwy cyffredinol sicrhau y caiff pryderon cleifion eu hadlewyrchu yn y broses o ddatblygu polisïau a gwasanaethau iechyd.

Dd.3 Yn aml, ystyrir hon yn rôl unigryw a nodedig, yn enwedig ers i'r CICau gael eu dileu yn Lloegr yn 2003. Yn benodol, pwysleisiodd cyfarwyddwr dros dro Bwrdd y CICau yn ei thystiolaeth lafar i ni werth eu cylch gwaith i gefnogi a chynrychioli cleifion, yn unigol (o ran eiriolaeth) ac ar y cyd (o ran arolygu a chraffu). Gellid dadlau bod y rôl hon wedi dod yn bwysicach yng ngoleuni Adroddiad Francis i'r methiannau difrifol iawn o ran llywodraethu a darparu gwasanaethau yn Ymddiriedolaeth GIG Canolbarth Swydd Stafford. Arweiniodd y rhain at safonau gofal isel a llawer o farwolaethau y gellid bod wedi'u hosgoi. Fel y dywedodd Robert Francis CF wrth gyflwyno ei adroddiad i'r Ysgrifennydd Gwladol dros Iechyd, achoswyd y methiannau hyn yn bennaf gan fethiant difrifol ar ran Bwrdd Ymddiriedolaeth a oedd yn ddarparwr. Ni wrandawodd ddigon ar ei gleifion a'i staff ac ni sicrhodd ei fod yn cywiro diffygion y tynnwyd sylw'r

²⁰³ Ar hyn o bryd, Rheoliadau Cynghorau Iechyd Cymuned (Cyfansoddiad, Aelodaeth a Gweithdrefnau) (Cymru) 2010

²⁰⁴ Yn ymarferol, i Brif Swyddog Nyrsio Llywodraeth Cymru

Ymddiriedolaeth atynt.²⁰⁵ Er i hyn ddigwydd o fewn y GIG yn Lloegr, mae Llywodraeth Cymru yn ddoeth ddigon wedi nodi ei bod am atal methiannau tebyg rhag digwydd yng Nghymru.²⁰⁶ Yn amlwg, mae system sy'n mynegi buddiannau a phryderon cleifion am y GIG yn rhan werthfawr ac anhepgor o hynny.

Dd.4 Yn fwy cyffredinol, ni ellir dadlau y dylai polisïau a dulliau darparu gwasanaethau cyhoeddus fod yn seiliedig ar safbwyntiau a blaenoriaethau'r rheini sy'n eu defnyddio, ac ymateb iddynt. Rydym yn cytuno â Bwrdd y CICau ar hyn, ac â Choleg Brenhinol y Llawfeddygon, a nododd yn eu tystiolaeth i ni:

Rhaid i'r GIG gael diwylliant sy'n canolbwyntio bob amser ar anghenion a hawliau cleifion... [Mae'n] bwysig bod y ffocws hwn yn digwydd ar bob lefel yn y GIG, gyda'r tôn cywir yn cael ei osod gan arweinwyr (clinigol a rheoli) yn y GIG.

Dd.5 Er hyn, mae'n nodedig na soniodd y Coleg Brenhinol nac unrhyw un o'r sefydliadau eraill sy'n gysylltiedig ag iechyd y clywsom ganddynt am CICau fel rhan o'r broses o wneud hynny. Mae hyn yn gwneud i ni gwestiynu eu proffil a'u heffaith. Nid ydym yn argyhoeddedig y gall CICau, fel y maent wedi'u cyflunio ar hyn o bryd, gyflawni eu holl swyddogaethau'n effeithiol; ac yn benodol mai gallu cyfyngedig sydd ganddynt i gyflawni eu rôl hanfodol o sicrhau bod llais y claf wrth wraidd gwaith cynllunio a darparu'r GIG. Mae dau reswm dros hyn.

Dd.6 Yn gyntaf, mae CICau yn fach iawn o gymharu â'r sefydliadau y maent yn ceisio eu dwyn i gyfrif. Er enghraifft, mae CIC Gogledd Cymru yn gwario tua £780,000 y flwyddyn ar ei waith ei hun, o gymharu â gwariant Bwrdd Iechyd Prifysgol Betsi Cadwaladr o tua £1.25 biliwn. Nid yw hynny'n peri syndod: bydd corff sy'n gyfrifol am arolygu a chraffu ar wasanaethau bob amser yn gwario llawer llai na chorff sy'n darparu'r gwasanaethau hynny. Ond yn yr achos hwn mae hefyd yn golygu nad oes gan CICau yn aml y gallu arbenigol sydd ei angen arnynt. Yn ei thystiolaeth lafar i ni, nododd cyfarwyddwr dros dro Bwrdd y CICau nad oedd gan CICau yr arbenigedd proffesiynol i archwilio a herio perfformiad wrth leihau heintiau mewn ysbytai. Mae hwn yn fater hollbwysig i'r GIG ac mae system atebolrwydd na all ymdrin â'r mater yn ddiffygiol iawn o ran ei chwmpas a'i gallu.

Dd.7 Mae'n ymddangos nad oes gan CICau allu mewn termau absoliwt chwaith. Er enghraifft, yn y rhan fwyaf o CICau ceir rhestr aros o ryw flwyddyn ar gyfer ei wasanaeth eiriolaeth i gleifion ar hyn o bryd²⁰⁷. Cadarnhawyd hyn gan adolygiad

²⁰⁵ Report of the Mid Staffordshire NHS Foundation Trust Public Inquiry Volume 1: Analysis of evidence and lessons learned, t9

²⁰⁶ Gweler y datganiad ysgrifenedig gan y Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cyhoeddus ar y pryd i Gynulliad Cenedlaethol Cymru, 7 Chwefror 2013.

²⁰⁷ Tystiolaeth lafar gan gyfarwyddwr dros dro Bwrdd y CICau

annibynnol o'r broses o lywodraethu CICau yn 2012²⁰⁸ gan nodi bod ymwybyddiaeth o'r gwasanaeth eiriolaeth yn gyfyngedig, ond pe byddai hynny'n newid na allai'r CICau ateb y galw dilynol. Mae hyn yn rhan hanfodol o gyfrifoldebau CICau, a rhaid i broblemau gallu o'r fath beri pryder difrifol. Canfu'r un adolygiad dystiolaeth o broblemau gallu ehangach, yn enwedig mewn perthynas â'r lefel uchel o leoedd gwag yn aelodaeth CICau. Bu hon yn broblem hirsefydledig; yn benodol, ceir ymdeimlad cyffredinol na roddir gwerth mawr i leoedd a enwebir gan awdurdodau lleol ar CICau ac na chânt eu llenwi yn aml. Gall hyn adlewyrchu'r ymdeimlad ehangach na roddir digon o werth i brosesau craffu, a ddisgrifir gennym ym Mhennod 4.

Dd.8 Yn ail, ymddengys bod gwaith CICau yn dyblygu gwaith sefydliadau eraill. Mae gan lawer o'r sefydliadau hyn fwy o allu ac arbenigedd i ymgymryd â'r un gwaith, neu bydd ganddynt hynny unwaith y bydd diwygiadau eraill ar waith:

- Arolygiaeth Gofal Iechyd Cymru (AGIC) yw'r arolygiaeth statudol ar gyfer gwasanaethau iechyd. Mae ganddi'r pŵer i arolygu holl sefydliadau'r GIG ac unrhyw leoliad gofal iechyd o fewn y GIG neu yn y sector preifat; i weithio ar y cyd â rheoleiddwyr eraill fel Swyddfa Archwilio Cymru; ac i wneud argymhellion yn uniongyrchol i Weinidogion Cymru. Mae AGIC yn comisiynu gweithwyr proffesiynol clinigol a rheoli fel mater o drefn er mwyn helpu i gynnal ei harolygiadau, gan sicrhau bod ganddynt y lefel briodol o arbenigedd i archwilio a herio perfformiad ac arferion gweithredu;
- Fel y nodwyd, mae Llywodraeth Cymru wedi cynnig y dylai fod gan awdurdodau lleol y pŵer i graffu ar fyrdau iechyd lleol ac Ymddiriedolaethau'r GIG ochr yn ochr â chyrff cyhoeddus eraill. Mae gan hyn y potensial i gael mwy o effaith na phroses graffu gan CIC, yn enwedig o ran craffu ar benderfyniadau polisi strategol, a'r rhyngberthynas rhwng gwasanaethau iechyd a gwasanaethau eraill ar lefel bartneriaeth. Fodd bynnag, bydd yn cymryd amser i sefydlu'r trefniadau hyn a darparu adnoddau ar eu cyfer yn briodol, yn enwedig o ystyried ein hamheuon ehangach ynghylch ansawdd ac effaith prosesau craffu awdurdodau lleol ar hyn o bryd. Am y tro felly, dylai swyddogaethau craffu CICau aros fel ag y maent. Mae eu rôl yn ystyried prosesau ad-drefnu gwasanaethau, ymgynghori arnynt a rhoi sylwadau arnynt yn arbennig o bwysig. Os gwneir hyn yn dda ac yn wrthrychol, ac os bydd CICau yn osgoi mabwysiadu ymagwedd bleidiol neu ymgyrchol, gall wella atebolrwydd lleol am benderfyniadau dadleuol lleol a sicrhau na chânt eu cyfeirio at Weinidogion. Ond maes o law, credwn y gallai'r swyddogaethau hyn ffurfio rhan o swyddogaeth graffu ehangach i awdurdodau lleol, drwy gyd-ethol aelodau CICau ar bwyllgorau perthnasol. Yn ogystal â dileu achosion o ddyblygu, byddai hynny'n golygu y byddai dealltwriaeth CICau o bryderon cleifion yn ategu ymwybyddiaeth awdurdodau lleol o faterion strategol a chydweithredol ehangach;

²⁰⁸ Sefydliad Iechyd a Gofal Cymdeithasol Cymru: *Moving towards World Class: a review of Community Health Councils in Wales*

- Mae gan Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru y pŵer i ymchwilio i gwynion ar ran y rhai sy'n credu eu bod wedi bod yn destun camweinyddu neu wasanaethau gwael ar draws y sector cyhoeddus. Lle y bo'n briodol, gall yr Ombwdsmon wneud argymhellion statudol bod yn rhaid i sefydliad unioni camau a/neu dalu iawndal: pwerau nad ydynt ar gael i CICau. Mae cwynion am ofal iechyd gwael yn cyfrif am ran fawr o'i waith: o'r 1,790 o gwynion a gafodd yr Ombwdsmon yn 2012-13, roedd 682 (neu 38%) yn ymwneud â'r GIG.²⁰⁹ Eto, mae'r Ombwdsmon yn defnyddio arbenigedd clinigol arbenigol ac arbenigedd arall yn ei ymchwiliadau fel mater o drefn.

Dd.9 Yn gyffredinol, caiff swyddogaethau CICau o ran arolygu, craffu ac ymchwilio'n ffurfiol i gwynion eu cyflawni gan gyrff eraill, neu dyna fydd yn digwydd. Ni all CICau gystadlu â'u hadnoddau, eu harbenigedd a'u pwerau statudol ac mae perygl y byddant yn eu dyblygu ar lefel is a thrwy hynny daenu eu hadnoddau cyfyngedig yn rhy denau. Yn fwy difrifol, mae hyn yn dwysáu'r diffyg gallu i gynnig eiriolaeth i gleifion, a'r amseroedd aros hir i gael y gwasanaeth hwnnw. Rhaid mynd i'r afael â hyn er mwyn i CICau allu sicrhau bod llais y claf yn cael ei glywed yn effeithiol.

Dd.10 Mae hyn yn cyd-fynd â'n pryderon ehangach ynghylch trefniadau llywodraethu ac atebolrwydd yn y GIG, a archwilir gennym ym Mhennod 4. Mae'n hanfodol bod safbwyntiau a phryderon cleifion a defnyddwyr gwasanaethau yn cael eu clywed gymaint â phosibl yn yr holl ddulliau hyn, a CICau yw'r ffordd amlycaf o sicrhau hynny. Mae hyn yn golygu sicrhau'r synergedd cliraf bosibl rhwng gwaith CICau a chyrrff perthnasol eraill fel AGIC, awdurdodau lleol a'r Ombwdsmon. Roeddem yn siomedig o glywed gan gyfarwyddwr dros dro Bwrdd y CICau mai prin iawn fu'r cyswllt rhwng CICau ac AGIC yn y gorffennol, sy'n cynyddu'r risg o ddyblygu.

Dd.11 **Felly, argymhellwn fod yn rhai i CICau sicrhau bod buddiannau a phryderon cleifion wrth wraidd trefniadau llywodraethu, gwneud penderfyniadau a darparu gwasanaethau yn y GIG. Felly:**

- Rhaid iddynt roi blaenoriaeth i wasanaethau cyngor ac eiriolaeth i gleifion, a lleihau amseroedd aros ar gyfer y gwasanaethau hyn;
- Rhaid iddynt graffu ar gynigion i newid y gwasanaeth iechyd mewn modd adeiladol a gwrthrychol;
- Rhaid iddynt sicrhau mwy o ffocws wrth graffu ar ansawdd a diogelwch gwasanaethau i gleifion drwy gynllunio a chydgysylltu eu gwaith gydag Arolygiaeth Gofal Iechyd Cymru, Arolygiaeth Gofal a Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru, Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru ac awdurdodau lleol;

²⁰⁹ Adroddiad Blynyddol Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru 2012-13, t.11.

- **Rhaid i Lywodraeth Cymru gefnogi'r newidiadau hyn a diwygio'r gyfraith yn ymwneud â CICau yn briodol.**

Dd.12 Mewn manau eraill ym Mhennod 2 nodwn ei bod yn hollbwysig integreiddio gwasanaethau iechyd a gofal cymdeithasol yn effeithiol. O ystyried hynny, mae'n anghyson ac yn anghyfiawn bod cleifion y GIG yn gallu manteisio ar wasanaethau eiriolaeth a chynngor gan CICau, ond nad yw hynny'n wir pan fyddant yn symud i leoliad gofal cymdeithasol. Roedd cyfarwyddwr dros dro Bwrdd y CICau yn cytuno â hyn, a dadleuodd y gellid ehangu cylch gwaith CICau i gynnwys gofal cymdeithasol preswyl hefyd. Rydym yn cytuno, ac **rydym yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru ehangu cylch gwaith gwasanaethau cyngor ac eiriolaeth CICau er mwyn rhoi cymorth di-dor i'r rhai sy'n defnyddio gwasanaethau iechyd a gwasanaethau gofal cymdeithasol preswyl.**

Dd.13 Credwn fod angen diwygio trefniadau llywodraethu CICau er mwyn gwneud i'r newidiadau hyn weithio. . Mae posibilrwydd o wrthdaro rhwng gwaith cynghori ac eiriolaeth CICau a'u llinellau adrodd i Lywodraeth Cymru, o ystyried mai hi sy'n gyfrifol yn y pen draw am bolisi iechyd a gwasanaethau iechyd. Mae hyn yn ychwanegu at yr ymdeimlad o atebolrwydd aneglur a llywodraethu gwan o bosibl o fewn y GIG yn gyffredinol. **Felly, rydym yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru barhau i atgyfnerthu annibyniaeth CICau drwy newid eu llinell adrodd fel ei bod y tu hwnt i gylch gwaith yr Adran Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol.**

Awdurdodau Parciau Cenedlaethol

Dd.14 Ers 1995, mae pob un o'r tri Pharc Cenedlaethol yng Nghymru wedi cael eu llywodraethu gan Awdurdod Parc Cenedlaethol (APC) ar wahân. Caiff dwy ran o dair o aelodau pob APC eu henwebu gan awdurdodau lleol sy'n cynnwys rhannau helaeth o'r Parc²¹⁰ a chaiff y traean sy'n weddill eu henwebu gan Lywodraeth Cymru. Mae gan APCau ddwy ddyletswydd sylfaenol: gwarchod a gwella harddwch naturiol, bywyd gwylt a threftadaeth ddiwylliannol yr ardal, a hyrwyddo cyfleoedd i'r cyhoedd ddeall a mwynhau ei nodweddion arbennig; ond lle ceir gwrthdaro rhwng y ddwy ddyletswydd, mae'r ddyletswydd gwarchod yn drech na'r ddyletswydd hyrwyddo. Maent hefyd yn gweithio fel awdurdodau cynllunio yn y parc, gan arfer yr un ystod o swyddogaethau cynllunio ag awdurdodau lleol (nad oes ganddynt unrhyw gyfrifoldeb am gynllunio mewn parciau).

²¹⁰ Pan fydd Parc ond yn ymestyn yn rhannol i ardal awdurdod lleol, ni fydd yr awdurdod hwnnw'n enwebu unrhyw aelodau. Er enghraifft, mae dwy ardal fach o Eryri ym Mhowys; ac mae ardaloedd bach o Fannau Brycheiniog yng Nghastell-nedd Port Talbot, Caerffili a Swydd Henffordd. Ym mhob achos bron, mae'r rhain ond yn cynnwys lleiniau o ucheldir nad oes neb yn byw ynddynt.

Dd.15 Yn gynnar yn ein gwaith, galwodd arweinwyr tri awdurdod lleol sy'n cynnwys ardaloedd Parciau Cenedlaethol yn gyhoeddus i Awdurdodau Parciau Cenedlaethol gael eu diddymu ac i'w swyddogaethau gael eu trosglwyddo'n ôl i awdurdodau lleol,²¹¹ fel yr oedd pethau cyn 1995. Ysgogodd hynny lawer o sylwadau cryf o bob ochr i'r ddadl.

Dd.16 Tueddai beirniaid APCau i ystyried eu bod yn anghynrychioliadol, yn fiwrocraidd a'u bod yn dyblygu rolau awdurdodau lleol ac eraill ac yn amharu arnynt. Er enghraifft, dadleuodd y Ffederasiwn Busnesau Bach fod APCau yn anghynrychioliadol ac na allent ystyried buddiannau busnes nac economaidd am nad oedd ganddynt unrhyw swyddogaethau yn y meysydd hynny. Dadleuodd Cyngor Sir Caerfyrddin (y mae ei ardal yn cynnwys rhan o Barc Cenedlaethol Bannau Brycheiniog) fod APCau yn arwain at ddyblygu diangen o ran cynllunio, hyrwyddo, gwasanaethau i ymwelwyr a rheoli cefn gwlad; teimlai Cyngor Bwrdeistref Sirol Conwy (y mae ei ardal yn cynnwys rhan o Barc Cenedlaethol Eryri) a Chyngor Sir Penfro (y mae ei ardal yn cynnwys Parc Cenedlaethol Arfordir Penfro i gyd) hefyd fod dyblygu a chymhlethdod diangen ym maes cynllunio. .

Dd.17 Ar y llaw arall, pwysleisiodd cefnogwyr APCau eu gwerth unigryw a'u harbenigedd o ran gwarchod y Parciau fel asedau cenedlaethol gan ymateb i anghenion lleol ar yr un pryd. Dadleuodd Parciau Cenedlaethol Cymru, sy'n cynrychioli'r tri APC

Ni fyddai cyngor sir, gyda'i gylch gwaith ehangach, yn gallu rhoi'r un ffocws ac adnoddau i Barc Cenedlaethol ag y byddai APC yn gallu eu rhoi.... Nid oes tystiolaeth i awgrymu y byddai hynny [diddymu APCau] yn cynnig gwell gwerth am arian cyhoeddus nac y byddai dibenion Parciau Cenedlaethol yn cael eu cyflawni'n fwy effeithiol gan awdurdodau lleol, sydd â chylch gwaith llawer ehangach ac sydd eu hunain yn wynebu cyfnod parhaus o newid a lleihad sylweddol mewn adnoddau.

Yn y cyfamser, dadleuodd Ymgyrch Diogelu Cymru Wledig

Ni fyddai unrhyw gorff arall ar wahân i Awdurdod â chyfrifoldeb pwrpasol [am Parciau Cenedlaethol] yn darparu'r integreiddio sydd ei angen i reoli'r ardaloedd daearyddol mawr y mae ein tirweddau Gwarchodedig yn ymestyn drostynt sydd, yn aml, wedi'u lleoli mewn mwy nag un Awdurdod.

Dd.18 Ceir dadl gref ar y ddwy ochr. Yn gyffredinol, credwn y dylid cael gwared ar ddyblygu diangen rhwng sefydliadau, er mwyn sicrhau symlrwydd ac effeithlonrwydd, ac atal adnoddau prin rhag cael eu lledaenu'n rhy denau. Yn y bôn, caiff holl swyddogaethau APCau eu dyblygu o fewn awdurdodau lleol. Mae llawer o awdurdodau lleol yn hyrwyddo cadwraeth, twristiaeth a mynediad cynaliadwy i gefn gwlad, ac maent i gyd yn awdurdodau cynllunio hefyd. Mae dyblygu diangen o ran swyddogaethau cynllunio yn peri pryder penodol o gofio bod prinder arbenigedd cynllunio, fel y nodir gennym

²¹¹ <http://www.bbc.co.uk/news/uk-wales-23141348>

ym Mhennod 3. Fel enghraifft amlwg iawn o ddyblygu, tynnwyd ein sylw at y ffaith bod gan Gyngor Sir Penfro ac APC Arfordir Penfro ganolfannau croeso ar wahân tua 200 llath oddi wrth ei gilydd yn nhref Dinbych-y-pysgod.

Dd.19 Mae rhai awdurdodau lleol hefyd yn rheoli Ardaloedd o Harddwch Naturiol Eithriadol (AHNE²¹²), sy'n llai na Pharciau Cenedlaethol ond sydd ag union yr un statws â thirweddau gwarchoddedig. Ni chlywsom ddim i awgrymu fod awdurdodau lleol yn rheoli AHNE yn wael; yn wir, dadleuodd Cymdeithas Genedlaethol AHNE *Dangosir bod y model cyflawni a ddefnyddir [ar draws AHNE] yn perfformio'n dda. Mae trefniadau llywodraethu AHNE yn cynnwys gwaith partneriaeth ar lefel leol ac mae pob uned AHNE yn ystyried buddiannau cydweithredu ar lefel genedlaethol.* Gall hyn danseilio'r honiad nad oes gan awdurdodau lleol yr arbenigedd na'r ffocws i reoli tirweddau gwarchoddedig; a bod angen awdurdodau pwrpasol fel APCau.

Dd.20 Ar y llaw arall, cytunwn â Parciau Cenedlaethol Cymru fod gan APCau ffocws a lefel o arbenigedd ym maes cadwraeth a mynediad cynaliadwy a allai gael eu rhannu a'u colli pe câi cyfrifoldeb ei drosglwyddo i awdurdodau lleol. Mae Parciau Cenedlaethol - fel y mae eu henw yn awgrymu - yn asedau cenedlaethol, yn ogystal â lleol. Amcangyfrifir eu bod yn cynhyrchu tua £557 miliwn mewn refeniw twristiaid drwy ymweliadau sy'n para'n llawer hwy ar gyfartaledd nag ymweliadau â pharciau yn Lloegr neu'r Alban²¹³. Yn sgil hyn, mae'n anodd dod i'r casgliad bod APCau yn tanberfformio. Er ei bod yn bosibl bod rhai awdurdodau lleol wedi dangos y gallant reoli AHNE, dim ond un awdurdod lleol (Gwynedd) sy'n cynnwys rhan o barc cenedlaethol sydd hefyd yn cynnwys AHNE gyfan neu'r rhan fwyaf ohoni. Ar y sail honno, ni allwn ddod i'r casgliad y byddai gan y lleill yr un gallu neu arbenigedd i reoli Parciau Cenedlaethol. Yn wir, mae'r pryderon a fynegwyd mewn rhannau eraill am allu arbenigol mewn awdurdodau lleol yn golygu ein bod yn amau hynny. Byddem hefyd yn poeni y byddai gwerth brand y Parc Cenedlaethol a gwaith i hyrwyddo'r parciau fel cyrchfannau i dwristiaid yn dameidiog hefyd.

Dd.21 Ar y cyfan, ni chredwn fod achos argyhoeddiadol dros ddiddymu APCau a throsglwyddo eu swyddogaethau i awdurdodau lleol, fel y dadleuodd rhai. Fodd bynnag, ni chredwn ychwaith y dylent barhau ar eu ffurf bresennol. Deallwn fod Llywodraeth Cymru yn bwriadu adolygu trefniadau llywodraethu APCau yn sgil ein hadroddiad, a byddem yn ei hannog i ystyried y materion canlynol yn benodol.

²¹² Mae pump AHNE sy'n gyfan gwbl neu'n rhannol yng Nghymru: Ynys Môn (sy'n ymestyn o amgylch arfordir yr ynys); Llŷn (yn gyfan gwbl yng Ngwynedd); Bryniau Clwyd (yn bennaf yn Sir Ddinbych; yn rhannol yn Sir y Fflint a Wrecsam); Gŵyr (yn gyfan gwbl yn Abertawe) a Dyffryn Gwy (yn rhannol yn Sir Fynwy ond yn bennaf yn Swydd Henffordd a Swydd Gaerloyw).

²¹³ Tystiolaeth gan Barciau Cenedlaethol Cymru

Cydweithredu a synergedd

Dd.22 Mae'n debygol iawn bod lle i wella effeithlonrwydd swyddogaethau APC a'u cydgysylltu'n well. Mae angen gwneud hyn hyd yn oed yn fwy enbyd oherwydd, fel sefydliadau bach, mae'n bosibl eu bod yn dioddef yn anghymesur yn sgil caledi ariannol yn gyffredinol a llawer o'r problemau o ran maint a drafodir gennym ym Mhenod 3. Fodd bynnag, nid yw'r atebion a gynigir gennym yno yn gymwys yn y fan hon. Caiff ffiniau APCau eu llywio gan ansawdd y tirweddau y maent yn eu gwarchod, felly mae'n amlwg na ellir eu hehangu er mwyn mynd i'r afael â phroblemau'n ymwneud â'u maint. Yn hytrach, rhaid ateb y broblem drwy sicrhau bod APCau yn cydweithio'n well â'i gilydd ac eraill.

Dd.23 Nododd Parciau Cenedlaethol Cymru sawl ffordd y mae APCau eu hunain yn cydweithio'n dda â'i gilydd. Roedd hyn yn cynnwys rhannu swyddogaethau 'cefn swyddfa' ac adnoddau darparu gwasanaethau. Maent i'w canmol am hynny ac fe'u hanogir i fynd gam ymhellach. Credwn hefyd y gellid cysoni gwaith APCau yn well â gwaith sefydliadau eraill. Mae'r holl awdurdodau lleol yn awdurdodau cynllunio hefyd; ac mae gorgyffwrdd amlwg rhwng eu rôl hwy a rôl APCau, er enghraifft, wrth ystyried ceisiadau cynllunio sy'n ffinio â Pharc neu sydd ar y naill ochr a'r llall i ffiniau Parc. Mae awdurdodau lleol ac, ar y lefel genedlaethol, Croeso Cymru yn hyrwyddo twristiaeth ac yn darparu cyfleusterau i ymwelwyr. Er ei bod yn gwbl resymol i APCau wneud hynny yn y Parciau, mae angen cydgysylltu ac integreiddio pob gweithgarwch o'r fath yn briodol. Yn yr un modd, ymddengys bod rôl APCau o ran gwasanaethau wardeniaid a chadwraeth yn gorgyffwrdd â rôl Cyfoeth Naturiol Cymru. Rydym yn poeni bod y gorgyffwrdd hwn yn dyblygu'r angen am adnoddau prin ac yn peri dryswch i breswylwyr ac ymwelwyr. **Felly, rydym yn argymhell bod yn rhaid i APCau ddatblygu ffyrdd clir a chyson o gydweithio â'i gilydd, awdurdodau lleol, Croeso Cymru a Cyfoeth Naturiol Cymru, ar lawr gwlad, er mwyn osgoi achosion o ddyblygu a manteisio ar adnoddau ac arbenigedd prin.**

Dd.24 Fel y gwnaethom ninnau a hwythau ei nodi, mae Parciau Cenedlaethol yn asedau cenedlaethol; ac mae angen i agweddau ar eu rheolaeth (fel hyrwyddo mynediad cynaliadwy a thwristiaeth) adlewyrchu hynny a bydd angen arbenigedd prin iawn sy'n annhebygol o fod ar gael mewn un APC yn unig. Gallai a dylai'r gwaith o fynd i'r afael â hyn gynnwys ffurfioli'r trefniadau presennol er mwyn creu arweinyddiaeth genedlaethol glir ar faterion o'r fath, a sicrhau bod arbenigedd ym maes rheoli Parciau yn cael ei rannu mewn ffordd gyson ac effeithiol rhwng y tri Pharc. Gallai hyn gynnwys trefniadau i gyfuno APCau yn ffurfiol fel cyrff gwneud penderfyniadau a llunio polisïau at ddibenion cenedlaethol, a/neu greu un strwythur gweinyddol a gweithredol i gefnogi'r tri Pharc ac APC. Nodwn fod rhai posibilïadau yn y maes hwn wedi'u cynnwys hefyd yn ymgynghoriad cyfredol Llywodraeth Cymru ar Fil Cynllunio

arfaethedig²¹⁴. **Felly, rydym yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru ac APCau sicrhau arweinyddiaeth a chydgyssylltu cenedlaethol er mwyn gwneud y defnydd mwyaf effeithiol o adnoddau ac arbenigedd. Dylai'r Llywodraeth ystyried gwneud hynny drwy un awdurdod, tra'n cynnal hunaniaethau unigryw'r tri pharc.**

Atebolrwydd

Dd.25 Yn olaf, mae gennym bryderon am atebolrwydd APCau. Er bod y rhan fwyaf o'u haelodau yn gynghorwyr a enwebir gan eu hawdurdodau lleol cyfansoddol, ni ellir gwarantu y caiff trigolion Parc eu cynrychioli gan gynghorydd sydd hefyd yn aelod o'r APC. Nid yw hyd yn oed yn ofynnol i aelodau APCau a enwebir gan awdurdodau lleol gynrychioli wardiau yn y Parc. Yn ymarferol, er bod llawer o aelodau APCau yn cynrychioli ardaloedd mewn Parciau, mae gan y tri APC rai aelodau nad ydynt yn gwneud hynny ar hyn o bryd.

Dd.26 Cafodd yr holl aelodau hyn eu henwebu'n briodol gan eu hawdurdodau lleol ac nid ydym yn amau eu cymhwysedd na'u hymroddiad. Ond nid yw eu wardiau yn cynnwys unrhyw ran o ardal y Parc, ac mewn rhai achosion, maent gryn bellter i ffwrdd. Nid yw aelodau o'r fath yn ddemocrataidd atebol am y penderfyniadau a wnânt am y Parc am nad yw eu hetholwyr yn byw yn y Parc. Mae hynny yn ei dro yn peryglu atebolrwydd APCau yn eu cyfarwydd.

Dd.27 Yn yr un modd, nid yw llawer o gynghorwyr sy'n cynrychioli ardaloedd ym mhob Parc yn aelodau o'r APC. Mae hyn yn golygu pe bai trigolion y Parciau yn dymuno dylanwadu ar benderfyniadau APC neu gwyno amdanynt - yn fwyaf amlwg mewn perthynas â materion cynllunio - mae'r sianeli sydd ganddynt i wneud hynny yn wannach ac yn fwy anuniongyrchol na'r rhai sy'n byw y tu allan i'r Parciau. Ni allant fynd at eu cynghorydd os nad yw ef/hi yn aelod o'r APC. Ac ni allant ychwaith fynegi eu barn ar benderfyniadau o'r fath yn y blwch pleidleisio.

Dd.28 Y rhesymeg dros gael aelodau a enwebir gan awdurdodau lleol ar APCau yw er mwyn sicrhau cynrychiolaeth leol ac atebolrwydd democrataidd. Er bod hynny'n gwbl gywir mewn egwyddor, caiff yr egwyddor honno ei thanseilio drwy enwebu aelodau nad ydynt yn cynrychioli ardaloedd sy'n rhan o Barciau. Mae hyn yn ei dro yn golygu y caiff atebolrwydd democrataidd cyffredinol APC ei gyfyngu'n ddiangen. Cytunwn â Pharciau Cenedlaethol Cymru fod angen newid hyn. Yr ateb yn y pen draw fyddai i APCau gael eu hethol yn uniongyrchol gan drigolion Parciau, ond ni chlywsom unrhyw dystiolaeth bendant ar hyn. **Er mwyn atgyfnerthu atebolrwydd a dulliau gwneud penderfyniadau yn lleol, rydym yn argymhell bod yn rhaid i aelodau APC a enwebwyd**

²¹⁴ Llywodraeth Cymru *Cynllunio Cadarnhaol: Cynigion i ddiwygio'r system gynllunio yng Nghymru*. Dogfen ymgynghori WG20088, Rhagfyr 2013

gan yr awdurdod lleol gynrychioli wardiau sy'n gyfan gwbl o fewn ardal y Parc neu, os nad yw hynny'n bosibl, yn rhannol o fewn ardal y Parc²¹⁵. Dylid anelu at y nod cyffredinol o sicrhau bod aelodau enwebedig pob APC yn cynrychioli wardiau sy'n cynnwys cymaint â phosibl o boblogaeth y Parc. **Dylai Llywodraeth Cymru hefyd ystyried a fyddai etholiadau uniongyrchol yn atgyfnerthu atebolrwydd o'r fath.**

Awdurdodau a gwasanaethau tân ac achub

Dd.29 Fel yr eglurwn ym Mhennod 6, mae tystiolaeth gref o welliant parhaus ym mherfformiad y tri gwasanaeth tân yng Nghymru. Maent hefyd yn enghraifft glir o sut y gall ffocws ar atal gyflawni canlyniadau gan leihau'r angen i ddarparu gwasanaethau ymatebol cost uchel ar yr un pryd.

Dd.30 Fodd bynnag, mae gennym bryderon am systemau atebolrwydd ffurfiol yn y gwasanaeth tân, ac am rôl awdurdodau tân ac achub (ATAau) yn enwedig. Mae ATAau yn cynnwys cynghorwyr a enwebir gan bob un o'r awdurdodau lleol o fewn ardal gwasanaeth tân. Yn gyfreithiol, mae ATAau yn uniongyrchol gyfrifol am gynllunio, rheoli, goruchwyllo a darparu gwasanaethau tân ac achub. Y gwasanaethau tân ac achub mewn lifrai, eu prif swyddogion a'u staff, safleoedd, cerbydau a chyfarpar yw'r cyfryngau y mae'r ATAau yn eu defnyddio i ddarparu'r gwasanaethau hynny: nid ydynt yn gyrrff cyfreithiol ar wahân.

Dd.31 Mewn unrhyw sefydliad cyhoeddus, wrth gwrs, mae'n gyffredin ac yn hanfodol i arweinwyr gwleidyddol neu weithredol ddirprwyo'r gwaith o ddarparu gwasanaethau i staff. Fodd bynnag, ymddengys bod hynny'n digwydd i raddau helaeth iawn yn achos gwasanaethau tân, lle mae'r prif swyddogion a'u staff yn datblygu, yn arwain ac yn darparu'r gwasanaeth ar lefelau strategol a gweithredol i bob pwrpas. Roedd yn amlwg o'r dystiolaeth a gawsom gan gadeiryddion ATAau a'u prif swyddogion bod ATAau yn ildio i'r prif swyddogion ar lawer iawn o faterion.

Dd.32 Nid yw hynny'n syndod. Fel y nododd Cyngor Dinas a Sir Abertawe wrthym yn ei ymateb, aelodau ATAau, yn syml, yw aelodau awdurdodau lleol ond mewn gwedd wahanol. Efallai ei bod yn gofyn gormod i gynghorwyr sy'n aelodau o ATA arwain a rheoli gwasanaeth brys mewn lifrai sy'n hynod o broffesiynol, ochr yn ochr â'u rolau a'u cyfrifoldebau eraill fel aelodau awdurdod lleol - a'u buddiannau busnes, cyflogaeth a phreifat y tu allan i hynny. Mae'r temtasiwn i ildio i brif swyddogion o dan yr

²¹⁵ Caiff ffiniau parciau a ffiniau etholiadol eu pennu gan faterion gwahanol yn y bôn a phrin y byddant yn cydfynd. Er bod llawer o wardiau yn gyfan gwbl o fewn y Parciau, dim ond rhannau o wardiau eraill sydd ynddynt. Ni fyddai rhai awdurdodau, fel Sir Gaerfyrddin neu Ferthyr Tudful, yn gallu enwebu unrhyw aelodau os byddai'r gofyniad ar gyfer wardiau sy'n gyfan gwbl o fewn y Parc.

amgylchiadau hyn yn ddealladwy, ond mae'n tanseilio diben sylfaenol ATAAu.

Dd.33 Eglurodd ATAAu eu bod yn craffu ar eu gwasanaethau, a'u bod wedi datblygu systemau anffurfiol i wneud hynny²¹⁶. Fodd bynnag, caiff eu gallu i wneud hynny ei gyfyngu gan y ffaith nad oes rhaniad ffurfiol rhwng yr ATA a'r gwasanaeth. Cyrff gweithredol yw ATAAu, nid cyrff craffu. Nid oes gennym amheuaeth bod pob ATA yn dwyn ei swyddogion i gyfrif yn yr un ffordd ag y mae unrhyw grŵp arall o wleidyddion yn dwyn y swyddogion sy'n eu gwasanaethu i gyfrif. Ond nid craffu yw hynny gan fod yn rhaid gwahanu gwaith craffu'n ffurfiol rolau gweithredol a rolau gwneud penderfyniadau er mwyn iddo fod yn effeithiol. Fel arall mae gwrthdaro anochel yn codi wrth i aelodau graffu ar benderfyniadau y maent hwy eu hunain yn eu gwneud neu'n cynnig eu gwneud.

Dd.34 Mae gan ATAAu rôl benodol i'w chwarae wrth bennu'r gyllideb ar gyfer pob gwasanaeth. Fodd bynnag, mae hyn hefyd yn peri problemau. Daw dros 95%²¹⁷ o arian pob gwasanaeth tân o gyfraniadau gan ei awdurdodau lleol cyfansoddol. Yn ei dro, daw tua 80% o arian awdurdodau lleol o Lywodraeth Cymru mewn un ffordd neu'r llall. Eto i gyd nid oes gan Lywodraeth Cymru nac awdurdodau lleol unrhyw reolaeth dros lefel cyllidebau'r gwasanaethau tân nac unrhyw rôl ffurfiol i fonitro gwariant a gwerth am arian. Nid yw hynny'n golygu o reidrwydd bod gwasanaethau tân yn aneffeithlon neu fod angen i ATAAu gael cyfraniadau mawr gan awdurdodau lleol. Ond ni ellir sicrhau hynny gan nad yw'r system bresennol yn rhoi digon o atebolrwydd am yr arian hwnnw.

Dd.35 Mae hynny'n tanlinellu'r pwynt ehangach am ddiffyg trefniadau craffu ffurfiol yn y system. Mae'r ATA ar y cyd yn gyfrifol am bennu'r gyllideb ac awdurdodi a monitro gwariant. Ni all yr awdurdod nac unrhyw aelodau sy'n rhan o'r penderfyniadau hynny graffu arnynt yn effeithiol cyn neu ar ôl iddynt gael eu gwneud. Mae angen cywiro hynny.

Dd.36 Serch hynny, mae gwasanaethau tân Cymru wedi perfformio'n gyson dda, gan ganolbwyntio'n glir ac yn effeithiol ar ganlyniadau. Rhaid i unrhyw newidiadau a wneir gydnabod hynny, a rhaid iddynt ychwanegu at allu'r gwasanaethau i gynnal eu perfformiad yn hytrach na'i danseilio neu amharu arno. Dylent fynd i'r afael ar yr un pryd â'r diffyg trefniadau craffu ffurfiol a gallu cyfyngedig anochel ATAAu i ddarparu arweinyddiaeth weithredol a strategol.

²¹⁶ Er enghraifft, mae ATA Gogledd Cymru wedi sefydlu Pwyllgor Archwilio a Chraffu ar Berfformiad, y mae Grŵp Craffu gwahanol yn adrodd iddo. Er hyn, fel y nododd ei dystiolaeth ysgrifenedig, nid yw'r rhain yn cyfateb i bwyllgorau craffu mewn awdurdodau lleol.

²¹⁷ Ffigurau a gymerwyd o gyfrifon awdurdodau tân unigol ar gyfer 2012-13.

Dd.37 **Felly, rydym yn argymhell bod yn rhaid i ATAAu gael eu had-drefnu er mwyn craffu'n effeithiol ar wasanaethau tân a'u prif swyddogion. Fel rhan o hyn:**

- **Dylai'r Prif Swyddog fod yn gyfreithiol gyfrifol am gynllunio, rheoli a darparu gwasanaethau tân ac achub, yn yr un modd ag y mae prif gwnstabl yn gyfrifol am blismona;**
- **Dylai Awdurdodau Tân ac Achub ganolbwyntio ar ddwyn y prif swyddog a'r gwasanaeth i gyfrif. Dylai hyn gynnwys craffu ar benderfyniadau gwasanaeth strategol ac ariannol cyn iddynt gael eu gwneud, a dwyn y gwasanaeth i gyfrif yn barhaus am ddarpariaeth a gwariant;**
- **Dylai Llywodraeth Cymru, mewn ymgynghoriad ag ATAAu, y gwasanaethau tân, eu staff a phartïon eraill â diddordeb, ddatblygu opsiynau manwl ar gyfer ariannu'r gwasanaethau mewn ffordd fwy tryloyw.** Gallai'r rhain gynnwys un grant heb ei neilltuo, yn debyg i'r grant cynnal refeniw i awdurdodau lleol, a delir yn uniongyrchol i'r gwasanaethau tân; arian drwy braesept y dreth gyngor²¹⁸; neu broses lle mae awdurdodau lleol yn parhau i ariannu gwasanaethau tân, ond sy'n eu galluogi hwy a'u pwyllgorau archwilio i herio penderfyniadau gwasanaethau tân ar gyllidebau a gwariant a chraffu arnynt yn ffurfiol.

Dd.38 Fel y nodwyd yn y brif bennod, credwn hefyd fod lle i'r gwasanaethau tân ac ambiwlans - ac, o bosibl, yr heddlu, os caiff plismona ei ddatganoli - gydweithio llawer mwy ac mewn ffordd fwy cydgysylltiedig. Mater i'r gwasanaethau dan sylw fydd datblygu ffyrdd o wneud hynny a'u rhoi ar waith. Fodd bynnag, bydd yn bwysig sicrhau atebolrwydd a chraffu priodol yn y maes hwn. **Felly, rydym yn argymhell y dylai ATAAu hefyd fod yn gyfrifol am graffu ar drefniadau cydweithio rhwng y gwasanaethau tân ac ambiwlans. Yn y dyfodol, ac yn unol â datganoli pellach, efallai y sefydlir corff a ad-drefnwyd sy'n gyfrifol am graffu ar yr holl wasanaethau brys.** Bryd hynny, efallai yr hoffai Llywodraeth Cymru ystyried p'un a ddylid ehangu'r teitl 'Awdurdod Tân ac Achub' i adlewyrchu'r cylch gwaith ehangach hwn.

²¹⁸ Caiff gwasanaethau tân yn Lloegr eu hariannu fel hyn eisoes, yn ogystal â gwasanaethau heddlu yng Nghymru a Lloegr.

Atodiad E: Cymhlethdod - Iechyd a Gofal Cymdeithasol i Oedolion

- E.1 Gwella'r cysylltiadau rhwng gwasanaethau iechyd a gwasanaethau cymdeithasol i oedolion yw un o'r heriau pwysicaf o safbwynt strategol ac o safbwynt darparu sy'n wynebu'r sector cyhoeddus yng Nghymru, neu unrhyw le arall o ran hynny. Mae'r boblogaeth yn heneiddio fwyfwy sy'n golygu'n anochel y bydd angen gwasanaethau iechyd a gofal cymdeithasol ar fwy a mwy o bobl yn barhaus. Mae rhai ohonynt ymhlith y bobl fwyaf agored i niwed mewn cymdeithas ac erys felly. Er mwyn i'r ddau wasanaeth fod yn effeithlon ac yn effeithiol, mae angen iddynt ryngweithio'n gytûn ar lefelau strategol a gweithredol, gan ddarparu gwasanaeth di-dor i'r nifer gynyddol sy'n eu defnyddio.

Ein tystiolaeth

- E.2 Fodd bynnag, y farn gyffredin yw bod hyn ymhell o fod yn realiti. Cawsom amrywiaeth eang o dystiolaeth yn mynegi anfodlonrwydd cryf â'r trefniadau presennol lle caiff gofal cymdeithasol ei ddarparu gan awdurdodau lleol a gofal iechyd ei ddarparu gan y GIG. Dywedodd llawer o'r rhai a ymatebodd i'n hymgyngoriad cyhoeddus fod y ddau wasanaeth yn dameidiog. Y farn gyffredin oedd bod y ddau wasanaeth yn cael eu llesteirio gan weithdrefnau a blaenoriaethau gwahanol a bod defnyddwyr yn cael eu trosglwyddo o un gwasanaeth i'r llall a/neu fod yn rhaid iddynt ddeall ac ymdopi â chyfrifoldebau sy'n gorgyffwrdd. Cawsom brofiadau personol gan rai o'r anhawster difrifol roedd hyn wedi'i achosi iddynt. Er enghraifft, yn ei dystiolaeth i ni, rhoddodd Diverse Cymru brofiad un unigolyn
- pan dorrais fy arddwrn, gofynnodd neb sut y byddwn i'n ymdopi mewn cadair olwyn ac roeddwn newydd gael profedigaeth hefyd ac felly yn byw ar fy mhen fy hun. Mae angen i'r gwasanaethau cymdeithasol ac iechyd gydweithio'n agosach er mwyn atal unigolion rhag cael eu trosglwyddo o un gwasanaeth i'r llall yn ddi-ddiwedd er mwyn diwallu eu hanghenion, gan fod hyn yn cymryd amser ac weithiau ni chaiff rhai anghenion eu diwallu am nad yw'n glir pa wasanaeth ddylai wneud hynny*
- E.3 Adlewyrchwyd hynny hefyd mewn tystiolaeth a gawsom gan sefydliadau. Er enghraifft:

[D]ylai pob aelod o'r cyhoedd allu manteisio ar wasanaethau'n rhwydd pan fydd

angen, heb orfod cael eu trosglwyddo'n ôl ac ymlaen rhwng asiantaethau tra'u bod yn dadlau pwy ddylai ddarparu'r gwasanaeth ac fel sy'n wir yn amlach - pwy fydd yn talu amdano. (Y Coleg Nyrsio Brenhinol)

Ceir consensws sefydledig bod cydweithio ac integreiddio darpariaeth ar draws ieched a gofal cymdeithasol yn hollbwysig er mwyn cyflawni canlyniadau gwell mewn gwasanaethau cymdeithasol a gofal cymdeithasol, yn enwedig i oedolion. Hyd yma, nid yw'r dyhead cyffredin hwn wedi'i drosi'n enghreifftiau amlwg o wasanaethau, cyllidebau a gweithluoedd sydd wedi'u hintegreiddio'n llawn.... Asesodd AGGCC fod cydweithredu ag Iechyd yn risg sylweddol mewn o leiaf wyth awdurdod lleol yn 2011/12. (Arolygiaeth Gofal a Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru)

Mae angen integreiddio ieched a gofal cymdeithasol i oedolion. Mae BILLau wedi ceisio integreiddio heb fawr o lwyddiant ond mae pwysau clir ar y partneriaid i beidio â chydweithio ar adegau. Mae Gwasanaethau Cymdeithasol yn arafu prosesau er mwyn helpu i reoli eu system ac fel arall. Nid yw'r gwrthdaro hwn o fudd i'r claf, ac mae angen sefydlu un gyllideb. (Confederasiwn y GIG, tystiolaeth lafar)

Mae Timau Iechyd Meddwl Cymunedol yn amlddisgyblaethol, gan gynnwys Nyrsys o'r sector ieched a Gweithwyr Cymdeithasol o Awdurdodau Lleol. Mae llwyddiant y timau hyn yn amrywio. Os oes gan y tîm un rheolwr, un set o brosesau a diwylliant cyffredin, mae'r tîm yn gweithio'n dda. Os yw'r Nyrsys a'r Gweithwyr Cymdeithasol ar wahân a bod ganddynt linellau adrodd gwahanol, prosesau gwahanol a systemau TG gwahanol, nid yw'r tîm yn gweithio ac mae'n 'hunllef fiwrocraidd'. (Hafal, tystiolaeth lafar)

Er gwaethaf arfer ardderchog mewn meysydd fel ail-alluogi, mae consensws bod angen newid mwy sylweddol. Mae hyn yn digwydd yng nghyd-destun argyfwng yn y GIG a gwasanaethau gofal cymdeithasol a'r farn mai dim ond drwy integreiddio'r ddau wasanaeth y gellir mynd i'r afael â hyn. Mae eraill mewn llywodraeth leol yn fwy gofalus gan ddadlau fod systemau pwysig ar waith eisoes i lywio integreiddio heb orfod newid y system gyfan unwaith eto. (Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru)

- E.4 Cadarnhawyd hyn mewn adroddiad diweddar gan Swyddfa Archwilio Cymru²¹⁹ a nododd fod gofal ieched parhaus (hynny yw, pecyn gofal a gaiff ei drefnu a'i ariannu'n gyfan gwbl gan y GIG ar gyfer unigolion nad ydynt yn yr ysbyty ond sydd ag anghenion gofal ieched parhaus a chymhleth) yn dibynnu ar gydweithio effeithiol rhwng gwasanaethau ieched a gwasanaethau cymdeithasol. Canfu Swyddfa Archwilio Cymru

²¹⁹ Swyddfa Archwilio Cymru *Gweithredu'r Fframwaith Cenedlaethol ar gyfer Gofal Iechyd Parhaus y GIG*, Mehefin 2013.

fod hyn yn amrywio'n fawr ledled Cymru ac na chaiff anghydfodau rhwng iechyd a gofal cymdeithasol am gymhwysedd ac arian eu datrys yn gyflym.

Ateb strwythurol?

- E.5 Yn gyffredinol, nid oes amheuaeth o'r dystiolaeth a welwyd bod angen gweithredu i integreiddio iechyd a gwasanaethau cymdeithasol i oedolion yn well. Y cwestiwn yw sut y dylid gwneud hynny; ac roedd y safbwyntiau ar hynny yn llawer llai clir. Yn fwyaf amlwg, gellid eu hintegreiddio fwy drwy ddwyn y cyfrifoldeb am y ddau wasanaeth ynghyd mewn un set o sefydliadau. Fel arfer, cyfeirir at drosglwyddo cyfrifoldeb am wasanaethau cymdeithasol i oedolion i'r GIG²²⁰, newid sydd, yn ôl tystiolaeth un ymatebydd, yn "anochel".
- E.6 Ni wnaeth ein cais am dystiolaeth ofyn am farn ar y cynnig penodol hwnnw. Ond efallai y caiff amlygrwydd y cynnig hwnnw ei adlewyrchu yn y ffaith i rai awdurdodau lleol ei wrthwynebu yn benodol yn eu tystiolaeth:

pe bai iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol yn cael eu huno, byddai hynny'n digwydd am resymau ariannol yn hytrach nag ansawdd y gofal ac ni fyddai'n gweithio yn ymarferol o reidrwydd. (Cyngor Bwrdeistref Sirol Wrecsam, tystiolaeth lafar)
Mae achos cryf dros gadw'r cyfrifoldeb am ofal cymdeithasol mewn llywodraeth leol ond gan gydweithio'n fwy effeithiol ag iechyd a phartneriaid eraill yn ôl yr angen. Mae cost gynyddol gofal yn hysbys iawn ond bydd ei dynnu o reolaeth ALLau yn cyflawni dim byd mwy na symud costau a byddai ffocws y GIG ar Ofal Eilaidd yn tanseilio'n ddifrifol y cynnydd y mae'r Awdurdod wedi'i wneud o ran helpu pobl yn eu cartrefi. (Cyngor Bwrdeistref Sirol Blaenau Gwent)

- E.7 Aeth eraill ymhellach gan ddadlau y dylai'r cyfrifoldeb am rai gwasanaethau iechyd gael ei drosglwyddo i lywodraeth leol:
- Gallai darpariaeth Iechyd Cymunedol Ranbarthol gael ei rhedeg yn fwy effeithiol ac effeithlon ar y cyd â Gwasanaethau Cymdeithasol Awdurdodau Lleol sy'n deall anghenion lleol yn well na byrddau iechyd lleol anetholedig, pell sy'n canolbwyntio'n bennaf ar ddarpariaeth glinigol mewn ysbytai. (Cyngor Sir Ceredigion)*
Mae'n debyg mai'r rhyngwyneb rhwng iechyd a gofal cymdeithasol yw'r enghraifft orau [o gymhlethdod diangen]. Credwn y byddai'n fuddiol integreiddio'r gwasanaethau hyn yn llawn ar y lefel gymunedol a'u cynnwys o fewn atebolrwydd llywodraeth leol. Byddai gwasanaethau mewn ysbytai a gwasanaethau mwy arbenigol yn aros yn rhan o ôl-troed presennol y Bwrdd Iechyd Lleol. (Cyngor Sir Caerfyrddin)

²²⁰ Er enghraifft, mewn trafodaeth yng Nghynulliad Cenedlaethol Cymru ar 2 Hydref 2013: http://www.assemblywales.org/docs/rop_xml/131002_plenary_bilingual.xml#103316

- E.8 Mae'r safbwyntiau digymell niferus a gawsom ar gynigion o'r fath i drosglwyddo cyfrifoldebau yn adlewyrchu'r ymdeimlad cyffredin bod angen newid. Mae'n golygu hefyd fod angen i ni werthuso'r cynigion hyn yn fanwl.
- E.9 Y broblem sylfaenol yw diffyg integreiddio oherwydd gwrthdaro o ran blaenoriaethau, prosesau, gwerthoedd a modelau ariannu rhwng adrannau iechyd a gwasanaethau cymdeithasol. Efallai y gellid mynd i'r afael â rhai o'r rhain drwy ddwyn y ddau wasanaeth ynghyd o dan un fantell. Yn fwyaf amlwg, gallai hynny leihau cymhlethdod i sefydliadau a defnyddwyr. Byddai'n golygu y caiff anghenion iechyd a gofal cymdeithasol unigolion eu diwallu gan un sefydliad, ac y gallai achosion o oedi ac anghydfod o ran cymhwysedd, darpariaeth ac arian gael eu trin o fewn y sefydliad hwnnw yn hytrach na dau sefydliad gwahanol. Gallai hynny yn ei dro fynd i'r afael â rhywfaint o'r gwasanaeth gwael sydd i'w weld ar hyn o bryd ym mherfformiad oedi wrth drosglwyddo gofal, a ystyrir gennym ym Mhennod 6.
- E.10 Awgryma tystiolaeth o fannau eraill y gall newid strwythurol weithio. Er enghraifft, yn 2005, sefydlodd Cyngor Torbay ac Ymddiriedolaeth Gofal Sylfaenol Torbay sefydliad unedig (Ymddiriedolaeth Gofal Torbay) er mwyn cyflawni swyddogaethau iechyd a gofal cymdeithasol i oedolion. Fe'i cydnabuwyd yn eang yn llwyddiant gan Gronfa'r Brenin ac eraill ac arweiniodd at leihad yn y defnydd o welyau ysbyty, cyfraddau isel o dderbyniadau brys i'r ysbyty ymhlith y rhai dros 65 oed, a lefelau isel iawn o oedi wrth drosglwyddo gofal.
- E.11 Fodd bynnag, dros ardal fwy o faint, bu'r effaith yn llawer mwy cymysg. Er enghraifft, mae system iechyd a gofal cymdeithasol â strwythur integredig wedi bod ar waith yng Ngogledd Iwerddon ers 1973. Tan 2009, câi gwasanaethau iechyd a gwasanaethau cymdeithasol eu darparu gan bedwar bwrdd iechyd a gwasanaethau cymdeithasol, wedi'u trefnu'n ddaearyddol, ac 18 o ymddiriedolaethau. Yn dilyn diwygiadau 2009, crëwyd un bwrdd iechyd a gofal cymdeithasol a phum grŵp comisiynu lleol a fyddai'n darparu gwasanaethau drwy bum ymddiriedolaeth iechyd a gofal cymdeithasol - eto i gyd, nid yw'r diwygiad hwn na'r system ragflaenol wedi atal yr un problemau o ran darpariaeth ddigyswllt ag a welwyd mewn mannau eraill.
- E.12 Adolygodd Cronfa'r Brenin y dystiolaeth hon a thystiolaeth arall mewn adroddiad diweddar²²¹. Daeth i'r casgliad fod uno systemau iechyd a gofal cymdeithasol yn ffurfiol yn annhebygol o weithio heb y canlynol, er enghraifft:
- Polisiâu cydlynol i hybu a chefnogi gofal integredig gan gynnwys fframwaith perfformiad cenedlaethol ac un fframwaith canlyniadau;

²²¹ <http://www.kingsfund.org.uk/publications/integrated-care-northern-ireland-scotland-and-wales>

- Trefniadau llywodraethu sy'n galluogi sefydliadau gwahanol (yn enwedig y GIG ac awdurdodau lleol) i gydweithio er mwyn datblygu cydstrategaethau;
- Arweinyddiaeth wleidyddol, glinigol a rheolaethol ar bob lefel sy'n sicrhau bod ffocws clir a chyson yn cael ei roi ar ofal integredig;
- Sefydlogrwydd sefydliadol er mwyn osgoi'r ymyriadau a'r oedi sy'n digwydd pan gaiff strwythurau eu newid yn fynych;
- Parodrwydd i herio a goresgyn y rhwystrau proffesiynol, diwylliannol ac ymddygiadol i ofal integredig yn y GIG a rhwng y GIG a Llywodraeth Leol;
- Ymrwymiad hirdymor i ofal integredig fel blaenoriaeth o ran polisi; parodrwydd i ariannu modelau gofal newydd a bod yn hyblyg er mwyn eu cefnogi;
- Camau gweithredu i rannu gwybodaeth o fewn y GIG a rhwng iechyd a gofal cymdeithasol.

E.13 Felly, argymhellodd yr adroddiad nad oedd achos cymhellol dros gamau uno o'r fath. Er i'r argymhelliad hwnnw gael ei wneud mewn perthynas â'r system iechyd a gofal cymdeithasol yn Lloegr, nid oes rheswm gennym i'w anwybyddu yma. Yn wir, caiff ei gadarnhau i raddau helaeth gan waith ymchwil diweddar a gomisiynwyd gan Lywodraeth Cymru²²² a ganfu yn yr un modd nad oedd achos cymhellol dros wneud hynny.

E.14 Rydym yn cytuno. Mae barn ddeniadol ond arwynebol y bydd symud cyfrifoldeb am wasanaethau cymdeithasol i oedolion o lywodraeth leol i'r GIG yn eu hintegreiddio'n anorfod ac yn awtomatig â gwasanaethau iechyd eraill. Fel y cydnabu Cronfa'r Brenin, mae angen gwneud llawer mwy er mwyn cyflawni hynny. Yn ei dystiolaeth i ni, nododd y Coleg Nyrsio Brenhinol:

Nid strwythurau sefydliadol sy'n sicrhau gwaith mwy integredig, mae hynny'n ymwneud â'r bobl o fewn y sefydliadau hynny a'r ffordd y maent yn gweithio gyda'i gilydd. Mae'n hollbwysig bod cydberthnasau proffesiynol yn cael eu hadeiladu ar sail cydnabyddiaeth o'r wybodaeth a'r arbenigeddau gwahanol sydd gan bob un ohonom i'w cynnig.

Adleisiwyd hynny gan Gyngor Bwrdeistref Sirol Torfaen, a ddadleuodd *Mae'n berffaith bosibl darparu gwasanaethau di-dor ar draws sefydliadau drwy gydweithio gan ganolbwyntio ar ganlyniadau a rennir a dilyn gweithdrefnau gwaith clir. Y peth pwysig yw y dylai'r gwasanaeth gael ei adeiladu ar brofiad y defnyddiwr terfynol ac nid hwylustod y sefydliadau dan sylw. Gall diffyg darpariaeth ddi-dor fod yn gymaint o broblem o fewn gwahanol rannau o sefydliad â rhwng sefydliadau. Yn y naill achos neu'r llall, nid y strwythurau sefydliadol fydd yn datrys y broblem, ond yr*

²²² <http://wales.gov.uk/about/aboutresearch/social/latestresearch/realistic-evaluation-integrated-health-social-care-older-people-wales-promote-independence-wellbeing/?lang=en>

arweinyddiaeth a diwylliant o ganolbwyntio ar y cwsmer.

- E.15 Mae perygl y caiff y pwynt hollbwysig hwnnw ei anghofio yn ystod newidiadau strwythurol neu gamau uno. Mae'n rhy hawdd o lawer i gamau i drosglwyddo swyddogaethau dynnu sylw oddi ar yr ystyriaethau mwy ansoddol hyn. Nid yw'n glir o bell ffordd y bydd dwyn y ddwy swyddogaeth ynghyd o dan un sefydliad yn cysoni eu prosesau, eu trefniadau llywodraethu, eu diwylliannau a'u gwerthoedd - yn enwedig efallai o gofio'r gwahaniaethau rhwng y proffesiynau meddygol a gwaith cymdeithasol. Mae perygl hyd yn oed y bydd gwasanaethau cymdeithasol yn cael llai o flaenoriaeth neu'n cael eu hesgeuluso o fewn sefydliadau a arferai ganolbwyntio'n gyfan gwbl ar bryderon iechyd, fel sy'n ymddangos fel pe bai wedi digwydd yng Ngogledd Iwerddon²²³.
- E.16 Yn fwy cyffredinol, ceir sawl enghraifft o wasanaethau a ddarperir gan yr un sefydliad nad ydynt wedi'u cysoni'n dda. Er enghraifft, mae Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol y Cynulliad wedi canfod nad yw adrannau gwasanaeth yn yr un awdurdod lleol bob amser yn cydweithio'n dda i ddarparu addasiadau tai i bobl ag anableddau²²⁴. Er bod angen mynd i'r afael â hynny, gellid disgwyl problemau tebyg neu waeth mewn adrannau iechyd a gwasanaethau cymdeithasol sydd wedi'u huno, o leiaf yn y tymor byr i'r tymor canolig. Ochr yn ochr â'r aflonyddwch y mae'n debygol y byddai camau uno yn ei greu, gallent arwain at lai o integreiddio rhwng gwasanaethau, nid mwy.
- E.17 Problem fawr arall fyddai modelau ariannu gwahanol. Yn gyffredinol, mae gofal y GIG am ddim ar y pwynt darparu, tra bod defnyddwyr yn talu am lawer o wasanaethau cymdeithasol. Byddai dileu'r anghysondeb hwnnw naill ai'n costio swm sylweddol iawn o arian neu byddai'n rhaid codi tâl am ofal iechyd. Byddai cadw'r anghysondeb yn amlwg yn tanseilio'r ymdeimlad o un sefydliad sy'n darparu un gwasanaeth.
- E.18 Yn olaf, a hyd yn oed pe gellid goresgyn rhwystrau o'r fath, efallai y byddai trosglwyddo cyfrifoldeb am wasanaethau cymdeithasol i oedolion yn creu cysylltiadau gwell â gwasanaethau iechyd, ond dim ond ar draul y cysylltiad â gwasanaethau llywodraeth leol eraill i'r unigolyn a'i deulu neu rwydwaith cymorth ehangach. Er enghraifft, gallai olygu bod y cam pontio rhwng gwasanaethau cymdeithasol i blant a gwasanaethau cymdeithasol i oedolion yn fwy trafferthus pe bai'n rhaid i gleientiaid sydd angen gofal cymdeithasol parhaus symud o wasanaeth awdurdod lleol i wasanaeth y GIG pan fyddant yn 19 oed. Gallai hefyd danseilio'r cysylltiad â gwasanaethau tai a thrafnidiaeth yr awdurdod lleol y mae cleientiaid gwasanaethau

²²³ Cronfa'r Brenin, *ibid*.

²²⁴ Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol Cynulliad Cenedlaethol Cymru *Ymchwiliad i Addasiadau yn y Cartref*, Gorffennaf 2013

cymdeithasol i oedolion yn dibynnu arnynt yn aml. Yn gryno, os caiff cyfrifoldeb ei drosglwyddo - hyd yn oed pe bai'n gweithio ar ei delerau ei hun - mae perygl o greu mwy o broblemau.

- E.19 **Felly nid ydym wedi ein hargyhoeddi y dylid newid cyfrifoldebau ffurfiol am iechyd a gwasanaethau cymdeithasol i oedolion yng Nghymru ar hyn o bryd.** Fodd bynnag, fel y dengys enghraifft Torbay, gall y dull hwn o weithredu weithio'n lleol gyda digon o ymrwymiad ac arweinyddiaeth. Ni fyddem am ei ddiystyru'n gyfan gwbl pe bai partneriaid lleol am roi cynnig arno neu, yn y tymor hwy, pe bai trefniadau integreiddio mwy anffurfiol yn aflwyddiannus. Yn wir, cynigiwn ddull gweithredu tebyg i fynd i'r afael â'r heriau unigryw iawn o ran llywodraethu a darparu gwasanaethau ym Mhowys (gweler isod).

Atebion eraill

- E.20 Nid yw hynny'n golygu y gall y patrymau darparu gwasanaethau presennol barhau. Mae angen dybryd i integreiddio gwasanaethau iechyd a gwasanaethau cymdeithasol i oedolion yn well mewn sawl rhan o Gymru. Os na wneir hynny drwy drosglwyddo cyfrifoldeb, rhaid sicrhau newid mwy sylweddol - ym marn CLILC - o ran ymdrechion i wella partneriaethau strategol a gweithredol rhwng llywodraeth leol a'r GIG.
- E.21 Yn sicr mae rhai enghreifftiau o arfer da i'w gweld eisoes:
- Fel y dengys ein dadansoddiad o berfformiad ym Mhennod 6, mae o leiaf rhai awdurdodau lleol a BILLau wedi rheoli'r rhyngwyneb rhwng iechyd a gofal cymdeithasol yn gyson dda, ac mae ganddynt lefelau isel iawn o oedi wrth drosglwyddo cleifion o un system i'r llall.
 - Yn ei thystiolaeth ysgrifenedig, tynnodd CLILC sylw at lwyddiannau ym maes ail-alluogi - darparu cymorth byrdymor dwys i'r rhai sy'n gadael gofal ysbyty - mewn rhai rhannau o Gymru. Cyfeiriodd at ganolfan ail-alluogi Bryn y Cae, a gaiff ei rhedeg ar y cyd gan Gyngor Bwrdeistref Sirol Pen-y-bont ar Ogwr a BILL Abertawe Bro Morgannwg. Yn ei blwyddyn gyntaf, llwyddodd y ganolfan i helpu 32 o 39 o gleientiaid i fyw'n annibynnol, heb unrhyw angen parhaus am ofal, ac arbed tua £500,000 o ganlyniad i hynny.
 - Mae Prosiect Eiddilwch Gwent wedi cael llawer o ganmoliaeth am ei lwyddiant i integreiddio gwasanaethau (gan gynnwys gwasanaethau annatganoledig a gwasanaethau trydydd sector) i bobl eiddil a phobl sy'n agored i niwed yn ei ardal. Mae'r holl bartneriaid yn rhannu dull strategol a chyffredin o weithredu ac yn cyfuno eu cyllidebau i'w gyflawni. Y Prosiect hwn yw'r rhaglen gofal integredig unigol fwyaf yng Nghymru ar hyn o bryd.

- E.22 Mae hyn yn dangos yn glir bod modd gwella trefniadau integreiddio boed hynny drwy gydreoli, gwaith cynllunio integredig, cyllidebau cyfun neu ddulliau eraill. Mae'r technegau hyn a thechnegau eraill i lywio camau integreiddio yn bodoli'n barod, a gellir ychwanegu atynt wrth ddarparu gwasanaethau rheng flaen drwy greu timau o ddarparwyr gofal ar y cyd a phwyntiau cyswllt unigol i ddefnyddwyr gwasanaethau. Fodd bynnag, mentrau lleol a digyswllt yw'r rhain o hyd. Er enghraifft, yn ei thystiolaeth, nododd CLILC fod cyllidebau iechyd a gofal cymdeithasol cyfun yn Lloegr yn werth tua £3 biliwn, ond dim ond £20 miliwn yng Nghymru. Ychwanegodd y Gymdeithas mai trosi'r mentrau integreiddio lleol presennol yn weddnewidiad prif-ffrwd yw "bwled arian" polisi cyhoeddus yng Nghymru o hyd.
- E.23 Cytunwn â'r CLILC. Bydd yr argymhellion a wnaed gennym yn yr adroddiad hwn, yn enwedig am gydweithio mwy effeithiol ac arweinyddiaeth ar draws ffiniau sefydliadol, yn helpu i gyflawni hyn yn y tymor hwy. Ond mae angen newid yn gynt na hynny.
- E.24 Felly rydym yn cefnogi penderfyniad Llywodraeth Cymru i ofyn i bob bwrdd iechyd lleol a'r awdurdodau lleol yn eu hardaloedd ddatblygu Datganiad o Fwriad cytûn ar integreiddio iechyd a gwasanaethau cymdeithasol i bobl hŷn ag anghenion cymhleth; a'u cyflwyno erbyn diwedd mis Ionawr 2014. Gallai a dylai'r rhain fod yn sail i ddull mwy cyson ac effeithiol o weithredu ledled Cymru.
- E.25 Nodwn hefyd delerau'r Bil Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant y mae Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn ei ystyried ar hyn o bryd. Ymhlith darpariaethau eraill, byddai'r Bil yn gwneud y canlynol:
- Ei gwneud yn ofynnol i Lywodraeth Cymru bennu fframwaith canlyniadau cyffredinol ar gyfer gwasanaethau cymdeithasol;
 - Darparu'r fframwaith cyfreithiol ar gyfer cydweithio ac integreiddio rhwng awdurdodau lleol, y GIG a phartneriaid perthnasol eraill;
 - Ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau lleol arfer eu swyddogaethau o ran gwasanaethau cymdeithasol gyda'r nod o sicrhau bod gofal a chymorth yn cael eu hintegreiddio ag iechyd a darpariaeth sy'n ymwneud ag iechyd;
 - Ei gwneud yn ofynnol i bob bwrdd iechyd lleol ac awdurdod lleol gyd-asesu anghenion unigolion yn eu hardaloedd ac asesu a yw'r anghenion hyn yn cael eu diwallu, a'r ddarpariaeth o wasanaethau ataliol
 - Ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau lleol wneud trefniadau i hyrwyddo cydweithio â'u partneriaid er mwyn gwella ansawdd y gofal a roddir i oedolion;
 - Rhoi pwerau newydd i Weinidogion roi cyfarwyddyd ynghylch partneriaethau penodol rhwng awdurdodau lleol a rhwng awdurdodau lleol a byrddau iechyd a rhoi cyfarwyddiadau ynghylch modelau gwasanaeth penodol.

- E.26 Mae hyn i'w groesawu fel ffordd o lywio darpariaeth integredig fwy cyson ac effeithiol i ddinasyddion, ar yr amod y caiff ei gymhwyso mewn ffordd sy'n ysgogi yn hytrach nag yn llesteirio mentrau ac arloesedd lleol. Fel y dadleuwn yn y brif bennod, gall fod tuedd i roi gormod o gyfarwyddiadau ynghylch sut yn union y dylai partneriaethau weithredu yn hytrach na'r dibenion a'r amcanion y dylent anelu atynt.
- E.27 Gyda'i gilydd, credwn y gallai'r mesurau hyn ddechrau llywio mwy o integreiddio i ddefnyddwyr. Croesawn y datganiadau o fwriad sydd i'w datblygu erbyn mis Ionawr 2014. Ond rhaid i'r rhain fod yn llawer mwy na datganiadau o fwriad i integreiddio. Rhaid eu dilyn â champau gweithredu buan, manwl ac effeithiol sy'n cyflawni hyn yn wirioneddol ac yn darparu gwasanaeth di-dor i gleifion, defnyddwyr gofal a'u teuluoedd. Mae angen i BILlau ac awdurdodau lleol ymrwymo'n llawn i hyn, ac mae angen eu dwyn i gyfrif am ei gyflawni.
- E.28 Fel y cydnabu'r Bil, mae angen nodi pwy sydd mewn angen a'r gwasanaethau ataliol sydd eu hangen. Fodd bynnag, nodwn na fydd y Bil yn dod i rym cyn 2016. Ni ellir aros tan hynny am newid, ac ni ddylid defnyddio hynt y Bil fel rheswm i anwybyddu cyfleoedd y gellir manteisio arnynt nawr. Byddai hynny ond yn anwybyddu'r pwysau real a difrifol iawn i ddarparu gwasanaethau cwbl integredig i bobl hŷn eiddil yn arbennig. Mae angen dybryd a brys i weithredu'n gyflym ac yn frwdfrydig er mwyn gwella bywydau'r rheini sy'n defnyddio'r gwasanaethau hyn neu y gallai fod angen y gwasanaethau hyn arnynt.
- E.29 **Felly, rydym yn argymhell bod angen cymryd camau brys i sicrhau y caiff gwasanaethau iechyd a gofal cymdeithasol di-dor, integredig o ansawdd uchel eu darparu ledled Cymru:**
- Rhaid i'r holl awdurdodau lleol a BILlau baratoi cynlluniau clir a chadarn ar gyfer integreiddio eu gwasanaethau;
 - Rhaid i'r rhain gynnwys cynigion, cerrig milltir, targedau a chanlyniadau manwl ar gyfer gwella ac integreiddio'r modd y darperir pob gwasanaeth perthnasol. Rhaid i Lywodraeth Cymru fonitro'r modd y cânt eu gweithredu;
 - Oni chaiff y cynigion hyn eu rhoi ar waith yn dda neu'n ddigon cyflym, rhaid i Lywodraeth Cymru ystyried rhoi cyfarwyddiadau i awdurdodau lleol a byrddau iechyd lleol integreiddio, naill ai gan ddefnyddio pwerau sy'n bodoli eisoes neu'r rhai yn y Bil Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant, os caiff ei weithredu.

Powys

- E.30 Fel y nodwn yn y brif bennod, mae'r egwyddor o gyd-ffinio byrddau iechyd ac awdurdodau lleol yn hynod o bwysig. Nid yw'n gwneud synnwyr cymhlethu'r system ymhellach drwy gael darparwyr iechyd a gofal cymdeithasol yn gweithio o fewn ffiniau

gwahanol.

- E.31 Mae sir Powys yn darparu gwasanaethau iechyd mewn ffordd wahanol yn barod, sy'n adlewyrchu'r heriau ehangach o ran darparu gwasanaethau yn y sir. Powys yw un o'r ardaloedd mwyaf prin eu poblogaeth yn y DU ac nid oes ganddi unrhyw ganolfannau poblog mawr; nid oes ganddi ddigon o boblogaeth i gynnal unrhyw ysbytai mawr. Felly comisiynydd gwasanaethau yn hytrach na darparwr gwasanaethau yw Bwrdd Iechyd Addysgu Powys i raddau helaeth. Mae gwasgariad poblogaeth y sir a'i chysylltiadau trafndiaeth yn golygu bod y Bwrdd Iechyd yn comisiynu llawer o'i ofal gan y GIG yn Lloegr.
- E.32 Mae'r heriau unigryw hynny, y model darparu gwahanol a'r angen i gyd-ffinio yn creu achos cryf dros integreiddio iechyd a gofal cymdeithasol mewn ffordd wahanol yn y sir. Mae'r Cyngor Sir a'r Bwrdd Iechyd eisoes yn canolbwyntio'n helaeth ar gomisiynu yn hytrach na darparu gofal yn uniongyrchol mewn ffyrdd sy'n diwallu anghenion unigryw Powys a'i phobl. Mae llawer llai o berygl y daw adrannau gwasanaethau cymdeithasol o dan ddylanwad sefydliadau'r GIG sy'n canolbwyntio ar ddarparu gofal uniongyrchol mewn ysbyty neu werthoedd a diwylliant y proffesiynau meddygol. Y prif wasanaethau a ddarperir yn uniongyrchol gan y Bwrdd Iechyd yw gwasanaethau cleifion allanol a gwasanaethau iechyd meddwl, gofal sylfaenol a gofal yn y gymuned sy'n cyd-fynd yn agosach â'r gwasanaethau cymdeithasol a ddarperir gan y Cyngor Sir. Ar yr un pryd, fel yr eglurwn ym Mhennod 3, rydym yn awyddus i sicrhau bod digon o allu i ddarparu gwasanaethau a rheoli mewn ffordd strategol ym Mhowys fel yng ngweddill Cymru.
- E.33 Yn unol â hynny, **ac oherwydd nodweddion unigryw sir Powys a'r patrymau unigryw sy'n deillio o hyn o ran darparu gwasanaethau, dylai'r Cyngor Sir a'r Bwrdd Iechyd uno.** Gwyddom nad yw hwn yn syniad newydd. Aethpwyd ati i ystyried hyn yn 2009-2010 a chredwn y dylid gallu dysgu o'r problemau a rwystrodd gynnydd bryd hynny yn ôl pob golwg ac adeiladu ar y buddiannau a nodwyd yn yr arfarniad o opsiynau a gydgomisiynwyd a'r cynlluniau gweithredu dilynol a luniwyd gan KPMG.
- E.34 Ni fydd yn hawdd cyflawni'r buddiannau hyn; bydd yn rhaid cael arweinyddiaeth wleidyddol a gweithredol gadarn ac ymrwymedig. Ond credwn fod yr achos dros newid yn parhau i fod yn gryf iawn mewn egwyddor; ac fel y nodwn isod, nid yw llawer o'r rhwystrau a all fod wedi bodoli yn 2009 yn gymwys mwyach.
- E.35 Ym mis Gorffennaf 2009 cyd-gomisiynydd Bwrdd Iechyd Addysgu Powys a Chyngor Sir Powys arfarniad o opsiynau a chytunwyd arno. Fel y nododd yr arfarniad: *“As pressures increase, there is a danger that each organisation will look internally to respond. Tough decisions will have to be made and these could be made*

independently of each other as each organisation seeks to protect its financial position and accountability, which is to different ministers in the Assembly Government. Yet two relatively small public sector bodies working through the challenges together have considerably more chance of success than each trying to do its own thing. Some efficiencies and service improvements can only be realised through a more integrated approach.”

Cymeradwyodd y Cyngor a'r Bwrdd Iechyd Addysgu argymhelliad yr arfarniad o opsiynau mewn egwyddor, sef uno llawn, ac ym mis Mawrth 2010 gwnaethant gyd-benodi KPMG i ystyried yr opsiynau ymhellach. Cyflwynodd KPMG ei adroddiad ym mis Mai 2010. Amcangyfrifodd yr adroddiad arbedion o rhwng £6.5m i £14m y flwyddyn ond yn fwy arwyddocaol oedd y cyfle i ddarparu gwasanaethau gwell a chyflawni canlyniadau gwell.

E.36 Ar y pryd, tynnodd yr adroddiad sylw at broblemau y byddai angen eu datrys er mwyn uno. Roedd y rhain yn cynnwys sefyllfa ariannol y bwrdd iechyd, yn benodol y diffyg hanesyddol, a'r gost o gynnal y ddarpariaeth bresennol; Roedd angen egluro'r canlynol:

- Y trefniadau deddfu i greu un corff,
- Y cymorth ariannol a'r cymorth mewn nwyddau gan Lywodraeth Cymru, gan gynnwys yr hyblygrwydd yn ystod y cyfnod pontio;
- Sut i ymdrin â dileu swyddi staff y GIG (o gofio bod polisi o beidio â dileu swyddi mewn grym wrth ailstrwythuro'r byrddau iechyd).

Cydnabuwyd y byddai angen gweithio ar drefniadau llywodraethu a llinellau atebolrwydd addas a bod risgiau o ran y sgiliau a'r adnoddau yr oedd eu hangen i wneud y newidiadau gofynnol a'r dull gweithredu a'i gyflymder. Nid ystyriwyd bod y rhain yn anorchfygol ar y pryd.

E.37 Gallai'r cynnydd ym mhwerau deddfwriaethol y Cynulliad yn dilyn refferendwm 2011 ddileu llawer o'r ansicrwydd cyfreithiol. Mae'r rhaglen ailstrwythuro yn y Gwasanaeth Iechyd yng Nghymru wedi'i chwblhau, felly nid oes polisi o beidio â dileu swyddi ar waith mwyach. Yn ei ddadansoddiad o'r opsiynau, nododd KPMG y camau sylweddol y gellid eu cymryd drwy ddefnyddio'r pwerau a fodolai ar y pryd yn y ffordd orau. Roedd hyn yn cynnwys y cyfle i lunio un cytundeb rhwng y Cyngor a'r Bwrdd Iechyd er mwyn galluogi staff y GIG i arfer swyddogaethau'r Cyngor neu fel arall gan ddefnyddio cyllidebau cyfun ac nad oedd cyfyngiad ar faint cyllideb gyfun.²²⁵ Mae'n bosibl bod rhai o'r arbedion corfforaethol a'r arbedion o ran cydwasanaethau gan y bwrdd iechyd wedi'u cyflawni ers hynny drwy gorff cydwasanaethau'r GIG; ond ni heriwyd y cyfleoedd i wella gwasanaethau a lleihau costau a nodwyd yn y cydarfarniad o opsiynau ar y pryd ac nid ydynt wedi'u herio ers hynny chwaith.

²²⁵ Deddf Iechyd 1999; A 33 Deddf y GIG (Cymru) 2006 a Rheoliadau Trefniadau Partneriaeth Awdurdodau Lleol (Cymru) 2000.

E.38 Dylid mynd ati i greu'r corff unedig hwn mewn dau gam. Roedd y cydarfarniad gwreiddiol o opsiynau a dadansoddiad dilynol KPMG yn cynnwys camau gweithredu y gallai'r ddau gorff eu cymryd er mwyn gwneud cynnydd sylweddol tuag at hyn cyn i newid deddfwriaethol gael ei wneud. Ar y lleiaf, dylid nodi'r camau tuag at gyd-integreiddio, heb uno'n llawn, (fel y'u nodwyd yn y Cydarfarniad o opsiynau ac adroddiad KPMG) a dechrau eu rhoi ar waith erbyn mis Ebrill 2015. Dylai'r ddeddfwriaeth a'r camau i greu un corff newydd ddilyn o fewn tair blynedd. Er enghraifft, gellid cymryd camau i sefydlu tîm rheoli ar y cyd, neu benodi aelodau o weithrediaeth y Cyngor yn aelodau o'r bwrdd iechyd. **Er mwyn cyflawni hyn, bydd angen ymrwymiad llawn arweinwyr gwleidyddol a gweithredol yn y Cyngor a'r Bwrdd Iechyd a chymorth a chefnogaeth lawn gan Lywodraeth Cymru.** Credwn yn gryf fod y drefn a gynigiwyd gennym yn gyfle pwysig i drawsnewid trefniadau llywodraethu a darparu yn y rhan unigryw hon o Gymru. Yn wir, credwn mai dyna'r unig opsiwn hyfyw. Anogwn y Cyngor Sir, y Bwrdd Iechyd a'u harweinwyr perthnasol i ymateb yn unol â hynny.

E.39 Fel y disgrifiwn ym Mhennod 4, mae trefniadau llywodraethu cadarn ac effeithiol a chraffu da yn allweddol er mwyn darparu gwasanaethau effeithiol ac ymatebol. Bydd llywodraethu'r corff newydd hwn a chraffu arno yn hollbwysig ac mae'n hanfodol cael eglurder cynnar. Ystyriwn na ddylid lleihau goruchwyliaeth ddemocrataidd y gwasanaethau a gaiff eu llywodraethu gan y Cyngor ar hyn o bryd. Mae hyn yn rhoi cyfle i ymchwilio i fuddiannau sicrhau mwy o ymgysylltiad democrataidd lleol o ran gofal iechyd poblogaeth Powys. **Felly, argymhellwn y canlynol:**

- **Dylai'r Bwrdd Iechyd a'r Cyngor, gyda chymorth Llywodraeth Cymru, gymryd camau ar unwaith i integreiddio eu strwythurau llywodraethu, rheoli a darparu yn llawn. Dylent ddiffinio'r trefniadau hyn erbyn diwedd 2014, a'u gweithredu ar unwaith wedi hynny.** Dylai'r trefniadau ariannu ar gyfer corff newydd gael eu cadarnhau o fewn yr un amserlen.
- **Dylai Llywodraeth Cymru a Chynulliad Cenedlaethol Cymru, mewn ymgynghoriad â'r Cyngor Sir a'r Bwrdd Iechyd, ddiffinio a deddfu ar gyfer un corff newydd i ddarparu gwasanaethau iechyd a llywodraeth leol integredig yn y sir. Rhaid i'r corff newydd gael ei sefydlu fel busnes byw, hynny yw, heb unrhyw ddiffygion iechyd hanesyddol, a chyda threfniadau ariannu parhaus sefydlog sy'n gyson â gwasanaethau iechyd a llywodraeth leol eraill yng Nghymru.**

Atodiad F: Maint a Gallu - Manylion Cynigion Uno

Crynodeb

Senario					Poblogaeth				Treth Cyngor				Cyberthnasau partner ffurfiol (gweler nodyn)
	Nifer yr awdurdodau	Nifer y cynghorwyr	Dinasyddion fesul cyngorydd	Mwyaf	Lleiaf	Cyfartalog	Cymhareb mwyaf: lleiaf	Cynnydd cyfartalog	Cynnydd mwyaf	Gostyngiad cyfartalog	Gostyngiad mwyaf		
1	Paru; Powys, Sir Gâr ac Abertawe ar wahân; BG / C'ffili / Torfaen wedi'u huno	12	894	3,368	472,121	133,071	255,313	3.55	+5.1%	+10.1%	-6.17%	-18.64%	50
2a	Fel 1; PyB ar Ogwr / CPT / Abertawe wedi'u huni	11	822	3,663	517,981	133,071	278,523	3.89	+5.5%	+10.1%	-6.32%	-18.64%	46
2b	Fel 1: Sir Gâr / Ceredigion/ Sir Benfro wedi'u huno	11	820	3,672	472,121	133,071	278,523	3.55	+6.1%	+18.5%	-5.72%	-18.64%	46
3	2a & 2b wedi'u cyfuno	10	748	4,025	517,981	133,071	306,376	3.89	+6.6%	+18.5%	-5.81%	-18.64%	42
	<i>Cymru ar hyn o bryd</i>	22	1254	2,401	345,442	58,851	139,262	5.87	-	-	-	-	88

Noder: Mae "cyberthnasau partner ffurfiol yn cyfeirio at nifer y cyberthnasau dwyochrog a fyddai'n bodoli rhwng awdurdodau lleol, a byrddau iechyd, heddluoedd, gwasanaethau tân a chonsortia addysg. Mae'n tybio na fydd newidiadau i ffiniau presennol y sefydliadau hyn.

Sefyllfa		Nifer yr awdurdodau lleol	Lleihad mewn cymhlethdodau partneriaethau	Cymhareb cynghorydd-dinesydd*	Materion o ran maint gormodol	Cydlyniant ardaloedd	Unffurfiaeth o ran y dreth gyngor	Anomaleddau eraill
1	Paru; Powys, Sir Gaerfyrddin ac Abertawe ar wahân; BG / Caerffili / Torfaen wedi'u huno	12	Eithaf isel: dim ond 3 o'r 7 BILL sy'n delio ag un awdurdod lleol	Is na Lloegr neu'r Alban	Dim	Eithaf da	Eithaf da	Ni wnaed newidiadau mewn tri awdurdod lleol; unwyd Caerdydd ond nid Abertawe.
2a	Fel 1; Pen-y-bont ar Ogwr / CPT / Abertawe wedi'u huno	11	Canolig: mae 4 o'r 7 BILL yn delio ag un awdurdod lleol	Tebyg i Loegr	Poblogaeth uchel iawn Pen-y-bont ar Ogwr / CPT / Abertawe	Eithaf da	Eithaf da	Ni wnaed newidiadau yn Sir Gaerfyrddin ond dilëwyd anomaleddau o ran Caerdydd / Abertawe
2b	Fel 1; Sir Gaerfyrddin / Ceredigion / Sir Benfro wedi'u huno	11	Canolig: mae 4 o'r 7 BILL yn delio ag un awdurdod lleol	Tebyg i Loegr	Ardal fawr iawn Sir Gaerfyrddin / Ceredigion / Sir Benfro	Canolig: Sir Gaerfyrddin / Ceredigion / Sir Benfro yn ddadleuol	Gwael yn Sir Gaerfyrddin / Ceredigion / Sir Benfro: Sir Benfro wedi cynyddu ≈19%	Unwyd Caerdydd ond nid Abertawe
3	Cyfuniad o 2a a 2b	10	Eithaf da: mae 5 o'r 7 BILL yn delio ag un awdurdod lleol	Uwch na Lloegr; Is na'r Alban	Ardal fawr iawn Sir Gaerfyrddin / Ceredigion / Sir Benfro; Poblogaeth uchel iawn Pen-y-bont ar Ogwr /	Canolig: "Sir Gaerfyrddin / Ceredigion / Sir Benfro" yn ddadleuol	Gwael yn Sir Gaerfyrddin / Ceredigion / Sir Benfro: Sir Benfro wedi cynyddu ≈19%	Dim

					CPT / Abertawe			
--	--	--	--	--	----------------	--	--	--

* gan dybio y caiff y cap o 75 o aelodau ei gadw

Cydffiniant

Mae gan, neu byddai gan, bob sefydliad o'r un lliw ffiniau union debyg

Opstwn		Nifer yr awduroddau	Ynys Môn	Gwynedd	Conwy	Sir Ddinbych	Sir y Fflint	Wrecsam	Powys	Ceredigion	Sir Benfro	Sir Gaerfyrddin	Abertawe	Castell-nedd Port Talbot	Pen-y-bont ar Ogwr	Rhondda Cynon Taf	Merthyr Tudful	Bro Morgannwg	Caerdydd	Blaenau Gwent	Caerffili	Torfaen	Casnewydd	Sir Fynwy
1	Newid lleiaf	12																						
2a	Fel 1; Pen-y-bont ar Ogwr / CPT / Abertawe wedi'u huno	11																						
2b	Fel 1; Caerfyrddin / Ceredigion / Sir Benfro wedi'u huno	11																						
3	2a a 2b wedi'u cyfuno	10																						
Iechyd	Betsi Cadwaladr								Powys	Hywel Dda			Abertawe Bro Morgannwg		Cwm Taf		Caerdydd a'r Fro		Aneurin Bevan					
Yr Heddlu	Gogledd Cymru								Dyfed Powys			De Cymru					Gwent							
Tân	Gogledd Cymru								Canolbarth a Gorllewin Cymru					De Cymru										
Addysg	Gogledd Cymru								De-orllewin a Chanolbarth Cymru					Canol De Cymru				De-ddwyrain Cymru						

Mae'r tudalennau canlynol yn cyflwyno data manwl ar gyfer pob opsiwn. Noder: (a) mae'r ffigurau ar gyfer **cyngorwyr** yn tybio bod y cap o 75 o aelodau yn parhau; (b) mae data ar gyfer **siaradwyr Cymraeg** yn deillio o arolwg blynyddol 2012 Llywodraeth Cymru o'r boblogaeth; (c) mae'r **dwysedd** yn seiliedig ar unigolion fesul cilomedr sgwâr; (ch) nodir **amddifadedd** yn ôl canran yr ardaloedd yn y 10% o ardaloedd mwyaf difreintiedig yng Nghymru; a (d) mae'r **dreth gyngor** yn seiliedig ar gyfraddau band D cyfartalog presennol, gan gynnwys praeseptau'r heddlu, gyda'r cyfraddau mewn ardaloedd a unwyd wedi'u cyfrifo'n unol â'r cyfraddau presennol cyfartalog wedi'u pwysoli.

(1) 12 awdurdod lleol, wedi'u paru, Powys / Sir Gaerfyrddin / Abertawe ar wahân; Caerffili / Torfaen / Blaenau Gwent wedi'u huno

Awdurdodau presennol	Poblogaeth	Cynghorwyr	% y siaradwyr			A oes arian cydgyfeirio?	Treth Cyngor		Partneriaid			
			Cymraeg	Dwysedd	Amddifadedd		Cyfradd	Newid	BILL	Heddlu	Tân	Addysg
Ynys Môn	69913	30	63.0	96	2	Oes	1194.14	+6.9%	Betsi Cadwaladr	Gogledd Cymru	Gogledd Cymru	Gogledd Cymru
Gwynedd	121523	75	72.5	47	4	Oes	1323.29	-3.6%				
	191436	75	69.1	58	3		1276.12					
Conwy	115326	59	34.9	98	3	Oes	1176.25	+6.1%	Betsi Cadwaladr	Gogledd Cymru	Gogledd Cymru	Gogledd Cymru
Sir Ddinbych	93919	47	32	115	10	Oes	1336.35	-6.6%				
	209245	75	33.6	105	6		1248.11					
Sir y Fflint	152666	70	24.8	342	4	Na	1221.10	-0.8%	Betsi Cadwaladr	Gogledd Cymru	Gogledd Cymru	Gogledd Cymru
Wrecsam	135070	52	18.2	265	6	Na	1200.55	+0.9%				
	287736	75	21.6	301	5		1211.45					
Powys	133071	73	24.4	25	1	Na	1202.70	-	Powys	Dyfed Powys	Canol. & Gn.	SWAMWAC
Ceredigion	75293	42	55.5	43	0	Oes	1205.47	-11.9%	Hywel Dda	Dyfed Powys	Canolbarth a Gorllewin Cymru	SWAMWAC
Sir Penfro	122613	60	20.4	72	4	Oes	974.36	+9.0%				
	197906	75	34.4	57	3		1062.29					
Sir Gaerfyrddin	183961	74	47.3	76	5	Oes	1253.71	-	Hywel Dda	Dyfed Powys	Canol. & Gn.	SWAMWAC
Abertawe	238691	72	16.2	615	12	Oes	1219.52	-	Abertawe BM	De Cymru	Canol. & Gn.	SWAMWAC
Castell-nedd Port Talbot	139880	64	22	311	15	Oes	1475.59	-4.4%	Abertawe Bro Morgannwg	De Cymru	Canol. & Gn. De Cymru	SWAMWAC
Pen-y-bont ar Ogwr	139410	54	15.6	537	11	Oes	1346.83	+4.8%				
	279290	75	18.9	394	13		1411.32					
Rhondda Cynon Taf	234373	75	18.8	552	18	Oes	1397.91	+0.4%	Cwm Taf	De Cymru	De Cymru	Canol De Cymru
Merthyr Tudful	58851	33	16.8	502	25	Oes	1427.60	-1.7%				
	293224	75	18.4	541	19		1403.87					
Bro Morgannwg	126679	47	16.3	718	6	Na	1206.33	-5.3%	Caerdydd a'r Fro	De Cymru	De Cymru	Canol De Cymru
Caerdydd	345442	75	18.9	2431	16	Na	1119.67	+2.1%				
	472121	75	18.1	1482	13		1142.92					
Caerffili	178782	73	19.6	624	15	Oes	1127.86	+10.1%	Aneurin Bevan	Gwent	De Cymru	De-Orllewin Cymru
Blaenau Gwent	69812	42	16.8	629	23	Oes	1525.90	-18.6%				
Torfaen	91190	44	17.3	377	7	Oes	1246.41	-0.4%				
	339784	75	17.1	531	19		1241.46					
Casnewydd	145785	50	17.7	742	15	Na	1057.24	+6.5%	Aneurin Bevan	Gwent	De Cymru	De-Orllewin Cymru
Sir Fynwy	91508	43	20.2	104	0	Na	1236.47	-8.9%				
	237293	75	19.3	220	10		1126.36					

2a. 11 awdurdod lleol, fel (1) ond gan uno Pen-y-bont ar Ogwr / CPT / Abertawe

Awdurdodau presennol	Poblogaeth	Cynghorwyr	% y siaradwyr			Aoes arian cydgyfeirio?	Treth Cyngor		Partneriaid			
			Cymraeg	Dwysedd	% Amddifadedd		Cyfradd	Newid	BILL	Heddlu	Tân	Addysg
Ynys Môn	69913	30	63.0	96	2	Oes	1194.14	+6.9%	Betsi Cadwaladr	Gogledd Cymru	Gogledd Cymru	Gogledd Cymru
Gwynedd	121523	75	72.5	47	4	Oes	1323.29	-3.6%				
	191436	75	69.1	58	3		1276.12					
Conwy	115326	59	34.9	98	3	Oes	1176.25	+6.1%	Betsi Cadwaladr	Gogledd Cymru	Gogledd Cymru	Gogledd Cymru
Sir Ddinbych	93919	47	32	115	10	Oes	1336.35	-6.6%				
	209245	75	33.6	105	6		1248.11					
Sir y Fflint	152666	70	24.8	342	4	Na	1221.10	-0.8%	Betsi Cadwaladr	Gogledd Cymru	Gogledd Cymru	Gogledd Cymru
Wrecsam	135070	52	18.2	265	6	Na	1200.55	+0.9%				
	287736	75	21.6	301	5		1211.45					
Powys	133071	73	24.4	25	1	Na	1202.70	-	Powys	Dyfed Powys	Canol. & Gn.	SWAMWAC
Ceredigion	75293	42	60.9	43	0	Oes	1205.47	-11.9%	Hywel Dda	Dyfed Powys	Canolbarth a Gorllewin Cymru	SWAMWAC
Sir Penfro	122613	60	26.5	72	4	Oes	974.36	+9.0%				
	197906	75	40.3	57	3		1062.29					
Sir Caerfyrddin	183961	74	47.3	76	5	Oes	1253.71	-	Hywel Dda	Dyfed Powys	Canol. & Gn.	SWAMWAC
Abertawe	238691	72	16.2	615	12	Oes	1219.52	+8.5%	Abertawe Bro Morgannwg	De Cymru	Canol. & Gn. De Cymru	SWAMWAC
Castell-nedd Port Talbot	139880	64	22	311	15	Oes	1475.59	-10.3%				
Pen-y-bont ar Ogwr	139410	54	15.6	537	11	Oes	1346.83	-1.8%				
	517981	75	17.6	471	13		1322.94					
Rhondda Cynon Taf	234373	75	18.8	552	18	Oes	1397.91	+0.4%	Cwm Taf	De Cymru	De Cymru	Canol De Cymru
Merthyr Tudful	58851	33	16.8	502	25	Oes	1427.60	-1.7%				
	293224	75	18.4	541	19		1403.87					
Bro Morgannwg	126679	47	16.3	718	6	Na	1206.33	-5.3%	Caerdydd a'r Fro	De Cymru	De Cymru	Canol De Cymru
Caerdydd	345442	75	18.9	2431	16	Na	1119.67	+2.1%				
	472121	75	18.1	1482	13		1142.92					
Caerffili	178782	73	19.6	624	15	Oes	1127.86	+10.1%	Aneurin Bevan	Gwent	De Cymru	De-Orllewin Cymru
Blaenau Gwent	69812	42	16.8	629	23	Oes	1525.90	-18.6%				
Torfaen	91190	44	17.3	377	7	Oes	1246.41	-0.4%				
	339784	75	17.1	531	19		1241.46					
Casnewydd	145785	50	17.7	742	15	Na	1057.24	+6.5%	Aneurin Bevan	Gwent	De Cymru	De-Orllewin Cymru
Sir Fynwy	91508	43	20.2	104	0	Na	1236.47	-8.9%				
	237293	75	19.3	220	10		1126.36					

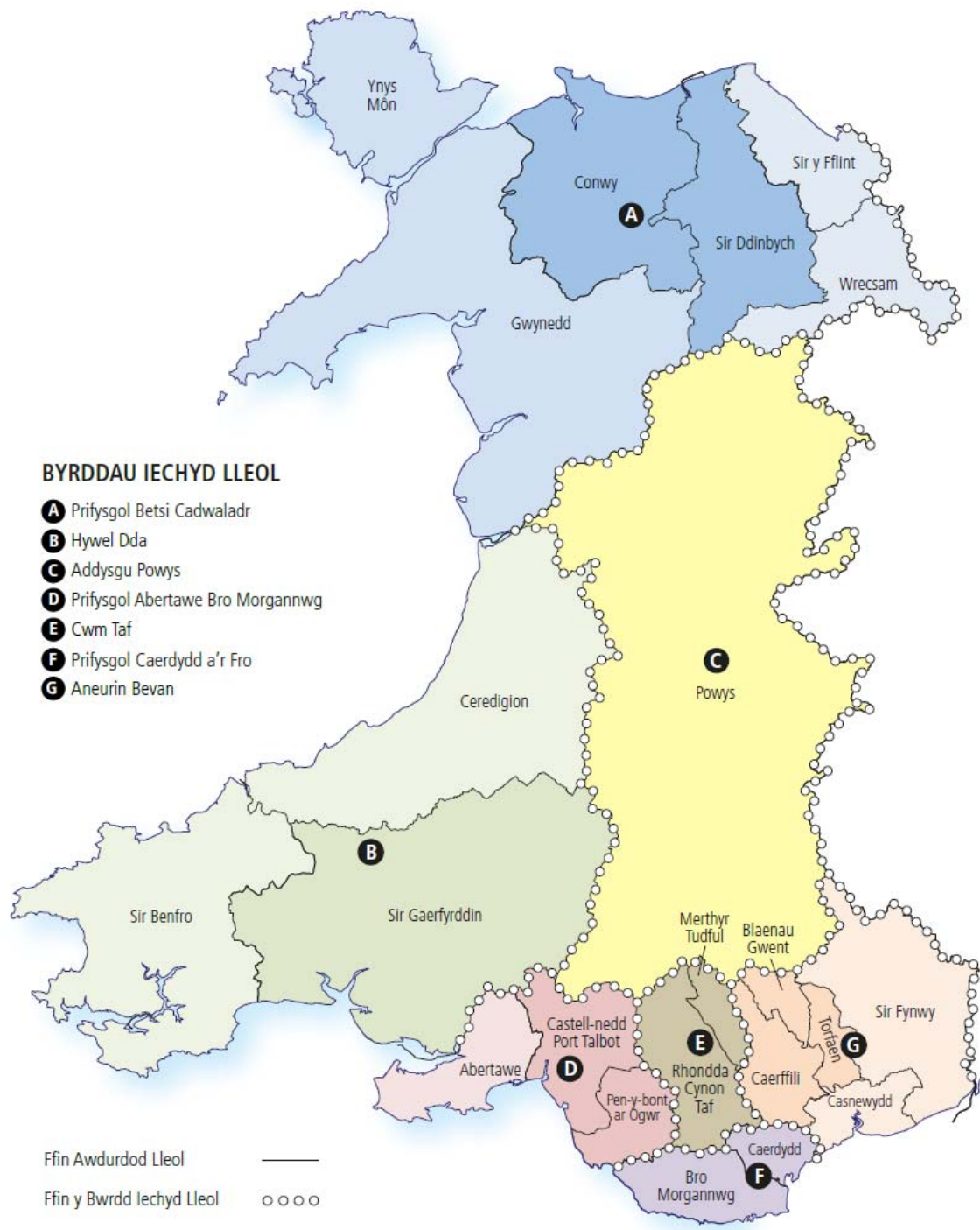
2b. 11 awdurdod lleol, fel (1) ond gan uno Sir Gaerfyrddin / Ceredigion / Sir Benfro

Awdurdodau presennol	Poblogaeth	Cynghorwyr	% y siaradwyr			Aoes arian cydgyfeirio?	Treth Cyngor		Partneriaid			
			Cymraeg	Dwysedd	Amddifadedd		Cyfradd	Newid	BILL	Heddlu	Tân	Addysg
Ynys Môn	69913	30	63.0	96	2	Oes	1194.14	+6.9%	Betsi Cadwaladr	Gogledd Cymru	Gogledd Cymru	Gogledd Cymru
Gwynedd	121523	75	72.5	47	4	Oes	1323.29	-3.6%				
	191436	75	69.1	58	3		1276.12					
Conwy	115326	59	34.9	98	3	Oes	1176.25	+6.1%	Betsi Cadwaladr	Gogledd Cymru	Gogledd Cymru	Gogledd Cymru
Sir Ddinbych	93919	47	32	115	10	Oes	1336.35	-6.6%				
	209245	75	33.6	105	6		1248.11					
Sir y Fflint	152666	70	24.8	342	4	Na	1221.10	-0.8%	Betsi Cadwaladr	Gogledd Cymru	Gogledd Cymru	Gogledd Cymru
Wrecsam	135070	52	18.2	265	6	Na	1200.55	+0.9%				
	287736	75	21.6	301	5		1211.45					
Powys	133071	73	24.4	25	1	Na	1202.70	-	Powys	Dyfed Powys	Canol. & Gn.	SWAMWAC
Ceredigion	75293	42	55.5	43	0	Oes	1205.47	-4.2%	Hywel Dda	Dyfed Powys	Canolbarth a Gorllewin Cymru	SWAMWAC
Sir Penfro	122613	60	20.4	72	4	Oes	974.36	+18.5%				
Sir Gaerfyrddin	183961	74	47.3	76	3	Oes	1253.71	-7.9%				
	381867	75	40.6	65	4		1154.50					
Abertawe	238691	72	16.2	615	12	Oes	1219.52	-	Abertawe BM	De Cymru	Canol. & Gn.	SWAMWAC
Castell-nedd Port Talbot	91508	64	22	311	15	Oes	1475.59	-5.3%	Abertawe Bro Morgannwg	De Cymru	Canol. & Gn. De Cymru	SWAMWAC Canol De Cymru
Pen-y-bont ar Ogwr	139410	54	15.6	537	11	Oes	1346.83	+3.8%				
	230918	75	18.9	394	13		1397.85					
Rhondda Cynon Taf	234373	75	18.8	552	18	Oes	1397.91	+0.4%	Cwm Taf	De Cymru	De Cymru	Canol De Cymru
Merthyr Tudful	58851	33	16.8	502	25	Oes	1427.60	-1.7%				
	293224	75	18.4	541	19		1403.87					
Bro Morgannwg	126679	47	16.3	718	6	Na	1206.33	-5.3%	Caerdydd a'r Fro	De Cymru	De Cymru	Canol De Cymru
Caerdydd	345442	75	18.9	2431	16	Na	1119.67	+2.1%				
	472121	75	18.1	1482	13		1142.92					
Caerffili	178782	73	19.6	624	15	Oes	1127.86	+10.1%	Aneurin Bevan	Gwent	De Cymru	De-Orllewin Cymru
Blaenau Gwent	69812	42	16.8	629	23	Oes	1525.90	-18.6%				
Torfaen	91190	44	17.3	377	7	Oes	1246.41	-0.4%				
	339784	75	17.1	531	19		1241.46					
Casnewydd	145785	50	17.7	742	15	Na	1057.24	+6.5%	Aneurin Bevan	Gwent	De Cymru	De-Orllewin Cymru
Sir Fynwy	91508	43	20.2	104	0	Na	1236.47	-8.9%				
	237293	75	19.3	220	10		1126.36					

3. 10 awdurdod lleol, gan gyfuno 2a a 2b

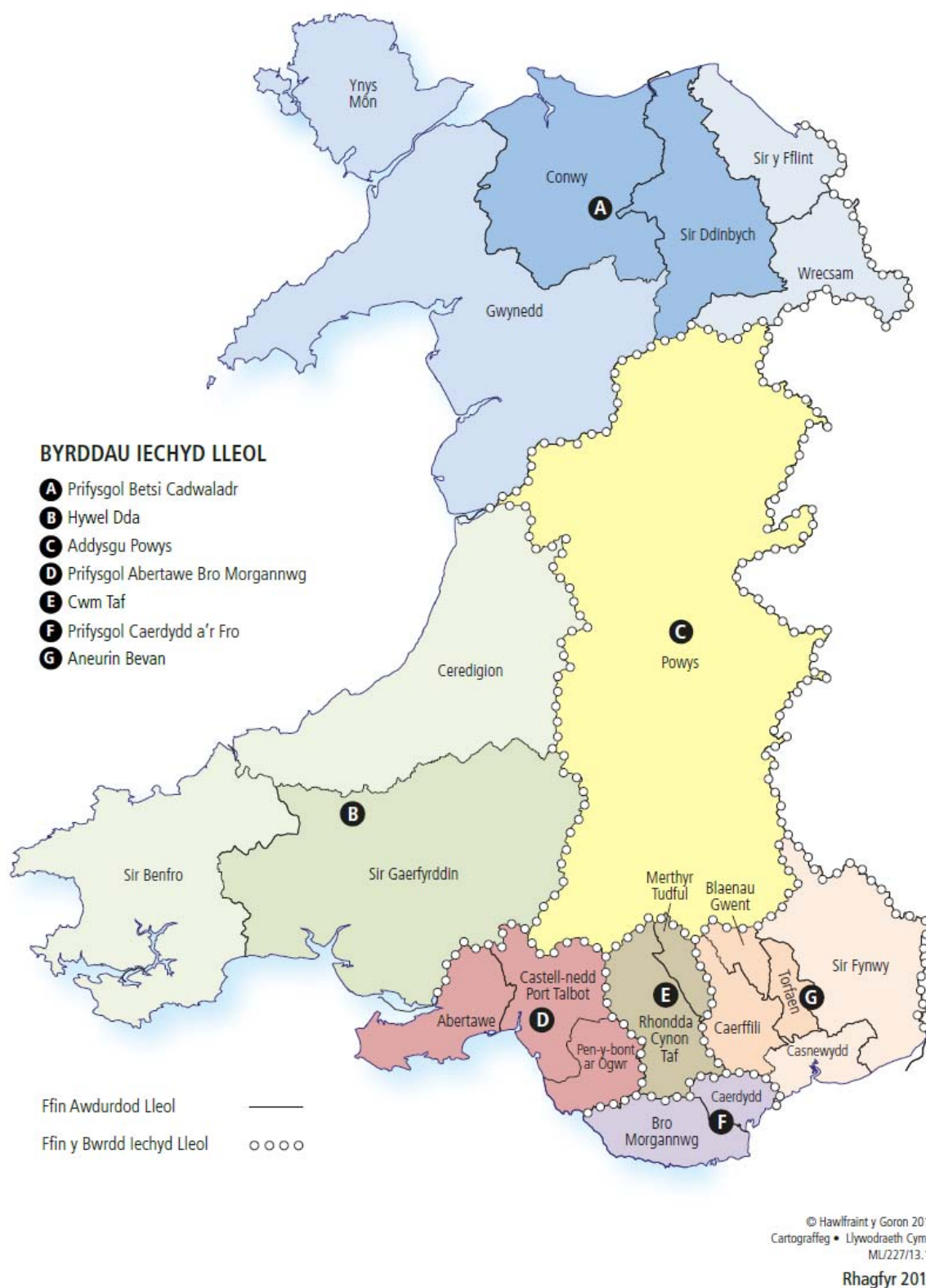
Awdurdodau presennol	Poblogaeth	Cynghorwyr	% y siaradwyr Cymraeg			Aoes arian cydgyfeirio?	Treth Cyngor		Partneriaid			
			Dwysedd	Amddifadedd	%		Cyfradd	Newid	BIll	Heddlu	Tân	Addysg
Ynys Môn	69913	30	63.0	96	2	Oes	1194.14	+6.9%	Betsi Cadwaladr	Gogledd Cymru	Gogledd Cymru	Gogledd Cymru
Gwynedd	121523	75	72.5	47	4	Oes	1323.29	-3.6%				
	191436	75	69.1	58	3		1276.12					
Conwy	115326	59	34.9	98	3	Oes	1176.25	+6.1%	Betsi Cadwaladr	Gogledd Cymru	Gogledd Cymru	Gogledd Cymru
Sir Ddinbych	93919	47	32	115	10	Oes	1336.35	-6.6%				
	209245	75	33.6	105	6		1248.11					
Sir y Fflint	152666	70	24.8	342	4	Na	1221.10	-0.8%	Betsi Cadwaladr	Gogledd Cymru	Gogledd Cymru	Gogledd Cymru
Wrecsam	135070	52	18.2	265	6	Na	1200.55	+0.9%				
	287736	75	21.6	301	5		1211.45					
Powys	133071	73	24.4	25	1	Na	1202.70	-	Powys	Dyfed Powys	Canol. & Gn.	SWAMWAC
Ceredigion	75293	42	55.5	43	0	Oes	1205.47	-4.2%	Hywel Dda	Dyfed Powys	Canolbarth a Gorllewin Cymru	SWAMWAC
Sir Penfro	122613	60	20.4	72	4	Oes	974.36	+18.5%				
Sir Gaerfyrddin	183961	74	47.3	76	3	Oes	1253.71	-7.9%				
	381867	75	40.6	65	4		1154.50					
Abertawe	238691	72	16.2	615	12	Oes	1219.52	+8.5%	Abertawe Bro Morgannwg	South Wales	Canol. & Gn. De Cymru	SWAMWAC Canol De Cymru
Castell-nedd Port Talbot	139880	64	22	311	15	Oes	1475.59	-10.3%				
Pen-y-bont ar Ogwr	139410	54	15.6	537	11	Oes	1346.83	-1.8%				
	517981	75	17.6	471	13		1322.94					
Rhondda Cynon Taf	234373	75	18.8	552	18	Oes	1397.91	+0.4%	Cwm Taf	De Cymru	De Cymru	Canol De Cymru
Merthyr Tudful	58851	30	16.8	502	25	Oes	1427.60	-1.7%				
	293224	75	18.4	541	19		1403.87					
Bro Morgannwg	126679	47	16.3	718	6	Na	1206.33	-5.3%	Caerdydd a'r Fro	De Cymru	De Cymru	Canol De Cymru
Caerdydd	345442	75	18.9	2431	16	Na	1119.67	+2.1%				
	472121	75	18.1	1482	13		1142.92					
Caerffili	178782	73	19.6	624	15	Oes	1127.86	+10.1%	Aneurin Bevan	Gwent	De Cymru	De-Orllewin Cymru
Blaenau Gwent	69812	42	16.8	629	23	Oes	1525.90	-18.6%				
Torfaen	91190	44	17.3	377	7	Oes	1246.41	-0.4%				
	339784	75	17.1	531	19		1241.46					
Casnewydd	145785	50	17.7	742	15	Na	1057.24	+6.5%	Aneurin Bevan	Gwent	De Cymru	De-Orllewin Cymru
Sir Fynwy	91508	43	20.2	104	0	Na	1236.47	-8.9%				
	237293	75	19.3	220	10		1126.36					

Map: Opsiwn1

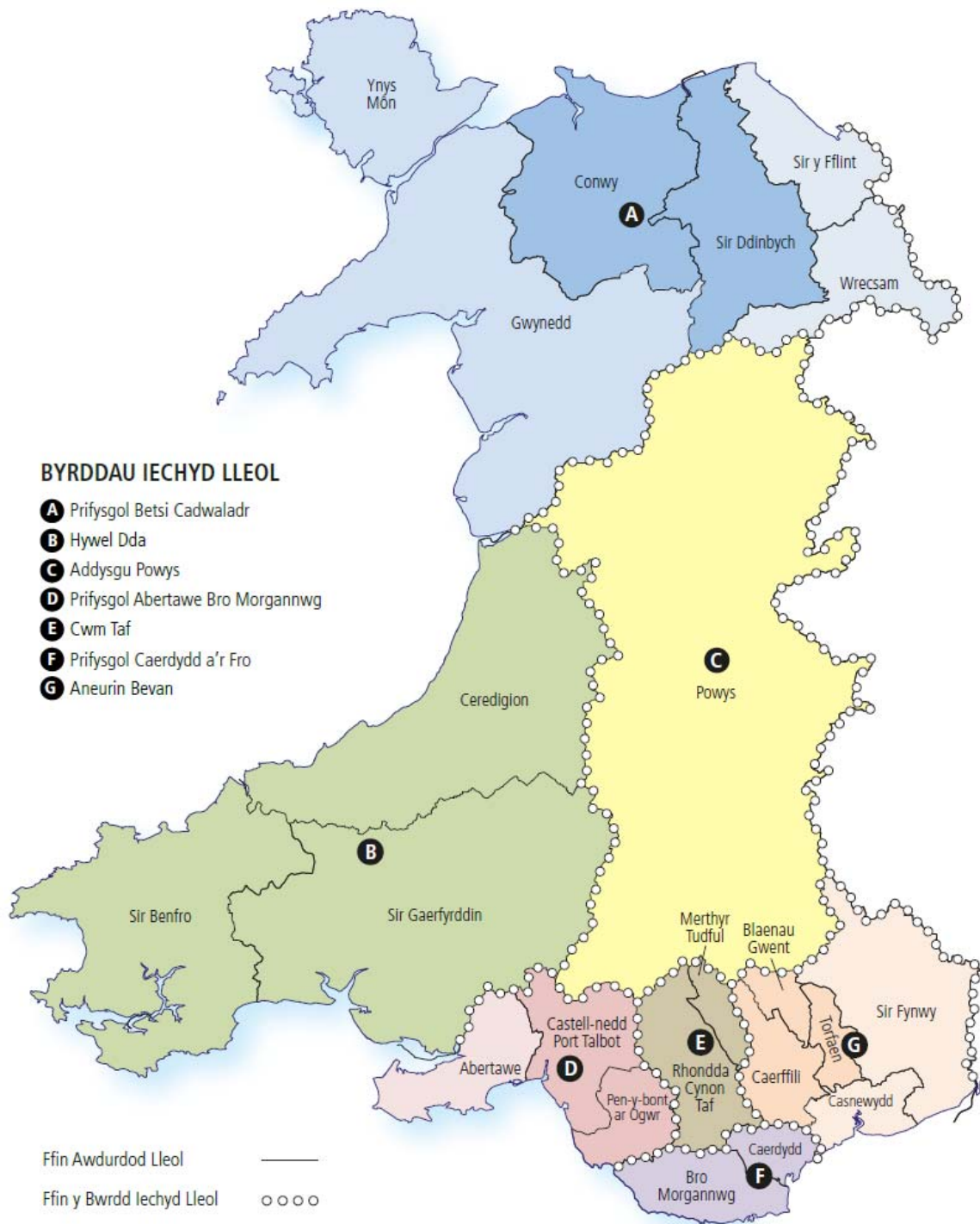


© Hawfraint y Goron 2013
 Cartograffeg • Llywodraeth Cymru
 MU/227/13.14
Rhagfyr 2013

Map: Opsiwn 2a

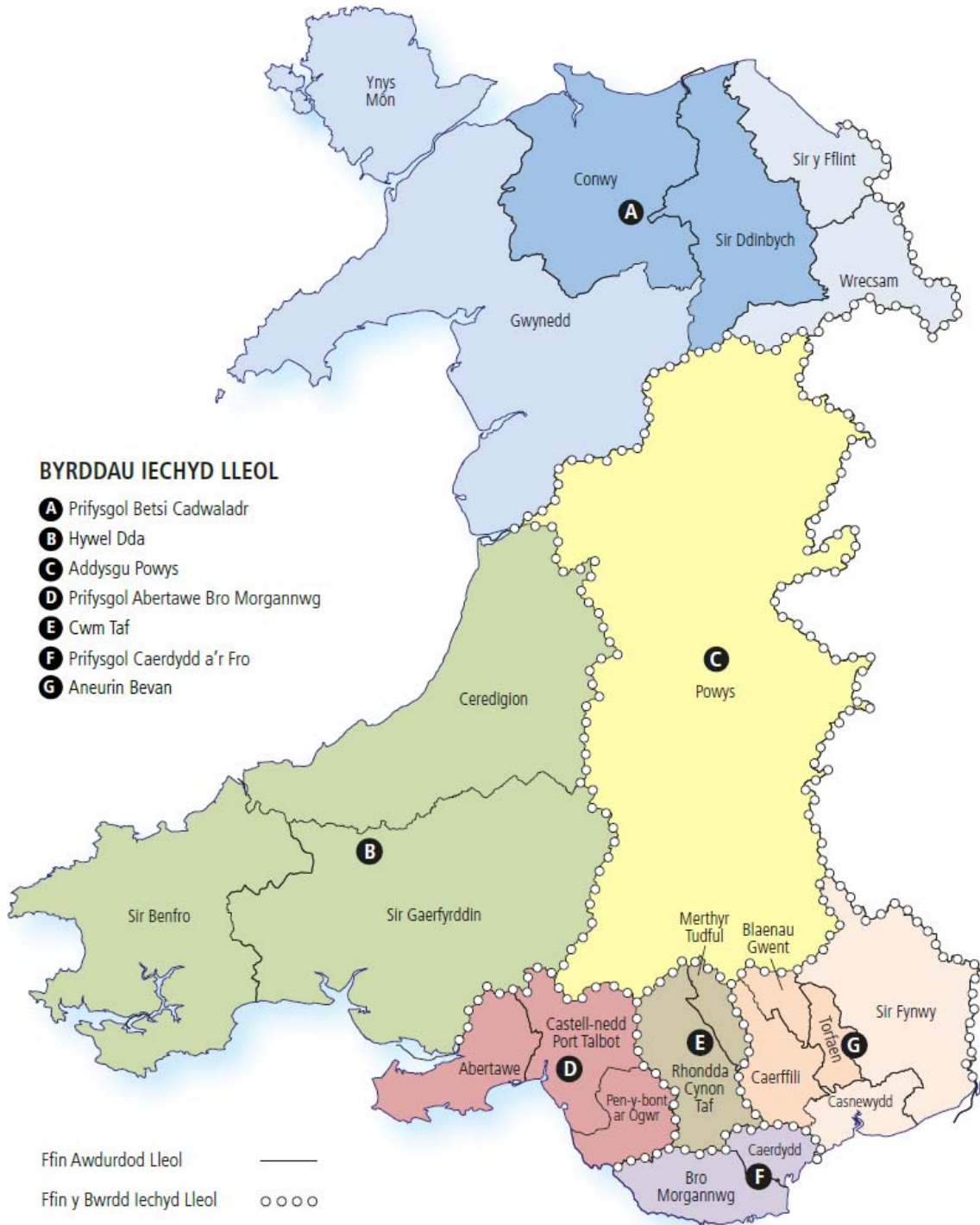


Map: Opsiwn 2b



© Hawlfraint y Goron 2013
 Cartograffeg • Llywodraeth Cymru
 ML/227/13.14
 Rhagfyr 2013

Map: Opsiwn 3



© Hawlfraint y Goron 2013
 Cartograffeg • Llywodraeth Cymru
 ML/227/13.14

Rhagfyr 2013

Atodiad Ff: Arweinyddiaeth, Diwylliant a Gwerthoedd - Gwerthoedd Gwasanaethau Cyhoeddus

Enghreifftiau o gyfresi gwerthoedd gwasanaeth cyhoeddus

Bwrdd Iechyd Prifysgol Caerdydd a'r Fro

Mae cyrff y GIG yng Nghymru yn aml yn fawr ac yn gymhleth ac felly mae'n anodd gwneud newidiadau eang a chynaliadwy. Mae gan Fwrdd Iechyd Prifysgol Caerdydd a'r Fro 14500 o staff a chyllideb refeniw o fwy nag £1.1bn. Dywedodd y Bwrdd Iechyd wrthym mai datblygu cyfres o werthoedd sy'n berthnasol i'r aelodau staff hynny, sy'n hawdd eu trosglwyddo ac y gall pobl ymrwymo iddynt yn frwdfrydig, fu un o'r conglfeini hanfodol ar gyfer trawsnewid y sefydliad.

Ar ôl ymgysylltu'n helaeth â staff, pan wrandawodd y tîm arwain ar farn staff a'i gwerthfawrogi, datblygwyd cyfres o werthoedd a adlewyrchai'r gwerthoedd hynny yr oedd y staff wedi dweud sy'n bwysig iddynt ac a oedd yn gywir ac yn briodol i'r Bwrdd Iechyd yn eu barn hwy.

Mae'r gwerthoedd y cytunwyd arnynt fel a ganlyn:

- **Gofal** dros y bobl rydym yn eu gwasanaethu a'r bobl rydym yn gweithio gyda hwy;
- **Caredigrwydd** wrth weithio - oherwydd mae am ddim ac mae'n gwneud byd o wahaniaeth;
- Dangos **ymdiriedaeth** - oherwydd mae ein staff wedi cael eu hyfforddi i wneud eu swyddi ac rydym ar ein gorau pan deimlwn fod pobl yn ymddiried ynom;
- Cymryd a disgwyl **cyfrifoldeb personol** - oherwydd mae gan bawb waith i'w wneud ac mae cyfrifoldeb arnom i gyd i wneud ein gwaith cystal ag y gallwn;
- Dangos **parch** - oherwydd dyma'r hyn rydym ei eisiau ein hunain;
- Dangos **uniondeb** bob amser - oherwydd byddwn yn ennyn ymdiriedaeth a pharch os byddwn yn cadw at ein haddewidion, yn gwneud yr hyn rydym yn dweud y byddwn yn ei wneud, ac yn cydweithio.

Bu'n anodd neilltuo amser i ddatblygu'r gwerthoedd hyn, ar adeg pan oedd y Bwrdd Iechyd eisoes yn wynebu heriau ariannol mawr ymhlith eraill - pryderai llawer o bobl na allai'r

sefydliad fforddio treulio amser ar y gwaith hwn. Mae'r Bwrdd Iechyd wedi dangos, fodd bynnag, fod yr amser a fuddsoddwyd bellach yn talu ar ei ganfed ac yn dangos y cysylltiad rhwng gwerthoedd a metrigau perfformiad caled.

Gwasanaeth Tân ac Achub De Cymru

Cydnabu Gwasanaeth Tân ac Achub De Cymru fod angen iddo ysbrydoli'r gweithlu i groesawu newid er mwyn cyflawni ei weledigaeth a'i genhadaeth. Ar ôl adolygu'r weledigaeth a'r genhadaeth er mwyn pennu cyfeiriad strategol y Gwasanaeth, roedd arweinwyr yn awyddus i'r gweithlu ddiffinio gwerthoedd craidd y Gwasanaeth. Cynhaliodd y Gwasanaeth 16 o weithdai a chymerodd dros 250 o aelodau o staff ran ynddynt, gan sicrhau y cynrychiolwyd pob lefel a phob rhan o'r Gwasanaeth. Yn sgil y gweithdai, dewisodd y gweithlu wyth gwerth a ddefnyddir i ddiffinio sut mae'r Gwasanaeth yn gweithredu.

Er mwyn i'r gwerthoedd hyn lywio diwylliant y Gwasanaeth, roedd yn hanfodol eu bod yn cael eu sefydlu a'u harddel. Gofynnwyd i'r holl aelodau staff ymrwymo i'r gwerthoedd hyn a'u harddangos ym mhob agwedd ar eu gwaith. Er mwyn helpu arweinwyr i drosglwyddo'r gwerthoedd hyn, darparwyd pecyn adnoddau a oedd yn cynnwys nifer o ffyrdd o ymgysylltu â staff a throsglwyddo'r gwerthoedd. Hefyd, rhoddwyd bathodyn o arwyddlun y Gwasanaeth i bob aelod o staff er mwyn adlewyrchu pwysigrwydd y gwerthoedd hyn. Er nad yw'n orfodol gwisgo'r bathodyn hwn, roedd y nifer uchel o staff a ddewisodd wneud hynny yn arwydd cynnar bod y gwerthoedd hyn yn cael eu sefydlu a'u harddel.

Y Gwerthoedd:

- Proffesiynol
- Gofalgar
- Parchus
- Ymroddedig
- Dibynadwy
- Dynamig
- Disgybledig
- Gwydn

Yr Heddlu

Mae'r pedwar Heddlu yng Nghymru wedi dilyn prosesau lleol gwahanol i ddatblygu gwerthoedd yn seiliedig ar 'Ddatganiad o Ddiben a Gwerthoedd Cyffredin' lefel uchel sy'n datgan:

"Diben Gwasanaeth yr Heddlu yw arddel y gyfraith yn deg ac yn gadarn; atal troseddu; dal drwgweithredwyr sy'n torri'r gyfraith a dwyn achos cyfreithiol yn eu

herbyn; cadw Heddwch y Frenhines; diogelu, helpu a lliniaru gofidiau'r gymuned; a chael ein gweld yn gwneud y cyfan hyn gyda didwylledd, synnwyr cyffredin a doethineb barn.

Rhaid i ni fod yn dosturiol, yn gwrtais ac yn amyneddgar, gan weithredu heb ofn na ffafiaeth na rhagfarn yn erbyn hawliau eraill. Mae angen i ni fod yn broffesiynol, yn ddigyffro a dangos hunanddisgyblaeth yn wyneb trais, ac ond defnyddio'r grym hwnnw sydd ei angen i gyflawni ein dyletswyddau yn ôl y gyfraith.

Rhaid i ni ymdrechu i leddfu pryderon y cyhoedd, ac adlewyrchu, i'r graddau y gallwn, eu blaenoriaethau hwy yn yr hyn a wnawn. Rhaid i ni ymateb i feirniadaeth deg gyda pharodrwydd i newid."

Mae pob un o'r pedwar heddlu yng Nghymru yn dehongli'r datganiad hwn mewn ffyrdd gwahanol yn eu hardal leol.

Heddlu Dyfed Powys

BALCH - Rydym yn falch o fod yn rhan o dîm Dyfed Powys a gwasanaethu cymunedau lleol
PERCHENOGAETH - Os caiff mater ei ddwyn i'n sylw a'n bod yn gyfrifol amdano, rydym yn ei berchenogi ac yn delio ag ef

GWRANDO - Rydym yn gwrando ar ein cymunedau lleol

GWELLA - Rydym yn ceisio arloesi a gwella'r gwasanaeth a ddarparwn

GOFALU - Am bawb a dangos ein bod yn poeni drwy'r hyn a wnawn

Gwasanaeth Heddlu Gwent

Mae gwerthoedd yn cynrychioli'r pethau y mae Heddlu Gwent yn anelu atynt. Mae Heddlu Gwent am wneud y canlynol:

1 ENNYN YMDDIRIEDAETH

Bydd hyn yn golygu y byddwn yn

- Gwneud y penderfyniadau gorau i'r cyhoedd
- Gwneud yr hyn rydym yn dweud y byddwn yn ei wneud ar yr adeg rydym yn dweud y byddwn yn gwneud hynny
- Trin pawb yn deg

2 BOD YN DEG

Bydd hyn yn golygu y byddwn yn

- Trin pobl eraill fel y byddem ni'n disgwyl cael ein trin
- Dangos gofal i'r bobl sy'n gofyn am ein help
- Gonest

3 BOD YN BROFFESIYNOL

- Deall sut i wneud ein gwaith yn iawn a chystal ag y gallwn
- Gwneud ein gorau i wneud pethau'n iawn y tro cyntaf, bob amser
- Ymfalchïo yn yr hyn a wnawn

4 BOD YN YMATEBOL

- Darganfod beth mae ein pobl ei eisiau gennym
- Dangos diddordeb mewn pobl a'u problemau
- Gweithredu'n gyflym i unioni pethau pan fyddwn yn gwneud rhywbeth o'i le

Heddlu Gogledd Cymru

- Un tîm
- Gwneud y peth iawn
- Helpu ein cymunedau

Heddlu De Cymru

Mae ein gwerthoedd yn ymwneud â'r ffordd rydym yn cydweithio i gyflawni ein gweledigaeth o ran llywio ein sefydliad ac maent yn hanfodol i'n llwyddiant. Dyma pam bod ein staff wedi creu ein tri gwerth sefydliadol

1. Rydym am fod yn sefydliad proffesiynol gyda staff sy'n onest, yn cymryd perchenogaeth ac yn dangos parch
2. Rydym am i'n staff fod yn falch o'n sefydliad, y cymunedau y maent yn eu gwasanaethu a hwy eu hunain
3. Rydym am i'n sefydliad fod yn gadarnhaol, ymateb i bobl a'u pryderon, bod yn ddibynadwy ac yn ofalgar

Gwerthoedd gwasanaeth cyhoeddus cyson

Ff.1 Yn amlwg mae rhywfaint o debygrwydd rhwng yr enghreifftiau uchod o werthoedd. Mae gwerthoedd sy'n annog proffesiynoldeb, balchder, ymddiriedaeth a charedigrwydd (er enghraifft) yn themâu cyffredin. Credwn y dylid gallu datblygu cyfres gyson o werthoedd gwasanaeth cyhoeddus a fydd yn helpu i feithrin y diwylliant sydd ei angen ar y gwasanaeth cyhoeddus yng Nghymru. Dylai'r gwerthoedd hyn ddangos beth yn union yw llwyddiant a pha ymddygiadau fyddai'n ategu hynny. Yn eu hanfod, byddent yn gwrthgyferbynnu ag unrhyw ymddygiadau sy'n cyfyngu ar allu gwasanaethau cyhoeddus i ddarparu'r gwasanaeth gorau posibl (er enghraifft, amharodrwydd i fentro, plwyfoldeb, goddefolrwydd a gweithredu byrdymor). Y

gwerthoedd hyn fyddai'r glud sy'n rhwymo holl rannau'r gwasanaeth cyhoeddus ynghyd, gan roi diben ac ystyr cyffredin.

Ff.2 Mae Saith Egwyddor Bywyd Cyhoeddus, neu "egwyddorion Nolan" fel y'u gelwir, yn gymwys i bawb mewn swyddi cyhoeddus (gan gynnwys gweision sifil, cynghorwyr, cynrychiolwyr etholedig, aelodau a swyddogion cyrff y Gwasanaeth Iechyd Gwladol, aelodau etholedig a swyddogion awdurdodau lleol). Gellid eu hystyried yn gyfres o werthoedd sy'n croestorri gwasanaethau cyhoeddus. Fodd bynnag, maent yn canolbwyntio mwy ar ddiffinio ymddygiad personol yn hytrach na gwerthoedd ar gyfer sefydliadau neu sectorau cyfan. Rydym hefyd wedi pwysleisio ei bod yn bwysig i werthoedd gael eu rhannu gan bawb a'u datblygu o'r gwaelod i fyny. Mae'r broses o ddiffinio'r gwerthoedd yr un mor bwysig â'r canlyniad: mae angen cytuno arnynt a'u rhannu ac mae'n rhaid iddynt fod yn briodol i'r heriau sy'n wynebu gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru.

Ff.3 Oherwydd pwysigrwydd y broses o ddatblygu gwerthoedd, nid ydym yn cynnig cyfres o werthoedd penodol, ond yn hytrach argymhellwn y dylid datblygu cyfres drwy brosiect a gyd-gysylltir gan y ganolfan Arwain a Datblygu (gweler uchod).

Ff.4 Gall y gyfres o werthoedd gwasanaethau cyhoeddus i Gymru gynnwys llawer o werthoedd 'cyffredinol', fel:

- | | | | |
|-----------------|----------------|------|-----------------|
| • Hunanfyfrio | • Canolbwyntio | ar | • Goddefgarwch |
| • Ymatebolrwydd | weithredu | | • Trugaredd |
| • Atebolrwydd | • Mwynhad | | • Dilysrwydd |
| • Cydraddoldeb | • Arloesedd | | • Uniondeb |
| • Amrywiaeth | • Stiwardiaeth | | • Optimistiaeth |
| • Parch | • Dewrder | | • Safonau uchel |
| • Ymroddiad | • Herio | | |
| | • Canolbwyntio | ar y | |
| | dinesydd | | |

Ff.5 Fel y nodwyd ym Mhennod 5, gallai'r gwerthoedd hyn hefyd gwmpasu'r meysydd eang canlynol:

- Rhaid i wasanaethau cyhoeddus weithio'n ddiflino i geisio deall anghenion eu rhanddeiliaid amrywiol a'u profiad o'u gwasanaethau, a gweithio gyda chymunedau fel partneriaid i wella'r ddarpariaeth;
- Mae gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru yn aml wedi dioddef o ddiffyg uchelgais. Dylai arweinwyr a sefydliadau bob amser geisio dysgu gan eraill - nid yn unig eu cymheiriaid yng Nghymru, ond yng ngweddill y DU a thu hwnt;

- Dylai dysgu a chynnwys staff fod wrth wraidd sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus. Mae staff yn werthfawr: dylid defnyddio eu profiad a dylai'r broses o ddatblygu staff fod o bwys canolog;
- Dylai arweinwyr fod yn awyddus i roi eu buddiannau eu hunain a buddiannau eu sefydliad o'r neilltu os yw hynny er lles pawb. Bydd hyn yn helpu i ddiwygio trefniadau rheoli perfformiad nad ydynt yn rhoi blaenoriaeth i fuddiannau cyfunol. Dylent hefyd geisio helpu sefydliadau eraill sy'n wynebu anawsterau;
- Dylai sefydliadau fod yn agored i atebolrwydd: dylent gyfrannu at ddeialog a thrafodaeth ar berfformiad yn y gorffennol a blaenoriaethau ar gyfer y dyfodol;
- Dylai sefydliadau ysgogi arloesedd a dysgu ar draws ffiniau sefydliadol. Mae ffocws ar welliant parhaus yn gymaint o feddylfryd â chyfres o weithdrefnau;
- Mae gan Gymru ymrwymiad cyfansoddiadol i gynaliadwyedd. Rhaid i wasanaethau cyhoeddus edrych y tu hwnt i ystyriaethau byrdymor er mwyn sicrhau bod y gwasanaethau a drosglwyddir ganddynt i'w holynwyr mewn cyflwr gwell i ymdopi ag anghenion yn y dyfodol.

Ff.6 Os na chaiff cyfres gyson o werthoedd gwasanaeth cyhoeddus ei datblygu a'i gweithredu, credwn y bydd hynny'n effeithio'n andwyol ar allu sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus i fabwysiadu'r diwylliant sydd ei angen arnynt i ateb yr heriau difrifol sy'n ein hwynebu nawr ac yn y dyfodol agos.

Atodiad G: Rhestr o Argymhellion

Cyflwyniad

Mae angen sicrhau newid sylweddol i berfformiad a darpariaeth gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru.

1. Rhaid i Lywodraeth Cymru gychwyn, arwain a rheoli rhaglen gynhwysfawr o newid er mwyn mynd i'r afael â chanfyddiadau ein hadroddiad. Rhaid i'r rhaglen hon ddechrau ar unwaith a bydd yn cymryd tair i bum mlynedd i'w chwblhau; rhaid iddi gael ei chyflawni mewn cydweithrediad agos â sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus ledled Cymru. (paragraff 1.26)
2. Rhaid i Lywodraeth Cymru greu rhestr o gyrff cyhoeddus datganoledig yng Nghymru a'i chynnal. (paragraff 1.31)

Cymhlethdod

Mae cydberthnasau yn y sector cyhoeddus yng Nghymru yn rhy gymhleth ac nid yw'r cymhlethdod hwn yn gwneud unrhyw les i Gymru. Rhaid symleiddio strwythurau, cydberthnasau a chyfrifoldebau cyrff sector cyhoeddus Cymru, a'r partneriaethau rhyngddynt, a rhaid egluro eu hatebolrwydd a manteisio ar y synergeddau rhyngddynt.

3. Rhaid i adolygiad Llywodraeth Cymru o waith archwilio, arolygu a rheoleiddio nodi ffyrdd o leihau cymhlethdod a sicrhau mwy o ffocws. (paragraff 2.27)
4. Rhaid i bob elfen o'r gwaith craffu, archwilio, arolygu a rheoleiddio fod yn ategol, yn gyson â'i gilydd ac yn gydgyfnerthol. (paragraff 2.28)

Systemau polisi cenedlaethol

5. Rhaid i drefniadau ariannu fod yn symlach a chanolbwyntio ar gyflawni canlyniadau. Erbyn diwedd blwyddyn ariannol 2016-17, rhaid sicrhau bod yr holl grantiau penodol a delir gan Lywodraeth Cymru i gyrff sector cyhoeddus naill ai:
 - Wedi'u cynnwys mewn arian heb ei neilltuo; neu

- Yn ddarostyngedig i amodau llawer cliriach, sy'n canolbwyntio ar ganlyniadau, gan sicrhau y caiff grantiau penodol eu gwario mewn ffordd sy'n cyfrannu at ganlyniadau cenedlaethol neu ganlyniadau lleol; neu
 - Yn cael eu cadw ar eu ffurf bresennol mewn achosion eithriadol yn unig. (paragraff 2.33)
6. Erbyn dechrau blwyddyn ariannol 2015-16, rhaid i Lywodraeth Cymru nodi sut y gall derbynnyddion grantiau penodol gael mwy o ymreolaeth wrth eu defnyddio drwy ddangos eu gallu i sicrhau canlyniadau cadarnhaol drwy berfformiad cryf. (paragraff 2.34)
7. Rhaid i Lywodraeth Cymru a Chynulliad Cenedlaethol Cymru wneud y canlynol:
- Ystyried yr angen i gyflawni canlyniadau sy'n canolbwyntio ar ddinasyddion yn uniongyrchol wrth ddeddfu;
 - Adolygu deddfwriaeth bresennol i sicrhau ei bod yn symleiddio prosesau gwneud penderfyniadau yn y sector cyhoeddus yn hytrach na'u cyfyngu'n ddiangen neu eu cymhlethu; a naill ai ddiddymu darpariaethau o'r fath neu egluro eu hystyr a'u diben. (paragraff 2.37)

Dylai ffiniau helpu nid rhwystro

8. Rhaid i'r ffin rhwng Gwasanaeth Tân ac Achub De Cymru a Gwasanaeth Tân ac Achub Canolbarth a Gorllewin Cymru fod yn gyson â ffin Bwrdd Iechyd Prifysgol Abertawe Bro Morgannwg. (paragraff 2.44)
9. Rhaid i Lywodraeth Cymru a sefydliadau cyflawni gysoni ffiniau consortia a phartneriaethau â ffiniau'r prif ddarparwyr gwasanaethau. (paragraff 2.47)

Newid ffocws sefydliadau

10. Rhaid i Gynghorau Iechyd Cymuned sicrhau bod buddiannau a phryderon cleifion wrth wraidd trefniadau llywodraethu, penderfyniadau a darparu gwasanaethau yn y GIG. Felly:
- Rhaid iddynt roi blaenoriaeth i wasanaethau cyngor ac eiriolaeth i gleifion, a lleihau amseroedd aros ar gyfer y gwasanaethau hyn;
 - Rhaid iddynt graffu ar gynigion i newid y gwasanaeth iechyd mewn modd adeiladol a gwrthrychol;
 - Rhaid iddynt sicrhau mwy o ffocws wrth graffu ar ansawdd a diogelwch gwasanaethau i gleifion drwy gynllunio a chydgysylltu eu gwaith gydag Arolygiaeth Gofal Iechyd Cymru, Arolygiaeth Gofal a Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru, Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru ac awdurdodau lleol;

- Rhaid i Lywodraeth Cymru gefnogi'r newidiadau hyn a diwygio'r gyfraith yn ymwneud â Chynghorau Iechyd Cymuned yn briodol. (paragraff 2.59)
11. Dylai Llywodraeth Cymru ymestyn cylch gwaith rolau cyngor ac eiriolaeth y Cynghorau Iechyd Cymuned er mwyn rhoi cymorth di-dor i'r rheini sy'n defnyddio gwasanaethau iechyd a gwasanaethau gofal cymdeithasol preswyl. (paragraff 2.59)
 12. Dylai Llywodraeth Cymru barhau i atgyfnerthu annibyniaeth y Cynghorau Iechyd Cymuned drwy newid eu llinell adrodd fel ei bod y tu hwnt i gylch gwaith y Gyfarwyddiaeth Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol. (paragraff 2.59)
 13. Rhaid i Awdurdodau Parciau Cenedlaethol ddatblygu ffyrdd clir a chyson o gydweithio â'i gilydd, a chydweithio ar lawr gwlad ag awdurdodau lleol, Croeso Cymru a Cyfoeth Naturiol Cymru, er mwyn osgoi achosion o ddyblygu a manteisio i'r eithaf ar arbenigedd ac adnoddau prin. (paragraff 2.60)
 14. Dylai Llywodraeth Cymru ac Awdurdodau Parciau Cenedlaethol sicrhau arweinyddiaeth a chydgyssylltu cenedlaethol a gwneud y defnydd mwyaf effeithiol o adnoddau ac arbenigedd. Dylai'r Llywodraeth ystyried gwneud hynny drwy un awdurdod, tra'n cynnal hunaniaeth unigryw'r tri pharc. (paragraff 2.60)
 15. Rhaid atgyfnerthu atebolrwydd a phenderfyniadau lleol; rhaid i aelodau Awdurdodau Parciau Cenedlaethol a enwebwyd gan yr awdurdod lleol gynrychioli wardiau sy'n gyfan gwbl o fewn ardal y Parc neu, os nad yw hynny'n bosibl, yn rhannol o fewn ardal y Parc. Dylai Llywodraeth Cymru ystyried a fyddai ethol aelodau Awdurdodau Parciau Cenedlaethol yn uniongyrchol yn cryfhau atebolrwydd o'r fath. (paragraff 2.60)
 16. Rhaid i Awdurdodau Tân ac Achub gael eu had-drefnu er mwyn craffu'n effeithiol ar wasanaethau tân a'u prif swyddogion. Fel rhan o hyn:
 - Dylai'r prif swyddog tân fod yn gyfreithiol gyfrifol am gynllunio, rheoli a darparu gwasanaethau tân ac achub, yn yr un modd ag y mae prif gwnstabl yn gyfrifol am blismona;
 - Dylai Awdurdodau Tân ac Achub ganolbwyntio ar ddwyn y prif swyddog a'r gwasanaeth i gyfrif. Dylai hyn gynnwys craffu ar benderfyniadau gwasanaeth strategol ac ariannol cyn iddynt gael eu gwneud, a dwyn y gwasanaeth i gyfrif yn barhaus am ddarpariaeth a gwariant;
 - Rhaid i Lywodraeth Cymru, mewn ymgynghoriad ag Awdurdodau Tân ac Achub, y gwasanaethau tân, eu staff a phartïon eraill â diddordeb, ddatblygu opsiynau manwl ar gyfer sicrhau tryloywder ac atebolrwydd wrth ariannu gwasanaethau tân;
 - Dylai Awdurdodau Tân ac Achub hefyd fod yn gyfrifol am graffu ar drefniadau cydweithio rhwng y gwasanaeth tân a'r gwasanaeth ambiwlans. Yn y dyfodol, ac yn

amodol ar ddatganoli pellach, efallai y sefydlir corff a ad-drefnwyd sy'n gyfrifol am graffu ar yr holl wasanaethau brys. (paragraff 2.61)

Manteisio i'r eithaf ar synergeddau

17. Mae angen cymryd camau brys i sicrhau y caiff gwasanaethau iechyd a gofal cymdeithasol di-dor, integredig o ansawdd uchel eu darparu ledled Cymru:
 - Rhaid i bob awdurdod lleol a bwrdd iechyd lleol baratoi cynlluniau clir a chadarn ar gyfer integreiddio eu gwasanaethau ar unwaith;
 - Rhaid i'r rhain gynnwys cynigion, cerrig milltir, targedau a chanlyniadau manwl ar gyfer gwella ac integreiddio'r modd y darperir pob gwasanaeth perthnasol. Rhaid i Lywodraeth Cymru fonitro'r modd y cânt eu gweithredu;
 - Os na chaiff y cynigion hyn eu rhoi ar waith yn dda neu'n ddigon cyflym, rhaid i Lywodraeth Cymru ystyried gofyn i awdurdodau lleol a byrddau iechyd lleol integreiddio, naill ai gan ddefnyddio pwerau sy'n bodoli eisoes neu'r rheini sydd yn y Bil Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant, os caiff ei weithredu. (paragraff 2.66)

18. Oherwydd nodweddion unigryw sir Powys, a'r patrymau unigryw sy'n deillio o hyn o ran darparu gwasanaethau, dylai Cyngor Sir Powys a Bwrdd Addysgu Iechyd Powys uno. Dylai hyn fod yn broses dau gam.
 - Dylai'r Bwrdd Iechyd a'r Cyngor, gyda chymorth Llywodraeth Cymru, gymryd camau ar unwaith i integreiddio eu holl strwythurau llywodraethu, rheoli a darparu. Dylent ddiffinio'r trefniadau hyn erbyn diwedd 2014-15, a'u gweithredu ar unwaith wedi hynny;
 - Dylai Llywodraeth Cymru a Chynulliad Cenedlaethol Cymru, mewn ymgynghoriad â'r Cyngor Sir a'r Bwrdd Iechyd, ddiffinio a deddfu ar gyfer un corff newydd i ddarparu gwasanaethau iechyd a llywodraeth leol integredig yn y sir. Rhaid i'r corff newydd gael ei sefydlu fel busnes byw, hynny yw, heb unrhyw ddiffyg ariannol sy'n deillio o weithgarwch blaenorol ym maes iechyd, a chyda threfniadau ariannu parhaus sefydlog sy'n gyson â gwasanaethau iechyd a llywodraeth leol eraill yng Nghymru. (paragraff 2.71)

19. Dylai Llywodraeth Cymru a Chynulliad Cenedlaethol Cymru ddeddfu i uno Cadw a Chomisiwn Brenhinol Henebion Cymru pan gyflwynir y Bil Treftadaeth yn 2014. (paragraff 2.76)

20. Rhaid i'r tri Gwasanaeth Tân ac Ymddiriedolaeth GIG Gwasanaethau Ambiwlans Cymru fanteisio ar eu cyfrifoldebau a'u systemau darparu gwasanaethau cyffredin. Er mwyn gwneud hynny:
 - Rhaid i bob Gwasanaeth Tân ac Ymddiriedolaeth GIG Gwasanaethau Ambiwlans Cymru lunio cynllun clir ar gyfer cydgyssylltu a chysoni strategol a gweithredol erbyn

diwedd 2014, gan gynnwys cynigion ar gyfer rhannu safleoedd a chydgysylltu ymatebion i ddiwyddiadau lle mae angen presenoldeb y gwasanaeth tân a'r gwasanaeth ambiwlans;

- Unwaith y cânt eu sefydlu, dylai'r Awdurdodau Tân ac Achub diwygiedig graffu ar gynnydd wrth ddatblygu a gweithredu'r cynlluniau hyn o leiaf bob blwyddyn. (paragraff 2.83)

21. Rhaid i strwythurau partneriaeth lleol gael eu symleiddio'n radical a'u gwneud yn fwy effeithiol. Er mwyn gwneud hynny:
- Rhaid i bob Bwrdd Gwasanaethau Lleol sicrhau ei fod yn bodloni ac yn arddel y meini prawf a nodir gennym ar gyfer gwaith partneriaeth effeithiol;
 - Dylai Byrddau Gwasanaethau Lleol gynnal un gofrestr o bartneriaethau lleol;
 - Dylai Byrddau Gwasanaethau Lleol archwilio eu strwythurau partneriaeth lleol er mwyn sicrhau eu bod yn gyson â'r meini prawf hynny, ynghyd â'r canlyniadau blaenoriaeth cenedlaethol a lleol cliriach a gynigir gennym hefyd. Dylid dechrau'r gwaith hwn ar unwaith a'i gwblhau o fewn blwyddyn i fynegi'r blaenoriaethau hynny. Dylid dileu partneriaethau nad ydynt yn ychwanegu gwerth, neu sy'n ychwanegu at gymhlethdod;
 - Rhaid i Gynlluniau Integredig Sengl hefyd adlewyrchu'r canlyniadau hyn a nodi'r prif bwysau ac anawsterau ar draws sectorau y mae angen mynd i'r afael â hwy; rhaid iddynt nodi'n glir y camau sydd angen eu cymryd, gan bwy ac erbyn pryd. (paragraff 2.107)
22. Gan adeiladu ar gyraeddiadau GIG Cymru, rhaid sefydlu un gweithrediad gwasanaethau a rennir i ddarparu swyddogaethau cefn swyddfa a gwasanaethau cyffredin ar draws y sector cyhoeddus erbyn diwedd blwyddyn ariannol 2016-17. Rhaid i Lywodraeth Cymru gydgyssylltu'r gwaith o ddatblygu a sefydlu'r gweithrediad hwn a'i oruchwylio. (paragraff 2.116)

Maint a Gallu

Mae angen cymryd camau brys a radical i fynd i'r afael â'r risg i ddulliau llywodraethu a darparu, yn sgil capasiti isel, diffyg gwydnwch a chostau a gorbenion anghynaliadwy a wynebir gan sefydliadau bach. Rhaid i drefniadau ar gyfer ymgysylltu â'r gymuned a'r gymdogaeth gael eu cynnal a'u datblygu.

Llywodraeth Leol

23. Dylai'r 22 o awdurdodau lleol sydd gennym ar hyn o bryd uno i greu unedau mwy. Dylid gwneud hyn drwy uno awdurdodau lleol sy'n bodoli eisoes, nid ail-lunio ffiniau. (paragraff 3.72)

24. Rhaid i un o'n hopsiynau ar gyfer uno llywodraeth leol gael ei fabwysiadu a'i weithredu ar fyrder, gan greu 12, 11 neu 10 o awdurdodau lleol. (paragraff 3.106)
25. Rhaid i Lywodraeth Cymru, awdurdodau lleol a rhanddeiliaid allweddol gytuno ar drefniadau'r rhaglen uno erbyn Pasg 2014, fan bellaf. Dylai'r rhain gynnwys prosesau llywodraethu prosiect a rhaglen clir a chadarn yn genedlaethol ac yn lleol gydag atebolrwydd clir i fwrdd trawsnewid a gweithredu cenedlaethol. (paragraff 3.106)
26. Dylai Llywodraeth Cymru gefnogi a chymell y rheini sy'n mabwysiadu'r rhaglen yn gynnar, ac sy'n dymuno dechrau proses uno wirfoddol. Serch hynny, dylai'r rhaglen gael ei chwblhau yn 2017-18. (paragraff 3.118)

Cynrychiolaeth leol a chymunedol

27. Rhaid i drefniadau ar gyfer cynrychioli'r gymuned a'r gymdogaeth gael eu cynnal a'u gwella. Er mwyn gwneud hynny:
 - Dylid hefyd uno ardaloedd cynghorau tref a chymuned neu eu hehangu (paragraff 3.130);
 - Dylai awdurdodau lleol a phartneriaid eraill ddatblygu, mabwysiadu a gweithredu system ar gyfer rheoli'r gymdogaeth neu ddull tebyg o ymgysylltu â dinasyddion er mwyn nodi, blaenoriaethu a mynd i'r afael â materion lleol penodol, yn enwedig drwy gydgyhyrchu. (paragraff 3.134)

Mentrau sy'n bodoli eisoes

28. Mae'r cynigion ar gyfer ad-drefnu gwasanaethau a wnaed yn Adolygiad Simpson yn 2011 wedi cymryd gormod o amser i'w rhoi ar waith. Dylai'r cynigion hynny sy'n gyson â'n rhaglen newid arfaethedig gael eu cynnwys yn y rhaglen honno a'i threfniadau rheoli prosiect, er mwyn sicrhau y cânt eu cyflawni. Felly:
 - Rhaid i Lywodraeth Cymru a llywodraeth leol adolygu'r cynigion ar gyfer darparu gwasanaethau rhanbarthol ar unwaith a nodi unrhyw rai nad oes eu hangen mwyach yng ngoleuni'r rhaglen newid a argymhellwn. Dylai'r rhai sy'n angenrheidiol o hyd gael eu gweithredu cyn gynted â phosibl;
 - Er mwyn sicrhau symlrwydd, cydlyniant ac effeithlonrwydd, dylai'r gwaith o weithredu holl gynigion Simpson fod yn rhan o'r un trefniadau llywodraethu â'r brif raglen ar gyfer ailstrwythuro llywodraeth leol. (paragraff 3.144)
29. Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru gysoni ffiniau'r pedwar consortiwm gwella ysgolion â ffiniau'r awdurdodau lleol newydd. (paragraff 3.148)

30. Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru a Chynulliad Cenedlaethol Cymru ymdrin â'r Bil Cynllunio a'i weithredu yn unol â'n hargymhellion ehangach. (paragraff 3.151)

Llywodraethu, Craffu a Darparu

Rhaid i drefniadau llywodraethu mewn sefydliadau sector cyhoeddus a rhyngddynt fod yn gadarn ac yn ddiamwys. Mae prosesau craffu adeiladol yn chwarae rôl ganolog wrth ddwyn sefydliadau i gyfrif, gwella gwasanaethau ac ymgysylltu â dinasyddion. Bydd modelau darparu newydd sy'n canolbwyntio ar atal, ymyrryd yn gynnar a rheoli galw drwy gydgynhyrchu ac ymgysylltu â dinasyddion yn hanfodol.

Craffu

31. Rhaid cydnabod a rhoi blaenoriaeth i bwysigrwydd, statws a gwerth gwaith craffu, a'i gynnal a'i atgyfnerthu'n barhaus. Er mwyn cefnogi hyn:
- Rhaid i bob aelod etholedig, aelod annibynnol o fwrdd iechyd, cyfarwyddwr anweithredol, a swyddog, gydnabod pwysigrwydd a gwerth gwaith craffu wrth wella gwasanaethau i bobl a sefydliadau yng Nghymru. Rhaid arddel a diogelu annibyniaeth gwaith craffu yn gadarn, yn ogystal â'i natur adeiladol a chadarnhaol;
 - Yn yr un modd, rhaid i aelodau gweithredol, cyfarwyddwyr anweithredol, a swyddogion, gydnabod gwerth gwaith craffu wrth eu helpu i ddarparu gwasanaethau'n well. Rhaid iddynt roi cyhoeddusrwydd i'w penderfyniadau a'u hegluro'n glir, a gwahodd gwaith craffu arnynt, gan gynnwys craffu cyn y caiff penderfyniadau eu gwneud, mewn modd parod ac agored. Rhaid iddynt hefyd gydnabod ac ymateb i adroddiadau craffu yn brydlon ac yn ddiwyll;
 - Fel rhan o'r ymdrech i godi statws a phroffil gwaith craffu, ac ymgysylltu â dinasyddion, rhaid sicrhau bod allbynnau a chanlyniadau gwaith craffu llywodraeth leol yn fwy gweladwy. (paragraff 4.47)
32. Rhaid i sefydliadau ystyried craffu fel buddsoddiad i sicrhau gwelliannau ac arbedion yn y dyfodol. Rhaid iddynt felly neilltuo'r adnoddau a'r cymorth priodol ar gyfer gwaith craffu:
- Rhaid i awdurdodau lleol sicrhau bod cymorth priodol ar gael, ar lefel swyddogion, i ddatblygu cynlluniau craffu cydgysylltiedig, nodi bylchau mewn arbenigedd o fewn y pwyllgorau a rhoi gwybodaeth gymesur a dealladwy i aelodau'r pwyllgorau. Yn yr un modd, rhaid i sefydliadau eraill sicrhau bod yr adnoddau craffu yn ddigonol er mwyn cyflawni swyddogaeth graffu effeithiol.
 - Rhaid i holl aelodau a chadeiryddion pwyllgorau craffu llywodraeth leol gael hyfforddiant gorfodol. Rhaid i hyfforddiant cyfwerth hefyd fod yn orfodol i aelodau cynghorau iechyd cymuned sy'n cyflawni rolau craffu, aelodau awdurdodau tân ac achub, ac eraill sy'n gyfrifol am graffu ffurfiol. Dylid rhoi hyfforddiant cyfwerth i

aelodau anweithredol neu aelodau annibynnol hefyd, i'w helpu i gyflawni eu rôl o ddwyn eu tîm gweithredol i gyfrif;

- Rhaid i sefydliadau fabwysiadu ymagwedd "arfer gorau" at graffu yn hytrach na gwneud dim ond yr hyn sy'n ofynnol. Rhaid i'r canlyniadau a'r nodweddion craffu sy'n cael eu paratoi gan y Ganolfan Craffu Cyhoeddus gael eu datblygu mewn trafodaeth â sefydliadau eraill yn y sector cyhoeddus. Unwaith y cytunir iddynt, rhaid i bob sefydliad eu mabwysiadu o fewn chwe mis. (paragraff 4.54)

33. Rhaid i bwyllgorau craffu llywodraeth leol a chyrff craffu ffurfiol eraill ymgysylltu'n fwy effeithiol â'r cyhoedd a phartneriaid. Dylai hynny gynnwys cyfethol unigolion o grwpiau eirioli a grwpiau eraill ar bwyllgorau craffu er mwyn cynyddu capasiti a gallu pwyllgorau o'r fath i gyflawni gwaith craffu adeiladol a hyddysg. (paragraff 4.57)

Gwaith archwilio, arolygu a rheoleiddio

34. Rhaid i archwilwyr, arolygwyr a rheoleiddwyr sy'n cyflwyno adroddiadau ar sefydliadau unigol wneud hynny'n uniongyrchol i'r pwyllgor craffu neu archwilio priodol. Lle y bo'n briodol, dylent gynorthwyo'r Pwyllgor wrth ystyried a dwyn y tîm gweithredol i gyfrif. (paragraff 4.62)

Llywodraethu ac atebolrwydd

35. Rhaid i unigolion mewn rolau llywodraethu ym mhob sefydliad gydnabod eu cyfrifoldeb am sicrhau bod safonau llywodraethu da yn cael eu cynnal. Rhaid i bob sefydliad werthuso ei hun bob blwyddyn yn erbyn safonau ac arfer gorau sefydledig ym maes llywodraethu da. Rhaid i'w priod reoleiddwyr ddilysu'r hunanwerthusiad hwn. (paragraff 4.65)
36. Rhaid i bartneriaethau lleol a chenedlaethol ddilyn y dull gweithredu hwn. Rhaid i Lywodraeth Cymru, mewn ymgynghoriad ag aelodau Byrddau Gwasanaethau Lleol, ddiwygio'r Byrddau er mwyn sicrhau'r canlynol:
- Bod ganddynt ddiben a gweledigaeth glir, uchelgeisiol ac ymarferol;
 - Erbyn 2015, bod un model llywodraethu cadarn ar waith sy'n deg ac yn dryloyw ac sy'n sicrhau bod penderfyniadau yn seiliedig ar gyfrifoldebau a chymau gweithredu penodol, a hawliau a rhwymedigaethau ar y cyd, gan greu atebolrwydd clir am ddarpariaeth;
 - Bod ganddynt y pŵer i wneud penderfyniadau sylweddol ac ystyrlon a fydd yn cyfrannu at gyflawni eu diben a'u gweledigaeth;
 - Eu bod yn cynnwys uwch gynrychiolwyr o bob sefydliad sydd ag awdurdod a dylanwad perthnasol. (paragraff 4.66)

37. O gofio pwysigrwydd rôl y Bwrdd Gwasanaethau Lleol wrth ddadansoddi anghenion a llunio cynllun gweithredu amlasiantaethol, mae'n hollbwysig bod modd herio'r meddylfryd sy'n sail i'r cynlluniau integredig sengl mewn ffordd adeiladol. Rhaid i Fyrddau Gwasanaethau Lleol felly fod yn destun gwaith craffu effeithiol drwy raglen graffu benodol y mae'n rhaid iddi ystyried cadernid y broses o ddadansoddi anghenion; a fydd y cynllun yn diwallu'r anghenion hynny'n effeithiol, ac a oes adnoddau digonol wedi'u neilltuo; a ph'un a yw'n cael ei weithredu'n effeithiol. (paragraff 4.67)

Partneriaethau Cenedlaethol

38. Rhaid i Gyngor Partneriaeth Cymru a Grŵp Arwain y Gwasanaeth Cyhoeddus gael eu hadolygu a'u diwygio er mwyn adlewyrchu'r model gwasanaethau cyhoeddus newydd a bennir gan Lywodraeth Cymru yn dilyn ein hadroddiad. Dylai hyn fod ar waith o fewn chwe mis i ymateb Llywodraeth Cymru i'r adroddiad hwn. (paragraff 4.73)
39. Rhaid i'r Cyngor Partneriaeth a Grŵp Arwain y Gwasanaeth Cyhoeddus, ar y cyd â Llywodraeth Cymru, gymryd perchenogaeth o'r rhaglen newid sydd ei hangen i gyflawni ein hargymhellion, a'i chefnogi. (paragraff 4.73)

Atebolrwydd Arweinydd Llywodraeth Leol

40. Os nad yw'r hyn y mae ymgeisydd i fod Arweinydd yn sefyll drosto yn glir, am ba bynnag reswm, rhaid iddo ef neu hi gyhoeddi maniffesto ysgrifenedig a'i gyflwyno i'r Cyngor cyn ethol Arweinydd. Yn dilyn hynny, rhaid i'r Arweinydd gyflwyno datganiad blynyddol o hynt y gwaith o gyflawni'r maniffesto hwnnw. (paragraff 4.77)

Llywodraethu, Craffu ac Atebolrwydd yn y GIG

41. Dylai Byrddau Iechyd Lleol baratoi ar gyfer cyflwyno'r Gorchymyn Personau Dynodedig drwy wneud y canlynol:
- Ystyried a yw eu trefniadau craffu mewnol eu hunain yn ddigon cadarn ai peidio;
 - Nodi a yw'r aelodau annibynnol a'r cyfarwyddwyr anweithredol yn ddigon hyddysg a hyfforddedig i ddwyn y tîm gweithredol i gyfrif, ac os nad ydynt, sicrhau eu bod yn derbyn hyfforddiant cyfwerth â'r hyn a argymhellir gennym mewn man arall ar gyfer y rheini sy'n ymwneud â phrosesau craffu;
 - Sicrhau bod aelodau annibynnol Byrddau Iechyd Lleol yn ymgysylltu â chadeiryddion pwyllgorau craffu ym mhob awdurdod lleol perthnasol er mwyn helpu i gynllunio gwaith craffu llywodraeth leol. (paragraff 4.85)

42. Dylai Llywodraeth Cymru, erbyn mis Rhagfyr 2014, adolygu nifer gyfredol yr aelodau annibynnol o fewn byrddau iechyd lleol, eu cynrychiolaeth a'r broses o'u penodi, er mwyn gwneud y canlynol:
- Lleihau maint cyffredinol pob bwrdd iechyd lleol er mwyn gwella'r broses o wneud penderfyniadau strategol a sicrhau gwaith craffu effeithiol;
 - Sicrhau y caiff yr aelodau Cabinet priodol o bob un o'r awdurdodau lleol newydd yn ardal y bwrdd iechyd lleol eu penodi fel aelodau annibynnol.
 - Sicrhau y caiff o leiaf un cyfarwyddwr gwasanaethau cymdeithasol awdurdod lleol ei benodi i gefnogi'r gwaith o integreiddio gwasanaethau gydag awdurdodau lleol yn ardal y bwrdd iechyd lleol;
 - Sicrhau ei fod yn ystyried a fyddai ethol cynrychiolwyr cymunedol ar fwrdd iechyd lleol yn gwella tryloywder, dulliau ymgysylltu â'r cyhoedd ac atebolrwydd yn y gwasanaeth iechyd, a sut y byddai'n gwneud hynny. (paragraff 4.98)

Rheoli Gwybodaeth a Gwasanaethau Digidol

43. Rhaid i Lywodraeth Cymru arwain y gwaith o ddatblygu strategaeth a rhaglen genedlaethol, gydlynol ar draws y sector cyhoeddus er mwyn cynllunio, blaenoriaethu a darparu gwasanaethau digidol cydgysylltiedig sy'n sicrhau canlyniadau gwell a gwasanaethau mwy effeithiol ar draws y sector cyhoeddus i ddinasyddion Cymru. Dylai'r gwaith hwn ddechrau ar unwaith, a
- Dylai'r rhaglen flaenoriaethu, o'r dechrau, y newidiadau sydd eu hangen er mwyn darparu gwasanaethau integredig i'r dinesydd mewn gwasanaethau blaenoriaeth uchel;
 - Dylai gynnwys gweithio gyda phartneriaid perthnasol i ddatblygu safonau, polisiâu a gweithdrefnau cyffredin, ynghyd ag arferion gweithio cyffredin os yw hynny'n briodol, ar draws sefydliadau'r sector cyhoeddus, fel y gall gwybodaeth a thechnoleg gysylltiedig gynorthwyo i ddarparu gwasanaeth cyhoeddus effeithiol ac effeithlon;
 - Dylai gael ei hystyried yn rhan annatod o'r rhaglen newid gyffredinol a argymhellwyd yn ein hadroddiad a dylai felly gael ei goruchwyllo gan Gyngor Partneriaeth Cymru a'r bwrdd gweithredu a thrawsnewid cenedlaethol cysylltiedig. (paragraff 4.111)

Ail-lunio Gwasanaethau Cyhoeddus

44. Dylai Llywodraeth Cymru weithio gydag eraill i sefydlu rhaglen i adolygu fesul canlyniad y ffordd orau o ailgynllunio gwasanaethau er mwyn cyflawni canlyniadau cenedlaethol allweddol â blaenoriaeth. Dylai'r adolygiadau hyn gael eu harwain gan y rhai sy'n gyfrifol am ddarparu gwasanaethau a dylent ddefnyddio profiadau ac arbenigedd sefydliadau megis Nesta, y Sefydliad Polisi Cyhoeddus, y trydydd sector,

ymarferwyr sydd eisoes wedi gwneud newidiadau o'r fath ac, wrth gwrs, y rhai sy'n defnyddio gwasanaethau o'r fath. (paragraff 4.130)

Arweinyddiaeth, Diwylliant a Gwerthoedd

Mae sicrhau'r arweinyddiaeth, y diwylliant a'r gwerthoedd cywir yn hollbwysig er mwyn gwella perfformiad a gwasanaethau cyhoeddus i ddefnyddwyr. Mae angen mathau newydd o arweinyddiaeth a rheolaeth ar bob lefel er mwyn sicrhau'r newid mewn gwerth sydd ei angen i fynd i'r afael â'r heriau a wynebir gan wasanaethau cyhoeddus. Yng Nghymru, rhaid recriwtio a chadw'r gorau a chreu 'un gwasanaeth cyhoeddus', sy'n canolbwyntio ar gyflawni canlyniadau a'u gwella'n barhaus i ddinasyddion, gyda chnewyllyn o arweinwyr sydd â'r gallu i symud rhwng sefydliadau a sectorau.

45. Er mwyn diwallu anghenion ffurf y gwasanaeth cyhoeddus yn y dyfodol, rhaid creu canolfan arwain a datblygu gwasanaethau cyhoeddus newydd i Gymru, sy'n eiddo i'r sector cyhoeddus cyfan yng Nghymru ac yn atebol iddo. (paragraff 5.76)
46. Rhaid i Lywodraeth Cymru arwain y gwaith o greu'r ganolfan arwain a datblygu newydd hon. Bydd y ganolfan yn disodli Academi Cymru a bydd ei chylch gorchwyl yn cynnwys:
 - Sefydli'r ganolfan y tu allan i Lywodraeth Cymru a bydd yn atebol i Fwrdd o gynrychiolwyr o bob rhan o'r sector gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru, ynghyd ag unigolion blaenllaw ym maes arweinyddiaeth mewn gwasanaethau cyhoeddus, busnes ac academia. O gofio pwysigrwydd y corff hwn o ran sicrhau a chynnal newid mewn gwerth, dylai Llywodraeth Cymru ystyried a ddylai'r cadeirydd a/neu aelodau eraill gael eu penodi'n ffurfiol gan Weinidogion Cymru;
 - Dylai pob sefydliad sector cyhoeddus yng Nghymru gyfrannu at gost y ganolfan drwy fodel codi tâl cyfrannol er mwyn sicrhau ymrwymiad i ofynion cwsmeriaid a sefydlu perchenogaeth ac atebolrwydd;
 - Rhaid i'r ganolfan ddwyn ynghyd y rhaglenni arweinyddiaeth gorau yn ogystal â darparu hyfforddiant i fynd i'r afael â'r meysydd a nodwn yn ein hadroddiad, lle mae angen gwella sgiliau a chymwyseddau ar draws gwasanaethau cyhoeddus yn sylweddol. Bydd hyn yn cynnwys: cymhwyso trefniadau llywodraethu da yn gyson; atgyfnerthu gwelliant parhaus; gwella gwaith craffu; a mabwysyadau dulliau darparu newydd. (paragraff 5.77)
47. Rhaid i'r ganolfan newydd gael ei sefydlu erbyn diwedd 2014-15 i sicrhau bod y cymorth sydd ei angen ar gyfer arweinyddiaeth a newid diwylliannol ar waith i gefnogi'r rhaglen newid gyfan a argymhellwn yn ein hadroddiad. (paragraff 5.78)

48. Rhaid i'r ganolfan arwain a datblygu gwasanaethau cyhoeddus newydd ddatblygu fframwaith cenedlaethol o feini prawf a phrosesau ar gyfer penodi uwch swyddogion y sector cyhoeddus, gan adolygu'r modd y caiff y fframwaith hwnnw ei fabwysiadu yn rheolaidd. (paragraff 5.57)
49. Dylai Llywodraeth Cymru ystyried sefydlu comisiwn penodi ar gyfer pob swydd uwch arweinydd yn y sector cyhoeddus. (paragraff 5.57)
50. Rhaid i arweinwyr yn y sector cyhoeddus ddatblygu a chrosawu cyfres o werthoedd gwasanaeth cyhoeddus a rennir (paragraff 5.94). Er mwyn llywio'r newid hwn:
 - Rhaid i'r ganolfan arwain a datblygu gwasanaethau cyhoeddus newydd sefydlu prosiect cyfnod cyfyngedig er mwyn hyrwyddo a sefydlu cyfres gyson o werthoedd gwasanaeth cyhoeddus;
 - Rhaid i'r gwerthoedd hyn gael eu datblygu o fewn dwy flynedd drwy broses gydweithredol ac ystyrion sy'n cynnwys staff ar bob lefel ar draws sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus;
 - Ar ôl cytuno arnynt, dylai arweinwyr yr holl sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus yng Nghymru fabwysiadu'r rhain fel y gwerthoedd craidd y caiff unrhyw amrywiadau lleol neu sector-benodol eu hychwanegu atynt;
 - Rhaid i'r ganolfan ddefnyddio dulliau datblygu sy'n seiliedig ar werthoedd fel egwyddor pob cyfle hyfforddi a datblygu, gan ddangos y gwerthoedd a rennir ym mhob agwedd ar ddysgu. (paragraff 5.96)

Perfformiad a Rheoli Perfformiad

Rhaid sicrhau bod llai o flaenoriaethau cenedlaethol a'u bod yn gliriach a bod cyswllt clir rhwng dulliau darparu lleol, rhanbarthol a chenedlaethol. Rhaid i'r systemau ar gyfer rheoli perfformiad lywio'r gwaith o gyflawni'r blaenoriaethau hyn yn well.

Mesur perfformiad

51. Gan ddefnyddio profiad llwyddiannus y gwasanaeth tân, rhaid i fesurau perfformiad ar draws y sector cyhoeddus roi llawer mwy o bwyslais ar effeithiolrwydd canlyniadau gwasanaethau ataliol, a llawer llai ar effeithlonrwydd gweithdrefnol gwasanaethau ymatebol. (paragraff 6.33)
52. Gan ddefnyddio llwyddiant Cymru wrth ailgylchu mwy o wastraff, rhaid i'r dull o bennu targedau a chefnogi'r gwaith o'u cyflawni drwy newid arferion darparu ac ymwybyddiaeth y cyhoedd gael ei fabwysiadu ar gyfer gwasanaethau a chanlyniadau priodol eraill. (paragraff 6.38)

53. Rhaid i ddarparwyr gwasanaethau cyhoeddus ymgysylltu â dinasyddion, cymunedau a grwpiau defnyddwyr er mwyn sefydlu dull o reoli a monitro perfformiad rhaglenni darparu wedi'u teilwra. (paragraff 6.60)
54. Erbyn diwedd 2014, rhaid i Lywodraeth Cymru sicrhau mwy o eglurder a gwahaniaeth rhwng mesurau, dangosyddion a thargedau gwahanol a ddefnyddir. Ar lefel genedlaethol, dylai trefniadau mesur a rheoli perfformiad ganolbwyntio ar yr hyn sydd angen ei wneud, nid ar y modd y caiff ei wneud. Felly, yn benodol, rhaid i'r diwygiadau hyn wneud y canlynol:
- Nodi'n glir y canlyniadau a'r blaenoriaethau allweddol y mae Llywodraeth Cymru yn dymuno eu cyflawni;
 - Creu ffordd mwy syml a chyson o fesur perfformiad gwasanaeth islaw hynny, heb ragnodi'r ffordd fwy manwl o fesur materion gweithredol a darparu. (paragraff 6.65)

Llywio gwelliant

55. Erbyn diwedd 2014-15, rhaid i Lywodraeth Cymru ddatblygu a chwblhau cytundebau lefel uchel gyda phob bwrdd gwasanaethau lleol gan nodi sut y bydd y bwrdd a'i aelodau yn cyfrannu at ganlyniadau strategol cenedlaethol tra'n mynd i'r afael ag anghenion a blaenoriaethau lleol ar yr un pryd. (paragraff 6.80)
56. Rhaid i feincnodi fod yn rhan allweddol o'r fframwaith perfformiad cenedlaethol newydd. Rhaid i Lywodraeth Cymru, erbyn diwedd 2014-15, wneud y canlynol:
- Nodi lle mae data perfformiad uniongyrchol gymradwy yn bodoli mewn gwledydd eraill;
 - Sefydlu ffordd ddibynadwy a chywir o gymharu data lle mae gwahaniaethau manwl mewn diffiniadau;
 - Cyhoeddi cymariaethau blynyddol clir ac ystyrlon rhwng perfformiad gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru a'r 'gorau sydd ar gael' mewn mannau eraill;
 - Defnyddio'r cymariaethau hynny i nodi lle mae gwasanaethau yn tanberfformio, a/neu lle y gallai polisïau a dulliau darparu gwahanol wella perfformiad. (paragraff 6.86)
57. Fel rhan o'u systemau rheoli a gwella perfformiad, rhaid i bob sefydliad yn y sector cyhoeddus, erbyn diwedd 2014, wneud y canlynol:
- Nodi'n glir feincnodau dilys a pherthnasol ar gyfer perfformiad eu gwasanaethau, yng Nghymru a thu hwnt;
 - Cymharu ei berfformiad yn rheolaidd ac mewn modd dibynadwy gan ddefnyddio'r meincnodau hynny;

- Defnyddio'r canlyniadau i nodi achosion o danberfformio, meysydd i'w gwella o ran allbwn a chanlyniadau, a sut i wneud hynny;
 - Adrodd ar ganlyniadau'r gwaith dadansoddi hwn yn glir ac yn gyhoeddus, gan gynnwys adrodd i'r rheini sy'n gyfrifol am graffu ffurfiol. (paragraff 6.123)
58. Dim ond os yw'r modd y caiff gwasanaethau eu rheoli a'u darparu yn adlewyrchu arfer da sefydledig y bydd perfformiad yn gwella. Er mwyn gwneud hynny:
- Rhaid i Lywodraeth Cymru, ynghyd â darparwyr gwasanaethau a chyrff archwilio, arolygu a rheoleiddio, nodi achosion lle y byddai mabwysiadu arfer da yn arwain yn amlwg ac yn gyson at welliant parhaus a chanlyniadau gwell;
 - Rhaid i ddarparwyr gwasanaethau fabwysiadu'r arferion hynny neu gyfiawnhau'n glir ac yn wrthrychol pam nad oes angen iddynt wneud hynny;
 - Os na fydd sefydliadau yn ymateb o gwbl, ac yn enwedig os bydd safonau gwasanaeth gwael yn parhau, rhaid i Lywodraeth Cymru ddefnyddio grymoedd ariannol, deddfwriaethol ac ymyraethol i orfodi cydymffurfiaeth. (paragraff 6.98)
59. Rhaid i bob sefydliad reoli perfformiad mewn modd cyson ac effeithiol. Er mwyn gwneud hyn:
- Rhaid i bob sefydliad cyhoeddus fabwysiadu a gweithredu un dull cadarn ac effeithiol o fesur, rheoli, gwella ac adrodd ar ei berfformiad ei hun, gan gynnwys systemau TG priodol. Dylai archwilwyr ac arolygwyr ddilysu bodolaeth ac effeithiolrwydd y dull hwn fel mater o drefn;
 - Dylai sefydliadau sy'n cydweithio fel mater o drefn ar lefel leol, a'r bartneriaeth a sefydlir ganddynt, fabwysiadu technegau rheoli perfformiad cydnaws. (paragraff 6.117)

Ymgysylltu â staff

60. Rhaid i bob sefydliad brif-ffrydio trefniadau rheoli perfformiad ar bob lefel, ac ymgysylltu'n effeithiol â staff wrth ddiffinio a defnyddio gwybodaeth am berfformiad. Yn benodol:
- Rhaid i bob sefydliad gwasanaeth cyhoeddus rymuso ei staff i'w helpu i ddiffinio amcanion corfforaethol a gwasanaeth, a sut i'w mesur; a defnyddio hynny i lywio amcanion timau ac unigolion;
 - Fel rhan o'i ymrwymiad i wella'n barhaus, rhaid i bob sefydliad gwasanaeth cyhoeddus geisio meithrin diwylliant a gwerthoedd sy'n cefnogi defnydd deallus a hyddysg o wybodaeth am berfformiad gan staff ar bob lefel. (paragraff 6.121)

Adrodd ar berfformiad

61. Erbyn diwedd 2014:

- Rhaid i bob bwrdd iechyd lleol ac ymddiriedolaeth y GIG ddiwygio'r wybodaeth am berfformiad a gesglir ac a gyhoeddir ganddynt, er mwyn cynnwys gwasanaethau iechyd yn eu cyfanrwydd yn hytrach na gofal aciwt yn unig;
 - Rhaid i hyn gynyddu tryloywder ac atebolrwydd i gleifion a'r cyhoedd yn fwy cyffredinol; a sicrhau bod gan y rheini sy'n gyfrifol am graffu wybodaeth gynhwysfawr i'w galluogi i nodi problemau sylfaenol posibl o ran ansawdd, diogelwch neu ddarpariaeth;
 - Rhaid i Lywodraeth Cymru oruchwylio'r newidiadau hyn fel rhan o'r gwaith ehangach i ddiwygio trefniadau rheoli perfformiad cenedlaethol. Rhaid iddi hefyd gyhoeddi amrywiaeth debyg o wybodaeth o safon yn genedlaethol, drwy mylocalhealthservice.wales.gov.uk a sianeli addas eraill. (paragraff 6.132)
62. Dim ond os byddant yn cyfleu eu perfformiad yn glir, yn agored ac yn onest y gellir dwyn sefydliadau i gyfrif. Er mwyn gwneud hynny, erbyn diwedd 2014-15 rhaid i Lywodraeth Cymru, mewn ymgynghoriad â darparwyr gwasanaethau a'r prif reoleiddwyr, lunio egwyddorion a safonau ar gyfer adrodd ar berfformiad i'w cymhwyso ar draws sector cyhoeddus Cymru. (paragraff 6.136)