Grymuso cymunedau ar waith: gwersi o'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf

Canfyddiadau
Llywio newid

Mawrth 2008

Mae grymuso cymunedau yn y drefn lywodraethu leol ac wrth gyflenwi gwasanaethau'n lleol wedi dod i fod yn gydran allweddol o bolisi'r Llywodraeth yn y DU. Serch hynny, mae heriau allweddol yn bodoli wrth fynd ati i gyflawni hyn yn ymarferol. Bu i'r astudiaeth hon archwilio rhaglen gymunedol yng Nghymru sydd wedi'i bwriadu i gynyddu'r cyfleoedd ar gyfer grymuso cymunedau a'r dylanwad posib ar ddarparwyr gwasanaethau.

Yr ymchwil
Gan Dave Adamson a Richard Bromiley o Brifysgol Morgannwg.

Pwyntiau allweddol

- Yn wyth o'r naw ardal a astudiwyd, roedd aelodau'r cymunedau'n ymateb yn gadarnhaol i'r cyfleoedd i gyfranogi y mae'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf yn eu cynnig ac, wrth iddynt ddechrau adnabod eu rôl hwy eu hunain o ran hybu newid cadarnhaol yn eu cymuned, fe gynyddodd eu hyder yn eu galluoedd.

- Roedd aelodau cymunedol yn cynnig sgiliau a gwybodaeth amrywiol i broses y bartneriaeth ond roedd arnynt angen cymorth i ddatblygu'r sgiliau a oedd yn ofynnol er mwyn gweithio'n effeithiol mewn partneriaeth.

- Roedd y lefelau o ran meithrin cysylltiadau â'r gymuned yn cael eu gwella trwy ddarparu mwy nag un llwybr i gyfranogi. Roedd fforymau lleoledig iawn a oedd yn bwydo i mewn i'r bartneriaeth yn ehangu'r broses o rymuso cymunedau ac yn helpu i roi cymorth i aelodau cymunedol o'r partneriaethau.

- Ychydig o dystiolaeth oedd o ddylanwad gan y gymuned ar aelodau statudol o'r partneriaethau Cymunedau'n Gyntaf ac nid oedd unrhyw dystiolaeth o gamau arwyddocaol i 'blygu rhaglenni' prif-ffrwd lle roedd asiantaethau statudol yn blaenoriaethu camau gweithredu a gwariant yn ardal y bartneriaeth Cymunedau'n Gyntaf.

- Mae'r ymchwil yn awgrymu bod angen cysylltiadau mwy eglur rhwng partneriaethau strategol ar lefel y ward a'r rhai ar lefel yr awdurdod lleol. Nid yw Partneriaethau Strategol Lleol na Byrddau Gwasanaethau Lleol yn ddigon lleol nac wedi'u cysylltu'n ddigonol â'r cymunedau i hwyluso proses effeithiol o rymuso cymunedau.

- Daw'r ymchwilwyr i'r casgliad y bydd angen i'r Llywodraeth ddarparu cymhellion a sancsiynau er mwyn ysgogi mwy o ymateb gan y sector statudol i brosesau ar gyfer grymuso cymunedau. Dylid rhoi ystyriaeth i ddyrannu swyddogaethau ac adnoddau penodol i bartneriaethau lleol y gallant hwy eu rhoi ar waith. Bydd ymrwymiad parhaus aelodau cymunedol yn amodol ar gynnwys y gymuned mewn ffordd 'bwrpasol'.

JOSEPH ROWNTREE FOUNDATION

www.jrf.org.uk

Cefndir

Mae grymuso cymunedau yn y drefn lywodraethu leol ac wrth gyflenwi gwasanaethau'n lleol wedi dod i fod yn gydran allweddol o bolisi'r Llywodraeth yn y DU, gan arwain at y Ddeddf Llywodraeth Leol a Chynnwys y Cyhoedd ym maes lechyd (2007).

Yng Nghymru, mae Adroddiad Beecham (*Ar Draws Ffiniau: Gwasanaethau Lleol sy'n Canolbwyntio ar y Dinesydd. Adolygiad o Gyflawni Gwasanaethau Lleol: Adroddiad i Lywodraeth Cynulliad Cymru* 2006) a'r agenda Creu'r Cysylltiadau (*Creu'r Cysylltiadau: Gwell Gwasanaethau i Gymru* 2004) hefyd wedi cynnwys meithrin cysylltiadau â dinasyddion fel blaenoriaeth.

Fodd bynnag, mae ymchwil flaenorol i bolisïau sy'n hybu prosesau penderfynu lleol wedi canfod 'bwlch gweithredu' pan gaiff polisïau'u rhoi ar waith. Mae'r astudiaeth hon yn archwilio rhaglen adfywio Cymunedau'n Gyntaf yng Nghymru, ymgais cynnar gan Lywodraeth Cynulliad Cymru i hybu'r arfer o ymwneud gan aelodau o gymunedau ac sydd bellach yn cynnig pum mlynedd o brofiad o bolisi sy'n canolbwyntio ar fynd ati i rymuso cymunedau.

Mae'r ymchwil yn cyflwyno canfyddiadau o naw astudiaeth achos mewn partneriaethau Cymunedau'n Gyntaf er mwyn cynnig dealltwriaeth am y llwyddiant a gafwyd wrth rymuso cymunedau. Mae'n ystyried:

- i ba raddau y mae partneriaethau wedi datblygu ac esblygu i rymuso cymunedau;
- y cysylltiadau sydd gan gymunedau â ffyrdd eraill o'u cynrychioli;
- i ba raddau y mae cymunedau wedi dylanwadu ar agendâu eraill;
- effaith gyffredinol partneriaethau adfywio.

Mae'r astudiaeth yn defnyddio'r term 'grymuso cymunedau' i ddisgrifio'r ddelfryd bod penderfyniadau'n cael eu gwneud ar lefel sydd gyn agosed â phosib at aelodau o'r gymuned a bod yr aelodau hynny'n cael eu cynnwys yn uniongyrchol yn y broses benderfynu.

Ffactorau sy'n gysylltiedig â'r partneriaethau

Strwythur y bartneriaeth

Roedd strwythur y Bartneriaeth Cymunedau'n Gyntaf wedi'i fwriadu i ddatblygu'r arfer o rymuso cymunedau. Mae partneriaethau'n seiliedig ar strwythur partneriaeth 'tri thraean' sy'n cynnwys y gymuned, y sector statudol a'r sector gwirfoddol/busnes, gan roi llais clir yn y broses i gymunedau. Fodd bynnag, roedd aelodau cymunedol ar y cyfan yn teimlo bod gan aelodau o'r sectorau eraill oruchafiaeth, o ran niferoedd ac o ran gwybodaeth a sgiliau. Anaml iawn yr oedd aelod cymunedol yn cyflawni rôl allweddol y Cadeirydd.

Roedd rolau'r aelodau cymunedol yn cael eu cryfhau pan oedd fforymau cymunedol ychwanegol wedi'u sefydlu gan y broses Cymunedau'n Gyntaf, gan ddarparu cyfleoedd ychwanegol i glywed lleisiau lleol. Roedd fforymau atodol wedi dod i'r amlwg yn y mwyafrif o'r astudiaethau achos ac roeddent wedi'u seilio ar wahanol fathau o grwpiau, megis cymunedau ar lefel is na'r ward, grwpiau buddiant seiliedig ar themâu neu grŵp cymunedol ar lefel y ward gyfan. Roedd y fforymau atodol hyn yn cynnig llwybrau eraill llai ffurfiol ar gyfer ymgysylltu ac yn creu cyfleoedd dysgu i aelodau o gymunedau ddatblygu gyrfa 'gyfranogi'.

Gallu aelodau o'r partneriaethau

Cafodd yr astudiaeth fod lefelau uchel o sgiliau presennol a gallu cyffredinol ymhlith aelodau o gymunedau i gyfranogi ym mhroses y bartneriaeth. Fodd bynnag, bu iddi hefyd ganfod bod angen cymorth ffurfiol i ddatblygu'r mathau penodol o sgiliau, gwybodaeth a dealltwriaeth sy'n ofynnol er mwyn cyfranogi'n effeithiol mewn partneriaethau ffurfiol. Mae'r timau datblygu Cymunedau'n Gyntaf yn chwarae rhan allweddol o ran cynyddu gallu cymunedau ond mae problem gallu hefyd yn bodoli mewn perthynas ag ymarferwyr yn y sector statudol a'r sector gwirfoddol gan fod arnynt hwythau angen cymorth i weithio'n effeithiol mewn partneriaeth ag aelodau cymunedol.

Cyfnod datblygu'r bartneriaeth

Roedd partneriaethau yn yr astudiaeth mewn cyfnodau gwahanol o ran aeddfedrwydd ac mae hyn yn effeithio ar y modd y mae'r bartneriaeth yn gallu rhyngweithio â, a dylanwadu ar asiantaethau gwasanaethau. Cafwyd fod dwy lefel o aeddfedrwydd – yn gyntaf, partneriaethau goddefol, lle mae gan aelodau cymunedol berthynas ymgynghorol yn bennaf â phartneriaid o'r sector statudol a'r sector gwirfoddol; ac yn ail, partneriaethau gweithredol, lle mae aelodau cymunedol wedi datblygu perthynas drafod ag aelodau eraill y bartneriaeth ac yn chwarae rhan fwy gweithredol yn y gwaith o lunio'r agenda.

Nid yw'n rhwydd grymuso cymunedau ym mhob ardal a bydd yn ofynnol mynd ati'n fwy i gynyddu galluoedd fel cam paratoadol mewn ardaloedd sydd heb lawer o draddodiad o weithgarwch cymunedol a/neu lefelau isel o gyfalaf cymdeithasol. Gallai'r canlyniadau amrywio o un ardal i'r llall yn y tymor byr a'r tymor canolig. Mae'n annhebygol y bydd unrhyw bolisi yn y DU i hybu'r arfer o rymuso cymunedau'n darparu'r lefelau cymorth sy'n amlwg yn y rhaglen Cymunedau'n Gyntaf a bydd angen datblygu patrymau cymorth ar gyfer cymunedau sy'n defnyddio llai o adnoddau er mwyn sicrhau y gall y broses rymuso ddatblygu mewn ffordd ystyrlon.

Disgwyliadau, nodau ac amcanion y bartneriaeth

Roedd camddealltwriaeth sylweddol yn wreiddiol am natur y rhaglen Cymunedau'n Gyntaf a rhychwant ei

nodau. Roedd aelodau cymunedol yn tybio y gallai eu cyfranogiad arwain yn uniongyrchol at newid cadarnhaol yn eu cymuned. Roedd canfyddiad bod partneriaid allanol yn cael eu cymell gan arian yr oeddent yn disgwyl cael mynediad ato yn hytrach nag awydd i hwyluso dylanwad gan y gymuned. Mae'n rhaid i strwythurau polisi sydd wedi'u bwriadu i hybu'r arfer o rymuso cymunedau fod â chanllawiau clir sy'n diffinio nodau ac amcanion y polisi a phriod swyddogaethau'r partneriaid.

Cynrychiolaeth a chysylltiadau democrataidd

Ar lefel y gymdogaeth mae llwybrau eraill ar gyfer mynegi safbwyntiau lleol sydd â'r potensial i alluogi cymunedau i ddylanwadu ar agendâu mewn perthynas â gwasanaethau cyhoeddus. Mae'r rhain yn cynnwys:

- cynghorwyr awdurdodau lleol;
- cynghorau cymuned a chynghorau tref (sy'n cyfateb i gynghorau plwyf);
- fforymau ardal leol;
- mudiadau sydd eisoes yn bodoli ym maes adfywio cymunedol.

Canfu'r astudiaeth fod Cymunedau'n Gyntaf weithiau'n gorgyffwrdd â, yn dyblygu neu'n herio'r dulliau cynrychioli presennol hyn. Mae gan aelodau awdurdodau lleol rôl allweddol i'w chwarae a gallant weithredu fel ceidwaid pyrth neu bleidwyr allweddol ar ran y bartneriaeth Cymunedau'n Gyntaf. Mae'r astudiaeth yn arddangos gwerth aelodau o awdurdodau lleol sy'n gefnogol ac yn ymwneud â'r broses.

Roedd cynghorau cymuned yn bresennol mewn pedair yn unig o'r astudiaethau achos ac nid oedd ganddynt ran arwyddocaol yn nhair o'r ardaloedd hynny. Roedd cynghorau cymuned yn ardal yr astudiaeth wledig yn chwarae rhan fwy arwyddocaol fel ffordd o gynrychioli'r gymuned ar y bartneriaeth. Gall effaith waddol ddeillio o waith mudiadau cymunedol a oedd eisoes yn bodoli, a gall hyn fod yn gadarnhaol pan fo'r mudiad yn gefnogol i'r bartneriaeth leol. Fodd bynnag, gall gwrthdaro ddigwydd pan ystyrir fod y bartneriaeth Cymunedau'n Gyntaf yn cystadlu yn erbyn y mudiadau presennol hyn. O ganlyniad, mae'n rhaid i strwythurau a phrosesau a ddatblygir i hybu'r arfer o rymuso cymunedau ddarparu rôl glir ar gyfer cynghorwyr awdurdodau lleol, cynghorau cymuned a dulliau eraill ar gyfer cynrychioli'r cymunedau a darparu llwybrau er mwyn iddynt ddod yn rhan o'r tirlun sydd wrthi'n dod i'r amlwg ar gyfer grymuso cymunedau.

Ffactorau yn yr amgylchedd ehangach

Materion gwledig

Mae trefniadau ar gyfer Cymunedau'n Gyntaf wedi cael eu haddasu mewn ardaloedd gwledig er mwyn mynd i'r afael â rhai o'r problemau sy'n gysylltiedig â phoblogaethau gwasgaredig trwy gael amrywiaeth o ran pa mor aml y mae partneriaid o'r sector statudol yn mynychu cyfarfodydd. Mae hyn yn dangos yr angen i bolisïau sy'n hybu'r arfer o rymuso cymunedau ei gwneud yn bosib i arfer lleol ddod i'r amlwg sy'n adlewyrchu nodweddion cymdeithasol a daearyddol ardaloedd amrywiol. Gall fod yn ofynnol addasu rhaglenni mewn ffordd debyg mewn ardaloedd eraill ac iddynt nodweddion penodol (e.e. ardaloedd sy'n cynnwys amrywiaeth ethnig).

Rôl y gwasanaeth sifil a llywodraeth leol

Ni fydd bwriadau mewn perthynas â pholisïau ynddynt eu hunain yn galluogi gweision sifil a phersonél i hwyluso'r broses o rymuso cymunedau'n awtomatig. Mae'r profiad gyda'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf yn awgrymu methiannau cychwynnol o ran gallu'r gwasanaeth sifil i roi cymorth i'r rhaglen ac yn awgrymu trefniadau hynod fiwrocrataidd sydd wedi siomi disgwyliadau cymunedau. Mae chwech o'r awdurdodau lleol a astudiwyd wedi ymgymryd â chamau ailstrwythuro er mwyn rhoi cymorth i'r rhaglen ac roedd y berthynas ar y cyfan yn dda. Fodd bynnag, roedd gan ddwy bartneriaeth berthynas wael â'r awdurdod lleol, ac roedd y ddau awdurdod lleol dan sylw wedi mabwysiadu dull mwy canoledig o weithredu'r rhaglen a heb benodi timau datblygu pwrpasol ar lefel y gymuned.

Cysylltiadau â strwythurau eraill ar gyfer ymgysylltu â chymunedau

Mae'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf ar y cyfan wedi methu â chysylltu â'r broses Cynllunio Cymunedol a arweinir gan yr awdurdod lleol ac mae Llywodraeth Cynulliad Cymru wedi mynd i'r afael â'r mater hwn yn ei chanllawiau diwygiedig i awdurdodau lleol. Dim ond un o'r partneriaethau a astudiwyd oedd yn gallu arddangos cysylltiad rhwng ei Chynllun Gweithredu a Chynllun Cymunedol yr awdurdod lleol. Mae hyn yn dangos bod angen i gynllun unrhyw fesurau i rymuso cymunedau a'r trefniadau ar gyfer gweithredu'r mesurau hynny fod yn gydnaws â strategaethau cenedlaethol, rhanbarthol a lleol eraill sydd â nodau tebyg.

Cymunedau'n Gyntaf a grymuso cymunedau

Er bod y rhaglen Cymunedau'n Gyntaf wedi darparu strwythur rhwyddhaol, canfu'r ymchwil fethiant cyffredinol gan bartneriaethau i ddylanwadu ar asiantaethau statudol a gwirfoddol. Yn arbennig, nid yw'r arfer o blygu rhaglenni prif-ffrwd, lle mae penderfyniadau wrth lunio polisïau a dyrannu adnoddau yn y sector cyhoeddus yn newid er mwyn rhoi blaenoriaeth i ardaloedd Cymunedau'n Gyntaf, wedi digwydd yn unrhyw un o'r partneriaethau a astudiwyd. Roedd asiantaethau statudol yn nodi anawsterau wrth roi cymorth i fwy nag un bartneriaeth mewn ardaloedd trefol ac anawsterau gyda phartneriaethau gwasgaredig mewn ardaloedd gwledig. Mae'r methiant hwn ar ran y broses o rymuso cymunedau i achosi newid yn y modd y darperir gwasanaethau cyhoeddus yn gosod her ddifrifol i uchelgeisiau i hybu'r arfer o rymuso cymunedau mewn rhannau eraill o'r DU neu mewn meysydd polisi eraill. Er gwaethaf bodolaeth strwythur hynod rwyddhaol, mecanweithiau i roi cymorth i gymunedau a chyfeiriad cryf gan y Llywodraeth, nid

yw asiantaethau cyhoeddus allweddol wedi ymateb yn ddigonol i'r agenda bolisi hon.

Mae ymateb i'r her o rymuso cymunedau'n dwyn goblygiadau o ran adnoddau ac mae'r rhain yn rhwystr i lwyddiant. Mae camau i blygu rhaglenni prif-ffrwd er mwyn diwallu anghenion lleoledig iawn yn dod wyneb yn wyneb â rhwystrau cyllidebol, yn gwrthdaro â blaenoriaethau presennol a gallant fod yn groes i ddyletswyddau deddfwriaethol i ddarparu gwasanaethau'n eang. Gall hefyd fod yn broblem cyfiawnhau wrth etholaethau ehangach pam fod gwariant yn cael ei flaenoriaethu mewn ardaloedd lleol penodol. Dylai mecanweithiau polisi i hybu'r arfer o rymuso cymunedau gynnwys cymhellion o ran nawdd ariannol er mwyn hybu ymwneud gan y sector cyhoeddus â phartneriaethau cymunedol yn ogystal â sancsiynau pan fo asiantaethau'n gyson yn methu â chwrdd â disgwyliadau'r Llywodraeth. Mae angen cymorth hefyd ar gyfer newid cyfundrefnol a diwylliannol mewn asiantaethau yn y sector statudol a'r sector gwirfoddol er mwyn hybu'r gydnabyddiaeth bod grymuso cymunedau'n gallu gwella'r modd y cyflenwir gwasanaethau.

Effaith Cymunedau'n Gyntaf

Er gwaethaf methiant partneriaethau Cymunedau'n Gyntaf i ddatblygu dylanwad ar bartneriaethau statudol a chyflawni'r hyn a ddisgwylid o ran plygu gwasanaethau prif-ffrwd, mae'n bwysig nodi'u heffaith ar lefel y gymuned. Gellir gweld yr effaith hon yn gyntaf o safbwynt yr ymwneud gan gymunedau yn wyth o'r naw astudiaeth achos, ac yn ail o safbwynt y prosiectau adfywio arwyddocaol sydd wedi'u cwblhau'n llwyddiannus, lle mae partneriaethau wedi cydweithio er mwyn cael mynediad at nawdd ariannol o ffynonellau eraill.

Casgliadau

Yn seiliedig ar y naw ardal a astudiwyd, y ddau brif gasgliad yw, yn gyntaf, bod y rhaglen Cymunedau'n Gyntaf wedi llwyddo i ymgysylltu â chymunedau a bod trigolion yn teimlo'u bod wedi'u grymuso i reoli newid cadarnhaol yn eu cymuned. Yn ail, mae'r sector statudol wedi methu i raddau helaeth ag ymateb i'r agenda gymunedol. Daw'r astudiaeth i'r casgliad ei bod yn bosib grymuso cymunedau ond y bydd angen i hyn fod wedi'i gynllunio'n ofalus fel rhan o bolisïau ac y bydd angen i'r Llywodraeth fynd ati mewn ffordd weithredol i ddarparu adnoddau ar ei gyfer a'i hyrwyddo.

Mae'r astudiaeth yn awgrymu model ar gyfer grymuso cymunedau sy'n dechrau ar lefel leoledig iawn sy'n is na'r ward ac sy'n cynnwys fforymau cymunedol. Mae'r rhain yn bwydo safbwyntiau'r cymunedau i bartneriaethau ar lefel y ward sydd yn eu tro'n rhyngweithio â fforymau ar lefel y sir megis Partneriaethau Strategol Lleol neu Fyrddau Gwasanaethau Lleol. Bydd angen i strwythurau o'r fath gysylltu'n ofalus â'r broses Cynllunio Cymunedol a chynnwys aelodau awdurdodau lleol yn llawn mewn rôl weithredol fel eiriolwyr eu cymuned.

Ynglŷn â'r prosiect

Cynhaliodd tîm y prosiect naw astudiaeth achos o bartneriaethau Cymunedau'n Gyntaf er mwyn darparu tystiolaeth o brofiadau aelodau o fyrddau'r partneriaethau, gyda phwyslais arbennig ar brofiadau aelodau cymunedol. Dewiswyd y naw achos er mwyn adlewyrchu dosbarthiad dau newidyn allweddol:

- daearyddiaeth– a oedd yn cynnwys cymunedau trefol-ddinesig, gwledig a threfol-yn-y-cymoedd;
- gwahanol fodelau rheoli – a oedd yn cynnwys cyflawni dan arweiniad awdurdodau lleol, mudiadau cymunedol a'r sector gwirfoddol.

Roedd yr ymchwil yn cynnwys cyfuniad o gyfweliadau lled-strwythuredig ac adolygiadau cymunedol. Ym mhob astudiaeth achos, cyfwelwyd â chydlynydd y bartneriaeth Cymunedau'n Gyntaf ac aelodau o'r bartneriaeth gyda'r prif bwyslais ar ddeall profiad aelodau cymunedol. Ar y cyfan, cafodd 51 o bobl gyfweliad. Yn ogystal â hynny, roedd hyd at 20 o aelodau o'r bartneriaeth Cymunedau'n Gyntaf yn bresennol ym mhob adolygiad cymunedol, a'r rheiny'n myfyrio ar eu profiadau yn y bartneriaeth hyd yn hyn.

I gael gwybodaeth bellach

Caiff yr adroddiad llawn, **Grymuso cymunedau ar waith: Gwersi o'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf** gan Dave Adamson a Richard Bromiley, ei gyhoeddi gan Sefydliad Joseph Rowntree. Mae ar gael i'w lawrlwytho'n rhad ac am ddim o www.jrf.org.uk.

Cyhoeddwyd gan Sefydliad Joseph Rowntree, The Homestead, 40 Water End, York YO30 6WP. Mae'r prosiect hwn yn rhan o raglen ymchwil a datblygu JRF. Fodd bynnag, mae'r canfyddiadau hyn yn eiddo i'r awduron ac nid ydynt o anghenraid yn eiddo i'r Sefydliad. ISSN 0958-3084

Gallwch ddarllen mwy o Ganfyddiadau yn www.jrf.org.uk
Mae fformatau eraill ar gael.
Ffôn: 01904 615905 e-bost: info @jrf.org.uk