Datblygu Cynaliadwy yng Nghymru

Deall sut i lywodraethu'n effeithiol

Paul Williams ac Alan Thomas

Astudiaeth o effeithiolrwydd y system lywodraethu ar gyfer datblygu cynaliadwy yng Nghymru

Mae'r system lywodraethu ar gyfer datblygu cynaliadwy'n gofyn am gydweithio rhwng y llu o asiantaethau cyhoeddus, preifat a gwirfoddol sy'n gweithio gyda dinasyddion a chymunedau ar sawl lefel drefniadaethol. Mae'r astudiaeth hon yn canolbwyntio ar y ffordd y mae unigolion a sefydliadau o'r fath yn ceisio rheoli datblygu cynaliadwy wrth i'r pwnc hwn gael sylw cynyddol gan lywodraeth yn y DU.

Mae'r adroddiad yn ystyried safle datblygu cynaliadwy ym maes polisïau cyhoeddus yn gyffredinol, ac yn disgrifio'r fframwaith trefniadaethol a sefydliadol sy'n bodoli yng Nghymru er mwyn llywodraethu yn y cyswllt hwn. Mae'n ymdrin yn ei dro â'r prif gydrannau yn y broses datblygu polisïau – fframio, gweithredu, gwerthuso a chydlynu – ac yn ystyried effeithiolrwydd gwahanol ddyletswyddau, fframweithiau, mecanweithiau a chyfundrefnau.

Mae'r awduron wedyn yn adolygu rôl cyfranogwyr unigol, penderfynyddion cynlluniau trefniadaethol effeithiol, a'r rhwystrau a'r problemau sy'n gysylltiedig â gweithredu strategaethau datblygu cynaliadwy. Mae un adran bwysig yn ymdrin â dulliau cydlynu sy'n cael eu hyrwyddo gan bobl a sefydliadau sy'n gweithio ar y cyd rhwng gwahanol lefelau llywodraethu.

Mae'r astudiaeth yn amlygu'r amrywiaeth sy'n nodweddu'r syniad o ddatblygu cynaliadwy, a'r dylanwad y mae hyn yn ei gael ar ddulliau o'i reoli. Bydd yr adroddiad hwn o ddiddordeb i reolwyr, ymarferwyr a gwleidyddion sy'n ymwneud â llywodraethu yng nghyswllt datblygu cynaliadwy yng Nghymru a thu hwnt, ac i wneuthurwyr polisïau sy'n ymdrin â materion trawsbynciol cymhleth eraill.

Cysoni ystyriaethau amgylcheddol a chymdeithasol

O fewn yr agenda datblygu cynaliadwy newydd, ni fydd y rhyngwyneb rhwng polisïau amgylcheddol a chymdeithasol bob amser yn un cyfforddus.

Eto, os ydym am gyflawni datblygu cynaliadwy, mae angen i bolisïau cymdeithasol a strategaethau amgylcheddol gydadweithio'n greadigol â'i gilydd. Mae'r gyfres hon o astudiaethau'n canolbwyntio ar y rhyngwyneb hwnnw.

Bydd y gyfres RESC o gyhoeddiadau o ddiddordeb i wneuthurwyr polisïau, swyddogion awdurdodau lleol, y sector gwirfoddol a chyrff anllywodraethol sy'n gysylltiedig ag agendâu cymdeithasol ac amgylcheddol a'r ymgais i 'gyfuno' y ddau faes hwn.

Pris **£13.95**
ISBN **1 85935 215 4**

JR JOSEPH ROWNTREE FOUNDATION 1904 2004

ISBN 1-85935-215-4
9 781859 352151 >

Hefyd ar gael yn y gyfres hon

Transport, the environment and social exclusion
Karen Lucas, Tim Grovesnor a Roona Simpson

'Rainforests are a long way from here': The environmental concerns of disadvantaged groups
Kate Burningham a Diana Thrush

Retailing, sustainability and neighbourhood regeneration
Michael Carley, Karyyn Kirk a Sarah McIntosh

Thinking locally, acting nationally: Lessons for national policy from work on local sustainability
Chris Church a Jake Elster

Sustainable development and social inclusion: Towards an integrated approach to research
Golygwyd gan Malcolm Eames gyda Maria Adebowale

What's in a name? Local Agenda 21, community planning and neighbourhood renewal
Karen Lucas, Andrew Ross a Sara Fuller

Seeing the bigger picture: Delivering local sustainable development
Fay Blair a Bob Evans

Green taxes and charges: Reducing their impact on low-income households
Simon Dresner a Paul Ekins
(ar fin ymddangos)

Datblygu Cynaliadwy yng Nghymru

Deall sut i lywodraethu'n effeithiol

Paul Williams ac Alan Thomas

JR
JOSEPH ROWNTREE FOUNDATION
1904
2004

Mae **Sefydliad Joseph Rowntree** wedi rhoi cymorth i'r prosiect hwn fel rhan o'i raglen o brosiectau ymchwil a datblygu arloesol, y mae'n gobeithio y byddant o werth i wneuthurwyr polisïau, ymarferwyr a defnyddwyr gwasanaethau. Serch hynny, mae'r ffeithiau a gyflwynir a'r safbwyntiau a gyflëir yn yr adroddiad hwn yn eiddo i'r awduron ac nid ydynt o anghenraid yn eiddo i'r sefydliad.

Sefydliad Joseph Rowntree Foundation
The Homestead
40 Water End
Caer Efrog/York YO30 6WP
Gwefan: www.jrf.org.uk

© Prifysgol Cymru Abertawe 2004

Cyhoeddwyd am y tro cyntaf yn 2004 gan Sefydliad Joseph Rowntree

Cedwir pob hawl. Caniateir atgynhyrchu'r adroddiad hwn trwy lungopïo neu drwy ddulliau electronig at ddibenion anfasnachol. Fe arall, ni chaniateir i unrhyw ran o'r adroddiad hwn gael ei hatgynhyrchu, ei haddasu, ei chadw mewn system adfer na'i throsglwyddo trwy unrhyw ddull, boed yn electronig, yn fecanyddol, trwy lungopïo, neu unrhyw ddull arall heb ganiatâd ysgrifenedig ymlaen llaw gan Sefydliad Joseph Rowntree.

ISBN 1 85935 215 4 (clawr meddal)
ISBN 1 85935 216 2 (pdf: ar gael yn www.jrf.org.uk)

Mae cofnod catalog CIP ar gyfer yr adroddiad hwn ar gael o'r Llyfrgell Brydeinig.

Dyluniwyd y clawr gan Adkins Design

Paratowyd a chyhoeddwyd gan:
York Publishing Services Ltd
64 Hallfield Road
Layerthorpe
York YO31 7ZQ
Ffôn: 01904 430033; Ffacs: 01904 430868; Gwefan: www.yps-publishing.co.uk

Gellir cael copïau pellach o'r adroddiad hwn, neu unrhyw gyhoeddiad arall gan JRF naill ai drwy wefan JRF (www.jrf.org.uk/bookshop/) neu oddi wrth ein dosbarthwyr, York Publishing Services Ltd, yn y cyfeiriad uchod.

Cynnwys

Diolchiadau vii

Rhestr o acronymau a thalfyriadau viii

1 Y cefndir a'r cyd-destun o safbwynt polisïau 1
Datblygu cynaliadwy fel pwnc cythreulig 1
Datblygu cynaliadwy yn ei gyd-destun 3
Y drefn llywodraethu ar gyfer datblygu cynaliadwy yng Nghymru 4
Canolbwynt yr ymchwil 6
Fframwaith ar gyfer llywodraethu 7

2 Fframio polisïau: deall datblygu cynaliadwy 9
Datblygu cynaliadwy fel maes polisi 10
Datblygu cynaliadwy fel ffordd o integreiddio polisïau 11
Datblygu cynaliadwy fel cyfres o egwyddorion cyffredinol 12
Datblygu cynaliadwy fel fframwaith ar gyfer trafodaeth 12

3 Gweithredu polisïau: gwahanu ac integreiddio 16
Gwahanu polisïau 16
Integreiddio polisïau 18
Dyletswydd statudol 19
Cynllun sefydliadol 20
Pobl a rheolaeth 23
Fframweithiau integreiddio 24
Arfau integreiddio 29
Rhwystrau ac anawsterau wrth integreiddio polisïau 31

4 Gwerthuso polisïau: asesu cynnydd 36
Problemau wrth werthuso 36

5 Cydlynu polisïau: cydweithio rhwng sefydliadau 40
Gwerthuso effeithiolrwydd y trefniadau i gydlynu polisïau 41

6 Casgliad a goblygiadau 51
Fframio polisïau 51
Gweithredu polisïau 51
Gwerthuso polisïau 54
Cydlynu polisïau 54
Galluoedd ac ysgogiadau ar gyfer llywodraethu'n effeithiol 56

Llyfryddiaeth 58

Atodiad 1: Cynllun yr ymchwil 61

Atodiad 2: Y sefyllfa o ran datblygu cynaliadwy yn awdurdodau lleol Cymru (Netherwood, 2003) 63

Atodiad 3: Crynodeb o'r canfyddiadau mewn asesiad o bedair blynedd gyntaf dyletswydd datblygu cynaliadwy Llywodraeth Cynulliad Cymru (Flynn, 2003) 64

Atodiad 4: Crynodeb o'r canfyddiadau mewn adroddiad ar ganfyddiadau allanol am Gynllun Datblygu Cynaliadwy cyntaf Cynulliad Cenedlaethol Cymru (Llywodraeth Cynulliad Cymru, 2003ch) 65

Atodiad 5: Crynodeb o'r canfyddiadau mewn adroddiad ar effeithiolrwydd gwaith Cynulliad Cenedlaethol Cymru i hyrwyddo datblygu cynaliadwy (CAG Consultants, 2003) 66

Atodiad 6: CA Cymru ac Addysg ar gyfer Datblygu Cynaliadwy (ADC) 67

Diolchiadau

Mae'r awduron yn ddiolchgar iawn am yr amser a roddwyd a'r amynedd a ddangoswyd i'r tîm ymchwil gan nifer fawr o bobl, rheolwyr, ymarferwyr a gwleidyddion o amryw gyrff yng Nghymru.

Hoffem ddiolch yn arbennig hefyd i aelodau o'n bwrdd ymgynghorol am eu cyfarwyddyd a'u sylwadau defnyddiol drwy gydol cyfnod y gwaith ymchwil. Dyma restr ohonynt:

- Yr Athro Rod Aspinwall, Cadeirydd, Fforwm Datblygu Cynaliadwy Cymru a Chomisiynydd, Comisiwn Datblygu Cynaliadwy'r DU
- Dr Kevin Bishop, Pennaeth Adfywio a'r Amgylchedd, Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru
- Nigel Hollett, Cydlynydd Datblygu Cynaliadwy, Dinas a Sir Abertawe
- Alison Jarvis, Sefydliad Joseph Rowntree
- Matthew Quinn, Pennaeth yr Uned Polisi Strategol, Llywodraeth Cynulliad Cymru
- Keith Roberts, Oxfam Cymru
- Dr Helen Walker, Cadeirydd yr Adran Adfywio Trefol, Prifysgol Westminster
- Dr Victoria Winkler, Cyfarwyddwr, Sefydliad Bevan.

Dyma restr o aelodau'r tîm ymchwil:

- Dr Ele Fisher, Darlithydd, Canolfan Astudiaethau Datblygu, Prifysgol Cymru Abertawe
- Martha Harding, Canolfan Astudiaethau Datblygu, Prifysgol Cymru Abertawe
- Dr Chris High, Yr Adran Ddaearyddiaeth, Prifysgol Lerpwl
- Alan Thomas, Athro yn yr Adran Astudiaethau Datblygu, Prifysgol Cymru Abertawe
- Paul Williams, Uwch Gymrawd Ymchwil, Canolfan Genedlaethol ar gyfer Polisïau Cyhoeddus, Prifysgol Cymru Abertawe.

Rhestr o acronymau a thalfyriadau

ACiW	Y Comisiwn Archwilio yng Nghymru
ADC	Addysg ar gyfer Datblygu Cynaliadwy
CA	Corff Anllywodraethol
CCC	Cynulliad Cenedlaethol Cymru
CCNC	Corff Cyhoeddus a Noddir gan y Cynulliad
CDCC	Cydlynwyr Datblygu Cynaliadwy Cymru
CDRhE	Cronfa Datblygu Rhanbarthol Ewrop
CLlLC	Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru
DC	Datblygu Cynaliadwy
DETR	Adran yr Amgylchedd, Trafnidiaeth a'r Rhanbarthau
EECW	Cyngor Addysg Amgylcheddol yng Nghymru
EMAS	Cynllun Rheoli ac Archwilio Amgylcheddol
EOC	Comisiwn Cyfle Cyfartal
IDeA	Asiantaeth Gwella a Datblygu
LA21	Agenda 21 Leol
LlCC	Llywodraeth Cynulliad Cymru
OECD	Y Sefydliad dros Gydweithio a Datblygu Economaidd
RSPB	Y Gymdeithas Frenhinol er Gwarchod Adar
RhCG	Rhaglen Cymru ar gyfer Gwella
WWF	Y Gronfa Fyd-eang ar gyfer Natur (Y Gronfa Natur Fyd-eang gynt)
Dalier Sylw:	Cynulliad Cenedlaethol Cymru yw'r endid cyfreithiol a'r teitl a roddwyd i'r corff sydd wedi'i ddatganoli yng Nghymru. Llywodraeth Cynulliad Cymru yw'r term a ddefnyddir ar hyn o bryd gan y weinyddiaeth bresennol

1 Y cefndir a'r cyd-destun o safbwynt polisïau

Datblygu cynaliadwy fel pwnc cythreulig

> *Yn y byd sydd ohoni, gyda grym yn cael ei rannu, neb yn ben, a chyrff yn gydymddibynnol, mae anawsterau a phroblemau cyhoeddus yn croesi ffiniau trefniadaethol a sefydliadol. Mae problemau megis cynhesu byd-eang, AIDS, digartrefedd, cam-ddefnyddio cyffuriau, troseddu, tlodi cynyddol ymysg plant, a beichiogrwydd ymysg merched yn eu harddegau, yn effeithio ar nifer o bobl, ond nid oes gan un unigolyn neu gorff y grym sy'n angenrheidiol i ddatrys y problemau hyn. Yn hytrach, mae'n rhaid i gyrff a sefydliadau rannu'u hamcanion, eu hadnoddau, eu gweithgareddau, eu grym, neu rywfaint o'u hawdurdod, er mwyn cael gwelliannau ar y cyd neu leihau colledion gymaint ag a ellir.*
> (Bryson a Crosby, 1992, t. 323)

Mewn nifer o ffyrdd, mae'r dyfyniad hwn yn cyfleu her datblygu cynaliadwy (DC). Mae'n amlygu'r ffaith bod DC yn enghraifft o 'bwnc cythreulig' a bod yn rhaid wrth ymdrechion ar y cyd gan nifer o wahanol asiantaethau cyhoeddus, preifat a gwirfoddol sy'n cydweithio â dinasyddion a chymunedau ar sawl lefel drefniadaethol er mwyn sicrhau llywodraethu effeithiol yn y cyswllt hwn. Mae'r cyfeiriad at 'bwnc cythreulig' (Rittel a Webber, 1973) o gymorth er mwyn deall DC, o ystyried yr amrywiaeth cysyniadol a'r dryswch sy'n gysylltiedig â'r term.

- Nid yw pynciau cythreulig yn rhai y mae'n bosib eu cadw o fewn terfynau sefydlog a chonfensiynol – maent yn mynd y tu hwnt i'r ffiniau rhwng gwahanol swyddogaethau, sectorau, trefniadaethau, proffesiynau ac awdurdodaethau gan dreiddio iddynt a'u trwytho a chan achosi iddynt blethu i'w gilydd. Yn enwedig yn achos DC, maent yn mynd y tu hwnt i ffiniau rhwng cenedlaethau, ac mae iddynt gysylltiadau lleol a byd-eang.
- Mae pynciau cythreulig yn rhai a luniwyd gan gymdeithas yn yr ystyr y dylanwadir ar y broses o gysyniadoli a dadansoddi strwythuron ac achosion y problemau a'r datrysiadau ar eu cyfer gan ffordd budd-ddeiliaid unigol o feddwl. O fewn y meysydd polisi niferus y mae DC yn effeithio arnynt, mae nifer fawr ac amrediad eang o fudd-ddeiliaid ac mae'r rhain yn cynnwys gwahanol weithwyr proffesiynol ac ymarferwyr, dinasyddion a chwsmeriaid, gwleidyddion, swyddogion llywodraeth leol a chanolog, a phobl a gyflogir yn y sectorau preifat ac annibynnol.
- Mae pynciau cythreulig yn gymhleth ac yn aflinol o ran natur. Mae DC yn gofyn am ddealltwriaeth am systemau cymdeithasol, economaidd, amgylcheddol a gwleidyddol hynod gydgysylltiedig; mae wedi gwreiddio mewn amgylcheddau sy'n cynnwys nifer o sefydliadau a budd-ddeiliaid; ac mae'r fframwaith ar ei gyfer yn gyfuniad cymhleth o fframweithiau gweinyddol, statudol a chyfreithiol.

- Nid yw pynciau cythreulig yn rhai y gellir defnyddio'r datrysiadau gorau posib ar eu cyfer – maent yn y bôn yn bynciau na ellir eu gwneud yn llai dyrys. O ganlyniad, nid yw pynciau o'r fath byth yn cael eu datrys yn llwyr ac maent yn parhau i fod yn anodd i'w trin, ac mae cynnydd gwirioneddol yn ddibynnol ar newid systematig o'i gyferbynnu â gwneud mân newidiadau i bolisïau a cheisio 'datrysiadau sydyn'. Mae rhai o'r prif faterion y mae DC yn eu cynnwys, megis newid hinsawdd, tlodi yn y byd ac anghydraddoldebau iechyd, yn rhan o'r categori hwn. Yr unig ffordd o fesur y graddfeydd amser sy'n ofynnol ar gyfer cael newidiadau amlwg yn y meysydd polisi hyn yw mewn degawdau a chenedlaethau.

- Nid yw'n bosib rheoli pynciau cythreulig trwy drefnu i asiantaethau unigol weithio'n annibynnol. Mae Kooiman yn egluro hyn mewn ffordd dda trwy ddweud:

> *Nid oes gan yr un cyfranogwr unigol, boed yn y sector cyhoeddus neu'r sector preifat, yr wybodaeth sy'n ofynnol er mwyn datrys problemau cymhleth, deinamig ac amryfal; nid oes gan yr un cyfranogwr olwg ddigon cyffredinol i wneud yr offerynnau angenrheidiol yn effeithiol; nid oes gan yr un cyfranogwr ddigon o botensial ar gyfer gweithredu i lywodraethu ar ei ben ei hun.*
> (Kooiman, 2000, p. 142)

Mae nodweddion pynciau cythreulig yn dwyn goblygiadau ar gyfer dulliau llywodraethu. Yn arbennig, ymddengys fod llywodraethu trwy rwydwaith yn hytrach na rheoli o fewn marchnadoedd neu hierarchaethau'n fwy priodol. Mae Stoker (1998) yn crynhoi'r drefn llywodraethu fel un sy'n cynnwys cyfres o sefydliadau a chyfranogwyr sy'n rhan o, ond sydd hefyd y tu hwnt i'r llywodraeth; sy'n cydnabod bod y ffiniau a'r cyfrifoldebau am fynd i'r afael â materion yn aneglur; sy'n adnabod y ddibyniaeth ar bŵer sy'n deillio o berthynas rhwng gwahanol asiantaethau sy'n gweithredu ar y cyd; sy'n seiliedig ar rwydweithiau hunanlywodraethol, awtonomaidd o gyfranogwyr; ac sy'n cydnabod na all y llywodraeth ddibynnu ar ymddygiad gorchymyn a rheoli traddodiadol, ond yn hytrach bod angen buddsoddi mewn arfau a thechnegau er mwyn llywio a chynnig arweiniad ar gyfer gweithredu.

Mae damcaniaethau llywodraethu (Kooiman, 2000; Rhodes, 1996; Stoker, 1998) yn argymell cael patrwm trefnu ar wahanol lefelau, sy'n cynnwys nifer o geinciau neu ganolbwyntiau gweithgarwch, ac sy'n cynnwys amryfal weithdrefnau neu systemau gweithredu gwahanol.

- Caiff y syniad 'o'r lefel leol i'r lefel fyd-eang' ei adlewyrchu yn y lefelau ar gyfer mynd i'r afael â DC – y lefel gymunedol, y lefel leol, y lefel genedlaethol, lefel y DU, y lefel Ewropeaidd a'r lefel fyd-eang. Nid yw materion yn ymwneud â DC yn cyd-fynd â ffiniau ac mae'r heriau diddorol yn aml i'w gweld ar y rhyngwyneb rhwng y gwahanol lefelau llywodraethu. Mae'r ffiniau hefyd yn achosi tensiwn, yn enwedig o ran y perthnasau deddfwriaethol a statudol rhwng llywodraethau ar wahanol lefelau.

- Mae llywodraethu yng nghyswllt DC yn seiliedig ar amryfal geinciau. Mae llu o wahanol sefydliadau, asiantaethau a phobl yn effeithio ar y maes polisi hwn.
- Caiff y drefn llywodraethu ei nodweddu gan wahanol drefniadau, fframweithiau a systemau gweithredu. Ceir sefydliadau sy'n seiliedig ar hierarchaethau, trefniadau rhwng sefydliadau sy'n seiliedig ar bartneriaethau a mathau eraill o gydweithio, a nifer o wahanol fathau o rwydweithiau.

Dylanwadwyd yn fawr ar yr astudiaeth ymchwil hon gan y syniad o DC fel 'pwnc cythreulig' a chan ddamcaniaethau'n ymwneud â llywodraethu, sy'n creu dull cysyniadol ac ymarferol deniadol ar gyfer ystyried sut i'w reoli.

Datblygu cynaliadwy yn ei gyd-destun

Mae DC yn fater a ddaeth i'r amlwg yn gymharol ddiweddar ym maes polisïau cyhoeddus ac mae wedi cael sylw gwleidyddion, gwneuthurwyr polisïau a dinasyddion bob hyn a hyn o ganlyniad i Uwchgynadleddau'r Byd yn Rio (1992) a Johannesburg (2002), a chyfres o drychinebau cymdeithasol ac amgylcheddol – rhai sydd eisoes wedi digwydd a rhai sy'n cael eu darogan – megis newid hinsawdd, llygredd, tlodi, difodiant rhywogaethau ac afiechydon mawr. Mae DC yn bwnc gwirioneddol fyd-eang, ond gellir ei ddwyn i'r amlwg a mynd i'r afael ag ef ar lefelau llywodraethu eraill – yr Undeb Ewropeaidd, gwladwriaethau, gweinyddiaethau datganoledig a llywodraeth leol. Yr hyn sy'n bwysig yw y gellir cysylltu agweddau ar y rhaglen DC yn uniongyrchol ag ymddygiad a phatrymau bywyd unigol sy'n herio tybiaethau a gwerthoedd dwfn o ran y ffordd y mae pobl a chymdeithasau wedi'u trefnu.

Mae'r Undeb Ewropeaidd wedi bod yn allweddol gan droi rhai ymrwymiadau rhyngwladol yn weithredu cadarnhaol trwy amryw fframweithiau polisi a chyfarwyddebau megis ym maes gwastraff. Mae llywodraeth y DU hefyd wedi ymateb i'r agenda gan baratoi dogfennau strategol cyffredinol (e.e. DETR, 1999), a datganiadau'n ymwneud â rheoli polisïau mewn gwahanol feysydd polisi, er enghraifft rheoli gwastraff, ynni, cludiant, y system gynllunio a bioamrywiaeth. Yn dilyn Uwchgynhadledd Gyntaf y Byd ar DC, canolbwyntiwyd y sylw ar awdurdodau lleol a pharatoi strategaethau Agenda 21 Lleol (LA21). Serch hynny, ac eithrio rhai enghreifftiau y gellid eu nodi, aneffeithiol fu'r ymateb ar hyd a lled y DU ar y cyfan. Nid oedd y dull goddefgar ar gyfer mynd i'r afael â pharatoi strategaethau LA21 (nid oedd yn ofynnol yn statudol), yn ogystal â diffyg adnoddau pwrpasol, yn rhoi llawer o ysgogiad i awdurdodau lleol fynd ati i weithredu'n effeithiol, yn enwedig yng nghyd-destun cwblhau agendâu a rhoi blaenoriaeth i gyfrifoldebau statudol. O ganlyniad cafwyd ymyraethau cymharol fach a thameidiog, yn ymwneud yn bennaf â'r agenda 'werdd' draddodiadol, ac mae'r fframwaith wedi methu â bod yn fecanwaith integreiddiol neu drawsbynciol (Jermier a Forbes, 2003).

Er nad yw ymyraethau gan y llywodraeth genedlaethol a chan lywodraeth leol dan faner DC wedi creu llawer o argraff i ddweud y lleiaf, mae rhai enghreifftiau o ganlyn arni â rhai agweddau ar yr agenda hon fel rhan o wahanol

brosesau trafod a rhaglenni. Mae amrediad eang o fentrau polisi sy'n seiliedig ar gydweithio rhwng sefydliadau wedi cael eu hyrwyddo gan y llywodraeth mewn ymgais i fynd i'r afael â phroblemau cymdeithasol ac economaidd dybryd ym meysydd iechyd, troseddu a diogelwch y gymuned, tlodi a chynhwysiad cymdeithasol, ac adfywio cymunedol.

Y drefn llywodraethu ar gyfer datblygu cynaliadwy yng Nghymru

Cyn sefydlu Cynulliad Cenedlaethol Cymru (CCC) ym 1998, nid oedd yr hyn a oedd yn digwydd ym maes DC yng Nghymru yn wahanol iawn i weddill y DU. Yn wahanol i'r Alban, mae Deddf Llywodraeth Cymru 1998 yn rhagnodi math o ddatganoli sy'n gwahardd y llywodraeth ddatganoledig rhag cyflwyno deddfwriaeth sylfaenol ac nad yw'n caniatáu unrhyw newid o safbwynt trethiant. Mae gan y Cynulliad grant bloc y mae'n ei ddosbarthu rhwng meysydd polisi fel y dymuna, ac mae ganddo ryddid ariannol yn bennaf ym meysydd iechyd, tai, diwylliant, addysg, amaethyddiaeth a chludiant. Er bod fframwaith deddfwriaethol a statudol y DU yn gosod nifer o gyfyngiadau, mae Llywodraeth Cynulliad Cymru (LlCC) wedi gwneud cryn gynnydd gyda rhai agweddau ar bolisïau, megis iechyd ac addysg, sy'n golygu bod cryn wahaniaeth rhwng Cymru a Lloegr.

Yn ogystal â llywodraeth ddatganoledig, mae trefniadau sefydliadol eraill sy'n dra gwahanol i rai mewn ardaloedd eraill yn y DU. Mae llywodraeth leol wedi'i threfnu'n unol â model unigol at bob diben sy'n seiliedig ar awdurdodau unedol ac, yn fwy diweddar, mae newidiadau sylfaenol i'r GIG yng Nghymru wedi arwain at ddisodli pum awdurdod iechyd yng Nghymru gan 22 bwrdd iechyd lleol, y mae eu ffiniau'n cyfateb i rai'r awdurdodau lleol. Mae cael cynrychiolaeth o'r cynghorau ar fyrddau iechyd lleol a'r ddyletswydd ar y cyd sydd ar awdurdodau lleol a byrddau iechyd lleol i baratoi strategaethau iechyd, gofal cymdeithasol a lles wedi'u bwriadu i gadarnhau perthynas weithio effeithiol rhwng y byd iechyd a llywodraeth leol.

Mae un ffactor diffiniol pwysig o bosib yng nghyswllt trefn llywodraeth Cymru yn ymwneud â maint. Ychydig o sefydliadau a chyfranogwyr sydd o'i gymharu â Lloegr. Mae rhai cysylltiadau'n agosach a rhai rhwydweithiau wedi ymsefydlu'n well. Mae tuedd i unigolion allweddol ddod i'r fei mewn sawl gwahanol faes. Yn ôl un uwch reolwr ym myd llywodraeth leol:'

> *Yr hyn sy'n braf am Gymru yw ei bod yn fwy dichonadwy o ran maint – mae cyfle gwirioneddol i hybu DC.*

Mae Adran 121 Deddf Llywodraeth Cymru 1998 yn gatalydd pwysig ar gyfer cynyddu amlygrwydd DC yng Nghymru. Mae hon yn ei gwneud yn ddyletswydd statudol ar CCC i hyrwyddo DC yn ei holl waith, gan gynnwys paratoi Cynllun Datblygu Cynaliadwy (Cynulliad Cenedlaethol Cymru, 2000a) er mwyn gweithredu'r ddyletswydd a sefydlu trefniadau ymgynghori rheolaidd er mwyn monitro ac adolygu cynnydd. Dwy wladwriaeth neu lywodraeth arall yn unig – rhai Tasmania ac Estonia – sydd â dyletswyddau tebyg. Mae'r berthynas symbiotig rhwng y Cynulliad a'r cyrff a noddir ganddo, fel sy'n amlwg yn y drefn atebolrwydd a'r mecanweithiau ariannu, yn ei gwneud yn bosib i ysbryd y ddyletswydd statudol gael ei chofleidio gan asiantaethau

darparu gwasanaethau y mae eu gweithgarwch yn cael effaith fawr ar ansawdd bywyd pobl Cymru.

Mae LlCC yn benderfynol o hyrwyddo math arbennig o broses datblygu polisïau a nodweddir gan gynhwysiant sy'n golygu gwneud amryfal fudd-ddeiliaid o fewn y llywodraeth a'r tu allan yn rhan o'r broses, gan roi iddynt ran yn y camau llunio cychwynnol wrth ddatblygu polisïau. Mae trefniadau partneriaeth ffurfiol wedi cael eu sefydlu â gwahanol sectorau gan gynnwys y sectorau gwirfoddol, preifat a llywodraeth leol. Mae'r Cyngor Partneriaeth, sy'n dod â'r Cynulliad a llywodraeth leol ynghyd, yn gorff arbennig o bwysig, gan ei fod yn ceisio cyfryngu rhwng llywodraeth leol a chenedlaethol, a chyfrannu at ddatblygiad agendâu polisi cyflenwol.

Yn debyg i Loegr, effeithiwyd ar lywodraeth leol yng Nghymru gan Ddeddfau Llywodraeth Leol dilynol a oedd wedi'u bwriadu i foderneiddio llywodraeth leol trwy gyfuniad o fesurau gan gynnwys newidiadau i drefniadau rheolaeth wleidyddol, yn arbennig cyflwyno systemau llywodraeth cabinet; y ddyletswydd ar awdurdodau lleol i baratoi strategaethau cymunedol ar gyfer eu hardaloedd; a chyflwyno pŵer newydd yn ymwneud â lles sy'n galluogi awdurdodau lleol i ymgymryd â gweithgareddau yr oeddent wedi'u gwahardd rhag ymgymryd â hwy yn flaenorol. Mae'r Comisiwn Archwilio yng Nghymru ar hyn o bryd yn cynnig canolbwynt rheoliadol yn enwedig ar gyfer y byd iechyd a llywodraeth leol, a bydd yr uniad yn y dyfodol â'r Swyddfa Archwilio Genedlaethol er mwyn creu Swyddfa Archwilio Cymru yn gam pellach i hyrwyddo'r cysyniad o reoleiddiwr gwasanaethau cyhoeddus unedig ar gyfer Cymru.

Mae camau eraill pwysig yn natblygiad y gallu llywodraethu ar gyfer DC yng Nghymru, gan gynnwys y canlynol:

- Mae datganoli wedi bod yn gatalydd i sefydlu canghennau Cymreig o fewn CA cenedlaethol a rhyngwladol sy'n gysylltiedig â DC. Mae sefydliadau megis Oxfam a WWF, tra'u bod yn gweithio ar lefel leol, mewn safle delfrydol i allu hyrwyddo cysylltiadau byd-eang sy'n un o'r egwyddorion sylfaenol sy'n gysylltiedig â DC.

- Mae Fforwm Datblygu Cynaliadwy Cymru wedi cael ei sefydlu er mwyn rhoi llais annibynnol i'r gymdeithas sifil yng Nghymru yng nghyswllt materion DC, ac i fod yn gatalydd ar gyfer newid ar lefel leol a rhanbarthol.

- Mae ymarferwyr ym maes DC sy'n gweithio ym myd llywodraeth leol (a'r tri Pharc Cenedlaethol) yng Nghymru wedi sefydlu corff cenedlaethol o'r enw Cydlynwyr Datblygu Cynaliadwy Cymru (CDCC). Mae aelodaeth y corff yn debyg i Fforwm Cydlynwyr Amgylcheddol Cymru gynt, ond mae'r teitl newydd yn dynodi cysylltiad â modelau DC ehangach o'i gyferbynnu â chanolbwyntio ar faterion 'gwyrdd' traddodiadol yn unig. Mae hwn yn y bôn yn enghraifft o rwydwaith proffesiynol (Marsh a Rhodes, 1992).

- Mae LlCC wedi bod yn weithredol ar lefel y DU, ar lefel Ewropeaidd ac ar lefel fyd-eang, ac mae wedi bod yn allweddol yn y gwaith o sefydlu nifer o rwydweithiau.

> Yn Uwchgynhadledd y Byd ar Ddatblygu Cynaliadwy yn 2002 yn Johannesburg, cymerodd arweinwyr gwleidyddol Cymru'r cyfle cyntaf i fynegi'u hymrwymiad cadarn i ddyfodol cynaliadwy, ac fe chwaraeodd Prif Weinidog Cymru ran flaenllaw yn y drafodaeth ar gyfer sefydlu rhwydwaith o wledydd i ystyried yr arferion gorau yn y maes. Fe'i hadwaenir fel Datganiad Gauteng ac mae'n cynnwys 22 o lywodraethau rhanbarthol o bob rhan o'r byd. Hefyd, gyda chymorth ariannol yr UE yn ôl Rhaglen Weithredu Arloesol DG Regio, mae Cymru wedi chwarae rhan allweddol yn y gwaith i sefydlu Rhwydwaith Rhanbarthol Ewrop Gyfan dros DC, a nifer o brosiectau i ystyried DC ac arloesi rhanbarthol.

Yng Nghymru, mae fframwaith sefydliadol a threfn llywodraeth arbennig yn dechrau dod i'r amlwg ar gyfer rheoli DC. Ni chafodd y saernïaeth gymhleth hon ei dylunio'n fwriadol fel system lywodraethu gydlynol, ond, serch hynny, mae'n cynnwys ysblander o ddyletswyddau, mecanweithiau, sefydliadau, cyfundrefnau a threfniadau eraill ar wahanol lefelau, a chydag amrediad eang o sefydliadau cyhoeddus, preifat a gwirfoddol yn gweithredu'n unochrol ac ar y cyd. Teg dweud bod gan Gymru gyfle gwych i gael effaith fawr ym maes DC, ac amcan y prosiect hwn yw asesu i ba raddau y mae'r potensial hwn yn cael, neu y gallai gael, ei wireddu.

Canolbwynt yr ymchwil

Mae'r prosiect ymchwil hwn wedi'i fwriadu i ganfod ac i bwyso a mesur effeithiolrwydd y system lywodraethu ar gyfer DC yng Nghymru. Y cwestiynau canolog yw beth sy'n gallu gwneud y system yn effeithiol – pobl, strwythurau, dyletswyddau ynteu mecanweithiau – a pha broblemau, rhwystrau ac anawsterau sy'n atal pobl rhag mynd ar drywydd canlyniadau llwyddiannus?

Mae'r dull ar gyfer rheoli DC yng Nghymru'n ennyn diddordeb o sawl cyfeiriad o ran gwaith ymchwil. Mae'r Cynulliad ei hun, fel rhan o'i adolygiad ffurfiol o'r Cynllun DC, wedi comisiynu nifer o adroddiadau gwerthuso (Adroddiad Davidoff [Llywodraeth Cynulliad Cymru, 2003ch], Adroddiad CAG Consultants [CAG Consultants, 2003]), mae WWF-Cymru wedi comisiynu gwaith ymchwil gan Brifysgol Caerdydd (Flynn, 2003) a chafwyd arolwg o aelodau CDCC hefyd gan Brifysgol Caerdydd (Netherwood, 2003) (mae Atodiadau 2, 3, 4, a 5 yn crynhoi'r prif ganfyddiadau yn yr adroddiadau hyn). Mae'r casgliad hwn o ddeunydd, yn ogystal â thystiolaeth sydd wrthi'n dod i'r amlwg o'r gweithgarwch ymgynghori sy'n rhan o'r adolygiad ffurfiol o'r Cynllun DC, yn ffynhonnell ddefnyddiol a chyfoes ar gyfer cael gwybodaeth ysgrifenedig. Rydym wedi gofalu peidio ag ailadrodd gwaith a wnaed eisoes fel rhan o'r prosiectau hyn i'r graddau y mae hynny'n ymarferol, ac rydym wedi canolbwyntio ar archwilio posibiliadau nad ystyriwyd fel rhan o'r prosiectau hynny.

Mae'r prosiect ymchwil hwn wedi canolbwyntio ar ddwy lefel yn y drefn llywodraeth – y lefel leol a'r lefel genedlaethol. Er ein bod yn cydnabod bod y ffiniau islaw ac uwchlaw'r lefelau hyn yn hydraidd iawn, mae diffyg adnoddau wedi ein hatal rhag gallu cynnal unrhyw archwiliad sylweddol o weithgarwch ar lefel gymunedol, lefel y DU

gyfan a'r lefel ryngwladol. Serch hynny, mae'r dadansoddiad yn adlewyrchu'r achosion o gydymddibyniaeth a'r cysylltiadau sydd mewn nifer o fannau. Yn y prosiect presennol, cafodd dull astudiaeth achos ei fabwysiadu, gyda Chymru'n ganolbwynt i'r ymarfer. Roedd yr elfennau allweddol wrth lunio'r gwaith ymchwil yn cynnwys cyfuno archwiliad o dystiolaeth ddogfennol â chyfweliadau trylwyr ag unigolion o fewn a'r tu allan i LlCC; gwaith tebyg gyda thri awdurdod lleol; cyswllt dros gyfnod hir â nifer fechan o ymarferwyr ym maes DC; ac archwiliad o DC o fewn maes polisi dethol. Roedd y fethodoleg hefyd yn cynnwys trafodaeth grŵp ar ddechrau ac ar ddiwedd y prosiect. Ceir manylion cynllun yr ymchwil yn Atodiad 1.

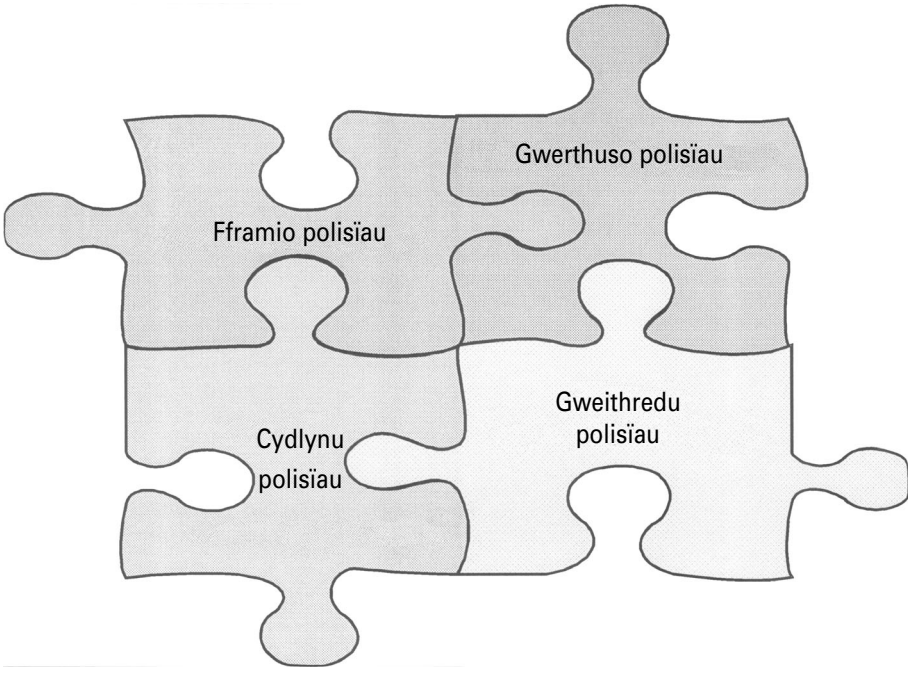
Mae'r tîm ymchwil yn ymwybodol bod meysydd sylweddol yn yr agenda nad ydynt wedi'u cynnwys. Yn ychwanegol, ni ellir profi effeithiolrwydd y system lywodraethu'n iawn mor gynnar â hyn o safbwynt canlyniadau ymarferol. Fodd bynnag, gan fod yr astudiaeth yn seiliedig ar farn a safbwyntiau amrediad eang o fudd-ddeiliaid yng Nghymru, mae'r tîm yn hyderus y bydd y canfyddiadau'n gwneud cyfraniad pwysig i'r maes cymhleth hwn ym myd polisïau cyhoeddus.

Fframwaith ar gyfer llywodraethu

Caiff effeithiolrwydd y drefn llywodraethu ar gyfer DC ei drafod o fewn fframwaith dadansoddol, a ddisgrifir yn Ffigur 1. Mae'n cynnwys nifer o gydrannau sy'n nodweddiadol yn gysylltiedig â'r broses datblygu polisïau. Er eu bod yn cael eu cyflwyno fel elfennau ar wahân, mae angen pwysleisio eu bod, mewn gwirionedd, yn hynod gyd-ddibynnol, a bod y broses datblygu polisïau ymhell o fod yn gyfres resymegol, drefnedig a llinellol o benderfyniadau.

- *Fframio polisïau*: mae a wnelo hyn â'r ffordd y caiff y syniad o DC ei ddeall a'i gysyniadoli.
- *Gweithredu polisïau*: mae a wnelo hyn â'r prif ddulliau a fabwysiadir er mwyn ymyrryd yn y rheolaeth ar DC, a'r paratoadau trefniadaethol, rheolaethol a threfniadau eraill (offerynnau, mecanweithiau a fframweithiau) sy'n cael eu gwneud er mwyn cyflawni amcanion ac ateb dibenion.
- *Gwerthuso polisïau*: mae hyn yn canolbwyntio ar y modelau a'r trefniadau rheoli perfformiad a ddefnyddir i fesur a gwerthuso cynnydd wrth geisio cael canlyniadau ym maes DC, yn ogystal â'r dysgu trefniadaethol a'r gwaith cynyddu galluoedd sy'n deillio o hynny.
- *Cydlynu polisïau*: mae hyn yn canolbwyntio ar gydweithio rhwng sefydliadau, ac yn cynnwys archwilio'r ffyrdd y mae'r rhwydwaith o gyfranogwyr a sefydliadau o fewn y system lywodraethu'n ceisio cydlynu ei weithredoedd a'i ymyraethau, a'r tensiynau a'r anghysonderau sy'n deillio o hynny.

Ffigur 1 Fframwaith ar gyfer llywodraethu



2 Fframio polisïau: deall datblygu cynaliadwy

Mae nifer o broblemau a materion sydd heb ystyr a ddeallir yn gyffredinol. Mae'r dadansoddiad o strwythurau ac achosion y problemau a datrysiadau ar eu cyfer yn deillio o'r gymdeithas, ac yn seiliedig ar ffordd o feddwl budd-ddeiliaid penodol. Mae Stone yn dadlau y dylanwadir ar y diffiniad o broblemau gan gystadleuaeth rhwng damcaniaethau achosol a'r 'defnydd o ddelweddau neu amodau gan gyfranogwyr gwleidyddol sy'n cystadlu'n erbyn ei gilydd' (Stone, 1989, t. 299). Mae goruchafiaeth rhai damcaniaethau achosol yn newid y math o ddiwygiad sy'n angenrheidiol ac yn rhoi pŵer i bobl arbennig sy'n meddu ar yr adnoddau neu'r sgiliau i ddatrys y problemau. Mae Schon yn cyfeirio at y broses hon fel 'fframio' ac yn awgrymu'r canlynol:

> *Gan ddibynnu ar ein cefndiroedd disgyblaethol, ein rolau trefniadaethol, hanes yn y gorffennol, buddiannau, a safbwyntiau gwleidyddol/ economaidd, rydym yn fframio sefyllfaoedd sy'n peri problemau mewn ffyrdd gwahanol.*
> (Schon, 1987, t. 4)

Mae DC yn enghraifft wych o'r ffenomenon hwn. Mae nifer o gefnogwyr yn honni bod consensws yn awr ynglŷn â'r hyn a olygir wrth DC a bod a wnelo'r broblem â sut i weithredu. Maent yn ddieithriad yn cyfeirio at ddiffiniad Brundtland, a'r syniad o gynnwys ystyriaethau cymdeithasol, economaidd ac amgylcheddol ym mhob proses datblygu polisïau. Serch hynny, mae ein hymchwil yn dangos bod amrywiaeth eang o ran ystyr a dealltwriaeth am y syniad o DC. Mae'r amrywiaeth hwn yn amlwg o fewn a rhwng sefydliadau, proffesiynau, sectorau a meysydd polisi (Tabl 1).

Mae rhai yn credu ei fod yn golygu 'popeth a dim byd – mae'r cysyniad hwn yn aneglur ac yn anodd ei roi ar waith. Ystyrir yn gyffredinol ei fod yn 'beth da', er bod pobl y tu allan i'r gymuned DC yn digalonni o weld angerdd rhai cefnogwyr sy'n trin y pwnc bron fel crefydd. Sylwodd yr ymchwilwyr ar yr anhawster a gafodd bron pob un o'r cyfweleion wrth geisio cyfleu eu dealltwriaeth am DC. Disgrifiodd un cyfwelai DC fel 'agenda ddryslyd iawn' a dywedodd un arall, sy'n gweithio yn adran polisi corfforaethol un o'r awdurdodau lleol, yn ddiddorol ddigon, bod yr anhawster wrth ddeall y cysyniad wedi atal y pwnc rhag cael ei drafod o fewn ei sefydliad, yn wahanol iawn i bynciau cyfleoedd cyfartal a chynhwysiad cymdeithasol sy'n fwy eglur gan olygu felly bod mwy o ymrwymiad i weithredu. Eglurodd prif weithredwr un awdurdod lleol nad yw DC wedi 'cael lle blaenllaw ym myd llywodraeth leol' oherwydd yr anawsterau wrth geisio'i ddiffinio.

Un broblem y soniwyd amdani mewn nifer o sgyrsiau ac yn y grwpiau ffocws oedd yr anhawster wrth ddychmygu datrysiadau DC ar waith. Mae'n aml yn ymddangos fel cysyniad iwtopaidd ac mae angen dangos beth mae'n ei olygu mewn gwirionedd. Caiff y pwynt hwn ei ategu isod yng nghyswllt DC fel math o fodel ar gyfer prosesau a'r anhawster wrth hyrwyddo cyfres o egwyddorion yn niffyg cyd-destun polisi. Mae hyn yn arwain at y cyhuddiad bod y pwnc yn rhy haniaethol oni bai fod cysylltiadau amlwg â gweithgarwch ymarferol. Un broblem ychwanegol y soniwyd amdani gan y rhan fwyaf o gyfranwyr oedd cymhlethdod ac anferthedd syniad mor gyffredinol, a'r

Tabl 1 Fframio polisïau: ystyron datblygu cynaliadwy

Datblygu cynaliadwy fel …	
Fframwaith ar gyfer trafodaeth	Fframwaith yn hwyluso trafodaeth gan ystyried proses a chynnwys datblygu cynaliadwy
Egwyddorion athronyddol cyffredinol	Cynhwysedd cludo cyfyngedig yr amgylchedd naturiol Cysylltiadau lleol-byd-eang Tegwch â chenedlaethau'r dyfodol Osgoi sefyllfa ddi-droi'n-ôl
Integreiddio polisïau	Integreiddio ystyriaethau/effeithiau cymdeithasol, economaidd ac amgylcheddol Gweithio mewn partneriaeth Grymuso pobl a chymunedau Yn seiliedig ar dystiolaeth ac yn canolbwyntio ar ganlyniadau Graddfeydd amser yn y canoldymor Cynaliadwyedd
Maes polisi	Maes polisi sy'n ymwneud â'r amgylchedd naturiol gan gynnwys ynni, gwastraff, bioamrywiaeth

anhawster wrth geisio pennu man cychwyn effeithiol.

Rydym ni'n awgrymu ei bod yn ddefnyddiol meddwl am y caleidosgop o ddealltwriaethau neu fframiau (Triandafyllidou a Fotiou, 1998) sydd yn y bôn yn amrywio ar hyd sbectrwm o safbwyntiau sy'n ystyried bod DC yn faes polisi penodol yn gysylltiedig â materion 'gwyrdd' neu amgylcheddol, i safbwyntiau sy'n ystyried ei fod yn athroniaeth, yn thema ganolog sy'n rhoi trefn, neu'n fframwaith neu'n gyfres o egwyddorion a ddylai fod yn sail i'r ffordd y mae gweithgarwch pob sector polisi'n cael ei gynnal. Rhwng y ddau eithaf hwn ceir y farn bod DC yn y bôn yn ymwneud ag integreiddio polisïau: cyfuno ystyriaethau economaidd, cymdeithasol ac amgylcheddol wrth lunio neu werthuso polisïau ym mhob maes (gweler Tabl 1).

Gellir ystyried y sbectrwm hefyd fel un sy'n dychmygu bod DC naill ai'n wan neu'n gryf, ac mae hyn i raddau'n adlewyrchu'r ysgol ar gyfer DC a ddisgrifiwyd gan Baker *et al*. (1997).

Datblygu cynaliadwy fel maes polisi

Mae canfyddiad cryf y tu allan i'r frawdoliaeth DC bod DC yn faes polisi sy'n cofleidio'r anawsterau a'r bygythiadau sy'n wynebu'r amgylchedd naturiol. Mae ailgylchu, effeithlonrwydd ynni a bioamrywiaeth yn enghreifftiau o hyn. Un farn ddi-flewyn-ar-dafod a fynegwyd gan wleidydd o un awdurdod lleol oedd bod 'gennym gymaint o gynghorwyr yma – a phe baech yn gofyn iddynt beth yw DC, byddent yn dweud ei fod yn golygu ailgylchu a materion gwyrdd'. Caiff yr

agenda ei hystyried yn nhermau diffyndollaeth a chadwraeth fel ystyriaethau y dylid rhoi sylw iddynt er mwyn lliniaru sgîl-effeithiau cynnydd cymdeithasol ac economaidd. Fe'i disgrifiwyd gan reolwr yn un awdurdod lleol fel rhywbeth sy'n 'atal ac yn rheoli rhai o'r pethau a wneir gennym'.

Caiff safbwyntiau o'r fath eu hatgyfnerthu gan etifeddiaeth y strategaethau LA21 mewn nifer o awdurdodau lleol, yr arfer o leoli galluoedd DC mewn adrannau gwasanaeth sy'n ymwneud â'r amgylchedd o fewn sefydliadau, a gwaith i hyrwyddo DC gan garfannau pwyso sy'n ymgyrchu dros warchod yr amgylchedd ac ymarferwyr sydd â chefndir ym maes yr amgylchedd.

Mae cyfran helaeth o'r cyhoedd (neu'r rheiny sydd wedi clywed am y syniad o leiaf) yn ystyried mai pwnc sy'n gysylltiedig â'r amgylchedd yw DC – tanlinellwyd hyn mewn arolwg gan Gyngor Defnyddwyr Cymru (2003) .

Datblygu cynaliadwy fel ffordd o integreiddio polisïau

Mae'r farn nad yw DC yn rhaglen amgylcheddol, ond yn hytrach yn ymgais i greu proses neu gyfres o egwyddorion a ddylai arwain y broses benderfynu ym mhob maes polisi, yn un sy'n dechrau ennill ei phlwyf. Serch hynny, ychydig o gonsenws sydd o ran beth yw'r egwyddorion hyn.

Mae nifer o ymatebwyr, yn enwedig ym meysydd polisïau corfforaethol ac economaidd, yn defnyddio'r term 'cynaliadwyedd' – term sy'n aml yn cael ei gymysgu â DC a'i ddefnyddio yn ei le. Yr ystyr a roddir i 'cynaliadwyedd' fel arfer yw rhywbeth sy'n hirhoedlog ac yn ddichonadwy o safbwynt ariannol.

Mae ystyr arall cyffredin yn awgrymu bod DC yn fframwaith – 'stôl deircoes' – sy'n ei gwneud yn bosib i effeithiau penderfyniadau ynghylch polisïau gael eu hystyried o safbwyntiau cymdeithasol, economaidd ac amgylcheddol, sydd wedyn yn ei gwneud yn bosib gwneud penderfyniad 'cytbwys'. Serch hynny, mae gwahanol fersiynau'n bodoli o'r hyn a olygir wrth gyfuno ystyriaethau cymdeithasol, economaidd ac amgylcheddol. Mae LlCC yn dehongli'r ddyletswydd statudol i hybu DC fel yr angen i 'ystyried materion cymdeithasol, economaidd ac amgylcheddol ym mhopeth a wnawn', tra bod DC, i Awdurdod Datblygu Cymru, yn 'fodel datblygu sydd wedi'i fwriadu i fynd ar drywydd twf economaidd, cynhwysiant a gwelliant cymdeithasol a gwarchod a gwella'r amgylchedd a hynny mewn ffordd sy'n fanteisiol i bob un o'r pynciau hynny, ar gyfer cenedlaethau presennol a chenedlaethau'r dyfodol'.

Mae dehongliadau o DC fel cyfres o egwyddorion, megis yr un gan LlCC, yn canolbwyntio'n fwy ar agweddau ar y broses megis partneriaeth, grymuso, canlyniadau a graddfa amser sy'n ymwneud â'r canoldymor o leiaf. Mae'r rhain, i bob pwrpas, yn ystyried bod DC yn cyfateb i brosesau ar gyfer datblygu polisïau mewn ffordd integreiddiol. Caiff hyn ei hybu gan y Fforwm i'r Dyfodol, sy'n cael ei ddefnyddio gan LlCC fel grŵp ymgynghorol yng nghyswllt materion DC.

Datblygu Cynaliadwy fel cyfres o egwyddorion cyffredinol

Serch hynny, fel y dadleuodd cynrychiolwr un CA, nid yw model ar gyfer integreiddio yn seiliedig ar yr egwyddorion uchod yn ymwneud yn benodol â rhywbeth a elwir yn 'DC'. Felly, mae angen ychwanegu nifer o egwyddorion ychwanegol. Mae a wnelo un â sicrhau bod safbwyntiau lleol a byd-eang yn cael eu cysylltu â'i gilydd – er enghraifft, ystyried yr effeithiau y mae penderfyniadau lleol ynghylch ynni a chaffael yn eu cael ar wledydd eraill. Un egwyddor arall yw bod angen gwneud graddfeydd amser sy'n ymestyn o un genhedlaeth i'r llall yn rhan o'r broses datblygu polisïau; ac, yn gysylltiedig â hyn mae'r egwyddor sy'n ymwneud â bod yn ochelgar, a gyflëwyd gan un o'n hymatebwyr fel yr angen i wneud yn siŵr nad yw effeithiau penderfyniadau sy'n cael eu gwneud yn awr yn arwain at sefyllfa ddi-droi'n-ôl. Yn y pen draw, mae'n rhaid sylweddoli bod cyfyngiad ar gynhwysedd cludo'r ddaear a bod rhai adnoddau pwysig penodol yn gyfyngedig.

Nid yw'r ddealltwriaeth am DC yn cael ei hybu gan yr arfer o'i hyrwyddo fel 'thema drawsbynciol' gan nifer o sefydliadau a'r gystadleuaeth y mae'n ei hwynebu yn sgîl ymlediad cyson themâu eraill sy'n cael eu hystyried mewn ffordd debyg. Yn wreiddiol, mabwysiadodd LlCC bynciau cydraddoldeb, cynhwysiad cymdeithasol a'r iaith Gymraeg, yn ogystal â DC, fel themâu sy'n ymwneud ag egwyddorion yr ystyrir eu bod yn perthyn i bob maes polisi. Mae asiantaethau eraill, yn enwedig awdurdodau lleol, yn cynnwys mwy byth o themâu trawsbynciol, er enghraifft, iechyd, yr henoed a diogelwch y gymuned. Gall yr arfer o lunio polisïau gan ystyried y themâu hyn fod o gymorth er mwyn newid o lunio polisïau heb feddwl am ystyriaethau eraill, ond mae rhannu cyson yn arwain at broblemau wrth integreiddio.

Mae cryn densiwn yn bodoli rhwng y ddealltwriaeth am DC fel fframwaith hollgynhwysol – rhywbeth sydd 'fel ymbarél dros bopeth arall' ac sydd wedi'i fwriadu i wneud pob un o'r elfennau hyn yn rhan hanfodol – a'r ddealltwriaeth amdano fel un thema mewn rhestr o nifer o themâu trawsbynciol eraill. Mae'r safbwynt cyntaf yn awgrymu y gellir ystyried cynhwysiad cymdeithasol, cydraddoldeb a hyrwyddo'r iaith Gymraeg, yn enwedig, fel agweddau ar DC, sy'n golygu bod perygl colli natur benodol yr egwyddorion sy'n ymwneud â meddwl am y dyfodol ac egwyddorion byd-eang. Mae'r ail safbwynt yn achosi perygl y bydd DC yn dod i fod yn un pwnc mewn rhestr hir o bynciau cyffredinol. Serch hynny, y prif bwynt yw bod gwahanol ddewisiadau'n arwain at wahanol ddulliau gweithredu, ac at wahanol ffyrdd o reoli a threfnu.

Datblygu cynaliadwy fel fframwaith ar gyfer trafodaeth

O ystyried y casgliad bod 'melltith o ddiffiniadau diddiwedd' ar DC, mae'n briodol gofyn a yw'n angenrheidiol ceisio egluro'r syniad o DC. Un safbwynt ymarferol iawn a fynegwyd gan reolwr cynllunio corfforaethol oedd 'Does dim ots gen i beth yw DC cyn belled â'n bod yn gallu cytuno ar ddiffiniad y gallwn ei ddefnyddio yng nghyd-destun ein gwaith o ddydd i ddydd' – gan wneud y cysyniad yn

weithredol fel y gellir ei droi o fod yn gysylltiedig â delfrydau ar gyfer llunio strategaethau i fod yn berthnasol i wirioneddau darparu gwasanaethau a gweithredu yn y fan a'r lle.

Un ddadl yw ei bod yn bosib adnabod dulliau a datrysiadau sy'n gysylltiedig â DC mewn nifer o feysydd, ond nid ydynt yn seiliedig ar DC nac yn cael eu galw'n hynny. Roedd nifer o'n hymatebwyr, yn enwedig y rheiny sydd â gorchwyl penodol i reoli DC, yn sôn am gyflwyno DC 'drwy'r drws cefn'. Efallai fod y ddisgwrs neu'r iaith yn debyg, ond mae'r ysgogiadau a'r diwylliant polisi'n deillio o draddodiadau a ffynonellau gwahanol. Er enghraifft, mae pwnc 'lles' yn un sydd wedi dod i'r amlwg yn ddiweddar ym maes iechyd a gofal cymdeithasol. Mae'n cofleidio'r model iechyd cymdeithasol yn hytrach na'r un meddygol traddodiadol ac mewn llawer o ffyrdd mae'n cyd-fynd â'r syniad o DC. Yn yr un modd, mae sawl tebygrwydd rhwng modelau datblygu cymunedol sy'n sail i fentrau adfywio trefol megis Cymunedau'n Gyntaf ac egwyddorion DC. Fodd bynnag, nid yw tegwch â chenedlaethau'r dyfodol nac ystyriaethau'n ymwneud â chysylltu'r lefel leol â'r lefel fyd-eang yn cael eu cofleidio'n benodol.

Efallai mai'r her i arbenigwyr ym maes DC fydd gweithredu fel rheolwyr ystyr neu ddehonglwyr a fydd yn gallu gwneud y cysylltiadau rhwng dulliau mewn gwahanol feysydd – chwilio am gyfleoedd i hyrwyddo DC ac, i'r gwrthwyneb, rhoi cyfle i eraill gyfranogi o'r cysyniad er mwyn hyrwyddo'u rhaglenni neu gael mynediad at adnoddau. Fodd bynnag, peth peryglus fyddai cynnwys iaith DC yn gyfan gwbl wrth drafod meysydd eraill megis lles neu integreiddio polisïau.

Gellid dadlau na fydd yn bosib cael consensws llwyr ynglŷn â DC. Hyd yn oed pe bai rhywfaint o gytuno o ran egwyddorion, byddai amrywiaethau cyson o ran dehongliad, a fyddai'n adlewyrchu anghytuno gwleidyddol neu wrthdaro rhwng buddiannau sy'n rhan annatod o'r broses datblygu polisïau. Nid yn unig fe effeithir ar fuddiannau penodol, boed yn negyddol neu'n gadarnhaol, ond hefyd mae agweddau pwysig ar les y cyhoedd, megis anghenion cenedlaethau sydd i ddod, neu anghenion tlodion ledled y byd, neu anghenion y ddaear ei hun, nad ydynt yn cyfateb i unrhyw fuddiannau a gynrychiolir ar lefel leol neu genedlaethol. Mae hyn yn esbonio pam mai ychydig o gefnogaeth sydd i DC yn aml iawn, yn enwedig ar lefel leol.

Nid yw rhoi egwyddorion DC ar waith yn fodd i ddatrys penbleth wrth ddatblygu polisïau, ond gall gynnig fframwaith cyffredinol i hwyluso'r drafodaeth am feysydd sy'n achosi tensiwn ac anghytuno. Er enghraifft, mae Awdurdod Datblygu Cymru'n dehongli'r cyfuniad o ystyriaethau economaidd, cymdeithasol ac amgylcheddol trwy gynnwys twf economaidd fel un o egwyddorion DC. Serch hynny, efallai y byddai eraill yn ystyried bod yr egwyddorion amgylcheddol yn ymwneud â chynhwysedd cludo'n ei gwneud yn ofynnol cyfyngu ar dwf economaidd.

Mynegodd un cyfwelai'r farn bod dehongli DC fel mwy na ffordd o integreiddio polisïau ac fel cyfres o egwyddorion cyffredinol yn awgrymu rhoi blaenoriaeth i egwyddorion amgylcheddol:

Yn gyntaf roeddwn i'n cytuno â'r dehongliad a oedd yn ymwneud â'r 'stôl deircoes' (ystyriaethau cymdeithasol, economaidd, amgylcheddol), ond nid oes angen teimlo cywilydd wrth ddweud ei fod yn golygu mynd ar drywydd nodau cymdeithasol ac economaidd mewn ffordd sy'n gynaliadwy o safbwynt yr amgylchedd fel bod yr amgylchedd yn flaenllaw yn yr agenda cynaliadwyedd. Mae a wnelo hyn â 'stiwardio da' ond hefyd â'r cysylltiadau rhwng y gwahanol agweddau a'r berthynas rhyngddynt a lleihau tlodi ledled y byd.

Fodd bynnag, mae'n bwysig sylweddoli bod yr egwyddorion a argymhellir sy'n agos at y brig yn Nhabl 1 nid yn unig yn amgylcheddol, ond hefyd, yn achos tegwch â chenedlaethau'r dyfodol, yn gymdeithasol o ran natur.

Mae rhai o ddadleuwyr DC yn anghyfforddus â dull nad yw'n pennu'r daliadau sylfaenol sydd yn gysylltiedig â DC. Mae'r corff newydd, Fforwm Datblygu Cynaliadwy Cymru, er enghraifft, yn disgrifio'i ddealltwriaeth am DC yn eglur ac yn ystyried nad yw hyn yn agored i drafodaeth:

Mae datblygu cynaliadwy'n darparu fframwaith ar gyfer ailddiffinio cynnydd ac ailgyfeirio'n heconomïau i alluogi pawb i ddiwallu'u hanghenion sylfaenol a gwella ansawdd eu bywydau gan sicrhau bod y systemau, adnoddau ac amrywiaeth naturiol yr ydym yn dibynnu arnynt yn cael eu cynnal a'u gwella er ein lles ni ac er lles cenedlaethau'r dyfodol.
(Y Comisiwn Datblygu Cynaliadwy, www.sd-commission.gov.uk/whatis.html)

Efallai fod diffiniad o'r fath yn batrymlun ar gyfer cloriannu arferion ym maes DC. Gall gynnig sail i brofi mentrau ym mhob maes a than gochlau gwahanol. Felly, er enghraifft, gellid barnu bod dull penodol yn cydymffurfio â rhai o'r egwyddorion ond nid â rhai eraill. Rydym yn awgrymu, hyd yn oed pe bai consensws o ran diffiniad clir o DC, na ellid ei droi'n gyfarwyddiadau cytunedig. Mewn geiriau eraill, byddai'r dehongliad a'r cydbwysedd rhwng yr amryw egwyddorion o fewn diffiniad o'r fath yn dal yn golygu y dylid ystyried y syniad o DC fel un sydd yn ei hanfod yn amwys.

Yn olaf, ceir beirniadaeth weithiau, a hynny'n haeddiannol, mewn meysydd sy'n cael eu llyffetheirio gan ddadleuon diddiwedd ynghylch diffiniadau. Er y gallai ymddangos fel pe bai'r drafodaeth uchod ar adegau'n rhan o'r categori hwn, mae'r ymchwilwyr yn ystyried na fydd DC yn ffynnu oni bai fod ymdrechion gwirioneddol yn cael eu gwneud i egluro ystyron. Heb fod yn ddyfarniadol, y pwynt allweddol yw bod y weithred o fframio'n pennu'r ffordd y caiff DC ei reoli maes o law. Er na ellir disgwyl cael consensws ac, fel y dywedodd un ymatebydd, 'mae'n rhaid dygymod â'r amwysedd', mae eglurder yn arbennig o bwysig yng nghyswllt rhoi'r cysyniad ar waith a'i droi'n drafodaethau gwahanol ar bolisïau.

Os ydym yn 'peidio â rhoi sylw i'r diffiniad yn y dechrau, yna bydd dryswch wrth weithredu'.

Mae cymryd bod DC yn gyfystyr â rhaglen amgylcheddol yn debygol o arwain at barhad dull traddodiadol o'i reoli. Mae'r dewis i'w ystyried fel ffordd o integreiddio polisïau'n gyson â dulliau trawsbynciol eraill, ond yn achosi'r perygl o golli natur benodol y rhaglen DC. Gall y farn bod y cysyniad yn gyfres o egwyddorion cyffredinol gynnwys budd-ddeiliaid o'r tu allan i'r frawdoliaeth DC, ac mae hynny hefyd yn gyson ag ymgais i brif-ffrydio neu integreiddio DC fel ei fod yn rhan o bob proses neu gam wrth ddatblygu polisïau.

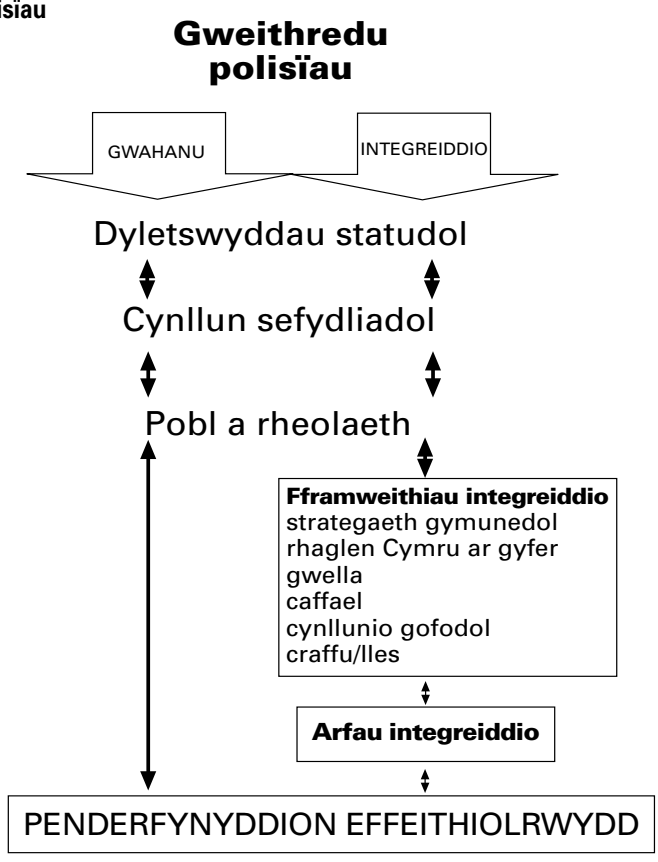
3 Gweithredu polisïau: gwahanu ac integreiddio

Mae'r ail gydran yn y fframwaith llywodraethu'n canolbwyntio ar y cam gweithredu yn y broses datblygu polisïau. Yn dilyn fframio'r broblem, pa ddulliau, strategaethau, mecanweithiau a fframweithiau mae cyfranogwyr a sefydliadau yng Nghymru'n eu defnyddio i ganlyn arni gyda'u dehongliadau o, a gorchmynion ar gyfer DC? Pa mor effeithiol yw'r rhain? Beth yw'r ffactorau critigol ar gyfer llwyddiant? A pha broblemau sy'n gysylltiedig â gweithredu llwyddiannus? Mae Ffigur 2 yn awgrymu bod gweithredu polisïau ar y cyfan yn dilyn dau drywydd ar wahân, er nad ydynt yn annibynnol ar ei gilydd, gan ddibynnu sut y dehonglir DC.

Gwahanu polisïau

Y trywydd cyntaf yw'r un mwyaf adnabyddus, sef gweithredu o fewn terfynau ffrydiau polisi unigol. Mae'r rhain ar y cyfan yn gysylltiedig â rheoli materion amgylcheddol pan fo corff cydlynol o ddeddfwriaeth, canllawiau a threfniadau yn canolbwyntio ar wneud gwahaniaeth ym meysydd rheoli gwastraff, effeithiolrwydd ynni a bioamrywiaeth, er enghraifft. Yn nodweddiadol, caiff y dull hwn ei reoli'n fertigol o fewn adrannau gwasanaeth arbenigol, ac mae'r prif ysgogiadau ar gyfer newid yn ymwneud â gorchmynion deddfwriaethol a faint o arian sydd ar gael.

Ffigur 2 Gweithredu polisïau



Roedd rheoli gwastraff yn aml yn cael ei nodi fel enghraifft dda yng Nghymru o arian yn ei gwneud yn bosib cael newid gwirioneddol. Mae arbenigwyr proffesiynol yn ymgymryd â gwaith datblygu a gweithredu polisïau yn y meysydd polisi hyn, ac mae strategaethau ar gyfer bioamrywiaeth, cludiant, rheoli gwastraff neu ynni'n cyffwrdd â phwysigrwydd egwyddorion DC.

Mae'r dull hwn hefyd yn cynnwys prosiectau a pholisïau sy'n ymgorffori egwyddorion DC yn unrhyw sector, nid y rhai sydd â chysylltiadau amlwg â materion amgylcheddol yn unig. Er enghraifft, trwy waith eu hymarferwyr DC sy'n gweithio'n benodol yn y maes hwnnw, mae awdurdodau lleol yng Nghymru wedi datblygu amrediad o brosiectau o'r fath yn ymwneud â bwyd, ynni, ysgolion, ailgylchu ac iechyd (Netherwood, 2003). Mae'r prosiectau hyn yn bennaf yn amgylcheddol, yn fach ac yn rhanedig o ran natur. Fe'u cychwynnwyd i bob pwrpas o ganlyniad i gyfleyddiaeth a lleoliad. Os yw ymarferydd DC yn cael ei gyflogi o fewn adran iechyd yr amgylchedd, mae'n debygol y bydd y prosiectau'n ymwneud mewn rhyw ffordd â swyddogaethau'r adran benodol honno. Gall prosiectau eraill ddatblygu'n fentrau trawsadrannol neu gallant gynnwys cysylltiadau rhwng nifer o sefydliadau, ond mae hyn yn aml yn dibynnu ar gynghreiriau rhwng unigolion sy'n arddel yr un syniadau ac sydd wedi'u lleoli'n strategol. Yng nghyd-destun cyllidebau DC eithriadol o gyfyngedig, neu ddiffyg cyllidebau ar gyfer DC, mae camau gweithredu ymarferol yn ddibynnol ar wneud ceisiadau creadigol am nawdd fel rhan o raglenni megis y Gronfa Cyfleoedd Newydd.

Fodd bynnag, efallai y gellid cyfiawnhau rhai prosiectau fel prosiectau arddangosol neu 'enghreifftiol'. Gall hyn weithio mewn dwy ffordd. O fewn sector penodol, gall prosiect arbrofol llwyddiannus arddangos arferion da. Wedyn, gellir ei ailadrodd, a'i newid yn sgîl dysgu o werthusiad o'r gwreiddiol a'i ddefnyddio yn y pen draw i ddatblygu polisïau newydd ar gyfer y sector cyfan. Mae hyn yn gyson â syniadau Edwards a Hulme (1992) a Rondinelli (1993) ar 'gynyddu maint' prosiectau datblygu neu eu defnyddio fel 'arbrofion ar gyfer datblygu polisïau'.

Mae'r ffordd arall yn gyfraniad cyffredinol tuag at hyrwyddo dealltwriaeth well am ddatrysiadau DC ar waith, a allai fod o gymorth i wella amlygrwydd y pwnc i'r cyhoedd a'i wneud yn llai haniaethol. Er enghraifft, ymgymerodd un ymarferydd DC mewn awdurdod lleol â phrosiect i wneud un o glybiau rygbi mwyaf clodwiw Cymru'n garbon-niwtral am un tymor, heb unrhyw ddisgwyliadau y byddai'n dod yn bolisi hirdymor ar ôl y tymor hwnnw nac yn 'brosiect mwy' a fyddai'n cynnwys clybiau rygbi eraill, ond er mwyn dangos beth oedd yn bosib, creu cyfleoedd ar gyfer addysg a sylw gwleidyddol, a thrwy hynny gynyddu cefnogaeth sefydliadau a'r cyhoedd i DC yn yr ardal.

Mae LlCC hefyd yn cyfeirio at brosiectau a rhaglenni mewn meysydd arbennig sy'n seiliedig ar, ac yn dystiolaeth o arferion da ym maes DC. Ym myd amaeth, er enghraifft, mae prosiectau o'r math hwn yn cynnwys Tir Gofal: cynllun amaeth-amgylcheddol; Safon Twristiaeth y Ddraig Werdd; y Gronfa Datblygu Cynaliadwy: a reolir drwy Gomisiwn Cefn Gwlad Cymru; y Strategaeth Ffermio i'r

Dyfodol; y Strategaeth Coetiroedd: a reolir gan y Comisiwn Coedwigaeth; a Cyswllt Ffermio.

Mae angen cymryd rhywfaint o ofal wrth ddehongli rhestrau o'r fath, gan fod pecynnu creadigol wedi digwydd yn aml er mwyn gwneud i brosiectau ymddangos fel prosiectau DC ar ôl iddynt ddigwydd er nad felly y mae hi mewn gwirionedd. Yng ngeiriau un swyddog o CCNC (Corff Cyhoeddus a Noddir gan y Cynulliad): 'mae gweision sifil yn dda iawn am ailbecynnu'. Serch hynny, mae hyn yn tanlinellu un penbleth pwysig ym maes DC ar y cyfan, fel y tybiodd un uwch gyfarwyddwr awdurdod lleol: 'sut y gall rhywun roi label teilwng i'r hyn y mae'n ei wneud?'. A yw'n briodol cyfeirio at bolisïau a rhaglenni ym maes adfywio trefol, gofal cymdeithasol, cludiant neu mewn meysydd eraill nad yw syniadau DC wedi bod yn amlwg yn flaenllaw ynddynt, ond sydd mewn gwirionedd yn rhannu rhai egwyddorion, ynteu a yw'n wir na ddylid ond cydnabod a chyfeirio at weithgareddau a arweiniwyd gan ddisgwrs yn ymwneud â DC?

Mae'r dull un trywydd o fynd i'r afael â DC wedi bod yn flaenllaw o ran syniadau yn y maes hwn am beth amser. Fodd bynnag, y cwestiwn yn awr yw ai'r llwybr hwn yw'r mecanwaith mwyaf effeithiol ar gyfer cynnwys DC yn mhob rhan o sefydliad? Efallai mai nage yw'r ateb, o ystyried goruchafiaeth y ddadl dros hybu DC trwy ddulliau sy'n ymwneud ag integreiddio (Liberatore, 1997). Mae'n adlewyrchu'r rhwystredigaeth a deimlir gan lawer o ran bod polisïau ar wahân a pholisïau tameidiog yn annigonol er mwyn cael newid systematig yn ansawdd bywyd, ac nad effeithir ar brosesau datblygu a gweithredu polisïau gan yr anghenion hollbwysig ym maes DC. Yn ôl un uwch reolwr llywodraeth leol:

> *Y ddadl fawr yw, a ydym yn siarad am y gacen ynteu am yr eisin? Gall ymddangos bod a wnelo DC â mentrau, arian allanol ac yn y blaen yn unig, tra'n bod yn ceisio dylanwadu ar y materion hanfodol, hynny yw, y gacen fel petai. Er bod arnom angen yr eisin i wneud i bobl gymryd rhan, os na fyddwn yn effeithio ar y gacen, y cwbl yr ydym yn ei wneud yw effeithio ar faterion ymylol. Y gorchwyl sylfaenol yw sicrhau bod pobl yn gwneud eu gwaith o ddydd i ddydd.*

Felly, ymddengys fod angen dechrau dilyn trywydd newydd er mwyn hyrwyddo'r broses integreiddio polisïau.

Integreiddio polisïau

Mae'r ail drywydd wedi cael cryn sylw yn ystod yr astudiaeth ymchwil hon. Mae LlCC, awdurdodau lleol a sefydliadau eraill yn amcanu llunio a gweithredu strategaethau integreiddio polisïau, fel ffordd o hyrwyddo DC. Dyma'r agweddau ar integreiddio sy'n flaenllaw yn y gwaith ymchwil hwn:

- *statudol*: sy'n ymwneud â phwysigrwydd ac effaith deddfwriaeth a gorfodaeth
- *cynllun sefydliadol*: gan gynnwys safle, cyfluniad a chysylltedd y swyddogaeth DC
- *pobl a rheolaeth*: gan gynnwys trefniadau gwleidyddol a gweithredol, a galluoedd a gwybodaeth arbenigol staff
- *fframweithiau integreiddio*: strategaethau cymunedol yn bennaf, Rhaglen Cymru ar gyfer Gwella, trefniadau polisi, craffu, pŵer ym maes lles, caffael a chynllunio gofodol

- *arfau integreiddio*: megis arfau integreiddio polisïau, technegau asesu effeithiau a sicrhau ansawdd.

Yn ogystal â'r ystyriaethau hyn, mae nifer o themâu cyffredin yn amlwg sydd naill ai'n cyfrannu at, neu'n rhwystr i weithredu effeithiol. Mae'r rhain yn cynnwys rôl arweinwyr gwleidyddol a gweithredol, effeithiolrwydd yr hyfforddiant, strategaethau ymwybyddiaeth a chyfathrebu, a'r problemau wrth reoli proses datblygu polisïau integredig sy'n cysylltu'r cam llunio â'r cam gweithredu.

Dyletswydd statudol

Ni ellir meddwl yn rhy isel am bwysigrwydd dyletswydd statudol corff cyhoeddus. Mae'n rhoi cyfarwyddyd, pwrpas a chyfreithlondeb penodol i gyrff llywodraethol ar gyfer gweithgarwch penodol, ac, yn hollbwysig, yn rhoi fframwaith er mwyn i'r cyhoedd, a'r drefn gyfreithiol a democrataidd allu dwyn y corff i gyfrif. Mae tuedd i brosesau a blaenoriaethau dyrannu adnoddau gael eu hysgogi gan gyfrifoldebau statudol. Yn ddieithriad, caiff cyllidebau craidd eu llunio, i ddechrau, ar sail yr adnoddau sy'n angenrheidiol yn ôl cyfrifiadau er mwyn gweithredu'n unol â'r cyfrifoldebau statudol. Un rheswm pwysig bod y strategaethau LA21 yn aml yn aneffeithiol oedd y ffaith nad oedd dyletswydd statudol i'w paratoi. Yng nghyswllt agenda bolisi arall, ategodd un cyfarwyddwr llywodraeth leol y ddadl ynglŷn â phwysigrwydd dyletswydd statudol:

> *Heb os, mae gosod dyletswydd ar lywodraeth leol trwy'r Ddeddf Trosedd ac Anhrefn, a chysylltu hon â thargedau a ffrydiau nawdd, yn gwneud byd o wahaniaeth.*

Felly, mae o bosib yn arwyddocaol iawn bod Adran 121 Deddf Llywodraeth Cymru 1998 yn gosod dyletswydd statudol ar CCC i wneud y canlynol:

- ymgynghori ynghylch, paratoi ac yna gyhoeddi Cynllun yn datgan sut y mae'r Cynulliad yn cynnig hyrwyddo datblygu cynaliadwy wrth gyflawni ei swyddogaethau
- adrodd yn flynyddol ar yr hyn sydd wedi cael ei wneud i weithredu'i gynigion
- adrodd yn dilyn pob un o etholiadau'r Cynulliad ar effeithiolrwydd y Cynllun
- paratoi a chyhoeddi Cynllun diwygiedig neu newydd.

Mae effaith y ddyletswydd hon yn ymarferol yn anos i'w mesur. Mae'r rhan fwyaf o gyfweleion y cysylltwyd â hwy yn pwysleisio'i phwysigrwydd:

> *Mae'r ddyletswydd yn ymorol am fandad eglur ar gyfer ymyrryd yn y sector cyhoeddus a phreifat ac nid yw'n cael ei glastwreiddio fel sy'n digwydd mewn achosion eraill.*
>
> *Mae'n ysgogiad pwysig iawn.*
>
> *Mae effaith ddeddfwriaethol yn hollbwysig.*
>
> *Mae'n bwysig yn y bôn cael cyfrifoldebau penodol o fewn y ddeddfwriaeth er mwyn galw'r Cynulliad i gyfrif – nid oes dewis ganddynt ac mae'n rhaid iddynt ei wneud.*
>
> *Mae dyfyniadau o ddatganiadau gan weinidogion ac arweinwyr yn awgrymu mai'r ddyletswydd yw'r prif reswm y maent yn ymwneud â DC.*

Serch hynny, roedd un swyddog LlCC o'r farn, heb ystyried y ddyletswydd, bod Cymru'n flaengar o ran yr ymrwymiad i DC, fel y gallai cynnydd fod wedi cael ei wneud beth bynnag. Ar y llaw arall: 'mae'n iawn bod â dyletswydd, ond y ffordd yr ydych yn cyflawni'r ddyletswydd sy'n cyfrif mewn gwirionedd'. Caiff y ddyletswydd ei hatgyfnerthu nid yn unig gan y ffaith ei bod wedi'i phriodoli i CCC, ond hefyd gan ei pherthynas â, ac effaith ar, sefydliadau eraill a haenau eraill o fewn y llywodraeth. Mae dyletswydd y Cynulliad yn ei gwneud yn gyfreithlon iddo gynyddu amlygrwydd DC i CCNC a llywodraeth leol, ac mae dadleuwyr DC mewn llywodraeth leol ac yn y llywodraeth genedlaethol y cyfwelwyd â hwy yn dweud bod hyn yn angenrheidiol er mwyn goresgyn difaterwch ar lefel wleidyddol a gweithredol.

A ddylid gosod dyletswydd debyg ar CCNC, neu'n fwy priodol ar lywodraeth leol? Ar hyn o bryd, mae gorfodaeth statudol ar awdurdodau lleol i baratoi strategaethau cymunedol sy'n 'cyfrannu at DC yn y DU'. Yn ogystal â hynny, maent yn meddu ar bŵer ym maes lles sy'n caniatáu iddynt gymryd rhan mewn gweithgareddau yr oeddent yn cael eu gwahardd rhag cymryd rhan ynddynt yn flaenorol. Felly, mae'n ddyletswydd ar awdurdodau lleol ac maent yn meddu ar y pŵer i ymwneud â rhaglenni DC, ond mae'r ddyletswydd yn fwy glastwraidd na'r un sydd wedi'i gosod ar CCC, ac o ganlyniad mae ei grym yn llai amlwg. Fodd bynnag, efallai na fyddai dyletswydd statudol i hyrwyddo DC yn cael ei chroesawu. Awgrymodd un swyddog llywodraeth leol fel a ganlyn:

> *Yr effaith yn syml fyddai ei fod yn creu diwydiant newydd, a byddai awdurdodau lleol yn gwneud cyn lleied ag sy'n ofynnol er mwyn cydymffurfio â chanllawiau. Hefyd, er mwyn iddi fod yn effeithiol, byddai angen iddi gael ei hategu gan gyfres o ysgogiadau a sancsiynau, a byddai angen cymorth ariannol hefyd.*

Cynllun sefydliadol

Caiff y cyfrifoldeb am DC ei adlewyrchu yn strwythurau gwleidyddol a gweithredol sefydliadau mewn nifer o ffyrdd. Ar lefel wleidyddol, mae CCC wedi rhoi cryn flaenoriaeth i'r mater hwn trwy sefydlu is-bwyllgor trawsbleidiol, ac mae Grŵp Cydlynu Datblygu Cynaliadwy'r Cynulliad yn dod â chadeiryddion y pwyllgorau pwnc a llefarwyr y pleidiau gwleidyddol ynghyd. Mae swyddogaethau Prif Weinidog Cymru wedi'u bwriadu i gyfleu pwysigrwydd gwleidyddol DC; mae'r gynrychiolaeth drawsbleidiol yn arddangos y consensws rhwng y pleidiau gwleidyddol; ac mae cyfranogiad nifer o weinidogion y cabinet yn ymgais i hyrwyddo'r agenda ym mhob maes polisi. Yn ddiddorol iawn, serch hynny, ers etholiad diwethaf y Cynulliad, nid yw Prif Weinidog Cymru'n cadeirio'r is-bwyllgor mwyach. Roedd un cynrychiolydd o CA yng Nghymru'n amheus ynglŷn â rhywbeth yr oedd yn ei alw'n 'gonsensws gwleidyddol, cyfforddus rhwng y pleidiau'. Roedd o'r farn bod angen gwrthdaro mwy adeiladol er mwyn mynd i'r afael â gor-hyder a dulliau confensiynol, gan arwain at feddwl a gweithredu mwy radicalaidd.

Mae'r sefyllfa ar lefel llywodraeth leol yn fwy amwys. Mae materion DC ar y cyfan yn cael eu cynnwys o fewn portffolio aelod cabinet y mae DC yn digwydd bod yn rhan o swyddogaethau ei adran – yn nodweddiadol,

adran yr amgylchedd, yr adran gynllunio, yr adran priffyrdd neu adran iechyd yr amgylchedd. O ganlyniad, ni eir i'r afael â DC mewn ffordd integredig ym mhob rhan o'r awdurdod, ond yn hytrach drwy gynlluniau swyddogaethol a rhaglenni unswydd gan adrannau gwasanaeth. Yn wrthnysig, mae'n bosib bod y newidiadau yn nhrefniadau rheolaeth wleidyddol awdurdodau lleol wedi niweidio yn hytrach na hybu DC trwy ei wneud yn llai amlwg nag oedd pan oedd is-bwyllgorau penodol yn cynyddu ei amlygrwydd. Mae'r patrwm ar gyfer adrodd mewn sefydliadau eraill megis nifer o CCNC a CLlLC yn debyg.

Serch hynny, nid felly y mae hi gyda phob sefydliad. Mae nifer yn arloesi gyda'u strwythurau gwleidyddol mewn ymgais i ddygymod â'r nifer cynyddol o faterion trawsbynciol. Mewn un awdurdod lleol a gymerodd ran yn y cyfweliadau:

> *Rydym wedi defnyddio dull sy'n ymwneud â phennu canolbwyntiau gwleidyddol a rheolaethol er mwyn hyrwyddo'r broses o brif-ffrydio DC ym mhob maes polisi. Y canolbwyntiau hyn yw uwch aelodau o staff sydd â'r gallu i ddylanwadu ar y broses datblygu polisïau a sefydlu grwpiau prosiectau yn ôl yr angen.*

Ar lefel weithredol, caiff DC ei gydnabod fel swyddogaeth y mae angen mynd i'r afael â hi gan y rhan fwyaf o sefydliadau. Serch hynny, mae'r unedau sydd wedi cael eu creu o fewn y sefydliadau'n amrywio o un unigolyn i bump neu chwech. Mae'r unedau mwy'n cynnwys staff sy'n ymwneud â phrosiectau arddangosol neu sy'n rheoli gwasanaeth penodol megis effeithlonrwydd ynni. Serch hynny, y brif ddadl a ddefnyddir er mwyn cyfiawnhau gallu mor isel yw nad darparu gwasanaethau eu hunain yw amcan canolog yr unedau, ond yn hytrach dylanwadu ar, annog, hybu a darparu gallu arbenigol ar gyfer y sefydliad ehangach.

Beth yw'r maint delfrydol ar gyfer galluoedd DC pwrpasol? Un farn, a fynegwyd gan reolwr cynllunio corfforaethol, yw 'gorau po leiaf o bobl sy'n gysylltiedig â'r rhaglen – fel bod mwy o obaith inni ei phrif-ffrydio'. Ar y llaw arall, gellir dadlau bod y rhaglen mor faith; felly mae angen darparu digon o adnoddau ar ei chyfer. Mae'n siŵr bod lefel yr effeithiolrwydd yn gysylltiedig â'r dyletswyddau sydd wedi'u pennu a sut y mae pobl yn eu cyflawni, yn hytrach na niferoedd staff fel y cyfryw.

A ddylai'r galluoedd DC fod mewn adran wasanaeth ynteu mewn lle canolog o fewn y gorfforaeth? Mae manteision ac anfanteision i'r ddau ddewis. Fel arfer caiff galluoedd DC eu lleoli mewn adran wasanaeth, a'r rhai nodweddiadol yw'r rheiny sy'n gyfrifol am swyddogaethau amgylcheddol megis cynllunio, iechyd yr amgylchedd a'r amgylchedd naturiol, gan adlewyrchu etifeddiaeth amgylcheddol a gwaddol LA21. Y fantais gyda lleoliad o'r fath yw'r cyswllt â gwelliannau, prosiectau a rhaglenni gwirioneddol yn y fan a'r lle. Mae tystiolaeth o lwyddiant nifer o ymarferwyr DC i'w gweld yn eu gallu i ysgogi newidiadau a chamau gweithredu yn bennaf o fewn cylch gorchwyl eu hadrannau eu hunain.

Serch hynny, mae lleoliad o fewn adran wasanaeth yn ei gwneud yn anodd dylanwadu ar adrannau eraill mewn ffordd arwyddocaol. Nid yw'n 'cyfleu neges gref' ac mae'n hybu'r farn am DC fel rhan o gyfrifoldebau a rolau'r adran y mae'r galluoedd wedi'u lleoli ynddi – sy'n ymwneud â'r amgylchedd fel arfer. Mae swyddogion DC, yn enwedig, yn dadlau bod hyn yn ei gwneud yn anodd 'sicrhau cyfraniad

a chydnabyddiaeth gan adrannau eraill'.

Un farn gyffredin yw y 'dylai DC fod wedi'i leoli yng nghanol y sefydliad' er mwyn ei gwneud yn bosib integreiddio polisïau'n effeithiol. Cymerir fod lleoliad o'r fath yn awgrymu wrth weddill y sefydliad bod DC yn fater corfforaethol; bod y prif weithredwr a'r arweinwyr gwleidyddol yn gefnogol iddo; y gellir ei gynnwys yn effeithiol ym mecanwaith corfforaethol y sefydliad; ac y gellir defnyddio pŵer swydd y prif weithredwr i annog y rhannau o'r sefydliad nad ydynt yn frwdfrydig iawn i gydymffurfio â barn y gorfforaeth. Mae'r ddau ddyfyniad canlynol yn nodweddiadol o'r sefyllfa hon:

> *Mae'n haws cael pobl i weithredu os ydych mewn rôl ganolog.*
>
> *Rydych yn fwy tebygol o fod yn effeithiol os ydych yn agos at y cabinet a'r rhai sydd â phŵer.*

Mae'r uned DC yn y Cynulliad wedi cael ei symud o Is-adran yr Amgylchedd i'r Uned Polisi Strategol yng nghalon y sefydliad. Mae'n fwriadol wedi colli'r label DC yn y broses, mewn ymgais i ddangos bod a wnelo'r rhaglen yn y bôn â datblygu polisïau mewn ffordd integredig a rheoli newid. Fel rhan o newid tebyg, ac yn sgîl adolygiad gwasanaeth yn unol â Rhaglen Cymru ar gyfer Gwella (RhCG), mae uned DC un awdurdod lleol yn cael ei symud i adain cynllunio corfforaethol Adran y Prif Weithredwr.

Mae cryn werth i'r dull hwn yng nghyd-destun strategaethau ar gyfer polisïau trawsbynciol ac integreiddio DC ym mhob rhan o'r sefydliad. Yn ogystal â hynny, gallant fodoli ochr yn ochr â fframweithiau sy'n cynnig ffordd o hydreiddio pob rhan o'r sefydliad megis strategaethau cymunedol a RhCG ym myd llywodraeth leol.

Fodd bynnag, mae nifer o ymarferwyr a rheolwyr gwasanaethau y cyfwelwyd â hwy yn anghytuno. Mae mannau canolog mewn sefydliadau fel arfer yn ymwneud yn bennaf â'r camau cychwynnol i bennu cyfeiriad a strategaeth ar gyfer polisïau, a phennu fframweithiau rheoli perfformiad. Nid ydynt yn gyfrifol am y ffyrdd o ddarparu'r gwasanaethau – caiff y swyddogaeth hon a'r pŵer i wneud hyn eu rhannu rhwng nifer o adrannau gwasanaeth. Yr hyn sy'n hollbwysig yw effeithiolrwydd modelau 'o'r brig i'r gwaelod' ar gyfer llunio polisïau, gwahanu'r trefniadau llunio polisïau oddi wrth y trefniadau darparu gwasanaethau, a gallu unedau cynllunio corfforaethol i ddylanwadu ar reolwyr gwasanaethau ac ymarferwyr. Gallwn weld o brofiad bod cryn densiynau ar y rhyngwyneb hwn, sy'n gofyn am reolaeth ofalus. Dyma ddau sylw gan gyfweleion o awdurdodau lleol ar y pwnc:

> *Nid dull 'o'r brig i'r gwaelod', gyda'r adran polisi corfforaethol yn ysgrifennu'r cynlluniau, gan ddisgwyl i adrannau gwasanaeth eu gweithredu, yw'r ffordd ymlaen.*
>
> *Caiff mwy a mwy o bethau eu hystyried yn faterion corfforaethol, ac mae perygl y bydd yr uned yn cael ei hystyried fel tŵr ifori, yn bell oddi wrth y gwasanaethau, yn gost ychwanegol at y gwasanaethau, ac wastad yn gofyn am fwy o waith.*

Mae cyfarwyddebau 'o'r brig i lawr' yn aml yn cael eu gwrthwynebu gan weithwyr y rheng flaen, tra bod strategaethau sy'n trin asiantaethau sy'n darparu gwasanaethau fel

partneriaid cydradd yn fwy tebygol o fod yn llwyddiannus. Mae dull y Cynulliad o integreiddio'n seiliedig ar yr ail fodel hwn, sef ceisio gwneud newidiadau trwy gonsensws ac ennill cefnogaeth gan bawb. Serch hynny, mae angen mynd ati'n ofalus i benderfynu ar ba bwynt y bydd mecanweithiau cydymffurfio'n cael eu hystyried yn angenrheidiol ac yn cael eu defnyddio. Mae'n anochel bod trydedd ffordd. Mae nifer o awdurdodau lleol yn ymateb i'r angen i integreiddio swyddogaethau gwasanaethau â materion trawsbynciol trwy arloesi gan ddefnyddio strwythurau matrics a mathau eraill o drefniadaeth hyblyg. Er enghraifft, mae un ohonynt yn defnyddio system o gyfarwyddwyr strategol i roi arweiniad yng nghyswllt themâu trawsbynciol nad ydynt yn draddodiadol yn rhan o'u maes arbenigol proffesiynol.

Mewn achos o'r fath, efallai nad oes gwahaniaeth ble caiff y swyddogaeth DC ei lleoli, cyn belled â bod llawer o gymorth yn cael ei roi iddi. Yng ngeiriau un swyddog yn y Cynulliad; 'gallwch fod yn unrhyw beth yr ydych am fod, nid oes gwahaniaeth ble rydych yn eistedd, sut yr ydych yn gweithio sy'n bwysig'. Y gwir brawf yw pa mor effeithiol y caiff y swyddogaeth ei chynnwys yn y trefniadau rheoli corfforaethol. Yn ymarferol, gall hyn fod yr un mor effeithiol yn y canol neu ar y lefel gwasanaeth, ac efallai y bydd yn dibynnu ar ffactorau eraill megis gallu'r bobl sy'n cael y dasg o gynnig arweiniad yng nghyswllt yr agenda honno a'r ffordd y maent yn dylanwadu ar strategaethau'n llorweddol o fewn y gwahanol strwythurau hierarchaidd.

Pobl a rheolaeth

Mae cyfluniad a strwythur trefniadaethol yn ffactorau sy'n cyfrannu at yr effeithiolrwydd wrth gynllunio a darparu gwasanaethau. Serch hynny, mae gan gyfranogwyr unigol rôl bwysig i'w chwarae wrth ddylanwadu ar ganlyniadau a phennu effeithiolrwydd trefniadaethol. Caiff DC ei reoli gan gymuned amrywiol o unigolion o wahanol gefndiroedd, sy'n arbenigo mewn meysydd gwahanol ac sydd ar wahanol lefelau o ran eu gallu arbenigol, ac sy'n gweithio ar wahanol lefelau o fewn yr hiercharchaeth drefniadaethol. Fodd bynnag, ym myd llywodraeth leol, mae etifeddiaeth amgylcheddol gref yn dylanwadu ar bobl sy'n awr yn cyflawni swyddogaethau ym maes DC, ac mae llawer ohonynt yn gyn-gydlynwyr materion yn ymwneud â'r amgylchedd. Caiff y grŵp hwn o ymarferwyr eu hystyried yn ddadleuwyr a hyrwyddwyr buddiannau amgylcheddol. Yn ogystal â hynny, nid yw'r unigolion hyn yn llwyddo i gael dyrchafiad i swyddi uwchlaw lefel rheolwyr canol, gyda llawer ohonynt yn dal swyddi is.

O gofio bod mwyafrif y sefydliadau dan sylw wedi'u trefnu mewn ffyrdd traddodiadol o safbwynt biwrocrataidd a hierarchaidd, gall rheolaeth fertigol fod yn rhwystr. Nid yw bob amser yn bosib cael cynrychiolaeth uniongyrchol ar y lefel uchaf yn fewnol neu o fewn y gorfforaeth ac mae'n rhaid i swyddogion DC ddibynnu ar eu rheolwyr atebol. Mae'r pŵer dros adnoddau (cyllid, staff, bri a statws) yn cael ei rannu rhwng y gwahanol lefelau yn yr hierarchaeth a gall swyddogion DC gael eu gwthio i'r cyrion mewn nifer o sefydliadau.

Serch hynny, caiff pŵer swyddogion DC ei gyfleu'n well yn nhermau eu 'harwyddocâd' a'u gallu i ddylanwadu ar eraill – o ran cymorth, cyngor, dealltwriaeth a hyrwyddo rhinweddau rhaglen DC yn gyffredinol. Mae hyn yn rhywbeth sydd wrth wraidd unrhyw strategaeth sydd wedi'i bwriadu i brif-ffrydio ac integreiddio. Gellir llywio'r dylanwad hwn trwy drefniadau rheolaeth gorfforaethol a sefydlir er mwyn hyrwyddo cydweithio rhwng adrannau, fel sy'n digwydd mewn rhai awdurdodau lleol, ond mae sgiliau a galluoedd unigolion hefyd yn hollbwysig ar gyfer meithrin cysylltiadau o fewn sefydliad ehangach.

Nid amrywiaeth o allu arbenigol neu wybodaeth yn unig sy'n angenrheidiol o safbwynt galluoedd, er bod hyn yn ffactor. Mae a wnelo fwy â gallu i fod yn rhywun sy'n 'pontio ffiniau' (Williams, 2002) ac sy'n dylanwadu ar ac yn cysylltu â rhannau o sefydliad amlswyddogaethol sydd yn annhebyg ond yn gydgysylltiedig. Mae'n rhaid wrth sgiliau rhyngbersonol effeithiol; y gallu i reoli mewn gwahanol fathau o drefniadau llywodraethu (rhai hierarchaidd a rhai ar ffurf rhwydwaith); gwerthfawrogiad o gymhlethdod; a gogwyddiad at arloesi a mentergarwch. Mae ymarferwyr DC ar lefel llywodraeth leol a chenedlaethol yn gysylltiedig â rhaglenni a phrosiectau sy'n amlygu'r sgiliau a'r galluoedd hyn. Mae sicrhau bod 'y bobl gywir yn y mannau cywir ar yr adegau cywir' yn ffactor pwysig iawn. Serch hynny, mae rhaglen hyfforddi a datblygu gydlynol sy'n ymwneud â dulliau trawsffiniol o weithio'n debygol o fod yn fuddsoddiad da at y dyfodol.

Mae swyddogion DC ym myd llywodraeth leol wedi ffurfio rhwydwaith Cymru-gyfan – CDCC (Cydlynwyr Datblygu Cynaliadwy Cymru). Mae rhai o'i aelodau'n ymgeisio am achrediad proffesiynol, a fydd yn dwyn manteision o ran hunaniaeth, statws a rheolaeth ar yr aelodaeth. Mae safbwynt croes sy'n amlwg y tu allan i'r rhwydwaith yn awgrymu mai'r 'peth olaf y mae ar DC ei eisiau yw proffesiwn'. Mae digon o broffesiynau yn y sector cyhoeddus fel ag y mae, ac mae proffesiynoldeb yn aml yn rhwystr mawr i weithio'n effeithiol ar draws a rhwng agendâu sefydliadau. Yr her hollbwysig y mae'r dull hwn yn ei hwynebu yw sut i brif-ffrydio'r sgiliau a galluoedd pontio ffiniau sy'n ofynnol er mwyn mynd ar drywydd agenda DC yng nghasgliad o sgiliau'r holl weithwyr proffesiynol a rheolwyr.

A yw cael cyfres o ymarferwyr ar gyfer DC o gymorth ynteu'n rhwystr i hyrwyddo'r rhaglen? Mae'n siŵr mai'r ateb yw ei fod yn rhywfaint o'r ddau. Un her allweddol yw sut i briff-ffrydio galluoedd ac ymwybyddiaeth o DC yng nghasgliadau sgiliau'r gweithwyr proffesiynol a'r rheolwyr i gyd. Ond, hyd yn oed os llwyddir i wneud hyn, bydd rôl ar gyfer cnewyllyn bychan o ymarferwyr pwrpasol a fydd yn darparu cymorth, cyngor a threfniadau monitro cyson er mwyn sicrhau nad yw'r rhaglen yn cael ei boddi na'i glastwreiddio gan bwysau bywyd sefydliadau a mentrau trwy weithredoedd rheolwyr sy'n cystadlu'n erbyn ei gilydd. Ni ellir meddwl yn rhy isel am bwysigrwydd hunaniaeth a labelu er mwyn cadw DC yn flaenllaw ym meddyliau pobl a sefydliadau.

Fframweithiau integreiddio

Trwy gydol ein cyfweliadau a'n harchwiliadau o ddogfennau strategol, cawsom fod strategaeth ar gyfer integreiddio polisïau'n cael ei hystyried

yn fwyfwy i fod y ffordd orau o gynnwys DC yn holl fusnes sefydliad. Y ddadl yw bod disgwrs DC yr un mor bwysig ym mhob sector polisi, er y gall gael ei hamlygu mewn gwahanol ffyrdd ac mewn gwahanol feintiau. Yr her yw naill ai llunio strategaeth integreiddio yn seiliedig ar DC, fel a awgrymir gan ddull LlCC, neu adnabod cyfleoedd addas ar gyfer hybu DC.

Mae dull y Cynulliad yn wahanol i sefydliadau eraill yn bennaf am fod y ddyletswydd yn ei gwneud yn ofynnol iddo wneud DC yn rhan ganolog o'i brosesau datblygu polisïau a gwneud penderfyniadau, a llunio Cynllun a Chynllun Gweithredu cysylltiedig sy'n egluro sut y mae'n bwriadu gwneud hyn. Er clod iddo, mae'n ystyried integreiddio polisïau fel y brif ffordd o wneud DC yn rhan annatod o'r sefydliad. Serch hynny, mae cyfweleion o CLlLC, CA ac CCNC yn dadlau ei bod yn anghyson cael Cynllun Datblygu Cynaliadwy sydd ar wahân i'r Cynllun Corfforaethol (Cymru: Gwlad Well) ac y dylid cael un ddogfen integredig.

Mae'r dystiolaeth o'r awdurdodau lleol yr ymchwiliwyd iddynt yn awgrymu bod y dull arferol ym myd llywodraeth leol yn oportiwnistaidd, yn seiliedig ar y model diwethaf, sef ceisio defnyddio fframweithiau, cyfundrefnau neu fecanweithiau presennol sy'n gofyn am weithredu gan yr awdurdod cyfan. Mae rhai ymarferwyr DC yn dehongli hyn fel 'cyflwyno DC drwy'r drws cefn', ond mae eraill yn cyfaddef eu bod yn arddel safbwynt mwy ymarferol sy'n golygu manteisio ar gyfleoedd wrth iddynt godi. Y ddau brif gyfle ar gyfer integreiddio yw strategaethau cymunedol a RhCG, ac mae llwybrau eraill posib yn cynnwys caffael, craffu a chynllunio gofodol. Nid ydynt yn annibynnol ar ei gilydd ac mae cyfuniadau o rai, neu bob un, o'r mecanweithiau hyn yn debygol o gael effaith arwyddocaol ar ganlyniadau DC.

Strategaethau cymunedol

Mae'r orfodaeth statudol i awdurdodau lleol baratoi strategaethau cymunedol yn amlwg yn cofleidio DC. Maent yn strategaethau sy'n cynnwys ystod gweithgarwch awdurdodau lleol a rhai cyrff eraill yn y sector cyhoeddus, y sector preifat a'r sector gwirfoddol sy'n gweithio ar lefel leol. Mae rhai o'r egwyddorion sy'n cael eu harddel yng nghanllawiau'r llywodraeth ar gyfer paratoi cynlluniau cymunedol (Cynulliad Cenedlaethol Cymru, 2001) yn cyd-fynd â rhai DC gan gynnwys gweithio mewn partneriaeth, ymwneud â dinasyddion a chymunedau lleol, a chysylltu ystyriaethau cymdeithasol, economaidd ac amgylcheddol â'i gilydd o fewn un fframwaith. Yn ogystal â hynny, mae strategaethau cymunedol yn golygu diffinio gweledigaeth i'r gymuned ar gyfer y dyfodol ac ystyried graddfeydd amser ychydig yn fwy nag sy'n arferol – deg i 15 mlynedd. Er bod hyn yn sicr yn gam i'r cyfeiriad cywir, mae gryn dipyn yn llai na'r graddfeydd amser rhwng mwy nag un genhedlaeth fel a nodir mewn rhai fersiynau o DC.

Roedd y rhan fwyaf o strategaethau cymunedol yn dal i fynd trwy'r cam datblygu cychwynnol yn 2003, er bod LlCC yn disgwyl i strategaethau drafft fod ar gael erbyn canol 2004. Rhoddwyd y pwyslais ar greu strwythurau a mecanweithiau, yn enwedig partneriaethau strategol lleol, a fydd yn rheoli'r broses maes o law.

Ar y cyfan, y prif weithredwr a'r adran polisi corfforaethol sy'n arwain y gwaith o baratoi'r strategaethau. Mewn rhai achosion, nid yw'n hawdd i ymarferwyr DC gael mynediad at y strwythurau gwneud penderfyniadau.

Mewn achosion eraill, cânt eu hystyried yn gyfranwyr i raglen amgylcheddol a'u cysylltu â gweithgareddau'n ymwneud â'r amgylchedd ffisegol. Mae nifer o ddulliau o baratoi strategaethau cymunedol yn golygu creu fframwaith sy'n cynnwys matrics o bedwar neu bum maes polisi sydd wedi'u trefnu'n fertigol a nifer o themâu trawsbynciol sydd wedi'u trefnu'n llorweddol. Er bod rhywfaint o resymeg fewnol yn perthyn i'r trefniant hwn, caiff ei gymhlethu'n ymarferol gan y doreth o themâu trawsbynciol a gellir ei feirniadu am ei fod yn trin DC fel thema drawsbynciol arall yn hytrach na fframwaith cyffredinol. Mae'r problemau a geir wrth droi rhethreg DC yn bethau y gellir wedyn eu troi'n weithredoedd yn amlwg iawn yn y strategaethau drafft a archwiliwyd.

Mewn dau achos a astudiwyd, cawsom dystiolaeth o ymgeisiau i sefydlu fframwaith ar gyfer cynnwys pobl a chymunedau yn y broses datblygu strategaeth gymunedol. Nid ydym yn sicr a yw'r uchelgais o gysylltu â grwpiau sy'n anodd cyrraedd atynt yn cael ei wireddu. Hefyd, mae'r gwir brawf er mwyn gweld a yw cyfranogiad y gymuned yn gwneud gwahaniaeth i broses pennu blaenoriaethau a dyrannu adnoddau awdurdodau lleol i ddod eto.

Mae gan CCC a'r Comisiwn Archwilio yng Nghymru (ACiW) rolau pwysig i'w chwarae o ran rhoi cymorth ac arweiniad i awdurdodau lleol wrth iddynt baratoi strategaethau cymunedol, a'u dwyn i gyfrif. Yn wahanol i'r dull cyfarwyddol a fabwysiadwyd mewn perthynas â Gwerth Gorau, ymddengys fod cyfundrefn fwy goddefol yn bodoli mewn perthynas â strategaethau cymunedol, sy'n ei gwneud rywfaint yn anos i'w harchwilio. Yn ogystal â hynny, mewn perthynas â DC, ychydig o gonsensws sydd o ran ei ystyr. Mae'r dull a fabwysiadwyd hyd yma'n golygu pwyso a mesur yn achos y Cynulliad a defnyddio 'diagnosteg' yn achos y Comisiwn Archwilio yng Nghymru (2001). Ar hyn o bryd mae'r ddiagnosteg yn ymwneud â chamau cychwynnol y broses llunio strategaeth gymunedol, gydag ychydig o sylw'n cael ei roi i'r ffordd y mae awdurdodau'n bwriadu arddangos 'cyfraniad i DC yn y DU'.

Rheoli Perfformiad: Rhaglen Cymru ar gyfer Gwella

Cyflwynodd Deddf Llywodraeth Leol 1999 fframwaith rheoli perfformiad ar gyfer llywodraeth leol yn y DU a elwir yn Gwerth Gorau. Am nifer o resymau, cafodd y gyfundrefn hon ei thanseilio ac fe'i disodlwyd yng Nghymru gan Raglen Cymru ar gyfer Gwella (RhCG). Ni ellir gorbwysleisio'i phwysigrwydd gan ei bod yn cael ei chydnabod, gan nifer o ymarferwyr DC yn enwedig, fel cyfle mawr i ddylanwadu ar les DC o fewn awdurdodau lleol yng Nghymru ac i lunio strategaethau gwella y gellir eu hintegreiddio ym mhob rhan o'r sefydliad.

Serch hynny, nid yw canllawiau LlCC (Cynulliad Cenedlaethol Cymru, 2002) yn or-gyfarwyddol, gan nad oes fawr o gyfeiriad at DC. Yng nghyswllt y Dadansoddiad Awdurdod Cyfan, mae rhestr wirio o agweddau yr awgrymir y dylid eu hystyried yn cynnwys 'y

trefniadau ar gyfer gwneud cynaliadwyedd a chyfle cyfartal yn rhan annatod o'i waith'. O ran yr olaf, cyfeirir at y Safon Cydraddoldeb Generig fel sail bosib i awdurdodau asesu'u sefyllfa. Ni roddir cyngor tebyg ynghylch DC. Caiff cynaliadwyedd ei adnabod, ynghyd â 19 o ffactorau eraill, fel maes sy'n cynnwys risg posib, h.y. 'mae methiant i ystyried cynaliadwyedd yn golygu bod manteision yn y byrdymor yn dwyn anfanteision yn yr hirdymor'. Gellid ystyried bod hwn yn ddehongliad cul o DC. I raddau helaeth, cyfrifoldeb awdurdodau lleol unigol yw meddwl sut y dylent ystyried DC yn eu hadolygiadau.

Yn ymarferol, mae'r cyfnod cyntaf yn y broses wedi arwain at ganlyniadau cymysglyd ar gyfer DC. Mewn un awdurdod, caiff y swyddogaeth DC ei hamlygu fel un risg-uchel – nid oherwydd ei bod wedi methu â bod yn effeithiol mewn nifer o feysydd, ond oherwydd ei hanallu i ddylanwadu ar drefniadaeth ehangach y gorfforaeth. Cafodd yr enghraifft hon ei nodi uchod am fod y cynigion yn y Cynllun Gwella'n cynnwys symud y swyddogaeth DC o adran wasanaeth i adran y prif weithredwr, a chyflwyno rhaglen barhaus o hyfforddiant ac ymwybyddiaeth ar gyfer aelodau etholedig a swyddogion allweddol. Mae hon yn enghraifft dda iawn o'r ffordd y gall RhCG wella'r dull o hyrwyddo a gwella effeithiolrwydd DC.

Mewn mannau eraill, yn enwedig ymysg ymarferwyr DC, mae pryder ynghylch effeithiolrwydd y camau i fynd ar drywydd yr orfodaeth i ystyried 'cynaliadwyedd', fel y cyfeirir ato yn y canllawiau. Hefyd, mynegodd un rheolwr RhCG y farn bod rhai themâu trawsbynciol penodol yn fwy perthnasol i rai gwasanaethau nag i eraill. Fodd bynnag, er ei bod yn bosib mai canolbwyntio ar rai gwasanaethau'n gyntaf cyn rhai eraill yw'r ffordd fwyaf effeithiol o weithredu pan nad oes ond ychydig o adnoddau ar gael, byddem yn dadlau bod egwyddorion DC yn berthnasol i bob gwasanaeth.

Mae a wnelo un brif broblem â 'pha mor soffistigedig yw'r ddealltwriaeth am DC ymysg y bobl sy'n gweinyddu'r broses'. Mae ar bob adran gwasanaeth angen cyngor a chymorth digon da i gynnwys yr agwedd hon yn eu proses adolygu. Mewn un awdurdod, anfonwyd canllawiau (ar ffurf rhestr wirio) i bob adran. Mewn un arall, adnabuwyd y swyddog DC fel un sydd â'r gallu a'r wybodaeth arbenigol. Ym marn un rheolwr gwasanaeth:

> *Roedd yn gamp mawr i ni gael cydnabyddiaeth bod angen i DC fod yn rhan o'r broses Gwerth Gorau, ac mae llawer mwy i'w wneud bob amser o ran hyfforddiant, canllawiau, cymorth a chanfod a ddylid ystyried systemau gwirio a ffyrdd eraill o sicrhau cydymffurfiad.*

Serch hynny, mae diffyg gwybodaeth ac arweiniad yn arwain at sefyllfaoedd megis yr un mewn un adolygiad gan adran gynllunio:

> *Fe ystyrion ni DC yng nghyswllt ein trefniadau cadw tŷ ni ein hunain yn unig – ailgylchu papur – yn hytrach na meddwl a oedd yn cael ei adlewyrchu yn ein gwasanaethau.*

Dyma'r penbleth gyda system sy'n seiliedig ar hunanasesu. Ledled Cymru, nid yw DC ar y cyfan yn cael ei adnabod fel ffactor risg – ac mae'r sefyllfa hon yn ymddangos i ni fel un anhygoel. Mae gan gyrff Cymru-gyfan megis ACiW, LlCC ac eraill rôl i'w chwarae er mwyn

newid y sefyllfa hon. Yn wir, dyma gasgliad ACiW, sydd wedi arwain at adolygiad gorfodol o DC. Mae potensial enfawr yn y fframwaith rheoli perfformiad hwn ar gyfer prif-ffrydio DC drwy adolygiadau trawsbynciol a chynlluniau gweithredu cysylltiedig. Gwnaeth cyfarwyddwr un awdurdod lleol y sylw ei fod yn 'llwybr anodd o bosib os caiff ei archwilio'n drylwyr', a'i fod yn cynnig strwythur cyfannol ar gyfer gwella cydymddibyniaeth a chysylltiadau allweddol.

Caffael, craffu a chynllunio gofodol

Gellid dadlau, er mai strategaethau cymunedol a RhCG sydd â'r potensial i gynnig y cyfleoedd integreiddio mwyaf arwyddocaol ar gyfer DC, bod nifer o fecanweithiau eraill pwysig iawn sy'n dechrau cael eu cydnabod gan gynnwys caffael, craffu a chynllunio gofodol. Ar lefel llywodraeth leol a chenedlaethol, gall polisïau caffael cyhoeddus roi hwb enfawr i nifer o amcanion ym maes polisïau cyhoeddus. Mae gwerth am arian, cyfleoedd cyfartal, adfywio economaidd a DC yn agweddau y gellir eu cofleidio trwy bolisïau a rhaglenni caffael cyhoeddus ar y cyd. Gellir defnyddio gallu pwrcasu sefydliadau unigol a chasgliad ohonynt i gyfarwyddo a dylanwadu ar gyflenwyr a chynhyrchwyr.

Yn dilyn adolygiad sylweddol o gaffael cyhoeddus yng Nghymru (Cynulliad Cenedlaethol Cymru, 2000b), mae LlCC wedi chwarae rhan allweddol yn y gwaith i sefydlu Menter Gaffael Cymru. Mae hon yn gweithredu'r argymhellion yn yr adolygiad trwy nifer o fecanweithiau gan gynnwys Prosiectau Arloesi, ac mae detholiad o'r rhain ar hyn o bryd yn canolbwyntio ar rôl caffael wrth gyflawni DC. Hefyd, mae nifer o awdurdodau lleol a sefydliadau eraill a oedd yn rhan o'r ymchwil yn cymryd camau i adlewyrchu agweddau ar DC yn eu strategaethau caffael.

Fe gyflwynodd y Rhaglen Moderneiddio Llywodraeth Leol gyfres newydd o drefniadau rheoli gwleidyddol yng Nghymru. Yn arbennig, fe ddisodlodd y model cabinet yr hen system lywodraeth a oedd yn seiliedig ar bwyllgorau. Ynghyd â'r strwythur newydd hwn, cyflwynwyd rôl craffu newydd fel ffordd o ddwyn yr adran weithredol i gyfrif yng nghyswllt cynnwys, cyfeiriad a gweithrediad polisïau. Er bod craffu'n cynnig cyfle mawr i archwilio er mwyn gweld pa mor effeithiol y mae awdurdodau lleol yn rheoli ac yn mynd i'r afael â DC, ni chawsom dystiolaeth o gwbl o enghreifftiau, heblaw am wasanaethau unigol, o briodoli'r rôl craffu i DC.

Yn yr un modd, nid yw'r pŵer yng nghyswllt lles cymdeithasol, economaidd ac amgylcheddol wedi cael ei ddefnyddio er mwyn cyfreithloni neu hwyluso gweithgareddau yn unol â'r rhaglen DC. Mae gallu cynllunio gofodol i gyfrannu at bolisïau a chanlyniadau DC yn cael ei gydnabod yn fwyfwy. Mae'r system gynllunio statudol a pharatoi cynlluniau datblygu unedol a chynlluniau datblygu eraill yn achosi canlyniadau pellgyrhaeddol ar gyfer DC. Yr hyn sy'n bwysig yw ei bod yn ofynnol i bob Cynllun Datblygu Unedol gan awdurdod lleol gael ei werthuso o safbwynt cynaliadwyedd, ac mae canllawiau arferion da gan LlCC yn disgrifio'r ffordd orau o wneud hyn (Llywodraeth Cynulliad Cymru, 2002a).

Ar hyn o bryd, mae'r math o werthusiad cynaliadwyedd a ddefnyddir yn dibynnu ar y penderfyniad a wneir yn lleol yn hytrach nag ar gyfarwyddyd canolog. Mae maint y gefnogaeth

i'r broses yn dwyn goblygiadau o ran staffio ac amser. Mewn un awdurdod lleol a astudiwyd, roedd y broses gwerthuso'n cael ei hystyried yn werth chweil o ran bod rhai newidiadau wedi cael eu gwneud i bolisïau o ganlyniad, er y canfuwyd mai'r broblem fawr yw bod y gweithgarwch hwn yn cael ei gynnal ar ddiwedd y broses ac nid oedd wedi cael ei gysylltu â pholisïau ar y cam cychwynnol yn y broses. Caiff rôl y system gynllunio wrth lunio a darparu datrysiadau DC ei phwysleisio gan Lywodraeth Cynulliad Cymru (2003a) yn y fersiwn ddrafft o *Gynllun Gofodol Cymru: Pobl-Lleoedd-Dyfodol.* Yn hollbwysig:

> *Mae'r cynllun yn cyfannu'r ddyletswydd DC ac yn rhoi cymorth er mwyn ei throi'n gamau ymarferol. Am y tro cyntaf, mae'r fersiwn ddrafft yn disgrifio dyheadau DC Llywodraeth Cynulliad Cymru ar gyfer gwahanol rannau o Gymru ac yn cynnig camau gweithredu, ar lefel genedlaethol, sy'n angenrheidiol er mwyn eu gwireddu. Rydym hefyd yn awgrymu persbectifau ar gyfer DC ar lefel yr ardaloedd.*
> (Llywodraeth Cynulliad Cymru, 2003a, p. 5)

O ran ei ganolbwynt mae'r cynllun yn mynd at union wraidd y goblygiadau gofodol sydd ynghlwm wrth DC yng Nghymru a byddai gwireddu'r amcanion ynddo'n hwb enfawr i DC.

Arfau integreiddio

Gall amrediad o arfau gwerthuso sydd wedi'u bwriadu i fesur effeithiau a hyrwyddo cydymffurfiad fod o gymorth gyda strategaethau sy'n amcanu integreiddio egwyddorion DC yn rhannau cyfansoddol a meysydd polisi sefydliadau.

Sicrhau ansawdd

Un llwybr a ddilynir gan nifer o sefydliadau er mwyn cynnwys themâu trawsbynciol penodol yn eu gweithgarwch busnes craidd yw sicrhau ansawdd. Mae amlygrwydd cynyddol yr agenda amgylcheddol wedi achosi i nifer o awdurdodau lleol a sefydliadau eraill ddatblygu Cynlluniau Rheoli ac Archwilio Amgylcheddol (EMAS) er mwyn rheoli'r effeithiau y mae eu gweithgareddau'n eu cael ar effeithlonrwydd ynni, rheoli gwastraff, cludiant, bioamrywiaeth, ac elfennau eraill o'r amgylchedd.

Mae'r cynlluniau'n golygu datblygu rhaglen drylwyr a chynhwysfawr o systemau, polisïau a gweithdrefnau sy'n cael ei chyfuno â gweithgarwch gwirio ac archwilio allanol annibynnol. Mae hyfforddiant ac adrodd yn elfennau allweddol o systemau o'r fath, a chaiff hyder y cyhoedd ei gynyddu gan eu perthynas â Chyrff Safonau Ansawdd Prydeinig neu Ewropeaidd. Mae un awdurdod lleol a astudiwyd yn ystyried y posibilrwydd o ymestyn EMAS i gynnwys cysyniad ehangach DC.

Asesiadau effaith

Un traddodiad arall, sydd wedi dod yn fwy blaenllaw mewn nifer o ardaloedd, yw asesiadau effaith. Mae nifer o fathau ac enghreifftiau o'r erfyn hwn. Ym maes cydraddoldeb, er enghraifft, mae gwirio ar sail rhyw ac asesiadau effaith ar sail rhyw yn cael eu hystyried yn fwyfwy yn faterion pwysig (Crawley and O'Meara, 2002; Comisiwn Cyfle Cyfartal, 2003a, 2003b), gyda hyfforddiant yn y defnydd o dechnegau o'r fath yn cael ei werthfawrogi'n arbennig (Fitzgerald, 1999). Un maes arall y mae asesiadau effaith yn cael eu hystyried yn bwysig

ynddo yw iechyd (Llywodraeth Cynulliad Cymru, 2003b).

Yng nghyswllt DC, gellir adnabod etifeddiaeth yr agenda amgylcheddol yn y defnydd o wahanol fathau o restrau gwirio sy'n amrywio o ran pa mor soffistigedig ydynt. Yn nodweddiadol, mae arfau gwerthuso cynaliadwyedd yn cynnwys matrics o flychau i'w ticio gyda dewisiadau neu gynigion ar gyfer datblygu'n cael eu hasesu trwy eu cymharu â rhestr fer neu faith o amcanion. Defnyddir graddfeydd amrywiol er mwyn asesu effeithiau tebygol. Mae technegau o'r fath yn cael eu beirniadu gan rai. Mae Ravetz (2000) yn honni 'ei bod yn amhosib ac yn hanfodol cynnal gwerthusiadau cynaliadwyedd', ac mae eraill wedi dod i'r casgliad bod nifer o werthusiadau integredig yn rhoi'r argraff eu bod yn wrthrychol ac yn dechnegol pan eu bod mewn gwirionedd yn hynod oddrychol o ran natur.

Ceir nifer o anawsterau o ran gweithredu ac o ran methodoleg:

- anawsterau wrth ddiffinio termau megis DC
- y pwysoliad a roddir i amcanion unigol
- anhawster cael data
- problemau o ran deall cymhlethdod – 'mae nifer o ddulliau sy'n defnyddio mantolenni a matricsau, a nifer o ddangosyddion ar gyfer cynaliadwyedd trefol, yn ymgais i gael crynodebau syml o newidiadau cymhleth' (Ravetz, 2000, t. 34)
- y pwyslais a roddir i'r hyn sy'n wirioneddol ac y gellir ei fesur o'i gymharu ag adlewyrchu gwrthgyferbyniad, amhendantrwydd a goddrychiaeth
- problemau gyda graddfeydd amser ac wrth asesu effeithiau/canlyniadau gan ddefnyddio gwahanol raddfeydd amser
- barnau ar werth gwerthuswyr a nifer fawr o bersbectifau
- tybiaethau am ffiniau.

Asesiad effaith integredig

Mae Uned Polisi Strategol CCC wedi gofyn i'r Fforwm i'r Dyfodol ddatblygu erfyn integreiddio 'i'w ddefnyddio wrth ddatblygu polisïau a gwerthuso prosiectau a pholisïau tra'u bod yn cael eu datblygu a'u gweithredu'. Cafodd yr erfyn ei labelu'n wreiddiol gan ddefnyddio'r teitl DC, ond fe ymddangosodd maes o law fel erfyn integreiddio polisïau – gan gyfleu'r neges bod DC ac integreiddio polisïau'n gyfystyr â'i gilydd.

Mae rhai'n beirniadu'r dull hwn am ei fod yn seiliedig ar y farn a fynegwyd gan gynrychiolydd CA y bydd defnyddio'r term DC yn dychryn pobl, ac felly mae ei alw'n 'integreiddio polisïau' yn ffordd o'i gyflwyno mewn ffordd anuniongyrchol.

Mae'r erfyn wedi'i fwriadu i fod yn brif fecanwaith ar gyfer gwneud DC yn rhan o holl is-adrannau a gweithgareddau'r Cynulliad. Hefyd mae rhai o swyddogion y Cynulliad yn gobeithio y gellir ei gyflwyno'n raddol i CCNC a llywodraeth leol. Mae braidd yn gynnar i gynnal gwerthusiad, gan mai yn ddiweddar y rhoddwyd yr erfyn ar waith ac mae amryw arbrofion â'r erfyn yn cael eu cynnal ar hyn o bryd. Serch hynny, mae nifer o gyfweleion wedi gwneud sylwadau.

Yn gyntaf, ac yn unol â dull cyffredinol yr Uned Polisi Strategol ar gyfer integreiddio, mae datblygiad yr erfyn a'r defnydd ohono wedyn wedi bod yn seiliedig ar gydweithio ac annog, yn hytrach na chyfarwyddyd a chydymffurfiad. Bu gweithdai ar y cyd ar gyfer isadrannau o gymorth i ddatblygu a hyrwyddo'r erfyn, gyda gweithgarwch arbrofol wedi'i drefnu'n fwriadol ar gyfer defnyddwyr sy'n gefnogol ar lefel isadrannol, e.e. datblygu economaidd, TGCH (technoleg gwybodaeth a chyfathrebu). Bydd rhaid aros i weld ar ba bwynt y bydd y dull goddefol hwn yn troi'n un sy'n ymwneud â gorfodaeth, gan nad yw hynny wedi cael ei benderfynu eto, ond mae'n rhaid i'r Uned Polisi Strategol fod yn awyddus i wneud y dull hwn yn un nad yw'n agored i drafodaeth ar ryw bwynt. Fel hyn y mae hi mewn un CCNC a gymerodd ran yn y cyfweliadau yn ôl pob sôn, gan ei bod yn orfodol cael datganiad eglur i gyd-fynd â phob prosiect a rhaglen er mwyn disgrifio'r cysylltiad â chanllawiau DC. Rydym ni wedi bod yn meddwl tybed a ddylanwadir ar awch gwerthuswyr wrth gynnal gwerthusiadau gan y dull a ddefnyddir, hynny yw pa un a yw'n ddull goddefol ynteu'n ddull sy'n ymwneud â gorfodaeth.

Yn ail, mae'r erfyn integreiddio polisïau wedi'i fwriadu i gofleidio nid yn unig DC fel egwyddor arweiniol gan y Cynulliad, ond hefyd y ddwy egwyddor arall sy'n ymwneud â chynhwysiad cymdeithasol a chyfleoedd cyfartal. Mae'r erfyn yn weddol gymhleth a chynhwysfawr; mae'n ymgais i gynnwys pob ystyriaeth neu effaith bosib o fewn un fframwaith cynhwysol, a gellir ei ddefnyddio wrth edrych ymlaen neu edrych yn ôl. Mae ei anfanteision yn ymwneud yn llwyr â'i natur gynhwysfawr a chymhleth, a'r amser a gymerir i gynnal y gweithgarwch. Mae'n rhaid wrth amrediad o arbenigwyr er mwyn cynyddu ei effeithiolrwydd i'r eithaf, a barn nifer o reolwyr gwasanaethau ac ymarferwyr, nid yn y Cynulliad yn unig, yw bod y math hwn o werthusiad yn faich ychwanegol at lwyth gwaith sydd eisoes yn drwm. Awgrymodd un arbenigwr gwasanaethau yn LlCC, o ystyried y gorchwyl enfawr o gyfuno gwerthusiadau integredig o fewn un fframwaith, y gallai fod yn haws ymdrin â'r sefyllfa pe bai gwerthusiadau amgylcheddol, economaidd a chymdeithasol yn cael eu gwneud ar wahân, ac yna'n cael eu cyfuno wrth wneud penderfyniadau.

Un feirniadaeth systemig o'r erfyn integreiddio yw mai arbenigwyr ac ymarferwyr yn unig sy'n ei ddefnyddio ar hyn o bryd, ac mae angen dod o hyd i ffyrdd i gynnwys gwleidyddion a budd-ddeiliaid eraill yn y broses mesur a phwyso. Yn olaf, mae'r erfyn integreiddio yn y bôn yn ymwneud â llywodraeth integredig ac efallai na fydd yn arwain yn awtomatig at DC.

Rhwystrau ac anawsterau wrth integreiddio polisïau

Soniodd nifer o gyfweleion am nifer o rwystrau i, ac anawsterau wrth weithredu DC trwy integreiddio polisïau ac roeddent yn cynnwys y canlynol.

- Problemau'n ymwneud â'r syniad o DC gan gynnwys barn ei fod yn rhy anymarferol a delfrydyddol; ei ystyried yn swyddogaeth yn hytrach na chyfres o egwyddorion; gwrthsefyll delweddau o DC fel 'cyfrifoldeb rhywun arall'; a'r anawsterau sy'n gysylltiedig â rhoi'r

cysyniad ar waith ar gyfer gwahanol gynulleidfaoedd.

- Mynd i'r afael â'r farn gyffredin: 'Rwyf eisoes yn ei chael yn anodd gwneud fy ngwaith pob dydd, a'r cwbl y mae DC yn ei olygu yw mwy o waith i mi a mwy o gostau'.
- Goresgyn rhwystrau sy'n ymwneud â phroffesiynoldeb, plwyfoldeb a dulliau o weithio sy'n bodoli ers amser maith.
- Mynd i'r afael â phroblemau'n ymwneud â chymhlethdod cynyddol o ganlyniad i weithio mwy unedig ac integreiddiedig.
- Ymdopi â'r dasg o flaenoriaethu o fewn rhaglen fawr iawn a pheidio â cheisio gwneud gormod ar yr un pryd.
- Sicrhau bod ymroddiad amlwg ac ymarferol ar lefel uchel o fewn sefydliadau mewn cymunedau gwleidyddol a gweithredol.
- Rheoli'r tensiynau rhwng persbectifau 'o'r gwaelod i fyny' ac 'o'r brig i lawr', gan gynnwys cael cydbwysedd rhwng systemau cydymffurfiad a grymuso a llunio strategaethau i ymdopi ag agwedd ddi-hid ar lefel gwasanaeth tuag at orchmynion 'o'r brig i lawr'.
- Cynyddu'r gallu ar gyfer dysgu trefniadaethol trwy raglenni cynyddu galluoedd a hyfforddiant sydd â gogwydd tuag at brosesau ac sy'n seiliedig ar gynnwys ac y pennir targedau ar ei gyfer.
- Adnabod 'catalyddion sefydliadol' sydd wedi'u lleoli'n strategol er mwyn sicrhau bod y broses integreiddio polisïau'n cael ei chynnwys mewn ymddygiadau ym mhob rhan o'r system.
- Rheoli problem atebolrwydd tameidiog, a chyfrifioldebau aneglur a rhanedig sy'n gysylltiedig â ffyrdd integredig o weithio.
- Cydnabod nad yw strategaethau integreiddio a phrif-ffrydio'n gost-niwtral, ond eu bod yn gofyn am adnoddau pwrpasol er mwyn eu cyflwyno a'u cynnal.
- Sicrhau nad yw ymdrechion i ennill cefnogaeth i DC yn dod i ben yn sgîl y broses o brif-ffrydio.
- Caniatáu digon o amser i strategaethau integreiddio polisïau weithio.

Ymdrinnir â nifer o'r materion hyn mewn mwy o fanylder yn y drafodaeth sy'n dilyn.

Arweiniad gwleidyddol a gweithredol

Mae corff sylweddol o lenyddiaeth sy'n pwysleisio pwysigrwydd ymroddiad ac arweiniad ar y lefel uchaf ar gyfer rheoli newid yn effeithiol. Yn achos LlCC, mae arweiniad gwleidyddol amlwg ar gyfer rheoli DC. Ymddengys fod Prif Weinidog Cymru a nifer o'i weinidogion yn y cabinet yn gysylltiedig â hyn – ac fe adlewyrchir y gred hon yn adroddiad CAG (2003):

> *Mae lefel uchel o ymroddiad gan weinidogion i ddyletswydd y Cynulliad i hyrwyddo DC. Mae mecanweithiau cydlynu'n rhan ganolog o strwythur gwleidyddol a gweinyddol y Cynulliad.* (CAG Consultants, 2003)

Mewn rhai ffyrdd, mae enw da Cymru fel esiampl o arferion da yng nghyswllt DC wedi bod yn y fantol yn Ewrop a ledled y byd. Mae LlCC yn dangos dewrder wrth roi arweiniad ar y llwyfan rhyngwladol. Wrth gwrs, er bod hyn i'w ganmol, mae risgiau ynghlwm wrth y strategaeth hon. A all arferion yng Nghymru gwrdd â'r disgwyliadau hyn? Un pryder a fynegwyd, gan rywun sy'n gweithio ym myd llywodraeth leol, sydd ddim yn syndod, yw bod LlCC yn anghywir i ganolbwyntio ar lefelau Ewropeaidd a rhyngwladol. Yn hytrach dylai roi blaenoriaeth i ddarparu datrysiadau DC o fewn y wlad. Serch hynny, er gwaethaf yr amheuon hyn, mae rhywfaint o arweiniad amlwg a thrawsbleidiol yn cael ei gynnig ar lefel genedlaethol.

Mae sefyllfa llywodraeth leol yn fwy amwys ac mae'n anodd adnabod dadleuwyr ar lefel wleidyddol neu weithredol uchel o fewn awdurdodau lleol Cymru. Nid yw DC yn cael lle amlwg ym mhrosesau cynllunio strategol awdurdodau lleol ac mae ymdrechion i integreiddio'n wynebu anawsterau.

Un o'r nifer o resymau dros y diffyg arweiniad hwn yn lleol yw diffyg dealltwriaeth. Dylai rhaglen hyfforddi a datblygu ar gyfer prif weithredwyr, uwch swyddogion a gwleidyddion o fewn y sector cyhoeddus yn gyffredinol, fel a gynigir gan y Fforwm Datblygu Cynaliadwy, wneud gwahaniaeth yn y dyfodol. Y gamp fydd cysylltu perthnasedd DC â'r heriau cyfoes sy'n bwysig yn llygaid prif weithredwyr.

Mewn rhannau eraill o Gymru, gellir canfod tystiolaeth o arweiniad ar lefel uchel mewn nifer o'r CCNC, ac mewn rhai CA penodol megis Oxfam a WWF-Cymru. Wrth gwrs, mae'n rhaid cael arweiniad nid yn unig ar lefel uwch ac mae'n bwysig gwahaniaethu rhwng arweinwyr, sy'n bobl, ac arweiniad, sy'n cynnwys cyfres o swyddogaethau a thasgau y gellir eu dosbarthu ymhlith nifer o bobl. Mae rôl catalyddion neu ddadleuwyr sefydliadol yn bwysig yn y cyswllt hwn ac maent yn aml i'w cael yn y mannau mwyaf annhebygol o fewn sefydliadau.

Cyfathrebu a hyfforddiant

Mae'r adran ar fframio polisïau'n gynharach yn yr adroddiad hwn yn amlygu'r amrywiaeth cysyniadol sy'n plagio'r syniad o DC. Mae'r casgliad hwn yn ymwneud â phobl sydd eisoes yn gysylltiedig â'r agenda mewn rhyw ffordd. Serch hynny, y gwir amdani ar gyfer corff mawr o wleidyddion, ymarferwyr, gweithwyr proffesiynol a rheolwyr yw bod canfyddiadau am DC ar y gorau yn arwynebol ac yn aml yn gwbl amgylcheddol o ran natur. Mae'r her benodol sy'n wynebu'r rhan fwyaf o sefydliadau fel a ganlyn.

1 Sut mae codi lefel yr ymwybyddiaeth a dealltwriaeth am DC?

2 Sut mae mynd ati'n effeithiol i lunio rhaglenni hyfforddi a chyfleoedd ar gyfer datblygu staff?

3 Sut mae dewis y mecanweithiau cyfathrebu mwyaf effeithiol er mwyn cyfleu negeseuon am DC ac ysgogi cyfranogiad arwyddocaol?

4 A ddylid, a sut y dylid, meithrin a rhoi cymorth i nytheidiau bychain o gefnogwyr ym mhob rhan o'r sefydliad?

Mae LlCC wedi mynd ati mewn ffordd hamddenol i godi ymwybyddiaeth yn gyffredinol a, hyd yn hyn, ni fuddsoddwyd

llawer mewn hyfforddiant ar gyfer staff. Cafodd seminarau a gweithdai eu trefnu yn ystod cyfnod y weinyddiaeth gyntaf ac roedd cyfranogiad o'r rhain yn ddewisol. Mae rhai awdurdodau lleol wedi ceisio llunio rhaglen fwy cydlynol o hyfforddiant cyffredinol ar gyfer staff, ond maent yn dweud bod y dull hwn yn aml yn brin o gynnwys ac nad yw'n berthnasol iawn i wirioneddau amrywiol rheolwyr gwasanaethau ac ymarferwyr. Mae DC yn iawn mewn egwyddor ond sut y gallaf weithredu ar hyn yn fy swydd? Nid cynnwys DC mewn digwyddiadau sefydlu neu ddigwyddiadau unigol yw'r ffordd orau o gael newid.

Mae angen i hyfforddiant ymwybyddiaeth: fod yn berthnasol i wahanol gyfrifoldebau a dyletswyddau pobl mewn gwahanol rannau o sefydliad; arwain at nifer o wahanol ddisgyrsiau; a chael ei atgyfnerthu a'i ddiweddaru'n gyson. Mae deunyddiau a dulliau hyfforddi yn gymharol annatblygedig ac eithrio rhai datblygiadau arloesol sy'n seiliedig ar ddysgu a phecynnau hyfforddi gyda chymorth cyfrifiaduron. Ar hyn o bryd, mae'r maes hwn yn farchnad arbennig o gynhyrchiol i ymgynghorwyr. Serch hynny, mae'n anodd trosglwyddo negeseuon am DC. Fel arfer, caiff aelodau o staff eu hannog i newid eu hymddygiad mewn perthynas â chadw tŷ̂ o ran ailgylchu papur, peidio ag argraffu negeseuon e-bost, diffodd cyfrifiaduron a goleuadau, a theithio ar y cyd i'r gwaith ac o'r gwaith – mae'r rhain ynddynt eu hunain yn gamau i'w canmol, ond maent yn cyfrannu at y farn am DC fel pwnc amgylcheddol. Mae'n rhaid i'r hyfforddiant a datblygu mwyaf effeithiol ddigwydd yng nghyd-destun cyfrifoldebau rheoli penodol megis strategaethau cymunedol neu RhCG, ac mae'n rhaid iddo fod yn berthnasol i sectorau a thasgau proffesiynol penodol. Y ffaith amdani yw bod angen darparu cryn dipyn o adnoddau ariannol er mwyn hwyluso dysgu unigol a threfniadaethol. Er tristwch inni, nid oes tystiolaeth o hyn yn ein hymchwil.

O ystyried maint enfawr y dasg o ymwneud â sefydliadau mawr a thra gwahanol, un strategaeth y mae'n rhaid ei chael yw un ar gyfer adnabod a rhoi cymorth i 'ddadleuwyr' neu gatalyddion sefydliadol ar bob lefel yn y sefydliad. Fodd bynnag, gall effeithiolrwydd y derbyniad y mae neges benodol yn ei chael ddibynnu ar natur penodiad y negesydd, hynny yw, a gafodd ei benodi'n ffurfiol ynteu a yw'n hunanbenodedig. Mae dulliau integreiddio 'o'r gwaelod i fyny' yn dibynnu ar rôl weithredol a chyfranogiad dadleuwyr lleol. Mae un awdurdod a oedd yn rhan o'r ymchwil yn ceisio ysgogi a rhannu enghreifftiau o arferion da trwy rwydwaith o ddadleuwyr allweddol.

Serch hynny, mae lefel yr adnoddau sy'n angenrheidiol er mwyn rhoi cymorth effeithiol i rwydwaith o ddadleuwyr sy'n gysylltiedig â gwasanaethau'n ffactor a nodwyd fel rhwystr.

Integreiddio'r broses datblygu polisïau

Mae tystiolaeth helaeth yn y strategaethau llywodraeth leol a chenedlaethol a archwiliwyd gennym o'r angen i ystyried DC. Mae datganiadau o weledigaeth a bwriad, egwyddorion a gwerthoedd arweiniol yn ddieithriad yn cynnwys cyfeiriad at DC mewn rhyw ffordd neu'i gilydd. Serch hynny, roedd un rhwystredigaeth y soniwyd amdani trwy gydol cyfnod y gwaith ymchwil yn ymwneud ag anallu ymddangosol i droi'r bwriadau gorau gan lunwyr strategaethau'n weithredu trwy bolisïau a gwasanaethau. Y cyhuddiad yw nad

yw'r ymrwymiad yn fwy na rhethreg a bod ymrwymiadau i bolisïau'n aml yn diflannu (Longwe, 1995). Mae'r ffenomenon hwn yn rhemp mewn dulliau presennol o fynd i'r afael â rheolaeth strategol yn y sector cyhoeddus. Yn ein tyb ni, oni ddatblygir patrymau newydd a gwahanol, ychydig o gynnydd fydd yn cael ei wneud o safbwynt DC.

Mae'r broblem yn ymwneud â lle amlwg y model rhesymegol-hollgynhwysfawr o gynllunio strategol, ynghyd â'i ddiffygion cynhenid o ran gor-ffurfioli, gwahanu a rhagderfynu (Mintzberg, 1994). Mae a wnelo gwahanu â datgysylltu cam llunio'r strategaeth oddi wrth gam gweithredu'r strategaeth, gyda'r naill a'r llall yn cynnwys gwahanol grwpiau o fudd-ddeiliaid. Mae nifer o strategaethau'n golygu canoli'r holl ymdrechion ar ddechrau'r broses, ar draul strwythur gweithredu dichonol i ddisgrifio sut y bydd y strategaethau'n cael eu cyflawni – o ble y daw'r adnoddau, pwy fydd yn cymryd y camau a phryd y bydd hynny'n digwydd.

Yn ogystal â dulliau a ddefnyddir i lunio strategaethau, mae cydnabyddiaeth gynyddol bod lluosogiad cynlluniau a strategaethau ar lefel genedlaethol a lleol yn ddi-fudd ac yn achosi dryswch. Mae'n arwain at ailadrodd, diffyg cydlynu a defnydd aneffeithlon o adnoddau. Yn sicr, mae'r camau ar lefel llywodraeth leol i ad-drefnu'r system o gynlluniau a strategaethau statudol yn dderbyniol iawn. Bydd y rhain yn rhoi gwell canolbwynt i ddadleuwyr DC, mewn cyferbyniad â'r trefniadau presennol sy'n achosi anawsterau wrth benderfynu ar y ffordd orau o ddefnyddio adnoddau cyfyngedig.

4 Gwerthuso polisïau: asesu cynnydd

Y drydedd elfen yn y fframwaith a ddefnyddir i ddadansoddi'r dull o reoli DC yw gwerthuso polisïau. Yn sicr, gwerthuso yw'r rhan o'r broses datblygu polisïau sy'n cael y sylw a'r parch lleiaf, gan nad yw'n cael ei ystyried i fod mor bwysig â llunio a gweithredu polisïau, ac mae'n cael ei drin yn aml fel ôl-ystyriaeth. Mae 'saith maen tramgwydd y dull datblygu polisïau ar sail tystiolaeth' (Nutley a Webb, 2000, t.36) yn egluro'r sefyllfa hon i ryw raddau. Serch hynny, mae slogan y Blaid Lafur Newydd yn ystod etholiadau 1997, 'yr hyn sy'n cyfrif yw'r hyn sy'n gweithio' wedi arwain at roi llawer mwy o sylw i werthuso a datblygu polisïau ar sail tystiolaeth ym myd polisïau cyhoeddus.

Mae'r patrwm sydd ohoni heb os yn gosod rheoli perfformiad yng nghanol pob proses gwneud penderfyniadau. Mae diwylliant rheoli perfformiad yn cael ei ystyried yn fwyfwy fel un o brif gonglfeini'r broses datblygu polisïau cyhoeddus, a dulliau datblygu polisïau ar sail tystiolaeth, gwneud penderfyniadau gan roi sylw i ganlyniadau ac atebolrwydd yw prif nodweddion y model newydd hwn. Mae'r broses hon wedi arwain yn sydyn at greu nifer o fecanweithiau a strwythurau sy'n rhoi sylw'n benodol i reoli perfformiad a ffyrdd o werthuso polisïau.

Wrth gwrs, mae rhywfaint o anfodlonrwydd ar y pwyslais sy'n cael ei roi ar y diwylliant rheoli perfformiad, yn enwedig y defnydd o ddangosyddion perfformiad. Mae rhai'n dadlau ei fod wedi troi'n obsesiwn sydd, mewn gwirionedd, yn methu â mesur y pethau cywir, neu sy'n cael effaith wrthnysig neu anfwriadol o ran newid er gwaeth mewn blaenoriaethau ac yn y ffordd y dyrennir adnoddau. Fodd bynnag, mae'n annhebygol y bydd nifer yn dadlau'n erbyn yr angen i ddod o hyd i ffyrdd o asesu perfformiad – mae'r ddadl yn canolbwyntio'n fwy ar y dulliau gorau ar gyfer gwneud hyn.

Mae'r diddordeb newydd mewn gwerthuso a dulliau ac arferion datblygu polisïau ar sail tystiolaeth hefyd yn cael ei fynegi trwy awydd cynyddol y llywodraeth i arbrofi, fel a ddangosir gan y parthau gweithredu mewn nifer o feysydd polisi, a chynlluniau a mentrau arbrofol mewn rhai eraill. Bu cynnydd yn y nifer o seiadau doethion ac yn nylanwad y rheiny ac ymddengys fod y llywodraeth yn fwy parod i gynnwys 'arbenigwyr' o'r tu allan i'r llywodraeth yn y broses datblygu polisïau cyhoeddus. Ni ellir bod yr un mor bendant bod rôl ymchwil yn cael ei gymryd fwy o ddifrif. Yn sicr, mae casgliadau Percy Smith (2002) yng nghyswllt llywodraeth leol yn achosi digalondid.

Problemau wrth werthuso

Mae gwerthuso wrth ddatblygu polisïau cyhoeddus yn faes sy'n achosi cryn ddadlau am nifer o resymau. Mae dadleuon methodolegol a chysyniadol ymhlith academyddion o ran sut y dylid gwneud hyn. Ai gwerth am arian sy'n bwysig? Ai canlyniadau a deilliannau sy'n bwysig? Beth sy'n cyfrif fel tystiolaeth dda – mesurau meintiol ynteu rhai ansoddol? A ddylem hoelio'n sylw ar y broses? A pha mor briodol yw i gynnwys defnyddwyr gwasanaethau a nifer o fudd-ddeiliaid yn y broses? Yn ogystal â hynny, mae amheuon yn aml ynghylch problemau costau a chydlynu astudiaethau gwerthuso; mae graddfeydd amser yn peri anhawster oherwydd bod gwleidyddion a datblygwyr polisïau am gael

canlyniadau ar unwaith; ac, yn olaf, mae perygl bob amser y gallai astudiaethau arwain at ganlyniadau sy'n annymunol i wleidyddion.

Caiff problemau gyda gwerthuso ym maes DC eu dwysáu gan ffactorau eraill sy'n gynnwys y canlynol.

- Mae nifer o wahanol ffyrdd o feddwl am DC ac mae'r cysyniad yn anodd i'w roi ar waith.
- Mae sawl nod ac mae'r rhain yn gwrthdaro â'i gilydd.
- Mae'n agenda faith sy'n cynnwys amrediad eang o feysydd polisi.
- Mae'n agenda gymhleth a chydymddibynnol sy'n golygu ei bod yn beryglus ei phriodoli i achosion unigol.
- Mae'n anodd pennu meini prawf a safonau er mwyn mesur perfformiad.

Mae'r defnydd o fframweithiau'n seiliedig ar ddangosyddion yn flaenllaw yn y broses gwerthuso DC yng Nghymru – maent naill ai'n fframweithiau unigol neu'n gysylltiedig â chyfundrefnau rheoli perfformiad. Mae'r Cynulliad wedi mabwysiadu casgliad bychan o brif ddangosyddion (Llywodraeth Cynulliad Cymru, 2002b) sy'n ymgais i gyfleu hanfod DC. Mae naw o'r 12 dangosydd a ddewiswyd yn debyg i'r rheiny a ddefnyddir ar lefel y DU ac mae a wnelo un â'r syniad o ôl troed ecolegol. Er y gellid beirniadu'r fframwaith oherwydd y dewis o ddangosyddion a'r nifer ohonynt, a'r gor-bwyslais ar ddata meintiol, mae'n un ffordd o fesur perfformiad yn genedlaethol. Mae LlCC yn cydnabod efallai nad yw'r gwaith i ddatblygu'r fframwaith wedi cael ei gwblhau eto, ac mae disgwyl i ddatblygiadau ac ymgynghoriadau pellach ei wella yn y dyfodol.

Serch hynny, gellid cwestiynu gwerth y fethodoleg hon ar y cyfan. Yn arbennig:

- mae'n anodd gwneud cysylltiadau eglur rhwng arferion a pherfformiad ym maes polisïau
- nid yw'n seiliedig ar unrhyw safbwynt damcaniaethol am gysylltiadau achosol
- mae'n methu â chynrychioli'r cyfaddawdau sy'n rhan annatod o ddatblygu polisïau DC
- mae'n ffordd rhy syml o gyfleu realiti ar un adeg benodol, ac nid oes llawer o werth esboniadol iddi.

Mae fframweithiau dangosyddion tebyg yn bresennol ar lefel awdurdodau lleol. Serch hynny, mae gwahaniaethau rhwng dulliau gwahanol awdurdodau, ac mae'n anodd penderfynu a yw'n werth hybu cysondeb rhwng fframweithiau ar lefel leol a chenedlaethol. Caiff y sefyllfa ei gwneud yn fwy cymhleth byth ar lefel leol gan fodolaeth nifer o wahanol fframweithiau rheoli perfformiad statudol gan gynnwys Dangosyddion Perfformiad y Cynulliad Cenedlaethol a Dangosyddion RhCG. Ar y cyfan, mae'r system rheoleiddio a rheoli perfformiad yn achosi cryn dipyn o ddryswch, ailadrodd ac aneffeithiolrwydd. Mewn nifer o achosion, nid yw'n glir pam fod, nac i bwy mae, gwybodaeth yn cael ei chasglu, a pha un a yw'n hydreiddio polisïau, arferion a phrosesau cynllunio adnoddau mewn ffordd arwyddocaol.

Mae'r system o gytundebau polisi rhwng awdurdodau lleol a LlCC yn offeryn defnyddiol er mwyn hybu cysylltiadau rhwng y ffordd y darperir gwasanaethau'n lleol ac amcanion cenedlaethol. Fel y dywedodd rheolwr mewn un awdurdod lleol: 'mae'n dangos beth sy'n gyffredin rhwng y llywodraeth genedlaethol a llywodraeth leol'. Yn gyfnewid am berfformiad lleol y cytunwyd arno yn unol â dangosyddion a thargedau penodol, mae'r llywodraeth genedlaethol yn cynnig trefniadau ariannol hyblyg penodol i lywodraeth leol. Mae cysylltu perfformiad â chyllid yn erfyn pwerus, fel y dywedodd un cyfarwyddwr awdurdod lleol:

> *Ni allwch anwybyddu'r ffaith bod pethau'n cael eu gwneud pan fod adnoddau ar gael.*

Er nad ydynt yn cael eu cynnwys dan faner DC, mae nifer, os nad pob un, o'r mesurau perfformiad yn ymwneud â'r agenda hon gan gynnwys addysg, cludiant, gofal cymdeithasol a gwastraff. Mae nifer o ymarferwyr DC yn ystyried y byddai ymestyn y fframwaith hwn ymhellach yn benodol er mwyn gwella'r ffordd y caiff arferion DC eu hyrwyddo yn ffordd effeithiol ymlaen. Yn wir, mae adolygiad presennol o'r system cytundeb polisi ar gyfer 2004-07 yn gwahodd awgrymiadau am fesurau priodol er mwyn rhoi adlewyrchiad mwy cyflawn o faterion sy'n ymwneud â chynaliadwyedd. Serch hynny, hyd yn oed os bydd telerau cytundebau polisi'n cael eu trafod bob tair blynedd:

> *Mae anawsterau mawr wrth adnabod dangosyddion ansawdd bywyd sy'n cael eu rheoli gan lywodraeth leol yn unig, ac y gellir cyrraedd y targedau ar eu cyfer mewn cyn lleied o amser.*

Mae'r problemau sy'n gysylltiedig â'r fframwaith rheoli perfformiad presennol ar gyfer llywodraeth leol wedi cael eu cydnabod gan LlCC ac mae wedi comisiynu adolygiad cynhwysfawr gan yr Uned Data Llywodraeth Leol (2003). Mae papur ymgynghori'n cynnwys gweledigaeth sy'n ymwneud ag un system unedig a fydd yn cysylltu gwasanaethau llywodraeth leol ag amcanion cenedlaethol mewn ffordd fwy cydlynol. Yn ogystal â hynny, mae gwaith yn mynd rhagddo i archwilio'r posibiliadau ar gyfer adlewyrchu egwyddorion trawsbynciol DC a chydraddoldeb ym mhob rhan o'r fframwaith.

Dyma benbleth sy'n allweddol o ran gwerthuso: a ddylid creu cyfres o ddangosyddion pwrpasol i gynrychioli DC, ynteu a ddylid ceisio adlewyrchu egwyddorion DC drwy ddangosyddion yn seiliedig ar gynnwys? Yr ateb mae'n siŵr yw y dylid gwneud y ddau. Un ffordd y mae nifer o awdurdodau lleol a gymerodd ran yn y cyfweliadau'n cyflawni'r amcan hwn o safbwynt eu strategaethau cymunedol yw trwy'u hintegreiddio mewn gwasanaethau neu feysydd polisi unigol. Dadleuodd un rheolwr strategaeth gymunedol fod y dull hwn yn ei gwneud yn bosib: 'i'r ddadl gael ei chynnal yng nghyd-destun pob thema, ac nid ar sail mater trawsbynciol, fertigol'.

Yn ystod yr ymchwil hon, roedd yn amlwg bod dangosyddion perfformiad a gwaith pennu targedau'n flaenllaw yn y rhan fwyaf o fframweithiau gwerthuso. Roedd yn amlwg bod diffyg astudiaethau gwerthuso yng nghyswllt ymyraethau polisi, ac nid oedd dull datblygu polisïau ar sail tystiolaeth yn nodwedd amlwg ar y broses datblygu polisïau.

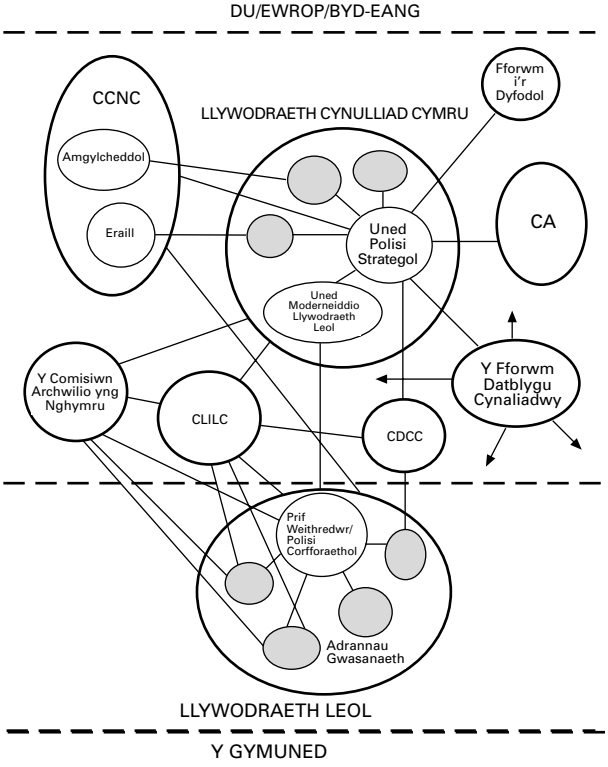
Un eithriad yn rhannol i'r cyffredinoli hyn oedd y dull y mae LlCC wedi'i ddefnyddio, sy'n seiliedig ar y ddyletswydd statudol, er mwyn cynnal adolygiad ffurfiol o'i Gynllun Datblygu Cynaliadwy (Llywodraeth Cynulliad Cymru, 2003c). Mae'r broses hon wrthi'n cael ei chynnal am y tro cyntaf, gan ddefnyddio gwerthusiadau budd-ddeiliaid sy'n ymwneud â phroses ymgynghori ffurfiol ag amryw rai sy'n gysylltiedig trwy amrywiaeth o fecanweithiau, ynghyd ag astudiaethau gwerthuso sydd wedi'u comisiynu, y naill yn fewnol (Llywodraeth Cynulliad Cymru, 2003ch; gweler Atodiad 4), a'r llall yn allanol (CAG Consultants, 2003; gweler Atodiad 3).

5 Cydlynu polisïau: cydweithio rhwng sefydliadau

Mae'r prosiect ymchwil hwn yn perthyn yn ddamcaniaethol i gorff cyffredinol o lenyddiaeth a elwir yn 'llywodraethu' (Rhodes, 2000), sy'n adlewyrchu'r farn 'nad llywodraeth mewn gwirionedd yw canolbwynt y system ar gyfer rheoli cymdeithas' (Klijn a Koppenjan, 2000, t. 136), ond ei bod yn hytrach yn un cyfranogwr mewn casgliad o gyfranogwyr eraill yn y sectorau cyhoeddus, preifat a gwirfoddol sy'n rhyngweithio ar ran buddiannau y maent yn eu cynrychioli ar y cyd. Y ddadl a gyflwynir yw bod DC yn gofyn am drefniant ar y cyd ar gyfer ei reoli a'i ddatrys sy'n cynnwys amrywiaeth o gyfranogwyr unigol a sefydliadol, a'r rheiny'n rhyngweithio ar, a rhwng, gwahanol lefelau yn y drefn llywodraethu. Mae Ffigur 3 yn dangos y cyfranogwyr allweddol sy'n gweithredu ar ddwy o'r lefelau hyn yng Nghymru.

Er ei fod yn gyfyngedig i ddwy lefel yn y drefn llywodraethu, mae'n cydnabod bod y ffiniau uwchlaw ac islaw'r lefelau hyn yn hydraidd iawn, a bod dylanwadau a chyd-ddibyniaethau pwysig rhyngddynt. Ar bob lefel yn y drefn llywodraethu, mae nifer o gyfranogwyr sefydliadol pwysig a gwahanol sydd ynghlwm wrth wahanol fathau o systemau gweithredu a threfniadau atebolrwydd. Mae trefniadaethau hierarchaidd yn flaenllaw ym mhob rhan o'r system; ceir perthynas pennaeth-asiant yn bennaf rhwng y llywodraeth genedlaethol a llywodraeth leol;

Ffigur 3 Cydlynu polisïau



mae ffurfiau democrataidd o atebolrwydd yn nodweddiadol o CCC a llywodraeth leol; ond mae ffurfiau eraill yn amlwg yn y CA, CDCC a'r Fforwm Datblygu Cynaliadwy newydd; ac mae rolau, cyfrifoldebau, a dyletswyddau statudol a threfniadau ffurfiol eraill wedi'u rhannu mewn gwahanol ffyrdd o fewn y system. Mae'n ddarlun cymhleth. Mae cyfres amrywiol o berthnasau, cysylltiadau a chyd-ddibyniaethau rhwng yr amryw gyfranogwyr sy'n amrywio o ran dwysedd a ffurf. Mae'r perthnasau hyn yn ddeinamig – maent yn esblygu, yn ymddangos ac yn cael eu diddymu'n gyson, ac mae'r rhyngwynebau ffurfiol ac anffurfiol rhyngddynt yn frith o densiynau a chroesebiadau. Maent yn aml yn arwain at ddatblygiadau creadigol ac arloesol, ond gallant hefyd fod yn rhwystr i gynnydd.

Gwerthuso effeithiolrwydd y trefniant ar gyfer cydlynu polisïau

Mae gwerthuso'n anodd fel y gŵyr pawb; mae'n fwy cymhleth byth ar gyfer DC yng nghyd-destun trefn llywodraethu sy'n seiliedig ar rwydwaith. Mae'r OECD (2002) wedi datblygu rhestr wirio ddefnyddiol (neu egwyddorion llywodraethu da) ar gyfer asesu arferion sefydliadol a gwneud penderfyniadau yng nghyswllt DC. Mae'n dadlau y dylai'r amcan cyffredinol ymwneud â gwella cysondeb a threfniadau integreiddio polisïau, ac er mwyn iddo fod yn effeithiol mae'n rhaid wrth y canlynol:

- dealltwriaeth gyffredin am DC
- ymrwymiad ac arweiniad eglur
- mecanweithiau sefydliadol penodol i lywio'r broses integreiddio
- cyfraniadau effeithiol gan fudd-ddeiliaid
- rheolaeth effeithiol ar wybodaeth.

Yn ogystal â hynny, mae'n awgrymu ei bod yn hanfodol bwysig sicrhau bod rhai arfau rheoli allweddol penodol ar gael, yn enwedig ar gyfer mesur perfformiad, mecanweithiau ar gyfer cynnwys dinasyddion, prosesau datblygu a gweithredu polisïau penodol, ac asesu strategol parhaus. Mae'n addysgiadol ystyried i ba raddau mae rhai o'r egwyddorion a'r mecanweithiau hyn yn bodoli fel rhan o drefn llywodraethu ar gyfer DC yng Nghymru.

Dealltwriaeth gyffredin am ddatblygu cynaliadwy

Mae'r dystiolaeth o'r ymchwil hon yn dangos yn amlwg bod cryn amrywiaeth cysyniadol a dryswch yng nghyswllt y syniad o DC, er bod canfyddiadau amgylcheddol yn dal yn flaenllaw. Mae hyn yn amlwg o fewn a rhwng sefydliadau. Mae anawsterau penodol yn ymwneud â'r problemau wrth roi'r cysyniad ar waith, a meddwl am ddatrysiadau DC. Y cwestiwn pwysig yw a yw'n angenrheidiol cael eglurdeb a/neu gonsensws o ran y cysyniad. Rydym ni o'r farn y byddai o gymorth ceisio cael eglurdeb, ond, o gofio natur y cysyniad, mae'n annhebygol y ceir consensws llwyr rhwng casgliad amrywiol iawn o sefydliadau, cyfranogwyr a sectorau. Nid yw hyn, ynddo'i hun, yn broblem o anghenraid oherwydd bod disgwrs DC yn amrywio rhwng gwahanol feysydd polisi a gellir datblygu camau gweithredu ar y cyd yn seiliedig ar gonsensws mewn meysydd y cytunwyd arnynt.

Ymrwymiad ac arweiniad

Ac eithrio rhannau o LlCC a rhai CCNC, nid oes tystiolaeth o ymrwymiad ac arweiniad amlwg ar gyfer DC yn y sector cyhoeddus ar y cyfan. Hyd yn oed o fewn y sefydliadau hyn, mae'r rhethreg a'r dryswch sy'n rhan annatod o DC yn aml yn esgus cyfleus dros fod yn wydn pan mai'r gwir reswm yw doethineb ac arferion confensiynol. Mae'r diffyg arweiniad yn broblem yn arbennig ym myd llywodraeth leol, oherwydd bod y sector hwn yn gyfrifol am ddarparu nifer o wasanaethau lleol pwysig. Yn niffyg cyfraniad effeithiol gan lywodraeth leol, ni fydd cynnydd sylweddol yn cael ei wneud yng nghyswllt y rhaglen DC. Er gwaethaf y moderneiddio sy'n digwydd, mae llywodraeth leol yn dal i ddioddef problemau sy'n gysylltiedig â phroffesiynoldeb, ymarferoldeb a syniadau byrdymor, ac mae arweinwyr gwleidyddol a gweithredol yn cael anhawster goresgyn yr anawsterau systemig hyn.

Mae'r dystiolaeth yn achosi i ni ddod i'r casgliad bod y corff sy'n cynrychioli llywodraeth leol yng Nghymru, Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru (CLlLC), wedi parhau i fod yn oddefol i raddau helaeth yng nghyswllt DC. Ychydig iawn o gyngor y mae'r sefydliad hwn wedi'i roi; nid oes llefarydd penodol ganddo ar y pwnc; a, heblaw am rywfaint o bwyso a mesur (Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru, 2002) ac ymatebion i LlCC yng nghyswllt amryw ddogfennau ymgynghori, ymddengys nad yw wedi bod yn flaenoriaeth uchel.

Mae cyfrifoldeb am DC yn CLlLC yn rhan o bortffolio trwm (Adfywio a'r Amgylchedd) un ymgynghorydd, sy'n cael cymorth un aelod o staff sy'n gweithio'n benodol yn y maes. Mae'n rhy gynnar i gloriannu effaith Fforwm Datblygu Cynaliadwy Cymru, ond mae eisoes wedi nodi mai mynd i'r afael â diffyg arweiniad effeithiol ym maes DC yng Nghymru yw un o'i brif flaenoriaethau ac mae wrthi'n comisiynu rhaglen hyfforddi addas. Yn fwy cyffredinol, mae Menter Rheolaeth y Sector Cyhoeddus, a ddatblygwyd gan LlCC ar y cyd â chyrff eraill yn y sector cyhoeddus yng Nghymru, yn amcanu gwella ansawdd rheolwyr yn y sector cyhoeddus, a rhoi iddynt sgiliau a galluoedd trosglwyddadwy ar gyfer defnyddio dulliau rheoli ac arwain modern o fewn y sector cyhoeddus.

Nid cyfrifoldeb rheolwyr ar y lefel uchaf yn unig yw arweiniad ac ymrwymiad, gan fod angen dangos hyn ar lefelau eraill mewn sefydliadau. Mae cydlynwyr DC ym myd llywodraeth leol, swyddogion eraill mewn CCNC sy'n gyfrifol am DC a staff yn Uned Polisi Strategol y Cynulliad yn gweithredu fel tywysyddion ym maes DC. Fodd bynnag, mae amheuaeth ynghylch eu gallu i 'ddal eu tir' a datblygu digon o fàs critigol i gael newidiadau mawr mewn polisïau ac arferion. Ymddengys fod y rhwystrau'n sylweddol.

Integreiddio a chydlynu rhwng sefydliadau

Mae Pennod 3 yn disgrifio'r ffyrdd y mae sefydliadau unigol yn ceisio integreiddio DC yn eu prosesau datblygu polisïau. Mae LlCC wedi datblygu nifer o fecanweithiau cydlynu er mwyn prif-ffrydio DC ar lefel wleidyddol a gweithredol. Yn arbennig, mae'r Uned Polisi Strategol yn gatalydd sefydliadol sydd wedi'i leoli'n strategol ac mae'i Herfyn Integreiddio Polisïau'n cynnig fframwaith posib ar gyfer integreiddio mewn nifer o isadrannau polisi. Serch hynny, mae'r dull ar hyn o bryd yn un goddefol yn hytrach nag yn un seiliedig ar

orfodaeth, mae'r cysylltiadau rhwng llunio polisïau a darparu gwasanaethau'n aneglur, ac, yn hollbwysig, nid yw wedi'i integreiddio yn y broses gyllido. Mewn mannau eraill, mae integreiddio'n ddibynnol ar ymdrechion oportiwnistaidd yn seiliedig ar amrywiaeth o gyfundrefnau presennol megis strategaethau cymunedol, RhCG a chynllunio gofodol. Mae persbectifau sectoraidd cul yn dal yn fwy blaenllaw nag agenda sy'n canolbwyntio'n fwy ar faterion.

Mae maint y gweithgarwch i integreiddio polisïau rhwng sefydliadau a lefelau llywodraethu'n achosi'r un faint o broblemau, ac yn bennaf yn annatblygedig neu'n brin. Cafwyd tystiolaeth o hyn yn ystod yr ymchwil i'r canlynol:

- Llywodraeth Cynulliad Cymru a llywodraeth leol
- Llywodraeth Cynulliad Cymru a CCNC
- Cydlynwyr Datblygu Cynaliadwy Cymru
- Fforwm Datblygu Cynaliadwy Cymru
- cyrff anllywodraethol, elusennau a charfannau pwyso.

Llywodraeth Cynulliad Cymru a llywodraeth leol

Mae'r berthynas rhwng y llywodraeth genedlaethol a llywodraeth leol yn hanfodol i gyflawni DC yng Nghymru. Er mai gan y llywodraeth genedlaethol, fel yr awdurdod uwchraddol, y mae'r pŵer yn y pen draw i ragnodi'r amodau a therfynau ar gyfer gweithredu gan lywodraeth leol trwy reolaethau deddfwriaethol ac ariannol, llywodraeth leol yw'r prif asiant sy'n darparu gwasanaethau. Mae LlCC wedi trin y berthynas hon fel partneriaeth – gan geisio rheoli'r tensiynau sy'n anorfod rhwng rheolaeth ganolog a phenderfyniadau lleol trwy gyd-drafod, datrys ar y cyd a chydweithio.

O ran DC, nid yw'r berthynas rhwng y Cynulliad a llywodraeth leol yn un effeithiol. Yng ngeiriau un cyfwelai:

> *Mae Llywodraeth Cynulliad Cymru'n llefaru trwy nifer o adrannau proffesiynol gwahanol.*

Ar hyn o bryd mae tair ffynhonnell o fewn LlCC sy'n cysylltu â llywodraeth leol. Mae'r isadrannau unigol yn ymwneud yn uniongyrchol o fewn maes proffesiynol â'r adrannau gwasanaeth perthnasol ym myd llywodraeth leol; mae'r Uned Moderneiddio Llywodraeth Leol, sy'n gyfrifol am drefniadau llywodraethu corfforaethol, rheoli perfformiad, strategaethau cymunedol a rheolaeth wleidyddol yn ymwneud ag adrannau prif weithredwyr ac unedau polisi corfforaethol; ac nid oes gan yr Uned Polisi Strategol gyswllt uniongyrchol ar hyn o bryd â llywodraeth leol. Er mwyn i'r trefniadau hyn weithio'n effeithiol, mae'n rhaid bod yr unedau o fewn pob un o'r sefydliadau'n cydweithio â'i gilydd mewn ffordd gydlynol. Mae'r dystiolaeth yn awgrymu nad felly y mae hi. Er enghraifft, mae'r canllawiau a'r cyngor y mae'r Uned Moderneiddio Llywodraeth Leol yn eu rhoi yng nghyswllt DC yn annatblygedig. Yn yr un modd, nid yw'n rhoi canllawiau o gwbl yng nghyswllt RhCG. Mae angen i'r Uned Polisi Strategol, fel y brif uned sy'n hybu DC o fewn y Cynulliad, lunio strategaeth effeithiol ar gyfer dylanwadu'n uniongyrchol ac yn anuniongyrchol ar lywodraeth leol. Awgrymodd un cyfwelai y gellir cymharu ei rôl ag un Uned Eithrio Cymdeithasol Prif Weinidog

Prydain a'i gallu i weithio gan ddefnyddio strwythurau a systemau presennol, a thrwy apelio'n uniongyrchol at lywodraeth leol a chymunedau polisi eraill.

Mae gan LlCC Bwyllgor Partneriaeth ffurfiol sy'n ymdrin â'i rhyngwyneb gwleidyddol ar gyfer cyswllt â llywodraeth leol. Cyn belled ag y mae DC yn y cwestiwn, nid yw wedi bod yn flaenllaw yn y rhaglen, er y neilltuwyd un cyfarfod i drafodaeth ar y pwnc, ac fe luniwyd Compact rhwng y Cynulliad a CLlLC. Ar hyn o bryd, nid yw'r Compact yn llawer mwy na chyfres o eiriau byr ac ychydig iawn o dystiolaeth sydd o weithredoedd yn deillio ohono. Unwaith eto, efallai bod anawsterau gydag integreiddio trefniadaethol. Y prif lwybr i ac o'r Pwyllgor Partneriaeth yw Uned Moderneiddio Llywodraeth Leol y Cynulliad ac adain polisi strategol CLlLC. Y cwestiwn y mae'n rhaid i'r Cynulliad ei ateb yw: beth yw'r cydbwysedd cywir rhwng gorfodi a gweithio mewn partneriaeth?

Un cyfranogwr pwysig arall ym myd llywodraeth leol a'r llywodraeth genedlaethol yw'r Comisiwn Archwilio yng Nghymru (a fydd yn cael ei gyfuno â'r Swyddfa Archwilio Genedlaethol maes o law gan greu Swyddfa Archwilio Cymru). Mae ganddo rôl allweddol, o safbwynt archwilio a rhoi cymorth i ddatblygu polisïau, yn y prosesau Strategaeth Gymunedol a RhCG. Felly, mae potensial i'w safbwynt ar DC fod yn bellgyrhaeddol. Serch hynny, mae cyngor a chanllawiau yng nghyswllt y mater hwn yn annatblygedig ar hyn o bryd ac mae llawer o le i wella er mwyn dwyn llywodraeth leol i gyfrif. Mae'r adolygiad mandadol disgwyliedig o DC yn 2004 yn rhywbeth i'w groesawu ac yn gam i'r cyfeiriad cywir.

Llywodraeth Cynulliad Cymru a CCNC

Mae'r berthynas rhwng LlCC a'r cyrff a noddir ganddo'n un glòs o ran nawdd uniongyrchol ac atebolrwydd democrataidd. Yn debyg i'r berthynas â llywodraeth leol, mae gan CCNC gyfraniad mawr i'w wneud wrth gael canlyniadau DC ledled y wlad. Caiff CCNC uniongyrchol eu rheoli drwy adrannau swyddogaethol priodol o LlCC ac maent yn atebol i wahanol weinidogion o fewn y cabinet. O safbwynt DC, gellir eu rhannu'n fras i ddau gategori – cyrff sy'n ymwneud â'r amgylchedd megis Asiantaeth yr Amgylchedd a Chomisiwn Cefn Gwlad Cymru, y gellid ystyried bod ganddynt afael dda ar DC, ac ail gyfres, nad oes ganddynt unrhyw hanes o ymwneud â'r agenda hon o bosib. Fodd bynnag, mae esboniad un swyddog yn y Cynulliad yn awgrymu i'r gwrthwyneb:

> *Gallai CCNC sy'n ymwneud â'r amgylchedd achosi problem fwy oherwydd eu bod yn y bôn yn ymddiddori mewn materion amgylcheddol yn unig.*

Tybir yn aml fod dyletswydd CCC i ystyried DC ym mhopeth a wna yr un mor berthnasol i CCNC oherwydd eu cysylltiad ag ef. Mae LlCC wedi bod yn annog CCNC i gofleidio'i egwyddorion arweiniol a'u gwneud yn rhan ganolog o'u prosesau gwneud penderfyniadau. Yn wir, mae nifer o strategaethau corfforaethol a archwiliwyd yn cynnwys egwyddorion o'r fath ac mae Cynlluniau DC unigol wedi cael eu datblygu. Yn debyg i fannau eraill, mae a wnelo'r broblem â throi bwriadau strategol yn weithredu ymarferol wrth ddatblygu polisïau. Efallai y bydd rhai CCNC yn elwa o gael mwy o gymorth ac arweiniad (mae'r Erfyn Integreiddio Polisïau wedi'i fwriadu i fod o gymorth yn hyn

o beth), ond yn achos rhai o'r cyrff nad ydynt yn frwdfrydig iawn, dylid defnyddio potensial llawn y broses llythyr cylch gorchwyl. Dadleuodd un ymatebwr mewn CCNC fod llythyr cylch gorchwyl yn rhoi ysgogiad neu gyfreithlondeb sy'n eu galluogi i gymryd rhan weithredol mewn asiantaeth na fyddai'n dangos llawer o ymrwymiad fel arall, ond roedd un arall yn siomedig bod y llythyr cylch gorchwyl diweddaraf a anfonwyd at ei CCNC:

> *Yn wan iawn o safbwynt DC – y cwbl y mae'n ei wneud yw gofyn i'r corff ystyried datblygu cynaliadwy wrth baratoi ein cynlluniau.*

Serch hynny, nid oes llawer o amheuaeth y gall y mecanwaith hwn, os caiff ei ddefnyddio i'w lawn botensial rhwng partneriaid sy'n cydweithio, fod yn ffordd effeithiol o hyrwyddo DC.

Cydlynwyr Datblygu Cynaliadwy Cymru (CDCC): rhwydwaith datblygu polisïau

Mae CDCC yn gorff cyfansoddiadol sydd â chysylltiadau sy'n datblygu fwyfwy ag unedau DC LlCC, CLlLC a'r Asiantaeth Gwella a Datblygu (IDeA). Mae'n dal yn sefydliad newydd, ond mae ganddo restr gynyddol o gyd-sefydliadau y mae'n cydweithio â hwy ac sy'n ymgynghori ag ef fel rhan o'r drefn. Gellir rhannu gweithgarwch CDCC yn dri chategori fel a nodir isod. O ran y pedair ffordd o ddylanwadu ar bolisïau (Thomas *et al.*, 2001), mae a wnelo'r categori cyntaf â hyrwyddo 'gweithgareddau cyflenwol'; mae a wnelo'r ail â 'chydweithio' (neu 'wrthdaro', weithiau), ac mae a wnelo'r trydydd â 'chodi ymwybyddiaeth'.

- *Rhwydweithio ymhlith aelodau*: mae a wnelo hyn â rhannu gwybodaeth a dysgu ar y cyd am weithredu mathau arbennig o brosiectau, a'r problemau a'r cyfyngiadau sy'n gysylltiedig â hwy. Mae'r prosiectau dan sylw'n tueddu i fod yn bennaf yn 'amgylcheddol' o ran natur. Yn dilyn cyhoeddi canlyniadau arolwg o aelodau CDCC (Netherwood, 2003), bwriedir cyhoeddi casgliad o 50 o enghreifftiau o 'arferion da' mewn amrywiaeth o feysydd ar wefan CDCC. Hefyd, mae CDCC wedi trefnu gweithdai hyfforddi penodol i rannu arferion da mewn meysydd sydd o ddiddordeb megis caffael.
- *Lobïo*: Mae CDCC wedi bod yn ceisio dylanwadu ar brosesau gwneud penderfyniadau Cymru-gyfan, a chyrff cynrychiolaidd megis CLlLC a LlCC. Serch hynny, nid yw'n eglur a yw CDCC mewn safle digon cryf i gael dylanwad mawr trwy ei weithgareddau lobïo. Nid yw DC yn cynrychioli budd pwysig mewn unrhyw ardal benodol, ac nid yw CDCC yn cynrychioli etholaeth genedlaethol sy'n bwysig yn wleidyddol. Serch hynny, ymgynghorir yn gyson â CDCC, yn enwedig gan Uned Polisi Strategol LlCC ond hefyd yn fwyfwy gan asiantaethau eraill, ac efallai y caiff ychydig o ddylanwad am ei fod yn gallu cyfleu safbwyntiau sy'n seiliedig ar allu arbenigol cyfunol ei aelodau.
- *Rhannu gwybodaeth gan bartneriaid a ffynonellau allanol eraill*: er mai ychydig iawn o ddylanwad yn unig y mae CDCC yn ei gael ar gyrff cenedlaethol, mae'n chwarae rhan bwysig wrth drosglwyddo gwybodaeth gan asiantaethau megis

Uned Polisi Strategol LlCC, CLlLC a Fforwm Datblygu Cynaliadwy Cymru i'w aelodau, ac, felly, i ymarferwyr yn yr holl gynghorau lleol. Mae hwn yn ddull cyfathrebu anffurfiol, a ddefnyddir ochr yn ochr â'r cyfathrebu ffurfiol trwy gytundebau partneriaeth a threfniadau eraill rhwng y cyrff hyn.

Wrth i CDCC gael ychydig o lwyddiant wrth hyrwyddo DC, mae nifer o ffactorau'n dylanwadu ar eu llwyddiant. Dau ffactor sy'n gadarnhaol iawn yw brwdfrydedd ac ymrwymiad yr aelodau, a'r craffter a ddangosir gan yr arweinwyr. Serch hynny, mae rhai cyfyngiadau mawr. Un o'r rhain yw'r ffordd y caiff cydlynwyr DC, ac yn sgîl hynny CDCC ei hun, eu labelu'n hanesyddol fel pobl nad ydynt ond yn meddwl am faterion amgylcheddol. Mae rhai rhagdybiaethau negyddol yn ei gwneud yn anodd i CDCC hyrwyddo'r weledigaeth DC ehangach y mae'n ei chefnogi. Yn ogystal â hynny, er gwaethaf ymdrechion CDCC i rwydweithio, mae'n brin o gysylltiadau o safbwynt rhai polisïau yn y brif ffrwd. Mae cysylltiadau CDCC â LlCC yn bennaf yn rhai â'r Uned Polisi Strategol, yn hytrach nag ag isadrannau polisi allweddol, ac mae ganddo hefyd gysylltiadau gweddol wan â'r Comisiwn Archwilio yng Nghymru. Felly mae buddiannau DC yn dal yn gaeth mewn rhwydwaith o ymarferwyr mewn gwahanol asiantaethau sy'n cysylltu'n dda â'i gilydd. Serch hynny, nid ydynt yn meithrin cysylltiadau digon cryf â rhwydweithiau gwahanol a chyfochrog sy'n ymwneud â materion sy'n fwy canolog i'w hasiantaethau ac mae'r rhwydweithiau eraill hyn yn cysylltu pobl wahanol, fwy pwerus, yn yr un mathau o asiantaethau. Gellid dadlau hyd yn oed bod bodolaeth CDCC a'i aelodau'n galluogi'r rheiny yn y rhwydweithiau eraill hyn i osgoi cymryd cyfrifoldeb am faterion yn ymwneud â DC, gan y gellir dirprwyo'r materion hyn i ymarferwyr DC, er nad oes ganddynt y pŵer i weithredu'n bendant yn y maes.

Fforwm Datblygu Cynaliadwy Cymru: rôl cyfranogwr sefydliadol newydd

Un llwybr traddodiadol ar gyfer mynd i'r afael â materion newydd ym maes datblygu polisïau yw creu strwythurau sefydliadol newydd. Serch hynny, gwrthsafwyd hyn i raddau helaeth yng Nghymru heblaw am un ychwanegiad newydd at y casgliad o gyrff ar ffurf y Fforwm Datblygu Cynaliadwy. Adnabu LlCC yr angen am fforwm o'r fath ac mae wedi chwarae rhan allweddol wrth ddarparu'r nawdd craidd cychwynnol am dair blynedd. Mae cyfnod ffurfio'r Fforwm wedi bod braidd yn hir, ac mae'n rhy gynnar i wneud sylwadau ar ei effaith ac effeithiolrwydd. Serch hynny, gellid gwneud rhai sylwadau.

Caiff y Fforwm ei ystyried yn fforwm annibynnol ar gyfer y gymdeithas sifil yng Nghymru sy'n cynnwys amrediad eang o fudd-ddeiliaid yn y sectorau cyhoeddus, preifat a gwirfoddol. Mae'n bwriadu cyflawni nifer o swyddogaethau gan gynnwys bod yn sbardun ar gyfer newid, yn arloeswr, yn gyfaill critigol, yn alluogwr ac yn gorff dylanwadol ar bob lefel yn y drefn llywodraethu. Efallai y bydd tensiynau ac anghysonderau'n deillio o geisio 'gwneud popeth ar ran pawb', o gael ei ystyried yn annibynnol ar y llywodraeth ac o 'gynrychioli' holl elfennau'r gymdeithas sifil yng Nghymru. Mae atebolrwydd a chyfreithlondeb yn debygol o fod yn bynciau trafod parhaus. Bydd angen mynd ati'n ofalus i

bennu targedau ar gyfer rhaglen waith y Fforwm er mwyn sicrhau ei bod yn ychwanegu gwerth at agenda eang iawn. Deallir mai mapio gweithgarwch DC yng Nghymru, a datblygu rhaglenni llythrennedd DC a chynyddu galluoedd yn y maes ar gyfer gwneuthurwyr penderfyniadau allweddol yn y gymdeithas sifil yng Nghymru fydd canolbwynt gwaith y Fforwm i ddechrau.

Yr hyn sy'n ddiddorol yw bod LlCC wedi mynd ati'n fwriadol i newid enw ei herfyn gwerthuso o DC i integreiddio polisïau, am ei bod o'r farn y byddai DC yn cyfleu'r neges anghywir. Efallai fod perygl tebyg gyda'r Fforwm Datblygu Cynaliadwy ac y dylid newid ei enw i Fforwm Integreiddio Polisïau?

Cyrff anllywodraethol, elusennau a charfannau pwyso

Mae cyrff anllywodraethol (CA), elusennau a charfannau pwyso wastad wedi bod yn gyfranwyr pwysig i'r broses o ddatblygu polisïau cyhoeddus. Gellid dadlau bod eu pwysigrwydd a'r amrediad o rolau sydd ganddynt wedi cynyddu erbyn hyn ym myd cyfnewidiol y drefn llywodraethu ar sail rhwydweithiau sy'n gysylltiedig â DC.

Mae amrediad eang o CA ar bob lefel yn ymwneud â DC yng Nghymru gan gynnwys:

- grwpiau cymunedol a gwirfoddol lleol sy'n ymwneud â chadwraeth, darparu gwasanaethau lleol neu gydgymorth
- sefydliadau mwy ar lefel llywodraeth leol, gan gynnwys ymddiriedolaethau datblygu, gweithdai cyflogaeth, canolfannau addysg datblygu, elusennau a nifer o rai eraill, sy'n cael cymorth ar y cyfan gan y Cyngor Gwasanaethau Gwirfoddol; ar lefel genedlaethol mae gan nifer o'r mathau hyn o sefydliadau ffederasiynau
- CA annibynnol Cymreig
- Canghennau Cymreig gan rai CA Prydeinig
- CA Prydeinig sy'n weithredol yng Nghymru heb wahaniaethu rhwng y gwaith y maent yn ei wneud yng Nghymru ac yng ngweddill y DU.

Yn draddodiadol, mae carfannau pwyso a CA eraill wedi chwarae rhan yn y gwaith o fframio polisïau, trwy gyflwyno materion newydd i'r agenda gyhoeddus a darparu gwybodaeth sydd o gymorth wrth ddiffinio problemau. Wedyn, yn nes ymlaen yn y broses datblygu polisïau, maent wedi rhoi cymorth i weithredu'r polisïau neu wedi chwarae rhan 'pwyllgor gwarchodol' yng nghyswllt gwerthuso polisïau. Yn rhan ganolog y broses datblygu polisïau, pan fo penderfyniadau'n cael eu gwneud o fewn cyrff cyhoeddus, y mae CA yn cael y dylanwad lleiaf yn ôl y gred.

Fe chwaraeodd CA ran bwysig yn y gwaith o fframio polisïau yn y cyfnod cyn sefydlu LlCC pan fu iddynt ymgyrchu o blaid cynnwys Adran 121. Mae Flynn *et al.* (2003) yn nodi sut y bu i 25 CA ym maes yr amgylchedd a datblygu ffurfio'r Grŵp Siarter Datblygu Cynaliadwy ar y cyd â rhai o asiantaethau'r llywodraeth megis Cyngor Cefn Gwlad Cymru, Asiantaeth yr Amgylchedd ac Awdurdod Datblygu Cymru, gan lwyddo i gael cymal yn ymwneud â DC a oedd 'gryn dipyn yn gryfach'. Mae Flynn *et al.* (2003) hefyd yn disgrifio sut y bu i rai o'r un CA ac asiantaethau ('CCNC' erbyn hynny) ffurfio 'Grŵp Morgannwg', a oedd yn cwrdd yn

rheolaidd â staff o Uned DC LlCC ar y pryd i drafod a chyflwyno sylwadau ar fersiynau drafft o'r Cynllun Datblygu Cynaliadwy. Yr un pryd, drwy'r broses hon, roedd CA yn gallu rhoi cymorth i LlCC gyflawni'r orfodaeth i ymgynghori ynghylch DC a hyrwyddo proses datblygu polisïau fwy agored, a hefyd sicrhau bod swyddogion y Cynulliad yn cysylltu â 'chymuned datblygu cynaliadwy CA'.

Mae aelodau blaenllaw o'r 'gymuned' hon yn cynnwys nid yn unig CA amgylcheddol, megis RSPB a WWF-Cymru, ond CA ym maes datblygu megis Oxfam-Cymru a'r rheiny sy'n gysylltiedig â gwaith i leihau tlodi'n lleol, yn ogystal â'r corff ymbarél cenedlaethol Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru. Mae Flynn *et al.* (2003) yn honni bod y rhwydwaith sy'n cynnwys aelodau o'r gymuned CA hon ac eraill, a oedd ag agenda gyffredin mewn CCNC ac yn y byd academaidd, yn weddol soffistigedig ac effeithiol o ran cyfnewid gwybodaeth a syniadau, ac maent yn ei gyferbynnu â'r rhwydwaith 'arwynebol' sy'n bodoli rhwng LlCC a gweithwyr proffesiynol ym myd llywodraeth leol sy'n ymwneud â datblygu cynaliadwy.

Ers y dyddiau cynnar pan oedd y Cynllun DC yn cael ei ddrafftio, ymddengys fod pethau wedi newid. Ar y naill law, gyda sefydlu CDCC a'r trefniadau 'Compact' ffurfiol a threfniadau partneriaeth rhwng LlCC a llywodraeth leol, gellid dadlau bod rhwydwaith DC LlCC-llywodraeth leol wedi cael ei atgyfnerthu, er nad yw cyn gryfed ag y byddai rhai aelodau blaenllaw'n dymuno iddo fod. Ar y llaw arall, mae'n bosib bod safle breintiedig y rhwydwaith uchod o CA o safbwynt polisïau DC cenedlaethol wedi cael ei wanhau. Ymddengys erbyn hyn fod prosesau ymgynghori wedi'u bwriadu i gyrraedd yn uniongyrchol at amrediad eang o aelodau o'r cyhoedd, ac mae'n bosib bod gallu arbenigol diamheuol CA penodol yn chwarae rhan lai oherwydd y pryder y bydd 'buddiannau arbennig' yn chwarae rhan flaenllaw yn yr agenda.

Mae'n bosib, a hwythau wedi gweithredu ar y cyd er mwyn gwneud DC yn rhan o ddyletswyddau CCC a rhoi cymorth i greu polisi datblygu polisïau agored, bod yn well gan CA erbyn hyn ddefnyddio'r broses agored honno i hyrwyddo'u buddiannau eu hunain. Mae nifer ohonynt yn rhan o bartneriaethau Cymru-gyfan sy'n ymdrin â gwahanol agweddau ar gynaliadwyedd. Felly, mae rhai ohonynt o leiaf yn cael dylanwad mawr mewn sectorau penodol, ond maent fel grŵp yn cael llai o ddylanwad ar y ffordd y caiff polisïau DC eu hintegreiddio. Un enghraifft o sector y mae dylanwad CA yn fawr iawn ynddo yw byd addysg – maent yn cydweithio'n agos â llywodraeth leol, swyddogion y Cynulliad a CCNC. Mae Atodiad 6 yn disgrifio sut y mae CA yng Nghymru wedi hyrwyddo Addysg Datblygu Cynaliadwy (ADC) ar lefel genedlaethol.

Mae CA yn aelodau pwysig o rwydweithiau datblygu polisïau'n lleol. Er enghraifft, mae partneriaethau neu fforymau lleol yn cynnwys cynrychiolwyr o CA lleol ac, mewn achosion pan fo cydlynwyr DC yn hyrwyddo prosiectau lleol penodol, maent yn aml yn cydweithio â CA penodol. Yn wir, yn lleol ac yn genedlaethol, camgymeriad yw meddwl am CA fel grŵp sy'n canolbwyntio ar un budd yn unig.

Gall CA penodol ffurfio cynghreiriau â rhannau penodol o gyngor yn union fel y maent o bosib yn ei wneud â rhannau o LlCC. Ceir enghreifftiau o hyn yng nghyswllt ynni ac ysgolion cynaliadwy.

Yn olaf, mae gwrthdaro posib rhwng y gwahanol ffyrdd y mae CA yn cyfrannu at ddatblygu polisïau. Mae'r syniad bod CA yn 'cyd-fynd' â phartneriaethau ac yn chwarae'u rhan ynghyd ag eraill mewn dull cydlynol o weithredu yng nghyswllt, dyweder, 'ysgolion cynaliadwy', yn iawn. Serch hynny, efallai nad yw hyn yn gydnaws â rôl CA wrth herio polisïau o safle annibynnol neu wrth sefydlu darpariaeth 'arall' neu ffyrdd newydd, arbrofol o weithredu. Mae angen ystyried 'gwrthdaro' a 'gweithgareddau cyflenwol' yn ogystal â 'chydweithio' (Thomas *et al*., 2001).

Cynnwys budd-ddeiliaid a rheoli gwybodaeth

Mewn perthynas â'r ddwy eitem olaf ar restr wirio'r OECD (2002), gellir gwneud rhai sylwadau byrion ynglŷn â'r sefyllfa yng Nghymru. Yn gyntaf, awgrymir y dylai'r diwylliant llywodraeth newid i gynnwys dinasyddion a budd-ddeiliaid eraill yn effeithiol ym mhob agwedd ar ddatblygu polisïau a gwneud penderfyniadau. Yn sicr, amcan LlCC yn ôl yr hyn a ddatganwyd ganddo yw meithrin dulliau sy'n gyfranogol – yn seiliedig ar gynhwysiad, amlygrwydd a phartneriaeth â thrawsdoriad eang o fudd-ddeiliaid. Anogir pobl i gymryd rhan yn y gylchred polisïau'n gynharach nag sy'n arferol, ac mae rhaglenni a mentrau ym mhob maes polisi'n llawn ffurfiau o gydweithio. Hefyd, mae LlCC wedi sefydlu tri phwyllgor partneriaeth ffurfiol ar y cyd â'r sector gwirfoddol, byd busnes a llywodraeth leol. Fodd bynnag, os rhywbeth, y gŵyn ar hyn o bryd yw bod gormod o bartneriaethau sy'n arwain at broblemau'n ymwneud â chydlynu, gorgyffwrdd ac ailadrodd.

Er bod tystiolaeth o'r model datblygu polisïau a gefnogir uchod i'w gweld yng ngweithredoedd yr Uned Polisi Strategol yng nghyswllt DC – yn enwedig trwy'r ymgynghoriadau wrth lunio ac adolygu'r Cynllun – fe gydnabyddir 'nad ydym eto wedi ceisio cynnwys y gymdeithas sifil ehangach yng Nghymru'. Caiff y sefyllfa ei chymhlethu gan yr anawsterau a wynebir gan wleidyddion wrth geisio disgrifio DC 'ar drothwy'r drws'. Felly, mae'r gwaith i geisio ffyrdd effeithiol o ymwneud â'r gymdeithas sifil yng Nghymru wedi'i ddirprwyo i'r Fforwm Datblygu Cynaliadwy. Mae'r defnydd o gorff cyfryngol o'r fath a'r patrymau atebolrwydd dryslyd a allai ddeillio o hynny'n faterion y mae angen rhoi sylw gofalus iddynt wrth i'r corff newydd esblygu.

Ar lefel leol, o ganlyniad i gael eu hysgogi gan yr agenda foderneiddio, mae awdurdodau lleol a darparwyr gwasanaethau eraill yn chwilio am ffyrdd newydd ac arloesol o gynnwys eu dinasyddion a defnyddwyr eu gwasanaethau mewn prosesau cynllunio a gweithredu. Mae'r broses strategaethau cymunedol yn fecanwaith arbennig o bwysig er mwyn gwireddu'r dyhead hwn, er na fydd y tensiynau rhwng systemau democratiaeth cyfranogol a chynrychioladol byth yn bell o'r golwg.

O ran y cwestiwn yn ymwneud â rheoli gwybodaeth mewn perthynas â DC, a'r defnydd o arferion a phrosesau datblygu polisïau'n seiliedig ar dystiolaeth, gwerthuso a gwyddoniaeth, mae'r sefyllfa yng Nghymru'n gyfnewidiol. Ar y cyfan, fel a drafodwyd ym Mhennod 4, ychydig iawn o sylw y mae gwerthuso'n ei gael o hyd, ychydig o fuddsoddiad sydd mewn ymchwil a gwerthuso yn y sector preifat, ac mae dulliau datblygu polisïau ar sail tystiolaeth yn dal yn newydd i

nifer o feysydd. Serch hynny, mae rhai arwyddion eu bod yn dod yn bwysicach, gydag astudiaethau gwerthuso sylweddol yn cael eu comisiynu gan LlCC ar gyfer Rhaglenni Cymunedau'n Gyntaf a Moderneiddio Llywodraeth Leol. Yn ogystal â hynny, mae'r adolygiad o'r Cynllun DC yn seiliedig ar wybodaeth a gasglwyd mewn nifer o werthusiadau mewnol ac allanol penodol.

Mae nifer o gynadleddau, seminarau a gweithdai cenedlaethol wedi digwydd yn rheolaidd ym maes DC dros y blynyddoedd diwethaf – fe'u trefnwyd gyda'r bwriad o godi ymwybyddiaeth, gwella dealltwriaeth, a rhannu gwybodaeth ac arferion da yng nghyswllt DC. Mae'r Gynhadledd ôl-Johannesburg yn Abertawe (2002) a Chynhadledd Rhwydwaith Rhyngwladol y Rhanbarthau yng Nghaerdydd (2004) yn enghreifftiau o'r gweithgareddau hyn. Hefyd, mae rhai cysylltiadau wrthi'n datblygu rhwng cymunedau ymchwil a pholisi gan gynnwys yr Arsyllfa ar gyfer Rhanbarth Cynaliadwy sy'n Seiliedig ar Wybodaeth (gyda nawdd CDRHE), Cais am Raglen Gweithredu Fframwaith Rhanbarthol i'r Undeb Ewropeaidd (a ariennir trwy INTERREG 111C), sy'n amcanu dangos, trwy brosiectau cydweithredol, 'Sut i greu Rhanbarth Cynaliadwy' gan ddefnyddio nawdd o gronfeydd strwythurol i gyflawni DC yn seiliedig ar integreiddio polisïau.

Serch hynny, ar y cyfan, mae cryn dipyn yn fwy y mae angen ei wneud i ysgogi'r broses o greu a chyfnewid gwybodaeth rhwng budd-ddeiliaid allweddol. Yn ogystal â hynny, gan fod y rhan fwyaf o wybodaeth yn destun trafod, mae angen cynnwys budd-ddeiliaid, a dinasyddion yn gyffredinol, yn y broses o'i chloriannu a'i gwerthuso.

6 Casgliadau a goblygiadau

Mae'r astudiaeth ymchwil hon yn ymgais i ddeall sut i lywodraethu'n effeithiol yng nghyswllt DC yng Nghymru. Yn dilyn trafodaeth fer am safle DC ym maes polisïau cyhoeddus yn gyffredinol, mae'n disgrifio'r fframwaith trefniadaethol a sefydliadol sy'n bodoli ar hyn o bryd er mwyn rheoli'r pwnc yng Nghymru. Mae'n amlygu gwahaniaethau pwysig rhwng Cymru a rhannau eraill o'r DU gan gynnwys dyletswydd statudol CCC, y berthynas rhwng y llywodraeth genedlaethol a llywodraeth leol, y diwylliant gweithio mewn partneriaeth a manteision yn ymwneud â maint.

Caiff y fframwaith sefydliadol ar gyfer llywodraethu'i ddisgrifio fel un aml-lefelog, ac iddo nifer o geinciau a nifer o drefniadaethau, y mae cyfranogwyr ac asiantaethau – yn y sectorau cyhoeddus, preifat a gwirfoddol – yn cydweithio ynddo o fewn a chan groesi ffiniau traddodiadol. Mae'n seiliedig ar farn bod yn rhaid i'r system llywodraethu ar gyfer DC fod yn ymdrech ar y cyd, gan nad oes gan unrhyw asiant unigol yr wybodaeth, y dylanwad na'r adnoddau angenrheidiol i fynd i'r afael â'r mater hwn yn annibynnol.

Mae'r adroddiad hwn wedi ymdrin, fesul un, â nifer o gydrannau yn y broses datblygu polisïau – fframio polisïau, gweithredu polisïau, gwerthuso polisïau a chydlynu polisïau. Rydym yn fwriadol wedi osgoi diweddu gyda rhestr ddiddiwedd o gyfarwyddiadau neu argymhellion. Ein cred ni yw bod angen i unigolion a sefydliadau ystyried goblygiadau'r canfyddiadau drostynt eu hunain, ac ystyried pa gamau gweithredu sy'n briodol yng ngoleuni'r hyn a ddysgwyd yma. Felly, rydym yn crynhoi'r prif ganfyddiadau a goblygiadau fel a ganlyn.

Fframio polisïau

Mae dryswch ac amrywiaeth cysyniadol yn nodweddu'r syniad o DC, a chaiff hyn ei amlygu o fewn a rhwng sefydliadau. Mae teipoleg o brif ystyron yn amrywio o DC fel maes polisi, i DC fel cyfres o egwyddorion neu batrwm polisi cyffredinol.

Ni ellir osgoi dod i'r casgliad: 'bod yr anhawster wrth ddeall y cysyniad wedi bod yn rhwystr i wneud cynnydd yn y cyswllt hwn' mewn nifer o feysydd a sefydliadau.

O ganlyniad, mae angen hybu dealltwriaeth eglur, er y bydd yn amhosib gosod un diffiniad. Mae'n rhaid caniatáu hyblygrwydd er mwyn cael mwy nag un dehongliad mewn gwahanol leoliadau a sectorau, ac mae'n rhaid ei bod yn bosib rhoi dyheadau amwys ar waith mewn meysydd y darperir gwasanaethau ynddynt.

Serch hynny, mae'n rhaid cyfyngu ar unrhyw hyblygrwydd o ran dehongli gan hybu'r angen i sicrhau consensws digonol o ran dealltwriaeth a phwrpas i alluogi unigolion a sefydliadau i weithredu ar y cyd.

Mae DC, yn ei hanfod, yn bwnc hynod ddadleuol ac, ar y gorau, yn ymwneud yn y bôn â 'rheoli tensiynau'. Ni fydd yn rhoi atebion; yn hytrach mae'n cynnig fframwaith cydlynol ar gyfer trafod a llywodraethu.

Gweithredu polisïau

Mae un dull ar gyfer gweithredu DC yn canolbwyntio ar wneud gwahaniaeth o fewn sectorau polisi gwahanol – cyfeirir weithiau at y dull hwn fel integreiddio fertigol. Mae hyn wedi arwain at doreth o fentrau a phrosiectau ynghyd ag ymyraethau o fewn sectorau mewn meysydd megis rheoli gwastraff,

effeithlonrwydd ynni a chludiant. Mae adnoddau ariannol a rheoliadau statudol wedi bod yn ddylanwadau pwysig. Mae mentrau o'r fath yn aml yn gyfyngedig, yn oportiwnistaidd ac yn dameidiog, ond, mewn rhai achosion, gellir eu cyfiawnhau fel 'esiamplau' neu brosiectau enghreifftiol.

Caiff ei gydnabod yn fwyfwy erbyn hyn fod integreiddio fertigol ar ei ben ei hun yn annhebygol o greu dyfodol cynaliadwy, a bod angen hybu ffyrdd o integreiddio egwyddorion DC yn llorweddol mewn nifer o sefydliadau a sectorau. Felly, mae llawer o bobl yn ystyried mai integreiddio polisïau yw'r ateb i bob problem er mwyn rheoli DC yn effeithiol – cynnwys DC ym mhob rhan o'r broses datblygu polisïau yn hytrach na'i ychwanegu at y broses. Fe archwiliwyd strategaethau ar gyfer integreiddio polisïau mewn perthynas â nifer o gydrannau hanfodol – dyletswyddau statudol, cynllun sefydliadol, pobl a rheolaeth, fframweithiau integreiddio ac arfau integreiddio.

Roedd consensws o ran bod dyletswydd statudol CCC yn gyfrwng pwysig er mwyn ennyn diddordeb mewn DC – ystyriwyd fod y gofynion i baratoi cynllun, paratoi cynlluniau gweithredu rheolaidd a gwneud trefniadau addas ar gyfer monitro a gwerthuso yn hanfodol i gynyddu amlygrwydd DC yn y weinyddiaeth ddatganoledig newydd. Serch hynny, nid yw dyletswydd yn sicrhau effeithiolrwydd, ac roedd cryn ansicrwydd o ran a ddylid gosod amod tebyg ar gyfer cyrff cyhoeddus eraill, yn enwedig awdurdodau lleol. Rydym yn cytuno bod gan lywodraeth leol eisoes ddigon o bwerau a dyletswyddau i fabwysiadu dulliau DC – yn enwedig yn sgîl y ddyletswydd i baratoi strategaethau cymunedol a'r pŵer sy'n gysylltiedig â lles. Mwy o ymrwymiad a pharodrwydd sydd eu hangen.

Cododd nifer o gwestiynau yng nghyswllt priodoldeb gwahanol batrymau trefniadaethol a threfniadau rheoli. Ar lefel wleidyddol, mae CCC wedi gwneud ymdrech i lunio strwythurau a mecanweithiau sy'n hybu rheolaeth effeithiol ar gyfer DC. Cafwyd trafodaeth arbennig o ddiddorol yn nghyswllt safle delfrydol galluoedd DC – yng nghanol sefydliad ynteu o fewn adran wasanaeth? Er bod manteision ac anfanteision i'r ddau ddewis, ac er nad oes gwahaniaeth cyn belled â bod y galluoedd yn cael eu hintegreiddio yn y strwythur rheolaeth gorfforaethol, mae tystiolaeth yn awgrymu bod lleoli'r galluoedd mewn man canolog yn y sefydliad o safbwynt gwleidyddol a gweithredol yn cyfleu neges gref i fudd-ddeiliaid mewnol ac allanol o ran y pwyslais a roddir ar DC.

Roedd mater cysylltiedig yn ymwneud â rôl a natur y cyfranogwyr allweddol yn y broses o reoli DC – a ddylid cael swyddogion datblygu cynaliadwy pwrpasol, ynteu a ddylid trwytho rheolwyr ac arferion ym mhob rhan o'r sefydliad yn y sgiliau a'r galluoedd sy'n angenrheidiol i reoli DC? Nid yw'n syndod bod y ddau ddull yn briodol. Mae'n bwysig cadw nythaid o unigolion sy'n gweithio'n benodol i'r perwyl hwnnw ac sy'n gallu hyrwyddo'r agenda, cynnig cymorth technegol a monitro cynnydd, ond mae hefyd yn hanfodol cael màs critigol o reolwyr sy'n gallu dehongli a rheoli mewn ffordd gynaliadwy yng nghyd-destun eu meysydd gwaith unigol. Er mwyn gwneud hyn, mae'n rhaid wrth raglen hyfforddiant, addysg a datblygu gydlynol, a gyflwynir dros gyfnod hir, ac sydd wedi'i bwriadu ar gyfer gwahanol gynulleidfaoedd.

Adnabu'r gwaith ymchwil hwn nifer o fframweithiau presennol sy'n rhoi cyfle i integreiddio DC. Mae enghreifftiau o'r rhain yn cynnwys strategaethau cymunedol, RhCG, caffael a chynllunio gofodol. Ar y cyfan, er bod y cyfleoedd hyn yn cael eu cydnabod yn fwyfwy fel cyfryngau pwysig o bosib ar gyfer prif-ffrydio egwyddorion DC, ac er gwaethaf yr anawsterau gwirioneddol wrth ymgymryd â'r dasg, newydd ddechrau datblygu y mae arferion yn y maes hwn. Ar hyn o bryd, mae diffyg cyngor a chanllawiau o ran y ffordd orau o integreiddio egwyddorion DC trwy'r dulliau hyn, ac efallai mai ACiW a LlCC sydd yn y safle gorau i unioni'r sefyllfa.

Yn olaf, mae cryn ddiddordeb yn cael ei ennyn yn rôl arfau integreiddio a'r ffordd y cânt eu defnyddio er mwyn hyrwyddo'r broses integreiddio polisïau. Mae methodoleg sicrhau ansawdd wedi cael ei dewis mewn rhai meysydd, ond mae LlCC yn rhoi cryn bwyslais ar ei Herfyn Integreiddio Polisïau a ddatblygwyd ar gyfer y pwrpas. Mae'n rhy gynnar i bwyso a mesur ei effeithiolrwydd ar y cyfan, ond mae agweddau technegol, methodolegol ac ymarferol sy'n destun pryder ac y bydd angen eu monitro'n ofalus, yn enwedig y perygl y bydd egwyddorion DC yn colli'u 'hawch' wrth iddynt gael eu cynnwys mewn prosesau integreiddio cyffredinol. Efallai mai'r ateb yw cydnabod nad yw'n ffordd oddrychol o gael y datrysiadau gorau, ond yn hytrach yn gymorth i ymchwiliadau pwyllog, sy'n amlygu penblethau a thensiynau dosbarthol, ac yn cyfrannu at wneud penderfyniadau mewn ffordd fwy cynaliadwy. Fe arweiniodd yr astudiaeth o ddulliau ar gyfer, a safbwyntiau ar integreiddio polisïau at lunio rhestr faith o rwystrau ac anawsterau'n ymwneud â phroffesiynoldeb, cymhlethdod, blaenoriaethu, cael cydbwysedd rhwng persbectifau 'o'r gwaelod i fyny' ac 'o'r brig i lawr', rhoi'r cysyniad DC ar waith, rheoli systemau atebolrwydd ar y cyd a chydnabod bod strategaethau o'r fath yn gofyn am gryn dipyn o adnoddau a hynny'n barhaus er mwyn llwyddo. Yn ogystal â hynny, daeth nifer o ffactorau pwysig eraill i'r fei.

Mae a wnelo'r cyntaf â'r diffyg arweiniad, ac eithrio rhai clystyrau, ar lefel wleidyddol a gweithredol uchel yng Nghymru yng nghyswllt DC. Mae angen unioni'r diffyg hwn fel mater o flaenoriaeth ac mae angen mynd i'r afael ag anawsterau'n ymwneud ag arweiniad ar lefelau eraill yn yr hierarchaeth drefniadaethol.

Yn ail, mae cyfathrebu a chodi ymwybyddiaeth yn agweddau ar raglen integreiddio sy'n gofyn am gynllunio a rheoli gofalus. Yn olaf, un o gasgliadau'r astudiaeth hon yw bod lefel y rhethreg sy'n ymwneud â rheoli DC yng Nghymru'n uchel iawn mewn rhai meysydd, ond ni cheir lefel yr un mor uchel o safbwynt arferion a newidiadau gwirioneddol. Mae dau ymateb posib i'r cyhuddiad hwn. Un farn yw bod angen ystyried y graddfeydd amser ac a yw'n deg dweud nad yw'r system yn cyflawni digon pan ei bod o bosib yn cymryd:

> *Degawd neu fwy i gwblhau o leiaf un gylchred llunio/gweithredu/ail-lunio polisïau, cael darlun sy'n gymharol gywir o lwyddiant a methiant, a gwerthfawrogi'r amrywiaeth o strategaethau y mae cyfranogwyr yn canlyn arni â hwy dros gyfnod o amser.*
> (Sabatier a Jenkins-Smith, 1999, t. 11)

Un arall yw bod dull o ddatblygu polisïau'n cael ei fabwysiadu sy'n gwahanu'r cam llunio oddi wrth y cam gweithredu a bod hyn yn digwydd yn rhy aml ac yn arwain at ddiffyg wrth weithredu. Mae'n rhaid wrth fodelau integredig ar gyfer cynllunio a rheoli strategol yn y maes cymhleth hwn ym myd polisïau cyhoeddus.

Er y daethpwyd o hyd i elfennau o ddull ar gyfer integreiddio polisïau mewn nifer o sefydliadau, ychydig o dystiolaeth oedd bod unrhyw sefydliad unigol wedi llunio strategaeth gydlynol gan ddarparu digon o adnoddau ar ei chyfer ac sy'n cynnwys yr holl gydrannau angenrheidiol megis cynllun trefniadaethol, rhaglen codi ymwybyddiaeth a chyfathrebu, fframwaith ac arfau integreiddio, a mecanweithiau ar gyfer gwerthuso.

Yn olaf, rydym o'r farn nad yw dewis dull yn golygu dewis rhwng y ddau lwybr a nodwyd, ond ei bod yn well defnyddio model sy'n cynnwys dau lwybr er mwyn ceisio integreiddio'n fertigol ac yn llorweddol.

Gwerthuso polisïau

Nid oes digon o weithgarwch nac arferion ym maes gwerthuso a datblygu polisïau ar sail tystiolaeth yn y broses datblygu polisïau'n gyffredinol. Mae'r arfer o werthuso ym maes DC yn un anodd oherwydd bod angen goresgyn problemau cysyniadol, methodolegol ac ymarferol sylweddol. Caiff y sefyllfa yng Nghymru ei chymhlethu'n fwyfwy gan y dryswch, yr ailadrodd a'r anghysonderau sy'n gysylltiedig â gwahanol fframweithiau rheoli perfformiad ar lefel leol, problemau diffyg cydnawsedd rhwng dangosyddion y llywodraeth genedlaethol a llywodraeth leol a gwahaniaeth rhwng cyfundrefnau rheoli perfformiad LlCC ac CCNC.

Yn ffodus, mae ymwybyddiaeth dda o'r materion hyn a materion cysylltiedig, ac mae ymdrechion yn cael eu gwneud i fynd i'r afael â hwy gan gynnwys adolygiad o fframweithiau rheoli perfformiad ar gyfer llywodraeth leol a datblygiad cyfresi o ddangosyddion Ansawdd Bywyd. Ystyrir fod datblygiad cytundebau polisïau yn y dyfodol a'u cyswllt â mecanweithiau dyrannu adnoddau'n rhoi cyfle pwysig i DC.

Serch hynny, mae diddordeb di-les mewn targedau a dangosyddion perfformiad yn gyffredinol, ar draul ymdrechion i chwilio am ddulliau eraill ar gyfer gwerthuso effeithiolrwydd gwasanaethau, strategaethau ac ymyraethau ar ffurf polisïau. Mae'n bwysig, er mwyn i weithgarwch gwerthuso hyrwyddo gwelliant trwy bolisïau ac arferion mwy effeithiol, a gwell atebolrwydd o ran y canlyniadau, 'ei fod wedi'i integreiddio'n llwyr yn y disgyrsiau parhaus, ac yn gallu sicrhau bod sylw parhaus yn cael ei roi i ddadleuon sy'n seiliedig ar dystiolaeth' (Sanderson, 2002, t. 19), a bod o gymorth i wella dealltwriaeth am faterion DC o fewn cymuned bolisi eang.

Cydlynu polisïau

> *Y gŵyn a fynegir amlaf am fiwrocratiaeth ffederal yw 'diffyg cydlynu'. Yr awgrym a glywir amlaf yng nghyswllt diwygio'r system yw 'yr hyn y mae arnom ei angen yw mwy o gydlynu'.*
> (Pressman a Wildavsky, 1973, t. 133)

Mae hyn yn sicr yn berthnasol i'r drefn llywodraethu ar gyfer DC yng Nghymru. Mae achosion y problemau cydlynu hyn yn niferus ac yn cynnwys y canlynol.

- Cynnydd mewn cymhlethdod yn sgîl llawer o gydymddibyniaeth sy'n croesi ffiniau cymdeithasol, gofodol, sectoraidd ac amserol. Mae Jessop (2000) yn awgrymu y gallai hyn achosi i ni ddod i'r casgliad bod DC 'yn y bôn yn amhosib i'w reoli'; cafodd y farn hon ei hategu'n rhannol gan un cyfwelai a honnodd fod: 'DC yn bwnc rhy fawr i gynnwys pob un maes polisi y mae'r llywodraeth yn ymwneud ag ef – daw'r agenda i fod yn rhy anodd i'w rheoli'.
- Y problemau'n ymwneud â sefydlu safbwynt cyffredin a digon eglur a phwrpasol yn fyd-eang i arwain at gamau unigol gan wahanol fathau o gyfranogwyr a sefydliadau.
- Yr anawsterau wrth reoli atebolrwydd amrywiol o fewn fframweithiau atebolrwydd ar y cyd.
- Cael cydbwysedd rhwng y dyhead am gydweithio a hunan-fudd a chystadleuaeth unigol a sefydliadol naturiol.
- Integreiddio'r broses llunio polisïau â strwythurau gweithredu effeithiol.
- Datblygu diwylliannau a galluoedd cydweithredol ymysg unigolion a sefydliadau.
- Hybu arweiniad da i rwydweithiau.
- Datblygu offerynnau polisi sy'n addas ar gyfer rhwydweithiau yn hytrach na hierarchaethau, megis cyfamodau, compactau, anogaethau a chynllunio cyfathrebol.

Adnabu'r gwaith ymchwil nifer o densiynau ar ryngwynebau allweddol rhwng cyfranogwyr pwysig yn y rhwydwaith.

- Mae angen i'r berthynas rhwng LlCC a llywodraeth leol gael ei rheoli'n well. Mae'n rhaid i Uned Polisi Strategol LlCC benderfynu a ddylai weithio o amgylch ei hisadrannau proffesiynol, ynteu'n fwy effeithiol drwyddynt wrth ymwneud â llywodraeth leol. Mae gan CLlLC rôl bwysig o ran gwneud i'r bartneriaeth leol-genedlaethol weithio'n fwy effeithiol yng nghyswllt DC. Ychydig o dystiolaeth sydd bod hyn wedi bod yn flaenoriaeth wirioneddol yn y gorffennol.
- Mae gan LlCC berthynas symbiotig â'i CCNC ac, er bod y mecanweithiau ar gyfer dylanwadu wedi cael eu hadnabod, yn arbennig y broses llythyr cylch gorchwyl, mae lle i wella yn y dyfodol. Hefyd, mae'r ffordd y mae CCNC yn ymwneud yn uniongyrchol â llywodraeth leol yn agwedd y mae angen ei harchwilio ymhellach.
- Mae CDCC yn gweithio trwy rwydweithio a lobïo. Er gwaethaf ffactorau cadarnhaol o ran arweiniad ac ymrwymiad, cyfyngir arno gan gamdybiaethau bod ei agenda'n un amgylcheddol yn unig, gan ddiffyg

adnoddau a chan ei allu cyfyngedig i ddylanwadu ar feysydd a chyfranogwyr sy'n gysylltiedig â pholisïau'r brif ffrwd.

- Y Fforwm Datblygu Cynaliadwy yw'r sefydliad mwyaf newydd i ddod i'r amlwg ac mae'n rhy gynnar i wneud sylwadau am ei berfformiad. Serch hynny, mae'n wynebu heriau sylweddol wrth ymgymryd â nifer o rolau – bod yn gyfaill critigol, cynnwys y Gymdeithas Sifil, rhannu arferion da, bod yn llais annibynnol a darparu rhaglenni datblygu arweinwyr a chynyddu galluoedd – y gall fod gwrthdaro rhyngddynt ar adegau. Bydd ei gyfraniad o ran hybu cynghrair o blaid DC yng Nghymru – gyda phobl o wahanol sefydliadau llywodraethol ac anllywodraethol yn rhannu credau normadol ac achosol ac yn ymwneud â threfniadau cydlynu pwysig dros gyfnod o amser – yn destun diddordeb mawr .
- Roedd rhwydweithiau CA yn allweddol wrth hyrwyddo'r orfodaeth ar CCC i ymwneud â DC; maent yn gweithredu'n lleol ac yn genedlaethol er mwyn gweithredu polisïau sectoraidd, a dwyn LlCC a chyrff eraill i gyfrif. Serch hynny, efallai fod dylanwad CA fel grŵp wedi dirywio gyda'r cynnydd mewn mecanweithiau ymgynghori sydd wedi'u bwriadu'n benodol er mwyn cynnwys ystod o fuddiannau. Hefyd, mae DC yn faes sy'n destun cryn drin a thrafod i CA yn union fel ag y mae i asiantaethau eraill, gyda rhai'n ymwneud â 'gweithredu cyhoeddus' i hyrwyddo egwyddorion DC ac eraill yn amddiffyn buddiannau breintiedig. Mae'n bwysig ystyried gwahanol ffyrdd y gall CA ymwneud â pholisïau DC: herio'n annibynnol ac arbrofi â dulliau newydd yn ogystal â 'chyd-fynd' â pholisïau cydlynol

Galluoedd ac ysgogiadau ar gyfer llywodraethu'n effeithiol

Yn ystod y gwaith ymchwil hwn, gofynnwyd am safbwyntiau nifer o unigolion o ran a yw'r holl offerynnau, dyletswyddau, mecanweithiau a threfniadau eraill angenrheidiol yn bodoli er mwyn cael rheolaeth effeithiol ar y drefn llywodraethu ar gyfer DC yng Nghymru. Daeth yn amlwg bod consensws eang, fel a grynhowyd gan un cyfwelai:

> *Mae'r rhan fwyaf, os nad pob un, o'r cydrannau ar gael, ond yr hyn sydd ei angen yw cyfarwyddiadau er mwyn gwybod sut i'w defnyddio. Ac os na fydd hyn yn gweithio yng Nghymru, mae wedi canu arnom ni i gyd!*

Roedd ymdeimlad gwirioneddol, ac eithrio o bosib manteision pwerau i alluogi CCC i gyflwyno deddfwriaeth sylfaenol, bod yr holl offerynnau ac arfau angenrheidiol yn bodoli er mwyn datblygu dull mwy cynaliadwy o ddatblygu polisïau cyhoeddus. Nid oedd esgus o gwbl dros beidio â gweithredu.

Er nad yw DC wedi ennill ei blwyf eto mewn nifer o sefydliadau, y dasg ar gyfer eraill yw troi bwriadau da'n weithredu – datblygu galluoedd personol, sefydliadol a rhwng sefydliadau i ddarparu datrysiadau DC dros gyfnod hir, a 'gwneud i'r hyn sydd eisoes yn bodoli weithio'n well'. Er mwyn cyflawni hyn mae'n rhaid rhoi sylw i integreiddio a chynnal, nid arloesi a newid yn unig. Un ffactor a oedd

yn gyson yn dân ar groen nifer o reolwyr oedd nad yw gwleidyddion:

> *Byth yn aros am ddigon o amser i weld a yw menter benodol yn gweithio, cyn rhoi'r ffidil yn y to a throi'u golygon at rywbeth arall.*

Serch hynny, nid yw DC yn ei hanfod yn bwnc sy'n ymwneud ag ymdriniaeth a datrysiadau yn y byrdymor. Mae'n bwysig nad yw'r chwiw nesaf gan y llywodraeth neu ymhlith rheolwyr yn amharu arno ac mae angen canolbwyntio'n fwy ar yr hirdymor. Mae cysoni'r raddfa amser hon â dymuniadau gwleidyddion am ddatrysiadau ar unwaith yn benbleth sy'n annhebygol o ddiflannu dros nos.

Yn olaf, er bod y gwaith ymchwil hwn yn codi llawn cymaint o gwestiynau ag y mae'n eu hateb, a'i fod yn seiliedig ar yr hyn sy'n digwydd yng Nghymru'n unig, mae'n haeddu cael ei ddarllen gan nifer fawr o bobl oherwydd y gellir trosglwyddo'r ddysg a'r gwersi i weinyddiaethau eraill a themâu trawsbynciol eraill. Gall amlygrwydd DC yn y dyfodol mewn llywodraethau rhanbarthol yn Lloegr fod yn seiliedig ar brofiadau yng Nghymru, a gall ymdrechion i fynd i'r afael â'r heriau cyson o reoli materion trawsbynciol eraill megis cydraddoldeb, iechyd a throseddu elwa o ddealltwriaeth am y dulliau ar gyfer ymdrin â DC yng Nghymru.

Llyfryddiaeth

Baker, S., Kousis, M., Richardson, D. ac Young, S. (1997) 'The theory and practice of sustainable development in EU perspective', yn S. Baker, M. Kousis, D. Richardson ac S. Young (gol.) *The Politics of Sustainable Development*. Llundain: Routledge

Bryson, J. a Crosby, B. (1992) *Leadership for the Common Good: Tackling Public Problems in a Shared-power World*. San Francisco, CA: Jossey-Bass

CAG Consultants (2003) *How Effectively has the National Assembly for Wales Promoted Sustainable Development?* Llundain: CAG Consultants

Crawley, M. ac O'Meara, L. (2002) *Gender Proofing Handbook*. Dulyn: Uned Cydraddoldeb y Rhywiau NDP

Cyngor Defnyddwyr Cymru (2003) *Defnyddiaeth yng Nghymru: Annog Ffordd Gynaliadwy o Fyw*. Caerdydd: Cyngor Defnyddwyr Cymru

Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru (2002) *Towards Sustainable Communities: A Stocktake of Local Authority Action to Promote Sustainable Development*. Caerdydd: CLlLC

Cynulliad Cenedlaethol Cymru (2000a) *Dysgu Byw'n Wahanol*. Caerdydd: Cynulliad Cenedlaethol Cymru

Cynulliad Cenedlaethol Cymru (2000b) *Gwell Gwerth Cymru*. Caerdydd: Cynulliad Cenedlaethol Cymru

Cynulliad Cenedlaethol Cymru (2001) *Paratoi Strategaethau Cymunedol*. Caerdydd: Cynulliad Cenedlaethol Cymru

Cynulliad Cenedlaethol Cymru (2002) *Deddf Llywodraeth Leol 1999: Rhaglen Cymru ar gyfer Gwella– Canllawiau i Awdurdodau Lleol*. Caerdydd: Cynulliad Cenedlaethol Cymru

DETR (1999) *A Better Quality of Life: A Strategy for Sustainable Development in the UK*. Llundain: Y Llyfrfa

Edwards, M. a Hulme, D. (1992) *Making a Difference: NGOs and Development in a Changing World*. Llundain: Earthscan

Fitzgerald, R. (1999) *Toolkit for Mainstreaming Equal Opportunities in the European Structural Funds into Structural Fund Programmes in Scotland: Plan Preparation and Implementation*. Glasgow: Prifysgol Strathclyde

Flynn, A. (2003) *Living Differently? An Assessment of the First Four Years of the Welsh Assembly Government's Sustainable Development Duty*. Caerdydd: Prifysgol Caerdydd

Flynn, A. Netherwood, A. a Bishop, K. (2003) *Multi-level Governance and Sustainable Development in Wales*. Caerdydd: Y Ganolfan Cysylltiadau Busnes, Atebolrwydd, Cynaliadwyedd a Chymdeithas, Prifysgol Caerdydd

Jermier, J.M. a Forbes, L.C. (2003) 'Greening organizations: critical issues', yn M. Alvesson a H. Willmott (gol.) *Studying Management Critically*. Llundain: Sage

Jessop, B. (2000) 'Governance failure', yn G. Stoker (gol.) *The New Politics of British Local Governance*. Llundain: Macmillan

Klijn, E.-H. a Koppenjan, J.F.M. (2000) 'Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance', *Public Management*, Cyf. 2, Rhif. 2, tt. 135–58

Kooiman, J. (2000) 'Societal governance: levels, modes, and orders of social–political interaction', yn J. Pierre (gol.) *Debating Governance*. Rhydychen: Gwasg Prifysgol Rhydychen

Liberatore, A. (1997) 'The integration of sustainable development objectives into EU policy making: barriers and prospects', yn S. Baker, M. Kousis, D. Richardson a S. Young (gol.) *The Politics of Sustainable Development*. Llundain: Routledge

Longwe, S.H. (1995) 'The evaporation of policies for women's advancement', yn N. Heyzer (gol.) *A Commitment to the World's Women: Perspectives on Development for Beijing and Beyond*. New York: UNIFEM

Llywodraeth Cynulliad Cymru (2002a) *Sustainability Appraisal of Unitary Development Plans in Wales*. Caerdydd: Llywodraeth Cynulliad Cymru

Llywodraeth Cynulliad Cymru (2002b) *Dangosyddion Datblygu Cynaliadwy yng Nghymru*. Caerdydd: Llywodraeth Cynulliad Cymru

Llywodraeth Cynulliad Cymru (2003a) *Cynllun Gofodol Cymru: Pobl-Lleoedd-Dyfodol* Caerdydd: Llywodraeth Cynulliad Cymru

Llywodraeth Cynulliad Cymru (2003b) *Health Impact Assessment and Government Policymaking in European Countries: A Position Report*. Caerdydd: Llywodraeth Cynulliad Cymru

Llywodraeth Cynulliad Cymru (2003c) *Dechrau Byw'n Wahanol*. Caerdydd: Llywodraeth Cynulliad Cymru

Llywodraeth Cynulliad Cymru (2003ch)'*Report on External Perceptions of the First Sustainable Development Scheme of the National Assembly for Wales*. Caerdydd: Llywodraeth Cynulliad Cymru

Marsh, D. a Rhodes, R.A.W. (1992) *Policy Networks in British Government*. Rhydychen: Clarendon Press

Mintzberg, H. (1994) *The Rise and Fall of Strategic Planning*. Efrog Newydd: Prentice-Hall

Netherwood, A. (2003) *A Survey of Sustainable Development Activity within Local Authorities and National Park Authorities in Wales*. Caerdydd: Prifysgol Caerdydd

Nutley, S. a Webb, J. (2000) 'Evidence and the policy process', yn H.T.O. Davies, S.M. Nutley a P.C. Smith (gol.) *What Works?: Evidence-based Policy and Practice in Public Services*. Bryste: Policy Press

OECD (2002) *Improving Policy Coherence and Integration for Sustainable Development*. Paris: OECD

Percy-Smith, J. (2002) *Promoting Change through Research: The Impact of Research on Local Government*. Caer Efrog: York Publishing Services ar gyfer SJR

Pressman, J. a Wildavsky, A. (1973) *Implementation*. Berkeley, CA: University of Berkeley Press

Ravetz, J. (2000) 'Integrated assessment for sustainability appraisal in cities and regions', *Environmental Impact Assessment Review*, Cyf. 20, Rhif. 1, tt. 31–64

Rhodes, R.A.W. (1996)–'The new governance: governing without government', *Political Studies*, Cyf. 44, tt. 652–67

Rhodes, R.A.W. (2000)–'The governance narrative: key findings and lessons from the ESRC's Whitehall Programme', *Public Administration*, Cyf. 78, Rhif. 2, tt. 345–63

Rittel, H. a Webber, M. (1973) 'Dilemmas in a general theory of planning', *Policy Sciences*, Cyf. 4, tt. 155–69

Rondinelli, D.A. (1993) *Development Projects as Policy Experiments*. Llundain: Routledge

Sabatier, P.A. a Jenkins-Smith, H.C. (1999) ;The advocacy coalition framework: an assessment', yn P.A. Sabatier (gol.) *Theories of the Policy Process*. Rhydychen: Westview Press

Sanderson, I. (2002) 'Evaluation, policy learning and evidence-based policy making', *Public Administration*, Cyf. 80, Rhif. 1, tt. 1–22

Schon, D.A. (1987) *Educating the Reflective Practitioner*. San Francisco, CA: Jossey-Bass

Stoker, G. (1998) 'Governance as theory: five propositions', *International Social Science Journal*, Cyf. 50, Rhif. 155, tt. 17–28

Stone, D. (1989) 'Causal stories and the formation of policy agendas', *Political Science Quarterly*, Cyf. 104, Rhif. 2, tt. 281–300

Thomas, A. Carr, S. a Humphreys, D. (2001) *Environmental Policies and NGO Influence: Land Degradation and Sustainable Resource Management in Sub-Saharan Africa*. Llundain: Routledge

Triandafyllidou, A a Fotiou, A. (1998) 'Sustainability and modernity in the European Union: a frame theory approach to policy making', *Sociological Research Online*, Cyf. 3, Rhif. 1, www.socresonline.org.uk/socresonline/3/1/2.html

Uned Data Llywodraeth Leol (2003) *Developing a National Performance Measurement Framework for Local Government in Wales*. Caerdydd: Uned Data Llywodraeth Leol

Williams, P. (2002) 'The competent boundary spanner', *Public Administration*, Cyf. 80, Rhif. 1, tt. 103–24

Y Comisiwn Archwilio yng Nghymru (2001) *Preparing a Community Strategy: Diagnostic for Local Authorities*. Caerdydd: Y Comisiwn Archwilio yng Nghymru

Yin, R.K. (1994) *Case Study Research*. Llundain: Sage

Y Comisiwn Cyfle Cyfartal (2003a) *Mainstreaming Gender Equality in Local Government*. Llundain: Y Comisiwn Cyfle Cyfartal

Y Comisiwn Cyfle Cyfartal (2003b) *A Checklist for Gender Proofing Research*. Llundain: Y Comisiwn Cyfle Cyfartal

Atodiad 1

Cynllun yr ymchwil

Defnyddiwyd dull astudiaeth achos (Yin, 1994) ar gyfer cynllunio'r ymchwil. Roedd yn golygu casglu ac archwilio tystiolaeth o nifer o ffynonellau mewn fframwaith trionglog fel a ganlyn.

1 *Llywodraeth Cynulliad Cymru*: roedd y ffocws yma ar y Cynllun Datblygu Cynaliadwy, a'i oblygiadau ar gyfer yr holl sefydliad a CCNC. Casglwyd data drwy grynhoi ac archwilio tystiolaeth ddogfennol, a chynnal 20 cyfweliad trylwyr ag amrywiaeth eang o unigolion o fewn a'r tu allan i LlCC. Yn ogystal â sgyrsiau ag aelodau o'r Uned Polisi Strategol, cyfwelwyd â rheolwyr o nifer o isadrannau, yn enwedig er mwyn profi faint o integreiddio polisïau sy'n digwydd ym myd iechyd, materion gwledig, TGCh, datblygu economaidd a llywodraeth leol. Cafwyd safbwyntiau allanol gan CLlLC, ACiW, WWF-Cymru, dau CCNC a'r Fforwm i'r Dyfodol.

2 *Llywodraeth leol*: dewiswyd tri awdurdod lleol er mwyn archwilio gwahanol ddulliau o reoli DC. Unwaith eto, casglwyd corff sylweddol o dystiolaeth ddogfennol i'w harchwilio, ond casglwyd y rhan fwyaf o'r dystiolaeth trwy 15 o gyfweliadau â chasgliad o gyfranogwyr craidd gan gynnwys y cydlynydd DC, cydlynydd y strategaeth gymunedol, rheolwr y polisi corfforaethol a chydlynydd RhCG. Cafwyd safbwyntiau ychwanegol gan brif weithredwr, cyfarwyddwr gwasanaeth, rheolwr caffael, prif gynllunydd tref ac uwch wleidydd.

3 *Cydlynwyr Datblygu Cynaliadwy Cymru (CDCC)*: ymgymerwyd â'r astudiaeth achos hon ar ddwy lefel: gweithio â grŵp bychan o gydlynwyr DC unigol; ac ymchwilio i CDCC fel sefydliad. Yn ogystal â'r rheiny y cyfwelwyd â hwy yn yr astudiaethau o'r awdurdodau lleol a ddisgrifir uchod, cymerodd tri chydlynydd DC ran yn yr astudiaeth gan ddarparu'r ffynonellau gwybodaeth canlynol:
   - data o'r holiadur a lanwyd mewn cyfweliad â Netherwood (2003)
   - myfyrdod ysgrifenedig manwl ar eu rôl mewn ymateb i gyfres o gwestiynau (eglurhad o elfennau o wythnos nodweddiadol; enghreifftiau o 'lwyddiant' a rhwystrau i lwyddiant; digwyddiadau critigol; blaenoriaethau presennol a sut y maent wedi newid; eu sylwadau dadansoddol eu hunain)
   - cyfweliad i archwilio'r themâu allweddol a oedd yn dod i'r fei
   - cyfweliadau â rhwng dau a chwech o fudd-ddeiliaid eraill, megis rheolwr atebol agosaf, pennaeth yr adain, cydlynydd strategaeth gymunedol a/neu reolwr mewn sector polisi arall o fewn y cyngor, budd-ddeilia(i)d allanol allweddol.

O ran CDCC fel sefydliad, defnyddiwyd amryw ffynonellau gwybodaeth:

- gwybodaeth ysgrifenedig am CDCC a chan CDCC ei hun
- arolwg Netherwood (2003) o'r holl gydlynwyr DC yng Nghymru

- cyfweliadau ag aelodau allweddol o CDCC (cadeirydd a chyn gadeirydd)
- arsylwi cyfarfodydd CDCC er mwyn deall prosesau a blaenoriaethau, ac adnabod themâu.

4 *Maes polisi*: Addysg ar gyfer Datblygu Cynaliadwy. Cyfuniad o dystiolaeth ddogfennol, arsylwi cyfarfodydd a seminarau, a chyfweliadau â 19 o ymatebwyr gan gynnwys athrawon ysgol, penaethiaid ysgolion, swyddogion addysg CA, CCNC, CCC a llywodraeth leol.

Hefyd, trefnwyd dwy drafodaeth grŵp â phobl a oedd yn cynrychioli amrediad o fuddiannau, sefydliadau a lefelau llywodraeth. Cynhaliwyd y gyntaf ar ddechrau'r astudiaeth er mwyn casglu ac archwilio safbwyntiau am DC. Yn ogystal â bod yn ffynhonnell wybodaeth gyfoethog ynddi'i hun, bu'r drafodaeth o gymorth i roi ffocws ar gyfer yr astudiaethau achos dilynol.

Trefnwyd yr ail drafodaeth grŵp tua diwedd yr astudiaeth â phobl y cyfwelwyd â hwy yn flaenorol fel rhan o astudiaethau achos unigol. Yn ogystal â darparu ffynhonnell ar gyfer gwirio'r ffordd y dehonglwyd y dystiolaeth, roedd hwn yn gyfle ar gyfer cynnal archwiliad pellach o agweddau penodol ar y canfyddiadau a oedd yn dod i'r amlwg.

Ymgymerwyd â'r astudiaeth ymchwil hon rhwng mis Chwefror 2003 a mis Ionawr 2004.

Atodiad 2

Y sefyllfa o ran datblygu cynaliadwy yn awdurdodau lleol Cymru (Netherwood, 2003)

- Nid yw awdurdodau lleol yng Nghymru'n llwyddo i integreiddio DC yn eu prosesau cynllunio strategol a busnes gan gynnwys strategaethau cymunedol a Rhaglen Cymru ar gyfer Gwella.
- Ychydig o dystiolaeth sydd o arweiniad ar lefel wleidyddol a gweithredol uchel.
- Mae tystiolaeth o arferion da ac arloesi sy'n amlwg mewn amrywiaeth o raglenni a phrosiectau unswydd.
- Mae'r prosesau mesur ar y cyfan yn ddryslyd ac yn dameidiog.
- Mae adnoddau dynol ac ariannol sydd wedi'u neilltuo ar gyfer DC yn wael ac yn amhriodol i ofynion yr agenda.
- Mae trefniadau rheolaeth amgylcheddol awdurdodau lleol yn wael mewn perthynas â systemau EMAS, newid hinsoddol, ynni a chaffael.

Atodiad 3

Crynodeb o'r canfyddiadau mewn asesiad o bedair blynedd gyntaf dyletswydd datblygu cynaliadwy Llywodraeth Cynulliad Cymru (Flynn, 2003)

- Mae pobl ymhob categori'n gyfforddus yn ymdrin â phwnc DC ac yn gefnogol i agenda Cynulliad Cymru.
- Mae prif-ffrydio'n digwydd ac mae ymrwymiad sydd i'w ganmol ar lefel wleidyddol uwch.
- Mae tystiolaeth o rywfaint o rwystredigaeth ynghylch diffyg newid cyflym.
- Nid yw'r Cynllun/Cynllun Gweithredu Datblygu Cynaliadwy'n darparu agenda effeithiol ar gyfer gweithredu.
- Mae mentrau i hyrwyddo cynaliadwyedd wedi bod yn oportiwnistaidd ac maent yn brin o sail dystiolaeth i roi cymorth wrth flaenoriaethu .
- Mae cyfnewidioldeb ym mhob rhan o'r Cynulliad o ran dehongli cynaliadwyedd, lefelau ymrwymiad a gweithgareddau.
- Mae cyfnewidioldeb o ran gallu a pharodrwydd CCNC i brif-ffrydio DC .
- Mae angen gwneud mwy i brif-ffrydio DC yn holl swyddogaethau LlCC a phortffolios staff.
- Mae angen i LlCC wneud cynnydd yn gynt ym maes caffael.
- Mae LlCC wedi bod yn araf i ddefnyddio dangosyddion er mwyn ysgogi polisïau mewn meysydd allweddol.
- Mae'r Erfyn Integreiddio Polisïau wedi methu â chael effaith ar lefelau uwch.
- Mae angen arweiniad wrth droi polisïau'n gyflawniad, a throi rhethreg yn weithredu.

Atodiad 4

Crynodeb o'r canfyddiadau mewn adroddiad ar ganfyddiadau allanol am Gynllun Datblygu Cynaliadwy cyntaf Cynulliad Cenedlaethol Cymru (Llywodraeth Cynulliad Cymru, 2003ch)

- Mae dryswch di-baid ym mhob sector ynglŷn â'r term 'DC'; roedd nifer o ymatebwyr yn meddwl bod y term yn gyfystyr ag amgylcheddaeth.
- Caiff y Cynllun Datblygu Cynaliadwy ei groesawu a'i gefnogi.
- Roedd cytundeb ar y cyfan bod y Cynllun wedi cael effaith gyfyngedig yn ymarferol hyd yn hyn, ond roedd yn dal yn rhy gynnar i farnu.
- Roedd canmoliaeth i'r ymrwymiad ar lefel wleidyddol uchel yn y Cynulliad, ond roedd pryder ynghylch diffyg cydweithio rhwng gwahanol rannau o'r sefydliad.
- Roedd amheuon ynghylch effeithiolrwydd y gwaith mewn partneriaeth rhwng y Cynulliad a'r CCNC, llywodraeth leol a busnesau; roedd angen i'r Cynulliad chwarae rhan fwy gweithredol drwy hyrwyddo'r agenda trwy amrywiaeth o fecanweithiau.

Atodiad 5

Crynodeb o'r canfyddiadau mewn adroddiad ar effeithiolrwydd gwaith Cynulliad Cenedlaethol Cymru i hyrwyddo datblygu cynaliadwy (CAG Consultants, 2003)

- Mae'r Cynllun DC yn chwarae rhan ymylol wrth hyrwyddo DC yn y Cynulliad; y ddyletswydd ac ymrwymiad gweinidogion sy'n rhoi'r prif ysgogiad.
- Nid yw'r Cynllun DC yn nodi'n eglur beth yw'r anawsterau allweddol sy'n wynebu Cymru ym maes DC.
- Mae Cynllun Gweithredu'r Cynllun DC yn fecanwaith pwysig ar gyfer troi ymrwymiad yn weithredu; mae'n arddangos ymrwymiad i brif-ffrydio ond nid yw'n cydnabod blaenoriaethau allweddol.
- Mae tystiolaeth o ymdrechion gwirioneddol i brif-ffrydio DC trwy ymrwymiad staff yr Uned Polisi Strategol, er bod lefel y llwyddiant yn amrywio o un sector polisi i'r llall.
- Mae'r ddealltwriaeth am DC yn y Cynulliad yn arbennig o dda ar lefel uwch, ond nid yw cystal ar lefelau is.
- Mae amheuon ynghylch effeithiolrwydd posib yr Erfyn Integreiddio Polisïau.
- Nid yw'r system adrodd blynyddol yn addas ar gyfer tynnu sylw gweinidogion at broblemau wrth weithredu'r Cynllun Gweithredu.
- Mae pwyslais y gweithgarwch prif-ffrydio wedi bod ar ddatblygu polisïau ac ychydig o dystiolaeth sydd bod hyn wedi effeithio ar arferion gweithredu.
- Er bod y Cynulliad wedi llwyddo i gynyddu amlygrwydd DC, nid oes cymaint o dystiolaeth bod hyn wedi achosi i sefydliadau eraill newid eu hagweddau.
- Mae'r Cynulliad wedi gwneud cynnydd o ran gwella'i drefniadau 'cadw tŷ' ei hun, yn enwedig mewn perthynas ag ynni adnewyddadwy a chaffael. Serch hynny, mae llawer o waith i'w wneud o hyd o ran cludiant sy'n gydnaws â'r amgylchedd a gweithio gartref.
- Er bod mecanweithiau cydlynu o fewn y Cynulliad, mae amheuon o ran a oes gan yr Uned Polisi Strategol yr adnoddau i gyflawni ei swyddogaeth; a pha un a yw'r pwyllgorau pwnc yn cyflawni'u swyddogaeth craffu'n effeithiol.

Atodiad 6

CA Cymru ac Addysg ar gyfer Datblygu Cynaliadwy (ADC)

Roedd Uwchgynhadledd Rio yn ysgogiad i nifer o CA yng Nghymru hyrwyddo dull cydlynol o gyflwyno addysg amgylcheddol. Ym 1996, ffurfiwyd y Cyngor Addysg Amgylcheddol yng Nghymru (EECW) ac, ym 1998, fe lansiodd EECW ar y cyd â'r RSPB Caring for our Future – A Way Ahead in Wales for Developing Environmental Education – strategaeth drawsbynciol ar gyfer addysg amgylcheddol. Daeth dyletswydd Cynulliad Cenedlaethol Cymru i fynd i'r afael â DC i rym ym 1998, ac roedd yn golygu newid mawr yn y tirlun a'r cyd-destun polisïau a oedd yn ei gwneud yn bosib hyrwyddo ADC.

Yn 2000, fe sefydlodd cyfuniad annisgwyl o swyddogion addysg o Oxfam a'r RSPB, ynghyd â nifer o rai eraill, yn bennaf o CCNC, fforwm newydd – Addysg ar gyfer y Dyfodol. Hwn yn awr yw'r sail i'r Panel Ymgynghorol ar Addysg ar gyfer Datblygu Cynaliadwy. Er eu bod yn cydnabod y cyfleoedd newydd yn sgîl y ddyletswydd DC, nid oedd hyn yn amlwg i aelodau eraill o'r EECW, a oedd yn parhau i hyrwyddo agenda amgylcheddol gulach. Ffurfiwyd y grŵp Addysg ar gyfer y Dyfodol yn benodol er mwyn hyrwyddo agenda ehangach DC, gyda'r prif amcan o bwyso am banel ymgynghori ar gyfer ADC a fyddai'n rhan o Adran Addysg a Dysgu gydol Oes Cynulliad Cenedlaethol Cymru.

Fe argyhoeddwyd y Gweinidog fod hwn yn gam i'r cyfeiriad cywir ac fe gyhoeddodd sefydlu Panel Ymgynghorol ar Addysg ar gyfer Datblygu Cynaliadwy. Fe chwalwyd EECW a throsglwyddwyd ei rôl i'r Panel Ymgynghorol fel rhan o gylch gorchwyl ehangach, er mwyn integreiddio agweddau amgylcheddol, economaidd a chymdeithasol.

Ers ei sefydlu, mae'r Panel Ymgynghorol wedi ariannu amryw fentrau ADC gan gynnwys sefydlu cyfeiriadur rhithwir o adnoddau a fforwm ar gyfer athrawon ac addysgwyr, paratoi Canllawiau Cwricwlwm a Chymwysterau i ysgolion ar arferion gorau mewn ADC ar y cyd ag ACCAC (Awdurdod Cymwysterau, Cwricwlwm ac Asesu Cymru), Estyn (Arolygiaeth Addysg a Hyfforddiant Ei Mawrhydi yng Nghymru) a DFID (yr Adran Datblygu Rhyngwladol), ac adroddiad ar ffyrdd o integreiddio ADC mewn Hyfforddiant Cychwynnol i Athrawon yng Nghymru. Trwy gydnabod cyfleoedd a manteisio i'r eithaf arnynt, mae rhai CA wedi llwyddo i ddod yn rhan o'r strwythur datblygu polisïau. Nid ydynt y tu allan mwyach yn pwyso am newid mewn polisïau, ond maent y tu mewn yn dylanwadu ar y broses o lunio polisïau.

Mae fframwaith llywodraethu'n bodoli erbyn hyn a allai fod yn ffordd effeithiol o hyrwyddo ADC yng Nghymru. Mae'n rhy gynnar i bwyso a mesur effaith lawn y Panel ond mae'n bodoli o ganlyniad i graffter gwleidyddol unigolion penodol a'u CA.