

Grymuso cymunedau ar waith

Gwersi o'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf

Dave Adamson a Richard Bromiley

Astudiaeth o raglen gymunedol yng Nghymru sydd wedi'i bwriadu i gynyddu'r cyfleoedd ar gyfer grymuso cymunedau a'r dylanwad posib ar ddarparwyr gwasanaethau.

Mae grymuso cymunedau yn y drefn lywodraethu leol ac wrth gyflenwi gwasanaethau'n lleol wedi dod i fod yn gydran allweddol o bolisi'r Llywodraeth yn y DU. Serch hynny, mae heriau allweddol yn bodoli wrth fynd ati i gyflawni hyn yn ymarferol. Mae'r astudiaeth hon yn archwilio rhaglen adfywio Cymunedau'n Gyntaf yng Nghymru, ymgais cynnar gan Lywodraeth Cynulliad Cymru i hybu'r arfer o ymwneud gan aelodau o gymunedau ac sydd bellach yn cynnig pum mlynedd o brofiad o bolisi sy'n canolbwyntio ar fynd ati i rymuso cymunedau.

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

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



JOSEPH ROWNTREE
FOUNDATION



**Ar gael mewn
fformatau eraill**

Gellir darparu'r cyhoeddiad hwn mewn fformatau eraill, megis print mawr, Braille a recordiad sain. Cysylltwch â:
Communications, Joseph Rowntree Foundation,
The Homestead, 40 Water End, York YO30 6WP.
Ffôn: 01904 615905. e-bost: info@jrf.org.uk

Grymuso cymunedau ar waith

Gwersi o'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf

Dave Adamson a Richard Bromiley



**JOSEPH ROWNTREE
FOUNDATION**

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 fynegir yn yr adroddiad hwn yn eiddo i'r awduron ac nid ydynt o anghenraid yn eiddo i'r Sefydliad.

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

© Prifysgol Morgannwg, 2008

Cyhoeddwyd gyntaf yn 2008 gan Sefydliad Joseph Rowntree

Cedwir pob hawl. Caniateir atgynhyrchu'r adroddiad hwn at ddibenion anfasnachol trwy lungopïo neu drwy ddull electronig. Fel arall, ni chaniateir atgynhyrchu unrhyw ran o'r adroddiad hwn, nac addasu unrhyw ran ohono, na chadw unrhyw ran ohono mewn system adfer na throsglwyddo unrhyw ran ohono trwy unrhyw ddull, boed yn electronig neu'n fecanyddol, na thrwy lungopïo, na thrwy unrhyw ddull arall heb ganiatâd ysgrifenedig ymlaen llaw gan Sefydliad Joseph Rowntree.

ISBN: 978 1 85935 635 7

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

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

Gellir cael copiâu pellach o'r adroddiad hwn, neu unrhyw gyhoeddiad arall gan JRF, o wefan JRF (www.jrf.org.uk/bookshop).

Cynnwys

Diolchiadau	vi
Crynodeb Gweithredol	vii
1 Cyflwyniad	1
2 Cymunedau'n Gyntaf: dysgu o'r arfer o rymuso cymunedau	4
3 Y rhaglen ymchwil	8
Nodau'r ymchwil	8
Cynllun yr ymchwil, y dulliau a ddefnyddiwyd a'r gwaith dadansoddi a wnaed	8
Diffinio grym a dylanwad	11
4 Y cyd-destun o ran polisïau yn y DU	14
Tueddiadau mewn polisïau yn Lloegr	14
Tueddiadau mewn polisïau yng Nghymru	18
5 Canfyddiadau	26
Partneriaethau: strwythurau a phrosesau	26
Cynrychiolaeth a chysylltiadau democrataidd	41
Ffactorau yn yr amgylchedd ehangach	47
Cymunedau'n Gyntaf a grymuso cymunedau	55
Effaith leol Cymunedau'n Gyntaf	60
6 Casgliadau	63
7 Tuag at fodel o ddylanwad lleol	64
Llyfryddiaeth	66
Atodiad: Proffiliau o'r astudiaethau achos	70

Diolchiadau

Hoffai'r tîm ymchwil ddiolch i Sefydliad Joseph Rowntree (JRF) am roi cymorth gyda'r prosiect ymchwil hwn a staff yn JRF am eu cyfraniad tuag at ei gwblhau. Roedd Tamsin Stirling a Gayna Jones yn ymgynghorwyr i'r prosiect ac rydym yn ddiolchgar iawn am eu cyfraniadau gwerthfawr hwy. Darparodd aelodau o Grŵp Ymgynghorol y Prosiect sylwadau a chynghor amhrisiadwy trwy gydol cyfnod y prosiect, a buont o gymorth i ddatrys materion a gododd wrth i'r gwaith ymchwil fynd rhagddo. Hoffem ddiolch yn fawr iawn i'r cydlynwyr Cymunedau'n Gyntaf a baratôdd y ffordd i ni yn ystod y gwaith maes ac, yn bwysicaf oll, i'r holl bobl hynny a roddodd o'u hamser i gael eu cyfweld ac i gymryd rhan yn y digwyddiadau adolygu cymunedol.

Crynodeb gweithredol

Mae ffocws cryf ar hybu dinasyddiaeth weithredol a chynnwys y cyhoedd yn y drefn lywodraethu wedi dod i'r fei dros y blynyddoedd diwethaf, ffocws a amlygwyd mewn trafodaethau am 'ddatganoli dwbl' ym myd polisïau yn San Steffan ac a arweiniodd at gyhoeddi Papur Gwyn ar Lywodraeth Leol gan Lywodraeth y DU, *Strong and Prosperous Communities* (DCLG, 2006b). Er bod y derminoleg wedi amrywio a bod defnydd cyfredol yn canolbwyntio ar yr amcan o 'rymuso cymunedau', mae ymrwymiad y Llywodraeth i leoleiddio'r broses benderfynu'n fwyfwy wedi bod yn gyson. Mae'r astudiaeth ymchwil hon yn defnyddio'r term 'grymuso cymunedau' i ddisgrifio proses o wneud penderfyniadau a chael dylanwad ar lefel y gymuned neu'r gymdogaeth gan drigolion y gymuned honno. Fodd bynnag, ychydig o brofiad sydd o'r newidiadau sy'n angenrheidiol mewn polisïau a'r newidiadau mewn arfer sy'n ofynnol ym myd llywodraeth leol a chanolog er mwyn cyflawni mwy o ran grymuso cymunedau yn y DU.

Mae'r astudiaeth ymchwil hon yn archwilio'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf yng Nghymru fel enghraifft o ymgais cynnar gan y Llywodraeth i hybu ymwneud uniongyrchol gan y gymuned â rhaglen o bolisïau adfywio ac i ddylanwadu ar newid ar lefel leol. Sefydlwyd y rhaglen gan Lywodraeth Cynulliad Cymru yn 2002 ac fe sefydlodd 132 o bartneriaethau adfywio cymunedol wedi'u targedu'n ofodol yn y 100 ward fwyaf amddifadus yn ôl Mynegai Amddifadedd Lluosog Cymru, mewn 32 o bocedi o dlodi ar lefel is na'r ward a deg prosiect arbennig yn seiliedig ar gymunedau buddiant. Mae nifer o nodweddion allweddol i'r rhaglen sy'n hybu'r arfer o ymgysylltu â phobl leol a gwneud penderfyniadau ar lefel y gymuned. Mae'r rhain yn cynnwys y canlynol.

- Strwythur cyflenwi sy'n seiliedig ar bartneriaeth aml-asiantaeth y mae aelodau o'r gymuned yn rhoi cyfrif am draean o'i haelodaeth. Daw'r ddwy ran o dair sy'n weddill o'r sector statudol a chyfuniad o'r sector busnes/gwirfoddol.
- Nid yw camau gweithredu o fewn y rhaglen yn cael eu rhagnodi gan y Llywodraeth ond cânt eu pennu trwy ymgysylltu â'r gymuned leol a chyfranogiad y gymuned leol ar ffurf archwiliad cymunedol, cynllun datblygu gallu'r gymuned a chynllun gweithredu cymunedol.
- Mae disgwyl i'r partneriaethau hybu arfer o 'blygu' gwasanaethau prif-ffrwd, addasu'r modd y darperir gwasanaethau a gwella ansawdd gwasanaethau lle bo angen yn y cymunedau a nodwyd, mewn ymateb i bryderon y cymunedau. Yn hyn o beth, mae aelodau cymunedol o'r bartneriaeth wedi'u bwriadu i ddylanwadu ar ddarparwyr gwasanaethau yn y sector statudol a'r sector gwirfoddol.

Gan fod cyfnod o bum mlynedd o weithgarwch ar gael i'w archwilio, mae'r rhaglen yn darparu deunydd ardderchog ar gyfer astudiaeth achos i adnabod y materion allweddol sy'n gysylltiedig â grymuso cymunedau, a'r rheiny'n berthnasol i drefn lywodraethu'r DU yn fwy cyffredinol.

Mae'r prosiect ymchwil hwn felly wedi ceisio cyflawni'r canlynol:

- archwilio lefel a natur cyfranogiad cymunedau yn y rhaglen Cymunedau'n Gyntaf mewn ystod o feysydd;
- archwilio profiad aelodau o gymunedau sy'n rhan o bartneriaethau Cymunedau'n Gyntaf;
- adnabod rhwystrau a sbardunau lleol, rhanbarthol a chenedlaethol a brofwyd wrth ddatblygu proses o wneud penderfyniadau'n lleol;
- adnabod gwersi allweddol o'r profiad gyda'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf ar gyfer grymuso cymunedau yng Nghymru ac yn fwy cyffredinol ledled y DU.

Mae'r prif ddulliau wedi cynnwys rhaglen o naw astudiaeth achos o bartneriaethau Cymunedau'n Gyntaf a chyfres o dros 50 o gyfweiliadau â rhanddeiliaid yn y Rhaglen Cymunedau'n Gyntaf, gan gynnwys 20 ag aelodau cymunedol. Ategwyd y rhain gan ddigwyddiadau adolygu cymunedol yn ardal pob astudiaeth achos, a oedd yn gyfle i aelodau cymunedol o bartneriaethau Cymunedau'n Gyntaf adolygu'u profiad o gyfranogi o'r rhaglen.

Er mwyn cynnig arweiniad gyda'r gwaith ymchwil ac asesu cynnydd, defnyddiwyd teipoleg dau-gam o rym a dylanwad.

- Mae'r *broses un-cam* yn digwydd pan fo'r bartneriaeth yn meddu ar yr awdurdod a'r adnoddau i roi penderfyniad ar waith yn syth. Mae'r penderfyniad wedyn yn arwain at weithredu ar unwaith.

Gwneud penderfyniadau A'R gallu uniongyrchol i'w rhoi ar waith —>
gweithredu.

- Mae'r *broses dau-gam* yn digwydd pan nad yw'r bartneriaeth yn meddu ar yr awdurdod a'r adnoddau cychwynnol i roi penderfyniad ar waith yn uniongyrchol. O ganlyniad, mae'n rhaid dylanwadu rhywfaint ar aelodau'r bartneriaeth neu asiantaethau allanol sy'n meddu ar yr awdurdod a'r adnoddau i weithredu'r penderfyniad.

Gwneud penderfyniadau —→ dylanwadu ar ddarparwyr gwasanaethau
—→ gweithredu.

Mae'r broses sy'n seiliedig ar ddau gam yn llawer mwy cyffredin o fewn Cymunedau'n Gyntaf, gan fod diffyg cyllid neu bwerau wedi'u dirprwyo'n golygu bod byrddau partneriaethau ar y cyfan yn methu â gweithredu heb gydsyniad a chefnogaeth asiantaethau yn y sector statudol sy'n rhan o'r bartneriaeth a rhai allanol.

Canfyddiadau'r ymchwil

Caiff y canfyddiadau eu cyflwyno mewn pum maes:

- partneriaeth: strwythurau a phrosesau;
- cynrychiolaeth a chysylltiadau democrataidd;
- ffactorau yn yr amgylchedd ehangach;
- Cymunedau'n Gyntaf a grymuso cymunedau;
- effaith Cymunedau'n Gyntaf.

Partneriaeth: strwythurau a phrosesau

Mae'r model ar gyfer partneriaeth a ddefnyddir yn y rhaglen Cymunedau'n Gyntaf yn cynnig lleoliad lle mae aelodau cymunedol yn gallu trafod gyda darparwyr gwasanaethau a dylanwadu arnynt. Mae'r sicrwydd y bydd eu presenoldeb hwy'n gyfystyr â thraean o aelodau'r bartneriaeth yn darparu safon ofynnol o ran cyfranogiad cymunedau. Mae'r canfyddiadau allweddol yn cynnwys y canlynol.

- Nid yw creu strwythur ynddo'i hun yn grymuso cymunedau, gan fod hyn yn dibynnu ar arferion gweithio'r bartneriaeth, gan gynnwys y drefn bleidleisio, rôl y Cadeirydd, y lefelau gwahaniaethol o ran gwybodaeth sydd gan aelodau cymunedol a chynrychiolwyr proffesiynol yr asiantaethau a'r perthnasau sy'n bodoli rhwng aelodau'r bartneriaeth.

- Mae gallu aelodau cymunedol i gymryd rhan yn benderfynydd hanfodol o ran eu dylanwad ar y bartneriaeth. Er ei bod yn amlwg bod gan aelodau cymunedol sgiliau perthnasol, mae arnynt angen cymorth i ddatblygu sgiliau penodol sy'n gysylltiedig â bod yn aelod o bartneriaeth adfywio.
- Yn y mwyafrif llethol o'r astudiaethau achos, mae aelodau cymunedol wedi datblygu agwedd gadarnhaol iawn gan gredu bod y gallu ganddynt ac maent yn arddangos parodrwydd aelodau cymunedol i gymryd rhan mewn fforymau lleol lle gellir gweithredu'r arfer o rymuso cymunedau.
- Mae rôl y timau datblygu cymunedol a gyflogir ym mhob ardal Cymunedau'n Gyntaf wedi bod yn arwyddocaol o ran datblygu gallu'r gymuned a hwyluso cyfranogiad y gymuned yn y bartneriaeth.
- Mewn partneriaethau mwy aeddfed, mae aelodau cymunedol yn ddiamynedd gyda chynrychiolwyr o asiantaethau statudol nad ydynt yn cydnabod yn llawn y potensial sydd ganddynt i gyfrannu a hefyd gyda diffyg arian i gyflawni prosiectau'n uniongyrchol yn eu cymdogaethau.
- Mae angen i'r Llywodraeth ddiffinio ac amlinellu disgwyliadau'r bartneriaeth a'i haelodau'n eglur o'r dechrau, er mwyn rhoi eglurder pwrpas i'r aelodau cymunedol a chynrychiolwyr asiantaethau.

Cynrychiolaeth a chysylltiadau democrataidd

Mae'r astudiaeth yn cydnabod bod partneriaethau lleol yn cydfodoli mewn amgylchedd lle ceir ystod o fecanweithiau eraill ar gyfer cyfleu safbwyntiau'r cyhoedd. Mae angen i unrhyw fforymau yn y dyfodol i rymuso cymunedau gydlynu â dulliau presennol ar gyfer clywed safbwyntiau pobl lleol a dylanwadu ar ddarparwyr gwasanaethau. Yr arsylwadau canlynol yw'r prif rai.

- Gall rôl aelodau o awdurdodau lleol fod yn dyngedfennol er mwyn hybu fforymau lleol lle gall yr arfer o rymuso cymunedau ddigwydd. Mae'r astudiaethau achos yn awgrymu rôl allweddol ar gyfer aelodau lleol fel ceidwad y pyrth i adrannau awdurdodau lleol. Pan eu bod yn gefnogol, maent yn gweithredu fel pleidwyr ac eiriolwyr pwysig i'r bartneriaeth Cymunedau'n Gyntaf.
- Ychwanegir at y gallu hwn pan fo'r aelod hefyd yn aelod o'r grŵp gwleidyddol sy'n rheoli neu'n meddu ar rôl o fewn y cabinet sy'n ei roi mewn safle cryf o fewn yr awdurdod lleol.

- Ymddengys mai dewis cyfyngedig y mae cynghorau cymuned a chynghorau tref yn ei gynnig ar gyfer cefnogi partneriaethau lleol oherwydd eu grym cyfyngedig a lefelau gwael o ran adnabyddiaeth ohonynt gan y cyhoedd.
- Gall cyrff presennol ym maes adfywio cymunedol gynorthwyo a chystadlu â phartneriaethau lleol sy'n dod i'r fei am y tro cyntaf, gan greu 'effaith waddol' sy'n ymddangos yn sgîl lefelau o gyrrff cymunedol yn y gorffennol. Ar y cyfan, mae hanes o weithgarwch cymunedol yn arwain at ganlyniad cadarnhaol o ran effeithiolrwydd datblygu partneriaethau lleol.

Ffactorau yn yr amgylchedd ehangach

Mae'r astudiaeth yn archwilio ystod o ffactorau sydd y tu allan i'r bartneriaeth gymunedol ond sy'n cael effaith arwyddocaol ar lefelau cyfranogiad cymunedau, maint y dylanwad a geir gan aelodau cymunedol o'r bartneriaeth ac ymateb asiantaethau'r llywodraeth a phartneriaid yn y sector statudol.

- Mae'r astudiaeth achos wledig yn enghreifftio'n benodol y dimensiynau gwledig i ddatblygu'r arfer o rymuso cymunedau, sy'n cynnwys problemau gyda chyfranogiad oherwydd poblogaethau tenau, gwasgaredig a chysylltiadau cludiant gwael rhwng cymunedau gwasgaredig.
- Gall rôl timau cymorth y gwasanaeth sifil a phrosesau llywodraeth leol greu rhwystrau biwrocraidd i bartneriaethau lleol o ran cael dylanwad.

Cymunedau'n Gyntaf a grymuso cymunedau

Prif amcan yr astudiaeth hon fu asesu i ba raddau y mae aelodau cymunedol o'r partneriaethau Cymunedau'n Gyntaf wedi gallu cael dylanwad trwy'r rhaglen hon a thrwy hynny ei gwneud yn bosib cynyddu'r arfer o wneud penderfyniadau yn y gymuned, a arddangosir trwy'r gallu i ddylanwadu ar bartneriaid eraill o ran y modd y maent yn darparu gwasanaethau ar gyfer yr ardal. Mae'r canfyddiadau allweddol yn cynnwys y canlynol.

- Dim tystiolaeth o blygu rhaglenni prif-ffrwd o ganlyniad i weithredoedd partneriaethau lleol.

- Tystiolaeth o asiantaethau statudol yn profi anawsterau o ran rhoi cymorth i fwy nag un bartneriaeth mewn ardaloedd â nifer o bartneriaethau. Ceir materion tebyg mewn ardaloedd gwledig oherwydd dosbarthiad daearyddol cyfarfodydd partneriaethau.
- Tystiolaeth mai newidiadau bychain yn unig sy'n cael eu gwneud i gamau gweithredu ar lefel leol gan asiantaethau prif-ffrwd o ganlyniad i ddylanwad y bartneriaeth.

Effaith Cymunedau'n Gyntaf

Er gwaethaf y cyfyngiadau a nodwyd yn lefel y dylanwad gan bartneriaethau Cymunedau'n Gyntaf, mae'n bwysig cydnabod eu heffaith ar lefel leol sy'n cynnwys:

- cael lefelau uchel iawn o ymwneud gan y cyhoedd, yn uniongyrchol yn y bartneriaeth ond hefyd mewn rhwydweithiau ehangach sy'n seiliedig ar is-ardaloedd a grwpiau gweithredu sy'n seiliedig ar themâu;
- rhesymoli gweithgarwch lleol ym maes adfywio'n dilyn gwell cydlynu a rhwydweithio rhwng cyrff sy'n weithredol mewn ardal;
- partneriaethau'n datblygu'r gallu i gyrchu ffynonellau nawdd a chyflawni prosiectau adfywio gan ddefnyddio ffynonellau eraill y tu hwnt i'r rhaglen.

Casgliadau

Mae'r astudiaeth wedi nodi 22 o wersi allweddol o'r dadansoddiad o weithrediad Cymunedau'n Gyntaf yn naw ardal yr astudiaethau achos.

- Gwers 1: nid yw cynllun strwythurol unrhyw offeryn polisi a ddatblygwyd i hybu'r arfer o rymuso cymunedau ynddo'i hun yn sicrhau llwyddiant o ran grymuso cymunedau.
- Gwers 2: mae'n rhaid wrth wahanol lwybrau ar gyfer cyfranogiad cymunedau er mwyn cydnabod hoffter gwahanol aelodau o'r cyhoedd o wahanol lefelau o ymwneud, a'r gwahanol alluoedd sydd ganddynt i ymrwymo amser a chefnogaeth i broses benderfynu ar lefel leol.

- Gwers 3: er mwyn cael ymrwymiad effeithiol i rymuso cymunedau mae'n ofynnol ystyried strwythurau sy'n rhoi aelodaeth fwyafriol i gynrychiolwyr y gymuned a mynediad at rôl bwysig Cadeirydd y Bartneriaeth.
- Gwers 4: mae aelodau cymunedol yn gallu cyfranogi ac yn barod i gyfranogi o brosesau penderfynu ar lefel leol. Efallai eu bod yn meddu ar rai o'r sgiliau a'r galluoedd angenrheidiol ond bydd arnynt angen cymorth i ganfod a llenwi bylchau o ran sgiliau, ac i ddysgu sut i'w rhoi ar waith yng nghyd-destun cyfundrefnol rhaglen bolisi ffurfiol.
- Gwers 5: bydd yn rhaid wrth fecanwaith cymorth ffurfiol er mwyn datblygu gallu a rhoi cymorth i aelodau cymunedol o ran dysgu a datblygu 'gyrfa gyfranogi'.
- Gwers 6: mae'n rhaid cynorthwyo aelodau o bartneriaethau sy'n cynrychioli cyrff yn y sector statudol a'r sector gwirfoddol i weithio'n sensitif gydag aelodau cymunedol, er mwyn deall eu dull o ymdrin â materion, sy'n aml yn wahanol, ac er mwyn cydnabod eu cyfraniad gwerthfawr i adnabod materion a syniadau a gwneud penderfyniadau yn hytrach na gwneud dim ond ymateb i agendâu sydd eisoes yn bod.
- Gwers 7: mae'n rhaid i bartneriaethau a fforymau lleol o'r math a ddangosir yma gan bartneriaethau Cymunedau'n Gyntaf gael swyddogaethau gwirioneddol i'w cyflawni ac mae'n rhaid bod ganddynt adnoddau y gallant eu defnyddio er mwyn chwarae rôl ystyrlon fel gweithredwyr dros newid ym maes adfywio lleol.
- Gwers 8: wrth ddatblygu unrhyw broses neu strwythur polisi er mwyn hybu'r arfer o rymuso cymunedau, mae'n rhaid cyhoeddi canllawiau clir sy'n amlinellu nodau ac amcanion y polisi.
- Gwers 9: yn benodol, mae'n rhaid i rôl partneriaid o'r sector cyhoeddus gael ei hamlinellu a'i chyfleu'n eglur i'r asiantaethau hynny. Mae amwysedd i bob pwrpas yn galluogi partneriaid i osgoi cyfrifoldeb.
- Gwers 10: nid yw'n rhwydd grymuso cymunedau ym mhob ardal a bydd yn rhaid wrth lefelau uwch o gynyddu galluoedd fel cam paratoadol mewn ardaloedd lle nad oes ond ychydig o draddodiad o weithgarwch cymunedol ac mewn ardaloedd â lefelau isel o gyfalaf cymdeithasol. O ganlyniad, bydd y llwyddiant wrth rymuso cymunedau'n amrywio rhwng ardaloedd a bydd gwahaniaeth mawr rhwng lefelau o gyfranogiad lleol yn amlwg yn y tymor byr a'r tymor canolig.

- Gwers 11: mae'n rhaid i unrhyw strwythurau a phrosesau a ddatblygir i rymuso cymunedau ddarparu rôl eglur ar gyfer aelodau'r awdurdod lleol sy'n gydnaws â, ac sy'n datblygu, eu rôl gyfredol yn yr awdurdod lleol. Dylai strwythurau a phrosesau sy'n cael eu rhoi ar waith eu hannog i gymryd rhan, gan hwyluso hynny a'u gwobrwyo am wneud.
- Gwers 12: bydd yr amrywiaeth sylweddol ym modolaeth, rôl a lefelau gweithgarwch cynghorau cymuned (neu gynghorau plwyf) yn ei gwneud yn anodd rhagnodi'u rôl yn unrhyw symudiad tuag at gynyddu'r arfer o rymuso cymunedau. Dylai unrhyw gynig ganiatáu lle i arfer lleol ddod i'r amlwg sy'n adlewyrchu rôl gyfredol cynghorau cymuned a chynghorau plwyf a'u statws yn y gymuned.
- Gwers 13: mae'n rhaid i gynigion i rymuso cymunedau ac ymgysylltu â'r bobl leol gydnabod rôl fforymau a chyrrff lleol presennol megis ymddiriedolaethau datblygu cymunedol a darparu llwybrau mynediad clir er mwyn iddynt ddod yn rhan o'r mecanwaith lleol sydd wrthi'n dod i'r amlwg ar gyfer grymuso cymunedau.
- Gwers 14: mae'n rhaid i strwythurau a phrosesau a gychwynnir er mwyn hybu'r arfer o rymuso cymunedau fod yn sensitif i faterion gwledig, a chydabod yr angen i arfer lleol ddod i'r amlwg sy'n gallu adlewyrchu priodweddau cymdeithasol a daearyddol penodol ardaloedd gwledig amrywiol.
- Gwers 15: mae'r berthynas rhwng aelodaeth gymunedol ar bartneriaethau ac aelodaeth fwy ad hoc o'r sector statudol a adlewyrchir mewn rhai partneriaethau gwledig yng Nghymru'n cynnig model defnyddiol ar gyfer datrys rhai o'r problemau a brofir yn fwy cyffredin gyda'r sector statudol yn cefnogi nifer o bartneriaethau a phryderon cymunedau ynghylch goruchafiaeth y sector statudol mewn partneriaethau.
- Gwers 16: bydd ar staff y gwasanaeth sifil, yr awdurdod lleol a'r sector cyhoeddus angen hyfforddiant a chymorth er mwyn galluogi dulliau mwy cyfranogol o weithio i ffynnu.
- Gwers 17: bydd ar gyrff sy'n perthyn i'r Wladwriaeth a'r sector cyhoeddus angen nawdd ariannol er mwyn cael y newidiadau sy'n ofynnol. Gellid darparu hyn trwy arallgyfeirio nawdd o fodolau cyflenwi traddodiadol i arfer sy'n canolbwyntio'n fwy ar y dinesydd neu drwy ffrydiau newydd o arian wedi'i neilltuo.
- Gwers 18: mae'n rhaid i gynllun unrhyw fesurau ar gyfer grymuso cymunedau a'r trefniadau i'w gweithredu fod yn llwyr ymwybodol o, ac yn gydnaws â, strategaethau cenedlaethol, rhanbarthol a lleol eraill sydd â nodau tebyg. Mae

uno strwythurau ar gyfer grymuso cymunedau mewn seilos polisi'n gydran bwysig er mwyn cynnal yr arfer o gynnwys cymunedau.

- Gwers 19: mae dulliau o gydweithio'n agosach â'r cyhoedd a hybu ymglymiad y cyhoedd yn dwyn goblygiadau o ran adnoddau i'r holl asiantaethau y bwriedir iddynt gyfranogi o'r broses.
- Gwers 20: wrth hybu'r arfer o rymuso cymunedau, bydd angen mynd ati mewn ffordd drylwyr i gael cydbwysedd rhwng safbwyntiau lleol ac amcanion strategol mwy cenedlaethol a rhanbarthol. Bydd y gofyniad hwn ar adegau'n torri ar draws yr awydd i rymuso cymunedau.
- Gwers 21: bydd angen i ddisgwyliadau ar ran y Llywodraeth ar gyfer grymuso cymunedau gael eu cyfleu'n eglur i asiantaethau statudol. Bydd angen i fecanweithiau ar gyfer grymuso cymunedau fod wedi'u cynllunio'n ofalus, gael eu gweithredu'n drylwyr a chael eu monitro'n ofalus.
- Gwers 22: bydd angen i ddisgwyliadau'r Llywodraeth a'r cyhoedd gydnabod realiti amserlenni a allai fod yn gysylltiedig â chreu newid llwyr yn y berthynas rhwng asiantaethau'r Wladwriaeth a'r cyhoedd.

Mae'r ymchwil ar y cyfan yn awgrymu bod Cymunedau'n Gyntaf wedi grymuso cymunedau ac wedi hybu cyfranogiad gweithredol trigolion lleol ym mhob un ond un o'r naw ardal yn yr astudiaethau achos. Mae aelodau o'r cymunedau sy'n cyfranogi'n teimlo'u bod wedi'u grymuso ac maent yn credu yn eu gallu i hybu newid cadarnhaol yn eu cymunedau. Fodd bynnag, mae'r sector statudol i raddau helaeth wedi methu ag ymateb i'r agenda gymunedol ac ychydig o dystiolaeth sydd o ddylanwad gan gymunedau ar gyllidebau a chyflenwi gwasanaethau, ac nid oes dystiolaeth o gwbl o blygu gwasanaethau prif-ffrwd i adlewyrchu'r broses o bartneriaeth.

Mae hwn yn gasgliad pesimistaidd ar gyfer yr ymgais cyffredinol i fynd ati i rymuso cymunedau'n fwy yn y DU. Serch hynny, mae'n cyfeirio at nodweddion a fydd yn hanfodol yn unrhyw strwythur polisi i hybu'r arfer o rymuso cymunedau ar lefel genedlaethol ac a fydd yn bwysig yn esblygiad y rhaglen Cymunedau'n Gyntaf. Yn arbennig bydd angen cael y canlynol.

- Modelau llywodraethu hyblyg sy'n cynnig mwy nag un llwybr a mwy nag un pwynt ar gyfer cyfranogi. Mae'n rhaid i'r rhain fod, yn y cam cyntaf, yn lleol iawn (ar lefel is na'r ward) ac yn seiliedig ar ardaloedd neu themâu.

- Mae'n rhaid i'r rhain gysylltu â phartneriaethau ar lefel uwch (e.e. lefel y ward) ac, o'r fan honno, â fforymau sirol ac isranbarthol megis y partneriaethau strategol lleol neu'r byrddau gwasanaethau lleol (Cymru'n unig).
- Mae'n rhaid cael cefnogaeth i'r holl bartneriaid posib ddatblygu'r partneriaethau lleol a chysylltiadau â phatrymau ehangach o ymgysylltu â'r cyhoedd.
- Dylid cydnabod rôl ganolog cynghorwyr lleol.

Rydym wedi galw hwn yn fodel 'capilarïaidd' o ddylanwad a gwneud penderfyniadau ar lefel leol, sy'n bwydo safbwyntiau cymunedau o strwythurau lleol iawn i bartneriaethau strategol uwch. Y prawf eithaf wrth fynd ar drywydd grymuso cymunedau yw a yw mater a godwyd mewn fforwm ar lefel is na'r ward yn gallu cael ei gymeradwyo ar lefel y ward a'i gyfleu'n effeithiol i bartneriaethau ar lefel sirol lle gweithredir arno gan ystod o asiantaethau o'r sector cyhoeddus a'r sector gwirfoddol.

1 Cyflwyniad

Bu i'r defnydd o'r term 'datganoli dwbl' yn ystod 2006 (Miliband, 2006; Mulgan a Bury, 2006) nodi awydd ar ran Llywodraeth y DU i drosglwyddo grym, yn gyntaf o'r Llywodraeth ganolog i lywodraeth leol ac yn ail o lywodraeth leol i ddinasyddion a chymunedau. Tanlinellwyd hyn gan gyfres o draethodau a gyhoeddwyd ac a oedd yn nodi cynllun deng-mllynedd i 'drosglwyddo grym i lawr o'r Neuadd Wen a San Steffan i lawr i neuaddau trefi, ac o neuaddau trefi i gymunedau a dinasyddion' (Mulgan a Bury, 2006, t. 5). Yn ystod 2006, rhoddwyd sylw pellach i'r mater pan gyhoeddwyd y Papur Gwyn ar Lywodraeth Leol, *Strong and Prosperous Communities* (DCLG, 2006b).

Mae'r ddadl hon yn adlewyrchu'r datblygiad diweddaraf mewn tueddiad cyson ym maes polisi cymdeithasol sydd wedi bod yn amlwg ers canol y 1990au. Mae cyfranogiad y gymuned yn y broses cyflawni polisiâu wedi dod yn elfen allweddol o bolisiâu prif-ffrwd ym meysydd adfywio, tai, iechyd ac addysg oedolion (Skidmore *et al.*, 2006). Mae wedi dod yn gydran arwyddocaol o ddatganiadau'r Llywodraeth (Maguire a Truscott, 2006), i'r graddau bod Burgess *et al.* (2001, t. vii) wedi nodi bod, 'y Llywodraeth yn rhoi pwys mawr ar ddull cymunedol lle caiff dinasyddion a rhanddeiliaid lleol eu hannog i gymryd rhan yn y broses benderfynu trwy gynyddu galluoedd, cynllunio cymunedol a ffurfiau datganoledig o lywodraeth leol'.

Mae nifer o ddadleuon wedi cael eu cyflwyno i nodi manteision cyfranogiad y gymuned yn y broses benderfynu ar lefel leol (Burgess *et al.*, 2001; McAteer ac Orr, 2006). Mae Skidmore *et al.* (2006, t. vii) yn nodi tair prif fantais bosib.

- Mae'n arwain at wasanaethau gwell a mwy ymatebol.
- Mae'n mynd i'r afael ag ymddieithriad pobl o wleidyddiaeth a'r broses ddemocrataidd.
- Mae'n creu cyfalaf cymdeithasol.

Yn sgîl cydnabod y manteision canfyddedig hyn, mae cyfranogiad dinasyddion wedi dod i fod yn rhan annatod o ddatganiadau polisi gan y Llywodraeth yn San Steffan a'r gweinyddiaethau datganoledig yng Nghymru a'r Alban. Mae'r cysyniad o 'ddatganoli dwbl', y cysyniad mwyaf blaenllaw mewn trafodaethau yn Lloegr yn 2006, felly'n fynegiant ymarferol o'r delfryd o ddemocratiaeth fwy cyfranogol sy'n bodoli ochr yn ochr â, ac sy'n ategu, democratiaeth gynrychiolaidd.

Defnyddiwyd nifer o dermau ers y 1990au i ddisgrifio'r arfer o gynnwys aelodau o'r gymuned mewn rhaglenni lleol. Cafodd y term 'datganoli dwbl' ei hun oes gymharol fer yn y cyfnod cyn cyhoeddi'r Papur Gwyn ar Lywodraeth Leol ond nid oedd i'w weld yn y Papur Gwyn ei hun. 'Grymuso cymunedau' yw'r ymadrodd a ddefnyddir ar hyn o bryd gan wleidyddion a gweision sifil. Mae perygl i'r ffasiwn o safbwynt termau o'r fath newid yn gyflym ym myd polisïau, fel yn achos y defnydd o'r term 'datganoli dwbl' yn 2006. Fodd bynnag, mae'r term 'grymuso cymunedau' yn cael ei ddefnyddio'n ehangach mewn ymarfer a llenyddiaeth ym maes datblygu cymunedol. Mae i bob pwrpas yn disgrifio arferion cydnabyddedig o ymgysylltu â chymunedau a dulliau cyfranogol o wneud penderfyniadau ar lefel leol.

O ganlyniad, byddwn yn defnyddio'r term hwn ym mhob rhan o'r astudiaeth hon i ddisgrifio newid wrth gyflawni polisïau a chyflenwi gwasanaethau sy'n golygu fod trigolion cymunedau'n chwarae rhan fwy gweithredol yn y gwaith o drefnu'r hyn sy'n digwydd yn eu cymuned. Trwy gydnabod yr arfer o rymuso cymunedau sydd wrthi'n dod i'r fei, rydym i bob pwrpas yn tystio i aildrefnu'r berthynas rhwng y Wladwriaeth a'r gymuned mewn ffordd sy'n pwysleisio rôl y sector gwirfoddol a chymunedol o ran dylanwadu'n uniongyrchol ar y modd y cyflawnir polisi cymdeithasol trwy'r agenda cymdogaethau (Adamson, 2006). Mae'r drefn lywodraethu 'newydd' hon eisoes wedi dod i'r amlwg i ryw raddau yn swyddogaethau'r Wladwriaeth ganolog a lleol ac mewn ystod o feysydd polisi (Chandler, 2001). Fodd bynnag, mae'r syniad o rymuso cymunedau sydd i'w weld mewn polisïau cyfredol yn mynd y tu hwnt i'r cysyniad y cyfeiriodd O'Donovan (2000) ato fel y 'Wladwriaeth ryngweithiol', sef bod y Wladwriaeth yn datblygu ffocws penodol ar rôl asiantaeth mewn cysylltiadau rhwng y dinesydd a'r Wladwriaeth ac yn awgrymu proses bolisi 'seiliedig-ar-drafodaeth' a arweinir gan glymbleidiau polisi. Yn hytrach, rydym ni'n awgrymu ein bod yn gweld hybu proses benderfynu 'lleol a lleol iawn' (Stevenson, 2006, t. 4).

Mae Bickerstaff a Walker (2005) yn cydnabod y llu o weithgarwch llywodraethu lle mae'r amcan o alluogi cyd-drafod, yn hytrach nag ymgynghori, wedi dod i fod yn hollbresennol. Mae arferion 'cyd-drafod' o'r fath yn cynnwys, 'ymholi a dysgu ar y cyd yn wyneb gwahaniaethau a gwrthdaro, adrodd hanesion perswadiol a dadlau ar y cyd mewn trafodaethau, dechrau gweld materion, cysylltiadau a dewisiadau mewn ffyrdd newydd, a thrwy hynny ddadlau a gweithredu ar y cyd' (Forester, 1999, t. ix). Gallwn adnabod trefn lywodraethu gymunedol sydd wrthi'n ymddangos, lle caiff y gymuned ei grymuso i gyfranogi mewn proses benderfynu ryngweithiol a all benderfynu pa gamau gweithredu a gymerir gan sefydliadau sy'n gweithio mewn ardal (Sullivan, 2001; Coaffee a Healey, 2003; Somerville, 2005).

Serch hynny, ychydig o brofiad sydd i roi gwybod sut y gallai'r dyhead gwleidyddol i ddatblygu'r arfer o rymuso cymunedau ymhellach gael ei drosi'n newidiadau yn y modd y caiff polisïau'u cyflawni. Mae polisïau sy'n hybu'r arfer o wneud penderfyniadau'n lleol yn aml yn canolbwyntio ar ddau amcan arall – y ddwy her o wella gwasanaethau cyhoeddus a phontio'r bwlch mewn grym rhwng dinasyddion a'r Wladwriaeth leol a chanolog. Mae ymdrechion i fynd i'r afael â'r bwlch hwn mewn grym wedi bod yn ddealliedig mewn polisïau sydd wedi'u bwriadu i hybu'r arfer o rymuso cymunedau, yn enwedig mewn rhaglenni adfywio sy'n targedu ardaloedd gofodol penodol. Fodd bynnag, mae ymchwil flaenorol wedi canfod 'bwlch gweithredu' sy'n dal i fodoli (Taylor a Wilson, 2006) ac y mae'n rhaid mynd i'r afael ag ef er mwyn i'r strwythurau a'r polisïau newydd hyn fod yn effeithiol. Felly mae angen ystyried sut y gall rhethreg mewn polisïau weithio'n ymarferol trwy amgylchedd polisi sy'n galluogi ac sy'n cynnwys cymhellion a sbardunau addas i rymuso cymunedau.

Er mwyn mynd i'r afael â'r bwlch gweithredu hwn, mae angen i ni ddeall goblygiadau amgylchedd polisi mwy cyfranogol, yn enwedig ar y lefel leol. O ganlyniad, mae angen dealltwriaeth fwy trylwyr o'r rhyngwyneb rhwng y Wladwriaeth a threfn lywodraethu gymunedol. Mae'r prosiect hwn yn darparu tystiolaeth sy'n ein hysbysu sut y gellid llwyddo i rymuso cymunedau'n ymarferol a sut y gallai sefydliadau allweddol megis llywodraeth leol a'r gwasanaeth sifil addasu'u blaenoriaethau a'u dull cyflenwi o ganlyniad.

Mae'r ymchwil yn canolbwyntio ar Gymru ac yn archwilio'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf, sy'n ymgais cynnar gan y Llywodraeth i ddatblygu ymgysylltiad uniongyrchol â gweithgareddau adfywio gan aelodau o gymunedau. Mae'r ymchwil yn ceisio adnabod y materion allweddol sy'n gysylltiedig â sefydlu a datblygu strwythur polisi sy'n hybu'r arfer o rymuso cymunedau a gwneud penderfyniadau ar lefel leol. Rydym yn archwilio'r arfer cynnar hwn o rymuso cymunedau trwy adolygu gweithrediad naw partneriaeth Cymunedau'n Gyntaf yng Nghymru. Mae'r ymchwil yn canolbwyntio ar brofiad aelodau cymunedol o'r partneriaethau aml-asiantaeth sy'n rhan o'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf a'u profiad o'r broses o weithio mewn partneriaeth ag asiantaethau yn y sector statudol, y sector gwirfoddol a'r sector busnes. Ceir manylion nodau'r ymchwil yn llawn ym Mhennod 3.

Mae'r bennod sy'n dilyn yn nodi prif briodweddau Cymunedau'n Gyntaf a pham y gall gynnig gwersi ar gyfer datblygu'r arfer o rymuso cymunedau wrth gyflawni polisi cymdeithasol ar lefel leol ledled y DU.

2 Cymunedau'n Gyntaf: dysgu o'r arfer o rymuso cymunedau

Cymunedau'n Gyntaf yw'r prif bolisi adfywio cymunedol yng Nghymru ac mae wedi bod ar waith ers 2002, gan gael ffrwd ariannu gychwynnol ar gyfer cyfnod o ddeng mlynedd. Mae'r rhaglen yn fynegiant ymarferol o'r egwyddor o wneud dinasyddion yn ganolog wrth gyflenwi gwasanaethau, un o'r sbardunau ar gyfer gwella gwasanaethau cyhoeddus a nodwyd yn ddiweddarach yng nghyhoeddiad Llywodraeth Cynulliad Cymru, *Creu'r Cysylltiadau* (LICCC, 2004). Er ei bod wedi'i chynllunio a'i bod yn cael ei chyflawni gan Lywodraeth Cynulliad Cymru, mae'r rhaglen yn cynnig cryn dipyn o gyfle i ddarparu gwybodaeth am rymuso cymunedau yng nghyd-destun ehangach y DU. Mae'r profiad o weithredu'r rhaglen mewn perthynas â dull lleoledig o gyflenwi gwasanaethau a chyfranogiad cymunedau yn enghreifftio'r materion y mae'n debygol y deuid ar eu traws mewn unrhyw fenter debyg neu gyfeiriad polisi tebyg ledled y DU.

Yng Nghymru, bu i'r rhaglen bolisi Cymunedau'n Gyntaf gychwyn 132 o bartneriaethau adfywio cymunedol wedi'u targedu'n ofodol ar lefel yr etholaeth (y ward) neu lefel is na'r ward. Roedd y rhaglen yn awtomatig yn rhoi cymorth i'r 100 etholaeth fwyaf amddifadus yn ôl Mynegai Amddifadedd Lluosog Cymru (WIMD). Cafodd 32 o 'bocedi o amddifadedd' pellach ar lefel is na'r ward eu hadnabod gan awdurdodau lleol a rhoddwyd cymorth i ddeg prosiect ychwanegol yn seiliedig ar fuddiannau arbennig er mwyn ymateb i anghenion penodol grwpiau a nodwyd. Roedd y rhain yn cynnwys grwpiau ag anabledd corfforol, dioddefwyr trais yn y cartref a grwpiau ethnig lleiafrifol. Yn dilyn adolygu'r WIMD yn 2005, nodwyd 46 ardal arall a fyddai'n derbyn cymorth ac mae'r rhain wrthi'n cael eu cynnwys yn y rhaglen ar hyn o bryd. Mae pob astudiaeth achos yn yr ymchwil hon yn ymwneud â phartneriaethau sy'n rhan o'r 142 sydd wedi bod yn cael cymorth ers lansio'r rhaglen.

Mae nodweddion allweddol ar gynllun y rhaglen a'r model cyflawni'n cynnig deunydd ardderchog fel rhan o astudiaethau achos er mwyn pwysu a mesur gweithgareddau ymarferol i fynd ar drywydd grymuso cymunedau.

- Y prif gyfrwng ar gyfer cyflawni'r rhaglen yw partneriaeth leol sy'n cael cymorth gan dîm o weithwyr datblygu cymunedol. Rôl y gweithwyr datblygu yw datblygu'r arfer o ymgysylltu â'r gymuned, hybu cynnydd yng ngallu'r gymuned i gyfranogi a hwyluso gweithrediad y bartneriaeth.

- Mae'r model ar gyfer partneriaethau Cymunedau'n Gyntaf yn rhagnodi aelodaeth o 'dri thraean' a'r 'gymuned' yw un o'r traeanau. Y sector statudol yw'r ail draean a'r sector gwirfoddol ar y cyd â'r sector busnes yw'r traean sy'n weddill. Mae'r gydran 'gymunedol' o'r bartneriaeth yn cynnwys unigolion sy'n byw yn y gymuned ac aelodau o grwpiau lleol bychain ac anffurfiol. Mae'r rhain yn wahanol i'r sector gwirfoddol confensiynol sy'n cynnwys cynrychiolwyr lleol ar ran mudiadau gwirfoddol cenedlaethol neu fudiadau mwy rhanbarthol neu isranbarthol sy'n gyfansoddiadol ac yn cael eu hariannu'n allanol.
- Mae tri llwybr posib ar gyfer darparu'r arian a rheoli'r bartneriaeth. Gall y partneriaethau Cymunedau'n Gyntaf gael eu rheoli gan yr awdurdod lleol, corff yn y sector gwirfoddol neu fudiad cymunedol aeddfed. Penderfynir ar y llwybr ar sail amodau lleol a maint y gallu sydd ar gael mewn mudiadau cymunedol lleol ac yn y sector gwirfoddol lleol. Os mai gallu cyfyngedig sydd, mae'r awdurdod lleol yn darparu llwybr ar gyfer rhoi'r arian i bartneriaethau lleol. Dyma fu'r canlyniad yn y mwyafrif o'r ardaloedd Cymunedau'n Gyntaf. Fodd bynnag, mewn nifer fechan o gymunedau, gan gynnwys astudiaeth achos D gennym ni, y gymuned sydd wedi bod yn rheoli'r arian yn uniongyrchol. Cyfeirir at y corff sy'n derbyn yr arian i reoli'r bartneriaeth ac sy'n atebol am hyn fel derbynnydd y grant (GRB).
- Nid yw camau gweithredu o fewn y rhaglen wedi'u rhagnodi ond cânt eu pennu gan broses glir iawn o ymgysylltu â'r gymuned leol a llunio cynllun gweithredu.
- Mae tri cham allweddol yn y rhaglen gyflawni'n cynnig cyfle ar gyfer lefelau uchel o gyfranogiad gan y gymuned. Mae'r archwiliad cymunedol, cynllun datblygu gallu'r gymuned a'r cynllun gweithredu cymunedol wedi'u bwriadu i oleuo'r patrwm lleoledig penodol o gamau gweithredu o ran gwaith adferol ac adfywio, ac mae canllawiau'r rhaglen yn cynnwys disgwyliadau eglur ar gyfer partneriaethau gan nodi bod cynnwys y gymuned wrth ddatblygu'r offer cynllunio hyn yn hanfodol.
- Mae potensial i'r partneriaethau feddu ar yr awdurdod i bennu blaenoriaethau ar y lefel leol a dylanwadu ar y modd y mae darparwyr gwasanaethau prif-ffrwd ac asiantaethau yn y sector cyhoeddus yn dyrannu adnoddau. Un dybiaeth ganolog sydd wedi bodoli mewn perthynas â'r polisi yw y bydd y sector cyhoeddus yn 'plygu' ei wariant ar raglenni prif-ffrwd er mwyn rhoi cymorth i'r bartneriaeth Cymunedau'n Gyntaf a'i hamcanion. O ganlyniad, mae cynllun strwythurol a threfniadol y rhaglen Cymunedau'n Gyntaf yn creu cyfleoedd clir ar gyfer dylanwad lleoledig ar gyllidebau 'prif-ffrwd' a dylanwad mawr gan y gymuned ar broses benderfynu leol a lleol iawn.

Mae'r nodweddion hyn ar y rhaglen Cymunedau'n Gyntaf yn creu potensial ar gyfer grymuso cymunedau ym mhob rhan o'r fframwaith polisi. Caiff pob partneriaeth arweiniad gan ddogfen a gyhoeddwyd, *Fframwaith Gweledigaeth Cymunedau'n Gyntaf*, sy'n nodi meysydd penodol ar gyfer gweithredu. Caiff yr union fanylion eu pennu gan y gymuned trwy werthuso a blaenoriaethu materion yn lleol ond mae disgwyl iddynt gynnwys:

- yr economi a swyddi;
- addysg a hyfforddiant;
- iechyd a lles;
- tai a'r amgylchedd;
- diogelwch cymunedol;
- cymuned fyw.

Os bydd y rhaglen Cymunedau'n Gyntaf yn cyflawni'i hamcanion, bydd yn darparu strwythur sy'n creu proses leol o ddylanwad ar y meysydd polisi allweddol hyn a rhywfaint o reolaeth leol ar y materion allweddol ym mhob maes. Dylai hefyd ddarparu fforwm lle gall aelodau o'r gymuned ymwneud â chynrychiolwyr o ddarparwyr gwasanaethau allweddol yn y sector cyhoeddus a'r sector gwirfoddol, a lle mae dylanwad y gymuned yn gallu arwain at newidiadau yn y modd y caiff adnoddau'u blaenoriaethu a'u dyrannu gan yr asiantaethau prif-ffrwd hynny. Gall astudio'r rhaglen a'r sbardunau a'r rhwystrau sy'n amlwg yn y broses hon dros gyfnod o bum mlynedd o weithgarwch fod o gryn gymorth i ddeall a yw'r nodau hyn yn cael eu cyrraedd yn ymarferol ac i ddeall y materion sy'n codi wrth fynd ar drywydd grymuso cymunedau ym maes polisiâu cymdeithasol yn y DU.

Mae mynd ar drywydd grymuso cymunedau hefyd yn codi cwestiynau am allu'r gwasanaeth sifil a llywodraeth leol i weithredu newidiadau mewn ffyrdd o weithio a phatrymau cyflenwi gwasanaethau (Mulgan a Bury, 2006). Mae archwilio'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf yn cynnig gwersi o ran sut i ysgogi newid mewn ffyrdd o weithio ar y lefel genedlaethol, ar lefel y sir ac ar lefel y ward leol. Mae maint y dylanwad lleol posib yn ddigynsail ym maes polisiâu cymdeithasol ac mae'r rhaglen yn hybu dull o ryngweithio rhwng cymunedau a'r sector cyhoeddus sy'n wahanol iawn i'r berthynas draddodiadol rhyngddynt. Yn hyn o beth, mae Cymunedau'n Gyntaf yn rhoi darlun pwysig o rai gwelliannau y mae angen eu gwneud i arferion y Llywodraeth ganolog a llywodraeth leol er mwyn hybu'r arfer o rymuso cymunedau. Yn ogystal,

gall archwilio'r profiad o'r rhaglen ddarparu gwybodaeth ar gyfer dadansoddiad o rôl sefydliadau allweddol megis awdurdodau'r heddlu ac awdurdodau iechyd, a'r newidiadau sy'n ofynnol er mwyn rhoi cymorth i wneud mwy o benderfyniadau'n lleol yn y meysydd polisi hyn.

I grynhoi, mae Cymunedau'n Gyntaf yn darparu profiad dros bum mlynedd o raglen o bolisïau sy'n seiliedig ar egwyddorion grymuso cymunedau. Mae'r astudiaeth hon yn ceisio pwyso a mesur ei heffaith a'i llwyddiant o ran hybu dylanwad lleol ar asiantaethau prif-ffrwd, a chynnig dealltwriaeth am gynyddu'r arfer o rymuso cymunedau ym maes polisïau cymdeithasol. Gall y profiad hwn oleuo'r amgylchedd polisi ehangach ym mhob rhanbarth yn y DU wrth i'r egwyddor o rymuso cymunedau ddod yn nodwedd ganolog ym myd polisïau.

3 Y rhaglen ymchwil

Nodau'r ymchwil

Roedd nodau'r ymchwil fel a ganlyn:

- pwysu a mesur lefel cyfranogiad cymunedau a lleoleiddio'r broses benderfynu a'r dylanwad a geir o fewn partneriaethau a sefydlwyd trwy'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf;
- mapio a dadansoddi profiad aelodau o gymunedau sy'n cymryd rhan yn y prosesau penderfynu lleol o fewn y rhaglen Cymunedau'n Gyntaf;
- nodi'r rhwystrau lleol, rhanbarthol a chenedlaethol i, a'r sbardunau ar gyfer, newid a brofwyd gan aelodau cymunedol o ran eu gallu i ddylanwadu ar y broses benderfynu trwy gymryd rhan mewn partneriaethau Cymunedau'n Gyntaf;
- nodi'r materion sefydliadol a strwythurol a allai weithio yn erbyn y camau i leoleiddio'r broses benderfynu, gan gynnwys rolau llywodraeth leol, diwylliannau'r gwasanaeth sifil, aelodau awdurdodau lleol, a mecanweithiau archwilio ac atebolrwydd cyfredol o safbwynt profiad aelodau o'r gymuned sy'n cymryd rhan;
- nodi gwersi allweddol o'r profiad yng Nghymru ar gyfer cyflawni'r agenda 'datganoli dwbl' yn y DU.

Cynllun yr ymchwil, y dulliau a ddefnyddiwyd a'r gwaith dadansoddi a wnaed

Roedd yr ymchwil yn gweithredu o fewn fframwaith o naw astudiaeth achos mewn ardaloedd Cymunedau'n Gyntaf penodedig yng Nghymru. Y nod gyda phob astudiaeth achos oedd darparu tystiolaeth o brofiadau aelodau o fwrdd y bartneriaeth, yn bennaf y rheiny sy'n cynrychioli'r gymuned. Bwriad penodol yr astudiaeth yw ystyried profiad aelodau o gymunedau sydd wedi dod yn rhan o'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf a'i phatrwm o rymuso cymunedau, ac roedd yn bwysig i'r tîm ymchwil bod profiad aelodau cymunedol yn cael ei flaenoriaethu yn yr ymchwil hon.

Dewiswyd y naw achos er mwyn adlewyrchu dosbarthiad o'r ddau newidyn allweddol canlynol a allai ddylanwadu ar y rhyngweithio rhwng y Wladwriaeth a'r gymuned.

- Amrywiad daearyddol o gymunedau trefol-ddinesig, gwledig a threfol-yn-y-cymoedd, sef y prif gategorïau a ddefnyddir i wahaniaethu rhwng awdurdodau lleol yng Nghymru. Mae'r rhain hefyd yn rhoi cyfrif am newidynnau daearyddol, ieithyddol ac ethnig yng Nghymru.
- Modelau partneriaeth amrywiol er mwyn sicrhau y cynhwysid gwahanol ffactorau mewn perthynas â derbynyddion grant a oedd yn adlewyrchu unrhyw amrywiadau yn y modd y cyflawnir y rhaglen gan awdurdodau lleol, mudiadau cymunedol a mudiadau o'r sector gwirfoddol.

Mae dosbarthiad yr astudiaethau achos mewn perthynas â'r newidynnau hyn yn adlewyrchu dosbarthiad partneriaethau Cymunedau'n Gyntaf ar y cyfan mewn perthynas â'u daearyddiaeth a'u model rheoli. Mae hyn yn arwain at y patrwm o astudiaethau achos a ddangosir yn Nhabl 1.

Tabl 1 Patrwm yr astudiaethau achos

Daearyddiaeth	Awdurdod lleol	Arweinydd y bartneriaeth	
		Y sector gwirfoddol	Y Gymuned
Trefol-ddinesig	Astudiaeth achos F Astudiaeth achos G	Astudiaeth achos I	Astudiaeth achos D
Trefol-yn-y-cymoedd	Astudiaeth achos A Astudiaeth achos H	Astudiaeth achos C Astudiaeth achos E	
Gwledig	Astudiaeth achos B		

Ceir manylion llawn y partneriaethau oedd yn rhan o'r astudiaethau achos yn yr Atodiad.

Ym mhob un o ardaloedd yr astudiaethau achos roedd yr ymchwil yn cynnwys y canlynol.

- *Cyfres o gyfweiliadau lled-strwythuredig â rhanddeiliaid allweddol yn ardaloedd yr astudiaethau achos.* O'r 51 o bobl y cyfwelwyd â hwy: roedd 16 yn gydlynwyr a gweithwyr eraill o fewn Cymunedau'n Gyntaf; roedd 20 yn aelodau cymunedol; roedd chwech yn swyddogion awdurdodau lleol; roedd saith yn aelodau allanol o'r partneriaethau; ac roedd dau yn gynghorwyr awdurdodau lleol.

- *Adolygiad cyfranogol, 'yn cael ei arwain gan y gymuned' o'r profiad o gyfranogi yn ardal pob astudiaeth achos.* Roedd hyn yn cynnwys trafodaeth wedi'i hwyluso ag aelodau cymunedol o bartneriaethau, gyda'r ymchwilydd yn rhoi cymorth iddynt fyfyrto ac adolygu'r profiad o gyfranogi yn y bartneriaeth. Ym mhob digwyddiad ond un, roedd y cydlynnydd Cymunedau'n Gyntaf yn bresennol am o leiaf ran o'r sgwrs. Roedd partneriaid ychwanegol yn cynnwys cynrychiolwyr o gymdeithasau tai, awdurdodau lleol, darparwyr addysg lleol, grwpiau crefyddol, mudiadau tenantiaid a phreswylwyr, cynghorwyr yr awdurdod lleol, cynghorwyr cymuned, ymddiriedolaethau datblygu, cynghorau gwirfoddol sirol, elusennau, yr heddlu a byrddau iechyd lleol.

Roedd yr ymchwil hefyd yn cynnwys y canlynol.

- Rhaglen o ymchwil ddesg, gan ddefnyddio ffynonellau academaidd cyfredol, dogfennau polisi, adroddiadau'r Llywodraeth a chyhoeddiadau seiliedig-ar-ymarfer ar faterion perthnasol yn y DU.
- Dau seminar, a gyflwynodd ganlyniadau ymchwil interim i gyfranogwyr rhanbarthol ym maes adfywio. Roedd y digwyddiadau hyn yn gyfle i weithwyr proffesiynol ac arbenigwyr fyfyrto ar y themâu allweddol oedd wrthi'n dod i'r amlwg, a hynny'n cynnig arweiniad ar gyfer gweddill y rhaglen ymchwil. Cynhaliwyd un seminar yn Ne Cymru ac un yng Ngogledd Cymru.

Yn dilyn trafodaeth gynnar â'r partneriaethau a fyddai'n cymryd rhan, cytunodd yr ymchwilwyr i beidio â datgelu union leoliad na manylion adnabod y naw partneriaeth oedd yn rhan o'r astudiaethau achos, cyn belled ag yr oedd hynny'n bosib. Gwnaed hyn er mwyn sicrhau'r cyfranogwyr na ellid priodoli'u safbwyntiau i unigolion ac er mwyn hybu trafodaeth agored yn yr adolygiadau cymunedol. Ar ben hynny, nid oes unrhyw unigolyn wedi'i enwi wrth adrodd ar y canfyddiadau. Fodd bynnag, i ddarllenwyr â chryn dipyn o wybodaeth am y rhaglen Cymunedau'n Gyntaf yng Nghymru, gallai fod yn bosib iddynt gasglu pa gymunedau sydd dan sylw o'r wybodaeth a roddir. Pan ddigwydd hynny, dymuniad yr ymchwilwyr yw bod y rhain yn cael eu cadw'n ddienw mewn unrhyw sylwadaeth eilaidd neu adroddiad ar ganfyddiadau'r astudiaeth hon.

Yn olaf, mae'r astudiaeth hon yn adolygiad o brofiad o gymryd rhan gan y gymuned a'r dylanwad a gafwyd ar y broses benderfynu o fewn y rhaglen Cymunedau'n Gyntaf. Er ei bod yn anochel y byddai hyn yn golygu archwilio'r broses Cymunedau'n Gyntaf mewn cryn fanylder ar y lefel leol, nid yw'r ymchwil ond wedi archwilio'r dimensiynau hyn a dimensiynau cysylltiedig o'r broses. Ni ddylid ystyried o gwbl felly bod yr astudiaeth yn werthusiad o'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf, er ei bod yn

cynnig dealltwriaeth sy'n berthnasol i ddatblygiad ehangach y rhaglen hon. Bydd y rhain yn werthfawr wrth i Lywodraeth Cynulliad Cymru lywio'r rhaglen trwy'r cam nesaf yn ei datblygiad, a elwir yn Cymunedau Nesaf, y bydd yn ymgynghori arno'n gynnar yn 2008.

Diffinio grym a dylanwad

Nid yw'n bosib rhoi ymdriniaeth academaidd, fanwl o'r cysyniad o rym a syniadau cysylltiedig am rymuso fel rhan o'r adroddiad hwn. Fodd bynnag, mae'n angenrheidiol amlinellu'r cysyniad o rym sy'n tanategu cynllun a chyflawniad yr ymchwil. Caiff y term 'grymuso' ei ddefnyddio'n aml yng nghyd-destun adfywio cymunedol lle ystyrir bod cynnwys poblogaethau lleol yn y broses adfywio'n gyfystyr â'u 'grymuso'. Yn gyffredinol, ystyrir bod hyn yn golygu aildrefnu'r cydbwysedd grym rhwng sector y Wladwriaeth a'r sectorau cymunedol a gwirfoddol, ac mae'n gysylltiedig â bwriadau i hybu newid a arweinir gan y gymuned. Roedd syniadau tebyg wedi'u cynnwys yn y ddadl o blaid datganoli dwbl a'r deisyfiad am ymdeimlad â 'democratiaeth uniongyrchol', proses lle caiff safbwyntiau lleol eu casglu yn y strwythurau llywodraethu ac y gweithredir arnynt gan asiantaethau'r Wladwriaeth. Yn yr un modd, mae unrhyw syniad cyffredinol am rymuso cymunedau'n awgrymu trosglwyddo rhywfaint o'r cyfrifoldeb am wneud penderfyniadau o rai o'r sefydliadau pwerus i randdeiliaid eraill yn y gadwyn bolisiau. Mae'r syniad o 'bartneriaeth' wedi dod i gael ei ystyried yn gyfrwng canolog ar gyfer cyflawni'r cynnydd hwn o ran grymuso cymunedau

Mae syniadau o'r fath yn cyfateb i syniad gweddol syml am rym sy'n seiliedig ar yr egwyddor bod penderfyniad yn cael ei wneud ac yna'n cael ei roi ar waith er mwyn cael y canlyniad a ddymunir. Mae hyn yn cyd-fynd â'r hyn y mae Lukes (1974) yn ei ystyried yn 'wyneb cyntaf' grym, lle caiff grym ei fesur yn syml yn ôl meddiant ar allu i wneud i rywbeth ddigwydd. Fodd bynnag, mae'n dadlau bod prosesau grym mwy cymhleth i'w cael. Yn arbennig, mae gan y Wladwriaeth allu cryf i ddylanwadu ar yr agenda gyffredinol o ran yr hyn sy'n cael ei drafod neu'i ddistewi mewn cymdeithas. Ail ddaliad y mae'n rhaid ei fabwysiadu mewn perthynas â grymuso cymunedau felly yw'r gydnabyddiaeth bod materion sy'n bwysig i'r gymuned yn cael eu hystyried yn y broses lywodraethu a bod y gymuned yn chwarae rhan weithredol wrth bennu'r agenda. Yn olaf, mae Lukes yn dadlau bod 'trydydd wyneb' grym yn ymwneud â'r gallu i ddylanwadu ar ddaliadau a safbwyntiau cyffredinol y bobl o'n hamgylch fel eu bod yn gweithredu mewn ffyrdd yr ydym ni am eu hybu, ond nad ydynt o bosib o fudd yn uniongyrchol i'r cyfranogwyr eraill.

Yng nghyd-destun llywodraethu cymunedol, byddai cymuned sydd wedi'i grymuso'n gallu dylanwadu ar asiantaethau statudol ym mhroses y bartneriaeth i gefnogi camau gweithredu a arweinir gan y gymuned nad ydynt yn y lle cyntaf o bosib yn gydnaws â chamau gweithredu cynlluniedig a blaenoriaethau'r asiantaethau hynny. Mae'r cysyniad diwethaf hwn o ddylanwad yn cyd-fynd yn agos â syniad Foucault (1977) am rym fel cysyniad perthynol lle mae'r cyfranogwyr yn gallu dylanwadu ar ymddygiad eraill fel eu bod yn gweithredu mewn ffyrdd na fyddent yn ymddwyn yn gonfensiynol. Mae'r syniadau mwy cymhleth hyn am rym yn awgrymu gallu i ddylanwadu ar y ffyrdd y mae eraill yn meddwl, a hybu ymddygiad a chanlyniadau sy'n ffafrio canlyniad a ddymunir.

O fewn y broses Cymunedau'n Gyntaf, mae'r bartneriaeth yn lleoliad lle mae'r aelodaeth gymunedol o un rhan o dair a ragnodir yn cynnig cyfle i bob un o'r tri model o rym a nodwyd gan Lukes (1974) fod yn weithredol. Gall penderfyniadau a wnaed gan y bartneriaeth y mae aelodau cymunedol yn cyfranogi ohoni arwain yn syml at gamau gweithredu a gellid ystyried bod aelodau cymunedol wedi bod yn rhan o'r strwythur grym sydd wedi ei gwneud yn bosib i hynny ddigwydd. Ar ben hynny, mae partneriaethau'n gallu dylanwadu ar yr agenda leol ac ystyried materion a godir gan aelodau cymunedol, sydd eto'n ei gwneud yn bosib i safbwyntiau'r gymuned gael eu cynnwys yn nhrafodaethau'r bartneriaeth. Yn olaf, mae'r bartneriaeth o bosib yn symud y tu hwnt i rôl 'fforwm trafod' ac yn cynnig strwythur sydd, mewn egwyddor, yn galluogi aelodau cymunedol i herio a newid golwg yr asiantaethau statudol ar y byd o safbwynt sefydliadol a phroffesiynol. Lle cyflawnir hyn, mae'n sefydlu dull o weithio mewn partneriaeth lle mae pob asiantaeth sy'n rhan ohoni'n derbyn bod eu camau gweithredu'n ddarostyngedig i'r penderfyniadau a wneir a'r ffyrdd o weithio a sefydlir gan y bartneriaeth.

At ddibenion y prosiect hwn, rydym wedi datblygu diffiniadau o brosesau penderfynu a dylanwad sy'n gwahanu'r lefelau grym hyn. Y canlyniad fu creu teipoleg o rym a dylanwad yr ydym ni'n cyfeirio ati fel proses un-cam a phroses dau-gam.

- Mae'r *broses un-cam* yn digwydd pan fo'r bartneriaeth yn meddu ar yr awdurdod a'r adnoddau i roi penderfyniad ar waith yn syth. Mae'r penderfyniad wedyn yn arwain at weithredu ar unwaith.

Gwneud penderfyniadau A'R gallu uniongyrchol i'w rhoi ar waith —→
gweithredu.

- Mae'r *broses dau-gam* yn digwydd pan nad yw'r bartneriaeth yn meddu ar yr awdurdod a'r adnoddau cychwynnol i roi penderfyniad ar waith yn uniongyrchol. O ganlyniad, mae'n rhaid dylanwadu rhywfaint ar aelodau'r bartneriaeth neu

asiantaethau allanol sy'n meddu ar yr awdurdod a'r adnoddau i weithredu'r penderfyniad.

Gwneud penderfyniadau —> dylanwadu ar ddarparwyr gwasanaethau —> gweithredu.

Mae'r broses sy'n seiliedig ar ddau gam yn llawer mwy cyffredin o fewn Cymunedau'n Gyntaf, gan fod diffyg cyllid neu bwerau wedi'u dirprwyo'n golygu bod byrddau partneriaethau ar y cyfan yn methu â gweithredu heb gydsyniad a chefnogaeth asiantaethau yn y sector statudol sy'n rhan o'r bartneriaeth a rhai allanol.

Rydym yn derbyn bod y deipoleg hon yn symleiddiad o ddynwedd yn y byd go-iawn, sy'n cael ei chymhlethu gan ystod eang o ffactorau sy'n cynnwys:

- sgiliau a gallu aelodau cymunedol;
- personoliaethau a pherthnasau sy'n datblygu mewn partneriaethau;
- pa mor uchel yn yr asiantaethau yw eu cynrychiolwyr ar y bartneriaeth;
- faint o gydnawsedd sydd rhwng amcanion y gymuned a'r asiantaethau.

Fodd bynnag, mae'r syniad hwn am 'ddylanwad' yn cyfleu'r realiti o ran gweithrediad byrddau'r partneriaethau i'r aelodau cymunedol yn y rhan fwyaf o amgylchiadau. Y model hwn o ddylanwad hefyd fydd y patrwm amlycaf o rymuso mewn dulliau cyffredinol o rymuso cymunedau lle mai'r prif amcan yw cael dylanwad lleol ar wasanaethau a gyflenwir gan ddarparwyr allweddol yn y sector cyhoeddus, yn enwedig llywodraeth leol. Pwyso a mesur maint y dylanwad hwnnw mewn partneriaethau Cymunedau'n Gyntaf fu prif amcan yr ymchwil hon.

4 Y cyd-destun o ran polisïau yn y DU

Er gwaethaf anawsterau posib wrth wneud i bolisi cyfranogol weithio mewn gwirionedd, cafwyd lluo o gynigion polisi sy'n tynnu ar y seiliau rhesymegol a amlinellwyd gan Skidmore *et al.* (2006). Mae polisïau o'r fath yn ceisio arwain at gyfranogiad cymunedau yn y broses benderfynu, gan greu cyfundrefn cyflenwi gwasanaethau sydd o bosib yn wahanol iawn. Mae'r bennod hon yn archwilio datblygiadau diweddar a chyfredol o ran polisïau yng Nghymru a Lloegr.

Tueddiadau mewn polisïau yn Lloegr

Dan y Llywodraeth Lafur, ers diwedd y 1990au, cafwyd polisïau dilynol sydd wedi hybu'r syniad o fwy o gyfranogiad gan gymunedau mewn penderfyniadau sy'n effeithio arnynt. Yn 2000, er enghraifft, bu i adroddiad gan Dîm Gweithredu Polisïau (PAT) yr Uned Eithrio Cymdeithasol, *Neighbourhood Management* (SEU, 2000) amlinellu gweledigaeth ar gyfer gwasanaethau oedd yn gydgysylltiedig ac yn fwy ymatebol i anghenion lleol. Roedd yr adroddiad yn datgan bod cyfranogiad cymunedau'n hanfodol i lwyddiant: 'oni bai fod ymdrechion ym maes adnewyddu'n cael eu harwain neu'u perchenogi gan bobl leol, maent yn debygol o fethu' (SEU, 2000, t. 8). Roedd hefyd yn nodi rhai arfau allweddol ar gyfer rheoli cymdogaethau a allai gynnig trosoledd wrth ymdrin â darparwyr gwasanaethau presennol. Roedd y rhain yn cynnwys cyfeiriadau at gyllidebau datganoledig, cytundebau lefel gwasanaeth, a threfniadau monitro a phrynu.

Cafodd y weledigaeth gyfredol ar gyfer grymuso cymunedau'i nodi gan David Blunkett yn 2003/04, ac mae wedi arwain at nifer o gyhoeddiadau dan y fframwaith 'Together We Can' – gweler, er enghraifft, *Promoting Effective Citizenship and Community Empowerment* (ODPM, 2006). Mae'r fenter hon, sydd erbyn hyn yn cael ei harwain gan yr Adran Cymunedau a Llywodraeth Leol (CLG), wedi paratoi'r llwyfan ar gyfer peth wmbredd o bolisïau a syniadau gan y Llywodraeth sydd wedi canolbwyntio ar rymuso cymunedau. Ategwyd hyn gan waith yr Asiantaeth Gwella a Datblygu (IDeA) a sefydlwyd gan y Gymdeithas Llywodraeth Leol (LGA) i helpu i wella gwasanaethau llywodraeth leol. Yn ganolog i hyn fu'r ddogfen a ddatblygwyd ar y cyd gan CLG/LGA, *Action Plan for Community Empowerment: Building on Success* (CLG, 2007). Mae'r rhagair gan Hazel Blears yn cadarnhau amcanion y Llywodraeth ar gyfer grymuso cymunedau ac yn awgrymu bod y Papur Gwyrdd *The Governance of Britain* (Y Weinyddiaeth Gyfiawnder, 2007) yn nodi 'perthynas newydd rhwng

y Llywodraeth a dinasyddion'. Mae'n nodi bod 'hyn yn golygu gwneud cynnwys y cyhoedd yn rhywbeth sy'n digwydd fel rheol, ac nid fel eithriad' (CLG, 2007, t. 2). Mae'r rhagair yn nodi fel a ganlyn:

Dod â'r Llywodraeth yn nes at bobl, gan drosglwyddo grym o'r Neuadd Wen i neuadd y dref ac yn uniongyrchol i gymunedau lleol yw'r peth iawn i'w wneud ond nid dyna'r unig reswm dros wneud hynny. Dyma'r ffordd orau o adfywiau gwreiddiau lleol ein democratiaeth a helpu i ennyn parch. Dyma'r ffordd fwyaf sicr o wneud i wasanaethau lleol adlewyrchu anghenion pobl. (CLG, 2007, t. 2)

Mae'n cynnig y bydd grymuso'n orfodol ar gyfer awdurdodau lleol ac yn amlinellu dyletswydd statudol newydd, 'dyletswydd i gynnwys' pobl leol, a sefydlwyd gan Ddeddf Llywodraeth Leol a Chynnwys y Cyhoedd ym maes lechyd 2007.

Ar y cyfan, mae'r cynllun gweithredu'n nodi gwaith sy'n mynd ar drywydd tri chanlyniad allweddol:

- mwy o gyfranogiad, gweithredu ar y cyd ac ennyn diddordeb mewn democratiaeth;
- newidiadau mewn agweddau tuag at rymuso cymunedau;
- gwell perfformiad mewn gwasanaethau cyhoeddus ac ansawdd bywyd gwell.

Mae'n nodi gweithgareddau mewn tri maes allweddol:

- ehangu a chryfhau cyfleoedd ar gyfer grymuso'n lleol;
- rhoi cymorth i bobl a'u galluogi i gymryd cyfleoedd sy'n eu grymuso;
- cryfhau democratiaeth gynrychioliadol leol.

Rhodddwyd ysgogiad sylweddol i ddadleuon am rymuso cymunedau yn sgîl y trafodaethau a ragflaenodd Bapur Gwyn y Llywodraeth, ac yn sgîl cyhoeddi'r papur hwnnw wedyn ym mis Hydref 2006 dan y teitl *Strong and Prosperous Communities* (DCLG, 2006b). Roedd y Papur Gwyn yn amlinellu proses lle byddai llywodraeth leol yn cael ei haildrefnu a chymunedau'n cael eu grymuso i leisio barn am y ffordd y caiff gwasanaethau lleol eu rhedeg. Roedd y weledigaeth a nodwyd yn y papur yn un o:

... awdurdodau lleol wedi'u hailfywiogi, yn gweithio gyda'u partneriaid, er mwyn aildrefnu gwasanaethau cyhoeddus fel eu bod yn canolbwyntio ar y dinasyddion a'r cymunedau sy'n eu defnyddio. Mae hyn yn golygu newid y ffordd yr ydym yn gweithio – er mwyn galluogi partneriaid lleol i ymateb yn fwy hyblyg i anghenion lleol; er mwyn lleihau'r rheolaeth o'r-brig-i-lawr gan y Llywodraeth ganolog; ac er mwyn galluogi dinasyddion a chymunedau i wneud eu rhan. (DCLG, 2006a, t. 1)

Fodd bynnag, roedd y Papur Gwyn hefyd yn cydnabod bod cyflawni'r weledigaeth hon yn galw am ddiwygiadau er mwyn ei gwneud yn bosib i lais y gymuned fod yn rhan o broses benderfynu leoledig – er enghraifft, y canlynol.

- Asiantaethau cyhoeddus i barhau i ddiwygio'u ffordd o weithio fel eu bod yn gallu cynnig dewis ac ansawdd i unigolion a chymunedau mewn perthynas â gwasanaethau, a hynny'n cyfateb i'r hyn y mae defnyddwyr modern yn ei ddisgwyl ac yn ei fynnu.
- Awdurdodau lleol i ymateb i'r her o weithio mewn partneriaeth – er mwyn cynnig arweiniad clir a gweladwy, ac ymdeimlad o weledigaeth ar gyfer, a balchder dinesig yn, eu hardal leol.
- Dinasyddion a chymunedau lleol i gael eu grymuso i ddal gwasanaethau cyhoeddus a'u hawdurdod lleol i gyfrif, a gallu dylanwadu ar y gwasanaethau yn eu hardal.
- Partneriaid lleol i gydweithio ar faterion trawsbynciol sy'n debygol o ddal datblygiad economaidd cynaliadwy ardal yn ôl. Byddai'r rhain yn cynnwys pethau megis y newid yn yr hinsawdd, eithrio cymdeithasol ac ymddygiad gwrthgymdeithasol (DCLG, 2006b, t. 22).

Roedd y Papur Gwyn yn amlinellu rhai materion allweddol a allai ddylanwadu ar ddatblygiad llywodraeth leol. Roedd yn nodi'r weledigaeth o ran awdurdodau lleol yn cydweithio â'u partneriaid er mwyn aildrefnu gwasanaethau cyhoeddus fel eu bod yn canolbwyntio ar ddinasyddion a chymunedau. Roedd syniadau a amlinellwyd yn y Papur Gwyn yn cynnwys yr 'alwad gymunedol i weithredu', yn ogystal â siarteri cymdogaeth, timau plismona cymdogaeth, rhoi cyllidebau bychain i gynghorwyr er mwyn mynd i'r afael â materion lleol a symleiddio'r broses ar gyfer sefydlu cyrff rheolaeth gan denantiaid.

Yn ogystal â hynny, roedd y Papur Gwyn yn amlinellu'r rôl ar gyfer partneriaethau strategol lleol (LSP) yn Lloegr, sydd yn y broses o drawsnewid strategaethau

cymunedol presennol yn strategaethau cymuned gynaliadwy (SCS). Mae'r cynlluniau lleol hyn wedi'u bwriadu i sefydlu gweledigaeth gyffredin ar gyfer ardal awdurdod lleol, a gaiff ei chyflawni trwy gytundebau ardal leol (LAA), ac roedd y Papur Gwyn yn amlinellu erfyn a elwir yn 'ddyletswydd i gydweithredu', sy'n ei gwneud yn ofynnol i bartneriaid yn yr LSP gytuno ar dargedau yn eu LAA a rhannu'r cyfrifoldeb am eu cyrraedd.

Mae'r ffaith bod nifer o'r nodweddion yn y Papur Gwyn wedi'u gwneud yn statudol yn Neddf Llywodraeth Leol a Chynnwys y Cyhoedd ym maes Iechyd 2007 wedi sicrhau datblygiad parhaus y patrwm lle mae'r Llywodraeth yn hybu'r arfer o rymuso cymunedau. A hithau wedi'i chroesawu fel arwydd o 'oes newydd i ddatganoli' gan y Gweinidog dros Lywodraeth Leol, John Healy, mae'r Ddeddf wedi rhoi statws cyfreithiol i gytundebau LAA, gan roi annibyniaeth leol i lywodraeth leol ar gyfer materion allweddol. Yn bwysig, mae wedi sefydlu 'dyletswydd i gynnwys pobl leol mewn gwasanaethau a pholisïau lleol', sy'n ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau lleol archwilio lefelau uwch o leoleiddio. Fodd bynnag, un achos o wanedu'r bwriad rhwng y Papur Gwyn a'r Ddeddf fu israddio 'galwadau cymunedol am weithredu' yn 'alwadau cynghorwyr i weithredu', gan fethu â grymuso cymunedau i ofyn am adolygiadau o wasanaethau.

Mae'n rhaid hefyd ystyried pwysigrwydd y Papur Gwyrdd ar ddiwygio cyfansoddiadol yn y cyd-destun hwn. Mae *The Governance of Britain* (Y Weinyddiaeth Gyfiawnder, 2007) yn nodi y dylid cryfhau democratiaeth uniongyrchol, ac yn nodi'r grym i ddeisebu'r Prif Weinidog a'r Senedd, a'r hawl i elusennau ymgyrchu. Fodd bynnag, mae hefyd yn nodi 'na ddylai grym gael ei ddatganoli o'r Llywodraeth genedlaethol i'r Senedd genedlaethol: mae'n rhaid i gymunedau lleol hefyd fod â grym' (Y Weinyddiaeth Gyfiawnder, 2007, t. 49). Â ymlaen i nodi fel a ganlyn: 'mae'r Llywodraeth yn credu bod yn rhaid iddi ddod o hyd i ffyrdd newydd o alluogi pobl i ddod yn ddinasyddion gweithredol, sydd wedi'u grymuso ac sy'n chwarae rhan lawn yn y broses benderfynu ar lefel leol. Bydd y Llywodraeth yn gwella democratiaeth trwy ddatganoli mwy o rym yn uniongyrchol i'r bobl' (Y Weinyddiaeth Gyfiawnder, 2007, t. 49).

Mae'r Papur Gwyrdd yn galw am ymgynghori ynghylch:

- ymestyn hawl pobl i ymyrryd yng ngwaith eu cynrychiolwyr etholedig trwy hawliau cymunedol i alw am weithredu;
- dyletswyddau i ymgynghori ynghylch penderfyniadau pwysig trwy fecanweithiau megis rheithgorau dinasyddion;

- pŵer gwneud-iawn er mwyn craffu ar a gwella'r modd y cyflenwir gwasanaethau lleol;
- pwerau i bleidleisio ar benderfyniadau sy'n ymwneud â gwariant (Y Weinyddiaeth Gyfiawnder, 2007, t. 49).

Mae'r Papur Gwyrdd yn amlinellu dyhead i sefydlu concordat i reoli'r perthnasau rhwng y Llywodraeth ganolog a llywodraeth leol, a fydd 'yn sefydlu am y tro cyntaf gytundeb ar hawliau a chyfrifoldebau llywodraeth leol, gan gynnwys ei chyfrifoldebau i ddarparu arweinyddiaeth effeithiol ar gyfer yr ardal leol ac i rymuso cymunedau lleol lle bynnag y bo hynny'n bosib' (Y Weinyddiaeth Gyfiawnder, 2007, t. 52). Ar ben hynny, mae'r papur gwyn *Planning for a Sustainable Future* (Llywodraeth EM, 2007) yn amlinellu dulliau ar gyfer ymgynghori ac ymgysylltu â'r cyhoedd ym maes cynllunio. Byddai hyn yn pwysleisio dyletswydd statudol newydd sy'n ymwneud â'r gwerth gorau i gynnwys cymunedau fel ffordd o sicrhau safonau uchel o gymryd rhan.

Mae'r drafodaeth hon am bolisïau yn Lloegr yn amlinellu'r prif ddatblygiadau dros y blynyddoedd diwethaf. Nid yw adolygiad cynhwysfawr o'r holl gamau gweithredu'n rhan o rychwant yr ymchwil hon ac mae'r patrwm sy'n dod i'r amlwg o ran hybu'r arfer o rymuso cymunedau'n treiddio i bob adran a ffrwd polisi yn y Llywodraeth. Fodd bynnag, mae'r adolygiad byr hwn wedi nodi'n glir iawn bod materion sy'n ymwneud â grymuso cymunedau'n ganolog i gyfeiriad polisïau cymdeithasol a chyhoeddus yn y dyfodol yn Lloegr.

Tueddiadau mewn polisïau yng Nghymru

Mae'r fframwaith polisi yng Nghymru'n cynnwys elfennau sy'n gyson â ac sy'n wahanol i'r sefyllfa yn Lloegr. Caiff dull cysyniadol tebyg i'r Papur Gwyn ar Lywodraeth Leol yn Lloegr ei amlinellu yn *Creu'r Cysylltiadau: Gwell Gwasanaethau i Gymru* (LICC, 2004), sef gweledigaeth Llywodraeth Cynulliad Cymru ar gyfer dyfodol gwasanaethau cyhoeddus. Mae'r ddogfen hon yn cyflwyno'r ddadl o blaid model cydweithredol o ran diwygio gwasanaethau cyhoeddus ac mae'n nodi pedair egwyddor ar gyfer gwell gwasanaethau.

- *Dinasyddion yn ganolog*: dylai gwasanaethau fod yn fwy ymatebol i anghenion defnyddwyr, yn hygyrch ac yn cael eu cynllunio a'u darparu mewn ffordd sy'n cynnwys cyfranogiad gweithredol gan ddinasyddion, cymunedau a busnesau.

- *Cydraddoldeb a chyfiawnder cymdeithasol*: mae'n rhaid i bob dinesydd gael y cyfle i gyfrannu at fywyd cymdeithasol ac economaidd Cymru. Bydd adnoddau'n cael eu targedu at y mannau lle mae'r angen mwyaf.
- *Cydweithio fel Gwasanaeth Cyhoeddus Cymru*: er mwyn gwella'r modd y cyflenwir gwasanaethau mae'n rhaid wrth fwy o gydlynu rhwng darparwyr yn hytrach na chystadleuaeth. Dylai gwasanaethau gael eu cyflenwi gan ba bynnag gyrff sydd yn y sefyllfa orau i sicrhau'r canlyniadau y mae'u hangen.
- *Gwerth am arian*: dylai pobl yng Nghymru gael y gwerth mwyaf posib o'r buddsoddiad mewn gwasanaethau cyhoeddus.

Bu i'r *Adolygiad o Gyflenwi Gwasanaethau Lleol* (Adroddiad Beecham) ganolbwyntio ar ddull cyflenwi y cyfeirir ato fel model y dinesydd. Mae'r model hwn yn 'dibynnu ar lais i sbarduno gwelliant, ynghyd â chynllun y system, rheolaeth effeithiol a threfniadau rheoleiddio, a'r rhain oll yn gweithredu er lles y dinesydd' (LICC, 2006a, t. 5).

Ym mis Tachwedd 2006 bu i *Creu'r Cysylltiadau – Cyflawni ar draws ffiniau* (ymateb y Cynulliad i Adroddiad Beecham) nodi rhaglen i wella'r modd yr ymgysylltir â'r cyhoedd wrth gynllunio a chyflenwi gwasanaethau (LICC, 2006b). Mae'n amlinellu'r bwriad i sefydlu byrddau gwasanaethau lleol yn seiliedig ar ardaloedd awdurdodau lleol. Bydd y byrddau'n adeiladu ar y partneriaethau strategaeth gymunedol ac yn datblygu cytundebau gwasanaethau lleol ar gyfer gwella gwasanaethau rhwng y byrddau a Llywodraeth y Cynulliad, gyda'r potensial i gyflwyno cytundebau aml-ardal mewn rhai achosion.

Cyhoeddodd Llywodraeth Cynulliad Cymru ei datganiad polisi ar lywodraeth leol, a oedd yn dwyn y teitl *Rhannu Cyfrifoldeb* (LICC, 2007a) ym mis Mawrth 2007. Mae hwn yn rhoi eglurhad pellach o'r fframwaith ar gyfer llywodraeth leol yng Nghymru. Yn y rhagair i *Rhannu Cyfrifoldeb*, datganodd Sue Essex, Aelod Cynulliad, y dylai un nod ymwneud â 'datblygu dull eglur sy'n seiliedig ar y gymuned/gymdogaeth leol gan gynnwys mudiadau (a chymunedau buddiant) lleol iawn i roi cymorth i ddatblygu cymunedau cynaliadwy' (LICC, 2007a, t. ii). Â'r rhagair ymlaen i ddatgan y dylai gwasanaethau cyhoeddus ganolbwyntio ar anghenion a phrofiadau'r dinesydd. Yr awdurdod lleol yw'r sefydliad lleol allweddol o hyd. Fodd bynnag, mae disgwyl i awdurdodau lleol ddatblygu'u rôl yn un sy'n rhoi arweinyddiaeth gymunedol. Mae *Rhannu Cyfrifoldeb* yn nodi y dylai awdurdodau lleol ddatblygu 'model traws-sector byw ac effeithiol o graffu, sy'n cyfuno dulliau democrataidd cyfranogol a chynrychioladol' (LICC, 2007a, t. 3).

Mae Llywodraeth Cynulliad Cymru wedi sefydlu chwe phrosiect i ddatblygu byrddau gwasanaethau lleol yn 2007 – 2008 er mwyn adnabod arfer da. Fel rhan o hyn, bydd cytundebau gwasanaethau lleol yn cael eu datblygu gan ystyried y pedwar cynllun statudol pwysig a fydd yn dal i fodoli yn dilyn rhesymoli cynlluniau: strategaethau cymunedol, sef dogfen drosfwaol pob awdurdod lleol; y strategaeth iechyd, gofal cymdeithasol a lles; y cynllun plant a phobl ifanc; a chynlluniau datblygu lleol. Yn ogystal â hynny, mae Llywodraeth Cynulliad Cymru'n cyfeirio'n benodol at yr angen i ystyried gweledigaethau ar gyfer ardaloedd Cymunedau'n Gyntaf mewn cytundebau gwasanaethau lleol. Mae *Rhannu Cyfrifoldeb* hefyd yn dadlau o blaid rôl newydd ar y cyd ar gyfer mudiadau lleol iawn trwy raglen gydweithredol ar gyfer gwasanaethau cyhoeddus. Gallai hyn gynnwys: 'cynghorau cymuned a thref; partneriaethau Cymunedau'n Gyntaf; mudiadau yn y sector gwirfoddol/trydydd sector (gan gynnwys cynghorau gwirfoddol sirol ar lefel y sir); a gweithrediadau gan lywodraeth leol sy'n canolbwyntio ar ardaloedd fel cyrff sy'n casglu, rhannu a gweithredu ar wybodaeth a chudd-wybodaeth leol' (WAG, 2007a, p. 41).

Mae *Rhannu Cyfrifoldeb* yn cyfeirio at hybu gwell cydweithio ranbarthol ac isranbarthol rhwng awdurdodau lleol, ac yn awgrymu: 'Bydd felly'n orfodol i'r lefel leol iawn gysylltu â'r gwaith hwn, fel bod llais y dinesydd yn gallu gweithredu fel gwrthbwsyn' (LICC, 2007a, t. 45). Bydd hyn yn adeiladu ar y syniad o grwpiau rhanddeiliaid lleol a ddefnyddir gan rai Partneriaethau Gwasanaethau Lleol, sy'n gallu ysgogi adborth a chanfod syniadau ar gyfer cyfeiriad strategol y Partneriaethau Gwasanaethau Lleol yn y dyfodol. Gallai'r rôl ar gyfer y grwpiau hyn ddarparu cronfeydd o wybodaeth ansoddol ar gyfer y bwrdd gwasanaethau lleol, yn ogystal â gweithredu fel canolfan ar gyfer cynnwys dinasyddion yn y broses o ddylunio a chynllunio gwasanaethau. Mae Llywodraeth Cynulliad Cymru wedi datgan ei bwriad i sefydlu rôl mudiadau gwirfoddol a phartneriaethau Cymunedau'n Gyntaf lleol yn fwy cadarn yn y canllawiau statudol ar gyfer strategaethau cymunedol ac yn natblygiad y byrddau gwasanaethau lleol.

Yn fwy cyffredinol, mae *Rhannu Cyfrifoldeb* yn nodi y bydd datganiad polisi ar ymgysylltu â'r cyhoedd mewn perthynas â'r holl wasanaethau cyhoeddus yng Nghymru sydd i'w gyhoeddi'n fuan 'yn cynnwys cyfres o egwyddorion ar gyfer ymgysylltu â'r cyhoedd a chymorth wedi'i dargedu er mwyn cryfhau cyfranogiad dinasyddion a chymunedau y tu hwnt i'r gylchred etholiadol' (LICC, 2007a, t. 45).

Yn ogystal, mae Llywodraeth Cynulliad Cymru wedi cyhoeddi papur ymgynghori ar ei chanllawiau diwygiedig ar gyfer cynllunio cymunedol er mwyn adlewyrchu goblygiadau'r gwerthusiad o'r rownd gychwynnol o gynllunio cymunedol, Adroddiad Beecham, y gwerthusiad interim o'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf a datblygiad byrddau gwasanaethau lleol. Ar ben hynny, mae Grŵp Ymgynghorol Tasg a Gorffen gan Lywodraeth Cynulliad Cymru a Grŵp Ymchwilio Gweithredol ym maes Cynllunio

Cymunedol wedi adrodd ar eu canfyddiadau er mwyn darparu gwybodaeth ar gyfer y canllawiau diwygiedig. Mae'r ddogfen yn nodi'n benodol y berthynas rhwng partneriaethau Cymunedau'n Gyntaf a'r broses cynllunio cymunedol, gan sefydlu cyfrifoldeb allweddol i lywodraeth leol sicrhau cysylltiad rhwng y prosesau ymgynghori sy'n amlwg yn y ddwy raglen bolisi:

Bydd angen cysylltiadau rhwng y ddwy raglen, gan y bydd y strategaeth gymunedol drosfwaol yn ffordd i bartneriaethau Cymunedau'n gyntaf greu cysylltiadau allweddol â themâu strategol eraill, gan gynnwys cyflenwi gwasanaethau prif-ffrwd, ac â chymdogaethau amddifadus eraill. Yn yr un modd, dylai'r partneriaethau Cymunedau'n Gyntaf helpu i ffurfio'r strategaeth gymunedol, yn enwedig er mwyn sicrhau ei bod yn adlewyrchu anghenion cymunedau amddifadus yn ddigonol. (LICC, 2007b, t. 17)

Fel yn Lloegr, er gwaethaf y pwyslais ym myd polisïau ar rymuso cymunedau, mae ymchwil wedi dangos bod rhwystrau mawr iawn i gyrraedd y nod hwn mewn polisïau. Bu i ymchwil gan Opinion Research Services (ORS) ar gyfer Llywodraeth Cynulliad Cymru (ORS, 2007) amlinellu 13 ardal i'w hystyried er mwyn creu'r amodau ar gyfer sefydlu arfer effeithiol wrth gynnwys y cyhoedd. Yn fras, roedd yr ystyriaethau hyn yn canolbwyntio ar yr angen:

- i newid prosesau sy'n gysylltiedig ag arfer wrth gynnwys y cyhoedd;
- i gynyddu i'r eithaf y cyfleoedd mewn mecanweithiau a phrosesau presennol ar gyfer cynnwys y cyhoedd;
- i osgoi bygythiadau i sefydlu'r arfer o gynnwys y cyhoedd;
- i fonitro ac adrodd ar newidiadau a achosir trwy'r broses o gynnwys cymunedau.

Y rhaglen Cymunedau'n Gyntaf yn ei chyd-destun

Yn ei chanllawiau gwreiddiol, bu i Lywodraeth Cynulliad Cymru (LICC, 2002, t. 5–6) nodi bod nodau'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf fel a ganlyn:

- cynyddu hyder a hunan-fri'r bobl sy'n byw yn y cymunedau hyn, a datblygu'r arfer o weithredu'n hyderus;

- hybu addysg a hyfforddiant mewn sgiliau ar gyfer gwaith;
- creu cyfleoedd gwaith a chynyddu incwm pobl leol;
- gwella tai a'r amgylchedd o gwmpas;
- gwella iechyd a lles trwy ffordd egnïol ac iach o fyw, a thrwy fynd i'r afael ag ystod o faterion sy'n effeithio ar iechyd pobl;
- gwneud cymunedau'n lleoedd saff a diogel i fyw, gweithio a chwarae ynddynt;
- sbarduno newidiadau i'r ffordd y caiff gwasanaethau cyhoeddus eu cyflenwi.

Er mwyn cyflawni'r amcanion hyn, cydnabu Llywodraeth Cynulliad Cymru fod awdurdodau lleol yn allweddol i ddatblygu amgylchedd sy'n galluogi ar gyfer Cymunedau'n Gyntaf. Mae'r canllawiau Cymunedau'n Gyntaf (LICC, 2002, t. 7) yn nodi'r canlynol.

- Mae gan awdurdodau lleol ran bwysig i'w chwarae mewn arweinyddiaeth gymunedol a dylent arwain y ffordd o ran sicrhau cysylltiadau rhwng strategaethau cymunedol a chynlluniau gweithredu cymunedol Cymunedau'n Gyntaf.
- Mae gan awdurdodau lleol ran allweddol o ran cyflenwi a gwella gwasanaethau mewn ardaloedd Cymunedau'n Gyntaf yn unol ag anghenion a ganfuwyd gan bartneriaethau Cymunedau'n Gyntaf.

Fodd bynnag, mae gwerthusiadau o'r rhaglen wedi awgrymu'n gryf, er bod y nodau yn y rhaglen sy'n ymwneud â 'datblygu gallu' wedi bod yn llwyddiannus i raddau helaeth, bod yr effeithiau ar farcwyr allweddol sy'n arwydd o amddifadedd megis afiechyd, cyflawniad addysgol isel ac ansawdd tai gwael heb ddigwydd. Yn ogystal, mae'r gwerthusiad interim o'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf (LICC, 2006c) yn dod i'r casgliad nad yw'r camau a fwriadwyd o ran plygu gwasanaethau prif-ffrwd wedi digwydd. Caiff y methiant hwn ei ddangos o bosib yn y newid yn rychwant y rhaglen Cymunedau'n Gyntaf. Mae ei phwyslais bellach wedi datblygu o'i gwreiddiau fel y 'brif raglen ar gyfer mynd i'r afael â thlodi ac anfantais yn ardaloedd mwyaf difreintiedig Cymru' gan Lywodraeth Cynulliad Cymru (LICC, 2002, t. 5). Mae'r gwerthusiad interim o'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf (LICC, 2006c) yn nodi, er gwaethaf y nodau a ddatganwyd yn wreiddiol ac a nodir uchod, bod 'mwy o eglurder erbyn hyn ymhlith partneriaid mai rhaglen cynyddu galluoedd o'r math a fwriadwyd gan Lywodraeth y Cynulliad yw Cymunedau'n Gyntaf ac nad rhaglen adfywio mohoni' (LICC, 2006c, t. 73).

Wrth fôn yr amwysedd hwn mae model o adfywio a ddatblygwyd yn *Community Regeneration: Best Practice Review* (Adamson *et al.*, 2001), sy'n awgrymu na ellir cael llwyddiant ym maes adfywio onid yw'r broses yn cael ei harwain gan gymunedau gweithredol sy'n gallu diffinio a darlunio'r problemau a brofir ganddynt a datblygu datrysiadau mewn partneriaeth ag asiantaethau allweddol yn y sector cyhoeddus. Roedd y dull hwn yn seiliedig ar y dybiaeth y byddai ar nifer o gymunedau yn y rhaglen Cymunedau'n Gyntaf angen cyfnodau o gynyddu gallu er mwyn meithrin sgiliau ar y cyd i gyfranogi o'r broses adfywio. Serch hynny, yn ystod y camau cyntaf o ddatblygu polisïau, rhagwelwyd fod cymunedau i'w cael lle'r oedd y gallu eisoes yn bodoli ac y byddent yn gallu chwarae rhan uniongyrchol mewn gweithgareddau adfywio heb gyfnod o ddatblygu gallu. Fodd bynnag, bu i'r cyd-destun gwleidyddol ar adeg lansio'r rhaglen sefydlu dull a oedd yn debyg i'r Glec Fawr, gyda'r rhaglen yn cael ei lansio ar yr un pryd ar gyfer pob un o'r 142 o bartneriaethau, gan sicrhau y byddai anghenion y mwyafrif o'r cymunedau a oedd yn cymryd rhan o safbwynt datblygu gallu'n nodweddu Cymunedau'n Gyntaf fel rhaglen datblygu gallu.

Mae'r gwerthusiad interim o'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf a gynhaliwyd gan Cambridge Policy Consultants (LICC, 2006c) yn nodi, yn ystod pedair blynedd gyntaf y rhaglen, bod cynnydd sylweddol wedi cael ei wneud o ran datblygu gallu a bod y mwyafrif o'r partneriaethau'n gweithio'n dda, hyd yn oed os oeddent wedi profi anawsterau yn y cyfnod cynnar. Mae'r mwyafrif o'r partneriaethau Cymunedau'n Gyntaf erbyn hyn wedi cyrraedd lefel lle gallant ymgysylltu â'r cymunedau a chynnig llwyfan i ymgysylltu â phartneriaid statudol. Fodd bynnag, ni ddaeth yr adolygiad o hyd i unrhyw dystiolaeth o'r arfer hirdymor a pharhaus o blygu rhaglenni prif-ffrwd y disgwyliad y byddai'n arwain at wneud y gwasanaethau a ddarperir mewn ardaloedd amddifadus yn fwy effeithiol o ran ymateb i bryderon lleol.

Mae'n nodi'r canlynol fel pryderon sy'n dal i fodoli.

- Mae'r dull sydd heb fod yn rhagnodol wedi creu problemau oherwydd camganfyddiadau a diffyg rheolaeth gyllidebol ar y lefel leol.
- Mae angen i bartneriaid yn y sector cyhoeddus newid eu ffyrdd o weithio er mwyn i'r modd y cyflenwir gwasanaethau mewn cymunedau lleol adeiladu ar y broses o ymgysylltu â'r cymunedau a dealltwriaeth leol am achosion sylfaenol problemau.
- Mae'r gwerthusiad yn dod i'r casgliad canlynol: 'ar lefel genedlaethol, nid oes unrhyw gysylltiadau strategol ar gyfer Cymunedau'n Gyntaf ag awdurdodau lleol ac asiantaethau eraill, na pholisïau ar gyfer cydweithio ag asiantaethau eraill sy'n gweithio'n lleol' (LICC, 2006c, t. 141).

Mae'r gwerthusiad yn awgrymu bod y rhaglen Cymunedau'n Gyntaf, ar y cyfan, yn methu â chyrraedd y nodau a ddisgrifiwyd yn y canllawiau gwreiddiol, a'i bod hefyd yn arddangos y 'bwllch gweithredu' a godwyd gan Taylor a Wilson (2006).

Yn ail, yn dilyn y gwerthusiad interim a gomisiynwyd gan y Cynulliad, bu i Rwydwaith Gwrthdodi Cymru (APNC) gynnal tair astudiaeth achos er mwyn 'rhoi cyfle i grwpiau cymunedol ac unigolion siarad am eu profiad o'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf a dweud i ba raddau y mae wedi helpu'r cymunedau hynny mewn gwirionedd' (APNC, 2006, t. 11). Mae gwerthusiad APNC yn seiliedig ar sampl cyfyngedig, a oedd yn cynnwys rhai partneriaethau annodweddiadol a'r partneriaethau hynny wedi profi datblygiad cyfyngedig, ond mae'n rhoi llais i aelodau o gymunedau sydd wedi cymryd rhan yn y rhaglen Cymunedau'n Gyntaf. Mae'n nodi tri phrif ofyniad ar gyfer y rhaglen (APNC, 2006, t. 3):

- yr angen i sicrhau bod y broses Cymunedau'n Gyntaf yn gyfranogol;
- y dylid cael ffocws ar gynyddu gallu pobl leol i gymryd rhan yn y rhaglen Cymunedau'n Gyntaf;
- y dylid trosglwyddo grym i'r gymuned leol (gan olygu y byddai angen i'r bobl sy'n rheoli fod yn barod i ildio rhywfaint o'u grym).

Yn olaf, dylid nodi bod y Gweinidog dros Gyfiawnder Cymdeithasol a Llywodraeth Leol wedi cyhoeddi cam newydd yn natblygiad y rhaglen Cymunedau'n Gyntaf, y mae wedi'i alw'n Cymunedau Nesaf. Yn dilyn papur ymgynghori a fydd yn cael ei gyhoeddi'n gynnar yn 2008, bydd ffocws y rhaglen yn cael ei newid er mwyn canolbwyntio ar amcanion CAMPUS (cyraeddadwy, amserol, mesuradwy, penodol, uchelgeisiol, synhwyrol) a bydd yn 'cynnwys ffocws ar ganlyniadau a gweithgareddau yn hytrach na datblygu gallu'. Ar ben hynny, bydd Llywodraeth Cynulliad Cymru'n: 'chwilio am dystiolaeth lwyddiannus o raglenni sy'n gweithio gyda phartneriaid eraill megis awdurdodau lleol a byrddau iechyd lleol i addasu neu "blygu" rhaglenni' (Leighton Andrews, AC mewn araith yng Nghynhadledd Rhwydwaith Cefnogi Cymunedau'n Gyntaf, 11 Hydref 2007). Bwriad Llywodraeth Cynulliad Cymru yw adnabod y sail ar gyfer proses ariannu newydd dros dair blynedd a fydd yn cychwyn yn 2009 – 10. Bydd yn cyhoeddi dogfen ymgynghori'n gynnar yn 2008 a fydd yn amlinellu prif nodweddion Cymunedau Nesaf.

Mae Cymunedau'n Gyntaf yn bodoli mewn amgylchedd polisi cymhleth, sydd wedi sefydlu ymrwymiad clir gan Lywodraeth Cynulliad Cymru i fynd ar drywydd arfer lle mae'r holl ystod o asiantaethau statudol yn grymuso cymunedau wrth gyflenwi gwasanaethau. Mae'n cynnig cyfle i ystyried ymgais cynnar i rymuso cymunedau a chynnwys dinasyddion.

Mae'r astudiaeth hon yn ceisio dysgu o'r broses hon ac archwilio'r goblygiadau i rymuso cymunedau yn y DU. Mae'r bennod nesaf yn cynnwys y canfyddiadau allweddol.

5 Canfyddiadau

Mae canfyddiadau'r ymchwil yn cyfeirio at ystod eang o ffactorau sy'n effeithio ar faint y llwyddiant mewn gwirionedd o ran grymuso cymunedau yn y rhaglen Cymunedau'n Gyntaf. Er mwyn hwyluso'r dadansoddiad, mae'r canfyddiadau wedi'u rhannu'n bum maes, a chaiff pob un ei archwilio yn ei dro isod.

- *Partneriaethau: strwythurau a phrosesau.* Mae'r adran hon yn archwilio effaith y strwythur a ragnodir o ran aelodaeth o'r bartneriaeth a'r ffactorau sy'n penderfynu pa fath o brofiad a geir gan aelodau o'r gymuned sy'n cyfranogi.
- *Cynrychiolaeth a chysylltiadau democrataidd.* Mae partneriaethau'n gweithredu mewn cyfres o gysylltiadau cymhleth â gwahanol ffynonellau sy'n cynrychioli 'llais' y gymuned. Yma rydym yn archwilio pwysigrwydd y cysylltiadau hynny a'r effeithiau cadarnhaol a negyddol ar effeithiolrwydd partneriaethau.
- *Ffactorau yn yr amgylchedd ehangach.* Effeithir ar bartneriaethau Cymunedau'n Gyntaf gan yr amgylchedd ehangach, a all gynnwys dimensiynau gwledig-trefol, cysylltiadau â rheolwyr rhaglenni yn y gwasanaeth sifil, rheolwyr grant yn yr awdurdod lleol a pholisïau cenedlaethol eraill sy'n hybu'r arfer o ymgysylltu â'r gymuned. Mae'r adran hon yn adolygu effaith y materion hyn ar lwyddiant wrth rymuso cymunedau mewn partneriaethau Cymunedau'n Gyntaf.
- *Cymunedau'n Gyntaf a grymuso cymunedau.* Amcan canolog yr astudiaeth hon yw adolygu'r lefel a gyrhaeddwyd o ran grymuso cymunedau o fewn y rhaglen ac, yn yr adran hon, caiff y mater hwn ei archwilio, yn enwedig mewn perthynas â dylanwad y bartneriaeth ar bartneriaid yn y sector statudol.
- *Effaith leol Cymunedau'n Gyntaf.* Mae'r adran hon yn adolygu effaith y rhaglen Cymunedau'n Gyntaf ar lefel y gymuned ac yn enghreifftio'r hyn a gyflawnwyd o ran datblygu gallu'r gymuned yn y mwyafrif o'r ardaloedd yn yr astudiaethau achos.

Partneriaethau: strwythurau a phrosesau

Mae'r model ar gyfer Cymunedau'n Gyntaf o ran cynllunio a chyflawni polisïau'n cynnig amodau ffafriol ar gyfer grymuso cymunedau ac i aelodau o gymunedau ddylanwadu ar ddarparwyr gwasanaethau yn eu cymuned leol.

Y bartneriaeth Cymunedau'n Gyntaf yw'r mecanwaith cyflawni allweddol ac mewn egwyddor dyma ble y llwyddir i rymuso cymunedau. Mae'r model Cymunedau'n Gyntaf yn awgrymu y bydd gan y bartneriaeth rym a dylanwad i greu newid, yn uniongyrchol trwy'i mentrau'i hun ac yn anuniongyrchol trwy gydweithio ag asiantaethau eraill a darparwyr gwasanaethau yn ardal y bartneriaeth Cymunedau'n Gyntaf. Mae aelodau cymunedol o'r bartneriaeth yn gallu cyfranogi'n uniongyrchol yn nhrefodaethau'r bartneriaeth ac mae ganddynt batrwm sicr o gynrychiolaeth rifiadol, sef un rhan o dair o grŵp y bartneriaeth ar y cyfan. Yn ymarferol, fodd bynnag, mae'r ymchwil hon yn cyfeirio at nifer o gyfyngiadau sy'n llesteirio ymdrechion gan aelodau cymunedol o'r partneriaethau i ddylanwadu mewn ffordd weithredol ar asiantaethau'r sector gwirfoddol a chyhoeddus a'r sector preifat.

Strwythur y partneriaethau yw un o'r unig nodweddion rhagnodol ar y polisi ac mae'r gofyniad am batrwm aelodaeth yn seiliedig ar dri thraean a'r rheiny'n cynrychioli buddiannau'r gymuned, y sector statudol a'r sector busnes/gwirfoddol yn cynnig lle i'r gymuned chwarae rhan weithredol. Yn ymarferol, yn y naw ardal oedd yn rhan o'r astudiaethau achos, ceir amrywiaeth yn y patrwm o ran cynrychiolaeth gymunedol ac mae'r rhaglen wedi cynnig rhywfaint o hyblygrwydd o ran yr amser a gymerir i gael cynrychiolaeth o un rhan o dair o'r gymuned. Fodd bynnag, ym mhob astudiaeth achos ond un (astudiaeth achos F), mae'r gynrychiolaeth o un rhan o dair bellach yn gyflawn. Yn astudiaeth achos F, nid oes partneriaeth yn weithredol ar hyn o bryd ers i aelodau cymunedol dynnu'n ôl o'r broses Cymunedau'n Gyntaf. Mae'r bartneriaeth wrthi'n cael ei hailsefydlu'n dilyn adolygu'r strwythur Cymunedau'n Gyntaf yn llwyr gan yr awdurdod lleol a phenodi timau datblygu cymunedol newydd. Yn astudiaeth achos B, daw'r aelodau 'cymunedol' yn bennaf o blith aelodau'r pedwar cyngor cymuned yn yr ardal wledig wasgaredig.

Mae aelodaeth o'r partneriaethau o blith y sector gwirfoddol yn gryf, gyda'r cyngorau gwirfoddol sirol ar lefel y sir yn weithredol yn y mwyafrif o'r partneriaethau. O'i gyferbynnu mae cyfranogiad y sector busnes yn isel iawn. Mae'r ychydig aelodau o'r sector busnes sy'n bresennol ar bartneriaethau hefyd yn drigolion yn y cymunedau ac, yn y rhan fwyaf o ffyrdd, yn gweithredu fel aelodau cymunedol o'r partneriaethau. Dim ond un o'r ardaloedd yn yr astudiaethau achos (astudiaeth achos F) sydd â chyflogwyr mawr o fewn ffiniau'r bartneriaeth ac mae patrwm amlwg o fethiant gan y cyflogwyr hynny i recriwtio pobl o fewn y gymuned neu groesi'r hyn sydd i bob pwrpas yn ffin sy'n achosi gwahaniad mawr rhwng byd busnes a'r bobl sy'n byw yn yr ardal.

Mae'r patrwm o ran cynrychiolaeth y sector statudol hefyd yn amrywiol ac yn cael ei bennu'n rhannol gan y blaenoriaethau y mae'r bartneriaeth wedi'u sefydlu wrth gynnal archwiliad cymunedol. Mae gan bob partneriaeth gynrychiolaeth o'r awdurdod

lleol. Un mater allweddol sy'n cael ei archwilio isod yw pa mor uchel yn yr awdurdod yw'r rhai sy'n rhoi'r gynrychiolaeth honno a gallu partneriaid yn y sector statudol i gefnogi a gweithredu penderfyniadau'r bartneriaeth.

Mae'r paragraffau canlynol yn archwilio materion allweddol sy'n ymwneud â'r partneriaethau a'u heffaith ar lwyddiant o ran grymuso cymunedau.

Strwythur a threfn lywodraethu partneriaethau

- Mae'r model o bartneriaeth sy'n seiliedig ar dri thraean yn darparu strwythur a ddylai roi llais i fuddiannau'r gymuned. Fodd bynnag, ni all y strwythur ei hun wneud hyn heb ymrwymiad yr holl bartneriaid eraill. Mae aelodau cymunedol, ar y cyfan, wedi nodi eu bod yn teimlo bod cynrychiolwyr 'proffesiynol' asiantaethau'n drech na hwy o fewn partneriaethau. Nid yw anghydraddoldeb o ran y defnydd o iaith, meddiant ar wybodaeth ac arbenigedd proffesiynol yn cael eu datrys yn syml trwy gael cynrychiolaeth rifiadol ddigonol o'r gymuned. Un thema amlwg mewn trafodaethau ag aelodau cymunedol yn ardal pob astudiaeth achos fu'r angen 'i gael fy nhraed danaf'. Disgrifiwyd hyn mewn sawl ffordd, fel proses o ddysgu teimlo'n hyderus, ennill dealltwriaeth am faterion cymhleth, dysgu'r 'jargon' a ddefnyddir mewn cyfarfodydd a dod i fod yn fwy pendant:

... oeddwn, wrth gwrs. Roeddwn i yn teimlo bod gennyf bŵer. Pe bai gennyf ychydig mwy o wybodaeth byddai mwy o bŵer wedi bod gen i. Nid nhw oedd yn cadw pethau oddi wrthyf; fi oedd yn syml heb fod yn chwarae rhan yn y peth. Dim ond trigolyn ydw i. Ac mae'n rhaid i chi ddod i ddeall pethau ac rydych yn dod i chwarae rhan lawn ym mhopeth, ond nid dyna'ch gwaith. (Astudiaeth achos F, aelod o'r gymuned)

- Er mwyn hybu atebolrwydd (yn enwedig pan mai mudiad cymunedol oedd derbynnydd y grant) roedd y bartneriaeth ym mhob un o'r astudiaethau achos wedi mabwysiadu arferion gweddol ffurfiol. Y teimlad cyffredinol oedd bod yr 'arddull pwyllgor' hwn yn rhwystr i gyfranogiad cymunedau. Cafodd y gofyniad i ymrwymo i rywbeth a oedd yn cael ei ystyried yn y gymuned yn rôl bwysig, natur hirdymor yr ymrwymiad hwnnw a'r ymrwymiad mawr o ran amser a oedd yn gysylltiedig â hynny eu crybwyll fel rhwystrau hyd yn oed gan y bobl a oedd yn cymryd rhan. Yn astudiaethau achos A, C, D ac I, cafodd rhai o'r materion hyn eu datrys trwy greu fforymau ehangach a arweinir gan y gymuned. Mae'r rhain yn adrodd i fwrdd y bartneriaeth ac maent wedi ei gwneud yn bosib clywed llais cryfach ar ran y gymuned. Mae hyn yn ehangu cyfranogiad ac yn cynnig dulliau ychwanegol ar gyfer bwydo safbwyntiau'r gymuned i fwrdd y bartneriaeth. Mae hyn yn cryfhau rôl aelodau cymunedol ar y bartneriaeth ei hun yn sylweddol, sy'n

dod i gael ei hystyried yn fwy o gorff 'gweithredol' sy'n rhoi safbwyntiau'r fforymau ehangach ar waith.

- Pan fo partneriaethau'n datblygu arfer o bleidleisio ar faterion, mae rhai aelodau cymunedol yn teimlo'u bod yn gallu cael eu trechu trwy bleidlais gan y ddwy ran o dair arall, sydd i bob pwrpas yn distewi safbwynt y gymuned.
- Yn un astudiaeth achos (astudiaeth achos C), roedd aelodau cymunedol yn teimlo mai safbwyntiau cydlynedd cyflogedig y rhaglen Cymunedau'n Gyntaf a'r staff datblygu oedd yn rhagori pan fo gwahaniaeth barn.
- Yn y mwyafrif o'r partneriaethau (pump o'r naw), nid oedd rôl y Cadeirydd yn cael ei chyflawni gan aelod cymunedol. Roedd hyn yn codi pryderon ymhlith cynrychiolwyr cymunedol nad oedd y dylanwad sy'n deillio o'r rôl hon ar gael yn uniongyrchol i'r gymuned.

Gwersi o'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf

Mae'r drafodaeth hon am faterion sy'n ymwneud â strwythur y bartneriaeth a'i effaith ar lwyddiant o ran grymuso cymunedau'n awgrymu tair gwers sy'n deillio o'r profiad gyda'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf.

Gwers 1: nid yw cynllun strwythurol unrhyw offeryn polisi a ddatblygwyd i hybu'r arfer o rymuso cymunedau ynddo'i hun yn sicrhau llwyddiant o ran grymuso cymunedau.

Roedd y cwota o un rhan o dair o'r aelodau mewn partneriaeth a briodolwyd i'r gymuned i'w weld yn radical ac yn ddigynsail yn 2001 pan luniwyd y polisi ond mae'r adolygiad o'r astudiaethau achos yn awgrymu nad yw hyn ynddo'i hun yn cynnig gwrthbwysyn i wybodaeth broffesiynol a phwysiad rhifiadol y ddwy ran o dair sy'n weddill. Yn hytrach, mae lefel dylanwad y gymuned yn datblygu wrth i sgiliau a hyder yr aelodau cymunedol ddatblygu.

Gwers 2: mae'n rhaid wrth wahanol lwybrau ar gyfer cyfranogiad cymunedau er mwyn cydnabod hoffter gwahanol aelodau o'r cyhoedd o wahanol lefelau o ymwneud, a'r gwahanol alluoedd sydd ganddynt i ymrwymo amser a chefnogaeth i broses benderfynu ar lefel leol.

Mae darparu llwybrau amrywiol ar gyfer cyfranogiad yn cynnig dull i ddatblygu sylfaen gyfranogi ehangach ymhlith aelodau'r gymuned. Mae hyn yn dangos pwysigrwydd y gweithwyr datblygu o fewn strwythur Cymunedau'n Gyntaf sy'n

(Parhad)

chwarae rhan allweddol o ran datblygu mecanweithiau cyfranogi a'r rheiny'n adlewyrchu materion, buddiannau a sgiliau ym mhob cymuned benodol. Mae darparu gwahanol lefelau o gyfranogi hefyd yn hybu dysgu cymunedol a'r cyfle i godi lefelau cyfranogi wrth i unigolion ddatblygu 'gyrfaoedd' cyfranogi. Gall pwyntiau mynediad â throthwy isel ar gyfer ymuno â'r broses ymgysylltu, i ddechrau trwy weithgareddau anffurfiol, gynyddu hyder pobl yn raddol a'u galluogi i gyfranogi mewn rolau mwy ffurfiol a rheoledig ar lefel y bartneriaeth.

Gwers 3: er mwyn cael ymrwymiad effeithiol i rymuso cymunedau mae'n ofynnol ystyried strwythurau sy'n rhoi aelodaeth fwyafrifol i gynrychiolwyr y gymuned a mynediad at rôl bwysig Cadeirydd y Bartneriaeth.

Mewn nifer o'r adolygiadau cymunedol trafodwyd aelodaeth leiafrifol cynrychiolwyr y gymuned yn y bartneriaeth Cymunedau'n Gyntaf a'r gallu iddynt gael eu trechu trwy bleidlais gan yr aelodau o'r sector statudol, y sector gwirfoddol a'r sector busnes. Mae hyn yn amlwg yn codi'r cwestiwn am y gwahaniaeth rhwng dylanwad y gymuned a rheolaeth gan y gymuned. Mae'r dull partneriaeth a ddefnyddir yn y rhaglen Cymunedau'n Gyntaf yn awgrymu ffordd o fynd ati ar y cyd lle caiff arbenigedd proffesiynol ei gyfeirio at faterion a nodir ac a ddarlunnir gan y gymuned. Caiff dyheadau'r gymuned am newid eu datblygu a'u mireinio gan broses y bartneriaeth, sy'n cyfryngu rhwng dyhead lleol a gallu a medrau asiantaethau i gyflawni. Fodd bynnag, mae'r dystiolaeth o'r astudiaethau achos yn awgrymu mai ychydig o flaenoriaethau gan gymunedau sydd wedi'u mabwysiadu gan bartneriaethau ac sydd wedi dylanwadu ar bartneriaid statudol i'r fath lefel fel bod gwasanaethau prif-ffrwd yn cael eu 'plygu' yn yr ardal Cymunedau'n Gyntaf. Caiff y mater hwn ei drafod yn llawn yn yr adran ar 'Cymunedau'n Gyntaf a grymuso cymunedau' yn nes ymlaen yn y bennod hon.

Mae pryderon ynghylch gallu aelodau cymunedol o bartneriaethau i feddwl yn strategol, i edrych y tu hwnt i fuddiannau lleol iawn ac i 'weld y darlun ehangach' ar y cyfan wedi atal trafodaeth am aelodaeth gymunedol fwyafrifol o bartneriaethau adfywio a bydd hyn yn wir am raglenni mwy cyffredinol i rymuso cymunedau. O ganlyniad, mae ystyriaethau cyfredol mewn perthynas â threfniadau i fynd ati'n fwy i rymuso cymunedau'n debygol o aros o fewn y patrwm partneriaethau sy'n gosod dylanwad cymunedol o fewn strwythur o reolaeth broffesiynol effeithiol.

Gallu aelodau o bartneriaethau i ryngweithio'n llwyddiannus mewn partneriaeth

Mae nifer o bwyntiau a godwyd yn y drafodaeth hon am strwythurau partneriaethau'n cyfeirio at allu aelodau cymunedol i gydweithio â'r aelodau eraill o'r bartneriaeth sy'n fwy hyfforddedig, yn fwy hyddysg ac yn cael mwy o gymorth, sef cynrychiolwyr yr asiantaethau statudol a'r sector gwirfoddol sefydledig. Cafodd yr angen i hybu gallu'r gymuned i gyfranogi ei nodi yng nghynllun y rhaglen Cymunedau'n Gyntaf a chreu cynllun datblygu gallu oedd y gofyniad cyntaf ar gyfer pob tîm datblygu Cymunedau'n Gyntaf yn dilyn eu penodi. Fodd bynnag, mae datblygu gallu wedi cael ei ddehongli mewn ffordd eang iawn. Yn gyffredinol mae wedi cael ei ystyried fel gallu cyffredinol y gymuned ac mae llawer o'r camau gweithredu sydd wedi cael eu rhoi ar waith mewn cynlluniau datblygu gallu wedi bod yn gysylltiedig â chodi lefelau cyffredinol cyfranogiad cymunedau ac agweddau ehangach ar gyfalaf cymdeithasol, yn enwedig trwy drefnu digwyddiadau a gwyliau cymunedol.

Er bod hyn yn amlwg wedi rhoi profiad o gyfranogi a threfnu i nifer o aelodau cymunedol, prin ei fod wedi ymateb yn benodol i'r anghenion o ran datblygiad personol a datblygu sgiliau sydd gan aelodau o bartneriaethau. Fodd bynnag, er gwaethaf y dystiolaeth gyfyngedig o baratoad penodol ar gyfer rôl ar y bartneriaeth, rydym wedi tystio i lefelau uchel iawn o allu mewn cymunedau i gymryd rhan yn Cymunedau'n Gyntaf.

- Mae aelodau cymunedol o fyrddau partneriaethau ar y cyfan wedi dangos bod ganddynt sgiliau ac arbenigedd lleol arwyddocaol. Yn yr adolygiadau cymunedol gyda phartneriaethau, a oedd yn rhan o'r ymchwil hon, mae presenoldeb a'r rhan a chwaraewyd gan aelodau o'r gymuned wedi bod yn ganmoladwy ac mae lefel y dadansoddiadau, y sylwadau a'r feirniadaeth a ddeilliodd o gyfraniadau cyfranogwyr cymunedol wedi bod gystal bob tamaid â chyfraniadau cynrychiolwyr y sector statudol. Bu i'r aelodau cymunedol arddangos gwybodaeth sylweddol am faterion lleol a'u cysylltiadau â pholisïau cenedlaethol. Ym mhob un ond dwy o'r ardaloedd a oedd yn rhan o'r astudiaethau achos, rydym wedi gweld partneriaethau sy'n gallu gweithredu ym maes rheolaeth ardal leol, cyllidebu datganoledig a gwneud penderfyniadau'n lleol.
- Yn wyth o'r naw ardal oedd yn rhan o'r astudiaethau achos, roedd dystiolaeth o ymrwymiad a brwdfrydedd sylweddol ar ran aelodau cymunedol o safbwynt y rhan a chwaraeir ganddynt a'r gred amlwg eu bod yn gallu achosi newid yn eu cymunedau. Y ffaith bod yr hyder hwn i weithredu'n dod i'r amlwg o bosib yw un o ganlyniadau mwyaf trawiadol Cymunedau'n Gyntaf hyd yma, yn enwedig mewn ardaloedd heb lawer o hanes o weithgarwch cymunedol. Yn astudiaeth achos F,

roedd tystiolaeth hefyd o lawer o ymwneud gan y gymuned yn y gorffennol. Mae diffyg partneriaeth weithredol ar hyn o bryd yn deillio o'r ffaith bod aelodau o'r gymuned wedi ymddieithrio o'r broses Cymunedau'n Gyntaf oherwydd methiant i gyflawni gan yr awdurdod lleol, sydd ar hyn o bryd yn gweithredu fel derbynydd y grant. Mae tîm datblygu newydd wrthi'n ailsefydlu'r bartneriaeth yn dilyn ymyrraeth Llywodraeth Cynulliad Cymru.

- Daw'r aelodau cymunedol o ystod eang o gategoriâu cymdeithasol yn y naw ardal ac maent yn cynnwys pobl broffesiynol sy'n byw yn y gymuned benodedig yn ogystal â thrigolion â lefelau cymwysterau isel. Dylid gwerthfawrogi'r amrywiaeth ymysg aelodau cymunedol ac mae stereoteipiau sy'n seiliedig ar y syniad mai dim ond pobl sydd heb lawer o addysg, yn ddifater ac yn anwybodus sy'n byw mewn cymunedau tlawd yn bell o fod yn wir yn ôl yr hyn a ddynodir yn yr astudiaethau achos hyn.
- Mae gan nifer o aelodau cymunedol 'yrfaoedd' hir fel unigolion sydd wedi bod yn chwarae rhan yn y gymuned. Mae'r gyrfaoedd hyn yn aml yn rhoi profiad o gynrychioli'r gymuned a mynychu digwyddiadau a fforymau rhanbarthol a chenedlaethol. Mae'r lefel hon o brofiad yn elfen sefydledig ym mhob cymuned yr ymwelwyd â hi fel rhan o'r astudiaeth hon.
- Yn aml mae gan aelodau cymunedol rolau gorgyffyrddol mewn cyrff lleol eraill megis cynghorau cymuned, eglwysi a grwpiau ffydd, a chymdeithasau tenantiaid a phreswylwyr. Gall hyn arwain at orlethu nifer fechan o bobl, er nad oedd hyn yn amlwg yn unrhyw un o'r partneriaethau yr ymwelwyd â hwy lle'r oedd gweithgareddau i ddatblygu cyfranogiad ehangach ar y cyfan wedi bod yn llwyddiannus.
- Er gwaethaf y patrwm sefydledig hwn o sgiliau cymunedol, mae datblygu gallu'n rhan bwysig o'r broses o ymgysylltu ac mae'n afresymol disgwyl i'r gymuned gyfranogi ar lefel y bartneriaeth heb gymorth, hyfforddiant a chyfleoedd ar gyfer datblygiad personol. Mae hyn yn arbennig o bwysig wrth ddatblygu patrymau ehangach o gyfranogiad a sicrhau cyfranogiad gan grwpiau 'anodd i'w cyrraedd'. Er enghraifft, un yn unig o'r astudiaethau achos (astudiaeth achos A) oedd â pholisi penodol i sicrhau cyfranogiad pobl ifanc ar lefel y bartneriaeth.
- Mae rôl y timau datblygu Cymunedau'n Gyntaf wedi cyfrannu'n sylweddol at ddatblygu gallu aelodau cymunedol o'r partneriaethau. Mae hyn wedi bod yn amlwg mewn ffyrdd ffurfiol wrth iddynt drefnu hyfforddiant ond hefyd mewn ffyrdd anffurfiol wrth iddynt roi gwybodaeth a chymorth i aelodau cymunedol:

... i fod yn onest fe aethom yn ddall i'r holl beth ... X [*gweithiwr datblygu cymunedol*] yw arweinydd ein fforwm, ac mae wedi bod yn llawn gwybodaeth. Ac mae'n dal i fod. Mae'n seren arweiniol i ni ... felly gyda llawer o'r pethau yr ydym wedi'u cyflawni, hi wnaeth lawer o'r gwaith cefndir i ni. Rwy'n credu ein bod i gyd wedi mynd yn ddall i'r holl beth, fe ddechreuom ni o'r dechrau, a dyma ble'r ydym ni arni erbyn hyn. (Astudiaeth achos C, aelod cymunedol)

- Mae'n werth nodi, yn y ddwy astudiaeth achos sydd ar hyn o bryd yn profi anawsterau gyda'r bartneriaeth, nad yw'r awdurdodau lleol sy'n gweithredu fel derbynnnydd y grant wedi dilyn y llwybr arferol o neilltuo tîm datblygu i weithio'n uniongyrchol gyda'r gymuned a hwnnw wedi'i leoli yn yr ardal. Yn y ddau achos, mae tîm canolog wedi cael ei sefydlu a hwnnw heb fod wedi'i leoli'n uniongyrchol yn y gymuned. Yn astudiaeth achos F, rhoddwyd portffolios penodol i dimau canolog – er enghraifft, ieuencid – ac roeddent yn gweithio ym mhob ardal Cymunedau'n Gyntaf yn yr awdurdod lleol. Yn astudiaeth achos H, cafodd gweithwyr datblygu a oedd wedi'u lleoli'n ganolog eu neilltuo i gymunedau penodol ond roedd eu gwaith yn cynnwys mwy nag un gymuned. Ymddengys gyda'r ddau fodel fod diffyg gallu i ddatblygu perthnasau gweithio agos rhwng y tîm datblygu ac aelodau cymunedol o'r partneriaethau, yn ogystal â'r gymuned ehangach. Mae gwerth tîm datblygu cymunedol o ran hybu cyfranogiad yn amlwg iawn yn yr astudiaethau achos eraill. Mae gan astudiaeth achos F bellach dîm datblygu penodol o gydlynnydd a dau weithiwr datblygu. Yn astudiaeth achos H ar hyn o bryd mae perthynas anodd yn bodoli rhwng y bartneriaeth a'r gweithwyr datblygu a gyflogir gan yr awdurdod lleol ac mae'r bartneriaeth yn ceisio derbynnnydd grant newydd.
- Mewn partneriaethau lle llwyddwyd i gael lefel uchel o ran gallu, roedd aelodau cymunedol yn ddiarnedd ynghylch lefel yr ymateb gan y sector statudol (astudiaethau achos A, C, D, I). Yn y partneriaethau hyn, roedd ymdeimlad amlwg o ddiecter gydag aelodau o'r bartneriaeth oedd yn cynrychioli'r sector cyhoeddus oherwydd y teimlid nad oeddent wedi cydnabod galluoedd yr aelodau cymunedol yn llawn. Gellir disgrifio hwn fel 'bwlch canfyddiad' sy'n golygu bod trigolion lleol yn dal i beidio â chael cydnabyddiaeth am y cyfraniad sylweddol y gallent ei wneud a'u bod yn dal i gael eu hystyried gan rai aelodau sy'n cynrychioli cyrff yn y sector statudol fel cyfryngwyr ar gyfer ymgynghori yn hytrach na chyd-benderfynwyr.
- Yn yr un partneriaethau hyn, roedd rhwystredigaeth ychwanegol am nad oedd y rhaglen yn rhoi nawdd ariannol i'w galluogi i gyflawni prosiectau'n uniongyrchol. Roedd staff ac aelodau cymunedol yn gallu cynnig tystiolaeth o raglenni a

phrosiectau'n cael eu cyflawni'n llwyddiannus ar lefel y gymuned. Roeddent yn teimlo y dylid cael rhywfaint o nawdd ariannol uniongyrchol fel y gallai'r partneriaethau gymryd camau gweithredu'n annibynnol ar y sector statudol ac mewn achosion lle'r oedd modelau cyflenwi statudol wedi methu.

Gwersi o'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf

Mae datblygu gallu'n gydran hanfodol o unrhyw ymgais i annog y cyhoedd i ymgysylltu â, a chyfranogi mewn proses benderfynu ar lefel leol. Mae'r astudiaeth hon yn dangos yn llawn y gallu sefydledig sy'n bodoli ar hyn o bryd yn unrhyw gymuned ond mae setiau penodol o sgiliau, gwybodaeth a dealltwriaeth y mae'n rhaid eu datblygu er mwyn i strwythurau megis partneriaethau Cymunedau'n Gyntaf allu mynd ati'n effeithiol i rymuso cymunedau. Mae aelodau cymunedol yn ymuno â'r broses gan feddu ar sgiliau a phrofiad generig, ond gall fod arnynt angen cymorth a chyfleoedd dysgu i ddatblygu rhai o'r sgiliau penodol sy'n gysylltiedig â gweithio mewn partneriaeth. Gall y rhain gynnwys sgiliau personol megis eu cyflwyno'u hunain a chyfathrebu yng nghyd-destun ffurfiol cyfarfodydd yn ogystal â'r gallu i feddwl yn strategol.

Ar ben hynny, mae un mater mewn perthynas â gallu sy'n berthnasol i ymarferwyr yn y sector statudol a'r sector gwirfoddol o ran bod yn rhaid iddynt gael eu galluogi i weithio trwy ddull partneriaeth ag aelodau cymunedol a chydabod gwerth eu cyfraniad yn llawn. Mae'r materion hyn yn awgrymu nifer o wersi clir sy'n deillio o'r profiad gyda'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf.

Gwers 4: mae aelodau cymunedol yn gallu cyfranogi ac yn barod i gyfranogi o brosesau penderfynu ar lefel leol. Efallai eu bod yn meddu ar rai o'r sgiliau a'r galluoedd angenrheidiol ond bydd arnynt angen cymorth i ganfod a llenwi bylchau o ran sgiliau, ac i ddysgu sut i'w rhoi ar waith yng nghyd-destun cyfundrefnol rhaglen bolisi ffurfiol.

Er y bydd lefelau sgiliau'n amrywio rhwng cymunedau ac aelodau cymunedol unigol, mae'r partneriaethau a astudiwyd wedi dangos yn glir bod cymunedau'n gallu ymateb i heriau grymuso, ymgysylltu a chyfranogi. Mae aelodau cymunedol yn gweithio'n effeithiol ochr yn ochr ag aelodau o bartneriaethau sy'n cynrychioli'r sector statudol, y sector busnes a'r sector gwirfoddol.

(Parhad)

Gwers 5: bydd yn rhaid wrth fecanwaith cymorth ffurfiol er mwyn datblygu gallu a rhoi cymorth i aelodau cymunedol o ran dysgu a datblygu ‘gyrfa gyfranogi’.

Mae timau datblygu Cymunedau’n Gyntaf wedi cyflawni’r rôl hon gan gael eu gwerthfawrogi’n fawr gan gyfranogwyr cymunedol yn y mwyafrif o’n hastudiaethau achos. Mae ysgogi cynllun datblygu gallu hefyd wedi sicrhau bod y lefelau cyffredinol o ran ymgysylltu â’r cyhoedd wedi cael eu datblygu a chyfranogiad wedi cael ei ymestyn y tu hwnt i’r craidd nodweddiadol o wirfoddolwyr cymunedol i sefydlu proses ehangach o gynnwys y cyhoedd. Dengys yr ymchwil hon fod cefnogaeth i aelodau cymunedol yn hanfodol er mwyn datblygu’u gallu i gyfranogi mewn strwythurau lleol.

Mae’n amlwg bod ar aelodau cymunedol yn ardaloedd yr astudiaethau achos angen y cymorth a roddwyd gan dîm datblygu cymunedol neilltuedig a’u bod wedi gwerthfawrogi’r cymorth hwnnw. Fodd bynnag, mae rhoi cymorth o’r fath ar lefel genedlaethol yn codi materion o bwys mawr o ran yr adnoddau a’r gronfa o weithwyr cymorth medrus y gallai fod eu hangen er mwyn datblygu’r arfer o rymuso cymunedau’n effeithiol. Mewn rhaglen genedlaethol i rymuso cymunedau, byddai’r lefelau cymorth a ddarperir gan y rhaglen Cymunedau’n Gyntaf yn amhosib i’w cyrraedd a bydd yn rhaid wrth batrymau cymorth sy’n llai o dreth ar adnoddau. Gallai’r rhain gynnwys adnoddau ar y We, darparu cyrsiau byrion trwy asiantaethau addysg oedolion ac addysg gymunedol, a darparu deunyddiau adnoddau a chanllawiau ymarfer ar gyfer partneriaethau sydd wrthi’n dod i fodolaeth.

Mae’r Papur Gwyn ar Lywodraeth Leol (DCLG, 2006b) yn nodi’r angen i ddatblygu rhwydwaith cefnogi er mwyn galluogi cymunedau i ymateb i’r cyfleoedd newydd ar gyfer ymgysylltu. Mae cydrannau o’r dull hwn yn cynnwys cryfhau ‘Gallu’r trydydd sector ei hun i gynyddu gallu cymunedau’ (DCLG, 2006b, t. 46). Rhoddir pwyslais hefyd ar wasanaethau gwybodaeth a gyflenwir trwy’r wefan ‘Together We Can’ (www.togetherwecan.info) a chyfleoedd dysgu ar gyfer dinasyddiaeth weithredol o fewn y rhaglen Take Part. Mae profiad Rhaglen Gymdogaethau Joseph Rowntree a’i chymorth ar gyfer 20 o gymunedau’n cynnig profiad defnyddiol i ddarparu gwybodaeth ar gyfer cynllunio unrhyw wasanaethau cymorth a gyflenwir gan raglen genedlaethol i hybu cynnydd o ran grymuso cymunedau. Yn gyntaf, dylid cymryd sylw o’r nifer isel sy’n manteisio ar y gwasanaethau gwybodaeth ar y rhyngwyd a ddarperir gan y Rhaglen Gymdogaethau ac mae angen llwybrau eraill ar gyfer darparu gwybodaeth. Tair nodwedd lwyddiannus ar y rhaglen o gymorth ‘â chyffyrddiad ysgafn’ oedd:

- darparu mynediad ar gyfer mudiadau cymunedol at hwyluswr a allai gynnig cymorth a chyngor dros gyfnod estynedig mewn perthynas â materion a bennir gan y mudiad cymunedol;
- darparu nawdd ariannol i roi cymorth i ddatblygu'r bartneriaeth;
- darparu cyfleoedd ar gyfer rhwydweithio â chymunedau eraill yn y rhaglen ac ar gyfer rhannu gwybodaeth a modelau ymarfer (Taylor *et al.*, 2007).

Gwersi o'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf

Gwers 6: mae'n rhaid cynorthwyo aelodau o bartneriaethau sy'n cynrychioli cyrff yn y sector statudol a'r sector gwirfoddol i weithio'n sensitif gydag aelodau cymunedol, er mwyn deall eu dull o ymdrin â materion, sy'n aml yn wahanol, ac er mwyn cydnabod eu cyfraniad gwerthfawr i adnabod materion a syniadau a gwneud penderfyniadau yn hytrach na gwneud dim ond ymateb i agendâu sydd eisoes yn bod.

Nid yw creu fframwaith ar gyfer ymgysylltu â'r cyhoedd ynddo'i hun yn newid gwerthoedd, agweddau a dulliau gweithio'r cynrychiolwyr o asiantaethau yn y sector cyhoeddus sy'n gysylltiedig â'r bartneriaeth. Gall fod dicter ynghylch rolau newydd sy'n ei gwneud yn ofynnol gweithio mewn partneriaeth ag aelodau cymunedol ac efallai y bydd diffyg sgiliau a hyfforddiant sy'n paratoi unigolion i weithio yn y fath fodd. Yn ogystal, efallai y bydd tensiynau rhwng gofynion y bartneriaeth a'r fframweithiau rheoleiddio sy'n rheoli gweithredoedd swyddogion. Mae hyfforddiant yn gydran hanfodol o greu gwell arferion gweithio yn y gymuned a herio gwerthoedd a daliadau sy'n milwrio yn erbyn camau i weithio'n effeithiol mewn partneriaeth.

Er enghraifft, er mwyn rhoi cymorth i dimau plismona Cymunedau'n Gyntaf, comisiynodd Heddlu De Cymru gwrs tridiau a oedd yn datblygu sgiliau mewn cysylltu â'r gymuned a gweithio'n effeithiol mewn partneriaeth, yn ogystal â chynyddu gwybodaeth am effaith gymdeithasol tlodi ac eithrio cymdeithasol. Yn bwysicaf oll, cafodd y cwrs ei gyflwyno ar y cyd i aelodau cymunedol o bartneriaethau Cymunedau'n Gyntaf a bu i'r cyfle i gyd-ddysgu greu newid sylfaenol mewn canfyddiadau a disgwyliadau ar y ddwy ochr.

(Parhad)

Gwers 7: mae'n rhaid i bartneriaethau a fforymau lleol o'r math a ddangosir yma gan bartneriaethau Cymunedau'n Gyntaf gael swyddogaethau gwirioneddol i'w cyflawni ac mae'n rhaid bod ganddynt adnoddau y gallant eu defnyddio er mwyn chwarae rôl ystyrlon fel gweithredwyr dros newid ym maes adfywio lleol.

Mae ymrwymiad parhaus gan aelodau cymunedol yn ddibynnol ar deimlad ganddynt eu bod yn cael eu grymuso a'u bod yn weithredol yn y bartneriaeth. Roedd nifer o gyfranogwyr yn yr astudiaeth hon yn teimlo na fyddent yn cyfranogi mewn rhywbeth sy'n ddim byd ond siop siarad. Mae'r term 'cyfranogiad pwrpasol' yn dod i'r amlwg mewn trafodaethau ynghylch Cymunedau Nesaf, y cam a fydd yn dilyn Cymunedau'n Gyntaf. Mae'n rhaid i gyfranogiad pwrpasol olygu bod partneriaethau'n cyflawni prosiectau adfywio go iawn yn eu cymdogaethau. Mae'n rhaid iddo hefyd gynnwys cyllidebau cyfranogol y mae'r lefelau a bennwyd ar eu cyfer yn golygu eu bod yn gallu gwneud gwahaniaeth gwirioneddol i ansawdd bywyd ar lefel y gymdogaeth. Mae cyfranogiad pwrpasol hefyd yn golygu bod angen cael partneriaid ymatebol o'r sector cyhoeddus a'r sector gwirfoddol sy'n barod i roi sylw i bryderon y gymuned, a mynd ati o ddifrif i arallgyfeirio ac aildrefnu gwasanaethau yn unol â hynny.

Disgwyliadau, nodau ac amcanion y bartneriaeth

Mae aelodau cymunedol o bartneriaethau, mewn cyfweiliadau ac yn yr adolygiadau cymunedol, wedi mynegi barn glir bod ymwneud gan y gymuned ar adeg cychwyn partneriaeth yn deillio o'r awydd am newid a bwriad i ddylanwadu ar ansawdd bywyd yn y gymuned. Bu i'r rheiny oedd yn cymryd rhan arddangos canfyddiad clir iawn y gallai eu cyfranogiad arwain at newid cadarnhaol ar gyfer eu cymuned.

O'i gyferbynnu, roedd aelodau cymunedol yn credu bod ymwneud gan y sector statudol wedi cael ei sbarduno i ddechrau gan y disgwyliad cynnar y byddai Cymunedau'n Gyntaf yn darparu cyfleoedd ar gyfer nawdd ariannol i'r sector statudol a chan rwymedigaeth sefydliadol i chwarae rhan. Pan ddaeth y dull Cymunedau'n Gyntaf i gael ei ddeall yn fwy cyffredinol, teimlid fod nifer o asiantaethau statudol i bob pwrpas wedi tynnu'n ôl o'r bartneriaeth, gan ddarparu'r lefel ymwneud isaf oedd yn ofynnol:

Roeddwn i'n teimlo bod y gynrychiolaeth o asiantaethau allanol wedi edwino. Rwy'n credu bod hynny wedi digwydd yn rhannol am eu bod yn meddwl yng nghyfnod cynnar Cymunedau'n Gyntaf y byddai rhywbeth ar gael iddynt hwy. Roedd partneriaid yn aros am y rheswm hwnnw yn hytrach nag ystyried beth allent hwy ei gyfrannu. Dyna'n rhannol beth oedd y gymuned yn ei ofni. (Astudiaeth achos A, Staff Cymunedau'n Gyntaf)

Mae'r diffyg eglurder hwn o ran y disgwyliadau wedi cael ei nodi yn y gwerthusiad interim o'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf (LICC, 2006c) fel rhywbeth sy'n deillio o ganllawiau gwael a ddarparwyd yn wreiddiol gan Lywodraeth Cynulliad Cymru, ac a atgyfnerthwyd gan weision sifil heb ddigon o wybodaeth yr oedd gofyn iddynt ymdrin ag ymholiadau ynghylch y materion hyn. Y disgwyliad yn y cychwyn gyda'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf fel menter adfywio fawr oedd y byddai nawdd ariannol ar raddfa fawr ar gael:

... roedd a wnelo mewn ffordd â'r ffordd y cafodd y rhaglen Cymunedau'n Gyntaf ei marchnata anghywir i gymunedau. Pan oedd pobl yn meddwl bod llond gwlad o arian yn mynd i gael ei ddarparu, byddent o bosib yn gallu teimlo'n bwysig ac eistedd wrth y bwrdd er mwyn rhannu hwnnw. (Astudiaeth achos A, aelod cymunedol)

Mewn gwirionedd, nid oedd unrhyw ddatganiadau gan Lywodraeth Cynulliad Cymru'n hyrwyddo'r disgwyliad hwn a'r bwriad i blygu gwariant prif-ffrwd oedd y dull a ddatganwyd mewn perthynas ag adfywio trwy gydol y cyfnod ymgynghori. Fodd bynnag, roedd y £83 miliwn a neilltuwyd i'r rhaglen ar gyfer y cyfnod cychwynnol o dair blynedd yn lefel ariannu ddigynsail ar gyfer gweithredu cymunedol ac fe greodd argraff glir o hwb mawr ar ffurf nawdd ariannol i'r sector. Yn ymarferol, roedd y mwyafrif o'r arian wedi'i fwriadu er mwyn sefydlu'r timau datblygu Cymunedau'n Gyntaf, datblygu'r partneriaethau a rhoi cymorth gyda datblygiad isadeileddau mewn awdurdodau lleol, yn y sector gwirfoddol a Rhwydwaith Cefnogi Cymunedau'n Gyntaf. Serch hynny, mae'n amlwg bod y lefel gwariant a gyhoeddwyd wedi dylanwadu ar ddisgwyliadau mewn cymunedau ac yn yr asiantaethau statudol a oedd yn dod yn rhan o bartneriaethau. Mae methiant y disgwyliad hwnnw wedi arwain at ganlyniadau hirdymor i gysylltiadau rhwng aelodau cymunedol o bartneriaethau ac aelodau o bartneriaethau sy'n cynrychioli'r sector statudol, gan fod aelodau cymunedol o'r farn bod yr aelodau o'r sector statudol wedi methu â gweithredu'n unol â'u brwdfrydedd cychwynnol dros y rhaglen Cymunedau'n Gyntaf.

Cafwyd dryswch tebyg mewn perthynas â'r disgrifiad o'r rhaglen yn ei dyddiau cynnar fel prif brosiect adfywio ac ymddangosiad terminoleg mewn canllawiau mwy diweddar gan Lywodraeth Cynulliad Cymru, sy'n ei disgrifio fel 'rhaglen datblygu gallu'. Mae'r amwysedd mewn perthynas â bwriad y rhaglen o safbwynt polisi wedi amlygu diffyg cysylltiad eglur rhwng prosesau grymuso a chanlyniadau pendant ym maes adfywio. Mae'r dystiolaeth o'r astudiaethau achos yn awgrymu'n glir bod y disgwyliadau o ran datblygu gallu wedi'u cyrraedd mewn saith o'r naw astudiaeth achos a bod y cymunedau hynny'n barod i symud at raglen sy'n fwy seiliedig ar ganlyniadau, sef canolbwynt y rhaglen Cymunedau Nesaf o 2008/09 ymlaen yn ôl gweinidogion Llywodraeth Cynulliad Cymru.

Gwersi o'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf

Eto, mae hyn yn awgrymu gwersi amlwg o'r profiad gyda'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf.

Gwers 8: wrth ddatblygu unrhyw broses neu strwythur polisi er mwyn hybu'r arfer o rymuso cymunedau, mae'n rhaid cyhoeddi canllawiau clir sy'n amlinellu nodau ac amcanion y polisi.

Mae'n rhaid i'r cylch gorchwyl, y paramedrau ar gyfer gweithredu a'r terfyn swyddogaeth ar gyfer unrhyw offeryn a sefydlir er mwyn hybu'r arfer o rymuso cymunedau fod wedi'u diffinio'n ddiamwys o'r cychwyn cyntaf. Mae nifer o raglenni adfywio hanesyddol wedi creu disgwyliadau ffug yn y cymunedau oedd yn cael eu targedu, sy'n bechod marwol ym maes datblygu cymunedol. Llwyddodd Cymunedau'n Gyntaf i greu disgwyliadau ffug yn y sector statudol hefyd. Mae'n rhaid i bolisi i hybu cynnydd yn yr arfer o rymuso cymunedau osgoi methiannau tebyg er mwyn cael ei dderbyn gan aelodau'r gymuned a chael cefnogaeth gan asiantaethau statudol sy'n gysylltiedig â'i gyflawni. Dylai'r disgwyliadau cychwynnol gael eu pennu mewn modd realistig a'u cyfleu'n ofalus.

Gwers 9: yn benodol, mae'n rhaid i rôl partneriaid o'r sector cyhoeddus gael ei hamlinellu a'i chyfleu'n eglur i'r asiantaethau hynny. Mae amwysedd i bob pwrpas yn galluogi partneriaid i osgoi cyfrifoldeb.

O ran Cymunedau'n Gyntaf cafwyd diffyg canllawiau clir ar gyfer partneriaid statudol, yn rhannol o ganlyniad i'r ffaith nad yw'r polisi'n rhagnodol, ond hefyd am na roddwyd unrhyw ddiffiniadau o dermau allweddol megis 'plygu rhaglenni' a 'phrif-ffrydio' mewn canllawiau. Heb ddisgwyliadau eglur a chyfrifoldebau diffiniedig ar gyfer partneriaid statudol, yn enwedig llywodraeth leol, mae amrywiaeth sylweddol mewn arfer wedi dod i'r amlwg. O fewn yr amrywiaeth hwnnw, mae wedi bod yn bosib i asiantaethau statudol osgoi ymrwymo i'r broses Cymunedau'n Gyntaf yn gyfan gwbl bron. Yn unrhyw raglen genedlaethol i hybu'r arfer o rymuso cymunedau, mae'n rhaid i'r bwriadau o safbwynt polisi a rolau a chyfrifoldebau asiantaethau statudol fod wedi'u diffinio'n eglur gan y Llywodraeth a'i hawduron polisïau.

Cyfnod datblygu'r bartneriaeth

Mae'r sylwadau yn yr astudiaethau achos yn dangos bod partneriaethau mewn gwahanol gyfnodau o ran aeddfedrwydd ac mae hyn yn effeithio ar y ffordd y mae'r bartneriaeth yn gallu rhyngweithio â, a dylanwadu ar asiantaethau allanol. Gellir nodi dau brif gategori.

- *Partneriaethau goddefol* – lle mae diffyg aeddfedrwydd yn y bartneriaeth a hithau'n 'dderbynnnydd' cysylltiadau mwy ymgynghorol eu natur ag asiantaethau allanol. Mae ar y partneriaethau hyn angen mwy o gyfle i gynyddu gallu a datblygu ffyrdd mwy cyfranogol o weithio.
- *Partneriaethau gweithredol* – lle mae aelodau cymunedol effeithiol sy'n gallu ymgysylltu ag asiantaethau statudol gyda hyder a medr. Mae'r profiad o'r astudiaethau achos yn awgrymu, gyda chymorth tîm datblygu, y gellir cyflawni hyn yn weddol gyflym. Fodd bynnag, mae'r dystiolaeth yn amrywiol a chaiff ei phennu gan gysylltiadau cymhleth rhwng ffactorau lleoledig, sy'n cynnwys profiad yn y gorffennol, personoliaethau unigol, profiad y tîm datblygu ac i ba raddau y mae asiantaethau statudol yn derbyn rôl yr aelodau cymunedol ar y partneriaethau.

Mae'r gwerthusiad interim o'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf (LICC, 2006c) yn nodi materion a achoswyd gan y ffaith bod Cymunedau'n Gyntaf wedi'i lansio ar yr un pryd mewn 142 o achosion canfyddedig. Yn arbennig, bu i ddiffyg gweithwyr cymunedol medrus danseilio'r cynnydd cychwynnol yn sylweddol mewn ardaloedd lle methodd timau dibrofiad â datblygu partneriaethau effeithiol yng nghyfnod cynnar y rhaglen. Yn amlwg, mae goblygiadau arwyddocaol yma i unrhyw raglen grymuso cymunedau a gaiff ei lansio'n genedlaethol. Er na allai unrhyw raglen genedlaethol yn y DU i rymuso cymunedau fabwysiadu model mor ddwys o gymorth seiliedig ar ddatblygu cymunedol (gweler yr adran sy'n dwyn y teitl 'Gallu aelodau'r bartneriaeth i rhyngweithio'n llwyddiannus mewn partneriaeth' yn gynharach yn y bennod hon), bydd darparu isadeiledd digonol i alluogi partneriaethau i aeddfedu'n hanfodol.

Gwersi o'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf

Gwers 10: nid yw'n rhwydd grymuso cymunedau ym mhob ardal a bydd yn rhaid wrth lefelau uwch o gynnyddu galluoedd fel cam paratoadol mewn ardaloedd lle nad oes ond ychydig o draddodiad o weithgarwch cymunedol ac mewn ardaloedd â lefelau isel o gyfalaf cymdeithasol. O ganlyniad, bydd y llwyddiant wrth rymuso cymunedau'n amrywio rhwng ardaloedd a bydd gwahaniaeth mawr rhwng lefelau o gyfranogiad lleol yn amlwg yn y tymor byr a'r tymor canolig.

Mae'r ffactorau a drafodwyd yn yr adran hon wedi bod yn seiliedig i raddau helaeth ar arferion a phrofiad y broses bartneriaeth ei hun. Fodd bynnag, mae'r patrymau ar gyfer cynrychioli buddiannau cymunedau a geir mewn partneriaethau a'r berthynas rhwng partneriaethau a mathau eraill o gynrychiolaeth ddemocrataidd yn codi cwestiynau yr eir i'r afael â hwy yn yr adran nesaf yn yr adroddiad.

Cynrychiolaeth a chysylltiadau democrataidd

Yn unrhyw gymuned bydd nifer o lwybrau eraill ar gyfer mynegi safbwyntiau lleol, y mae rhai ohonynt hefyd yn darparu mecanweithiau ar gyfer dylanwad lleol. Ni fydd cynigion ar gyfer cynyddu'r arfer o rymuso cymunedau'n ymddangos mewn gwagle o ran ymgysylltu â'r cyhoedd ond bydd angen eu hintegreiddio ag ystod o strwythurau a phrosesau sydd ar hyn o bryd yn cynnig cyfle ar gyfer 'llais' lleol. Yn ogystal â'r cyfleoedd o bryd i'w gilydd a gynigir gan etholiadau lleol a chenedlaethol, mae ystod o ddulliau ar gyfer dylanwad gan y gymuned, sy'n cynnwys:

- aelodau awdurdodau lleol;
- cyngorau cymuned a thref (lle maent yn bodoli);
- fforymau ardaloedd lleol;
- mudiadau adfywio cymunedol sydd eisoes yn bodoli.

Mae'r mathau amrywiol hyn o gynrychiolaeth leol yn codi'r cwestiwn anodd ynghylch cyfreithlondeb cymharol gwahanol ffyrdd o gynrychioli'r farn leol. Mae hyn yn creu problemau ar gyfer yr asiantaethau a'r partneriaid allanol hynny sy'n ceisio gweithio ar lefel y gymuned.

Aelodau awdurdodau lleol

Gall cynghorwyr wardiau sydd wedi'u hethol yn lleol ystyried bod Cymunedau'n Gyntaf naill ai'n fygythiad i'w statws neu'n gyfle ar gyfer gweithredu'n lleol ac ymgysylltu â'r gymuned. Mae gan yr aelod lleol o bosib rôl bwysig fel ceidwad y porth. Yn gyntaf, fel rhan o'r strwythur llywodraethu, mae cynghorydd yn gallu effeithio'n uniongyrchol ar bolisiau ac arferion y cyngor, a dylanwadu ar gyfeiriad strategol. Yn ail, mae gan aelodau lleol berthnasau â swyddogion a thimau o fewn yr awdurdod lleol, a gallant sicrhau adnoddau a chefnogaeth i amcanion cymunedol.

Mae hybu newid yn rôl yr aelodau lleol wedi bod yn nodwedd allweddol ar strategaethau i ddiwygio llywodraeth leol a gwella gwasanaethau lleol yn y deng mlynedd ddiwethaf, ac mae rôl y 'cynghorydd rheng-flaen' wedi dod i'r amlwg fel y model a ffefrir. Mae dadl ehangach hefyd yn bodoli am rôl cynghorwyr yn y dyfodol yn sgîl y canfyddiad bod aelodau nad ydynt ar y cabinet yn cael eu gwthio i'r cyrion yn strwythur awdurdodau lleol:

Yn Strong and Prosperous Communities mae'r Llywodraeth yn gwneud datganiad cryf am bwysigrwydd cynghorwyr wardiau fel arweinwyr gwleidyddol a chymunedol lleol. Mae'n annog awdurdodau lleol i fabwysiadu pecyn o bwerau a chyfrifoldebau i rymuso aelodau, gan gynnwys cyfleoedd newydd i weithredu ar faterion lleol, dylanwadu ar ddewisiadau am wasanaethau priif-ffrwd, bod yn eiriolwyr mwy effeithiol, a dal y cyngor a darparwyr gwasanaethau eraill i gyfrif yn fwy effeithiol. (James and Cox, 2007, t. 3)

Caiff y darlun hwn o'r 'cynghorydd rheng-flaen' ei ategu gan y profiad gyda'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf lle, mewn chwe astudiaeth achos, mae cynghorwyr yn gweithredu fel pleidwyr cymunedau, gan gynnig arweinyddiaeth ac eiriolaeth i'r gymuned, a chefnogi mudiadau lleol.

Yn y chwe astudiaeth achos hon, caiff cynghorydd yr awdurdod lleol ei nodi fel rhywun sy'n ddylanwadol wrth sicrhau bod swyddogion yr awdurdod lleol yn gweithredu ar y materion a fynegir trwy'r bartneriaeth Cymunedau'n Gyntaf. Mewn pedair o'r astudiaethau achos, yr aelod o'r awdurdod lleol hefyd oedd Cadeirydd y bartneriaeth Cymunedau'n Gyntaf:

Gydag unrhyw broblemau a gawn, gallwn ddweud wrth y Cynghorydd X [*enw'r cynghorydd*] ac fe aiff yn syth at y cyngor neu'r swyddogion dan sylw yn yr awdurdod lleol a'u herio'n uniongyrchol. Dyna'i waith, mewn gwirionedd, sef ein cynrychioli ni. (Astudiaeth achos C, aelod cymunedol)

O ran fy nghyswllt i â'r cyngor, yr hyn sy'n gwbl, gwbl sicr yw, os byddaf yn ffonio fel y cydlynedd Cymunedau'n Gyntaf, nid yw hynny'n cael llawer o ddylanwad. Ond, gyda chefnogaeth y cynghorydd, mae yn cael dylanwad. Pan ein bod yn llwyddo i gael dylanwad, y rheswm yw'r rhan a chwaraeir gan y cynghorydd yn y bartneriaeth. Byddwn i hyd yn oed yn gofyn iddo anfon negeseuon e-bost at bobl cyn i mi siarad gyda nhw fel eu bod yn deall yn glir bod iddo fudd o'r mater, oherwydd fel arall ni fyddent yn trafferthu. (Astudiaeth achos A, Gweithiwr Cymunedau'n Gyntaf)

Mae'r rôl 'bleidio' hon yn golygu bod y cynghorydd yn adnodd allweddol o safbwynt ei rym, gan weithredu fel sbardun i weithredu ar ran Cymunedau'n Gyntaf. Ychwanegir ymhellach at y gallu hwn gan ddau ffactor.

- *Pan fo'r cynghorydd yn aelod o grŵp y blaid sy'n rheoli yn yr awdurdod lleol.* Dywedwyd fod gan aelodau'r wrthblaid lai o ddylanwad ar swyddogion.
- *Pan fo gan y cynghorydd statws uchel fel aelod o'r cabinet neu fel uwch ffigwr o fewn yr awdurdod.* Yn astudiaeth achos E, roedd y cynghorydd oedd yn aelod o'r bartneriaeth hefyd yn Ddirprwy Arweinydd y Cyngor ac roedd yn cael ei ystyried yn adnodd pwysig o safbwynt y bartneriaeth yn cyflawni'i hamcanion o fewn yr awdurdod lleol.

Mae pwysigrwydd rôl aelodau o'r awdurdod lleol o ran cefnogi rhaglenni adfywio hefyd wedi cael ei nodi yng nghanfyddiadau Rhaglen Gyndogaethau Sefydliad Joseph Rowntree (Taylor *et al.*, 2007), sy'n nodi'n eglur yr effaith y gall cynghorydd lleol cefnogol ei chael ar fentrau adfywio cymunedol. Bydd yr hawl i gynghorwyr alw am weithredu a gyflwynwyd trwy Ddeddf Llywodraeth Leol a Chynnwys y Cyhoedd ym maes Iechyd 2007 hefyd yn amlwg o gymorth i ddatblygu'r rôl hon i gynghorwyr.

Mae hefyd yn wir y gall cynghorwyr deimlo bod mentrau cymunedol yn fygythiad iddynt, gan eu bod yn cynnig llais arall ar ran y gymuned sy'n wahanol i'w rôl gynrychioladol hwy eu hunain a gallant wrthwynebu camau gweithredu a gymerir gan bartneriaethau lleol. Er nad oedd tystiolaeth yn ein hastudiaethau achos ni o aelodau lleol yn bod yn rhwystrol yn fwriadol, mae ymchwil arall yn awgrymu y gall hyn fod yn rhwystr mawr i allu partneriaethau Cymunedau'n Gyntaf i wneud cynnydd (Scorrer ac Adamson, 2007). Mae enghreifftiau o gynghorwyr gelyniaethus ac aflonyddgar yn bodoli ac mae awdurdodau lleol a Llywodraeth Cynulliad Cymru wedi bod yn gyndyn o ymyrryd pan fo hyn yn digwydd. Fodd bynnag, yn ein hastudiaethau achos, pan nad oedd cynghorydd yn cyflawni'r rôl fel 'cynghorydd rheng-flaen', roedd yn syml yn bod yn oddefol neu'n anweithredol mewn perthynas â'r bartneriaeth Cymunedau'n Gyntaf.

Mae hyn yn awgrymu bod sefydlu canllawiau eglur ar gyfer cynghorwyr yn hanfodol, ac y dylai hyfforddiant a chymorth gael eu rhoi hefyd gan asiantaethau megis Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru yng Nghymru, y Gymdeithas Llywodraeth Leol yn Lloegr a mentrau gwella gwasanaethau megis asiantaeth IDeA, sy'n gweithredu'i Chymuned Ymarfer Datblygu Aelodau ar-lein, a'r Academi Arweinyddiaeth Leol (LoLA) gysylltiedig.

Cynghorau cymuned

Mewn pedair o'r ardaloedd a oedd yn rhan o'r astudiaethau achos roedd cynghorau cymuned yn bodoli, ond nid oeddem yn gallu asesu pa mor weithgar oeddent. Mae nifer o ardaloedd yng Nghymru heb gynghorau cymuned na chynghorau tref ac mae'u rhychwant a'u rôl yn amrywio'n sylweddol. A hwythau'n cael eu hystyried ar y cyfan yn haen gyntaf llywodraeth leol, maent i raddau helaeth yr un fath â'r cynghorau plwyf yn Lloegr. Cânt eu hariannu trwy braesept lleol sydd wedi'i gynnwys yn y Tâl Cymunedol cyffredinol, mae ganddynt bwerau cyfyngedig a lefelau isel o ddylanwad yn gyffredinol ar awdurdodau unedol. Fe ymgynghorir â hwy ynghylch penderfyniadau cynllunio ac maent fel arfer yn darparu gwasanaethau lleol megis neuaddau cymunedol, cyfleusterau cyhoeddus, llochesi bysus ac yn gofalu am fannau cyhoeddus lleol a llwybrau troed a marchlwybrau yn y plwyf. Ym mhob ardal yn yr astudiaethau achos heblaw am un, nid oedd unrhyw dystiolaeth bod cynghorau cymuned na chynghorau tref yn chwarae unrhyw ran yn y broses Cymunedau'n Gyntaf ac nid yw'n ymddangos eu bod wedi ymgysylltu â'r bartneriaeth leol i unrhyw raddau mesuradwy. Roedd rhai cynghorwyr cymuned hefyd yn aelodau o bartneriaethau ond yn gweithredu'n fwy fel trigolion nag fel cynghorwyr cymuned.

Mae cynyddu amlygrwydd cynghorau plwyf ar gyfer Lloegr yn Neddf Llywodraeth Leol a Chynnwys y Cyhoedd ym maes lechyd 2007 yn awgrymu awydd ar ran y Llywodraeth i gryfhau presenoldeb cynghorau plwyf mewn trefniadau llywodraethu lleol. Bydd cynghorau plwyf bellach yn haws i'w sefydlu ar gais cymunedau ac mae'r rôl o'u sefydlu wedi'i throsglwyddo i awdurdodau unedol ac awdurdodau dosbarth er mwyn symleiddio a chyflymu'r broses. Byddant hefyd yn cael eu hymestyn i Lundain a gellir rhoi enwau eraill iddynt yn hytrach na chynghorau plwyf neu gynghorau tref. Bydd plwyfi sefydledig hefyd yn gallu gwneud cais am statws plwyf o safon er mwyn cydnabod eu harfer da. Fodd bynnag, mae'r Llywodraeth hefyd yn cydnabod nad ydynt yn briodol i bob cymuned ac mae'r profiad yn yr astudiaethau achos yma'n awgrymu, yn y mwyafrif o achosion, mai effaith gyfyngedig y mae'r cynghorau hyn yn ei chael ac mai ychydig o hygredded sydd ganddynt yn llygaid y cyhoedd.

Fodd bynnag, fel y cydnabuwyd yn y Papur Gwyn ar Lywodraeth Leol, mae'n bosib eu bod yn cael mwy o effaith a bod y cyhoedd yn fwy hoff ohonynt mewn ardaloedd gwledig ac, yn astudiaeth achos B (ein hardal gwbl wledig), mae'r pedwar cyngor cymuned cyfansoddiadol wedi darparu strwythur trefniadaethol a dull i gynrychioli'r gymuned ar gyfer y bartneriaeth Cymunedau'n Gyntaf. Yn yr achos hwn, maent wedi helpu i wneud iawn am y diffyg hunaniaeth gymunedol canfyddedig a achosir gan wasgariad eang y cymunedau yn y bartneriaeth.

Mudiadau adfywio cymunedol sydd eisoes yn bodoli

Mae presenoldeb mathau blaenorol o weithredu cymunedol yn effeithio ar y ffordd y mae Cymunedau'n Gyntaf yn gweithredu. Ym mhob un heblaw am un o'r ardaloedd oedd yn rhan o'r astudiaethau achos roedd cyrff datblygu cymunedol i'w cael a'r rheiny'n bodoli ers y cyfnod cyn y fenter Cymunedau'n Gyntaf. Yn y rhan fwyaf o achosion roedd y rhain yn fudiadau cymunedol annibynnol yn gweithredu fel ymddiriedolaethau datblygu, ac roedd ganddynt lefelau incwm uchel a phortffolios cymhleth o ran gweithredu cymunedol. Mewn dwy ardal a oedd yn rhan o'r astudiaethau achos roeddent wedi derbyn cymorth trwy'r rhaglen Pobl mewn Cymunedau (rhagflaenydd i'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf gan Lywodraeth Cynulliad Cymru). Roedd yr ymddiriedolaethau hyn yn fudiadau hirsefydlog a oedd wedi datblygu cysylltiadau da â chynghorau ac asiantaethau a oedd yn bartneriaid. Yn y rhan fwyaf o'r ardaloedd roedd hanes hir o weithgareddau chwaraeon a diwylliannol yn cael eu trefnu gan y gymuned ei hun.

Mae presenoldeb gweithgarwch o'r math hwn yn y gorffennol yn creu *effaith waddol* y mae'r bartneriaeth Cymunedau'n Gyntaf yn gweithredu oddi mewn iddi. Yn y rhan fwyaf o ffyrdd, mae'r effaith waddol hon yn cael dylanwad cadarnhaol ar allu Cymunedau'n Gyntaf i annog y gymuned i gymryd rhan. Mae cysylltiad eglur rhwng gweithgareddau cymunedol yn y gorffennol, lefel y cyfalaf cymdeithasol a pharodrwydd presennol y gymuned leol i chwarae rhan yn y bartneriaeth Cymunedau'n Gyntaf. Yn astudiaeth achos E yr oedd hyn ar ei fwyaf amlwg lle'r oedd traddodiad cryf o hunandrefnu mewn cymuned lofaol wedi cael ei adlewyrchu mewn cefnogaeth weithredol i'r streic ym 1984/85 a datblygiad mudiad cymunedol mawr yn sgîl cau pyllau glo. Fodd bynnag, gall yr effaith waddol fod yn negyddol hefyd mewn nifer o ffyrdd.

- I asiantaethau sy'n bartneriaid ac yn gweithio gyda'r gymuned, gall mwy nag un pwynt cyswllt achosi dryswch neu wanedu gwaith. Gall hyn arwain at beidio â gweithredu, am nad yw partneriaid yn dymuno penderfynu/diffinio pwy y dylent

weithio â hwy. Yn ddelfrydol, bydd yr holl gyfranogwyr lleol yn adnabod amcanion cyffredin ac yn sefydlu rolau ar gyfer eu cyflawni.

- Gall fod yn anodd datblygu strategaethau cydlynol. Pan fo nifer sylweddol o fudiadau cymunedol eisoes yn bodoli, efallai mai ar gyfer rôl hwyluso/cydlynu y byddai Cymunedau'n Gyntaf yn fwyaf addas.
- Mewn dwy ardal a oedd yn rhan o'r astudiaethau achos (astudiaethau achos A a D), roedd cryn dipyn o wrthdaro rhwng y bartneriaeth Cymunedau'n Gyntaf a oedd newydd ei sefydlu a'r mudiadau cymunedol mwy hirsefydlog. Yn y ddau achos, roedd y bartneriaeth Cymunedau'n Gyntaf newydd yn cael ei rheoli gan yr awdurdod lleol ac roedd y mudiadau lleol a oedd eisoes yn bodoli'n teimlo bod ei sefydlu'n tanseilio'u gwaith hirsefydlog yn y gymuned. Mewn un achos, mae'r gwrthdaro hwnnw wedi'i ddatrys yn dilyn cyfranogi o Raglen Gymdogaethau Sefydliad Joseph Rowntree a'r gwasanaeth cyfryngu a ddarparwyd gan y rhaglen honno. Yn y llall, mae'n dal i fod yn rhwystr mawr i'r bartneriaeth Cymunedau'n Gyntaf o ran cyflawni rhai o'i hamcanion ym maes datblygu cymunedol. Serch hynny, mae'r bartneriaeth wedi llwyddo i sefydlu lefel uchel o gyfranogiad gan y gymuned ac mae'r grŵp mwy hirsefydlog i raddau helaeth ar farw ond yn parhau i reoli adnoddau lleol allweddol.

Gwersi o'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf

Bydd unrhyw bolisi i hybu'r arfer o rymuso cymunedau'n ei gwneud yn angenrheidiol creu mecanwaith lleol sy'n cynnig lleoliad ar gyfer clywed llais y gymuned a gweithredu ar yr hyn a glywir. Mae'n anochel y bydd cysylltiadau a datgysylltiadau â strwythurau lleol sydd eisoes yn bodoli ac sydd o bosib eisoes yn cyflawni rôl allweddol a phoblogaidd o ran datblygu lleol, cyflenwi gwasanaethau a dylanwadu ar asiantaethau statudol. Mae rôl yr aelod o'r awdurdod lleol mewn gymuned yn amlwg yn rhywbeth canolog sydd o bwys.

Gwers 11: mae'n rhaid i unrhyw strwythurau a phrosesau a ddatblygir i rymuso cymunedau ddarparu rôl eglur ar gyfer aelodau'r awdurdod lleol sy'n gydnaws â, ac sy'n datblygu, eu rôl gyfredol yn yr awdurdod lleol. Dylai strwythurau a phrosesau sy'n cael eu rhoi ar waith eu hannog i gymryd rhan, gan hwyluso hynny a'u gwobrwyo am wneud.

Mae'r profiad a ddaeth i'r amlwg yn yr astudiaethau achos yn awgrymu potensial cyfyngedig ar gyfer cyfraniad gan gynghorau cymuned a chynghorau tref. Fodd bynnag, mae'r amrywiaeth rhyngddynt o ran lefelau gweithgarwch a'u

(Parhad)

habsenoldeb llwyr mewn nifer o gymunedau'n creu anhawster hollbwysig o ran sefydlu rôl benodol mewn unrhyw fecanweithiau lleol ar gyfer grymuso cymunedau.

Gwers 12: bydd yr amrywiaeth sylweddol ym modolaeth, rôl a lefelau gweithgarwch cynghorau cymuned (neu gynghorau plwyf) yn ei gwneud yn anodd rhagnodi'u rôl yn unrhyw symudiad tuag at gynyddu'r arfer o rymuso cymunedau. Dylai unrhyw gynig ganiatáu lle i arfer lleol ddod i'r amlwg sy'n adlewyrchu rôl gyfredol cynghorau cymuned a chynghorau plwyf a'u statws yn y gymuned.

Yn ogystal, mae'r profiad yn ein hastudiaethau achos yn awgrymu canlyniad cadarnhaol iawn pan fo profiad, gwybodaeth ac ymrwymiad mudiadau cymunedol sydd eisoes yn bodoli'n cael ei harneisio yn y bartneriaeth leol sydd wrthi'n dod i'r amlwg (astudiaethau achos B, C, E a G). Mae hefyd yn awgrymu ei bod yn bosib cael canlyniadau negyddol iawn pan fo'r strwythur sy'n dod i'r amlwg yn efelychu ac yn dyblygu gweithgareddau presennol ac yn cael ei orfodi o'r tu allan i'r gymuned. O ganlyniad, mae angen i gynigion i ddatblygu'r arfer o rymuso cymunedau ymgysylltu'n ofalus â strwythurau presennol ar gyfer cynrychioli'r gymuned a chyfranogiad gan y gymuned, a datblygu'u rôl yn hytrach na'i disodli.

Gwers 13: mae'n rhaid i gynigion i rymuso cymunedau ac ymgysylltu â'r bobl leol gydnabod rôl fforymau a chyrrff lleol presennol megis ymddiriedolaethau datblygu cymunedol a darparu llwybrau mynediad clir er mwyn iddynt ddod yn rhan o'r mecanwaith lleol sydd wrthi'n dod i'r amlwg ar gyfer grymuso cymunedau.

Ffactorau yn yr amgylchedd ehangach

Mae'r drafodaeth wedi nodi nifer o faterion hollbwysig sy'n gysylltiedig â chynllunio a gweithredu'r strwythur ar gyfer grymuso cymunedau a gynrychiolir gan y bartneriaeth Cymunedau'n Gyntaf. Fodd bynnag, mae'n bwysig cydnabod yr amgylchedd cymhleth y mae Cymunedau'n Gyntaf yn gweithredu ynddo ochr yn ochr â rhaglenni a mentrau ychwanegol a gyflawnir gan ystod eang o asiantaethau yn y gymuned bolisi. Mewn rhai ardaloedd ac mewn rhai meysydd polisi mae hyn yn creu cystadleuaeth a dyblygiad, a gall gael effaith arwyddocaol ar weithrediad y bartneriaeth Cymunedau'n Gyntaf a'r llwyddiant a geir wrth gynnwys y gymuned yn y broses. Caiff y ffactorau hyn eu hystyried isod.

Materion gwledig

Yn gyffredinol, nid oedd gwahaniaeth mawr rhwng y cymunedau trefol, y cymunedau trefol-yn-y-cymoedd a'r cymunedau gwledig a astudiwyd. Mae'r mwyafrif o'r materion yn gyffredin rhyngddynt ac mae'r casgliadau o'r astudiaethau achos yn dangos cryn unffurfiaeth. Tra bod un astudiaeth achos (B) yn gweithredu mewn amgylchedd gwledig, mae astudiaeth achos E, er mai cymuned drefol-yn-y-cymoedd ydyw o ran ei nodweddion, hefyd yn cynnwys cefnwlad wledig ac yn profi nifer o'r anawsterau sy'n ymwneud ag arwahanrwydd a chludiant a gysylltir â chymunedau gwledig yng Nghymru. Roedd y seminar a gynhaliwyd yng Ngogledd Cymru i drafod canfyddiadau oedd yn dod i'r amlwg hefyd yn cynnwys cyfranogwyr o bartneriaethau mewn ardaloedd gwledig ac mae'u safbwyntiau hwy wedi'u cynnwys yma.

Gellir nodi nifer o faterion sy'n wledig yn benodol ac sy'n effeithio ar batrymau o safbwynt y gymuned yn cymryd rhan yn y partneriaethau.

- Cludiant – er nad yw wedi'i gyfyngu i leoliadau gwledig, mae prinder cludiant cyhoeddus yn gyffredinol yng Nghymru'n fwy difrifol mewn ardaloedd gwledig. Yn y partneriaeth wledig yr oedd ei chymunedau wedi'u gwasgaru'n eang yn ddaearyddol, mae hyn yn dwyn goblygiadau amlwg i gyfranogiad y cyhoedd trwy greu rhwystr i fynediad at gyfarfodydd.
- Mae diffyg poblogaethau sylweddol mewn cymunedau unigol wedi'i gwneud yn angenrheidiol 'cadwyno' cymunedau mewn partneriaethau sengl. Mae hyn yn dwyn goblygiadau i hunaniaeth gymunedol a chydlynid mewn partneriaethau. Mae'r bartneriaeth wledig yn nodi'i bod yn anodd goresgyn ynysoldeb a hybu cydlynid rhwng y pedair cymuned sy'n perthyn iddi.
- Mae'r ffaith bod poblogaethau tlawd wedi'u gwasgaru dros ardaloedd daearyddol eang yn ei gwneud yn anodd adnabod angen, a chynllunio rhaglenni i ddiwallu'r angen hwnnw.
- Yn ardal yr astudiaeth achos wledig, ceir rhaniadau cymhleth a thrawsbynciol. Ceir rhaniadau rhwng siaradwyr Cymraeg a siaradwyr Saesneg. I ryw raddau mae hyn yn cyfateb i'r rhaniadau rhwng y boblogaeth leol sefydledig a mewnfudwyr.

O ganlyniad i'r ddynmeg hon, ceir amrywiaeth posib yn y ffordd y mae Cymunedau'n Gyntaf yn gweithio mewn ardaloedd gwledig. Yn astudiaeth achos B roedd y bartneriaeth yn cael ei hystyried yn ddyfais ar gyfer galluogi a hwyluso yn hytrach nag yn asiant ar gyfer cyflawni prosiectau. Roedd yn rhoi cymorth i fudiadau

mwy lleol gyflawni'u hamcanion. Llwyddwyd i ymgysylltu â'r gymuned yn rhannol trwy weithio gyda'r cynghorau cymuned a threfnu bod pob ward yn darparu dau gynrychiolydd i ymuno â bwrdd y bartneriaeth.

Un ymateb (a nodwyd yn y seminar yng Ngogledd Cymru) i faterion sy'n ymwneud â gwasgariad a chynrychiolaeth gymunedol oedd seilio aelodaeth y bartneriaeth ar aelodau cymunedol a mynd heb gynrychiolaeth sylweddol o'r sector statudol. Roedd y partneriaethau'n cael eu hystyried yn fforymau cymunedol ac roedd cynrychiolwyr o gyrrff yn y sector statudol yn cael eu cyfethol pan oedd materion neu brosiectau penodol yn golygu bod angen iddynt fod yn bresennol. Ymddengys mai'r effaith gadarnhaol a geir o ganlyniad i'r dull hwn yw proses bartneriaeth sy'n fwy 'ystyriol o'r gymuned' lle nad yw pobl leol yn teimlo dan fygythiad yn wyneb presenoldeb proffesiynol mawr. Mae'r dull hefyd yn cynnig rhywfaint o ryddhad i asiantaethau a oedd yn ei chael yn anodd o ran gorfod bod yn bresennol mewn cyfarfodydd pa un a oedd y gwasanaeth a ddarperir ganddynt yn eitem ar yr agenda ai peidio. Roedd cyfranogwyr yn y seminar o'r farn bod hyn yn creu cysylltiadau gwell ag asiantaethau statudol, a oedd wedyn yn fwy tebygol o ymateb yn gadarnhaol pan fyddent yn cael cais am gymorth. Fodd bynnag, teimlid hefyd fod y dull hwn yn atal y posibilrwydd o feithrin perthnasau rhwng y gymuned a'i darparwyr gwasanaethau, sy'n rhywbeth yr oedd y Bartneriaeth Cymunedau'n Gyntaf wedi'i bwriadu i'w ddarparu. Yn anffodus, nid oedd yr un o'r astudiaethau achos yn defnyddio'r dull hwn ac ni all yr adroddiad hwn ond tynnu sylw at yr arfer gan nad yw'n gallu rhoi ystyriaeth effeithiol i'w effaith ar y broses benderfynu ar lefel leol.

Gwersi o'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf

Mae'r dimensiwn gwledig yn golygu anawsterau penodol ar gyfer ffordd o wneud penderfyniadau sy'n seiliedig ar ardaloedd. Mae gwasgariad y boblogaeth, hunaniaethau cymunedol lleoledig iawn a diffyg màs critigol yn y boblogaeth mewn grwpiau targed penodol oll yn creu amodau nad ydynt yn amlwg mewn poblogaethau crynodedig iawn sy'n profi tldi mewn cymunedau trefol-yn-y-cymoedd a chymunedau trefol. Er gwaethaf yr anawsterau posib hyn, roedd cyfranogwyr yn astudiaeth achos B ac yn y seminar yng Ngogledd Cymru o'r farn bod model partneriaeth Cymunedau'n Gyntaf wedi bod yn ddefnyddiol a'i fod yn gallu annog pobl leol i gymryd rhan. Fodd bynnag, roedd hyn wedi'i gyflawni trwy ei aildrefnu er mwyn ymateb i amodau gwledig. Yn arbennig, roedd yr arfer o gael partneriaeth yr oedd y mwyafrif o'r aelodau'n rhai cymunedol, gyda chynrychiolwyr asiantaethau statudol yn mynychu ar sail ad hoc yn datrys nifer o faterion sy'n gysylltiedig â phroblem poblogaeth wasgaredig a chynnwys ardaloedd daearyddol mawr.

(Parhad)

Gwers 14: mae'n rhaid i strwythurau a phrosesau a gychwynnir er mwyn hybu'r arfer o rymuso cymunedau fod yn sensitif i faterion gwledig, a chydnabod yr angen i arfer lleol ddod i'r amlwg sy'n gallu adlewyrchu priodweddau cymdeithasol a daearyddol penodol ardaloedd gwledig amrywiol.

Gwers 15: mae'r berthynas rhwng aelodaeth gymunedol ar bartneriaethau ac aelodaeth fwy ad hoc o'r sector statudol a adlewyrchir mewn rhai partneriaethau gwledig yng Nghymru'n cynnig model defnyddiol ar gyfer datrys rhai o'r problemau a brofir yn fwy cyffredin gyda'r sector statudol yn cefnogi nifer o bartneriaethau a phryderon cymunedau ynghylch goruchafiaeth y sector statudol mewn partneriaethau.

Er na sylwyd ar hyn yn uniongyrchol yn unrhyw un o'r astudiaethau achos, gallai'r model y soniwyd amdano, lle mae'r bartneriaeth wedi'i seilio'n fwy ar y gymuned gyda chynrychiolwyr o'r sector statudol yn mynychu ar sail ad hoc a chyfetholedig, gynnig dull sy'n defnyddio llai o adnoddau ar gyfer rhedeg fforymau lleol i rymuso cymunedau. Gallai'r model ddatrys nifer o faterion allweddol.

- Byddai'r cyfarfodydd yn fwy ystyriol o'r gymuned ac yn llai bygythiol i aelodau cymunedol, yn enwedig y rheiny sy'n ceisio 'cael eu traed danynt'.
- Byddai angen llai o adnoddau gan asiantaethau statudol a gallai ffafrio cynrychiolaeth gan bobl uwch eu safle pan fo angen.
- Gallai asiantaethau statudol fod yn fwy ymatebol i faterion cymunedol pe na baent yn ymwneud yn barhaus â manylion gweithrediad y bartneriaeth.

Rôl y gwasanaeth sifil a llywodraeth leol

Ym mhob un o'r ardaloedd a oedd yn rhan o'r astudiaethau achos, cyfeiriwyd at y fiwrocratiaeth sy'n gysylltiedig â'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf. Bu thema gref yn rhedeg drwy'r cyfweiliadau hefyd, sef bod gan y gweision sifil sy'n cyflawni'r rhaglen ddiffyg dealltwriaeth am gyflenwi gwasanaethau yn y gymuned ac am amcanion y rhaglen yr oeddent yn ei gweinyddu o safbwynt datblygu galluoedd. Yn ogystal, mae partneriaethau wedi bod yn pryderu'n arbennig ynghylch yr oedi cyn gwneud penderfyniadau am ariannu.

Bu i'r gwerthusiad interim o'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf amlygu pryderon ynghylch gallu'r gwasanaeth sifil, o ran niferoedd er mwyn ymdopi â'r rhaglen ac o ran gwybodaeth er mwyn deall y ffyrdd y mae'n rhaid datblygu galluoedd ar lawr gwlad:

Roedd tîm mewnol Llywodraeth y Cynulliad yn cael ei orymestyn yn ystod dwy flynedd gyntaf y rhaglen o ran adnoddau a'r arbenigedd a oedd yn angenrheidiol er mwyn gweinyddu'r rhaglen a chynnig cyngor a chanllawiau. (LICC, 2006c, t. 31)

Mynegwyd pryderon tebyg gan bartneriaethau am rôl llywodraeth leol, sy'n allweddol bwysig pan mai'r awdurdod lleol yw derbynnydd y grant. Yn hyn o beth mae'r profiadau'n amrywio. Roedd nifer o'r awdurdodau lleol yn ardaloedd yr astudiaethau achos wedi mynd ar drywydd ad-drefnu mewnol er mwyn hwyluso'r broses Cymunedau'n Gyntaf ac maent wedi sefydlu timau cymorth effeithiol (astudiaethau achos A, C, E, G, H, I).

Yn astudiaeth achos H, roedd y berthynas rhwng aelodau cymunedol allweddol o'r bartneriaeth, gan gynnwys y Cadeirydd, wedi torri i lawr yn ddiweddar yn sgîl canfyddiadau o fewn y bartneriaeth bod y broses yn un 'o'r brig i lawr' a bod yr awdurdod lleol i bob pwrpas yn gwneud penderfyniadau ar ran y gymuned. Er nad yw'n bosib gwneud sylwadau ar y sefyllfa yn yr adroddiad hwn, mae'n arwydd o natur hollbwysig y berthynas rhwng y bartneriaeth a'r awdurdod lleol. Yn yr achos hwn, mae'r bartneriaeth bellach yn chwilio am dderbynnydd grant arall o fewn y sector gwirfoddol.

Yn astudiaeth achos F, ceir cytundeb cyffredinol bod yr awdurdod lleol wedi methu â deall goblygiadau'r model Cymunedau'n Gyntaf yn ystod blynyddoedd cyntaf ei chyflawni a'i fod hefyd wedi methu â sefydlu model gweithio effeithiol yn seiliedig ar ardaloedd. Yn dilyn ymyrraeth Llywodraeth Cynulliad Cymru yn 2006, aed ati i ad-drefnu'n llwyr, penodwyd staff newydd ac fe atgyfodwyd y broses Cymunedau'n Gyntaf. Fodd bynnag, mae canfyddiadau negyddol yn dal i fodoli yn y gymuned ac mae'r ymdrechion i ailadeiladu'r bartneriaeth yn broses hir a chymhleth ac ymddiriedaeth y gymuned yn yr awdurdod lleol yn is nag y bu erioed. O'u cyferbynnu, bu i astudiaethau achos A, B, C, E ac I nodi perthynas gadarnhaol ar y cyfan ag aelodau a swyddogion yr awdurdodau lleol. Roedd mwy o densiynau yn y berthynas yn astudiaethau achos D a G ac roedd angen mwy o waith parhaus i gynnal perthnasau gweithio effeithiol â'r ystod o adrannau gwasanaethau yn yr awdurdodau lleol.

Mae'r canfyddiadau hyn yn awgrymu na ellir cymryd yn ganiataol bod gweision sifil ac awdurdodau lleol yn meddu ar y gallu i weithio mewn ffyrdd sy'n hybu'r arfer o rymuso cymunedau. Mae cynnwys dinasyddion a chymunedau yn y ffordd y caiff gwasanaethau'u cyflenwi, a grymuso aelodau cymunedol i wneud penderfyniadau'n gyfystyr â gwrthdroi rôl gyffredinol y Wladwriaeth leol a chanolog, a honno'n rôl sydd wedi datblygu dros y ganrif ddiwethaf a mwy. Yn arbennig, mae model ar gyfer

cyflenwi gwasanaethau sy'n seiliedig ar rôl fwrdeistrefol yr awdurdod lleol wedi lleihau i'r eithaf rôl y gymuned yn y broses ac wedi pellhau'r Wladwriaeth leol oddi wrth ei hetholwyr (Adamson, 2006). Yn y model hanesyddol hwn, mae cymunedau a dinasyddion wedi cael eu hystyried yn dderbynyddion goddefol gwasanaethau. O ganlyniad, er mwyn gwneud penderfyniadau sy'n grymuso cymunedau, mae'n rhaid wrth gryn dipyn o gymorth a datblygiad proffesiynol ar gyfer gweision sifil a staff yr awdurdod lleol er mwyn iddynt weithio mewn ffyrdd newydd. Mae hwn yn fater sy'n ymwneud â newid diwylliannol a strwythurol ac mae'n golygu bod angen diwygio prosesau sydd wedi hen ennill eu plwyf, yn enwedig y rheiny sy'n gysylltiedig ag archwilio ariannol gan y Llywodraeth ganolog a llywodraeth leol.

Mae hwn hefyd yn fater sy'n ymwneud ag adnoddau, gan fod y disgwyliad y bydd asiantaethau yn y sector cyhoeddus yn cydweithio'n agos â'r cyhoedd yn eu hardal yn golygu y bydd angen ailgyfeirio ystod eang o nodweddion cyfundrefnol. Gallai'r rhain gynnwys lleoliad a hygyrchedd swyddfeydd, gwell mynediad ar gyfer y cyhoedd at adnoddau ac amser y staff, cynnwys y staff mewn fforymau cymunedol, ailhyfforddi staff mewn arferion sy'n ymwneud â gweithio yn y gymuned ac, yn y pen draw, ailgyfeirio mecanweithiau ar gyfer polisïau a chyflawni er mwyn adlewyrchu'r hyn sydd o bwys i'r cyhoedd.

Gwersi o'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf

Mae'r drafodaeth hon yn awgrymu rhai rhwystrau sefydliadol allweddol sy'n gysylltiedig â gallu'r gwasanaeth sifil, llywodraeth leol a'r sector cyhoeddus i ddod yn rhan o gamau i leoleiddio'r broses benderfynu'n fwy. Mae hyn yn awgrymu bod cyfuniad o allu personol a sefydliadol yn y sector cyhoeddus yn gwneud grymuso cymunedau'n anodd, hyd yn oed pan fo gan bob un o'r partneriaid ewyllys gref. Mae'r gwersi allweddol fel a ganlyn.

Gwers 16: bydd ar staff y gwasanaeth sifil, yr awdurdod lleol a'r sector cyhoeddus angen hyfforddiant a chymorth er mwyn galluogi dulliau mwy cyfranogol o weithio i ffynnu.

Bydd angen i gynigion i rymuso cymunedau'n fwy hybu newid proffesiynol, cymdeithasol, diwylliannol, sefydliadol a chyfundrefnol ar nifer gymhleth o lefelau er mwyn llwyddo i rymuso cymunedau. Mae'n anorfod bod hon yn broses yn y tymor canolig neu'r tymor hir. Bydd cynigion megis y rheiny yn Neddf Llywodraeth Leol a Chynnwys y Cyhoedd ym maes Iechyd 2007 yn anodd i'w gweithredu a bydd angen i asiantaethau megis y Gymdeithas Llywodraeth Leol yn Lloegr a Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru yng Nghymru eu hyrwyddo a'u cefnogi mewn ffordd weithredol.

(Parhad)

Gwers 17: bydd ar gyrff sy'n perthyn i'r Wladwriaeth a'r sector cyhoeddus angen nawdd ariannol er mwyn cael y newidiadau sy'n ofynnol. Gellid darparu hyn trwy arallgyfeirio nawdd o fodolau cyflenwi traddodiadol i arfer sy'n canolbwyntio'n fwy ar y dinesydd neu drwy ffrydiau newydd o arian wedi'i neilltuo.

Yng nghyd-destun Cymunedau'n Gyntaf, rhoddwyd cymorth ariannol i awdurdodau lleol ddatblygu mecanweithiau cymorth canolog ac i alluogi'r awdurdod lleol i'w ail-drefnu'i hun ar sail y ddarpariaeth Cymunedau'n Gyntaf. Yn genedlaethol, mae 58 o swyddi mewn awdurdodau lleol wedi cael eu hariannu'n uniongyrchol. Mae pump o'n hastudiaethau achos wedi'u lleoli mewn ardaloedd sy'n rhan o awdurdodau lleol lle mae cryn dipyn o newid isadeileddol wedi digwydd o fewn yr awdurdod lleol er mwyn tanategu'r broses Cymunedau'n Gyntaf. Yn ogystal, yn dilyn dechrau araf a sylfaen adnoddau isel, mae Llywodraeth Cynulliad Cymru wedi datblygu adnodd canolog sy'n cynnwys chwe aelod o staff a dau secondai. Hefyd, mae pum tîm gweithredu lleol sy'n cynnwys 18 aelod arall o staff.

Mae cymorth ychwanegol wedi cael ei roi i'r sector gwirfoddol ehangach trwy ariannu Rhwydwaith Cefnogi Cymunedau'n Gyntaf gan Lywodraeth Cynulliad Cymru, sy'n gonsortiw m o wyth o gyrff yn y trydydd sector. Ar y cyfan, mae 17.5 aelod o staff llawn-amser wedi cael eu hariannu. Gyda'i gilydd mae hwn yn adnodd sylweddol yn ychwanegol at yr 800 a mwy o swyddi mewn Timau Datblygu Cymunedau'n Gyntaf. Er nad ydym yn awgrymu y gallai rhaglen ledled y DU i hybu'r arfer o rymuso cymunedau gael ei hariannu ar lefelau tebyg, mae'r adnoddau hyn yn arwydd o'r gofyn am ddarparu sylfaen gadarn i broses benderfynu ar lefel lleol.

Cysylltiadau â strwythurau eraill ar gyfer ymgysylltu â chymunedau

Un o fethiannau amlwg y broses Cymunedau'n Gyntaf fu'i diffyg dylanwad ar y broses cynllunio cymunedol a sefydlwyd gan Ddeddf Llywodraeth Leol 2003. Mae'r Ddeddf yn ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau lleol fynd ati mewn ffordd weithredol i ymgysylltu â chymunedau wrth bennu blaenoriaethau lleol a dylanwadu ar y broses cynllunio strategol ar lefel yr awdurdodau lleol. Un bartneriaeth Cymunedau'n Gyntaf yn unig oedd yn gallu rhoi tystiolaeth o'i dylanwad ar y broses hon a nodi blaenoriaethau yr oedd wedi'u pennu ar lefel y bartneriaeth yn y cynllun cymunedol. Mewn partneriaethau eraill, roeddent naill ai heb fod yn ymwybodol o'r broses neu'n teimlo na fedrent ddylanwadu ar ddatblygiad eu cynllun lleol.

Mae hyn yn rhannol yn fethiant sy'n deillio o'r ffaith bod y ddau bolisi wedi datblygu ochr yn ochr â'i gilydd. Sefydlwyd y rhaglen Cymunedau'n Gyntaf mewn rhai ardaloedd cyn i'r awdurdodau lleol ddechrau cyflawni'u rhwymedigaethau mewn perthynas â chynllunio cymunedol. Roedd y camau i weithredu'r broses cynllunio cymunedol yn fratiog iawn yng Nghymru ac roedd y lefelau o ran ymgynghori â chymunedau yn y broses yn amrywiol tu hwnt. Mae'r methiant i gysylltu'r mentrau hyn yng Nghymru'n ganlyniad amlwg i'r strwythur o seilos polisi yn y Llywodraeth ganolog ac mewn llywodraeth leol. Cafodd y mater hwn ei nodi yn y gwerthusiad interim o'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf fel rhywbeth oedd yn arwydd o ddiffyg cysylltiad rhwng y rhaglen Cymunedau'n Gyntaf a strategaethau cenedlaethol ehangach:

Mae'r ffaith bod nifer fawr o strategaethau'n bodoli'n creu problem i'r broses Cynllunio Cymunedol ac i'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf. Mae'r naill fframwaith a'r llall yn ceisio dylanwadu ar y modd y cyflenwir gwasanaethau, ac yn y pen draw yn ceisio creu'r amodau ar gyfer adfywio trwy ddatrysiadau cyfannol. (LICC, 2006c, t. 135)

Mae'r dyblygiad hwn mewn ymdrechion i gynnwys cymunedau wedi creu dryswch ar lefel gymunedol ac, i nifer o bartneriaethau, caiff ei ystyried yn achos o golli cyfle i gyfleu pryderon y gymuned i'r awdurdod lleol.

Gwersi o'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf

Mae'r methiant hwn i gael cysylltiad rhwng dwy strategaeth genedlaethol bwysig ar lefel leol yn tanlinellu'r angen am 'gydgysylltu' mentrau'n effeithiol. Mae cynnwys y gymuned yn broses fregus ac yn hawdd i'w difa trwy ddyblygu strwythurau cyfranogol ac ymgynghorol. Pan fo hyn yn digwydd, mae'n tanseilio ffydd cymunedau yn y prosesau, yn enwedig pan geir gwahaniaeth rhwng y cynigion sy'n deillio o weithgareddau tebyg.

Gwers 18: mae'n rhaid i gynllun unrhyw fesurau ar gyfer grymuso cymunedau a'r trefniadau i'w gweithredu fod yn llwyr ymwybodol o, ac yn gydnaws â, strategaethau cenedlaethol, rhanbarthol a lleol eraill sydd â nodau tebyg. Mae uno strwythurau ar gyfer grymuso cymunedau mewn seilos polisi'n gydran bwysig er mwyn cynnal yr arfer o gynnwys cymunedau.

Bydd y mater hwn yn dod i fod yn gynyddol bwysig wrth i fesurau diwygio grymuso cymunedau'n fwy. Mae'r canllawiau diwygiedig ar gyfer cynllunio cymunedol yng Nghymru'n tynnu sylw penodol at yr angen i ymgysylltu

(Parhad)

â'r broses Cymunedau'n Gyntaf a'r gobaith yw y bydd hyn yn amlwg yn y rownd nesaf o gynllunio cymunedol. Bydd materion tebyg yn deillio wrth i'r Byrddau Gwasanaethau Lleol (BGLI) gael eu sefydlu a bydd angen pendant i bartneriaethau Cymunedau'n Gyntaf fod â threfniadau cyfathrebu a pherthnasau gweithio effeithiol iawn â'r BGLI. Mae materion tebyg yn bodoli yn Lloegr mewn perthynas â rolau partneriaethau strategol lleol, strategaethau cymuned gynaliadwy a'r cytundebau ardal leol. Bydd llwybrau ychwanegol ar gyfer ymgysylltu trwy ddeisebu a rheithgorau dinasyddion yn cymhlethu'r sefyllfa ymhellach. Bydd llywodraeth leol a'r Llywodraeth ganolog yn wynebu her sylweddol o ran dwyn ynghyd y llu o lwybrau ar gyfer ymgysylltu.

Cymunedau'n Gyntaf a Grymuso Cymunedau

Prif amcan yr astudiaeth hon fu canfod gallu partneriaethau Cymunedau'n Gyntaf i ddarparu cyfrwng ar gyfer ymgysylltu â chymunedau a grymuso aelodau o gymunedau. Rydym wedi defnyddio'r term 'grymuso cymunedau' i gyfeirio at leoleiddio'r broses benderfynu lle mae aelodau o gymunedau'n chwarae rhan yn uniongyrchol. Rydym wedi awgrymu ei bod fwyaf tebygol y caiff hyn ei gyflawni trwy broses ddau-gam o ddylanwadu (h.y. dylanwad anuniongyrchol), yn hytrach na defnyddio grym yn uniongyrchol i wneud i bethau ddigwydd ar ran trigolion.

Mae'r bartneriaeth Cymunedau'n Gyntaf yn cynnig y strwythur cyfundrefnol lle gellir cael y dylanwad hwnnw ac mae'n rhywle y gall aelodau cymunedol a chynrychiolwyr o'r sector statudol, y sector gwirfoddol a'r sector busnes gwrdd i ystyried a thrafod materion lleol, a chynllunio camau gweithredu adferol, adfywiol. Mae'r polisi Cymunedau'n Gyntaf yn gwneud safbwynt y gymuned yn ganolog trwy'r archwiliad cymunedol a'r cynllun gweithredu cymunedol, y mae'n rhaid i'r ddau ohonynt ddeillio o ganlyniad i gymryd rhan mewn ffordd weithredol gan y gymuned. Rydym wedi gweld yn yr adran 'Partneriaethau: strwythurau a phrosesau' yn gynharach yn y bennod hon ymateb gweithredol aelodau cymunedol i'r her o gymryd rhan ac effeithiolrwydd eu cyfranogiad ym mhob un heblaw am un o'r astudiaethau achos. Fodd bynnag y prawf ar allu'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf i rymuso cymunedau yw a yw wedi cael dylanwad ar aelodau o'r bartneriaeth sy'n cynrychioli'r sectorau eraill.

Mae absenoldeb cynrychiolwyr o'r sector busnes fwy neu lai yn y partneriaethau a oedd yn rhan o'r astudiaethau achos wedi atal y sector busnes rhag ymateb i fuddiannau'r bartneriaeth. Mae'r methiant hwn yn elfen sydd wedi cyfrannu at fethiant cyffredinol Cymunedau'n Gyntaf i fynd i'r afael â'r meysydd sy'n ymwneud â swyddi a'r economi yn *Fframwaith Gweledigaeth Cymunedau'n Gyntaf*. Mae'r methiant hwn

yn bryder sy'n cael lle canolog yn natganiadau'r gweinidog ar y rhaglen Cymunedau Nesaf. Mae ymateb y sector gwirfoddol wedi bod yn ffafriol a chaiff y sector gwirfoddol ei gynrychioli ar y mwyafrif o'r partneriaethau trwy'r cynghorau gwirfoddol sirol (CGS). Mae'r CGS wedi derbyn nawdd ariannol ar gyfer 36 o swyddi i ddarparu'r cymorth hwn, sydd unwaith eto'n tanlinellu'r angen i ddarparu adnoddau ar gyfer mentrau i ennyn cyfranogiad y cyhoedd.

Fodd bynnag, y prif brawf o ran grymuso cymunedau o fewn y rhaglen Cymunedau'n Gyntaf yw a yw wedi llwyddo i hybu'r arfer o 'blygu' gwasanaethau prif-ffrwd a ddarperir gan y sector statudol. Roedd hwn yn un o brif fwradau'r polisi ac fe'i hyrwyddwyd fel model adfywio arall yn lle ariannu prosiectau adfywio'n uniongyrchol. Deilliodd y dull hwn o ddadansoddiad yn ystod y cam ymgynghori o'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf, a gafodd fod nifer o agweddau ar y patrymau o eithrio cymdeithasol a oedd yn amlwg yng Nghymru'n deillio o ganlyniad i gyflenwi gwasanaethau mewn ffordd wael a'r ffaith bod cymunedau tlawd yn cael eu heithrio mewn perthynas â derbyn gwasanaethau (Cynulliad Cenedlaethol Cymru, 2000). Serch hynny, daeth y gwerthusiad interim o'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf (LICC, 2006c) i'r casgliad canlynol:

Fodd bynnag, ni chafwyd unrhyw dystiolaeth hyd yn hyn o blygu rhaglenni prif-ffrwd mewn ffordd gynaliadwy a hirdymor a fyddai'n arwain at ddarparu gwasanaethau'n fwy effeithiol mewn ardaloedd amddifadus. (LICC, 2006c, t. 141)

Ategir y casgliad hwnnw gan yr astudiaeth hon a gellir gwneud y sylwadau canlynol ar sail yr ymchwil hon.

- Yn y mwyafrif o'r astudiaethau achos, ychydig o dystiolaeth a gafwyd o blygu rhaglenni mewn ffordd arwyddocaol gan asiantaethau statudol. Mae dylanwad y bartneriaeth ym mhen isaf y broses benderfynu ac nid ydym wedi gweld unrhyw dystiolaeth o gamau mawr i ailgynllunio neu addasu'r gwasanaethau a ddarperir o ganlyniad i broses y bartneriaeth. Pan ein bod wedi gweld newidiadau i fodolau ar gyfer cyflenwi gwasanaethau'n lleol, mae'r rhain yn gyffredinol wedi digwydd o ganlyniad i gytundeb ar lefel genedlaethol, a nawdd ariannol cysylltiedig, i alluogi cyrff i newid patrymau cyflenwi. Yr enghraifft orau o hyn ar raddfa fawr oedd ffurfio timau heddlu Cymunedau'n Gyntaf gan Heddlu De Cymru, a ariannwyd gan Lywodraeth Cynulliad Cymru i ddarparu gwasanaeth plismona dwys mewn 16 ardal Cymunedau'n Gyntaf. Fodd bynnag, pan ddaeth y nawdd ariannol ar gyfer y fenter hon i ben, daeth y ffordd arbennig hon o ddarparu gwasanaeth i ben hefyd. Hon hefyd yw'r unig enghraifft a nodwyd yn y gwerthusiad interim.

- Yn y mwyafrif o'r partneriaethau, roedd tystiolaeth bod asiantaethau statudol yn profi problemau gydag adnoddau wrth roi cymorth i nifer o bartneriaethau. Roedd hyn yn arbennig o wir mewn ardaloedd lle'r oedd crynodiad uchel o bartneriaethau Cymunedau'n Gyntaf, megis Rhondda Cynon Taf lle mae 23 o bartneriaethau'n bodoli. Mae'r problemau hyn yn tueddu i effeithio ar allu asiantaethau i neilltuo cynrychiolwyr o rengoedd uwch i roi cymorth i bartneriaethau. Ceir problemau tebyg mewn cymunedau gwledig lle mae natur wasgaredig partneriaethau'n gallu creu anawsterau logistaidd wrth eu gwasanaethu. Yn y partneriaethau a astudiwyd, ni chafwyd unrhyw dystiolaeth bod personél o rengoedd uwch (e.e. cyfarwyddwyr neu benaethiaid gwasanaethau) yn y sector statudol yn gysylltiedig â rhoi cymorth uniongyrchol i bartneriaethau, er bod hyn yn ddisgwyliad a nodwyd yn y canllawiau polisi gwreiddiol.
- Yn yr astudiaethau achos mae nifer fechan o enghreifftiau o fynd ati'n lleol ar raddfa fechan i blygu'r gwasanaethau a gyflenwir. Mae hyn i'w weld fel pe bai wedi digwydd mewn achosion pan oedd penderfyniadau'r bartneriaeth yn cydfynd i raddau helaeth â'r amcanion a'r cyfeiriad polisi a fabwysiadwyd eisoes gan yr asiantaeth statudol. Yn astudiaeth achos I, roedd tystiolaeth o ymatebion gan y bwrdd iechyd lleol i bryderon y bartneriaeth wrth adolygu patrymau gofal ar gyfer trigolion hyn. Yn astudiaeth achos C, cafodd gwariant arfaethedig gan yr awdurdod lleol ar ffens newydd ar gyfer parc lleol ei arallgyfeirio er mwyn darparu cyfleusterau chwarae am mai dyna oedd y dewis a ffafrid gan y gymuned. Yn astudiaeth achos B, mae'r bartneriaeth wedi gweithio gyda'r awdurdod lleol i bennu lleoliad darpariaeth fechan o dai cymdeithasol. I'r gwrthwyneb, methodd astudiaeth achos A â dylanwadu ar brosiect adfywio a oedd yn cael ei gyflawni yn isranbarth Blaenau'r Cymoedd gan gonsortiw m o awdurdodau lleol.

Mae'r canfyddiadau'n awgrymu methiant cyffredinol i blygu rhaglenni prif ffrwd, er mai dyma yw prif amcan y rhaglen Cymunedau'n Gyntaf mewn nifer o ffyrdd. Plygu rhaglenni hefyd yw'r prawf eithaf er mwyn canfod maint y dylanwad a gafwyd gan y gymuned. Mae'r goblygiadau i gwestiynau ynghylch grymuso cymunedau'n allweddol. Er ein bod wedi canfod bod aelodau cymunedol yn barod i gymryd rhan mewn proses benderfynu effeithiol ar y lefel leol ac yn gallu gwneud hynny, ymddengys nad yw asiantaethau wedi ymateb yn effeithiol i hyn.

Mae hwn yn faes lle mae angen ymchwil bellach. Mae'r astudiaeth hon wedi ystyried y materion hyn o safbwynt cyfranogwyr cymunedol ac nid ydym yn gallu gwneud sylwadau'n effeithiol ar ganfyddiadau asiantaethau. Fodd bynnag, bu i'r adolygiadau cymunedol a oedd yn rhan o'r astudiaethau achos gynnig rhywfaint o gyfle i arsylwi ar y cydadweithiau rhwng cynrychiolwyr asiantaethau ac aelodau cymunedol, a gellir gwneud nifer o sylwadau am y ddynnameg allweddol.

- Agendâu sy'n cyd-daro â'i gilydd: mae camau gweithredu a chydweithio'n debygol o ddigwydd pan fo agendâu'r gymuned a'r asiantaeth yn cyd-daro â'i gilydd. Mae plismona'n un maes y mae hyn wedi bod yn bosib ynddo, gan fod y dyhead i ostwng troseddu'n un a rennir yn rhwydd, ond mae cynnal hyn wedi bod yn broblem.
- Pa mor uchel o safbwynt eu rheng yw cynrychiolwyr y sector statudol: pan fo cynrychiolwyr o rengoedd is yn cael eu hanfon i bartneriaethau, ceir cyfyngiadau ar y dylanwad y gellir ei gael ar y sefydliad sy'n bartner. Gall diffyg pŵer cynrychiolwyr i wneud penderfyniadau arwain at anfodlonrwydd o fewn y bartneriaeth oherwydd diffyg gweithredu. Bydd rhaid i'r cynrychiolydd gynnal proses drafod bellach yn ei asiantaeth ei hun er mwyn cael camau gweithredu, a all ddigwydd neu beidio.
- Mae maint yr ymrwymiad i'r broses Cymunedau'n Gyntaf yn y sefydliad yn bwysig: pan fo dealltwriaeth gorfforaethol yn bodoli am bwysigrwydd Cymunedau'n Gyntaf, a swyddogion yn cael bod yn hyblyg wrth gymryd camau gweithredu sy'n deillio o bartneriaethau, mae mwy o botensial i bartneriaethau Cymunedau'n Gyntaf gael dylanwad.
- Nifer y partneriaethau Cymunedau'n Gyntaf sydd i'w cael mewn ardal: os oes nifer uchel, efallai y bydd gallu'r asiantaeth i roi cymorth effeithiol i nifer o bartneriaethau ac ymateb i agendâu a blaenoriaethau lleol yn isel.
- Mae trafodaethau am y diffyg plygu rhaglenni prif-ffrwd ag aelodau o grŵp ymgynghorol y rhaglen ac arbenigwyr eraill yn y maes yn awgrymu nad yw'r disgwyliaidau mewn perthynas â phlygu rhaglenni wedi cael eu cyfleu'n effeithiol gan Lywodraeth Cynulliad Cymru, ac mai ychydig o asiantaethau sy'n deall sut y mae'r broses wedi'i bwriadu i weithio. Mae'r broblem hon yn fwy ar lefel leol pan nad oes gan gynrychiolwyr lawer o bwerau i effeithio ar gamau i gyflawni rhaglenni polisi cenedlaethol yn eu maes. Mae hyn yn arwydd o'r tensiwn rhwng rhaglenni grymuso cymunedau a rhaglenni strategol ac iddynt amcanion cenedlaethol neu ranbarthol. Gallai amcanion o'r fath fod yn wahanol i ddisgwyliaidau'r cymunedau. Efallai mai mewn perthynas â materion dadleuol iawn ynghylch cau ysbytai neu ysgolion er enghraifft y bydd hyn yn fwyaf amlwg.
- Gall fod gallu darparwyr gwasanaethau i blygu rhaglenni i ardaloedd Cymunedau'n Gyntaf yn cael ei nacau gan ofynion cyfreithiol a statudol i ddarparu gwasanaethau ar ffurf patrymau neu drwy ddsbarthiadau penodol. Gall cyfyngiadau cyllidebol gyfyngu ar eu gallu i arallgyfeirio gwariant ac adnoddau dynol i gymunedau difreintiedig. Efallai y bydd materion hefyd sy'n ymwneud â

chyfreithlondeb dulliau o'r fath yn llygaid etholaethau ehangach sy'n derbyn y gwasanaethau hynny.

- Mae anawsterau amlwg hefyd mewn ardaloedd awdurdodau lleol â chrynodeiadau uchel o dlodi. Mewn ardaloedd o'r fath, mae'n anochel y bydd adnoddau'n cael eu harallgyfeirio i bartneriaethau Cymunedau'n Gyntaf o gymunedau a oedd heb fod yn bell iawn o gael statws Cymunedau'n Gyntaf ym Mynegai Amddifadedd Lluosog Cymru ac sydd i raddau helaeth yn profi union yr un problemau o ran tlodi ac eithrio cymdeithasol.

Gwersi o'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf

Mae methiant cyffredinol partneriaethau Cymunedau'n Gyntaf i gael dylanwad ar asiantaethau statudol yn her ddifrifol i unrhyw uchelgeisiau i rymuso cymunedau mewn rhannau eraill o'r DU neu mewn meysydd polisi eraill. Er gwaethaf bodolaeth strwythur hynod rwyddhaol, mecanweithiau ar gyfer rhoi cymorth i gymunedau a llywio cryf gan y Llywodraeth, nid yw asiantaethau cyhoeddus allweddol wedi ymateb yn ddigonol i'r agenda bolisi hon. Nid yw'n bosib rhoi esboniad llawn o hyn o ystyried cynllun ymchwil y prosiect hwn. Fodd bynnag, mae'r sylwadau uchod yn arwydd o nifer o wersi y gellir eu dysgu o'r broses hon.

Gwers 19: mae dulliau o gydweithio'n agosach â'r cyhoedd a hybu ymglymiad y cyhoedd yn dwyn goblygiadau o ran adnoddau i'r holl asiantaethau y bwriedir iddynt gyfranogi o'r broses.

Gellir ateb y gofynion hynny o ran adnoddau trwy ddyrannu adnoddau newydd neu drwy gydnabod y dulliau gweithredu hyn fel dewisiadau yn lle arfer cyfredol ac, o ganlyniad, drwy ailgynllunio modelau cyflenwi presennol. Mae'r cyfyngiadau ar wariant cyhoeddus yn awgrymu mai'r ail ddull yw'r mwyaf realistig. Serch hynny, gall hyn gynnwys ailddiffinio cylchoedd gorchwyl asiantaethau statudol a diwygio'r trefniadau ar gyfer mesur eu perfformiad gan y Llywodraeth ganolog.

Gwers 20: wrth hybu'r arfer o rymuso cymunedau, bydd angen mynd ati mewn ffordd drylwyr i gael cydbwysedd rhwng safbwyntiau lleol ac amcanion strategol mwy cenedlaethol a rhanbarthol. Bydd y gofyniad hwn ar adegau'n torri ar draws yr awydd i rymuso cymunedau.

Nid yw'r astudiaeth hon wedi gallu cael dealltwriaeth lawn o natur y tensiynau rhwng lleoleiddio a phatrymau mwy strategol o gyflenwi gwasanaethau a bennir gan gynlluniau cyflenwi cenedlaethol, rhanbarthol ac isranbarthol. Fodd

(Parhad)

bynag, mae'r mater hwn yn tanlinellu'r angen, a nodwyd yn yr adran sy'n dwyn y teitl 'Cysylltiadau â strwythurau eraill ar gyfer ymgysylltu â chymunedau' yn gynharach yn y bennod hon, i fynd ati'n drylwyr i blethu strwythurau a phrosesau sy'n hybu'r arfer o rymuso cymunedau â mentrau eraill cenedlaethol a lleol.

Gwers 21: bydd angen i ddisgwyliadau ar ran y Llywodraeth ar gyfer hybu'r arfer o rymuso cymunedau gael eu cyfleu'n eglur i asiantaethau statudol. Bydd angen i fecanweithiau ar gyfer grymuso cymunedau fod wedi'u cynllunio'n ofalus, gael eu gweithredu'n drylwyr a chael eu monitro'n ofalus.

Mae angen i fecanweithiau polisi gynnwys cymhellion megis arian wedi'i neilltuo er mwyn annog y sector cyhoeddus i ymgysylltu â phartneriaethau cymunedol a hybu sancsiynau pan fo asiantaethau'n gyson yn methu â chwrrd â disgwyliadau'r Llywodraeth a'r gymuned. Mae'r profiad gyda'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf yn awgrymu bod asiantaethau'n debygol o ymateb yn gadarnhaol pan fo arian ar gael i hybu newidiadau mewn gwasanaethau. Er enghraifft, mae'r adnoddau staffio a ddarparwyd ar gyfer y Cynghorau Gwirfoddol Sirol a thimau heddlu Cymunedau'n Gyntaf wedi ysgogi newid yn y ddarpariaeth.

Gwers 22: bydd angen i ddisgwyliadau'r Llywodraeth a'r cyhoedd gydnabod realiti amserlenni a allai fod yn gysylltiedig â chreu newid llwyr yn y berthynas rhwng asiantaethau'r Wladwriaeth a'r cyhoedd.

Mae'r strwythurau cyfredol wedi dod i'r amlwg dros ganrif neu fwy ac er mwyn eu hailgyfeirio tuag at rymuso cymunedau bydd angen ymrwymiad hirdymor i newid cyfundrefnol. Yn arbennig, bydd ar y patrymau ar gyfer diwygio llywodraeth leol sy'n cael eu hyrwyddo ar hyn o bryd gan y Llywodraeth ganolog ac asiantaethau megis LGA a Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru (WLGA) angen amser i aeddfedu a chael effaith ar lefel gymunedol.

Effaith leol Cymunedau'n Gyntaf

Er gwaethaf y lefel isel o ran plygu gwasanaethau prif-ffrwd sy'n amlwg yn yr astudiaeth hon a'r gwerthusiad interim o'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf, mae'n bwysig cydnabod bod y rhaglen wedi cael effaith ar lefel leol. Nid yw gwerthuso'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf yn rhan o orchwyl yr astudiaeth hon, ond mae'n angenrheidiol tynnu sylw at effaith leol y rhaglen yn ôl yr hyn y sylwyd arno yn ardaloedd yr astudiaethau achos. Gellir gwneud y sylwadau canlynol.

- Mae'r rhan a chwaraeir gan gymunedau fel y trafodwyd yn yr adran sy'n dwyn y teitl 'Gallu aelodau o bartneriaethau i ryngweithio'n llwyddiannus mewn partneriaeth' yn gynharach yn y bennod hon ynddi'i hun yn effaith arwyddocaol, yn enwedig yn yr ardaloedd hynny lle nad oedd tystiolaeth flaenorol o weithredu yn y gymuned. Mae aelodaeth gymunedol o bartneriaethau, a'r cyfranogiad gan gymunedau sy'n amlwg yn y fforymau ehangach a nodwyd, yn estyniad ar ddemocratiaeth leol ac ehangu cyfleoedd i glywed 'lleisiau' cymunedau. Gellir disgrifio hyn fel effaith wleidyddol yn yr ystyr ei fod yn herio'r goddefoldeb a gysylltir yn aml â chymunedau sydd ar y cyrion a'i fod wedi cynyddu gallu cymunedau i fynegi a chyflwyno'u hawydd am newid.
- Yn y mwyafrif o'r astudiaethau achos, mae'r bartneriaeth Cymunedau'n Gyntaf wedi rhoi cyfle i resymoli gweithgarwch cymunedol ac integreiddio mudiadau cymunedol yn fwy. Nid yw hyn wedi digwydd yn astudiaeth achos A lle mae gwrthdaro'n dal i fodoli rhwng grwpiau cymunedol, ond caiff profiad y mwyafrif ei nodweddu gan arfer o ddatrys gwrthdaro a chystadleuaeth, a gwell ffordd o gydlynu gweithgareddau cymunedol.
- Yn bwysicaf oll, mae partneriaethau wedi dangos gallu i gyflawni prosiectau adfywio ar lefel gymunedol a'r rheiny'n brosiectau sy'n adlewyrchu materion sy'n deillio o'r archwiliad a'r cynllun gweithredu cymunedol. Mae partneriaethau wedi dangos llwyddiant wrth sicrhau nawdd ariannol allanol y tu hwnt i'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf megis trwy'r Loteri Fawr, rhaglenni Ewropeaidd a chronfeydd ymddiriedolaethau preifat. Maent wedi defnyddio'r ffynonellau nawdd hyn i gyflawni rhaglenni dychmygus ac arloesol sy'n adlewyrchu model cymunedol o gyflawni. Ni all yr astudiaeth hon ond amlinellu'n fras rai o'r camau gweithredu yn y paragraff canlynol.
- Mae astudiaeth achos A wedi cwblhau archwiliad o addysg a sgiliau, ac wedi cychwyn prosiect i ddiwallu anghenion penodol pobl ifanc sydd wedi'u heithrio'n gymdeithasol ac yn addysgol. Nid yw astudiaeth B yn mynd ati i gynnal prosiectau ond mae'n hwyluso datblygiad prosiectau gan grwpiau lleol. Mae wedi rhoi cymorth i grwpiau sicrhau dros £150,000 o Gronfa Ymddiriedolaeth Cymunedau'n Gyntaf. Astudiaeth achos C sydd wedi bod fwyaf llwyddiannus wrth gynnal mentrau adfywio ffisegol ac economaidd, ac mae wedi prynu ased pwysig seiliedig-ar-eiddo i ddatblygu mentrau cymdeithasol yn y dyfodol. Mae astudiaeth achos D wedi arwain rhaglen addysg gymunedol sy'n rhoi cymorth i bobl sy'n gadael yr ysgol heb gymwysterau i ddychwelyd i fyd addysg. Mae astudiaeth achos E yn cynnig darpariaeth addysg eang iawn i oedolion. Mae astudiaeth achos G wedi datblygu nifer o gyfleusterau cymunedol gan gynnwys meithrinfa, caffi cymunedol a chyfleusterau hyfforddiant TG. Mae astudiaeth

achos H wedi cael grant i ariannu gwe-gaffi ac mae'n cynnal prosiectau gan gynnwys cwmni bwyd cydweithredol. Mae astudiaeth achos I wedi prynu asedau helaeth yn y gymuned. Mae'n eu defnyddio fel canolfan ar gyfer datblygu mentrau cymdeithasol ac yn darparu cyfleoedd hyfforddiant clodfawr ar gyfer pobl ifanc.

6 Casgliadau

Mae'r astudiaeth hon wedi canfod 22 o wersi allweddol y gellir eu deillio o brofiad gyda'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf dros y pum mlynedd o gyflawni proses adfywio sy'n canolbwyntio ar gymunedau. Mae'r disgrifiad o'r rhaglen ym Mhennod 1 yn amlinellu strwythur polisi sydd â'r potensial i gyrraedd lefel uchel o ran cynnwys cymunedau ynghyd â chreu mecanwaith clir ar gyfer grymuso cymunedau. Mae ein hastudiaethau achos wedi enghreifftio proses amrywiol sy'n cael canlyniadau cymysg.

Mae dau gasgliad canolog yn deillio o'r astudiaeth. Yn gyntaf, mae Cymunedau'n Gyntaf wedi hybu'r arfer o ymgysylltu â'r gymuned ac mae'r model partneriaeth a fabwysiadwyd wedi annog trigolion lleol i chwarae rhan weithredol. Yn wyth o'r naw ardal a astudiwyd, mae aelodau cymunedol o'r partneriaethau Cymunedau'n Gyntaf yn teimlo'u bod wedi'u grymuso gan y broses ac maent wedi datblygu agwedd gadarnhaol gan deimlo'n hyderus ynghylch newid ansawdd bywyd yn eu cymunedau.

Ond, yn ail, mae'r sector statudol i raddau helaeth wedi methu ag ymateb i agendâu'r cymunedau ac ychydig o dystiolaeth sydd o ddylanwad gan gymunedau ar gyllidebau, cyflenwi gwasanaethau, blaenoriaethu materion a phlygu gwasanaethau prif-ffrwd yn gyffredinol er mwyn adlewyrchu proses y partneriaethau.

Mae'r casgliadau hyn yn dwyn goblygiadau amlwg o ran grymuso cymunedau ar lefel ehangach. Yn gyntaf, gyda nawdd ariannol priodol, mecanweithiau cymorth, cyfleoedd datblygu a strwythurau cyfranogol, mae dinasyddion yn gallu ac yn barod i ymgysylltu â, a chwarae rhan yn, y broses benderfynu ar lefel leol. Yn y partneriaethau mwy aeddfed a astudiwyd, rydym wedi canfod gallu amlwg i gyflawni rhaglenni cymhleth ac awydd i fod yn gyfranogwyr allweddol wrth gyflawni rhaglenni prif-ffrwd. Fodd bynnag, mae hefyd yn eglur nad yw dulliau gweithredu traddodiadol yng nghyd-destun gwasanaethau cyhoeddus yn ymateb yn rhwydd i'r brwdfrydedd a'r gallu hwn yn y gymuned. Mae angen ymchwil bellach er mwyn cael dealltwriaeth lawn am y rhwystrau lluosog sy'n bodoli a'u cryfderau cymharol. Mae'r astudiaeth hon yn cyfeirio at ystod o rwystrau diwylliannol, trefniadaethol a chyfundrefnol sy'n dangos rhywfaint o wydnwch mewn perthynas â phwysau 'o'r brig i lawr' o blaid diwygio gwasanaethau a phwysau 'o'r gwaelod i fyny' o blaid cyfranogiad cymunedau. Er mwyn llwyddo i rymuso cymunedau bydd yn rhaid wrth ymdrech cydunol gan y Llywodraeth ac ymrwymiad hir i hybu a darparu adnoddau ar gyfer newid cyfundrefnol yn y sector cyhoeddus.

7 Tuag at fodel o ddylanwad lleol

Mae nodweddion allweddol ar yr astudiaethau achos wedi awgrymu nifer o arferion sydd wedi arwain at gael cymunedau'n ymwneud ac yn ymgysylltu'n llwyddiannus â'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf. Mae'r rhain yn cynnwys y canlynol.

- *Trefn lywodraethu effeithiol:* creu fforymau eilaidd sy'n ehangu cyfranogiad y gymuned ac yn tanategu'r rhan a chwaraeir gan y gymuned yn y bartneriaeth. Mae'r rhain wedi bod yn seiliedig mewn sawl ffordd ar gymunedau gofodol lefel-is o fewn y dosbarth etholiadol (ward), ac enghreifftir hyn gan y fforymau cymunedol yn astudiaeth achos C. Mae rhai eraill wedi datblygu grwpiau thematig sy'n cael cryn gefnogaeth ac sy'n seiliedig ar faterion sy'n bwysig yn lleol. Mae astudiaeth achos A yn cynnig enghraifft dda o grwpiau'n cwrdd i drafod materion sy'n ymwneud ag iechyd, addysg, ieuencid a'r amgylchedd. Mae gan astudiaeth achos D fforwm ar gyfer y gymuned gyfan sy'n cynnig ffocws i gymuned drwchus ei phoblogaeth sydd ag ystod eang o grwpiau cymunedol yn yr ardal. Mae'n gallu sianelu gwahanol safbwyntiau o fewn y gymuned i'r bartneriaeth, sy'n cynnig swyddogaeth 'weithredol' wrth ddatblygu blaenoriaethau.
- *Yr angen am gysylltiadau rhwng partneriaethau lleol a fforymau ar lefel y sir a'r lefel isranbarthol:* mae'r arferion lleol hyn sy'n dod i'r amlwg hefyd yn awgrymu bod y lefel ofodol y mae'r broses o rymuso cymunedau'n digwydd arni'n allweddol bwysig. Mae'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf ei hun yn seiliedig i raddau helaeth ar ddosbarthiadau etholaethol. Serch hynny, mae'r holl astudiaethau achos wedi datblygu fforymau sy'n sicrhau yr ymgysylltir â'r cyhoedd ar lefelau gofodol is. Mae hyn yn awgrymu nad yw'r ymgysylltu ar lefel y bartneriaeth strategol leol nac ar lefel sirol y byrddau gwasanaethau lleol yn ddigon lleol i rymuso cymunedau'n effeithiol a bod angen mecanweithiau mwy lleol er mwyn bwydo'r farn leol o'r lefel leol iawn, trwy'r partneriaethau ar lefel y dosbarthiadau etholiadol, i'r fforymau strategol ar lefel y sir.
- *Cymorth i ddatblygu gwaith mewn partneriaeth:* mae rôl y timau cymorth Cymunedau'n Gyntaf wedi bod yn bwysig o ran datblygu gallu aelodau o gymunedau i ymgysylltu â'r broses bartneriaeth. Mae gwerth gweithwyr datblygu cefnogol sy'n gallu rhoi gwybodaeth a hyder yn amlwg yn astudiaethau achos A, B, C, D, E, G ac I. Yn astudiaeth achos H, mae'r bartneriaeth wedi torri i lawr yn dilyn anghytuno â'r awdurdod lleol ac, yn astudiaeth achos F, mae'r berthynas wrthi'n cael ei sefydlu'n dilyn disodli'r tîm datblygu blaenorol yn 2006 â staff newydd.
- *Rôl allweddol cynghorwyr:* mae rôl yr aelod o'r awdurdod lleol fel 'pleidiwr' ar ran y bartneriaeth wedi arwain at fanteision sylweddol pan ei bod yn bodoli.

- *Angenrheidrwydd cysylltiadau â phatrymau ehangach o ymgysylltu â'r cyhoedd:* mae'n bwysig bod mecanweithiau lleol ar gyfer grymuso cymunedau'n cydblethu'n effeithiol ag offerynnau eraill ar gyfer ymgysylltu â chymunedau. Mae'r diffyg cyd-daro sy'n amlwg rhwng y broses ar gyfer cynllunio camau gweithredu yn y rhaglen Cymunedau'n Gyntaf a mecanwaith cynllunio cymunedol awdurdodau lleol yn enghraifft berffaith o ddadrymuso cymunedau lleol lle nad yw trafodaethau lleol yn dod yn rhan o broses llywodraeth leol.

Mae'r patrymau hyn sy'n amlwg mewn dadansoddiad o'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf yn awgrymu'r hyn yr ydym ni wedi'i alw'n fodel 'capilarïaidd' o ddylanwadu a gwneud penderfyniadau ar lefel leol. Mae'r model hwn i bob pwrpas yn cychwyn y broses o drafodaeth ar lefel leol mewn is-grwpiau hynod leoledig sy'n seiliedig ar themâu neu ardaloedd daearyddol. Mae'r rhain yn sianelu safbwyntiau i'r bartneriaeth ar lefel y dosbarth etholiadol (sy'n cyfateb i'r bartneriaeth Cymunedau'n Gyntaf ac sy'n seiliedig ar y model 'tri thraean'). Caiff barnau sy'n deillio o'r grwpiau lleoledig hyn eu trafod ymhellach gan y bartneriaeth ynghyd â chyflawni rôl gyfryngol mewn perthynas â'r safbwyntiau hyn a chaiff y blaenoriaethau'u pennu o fewn y broses bartneriaeth. Wedyn mae angen i'r rhain gysylltu â, a llywio cynlluniau strategol ehangach yr awdurdod lleol ac agendâu strategol asiantaethau eraill y sector statudol, y sector gwirfoddol a'r sector busnes. Mae'r strwythur hefyd yn caniatáu dialog rhwng gwahanol lefelau o fewn y strwythur i hybu dealltwriaeth well am faterion strategol a chyfyngiadau ar newid ar y lefel gymunedol.

Mae'n rhaid diogelu hefyd rhag yr arwahanrwydd a brofir gan bartneriaethau a'r peryglon o greu ymatebion hynod leoledig a phlwyfol i faterion trwy sicrhau cyfathrebu effeithiol *rhwng* partneriaethau yn yr ardal leol. Nid oes cysylltiadau wedi bod yn amlwg ar y cyfan rhwng partneriaethau Cymunedau'n Gyntaf, er gwaethaf y ffaith eu bod yn agos yn ddaearyddol a'u bod yn rhannu proffil tebyg o safbwynt materion cymdeithasol. Mae'r diffyg cysylltiedigrwydd hwn yn pwysleisio'r tensiwn posib rhwng lleoleiddio ac ymatebion mwy strategol mewn isranbarth o fewn awdurdod lleol.

Yn olaf, mae'n rhaid cael mecanwaith sy'n galluogi'r holl bartneriaethau ar lefel dosbarthiadau etholiadol i gyflwyno safbwyntiau a dylanwadu ar ganlyniadau yn y bartneriaeth strategol ar lefel y sir, pa un a ydynt yn fyrddau gwasanaethau lleol yng Nghymru ynteu'n bartneriaethau strategol lleol yn Lloegr. Y ffordd o fesur proses i rymuso cymunedau fydd trwy ystyried a yw mater a godwyd yn y fforwm lleol iawn yn cael ei gyflwyno i'r bartneriaeth strategol ar lefel y sir ac yn dylanwadu ar ganlyniadau ar y lefel honno. Ar y lefel hon o fewn y system 'gapilarïaidd' y dylai tensiynau rhwng lleoleiddio a mentrau strategol gael eu datrys.

Llyfryddiaeth

Adamson, D. (2006) 'Community regeneration, the State and civil society', yn D. Dunkerley ac A. Thompson. (gol.) *Civil Society in Wales*. Caerdydd: Prifysgol Cymru

Adamson, D., Dearden., H. a Castle, B. (2001) *Community Regeneration. Best Practice Review*. Caerdydd: Cynulliad Cenedlaethol Cymru

APNC (Rhwydwaith Gwrthdodi Cymru) (2006) *Walking the Talk: Communities on Communities First*. Merthyr Tydfil: APNC

Bickerstaff, K. a Walker, G. (2005) 'Shared visions, unholy alliances: power, governance and deliberative processes in local transport planning', *Urban Studies*, Cyf. 42, Rhif 12, t. 2123–44

Burgess, P., Hall, S., Mawson, J. a Pearce, G. (2001) *Devolved Approaches to Local Governance: Policy and Practice in Neighbourhood Management*. Caer Efrog: York Publishing Services/Sefydliad Joseph Rowntree

CCC (Cynulliad Cenedlaethol Cymru) (2000) *Cymunedau'n Gyntaf: Adfywio ein Cymunedau Mwyaf Difreintiedig. Papur Ymgynghori*. Caerdydd: CCC

Chandler, D. (2001) 'Active citizens and the therapeutic state: the role of democratic participation in local government reform', *Policy and Politics*, Cyf. 29, Rhif 1, t. 3–14

CLG (Yr Adran Cymunedau a Llywodraeth Leol) (2007) *Action Plan for Community Empowerment*. Llundain: Y Llyfrfa

Coaffee, J. a Healey, P. (2003) "'My voice: my place": tracking transformations in urban governance', *Urban Studies*, Cyf. 40, Rhif 10, t. 1979–99

Cooper, T.L. (1983) 'Citizen participation', yn T.D. Lynch (gol.) *Organization Theory and Management*. Efrog Newydd: Marcel Dekker

DCLG (Yr Adran Cymunedau a Llywodraeth Leol) (2006a) *Strong and Prosperous Communities – Crynodeb o'r Papur Gwyn ar Lywodraeth Leol*. Llundain: LLYFRFA EM

DCLG (Yr Adran Cymunedau a Llywodraeth Leol) (2006b) *Strong and Prosperous Communities – Y Papur Gwyn ar Lywodraeth Leol*. Llundain: LLYFRFA EM

Europa (2007) 'Rhestr termau: cyfrifolaeth / subsidiarity', http://europa.eu/scadplus/glossary/subsidiarity_en.htm (edrychwyd arno ar 18 Rhagfyr 2007)

Forester, J. (1999) *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*. Caergrawnt, MA: MIT Press

Foucault, M. (1977) *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. Llundain: Penguin

James, S. a Cox, E. (2007) *The Future Role of Frontline Councillors*. Caer Efrog: Sefydliad Joseph Rowntree

Lukes, S. (1974) *Power: A Radical View*. Llundain: Macmillan

LICC (Llywodraeth Cynulliad Cymru) (2002) *Canllawiau ar y rhaglen Cymunedau'n Gyntaf i Awdurdodau Lleol*. Caerdydd: LICC

LICC (Llywodraeth Cynulliad Cymru) (2004) *Creu'r Cysylltiadau: Gwell Gwasanaethau i Gymru*. Caerdydd: LICC

LICC (Llywodraeth Cynulliad Cymru) (2006a) *Beyond Boundaries: Citizen-centred Local Services for Wales. Review of Local Service Delivery: Report to the Welsh Assembly Government*. Caerdydd: LICC

LICC (Llywodraeth Cynulliad Cymru) (2006b) *Creu'r Cysylltiadau: Cyflawni ar draws Ffiniau*. Caerdydd: LICC

LICC (Llywodraeth Cynulliad Cymru) (2006c) *Gwerthusiad Interim o'r Rhaglen Cymunedau'n Gyntaf*. Caerdydd: LICC

LICC (Llywodraeth Cynulliad Cymru) (2007a) *Rhannu Cyfrifoldeb: Cyfraniad Llywodraeth Leol tuag at Wella Bywydau Pobl. Datganiad Polisi gan Lywodraeth Cynulliad Cymru*. Caerdydd: LICC

LICC (Llywodraeth Cynulliad Cymru) (2007b) *Gweledigaeth Leol: Paratoi Strategaethau Cymunedol. Drafft Ymgynghori. Canllawiau Statudol gan Lywodraeth Cynulliad Cymru ar Ddatblygu a Chyflawni Strategaethau Cymunedol*. Caerdydd: LICC

Llywodraeth EM (2007) *Planning for a Sustainable Future: White Paper*. Llundain: Y Llyfrfa

McAteer, M. ac Orr, K. (2006) 'Public participation in Scottish local government: strategic and corporate confusions', *Public Money and Management*, Cyf. 26, Rhif 2, t. 131–8

Maguire, K. a Truscott, F. (2006) *The Value Added by Community Involvement in Governance through Local Strategic Partnerships*. Caer Efrog: Sefydliad Joseph Rowntree

Miliband, D. (2006) "More power to the people", urges Miliband. Araith yng nghynhadledd flynyddol Cyngor Cenedlaethol y Mudiadau Gwirfoddol', *The Guardian*, 21 Mawrth

O'Donovan, O. (2000) 'Re-theorizing the interactive state: reflections on a popular participatory initiative in Ireland', *Community Development Journal*, Cyf. 35, Rhif 3, t. 224–32

ODPM (Swyddfa'r Dirprwy Brif Weinidog) (2006) *Promoting Effective Citizenship and Community Empowerment. A Guide for Local Authorities on Enhancing Capacity for Public Participation*. Llundain: ODPM

ORS (Opinion Research Services) (2007) *Beyond Barriers: Identifying Conditions for Embedding Effective Public Involvement*. Abertawe: ORS

Scorrer, J. ac Adamson, D. (2007) *Communities First in RCT: Community Focus Groups and Professional Panels Baseline Report*. Pontypridd: Prifysgol Morgannwg

SEU (Yr Uned Eithrio Cymdeithasol) (2000) *Report of Policy Action Team 4: Neighbourhood Management*. Llundain: Y Llyfrfa

Skidmore, P., Bound, K. a Lownsborough, H. (2006) *Community Participation: Who Benefits?* Caer Efrog: Sefydliad Joseph Rowntree

Somerville, P. (2005) 'Community governance and democracy', *Policy & Politics*, Cyf. 33, Rhif 1, t. 117–44

Stevenson, W. (2006) 'Preface', yn G. Mulgan a F. Bury *Double Devolution: The Renewal of Local Government*. Llundain: Sefydliad Smith

Sullivan, H. (2001) 'Modernisation, democratisation and community governance', *Local Government Studies*, Cyf. 27, Rhif 3, t. 1–24

Taylor, M. a Wilson, M. (2006) *The Importance of the Neighbourhood: Tackling the Implementation Gap*. Caer Efrog: Sefydliad Joseph Rowntree

Taylor, M., Wilson, M., Purdue, D. a Wilde, P. (2007) *Changing Neighbourhoods: Lessons from the JRF Neighbourhood Programme*. Bryste: The Policy Press i Sefydliad Joseph Rowntree

Sefydliad Young (2007) *Transforming Neighbourhoods: Lessons from Local Work in Fifteen Areas*. Llundain: Sefydliad Young

Y Weinyddiaeth Gyfiawnder (2007) *The Governance of Britain*. Llundain: Y Llyfrfa

Mulgan, G. a Bury, F. (gol) (2006) *Double Devolution: The Renewal of Local Government*. Llundain: Sefydliad Smith

Atodiad: Proffiliau o'r astudiaethau achos

Astudiaeth achos A

Lleoliad: cymuned drefol yn y cymoedd

Ardal y bartneriaeth: ward unigol

Derbynnnydd y Grant: yr awdurdod lleol

Caiff cyfarfodydd y bartneriaeth eu cynnal yn chwarterol, gyda dau gyfarfod agored (cyhoeddus) gan y bartneriaeth bob blwyddyn. Ni ymllynir wrth yr egwyddor tri-thraean yng nghyfarfodydd y bartneriaeth ar y cyfan erbyn hyn. Caiff pob un o'r tri sector eu cynrychioli yng nghyfarfodydd y bartneriaeth ond nid yw eu cyfrannau'n gyfartal – derbynnir bellach bod yn rhaid i'r mwyafrif fod yn bobl lleol. Mae cyfraddau presenoldeb y partneriaid allanol yn aml yn wael oni bai eu bod wedi cael cais i roi cyflwyniad penodol.

Y cynghorydd yn yr awdurdod lleol yw cadeirydd y bartneriaeth, ac yntau'n aelod o'r blaidd sy'n rheoli yn yr awdurdod lleol. Mae'r cynghorydd yn aml wedi gallu helpu'r cydlynnydd Cymunedau'n Gyntaf i gael mynediad at swyddogion yr awdurdod lleol.

Mae grŵp llywio ar gyfer y bartneriaeth wedi cael ei sefydlu hefyd a hwnnw'n cynnwys aelodau o'r gymuned yn unig ond yn cael ei gadeirio gan y cynghorydd yn yr awdurdod lleol. Mae hwn yn cwrdd bob dwy i dair wythnos, ac yn cynnig fforwm i flaenoriaethu a gwneud penderfyniadau y gellir gweithredu ar ei benderfyniadau'n annibynnol neu eu cyflwyno i'r bartneriaeth lawn. Ceir dylanwad pellach gan drigolion trwy gwmni cyfyngedig trwy warant, y mae'i gyfarwyddwyr yn drigolion lleol.

Ceir hefyd grwpiau prosiect sy'n seiliedig ar themâu, a'r rheiny'n cwrdd fel y bo'r angen.

Astudiaeth achos B

Lleoliad: cymuned wledig

Ardal y bartneriaeth: mwy nag un ward

Derbynnydd y Grant: yr awdurdod lleol

Mae'r ffaith bod ardal ddaearyddol yr astudiaeth achos yn cynnwys mwy nag un ward yn gwneud cynrychiolaeth yn y bartneriaeth Cymunedau'n Gyntaf yn anodd. Gall fod hyd at 20 o gynrychiolwyr ar y bartneriaeth. Mae gan bob un o'r pedair ardal ddaearyddol o fewn yr ardal Cymunedau'n Gyntaf ddau gynrychiolydd, sydd hefyd yn cynrychioli'r sector cymunedol. Mae'r lleoedd sy'n weddill (hyd at ddeuddeg) yn adlewyrchu'r egwyddor tri-thraean (chwech i'r sector busnes/gwirfoddol a chwech i'r sector statudol). Mae'r bartneriaeth yn cwrdd o leiaf chwe gwaith y flwyddyn, ac fe gynhelir un cyfarfod arbennig y flwyddyn.

Mae'r cynghorau tref a chymuned yn gryf yn yr ardal ac yn cynnig ffordd arall, fwy lleoledig o wneud penderfyniadau. Mae'r rhan fwyaf o'r cynrychiolwyr o'r sector cymunedol sydd ar y bartneriaeth Cymunedau'n Gyntaf hefyd yn gynrychiolwyr cynghorau cymunedol ac felly maent yn cynrychioli'r cyrff hyn hefyd. O ganlyniad presenoldeb cyfyngedig sydd gan aelodau lleyg o'r gymuned, er y caiff hyn ei wrthbwysu gan y ffaith bod y rhan fwyaf o'r cynrychiolwyr o'r sector busnes/gwirfoddol hefyd yn drigolion lleol.

Mae saith is-grŵp wedi'u datblygu ar rheiny'n seiliedig ar themâu, ac ar y cyfan maent yn cynnwys cynrychiolaeth dda o blith trigolion fel aelodau. Mae'r is-grwpiau hyn wedyn yn adrodd wrth y bartneriaeth gyfan. Caiff llawer o waith ymarferol ei wneud gan fentrau ac asiantaethau eraill lleol ym maes adfywio. Mae gan y bartneriaeth rôl allweddol o ran cydlynu a hwyluso'r grwpiau cymunedol a'r mudiadau adfywio presennol sy'n gweithio yn yr ardal.

Astudiaeth achos C

Lleoliad: cymuned drefol yn y cymoedd

Ardal y bartneriaeth: ward unigol

Derbynnydd y Grant: annibynnol

Mae'r bartneriaeth yn amcanu at weithredu'r egwyddor tri-thraean. Fodd bynnag, gyda hawliau pleidleisio, mae rhai asiantaethau wedi gwrthod yr 'hawl' i bleidleisio, am nad ydynt am ddod yn 'gyfarwyddwyr'. Caiff y bartneriaeth ei chadeirio gan gynghorydd yn yr awdurdod lleol. Mae dau gynghorydd lleol yn weithgar ar y bartneriaeth; mae'r ddau'n aelodau o'r blaidd sy'n rheoli yn yr awdurdod lleol.

Mae gan yr ardal Cymunedau'n Gyntaf hefyd bum grŵp sy'n seiliedig ar themâu. Mae'r grwpiau hyn yn ystyried datblygu camau gweithredu lleol i ymateb i anghenion y gymuned mewn perthynas â phob thema. Mae'r grwpiau'n cwrdd bob mis ac maent ar agor i drigolion o'r ardal ac i asiantaethau proffesiynol.

O fewn y ward Cymunedau'n Gyntaf mae pum ardal bentref wahanol, a fforwm pentref i bob un. Mae'r rhain yn rhoi cyfle i drigolion drafod a chytuno ar y materion sydd fwyaf o bwys iddynt a phenderfynu ar anghenion, gwasanaethau, mentrau a champau gweithredu lleol. Mae gan bob fforwm hefyd grŵp llywio sy'n cynnwys aelodau a etholwyd gan drigolion lleol. Caiff y fforymau'u cysylltu â'r bartneriaeth lawn gan gynrychiolwyr o'r grŵp llywio sy'n eistedd ar fwrdd y bartneriaeth lawn. Gall materion allweddol a godir yn fforymau'r pentrefi gael eu gosod ar agenda'r bartneriaeth lawn pan fo hynny'n briodol.

Astudiaeth achos D

Lleoliad: cymuned drefol

Ardal y bartneriaeth: ward lawn ac is-wardiau ychwanegol

Derbynnnydd y Grant: y gymuned

Mae'r bartneriaeth lawn yn amcanu at weithredu'r egwyddor tri-thraean. Mae aelodau o'r gymuned wedi cael eu recriwtio i lanw lleoedd ar y bartneriaeth (y cyfeirir ati fel y bwrdd gweithredol).

Caiff cyfarfodydd y bartneriaeth eu cynnal yn fisol ac maent yn cynnwys partneriaid o'r ardal leol sy'n cynrychioli pob un o'r tri sector. Caiff y bartneriaeth ei chadeirio gan aelod cymunedol.

Yn ogystal â'r is-grwpiau sy'n seiliedig ar themâu, y ddolen gyswllt allweddol rhwng Cymunedau'n Gyntaf a'r ardal leol yw grŵp ymgynghorol, sy'n nodweddiadol yn cynnwys 30 i 50 o bobl. Caiff y grŵp ei arwain gan y gymuned, ac mae ar agor i aelodau'r gymuned a staff datblygu. Mae hwn yn weithgor agored i drafod themâu allweddol a blaenoriaethu camau gweithredu y gellir eu cyflwyno i'r bartneriaeth lawn. Gellir gofyn hefyd i bartneriaid statudol fynyachu cyfarfodydd y grŵp ymgynghorol fel y bo'r angen.

Mae gan yr ardal Cymunedau'n Gyntaf bum ward a chynghorydd gwahanol yn cynrychioli pob ward. Dim ond dwy a gynrychiolir ar y bwrdd gweithredol a chaiff y penderfyniad o ran pwy gaiff ei ethol ei wneud gan y cyngor.

Astudiaeth achos E

Lleoliad: cymuned drefol yn y cymoedd

Ardal y bartneriaeth: mwy nag un ward

Derbynnnydd y Grant: annibynnol

Mae'r bartneriaeth yn cynnwys cynrychiolwyr o bob un o'r tri sector, ond mae cyfarfodydd y bartneriaeth yn gyfarfodydd agored ac mae aelodau'r gymuned yn

gallu mynychu. Mae'r ffocws i gyfranogi nid yn unig ar aelodau'r gymuned ond hefyd ar gynrychiolwyr mudiadau cymunedol. Caiff y bartneriaeth Cymunedau'n Gyntaf ei chadeirio gan un o'r trigolion lleol, sydd hefyd yn cynrychioli'r sector busnes. Mae dau o gynghorwyr yr awdurdod lleol yn bresennol ar y bartneriaeth Cymunedau'n Gyntaf, ac yn chwarae rhan weithredol o ran pleidio achos y bartneriaeth a'r ardal yn yr awdurdod lleol. Mae un cynghorydd yn ddirprwy arweinydd yr awdurdod lleol.

Mae gan y bartneriaeth nifer o grwpiau sy'n seiliedig ar themâu ac sy'n gweithredu'n fwy rheolaidd na'r bartneriaeth. Caiff y rhain eu harwain yn nodweddiadol gan y gymuned, a cheir cyfraniadau gan asiantaethau allanol fel y bo'r angen.

Yn ogystal â'r bartneriaeth Cymunedau'n Gyntaf, mae dau fudiad lleol allweddol sy'n weithgar ym maes adfywio cymdeithasol, amgylcheddol ac economaidd, ac addysg gymunedol. Mae'r rhain yn gweithredu ochr yn ochr â'r bartneriaeth Cymunedau'n Gyntaf er mwyn helpu i greu strategaeth gydlynol ar gyfer yr ardal leol.

Astudiaeth achos F

Lleoliad: cymuned drefol

Ardal y bartneriaeth: ward unigol

Derbynnydd y Grant: yr awdurdod lleol

Mae'r bartneriaeth yn amcanu at gynrychiolaeth ar ffurf tri thraean ond nid yw wedi cwrdd yn ystod cyfnod yr astudiaeth hon. Yn dilyn proses ailstrwythuro fawr gan yr awdurdod lleol o ran y modd y cyflawnir y rhaglen Cymunedau'n Gyntaf a phenodi tîm datblygu newydd, mae'r bartneriaeth yn cael ei hatgyfodi ond mae'n ei chael yn anodd annog pob sector i gyfranogi. Mae'r cynghorydd yn yr awdurdod lleol, sy'n aelod o'r grŵp sy'n rheoli, ar y bartneriaeth.

Astudiaeth achos G

Lleoliad: cymuned drefol

Ardal y bartneriaeth: lefel is na'r ward

Derbynnwyd y Grant: yr awdurdod lleol

Mae'r bartneriaeth wedi uno ag ymddiriedolaeth ddatblygu leol, sydd wedi'i chorffori'n gwmni cyfyngedig trwy warant. Prif rôl y cwmni yw cyflawni'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf. Penderfynodd y bartneriaeth y byddai bod yn ymddiriedolaeth ddatblygu hefyd yn cynnig cyfle i gael effaith economaidd hirdymor ac i fod yn hunangynhaliol yn ariannol. Mae'r bwrdd yn cynnwys uchafswm o 15 o gyfarwyddwyr sy'n pleidleisio. Ar y cyfan, mae saith o'r cyfarwyddwyr yn drigolion lleol. Mae'r bwrdd yn gwahaniaethu rhwng 'trigolion' a 'grwpiau cymunedol/gwirfoddol', yn hytrach na'u galw'n 'sector cymunedol'. Gall trigolion lleol wasanaethu fel unigolion ac nid oes angen iddynt ymuno â grŵp arall er mwyn bod â llais ar y lefel hon. Daw cadeirydd y bartneriaeth o sefydliad yn y sector statudol sydd â phresenoldeb hirsefydlog yn yr ardal ac sy'n gysylltiedig â gweithgarwch arwyddocaol ym maes adfywio. Mae un cynghorydd o'r awdurdod lleol sy'n perthyn i'r blaidd sy'n rheoli'n bresennol ar y bartneriaeth ac yn helpu i ddarparu dolen gyswllt â'r awdurdod lleol.

Caiff y bwrdd ei ategu gan gyfarfodydd rheolaidd y tîm datblygu cymunedol sy'n fforymau agored ar gyfer trafodaeth, ac sy'n cynnwys trigolion, partneriaid, a grwpiau cymunedol a gwirfoddol. Bydd asiantaethau a phartneriaid o'r sector statudol yn cael eu gwahodd i gyfranogi mewn trafodaethau ar themâu penodol. Mae'r rhain yn cynnig cyfleoedd arwyddocaol ar gyfer cyfranogiad gan y gymuned yng ngweithgareddau'r rhaglen Cymunedau'n Gyntaf. Mae'r ymddiriedolaeth ddatblygu'n cynnig cyfle arwyddocaol i wella rôl datblygu cymunedol Cymunedau'n Gyntaf trwy brosiectau economaidd, cymdeithasol ac amgylcheddol ehangach. Mae gweithio fel ymddiriedolaeth ddatblygu hefyd yn cynnig nifer o bwyntiau cyswllt anffurfiol â'r gymuned trwy'i rhaglenni allgymorth addysgol a chymunedol.

Astudiaeth achos H

Lleoliad: cymuned drefol yn y cymoedd

Ardal y bartneriaeth: mwy nag un ward

Derbynnydd y Grant: yr awdurdod lleol; annibynnol erbyn hyn

Mae'r bartneriaeth wedi bod yn amcanu at yr egwyddor tri-thraean ond nid yw wedi cyflawni hyn eto oherwydd anawsterau wrth recriwtio aelodau o'r sector busnes. Mae recriwtio o'r sector busnes bellach wedi'i nodi fel blaenoriaeth gan y bartneriaeth. Mae aelodau cymunedol yn rhoi cyfrif am fwy na thraean o aelodau'r bartneriaeth. Mae aelodau o'r sector statudol a'r sector gwirfoddol sy'n mynychu'n rheolaidd; mae eraill yn mynychu ar sail fwy ad hoc pan eu bod yn cael gwahoddiad. Mae cadeirydd a bwrdd gweithredol y bartneriaeth oll yn aelodau cymunedol. Mae cynghorydd lleol yn aelod o'r bartneriaeth, ac mae cynghorwyr blaenorol a oedd yn perthyn i'r grŵp a oedd yn rheoli yn yr awdurdod lleol wedi bod yn pleidio achos y bartneriaeth a'r ardal lleol.

Mae cyfarfodydd misol y bartneriaeth yn agored i bawb ac mae is-grwpiau prosiectau i'w cael sy'n agored i holl aelodau'r gymuned. Gelwir cyfarfodydd ar gyfer yr is-grwpiau pan fo angen.

Mae'r bartneriaeth wedi bod yn cael anawsterau o ran ei pherthynas â'r awdurdod lleol a oedd yn arfer gweithredu fel derbynnydd y grant. Arweiniodd hyn at ddull mwy rhagweithiol gan yr aelodau cymunedol a ddechreuodd arwain mewn perthynas â nifer o fentrau lleol. Mae'r bartneriaeth wrthi'n newid i ddefnyddio derbynnydd grant annibynnol a gobeithir y bydd y trefniant hwn yn galluogi'r bartneriaeth Cymunedau'n Gyntaf i ddatblygu'n llawn.

Astudiaeth achos I

Lleoliad: cymuned drefol

Ardal y bartneriaeth: mwy nag un ward

Derbynnydd y grant: annibynnol

Mae'r model tri-thraean wedi'i weithredu'n llwyddiannus ac mae wedi bod yn egwyddor arweiniol yn natblygiad y bartneriaeth. Mae'r bartneriaeth yn mynd i fod yn ehangu'i hardal ddaearyddol ond bydd yn dal i adlewyrchu'r egwyddor tri-thraean. Caiff y bartneriaeth ei chadeirio gan un o'r trigolion lleol. Mae dau gynghorydd lleol yn bresennol ar y bartneriaeth ac maent hefyd yn aelodau o'r is-grwpiau. Mae'r cynghorwyr hyn hefyd yn aelodau o'r grŵp sy'n rheoli yn yr awdurdod lleol.

Mae 20 aelod ar y bartneriaeth lawn ar hyn o bryd. Caiff hyn ei ategu gan saith is-grŵp datblygu sy'n seiliedig ar themâu, ac sy'n cwrdd yn chwarterol. Mae'r rheiny'n bwydo i mewn i'r brif bartneriaeth ac mae sianelau'n bodoli er mwyn i'r is-grwpiau ychwanegu eitemau at agenda'r brif bartneriaeth. Mae'r aelodau cymunedol ar y brif bartneriaeth neu'r is-grwpiau'n cynnig cyswllt arwyddocaol rhwng Cymunedau'n Gyntaf a'r ardal gyfan.

Caiff prosiectau eu rheoli trwy system goleuadau traffig sy'n galluogi'r bartneriaeth i ganfod yn rhwydd pa brosiectau sydd ar hyn o bryd yn weithredol (gwyrdd), naill ai'n disgwyl am nawdd ariannol neu'n dod at ddiwedd ffrwd ariannu (oren), neu'n anweithredol (coch).

Caiff y bartneriaeth ei hategu gan ymddiriedolaeth ddatblygu sy'n gweithio yn yr ardal ac sy'n gweithredu fel derbynnydd y grant i'r bartneriaeth Cymunedau'n Gyntaf. Er mwyn osgoi dyblygu, mae derbynnydd y grant a'r bartneriaeth bellach wedi uno. Mae'r ymddiriedolaeth ddatblygu wedi bod yn weithgar o ran cynnig cyfleoedd addysg, cyfleoedd hyfforddiant, cyfleoedd gwaith a chyfleusterau ieuencid yn lleol. Mae'r rhain wedi bod yn ffordd ddefnyddiol o ymgysylltu â'r boblogaeth leol ac wedi arwain at sefyllfa lle mae'r cyfranogwyr yn cymryd rhan yn y rhaglen Cymunedau'n Gyntaf.

Mae'r bartneriaeth wedi bod yn arloesol wrth ddatblygu cronfa ddata o drigolion sy'n rhan o banel ar gyfer ymgynghori ynghylch materion penodol. Mae hyn yn galluogi'r bartneriaeth Cymunedau'n Gyntaf a'r ymddiriedolaeth ddatblygu i gael barn un garfan o blith y cyhoedd yn weddol fyr rybudd.

