Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus

Cymunedau yn Gyntaf

Chwefror 2010

Cynulliad Cenedlaethol Cymru yw'r corff sy'n cael ei ethol yn ddemocrataidd i gynrychioli buddiannau Cymru a'i phobl, i ddeddfu ar gyfer Cymru ac i ddwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif.

Gallwch weld copi electronig o'r adroddiad hwn ar wefan y Cynulliad Cenedlaethol **www.cynulliadcymru.org**

I gael rhagor o gopïau caled o'r ddogfen hon cysylltwch â:
Y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Ffôn: 029 2089 8639
Ffacs: 029 2089 8021
E-bost: YPwyllgorCyfrifonCyhoeddus@cymru.gsi.gov.uk

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus

Cymunedau yn Gyntaf

Chwefror 2010

Y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus

Mae'r Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus yn sicrhau bod gwariant Llywodraeth Cymru'n cael ei archwilio'n briodol ac yn drylwyr, a bod yr holl gyrff cyhoeddus yng Nghymru yn glynu wrth y safonau uchaf posibl wrth reoli eu materion ariannol. Mae'n gwneud hyn er mwyn i bobl Cymru allu teimlo'n hyderus bod eu harian yn cael ei wario'n synhwyrol ac yn dda.

Pwerau

Sefydlwyd y Pwyllgor ar 26 Mehefin 2007 fel un o bwyllgorau'r Cynulliad. Mae ei bwerau wedi'u gosod allan yn Rheolau Sefydlog Llywodraeth Cynulliad Cymru, a Rheol Sefydlog13 yn benodol. Mae'r rhain ar gael yn www.cynulliadcymru.org.

Aelodau'r Pwyllgor

Aelod Pwyllgor	*Plaid*	*Etholaeth neu Ranbarth*
Jonathan Morgan (Cadeirydd)	Plaid Geidwadol Cymru	Gogledd Caerdydd
Lorraine Barrett	Llafur	De Caerdydd a Phenarth
Jeff Cuthbert	Llafur	Caerffili
Alun Davies	Llafur	Canolbarth a Gorllewin Cymru
Jenny Randerson	Democratiaid Rhyddfrydol Cymru	Canol Caerdydd
Irene James	Llafur	Islwyn
Bethan Jenkins	Plaid Cymru	Gorllewin De Cymru
Sandy Mewies	Llafur	Delyn
Nick Ramsay	Plaid Geidwadol Cymru	Sir Fynwy
Janet Ryder	Plaid Cymru	Gogledd Cymru

Cynnwys

Crynodeb **7**

Argymhellion y Pwyllgor **9**

1. Nid yw Cymunedau yn Gyntaf wedi cyflawni fawr ddim o ran plygu rhaglenni, ac nid yw rhai o'r problemau cynnar wedi'u datrys eto **10**

Rhaglen Cymunedau yn Gyntaf 10

Mae llawer o raglenni gwariant cyhoeddus eisoes wedi'u plygu tuag at ardaloedd o amddifadedd, ac mae angen arweiniad cliriach a chyfeiriad cryfach gan Lywodraeth Cymru i sicrhau eu bod yn cael eu plygu ymhellach 11

Mae rhai o'r problemau cynnar a oedd yn gwneud plygu rhaglenni'n aneffeithiol yn parhau heddiw 14

Er bod rhai problemau staffio wedi'u datrys, mae eraill yn parhau 15

2. Mae angen cyfeirio'r rhaglen mwy o'r brig i lawr i hwyluso'r broses adfywio o'r gwaelod i fyny a gall byrddau gwasanaeth lleol fod â rhan allweddol yn y cyswllt hwn. **17**

Mae angen i Lywodraeth Cymru roi mwy o flaenoriaeth i Gymunedau yn Gyntaf. 17

I hybu dull effeithiiol o adfywio o'r gwaelod o fyny, mae angen i Lywodraeth Cymru gyfeirio'r rhaglen o'r brig i lawr a rhoi arweiniad i awdurdodau lleol a chyrff eraill sy'n darparu gwasanaethau cyhoeddus 18

Gall Byrddau Gwasanaeth Lleol gynorthwyo â'r gwaith o gryfhau Cymunedau yn Gyntaf 20

3. Ni all rhaglen Cymunedau yn Gyntaf ddangos gwerth am arian ac mae'n rhy fuan i ddweud a fydd y Gronfa Ganlyniadau yn arwain at welliannau **22**

Mae'r diffyg gwaith monitro perfformiad a chanlyniadau yn peri pryder gan na all Llywodraeth Cymru ddangos fod rhaglen Cymunedau yn Gyntaf yn rhoi gwerth am arian 22

Mae'n rhy fuan i ddweud a fydd y Gronfa Ganlyniadau yn arwain at ganlyniadau gwell 24

4. Casgliadau ac argymhellion **26**

Tystion **28**

Rhestr o dystiolaeth ysgrifenedig **30**

Crynodeb

Drwy raglen Cymunedau yn Gyntaf mae Llywodraeth Cynulliad Cymru ('Llywodraeth Cymru') yn ceisio mynd i'r afael ag amddifadedd a gwella amodau byw a rhagolygon pobl yn y cymunedau mwyaf difreintiedig ledled Cymru. Gwariwyd £214 miliwn ar y rhaglen hon ers ei lansio yn 2001. Adolygwyd y rhaglen yn 2003 a 2006 a nodwyd anawsterau sylweddol o ran cyflawni amcanion uchelgeisiol y rhaglen.

Cynhaliodd Archwilydd Cyffredinol Cymru (yr 'Archwilydd Cyffredinol') archwiliad i weld a oedd Llywodraeth Cymru yn rheoli rhaglen Cymunedau yn Gyntaf yn effeithiol er mwyn sicrhau gwerth am arian. Gosododd ei adroddiad gerbron Cynulliad Cenedlaethol Cymru ar 9 Gorffennaf 2009.

Daeth yr Archwilydd Cyffredinol i'r casgliad fod Llywodraeth Cymru wedi gwneud cynnydd o ran mynd i'r afael â'r gwendidau yn y modd y mae'n rheoli'r partneriaethau, a bod y rhaglen wedi arwain at fuddiannau lleol, ond er hyn, mae'n annhebygol o gyflawni'i hamcanion ehangach os nad yw'n mabwysiadu dull mwy cadarn o blygu rhaglenni[1].

Ar 16 Gorffennaf 2009, cawsom ein briffio gan yr Archwilydd Cyffredinol ynglŷn â'i adroddiad a phenderfynwyd cynnal ein hymchwiliad ein hunain, gan adeiladu ar y gwaith yr oedd wedi'i wneud eisoes.

Yn ystod hydref 2009 cawsom dystiolaeth lafar gan:

- dair partneriaeth Cymunedau yn Gyntaf o wahanol ardaloedd yng Nghymru
- Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru (CLlLC)
- Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru (CGGC)
- Llywodraeth Cymru

Yn yr adroddiad hwn rydym yn defnyddio'r dystiolaeth a gyflwynwyd i ni gan y cyrff hyn, a darganfyddiadau'r Archwilydd Cyffredinol, i ddod i gasgliadau ynglŷn â'r modd y mae Llywodraeth Cymru yn rheoli rhaglen Cymunedau yn Gyntaf.

[1] Swyddfa Archwilio Cymru, *Cymunedau yn Gyntaf*, 9 Gorffennaf 2009 t6

Mae casgliadau'n hymchwiliad yn atgyfnerthu darganfyddiadau ac argymhellion yr Archwilydd Cyffredinol. Daethom i'r casgliad nad yw rhaglen Cymunedau yn Gyntaf, yn gyffredinol, wedi rhoi gwerth da am y swm sylweddol o arian cyhoeddus a wariwyd arni, a bod hyn i'w briodoli'n bennaf i wendidau yn y modd y mae Llywodraeth Cymru wedi cynllunio a rheoli'r rhaglen. Er ein bod yn cydnabod bod y rhaglen wedi arwain at rai buddiannau lleol, ar sail y dystiolaeth sydd ar gael nid ydym wedi'n hargyhoeddi ynglŷn ag effeithiau ychwanegol y rhaglen. Rydym yn pryderu'n benodol nad yw Llywodraeth Cymru yn rhoi digon o gyfeiriad i ddarparwyr gwasanaeth ac nad yw'n monitro'r rhaglen yn ddigonol.

Argymhellion y Pwyllgor

Mae argymhellion y Pwyllgor i Lywodraeth Cymru i'w gweld isod, yn y drefn y maent yn ymddangos yn yr Adroddiad hwn. Ewch i'r tudalennau perthnasol yn yr adroddiad i weld y dystiolaeth a'r casgliadau sy'n cyd-fynd â'r argymhellion:

Argymhelliad1. Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn derbyn yr argymhellion a wnaed gan yr Archwilydd Cyffredinol yn ei adroddiad a'i bod yn egluro'r camau y mae'n bwriadu eu cymryd i roi'r agymhellion hyn ar waith ac yn paratoi amserlen ar gyfer hynny. Tudalen 26

Argymhelliad 2. Wrth iddi fynd i'r afael ag argymhellion yr Archwilydd Cyffredinol, rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn cynnwys rhoi ystyriaeth benodol i raglen Cymunedau yn Gyntaf yn y broses porth i bolisïau, a hynny ar unwaith. Dylai hefyd ddatblygu dull o ailasesu ei pholisïau presennol i sicrhau, pan fo hynny'n bosibl, eu bod yn ystyried Cymunedau yn Gyntaf. Wrth adolygu'i pholisïau, dylai Llywodraeth Cymru gofio bod hyn yn gyfle i sicrhau bod ei staff yn canolbwyntio eto ar amcanion Cymunedau yn Gyntaf ac i hyrwyddo dull mwy cydgysylltiedig o weithio. Gofynnwn i Lywodraeth Cymru baratoi adroddiad cynnydd cyn pen 12 mis. Tudalen 27

Argymhelliad 3. Un o argymhellion yr Archwilydd Cyffredinol oedd y dylid rhoi mwy o anogaeth i awdurdodau lleol, a chyrff eraill sy'n darparu gwasanaethau cyhoeddus, ganolbwyntio mwy ar ardaloedd Cymunedau yn Gyntaf wrth ddarparu gwasanaethau, ac wrth roi'r argymhelliad hwn ar waith, rydym yn argymell y dylai Llywodraeth Cymru ystyried y posibilrwydd o'u hannog i blygu rhaglenni drwy gynnig cymhelliant a chyfeiriad – dull y foronen a'r wialen. Tudalen 27

Argymhelliad 4 Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru, wrth gyflawni argymhellion yr Archwilydd Cyffredinol, yn amlinellu'n glir sut y caiff y gwaith o fonitro rhaglen Cymunedau yn Gyntaf ei wella, a'r mesurau a gaiff eu defnyddio i ddangos y graddau y mae amcanion y rhaglen yn cael eu cyflawni. Tudalen 27

Argymhelliad 5 Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn monitro'r Gronfa Ganlyniadau'n ofalus, a'i bod yn sicrhau ei bod yn gallu dangos canlyniadau caled ar gyfer yr arian cyhoeddus a fuddsoddwyd sy'n dangos cynnydd o ran cyflawni amcanion Cymunedau yn Gyntaf. Gofynnwn i Lywodraeth Cymru baratoi adroddiad cynnydd, a rhoi manylion y camau a gymerir drwy gyfrwng y rhaglenni i gyflawni'r amcanion, an wneud hynny cyn pen 12 mis. Tudalen 27

1. Nid yw Cymunedau yn Gyntaf wedi cyflawni fawr ddim o ran plygu rhaglenni, ac nid yw rhai o'r problemau cynnar wedi'u datrys eto

Rhaglen Cymunedau yn Gyntaf

1. Mae'r Archwilydd Cyffredinol yn crynhoi rhaglen Cymunedau yn Gyntaf ar ddechrau ei adroddiad, fel a ganlyn:

> "Cymunedau yn Gyntaf yw rhaglen flaenllaw Llywodraeth y Cynulliad i fynd i'r afael ag amddifadedd a gwella amodau byw a rhagolygon pobl yn y cymunedau mwyaf difreintiedig ledled Cymru. Lansiwyd Cymunedau yn Gyntaf yn 2001 ac ers hynny, mae Llywodraeth y Cynulliad wedi gwario £175 miliwn ar y rhaglen.
>
> Mae gan y rhaglen ddwy elfen graidd gydategol y mae angen eu cyflawni er mwyn i'r rhaglen fod yn effeithiol o ran adfywio'r cymunedau mwyaf difreintiedig yng Nghymru:
>
> A partneriaethau lleol sy'n gallu cynrychioli cymunedau a'u hanghenion yn effeithiol;
>
> B 'plygu rhaglenni' – sicrhau bod arian a chymorth gan raglenni a sefydliadau cyhoeddus amrywiol yn cael eu cyfeirio at ardaloedd Cymunedau yn Gyntaf."[2]

2. Daeth yr Archwilydd Cyffredinol i'r casgliad bod partneriaethau gweithredol yn y rhan fwyaf o ardaloedd Cymunedau yn Gyntaf a bod llawer o'r partneriaethau hyn wedi sicrhau buddiannau lleol. Gwelodd hefyd, fodd bynnag, nad oedd Cymunedau yn Gyntaf wedi arwain at "[...]at blygu rhaglenni ac arian cyhoeddus i'r graddau sydd eu hangen i gyflawni amcanion y rhaglen"[3].

3. Cyn edrych yn fanylach ar blygu rhaglenni, mae'n bwysig nodi ein bod yn cydnabod bod gwaith da'n cael ei gyflawni'n lleol gan bartneriaethau Cymunedau yn Gyntaf, ac rydym wedi clywed digon o dystiolaeth anecdotaidd am hyn. Mae'n hymchwiliad wedi canolbwyntio ar Lywodraeth Cymru, ac nid ar y bobl ymroddedig sy'n ymdrechu i sicrhau canlyniadau ar gyfer rhaglen Cymunedau yn Gyntaf, a'u cymunedau, ar lawr gwlad.

[2] Swyddfa Archwilio Cymru, *Cymunedau yn Gyntaf*, 9 Gorffennaf 2009 t6
[3] Ibid t18

Mae llawer o raglenni gwariant cyhoeddus eisoes wedi'u plygu tuag at ardaloedd o amddifadedd, ac mae angen arweiniad cliriach a chyfeiriad cryfach gan Lywodraeth Cymru i sicrhau eu bod yn cael eu plygu ymhellach

4. Mae llwyddiant rhaglen Cymunedau yn Gyntaf yn dibynnu ar 'blygu' neu flaenoriaethu rhaglenni prif ffrwd tuag at ardaloedd Cymunedau yn Gyntaf. Yn ei adroddiad, disgrifiodd yr Archwilydd Cyffredinol un anhawster a oedd yn wynebu partneriaethau yn y cyswllt hwn:

> "[…]mae plygu rhaglenni yn allweddol i lwyddiant y rhaglen, ond mae'n gynhenid anodd i bartneriaethau cymharol fach, gwahanol ddylanwadu ar batrymau gwario sefydliadau mawr, sefydledig yn y sector cyhoeddus megis y GIG ar eu pen eu hunain"[4]

5. Er bod enghreifftiau o blygu rhaglenni, ni ellir priodoli'r newidiadau arwyddocaol i raglen Gymunedau yn Gyntaf[5]. Y rheswm dros hyn yw bod llawer o ddarparwyr gwasanaeth eisoes yn plygu eu gwasanaethau tuag at ardaloedd Cymunedau yn Gyntaf i gyflawni'u hamcanion eu hunain. Nid yw hyn yn syndod o ystyried bod mynd i'r afael ag allgáu cymdeithasol ac ymgysylltu â phobl yn cael eu cynnwys yn amcanion y rhan fwyaf o gyrff cyhoeddus.

6. Daeth yr Archwilydd Cyffredinol i'r casgliad bod angen i Lywodraeth Cymru gryfhau ei dull o blygu rhaglenni os yw rhaglen Cymunedau yn Gyntaf am gyflawni'i hamcanion uchelgeisiol[6].

7. Llwyddodd y partneriaethau Cymunedau yn Gyntaf a gyflwynodd dystiolaeth i ni i'n helpu i ddeall eu profiadau o geisio sicrhau bod gwasanaethau'n cael eu plygu tuag at y rhaglen, ac roedd eu tystiolaeth yn ategu'r hyn a ddywedodd yr Archwilydd Cyffredinol, sef bod angen i Lywodraeth Cymru annog gwasanaethau cyhoeddus yn fwy uniongyrchol i blygu rhaglenni.

8. Yn eu papur ysgrifenedig, nododd Ymddiriedolaeth 3G: "It is still difficult to influence the design and delivery of programmes and services as the real strategic decision making bodies are effectively closed to the community" ac os yw hyn am newid mae angen rhoi mwy o gyfeiriad a chymhellion i ddarparwyr gwasanaethau i'w hannog i blygu rhaglenni[7].

9. Roedd Partneriaeth Cymunedau yn Gyntaf Parc Caia yn cytuno â hyn, gan gredu y dylai Llywodraeth Cymru leihau cyllid awdurdodau lleol os na allant

---

[4] Ibid t.26
[5] Ibid t.9
[6] Swyddfa Archwilio Cymru, *Cymunedau yn Gyntaf*, 9 Gorffennaf 2009 tt. 56-69
[7] Pwyllgor Cyfrifon Cynoeddus Cynulliad Cenedlaethol Cymru, papur Ymddiriedolaeth 3G ar Gymunedau yn Gyntaf, 15 Hydref 2000 tt.2-4

ddangos eu bod wedi plygu rhaglenni tuag at ardaloedd Cymunedau yn Gyntaf. Dywedodd Parc Caia eu bod wedi llwyddo i raddau i sicrhau canlyniadau cadarnhaol i'r gymuned drwy blygu rhaglenni, ond roedd hyn yn aml oherwydd ewyllys da swyddogion yr awdurdod lleol yn hytrach nag oherwydd eu bod yn cydnabod bod y Cynulliad yn disgwyl i hyn ddigwydd[8].

10. Roedd Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru (CGGC) hefyd o blaid defnyddio dull y foronen a'r wialen "[…] the WCVA's view, would be that, if the Welsh Assembly Government has a view about what sort of programme this should be, it is not unreasonable for it to follow that up by putting in place sanctions to make that happen"[9].

11. CGGC sy'n gyfrifol am reoli Cronfa Ymddiriedolaeth Cymunedau yn Gyntaf, ac mae'n cael arian gan Lywodraeth Cymru i'w wario ar raglen Cymunedau yn Gyntaf. Rhwng 2002 a 2008, roedd CGGC yn darparu gwasanaeth seminarau, cynadleddau a gwybodaeth. Ers mis Ionawr 2009, mae CGGC wedi'i gontractio i ddarparu gwasanaeth cynghori, cefnogi a hyfforddi.

12. O'i brofiad o ddarparu'r gwasanaethau hyn, dywedodd CGGC wrthym fod modd ymdrin â rhai o'r anawsterau sy'n gysylltiedig â phlygu rhaglenni drwy gynnig hyfforddiant, er enghraifft, drwy sicrhau bod partneriaethau'n deall cylchoedd cynllunio awdurdodau lleol. Dywedodd hefyd fod dealltwriaeth y partneriaethau o blygu rhaglenni'n amrywio'n arw ac, o dan rai amgylchiadau, nid yw'r broses yn cael ei deall yn iawn;

> "There is an awful lot of people saying, 'Programme bending is good' and people are asking, 'What is this? What does it actually mean on the ground?''[10]

13. Mae agwedd wahanol gan CLlLC tuag at blygu rhaglenni ac mae wedi codi amheuon ynghylch pa mor ddilys yw'r dull hwn o adfywio cymunedau[11]. Mae hefyd yn credu bod Cymunedau yn Gyntaf wedi annog cymunedau i fod yn rhy fewnblyg.[12] Mae CLlLC yn credu bod angen i ardaloedd Cymunedau yn Gyntaf hwyluso cysylltiadau oddi allan i'w hardaloedd eu hunain i fanteisio ar gyfleoedd:

> " […] there probably has been a limited amount of programme bending as a direct result of the CF programme. However, first, this is because some programme bending is already 'built in to the system'. Second, it is

[8] Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus Cynulliad Cenedlaethol Cymru, papur Cymunedau yn Gyntaf Parc Caia ar Gymunedau yn Gyntaf, 15 Hydref 2009 t3
[9] Cofnod y Trafodion 5 Tachwedd 2009 [151]
[10] Ibid [186]
[11] Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus Cynulliad Cenedlaethol Cymru, papur CLlLC ar Gymunedau yn Gyntaf, 5 Tachwedd 2009 t3
[12] Ibid

> important that programmes also focus on opportunity areas outside of CF areas, and efforts are made to establish links between areas of opportunity and need."[13]

14. Codwyd un anhawster arall yn gysylltiedig â phlygu rhaglenni; y broblem sy'n codi pan fydd bron pob ward mewn awdurdod lleol wedi dynodi'n ardal Cymunedau yn Gyntaf. Yn ôl yr Archwilydd Cyffredinol, mae rhai awdurdodau lleol yn ofni nad yw'n ymarferol plygu rhaglenni mewn ardaloedd sy'n cynnwys nifer fawr o bartneriaethau Cymunedau yn Gyntaf ac, yn eu barn nhw, nid yw rhaglen Cymunedau yn Gyntaf wedi mynd i'r afael â'r pryderon hyn.[14] Yn ôl Ymddiriedolaeth 3G "There are challenges to programme bending in deprived boroughs where the practically the whole borough is a Communities First area"[15] a hefyd:

> "We are located in Merthyr, and basically, all of Merthyr is a Communities First area. So, programme bending would, according to its definition, almost mean prioritising one Communities First area over another."[16]

15. Eglurodd CLlLC y gall fod yn haws i awdurdodau lleol gynnwys Cymunedau yn Gyntaf mewn cynlluniau strategol os oes nifer fawr o bartneriaethau Cymunedau Lleol yn eu hardal a'i bod yn anoddach i awdurdodau lleol sydd â nifer gymharol fechan o bartneriaethau Cymunedau yn Gyntaf yn eu hardal gan fod ffactorau eraill yn gallu cael mwy o ddylanwad ar gynlluniau strategol[17].

16. Gellid priodoli hyn yn rhannol i'r canfyddiad ym myd llywodraeth leol fod problem gynhenid ynghlwm wrth blygu rhaglenni gan fod llawer o wasanaethau eisoes yn canolbwyntio ar ardal Cymunedau yn Gyntaf hy mae'r 'siâp hwnnw' ar y gwasanaethau eisoes ac, felly, nid oes angen eu 'plygu' ymhellach. Nid yw'r ffaith bod rhai ardaloedd awdurdodau lleol yn cynnwys nifer fawr o ardaloedd Cymunedau yn Gyntaf yn rheswm dros osgoi plygu rhaglenni, ac nid dim ond gwasanaethau awdurdodau lleol y mae angen eu plygu. Bydd gan bob ardal ei anghenion penodol ei hun o ran gwasanaethau, a fydd yn wahanol i'w hanghenion eraill, a drwy hybu'r broses o blygu rhaglenni, gellir darparu gwahanol wasanaethau i fynd i'r afael â'r anghenion hynny, ni waeth faint o ardaloedd Cymunedau yn Gyntaf sydd mewn ardal awdurdod lleol penodol. Fodd bynnag, mae adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol a'r dystiolaeth ychwanegol a gyflwynwyd yn ystod yr ymchwiliad hwn yn dangos bod pryderon, a dryswch, ymhlith partneriaethau ac awdurdodau lleol ynglŷn â sut y gellir datrys y broblem yn ymwneud â graddfa hy cyfran yr ardal awdurdod lleol sydd wedi'i chynnwys yn rhaglen Cymunedau yn Gyntaf. Yn ein barn ni, mae

---

[13] Ibid t7
[14] Swyddfa Archwilio Cymru, *Cymunedau yn Gyntaf,* 9 Gorffennaf 2009 t59
[15] Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus Cynulliad Cenedlaethol Cymru, papur Ymddiriedolaeth 3G ar Gymunedau yn Gyntaf, 15 Hydref 2009 t4
[16] Cofnod y Trafodion 15 Hydref 2009 [189]
[17] Cofnod y Trafodion 5 Tachwedd 2009 [60-78]

angen i Lywodraeth Cymru wneud llawer rhagor i roi darlun clir o'r mathau hyn o broblemau.

17. Gan droi'n ôl at blygu rhaglenni, sy'n fater mwy cyffredinol, clywsom gan y Swyddog Cyfrifyddu fod Llywodraeth Cymru yn cydnabod y bu problemau'n gysylltiedig â phlygu rhaglenni yn ystod blynyddoedd cynnar y rhaglen, ond y dylai'r Gronfa Ganlyniadau ddatrys y problemau hyn:

> "It is probably fair to say that, during the early years of the programme, there was insufficient contact between the communities and the service providers—in other words the service providers were not bending their programmes more towards Communities First areas. We have specifically created an outcomes fund to incentivise that, and we believe that it is bearing fruit now and taking us forward."[18]

Mae rhai o'r problemau cynnar a oedd yn gwneud plygu rhaglenni'n aneffeithiol yn parhau heddiw

18. Er bod y Swyddog Cyfrifyddu yn cydnabod na fu digon o blygu rhaglenni yn ystod y blynyddoedd cynnar, nid eglurodd y rheswm dros hynny. Mae adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol yn awgrymu bod diffygion yn y modd y cafodd y rhaglen ei chynllunio a'i rheoli gan Lywodraeth Cymru, gan gynnwys diffyg cynllunio o ran y gweithlu a chyllid ar ddechrau'r rhaglen a diffyg cysondeb ac eglurder o ran rôl y partneriaethau[19]. Mae'r dystiolaeth ddilynol a gawsom yn ategu'r safbwynt hwn.

19. Eglurodd partneriaeth Cymunedau yn Gyntaf St. Illtyd ei phrofiadau cynnar:

> "It was very difficult at the outset of the Communities First programme. I do not even know whether there was direction within the Assembly Government. It seemed to me that the goalposts were moving from week to week initially, and that was very problematic"[20]

20. Yn ei bapur, ategodd CLlLC y farn hon gan ymhelaethu fel a ganlyn:

> "Our early experience of the programme suggested that whilst its overall aim was bold, creative and entirely laudable in its intention to tackle poverty and disadvantage it was unmanageably large, and suffered from a number of weaknesses [...]"[21]

21. Mae'r ddau ddatganiad hwn yn cadarnhau casgliadau'r Archwilydd Cyffredinol. Soniodd CLlLC hefyd y bu problemau yn ystod dyddiau cynnar y

[18] Cofnod y Trafodion 3 Rhagfyr 2009 [11]
[19] Swyddfa Archwilio Cymru, Cymunedau yn Gyntaf, 9 Gorffennaf 2009 t36-55
[20] Cofnod y Trafodion 15 Hydref 2009 [231]
[21] Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus Cynulliad Cenedlaethol Cymru, papur CGGC ar Gymunedau yn Gyntaf, 5 Tachwedd 2009 t1

rhaglen, gan egluro iddi gael ei chyflwyno'n barod i weithredu ar unwaith ac y bu'n rhaid datbygu gweithdrefnu wedyn i gyd-fynd â'r broses.[22]

22. Mae'n siomedig nad aeth Llywodraeth Cymru ati i gynllunio rhaglen Cymunedau yn Gyntaf yn ddigonol. Mae gwendidau yn y cynlluniau gwreiddiol wedi caniatáu i holltau ddatblygu yn y rhaglen drwyddi draw wrth iddi fynd rhagddi, gan ei gwneud yn anoddach cyflawni'i hamcanion uchelgeisiol.

23. Er bod Cymunedau yn Gyntaf yn aml yn cael sylw mewn dogfennau polisi cenedlaethol, yn ôl CLlLC nid yw'r dymuniad i sicrhau'r manteision y gall y rhaglen eu cynnig bob amser yn cyd-fynd â dealltwriaeth o'r materion gweithredol[23]. Cadarnhaodd Pennaeth Cymunedau yn Gyntaf hefyd fod Llywodraeth Cymru yn cael trafferth dwyn perswâd ar ddarparwyr gwasanaeth i ymgymryd â gwaith yr oeddynt hwy'n credu sy'n rhan o'u cyfrifoldeb nhw[24].

24. Yn nhystiolaeth CLlLC, datgelwyd bod ansicrwydd pellach ynglŷn ag amcanion y rhaglen. Wrth gyfeirio at raglen Cymunedau yn Gyntaf yn ei dystiolaeth, datgelodd Cyfarwyddwr Adfywio a Datblygu Cynaliadwy CLlLC rywfaint o ansicrwydd ynglŷn ag amcanion y rhaglen a'r hyn y gallai ei gyflawni gan ddweud ei fod yn dibynnu ar yr hyn rydym yn disgwyl i'r rhaglen ei gyflawni[25] ac ar eich athroniaeth ar gyfer y rhaglen[26]. Mae'r ddau ddatganiad hwn yn dangos ansicrwydd ynglŷn ag egwyddorion sylfaenol rhaglen Cymunedau yn Gyntaf. Mae'r ffaith bod unrhyw ansicrwydd ar y lefel strategol hon, naw mlynedd ar ôl i'r llywodraeth gyflwyno'r rhaglen flaengar hon, yn peri pryder sylweddol ac mae'n dangos bod rhai o'r gwendidau a amlygwyd ar ddechrau'r rhaglen yn parhau. Mae'r dystiolaeth a gawsom yn awgrymu methiant cronig a pharhaus ar ran Llywodraeth Cymru i gyfleu amcanion rhaglen Cymunedau yn Gyntaf yn ddigonol.

Er bod rhai problemau staffio wedi'u datrys, mae eraill yn parhau

25. Roedd pryder ynglŷn â hyfforddiant staff a'u gallu i gyflwyno rhaglen Cymunedau yn Gyntaf. Roedd CGGC yn pryderu am y ffaith na lwyddwyd i ddatrys problemau'n ymwneud â'r gweithlu a'r modd yr oedd y problemau hyn wedi llesteirio'r gwaith o gyflwyno'r rhaglen:

> "I think that this was most marked at the beginning of the programme because there was a need to recruit 132 co-ordinators and, in some cases, administrators and development workers, all within a very short space of

[22] Cofnod y Trafodion 15 Tachwedd 2009 [24]
[23] Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus Cynulliad Cenedlaethol Cymru, papur CGGC ar Gymunedau yn Gyntaf, 5 Tachwedd 2009 t.2
[24] Cofnod y Trafodion 3 Rhagfyr 2009 [142]
[25] Cofnod y Trafodion 15 Tachwedd 2009 [25]
[26] Ibid [86]

time. That revealed all sorts of what are technically called 'skills shortages'. People with the right sort of skills experience and background did not exist, or at least not that number of people, in order to take on those jobs. I think that that was true at all levels, both at the local operational level and within the Assembly."[27]

26. Er bod yr enghraifft uchod yn cyfeirio at flynyddoedd cynnar rhaglen Cymunedau yn Gyntaf, ac yn pwysleisio ymhellach y diffygion yn y broses gynllunio, cyflwynodd CGGC dystiolaeth hefyd a oedd yn dangos nad yw'r broblem hon wedi'i datrys yn llawn, a hynny oherwydd diffyg hyfforddiant:

> "It [lack of training] has contributed to problems throughout the programme, such as staff who might not have had very good community development skills, and people who did not have a lot of experience of how to manage the complicated relationship between their employment as a local authority employee and their work for a community partnership. So, there have been issues as a result of it."[28]

27. Mae hyn yn awgrymu nad yw rhai o'r problemau a oedd yn bod ar ddechrau'r rhaglen wedi'u datrys eto.

[27] ibid [122]
[28] Ibid [124]

2. Mae angen cyfeirio'r rhaglen mwy o'r brig i lawr i hwyluso'r broses adfywio o'r gwaelod i fyny a gall byrddau gwasanaeth lleol fod â rhan allweddol yn y cyswllt hwn.

28. Yn ei adroddiad, nododd yr Archwilydd Cyffredinol fod Llywodraeth Cymru yn wynebu " […] heriau penodol wrth geisio sicrhau cydbwysedd rhwng yr ethos 'o'r gwaelod i fyny' wedi'i arwain gan y gymuned a'r angen i gynnal cayfarwyddyd 'o'r brig i lawr' i sicrhau rhaglen genedlaethol gydlynol."[29]

29. Mae ein hymchwiliad yn dangos bod hyn yn dal yn her a bod ansicrwydd ynglŷn ag a yw'r rhaglen yn cael ei harwain o'r gwaelod i fyny gan y gymuned.

30. Ein barn ni yw bod angen mwy o gyfeiriad ac arweiniad strategol o'r brig i lawr, a hynny ar ddwy lefel. Yn gyntaf, o fewn Llywodraeth Cymru ac, yn ail, mae'n rhaid i Lywodraeth Cymru ddefnyddio dulliau mwy effeithiol o egluro'r hyn y mae'n ei ddisgwyl gan awdurdodau lleol a chyrff eraill sy'n darparu gwasanaethau. Mae angen cyplysu hyn â chymorth ychwanegol i gymunedau i egluro'u blaenoriaethau; i feithrin ac i gefnogi'r broses adfywio o'r gwaelod i fyny.

Mae angen i Lywodraeth Cymru roi mwy o flaenoriaeth i Gymunedau yn Gyntaf.

31. Yn ei adroddiad, noda'r Archwilydd Cyffredinol nad yw adrannau Llywodraeth Cymru ei hun wedi rhoi blaenoriaeth i raglen Cymunedau yn Gyntaf yn gyson ac roedd angen mabwysiadu dulliau mwy cydgysylltiedig ar draws y llywodraeth.[30]

32. Dyma ddywedodd partneriaethau Cymunedau yn Gyntaf wrthym "More can be done within each Assembly [Government] department to promote and encourage programme bending and to have a more joined up approach"[31] ac "We will need leadership from the Assembly to give a greater priority in […] the Assembly's own departments"[32]

[29] Swyddfa Archwilio Cymru, *Cymunedau yn Gyntaf*, 9 Gorffennaf 2009 t7
[30] Ibid tt56-57
[31] Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus Cynulliad Cenedlaethol Cymru, papur Ymddiriedolaeth 3G ar Gymunedau yn Gyntaf, 5 Hydref 2009 t2
[32] Cofnod y Trafodion 15 Hydref 2009 [210]

33. Nododd CGGC fod angen mwy o hyfforddiant at staff, gan gynnwys staff Llywodraeth Cymru, gan fod diffyg hyfforddiant wedi cyfrannu at anawsterau yn y rhaglen drwyddi draw [33].

34. Wrth ddatblygu polisïau, mae gan Lywodraeth Cymru ddull o herio, sef y porth i bolisïau. Yn ôl yr Archwilydd Cyffredinol, er bod y dull hwn yn cyfeirio at gyfiawnder cymdeithasol, nid yw'n cynnwys Cymunedau yn Gyntaf yn benodol. Cyfeiriodd y Swyddog Cyfrifyddu at hyn yn ei dystiolaeth, gan ddweud:

> " […] we are reviewing that policy gateway, and specific mention of Communities First will be included in the new policy gateway."[34]

35. Dull o asesu polisïau newydd yw'r porth i bolisïau, fodd bynnag. Ni fydd yn mynd i'r afael â'r ffaith na chafodd rhaglen Cymunedau yn Gyntaf ei hystyried wrth gynllunio polisïau presennol. Yn y cyswllt hwn, dywedodd y Swyddog Cyfrifyddu:

> "The policy gateway, as we say, will pick up the new ones. I think that we need to have a discussion, perhaps off the back of this committee's report in due course, about where existing policies can be bent more towards Communities First areas"[35]

36. Credwn ei bod yn syniad da cynnwys Cymunedau yn Gyntaf yn y porth i bolisïau. Mae angen datblygu dull o fesur i ba raddau y mae rhaglen Cymunedau yn Gyntaf yn cael ei phlethu i bolisïau presennol er mwyn i Lywodraeth Cymru fod yn sicr bod ei pholisïau'n rhoi sylw digonol i Gymunedau yn Gyntaf. Pan fydd Llywodraeth Cymru yn adolygu polisïau, dylai gofio am y cyfle y mae hyn yn ei gynnig i dynnu sylw ei staff at amcanion Cymunedau yn Gyntaf ac i hybu dull mwy cydgysylltiedig o weithio.

I hybu dull effeithiol o adfywio o'r gwaelod o fyny, mae angen i Lywodraeth Cymru gyfeirio'r rhaglen o'r brig i lawr a rhoi arweiniad i awdurdodau lleol a chyrff eraill sy'n darparu gwasanaethau cyhoeddus.

37. O ran awdurdodau lleol, roedd yr Archwilydd Cyffredinol yn credu bod Llywodraeth Cymru wedi annog awdurdodau lleol i ymgysylltu â Chymunedau yn Gyntaf a phlygu eu rhaglenni, ond nid yw wedi mynd i'r afael â rhai rhwystrau sylweddol eto[36]. Daeth yr Archwilydd Cyffredinol i'r casgliad nad oedd y canllawiau diweddaraf a roddwyd i awdurdodau lleol mewn perthynas â

[33] Cofnod y Trafodion 5 Tachwedd [124]
[34] Cofnod y Trafodion 8 Rhagfyr 2009 [165]
[35] Ibid [167]
[36] Swyddfa Archwilio Cymru, Cymunedau yn Gyntaf, 9 Gorffennaf 2009 t58

Chymunedau yn Gyntaf yn egluro'r hyn a ddisgwylid yn ddigonol, yn enwedig yng nghyswllt nifer o rolau allweddol [37].

38. Yn y dystiolaeth a gafwyd gan bartneriaethau Cymunedau yn Gyntaf a CGGC, datgelwyd eu bod yn awyddus i Lywodraeth Cymru fabwysiadu rôl gadarnach a rhoi cyfeiriad mwy pendant wrth amlinellu'r hyn y mae'n ei ddisgwyl gan awdurdodau lleol. Nododd un bartneriaeth fod angen gwneud llawer rhagor i annog pob adran mewn awdurdod lleol ac ymddiriedolaeth iechyd i blygu rhaglenni."[38]

39. Pan ofynnwyd i un bartneriaeth a oedd yn credu bod awdurdodau lleol yn deall yr angen i gynorthwyo a chefnogi partneriaethau Cymunedau yn Gyntaf i gyflawni eu hamcanion, dyma'r ateb a gafwyd:

> "I guess the reason why I do not understand the question is because 'the local authority' is so huge. I guess that the answer would be 'yes' for some and 'no' for others […]"[39]

40. Ceisiodd CLlLC egluro'r anghysondeb hwn rhwng dulliau gwahanol adrannau awdurdodau lleol:

> "CF may not have made it on to the radar of directors of other services. This is a significant issue' because 'CF has not featured strongly in guidance issued by other service areas of WAG [which] has made it difficult for those involved in regeneration to convince other service areas to change their plans in any radical ways."[40]

41. Wrth edrych ar blygu rhaglenni'n gynharach yn yr adroddiad hwn, cyfeiriwyd at y ffaith bod CGGC am weld Llywodraeth Cymru yn rhoi rhywfaint o gyfeiriad i awdurdodau lleol:

> "[…] there has been a debate right the way through the programme about what the role of the Assembly Government should be in directing and encouraging local authorities, in particular, as to how they should develop their relationship with communities on the ground. Lots of people have looked to the Welsh Assembly Government to be more directive, to say quite clearly to local authorities 'Your role here is to take a lead and work

[37] Ibid
[38] Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus Cynulliad Cenedlaethol Cymru, papur Ymddiriedolaeth 3G ar Gymunedau yn Gyntaf, 15 Hydref 2009 t2
[39] Cofnod y Trafodion 15 Hydref 2009 [247]
[40] Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus Cynulliad Cenedlaethol Cymru, papur CLlLC ar Gymunedau yn Gyntaf, 5 Tachwedd 2009 t4

with communities'. Is that the right thing to do? Yes, I think that that would be our preference, that there should be a degree of direction given"[41]

42. Cyfeiriodd CLlLC hefyd at y targedau isaf a ddefnyddir yn Lloegr fel dull posibl o fesur llwyddiant, fel y nodwyd yn adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol[42]. Dyma rywbeth y credwn y dylai Llywodraeth Cymru ymchwilio iddo ymhellach, yn unol ag argymhellion yr Archwilydd Cyffredinol[43].

43. O ran yr anawsterau sy'n wynebu cymunedau wrth iddynt geisio lywio rhaglen Cymunedau yn Gyntaf o'r gwaelod i fyny, darganfu'r Archwilydd Cyffredinol nad oes gan bartneriaethau Cymunedau yn Gyntaf yr awdurdod i ddylanwadu'n effeithiol ar wasanaethau cyhoeddus. Y prif rwystr i blygu rhaglenni, a nodwyd gan awdurdodau lleol a phartneriaethau yn adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol, yw'r diffyg cyfeiriad a roddir i ddarparwyr gwasanaethau cyhoeddus ynglŷn â phlygu rhaglenni[44].

44. Clywsom gan bartneriaethau ei bod yn dal yn anodd dylanwadu ar y gwaith o gynllunio a darparu rhaglenni a gwasanaethau gan nad oes modd i gymunedau gymryd rhan, mewn gwirionedd, yn y gwir benderfyniadau strategol."[45]

45. Er bod Llywodraeth Cymru yn cydnabod bod ganddi ran yn y gwaith o annog prif weithredwyr awdurdodau lleol a phenaethiaid meysydd gwasanaeth[46] i blygu rhaglenni, nid ydym yn credu bod hyn yn mynd yn ddigon pell. Os yw ardaloedd Cymunedau yn Gyntaf am lwyddo i ddylanwadu ar wasanaethau cyhoeddus i blygu rhaglenni, yna rhaid sicrhau bod Llywodraeth Cymru hefyd yn cyhoeddi canllawiau llawer mwy eglur o safbwynt yr hyn y mae'n disgwyl i holl ddarparwyr gwasanaethau cyhoeddus ei gyflawni.

Gall Byrddau Gwasanaeth Lleol gynorthwyo â'r gwaith o gryfhau Cymunedau yn Gyntaf

46. Cafodd rôl Byrddau Gwasanaeth Lleol (BGLlau) ei hystyried gan yr Archwilydd Cyffredinol. Daeth i'r casgliad bod gorgyffwrdd sylweddol rhwng amcanion craidd y BGLlau a phartneriaethau Cymunedau yn Gyntaf. Darganfu

[41] Cofnod y Trafodion 5 Tachwedd 2009 [149]
[42] Swyddfa Archwilio Cymru, *Cymunedau yn Gyntaf*, 9 Gorffennaf 2009 t14
[43] Ibid t14
[44] Ibid t13
[45] Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus Cynulliad Cenedlaethol Cymru, papur Ymddiriedolaeth 3G ar Gymunedau yn Gyntaf, 15 Hydref 2009 t2
[46] Cofnod y Trafodion 3 Rhagfyr 2009 [203]

hefyd fod "y cysylltiadau rhwng BGLlau a rhaglen Cymunedau yn Gyntaf yn parhau i fod yn aneglur"[47].

47. Clywsom fod y BGLl yng Nghaerdydd, wedi gwneud gwahaniaeth aruthrol i'r rheini a gyflogir drwy raglen Cymunedau yn Gyntaf a dywedodd CGGC:

> " I think that that is a bit of a missed trick at the moment in light of local service boards prioritising this area and about how they will ensure that Communities First partnerships are integrated into strategic planning"[48]

48. Holwyd Llywodraeth Cymru a oedd unrhyw bosibilrwydd o sicrhau bod gwaith y BGLlau yn fwy cydnaws â gwaith Cymunedau yn Gyntaf, a dywedodd y Swyddog Cyfrifyddu:

> "Local service boards are still relatively new, although we are very much encouraged by the work that they are doing. They are moving away from dealing with specific projects towards more general issues in an area. In some cases—I mentioned Cardiff—I think that those links have already been made. In some cases, they are still to be made. So, I think that there is a case for strengthening those links and I will gladly take that up."[49]

49. Yn unol ag argymhellion yr Archwilydd Cyffredinol yn y maes hwn, rydym yn credu y gall y BGLlau gynorthwyo â'r gwaith o gryfhau rhaglen Cymunedau yn Gyntaf, ac mae hyn yn dechrau digwydd mewn rhai ardaloedd. Os yw hyn am ddatblygu, yna bydd angen rhagor o waith, gan gynnwys cyhoeddi canllawiau i BGLlau a phartneriaethau Cymunedau yn Gyntaf.

[47] Ibid [69]
[48] Cofnod y Trafodion 5 Tachwedd 2009 [171]
[49] Cofnod y Trafodion 3 Rhagfyr 2009 [209]

3. Ni all rhaglen Cymunedau yn Gyntaf ddangos gwerth am arian ac mae'n rhy fuan i ddweud a fydd y Gronfa Ganlyniadau yn arwain at welliannau

Mae'r diffyg gwaith monitro perfformiad a chanlyniadau yn peri pryder gan na all Llywodraeth Cymru ddangos fod rhaglen Cymunedau yn Gyntaf yn rhoi gwerth am arian

50. Un o'r agweddau ar adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol a oedd yn peri'r pryder mwyaf oedd ei gasgliad na all Llywodraeth Cymru ddangos effaith gyffredinol y rhaglen o ran cyflawni'i hamcanion, er ei bod yn gwella'i gallu i fesur cynnydd partneriaethau.[50] O ganlyniad, er bod rhai manteision lleol wedi'u nodi, nid yw'n sicr i ba raddau y gellir priodoli'r gwelliannau i raglen Cymunedau yn Gyntaf neu a fyddent i'w gweld hyd yn oed pe na bai'r rhaglen yn bod. Mae hyn yn codi amheuon difrifol am effeithiolrwydd ac effeithlonrwydd rhaglen Cymunedau yn Gyntaf, gan ein gadael ag ychydig iawn o dystiolaeth ynglŷn ag i ba raddau y mae'r £214 miliwn a wariwyd ar y rhaglen, ynddo'i hun, wedi gwella bywyd a lles pobl yn ardaloedd Cymunedau yn Gyntaf.

51. Cawsom dystiolaeth gan bartneriaethau Cymunedau yn Gyntaf a oedd yn awgrymu bod y partneriaethau'n eu monitro'u hunain ac, yn achos un bartneriaeth, roedd yn cael trafferth dweud beth yn union yr oedd yn ei wneud[51]. Dywedodd y Swyddog Cyfrifyddu wrthym ei fod yn fodlon ar gynllun y rhaglen a bod trefniadau rheoli perfformiad wedi'u cryfhau.

52. Ers 2007, mae Llywodraeth Cymru wedi ceisio gwella'r trefniadau i fonitro perfformiad drwy gytuno ar ganlyniadau â phartneriaethau Cymunedau yn Gyntaf ac yna drwy asesu cynnydd y partneriaethau o ran sicrhau'r canlyniadau hyn. Mae'n rhaid i bartneriaethau gyflwyno adroddiad blynyddol gan gyfeirio at ganlyniadau, yn hytrach na thargedau. Roedd yr Archwilydd Cyffredinol o'r farn bod y trefniant hwn yn amhriodol[52]. Yn ogystal â hyn, daeth i'r casgliad nad oedd llawer o'r canlyniadau y cytunwyd arnynt, mewn gwirionedd, yn ganlyniadau o gwbl. Roedd rhai "[…] yn ddim mwy na'r prosesau o weinyddu rhaglen Cymunedau yn Gyntaf yn lleol […]"[53]. Mae'r ffaith bod hyn wedi digwydd dan arolygaeth Llywodraeth Cymru yn peri pryder - mae'n rhaid iddi gytuno ar ganlyniadau pob partneriaeth.

[50] Swyddfa Archwilio Cymru, *Cymunedau yn Gyntaf*, 9 Gorffennaf 2009 t8-9
[51] Cofnod y Trafodion 15 Hydref 2009 [218]
[52] Swyddfa Archwilio Cymru, *Cymunedau yn Gyntaf*, 9 Gorffennaf 2009 t11
[53] Ibid t11

53. Mae'r pryder hwn yn cael ei danlinellu gan wahaniaeth barn ymddangosiadol rhwng yr Ysgrifennydd Parhaol a Phennaeth Cymunedau yn Gyntaf tuag at fonitro. Dywedodd yr Ysgrifennydd Parhaol wrthym fod angen cyfuniad o fesuriadau, gan gynnwys mesur canlyniad, proses a mewnbwn[54]. Yna dywedodd Pennaeth Cymunedau yn Gyntaf fod y dull o fonitro'n canolbwyntio'n bennaf ar ganlyniadau[55]. Nid ydym yn deall yn iawn beth yr oedd yn ei feddwl wrth ddweud hyn oherwydd ymddengys iddo groesddweud ei hun gan ddweud, er enghraifft, fod Llywodraeth Cynulliad yn ymwrthod â defnyddio iaith dechnegol fel targedau CAMPUS[56] ac eto'n dweud yn ddiweddarach fod Llywodraeth Cymru yn gofyn i bartneriaethau gyflwyno adroddiad yn seiliedig ar dargedau CAMPUS[57]

54. Gwariwyd £214 miliwn ar y rhaglen. Fel rhan o'n hymchwiliad, ystyriwyd faint o'r swm hwn a wariwyd ar staff. Nododd yr Archwilydd Cyffredinol fod £140 miliwn o'r £214 miliwn a wariwyd ar y rhaglen, sef tua 65 y cant, wedi'i wario ar staff a chostau prosiectau'r partneriaethau[58]. Yn eu tystiolaeth, amddiffynnodd partneriaethau Cymunedau'n Gyntaf y gwariant hwn, a dywedodd Llywodraeth Cymru fod ei angen i feithrin gallu digonol i gyflwyno'r rhaglen. Dywedodd y Swyddog Cyfrifyddu:

> "What was evident from the early days of the programme was that many of these areas lacked the capacity to get community development underway. As you know, the first phase of this programme has been about developing that capacity. A lot of that was about establishing partnerships and trust within those communities, and creating a sense of purpose, because in many cases that was not there previously. It is right that the majority of the money has gone to the staff who move that capacity-building forward. I think that that was necessary. I do not think those communities would have developed without that fairly intensive resource. As time goes on, I think that you are right—we want to move the programme more towards the outcomes, and more towards the projects that will help those areas. We are in the process of doing that, but initially, capacity building was the priority, and that is where the resources went. I am content with the balance of funding at that stage."[59]

[54] Cofnod y Trafodion 3 Rhagfyr 2009 [54]
[55] Ibid [71-72]
[56] Ibid [72]
[57] Ibid [75]
[58] Swyddfa Archwilio Cymru, *Cymunedau yn Gyntaf*, 9 Gorffennaf 2009 t19
[59] Cofnod y Trafodion 3 Rhagfyr 2009 [15]

55. Dywedodd Pennaeth Cymunedau yn Gyntaf:

> "Our focus always needs to be on ensuring that the staff are actively delivering the clear outcomes and the benefits that the communities have defined for themselves and agreed with us, so that we do not fund staff posts for their own sake but to deliver clear outcomes"[60]

56. Rydym yn cytuno â'r egwyddor hon, ac yn cydnabod y bu angen ymrwymo i ddarparu arian i feithrin gallu ar ddechrau'r rhaglen. Ymddengys, fodd bynnag, fod Pennaeth Cymunedau yn Gyntaf yn awgrymu bod bwlch rhwng ei ddymuniad i fonitro'r effaith roedd staff yn ei chael a'i broses ymarferol o wneud hynny, gan iddo ddweud:

> "It is difficult to draw a direct line between an individual member of staff and individual projects, because the majority of staff are spending their time on a very wide range of work within the community, supporting the overall plans."[61]

57. Yn unol â'n casgliadau uchod, drwy gryfhau dulliau o fesur perfformiad, credwn y gellir gwella'r broses o fonitro'r effaith a gaiff gwario cymaint o gyllid Cymunedau yn Gyntaf ar staff. Unwaith eto, nid oes digon o wybodaeth i asesu gwerth am arian yn briodol yn y cyswllt hwn.

Mae'n rhy fuan i ddweud a fydd y Gronfa Ganlyniadau yn arwain at ganlyniadau gwell

58. Un o'r gwelliannau allweddol yn y rhaglen, o safbwynt Llywodraeth Cymru, yw'r penderfyniad i gyflwyno'r Gronfa Ganlyniadau. Eglurodd yr Archwilydd Cyffredinol fod Llywodraeth Cymru yn bwriadu i'r gronfa hon "[…] sicrhau bod partneriaethau yn cael mynediad tecach i arian ychwanegol ar gyfer prosiectau o safon uchel sy'n mynd i'r afael yn benodol ag anghenion lleol"[62].

59. Bydd y Gronfa Ganlyniadau yn darparu £25 miliwn dros dair blynedd a bwriedir i'r arian gael ei ddefnyddio i hybu'r broses o blygu rhaglenni drwy gynnig arian cyfatebol ar gyfer prosiectau. Croesawyd hyn gan y partneriaethau Cymunedau yn Gyntaf y buom yn siarad â nhw. Dywedodd Mr Jones, o bartneriaeth Cymunedau yn Gyntaf Penparcau a Gorllewin Aberystwyth eu bod yn "[…] cael cyfle i ddylanwadu ar hynny [blygu rhaglenni] gydag arian. Mae

[60] Ibid [23]
[61] Ibid [31]
[62] Swyddfa Archwilio Cymru, *Cymunedau yn Gyntaf*, 9 Gorffennaf 2009 t11

hynny'n rhoi siawns i ni newid pethau [...]"[63]. Roedd CLlLC yr un mor gadarnhaol, gan ddisgrifio'r gronfa fel sbardun gwirioneddol ddefnyddiol"[64].

60. Cafwyd rhybudd gan CGGC a oedd yn ategu'r angen i gyhoeddi rhagor o ganllawiau:

> "[...] there are a number of co-ordinators who are still very unsure about the outcomes fund: how do you make use of it; what is it for; how do you put a bid together; who leads on it?"[65]

61. Er ein bod yn cydnabod y gall cymhellion, fel y rhai sydd ar gael o dan y Gronfa Ganlyniadau, arwain at fuddiannau, rhaid cyplysu hyn â chyfeiriad mwy cadarn – dull y foronen a'r wialen. Nid ydym wedi'n hargyhoeddi mai rhoi cymhellion i awdurdodau lleol a chyrff eraill sy'n darparu gwasanaethau cyhoeddus i'w hannog i gynorthwyo'r cymunedau mwyaf difreintiedig yn eu hardaloedd yw'r modd mwyaf darbodus o ddefnyddio arian trethdalwyr, oherwydd dylai llawer o ddarparwyr gwasanaethau fod yn crynhoi adnoddau yn yr ardaloedd hyn eisoes i gyflawni amcanion rhaglen Cymunedau yn Gyntaf. Rhaid ystyried hyn ochr yn ochr â'r ffaith bod awdurdodau lleol eisoes wedi cael arian i hybu rhaglen Cymunedau yn Gyntaf - cyfran o £30 miliwn i hybu'r rhaglen ochr yn ochr â'r sector gwirfoddol[66].

62. Mae'n rhy fuan i ddweud a fydd y Gronfa Ganlyniadau'n cael yr effaith ddisgwyliedig. Fodd bynnag, hyd yma, nid yw rhaglen Cymunedau yn Gyntaf wedi medru dangos ei bod yn rhoi gwerth am arian. Rydym yn pryderu, felly, na fydd Llywodraeth Cymru yn gallu dangos bod gwerth i unrhyw fuddsoddiad ychwanegol heb gryfhau'r trefniadau rheoli a monitro perfformiad.

[63] Cofnod y Trafodion 15 Hydref 2009 [197]
[64] Cofnod y Trafodion 5 Tachwedd 2009 [108]
[65] Ibid [183]
[66] Swyddfa Archwilio Cymru, *Cymunedau yn Gyntaf*, 9 Gorffennaf 2009 t19

4. Casgliadau ac argymhellion

63. Ein prif rôl, fel y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, yw diogelu pwrs y wlad, i sicrhau bod Llywodraeth Cymru, wrth ymrwymo i bolisi, yn ei roi ar waith yn y modd mwyaf effeithiol ac effeithlon. Yn achos Cymunedau yn Gyntaf, mae'n ddrwg gennym ddweud ein bod yn gorfod dod i'r casgliad bod Llywodraeth Cymru wedi methu dangos bod y rhaglen hon yn rhoi gwerth am arian, ac oni bai y gall gymryd camau cyflym a phendant i fynd i'r afael â'r gwendidau rydym ni a'r Archwilydd Cyffredinol wedi'u nodi, ni fydd y rhaglen yn ddigon cadarn i gyflawni'i hamcanion uchelgeisiol yn y dyfodol.

64. Er mwyn sicrhau llwyddiant rhaglen Cymunedau yn Gyntaf, mae angen i Lywodraeth Cymru ddefnyddio cyfuniad o strategaethau o'r brig i lawr ac o'r gwaelod i fyny. Mae tyndra cynhenid, fodd bynnag, yn y dull hwn o weithredu ac mae angen ei reoli'n ofalus. Mae angen i Lywodraeth Cymru roi mwy o ganllawiau a chyfeiriad o'r brig i lawr i'w hadrannau ei hun, i awdurdodau lleol a'r sector cyhoeddus ehangach yng Nghymru i roi blaenoriaeth i Gymunedau yn Gyntaf. Mae hefyd angen meithrin gallu yn y partneriaethau er mwyn diffinio'u hamcanion o'r gwaelod i fyny'n fwy eglur ac er mwyn sicrhau eu bod yn ymarferol ac yn fesuradwy i'r graddau bod y cyfraniad ychwanegol y mae'r partneriaethau'n ei gynnig i'w cymunedau'n hawdd ei ddeall a'i weld.

65. Credwn fod adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol, ochr yn ochr â'r adroddiad hwn, yn rhoi cyfle olaf i Lywodraeth Cymru i fynd i'r afael â'r anawsterau sylfaenol sydd ynghlwm wrth roi amcanion rhaglen Cymunedau yn Gyntaf ar waith. Mae'n amlwg nad yw Llywodraeth Cymru wedi medru dangos effaith y rhaglen hon er gwaethaf rhybuddion blaenorol yn 2003 a 2006.

66. Rydym yn disgwyl i Lywodraeth Cymru fynd i'r afael â'r gwendidau yn y modd y caiff y rhaglen hon ei rhoi ar waith, fel mater o flaenoriaeth. Pan ddychwelwn i Gymunedau yn Gyntaf yn y dyfodol, byddwn yn disgwyl i'r problemau a godwyd yn 2003, 2006 ac yn awr yn 2009 fod wedi'u datrys. Bydd unrhyw beth llai na hyn yn annerbyniol i ni a hefyd, fe gredwn, i'r cymunedau hynny y mae'r rhaglen i fod i'w cynorthwyo.

67. Ar ôl ystyried adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol, ac ar ôl cwblhau'n hymchwiliad, rydym yn gwneud yr argymhellion a ganlyn:

Argymhelliad 1 - Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn derbyn yr argymhellion a wnaed gan yr Archwilydd Cyffredinol yn ei adroddiad a'i bod yn egluro'r camau y mae'n bwriadu eu cymryd i roi'r argymhellion hyn ar waith ac yn paratoi amserlen ar gyfer hynny.

Argymhelliad 2- Wrth iddi fynd i'r afael ag argymhellion yr Archwilydd Cyffredinol, rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn cynnwys rhoi ystyriaeth benodol i raglen Cymunedau yn Gyntaf yn y broses porth i bolisïau, a hynny ar unwaith. Dylai hefyd ddatblygu dull o ailasesu polisïau presennol i sicrhau, pan fo hynny'n bosibl, eu bod yn ystyried Cymunedau yn Gyntaf. Wrth adolygu'i pholisïau, dylai Llywodraeth Cymru gofio bod hyn yn gyfle i sicrhau bod ei staff yn canolbwyntio eto ar amcanion Cymunedau yn Gyntaf ac i hyrwyddo dull mwy cydgysylltiedig o weithio. Gofynnwn i Lywodraeth Cymru baratoi adroddiad cynnydd cyn pen 12 mis.

Argymhelliad 3 – Un o argymhellion yr Archwilydd Cyffredinol oedd y dylid rhoi mwy o anogaeth i awdurdodau lleol, a chyrff eraill sy'n darparu gwasanaethau cyhoeddus, ganolbwyntio mwy ar ardaloedd Cymunedau yn Gyntaf wrth ddarparu gwasanaethau, ac wrth roi'r argymhelliad hwn ar waith, rydym yn argymell y dylai Llywodraeth Cymru ystyried y posibilrwydd o'u hannog i blygu rhaglenni drwy gynnig cymhelliant a chyfeiriad – dull y foronen a'r wialen.

Argymhelliad 4 - Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru, wrth gyflawni argymhellion yr Archwilydd Cyffredinol, yn amlinellu'n glir sut y caiff y gwaith o fonitro rhaglen Cymunedau yn Gyntaf ei wella, a'r mesurau a gaiff eu defnyddio i ddangos y graddau y mae amcanion y rhaglen yn cael eu cyflawni.

Argymhelliad 5 - Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn monitro'r Gronfa Ganlyniadau'n ofalus, a'i bod yn sicrhau ei bod yn gallu dangos canlyniadau caled ar gyfer yr arian cyhoeddus a fuddsoddwyd sy'n dangos cynnydd o ran cyflawni amcanion Cymunedau yn Gyntaf. Gofynnwn i Lywodraeth Cymru baratoi adroddiad cynnydd, a rhoi manylion y camau a gymerir drwy gyfrwng y rhaglenni i gyflawni'r amcanion, an wneud hynny cyn pen 12 mis.

Tystion

Rhoddodd y tystion a ganlyn dystiolaeth lafar i'r Pwyllgor ar y dyddiadau a nodir isod. Gellir gweld trawsgrifiadau llawn o'r sesiynau tystiolaeth lafar yn Y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus Papurau a Thrawsgrifiadau

3 Rhagfyr 2009

Dame Gillian Morgan	Ysgrifennydd Parhaol Llywodraeth Cymru
Emyr Roberts	Cyfarwyddwr Cyffredinol Cyflenwi Gwasanaethau Cyhoeddus a Llywodraeth Leol
Paul Dear	Pennaeth Uned Cymunedau yn Gyntaf

5 Tachwedd 2009

Tim Peppin	Cyfarwyddwr Adfywio a Chynaliadwyedd, Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru
Mary Powell-Chandler	Rheolwr Rhaglen Cymunedau yn Gyntaf Caerdydd
Alice Greenlees	Uwch Swyddog Polisi, Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru
Helen Wilson	Rheolwr Gweithrediadau, Cronfa Ymddiriedolaeth Cymunedau yn Gyntaf, Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru

15 Hydref 2009

Carol Adams	Prif Swyddog / Cydgysylltydd Cymunedau yn Gyntaf, Ymddiriedolaeth Datblygu 3G
Brian Collins	Cadeirydd Ymddiriedolaeth Datblygu 3G
Bryn Jones	Partneriaeth Cymunedau yn Gyntaf Penparcau ac Aberystwyth
Anna Chard	Cydgysylltydd Partneriaeth Cymunedau yn Gyntaf St Illtyd, Blaenau Gwent

16 Gorffennaf 2009

Jeremy Colman Archwilydd Cyffredinol Cymru

Rhestr o dystiolaeth ysgrifenedig

Rhoddodd y bobl a'r cyrff a ganlyn dystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor. Gellir gweld yr holl dystiolaeth ysgrifenedig yn llawn yn Y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus Ymchwiliadau

Enw / Corff	*Dogfen*	*Cyfeirnod*
Swyddfa Archwilio Cymru	Cymunedau yn Gyntaf, 9 Gorffennaf 2009	PAC(3) CF1
Ymddiriedolaeth 3G	Papur ar Gymunedau yn Gyntaf – tystiolaeth ysgrifenedig	PAC(3) CF2
Cymunedau yn Gyntaf Queensway a Pharc Caia Ltd	Papur ar Gymunedau yn Gyntaf – tystiolaeth ysgrifenedig	PAC(3) CF3
Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru	Papur ar Gymunedau yn Gyntaf – tystiolaeth ysgrifenedig	PAC(3) CF4
Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru	Papur ar Gymunedau yn Gyntaf – tystiolaeth ysgrifenedig	PAC(3) CF5