

Y Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus

Adroddiad Cryno

Ionawr 2014



Argraffwyd ar bapur wedi'i ailgylchu

ISBN argraffu 978 1 4734 0843 2

ISBN digidol 978 1 4734 0842 5

© Hawlfraint y Goron 2014

WG19847

Cynnwys

Rhagair

<u>Pennod 1: Cyflwyniad</u>	<u>1</u>
<u>Pennod 2: Cymhlethdod</u>	<u>14</u>
<u>Pennod 3: Maint a Gallu</u>	<u>27</u>
<u>Pennod 4: Llywodraethu, Craffu a Darparu</u>	<u>39</u>
<u>Pennod 5: Arweinyddiaeth, Diwylliant a Gwerthoedd</u>	<u>55</u>
<u>Pennod 6: Perfformiad a Rheoli Perfformiad</u>	<u>67</u>
<u>Pennod 7: Ein Diagnosis</u>	<u>78</u>
<u>Rhestr o Argymhellion</u>	<u>92</u>

Rhagair

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

Yn ystod ein gwaith, derbyniwyd ac ystyriwyd llawer iawn o dystiolaeth, safbwyntiau, gwybodaeth ac ymchwil. Gwnaethom geisio cyfeirio at hyn i gyd yn ein hystyriaethau. Mae ein hadroddiad llawn yn tynnu sylw at y dystiolaeth ac yn dangos sut y gwnaeth ddylanwadu ar ein barn. Mae'r adroddiad cryno hwn yn ceisio nodi ein casgliadau a'n hargymhellion ond, er mwyn bod yn fwy hygyrch, nid yw'n enwi'r dystiolaeth na'r enghreifftiau a gawsom.

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

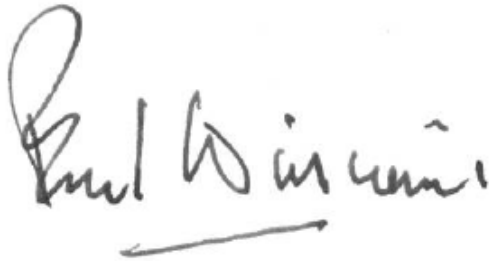
Ni all gwasanaethau cyhoeddus ymdopi â'r pwysau hyn ar eu ffurf bresennol ac o ran y modd y'u gweithredu. Nid oes bai ar neb am hynny. Yn benodol, nid yw'n feirniadaeth o'n gweision sifil sy'n darparu gwasanaethau cyhoeddus gwerthfawr ar y rheng flaen. Fel y cydnabuwyd gan lywodraethau eraill ledled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

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

Derbyniwn na fydd newid yn hawdd. Ond byddai gwneud dim yn waeth. Drwy ein sefydlu, nododd y Prif Weinidog yn glir nad oedd y sefyllfa bresennol yn opsiwn. Rydym wedi canfod

tystiolaeth helaeth a chymhellol sy'n cadarnhau hynny. Heb y newidiadau a gynigiwn, credwn y byddai nifer gynyddol o wasanaethau y mae ein dinasyddion a'n cymunedau yn dibynnu arnynt yng Nghymru yn methu. Mae'n llawer gwell buddsoddi mewn gwaith diwygio nawr, cyn ei bod yn rhy hwyr, a chreu gwasanaethau cyhoeddus a sector cyhoeddus y gallwn ymfalchïo ynddynt, yn hytrach na wynebu toriadau anghynaliadwy i swyddi a gwasanaethau rheng flaen, a hynny am gyfnod hir.

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

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Paul Williams'. The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke at the end.

Syr Paul Williams

Cadeirydd

Y Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus

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

Cyflwyniad a chylch gwaith

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

¹ Datganiad Ysgrifenedig 18 Ebrill 2013:

<http://wales.gov.uk/about/cabinet/cabinetstatements/2013/publicservicegovernance/?skip=1&lang=cy>

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

diweddar o 'Darparu Gwasanaethau Addysg yng Nghymru yn y Dyfodol' gan Robert Hill. Roeddem hefyd yn ymwybodol iawn y dylem fod yn effro i bwysigrwydd iaith a diwylliant Cymru.

- 1.4 Nodwyd cylch gwaith y Prif Weinidog ar ein cyfer yn gadarn o fewn cyd-destun Cymru, sef Llywodraeth ddatganoledig sefydledig a dull o ddarparu gwasanaethau cyhoeddus nad yw wedi mabwysiadu'r dull o 'farchnadeiddio' gwasanaethau. Roeddem hefyd yn ymwybodol o gyd-destun pwysau ariannol parhaus a chynyddol, newidiadau demograffig, gofynion a disgwyliadau cynyddol gan y cyhoedd, a chostau a chyfleoedd technoleg newydd a gwasanaethau newydd. Atgyfnerthwyd hyn gan nifer o sylwebyddion a sefydliadau awdurdodol yn ystod cyfnod ein gwaith.
- 1.5 O'r cychwyn, roeddem yn deall bod angen i'n cylch gwaith ystyried system gyfan gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru. Roedd angen i ni ystyried y modd y gallai darparu a llywodraethu gwasanaethau cyhoeddus ateb heriau'r dyfodol a galluogi gwasanaethau cyhoeddus i wella'r modd y maent yn eu darparu i bobl Cymru. Roeddem yn awyddus i bennu'r cyfeiriad ar gyfer y tymor hir, gan gynnwys rhai egwyddorion parhaus a fyddai'n trawsnewid gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru.
- 1.6 Mae'r adroddiad hwn yn canolbwyntio ar yr heriau a wynebir gan wasanaethau cyhoeddus a pherfformiad presennol y system gwasanaethau cyhoeddus gyfan. Dylai unrhyw feirniadaeth a wnawn gael ei hystyried yn y cyd-destun hwn. Yn benodol, rydym yn glir na allai gwasanaethau cyhoeddus fodoli heb weithlu ymroddedig y gwasanaeth cyhoeddus yng Nghymru. Fe'n trawyd gan ymroddiad ac ymrwymiad nifer o aelodau etholedig, swyddogion, aelodau bwrdd, gweithwyr proffesiynol, ac eraill ar draws y sector cyhoeddus, y gofal i bobl leol a'r awydd i helpu pobl i wella eu bywydau. Mae angen i ni adeiladu ar y gwerthoedd hynny a datgloi'r potensial sy'n bodoli.
- 1.7 Er mwyn gwneud hynny, mae angen sicrhau newid sylweddol mewn prosesau llywodraethu a darparu gwasanaethau cyhoeddus. Ni fydd mân newidiadau na newidiadau graddol yn ateb yr heriau sylweddol a wynebir. Mae gwasanaethau cyhoeddus yn wynebu pwysau digynsail sy'n debygol o gynyddu yn y dyfodol agos, ac er mwyn ymateb yn effeithiol iddynt, mae angen sicrhau *newid sylweddol* mewn ymddygiad, perfformiad a dulliau gweithredu. Ein her *ar y cyd* yw newid i fodelau llywodraethu a darparu sy'n mesur perfformiad yn erbyn 'y gorau sydd ar gael', nid 'y gorau yng Nghymru'; sy'n mynd i'r afael â heriau tymor hwy; sy'n cynnwys ac yn ymateb i ddinasyddion er mwyn atal a rheoli'r galw; ac sy'n darparu gwasanaethau hyblyg a di-dor sy'n diwallu anghenion amrywiol yng Nghymru, heddiw ac yn y dyfodol.

Dull Gweithredu: sicrhau tystiolaeth ac ymgysylltu

- 1.8 Roedd ein gwaith dadansoddi'n cynnwys tystiolaeth feintiol ac ansoddol. Gwnaethom ystyried yn fanwl y data, gwaith ymchwil a gwaith dadansoddi sy'n bodoli eisoes ar yr amrywiaeth o destunau yn ein cylch gwaith, gan ystyried safbwyntiau o Gymru, y DU a safbwyntiau rhyngwladol. Roedd hefyd yn amlwg o'r cychwyn na allem sicrhau dealltwriaeth gadarn na gwneud cynigion credadwy ac ystyrion heb ddeialog agored â defnyddwyr a darparwyr gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru. Gwnaethom hefyd ystyried canlyniadau Arolwg Cenedlaethol Cymru, a roddodd dystiolaeth fanwl am ganfyddiadau'r cyhoedd o wasanaethau cyhoeddus.
- 1.9 Roedd ein sail dystiolaeth yn cynnwys:
- 133 o ymatebion i'r alwad agored am dystiolaeth ysgrifenedig;
 - 120 o oriau o "dystiolaeth" lafar a roddwyd yng nghyfarfodydd ffurfiol y Comisiwn;
 - Comisiynu ein hadolygiadau ein hunain o waith ymchwil drwy'r Sefydliad Polisi Cyhoeddus, a chwilio'n weithredol am waith ymchwil, gwybodaeth am berfformiad ac adolygiadau gan eraill o ystod mor eang â phosibl o ffynonellau a manteisio arnynt; a
 - Saith cyfarfod 'galw heibio' cyhoeddus ledled Cymru.
- 1.10 **Hoffem ddiolch i'r rhai a roddodd o'u hamser i'n cynorthwyo gyda'u tystiolaeth a'u barn** ar draws ein rhaglen ymgysylltu a chasglu tystiolaeth. Heb gyfraniad gweithredol, difrifol ac ystyrion nifer fawr o bobl ledled Cymru, ar lafar ac yn ysgrifenedig, ni allem fod wedi cwblhau ein gwaith.

Dull Gweithredu: strwythuro ein meddylfryd

- 1.11 Cydnabuwyd yn gynnar yn ein hamserlen bod ehanger a dyfnder ein cylch gwaith yn galw am ddull gweithredu strwythuredig a thematig er mwyn llywio ein meddylfryd a'n galluogi i ymgysylltu ag eraill. Oherwydd ehangder ein cylch gwaith, a oedd yn cwmpasu'r sector cyhoeddus cyfan, gwnaethom ystyried nifer o ddimensiynau neu elfennau o ran y modd y mae sefydliadau yn y sector cyhoeddus yn gweithredu a'r heriau a wynebir ganddynt. Yn dilyn hynny, gwnaethom nodi chwe thema gydb berthnasol fel sail i'n hystyriaethau: perfformiad, cymhlethdod; maint a gallu; llywodraethu, craffu a darparu; arweinyddiaeth, diwylliant a gwerthoedd; perfformiad a rheoli perfformiad; a rôl Llywodraeth Cymru. Cydnabuwyd y byddai rhai materion, gan gynnwys y Gymraeg, treftadaeth, gwasanaethau trawsffiniol a gweithlu'r sector cyhoeddus, yn torri ar draws y themâu hyn, ond teimlwyd y byddai'r strwythur hwn yn ein galluogi i ystyried y materion hyn mewn modd cyson. Canfuwyd wrth gasglu tystiolaeth fod y strwythur hwn yn ffordd ddefnyddiol o ddelio â'r materion a llunio argymhellion.

BLWCH 1: Diffiniadau Allweddol

Llywodraethu yw

1. *arweinyddiaeth, cyfeiriad a rheolaeth mewn sefydliadau.*¹ Fel y'i diffiniwyd gan y Comisiwn Annibynnol er Llywodraethu Da mewn Gwasanaethau Cyhoeddus
2. *camau, dulliau neu ffeithiau llywodraethu; llywodraeth ac arfer awdurdod drwy draddodiadau ffurfiol ac anffurfiol a sefydliadau er budd pawb.* Fel y'i diffiniwyd gan Fanc y Byd, mae'r dehongliad hwn yn adlewyrchu ehangder ein cylch gwaith a rôl trefniadau anffurfiol neu anstatudol.

Atebolrwydd yw

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

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

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

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

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

- 1.12 Mae **cymhlethdod** trefniadau gwasanaethau cyhoeddus yn amlwg o'r ystod o gyfrifoldebau a nifer y sefydliadau sy'n rhan o gwmpas ein cylch gwaith, y cydberthnasau rhyngddynt a'r amrywiad o ran eu maint a'u "hól-troed" daearyddol. Roedd hefyd yn amlwg bod sawl partneriaeth haenog yn gorgyffwrdd gyda threfniadau llywodraethu aneglur nad oeddent yn aml yn ychwanegu fawr ddim gwerth ac a oedd yn pylu llinellau atebolrwydd. Gwnaethom geisio nodi graddau hynny a'i effaith ar ddarpariaeth.
- 1.13 Roedd yr amrywiad **mewn** maint sefydliadau sector cyhoeddus hefyd yn amlwg. Gwnaethom ystyried effaith hyn ar wydnwch, y **gallu** i gyflawni, ymateb ac arloesi'n effeithiol ac effeithlon yn ogystal â'u trefniadau llywodraethu a'u gallu i reoli risg. Ystyriwyd i ba raddau yr oedd y cymhlethdod hwn a maint sefydliadau yn llesteirio gwasanaethau cyhoeddus effeithiol nawr ac yn wyneb yr heriau yn y dyfodol.
- 1.14 **Roedd llywodraethu, craffu a chyflawni** yn rhan annatod o'n cylch gwaith. Gwnaethom geisio deall y modd y mae trefniadau sy'n bodoli eisoes ar draws gwasanaethau cyhoeddus yn llywio ac yn cyflawni gwelliannau mewn gwasanaethau a ph'un a allent wneud hynny yn wyneb heriau yn y dyfodol. Roeddem am wybod pa mor dda yr oedd sefydliadau'n ymateb i bwysau am newid; pa mor effeithiol oedd eu trefniadau llywodraethu a rheoli perfformiad mewnol, ymgysylltu â'r cyhoedd, archwilio a chraffu ffurfiol; a ph'un a oedd dulliau darparu arloesol ac arferion da gweithredol wedi'u mabwysiadu. Gwnaethom gadw mewn cof fethiannau llywodraethu diweddar a chyfredol mewn nifer o feysydd (gan gynnwys iechyd a llywodraeth leol) ac mewn amryw wledydd.
- 1.15 Roedd pwysigrwydd **arweinyddiaeth, diwylliant a gwerthoedd** yr un mor amlwg. Ymchwiliwyd i bwysigrwydd diwylliant ac arweinyddiaeth mewn sefydliadau sy'n perfformio'n dda yn helaeth a chydabuwyd hynny. Roeddem yn awyddus i ystyried a oedd arweinyddiaeth, diwylliant a gwerthoedd yn y sector cyhoeddus yng Nghymru yn gyson â'r heriau a wynebir ar hyn o bryd ac yn y dyfodol ac a oeddent yn cynnal lefelau uchel o berfformiad, hyblygrwydd ac ymatebolrwydd. O gofio hyn, roeddem am ddeall pa mor ganolog yw arweinyddiaeth, diwylliant a gwerthoedd i berfformiad gwasanaethau cyhoeddus a gwelliant parhaus. Ystyriwyd a oedd y sector cyhoeddus yng Nghymru wedi'i gynllunio i recriwtio'r bobl orau, ar bob lefel, ac i sicrhau eu bod yn parhau i ddarparu'r gwasanaeth gorau posibl.
- 1.16 Wrth ystyried **perfformiad**, roeddem am ddeall yn gyntaf lefelau perfformiad presennol gwasanaethau cyhoeddus a'r modd y caiff perfformiad ei reoli a'i wella. Yn benodol, roeddem am ddeall y ffordd orau o wella perfformiad heb orfod troi at 'farchnadeiddio' a chystadleuaeth; a sut roedd gwybodaeth am berfformiad yn llywio gwaith craffu, yn ogystal ag ategu trefniadau rheoli ac atebolrwydd da. Mae gan

wybodaeth am berfformiad rôl allweddol hefyd o ran cynyddu hyder y cyhoedd yng ngwerth gwasanaethau lleol ac ymgysylltu â'r cyhoedd.

- 1.17 Roedd ein gwaith yn cwmpasu'r system gwasanaethau cyhoeddus gyfan yng Nghymru yng nghyd-destun setliad datganoli sy'n newid ac yn aeddfedu yng Nghymru. Mae gan **Llywodraeth Cymru** rôl hanfodol i'w chwarae wrth arwain a llywio'r system hon, ac wrth nodi'n glir yr hyn sydd angen ei gyflawni. Roeddem hefyd felly am ystyried rôl Llywodraeth Cymru a ph'un a oes angen iddi newid yn y blynyddoedd i ddod a sut y bydd yn gwneud hynny.
- 1.18 Roedd y chwe mater allweddol a nodwyd gennym yn amhrisiadwy i strwythur ein gwaith ac fe'u cefnogwyd gan lawer o'n hymatebwyr. Fodd bynnag, cydnabuom yn gynnar eu bod yn rhyng-gysylltiedig. Fel y bydd yr adroddiad hwn yn ei ddisgrifio, bydd arweinyddiaeth, diwylliant a gwerthoedd yr un mor bwysig ag unrhyw gasgliadau y daethom iddynt ynghylch newid strwythurol, neu swyddogaethau neu drefniadau ariannu a llywodraethu unrhyw sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus. Cydnabyddwn y bydd yn cymryd amser i sicrhau newid a bydd angen cyfuniad o gamau gweithredu ar draws pob un o'r dimensiynau hyn, y bydd angen eu monitro a'u hadolygu'n rheolaidd yn eu tro.
- 1.19 Mae ein hadroddiad yn cynnwys adran ar bob un o'n pum thema gyntaf. Rydym wedi cynnwys ein canfyddiadau ynghylch rôl Llywodraeth Cymru yn yr adrannau hyn; nid yw Llywodraeth Cymru ar wahân i weddill y sector cyhoeddus. Ym Mhennod 7 nodwn y dylai ein hargymhellion gael eu gweithredu drwy raglen gydgyssylltiedig, a fydd yn para rhwng tair a phum mlynedd. Er mwyn iddynt sicrhau'r newid sylweddol mewn prosesau llywodraethu a darparu gwasanaethau cyhoeddus sydd ei angen yng Nghymru, rhaid ymdrin â'n hargymhellion fel pecyn cyffredinol o newid, yn hytrach nag fel amcanion unigol ac ar wahân **[gweler Argymhelliad 1]**.

Dull Gweithredu: llywio gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru

- 1.20 Mae'n bwysig gwahaniaethu rhwng y 'sector cyhoeddus' a 'gwasanaethau cyhoeddus'. Corff o staff a gyflogir yn uniongyrchol gan gyrff a ariennir yn gyhoeddus yw'r sector cyhoeddus. Ar y llaw arall, gwasanaethau a ddarperir er budd y cyhoedd yw gwasanaethau cyhoeddus. Gall hyn gynnwys gwasanaethau a ddarperir drwy'r trydydd sector, drwy fenter gymdeithasol neu drwy wasanaethau a osodir ar gontract.
- 1.21 Nid oes diffiniad clir a chytun o union ystyr sector cyhoeddus Cymru, na'r gwasanaethau sy'n rhan ohono. Er bod ein cylch gwaith yn glir o ran ein cyfrifoldeb i archwilio'r sector cyfan o fewn cymhwysedd datganoledig, nid oedd yn nodi'r sefydliadau dan sylw. Yn lle hynny, ymddengys nad oes un rhestr benodol na

swyddogol o gyrff cyhoeddus Cymru yn bodoli unrhyw le. Mae hynny ynddo'i hun yn dangos bod y sector wedi esblygu a bod diffyg cydlyniant o ran ei strwythur.

- 1.22 Wrth lunio rhestr, gwnaethom ddefnyddio amrywiaeth o wybodaeth: er enghraifft, cyrff sy'n cael llythyr cylch gwaith gan Lywodraeth Cymru; cyrff sy'n destun archwiliad gan Swyddfa Archwilio Cymru neu ymchwiliad gan yr Ombwdsmon Gwasanaethau Cymdeithasol; cyrff nad yw eu haelodau yn gymwys i fod yn Aelodau Cynulliad; a chyrff y mae'n ofynnol iddynt gyflwyno cyfrifon gerbron y Cynulliad. Ond ni allwn sicrhau'n llwyr ei bod yn gwbl gynhwysfawr; 935 yw'r amcangyfrif ceidwadol gorau. Cynghorau tref a chymuned yw'r mwyafrif o'r 935 o gyrff hyn (cyfanswm o 736) gyda 21 o sefydliadau cyhoeddus eraill heb eu datganoli sydd â phresenoldeb ar wahân yng Nghymru. Yn fras, mae hyn yn golygu bod un corff cyhoeddus am bob 3,200 o bobl yng Nghymru. Mewn cyferbyniad â hyn, mae tua 1,345 o gyrff cyhoeddus yn yr Alban, un am bob 3,900 o bobl.
- 1.23 Rydym yn ymwybodol nad yw rhai sefydliadau ar ein rhestr yn cael eu trin fel cyrff cyhoeddus at ddibenion penodol. Ystyrir bod cymdeithasau tai, er enghraifft, yn gyrff trydydd sector at ddibenion ariannu a chyfrifyddu; ac mae llawer o'r sefydliadau a restrwn naill ai'n gwmnïau neu'n elusennau cofrestredig sydd â threfniadau llywodraethu ac ariannu cyfatebol. Nid oeddem yn bwriadu gwrth-ddweud na herio'r safbwyntiau hyn. Yn hytrach, ein nod yw nodi'r sefydliadau hynny sy'n ymwneud â darparu'r rhan fwyaf o wasanaethau cyhoeddus. Ni ddylid ystyried ein rhestr yn un derfynol at unrhyw ddiben arall.
- 1.24 Credwn y dylai Llywodraeth Cymru greu cofrestr o gyrff cyhoeddus datganoledig yng Nghymru a'i chynnal **[gweler *Argymhelliad 2*]**. Dylid defnyddio'r rhestr hon i sicrhau nad yw'r sector cyhoeddus datganoledig yn fwy o faint nac yn fwy cymhleth nag sydd angen iddo fod, a'i fod yn newid, gan gynnwys drwy'r broses ddatganoli barhaus, mewn ffordd reoledig a chydlynol. Dylai fod yn bosibl i'r gofrestr hon fod ar gael o fewn blwyddyn i gyhoeddi'r adroddiad hwn.
- 1.25 Roedd ein cylch gwaith a'n dull gweithredu yn glir - roedd hon yn ystyriaeth o'r system gyfan, ac nid yn un a oedd wedi'i chyfyngu i sectorau neu sefydliadau unigol. Serch hynny, o fewn y 935 o gyrff sector cyhoeddus a nodwyd gennym, gwnaethom nodi'r swyddogaethau a'r sefydliadau a oedd yn cael yr effaith fwyaf ar bobl Cymru o ddydd i ddydd, a lle y byddai newid yn cael yr effaith fwyaf wrth fynd i'r afael â'r heriau a wynebir gan wasanaethau cyhoeddus.

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

- 1.26 Yn ystod cyfnod ein gwaith, cyflwynodd nifer o sefydliadau a sylwebyddion academaidd a rhai blaenllaw eraill adroddiadau ar yr heriau a wynebir gan y sector

cyhoeddus yng Nghymru. Cyhoeddodd Prosiect Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru 2025 a'r Sefydliad Astudiaethau Cyllid yn benodol waith ymchwil a oedd yn nodi maint yr heriau.³ Yn hollbwysig, mae rhai problemau difrifol, sylfaenol a hirdymor na all y sector cyhoeddus eu hosgoi:

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

1.27 Amcangyfrifodd Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru 2025 y gwahaniaeth rhwng y gwariant rhagamcanol sydd ei angen i oresgyn pwysau o ran cost a galw a'r arian a all fod ar gael, mewn sefyllfaoedd gwahanol. Dangosir y 'bwlch ariannu' yn fanylach yn y prif adroddiad, lle dangoswn fod y bwlch ariannu yn debygol o barhau i gynyddu, er gwaethaf cynnydd unwaith eto yn yr arian a fydd ar gael erbyn 2024-25.

1.28 Agwedd arall ar hyn yw'r ffaith bod y prif wasanaethau personol - addysg, iechyd a gwasanaethau cymdeithasol - yn cyfrif am y mwyafrif helaeth o wariant cyhoeddus. Maent hefyd yn seiliedig ar alw ac fe'u darperir yn nodweddiadol fel hawl (ac yn aml am ddim) i'r rhai sy'n gymwys i'w cael. Mae hyn yn golygu bod cost gwasanaethau o'r fath yn arbennig o agored i newidiadau demograffig a ffactorau eraill sy'n sbarduno cynnydd mewn galw. Mae hefyd yn golygu, os bydd patrymau darparu presennol yn parhau, y bydd cyllidebau'r holl wasanaethau cyhoeddus eraill yn wynebu pwysau cynyddol.

Rhagolwg o wariant cyhoeddus

1.29 Mae oes y cynildeb cyllidebol yn newid gwasanaethau cyhoeddus yn llwyr ac erys felly, ac nid yw'r pwysau hyn yn debygol o ddiflannu am beth amser. Dengys y rhagolwg o wariant cyhoeddus yn y Deyrnas Unedig brinder cynyddol. Yn dilyn argyfwng ariannol

³ <http://www.walespublicservices2025.org.uk/papers/>

byd-eang 2007-8, mae'n debygol bod CMC y DU tua 15% islaw'r hyn y dylai fod, sy'n creu goblygiadau amlwg o ran refeniw treth. Mae'n bosibl y caiff rhywfaint o'r bwlch hwnnw ei gau wrth i economi'r DU adfer, serch hynny, mae'n annhebygol y gwelwn lefelau refeniw treth yn adfer i'r hyn a welwyd cyn y dirwasgiad yn y tymor byr i ganolog. Mae'n debygol y bydd cyllidebau yn y sector cyhoeddus yn parhau i ostwng yn y tymor byr a chanolog.

- 1.30 Mae amcanestyniadau o Gyllideb Llywodraeth Cymru ar gyfer 2020-21 yn cynrychioli ystod eang o ganlyniadau yn seiliedig ar sefyllfaoedd sy'n dibynnu ar amrywiaeth o dybiaethau credadwy. Maent yn nodi, am bob punt sydd gan Lywodraeth Cymru i'w gwario yn y flwyddyn gyfredol, efallai mai dim ond rhwng 70 ac 85 ceiniog a fydd ganddi erbyn diwedd y degawd. A daw hyn ar ben y gostyngiad mewn termau real o bron 8 y cant mewn cyllidebau ers 2010-11. Mae'n anochel, felly, y bydd angen i wasanaethau cyhoeddus wneud arbedion cost sylweddol dros y blynnyddoedd nesaf.
- 1.31 Ni ellir priodoli'r holl bwysau ar gyllidebau Llywodraeth Cymru, na Llywodraeth y DU, i berfformiad economaidd gwan. Fel y nododd y Sefydliad Astudiaethau Cyllid, mae ffactorau hirsefydledig eraill yn rhoi pwysau cynyddol diwrthdro ar wariant cyhoeddus: yn benodol, bydd newidiadau demograffig yn cynyddu'r galw am wariant cyhoeddus ar iechyd, gofal a phensiynau.

Pwysau o ran galw

- 1.32 Mae ein hadroddiad llawn yn disgrifio nifer y sylwebyddion sydd wedi nodi, er bod gwariant yn gostwng, fod y galw am wasanaethau cyhoeddus a disgwyliadau o ran eu hansawdd yn cynyddu.
- 1.33 Ochr yn ochr â chynilo, newid demograffig yw'r brif her sy'n wynebu Cymru yn y tymor canolog i'r tymor hir. Mae gwelliannau sylweddol ym maes iechyd a hirhoedledd yn golygu bod poblogaethau ledled y byd datblygedig yn mynd yn hŷn. Yng Nghymru, disgwylir i'r boblogaeth dros 75 oed gynyddu 25% o'i lefel yn 2008 erbyn 2020. Gellir disgwyl i hyn gael effaith ar y galw am wasanaethau cyhoeddus, gyda gwasanaethau iechyd a gofal cymdeithasol yn benodol yn gorfod ymdopi â niferoedd uwch o bobl hŷn.
- 1.34 Mewn meysydd fel iechyd, mae gwasanaethau newydd a thriniaethau newydd hefyd yn dueddol o ychwanegu at bwysau o ran costau. Yn wir, awgryma tystiolaeth, ledled gwledydd datblygedig, fod hyn yn ffactor mwy sylweddol o ran costau cynyddol ym maes iechyd nag y mae heneiddio.
- 1.35 Mae'r gyfradd genedigaethau yng Nghymru hefyd yn cynyddu, gan arwain at bwysau cysylltiedig ar y system addysg. Fel yn achos y twf yn nifer y bobl hŷn, ni fydd y

newidiadau hyn yr un fath ledled Cymru. Awgryma amcanestyniadau gan brosiect 2025 Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru y bydd nifer y disgyblion oedran cynradd yng Nghaerdydd yn cynyddu tua 46% rhwng 2012 a 2025, ond efallai mai tuedd sefydlog neu hyd yn oed ostyngiad bach a welir mewn rhai ardaloedd gwledig, neu hen gymunedau diwydiannol.

- 1.36 Yn gyffredinol, felly, ymddengys yn anochel y bydd y pwysau o ran newid demograffig yn parhau i gynyddu.
- 1.37 Ceir hefyd y mater yn ymwneud ag anghydbwysedd gofodol o ran dosbarthiad y boblogaeth ledled y DU. Cymru sydd â'r ganran leiaf o'i phoblogaeth yn byw mewn dinasoedd o gymharu â gwledydd eraill yn y DU a'r rhanbarthau gwahanol yn Lloegr. Mae dinasoedd yn fwyfwy pwysig mewn economïau rhanbarthol ac felly mae Cymru'n wynebu anfantais o ran swyddi, cynhyrchiant a thwf. At hynny, ni fydd newidiadau yn y boblogaeth yng Nghymru yn digwydd mewn modd cyson; bydd darlun gwahanol mewn ardaloedd gwahanol o'r wlad, fel y trafodir ym Mhennod 3.
- 1.38 Er mai dim ond dadansoddiad lefel uchel byr yw hwn o'r heriau a wynebir gan y sector cyhoeddus yng Nghymru, mae'n dangos y "storm berffaith" o ran yr adnoddau cyfyngedig a'r pwysau cynyddol a wynebir. Dengys dadansoddiad gan brosiect 2025 Cymru mai canlyniad net pwysau ariannol a galw cynyddol yw y gallai gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru wynebu bwlch mewn cyllid refeniw o rhwng £2.6 biliwn a £4.6 biliwn erbyn 2025 (prisiau 2010-11). Er mwyn i wasanaethau cyhoeddus barhau i ddiwallu anghenion y boblogaeth, gwella eu perfformiad, ac ateb y galw cynyddol am wasanaethau, rhaid cydnabod yr heriau hyn a mynd i'r afael â hwy.

Perfformiad gwasanaethau cyhoeddus ar hyn o bryd

- 1.39 Er bod meysydd o arfer da ac enghreifftiau o wasanaethau cyhoeddus sy'n diwallu anghenion pobl a chymunedau lleol ac yn rhagori arnynt, dangosodd y dystiolaeth a glywodd y Comisiwn yn ystod ei waith mai gwan ac anghyson yw'r darlun ar gyfer gormod o'r gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru. O gymharu â meincnodau'r DU a rhai rhyngwladol, mae angen gwneud llawer i wella perfformiad a darparu'r gwasanaeth 'gorau sydd ar gael'.
- 1.40 Rhaid nodi bod canfyddiadau dinasyddion yn llawer mwy cadarnhaol. Yn Arolwg Cenedlaethol diweddaraf Cymru, roedd 57%⁴ o'r ymatebwyr yn teimlo bod eu hawdurdod lleol yn darparu gwasanaethau o ansawdd da, gan gymharu'n ffafriol ag arolwg tebyg a gynhaliwyd yn yr Alban.⁵ Yn yr un modd, nodwyd lefelau uchel o

⁴ Roedd y boddhad yn amrywio o 42% i 66% rhwng yr awdurdodau gwahanol.

⁵ The Scottish Household Survey 2011 <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Statistics/16002/PublicationAnnual>

fodddhad ar gyfer Bwrdd Iechyd Betsi Cadwaladr, er gwaethaf ei berfformiad cymharol wan o ran sawl un o'r mesurau allweddol a'i anawsterau llywodraethu diweddar. Ond gall mesurau o'r fath adlewyrchu gwerth gwasanaethau cyhoeddus i bobl yn hytrach na mesur gwrthrychol o'u perfformiad.

Ein hadroddiad : model newydd ar gyfer gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru

- 1.41 Rydym wedi amlinellu'r prif heriau a wynebier gan wasanaethau cyhoeddus yng Nghymru. Ymhelaethwn ar hyn drwy ddiagnosis manwl o bob un o'n themâu ac argymhellion penodol i wella prosesau llywodraethu a darparu gwasanaethau cyhoeddus. Down â'r cyfan ynghyd mewn diagnosis a chrynodeb cyffredinol o'n hargymhellion yn ein pennod olaf, sydd hefyd yn cynnig egwyddorion ar gyfer newidiadau yn y dyfodol.
- 1.42 Nid yw'r heriau hyn yn unigryw i Gymru; maent yn gyffredin ledled y byd datblygedig. Mae llywodraethau eraill hefyd yn ymateb iddynt drwy:
- Fynd i'r afael â'r galw - ad-drefnu gwasanaethau er mwyn ateb galw cynyddol yn fwy effeithlon gyda gweithlu llai;
 - Rheoli'r galw sy'n bodoli eisoes - drwy fesurau megis cyd-gynhyrchu, lleihau gwastraff a defnyddio gallu ac adnoddau defnyddwyr a chymunedau i ddarparu gwasanaethau. Nodwyd bod y sylfaen dystiolaeth yma yn enwedig o ran arbedion cost yn amhendant o hyd; a
 - Lleihau neu atal y galw - drwy wella iechyd y cyhoedd, ymyrryd yn gynnar, a darparu gwasanaethau integredig yn benodol ym maes iechyd a gofal cymdeithasol.
- 1.43 Mae newidiadau o'r fath yn cynnwys llawer mwy na gwelliant cynyddol neu ymylol; mae angen ailystyried diben gwasanaethau cyhoeddus yn llwyr a chynllunio sector cyhoeddus a all gyflawni'r rôl honno. Gellir nodi'r prif bwyntiau i ni, a ddatblygir gennym drwy'r adroddiad, fel a ganlyn:
- **Sefydliadau cadarn:** mae angen i sefydliadau feddu ar y gallu i reoli'r heriau y bydd gwasanaethau cyhoeddus yn eu hwynebu. Rhaid i faint, strwythur a phrosesau llywodraethu sefydliad alluogi gwelliant yn hytrach na'i lesteirio;
 - **Sefydliadau ymatebol:** heb fodel marchnad, rhaid i welliant parhaus gael ei lywio gan brosesau rheoli perfformiad effeithiol a dulliau rheoleiddio gwell. Rhaid i ddata fod yn dryloyw ac yn ystyrion i wleidyddion, rheolwyr, gweithwyr proffesiynol a'r cyhoedd er mwyn dwyn sefydliadau i gyfrif. Rhaid i sefydliadau ymateb yn

gadarnhaol ac yn rhagweithiol i feysydd i'w gwella a nodwyd gan waith archwilio, arolygu a rheoleiddio;

- **Diwylliant o ddyheadau:** rhaid i sefydliadau geisio gwella a chyrhaedd y safonau rhyngwladol gorau. Dylent nodi a mabwysiadu arfer gorau yn gyson. Dylai sefydliadau symud i ffwrdd oddi wrth ddiwylliannau sy'n amharod i fentro ac sy'n rhoi'r bai ar eraill ac sy'n ceisio lliniaru methiant yn hytrach na sicrhau llwyddiant a mynd ati mewn modd gweithredol i reoli risg;
- **Arweinyddiaeth mewn gwasanaethau cyhoeddus:** rhaid i'n harweinwyr lefel uchaf ym maes gwasanaethau cyhoeddus fod ymhlith y gorau; rhaid iddynt fod cystal â'r heriau a wynebier a rhaid iddynt allu darparu modelau newydd ar gyfer darparu gwasanaethau. Rhaid i arweinwyr, rheolwyr a gweithwyr proffesiynol ar bob lefel sicrhau bod eu sefydliad yn cael ei reoli'n dda ac yn cyflawni ei amcanion; ond rhaid iddynt hefyd sicrhau bod holl elfennau'r gwasanaeth cyhoeddus yn cydweithio er mwyn diwallu anghenion a bodloni disgwyliadau dinasyddion. Rhaid iddynt feddu ar y sgiliau i addasu i amgylchedd sy'n newid yn gyflym a gallu arwain a sicrhau buddiannau o'r system gwasanaethau cyhoeddus gyfan yn ystod y cyfnod heriol hwn;
- **Newid a arweinir gan werthoedd:** dylid sicrhau mai gwerthoedd yw'r glud sy'n rhwymo'r rhannau gwahanol o'r gwasanaethau cyhoeddus wrth ei gilydd. Bydd diwylliant cyson, sy'n seiliedig ar gyfres gyson o werthoedd, yn golygu y gellir datblygu ymdeimlad o un gwasanaeth cyhoeddus ac mae'n hanfodol er mwyn darparu gwasanaethau cyhoeddus o'r radd flaenaf yng Nghymru;
- **Gwasanaethau sy'n canolbwyntio ar ddinasyddion:** dylai anghenion dinasyddion fod wrth wraidd y ffordd y caiff gwasanaethau eu cynllunio, eu rheoli a'u darparu. Bydd hyn yn cynnwys gwaith ar draws sectorau, gan gydnabod nad yw anghenion dinasyddion yn cyd-fynd â seilos sefydliadol. Mae gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru mewn sefyllfa dda i wneud hyn, ond bydd angen arweinyddiaeth gref;
- **Modelau darparu newydd:** dylid darparu gwasanaethau cyhoeddus drwy gydweithrediad ystyrion ar draws sectorau, sefydliadau a ffiniau, gyda chyd-gynhyrchu gwasanaethau yn nodwedd allweddol wrth wneud hynny. Bydd sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus yn canolbwyntio ar atal a rheoli'r galw gan ymyrryd yn gynnar er mwyn lleddfu pwysau o ran galw;
- **Gweledigaeth glir:** bydd gweledigaeth glir yn allweddol i sicrhau llwyddiant. Dylai'r weledigaeth bennu strategaeth glir i Gymru. Dylai'r weledigaeth gael ei datblygu drwy ymgynghori â rhanddeiliaid a dylai fod yn addas ar gyfer y tymor hir. Dylai fod

'llynyn aur' sy'n cysylltu'r weledigaeth i Gymru â'r broses o ddarparu gwasanaethau cyhoeddus rheng flaen;

- **Ffocws ar ganlyniadau:** dylai fod gwahaniaeth clir rhwng cyfrifoldebau o ran 'beth' a 'phryd', er mwyn atgyfnerthu atebolrwydd a chynyddu ymddiriedaeth mewn darparwyr gwasanaethau yn y rheng flaen ac ymreolaeth ohonynt. Dylid cytuno ar ganlyniadau clir ac yn erbyn y rhain y dylid barnu perfformiad darparwyr a'u dwyn i gyfrif.

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

Pennod 2: Cymhlethdod

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

Comisiynydd Heddlu a Throseddu Dyfed Powys

- 2.1 Mae'r sector cyhoeddus yng Nghymru wedi tyfu a newid yn sylweddol dros amser. Mae'r prif dirnodau yn cynnwys newidiadau dilynol i strwythurau llywodraeth leol ers y bedwaredd ganrif ar bymtheg, sefydlu'r GIG yn ystod y 1940au a'i ddiwygio wedi hynny, sefydlu'r Swyddfa Gymreig a holl gyrff Cymru gyfan ers y 1960au, a datganoli a phenderfyniadau'r llywodraeth ddatganoledig ers 1999.
- 2.2 Mae llawer o'r newid hwnnw wedi digwydd yn naturiol neu am resymau ad hoc, a heb unrhyw ymdeimlad cyson o gydlyniant cyffredinol. Nodweddir cyrff cyhoeddus yng Nghymru gan amrywiaeth eang o drefniadau aelodaeth - etholedig, penodedig neu enwebedig; trefniadau ariannu - rhaglenni grant amrywiol, trethi neu daliadau lleol; a chydberthnasau atebolrwydd ac adrodd.
- 2.3 Rydym wedi disgrifio'r trefniadau hyn a'u mapio. Maent yn dangos bod y sector cyhoeddus yng Nghymru yn gymhleth iawn mewn llawer o ffyrdd gwahanol: y cydberthnasau rhwng sefydliadau, y ffiniau rhwng sefydliadau, a'r modd y caiff swyddogaethau a chyfrifoldebau eu dyrannu rhwng sefydliadau. Mae'r cydweithio anffurfiol a gwirfoddol rhyngddynt yn eang, ac, er na fwriadwyd hynny, mae wedi tueddu i gymhlethu pethau ymhellach.
- 2.4 Nid yw'r sefyllfa yn unigryw yng Nghymru. Crëwyd strwythurau a sefydliadau newydd er mwyn mynd i'r afael â pholisïau, materion neu ffyrdd o weithio sy'n dod i'r amlwg; ac mae hen rai yr ystyriwyd eu bod wedi darford neu'n anaddas at y diben wedi cael eu diddymu neu eu huno. Mae hynny'n fater o drefn: wrth gwrs, mae'n gyffredin iawn i lywodraethau ledled y byd ddiwygio eu strwythurau wrth i'w blaenoriaethau a'u cyd-destunau newid.
- 2.5 Yn yr un modd, mae rhywfaint o gymhlethdod yn ddealladwy ac yn wir yn ddymunol yn y sector cyhoeddus. Mae sefydliadau cyhoeddus yn delio â materion cymhleth ac anhydrin yn aml na ellir ymdrin â hwy o fewn cylch gwaith un sefydliad, ac y mae'n rhaid mynd i'r afael â hwy drwy gydweithio. Mae atebolrwydd a phriodoldeb democrataidd yn golygu bod cyrff cyhoeddus yn atebol mewn modd clir a chadarn am eu penderfyniadau a'u perfformiad. Mae hynny oll yn galw am drefniadau gweithio sy'n cysylltu sefydliadau â'i gilydd ac yn eu dwyn i gyfrif mewn modd cyson.

Mae'r sector cyhoeddus yn rhy gymhleth, sy'n ei rwystro'n ddifrifol rhag darparu ac ymgysylltu'n effeithiol

2.6 Fodd bynnag, rydym yn glir bod y strwythurau a'r trefniadau gweithio sydd ar waith yn y sector cyhoeddus yng Nghymru yn llawer mwy cymhleth nag sydd angen iddynt fod. Mae hyn yn broblem sylfaenol sydd wrth wraidd ein diagnosis. Mae iddi dri chanlyniad eang difrifol iawn:

- Yn y tymor byr, mae'n golygu bod sefydliadau a'u harweinwyr yn cael eu cyfyngu'n ddifrifol. Mae'n rhaid iddynt dreulio llawer gormod o amser yn negodi ac yn rheoli cymhlethdodau yn nhermau cydberthnasau adrodd, gofynion croes, problemau o ran ffiniau, gorgyffwrdd swyddogaethol a threfniadau partneriaeth helaeth. Mae hyn yn aneffeithlon ac aneffeithiol. Mae'n gwastraffu adnoddau ac yn golygu nad oes hanner digon o gapasiti i reoli'r modd y darperir gwasanaethau a gwella'r gwasanaethau hynny yn effeithiol;
- Yn y tymor hwy, mae'n debygol iawn hefyd o atal y meddylfryd strategol a'r creadigrwydd radical a fydd yn hanfodol i oresgyn heriau ariannol a demograffig. Yn benodol, gallai gyfyngu'n ddifrifol ar y gallu i ailddiffinio diben gwasanaethau cyhoeddus, sy'n hanfodol, yn ogystal â'r camau tuag at gyd-gynhyrchu a rheoli'r galw, a nodir yn ein cyflwyniad;
- Mae cymhlethdod hefyd yn achosi problemau difrifol i'r rhai sy'n dibynnu ar wasanaethau cyhoeddus. Gall hawliau a hawliadau dinasyddion yn aml fod yn aneglur; gan olygu bod angen iddynt ddeall a llywio cyfrifoldebau cymhleth sy'n gorgyffwrdd er mwyn cael gafael ar y gwasanaethau sydd eu hangen arnynt. Mae hyn yn golygu ei bod hi'n llawer anoddach i ddinasyddion a chymunedau ddwyn cyrff cyhoeddus i gyfrif yn effeithiol;
- Gall busnesau a'r trydydd sector yn yr un modd deimlo'n rhwystredig wrth weithio gyda'r sector cyhoeddus a gall y trefniadau hynny fod yn aneffeithlon. Cawsom dystiolaeth gan y sector busnes a'r trydydd sector fod gwneud busnes gyda'r sector cyhoeddus yng Nghymru yn rhy gymhleth a'u bod yn cymryd gormod o amser i wneud penderfyniadau.

2.7 Yn gyffredinol, mae natur gymhleth y sector cyhoeddus yn golygu bod sefydliadau sy'n rhan ohono yn treulio llawer gormod o amser yn rheoli cydberthnasau â'i gilydd yn hytrach na gwella'r gwasanaethau a ddarperir ganddynt a sicrhau canlyniadau gwell. Mae hyn yn tanseilio union ddiben gwasanaeth cyhoeddus, ac yn golygu bod angen cymryd camau radical ar frys. Rhaid i ni greu llawer mwy o le i sefydliadau fynd i'r afael â heriau byrdymor a hirdymor; a rhaid i ni roi llawer mwy o eglurder i ddinasyddion ynghylch rolau a chyfrifoldebau sefydliadau o ran diwallu eu hanghenion.

- 2.8 Rydym wedi nodi nifer o ffynonellau eang o gymhlethdod, a datrysiadau iddynt, fel a ganlyn.

Rhaid i gydberthnasau rhwng sefydliadau cyhoeddus gael eu symleiddio'n sylweddol

- 2.9 Mae gan gyrff cyhoeddus yng Nghymru, yn enwedig y rhai sy'n darparu gwasanaethau yn uniongyrchol, ystod eang o gydberthnasau adrodd ac atebolrwydd ffurfiol. Mae'r rhain fel arfer yn cynnwys trefniadau ar gyfer:
- cyfeiriad polisi, canllawiau neu drosolwg;
 - ethol, enwebu a phenodi aelodau;
 - craffu ffurfiol a gwleidyddol;
 - archwilio, arolygu a rheoleiddio;
 - ymchwilio i achosion o gamweinyddu ac arferion gwael.
- 2.10 Mae angen yr holl systemau hyn mewn egwyddor. Fodd bynnag, mae'r ffordd y maent yn gweithio yn ymarferol yn cymhlethu pethau gormod ac yn creu rhwydwaith anghydlynol o gydberthnasau ac atebolrwydd. Yn aml, mae pob math o gydberthnas yn bodoli mewn ffurfiau lluosog: er enghraifft, mae rhai sefydliadau yn destun ffynonellau ariannu gwahanol, mathau gwahanol o gyfeiriad polisi gan Lywodraeth Cymru, neu ddulliau gwahanol o archwilio ac arolygu. Cawsom gryn dipyn o dystiolaeth gadarn a chyson gan sefydliadau ar draws y sector cyhoeddus a thu hwnt fod deall, rheoli ac ymateb i'r cydberthnasau hynny yn faich enfawr a diangen a oedd yn golygu bod amser ac adnoddau prin yn cael eu dargyfeirio oddi wrth reoli a gwella gwasanaethau.
- 2.11 Rydym yn cytuno. Mae gormod o systemau'n gorgyffwrdd sy'n aml yn gweithredu ar wahân i'w gilydd. Maent yn tynnu sefydliadau i gyfeiriadau gwahanol ar yr un pryd, gan greu gofynion croes neu anghyson y mae angen mynd i'r afael â hwy a chydberthnasau y mae angen eu rheoli. Mae hyn yn annigonol ac yn anghynaliadwy.
- 2.12 Mae angen sicrhau bod cydberthnasau ffurfiol o'r fath yn fwy cydlynol ac ategol. Bydd hyn yn cynyddu eu heffeithiolrwydd ac yn lleihau'r beichiau y maent yn eu creu. Credwn fod lle sylweddol i newid mewn sawl maes, gan gynnwys:
- Y defnydd o arian grant a'r telerau ar gyfer ei dalu; **[gweler Argymhelliad 5]**
 - Deddfwriaeth a'i heffeithiau ar wneud penderfyniadau yn y sector cyhoeddus; **[gweler Argymhelliad 7]**
 - Y ffyrdd y mae'r system archwilio, arolygu a rheoleiddio yn gweithredu **[gweler Argymhelliad 3]** a'r modd y mae'n rhyngweithio â systemau atebolrwydd eraill; a **[gweler Argymhelliad 4]**
 - Cylchoedd gwaith a chyfrifoldebau cyrff penodol â rolau atebolrwydd neu graffu, a ystyriwn ymhellach isod.

- 2.13 At hynny, bydd ein hargymhellion ym Mhennod 3 yn lleihau'n sylweddol nifer y cydberthnasau ffurfiol a'u cymhlethdod; a bydd ein hargymhellion ym Mhennod 5 yn cefnogi gallu a pharodrwydd cyrff cyhoeddus i arloesi a rheoli risg mewn modd cadarnhaol.

Rhaid i ffiniau rhwng sefydliadau cyhoeddus gael eu halinio'n well.

- 2.14 Gall cymhlethdod hefyd godi os nad yw ffiniau'r ardaloedd y mae sefydliadau yn eu gwasanaethu yn cyd-ffinio, hynny yw, nad ydynt yn cyd-fynd â'i gilydd. Mae sefydliadau sy'n gorfod gweithio ar draws ffiniau sefydliadau eraill yn anochel yn ei chael hi'n anos meithrin partneriaethau effeithiol. Yn yr un sefyllfa, gall dinasyddion ei chael hi'n anodd deall pa sefydliadau a ddylai fod yn eu gwasanaethu, a'i chael hi'n anos i'w dwyn i gyfrif.
- 2.15 Credwn fod hon yn broblem lai difrifol. Mae ffiniau'r rhan fwyaf o ddarparwyr gwasanaethau mawr eisoes wedi'u halinio'n eithaf da, a bydd ein hargymhellion ym Mhennod 3 yn gwella hyn ymhellach. Dim ond un enghraifft a nodwyd o ffin un darparwr gwasanaeth yn croesi ffin un arall: mae'r ffin rhwng Gwasanaethau Tân Canolbarth a Gorllewin Cymru a De Cymru yn rhannu'r ardal a gwmpesir gan Fwrdd Iechyd Lleol Abertawe Bro Morgannwg a Heddlu De Cymru yn ddwy. Serch hynny, mae angen datrys yr anomaledd hwn **[gweler *Argymhelliad 8*]**.
- 2.16 Fodd bynnag, mae'r ffiniau rhwng consortia a phartneriaethau yn llai cydffiniol. Ni ellir osgoi hyn weithiau mewn partneriaeth rheng flaen a gaiff eu llywio'n gyfan gwbl gan ystyriaethau gweithredol. Ond mewn achosion eraill, gwelir weithiau rai anomaleddau sy'n anodd eu cyfiawnhau ac a all olygu bod gwasanaethau'n cael eu cynllunio a'u darparu mewn modd tameidiog. Er enghraifft, nid yw ffiniau consortia trafnidiaeth strategol wedi'u halinio â ffiniau byrddau iechyd, sy'n golygu bod risg o fynediad anghydgysylltiedig at wasanaethau iechyd. Er bod trefniadau manwl mewn sectorau neu wasanaethau penodol y tu hwnt i'n cylch gwaith, unwaith eto, mae'n bwysig sicrhau bod ffiniau consortia a phartneriaethau yn cael eu hadolygu a'u halinio â ffiniau'r prif ddarparwyr gwasanaethau **[gweler *Argymhelliad 9*]**.

Rhaid egluro achosion o orgyffwrdd rhwng swyddogaethau a gwasanaethau sefydliadau cyhoeddus neu eu dileu

- 2.17 Mae'r modd y caiff cyfrifoldebau am swyddogaethau a gwasanaethau eu rhannu rhwng sefydliadau hefyd yn gymhleth. Mae'n golygu bod angen patrymau cydweithio gwahanol rhwng sefydliadau gwahanol at ddibenion gwahanol. Er bod rhywfaint o gydweithio yn anochel ac yn hanfodol i fynd ar drywydd rhai canlyniadau strategol yn effeithiol, nid yw hynny'n wir am ddyblygu swyddogaethau tebyg rhwng sefydliadau a

dryswch ynghylch pwy sy'n gyfrifol am ddarpariaeth. Unwaith eto, credwn fod y sefyllfa yn fwy cymhleth ac yn llai clir nag y gallai ac y dylai fod, ac rydym wedi nodi nifer o enghreifftiau lle mae hyn yn achosi problemau gwirioneddol a pharhaus i sefydliadau a'r rhai a wasanaethir ganddynt. Mae tystiolaeth ddiweddar glir fod hyn wedi arwain at wasanaethau o ansawdd gwael a chanlyniadau anfoddhaol lle mae sefydliadau wedi cael trafferth i gydgyssylltu eu gweithgareddau'n effeithiol. Clywsom hefyd dystiolaeth barhaus gan ddinasyddion fod y patrwm cyfredol o gyfrifoldebau am wasanaeth yn ddryslyd iawn. Er gwaethaf ymdrechion niferus i fynd i'r afael â hyn, mae llawer yn canfod bod yn rhaid iddynt ddeall rolau sefydliadau gwahanol a llywio rhyngddynt er mwyn sicrhau'r gwasanaethau sydd eu hangen arnynt. Nodwyd llawer o ffyrdd eang o fynd i'r afael â'r problemau hyn.

Newid ffocws sefydliadau

- 2.18 Nodwyd rhai sefydliadau cyhoeddus yr ymddengys eu bod yn dyblygu gwaith rhai eraill i raddau helaeth, neu sydd â rolau aneglur neu rhy eang. Ni ellir cyfiawnhau sefyllfaoedd o'r fath o ran symrlwydd neu effeithlonrwydd, ond ni fwriadwn feirniadu'r sefydliadau dan sylw na'u hymrwymiad. Credwn y dylai'r sefydliadau hyn ail-ganolbwyntio ar swyddogaethau a meysydd lle y gallant ychwanegu'r gwerth mwyaf, gan adael swyddogaethau eraill i'r rhai sydd yn y sefyllfa orau i'w cyflawni. Nodwyd tri achos o'r fath, fel a ganlyn.
- 2.19 Yn gyntaf, creodd perfformiad tri gwasanaeth tân Cymru argraff arnom. Ond rydym yn pryderu na chreffir digon ar eu gwaith. Nid yw, ac ni all, y tri awdurdod tân ac achub graffu ar y gwasanaethau a'r prif swyddogion yn effeithiol gan eu bod yn bennaf ac yn gyfreithiol gyfrifol am yr holl benderfyniadau a wneir am wasanaethau tân. Byddai'n amlwg yn well i'r awdurdodau tân ac achub ganolbwyntio ar graffu ar y gwasanaethau tân, ac i'r prif swyddogion fod yn uniongyrchol gyfrifol am gynllunio a darparu gwasanaethau **[gweler *Argymhelliad 16*]**. Amlinellwn fodel llywodraethu newydd a mwy syml yn yr atodiad i Bennod 2 o'n prif adroddiad.
- 2.20 Byddai hyn hefyd yn galluogi awdurdodau tân ac achub i graffu ar drefniadau cydweithio rhwng y gwasanaeth tân a'r gwasanaeth ambiwlans, ac felly yn eu cefnogi i sicrhau mwy o synergedd rhwng y sefydliadau a drafodir isod **[gweler *Argymhelliad 16*]**.
- 2.21 Yn ail, mae cynghorau iechyd cymuned (CICau) yn chwarae rhan hollbwysig wrth sicrhau bod llais y claf wrth wraidd y broses o ddarparu a llywodraethu gwasanaethau iechyd - rôl sydd hyd yn oed yn fwy allweddol yng ngoleuni Report Francis. Mae ganddynt hefyd rôl hanfodol i'w chwarae wrth graffu ar gynigion ar gyfer ad-drefnu gwasanaethau iechyd. Ond maent yn wynebu risg o ddyblygu rolau systemau eraill ar gyfer archwilio, craffu ac ymchwilio i ddarparwyr gwasanaethau iechyd ac felly leihau

graddau ac effeithiolrwydd eu gwaith sy'n canolbwyntio ar gleifion. Mae angen iddynt weithio gyda chyrff craffu a rheoleiddio eraill er mwyn rhoi sylw i bryderon cleifion, ac felly atgyfnerthu yn hytrach na dyblygu'r systemau hynny. Dylai cyfuno gwybodaeth leol CICau gydag arbenigedd rheoleiddwyr wella gwaith craffu a sicrhau bod adnoddau'n cael eu defnyddio yn fwy effeithiol. Dylai hefyd olygu y gellir neilltuo mwy o adnoddau i wasanaethau eiriolaeth CICau, a lleihau'r amseroedd aros hir amdanynt **[gweler Argymhelliad 10]**.

2.22 Mewn mannau eraill yn ein hadroddiad, nodwn bwysigrwydd allweddol sicrhau bod gwasanaethau iechyd a gofal cymdeithasol i oedolion yn cael eu hintegreiddio'n llwyr; dylid hefyd adlewyrchu hynny yng ngwaith eirioli CICau, a ddylai gefnogi'r rhai sy'n cael gwasanaethau iechyd a gofal cymdeithasol **[gweler Argymhelliad 11]**.

2.23 Yn drydydd, cawsom gynrychioliadau cadarn a digymell dros ac yn erbyn cynnal Awdurdodau Parciau Cenedlaethol (APCau) fel endidau ar wahân, neu drosglwyddo eu swyddogaethau i awdurdodau lleol. Ar y naill law, dim ond is-set o swyddogaethau awdurdodau lleol a gyflawnir ganddynt, sy'n ddadleuol ddigon yn creu dryswch ac achosion o ddyblygu a gorgyffwrdd aneffeithlon, yn enwedig ym maes cynllunio, lle mae arbenigedd yn brin. Ar y llaw arall, maent yn gweithredu fel ceidwaid asedau tirlun cenedlaethol pwysig arbenigol a gwerthfawr; ac maent wedi llwyddo'n amlwg i hyrwyddo mynediad cynaliadwy a chynhyrchu lefelau uchel iawn o reffeniw twristiaeth. Cytunwn y byddai sefydliadau llai arbenigol (megis awdurdodau lleol) yn cael trafferth i gyflawni hyn. Ni chynigiwn felly y dylid gwneud unrhyw newid i statws na chylch gwaith APCau. Fodd bynnag, credwn y gall trefniadau presennol ar gyfer enwebu aelodau o APCau olygu nad yw trigolion y parciau yn cael eu cynrychioli'n briodol; ac nad yw'r aelodau hynny yn briodol atebol. Dylid unioni hyn **[gweler Argymhelliad 15]**.

2.24 Cydnabyddwn hefyd fod cyfleoedd amlwg i ddileu achosion o ddyblygu a chynyddu synergeddau. Mae gan y tri pharc cenedlaethol hunaniaethau clir a phenodol, fodd bynnag, credwn y gallai'r Awdurdodau Parciau Cenedlaethol gydweithio'n agosach â'i gilydd ar faterion gweithredol a chefn swyddfa, er mwyn rhannu arbenigedd, lleihau costau a chynyddu effeithlonrwydd. Mae cyfleoedd amlwg hefyd i weithio'n agosach gydag asiantaethau eraill megis Cyfoeth Naturiol Cymru, Croeso Cymru ac awdurdodau lleol ar lawr gwlad. **[gweler Argymhelliad 13]**.

2.25 Mae rôl benodol APCau yn dibynnu'n benodol ar warchod asedau tirlun o bwys cenedlaethol a rhyngwladol. Er bod cyfrifoldeb ac atebolrwydd lleol am faterion megis penderfyniadau cynllunio yn hanfodol ac angen eu diwygio, ceir hefyd achos dros greu synergedd ac arweinyddiaeth genedlaethol dros faterion sy'n ymwneud â gwarchod y Parciau a mynediad iddynt. Gallai hyn olygu uno'r tri APC tra'n cadw hunaniaeth ar wahân pob un ohonynt ac atebolrwydd lleol am benderfyniadau yn eu

Trosglwyddo swyddogaethau rhwng sefydliadau

- 2.26 Ffordd bosibl arall o fynd i'r afael â chymhlethdod fyddai trosglwyddo cyfrifoldeb am swyddogaethau a gwasanaethau penodol o un rhan o'r sector cyhoeddus i un arall. Gallai hyn sicrhau mwy o gydlyniant â gwasanaethau eraill a ddarparwyd gan y sefydliad newydd. Yn benodol, cawsom gynrychioliadau cadarn dros ac yn erbyn trosglwyddo cyfrifoldeb am wasanaethau cymdeithasol i oedolion o lywodraeth leol i'r GIG. Gellid dadlau y byddai hyn yn gwella cydlyniant gwasanaethau iechyd a gofal cymdeithasol i gleientiaid sy'n oedolion, ac yn benodol bobl hŷn, y mae angen y ddau arnynt yn aml. Mae integreiddio'r gwasanaethau hyn yn benodol yn fater allweddol o gofio pwysau demograffig ac ariannol hirdymor.
- 2.27 Ni chefnogwn y cynnig hwn na rhai eraill i drosglwyddo cyfrifoldeb am swyddogaethau rhwng sefydliadau yn y sector cyhoeddus, am nifer o resymau:
- Byddai unrhyw drosglwyddo o'r fath yn gostus ac yn tarfu ar y staff dan sylw a'r gwasanaethau a ddarperir ganddynt. Dim ond newid ffurfiol a strwythurol a ffefrir gennym lle mae tystiolaeth gadarn y byddai'r manteision yn drech na'r costau. Nid oes unrhyw dystiolaeth o'r fath yma;
 - Nid oes sicrwydd y byddai'n gwella cydlyniant. Ceir eisoes rai enghreifftiau o wasanaethau gwahanol a ddarperir gan yr un sefydliad yn cael eu cydgysylltu'n wael. Byddai'r risg honno hyd yn oed yn fwy i wasanaethau nad oedd gan y sefydliad unrhyw brofiad o'u darparu. Er enghraifft, mae gan y proffesiynau meddygol a gwaith cymdeithasol brosesau, safonau, gwerthoedd a modelau ariannu gwahanol iawn; ac nid yw'n debygol y byddai uno'r ddau yn un sefydliad yn gwneud llawer i newid hynny;
 - Mae atgyfnerthu rhai cysylltiadau yn y ffordd hon yn anochel yn chwalu rhai eraill. Er enghraifft, byddai trosglwyddo gwasanaethau gofal cymdeithasol oedolion i'r GIG yn gwanhau'r cyswllt â gwasanaethau eraill a ddarperir gan awdurdodau lleol, megis tai a chlodiant, y mae pobl hŷn hefyd yn dibynnu arnynt.
- 2.28 Ond nid yw hynny'n golygu y gall y trefniadau ar gyfer gwasanaethau iechyd a gofal cymdeithasol barhau ar eu ffurf bresennol. Er gwaethaf ymrwymïadau hirsefydledig i newid, mae'r ddau wasanaeth yn bell o fod wedi'u hintegreiddio'n effeithiol mewn sawl rhan o Gymru. Nid yn unig y mae hynny'n aneffeithlon tu hwnt; yn aml, mae'n golygu'n bod pobl fregus ac agored i niwed yn cael gofal gwael a thameidiog. Bydd yr angen i fynd i'r afael â hyn hyd yn oed yn fwy wrth i'r boblogaeth dyfu'n hŷn, ac wrth i nifer y bobl y mae angen gwasanaethau iechyd a gofal cymdeithasol arnynt gynyddu. Yn wir, dyma un o'r prif heriau a wynebïr gan y sector cyhoeddus dros y blynyddoedd

nesaf.

- 2.29 Nid ydym o'r farn y byddai trosglwyddo cyfrifoldebau am wasanaethau cymdeithasol oedolion i'r GIG yn ffurfiol yn gwneud unrhyw beth heblaw am dynnu sylw oddi wrth y gwaith o fynd i'r afael â'r her hon. Mae'r adnoddau a'r systemau sydd eu hangen i sicrhau partneriaethau agos ac effeithiol rhwng y sector iechyd a'r sector llywodraeth leol eisoes yn bodoli, ond nid ydynt wedi'u defnyddio'n gyson nac yn effeithiol ledled Cymru. Ar y lleiaf, mae hynny'n cynrychioli cyfle a gollwyd i wella gwasanaethau i unigolion ac yn y pen draw eu bywydau.
- 2.30 Cydnabyddwn y camau y mae Llywodraeth Cymru a darparwyr gwasanaethau eisoes yn eu cymryd yn hyn o beth, yn enwedig drwy baratoi datganiadau o fwriad ar gyfer integreiddio gwasanaethau i bobl hŷn ag anghenion cymhleth. Nodwn hefyd y bydd y darpariaethau yn y Bil Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant sydd gerbron Cynulliad Cenedlaethol Cymru ar hyn o bryd, yn egluro'r gofynion i ddarparwyr gwasanaethau gydweithio a grymuso Llywodraeth Cymru i sicrhau y gwneir hyn. Ond mae angen gwneud cynnydd yn y maes hwn ar frys, a hynny mewn modd cynhwysfawr a chynaliadwy. Rhaid iddo olygu llawer mwy na bwriadau syml i integreiddio, a rhaid gwneud hynny'n gyflym. Ni all integreiddio ychwaith aros i'r newidiadau a gynigiwn i strwythurau llywodraeth leol yn y bennod nesaf gael eu gweithredu, nac ychwaith i'r Bil Gwasanaethau Cymdeithasol gael ei basio, ei gychwyn a'i orfodi. Mae angen i bob awdurdod lleol a bwrdd iechyd lleol gymryd camau brys a chynaliadwy nawr; rhaid i Lywodraeth Cymru fonitro a, lle bo angen, orfodi hyn **[gweler Argymhelliad 17]**.

Manteisio i'r eithaf ar synergeddau

- 2.31 Credwn fod angen dull gweithredu gwahanol yn sir Powys. Dyma un o'r ardaloedd fwyaf tenau ei phoblogaeth yn y DU, sy'n cyflwyno heriau penodol os nad unigryw o ran darparu gwasanaethau. Mae'r heriau hynny eisoes wedi'u hadlewyrchu mewn model gwahanol iawn ar gyfer darparu gwasanaethau iechyd yn y sir. Nid yw'r bwrdd iechyd yn gweithredu unrhyw un o'r prif ysbytai; yn lle hynny, mae'n darparu gwasanaethau sylfaenol a chymunedol ac yn comisiynu mathau eraill o ofal gan sefydliadau eraill, gan gynnwys GIG Lloegr. Mae hyn yn golygu bod rolau a gweithrediadau'r bwrdd iechyd a'r cyngor sir yn fwy cyson nag mewn mannau eraill. Mae'n creu mwy o bosibilrwydd i gyflawni'r synergedd hwnnw drwy integreiddio gwasanaethau iechyd a gofal cymdeithasol mewn modd mwy parhaus a ffurfiol, ac uno'r bwrdd iechyd a'r cyngor sir yn un endid. Rydym yn ymwybodol bod y ddau sefydliad wedi ystyried hyn yn 2009-10 ac wedi penderfynu yn ei erbyn am nifer o resymau, er bod arfarniad annibynnol o opsiynau wedi dod i'r casgliad bod y dull gweithredu yn un hyfwrw a allai sicrhau arbedion sylweddol. Yn ein barn ni, gellir goresgyn y problemau a gododd bryd hynny nawr, er enghraifft oherwydd bod gan y

Cynulliad bellach y pwerau sydd eu hangen i basio Bil sy'n effeithio ar y broses uno.

- 2.32 Bydd sicrhau bod hynny'n digwydd yn galw am gamau gweithredu cydgysylltiedig, yn lleol ac yn genedlaethol. Gall a dylai'r bwrdd iechyd a'r cyngor weithredu nawr i ddechrau integreiddio eu strwythurau llywodraethu, rheoli a darparu. Dylai Llywodraeth Cymru gefnogi hynny, a dylai gyflwyno deddfwriaeth maes o law i sefydlu'r corff newydd ar sail gadarn a chynaliadwy **[gweler Argymhelliad 18]**.
- 2.33 Powys yn achos arbennig, ac mae'r synergedd rhwng y bwrdd iechyd a'r awdurdod lleol yn deillio yn rhannol o ddaearyddiaeth unigryw'r sir. Ond mae synergeddau ehangach eraill yn bodoli rhwng cyfrifoldebau sefydliadau gwahanol; mae angen manteisio i'r eithaf arnynt hwy hefyd er mwyn lleihau cymhlethdod.
- 2.34 Mewn rhai achosion, mae'r synergeddau hynny mor agos fel y gellir uno sefydliadau. Mae creu Cyfoeth Naturiol Cymru drwy uno Cyngor Cefn Gwlad Cymru, Asiantaeth yr Amgylchedd a'r Comisiwn Coedwigaeth yn enghraifft ddiweddar ac arloesol, fel y mae cyhoeddiad mwy diweddar Llywodraeth Cymru hefyd o'r bwriad i gynnwys gwaith y Byrddau Draenio Mewnol o fewn Cyfoeth Naturiol Cymru.
- 2.35 Ni chawsom fawr ddim tystiolaeth, os o gwbl, gan neu ynghylch cyrff neu wasanaethau diwylliannol megis amgueddfeydd a llyfrgelloedd. Fodd bynnag, nodwn gynigion amlinellol Llywodraeth Cymru i greu un corff treftadaeth drwy uno Cadw a Chomisiwn Brenhinol Henebion Cymru. Mae gan y cyrff hyn hefyd rolau ategol clir, a chefnogwn y gwaith o weithredu cynnigion amlinellol Llywodraeth Cymru pan gyflwynir y Bil Treftadaeth yn 2014 **[gweler Argymhelliad 19]**.
- 2.36 Credwn fod lle hefyd am gydweithrediad gwell rhwng y gwasanaethau tân ac ambiwlans. Er bod rhai enghreifftiau lleol o gydweithio da, enghreifftiau achlysurol a thameidiog ydynt. Nodwn ganfyddiadau adolygiad diweddar o'r gwasanaeth ambiwlans a ddiystrodd gynnig i uno'r gwasanaeth tân yn llawn. Ond mae gan y ddau wasanaeth gryn dipyn yn gyffredin o hyd o ran eu dibenion a'u nodau sylfaenol, ac mae angen dull gweithredu mwy systematig ac eang er mwyn sicrhau'r manteision gorau posibl. Mae angen i'r ddau wasanaeth nodi a chyflawni cynlluniau ar gyfer cydlyniant strategol a gweithredol, a dylai'r awdurdodau tân ac achub diwygiedig a gynigiwn graffu arnynt yn hynny o beth. Yn amodol ar ganfyddiadau ail gam Comisiwn Silk a'r broses o'u gweithredu, dylai Llywodraeth Cymru ystyried ymestyn y dull gweithredu hwn ar draws y tri gwasanaeth brys **[gweler Argymhelliad 20]**.
- 2.37 Nid ydym wedi ystyried unrhyw botensial arall yn y maes hwn ac eithrio ym maes archwilio, arolygu a rheoleiddio, lle mae adolygiad ar wahân yn mynd rhagddo gan Lywodraeth Cymru. Felly, er mwyn manteisio i'r eithaf ar synergeddau neu sicrhau effeithiau cyfunol sefydliadau sy'n cydweithio yn gyffredinol, mae angen trefniadau

cydweithio a gwaith partneriaeth rhwng sefydliadau - mater a ystyriwyd gennym yn fanwl.

Mae angen symleiddio trefniadau cydweithio a gwaith partneriaeth a sicrhau eu bod yn fwy strategol ac effeithiol

- 2.38 Mewn sawl ffordd, cydweithio rhwng sefydliadau yn y sector cyhoeddus fu'r thema ddiffiniol o ran rheoli'r sector cyhoeddus yng Nghymru ers datganoli. Mae hyn yn adlewyrchu'n rhannol ddewis egwyddorol o blaid cydweithredu yn hytrach na chystadlu wrth ddarparu gwasanaethau. Ond mae hefyd wedi ceisio goresgyn rhai o'r problemau a nodir yn yr adroddiad hwn. Mae hefyd wedi ceisio cynyddu capasiti effeithiol a mynd i'r afael â rhai o'r problemau a wynebier gan sefydliadau bach a nodir ym Mhennod 3; fe'i defnyddiwyd hefyd fel ffordd o fynd i'r afael â materion trawsbynciol ac felly fynd i'r afael â'r problemau o ran cymhlethdod swyddogaethol a ddisgrifir uchod. Mae gwaith partneriaeth lleol bellach wedi'i gyfuno i raddau helaeth o dan gylch gwaith byrddau gwasanaethau lleol (BGLlau). Croesewir hynny mewn egwyddor: credwn fod BGLlau yn bartneriaethau cyffredinol sydd o bosibl mewn sefyllfa dda i gydgyssylltu trefniadau cydweithio lleol. Mae gan y Cynlluniau Integredig Sengl (CISau) a lunnir ganddynt hefyd botensial gwych i ddatblygu, llywio a sicrhau gwaith partneriaeth effeithiol yn lleol.
- 2.39 Fodd bynnag, mae dystiolaeth glir mai cynnydd cyfyngedig a thameidiog a wnaed hyd yma. Er enghraifft, mae dros ddwy flynedd wedi mynd heibio ers i Adroddiad Simpson argymhell gwaith ad-drefnu mawr mewn rhai gwasanaethau llywodraeth leol ar lefel ranbarthol a chenedlaethol; serch hynny, yn ystod y cyfnod hwnnw, dim ond llunio achosion busnes cytûn dros newid y mae Llywodraeth Cymru ac awdurdodau lleol wedi llwyddo i'w wneud i raddau helaeth. Er bod rhai eithriadau amlwg, yn gyffredinol, mae'r dystiolaeth yn dangos yn glir nad yw trefniadau cydweithio wedi cael fawr ddim effaith ar safonau gwasanaeth nac ar gyflawni canlyniadau. Rhoddwyd mwy o bwyslais ar waith cynllunio ar y cyd a rhannu gwybodaeth, sy'n ddefnyddiol ynddo'i hun ond nid yw'n cyflawni potensial llawn gwaith partneriaeth.
- 2.40 Clywsom hefyd dystiolaeth barhaus fod y ffyrdd yr oedd strwythurau partneriaeth wedi datblygu a thyfu yn feichus ac yn orgymhleth. Roedd cyrff Cymru gyfan a chyrrff rhanbarthol yn ei chael hi'n anodd cefnogi'r nifer fawr o bartneriaethau lleol, tra bod asiantaethau lleol yn cael problemau wrth gydgyssylltu gwaith partneriaeth a'i integreiddio yn eu strwythurau llywodraethu presennol. Roedd ymdeimlad cyffredinol fod cefnogi trefniadau cydweithio yn defnyddio mwy o adnoddau nag y gallai'r canlyniadau ei gyfiawnhau. Fel gyda'r problemau o ran cymhlethdod cydberthnasau, ni ellir cyfiawnhau hynny. Gall partneriaethau fod yn adnoddau pwerus os cânt eu cymhwyso lle gallant ychwanegu gwerth, ac os caiff eu haelodaeth, eu cylch gwaith a'u

strwythurau llywodraethu eu hystyried yn briodol; yn rhy aml, ni wnaed hynny.

- 2.41 Mae angen archwilio'r systemau a'r strwythurau presennol yn radical. Yn ein prif adroddiad, nodwn feini prawf y credwn y dylai pob partneriaeth eu bodloni - os nad ydynt yn gwneud hynny, dylid eu dirwyn i ben. Mae gan Fyrddau Gwasanaeth Lleol (BGLlau) rôl bwysig i'w chwarae yn hyn o beth, o ran trawsnewid eu harferion eu hunain a diwygio strwythurau partneriaethau lleol eraill. Rhaid i BGLlau a phartneriaethau eraill yn benodol fod yn glir am y canlyniadau y maent yn ceisio eu cyflawni, a sut y byddant yn gwneud hynny. Rhaid i'r CIsau y mae pob BGLI bellach yn eu paratoi adlewyrchu'r eglurder hwnnw a dyrannu cyfrifoldeb am eu cyflawni **[gweler Argymhelliad 21]**.

Rhaid i gynnydd o ran cydweithio â gwasanaethau a rennir fod yn gynt ac yn ehangach.

- 2.42 Efallai bod y problemau a nodwyd wedi arwain at amharodrwydd amlwg i ymgymryd â mentrau cydweithredol newydd: mae sawl cynnig mawr wedi methu yn ddiweddar. Er ein bod yn cydymdeimlo â dymuniad i osgoi creu hyd yn oed mwy o gymhlethdod, mae hyn yn peri risg o golli cyfleoedd gwirioneddol i fanteisio ar synergeddau rhwng sefydliadau er mwyn sicrhau arbedion effeithlonrwydd a chreu gwasanaethau mwy didor i ddinasyddion.
- 2.43 Mae'r heriau ariannol cynaledig a difrifol, a'r pwysau y maent yn ei greu ar wasanaethau rheng flaen, yn golygu ei bod yn pryderu'n benodol bod y potensial i gydweithio er mwyn darparu gwasanaethau 'cefn swyddfa', y tu allan i'r GIG, yn parhau heb ei wireddu i raddau helaeth. Mae gwasanaethau o'r fath yn cynnwys rheoli adnoddau, gwasanaethau cyflogres, gwasanaethau prosesu trafodion, rheoli ystad a fflyd, archwilio mewnol, caffael a gwasanaethau cyfreithiol; mae pob un ohonynt yn gymharol safonol ac nid oes angen iddynt adlewyrchu anghenion na blaenoriaethau lleol. Serch hynny, mewn llywodraeth leol yn benodol, araf a thameidiog iawn fu'r cynnydd o ran eu darparu ar sail a rennir.
- 2.44 I'r gwrthwyneb, dengys Partneriaeth Gwasanaethau a Rennir y GIG - a nododd arbedion o £100 miliwn yn y flwyddyn ariannol ddiwethaf - a'r Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol a sefydlwyd yn ddiweddar fod arbedion sylweddol i'w gwneud yma, ac nid oes unrhyw reswm mewn egwyddor pam y dylai cyrff cyhoeddus ddarparu gwasanaethau o'r fath ar wahân. Dylai Llywodraeth Cymru arwain gwaith i sefydlu un sefydliad gwasanaethau a rennir er mwyn darparu swyddogaethau cefn swyddfa a gwasanaethau cyffredin ar draws y sector cyhoeddus erbyn diwedd blwyddyn ariannol 2016-17 gweler Argymhelliad **[gweler Argymhelliad 22]**.

Rhaid i Lywodraeth Cymru hyrwyddo a chynnal trefniadau cydweithio mewn modd mwy dewisol ac effeithiol

- 2.45 Clywsom hefyd dystiolaeth barhaus a chyson nad oedd Llywodraeth Cymru bob amser wedi cefnogi a hyrwyddo trefniadau cydweithio yn effeithiol. Weithiau, teimlwyd ei bod yn ystyried cydweithio fel nod i'w gyrraedd yn hytrach na dull; roedd wedi annog cydweithio yn ddiwahân heb ystyried y costau a'r manteision. Ar adegau eraill, teimlwyd ei bod yn rhy ragnodol o ran mathau o gydweithio a phrosesau yn hytrach na'i ganlyniadau. Yn olaf, clywsom dystiolaeth fod Llywodraeth Cymru wedi llesteirio rhai prosiectau cydweithio lleol yn anfwriadol drwy ddarnio rhai o'i strwythurau a'i phrosesau cymeradwyo ei hun. Mae angen i Lywodraeth Cymru chwarae rhan gadarn wrth ddiffinio canlyniadau strategol a chefnogi trefniadau cydweithio i gyflawni'r canlyniadau hynny; ond ni ddylai drin cydweithio fel nod ynddo'i hun, nac ychwaith ymyrryd fel mater o drefn yn y gwaith o gynllunio partneriaethau a'u rhoi ar waith.
- 2.46 Yn ein barn ni, bydd angen i gyrff cyhoeddus weithio gyda'i gilydd bob amser, er gwaethaf newidiadau strwythurol neu newidiadau eraill. Ni ellir cynnwys y materion a'r heriau y maent yn ceisio mynd i'r afael â hwy yn daclus o fewn ffiniau sefydliadol neu ddaearyddol, ac ni fydd modd gwneud hynny byth. Mae angen trefniadau cydweithio strategol, dethol, sy'n seiliedig ar dystiolaeth er mwyn gwneud hynny a gaiff eu gweithredu a'u monitro'n effeithiol.
- 2.47 Fodd bynnag, nid ydym o'r farn bod hynny wedi digwydd hyd yma. Dylai cydweithio fod yn adnodd hanfodol ar gyfer goresgyn y problemau o ran cymhlethdod a'r anawsterau a wynebwr wrth geisio cyflawni amcanion trawsbynciol. Yn lle hynny, mae'r modd y mae wedi tyfu a datblygu wedi gwaethgu'r problemau hyn drwy greu cyfres bellach, llai ffurfiol o gydberthnasau i'w rheoli a'u negodi. Felly, mae'n peri risg o gynyddu yn hytrach na lleihau cyfyngiadau anghynaliadwy na ellir eu cyfiawnhau y mae sefydliadau sector cyhoeddus yn gweithredu oddi mewn iddynt, ac y mae'n rhaid eu llacio er mwyn mynd i'r afael â heriau'n llwyddiannus, nawr ac yn y dyfodol.

Casgliadau

- 2.48 Yn y bennod hon, daethom i'r casgliad canlynol:
- Mae cydberthnasau rhwng gyrff cyhoeddus yn llawer mwy cymhleth nag sydd angen iddynt fod;
 - Mae rhai ffiniau wedi'u camalinio'n ddiangen;
 - Mae swyddogaethau a chyfrifoldebau sefydliadau weithiau'n gorgyffwrdd ac yn gwrthdaro â'i gilydd;

- Mae gan drefniadau cydweithio a gwaith partneriaeth y potensial i ddatrys rhai o'r problemau hyn, ond mae'r modd y maent wedi'u gweithredu yn aml wedi cymhlethu'r problemau hyn yn lle hynny;
- Mae angen i'r ffordd y caiff partneriaethau eu llywodraethu fod yn gliriach ac yn fwy cadarn, gyda chyfres fwy pendant o flaenoriaethau, cynlluniau a chanlyniadau.

2.49 Mae hyn wedi creu sefyllfa lle mae cyrff cyhoeddus yn treulio llawer gormod o'u hamser yn rheoli'r system a'r cydberthnasau sy'n bodoli oddi mewn iddi, yn hytrach na gwella gwasanaethau. Fel y nodwyd gan fusnesau a phartneriaid yn y trydydd sector, gall hyn olygu y gall penderfyniadau gymryd gormod o amser. Yn yr un modd, mae dinasyddion yn aml yn gorfod ymdrin â llawer o'r cymhlethdod hwn ar eu pen eu hunain, gan olygu eu bod yn wynebu risg o gael gwasanaethau anghydlynol a thameidiog. Ni all y sector cyhoeddus fforddio'r lefel hon o gymhlethdod na'i chyfiawnhau; ac mae dinasyddion, cymunedau a busnesau yn disgwyl ac yn haeddu gwell.

2.50 Rydym wedi cynnig nifer o newidiadau yn y bennod hon a fydd, yn ein barn ni, yn symleiddio'r modd y mae'r sector cyhoeddus yn gweithio ar gyfer darparwyr gwasanaethau a dinasyddion. Byddant yn helpu i greu'r gallu i ddarparwyr gwasanaethau ymateb yn hyblyg i anghenion dinasyddion a chymunedau yn hytrach na rheoli cydberthnasau cymhleth o fewn system y sector cyhoeddus. Fodd bynnag, byddai rhai sefydliadau yn cael trafferth o hyd i fanteisio ar hynny. Nid oes gan rai cyrff cyhoeddus bach â chyfrifoldebau eang o reidrwydd yr un capasiti a gallu â rhai mawr. Ystyriwn y mater hwn o ran maint yn y bennod nesaf.

Pennod 3: Maint a Gallu

*Ni all awdurdodau lleol bach ddarparu gwasanaethau arbenigol ac mae defnyddwyr yn
llithro drwy'r rhwyd
Sylw cyhoeddus, Eisteddfod Genedlaethol*

- 3.1 Er na allem ddod o hyd i un diffiniad na rhestr derfynol ohonynt, mae tua 935 o sefydliadau sector cyhoeddus yng Nghymru. Mae hynny'n awgrymu un i bob 3,200 o drigolion. Maent yn amrywio o sefydliadau mawr iawn fel BIP Betsi Cadwaladr neu Gyngor Caerdydd, sy'n gwario cannoedd o filiynau o bunnoedd bob blwyddyn - i sefydliadau bach iawn ag ychydig o swyddogaethau a chyllidebau cymharol fach. Mae hynny'n sicr o godi cwestiynau ynghylch a yw rhai o'r sefydliadau hyn yn rhy fach i weithredu'n effeithiol dros ddinasyddion Cymru, yn arbennig y sefydliadau hynny sydd â rolau a dibenion eang.
- 3.2 Mae hynny'n arbennig o wir yng ngoleuni'r heriau y bydd y sector cyhoeddus yn eu hwynebu ar hyn o bryd ac y bydd yn eu hwynebu yn y dyfodol: yn enwedig y pwysau anghyson sy'n gysylltiedig â'r galw cynyddol am wasanaethau cyhoeddus a phrinder adnoddau i dalu amdanynt. Er mwyn ateb yr heriau hynny, bydd angen i holl sefydliadau'r sector cyhoeddus wneud y canlynol:
- Deall anghenion a blaenoriaethau'r dinasyddion a'r cymunedau a wasanaethir ganddynt;
 - Wynebu a gwneud dewisiadau strategol anodd iawn am natur ac amrywiaeth y gwasanaethau a'r modd y cânt eu darparu yng ngoleuni anghenion, blaenoriaethau a gallu eu cymunedau;
 - Parhau i ddarparu'r gwasanaethau hynny i safon uchel, boed hynny'n annibynnol neu mewn cydweithrediad ag eraill;
 - Rheoli eu gweithrediadau parhaus mor effeithlon â darbodus â phosibl;
 - Rhoi cyfrif agored a chyhoeddus am eu penderfyniadau a'u perfformiad, ac ymateb yn effeithiol ac yn gadarn i ganlyniadau hynny.
- 3.3 Er mwyn bodloni'r holl ofynion hynny, bydd angen lefelau eithriadol o arweinyddiaeth wleidyddol, rheolaethol a phroffesiynol ym mhob rhan o'n sector cyhoeddus. Ym Mhennod 2, gwnaethom ddisgrifio'r modd y caiff holl sefydliadau'r sector cyhoeddus eu rhwystro'n ddifrifol rhag gwneud hynny. Mae cymhlethdod y system yn rhwystro sefydliadau rhag gweithredu i raddau difrifol ac yn golygu eu bod yn treulio llawer gormod o amser yn ceisio rheoli cydberthnasau ag eraill yn hytrach na darparu gwasanaethau. Mae hefyd yn peri dryswch diangen i ddinasyddion sy'n lleihau

atebolrwydd ac ymatebolrwydd. Argymhellwn y dylid cymryd sawl cam i leddfu'r problemau hyn a chreu mwy o gyfleoedd i sefydliadau weithredu'n fwy pwrpasol, hyblyg a chadarn.

- 3.4 Mae'r bennod hon yn ymdrin ag agwedd ychwanegol ar y problemau hyn. Yn ein barn ni, caiff rhai sefydliadau eu rhwystro ymhellach rhag ateb yr heriau sy'n bodoli ar hyn o bryd ac yn y dyfodol oherwydd eu maint bach o gymharu â'u cyfrifoldebau. Credwn y byddai hynny'n wir o hyd, hyd yn oed pan fydd y system gyffredinol wedi'i symleiddio. Mae risgiau amlwg a fydd yn rhwystro, i raddau helaeth iawn, sefydliadau llai rhag manteisio ar y cyfleoedd strategol mwy y bydd y broses symleiddio hon yn eu creu.
- 3.5 Mae a wnelo llawer o'r bennod hon â llywodraeth leol, ac â'r problemau a wynebir gan sefydliadau bach yn y sector hwnnw. Nid yw hynny am ein bod am feirniadu llywodraeth leol yn benodol, nac am ein bod yn credu bod awdurdodau llai wedi bod yn esgeulus wrth fynd i'r afael â'r problemau a wynebir ganddynt. Y rheswm am hynny yw bod problemau sefydliadau bach yn dibynnu'n fawr ar ehangder y cyfrifoldebau sydd ganddynt - ac nid oes gan unrhyw un ystod ehangach nag awdurdod lleol. Fodd bynnag, credwn yn gryf fod hyn yn broblem i'r sector cyhoeddus cyfan: mae pob sefydliad yn dioddef am fod rhai ohonynt yn rhy fach i gyflawni eu holl swyddogaethau'n ddigonol. Er enghraifft, mae problemau o ran maint yn gwaethygu problemau'n ymwneud â chymhlethdod, cydweithredu a chystadlu am arweinyddiaeth a drafodir gennym mewn man arall. Rhaid mynd i'r afael â phroblemau o ran maint yn briodol: drwy ddiwygio systematig a chydysyniol, nid drwy ddweud bod rhai sefydliadau'n 'rhy fach' a'r gweddill yn 'rhy fawr'.
- 3.6 Rydym yn ymwybodol iawn fod ein canfyddiadau yn y maes hwn yn debygol o ddenu llawer o sylw. **Ond ni allwn bwysleisio'n ddigon cryf nad ydynt ond yn rhan o ddarlun llawer ehangach.** Yn yr un modd, **mae ein hargymhellion yn rhan o raglen ddiwygio llawer ehangach, ac mae'n rhaid i'r cyfan ddigwydd mewn modd cydlynol a chyfannol.** Mae'n debyg na fydd newid yn y maes hwn yn unig - fel ym mhob un o feysydd eraill ein hadroddiad - yn gweithio os caiff ei wneud ar ei ben ei hun. Byddai ond yn creu cost ac ymyrraeth ddiangen heb unrhyw fudd cynaliadwy. Anogwn Lywodraeth Cymru, Cynulliad Cenedlaethol Cymru a gweddill y sector cyhoeddus i ystyried ein canfyddiadau ac ymateb yn adeiladol iddynt mewn ffordd briodol.

Mae sefydliadau bach yn wynebu mwy o risgiau a chostau

- 3.7 Nododd llawer o'r rhai a roddodd dystiolaeth i ni - gan gynnwys darparwyr gwasanaethau, rheoleiddwyr ac academyddion - nad oedd unrhyw gydberthynas uniongyrchol rhwng maint sefydliad a'i berfformiad. Yn sicr, mae'n hawdd dod o hyd i enghreifftiau o sefydliadau bach yn y sector cyhoeddus yng Nghymru sy'n perfformio'n

dda a rhai mawr nad ydynt yn gwneud hynny. Mae cynifer o ddylanwadau eraill ar berfformiad cyffredinol fel ei bod yn anodd nodi unrhyw effeithiau maint ar wahân.

- 3.8 Fodd bynnag, credwn yn gryf fod sefydliadau bach, ac yn benodol awdurdodau lleol bach, yn wynebu llawer mwy o risg o ran llywodraethu a darparu gwasanaethau, a fydd yn effeithio ar eu perfformiad yn y pen draw. Yr arwydd amlycaf o hyn yw'r patrwm o gymorth ac ymyriadau ffurfiol y mae Llywodraeth Cymru a rheoleiddwyr wedi gorfod ymgymryd â hwy yn ddiweddar. Gwnaed cryn dipyn o'r gwaith hwn mewn awdurdodau lleol llai. Mae dau o'r rhai lleiaf wedi bod yn destun rhai o'r ymyriadau hiraf a dwysaf a welwyd erioed yn y DU. Ac mae pump o'r chwe awdurdod lleol lleiaf yn destun ymyriadau ar hyn o bryd ar ôl i'w gwasanaethau addysg gael eu hystyried yn annerbyniol: Yn ei thystiolaeth i ni, roedd Prif Arolygydd Ei Mawrhydi dros Addysg a Hyfforddiant yng Nghymru yn glir iawn nad cyd-ddigwyddiad oedd hynny.
- 3.9 Rydym wedi nodi sawl maes sy'n egluro'r rhesymau am hyn, a lle mae awdurdodau lleol llai yn anochel yn wynebu mwy o risgiau:
- Mae problemau amlwg o ran **gallu**. Nid oes gan sefydliadau llai o reidrwydd yr adnoddau na'r galw i gynnal yr un amrywiaeth o arweinwyr, rheolwyr a gweithwyr proffesiynol arbenigol â sefydliadau mwy. Yn aml iawn, mae'n rhaid i'r un unigolion gyflawni sawl rôl - er enghraifft clywsom am ddau awdurdod lleol bach na allent gyflogi arbenigwyr llawn amser er mwyn gwella llythrennedd plant. Mewn rhai achosion, mae nifer y bobl sy'n darparu gwasanaeth mor fach fel eu bod yn bygwth ei gynaliadwyedd hirdymor. Mae hyn yn cael effaith andwyol ar amrywiaeth ac ansawdd gwasanaethau ac yn cyfyngu'n ddifrifol ar allu sefydliad i ymateb i bwysau a heriau newydd neu rai sy'n newid;
 - Mae materion yn ymwneud ag **arweinyddiaeth ac arbenigedd**. Heb unrhyw amheuaeth, mae rhai sefydliadau bach yn cael eu harwain yn eithriadol o dda. Ond mae tystiolaeth y gallant ei chael hi'n anodd denu a chadw arweinwyr, rheolwyr a gweithwyr proffesiynol o safon uchel, oherwydd mae'n debyg eu bod yn cynnig llwybr gyrfa llai deniadol. Cafwyd saith cyfarwyddwr addysg mewn un awdurdod lleol bach dros y saith mlynedd diwethaf. Hyd yn oed gydag arweinyddiaeth dda, mae nifer lai o uwch aelodau o staff mewn sefydliad yn golygu bod mwy o risg os bydd unrhyw un ohonynt yn gadael; rydym yn amau a fyddai gan rai sefydliadau llai y gallu i reoli hynny'n gadarn ac yn effeithiol;
 - Mae tystiolaeth o **gostau a gorbenion** gormodol mewn sefydliadau llai. Gwnaethom archwilio data ar gyfer gorbenion rheoli corfforaethol, ac ar gyfer costau uned a nifer y defnyddwyr mewn dau wasanaeth cymharol safonol: rheoli gwastraff a phriffyrdd. Canfuwyd tystiolaeth glir a sylweddol o arbedion maint. Er enghraifft, mae awdurdodau lleol llai yn nodweddiadol yn talu hyd at £50 yn fwy fesul dinesydd mewn costau corfforaethol a democrataidd na rhai mwy o faint. Ym

mhob achos, pe bai costau uned pob awdurdod lleol yn cael eu lleihau i lefelau'r rhai mwyaf, byddent yn arbed degau o filiynau o bunnoedd bob blwyddyn;

- Dengys amcanestyniadau manwl y bydd rhai o'r **newidiadau demograffig** a ddisgrifiwyd gennym ym Mhennod 1 yn cael effaith anghymesur ar ardaloedd llai. Mae'n debygol y bydd poblogaethau rhai ohonynt, megis Ynys Môn a Sir Fynwy, yn heneiddio'n gynt na gweddill Cymru ac yn crebachu, tra bydd ardaloedd mwy eraill megis Caerdydd a Chaerfyrddin yn tyfu. Mae hyn yn sicr o gynyddu'r galw am rai o'r prif wasanaethau hyd yn oed fwy, gan leihau hyd yn oed yn fwy yr adnoddau sydd ar gael i dalu amdanynt ar yr un pryd;
- Yn olaf, credwn fod sefydliadau llai o reidrwydd yn dueddol o fod yn llai hyblyg, **arloesol a chadarn**. Mae eu gallu cyfyngedig a'u costau uwch yn golygu eu bod yn wynebu pwysau dim ond i gynnal gwasanaethau o ddydd i ddydd heb fawr ddim cyfle ar ôl i wynebu heriau mwy cyffredinol. Nid beirniadaeth mo hynny: yn syml, mae'n golygu bod mwy o ofynion a phwysau arnynt nag y gallant eu hateb a'u bodloni'n rhesymol.

- 3.10 Yn gyffredinol, mae'r cyfuniad hwn o risgiau yn golygu bod llawer o sefydliadau llai yn wynebu trafferthion ar hyn o bryd. Dim ond gwaethygu a wnaiff hynny. Wrth i'r heriau deuol sy'n gysylltiedig â galw cynyddol a llai o adnoddau gwirioneddol fynd yn fwy difrifol, bydd yn fwyfwy hanfodol i ddarparwyr gwasanaethau fod yn hyblyg ac arloesol wrth reoli a darparu gwasanaethau ac yn wir wrth helpu i ailddiffinio diben a chwmpas y gwasanaethau hynny. Credwn na fydd llawer o'n sefydliadau llai yn gallu gwneud hyn: mae'r pwysau arnynt i gyflawni swyddogaethau beunyddiol eisoes yn rhy fawr. Mae angen diwygiadau radical er mwyn lleihau'r risg honno, gan ddechrau ar unwaith.

Nid yw cymariaethau rhyngwladol yn datgelu fawr ddim

- 3.11 Dadleuodd rhywfaint o'r dystiolaeth a gawsom fod gan wledydd eraill awdurdodau lleol llawer llai na Chymru ac nad ydynt yn wynebu unrhyw broblemau sylweddol, ac nad oedd felly unrhyw achos dros newid. Rydym yn anghytuno, a hynny am sawl rheswm. Yn gyntaf, mae patrwm cyfrifoldebau gwasanaethau cyhoeddus yn amrywio o wlad i wlad. Er enghraifft, mewn llawer o wledydd, nid yw awdurdodau lleol yn darparu addysg na gwasanaethau cymdeithasol. Yn ail, mae'r gwerthoedd, y prosesau a'r cyd-destunau gwleidyddol sy'n sail i'r strwythurau hynny yn wahanol i'r rhai yma yng Nghymru - er enghraifft, y traddodiad o gydberthynas wirfoddol barhaus rhwng awdurdodau lleol yn Ffrainc a'r Almaen, neu'r cydweithrediad rhwng haenau o lywodraeth yn y Ffindir a Denmarc. Yn drydydd, mae llawer o wledydd eraill wedi rhoi rhaglen o ddiwygiadau sylweddol ar waith neu wedi cwblhau'r diwygiadau hynny er mwyn mynd i'r afael â llawer o'r problemau o ran maint a nodwyd gennym mewn ffyrdd tebyg i'r rhai a gynigiwn.

Mae angen dybryd am newid strwythurol sylweddol mewn llywodraeth leol er mwyn lliniaru'r risgiau a wynebir gan sefydliadau bach

3.12 Yn sgil ein gwaith dadansoddi, down i'r casgliad fod angen newid strwythurau a chyfrifoldebau llywodraeth leol er mwyn mynd i'r afael â'r problemau hyn o ran maint a'u lleihau. Er bod sawl ffordd gyffredinol o ymdrin â phroblemau o'r fath, nid ydym yn argymhell dau ohonynt.

- Yn gyntaf, gellid dileu prif swyddogaethau fel addysg a gwasanaethau cymdeithasol o reolaeth awdurdodau lleol a'u darparu ar raddfa fwy, gan ail-greu'r system 'ddwy haen' a fodolai cyn 1996 i bob pwrpas. Nid ydym yn cefnogi hyn. Byddai'n cynyddu'r gost a'r cymhlethdod i'r sector cyhoeddus, yn lledaenu talent wleidyddol a gweinyddol hyd yn oed yn fwy tenau, ac yn codi amheuan difrifol iawn am hyfywedd ariannol awdurdodau lleol ar eu ffurf bresennol;
- Yn ail, gellid rhoi mwy o drefniadau cydweithio ehangach a mwy parhaol ar waith rhwng awdurdodau lleol sy'n bodoli eisoes. Nid ydynt yn cefnogi hyn ychwaith. Fel y disgrifiwyd ym Mhenod 2, mae cydweithio wedi ychwanegu'n sylweddol at gymhlethdod prosesau llywodraethu cyffredinol ac wedi eu gwanhau, heb fawr ddim budd amlwg. Ni ellir ei orfodi heb danseilio'r ymrwymiad angenrheidiol iddo. A hyd yn oed lle y bo'n bosibl, credwn y byddai'n cymryd gormod o amser.

3.13 Yn sgil hynny, down i'r casgliad fod yn rhaid i'r 22 o awdurdodau lleol gael eu hailstrwythuro'n unedau mwy yn lle hynny **[gweler Argymhelliad 23]**. Dylai hyn fod yn seiliedig ar nifer o egwyddorion allweddol:

- **Dylai'r diwygio gynyddu maint, gallu a gwydnwch ar draws y system.** Nid rhyw nifer fympwyol o awdurdodau lleol neu faint gofynnol yw'r ffactor allweddol yma. Ni chredwn fod y fath niferoedd yn bodoli;
- Yn lle hynny, **y prif fater fydd lliniaru'r risgiau a wynebir gan sefydliadau bach heb beryglu ymatebolrwydd democrataidd lleol.** Byddai gwasanaethu ardal sy'n rhy fawr ac amrywiol yn creu gormod o ofynion a blaenoriaethau gwahanol neu anghyson wrth ddarparu gwasanaethau, ac yn llesteirio cynrychiolaeth ddemocrataidd deg ac effeithiol o'r gymuned gyfan. Nid ydym yn cytuno â'r rhai a ddadleuodd fod hyn yn atal unrhyw newid strwythurol. Ond credwn ei bod yn ffactor sy'n cyfyngu'n sylweddol ar raddau newid o'r fath. Oherwydd hynny, rydym wedi diystyru'r posibilrwydd o ddiwygio er mwyn creu cyn lleied â saith neu wyth awdurdod lleol sy'n dilyn ffiniau'r GIG yn agos;
- Yn lle hynny, dylai ardaloedd newydd fod mor gydlynol â phosibl o ran eu hanghenion a'u nodweddion, ac yn sicr ni ddylent fod mor fawr nes bod hynny'n atal llywodraethu a chynrychiolaeth ddemocrataidd effeithiol. Rydym wedi ystyried nifer o nodweddion allweddol mewn ardaloedd lleol, megis teneurwydd y boblogaeth, amddifadedd, y defnydd o'r Gymraeg, lefelau'r dreth gyngor a phatrymau twf economaidd wrth lunio ein cynigion;

- **Dylai'r diwygio leihau cymhlethdod a gwella cydffiniau.** Dylai ddigwydd o fewn ffiniau lefel uwch megis y rhai sy'n bodoli mewn byrddau iechyd lleol a heddluoedd. **Mae cysoni â'r GIG yn allweddol o gofio'r angen hirdymor i integreiddio gwasanaethau iechyd a gwasanaethau cymdeithasol yn fwy effeithiol:** darparu gofal di-dor i bobl hŷn yw un o'r heriau mwyaf sy'n wynebu'r sector cyhoeddus;
- **Dylai'r rhaglen ddiwygio hefyd fod yn gymwys i gael arian cydgyfeirio'r UE.** Mae gwahaniaethau o ran ffyniant yn golygu bod rhai ardaloedd awdurdod lleol yn gymwys i gael arian o'r fath ond nid yw rhai eraill yn gymwys. Ni fyddai'n ddoeth cyfuno'r ddau;
- **Dylid mynd ati i ddiwygio drwy uno awdurdodau lleol sy'n bodoli eisoes yn hytrach nag ail-lunio ffiniau'n gyfan gwbl [gweler *Argymhelliad 23*].** Byddai ail-lunio ffiniau trefol yn ymarfer costus a fyddai'n cymryd llawer iawn o amser ac ni fyddai'n gwneud dim ond oedi a thynnu sylw oddi ar yr angen i fynd i'r afael â phroblemau o ran maint a gallu. Bydd prosesau uno yn digwydd yn llawer cynt a bydd yn haws paratoi ar eu cyfer a'u gweithredu; byddant hefyd yn galluogi sefydliadau sy'n uno i ddechrau integreiddio eu strwythurau a'u gweithredu cyn i'r newid ffurfiol ddigwydd.

3.14 Rydym wedi datblygu sawl opsiwn ar gyfer newidiadau o'r fath, ac fe'u nodir gennym yn fanwl yn ein hadroddiad llawn. Fodd bynnag, yn ei hanfod, rydym wedi cymhwyso ein meini prawf ac wedi dod i'r casgliad y dylai'r awdurdodau lleol canlynol, o leiaf, uno:

- Ynys Môn a Gwynedd;
- Conwy a Sir Ddinbych;
- Sir y Fflint a Wrecsam;
- Ceredigion a Sir Benfro;
- Castell-nedd Port Talbot a Phen-y-bont ar Ogwr ;
- Rhondda Cynon Taf a Merthyr Tudful;
- Caerdydd a Bro Morgannwg;
- Blaenau Gwent, Caerffili a Thorfaen;
- Sir Fynwy a Chasnewydd ;

Gyda Sir Gaerfyrddin, Powys ac Abertawe yn aros heb eu newid, byddai hyn yn creu 12 awdurdod. Credwn fod hynny'n cynrychioli'r lefel hyfyw ofynnol o newid.

3.15 Gan fynd y tu hwnt i'r opsiwn gofynnol hwnnw, a defnyddio'r prosesau uno hyn fel congilfeini, mae posibiliadau hyfyw eraill i greu 11 neu 10 awdurdod lleol, sef:

- Uno Abertawe â Chastell-nedd Port Talbot a Phen-y-bont ar Ogwr er mwyn creu un awdurdod lleol, gan greu cyfanswm o 11 awdurdod lleol. Byddai'r un awdurdod lleol hwnnw yn gwasanaethu poblogaeth eithaf mawr, er bod awdurdodau lleol mwy poblog yn Lloegr a'r Alban. Byddai'r trefniant hwn yn cefnogi twf cyfredol economi fywiog ar hyd coridor yr M4. Byddai hefyd yn gyson â phartneriaeth gofal

Western Bay sydd eisoes wedi cael rhywfaint o lwyddiant wrth integreiddio iechyd a gofal cymdeithasol i oedolion ar draws yr ardal;

- Uno Sir Gaerfyrddin â Cheredigion a Sir Benfro er mwyn creu un awdurdod lleol, unwaith eto gan greu cyfanswm o 11 awdurdod lleol. Er bod gan yr ardal hon rai pethau'n gyffredin yn nhermau economaidd, demograffig ac ieithyddol, mae hefyd yn ddaearyddol fawr ac amrywiol. Byddai darparu gwasanaethau ar draws ardal o'r fath a llunio trefniadau llywodraethu democrataidd teg ac effeithiol yn heriol. Gallai alw am ryw fath o strwythur haen is er mwyn sicrhau dulliau darparu ac ymateb yn lleol;
- Byddai'r ddau newid uchod yn creu 10 awdurdod lleol gan gyfuno cryfderau a gwendidau'r ddau.

3.16 Wrth ddatblygu ein cynigion, nid ydym wedi colli golwg ar y ffaith fod gan bob un ohonom gysylltiadau lleol cryf, sy'n aml yn rhai lleol iawn. Mae cysylltiadau grymus a hanesyddol rhwng ardaloedd, y bydd ein cynigion, fel llinellau gweinyddol eraill ar y map, yn torri ar eu traws neu'n eu cyfuno. Nid ein bwriad yw awgrymu y dylai creu uned weinyddol newydd greu teyrngarwch newydd ac ymdeimlad newydd o gymuned, na difetha hen rai.

3.17 Mae'r diagram dros y dudalen yn crynhoi strwythur pob un o'n hopsiynau a'r modd y maent yn gyson ag ardaloedd darparwyr gwasanaethau sy'n bodoli eisoes. Credwn fod unrhyw un o'r opsiynau hyn yn hyfyw, a rhaid mabwysiadu un ohonynt a'i weithredu **[gweler Argymhelliad 24]**. Llywodraeth Cymru a Chynulliad Cenedlaethol Cymru a ddylai benderfynu ar yr opsiwn.

Crynodeb o'r opsiynau

Mae gan, neu byddai gan, bob sefydliad o'r un lliw yn union ffiniau union debyg.

Opsiwn		Nifer yr awdurdodau	Ynys Môn	Gwynedd	Conwy	Sir Ddinbych	Sir y Fflint	Wrecsam	Powys	Ceredigion	Sir Benfro	Sir Gaerfyrddin	Abertawe	Castell-nedd Port Talbot	Pen-y-bont ar Ogwr	Rhondda Cynon Taf	Merthyr Tudful	Bro Morgannwg	Caerdydd	Blaenau Gwent	Caerffili	Torfaen	Casnewydd	Sir Fynwy
1	Newid gofynnol	12																						
2a	Pen-y-bont ar Ogwr / Castell-nedd Port Talbot / Abertawe wedi'u huno	11																						
2b	Caerfyrddin / Ceredigion / Sir Benfro wedi'u huno	11																						
3	2a a 2b wedi'u cyfuno	10																						
Iechyd			Betsi Cadwaladr						Powys	Hywel Dda			Abertawe Bro Morgannwg			Cwm Taf	Caerdydd a'r Fro		Aneurin Bevan					
Yr Heddlu			Gogledd Cymru						Dyfed Powys			De Cymru						Gwent						
Tân			Gogledd Cymru						Canolbarth a Gorllewin Cymru						De Cymru									
Addysg			Gogledd Cymru						De-orllewin a Chanolbarth Cymru						Canol De Cymru				De-ddwyrain Cymru					

Rhaid i'r newid gael ei wneud yn gyflym ac mewn modd pendant, gydag ymrwymiad llawn ac arweinyddiaeth gref ar bob lefel

- 3.18 Rydym wedi myfyrio'n ofalus iawn ar ein canfyddiadau a'n casgliadau ynghylch y mater hwn. Rydym yn ymwybodol iawn y bydd costau'n gysylltiedig â'r hyn a gynigiwn, ac y byddant yn tarfu ar wasanaethau ac yn ddadleuol - ond rydym yn argyhoeddedig y byddai gwneud dim yn waeth. Nid yw strwythurau presennol yn gynaliadwy, a'r dewis yw naill ai eu gadael i ddirywio ymhellach neu eu diwygio nawr. Gwyddom hefyd y gallai newid strwythurol reoli'n hawdd a thynnu sylw oddi ar y rhaglen ddiwygio ehangach a gynigiwn. Ni ellir caniatáu i hynny ddigwydd. Er bod materion o ran maint yn bwysig, nid ydynt ond yn rhan o gyfres llawer ehangach o wendidau a heriau systemig y dylid mynd i'r afael â hwy yn eu cyfanrwydd. Byddai canolbwyntio'n unig neu'n bennaf ar yr hyn a ddywedwn yn y bennod hon yn anwybyddu'r pwynt allweddol hwnnw.
- 3.19 Bydd angen i unrhyw raglen ddiwygio gael ei chynllunio a'i gweithredu'n ofalus yn lleol ac yn genedlaethol. Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru ac awdurdodau lleol lunio a sefydlu trefniadau o'r fath cyn gynted â phosibl **[gweler Argymhelliad 25]**. Dylai'r trefniadau hynny gynnwys prosesau llywodraethu prosiect a rhaglen clir a chadarn yn genedlaethol ac yn lleol gan arwain at atebolrwydd i fwrdd trawsnewid a gweithredu cenedlaethol. Nid ydym yn tanamcangyfrif maint yr her honno, nid ydym ychwaith yn tanamcangyfrif y canlyniadau difrifol o beidio â mynd i'r afael â hi.
- 3.20 Rhaid i'r broses weithredu gynnwys ymgysylltu'n llawn â gweithlu'r sector cyhoeddus. Cydnabyddwn y pryderon a'r ansicrwydd y bydd newid strwythurol yn eu creu. Fodd bynnag, nid yw'r system bresennol yn gynaliadwy ac mae'n hanfodol felly i ni ddelio â'r mater er mwyn diogelu swyddi yn y tymor hwy. Dylai cadw staff, yn enwedig y rhai mewn rolau arbenigol, fod yn ystyriaeth allweddol. Un o'r prif risgiau sy'n gysylltiedig â phryderon o ran maint yw diffyg gallu ac arbenigedd. Felly, byddai'n hunandrechol pe bai newid strwythurol yn lleihau gallu ac arbenigedd ymhellach.
- 3.21 Mae'r posibilrwydd o amharu a tharfu ar wasanaethau yn golygu bod yn rhaid i hyn gael ei wneud mor gyflym â phosibl. Yn benodol, mae cwmpas clir i awdurdodau lleol ddechrau cysoni eu strwythurau a'u gweithrediadau cyn iddynt uno'n ffurfiol. Mae hynny'n galw am ddewrder ac ymrwymiad, a chredwn y dylai Llywodraeth Cymru gefnogi ac ysgogi awdurdodau sy'n mabwysiadu'r dull gweithredu hwn yn gynnar i baratoi ar gyfer uno. Serch hynny, credwn y gall ac y dylai'r rhaglen gyfan gael ei chwblhau erbyn 2017-18. **[gweler Argymhelliad 26]**.

Bydd prosesau uno a reolir yn dda yn talu ar eu canfed yn fuan ac yn cynhyrchu arbedion hirdymor sylweddol

- 3.22 Rydym hefyd wedi cynnwys yn ein prif adroddiad amcangyfrif o gostau newid a'r amser a gymerir i'w hadennill o'r costau is a'r arbedion effeithlonrwydd mwy a fyddai'n deillio o hynny. Mae hyn yn seiliedig ar ddadansoddiad defnyddiol a gomisiynodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru (CLILC) gan Deloitte ac a gyflwynwyd fel rhan o'i thystiolaeth i ni. Yn ei dro, canolbwyntiodd hwnnw ar gostau a manteision dangosol rhaglen i uno awdurdodau lleol yng Nghernyw yn 2009-10. Nid ydym yn cytuno â rhai o dybiaethau a chasgliadau CLILC, ac mae prisiad llawn a manwl y tu hwnt i'n cylch gwaith. Ond gallwn ragweld y gellid adennill costau'r uno o'r arbedion cylchol ymhen 18 i 30 mis, pe bai'r rhaglen yn cael ei rheoli a'i harwain yn dda; ac y byddai'r arbedion blyneddol wedi hynny yn sylweddol iawn. Mater i Lywodraeth Cymru yw penderfynu sut i dalu am gostau newid, ond credwn y dylai unrhyw fodel ariannu adlewyrchu'r ffaith y bydd diwygio o fudd i'r sector cyhoeddus cyfan, nid dim ond i awdurdodau lleol llai.
- 3.23 Mae'n bwysig gosod y costau newid hyn ochr yn ochr â'r pwysau difrifol ar gyllidebau awdurdodau lleol, sy'n debygol o barhau dros y degawd nesaf o leiaf. Mae awdurdodau lleol eisoes yn gorfod mynd i'r afael â'r pwysau hynny drwy wneud toriadau difrifol, gan gynnwys i wasanaethau rheng flaen sy'n debygol o olygu nifer fawr o ddiswyddiadau. Fel rhan o'r system bresennol, ni fyddant yn gallu cydbwysu hynny â'r arbedion parhaus a sylweddol iawn y credwn y byddant yn deillio o'r broses uno. Os caiff y broses uno ei gweithredu'n briodol ac yn gyflym, gall ddiogelu gwasanaethau rheng flaen a swyddi yn sylweddol ac yn effeithiol. Mae hynny'n creu achos cryf dros wneud y newidiadau a gynigiwn.

Dylid atgyfnerthu dulliau o gynrychioli'r gymuned a'r gymdogaeth fel rhan o'r diwygiadau hyn.

- 3.24 Rydym wedi ceisio diffinio ardaloedd awdurdodau lleol cydlynol a fydd yn cynnal democratiaeth a chynrychioldeb lleol. Ond credwn hefyd fod lle i atgyfnerthu cynrychiolaeth yn lleol iawn, er mwyn gwrthbwysu'r broses o greu awdurdodau lleol mwy a sicrhau y caiff dinasyddion a chymunedau eu cynnwys yn fwy wrth gyd-gynhyrchu'r gwaith o ddatblygu a darparu gwasanaethau. Ceir dwy elfen i hyn:
- Yn gyntaf, mae gan gynghorau tref a chymuned rôl hanfodol i'w chwarae o ran cynrychioli buddiannau cymunedau a darparu gwasanaethau lleol yn unig. Fodd bynnag, ar hyn o bryd, mae gormod ohonynt i wneud hynny'n effeithiol: mae llawer ohonynt yn dioddef o fathau eithafol o'r problemau o ran maint a ddisgrifiwyd gennym yn gynt. Yn benodol, mae llawer ohonynt yn dioddef o allu cyfyngedig iawn, a phrin iawn yw'r ymgysylltu democrataidd. Credwn felly y dylid eu had-drefnu hwythau hefyd **[gweler Argymhelliad 27]**. Ni allwn wneud sylwadau ar y

ffiniau manwl yma, ond byddai ail-lunio ffiniau unrhyw wardiau fel rhan o broses uno llywodraeth leol yn llywio newidiadau o'r fath yn uniongyrchol;

- Cefnogwn hefyd raglenni rheoli cymdogaeth ffurfiol a strwythuredig, megis y system hynod effeithiol yng Nghaerdydd. Mae hyn yn dwyn ynghyd y prif ddarparwyr gwasanaethau er mwyn nodi a diwallu anghenion y gymdogaeth ac yn cynnwys pobl leol wrth wneud hynny. Mae gan y model hwn botensial penodol yn ein hardaloedd trefol mwy lle mae cynghorau tref a chymuned yn brin i raddau helaeth **[gweler Argymhelliad 27]**.

Dylai mentrau presennol fynd rhagddynt mewn ffyrdd sy'n adlewyrchu ein cynigion ar gyfer uno

3.25 Rydym yn ymwybodol iawn o lawer o fentrau polisi pwysig sydd eisoes yn mynd rhagddynt i fynd i'r afael â materion a phroblemau o ran maint. Mae'r rhain yn cynnwys:

- Gweithredu canfyddiadau Adolygiad Simpson 2011, a gynigiodd gyfuno rhai gwasanaethau awdurdod lleol ar lefel ranbarthol a chenedlaethol - ond mae'r diffyg cynnydd yn hyn o beth wedi bod yn siomedig;
- Creu dinas-ranbarthau er mwyn cydgyssylltu gwaith cynllunio, datblygu economaidd a seilwaith ledled Caerdydd ac Abertawe, fel y cynigiwyd yn Adroddiad Haywood yn 2012 ac a ddatblygwyd ers hynny drwy sefydlu Byrddau Dinas-ranbarthau yn y ddwy ardal fel y cadarnhawyd gan y Gweinidog Busnes, Menter, Technoleg a Gwyddoniaeth ym mis Tachwedd 2013;
- Creu consortia ranbarthol er mwyn darparu gwasanaethau gwella ysgolion, yn dilyn Adolygiad Hill yn 2012-13;
- Bil Cynllunio arfaethedig Llywodraeth Cymru, a fyddai'n trosglwyddo cyfrifoldeb am y prif benderfyniadau cynllunio i lefel genedlaethol.

3.26 Credwn fod y rhain i gyd yn ymatebion cadarn a rhesymol i rai o'r un materion o ran maint a drafodwyd gennym, ac y gall ac y dylai pob un ohonynt ategu ein hargymhellion. Fodd bynnag, efallai y bydd angen ailystyried eu manylion yng ngoleuni ein cynigion; er enghraifft, dylai ffiniau'r trefniadau hyn gael eu halinio â'r rhai sy'n deillio o un o'n cynigion uno **[gweler Argymhelliad 29.]**

3.27 Yn benodol, dylid ail-werthuso'r cynigion yn adolygiad Simpson yng ngoleuni ein cynigon. Mewn rhai achosion, gallai proses uno ddileu'r angen am newid o'r fath yn gyfan gwbl; mewn rhai eraill, gall cyfuno gwasanaethau fod yn ffordd ddefnyddiol o baratoi ar gyfer proses uno lawn. Er mwyn sicrhau symlrwydd, cydlyniant ac effeithlonrwydd, dylai pob cynnig o'r fath fod yn rhan o'r un trefniadau llywodraethu â'r brif raglen newid **[gweler Argymhelliad 28]**.

Casgliadau

3.28 Yn y bennod hon, daethom i'r casgliad canlynol:

- Mae sefydliadau bach yn wynebu risgiau difrifol na ellir, yn gynyddol, eu rheoli, yn enwedig yn y sector llywodraeth leol. Maent hefyd yn mynd i gostau llawer uwch;
- Mae angen i risgiau gael eu lliniaru mewn modd penodol, a hynny ar frys. Rhaglen i uno awdurdodau lleol sy'n bodoli eisoes yw'r ffordd orau o fynd i'r afael â hyn;
- Bydd angen i'r rhaglen honno gael ei llywodraethu a'i harwain yn gadarn, ond mae ganddi'r potensial i liniaru risgiau a chynhyrchu arbedion mawr yn y tymor hwy;
- Dylid atgyfnerthu strwythurau ar gyfer cynrychiolaeth leol iawn fel rhan o'r newid hwn;
- Dylid rhoi mesurau eraill ar waith a gynlluniwyd i fynd i'r afael â phroblemau o ran maint, ond dylid gwneud hynny mewn ffyrdd sy'n gyson â'n hargymhellion yn y bennod hon a rhai eraill.

3.29 Credwn y bydd y camau gweithredu a gynigiwn yn y bennod hon yn gwella gallu'r sector cyhoeddus i wrthsefyll y pwysau a wynebir yn sylweddol. Ochr yn ochr â'n hargymhellion ym Mhennod 2, byddant hefyd yn helpu i greu sefydliadau cyhoeddus sydd â mwy o gwmpas a chapasiti i ymateb yn strategol, hyblyg a chreadigol i anghenion a blaenoriaethau'r rhai a wasanaethir ganddynt. Fodd bynnag, er mwyn manteisio i'r eithaf ar y cwmpas a'r capasiti hwnnw, mae angen i sefydliadau eu hunain gael eu llywodraethu'n effeithiol a'u dwyn i gyfrif. Dim ond wedyn y byddant yn gallu darparu gwasanaethau yn y ffyrdd mwyaf effeithiol ac ymatebol. Y materion hynny yw'r rhai y trown atynt nesaf.

Pennod 4: Llywodraethu, Craffu a Darparu

*[We] shouldn't just be pulling people out of the river.
We should be going upstream to find out who's pushing them in.*
Yr Archesgob Desmond Tutu

Cyflwyniad

- 4.1 Gosododd ein cylch gwaith lywodraethu a darparu wrth wraidd ein gwaith: “archwilio sut y caiff gwasanaethau cyhoeddus eu llywodraethu: hynny yw, eu dwyn i gyfrif am berfformiad y gwasanaethau a’u darparu yn y modd mwyaf effeithiol ar gyfer y cyhoedd.” Mae'r cysylltiad hwnnw rhwng llywodraethu, atebolrwydd a pherfformiad yn hollbwysig. Mae llywodraethu yn golygu mwy na set o brosesau diflas neu fiwrocrataidd; mae'n galluogi sefydliadau i nodi'r angen i newid yr hyn y maent yn ei wneud a sut y maent yn gwneud hynny, a gweithredu ar yr angen hwnnw. Adlewyrchwyd hynny yn ein cyfarfodydd cyhoeddus ledled Cymru - efallai nad yw pobl yng Nghymru bob amser wedi defnyddio termau fel llywodraethu ac atebolrwydd, ond roedd gan unigolion a wnaeth ysgrifennu atom neu siarad â ni farn gref ar sut roeddent yn cael eu cynrychioli, sut roedd penderfyniadau'n cael eu gwneud a sut y gallent ddeall gwasanaethau cyhoeddus yn eu hardal a dylanwadu ar y ffordd y cânt eu darparu. Mae'r rhain i gyd yn faterion llywodraethu pwysig.
- 4.2 Mewn system gwasanaeth cyhoeddus nad yw'n dibynnu ar ddewis cystadleuol, rhaid defnyddio llais y dinesydd er mwyn ysgogi gwelliant, naill ai'n uniongyrchol neu drwy gynrychiolaeth effeithiol. Mae hyn yn golygu bod craffu ac ymgysylltu â'r cyhoedd yn hollbwysig. Ni all sefydliadau sector cyhoeddus fynd i'r afael â heriau a phroblemau cymdeithas ar eu pen eu hunain, boed hynny ym maes ailgylchu a rheoli gwastraff neu iechyd y cyhoedd a gofal cymdeithasol. Mae ymyrraeth gynnar ac atal yn hanfodol er mwyn ail-lunio gwasanaethau ond i wneud hyn, rhaid sefydlu cydberthynas newydd â dinasyddion fel y gellir creu a defnyddio cyfalaf cymdeithasol.
- 4.3 Er mwyn i hyn ddigwydd, rhaid i'r prosesau llywodraethu a gwneud penderfyniadau o fewn sefydliadau fod yn ddigon agored, ystwyth a hyblyg i dderbyn syniadau newydd ac ymateb i bwysau am newid. Felly, yn ein gwaith gwnaethom hefyd ystyried sut y dylai prosesau llywodraethu, atebolrwydd a chraffu o fewn sefydliadau a rhyngddynt gefnogi'r ymagwedd hon at ymgysylltu â dinasyddion a sut y gallant ddefnyddio hynny er mwyn llywio gwelliannau o ran perfformiad a darparu.

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

Rhaid i safonau llywodraethu uchel gael eu sefydlu yn barhaus

- 4.5 Mae methiannau llywodraethu wedi bod yn rhy gyffredin o lawer dros y blynyddoedd diwethaf yn y sector cyhoeddus, y sector preifat a'r trydydd sector. Mae Adroddiad Francis ar fethiannau Ymddiriedolaeth GIG Canolbarth Swydd Stafford, ac effaith barhaus y methiannau rheoleiddio a llywodraethu yn y sectorau bancio ac ariannol, yn dangos yr effaith ddifrifol yn aml a gaiff methiannau o'r fath. Nid yw Cymru wedi llwyddo i osgoi'r fath fethiannau. Bu methiannau llywodraethu tra hysbys ym Mwrdd Iechyd Prifysgol Betsi Cadwaladr, ac yng Nghyngorau Ynys Môn a Blaenau Gwent, lle y bu'n rhaid i Lywodraeth Cymru ymyrryd. Mae achos cyflogau uwch swyddogion yng Nghyngor Bwrdeistref Sirol Caerffili, achos AWEMA ac achos Bwrdd Draenio Mewnol Cil-y-coed a Gwynllwg hefyd yn dangos y gall llywodraethu gwael barhau, weithiau am gyfnod estynedig.
- 4.6 Nid oes gan yr enghreifftiau hyn o fethiannau llywodraethu achos cyffredin nac amlwg. Ni ellir dweud yn syml bod y strwythur llywodraethu'n anghywir, neu fod y sefydliad yn rhy fach neu'n rhy fawr neu nad oes prosesau na gweithdrefnau ar gael. Nid yw methiannau o'r fath yn gyfyngedig i Gymru na'r sector cyhoeddus. Ond maent bellach yn digwydd yn rhy fynych i'w diystyru fel digwyddiadau anarferol neu untro a gaiff eu hachosi gan wendidau lleol neu sefydliadol penodol. Maent yn awgrymu'n gryf nad yw safonau sylfaenol nac egwyddorion llywodraethu da yn cael eu cymhwyso na'u monitro'n ddigon cyson ac effeithiol ac nad yw'r trefniadau gwirio yn y system bob amser yn gweithio'n effeithiol. Y rhai mewn rolau llywodraethu sy'n gyfrifol yn y

Ile cyntaf am sicrhau y caiff safonau llywodraethu uchel eu cyflawni, eu cynnal a'u sefydlu, a rhaid iddynt gymryd camau gweithredu effeithiol i wneud hynny **[gweler Argymhelliad 35]**.

- 4.7 Bydd bob amser angen partneriaethau rhwng sefydliadau er mwyn cynllunio a darparu'n effeithiol ar gyfer poblogaeth ardal ac yn amlwg, rhaid i'r un safonau llywodraethu uchel fod yn gymwys i bartneriaethau o'r fath. Yn ein barn ni, nid yw'r trefniadau presennol yn ddigon cryf. Byrddau Gwasanaethau Lleol (BGLI) yw'r partneriaethau strategol lefel uchel unigol ar gyfer pob ardal. Rhaid iddynt asesu anghenion eu hardal, cytuno ar gynllun integredig sengl i ddiwallu'r anghenion hynny a chyflawni'r cynllun hwnnw. Rhaid i'w holl drefniadau o ran llywodraethu, aelodaeth a chraffu weithio i sicrhau bod anghenion yn cael eu dadansoddi'n drylwyr; ac asesu p'un a fydd y cynllun yn diwallu'r anghenion hynny'n effeithiol, a oes digon o adnoddau wedi'u neilltuo iddo; a ph'un a yw'n cael ei weithredu'n effeithiol. **[gweler Argymhellion 36 a 37]**.

Rhaid sicrhau bod partneriaethau cenedlaethol yn fwy effeithiol

- 4.8 Mae fforymau gwleidyddol a gweithredol presennol megis Cyngor Partneriaeth Cymru a Grŵp Arwain y Gwasanaeth Cyhoeddus yn llywodraethu rhaglenni a chydberthnasau ar lefel genedlaethol. Maent yn dwyn ynghyd sefydliadau sydd â mathau gwahanol o atebolrwydd, gan gynnwys mandadau etholaethol ar wahân, a modelau llywodraethu gwahanol. Dylai fforymau o'r fath fod yn hollbwysig er mwyn datblygu a chynnal cydberthnasau effeithiol rhwng sefydliadau cenedlaethol a lleol, a sicrhau eglurder o ran rolau a diben rhwng sectorau. Dylent alluogi aelod-sefydliadau i gytuno ar flaenoriaethau strategol a chytuno ar brosiectau ar gyfer y sector cyhoeddus cyfan neu waith ar draws gwasanaethau a'u hawdurdodi. Mae eglurder o ran trefniadau llywodraethu ac atebolrwydd fforymau o'r fath o leiaf yr un mor bwysig ag y mae i unrhyw bartneriaeth arall. Credwn fod angen rhai newidiadau i gyflawni hynny **[gweler Argymhelliad 39]**.
- 4.9 Bydd ein rhaglen ddiwygio gyffredinol yn galw am ymrwymiad llawn a goruchwyliaeth llawer o sefydliadau ac arweinwyr. Y ffordd symlaf o sicrhau hyn yw drwy'r fforymau hyn sydd eisoes yn bodoli. Rhaid cyfeirio elfen allweddol o'r ymdrech honno i sicrhau na chaniateir i berfformiad na'r gwasanaethau a ddarperir i'r dinesydd lithro. **[gweler Argymhelliad 40]**.

Mae ymgysylltu â'r cyhoedd yn elfen hanfodol o lywodraethu da

- 4.10 Mae'n amlwg mai diben sylfaenol unrhyw sefydliad gwasanaeth cyhoeddus yw gwasanaethu'r cyhoedd. I wneud hynny, mae angen dealltwriaeth lawn a manwl arno o anghenion, blaenoriaethau a dewisiadau dinasyddion a chymunedau. Mae hynny'n fwy perthnasol byth, oherwydd yng Nghymru, caiff gwasanaethau cyhoeddus eu llywio

gan atebolrwydd a deialog, yn hytrach na dewis defnyddwyr. Heb ymgysylltu'n effeithiol â'r cyhoedd, ni ellir llywodraethu'n effeithiol ac ni ellir gwella gwasanaethau yn gyson. Er gwaethaf y rheidrwydd hwn, clywsom fod deialog rhwng darparwyr gwasanaethau a chymunedau yn anghyson ar y cyfan ac yn aml yn wael. Er bod pob sefydliad gwasanaeth cyhoeddus yn ymgysylltu â'r cyhoedd mewn rhyw ffordd, nid yw hynny fel arfer yn arwain at newidiadau i bolisiâu neu systemau darparu mor aml neu mor glir ag y dylai.

- 4.11 Dengys Arolwg Cenedlaethol Cymru 2013 fod pobl yng Nghymru yn weddol fodlon ar y prif wasanaethau cyhoeddus. Ond dengys hefyd fod ymgysylltiad dinasyddion yn dylanwadu ar eu canfyddiadau o ansawdd gwasanaethau: mae'r rhai sy'n teimlo eu bod yn cael y wybodaeth ddiweddaraf am berfformiad gwasanaeth ac y gallant ddylanwadu ar benderfyniadau yn fwy tebygol o ddweud eu bod yn fodlon ar wasanaethau; tra bod y rhai sy'n teimlo nad ydynt yn cael gwybodaeth neu nad ydynt yn cyfrannu at benderfyniadau yn llai tebygol o fod yn fodlon. Er mwyn ail-lunio gwasanaethau cyhoeddus yn y ffyrdd a ddisgrifir gennym mewn rhannau eraill o'n hadroddiad, mae'n hollbwysig ymgysylltu'n effeithiol â defnyddwyr y gwasanaethau hynny a chymunedau yn fwy cyffredinol.
- 4.12 Mynegwyd rhwystredigaeth debyg mewn tystiolaeth gan sefydliadau yn y sector preifat a'r trydydd sector. Gall y trydydd sector roi gwybodaeth am brofiad defnyddwyr o wasanaethau a gall helpu i sicrhau yr ymgysylltir mewn ffordd systematig a chynaliadwy â chymunedau yn ogystal ag arbenigedd y sector mewn meysydd polisi a gwasanaeth amrywiol. Roeddent yn teimlo'n gyson nad oeddent yn cael eu cynnwys mewn prosesau craffu, er gwaethaf y ffaith y gallent ychwanegu gwerth atynt.
- 4.13 Mae defnyddwyr gwasanaethau a rhai darparwyr gwasanaethau hefyd wedi cydnabod y gallai dinasyddion chwarae rôl werthfawr wrth wella cadernid gwaith craffu. Clywsom y dylai defnyddwyr gwasanaethau gael eu cynnwys mewn prosesau craffu a rheoli perfformiad; bod angen ymgysylltu â dinasyddion bob amser; bod angen i brosesau craffu lleol gynnwys pobl leol; a theimlai rhai hefyd nad oedd prosesau craffu yn canolbwyntio digon ar lais dinasyddion ar hyn o bryd.⁶

Rhaid rhoi cydnabyddiaeth, statws a chefnogaeth i waith craffu

- 4.14 Nodwyd gennym fod craffu yn ffordd bwysig o sicrhau gwelliant ond bod angen ei ddatblygu. Un ffactor bwysig a oedd yn cyfyngu ar effeithiolrwydd gwaith craffu oedd nad oedd pwysigrwydd sylfaenol gwaith craffu o ran llywio gwelliant wedi'i gydnabod. Nid yw'r rhai sy'n gwneud gwaith craffu na'r rhai sy'n destun gwaith o'r fath yn ei

⁶ Sylwadau o gyfarfodydd cyhoeddus yng Nghaerdydd, Wrecsam a Hwlfordd

werthfawrogi digon. Mae hynny'n wir yn achos gwaith craffu gwleidyddol a chyhoeddus, a dulliau atebolrwydd eraill, fel archwilio, arolygu a rheoleiddio.

- 4.15 Gall natur cyfnewidiol craffu yng Nghymru a'r DU fod yn berthnasol yma. Mae'r gwelliant yn statws, amlygrwydd ac effaith gwaith pwyllgorau craffu yn Nhŷ'r Cyffredin a Chynulliad Cenedlaethol Cymru i'w briodoli, yn rhannol o leiaf, i'r ffaith bod aelodau yn fwy annibynnol, bod llai o reolaeth gan y pleidiau gwleidyddol a bod ymdeimlad cryfach y gallai aelodau a swyddogion ddilyn gyrfa werthfawr ym maes craffu effeithiol. Fel rhan o fodelau Senedd y DU a Chynulliad Cenedlaethol Cymru, ymrwymwyd i ddarparu her adeiladol yn hytrach na chwilio am feiau pleidiol a dod i gonsensws trawsbleidiol ar adroddiadau.
- 4.16 Ni ellir creu diwylliant sy'n gwerthfawrogi craffu dros nos, ond rhaid dechrau drwy sicrhau bod aelodau etholedig yn llwyr ymrwymedig i waith craffu a'i bwysigrwydd. Yn yr un modd, rhaid bod diwylliant cyfatebol yn bodoli sy'n ceisio gwaith craffu (gan gynnwys dulliau fel archwilio, arolygu a rheoleiddio), yn ei groesawu ac yn ymateb iddo. Fodd bynnag, gwelsom mai anaml iawn y mae sefydliadau yn ystyried craffu yn y ffordd hon; yn lle hynny roeddent yn aml yn ei ystyried yn ddim byd mwy na phroses feichus y mae'n rhaid ei goddef ond y gellid ei hanwybyddu. Felly, rhaid bod ymrwymiad cyfatebol ymhlith y rhai sydd â rolau gweithredol a swyddogion bod craffu yn rhywbeth i'w groesawu. Mae hyn yn arbennig o bwysig er mwyn sicrhau llwyddiant cynnig Llywodraeth Cymru i ymestyn gwaith craffu llywodraeth leol i sefydliadau sector cyhoeddus eraill: mae penderfynwyr sy'n gwrthsefyll neu'n tanbrisio gwaith craffu o fewn eu sefydliadau eu hunain yn annhebygol o groesawu gwaith craffu o fannau eraill. Daethom i'r casgliad felly fod yn rhaid i bwysigrwydd, statws a gwerth gwaith craffu gael eu blaenoriaethu, eu cynnal a'u hatgyfnerthu **[gweler Argymhelliad 31]**.

Rhaid atgyfnerthu capasiti a gallu gwaith craffu er mwyn llywio gwelliant

- 4.17 Er mwyn i waith craffu gael ei werthfawrogi, rhaid iddo fod yn effeithiol. Cydnabuwyd yn gyffredinol fod gwaith craffu yn fwy grymus os oedd: yn annibynnol ac yn adeiladol yn hytrach nag yn wrthwynebol; yn gallu manteisio ar adnoddau priodol a sgiliau da a'i fod yn seiliedig ar wybodaeth dda; yn flaengar, yn digwydd cyn y caiff penderfyniadau eu gwneud, yn canolbwyntio ar bolisi, ac wedi'i gynllunio.
- 4.18 Er mwyn dwyn i gyfrif yn effeithiol a nodi cyfleoedd adeiladol i wella, rhaid neilltuo adnoddau priodol at waith craffu fel y gellir cwestiynu'n gadarn ac yn heriol. Mewn awdurdodau lleol, rhaid bod digon o gymorth ar gael, ar lefel swyddogion, i ddatblygu cynlluniau craffu cydgysylltiedig, nodi bylchau mewn arbenigedd o fewn y pwyllgorau a rhoi gwybodaeth gymesur a dealladwy i aelodau'r pwyllgorau. Yn yr un modd, rhaid i sefydliadau eraill sicrhau bod adnoddau ar gyfer craffu yn ddigonol i gyflawni swyddogaeth graffu effeithiol.

- 4.19 Rhaid i'r rhai sy'n cyflawni rolau craffu gael hyfforddiant a chymorth priodol i allu darparu her adeiladol. Mae methiant i neilltuo adnoddau digonol i brosesau craffu wedi cyfrannu at rai methiannau llywodraethu mawr. Er enghraifft, canfu'r arolygiad ar y cyd gan Swyddfa Archwilio Cymru ac Arolygiaeth Gofal Iechyd Cymru (AGIC) o Fwrdd Iechyd Betsi Cadwaladr nad oedd gan y bwrdd iechyd ddigon o allu na chapasiti i graffu'n briodol ar brosesau darparu gwasanaethau. Ymhellach i ffwrdd, nododd Adroddiad Francis fod hyn yn broblem yn Ymddiriedolaeth Sefydledig GIG Canolbarth Swydd Stafford, gan argymhell y dylai pwyllgorau craffu gael cymorth priodol i'w galluogi i gyflawni eu rôl graffu, gan gynnwys canllawiau a meincnodau y gellir cael gafael arnynt yn hawdd.
- 4.20 Buddsoddwyd cryn ymdrech mewn datblygu gwaith craffu dros y blynyddoedd diwethaf, gan gynnwys sefydlu cymorth a hyfforddiant craffu ar wahân drwy CLILC. Mae ein cynigion ym Mhennod 5 yn cynnwys ymagwedd fwy cyson at hyfforddiant ar draws y gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru. Byddai'r fath gysondeb yn amlwg yn fuddiol i hyfforddiant ar gyfer y rhai sy'n gwneud neu'n cefnogi gwaith craffu. Dylai fod set gyson o gyfleoedd hyfforddi ar draws y gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru y gall aelodau awdurdodau lleol ac eraill sy'n cyflawni rolau craffu fanteisio arnynt. Mae gan y rhai sy'n gwneud gwaith craffu gyfrifoldeb clir i asesu'n feirniadol a oes ganddynt y wybodaeth a'r sgiliau angenrheidiol i gyflawni eu rôl yn effeithiol a chwilio am gyfleoedd i ddatblygu yn ôl yr angen.
- 4.21 Mae pwysigrwydd gwaith craffu yn ein harwain ymhellach i ddilyn y cynseiliau sydd eisoes yn bodoli mewn llywodraeth leol. Mae'n rhaid i'r holl aelodau gael hyfforddiant penodol ar y cod ymddygiad ac mae'n rhaid i'r rhai sy'n gwneud penderfyniadau cynllunio gael hyfforddiant penodol hefyd. Mae gwneud gwaith craffu effeithiol yr un mor bwysig â deall y rheolau o ran ymddygiad personol neu delerau cyfraith ac arfer cynllunio, a dylai hyfforddiant ar hyn fod yn orfodol hefyd. Yn yr un modd, rhaid i'r hyn sy'n gwneud gwaith craffu da a'r canlyniadau y dylai craffu da eu cyflawni gael eu deall yn glir a'u cymhwyso'n gyson. Dylid hefyd roi hyfforddiant cyfatebol i aelodau anweithredol neu annibynnol i'w helpu i ddwyn eu gweithrediaeth i gyfrif **[gweler Argymhelliad 32]**.
- 4.22 Er mwyn gwneud gwaith craffu effeithiol, llawn hygyrdded, mae angen mwy nag aelodau etholedig medrus sy'n cael hyfforddiant, ni waeth pa mor wybodus y byddant am eu maes gwasanaeth. Er mwyn i waith craffu fod yn hyddysg, rhaid bod digon o gapasiti ar gael i ymdrin â'r materion ac amrywiaeth eang o wybodaeth, safbwyntiau ac arbenigedd. Byddai Gorchymyn Personau Dynodedig arfaethedig Llywodraeth Cymru yn ymestyn gwaith craffu llywodraeth leol i sefydliadau cyhoeddus eraill sy'n gyfrifol am ddarparu gwasanaethau. Bydd capasiti awdurdodau lleol a'u partneriaid yn hollbwysig er mwyn sicrhau bod yr estyniad hwn i bwerau craffu yn helpu i gyflawni

canlyniadau gwell i ddinasyddion a chymunedau. Efallai bod awdurdodau lleol eisoes yn cyfethol unigolion ag arbenigedd proffesiynol neu brofiad defnyddiol i bwyllgorau craffu a gallant wneud hynny dros dro ar gyfer materion penodol neu'n fwy parhaol. Er bod aelodau a etholwyd drwy dulliau democrataidd yn cynrychioli eu pleidleiswyr, ni ellir disgwyl iddynt adlewyrchu profiadau na dymuniadau defnyddwyr yn eu cyfanrwydd.

- 4.23 Mae awydd ymhlith grwpiau eirioli ac aelodau unigol o'r cyhoedd i gymryd rhan mewn prosesau gwneud penderfyniadau a gwybod mwy am eu gwasanaethau cyhoeddus. Mae'r dystiolaeth a glywsom hefyd yn awgrymu y bydd angen dulliau darparu newydd er mwyn ymateb i'r heriau sydd o'n blaenau ac y bydd angen ymgysylltu llawer mwy â'r cyhoedd fel rhan o'r dulliau newydd hyn. Cytunwn â hynny a theimlwn y gellir gwneud mwy i wella capasiti a chanlyniadau gwaith craffu drwy ymgysylltu'n agosach â grwpiau eraill. Bydd hyn hefyd yn golygu y bydd y cyhoedd yn ymgysylltu'n well â'r gwasanaethau a ddarperir yn eu hardal, ac yn golygu bod mwy o gysondeb rhwng gwaith craffu ac ymgysylltu â'r cyhoedd **[gweler Argymhellid 33]**.
- 4.24 Mae angen i'r rheini mewn rolau craffu a llywodraethu gael **gwybodaeth dda ac amserol** am fesurau perfformiad allweddol a rhaid i'r wybodaeth a roddir iddynt hwy a'r cyhoedd fod yn rheolaidd, yn dryloyw ac yn ddealladwy. Clywsom fod y wybodaeth a gyflwynir i bwyllgorau craffu yn aml yn aneglur a'u bod yn derbyn yn oddefol y wybodaeth y mae'r weithrediaeth yn dewis ei rhoi iddynt. Mae hyn yn annerbyniol. Ym Mhennod 6 deawn i'r casgliad fod y lluo o ddangosyddion a mesurau a ddefnyddir yn golygu bod canlyniadau a ph'un a gânt eu cyflawni ai peidio yn aneglur, nad oes gan sefydliadau ddigon o ffocws ac nad yw adroddiadau data yn llwyddo i ennyn diddordeb defnyddwyr yn aml. Mae sefydliadau cyfan yn ei chael hi'n anodd deall a defnyddio swm y data sydd ar gael iddynt a daw hyn yn fwyfwy amlwg o gofio capasiti cyfyngedig timau cymorth craffu a'r ffaith nad oes ganddynt ddigon o allu dadansoddi o bosibl.
- 4.25 Er mwyn i waith craffu fod mor effeithiol ag y mae'n rhaid iddo fod, mae'n hollbwysig bod gwybodaeth amserol, hygyrch a da ar gael. Yn yr un modd, er mwyn i sefydliadau wrando ar 'lais y defnyddiwr' mae angen i ddata perfformiad tebyg fod ar gael i'r sector cyhoeddus a'r trydydd sector ehangach mewn ffordd sy'n glir, yn gryno ac yn rhoi darlun gwirioneddol o berfformiad. Mae ein hargymhellion ym Mhennod 6 yn mynd i'r afael â hyn yn gyffredinol, ond byddem hefyd yn annog pob sefydliad i ystyried anghenion craffu yn enwedig wrth gofnodi gwybodaeth am berfformiad.

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

- 4.26 Tra bod strwythurau ac arferion craffu yn amrywio ar draws y sector cyhoeddus, caiff bron pob sefydliad ei archwilio, ei arolygu neu ei reoleiddio mewn rhyw ffordd gan

gyrff allanol fel Swyddfa Archwilio Cymru, yr Arolygiaeth Gofal Iechyd, yr Arolygiaeth Gofal a Gwasanaethau Cymdeithasol ac Estyn. Mae eu swyddogaethau hefyd yn ddulliau craffu yn yr ystyr ehangaf, oherwydd caiff prosesau, arferion a safonau gwasanaeth sefydliad eu harchwilio'n annibynnol; ac, os yw'n briodol, eu herio. Maent yn debyg o ran gwerth hefyd: maent yn rhoi cyfleoedd i ddysgu ble y gallai ac y dylai trefniadau llywodraethu neu ddarparu gael eu gwella.

- 4.27 Gwnaethom ganfod problemau tebyg lle roedd sefydliadau yn goddef yn hytrach na chroesawu'r math hwn o graffu. Yn aml, roeddent yn mynnu bod gwaith archwilio, arolygu a rheoleiddio yn feichus neu'n anwybodus; o ganlyniad, byddai canfyddiadau'n cael eu bychanu, eu herio neu eu hanwybyddu. Mae hynny'n golygu bod cyfleoedd i wella yn cael eu hanwybyddu hefyd. Mae'n dra thebygol bod achos dros symleiddio'r system archwilio, arolygu a rheoleiddio, fel yr eglurwyd gennym ym Mhennod 2. Ond mewn egwyddor, nid yw'n dderbyniol gwrthsefyll nac osgoi cyfrwng pwysig sy'n ysgogi gwelliant yn y ffordd hon.
- 4.28 Yr angen cryfaf yma yw'r angen i newid diwylliant - defnyddio dulliau atebolrwydd ffurfiol gan anelu at y diben sylfaenol o wella canlyniadau i ddinasyddion o ran sut mae systemau archwilio, arolygu a rheoleiddio yn gweithio a sut y caiff eu canfyddiadau eu derbyn. Fodd bynnag, mae ffordd arall o greu ymagwedd fwy cadarnhaol at waith archwilio, rheoleiddio ac arolygu gan gynyddu ei effeithiolrwydd ar yr un pryd. Ar hyn o bryd, caiff adroddiadau gan archwilwyr, arolygwyr a rheoleiddwyr eu cyfeirio fel arfer at arweinwyr gweithredol a rheolwyr mewn sefydliadau sy'n darparu gwasanaethau. Efallai nad yw'n syndod y gallant fod yn amddiffynnol pan gaiff eu gwaith eu beirniadu. Mewn cyferbyniad, caiff adroddiadau Swyddfa Archwilio Cymru am Lywodraeth Cymru eu cyfeirio at Bwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus (PCC) y Cynulliad, sy'n eu defnyddio i ddwyn Gweinidogion a Llywodraeth Cymru i gyfrif, gan efelychu arfer hirsefydledig Senedd y DU. Mae hyn yn cryfhau'r sail dystiolaeth ar gyfer ymchwiliadau PCC ac yn golygu bod ei ganfyddiadau a'i argymhellion ei hun yn cael mwy o effaith. Mae hefyd yn helpu i sicrhau bod mwy o gysondeb rhwng atebolrwydd Llywodraeth Cymru i Swyddfa Archwilio Cymru a'r Cynulliad a bod y ddwy drefn felly yn llai beichus ac yn fwy effeithiol. Credwn y dylid mabwysiadu'r dull gweithredu hwn ar gyfer adroddiadau archwilio, arolygu a rheoleiddio am sefydliadau eraill hefyd: dylent gael eu cyfeirio at y rhai sy'n ymwneud â chraffu, nid yn unig i'r weithrediaeth. Fel y gwelir yn genedlaethol, byddai hyn yn creu systemau atebolrwydd mwy cyflenwol, cydlynol ac effeithiol. Gallai hefyd helpu i fynd i'r afael â'r broblem a nodwyd gennym uchod, sef prinder adnoddau ar gyfer gwaith craffu, drwy alluogi pwyllgorau craffu a strwythurau tebyg i ddefnyddio arbenigedd archwilwyr, rheoleiddwyr ac arolygwyr **[gweler Argymhelliad 34]**.
- 4.29 Nid ydym wedi ymgymryd â'n gwaith fesul sector ond fesul thema. Serch hynny, gwnaethom dderbyn pwyntiau am sectorau penodol sy'n haeddu sylw yn ein barn ni.

Mae'r cyntaf yn ymwneud ag atebolrwydd gwleidyddol mewn llywodraeth leol. Wrth gwrs, mae'n rhaid i arweinwyr gwleidyddol mewn awdurdodau lleol fod yn atebol yn ddemocrataidd ac fel mater o drefn, boed i'r Cyngor cyfan, pwyllgorau craffu neu'r etholwyr yn ehangach. Mae hynny'n galw am ddealltwriaeth glir o ymrwymïadau a blaenoriaethau pob gweinyddiaeth, fel y gall y rhai sy'n ei dwyn i gyfrif fyfyrïo ar y cynnydd a wnaed a'i herio. Mewn sawl achos, mae hyn yn digwydd yn naturiol fel rhan o'r broses etholaethol. Mae cynghorwyr a gaiff eu hethol ar sail manifesto plaid, ac sydd wedyn yn dod yn rhan o'r weithrediaeth, yn atebol yn naturiol am gyflawni'r manifesto hwnnw. Ateir hyn ym mhob awdurdod lleol gan ofynion statudol⁷ i lunio a chyhoeddi blaenoriaethau gwella blynyddol ac adrodd ar gynnydd wrth gyflawni'r blaenoriaethau hynny.

- 4.30 Serch hynny, mewn rhai rhannau o Gymru ac ar rai adegau, mae'r broses hon yn llai eglur: pan nad oes gan aelodau fanifesto neu rywbeth tebyg; neu pan fyddant yn symud rhwng pleidiau neu'n newid i fod yn annibynnol neu fel arall mewn ymateb i faterion lleol neu genedlaethol. Gall pleidiau gwleidyddol eu hunain rannu'n grwpiau neu'n garfanau gwahanol. Pan fydd unrhyw un o'r rhain yn digwydd, bydd ymrwymïadau unigolion a phleidiau yn llai eglur, a bydd atebolrwydd yn niwlog. Gall diffyg ymrwymïadau penodol ei gwneud hi'n anodd dwyn arweinwyr a gweithrediaethau i gyfrif unwaith y byddant yn eu swydd. Mae un cyngor, sef Cyngor Ynys Môn, wedi cymryd camau i fynd i'r afael â'r broblem hon. Diwygiodd ei gyfansoddiad er mwyn ei gwneud hi'n ofynnol i bob ymgeisydd am swydd yr Arweinydd gyhoeddi manifesto ysgrifenedig a'i gyflwyno ar lafar i'r Cyngor cyn i etholiad yr Arweinydd gael ei gynnal; rhaid iddo/iddi hefyd gyflwyno datganiad blynyddol ar ei gynnydd wrth gyflawni'r manifesto hwnnw **[gweler *Argymhelliad 40*]**.

Mae angen cryfhau her fewnol ac allanol ar gyfer Byrddau Iechyd ac Ymddiriedolaethau

- 4.31 Y Gwasanaeth Iechyd Gwladol yw'r rhan fwyaf o'r sector cyhoeddus yng Nghymru a gwnaethom dderbyn llawer o sylwadau ar sut mae byrddau iechyd lleol yn gweithredu, ac yn enwedig eu hatebolrwydd a'u hymatebolrwydd. Er bod llawer o'n hargymhellion cyffredinol yr un mor berthnasol i'r gwasanaeth iechyd yng Nghymru, roedd rhai materion penodol roeddem yn awyddus i fynd i'r afael â hwy hefyd. Teimlai llawer fod y byrddau iechyd newydd yn rhy bell, a'i bod hi'n anodd cysylltu â hwy a'u dwyn i gyfrif, yn enwedig o ran ad-drefnu gwasanaethau. Awgrymai hyn angen penodol i Fyrddau Iechyd ac Ymddiriedolaethau ddatblygu eu strategaethau cyfathrebu ac ymgysylltu â'r cyhoedd ymhellach. Yn arbennig, mae angen iddynt egluro'n well yr angen i newid yn barhaus er mwyn mynd bob yn gam ag effaith technolegau a thriniaethau newydd a chyflawni canlyniadau gwell a sicrhau diogelwch cleifion.

⁷ Yn Rhan 1 o Fesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009

- 4.32 Er i ni glywed pryderon bod rhai o'r byrddau iechyd efallai yn rhy fawr, clywsom hefyd fod maint y byrddau iechyd wedi helpu o ran gwydnwch ac y gallai sefydliadau llai o faint fod wedi perfformio'n waeth o dan y fath amgylchiadau. Bydd lleihau cymhlethdod, fel yr argymhellir ym Mhennod 2, yn helpu Byrddau i ddatblygu'r capasiti strategol i gyflawni eu cyfrifoldeb am iechyd a lles eu poblogaeth gyfan, gan gynnwys drwy gydweithio'n effeithiol â chyrff cyhoeddus eraill yn eu hardaloedd. Yn ôl y dystiolaeth, bydd hyn nid yn unig yn arwain at fodel darparu mwy costeffeithiol ond hefyd yn sicrhau bod eu poblogaethau'n derbyn model gofal mwy cynaliadwy.
- 4.33 Mae'r methiannau llywodraethu diweddar a'r amrywiadau mewn perfformiad a amlinellir gennym ym Mhennod 6 yn awgrymu bod angen mwy o her fewnol ac allanol i waith y byrddau iechyd lleol. Ym mharagraff 6:41, trafodwn yr angen i wneud defnydd effeithiol o ddata da er mwyn llywio heriau o'r fath. Byddai ymestyn pwerau craffu awdurdodau lleol i gynnwys cyrff y GIG yn cryfhau'r prosesau sydd ar waith i graffu ar ddulliau darparu'r byrddau iechyd, yn enwedig o ran eu gwaith gydag eraill. Mae cyfle yma i Fyrddau Iechyd (ac yn enwedig yr aelodau annibynnol (h.y. anweithredol)) gymryd rhan weithredol yn y broses hon wrth iddi ddatblygu er mwyn sicrhau ei bod yn helpu gwasanaethau iechyd i wella'n barhaus. Drwy ystyried y dasg hon yn ddim byd mwy na thasg ychwanegol, caiff y cyfle a gynigir ei golli. Fel rhan o hyn, dylai Billau ystyried a yw eu trefniadau mewnol eu hunain ar gyfer darparu her yn ddigon cadarn, gan gynnwys yr angen i roi cymorth a hyfforddiant i aelodau bwrdd anweithredol ac annibynnol. Nodwyd bod yr adroddiad gan Bwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus (PCC) Cynulliad Cenedlaethol Cymru (a gyhoeddwyd 10 Rhagfyr 2013) wedi dod i'r un casgliad bod angen atgyfnerthu gallu aelodau annibynnol o fyrddau iechyd lleol i ddwyn eu gweithrediaeth i gyfrif fel rhan o'u rôl. Cymeradwywn argymhelliad y PCC y dylai'r hyfforddiant sydd ar gael i aelodau gael ei adolygu ac y dylai presenoldeb mewn hyfforddiant priodol fod yn amod o aelodaeth y bwrdd **[gweler Argymhelliad 41]**.
- 4.34 Cyn i ni ddechrau ein gwaith, pasiwyd cynnig yn y Cynulliad yn gofyn i ni ystyried materion o ran atebolrwydd democrataidd i'r gwasanaeth iechyd yn gyffredinol gan ganolbwyntio'n benodol ar ba un a ddylai aelodau annibynnol byrddau iechyd gael eu hethol. Yn gywir ddigon, mae cynigion i gynnal etholiadau uniongyrchol i fyrddau iechyd wedi tynnu sylw at yr angen i graffu'n agored ac yn ddemocrataidd ar benderfyniadau a chynigion byrddau, ynghyd â rhoi mwy o sylw i lais y dinesydd. Cefnogwn y nodau hynny; ond ar sail y dystiolaeth a dderbyniwyd gennym, ni ellir casglu y cyflawnir hyn drwy ethol holl aelodau annibynnol Byrddau. Mae gan aelodau Bwrdd gyfrifoldeb uniongyrchol a chorfforaethol am wneud penderfyniadau, sy'n golygu na allant graffu ar y penderfyniadau hynny hefyd. Mae'r cysyniad o *Wasanaeth* Iechyd Gwladol hefyd yn dadlau yn erbyn amrywiadau lleol mewn gwasanaethau yn seiliedig ar fandadau democrataidd.

- 4.35 Fodd bynnag, mae'n amlwg bod angen ystyried cyfansoddiad BILlau. Mae'r system bresennol ar gyfer penodi aelodau i'r Bwrdd Iechyd wedi tueddu i greu Byrddau mawr a all gyfyngu ar y broses gwneud penderfyniadau a herio. Drwy ganolbwyntio ar sicrhau sgiliau a gwybodaeth broffesiynol benodol ym maes TGCh, y gyfraith a rheoli ystadau, er enghraifft, mae'n bosibl nad yw aelodau'r bwrdd annibynnol yn adlewyrchu'n ddigonol yr angen am atebolrwydd a dealltwriaeth leol. Hefyd, nid yw o reidrwydd yn creu cydberthynas gref â llywodraeth leol nac yn meithrin dealltwriaeth o gyfrifoldebau strategol bwrdd iechyd i'r boblogaeth gyfan.
- 4.36 Felly, gwnaethom ystyried pa newidiadau y gellid eu gwneud i'r system bresennol o aelodaeth bwrdd er mwyn ymateb i'r pryderon am atebolrwydd, ynghyd â newidiadau eraill a argymhellwn yn ein hadroddiad. Awgryma'r dystiolaeth a glywsom fod angen gwybodaeth ac atebolrwydd lleol cryfach. Credwn felly fod yn rhaid adolygu a diwygio nifer yr aelodau annibynnol o fewn byrddau iechyd, eu cynrychiolaeth a'r broses o'u penodi **[gweler Argymhelliad 42]**.

Ni all sector cyhoeddus modern ac effeithlon weithredu heb ddata effeithiol a gwasanaethau digidol a TGCh sy'n gwbl weithredol

- 4.37 Daeth gwasanaethau digidol a rheoli gwybodaeth i'r amlwg yn gyson fel thema yn ystod ein sesiynau tystiolaeth ar draws y sector cyhoeddus (gan gynnwys gan wasanaethau heb eu datganoli fel yr heddluoedd). Y prif faterion a godwyd gyda ni oedd:
- Y methiant i gael gafael ar ddata a'u rhannu er mwyn darparu ymateb cydlynol a chydgyssylltiedig, yn enwedig i unigolion a'u teuluoedd, ar draws asiantaethau;
 - Argaeledd gwasanaethau i ddinasyddion;
 - Argaeledd data a gwybodaeth, a'r gallu i'w rhannu, er mwyn Cynllunio a darparu gwasanaethau'n well a sicrhau eu bod yn fwy effeithlon;
 - Y cyfleoedd i wella effeithlonrwydd a lleihau costau.
- Heriau pobl, prosesau a thechnoleg yw'r rhain.
- 4.38 Mae rheoli gwybodaeth a'r dechnoleg sy'n cefnogi hynny yn hollbwysig i'r ffordd rydym yn byw ein bywydau erbyn hyn. Rydym wedi profi chwyldro digidol yn ein bywydau preifat ac mae'r rhan fwyaf o bobl yn disgwyl gwybodaeth amser real, negeseuon gwib, cyfathrebu cyflym, adborth a systemau i rannu gwybodaeth a phrofiadau ar-lein. Yn gynyddol, rydym yn disgwyl y gallwn ryngweithio â gwasanaethau preifat a chyhoeddus ar-lein, ar adegau sy'n gyfleus i ni. Fodd bynnag, mewn ymateb i'n cais am dystiolaeth ac yn ein cyfarfodydd ledled Cymru, clywsom nad oedd gwybodaeth na thechnoleg yn cael eu defnyddio'n ddigon da yn ein gwasanaethau cyhoeddus i fodloni disgwyliadau'r cyhoedd na diwallu anghenion sefydliadau i ddarparu'r gwasanaethau y mae pobl yn dibynnu arnynt. Ceir tystiolaeth dda y gellir gwella gwasanaethau i ddinasyddion a busnesau a rheoli costau drwy

ddefnydd effeithiol o dechnoleg gwybodaeth. Mae costau prosesu gwasanaethau, yn enwedig lle mae angen systemau talu, ar-lein neu drwy systemau ffôn yn llai o lawer na dulliau wyneb yn wynebu neu ar sail papur. Awgryma Adroddiad Swyddfa'r Cabinet ar Effeithlonrwydd Digidol fod trafodion ar-lein 20 gwaith yn rhatach na dros y ffôn, 30 gwaith yn rhatach na thrwy'r post a chymaint â 50 gwaith yn rhatach nag wyneb yn wyneb.

- 4.39 Gan edrych ar y darlun ar gyfer gwasanaethau cyhoeddus Cymru yn gyffredinol, mae rhai cynseiliau a strategaethau allweddol wedi'u datblygu. Mae'r rhain yn cynnwys Cytundeb Rhannu Gwybodaeth Bersonol Cymru (CRhGBC) a'r arweinyddiaeth y mae Grŵp Arwain y Gwasanaeth Cyhoeddus wedi'i rhoi i'r agweddau diwylliannol ac ymddygiadol ar rannu gwybodaeth. Mae Llywodraeth Cymru eisoes wedi cyhoeddi Strategaeth Cymru Ddigidol a chynllun cyflawni a oedd yn nodi'r angen am ddull cydlynol o fuddsoddi mewn TGCh ar gyfer Cymru gyfan. Mae'r Strategaeth TGCh Ddigidol ar gyfer Gwasanaethau Cyhoeddus yng Nghymru wedi nodi'r angen i wella'r broses o rannu gwybodaeth rhwng gwasanaethau cyhoeddus. Mae'n ofynnol i fyrddau iechyd lleol gael cynlluniau TGCh ffurfiol ar waith a defnyddiwyd cronfa Buddsoddi i Arbed Llywodraeth Cymru yn sylweddol i gefnogi'r broses o ddatblygu datrysiadau TGCh ac, yn gynyddol i gefnogi sefydliadau sy'n cydweithio ar gynlluniau o'r fath. Clywsom hefyd yn ystod y broses o gasglu tystiolaeth am rai enghreifftiau unigol da o'r dulliau arloesol ac effeithiol o wybodaeth a thechnoleg. Yn ein barn ni, nid oedd y dystiolaeth yn awgrymu bod strategaethau a chynlluniau presennol wedi gwella gwasanaethau i ddefnyddwyr, wedi cefnogi sefydliadau i gyflawni nac wedi lleihau eu gorbenion a'u costau gweithredu yn ddigonol neu'n ddigon cyflym i ddiwallu anghenion Cymru. Yn aml, mae prosiectau TGCh yn dal i gael eu llunio a'u gweithredu o fewn sefydliadau unigol heb ystyried a fyddai dulliau a rennir, dulliau rhanbarthol neu ddulliau cenedlaethol yn fwy buddiol i sefydliadau a'r bobl a wasanaethir ganddynt. Nododd adroddiad Swyddfa Archwilio Cymru ym mis Rhagfyr 2012 ar Defnyddio Technoleg i gyflawni gwelliannau ac effeithlonrwydd mewn llywodraeth leol⁸ gynnydd wrth ddatblygu polisïau, gweithdrefnau a safonau awdurdodau lleol eu hunain ond nododd hefyd fod "angen i weithdrefnau a safonau cenedlaethol sicrhau mwy o eglurder, atebolrwydd a chyfrifoldeb ynghyd â rhaglen weithredu ar lefel genedlaethol. Nododd hefyd fod y "ffaith nad oes cynllun cyflenwi sefydledig...yn cyfrannu at y diffyg eglurder ar lefel leol...Mae'r fath ansicrwydd yn llesteirio penderfyniadau lleol a'r gwaith o gyflwyno'r Strategaeth TGCh ar gyfer y Sector Cyhoeddus yng Nghymru".

- 4.40 Ni all sector cyhoeddus modern ac effeithlon weithredu heb wasanaethau digidol a TGCh gweithredol ac effeithiol. Credwn mai'r unig ffordd y gellir sicrhau bod Cymru yn

⁸ Adroddiad SAC 2012. *Defnyddio technoleg i gyflawni gwelliannau ac effeithlonrwydd mewn llywodraeth leol*
<http://www.wao.gov.uk/cymraeg/reportsandpublications/4585.asp>

cael budd o drefniadau rheoli gwybodaeth effeithiol ac integredig yw drwy sefydlu strategaeth a rhaglen gydlynol sy'n blaenoriaethu, yn cynllunio ac yn sicrhau gwelliannau i wasanaethau gwybodaeth a digidol ar draws y sector cyhoeddus yng Nghymru er mwyn cyflawni canlyniadau gwell i'r dinesydd. Nid mater syml o dechnoleg a systemau TGCh cytûn yw hyn. Mae ansawdd data, safonau, diogelwch a rhannu oll yn faterion allweddol y mae'n rhaid eu datrys hefyd. Ni all un sefydliad neu sector weithredu strategaeth o'r fath, yn enwedig mewn cyfnod o bwysau ariannol, a bydd angen arweinyddiaeth gref ar draws sectorau. Dylai'r rhaglen flaenoriaethu, o'r dechrau, y newidiadau sydd eu hangen er mwyn darparu gwasanaethau integredig i'r dinesydd mewn gwasanaethau blaenoriaeth uchel. Mae hon yn dasg gymhleth sy'n peri risgiau sylweddol yn ogystal â chyfleoedd. Rhaid defnyddio arbenigwyr annibynnol i roi sicrwydd ynghylch cwrddas, effeithlonrwydd, cyflymder, camau gweithredu a fforddiadwydd y Cynllun **[gweler Argymhellid 43]**.

Rhaid ail-lunio Gwasanaethau Cyhoeddus

- 4.41 Mae'r pwysau ariannol a'r galw am wasanaethau cyhoeddus, a disgwyliadau newidiol y cyhoedd ohonynt, yn cael eu diwallu mewn ffyrdd amrywiol ledled y byd, o leihau gwariant yn raddol ("toriadau tameidiog" fel y'u gelwir) i arbedion effeithlonrwydd confensiynol ym maes craffu ac asedau, ad-drefnu, rhesymoli ac ailddiffinio, ac ail-lunio radical. Yn gyffredinol, mae'r dystiolaeth a glywsom am faint yr heriau sy'n wynebu gwasanaethau cyhoeddus yn ein hargyhoeddi na ellir ateb yr heriau hyn drwy wneud ychydig mwy o arbedion yn unig. Mae gan arbedion effeithlonrwydd confensiynol, newid strwythurol a chrynhof arbenigeddau gyfraniad clir i'w wneud ac maent yn rhan o'n hargymhellion yn yr adroddiad hwn, ond awgryma'r dystiolaeth yn gryf nad yw'r rhain yn ddigon ychwaith.
- 4.42 Y farn ymhlith melinau trafod ac arbenigwyr ledled y DU a thu hwnt yw bod angen ail-lunio'n sylfaenol y ffordd rydym yn meddwl am wasanaethau ac yn eu darparu. O safbwynt sefydliadau yn y sector cyhoeddus, bydd hyn yn golygu rheoli'r galw presennol yn well a lleihau neu hyd yn oed atal galw yn y dyfodol mewn ffordd fwy effeithiol. O safbwynt y dinesydd, dylai hyn olygu bod gwasanaethau'n cael eu hailgynllunio er mwyn diwallu eu hanghenion gwirioneddol, nid eu lleihau na'u cyfyngu.
- 4.43 Mae gwaith yn dod i'r amlwg sy'n disgrifio dulliau amrywiol o ailgynllunio gwasanaethau - er mwyn gwneud hynny'n iawn y tro cyntaf, lleihau gwastraff a chreu capasiti newydd. Fel rhan o'r dulliau hyn, mae angen nodi'r galw gwirioneddol sy'n deillio o amgylchiadau pobl yn hytrach na chynigion 'un ateb sy'n addas i bawb' a ddarperir gan sector cyhoeddus tadol. Er enghraifft, mae gwella iechyd hirdymor pobl drwy hybu ffyrdd iach o fyw a mynd i'r afael ag achosion iechyd gwael yn llawer mwy effeithiol yn yr hirdymor - ac yn llawer mwy effeithlon yn y byrdymor - na'u trin yn yr

ysbyty pan fyddant yn ddifrifol wael. Yn yr un modd, mae'n well i bawb dan sylw bod troseddau'n cael eu hatal a bod cymunedau yn cael eu gwneud yn fwy diogel mewn ffordd gynaliadwy yn hytrach na phlisma ac erlyn troseddau sydd eisoes wedi'u cyflawni. Mae enghreifftiau tebyg i'w gweld ym mhob un o'r prif wasanaethau cyhoeddus bron.

- 4.44 Man cychwyn y dull hwn o weithredu yw beth fyddai'n fwyaf defnyddiol i'r bobl sy'n cael gwasanaethau er mwyn cyflawni'r canlyniadau y maent wirioneddol eu heisiau. Mae'n golygu ail-lunio gwasanaethau ar sail dealltwriaeth well o'r gymuned neu'r defnyddiwr gwasanaeth. Mae'n annog camau i gynllunio, comisiynu a darparu gwasanaethau ar y cyd a rhoddir pwyslais cryf ar atal a gwneud y gorau o gapasiti a sedau cymunedol. Ategir y rhain i gyd, i raddau amrywiol, gan yr egwyddor bod yn rhaid sefydlu cydberthynas wahanol rhwng sefydliadau yn y sector cyhoeddus a'r bobl a'r sefydliadau a wasanaethir ganddynt.
- 4.45 Clywsom am lawer o enghreifftiau da lle defnyddiwyd y dulliau newydd hyn yng Nghymru a thu hwnt, a disgrifir un o'r rhain yn fanwl ym Mhennod 6. Ond roedd yr enghreifftiau hyn wedi'u cyfyngu i nifer gymharol fach o feysydd gwasanaeth ac nid oeddent yn ymddangos fel pe baent yn gyffredin yng Nghymru. Tameidiog fu camau i fabwysiadu mentrau a luniwyd yn lleol ac fe'u hysgogwyd weithiau gan y ffaith bod arian grant ar gael. Nid oedd yn ymddangos bod ffyrdd newydd o ystyried, cynllunio a darparu gwasanaethau wedi ymsefydlu ac nid oedd yn ymddangos bod pob sefydliad wedi datblygu diwylliant o arloesi. Serch hynny, gwelwyd arwyddion bod awydd i newid ac i wneud hynny mewn ffordd fwy systematig. Nid oedd yn amlwg p'un a oedd gwaith ar draws sectorau yn ddigon cryf a chyson i leihau galw neu ymateb yn effeithiol i alw gwirioneddol. Hyd yma, nid oes digon o dystiolaeth ar gael i ddangos sut y dylid ail-lunio gwasanaethau er mwyn cyflawni'r canlyniadau gorau i bobl h.y. tystiolaeth o 'beth sy'n gweithio' er mwyn gwella gwasanaethau a rheoli costau. Daethom i'r casgliad fod tystiolaeth gref i ddangos bod angen gwneud newid radical a sylweddol i gynllun gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru.
- 4.46 Bydd argymhellion eraill yn ein hadroddiad yn darparu'r conglfeini ar gyfer dull darparu newydd. Byddant yn helpu i greu'r capasiti i newid drwy gryfhau capasiti awdurdodau lleol a lleihau cymhlethdod iddynt hwy a rhai eraill sy'n gweithio gyda hwy. Byddant yn cryfhau systemau llywodraethu (y mae'n rhaid iddynt gefnogi arloesedd a chmau i gymryd risgiau synhwyrol) ac yn cynyddu gallu'r swyddogaeth graffu i ysgogi gwelliant. Byddant yn helpu i sicrhau gallu y sector cyhoeddus recriwtio a datblygu'r arweinwyr strategol a hyblyg y bydd eu hangen i gyflawni'r dulliau darparu newydd hyn. Cynigiwn hefyd y dylid pennu diben cliriach ar gyfer Unigolion a sefydliadau drwy lunio un set gryno o ganlyniadau cenedlaethol ar gyfer gwahanol wasanaethau, adrannau a sefydliadau. Ar adeg llunio ein hadroddiad, roedd Comisiwn Cwmnïau Cydweithredol a Chydfuddiannol Cymru yn ystyried y defnydd y gellir ei

wneud o gwmnïau cydweithredol a chydffuddiannol a mentrau cymdeithasol fel ffordd o ddiwallu anghenion a lleihau costau uniongyrchol. Dylai ei waith helpu i danategu'r argymhellion a wnawn a chefnogi camau i ddarparu gwasanaethau cyhoeddus cynaliadwy.

- 4.47 Fodd bynnag, ni fydd y conglfeini hyn eu hunain yn arwain at ail-lunio gwasanaethau cyhoeddus yn sylweddol, fel sydd ei angen yn ein barn ni. Heb weithredu ymhellach, byddai risg barhaus mai dim ond clystyrau o ragoriaeth a gaiff eu creu heb sicrhau set gyson ac effeithiol o arferion ledled Cymru. Mae'n bwysig arloesi'n lleol i ddiwallu anghenion lleol; ond mae mynd ati i ailddyfeisio'n helaeth ymatebion tebyg i broblemau tebyg yn ddiangen o wastraffus. Mae cyfleoedd i Gymru gyfan ddysgu gan arbenigwyr proffesiynol, ymchwil sy'n dod i'r amlwg ac arfer yn y dulliau gweithredu hyn. Mae cyfle hefyd i sicrhau y gall y ffyrdd newydd hyn o weithio gael eu sefydlu fel rhan o'r newid i'r awdurdodau lleol newydd a gynigir gennym. Er bod yn rhaid i'r newidiadau hyn gael eu harwain gan y rhai sy'n gyfrifol am ddarparu, credwn fod angen arweinyddiaeth gyfunol genedlaethol er mwyn cyflawni'r newid sydd ei angen drwy'r system gyfan. Dylai arweinyddiaeth o'r fath lywio gwaith i adolygu sut y gellir llunio gwasanaethau er mwyn cyflawni'r canlyniadau cenedlaethol sydd eu hangen ar Gymru. Dylai gael ei arwain gan y rhai sy'n gyfrifol am ddarparu gwasanaethau ond dylai gynnwys ymarferwyr, cyrff arbenigol, sefydliadau trydydd sector a defnyddwyr yn ei waith hefyd **[gweler Argymhelliad 44]**.

Casgliadau

- 4.48 Yn y bennod hon, daethom i'r casgliad canlynol:
- Nid yw trefniadau llywodraethu o fewn sefydliadau a rhyngddynt yn aml yn ddigon cadarn i ateb yr heriau sy'n eu hwynebu;
 - Mae prosesau i ddwyn sefydliadau i gyfrif, fel craffu, archwilio ac ymgysylltu â'r cyhoedd, yn gyffredin. Ond maent yn aml yn aneffeithiol wrth ysgogi newid ac mae anghysondeb rhyngddynt yn gyffredinol;
 - Mae trefniadau llywodraethu a chraffu gwan yn golygu bod camau i wella dulliau darparu yn ysbeidiol ac yn dameidiog;
 - Mae hyn i'w weld yn amlwg yn y ffaith mai araf fu'r defnydd o ddata a gwasanaethau TGCh digidol i gefnogi gwelliant ac yn y camau i aildargedu gwasanaethau cyhoeddus tuag at atal a chyd-gynhyrchu.
- 4.49 Mae rhai o'r problemau hyn yn deillio o brosesau, strwythurau ac arferion ffurfiol, ac mae ein hargymhellion yn ceisio mynd i'r afael â'r rhain yn uniongyrchol. Fodd bynnag, mae materion mwy cynnil fel diwylliant ac arweinyddiaeth yn sail i lawer ohonynt. Yn y pen draw, mae llywodraethu aneffeithiol, gwrthwynebiad i graffu ac archwilio, ac oedi cyn mabwysiadu dulliau darparu newydd yn adlewyrchu diffyg ymrwymiad i newid a diffyg arweinyddiaeth i ysgogi hynny. Y materion hynny yw'r rhai y trown atynt nesaf.

Pennod 5: Arweinyddiaeth, Diwylliant a Gwerthoedd

“Gwaith arweinwyr yw creu diwylliant”

Prif Arolygydd Ei Mawrhydi dros Addysg a Hyfforddiant yng Nghymru

Mae angen sicrhau newid sylweddol mewn arweinyddiaeth, diwylliant a gwerthoedd gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru er mwyn gwella canlyniadau i ddinasyddion

- 5.1 Mae'r heriau economaidd a'r heriau o ran galw y mae arweinwyr gwasanaethau cyhoeddus yn eu hwynebu (boed hynny'n wleidyddol, yn weithredol neu'n broffesiynol) ac y byddant yn parhau i'w hwynebu yn ddigynsail, fel y disgrifiwyd ym Mhennod 1. Mae'r heriau hyn yn gofyn am ddull gweithredu newydd nid yn unig o ran y modd y mae sefydliadau yn darparu gwasanaethau rheng flaen, ond hefyd y modd y maent yn gweithredu ar bob lefel: eu gwerthoedd, eu staff a'u harweinwyr.
- 5.2 Mae cymhlethdod yr heriau sy'n wynebu gwasanaethau cyhoeddus yn galw am arweinwyr a all ddelfio ag ansicrwydd ac amwysedd ac sy'n gallu mynd i'r afael â materion lle nad oes unrhyw ateb syml yn aml o ran rheoli. Bydd angen i arweinwyr ar bob lefel fod yn agored i ffyrdd gwahanol o weithio, gan gynnwys drwy gydweithio neu gydgyhyrchu, a chanolbwyntio ar ganlyniadau ar gyfer y boblogaeth gyfan a chymryd camau ataliol er mwyn ateb y galw. Bydd angen iddynt fod yn hyblyg ac yn greadigol er mwyn grymuso eu sefydliadau a defnyddio eu hadnoddau i gyflawni'r newidiadau hynny.
- 5.3 Yn ystod ein gwaith, ceisiwyd nodi nodweddion cyffredin 'Sefydliadau sy'n Perfformio'n Dda' a oedd yn gymwys i sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus. Fel y nodir ym Mhennod 6, o fewn y sector cyhoeddus yng Nghymru nid oes disgwyl marchnad gystadleuol i lywio gwelliant. Fodd bynnag, mae dinasyddion (yn gywir ddigon) yn dal i ddisgwyl gwasanaethau effeithlon, effeithiol ac o safon uchel. Mae dod yn sefydliad sy'n perfformio'n dda yn galluogi sefydliad i wella a chynnal safonau gwasanaeth gwych i ddinasyddion a chymunedau. Mae'r dystiolaeth a gawsom yn awgrymu bod rhai sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus yng Nghymru sy'n cyfeirio at eu hunain fel sefydliad sy'n perfformio'n dda, neu sy'n dangos nodweddion hynny. Fodd bynnag, mae'n amlwg bod rhai sefydliadau yn perfformio'n well nag eraill, ac mae cyswllt amlwg rhwng y modd y mae sefydliadau'n ymddwyn a'r modd y maent yn perfformio.

- 5.4 Dim ond drwy gyfrifoldeb ar y cyd gan arweinwyr gwleidyddol, gweithredol a phroffesiynol ac aelodau staff ar bob lefel o sefydliad y gellir sicrhau newid a gwelliant. Gwnawn nifer o argymhellion sy'n canolbwyntio ar y canlynol:
- Gwella arweinyddiaeth yn y sector cyhoeddus;
 - Datblygu cnewyllyn o arweinwyr sector cyhoeddus ar gyfer y dyfodol;
 - Sefydlu diwylliant newydd o wasanaeth cyhoeddus yng Nghymru;
 - Datblygu cyfres o werthoedd ar gyfer gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru.
- 5.5 Nod yr argymhellion hyn yw cefnogi arweinyddiaeth, diwylliant a gwerthoedd i hyrwyddo a chynnal dulliau llywodraethu, darpariaeth a pherfformiad o safon uchel. Dylai hyn nid yn unig ychwanegu at ragoriaeth sefydliadol ond hefyd at arweinyddiaeth systemau, a datblygu gwasanaeth cyhoeddus integredig i Gymru.

Bydd angen mathau newydd o arweinwyr a rheolwyr er mwyn mynd i'r afael â'r heriau a wynebir gan wasanaethau cyhoeddus

- 5.6 Mae arweinyddiaeth effeithiol a chynyddol a rhagoriaeth dechnegol ym maes rheoli yn hanfodol i ddarparu gwasanaethau cyhoeddus sy'n perfformio'n dda. Mae a wnelo rheoli yn ei hanfod â 'gwneud pethau'n iawn' ond mae a wnelo arweinyddiaeth â 'gwneud y peth iawn'.
- 5.7 Mae'n hanfodol bod gan bob sefydliad gwasanaeth cyhoeddus yng Nghymru dimau rheoli sydd â sgiliau technegol gwych yn eu maes ac sy'n ymdrechu'n barhaus i wella perfformiad, gan gydnabod prosesau ac arfer gorau priodol yn gyson a'u mabwysiadu. Fel y disgrifiwn ym Mhennod 6, mae tystiolaeth i'r Comisiwn wedi atgyfnerthu'n gyson y neges siomedig iawn nad yw'n hawdd rhannu arfer gorau. Y broblem sylfaenol yma yn ddi-os yw diwylliant ac arweinyddiaeth; mae diwylliannau ynysig neu amddiffynnol yn hunangyfnethol: maent yn gwahanu sefydliadau oddi wrth syniadau newydd. Gall arweinyddiaeth effeithiol ac arloesol oresgyn hyn a dylai wneud hynny.
- 5.8 Cydnabyddwn bwysigrwydd rheolwyr da. Ond ni fydd hyn yn ddigon. Fel yr amlinellwyd yn gynharach yn ein hadroddiad, mae'r heriau sy'n wynebu'r sector cyhoeddus yn rhai hirdymor a digynsail: galw cynyddol, yr angen i wella canlyniadau hirdymor a lles cynaliadwy, a chyfyngiadau difrifol ar gyllidebau sector cyhoeddus. Mae'r heriau hyn yn codi materion cymhleth iawn heb unrhyw ateb syml. Yn wyneb problemau o'r fath, nid yw ymateb confensiynol gan reolwyr yn ddigonol; nid oes un broses benodol y gellid ei mabwysiadu i ddatrys y problemau hyn. Yn wyneb y problemau hyn, mae angen arweinwyr cryf i lywio eu sefydliad drwy ddyfroedd dyfnion a bod yn agored i newid ac addasu iddo. Bydd angen i arweinwyr y dyfodol ar draws y sbectrwm o wasanaethau cyhoeddus allu gweithredu'n well mewn amgylchedd hynod gymhleth.

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

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

5.10 Wrth gwrs, mae arweinyddiaeth **sefydliadol** effeithiol – cyflawni nodau'r sefydliad – yn hanfodol er mwyn gwella perfformiad gwasanaethau cyhoeddus. Mae dinasyddion yn disgwyl i wasanaethau fod yn gydgysylltiedig ac er mwyn cyflawni canlyniadau gwell yn y dyfodol, mae angen arweinyddiaeth **system** hefyd – sicrhau bod pob rhan o wasanaeth cyhoeddus yn cydweithio yn y ffordd orau bosibl i ddiwallu anghenion y bobl a wasanaethir. Yn ein penodau blaenorol, gwnaed argymhellion a fyddai'n diwygio strwythurau, dulliau llywodraethu a threfniadau atebolrwydd y sector cyhoeddus. Fe'u cynlluniwyd i greu'r lle i arweinyddiaeth system o'r fath weithio, ac i sefydliadau weithio'n fwy cydgynhyrchiol â dinasyddion er mwyn diwallu eu hanghenion. Ond ni fyddai diben creu'r lle hwnnw heb arweinwyr sy'n gallu ei ddefnyddio'n gyson. Rhaid i arweinwyr nid yn unig ymdrechu'n barhaus i sicrhau rhagoriaeth sefydliadol, ond rhaid iddynt hefyd chwarae rhan lawn yn y system gwasanaethau cyhoeddus gyfan, gan rannu atebolrwydd dros wasanaethau cydgysylltiedig o fewn eu meysydd.

Rhaid i ddiwylliant a gwerthoedd sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus helpu i wella gwasanaethau i ddinasyddion, yn hytrach na'u rhwystro

5.11 Cytunwn â thystiolaeth a gyflwynwyd i ni a awgrymodd fod diwylliant yn agwedd hanfodol ar lywodraethu. Mae'n golygu gwerthoedd, credoau a thybiaethau a rennir sy'n rhan annatod o draddodiadau sefydliad ac sy'n dylanwadu ar y ffordd y mae sefydliad yn meddwl ac yn gweithredu. Mae cyswllt diymwad rhwng arweinyddiaeth, diwylliant a pherfformiad. Clywsom dystiolaeth sydd wedi nodi amrywiaeth bryderus o ymddygiadau sefydliadol gwan sy'n bodoli mewn sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus yng Nghymru. Ystyrir y rhain yn fanylach yn ein hadroddiad llawn, ond maent yn cynnwys:

- Amharodrzydd i fentro, arloesi a beio;
- Gweithio mewn seilos;
- Goddefolrzydd;
- Plwyfoldeb; a
- Gweithredu yn y byrdymor/diffyg gweledigaeth.

5.12 Wrth gwrs ceir sefydliadau ac unigolion ledled Cymru sy'n dangos y gwrthwyneb i'r ymddygiadau negyddol hyn. Fodd bynnag, mae'r rhan fwyaf o'r dystiolaeth wedi dangos bod y rhain yn achos pryder.

5.13 Mae'n anodd sicrhau newid diwylliannol yn ei hanfod; mae angen newid ymddygiadol hirdymor arno. Yn aml nid oes gan sefydliadau y capasiti na'r lle i weld y tu hwnt i arferion darparu beunyddiol. Er na ellir gorfodi newid diwylliannol, ni ellir ei anwybyddu ychwaith. Mae cysylltiad cryf iawn rhwng arweinyddiaeth effeithiol a diwylliant sefydliadol cadarnhaol. Bydd sefydlu diwylliant sy'n cefnogi gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru sy'n perfformio'n dda yn her fawr i arweinwyr. Awgrymodd tystiolaeth a gawsom fod angen diben cyffredin arnom, rhywbeth a fyddai'n helpu i rwymo sefydliadau wrth ei gilydd er mwyn creu un gwasanaeth cyhoeddus i Gymru. Awgrymwyd hefyd y dylid datblygu fframwaith gwerth ac ymddygiad a fyddai'n annog arferion myfyriol o ansawdd uchel, ac yn cefnogi newid yn niwylliant gwasanaethau cyhoeddus. Cytunwn â hyn. Mae angen sicrhau newid mewn diwylliant sy'n hyrwyddo arloesi, yn rhannu arfer gorau, yn cefnogi trefniadau rheoli risg a llywodraethu cadarn, ac sy'n gweithio er budd cyffredinol gwasanaethau cyhoeddus. Credwn y bydd gwerthoedd clir yn helpu i ategu hyn.

5.14 Rydym wedi tynnu sylw uchod at y ffaith bod yn rhaid i sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus yng Nghymru feddu ar lefel gyson o arweinyddiaeth ac arddangos diwylliant o berfformiad, dyhead ac arloesedd er mwyn gwella yn wyneb heriau economaidd a demograffig. Er mwyn cyflawni hyn, credwn y dylai gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru ganolbwyntio ar y canlynol:

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

Mae angen i wasanaethau cyhoeddus recriwtio'r arweinwyr gorau a'u cadw

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

- 5.16 Fel yr amlinellwyd mewn mannau eraill yn yr adroddiad hwn, mae gan Gymru nifer fawr o sefydliadau sector cyhoeddus, y mae rhai ohonynt yn fach o gymharu â sefydliadau mewn rhannau eraill o'r DU (ac yn rhyngwladol). Mae hyn yn creu rhai goblygiadau penodol o ran recriwtio a chadw. Clywsom y canlynol:
- Gall sefydliadau mwy o faint, lle mae llwybr gyrfa gliriach yn aml, fod yn fwy deniadol i ddarpar recriwtiaid. Er enghraifft, mae'n anodd i Gyfarwyddwr Addysg wella ei enw da drwy reoli gwasanaeth sydd ond â nifer fach iawn o ysgolion uwchradd;
 - Mae risgiau difrifol i sefydliadau llai, yn enwedig o ran cadw unigolion medrus iawn a chyflogi staff newydd yn eu lle pan fyddant yn gadael, gan dynnu sylw at y diffyg gwydnwch mewn sefydliadau bach;
 - Gyda nifer fawr o sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus mae mwy o gystadleuaeth am uwch aelodau o staff o ansawdd uchel a staff arbenigol nag a fyddai fel arall. Clywsom am anawsterau o ran recriwtio a chadw staff ar draws amrywiaeth o wasanaethau;
 - Mae'r gronfa dalent yn cael ei lledaenu'n rhy denau sy'n creu problemau o ran gwydnwch gwasanaethau ac yn tueddu i arwain at wasanaethau neu systemau cyfan yn tanberfformio;
 - Yn y gorffennol, er mwyn recriwtio pobl i swyddi uwch, mae gormod o sefydliadau wedi troi at gronfa leol o fewn y sefydliad, yn hytrach na cheisio recriwtio o farchnadoedd cenedlaethol a rhyngwladol. Dros amser, mae hyn yn cyfyngu ar amrywiaeth sefydliad, ac yn golygu mai gweledigaeth gul sydd ganddo a'i fod yn amharod i newid.
- 5.17 Awgrymwyd i ni fod nodweddion diwylliannol unigryw Cymru a'r gwahaniaeth cynyddol rhwng polisi Cymru a Lloegr hefyd wedi chwarae rhan wrth gyfyngu ar y gronfa dalent sydd ar gael. Ni chytunwn â hyn. Yn lle hynny, dylai fod pwyslais cryfach ar fuddiannau gweithio yng Nghymru, megis agosrwydd grŵp arwain mewn gwlad fechan a llywodraeth ddatganoledig, i ddenu arweinwyr o farchnadoedd allanol.
- 5.18 Clywsom hefyd am ddiffyg amrywiaeth ymhlith uwch arweinwyr gwasanaethau cyhoeddus gweithredol a gwleidyddol. Yn aml mae'r bobl sydd mewn swyddi lefel uwch, ar fyrddau ac yn benaethiaid ar sefydliadau, yn debyg iawn i'w gilydd i raddau helaeth ac felly mae ffordd gyffredin o feddwl yn gynhenid i'r system. Fel yr amlinellwyd uchod, bydd angen i ddarpar arweinwyr gwasanaethau feddu ar amrywiaeth gwahanol o sgiliau i arweinwyr heddiw. Bydd angen iddynt fanteisio ar ddulliau newydd ac arloesol ac arwain ar sail system. Credwn y byddai diffyg amrywiaeth yn llesteirio'r gwelliant hwn.

Gwella Systemau Recriwtio a Chadw

- 5.19 Mae'n hollbwysig mai dim ond y bobl orau a benodir i arwain sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus. Nod ein hargymhellion ym Mhennod 3 yw mynd i'r afael â rhai o'r problemau a achosir gan faint sefydliadau sy'n darparu gwasanaethau cyhoeddus. Yn benodol, dylai lleihad yn nifer yr awdurdodau lleol yng Nghymru helpu i fynd i'r afael â phroblemau recriwtio, cadw a gwydnwch. Ni ellir tybio, fodd bynnag, y bydd newid strwythurol yn arwain yn awtomatig at fwy o gysondeb o ran recriwtio a chadw arweinwyr a rheolwyr o ansawdd uchel.
- 5.20 Clywsom beth tystiolaeth a oedd yn cynnig model gwahanol ar gyfer recriwtio unigolion i'r swyddi uchaf mewn sefydliadau sector cyhoeddus. Cyfeiriwyd at Seland Newydd fel enghraifft, lle caiff prif weithredwyr adrannau eu penodi ar sail teilyngdod drwy broses a gynhelir gan Gomisiwn Gwasanaethau'r Wladwriaeth ac a oruchwylir gan Gomisiynydd Gwasanaethau'r Wladwriaeth.⁹ Nid ydym wedi gweld tystiolaeth ddigonol i bwysu a mesur manteision ac anfanteision llawn dull gweithredu o'r fath, yn enwedig o ran tynnu'r cyfrifoldeb am recriwtio oddi ar sefydliadau unigol. Fodd bynnag, cydnabyddwn fod o leiaf un corff cyhoeddus yng Nghymru (Cyngor Sir Ddinbych) wedi gorfod llunio ei broses recriwtio flaengar ei hun am nad oes un cenedlaethol ar gael. Credwn fod yr angen am arweinwyr o'r radd flaenaf yn pwysu ar y sector cyhoeddus cyfan, ac yn gofyn am ddatrysiad cyson sy'n gymwys ar draws y sector cyhoeddus.
- 5.21 Mae'n bwysig felly datblygu fframwaith cenedlaethol ar gyfer penodi uwch swyddogion gwasanaeth cyhoeddus (**gweler Argymhellion 48 a 49**). Dylai'r fframwaith hwn geisio sicrhau bod sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus yn gyson yn penodi'r unigolion gorau a dylent gefnogi a hyrwyddo 'pwynt gwerthu unigryw sy'n gwneud Cymru yn ddeniadol i'r unigolion hyn. Dylai'r fframwaith gynnwys: canllawiau ar hysbysebu swyddi uwch ar draws marchnadoedd cenedlaethol a rhyngwladol; canllawiau ar sut i sicrhau amrywiaeth ymhlith ymgeiswyr; ac ystyried a fyddai un porth recriwtio ar gyfer gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru yn helpu i annog a chefnogi ymgeiswyr. Dylai'r ganolfan arwain a datblygu gwasanaethau cyhoeddus newydd, fel y'i hamlinellir yn ddiweddarach yn y bennod hon, arwain y gwaith o ddatblygu'r fframwaith hwn ar ran y sector cyhoeddus cyfan yng Nghymru, a thrwy ymgysylltu ag ef (gan gynnwys panel o aseswyr annibynnol fel y bo angen).

⁹ Paun, A and Harris, J. 2012 *Reforming civil service accountability: Lessons from New Zealand and Australia* Institute for Government

Mae angen i'r broses o nodi a datblygu arweinwyr yn y dyfodol fod yn gyson ac effeithiol ar draws yr holl wasanaethau cyhoeddus

- 5.22 Clywsom dystiolaeth gan amrywiaeth o sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus¹⁰ fod angen nodi a hyrwyddo talent yn fwy cyson ledled Cymru. Mae'n hanfodol bod sefydliadau yn nodi, meithrin a datblygu arweinwyr yn y dyfodol, ni waeth ar ba lefel y maent o fewn y sefydliad.
- 5.23 Ni ddylid ond ystyried mai'r rheini sydd mewn swyddi lefel uwch yn y sefydliad a ddylai arwain (boed yn brif weithredwr, y bwrdd neu'r cabinet). Clywsom dystiolaeth i awgrymu na all model sy'n rhoi arweinyddiaeth i reolwyr, yn enwedig nifer gyfyngedig sy'n meddu ar swyddi uwch, drawsnewid y sefydliadau y maent yn rhan ohonynt. Mae angen arweinyddiaeth ar bob lefel drwy ddatblygu gallu. Dylid rhoi awdurdod i wneud penderfyniadau ar y lefel briodol isaf, a dylid dwyn unigolion i gyfrif.
- 5.24 Mae'r dulliau presennol o nodi a datblygu arweinyddiaeth yn amrywio rhwng sefydliadau; yn aml, mae gwasanaethau gwahanol yn sefydlu eu rhaglenni datblygu eu hunain sy'n gyson â'u gofynion sefydliadol eu hunain. Mae hyn yn atgyfnerthu rhai o'r agweddau negyddol ar arweinyddiaeth a diwylliant a nodwyd uchod. Byddai dull cyffredin, sy'n annog darpar arweinwyr i gael profiad o weithio mewn amryw feysydd o wasanaeth cyhoeddus yng Nghymru, er enghraifft, yn helpu i wella safon arweinyddiaeth ar draws gwasanaethau cyhoeddus, yn dileu'r rhwystrau sy'n gysylltiedig â threfniadau gweithio mewn seilios, yn helpu i ledaenu arfer gorau a recriwtio a chadw arweinwyr, ac yn helpu i feithrin diwylliant 'un gwasanaeth cyhoeddus i Gymru'.
- 5.25 Fel yr amlinellwyd uchod, clywsom fod ansawdd arweinyddiaeth broffesiynol yng Nghymru yn rhy amrywiol a bod angen dull cyson a gorfodol o ddatblygu arweinyddiaeth, boed hynny ar gyfer swyddogion neu aelodau etholedig. Ategwyd y farn hon gan sefydliadau ym maes iechyd, llywodraeth leol, y trydydd sector a'r rheoleiddwyr a'r arolygwyr. Nodwyd cyfres gyffredin o faterion o ran arweinyddiaeth ac angen i nodi arweinwyr mewn modd cyson, er mwyn creu dull cyffredin o ddatblygu arweinyddiaeth ar draws gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru.

Mae angen canolfan arwain a datblygu gwasanaethau cyhoeddus newydd i Gymru

- 5.26 Yn ystod y deng mlynedd diwethaf, mae Rheoli yng Ngwasanaeth Cyhoeddus Cymru (RhNgCC) a'r Asiantaeth Genedlaethol Arwain ac Arloesi mewn Gofal Iechyd, sydd bellach wedi uno i greu Academi Cymru, wedi darparu cyfleoedd datblygu arweinyddiaeth gyda'r nod o lywio dyfodol arweinyddiaeth ac arweinwyr yng

¹⁰ Gan gynnwys TUC Cymru; Prif Weithredwyr Grŵp Arwain y Gwasanaeth Cyhoeddus; Athrofa Iechyd a Gofal Cymdeithasol Cymru; Estyn.

Nghymru. Mae Rhaglen Lywodraethu Llywodraeth Cymru yn amlinellu rôl Academi Cymru fel y ganolfan strategol ar gyfer rhagoriaeth mewn arweinyddiaeth ar draws gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru.

- 5.27 Er bod Academi Cymru wedi cymryd camau breision mewn rhai meysydd, awgryma ein tystiolaeth mai cwmpas cyfyngedig sydd ganddi ac ni chaiff ei chydabod yn eang fel y ganolfan strategol ar gyfer rhagoriaeth mewn arweinyddiaeth ym mhob corff gwasanaeth cyhoeddus yng Nghymru. Cyrsau hyfforddi gwirfoddol ac yn seiliedig ar alw a ddarperir gan Academi Cymru. O ganlyniad, mae tuedd i ddarparu hyfforddiant i'r sefydliadau hynny sydd eisoes yn datblygu eu darpar arweinwyr, yn hytrach na'r rhai y mae angen iddynt wneud hynny ond nad ydynt yn ei wneud. Awgrymwyd hefyd, er bod y cynhyrchion a'r gwasanaethau a gynigir yn diwallu anghenion y rhai sy'n ymwneud â'r Academi, nid ydynt yn diwallu anghenion gwasanaethau cyhoeddus ehangach.
- 5.28 Cydnabyddwn fod gwaith Academi Cymru wedi gwneud llawer i gadarnhau pwysigrwydd cael corff ar gyfer Cymru gyfan sy'n canolbwyntio ar ddatblygu'r sector cyhoeddus yng Nghymru. Credwn, fodd bynnag, nad yw Academi Cymru ar ei ffurf bresennol yn sicrhau newid sylweddol mewn arweinyddiaeth, diwylliant a gwerthoedd gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru. Mae potensial i sefydliad arwain a datblygu gwasanaethau cyhoeddus i Gymru gyfan fod yn ased hyd yn oed yn fwy i'r gwasanaeth cyhoeddus yng Nghymru ac i gefnogi cyfeiriad gwasanaethau cyhoeddus yn y dyfodol a amlinellwn yn ein hadroddiad. Yn ei hanfod, mae prif weledigaeth Academi Cymru yn deillio o'i rolau blaenorol fel RhNgCC a'r Asiantaeth Genedlaethol Arwain ac Arloesi mewn Gofal Iechyd. Er mwyn trawsnewid ei rôl, ac ymestyn ei chwmpas ar draws gwasanaethau cyhoeddus, mae angen i ganolfan arwain a datblygu gwasanaethau cyhoeddus fod, a chael ei hystyried, yn fwy na darparwr hyfforddiant. Dylai fod yn sefydliad sydd:
- Yn gyfrifol am arwain y gwaith o ddatblygu cnewyllyn o arweinwyr, rheolwyr a gweithwyr proffesiynol gwasanaeth cyhoeddus sy'n addas i ateb heriau'r dyfodol;
 - Yn geidwad 'gwyddor gwella', gan helpu i safoni egwyddorion a thechnegau sydd â'r nod o lywio perfformiad wrth ddarparu gwasanaethau cyhoeddus;
 - Yn hyrwyddo gwerthoedd gwasanaeth cyhoeddus ac yn eu mynegi'n glir (mater a ystyrir ymhellach yn ddiweddarach yn y bennod hon);
 - Yn atebol i'r gwasanaeth cyhoeddus y mae'n ei gefnogi ac yn darparu'r cynhyrchion a'r gwasanaethau sydd eu hangen ar sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus;
 - Yn lledaenu arfer da ac yn cefnogi arloesedd;
 - Yn arwain y ffordd o ran dulliau llywodraethu da a datblygu systemau craffu;
 - Yn annog cymariaethau rhyngwladol a meincnodi;
 - Yn llywio meddylfryd systemau cyfan ac arweinyddiaeth systemau.

- 5.29 Mae'n hanfodol bod gan Gymru un corff sy'n canolbwyntio ar ddatblygu arweinyddiaeth, diwylliant a gwerthoedd gwasanaeth cyhoeddus, ac sy'n eiddo i'r sector cyhoeddus cyfan. Er mwyn hwyluso'r dull cyson sydd ei angen a diwallu anghenion gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru yn y dyfodol, credwn y dylai Llywodraeth Cymru wneud nifer o newidiadau a fydd yn creu canolfan arwain a datblygu gwasanaethau cyhoeddus newydd **[gweler Argymhelliad 45 a 46]**, i ddisodli Academi Cymru, sy'n cyflawni'r rôl a ddisgrifir uchod. Dylid rhoi'r newidiadau hyn ar waith cyn gynted â phosibl fel bod y cymorth sydd ei angen ar gyfer arweinyddiaeth a newid diwylliannol ar waith i hwyluso a chefnogi'r rhaglen newid a argymhellir mewn man arall yn yr adroddiad hwn **[gweler argymhelliad 47]**.
- 5.30 Yn ein hadroddiad llawn, amlinellwn yn fanwl y newidiadau y byddem yn eu disgwyl i systemau llywodraethu, trefniadaeth a chylch gwaith er mwyn trawsnewid Academi Cymru yn ganolfan arwain a datblygu gwasanaethau cyhoeddus newydd. Bydd hyn yn cynnwys sefydlu'r sefydliad y tu allan i Lywodraeth Cymru fel sefydliad sy'n eiddo i'r sector cyhoeddus cyfan. Dylai'r sefydliad gael ei arwain gan Gadeirydd a Phrif Weithredwr a all ddatblygu arweinyddiaeth gwasanaeth cyhoeddus o ansawdd uchel yng Nghymru. Dylai ef neu hi fod yn atebol i Fwrdd o gynrychiolwyr o amryw alwedigaethau a gwasanaethau yn y sector cyhoeddus a dylid ystyried model codi tâl cyfrannol er mwyn sicrhau yr ymatebir i ofynion cwsmeriaid a gwella perchenogaeth ac atebolrwydd ar draws sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus. Dylai'r sefydliad fod yn gyfrifol am ddatblygu a gweithredu fframwaith ar gyfer recriwtio uwch arweinwyr gwasanaethau cyhoeddus (gweler uchod) ac arwain y gwaith o ddatblygu set graidd o werthoedd gwasanaeth cyhoeddus (gweler isod) i hyrwyddo'r gwaith o drawsnewid gwasanaethau cyhoeddus.

Dylid sicrhau cysondeb o ran sgiliau ac ymddygiadau ar draws gwasanaethau cyhoeddus

- 5.31 Mae sefydliadau sy'n perfformio'n dda yn arddangos diwylliant o wella perfformiad, ac un sy'n cydnabod gwerth ei staff wrth gyflawni ac arddangos gweledigaeth a gwerthoedd sefydliadol. Er mwyn hwyluso hyn, mae'n hanfodol bod gan bob sefydliad sy'n darparu gwasanaethau cyhoeddus system rheoli perfformiad effeithiol ar waith: system sy'n cynnwys staff, yn cysylltu amcanion y sefydliad â chynlluniau datblygu personol, ac yn llywio gwelliant. Fel yr eglurwn ym Mhennod 6, mae angen gwneud mwy i sicrhau y caiff prosesau rheoli perfformiad sefydliadol eu hadlewyrchu yn amcanion timau ac unigolion, a'r modd y caiff y broses o gyflawni'r amcanion hynny ei harfarnu. Rhaid i gyrrff gwasanaeth cyhoeddus fesur perfformiad ac adrodd ar gynnydd yn gyson ar draws eu sefydliadau mewn modd amserol a thryloyw, er mwyn cefnogi llywodraethu da a llywio gwelliant parhaus.

- 5.32 Bydd dull cyffredin o sefydlu ymddygiadau a sgiliau cyson a derbyniol yn helpu i sicrhau cysondeb o ran prosesau rheoli perfformiad unigol a sefydliadol ar draws sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus. Byddai hyn yn gwneud y canlynol:
- Sicrhau dull mwy cyson o nodi talent a gwella asesiadau ar y cyd o'r dalent sydd ar gael ar draws gwasanaethau cyhoeddus;
 - Sicrhau y caiff prosesau cynllunio'r gweithlu eu hystyried ar draws yr holl wasanaethau cyhoeddus er mwyn sicrhau y datblygir arweinyddiaeth lle mae ei hangen fwyaf;
 - Helpu i recriwtio ymgeiswyr o'r radd flaenaf sydd â'r cymwyseddau sydd eu hangen i lywio gwelliant;
 - Cefnogi llif staff rhwng sefydliadau;
 - Helpu i ddatblygu arweinwyr a rheolwyr sy'n arddangos y nodweddion y bydd eu hangen ar sefydliadau yn y dyfodol, er enghraifft arweinyddiaeth systemau a gweithredu mewn amgylchedd dwyieithog.
- 5.33 Argymhellwn uchod y dylai'r ganolfan arwain a datblygu gwasanaethau cyhoeddus newydd weithio i wella ansawdd systemau arwain a rheoli yn y sector cyhoeddus a gwella sgiliau yn y meysydd a nodir drwy ein hadroddiad. Fodd bynnag, credwn hefyd y gall gwerthoedd y gweithlu yn ogystal â'i sgiliau helpu i wella perfformiad gwasanaeth cyhoeddus.

Rhaid i arweinwyr gwasanaethau cyhoeddus groesawu cyfres o werthoedd gwasanaeth cyhoeddus a rennir

- 5.34 Mae gwerthoedd, a'r ymddygiadau sy'n deillio ohonynt, yn y pen draw yn helpu i greu diwylliant sefydliadau. Mae sefydliad sy'n perfformio'n dda yn cysoni ei genhadaeth, ei strategaeth, ei ddiwylliant ac yn bwysicaf oll, ei gamau gweithredu. Pan fo diwylliant yn gyson â gwerthoedd unigolion, maent yn teimlo bod ganddynt ryddid ac mae hynny'n arwain at ymrwymiad, creadigrwydd a brwdfrydedd. Mae'r dystiolaeth a gyflwynwyd i ni wedi dangos yn glir bwysigrwydd cyfres o werthoedd cadarnhaol o ran ategu diwylliant a darpariaeth sefydliadol.
- 5.35 Mae'r heriau sy'n wynebu gwasanaethau cyhoeddus, boed hynny'n alw cynyddol, yr angen i wella canlyniadau lles, neu'r cyfyngiadau ar gyllidebau cyhoeddus, yn ddifrifol ac yn ddigynsail. Credwn fod sefydlu diwylliannau effeithiol, sy'n sefydlu cyfres glir a chyson o werthoedd ar draws y gwasanaeth cyhoeddus, yn hanfodol i fynd i'r afael â'r heriau hyn.
- 5.36 Mae Cymru'n wlad fach ond mae ganddi ddiwylliant cryf sy'n creu ymdeimlad cryf o gymuned. Mae'n gwneud synnwyr i wlad o faint Cymru feithrin ethos o un gwasanaeth cyhoeddus, ac nid un sy'n cynnwys sefydliadau gwahanol yn ôl pob golwg. Mae angen ymdeimlad cryfach o ddiben cyffredin, a fydd yn sail i ddiwygio gwasanaethau

cyhoeddus. Fel y nodwn ym Mhennod 4, mae datblygu gwerthoedd a rennir sy'n dod yn rhan o ddiwylliant a rennir y sefydliad, gan ategu polisi ac ymddygiad, wrth wraidd dulliau llywodraethu da. Bydd diwylliant cyson, sydd â chyfres gyson o werthoedd, yn golygu y gellir datblygu ymdeimlad o un gwasanaeth cyhoeddus ac, yn ein barn ni, mae'n hanfodol er mwyn darparu gwasanaethau cyhoeddus o'r radd flaenaf yng Nghymru.

- 5.37 Credwn ei bod yn bosibl ac yn ddymunol datblygu cyfres o werthoedd gwasanaeth cyhoeddus a fyddai'n ystyrlon ac yn berthnasol i unrhyw un mewn unrhyw sefydliad gwasanaeth cyhoeddus. Ystyriwn y bydd gwneud hynny yn helpu i lywio newid mewn diwylliant ar draws y sector cyhoeddus. **[gweler *Argymhelliaid* 50]**. Rhaid i arweinwyr gwasanaethau cyhoeddus fanteisio ar gyfres o werthoedd gwasanaeth cyhoeddus sy'n ymdrechu'n barhaus i sicrhau arfer gorau ac ymrwymo'n ddigamsyniol i ddarparu gwasanaethau di-dor o'r radd flaenaf.
- 5.38 Ni ellir gorfodi gwerthoedd. Os ydynt yn sefydledig drwy sefydliad, maent wedi'u datblygu drwy ymgysylltu, nid gorfodi. Mae hynny'n hanfodol er mwyn i werthoedd uno gweision sifil fel bod ganddynt yr un nod a chyfres o ymrwymadau cyffredin. Rhaid i sefydliadau ddatblygu gwerthoedd drwy ymgysylltu â staff, defnyddwyr gwasanaethau a sefydliadau partner, er mwyn nodi'r hyn sy'n bwysig iddynt. Mae'r broses hon yn hanfodol. Fodd bynnag, gwelsom lefel o gysondeb mewn cyfresi gwerthoedd ar draws sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus a chredwn y dylai fod yn bosibl datblygu un gyfres benodol o werthoedd ar gyfer gwasanaethau cyhoeddus. Wrth ddatblygu'r gwerthoedd hyn, byddem am iddynt wneud y canlynol: adnewyddu ymdeimlad o 'ymwneud â'r cyhoedd'; meithrin trefniadau gweithio mewn partneriaeth a mynd ar drywydd amcanion a rennir; hwyluso prosesau rhannu adnoddau a chyfnewid staff; a dangos diwylliant ac iaith Cymru a'i natur unigryw. Gall y gwerthoedd hyn hefyd atgyfnerthu'r meysydd eang canlynol:
- Rhaid i wasanaethau cyhoeddus weithio'n ddiflino i ddeall anghenion eu rhanddeiliaid amrywiol a'u profiad o'u gwasanaethau, a gweithio gyda chymunedau fel partneriaid i wella'r ddarpariaeth;
 - Mae gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru yn aml wedi dioddef o ddiffyg uchelgais. Dylai arweinwyr a sefydliadau bob amser geisio dysgu gan eraill - nid yn unig eu cymheiriaid yng Nghymru ond yng ngweddill y DU a thu hwnt;
 - Dylai dysgu a chynnwys y gweithlu fod wrth wraidd sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus. Mae staff yn werthfawr, dylid defnyddio eu profiad a dylai'r broses o ddatblygu staff fod o bwys canolog;
 - Dylai arweinwyr gofio bod eu buddiannau hwy a buddiannau eu sefydliad eu hunain yn gysylltiedig â buddiannau gwasanaethau cyhoeddus ehangach a'u bod yn rhan ohonynt;
 - Dylai sefydliadau fod yn agored i atebolrwydd: dylent gyfrannu at ddeialog a thrafodaeth ar berfformiad yn y gorffennol a blaenoriaethau ar gyfer y dyfodol;

- Dylai sefydliadau gefnogi arloesedd a dysgu ar draws ffiniau sefydliadol. Mae a wnelo ffocws ar welliant parhaus gymaint â meddylfryd ag a wnelo â chyfres o weithdrefnau;
- Mae gan Gymru ymrwymiad cyfansoddiadol i gynaliadwyedd. Rhaid i wasanaethau cyhoeddus edrych y tu hwnt i ystyriaethau byrdymor er mwyn sicrhau bod y gwasanaethau a drosglwyddir ganddynt i'w holynwyr yn addas ar gyfer ymdopi ag anghenion yn y dyfodol.

Casgliadau

5.39 Yn y bennod hon, daethom i'r casgliad canlynol:

- Mae angen ymagwedd newydd tuag at y modd y mae gwasanaethau cyhoeddus yn gweithredu ar bob lefel: eu gwerthoedd, eu gweithlu a'u harweinwyr;
- Recriwtio a chadw'r gorau. Mae'r arweinyddiaeth, y diwylliant a'r gwerthoedd cywir yn hanfodol i lwyddiant gwasanaethau cyhoeddus yn y dyfodol;
- Er mwyn sicrhau gwelliant, mae angen cysondeb wrth recriwtio a chadw arweinwyr o ansawdd uchel; nodi a datblygu darpar arweinwyr yn effeithiol; a mabwysiadu'n llawn gyfres gyson o werthoedd gwasanaeth cyhoeddus; a
- Dylid sefydlu canolfan arwain a datblygu gwasanaethau cyhoeddus newydd er mwyn arwain yr agenda hon a gweithredu ein hargymhellion penodol;

5.40 Gellid tybio bod materion yn ymwneud ag arweinyddiaeth a diwylliant yn llai pwysig a difrifol na newidiadau strwythurol a llywodraethu. Credwn yn gryf nad dyma'r achos. Bydd ein cynigion ar gyfer diwygio strwythurol - gan greu sefydliadau â mwy o gapasiti a hyblygrwydd i wneud penderfyniadau strategol - yn methu oni fydd gan y sefydliadau hynny hefyd yr arweinyddiaeth i fanteisio i'r eithaf ar y newidiadau hynny a sefydlu diwylliant a gwerthoedd i'w cynnal. Fel y nodwyd yn y Cyflwyniad i'n hadroddiad, mae angen ymagwedd newydd at wasanaethau cyhoeddus er mwyn sicrhau'r newid sylweddol mewn perfformiad sydd ei angen. Ystyrir materion yn ymwneud â pherfformiad gwasanaethau cyhoeddus yn fwy cyffredinol yn y bennod nesaf.

Pennod 6: Perfformiad a Rheoli Perfformiad

Mae perfformiad gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru yn wael a thameidiog.

Archwilydd Cyffredinol Cymru

Cyflwyniad

- 6.1 Mae penodau blaenorol ein hadroddiad wedi nodi rhai problemau a gwendidau o ran y modd y caiff y sector cyhoeddus yng Nghymru ei strwythuro, ei lywodraethu a'i arwain. Mae angen mynd i'r afael â hwy mewn ffordd gyfannol er mwyn sicrhau bod y sector cyhoeddus yn ateb yr heriau hirdymor y mae'n eu hwynebu. Yn y bennod hon, rydym yn ystyried canlyniadau uniongyrchol y problemau hynny o ran safon y gwasanaethau cyhoeddus a ddarperir gan sefydliadau.
- 6.2 Mae rhai o'n gwasanaethau a sefydliadau yn perfformio'n dda. Ond mae perfformiad ar y cyfan yn ddisymud, a cheir gormod o amrywiadau mewn perfformiad ledled Cymru. Ceir tystiolaeth hefyd nad yw llawer o wasanaethau yng Nghymru yn perfformio cystal â rhai mewn mannau eraill. Mae ein gwasanaethau cyhoeddus yn cael trafferth i ymdopi ar hyn o bryd; yn sicr, bydd yn anodd iawn iddynt ymdopi â'r heriau sydd ar ddod na ellir eu hosgoi o alwadau cynyddol am wasanaethau ynghyd â llai o adnoddau i'w darparu.
- 6.3 **Credwn fod hyn o ganlyniad uniongyrchol i'r materion ehangach a nodwyd gennym.** Mae problemau cymhlethdod, maint, llywodraethu ac arweinyddiaeth yn rhyngweithio i greu sector cyhoeddus na all ac na fydd yn perfformio cystal ag y mae angen iddo wneud, boed o ran darparu'r gwasanaethau sydd eu hangen ar bobl nawr, neu, yn bwysicach na hynny, ailddiffinio'r gwasanaethau hynny i'w gwneud yn gynaliadwy yn y tymor hwy. Nid beirniadaeth o'r unigolion a'r sefydliadau sy'n darparu gwasanaethau cyhoeddus mo hon; rydym yn cydnabod eu hymrwymiad a'u hymroddiad, ond y gwir yw eu bod yn gweithio o fewn system nad yw ac na all fanteisio i'r eithaf ar y nodweddion hynny.
- 6.4 Problem gysylltiedig yw'r ffordd y mae'r sector cyhoeddus yn rheoli perfformiad. Gwyddom o dystiolaeth o bob cwr o'r byd y gall rheoli perfformiad wella ansawdd gwasanaethau yn sylweddol os yw'r data, meincnodau, systemau a chymhellion cywir ar waith. Ac eto, ar hyn o bryd, mae diffyg eglurder a chysondeb cyffredinol ynghylch yr amcanion y ceisir eu cyflawni, ynghylch sut y caiff cynnydd ei fesur, ei fonitro a'i gymharu a sut y rhoddir cyfrif amdano, ac ynghylch y dulliau i hyrwyddo gwelliant. Unwaith eto, credwn fod hyn o ganlyniad i'r materion ehangach a nodwyd gennym; ac fel y materion ehangach hynny, mae angen cymryd camau gweithredu radical i fynd i'r

afael â hyn.

Mae perfformiad yn wael a thameidiog dros amser ac yn berthynol i wledydd eraill

- 6.5 Rydym wedi ystyried perfformiad ein gwasanaethau cyhoeddus mawr dros amser, o gymharu â gwasanaethau tebyg mewn mannau eraill; gan gynnwys y lefelau amrywiol o berfformiad o fewn Cymru. Mae'r cymariaethau hyn yn datgelu problemau sylweddol a pharhaol.
- 6.6 Ceir cryn dystiolaeth sy'n dangos bod llawer o'r gwasanaethau mawr ond yn gwella yn araf iawn os o gwbl; ac nad yw cymariaethau â gwledydd eraill yn ffafriol. Er bod rhywfaint o dystiolaeth i awgrymu y gall hyn fod yn rhannol oherwydd y cyfnod o gynilo ariannol yn ddiweddar, ymddengys bod y tueddiadau tymor hwy yn rhagdyddio hynny.
- 6.7 Mae llawer o wasanaethau llywodraeth leol yn dangos rhywfaint o welliant dros amser. Ond mae hyn fel arfer yn araf, ac yn aml ceir bwlch rhwng perfformiad yng Nghymru a gwell perfformiad mewn mannau eraill. Er enghraifft, mae cyfran y disgyblion yng Nghymru sy'n ennill o leiaf 5 gradd TGAU dda gan gynnwys Saesneg neu Gymraeg a Mathemateg wedi bod yn is na chyfran Lloegr am y chwe blynedd diwethaf, ac yn gynyddol felly nes i'r bwlch gau ychydig y llynedd. Ni fu unrhyw welliant o gwbl o ran mesurau perfformiad gwasanaethau cymdeithasol fel sefydlogrwydd lleoliadau ar gyfer plant sy'n derbyn gofal (y mae tua 10% ohonynt wedi cael 3 lleoliad neu fwy y flwyddyn ers 2006) neu gymorth i bobl hŷn fyw gartref (sydd wedi dirywio o tua 90 y fil o bobl hŷn yn 2006-7 i 78 y fil y llynedd).
- 6.8 Yr un yw'r sefyllfa yn y GIG. Mae perfformiad cyffredinol yn gwaethygu ac/neu yn is na'r targed ar sawl mesur allweddol. Er enghraifft, mae pob bwrdd iechyd wedi methu'n gyson â chyrraedd y targedau ar gyfer trin 95% o gleifion yr amheuir bod canser ganddynt ac sy'n achosion brys o fewn 62 diwrnod ac ar gyfer gweld 95% o gleifion mewn adrannau damweiniau ac achosion brys o fewn pedair awr; ac mae canran y bobl a atgyfeiriwyd ar gyfer triniaeth o fewn 28 wythnos wedi gostwng o dros 98% ym mis Mawrth 2010 i dan 90% yr haf diwethaf.
- 6.9 Gall hyn fod oherwydd pwysau sylfaenol y galw cynyddol am wasanaethau a llai o adnoddau gwirioneddol i'w darparu. Efallai'n wir fod y pwysau hynny wedi effeithio ar y GIG yn gynharach ac yn galetach na rhannau eraill o'r sector cyhoeddus. Ond ni fydd unrhyw ran o'r sector cyhoeddus yn gallu dianc rhagddynt yn y tymor canolig. Mae'n glir bod llawer o'n gwasanaethau mawr eisoes yn cael trafferth o ran darpariaeth - nid am eu bod yn anghymwys ond am nad yw'r adnoddau ar gael i ateb y galw. Yn amlwg, mae hynny'n anghynaliadwy ac mae'n tanlinellu'r angen am raglen radical o ddiwygio hirdymor a gynigiwn yn ein hadroddiad.

Mae amrywiadau eang ac annerbyniol o ran sut mae sefydliadau gwahanol yn perfformio

- 6.10 Canfuwyd amrywiadau sylweddol o ran lefelau perfformiad ledled Cymru. Ceir anghyfartaleddau eang ac annerbyniol yn aml yn safon yr un gwasanaeth a ddarperir gan sefydliadau gwahanol - gan greu 'loteri cod post' fel y'i gelwir o ddarpariaeth o ran gwasanaethau.
- 6.11 O ran gwasanaethau llywodraeth leol, er enghraifft, canfuwyd amrywiadau eang iawn o ran atal achosion o oedi wrth drosglwyddo gofal (neu 'flocio gwelyau') - roedd gan yr awdurdod lleol a berfformiodd waethaf gyfradd oedi a oedd 50 gwaith yn fwy na'r gyfradd oedi yn yr awdurdod gorau. Yn yr un modd, gwnaeth un awdurdod lleol atal pob cartref sydd mewn perygl yn ei ardal rhag mynd yn ddigartref. Dim ond mewn 1.2% o achosion y llwyddodd un arall i wneud hynny. Yr oedd amrywiadau yr un mor eang o ran cyrhaeddiad ysgol, cwblhau grantiau cyfleusterau i'r anabl, darparu tai fforddiadwy a chadw strydoedd yn lân ac yn rhydd rhag sbwriel.
- 6.12 Unwaith eto, roedd y sefyllfa yn y GIG yn debyg. Er nad oedd yr amrywiaeth o wahaniaethau mewn perfformiad mor fawr yn gyffredinol, roedd yn sylweddol o hyd. Er enghraifft, roedd y gyfradd marwolaethau o ganlyniad i strôc mewn un bwrdd iechyd 50% yn fwy yn gyfatebol nag mewn un arall; ac roedd gan gleifion ysbyty mewn un bwrdd iechyd gyfradd heintiau *C. difficile* ac MRSA o leiaf ddwywaith yn fwy neu'n uwch na'r gyfradd yn y bwrdd iechyd a berfformiodd orau.
- 6.13 Mae rhai gwahaniaethau mewn perfformiad rhwng sefydliadau yn arferol os ydynt yn adlewyrchu heriau, cyd-destunau a blaenoriaethau gwahanol. Ond ni chredwn fod hynny'n esbonio'r rhan fwyaf o'r hyn rydym wedi ei weld. Mae llawer o'r gwahaniaethau yn rhy fawr, ac mae rhai ohonynt yn ymwneud â phrosesau ac arferion na ddylent amrywio rhwng sefydliadau neu feysydd o gwbl. Rhaid cydnabod bod 'loteri cod post' yn rhywbeth cyffredinol - mae rhai pobl yn cael gwasanaeth gwaeth o lawer yn syml oherwydd ble maent yn byw.
- 6.14 Nid ydym ychwaith yn credu bod yr amrywiaeth hwn o ganlyniad i gynilo neu newid demograffig. Mae'r pwysau hynny'n gymwys ledled Cymru ac ar draws y sector cyhoeddus. Ac mae gwahaniaethau mewn perfformiad wedi bodoli cyn y dirwasgiad diweddar. Yn hytrach, maent yn adlewyrchu'r problemau a drafodwyd mewn man arall yn ein hadroddiad. Ni all sefydliadau reoli perfformiad pob un o'u gwasanaethau yn yr un modd ac nid ydynt yn gwneud hynny.

Mae rhai gwasanaethau wedi perfformio'n dda iawn, a dylid dysgu gwersi ganddynt.

- 6.15 Fodd bynnag, canfuwyd tystiolaeth o wasanaethau sydd wedi herio'r tueddiadau hyn ac sy'n perfformio yn gynyddol dda. Nodir dwy enghraifft isod.
- 6.16 Yn gyntaf, mae gan dri gwasanaeth tân Cymru hanes cadarn iawn. Mae nifer gyffredinol y tanau wedi gostwng tua 60% yng Nghymru a Lloegr ers 2004 - mae'n debyg oherwydd ffactorau fel y defnydd o ddeunyddiau adeiladu a dodrefnu anfflamadwy a lleihad yn nifer y bobl sy'n ysmegu. Ond mae cyfradd yr anafusion yng Nghymru wedi gostwng hyd yn oed yn gyflymach - tua 56%, o gymharu â 45% yn Lloegr. Os bydd tân, mae pobl yn llai tebygol o lawer o farw neu gael eu hanafu yma nag yr oeddent flynyddoedd yn ôl, neu nag y maent yn Lloegr. Mae hynny'n adlewyrchu'r ymdrechion helaeth y mae'r tri gwasanaeth wedi'u gwneud i addysgu pobl am ddiogelwch tân a'r camau sylfaenol y dylent eu cymryd os bydd tân.
- 6.17 Mae hyn yn dangos pwysigrwydd gwasanaethau cyhoeddus yn canolbwyntio ar atal, ac ar weithio gyda chymunedau i sicrhau canlyniadau buddiol. Drwy gynnwys dinasyddion a chymunedau yn y gwaith o gyfrannu at eu diogelwch eu hunain, mae'r gwasanaethau wedi lleihau'r angen am wasanaethau ymladd tân ymatebol cost uchel. Mae hyn yn arwain at fuddiannau uniongyrchol ac amlwg o ran perfformiad, effeithlonrwydd ac, yn bwysigaf oll, ddiogelwch cyhoeddus. Mae'r cam hwn i atal a chydgynhyrchu yn hollbwysig i wneud gwasanaethau cyhoeddus yn gynaliadwy. Mae'r gwasanaethau tân wedi gwneud y newid hwnnw, ac yn rheoli eu perfformiad yn unol â hynny.
- 6.18 Mae'r llwyddiant amlwg arall ym maes ailgylchu gwastraff. Yma, mae perfformiad Cymru wedi rhagori'n gyflym ar weddill y DU, er ei fod yn gymharol wan ychydig flynyddoedd yn ôl. Mae canran y gwastraff a ailgylchir yng Nghymru bron wedi dyblu ers 2006, o 27% i 52%, ond dim ond cynyddu o 31% i 44% a wnaeth yn Lloegr. Ar yr un pryd, mae'r bwlch rhwng yr awdurdodau lleol sy'n perfformio orau a'r rhai sy'n perfformio waethaf wedi mwy na haneru. Mae hyn wedi arwain at fuddiannau amgylcheddol ac economaidd sylweddol.
- 6.19 Yr allwedd i hyn fu rhaglen gynhwysfawr o hyrwyddo newid yn genedlaethol ac yn lleol. Mae Llywodraeth Cymru wedi gosod targedau statudol ar gyfer ailgylchu gwastraff, ac yn sail i hynny mae rhaglenni lleol a chenedlaethol o ailgynllunio gwasanaethau, addysg gyhoeddus a chaffael offer a chyfarpar drud mewn ffordd gydweithredol. Mae hyn wedi creu eglurder o ran diben ar ffurf targedau a chyfres glir o fesurau fel y gellir cyrraedd y targedau hynny.
- 6.20 Unwaith eto, credwn y gall y dull gweithredu hwnnw gael ei gymhwyso yn fwy cyffredinol ac y dylai gael ei gymhwyso felly. Yn enwedig, lle mae canlyniadau'n glir ac

yn unffurf, a lle mae'n bosibl cefnogi'r gwaith o'u cyflawni drwy ailgynllunio gwasanaethau ac addysg gyhoeddus, gall targedau safonol hyrwyddo gwelliant yn llwyddiannus ac yn gynaliadwy.

- 6.21 Credwn y gall gwersi gael eu dysgu ac y dylent gael eu dysgu o'r ddau lwyddiant hyn, gwersi a ddylai fod yn rhan o archwiliad cynhwysfawr o drefniadau rheoli perfformiad cenedlaethol.

Mae trefniadau rheoli perfformiad cenedlaethol yn rhy gymhleth o lawer, ac nid ydynt yn llywio gwelliant yn effeithiol.

- 6.22 Mae gan ddata perfformiad werth pwysicach o lawer na mesur ansawdd gwasanaethau cyhoeddus. Rhaid iddynt gael eu defnyddio i lywio gwelliant yn y gwasanaethau hynny, boed hynny drwy sefydliadau yn eu monitro, eu dadansoddi neu'n gweithredu arnynt, neu drwy gael dinasyddion a chyrff craffu i'w defnyddio i ddwyn sefydliadau i gyfrif.
- 6.23 Mae'r angen hwnnw i reoli perfformiad yn effeithiol yn arbennig o bwysig yma. Nid yw Cymru wedi mabwysiadu'r dull ar sail cystadleuaeth o sicrhau gwelliant mewn gwasanaethau cyhoeddus a welir mewn rhai gwledydd eraill, a hynny'n fwriadol. Gyda dulliau o'r fath, mae dinasyddion yn dewis rhwng darparwyr gwasanaethau sy'n cystadlu â'i gilydd a gallant ddefnyddio data perfformiad (a/neu wedi'u crynhoi yn raddau sêr neu dablau cynghrair) yn sail i'r dewis hwnnw. Os na chaiff data perfformiad eu defnyddio yn y ffordd hon rhaid iddynt, yn lle hynny, gefnogi gwelliant parhaus drwy gamau gweithredu sefydliadol effeithiol a her allanol gadarn. Rhaid disodli 'llaw anweladwy' y farchnad â 'llaw weladwy' yr un mor effeithiol o reoli perfformiad ac atebolrwydd. Mae hynny'n galw am gyfres gydlynol a thryloyw o ddata perfformiad a dulliau gwella a chyflwyno adroddiadau ar berfformiad sy'n ategu canlyniadau strategol clir a chytûn. Yn ein barn ni, nid yw'r trefniadau na'r systemau cyfredol yn diwallu'r anghenion hynny o bell ffordd.
- 6.24 Ar hyn o bryd mae sawl ffynhonnell o wybodaeth a data am berfformiad yn gorgyffwrdd. Pennir rhai o'r rhain yn genedlaethol, gan gynnwys *Rhaglen Lywodraethu* Llywodraeth Cymru, targedau a dangosyddion statudol, a chasgliadau data cenedlaethol. Ochr yn ochr â hynny, mae'r rhan fwyaf o sefydliadau yn diffinio eu targedau a'u dangosyddion eu hunain, ac yn casglu data ar eu cyfer. Mae pob un o'r ffynonellau hyn yn cyfuno mathau gwahanol o wybodaeth. Mae'r rhain yn cynnwys data am fewnbynnau (adnoddau a maint gwasanaethau), proses (effeithlonrwydd a thrwygyrch gwasanaethau), allbynnau (ansawdd ac argaeledd gwasanaethau) a chanlyniadau (effaith gwasanaethau a newid cymdeithasol).

- 6.25 Cawsom lawer iawn o dystiolaeth a ddangosodd fod y trefniadau hyn yn eithriadol o gymhleth a phroblematig. Nid ydynt yn eglur o ran y canlyniadau y dylai'r sector cyhoeddus geisio eu cyflawni, ac maent yn atal y broses o osod blaenoriaethau strategol. Mae casglu a choladu'r data yn faich sylweddol ynddo'i hun, ac yn un sy'n canolbwyntio sylw ar fesur yn hytrach na gwella. Ceir enghreifftiau hefyd o anghysondebau a dyblygu: mae rhannau gwahanol o'r sector cyhoeddus yn mesur yr un pethau mewn ffyrdd gwahanol, ac mewn rhai achosion mae sawl mesur gwahanol o'r un gwasanaeth (er enghraifft, mae o leiaf saith ffordd o fesur cyrhaeddiad ysgol rhywun sy'n 16 oed). Mae ehangder a chymhlethdod o'r fath yn rhwystro atebolrwydd yn sylweddol, yn enwedig i'r cyhoedd. Mae data perfformiad yn rhy niferus, cymhleth a thechnegol i'r rheini nad ydynt yn arbenigwyr eu deall.
- 6.26 Credwn fod angen archwilio hyn yn radical, er mwyn creu un fframwaith rheoli perfformiad cenedlaethol cydlynol sy'n cynnwys pedair elfen gysylltiedig
- **Datganiad clir a chryno o ganlyniadau strategol Cymru gyfan y gall pob sefydliad yn y sector cyhoeddus gyfrannu ato.** Dylai'r gwaith o lunio, monitro a chyflwyno adroddiadau ar y canlyniadau hyn gael ei wneud gan Lywodraeth Cymru; yn atebol i'r Cynulliad ac i'r cyhoedd am gynnydd;
 - **Cyfes glir a chryno o fesurau canlyniadau, gyda cherrig milltir a thargedau lle y bo'n briodol, y cytunwyd arnynt rhwng Llywodraeth Cymru a phob bwrdd gwasanaethau lleol** ac yn seiliedig ar gynllun integredig unigol yr ardal honno. Byddai hynny'n nodi sut mae sefydliadau lleol yn cydweithio i gyfrannu at ganlyniadau cenedlaethol tra'n diwallu anghenion lleol hefyd;
 - **Cyfes safonol o fesurau o berfformiad gwasanaeth cyffredinol, y mae'n rhaid iddynt fod yn gadarn, wedi'u symleiddio ac yn gyson ar draws sefydliadau a rhyngddynt.** Byddai'r rhain yn mesur pa mor dda y mae pob gwasanaeth yn cynnal cynnydd tuag at ganlyniadau lleol a chenedlaethol. Dylai Llywodraeth Cymru, darparwyr gwasanaethau a rheoleiddwyr ar draws y sector cyhoeddus gytuno ar y mesurau.;
 - **Dangosyddion lleol a sefydliadol o effeithiolrwydd rhaglenni** yn enwedig lle mae'r modd o ddarparu gwasanaethau wedi'i deilwra i adlewyrchu anghenion penodol cymunedau neu grwpiau o gleientiaid. Dylai'r rhain fod yn sail ar gyfer deialog cydgynhyrchiol rhwng darparwyr gwasanaethau a dinasyddion. *[gweler Argymhellion 53 a 54].*
- 6.27 Dylai'r strwythur hwn arwain yn y pen draw at ganlyniadau cenedlaethol a bennir gan Lywodraeth Cymru, gydag elfennau eraill yn dangos cyfraniadau at y rheini yn gynyddol mewn mwy o fanylder ac yn gynyddol gyda mwy o ddisgresiwn lleol a sefydliadol. Mae awdurdodaethau eraill cymharol fach megis Virginia, Yr Alban a Seland Newydd wedi mabwysiadu'r ymagwedd hon yn llwyddiannus ac rydym yn eu cymeradwyo fel enghreifftiau.

- 6.28 Fodd bynnag, mae angen gwneud newidiadau pellach er mwyn sicrhau bod y fframwaith yn llywio gwelliant yn hytrach na mesur perfformiad yn unig. Yn enwedig, dylai'r fframwaith cenedlaethol hefyd ymgorffori gwersi i'w dysgu o'r ddwy stori lwyddiant a nodwyd gennym uchod:
- Yn gyntaf, a chan ddefnyddio'r enghraifft o'r gwasanaeth tân, rydym yn argymhell y dylai mesurau canlyniadau cenedlaethol a lleol ganolbwyntio ar atal ac ar les gwell o ganlyniad i hynny. Dylent adlewyrchu ymdrechion sefydliadau i leihau'r galw am wasanaethau ymatebol yn hytrach na mesur eu trwygyrch neu eu heffeithlonrwydd; **[gweler Argymhelliad 51]**
 - Yn ail, mae llwyddiant Cymru o ran ailgylchu gwastraff yn dangos y gellir ac y dylid defnyddio targedau safonol (ond dim ond) lle nad oes ond ychydig o amrywiad yn y ffordd y caiff gwasanaeth ei ddarparu neu i bwy y caiff ei ddarparu, a lle mae tystiolaeth glir y gall ailgynllunio gwasanaethau ac ymgysylltu â'r cyhoedd wella gwasanaeth yn gymharol rhad. Dylai targedau gael eu defnyddio yn fwy gofalus mewn mannau eraill. Yn benodol, ni ddylid defnyddio targedau yn ddifeddwl i fesur proses, trwygyrch na chyfanswm y gwasanaethau lle mae perygl nad oes gan sefydliadau yr **adnoddau** i'w cyflawni. **[gweler Argymhelliad 52]**.
- 6.29 Rydym hefyd yn ystyried a ddylid cael cytundebau perfformiad ffurfiol rhwng Llywodraeth Cymru a phob bwrdd gwasanaethau lleol. Byddai'r rhain yn nodi'r canlyniadau y bydd yr olaf yn ceisio eu cyflawni a sut y cânt eu mesur, o bosibl gyda rhyw fath o gymhelliant ariannol neu ar sail disgresiwn ar gyfer perfformiad da. Byddai hyn yn gwella eglurder heb effeithio ar y broses o bennu blaenoriaethau yn lleol. Mae rhaglen cytundeb canlyniadau cyfredol Llywodraeth Cymru yn sail ar gyfer hyn mewn egwyddor, er y byddai angen ei diwygio'n sylweddol. **[gweler Argymhelliad 55]**.
- 6.30 Mae cymharu perfformiad â gwasanaethau tebyg mewn gwledydd eraill yn ddull pwerus o ddeall ansawdd gwasanaethau a nodi polisiâu a dulliau cyflawni eraill sy'n gweithio yn ôl pob golwg. Fodd bynnag, gall gwahaniaethau yn y pwyslais ar bolisiâu neu ddiffiniadau data rwystro hyn. Mae hyn yn golygu nad yw'r broses hon o feincnodi yn digwydd hanner mor aml ag y dylai. Yn lle hynny, gwneir cymariaethau o fewn Cymru yn unig yn amlach na pheidio.
- 6.31 Dylai fod yn bosibl goresgyn llawer o'r problemau manwl sy'n rhwystro system feincnodi gyffredinol, gyda'r ymrwymiad cywir. Ar lefel genedlaethol, mae angen i Lywodraeth Cymru arwain y blaen: i nodi lle mae data perfformiad cymaradwy yn bodoli mewn gwledydd eraill; i gyhoeddi cymariaethau clir ac ystyrlon rhwng perfformiad yng Nghymru a'r 'gorau sydd ar gael' mewn mannau eraill; a defnyddio hynny i nodi tanberfformiad ac achosion lle y gallai polisiâu a dulliau darparu gwahanol ei wella. Mae angen i sefydliadau unigol wneud yr un peth. **[Gweler**

Argymhellion 56 a 57].

- 6.32 Nid yw technegau rheoli perfformiad yn sicrhau gwelliant yn awtomatig - dim ond tynnu sylw at yr hyn sydd angen ei wella a wnânt. Mae darparu gwasanaethau gwell yn dibynnu mewn gwirionedd ar newid y ffordd y caiff y gwasanaethau hynny eu rheoli a'u darparu; ac mae hynny yn ei dro yn aml yn dibynnu ar fabwysiadu arfer da y mae sefydliadau eraill wedi ei ddefnyddio yn llwyddiannus.
- 6.33 Dylai nodi a chymhwyso arfer da fod yn synnwyr cyffredin, a dylai ddeillio'n naturiol o waith meincnodi effeithiol. Ond clywsom dro ar ôl tro nad oedd hyn yn digwydd yn gyson nac yn dda. Yn aml, roedd yn ymddangos fel petai sefydliadau'n amddiffynno am eu ffyrdd eu hunain o weithio, a'u bod yn amharod i fabwysiadu arfer da a oedd wedi cael ei ddatblygu yn rhywle arall. Er nad oedd hynny'n wir ymhob man, gall sefydliadau sydd eisoes yn perfformio'n dda fod ymhlith y rhai sydd fwyaf parod i fabwysiadu arfer da; a'r rhai nad ydynt yn perfformio cystal yw'r rhai sydd â'r angen mwyaf i wneud hynny. Mae hyn yn esbonio'n rhannol y gwahaniaethau mewn lefelau perfformiad a ddisgrifiwyd gennym yn gynharach.
- 6.34 Mae'n annhebygol y bydd gwelliant parhaol mewn perfformiad byth oni fydd arfer da yn lledaenu'n fwy effeithiol, ac oni fydd pob sefydliad yn dod yn fwy parod i'w fabwysiadu. At hynny, mae amddiffyn ffyrdd cyfredol o weithio fel pethau sy'n bodoli er eu mwyn eu hunain yn tanseilio diben sylfaenol gwasanaeth cyhoeddus.
- 6.35 Gwelsom yn yr enghraifft o ailgylchu gwastraff y gall rhaglen o newid gwasanaethau gydgyssylltiedig ac wedi'i harwain yn genedlaethol arwain at welliannau mawr. Gallai hynny ddigwydd mewn gwasanaethau eraill hefyd. Lle mae tystiolaeth glir y byddai mabwysiadu arfer da yn arwain at ganlyniadau gwell mewn ffordd eglur a chyson, mae'n ddyletswydd ar ddarparwyr gwasanaethau i fabwysiadu'r arfer hwnnw, ac ar Lywodraeth Cymru i sicrhau eu bod yn gwneud hynny. Lle mae rhesymau pam na all darparwr gwasanaethau penodol fabwysiadu dull arferion da penodol, mae angen cyfiawnhau hynny'n llawn. Mae hynny'n arbennig o bwysig mewn meysydd lle mae gwahaniaethau mawr mewn perfformiad ar hyn o bryd; ac yn enwedig os yw hynny'n parhau, mae angen i Lywodraeth Cymru ystyried cymell awdurdodau i fabwysiadu arfer da ***[gweler Argymhelliad 58]***.
- 6.36 Nid ydym yn disgwyl i Lywodraeth Cymru ei gwneud yn orfodol i bob gwasanaeth nodi'n fanwl sut y caiff ei reoli. Ond rydym yn disgwyl i bob sefydliad a'i staff nodi a mabwysiadu arfer gorau mewn ffordd agored ac effeithiol, ac i gymdeithasau a rhwydweithiau gefnogi'r broses honno. Bydd ein hargymhellion ar arweinyddiaeth, diwylliant a gwerthoedd yn y bennod flaenorol yn hollbwysig er mwyn sicrhau bod hyn yn gweithio.

Nid yw sefydliadau'n rheoli nac yn cyflwyno adroddiadau ar berfformiad mewn ffordd sy'n gwella perfformiad ac atebolrwydd

- 6.37 Caiff gwendidau presennol trefniadau rheoli perfformiad cenedlaethol eu hadlewyrchu ar lefel leol a sefydliadol. Gwelsom dystiolaeth dro ar ôl tro nad yw sefydliadau'n defnyddio data yn effeithiol; maent yn tueddu i'w casglu yn syml er mwyn cydymffurfio â'r gofynion i wneud hynny. Gallant hefyd ddioddef o ddiffyg uchelgais a goddef cyffredinedd; roedd gormod ohonynt yn fodlon ar fod 'yn uwch na chyfartaledd Cymru'. Mae rhai sefydliadau hefyd yn ymddangos fel petaent yn ddewisol wrth gyflwyno adroddiadau ar eu perfformiad, gan ddewis y data sy'n rhoi'r darlun gorau ohonynt. Gwaethygir y problemau hyn gan y gwendidau ar lefel genedlaethol, ond mae angen cymryd camau lleol a sefydliadol i'w goresgyn hefyd.
- 6.38 Yn gyntaf, rhaid i bob sefydliad gael system gydlynol a chadarn ar gyfer rheoli perfformiad, hynny yw, ar gyfer defnyddio gwybodaeth mewn ffordd ddeallus i lywio gwelliant a chyflawni amcanion a chanlyniadau. Mae llawer o fodelau, dulliau a phecynnau TGCh sefydledig ar gyfer gwneud hyn, ac nid ydym yn rhoi blaenoriaeth i un ohonynt. Yn syml, mae angen i sefydliadau sicrhau bod system o'r fath ganddynt, ac y gellir dangos ei bod yn gweithio ar draws y sefydliad. Byddai hefyd yn ddefnyddiol i sefydliadau sy'n cydweithio fel arfer fabwysiadu dulliau cyffredin neu sy'n cyd-fynd â'i gilydd [*gweler Argymhelliad 59*].
- 6.39 Yn ail, mae angen cymhwyso rheoli perfformiad at y sefydliad cyfan ar bob lefel. Er mwyn iddo fod yn effeithiol, rhaid iddo ddylanwadu ar weithgareddau'r rheini sydd yn y rheng flaen a chael eu dylanwadu ganddynt. Mae hyn yn galw am lawer mwy na phrosesau a systemau gorfodol; mae angen diwylliant a chyfres o werthoedd sy'n ategu rhagoriaeth ac sy'n chwilio'n gyson am gyfleoedd i wella. Yn benodol, mae angen cynnwys staff ar bob lefel yn y broses o ddiffinio amcanion a dulliau o fesur eu cyflawni, ac wrth ddefnyddio gwybodaeth am berfformiad i wella'r gwasanaethau a ddarperir. Cawsom dystiolaeth gan rai rhannau o'r sector cyhoeddus fod hyn yn digwydd, ond mae'n ymddangos yn dameidiog ar y gorau. Mewn mannau eraill, mae perygl mai dim ond tasg ar gyfer canolfannau corfforaethol a/neu arbenigwyr ym maes dadansoddi data yw rheoli perfformiad] [*gweler Argymhelliad 60*].
- 6.40 Yn olaf, rhaid cyflwyno adroddiad ar wybodaeth am berfformiad mewn ffordd agored, onest a hygyrch. Dim ond wedyn y gall helpu dinasyddion ac eraill i ddwyn sefydliadau cyhoeddus i gyfrif, a dylanwadu arnynt i newid a gwella. Unwaith eto, canfuwyd tystiolaeth o arfer cymysg iawn yn y maes hwn. Mae rhai sefydliadau yn sicr wedi gwella eu safonau adrodd dros y blynyddoedd diwethaf, ond mae eraill yn cyhoeddi nifer fawr o ddata technegol heb fawr ddim esboniad, cyd-destun na naratif.

- 6.41 Ymddengys bod hyn yn broblem benodol yn y GIG. Er bod rhai gwelliannau ar lefel genedlaethol wedi'u gwneud yn ddiweddar, mae data ar berfformiad ym maes iechyd yn aml yn dechnegol iawn, yn cael eu cyhoeddi heb esboniadau clir ac yn canolbwyntio'n ddiangen ar ofal aciwt yn hytrach na'r ystod ehangach o wasanaethau megis gofal sylfaenol a chymunedol, ac iechyd y cyhoedd, a ddarperir gan y GIG. Mae hyn yn golygu bod dinasyddion yn ei chael hi'n anodd deall perfformiad y GIG ac i ddwyn BILlau ac ymddiriedolaethau i gyfrif; ac nad yw'r rheini sy'n gyfrifol am graffu'n ffurfiol yn cael y wybodaeth sydd ei hangen arnynt i nodi problemau posibl o ran ansawdd neu ddarpariaeth yn glir ac yn brydlon. Mae angen i gyrff y GIG a Llywodraeth Cymru gywiro hynny yn gyflym ac mewn ffordd gynhwysfawr **[gweler Argymhelliad 61]**.
- 6.42 Mae angen mynd i'r afael hefyd â phroblem ehangach safonau amrywiol adroddiadau ar berfformiad. Heb hynny, ni fydd 'llaw weladwy' gwella gwasanaethau yn gweithio: os nad yw sefydliadau'n glir ac yn agored am yr hyn y maent wedi'i gyflawni, ni fydd eraill yn gallu eu dwyn i gyfrif. Dylai Llywodraeth Cymru, ar y cyd â darparwyr gwasanaethau a'r rheoleiddwyr mawr, lunio egwyddorion a safonau ar gyflwyno adroddiadau ar berfformiad i'w cymhwyso ym mhob rhan o'r sector cyhoeddus. Dylent hefyd fod yn gymwys i ddull Llywodraeth Cymru o gyflwyno adroddiadau ar gyflawni canlyniadau cenedlaethol. **[gweler Argymhelliad 62]**.

Casgliadau

- 6.43 Yn y bennod hon, daethom i'r casgliad canlynol:
- Mae perfformiad gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru yn wael a thameidiog o'i gymharu dros amser neu o'i gymharu â gwledydd eraill;
 - Mae gwahaniaethau annerbyniol mewn safonau gwasanaeth rhwng sefydliadau, sy'n arwain at sefyllfa loteri cod post yn gyffredinol;
 - Mae rhai gwasanaethau wedi perfformio'n dda, ond mae angen gwneud mwy i gymhwyso'r gwersi a ddysgwyd o ganlyniad i hynny;
 - Mae angen i wybodaeth am berfformiad fod yn fwy cydlynol a thryloyw er mwyn llywio gwelliant yn effeithiol heb orfod troi at gystadleuaeth rhwng darparwyr gwasanaethau;
 - Rhan bwysig o hynny fydd diwygio trefniadau rheoli perfformiad cenedlaethol mewn modd cynhwysfawr, gan gynnwys ffocws cliriach ar lai o ganlyniadau a defnydd gwell a mwy dewisol o dargedau a chymhellion;
 - Mae angen i sefydliadau hefyd adnewyddu'r ffyrdd y maent yn monitro, rheoli ac yn cyflwyno adroddiadau ar berfformiad er mwyn gwella mewn ffordd gynaliadwy.
- 6.44 Yn ein barn ni, mae'r gwendidau mewn perfformiad a'r modd y caiff ei reoli yn deillio o'r problemau a archwiliwyd gennym yn ein penodau blaenorol. Mae strwythurau a chydberthnasau gorgymhleth, yr anawsterau a grëir gan brosesau llywodraethu a

chraffu gwan ar raddfa fach, ac anghysondebau mewn arweinyddiaeth a diwylliant yn y sector cyhoeddus, oll yn cyfuno i greu sefyllfa lle nad yw'n syndod nad yw cyrff sector cyhoeddus yn perfformio cystal ag y gallent neu y dylent.

- 6.45 Mae hynny'n hollbwysig. Credwn y byddai'n hollol anghywir priodoli perfformiad gwael i ddiffyg ymdrech neu ymrwymiad, neu annog darparwyr gwasanaethau yn syml i 'wneud mwy o ymdrech'. **Yn hytrach, ceir problemau systemig, plethedig a mwy sylfaenol yn y sector cyhoeddus sy'n golygu bod y patrymau perfformiad hyn bron yn anochel.** Mae'r problemau hyn yn galw am ddatrysiadau yr un mor gydlynol ac sy'n atgyfnerthu'r naill ochr a'r llall. Wrth ddod â'n hadroddiad i ben, rydym yn esbonio yn ein pennod olaf sut mae angen gweithredu hynny a sut y gellir ei gynnal.

Pennod 7: Ein diagnosis - Heriau Systemig, Datrysiadau Systemig

Cyflwyniad

- 7.1 Ym mhenodau blaenorol yr adroddiad hwn, ac yn ein hadroddiad llawnach, rydym wedi nodi'r dystiolaeth am lywodraethu a darparu gwasanaethau yn y sector cyhoeddus yng Nghymru, ynghyd â'n dadansoddiad o'r dystiolaeth honno. Mae'r bennod hon yn dwyn ynghyd ein canfyddiadau mewn un diagnosis unigol o wendidau'r sector ar ei ffurf bresennol. Yn benodol, mae'n egluro'r modd y mae'r materion a nodwyd gennym, yn ein barn ni, yn troi mewn cylchoedd negyddol y mae'n rhaid eu torri er mwyn sicrhau y gall y sector cyhoeddus yng Nghymru ateb heriau'r dyfodol yn llwyddiannus.
- 7.2 Efallai bod ein diagnosis yn ymddangos fel beirniadaeth gyffredinol o'r sector cyhoeddus yng Nghymru, y sefydliadau sy'n rhan ohono, a'u harweinwyr a'u staff. Rydym am fod yn gwbl glir na fwriadwn wneud unrhyw feirniadaeth unigol nac ar y cyd. Cydnabyddwn ymrwymiad a brwdfrydedd cyffredinol unigolion mewn gwasanaethau cyhoeddus; ni ddylid rhoi'r bai arnynt am yr heriau ehangach a wynebier gan y sector. Llywiodd ein hadroddiad gan dystiolaeth a barn gan lawer o'r unigolion hynny yn y sector.
- 7.3 Rydym eisoes wedi disgrifio'r heriau a wynebier gan y sector cyhoeddus. Mae pwysau difrifol a chynaliadwy ar gyllidebau'r sector cyhoeddus; yn wir, fel yr oeddem yn cwblhau ein gwaith, cawsom ein rhybuddio gan y Sefydliad Astudiaethau Cyllid y gallai toriadau mewn gwariant gyflymu yn dilyn Datganiad Hydref Llywodraeth y DU.¹¹ Mae newidiadau sylfaenol a hirdymor hefyd yn y galw am wasanaethau oherwydd cyfraddau geni, y ffaith bod pobl yn byw'n hirach a grwpiau teuluol gwasgaredig a disgwyliadau cynyddol gan y cyhoedd o ran ansawdd gwasanaethau. Er mwyn i wasanaethau cyhoeddus ddiwallu anghenion a bodloni dyheadau eu poblogaeth leol, rhaid cydnabod yr heriau hyn a mynd i'r afael â hwy. Fel y dywedwyd yn ein cyflwyniad, yr unig ffordd hyfyw o sicrhau bod hynny'n digwydd yw drwy symud y pwyslais o ran gwasanaethau cyhoeddus tuag at gydgyhyrchu ac atal: gan lunio a gweithredu datrysiadau sy'n cynnal lles hirdymor ac sy'n atal yn hytrach nag ymateb i sefyllfaoedd anodd. Yn ei dro, dim ond mewn ysbryd o bartneriaeth â dinasyddion a chymunedau eu hunain y gellir gwneud hyn.

¹¹ Gweler 'sylwadau agoriadol' gan Paul Johnson yn nodyn briffio datganiad hydref 2013 SAC <http://www.ifs.org.uk/projects/423>

7.4 Rhennir y problemau sy'n wynebu'r sector cyhoeddus yng Nghymru a'r angen i wneud y newid hwn gan systemau sector cyhoeddus eraill ar draws y byd datblygedig a democrataidd. Felly, mae llywodraethau eraill yn cymryd yr un camau diwygio cyffredinol a argymhellir yn ein hadroddiad.¹² Mae gwneud hynny, sef cydnabod problemau systemig difrifol a'r angen am newid radical, yn arwydd o aeddfedrwydd a chryfder, nid gwendid neu fethiant.

Ein canfyddiadau

7.5 Yn gyffredinol, daethom i'r casgliad canlynol:

- **Mae'r sector yn orlawn ac yn rhy gymhleth i ymdopi â'r pwysau difrifol y bydd yn parhau i'w hwynebu.** Ceir gormod o sefydliadau cyhoeddus, ac mae eu rhyngberthnasau yn rhy gymhleth. Mae hyn yn wir am strwythurau ffurfiol a'u cydberthnasau, ac am bartneriaethau a threfniadau cydweithredol llai ffurfiol;
- **Mae llawer o sefydliadau cyhoeddus yng Nghymru yn rhy fach.** Er bod rhai ohonynt o bosibl yn perfformio'n dda (a rhai sefydliadau mawr o bosibl yn perfformio'n wael), mae'r rhai llai yn wynebu risgiau lluosog a difrifol i brosesau llywodraethu a darparu sy'n debygol o waethygu yn y tymor canolig;
- **Mae llawer o sefydliadau'n ymateb yn araf i bwysau am newid.** Mae eu trefniadau llywodraethu mewnol a threfniadau partneriaethau yn aml yn amwys ac annigonol; a dim ond yn achlysurol y mae eu systemau ymgysylltu â'r cyhoedd, archwilio a chraffu ffurfiol yn effeithiol ar y gorau. O ganlyniad, mae dulliau arloesol o ddarparu gwasanaethau a sicrhau arfer da gweithredol yn lledaenu'n araf;
- **Nid yw gwerthoedd na diwylliannau o fewn y sector cyhoeddus yng Nghymru yn gyson â'r heriau presennol a heriau'r dyfodol.** Yn rhy aml, maent yn arwain at blwyfoldeb, ymagwedd amddiffynnol ac ynysu yn hytrach nag arloesedd, hyblygrwydd ac ymatebolrwydd. Ac er bod rhai arweinwyr gwych yn y sector cyhoeddus, nid oes digon yn cael ei wneud i'w recriwtio a'u cadw, nac i nodi a datblygu darpar arweinwyr;
- **Mae perfformiad ein prif wasanaethau cyhoeddus yn wael a thameidiog,** ac yn sicr nid yw'n ddigonol i ateb yr heriau a wynebier. Yn yr un modd, gall fod diffyg uchelgais o ran y ffordd y mae gwasanaethau cyhoeddus yn rheoli perfformiad ac mae'n gymhleth heb reswm. Mae angen newid i gynnal atebolrwydd a llywio gwelliant.

7.6 Mae'r problemau'n systemig. Maent yn effeithio ar y sector cyhoeddus cyfan, a rhaid iddynt gael eu deall a'u datrys yn briodol. Bydd ymrwymiad i newid ar bob lefel ar draws y sector cyhoeddus yn hollbwysig i oresgyn y problemau hyn. Yn yr un modd, mae angen i Lywodraeth Cymru a Chynulliad Cenedlaethol Cymru fynd ar drywydd y

¹² Gweler, er enghraifft, *Dod drwy'r gwaethaf?* Golwg ar wasanaeth cyhoeddus gwledydd bychain mewn cyfnod o lymder Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru 2025 / Ymddiriedolaeth Carnegie UK, 2013.

newidiadau angenrheidiol i bolisi a deddfwriaeth mewn modd systemig a chynhwysfawr. **Ni ddylent fynd i'r afael â rhai gwendidau ond nid rhai eraill, nac ychwaith ddewis a dethol o blith yr argymhellion a wnawn.**

- 7.7 Credwn fod y problemau a nodwyd yn cydberthyn. Ar hyn o bryd, maent yn ategu ei gilydd, gan greu sefyllfa na ellir mynd i'r afael â hi drwy ddiwygio tameidiog neu ymylol.
- Mae cynllun a strwythur y sector cyhoeddus yn creu ac yn gwaethygu problemau mwy cyffredinol o ran llywodraethu a darparu. Mae'r sector cyhoeddus yng Nghymru yn rhy gymhleth a gorlawn. Canlyneb y sefyllfa orlawn hon yw bod llawer o sefydliadau yn fach gyda'r risgiau a ddaw yn sgîl hynny o ran capasiti, arweinyddiaeth, gwydnwch, hyblygrwydd a chost;
 - Mae'r materion hyn o ran cynllun a strwythur yn golygu nad oes gan y rhai sydd mewn sefydliadau ddigon o le, amser na chapasiti i weithredu'n dda ac yn strategol. Efallai fod gan eu systemau a'u gwerthoedd ddiffygion hunangyfnerthol. Er enghraifft, mae system rheoli perfformiad nad yw'n cynhyrchu gwybodaeth dryloyw na pherthnasol yn cynnal arferion llywodraethu ac atebolrwydd gwael heb unrhyw her i wella darpariaeth. Mae hefyd yn helpu i atgyfnerthu diwylliannau ac ymddygiadau sy'n pwysleisio parhad, ynysoldeb ac amharodrwydd i fentro.
- 7.8 Yn gryno, mae'r gwendidau strwythurol yn y sector cyhoeddus yng Nghymru yn peri risg o greu amgylchedd lle na all ac ni fydd sefydliadau yn gwella eu harferion llywodraethu a darparu gwasanaethau yn gyson: nid oes ganddynt y bobl, na'r prosesau, na'r systemau i wneud hynny. Yn lle hynny, gallant gael eu dal mewn cylch o arferion rheoli perfformiad gwan, llywodraethu goddefol a diwylliannau sy'n amharod i fentro - cylch a all fod yn anodd ei dorri unwaith y caiff ei sefydlu.
- 7.9 Nid ydym o'r farn bod y gwendidau hyn yn gymwys i bob sefydliad yn y sector cyhoeddus. Cawsom dystiolaeth a ddangosodd fod rhai yn cael eu harwain a'u rheoli yn eithriadol o dda, a'u bod wedi llwyddo i osgoi llawer o'r problemau i raddau helaeth. Ac eto mae pob sefydliad yn agored i'r pwysau a ddisgrifiwyd gennym. Cyhyd ag y bydd y sector cyhoeddus yn cael ei strwythuro a'i reoli fel y mae, mae risgiau difrifol y bydd y problemau'n parhau neu'n codi am y tro cyntaf. Credwn fod problemau o'r fath yn egluro i raddau helaeth nifer o'r methiannau llywodraethu difrifol, ac ymyriadau llywodraeth Cymru, dros y blynyddoedd diwethaf, yn ogystal â'r lefelau perfformiad 'gwael a thameidiog' a ddisgrifiwyd gennym ym Mhennod

Dolenni adborth

- 7.10 Mae'r problemau a ddisgrifiwyd gennym hefyd wedi tueddu i atal newid effeithiol a systemig i drefniadau llywodraethu a darpariaeth yn y sector cyhoeddus, neu wedi tueddu i herio'r ffyrdd cyfredol o weithio. Mae dau reswm dros hyn.

- Mae llawer o sefydliadau sy'n darparu yn cael eu rhwystro gan gyfuniad o'r problemau a ddisgrifiwyd gennym. Yn yr un modd ag y mae prinder lle neu adnoddau i fynd i'r afael â'u heriau strategol eu hunain, ymddengys hefyd na allant ystyried na herio'r problemau systemig a nodwyd gennym yn yr adroddiad hwn mewn ffordd effeithiol. Dangosodd llawer o'r dystiolaeth a gawsom gan ddarparwyr gwasanaethau eu bod yn cael trafferth i sicrhau bod y system yn gweithio fel y mae ar hyn o bryd: er eu bod yn cydnabod ei diffygion sylfaenol, nid oeddent wedi ymdrechu i'w herio. Un sylw rheolaidd oedd nad oedd digon o gyfleoedd i drafod heriau ac amcanion strategol cyffredin, a bod y rhai a oedd yn bodoli yn aml yn ymdrin â materion manwl a rheoli rhaglenni penodol¹³;
- Mae Llywodraeth Cymru wrth gwrs yn rhan annatod o system y sector cyhoeddus. Mae'n agored i'r un pwysau ag y mae cynllun y system yn eu creu, er eu bod ar ben arall y gadwyn gwneud polisiau. Mae'r un angen i reoli cydberthnasau cymhleth - a'r effaith a gaiff hyn ar lywodraethu a diwylliant - unwaith eto yn atal newid eang a systemig i bob golwg. Er enghraifft, ymateb cyffredin Llywodraeth Cymru dros y blynyddoedd diwethaf i broblemau o ran maint a gallu, ac i gylchoedd gwaith sefydliadol sy'n gorgyffwrdd, fu argymell neu ragnodi trefniadau cydweithio rhwng darparwyr gwasanaethau. Mewn egwyddor, mae hynny'n gwbl rhesymol, ond fel y gwelsom ym Mhennod 2, mae hynny weithiau wedi cael ei ystyried mewn modd tameidiog ac anghyflawn. Yn yr un modd, mae Llywodraeth Cymru wedi ymateb i faterion yn ymwneud â pherfformiad gwael a thameidiog drwy bennu targedau newydd penodol neu orfodi gofynion manwl newydd cyffredinol. Yn hynny o beth, gall ymatebion polisi cenedlaethol ychwanegu at gymhlethdod cyffredinol, a pheri risg o waethygu'r problemau y maent yn ceisio eu datrys.

Crynodeb o'r problemau

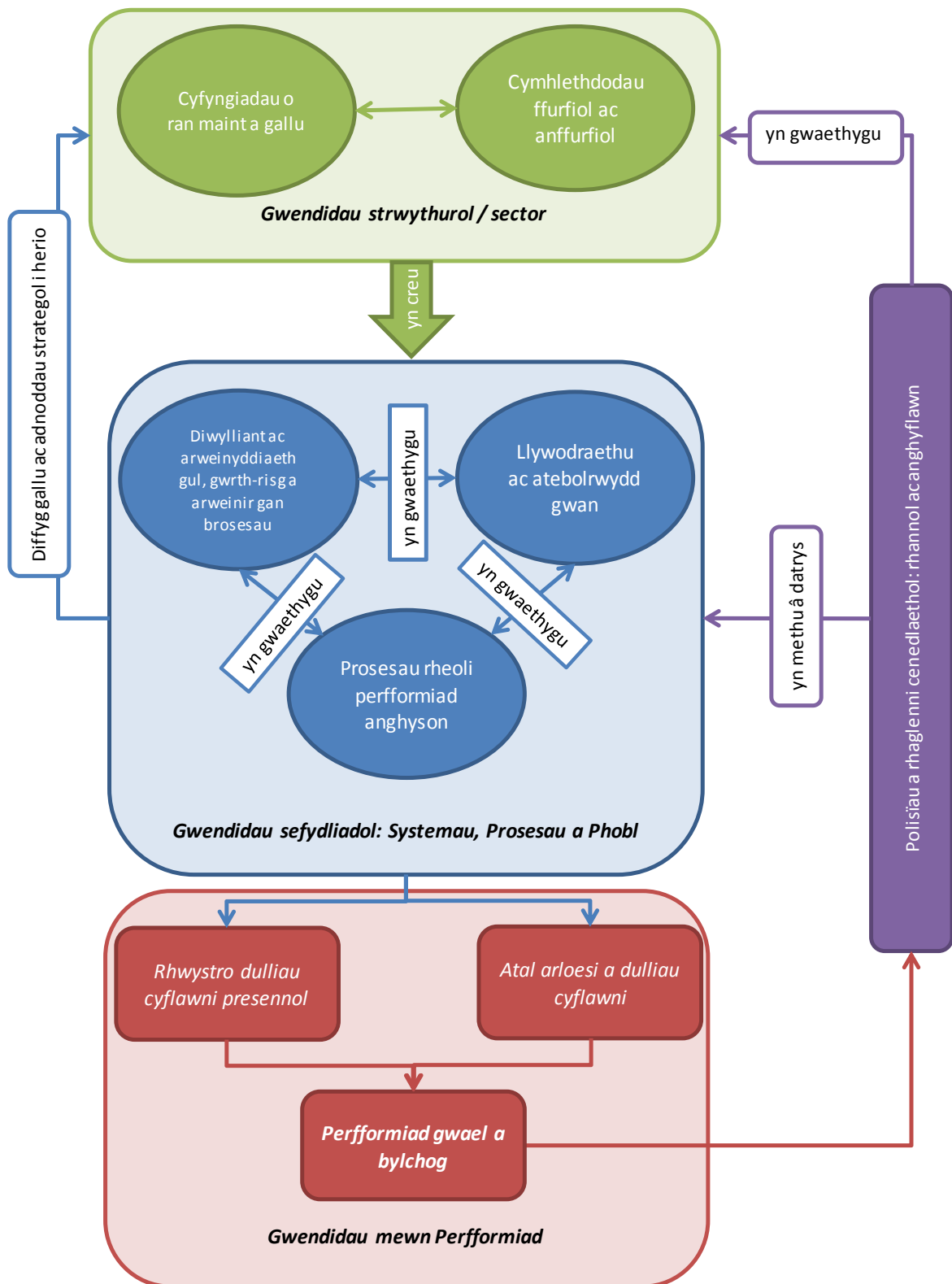
7.11 Yn gyffredinol, ymddengys fod y Sector Cyhoeddus yng Nghymru yn y sefyllfa ganlynol:

- **Mae cynllun a strwythur y sector cyhoeddus yn golygu cydberthnasau gorgymhleth rhwng gormod o sefydliadau, y mae rhai ohonynt yn rhy fach;**
- **Mae hynny'n creu ac yn cynnal gwendidau sylweddol o ran llywodraethu, rheoli perfformiad a diwylliant sefydliadol, neu o leiaf yn peri risg sylweddol o wneud hynny;**
- **Mae'r gwendidau hynny yn atgyfnerthu ei gilydd ac yn anodd eu dileu yn fewnol;**
- **Y canlyniad yw perfformiad gwael a thameidiog am fod dulliau darparu yn gwella'n rhy araf ac mewn modd anghyson, ac am nad oes 'llaw weladwy' yn llywio gwelliant;**
- **Enghreifftiau achlysurol a welir o ddeialog strwythurol ynghylch diwygio'r system ac felly nid yw'n cefnogi'r newid angenrheidiol tuag at gyd-gynhyrchu ac atal;**

¹³ Er enghraifft, dystiolaeth lafar ym Mwrdd Arwain Rhanbarthol Gogledd Cymru, 19 Gorffennaf 2013.

- Gall mentrau polisi cenedlaethol, yn anfwriadol, waethygu'r problemau sylfaenol y maent yn ceisio eu datrys.

7.12 Mae'r problemau hyn yn creu cylch hunanbarhaol a ddangosir yn y diagram isod.



- 7.13 Anghywir fyddai honni bod un diagnosis, yn ddieithriad, yn gymwys i'r sector cyhoeddus yn ei gyfanrwydd drwy'r amser. Fel y dywedwyd, mae rhai sefydliadau wedi llwyddo i osgoi ei effeithiau gwaethaf; a, hyd yma, mae llawer wedi gwneud yn dda i reoli dan bwysau ariannol difrifol. Y peth i'w gofio yw nad yw'r trefniadau presennol yn arwain yn ddieithriad at lywodraethu gwael a systemau darparu gwan, ond eu bod yn tueddu i wneud hynny. Maent yn creu risgiau a phwysau y bydd y sefydliad cyffredin yn y sector cyhoeddus yn ildio iddynt yn rhy hawdd o lawer ac sydd, oherwydd y cysylltiadau rhyngddynt, yn anodd dianc rhagddynt oddi mewn.
- 7.14 At hynny, **mae'r risgiau hynny yn rhwym o gynyddu wrth i bwysau deuol caledi a newid demograffig barhau i wasgu.** Bydd y pwysau hynny yn golygu nid yn unig na fydd digon o adnoddau i ateb y galw cynyddol am wasanaethau yn y dyfodol cymharol agos. Byddant hefyd yn gwaethgu'r problemau systemig a ddisgrifiwyd, yn yr ystyr y byddant yn cynyddu'r angen i reoli'r ddarpariaeth reolaidd a'r ymdeimlad bod sefydliadau yn cael eu cynnal yn ddigynfnewid. **Mewn geiriau eraill, gyda threigl amser mae'r gwendidau hunanbarhaol hyn a ddisgrifiwyd yn debygol o dyfu'n gryfach a bydd yn anos mynd i'r afael â hwy.**

Mae angen cymryd camau gweithredu brys a radical cyn ei bod yn rhy hwyr.

Ailddiffinio'r sector cyhoeddus

- 7.15 Yn gyffredinol, rhaid anelu'n llawer uwch na sicrhau bod y sector cyhoeddus yn perfformio fymryn yn well nag y mae ar hyn o bryd. Er mwyn goroesi pwysau ariannol hirdymor a newidiadau demograffig, rhaid gwneud llawer mwy na chyflawni ychydig mwy o arbedion o'r system darparu gwasanaethau cyhoeddus sydd ar waith nawr. Ni fydd hynny'n ddigonol; ar y gorau, bydd ond yn gohirio'r anochel.
- 7.16 Yn lle hynny, ac fel y disgrifiwyd gennym ym Mhennod 1, mae angen ailddiffinio diben a natur sylfaenol gwasanaeth cyhoeddus. Prif nodweddion yr ailddiffiniaid hwnnw yw:
- Cydweledigaeth gliriach ac ymdeimlad o ddiben cyffredin rhwng llywodraeth ar bob lefel, dinasysddion a chymunedau;
 - Ffocws llawer cryfach ar gydgynghyrchu gyda dinasysddion a chymunedau er mwyn nodi a gweithredu ffyrdd o gyflawni'r canlyniadau hynny;
 - O ganlyniad, pwyslais llawer cryfach ar alluogi, grymuso ac atal wrth gynllunio a darparu gwasanaethau cyhoeddus.
- 7.17 Fel y cydnabuwyd mewn sawl gwlad arall ledled y byd, dyma'r unig ffordd o gynnal gwasanaethau cyhoeddus hyfyw, o ansawdd uchel. Ni all unrhyw system sector cyhoeddus barhau i ateb y galw cynyddol am wasanaethau ymatebol cost uchel gan ddefnyddio adnoddau real sy'n lleihau; rhaid newid y pwyslais i leihau'r galw am wasanaethau o'r fath drwy atal a chydgynghyrchu. Hyd yn oed pe na bai'r pwysau

hynny'n bodoli, byddai dadl gref mewn egwyddor dros wneud y math hwn o newid ac ailgysylltu llywodraeth a gwasanaethau cyhoeddus yn agosach â'r rhai y maent yn eu gwasanaethu, yn enwedig mewn gwlad fach. Mae poblogaethau sy'n heneiddio a chyllidebau sy'n lleihau yn golygu bod y ddadl honno'n hollol ddiamheuol.

- 7.18 Ni ellir gwneud newid o'r fath oni bai bod lle i ddatblygu'r newid, y systemau sydd eu hangen i'w reoli, yr arweinyddiaeth sydd ei hangen i'w lywio a'r gwerthoedd sy'n ei ategu. Hynny yw, rhaid i'r diwygiadau eang a dwfn i drefniadau llywodraethu a darparu gwasanaethau cyhoeddus a argymhellwyd gennym yn ein hadroddiad ddigwydd yn gyntaf cyn y gellir gwneud y newid hynny. **Nid oes gennym unrhyw amheuaeth na fydd y sector cyhoeddus yng Nghymru yn gallu ailddiffinio gwasanaeth cyhoeddus fel y mae'n rhaid iddo ei wneud oni wneir y diwygiadau hyn.**

Torri'r cylch

- 7.19 I gyflawni'r newid sylfaenol hwnnw, rydym wedi cynnig yn ein hadroddiad y dylid cynnal archwiliad cyflawn o'r modd y caiff gwasanaethau cyhoeddus eu rheoli, eu harwain a'u darparu. Yn gynharach yn y bennod hon gwnaethom ddisgrifio cylch o broblemau a gwendidau cydberthynol sy'n atgyfnerthu ei gilydd. Nod ein cynigion yw torri'r cylch ar bob cam:

- Yn gyntaf, **rydym yn cynnig y dylid lleihau cymhlethdod y sector cyhoeddus** drwy symleiddio atebolrwydd, dileu achosion o ddyblygu, symleiddio partneriaethau a gwneud defnydd gwell o lawer a mwy dewisol o gydweithredu, a manteisio i'r eithaf ar y synergedd rhwng sefydliadau, gan gynnwys y gwasanaethau a ddarperir a swyddogaethau 'cefn swyddfa';
- Yn ail, **rydym yn cynnig y dylid cynyddu capasiti awdurdodau lleol** drwy uno'r rhai sy'n bodoli nawr. Bydd hynny'n gwrthsefyll problemau difrifol sefydliadau bach, ac yn hwyluso'r gwaith o integreiddio gwasanaethau a gwaith partneriaeth;
- Yn drydydd, **rydym yn cynnig ystod o fesurau i atgyfnerthu systemau llywodraethu, craffu ac atebolrwydd**. Mae'r rhain yn cynnwys gwneud trefniadau llywodraethu yn llai amwys ac yn fwy cadarn, a gwneud trefniadau craffu yn fwy effeithiol ac yn fwy cyson â dulliau atebolrwydd eraill. Gyda'i gilydd mae'r rhain yn gwneud y sefydliadau yn fwy ymatebol i newid, ac yn golygu y bydd trefniadau craffu ac atebolrwydd yn llywio gwelliant yn effeithiol. Bydd hynny'n arwain at fwy o gyfle i ddarparwyr gwasanaethau weithio mewn modd cydgynhyrchol â dinasgyddion a chymunedau i wella lles unigol a chyfunol, yn hytrach nag ymateb i broblemau wrth iddynt godi;
- Yn bedwerydd, **rydym yn cynnig dulliau newydd a mwy cydlynol o arwain**, o ran recriwtio'r arweinwyr gorau, datblygu'r rhai sydd gennym a nodi eu holynwyr. **Rydym hefyd yn awgrymu y dylid uno diwylliannau sefydliadol a'u seilio ar gyfres o werthoedd gwasanaeth cyhoeddus a rennir, sy'n gydweithredol ac sy'n canolbwyntio ar y dinesydd, yn hytrach nag amcanion sefydliadol cul;**

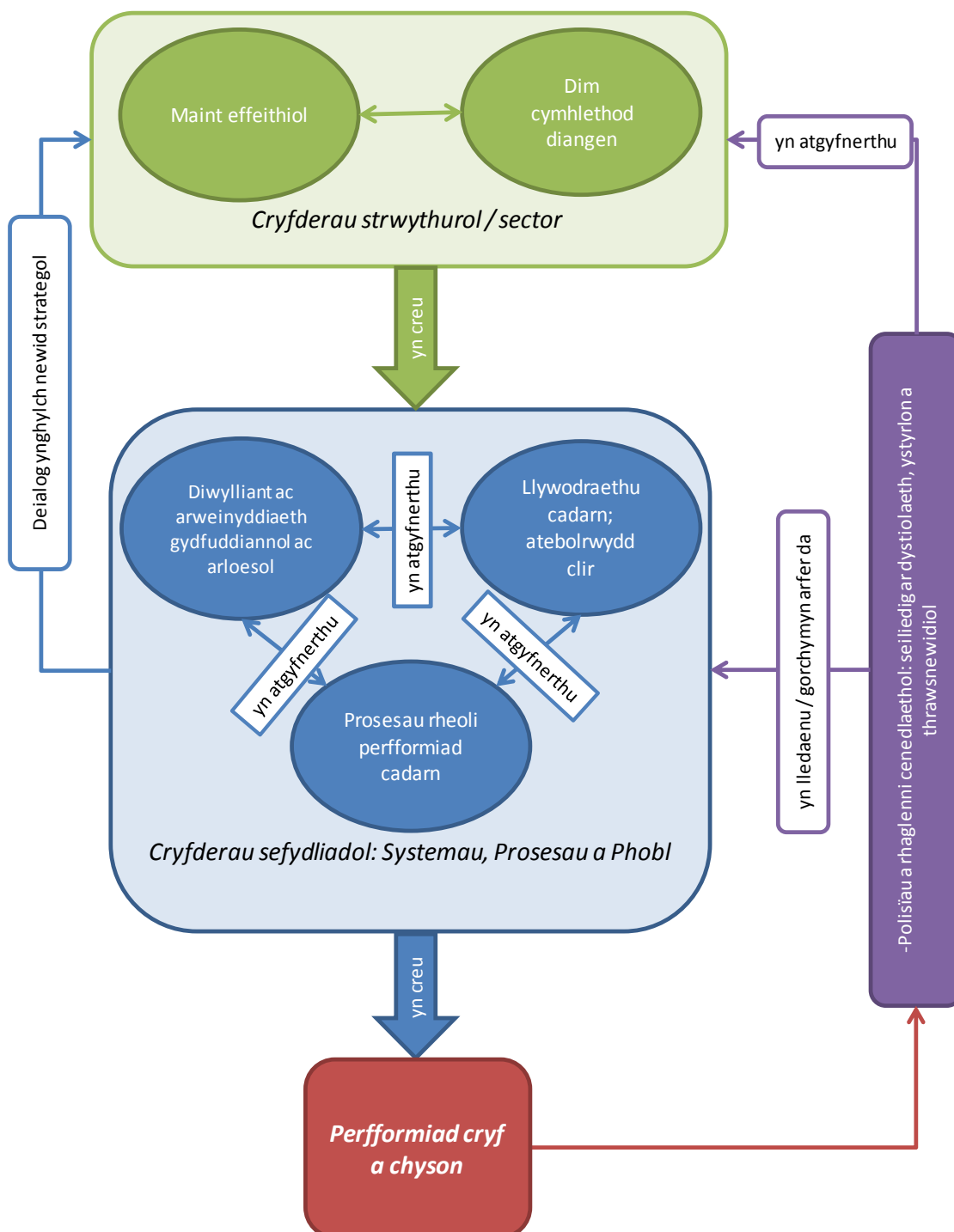
- Yn bumed, **rydym yn cynnig dulliau newydd a symlach o reoli perfformiad**. Bydd hyn yn creu diben cliriach i unigolion a sefydliadau drwy gyfres unigol a chryno o ganlyniadau cenedlaethol, gyda phartneriaethau lleol a sefydliadau yn bwydo i mewn iddynt, ac wedi'u hategu gan feincnodau rhyngwladol diamwys. Byddai hyn yn lleihau cymhlethdod, yn cynyddu eglurder ac yn osgoi dryswch; Byddai'n meithrin ymdeimlad o ddiben a rennir mewn gwasanaethau cyhoeddus, tra'n caniatáu i ddarparwyr gwasanaethau hefyd fod yn hyblyg i ddiwallu anghenion a bodloni blaenoriaethau'r rhai a wasanaethant. Yn gyffredinol, byddai'n creu 'llaw weladwy' effeithiol: gan lywio gwelliant drwy atebolrwydd am berfformiad wedi'i fynegi mewn ffyrdd tryloyw a diamwys;
- Yn olaf, **mae prif ffrydio a gwella'r defnydd o ddata a phrosesau digidol/TGCh** yn rhan annatod o'n rhaglen newid. Bydd hyn yn gwella'r broses o gynllunio, rheoli a darparu gwasanaethau, ac felly yn rhyddhau gwariant cyhoeddus i ddiogelu swyddi a gwasanaethau yn y rheng flaen.

7.20 Nid ydym yn diystyru'r heriau cenedlaethol a lleol o ran gweithredu ein cynigion. **Ond rydym yn glir bod angen iddynt gael eu rhoi ar waith yn gyflym, yn gydlynol ac yn effeithiol.** Mae problemau cysylltiedig a hunangyfnherthol yn galw am atebion sydd yr un mor gydlynol a chefnogol i'r ddwy ochr. Pe bai ond rhai o'r cynigion yn cael eu rhoi ar waith, byddai rhai o'r gwendidau cyfredol yn parhau. Byddai hynny'n tanseilio'r newidiadau hynny a gyflwynwyd ac yn gadael y cylch negyddol hunanbarhaol yn gyflawn.

7.21 Cynllunnir ein cynigion **fel eu bod yn atgyfnerthol i'r ddwy ochr a dylid eu rhoi ar waith yn eu cyfanrwydd**. Mae tri dimensiwn pwysig i hyn:

- Nod ein hargymhellion ar gynllun a strwythur y sector cyhoeddus - yn enwedig o ran maint, cymhlethdod a rheoli perfformiad yn genedlaethol - yw rhyddhau adnoddau o fewn sefydliadau i fynd i'r afael yn fwy effeithiol ag anghenion a blaenoriaethau'r rhai a wasanaethant. Maent yn ceisio creu mwy o le i wneud hynny drwy leihau'n sylweddol yr angen i neilltuo amser ac adnoddau i reoli a llywio'r system gwasanaeth cyhoeddus;
- Byddai ein cynigion ar faterion sefydliadol - llywodraethu, arwain a rheoli perfformiad yn lleol yn galluogi sefydliadau gwasanaethau cyhoeddus i ddefnyddio'r gallu strategol hwnnw mewn ffordd effeithiol a chyson a chefnogi deialog mwy effeithiol a strategol ar ddiwygio'r sector cyhoeddus, yn bennaf drwy weithredu'r cynigion yn ein hadroddiad;
- Yn olaf, bydd ein hargymhellion ynghylch rôl Llywodraeth Cymru yn sicrhau ei bod yn gweithredu i gynnal y diwygiadau eraill gan gynnwys darparu arweinyddiaeth strategol, lledaenu arfer da a chynnal y gofod y mae sefydliadau eraill yn gweithredu ynddo gan beidio ag ymwneud mwyach â manylion y modd y mae sefydliadau'n gweithredu ac yn cydweithio, oni bai fod tystiolaeth o fethiant difrifol.

7.22 Ni fydd dim o'r dimensiynau diwygio hyn yn gweithio heb y ddau arall. Ni fyddai diben creu gofod na all arweinwyr na sefydliadau ei ddefnyddio; ac ni fyddai diben datblygu arweinyddiaeth system a gwerthoedd a rennir pe bai polisïau a rhaglenni cenedlaethol, sy'n anfwriadol, yn hyrwyddo gwaith byrdymor a gweithio mewn seilos, yn eu rhwystro. I'r gwrthwyneb, bydd eu gweithredu gyda'i gilydd yn creu cylch rhinweddol hunanbarhaol. Ar ffurf graffeg, byddai'n edrych fel hyn:



Gweithredu'r Rhaglen Newid

- 7.23 Credwn ein bod wedi nodi achos cymhellol dros newid radical ym mhob rhan o'r sector cyhoeddus. Mae ein hargymhellion yn nodi'r hyn y dylai'r rhaglen newid ei gwmpasu; a pham y credwn y dylid gweithredu ein hargymhellion fel pecyn cydlynol. Yn ein barn ni, bydd hyn yn golygu y bydd y rhaglen newid yn para rhwng tair a phum mlynedd.
- 7.24 Rhaid i'r rhaglen newid gael ei gweithredu mewn modd cydlynol ac yn gyflym, ac er mwyn nodi datrysiadau cydgyfnerthol i'r problemau hunanbarhaol y mae'r sector cyhoeddus yn eu hwynebu. Rhaid sicrhau arweinyddiaeth gadarn gan Lywodraeth Cymru a'r sector cyhoeddus ehangach ar gyfer hyn. Bydd hefyd yn golygu bod angen rheoli rhaglenni a phrosiectau ar lefelau cenedlaethol, lleol a sefydliadol.
- 7.25 Mater i Lywodraeth Cymru a'r sector cyhoeddus ehangach yw manylion o'r fath. Ond, heb unrhyw amheuaeth, yr heriau a ddisgrifiwyd gennym yw'r materion mwyaf difrifol y mae'r sector cyhoeddus wedi'u hwynebu yn yr oes hon; ac yn yr un modd, y newidiadau sylweddol a argymhellwyd gennym yw'r rhai pwysicaf a mwyaf hanfodol. Bydd hynny'n galw am ymgysylltiad ac ymrwymiad llawn ar y lefelau uchaf oll ym mhob rhan o'r sector cyhoeddus.
- 7.26 Credwn y dylai systemau presennol weithredu hyn. Fel y soniwyd ym Mhennod 4, dylai Cyngor Partneriaeth Cymru gynhyrchu a chynnal ymrwymiad ac arweinyddiaeth wleidyddol ar gyfer y rhaglen newid; a dylai Grŵp Arwain y Gwasanaeth Cyhoeddus (PSLG) gael rôl gydgyssylltiedig.
- 7.27 Bydd llywodraethu a rheolaeth gadarn yr un mor bwysig o dan y lefel honno: ni ellir gadael i newid ddatblygu neu ddigwydd mewn ffordd dameidiog; a rhaid i atebolrwydd am gyflawni newid fod yn glir a diamwys yn gyson. Heb hynny, bydd y rhaglen newid yn methu. Mae llawer o'n hargymhellion yn cyfeirio at newid trawsnewidiol - i sefydliadau, strwythurau, systemau a gwerthoedd - ac yn golygu y bydd sawl partner yn cydweithio. Mae angen rheoli'r rheini a sicrhau bod rheolwyr prosiect a bwrdd rhaglen o'r radd flaenaf yn eu cyflawni. Rhaid i bob prosiect gael uwch reolwr prosiect profiadol, sy'n gyfrifol am gyflawni'r gofynion allweddol ar amser ac o fewn y gyllideb. Mae llawer o'n hargymhellion yn creu prosiectau a ddylai gael eu gweithredu yn y ffordd hon; yn y drefn y maent yn ymddangos yn ein hadroddiad, maent fel a ganlyn:
- Integreiddio iechyd a gofal cymdeithasol i oedolion yn gyson ac effeithiol; (Pennod 2)
 - Uno Cyngor Sir Powys a Bwrdd Addysgu Iechyd Powys; (Pennod 2)
 - Creu un Sefydliad Cydwasanaethau ar gyfer y sector cyhoeddus; (Pennod 2)

- Ailstrwythuro llywodraeth leol drwy uno awdurdodau presennol, ac ehangu cyngorau cymuned; (Pennod 3)
- Sefydlu a gweithredu strategaeth ddigidol a TGCh i Gymru; (Pennod 4)
- Sefydlu canolfan arwain a datblygu gwasanaethau cyhoeddus newydd; (Pennod 5)
- Diffinio a gweithredu fframwaith perfformiad cenedlaethol newydd. (Pennod 6)

7.28 Rydym wedi nodi terfynau amser dangosol ar gyfer cwblhau'r prosiectau hyn. Byddem yn disgwyl i'r byrddau prosiect hefyd ddiffinio cerrig milltir canolraddol, ac i gyflwyno adroddiadau yn rheolaidd i fwrdd y rhaglen ar gynnydd. Ond ni ddylai hynny atal cynnydd cynharach yn fwy lleol gan y rhai sydd â'r weledigaeth a'r ewyllys i fod yn flaengar a helpu i lywio newid ehangach. Fel y disgrifiwyd ym Mhennod 3, gall awdurdodau lleol wneud llawer yn awr i gysoni eu strwythurau a'u gweithrediadau cyn iddynt uno'n ffurfiol. Ar y mater hwn, credwn y dylid cefnogi a chymell y rhai sy'n mabwysiadu hyn yn gynnar ac sy'n fodlon gwneud ymrwymiad o'r fath.

7.29 Gellir gweithredu ein hargymhellion eraill drwy systemau sydd eisoes yn bodoli. Mae llawer ohonynt yn gyfystyr ag arferion neu weithdrefnau y credwn y dylent, yn ddieithriad, gael eu mabwysiadu, yn hytrach na newidiadau trawsnewidiol. Dylid eu gweithredu cyn gynted â phosibl, heb fod angen yr un dull rheoli prosiect llawn. Serch hynny, bydd bwrdd y rhaglen am fonitro a llywio cynnydd wrth weithredu'r argymhellion hyn hefyd.

7.30 Yn y pen draw, cyfrifoldeb Llywodraeth Cymru fydd sicrhau bod y diwygiadau a nodwyd yn cael eu gweithredu'n brydlon, yn effeithiol ac yn gydlynol fel pecyn cysylltiedig. Byddem yn disgwyl i Weinidogion Cymru wneud adroddiadau rheolaidd am gynnydd cyffredinol, ac i'r Cynulliad eu dwyn i gyfrif am hynny mewn ffyrdd sy'n adlewyrchu pwysigrwydd mawr y newidiadau a wneir.

Cynnal newid

7.31 Sefydlwyd ein Comisiwn er mwyn ystyried y trefniadau presennol ar gyfer gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru a chynnig model newydd. Rydym wedi gwneud argymhellion penodol ac arwyddocaol drwy'r adroddiad hwn i gyd. Mae'r rhain yn argymhellion trawsnewidiol, nid cynyddol, a rhaid eu gweithredu fel y cyfryw. Yn benodol, rydym yn ymwybodol iawn na ddylid caniatáu i'r problemau a nodwyd gennym ailymddangos yn raddol nac yn ddirgel. Rhaid i'r diwygiadau a argymhellir gennym fod yn gynaliadwy a rhaid eu hymgorffori mewn trefniadau ffurfiol a strwythurol yn ogystal â'r ffordd y mae llunwyr polisi, deddfwyr, rheoleiddwyr a darparwyr gwasanaethau yn meddwl am y sector cyhoeddus a gwasanaethau cyhoeddus yn yr ystyr ehangaf; a'r ffordd y byddant yn mynd i'r afael â heriau a phwysau yn y dyfodol. Felly rydym wedi ceisio llunio rhai egwyddorion a ddylai

barhau i lywio trefniadau llywodraethu Cymru wrth i'r rhain ddatblygu dros amser.

7.32 Daethom i'r casgliad y dylai'r egwyddorion ar gyfer diwygio gwasanaethau cyhoeddus fod fel a ganlyn:

- **Cynnal sefydlogrwydd.** Dim ond unwaith mewn cenhedlaeth y dylid gwneud diwygiadau o'r maint a gynigir gennym ni,, ac mae angen amser arnynt i ymsefydlu. Ni ddylid gwneud rhagor o newidiadau mawr i drefniadau llywodraethu na strwythur y sector cyhoeddus yn y dyfodol agos, heblaw am unrhyw newidiadau a allai godi o ganlyniad i ddiwygiadau i'r setliad datganoli. Mae'r newidiadau a gynigiwn yn sylfaenol ac yn ysgubol. Bydd yn cymryd amser i'w gweithredu, hyd yn oed gydag arweinyddiaeth gadarn a rhaglen lywodraethu. Bydd yn cymryd mwy fyth o amser i'w hymgorffori'n llawn a chael budd ohonynt;
- **Sicrhau symrlrwydd.** Mae llawer o'r problemau a nodwyd gennym yn deillio o duedd o fewn y sector cyhoeddus i lunio mecanweithiau newydd (fel partneriaethau, strwythurau craffu, trefniadau rheoleiddio, cynlluniau grant neu gyfundrefnau perfformio) er mwyn cyflawni dibenion penodol neu flaenoriaethau sy'n dod i'r amlwg. Byddai wedi bod a bydd yn parhau i fod yn well o lawer cadw cyfres symlach a mwy cydlynol o strwythurau ac arferion, a'u haddasu drwy gonsensws er mwyn ymateb i ddibenion a phwysau o'r fath. Y cwestiwn cyntaf y dylid ei ofyn bob amser yw - sut y gallwn wneud hyn gan ddefnyddio mecanwaith sy'n bodoli eisoes?
- **Ennyn ymddiriedaeth.** Mae gormod o egni ac adnoddau wedi'u defnyddio yn sgil achosion o ddyblygu, amheuaeth a thensiwn rhwng gwahanol rannau o'r sector cyhoeddus. Mae gwahanol rannau o'r sector cyhoeddus yn cyflawni rolau gwahanol: llunio polisiau, ariannu, deddfu, rheoleiddio a rheoli prosesau darparu. Rhaid i'r rhain ategu ei gilydd mewn ffordd glir a chyson a rhaid eu seilio ar gydberthnasau lle ceir ymddiriedaeth a pharch ar bob ochr, yn seiliedig ar weledigaeth gyffredin a chyfres o flaenoriaethau cytûn;
- **Meithrin uchelgais.** Gall pob sefydliad ym mhob sector bob amser wella ymhellach a dysgu gan eraill i'w helpu i wneud hynny. Ond mae unrhyw ddiffyg ymddiriedaeth yn golygu bod sefydliadau, yn rhy aml o lawer, wedi methu gwella neu heb fanteisio ar y gallu i wella. Mae gweld bod angen gwella a chymryd rhan yn y broses wella yn arwydd o hyder a chryfder ac nid gwendid - yn y sector cyhoeddus fel mewn mannau eraill;
- **Parchu amrywiaeth.** Mae Cymru yn wlad fach ac amrywiol - yn ddaearyddol, yn gymdeithasol ac yn economaidd. Mae'n rhaid i ran helaeth o'r sector cyhoeddus adlewyrchu'r amrywiaeth hwnnw ac ymateb iddo, yn ogystal â'r amrywiol anghenion, blaenoriaethau a dyheadau sy'n deillio ohono. Mae angen iddo gael y lle a'r hyblygrwydd i wneud hynny, a rhaid parchu arbenigedd a barn y sawl sy'n gyfrifol. Os yw dewisiadau lleol yn real ac yn ychwanegu gwerth, dylent gael eu hadlewyrchu mewn penderfyniadau lleol. Ond nid oes angen i wasanaethau a

phrosesau safonol newid ac ni ddylent wneud hynny: mae hynny'n afresymol o blwyfol ac yn ddiangen o wastraffus;

- **Cadarnhau atebolrwydd.** Un o egwyddorion sylfaenol gwasanaeth cyhoeddus yw atebolrwydd ac ymatebolrwydd i ddinasyddion a chymunedau. Ond, yn rhy aml o lawer, tanseiliwyd hyn gan gyfrifoldebau gorgymhleth, gwybodaeth aneglur a threfniadau adrodd gwael. Rhaid dangos yn llawer cliriach pa sefydliad neu bartneriaeth sy'n gyfrifol am beth, i ba raddau y maent wedi cyflawni'r cyfrifoldeb hwnnw, a beth y gellir ei wneud er mwyn herio a newid hynny. Dim ond wedyn y bydd 'llaw weladwy' gyson ac effeithiol yn llywio gwelliant parhaus; a dim ond wedyn y bydd y weledigaeth o wasanaeth cyhoeddus yn seiliedig ar ymgysylltu â dinasyddion yn hytrach na dewis defnyddwyr yn cael ei gwireddu'n llawn.

I grynhoi

- 7.33 Sefydlwyd y Comisiwn hwn oherwydd pryderon am allu'r sector cyhoeddus yng Nghymru i fynd i'r afael â'r heriau a wynebir ganddo. Mae llawer o'n hadroddiad wedi ymhelaethu ar yr heriau hynny, a'r problemau sy'n atal y sector cyhoeddus fel y mae rhag mynd i'r afael â hwy mewn ffordd gynaliadwy ac effeithiol. Rydym wedi gwneud hynny mewn ffyrdd sydd, yn ein barn ni, yn adlewyrchu'r dystiolaeth eang ei chwmpas a gawsom a'r heriau mawr sydd o'n blaenau. Yn sgîl hyn, rydym wedi cynnig pecyn diwygio radical a chynhwysfawr yn cwmpasu sawl agwedd ar lywodraethu a darparu ar draws y sector cyhoeddus yng Nghymru.
- 7.34 Mae'r heriau yn ddifrifol ac mae angen dybryd i ddiwygio er mwyn mynd i'r afael â hwy. Ond ni ddylai'r angen hwnnw achosi anobaith ac ni ddylai fod yn achos anobaith. I'r gwrthwyneb, credwn fod gan Gymru y dalent, yr ymrwymiad a'r weledigaeth i wynebu a goresgyn y problemau hyn, a chreu sector cyhoeddus sy'n wirioneddol o'r radd flaenaf ac yn gynaliadwy. Fel gwlad fechan, rydym mewn sefyllfa well o lawer i fanteisio ar y cyfleoedd i integreiddio gwasanaethau cyhoeddus er mwyn cael gwared ar ddyblygu gwastraffus, manteisio i'r eithaf ar synergeddau a dod yn ddigon hyblyg i ymateb yn gyflym ac yn effeithiol i anghenion a blaenoriaethau dinasyddion a chymunedau. Eisoedd ceir enghreifftiau o Gymru yn darparu gwasanaethau o'r radd flaenaf ond rhaid i hyn ddod yn rhywbeth cyffredin, ac yn nid yn eithriad. A chredwn y bydd hynny'n digwydd os caiff ein diwygiadau eu harwain, eu rheoli a'u gweithredu'n briodol. Wedyn a dim ond wedyn y bydd capasiti ac ymrwymiad ein gweision sifil yn gallu datblygu.
- 7.35 Er mwyn rhoi ein cynigion ar waith, bydd angen arweinyddiaeth genedlaethol a lleol a bydd rhaid ymgysylltu'n weithredol â dinasyddion a chymunedau. Efallai y bydd hynny'n anodd ac yn heriol. Ond gellir ei wneud a rhaid ei wneud. Ar y telerau hynny y cyflwynwn ein canfyddiadau i Lywodraeth Cymru, Cynulliad Cenedlaethol Cymru a'r

sector cyhoeddus yng Nghymru. Nid yw'r rhai a wasanaethir ganddynt yn disgwyl nac yn haeddu dim byd llai.

Rhestr o Argymhellion

(Noder: Mae rhifau'r paragraffau yn cyfeirio at ein Hadroddiad Llawn ac mae'r argymhellion hyn yn dilyn trefn yr adroddiad hwnnw)

Cyflwyniad

Mae angen sicrhau newid sylweddol i berfformiad a darpariaeth gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru.

1. Rhaid i Lywodraeth Cymru gychwyn, arwain a rheoli rhaglen gynhwysfawr o newid er mwyn mynd i'r afael â chanfyddiadau ein hadroddiad. Rhaid i'r rhaglen hon ddechrau ar unwaith a bydd yn cymryd tair i bum mlynedd i'w chwblhau; rhaid iddi gael ei chyflawni mewn cydweithrediad agos â sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus ledled Cymru. (paragraff 1.26)
2. Rhaid i Lywodraeth Cymru greu rhestr o gyrff cyhoeddus datganoledig yng Nghymru a'i chynnal. (paragraff 1.31)

Cymhlethdod

Mae cydberthnasau yn y sector cyhoeddus yng Nghymru yn rhy gymhleth ac nid yw'r cymhlethdod hwn yn gwneud unrhyw les i Gymru. Rhaid symleiddio strwythurau, cydberthnasau a chyfrifoldebau cyrff sector cyhoeddus Cymru, a'r partneriaethau rhyngddynt, a rhaid egluro eu hatebolrwydd a manteisio ar y synergeddau rhyngddynt.

3. Rhaid i adolygiad Llywodraeth Cymru o waith archwilio, arolygu a rheoleiddio nodi ffyrdd o leihau cymhlethdod a sicrhau mwy o ffocws. (paragraff 2.27)
4. Rhaid i bob elfen o'r gwaith craffu, archwilio, arolygu a rheoleiddio fod yn ategol, yn gyson â'i gilydd ac yn gydgyfnerthol. (paragraff 2.28)

Systemau polisi cenedlaethol

5. Rhaid i drefniadau ariannu fod yn symlach a chanolbwyntio ar gyflawni canlyniadau. Erbyn diwedd blwyddyn ariannol 2016-17, rhaid sicrhau bod yr holl grantiau penodol a delir gan Lywodraeth Cymru i gyrff sector cyhoeddus naill ai:
 - Wedi'u cynnwys mewn arian heb ei neilltuo; neu
 - Yn ddarostyngedig i amodau llawer cliriach, sy'n canolbwyntio ar ganlyniadau, gan sicrhau y caiff grantiau penodol eu gwario mewn ffordd sy'n cyfrannu at ganlyniadau cenedlaethol neu ganlyniadau lleol; neu

- Yn cael eu cadw ar eu ffurf bresennol mewn achosion eithriadol yn unig. (paragraff 2.33)
6. Erbyn dechrau blwyddyn ariannol 2015-16, rhaid i Lywodraeth Cymru nodi sut y gall derbynyddion grantiau penodol gael mwy o ymreolaeth wrth eu defnyddio drwy ddangos eu gallu i sicrhau canlyniadau cadarnhaol drwy berfformiad cryf. (paragraff 2.34)
 7. Rhaid i Lywodraeth Cymru a Chynulliad Cenedlaethol Cymru wneud y canlynol:
 - Ystyried yr angen i gyflawni canlyniadau sy'n canolbwyntio ar ddinasyddion yn uniongyrchol wrth ddeddfu;
 - Adolygu deddfwriaeth bresennol i sicrhau ei bod yn symleiddio prosesau gwneud penderfyniadau yn y sector cyhoeddus yn hytrach na'u cyfyngu'n ddiangen neu eu cymhlethu; a naill ai ddiddymu darpariaethau o'r fath neu egluro eu hystyr a'u diben. (paragraff 2.37)

Dylai ffiniau helpu nid rhwystro

8. Rhaid i'r ffin rhwng Gwasanaeth Tân ac Achub De Cymru a Gwasanaeth Tân ac Achub Canolbarth a Gorllewin Cymru fod yn gyson â ffin Bwrdd Iechyd Prifysgol Abertawe Bro Morgannwg. (paragraff 2.44)
9. Rhaid i Lywodraeth Cymru a sefydliadau cyflawni gysoni ffiniau consortia a phartneriaethau â ffiniau'r prif ddarparwyr gwasanaethau. (paragraff 2.47)

Newid ffocws sefydliadau

10. Rhaid i Gynghorau Iechyd Cymuned sicrhau bod buddiannau a phryderon cleifion wrth wraidd trefniadau llywodraethu, penderfyniadau a darparu gwasanaethau yn y GIG. Felly:
 - Rhaid iddynt roi blaenoriaeth i wasanaethau cyngor ac eiriolaeth i gleifion, a lleihau amseroedd aros ar gyfer y gwasanaethau hyn;
 - Rhaid iddynt graffu ar gynigion i newid y gwasanaeth iechyd mewn modd adeiladol a gwrthrychol;
 - Rhaid iddynt sicrhau mwy o ffocws wrth graffu ar ansawdd a diogelwch gwasanaethau i gleifion drwy gynllunio a chydgysylltu eu gwaith gydag Arolygiaeth Gofal Iechyd Cymru, Arolygiaeth Gofal a Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru, Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru ac awdurdodau lleol;
 - Rhaid i Lywodraeth Cymru gefnogi'r newidiadau hyn a diwygio'r gyfraith yn ymwneud â Chynghorau Iechyd Cymuned yn briodol. (paragraff 2.59)

11. Dylai Llywodraeth Cymru ymestyn cylch gwaith rolau cyngor ac eiriolaeth y Cyngorau Iechyd Cymuned er mwyn rhoi cymorth di-dor i'r rheini sy'n defnyddio gwasanaethau iechyd a gwasanaethau gofal cymdeithasol preswyl. (paragraff 2.59)
12. Dylai Llywodraeth Cymru barhau i atgyfnerthu annibyniaeth y Cyngorau Iechyd Cymuned drwy newid eu llinell adrodd fel ei bod y tu hwnt i gylch gwaith y Gyfarwyddiaeth Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol. (paragraff 2.59)
13. Rhaid i Awdurdodau Parciau Cenedlaethol ddatblygu ffyrdd clir a chyson o gydweithio â'i gilydd, a chydweithio ar lawr gwlad ag awdurdodau lleol, Croeso Cymru a Cyfoeth Naturiol Cymru, er mwyn osgoi achosion o ddyblygu a manteisio i'r eithaf ar arbenigedd ac adnoddau prin. (paragraff 2.60)
14. Dylai Llywodraeth Cymru ac Awdurdodau Parciau Cenedlaethol sicrhau arweinyddiaeth a chydgysylltu cenedlaethol a gwneud y defnydd mwyaf effeithiol o adnoddau ac arbenigedd. Dylai'r Llywodraeth ystyried gwneud hynny drwy un awdurdod, tra'n cynnal hunaniaeth unigryw'r tri pharc. (paragraff 2.60)
15. Rhaid atgyfnerthu atebolrwydd a phenderfyniadau lleol; rhaid i aelodau Awdurdodau Parciau Cenedlaethol a enwebwyd gan yr awdurdod lleol gynrychioli wardiau sy'n gyfan gwbl o fewn ardal y Parc neu, os nad yw hynny'n bosibl, yn rhannol o fewn ardal y Parc. Dylai Llywodraeth Cymru ystyried a fyddai ethol aelodau Awdurdodau Parciau Cenedlaethol yn uniongyrchol yn cryfhau atebolrwydd o'r fath. (paragraff 2.60)
16. Rhaid i Awdurdodau Tân ac Achub gael eu had-drefnu er mwyn craffu'n effeithiol ar wasanaethau tân a'u prif swyddogion. Fel rhan o hyn:
 - Dylai'r prif swyddog tân fod yn gyfreithiol gyfrifol am gynllunio, rheoli a darparu gwasanaethau tân ac achub, yn yr un modd ag y mae prif gwnstabl yn gyfrifol am blismona;
 - Dylai Awdurdodau Tân ac Achub ganolbwyntio ar ddwyn y prif swyddog a'r gwasanaeth i gyfrif. Dylai hyn gynnwys craffu ar benderfyniadau gwasanaeth strategol ac ariannol cyn iddynt gael eu gwneud, a dwyn y gwasanaeth i gyfrif yn barhaus am ddarpariaeth a gwariant;
 - Rhaid i Lywodraeth Cymru, mewn ymgynghoriad ag Awdurdodau Tân ac Achub, y gwasanaethau tân, eu staff a phartïon eraill â diddordeb, ddatblygu opsiynau manwl ar gyfer sicrhau tryloywder ac atebolrwydd wrth ariannu gwasanaethau tân;
 - Dylai Awdurdodau Tân ac Achub hefyd fod yn gyfrifol am graffu ar drefniadau cydweithio rhwng y gwasanaeth tân a'r gwasanaeth ambiwlans. Yn y dyfodol, ac yn amodol ar ddatganoli pellach, efallai y sefydlir corff a ad-drefnwyd sy'n gyfrifol am graffu ar yr holl wasanaethau brys. (paragraff 2.61)

Manteisio i'r eithaf ar synergeddau

17. Mae angen cymryd camau brys i sicrhau y caiff gwasanaethau iechyd a gofal cymdeithasol di-dor, integredig o ansawdd uchel eu darparu ledled Cymru:
 - Rhaid i bob awdurdod lleol a bwrdd iechyd lleol baratoi cynlluniau clir a chadarn ar gyfer integreiddio eu gwasanaethau ar unwaith;
 - Rhaid i'r rhain gynnwys cynigion, cerrig milltir, targedau a chanlyniadau manwl ar gyfer gwella ac integreiddio'r modd y darperir pob gwasanaeth perthnasol. Rhaid i Lywodraeth Cymru fonitro'r modd y cânt eu gweithredu;
 - Os na chaiff y cynigion hyn eu rhoi ar waith yn dda neu'n ddigon cyflym, rhaid i Lywodraeth Cymru ystyried gofyn i awdurdodau lleol a byrddau iechyd lleol integreiddio, naill ai gan ddefnyddio pwerau sy'n bodoli eisoes neu'r rheini sydd yn y Bil Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant, os caiff ei weithredu. (paragraff 2.66)
18. Oherwydd nodweddion unigryw sir Powys, a'r patrymau unigryw sy'n deillio o hyn o ran darparu gwasanaethau, dylai Cyngor Sir Powys a Bwrdd Addysgu Iechyd Powys uno. Dylai hyn fod yn broses dau gam.
 - Dylai'r Bwrdd Iechyd a'r Cyngor, gyda chymorth Llywodraeth Cymru, gymryd camau ar unwaith i integreiddio eu holl strwythurau llywodraethu, rheoli a darparu. Dylent ddiffinio'r trefniadau hyn erbyn diwedd 2014-15, a'u gweithredu ar unwaith wedi hynny;
 - Dylai Llywodraeth Cymru a Chynulliad Cenedlaethol Cymru, mewn ymgynghoriad â'r Cyngor Sir a'r Bwrdd Iechyd, ddiffinio a deddfu ar gyfer un corff newydd i ddarparu gwasanaethau iechyd a llywodraeth leol integredig yn y sir. Rhaid i'r corff newydd gael ei sefydlu fel busnes byw, hynny yw, heb unrhyw ddiffyg ariannol sy'n deillio o weithgarwch blaenorol ym maes iechyd, a chyda threfniadau ariannu parhaus sefydlog sy'n gyson â gwasanaethau iechyd a llywodraeth leol eraill yng Nghymru. (paragraff 2.71)
19. Dylai Llywodraeth Cymru a Chynulliad Cenedlaethol Cymru ddeddfu i uno Cadw a Chomisiwn Brenhinol Henebion Cymru pan gyflwynir y Bil Treftadaeth yn 2014. (paragraff 2.76)
20. Rhaid i'r tri Gwasanaeth Tân ac Ymddiriedolaeth GIG Gwasanaethau Ambiwylans Cymru fanteisio ar eu cyfrifoldebau a'u systemau darparu gwasanaethau cyffredin. Er mwyn gwneud hynny:
 - Rhaid i bob Gwasanaeth Tân ac Ymddiriedolaeth GIG Gwasanaethau Ambiwylans Cymru lunio cynllun clir ar gyfer cydgysylltu a chysoni strategol a gweithredol erbyn diwedd 2014, gan gynnwys cynigion ar gyfer rhannu safleoedd a chydgyssylltu ymatebion i ddigwyddiadau lle mae angen presenoldeb y gwasanaeth tân a'r gwasanaeth ambiwlans;

- Unwaith y cânt eu sefydlu, dylai'r Awdurdodau Tân ac Achub diwygiedig graffu ar gynnydd wrth ddatblygu a gweithredu'r cynlluniau hyn o leiaf bob blwyddyn. (paragraff 2.83)
21. Rhaid i strwythurau partneriaeth lleol gael eu symleiddio'n radical a'u gwneud yn fwy effeithiol. Er mwyn gwneud hynny:
- Rhaid i bob Bwrdd Gwasanaethau Lleol sicrhau ei fod yn bodloni ac yn arddel y meini prawf a nodir gennym ar gyfer gwaith partneriaeth effeithiol;
 - Dylai Byrddau Gwasanaethau Lleol gynnal un gofrestr o bartneriaethau lleol;
 - Dylai Byrddau Gwasanaethau Lleol archwilio eu strwythurau partneriaeth lleol er mwyn sicrhau eu bod yn gyson â'r meini prawf hynny, ynghyd â'r canlyniadau blaenoriaeth cenedlaethol a lleol cliriach a gynigir gennym hefyd. Dylid dechrau'r gwaith hwn ar unwaith a'i gwblhau o fewn blwyddyn i fynegi'r blaenoriaethau hynny. Dylid dileu partneriaethau nad ydynt yn ychwanegu gwerth, neu sy'n ychwanegu at gymhlethdod;
 - Rhaid i Gynlluniau Integredig Sengl hefyd adlewyrchu'r canlyniadau hyn a nodi'r prif bwysau ac anawsterau ar draws sectorau y mae angen mynd i'r afael â hwy; rhaid iddynt nodi'n glir y camau sydd angen eu cymryd, gan bwy ac erbyn pryd. (paragraff 2.107)
22. Gan adeiladu ar gyraeddiadau GIG Cymru, rhaid sefydlu un gweithrediad gwasanaethau a rennir i ddarparu swyddogaethau cefn swyddfa a gwasanaethau cyffredin ar draws y sector cyhoeddus erbyn diwedd blwyddyn ariannol 2016-17. Rhaid i Lywodraeth Cymru gydgyssylltu'r gwaith o ddatblygu a sefydlu'r gweithrediad hwn a'i oruchwyllo. (paragraff 2.116)

Maint a Gallu

Mae angen cymryd camau brys a radical i fynd i'r afael â'r risg i ddulliau llywodraethu a darparu, yn sgil capasiti isel, diffyg gwydnwch a chostau a gorbenion anghynaliadwy a wynebir gan sefydliadau bach. Rhaid i drefniadau ar gyfer ymgysylltu â'r gymuned a'r gymdogaeth gael eu cynnal a'u datblygu.

Llywodraeth Leol

23. Dylai'r 22 o awdurdodau lleol sydd gennym ar hyn o bryd uno i greu unedau mwy. Dylid gwneud hyn drwy uno awdurdodau lleol sy'n bodoli eisoes, nid ail-lunio ffiniau. (paragraff 3.72)
24. Rhaid i un o'n hopsiynau ar gyfer uno llywodraeth leol gael ei fabwysiadu a'i weithredu ar fyrder, gan greu 12, 11 neu 10 o awdurdodau lleol. (paragraff 3.106)

25. Rhaid i Lywodraeth Cymru, awdurdodau lleol a rhanddeiliaid allweddol gytuno ar drefniadau'r rhaglen uno erbyn Pasg 2014, fan bellaf. Dylai'r rhain gynnwys prosesau llywodraethu prosiect a rhaglen clir a chadarn yn genedlaethol ac yn lleol gydag atebolrwydd clir i fwrdd trawsnewid a gweithredu cenedlaethol. (paragraff 3.106)
26. Dylai Llywodraeth Cymru gefnogi a chymell y rheini sy'n mabwysiadu'r rhaglen yn gynnar, ac sy'n dymuno dechrau proses uno wirfoddol. Serch hynny, dylai'r rhaglen gael ei chwblhau yn 2017-18. (paragraff 3.118)

Cynrychiolaeth leol a chymunedol

27. Rhaid i drefniadau ar gyfer cynrychioli'r gymuned a'r gymdogaeth gael eu cynnal a'u gwella. Er mwyn gwneud hynny:
- Dylid hefyd uno ardaloedd cynghorau tref a chymuned neu eu hehangu (paragraff 3.130);
 - Dylai awdurdodau lleol a phartneriaid eraill ddatblygu, mabwysiadu a gweithredu system ar gyfer rheoli'r gymdogaeth neu ddull tebyg o ymgysylltu â dinasyddion er mwyn nodi, blaenoriaethu a mynd i'r afael â materion lleol penodol, yn enwedig drwy gydgyhyrchu. (paragraff 3.134)

Mentrau sy'n bodoli eisoes

28. Mae'r cynigion ar gyfer ad-drefnu gwasanaethau a wnaed yn Adolygiad Simpson yn 2011 wedi cymryd gormod o amser i'w rhoi ar waith. Dylai'r cynigion hynny sy'n gyson â'n rhaglen newid arfaethedig gael eu cynnwys yn y rhaglen honno a'i threfniadau rheoli prosiect, er mwyn sicrhau y cânt eu cyflawni. Felly:
- Rhaid i Lywodraeth Cymru a llywodraeth leol adolygu'r cynigion ar gyfer darparu gwasanaethau rhanbarthol ar unwaith a nodi unrhyw rai nad oes eu hangen mwyach yng ngoleuni'r rhaglen newid a argymhellwn. Dylai'r rhai sy'n angenrheidiol o hyd gael eu gweithredu cyn gynted â phosibl;
 - Er mwyn sicrhau symlrwydd, cydlyniant ac effeithlonrwydd, dylai'r gwaith o weithredu holl gynigion Simpson fod yn rhan o'r un trefniadau llywodraethu â'r brif raglen ar gyfer ailstrwythuro llywodraeth leol. (paragraff 3.144)
29. Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru gysoni ffiniau'r pedwar consortiwm gwella ysgolion â ffiniau'r awdurdodau lleol newydd. (paragraff 3.148)
30. Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru a Chynulliad Cenedlaethol Cymru ymdrin â'r Bil Cynllunio a'i weithredu yn unol â'n hargymhellion ehangach. (paragraff 3.151)

Llywodraethu, Craffu a Darparu

Rhaid i drefniadau llywodraethu mewn sefydliadau sector cyhoeddus a rhyngddynt fod yn gadarn ac yn ddiamwys. Mae prosesau craffu adeiladol yn chwarae rôl ganolog wrth ddwyn sefydliadau i gyfrif, gwella gwasanaethau ac ymgysylltu â dinasyddion. Bydd modelau darparu newydd sy'n canolbwyntio ar atal, ymyrryd yn gynnar a rheoli galw drwy gydgynghyrchu ac ymgysylltu â dinasyddion yn hanfodol.

Craffu

31. Rhaid cydnabod a rhoi blaenoriaeth i bwysigrwydd, statws a gwerth gwaith craffu, a'i gynnal a'i atgyfnerthu'n barhaus. Er mwyn cefnogi hyn:
 - Rhaid i bob aelod etholedig, aelod annibynnol o fwrdd iechyd, cyfarwyddwr anweithredol, a swyddog, gydnabod pwysigrwydd a gwerth gwaith craffu wrth wella gwasanaethau i bobl a sefydliadau yng Nghymru. Rhaid arddel a diogelu annibyniaeth gwaith craffu yn gadarn, yn ogystal â'i natur adeiladol a chadarnhaol;
 - Yn yr un modd, rhaid i aelodau gweithredol, cyfarwyddwyr anweithredol, a swyddogion, gydnabod gwerth gwaith craffu wrth eu helpu i ddarparu gwasanaethau'n well. Rhaid iddynt roi cyhoeddusrwydd i'w penderfyniadau a'u hegluro'n glir, a gwahodd gwaith craffu arnynt, gan gynnwys craffu cyn y caiff penderfyniadau eu gwneud, mewn modd parod ac agored. Rhaid iddynt hefyd gydnabod ac ymateb i adroddiadau craffu yn brydlon ac yn ddidwyl;
 - Fel rhan o'r ymdrech i godi statws a phroffil gwaith craffu, ac ymgysylltu â dinasyddion, rhaid sicrhau bod allbynnau a chanlyniadau gwaith craffu llywodraeth leol yn fwy gweladwy. (paragraff 4.47)
32. Rhaid i sefydliadau ystyried craffu fel buddsoddiad i sicrhau gwelliannau ac arbedion yn y dyfodol. Rhaid iddynt felly neilltuo'r adnoddau a'r cymorth priodol ar gyfer gwaith craffu:
 - Rhaid i awdurdodau lleol sicrhau bod cymorth priodol ar gael, ar lefel swyddogion, i ddatblygu cynlluniau craffu cydgyssylltiedig, nodi bylchau mewn arbenigedd o fewn y pwyllgorau a rhoi gwybodaeth gymesur a dealladwy i aelodau'r pwyllgorau. Yn yr un modd, rhaid i sefydliadau eraill sicrhau bod yr adnoddau craffu yn ddigonol er mwyn cyflawni swyddogaeth graffu effeithiol.
 - Rhaid i holl aelodau a chadeiryddion pwyllgorau craffu llywodraeth leol gael hyfforddiant gorfodol. Rhaid i hyfforddiant cyfwerth hefyd fod yn orfodol i aelodau cynghorau iechyd cymuned sy'n cyflawni rolau craffu, aelodau awdurdodau tân ac achub, ac eraill sy'n gyfrifol am graffu ffurfiol. Dylid rhoi hyfforddiant cyfwerth i aelodau anweithredol neu aelodau annibynnol hefyd, i'w helpu i gyflawni eu rôl o ddwyn eu tîm gweithredol i gyfrif;
 - Rhaid i sefydliadau fabwysiadu ymagwedd "arfer gorau" at graffu yn hytrach na gwneud dim ond yr hyn sy'n ofynnol. Rhaid i'r canlyniadau a'r nodweddion craffu

sy'n cael eu paratoi gan y Ganolfan Craffu Cyhoeddus gael eu datblygu mewn trafodaeth â sefydliadau eraill yn y sector cyhoeddus. Unwaith y cytunir iddynt, rhaid i bob sefydliad eu mabwysiadu o fewn chwe mis. (paragraff 4.54)

33. Rhaid i bwyllgorau craffu llywodraeth leol a chyrff craffu ffurfiol eraill ymgysylltu'n fwy effeithiol â'r cyhoedd a phartneriaid. Dylai hynny gynnwys cyfethol unigolion o grwpiau eirioli a grwpiau eraill ar bwyllgorau craffu er mwyn cynyddu capasiti a gallu pwyllgorau o'r fath i gyflawni gwaith craffu adeiladol a hyddysg. (paragraff 4.57)

Gwaith archwilio, arolygu a rheoleiddio

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

Llywodraethu ac atebolrwydd

35. Rhaid i unigolion mewn rolau llywodraethu ym mhob sefydliad gydnabod eu cyfrifoldeb am sicrhau bod safonau llywodraethu da yn cael eu cynnal. Rhaid i bob sefydliad werthuso ei hun bob blwyddyn yn erbyn safonau ac arfer gorau sefydledig ym maes llywodraethu da. Rhaid i'w priod reoleiddwyr ddilysu'r hunanwerthusiad hwn. (paragraff 4.65)
36. Rhaid i bartneriaethau lleol a chenedlaethol ddilyn y dull gweithredu hwn. Rhaid i Lywodraeth Cymru, mewn ymgynghoriad ag aelodau Byrddau Gwasanaethau Lleol, ddiwygio'r Byrddau er mwyn sicrhau'r canlynol:
- Bod ganddynt ddiben a gweledigaeth glir, uchelgeisiol ac ymarferol;
 - Erbyn 2015, bod un model llywodraethu cadarn ar waith sy'n deg ac yn dryloyw ac sy'n sicrhau bod penderfyniadau yn seiliedig ar gyfrifoldebau a chmau gweithredu penodol, a hawliau a rhwymedigaethau ar y cyd, gan greu atebolrwydd clir am ddarpariaeth;
 - Bod ganddynt y pŵer i wneud penderfyniadau sylweddol ac ystyrlon a fydd yn cyfrannu at gyflawni eu diben a'u gweledigaeth;
 - Eu bod yn cynnwys uwch gynrychiolwyr o bob sefydliad sydd ag awdurdod a dylanwad perthnasol. (paragraff 4.66)
37. O gofio pwysigrwydd rôl y Bwrdd Gwasanaethau Lleol wrth ddadansoddi anghenion a llunio cynllun gweithredu amlasiantaethol, mae'n hollbwysig bod modd herio'r meddylfryd sy'n sail i'r cynlluniau integredig sengl mewn ffordd adeiladol. Rhaid i Fyrddau Gwasanaethau Lleol felly fod yn destun gwaith craffu effeithiol drwy raglen graffu benodol y mae'n rhaid iddi ystyried cadernid y broses o ddadansoddi

anghenion; a fydd y cynllun yn diwallu'r anghenion hynny'n effeithiol, ac a oes adnoddau digonol wedi'u neilltuo; a ph'un a yw'n cael ei weithredu'n effeithiol. (paragraff 4.67)

Partneriaethau Cenedlaethol

38. Rhaid i Gyngor Partneriaeth Cymru a Grŵp Arwain y Gwasanaeth Cyhoeddus gael eu hadolygu a'u diwygio er mwyn adlewyrchu'r model gwasanaethau cyhoeddus newydd a bennir gan Lywodraeth Cymru yn dilyn ein hadroddiad. Dylai hyn fod ar waith o fewn chwe mis i ymateb Llywodraeth Cymru i'r adroddiad hwn. (paragraff 4.73)
39. Rhaid i'r Cyngor Partneriaeth a Grŵp Arwain y Gwasanaeth Cyhoeddus, ar y cyd â Llywodraeth Cymru, gymryd perchenogaeth o'r rhaglen newid sydd ei hangen i gyflawni ein hargymhellion, a'i chefnogi. (paragraff 4.73)

Atebolrwydd Arweinydd Llywodraeth Leol

40. Os nad yw'r hyn y mae ymgeisydd i fod Arweinydd yn sefyll drosto yn glir, am ba bynnag reswm, rhaid iddo ef neu hi gyhoeddi maniffesto ysgrifenedig a'i gyflwyno i'r Cyngor cyn ethol Arweinydd. Yn dilyn hynny, rhaid i'r Arweinydd gyflwyno datganiad blynyddol o hynt y gwaith o gyflawni'r maniffesto hwnnw. (paragraff 4.77)

Llywodraethu, Craffu ac Atebolrwydd yn y GIG

41. Dylai Byrddau Iechyd Lleol baratoi ar gyfer cyflwyno'r Gorchymyn Personau Dynodedig drwy wneud y canlynol:
 - Ystyried a yw eu trefniadau craffu mewnol eu hunain yn ddigon cadarn ai peidio;
 - Nodi a yw'r aelodau annibynnol a'r cyfarwyddwyr anweithredol yn ddigon hyddysg a hyfforddedig i ddwyn y tîm gweithredol i gyfrif, ac os nad ydynt, sicrhau eu bod yn derbyn hyfforddiant cyfwerth â'r hyn a argymhellir gennym mewn man arall ar gyfer y rheini sy'n ymwneud â phrosesau craffu;
 - Sicrhau bod aelodau annibynnol Byrddau Iechyd Lleol yn ymgysylltu â chadeiryddion pwyllgorau craffu ym mhob awdurdod lleol perthnasol er mwyn helpu i gynllunio gwaith craffu llywodraeth leol. (paragraff 4.85)
42. Dylai Llywodraeth Cymru, erbyn mis Rhagfyr 2014, adolygu nifer gyfredol yr aelodau annibynnol o fewn Byrddau Iechyd Lleol, eu cynrychiolaeth a'r broses o'u penodi, er mwyn gwneud y canlynol:
 - Lleihau maint cyffredinol pob Bwrdd Iechyd Lleol er mwyn gwella'r broses o wneud penderfyniadau strategol a sicrhau gwaith craffu effeithiol;
 - Sicrhau y caiff yr aelodau Cabinet priodol o bob un o'r awdurdodau lleol newydd yn ardal y Bwrdd Iechyd Lleol eu penodi fel aelodau annibynnol.

- Sicrhau y caiff o leiaf un cyfarwyddwr gwasanaethau cymdeithasol awdurdod lleol ei benodi i gefnogi'r gwaith o integreiddio gwasanaethau gydag awdurdodau lleol yn ardal y Bwrdd Iechyd Lleol;
- Sicrhau ei fod yn ystyried a fyddai ethol cynrychiolwyr cymunedol ar fwrdd iechyd lleol yn gwella tryloywder, dulliau ymgysylltu â'r cyhoedd ac atebolrwydd yn y gwasanaeth iechyd, a sut y byddai'n gwneud hynny. (paragraff 4.98)

Rheoli Gwybodaeth a Gwasanaethau Digidol

43. Rhaid i Lywodraeth Cymru arwain y gwaith o ddatblygu strategaeth a rhaglen genedlaethol, gydlynol ar draws y sector cyhoeddus er mwyn cynllunio, blaenoriaethu a darparu gwasanaethau digidol cydgysylltiedig sy'n sicrhau canlyniadau gwell a gwasanaethau mwy effeithiol ar draws y sector cyhoeddus i ddinasyddion Cymru. Dylai'r gwaith hwn ddechrau ar unwaith, a
- Dylai'r rhaglen flaenoriaethu, o'r dechrau, y newidiadau sydd eu hangen er mwyn darparu gwasanaethau integredig i'r dinesydd mewn gwasanaethau blaenoriaeth uchel;
 - Dylai gynnwys gweithio gyda phartneriaid perthnasol i ddatblygu safonau, polisiau a gweithdrefnau cyffredin, ynghyd ag arferion gweithio cyffredin os yw hynny'n briodol, ar draws sefydliadau'r sector cyhoeddus, fel y gall gwybodaeth a thechnoleg gysylltiedig gynorthwyo i ddarparu gwasanaeth cyhoeddus effeithiol ac effeithlon;
 - Dylai gael ei hystyried yn rhan annatod o'r rhaglen newid gyffredinol a argymhellwyd yn ein hadroddiad a dylai felly gael ei goruchwyllo gan Gyngor Partneriaeth Cymru a'r bwrdd gweithredu a thrawsnewid cenedlaethol cysylltiedig. (paragraff 4.111)

Ail-lunio Gwasanaethau Cyhoeddus

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

Arweinyddiaeth, Diwylliant a Gwerthoedd

Mae sicrhau'r arweinyddiaeth, y diwylliant a'r gwerthoedd cywir yn hollbwysig er mwyn gwella perfformiad a gwasanaethau cyhoeddus i ddefnyddwyr. Mae angen mathau newydd o arweinyddiaeth a rheolaeth ar bob lefel er mwyn sicrhau'r newid mewn gwerth sydd ei

angen i fynd i'r afael â'r heriau a wynebîr gan wasanaethau cyhoeddus. Yng Nghymru, rhaid recriwtio a chadw'r gorau a chreu 'un gwasanaeth cyhoeddus', sy'n canolbwyntio ar gyflawni canlyniadau a'u gwella'n barhaus i ddinasyddion, gyda chnewyllyn o arweinwyr sydd â'r gallu i symud rhwng sefydliadau a sectorau.

45. Er mwyn diwallu anghenion ffurf y gwasanaeth cyhoeddus yn y dyfodol, rhaid creu canolfan arwain a datblygu gwasanaethau cyhoeddus newydd i Gymru, sy'n eiddo i'r sector cyhoeddus cyfan yng Nghymru ac yn atebol iddo. (paragraff 5.76)
46. Rhaid i Lywodraeth Cymru arwain y gwaith o greu'r ganolfan arwain a datblygu newydd hon. Bydd y ganolfan yn disodli Academi Cymru a bydd ei chylch gorchwyl yn cynnwys:
 - Sefydli'r ganolfan y tu allan i Lywodraeth Cymru a bydd yn atebol i Fwrdd o gynrychiolwyr o bob rhan o'r sector gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru, ynghyd ag unigolion blaenllaw ym maes arweinyddiaeth mewn gwasanaethau cyhoeddus, busnes ac academia. O gofio pwysigrwydd y corff hwn o ran sicrhau a chynnal newid mewn gwerth, dylai Llywodraeth Cymru ystyried a ddylai'r cadeirydd a/neu aelodau eraill gael eu penodi'n ffurfiol gan Weinidogion Cymru;
 - Dylai pob sefydliad sector cyhoeddus yng Nghymru gyfrannu at gost y ganolfan drwy fodel codi tâl cyfrannol er mwyn sicrhau ymrwymiad i ofynion cwsmeriaid a sefydlu perchenogaeth ac atebolrwydd;
 - Rhaid i'r ganolfan ddwyn ynghyd y rhaglenni arweinyddiaeth gorau yn ogystal â darparu hyfforddiant i fynd i'r afael â'r meysydd a nodwn yn ein hadroddiad, lle mae angen gwella sgiliau a chymwyseddau ar draws gwasanaethau cyhoeddus yn sylweddol. Bydd hyn yn cynnwys: cymhwyso trefniadau llywodraethu da yn gyson; atgyfnerthu gwelliant parhaus; gwella gwaith craffu; a mabwysiadu dulliau darparu newydd. (paragraff 5.77)
47. Rhaid i'r ganolfan newydd gael ei sefydlu erbyn diwedd 2014-15 i sicrhau bod y cymorth sydd ei angen ar gyfer arweinyddiaeth a newid diwylliannol ar waith i gefnogi'r rhaglen newid gyfan a argymhellwn yn ein hadroddiad. (paragraff 5.78)
48. Rhaid i'r ganolfan arwain a datblygu gwasanaethau cyhoeddus newydd ddatblygu fframwaith cenedlaethol o feini prawf a phrosesau ar gyfer penodi uwch swyddogion y sector cyhoeddus, gan adolygu'r modd y caiff y fframwaith hwnnw ei fabwysiadu yn rheolaidd. (paragraff 5.57)
49. Dylai Llywodraeth Cymru ystyried sefydlu comisiwn penodi ar gyfer pob swydd uwch arweinydd yn y sector cyhoeddus. (paragraff 5.57)
50. Rhaid i arweinwyr yn y sector cyhoeddus ddatblygu a chroesawu cyfres o werthoedd gwasanaeth cyhoeddus a rennir (paragraff 5.94). Er mwyn llywio'r newid hwn:

- Rhaid i'r ganolfan arwain a datblygu gwasanaethau cyhoeddus newydd sefydlu prosiect cyfnod cyfyngedig er mwyn hyrwyddo a sefydlu cyfres gyson o werthoedd gwasanaeth cyhoeddus;
- Rhaid i'r gwerthoedd hyn gael eu datblygu o fewn dwy flynedd drwy broses gydweithredol ac ystyrlon sy'n cynnwys staff ar bob lefel ar draws sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus;
- Ar ôl cytuno arnynt, dylai arweinwyr yr holl sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus yng Nghymru fabwysiadu'r rhain fel y gwerthoedd craidd y caiff unrhyw amrywiadau lleol neu sector-benodol eu hychwanegu atynt;
- Rhaid i'r ganolfan ddefnyddio dulliau datblygu sy'n seiliedig ar werthoedd fel egwyddor pob cyfle hyfforddi a datblygu, gan ddangos y gwerthoedd a rennir ym mhob agwedd ar ddysgu. (paragraff 5.96)

Perfformiad a Rheoli Perfformiad

Rhaid sicrhau bod llai o flaenoriaethau cenedlaethol a'u bod yn gliriach a bod cyswllt clir rhwng dulliau darparu lleol, rhanbarthol a chenedlaethol. Rhaid i'r systemau ar gyfer rheoli perfformiad lywio'r gwaith o gyflawni'r blaenoriaethau hyn yn well.

Mesur perfformiad

51. Gan ddefnyddio profiad llwyddiannus y gwasanaeth tân, rhaid i fesurau perfformiad ar draws y sector cyhoeddus roi llawer mwy o bwyslais ar effeithiolrwydd canlyniadau gwasanaethau ataliol, a llawer llai ar effeithlonrwydd gweithdrefnol gwasanaethau ymatebol. (paragraff 6.33)
52. Gan ddefnyddio llwyddiant Cymru wrth ailgylchu mwy o wastraff, rhaid i'r dull o bennu targedau a chefnogi'r gwaith o'u cyflawni drwy newid arferion darparu ac ymwybyddiaeth y cyhoedd gael ei fabwysiadu ar gyfer gwasanaethau a chanlyniadau priodol eraill. (paragraff 6.38)
53. Rhaid i ddarparwyr gwasanaethau cyhoeddus ymgysylltu â dinasyddion, cymunedau a grwpiau defnyddwyr er mwyn sefydlu dull o reoli a monitro perfformiad rhaglenni darparu wedi'u teilwra. (paragraff 6.60)
54. Erbyn diwedd 2014, rhaid i Lywodraeth Cymru sicrhau mwy o eglurder a gwahaniaeth rhwng mesurau, dangosyddion a thargedau gwahanol a ddefnyddir. Ar lefel genedlaethol, dylai trefniadau mesur a rheoli perfformiad ganolbwyntio ar yr hyn sydd angen ei wneud, nid ar y modd y caiff ei wneud. Felly, yn benodol, rhaid i'r diwygiadau hyn wneud y canlynol:
 - Nodi'n glir y canlyniadau a'r blaenoriaethau allweddol y mae Llywodraeth Cymru yn dymuno eu cyflawni;

- Creu ffyrdd mwy syml a chyson o fesur perfformiad gwasanaeth islaw hynny, heb ragnodi'r ffordd fwy manwl o fesur materion gweithredol a darparu. (paragraff 6.65)

Llywio gwelliant

55. Erbyn diwedd 2014-15, rhaid i Lywodraeth Cymru ddatblygu a chwblhau cytundebau lefel uchel gyda phob bwrdd gwasanaethau lleol gan nodi sut y bydd y bwrdd a'i aelodau yn cyfrannu at ganlyniadau strategol cenedlaethol tra'n mynd i'r afael ag anghenion a blaenoriaethau lleol ar yr un pryd. (paragraff 6.80)

56. Rhaid i feincnodi fod yn rhan allweddol o'r fframwaith perfformiad cenedlaethol newydd. Rhaid i Lywodraeth Cymru, erbyn diwedd 2014-15, wneud y canlynol:
 - Nodi lle mae data perfformiad uniongyrchol gymeradwy yn bodoli mewn gwledydd eraill;
 - Sefydlu ffordd ddibynadwy a chywir o gymharu data lle mae gwahaniaethau manwl mewn diffiniadau;
 - Cyhoeddi cymariaethau blynyddol clir ac ystyrlon rhwng perfformiad gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru a'r 'gorau sydd ar gael' mewn mannau eraill;
 - Defnyddio'r cymariaethau hynny i nodi lle mae gwasanaethau yn tanberfformio, a/neu lle y gallai polisïau a dulliau darparu gwahanol wella perfformiad. (paragraff 6.86)

57. Fel rhan o'u systemau rheoli a gwella perfformiad, rhaid i bob sefydliad yn y sector cyhoeddus, erbyn diwedd 2014, wneud y canlynol:
 - Nodi'n glir feincnodau dilys a pherthnasol ar gyfer perfformiad eu gwasanaethau, yng Nghymru a thu hwnt;
 - Cymharu ei berfformiad yn rheolaidd ac mewn modd dibynadwy gan ddefnyddio'r meincnodau hynny;
 - Defnyddio'r canlyniadau i nodi achosion o danberfformio, meysydd i'w gwella o ran allbwn a chanlyniadau, a sut i wneud hynny;
 - Adrodd ar ganlyniadau'r gwaith dadansoddi hwn yn glir ac yn gyhoeddus, gan gynnwys adrodd i'r rheini sy'n gyfrifol am graffu ffurfiol. (paragraff 6.123)

58. Dim ond os yw'r modd y caiff gwasanaethau eu rheoli a'u darparu yn adlewyrchu arfer da sefydledig y bydd perfformiad yn gwella. Er mwyn gwneud hynny:
 - Rhaid i Lywodraeth Cymru, ynghyd â darparwyr gwasanaethau a chyrff archwilio, arolygu a rheoleiddio, nodi achosion lle y byddai mabwysiadu arfer da yn arwain yn amlwg ac yn gyson at welliant parhaus a chanlyniadau gwell;
 - Rhaid i ddarparwyr gwasanaethau fabwysiadu'r arferion hynny neu gyfiawnhau'n glir ac yn wrthrychol pam nad oes angen iddynt wneud hynny;

- Os na fydd sefydliadau yn ymateb o gwbl, ac yn enwedig os bydd safonau gwasanaeth gwael yn parhau, rhaid i Lywodraeth Cymru ddefnyddio grymoedd ariannol, deddfwriaethol ac ymyraethol i orfodi cydymffurfiaeth. (paragraff 6.98)

59. Rhaid i bob sefydliad reoli perfformiad mewn modd cyson ac effeithiol. Er mwyn gwneud hyn:

- Rhaid i bob sefydliad cyhoeddus fabwysiadu a gweithredu un dull cadarn ac effeithiol o fesur, rheoli, gwella ac adrodd ar ei berfformiad ei hun, gan gynnwys systemau TG priodol. Dylai archwylwyr ac arolygwyr ddilysu bodolaeth ac effeithiolrwydd y dull hwn fel mater o drefn;
- Dylai sefydliadau sy'n cydweithio fel mater o drefn ar lefel leol, a'r bartneriaeth a sefydlir ganddynt, fabwysiadu technegau rheoli perfformiad cydnaws. (paragraff 6.117)

Ymgysylltu â staff

60. Rhaid i bob sefydliad brif-ffrydio trefniadau rheoli perfformiad ar bob lefel, ac ymgysylltu'n effeithiol â staff wrth ddiffinio a defnyddio gwybodaeth am berfformiad. Yn benodol:

- Rhaid i bob sefydliad gwasanaeth cyhoeddus rymuso ei staff i'w helpu i ddiffinio amcanion corfforaethol a gwasanaeth, a sut i'w mesur; a defnyddio hynny i lywio amcanion timau ac unigolion;
- Fel rhan o'i ymrwymiad i wella'n barhaus, rhaid i bob sefydliad gwasanaeth cyhoeddus geisio meithrin diwylliant a gwerthoedd sy'n cefnogi defnydd deallus a hyddysg o wybodaeth am berfformiad gan staff ar bob lefel. (paragraff 6.121)

Adrodd ar berfformiad

61. Erbyn diwedd 2014:

- Rhaid i bob Bwrdd Iechyd Lleol ac Ymddiriedolaeth y GIG ddiwygio'r wybodaeth am berfformiad a gesglir ac a gyhoeddir ganddynt, er mwyn cynnwys gwasanaethau iechyd yn eu cyfanrwydd yn hytrach na gofal aciwt yn unig;
- Rhaid i hyn gynyddu tryloywder ac atebolrwydd i gleifion a'r cyhoedd yn fwy cyffredinol; a sicrhau bod gan y rheini sy'n gyfrifol am graffu wybodaeth gynhwysfawr i'w galluogi i nodi problemau sylfaenol posibl o ran ansawdd, diogelwch neu ddarpariaeth;
- Rhaid i Lywodraeth Cymru oruchwylio'r newidiadau hyn fel rhan o'r gwaith ehangach i ddiwygio trefniadau rheoli perfformiad cenedlaethol. Rhaid iddi hefyd gyhoeddi amrywiaeth debyg o wybodaeth o safon yn genedlaethol, drwy mylocalhealthservice.wales.gov.uk a sianeli addas eraill. (paragraff 6.132)

62. Dim ond os byddant yn cyfleu eu perfformiad yn glir, yn agored ac yn onest y gellir dwyn sefydliadau i gyfrif. Er mwyn gwneud hynny, erbyn diwedd 2014-15 rhaid i Lywodraeth Cymru, mewn ymgynghoriad â darparwyr gwasanaethau a'r prif reoleiddwyr, lunio egwyddorion a safonau ar gyfer adrodd ar berfformiad i'w cymhwyso ar draws sector cyhoeddus Cymru. (paragraff 6.136)