

Dadansoddi ar gyfer Polisi



Analysis for Policy

Ymchwil cymdeithasol

Social research

Number: 85/2014



Llywodraeth Cymru
Welsh Government

www.cymru.gov.uk

Cyrraedd Gwelliant: Gwerthusiad Annibynnol o'r Ymyrraeth ar Ynys Môn

Clive Grace, Steve Martin a Mike Bennett

RCS

Medi 2014

Barn y tîm ymchwil a fynegir yn yr adroddiad hwn ac nid yw hon o reidrwydd
yn adlewyrchu barn Llywodraeth Cymru.

Am wybodaeth bellach cysylltwch â:

Enw: Jamie Smith

Adran: Gwasanaethau Gwybodaeth a Dadansoddi

Llywodraeth Cymru

Parc Cathays

Caerdydd

CF10 3NQ

Ffôn: 029 20828650

Ebost: Jamie.Smith@Wales.gsi.gov.uk

Ymchwil Cymdeithasol Llywodraeth Cymru, 25 September 2014

ISBN 978-1-4734-2202-5

© Hawlfraint y Goron 2014

Tabl Cynnwys

Cydnabyddiadau

Rhagair

Casgliadau Allweddol

Crynodeb Gweithredol

Adran 1 Cyflwyniad

Adran 2 Dulliau a Thystiolaeth

Adran 3 Gwersi o'r Llenyddiaeth

Adran 4 Cyn Ymyrryd yn Ynys Môn

Adran 5 Cyfnod Un: Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro a Bwrdd Adfer

Adran 6 Cyfnod Dau: Comisiynwyr a Diwygio Etholiadol

Adran 7 Casgliadau ac Argymhellion

Llyfryddiaeth a Chyfeiriadau

Atodiad Un Ffynonellau dogfennol

Cydnabyddiadau

Rydym yn ddiolchgar iawn i'r nifer fawr o unigolion a gyfrannodd at yr astudiaeth hon gan gynnwys cyn-gynghorwyr a chyn-uwch swyddogion yn ogystal â rhai cyfredol ar Ynys Môn; y Comisiynwyr ac aelodau'r Bwrdd Adfer a benodwyd gan y Gweinidog; ac uwch gynrychiolwyr Llywodraeth Cymru, Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru a Swyddfa Archwilio Cymru. Hoffwn hefyd ddiolch i Jamie Smith, John Broomfield, Steve Pomeroy a Lisa Hughes sydd wedi goruchwyllo'r gwaith ymchwil ar ran Llywodraeth Cymru ac sydd wedi herio, arwain a chefnogi. Cafodd ein tîm ymchwil craidd ein hunain gefnogaeth wych hefyd gan Dr James Downe, Aled Eurig, a chan gydweithwyr gweinyddol yn RCS.

Barn y tîm ymchwil a fynegir yn yr adroddiad hwn ac nid yw hon o reidrwydd yn adlewyrchu barn Llywodraeth Cymru.

Rhagair

Yn ei hanfod, stori awdurdod unedol bychan yn gwasanaethu cymuned ynys gymharol ddifreintiedig a diarffordd, gyda hanes maith o aflonyddwch gwleidyddol a thanberfformiad corfforaethol yw stori Ynys Môn. Sbardunwyd ymyrraeth ffurfiol yn 2009 yn dilyn adroddiad gan yr Archwilydd Cyffredinol a fynegodd nifer o bryderon sylweddol a ganolbwyntiai'n bennaf ar absenoldeb unrhyw arweinyddiaeth wleidyddol effeithiol. Arweiniodd hyn at benodi Bwrdd Adfer a weithredodd ochr yn ochr â Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro. Ond yn gynnar yn 2011 penderfynodd y Gweinidog na chafwyd cynnydd digonol yng ngwelliant y cyngor, ac estynnodd yr ymyrraeth drwy benodi pum Comisiynydd a gymerodd, i bob pwrpas, reolaeth lawn o redeg y Cyngor. Daeth y rhain â chyfeiriad a chefnogaeth weithredol, gan drosglwyddo rheolaeth yn ôl yn raddol i'r gwleidyddion lleol wrth iddynt dybio fod cynghorwyr yn barod unwaith yn rhagor i dderbyn y cyfrifoldeb am wneud penderfyniadau. Daeth y broses hon i ben gydag etholiadau yn 2013 a ddefnyddiodd ffiniau wardiau newydd, gyda nifer lai o gynghorwyr yn cael eu hethol a threfn newydd o wardiau aml-aelod.

Mae penderfyniad Llywodraeth Cymru i ymyrryd yng Nghyngor Sir Ynys Môn ('Ynys Môn') yn unigryw yn hanes Llywodraeth Cymru ac yn eithriadol o brin yn y DU yn gyffredinol. Roedd cyd-destun lleol yn ogystal â chenedlaethol i'r ymyrraeth hwn a'r gwerthusiad ohono. Yn lleol, dioddefai Ynys Môn o hanes maith a chyhoeddus o anawsterau, a âi'n ôl bron i ddau ddegawd. Yn genedlaethol, roedd yr ymyrraeth yn rhan o gyd-destun polisi esblygol, sydd wedi gweld Llywodraeth Cymru yn dod yn fwy penderfynol o fynd i'r afael â methiannau lleol, gan fod yn barod i weithredu'n uniongyrchol yn hytrach na dibynnu ar y sector llywodraeth leol i ddatrys problemau 'o'r tu mewn'. Mae hyn yn arbennig o ddiddorol gan ei fod wedi digwydd ar adeg pan fo llunwyr polisi mewn mannau eraill, yn enwedig yn Lloegr, wedi bod yn symud tuag at ddull llai llawdrwm o weithredu sy'n ffafrio trefn lle mae sectorau a chynghorau yn gwella'u hunain. O ganlyniad, mae gan Ynys Môn fewnwelediad pwysig i'w gynnig ynglŷn â llwyddiant hunan-welliant mewn cynghorau lle mae diffyg hunanymwybyddiaeth a gallu corfforaethol. Mae'n fodd hefyd o roi cipolwg ar

ba mor llwyddiannus (neu aflwyddiannus) yw cefnogaeth ac ymyrraeth allanol i wella capasiti lleol yn y tymor canolig.

Mae comisiynu'r gwerthusiad hwn o'r ymyrraeth felly yn cynnig cyfle rhagorol i ddysgu, ac nid yn unig o fewn Cymru. Bydd o ddiddordeb a pherthnasedd ehangach.

Clive Grace, Steve Martin, a Mike Bennett

Medi 2014

Casgliadau Allweddol

- Roedd cyfiawnhad ar gyfer ymyrraeth Llywodraeth Cymru yn Ynys Môn. Mae'n debyg y dylai fod wedi digwydd yn gynharach ond roedd yn angenrheidiol o ystyried gallu a capasiti cyfyngedig y Cyngor, a'r diffyg gwybyddiaeth ymysg pobl allweddol fod angen newid sylfaenol.
- Yn ystod cyfnod cyntaf yr ymyrraeth rhwng 2009 a 2011 fe benodwyd Bwrdd Adfer cynghorol yn ogystal â Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro. Dichon i hyn fod yn gam cyntaf angenrheidiol o ystyried cyflwr y perthnasau lleol-canollog ar y pryd ac oherwydd ei fod yn cynrychioli gwyriad clir oddi wrth y polisi blaenorol. Serch hynny, methodd â gweddnewid y Cyngor oherwydd bod dulliau gweithredu gwahanol (ac weithiau gwrthwynebol) y Bwrdd Adfer a'r Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro yn seiliedig ar ddamcaniaeth newid anghyflawn.
- Yn ystod yr ail gyfnod o 2011 i 2013 fe gyfunwyd diwygio etholiadol gyda phenodi Comisiynwyr i redeg y Cyngor. Llwyddodd hyn i 'ddeffro' pobl allweddol yn Ynys Môn a chyflwyno'r gallu a'r capasiti angenrheidiol ar gyfer cyflawni'r newidiadau gofynnol. Cyfunodd y Comisiynwr ddefnydd o rym 'meddal' a 'chaled' er mwyn ennyn parch, ac er mwyn dangos sut i wneud pethau a sut i sicrhau fod pethau'n cael eu gwneud. Bu cefnogaeth glir a chadarn y Gweinidog tuag at y Comisiynwyr, ynghlwm â strategaeth ymadael effeithiol yn gysylltiedig â'r newid ffiniau, yn ffactorau hanfodol yn y llwyddiant.
- Wrth gynllunio a gweithredu ymyrraethau yn y dyfodol, dylai Llywodraeth Cymru ddysgu o'r ymyrraeth hwn ac o rai eraill. Yn arbennig, dylai ddefnyddio fframwaith dadansoddi a dehongli ffurfiol, a bod yn benodol ynghlwm â'r ddamcaniaeth wella a'r hafaliad newid a fabwysiadir.
- Dylid pob tro fanteisio ar fuddion 'llywodraeth wlad fach', fel y bu yn yr achos hwn, er mwyn unioni ac atgyfnerthu safbwyntiau, galluoedd a gweithredoedd y sefydliadau a'r bobl allweddol. Yng ngolau ein gwerthusiad gall adolygiad o Brotocol Llywodraeth Cymru ar Gefnogi ac Ymyrryd fod yn offeryn pwysig ar gyfer gweithredu'r buddion hynny.
- Wrth ymyrryd mewn awdurdodau lleol mae Llywodraeth Cymru yn datgan ei mandad democrataidd yn gyfochrog â mandad y cynghorau lleol. Mae'n bwysig deall ymyrraethau o fewn y cyd-destun ehangach hwn, fel y gall Llywodraeth Cymru, ar y cyd â llywodraeth leol, osod y safonau angenrheidiol, sicrhau fod yr wybodaeth angenrheidiol ar gael, a hyrwyddo'r gweithredoedd a'r newid ymddygiad gofynnol. Bydd hyn yn gymorth, pan fo angen gwella a gweddnewid, i sicrhau fod yno'r wybyddiaeth, y gallu a'r capasiti angenrheidiol i hyn ddigwydd, yn enwedig wrth i Gynghorau geisio ymdopi â'r heriau a ddaw yn sgil llymder a'r posibilrwydd o uno.

Crynodeb Weithredol

Cyflwyniad

E1 Comisiynwyd UK Research and Consulting Services gan Lywodraeth Cymru i gynnal gwerthusiad annibynnol o'i hymyrraeth yn Ynys Môn. Mae'r adroddiad hwn yn cyflwyno casgliadau'r astudiaeth. Mae'n dadansoddi natur ac achosion y problemau yn Ynys Môn yn ogystal ag effeithiau, cryfderau a gwendidau'r ymyrraeth a'r ffordd y'i rhoddwyd ar waith. Yna, yng ngoleuni ymchwil cynharach i weddnewid sefydliadau, mae'n amlygu goblygiadau'r profiad yn Ynys Môn ar gyfer ymyrryd yn y dyfodol - yng Nghymru a thu hwnt.

Dulliau a Thystiolaeth

E2. Defnyddiwyd cyfuniad o ddulliau ansoddol a meintiol yn y gwerthusiad. Amlygodd adolygiad o'r llenyddiaeth ar weddnewid sefydliadau resymau cyffredin dros fethiant a'r ffactorau a arweiniodd at lwyddiant neu fethiant ymyrraethau cynharach. Casglwyd y dystiolaeth ynglŷn â'r ymyrraeth yn Ynys Môn drwy gyfweiliadau dwys gyda'r rhai hynny a fu fwyaf cysylltiedig ar lefelau cenedlaethol a lleol, a thrwy ystod eang o ddogfennau cyhoeddus ac anghyhoeddus. Y canlyniad yw asesiad cynhwysfawr a chyflawn o effeithiolrwydd yr ymyrraeth.

Gwersi o'r Llenyddiaeth

- E3 Daeth chwe thema allweddol i'r amlwg yn ein dadansoddiad o ymchwil blaenorol i weddnewid sefydliadau a gwasanaethau cyhoeddus eraill:
- Pwysigrwydd dehongli symptomau ac achosion methiant sefydliadol yn gywir;
 - Y rhychwant o strategaethau gweddnewid a'r dewisiadau sydd ar gael i lunwyr polisi;
 - Yr angen am fframwaith clir ar gyfer dadansoddi a gweithredu;
 - Pwysigrwydd dull gweithredu system gyfan ar gyfer gweddnewid;

- Y rhan hanfodol a chwaraeir gan ddamcaniaethau Gwella goblygedig; a
- Natur y peryglon a'r problemau sydd ynghlwm ag ymyrryd.

Cyn Ymyrryd

- E4. Cyn yr ymyrraeth dangosai Ynys Môn y rhan fwyaf o'r symptomau o fethiant sefydliadol a amlygwyd yn ein hadolygiad o'r llenyddiaeth. Roedd pryderon yn bod ers tro ynglŷn ag ymddygiad rhai cynghorwyr, ansawdd yr arweinyddiaeth wleidyddol a'r diffyg capasiti corfforaethol. Canlyniad y problemau hyn oedd diffyg datblygu strategaeth, cynllunio busnes a rheoli perfformiad. Roedd hyn oll wedi'i ddwysáu gan ddiffyg gwybyddiaeth ynglŷn â'r angen i wella a diffyg y capasiti a'r gallu angenrheidiol ar gyfer gweddnewid y sefyllfa.
- E5 Cynigiwyd cefnogaeth i'r Cyngor gan y sector llywodraeth leol ond gweithredoedd tameidiog a ymddangosai'n ddigyswllt oedd yr ymdrechion hyn, yn dod o gyfeiriadau gwahanol ar adegau gwahanol. Gydag ôl-ddoethineb, mae'n ymddangos yn rhyfeddol fod Gweinidogion wedi aros cyn hired cyn ymyrryd. Dogfennwyd problemau gan archwilyr cyn belled yn ôl â 2003, ac roedd swyddogion Llywodraeth Cymru ac arweinwyr llywodraeth leol yn llawn ymwybodol fod yno broblemau difrifol. Mae hyn yn codi cwestiynau ynglŷn â digonolrwydd y mecanwaith ar gyfer canfod methiant sefydliadol o fewn llywodraeth leol yng Nghymru ar y pryd.
- E6 Mae'n bosib fod yr agwedd o ran perthnasau canolog-lleol yn wahanol iawn bump neu ddeng mlynedd yn ôl. Yn bwysicach, credai'r archwilyr fod gwasanaethau yn Ynys Môn yn foddhaol, gan arwain at dybio fod yr anawsterau yno'n llai o destun pryder ar y pryd nag anawsterau mewn cynghorau eraill ble'r oedd problemau amlwg gyda darparu gwasanaethau.
- E7 Mae'r cyfnod cyn yr ymyrraeth hefyd yn codi cwestiynau ynglŷn â gallu cefnogaeth dan arweiniad sectorau i sicrhau gweddnewid mewn

cynghorau ble mae gwleidyddion lleol yn amharod i dderbyn newid, a ble nad yw'r uwch reolwyr yn meddu ar y capasiti na'r gallu i'w gyflawni.

Cyfnod 1 yr Ymyrraeth - Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro a'r Bwrdd Adfer

E8 Yn sgil archwiliad llywodraethu corfforaethol yng ngwanwyn 2009 gwnaeth yr Archwilydd Cyffredinol nifer o argymhellion i'r Cyngor weithredu ar unwaith er mwyn:

- Addasu ei drefniant gwleidyddol er mwyn cryfhau ei gapasiti i osod blaenoriaethau a chyfeiriad strategol, lleihau gwrthdaro rhwng cynghorwyr, a sicrhau craffu manylach o du allan i'r adran weithredol.
- Adennill ffydd rhwng cynghorwyr a swyddogion;
- Gwellu ei wasanaethau corfforaethol a'i gapasiti ar gyfer arweinyddiaeth gorfforaethol;
- Cynyddu tryloywder ac ansawdd y penderfyniadau cynllunio; ac
- Gwellu cyfranogiad dinasyddion a'r drefn trin cwynion.

E9 Cyhoeddodd y Gweinidog Gyfarwyddiad ffurfiol i'r Cyngor gydymffurfio ag argymhellion yr Archwilydd Cyffredinol i benodi Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro a gweithio gyda Bwrdd Adfer. Penododd y Gweinidog saith aelod i'r Bwrdd Adfer o gefndiroedd amrywiol oedd i'w gweld yn gyffredinol fel arwydd bod yr aelodau yn gymwys ar gyfer y rôl. Eu swyddogaeth oedd monitro cynnydd y Cyngor wrth gydymffurfio ag argymhellion y Rheolwr Gyfarwyddwr, a chynghori Gweinidogion ynglŷn ag unrhyw gyfarwyddiadau pellach a fyddai eu hangen.

E10 Roedd y Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro yn Bennaeth Gwasanaeth Cyflogedig y Cyngor. Serch hynny, roedd yn fwy atebol i'r Gweinidog o Lywodraeth Cymru nac oedd i Adran Weithredol y Cyngor, Y Cyngor Llawn a'r Bwrdd Adfer. Credai aelodau'r Bwrdd Adfer mai eu swydd oedd diwygio'r cyngor, gan fodelu i'r cynghorwyr y rhinweddau roedd arnynt

eu hangen er mwyn darparu arweinyddiaeth, disgyblaeth ac ymddygiad gwleidyddol. Roedd gan y Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro ddamcaniaeth wella wahanol. Rhoddai bwyslais mwy ar ynysu nifer fechan o gynghorwyr trafferthus er mwyn caniatáu eraill i ddarparu'r arweinyddiaeth wleidyddol a'r cyfeiriad strategol oedd eu hangen i weddnewid y Cyngor.

E11. Mae'r holl dystiolaeth yn dangos fod cyfnod cyntaf yr ymyrraeth wedi methu â datrys problemau'r Cyngor. Mae ein dadansoddiad yn amlygu pum prif ffactor:

- Mae'n debyg fod rhai o'r cynghorwyr mwy dylanwadol yn credu petaent yn 'dal eu tir' y byddai'r ymyrraeth yn gorffen yn y pen draw;
- Doedd dim digon o rym gan y Bwrdd Adfer;
- Ni lwyddodd y Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro i ynysu'r cynghorwyr hynny y credid fod eu hymddygiad yn ffactor pwysig yn anawsterau'r Cyngor;
- Nid oedd y trefniant 'llywodraethu' yn ddigon clir. Yn arbennig, roedd diffyg integreiddio rhwng y Bwrdd Adfer a'r Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro; ac
- Roedd y damcaniaethau gwella a yrrai'r cyfnod hwn o'r ymyrraeth yn seiliedig ar ddealltwriaeth anghyflawn o'r problemau yn Ynys Môn ac yn eu priodoli i ymddygiad cynghorwyr, heb roi ystyriaeth ddigonol i broblemau ynglŷn â gwasanaethau.

E12 Nid yw hyn yn golygu y bu cyfnod cyntaf yr ymyrraeth yn annoeth. Mae'n annhebyg y byddai dull gweithredu mwy cadarn wedi bod yn wleidyddol bosib ar y pryd, a gwelid y cyfnod hwn ar y cyfan fel rhywbeth yr oedd angen rhoi cynnig arno cyn mabwysiadau'r dull gweithredu cryfach a ddilynodd.

Cyfnod Dau'r Ymyrraeth - Comisiynwyr a Diwygio Etholiadol

- E13 Aeth ail gyfnod yr ymyrraeth o Fawrth 2011 i Fai 2013.
- E14 Ym mis Mawrth 2011 argymhellodd yr Archwilydd Cyffredinol fod Gweinidogion yn rhoi cyfarwyddyd i'r Cyngor benodi Comisiynwyr. Argymhellodd hefyd fod Gweinidogion yn gofyn i'r Comisiwn Ffiniau Llywodraeth Leol adolygu ei gynlluniau er mwyn sicrhau fod y newidiadau yn Ynys Môn yn llawn fodloni'r angen am adnewyddu democrataidd o ran nifer y cyngorwyr a chyflwyno wardiau aml-aelod.
- E15 Penododd y Gweinidog bum Comisiynydd a oedd i bob pwrpas yn rheoli'r Cyngor. Ataliwyd rheolaeth ddemocrataidd leol yn Ynys Môn mewn ymdrech i'w achub, a chafwyd ar ddeall yn gyffredinol pe bai penodi Comisiynwyr a newid etholiadol yn methu yna y rhoddid ystyriaeth lawn i ddileu'r Cyngor. Gweithiodd y Comisiynwyr gyda'r Prif Weithredwr Dros Dro newydd (ac yna parhaol) a fu'n Gyfarwyddwr cyn hynny ac a oedd yn uchel ei barch yn lleol.
- E16 Roedd cryn amheuaeth yn Ynys Môn pan gyhoeddwyd y byddid yn ymyrryd am yr ail waith. Serch hynny, tra roedd y gymuned lywodraeth leol ehangach yng Nghymru yn siomedig iawn fod angen ymyrryd, gwelwyd hefyd fod hyn yn angenrheidiol ac i'w chroesawu.
- E17 Ar y cyfan ystyrir fod y cyfuniad hwn o ymyrryd dan arweiniad Comisiynydd a'r newidiadau ffin wedi dychwelyd y Cyngor at y llwybr cywir. Trosglwyddwyd rheolaeth y Cyngor at wleidyddion lleol ym mis Mai 2013. Llwyddodd y Comisiynwyr i drawsnewid y diwylliant, y capasiti a'r dulliau gweithredu yn y Cyngor. Eu prif gamp oedd newid y modd y meddyliai llawer o gynghorwyr a swyddogion am eu rôl drwy fodelu cyson o ymddygiad arweiniol gwleidyddol a phroffesiynol.
- E18 Gosododd y Comisiynwyr dargedau clir ar gyfer gwella a monitro rheolaidd o gynnydd. Roedd hefyd o gymorth fod eu rôl i'w weld fel rhywbeth â therfyn amser iddo a bod ganddynt strategaeth ymadael glir. Roedd hyn yn gymorth i greu rheidrwydd i newid yn ogystal â

ffocws ar y gweithredoedd allweddol oedd angen eu cyflawni.

E19 Ffactorau allweddol eraill yn eu llwyddiant oedd y modd y bu iddynt:

- Ddefnyddio eu hawdurdod i herio ymddygiad gwael pan fo'r angen a modelu arweiniad effeithiol;
- Osgoi cael eu sugno i wrthdaro gyda chynghorwyr neu swyddogion a chreu consensws;
- Recriwtio a meithrin haen newydd o uwch reolwyr gyda'r weledigaeth a'r sgiliau angenrheidiol ar gyfer cyflawni'r gwelliannau;
- Gweithredu mewn ffordd broffesiynol ac effeithlon a dechrau datgelu a mynd i'r afael â phroblemau gyda darparu gwasanaethau; ac
- Sefydlu llywodraethu da er mwyn galluogi pobl i wneud penderfyniadau cywir yn seiliedig ar gyngor pendant.

E20 Roedd hefyd yn bwysig yn yr ail gyfnod hwn o ymyrryd fod yna gynllun cliriach, mwy cyson a threfnus ar gyfer yr ymyrraeth a'r dull o'i lywodraethu. Roedd Swyddfa Archwilio Cymru wedi rhoi disgrifiad lawnach a chliriach o'r materion oedd angen sylw, roedd gan y

Gweinidog farn lawnach a mwy cadarn, a drwy gyfrwng yr offerynnau a ddewiswyd, megis y Comisiynwyr a'r diwygio etholiadol, roedd modd gweithredu'r strategaeth newydd.

E21 Yn ail gyfnod yr ymyrraeth, cyfunwyd yr ymdrech i feithrin a datblygu Cynghorwyr gyda newid a chryfhau swyddogion ar y lefelau uwch er mwyn iddynt gynnig yr arweinyddiaeth roedd ei hangen i wella'r gwasanaethau. Yn yr un modd, arweiniodd y newid ffiniau (mewn rhai achosion yn uniongyrchol, mewn eraill yn anuniongyrchol) at gael gwared ar rai o'r Cynghorwyr a ystyrid i fod yn peri'r pryder mwyaf.

Asesiad ac Argymhellion

E22 Mae llwyddiannau a methiannau dau gyfnod yr ymyrraeth yn adlewyrchu llawer o'r casgliadau a ddeilliodd o'n dehongliad o'r llenyddiaeth ynglŷn â gweddnewid sefydliadau, ac yn cynnig gwersi pwysig. Yn 2009 yn Ynys

Môn roedd yno ddiffyg gwybyddiaeth, capasiti a gallu i wella. Roedd angen mewnbwn allanol sylweddol er mwyn adnabod yr angen i newid ac i fodelu'r ymddygiad a fyddai'n angenrheidiol ar gyfer cyflawni'r newid hwnnw. Ni lwyddodd y Bwrdd Adfer i ddarparu'r 'ysgytwad' oedd ei angen. Roedd gwrthgyferbyniadau allweddol rhwng y cyfnod cyntaf ac ail gyfnod yr ymyrraeth:

- Cafodd yr ail gyfnod ei drin gyda mwy o ddifrifoldeb gan y Cyngor - roedd y dewisiadau eraill a wyntyllid yn agored yn creu'r 'ysgytwad' hwnnw;
- Cafwyd chwistrelliad o allu - y ddealltwriaeth o'r hyn roedd angen ei wneud, a'r sgiliau technegol i'w gyflawni - ac o gapasiti;
- Roedd 'damcaniaeth wella' gliriach, fwy cydlynol a chynhwysfawr yn sail i'r ail gyfnod;
- Roedd model ymyrryd hollol wahanol a sgôp ehangach ar gyfer ymyrraeth;
- Neilltuwyd adnoddau llawer mwy sylweddol ar gyfer yr ymyrraeth drwy amser a chapasiti'r comisiynwyr penodedig;
- Roedd y Gweinidog a etifeddodd y dull 'Bwrdd Adfer' oddi wrth ei ragflaenydd wedi dod i'r casgliad fod angen dull gweithredu llawer mwy cyhyrog;
- Roedd damcaniaeth wella a hafaliad newid mwy pendant a chyfrannol a dynnai rymoedd cyfreithiol oddi wrth Gynghorwyr ond a gyfunai gyda strategaeth gyfranogi bositif gyda'r nod fod Cynghorwyr yn gallu adennill y grymoedd hynny o fewn amserlen resymol;
- Absenoldeb unrhyw angen i wthio unigolion penodol i'r ymylon gan fod pob un wedi colli ei rym;
- Prif weithredwr newydd oedd â'r cefndir a'i galluogai i gynnal cysylltiadau gyda rychwant ehangach o Gynghorwyr;

- Y datblygiad cyfochrog o newid gwleidyddol cyfunol a strategaeth 'ymadael' wedi eu hadeiladu o amgylch newid sylweddol yn nhrefniant etholiadol Ynys Môn; ac
- Penderfyniad y Comisiynwyr i fabwysiadu meini prawf pendant a fyddai'n fodd o fesur cynnydd.

E23 Rhoddodd fframwaith pendant a chryf y Gweinidog ar gyfer sicrhau gweddnewid ('damcaniaeth wella a hafaliad newid') arwydd glir o ewyllys a phenderfyniad gwleidyddol i ddatrys y sefyllfa, gan sicrhau monitro clir a rheolaidd o'r cynnydd a'r problemau. Drwy newid y ffiniau etholiadol roedd yna gynllun pendant gyda dechrau a diwedd iddo. Byddai hyn yn ail-gyflunio'r drefn wleidyddol leol ac felly'n helpu i ddarbwylllo pobl allweddol fod y gwelliannau a gyflawnwyd yn rhai cynaliadwy. Yn anochel, gellid fod wedi gweithredu rhai pethau'n well:

- Mae'n bosib fod darparu cefnogaeth dan arweiniad sector yn gynnar yn y broses wedi ei lesteirio gan y ffaith fod Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru yn chwarae rhan ddyblyg o fod yn gorff cynrychioladol ac yn asiantaeth wella;
- Gallai adroddiadau SAC ac Estyn fod yn gliriach ynglŷn â methiannau a gwendidau a gellid fod wedi symud ymlaen yn gynharach at gyfnod mwy ymwithiol a thrwyadl yr Archwiliad Llywodraethu Corfforaethol;
- Pe byddid wedi cynllunio'r newid o'r Bwrdd Adfer at y Comisiynwyr yn well byddai hyn wedi caniatáu trosglwyddo mwy o wybodaeth o'r naill i'r llall; ac
- Gallai rhai agweddau o'r llywodraethu fod wedi bod yn gliriach pan roedd y Comisiynwyr wrth y llyw. Yn arbennig, datgelwyd bylchau sylweddol yn ystod yr ymyrraeth addysg gyfochrog gan Lywodraeth Cymru. Mae angen cydlynu ymyrraethau lluosog ar lefelau Gweinidogaethol, swyddogaethol, rheoleiddiol a gweithredol. Roedd rhywfaint o gyfathrebu ar y lefelau hyn ond nid llawer, ac nid digon

i'w cysylltu'n effeithiol. Petai ymyrraeth y Comisiynwyr wedi parhau ymhellach na Mai 2013 gallai'r diffyg cydlynu hwn fod wedi dod at yr wyneb a dod yn fwy trafferthus.

E24 Ni chyfyngwyd effeithiau Ynys Môn i'r bobl uniongyrchol yn unig. Yn bennaf, ystyrid fod Llywodraeth Cymru wedi dangos fod ganddi'r 'galon' i ymyrryd hyd yn oed mewn proses ddemocrataidd sylfaenol awdurdod lleol, a bu hyn yn foment dyngedfennol a roddodd arwydd clir fod y berthynas rhwng Llywodraeth Cymru a llywodraethau lleol yng Nghymru yn newid i fod yn berthynas o atebolrwydd a her helaethach. Roedd Llywodraeth Cymru yn datgan ei fandad democrataidd ei hun.

E 25 Mae'r Protocol ar Gefnogi ac Ymyrryd ym Materion Llywodraeth Leol a gyhoeddwyd ar y cyd gan Lywodraeth Cymru a Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru yn ddogfen gref sy'n gosod egwyddorion defnyddiol ac yn mynd ymhell tuag at ddatblygu dull gweithredu neu ddamcaniaeth wella a rennir drwy lywodraeth ganolog a lleol. Mae'n bosib datblygu hyn ymhellach.

E26 Wrth ystyried ymyrryd dylai Llywodraeth Cymru roi sylw i'r canlynol:

- Mae angen dull gweithredu 'system gyfan' sy'n caniatáu datganiad pendant o'r safonau sy'n ofynnol ar awdurdod lleol, canfyddiad ac asesiad o'r safonau na chânt eu cyflawni, a chynllun o'r dulliau ar gyfer gweithredu'r newid angenrheidiol.
- Mae angen damcaniaeth bendant ynglŷn â'r modd i wella, a hafaliad newid er mwyn ei gweithredu.
- Mae angen damcaniaeth bendant ynglŷn â'r modd i wella, a hafaliad newid er mwyn ei gweithredu.

- Mae angen bod yn glir ynglŷn â pherthnasau llywodraethu ac atebolrwydd rhwng pobl allweddol, ac mae angen i'r bobl allweddol a ddewisir i arwain yr ymyrraeth fod â'r rhinweddau, y gallu a'r capasiti i sicrhau'r hafaliad newid.
- Mae angen sefydlu amserlenni, mesurau perfformiad/cynnydd, a cherrig milltir pendant o'r tu allan.
- Dylai fod yna strategaeth estyniad pendant, a threfniadau priodol ar gyfer y cyfnod hwnnw ar ôl i'r ymyrryd ddod i ben.

E27 Mae angen dadansoddiad a dehongliad clir o'r problemau, damcaniaeth bendant ynglŷn â sut i gyflawni gwelliant, a hafaliad newid sy'n gweithredu'r ddamcaniaeth honno o fewn y sefyllfa ymyrryd dan sylw. Bydd yr hafaliad newid yn gyfuniad o agweddau cymharol ymarferol ac uniongyrchol o sefyllfa benodol ac o'r grymoedd ar waith ynddi. Mae angen mynd i'r afael â rôl pleidiau gwleidyddol yn y ddamcaniaeth wella sy'n weithredol, os nad ond am y rheswm fod pleidiau gwleidyddol yn gallu bod yn offerynnau positif a phwysig ar gyfer newid.

E28 Thema arall yw i ba raddau mae angen i ymyrraeth gynyddu yn ôl yr un drefn benodol o gamau bob tro. Dylai'r cwestiwn fod yn ymwneud llai â dilyn egwyddor o fod y 'lleiaf ymwithiol' na chanfod pendantrwydd ynglŷn â natur y broblem, a sut orau i ddelio ag ef, a hyn oll wrth gadw mewn cof mai, yn ddelfrydol, y gobaith olaf yn unig yw ymyrraeth gyhyrog.

E29 Efallai mai'r wers bwysicaf a ddaw o ymyrryd yn Ynys Môn yw'r hyn y mae'n ei olygu ynglŷn â'r berthynas rhwng Llywodraeth Cymru a llywodraeth leol, ac i ba raddau y mae hyn yn enghraifft o 'lywodraethu gwlad fach' yn gweithio'n dda ac, efallai, nid cystal hefyd. Yn 2006 daeth Adroddiad Beecham i'r casgliad nad oedd Cymru yn manteisio ar y cyfleoedd a geir o lywodraethu gwlad fach. Ers hynny, mae'r berthynas rhwng Llywodraeth Cymru ac awdurdodau lleol wedi bod yn fwy heriol,

ac mae Llywodraeth Cymru wedi bod yn llawer mwy parod i ddwyn awdurdodau lleol i gyfrif ynglŷn â'u perfformiad. Yn rhannol mae hyn yn adlewyrchu fod y setliad datganoli wedi aeddfedu, a bod hyder a capasiti cynyddol Llywodraeth Cymru yn galluogi Cymru i fanteisio'n rhwyddach o lywodraethu gwlad fach wrth i bobl a sefydliadau allweddol gydwethredu. Cyn hyn fe allai agosrwydd o'r fath fod wedi rhwystro'r gweithredu pendant hwnnw y mae angen mawr amdano ar brydiau.

E30 Daeth Ymyrraeth Ynys Môn â'r bobl a'r sefydliadau allweddol i gyd at ei

gilydd mewn ymdrech agos a chydweithredol a fu'n llwyddiannus yn y pen draw, ac mewn modd y mae'n anodd ei ddychmygu mewn awdurdodaeth lawer mwy. Un ffordd y gall llywodraethu gwlad fach fod yn fanteisiol yw trwy gynyddu capasiti 'yn uwch i fyny'r afon' mewn awdurdodau lleol, ar lefel gwleidyddion a rheolwyr. Gall hyn leihau'r perygl i awdurdodau lleol fynd i sefyllfa (un ai'n gorfforaethol, yn wleidyddol ac/neu o ran perfformiad gwasanaethau) ble mae angen cefnogaeth/ymyrraeth allanol.

E31 Mae dwy nodwedd o unrhyw 'gynllun ar gyfer llywodraethu canolog/lleol' cyffredinol y mae'r astudiaeth hon yn eu hamlygu fel nodweddion i fynd i'r afael â nhw. Y cyntaf yw'r cwestiwn tragwyddol o'r cydblethu o fandadau democrataidd awdurdodau lleol a llywodraeth ganolog pan fo awdurdodau lleol mewn trafferthion. Yr ail gwestiwn, sy'n gysylltiedig, yw adnabod pa sefydliadau a phrosesau fydd yn chwarae rhannau allweddol y 'rheolwr', y 'canfodydd' a'r 'effeithydd' o fewn y system. Yn arbennig, bydd i ba raddau y gall llywodraeth leol ei hun dderbyn y prif gyfrifoldeb dros eu gweithredu yn fesur da wrth ennill mwy o hunanlywodraeth.

Adran 1 Cyflwyniad

- 1.1. Ym mis Mawrth 2011 ataliodd Llywodraeth Cymru reolaeth ddemocrataidd yn Ynys Môn. Penododd Gomisiynwyr gan roi iddynt y grymoedd gweithredol a fu tan hynny yn nwylo Cyngor Sir Ynys Môn. Dyma'r tro cyntaf i Weinidogion yng Nghymru gymryd cam o'r fath, a gwelwyd hyn fel moment dyngedfennol yn y berthynas rhwng Llywodraeth Cymru ac awdurdodau lleol Cymru.
- 1.2. Nid ar chwarae bach nac ar frys y gweithredwyd hyn. Dilynodd hyn gyfnod cynharach a welodd Gweinidogion yn ceisio cryfhau'r Cyngor drwy fecanwaith Bwrdd Adfer, a phenodi Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro gyda phrofiad sylweddol o 'weddnewid' sefydliadau. Methodd y cyfnod hwnnw o ymyrryd, er mae'n bosib y bu'n gam angenrheidiol ac y paratôdd y ffordd ar gyfer cyfnod o ymyrryd mwy dwys. F'ei dilynwyd gan benodi Comisiynwyr. Bu penodi'r rhain yn ddadleuol a heb gysail yng Nghymru (nac unrhyw le arall yn y DU ar y pryd), a denodd datblygiad y ffurf newydd hon o ymyrryd gryn sylw a diddordeb.
- 1.3. O fewn ychydig mwy na dwy flynedd cafodd democratiaeth ei ailsefydlu ar yr ynys gydag etholiadau ym mis Mai 2013. Bu i hyn normaleiddio trefniant llywodraethu'r Cyngor. Golygai hyn, ynghyd â nifer o newidiadau trefniadol, gwleidyddol a diwylliannol eraill, fod yr ymyrraeth yn cael ei weld ar y cyfan fel llwyddiant. Erbyn hynny roedd Llywodraeth Cymru erbyn yn ymyrryd yng ngwaith sawl cyngor i wahanol raddau. Penderfynodd felly gomisiynu asesiad annibynnol o'r ymyrraeth yn Ynys Môn er mwyn gweld a yw'r ymyrraeth hwnnw yn dysgu gwersi ar gyfer ymdrechion eraill i weddnewid cynghorau mewn trafferthion. Yr adroddiad hwn yw'r gwerthusiad hwnnw.
- 1.4. Mae gweddill yr adroddiad mewn chwe adran. Mae Adran 2 yn disgrifio'r fethodoleg ymchwil a ddefnyddiwyd gennym a'r dystiolaeth a gasglwyd ac a ddehonglwyd ac sy'n sail i'n hadroddiad. Yna mae Adran 3 yn amlygu mewn ffordd fwy cyffredinol y prif themâu a'r gwersi a welwyd mewn ymyrraethau gan un lefel o lywodraeth mewn lefel arall - yn deillio

o ddamcaniaethu academiaidd yn ogystal ag o ddehongliad empirig o astudiaethau achos o ymyrryd.

- 1.5. Mae Adrannau 4-6 yn cynnig disgrifiad naratif o'r cyfnod cyn ymyrryd, o'r deunaw mis pan fu Bwrdd Adfer yn monitro cynnydd y Cyngor (mis Hydref 2009 tan fis Mawrth 2011), ac o'r cyfnod o ychydig dros ddwy flynedd pan roddwyd i gomisiynwyr y grymoedd gweithredol sydd fel arfer yn nwylo cynghorwyr (Mawrth 2011 i Fai 2013). Ym mhob Adran ceir yn gyntaf disgrifiad ffeithiol ac adroddiad ar sail tystiolaeth o safbwyntiau'r prif rhanddeiliaid gyda'r nod o gynnig darlun cyflawn, a synnwyr o rolau a barnau amrywiol yr unigolion a'r sefydliadau allweddol.

Mae'r rhain yn seiliedig ar ddeunydd dogfennol sylweddol, ac ar nifer o oriau o gyfweiliadau manwl a lled-strwythuredig gyda phobl a sefydliadau allweddol gan gynnwys gweinidogion, uwch swyddogion Llywodraeth Cymru, Swyddfa Archwilio Cymru (SAC) a Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru (CLILC), y Comisiynwyr ac aelodau'r Bwrdd Adfer, a chynghorwyr oedd yn ddeiliaid swydd yn Ynys Môn ar adeg yr ymyrryd

- 1.6. Mae pob adran wedyn hefyd yn gosod yr hyn a ddigwyddodd yn Ynys Môn yn erbyn y themâu a'r gwersi ehangach sy'n deillio o'r llenyddiaeth, er mwyn canfod yr hyn a ddigwyddodd yno. Bydd hyn yn ei dro yn taflu goleuni pellach ar y broses ymyrryd, yn fodd i'w ddeall yn well, gweld beth sy'n ei gynorthwyo i weithio'n dda a beth sy'n dal y broses yn ôl.

- 1.7. I orffen, yn Adran 7 cynigiwn rai casgliadau ac argymhellion ynghylch materion y credwn y gallent fod o ddefnydd i Lywodraeth Cymru eu hystyried os/pan fydd yn penderfynu fod angen ymyrryd â chynghorau yn y dyfodol.

Adran 2 Dulliau a Thystiolaeth

Cyflwyniad

- 2.1 Roedd y gwerthusiad yn edrych ar effeithiau, cryfderau a gwendidau'r ymyrraeth yn Ynys Môn a sut cafodd ei weithredu. Bu i ni ddefnyddio'r dull theori seiliedig gan ddefnyddio cyfuniad o ddulliau a thystiolaeth a dynnwyd o ymchwil cynradd yn ogystal â dehongliadau o ddata eilradd.
- 2.2 I ddechrau aethom ati i ddehongli'r llenyddiaeth a'r ymchwil blaenorol ar weddnewid sefydliadau. Caniataodd hyn inni adnabod achosion cyffredin o pam fod sefydliadau'n methu a'r ffactorau a arweiniodd at lwyddiant neu fethiant ymyrraethau blaenorol. Rhoddodd hyn fframwaith i ni ar gyfer cynllunio ein hofferynnau ymchwil ac ar gyfer dehongli'r dystiolaeth y bu i ni ei chasglu.
- 2.3 Dadansoddwyd tystiolaeth eilradd o rychwant eang o ddogfennau cyhoeddedig ac anghyhoeddedig oedd yn crybwyll cyd-destun yr ymyrraethau, dehongliad cyfoes o'r problemau a wynebai'r Cyngor, y dulliau gweithredu a ddefnyddiwyd ar gyfer dau gyfnod yr ymyrraeth, a'r effaith a gafodd yr ymyrryd.
- 2.4 Ar ben hynny, bu i ni gasglu tystiolaeth gynradd drwy gyfweld ystod eang o'r rhai hynny a fu'n ymwneud â'r prosesau ymyrryd - ar lefelau cenedlaethol a lleol. Bu i ni gyfweld cynrychiolwyr yr holl randdeiliaid ar lefel genedlaethol, yr holl Gomisiynwyr ac aelodau'r Bwrdd Adfer, y rhan fwyaf o'r uwch swyddogion yn Ynys Môn a mwy na hanner y cynghorwyr a oedd yn aelodau o'r Cyngor ar adeg yr ymyrryd.
- 2.5 Bu i ni gymharu'r gwahanol fathau o dystiolaeth a'r safbwyntiau a roddwyd i ni gan wahanol rhanddeiliaid yn ystod y broses ymyrryd er mwyn creu darlun cynhwysfawr a chyflawn o wahanol gyfnodau'r ymyrraeth a'r effeithiau a gawsant.
- 2.6 Bu i ni ddefnyddio dehongliad gwrth-ffeithiol er mwyn deall beth allai fod wedi digwydd yn absenoldeb ymyrraeth neu gyda math wahanol o

ymyrraeth, ac yna gosod y dystiolaeth hon yn erbyn y cysyniadau a'r materion allweddol a amlygwyd yn y llenyddiaeth ynglŷn â gweddnewid sefydliadau ac ymyrryd ynddynt. Caniataodd hyn i ni osod yr ymyrraeth yn Ynys Môn mewn fframwaith mwy ac roedd yn fodd i ni dynnu gwersi posib os oes angen ymyrryd mewn cynghorau a chyd-destunau eraill yn y dyfodol.

Dadansoddi Ymchwil Blaenorol

- 2.7 Yn ogystal â chynnig fframwaith ar gyfer ein dehongliad cyffredinol, drwy ddadansoddi'r llenyddiaeth ynglŷn ag ymchwil blaenorol i weddnewid sefydliadol, bu i ni weld y materion allweddol yr oedd angen inni eu harchwilio yn Ynys Môn. Cyfrannodd hyn yn ei dro tuag at ddatblygu canllaw testunau er mwyn creu strwythur ar gyfer y cyfweiliadau a gynhaliwyd gennym.
- 2.8 Gwnaethom ddefnydd helaeth o'r wybodaeth flaenorol (eithaf cynhwysfawr) a oedd gennym o'r brif lenyddiaeth academiaidd yn y maes hwn, ond cwblhawyd ein gwybodaeth drwy wneud chwiliad gan ddefnyddio termau megis 'archwilio', 'ymyrraeth', 'rheoliadau' a 'gweddnewid' er mwyn sicrhau ein bod yn ystyried ymchwil ddiweddar a deunyddiau nad oeddem yn ymwybodol ohonynt tan hynny. Defnyddiwyd dull 'caseg eira' er mwyn adnabod ymchwil perthnasol arall gan ddilyn cyfeiriadau yn y papurau yr oeddem eisoes yn ymwybodol ohonynt neu wedi eu hadnabod drwy'r chwiliad.
- 2.9 Caniataodd y dull hwn inni adnabod llenyddiaeth sylweddol yn ymwneud â thri mater allweddol:
- Achosion cyffredin methiant sefydliadol;
 - Prosesau o weddnewid sefydliadol; ac
 - Ffactorau a wyddir iddynt ddylanwadu ar effeithiolrwydd cefnogaeth neu ymyrraeth allanol.
- 2.10 Roedd y llenyddiaeth yn cynnwys ymchwil o gyd-destun y sector breifat ac o wasanaethau cyhoeddus, ac roedd yn berthnasol yn benodol i

lywodraeth leol. Roedd llawer ohono o'r DU, sydd ar flaen y gad yn ei hymdrechion i wella perfformiad sefydliadau drwy archwilio ac ymyrryd. Serch hynny, cafwyd mewnwelediad pwysig yn deillio o ymchwil ac ymarfer mewn nifer o wledydd.

Dadansoddi dogfennau

2.11 Yn ogystal ag adolygu'r llenyddiaeth academiaidd, dadansoddwyd gennym hefyd ddogfennau cyhoeddedig a deunyddiau anghyhoeddedig a daflodd olau ar gefndir yr ymyrraeth benodol yn Ynys Môn, ar ei weithrediad a'i effeithiau canfyddedig.

2.12 Mae'r ffynonellau a ddadansoddwyd gennym yn Atodiad 1. Roeddynt yn cynnwys:

- Adroddiadau a gynhyrchwyd gan y Comisiwn Archwilio yng Nghymru a'i olynydd Swyddfa Archwilio Cymru (SAC), Estyn, Arolygiaeth Gofal a Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru (AGGCC);
- Cofnodion cyfarfodydd y Bwrdd Adfer;
- Adroddiadau a gynhyrchwyd gan y Bwrdd Adfer;
- Adroddiadau a gynhyrchwyd gan y Comisiynwyr; ac
- Nifer o nodiadau anghyhoeddedig a ysgrifennwyd gan swyddogion Llywodraeth Cymru ac aelodau unigol y Bwrdd Adfer.

2.13 Yn eu cyfanrwydd, sicrhodd y ffynonellau hyn set fanwl a gwerthfawr iawn o dystiolaeth gyfoes oedd yn cofnodi problemau, digwyddiadau a phenderfyniadau fel y gwelwyd hwy ar y pryd o nifer o safbwyntiau gwahanol. Caniataodd hyn inni olrhain y newidiadau a fu yng nghwrs y broses ymyrryd. Roeddent yn bwysig hefyd am eu bod yn ffynonellau cymharol wrthrychol o dystiolaeth y gallom eu defnyddio er mwyn edrych ar safbwyntiau'r rhanddeiliaid o sawl ongl wahanol.

Cyfweliadau lled-strwythuredig

2.14 Roedd achos Ynys Môn yn un amlwg iawn. Roedd anghytuno ffyrnig ynglŷn ag achosion y problemau a wynebai'r Cyngor a gwelid y penderfyniad i ymyrryd fel un dadleuol. Yn aml, âi'r dadleuon rhwng cynghorwyr yn bersonol iawn, a cheir gwahanol farnau ynglŷn ag angenrheidrwydd yr ymyrryd, a'r hyn a gyflawnodd a pham. Roedd felly yn bwysig ein bod yn siarad yn uniongyrchol gyda'r rhai hynny a fu agosaf at y sefyllfa er mwyn caniatáu fod pawb yn cael dweud eu dweud ac, yn bwysicach, fel ein bod yn gallu creu asesiad cyflawn.

2.15 Rhoesom felly lawer o amser ac adnoddau tuag at gasglu tystiolaeth o lygad y ffynnon a chan amrywiaeth eang o randdeiliaid. At ei gilydd, cynhaliwyd 54 cyfweliad manwl lled-strwythuredig.

2.16 Ar lefel 'genedlaethol' cynhaliwyd cyfweliadau gyda:

- Phob un o saith aelod y Bwrdd Adfer blaenorol;
- Y pum cyn-Gomisiynydd;
- Saith uwch swyddog Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru, Swyddfa Archwilio Cymru, Estyn ac Arolygiaeth Gofal a Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru;
- Y tri Gweinidog a oruchwyliodd yr ymyrraeth yn ogystal â'u cynghorwyr arbennig;
- Pum uwch swyddog Llywodraeth Cymru;
- Newyddiadurwr BBC sydd â phrofiad sylweddol o ohebu ar Ynys Môn; ac
- Saith prif-weithredwr/arweinydd awdurdodau lleol eraill yng Nghymru er mwyn mesur effaith ehangach yr ymyrraeth ar lywodraethau lleol Cymru.

2.17 Ar lefel 'leol' bu i ni gyfweld:

- Pob un o'r 40 cynghorydd oedd yn dal sedd yn union cyn etholiad 2013, a'u gwahodd i gyfrannu at yr ymchwil. Cytunodd un ar hugain cynghorydd a oedd yn dal sedd ar Gyngor Môn yn ystod cyfnod yr ymyrraeth i wneud hyn. Rhoi eu hunain ymlaen a wnaeth unigolion y sampl hwn, ac ni ellir anwybyddu'r posibilrwydd y byddai gan y rheiny na roddodd eu hunain ymlaen safbwynt hollol wahanol, na chwaith cymryd yn ganiataol fod y rhai hynny a gyfwelwyd gennym yn 'cynrychioli' holl gynghorwyr Ynys Môn. Serch hynny, deuai'r rhai hynny a gytunodd i'r cyfweiliadau o bob grŵp gwleidyddol, o bob ardal o'r ynys, ac o du allan yn ogystal ag yn yr adran weithredol. Roeddynt hefyd yn cynnwys bron pob un o'r cynghorwyr oedd â rôl arweiniol allweddol a'r rhai hynny y mae'r deunyddiau dogfennol a'r cyfweiliadau yn eu hadnabod fel pobl allweddol yn ystod cyfnod yr ymyrraeth. O ganlyniad rydym yn hyderus ein bod wedi clywed y sbectrwm cyfan o farnau a safbwyntiau.
- Pum swyddog oedd wedi bod yn rhan o dîm uwch-reoli'r Cyngor ar adeg yr ymyrraeth gan gynnwys y cyn-reolwr Gyfarwyddwr dros dro a'r Prif Weithredwr cyfredol.

2.18 Cynhaliwyd cyfweiliadau un i un yn newis iaith y cyfwelai. Roedd hyd y cyfweiliadau fel arfer rhwng 45 munud ac awr, ac roeddynt wyneb yn wyneb pan fo hynny'n bosib. Pan nad oedd hyn yn ymarferol cynhaliwyd y cyfweiliad dros y ffôn. Cynhaliwyd pob cyfweiliad gan aelod o'r tîm ymchwil. Cawsant eu tapio ac/neu eu recordio yn y fan a'r lle mewn nodiadau manwl ac yna eu crynhoi a'u cylchredeg i aelodau eraill y tîm ymchwil er mwyn sicrhau cysondeb dulliau gweithredu.

2.19 Roeddem yn ymwybodol iawn fod digwyddiadau'r cyfnodau cyn ac yn ystod yr ymyrraeth wedi bod yn anodd a phoenus i rai cyfweleion, ac y gallai'r deunydd dan sylw fod yn sensitif o'r herwydd. Ond roeddem yn awyddus iddynt siarad yn agored a rhoi darlun cyflawn o'u safbwynt. I'r

perwyl hwn rhoesom bob sicrwydd y byddai'r holl ddeunydd yn cael ei drin yn gyfrinachol, ac er mwyn parchu hyn nid ydym wedi priodoli unrhyw farn yn yr adroddiad i unigolyn, oni chawsom ganiatâd pendant i wneud hynny.

2.20. Wrth ddadansoddi'r deunydd o'r cyfweiliadau daethom i gasgliad drwy bwysu a mesur y dystiolaeth o wahanol ffynonellau. Yn aml roedd consensws cryf rhwng y cyfweleion. Yn yr achosion hyn rydym wedi amlygu dyfyniadau gair-am-air sy'n enghreifftiau o'r farn gyffredinol. Ble roedd cryn wahaniaeth safbwynt a dehongliad rydym wedi adrodd y prif farnau a fynegwyd ac wedi dangos y rhain gan ddefnyddio dyfyniadau enghreifftiol ble'r adlewyrchai geiriau un unigolyn farn rhan sylweddol o'r cyfweleion eraill.

Adran 3 - Gwersi o'r Llenyddiaeth

Cyflwyniad

3.1 Mae'r corff sylweddol o ymchwil ac astudiaethau achos ymarferol o 'weddnewid sefydliadol' mewn llywodraeth leol a gwasanaethau cyhoeddus eraill yn gefndir defnyddiol ar gyfer amlygu lliw a darlun ehangach yr hyn a ddigwyddodd yn Ynys Môn. Gosodir ef yma o dan y thema ganlynol:

- Symptomau ac achosion methiant sefydliadol;
- Strategaethau a dewisiadau gweddnewid;
- Fframwaith ar gyfer dadansoddi a gweithredu;
- Dulliau gweithredu system gyfan
- Damcaniaethau gwella; a
- Peryglon a phroblemau.

Symptomau ac achosion methiant sefydliadol

3.2 Mae llenyddiaeth sylweddol iawn ynglŷn ag achosion a symptomau methiant sefydliadol yn y sectorau preifat a'r sector cyhoeddus. Adlewyrchir y meddylfryd a ddeillia o'r ymchwil hwn yn, ymhlith eraill, y fframweithiau arolwg a ddefnyddir gan y Comisiwn Archwilio, Audit Scotland a SAC (Downe et al. 2010) gan gynnwys adroddiadau Swyddfa Archwilio Cymru ynglŷn ag Ynys Môn. Mae nifer o astudiaethau yn adnabod gwendidau mewn arweinyddiaeth wleidyddol a/neu sefydliadol yn aml fel y ffactor hanfodol mewn methiant sefydliadol (Lewis et al 2007; Audit Commission 2002; Skelcher et al 2004). Mae'r symptomau yn cynnwys gwasanaethau gwael a/neu brosesau mewnol diffygiol megis datblygu strategaethau neu gynllunio busnes (Hughes et al 20014). Nid yn unig ar gyfer gwybod a ddylid ymyrryd ai peidio y mae deall achosion methiant yn bwysig, ond hefyd gan eu bod yn penderfynu

(neu dylent benderfynu) ffurf ac amcanion y broses ymyrryd (Joyce 2010; Skelcher et al 2006).

- 3.3 Ceir llai o ymchwil, serch hynny, i'r berthynas rhwng achosion methiant ac union broses yr ymyrryd. Er i Beerl (2009 a 2013, a gweler isod) a Bennett et al (2014) gynnig rhai awgrymiadau, mae hwn yn faes ble gall y gwerthusiad hwn gyfrannu tuag at feddwl ehangach.

Strategaethau a dewisiadau gweddnewid

- 3.4 Ble mae angen mewnbwn allanol ar awdurdod lleol er mwyn gweddnewid ei berfformiad y dewis allweddol yn aml yw pa un ai 'cefnogi' ynteu 'ymyrryd'. Yn aml ystyrir yr opsiynau hyn yn weithredoedd hollol amherthnasol, ond mewn gwirionedd gall y ffin rhyngddynt fod yn un niwlog. Ar ben hynny maent yn aml yn dilyn ei gilydd, ac felly hefyd mewn materion polisi.
- 3.5 Fel arfer mae ymyrryd yn golygu bod pobl neu sefydliadau penodol gyda grymoedd statudol yn gwneud/derbyn beirniadaeth ynglŷn â pherfformiad gwael cyngor ac yn cydlynu gweithgareddau annodweddiadol gyda mannau dechrau a gorffen pendant gyda'r nod o wella canlyniadau perfformiad a gweithredu sefydliadol. Mae 'cefnogaeth' yn golygu proses ehangach sy'n aml yn cynnwys ceisiadau gan awdurdodau lleol am 'gymorth' i wella. Fodd bynnag, mae prosesau gwleidyddol canolraddol wedi'u hanelu at gynghorau mewn trafferthion yn aml yn arwain at 'gais' ganddynt er mwyn hwyluso darpariaeth cymorth neu fodloni anghenion cyfreithiol. Byddai hefyd yn osgoi 'ymyrraeth' a allai ddwyn unrhyw ffurf a nodwedd mae'r ymyrrwr yn ei ddymuno. Gellir hefyd dosbarthu cefnogaeth ac ymyrraeth yn ôl a ydynt yn cael eu gyrru gan ffactorau mewnol neu allanol, a pha un ai llywodraethu corfforaethol ynteu agweddau mwy gwasanaeth-benodol yw prif ffocws y gwelliant.

- 3.6 Ble ceir ymyrraeth gwelir tri maes arbennig o bwysig a pherthnasol a amlygir gan yr ymchwil:
- Asesiad o hynt a chanlyniadau dulliau 'niwtraleiddio';
 - Rôl arweinyddiaeth mewn gweddnewid; ac
 - Nodweddion byrddau adfer llwyddiannus.
- 3.7 Mae'r llenyddiaeth academiaidd yn adnabod niwtraleiddio fel ffurf eithafol o ymyrraeth sy'n golygu cyfnewid arweinyddiaeth etholedig leol am Bwyllgor Cynnull (Beeri 2009 a 2013). Mae'n debyg mai dyma'r model agosaf at Ymyrraeth Ynys Môn a defnyddiwyd ef mewn modd systematig a gweddol fynych yn Israel. Dywedir ei fod yn cynnig tair prif fantais yn ei ymgais i wella awdurdod lleol:
- Mae'n caniatáu ail-sefydlu perthynas well a mwy cydweithredol rhwng llywodraeth ganolog a lleol, gan fod pwyllgor cynnull yn fwy agored i arolwg a goruchwilio (mwy tryloyw). Yn ogystal â hynny, mae asiantaethau llywodraethol yn llawer mwy agored ac ymatebol i bwyllgor cynnull ac yn fodlon darparu cymorth gweinyddol a thechnegol gan adael y mwyafrif o rymoedd a chymhellion ariannol yn nwylo'r Pwyllgor Cynnull;
 - Mae pwyllgor cynnull yn gorff anwleidyddol ac amhleidiol ac felly yn osgoi'r anawsterau y mae anghydfod gwleidyddol lleol yn dueddol o'u creu pan fo gofyn gwneud penderfyniadau; ac
 - Mae potensial gyda niwtraleiddio i fagu perthynas gydweithredol a rhesymol rhwng pwyllgorau cynnull, dinasyddion a sefydliadau lleol mewn awyrgylch cefnogol.
- 3.8 Gall niwtraleiddio ddilyn tri llwybr:
- Llwybr gweinyddol: yn dilyn argymhelliad gan gomisiwn ymchwilio, ac a gaiff ei sbarduno wrth i awdurdod lleol fethu â gweinyddu mewn

modd addas y swyddogaeth a briodolwyd iddo gan y gyfraith, ac yn methu â gweithredu cynlluniau adfer;

- Llwybr ariannol: a ddechreuir wrth i awdurdod grynhoi diffyg uchel eithriadol, neu fethu â chasglu digon o drethi eiddo a dŵr; a
- Llwybr gwleidyddiaeth leol: a ddechreuir, ymhlith rhesymau eraill, wrth i awdurdod lleol fethu â chymeradwyo cyllideb flynyddol mewn da bryd fel y disgwylir gan y gyfraith.

3.9 Yn ôl Beeri, nid yw'n ymddangos fod amgylchiadau sy'n sbarduno ymateb o niwtraleiddio yn cael llawer o effaith ar lwyddiant pwyllgor cynnull. Po hiraf cyfnod pwyllgor cynnull, mwyaf yw'r posibilrwydd y caiff ei weld fel ymyrraeth mewn democratiaeth leol ac fel rhywbeth sy'n drysu'r ffin rhwng gwleidyddiaeth a gweinyddiaeth leol. Er bod y dull niwtraleiddio yn tanseilio democratiaeth leol, nid yw'n ymddangos ei fod yn offeryn rhy radicalaidd os caiff ei ddefnyddio fel y gobaith olaf.

3.10 Yn union fel y mae arweinyddiaeth (neu ddiffyg arweinyddiaeth) yn aml yn rheswm allweddol dros fethiant, mae arweinyddiaeth hefyd yn chwarae rhan bwysig wrth weddnewid awdurdod. Mae ein dadansoddiad o'r llenyddiaeth academiaidd ynglŷn ag ymyrryd yn amlygu nifer o wersi pwysig (Lewis et al 2007; Kellard et al 2007):

- Dylai rhychwant sgiliau'r tîm ymyrryd adnabod agweddau 'systemau cyfan' o'r dechrau (nid mynd i'r afael ag un broblem arbennig yn unig, ond â phroblemau systematig o fewn y sefydliad), a dylid rhoi sylw i'r manteision o gynnwys lleisiau annibynnol;
- I lwyddo mae angen cydbwysedd o herio a chefnogi. Mae herio (a ffocysu) yn gymorth i fynd i'r afael â materion o gyfreithlondeb ac effeithiolrwydd ond mae dulliau cefnogol yn fwy cynaliadwy. Rhaid bod yn ofalus wrth ystyried a rheoli newid;

- Mae'n angenrheidiol fod pob ymyrraeth yn cael ei derbyn fel ymyrraeth swyddogol, ddilys o ran y canlyniad a ddymunir, y bobl gysylltiedig, yr hyn a weithredir a'r penderfyniadau a wneir. Os nad yw'r ymyrraeth yn cael ei derbyn ni fydd fawr o fudd iddi o gwbl.
- Mae'n bosib fod angen i'r modd o ymyrryd newid gydag amser, a dylai symud tuag at ffyrdd cefnogol/tarwsnewidiol/hyblyg;
- Mae angen methodoleg asesu glir wrth fonitro ymyrraethau, gydag adrodd cyson ar lefel leol a chenedlaethol a gweithgareddau wedi eu cynllunio ar gyfer sicrhau gwybodaeth ansoddol ynglŷn â'r cynnydd a wneir;
- Mae dod â'r ymyrraeth i ben yn araf yn hytrach nac yn sydyn yn aml o gymorth wrth sicrhau fod problemau wedi eu llawn ddatrys yn y tymor canolig i hir; a
- Dylid parhau i ddarparu cefnogaeth, a chynnal gwerthusiad o'r ymyrraeth er mwyn dysgu ohono.

3.11 O ran bwrdd 'ymyrryd', mae ymchwil yn dangos (Skelcher et al 2004; Beerli 2013; Joyce 2010):

- Fod yn rhaid iddo gynnwys unigolion credadwy uchel eu parch sy'n ymwybodol o'r ymroddiad sy'n ofynnol o ran amser a phwysau gwaith;
- Y dylai gyfuno gwybodaeth leol a doniau ehangach;
- Fod yn rhaid iddo fod yn annibynnol, a rhaid i'w swyddogaeth a hyd y cyfnod ymyrryd (strategaeth ymadael) fod yn hollol glir;
- Dylai'r Cylch Gorchwyl fod yn weddol hyblyg fel bod modd edrych ar faterion newydd sy'n codi a chanolbwyntio ar flaenoriaethau gwahanol; ac
- Y dylai gydnabod yr angen am gyfnod dwys o 'ddysgu cynnar' yn nyddiau cynnar y bwrdd er mwyn i aelodau'r bwrdd ymglyfarwyddo â'r

materion y byddent yn craffu arnynt, ac y bydd Bwrdd Llwyddiannus yn cynnwys ei aelodau mewn digwyddiadau llai ffurfiol (trafodaethau, cyfarfodydd, ayyb).

3.12 Fel y gwelwn isod, mae llawer o'r agweddau hyn yn berthnasol iawn i'r ymyrraeth ar Ynys Môn.

Fframwaith dadansoddi a gweithredu

3.13 Mae amrywiaeth o fframweithiau a safbwyntiau yn y llenyddiaeth sy'n gymorth i ddeall sut mae ymyrryd yn fwy llwyddiannus, neu ddeall pa amgylchiadau sydd fwyaf tebygol o arwain at lwyddiant. Mae nifer ohonynt yn berthnasol iawn i'r ymyrraeth ar Ynys Môn.

3.14 Y cyntaf yw pwysigrwydd ffactorau cyd-destunol - hanes, hunaniaeth, iaith, diwylliant gwleidyddol - wrth ddylanwadu ar brosesau cefnogi/ymyrryd, ac yn benodol maint yr awdurdod a'r lefelau adnoddau cyfatebol. Rhoi sylw i gyd-destun yw'r cam cyntaf wrth gynllunio ymyrraeth llwyddiannus.

3.15 Yn ail, mae tri ffactor yn egluro'r gallu i adfer:

- Gwybyddiaeth – bod y sefydliad yn cydnabod fod angen iddo wella a bod angen iddo dderbyn cymorth er mwyn gwneud hynny;
- Gallu - gwybod beth sydd angen ei wneud, a meddu ar y sgiliau technegol er mwyn ei gyflawni; ac
- Capasiti - y gallu i fynd i'r afael â'r agenda newid.

3.16 Mae ymchwil gan Jas a Sklecher (2005b) yn dangos fod mecanwaith gweddnewid ar ei fwyaf effeithiol pan fo'n cynnwys cymysgfa benodol o faterion gwybyddiaeth, gallu a chapasiti mewn sefyllfa arbennig. Gall rhai mecanweithiau rwystro cynnydd os cânt eu defnyddio mewn modd amhriodol, e.e., gyda gorddibyniaeth ar fecanwaith arbennig er mwyn

datrys problemau. Y mecanweithiau mwyaf effeithiol yw'r rhai hynny sydd ym meddiant y cyngor, ond y gall y llywodraeth a'r rheolyddion ddylanwadu arnynt os nad yw cyngor yn ymroi ei hun yn llwyr i'r broses adfer (Fox 2003; Kellard et al 2007). Mae angen dadansoddiad cywir o anghenion adfer a chyd-destun penodol pob awdurdod lleol er mwyn penderfynu pa fecanwaith i'w ddefnyddio a sut mae sicrhau'r canlyniadau gorau.

- 3.17 Amrywiaeth neu ddatblygiad defnyddiol o'r safbwynt hwn yw rhoi sylw hefyd i faint a natur y problemau a wyneb. Ble mae'r problemau yn endemig mae'n debyg y bydd angen ymateb cynhwysfawr, ond os ydynt yn rhai mwy penodol yna gellir bwrw iddi drwy ganolbwyntio ar bethau mwy pendant. Ac os oes problemau gyda darpariaeth gwasanaethau yna gall dull gweithredu adferol fod yn ddigonol, tra byddai anawsterau sy'n ymwneud â chapasiti awdurdod i ddelio â phroblemau yn gofyn am ddull mwy trawsnewidiol. Bu'r gwahaniaethau hyn o bosib yn bwysig iawn o ran amseru, cynllunio a rhoi'r ymyrraeth ar waith ar Ynys Môn.

Dulliau gweithredu systemau cyfan

- 3.18 Mae pob ymdrech i weddnewid sefydliad yn digwydd o fewn 'system' gwella ehangach, ac mae goblygiadau sylweddol i'r modd y mae'r system hwnnw'n gweithio. Mae bron pob system gweddnewid yn cynnwys tair elfen (Hood et al 1999).
- 3.19 I ddechrau, mae yna 'gyfarwyddwyr' - unigolion neu asiantaethau sy'n pennu safonau cytunedig fydd yn ffon fesur ar gyfer gwasanaethau ac ymddygiad. Gall y rhain fod yn safonau perfformiad ar gyfer gwasanaethau, neu'n fodd o asesu gweithgareddau corfforaethol. Gallent fod yn safonau allbwn/canlyniadau meintiol megis cyrhaeddiad addysgol, neu efallai safonau sy'n rhannol honedig (ac felly yn ansoddol) megis barn pobl am lwyddiant yr arweinyddiaeth. Yng nghyd-destun llywodraeth leol, gall cyfarwyddwr fod yn adran llywodraeth ganolog, yn

asiantaethau sy'n gweithredu ar ran y llywodraeth (megis cyrff arsylwi neu archwilio), neu'n gynghorau sy'n gweithredu'n unigol neu'n gydweithredol trwy gymdeithasau llywodraeth leol, cyrff proffesiynol a rhwydweithiau eraill.

- 3.20 Yn ail, mae yna 'ganfodyddion' - cyrff sy'n casglu gwybodaeth er mwyn asesu a yw sefydliadau'n cyrraedd y safonau. Mewn sefyllfaoedd sydd angen eu trawsnewid mae'r rhain yn debygol o fod yn gyrff arolygu, ond gallent hefyd fod yn wleidyddion neu'r cyfryngau, yn gynghorau eraill, neu'n swyddogion gwella sy'n canfod mewn modd anffurfiol fod pethau o chwith. Gall y 'canfod' felly fod yn ffurfiol neu'n anffurfiol, yn gyhoeddus neu'n fwy cynnil a thringar. Ar gyfer gweddnewid a ddechreuwyd yn fewnol mae'n bosib mai'r cyngor ei hun a ganfu'r broblem, gan sylweddoli ei fethiant ei hun wrth geisio cyrraedd y safonau a osodwyd arno, neu a osododd arno'i hun.
- 3.21 Yn drydydd, mae angen 'effeithyddion' ar systemau rheoleiddio effeithiol - un neu fwy o bobl neu asiantau a all wneud i newid ddigwydd gan alluogi cynghorau i newid systemau, ymarferion, diwylliant ac ymddygiad fel y gall gyrraedd y safonau perfformiad gofynnol.
- 3.22 Mae'r mater o bwy a wna beth o ran y rolau hyn yn dibynnu ar amryw o ffactorau. Mae nodwedd, math a lefel y risg yn bwysig. Po fwyaf, amlycaf a mwyaf sensitif y risg, mwyaf y tebygrwydd y caiff y safonau eu gosod yn gyhoeddus a'u hasesu gan asiantaeth y llywodraeth. Ffactorau pwysig eraill (sydd â goblygiadau hefyd o ran lefelau risg) yw agweddau'r cyhoedd tuag at berfformiad y sefydliad a goblygiadau methiant gwasanaethol neu gorfforaethol, yn ogystal â grym perthnasol y gwahanol asiantaethau sy'n gysylltiedig â'r system gwella. Ond mae mathau eraill o risg hefyd. Fe all ymyrraeth llywodraeth ganolog mewn llywodraeth leol beryglu'r berthynas canolog-leol yn gyffredinol. Mae'n bosib y caiff risg ei drosglwyddo o un lefel o lywodraeth i un arall, un ai fel rhan o bolisi cymedrol neu oherwydd ystyriaethau gwleidyddol mwy penodol.

- 3.23 Un o'r ystyriaethau pwysicaf wrth werthuso ymyrraeth Ynys Môn fydd asesu pa asiantaeth chwaraeodd pa rôl, gan ystyried a allent fod wedi gwneud hynny'n fwy effeithiol nag y gwnaethent.

Damcaniaethau Gwella

- 3.24 Wrth ystyried ymyrryd rhaid defnyddio offerynnau gweddnewid yn effeithiol, ac mae hyn ym mhob achos yn tanlinellu pwysigrwydd strategaeth weddnewid effeithiol a phendant sy'n edrych ar y sefyllfa yn ei chyfanrwydd. Ar gyfer pob strategaeth, mae'n hanfodol adnabod y ffactorau a'r amgylchiadau sy'n unigryw i bob cyngor sy'n perfformio'n wael, a bod cynllun yr ymyrraeth o ganlyniad yn caniatáu ar gyfer y nodweddion yma sydd eu hangen i ddylanwadu ar brosesau cefnogaeth ac ymyrraeth. Mae dethol felly pa nodweddion sy'n gofyn am sylw yn dylanwadu ar y dewis o offerynnau a'r dulliau gweddnewid sy'n dilyn.
- 3.25 Dylai'r rhai hynny a fu'n gyfrifol am sbarduno neu arwain proses weddnewid allu egluro'r cysylltiad hwn yn eu 'damcaniaeth wella' (Downe et al 2010). Mae damcaniaeth wella yn bwysig gan ei bod yn dadansoddi ac yn egluro mewn modd strwythuredig a oes gan unigolyn sydd â'r cyfrifoldeb dros weddnewid neu ymyrryd ddull clir o weithredu wedi'i seilio ar dystiolaeth - ynteu a yw'r dull yn anghyflawn ac yn deillio o amau a dyfalu. Mae'n galw am asesiad trwyadl o natur y problemau y mae'r cyngor yn eu hwynebu, ac ymdrech i deilwra'r broses weddnewid a'r offerynnau a ddefnyddir wrth wneud diagnosis. Yn syml, mae'n hanfodol buddsoddi amser yn ceisio deal yr anawsterau a'u cyd-destunau os am weddnewid sefyllfa yn effeithiol.
- 3.26 Yn amlwg, mae yna wastad bethau annisgwyl yn codi mewn unrhyw sefyllfa ymyrryd ac mae'r rhain yn dod ag ansefydlogrwydd ac ansicrwydd gyda nhw. Oherwydd hyn mae canfod dadansoddiad a damcaniaeth wella glir ynghyd â'r 'hafaliad newid' cysylltiedig (h.y. gweithredu'r dadansoddiad mewn modd hollol bendant er mwyn datblygu ac egluro'r rhesymeg ar gyfer y cyfuniad o fesurau a ddewisir er

mwyn gweddnewid) yn fwy na rhywbeth digonol neu hyd yn oed angenrheidiol wrth geisio cyflawni gweddnewid llwyddiannus mewn sefyllfa arbennig. Yn hytrach, mae'n hanfodol bwysig - oherwydd bod ymyrryd bob tro yn anodd a byth yn hollol ragweladwy - ac mae angen yr holl offerynnau posib ar yr ymyrwyr.

- 3.27 Er nad oes rheolau ffurfiol ynglŷn â hyn, mae yna ddamcaniaethau gwella sy'n bennaf gysylltiedig un ai â phrosesau hunan-ymyrryd canolog neu rai lle mae'r sector ei hun yn arwain. Mae felly posibiladau eraill yn bodoli, o ran sut i'w wneud yn ogystal â phwy fydd yn ei wneud.
- 3.28 Mae angen gwahaniaethu rhwng damcaniaethau gwella a strategaethau gweddnewid nid yn unig yn ôl cyd-destun a nodweddion unigol y cyngor dan sylw, ond yn ehangach, gan fod damcaniaethau a strategaethau lluosog yn bosib, ac felly mae yna ddewis i'w wneud. Yr hyn sy'n hanfodol yw bod llais awdurdodol i'w glywed o fewn y plethwaith gweddnewid, a bod hwn yn un sydd â'r gallu i gynllunio a gweithredu strategaeth gredadwy sy'n deall yn iawn pam fod angen gweddnewid, a sut y gellir cysylltu'r problemau hyn gyda strategaeth o ymrwymiad ag adnoddau da a rheolaeth effeithiol. Bydd asesu i ba raddau y bu hyn yn wir ar gyfer Ynys Môn yn agwedd bwysig o'r naratif a'r dadansoddiad sy'n dilyn.

Peryglon a Phroblemau

- 3.29 Yn olaf, mae'n bwysig adnabod a pharchu'r problemau cyffredin a all, ac sydd, yn codi wrth ymyrryd. Gallent fod yn gostus, yn rhwygol ac yn ddadleuol, a gallent ofyn am lawer o dringarwch cyfreithiol ac ymarferol i'w datrys mewn modd cynhaliol (Turner a Whitman 2005). Mae cyd-destun pob sefyllfa ymyrryd yn wahanol, ac o ganlyniad nid oes llawer o gynsail, yn arbennig pan ddefnyddir grymoedd cyfreithiol newydd am y tro cyntaf neu mewn sefyllfaoedd newydd. Mewn gwirionedd, gall 'cynsail' fod yn beryglus os na roir sylw digonol i wahanol agweddau

cyd-destunol. Gellir defnyddio'r offeryn 'anghywir' mewn un sefyllfa yn rhannol am iddo ymddangos i weithio'n dda rywle arall, ond ble mae'r ddau gyd-destun mewn gwirionedd yn galw am offerynnau gwahanol.

- 3.30 Mae hefyd yn anodd ymadael â sefyllfa ymyrryd, ac mae'n bosib nad oes y capasiti angenrheidiol er mwyn ymdrin â nifer o ymyrraethau mewn sawl awdurdod, neu fod anawsterau cydlynu anochel yn codi gyda nifer o ymyrraethau mewn un awdurdod. Yn olaf, mae perygl pob tro y gellir gweddnewid sefydliad heb fod y gweddnewid hwnnw'n gynhaliol.
- 3.31 Roedd pob un o'r peryglon hyn yn bresennol yn sefyllfa Ynys Môn, gyda'r mwyafrif o'r nodweddion ymyrryd a ddisgrifiwyd yn yr adran hon i'w gweld yn ystod un neu fwy o'r cyfnodau. Maent yn cynnig cefndir pwysig ac ehangach ar gyfer dysgu gwersi mwy o'r hyn a ddigwyddodd, ac yn gymorth i weld pam y gweithiodd rhai pethau'n dda, ac eraill nid cystal.

Cyn Ymyrryd yn Ynys Môn Cyflwyniad

- 4.1 Yn ei hanfod, stori awdurdod unedol bach yn gwasanaethu cymuned ynys gymharol ddifreintiedig a diarffordd, gyda hanes maith o aflonyddwch gwleidyddol a thanberfformiad corfforaethol yw stori Ynys Môn. Mae'n ddefnyddiol edrych ar y sefyllfa o ran y cyfnod cyn yr ymyrraeth, ac yna ar ddau gyfnod gwahanol o ymyrraeth gydag ymrwymiad o fathau a dwysni gwahanol.
- 4.2 Mae'r cyfnod cyn ymyrryd yn un cymharol hir, gan fynd yn ôl o leiaf at ad-drefnu'r llywodraethau lleol ym 1996, ac efallai ymhellach na hynny. Bryd hynny, roedd yna ymwybyddiaeth gyffredin nad oedd pethau'n iach yn Ynys Môn, a cheisiodd y sector llywodraeth leol mewn gwahanol ffyrdd helpu'r Cyngor fynd i'r afael â'i broblemau.
- 4.3 Gwelodd cyfnod cyntaf yr ymyrraeth benodi Bwrdd Adfer a Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro a gyflogid gan y Cyngor ond a ddewiswyd gan Lywodraeth Cymru. Roedd ail gyfnod yr ymyrraeth yn fwy dwys gydag atal rheolaeth ddemocrataidd leol a phenodi Comisiynwyr i redeg y cyngor, gyda'r Comisiwn Ffiniau yn cynnal adolygiad o drefniant etholiadol yr ynys ar yr un pryd.
- 4.4 Mae'r adran hon yn cynnig trosolwg o'r problemau a welwyd yn Ynys Môn cyn yr ymyrraeth, gan ei ddadansoddi yng ngolau'r themâu allweddol a adnabuwyd yn y llenyddiaeth.

Tystiolaeth

Cyd-destun

- 4.5 Hyd yn oed cyn ad-drefnu'r llywodraeth leol ym 1996, pan roedd Ynys Môn yn dal i fod yn gyngor dosbarth o fewn strwythur dwy haen llywodraeth leol, roedd pryder ynglŷn ag ymddygiad rhai cynghorwyr. Mewn cyfweiliadau ar lefel genedlaethol dywedodd unigolion fod yna achosion o'r hyn a ddywedodd un oedd 'bron â bod yn llygredd'

(defnyddiodd rhai o'r cyfweleion eraill iaith fwy uniongyrchol a lliwgar), gyda phryderon arbennig ynglŷn â phenderfyniadau cynllunio.

- 4.6 Parhaodd y pryderon hyn, a gwaethygu o bosib, yn dilyn creu'r Awdurdod Unedol yn 1996, yn rhannol gan fod y Cyngor erbyn hyn yn gyfrifol am lawer mwy o wasanaethau gan gynnwys addysg a gwasanaethau cymdeithasol ac, o ganlyniad, yn rheoli cyllidebau mwy sylweddol.
- 4.7 Daeth cyhuddiadau o gamymddwyn i'r wyneb yn y cyfryngau cenedlaethol a lleol, a dywedodd cyfweleion o Lywodraeth Cymru a CLILC wrthym fod pawb yn y gymuned lywodraeth leol yn gwybod fod pryderon ynglŷn â rhai cynghorwyr blaenllaw yn Ynys Môn.

Natur ac achosion methiant

- 4.8 Mae ein dadansoddiad o'r dystiolaeth ddogfennol yn dangos fod digonedd o rybudd o'r problemau hyn ymhell cyn yr ymyrraeth, gydag archwilwyr yn tynnu sylw'n rheolaidd at bryderon ynglŷn ag arweinyddiaeth wleidyddol, capasiti corfforaethol a chamymddwyn cynghorwyr.
- 4.9 Cyn belled yn ôl â 2003 adroddodd y llythyr archwilio fod y Cyngor yn wynebu heriau sylweddol. Amlygodd bryderon ynglŷn ag arweinyddiaeth wleidyddol gan nodi fod yr asesiad risg corfforaethol, a oedd yn rhan allweddol o'r Cynllun Gwella, yn anghyflawn a'i fod eisiau safbwynt allanol gan fod diffyg ymgynghoriad cyhoeddus. Mae hyn yn arwydd cynnar o'r hyn a welwyd yn ddiweddarach fel ynysrwydd y Cyngor a'i amharodrwydd i dderbyn heriau o'r tu allan, gyda'r ddwy nodwedd hon yn themâu cyson yn nifer o'r cyfweiliadau a gynhaliwyd gennym, ac yn faterion y byddwn yn eu hastudio yn adrannau 5 a 6.
- 4.10 Tynnwyd sylw yn Llythyr Blyneddol y Rheolwr Perthynas ar gyfer 2003/4 at wendidau yn y gweithio corfforaethol a amlygwyd eisoes mewn nifer o adroddiadau gan reolyddion blaenorol. Nododd y llythyr na fyddai'r Cyngor yn gallu cyflawni'r gwelliant parhaol mewn perfformiad a ddisgwyliid o dan Gynllun Gwella Cymru ac y byddai perfformiad Ynys Môn yn disgyn y tu ôl i gynghorau eraill gyda seiliau corfforaethol

cryfach, oni bai fod y Cyngor yn cryfhau ei systemau corfforaethol a'i drefniant gweithiol. Argymhellodd y llythyr fod y Cyngor yn parhau i wneud ymdrech lawn i newid diwylliant y sefydliad. Byddai hyn, nododd, yn gofyn am gryfhau'r ffydd a'r parch rhwng swyddogion ac aelodau, ac am drwytho agwedd heriol a phositif. Roedd angen sicrhau perchnogaeth gyffredin o broblemau'r Cyngor ac amddiffyn rhag diwylliant o fwrw bai.

Roedd angen i'r Tîm Rheoli Corfforaethol a chynghorwyr ganolbwyntio ar faterion strategol ac ymwneud llai â rhedeg gwasanaethau pob dydd.

4.11 Gwelwyd ail-grybwyll y gwendidau hyn yn llythyr y Rheolwr Perthynas y flwyddyn ganlynol, gan ychwanegu fod cyhoedduswydd negyddol ynglŷn ag ymddygiad Cynghorwyr yn parhau i lesteirio gwleidyddion a swyddogion a bod angen rhoi fframwaith rheoli perfformiad corfforaethol ar waith.

4.12 Nododd llythyr 2005/2006 mai araf iawn oedd y cynnydd wrth osod blaenoriaethau a threfnu adnoddau ar gyfer y rhain, ac adnabu Asesiad Risg Blyneddol yn 2006/2007 tair risg ar ddeg, gan nodi fod yr Archwilydd Cyffredinol yn parhau i bryderu fod gwrthdaro rhwng cynghorwyr yn fygythiad i allu'r Cyngor i gyflawni ei ddyletswydd gyffredinol o dan adran 3(1) Deddf 1999: *'I drefnu bod gwelliant parhaus yn y modd y mae'n cyflawni ei ddyletswyddau, gan ystyried cyfuniad o faterion yn ymwneud â chost, effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd.'*

4.13 Y flwyddyn ganlynol canolbwyntiodd y llythyr ar wrthdaro rhwng cynghorwyr gweithredol ac uwch swyddogion. Adroddodd fod yr Arweinydd wedi beirniadu'n gryf nifer o weithredoedd y Tîm Rheoli Corfforaethol, a bod yr erydiad mewn ffydd a'r diffyg cyfathrebu effeithiol rhwng rhai aelodau a swyddogion yn cael effaith andwyol ar allu'r Cyngor i gyflawni ei ddyletswydd gyffredinol yn y ffordd orau. Ond er y pryderon parhaus yma, daeth y llythyr i'r casgliad nad oedd angen argymell arolwg o dan adran 10A o Ddeddf Llywodraeth Leol 1999.

4.14 Serch hynny, yn 2007/2008 argymhellwyd y dylai'r Archwilydd Cyffredinol gynnal arolwg o drefn lywodraethu corfforaethol y Cyngor. Daeth yr

arolwg a ddilynodd yn 2009 i'r casgliad fod gan y Cyngor hanes hir o gamreolaeth ers ei sefydlu yn 1996, a bod hyn yn effeithio'n andwyol ar ei waith, gan ei adael mewn sefyllfa wael i ddelio â heriau yn y dyfodol. Yr adroddiad hwn i bob pwrpas a sbardunodd gyfnod cyntaf yr ymyrraeth.

4.15 Cafodd gasgliadau'r Archwilydd Cyffredinol a'r problemau a gofnodwyd mewn llythrau archwilio ers o leiaf 2003 eu cadarnhau gan yr holl gyfweleion o Lywodraeth Cymru, CLILC a'r Bwrdd Adfer. Dywedwyd wrthym, er mai'r cyhuddiadau o gamymddwyn a dynnodd sylw'r cyfryngau, fod y problemau'n llawer dyfnach na hynny. Adroddodd nifer o gyfweleion fod y Cyngor yn osgoi penderfyniadau anodd, ac yn ymddangos fel na wyddai sut i ddatgan ac yna glynu at flaenoriaethau strategol.

4.16 Roedd aelodau'r Bwrdd Adfer a'r Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro mewn sefyllfa arbennig o dda i roi sylwadau ar y problemau a wynebai'r Cyngor cyn yr ymyrraeth, gan eu bod wedi ei arsylwi'n fanwl yn y cyfnod yn union cyn penderfyniad y Gweinidog i osod cyfarwyddyd.

4.17 Mewn dogfennau ar y pryd ac yn ystod y cyfweiliadau ni ddywedasant fod y Cyngor yn dioddef o ansefydlogrwydd gwleidyddol cronig. Golygai cynghreirio mympwyol a newid rheolaeth cyson, yn enwedig ymysg y grŵp mawr o gynghorwyr Annibynnol, fod cynghorwyr yn ei chael bron yn amhosib cytuno ar strategaeth gydlynol. Gyda'r diffyg ychwanegol o fanifestos gwleidyddol, golygai'r diwylliant hwn o wneud penderfyniadau *ad hoc* nad oedd yna unrhyw synnwyr o gyfeiriad strategol.

4.18 Gwelsant fod gan gynghorwyr gysylltiadau agos o fewn eu cymunedau, a'u bod yn meddwl mai eu prif ddyletswydd oedd amddiffyn budd eu wardiau eu hunain ond fod hyn yn aml er anfantais i'r ardal yn ei chyfanrwydd. Fel y dywedodd aelod y Bwrdd Adfer: "Fe frwydron nhw'n galed i gael cae pêl-droed yn eu ward ac i gadw eu hysgol leol ar agor ac roedden nhw'n mwynhau teyrngarwch enfawr yn eu cymunedau. Ond doedden nhw ddim yn gweithio er lles yr ynys i gyd."

- 4.19 Dywedodd y Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro ac aelodau'r Bwrdd Adfer wrthym hefyd eu bod yn meddwl fod grwp bach o gynghorwyr yn bwlio swyddogion a bod 'mwyafrif distaw' o gynghorwyr yn 'ofnus' o'r grwp rheoli. Roedd amheuaeth ganddynt fod cysylltiadau teuluol a mathau eraill o deyrngarwch yn dylanwadu'n ormodol ar benderfyniadau'r cyngor. Dywedodd un wrthym: "Dach chi'n llythrennol yn siarad am bobl a fyddai'n taro i mewn i rywun yn siop y cigydd ac yn newid eu penderfyniad ynglŷn â mater allweddol ar sail sgwrs yno." Esboniodd un arall: "Fe fyddai yna sibwrdd rhwng cynghorwyr yn ystod y toriad mewn cyfarfodydd ac fe fyddai pobl yn mynd o fod yn dweud un peth cyn y toriad i fod yn dweud rhywbeth hollol wahanol ar ei ôl o. Doeddwn i ddim yn medru credu'r peth."
- 4.20 Fel yr archwilwyr yn 2003, daeth aelodau'r Bwrdd Adfer i'r casgliad fod y Cyngor yn dioddef o ddiffyg her effeithiol o du allan i'r weithrediaeth. Gwelsent hyn yn rhannol yn deillio o lwyddiant grwp bach i reoli eu cyd-gynghorwyr, ac o'r hyn yr oedd sawl cyfwelai yn ei ddisgrifio fel diwylliant "pawb drosto fo'i hun" a redai'n "ddwfn iawn drwy'r Cyngor". Un o ganlyniadau hyn oedd bod aelodau'r grwp rheoli yn cadeirio pob pwyllgor craffu (er nad oedd hyn yn anghyffredin mewn rhannau eraill o Gymru).
- 4.21 Adroddodd aelodau'r Bwrdd Adfer yn ogystal â'r Comisiynwyr a benodwyd yn ddiweddarach fod yr hyn yr oeddent yn ei weld fel diffyg dealltwriaeth ymysg cynghorwyr ynglŷn â sut i gynnal cyfarfodydd cyngor a diffyg unrhyw wir brosesau cynllunio busnes yn dwysáu'r anawsterau hyn.
- 4.22 Clywsom gan aelodau'r Bwrdd Adfer fod hyn yn rhannol oherwydd bod swyddogion ar adegau yn amharod i godi yn erbyn, neu gynnig gwir gefnogaeth i, gynghorwyr. Eu barn oedd bod nifer o swyddogion â naill ai ychydig iawn neu ddim profiad o lywodraeth leol y tu hwnt i'r ynys, ac felly bod y diwylliant diffygiol hwn yn beth arferol.
- 4.23 Credai'r cyfweleion o Lywodraeth Cymru a CLILC fod y newid cyson ar Reolwr Gyfarwyddwr ac ansawdd canfyddedig rhai o'r rhai hynny a benodwyd i'r swydd yn broblem sylweddol. Adroddodd un unigolyn fod "y

problemau wedi dod allan go iawn pan benodwyd. Y fo oedd yr ail ddewis i'r swydd ac roedd y rhai oedd yn chwlio'r farchnad yn rhwystredig iawn nad oedd yna unrhyw un mewn llywodraeth leol eisiau cyffwrdd â'r swydd. Y farn oedd bod cynghorwyr yn afreolus a bod gan y Cyngor enw drwg hyd yn oed bryd hynny."

- 4.24 Ar y llaw arall, fel y nodwyd uchod, ychydig o newid a fu ymysg staff arall, a chyfrannai hyn at synnwyr o blwyfoldeb ac ynysrwydd, gydag aelodau'r Bwrdd Adfer yn credu fod hynny'n rhwystro unrhyw rai o du allan i ogledd Cymru rhag dod i mewn. O ganlyniad tueddai'r cyngor recriwtio o bwl llawer llai o swyddogion posib nag y gwnâi'r rhan fwyaf o awdurdodau eraill, a chai hyn effaith andwyol ar ansawdd staff. Dywedodd un aelod y Bwrdd Adfer wrthym: "Dydw i ddim yn meddwl fod gan y bobl ar yr ynys y gallu sylfaenol i redeg cyngor yn yr unfed ganrif ar hugain. Roedd angen iddyn nhw ddod â hynny i mewn, ond os ydach chi'n mynnu fod angen i bobl siarad Cymraeg yna dydych chi ddim yn mynd i ddod o hyd i lawer o uwch swyddogion o'r ansawdd" - er ei bod yn bwysig crybwyll nad oedd yno ofyniad statudol yn gysylltiedig â'r Gymraeg.

Cefnogaeth dan arweiniad sector

- 4.25 Darparodd y sector llywodraeth leol ystod eang o wahanol fathau o gefnogaeth ar gyfer Ynys Môn cyn, ac yn ystod, yr ymyrraeth. Darparodd CLILC gefnogaeth wrth ddatblygu craffu effeithiol, cyngor ynglŷn â llywodraethu corfforaethol, a chymorth gyda chanfod rheolwyr Dros Dro. Yn y cyfnod cyn ymyrryd trefnodd hefyd i gael adolygiad o'r Cyngor gan gymheiriaid. Ond nid oedd un o'r rhai hynny a gyfwelwyd gennym yn credu fod yr ymdrechion yma i gefnogi dan arweiniad sector wedi cyflawni unrhyw gynnydd o bwys.
- 4.26 Credai'r cyfweleion a fu'n ymwneud â'r ymdrechion hyn y gallai cefnogaeth dan arweiniad sector fod wedi chwarae rhan werthfawr o dan amgylchiadau eraill, a soniwyd am gynghorau eraill ble'r ymddangosai fod CLILC wedi helpu i weddnewid perfformiad. Serch hynny, roeddynt o'r farn nad oedd cynghorwyr yn Ynys Môn yn derbyn fod angen newid.

Esboniodd un: “Doedd y diwylliant yno ddim yn rhesymegol ac felly doedd hi ddim yn bosib mewn gwirionedd mynd i’r afael â datblygu sefydliadol.” Dywedodd un arall wrthym: “Roedd y cynghorwyr yn cael cynnig cynlluniau datblygu ond doedden nhw ddim eisiau cael eu datblygu.”

4.27 Dywedodd cyfweleion wrthym fod cynghorwyr a swyddogion profiadol o awdurdodau eraill a geisiodd weithio gydag Ynys Môn wedi dod i’r casgliad nad oedd modd ei weddnewid heb ymyrraeth o’r tu allan. Er enghraifft, cyfeiriwyd at Arweinydd Cyngor uchel ei barch a fu’n aelod o’r tîm adolygu cyfoedion a ddywedodd wrth adrodd yn ôl yn dilyn ymweliad fod ‘y cyngor wedi torri drwyddo’. Daeth arweinyddion a phrif weithredwyr eraill i’r casgliad mai’r broblem sylfaenol oedd nad oedd gan y cynghorwyr yr ewyllys i newid. Erbyn 2009 roedd cynghreiriaid y Cyngor yn y sector wedi cefnu arno a chefnogodd CLILC penderfyniad y Gweinidog i ymyrryd, sef y tro cyntaf iddi gymeradwyo ymyrryd gyda chyngor yng Nghymru. Fel eglurodd cyfwelai o’r sector llywodraeth leol wrthym, “roedd teimlad cryf nad oedd neb eisiau i un afal drwg ddifetha pethau ar gyfer gweddill y llywodraethau lleol”.

Dadansoddiad

Symptomau ac achosion methiant

4.28 Mae’r dystiolaeth a ddeillia o’n dadansoddiad o ddogfennau a chyfweliadau yn awgrymu fod Ynys Môn yn enghraifft glasurol o sefydliad oedd yn methu, a’i fod yn dangos y rhan fwyaf, os nad pob un, o’r symptomau ac achosion methiant sefydliadol a welsom yn y llenyddiaeth.

4.29 Mae gwendidau mewn arweinyddiaeth wleidyddol a/neu sefydliadol yn ffactorau hollbwysig yn y mwyafrif o achosion o fethiant sefydliadol. Roedd canfyddiad clir fod Ynys Môn yn dioddef o’r naill a’r llall. Ymysg symptomau ac achosion eraill methiant ceir prosesau mewnol annigonol megis datblygu strategaeth, cynllunio busnes a rheoli perfformiad. Eto, mae’r dystiolaeth yn dangos fod diffyg y rhain Ynys Môn.

- 4.30 Mae ymchwil blaenorol hefyd yn dangos fod cyd-destun yn newidyn pwysig. Mae'n glir felly fod hanes yr ynys a'r Cyngor, gyda'i ynysiad daearyddol cymharol a'i synnwyr o falchder yn ei arwahanrwydd, yn ffactor a gyfrannodd at fethu adnabod na fynd i'r afael â'i broblemau, â dylanwad cynghorwyr blaenllaw dros gydweithwyr, na chwaith â'r gwrthwynebiad i heriau allanol.
- 4.31 Roedd yna hefyd ddiffyg gwybyddiaeth (h.y. ymwybyddiaeth a/neu dderbyniad o'r angen i wella), sef yr hyn y mae ymchwil blaenorol wedi'i adnabod fel achos cyffredin methiant. Ac nid oedd y swyddogion na'r cynghorwyr yn meddu ar y capasiti na'r gallu a oedd eu hangen er mwyn sicrhau newid.
- 4.32 Mae'r llenyddiaeth (gweler yn arbennig Jas a Skelcher 2005b) yn awgrymu fod cefnogaeth dan arweiniad sector yn annhebygol o fod yn ddigon i weddnewid perfformiad cyngor ble mae diffyg gwybyddiaeth. Nid yw cyngor methiannol gyda diffyg hunanymwybyddiaeth yn adnabod yr angen am, nac yn barod i dderbyn, y cymorth a gynigir. Ar y gorau, mae'n dueddol o 'gymryd arno'; ar y gwaethaf, mae cynghorwyr a/neu swyddogion yn debygol o wrthsefyll ymdrechion i helpu iddo newid. Unwaith eto, awgryma'r dystiolaeth mai dyma'n union a ddigwyddodd yn achos Ynys Môn.

Damcaniaeth Wella

- 4.33 Mae'r llenyddiaeth yn amlygu'r angen i fabwysiadu dull gweithredu 'systemau cyfan' wrth ymyrryd, a chael damcaniaeth wella bendant a chadarn a all gyfrannu at gynllunio cefnogaeth ac ymyrraeth. Mae hyn yn galw am ddeall achosion y problemau y mae sefydliad yn eu hwynebu a theilwra'r ymateb iddynt.
- 4.34 Mae'r dystiolaeth yn dangos fod dadansoddiad yr Archwilydd Cyffredinol o'r problemau yn Ynys Môn cyn yr ymyrraeth wedi'i danategu gan ddamcaniaeth ymhlyg. Tynnwyd sylw dilys dro ar ôl thro yn y llythyrau archwilio blynyddol at ystod eang o broblemau, gan gynnwys:
- Diffyg arweinyddiaeth effeithiol;

- Gwrthdaro a drwgdybiaeth rhwng ac ymysg cynghorwyr ac uwch swyddogion;
- Diffyg blaenoriaethau pendant;
- Absenoldeb ymgynghoriad a chraffu; ac
- Methiant mewn gweithredu rheoli perfformiad digonol.

Byddai'r rhain, mynnai, yn y pen draw yn tanseilio gallu'r Cyngor i ddarparu gwasanaethau da.

4.35 Fodd bynnag, ni chafodd y dadansoddiad hwn, na'r ddamcaniaeth ymhlyg a'i tanategai, eu hadlewyrchu yn y cyfnod cyn ymyrryd mewn strategaeth gydlynol ar gyfer mynd i'r afael â'r problemau a amlygwyd. Nid yw'n ymddangos y bu dadansoddiad systematig ar gyfer penderfynu a oedd cefnogaeth dan arweiniad sector yn debygol o lwyddo mewn gwirionedd. Roedd y gefnogaeth a gynigiwyd yn cynnwys gweithredoedd tameidiog, a ymddangosai'n ddigyswllt, ac a ddeuai o wahanol bobl ar wahanol brydiau.

Sbarduno ymyrraeth

4.36 Gan ei fod yn eithaf clir nad oedd cefnogaeth dan arweiniad sector yn debygol o arwain at weddnewid yn Ynys Môn, wrth edrych yn ôl mae'n ymddangos yn rhyfedd i ddechrau fod Gweinidogion wedi aros cyn hired cyn sbarduno ymyrraeth. Fel y dangoswyd uchod, roedd adroddiadau rheolyddion a llythyrau archwilwyr wedi bod yn amlygu'r argyfwng ers rhai blynyddoedd, ac yn ystod y cyfnod hwnnw roedd Gweinidogion wedi dewis ymyrryd mewn sawl cyngor arall gan gynnwys Caerdydd, Abertawe a Sir Ddinbych. Felly pam dewis dibynnu cyn hired ar y sector i gefnogi Ynys Môn?

4.37 Mae sawl eglurhad. Yn gyntaf, ac efallai yn bennaf, er i archwilwyr feirniadu'r cyngor yn gyson, ni argymhellwyd arolwg o lywodraethu corfforaethol tan 2007/2008. Yn wir, fel y nodir uchod, dywedodd llythyr

archwilio blynyddol y flwyddyn flaenorol yn glir nad oedd angen arolwg, nac angen i'r Gweinidog orchymyn cyfarwyddyd chwaith. Teimlai Gweinidogion o ganlyniad nad oedd ganddynt sail ddigonol ar gyfer ymyrryd.

- 4.38 Tra oedd yn dra amlwg ymysg swyddogion Llywodraeth Cymru ac arweinyddion llywodraethau lleol fod problemau yn Ynys Môn, mae argymhellion yr Archwilydd Cyffredinol yn hollbwysig. Fel eglurodd un swyddog Llywodraeth Cymru wrthym: “Mae Swyddfa Archwilio Cymru yn rhan bwysig o wisg arfog y Gweinidog, yn wleidyddol ac yn gyfreithiol”. Heb symudiad clir gan yr Archwilydd Cyffredinol felly, roedd yn anodd iawn i Weinidogion weithredu cyn 2009.
- 4.39 Y cwestiwn nesaf yw pam y bu'r archwilwyr mor hir cyn argymell arolwg llywodraethu corfforaethol, a beth mae hyn yn ei ddweud wrthym ynglŷn â'r mecanwaith ar gyfer adnabod methiant sefydliadol mewn llywodraethau lleol yng Nghymru.
- 4.40 Mae tystiolaeth o ddadansoddiadau dogfennol a chyfweliadau a wnaethom yn arwain at gyfuniad o ffactorau. Dywedodd rhai o'r rhai hynny a gyfwelwyd gennym fod y 'gerddoriaeth awyrgylch' o ran perthnasau canolog-leol yn wahanol iawn pump i ddeng mlynedd yn ôl. Roedd yna ymroddiad pendant i weithio mewn partneriaeth gyda llywodraeth leol a chredai Gweinidogion ei fod yn bwysig caniatáu i'r sector gymryd cyfrifoldeb dros ei welliant ei hun. Roedd setliadau llywodraeth leol yn cynyddu o flwyddyn i flwyddyn gan arwain at berthnasau cymharol fodlon, ac efallai fod Llywodraeth Cymru yn llai hyderus o'i chapasiti polisi ei hun ac o gefnogaeth y cyhoedd.
- 4.41 Ond fel y nodir uchod, ni fu'r dymuniad i weithio gyda llywodraethu lleol yn rhwystr i ymyrryd mewn cynghorau eraill. Felly nid yw cyflwr cymharol hapus y berthynas ganolog-leol yn llawn egluro'r ddibyniaeth ar gefnogaeth dan arweiniad sector.
- 4.42 Eglurhad ychwanegol yw bod y problemau yn Ynys Môn yn wahanol i'r rhai a welwyd ar y pryd yn y cynghorau hynny ble cafwyd ymyrraeth gan

Weinidogion. Amlygai'r llythyrau archwilio wendidau yn gysylltiedig â chapasiti corfforaethol yn hytrach na gwasanaethau. Credai'r archwilwyr fod y problemau gydag arweinyddiaeth wleidyddol, ymddygiad cynghorwyr a pherthnasau rhwng y Weithrediaeth a'r Tîm Rheoli Corfforaethol yn fygythiad i allu'r Cyngor i gynnal gwelliant. Fodd bynnag, ni welwyd ei berfformiad ar y pryd fel achos pryder.

- 4.43 Mae'r gred y byddai diffyg capasiti corfforaethol yn y pen draw yn tanseilio perfformiad y Cyngor yn adlewyrchu'r ddamcaniaeth wella a danategai'r Rhaglen Gwella Cymru, ac ar y pryd roedd hon yn farn gredadwy a rannwyd gan lawer. Ond mae'n ymddangos, yn wahanol i fethiannau gwasanaethol, ni ystyriwyd - gan archwilwyr na Llywodraeth Cymru - fod problemau gyda chapasiti corfforaethol yn ymofyn nac yn cyfiawnhau gweithredu ar unwaith.
- 4.44 Mae rhesymau 'da' am hyn. Mae capasiti corfforaethol yn llai diriaethol ac yn llai gweladwy o du allan i sefydliad nag yw methiant gwasanaethol. Yn wahanol i ddarparu gwasanaeth, nid oedd yna fesurau meintiol clir a digamsyniol ar gyfer methiant perfformiad. Yn anochel, mae asesiadau o ansawdd arweinyddiaeth wleidyddol a pherthnasau aelod-swyddog yn ymofyn elfen o feirniadaeth a all fod yn fwy agored i her nag asesiadau o wasanaethau a gefnogir gan ddangosyddion perfformiad statudol. Roedd hyd yn oed y cyhuddiadau o gamymddwyn yn Ynys Môn wedi bod yn anodd eu hoelio.
- 4.45 Roedd y math o broblemau a gofrestrwyd gan archwilwyr yn Ynys Môn hefyd yn achosi llai o bryder uniongyrchol i'r cyhoedd (ac efallai o'r herwydd i Weinidogion hefyd) na methiannau amlwg mewn darparu gwasanaethau. Er y gallai sylw andwyol y cyfryngau ynglŷn ag ymddygiad cynghorwyr niweidio enw da'r Cyngor, nid oedd yn rhoi bywydau mewn perygl yn yr un modd ag y gallai methiannau mewn gwasanaethau cymdeithasol ei wneud, neu beri niwed i gyfleoedd bywyd disgyblion fel ag y byddai ysgolion sy'n methu yn gallu gwneud. Ar ben hynny, fel y nodwyd uchod, roedd gan lawer o gynghorwyr yn Ynys Môn

gysylltiadau cryf gyda'u cymunedau lleol, ac roeddynt yn mwynhau cefnogaeth sylweddol oddi fewn iddynt.

- 4.46 O dan amgylchiadau o'r fath golygai materion egwyddor ac ystyriaethau gwleidyddol pragmatig fod angen i Weinidogion fod yn sicr iawn fod problem yn bodoli cyn ymwneud yn uniongyrchol â'r sefyllfa. Fel y dywedodd un swyddog wrthym: "Dach chi'n ymyrryd â democratiaeth rhywun arall. Fydd be' dach chi'n mynd i'w wneud yn ddadleuol ac yn amhoblogaidd yn lleol".

Gwersi a gwrthffeithiau

- 4.47 O ystyried yr amgylchiadau hyn, a allai ac a ddylai Llywodraeth Cymru fod wedi gwneud unrhyw beth yn wahanol yn y cyfnod cyn ymyrryd yn Ynys Môn? Neu, i'w roi mewn ffordd arall, beth yw'r gwrthffeithiau, ac a fyddai unrhyw un ohonynt wedi arwain at ganlyniad gwahanol (gwell) yn y cyfnod rhwng 1996 a 2009?
- 4.48 Wrth gwrs, peth hawdd yw ôl-ddoethineb. Ond mae ein gwerthusiad yn awgrymu mai 'byddai' yw'r ateb, a chredwn fod gwersi i'w dysgu ar gyfer y dyfodol yn deillio o'r cyfnod cymharol estynedig cyn yr ymyrraeth ble gwyddai'r prif rhanddeiliaid i gyd fod yna broblemau sylweddol ond eu bod heb weithredu'n ddigon penderfynol er mwyn fynd i'r afael â hwy.
- 4.49 Yn ein barn ni, nid afresymol oedd rhoi cynnig ar gefnogaeth dan arweiniad sector yn y lle cyntaf. Yn wir, mewn egwyddor dyma'r 'opsiwn rhagosodedig' cywir ac arferol, yn rhannol gan ei fod yn adlewyrchu'r bwlch gwerthfawrogiad a ddylai unrhyw gorff democrataidd lleol allu ei fwynhau, ac sydd mewn gwirionedd yn ofynnol yn ôl y Confensiwn Ewropeaidd ar Hunan-lywodraeth Leol. Serch hynny, o ystyried y diffyg gwybyddiaeth yn Ynys Môn, amharodrwydd cynghorwyr i groesawu newid, a'r diffyg capasiti a gallu ymysg uwch swyddogion, mae'r ddadl ar gyfer dibynnu'n gyfan gwbl a chyn hired ar gefnogaeth dan arweiniad sector yn un wan. Er mwyn bod ag unrhyw bosibilrwydd o lwyddiant dylai hyn fod wedi cael ei gefnogi gan fygythiad clir a phendant iawn o

estyniad cyflym petai'r Cyngor yn methu ymateb yn briodol a dangos arwyddion clir o welliant. Nid felly bu.

- 4.50 Roedd hefyd angen dadansoddiad llawer cliriach o'r camau angenrheidiol ac amserlen ar gyfer eu cyflawni - i bob diben, cynllun gwella wedi'i gytuno rhwng y Cyngor a'r sector, gyda cherrig milltir clir a gwelliannau hawdd eu harchwilio. Eto, nid oedd hyn yn bodoli yn Ynys Môn yn y cyfnod a arweiniodd at 2009.
- 4.51 Byddai pecyn cefnogaeth llawer fwy cynhwysfawr a chydlynol yn hytrach na'r ymdrechion tameidiog a dilyniannol i gynnig cefnogaeth wedi bod yn angenrheidiol hefyd.
- 4.52 Gwelwyd fod cefnogaeth dan arweiniad sector wedi bod yn effeithiol mewn nifer o gynghorau a wynebai problemau nid annhebyg i'r rhai hynny yn Ynys Môn. Yr enghraifft amlycaf yn ddiweddar yw Wirral, ac rydym wedi dadlau yn ein hadroddiad diweddar i'r Gymdeithas Llywodraeth Leol (Bennett et al. 2014) fod gwelliant dan arweiniad sector yn debycach o weddu'n well i faterion llywodraethu corfforaethol nag i broblemau gyda gwasanaethau.
- 4.53 Fodd bynnag, mae'n ymddangos i ni mai go brin y gallai hyn fod yn effeithiol yn Ynys Môn, am ddau brif reswm. Yn gyntaf, nid oedd gan CLILC yr adnoddau na'r capasiti i ddarparu'r math o gefnogaeth na'r dwysni cefnogol angenrheidiol. Yn ail, mae gweddnewid sefydliadol sy'n seiliedig ar gefnogaeth ac arweiniad o'r sector ei hun yn gofyn am ymroddiad gan arweinyddion gwleidyddol, ac anodd iawn yw gweld sut y gellid fod wedi sicrhau hyn ar Ynys Môn.
- 4.54 Mae hyn yn gadael y posibilrwydd y gallai Gweinidogion fod wedi ymyrryd yn gynharach. Mae'n ymddangos i ni y gallai hyn, ac y dylai hyn, fod wedi digwydd. Mae'r rheswm pam na ddigwyddodd yn deillio yn rhannol o wendidau yn y fframwaith asesu perfformiad a'r trefniant o adrodd yn ôl a fodolai ar y pryd.
- 4.55 Ar hyd y cyfnod hwn, er gwaethaf y gwendidau mewn capasiti corfforaethol, adroddodd y rheolyddion a'r archwilwyr - gan gynnwys

SAC, Estyn ac AGGCC - dro ar ôl thro nad oedd gwasanaethau yn Ynys Môn yn destun pryder. Fodd bynnag, mae tystiolaeth gan y Bwrdd Adfer yn ogystal â'r Comisiynwyr yn awgrymu eu bod yn anghywir ynglŷn â hyn. Yn ystod yr ymyrraeth datgelwyd gwendidau difrifol mewn gwasanaethau allweddol, yn enwedig yng ngwasanaethau plant ac addysg. Ac roedd digon o bryderu ynglŷn â chapasiti rhai o'r uwch swyddogion a redai'r gwasanaethau hyn fel y gwelai'r Comisiynwyr nad oedd dewis ganddynt ond annog eu newid gyda rheolwyr newydd Dros Dro o safon uwch.

- 4.56 Roedd y cyfweleion o ymysg y rheolyddion yn derbyn eu bod wedi bod yn araf yn sylwi ar broblemau mewn gwasanaethau. Mae rhai cyfweleion yn dadlau nad oedd y dangosyddion perfformiad ar gyfer cyrhaeddiad addysg yn 2011, a chwaraeodd ran mewn sbarduno ymyrraeth, yn ddim mwy na 'blip'. Ond mae Estyn yn credu erbyn hyn fod yna broblemau systematig a bod y penderfyniad i ymyrryd yn 2012 wedi'i seilio ar ystod llawer ehangach o dystiolaeth.
- 4.57 Yn yr un modd, mae'r gwerthusiad beirniadol tu hwnt a gynhaliwyd gan AGGCC ddiwedd 2009/ddechrau 2010 yn cefnogi barn aelodau'r Bwrdd Adfer fod gwendidau mewn prosesau rheoli wedi rhoi plant yn Ynys Môn mewn perygl difrifol.
- 4.58 Felly mae'n ymddangos yn glir fod arolygwyr a rheolyddion un ai wedi methu canfod y problemau hyn yn y cyfnod cyn ymyrryd neu heb fynegi eu pryderon yn ddigon clir i Weinidogion. Ein casgliad ni yw mai cyfuniad o'r naill a'r llall oedd yn gyfrifol, ac mae hyn yn ei dro yn tynnu sylw at dri gwendid yn y system rheoleiddio.
- 4.59 Yn gyntaf, nid oedd y fframwaith perfformiad yn addas ar gyfer dull integredig. Roedd y rhaniad rolau rhwng SAC, Estyn ac AGGCC yn golygu fod gwybodaeth ynglŷn â pherfformiad cynghorau yn wasgaredig. Roedd y mecanweithiau ar gyfer uno'r dystiolaeth o'r gwahanol asiantaethau hyn yn annigonol, ac yn ei gwneud yn anodd i Weinidogion gael trosolwg o berfformiad cyngor.

- 4.60 Gwaethygydd y broblem gan y diffyg gweithredu cysylltiedig rhwng adrannau Llywodraeth Cymru. Daeth hyn i'r amlwg yn y modd y bu i'r ymyrraeth mewn addysg yn Ynys Môn, a gyfarwyddwyd gan y Gweinidog Addysg o 2012, weithredu i raddau helaeth ar wahân i waith y Comisiynwyr a benodwyd gan y Gweinidog ar gyfer Llywodraeth Leol.
- 4.61 Amlygwyd ail wendid gweladwy yn y fframwaith rheoleiddiol gan gyfweleion o Lywodraeth Cymru oedd yn feirniadol o'r hyn yr oeddynt yn ei weld fel diffyg pendantrwydd yn adroddiadau'r rheolyddion. Dywedwyd wrthym fod Gweinidogion yn teimlo nad oedd yr adroddiadau yn cynnig sail ddigonol ar gyfer ymyrryd cyn 2009, na chwaith ar gyfer ymyrryd cyn gryfed ag y byddent wedi dymuno'i wneud ar ôl 2009.
- 4.62 Ystyriwyd fod yr iaith a ddefnyddiwyd yn yr adroddiadau'n rhy amwys. Byddai Gweinidogion wedi hoffi arweiniad cliriach. Fel y dywedodd un cyfwelai: "mae adroddiadau Swyddfa Archwilio Cymru ac Estyn yn tindroi gymaint nad allwch chi ddim deall yn iawn mor ddifrifol ydy'r broblem." Dywedwyd wrthym fod hyn yn llai o fater yn awr fod yr Archwilydd Cyffredinol yn cyfarfod Gweinidogion yn rheolaidd ac yn gallu cynnig cydestun llawnach ar gyfer adroddiadau cyhoeddedig SAC. Fodd bynnag, roedd perthynas wahanol gan ei ragflaenydd gyda Gweinidogion, ac ni ddigwyddai hyn.
- 4.63 Yn drydydd, mae'n ymddangos i ni fod yna fethiant yn y cyfnod cyn ymyrryd i barhau gyda rhesymeg y ddamcaniaeth wella a danategai Rhaglen Gwellu Cymru. Os mai capasiti corfforaethol yw'r gwir ateb i allu cyngor i gynnal gwelliant, yna dylai'r problemau a adroddwyd arnynt yn Ynys Môn fod wedi canu'r gloch yn llawer cynharach ac yn llawer uwch.
- 4.64 I bob diben mae'n ymddangos fod y rhanddeiliaid ar lefel genedlaethol i gyd - Llywodraeth Cymru, y rheolyddion a CLILC - wedi pryderu mwy ynglŷn â, ac felly wedi bod yn fwy parod i weithredu'n benderfynol er mwyn mynd i'r afael â, sefyllfaoedd ble roedd gwasanaethau cyngor yn methu, yn hytrach nag achosion ble gwelid diffyg capasiti corfforaethol yn fygythiad i'r posibilrwydd o wella.

4.65 Efallai fod hyn yn naturiol. Serch hynny, mae'n dangos nad oedd polisi Llywodraeth Cymru yn gweithredu'n unol â'r ddamcaniaeth wella a arddelid gan SAC, a bod archwilyr yn gyndyn o weithredu yn ôl eu damcaniaeth wella eu hunain hyd yn oed pan awgrymai'r dystiolaeth yr oeddynt yn adrodd arni y byddai gwasanaethau Ynys Môn yn mynd i drafferthion difrifol yn y pen draw.

Adran 5 Y Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro a Bwrdd Adfer Cyflwyniad

- 5.1 Yn yr adran hon byddwn yn dadansoddi cyfnod cyntaf yr ymyrraeth yn Ynys Môn. Byddwn yn defnyddio'r un dull ag yn Adran Pedwar. Yn gyntaf byddwn yn disgrifio'r prif bwyntiau a gododd o'r dystiolaeth a gasglwyd gennym. Yna byddwn yn cyflwyno ein dadansoddiad ac yn tynnu ohono'r hyn rydym yn ystyried i fod y pwyntiau dysgu allweddol a all fod o gymorth mewn ymyrraethau yn y dyfodol.

Tystiolaeth

Cyd-destun

- 5.2 Daeth y pryderon parhaus ynglŷn ag ymddygiad cynghorwyr a diffyg capasiti corfforaethol y Cyngor i'r wyneb yn y Llythyr Blynyddol a baratowyd gan Reolwr Perthynas SAC yn Ionawr 2009. Argymhellai hwn fod "yr Archwilydd Cyffredinol yn cynnal arolwg o dan adran 10A Deddf Llywodraeth Leol 1999 o lywodraethu corfforaethol yn y Cyngor, o ganlyniad i bryderon fod anawsterau mewn perthnasau gweithiol rhwng Aelodau Gweithredol a rhai uwch swyddogion yn effeithio'n andwyol ar y Cyngor a'i allu i gyflawni ei ddyletswydd gyffredinol werth gorau"(WAO: 2009).
- 5.3 O ganlyniad cynhaliwyd arolwg yn Ebrill a chyhoeddwyd yr adroddiad yng Ngorffennaf 2009. Er ei fod yn datgan fod nifer o wasanaethau yn perfformio'n dda, daeth i'r casgliad fod gan y Cyngor hanes maith o gael ei gam-redeg, gyda'r Archwilydd Cyffredinol yn priodoli hyn i "hunanreolaeth wan o gamymddwyn a gwrthdaro amhriodol" a "diffyg cyfeiriad, arweinyddiaeth gorfforaethol ac atebolrwydd" ar ran y cyngor. Nododd y cafi hyn "effaith llygredig ar weithrediad ei swyddogaethau gan ei adael mewn sefyllfa wael i wynebu heriau yn y dyfodol" (WAO:2009).

- 5.4 Argymhellai adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol fod y Cyngor yn gweithredu ar unwaith er mwyn:
- Addasu ei drefniant gwleidyddol er mwyn cryfhau ei gapasiti i osod blaenoriaethau a chyfeiriad strategol, a sicrhau craffu mwy trwyadl o du allan i'r weithrediaeth;
 - Adfer ymddiriedolaeth rhwng cynghorwyr a swyddogion;
 - Gwella ei wasanaethau corfforaethol a'i gapasiti arweinyddiaeth gorfforaethol;
 - Cynyddu tryloywder ac ansawdd penderfyniadau cynllunio; ac
 - Gwella cyfranogiad dinasyddion a'r drefn trin cwynion.
- 5.5 Yn hanfodol, daeth yr Archwilydd Cyffredinol i'r casgliad "y byddai angen herio a chefnogi'r Cyngor o'r tu allan i sicrhau bod yr argymhellion hyn yn cael eu gweithredu" (WAO:2009), gan argymhell creu Bwrdd Adfer Ymgynghorol.
- 5.6 Roedd yr adroddiad yn sbardun ar gyfer penodi Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro yn ogystal â sefydlu Bwrdd Adfer. Ond ni fu'r penderfyniad i ymyrryd yn un rhwydd. Roedd goblygiadau ymarferol, gwleidyddol a chyfreithiol sylweddol i hyn, ac yn dilyn asesiad manwl o'r goblygiadau a'r opsiynau yn unig y gwnaeth y Gweinidog y penderfyniad.
- 5.7 Mae dadansoddiad o dystiolaeth ddogfennol yn dangos i swyddogion ystyried yr opsiwn o atal y Cyngor yn gyfangwbl, ond iddynt benderfynu na fyddai hynny'n debygol o lwyddo o ganlyniad i ddiffyg strategaeth ymadael glir. Ystyriwyd hefyd enwebu awdurdod arall i gymryd cyfrifoldeb am weithredoedd Ynys Môn. Ond yn y diwedd argymhellodd y swyddogion fod y Gweinidog yn ceisio canfod ateb a fyddai'n cynnal annibyniaeth ddemocrataidd y cyngor wrth ddarparu'r gefnogaeth angenrheidiol er mwyn datrys y problemau a wynebai mewn modd cynhaliol.

5.8 Byddai angen i'r pecyn cefnogaeth, awgrymwyd, gynnwys:

- Adolygiad mewnol o graffu a safonau;
- Adolygiad o'r cyfansoddiad;
- Adolygiad o'r uwch dîm rheoli;
- Penodi Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro;
- Sefydlu polisiau er mwyn amddiffyn staff; ac
- Gweithgareddau wedi'u cynllunio i adfer ffydd y cyhoedd gan gynnwys adolygiad o'r drefn trin cwynion.

5.9 Penderfynodd y Gweinidog orchymyn Cyfarwyddyd ffurfiol i'r Cyngor a ofynnai iddo gydymffurfio ag argymhellion yr Archwilydd Cyffredinol, penodi Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro wedi'i enwi, a gweithio gyda Bwrdd Adfer wedi'i benodi ganddo ef.

5.10 Roedd dewis y dull hwn yn ddibynnol ar ddwy brif ystyriaeth. Yn gyntaf, credai Llywodraeth Cymru, CLILC a SAC mai ymddygiad cynghorwyr oedd wrth wraidd y broblem sylfaenol. Yn ail, gwelwyd y Bwrdd Adfer fel y lefel isaf bosib o ymyrraeth ar gyfer sicrhau'r newidiadau a gredid i fod yn angenrheidiol.

5.11 Roedd hefyd o bwys fod adroddiad SAC wedi dod ar adeg pan nad oedd gan y Cyngor Reolwr Gyfarwyddwr, gan fod hyn wedyn yn cynnig cyfle i osod y mecanwaith yn ei le ar gyfer arolygiad ffurfiol ac allanol, a hefyd i ganfod prif weithredwr profiadol gyda chefnidir clir o ddelio â chamymddwyn.

5.12 Un o nodweddion mwyaf trawiadol yr ymyrraeth oedd, er ei fod yn anochel yn ddadleuol yn Ynys Môn, bu pobl ar lefel genedlaethol yn unfrydol ynglŷn â'r angen am ymyrraeth allanol. Gwnaeth sawl cyfwelai o fewn Llywodraeth Cymru y sylw fod dulliau mwy cyhyrog neu fwy cyfyngedig y gellid fod wedi eu mabwysiadu yn lle'r hwnnw a benderfynodd y Gweinidog arno yn y diwedd. Fodd bynnag, roedd Llywodraeth Cymru, SAC a CLILC yn gytûn fod angen gwneud rhywbeth

o'r canol. Roedd arweinyddion llywodraethau lleol wedi colli amynedd erbyn hyn gyda'u gwrthrannau yn Ynys Môn.

5.13 Hysbysodd y Gweinidog ei gydweithwyr cabinet a gwleidyddion eraill o fewn ei blaid ei hun yn ogystal â phleidiau eraill, er mwyn dirnad y tymheredd gwleidyddol a hefyd er mwyn 'gwneud pethau'n glir'. Cyfeiriodd nifer o gyfwelai at gryfder a maint y gefnogaeth glymbleidiol i'r ymyrraeth yn Ynys Môn o ganlyniad i natur glos y gymuned bolisi yng Nghymru ac fel un o fanteision 'llywodraethu gwlad fach', mater y byddwn yn dychwelyd ato.

Y broses benodi

5.14 Penododd y Gweinidog saith aelod i'r Bwrdd Adfer. Cawsant eu dewis gyda gofal, a rhyngddynt daethant â chyfoeth o brofiad o lywodraeth, gwasanaethau cyhoeddus ac o'r byd academiaidd, ac arbenigedd cyfunol ynglŷn â materion llywodraethu corfforaethol, newid sefydliadol a rheoli gwasanaethau llywodraeth leol.

5.15 Roedd aelodau'r Bwrdd yn cynnwys dau academydd - gyda'r naill ag arbenigedd mewn darlledu a chysylltiadau cryf gyda diwylliant a chelfyddydau Cymru, a'r llall yn arbenigo mewn gwasanaethau cyhoeddus. Roedd y pum aelod Bwrdd arall yn gyn- :

- Weinidog Llywodraeth Leol;
- Arweinydd Awdurdod Lleol;
- Brif Gwnstabl Cynorthwyol;
- Brif Arolygydd Gwasanaethau Cymdeithasol; ac
- Brif Weithredwr Asiantaeth Gwella a Datblygu Llywodraeth Leol y DU (AGD).

5.16 Mae tystiolaeth ddogfennol yn dangos y cafwyd ystyriaeth ofalus iawn o'r elfennau a fyddai'n cyfrannu tuag at greu Bwrdd Adfer effeithiol. Maent yn crybwyll llwyddiant yr ymyrraeth yn Sir Ddinbych ac yn adnabod yr angen i gyfansoddiad y Bwrdd Adfer ddibynnu ar ei rôl. Dadleuwyd y

dylai gynnwys cymysgedd o arbenigedd a phrofiad o lywodraeth leol a thu hwnt, ac y dylai feddu ar y gallu i fynnu sylw'r cynghorwyr.

- 5.17 Dywedodd y cynghorwyr yn Ynys Môn, swyddogion Llywodraeth Cymru a chynrychiolwyr y gymuned lywodraeth leol ehangach i gyd wrthym yn eu cyfweiliadau fod yna gytundeb eang fod aelodau'r Bwrdd Adfer yn gymwys ar gyfer eu swydd. Fel y dywedodd un cynghorydd wrthym "roedd yn drawstoriad da o bobl o farnau gwleidyddol gwahanol". Ystyrid gan lawer fod y gadair yn benodiad craff oherwydd ei dealltwriaeth o ddiwylliant ac iaith Gymraeg. Deuai'r Bwrdd yn ei gyfanrwydd â phrofiad uniongyrchol o lywodraeth leol ar lefelau gwleidyddol a rheoli uwch, o Gymru ac o Loegr.
- 5.18 Roedd penodi Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro yn broses a ddisgrifiwyd i ni gan un swyddog fel "proses ddyrys nad oedd pobl yn ei deall yn dda iawn". Cafodd ei ganfod drwy Solace Enterprises er ei fod yn dechnegol yn cael ei gyflogi gan y Cyngor. Fod bynnag, gorchmynnodd y Gweinidog y Cyngor i'w benodi ac mewn gwirionedd ni allai'r cynghorwyr ei ddiswyddo.
- 5.19 Ef oedd Pennaeth Gwasanaeth Cyflogedig y Cyngor ond nid oedd yn gweithredu fel prif weithredwr confensiynol ac roedd yn fwy atebol i'r Gweinidog o Lywodraeth Cymru nac oedd i Adran Weithredol y Cyngor a'r Cyngor llawn. Dywedodd swyddogion Llywodraeth Cymru wrthym ei fod wedi'i ddewis yn benodol oherwydd ei brofiad o ymwneud ag Arweinydd cyngor sir mawr yn Lloegr a chafwyd yn euog yn y diwedd o lygredd. Nid yw'n syndod felly iddo gael ei weld gan lawer fel '*hit man* y Gweinidog', fel y disgrifiwyd ef wrthym gan un swyddog o Lywodraeth Cymru.

Dull Gweithredu

- 5.20 Dangoswn yma ddull gweithredu cyfnod cyntaf yr ymyrraeth mewn tair rhan. Yn gyntaf, dangoswn ddull gweithredu'r Gweinidog, ac yna edrychwn ar safbwynt a gwaith y Bwrdd Adfer cyn troi at safbwynt y Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro.
- 5.21 Daeth y Gweinidog oedd â chyfrifoldeb dros lywodraeth leol yn ystod rhan fwyaf yr ymyrraeth i'w swydd yn fuan ar ôl ei ddechrau. Etifeddodd felly'r dull gweithredu ar gyfer yr ymyrraeth a oedd yn seiliedig ar benodi Bwrdd Adfer a Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro. Roedd ganddo farn gref ei hun ynglŷn â sefyllfa Ynys Môn, ac fe'i datganodd mewn un araith arbennig o arwyddocaol i gynghorwyr Ynys Môn ar y 24ain o Chwefror 2010. Ymysg y problemau y cyfeiriodd atynt rhestrodd ymddygiad gwael ar ran aelodau, diffyg cyfeiriad strategol, ac ymrwymiad cyhoeddus annigonol - sef "cymysgedd wenwynig". Dywedodd fod angen i Arweinwyr Grwp fynd i'r afael â chamymddwyn ac y "dylid delio'n arbennig o lym gydag unrhyw un a rwystrai'r gwelliannau". Y cam pwysicaf fyddai datblygu diwylliant cyfunol a fyddai'n edrych allan ar faterion difrifol, ac nid ar bersonoliaethau a brwydro mewnol. Byddai hyn yn "ynysu ymddygiad gwael". Datganodd yn glir y byddai'n ystyried camau eithafol iawn oni bai eu bod yn gweithredu'n fuan, gan gynnwys "dyfodol y Cyngor fel corff ymreolaethol".
- 5.22 Yna, mewn llythyrau dyddiedig Mawrth 4ydd a Mehefin 30ain 2010, cadarnhaodd y negeseuon hyn. Yn y cyntaf rhoddodd ganmolïaeth i Bennaeth y Cyngor am weithredu'n benderfynol yn erbyn Cynghorwyr a gredai iddynt fod yn rhwystro'r gwelliannau. Yn yr ail, dangosodd ei fod wedi galw am lunio cynlluniau wrth gefn "gyda goblygiadau eithafol ac efallai parhaol" petai'r adfer yn arafu neu petai'r Gynghrair newydd a sefydlwyd rhwng Arweinwyr Grwpiau'r pleidiau gwahanol yn methu.
- 5.23 Rôl y Bwrdd Adfer oedd monitro cynnydd y Cyngor wrth gydymffurfio ag argymhellion yr Archwilydd Cyffredinol, a chynghori Gweinidogion ynglŷn â'r angen i orchymyn unrhyw gyfarwyddiadau pellach petai angen hynny.

Gallai hefyd, drwy gytundeb, gynnig cyngor anffurfiol i'r Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro, er nad oedd yn atebol i'r Bwrdd.

- 5.24 Roedd yn cyfarfod yn fisol a chynhaliai gyfarfodydd ychwanegol gyda swyddogion a chynghorwyr. Roedd hefyd cyswllt rheolaidd rhyngddynt ar y ffôn a thrwy e-bost. Serch hynny, nid oeddynt yn ymwneud yn agos iawn â busnes y cyngor o ddydd i ddydd.
- 5.25 Mae'r dystiolaeth o'r dadansoddiad dogfennol ac ein cyfweiliadau yn dangos fod gan rai aelodau'r Bwrdd Adfer ddamcaniaeth wella a gyfrannodd at y modd yr aethant i'r afael â'u tasg. Roeddynt yn credu mai diben eu swydd oedd modelu cynghorwyr a meithrin ynddynt y rhinweddau er mwyn darparu arweinyddiaeth, disgyblaeth ac ymddygiad gwleidyddol. Ac o'r dechrau un aethant ati i geisio gweithio gyda chynghorwyr yn hytrach nag eu disodli neu eu tanseilio.
- 5.26 Roedd hyn yn cyd-fynd â'r cylch gorchwyl a roddwyd iddynt gan y Gweinidog ac yn gyson â'u safbwynt eu hunain ei fod yn bwysig cefnogi'r Cyngor i ysgwyddo'r cyfrifoldeb o adfer ei hun. Eglurodd y gadair a sawl aelod arall y Bwrdd i ni eu bod yn credu mai dyma'r modd orau i sicrhau gweddnewid a fyddai'n gynhaliol, a'u bod yn ofni y byddai problemau'r Cyngor yn dychwelyd cyn gynted ag y byddai'r Bwrdd yn gadael petai'n dod yn rhy ddibynnol arnynt.
- 5.27 Caiff y gred hon ym mhwysigrwydd dull a fyddai'n grymuso cynghorwyr i gymryd y cyfrifoldeb o weddnewid y Cyngor ei hadlewyrchu yng nghofnodion cyfarfodydd cynnar y Bwrdd yn hydref 2009. Maent yn dangos fod aelodau'r Bwrdd Adfer yn ymwybodol ei fod yn bwysig fod y Cyngor ei hun yn dechrau, yn rheoli ac yn sicrhau ei adferiad ei hun, a'u bod yn awyddus i beidio cael eu gweld fel eilyddion ar gyfer gwneud penderfyniadau'r Cyngor, neu fel 'prop' y byddai cynghorwyr yn dod i ddibynnu'n ormodol arno. Dywedodd rhai aelodau'r Bwrdd wrthym hefyd eu bod yn gyndyn o ymwneud mwy â'r sefyllfa gan eu bod yn sensitif i bryderon yn y cyfryngau ynglŷn â chostau'r ymyrraeth.

- 5.28 Mae'r cofnodion yn datgan fod aelodau'r Bwrdd yn ofni fod cynghorwyr yn camddeall ei rôl, ac wedi cytuno y byddent yn herio camsyniadau'n uniongyrchol ac yn gwrthod ysgwyddo cyfrifoldebau a âi'r tu hwnt i'w cylch gorchwyl. Gofynnwyd hefyd fod y Gweinidog yn egluro eu rôl i'r Cyngor.
- 5.29 Gwyddai'r Bwrdd Adfer fod problemau'r Cyngor wedi'u gwreiddio'n ddwfn ac yn hirsefydlog, ond gwrthodai ystyried mai gyda'r Cynghorwyr oedd y bai i gyd. Dywedodd un o'r aelodau wrthym ei fod "wedi'i synnu'n fawr gan wendidau rhai o'r swyddogion". Nid oedd "ganddynt y sylfaeni sgiliau, doedd ganddyn nhw jest ddim yr ymwybyddiaeth o'r hyn oedd ei angen er mwyn bod yn rheolwr effeithiol". Mae cofnodion cyfarfodydd cynnar y Bwrdd yn adlewyrchu'r dadansoddiad hwn. Maent yn datgan fod y problemau yn ymestyn ymhellach nag unigolion. Credai'r Bwrdd eu bod yn gorfforaethol, a bod yn rhaid i'r newidiadau angenrheidiol ar gyfer sicrhau adferiad fod yn rhan o berchnogaeth eang o fewn y Cyngor.
- 5.30 Yn unol â'r dull gweithredu hwn, bu i'r Bwrdd osgoi'n fwriadol priodoli bai am fethiannau'r Cyngor. Fel eglurodd un arall o'i aelodau, "doedd y cynghorwyr ddim yn bobl ddrwg. Roedden nhw'n bobl ymroddgar. Roedden nhw'n ddiffygiol mewn sawl ffordd ond gyda rhywfaint o arweiniad roedden ni'n meddwl efallai y bysan nhw'n iawn".
- 5.31 Dangosodd ein cyfweiliadau gydag aelodau'r Bwrdd Adfer fod eu cred fod modd 'diwygio' cynghorwyr drwy ddangos iddynt sut i ymddwyn yn gywir a sut i gymryd cyfrifoldeb am benderfyniadau strategol hefyd yn rhan hanfodol o'r ddamcaniaeth wella.
- 5.32 Roedd y gadair yn arbennig yn lleisiol iawn o ran y safbwynt hwn, er bod ein cyfweiliadau wedi amlygu rhai gwahaniaethau o ran pwyslais. Yn enwedig wrth i amser fynd heibio, daeth rhai aelodau'r Bwrdd i gredu y byddai angen gweithredu'n fwy cadarn er mwyn mynd i'r afael â gwendidau Ynys Môn. Roedd eraill yn dadlau petai wedi cael mwy o amser gallai'r dull a fabwysiadwyd ganddynt fod wedi llwyddo.

- 5.33 Dywedodd aelodau'r Bwrdd Adfer wrthym hefyd eu bod wedi mynd yn fwyfwy rhwystredig oherwydd yr hyn roeddynt yn ei weld fel pwyslais y Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro ar ddelio â chynghorwyr 'trafferthus' a'i wrthodiad i fynd i'r afael â'r hyn yr oedd y Bwrdd Adfer yn ystyried i fod yn wendidau sylweddol ymysg uwch swyddogion.
- 5.34 Dangosodd ein cyfweiliadau gydag aelodau'r Bwrdd Adfer eu bod yn disgwyl i'r Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro ganolbwyntio ar weithio gydag uwch swyddogion ac ar oruchwylio proses o ddiwygio strwythurau a phrosesau gweinyddol y cyngor a fyddai'n rhedeg yn gyfochrog â gwaith y Bwrdd Adfer gyda chynghorwyr.
- 5.35 Mae dogfennau cyfoes yn dangos fod barn uwch swyddogion a chynghorwyr ynglŷn â'r Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro yn ystod misoedd cyntaf 2010 yn gadarnhaol. Mae'r cyfweiliadau gydag aelodau'r Bwrdd Adfer yn crynhoi barn uwch swyddogion fel hyn: "Ni ellir gorbwysleisio effaith y Rheolwr Gyfarwyddwr David Bowles. Nid oedd un unigolyn na werthfawrogi ei bendantrwydd, ei brofiad, ei ffordd o osod ffiniau a'i arddull o arweinyddiaeth. Roedd yn agoriad llygad i lawer, ac i un yn brofiad newid bywyd a ddatgelodd drwy enghraifft yr hyn a allai fod yn bosib i'r Cyngor ei wneud, ac i yntau hefyd." O ran y cynghorwyr, gellir crynhoi eu barn fel hyn: "Roedd cryn ganmol ar y Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro am ei Arweinyddiaeth, ei finiogrwydd a'i eglurder. Roedd rhywfaint o feirniadu o du rhai Cynghorwyr nad oeddynt erioed wedi cael cyfarfod ag ef, ond roedd gwerthfawrogiad cyffredinol fod tasg drom ganddo. Pan holwyd hwy, dywedai aelodau fod rhan o'r eglurder a'r arweinyddiaeth yn deillio o'r ffaith ei fod yn asiant rhydd a benodwyd o ganlyniad i ymyrraeth y Gweinidog ac nid ynghlwm i unrhyw adran arbennig o'r Cyngor. Roeddynt hefyd yn cydnabod y rhinweddau personol a ddaeth i'r Cyngor, ac roeddynt yn parchu'r rhain, gan gynnwys ei arfer o ymyrryd yn strategol o fewn ag oddi allan i'r Pwyllgor. Roedd rhai yn edifar y ffaith na fu Prif Weithredwyr blaenorol â chystal eglurder nac arweinyddiaeth benderfynol."

- 5.36 Ond daeth tro ar fyd i lawer o gynghorwyr ac aelodau'r Bwrdd Adfer yn dilyn yr ymdrech yn gynnwys yn yr haf i greu Cynghrair o gynghorwyr a fyddai'n caniatáu ynysu'r gwaethaf o'r "rhaid oedd yn creu helynt" a'u diarddel o rym. Yn y diwedd methodd hyn, a chafwyd cryn niwed cyfatebol i'r Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro a'r Arweinydd.
- 5.37 Yn dilyn hyn, cryfhodd y canfyddiad ei fod yn rhy wrthdrawiadol. Roedd y ffaith ei fod yn ymddangos iddo gael ei orfodi ar y Cyngor gan y Gweinidog hefyd yn ei wneud yn amhoblogaidd ymysg llawer o gynghorwyr, gyda rhai ohonynt yn ceisio cwestiynu ei farn a thanseilio ei hygyrdd. Roedd y rhan fwyaf o'r cynghorwyr a gyfwelwyd gennym yn feirniadol o'i rôl, ac felly hefyd y rhan fwyaf o'r uwch-swyddogion a gyfwelwyd. Teimlai llawer o gyfweleion, gan gynnwys aelodau'r Bwrdd Adfer, cynghorwyr a rhai cyfweleion cenedlaethol, nad oedd y Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro yn deall y diwylliant gwleidyddol nac yn gwerthfawrogi cryfder y teyrngarwch personol a fodolai ymysg y cynghorwyr. Disgrifiwyd ef gan un cynghorydd fel "dyn galluog, profiadol, ond doedd o ddim yn deall gwleidyddiaeth Ynys Môn na Chymru chwaith. Roedd o am i'r cyngor weithredu drwy grwpiau gwleidyddol a doedd o ddim mewn gwirionedd yn deall sut roedd y gwahanol grwpiau annibynnol wedi'u ffurfio". Meddyliai sawl cyfweleir nad oedd wedi deall yr hyn y galwodd un unigolyn yn "wleidyddiaeth [arbennig o] gul ac ynysig yr ynys", a'r hyn a alwyd gan un arall yn synnwyr o "ynysoldeb".
- 5.38 Roedd llawer o'r cyfweleion hyn o'r farn fod y Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro wed gwenud y dehongliad cywir, ond ei fod wedi methu canfod yr atebion cywir. Dywedwyd wrthym eu bod o'r farn ei fod wedi'i dynnu i mewn fwyfwy i frwydrau personol rhwng cynghorwyr ac, yn y broses, 'wedi dod yn rhan o'r broblem'.
- 5.39 Roedd y Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro yn gweld pethau'n wahanol iawn. Roedd yn eithriadol o brofiadol, ac wedi dal swyddi uwch mewn tri chynghor arall a weddnewidiwyd yn dilyn trafferthion mawr. Roedd problemau'r Cyngor yn mynd yn ôl ymhell, gyda chyhuddiadau parhaus

o gamymddwyn, yn arbennig yn gysylltiedig â chynllunio. Roedd y problemau yno ers o leiaf pymtheg mlynedd, gydag adroddiadau a chymau yn methu tro ar ôl tro i'w datrys. Yn ei farn ef, dylid fod wedi mynd i'r afael â phroblemau'r Cyngor yn llawer cynharach, ac roedd adroddiadau blaenorol a gylchodd y materion wedi creu meddylfryd ble credai cynghorwyr eu bod yn anorchfygol ac yn anatebol. Yn achos cynghorau eraill mewn trafferthion a lwyddodd i'w gweddnewid yn Lloegr, roedd archwilydd wedi bod yn bendant ynglŷn â'r hyn oedd o'i le, gan enwi unigolion pan fo hynny'n briodol. Dywedodd y Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro wrthym nad oedd adroddiad tebyg gan Swyddfa Archwilio Cymru, a'u bod y ei farn ef 'mewn côd'. Yn ei farn ef, roedd hyn yn tanseilio cyfnod cyntaf yr ymyrraeth, ac yn enwedig rôl y Bwrdd Adfer.

- 5.40 Dywedodd ei fod wedi canfod trefn fethedig o swyddogion yn Ynys Môn, a ddeilliai i raddau sylweddol o ymddygiad aelodau dros gyfnod hir, ond ei fod yn credu fod modd ei drin, a'i fod wedi cael rhyw fesur o lwyddiant wrth fynd i'r afael ag ef. Yn fuan cynhaliodd gyfarfodydd un i un gydag ugain o uwch gynghorwyr a swyddogion. Thema gyffredin oedd yr afael a oedd gan grwp bach o gynghorwyr profiadol a hirsefydlog dros y cyngor a'u cydweithwyr. Dywedodd wrthym mai'r farn gyffredinol oedd y byddai'n amhosib gweddnewid pethau tra bod nifer o unigolion yn parhau'n aelodau'r Cyngor. Ond roedd yn benderfynol o ddod at ei benderfyniad ei hun ac am gyfnod gweithiodd yn dda gydag Arweinydd Grwpiau ar nifer o faterion. Ond roedd hefyd yn argyhoeddedig fod problemau'r Cyngor yn deillio hefyd o ddiffyg ymateb ar ran cynghorwyr eraill, a bod angen mynd i'r afael â'r mater hwn hefyd. Yn hytrach na ail-addysgu'n unig y cynghorwyr oedd yn camymddwyn, roedd hefyd angen annog eu cydweithwyr i fabwysiadu system hunanreoli clir a fyddai'n herio camymddwyn, yn enwedig gan fod nifer uchel o gynghorwyr annibynnol yn Ynys Môn nad oedd yn atebol i drefniadau disgyblu pleidiau gwleidyddol cenedlaethol. A chredai fod y dull gweithredu dyblyg hwn yn hollol gyson â datganiad y Gweinidog yn Chwefror 2010.

- 5.41 Roedd damcaniaeth wella'r Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro yn seiliedig felly ar yr angen i newid disgwyliadau o ymddygiad cynghorwyr a chryfhau eu parodwydd i herio ymddygiad rhwygol oedd yn tarfu ar redeg y Cyngor yn effeithiol. Dywedodd wrthym mai ei benderfyniad oedd tynnu llinell o dan y gorffennol a cheisio newid ymddygiad, on dos na fyddai'r hyfforddi a'r datblygu'n llwyddiannus yna credai fod angen i'r mwyafrif o gynghorwyr weithredu er mwyn ynysu'r nifer fach o gynghorwyr oedd yn creu trafferthion. Derbyniai fod ei ddull gweithredu wedi gwyro ymhellach gydag amser oddi wrth ymdrechion y Bwrdd Adfer i 'ddiwygio' cynghorwyr wrth fodelu a meithrin 'ymddygiad da.' Ond roedd hyn yn gyson â'r farn a fynegwyd wrthym gan Weinidogion, swyddogion Llywodraeth Cymru a chynrychiolwyr a gyfwelwyd o'r llywodraeth leol.
- 5.42 Gwrthodai'r Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro yr awgrym (gan rai aelodau'r Bwrdd Adfer) ei fod wedi ymwneud yn ormodol â brwydrau personol rhwng cynghorwyr. Credai fod rheoli gwrthwyneb gwleidyddol yn rhan o rôl prif weithredwr awdurdod lleol. Dywedodd hefyd fod cynghorwyr, o ganlyniad i'r Protocol Hunanreoli a ddatblygwyd, yn gwneud cwynion iddo ef yn hytrach nag i'r Ombwdsmon, a dywed iddo dderbyn mwy o gwynion mewn deuddeg mis nag yn ystod ei holl yrfa fel Prif Weithredwr mewn cynghorau eraill. Roedd nifer o gwynion yn erbyn swyddogion ac yn ei farn ef roedd y rhain o natur filain. Ond nid oedd dewis ganddo ond eu hymchwilio a chael ei sugno i wrthdaro o ganlyniad.
- 5.43 Fel y nodwyd yn gynharach, siaradodd nifer o aelodau'r Bwrdd Adfer a chynghorwyr am yr hyn yr oeddynt yn ei weld fel moment dyngedfennol yn haf 2010 pan ymdrechodd Arweinydd y Cyngor, gyda chefnogaeth gref y Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro, i eithrio rhai cynghorwyr rhag safleoedd o rym a dylanwad o fewn y Cyngor, a mynnu fod eraill yn arwyddo llw o deyrngarwch. Mae'r Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro o farn wahanol. Yn ei ôl ef, roedd y Cyngor yn disgyn yn ôl i'w hen ffordd o weithredu ac felly cyfarfu â phob un o'r pum Arweinydd Grwp a thynnu eu sylw at ddisgwyliadau'r Gweinidog a galw arnynt i ddangos

rhywfaint o arweinyddiaeth. Roeddynt i gyd yn gytûn ynglŷn â chreu'r Gynghrair gyda Bwrdd anffurfiol er mwyn ynysu'r rhai hynny a oedd eisoes wedi tarfu ar y gwaith adfer yn ogystal ag unrhyw rai eraill a byddai'n gwneud hyn yn y dyfodol. Cred fod y safbwynt hwn yn adlewyrchu'n gryf yr 'arweiniad' a roddwyd gan y Gweinidog yn ei araith i'r Cyngor yn gynharach y flwyddyn honno. Fel y digwydd, tanseiliwyd y Gynghrair, a'r Arweinydd yn arbennig, a pharhaodd y Cyngor i frwydro i ganfod sefydlogrwydd drwy weddill 2010. Gwelai'r Cynghorwyr y Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro fel rhywun agos iawn at y fenter hon, ac o ganlyniad i'r digwyddiad collodd llawer o hygyrdd.

- 5.44 Fel aelodau'r Bwrdd Adfer, dywedodd y Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro wrthym fod ei berthynas â'r Bwrdd yn aneglur. Roedd hefyd yn ansicr o ffiniau ei gylch gwaith ei hun. Dywedai ei hyfforddiant a'i brofiad wrtho am weithio gydag Arweinwyr y grwpiau gwleidyddol ac ar y dechrau ceisiodd wneud hyn gan eu cael i gydweithio. Erbyn diwedd 2010, fodd bynnag, roedd yn amlwg nad oedd rhai yn gefnogol o'r ymdrech i weddnewid y Cyngor.
- 5.45 Yn wahanol iawn i rai cyfweleion eraill, nid oedd o'r farn fod ei ddull gweithredu'n wrthdrawiadol. Disgrifiodd ei rôl fel un diplomataidd ac o greu consesnsws. Fodd bynnag, roedd yn benderfynol o osgoi'r hyn a ddisgrifiai fel datrys pethau 'rhywsut rhywsut'. Credai fod 'angen gwneud [pethau] yn iawn' a fod hynny'n galw am fynd i'r afael ag achosion craidd y fater. Roedd o'r farn fod y Bwrdd Adfer yn canolbwyntio'n ormodol ar symptomau'r anawsterau a heb wneud digon i herio'r achosion pwysicaf, h.y. absenoldeb system hunanreoli cryf i alluogi cynghorwyr i herio ymddygiad amhriodol gan gydweithwyr. O dan amgylchiadau o'r fath, credai fod angen iddo fod yn uniongyrchol iawn, ac i fynd i'r afael â grym a chamddefnydd ac ymddygiad gwael.
- 5.46 Credai fod ei ddull gweithredu yn hollol gyson â datganiadau'r Gweinidog ac ymatebai'n llym pan gredai fod cynghorwyr yn anwybyddu rhybuddion clir y Gweinidog. Daeth yn fwyfwy 'pryderus fod llawer o aelodau mainc gefn yn cael eu camarwain yn systematig gan uwch gynghorwyr', ac o ganlyniad mabwysiadodd ddull gweithredu mwy

cyhoeddus, uniongyrchol ac ymwithgar, yn arbennig yn ystod chwe mis olaf ei swyddogaeth, a fu'n annifyr iawn i rai cynghorwyr. Roedd o'r farn fod y Gweinidog wedi bod yr un mor uniongyrchol ynglŷn â'r hyn a welai fel y gwir broblem (anghydfod mewnol, cystadlaethau, camymddwyn unigol, gwrthdaro personol a phlwyfol, a gwrthio am safleoedd a lwfansau). Roedd hefyd yn ymwybodol o'r goblygiadau. Defnyddiodd y Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro yr araith a'r llythyrau yna er mwyn denu sylw cynghorwyr (mewn ffordd uniongyrchol iawn) at y ffaith eu bod wedi anwybyddu arweiniad y Gweinidog, ac at oblygiadau hynny.

- 5.47 Newidiodd ei agwedd tuag at Ynys Môn wrth i'r ymyrraeth gynyddu. Roedd rhai o'r materion a welodd yn llawer gwaeth na'r hyn a welodd mewn unrhyw Gyngor arall, ac roedd nifer fawr ohonynt. Wynebai cynghorwyr unigol yn uniongyrchol pan fyddent yn blino, yn bygwth, tanseilio neu fwlio staff. Ychwanegodd hyn yn fawr at y tensiynau ond credai fod herio ymddygiad o'r fath yn rhan o waith pob Prif Weithredwr. Nid oedd wynebu'r ymddygiad hwnnw yn ei wneud yn wrthdrawiadol yn ei farn ef. Ychwanegodd yn sylweddol at y tensiynau ond roedd yn rhan o swydd Prif Weithredwr.
- 5.48 Dywedodd y Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro wrthym ei fod yn credu fod ei ddull gweithredu cadarn wedi llwyddo i ddatgelu graddfa eang yr anawsterau a wynebai Ynys Môn a bod hyn wedi paratoi'r ffordd ar gyfer y llwyddiant a ddilynodd gyda gweddnnewid y Cyngor. Dangosai ei weithredoedd ei fod yn angenrheidiol sicrhau cyfuniad o Gomisiynwyr ac ymdrech ddifrifol er mwyn ceisio adnewyddiad democrataidd.

Effaith

- 5.49 Mae'r dystiolaeth i gyd yn dangos fod cyfnod cyntaf yr ymyrraeth wedi methu â datrys y problemau yn Ynys Môn. Nid oedd unrhyw un o'r rhai hynny a gyfwelwyd gennym, gan gynnwys cynghorwyr yn Ynys Môn, Gweinidogion, swyddogion Llywodraeth Cymru a chynrychiolwyr y sector llywodraeth leol, yn meddwl ei fod wedi llwyddo i weddnnewid y Cyngor.

- 5.50 Mae dadansoddiad o ddogfennau mewnol Llywodraeth Cymru yn dangos fod swyddogion o'r farn erbyn haf 2010 nad oedd unrhyw gynnydd sylweddol wedi'i wneud o ran gwella ymddygiad cynghorwyr, sef yr hyn a gredid yn gyffredinol i fod wrth wraidd anawsterau'r Cyngor. Dywedodd swyddogion Llywodraeth Cymru a gyfwelwyd gennym fod pobl yn dal i gredu ar yr adeg honno fod y rhan fwyaf o wasanaethau'r Cyngor yn foddhaol, ond fod parhad yr ansefydlogrwydd gwleidyddol yn sicrhau mai ychydig obaith oedd yna o welliant cynhaliol mewn capasiti corfforaethol yn Ynys Môn.
- 5.51 Mae dogfennau'n dangos y bu newidiadau strwythurol a bod dau aelod o'r grwp rheoli wedi eu diarddel. Hefyd, fod y Cyngor wedi bodloni rhai o'r anghenion a fynegwyd mewn araith gan y Gweinidog yn y mis Chwefror blaenorol. Fodd bynnag, maent yn dangos hefyd fod awyrgylch o wrthdaro'n parhau a bod yna ffocysu parhaol ar faterion mewnol ac ar y gystadleuaeth rhwng nifer fach o gynghorwyr oedd yn dal i gael effaith anghymesur ac andwyol ar fusnes y cyngor.
- 5.52 Ategwyd y farn hon gan arweinydd y Cyngor ar y pryd. Yn Ionawr 2011 ysgrifennodd at y Gweinidog yn egluro: "Ni allaf fod yn sicr mwyach fod ymdrechion y Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro hyd yma...gyda eich cefnogaeth chi a'r Bwrdd Adfer, yn ddigonol i sicrhau y bydd pethau'n dychwelyd i fod yn 'normal'." Nid oedd felly yn "credu fod cyfiawnhad ar gyfer buddsoddi arian ychwanegol yn y broses adfer".¹
- 5.53 Nid oedd y Bwrdd Adfer na'r Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro o'r farn fod Cynghorwyr yn Ynys Môn wedi ymateb yn ddigonol (neu'n ddigon cyflym) i ymdrechion i'w darbwylo i newid eu hymddygiad. Roedd eraill yn cytuno. Adroddodd swyddogion Llywodraeth Cymru a chyfweleion o'r sector llywodraeth leol, yn ogystal ag aelodau'r Bardd Adfer, fod Cynghorwyr yn Ynys Môn yn credu petaent yn 'dal eu tir' byddai'r ymyrraeth yn gorffen yn y pen draw.

¹ Llythyr oddi wrth y Cynghorydd Clive McGregor at y Gweinidog 24 Ionawr 2011.

- 5.54 Dywedodd rhai aelodau'r Bwrdd Adfer wrthym eu bod wedi canfod arwyddion addawol yn 2010 a'u bod yn credu y byddent wedi gallu troi'r Cynghorwyr gyda mwy o amser. Ond roedd aelodau eraill y Bwrdd yn anghytuno, gan adrodd eu bod wedi dod i'r casgliad yn hwyr yn 2010 fod angen dwysáu'r ymyrraeth.
- 5.55 Nid yw'r ffaith na lwyddodd cyfnod cyntaf yr ymyrraeth i weddnewid y Cyngor o reidrwydd yn golygu na ddylid fod wedi rhoi cynnig arno. Roedd y rhan fwyaf o'r cyfweleion o Lywodraeth Cymru ac o'r sector llywodraeth leol o'r farn mai peth iawn mewn egwyddor oedd ceisio defnyddio'r dull gweithredu cymharol dawel a welwyd gyda'r Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro a'r Bwrdd Adfer i ddechrau, ac yna estyn yr ymyrraeth yn yr achos fod hyn yn methu. Ac mae'n ansicr a fyddai math mwy cadarn o ymyrraeth wedi bod yn realistig yn wleidyddol oni bai fod Gweinidogion wedi rhoi cynnig ar y dull hwn yn gyntaf.
- 5.56 Roedd rhai aelodau'r Bwrdd Adfer hefyd yn dadlau fod y Bwrdd, er iddo fethu gweddnewid y Cyngor, efallai wedi cyfrannu at lwyddiant yr ail gyfnod gan baratoi'r ffordd ar gyfer ffurf fwy cadarn o ymyrraeth. Roedd un cyfwelai o'r sector llywodraeth leol, er enghraifft, yn canmol y Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro am wneud y gwaith o ddatgelu maint y broblem gyda chynghorwyr, gan ddisgrifio'i waith fel "job wych o agor y cwteri".
- 5.57 Cafodd opsiynau amrywiol eraill eu hystyried gan swyddogion Llywodraeth Cymru o hydref 2010 ymlaen. Dechreuwyd ystyried yn ymarferol y posibilrwydd o dynnu grymoedd oddi wrth y Cyngor ond roedd pryderon ynglŷn â goblygiadau ar gyfer atebolrwydd i bobl leol a'r diffyg strategaeth ymadael ymarferol.
- 5.58 Fel dewis arall, edrychodd Llywodraeth Cymru ar y posibilrwydd o integreiddio gwasanaethau Ynys Môn gyda'r rhai a ddarperid gerllaw gan Wynedd. Fodd bynnag, penderfynwyd y gallai hyn ennyn her gyfreithiol o bosib, yn enwedig gan ei fod yn ymddangos ar hynny o bryd fod addysg a gwasanaethau cymdeithasol yn cael eu rhedeg yn gymharol dda. Ategwyd y farn hon gan un o'r cynghorwyr a gyfwelwyd

gennym a adroddodd fod yr awgrymiad y gallai Gwynedd 'gymryd drosodd' rhai gwasanaethau wedi creu 'galwad i uno' ar gyfer y cyhoedd yn ogystal â chynghorwyr.

- 5.59 Dywedodd aelodau'r Bwrdd Adfer wrthym eu bod yn meddwl yn hwyr yn 2010 y byddai'r Archwilydd Cyffredinol yn argymhell i'r Gweinidog y dylid ymestyn a chynyddu eu rôl. Fodd bynnag, erbyn dechrau 2011 roedd pethau wedi newid er gwaeth (gan symbylu llythyr yr arweinydd at y Gweinidog) a phenderfynwyd diswyddo'r Bwrdd Adfer a phenodi Comisiynwyr.
- 5.60 Penodwyd y Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro yn wreiddiol ar gyfer un flwyddyn, ac fe'i perswadiwyd i aros am flwyddyn arall. Gyda'r newid at ddull gweithredu dan arweiniad Comisiynwyr cafodd y Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro ei ddi-benodi gan y Gweinidog, a chymerwyd ei le gan aelod o'r tîm rheoli uwch ar y pryd, a ystyrid i fod yn deall y cyd-destun lleol ac oedd yn "fwy lliniarol" ei natur.

Dadansoddiad

- 5.61 Methodd cam cyntaf yr ymyrraeth â chyflawni'r canlyniadau a fwriadwyd, o safbwynt canfyddiadau mwy neu lai pob un o'r rhanddeiliaid a'r cyfranogwr, a hefyd o safbwynt unrhyw feini prawf ehangach a mwy gwrthrychol. Eto i gyd, rhoddwyd llawer o ystyriaeth a gofal wrth ddewis y Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro ac aelodau'r Bwrdd Adfer, ac roedd ef a hwythau'n abl ac yn brofiadol. Felly pam na wnaeth hyn weithio?
- 5.62 Mae'n dadansoddiad ni o'r dystiolaeth yn tynnu sylw at chwe ffactor allweddol a gyfrannodd at fethiant cam cyntaf yr ymyrraeth i drawsnewid y sefyllfa ym Môn.
- 5.63 Yn gyntaf, roedd rhai o'r cynghorwyr mwyaf dylanwadol ar Gyngor Môn heb ymateb fel yr oedd y Bwrdd Adferol neu'r Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro wedi gobeithio. Roedd sawl rheswm dros hyn. Yn ôl aelodau'r

Bwrdd Adfer, roedd llawer o gynghorwyr yn gweld yr ymyrraeth fel rhywbeth a fyddai'n mynd ymaith yn y diwedd, ac wedyn y byddai'r drefn arferol yn dychwelyd. Yng ngoleuni hyn, roeddent yn edrych ar yr ymyrraeth fel rhywbeth i'w 'ddioddef a'i oroesi a'i waredu yn y pen draw', yn hytrach na chyfle i newid diwylliant a pherfformiad y Cyngor.

- 5.64 Awgrymodd rhai aelodau o'r Bwrdd Adfer fod y gobaith hwn wedi ei seilio ar brofiad y Cyngor o gynlluniau o dan arweiniad sectorau a oedd wedi dod a mynd dros lawer blwyddyn heb adael unrhyw ôl parhaol. Nododd eraill fod cynghorwyr wedi gwrthwynebu gorfodi ymyrraeth. Dywedodd llawer o'r cynghorwyr a gyfwelasom ei fod wedi cael ei weld yn lleol fel ymyrraeth ddiangen 'o Gaerdydd' nad oedd croeso iddo. Credai rhai mai cymhellion gwleidyddol oedd y tu ôl iddo a bod Môn wedi cael ei dewis oherwydd ei bod yn fach ac yn brin o gynghreiriaid yn Llywodraeth Cymru.
- 5.65 Er eu bod wedi gwrthwynebu penodi'r Bwrdd Adfer, roedd rhai cynghorwyr yn uchel eu clod o'r ffordd yr oedd ei aelodau wedi ymddwyn, gan gredu bod eu bwriadau'n rhai da. Fodd bynnag, efallai fod dull y Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro wedi ychwanegu yn y pen draw at y gwrthwynebiad mewnol i'r ymyrraeth.
- 5.66 Ail ffactor pwysig yw bod y Bwrdd Adfer, a chanfyddiad helaeth ei fod, yn rhy wan ei bwerau. Roedd hyn o ganlyniad i natur gyfyngedig y pwerau, gallu a rôl a roddwyd iddo gan y Gweinidog. Er bod y Cyngor o dan ddyletswydd i gydweithio ag ef, ni allai aelodau'r Bwrdd gyfarwyddo cynghorwyr na swyddogion, y cyfan y gallent ei wneud oedd cynnig cyngor.
- 5.67 Roedd hefyd yn adlewyrchu eu dewis o ddull gweithredu. Dywedodd un uwch reolwr wrthym fod ganddynt fwriadau da ond eu bod yn rhy hynaws. A dywedodd rhai aelodau o'r Bwrdd Rheoli wrthym y dylent, o edrych yn ôl fod wedi bod yn fwy cadarn a gosod graddfeydd amser tynnach a cherrig milltir clir ar gyfer adfer, o'r math y cychwynnodd y Comisiynwyr yn ail gam yr ymyrraeth. Fodd bynnag, cydnabuont y byddai hyn wedi golygu llawer mwy o chwarae rhan ymarferol.

- 5.68 Roedd cynghorwyr hefyd yn gweld y Bwrdd Adfer fel rhywbeth a oedd yn 'rhy bell oddi wrth y materion yr oeddent yn ceisio'i ddeall a dylanwadu arnynt'. Esboniodd un eu bod, mewn cyferbyniad llwyr â'r Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro, yn 'anweledig i raddau helaeth i gynghorwyr a swyddogion'. Cytunai aelodau'r Bwrdd Adfer gyda'r asesiad hwn. Esboniodd un: "Roedd angen inni fod wedi bod yn y cyngor yn amlach i gael mwy o wybodaeth anffurfiol a fyddai wedi golygu y gallem fod wedi cael gair yn y cefndir a fyddai wedi helpu cael gwared ar rai o'r problemau."
- 5.69 Yn drydydd, roedd y dull a fabwysiadwyd gan y Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro wedi methu â chyflawni'r canlyniadau yr oedd ef (a'r Gweinidog) wedi gobeithio. Fodd bynnag, gallasai fod wedi llwyddo i 'feddal' y Cyngor ar gyfer yr ymyrraeth fwy miniog a ddilynodd ac mae'n amlwg fod ei brofiadau wedi helpu arwain y ffordd yr oedd y Comisiynwyr yn gweithio.
- 5.70 Yn bedwerydd, nid oedd y trefniadau 'llywodraethu' yn gwbl glir. Dywedodd rhai aelodau o'r Bwrdd Adfer wrthym eu bod yn ansicr o'u swyddogaethau ar y cychwyn ac na roddwyd meini prawf clir iddynt ar gyfer barnu perfformiad a chynnydd y Cyngor.
- 5.71 Roedd hefyd ddiffyg integreiddio rhwng dwy elfen allweddol cam cyntaf yr ymyrraeth. Rôl y Bwrdd Adfer oedd cynghori'r Gweinidog, ond roedd y Cyngor o dan ddyletswydd gyfreithiol hefyd i gydweithio ag ef. Roedd y Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro yn cael ei dalu gan y Cyngor ond wedi ei ddynodi gan y Gweinidog. Roedd yn mynychu cyfarfodydd y Bwrdd Adfer ond nid oedd yn adrodd yn ffurfiol iddo.
- 5.72 Dywedodd rhai aelodau o'r Bwrdd Adfer a nifer o gynghorwyr wrthym fod y trefniant hwn yn achosi problemau. Roedd y Gweinidog yn derbyn adroddiadau cynnydd rheolaidd gan gadeirydd y Bwrdd Adfer, ond roedd sianel 'anffurfiol' ar wahân o gyfathrebu gyda'r Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro, a oedd yn anfon llythyrau achlysurol at y Gweinidog ac yn cael cyfarfodydd achlysurol ag ef.

- 5.73 Dywedodd rhai aelodau o'r Bwrdd wrthym y byddai wedi bod o help petaent wedi gallu cael dylanwad mwy uniongyrchol ar weithgareddau'r Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro. Roeddent o'r farn y byddent, petaent wedi bod ar yr ynys ac yn adeiladau'r cyngor yn amlach, wedi gallu helpu tawelu problemau cyn iddynt ddod yn rhai mawr. Roeddent hefyd yn dod i deimlo'n rhwystredig gan yr hyn a welent fel ei bwyslais gormodol ar gynghorwyr a'i fethiant i fynd i'r afael â gwendidau yn y Tîm Rheoli Corfforaethol, sef yr hyn a welent fel ei dasg graidd.
- 5.74 Byddai cael mwy o 'bresenoldeb' ar yr ynys wedi gofyn am fwy o ymroddiad o ran amser ac adnoddau i'r Bwrdd Adfer. Ond nid oedd y broblem sylfaenol ynglŷn ag adnoddau. Y broblem sylfaenol, a'r pumed ffactor pwysig, oedd y ffaith fod y Bwrdd Rheoli a'r Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro yn gweithredu gyda theorïau gwahanol iawn ynghylch gwella. Credai'r Bwrdd Adfer ei bod yn bwysig gweithio mewn dull cydweithredol gyda chynghorwyr a swyddogion, gan osod esiampl o ymddygiad da a dangos sut i redeg cyfarfodydd - yn y disgwyliad y byddai hyn yn eu hannog i weld yr angen i weithredu'n wahanol a'u galluogi i ymwneud â'i gilydd yn wahanol. Roedd dull y Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro wedi ei seilio ar allgau yn hytrach na diwygio neu ail-addysgu cynghorwyr a oedd yn cael eu gweld fel rhai wrth wraidd problemau'r Cyngor. Roedd y diffyg cysondeb rhwng y Bwrdd Adfer a'r Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro yn golygu eu bod, yn hytrach nag yn ategu ei gilydd, yn gweithredu i raddau helaeth ar wahân i'w gilydd a'u dulliau 'caled' a 'meddal' yn tynnu i wahanol gyfeiriadau.
- 5.75 Yn olaf, mae'n amlwg bod y damcaniaethau gwella a oedd ar waith ar adeg cam cyntaf yr ymyrraeth yn rhy gul oherwydd roeddent yn seiliedig ar ddealltwriaeth anghyflawn o'r problemau ym Môn. Y farn gyffredinol oedd mai ymddygiad cynghorwyr oedd prif achos (efallai unig achos) problemau'r Cyngor. Roedd hyn yn adlewyrchu'n rhannol adroddiadau'r archwilwyr a awgrymai bod gwasanaethau'n perfformio'n ddigonol. Daeth problemau sylweddol i'r amlwg wedyn mewn meysydd eraill gan gynnwys diffyg gallu uwch reolwyr a methiannau mewn addysg a

gwasanaethau cymdeithasol. Prin y rhoddwyd unrhyw sylw fodd bynnag i'r materion ehangach hyn yn y cam cyntaf.

Ffeithiau i'r gwrthwyneb

- 5.76 Mae dwy brif ffaith i'r gwrthwyneb y mae angen eu harchwilio mewn cysylltiad â cham cyntaf yr ymyrraeth. Y gyntaf yw a fyddai'r cam hwn wedi gallu llwyddo, ac os felly, o dan ba amgylchiadau. Er ei bod yn amhosibl wrth gwrs gwybod hyn i sicrwydd, credai rhai aelodau'r Bwrdd Adfer a chynghorwyr y gallai fod wedi gweithio pe bai wedi cael mwy o amser ac (yn enwedig) drefniant gwahanol gyda'r Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro fel y gallai gydweithio'n agosach â hwy. Mae rhai cynghorwyr a rhai aelodau o'r Bwrdd Adfer yn dadlau hefyd fod angen i'r Bwrdd Adfer fod wedi cael pwerau gwahanol (a chryfach) a chysylltiad cliriach a mwy effeithiol gyda'r Gweinidog.
- 5.77 Yn gyffredinol fodd bynnag, ein barn ni yw nad oedd y model Bwrdd Adfer yn ddigon 'miniog' i gyflawni'r newidiadau yr oedd eu hangen ym Môn yn wyneb y diffyg ymwybyddiaeth o'r angen am newid a'r gwrthwynebiad o welwyd o gyfeiriad rhai cynghorwyr dylanwadol. Fel dewis arall, gallasai strategaeth o weithredu 'meddalach' a chysondeb rhwng y Bwrdd Adfer a'r Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro, a mwy o eglurder ac atebolrwydd a swyddogaethau a oedd yn ategu ei gilydd, fod wedi cyflawni cam cyntaf a oedd yn gyfyngedig o ran amser ac a oedd yn canolbwyntio ar yr hyn roedd angen ei wneud. Mae'n debygol na fyddai hyn wedi gweithio oni bai bod cynghorwyr Môn wedi cael eu hargyhoeddi'n llawn o'r risgiau o beidio ag ymateb iddo, ond byddai wedi cael gwell rhagolygon o wneud hynny. Petai wedi cael ei osod yn erbyn targedau perfformiad clir, gallasai fod wedi arwain yn naturiol ac yn gyflymach, a gyda llai o anghydfod, at gam o weithredu cadarnach.
- 5.78 Cwestiwn gwrth-ffeithiol diddorol arall yw a allai ail gam yr ymyrraeth fod wedi llwyddo heb y cyntaf. Mae'n werth cofio ei bod yn ymyrraeth ddewr. Roedd y sefyllfa gyfreithiol heb ei phrofi ac yn gymhleth, ac roedd y potensial am her gyfreithiol bob amser yn bosibl, a allai fod wedi drysu'r holl ymgais am gyfnod hir. Roedd iddo'r potensial o fod yn

anodd iawn yn wleidyddol, ac yn golygu risgiau sylweddol i Lywodraeth Cymru o safbwynt ei berthynas ehangach gydag awdurdodau lleol yng Nghymru, ac o safbwynt teimladau cymunedau.

- 5.79 Am yr holl resymau hyn, yn 2009, gallasai'r ymdrech i newid cyfeiriad ym Môn trwy benodi Bwrdd Adfer fod wedi bod yn rhagflaenydd angenrheidiol i'r defnydd o Gomisiynwyr yn ddiweddarach, yn enwedig yn wyneb ei gymeriad 'newydd' a'r cyfyngiadau cyfreithiol.
- 5.80 Mae'n werth nodi yn y cyswllt hwn fod y Protocol ar Gefnogi ac Ymyrryd ym Materion Llywodraeth Leol y cytunwyd arno wedyn rhwng Llywodraeth Cymru a Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru yn darparu bod "dulliau sy'n galluogi awdurdodau lleol i ddatrys eu problemau eu hunain, gyda chymorth allanol neu hebddo, yn well na mwy o gyfarwydddebau neu ddulliau a orfodir sy'n golygu cyfarwyddo neu ymyrraeth ffurfiol. Dewis olaf yw'r rhain a/neu i'w defnyddio mewn argyfyngau yn unig." Yn ei hanfod, mae'r Protocol hwn yn ceisio lleihau'r angen am ymyrraeth trwy hyrwyddo hunanwerthuso gan lywodraeth leol, rhannu gwybodaeth rhwng partneriaid cenedlaethol ac annog cynigion o gymorth. Er nad oedd y Protocol hwn mewn grym ar y pryd (cytunwyd arno yn 2013), roedd cylch gorchwyl tebyg ar waith yn 2009. Efallai fod rhoi cynnig ar gam cychwynnol 'meddalach' yn anochel, er y gellid efallai fod wedi gwneud hyn yn well.

Gwersi

- 5.81 Mae'r dystiolaeth yr ydym wedi ei chasglu'n tynnu sylw at nifer o wersi pwysig ynghylch effaith cam cyntaf yr ymyrraeth a oedd yn ymwneud â phenodi'r Bwrdd Adfer a'r Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro y credwn y gallai fod yn berthnasol i bolisi a ffurf ymyraethau yn y dyfodol - yng Nghymru a'r tu hwnt.
- 5.82 Ein canfyddiad allweddol cyntaf yw bod y cam cyntaf o ymyrraeth yn seiliedig ar ddealltwriaeth anghyflawn o natur a graddau'r problemau ym Môn. Mae hyn yn ei dro yn codi rhai cwestiynau pwysig ynghylch pa mor ddigonol oedd y fframwaith rheoleiddio ar y pryd ac yn enwedig

effeithiolrwydd yr hyn y mae Hood et al. yn ei ddisgrifio fel *'the detectors'*. Mae gwybodaeth gywir ac amserol yn hanfodol i'r rheini sy'n gwneud penderfyniadau ynghylch pa bryd a sut i ymyrryd, ac yn achos Môn, roedd y dystiolaeth yn dameidiog ac yn anghyflawn.

- 5.83 Ail wers bwysig yw bod penderfyniadau a gweithredoedd Gweinidogion, swyddogion, aelodau'r Bwrdd Rheoli, a'r Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro, yn cael eu harwain gan yr hyn sy'n ymddangos i fod yn theorïau gwella lluosog ac a oedd weithiau'n cyferbynnu â'i gilydd. O ganlyniad, nid oedd unrhyw gytundeb clir ynghylch union natur y newid yr oeddent yn ceisio'i greu. Nid diffyg gallu'r unigolion perthnasol oedd y peth allweddol, ond nad oedd y swyddogaethau a roddwyd iddynt a'r sgiliau a oedd ganddynt wedi eu cysylltu'n iawn â'r 'broblem', a bod gwahanol elfennau'r ymyrraeth yn tynnu mewn gwahanol gyfeiriadau.
- 5.84 Ni wnaeth Llywodraeth Cymru bennu damcaniaeth amlwg o welliant a chaniataodd i'r Bwrdd Adfer a'r Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro fabwysiadu dulliau cyferbyniol. Yn ein barn ni, arweiniodd hyn at ansicrwydd ynghylch amcanion yr ymyrraeth a diffyg cyswllt rhwng dau brif faes yr ymyrraeth. Fe wnaeth aelodau'r Bwrdd Rheoli eu canfod eu hunain yn methu â dylanwadu ar y ffordd yr oedd y Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro yn mynd ati gyda'i dasg, a chredent, yn gam neu'n gymwys, bod y Gweinidog yn cymryd mwy o sylw o'i farn ef. Roedd y Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro yn cael ei adael i weithredu ar ei ben ei hun i raddau helaeth.
- 5.85 Yn drydydd, nid oedd cam cyntaf yr ymyrraeth yn cael ei gymryd yn ddigon difrifol gan rai cynghorwyr a oedd yn parhau i wadu bod problem. Mae hyn yn dangos pwysigrwydd yr wybyddiaeth y tynnir sylw ati yn y llenyddiaeth a'r angen am i ymyrraeth gael ei chefnogi gan 'fygythiad' credadwy bod rhywbeth gwaeth i ddod o'r canol os nad yw cyngor yn ymateb, yn enwedig mewn achosion fel Môn lle mae arweinwyr gwleidyddol allweddol a/neu uwch swyddogion yn gyndyn o newid. Mae'n werth nodi nad oedd y math hwn o rybudd yn cael ei gymryd yn ddifrifol ym Môn yn ystod cam cyntaf yr ymyrraeth, ond bod

penodi Comisiynwyr ar y llaw arall yn cael ei weld fel 'cyfle olaf' y Cyngor i gael trefn ar ei broblemau.

- 5.86** Pedwaredd wers allweddol o gam cyntaf yr ymyrraeth yw ei bod yn bwysig penderfynu ar feini prawf a cherrig milltir clir ar gyfer gwella. Mae hyn yn fwy anodd ei wneud pan mai'r broblem yw diffyg cynhwysedd corfforaethol yn hytrach na methiant gwasanaethau. Ond mae'n angenrheidiol er mwyn helpu'r rheini sy'n cyflawni'r ymyrraeth i barhau i ganolbwyntio ar y brif dasg ac osgoi cael eu tynnu i mewn i fân faterion gwleidyddiaeth leol.

Adran 6 Cam 2: Comisiynwyr a Diwygio Etholiadol

Cyflwyniad

- 6.1 Yn ail gam yr ymyrraeth (o fis Mawrth 2011 hyd fis Mai 2013) penodwyd Comisiynwyr gan y Gweinidog i redeg y Cyngor i bob pwrpas. Cafodd rheolaeth ddemocrataidd leol ym Môn ei ohirio mewn ymgais i'w gwarchod. Roedd hwn yn benderfyniad nodedig ac iddo risg cymharol uchel, rhywbeth y credai Llywodraeth Cymru ei fod heb gysail yng Nghymru nac yng ngweddill y Deyrnas Unedig. Roedd yn golygu cyfnod o ymyrraeth llawer mwy trwyadl na'r hyn a ddarparwyd gan y Bwrdd Adfer. Roedd y Comisiynwyr yn gweithio'n llawn-amser i bob pwrpas am gyfnod o ddeunaw mis ac roedd tri ohonynt yn dal yn eu swyddi tan yr etholiadau ym mis Mai 2013. Ymwelodd y Gweinidog â Môn sawl gwaith yn ystod y cyfnod hwn a chadwodd mewn cysylltiad agos â'i Gomisiynwyr.
- 6.2 Fel gyda cham cyntaf yr ymyrraeth, roedd y cyfnod hwn o ymyrraeth yn cyd-ddigwydd â datblygiadau eraill pwysig. Ochr yn ochr â phenodi Comisiynwyr, cyflwynwyd newidiadau ffiniau. Fe wnaeth y Gweinidog hefyd benodi rhywun i gymryd lle'r Rheolwr Gyfarwyddwr Rhanbarthol, gan ddewis ymgeisydd mewnol a lleol o lefel Cyfarwyddwr a oedd yn uchel ei barch ac yn cael ei weld fel rhywun nad oedd wedi cael ei gyffwrdd fawr ddim gan yr anhrefn tan hynny.
- 6.3 Roedd yn cael ei ddeall yn helaeth, hyd yn oed os nad hynny oedd safbwynt swyddogol Llywodraeth Cymru, y byddai diddymu'r cyngor yn cael ystyriaeth ddifrifol pe na bai penodi'r Comisiynwyr a'r newidiadau etholiadol yn gweithio. Uno gyda Gwynedd oedd yn cael ei weld yn gyffredinol fel y canlyniad mwyaf tebygol yn yr achos hwnnw, er nad oedd yn senario y barnwyd ei bod yn bosibl yn y pen draw. Roedd yr hyn a oedd yn y fantol yn uchel iawn felly ar bob ochr.
- 6.4 Roedd cytundeb ymhlith y rhai y cyfwelwyd â hwy ar lefel genedlaethol a lleol fod y Comisiynwyr wedi llwyddo wrth symud y Cyngor mewn cyfeiriad llawer mwy cadarnhaol. Y farn oedd bod ganddynt synnwyr clir

o ddiben cyffredin, y pwerau angenrheidiol, y gallu a'r cynhwysedd i newid pethau, a'u bod yn defnyddio'r asedau hyn yn effeithiol ac yn graff. Erbyn mis Hydref 2012 y farn oedd bod y cyngor wedi gwella'n ddigonol fel y dychwelwyd rhai pwerau i'r cynghorwyr, a lleihawyd nifer y Comisiynwyr o bump i dri.

- 6.5 Roedd y penderfyniad i adolygu a newid yn sylweddol ffiniau wardiau ym Môn hefyd yn cael ei weld gan y rhai y cyfwelwyd â hwy fel ffactor pwysig wrth newid cyfeiriad y Cyngor. Canlyniad yr adolygiad ffiniau oedd lleihad sylweddol yn y nifer o gynghorwyr o 40 i 30, a chreu wardiau aml-aelod ledled Môn. Y canlyniad net oedd sicrhau bod lleoedd ar y Cyngor yn llawer mwy cystadleuol i'r Cyngor fel cyfanrwydd ac o fewn wardiau unigol, ac o ganlyniad roedd trosiant sylweddol o gynghorwyr.
- 6.6 Erbyn mis Mai 2013 teimlai'r Comisiynwyr eu bod yn gallu sicrhau'r Gweinidog nad oedd, yng ngoleuni'r etholiadau a oedd wedi digwydd, a gweithredoedd y Cynghorwyr a etholwyd o'r newydd wrth roi trefniadau ar waith ar gyfer llywodraethu'r Cyngor, angen goruchwyliaeth uniongyrchol o'r Cyngor mwyach, a daeth eu hymyrraeth i ben. Fodd bynnag, er bod cynhwysedd corfforaethol y Cyngor bellach yn llawer mwy, roedd pryderon ynghylch ei wasanaeth addysg, a oedd wedi rhedeg yn gyfochrog i'r 'brif' ymyrraeth ers rhai misoedd, yn parhau.

Tystiolaeth

Cefndir i'r ail ymyrraeth

- 6.7 Erbyn dechrau 2011 roedd y Gweinidog wedi dod i'r casgliad nad oedd y cyfuniad o Fwrdd Adfer a Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro yn gweithio. Gofynnodd i'r Archwiliwr Cyffredinol gynnal ail arolygiad o Gyngor Sir Ynys Môn i asesu cynnydd ers yr Arolygiad Llywodraethu Corfforaethol a gynhaliwyd yn 2009, gan gynnwys cynnydd y Cyngor tuag at fynd i'r afael â'r canfyddiadau yn adroddiad Arolygu Llywodraethu Corfforaethol 2009 a photensial y Cyngor i fynd i'r afael â'r canfyddiadau hynny'n llawn, yn drwyadl ac yn gynaliadwy erbyn mis Awst 2011.

- 6.8 Roedd galwad y Gweinidog am ail-arolygiad yn dilyn adroddiad gan y Bwrdd Adfer a llythyr gan Arweinydd y Cyngor, gyda'r ddau ohonynt yn mynegi colli hyder bod yr ymyrraeth gyntaf yn cyflawni newid cynaliadwy.
- 6.9 Yn ei lythyr at y Gweinidog ar 24 Ionawr 2011, ysgrifennodd Arweinydd y Cyngor: "Ers yn llawer rhy hir, mae aelodau'r Awdurdod hwn wedi bod yn fodlon dygymod â gwleidyddiaeth personoliaethau ar draul gwasanaethu'r cyhoedd. Mae'r diwylliant pawb drosto'i hun wedi bod, ac yn dal i fod, wedi ymwreiddio'n ddwfn ym meddylfryd llawer o'r Cynghorwyr. Teimlaf yn hynod drist a rhwystredig bod aelodau wedi'i chael hi'n amhosibl cefnogi adrodd ymddygiad gwael parhaus i'r Ombwdsmon Llywodraeth Leol. Er gwaethaf ymdrechion gorau sawl aelod i geisio creu Cyngor cynhwysol, mae hen deyrngarwch ac addewidion o nawddogaeth yn dal i dreiddio trwy'r awdurdod. Y ffaith na ellir ei hosgoi yw bod mwy o aelodau yr ymddengys eu bod yn dilyn arweinwyr sy'n cyfiawnhau ymddygiad gwael nag o'r rheini sy'n ei wrthwynebu. Tra pery'r sefyllfa hon, ni fydd yr Awdurdod hwn yn gwella. Ni chredaf fod cyfiawnhad dros fuddsoddi arian pellach yn y broses adfer."
- 6.10 Ysgrifennodd yr Arweinydd am ymgeisiau cudd ac o dan yr wyneb i'w danseilio ef a'r Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro. Honnodd: "Ymddengys fod bwlio ac aflonyddu'n ffordd o fyw yma" ac enwodd nifer o gynghorwyr a ddisgrifiwyd ganddo, yn wyneb eu her wleidyddol barhaus iddo fel Arweinydd, fel rhai "nad oedd wedi ymrwymo i'r broses adfer".
- 6.11 Yn eu hadroddiad ar 31 Ionawr, ysgrifennodd y Bwrdd Adfer at y Gweinidog: "Yn gyffredinol, mae'r materion yr ydym wedi eu nodi uchod yn ein harwain ni i ddod i'r casgliad na ellir yn rhesymol ragweld adferiad cynaliadwy ... Rydym yr un mor glir bod y sefyllfa hon yn gofyn am ffurf fwy llym o ymyrraeth [a] ... chredwn yn gryf fod hyfywedd hirdymor y cyngor yn gofyn am broses drylwyr o adnewyddiad democrataidd: dim ond bryd hynny y gallwn ni fod yn sicr y bydd y diwylliant gwleidyddol yn gwella. Fel y saif ar hyn o bryd, mae gan y cyngor rai o'r cyfrannau uchaf

o aelodau a ddychwelir yn ddiwrthwynebiad a rhai o'r cyfrannau isaf o gynghorwyr benywaidd (2 allan o 40)." (Bwrdd Adfer Ymgynghorol Môn 2011). Cynghorodd y Bwrdd Adfer yn erbyn y model Comisiynwyr ond awgrymodd Fwrdd Ymyrryd "llymach" a mwy heriol.

6.12 Ar 16 Chwefror 2011 cyhoeddodd y Gweinidog ddatganiad ysgrifenedig yn mynegi pryderon difrifol ynghylch (diffyg) cynnydd wrth newid cyfeiriad y Cyngor ac ynghylch ei ragolygon am adferiad cynaliadwy. Dywedodd y byddai'n ystyried pa gamau pellach y dylai eu cymryd ar ôl derbyn adroddiad ail-arolygiad yr Archwiliwr Cyffredinol.

6.13 Ym mis Mawrth 2011, cyhoeddodd Swyddfa Archwilio Cymru ganlyniadau ei ail-arolygiad corfforaethol arbennig o'r Cyngor. Fe wnaeth yr ail-arolygiad adolygu cynnydd y Cyngor tuag at gasgliadau ac argymhellion adroddiad 2009 ac ystyriodd effaith yr ymyrraeth Weinidogol ar lywodraethu corfforaethol y Cyngor. Daeth yr adroddiad i'r casgliad nad oedd ymyrraeth Gweinidogion Cymru a lansiwyd yn 2009 gyda sefydlu'r Bwrdd Adfer a phenodi'r Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro wedi llwyddo i greu adferiad cynaliadwy o hanes hir y Cyngor o lywodraethu gwan. Nid oedd cynghorwyr yn newid eu hymddygiad ac roedd gwendidau sylweddol o hyd yn uwch reolwyr y Cyngor. Gwelwyd bod angen ymyrraeth gryfach.

6.14 Heb ymyrraeth o'r fath, meddai'r adroddiad: "credwn fod rhagolygon y Cyngor o gyflawni adferiad llawn a chynaliadwy erbyn mis Awst 2011 yn wael, a bod ei ragolygon o wneud hynny erbyn mis Mai 2012 yn ansicr." (Swyddfa Archwilio Cymru: 2011).

6.15 Yn ei adroddiad, argymhellodd Archwiliwr Cyffredinol Cymru fod Gweinidogion yn cyhoeddi cyfarwyddyd i'r Cyngor o dan adran 29 o Fesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009 fel y byddai'n cyfarwyddo:

i.yr awdurdod i gydymffurfio â Rhan 1 o'r Mesur (bod rhwymedigaethau gan yr awdurdod i wneud trefniadau i sicrhau gwelliant parhaus a chyflawni ei amcanion perfformiad);

- ii. bod swyddogaethau gweithredol yr awdurdod i gael eu gweithredu gan gomisiynwyr a benodir gan Weinidogion Cymru hyd nes y bydd Gweinidogion Cymru'n ei gweld hi'n dda i ddileu'r cyfarwyddyd; ac
- iii. y dylai'r swyddogaeth o ddynodi pennaeth gwasanaeth cyflogedig gael ei gweithredu gan Weinidogion Cymru, a bod y swyddogaethau o benodi swyddogion monitro neu swyddog Adran 151, pe digwyddai'r swyddi hyn fynd yn wag, yn cael eu gweithredu gan y comisiynwyr a benodir gan Weinidogion Cymru tra pery'r cyfarwyddyd.

6.16 Argymhellodd hefyd fod: "Gweinidogion Cymru'n cyfarwyddo'r awdurdod i ddatblygu a gweithredu strategaeth sy'n hyrwyddo adnewyddiad democrataidd, a bod Gweinidogion Cymru'n darparu cymorth i'r awdurdod o dan adran 28 o'r Mesur wrth geisio'r adnewyddiad hwnnw."

6.17 Wrth wneud hynny, argymhellodd hefyd fod Gweinidogion yn gofyn i Gomisiwn Ffiniau Llywodraeth Leol Cymru adolygu ei gynigion a gyhoeddwyd yn 2010 i sicrhau bod y newidiadau a gynigir yn rhoi sylw digonol i'r angen am adnewyddiad democrataidd ym Môn o safbwynt y nifer o gynghorwyr a chyflwyno wardiau aml-aelod. Pe na fyddai'n bosibl cwblhau a gweithredu'r adolygiad hwn erbyn mis Mai 2012, argymhellodd fod y Gweinidog yn ystyried defnyddio grymoedd o dan adran 87 o Ddeddf Llywodraeth Leol 2000 i ohirio etholiadau'r Cyngor tan 2013.

6.18 Yn olaf, argymhellodd fod y Gweinidog yn ystyried cyfarwyddo'r awdurdod i gynnal refferendwm oedd yn ceisio barn etholwyr Môn ar newid model llywodraethu i Faer a Chabinet a etholir yn uniongyrchol, fel y nodir yn Neddf Llywodraeth Leol 2000.

Sut y trefnwyd yr ymyrraeth

6.19 Ar 16 Mawrth 2011, ysgrifennodd y Gweinidog at Arweinydd Cyngor Môn i'w hysbysu o'r Cyfarwyddyd newydd yr oedd yn ei gyhoeddi.²

² Llythyr gan Carl Sargeant, y Gweinidog Cyfiawnder Cymdeithasol a Llywodraeth Leol, at y Cynghorydd Clive McGregor, Arweinydd Cyngor Môn, 16 Mawrth 2011.

Roedd hyn yn gosod sail gyfreithiol yr ymyrraeth o dan Fesur 2009, yr egwyddorion a oedd yn ei harwain ac elfennau allweddol yr ymyrraeth (Llywodraeth Cymru 2011). Yn ôl y Cyfarwyddyd, roedd Gweinidogion Cymru, wrth benderfynu sut i ymyrryd, wedi rhoi sylw i'r egwyddorion canlynol:

- Dylai ymyrraeth fod y dewis olaf pan fo popeth arall wedi methu;
- Dylai ymyrraeth fod yn gymesur; a
- Dylai ymyrraeth ganolbwyntio ar amcanion penodol.

6.20 Elfennau allweddol a diben yr ymyrraeth oedd:

- Darparu ar gyfer penodi Comisiynwyr i weithredu swyddogaethau'r weithrediaeth ac i weithredu fel penderfynwyr os yw'r awdurdod yn ceisio gweithredu mewn modd nad yw'n unol ag argymhelliad swyddog statudol;
- Darparu y dylai Gweinidogion ddynodi penodiadau swyddogion statudol pe byddai swyddi'n dod yn wag; a
- Darparu bod ar unrhyw newidiadau yng nghyfansoddiad y Cyngor angen cymeradwyaeth gan Weinidogion Cymru.

6.21 Yn eu hadroddiad cyntaf i'r Gweinidog ym mis Gorffennaf 2011, nododd y Comisiynwyr eu swyddogaethau eu hunain mewn mwy o fanylder:

“Mae'r cylch gorchwyl a bennwyd gan Lywodraeth Cymru yn sefydlu un brif flaenoriaeth uwchlaw pob un arall i'r Comisiynwyr. Sef yw hynny, sicrhau bod yr awdurdod yn cydymffurfio â Rhan 1 o Fesur Llywodraeth Leol (Cymru) trwy wneud trefniadau i sicrhau gwelliant parhaus yn y ffordd y mae'n gweithredu ei swyddogaethau. Ymysg pethau eraill, mae hyn yn ei gwneud hi'n ofynnol i'r Comisiynwyr weithredu'r holl swyddogaethau hynny a dynnwyd oddi wrth y Cyngor yn rhinwedd Cyfarwyddyd y Gweinidog, ac eithrio'r rheini sydd i'w gweithredu gan Weinidogion eu hunain (sef diwygio'r cyfansoddiad a phenodi swyddogion statudol). Mewn gwirionedd mae hyn yn ei gwneud hi'n

ofynnol i'r Comisiynwyr weithredu ar y cyd fel pe bai mai hwy fyddai'r Weithrediaeth.

Caiff swyddogaethau gweithredol y Cyngor eu diffinio trwy eithriad. Mae'r materion mwyaf arwyddocaol a hirdymor (megis mabwysiadu'r gyllideb) yn parhau i fod yn faterion i'r Cyngor llawn. Yn ogystal, yn ôl y gyfraith, mae'r materion lled-farnwrol megis swyddogaethau cynllunio, rheoleiddio a thrwyddedu'n dal i fod yn faterion i bwyllgorau'r Cyngor.

Mae'r swyddogaethau sydd ar ôl, sef yn eu hanfod swyddogaethau penderfynu strategol a gwneud polisiau, (a oedd yn cael eu gweithredu o'r blaen gan weithrediaeth y cyngor) yn cael eu gweithredu gan y Comisiynwyr yn unig bellach. Mae swyddogaethau gweithredol a darparu gwasanaethau rheolaidd yn dal i fod wedi eu dirprwyo i swyddogion.

Er bod y Cyngor yn cadw cyfrifoldeb am nifer o swyddogaethau allweddol, mae amddiffyniad rhag penderfyniadau gwrthnysig neu sy'n peri rhwystrau. Mae gan y Comisiynwyr bwerau wrth gefn a ddarparwyd gan Weinidogion Cymru lle mae'r Cyngor neu ei bwyllgorau yn methu â rhoi sylw i gyngor swyddogion statudol (sef y prif weithredwr Dros Dro, y swyddog monitro a'r swyddog adran 151)."

- 6.22 Nid oedd y Cyfarwyddyd yn gweithredu holl argymhellion Archwiliwr Cyffredinol Cymru a dywedodd y byddai'n rhoi "ystyriaeth ar wahân" i faterion o adnewyddu democrataidd, sef yr adolygiad ffiniau a'r refferendwm ar gael Maer neu beidio. Eto i gyd, yn y Senedd yr un diwrnod, cyhoeddodd y Gweinidog: "Byddaf yn ddi-oed yn cyfarwyddo Comisiwn Ffiniau Llywodraeth Leol Cymru i gynnal adolygiad o ffiniau etholiadol yr awdurdod a byddaf yn ystyried pa gamau y gellir eu cymryd i gefnogi adnewyddu democrataidd." (Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2011).

Penodi Comisiynwyr i redeg Cyngor Ynys Môn

6.23 Defnyddiodd y Gweinidog Gyfarwyddyd 16 Mawrth 2011 i benodi dau Gomisiynydd ar unwaith, un o Gyn-arweinwyr Cyngor Sir y Fflint a Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru ac un o Gyn-brif Weithredwyr Cyngor Sir Caerdydd. Ar yr un pryd, cyhoeddwyd y byddai Prif Gwnstabl Heddlu Gwent yn cychwyn ar ei swydd pan fyddai'n ymddeol ar ddiwedd y mis hwnnw. Ar 31 Mawrth 2011, penododd y Gweinidog ddau gomisiynydd arall, un o Gyn-brif Weithredwyr Ymddiriedolaeth GIG Cwm Taf, ac Aelod Cynulliad Aberconwy ar y pryd, a oedd wedi cyhoeddi ei fwriad i roi'r gorau iddi yn etholiadau mis Mai 2011. Ni chafodd neb o aelodau'r Bwrdd Adfer eu cadw ymlaen fel Comisiynwyr.

6.24 Ni chafodd y broses ar gyfer penodi Comisiynwyr ei datgan yn gyhoeddus hyd nes y cyhoeddwyd ymateb i Gais Rhyddid Gwybodaeth ym mis Mai 2011. Yr esboniad oedd nad oedd y Comisiynwyr yn benodiadau cyhoeddus, gan nad oeddent yn aelodau o gorff cyhoeddus. O'r herwydd, nid oeddent yn cael eu penodi yn ôl proses Penodiadau Cyhoeddus Llywodraeth Cynulliad Cymru. Roedd Comisiynwyr yn cael eu penodi'n uniongyrchol gan y Gweinidog gan ddilyn proses o lunio meini prawf, adnabod ymgeiswyr, eu gosod ar restrau hir, rhestrau byr a'u cyfweld. Mae'r ymateb Cais Rhyddid Gwybodaeth yn nodi bod swyddogion y Gweinidog wedi datblygu amrediad o rinweddau y byddent yn eu ceisio mewn Comisiynydd delfrydol, a'u bod yn gwerthuso ymgeiswyr a roddwyd ar restrau byr yn unol â hynny. Penderfynwyd y dylid penodi Comisiynwyr ar y sail eu bod yn gallu dangos rhai neu'r cwbl o'r meini prawf allweddol canlynol:

- profiad helaeth o ymdrin â gwleidyddion a phenderfyniadau gwleidyddol;
- profiad o fynd i'r afael ag ymddygiad a safonau gwleidyddol gwael;
- profiad o fynd i'r afael â pherthynas wael rhwng aelodau a swyddogion;

- gallu/presenoldeb i hawlio sylw a hygyrddedd o fewn yr awdurdod (ar lefel uwch-reolwyr a lefel wleidyddol) a'r tu allan iddo;
- profiad diweddar a llwyddiannus mewn llywodraeth leol / yn y sector cyhoeddus ar lefel uwch;
- profiad o gynrychioli sefydliad ar gorff penderfynu Cenedlaethol;
- profiad o fynd i'r afael â gwendid neu fethiant difrifol mewn llywodraethu corfforaethol;
- profiad o wella swyddogaethau llywodraethu;
- arbenigedd a phrofiad i werthuso cynnydd ym meysydd gwella / gwasanaeth perthnasol llywodraeth leol;
- ehangder meddwl digonol i adnabod ac annog yr ateb mwyaf tebygol o lwyddo i set anghyffredin o broblemau; ac
- arbenigedd mewn cynllunio strategol a rheoli perfformiad.

6.25 Nid oedd unrhyw ofyniad yng nghyfansoddiad y Cyngor na'i gynllun iaith Gymraeg i aelodau o'r Weithrediaeth fod yn gallu siarad Cymraeg. Fodd bynnag, y farn oedd bod cael dau siaradwr Cymraeg ar y Comisiwn yn sicrhau hygyrddedd ac yn cefnogi busnes o ddydd i ddydd o fewn y Cyngor (Llywodraeth Cymru 2011b).

6.26 Roedd aelodau'r Bwrdd Adfer yn rhanedig eu barn ynghylch y penderfyniad i'w disodli gan y Comisiynwyr. Credai rhai bod hynny'n angenrheidiol. Dywedodd eraill wrthym y gallent fod wedi gwneud y gwaith petaent wedi cael mwy o bwerau. Roedd pob un yn dadlau y gallent ac y dylent fod wedi cael mwy o ran yn y trawsnewid o'r ymyrraeth gyntaf i'r ail. Awgrymodd rhai y gallent fod wedi rhoi gwybodaeth ddefnyddiol i'r Comisiynwyr a oedd yn cychwyn ar eu swyddi. Credai un y byddai wedi bod yn werthfawr petai dau o aelodau'r bwrdd adfer wedi cael eu dewis fel Comisiynwyr er mwyn cynnal rhywfaint o barhad.

Canfyddiadau mewnol o'r ymyrraeth

6.27 Roedd yn ddealladwy bod amrywiaeth o safbwyntiau ar yr ail ymyrraeth ym Môn pan gafodd ei gyhoeddi'n gyntaf. Wedi'r cwbl, roedd diddymu democratiaeth leol dros dro a disodli gwleidyddion a etholwyd yn lleol gan Gomisiynwyr a benodwyd gan y Llywodraeth yn ddigynsail nid yn unig yng Nghymru, ond yn unrhyw le yn y Deyrnas Unedig. Fel yr oedd y Gweinidog wedi dweud: "Mae hwn yn ymyrraeth ddifrifol iawn. Dyma'r tro cyntaf y mae unrhyw gyngor yn y DU wedi bod yn destun ymyrraeth ar y lefel hon. Hyd yn oed yn Doncaster, roedd y cyngor yn parhau i fod yn weithrediaeth; ym Môn, rydym yn tynnu ymaith yn llwyr swyddogaeth y weithrediaeth, felly mae hyn yn bur arloesol." (Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2011). Efallai nad yw'n syndod bod y lleisiau mwyaf beirniadol a glywsom yn ystod ein hymchwil yn dod gan rai o gynghorwyr Môn a oedd yn mynegi eu dicter at ymyrraeth o'r canol ("Caerdydd") ym materion Môn. Galwodd un cynghorydd yr ymyrraeth yn "*state-sponsored gerrymandering*". Beirniadaeth arall gan rai cynghorwyr oedd bod yr ymyrraeth yn anghymesur ac yn ormodol. Neu fel y dywedodd nifer o gynghorwyr: "defnyddiwyd gordd i dorri cneuen." Roedd hefyd awgrym gan rai cynghorwyr bod yr ymyrraeth wedi cael ei ysgogi gan awydd y llywodraeth ganolog i ennill cefnogaeth trwy "wleidyddiaeth macho". Roedd y safbwyntiau hyn yn cael eu dal a'u mynegi'n glir gan nifer sylweddol o gynghorwyr a oedd yn eistedd ar y cyngor ar adeg yr ymyrraeth.

6.28 Fodd bynnag, fe wnaeth mwyafrif o'r 21 o gynghorwyr y bu i ni eu cyfweld fynegi cefnogaeth i ymyrraeth y Comisiynwyr, o leiaf yng ngoleuni eu profiad hwy ohono. Er ei bod braidd yn anodd wrth edrych yn ôl i fod yn sicr i ba raddau yr oedd y gefnogaeth yn mynd yn ôl i adeg cyhoeddi penodi'r Comisiynwyr cyntaf ar 16 Mawrth 2011, nac i ba raddau'r oedd eu cefnogaeth yn codi allan o'u profiad yn dilyn hynny, roedd ymyrraeth y Comisiynwyr, neu o leiaf rai agweddau ohoni, wedi gadael argraff ar y mwyafrif o'r cynghorwyr y cyfwelasom â hwy ac yn cael eu cefnogi ganddynt.

- 6.29 Ymysg y rheini roedd cynghorwyr a siaradodd am eu teimlad o gywilydd a siom fod materion yr ynys wedi disgyn i'r fath lefel fod yr ymyrraeth wedi cael ei gosod. Roedd llawer wedi dymuno ar adeg yr ail ymyrraeth am "gyfle arall" i gael trefn ar bethau eu hunain. Roedd eraill wedi teimlo ar y pryd fod Môn yn cael ei "chosbi" ac yn "cael eu trwynau wedi eu rhwbio ynddo" yn wyneb llymder camau gweithredu Llywodraeth Cymru. Fodd bynnag, o leiaf wrth edrych yn ôl, teimlai'r mwyafrif o gynghorwyr a dderbyniodd wahoddiad i gymryd rhan yn y gwerthusiad hwn, fod ymyrraeth y Comisiynwyr wedi bod yn gam cadarnhaol i Fôn a'i fod wedi arwain at welliant, dysgu gwersi ac adnewyddiad democrataidd.
- 6.30 Roedd y mwyafrif o uwch reolwyr ym Môn yn amheus ar y cychwyn, yn rhannol o leiaf oherwydd eu profiad o'r Bwrdd Adfer, ac roedd gan rai feirniadaeth o ffurf yr ymyrraeth. Credai un a oedd cyfiawnhad dros y nifer o Gomisiynwyr. Roedd ganddynt y canfyddiad hefyd fod un Comisiynydd yn "rhy agos" at y Gweinidog ac "nad oedd hyn yn iach". Dywedodd un arall wrthym na fu rolau'r Comisiynwyr erioed yn eglur.
- 6.31 Fodd bynnag, lleiafrif bach yn unig a oedd yn anghytuno'n llwyr â'r ail ymyrraeth. Dywedodd un uwch swyddog wrthym "nad oedd cyfiawnhad drosto". Eu canfyddiad hwy oedd ei fod wedi'i lunio "i gosbi'r aelodau yn hytrach na'u cefnogi a'u hannog." Ond mae'r canfyddiad hwn yn groes i'r dystiolaeth a dderbyniasom gan gynghorwyr eu hunain a'r mwyafrif o swyddogion.

Canfyddiadau allanol o'r ymyrraeth

- 6.32 Roedd y gymuned lywodraeth leol ehangach yng Nghymru hefyd yn gadarn yn eu croeso i'r ymyrraeth. Ar 16 Mawrth 2011, y diwrnod y cyhoeddwyd yr Ail Gyfarwyddyd, cyhoeddodd Prif Weithredwr Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru ddatganiad yn cydnabod difrifoldeb, o safbwynt democratiaeth leol, y penderfyniad i ymyrryd yn y ffordd yr oedd Llywodraeth Cymru wedi'i wneud, ond yn llwyr gefnogi penderfyniad y Gweinidog. Dywedodd fod hyn yn "ddiwrnod trist o safbwynt democratiaeth leol ar yr Ynys" ond ei fod yn "digwydd ar ôl blynyddoedd o ansefydlogrwydd gwleidyddol yng Nghyngor Ynys Môn" sy'n bygwth gallu'r cyngor i ddarparu gwasanaethau. Aeth ymlaen i ddweud bod y pryder ynghylch sefyllfa'r cyngor "wedi cael ei brofi'n glir" gan yr Archwiliwr Cyffredinol a bod "Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru'n cydnabod yn llawn y problemau a amlygwyd ac yn cefnogi ymateb y Gweinidog."
- 6.33 Fe wnaeth ein cyfweiliadau gyda Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru, ac arweinwyr a phrif weithredwyr o'r gymuned lywodraeth leol yng Nghymru ganfod safbwyntiau tebyg. Roedd yr ymyrraeth yn rhywbeth i resynu'n fawr ato ond cymaint oedd effaith negyddol methiant Môn ar ei chymuned leol ac ar enw da llywodraeth leol Cymru fel bod yr ymyrraeth yn cael ei chefnogi i raddau helaeth iawn - hyd yn oed os oedd y gefnogaeth honno'n ddistaw.
- 6.34 Wrth edrych yn ôl ar yr hanes hir o danberfformio a fu ym Môn a'r lefel uchel o gymorth allanol yr oedd wedi'i dderbyn dros lawer blwyddyn, meddai un Prif Weithredwr y cyfweilasom ag ef: "Roeddwn bob amser yn cael yr argraff y byddai pethau, unwaith y byddech chi wedi gadael, yn mynd yn ôl i'r lle'r oedden nhw cynt. Doedd ddim byd fel petai'n glynu. Roedd Môn bob amser yn ymddangos yn fregus. Roedd y wleidyddiaeth mor llethol, y rheolaeth mor wan. Nid oedd arweiniad proffesiynol yn cael ei barchu ... Roedd yna adeg pan oedd gwasanaethau Môn mae'n debyg yn eithaf da ond nad oedd gan y cynghorwyr unrhyw hunanymwybyddiaeth, ni allent ddeall sut yr oedd disgwyliadau o beth yw bod yn gyngor wedi newid [sef, fod uchelgeisiau Cyngor Môn wedi

aros yn llonydd tra bod disgwyliadau cymunedol - o safbwynt ansawdd, tryloywder, ymatebolrwydd - wedi cynyddu'n sylweddol].”

6.35 Meddai Prif Weithredwr arall: “Roedd wedi bod yn hysbys ers peth amser bod Môn yn wrthnysig. Gwleidyddiaeth anodd iawn; anodd iawn i’w rhedeg. Roedd ymddygiad Môn yn peri cywilydd gwirioneddol, roedd yn ein gadael ni i gyd i lawr. Y farn oedd bod Môn mor wrthnysig fel bod yn rhaid gwneud rhywbeth dramatig.” Dywedodd arweinydd cyngor arall yng Nghymru wrthym: “Mae’n ddewis anodd iawn o gofio nad oes unrhyw fandad lleol gan y Comisiynwyr. Ond yn wyneb Nolan etc., [y disgwyliadau bod gwleidyddion yn gosod esiampl o safonau uchel mewn bywyd cyhoeddus] mae o fewn cylch gwaith Llywodraeth Cymru [i ymyrryd].” Mynegwyd barn gynrychioliadol arall gan Brif Weithredwr gwahanol: “Nid oedd y Bwrdd Adfer wedi gweithio, nid oedd ar Wynedd eisiau cymryd rhan, felly Comisiynwyr oedd y cam nesaf. Yn amlwg mae pryder ynghylch Llywodraeth Cymru’n mynd yn fwy tueddol o ymyrryd. Oedden nhw’n agor blwch Pandora? Ond roedd cyfiawnhad drosto ar y cyfan.”

6.36 Yr hyn yr oedd y gymuned lywodraeth leol ehangach yn fwy beirniadol ohono oedd natur ad hoc canfyddedig y broses o lunio’r ymyrraeth a dewis y Comisiynwyr. Ni wnaeth yr Arweinwyr a’r Prif Weithredwyr y cyfwelasom â hwy feirniadu’r Comisiynwyr na’r gwaith a wnaethant - i’r gwrthwyneb, roedd y mwyafrif yn ddiolchgar am y gwaith yr oeddent wedi’i wneud - ond roeddent yn feirniadol fod y broses yn brin o dryloywder ac unrhyw sail resymegol gyhoeddus. Er bod y Cyfarwyddyd yn cynnwys y tair egwyddor o ddewis olaf, cymesuredd a chanolbwyntio penodol, nid oedd unrhyw esboniad ynghylch pam y defnyddiwyd y model penodol hwn o bum Comisiynydd gyda’r pwerau a roddwyd iddynt. Nid oedd y rhai y cyfwelasom â hwy yn gwybod ychwaith am unrhyw feini prawf penodol a ddefnyddiwyd wrth ddewis Comisiynwyr. Roedd un Prif Weithredwr yn enwedig yn siomedig nad oedd yr ymyrraeth wedi manteisio mwy ar y cymorth dan arweiniad sectorau a gynigiwyd gan gynghorau cyfagos, er bod, fel y gwelwyd yn gynharach,

sawl ymgais wedi bod i gywiro'r sefyllfa trwy ddulliau dan arweiniad sectorau.

Tystiolaeth o Effaith

6.37 Mae tystiolaeth sylweddol ynghylch effaith y cam o'r ymyrraeth o dan arweiniad Comisiynwyr.

6.38 ***Adroddiad Gwelliant Blynyddol Swyddfa Archwilio Cymru, Mawrth 2013:*** Adroddiad Gwelliant Blynyddol 2013 oedd y cyntaf ers i'r Gweinidog ddychwelyd rheolaeth ddemocrataidd i'r Cyngor ym mis Hydref 2012.

6.39 Daeth yr adroddiad i'r casgliad bod y Cyngor:

- wedi cyflawni ei ddyletswyddau cynllunio gwella o dan Fesur Llywodraeth Leol (Cymru) ac wedi gweithredu'n unol â chanllawiau Llywodraeth Cymru;
- yn parhau i wneud cynnydd cyson wrth fynd i'r afael â'r cynigion gwelliant a nodwyd mewn asesiadau blaenorol;
- â chynlluniau ariannol clir a chadarn ond ei fod yn wynebu nifer o heriau ariannol gyda'r mesurau parhaus o dorri ar wariant; a'i fod
- wedi datblygu cynllun datblygu sefydliadol i hyrwyddo gwelliant hirdymor a moderneiddio'r ffordd y mae'r Cyngor yn gweithio.

6.40 Hwn oedd yr adroddiad archwilio mwyaf cadarnhaol o gryn dipyn yr oedd y Cyngor wedi'i dderbyn ers llawer blwyddyn.

6.41 ***Adroddiadau'r Comisiynwyr:*** Cyhoeddodd y Comisiynwyr eu hadroddiadau rheolaidd eu hunain ar ddatblygiad Môn. Yn eu seithfed adroddiad, a gyhoeddwyd ym mis Ebrill 2013 (Comisiynwyr Môn 2013) canolbwyntiodd y Comisiynwyr eu sylw ar chwe chwestiwn allweddol sydd, meddent, "yn mynd i wraidd y mater" fel a ganlyn:

- A yw'r Cyngor bellach yn cyflawni ei ddyletswydd o dan y Mesur Llywodraeth Leol?

- A yw trefniadau llywodraethu corfforaethol y Cyngor bellach yn effeithiol?
- A oes newid cynaliadwy wedi bod mewn ymddygiad?
- A yw gwasanaethau wedi gwella i bobl yr Ynys?
- A oes cynllun realistig a chyraeddadwy i drawsnewid y sefydliad?
- A yw'r adferiad yn gynaliadwy ar ôl yr ymyrraeth?

6.42 Mae atebion y Comisiynwyr i'r cwestiynau hyn yn rhoi asesiad agored o'r llwyddiannau ac o'r risgiau sy'n parhau, ac yn eu hatebion maent yn tynnu sylw at amryw o feysydd lle'r oedd yn amlwg eu bod o'r farn fod cynnydd wedi bod yn neilltuol o arwyddocaol. Y rhain oedd:

- "Ym marn y Comisiynwyr, mae'r Cyngor bellach wedi symud y tu hwnt i 'adferiad' i sefyllfa lle mae'n ymdrechu'n gyson i wella'i berfformiad thrwy ddadansoddi ar sail tystiolaeth, gwell gwybodaeth am berfformiad a gwell trefniadau rheoli rhaglenni a phrosiectau."
- "Mae'r Comisiynwyr yn falch o ddweud bod gwella llywodraethu corfforaethol bellach wedi dod yn rhan o brif ffrwd gwaith y Cyngor."
- "Un o agweddau mwyaf boddhaol yr ymyrraeth o safbwynt y Comisiynwyr oedd y ffordd y mae ymddygiad aelodau a swyddogion wedi newid yn amlwg er gwell yn ystod dwy flynedd yr ymyrraeth."
- "Un o agweddau mwyaf calonogol yr ymyrraeth fu'r cynnydd nodedig mewn ymddiriedaeth a pharch o'r ddwy ochr rhwng aelodau a swyddogion, yn enwedig ymysg y Weithrediaeth a'r Uwch Dîm Rheoli.."

6.43 Ar y llaw arall, o safbwynt gwelliant mewn gwasanaethau, fe wnaeth y Comisiynwyr fabwysiadu geiriad mwy gofalus, gan ddweud, "ymddengys ei bod yn rhesymol awgrymu nid yn unig bod gwasanaethau wedi gwella, ond eu bod hefyd yn debygol o barhau i wneud hynny yn y dyfodol."

- 6.44 Yn yr un modd, ar y mater o gynaliadwyedd y tu hwnt i'r ymyrraeth, mae'r Comisiynwyr yn hynod gytbwys yn eu dyfarniad terfynol: "Hwn yw'r cwestiwn allweddol a'r un y bydd y Gweinidog yn ddiamheuol yn seilio'i benderfyniad arno. Er ei bod yn deg dweud nad yw Môn mwyach "wedi torri" mae ymhell o fod wedi ei "hatgyweirio" ac mae'n hanfodol bod y momentwm a ddatblygwyd yn ystod yr ymyrraeth yn cael ei gynnal am y tair blynedd nesaf os yw'r rhaglen uchelgeisiol o newid trawsffurfiannol am gael ei gyflawni. Er y byddai'n amhosibl dweud gyda hyder llwyr fod gwelliant parhaus wedi'i sicrhau, cred y Comisiynwyr fod tebygolrwydd uchel mai hyn fydd yn digwydd."
- 6.45 **Safbwyntiau'r Comisiynwyr:** Roedd y brif dystiolaeth a gawsom o gyfweiliadau gyda'r Comisiynwyr yn atgyfnerthu'r dyfarniadau hyn. Yn fuan ar ôl i'r Comisiynwyr gael eu penodi ym mis Mawrth 2011, cyflawnasant yr hyn a alwodd un ohonynt yn "werthusiad 360" neu edrych yn ôl i benderfynu ar gryfderau a gwendidau'r sefyllfa ar ôl y Bwrdd Adfer. Roedd y gwerthusiad hwn yn seiliedig ar gyfarfodydd gydag aelodau ac uwch-swyddogion ac adolygiad o dystiolaeth archwilio ac arolygu a oedd yn bod eisoes. Roedd hefyd yn golygu ymgynghori gyda rhanddeiliaid allweddol, megis Llywodraeth Cymru, Swyddfa Archwilio Cymru, yr archwilwyr (Pricewaterhouse Cooper LLP), a'r cyn Fwrdd Adfer. Fe wnaeth y Comisiynwyr hefyd gomisiynu adolygiad o'r Gwasanaethau Corfforaethol o fewn y Cyngor a oedd yn tynnu ynghyd yr amrywiol feysydd o waith a oedd yn dal angen ei wneud i sicrhau bod blaen gynllun gwaith y Comisiynwyr yn cynnwys yr argymhellion hynny o adolygiadau blaenorol sy'n dal i fod yn berthnasol.
- 6.46 Eu hasesiad ar ôl eu tri mis cyntaf yn y rôl oedd: "Er bod peth cynnydd pendant wedi cael ei wneud yn ystod y cyfnod cychwynnol o ymyrraeth, barn y Comisiynwyr yw bod y problemau gwaelodol a adnabuwyd gan adolygiadau blaenorol, yn enwedig y rheini sy'n ymwneud â chynhwysedd, gallu a chymhwysedd corfforaethol, yn dal i fod i raddau helaeth yn aros i rywun fynd i'r afael â hwy." (Comisiynwyr Môn 2011a).

- 6.47 Yn ogystal, canfu'r Comisiynwyr fod "mewn rhai meysydd, er enghraifft y swyddogaeth gyllid, ymddengys fod materion wedi gwaethygu yn hytrach na gwella. Mae'r methiant am ail flwyddyn yn olynol i gynhyrchu'r datganiad blynyddol o gyfrifon o fewn y graddfeydd amser statudol yn arwydd bod y problemau sylfaenol y sylwyd arnynt gan arolygiadau ac adolygiadau blaenorol yn dal i fod heb gael sylw."
- 6.48 Bu i'r Comisiynwyr felly "nodi'r angen i fynd i'r afael â rhai materion sylfaenol fel gweledigaeth, gwerthoedd a diwylliant sefydliadol yn ogystal â datblygu cynhwysedd a gallu personol swyddogion fel modd o wella gwasanaethau i ddinasyddion."
- 6.49 Bu i'r Comisiynwyr bennu saith amcan yn eu cynllun gwaith strategol - adolygu a chryfhau'r canol corfforaethol; datblygu strategaeth cyddrafod â chymunedau; gwella'r broses busnes a chynllunio ariannol; ailymuno yn yr agenda cydweithio a rhannu gwasanaethau; datblygu'r rhaglen ddatblygu economaidd; cryfhau'r Cyfansoddiad lle'r oedd hynny'n angenrheidiol; a gweithio gyda swyddogion i hwyluso gwell gwasanaethau i bobl Môn. (Comisiynwyr Môn 2011b).
- 6.50 Ond yr effaith mwyaf a wnaethant yn llygaid y rheini y cyfwelasom â hwy oedd mewn dau faes allweddol cydgysylltiedig:
- Newid diwylliant, ymddygiad swyddogion ac aelodau, ymddygiad arweiniol proffesiynol;
 - Cryfhau cynhwysedd a phrosesau cynhwysedd corfforaethol a'u gwneud yn systemig.
- 6.51 Roedd y Comisiynwyr yn rhoi pwyslais mawr ar sicrhau bod ganddynt y person iawn yn ei le i roi arweiniad i'r ochr swyddogion drwy gydol yr ymyrraeth ac wedyn. Yn fuan ar ôl i'r Comisiynwyr gyrraedd, derbyniodd y Gweinidog argymhelliad y Comisiynwyr i benodi'r sawl y cyfeiriwyd ato mewn tystiolaeth inni fel "y swyddog yr oedd pobl yn ymddiried fwyaf ynddo" fel y Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro newydd.

6.52 Fel darlun o bwyslais y Comisiynwyr ar gynhwysedd corfforaethol dywedodd y Comisiynwyr wrthym iddynt, pan gyraeddasant ym Môn i ddechrau, gael eu synnu'n fawr gan y ffordd a'r graddau yr oedd swyddogion yn beirniadu aelodau o'u blaenau. Roeddent hefyd yn siomedig gydag ansawdd y cyngor a'r adroddiadau ysgrifenedig a roddwyd i aelodau. Fe wnaeth un Comisiynydd eu disgrifio fel "truenus" ac aeth ymlaen:

"Roedd yr argymhellion yn anwadal; roedd aelodau'n gwneud penderfyniadau ar sail argymhellion aneglur a golygai hynny y gallai swyddogion wedyn feirniadu aelodau am beidio â gwneud y penderfyniad iawn."

6.53 Daeth y Comisiynwyr yn fuan i'r casgliad nad oedd yr holl broblemau'n ymwneud ag ymddygiad cynghorwyr a bod diffyg dealltwriaeth sylfaenol rhwng y rheini a oedd yn rhoi cyngor a'r rheini oedd yn gwneud penderfyniadau. Penderfynodd y Comisiynwyr, felly, er bod angen iddynt fod yn fwy cynhwysol o gynghorwyr, fod angen iddynt hefyd anfon neges gref i swyddogion fod angen iddynt hwythau hefyd newid. Rhoddodd y Comisiynwyr bwyslais sylweddol ar gryfhau cynhwysedd a phrosesau corfforaethol yn eu tystiolaeth inni. Roedd hyn yn cynnwys, yn arwyddocaol, benodi Dirprwy Brif Weithredwr, adolygiad annibynnol o dâl uwch-swyddogion er mwyn ehangu'r farchnad lafur a oedd ar gael, a gwelliannau mewn rheolaeth ariannol, a fyddai'n sicrhau bod cyllidebau'n cael eu gwneud a'u cymeradwyo mewn pryd.

6.54 **Safbwyntiau'r Cynghorwyr:** Roedd ein cyfweiliadau ni'n awgrymu cyferbyniad trawiadol rhwng canfyddiad cynghorwyr o'r Comisiynwyr a'u canfyddiad o'r ymyrraeth gyntaf. Roedd enw da'r Comisiynwyr a'r parch tuag atynt yn hynod uchel gyda llawer yn mynegi edmygedd a diolchgarwch a hynny'n ddigymell. Ymddengys fod y canfyddiadau cadarnhaol hyn yn seiliedig ar gred eang fod y Comisiynwyr yn gweithredu'n deg, yn trin pobl gyda pharch ac yn dangos safon o uniondeb a phroffesiynoldeb yr oeddent yn anghyfarwydd â hi.

Dywedodd un cynghorydd wrthym iddynt “ddangos wrthym sut i ymddwyn ... Roeddent yn arwain trwy esiimpl.”

- 6.55 Dywedodd un arall mai eu llwyddiant oedd eu bod yn “dangos dull proffesiynol ac nad oeddent yn cymryd rhan mewn gwleidyddiaeth bitw.” Dywedodd un arall wrthym iddynt ddangos “cyfathrebu rhagorol”, eu bod “cefnogi swyddogion ac aelodau”, eu bod yn dangos parodrwydd i fynd i ddigwyddiadau” a’u bod yn ‘hygyrch”. Dywedodd un arall: “roeddent yn ddosbarth gwahanol, yn deg iawn, fe allech drafod gyda nhw.”
- 6.56 Roedd y Comisiynwyr yn cael eu gweld hefyd fel pobl a oedd wedi eu trefnu eu hunain yn dda: “Roedd ganddyn nhw gynllun ac roedden nhw’n gwybod beth oedden nhw’n ei wneud.” Un arwydd cryf o sut yr oedd hyn yn troi’n botensial sylweddol am newid cadarnhaol oedd bod un cynghorydd blaenllaw, a oedd wedi cael ei weld fel rhywun a oedd yn rhannol gyfrifol am drafferthion blaenorol, wedi dweud wrthym iddo ddweud wrth ei ddilynwyr ar y Cyngor, ar ôl ei gyfarfodydd cynnar gyda’r Comisiynwyr, mai “eu llwyddiant nhw fyddai’n llwyddiant ni”.
- 6.57 Roedd beirniadaeth Cynghorwyr o ymyrraeth y Comisiynwyr yn canolbwyntio i raddau helaeth ar y diffyg cynnydd ynghylch gwella gwasanaethau. Dywedodd nifer ohonynt eu bod wedi “gohirio’r penderfyniadau anodd” neu “wedi gadael y swydd wedi hanner ei gwneud.” Dywedodd un cynghorydd wrthym y dylai’r Comisiynwyr “fod wedi gwneud mwy o gynnydd ar gau ysgolion.” Dywedodd un arall nad oedd y Comisiynwyr “ddim yn cymryd cyfrifoldeb am wasanaethau”. Dywedodd aelod o arweinyddiaeth wleidyddol bresennol y Cyngor mai annoeth oedd gadael penderfyniadau mawr ar wasanaethau (megis cau ysgolion) gydag effaith gymunedol mor negyddol i gyfundrefn newydd a dibrofiad.
- 6.58 Roedd eraill yn beirniadu’r hyn a ymddangosai fel amwysedd ynghylch a oedd portffolios gan y Comisiynwyr neu a oeddent yn rhannu cydgyfrifoldeb am bob maes. Roedd beirniadaeth benodol yn y cyswllt hwn yn canolbwyntio ar arweiniad gwasanaethau plant ac

ymdriniaethau'r Comisiynwyr gydag Estyn. Roedd beirniadaeth derfynol yn ymwneud ag amseru'r etholiadau. Mae tystiolaeth gref fod y cynghorwyr a weithiodd gyda'r Comisiynwyr wedi datblygu'n sylweddol oherwydd y buddsoddiad mewn amser ac adnoddau a roddwyd i ddatblygu eu galluoedd. Eto, roedd llawer ohonynt yn aflwyddiannus yn yr etholiadau lleol ym mis mai 2013. Y feirniadaeth, felly, mai cyfyngedig oedd gwerth y gwaith datblygu a gyflawnwyd i'r cyngor newydd. Petai'r etholiadau wedi cael eu cynnal yn 2012, yna o leiaf byddai'r weithrediaeth newydd, pwyl bynnag oeddent, wedi cael y budd o weithio gyda'r Comisiynwyr.

- 6.59 Ar ôl archwilio'r holl dystiolaeth mae'n amlwg i ni na chafodd y penderfyniad i ohirio'r etholiadau o 2012 i 2013 ei wneud am resymau polisi a oedd yn ymwneud â'r ymyrraeth. Roedd y gohirio'n gysylltiedig i raddau helaeth â diswyddiad y Comisiynwyr Ffiniau gan y Gweinidog ym mis Gorffennaf 2011 ac o ganlyniad, ni chafodd yr adolygiad ei gwblhau mewn pryd i gynnal yr etholiad ar sail y ffiniau newydd.
- 6.60 Roedd y Gweinidog yn wynebu dewis i ganiatáu i'r etholiadau fynd ymlaen ar y ffiniau fel roeddent ar y pryd neu ohirio am flwyddyn. Dewisodd y llwybr olaf, meddai, er mwyn "rhoi sefydlogrwydd tra mae'r Cyngor yn symud ymlaen tuag at adferiad ehangach." (Llywodraeth Cymru 2012). Roedd y penderfyniad hwn yn seiliedig ar gyngor gan yr Archwiliwr Cyffredinol yn ei adroddiad ar 16 Mawrth 2011.
- 6.61 **Safbwyntiau swyddogion:** O'r swyddogion y cyfwelasom â hwy ynghylch y Comisiynwyr, roedd y mwyafrif yn dal yn eu swyddi a rhai ohonynt wedi cael eu penodi yn ystod amser y Comisiynwyr ym Môn. Fodd bynnag, roedd eu safbwyntiau'n rhai cadarnhaol i raddau helaeth. Roeddent yn canolbwyntio ar y ffordd yr oedd y Comisiynwyr wedi llwyddo wrth addasu ymddygiad cynghorwyr ac ail-sefydlu'r gofod am arweiniad proffesiynol. Yn ddiarnheul, roedd rhai wedi cael eu clwyfo gan ail-strwythuro a newid pwyslais y sefydliadau, a chan y ffordd y priodolodd y Comisiynwyr fwy o gyfrifoldeb ar swyddogion am broblemau yn y gorffennol. Ond pwysleisiai'r mwyafrif o swyddogion a

oedd yn eu swydd fod y Comisiynwyr wedi gweithio fel tîm ac wedi cynnwys y Tîm o Uwch Reolwyr yn eu gwaith.

- 6.62 Roedd y mwyafrif o uwch reolwyr wedi goresgyn unrhyw amheuan a oedd ganddynt ar gychwyn yr ymyrraeth ac roeddent yn gefnogol. Dywedodd un wrthym fod ymyrraeth y Comisiynwyr yn “gwbl gadarnhaol” a bod y berthynas rhwng aelodau a swyddogion “wedi gwella’n aruthrol” o ganlyniad. Dywedodd un arall wrthym, “er bod yr ymyrraeth yn anghysurus ar y cychwyn, ni fyddai newid wedi digwydd heb y Comisiynwyr, ac yn y diwedd, fe wnaeth yr ymyrraeth weithio”. Disgrifiodd un arall yr ail ymyrraeth fel y “wir ymyrraeth” yn yr ystyr ei fod wedi dod gydag awdurdod ac wedi gwneud argraff gadarnhaol.
- 6.63 Yr oedd elfennau o feirniadaeth, er hynny. Fe wnaeth rhai swyddogion feirniadu’r Comisiynwyr am eu dulliau penderfynol a didostur a ddefnyddiasant i weithredu newidiadau a oedd yn effeithio arnynt, ac fe wnaeth gweithredoedd y Comisiynwyr effeithio’n fawr ar rai ohonynt.
- 6.64 Roedd eraill, yn enwedig rhai mewn rolau arwain gwasanaethau, yn beirniadu’r Comisiynwyr am fod yn absennol am lawer o’r amser a dywedasant wrthynt eu bod yn teimlo bod sylw’r Comisiynwyr yn canolbwyntio i raddau helaeth ar faterion corfforaethol ynghylch ymddygiad aelodau a chyfarfodydd yn hytrach nag ar wasanaethau. Yn olaf, roedd swyddogion (ond hefyd gynghorwyr) yn hynod feirniadol nad oedd unrhyw gydgyssylltu rhwng yr ymyrraeth gorfforaethol ac ymyrraeth Estyn. Dywedwyd wrthym fod y Comisiynwyr yn ceisio’n galed i gysylltu’r ymyrraethau ond i hyn gael ei wrthsefyll gan swyddogion Llywodraeth Cymru.

Dadansoddiad

- 6.65 O ran ei gryfderau a gwendidau, llwyddiannau a methiannau, caiff yr ymyrraeth a arweiniwyd gan y Comisiynwyr ei ganfod yn helaeth i fod wedi cyflawni nifer o lwyddiannau, er bod llai o gonsensws ynghylch pa mor gynaliadwy y mae’r llwyddiannau hynny’n debygol o fod. Ac er bod beirniadaeth hefyd o’r graddau yr oedd y Comisiynwyr wedi llwyddo

(neu wedi ceisio) i drawsnewid gwasanaethau'r cyngor, roedd cydnabyddiaeth helaeth eu bod wedi canolbwyntio ar newid y diwylliant, y cynhwysedd a'r ffyrdd o weithio yn y cyngor. Efallai mai eu prif lwyddiant fu newid agwedd llawer o gynghorwyr a swyddogion a'u ffordd o feddwl ynghylch eu rolau trwy ddangos esiampl o ymddygiad gwleidyddol ac arweiniad proffesiynol da yn gyson.

- 6.66 P'run bynnag, y dystiolaeth gan bob parti allweddol, ar hyn o bryd ac wrth edrych yn ôl, oedd bod Môn wedi gwneud cynnydd o dan ymyrraeth y Comisiynwyr, yn enwedig pan fo'r agwedd allweddol o ad-drefnu gwleidyddol y Cyngor yn rhan o'r ystyriaeth.

Ffactorau llwyddiant

- 6.67 **Arweiniad gwleidyddol:** Ffactor pwysig yn llwyddiant cyfnod y Comisiynwyr oedd yr arweiniad a roddwyd gan Lywodraeth Cymru, trwy'r Gweinidog, a oedd yn cael ei helpu a'i gynghori gan swyddogion. Ac yntau wedi'i benodi fel y Gweinidog dros Gyfiawnder Cymdeithasol a Llywodraeth Leol ym mis Rhagfyr 2009, roedd wedi etifeddu'r Bwrdd Adfer a'r Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro ac ymddengys iddo fod yn rym allweddol yn y cynllunio a'r penderfynu y tu ôl i gyfnod dilynol y Comisiynwyr. Dywedodd swyddogion Llywodraeth Cymru ac eraill wrthym fod ail gam yr ymyrraeth wedi elwa nid yn unig o "ddull uniongyrchol y gweinidog" ond hefyd o'r ffaith fod y Gweinidog o ogledd Cymru ac nad oedd yn cael ei lesteirio wrth gael ei weld fel rhywun "o Gaerdydd". Daeth y Gweinidog i'r casgliad nad oedd cam cyntaf yr ymyrraeth yn gweithio ac nad oedd y Bwrdd Adfer na'r Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro yn darparu'r ateb iawn ac nad oedd y naill na'r llall yn gallu gweithio'n dda ar eu pen eu hunain. Roedd y gyfundrefn wedi torri, ac ni allai'r gweithwyr proffesiynol reoli na chefnogi'r system wleidyddol yn iawn. Fe wnaeth y Gweinidog ystyried diddymu Ynys Môn fel Cyngor ar wahân oherwydd na allai ar y cychwyn weld unrhyw ffordd arall at newid. Ond ni allai gael hyd i bartner a oedd yn fodlon, ac roedd hynny'n creu'r ysgogiad i ail-ddychmygu cynllun yr ymyrraeth.

6.68 Ac yntau'n wynebu difrifoldeb awdurdod a oedd yn methu'n barhaus, gyda pherthynas anghydnaws rhwng swyddogion ac aelodau, ceisiodd y Gweinidog ateb a fyddai'n gydgysylltiedig ac effeithiol drwy holl system llywodraethu corfforaethol yn y cyngor. Wrth feddwl yn drylwyr am anghenion y Cyngor a chael ymyrraeth gyfatebol a fyddai'n adlewyrchu'r anghenion hynny, roedd y Gweinidog - gyda chymorth swyddogion ac eraill - yn datblygu'n effeithiol y "theori gwella" (fel y nodir yn yr adolygiad uchod) a oedd yn atgyfnerthu cyfnod y Comisiynwyr, ac wrth ddewis y Comisiynwyr craidd a oedd yn ymgorffori'r arddull a'r galluoedd roedd arno eu heisiau, yn atgyfnerthu'r "hafaliad newid".

6.69 ***Dull y Comisiynwyr o newid cyfeiriad y Cyngor:*** Er bod gan y Comisiynwyr wahanol ddulliau a chefnidiroedd, datblygasant, yn fuan ar ôl cael eu penodi, gyd-ddealltwriaeth o'r problemau a dull clir o fynd ati gyda'u gwaith. Ymddengys fod y broses hon wedi eu harwain at sefydlu agwedd gymharol gynnil ond penderfynol a ddaeth yn sail i'w dull. Rydym wedi diffinio'r dystiolaeth a dderbynniasom yn ôl yr egwyddorion canlynol:

- Rhaid i ymddygiad y Comisiynwyr eu hunain osod esiampl bob amser, hyd yn oed yn wyneb cael eu herio;
- Roedd y Comisiynwyr yn broffesiynol ac yn canolbwyntio ar y busnes - mewn un cyfarfod cynnar, ymdriniasant â 18 o eitemau gwahanol o fusnes;
- Roedd gan y Comisiynwyr bwerau gweithredol ond roeddent yn deall mai bod yn "rym datblygiadol" oedd eu tasg;
- Rhaid i'r Comisiynwyr ddangos eu hawdurdod a'u parodrwydd i'w ddefnyddio; ond fel arall, a hyd yn oed mewn sefyllfa o wrthdaro, roeddent yn gweithio'n galed i greu consensws;
- Mae llawer o achosion gwrthdaro ond ceisiodd y Comisiynwyr adnabod materion (yr ethos sector cyhoeddus) y gallent greu trafodaeth gytûn o'u cwrmpas;

- Daeth penodi swyddogion o gymhellion a chymeriad da a chanddynt y gallu i osod esiamp! o ymddygiad da i swyddi uchel yn fater o'r pwys mwyaf;
- Roedd y problemau wedi cael eu disgrifio'n ormodol fel rhai'n deillio o ymddygiad cynghorwyr. Roedd angen herio a newid ymddygiad swyddogion; ac
- Roedd perthynas wael rhwng cynghorwyr a swyddogion. Roedd angen sefydlu llywodraethu da yn dilyn penderfynu priodol ar sail cyngor clir.

6.70 Ffordd arall o ddiffinio dull y Comisiynwyr yw yn nhermau 'grym caled' a 'grym meddal'. Roedd ymyrraeth y Comisiynwyr yn seiliedig ar dynnu ymaith grym gweithredol oddi wrth y cabinet (sef grym caled) ond roedd eu harddull bersonol yn cael ei gweld fel un agored a oedd yn hwyluso ac a oedd yn seiliedig ar gyd-drafod. Roedd hefyd yn gydweithredol, yn canolbwyntio ar weithio gyda phobl ac yn anelu at drosglwyddo sgiliau ac adeiladu cynhwysedd (sef grym meddal). Enghreifftiau o ddefnydd y Comisiynwyr o dechnegau grym meddal fyddai'r ffordd yr oeddent yn cynrychioli eu hunain fel "cyfeillion beirniadol" a oedd yn gweld eu dull fel un datblygiadol yn hytrach na thra-arglwyddiaethol. Roedd y pwyslais ar greu naratif neu hunaniaeth a rennid a hynny'n seiliedig ar werthoedd cyffredinol megis yr ethos sector cyhoeddus wedi'i fwriadu i gynnwys, yn hytrach nag allgau, pobl. Soniodd un uwch swyddog am eu profiad o'r Comisiynwyr fel un o "drosglwyddo gwybodaeth". Roedd gwleidyddion ar yr ynys yn gweld y Comisiynwyr fel rhai a oedd yn gweithredu'n deg, gan drin pobl gyda pharch a dangos lefel o uniondeb a phroffesiynoldeb yr oeddent yn anghyfarwydd â hi.

6.71 Mae'r gwahaniaeth rhwng grym caled a grym meddal yn bwnc cyfoes mewn materion gwleidyddiaeth ryngwladol lle defnyddir y cysyniad i wahaniaethu rhwng gwahanol ddulliau o ymyrryd mewn polisi tramor. Caiff grym meddal, fel y'i datblygwyd gan Joseph Nye, Deon Ysgol Lywodraethu Kennedy yn Harvard, ei ddiffinio ganddo fel "cael eraill i fod arnynt eisiau'r canlyniadau y mae arnoch chi eu heisiau - mae [grym

meddal] yn cyfethol pobl yn hytrach na'u gorfodi" (2004). Mewn un enghraifft ddramatig mae Nye yn dyfynnu Newt Gringrich a ddywedodd: "Nid yn ôl faint o elynion a laddaf y mae mesur llwyddiant. Y mesur allweddol yw faint o gynghreiriaid a wnaif."

- 6.72 Mae'n hawdd trosglwyddo'r trosiad i ymyraethau Môn. Roedd grym caled yn angenrheidiol i gael trefn ar y strwythurau a'r sefydliadau ac i ddarparu'r adnoddau i gael eu cymryd o ddifrif. Yn wir, gellid dweud mai'r grym caled, neu ddefnyddio'r arf, o dynnu ymaith democratiaeth oedd y fersiwn weinyddu cyhoeddus o strategaeth "*shock and awe*" lle'r oedd grym llethol yr ymyrraeth wedi'i fwriadu i orchfygu unrhyw wrthsafiad.
- 6.73 Fodd bynnag, er bod y Comisiynwyr yn meddu ar rym o'r fath, anaml yr oedd arnynt angen bygwth ei ddefnyddio - sy'n nodedig o wahanol i ddulliau eraill o ymyrryd. Os caiff grym caled ei lunio i sicrhau newid trwy rym, caiff grym meddal ei lunio i sicrhau canlyniadau trwy berswadio. Daw grym meddal o'r gallu i adeiladu perthynas, adeiladu ar eich cyfalaf cymdeithasol, eich enw da, eich dysgu a'ch profiad i beri bod ar bobl eisiau eich dilyn chi yn hytrach na chael eu gorfodi i ddilyn eich cyfeiriad. Ac os yw'r cynnydd a wnaed ym Môn yn gynaliadwy, bydd hyn i'w briodoli, o leiaf yn rhannol, i'r ffordd y mae'r Comisiynwyr wedi defnyddio eu grym meddal i beri bod ar bobl eisiau newid (er bod hynny gyda grym caled sylweddol wrth gefn).
- 6.74 Efallai fod rhywbeth dwfn yn y gwahaniaeth rhwng arddangos ymddygiad da a rhywun yn dweud nad oedd eu hymddygiad yn dda. Gall fod i'r syniad hwn - fod rhai pethau y gellir eu dangos ond nid eu dweud - oblygiadau pwysig mewn sefyllfaoedd o newid cyfeiriad lle mae angen mwy o "wybyddiaeth" gan yr awdurdod sy'n methu, ond lle troir clust fyddar at yr hyn yr oedd un Comisiynydd yn ei alw'n "gwyno parhaus" gan archwilwyr.
- 6.75 **Cynllun cliriach o lywodraethu ymyrraeth:** Yn yr ail gam roedd cynllun cliriach, mwy cyson a chydgyssylltiedig ar gyfer yr ymyrraeth a'r ffordd o'i llywodraethu. Roedd Swyddfa Archwilio Cymru wedi diffinio'r

problemau'n llawnach ac yn gliriach, roedd gan y Gweinidog farn lawn a chadarnach, ac roedd yr arfau a ddewiswyd yn ffurf y Comisiynwyr, a'r diwygio etholiadol, yn gallu rhoi grym i'r strategaeth newydd.

Gwersi

6.76 Mae'r dystiolaeth o ail gam yr ymyrraeth ym Môn yn cadarnhau llawer o'r canfyddiadau allweddol o'r dadansoddiad o'r llenyddiaeth.

6.77 Ym mis Mawrth 2011, roedd Ynys Môn yn dal i ddangos llawer o'r symptomau clasurol o fethiant sefydliadol. Roedd y cyngor yn dal i fod yn brin o gynhwysedd corfforaethol. Roedd yr arweiniad gwleidyddol yn aneffeithiol. Roedd problemau gydag ymddygiad rhai cynghorwyr. Roedd rhai uwch swyddogion nad oeddent yn ddigon effeithiol (er eu bod yn yr hyn oedd yn amlwg yn amgylchiadau anodd iawn). Ac roedd arwyddion cynyddol o broblemau sylweddol mewn rhai gwasanaethau allweddol gan gynnwys addysg. Ac eto roedd rhai Cynghorwyr ac uwch swyddogion a oedd yn dal i beidio â derbyn yr angen am newid a gwelliant sylweddol. Yn fyr, roedd Môn yn brin o'r tri pheth a nodwyd yn adran tri - gwybyddiaeth, cynhwysedd a gallu.

6.78 Am y rheswm hwn, roedd ar Gyngor Môn angen mewnbwn allanol sylweddol - i adnabod yr angen am newid ac i osod esiampl o'r ymddygiad y byddai ei angen i sicrhau gwelliant. Mae'r dystiolaeth yn awgrymu bod y model Comisiynwyr yn rhoi'r cyfuniad o her a chefnogaeth yr oedd ei angen. Mae'n debyg iawn i'r 'pwyllgor ymgynulliedig' y trafodwn yn adran tri ac roedd ganddo'r nodweddion o fwrdd ymyrryd llwyddiannus a welir yn y llenyddiaeth.

6.79 Roeddent yn sicrhau eu bod yn dysgu am y materion ac yn eu deall yn gynnar yn eu rôl. Roeddent yn ceisio cynnwys yn hytrach na mygu lleisiau annibynnol, ac enillasant ddilysrwydd trwy ennill derbyniad o'u gwerthoedd a'u gallu i hyrwyddo newid cadarnhaol. Roedd ganddynt fethodoleg glir ar gyfer sicrhau newid ond roeddent yn mynd o gwmpas eu tasg mewn dull pragmataidd a pharod i addasu. Fel grŵp, roeddent

yn cael eu gweld fel pobl yn dod â'r gymysgedd iawn o sgiliau. Roedd eu profiad rhyngddynt o weithio ar y lefelau uchaf yn wleidyddol ac fel rheolwyr mewn llywodraeth leol a gwasanaethau cyhoeddus eraill yn bwysig. Roedd eu heffeithiolrwydd yn dibynnu hefyd ar y ffordd yr oeddent yn mynd ati i gefnogi ei gilydd. Roedd ganddynt hefyd fwy o ran yn y Cyngor nad oedd gan aelodau'r Bwrdd Adfer. Yr effaith cyfun oedd eu galluogi hwy i dawelu anghydfod a gwrthwynebiad mewn ffordd nad oedd y cam blaenorol o ymyrraeth yn gallu ei wneud.

- 6.80 Un amod pwysig wrth newid cyfeiriad yw cydnabyddiaeth o'r broblem. Ym Môn, llwyddodd y Comisiynwyr i greu cydnabyddiaeth lawer ehangach ymysg yr uwch arweinwyr gwleidyddol a rheoli bod y Cyngor mewn dyfroedd dyfnion ac angen help i adfer. Daeth y gydnabyddiaeth hon yn rhannol o'r strategaeth grym caled 'shock and awe' ond hefyd o ddefnydd y Comisiynwyr o rym meddal a lwyddodd wrth godi ymwybyddiaeth a newid calonnau a meddyliau.
- 6.81 Un peth pwysig oedd bod y Comisiynwyr yn rhannu theori o ran sut i wella. Roeddent yn glir ynghylch yr hyn roedd angen iddynt ei gyflawni a sut i wneud hynny. Ac roedd eu dull yn cael ei weld fel un a gefnogid gan y Gweinidog. Golygai hyn fod y Cynghorwyr yn credu mai'r ail gam hwn o'r ymyrraeth yn wir oedd y cyfle olaf i'r Cyngor ddatrys ei broblemau.
- 6.82 Roedd yn bwysig fod y Comisiynwyr yn gosod targedau clir ar gyfer gwella ac yn monitro cynnydd yn rheolaidd. Roedd o help hefyd fod eu hymwneud yn cael ei weld fel rhywbeth ac iddo amser cyfyngedig a bod ganddynt strategaeth glir ar gyfer gadael. Roedd hyn yn helpu creu rheidrwydd am newid ac am ganolbwyntio ar y camau allweddol yr oedd angen eu cymryd.
- 6.83 Rhywbeth diddorol a all fod yn bwysig i ymyrraethau yn y dyfodol yw bod ail gam yr ymyrraeth yn cyfuno strategaeth o feithrin a datblygu rhai Cynghorwyr ac uwch swyddogion a chael gwared ar rai eraill. Fel yr ydym wedi'i nodi cafodd y mwyafrif o'r tîm o uwch reolwyr eu symud ymlaen a'i disodli gan wynebau newydd. Yn yr un modd, drwy newid y ffiniau etholiadol (mewn rhai achosion yn uniongyrchol ac mewn eraill yn

anuniongyrchol) fe lwyddwyd i gael gwared â rhai o'r Cyngorwyr a oedd wedi cael eu gweld fel y prif ffynonellau o bryder.

- 6.84 Er gwaethaf effeithiolrwydd ail gam yr ymyrryd wrth newid cyfeiriad y Cyngor, mae rhai materion y credwn sydd angen eu cadw mewn cof wrth geisio tynnu gwersi cyffredinol ohono.
- 6.85 Yn gyntaf, mae'r llenyddiaeth yn tynnu sylw at bwysigrwydd cyd-destun lleol, ac addasu'r ymyrraeth ar gyfer hyn. Roedd Ynys Môn yn cael ei gweld i raddau helaeth gan y rhai y cyfwelasom â hwy fel achos unigryw. Gan ddibynnu ar eu safbwynt, roedd hyn naill ai'n achos eithafol o fethiant corfforaethol neu un a oedd wedi cael ei ddewis gan Weinidogion oherwydd ei fod yn 'darged hawdd'. Y naill ffordd neu'r llall, mae'n amlwg na ellir ei ystyried yn gyngor 'nodweddiadol' ac ni fydd ailadrodd ail gam yr ymyrraeth felly'n gwarantu llwyddiant mewn lleoliadau eraill.
- 6.86 Yn ail, ymddengys i ni na chafodd y trawsnewid o gam cyntaf i ail gam yr ymyrraeth ei wneud yn y ffordd orau bosibl. Teimlai aelodau'r Bwrdd Adfer eu bod wedi derbyn 'negeseuon cymysg' gan yr Archwiliad Cyffredinol ac iddynt gael eu heithrio o'r broses benderfynu yn ddi-oed pan benderfynwyd bod angen dull gwahanol. Efallai y gellid bod wedi gwneud mwy i fanteisio i'r eithaf ar yr wybodaeth yr oeddent wedi'i chaffael dros y deunaw mis blaenorol trwy drosglwyddiad mwy systematig ac a oedd wedi'i gynllunio'n well i'r Comisiynwyr newydd.
- 6.87 Yn drydydd, nid oedd y Comisiynwyr yn gallu cael popeth yn iawn. Er enghraifft, mae'n dadansoddiad ni o'r llenyddiaeth yn amlygu'r angen i fabwysiadu dull system gyfan wrth newid cyfeiriad sefydliadol. Fe wnaeth y Comisiynwyr ryw faint o gynnydd yn y cyswllt hwn ond nid oedd eu hymdrechion yn cael eu cydgysylltu'n effeithiol gyda'r dull o ymyrryd ar wahân mewn addysg.
- 6.88 Yn bedwerydd, mae'n bwysig ystyried yr adnoddau a oedd yn ofynnol ar gyfer sicrhau newid cyfeiriad ym Môn. Nid ydym wedi ceisio cyfrif costau ariannol yr ymyrraeth, ond mae'n amlwg bod y Cyngor cymharol fach

hwn, dros gyfnod estynedig, wedi golygu swm enfawr o amser a sylw ar ran Gweinidogion, swyddogion, comisiynwyr ffiniau, archwilwyr a rhai o'r gwleidyddion a swyddogion disgleiriaf a gorau o'r gymuned lywodraeth leol ehangach - o Gymru a'r tu hwnt. Yn ogystal, cafodd y newid cyfeiriad ei sicrhau ar gost bersonol sylweddol i rai o'r cyfranogwyr allweddol. Fe wnaeth gweithredoedd y Comisiynwyr a'r newidiadau ffiniau effeithio ar yrfaoedd llawer o swyddogion a gwleidyddion blaenllaw ac mae'r holl broses wedi gadael llawer o bobl eraill gyda theimlad o edifeirwch a gofid. Ac ymddengys yn annhebygol y gall gwlad fach fel Cymru gynnal lefel debyg o fuddsoddiad mewn llawer o ymyraethau ar y raddfa a neilltuwyd i Ynys Môn. Mae profiad Môn yn awgrymu bod yn rhaid i ymyrraeth ar y raddfa hon felly gael ei defnyddio'n ddarbodus a dim ond fel dewis olaf pan fo popeth arall wedi methu. Rhaid i'r sawl sy'n penderfynu gwneud hyn fod yn barod am ymdrech hirfaith sy'n golygu buddsoddiad sylweddol o amser uwch swyddogion a chyfalaf gwleidyddol.

Adran 7 Asesiad ac Argymhellion

Cyflwyniad

- 7.1 Mae dwy agwedd i'r gwerthusiad hwn. Y gyntaf yw'r asesiad o effeithiolrwydd y mesurau ymyrryd ym Môn, pa effeithiau a gafodd yr ymyrraeth a sut y cawsant eu cyflawni. Yr ail yw adnabod gwersi a ddysgwyd o'r ymyrraeth a all fod yn berthnasol i ymyraethau eraill yng Nghymru ac i bolisi ac arferion yn ehangach na hynny.
- 7.2 Yn yr adrannau blaenorol rydym wedi asesu effeithiolrwydd ymyrraeth Llywodraeth Cymru ym Môn, ac yn benodol y rhesymau pam fod y ddau gam gwahanol a gymerwyd wedi cael eu heffeithiau, neu ddiffyg effeithiau, eu hunain. Rydym wedi gwneud hyn trwy edrych yn systematig ar y dulliau ymyrryd a ddefnyddiwyd a'r ffordd y'u gweithredwyd, gan roi sylw i safbwyntiau pawb o'r rhanddeiliaid allweddol ar lefel leol a chenedlaethol. Mae hyn wedi cynnwys asesiad o effaith canfyddedig yr ymyrraeth ar hyfywedd a chynhwysedd corfforaethol y cyngor, ac adnabod pob agwedd o'r ymyrraeth y gallesid, o edrych yn ôl, fod wedi eu gwneud yn wahanol ac yn well.
- 7.3 Yn yr adran derfynol hon, dechreuwn trwy roi adolygiad cymharol o ddau gam yr ymyrraeth. Mae hynny ynddo'i hun yn rhoi rhywfaint o wersi uniongyrchol y credwn eu bod yn drosglwyddadwy. Dylent gefnogi datblygiad 'arferion da' wrth weithredu ymyraethau yn y dyfodol, gan gydnabod hefyd pa mor unigryw oedd yr amgylchiadau a arweiniodd at ymyrryd ym Môn a'r agweddau hynny sy'n benodol i gyd-destun Môn.
- 7.4 Ond rydym wedyn yn nodi tair prif wers ychwanegol yn ogystal. Yn gyntaf, rydym yn nodi dull i Lywodraeth Cymru a'i swyddogion ei ystyried fel fframwaith lled-ffurfiol i'w gweithredu wrth ystyried ymyrraethau. Yn ail, rydym yn tynnu sylw at yr angen i fod yn glir ynghylch y 'system gyfan' waelodol, a hefyd bwysigrwydd theorïau clir ar gyfer gwella. Yn

olaf, rydym yn ystyried y pwnc o 'lywodraethu gwlad fach' a phwysigrwydd y berthynas rhwng y canol a'r lleol yng Nghymru.

Y ddau gam

- 7.5 Mae'n demtasiwn meddwl am ddau gam yr ymyrraeth fel camau'r 'Bwrdd Adfer' a'r 'Comisiynwyr'. Roeddent, wedi'r cwbl, yn wahanol mewn sawl agwedd - o safbwynt y pwerau cyfreithiol a ddefnyddiwyd fel sail yn y ddau achos, perthynas y naill a'r llall â'r Cyngor, y pwerau'r oeddent yn eu gweithredu'n uniongyrchol, dwysedd eu gwaith yn y prosiect i newid cyfeiriad Môn, a'r bobl a benodwyd i'w cyflawni. Byddai hynny, fodd bynnag, yn gamgymeriad, oherwydd roedd y ddau gam yn fwy na'r ddau offeryn hyn, er pwysiced oedd y ddau. Y cam cyntaf oedd cyfuniad o Fwrdd Adfer ymgynghorol a Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro a orfodwyd ar y Cyngor. Yr hyn sy'n allweddol er mwyn deall diffyg llwyddiant cymharol y cam cyntaf yw'r berthynas rhwng y ddwy brif elfen hyn ohono, a'r gwahanol theorïau gwella a oedd ar waith. Roedd yr ail gam yn golygu cyfuniad o Gomisiynwyr ac ad-drefnu trefniadau etholiadol y Cyngor. Yma eto roedd y berthynas rhwng y ddwy elfen hyn yn allweddol i effaith yr ymyrraeth a'i lwyddiant o gymharu â'r cam cyntaf.
- 7.6 Mae'n bwysig cydnabod gwahanol raddau o lwyddiant y ddau gam, a darganfod pam y digwyddodd hynny. Tra bod cam dau'n cael ei weld yn helaeth fel un a oedd wedi gweithio'n dda iawn, o safbwynt y prosesau a ddatblygwyd a'r effaith a gafodd y rheini, mae'r farn ynghylch effeithiolrwydd y cam cyntaf yn llawer mwy cymysg. Mae'n amlwg na lwyddodd y cam cyntaf i gyflawni newid cyfeiriad, a chred rhai rhanddeiliaid na chafodd unrhyw effaith cadarnhaol o gwbl, boed y Bwrdd Adfer wedi cyflawni ei gyfrifoldebau ffurfiol a'i gylch gorchwyl trwy ei swyddogaeth ymgynghorol i'r Gweinidog neu beidio.
- 7.7 Wrth edrych yn ôl, mae'n amlwg na wnaeth dull y Bwrdd Adfer roi'r 'sioc i'r system' yr oedd ei angen ym Môn. Yn ystod y cam cyntaf, cymharol

y chydig o gynnydd a oedd wrth ailadeiladu'r sefydliad a chryfhau ei allu a'i gynhwysedd gwaelodol. Erbyn diwedd cyfnod y Bwrdd Adfer, roedd y Cyngor yn dal i fod yn rhanedig ac yn ddigyfnewid. Mewn cyferbyniad â hyn, erbyn yr amser yr oedd y Comisiynwyr wedi tynnu'n ôl yn gyfan gwbl a'r trefniadau etholiadol newydd wedi cael eu gweithredu, roedd democratiaeth wedi cael ei adfer i'r Cyngor ar yr hyn a ymddengys yn sail gynaliadwy, roedd gallu sefydliadol wedi cael ei gryfhau, ac roedd dysgu gweladwy a newidiadau ymddygiad wedi bod.

7.8 Gall fod yn demtasiwn hefyd priodoli'r gwahaniaeth i'r gwahanol setiau o unigolion a oedd yn aelodau o'r Bwrdd Adfer ar y naill law neu'n Gomisiynwyr ar y llaw arall, ac i'r gwahanol Reolwyr Gyfarwyddwyr Dros Dro / Prif Weithredwyr a gyflawnodd y rôl yn ystod y ddau gyfnod hyn. Ond ym mhob achos roedd yr unigolion o dan sylw'n bobl o brofiad a gallu sylweddol, gydag ymrwymiad cryf i'r dasg a roddwyd ger eu bron. Yn ein barn ni, roedd gwreiddiau llawer dyfnach i'r esboniad o'r gwahaniaeth, sy'n awgrymu rhai o'r gwersi ehangach ynghylch ymyrryd sydd angen eu dysgu.

7.9 Rydym yn crynhoi'r gwahaniaethau canolog rhwng y ddau gam yn ein hasesiad fel tri phen. Yn gyntaf yw'r ffaith fod y cam cyntaf wedi digwydd ac wedi cael ei weld yn methu, a bod y dewisiadau eraill a oedd yn cael eu trafod yn agored ar gyfer Môn yn rhoi'r math o rybudd terfynol na chafwyd cyn hynny. Yn yr ystyr hwn, roedd y Cyngor wedi cael yr 'wybyddiaeth' nad oedd ganddo cyn yr ymyrraeth na hyd yn oed yn ystod y cam cyntaf. Efallai nad oedd wedi 'derbyn' yr 'help' a roddwyd mewn ystyr gadarnhaol, ond roedd pawb yn sylweddoli ei fod am gael yr help p'run bynnag ac mai'r peth gorau i'w wneud oedd dygymod ag ef er mwyn gorffen cyn gynted â phosibl yr hyn oedd yn ddiamheuol yn brofiad sboreiddiol a llawn cywilydd. Efallai fod hyn yn 'wybyddiaeth' mewn ystyr braidd yn negyddol, o leiaf ar y cychwyn, ond roedd yn amlwg yn cynrychioli newid yn y meddylfryd a oedd yn teyrnasu.

7.10 Yn ail, roedd chwistrelliad o fwy o allu - yr wybodaeth o'r hyn sydd angen ei wneud a'r sgil dechnegol i'w gyflawni - a hefyd o gynhwysedd, o safbwynt y gallu i fynd i'r afael mewn gwirionedd â'r agenda newid. Roedd y pwerau a fuddsoddwyd yn y Comisiynwyr a'r newidiadau a wnaed i'r trefniadau etholiadol yn 'addas i'r diben' yn eu ffyrdd eu hunain wrth fynd i'r afael â'r problemau yr anelwyd hwy atynt. I'r Comisiynwyr, roedd eu pwerau'n eu galluogi i sicrhau bod pethau'n cael eu gwneud yn wahanol yn wirioneddol, a bod y sefydliad yn cael ei newid i'w wneud yn addas i'r diben.

7.11 Yn drydydd, roedd 'theori gwella' llawer cliriach, ystyrlon a chynhwysfawr yn sail i'r ail gam. Ac yn allweddol, roedd yr un theori'n cael ei rhannu gan bawb o'r Comisiynwyr, yn wahanol i'r hyn oedd yn y cam cyntaf. Roedd y theori gwella ar gyfer yr ail gam yn seiliedig ar y gydnabyddiaeth na allai'r Cyngor newid ei gyfeiriad ei hun, ac y byddai angen eraill i wneud hynny iddynt, ond hefyd gyda hwy. Roedd awdurdod gweithredol ychwanegol a gwahanol yn cael ei weld fel rhywbeth angenrheidiol, awdurdod a oedd yn gallu newid y ffordd yr oedd trefniadaeth y Cyngor yn gweithredu, a newid rhai o'r swyddogion, yn ogystal â dangos sut i redeg y cyngor yn iawn. Ar yr un pryd, fe wnaeth y Gweinidog gynnal diddordeb agos ac uniongyrchol, a chyfrannodd ei awdurdod gwleidyddol i'r gwaith. Ochr yn ochr â hyn, fe wnaeth y newidiadau i'r trefniadau etholiadol, a gohirio etholiadau lleol 2012, ill dau greu gofod ychwanegol i'r dull weithio ei ffordd drwodd a hefyd roi ateb strwythurol mwy hirdymor i helpu gwrthsefyll plwyfoldeb a chulni.

7.12 Mewn cyferbyniad â hyn, roedd y cam cyntaf yn dibynnu'n drwm ar osod Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro cadarn a phenderfynol yn y Cyngor. Mewn llawer o ffyrdd, gwylwyr oedd y Bwrdd Adfer i'r ymdrechion a wnaeth ar y cyd â'r Arweinydd ar Arweinwyr y Grwpiau eraill ar y pryd i ynysu ac allgàu'r Cynghorwyr hynny a oedd yn cael eu gweld fel gwraidd trafferthion y Cyngor. Ei ddadansoddiad oedd bod yn rhaid mynd i'r afael â chymharol ychydig o bobl allweddol a oedd y tu hwnt i achubiaeth ac a

oedd yn gyrru eraill ar gyfeiliorn. Er bod llawer yn teimlo bod ei ddulliau'n rhy amrwd i'r sefyllfa, roedd llawer o'r un cyfranogwyr a sylwebyddion hefyd o'r farn fod y newidadau ffiniau wedi bod yn allweddol. Roedd hyn yn rhannol oherwydd yr adnewyddiad democrataidd cyffredinol cysylltiedig. Ond arweiniodd hyn hefyd at gael gwared o'r Cyngor ar y rheini a oedd yn cael eu gweld i fod wedi achosi'r rhan fwyaf o'r anawsterau. Awgryma hyn fod dadansoddiad y Rheolwr Gyfarwyddwr Dros Dro a'r Arweinydd ar y pryd o'r broblem waelodol yn cael ei rhannu'n helaeth mewn gwirionedd, hyd yn oed os nad oedd eraill yn credu bod y dulliau a ddefnyddid y rhai iawn.

7.13 Nid oedd yr ail gam yn ymwneud yn unig â phenodi gwahanol bobl gyda phwerau llawer cryfach, ac fel Comisynewyr. Roedd y cyferbyniadau â'r cam cyntaf yn cynnwys:

- Model ymyrryd cwbl wahanol a mabwysiadu cwmpas ymyrryd ehangach;
- Mwy o lawer o adnoddau'n cael eu neilltuo i'r ymyrraeth trwy amser a galluoedd y comisynewyr a benodwyd;
- Gweinidog a oedd ar y cychwyn wedi etifeddu'r dull 'Bwrdd Adfer' gan ei ragflaenydd ac a ddaeth i'r casgliad wedyn bod angen dull llawer caletach;
- Theori gwella a hafaliad newid a oedd yn gliriach ac yn cael eu rhannu, a oedd yn tynnu pwerau cyfreithiol oddi ar Gynghorwyr ond yn cyfuno hyn â strategaeth gadarnhaol o gynnwys gyda'r nod o gael y Cynghorwyr i allu adennill y pwerau hynny o fewn graddfa amser resymol;
- Absenoldeb unrhyw angen i ynysu unigolion na grwpiau penodol o Gynghorwyr oherwydd roedd pawb ohonynt wedi colli eu pwerau;
- Prif Weithredwr Dros Dro newydd yr oedd ei gefndir yn ei alluogi i gynnal cysylltiadau â rhychwant ehangach o Gynghorwyr;

- Datblygiad cyfochrog o gyfuniad o newid gwleidyddol a strategaeth gadael wedi ei adeiladu o gwmpas newid mawr yn y trefniadau etholiadol ym Môn; a'r
- Comisiynwyr yn mabwysiadu meini prawf amlwg i farnu cynnydd yn eu herbyn.

7.14 O safbwynt ffactorau llwyddiant allweddol yr ail gam mae'n anodd tynnu sylw at nodweddion penodol, yn rhannol oherwydd mai'r hyn a oedd yn sail i'r llwyddiant oedd dull system 'gyfan'. Fodd bynnag, mae dau ffactor yn sefyll allan. Yn gyntaf, roedd fframwaith clir a chryf y Gweinidog ar gyfer sicrhau newid cyfeiriad ('theori gwella a hafaliad newid'), ac yn ail, y newidiadau etholiadol. Roedd y cyntaf yn dangos ewyllys gwleidyddol a phenderfyniad i gael hyd i ateb, ac yn darparu ar gyfer monitro clir a rheolaidd o gynnydd a phroblemau. Petai pethau wedi methu neu heb fynd cystal â'r hyn a oedd ei angen, yna roedd rhagolygon gwirioneddol y byddai'r dull wedi cael ei ddwysáu neu ei gryfhau i gael hyd i ffordd ymlaen. Roedd yr ail yn darparu pwynt cyrraedd a gadael, ac ad-drefniant o'r system wleidyddol leol a helpodd argyhoeddi ffigurau allweddol bod y gwelliannau a gyflawnwyd yn rhai cynaliadwy. Trwy greu cystadleuaeth roeddent yn gwneud proses ddemocrataidd iachach a oedd yn canolbwyntio sylw ymgeiswyr a Chynghorwyr ar faterion ehangach na phryderon cul wardiau unigol. Fe wnaeth hyn ailosod y drefn lywodraethu ym Môn ac arwain at dorri'n glir oddi wrth y gorffennol.

Gwersi uniongyrchol

7.15 Nid yw ymyraethau byth yn hawdd, yn enwedig mewn sefyllfaoedd newydd sy'n defnyddio pwerau cyfreithiol nad ydynt wedi cael eu profi. Mae'n anochel fod rhai pethau y gellid bod wedi eu gwneud yn well. Er enghraifft, mae rhai agweddau o rolau cyrff eraill yn y cyfnod cyn-ymyrryd y gallai fod yn ddefnyddiol iddynt eu hystyried. Mae'r rhain yn deillio o sylwadau a wnaed inni, ond yn ein barn ni mae'n werth hefyd i'r cyrff perthnasol ystyried y canlynol:

- Efallai fod effeithiolrwydd y ddarpariaeth o gymorth cynnar dan arweiniad sectorau wedi cael ei lesteirio gan rôl ddeublyg Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru o fod yn gorff cynrychioliadol ac yn asiantaeth gwella. Mae'r rôl gyntaf yn anochel yn rhannol amddiffynnol, tra bod angen i'r ail rôl fod yn gwbl rydd o unrhyw 'wrthdrawiad buddiannau' canfyddedig fel y gellir sicrhau'r dadansoddiad gliriaf a'r diagnosis cyflymaf;
- Efallai fod angen i adroddiadau Swyddfa Archwilio Cymru ac Estyn fod yn gliriach ac yn fwy uniongyrchol ynghylch methiannau a gwendidau, a/neu gall fod angen symud ynghynt at y cam mwy rheoliadol mwy ymwithiol a mwy trylwyr o Arolygiad Llywodraethu Corfforaethol. Efallai nad oedd adroddiadau yn y gorffennol wedi bod yn ddigon uniongyrchol a thrylwyr, er y gall hyn yn ei dro fod yn adlewyrchiad o'r diwylliant gwasanaethau cyhoeddus ehangach a oedd yno - roedd adroddiadau Swyddfa Archwilio Cymru o 2003 ymlaen wedi tynnu sylw rheolaidd at wendid corfforaethol, na aethpwyd i'r afael o ddifrif ag ef tan 2009 mewn gwirionedd;
- Er bod cyfnod y Comisiynwyr yn llwyddiannus i raddau helaeth, gallai'r trawsnewid o'r Bwrdd Adfer i'r Comisiynwyr fod wedi galluogi i fwy o'u gwybodaeth gael ei drosglwyddo. Gellid hefyd bod wedi gosod cerrig milltir a graddfeydd amser fel rhan o'r fframwaith cychwynnol i'r Comisiynwyr (yn hytrach na'u bod yn gorfod cael eu gosod ganddynt hwy) neu gallai'r Gweinidog fod wedi ei gwneud hi'n ofynnol i'r Cyngor osod cerrig milltir a graddfeydd amser, ac felly eu sefydlu o'r cychwyn. Yn fwy arwyddocaol, roedd rhai agweddau o lywodraethu yng nghyfnod y Comisiynwyr nad oeddent yn glir iawn, ac yn enwedig yn ystod y cyfnod pan oedd yr ymyrraeth addysg ar waith yr un adeg â'r Comisiynwyr.
- Yn ogystal, fel aelodau'r Bwrdd Adfer, roedd y Comisiynwyr yn ansicr ar y cychwyn o'u rolau a'u pwerau. Diddorol yw nodi nad oedd (yn wahanol i'r Bwrdd Adfer) unrhyw 'brif' Gomisiynydd na 'chadeirydd' ond buan y trefnasant raniad o rolau a *modus operandi* y credir ei fod

wedi gweithio'n dda iawn. Gallasai mwy o baratoi ar gyfer y llywodraethu cychwynnol fod wedi cymryd rhywfaint o'r risg allan o'r broses honno, a'i gwneud yn llai dibynnol ar y ffordd yr oedd dulliau gweithio'r Comisiynwyr unigol yn ategu ei gilydd. Daeth yn amlwg hefyd fod y pwerau cyfreithiol a oedd ar gael i Lywodraeth Cymru'n dibynnu ar dystiolaeth nad oedd ar gael yn hawdd. Roedd yn rhaid trafod dylanwad (a rheolaeth yn y pen draw) y Comisiynwyr dros y broses gynllunio, er enghraifft, er bod materion cynllunio wedi bod yn aml wrth wraidd trafferthion Môn, oherwydd nad oedd tystiolaeth ddigonol o broblemau yn y maes lled-farnwrol hwn o gyfraith llywodraeth leol.

7.16 Fe wnaeth yr ymyrraeth gyfochrog mewn addysg hefyd ddatgelu rhai bylchau sylweddol ac yn enwedig yn wyneb y ffaith fod un o'r Comisiynwyr wedi cael ei benodi ar sail arbenigedd a 'chyfrifoldeb' penodol am addysg. Mae o leiaf bedair lefel y gellid bod wedi cydgysylltu ymyraethau lluosog mewn perthynas ag ymyraethau Môn - ar lefelau'r Gweinidog, swyddogion, rheoleiddio a gweithredol. Awgryma'r dystiolaeth fod rhywfaint o gyd-drafod ar bob un o'r lefelau hyn ond mai cymharol ychydig a fu, ac nad oedd yn ddigon i'w cysylltu hwy'n iawn. Gwnaed yr ymdrechion mwyaf cyson ar y lefel weithredol, gan gynnwys ymgais benodol i fapio'r berthynas rhwng llywodraethu ac atebolrwydd, ond ni roddwyd hyn ar waith yn llawn. Petai ymyrraeth y Comisiynwyr wedi parhau y tu hwnt i fis Mai 2013, gallai'r diffyg cydgysylltu fod wedi dod yn amlwg ac achosi mwy o broblemau.

7.17 Nid yw effeithiau'r ymyrraeth ym Môn wedi eu cyfyngu i'r rhai a oedd yn chwarae rhan uniongyrchol. Roedd yr ymyrraeth yn cael sylw amlwg, ac yn cael ei gwyllo'n ofalus gan eraill. Er bod Môn yn cael ei weld fel tipyn o eithriad yn llywodraeth leol Cymru (roedd '*basket case*' yn ddisgrifiad nodweddiadol), roedd natur benderfynol a thrylwyr yr ymyrraeth yn golygu bod effeithiau ehangach. Yn fwy na dim, roedd Llywodraeth Cymru'n cael ei gweld fel bod ganddi'r dewrder a'r penderfyniad i fynd cyn belled ag ymyrryd ym mhroses ddemocrataidd graidd awdurdod lleol, ac roedd hyn yn foment allweddol a roddodd arwydd clir bod y berthynas

rhwng Llywodraeth Cymru a llywodraeth leol Cymru'n dod yn un o fwy o atebolrwydd a her. Roedd Llywodraeth Cymru'n defnyddio'i mandad democrataidd ei hun i sicrhau bod pethau'n gweithio'n ddigon da, ac roedd yn bwysig camu i mewn pan oedd angen hynny.

7.18 Rydym felly wedi ystyried hefyd y Protocol ar Gefnogi ac Ymyrryd ym Materion Llywodraeth Leol y mae Llywodraeth Cymru wedi'i gyhoeddi ar y cyd â Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru. Mae'n ddogfen gref sy'n nodi egwyddorion defnyddiol ac mae'n mynd ymhell tuag at ddatblygu dull neu theori gwella a rennir ar draws llywodraeth ganolog a llywodraeth leol. Fodd bynnag, gellid datblygu'r protocol yn y meysydd canlynol:

- Paragraffau 7.13-7.17 defnyddio dull deuaidd o ymyrryd trwy 'gefnogi' a 'chymarwyddo'. Ein dadansoddiad ni o'r hyn a oedd yn gweithio'n dda yn null y Comisiynwyr oedd eu gallu i gyfuno dulliau o fynd ati trwy gyfarwyddo a chefnogi, gyda grym caled a grym meddal. Mae'n amlwg na fydd ar bob ymyrraeth angen yr un graddau o rym caled, ond gall fod yn werth datblygu disgrifiad mwy cynnil o'r posibiliadau sy'n dal y gydberthynas rhwng y gwahanol ddulliau mewn unrhyw un ymyrraeth.
- Dywed paragraff 7.18 "Lle bo ymyrraeth yn cynnwys penodiad allanol, ee i fyrddau ymgynghorol, bydd hyn yn cael ei wneud ar sail meini prawf y cytunwyd arnynt cyn cysylltu ag ymgeiswyr posibl. Ni fydd fel arfer yn bosibl nac yn angenrheidiol dilyn gweithdrefn benodiadau cyhoeddus lawn. Fodd bynnag, bydd pob penodiad o'r fath yn cael ei wneud ar sail y telerau ac amodau safonol sy'n rheoleiddio ymddygiad yn unol ag egwyddorion Nolan." Yn achos Môn, roedd peidio â chyhoeddi'r 'meini prawf y cytunwyd arnynt' hyd nes y bu'n rhaid gwneud hynny o dan ofynion Rhyddid Gwybodaeth yn brin o'r tryloywder a fyddai'n gosod esiamp, ac roedd yn agor Llywodraeth Cymru a'r Comisiynwyr i amheuaeth a beirniadaeth ddiangen.
- Mae pwynt cysylltiedig yn ymwneud â'r prosesau ar gyfer yr amrywiol benodiadau. Ymddengys iddynt gael eu penodi'n rhannol gan argymhellion anffurfiol a gwybodaeth flaenorol amdanynt. Roedd nifer

o uwch swyddogion a gwleidyddion llywodraeth leol o'r farn fod y broses a'r dull o ddewis y bobl ac o ddull yr ymyrraeth yn aneglur. Mae'n amlwg na wnaeth hyn rwystro penodi pobl flaenllaw, galluog a phrofiadol iawn (ac yn wir gallai fod wedi bod yn allweddol wrth wneud hynny). Fodd bynnag, er ei bod yn ddigon posibl na fyddai broses benodi cyhoeddus draddodiadol wedi bod yn addas, gallai proses fwy systematig a thryloyw ehangu'r dewis o ymgeiswyr posibl.

- Gallai'r protocol fod wedi rhoi sylw mwy agored i'r angen i gydgysylltu ymyraethau ar wahân (ee rhai corfforaethol a rhai seiliedig ar wasanaethau, neu wahanol ymyraethau seiliedig ar wasanaethau), a'r angen i'r ymyraethau gael dull a oedd yn cael ei rannu, gyda chynlluniau ategol a chydgyssylltiedig (hynny yw, yn ddelfrydol, dylai hafaliadau newid fod yn cefnogi ei gilydd, ac yn sicr ni ddylent fod yn gwrth-ddweud ei gilydd.) Yn achos Ynys Môn, mae'r cwestiwn yn codi ynghylch pam fod un model o ymyrraeth mewn addysg, a model arall mewn ymyraethau corfforaethol. Roedd pobl uchel mewn llywodraeth leol a holwyd yn mynegi amheuaeth a oedd yn iawn y dylai fod yr hyn a ymddangosai fel gwahanol fodelau a symudiadau i gyfeiriadau gwahanol ledled Cymru. Er enghraifft, ym Môn, roedd y symudiad o Fwrdd Adfer at Gomisiynwyr, ac mewn mannau eraill roedd o Gomisiynwyr (Addysg) at Fwrdd Adfer. Mae'n aneglur a oedd hyn ar sail tystiolaeth lawn neu'n dibynnu'n fwy ar yr hyn yr oedd gwahanol bolisiâu'n ei ffafrio. Ni fyddai'n iawn gorfodi templed a fyddai'r un fath i bawb, ond byddai'n ddefnyddiol cael eglurder ynghylch y sail dros y gwahaniaethau mewn dulliau, a byddai hynny'n helpu'r pryder y gallai ymyrraeth, heb brotocol clir, fod yn ad hoc ac yn agored i gyhuddiadau o fanteisio gwleidyddol.

Gwersi ehangach

7.19 Mae tair gwers ehangach hefyd yr ydym yn tynnu sylw atynt.

7.20 **Fframwaith ar gyfer cynllunio ymyrraethau:** Wrth ystyried

ymyrraethau, dylai Llywodraeth Cymru a'i swyddogion ystyried y canlynol fel fframwaith lled-ffurfiol i'w weithredu:

- Mae angen dull 'system gyfan' sy'n darparu ar gyfer datganiad clir o'r safonau y mae'n ofynnol i awdurdod lleol eu cyrraedd, darganfod ac asesu safonau nas cyrhaeddir, a chynllun ar gyfer y modd o gyflawni'r newid angenrheidiol.
- Theori benodol ynghylch sut y mae cyflawni gwelliant, a hafaliad newid sy'n ei rhoi ar waith yn y sefyllfa.
- Mae angen esbonio'r berthynas llywodraethu ac atebolrwydd rhwng y gweithredwyr allweddol, ac mae angen i'r gweithredwyr allweddol a ddewisir i arwain yr ymyrraeth fod â'r rhinweddau, y galluoedd a'r grym i gyflawni'r hafaliad newid.
- Mae angen graddfeydd amser, mesurau perfformiad/cynnydd a cherrig milltir sy'n glir ac nad ydynt yn cael eu hunan-ddiffinio fod yn eu lle.
- Ynghyd â strategaeth amlwg o ddwysáu ymyrraeth pe bai hynny'n angenrheidiol, a threfniadau addas ar gyfer gadael.

7.21 Nid fframwaith haniaethol mo hwn. Mae'n un ymarferol cryf, sy'n gallu helpu Llywodraeth Cymru (ac eraill) i weithredu'r hyn a ddysgwyd o Ymyrraeth Môn. Mewn rhai ffyrdd mae llawer o'r dysgu hwn eisoes wedi digwydd. Er enghraifft, mae un uwch swyddog yn Llywodraeth Cymru eisoes wedi ystyried y profiad ym Môn, ac wedi datblygu'r hyn y mae'n ei alw'r dull 'diagnostig', o'i gyferbynnu â'r dulliau 'mecanistig' a'r dulliau 'datrys problemau'. Mae ei fframwaith diagnostig yn golygu asesu natur a graddau'r anawsterau ac agwedd y cyngor sydd dan sylw. Mae hyn yn cynrychioli dechreuadau'r math o fframwaith y hoffem

ei annog. Mae hyn yn arbennig o bwysig oherwydd mae swyddogion yn symud o fewn Llywodraeth Cymru, ac efallai'i mynd â phethau a ddysgir fel hyn gyda hwy. Mae angen iddo, felly, gael ei gofnodi a sicrhau ei fod ar gael fel adnodd i'w ddefnyddio. Er y gall y gwerthusiad hwn ddarparu adnodd parhaol o'r math hwnnw, mae'r fframwaith a ragwelwn yn un a fyddai'n cael ei datblygu gan Lywodraeth Cymru, ac yn un y byddai ganddi berchnogaeth lawn ohono, yng nghyd-destun y Protocol Ymyrryd ac unrhyw ystyriaethau ehangach o'r berthynas rhwng y llywodraeth ganolog a llywodraeth leol.

- 7.22 Un agwedd bwysig y bydd angen i'r fframwaith hwnnw roi sylw iddo yw a oes angen adolygu'r fframwaith diagnostig a roddwyd ar waith gan y rheoleiddwyr. Ym Môn, roeddent yn gweithio gyda dull diagnostig cydnabyddedig a oedd yn amlygu sut y gall problemau corfforaethol arwain at fethiant gwasanaethau a/neu fethiant i wella gwasanaethau. Yn ôl eu dadansoddiad fel y'i hadlewyrchir mewn adroddiadau archwilio ac adroddiadau cysylltiedig, roedd gwasanaethau Ynys Môn yn ddigonol er bod y cyngor mewn anawsterau corfforaethol. Fodd bynnag, canfu'r Comisiynwyr broblemau gwirioneddol mewn addysg a gofal cymdeithasol. Yn eironig, roedd hyn yn profi bod asesiad y rheoleiddwyr yn iawn, ond mae hefyd yn codi amheuan gwirionedd ynghylch eu gallu o safbwynt y swyddogaeth 'ddarganfod'. Un esboniad a gynigwyd gan rywun a gyfwelwyd gennym - a oedd mewn sefyllfa bron yn unigryw i farnu - oedd bod y gwasanaethau ym Môn yn rhesymol dda ar ôl 1996, ond mai'r unig reswm am hynny oedd eu bod yn dibynnu ar y gwaddol a oedd yn cael ei dihysbyddu o'r gwasanaethau o ansawdd da yr oeddent wedi eu hetifeddu pan addrefnwyd llywodraeth leol. Gall hyn yn hawdd fod yn wir, ond y naill ffordd neu'r llall mae'n angenrheidiol i'r rheoleiddwyr edrych yn fanwl ar eu fframwaith diagnostig eu hunain a'i adolygu ar sail eu profiad ym Môn. Bydd hyn yn arbennig o bwysig os bydd awdurdodau lleol Cymru'n mynd trwy newid mawr pellach yn y cyfnod o'n blaenau.

7.23 **Theori gwella a hafaliad newid:** Rydym o'r dechrau wedi pwysleisio pwysigrwydd dadansoddiad a diagnosis clir o broblemau, a dilyn hynny gyda datblygu theori bendant ynghylch sut i gyflawni gwelliant, ac addasu hafaliad newid sy'n berthnasol i'r theori honno ar gyfer sefyllfa'r ymyrraeth o dan sylw. Wrth gwrs, gall rhywun or-bwysleisio'r graddau y mae theorïau clir o wella a newid yn bosibl. Mae penderfyniadau i ymyrryd yn seiliedig bob amser ar ddiagnosis llai na chyflawn, hyd yn oed pan fo hwnnw wedi ei gefnogi gan yr adroddiadau rheoleiddio mwyaf cynhwysfawr a thystiolaeth arall. Golyga hyn na all unrhyw ymyrraeth cael ei chynllunio i bob manylyn ar y cychwyn. Mae Ynys Môn yn enghraifft dda yn y cyswllt hwn, lle'r oedd y diagnosis cychwynnol yn canolbwyntio'n gryf ar ymddygiad aelodau fel bron iawn unig achos y methiant, ond lle daeth problemau ehangach i'r amlwg yn y diwedd. Felly bydd hyblygrwydd dull, gwydnwch, a phenderfyniad yn chwarae rhan bwysig mewn bod yn llwyddiannus. Er hynny, tra nad yw datblygu theori gwella cryf yn gwarantu llwyddiant wrth ymyrryd, heb y meddwl clir a disgybledig hwnnw mae'n anochel fod y rhagolygon o gael pethau'n iawn yn lleihau.

7.24 Bydd yr hafaliad newid yn gyfuniad o agweddau cymharol ymarferol ac uniongyrchol o sefyllfa benodol a'r grymoedd sydd ar waith oddi mewn iddi. Bydd yr elfennau'n cynnwys rôl unrhyw brif weithredwr Dros Dro a'i ddull ef neu hi o fynd i'r afael â'r sefyllfa, a'r pwerau a roddir i weithredwyr yr ymyrraeth. Ond maent hefyd yn cynnwys agweddau Cyngorwyr a swyddogion, a'u potensial i newid. Yn aml y sylweddoliad mewn Cyngor fod ganddo broblemau a bod angen iddo newid yw'r ffactor allweddol wrth benderfynu a oes angen ymyrryd a beth yw'r ffordd orau o wneud hynny, fel bod 'gwybyddiaeth' yn dod y ffordd allweddol o wahaniaethu rhwng Cyngor sydd angen cefnogaeth neu ymyrraeth. Mae'r syniad fod gwybyddiaeth mor bwysig hefyd yn rhoi pwyslais mawr ar osod esiampl o fathau newydd o ymddygiad a mentora cyngorwyr a swyddogion o fewn sefyllfa benodol fel bod ganddynt y cyfle i ddeall sut y gellir trefnu pethau'n wahanol a pha fathau o ymddygiad sydd fwyaf priodol.

- 7.25 Mae angen rhoi sylw hefyd i rôl pleidiau gwleidyddol a threfniadau etholiadol o fewn theori weithredol gwella, petai hynny ond oherwydd y gall pleidiau gwleidyddol eu hunain fod yn gyfryngau cadarnhaol a phwysig o newid.
- 7.26 Mae thema arall yn ymwneud â'r graddau y dylai ymyrraethau bob amser ddilyn graddfa o ddwysáu, gyda phob cam yn fwy ymwthiol na'r un blaenorol, ac ar sail egwyddor gyffredinol y dylid bob amser ymyrryd cyn lleied â phosib. Ym Môn, casgliad y mwyafrif o'r rhai y cyfwelasom â hwy oedd y byddai ymyrraeth galetach o'r cychwyn wedi bod yn fuddiol mewn gwirionedd, ac efallai eu bod hwy'n iawn. P'run bynnag dylai llai o bwyslais fod ar egwyddor 'lleiaf ymwthiol' nag ar eglurder o beth yw natur y broblem, a'r ffordd orau o fynd i'r afael â hi, er bod hynny gyda'r ddealltwriaeth na ddylid, yn ddelfrydol, ddefnyddio ymyrraeth galed ond fel dewis olaf pan fo popeth arall yn methu.
- 7.27 Rhan bwysig arall o'r hafaliad newid yw lle bo ymyrraeth sy'n tynnu swyddogaethau pwerau oddi wrth gyngor mae angen ystyried yn ofalus beth yn hollol sy'n cael eu rhoi yn eu lle. Ym Môn, yr hyn a dynnwyd ymaith mewn gwirionedd oedd rôl weithredol cynghorwyr. Byddai wedi bod yn bosibl i'r holl Gomisiynwyr fod yn bobl a oedd yn chwarae rhan debyg i'r rheini y rhoddwyd eu pwerau iddynt eu gweithredu. Hynny yw, gallent i gyd fod yn bobl a oedd yn gynghorwyr a oedd yn aelodau o'r weithrediaeth, neu gellid eu paratoi i chwarae'r rôl honno. Byddai hyn wedi gadael y strwythur swyddogion o fewn Môn i chwarae ei rôl yng nghyswllt y cynghorwyr gweithredol dirprwyol, ond nid dyna'r dull a ddefnyddiwyd. Yr hyn a ddigwyddodd oedd bod gan y Comisiynwyr a benodwyd elfen gref o swyddogaeth weithredol ar lefel swyddogion. Golygai hyn yn ymarferol fod y Comisiynwyr yn rhedeg yr awdurdod, neu o leiaf yn rhoi gradd o oruchwyliaeth a oedd ag elfen sylweddol o swyddog yn ogystal â chynghorydd iddi.

7.28 Mae bron yn sicr fod gan hyn oblygiadau am y math o brif weithredwr Dros Dro a fyddai wedi bod yn addas, oherwydd fel arall byddai dau 'brif weithredwr' wedi bod yn yr un sefyllfa. Yr hyn a ddigwyddodd ym Môn oedd bod un â rôl glir iawn o arwain a bod y llall wedi mabwysiadu dull cydategol. Fel arall, gallai pethau fod wedi bod yn anodd. Efallai fod hyn wedi bod yn ffactor yn y ffordd yr oedd rolau'r Comisiynwyr eu hunain yn cael eu hamau gan rai gweithredwyr eraill. Gofynnwyd iddynt, er enghraifft, y cwestiwn a oeddent yn rhedeg y Cyngor mewn gwirionedd neu a oeddent yno'n unig i sicrhau gwell llywodraethu corfforaethol.

7.29 Yn olaf, mae'n bwysig nodi ei bod yn debyg na fydd y 'theori' yn cael ei derbyn lle bo newid yn cael ei orfodi a'i gyrru gan weithredwr allanol gyda'r awdurdod cyfreithiol i wneud hynny ond heb gefnogaeth consensws. Yn hytrach, bydd yn cael ei herio, hyd yn oed ar y lefel fwyaf sylfaenol a oes angen unrhyw welliant a newid. Dyna lle mae angen i dystiolaeth gadarn a chyfnewid democrataidd chwarae eu rhan, fel hyd yn oed os yw'r mandadau democrataidd canolog a lleol yn mynegi safbwyntiau gwahanol, y gellir eu dangos a'u profi mewn maes cyhoeddus ehangach o atebolrwydd.

7.30 **Llywodraethu mewn Gwlad Fach:** Efallai mai'r wers bwysicaf oll o Ymyrraeth Môn yw'r hyn y mae'n ei ddangos am y berthynas rhwng Llywodraeth Cymru a llywodraeth leol, a'r graddau y mae'n rhoi enghraifft o 'lywodraethu mewn gwlad fach' sy'n gweithio'n dda, ac efallai heb fod cystal hefyd. Efallai fod y cyndynrwydd i ymyrryd yn galetach ynghynt wedi bod o ganlyniad i'r cynhesrwydd cymharol a hyd yn oed y berthynas 'gysurus' a oedd yn bod rhwng Llywodraeth Cymru a Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru ar y pryd, fel y gall fod yn wir am gyndynrwydd y rheoleiddwyr i gymryd agwedd galetach ym mlynnyddoedd cynnar degawd cyntaf y ganrif pan oedd yn amlwg fod problemau.

7.31 Yn 2006 daeth Adroddiad Beecham i'r casgliad nad oedd Cymru bryd hynny'n manteisio ar y cyfleoedd yr oedd llywodraethu mewn gwlad fach

yn eu cynnig. Yn ei ymateb, gwelai Llywodraeth Cymru'r angen am fwy o gysondeb mewn gwasanaethau cyhoeddus a rheolaeth fwy effeithiol ar berfformiad a'r angen am arweiniad gyda mwy o gyd-drafod gan Lywodraeth Cymru. Ers hynny, mae'r berthynas rhwng Llywodraeth Cymru ac awdurdodau lleol wedi dod o dan fwy o bwysau, ac mae Llywodraeth Cymru wedi bod yn llawer mwy parod i ddal awdurdodau i gyfrif am eu perfformiad. Mae hyn yn rhannol yn adlewyrchiad o'r setliad datganoli'n aeddfedu, a hyder a gallu cynyddol Llywodraeth Cymru fel y gall Cymru elwa'n haws ar ddull llywodraethu gwlad fach trwy gydweithio a chydweithredu effeithiol rhwng gweithredwyr allweddol, pryd y gallai agosatrwydd hyd at hynny fod wedi llesteirio'r camau pendant y gall fod eu hangen weithiau. Yn wir, efallai fod y cyfnod hir cyn 2009 pryd yr oedd cytundeb helaeth fod gan Ynys Môn broblemau mawr ond heb fawr ddim yn cael ei wneud ynglŷn â'r peth yn adlewyrchu'r llesteirio hwnnw.

7.32 Y naill ffordd neu'r llall, daeth Ymyrraeth Môn â'r holl bobl allweddol at ei gilydd mewn ymdrech agos a chydweithredol a oedd yn llwyddiannus yn y diwedd, ac mewn ffordd mae'n anodd ei dychmygu'n digwydd mewn awdurdodaeth llawer mwy. Prin y gellir meddwl am y cydweithio agos rhwng Llywodraeth Cymru a Swyddfa Archwilio Cymru, a rhwng y Gweinidog a'r comisiynwyr a benododd, a dwysedd ac amlder y lefelau hynny o weithio, mewn unrhyw gyd-destun heblaw llywodraethu gwlad fach. Fel hyn, efallai fod Ymyrraeth Môn yn awgrymu rhai gwersi ehangach yn ogystal ar gyfer llywodraethu Cymru yn ei chyfanrwydd.

7.33 Un ffordd bwysig y gallai llywodraethu gwlad fach weithio er budd fyddai trwy adeiladu cynhwysedd 'i fyny'r gadwyn' mewn awdurdodau lleol, yn wleidyddol ac yn rheolaethol. Gallai hyn leihau'r risg bod awdurdodau lleol yn mynd i stad (naill ai'n gorfforaethol, yn wleidyddol a/neu o safbwynt perfformiad gwasanaethau) lle bo angen am gefnogaeth/ymyrraeth allanol. Mae ymyrryd yn ddrud, ac mae'n tanseilio atebolrwydd democrataidd lleol, felly dylai fod y dewis olaf pan fo popeth arall wedi methu. Mae rhai o'r farn fod cynghorau Cymru'n methu oherwydd eu bod yn rhy fach, er bod rhai o'r cynghorau mwyaf wedi cael

eu methiannau eu hunain a chaiff rhai cyngorau bach eu gweld fel rhai rhagorol. Gall y rhagolygon o uno Cyngorau roi cyfle pwysig i adeiladu cyngorau sydd â mwy o allu.

- 7.34 Dylai gweledigaeth o'r fath fod yn rhannol seiliedig ar asesiad llawn a chlir o'r dull cyffredinol o sicrhau effeithiolrwydd llywodraeth leol yng Nghymru. Nid yw'r gwerthusiad hwn yn rhoi'r sail dystiolaethol na dadansoddiadol i fframio beth ddylai hynny fod. Ond mae dwy nodwedd o unrhyw 'gynllun cyffredinol ar gyfer llywodraethu' sy'n sefyll allan i ni fel pethau sydd angen rhoi sylw iddynt. Y gyntaf yw'r cwestiwn parhaus o'r berthynas rhwng mandadau democrataidd awdurdodau lleol a'r llywodraeth ganolog pan fo awdurdodau lleol mewn anawsterau. Yr ail fater, cysylltiedig, yw adnabod pa sefydliadau a phrosesau fydd yn chwarae'r rolau allweddol o 'gyfarwyddwr', 'darganfyddwr' a 'gweithredwr' o fewn y system. Yn benodol, bydd y graddau y mae llywodraeth leol ei hun yn gallu cymryd y prif gyfrifoldeb dros eu gweithredu yn ffordd dda o fesur gradd bellach o hunanlywodraeth leol.

Llyfryddiaeth a Chyfeiriadau

Rhestrwn isod rai cyfeiriadau a ffynonellau allweddol o ddeunydd ychwanegol yr ydym wedi ei ddefnyddio. Maent yn cynrychioli dewis o'r llawer o ffynonellau a archwiliasom yn ystod yr astudiaeth, ac ni chyflwynir hwy fel llyfryddiaeth gynhwysfawr o ddeunydd ffynhonnell. Lle dyfynnir deunydd gan Swyddfa Archwilio Cymru, Llywodraeth Cynulliad Cymru neu Lywodraeth Cymru yn y testun, nodir y deunydd dogfennol penodol isod. Yn Atodiad Un ceir rhestr lawnach o'r ffynonellau dogfennol a adolygasom yn ystod y gwerthusiad.

Bwrdd Ymgynghorol Adfer Môn 2011. *Adroddiad y Degfed Cyfarfod, Ionawr 31 2011, Adroddiad i'r Gweinidog Cyfiawnder Cymdeithasol a Llywodraeth Leol*. Caerdydd: Llywodraeth Cymru

Comisiynwyr Môn 2011a. *Adroddiad Comisiynwyr Cyngor Sir Ynys Môn i'r Gweinidog Llywodraeth Leol a Chymunedau, Adroddiad Chwarter Un, 17 Gorffennaf 2011*. Caerdydd: Llywodraeth Cymru.

Comisiynwyr Môn 2011b. *Adroddiad Comisiynwyr Cyngor Sir Ynys Môn i'r Gweinidog Llywodraeth Leol a Chymunedau, Adroddiad Chwarter Dau*. Caerdydd: Llywodraeth Cymru.

Comisiynwyr Môn 2013. *Adroddiad Comisiynwyr Cyngor Sir Ynys Môn i'r Gweinidog Llywodraeth Leol a Chymunedau, Adroddiad Chwarter Saith*. Caerdydd: Llywodraeth Cymru.

Y Comisiwn Archwilio. 2002. *A Force for Change – Central Government Intervention in Failing Local Government Services*. Llundain: Y Comisiwn Archwilio.

Y Comisiwn Archwilio. 2008. *Report in the Public Interest under Section 8 of the Audit Commission Act 1998 – Doncaster Metropolitan Borough Council*. Llundain: Y Comisiwn Archwilio.

Ayres I, Braithwaite J 1992 *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Gwasg Prifysgol Rhydychen: Efrog Newydd

- Beecham, J. 2005. *Y Tu Hwnt i Ffiniau*, Llywodraeth Cymru: Caerdydd.
- Beeri, I. 2013. Direct Administration of Failing Local Authorities: Democratic Deficit or Effective Bureaucracy? *Public Money & Management*. [Ar-lein]. 33 (2), 137-134.
- Beeri, I. 2009. The Management of Turnaround Strategies in Local Authorities. *Public Money & Management*. [Ar-lein]. 29 (2), 131-136. [Darllenwyd 3 Hydref 2013].
- Bennett, M., Allen, T. Grace, G. a Martin, S.J. 2014. *Self, sector or centre? approaches to turnaround*, LGA, Llundain.
- Cyngor Ewrop, 1998. *The European Charter of Local Self-Government*, Strasbourg, conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=ENG&CM=1&NT=122.
- Downe, J. Grace, C. Martin, S.J. a Nutley, S. 2010. 'Theories of public service improvement: A comparative analysis of local performance assessment frameworks', *Public Management Review* 12 (5) 663-678.
- Fox, P. 2003. *Learning from the Experience of Recovery – Recovery in Poorly Performing District Councils*. Llundain: Swyddfa'r Dirprwy Brif Weinidog.
- Hayman, A. 2010, "Rob Vincent to take helm at 'failing' Doncaster" Local Government Chronicle, 2 Mehefin, 2010, darllenwyd 23 Rhagfyr 2013
- Hood, C et al. 1999 "Where Risk Society Meets the Regulatory State: Exploring Variations in Risk Regulation Regimes," *Risk Management* 1, 21–34.
- .Hughes, M. et al. 2004. *Learning from the Experience of Recovery – Paths to Recovery: Second Annual Report*. Llundain: Swyddfa'r Dirprwy Brif Weinidog.
- INLOGOV. 2006. *Learning from the Experience of Recovery: A Good Practice Guide*. Llundain: Yr Adran Cymunedau a Llywodraeth Leol.

- Jas, P. 2004. *Role of Dros Dro Management in Local Authorities Recovering from Poor Performance*. Llundain: Swyddfa'r Dirprwy Brif Weinidog:.
- Jas a Skelcher 2005a. "Performance Decline and Turnaround in Public Organizations: A Theoretical and Empirical Analysis," *British Journal of Management* 16 (3), 195–210.
- Jas, P. & Skelcher, C. 2005b. 'Envisaging performance futures: how cognition, capability and capacity shape public sector turnarounds', Papur a gyflwynwyd yn y *Symposiwn Ymchwil Rhyngwladol ar Reolaeth Cyhoeddus*, Milan.
- John, P. 1990. *Recent Trends in Central-Local Government Relations*. Llundain: Policy Studies Institute.
- Joyce, P. 2004. The Role of Leadership in the Turnaround of a Local Authority. *Public Money & Management*. [Ar-lein]. 24 (4) .235-242. [Darllenwyd 3 Hydref 2013].
- Kellard, K. et al. 2010. *Gwerthusiad o Effeithiolrwydd Bwrdd Adfer Annibynnol Addysg Sir Ddinbych - Adroddiad Terfynol*. Cyffordd Llandudno: Ymchwil Cymdeithasol Llywodraeth Cynulliad Cymru.
- Lewis, M. et al. 2007. *Codifying Local Government Support and Intervention*. Caerfaddon: Ysgol Reolaeth Prifysgol Caerfaddon.
- Lewis, M. et al. 2013. Towards a Model of the Intervention Process. *Policy & Politics*. [Ar-lein]. [Darllenwyd 18 Hydref 2013]. Ar gael o:http://www.ingentaconnect.com/content/tpp/pap/pre-prints/content-PP_PP_011.
- Deddf Llywodraeth Leol 1999, *Doncaster Metropolitan Borough Council, Direction 2010, Explanatory Memorandum*, Adran Cymunedau a Llywodraeth Leol, Llundain, Mehefin 2010.
- Martin, S.J. et al. 2013. *Dysgu i Wella: Asesiad Annibynnol o Bolisiâu Llywodraeth Cymru ar gyfer Llywodraeth Leol, 2007-2011 – Adroddiad Terfynol: Rhan 2*. Caerdydd: Llywodraeth Cymru.

- Nye, Joseph. 2004 *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Efrog Newydd: Public Affairs.
- Swyddfa Masnachu Teg 2007. *The deterrent effect of competition enforcement by the OFT* Llundain: Swyddfa Masnachu Teg.
- Paton, R. a Mordaunt, J. 2004. What's Different About Public and Non-Profit 'Turnaround'? *Public Money & Management*. [Ar-lein]. 24 (4), 209-216.
- Seabra, S. N. 2010. *Improving the performance of public service organisations: building capabilities to recover and renew*
http://opus.bath.ac.uk/25308/1/UnivBath_PhD_2010_S_Seabra.pdf
- Skelcher, C. et al. 2004. *Learning from the Experience of Recovery - Foundations for Recovery: First Annual Report*. Llundain: Swyddfa'r Dirprwy Brif Weinidog.
- Skelcher, C. et al. 2006. *Learning from the Experience of Recovery – From Turnaround to Improvement: Third Annual Report*. Llundain: Yr Adran Cymunedau a Llywodraeth Leol.
- SOLACE. 2001. *Learning points from major Council weaknesses and interventions*, 2011, SOLACE: Llundain.
- Stoker, G. 2004. *Transforming Local Governance: From Thatcherism to New Labour*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Talbot, C. et al. 2005. *Exploring Performance Regimes - A report for the National Audit Office*. Ysgol Fusnes Manceinion: Canolfan Polisi Cyhoeddus a Rheolaeth.
- Turner, D., Skelcher, C., Whiteman, P., Hughes, M. a Jas, P. 2004. Intervention or persuasion? Strategies for turnaround of poorly-performing councils, *Public Money & Management* 24 (4) 217-226.
- Turner, D. a Whiteman, P. 2005. 'Learning from the Experience of Recovery: The Turnaround of Poorly Performing Local Authorities', yn *Public Service Improvement: Policies, Progress and Prospects*, S.J. Martin (gol) Abingdon: Frank Cass.

- Swyddfa Archwilio Cymru 2009. *Arolygiad Llywodraethu Corfforaethol: Cyngor Sir Ynys Môn*, Caerdydd: Swyddfa Archwilio Cymru.
- Swyddfa Archwilio Cymru 2011. *Ail-Arolygiad Llywodraethu Corfforaethol: Cyngor Sir Ynys Môn*, Caerdydd: Swyddfa Archwilio Cymru.
- Walshe, K. Harvey, G. Hyde, P & Pandit, N 2004. Organizational Failure and Turnaround: Lessons for Public Services from the For-Profit Sector, *Public Money & Management* 24 (4) 201-208.
- Walshe, K., Harvey, G., Skelcher, C. a Jas, P. 2009. *Could do better? Knowledge, learning and performance improvement in public services*, ESRC.
- Walshe, K. a Shortell, S. 2004. 'When things go wrong: how health care organizations deal with major health failures', *Health Affairs* 23 (3), 103–111.
- Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2011. *Cofnod y Trafodion, Datganiad: Adroddiad Ail-Arolygiad Swyddfa Archwilio Cymru ar Gyngor Môn a'r ddadl ddilynol, 16 Mawrth 2011*. Caerdydd: Cynulliad Cenedlaethol Cymru.
- Llywodraeth Cymru 2011. *Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009, Cyngor Sir Ynys Môn, Memorandwm Esboniadol a Chyfeiriad, 16 Mawrth 2011*. Caerdydd: Llywodraeth Cymru.
- Llywodraeth Cymru 2011b. *Gwybodaeth ar gyfer penodiadau diweddar y Comisiynwyr i redeg Cyngor Ynys Môn. Ymateb i Gais Rhyddid Gwybodaeth Mai 2011*. Caerdydd: Llywodraeth Cymru.
- Llywodraeth Cymru 2012. *Datganiad Ysgrifenedig - Gohirio blwyddyn etholiad Llywodraeth Leol ym Môn, 17 Ionawr 2012*, Caerdydd: Llywodraeth Cymru.
- Willmott, R. (1999). 'Structure, agency and school effectiveness: Researching a "failing" school', *Educational Studies* 25 (1), 5–18.

Atodiad Un: Ffynonellau dogfennol

Dogfen	Ffynhonnell	Dyddiad	Dolen fel yr oedd ym mis Mawrth 2013
Adroddiadau archwilio ac arolygu	O wefan Swyddfa Archwilio Cymru	2002-2008	http://www.wao.gov.uk/reportsandpublications/localgovernment_695.asp
Arolygiad Llywodraethu Corfforaethol 2009	O wefan Swyddfa Archwilio Cymru	Gorffennaf 2009	http://www.wao.gov.uk/assets/englishdocuments/Anglesey_corp_governance_eng.pdf
Cofnodion Bwrdd Adfer Môn	Darparwyd gan Lywodraeth Cymru	Hydref 2009- Ionawr 2011	
Arolygiad Llywodraethu Corfforaethol 2010	O wefan Swyddfa Archwilio Cymru	Medi 2010	http://www.wao.gov.uk/assets/Local_Reports/Isle_of_Anglesy_County_Council_Preliminary_Corporate_Assessment.pdf
Llythyr y cadeirydd at aelodau	Darparwyd gan Lywodraeth Cymru	Hydref 2010	Gweler y ddogfen Word wreiddiol.

Adroddiad Gwella Blynyddol 2011	O wefan Swyddfa Archwilio Cymru	Ionawr 2011	http://www.wao.gov.uk/assets/Local_Reports/Anglesey_AIR_2011_english.pdf
Arolygiad Arbennig: Ail- arolygiad Llywodraethu Corfforaethol	O wefan Swyddfa Archwilio Cymru	Mawrth 2011	http://www.wao.gov.uk/assets/englishdocuments/162A_2011_IoA_CC_Corporate_Governance_Review_inspection.pdf
Adroddiadau'r Comisiynwyr	Adroddiad Chwarterol Cyntaf	Gorffennaf 2011	http://www.anglesey.gov.uk/Journals/2011/08/15/Quarter-1-Report-final.pdf
Llythyr gan y Gweinidog	Llythyr mewn ymateb i Adroddiad y Comisiynydd	Awst 2011	http://www.anglesey.gov.uk/Journals/2011/08/31/ministers-letter.pdf
Adroddiadau'r Comisiynwyr	Ail Adroddiad Chwarterol	Hydref 2011	http://www.anglesey.gov.uk/Journals/2011/12/16/Quarter-2-report-to-Minister-1.pdf
Adroddiad Gwella Blynyddol 2012	O wefan Swyddfa Archwilio Cymru	Ionawr 2012	http://www.wao.gov.uk/assets/englishdocuments/Anglesey_AIR_2012_English.pdf

Adroddiadau'r Comisiynwyr	Trydydd Adroddiad Chwarterol	Chwefror 2012	http://www.anglesey.gov.uk/Journals/2012/02/13/Quarter-3-report-final.pdf
Adroddiadau'r Comisiynwyr	Pedwerydd Adroddiad Chwarterol	Mai 2012	http://www.anglesey.gov.uk/Journals/2012/05/10/commissioners-reports-quarter-4.pdf
Adroddiadau'r Comisiynwyr	Pumed Adroddiad Chwarterol	Medi 2012	http://www.anglesey.gov.uk/Journals/2012/09/14/commissioners-report-quarter-5.pdf
Llythyr Gwella 1	O wefan Swyddfa Archwilio Cymru	Medi 2012	http://www.wao.gov.uk/assets/Local_Reports/IAL1_AngleseyCC_English.pdf
Llythyr Gwella 2	O wefan Swyddfa Archwilio Cymru	Ionawr 2013	http://www.wao.gov.uk/assets/Local_Reports/IAL2_Anglesey_English.pdf
Adroddiadau'r Comisiynwyr	Chweched Adroddiad Chwarterol	Chwefror 2013	http://www.anglesey.gov.uk/Journals/2013/02/22/o/m/h/Commissioners-Sixth-Progress-Report.pdf

Adroddiad Gwella Blynyddol 2013	O wefan Swyddfa Archwilio Cymru	Mawrth 2013	http://www.wao.gov.uk/assets/englishdocuments/Anglesey_AIR_English.pdf
Adroddiadau'r Comisiynwyr	Seithfed Adroddiad Chwarterol	Ebrill 2013	http://www.anglesey.gov.uk/Journals/2013/05/23/m/r/p/seventh-commissioners-report.pdf