Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau

CYMUNEDAU YN GYNTAF
YR HYN A DDYSGWYD

www.cynulliad.cymru/SeneddCLILCh

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

Gallwch weld copi electronig o'r adroddiad hwn ar wefan y Cynulliad Cenedlaethol: **www.cynulliad.cymru**

Mae'r ddogfen hon hefyd ar gael mewn fformatau hygyrch, gan gynnwys ar ffurf Braille, fersiwn hawdd ei darllen, fersiwn print bras, fersiwn sain a chopi caled drwy gysylltu â ni:

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
Caerdydd
CF99 1NA

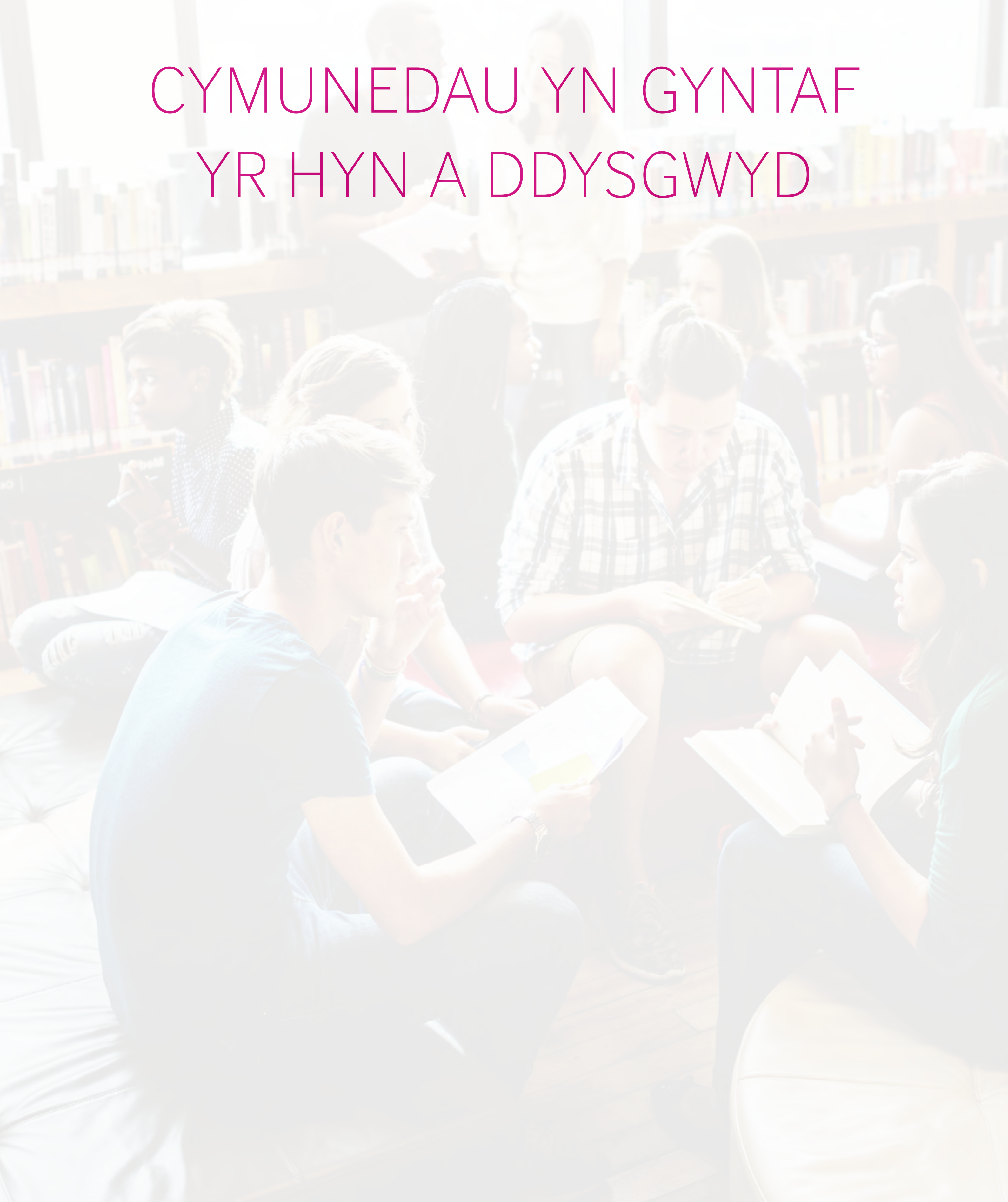
Ar-lein: **www.cynulliad.cymru**
E-bost: **cysylltu@cynulliad.cymru**
Ffôn: **0300 200 6565**

Rydym yn croesawu galwadau a wneir drwy wasanaeth Text Relay.

© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2017
Ceir atgynhyrchu testun y ddogfen hon am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng cyn belled ag y caiff ei atgynhyrchu'n gywir ac na chaiff ei ddefnyddio mewn cyd-destun camarweiniol na difrïol. Rhaid cydnabod mai Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau

CYMUNEDAU YN GYNTAF
YR HYN A DDYSGWYD



Rhagair y Cadeirydd

John Griffiths AC

Mae Cymunedau yn Gyntaf wedi bod yn brif raglen gwrthdlodi Llywodraeth Cymru ers 15 mlynedd a mwy. Mae wedi cynnal ystod eang o weithgareddau yn y cymunedau mwyaf difreintiedig ledled Cymru. Ym mis Chwefror 2017, cyhoeddodd Llywodraeth Cymru y byddai'r rhaglen yn dirwyn i ben yn dilyn y penderfyniad i fabwysiadu dull newydd i fynd i'r afael â thlodi.

Gwyddom pa mor bwysig yw prosiectau Cymunedau yn Gyntaf yn eu cymunedau. Fel Aelodau'r Cynulliad, rydym wedi gweld yr effaith gadarnhaol ar unigolion ac roedd pryder sylweddol yn sgil y cyhoeddiad i gau'r rhaglen. Mae staff a gwirfoddolwyr wedi gweithio'n ddiflino i gyflwyno prosiectau gwerthfawr a chefnogi pobl leol. Mae canolfannau cymunedol yn fannau ffocws pwysig sy'n darparu cyfleusterau a gweithgareddau ac, i raddau amrywiol, cânt gymorth arian Cymunedau yn Gyntaf. Felly, fe wnaethom benderfynu archwilio'r penderfyniad i ddod â'r rhaglen i ben, ond yn bwysicach, ystyried y gwersi y gellid eu dysgu gan Cymunedau yn Gyntaf ar gyfer rhaglenni gwrthdlodi yn y dyfodol.

Un llinyn o waith y Pwyllgor yn edrych ar dlodi yng Nghymru yw'r ymchwiliad hwn ac mae'n adeiladu ar ymchwiliad y Pwyllgor a'n rhagflaenodd yn y Cynulliad diwethaf. Mae ein holl waith yn rhyng-gysylltiedig, a byddwn yn parhau i ystyried y dystiolaeth a gawsom ar gyfer yr adroddiad hwn ar gyfer ein hymchwiliad ar sicrhau bod yr economi'n gweithio ar gyfer pobl ar incwm isel, ac unrhyw waith pellach a wnawn yn y maes hwn.

Mae'r adroddiad hwn ychydig yn wahanol i ddull arferol Pwyllgorau'r Cynulliad. Fel rheol, mae adroddiadau yn darparu naratif o'r dystiolaeth a gafwyd, cyn amlinellu barn y Pwyllgor. Fodd bynnag, yn yr adroddiad hwn, rydym wedi canolbwyntio ar ein casgliadau. Mae hyn wedi ein galluogi i lunio a chyhoeddi ein canfyddiadau mor gyflym â phosibl, o ystyried bod y trawsnewid o Cymunedau yn Gyntaf yn digwydd nawr. Fel gydag adroddiad Pwyllgor safonol, mae ein casgliadau yn seiliedig ar y dystiolaeth a ddaeth i law ac a glywyd. Mae'r dystiolaeth i gyd ar gael ar dudalennau gwe'r Pwyllgor.

Byddwn yn cynhyrchu adroddiad mwy cynhwysfawr a fydd yn crynhoi'r dystiolaeth a ystyriwyd gennym ac yn sôn yn fanylach am yr elfennau o Cymunedau yn Gyntaf a weithiodd ac na weithiodd yn yr hydref.

Argymhellion y Pwyllgor

Argymhelliad 1.

Rydym yn argymell y dylai Llywodraeth Cymru sicrhau bod awdurdodau lleol yn nodi'r holl raglenni a ddarperir ar hyn o bryd gan Cymunedau yn Gyntaf a ddylai gael eu darparu gan gyrff statudol eraill, a bod cyfrifoldeb am y rhaglenni hynny sy'n llwyddiannus ac yn cael eu gwerthfawrogi gan gymunedau lleol yn cael ei drosglwyddo i'r corff statudol perthnasol.

Argymhelliad 2.

Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn cadarnhau am faint fydd y cyllid etifeddol ar gael cyn gynted ag y bo modd, ac yn cyfathrebu'r wybodaeth hynny i bob awdurdod lleol ac i'r cyrff statudol perthnasol eraill

Argymhelliad 3.

Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn sicrhau bod pob cyngor a chyfarwyddyd i awdurdodau lleol ar gael ar ffurf ysgrifenedig i ategu'r cymorth a ddarperir yn bersonol neu ar lafar

Argymhelliad 4.

Rydym yn argymell yn gryf bod strategaeth glir ar gyfer trechu tlodi yn cael ei chyhoeddi, un sy'n dwyn ynghyd yr elfennau niferus o waith i leihau tlodi i helpu i ddarparu cyfeiriad clir ac i helpu'r Cynulliad i graffu ar ddull y Llywodraeth. Dylai'r strategaeth gynnwys dangosyddion perfformiad clir i sicrhau rheoli perfformiad effeithiol, yn ogystal â nodi sail dystiolaeth ehangach i helpu i ategu gwerthusiad effeithiol o wahanol ddulliau o drechu tlodi.

Argymhelliad 5.

Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn ystyried cyflogadwyedd yn ei ystyr ehangaf, ac mewn canllawiau i awdurdodau lleol, yn ei gwneud yn glir y dylai cymorth cyflogadwyedd gwmpasu pob cam o'r daith at waith, gan gynnwys unrhyw gymorth angenrheidiol sydd ei angen unwaith y mae person wedi llwyddo i gael gwaith.

Argymhelliad 6.

Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn ystyried dileu rhwystrau sy'n atal teuluoedd rhag cael mynediad at gymorth drwy'r rhaglen Dechrau'n Deg. Os oes cyllid ar gael, os oes lle a bod angen y cymorth, gallai rhaglenni Dechrau'n Deg gefnogi teuluoedd sy'n anghymwys dim ond oherwydd eu cod post.

Argymhelliad 7.

Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn ei gwneud hi'n glir beth yw ystyr grymuso mewn perthynas â blaenoriaethau awdurdodau lleol yn ystod cyfnod pontio Cymunedau yn Gyntaf a thu hwnt.

Argymhelliad 8.

Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn sicrhau bod y dangosyddion hyn yn gyson ar draws Cymru gyfan, eu bod ar gael yn gyhoeddus wedi'u dadansoddi fesul awdurdod lleol a'u bod ar gael i'r Pwyllgor er mwyn cynorthwyo gyda gwaith craffu.

Argymhelliad 9.

Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn datblygu dangosfwrdd o ddangosyddion tlodi ochr yn ochr â sefydliad fel Sefydliad Bevan neu Sefydliad Joseph Rowntree i sicrhau bod cynnydd yn cael ei fesur.

Argymhelliad 10.

Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn archwilio dichonoldeb sefydlu astudiaeth hydredol o dlodi yng Nghymru.

Argymhelliad 11.

Mae angen i Lywodraeth Cymru ystyried ac asesu effaith cau Cymunedau yn Gyntaf ar raglenni eraill Llywodraeth Cymru a gwneud addasiadau i'r rhaglenni perthnasol i liniaru unrhyw ganlyniadau anfwriadol sy'n deillio o gau Cymunedau yn Gyntaf.

01. Crynodeb o'n canfyddiadau

Y Rhaglen Cymunedau yn Gyntaf

Sefydlwyd Cymunedau yn Gyntaf yn 2001, gan weithio mewn 52 o ardaloedd mwyaf difreintiedig Cymru. Roedd ei heffeithiolrwydd yn amrywio o un ardal i'r llall a chafwyd ad-drefnu mawr yn 2012. Cyhoeddodd Ysgrifennydd y Cabinet y penderfyniad i ddirwyn y rhaglen i ben ym mis Chwefror 2017.

Rydym yn cydnabod y gwaith sylweddol mae staff Cymunedau yn Gyntaf, gwirfoddolwyr ac aelodau'r gymuned wedi'i wneud i helpu i fynd i'r afael ag effeithiau ystyfnig tlodi ar draws ystod eang o leoedd amrywiol ledled Cymru.

Mae eu harbenigedd, eu brwdfrydedd a'u gwaith caled wedi arwain at welliannau gwirioneddol ym mywydau pobl sy'n byw yng nghymunedau mwyaf difreintiedig Cymru.

Mewn nifer o leoedd, mae'n amlwg bod y prosiectau Cymunedau yn Gyntaf yn darparu gwasanaethau a ddylai fod wedi cael eu darparu gan wasanaethau cyhoeddus eraill. Mae'n hanfodol bod eu hawdurdodau lleol, byrddau iechyd neu gyrff statudol eraill yn camu i'r adwy ac yn gwneud y gwaith hwn. Bydd hyn yn helpu i sicrhau bod cronfeydd pontio ac etifeddol Cymunedau yn Gyntaf yn cael eu defnyddio ar gyfer prosiectau na ellir ond eu darparu gan Cymunedau yn Gyntaf.

Dull Cymunedau yn Gyntaf

Gosodwyd tasg amhosibl i bob pwrpas ar gyfer Cymunedau yn Gyntaf. Nid oedd gan un rhaglen unigol, yn enwedig un â ffocws ar ddatblygiad cymunedol, erioed y gallu i gael effaith sylweddol ar leihau tlodi ar raddfa leol neu genedlaethol. Nid oes sail dystiolaeth gadarn i'r dull o ddylanwadu ar amgylchiadau unigol mewn ymdrech i wella canlyniadau ardal gyfan.

Nid yw'n glir pa mor effeithiol yw dull seiliedig ar le wrth leihau tlodi. Er bod Llywodraeth Cymru o'r farn nad yw dull gweithredu o'r fath wedi'i brofi, mae'n parhau â rhaglenni seiliedig ar le eraill fel Cymunedau am Waith a Dechrau'n Deg.

Y penderfyniad i ddirwyn Cymunedau yn Gyntaf i ben

Dylai'r penderfyniad a'r cyhoeddiad i gau'r rhaglen fod wedi cael eu rheoli'n well, gyda mwy o ymdrech i leihau'r tebygolrwydd bod staff yn cael eu hysbysu gan y cyfryngau.

Roedd amseriad y cyhoeddiad yn broblem fawr i awdurdodau lleol, gydag etholiadau lleol ar droed, ac roedd yn rhaid iddynt lunio trefniadau pontio heb arweinyddiaeth wleidyddol glir wrth aros am ganlyniad yr etholiad.

Byddai cynlluniau pontio wedi bod yn fwy effeithiol pe bai'r Cynllun Cyflogadwyedd wedi cael ei gyhoeddi cyn y cyhoeddiad i gau'r rhaglen Cymunedau yn Gyntaf neu'n fuan wedyn.

Mae'r ansicrwydd parhaus ynghylch dyfodol y rhaglen wedi bod yn niweidiol i'r rhaglen, ei staff a'r bobl sy'n cael mynediad i'r gwasanaethau.

Mae arbenigedd, perthnasoedd ac ymddiriedaeth mewn cymunedau sydd wedi'u meithrin gydol oes y rhaglen yn cael eu niweidio ac ni fyddant yn hawdd eu trwsio. Gallai hyn danseilio nod y cyllid a'r cymorth pontio sy'n cael eu darparu gan Lywodraeth Cymru.

Rheoli'r pontio

Rydym yn croesawu bwriad Llywodraeth Cymru i ddirwyn y rhaglen i ben yn raddol bach, ond rydym yn pryderu bod y diffyg arweiniad cydlynol, amserol a digonol yn cael effaith sylweddol ar allu awdurdodau lleol i reoli'r newid yn y ffordd fwyaf effeithiol.

Er ein bod yn cytuno y dylai penderfyniadau ar drefniadau pontio gael eu gwneud ar lefel leol, dylai Llywodraeth Cymru ei gwneud yn glir i awdurdodau lleol eu bod yn cael eu grymuso i wneud y penderfyniadau hyn, ac egluro eu perthynas â'r Byrddau Cyflawni Lleol.

Rôl Llywodraeth Cymru wrth leihau tlodi

Un o lwyddiannau Cymunedau yn Gyntaf oedd ei fod yn gweithredu o fewn fframwaith polisi, ac roedd y rheini a oedd yn ymwneud â'r rhaglen yn deall y fframwaith polisi ac yn gallu ei gymhwyso i'w gwaith a'u penderfyniadau. Rydym yn annog Llywodraeth Cymru i ddatblygu Cynllun Gweithredu newydd i gadarnhau ei hymrwymiad i leihau tlodi yng Nghymru a darparu fframwaith ar gyfer gweithgarwch.

Er ein bod yn croesawu dull mwy cyfannol Llywodraeth Cymru o leihau tlodi drwy brif ffrydio cyfrifoldeb ar draws adrannau'r Llywodraeth, rydym yn pryderu y gallai hyn arwain at ddiffyg perchenogaeth ac arweinyddiaeth strategol glir.

Yn y dyfodol, dylai'r dull trechu tlodi gael ei adeiladu ar sail tystiolaeth gadarn. Dylai Llywodraeth Cymru osod nodau penodol, cyraeddadwy a mesuradwy, wedi'u hategu gan gamau gweithredu clir ynghylch sut y cânt eu cyflawni.

Mae natur drawsbynciol y dull o leihau tlodi yn ei gwneud hi'n anoddach i'r Cynulliad graffu ar y dull, a dylai Llywodraeth Cymru sicrhau bod modd craffu ar leihau tlodi mewn ffordd gydlynol; er enghraifft, hwyluso ceisiadau gan bwyllgorau i gymryd tystiolaeth gan fwy nag un Ysgrifennydd y Cabinet ar yr un pryd os oes angen.

Y tair blaenoriaeth: Cyflogaeth, y Blynyddoedd Cynnar a Grymuso

Tra'n cydnabod bod y tair blaenoriaeth yn cwmpasu elfennau pwysig o'r gwaith o helpu i leihau tlodi, gallai'r darlun cul hwn o dlodi osgoi rhoi sylw i faterion hanfodol fel lleihau costau aelwydydd a chynyddu incwm aelwydydd.

Mae Llywodraeth Cymru wedi gosod cyfeiriad clir yn ystod y cyfnod pontio i ganolbwyntio ar gyflogadwyedd a'r blynyddoedd cynnar. Dylai'r ffocws ar y blynyddoedd cynnar roi cyfle i gefnogi gwasanaethau sy'n mynd uwchlaw'r problemau loteri cod post sy'n effeithio ar bobl sydd eisiau cael gafael ar wasanaethau Dechrau'n Deg. Er enghraifft, pan wrthodir cymorth i deuluoedd, er eu bod yn byw'n agos at wasanaethau Dechrau'n Deg ac angen y gwasanaethau.

Mae'r ffordd at gyflogaeth yn cynnwys llawer o gamau; mae'n dechrau gyda chynorthwyo pobl i gael y sgiliau, yr hyder a'r gallu i ddechrau ymgeisio am swyddi ac mae'n ymestyn y tu hwnt i'r diwrnod cyntaf mewn swydd newydd. Mae angen diffinio cyflogadwyedd yn yr ystyr ehangaf posibl, gyda phobl yn gallu cael y cymorth sydd ei angen arnynt bob cam o'r daith hon, gan gynnwys ar ôl iddynt gael swydd.

Nid yw'n glir o hyd i bartneriaid lleol a'n Pwyllgor ni beth fydd yr elfen 'grymuso' yn ei olygu yn ymarferol, a sut y dylai hyn gael ei adlewyrchu mewn trefniadau pontio. Dylai Llywodraeth Cymru roi cyfarwyddyd mwy eglur ynghylch beth mae grymuso yn ei olygu ar gyfer cynlluniau pontio.

Mae'r tair blaenoriaeth yn gadael bylchau sylweddol hefyd o ran prosiectau a phobl sy'n cael eu cefnogi gan Cymunedau yn Gyntaf ar hyn o bryd: er enghraifft plant a phobl ifanc 5-16 oed; pobl hŷn; pobl heb blant a phobl sy'n bell oddi wrth y farchnad waith ac angen cryn dipyn o gymorth gydag anghenion sylfaenol cyn y gallant symud ymlaen at brosiectau

i'w cael yn barod at waith. Lle y gallai gwasanaethau statudol fod yn cefnogi gwaith o'r fath, dylid eu hannog i lenwi'r bylchau.

Rheoli a gwerthuso perfformiad

Un o wendidau'r rhaglen Cymunedau yn Gyntaf oedd diffyg rheoli perfformiad. Mae gwersi pwysig i'w dysgu o hyn.

Dylai lefel gyson o ddata fod yn cael ei choladu ledled Cymru er mwyn gallu gwerthuso rhaglenni a dulliau yn erbyn ei gilydd ac ar sail Cymru gyfan.

Mae risg sylweddol y bydd gwendidau Cymunedau yn Gyntaf yn cael eu hailadrodd: datblygu polisi yn absenoldeb tystiolaeth; a monitro perfformiad yn absenoldeb data, fel y nodwyd gan ein Pwyllgor rhagflaenol yn ei adroddiad ar dlodi yn 2015. Dylai cynllun dangosyddion perfformiad a fframwaith rheoli perfformiad gael ei ystyried wrth ddechrau cynllunio rhaglen neu ddull newydd.

Dylai'r holl wybodaeth am berfformiad a data fod ar gael i'r cyhoedd a chael eu rhannu fel mater o drefn gyda'r Cynulliad er mwyn gallu craffu'n effeithiol ar Lywodraeth Cymru.

Nid yw Dangosyddion Cenedlaethol Cymru, a gyflwynwyd gan Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru), yn ddigon manwl i gefnogi dealltwriaeth drylwyr o a yw rhaglenni neu ddulliau unigol yn gweithio; er hynny, rydym yn cydnabod y byddant yn helpu i roi syniad o gyfeiriad tueddiadau cyffredinol.

Dylai Llywodraeth Cymru weithio'n agos gyda chyrff allanol i ddatblygu dangosfwrdd o ddangosyddion tlodi.

Mae angen astudiaeth hydredol o dlodi yng Nghymru i helpu i asesu effeithiolrwydd polisïau a rhaglenni Llywodraeth Cymru.

Y berthynas rhwng Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol a lleihau tlodi

Rydym yn pryderu bod yna berygl o fwlch rhwng aelodau Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus a phobl sy'n defnyddio

gwasanaethau Cymunedau yn Gyntaf ar hyn o bryd.

Dylai Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus adeiladu ar y gwaith cadarnhaol a wnaed gan Gymunedau yn Gyntaf i ymgysylltu'n ystyrlon gyda chymunedau ar draws eu hardal, er mwyn sicrhau bod eu barn a'u profiadau yn cael eu hadlewyrchu wrth ddatblygu cynlluniau llesiant.

Rydym yn llwyr gefnogi Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol wrth herio'n chwyrn unrhyw Gynlluniau Llesiant nad ydynt yn adlewyrchu anghenion y gymuned leol yn llawn. Mae hyn yn cynnwys hepgor lleihau tlodi neu ddiffyg ffocws ar leihau tlodi ledled Cymru.

Asedau cymunedol

Mae risg sylweddol y bydd asedau cymunedol gwerthfawr yn cael eu colli heb gyllid Cymunedau yn Gyntaf. Er bod cyllid cyfalaf Llywodraeth Cymru i'w groesawu, mae angen gwneud mwy i archwilio asedau cymunedol yn y cyfamser i sicrhau nad ydynt yn cau hyd nes gellir sicrhau cyllid. Nid yw'n glir pwy fydd yn penderfynu sut y mae'r cyllid cyfalaf ychwanegol yn cael ei ddefnyddio, ac ar sail pa feini prawf.

Dylid edrych yn fanylach ar gynnig Sefydliad Bevan bod y prosiectau Cymunedau yn Gyntaf mwyaf llwyddiannus yn cael cymorth uniongyrchol; dylid edrych ar gyllid i symud tuag at fodel menter gymdeithasol neu elusen gynaliadwy.

Cysylltiadau â rhaglenni eraill

Roedd Cymunedau yn Gyntaf yn aml yn 'gludo' jig-so o raglenni eraill at ei gilydd. Mae perygl gwirioneddol y bydd colli Cymunedau yn Gyntaf yn cael effaith sylweddol ar effeithiolrwydd y rhaglenni eraill fel Cymunedau am Waith, Esgyn, Dechrau'n Deg, Teuluoedd yn Gyntaf a rhaglenni eraill. Wrth ddarparu cymorth, arweiniad a chyllid i awdurdodau lleol, mae angen i Lywodraeth Cymru sicrhau nad yw hyn yn digwydd neu fod yr effaith yn fach iawn.

02. Y Rhaglen Cymunedau Yn Gyntaf

Lansiwyd Cymunedau yn Gyntaf yn 2001 a hon oedd prif raglen trechu tlodi Llywodraeth Cymru. Roedd yn gweithio mewn 52 o'r ardaloedd mwyaf difreintiedig yng Nghymru (yn ôl Mynegai Amddifadedd Lluosog Cymru). Mae tua £432 miliwn wedi'i wario ar y rhaglen ers 2001. Adroddodd Ysgrifennydd y Cabinet ym mis Hydref 2016 ei fod yn bwriadu dirwyn y rhaglen Cymunedau yn Gyntaf i ben yn raddol, ac yn dilyn rhywfaint o ymgynghori, y cyhoeddodd ym mis Chwefror 2017 y byddai'r rhaglen yn dirwyn i ben.

Drwy gydol yr ymchwiliad hwn gan y pwyllgor, rydym wedi clywed a gweld enghreifftiau o effaith newid bywyd mae Cymunedau yn Gyntaf wedi'i chael ar unigolion, a'r gwaith rhagorol y mae wedi'i wneud mewn cymunedau ledled Cymru. Mewn tirwedd o newidiadau economaidd a chymdeithasol heriol, mae prosiectau a staff Cymunedau yn Gyntaf a phobl sy'n byw yn y cymunedau hyn wedi cyflawni llawer dan amgylchiadau anodd.

Rydym yn awyddus i gydnabod hyn, a diolch i bawb sydd wedi cymryd rhan yn y prosiectau hynny sydd wedi helpu i newid bywydau pobl er gwell, drwy eu helpu i ennill sgiliau newydd, cael gwaith, neu wirfoddoli yn eu cymuned.

Fodd bynnag, mae cyfanswm cost Cymunedau yn Gyntaf yn ystod oes y rhaglen, tua £432 miliwn, yn swm sylweddol o arian cyhoeddus. Mae'n destun pryder, er gwaethaf y buddsoddiad hwn, ei bod hi'n anodd gwneud asesiad cyffredinol o lwyddiant y rhaglen. Ar y gorau, cawn y teimlad y bu ymyriadau effeithiol a rhai llai effeithiol. Nid yw o fudd i unrhyw un na allwn nodi na gwerthuso'n llawn lwyddiannau a methiannau'r rhaglen.

Rydym yn cydnabod bod Llywodraeth Cymru wedi ceisio mynd i'r afael â rhai o'r pryderon ynghylch rheolaeth ac effeithiolrwydd y rhaglen gyda'r ailwampio yn 2012. Arweiniodd ad-drefnu'r rhaglen yn sylweddol at sefydlu'r model clwstwr a chynnydd mewn rheoli perfformiad. Fodd bynnag, clywsom safbwyntiau cymysg ar effeithiolrwydd y newidiadau hyn.

Mae'r hinsawdd economaidd, gymdeithasol a gwleidyddol wedi newid yn aruthrol ers cychwyn y rhaglen, ac efallai na fydd yr hyn a oedd yn briodol yn 2001 o reidrwydd yn iawn i Gymru yn 2017.

03. Dull Cymunedau Yn Gyntaf

Cafodd Cymunedau yn Gyntaf y dasg amhosibl i bob pwrpas o leihau tlodi, rhywbeth na allai un rhaglen unigol fyth ei gyflawni. Roedd yr amcanion o leihau'r bylchau economaidd, addysg/sgiliau ac iechyd rhwng yr ardaloedd mwyaf difreintiedig a'r rhai mwy cefnog, ar yr un pryd â chyfrannu at liniaru tlodi cyson, yn ganmoladwy, ond maent yn ymddangos yn optimistaidd erbyn hyn.

> *…nad oedd (ac nad yw) hanfod athroniaeth y rhaglen - sef bod gwella nodweddion ardal drwy ddylanwadu ar ganlyniadau ar lefel unigolion - wedi'i brofi*
>
> *Ysgrifennydd y Cabinet dros Gymunedau a Phlant, tystiolaeth ysgrifenedig.*

Yn ychwanegol at amcanion bras y rhaglen, nid yw'n glir o hyd a yw ymyriadau i wella amgylchiadau unigolion yn arwain at newidiadau yn nodweddion ardal ddaearyddol, ac nid oes tystiolaeth un ffordd na'r llall. Derbyniwyd hyn gan Ysgrifennydd y Cabinet yn ei dystiolaeth ysgrifenedig.

Er nad yw'n glir pa mor dda y mae dull seiliedig ar le yn gweithio, mae'r dull hwn yn parhau i gael ei ddefnyddio gan raglenni eraill fel Cymunedau am Waith, Dechrau'n Deg, Esgyn, ac eraill. Rhaid i Lywodraeth Cymru gadw llygad ar y cynlluniau hyn er mwyn sicrhau eu bod yn gweithio i gyflawni'r budd gorau posibl. Gallai fod yn ddefnyddiol gwneud rhagor o waith ymchwil a gwerthuso ar ddulliau seiliedig ar le.

Mae'n amlwg bod rhaglenni Cymunedau yn Gyntaf wedi bod yn darparu gwasanaethau a allai fod, neu a ddylai fod, wedi cael eu darparu gan gyrff cyhoeddus eraill mewn rhai mannau. Am amrywiaeth o resymau gwahanol, roeddent yn cyflawni prosiectau a darparu cymorth mewn meysydd pwysig, gan gynnwys iechyd ac addysg. Er ein bod yn deall pam y gallai hyn fod wedi digwydd, mae'n gwbl hanfodol yn awr bod cyrff statudol yn camu i'r adwy i gyflwyno'r rhaglenni hynny sydd wedi bod yn effeithiol ac sy'n cael eu gwerthfawrogi gan gymunedau lleol. Bydd hyn yn helpu i sicrhau bod y swm cyfyngedig o gyllid pontio yn cael ei gyfeirio at gefnogi'r elfennau hynny o'r rhaglen sy'n cael eu darparu orau gan Cymunedau yn Gyntaf.

Argymhelliad 1.

Rydym yn argymell y dylai Llywodraeth Cymru sicrhau bod awdurdodau lleol yn nodi'r holl raglenni a ddarperir ar hyn o bryd gan Cymunedau yn Gyntaf a ddylai gael eu darparu gan gyrff statudol eraill, a bod cyfrifoldeb am y rhaglenni hynny sy'n llwyddiannus ac yn cael eu gwerthfawrogi gan gymunedau lleol yn cael ei drosglwyddo i'r corff statudol perthnasol.

04. Y penderfyniad i ddirwyn Cymunedau yn Gyntaf i ben

Hyd yn oed cyn i ni ddechrau'r ymchwiliad hwn, roeddem yn ymwybodol o bryderon ynghylch sut y gwnaed y cyhoeddiad i ddod â Cymunedau yn Gyntaf i ben pan wnaethon ni gyfarfod â rhyw 30 aelod o staff Cymunedau yn Gyntaf o bob rhan o Gasnewydd ym mis Mawrth 2017. Cawsom wybod ganddynt eu bod wedi cael gwybod bod y rhaglen yn cael ei dirwyn i ben ar raglen newyddion ar y teledu.

> *When the announcement was made….the first time that many people [including lead delivery bodies and cluster managers] heard about the phasing out of Communities First, and it seemed definite, was from the announcement on the BBC…..It created a lot of upset.*
>
> *Dr Eva Elliot, Uwch Ddarlithydd mewn Gwyddorau Cymdeithasol, Prifysgol Caerdydd*[1]

Yng ngoleuni'r dystiolaeth yr ydym wedi'i chlywed mai cryfderau allweddol y rhaglen Cymunedau yn Gyntaf oedd arbenigedd, brwdfrydedd a phrofiad y staff, ni ddylid bychanu effaith clywed am gau'r rhaglen ar y newyddion ar staff a defnyddwyr gwasanaethau.

Dylai Llywodraeth Cymru fod wedi cymryd rôl fwy rhagweithiol wrth reoli a chyfathrebu'r cyhoeddiad, a sicrhau bod y rhai sy'n cael eu heffeithio wedi cael cyfle i gael rhagor o wybodaeth ac i ofyn cwestiynau am oblygiadau'r penderfyniad.

Rydym yn croesawu edifeirwch ac ymddiheuriad Ysgrifennydd y Cabinet. Rydym hefyd yn gwerthfawrogi cymhlethdod ac anawsterau sicrhau bod ystod amrywiol o staff sy'n gweithio ar hyd a lled Cymru yn cael gwybod am y math hwn o benderfyniad. Fodd bynnag, ar gyfer unrhyw benderfyniadau o'r maint a phwysigrwydd hwn yn y dyfodol, credwn y dylai Llywodraeth Cymru ystyried rheoli cyhoeddiad yn fwy effeithiol, a hysbysu staff a defnyddwyr gwasanaethau am y penderfyniad mewn modd sensitif.

Amseriad y penderfyniad

Roedd amseriad y cyhoeddiad yn lletchwith yng nghyd-destun etholiadau lleol (a oedd i'w disgwyl), ac etholiad cyffredinol (a oedd yn annisgwyl ac na ellid fod wedi cynllunio ar ei gyfer).

> *The timescales or the timing from a local government perspective has not been ideal….we had a local election…..*
>
> *Tina McMahon, Uwch Reolwr Adfywio Cymunedol, Cyngor Bwrdeistref Sirol Caerffili, 7 Mehefin*[2]

[1] Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 7 Mehefin 2016, Cofnod y Trafodion [191]
[2] Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 7 Mehefin 2016, Cofnod y Trafodion [10]

Arweiniodd hyn at broblemau heriol i awdurdodau lleol, gan fod gofyn iddynt wneud penderfyniadau mewn gwacter gwleidyddol. Rydym yn trafod rhai o oblygiadau ymarferol hyn yn adran 5.

Ar wahân i effaith etholiadau lleol, mae'r amseriad wedi achosi anawsterau pellach gan nad yw Cynllun Cyflogadwyedd Llywodraeth Cymru wedi'i gyhoeddi eto. Mae hyn wedi golygu bod awdurdodau lleol wedi bod yn gwneud penderfyniadau dros dro ynghylch trefniadau pontio ar gyfer prosiectau cyflogadwyedd Cymunedau yn Gyntaf heb y darlun llawn o'r hyn a ddisgwylir ganddynt.

Y berthynas rhwng staff a defnyddwyr gwasanaethau

> *Often, at community level, the face that [people] see come through the door is quite important to them, and losing those faces may impact on delivery across the board in quite a distinctive way.*
>
> *Gareth Davies, Rheolwr Perfformiad a Chanlyniadau, Cyngor Bwrdeistref Sirol Tor-faen*[3]

Mae diwedd Cymunedau yn Gyntaf wedi bod yn destun dyfalu am flynyddoedd. Mae hyn wedi creu cryn ansicrwydd i staff a defnyddwyr gwasanaethau. Mae hefyd wedi bod yn anfanteisiol i'r gwaith pwysig sy'n cael ei gyflawni gan staff Cymunedau yn Gyntaf. Mae rhai gweithwyr cyflogedig wedi gadael am swyddi eraill, mwy sicr. Mae llawer o weithwyr wedi cael eu diswyddo, ac mae eraill yn parhau i fod mewn perygl sylweddol o gael eu diswyddo.

Mae'r ansicrwydd parhaus hwn wedi cael cryn effaith ar staff a phobl sy'n defnyddio gwasanaethau Cymunedau yn Gyntaf. Mae hefyd wedi effeithio ar y gallu i gynllunio gwasanaethau mewn ffordd gydlynol ac effeithiol. Rydym yn galw ar Lywodraeth Cymru i ddysgu'r gwersi ar gyfer y dyfodol.

Fel y nodwyd yn gynharach, un o lwyddiannau allweddol Cymunedau yn Gyntaf yw'r berthynas y mae staff wedi'i meithrin gyda chymunedau gydol y rhaglen. Roedd y perthnasoedd hyn yn ymestyn ar draws mwy nag un genhedlaeth, ac yn hanfodol i allu'r rhaglen i helpu a chefnogi pobl, weithiau o dan yr amgylchiadau mwyaf heriol. Mae'r math hwn o ymddiriedaeth yn cymryd blynyddoedd i'w meithrin, yn enwedig gyda phobl nad ydynt yn ymddiried mewn cyrff neu swyddogion sector cyhoeddus traddodiadol.

Nid yw'r perthnasoedd hyn yn rhywbeth y gellir eu mesur na'u meintioli'n hawdd, ond eto maent wrth wraidd y gwaith mae Cymunedau yn Gyntaf yn ei wneud. Mae llawer o hyn yn cael ei golli, ac nid ar chwarae bach y bydd modd llenwi'r bwlch. Er bod peth o hyn yn anochel, credwn y gellid bod wedi lliniaru rhai o'r effeithiau negyddol drwy reoli'r cyhoeddiad yn well.

[3] Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 7 Mehefin 2016, Cofnod y Trafodion [126]

05. Trefniadau pontio

Mae yna ddryswch o hyd ar lefel leol am y trefniadau pontio. Mae rhywfaint o'r dryswch hwn wedi bod ynghylch materion eithaf sylfaenol, megis lefelau cyllid etifeddol. Roedd yn ddefnyddiol i Ysgrifennydd y Cabinet gadarnhau i ni fod y gronfa etifeddol yn £6 miliwn y flwyddyn am ddwy flynedd. Ychwanegodd Ysgrifennydd y Cabinet fod posibilrwydd o ddwy flynedd arall o gyllid ac y byddai'n ddefnyddiol pe gellid cadarnhau hyn cyn gynted â phosibl.[4]

> *We have a very clear view in Caerphilly about how we'd like to go forward, but I think we need to know that that is what the Welsh Government agree….If it's locally determined, then that's fine, but we need to be given the mandate……*
>
> *The transition plans, from our perspective, are a seamless move from Communities First into what will be next, because it has to be. If that's ratified by Welsh Government, then that gives us the mandate to go out and talk to our communities. But at the moment, we're sort of stuck in limbo.*
>
> *Tina McMahon, Uwch Reolwr Adfywio Cymunedol, Cyngor Bwrdeistref Sirol Caerffili*[5]

Argymhelliad 2.

Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn cadarnhau am faint fydd y cyllid etifeddol ar gael cyn gynted ag y bo modd, ac yn cyfathrebu'r wybodaeth hynny i bob awdurdod lleol ac i'r cyrff statudol perthnasol eraill

[4] Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 21 Mehefin 2017, Cofnod y Trafodion [112-115]
[5] Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 7 Mehefin 2017, Cofnod y Trafodion [27]

Rydym yn cydnabod bod Llywodraeth Cymru wedi sefydlu tîm pontio, a chroesawn hynny. Roedd yn galonogol clywed Ysgrifennydd y Cabinet yn egluro'r dull rhagweithiol y mae’r tîm pontio wedi’i fabwysiadu, ond rydym yn pryderu nad yw'n ddigon.

Clywsom fod diffyg cyfarwyddyd ysgrifenedig gan Lywodraeth Cymru yn gwneud penderfyniadau yn anoddach ar lefel leol, gan fod cynghorwyr, yn ddealladwy, yn gofyn am gyfarwyddyd ysgrifenedig y mae swyddogion wedi’i dderbyn ar lafar. Nid yw hyn yn ddefnyddiol ac nid yw'n galluogi penderfyniadau effeithiol a chydlynol. Mae'r anawsterau hyn yn cael eu gwaethygu oherwydd yn dilyn yr etholiadau, efallai fod cynghorwyr yn newydd yn y swydd ac yn gorfod gwneud penderfyniadau pwysig ynghylch ariannu prosiectau ar frys.

Argymhelliad 3.

Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn sicrhau bod pob cyngor a chyfarwyddyd i awdurdodau lleol ar gael ar ffurf ysgrifenedig i ategu’r cymorth a ddarperir yn bersonol neu ar lafar

Rydym wedi gweld y canllawiau pontio. Nodwn eu bod yn eithaf byr ac yn brin o fanylion, sy'n syndod o ystyried yr ystod eang o wahanol ffyrdd y mae rhaglenni Cymunedau yn Gyntaf yn gweithredu ar draws ystod amrywiol o gymunedau. Clywsom yn uniongyrchol gan y rhai sy'n ymwneud â chynllunio'r trefniadau pontio ar lefel leol nad yw'r canllawiau yn ddigon manwl i’w galluogi i lunio cynlluniau cadarn.

Er ein bod yn croesawu lefel yr hyblygrwydd y mae Llywodraeth Cymru yn ei rhoi i gynghorau benderfynu beth sydd ei angen ar gyfer eu cymunedau eu hunain, credwn ei bod yn hanfodol bod Llywodraeth Cymru yn darparu arweiniad a chanllawiau clir i awdurdodau lleol. Fel arall, mae perygl i awdurdodau lleol, gyda'r bwriadau gorau, wneud penderfyniadau na fyddant o bosibl yn helpu i gyflawni dull ehangach Llywodraeth Cymru o leihau tlodi.

Clywsom ar lefel leol fod pryderon y bydd awdurdodau lleol yn dweud wrth gymunedau sut beth fydd dyfodol y rhaglenni hyn, dim ond i Lywodraeth Cymru wrthddweud hyn. Dywedwyd wrthym fod penderfyniadau lleol yn iawn, ond os yw hynny'n wir mae angen i Lywodraeth Cymru roi mandad clir i awdurdodau lleol wneud y penderfyniadau hynny. Mae ymdeimlad o 'limbo' ar hyn o bryd, a diffyg eglurder ynghylch a oes gan awdurdodau lleol y mandad hwn.

Teimlwn y byddai'n ddefnyddiol i Lywodraeth Cymru gadarnhau gan bwy mae’r mandad ar gyfer gwnned penderfyniadau. O ystyried y dystiolaeth yr ydym wedi ei chael, mae'n ymddangos yn debyg mai safbwynt Llywodraeth Cymru yw y bydd pob penderfyniad yn cael ei wneud yn lleol (naill ai gan awdurdodau lleol neu Fyrddau Gwasanaethau Cyhoeddus), gyda Llywodraeth Cymru yn darparu'r fframwaith polisi cyffredinol ar gyfer gwneud y penderfyniadau hyn (ar ffurf Cynllun Gweithredu ar gyfer Trechu Tlodi, Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru), neu Symud Cymru Ymlaen). Os mai penderfyniadau lleol yw’r achos, mae angen cyfathrebu hynny’n glir i bawb sy'n ymwneud â llywio, ffurfio neu benderfynu ar flaenoriaethau ar gyfer cyllid pontio, gan gynnwys aelodau etholedig a'r cymunedau.

06. Rôl Llywodraeth Cymru o ran lleihau tlodi

Ers 2016, mae Llywodraeth Cymru wedi troi ei sylw at yr economi, sgiliau a chyflogaeth mewn perthynas â lleihau tlodi. Ysgrifennydd y Cabinet dros yr Economi a'r Seilwaith yw'r Gweinidog arweiniol bellach, ac mae'r mater wedi cael ei brif ffrydio ar draws pob portffolio. Mae hyn, o bosibl, yn adlewyrchu'r ffaith na ellir ond sicrhau cynnydd sylweddol drwy ystod eang o bolisïau, gweithredoedd ac ymyriadau gan y Llywodraeth. Mae hefyd yn perthyn i gyd-destun ehangach Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru).

> *The Welsh Government has a key role to play in providing a clear strategic direction and robust guidance to local authorities.*
>
> *Sefydliad Bevan, Tystiolaeth ysgrifenedig (CF02)*

Siaradodd Ysgrifennydd y Cabinet dros Gymunedau a Phlant yn argyhoeddiadol ynghylch sut mae Llywodraeth Cymru wedi dod yn fwy cydgysylltiedig ar lefel Weinidogol o ran sicrhau dull gweithredu cydlynol o drechu tlodi, a sut y mae modd defnyddio'r holl ysgogiadau polisi i weithredu newid cadarnhaol. Rydym yn croesawu'r dull hwn o weithredu ar draws y Llywodraeth. Fodd bynnag, heb ffocws strategaeth gyffredinol sy'n dwyn ynghyd holl elfennau'r gwaith ar draws Llywodraeth Cymru, pryderwn fod risg sylweddol iddo ddod yn broblem i bawb ac yn broblem i neb.

Mae pwysigrwydd strategaeth glir a fframwaith polisi yn arbennig o bwysig mewn perthynas â

lleihau tlodi, lle mae cymaint o gyfranogwyr gwahanol dan sylw, gan gynnwys cyrff cyflenwi lleol, awdurdodau lleol, byrddau gwasanaethau cyhoeddus, a'r sector preifat, yn ogystal â chyrff nad ydynt wedi'u datganoli fel yr Adran Gwaith a Phensiynau (DWP).

Ar ôl i ni orffen clywed y dystiolaeth lafar, gofynnwyd i Ysgrifennydd y Cabinet dros yr Economi a'r Seilwaith gadarnhau a oedd cynlluniau i ddatblygu a chyhoeddi Cynllun Gweithredu Cenedlaethol ar gyfer Tlodi. Mewn gohebiaeth, dywedodd yr Ysgrifennydd Cabinet na fyddai'n ddoeth cyhoeddi cynllun gweithredu cenedlaethol pwrpasol ar gyfer tlodi ar hyn o bryd. Er bod y Pwyllgor yn cydnabod safbwynt y Llywodraeth, rydym yn dal i gredu bod angen clir am Gynllun Gweithredu penodol ar gyfer Trechu Tlodi.

Argymhelliad 4.

Rydym yn argymell yn gryf bod strategaeth glir ar gyfer trechu tlodi yn cael ei chyhoeddi, un sy'n dwyn ynghyd yr elfennau niferus o waith i leihau tlodi i helpu i ddarparu cyfeiriad clir ac i helpu'r Cynulliad i graffu ar ddull y Llywodraeth. Dylai'r strategaeth gynnwys dangosyddion perfformiad clir i sicrhau rheoli perfformiad effeithiol, yn ogystal â nodi sail dystiolaeth ehangach i helpu i ategu gwerthusiad effeithiol o wahanol ddulliau o drechu tlodi.

O safbwynt craffu, heb strategaeth gyffredinol, a gyda'r gwahanol ysgogiadau polisi yn nwylo nifer o Ysgrifenyddion y Cabinet, mae'n dod yn anodd iawn cael trosolwg effeithiol o'r gwahanol ymyriadau sydd ar waith, beth yw'r canlyniadau a fwriedir a sut y maent i gyd yn asio gyda'i gilydd. Er mwyn helpu i gynorthwyo craffu effeithiol ar ddull cyffredinol Llywodraeth Cymru, byddai o gymorth pe bai'r Llywodraeth yn ymateb yn ffafriol i geisiadau gan bwyllgorau'r Cynulliad i Ysgrifenyddion y Cabinet roi tystiolaeth ysgrifenedig a / neu lafar ar y cyd.

07. Y tair blaenoriaeth: Cyflogaeth, y Blynyddoedd Cynnar a Grymuso

Mae llawn cymaint o wahanol ddulliau o leihau tlodi ag sydd o ddiffiniadau o dlodi. Ers 2016, mae Llywodraeth Cymru wedi newid ei ffocws i 'greu cymunedau cryf' a lleihau tlodi drwy gyflogadwyedd.

> *I think the empowerment, employability and so on are important, but it's not clear why those three have been chosen above others. I think they point to a problem that has been evident in the Communities First approach right from the beginning, which is that they're characteristics that are deemed to be a good thing for deprived communities, but in fact, they're a good thing for everybody.*
>
> *Victoria Winckler, Cyfarwyddwr, Sefydliad Bevan* [6]

Mae llawn cymaint o wahanol ddulliau o leihau tlodi ag sydd o ddiffiniadau o dlodi. Ers 2016, mae Llywodraeth Cymru wedi newid ei ffocws i 'greu cymunedau cryf' a lleihau tlodi drwy gyflogadwyedd.

Nodwn y gwaith y mae Sefydliad Bevan a Sefydliad Joseph Rowntree (JRF) wedi ei wneud, a'r fframwaith ar gyfer mynd i'r afael â thlodi, a gyhoeddwyd ym mis Tachwedd 2016, a oedd yn cynnwys nifer o argymhellion ar gyfer Cymru am y ffordd orau o leihau tlodi, a oedd yn canolbwyntio ar y canlynol:

- Lleihau costau;
- Gwneud y mwyaf o incwm drwy waith a budd-daliadau; a
- Gwella sgiliau

Wrth gyhoeddi bod Cymunedau yn Gyntaf yn dod i ben, dywedodd y Llywodraeth y dylai cynlluniau pontio ganolbwyntio ar dair blaenoriaeth: cyflogadwyedd, y blynyddoedd cynnar, a grymuso. Ni fyddem yn cwestiynu pwysigrwydd y meysydd hyn mewn perthynas â lleihau tlodi. Fodd bynnag, credwn fod yn rhaid i Lywodraeth Cymru gymryd y dull mwyaf effeithiol a seiliedig ar dystiolaeth o leihau tlodi, a rhaid iddi ystyried materion eraill fel ffyrdd o leihau costau aelwydydd a gwneud y gorau o incwm yr aelwyd.

Nodwn y gallai'r tair blaenoriaeth achosi bylchau sylweddol mewn darpariaeth gwasanaethau, gan y gallai prosiectau sy'n cefnogi grwpiau sydd y tu allan i'r meysydd hyn gael eu torri. Yn arbennig, gall hyn effeithio ar blant a phobl ifanc 5-16 oed, pobl hŷn, pobl heb blant a'r rhai sydd bellaf i ffwrdd o'r farchnad swyddi. Fel y nodwyd ym mharagraff 11, dylai fod ffocws o'r newydd i gyrff cyhoeddus eraill ystyried a allant gefnogi prosiectau y gwyddom sy'n gweithio, ac na fyddant yn parhau fel rhan o gynlluniau pontio.

[6] Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 7 Mehefin 2016, Cofnod y Trafodion [275]

Mae'r dull mewn perthynas â chyflogadwyedd a'r blynyddoedd cynnar yn ymddangos yn glir, gydag awdurdodau lleol yn dweud wrthym eu bod yn deall yr hyn y dylid ei gyflawni gan y ddwy flaenoriaeth hyn.

Rydym yn pwyso ar Lywodraeth Cymru i sicrhau ei bod yn ystyried cyflogadwyedd yn ei ystyr ehangaf, a bod awdurdodau lleol yn cael eu cefnogi i barhau â rhaglenni sy'n helpu pobl ar bob cam o'u taith at waith. Mae'n hanfodol nad yw cymorth cyflogadwyedd yn dod i ben pan fydd rhywun yn llwyddo i sicrhau swydd; os oes angen, dylai fod cymorth parhaus ar gael i helpu pobl i gadw'u swydd a chamu ymlaen yn y swydd honno.

Argymhelliad 5.

Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn ystyried cyflogadwyedd yn ei ystyr ehangaf, ac mewn canllawiau i awdurdodau lleol, yn ei gwneud yn glir y dylai cymorth cyflogadwyedd gwmpasu pob cam o'r daith at waith, gan gynnwys unrhyw gymorth angenrheidiol sydd ei angen unwaith y mae person wedi llwyddo i gael gwaith.

Gallai'r gefnogaeth ar gyfer y blynyddoedd cynnar alluogi awdurdodau lleol i ddileu rhwystrau i bobl rhag cael mynediad at wasanaethau y byddent yn elwa arnynt, ond na allant gael mynediad atynt oherwydd nad yw eu cod post mewn ardal darged. Tynnwyd ein sylw at hyn yn ystod ein hymweliad â gwasanaethau yng Nghasnewydd, lle'r oedd cyllid Dechrau'n Deg ar gael; roedd lleoedd gwag, ac roedd staff yn gwybod am bobl a fyddai'n elwa ar gefnogaeth nad oedd yn cael ei chynnig oherwydd cod post y teulu.

Rydym yn ymwybodol o gynnig gofal plant Llywodraeth Cymru, i gyflwyno 30 awr o ofal plant am ddim i rieni plant tair a phedair oed sy'n gweithio, a nodwn fod cyfleoedd i Lywodraeth Cymru sicrhau y gellid defnyddio darpariaeth gyfredol, fel y prosiect Dechrau'n Deg i ni ymweld ag ef, ac eraill ledled Cymru, i helpu i wireddu'r addewid hwn.

Argymhelliad 6.

Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn ystyried dileu rhwystrau sy'n atal teuluoedd rhag cael mynediad at gymorth drwy'r rhaglen Dechrau'n Deg. Os oes cyllid ar gael, os oes lle a bod angen y cymorth, gallai rhaglenni Dechrau'n Deg gefnogi teuluoedd sy'n anghymwys dim ond oherwydd eu cod post.

Er bod awdurdodau lleol fel petaent yn deall yr hyn mae cyflogadwyedd a'r blynyddoedd cynnar yn ei olygu, ar y llaw arall, nid yw'n glir beth y mae Llywodraeth Cymru yn ei olygu wrth ddweud grymuso a sut mae hyn yn cyd-fynd â chreu cymunedau cryf. Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet yn ei dystiolaeth lafar ei fod eisiau grymuso pobl allan o dlodi.[7] Heb ddiffiniad clir, nid yw awdurdodau lleol yn sicr pa waith y dylent fod yn ei gefnogi yn ystod y cyfnod hwn. Mae'n hanfodol bod Llywodraeth Cymru yn egluro sut dylai grymuso gael ei droi'n flaenoriaethau ar gyfer y cyfnod hwn.

Argymhelliad 7.

Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn ei gwneud hi'n glir beth yw ystyr grymuso mewn perthynas â blaenoriaethau awdurdodau lleol yn ystod cyfnod pontio Cymunedau yn Gyntaf a thu hwnt.

[7] Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 21 Mehefin 2017, Cofnod y Trafodion [77]

08. Rheoli a gwerthuso perfformiad

Nid hwn fydd yr adroddiad cyntaf i sôn am y diffyg rheoli a gwerthuso perfformiad cadarn trylwyr mewn perthynas â rhaglen Cymunedau yn Gyntaf. Yn dilyn beirniadaeth gyson, cyflwynodd Llywodraeth Cymru ystod eang o ddangosyddion perfformiad fel rhan o'r gwaith o ad-drefnu'r rhaglen yn 2012.

> *Baseline data was not identified by WG or by partnership areas at the programme inception, therefore programme evaluation was almost impossible.*
>
> *Measuring the long term impact that the programme had on the individuals was not carried out in the initial years of the programme. As a result, there was limited recording of statistics and outcomes achieved during this period.*
>
> *Cyngor Sir Caerfyrddin*[8]

Fodd bynnag, dywedwyd wrthym yn ddi-flewyn ar dafod gan dyst bod cael 102 o ddangosyddion perfformiad yn gyfystyr â bod heb unrhyw ddangosyddion perfformiad mewn gwirionedd.[9]

Yn ogystal, oherwydd mai cyfrifoldeb clystyrau lleol a oedd penderfynu pa ddangosyddion y byddent yn eu defnyddio, y canlyniad oedd fframweithiau rheoli perfformiad gwahanol iawn ledled Cymru. Ni chafwyd data cymaradwy i helpu i nodi llwyddiannau a methiannau o un clwstwr i'r llall yn effeithiol. Mae bylchau hefyd yn y data sydd ar gael yn gyhoeddus. Er enghraifft, pan wnaethom ni edrych ar y data perfformiad ar gyfer y dangosydd: Nifer y cyfranogwyr (mewn gweithgareddau Cymunedau yn Gyntaf) sy'n dechrau gweithio, dim ond data ar gyfer y dyddiadau 2014-15 chwarter 2, 2014-15 chwarter 4 (blwyddyn lawn) a 2015-16 chwarter 2 (hanner blwyddyn) oedd ar gael ac nid oedd wedi'i ddadansoddi mewn unrhyw ffordd i alluogi dadansoddiad o ganlyniadau mewn gwahanol ardaloedd. Mae'n amlwg bod llawer sy'n gweithio yn y sector hwn yn awyddus i gael data o'r fath er mwyn nodi arfer da sydd wedyn yn gallu cael ei rannu a'i efelychu ledled Cymru. Nid yn unig y mae diffyg data cymaradwy yn rhwystro rheolaeth effeithiol o berfformiad; mae hefyd yn atal rhannu arfer da.

Mae'n anffodus nad oedd gan Cymunedau yn Gyntaf ddata gwaelodlin y gellid asesu ei llwyddiant neu fethiannau yn ei erbyn pan gafodd ei lansio fel y brif raglen gwrth-dlodi. Mae'r nam sylfaenol hwn ar ddechrau'r rhaglen wedi parhau drwy gydol ei hoes. Rydym yn galw ar Lywodraeth Cymru i ddysgu gwersi ar gyfer y dyfodol.

Clywsom fod yr ad-drefnu yn 2012 yn gyfle coll i alluogi clystyrau i sefydlu gwaelodlinau annibynnol [10] a fyddai wedi arwain at reoli perfformiad yn well. Ni chafodd ystadegau gwaelodlin

[8] Tystiolaeth ysgrifenedig, CF19
[9] Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 7 Mehefin 2017, Cofnod y Trafodion [129]
[10] Cyngor Bro Morgannwg

2012 eu diweddaru, ac nid oedd y dangosyddion perfformiad a ddefnyddiwyd gan glystyrau yn seiliedig ar y data hwn, felly nid oedd modd mesur cynnydd.

Holwyd Ysgrifennydd y Cabinet am y gwersi a fydd yn cael eu dysgu am y diffyg rheoli perfformiad cadarn, cyson a pharhaus, a sut y bydd hyn yn helpu i lywio gwaith dylunio a gwerthuso rhaglenni yn y dyfodol. Dywedodd y byddai dangosyddion yn gysylltiedig â'r meysydd y byddai Llywodraeth Cymru yn buddsoddi ynddynt, ac y byddai'r drefn hon yn parhau.

Argymhelliad 8.

Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn sicrhau bod y dangosyddion hyn yn gyson ar draws Cymru gyfan, eu bod ar gael yn gyhoeddus wedi'u dadansoddi fesul awdurdod lleol a'u bod ar gael i'r Pwyllgor er mwyn cynorthwyo gyda gwaith craffu.

Mae ein gwaith ar Cymunedau yn Gyntaf wedi cael ei lesteirio gan ein hanawsterau o ran gallu cael y data sy'n cael ei goladu gan Lywodraeth Cymru. Er enghraifft, ar y diwrnod y cyhoeddwyd y byddai'r rhaglen yn bendant yn dod i ben (14 Chwefror 2017), cafodd yr holl ddata mesur perfformiad ei dynnu oddi ar wefan Llywodraeth Cymru.

Siaradodd Ysgrifennydd y Cabinet hefyd am bwysigrwydd y Dangosyddion Cenedlaethol, a gyflwynwyd gan Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru). Er ein bod yn cydnabod pwysigrwydd y dangosyddion hyn o ran rhoi darlun o dueddiadau cyffredinol, maent yn llawer rhy eang ar gyfer rheoli perfformiad rhaglenni megis Cymunedau yn Gyntaf yn effeithiol.

Argymhelliad 9.

Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn datblygu dangosfwrdd o ddangosyddion tlodi ochr yn ochr â sefydliad fel Sefydliad Bevan neu Sefydliad Joseph Rowntree i sicrhau bod cynnydd yn cael ei fesur.

Yng ngoleuni'r gwaith hwn a gwaith arall rydym wedi bod yn ei wneud yn edrych ar dlodi yng Nghymru, rydym wedi ein hargyhoeddi ei bod hi'n briodol i Lywodraeth Cymru ariannu astudiaeth hydredol o dlodi yng Nghymru i wneud yn iawn am y diffyg data sefydledig o Cymunedau yn Gyntaf.

Mewn gohebiaeth i'r Pwyllgor, amlinellodd Ysgrifennydd y Cabinet dros Gymunedau a Phlant ddwy astudiaeth â chefnogaeth Llywodraeth Cymru sy'n gallu darparu rhagor o ddata a gwybodaeth i helpu i lywio polisïau. Dywedodd hefyd fod Llywodraeth Cymru wrthi'n ystyried dichonoldeb creu mesur unigol o amddifadedd yng Nghymru gan ddefnyddio data gweinyddol. Croesawn y gwaith hwn, ond nid yw'n mynd yn ddigon pell yn ein barn ni. Rydym ni'n dal i gredu y byddai'n werth chweil i Lywodraeth Cymru bwyso a mesur dichonoldeb astudiaeth hydredol benodol o dlodi yng Nghymru.

Argymhelliad 10.

Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn archwilio dichonoldeb sefydlu astudiaeth hydredol o dlodi yng Nghymru.

09. Y berthynas rhwng Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol a lleihau tlodi

Drwy gydol ein gwaith ar dlodi, mae wedi dod yn fwyfwy amlwg y bydd Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) yn cael effaith sylweddol ar y modd y mae’r holl bartïon dan sylw yn blaenoriaethu ac yn llunio eu dulliau o leihau tlodi. Bydd hyn yn arbennig o bwysig ar lefel leol.

> *…I think the Well-being of Future Generations Act gives you a really good framework to assess projects and certainly, the regional work that’s going on now, where they’re developing their assessment frameworks, they are using the Well-being of Future Generations Act as part of their assessment process…I think there’s a lot more that needs to be done, but I think we can be quite positive that there are signs that the Act is starting to influence practice*
>
> *Dr Tim Peppin, Cyfarwyddwr Adfywio a Datblygu Cynaliadwy, Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru*[11]

[11] Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 7 Mehefin 2016 Cofnod y Trafodion [101]

Byddem yn croesawu esboniad pellach ynghylch sut bydd y Cynlluniau Llesiant y mae'n rhaid i bob corff cyhoeddus eu cynhyrchu yn sicrhau y bydd profiadau ac anghenion pobl sy'n byw mewn tlodi yn cael eu cofnodi. Mae gennym bryderon bod yna risg wirioneddol o ddatgysylltiad rhwng yr uwch reolwyr sy'n eistedd ar Fyrddau Gwasanaethau Cyhoeddus, a phrofiadau bywyd go iawn y bobl yn y cymunedau mwyaf datgysylltiedig neu ddifreintiedig.

Rydym yn adleisio sylwadau a wnaed yn adroddiad ein Pwyllgor rhagflaenol ei bod yn hanfodol bod profiadau pobl sy'n byw mewn tlodi yn llywio'r penderfyniadau a wneir ar y lefel uchaf. Rydym yn cydnabod y gallai hyn fod yn llinyn gwaith a fydd yn deillio o'r ffocws ar 'grymuso', ond rydym yn pryderu y bydd yn dameidiog ac yn amrywio ar draws Cymru. Credwn ei bod yn bryd i Lywodraeth Cymru ailedrych ar argymhelliad y Pwyllgor hwnnw ar sefydlu 'Comisiwn Gwirionedd Tlodi' sy'n dwyn ynghyd benderfynwyr a phobl sy'n profi tlodi.

Dylai Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus adeiladu ar unrhyw arfer da o fewn eu hardal gan glystyrau Cymunedau yn Gyntaf, er mwyn sicrhau eu bod yn ymgysylltu â'r cymunedau i gyd wrth ddatblygu eu cynlluniau Llesiant.

Rydym yn cymell Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol i herio unrhyw Fwrdd Gwasanaethau Cyhoeddus sy'n cyflwyno cynllun Llesiant nad yw'n seiliedig ar ymgysylltu pellgyrhaeddol gyda chymunedau difreintiedig yn eu hardal ac nad yw'n adlewyrchu pwysigrwydd lleihau tlodi.

Mae hwn yn faes gwaith y byddwn yn edrych arno eto yn fanylach yn yr hydref, gan edrych ar sut y mae'r Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus yn gweithio, a pha mor effeithiol y maent yn ymgysylltu â chymunedau wrth ddatblygu eu cynlluniau Llesiant.

10. Asedau Cymunedol

Yn ystod ein hystyriaethau, buom yn ymweld ag ystod o asedau cymunedol lle'r oedd gweithgareddau Cymunedau yn Gyntaf wedi'u lleoli. Roeddent yn cynnwys Casnewydd, Caernarfon a Chaerdydd. Gwelsom sut mae amrywiaeth eang o brosiectau a rhaglenni'n cael eu darparu yn y canolfannau hyn, a pha mor bwysig oeddent i'r cymunedau roeddent yn eu gwasanaethu. Rydym yn diolch i'r staff, gwirfoddolwyr a defnyddwyr gwasanaethau a roddodd o'u hamser i siarad â ni am eu profiadau o Cymunedau yn Gyntaf.

> *…some form of core funding needs to go into these organisations to allow them to continue to exist, because their existence, in and of itself, is of benefit to these communities, and the other apparatus and the programmes that Government, local government and colleges, et cetera, want to develop*
>
> *Russell Todd, Rheolwr Cymunedau yn Gyntaf, Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru*[12]

Mae llawer o'r canolfannau hyn ledled Cymru yn dibynnu ar incwm gan Cymunedau yn Gyntaf a chlywsom bryderon am yr effaith y bydd colli cyllid Cymunedau yn Gyntaf yn ei chael ar yr asedau cymunedol pwysig hyn.

---

[12] Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, 7 Mehefin 2017, Cofnod y Trafodion [312]

Rydym yn ymwybodol bod yr ofnau hyn wedi'u gwireddu mewn rhai lleoedd yn dilyn ad-drefnu 2012. Rydym yn ymwybodol hefyd fod yna enghreifftiau o asedau cymunedol a gafodd eu cefnogi ac a oedd yn gallu sicrhau ffrydiau incwm ariannu eraill, ac maent bellach yn cael eu hariannu'n llawn o ffynonellau eraill anllywodraethol, megis Cwmni Bro. Clywsom hefyd am batrwm tebyg ar Ynys Môn, gyda Cymunedau yn Gyntaf Môn bellach yn derbyn dros 50% o'i hincwm gan ffynonellau ar wahân i Lywodraeth Cymru.

Mae CGGC a Sefydliad Bevan wedi cynnig y syniad o ddarparu cyllid craidd i asedau cymunedol o'r fath i'w galluogi i barhau, ac i'w cynorthwyo i ganfod ffrydiau ariannu amgen. Gallwn weld cryn fudd yn y dull hwn, a chredwn y dylai Llywodraeth Cymru wneud popeth o fewn ei gallu i helpu i gefnogi awdurdodau lleol i alluogi asedau cymunedol i aros ar agor ac ar gael i gymunedau.

Rydym yn pryderu bod yna risg gwirioneddol, heb feddwl yn greadigol a rhywfaint o gymorth ychwanegol yn y cyfnod hwn, y bydd rhai o'r asedau cymunedol gwerthfawr iawn hyn yn cael eu colli. Gallai'r cyfuniad o golli asedau cymunedol, ynghyd â cholli perthnasoedd hirsefydledig gyda staff, yr ydym wedi eu crybwyll yn gynharach yn yr adroddiad, gael effaith andwyol sylweddol ar gymunedau.

Fel gyda llawer o'r prosiectau Cymunedau yn Gyntaf sydd mewn perygl, rydym yn rhannu pryderon tystion na fydd gwerth yr hyn fydd yn cael ei golli yn amlwg nes ei bod yn rhy hwyr.

Teimlwn fod hwn yn faes lle gallai Llywodraeth Cymru ddewis rhoi arweiniad cliriach i awdurdodau lleol a chyrff cyflenwi arweiniol er mwyn sicrhau, lle mae asedau cymunedol yn cael eu gwerthfawrogi ac yn darparu ystod ehangach o waith, bod popeth posibl yn cael ei wneud i helpu i wneud yn siŵr eu bod yn parhau i oroesi.

Rydym yn ymwybodol bod hyn yn rhywbeth sy'n cael ei ystyried gan raglenni Cymunedau yn Gyntaf eu hunain; dywedodd Casnewydd wrthym, er enghraifft, sut y maent wedi canoli swyddfeydd ar gyfer staff er mwyn lleihau costau llety, fel bod modd defnyddio'r arbedion i helpu i sicrhau y gall canolfannau cymunedol aros ar agor.

11. Cysylltiadau â rhaglenni eraill

Fel i ni grybwyll eisoes, mae risg sylweddol y bydd cau Cymunedau yn Gyntaf yn cael effaith andwyol ar raglenni eraill a oedd yn dibynnu ar Cymunedau yn Gyntaf, naill ai fel sefydliad lletya neu drwy helpu i ddwyn ynghyd wahanol sefydliadau i ddarparu gwasanaethau. Un o'r effeithiau mwyaf sylweddol fydd colli'r berthynas ac ymddiriedaeth a ddatblygwyd o fewn y gymuned, sy'n gweld Cymunedau yn Gyntaf fel rhaglen effeithiol a dibynadwy i'w cyfeirio at wasanaethau eraill, sy'n aml yn rhai statudol.

> *It's like an enormous jigsaw puzzle…*
>
> *Tina McMahon, Cyngor Sir Caerffili*

Un o'r meysydd risg yw'r gwaith mae nifer o brosiectau Cymunedau yn Gyntaf yn ei wneud i helpu'r rheini sydd bellaf i ffwrdd o'r farchnad swyddi i fod yn 'barod am waith'. Clywsom fod llawer o waith paratoi yn cael ei wneud yn aml cyn bod rhywun mewn sefyllfa i fanteisio ar y cymorth a gynigir gan raglenni megis Cymunedau am Waith ac Esgyn. Mae'n hanfodol bod Llywodraeth Cymru yn darparu digon o gefnogaeth, arweiniad a chyllid i awdurdodau lleol i sicrhau bod y gwaith hwn yn parhau.

Argymhelliad 11.

Mae angen i Lywodraeth Cymru ystyried ac asesu effaith cau Cymunedau yn Gyntaf ar raglenni eraill Llywodraeth Cymru a gwneud addasiadau i'r rhaglenni perthnasol i liniaru unrhyw ganlyniadau anfwriadol sy'n deillio o gau Cymunedau yn Gyntaf.