



Llywodraeth Cymru
Welsh Government

www.cymru.gov.uk

Datganoli,
Democratiaeth a
Chyflawni

Papur Gwyn – Diwygio Llywodraeth Leol

Dyddiad Cyhoeddi: 8 Gorffennaf 2014
Ymatebion erbyn: 01 Hydref 2014 @ 23:59

Trosolwg

Y Papur Gwyn 'Diwygio Llywodraeth Leol' yw datganiad o fwriad Llywodraeth Cymru ynglŷn a dyfodol Llywodraeth Leol. Mae'r Papur Gwyn hefyd yn ymateb i agweddau Llywodraeth Leol o adroddiad y Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaeth Cyhoeddus. Mae'r Papur Gwyn eisiau i chi fynegi'ch barn ar ein gweledigaeth, ac awgrymu sut allwn ni ei datblygu ymhellach.

Sut i ymateb

I ymateb i'r ymgynghoriad cwblhewch y ffurflen ar-lein neu cwblhewch yr holiadur yng nghefn y ddogfen a'i dychwelyd naill ai drwy e-bost i

DiwygioLL@cymru.gsi.gov.uk

neu drwy'r post

Diwygio Llywodraeth Lleol
Llywodraeth Cymru
Parc Cathays
Caerdydd
CF10 3NQ

Rhagor o wybodaeth a dogfennau cysylltiedig

Mae fersiynau o'r ddogfen hon ar gael mewn print bras, Braille ac ieithoedd eraill os gofynnir amdanynt.

Manylion cysylltu

I gael rhagor o whybodaeth:

Diwygio Llywodraeth Lleol
Llywodraeth Cymru
Parc Cathays
Caerdydd
CF10 3NQ

e-bost: DiwygioLL@cymru.gsi.gov.uk

Diogelu data

Sut y byddwn yn defnyddio'r farn a'r wybodaeth a roddwch inni

Bydd unrhyw ymateb a anfonwch atom yn cael ei weld yn llawn gan staff Llywodraeth Cymru sy'n gweithio ar y materion y mae'r ymgynghoriad hwn yn ymdrin â nhw. Mae'n bosibl y bydd aelodau eraill o staff Llywodraeth Cymru yn gweld yr ymateb hefyd, er mwyn eu helpu i gynllunio ymgynghoriadau ar gyfer y dyfodol.

Mae Llywodraeth Cymru yn bwriadu cyhoeddi crynodeb o'r ymatebion i'r ddogfen hon. Mae'n bosibl hefyd y byddwn yn cyhoeddi'r ymatebion yn llawn. Fel arfer, bydd enw a chyfeiriad (neu ran o gyfeiriad) yr unigolyn neu sefydliad a anfonodd yr ymateb yn cael eu cyhoeddi gyda'r ymateb. Mae hynny'n helpu i ddangos bod yr ymgynghoriad wedi'i gynnal yn briodol. Os nad ydych yn dymuno i'ch enw a'ch cyfeiriad gael eu cyhoeddi, rhowch wybod inni yn ysgrifenedig wrth anfon eich ymateb. Byddwn wedyn yn cuddio'ch manylion.

Mae'n bosibl y bydd yr enwau a'r cyfeiriadau y byddwn wedi'u cuddio yn cael eu cyhoeddi'n ddiweddarach, er nad yw hynny'n debygol o ddigwydd yn aml iawn. Mae Deddf Rhyddid Gwybodaeth 2000 a Rheoliadau Gwybodaeth Amgylcheddol 2004 yn caniatáu i'r cyhoedd gael gweld gwybodaeth a gedwir gan lawer o gyrff cyhoeddus, gan gynnwys Llywodraeth Cymru. Mae hynny'n cynnwys gwybodaeth sydd heb ei chyhoeddi. Fodd bynnag, mae'r gyfraith hefyd yn caniatáu inni gadw gwybodaeth yn ôl dan rai amgylchiadau. Os bydd unrhyw un yn gofyn am gael gweld gwybodaeth a gadwyd yn ôl gennym, bydd rhaid inni benderfynu a ydym am ei rhyddhau ai peidio. Os bydd rhywun wedi gofyn inni beidio â chyhoeddi ei enw a'i gyfeiriad, bydd hynny'n ffaith bwysig inni ei chadw mewn cof. Fodd bynnag, fe allai fod rheswm pwysig weithiau dros orfod datgelu enw a chyfeiriad unigolyn, er ei fod wedi gofyn inni beidio â'u cyhoeddi. Byddem yn cysylltu â'r unigolyn ac yn gofyn am ei farn cyn gwneud unrhyw benderfyniad terfynol i ddatgelu'r wybodaeth.

Cynnwys

Rhagair gan y Gweinidog Llywodraeth Leol a Busnes y Llywodraeth	5
Cyflwyniad	6
Canfyddiadau'r Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus	8
Dyfodol Llywodraeth Leol	10
Diwygio Llywodraeth Leol – Cryfhau democratiaeth, cynnal a gwella gwasanaethau	13
Diwygio Llywodraeth Leol – Uno Awdurdodau Lleol	21
Ystyriaethau ariannol – costau a manteision uno Awdurdodau Lleol	34
Casgliad	38

Rhagair gan y Gweinidog Llywodraeth Leol a Busnes y Llywodraeth



Mae Llywodraeth Leol yn darparu gwasanaethau y mae llawer o bobl yn dibynnu arnynt ac yn disgwyl iddynt fod yno pan fydd eu hangen arnom. Mae'r rhain yn cynnwys gwasanaethau sy'n addysgu ein plant, sy'n gofalu am bobl sy'n agored i niwed ac yn rhoi cymorth iddynt, ac yn casglu ein gwastraff. Fodd bynnag, mae Llywodraeth Leol yn gwneud mwy na darparu gwasanaethau'n unig. Mae gennym draddodiad cryf o gyfranogiad cymunedol yng Nghymru a gwyddom fod y cyhoedd am fod yn gysylltiedig â chynllunio dyfodol eu hardalaloedd a'r gwasanaethau a ddarperir. Rydyn ni i gyd yn talu am wasanaethau cyhoeddus drwy'r trethi a dalwn, felly mae gennym oll ran yn eu dyfodol.

Mae bron yn amhosib adnabod amgylchedd y gwasanaethau cyhoeddus o'i gymharu â 50, 20 neu hyd yn oed 10 mlynedd yn ôl. Mae'n amser anodd yn ariannol, mae cynnydd yn y galw am lawer o wasanaethau ac mae'r cyhoedd yn disgwyl bod gwybodaeth ar gael iddynt ar unwaith. Mae'r Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus wedi cadarnhau'r hyn roeddem eisoes yn ei wybod - nid yw'n trefniadau presennol yn addas i'r diben. Rhaid i'r diwygio fod yn arwyddocaol ac yn gynaliadwy.

Yn y Papur Gwyn hwn, rwy'n rhoi fy sylwadau cychwynnol ichi ar weledigaeth ar gyfer Llywodraeth leol yng Nghymru sy'n addas i'r 21ain ganrif a thu hwnt.

Mae'n cynnig perthynas newydd rhwng Llywodraeth Leol a chymunedau. Mae angen gweld cymunedau ac Awdurdodau yn cydweithio i fynd i'r afael â phroblemau a chreu atebion ar y cyd. Rwyf eisoes wedi cyflwyno mesurau sy'n hyrwyddo mwy o ymgysylltu ac sy'n fwy agored a thryloyw. Ond mae angen gwneud rhagor.

Mae'r Papur Gwyn yn disgrifio camau gweithredu sy'n sicrhau bod y cynrychiolwyr a etholwyd gennym yn adlewyrchu'r cymunedau a wasanaethir ganddynt. Rwy'n teimlo'n angerddol bod angen cynyddu amrywiaeth o fewn Llywodraeth Leol.

Bydd yn cryfhau llywodraethu ac yn egluro sut y caiff penderfyniadau eu gwneud a phwy sy'n eu gwneud nhw. Bydd yn helpu Cynghorwyr lleol i herio ac i graffu'n effeithiol. Bydd yn annog arloesi a rhannu arferion da, er mwyn hybu perfformiad ardderchog a gwasanaethau sy'n diwallu anghenion pobl.

Mae'r Papur Gwyn yn dechrau nodi'r newidiadau sydd eu hangen i'r strwythur i rymuso'r Awdurdodau i wynebu'r her o arwain eu hardaloedd. Mae'n ein hatgoffa i beidio ag anghofio am gydweithredu.

Serch hynny, rhaid edrych yn fanwl ar y manylion. Er mwyn crisialu fy ngweledigaeth, ychwanegu safbwyntiau ehangach a chyflwyno cynlluniau ac amserlenni manwl i'w gweithredu, mae angen eich barn chi. Byddaf yn rhoi trefniadau ar waith i gael dadl agored a theg ac rwy'n disgwyl cael trafodaeth aeddfed ac adeiladol. Mae'n rhaid i Lywodraeth Leol fod yn barod i gymryd yr awenau wrth lunio ei thynged ei hun. Rhaid inni weithio gyda'n gilydd, mewn partneriaeth, yn ystod y misoedd i ddod er mwyn adeiladu Awdurdodau Lleol a gynlluniwyd ar gyfer Cymru, yng Nghymru.

Lesley Griffiths

Cyflwyniad

1. Rydym yn gwybod bod pobl Cymru yn gwerthfawrogi eu gwasanaethau cyhoeddus yn fawr iawn. Mae hyn yn cynnwys y gwasanaethau a ddarperir gan Lywodraeth Leol sy'n addysgu ein plant, yn gofalu am ein pobl hŷn, yn trin y rheini sy'n sâl neu'n anabl, yn gofalu am y rheini sydd fwyaf agored i niwed, ac yn casglu ein gwastraff. Mae rhai pobl yn ein cymunedau yn dibynnu yn fawr ar y gwasanaethau hyn ac rydym oll yn dibynnu arnynt i fod ar gael ar adegau yn ein bywydau pan fydd eu hangen arnom. Rydym oll yn gwerthfawrogi'r miloedd o weision cyhoeddus ymroddgar sy'n gweithio'n galed i ddarparu'r gwasanaethau hyn ac rydym am i'w hymdrechion gael eu cydnabod a'u gwerthfawrogi. Rydym oll yn talu am wasanaethau cyhoeddus drwy'n trethi cenedlaethol a lleol, felly mae eu dyfodol o bwys i bob un ohonom. Ond mae gwasanaethau cyhoeddus yn golygu mwy i ni na darparu gwasanaethau penodol. Maent yn rhan o'r cymunedau rydym yn byw ynddynt ac yn gefndir i fywyd bob dydd yng Nghymru.
2. Mae gennym draddodiad cryf o ddemocratiaeth leol a gweithredu a chyfranogiad cymunedol, ac rydym yn gwybod bod y cyhoedd yng Nghymru eisiau cyfrannu at y penderfyniadau ynghylch sut caiff dyfodol ein cymunedau ei gynllunio a'i gyflwyno. Rydym yn gwybod bod pobl yn cydnabod nad yw hyn yn ymwneud â'r sefyllfa fel ag y mae heddiw'n unig, ond mae hefyd yn ymwneud â sut mae gwneud gwasanaethau cyhoeddus yn gynaliadwy er mwyn cynnig darpariaeth effeithiol i genedlaethau'r dyfodol.
3. Fodd bynnag, mae Cymru – a'i gwasanaethau cyhoeddus – yn wynebu heriau cymhleth a digynsail. Gwaddol y gorffennol yw llawer o'r rhain, ond ni all y genhedlaeth hon eu gadael yn heriau i'r genhedlaeth nesaf. Mae pwysau ar y cyllid sydd ar gael ar gyfer gwasanaethau cyhoeddus ar hyn o bryd, ac mae'n debygol y bydd mwy a mwy o bobl angen y gwasanaethau hyn yn y dyfodol hefyd. Ni allwn barhau fel hyn, ac rydym yn gwybod bod angen i rywbeth newid. Mae'r Papur Gwyn hwn yn gwahodd ymgysylltiad helaeth ynghylch realiti'r sefyllfa rydym yn ei hwynebu – yr angen i ddiwygio'n strwythurau a'n gwasanaethau, a hefyd y telerau ymgysylltu gyda'n gwasanaethau cyhoeddus a'n disgwyliadau ohonynt.
4. Dyma pam y sefydlwyd y Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus ("Y Comisiwn"), a gofyn iddo lunio adroddiad gonest, annibynnol a thrylwyr ar sut caiff ein gwasanaethau cyhoeddus eu llywodraethu a'u darparu nawr, sut mae angen i hyn newid er mwyn bodloni anghenion pobl heddiw, a sut gallwn ddatblygu sylfaen gynaliadwy at y dyfodol.
5. Mae'r Comisiwn wedi llunio adroddiad manwl ac awdurdodol, sydd â chyfres o argymhellion ar gyfer gweithredu. Mae tipyn ohono'n anodd i'w ddarllen – i Lywodraeth Cymru, i lywodraeth leol, ac i wasanaethau cyhoeddus eraill. Fodd bynnag, ni allwn fod yn amddiffynnol na gwadu'r heriau y mae'r Comisiwn wedi'u nodi. Efallai nad ydym yn cytuno â holl fanylion yr adroddiad, ond rydym yn cydnabod bod amrywiaeth eang mewn perfformiad ac effeithlonrwydd, diffyg trefniadau craffu a llywodraethu sy'n cefnogi ac yn llywio gwelliant, diffyg cymhwysio cyson ac effeithiol o ran safonau ac egwyddorion sylfaenol llywodraethu, a gorgymhlethu yn peri problemau.

6. Rydym yn ddiolchgar iawn i'r Comisiwn am ei waith. Mae ei adroddiad yn sbardun pwysig ar gyfer newid, ac mae'r Papur Gwyn hwn yn ymateb cadarnhaol iawn i'r heriau y mae'r Comisiwn yn eu gosod ar gyfer dyfodol Llywodraeth Leol yng Nghymru, a'r cyfraniad at wasanaethau cyhoeddus ymatebol ac effeithlon o ansawdd uchel. Fodd bynnag, rydym am i'r papur hwn wneud mwy nag ymateb i'r Comisiwn. Dyma'n datganiad o fwriad am y Llywodraeth Leol rydym am ei chael, sy'n cyfrannu at les Cymru drwy gyfrannu at amcanion cyffredin hirdymor. Rydym am sicrhau bod berthnasol briodol rhwng y rheini sy'n darparu gwasanaethau a'r rheini sy'n dibynnu ar y gwasanaeth, drwy ddemocratiaeth leol gryfach, a chraffu mwy effeithiol, a galluogi cynghorwyr lleol i fynd ati'n briodol i ddwyn y rheini sy'n gyfrifol am wasanaethau i gyfrif, a hynny ar ran y cymunedau y maent yn eu gwasanaethu. Rydym am weld Awdurdodau Lleol sy'n cael eu rhedeg yn dda ac yn gweithredu mewn ffordd dryloyw ac agored, yn cynllunio'n effeithiol, yn defnyddio'r adnoddau sydd ar gael mor effeithiol â phosibl, ac yn cydweithio ac yn gweithio mewn partneriaeth ag eraill lle bynnag y bydd hyn o fudd i'r bobl y maent yn eu gwasanaethu. Ac rydym eisiau i bobl gael llais cryfach eu hunain, a chael mwy o ddylanwad dros y ffordd y caiff gwasanaethau eu cynllunio a'u darparu. I'r perwyl hwn, bydd hefyd angen i Awdurdodau Lleol asesu a gwella eu perfformiad yn barhaus. Nid yw'r papur hwn yn ymdrin â phob agwedd ar sut byddwn yn cyflawni hyn – rydym yn parhau i ddatblygu'n cynlluniau mewn rhai meysydd, a bydd mwy o fanylion ar gael yn y misoedd i ddod.

7. Mae'r Papur hwn hefyd yn ymateb i rai o ganfyddiadau'r Comisiwn, lle mae goblygiadau y tu hwnt i Awdurdodau Lleol, fel partneriaeth a chydweithredu, ac mae'n mynd i'r afael ag argymhellion i Awdurdodau Tân ac Achub ynghylch craffu a llywodraethu, a newidiadau i ffiniau.

8. Ers i'r Comisiwn gyhoeddi ei adroddiad, mae'r drafodaeth wedi canolbwyntio ar a oes gennym ormod o Awdurdodau Lleol, ac a ddylem leihau'r nifer drwy uno rhai ohonynt. Mae cynigion y Comisiwn wedi ennyn cryn dipyn o sylwadau a thrafodaeth. Mae rhai wedi awgrymu y dylem ganolbwyntio ein hymdrechion a'n hadnoddau ar wella gwasanaethau yn hytrach na newid ffiniau. Mae hyn yn colli'r pwynt: mae uno Awdurdodau yn elfen hanfodol – er nad yr unig elfen – o wella gwasanaethau, gwneud Awdurdodau'n fwy effeithlon a gwella'u gallu, a'u rhoi mewn sefyllfa ariannol sefydlog i fynd i'r afael â'r heriau sydd o'u blaen. Mae'r Comisiwn yn glir mai pecyn yw ei gynigion: rydym yn cytuno, hyd yn oed os nad ydym yn cytuno â holl fanylion yr argymhellion. Rydym yn gwybod na allwn uno Awdurdodau yn unedau mwy o faint, yna eistedd yn ôl a disgwyl i bethau wella. Fodd bynnag, heb ostyngiad yn nifer yr Awdurdodau, mae'n amlwg na fydd llawer ohonynt yn gynaliadwy ac y byddant yn cael trafferth o ran wynebu'r heriau y maent yn eu hwynebu nawr ac yn y dyfodol.

9. Y cynigion ar gyfer uno Awdurdodau Lleol yw'r un newid mwyaf y mae'r Comisiwn yn ei argymhell, a bydd angen i ni ddechrau ar unwaith os ydym am wneud hyn mor gyflym ag y mae'r Comisiwn yn gofyn amdano. Mae'r papur hwn felly'n canolbwyntio ar y camau rydym yn bwriadu eu cymryd rhwng nawr a diwedd y Cynulliad presennol ym mis Mai 2016 i hwyluso rhaglen o uno Awdurdodau Lleol. Fodd bynnag, rydym yn parhau i fod yn glir mai dim ond rhan o'r stori yw uno. Felly, mae'r Papur Gwyn hwn hefyd yn gosod gweledigaeth ehangach ar gyfer dyfodol Llywodraeth Leol a'r gwasanaethau y mae'n eu darparu. Yn y pen draw, rydym am gael Llywodraeth Leol sy'n addas at yr unfed ganrif ar hugain, sydd mewn cysylltiad â'i chymunedau, ac sy'n gwella llesiant ac yn mynd ati'n effeithiol i flaenoriaethu a darparu gwasanaethau i

safon uchel. Fodd bynnag, mae arnom angen eich safbwyntiau am y Llywodraeth Leol y mae Cymru am ei gweld hefyd: rydym eisiau bod yn siŵr mai ein cynlluniau a'n huchelgeisiau ni yw'r rhai iawn, ac rydym wedi cynnwys cwestiynau drwy'r Papur cyfan yn gwahodd safbwyntiau a sylwadau ar rai o'r dulliau gweithredu rydym wedi'u hamlinellu.

10. Ochr yn ochr â'r papur hwn, rydym hefyd wedi cyhoeddi 'Datganoli, Democratiaeth a Chyflawni – Gwella gwasanaethau cyhoeddus ar gyfer pobl Cymru'. Mae hyn yn gosod ymateb cynhwysfawr gan y Llywodraeth gyfan i'r heriau a nodwyd gan y Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus, yn ogystal â gweledigaeth ar gyfer dyfodol y setliad datganoli, yn dilyn adroddiad y Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru. Mae ystod 'Datganoli, Democratiaeth a Chyflawni – Gwella gwasanaethau cyhoeddus ar gyfer pobl Cymru' yn llawer ehangach na'r Papur Gwyn Llywodraeth Leol hwn, ond bydd gan lawer o'r camau gweithredu a gynigir oblygiadau i Lywodraeth Leol fel rhan o wasanaethau cyhoeddus datganoledig ehangach. Bydd hyn yn digwydd mewn perthynas â materion fel arweinyddiaeth, perfformiad, datblygu modelau gwasanaethau cyhoeddus newydd (gan gynnwys cydgynhyrchu) a'r cysyniad o 'un gwasanaeth cyhoeddus', yn ogystal â'n hymateb i gynigion penodol y Comisiwn ar gyfer Powys, ac integreiddio iechedy a gofal cymdeithasol mewn ardaloedd eraill.

Canfyddiadau'r Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus

11. Mae'n bwysig pwysleisio eto bod y Papur Gwyn hwn yn fwy na dim ond ymateb i ganfyddiadau'r Comisiwn. Yn hytrach, mae'n ddatganiad o fwriad ynghylch sut rydym yn bwriadu gwneud y newidiadau angenrheidiol os ydym am gael gwasanaethau cyhoeddus lleol cyson ragorol. Serch hynny, mae ymateb i waith a chanfyddiadau'r Comisiwn yn rhan ganolog o'r Papur hwn, felly rydym yn cychwyn drwy ailddatgan canfyddiadau allweddol y Comisiwn.

12. Canfu'r Comisiwn fod pwysau ariannol difrifol ac anghynaliadwy ar wasanaethau cyhoeddus. Mae hyd yn oed yr amcanestyniadau mwyaf cadarnhaol yn nodi na fydd gwariant cyhoeddus yn dychwelyd i lefelau 2011 tan oddeutu 2022. Yn y cyfamser, bydd nifer y bobl hŷn yn parhau i dyfu mewn perthynas â gweddill y boblogaeth (yn yr un modd â'r boblogaeth iau mewn rhai rhannau o Gymru), felly bydd y galw am wasanaethau Awdurdodau Lleol yn parhau i dyfu. Mae'r Comisiwn yn nodi nad yw'r pwysau a'r heriau hyn yn unigryw i Gymru na'r DU: maent yn bodoli ar draws y byd datblygedig.

13. Canfu'r Comisiwn fod perfformiad yn wael ac yn amrywiol, gyda gwahaniaeth mawr rhwng y gorau a'r gwaethaf, ac amrywiadau sylweddol o ran effeithlonrwydd. Mae'r Comisiwn yn derbyn bod peth amrywiaeth mewn perfformiad yn anochel oherwydd bod gwahanol Awdurdodau Lleol yn wynebu gwahanol heriau o ran demograffeg, amddifadedd a daearyddiaeth. Fodd bynnag, mae'n nodi bod y gwahaniaethau 'yn aml yn anesboniadwy'. O ystyried yr heriau ariannol yn y dyfodol, dim ond cynyddu y bydd gwendidau mewn perfformiad os na fyddwn yn gweithredu. challenges, weaknesses in performance will only increase unless we act.

14. Mae'r Comisiwn yn nodi nifer o ddiffygion sy'n cyfrannu at y problemau hyn o ran perfformiad. Mae'n canfod bod gormod o ymdrech yn cael ei gwastraffu ar reoli systemau a chysylltiadau sector cyhoeddus cymhleth yn hytrach na darparu gwasanaethau o ansawdd. Mae hyn yn broblem benodol i Awdurdodau Lleol oherwydd eu bod yn sefydliadau unigryw aml-asiantaeth, sydd â chysylltiad annatod â gweddill y sector cyhoeddus. Ei ateb yw gwneud y sector cyhoeddus yn llai cymhleth drwy symleiddio atebolrwydd, cael gwared ar ddyblygu, symleiddio partneriaethau a sicrhau bod sefydliadau'n cydweithio'n effeithiol.
15. Mae'r Comisiwn yn credu bod tystiolaeth gref yn dangos bod nifer o Awdurdodau Lleol yn rhy fach i fynd i'r afael â'r risgiau a'r pwysau y maent yn eu hwynebu. Nid yw hyn yn golygu o reidrwydd bod Awdurdodau mwy yn perfformio'n gyson well na rhai llai, ac nid yw'r Comisiwn yn awgrymu hynny. Fodd bynnag, mae'n gweld bod hyd a lled capasiti yn her wirioneddol, gyda maint bach yn peri risgiau annerbyniol o ran llywodraethu a darparu. Mae'r Comisiwn felly'n cynnig gostyngiad yn nifer yr Awdurdodau i rhwng 10 a 12 drwy uno Awdurdodau presennol. Mae o'r farn y bydd hyn yn mynd i'r afael â'r problemau difrifol sydd ynghlwm ag Awdurdodau Lleol bach ac yn ei gwneud yn haws iddynt weithio gyda sefydliadau gwasanaethau lleol eraill er budd y cyhoedd. Bydd hefyd yn sicrhau arbedion hirdymor sylweddol, a fydd yn helpu i amddiffyn gwasanaethau.
16. Mae'r Comisiwn yn tynnu sylw at bwysigrwydd llywodraethu, craffu ac atebolrwydd o ran llywio gwelliant. Ond mae'n canfod bod trefniadau llywodraethu sefydliadau yn rhy aneglur yn aml, ac nad yw craffu a threfniadau atebolrwydd eraill yn cael eu gwerthfawrogi'n ddigonol, a'u bod yn aneffeithiol. Mae'n argymhell newidiadau i wneud sefydliadau'n fwy ymatebol, gyda threfniadau atebolrwydd sy'n fwy gwybodus, yn fwy ategol, yn fwy effeithiol ac yn llai o faich. Mae hefyd yn argymhell mesurau i wella arweinyddiaeth, ac yn galw am ddatblygu set o werthoedd gwasanaeth cyhoeddus sy'n gydweithredol, yn canolbwyntio ar y dinesydd ac y mae pawb yn ei rhannu.
17. Canfu'r Comisiwn fod nifer a maint y Cyngorau Tref a Chymuned yn broblem a mynegodd ei bryderon ynghylch pa mor atebol a chynrychioliadol ydynt, a'u gallu i ddeall a chyfleu anghenion lleol. Daeth i'r casgliad bod angen diwygio'r sector Cyngorau Cymuned. Cydnabu'r Comisiwn bwysigrwydd defnyddio llais y dinesydd fel ffordd o sicrhau gwelliant, ond cydnabu fod y prosesau a'r arferion ar gyfer gwneud hynny yn dameidiog, yn anghyson ac yn aml yn aneffeithiol.
18. Yn olaf, mae'r Comisiwn yn canfod nad yw'r cyfoeth o ddata perfformiad y mae'r sector cyhoeddus yn ei gasglu yn cael ei ddefnyddio'n briodol i sicrhau canlyniadau gwell, ac mae'n argymhell un set gryno o ganlyniadau cenedlaethol y gall partneriaethau a sefydliadau lleol gyfrannu ati.
19. Mae'r Comisiwn yn cydnabod bod enghreifftiau o berfformiad da, gan dynnu sylw at lwyddiant y Gwasanaethau Tân ac Achub o ran lleihau marwolaethau ac anafiadau yn sgil tân (sydd wedi mwy na haneru ers 2004-05), a llwyddiant Awdurdodau Lleol o ran cyrraedd targedau ar gyfer gwastraff ac ailgylchu. Serch hynny, rydym yn cytuno bod angen gwella perfformiad, ac rydym yn cydnabod bod angen newid sylfaenol i'r ffordd rydym yn blaenoriaethu, yn trefnu, yn rheoli ac yn darparu gwasanaethau er mwyn i hyn ddigwydd.

Dyfodol Llywodraeth Leol – beth ddylem ei ddisgwyl gan Awdurdodau Lleol?

20. Uchelgais Llywodraeth Cymru yw gwneud Cymru'n lle gwell, sicrhau newid go iawn i wella bywydau pobl nawr, a rhoi etifeddiaeth well i'n plant a'n hwyrion. Mae hyn yn golygu Cymru sy'n fwy cyfartal, ffyniannus ac arloesol, gyda phobl iachach yn byw mewn cymunedau diogel, cydlynus a chydnerth, sydd â mwy o gyfleoedd i ddefnyddio'r Gymraeg.

21. Rydym ni – ac yn enwedig y rheini sy'n dibynnu'n fwy ar wasanaethau – yn disgwyl i'n gwasanaethau chwarae ran lawn a chanolog o ran sicrhau'r Gymru a garem. Ym mis Chwefror 2014, amlinellwyd ein gweledigaeth ar gyfer dyfodol cynaliadwy i Gymru – Y Gymru a Garem yn 2050. Mae Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) a gyflwynwyd gerbron Cynulliad Cenedlaethol Cymru ar 7 Gorffennaf 2014 yn cynnig fframwaith deddfwriaethol newydd i gytuno ar set o nodau llesiant hirdymor i Gymru, a fframwaith datblygu cynaliadwy sydd â chyrrff cyhoeddus wrth ei wraidd. Mae hyn yn golygu meddwl mwy am yr hirdymor, cydweithio'n well, gweithredu'n gynnar ac ymgysylltu â phobl ar y daith hon.

22. Un o nodau'r Bil yw sicrhau bod Awdurdodau Lleol yn gweithio gyda'i gilydd, a chyda rhannau eraill o'r gwasanaeth cyhoeddus, i wella bywydau pobl, nawr ac yn y dyfodol, drwy gyflawni set o nodau hirdymor cyffredin ar gyfer gwella llesiant cymdeithasol, economaidd ac amgylcheddol. Bydd y nodau llesiant hirdymor hyn ar gyfer Cymru yn ein helpu i fynd i'r afael â galwad y Comisiwn i ddiwygio gael ei lywio a'i gydlynu'n genedlaethol ar draws y sector cyhoeddus, gydag awgrymiadau am ddatganiad clir a chryno ar ganlyniadau Cymru gyfan y gall pob sefydliad sector cyhoeddus gyfrannu ato. Bydd y Bil hefyd yn sicrhau dulliau llywodraethu allweddol, sef atal problemau a chydweithredu; mae hyn yn cyd-fynd â chanfyddiadau ehangach y Comisiwn ynghylch pwysigrwydd atal problemau a chydgyhyrchu wrth ddatblygu a darparu gwasanaethau.

23. Rydym yn gwybod bod Awdurdodau'n ymrwymedig i fynd ati i hyrwyddo a gwella llesiant, yn y ffordd a ragwelir ym Mil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru), yn ogystal â darparu gwasanaethau. Ond mae'n rhaid i hyn gychwyn gyda gwneud y pethau y gall y cyhoedd ddisgwyl y byddant yn eu gwneud o fewn rheswm. Beth yw'r disgwyliadau hyn?

24. Mae'r dystiolaeth yn dangos bod pobl am weld Awdurdodau Lleol a all ddarparu'r gwasanaethau y mae eu hangen arnynt, ac a all ymateb yn gyflym ac yn effeithiol pan fydd eu hangen. Dylai gwasanaethau fod yn perfformio'n rhagorol, yn syml i bobl eu cael a'u defnyddio (yn Gymraeg ac yn Saesneg), yn ddigon cadarn i ymdopi â galw cynyddol, ac yn gallu addasu i heriau newydd drwy arloesi. Dylai Awdurdodau weithio gyda chymunedau ac unigolion ar gynllunio gwasanaethau, gan gynnwys partneriaid eraill a'r Trydydd Sector yn arbennig, yn ogystal â'u staff eu hunain, gyda llawer ohonynt yn awyddus i wneud mwy i gynllunio ffyrdd arloesol o drechu'r heriau ynghylch darparu y maent yn eu gweld bob dydd.

25. Fodd bynnag, dylai Awdurdodau hefyd fod yn rhagweld a rheoli'r galw, a nodi ac ymdrin â phroblemau'n gynnar i atal y problemau hynny rhag gwaethygu, a fyddai yn ei dro yn rhoi mwy o ofynion ar wasanaethau sydd eisoes dan bwysau. Mae hefyd angen i ni a Llywodraeth Leol fod yn agored a gonest am gyfyngiadau'r hyn y gall Awdurdodau Lleol ei ddarparu, yn enwedig

o ystyried y cyfyngiadau ariannol cynyddol. Er bod yn rhaid i wasanaethau Awdurdodau Lleol fod ar gael bob amser i helpu'r rheini sy'n agored i niwedd a chefnogi'r rheini sy'n wynebu argyfwng, ni allant (ac ni ddylent) fod yno i ddatrys pob problem sy'n codi. Mae gan bobl rôl i'w chwarae a chyfrifoldeb dros eu llesiant eu hunain. A gallai rhai gwasanaethau gael eu darparu yn fwy effeithiol mewn ffordd wahanol.

26. Rydym hefyd yn gwybod bod pobl am weld a deall sut mae Awdurdodau Lleol yn gwneud penderfyniadau am eu gwasanaethau lleol, a bod yn rhan o'r broses o wneud penderfyniadau, gyda chyfle i leisio barn a'u safbwyntiau'n cael eu hystyried. Mae hyn yn golygu bod angen i Awdurdodau fod yn agored, gan ddweud wrth bobl am yr hyn y maent yn ei wneud, cynnwys pobl yn yr hyn sy'n bwysig iddynt drwy ymgysylltu rheolaidd a rhagweithiol, a'i gwneud yn haws i bobl gael yr wybodaeth y mae ei hangen arnynt er mwyn ymgysylltu'n effeithiol.

27. Mae pobl yn talu am eu gwasanaethau lleol drwy eu trethi (cenedlaethol a lleol), ac maent eisiau gwybod bod eu harian yn cael ei ddefnyddio'n briodol ac yn effeithiol, gyda phrosesau trylwyr ac effeithiol ar waith i sicrhau bod hyn yn digwydd. Mae angen i Awdurdodau Lleol gael eu rhedeg yn dda, gan wneud penderfyniadau mewn ffordd briodol a thryloyw, a chydymffurfio â'r holl ofynion ariannol a chyfreithiol, fel bod pobl yn hyderus bod yr arian y maent yn ei ddarparu bob amser yn cael ei ddefnyddio mor effeithiol â phosibl.

28. Mae pobl am i'w Cynghorwyr gynrychioli amrywiaeth y cymunedau sy'n eu hethol, ac maent eisiau bod yn hyderus bod eu cynghorwyr yn gweithio i wella gwasanaethau. Mae hyn yn golygu mynd ati i gynrychioli safbwyntiau unigolion a chymunedau yn effeithiol, a dwyn arweinwyr yr Awdurdod i gyfrif o ran darparu gwasanaethau a gwaith tymor hwy i wella llesiant cymdeithasol, economaidd ac amgylcheddol.

29. Yn olaf, rydym yn gwybod bod pobl yn disgwyl i Awdurdodau adweithio pan fydd gwasanaethau yn disgyn islaw y safon ofynnol. Mae pobl yn deall y bydd pethau yn mynd o chwith weithiau, ond pan fydd hyn yn digwydd maent yn disgwyl ymateb cyflym a gweithredu effeithiol, a bod gwersi'n cael eu dysgu, fel nad yw'r un camgymeriadau'n digwydd eto.

A yw Awdurdodau Lleol yn bodloni'r disgwyliadau hyn?

30. Yn anffodus, nid yw'r disgwyliadau hyn yn cael eu bodloni bob amser. Mae'r Comisiwn wedi tynnu sylw at berfformiad gwael ac anghyson yn narpariaeth llawer o wasanaethau, ac amrywiadau helaeth o ran effeithlonrwydd. Ni all fod yn briodol bod pobl anabl mewn un Awdurdod yn gorfod aros dros flwyddyn yn hwy am addasiadau i'w cartrefi nag mewn Awdurdod arall. Hefyd, mewn hinsawdd o doriadau ariannol parhaus, ni allwn ychwaith anwybyddu gwahaniaeth mewn costau rheoli corfforaethol blynyddol o fwy na £50 y dinesydd rhwng dau Awdurdod cyfagos, neu wahaniaeth cost o £90 y tunnell o wastraff sy'n cael ei gasglu rhwng un Awdurdod a'r llall. Mae llawer o'n Hawdurdodau yn destun, neu wedi bod yn destun, mesurau arbennig ar gyfer addysg yn ddiweddar. A hyd yn oed os yw Awdurdod yn perfformio'n dda mewn un maes gwasanaeth, yn aml ni all berfformio cystal ym mhob maes cyfrifoldeb. Nid mater o ddangosyddion a thargedau yn unig yw hyn. Canfu Arolwg Cenedlaethol Cymru 2012-13 nad yw 43% o bobl yng Nghymru yn 'cytuno' bod eu Cyngor

yn cynnig gwasanaethau o ansawdd uchel; hefyd, nid oedd 59% o bobl yn cytuno bod eu Hawdurdod Lleol yn gwneud yn dda o ran eu hysbysu am ei berfformiad¹.

31. Mae Awdurdodau'n dod yn fwy agored a thryloyw, ond mae gormod o enghreifftiau o hyd o benderfyniadau'n cael eu gwneud heb ymgynghori priodol, ac rydym wedi gweld nifer o fethiannau o ran llywodraethu mewn nifer o Awdurdodau. Hyd yn oed os yw'r symiau arian dan sylw yn gymharol fach yng nghyd-destun cyfanswm cyllideb Awdurdod, mae'r methiannau hyn yn cael effaith niweidiol sylweddol ar hyder pobl yng ngallu eu Hawdurdod Lleol i ddefnyddio arian trethdalwyr lleol mewn ffordd briodol ac effeithiol.

32. Canfu'r Arolwg Cenedlaethol fod 47% o bobl eisiau ymwneud yn fwy â phenderfyniadau eu Cyngor. Mae Awdurdodau Lleol yn wynebu penderfyniadau anodd ynghylch cyllidebau yn y dyfodol ac mae rhai enghreifftiau rhagorol o sut maent wedi ymgysylltu â'u cymunedau, ond mae angen mwy o hyn. Canfu Swyddfa Archwilio Cymru² nad yw nifer o Gynghorau yn ymgysylltu'n effeithiol wrth gynllunio cyllidebau, nac yn ystyried canlyniadau ymarferion ymgysylltu a gynhelir. O ganlyniad, mae Swyddfa Archwilio Cymru yn dod i'r casgliad nad yw rhai Cynghorau yn adlewyrchu anghenion, blaenoriaethau a disgwyliadau eu cymunedau.

33. Mae ffordd bell i fynd o hyd nes y bydd gennym gorff o aelodau etholedig sy'n adlewyrchu'n llawn y cymunedau y maent yn eu gwasanaethu, ac sy'n craffu'n effeithiol ac yn dwyn eu Hawdurdodau i gyfrif. Mae angen i'r bobl sy'n gwneud penderfyniadau ar ein rhan ddeall eu cymunedau, bod yn gynrychioliadol ohonynt, a deall eu hanghenion; fodd bynnag, mae mwyafrif y cynghorwyr yng Nghymru dros 60 oed, mae llai na thraean yn fenywod, ac mae 99 o bob 100 yn wyn.

34. Mae craffu'n gwella, ond canfu'r Comisiwn – a Swyddfa Archwilio Cymru³ yn fwy diweddar – fod llawer mwy i'w wneud o hyd i gynyddu atebolrwydd cyhoeddus o ran gwneud penderfyniadau. Mae'r ohebiaeth y mae Llywodraeth Cymru yn ei derbyn yn dangos bod pobl yn anfodlon o hyd gyda'r ffordd y mae Awdurdodau yn ymateb i gwynion amdanynt, ac mae Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru wedi tynnu sylw at broblemau sy'n cael eu achosi wrth i Awdurdodau Lleol a gwasanaethau cyhoeddus eraill oedi wrth ymateb i gwynion.⁴

35. Mae angen i Awdurdodau fynd benben â'r heriau hyn. Ond rydym yn cydnabod bod heriau i ni hefyd, ac rydym yn gwybod bod gan Lywodraeth rôl i'w chwarae. Yn yr un modd â phob llywodraeth genedlaethol, mae'n rhaid i ni osod y canlyniadau rydym am eu gweld, ac mae'n rhaid i ni alluogi a chefnogi Awdurdodau Lleol ac eraill i wneud hynny. Ond nid oes angen i ni reoli manylion busnes Awdurdodau Lleol. Gallwn a dylem adael i'r rheini sy'n darparu'r gwasanaethau gael mwy o annibyniaeth a gwneud penderfyniadau. Mae angen

¹ Arolwg Cenedlaethol Cymru, Prif ganlyniadau Ebrill 2012– Mawrth 2013, 23 Mai 2014. <http://wales.gov.uk/statistics-and-research/nationals-survey/?lang=en#/statistics-and-research/nationals-survey/?lang=cy>

² Ymdrin â'r Heriau Ariannol sy'n wynebu Llywodraeth Leol yng Nghymru, Swyddfa Archwilio Cymru, Ionawr 2014. <https://www.wao.gov.uk/publication/meeting-financial-challenges-facing-local-government-wales>

³ Craffu Da? Cwestiwn Da! - Astudiaeth wella Archwilydd Cyffredinol Cymru: Craffu mewn Llywodraeth Leol, Mai 2014. <http://www.wao.gov.uk/cy/cyhoeddi/craffu-da-cwestiwn-da-astudiaeth-wella-archwilydd-cyffredinol-cymru-craffu-mewn-llywodraeth>

⁴ Coflyfr yr Ombwdsmon Rhifyn 15, Ionawr 2014. <https://www.ombudsman-wales.org.uk/cy-GB/publications/The-Ombudsmans-Casebook.aspx>

i'r ffordd rydym yn datblygu polisïau gydnabod cryfderau cydlynu, ac mae angen bod yn fwy cyson ynghylch materion ymarferol darparu. Ac mae angen i ni gael gwared ar beth o'r baich rydym yn ei roi ar Awdurdodau drwy ormod o fesur perfformiad, gofynion cynllunio manwl, a chyfyngiadau ariannol. Yn gyfnewid, byddem yn disgwyl bod perfformiad yn gwella a bod ein blaenoriaethau'n cael eu cyflawni.

Cwestiwn: Sut gall Awdurdodau Lleol ymgysylltu'n fwy effeithiol â'u cymunedau ynghylch heriau cynnal gwasanaethau fel y maent yn cael eu darparu ar hyn o bryd a'r angen am newid?

Cwestiwn: Beth arall y gallai Llywodraeth Cymru ei wneud i helpu Awdurdodau gyda'r ddeialog hon i wella eu perfformiad o ran darparu gwasanaethau â blaenoriaeth?

Cwestiwn: Pa awgrymiadau penodol sydd gennych ar gyfer lleihau a symleiddio gweinyddu a fyddai'n rhyddhau amser ac adnoddau i ddarparu a gwella gwasanaethau?

Symud Ymlaen

36. Mae'n hawdd dadlau y dylem ganolbwyntio ar ddatrys y problemau hyn yn hytrach na newid strwythurau. Fodd bynnag, mae'n rhaid cael system o lywodraethu ar lefel genedlaethol a lleol sy'n ein rhoi yn y sefyllfa orau bosibl i unioni'r pethau hyn, a bod gennym sefydliadau a all berfformio. Nid ein nod craidd yw ailstrwythuro Llywodraeth Leol, ond yn hytrach bod Awdurdodau Lleol yn darparu gwasanaethau sy'n gwella'n barhaus ac yn ymdrechu am ragoriaeth, lle mae eu perfformiad yn weladwy ac yn dryloyw i'r cymunedau y maent yn eu gwasanaethu, ac yn gallu cael ei gymharu â'r gorau. Mae hyn yn golygu'r gorau o'u math, nid dim ond y gorau yng Nghymru: nid yw dyhead lleol i fod yn well na chyfartaledd Cymru yn ddigon da.

37. Mae'r Papur Gwyn hwn yn amlinellu'r camau y mae angen eu cymryd i uno Awdurdodau Lleol yn sefydliadau mwy o faint a mwy cynaliadwy. Fodd bynnag, bydd uno Awdurdodau yn cyflawni'r nodau hyn dim ond os bydd Llywodraeth Leol yn cael ei diwygio'n ehangach, oherwydd na fydd cyfuno'r Awdurdodau presennol yn gyrrff mwy sy'n parhau i wneud yr un pethau yn yr un ffordd yn cynnig gwasanaethau gwell neu ganlyniadau gwell. Mae angen i ni baratoi nawr os ydym am sicrhau diwygio cydlynus a chynhwysfawr sy'n cael ei gynllunio'n drylwyr. Mae gweddill y papur hwn felly'n gosod ein gweledigaeth ar gyfer Awdurdodau Lleol a sut rydym yn bwriadu ei gwireddu.

Diwygio Llywodraeth Leol – Cryfhau democratiaeth, cynnal a gwella gwasanaethau

38. Fel rydym yn ei nodi yn y cyflwyniad, rydym am weld Awdurdodau Lleol sy'n addas at yr unfed ganrif ar hugain. Rydym am gael perthynas go iawn rhwng y rheini sy'n darparu gwasanaeth a'r rheini sy'n dibynnu arno, drwy ddemocratiaeth leol gryfach a chraffu mwy effeithiol, gan alluogi cynghorwyr lleol i fynd ati'n briodol i ddwyn y rheini sy'n gyfrifol am wasanaethau i gyfrif, a hynny ar ran y cymunedau y maent yn eu gwasanaethu. Rydym

eisiau i hyn gynnwys cynllunio ar gyfer yr hirdymor, yn hytrach na dim ond canolbwyntio ar benderfyniadau tymor byr. Rydym hefyd am weld awydd o'r newydd gan Awdurdodau Lleol i wneud mwy o waith partneriaeth a chydweithredu, gyda'i gilydd, gyda rhannau eraill o'r gwasanaeth cyhoeddus a chyda'r Trydydd Sector, pan mai dyma'r ffordd orau o ddarparu ar gyfer cymunedau.

Sut allwn ni wneud Llywodraeth Leol yn fwy atebol a thryloyw? – Democratiaeth a Chraffu

39. Mae gan Awdurdodau Lleol rôl hanfodol o ran darparu gwasanaethau i'r cymunedau y maent yn eu gwasanaethu. Fodd bynnag, rydym am weld Awdurdodau Lleol sy'n fwy na rheolwyr ar gyfres o wasanaethau unigol; rydym hefyd eisiau iddynt arwain ar wella'r ystod lawn o wasanaethau fel bod gwasanaethau'n cydweithio i sicrhau llesiant ehangach eu cymunedau. Mae hyn yn gofyn am ddemocratiaeth leol iach a chadarn, lle mae cynghorwyr yn gweld eu hunain fel hyrwyddwyr pobl a chymunedau ac yn cael eu cydnabod felly, a lle maent yn gyfrifol am wneud penderfyniadau a dwyn ei gilydd i gyfrif yn effeithiol. Hefyd mae ganddynt rolau clir i'w chwarae o ran darparu a gwella gwasanaethau ar gyfer y trigolion y maent yn eu gwasanaethu ac yn eu cynrychioli.

40. Er mwyn sicrhau y gall Awdurdodau Lleol gefnogi'r nod hwn, rydym yn bwriadu cynnal adolygiad sylfaenol o gyfansoddiad ein Hawdurdodau er mwyn creu setliad cyfansoddiadol newydd ar gyfer Awdurdodau Lleol yn y dyfodol ar ôl eu diwygio. Bydd hyn yn manteisio ar y cyswllt rhwng Aelodau Etholedig a'u cymunedau, gan sicrhau bod penderfyniadau agored a thryloyw yn cael eu gwneud, gydag atebolrwydd wrth wraidd hyn. Rydym yn bwriadu archwilio trefniadau craffu a llywodraethu a rôl archwilio, arolygu a rheoleiddio fel rhan o'r adolygiad hwn.

41. Bydd trefniadau craffu a llywodraethu felly'n cael eu had-drefnu i sicrhau eu bod yn fwy agored, tryloyw ac atebol. Er enghraifft, rydym wedi gwneud newidiadau i'w gwneud yn ofynnol i bob swydd Awdurdod Lleol â chyflog o fwy na £100,000 gael eu hysbysebu'n gyhoeddus, i Gynghorau llawn wneud penderfyniadau ynghylch tâl swyddogion uwch, ac i dâl Prif Weithredwyr gael ei gyfeirio at y Panel Annibynnol ar Gydnabyddiaeth Ariannol. Rydym wedi gwella mynediad at fusnes Cynghorau ac wedi cynnig arian i helpu Awdurdodau i ddechrau darlledu byw o gyfarfodydd llawn prif Gynghorau a Phwyllgorau, ac rydym yn bwriadu ei gwneud yn orfodol i bob Awdurdod wneud hynny.

42. Hefyd rydym am sicrhau bod ein Haelodau a Etholir yn Lleol yn wirioneddol gynrychioliadol o'r cymunedau y maent yn eu gwasanaethu: mae adroddiad y Grŵp Arbenigwyr ar Amrywiaeth mewn Llywodraeth Leol⁵ yn dangos bod tipyn o ffordd i fynd o hyd cyn cyflawni hyn. Rydym wedi datblygu a byddwn yn rhoi Cynllun Gweithredu ar waith mewn ymateb i adroddiad y Grŵp Arbenigwyr, a byddwn yn gweithio'n agos gyda'r holl bleidiau gwleidyddol i gyflawni targedau sy'n flaenoriaeth, fel y targed i 40 y cant o leiaf o gynghorwyr fod yn fenywod. Sefydlwyd grŵp i lywio'r gwaith hwn hyd at yr etholiadau Llywodraeth Leol yn 2017.

⁵ <http://wales.gov.uk/topics/localgovernment/publications/expert-group-report/?lang=cy>

Mae'r grŵp yn cynnwys cynrychiolwyr o amryw sefydliadau, gan gynnwys Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru (CLILC), Un Llais Cymru a'r pleidiau gwleidyddol. Yn gefn i hyn bydd arbenigwr ar secondiad gyda Llywodraeth Cymru i fwrw ymlaen â'r Cynllun Gweithredu y cyflwynodd y Gweinidog Llywodraeth Leol a Busnes y Llywodraeth a rhwydwaith o eiriolwyr Aelodau Etholedig o bob un o'r Awdurdodau Lleol gerbron Cynulliad Cenedlaethol Cymru.

43. Gwnaeth y Comisiwn nifer o argymhellion sy'n ceisio lleihau'r cymhlethdod sy'n gysylltiedig ag archwilio, arolygu a rheoleiddio⁶, ac alinio craffu lleol a'r drefn archwilio ac arolygu gwasanaethau cyhoeddus fwyfwy. Bydd ein hadolygiad o archwilio ac arolygu yn cefnogi'r argymhellion hyn. Mae'r adolygiad hwn eisoes wedi cychwyn a bydd y canfyddiadau'n llywio'r ffordd y caiff y gyfundrefn archwilio ac arolygu ei datblygu. Yn y cyfamser, rydym yn cytuno gyda'r Comisiwn y dylai archwilwyr ac arolygwyr sy'n adrodd ar Awdurdodau Lleol wneud hynny'n uniongyrchol i'r pwyllgor craffu neu archwilio priodol, ac rydym yn disgwyl iddynt ddechrau gwneud hynny ar unwaith.

44. Rydym hefyd yn derbyn argymhellion y Comisiwn ynghylch atgyfnerthu statws a gwerth craffu, ac rydym yn cytuno bod angen i sefydliadau ystyried craffu fel buddsoddiad a all arwain at wasanaethau gwell ac arbedion effeithlonrwydd yn y dyfodol. Mae'n rhaglen bresennol o gymorth ar gyfer craffu eisoes wedi cael effaith ar statws ac effeithiolrwydd craffu gan Awdurdodau Lleol. Yn ystod y broses ddiweddar o osod cyllidebau Awdurdodau Lleol ar gyfer 2014-15, llwyddodd nifer o Awdurdodau i osod strategaethau ymgysylltu i lywio'r gwaith o graffu ar gynigion cyllidebol a wnaed mewn ymateb i'r gostyngiadau yn yr adnoddau sydd ar gael. Mae hyn wedi dangos gwerth ymgysylltu a chraffu pan fydd yn rhaid i Awdurdodau Lleol wneud penderfyniadau anodd, yn enwedig effaith y penderfyniadau hynny ar ddefnyddwyr gwasanaethau. Mae'r Gronfa Datblygu Gwaith Craffu hefyd yn cefnogi prosiect i ddatblygu egwyddorion craffu effeithiol ar wasanaethau sy'n cael eu darparu ar y cyd.

45. Rydym yn bwriadu parhau â'r rhaglen bresennol, ond rydym hefyd yn ymchwilio i sut gellid ymestyn ei chwmpas er mwyn rhoi cymorth ychwanegol yn benodol i gyflawni argymhellion y Comisiwn i'r perwyl hwn. Rydym yn disgwyl gweld sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus yng Nghymru yn buddsoddi yn yr un modd mewn swyddogaethau craffu, gan ddarparu hyfforddiant priodol i sicrhau bod craffu yn effeithiol, ac ymgysylltu â defnyddwyr gwasanaethau i sicrhau bod pawb yn deall gwerth craffu. Hefyd, o fod wedi rhoi dyletswydd ym Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2011 ar Awdurdodau Lleol i ymgysylltu'n effeithiol â defnyddwyr gwasanaethau wrth gyflawni eu swyddogaethau craffu, rydym yn annog cyrff cyhoeddus eraill i sicrhau y gall safbwyntiau defnyddwyr gwasanaethau gyfrannu at eu prosesau craffu.

Cwestiwn: Pa newidiadau penodol y dylid eu gwneud i gyfansoddiad presennol Awdurdodau Lleol i sicrhau eu bod yn agored ac yn dryloyw, a bod atebolrwydd yn eglur?

Cwestiwn: Sut dylai'r rhaglen cefnogi gwaith craffu gael ei llunio i gefnogi gwelliannau o ran effeithiolrwydd gwaith craffu?

Cwestiwn: Ym mha ffyrdd eraill y dylid cryfhau gwaith craffu er mwyn gwella gwasanaethau?

⁶ Mae'r cyrff allweddol yn cynnwys Swyddfa Archwilio Cymru, Arolygiaeth Gofal a Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru, ac Estyn

Craffu a Llywodraethu – Awdurdodau Tân ac Achub

46. Mae pwysigrwydd llywodraethu a chraffu o ran sicrhau gwelliant parhaus, hyd yn oed lle ceir perfformiad da, yr un mor berthnasol i Awdurdodau Tân ac Achub ag i wasanaethau cyhoeddus eraill. Argymhellodd adroddiad y Comisiwn y dylid ail-lunio cyfansoddiad Awdurdodau Tân ac Achub er mwyn dwyn Prif Swyddogion Tân i gyfrif a chryfhau'r gwaith llywodraethu a chraffu ar benderfyniadau gwasanaeth ac ariannol strategol. Byddai pob Prif Swyddog Tân yn cael cyfrifoldebau cyfreithiol dros gynllunio, rheoli a darparu Gwasanaeth Tân ac Achub effeithiol yn eu hardal berthnasol. Bydd yr argymhelliad hwn gan y Comisiwn yn gofyn am ddeddfwriaeth sylfaenol. Byddai'n cynigion isod i greu Awdurdodau mwy o faint a mwy cadarn drwy uno, waeth bynnag, yn gofyn i ni ystyried sut byddai'r newidiadau hyn yn effeithio ar gyfansoddiad Awdurdodau Tân ac Achub.

Cwestiwn: Beth yw'r ffordd orau o sicrhau llywodraethu a craffu ar benderfyniadau gwasanaeth ac ariannol strategol Awdurdodau Tân ac Achub?

Sut allwn ni roi llais cryfach i bobl yn y penderfyniadau sy'n effeithio arnynt? – Llywodraethu Cymunedol

47. Cydnabu'r Comisiwn fod yn rhaid defnyddio llais y dinesydd, naill ai'n uniongyrchol neu wedi'i gyfryngu drwy gynrychiolaeth effeithiol, fel grym ar gyfer gwella, ond roedd cydnabyddiaeth helaeth bod y prosesau a'r arferion ar gyfer gwneud hynny yn dameidiog, yn anghyson ac yn aml yn aneffeithiol. Rydym yn cytuno. Mae angen llais clir a phwerau ar bobl i helpu i lywio gwasanaethau lleol, ac rydym yn credu bod llywodraethu cymunedol cryfach hefyd yn hanfodol ar gyfer democratiaeth gref. Mae hyn yn gofyn am lais cryf a chllir sy'n cael effaith ar benderfyniadau Awdurdodau Lleol, ac yn sicrhau bod gwasanaethau'n cael eu llunio a'u darparu mewn ffordd sy'n adlewyrchu anghenion cymunedau yn eu cyfanrwydd, yn ogystal â defnyddwyr gwasanaethau unigol.

48. Mae Cynghorau Tref a Chymuned yn un elfen o lywodraethu cymunedol, ond mae argymhellion y Comisiwn hefyd yn cydnabod gwerth ffyrdd newydd o reoli cymdogaethau. Nid ydym yn credu bod y ffyrdd hyn yn anghydnaws. Fodd bynnag, rydym yn credu bod ffactorau pwysig y mae angen ymchwilio iddynt ymhellach, fel rôl benodol a gwerthfawr y cynghorydd ward mewn prif Awdurdodau, a Phwyllgorau Ardal Prif Awdurdodau. Mae hyn mewn cyd-destun lle mae cymunedau'n cael eu grymuso i gymryd eu camau eu hunain y tu allan i fodolau llywodraethu democrataidd traddodiadol, drwy grwpiau adfywio a gweithredu cymunedol, a thrwy ddefnyddio technoleg fodern.

49. Rydym yn cytuno â'r Comisiwn bod angen diwygio a gwella. Rydym yn cytuno bod rhai Cynghorau Tref a Chymuned yn rhy fach, ac nad oes ganddynt ddigon o gapasiti ac adnoddau. Fel cam cychwynnol, byddwn yn ystyried a fyddai unrhyw ardaloedd Prif Awdurdodau yng Nghymru yn elwa ar adolygiad o'u cymunedau ac yn trefnu i adolygiad gael ei gynnal gan y prif gyngor neu Gomisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru. Fodd bynnag, rydym yn credu bod yn rhaid ystyried rôl Cynghorau Tref a Chymuned yn nghyd-destun Prif Awdurdodau mwy a rôl Cynghorwyr ward yn yr Awdurdodau hynny. Nid ydym am ail-greu system dwy haen o Lywodraeth Leol yng Nghymru. Mae hefyd yn rhaid ystyried ein cynigion ym Mil Llesiant

Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) ar gyfer cynlluniau llesiant lleol, a'r amryw ffyrdd eraill y mae cymunedau yn dod ynghyd i roi llais effeithiol i'w hanghenion a'u pryderon. Felly, byddwn yn cyhoeddi papur pellach yn yr hydref eleni er mwyn ymgynghori â rhanddeiliaid a chymunedau ar opsiynau ar gyfer cryfhau llywodraethu cymunedol fel ei fod yn effeithiol ac yn addas ar gyfer yr unfed ganrif ar hugain.

Cwestiwn: Pa awgrymiadau sydd gennych i sicrhau bod gan gymunedau lais effeithiol ym mhenderfyniadau'r Awdurdodau newydd?

Cwestiwn: Pa fath o brosesau ymgynghori, ymgysylltu ac adborth a ddylai fod rhwng yr Awdurdodau newydd a chymunedau?

Partneriaeth a Chydweithredu

50. Os ydym am fynd i'r afael â nifer o'r heriau rydym yn eu hwynebu nawr ac yn y dyfodol o ran darparu, bydd angen i Awdurdodau Lleol – waeth faint sy'n bodoli a beth yw eu maint – barhau i weithio gyda'i gilydd, gyda rhannau eraill o'r sector cyhoeddus a chyda phartneriaid eraill (gan gynnwys y Trydydd Sector). Bydd cydweithredu a gwaith partneriaeth yn parhau i fod yn hanfodol os yw'r cyhoedd am gael y gwasanaethau y gallant eu disgwyl o fewn rheswm. Er mai ar lefel leol iawn yw'r ffordd orau o ddarparu rhai gwasanaethau, mae ar eraill angen buddsoddiad neu arbenigedd na ellir eu cynnig ym mhob cymuned leol. Rydym yn credu o hyd yng ngwerth cydweithredu, ac yn egwyddor gwaith partneriaeth gan gyrff cyhoeddus lle ceir manteision o wneud hynny. Mae gan Awdurdodau Lleol rôl hanfodol fel canolbwynt cydweithredu democrataidd lleol ar draws gwasanaethau cyhoeddus.

51. Cydnabu'r Comisiwn bwysigrwydd cydweithredu oherwydd mai prin y mae heriau darparu yn gyfyngedig i ffiniau sefydliadol neu ddaearyddol. Fodd bynnag, roedd hefyd o'r farn nad oedd cydweithredu gwirfoddol wedi newid pethau'n ddigon cyflym, a'i fod mewn rhai achosion wedi gwneud pethau'n fwy cymhleth drwy greu set bellach o brosesau i'w dilyn a chysylltiadau i'w rheoli, a gallai'r rheini dynnu sylw oddi ar ddarparu.

52. Mae Llywodraeth Cymru wedi annog ac wedi buddsoddi mewn cydweithredu lleol, ond nid yw erioed wedi ystyried cydweithredu yn bwyrpas ynddo'i hun. Rydym yn credu bod angen mwy o ymrwymiad o ran symud mentrau cydweithredu yn eu blaen, a bod angen gwneud hynny'n gynt. Mae enghreifftiau da wedi bod o weithgarwch cydweithredu i sicrhau manteision (yn ariannol ac o ran gwella darpariaeth), ond nid ydym yn credu bod partneriaid wedi achub ar bob cyfle posibl. Rôl Llywodraeth yw pennu'r canlyniadau strategol, ond yna i bartneriaethau gyflawni'r canlyniadau hynny.

53. Yn 2011, cytunodd Awdurdodau Lleol a Llywodraeth Cymru ar raglen o weithgarwch a phrosiectau cydweithredol i wella gwasanaethau.⁷ Rydym yn cytuno ei bod wedi cymryd yn rhy hir i ad-drefnu rhai o'r gwasanaethau, a bod trafod ac ystyried gormodol, yn hytrach na gweithredu, wedi amharu ar hyn. Yn yr adroddiad terfynol ar weithredu'r rhaglen,

⁷ Compact ar gyfer Newid rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth Leol yng Nghymru, Rhagfyr 2011 <http://wales.gov.uk/topics/improvingservices/publicationevents/publications/compact/?lang=cy>

a gyhoeddwyd ym mis Hydref 2013, amlinellwyd y cynigion hynny ar gyfer darparu gwasanaethau rhanbarthol y bernir eu bod yn werth eu dilyn, wedi i'r prosiectau ddatblygu achosion busnes. Rydym yn cytuno â'r Comisiwn y dylai'r cynigion cydweithredu sy'n weddill fod yn rhan o'r un trefniadau llywodraeth â'r brif raglen ar gyfer uno Llywodraeth Leol, wedi iddynt gael eu gosod. Rydym hefyd yn comisiynu gwerthusiad o ffrydiau cyllid i gefnogi gwaith cydweithredol, a fydd yn cyflwyno adroddiad ddiwedd 2015 ac yn cyflwyno tystiolaeth ar ganlyniadau i wasanaethau cyhoeddus a defnyddwyr gwasanaethau, ac unrhyw effaith ar y cyhoedd yn ehangach.

54. Partneriaethau yw Byrddau Gwasanaethau Lleol lle mae arweinwyr sefydliadau cyhoeddus a Thrydydd sector lleol yn dod ynghyd i gymryd camau ar y cyd i sicrhau bod gwasanaethau cyhoeddus yn effeithiol, a'u bod yn canolbwyntio ar anghenion pobl a chymunedau. Rydym yn credu'n gryf bod gan Fyrddau Gwasanaethau Lleol, ac y bydd ganddynt, rôl hanfodol o ran dod â sefydliadau gwasanaethau cyhoeddus lleol ynghyd. Ond rydym yn cydnabod bod lle i wella ymhellach, fel y mae'r Comisiwn yn ei nodi. Dyna pam y bydd darpariaethau ar gyfer diwygio Byrddau Gwasanaethau Lleol yn rhan allweddol o'n Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru). Bydd y Bil yn rhoi argymhellion allweddol y Comisiwn ar waith drwy:

- wneud Byrddau Gwasanaethau Lleol yn statudol, gydag uwch-gynrychiolwyr o bob sefydliad a threfniadau llywodraethu cyson a mwy effeithiol;
- ei gwneud yn ofynnol i Fyrddau Gwasanaethau Lleol baratoi cynlluniau llesiant lleol i nodi blaenoriaethau lleol lle mae angen gweithredu aml-asiantaeth, ar sail dadansoddiad o anghenion ac ymgysylltu â phobl a chymunedau'r ardal;
- ei gwneud yn ofynnol i amlinellu'r camau y mae'n rhaid eu cymryd i gyflawni'r blaenoriaethau, gan bwy a phryd;
- gosod cynllunio llesiant lleol yng nghyd-destun ehangach o dargedau a dangosyddion llesiant cenedlaethol sy'n cael eu pennu gan y Bil, gan sicrhau bod cynlluniau llesiant lleol yn rhoi ar waith yr egwyddorion datblygu cynaliadwy o feddwl hirdymor, integreiddio, cydweithredu, atal problemau ac ymgysylltu â dinasyddion;
- sicrhau bod Byrddau Gwasanaethau Lleol yn cael eu dwyn i gyfrif a bod pwyllgor craffu democrataidd Llywodraeth Leol penodedig yn monitro effeithiolrwydd eu cynlluniau llesiant a'u trefniadau llywodraethu.

Trefniadau Partneriaethau Cenedlaethol

55. Rydym yn cytuno bod angen adolygu a diwygio Cyngor Partneriaeth Cymru a Grŵp Arwain y Gwasanaeth Cyhoeddus i adlewyrchu'r model gwasanaethau cyhoeddus newydd⁸. Rydym hefyd yn cytuno y dylai Cyngor Partneriaeth Cymru fod yn berchen ar y rhaglen waith sy'n ofynnol i roi ar waith y diwygiadau rydym yn eu hamlinellu yn y papur hwn. Ein bwriad yw bod Cyngor Partneriaeth Cymru yn cynnig arweinyddiaeth ac atebolrwydd gwleidyddol ar nifer o elfennau'r agenda diwygio gwasanaethau cyhoeddus newydd, gan gynnwys uno Awdurdodau Lleol. Rydym yn rhag-weld y bydd nifer o is-grwpiau a grwpiau cynghori yn cefnogi hyn, gyda'r bwriad o ganolbwyntio ar agweddau technegol penodol ar y broses uno. Bydd manylion y ffrydiau gwaith hyn yn cael eu datblygu mewn ymgynghoriad â Chyngor Partneriaeth Cymru. Rydym yn credu bod cylch gwaith presennol Cyngor Partneriaeth Cymru, fel y'i nodir yn Neddff Llywodraeth Cymru 2006, yn ddigon eang ar gyfer y diben newydd rydym yn ei ragweld.

Cwestiwn: Sut y gallwn ymgysylltu orau gyda Llywodraeth Leol i ddatblygu rhaglen o ddiwygio Llywodraeth Leol?

Sut allwn ni sicrhau bod perfformiad Llywodraeth Leol yn gwella ac yn parhau i wella?

56. Un o nodau craidd gwaith y Comisiwn oedd dod o hyd i ffyrdd o wella perfformiad gwasanaethau cyhoeddus. Mae'r Comisiwn wedi cyflwyno tystiolaeth gref ynghylch sut mae trefniadau rheoli perfformiad cymhleth wedi tynnu sylw gwasanaethau o'r diben canolog o helpu pobl Cymru i fwynhau bywydau gwell.

57. Mae trefniadau adrodd ar berfformiad yn aml wedi tyfu mewn ffordd anghyson ac rydym yn cytuno bod angen gweithio mewn ffordd fwy penodol. Fodd bynnag, nid yw hyd yn oed yr wybodaeth orau am berfformiad yn gwella perfformiad ar ei phen ei hun. Mae hyn yn digwydd dim ond pan fydd yr wybodaeth gywir yn cael ei defnyddio'n effeithiol – i bwysu a mesur bod lle i wella, dylanwadu ar benderfyniadau, llunio atebion, monitro cynnydd a mesur effaith. Mae hyn yn dibynnu ar fwy na'r wybodaeth iawn a'r sgiliau dadansoddol i'w dehongli a'i herio, ond hefyd ar roi rheoli a perfformiad a gwybodaeth am berfformiad yng nghyd-destun diben, blaenoriaethau a chyfeiriad strategol clir.

58. Mae Rhaglen Lywodraethu Llywodraeth Cymru yn parhau i fod yn rhan ganolog o'n gwaith strategol ar gyfer gwella perfformiad a darparu. Mae'n ymrwymiad gwirioneddol i ddarparu, ac yn ffordd wahanol o fesur llwyddiant o'i gymharu â'r dull oedd yn rhoi gormod o bwyslais ar

⁸ Mae Cyngor Partneriaeth Cymru yn hybu gwaith ar y cyd a chydweithredu rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth Leol. Y Gweinidog Llywodraeth Leol a Busnes y Llywodraeth sy'n ei gadeirio a'i gyfrifoldebau allweddol yw::

- annog deialog rhwng Gweinidogion Cymru a Llywodraeth Leol ar faterion sy'n effeithio ar Lywodraeth Leol yng Nghymru
- cynnig atebolrwydd gwleidyddol casgliadol ar gyfer cymryd camau i wella effeithiolrwydd ac effeithlonrwydd gwasanaethau cyhoeddus..

Mae Grŵp Arwain y Gwasanaeth Cyhoeddus yn cynnig arweinyddiaeth genedlaethol ar gydweithredu. Mae hefyd yn cael ei gadeirio gan y Gweinidog Llywodraeth Leol a Busnes y Llywodraeth, ac mae'n cynnwys uwch arweinwyr ar draws gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru.

yr arian sy'n cael ei wario, neu nifer y polisiâu sy'n cael eu rhoi ar waith, yn hytrach na'r effaith y mae'r Llywodraeth yn ei chael ar fywydau pobl mewn gwirionedd. Cydnabu'r Comisiwn pa mor bwysig yw bod y Llywodraeth yn pennu ei chanlyniadau strategol a sut dylid asesu cynnydd. Fodd bynnag, canfu fod y fframweithiau mesur presennol yn gymhleth, a bod angen ymdrech sylweddol i asesu cynnydd o'r wybodaeth am berfformiad sy'n deillio ohonynt.

59. Rydym yn credu y bydd Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) yn cynnig fframwaith ar gyfer diben eglur yn y tymor hwy, ac felly dyma fydd y cam cyntaf tuag at sicrhau gwelliannau. Bydd y Bil yn pennu set lai o dargedau llesiant cenedlaethol, a phroses er mwyn i sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus ddangos sut maent wedi ceisio cyflawni'r nodau hynny.

60. Byddai'r drefn fwy effeithiol o reoli perfformiad y mae'r Comisiwn yn galw amdani ar draws y sector cyhoeddus cyfan yn newid uchelgeisiol i'r system gyfan. Mae cymryd y cyfle a gyflwynir gan y Bil hwn yn fan cychwyn ar gyfer diwygio, ac rydym yn bwriadu gwneud mwy o gynnydd cynnar drwy lunio egwyddorion a safonau rheoli perfformiad i'w cymhwyso ar draws y sector cyhoeddus yng Nghymru.

61. Yn y cyfamser, rydym am weld Awdurdodau Lleol yn cymryd cyfrifoldeb llawn am berfformiad eu gwasanaethau, hybu llesiant drwy gamau ataliol yn ogystal â champau adweithiol, a gwelliant corfforaethol, gyda phwyllgorau craffu yn cynnig her effeithiol i'r ffordd y mae eu Hawdurdod yn perfformio. Dylai'r cyfrifoldeb fod ar Awdurdodau i fynd ati i nodi ac ymateb i faterion perfformiad neu lywodraethu wrth iddynt godi cyn i archwilwyr neu arolygwyr dynnu sylw atynt. Rydym yn gwybod bod hyn yn digwydd mewn rhai o feysydd gwasanaeth rhai Awdurdodau, ond nid yw'n beth cyffredin o bell ffordd. Yn rhy aml, ymddengys mai'r unig bryd y bydd ymateb effeithiol i fater gwasanaeth neu lywodraethu yw wedi i arolygiaethau neu Swyddfa Archwilio Cymru dynnu sylw ato. Rydym yn bwriadu adolygu Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009 i weld a oes modd ei newid er mwyn helpu i wella gwasanaethau yn fwy effeithiol, a sicrhau bod perthynas fwy eglur rhwng hunan-asesu ac arolygu allanol.

62. Rydym hefyd am weld Awdurdodau Lleol yn darparu gwybodaeth mewn ffordd hygyrch a thryloyw i'w cymunedau fel y gall y cymunedau hynny wybod sut mae eu gwasanaethau'n cael eu rheoli, a'u bod yn ymgysylltu â hynny. Mae hyn yn gofyn am ymrwymiad gan arweinwyr ac uwch swyddogion i fod yn agored, ond mae hefyd yn gofyn am swyddogaeth strategol gref a medrus ym mhob Awdurdod. Bydd hyn yn gofyn am fuddsoddiad priodol yn y capasiti a'r adnoddau arwain a dadansoddi y mae eu hangen i ddehongli tystiolaeth, nodi'r tueddiadau tymor hwy mewn llesiant y dylai Awdurdodau fod yn ceisio mynd i'r afael â hwy a chreu ffyrdd o ymdrin â nhw. Rydym yn cydnabod y gallai fod yn anodd i Awdurdodau llai gefnogi a chadw'r capasiti a'r adnoddau angenrheidiol, ond dylai fod yn haws i Awdurdodau mwy ac Awdurdodau sy'n cael eu huno wneud hynny. Bydd hyn hefyd yn cefnogi craffu lleol mwy effeithiol gan Aelodau Etholedig.

63. Bydd dangosyddion canlyniadau a mesurau perfformiad yn parhau i fod yn rhan bwysig o reoli a gwella perfformiad Llywodraeth Leol. Fodd bynnag, rydym yn bwriadu pennu canlyniadau clir a chyffredin, sy'n canolbwyntio'n fwy effeithiol ar welliannau tymor hwy o ran llesiant pobl. Rydym hefyd yn bwriadu gwneud mesur perfformiad lefel gwasanaeth yn llai cymhleth. Rydym hefyd am i Awdurdodau Lleol wneud defnydd gwell o wybodaeth ansoddol am sut mae

gwasanaethau'n perfformio, a allai olygu defnyddio grwpiau ffocws er enghraifft, neu ystyried yr hyn mae natur cwynion yn ei ddweud am y ffordd y mae pobl yn meddwl am wasanaeth penodol, yn ogystal â'r hyn y mae mesurau perfformiad yn ei ddweud ynghylch a yw targedau lefelau gwasanaeth yn cael eu cyrraedd.

64. Ar hyn o bryd mae Llywodraeth Cymru yn gwneud buddsoddiad sylweddol i gefnogi gwelliant Awdurdodau Lleol drwy amryw ymyriadau a mentrau. Rydym yn bwriadu adolygu'r ffordd rydym yn defnyddio cyllid o'r fath i weld sut y gallem fynd ati'n fwy effeithiol i gefnogi Awdurdodau i ganolbwyntio ar les hirdymor ac atal problemau, yn ogystal ag ar wella gwasanaethau a llywodraethu da

Cwestiwn: Sut allwn ni helpu ac annog Awdurdodau Lleol i fod yn fwy rhagweithiol o ran nodi ac ymateb i faterion darparu neu lywodraethu?

Cwestiwn: Beth ddylai'r egwyddorion a'r safonau fod ar gyfer rheoli perfformiad ac adrodd ar berfformiad ar draws Awdurdodau Lleol, a'r sector cyhoeddus ehangach?

Cwestiwn: Ym mha ffyrdd y gallem fynd ati'n fwy effeithiol i ddefnyddio'r arian rydym yn ei fuddsoddi i gefnogi gwelliant Awdurdodau Lleol?

Diwygio Llywodraeth Leol – Uno Awdurdodau Lleol

65. Rydym wedi dechrau amlinellu gweledigaeth uchod ar gyfer dyfodol Llywodraeth Leol, ar sail democratiaeth iach a chraffu a llywodraethu trylwyr, a chydweithredu a phartneriaeth barhaus lle bo'n briodol. Fodd bynnag, ni allwn anwybyddu heriau sylfaenol cynaliadwyedd, maint a gallu y mae'n Hawdurdodau Lleol yn eu hwynebu, ac nid ydym yn creu ei bod yn ymarferol parhau â 22 Awdurdod. Rydym felly'n derbyn argymhellion y Comisiwn i leihau nifer yr Awdurdodau drwy uno, ac mae gweddill y papur hwn yn rhoi mwy o fanylder ynghylch sut rydym yn bwriadu cychwyn y broses o wneud hynny.

Pa achos sydd dros leihau nifer yr Awdurdodau Lleol?

66. Mae'r Comisiwn wedi amlinellu achos cryf dros leihau nifer yr Awdurdodau Lleol. Nid oedd yn rhaid iddynt wneud hyn yn ôl y cylch gwaith, ac ni chychwynnodd y Comisiwn gydag unrhyw ragdybiaethau ynghylch sut dylid strwythuro Llywodraeth Leol. Mae'n amlwg ei fod wedi dod i'r casgliad hwn ar sail y dystiolaeth a gasglwyd yn ystod ei waith.

67. Wrth ystyried maint a gallu sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus, cydnabu'r Comisiwn nad yw sefydliadau bach o reidrwydd yn darparu gwasanaethau gwael. Fodd bynnag, canfu rai meysydd lle mae diffyg maint yn peri risg o safbwynt llywodraethu a darparu. Canfu hefyd fod y risgiau hyn yn codi'n amlach mewn Awdurdodau Lleol yn hytrach na darparwyr gwasanaeth cyhoeddus oherwydd ystod eu gwaith. Roedd y Comisiwn yn glir iawn na fydd newidiadau strwythurol yn unig yn arwain at y gwasanaethau cyhoeddus rydym am eu gweld, ond maent yn rhan angenrheidiol o'r newid sydd angen digwydd.

68. Mae'r Comisiwn wedi tynnu sylw at ddiffyg cydnerthedd mewn sefydliadau llai, sy'n ei gwneud yn anoddach i reoli risg mewnol ac allanol yn effeithiol ac addasu i amgylchedd sy'n newid. Efallai bod gan sefydliadau llai o faint lai o arbenigedd ar draws eu maes gwaith oherwydd diffyg galw neu adnodd ar gyfer arbenigwyr ym mhob maes. Mae diffyg capasiti hefyd yn fwy heriol mewn sefydliadau llai, a all gael trafferth hefyd o ran rheoli'r heriau strategol a gweithredol y maent yn eu hwynebu. Pwysleisiodd y Comisiwn bwysigrwydd arweinyddiaeth, ond gwelodd ei bod yn anoddach i sefydliadau llai recriwtio a chadw arweinwyr o safon uchel.

69. Cydnabu'r Comisiwn fod arbedion maint i'w cael mewn Llywodraeth Leol, a bod gorbenion corfforaethol a'r costau fesul uned ar gyfer darparu gwasanaethau penodol o reidrwydd yn uwch mewn Awdurdodau Lleol bach. Mae hyn yn golygu y gall Awdurdodau mwy ddarparu gwasanaethau rheng flaen yn fwy effeithlon oherwydd bod y costau hyn yn is. Yng nghydestun presennol y pwysau digynsail ar gyllidebau gwasanaethau, dadl y Comisiwn oedd ei bod yn hanfodol sicrhau unrhyw arbedion posibl o ran gorbenion a chostau fesul uned.

70. Ystyriodd y Comisiwn pa mor dda y mae Awdurdodau Lleol yn debygol o ymdrin â heriau yn y dyfodol, yn ogystal â heriau presennol. Ni fydd newidiadau demograffig yn y 20-25 mlynedd nesaf yn gyfartal ledled Cymru; canfu'r Comisiwn fod dirywiad yn fwy tebygol ym mhoblogaeth Awdurdodau llai a bod oedran eu trigolion yn gymharol uwch. Bydd Awdurdodau llai yn gweld cynnydd mwy yn y galw am wasanaethau a llai o adnoddau i gefnogi'r cynnydd hwn mewn galw.

71. O ganlyniad i'r pwysau cyllid, arweinyddiaeth ac arbenigedd y mae Awdurdodau'n eu hwynebu, canfu'r Comisiwn ei bod yn anoddach iddynt ymateb yn hyblyg i bwysau sy'n codi, ac yn anoddach iddynt allu arloesi. O ganlyniad, awgrymodd y Comisiwn fod sefydliadau llai yn dueddol o ganolbwyntio ar ddarparu gwasanaethau dyddiol mewn ffyrdd arferol, sy'n golygu ei bod yn anoddach gwella gwasanaethau. Wrth i'r pwysau gynyddu fwyfwy yn sgil galw cynyddol a llai o adnoddau, bydd mwy o angen i arloesi a bod yn hyblyg. Mae'r Comisiwn yn credu y bydd yn anodd iawn i Awdurdodau llai ddiwallu'r angen hwn.

72. Canfu'r Comisiwn hefyd fod y risgiau y mae sefydliadau llai yn eu hwynebu yn achosi risgiau i'r system gyfan. Mae nifer fawr o sefydliadau llai yn arwain at fwy o gystadleuaeth am yr arweinwyr, y rheolwyr a'r gweithwyr proffesiynol gorau. O ganlyniad, canfu'r Comisiwn fod talent yng Nghymru yn mynd ar wasgar yn ormodol. Mae'n rhaid i sefydliadau sy'n gweithio ar raddfa fwy, fel y GIG a'r heddlu, weithio gyda gormod o bartneriaid Llywodraeth Leol, sy'n gwneud gwaith partneriaeth yn fwy o her. Er mwyn lleihau risgiau maint, mae Awdurdodau Lleol wedi cydweithredu i sicrhau'r capasiti a'r arbenigedd angenrheidiol, ond mae angen capasiti rheoli sylweddol os yw cydweithredu o'r fath am fod yn llwyddiannus, ac efallai nad yw Awdurdodau llai yn meddu ar hyn.

73. Nododd y Comisiwn yn glir nad yw cynnal y sefyllfa sydd ohoni yn opsiwn ymarferol ar gyfer darparu gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru yn y dyfodol. Ystyriodd y Comisiwn opsiynau ar gyfer diwygio strwythurol, gan gynnwys cydweithredu mwy estynedig a pharhaol, dychwelyd i strwythur dwy haen ac uno. Canfu'r Comisiwn fod cydweithredu gwirfoddol wedi symud yn ei flaen yn araf yng Nghymru, ac awgrymodd nad yw wedi sicrhau'r manteision y gobeithiwyd amdanynt. Canfu y byddai strwythur dwy haen yn gwneud y sefyllfa'n fwy cymhleth, ac yn

costio mwy, ac y byddai arweinyddiaeth yn mynd ar wasgar fwy fyth. Felly nid argymhellodd y Comisiwn y naill na'r llall o'r opsiynau hyn. Argymhellodd uno Awdurdodau Lleol, ar y sail y byddai democratiaeth leol yn cael ei chynnal, ac y byddai'r sefyllfa'n fwy cydnerth, gyda'r lleiaf o effaith bosibl ar ddarparu gwasanaethau rheng flaen yn ystod y cyfnod pontio.

74. Wrth wneud argymhellion penodol ar gyfer uno, dadl y Comisiwn oedd bod yn rhaid i Awdurdodau Lleol fod yn ddigon mawr i osgoi'r risgiau o fod yn rhy fach, ond peidio â bod mor fawr fel eu bod yn anhylaw, yn anghynrychioliadol neu'n rhy bell o'u cymunedau i gael perthynas effeithiol â nhw. Ystyriodd y Comisiwn sawl maen prawf a allai effeithio ar allu Llywodraeth Leol i ymateb i anghenion dinasyddion a chymunedau. Roedd y rhain yn cynnwys treftadaeth a diwylliant cyffredin, yn enwedig iaith; lefelau amddifadedd; dwysedd poblogaeth; lefelau'r dreth gyngor; a phatrymau cymudo a thwf economaidd.

75. Hefyd ceisiodd y Comisiwn wella cydlyniant a chydffinioldeb rhwng Awdurdodau Lleol a darparwyr gwasanaethau mawr eraill. Argymhellodd y Comisiwn y dylid uno o fewn ffiniau sefydliadau mwy, fel Byrddau Iechyd Lleol a heddluoedd, i leihau nifer yr Awdurdodau Lleol y mae'n rhaid i'r sefydliadau hynny weithio â nhw. Roedd y Comisiwn o'r farn bod hyn yn arbennig o bwysig o ran helpu i integreiddio iechyd a gofal cymdeithasol. Mae'r Comisiwn hefyd yn dadlau mai annoeth fyddai uno ardaloedd sy'n gymwys am gyllid cydgyfeirio'r UE gyda rhai sy'n anghymwys, oherwydd y gallai hynny olygu y byddai'r rheini sy'n gymwys ar hyn o bryd golli eu hawl am gyllid yn y dyfodol.

76. Roedd y Comisiwn yn glir iawn yn argymhell uno yn hytrach nag ail-lunio unrhyw ffiniau. Bydd yn gynt ac yn haws cynllunio a bwrw ymlaen ag uno, a sicrhau manteision, heb yr amharu a'r gost llawer mwy sylweddol a fyddai'n dod yn sgil ail-lunio ffiniau.

77. Cydnabu'r Comisiwn gryfder hunaniaeth leol, ond nid yw creu unedau gweinyddol newydd yn gofyn am ymdeimlad newydd o deyrngarwch neu gymuned, nac yn dinistrio unrhyw hen rai. Cafodd y Comisiwn lawer o dystiolaeth yn dadlau "nad yw pobl yn poeni pwy sy'n darparu gwasanaeth cyn belled â'i fod yn wasanaeth da" a daeth y Comisiwn i'r casgliad bod angen newid strwythurol er mwyn sicrhau bod gwasanaethau'n bodloni anghenion pobl a chymunedau nawr ac yn y dyfodol.

78. Rydym yn derbyn asesiad y Comisiwn a'i argymhelliad y dylid lleihau nifer yr Awdurdodau Lleol drwy raglen uno. Fel y nodwyd uchod, rydym am greu Awdurdodau sy'n addas i fynd i'r afael â heriau'r unfed ganrif ar hugain. Yn arbennig, rydym eisiau iddynt reoli gwasanaethau rhagorol sy'n perfformio i safon uchel, ac yn ddigon cadarn i ymdopi â chynnydd mewn galw. Rydym eisiau iddynt fod â chysylltiad gwell â'n cymunedau a'u cynrychioli'n well. Rydym hefyd eisiau iddynt allu cefnogi Aelodau Etholedig yn well.

79. Yn ogystal, mae angen bod modd iddynt addasu i heriau newydd drwy arloesi, gan fanteisio'n llawn ar y cyfleoedd a ddaw drwy dechnoleg a chyfathrebu digidol, a chael a chadw'r sgiliau a'r wybodaeth arbenigol angenrheidiol. Mae'r holl briodoleddau hyn yn hanfodol mewn byd cynyddol gymhleth a chyflym.

80. Fodd bynnag, ceir tystiolaeth gref bod rhai Awdurdodau yn rhy fach i fynd i'r afael â'r heriau hyn. Rydym yn cydnabod bod gwahanol safbwyntiau ynghylch sut dylid ailstrwythuro Llywodraeth Leol i'w gwneud yn fwy cadarn er mwyn wynebu heriau'r dyfodol, ond rydym yn credu bod cytundeb helaeth (er nad yw'n unfrydol) bod yn rhaid i rywbeth newid: nid yw'r sefyllfa sydd ohoni yn opsiwn, ac mae'n rhaid lleihau nifer yr Awdurdodau. Mae rhan nesaf y papur yn canolbwyntio ar sut rydym yn bwriadu cyflawni hyn.

Ffurf Llywodraeth Leol yn y dyfodol

81. Mae lleihau nifer yr Awdurdodau drwy broses uno yn osgoi llawer o'r cymhlethdodau a'r heriau a fyddai'n gysylltiedig ag ail-lunio ffiniau, ond serch hynny mae'n dasg sylweddol. Nid ydym yn credu bod digon o amser i ddatblygu, cynllunio a deddfu ar gyfer rhaglen lawn o uno cyn etholiadau nesaf y Cynulliad Cenedlaethol ym mis Mai 2016.

82. Felly ni fydd Bil i uno Awdurdodau yn cael ei gyflwyno i'r Cynulliad Cenedlaethol yn ystod tymor y Cynulliad hwn, a ddaw i ben ym mis Ebrill 2016. Fodd bynnag, yn yr hydref 2015 rydym yn bwriadu cyhoeddi Bil drafft ar gyfer ymgynghoriad a fydd yn amlinellu'n bwriad i uno Awdurdodau. Ochr yn ochr â'r Bil drafft hwn bydd Aseiad Effaith Rheoleiddiol drafft manwl yn gosod y sail resymegol dros yr opsiynau rydym yn eu ffafrio ar gyfer uno, yn ogystal ag asesiadau effaith ar Gydraddoldeb, y Gymraeg, Anghenion Cefn Gwlad a Hawliau'r Plentyn fel sy'n briodol. Bydd hyn yn rhoi'r cyfle i'r cyhoedd, Awdurdodau ac eraill wneud sylw ar ein cynigion, wedi'u hysbysu gan asesiad llawn o'r costau a'r manteision tebygol. Bydd Llywodraeth Cymru o fis Mai 2016 ymlaen yna'n gallu gwneud penderfyniadau cynnar ynghylch sut mae am fwrw ymlaen, gyda'r fantais o gynnig deddfwriaethol datblygedig, a dealltwriaeth lawn o safbwyntiau rhanddeiliaid.

83. Fel y nodir uchod, rydym yn bwriadu cyhoeddi'r Bil drafft hwn ar gyfer ymgynghoriad yn Hydref 2015. Fodd bynnag, rydym eisiau bod yn eglur nawr ynghylch bwriad Llywodraeth Cymru fel ag y mae ar hyn o bryd ynghylch ffurf Llywodraeth Leol yng Nghymru yn y dyfodol.

84. Fel yr ydym wedi dweud, cynhaliodd y Comisiwn broses gynhwysfawr o ymchwil a chasglu tystiolaeth ynglŷn â strwythurau darparu gwasanaethau cyhoeddus. Roedd y gwaith yn cynnwys ystyried yr ystod eang o ymatebion a gafwyd i'r galwadau am dystiolaeth gan ddarparwyr a defnyddwyr gwasanaethau cyhoeddus. O ganlyniad i hyn, ac ar sail gwerthuso'r dystiolaeth, nododd bedwar opsiwn posibl ar gyfer uno Awdurdodau, a fyddai'n golygu bod 10 i 12 o ardaloedd Awdurdodau Lleol. Ei ddadl oedd mai lleihau nifer yr Awdurdodau i 12 ar y mwyaf oedd yr isafswm o uniadau yr oedd eu hangen i fynd i'r afael yn systematig â phroblemau maint. Rydym yn cytuno ag asesiad a barn y Comisiwn ynglŷn â'r terfyn uchaf ar gyfer nifer yr ardaloedd Awdurdodau Lleol. O blith y pedwar opsiwn a gyflwynwyd, rydym o'r farn mai opsiwn cyntaf y Comisiwn, a fyddai'n arwain at 12 Awdurdod Lleol, sy'n rhoi'r patrwm cyffredinol mwyaf cydlynus. Mae'n taro cydbwysedd rhwng meithrin gallu sefydliadol a sicrhau ymatebolrwydd democrataidd lleol, o ran cryfhau'r cysylltiad rhwng yr Awdurdodau a'u cymunedau a sicrhau eu bod yn eu cynrychioli'n well.

Y Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus: Opsiw'n Uno 1

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

85. Rydym yn nodi dadl bwerus y Comisiwn, wrth iddo amlinellu'r hyn oedd orau ganddo o safbwynt yr opsiynau, bod angen i ffiniau'r Awdurdodau Lleol a gaiff eu huno gefnogi'r gwaith o ddarparu gwasanaethau mewn modd integredig, a hynny drwy sicrhau bod y ffiniau'n cyd-fynd â ffiniau byrddau iechyd a heddluoedd. Yn ein barn ni, mae'r ddadl hon yn un mor gryf fel y byddai angen cyflwyno achos eithriadol dros ymwrthod â'r egwyddor hon. At hynny, mae synnwyr yn nadl y Comisiwn y dylid seilio'r diwygiadau ar uno er mwyn osgoi'r ansefydlogrwydd a fyddai'n cael ei achosi wrth hollti'r Awdurdodau sy'n bodoli'n barod. Mae'r ddadl hon yn un gadarn ac rydym yn glir na ddylid hollti'r Awdurdodau sy'n bodoli'n barod, ond y dylid eu defnyddio'n hytrach fel 'blociau adeiladu' i greu'r Awdurdodau cryfach a mwy cydnerth yr ydym yn awyddus i'w gweld. Cododd y Comisiwn hefyd fater y ffin ag ardal 'gydgyfeirio' Gorllewin Cymru a'r Cymoedd, lle mae cyllid yr UE a lwfansau cymorth gwladwriaethol yn berthnasol. Gallai'r mater olaf hwn fod yn ystyriaeth berthnasol er na ddylai, yn ein barn ni, fod yn drech nag achos strategol, hirdymor o blaid uno, yn enwedig pe bai'r Awdurdodau Lleol dan sylw yn fodlon derbyn y materion a'r risgiau posibl.

86. Ers i'r Comisiwn gyflwyno'i adroddiad, mae rhai Awdurdodau Lleol wedi awgrymu y byddai'n well ganddynt drefniadau uno gwahanol, er nad ydym wedi gweld unrhyw gynigion penodol wedi'u hategu gan dystiolaeth ac wedi'u cefnogi gan yr holl Awdurdodau Lleol cyfredol yr effeithid arnynt yn uniongyrchol ac yn anuniongyrchol. Wrth inni fynd ati i lunio'r ddeddfwriaeth y bydd ei hangen yn sail i raglen uno, byddwn yn barod o hyd i ystyried dewisiadau eraill posibl, ond byddai'n hanfodol bod unrhyw gynnig gwahanol yn cyd-fynd â'r egwyddorion allweddol a nodwyd uchod. Yn achos unrhyw gynnig gwahanol – yn enwedig un sy'n cyflwyno dadl eithriadol yn erbyn yr egwyddor o fod yn gyson ag ardaloedd y byrddau iechyd a'r heddluoedd – a'r cynnig hwnnw'n cael ei gefnogi gan yr holl Awdurdodau Lleol yr effeithid arnynt yn uniongyrchol ac yn anuniongyrchol, byddem yn disgwyl i'w hymrwymiad i'r cynnig olygu hefyd eu bod yn ymrwmo i uno'n wirfoddol ac yn gynnar.

87. Ar adeg briodol, bydd ymgynghoriad ffurfiol yn cael ei gynnal ar y cynigion yn y ddeddfwriaeth ddrafft fydd yn sefydlu'r Awdurdodau newydd yn dilyn y broses uno. Fodd bynnag, fel y mae'r Comisiwn a'r Awdurdodau Lleol eu hunain wedi dweud, gorau po gyntaf y ceir eglurder, a hynny er mwyn osgoi ansicrwydd hyd y bo modd, a sicrhau bod y newidiadau'n dwyn ffrwyth yn gynt. Ar sail yr achos strategol grymus o blaid gweithredu ar frys, rydym yn glir nad oes lle i oedi na bod yn blwyfol yn y broses hon. Byddwn felly'n bwrw ati rhag-blaen i ddatblygu'r rhaglen uno. Bydd hyn yn cynnwys caniatáu i Awdurdodau Lleol sy'n dymuno uno'n wirfoddol ar sail yr opsiwn a ffefrir, fel y'i disgrifiwyd yn y ddogfen hon – neu ar sail dewis arall sy'n mynd i'r afael â'r materion allweddol a nodir uchod – fynd ati i wneud hynny'n gyflymach. Bydd darpariaeth ar gyfer uno gwirfoddol cynnar yn cael ei chynnwys yn y ddeddfwriaeth y byddwn yn ei chyflwyno yn y Cynulliad yn gynnar y flwyddyn nesaf. Yr haf hwn, byddwn yn cyhoeddi 'prospectws' yn amlinellu sut y byddwn yn helpu'r Awdurdodau hynny sy'n dymuno uno'n wirfoddol, a'r hyn yr ydym yn ei ddisgwyl oddi wrthynt. Ceir rhagor o fanylion am uno gwirfoddol 91-98 isod.

88. Rydym yn cydnabod manteision ffiniau cyson ar draws sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus i gefnogi gwaith partneriaeth effeithiol er budd dinasyddion Cymru. Fel y mae'r Comisiwn yn ei argymhell, byddwn yn ystyried y ffin rhwng Awdurdodau Tân ac Achub De Cymru a Chanolbarth a Gorllewin Cymru, gan ystyried uno rhwng Awdurdodau Lleol.

Beth yw'r amserlen ar gyfer uno?

89. Byddwn yn amlinellu rhaglen fanwl a threfniadau llywodraethu ar gyfer y rhaglen uno maes o law, ond mae'r cerrig milltir allweddol yn debygol o gynnwys:

- Ym mis Ionawr 2015, byddwn yn cyflwyno Bil cyntaf gerbron y Cynulliad a fydd yn cynnig y pwerau angenrheidiol i ganiatáu a hwyluso gwaith paratoadol pwysig ar gyfer rhaglen uno, ond ni fydd yn cynnig cynigion uno penodol. Mae manylion cynnwys arfaethedig y Bil cyntaf i'w gweld isod.
- Byddai'r pwerau newydd arfaethedig, ymysg pethau eraill, yn galluogi Gweinidogion Cymru i'w gwneud yn ofynnol i Gomisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru ddechrau gwaith ar ystyried a gwneud argymhellion ar gyfer trefniadau etholiadol yr Awdurdodau arfaethedig newydd.

- Rhagwelir y byddai'r Bil cyntaf hwn yn cael Cydsyniad Brenhinol ym mis Tachwedd 2015, yn amodol ar ei basio yn y Cynulliad.
- Yn Hydref 2015, byddwn yn cyhoeddi ail Fil drafft ar gyfer ymgynghori. Maes o law, yr ail Fil hwn fydd yn sefydlu'r Awdurdodau newydd i'w creu drwy uno.
- Yn fuan ar ôl etholiadau'r Cynulliad ym mis Mai 2016, byddwn yn cyflwyno'r ail Fil hwn i'r Cynulliad, ac wedi iddo gael ei ystyried gan y Cynulliad rydym yn rhagweld y bydd yn cael Cydsyniad Brenhinol yn ystod Haf 2017.
- Ym mis Mai 2017, bydd etholiadau Llywodraeth Leol (wedi'u gohirio o fis Mai 2016) i'r Awdurdodau Lleol presennol yn cael eu cynnal (gweler isod). Bydd cynghorwyr sy'n cael eu hethol i Awdurdodau a fydd yn cael eu huno yn gwasanaethu am dymor o dair blynedd. Bydd cynghorwyr Awdurdodau sy'n parhau (h.y. y rheini nad ydynt yn uno) yn gwasanaethu am gyfnod o bum mlynedd.
- Byddai etholiadau i Gynghorau Tref a Chymuned yn cael eu cynnal ar yr un diwrnod ym mis Mai 2017.
- Ym mis Mai 2019, byddai etholiadau cyntaf yr Awdurdodau newydd i'w huno o dan ddarpariaethau'r ail Fil hwn yn cael eu cynnal, gyda'r cynghorwyr yn cael eu hethol am dymor o dair blynedd. Byddai'r Cynghorau sy'n weddill yn bodoli fel Awdurdodau cysgodol⁹ tan y Diwrnod Breinio ar 1 Ebrill 2020, pan fyddent yn cymryd yr holl swyddogaethau a'r hen Awdurdodau cyfansoddol yn cael eu diddymu.
- Ym mis Mai 2022, byddai etholiadau Llywodraeth Leol llawn yr holl Awdurdodau'n cael eu cynnal, gyda thymor arfaethedig o bum mlynedd.

90. Rydym yn credu bod hon yn amserlen uchelgeisiol ond yn ymarferol, ac mae'n cydbwysu'r angen i symud yn gyflym gyda'r angen i wneud pethau'n gywir. Ochr yn ochr â hyn, bydd y trefniadau llywodraethu y byddwn yn eu gosod ar gyfer uno yn goruchwyllo'r rhaglen waith gynhwysfawr sy'n angenrheidiol i ymdrin â'r ystod eang o gwestiynau ymarferol, logistaidd ac ariannol y bydd angen eu hateb. Byddwn yn gweithio mewn partneriaeth gyda Llywodraeth Leol a rhanddeiliaid eraill i gyflawni'r rhaglen waith hon, a byddwn yn ymgynghori'n agos â nhw ynghylch yr ystod o faterion y bydd angen penderfynu arnynt.

⁹ Byddai Awdurdodau cysgodol yn gyfrifol am faterion y mae'n rhaid penderfynu arnynt cyn bod Awdurdod newydd yn dod i fodolaeth yn ffurfiol, fel cytuno ar gyllideb a gosod treth gyngor am y flwyddyn gyntaf, penodi staff, datblygu cynlluniau darparu gwasanaethau, caffael a gwaredu asedau, a sefydlu pwyllgorau. Byddai is-ddeddfwriaeth yn pennu union gwmpas swyddogaethau Awdurdod cysgodol, gan ddefnyddio pwerau sy'n cael eu cynnwys yn y Bil i'w cyflwyno ar ddechrau'r Cynulliad nesaf.

Uno gwirfoddol

91. Rydym wedi gosod y prif gerrig milltir arfaethedig ar gyfer y brif raglen uno. Fodd bynnag, mae'r Comisiwn hefyd yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru gefnogi a chymell yr Awdurdodau hynny sy'n dymuno cychwyn proses uno wirfoddol. Rydym yn cytuno ac yn ymrwymedig i hwyluso uno gwirfoddol ym mha bynnag ffordd bosibl.

92. Yn gyntaf ac yn bwysig iawn, byddwn yn gwneud darpariaeth ddeddfwriaethol benodol yn y Bil cyntaf a fydd yn caniatáu i Awdurdodau parod ac ymrwymedig i symud ymlaen yn gyflym. Mae'n cynigion ar gyfer hyn wedi'u hamlinellu isod, ac rydym yn credu y bydd hyn yn caniatáu i'r Awdurdodau newydd hyn gael eu sefydlu erbyn mis Ebrill 2018. Dyma fyddai un amserlen bosibl ar gyfer Awdurdodau sy'n dymuno uno'n wirfoddol

- Byddai'r Bil cyntaf a gyflwynir i'r Cynulliad ym mis Ionawr 2015 yn cynnwys pŵer i Weinidogion Cymru uno Awdurdodau sy'n dymuno gwneud hynny'n wirfoddol.
- Mae'n rhaid i Awdurdodau sy'n dymuno'n wirfoddol fynegi diddordeb yn fanwl erbyn mis Tachwedd 2014 a gwneud achos llawn dros uno erbyn mis Mehefin 2015, i'w ystyried gan Weinidogion Cymru. Bydd yr Awdurdodau a Gweinidogion Cymru yn gweithio gyda'i gilydd wrth ystyried yr achosion i alluogi Awdurdodau i gyflwyno datganiadau cadarnhad o fwriad i symud ymlaen i uno'n wirfoddol erbyn mis Tachwedd 2015. Bydd Gweinidogion Cymru yn gwneud yr is-ddeddfwriaeth angenrheidiol erbyn mis Chwefror 2016 i'r Cynulliad ei chymeradwyo.
- Ni fyddai'r Awdurdodau sy'n uno'n wirfoddol yn cynnal etholiadau ym mis Mai 2017. Yn hytrach, byddai'r is-ddeddfwriaeth sy'n darparu ar gyfer uno gwirfoddol yn ymestyn tymor cynghorwyr presennol tan fis Mai 2018.
- Ym mis Hydref 2017, byddai Awdurdod cysgodol a Chyngor cysgodol yn cael eu sefydlu ar gyfer yr Awdurdodau sy'n uno, yn cynnwys corff llawn y cynghorwyr sy'n gwasanaethu ar y cynghorau cyfansoddol. Byddai Gorchymyn yn rhagnodi eu swyddogaethau ar gyfer creu'r Awdurdod newydd.
- Diwrnod breinio'r Awdurdodau newydd sy'n uno'n wirfoddol fyddai 1 Ebrill 2018. Yna byddai etholiadau cyntaf yr Awdurdodau newydd yn cael eu cynnal ym mis Mai 2018, gyda'r cynghorwyr newydd yn cymryd cyfrifoldeb bedwar diwrnod ar ôl yr etholiadau. Byddant yn gwasanaethu am bedair blynedd, nes i gylch cyfan o etholiadau Llywodraeth Leol gael eu cynnal ym mis Mai 2022.
- Bydd etholiadau a chyfnodau Cynghorau Tref a Chymuned mewn Awdurdodau sy'n uno'n wirfoddol yn newid i gyd-fynd â'r trefniadau ar gyfer sefydlu'r Awdurdod unedig newydd.

93. Byddem felly'n rhoi sicrwydd deddfwriaethol cynnar i'r Awdurdodau hyn, a bydd uno yn gyflym ac yn wirfoddol yn golygu y bydd angen llai o'r darpariaethau trosglwyddo rydym yn credu fydd yn hanfodol ar gyfer uno yn ehangach. Byddai'n golygu un set yn llai o etholiadau cyn y strwythurau newydd, sefydlogrwydd blwyddyn ychwanegol i gynghorau presennol gynllunio ar gyfer trosglwyddo, a llai o gyfnod cysgodi, ar sail cynghorau presennol. Dylai'r

rheini sy'n uno'n gynnar gael eu breinio'n llawn ddwy flynedd cyn yr Awdurdodau eraill, a fydd yn eu galluogi i fod yn fwy effeithlon yn gynt a dechrau gwneud arbedion i'w hail-fuddsoddi mewn gwasanaethau gwell.

94. Fodd bynnag, rydym yn cynnig mwy na dim ond cyflwyno deddfwriaeth. Byddwn yn parhau i ddisgwyl i bob Awdurdod geisio gwella drwy ailgynllunio gwasanaethau a threfniadau gweinyddol; ond byddwn yn ystyried rhoi mwy o gymorth i'r Awdurdodau sy'n bwriadu uno'n wirfoddol ac Awdurdodau sy'n parhau i fod yn gynlluniau peilot a braenaru ar gyfer y math o drawsnewid mewn gwasanaethau a chyfansoddiad rydym yn dymuno'i weld. Gallai hyn gynnwys profi ffyrdd o ymdrin â heriau'r gweithlu fel cysoni telerau ac amodau, trefniadau tâl cyfartal, a threfniadau pensiwn. Byddwn hefyd yn ystyried rhoi cymorth ymarferol i Awdurdodau sy'n uno'n gynnar ac yn fodlon bod yn Awdurdodau 'model', gan ddatblygu dulliau arloesol ar gyfer craffu ac ymgysylltu â'r cyhoedd er mwyn gwella cyfranogiad democrataidd a sicrhau cynrychiolaeth fwy amrywiol.

95. Gyda'i gilydd, byddai'r cymhelliannau hyn yn gyfle i Awdurdodau baratoi eu hunain at y dyfodol, dangos y gallu i arloesi, a gwneud penderfyniadau allweddol sy'n eu rhoi ar y blaen i Awdurdodau eraill.

96. Mae'r Comisiwn yn rhoi dadl gref dros wneud pethau'n llai cymhleth i Lywodraeth Leol, a thros drefniadau cyllid sy'n symlach ac yn canolbwyntio ar sicrhau canlyniadau. Mae'r Comisiwn hefyd yn galw i'n hadolygiad presennol o archwilio, arolygu a rheoleiddio nodi ffyrdd o wneud pethau'n llai cymhleth a chynnig mwy o ffocws, ac rydym yn gwybod bod gan lawer o Awdurdodau Lleol ddiddordeb mawr yn hyn.

97. Rydym yn cytuno â chanfyddiadau'r Comisiwn ac yn credu bod modd mynd ymhellach. Yn yr un modd ag yr ydym yn ceisio mwy o bwerau drwy ddatganoli cyfrifoldebau o Lywodraeth y DU, ein huchelgais yw trosglwyddo pwerau a chyfrifoldebau i Awdurdodau Lleol lle bynnag y bo'n briodol. Fodd bynnag, mae angen bod Awdurdodau'n ddigon mawr i allu cymryd y cyfrifoldebau ychwanegol hyn mewn modd effeithiol a chynaliadwy. Felly mae potensial i Awdurdodau sy'n uno'n gynnar weithio gyda ni i sicrhau'n gynt yr annibyniaeth gynyddol y mae'r Comisiwn yn ei rhagweld.

98. Byddwn yn gweithio gydag Awdurdodau sydd am uno'n wirfoddol i benderfynu'n fanylach pa gefnogaeth a chymorth y gallwn eu cynnig er mwyn eu helpu i symud tuag at uno'n gynnar. Yn y cyfamser, rydym yn bwriadu cyhoeddi 'prosbectws' yn yr haf ar gyfer uno gwirfoddol, a fydd yn amlinellu'r hyn rydym yn ei ddisgwyl gan Awdurdodau sy'n dymuno uno'n wirfoddol.

Cwestiwn: A oes gennych awgrymiadau penodol ar gyfer pwerau a chyfrifoldebau y gellid ystyried eu datganoli i'r Awdurdodau newydd?

Hwyluso a chymell uno gwirfoddol

99. Mae'r Comisiwn yn argymhell y dylid cymell ymgeiswyr cynnar ar gyfer uno gwirfoddol; rydym yn cytuno, ac wedi amlinellu uchod rai o'r dulliau anneddfwriaethol rydym yn bwriadu'u defnyddio i wneud hyn. Rydym o'r farn bod gan Weinidogion Cymru y pwerau eisoes a fyddai'n caniatáu iddynt gymell a chefnogi uno gwirfoddol, ond byddwn yn cynnig mabwysiadu pwerau newydd drwy'r Bil cyntaf.

100. Er mwyn rhoi grym cyfreithiol i uno gwirfoddol, bydd y Bil cyntaf yn cynnwys pwerau i alluogi Gweinidogion Cymru i uno dau Awdurdod Lleol neu fwy yn un Awdurdod newydd, o ddyddiad i'w ragnodi. Bydd y Bil yn gosod y weithdrefn a'r amserlen ar gyfer cychwyn ac ystyried cynigion ar gyfer uno gwirfoddol. Bydd y Bil hefyd yn gwneud darpariaeth ynghylch arfer y pwerau ar gyfer uno gwirfoddol er mwyn egluro unrhyw bryd y caiff y pŵer ei arfer:

- Y dyddiad y bydd Awdurdod yn dod i fodolaeth, ei enw a'i statws;
- Y trefniadau etholiadol ar gyfer Awdurdod newydd, dyddiad yr etholiadau cyntaf a hyd tymor y cynghorwyr sy'n cael eu hethol yn yr etholiadau cyntaf ac wedi hynny;
- Sut caiff awdurdod cysgodol a gweithrediaeth gysgodol eu sefydlu, eu cyfansoddiad a'u swyddogaethau;
- Sut caiff Awdurdodau presennol eu diddymu a sut bydd cynghorwyr yn ymddiswyddo o'r Awdurdodau hyn;
- Canslo etholiadau Awdurdodau presennol;
- Gohirio etholiadau cynghorau cymuned mewn ardaloedd lle bwriedir uno ac ymestyn tymor cynghorwyr cymuned presennol;
- Y ddyletswydd ar Awdurdodau presennol i gydweithredu i baratoi ar gyfer Awdurdod newydd a gweithio gyda'i Awdurdod neu'i Weithrediaeth Gysgodol;
- Gosod trefniadau ar gyfer trosglwyddo eiddo yn amserol, parhad hawliau a rhwymedigaethau;
- Materion staff;
- Materion ariannol.

Cwestiwn: A oes angen cynnwys unrhyw beth arall mewn pŵer ar gyfer uno gwirfoddol?

Cwestiwn: A yw'ch Awdurdod yn ystyried cyflwyno cynnig ar gyfer uno gwirfoddol?

Wardiau etholiadol Awdurdodau Lleol

101. Bydd gan Gomisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru rôl hollbwysig i'w chwarae o ran ystyried a gwneud argymhellion ar gyfer trefniadau etholiadol Awdurdodau Lleol sy'n cael eu huno.

102. Mae angen digon o amser ar Gomisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru i adolygu Awdurdod Lleol unigol, ymchwilio i amgylchiadau ardal, ystyried safbwyntiau cymunedau lleol, llunio a rhoi cyhoeddusrwydd i gynigion ac ymgynghori'n llawn cyn cyflwyno argymhellion. Mae'r broses yn cymryd o leiaf 18 mis ar gyfartaledd. Nid yw'r ddeddfwriaeth bresennol yn caniatáu i Gomisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru ddechrau adolygu Awdurdod newydd nes i'r Awdurdod newydd gael ei sefydlu'n ffurfiol. Byddai hyn yn golygu oedi hir nes bod modd i'r Awdurdod newydd gynnal yr etholiadau cyntaf. Rydym yn bwriadu rhoi pwerau yn y Bil cyntaf i ganiatáu i Gomisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru ddechrau gweithio cyn gynted ag y gallwn gadarnhau'n bwriad i sefydlu Awdurdod newydd.

103. Bydd y Bil cyntaf felly'n gwneud darpariaethau i ganiatáu i Gomisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru ddechrau ystyried a gwneud argymhellion ynghylch Awdurdodau newydd arfaethedig. Rydym yn bwriadu i'r Bil cyntaf roi pwerau i Weinidogion Cymru ei gwneud yn ofynnol i Gomisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru ystyried a gwneud argymhellion

- ar gyfer trefniadau etholiadol yr Awdurdodau newydd arfaethedig sy'n destun cynigion ar gyfer uno gwirfoddol;
- ar gyfer trefniadau etholiadol yr Awdurdodau newydd arfaethedig fel y'u disgrifir yn y cyfarwyddyd, er mwyn paratoi ar gyfer yr ail Fil a fyddai'n cael ei gyflwyno yn nhymor nesaf y Cynulliad.

104. Bydd y Bil cyntaf hefyd yn diwygio Deddf Llywodraeth Leol (Democratiaeth) (Cymru) 2013, fel bod cylch adolygu statudol Comisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru yn rhoi ystyriaeth i greu Awdurdodau newydd.

Cwestiwn: A oes angen i ni wneud unrhyw beth arall i sicrhau y gall Comisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru roi ystyriaeth effeithiol a gwneud argymhellion ar gyfer trefniadau etholiadol yn yr Awdurdodau arfaethedig?

Taliadau Cydnabyddiaeth i Aelodau Etholedig

105. Bydd angen i'r Panel Annibynnol ar Gydnabyddiaeth Ariannol ystyried a gwneud penderfyniadau ar lefelau taliadau i aelodau Awdurdodau newydd arfaethedig cyn i'r Awdurdodau hyn ddod i fodolaeth. Fodd bynnag, ar hyn o bryd gall wneud penderfyniadau ynghylch taliadau i aelodau Awdurdodau sefydledig yn unig. Felly, bydd y Bil cyntaf hefyd yn cynnwys darpariaeth i ganiatáu i'r Panel ar Gydnabyddiaeth Ariannol ddechrau gweithio'n gynnar i wneud penderfyniadau ynghylch taliadau i aelodau Awdurdodau Lleol newydd ac Awdurdodau cysgodol. Yn benodol, bydd y pwerau newydd yn caniatáu i'r Panel:

- Ystyried a gwneud penderfyniadau ar gyfer gwneud taliadau i aelodau Awdurdodau Lleol newydd arfaethedig i'w sefydlu drwy uno, p'un ai'n wirfoddol neu drwy rinwedd yr ail Fil;
- Ystyried a gwneud penderfyniadau ar gyfer gwneud taliadau i aelodau Awdurdodau cysgodol ar gyfer Awdurdodau Lleol newydd arfaethedig;
- Gosod y cyfran uchaf o daliadau i'w gwneud i aelodau Awdurdodau cysgodol sydd hefyd yn aelodau o Awdurdodau Lleol presennol, er mwyn sicrhau nad yw'r aelodau hyn yn cael eu talu ddwywaith am wneud yr un swydd yn y bôn.

Cwestiwn: A oes unrhyw beth arall y mae angen i ni ei wneud i sicrhau bod y Panel Annibynnol ar Gydnabyddiaeth Ariannol yn gallu rhoi ystyriaeth effeithiol a gwneud argymhellion ar gyfer taliadau i gynghorwyr yn yr Awdurdodau y bwriedir eu huno ac unrhyw Awdurdodau cysgodol a ddaw cyn hynny?

Gwaredu eiddo ac asedau

106. Yn ystod yr ad-drefnu a ddaeth yn sgil Deddf Llywodraeth Leol (Cymru) 1994, sefydlwyd Corff Gweddilliol i waredu a dosbarthu asedau Awdurdodau Lleol. Roedd hyn yn angenrheidiol gan fod ad-drefnu 1994 wedi lleihau Llywodraeth Leol i un haen ac wedi ail-lunio ffiniau. Roedd gofyn am Gorff Gweddilliol i ymdrin â materion lle nad oedd Awdurdod olynol amlwg, er enghraifft dosbarthu neu waredu eiddo a oedd yn gwasanaethu mwy nag un ardal, neu oedd yn ymwneud â swyddogaethau cyrff gwahanol; neu dir neu adeiladau oedd yn gorwedd ar draws ffiniau dau Awdurdod neu fwy. Gan mai cynigion i uno Awdurdodau yw'r rhai presennol, heb ail-lunio ffiniau, nid ydym yn rhagweld y bydd angen gwaredu a dosbarthu eiddo ac asedau. Fodd bynnag, efallai y bydd angen darpariaeth i alluogi neu ofyn i awdurdodau sy'n uno sicrhau arbedion mewn perthynas ag asedau. Byddwn felly'n ystyried cynnwys pŵer yn y Bil cyntaf yn caniatáu i Weinidogion Cymru helpu Awdurdodau newydd gyda'r materion hyn.

Cwestiwn: Ydych chi'n cytuno y bydd y pŵer arfaethedig i Weinidogion Cymru yn ddigonol ar gyfer gwaredu eiddo ac asedau? Os nad ydych yn cytuno y bydd y pŵer arfaethedig yn ddigonol, pa broblemau penodol ydych chi'n eu rhag-weld?

Cwestiwn: Pa fath o gymorth neu gyfarwyddyd y gallai fod eu hangen ar Awdurdodau Lleol?

Cydweithredu, cydweithio a pharatoi cyn uno

107. Er mwyn helpu i hwyluso cynllunio ar y cyd gan Awdurdodau sy'n uno, a fydd yn hanfodol wrth iddynt baratoi i uno, rydym yn bwriadu cynnwys pŵer yn y Bil cyntaf i ganiatáu i Weinidogion Cymru ei gwneud yn ofynnol i Awdurdodau Lleol sefydlu cyd-bwyllgorau pontio i sicrhau eu bod yn cydweithio at y diben penodol o gynllunio ar y cyd a pharatoi i uno.

108. Byddai'r pŵer yn caniatáu i Weinidogion Cymru ragnodi rhai tasgau paratoadol i'r cydbwyllgorau pontio, er enghraifft pwysu a mesur y trefniadau presennol ar gyfer darparu gwasanaethau, strwythurau'r gweithlu, eiddo ac asedau eraill ar draws yr Awdurdodau sy'n uno. Byddai'r pŵer hefyd yn caniatáu i'r pwyllgorau pontio ystyried unrhyw fater arall sy'n angenrheidiol yn eu barn i baratoi'n effeithiol ar gyfer yr Awdurdod newydd.

Cwestiwn: A oes unrhyw beth arall y dylid ei ragnodi i gydbwyllgorau pontio eu gwneud i baratoi ar gyfer uno eu Hawdurdodau?

109. Rydym hefyd yn bwriadu cynnwys darpariaeth yn y Bil cyntaf i atal gweithgareddau gan Awdurdodau presennol, Awdurdodau cysgodol neu Awdurdodau newydd a allai achosi niwed i sefyllfa ariannol neu enw da unrhyw Awdurdod newydd. Mae hyn yn debygol o gynnwys:

- Cyfyngiadau ar Awdurdodau presennol i atal gwaredu tir neu adeiladau mewn ffordd niweidiol neu amhriodol;
- Cyfyngiadau ar Awdurdodau presennol i'w hatal rhag llofnodi contractau hirdymor niweidiol neu amhriodol;
- Cyfyngiadau ar ddefnyddio cronfeydd wrth gefn;
- Ymestyn gofynion Deddf Lleoliaeth 2011 i Awdurdodau cysgodol ar gyfer paratoi a chyhoeddi datganiadau polisi tâl;
- Ymestyn y pwerau presennol yn Neddf Llywodraeth Leol (Democratiaeth) (Cymru) 2013 i Awdurdodau cysgodol i'r Panel Annibynnol ar Gydnabyddiaeth Ariannol wneud argymhellion ynghylch cyflogau Prif Weithredwyr;
- Ymestyn y pwerau presennol yn adran 141(2) Deddf Llywodraeth Leol 1972 i ganiatáu i Weinidogion Cymru ei gwneud yn ofynnol i Awdurdod Cysgodol ddarparu gwybodaeth sydd yn ei feddiant (er mwyn helpu unrhyw ddiben sy'n gysylltiedig ag uno).

Cwestiwn: Pa bwerau eraill y gallai fod eu hangen ar Weinidogion Cymru i atal ymddygiad niweidiol?

Materion staffio

110. Nid ydym yn credu y bydd lleihau nifer yr Awdurdodau Lleol drwy uno yn creu cynifer o faterion staffio a gweithlu â'r hyn ddigwyddodd adeg ad-drefnu Llywodraeth Leol. Rydym hefyd yn gwybod bod rhai Awdurdodau eisoes yn wynebu penderfyniadau anodd am eu gweithlu waeth beth yw'r newidiadau strwythurol i Lywodraeth Leol. Bydd angen gwneud newidiadau i'r ffordd y caiff gwasanaethau rheng flaen eu darparu yn sgil llai o adnoddau, mwy o alw a mwy o ddisgwyliadau. Serch hynny, rydym yn cydnabod y bydd y newidiadau hyn yn gythryblus i'r gweithlu Llywodraeth Leol, a bydd angen cymryd camau ynghylch materion staffio a'u datrys.

111. Rydym felly'n bwriadu sefydlu Comisiwn Staff i gynghori Gweinidogion Cymru ar faterion staff mewn perthynas â'r bwriad i uno Awdurdodau Lleol. Rydym yn rhagweld, fel isafswm, y bydd angen i'r Comisiwn Staff roi cyngor a chyfarwyddyd awdurdodol ar faterion y gweithlu. I ddechrau, byddwn yn sefydlu Comisiwn Staff anstatudol. Fodd bynnag, fel rhan o'r ail Fil rydym yn bwriadu gwneud y Comisiwn yn statudol. Rydym yn rhagweld y byddai'r ail Fil:

- Yn pennu statws a chyfansoddiad y Comisiwn Staff;
- Yn diffinio'i gylch gwaith, yn bennaf ynghylch cynghori Gweinidogion Cymru, Awdurdodau presennol, Awdurdodau cysgodol ac Awdurdodau newydd ar faterion penodol sy'n berthnasol i uno Awdurdodau Lleol;
- Yn rhoi'r pwerau y mae eu hangen ar y Comisiwn Staff er mwyn cyflawni ei swyddogaethau statudol, fel pŵer i'w gwneud yn ofynnol i Awdurdod Lleol presennol ddarparu gwybodaeth iddo;
- Yn rhoi pwerau i Weinidogion Cymru i ganiatáu iddynt roi cyfarwyddyd i'r Comisiwn Staff, a chyfarwyddo Awdurdod i weithredu ar gyngor y Comisiwn Staff.

112. Byddwn yn ystyried ymhellach sut gellir alinio gwaith y Comisiwn Staff gyda phwerau presennol Gweinidogion Cymru i gyhoeddi canllawiau ar ddatganiadau polisi tâl o dan adran 40 Deddf Lleoliaeth 2011, a chyfrifoldebau'r Panel Annibynnol ar Gydnyddiaeth Ariannol ynghylch cyflogau Prif Weithredwyr yn adran 143A Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2011.

Cwestiwn: Beth ydych chi'n credu ddylai fod yn rôl a chyfrifoldebau i'r Comisiwn Staff?

Cwestiwn: A oes unrhyw beth arall y mae angen ei wneud i baratoi ar gyfer uno Awdurdodau Lleol?

Ystyriaethau ariannol – costau a manteision uno Awdurdodau Lleol

113. Mae cryn sylwadau wedi cael eu gwneud ynghylch y gost bosibl o uno Awdurdodau Lleol ers i'r Comisiwn gyhoeddi ei adroddiad. Rydym yn deall hyn, ac mae'r Comisiwn a CLILC wedi llunio amcangyfrifon gwahanol iawn o'r costau posibl, ac rydym yn dychwelyd at y rhain isod. Fodd bynnag, mae'n hanfodol rhoi cyd-destun i unrhyw oblygiadau o ran cost.

114. Yn gyntaf, mae'r Comisiwn yn nodi'r pwysau ariannol difrifol ac anghynaliadwy ar ein gwasanaethau cyhoeddus. Mae'r pwysau hyn yn debygol o barhau am y degawd nesaf o leiaf, wrth i'r galw am rai gwasanaethau gynyddu. Yn wyneb yr heriau hyn, nid yw gwneud dim yn opsiwn. Bydd costau yn codi waeth beth fydd yn digwydd wrth i wasanaethau ddechrau gwegian o dan y pwysau. Ni allwn ychwaith fforddio aros nes y bydd hinsawdd ariannol mwy ffafriol cyn i ni weithredu.
115. Yn ail, mae'r pwysau ariannol difrifol hefyd yn golygu nad yw'n realistig disgwyl i Lywodraeth Cymru gynnig llawer o arian i dalu am uno fel y mae Llywodraeth ganolog wedi gwneud yn aml yn y gorffennol adeg ailstrwythuro Llywodraeth Leol. Un o'r egwyddorion sy'n llywio'r gwaith uno hwn yw eu rheoli yn y fath fodd i wneud y mwyaf o'r manteision a chadw'r costau mor isel â phosibl.
116. Yn drydydd, rydym wastad wedi datgan yn glir bod hyn yn fwy na mater ariannol. Mae'n fater o wella perfformiad, llywodraethu gwell a democratiaeth gryfach, yn ogystal â defnyddio adnoddau cyfyngedig yn well. Mae effeithlonrwydd a gwerth am arian yn bwysig iawn, ond nid dyma'r unig linyr mesur ar gyfer mesur llwyddiant.
117. Amcangyfrif CLIC, ar sail gwaith a gomisiynodd gan Deloitte, oedd y byddai uno yn costio rhwng £200 miliwn a £400 miliwn, gydag arbedion blynyddol rheolaidd o £92 miliwn i £100 miliwn. Archwiliodd y Comisiwn ffigurau CLIC a daeth i'r casgliad eu bod, am wahanol resymau, yn rhoi amcangyfrif rhy uchel o'r costau a'r arbedion posibl. Awgrymodd y Comisiwn y gallai'r costau cychwynnol fod yn £80 miliwn i £100 miliwn, gydag arbedion rheolaidd o £60-£80 miliwn y flwyddyn.
118. Nid yw'r gwahaniaeth sylweddol yn y ffigurau hyn yn syndod: mae amcangyfrifon y costau yn dibynnu ar y rhagdybiaethau wrth eu llunio. Ond gan nad oes cynsail i'r rhaglen uno rydym yn ei chynnig, nid oes modd nodi'n bendant a yw'r naill safbwynt na'r llall yn briodol. Fodd bynnag, rydym yn cydnabod bod angen asesu'r costau a'r manteision posibl cyn belled ag sy'n ymarferol o fewn rheswm, a byddwn yn llunio Asesiad Effaith Rheoleiddiol drafft a fydd yn dod gyda'r Bil drafft rydym yn bwriadu ei gyhoeddi yn yr Hydref 2015.
119. Yn y cyfamser, mae angen gwneud rhai pwyntiau pwysig. Mae'n rhaid rhoi unrhyw gostau uno posibl yng nghyd-destun yr £8 biliwn y mae Llywodraeth Leol yng Nghymru yn ei wario bob blwyddyn. Mae amcangyfrif cost uchaf CLIC yn cyfateb ag oddeutu 5% o'r gwariant blynyddol hwn. Hefyd, bydd rôl allweddol i Awdurdodau Lleol o ran sicrhau bod y costau cychwynnol hyn yn cael eu cadw mor fach â phosibl. Efallai na fydd modd osgoi rhai o'r costau hyn, ond mae modd osgoi neu ostwng rhai o'r costau eraill, yn enwedig os bydd Awdurdodau yn dechrau rhoi ystyriaeth nawr i'r tebygolrwydd o uno wrth wneud penderfyniadau cyllidebol, ac os na fyddant yn gwneud penderfyniadau a fydd yn arwain at gostau diangen yn y dyfodol. Mae hyn yn golygu meddwl yn ofalus iawn, er enghraifft cyn cytuno ar drefniadau newydd, a chyn gwneud penderfyniadau gwariant mawr ynghylch adeiladau ac asedau eraill.
120. Ein nod cyffredinol yw helpu i greu Awdurdodau sy'n addas at yr unfed ganrif ar hugain, a chreu model newydd ar gyfer Llywodraeth Leol a fydd yn para am genhedlaeth o leiaf. Yn y cyd-destun hwn, hyd yn oed pe bai uno yn costio £400 miliwn (amcangyfrif uchaf CLIC) a phe

bai'r arbedion rheolaidd yn £92 miliwn (amcangyfrif isaf CLILC), mae hyn yn awgrymu cyfnod ad-dalu uniongyrchol o lai na phum mlynedd ar gyfer creu Awdurdodau a fydd gobeithio yn para am 25 mlynedd o leiaf ac yn cynnig gwasanaethau mwy effeithiol. Rydym yn credu bod hyn yn ganlyniad mwy na derbyniol i'r buddsoddiad.

Cyllid Llywodraeth Leol – sut caiff gwasanaethau lleol eu hariannu yn y dyfodol

121. Mae Llywodraeth Leol yng Nghymru yn gwario dros £8 biliwn y flwyddyn (refeniw a chyfalaf) ar ddarparu gwasanaethau. Daw'r gwariant hwn o nifer o ffynonellau. Mae'r rhain yn cynnwys grantiau cyffredinol a phenodol Llywodraeth Cymru, grantiau eraill, incwm y dreth gyngor ac ardrethi annomestig, ffioedd a chostau, derbyniadau a benthyciadau. Y ffynhonnell unigol fwyaf yw Grant Cymorth Refeniw Llywodraeth Cymru, sy'n cyfrannu tua £3.3 biliwn ar hyn o bryd.

122. Mae amryw rannau system gyllid Llywodraeth Cymru yn gweithredu fel cyfanwaith ac yn dibynnu ar ei gilydd. Hefyd ceir cysylltiad agos â'r ffordd yr ariennir plismona yng Nghymru. I'r perwyl hwn, nid yw'n ymarferol ailgynllunio rhannau o'r system ar eu pen eu hunain. Bydd angen i ni adolygu'r system i sicrhau bod y trefniadau cyllid yn gwasanaethu strwythurau yr Awdurdodau newydd sy'n cael eu huno. Yn arbennig, byddwn yn ymchwilio i'r posibilrwydd o ddatblygu cysylltiadau cryfach rhwng cyllid, perfformiad a chyflawni'r canlyniadau strategol a nodwyd drwy Fil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru). Bydd hyn yn golygu ystyried yr hyn y mae Llywodraeth Leol yn ei wneud a sut mae angen addasu hyn i adlewyrchu'r hinsawdd ariannol newydd. Byddwn hefyd yn ceisio symleiddio'r trefniadau cyllid presennol lle bo hynny'n ymarferol a sicrhau bod trefniadau cyllido a chyllidebu Llywodraeth Leol yn fwy cynhwysol a thryloyw.

123. Hefyd bydd nifer o ddatblygiadau perthnasol eraill yn digwydd ochr yn ochr, fel yr agenda Diwygio Ariannol a datganoli trethi penodol yn sgil adroddiad cyntaf Comisiwn Silk ar Ddatganoli yng Nghymru a'i ail adroddiad ar bwerau deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol. Bydd busnes arall y Llywodraeth hefyd yn parhau yn ystod y cyfnod hwn ac mae'n debygol y bydd ein rhaglen ddeddfwriaethol yn parhau i gyflwyno pwerau a dyletswyddau newydd i Lywodraeth Leol. Mae maint a natur y datblygiadau hyn yn cynnig cyfleoedd da iawn, ond maent hefyd yn golygu bod risgiau sylweddol os nad yw'r goblygiadau ariannol yn cael eu hystyried a'u trin yn llawn. Fel y cyfryw, nid ydym yn rhagweld y byddwn yn gwneud newidiadau mawr i system gyllid Llywodraeth Leol cyn y ddeddfwriaeth. Rydym yn cydnabod bod rhai agweddau ar y system bresennol a fydd yn gofyn am sylw arbennig.

Cyllid Llywodraeth Leol – Treth Gyngor

124. Yn ogystal â'r costau cyffredinol, arweiniodd y syniad o uno Awdurdodau Lleol at gryn dipyn o sylwadau ynghylch yr effaith debygol ar lefelau'r dreth gyngor. Eto, rydym yn deall hyn: er bod y dreth gyngor yn gyfran fach o'r enillion treth cyffredinol, dyma yw un o'r ychydig drethi y mae'n rhaid i bobl eu talu'n uniongyrchol, yn hytrach na bod trethi'n cael eu cymryd yn uniongyrchol o'u cyflogau, neu sy'n rhan o gost nwyddau neu wasanaethau. Hefyd dyma'r

dreth a all amrywio'n sylweddol, gan ddibynnu ar ble mae rhywun yn byw ac ym mha fath o eiddo. Cydnabu'r Comisiwn fod y dreth gyngor yn ffactor pwysig, ac o ddiddordeb arbennig i'r cyhoedd, wrth ddatblygu ei gynigion ar gyfer uno.

125. Nid ydym yn credu y byddai'n ddefnyddiol damcaniaethu ynghylch yr union effaith ar y dreth gyngor ar hyn o bryd. Mae'r trefniadau cyllid presennol yn ystyried ystod eang o ddangosyddion sy'n amrywio o flwyddyn i flwyddyn. Mae unrhyw amcangyfrifon sy'n cael eu llunio ar hyn o bryd yn debygol o fod yn gamarweiniol, o ystyried nad ydym yn credu y bydd uno'n digwydd tan fis Ebrill 2018 o leiaf.

126. Serch hynny, mae'n bwysig iawn cydnabod, er y bydd peth effaith leol ar lefelau'r dreth gyngor, na ddylai fod angen i'r gofyniad treth gyngor cyffredinol gynyddu o ganlyniad i uno. Yn wir, dylai uno ddigwydd i wneud arbedion effeithlonrwydd lle bo'n bosibl. Gan ei bod yn afrealistig disgwyl yr un math o symiau mawr o arian newydd a ddarparwyd adeg ailstrwythuro blaenorol, i gyfyngu ar yr effaith ar lefelau treth gyngor Awdurdodau unigol, byddwn yn lle hynny yn chwilio am atebion i osgoi creu a/neu leihau effeithiau lleol sylweddol gymaint â phosibl.

Cwestiwn: Beth fyddai'r ffordd decaf o godi refeniw ar gyfer gwasanaethau lleol?

Cyllid Llywodraeth Leol – Cymorth Llywodraeth Cymru

127. Wrth ystyried effeithiau posibl uno, rydym yn deall y bydd cryn sylw ar y dreth gyngor, fel rydym wedi'i nodi uchod. Fodd bynnag, mae Llywodraeth Cymru yn darparu cyfran llawer mwy o'r refeniw sydd ar gael i Awdurdodau Lleol, a hynny drwy'r Grant Cymorth Refeniw. Caiff hyn ei ddsbarthu gan ddefnyddio'r fformiwla dosbarthu ar sail anghenion, a ddatblygir drwy ymgynghori â Llywodraeth Leol.

128. Bydd rhaglen uno yn gofyn am ddatblygu sylfaen newydd ar gyfer dosbarthu'r cyllid hwn er mwyn ystyried nodweddion cymdeithasol ac economaidd holl Awdurdodau Cymru. Efallai y bydd modd parhau â'r dosbarthiad presennol ar gyfer yr Awdurdodau sy'n cael eu huno am gyfnod cyfyngedig, ond nid yw hyn yn debygol o fod yn gynaliadwy yn y tymor hwy. Byddwn felly'n gweithio gyda Llywodraeth Leol ac eraill i ddatblygu'r drefn ar sail anghenion ar gyfer dosbarthu cyllid Llywodraeth Cymru.

129. Rydym hefyd yn cydnabod yr hyn a ddywedodd y Comisiwn ynghylch i ba raddau y caiff cyllid ei glustnodi (ei "neilltuo") at ddibenion penodol. Fodd bynnag, mae'r heriau perfformiad a amlinellir gan y Comisiwn ac sy'n cael eu hadlewyrchu mewn rhannau eraill o'r ddogfen hon yn golygu na all hyn fod yn fater o ddadneilltuo'r holl ffynonellau cyllid presennol ar unwaith. Fel y nodwyd yn gynharach, byddwn yn manteisio ar y cyfle i adolygu'r ffordd rydym yn rhoi cyllid i wneud hyn yn symlach ac yn fwy hygyrch, gan ganolbwyntio ar ganlyniadau, gyda chyfrifoldebau a rhwymedigaeth clir ar gyfer cyflawni'r canlyniadau hyn.

Casgliad

130. Yn y papur hwn, rydym wedi ceisio amlinellu ein huchelgeisiau ar gyfer Llywodraeth Leol yng Nghymru yn yr unfed ganrif ar hugain. Rydym am gael Awdurdodau Lleol sy'n perfformio'n rhagorol ac yn cael eu rhedeg yn dda, sy'n gweithredu mewn ffordd dryloyw ac agored, yn cynllunio'n effeithiol ac yn gwneud y defnydd gorau o'r adnoddau sydd ar gael iddynt, adnoddau a fydd yn parhau i fod o dan bwysau sylweddol yn y blynyddoedd i ddod. Hefyd rydym am weld perthynas go iawn rhwng y rheini sy'n darparu gwasanaethau a'r rheini sy'n dibynnu arnynt, drwy ddemocratiaeth leol gryfach a chraffu mwy effeithiol. Rydym yn gwybod na fydd hyn yn hawdd: mae'n holl wasanaethau cyhoeddus yn wynebu heriau cymhleth a digynsail, fel y mae'r Comisiwn wedi'i nodi. Mae uno Awdurdodau Lleol yn rhan hanfodol o wireddu'r weledigaeth hon, ond ni fydd uno yn cyflawni unrhyw beth o'i wneud ar ei ben ei hun. Rydym yn nodi'n glir bod y diwygiadau hyn yn rhan o becyn.

131. Ni all Llywodraeth Cymru ar ei phen ei hun gyflawni'r newid rydym ei angen – mae angen i Awdurdodau Lleol, gwasanaethau cyhoeddus eraill a chymunedau eu hunain weithio gyda'i gilydd. Hefyd mae arnom angen safbwyntiau ynghylch a yw ai ein gweledigaeth ni yn gywir, ac awgrymiadau ynghylch sut gellid datblygu hyn ymhellach.

Ffurflen Ymateb i'r Ymgynghoriad

Eich enw:

Sefydliad (os yw'n gymwys):

e-bost / rhif ffôn:

Eich cyfeiriad:

Dyfodol Llywodraeth Leol – beth ddylem ei ddisgwyl gan Awdurdodau Lleol?

Cwestiwn 1: Sut gall Awdurdodau Lleol ymgysylltu'n fwy effeithiol â'u cymunedau ynghylch heriau cynnal gwasanaethau fel y maent yn cael eu darparu ar hyn o bryd a'r angen am newid?

Cwestiwn 2: Beth arall y gallai Llywodraeth Cymru ei wneud i helpu Awdurdodau gyda'r ddeialog hon i wella eu perfformiad o ran darparu gwasanaethau â blaenoriaeth?

Cwestiwn 3: Pa awgrymiadau penodol sydd gennych ar gyfer lleihau a symleiddio gweinyddu a fyddai'n rhyddhau amser ac adnoddau i ddarparu a gwella gwasanaethau?

Diwygio Llywodraeth Leol – Cryfhau democratiaeth, cynnal a gwella gwasanaethau

Cwestiwn 4: Pa newidiadau penodol y dylid eu gwneud i gyfansoddiad presennol Awdurdodau Lleol i sicrhau eu bod yn agored ac yn dryloyw, a bod atebolrwydd yn eglur?

Cwestiwn 5: Sut dylai'r rhaglen cefnogi gwaith craffu gael ei llunio i gefnogi gwelliannau o ran effeithiolrwydd gwaith craffu?

Cwestiwn 6: Ym mha ffyrdd eraill y dylid cryfhau gwaith craffu er mwyn gwella gwasanaethau?

Craffu a Llywodraethu – Awdurdodau Tân ac Achub

Cwestiwn 7: Beth yw'r ffordd orau o sicrhau llywodraethu a craffu ar benderfyniadau gwasanaeth ac ariannol strategol Awdurdodau Tân ac Achub?

Cwestiwn 8: Pa awgrymiadau sydd gennych i sicrhau bod gan gymunedau lais effeithiol ym mhenderfyniadau'r Awdurdodau newydd?

Cwestiwn 9: Pa fath o brosesau ymgynghori, ymgysylltu ac adborth a ddylai fod rhwng yr Awdurdodau newydd a chymunedau?

Trefniadau Partneriaeth Cenedlaethol

Cwestiwn 10: Sut y gallwn ymgysylltu orau gyda Llywodraeth Leol i ddatblygu rhaglen o ddiwygio Llywodraeth Leol?

Sut allwn ni sicrhau bod perfformiad Llywodraeth Leol yn gwella ac yn parhau i wella? - Gwella Perfformiad

Cwestiwn 11: Sut allwn ni helpu ac annog Awdurdodau Lleol i fod yn fwy rhagweithiol o ran nodi ac ymateb i faterion darparu neu lywodraethu?

Cwestiwn 12: Beth ddylai'r egwyddorion a'r safonau fod ar gyfer rheoli perfformiad ac adrodd ar berfformiad ar draws Awdurdodau Lleol, a'r sector cyhoeddus ehangach?

Cwestiwn 13: Ym mha ffyrdd y gallem fynd ati'n fwy effeithiol i ddefnyddio'r arian rydym yn ei fuddsoddi i gefnogi gwelliant Awdurdodau Lleol?

Ffurf Llywodraeth Leol yn y dyfodol

Cwestiwn 14: A oes gennych awgrymiadau penodol ar gyfer pwerau a chyfrifoldebau y gellid ystyried eu datganoli i'r Awdurdodau newydd?

Hwyluso a chymell uno gwirfoddol

Cwestiwn 15: A oes angen cynnwys unrhyw beth arall mewn pŵer ar gyfer uno gwirfoddol?

Cwestiwn 16: A yw'ch Awdurdod yn ystyried cyflwyno cynnig ar gyfer uno gwirfoddol?

Wardiau etholiadol Awdurdodau Lleol

Cwestiwn 17: A oes angen i ni wneud unrhyw beth arall i sicrhau y gall Comisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru roi ystyriaeth effeithiol a gwneud argymhellion ar gyfer trefniadau etholiadol yn yr Awdurdodau arfaethedig?

Taliadau Cydnabyddiaeth i Aelodau Etholedig

Cwestiwn 18: A oes unrhyw beth arall y mae angen i ni ei wneud i sicrhau bod y Panel Annibynnol ar Gydabyddiaeth Ariannol yn gallu rhoi ystyriaeth effeithiol a gwneud argymhellion ar gyfer taliadau i gynghorwyr yn yr Awdurdodau y bwriedir eu huno ac unrhyw awdurdodau cysgodol a ddaw cyn hynny?

Gwaredu eiddo ac asedau

Cwestiwn 19: Ydych chi'n cytuno y bydd y pŵer arfaethedig i Weinidogion Cymru yn ddigonol ar gyfer gwaredu eiddo ac asedau? Os nad ydych yn cytuno y bydd y pŵer arfaethedig yn ddigonol, pa broblemau penodol ydych chi'n eu rhag-weld?

Cwestiwn 20: Pa fath o gymorth neu gyfarwyddyd y gallai fod eu hangen ar Awdurdodau Lleol?

Cydweithredu, cydweithio a pharatoi cyn uno

Cwestiwn 21: A oes unrhyw beth arall y dylid ei ragnodi i gydbwyllgorau pontio eu gwneud i baratoi ar gyfer uno eu hawdurdodau?

Cwestiwn 22: Pa bwerau eraill y gallai fod eu hangen ar Weinidogion Cymru i atal ymddygiad niweidiol?

Materion staffio

Cwestiwn 23: Beth ydych chi'n credu ddylai fod yn rôl a chyfrifoldebau i'r Comisiwn Staff?

Cwestiwn 24: A oes unrhyw beth arall y mae angen ei wneud i baratoi ar gyfer uno Awdurdodau Lleol?

Cyllid Llywodraeth Leol – Treth Gyngor

Cwestiwn 25: Beth fyddai'r ffordd decaf o godi refeniw ar gyfer gwasanaethau lleol?

Materion eraill

Cwestiwn 26: Rydym wedi gofyn nifer o gwestiynau penodedig. Os oes gennych unrhyw faterion cysylltiedig nad ydym wedi mynd i'r afael yn benodol â nhw, gadewch inni wybod trwy ddefnyddio'r gofod isod:

Mae ymatebion i ymgynghoriadau weithiau yn cael eu cyhoeddi – ar y rhyngwrdd neu mewn adroddiad. Ticiwch y blwch yma pe bai'n well gennych gadw eich ymateb yn gyfrinachol: