

<b>CYNGOR SIR YNYS MÔN</b>	
<b>Adroddiad i:</b>	<b>CYNGOR LLAWN</b>
<b>Dyddiad:</b>	<b>30 MEDI 2013</b>
<b>Pwnc:</b>	<b>YMATEB Y CYNGOR I YMGYNGHORIAD LLYWODRAETH CYMRU AR EI BAPUR GWYN - “PAPUR GWYN DATGANOLI, DEMOCRATIAETH A CHYFLAWNI - ADOLYGU LLYWODRAETH LEOL” - A GYHOEDDWDYD AR 8 GORFFENNAF 2014 GYDAG YMATEBION I’W RHOI ERBYN 1 HYDREF 2014</b>
<b>Deilydd Portffolio:</b>	<b>ARWEINYDD Y CYNGOR SIR</b>
<b>Awdur yr Adroddiad:</b>	<b>PRIF WEITHREDWR</b>

## 1. PWRPAS YR ADRODDIAD

Gofynnir i'r cyfarfod o'r Cyngor Llawn ar 30 Medi 2014 benderfynu ar ei safbwynt yng nghyswllt darparu ymateb i Lywodraeth Cymru erbyn 1 Hydref 2014 ar gynnwys ei Bapur Gwyn a gyhoeddwyd ym mis Gorffennaf 2014 ar Ddiwygio Llywodraeth Leol yng Nghymru. Mae'r papur ymgynghori wedi ei strwythuro ar ffurf cais am ymatebion i nifer o gwestiynau yn ymwneud â democratiaeth, sgriwtini, perfformiad, partneriaeth a chydweithredu ac ati ond y mater allweddol i'r Cyngor hwn yw cynigion yn ymwneud ag uno sy'n codi cwestiynau am ddyfodol Cyngor Sir Ynys Môn fel yr Awdurdod Lleol ar gyfer yr Ynys. A chymryd bod y Cyngor yn ei ymateb i ymgynghoriad Comisiwn Williams yn 2013 eisoes wedi ymateb i nifer o'r materion ehangach, argymhellir bod yr adroddiad hwn yn canolbwyntio ar y cynigion i uno ac yr hysbysir Llywodraeth Cymru o'i ymateb blaenorol i Williams ar faterion eraill. Nodir hefyd y bydd Cyngor Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru (CLILC) yn ystyried ymatebion manwl i'r rhestr gynhwysfawr o gwestiynau a godwyd gan Lywodraeth Cymru yn ei gyfarfod ar 26 Medi 2014 ac fe allai Cyngor Sir Ynys Môn ystyried cymeradwyo'r ymateb hwn.

## 2. CEFNDIR

2.1 Yn 2013, fe sefydlodd Llywodraeth Cymru Gomisiwn yn cael ei gadeirio gan Syr Paul Williams i gynnal adolygiad annibynnol o'r gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru ac ym mis Ionawr 2014 fe gyhoeddwyd adroddiad y Comisiwn ar "Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus". Roedd yn cynnwys mwy na 60 o argymhellion ond roedd prif ffocws yr ymateb i'r rhain mewn perthynas â'r cynnig i uno'r 22 Awdurdod Lleol presennol yng Nghymru i greu 10 neu 12 o Awdurdodau mwy.

2.2 Ym mis Gorffennaf 2014 cyhoeddodd Llywodraeth Cymru ddwy ddogfen mewn ymateb i argymhellion Comisiwn Williams sef: "Datganoli Democratiaeth a Chyflawni - Gwella Gwasanaethau Cyhoeddus i'r Bobl yng Nghymru" a "Papur Gwyn Datganoli, Democratiaeth a Chyflawni - Diwygio Llywodraeth Leol". Mae'r olaf o'r ddau hyn yn amlinellu datganiad o friad Llywodraeth Cymru ynglŷn â dyfodol Llywodraeth Leol yng Nghymru ac mae'n gwahodd Awdurdodau i ystyried uno'n wirfoddol ar sail argymhelliad Williams. Mae hyn yn darparu 4 opsiwn neu batrwm o uno ar draws 10 neu 12 Awdurdod newydd gan osgoi'r angen i ail-lunio ffiniau ac yn cyd-fynd â ffiniau'r Byrddau Iechyd perthnasol yng Nghymru. Nid oedd unrhyw anogaeth i Awdurdod ystyried opsiynau oedd yn mynd ar draws y ffiniau hyn.

Ar 18 Medi 2014, cyhoeddodd Llywodraeth Cymru ddogfen arall "Gwahoddiad i Brif Awdurdodau Lleol yng Nghymru gyflwyno cynigion ar gyfer uno gwirfoddol" yn amlinellu, ar ffurf prospectws, y cynnig gan Lywodraeth Cymru i gefnogi'r Awdurdodau oedd yn barod i ystyried uno gwirfoddol cyn cyflwyno unrhyw ddeddfwriaeth fyddai'n ymrwmo, ac yn gofyn am fynegiadau o ddiddordeb gan awdurdodau o'r fath erbyn 28 Tachwedd 2014 yn y lle cyntaf, gyda chynigion i uno'n llawn ar ffurf achos busnes erbyn 30 Mehefin 2015.

2.3 Yn ychwanegol at y dogfennau a'r datganiadau a ryddhawyd gan Lywodraeth Cymru mewn perthynas â diwygio Llywodraeth Leol, fe gynhyrchodd CLILC ym mis Awst 2014 ei bapur trafod ei hun yn cynnig agwedd amgen a gwahanol i argymhellion Williams gyda'r teitl "Agwedd Wahanol i Adroddiad Williams - Creu Pedwar Awdurdod Cyfunol i Gymru?", sydd yn rhannol wedi ei selio ar y model a fabwysiadwyd mewn rhai ardaloedd yn Lloegr, fel Awdurdod Cyfunol Manceinion Mwyaf. Mae'r model hwn yn caniatáu cadw sofraniaeth y 22 Awdurdod presennol gyda Gwasanaethau'n cael eu comisiynu drwy gydbwyllgor rhanbarthol gyda phedwar o Bwyllgorau o'r fath yn gwasanaethu pedwar rhanbarth Cymru.

### 3. BETH SY’N CAEL EI GYNNIG O RAN YR OPSIYNAU SYDD AR GAEL?

3.1 Yn ei ymateb i Adroddiad Williams, dywedodd y Prif Weinidog, gan siarad ar ran ei Lywodraeth bod yr achos dros Ddiwygio Llywodraeth Leol yn un grymus ac y byddai uno Awdurdodau Lleol yn diogelu ac yn gwella Gwasanaethau yn lleol, trwy wella capasiti sefydliadau i ymateb i’r heriau cynyddol y maent yn eu hwynebu a’u gwneud yn fwy cynaliadwy ac addas i’r dyfodol. Yn y cyd-destun hwn, felly, mae Llywodraeth Cymru wedi ffurfio barn nad yw’r statws quo yn opsiwn ar un llaw, ac y byddai uno’r Awdurdodau presennol a pheidio ag ail-ddylunio’r ffiniau ar y llaw arall yn sicrhau newid mwy llyfn o’r strwythur presennol i’r un newydd heb ormod o gymhlethdod deddfwriaethol. Byddai hyn yn cael ei ddarparu drwy broses dau gam sef uniad gwirfoddol rhai awdurdodau fyddai’n ei fabwysiadu’n gynnar cyn 2016, ac uniad llawn pob un o’r Awdurdodau eraill. Byddai hyn yn galluogi Llywodraeth Cymru i oresgyn y broblem o ddiffyg amser i ddatblygu, i gynllunio ac i ddeddfu ar gyfer rhaglen lawn o uno cyn Etholiadau nesaf y Cynulliad Cenedlaethol yn 2016.

3.2 I hwyluso’r rhaglen o uno Awdurdodau, mae Llywodraeth Cymru wedi amlinellu ei raglen arfaethedig a’r amserlen fel a ganlyn :-

Hydref 2014	Diwedd yr Ymgynghori ar y Papur Gwyn Diwygio Llywodraeth Leol
Tachwedd 2014	Amser cau ar gyfer mynegi diddordeb mewn uno’n wirfoddol
Ionawr 2015	Mesur Llywodraeth Leol 1
Mehefin 2015	Cyflwyno cynigion i uno’n wirfoddol
Tachwedd 2015	Mesur Llywodraeth Leol 1 – Cydsyniad Brenhinol
Tachwedd 2015	Cyflwyno cynigion uno gwirfoddol terfynol
Mai 2016	Etholiadau’r Cynulliad Cenedlaethol
Medi 2014??	Mesur Llywodraeth Leol 2
Mai 2017	Etholiadau i’r Awdurdodau sy’n parhau
Mehefin 2017	Mesur Llywodraeth Leol 2 – Cydsyniad Brenhinol
Ebrill / Mai 2018	Diwrnod Breinio / etholiadau ar gyfer Awdurdodau sy’n uno’n wirfoddol
Mai 2019	Etholiadau i Awdurdodau a unwyd o dan Fesur Llywodraeth Leol 2 i weithredu fel rhai cysgodol tan y diwrnod breinio yn Ebrill 2020
Mai 2022	Etholiadau i’r holl Awdurdodau.

Dylid nodi uchod na fydd yr Awdurdodau sy’n uno’n wirfoddol yn cynnal etholiadau yn 2017 ond yn hytrach flwyddyn yn ddiweddarach ym Mai 2018 pan ddaw’r Awdurdodau a unodd o’r newydd yn weithredol.

3.3 Er mwyn helpu a chefnogi'r amserlen ddigwyddiadau uchod, mae Llywodraeth Cymru yn ei brosbectws ar gyfer mabwysiadwyr cynnar gwirfoddol yn ei ddogfen sydd newydd ei chyhoeddi "Gwahoddiad i Brif Awdurdodau yng Nghymru i gyflwyno Cynigion ar gyfer Uno Gwirfoddol", yn cynnig darparu cyngor arbenigol i gefnogi'r capasiti a'r gallu sydd ei angen i ddylunio'r Awdurdod newydd unedig. Mae'n amlinellu cyfres o gymhellion i Awdurdodau ddod yn fabwysiadwyr cynnar, gyda nifer ohonynt wedi eu hamlinellu yn y paragraffau isod sy'n nodi'r manteision a'r risgiau o uno'n gynnar. Roedd llawer yn credu y byddai yna gymhellion ariannol sylweddol i'r rhai fyddai'n mabwysiadu'n gynnar ond nid yw'r ddogfen brosbectws yn glir iawn ynglŷn â'r cynnig yn hyn o beth. Mae'n ymddangos mai'r strategaeth ariannol allweddol yw i'r Awdurdodau eu hunain leihau eu costau drwy ddod yn Awdurdod unedig mwy effeithiol ac na fyddai'r ymrwymiad i nodi adnoddau ariannol priodol yn ddim mwy na llacio'r rhwystrau ar y grantiau presennol, menter fenthyca Awdurdod Lleol a chronfeydd buddsoddi i arbed. Fodd bynnag mae angen mwy o eglurder gan y Gweinidog newydd Gwasanaethau Cyhoeddus yng Nghymru am yr agwedd hon ac efallai y bydd yr Aelodau'n ystyried ei bod yn ddymunol ymgysylltu'n benodol â'r Gweinidog ar y mater.

#### **4. YMATEB CYNGOR SIR YNYS MÔN HYD YN HYN**

4.1 Yn Awst 2014 fe sefydlodd y Cyngor Grŵp Tasg a Gorffen oedd â chydbwysedd gwleidyddol i ystyried, gyda chefnogaeth yr Uwch Dîm Arweinyddiaeth, y goblygiadau i Ynys Môn o ran cynigion y Llywodraeth ac yn dilyn cyflwyno ymateb manwl eisoes i argymhellion Comisiwn Williams ar yr achos dros ddiwygio gwasanaeth cyhoeddus.

Mae'r Grŵp wedi cyfarfod ar ddau achlysur hyn yn hyn ac wedi sgriwtineiddio mewn manylder yr holl ddogfennau perthnasol, y cyflwyniadau a wnaed gan uwch swyddogion, ynghyd â'r safbwyntiau o fewn y rhanbarth ac yn genedlaethol. Yn ei drafodaethau fe roddodd y Grŵp ystyriaeth ddyledus i'r canlynol :-

a) Materion o egwyddor lle na fyddai'r Cyngor yn cyfaddawdu :-

- Colli gweinyddu llywodraethiant ym Môn am y tro cyntaf mewn sawl canrif o weinyddu lleol.
- Byddai'n creu cyfleon am swyddi ar y tir mawr yn hytrach nag ar yr Ynys.
- Cynyddu Treth Gyngor pobl yr Ynys
- Yn rhagfarnu'r trefniadau presennol o ran stoc dai cymdeithasol.
- Creu diffyg cydraddoldeb o ran pwerau pleidleisio'r Aelodau a chynrychioli'r etholwyr.

b) Manteision ac anfanteision herio cynaliadwyaeth y trefniadau statws quo yng nghydestun y rhagamcan ariannol a'r angen i gymryd mesurau cynilo llym.

- c) Y data sydd ar gael sy'n tystiolaethu i'r amrywiaeth gyfredol ar draws Gwasanaethau a meysydd gweithgaredd rhwng Ynys Môn ac Awdurdodau cyfagos.
- d) Yr angen am ymgysylltiad cyhoeddus priodol i gael safbwyntiau a dyheadau pobl Ynys Môn a'r mandad, neu beidio, i wneud newidiadau ar y raddfa a fwriedir.

4.2 Ar argymhelliad y Grŵp Tasg a Gorffen ac Arweinyddion y Grwpiau, cynhaliwyd Seminar i holl Aelodau'r Cyngor unwaith yn rhagor gyda chefnogaeth uwch swyddogion ar 18 Medi 2014 i ddarparu gwybodaeth ynglŷn â Phapur Gwyn y Llywodraeth ar Ddiwygio Llywodraeth Leol ac i godi ymwybyddiaeth am faterion allweddol oedd i gael sylw o safbwynt Ynys Môn. Yn ystod y Seminar cynhaliwyd trafodaethau grŵp Traws-barti a chyfarfod llawn fel y gallai'r Aelodau leisio eu syniadau cychwynnol a'u safbwyntiau. Fe bwysleisiwyd yn y Seminar yn arbennig :-

- a) Yr angen am ymgysylltiad cyhoeddus effeithiol cyn gwneud unrhyw benderfyniad i ddewis opsiwn a ffefrir.
- b) Yr angen am drafodaeth wyneb yn wyneb gyda'r Gweinidog er mwyn cael gwell dealltwriaeth o'r cynnig gan Lywodraeth Cymru a'r meysydd nad oeddent yn agored i'w trafod yng nghyswllt datblygu opsiynau amgen i'r cynigion cyfredol.
- c) Yr angen i barhau gyda thrafodaeth anffurfiol ac i gadw meddwl agored ar hyn o bryd ac i rymuso'r Arweinydd a'r Prif Weithredwr i gymryd rhan mewn trafodaethau anffurfiol gyda phartneriaid i hyrwyddo buddiannau Ynys Môn gyda'r amod eu bod yn adrodd yn ôl i'r Cyngor drwy'r sianelau cytunedig ar ganlyniad y trafodaethau.

#### 4.3 Digwyddiadau i Gydranddeiliaid

Mae'r Arweinydd, Prif Weithredwr ac uwch swyddogion wedi mynychu cyfarfodydd ymgynghori â chydranddeiliaid ar lefel ranbarthol a chenedlaethol. Yn ychwanegol at hyn, mae Aelodau unigol wedi cynnal trafodaethau o fewn eu grwpiau gwleidyddol a'u sefydliadau perthnasol. Mae gwybodaeth o'r digwyddiadau hyn wedi ei rhannu drwy'r Grŵp Tasg a'r Seminar i'r gynulleidfa ehangach o Aelodau a swyddogion ac mae wedi bod o gymorth i gyflwyno'r adroddiad hwn i'r Cyngor. Rhagwelir y bydd llawer mwy o drafodaeth dros y misoedd i ddod. Hyd yn hyn, fodd bynnag, ni chafwyd unrhyw drafodaethau ffurfiol nac anffurfiol ar lefel wleidyddol nac ar lefel swyddogion, gydag unigolion nac awdurdodau cyfagos ar y cynigion parthed mabwysiadu uno cynnar.

## 5. CYD-DESTUN RHANBARTHOL A CHENEDLAETHOL

- 5.1 Fel yr amlinellwyd uchod, ni chafwyd unrhyw un yn dod at Ynys Môn ac nid ydym ninnau wedi cysylltu ag Awdurdodau eraill naill ai'n ffurfiol nac yn anffurfiol i drafod safbwyntiau a dyheadau ynglŷn â'r uniad. Roedd Comisiwn Williams yn argymhell uno Awdurdodau Ynys Môn a Gwynedd ac yn dilyn hynny mae'n deg ac yn naturiol tybio mai hwn fyddai'r model y byddai Llywodraeth Cymru'n ei ffafrio ar hyn o bryd. Nid yw hyn, er hynny, wedi bod yn destun archwiliad a sgrwtini gan y ddau Awdurdod ar y cyd. Ar amser ysgrifennu'r adroddiad nid ydym yn gwybod sut y mae Gwynedd yn ymateb i'r ymgynghori. Y safbwynt cychwynnol ac anffurfiol a fynegwyd gan nifer o Aelodau Ynys Môn mewn cyfarfodydd trafod hyd yn hyn yw y dylid ystyried agwedd fwy isranbarthol fyddai'n cynnwys Ynys Môn, Gwynedd a Chonwy pe bai'r statws quo yn cael ei wrthod yn hollol a'i anwybyddu fel opsiwn gan Lywodraeth Cymru - ond nid oes i'r trafodaethau anffurfiol hyn unrhyw statws cyn cael unrhyw gyfeiriad na chyfarwyddyd drwy benderfyniad y Cyngor Llawn.
- 5.2 Dywedir bod Awdurdodau eraill yn y rhanbarth ac eithrio Gwynedd eisoes wedi penderfynu ar eu sefyllfa yng nghyswllt yr ymgynghoriad ar y Papur Gwyn. Mae cynnwys yr adroddiadau a gyflwynwyd i Gynghorau Wrecsam, Sir Ddinbych, Sir y Fflint a Chonwy wedi eu cymryd i ystyriaeth ac fe nodwyd penderfyniadau a fabwysiadwyd yn ystod y trafodaethau yma ym Môn ynghyd â'r goblygiadau ynddynt parthed datrys ein sefyllfa ni. Ar adeg ysgrifennu'r adroddiad dim ond Sir Ddinbych a Chonwy sydd i'w gweld fel pe baent yn rhoi ystyriaeth weithredol i ddod yn fabwysiadwyr cynnar ar Awdurdod unedig a hynny gyda rhai amodau penodol yn unig ac yn arbennig y bydd Llywodraeth Cymru yn darparu cymhelliant ariannol digonol i'w perswadio hwy i symud ymlaen i'r cyfnod mynegiant o ddiddordeb.
- 5.3 Fel y crybwyllir uchod, nid yw'r CLILC wedi ei ddarbwylllo bod argymhellion Williams yn darparu'r ateb gorau i Ddiwygio Llywodraeth Leol mewn ffordd gydlynol a chynaliadwy. Mae wedi cynhyrchu agwedd amgen gyda chynllun amlinellol i sefydlu pedwar awdurdod cyfunol yn rhanbarthol yn gweithredu fel cyd-awdurdod gyda'r Cynghorau cyfredol, fyddai'n cadw eu sofraniaeth ddemocrataidd ac yn comisiynu'r gwasanaethau mwyaf o'r corff rhanbarthol. Byddai hyn yn galluogi'r Awdurdodau presennol greu'r capasiti sydd ei angen i wella gwasanaeth ac i sicrhau cynaliadwyaeth yn wyneb yr heriau ariannol parhaol wrth gynnal y lefel bresennol o wasanaeth ar draws yr ystod eang o feysydd gweithgaredd Llywodraeth Leol pan fo hynny'n dod yn gynyddol fwy anodd. Fodd bynnag, tynnir sylw at yr haen ychwanegol o fiwrocratiaeth y mae'r model hwn yn ei greu a'r costau gwirioneddol nad ydynt yn glir o fewn system dwy haen. Mae ein trafodaeth anffurfiol yn fewnol yma ym Môn wedi pwysleisio er hynny ei bod yn werth ystyried y model hwn ac y dylid ei ddatblygu a'i sgrwtineiddio ymhellach os nad yw cadw'r statws quo yn opsiwn ymarferol. Nid oes rhaid i'r Agwedd Amgen ddibynnu'n hollol ar i bob un o'r 22 Awdurdod gytuno arno ac fe allai gael ei fabwysiadu yn ôl trefn fwy isranbarthol pe bai angen.

## 6. MATERION I'W CYMRYD I YSTYRIAETH GAN GYNGHORAU

### 6.1 Egwyddorion Cyffredinol

Gofynnir i'r Cyngor ystyried yr egwyddorion cyffredinol canlynol ddylai fod yn sylfaenol i'w agwedd tuag at y cynigion i Ddiwygio Llywodraeth Leol :-

- Fe ddylai unrhyw newidiadau i'r statws quo arfogi'r Cyngor yn well i gyfarfod â'r heriau ariannol a'r cyfyngiadau ar gyllidebau a wynebir dros y pedair blynedd nesaf a thu hwnt.
- Rhaid i nodweddion ieithyddol, diwylliannol ac economaidd cymunedau Ynys Môn, ar yr Ynys yn gyffredinol, gael eu diogelu fel un o'r blaenoriaethau uchaf.
- Rhaid dangos y bydd unrhyw newid i'r statws quo yn well o ran darparu gwasanaeth, perfformiad a chynaliadwyaeth ac na ddylai arwain at fwy o newidiadau ac ad-drefnu yn y dyfodol rhagweladwy.
- Ni ddylai dinasyddion Ynys Môn fod dan unrhyw anfantais yn sgil unrhyw broses o gydraddoliad yn dilyn uno gydag unrhyw Awdurdod neu Awdurdodau eraill.

### 6.2 Mabwysiadu cynnig i uno yn fuan

Gofynnir i'r Cyngor ystyried yr anfanteision o ddod yn Awdurdod fydd yn mabwysiadu'n gynnar yng nghyswllt y cynnig i uno.

Gellir crynhoi rhai o'r manteision fel a ganlyn :-

- Bydd cefnogaeth a chynngor arbenigol penodol ar gael gan Lywodraeth Cymru a'u hymgyngorwyr i fynd i'r afael â chymhlethdodau'r gweithredu.
- Cyfraniad yr arbedion effeithlonrwydd o ganlyniad i well capasiti a mwy o effeithlonrwydd fydd yn galluogi i'r Awdurdod reoli ei her ariannol a'i fesurau cynilo yn fwy effeithiol ac yn gyflymach.
- Gwneud i ffwrdd â'r ansicrwydd i staff a'r heriau recriwtio o fewn prosesau ad-drefnu tymor hir.
- Dim ond un gyfres o etholiadau yn 2018 i Awdurdodau fydd wedi uno o gymharu ag etholiadau yn 2017 a 2019 i Awdurdodau eraill.
- Mwy o enw da am fod yn Awdurdod sydd ar y blaen ac yn edrych i'r dyfodol.

Gellir crynhoi rhai o'r anfanteision fel a ganlyn:-

- Dim sicrwydd y ceid arian ychwanegol i dalu costau gweithredu'r uniad.
- Ansicrwydd ynglŷn â strwythur gwleidyddol Cynulliad Cymru, ar ôl etholiadau Cynulliad 2016, a'r polisi sydd i'w fabwysiadu gan Lywodraeth newydd fyddai'n dod i rym pe bai yna newid sylweddol yn natur Llywodraeth yng Nghymru.
- Yr effaith a gaiff y gwelliannau ar argymhellion Silk am fwy o bwerau datganoledig i Gymru ar gapasiti Llywodraeth Cymru i gefnogi Diwygio Llywodraeth Leol.
- Llai o gyfle ar gyfer ymgysylltu'n briodol gyda'r etholwyr yn lleol i geisio cael eu safbwyntiau ynglŷn â'r cynigion y gellir ar hyn o bryd eu dehongli fel rhai nad oes ganddynt y mandad angenrheidiol i'w gweithredu ar lefel leol na chenedlaethol.

## 7. ARGYMHELLION

Ar sail ffeithiau'r mater a amlinellwyd yn yr adroddiad hwn ac o roi sylw i'r holl wybodaeth gefndirol a ddarparwyd, mae angen i Aelodau'r Cyngor benderfynu ar yr argymhellion a ganlyn:-

7.1 Gofyn am fwy o wybodaeth gan Weinidogion Cymru ynglŷn â'r opsiynau sydd ar gael i'w hystyried gan y Cyngor hwn cyn penderfynu ar ei sefyllfa ar gynigion i uno gydag Awdurdodau eraill ac yn arbennig, i geisio cael mwy o eglurder ynglŷn â'r argymhellion ariannol i ddod yn Awdurdod fydd yn mabwysiadu uno yn gynnar ac i'r perwyl hwnnw gwahodd y Gweinidog Gwasanaethau Cyhoeddus i ddod i gyfarfod o'r Cyngor Llawn i drafod y materion hyn ar y cyfle cyntaf fydd yn hwylus iddo.

7.2 Ei fod, yn ei ymateb i'r gyfres o gwestiynau a godwyd yn y Papur Gwyn ar Ddiwygio Llywodraeth Leol :-

- a) Yn tynnu sylw at ei ymateb blaenorol i Adroddiad Comisiwn Williams sy'n delio â'r rhan fwyaf o'r materion y gwahoddir y cyrff yr ymgynghorir â nhw i ymateb iddynt.
- b) Mae'r Cyngor yn cymeradwyo'r ymateb i'r ymgynghoriad a luniwyd gan CLILC ac a gyflwynwyd i Gyngor y CLILC ar 26 Medi 2014.

7.3 Bod y Cyngor yn rhoi'r awdurdod i Arweinydd y Cyngor a'r Prif Weithredwr i gymryd rhan mewn trafodaethau anffurfiol ar lefel leol, ranbarthol a chenedlaethol i hyrwyddo buddiannau dinasyddion Ynys Môn gyda sefydliadau partner, wrth i'r agenda dros ddiwygio gael ei datblygu ac i adrodd ar ganlyniadau'r trafodaethau hyn fel sy'n briodol i'r Cyngor drwy'r Grŵp Tasg a Gorffen, cyfarfodydd yr Arweinyddion Grwpiau a'r Uwch Dîm Arweinyddiaeth o swyddogion, gyda golwg ar wneud cyflwyniad ffurfiol i'r Cyngor i benderfynu arno cyn gweithredu unrhyw benderfyniadau.



7.4 Bod yr Arweinydd a'r Prif Weithredwr yn cael eu hawdurdodi i sefydlu strategaethau ymgysylltu cymunedol a chysylltu effeithiol i gael safbwyntiau'r dinasyddion a chymunedau Ynys Môn cyn i'r Cyngor fabwysiadu ei safbwynt ar ddiwygio Llywodraeth Leol a'i oblygiadau i Fôn.

7.5 Bod y Cyngor, yn dilyn rhoi ystyriaeth briodol i'r materion a amlinellir yn Adran 6 uchod, yn penderfynu ar ei sefyllfa gychwynnol ynglŷn â diwygio Llywodraeth Leol ac yn arbennig a ddylai roi ystyriaeth bellach ai peidio i ddatblygu safbwynt ynglŷn â datgan diddordeb mewn dod yn fabwysiadwr cynnar, erbyn y dyddiad cau ar 28 Tachwedd 2014, ar yr amod y gallai negodi cytundeb gydag awdurdod, neu awdurdodau cyfagos i'r perwyl hwn.

## **8.0 PAPURAU CEFNDIROL SY'N BERTHNASOL I'R ARGYMHELLION YN YR ADRODDIAD HWN**

8.1 Datganoli, Democratiaeth a Chyflawni – Papur Gwyn Diwygio Llywodraeth Leol ddsbarthwyd gan Lywodraeth Cymru ar 8 Gorffennaf 2014.

8.2 Gwahoddiad i Awdurdodau Lleol yng Nghymru i gyflwyno cynigion ar gyfer uno'n wirfoddol a ryddhawyd gan Lywodraeth Cymru ar 18 Medi 2014.

8.3 Papur Gwyn Diwygio Llywodraeth Leol – Ymateb i ymgynghoriad – Cylchredwyd gan CLILC i Gyngor yr CLILC ar 26 Medi 2014.

8.4 Agwedd arall i Adroddiad Williams Creu Pedwar Awdurdod Cyfunol i Gymru? Papur Trafod Dosbarthwyd gan CLILC i Awdurdodau Lleol ar 21 Gorffennaf 2014.

8.5 Datganoli, Democratiaeth a Chyflawni - Gwella Gwasanaethau Cyhoeddus i Bobl Cymru ryddhawyd gan Lywodraeth Cymru ar 8 Gorffennaf 2014.

**Richard Parry Jones**  
**Prif Weithredwr**  
**21 Medi 2014**



Llywodraeth Cymru  
Welsh Government

[www.cymru.gov.uk](http://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](mailto: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](mailto: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 gyrrff 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 iechyd 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 narpriaeth 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 berfformiad<sup>1</sup>.

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 Cymru<sup>2</sup> 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 Cymru<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

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

<sup>1</sup> 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>

<sup>2</sup> 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>

<sup>3</sup> 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>

<sup>4</sup> 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 Leol<sup>5</sup> 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.

<sup>5</sup> <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 rheoleiddio<sup>6</sup>, 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?**

<sup>6</sup> 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 gyfyngu 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.<sup>7</sup> 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,

<sup>7</sup> 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 newydd<sup>8</sup>. 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

<sup>8</sup> 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 chymau 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 Asesiad 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 ymrwymo 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 cysgodol<sup>9</sup> 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.

<sup>9</sup> 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 chymhell 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 CLILC, 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 CLILC 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 CLILC yn cyfateb ag oddeutu 0.5% 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 CLILC) 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 rhynggrwyd neu mewn adroddiad. Ticiwch y blwch yma pe bai'n well gennych gadw eich ymateb yn gyfrinachol:





Llywodraeth Cymru  
Welsh Government

[www.cymru.gov.uk](http://www.cymru.gov.uk)

# Gwahoddiad i Brif Awdurdodau Lleol yng Nghymru gyflwyno cynigion ar gyfer uno gwirfoddol

Dyddiad cyhoeddi: 18 Medi 2014  
Camau i'w cymryd: Ymatebion erbyn 28 Tachwedd 2014



*Gwahoddiad i Brif Awdurdodau Lleol yng  
Nghymru gyflwyno cynigion ar gyfer uno  
gwirfoddol*

## Cynnwys

1. CYFLWYNIAD .....	3
2. EIN CYNNIG .....	6
3. YR EGWYDDORION AR GYFER CYNIGION I UNO’N WIRFODDOL .....	8
4. YR AMSERLEN .....	10
CAM 1: Datganiadau o Ddiddordeb.....	10
CAM 2: Cynnig i Uno.....	11
CAM 3: Deddfwriaeth .....	12
CAM 4: Etholiadau, Awdurdod Cysgodol a Diwrnod Breinio .....	13
Materion i’w Nodi.....	13
5. DATBLYGU CYNNIG.....	15
Gweledigaeth ar gyfer yr Awdurdod Newydd .....	15
Cyd-destunau a blaenoriaethau lleol.....	15
Capasiti a gallu.....	16
Arweinyddiaeth, recriwtio a chadw .....	16
Effeithlonrwydd.....	17
Atebolrwydd ac ymgysylltu .....	18
Pwysau demograffig ac ariannol a phwysau o ran galw.....	19
Crynodeb.....	19
6. Y BROSES O NEWID A PHONTIO .....	21
Ffactorau i’w Hystyried .....	21
7. YMGYSYLLTU.....	23
8. CYMORTH LLYWODRAETH CYMRU AR GYFER UNO GWIRFODDOL CYNNAR .....	24
9. GWYBODAETH BELLACH.....	26
ATODIAD A.....	27
CAM 1 .....	27
ATODIAD B .....	34
CAM 2 .....	34

## 1. CYFLWYNIAD

Rydym ni yng Nghymru yn gwerthfawrogi ein gwasanaethau cyhoeddus yn fawr, ac yn disgwyl iddynt fod ar gael inni pan fo'u hangen. Ond mae Cymru a'i gwasanaethau cyhoeddus yn wynebu heriau cymhleth na welwyd mo'u tebyg o'r blaen - yn enwedig y galw cynyddol am wasanaethau, a hynny mewn cyfnod pan fo gwasgfa barhaus ar y cyllidebau sy'n eu cynnal. Yn wyneb yr heriau hynny, aeth Llywodraeth Cymru ati ym mis Mai 2013 i sefydlu'r Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus i gynnal adolygiad cynhwysfawr o'r gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru. Aeth y Comisiwn ati i gasglu, i ddadansoddi ac i ystyried tystiolaeth helaeth gan ystod o wasanaethau cyhoeddus – rhai sydd wedi'u datganoli a rhai sydd heb eu datganoli - gan gynnwys Awdurdodau Lleol, y GIG, y Comisiynwyr Heddlu a Throseddau a'r heddluoedd. Bu hefyd yn casglu tystiolaeth gan randdeiliaid megis partneriaid statudol Llywodraeth Cymru yn y trydydd sector ac ym myd busnes.

Cynhyrchodd y Comisiwn adroddiad manwl ac awdurdodol, sy'n rhoi tystiolaeth gref inni o raddfa'r heriau anochel sy'n wynebu gwasanaethau cyhoeddus. Wrth ymateb i'r dystiolaeth honno, cyflwynodd y Comisiwn achos o blaid rhaglen radical a chynhwysfawr o ddiwygio'r gwasanaethau cyhoeddus i ymdrin â'r heriau hyn a gwella gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru. Yn benodol, argymhellodd y dylid lleihau nifer yr Awdurdodau Lleol drwy gynnal rhaglen uno, a chyflwynodd nifer o opsiynau ar gyfer gwneud hynny. Fodd bynnag, mae ei argymhellion yn llawer mwy pellgyrhaeddol - maent yn ymestyn i bob rhan o'r gwasanaethau cyhoeddus ac yn ymdrin â phob agwedd, o arweinyddiaeth a rheoli perfformiad i gapasiti a gallu. Yn y cyd-destun hwn y dylid ystyried argymhellion y Comisiwn ynglŷn ag uno Awdurdodau Lleol. Nid yw newid strwythurol yn ddiben ynddo'i hun: y nod yw darparu gwell gwasanaethau i bobl Cymru. Rydym i gyd am i'n plant allu elwa ar y cyfraniad gwerthfawr ac unigryw y mae Awdurdodau Lleol yn ei wneud i gymunedau Cymru. Nid yw'r status quo yn ddewis ac nid yw ymlyniad wrth strwythurau a ffiniau presennol yn ddadl dros ei gadw.

Mae Llywodraeth Cymru yn derbyn diagnosis y Comisiwn ac rydym yn glir yn ein barn fod angen newid sylfaenol i ymdrin â'r heriau hyn, a bod angen trawsnewid gwasanaethau a threfniadaeth er mwyn llwyddo.

Rydym eisoes wedi cyhoeddi dau ymateb sylweddol i ganfyddiadau'r Comisiwn. Mae'r ddogfen *Datganoli, Democratiaeth a Chyflawni: Gwella Gwasanaethau Cyhoeddus yng Nghymru* yn amlinellu ein hymateb i argymhellion eang y Comisiwn ac mae'r Papur Gwyn, *Datganoli, Democratiaeth a Chyflawni: Diwygio Llywodraeth Leol* yn cynnwys ein cynigion penodol ynghylch Llywodraeth Leol, a natur a ffurf y diwygio sydd ei angen<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> <http://wales.gov.uk/topics/improvingservices/devolution-democracy-delivery/?lang=cy>

Mae'r ddau bapur yn cyflwyno'r dewis a ffefrir gennym ar hyn o bryd, o blith y rhai a gyflwynir yn Adroddiad y Comisiwn, ar gyfer cyfres o gynlluniau i uno Awdurdodau Lleol a fyddai'n arwain at 12 o Awdurdodau Lleol (sef 'Opsiw'n 1' y Comisiwn).

Yn y Papur Gwyn *Diwygio Llywodraeth Leol*, rydym yn nodi hefyd nad oes digon o amser cyn etholiadau nesaf Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn 2016, i ddeddfu ar gyfer yr holl gynlluniau uno a diwygio hyn. Byddwn, felly, yn cyflwyno ymgynghoriad ar Fil drafft yn ystod Hydref 2015. Mater i'r Llywodraeth newydd ar ôl Mai 2016 a'r Cynulliad a etholir yn yr etholiadau hynny fydd gweithredu'r Bil yn llawn a chyflwyno deddfwriaeth.

Er hynny, rydym yn cytuno ag argymhelliad y Comisiwn, y dylem gynorthwyo a chymell yr Awdurdodau hynny sy'n dymuno dechrau ar broses o uno'n wirfoddol, ac yn ein dogfen *Diwygio Llywodraeth Leol* roedd ymrwymiad i gyhoeddi 'prospectws' ar gyfer uno gwirfoddol. Yn y ddogfen hon, rydym yn canolbwyntio ar ein hymrwymiad i gynorthwyo Awdurdodau Lleol ac i gydweithio â hwy ar gynigion i uno'n wirfoddol yn gynnar, ac i weithio hefyd gyda'r Awdurdodau hynny y bydd eu ffiniau yn aros yr un fath, i lunio dyfodol Llywodraeth Leol yng Nghymru. Wrth hyn rydym yn golygu mwy na gweithio drwy'r heriau ymarferol a ddaw yn sgil y broses uno. Rydym yn golygu llunio rôl Llywodraeth Leol o fewn ein huchelgais ar y cyd i wella gwasanaethau a chanlyniadau i bobl Cymru.

Bydd cymryd y cyfle i uno'n wirfoddol cyn y brif raglen deddfwriaethol yn cynnig ystod o gyfleoedd i Awdurdodau lunio eu dyfodol eu hunain, yn ogystal â hyblygrwydd ychwanegol i ymateb i'r pwysau sy'n bodoli ar hyn o bryd ar draws y gwasanaeth cyhoeddus. Rydym yn deall ac yn cydnabod bod newid yn gofyn am fuddsoddiad o ran amser, ymdrech ac weithiau arian, i wneud iddo weithio'n effeithiol er mwyn cyflwyno dull newydd sy'n well ac yn gynaliadwy.

Byddwn yn gweithio'n agos gyda'r Awdurdodau hynny sy'n dymuno uno'n wirfoddol i roi cyngor a chefnogaeth drwy gamau cychwynnol a dilynol y gwaith o ddatblygu a chyflwyno eu hachos. Yn ystod y gwaith o baratoi'r achos, byddwn yn ystyried y rhyddid a'r hyblygrwydd newydd a allai gael eu cynnig, yn ogystal â'r posibilrwydd ar gyfer buddsoddiad ariannol. Rydym yn bwriadu sicrhau bod adnoddau ar gael, a'r rheini'n adnoddau penodol sydd ar wahân i'r Grant Cynnal Refeniw, i roi cymorth i uno'n wirfoddol. Rydym yn deall y gallai amodau lleol arwain at achosion gwahanol ac y bydd hynny'n golygu bod angen gwahanol fathau o becynnau cymorth. Mae'n annhebygol y bydd un ateb yn gweddu i bawb.

Rydym yn annog y rheini sydd â diddordeb i gysylltu â ni cyn gynted ag y bo modd fel y gallwn ddechrau edrych ar y manteision posibl a allai ddod yn sgil uno cynnar a'r cymorth posibl y gallem ei gynnig. Nid ydym yn disgwyl Cynnig i Uno wedi ei ddatblygu'n llawn ac wedi'i ategu gan dystiolaeth fanwl na modelu ariannol helaeth erbyn 28 Tachwedd 2014. Pwrpas datblygu'r datganiad cychwynnol o ddiddordeb yw darparu strwythur clir ar gyfer symud ymlaen â'r broses uno. Y nod yw darparu fframwaith ar gyfer meddwl am faterion craidd fel datblygu dull integredig a

thrawsnewidiol o fynd ati i gynllunio ar gyfer darparu gwasanaethau, y gweithlu, datblygu sefydliadol, rheolaeth ariannol a rhannu gwasanaethau cymorth. Bydd hefyd yn caniatáu i'r cynigion gael eu cyhoeddi fel y gall partneriaid a'r cyhoedd ddechrau mynegi eu syniadau a'u safbwyntiau.

Ond y mae mwy i uno na strwythurau a systemau. Mae yna bobl a gwasanaethau i'w hystyried hefyd. Byddwn yn sefydlu Comisiwn Staff i roi'r cymorth a'r sicrwydd sydd eu hangen i staff ac i gynnig cyngor i gyflogwyr. Rydym hefyd am sicrhau bod y broses o newid yn gwireddu'r cyfleoedd i integreiddio gwasanaethau ar draws yr Awdurdod newydd yn effeithiol ac yn galluogi'r Awdurdod newydd i weithio gyda phartneriaid mewn ffyrdd newydd ac arloesol. Bydd gwybodaeth ac arbenigedd y staff yn hanfodol i gefnogi'r cyfnod pontio.

Ein nod yw gweithio gyda Llywodraeth Leol i gyd i gyflwyno'r Rhaglen hon. Fodd bynnag, bydd y rhai sy'n gwirfoddoli i uno'n gynnar a'r rhai 'sy'n sefyll ar eu pennau eu hunain' yn dilyn ymgynghoriad ar opsiwn dewisol Llywodraeth Cymru fel y'i nodir yn *Diwygio Llywodraeth Leol*, yn cael cyfle unigryw i lunio'r dyfodol ar lefel ymarferol. Byddant mewn sefyllfa i ddangos sut y mae eu harweinyddiaeth a'u gweledigaeth wedi pennu cyflymder a ffurf y diwygio. Byddant mewn sefyllfa dda i ddarparu gwell gwasanaethau a gwell canlyniadau ar gyfer eu cymunedau, o'r funud y gwnânt y penderfyniad i wireddu'r cyfleoedd ar gyfer trawsnewid a newid a gynigir gan uno gwirfoddol cynnar a'r Rhaglen Diwygio Llywodraeth Leol yn ei chyfanrwydd.

## 2. EIN CYNNIG

Yn *Diwygio Llywodraeth Leol*, dywedasom y byddem yn croesawu trafodaethau ag Awdurdodau Lleol sy'n dymuno uno'n gynnar ar sail wirfoddol, a chynigion ganddynt ar gyfer gwneud hynny. Dywedwyd hefyd y byddem yn cyhoeddi prospectws i nodi'r hyn yr ydym yn ei ddisgwyl gan yr Awdurdodau hyn a'r cymorth y gallent ei ddisgwyl oddi wrthym. Rydym yn awyddus i helpu'r Awdurdodau i wireddu'r manteision o uno cyn gynted ag y bo modd a rhannu'r hyn a ddysgir gyda gweddill Cymru.

Mae yna nifer o fanteision pwysig i Awdurdodau Lleol mewn uno'n wirfoddol:

- Pennu'r cyflymder a'r safon ar gyfer Llywodraeth Leol gynaliadwy, gref ac effeithiol yng Nghymru;
- Rôl allweddol wrth lunio'r dyfodol;
- Cymorth wedi'i dargedu ar gyfer gweddnewid gwasanaethau a sicrhau manteision i gymunedau yn llawer cynharach; er enghraifft, arbenigedd i gynllunio, rheoli a gweithredu modelau newydd ac integredig o ddarparu gwasanaethau, gyda phwyslais arbennig ar wasanaethau sy'n canolbwyntio ar atal a / neu integreiddio gwasanaethau ar gyfer pobl neu gymunedau ag anghenion cymhleth;
- Gwireddu manteision mwy o gapasiti ac effeithlonrwydd - yn gyflymach
- Darparu gwasanaethau i gymunedau yn gynt;
- Y cyfle i ddylanwadu ar y broses o ddatblygu cynlluniau i rannu gwasanaethau cymorth, gan grynhoi arbedion cost yn llawer cynt a chadw'r rhain yn lleol i gefnogi gwasanaethau rheng flaen;
- Cyfnod llawer byrrach o ansicrwydd i staff a chymunedau;
- Y posibilrwydd o ennill mwy o ryddid ac annibyniaeth ddwy flynedd yn gynharach o Ebrill 2018;
- Y statws sydd ynghlwm wrth fod yn Awdurdod blaengar sy'n gallu denu a chadw staff rhagorol yn well ac sy'n gweithredu fel magnet i ddatblygu;
- Y cyfle i sefydlu enw da fel un o'r Awdurdodau mwyaf blaenllaw, nid yn unig yng Nghymru ond yn y DU hefyd, gyda dyheadau clir i ddarparu'r gwasanaethau lleol gorau posibl i'r trigolion;
- Cefnogaeth ar gyfer datblygu gallu sefydliadol;
- Dim ond un set o etholiadau yn 2018, yn hytrach nag etholiadau yn 2017 a 2019.

O ystyried y pwysau ariannol difrifol yr ydym yn eu hwynebu, mae'n afrealistig disgwyl i Lywodraeth Cymru roi chwistrelliadau mawr o arian i gynorthwyo proses o uno. Y nod, o reidrwydd, yw bod Awdurdodau yn cyflwyno cynigion i leihau costau a gwireddu cymaint â phosibl o fanteision yn gynnar. Er hynny, rydym yn cydnabod bod costau ynghlwm wrth drawsnewid yn aml, ac rydym wedi ymrwymo i drafod cwrpas a natur y rheini yn ystod y gwaith o baratoi'r Cynnig i Uno.

Yn y tudalennau canlynol, rydym yn amlinellu:



- Yr egwyddorion ar gyfer cynigion yn ymwneud ag uno gwirfoddol;
- Yr amserlen ar gyfer cyflwyno cynigion ar gyfer uno yn gynnar, y broses a'r llinell amser at ddeddfwriaeth a'r diwrnod breinio<sup>2</sup>;
- Datblygu cynnig - amlinelliad o sut y dylech fynd ati i nodi costau, arbedion a manteision posibl;
- Datblygu proses ar gyfer uno sy'n sicrhau'r manteision hynny cyn gynted ag y bo modd;
- Y cymorth a'r cymhellion sydd ar gael gan Lywodraeth Cymru ac eraill.

---

<sup>2</sup> Y Diwrnod Breinio - y diwrnod y mae Awdurdod newydd yn cymryd drosodd yr ystod lawn o swyddogaethau a chyfrifoldebau llywodraeth leol oddi wrth yr Awdurdodau a'i rhagflaenodd. 1 Ebrill yw hwn bron bob amser, i gyd-fynd â dechrau'r flwyddyn ariannol.

### 3. YR EGWYDDORION AR GYFER CYNIGION I UNO'N WIRFODDOL

Y dewis a ffeirir ar hyn o bryd gan Lywodraeth Cymru o blith y rhai hynny a nodwyd gan y Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus yw "Opsiw 1", a fyddai'n arwain at uno:

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

Byddai Powys, Sir Gaerfyrddin ac Abertawe yn cadw'u ffiniau presennol. Fodd bynnag, byddent yn rhan o'r rhaglen ddiwygio gyffredinol a amlinellir yn *Diwygio Llywodraeth Leol* o ran democratiaeth, llywodraethu cymunedol, a gwelliant a pherfformiad. Cynhelir ymgynghoriadau pellach ynghylch yr agweddau hyn ar y Rhaglen Diwygio yn yr Hydref.

Rydym yn credu bod y patrwm hwn o gynlluniau uno sy'n arwain at 12 o Awdurdodau Lleol yn rhoi templed cyffredinol cydlynol ac yn taro'r cydbwysedd cywir rhwng datblygu gallu sefydliadol a sicrhau ymatebolrwydd democrataidd lleol, o ran sicrhau mwy o gysylltiad â chymunedau a'r gallu i'w cynrychioli'n well.

Ein dewis ni fyddai i Awdurdodau Lleol gyflwyno cynigion ar gyfer uno yn unol â'r patrwm a nodwyd gan y Comisiwn yn Opsiw 1 ac i gadw Awdurdodau Lleol unigol fel yn y rhestr uchod.

#### ***Gwahanol gynigion ac eithriadau***

Fel y nodwyd uchod, byddai'n well gan Lywodraeth Cymru gynigion ar gyfer uno gwirfoddol cynnar sy'n dilyn Opsiw 1. Ond byddem yn barod i ystyried dewisiadau eraill sy'n bodloni'r egwyddorion canlynol:

1. Cynigion sy'n golygu uno Awdurdodau Lleol cyfagos presennol i ffurfio 'blociau adeiladu' Awdurdod newydd. Ni fyddwn yn ystyried cynigion i uno rhannau yn unig o Awdurdodau Lleol presennol, nac ail-lunio ffiniau o'r newydd. Ond fe fyddem yn ystyried cynigion gan Awdurdodau a fyddai'n dymuno dod at ei gilydd mewn grwpiau mwy nag y sonnir amdanynt yn 'Opsiw 1', i greu Awdurdod newydd.

2. Rhaid i gynigion beidio â pheryglu dymuniad Llywodraeth Cymru i sicrhau cydlyniant, a'r rhaglen uno a diwygio ehangach, drwy, er enghraifft, gael yr effaith o adael un Awdurdod Lleol yn methu ag uno<sup>3</sup>.

Os bydd Awdurdodau Lleol am wneud achos eithriadol ar gyfer cynnig i uno sy'n croesi ffiniau Byrddau Iechyd neu heddluoedd, rhaid iddynt ddangos yn glir ac yn gynhwysfawr y byddant yn dal i allu gwireddu'r manteision o leihau cymhlethdod, cryfhau cydweithio strategol a gweithredol, a gwella'r broses o integreiddio gwasanaethau rheng flaen – pethau y nododd y Comisiwn y byddai'n bosibl eu gwneud drwy gysoni ffiniau gweinyddol gwasanaethau cyhoeddus. Byddai angen iddynt hefyd ddangos bod cefnogaeth gadarn gan eu partneriaid yn y gwasanaethau cyhoeddus i'r cynnig hwn a dangos eu hymrwymiad drwy fod yn rhan o'r rhaglen o uno gwirfoddol cynnar.

Dylai Awdurdodau ystyried hefyd y mater o fod yn gyson ag ardaloedd 'cydgyfeirio' Gorllewin Cymru a'r Cymoedd, sydd â chysylltiadau â chyllid yr Undeb Ewropeaidd a lwfansau cymorth gwladwriaethol. Mae Llywodraeth Cymru yn credu bod rhaid rhoi ystyriaeth ddifrifol i hyn. Fodd bynnag, ni ddylai o reidrwydd gael mwy o ystyriaeth nag achos strategol hirdymor ar gyfer uno, yn enwedig os yw'r Awdurdodau Lleol dan sylw yn derbyn y materion a'r risgiau posibl. Felly, byddai angen i unrhyw gynigion a gyflwynir nad ydynt yn cydymffurfio ag ardaloedd cydgyfeirio ddangos a darparu tystiolaeth bod y risgiau hyn wedi cael eu hystyried yn fanwl a'u derbyn gan yr Awdurdodau Lleol perthnasol.

Rydym yn cynghori'n gryf y dylid ymgysylltu â ni yn gynnar ynghylch yr holl gynigion ar gyfer uno gwirfoddol cynnar. Mae ein manylion cysylltu i'w gweld ar ddiwedd y ddogfen hon.

---

<sup>3</sup> Nid yw hyn yn cynnwys Powys, Sir Gaerfyrddin ac Abertawe a fyddai o dan Opsiwn 1 yn sefyll ar eu pennau eu hunain beth bynnag.

## 4. YR AMSERLEN

### CAM 1: Datganiadau o Ddiddordeb

Dylai Awdurdodau Lleol sy'n dymuno bwrw ymlaen â chynnig i uno'n wirfoddol yn gynnar baratoi Datganiad o Ddiddordeb i'w gyflwyno i Lywodraeth Cymru. Byddwn yn eich cynorthwyo ac yn cydweithio'n agos â chi i ddatblygu eich datganiad o ddiddordeb.

Nid ydym yn disgwyl i Ddatganiadau o Ddiddordeb fod yn rhy fanwl, ac nid oes disgwyl iddynt gynnwys manylion pendant am gostau, manteision ac arbedion ar hyn o bryd. Diben y Datganiad o Ddiddordeb yw helpu i roi canolbwynt i'ch trafodaethau â phartneriaid a rhanddeiliaid, a chynorthwyo'r gwaith o ddatblygu gweledigaeth ar y cyd a nodi synergeddau a chyfleoedd. Byddwn yn disgwyl gweld digon o dystiolaeth i ddangos eich bod yn gwbl ymroddedig i'r broses, eich bod yn barod i ymrwymo'r amser, yr egni a'r adnoddau sy'n angenrheidiol i gyflawni hyn yn llwyddiannus a'ch bod yn dechrau ar y broses oherwydd eich bod yn credu y bydd yn dod â manteision i'ch cymunedau a defnyddwyr eich gwasanaethau. Bydd eich Datganiad o Ddiddordeb yn sail hefyd ar gyfer datblygu eich Cynnig i Uno yng Ngham 2.

Dylai **Datganiadau o Ddiddordeb** gael eu cyflwyno i Lywodraeth Cymru erbyn **28 Tachwedd 2014**.

Rhaid i'r rhain gynnwys:

1. Eich gweledigaeth ar gyfer yr Awdurdod newydd, gan gynnwys eich uchelgeisiau ar gyfer arweinyddiaeth gymunedol a gwella canlyniadau a gwasanaethau.
2. Amlinelliad o gynnig uno, gan ystyried er enghraifft faterion fel capasiti a gallu ac atebolrwydd ac ymgysylltu.
3. Amlinelliad o'r broses a'r materion pontio.
4. Eich cynigion ynglŷn â'r cyfleoedd sydd ar gael, wrth uno, i rannu gwasanaethau cymorth.
5. Eich asesiad cychwynnol ynghylch pa gymorth fyddai ei angen i gyflawni'r cynnig yn effeithiol.
6. Tystiolaeth fod ymgysylltu cychwynnol wedi'i gynnal â'r cyhoedd, cymunedau lleol, gan gynnwys Cynghorau Tref a Chymuned, staff, cynrychiolwyr staff, a rhanddeiliaid ym mhob un o ardaloedd yr Awdurdodau Lleol sy'n cymryd rhan yn yr uno gwirfoddol, gydag ymrwymiad i gynnal proses ymgynghori ac ymgysylltu lawn a helaeth, a hynny ar ffurf cynllun ymgynghori ac ymgysylltu

cynhwysfawr a fydd yn cael ei ddatblygu os bydd y Datganiad o Ddiddordeb yn cael ei gymeradwyo.

7. Tystiolaeth fod partneriaid mewn gwasanaethau cyhoeddus lleol, yn enwedig aelodau o'r Bwrdd Gwasanaethau Lleol a byrddau eraill sy'n dibynnu ar fewnbwn Awdurdodau Lleol, wedi cymryd rhan yn y gwaith o ddatblygu'r Datganiad o Ddiddordeb a'u bod yn cefnogi'r cynnig.
8. Tystiolaeth fod Byrddau Iechyd Lleol wedi cymryd rhan yn y gwaith o ddatblygu'r Datganiadau o Ddiddordeb a'u bod yn cytuno â'r cynigion ac yn gefnogol iddynt. Eithriadau i hyn fyddai achosion o uno lle byddai'r sefydliad newydd yn croesi ffiniau Bwrdd Iechyd Lleol. Ar gyfer achosion o'r fath byddai angen, ar ben y dystiolaeth o gytundeb a chefnogaeth yr holl Fyrddau Iechyd sy'n rhan o'r broses, dystiolaeth hefyd y byddai cydweithredu agos yn parhau rhwng y gwasanaethau cymdeithasol a darpariaeth y GIG er mwyn sicrhau nad yw integreiddiad ac ansawdd y gofal parhaus a ddarperir yn cael ei danseilio, ei beryglu na'i effeithio'n negyddol mewn unrhyw ffordd.
9. Ystyriaeth ddechreuol i enw a statws posibl yr Awdurdod newydd, ee sir, bwrdeistref sirol, dinas.

Fan leiaf, byddem yn disgwyl cadarnhad bod y Datganiad o Ddiddordeb wedi'i drafod a'i gymeradwyo gan y Cabinet ym mhob un o'r Awdurdodau Lleol a fydd yn cymryd rhan yn cynnig uno gwirfoddol. Lle bo modd, dylid cynnwys cadarnhad hefyd fod y Datganiad o Ddiddordeb wedi'i gymeradwyo yn yr un ffurf yn union gan Gyngor llawn pob un o'r Awdurdodau Lleol fydd yn cymryd rhan yn yr uno gwirfoddol. Os na fydd hynny'n bosibl o fewn yr amserlen, dylech geisio gwneud yn siŵr bod hyn yn digwydd yn fuan ar ôl y dyddiad targed, sef 28 Tachwedd 2014.

Mae Atodiad A yn cynnwys manylion a gwybodaeth bellach am sut i wneud eich cyflwyniad. Ceir gwybodaeth am bwy i gysylltu â nhw i gael trafodaeth a chyngor ar ddiwedd y ddogfen hon.

Ar hyn o bryd mae Llywodraeth Cymru yn bwriadu ymateb erbyn **5 Ionawr 2015** i unrhyw Ddatganiad o Ddiddordeb a Dderbynnir erbyn 28 Tachwedd 2014.

### **CAM 2: Cynnig i Uno**

Dylai Cynnig i Uno gael ei gyflwyno erbyn 23.59 ar 30 Mehefin 2015. Ceir manylion pellach am y Cynnig i Uno yn Atodiad B.

Dylai'r Cynnig i Uno ddatblygu ac estyn y dystiolaeth gychwynnol a gyflwynwyd gyda'r Datganiad o Ddiddordeb (Atodiad A) a dylai gynnwys:

1. Dadansoddiad llawn o'r holl bwyntiau a gynhwyswyd yn y Datganiad o Ddiddordeb a chynllun pontio yn nodi sut y byddwch yn rheoli'r newid o'ch

Awdurdodau presennol i Awdurdod newydd a sut y byddwch yn creu llinell sylfaen ar gyfer gwelliant ac yn ei fesur.

2. Dadansoddiad cost a budd, yn cynnwys yr amseru ar gyfer gwireddu costau a manteision. Dylai hyn hefyd ddarparu tystiolaeth bod diwydrwydd dyladwy wedi digwydd a bod risgiau wedi cael eu hasesu, eu hystyried ac yn cael sylw.
3. Asesiad o'r Effaith ar Gydraddoldeb.
4. Asesiad o'r Effaith ar y Gymraeg.
5. Crynodeb o'r ymatebion i'r ymgynghoriad a gynhaliwyd â'r cyhoedd, staff, rhanddeiliaid a darparwyr gwasanaethau cyhoeddus eraill, yn unol â'r cynllun ymgynghori ac ymgysylltu a gyflwynwyd yng Ngham 1.
6. Tystiolaeth fod y Cynnig i Uno wedi'i gymeradwyo ar yr un ffurf yn union gan Gyngor llawn yr holl Awdurdodau Lleol sy'n cymryd rhan yn yr uno gwirfoddol.

Rydym wedi ymrwymo i weithio gyda chi ac i'ch cynorthwyo i gwblhau'r dadansoddiad hwn.

Bydd yr uno gwirfoddol yn cael ei roi ar waith drwy ddeddfwriaeth a wneir gan y Cynulliad Cenedlaethol. Felly, mae'r gofynion o ran cyflwyno tystiolaeth i fod yn sail i unrhyw ddeddfwriaeth yn heriol, o anghenraid. Fel rhan o'r broses hon bydd angen inni gynnal nifer o asesiadau statudol, er enghraifft asesiad Confensiwn y Cenedloedd Unedig ar Hawliau Plant sy'n ofynnol o dan Fesur Hawliau Plant a Phobl Ifanc (Cymru) 2011, ac asesiad effaith rheoleiddiol. Felly, yn ychwanegol at y gwaith uchod, byddwn yn dymuno gweithio gyda chi i sicrhau bod tystiolaeth gadarn yn sail i'r achos deddfwriaethol y bydd angen inni ei gyflwyno. Nid ydym yn credu bod hyn yn afresymol a chredwn y bydd yn cryfhau'r broses o gynllunio a chyflawni yn gyffredinol.

Ar hyn o bryd mae Llywodraeth Cymru yn bwriadu ymateb i unrhyw Gynnig i Uno a gyflwynir erbyn 30 Tachwedd, 2015 (ar yr amod y ceir Cydsyniad Brenhinol erbyn y dyddiad hwnnw mewn perthynas â'r Bil Llywodraeth Leol, sydd i'w gyflwyno i'r Cynulliad Cenedlaethol ym mis Ionawr 2015).

Dylech nodi y gallai Gweinidogion Cymru ofyn am ragor o wybodaeth yn ystod Camau 1 a 2.

### **CAM 3: Deddfwriaeth**

Mae'r Papur Gwyn *Diwygio Llywodraeth Leol* yn nodi bwriad Llywodraeth Cymru i gyflwyno Bil i Gynulliad Cenedlaethol Cymru ym mis Ionawr 2015. Rydym yn cynnig y bydd y Bil hwn yn paratoi'r ffordd ar gyfer y rhaglen llawn o uno Awdurdodau Lleol yng Nghymru ac y bydd hefyd yn galluogi Gweinidogion Cymru i wneud

Gorchmynion i ddarparu ar gyfer unrhyw Awdurdodau Lleol sy'n dymuno manteisio ar y dewis i uno'n wirfoddol yn gynnar.

Ein nod yw cwblhau proses ddeddfwriaethol y Bil, gan gynnwys Cydsyniad Brenhinol, erbyn 30 Tachwedd 2015. Rhwng yr adeg pan fyddwch yn cyflwyno eich Cynnig i Uno a'r adeg y bydd y Bil yn derbyn Cydsyniad Brenhinol, byddwn yn gweithio gyda chi i gyflwyno eich Cynnig Terfynol a fydd yn cadarnhau eich bwriad i fwrw ymlaen â'ch uno gwirfoddol. Bydd hyn yn ei gwneud yn bosibl i Orchymyn (neu Orchmynion) ar gyfer cynlluniau uno gwirfoddol gael eu cyflwyno i Gynulliad Cenedlaethol Cymru yn gynnar yn 2016, gyda'r bwriad o gwblhau'r broses ddeddfwriaethol erbyn 31 Mawrth 2016.

#### **CAM 4: Etholiadau, Awdurdod Cysgodol a Diwrnod Breinio**

Dyma'r cerrig milltir allweddol ar gyfer Cam 4 y broses uno:

- Cynhelir etholiadau nesaf yr Awdurdodau Lleol ym Mai 2017, ond ni fyddai Awdurdodau Lleol presennol a fyddai'n manteisio ar y cyfle i uno'n gynnar yn cael etholiadau'r pryd hwnnw;
- Byddai Awdurdod Cysgodol ar gyfer yr Awdurdod newydd yn cael ei sefydlu yn Ebrill 2017. Bydd hwn yn cynnwys y corff llawn o Gynghorwyr presennol yr Awdurdodau a fyddai'n uno â'i gilydd. Bydd swyddogaethau Awdurdod Cysgodol yn cael eu pennu yn y Gorchymyn Uno perthnasol, ond byddai ei swyddogaethau yn canolbwyntio ar baratoi ar gyfer creu'r Awdurdod newydd<sup>4</sup>;
- Y Diwrnod Breinio ar gyfer yr Awdurdod newydd fydd 1 Ebrill 2018 a byddai etholiadau yn cael eu cynnal ar 3 Mai 2018 ar sail trefniadau wardiau etholiadol newydd i'w datblygu gan Gomisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru. Byddai Cynghorwyr newydd yn ymgymryd â'u cyfrifoldebau bedwar diwrnod ar ôl yr etholiad;
- Bydd yr etholiadau nesaf i'r Awdurdod unedig newydd yn cael eu cynnal ym mis Mai 2022, pryd y cynhelir set lawn o etholiadau Awdurdodau Lleol .

#### **Materion i'w Nodi**

Mae Llywodraeth Cymru yn cadw'r hawl i benderfynu peidio â chyflwyno Gorchymyn ar gyfer uno cynnar os yw o'r farn nad yw'r amgylchiadau yn iawn i wneud hynny, neu os, er enghraifft, nad yw'r Cynnig i Uno yn ddigon cadarn. Bydd Llywodraeth Cymru yn cyhoeddi ei rhesymau dros beidio â chyflwyno Gorchymyn ac yn esbonio'i rhesymau am hynny i'r holl bartïon sydd â diddordeb.

Nid oes angen i hyn olygu peidio â bwrw ymlaen â'r uno arfaethedig. Efallai mai'r rheswm yw nad yw'r achos yn hollol barod erbyn yr amser y byddai'n rhaid gwneud

---

<sup>4</sup> Byddai swyddogaethau'r Awdurdod Cysgodol yn cynnwys (ymhlith eraill) penodi'r uwch- dîm rheoli ar gyfer yr Awdurdod newydd, cytuno ar y gyllideb gyntaf a gosod y dreth gyngor gyntaf, i gyd cyn blwyddyn gyntaf cyfrifoldeb llawn yr Awdurdod newydd.

Gorchymyn. Gallai'r uno ddal i fynd rhagddo, ynghyd â'r cynlluniau uno arfaethedig eraill sydd i'w cyflawni erbyn yr ail Fil Llywodraeth Leol a fydd yn cael ei gyflwyno ar ôl etholiadau nesaf y Cynulliad ym mis Mai 2016.

Os byddwch yn tynnu eich cais yn ôl ar unrhyw adeg yn y broses, dylech nodi y gallai Llywodraeth Cymru ddal i fwrw ymlaen â'r uno fel rhan o'r brif raglen i uno Awdurdodau Lleol. Gallai Llywodraeth Cymru, yn yr amgylchiadau hynny, roi sylw i wybodaeth a gyflwynwyd gennych mewn perthynas ag unrhyw gynlluniau y rhoddwyd y gorau iddynt.



## 5. DATBLYGU CYNNIG

Mae'r Bennod hon yn nodi sut y gallai Awdurdodau Lleol sy'n ystyried cynnig uno gwirfoddol ymdrin â'u Datganiad o Ddiddordeb a datblygu ar hyn i ddatblygu Cynnig i Uno.

### Gweledigaeth ar gyfer yr Awdurdod Newydd

Y man cychwyn yw'r weledigaeth ar gyfer yr Awdurdod newydd. Dylai Awdurdodau Lleol sy'n ystyried uno gwirfoddol cynnar ddatblygu cydweledigaeth uchelgeisiol ar gyfer yr Awdurdod newydd, sy'n gosod cyfeiriad sy'n gyson â *Diwygio Llywodraeth Leol*. Dylai hyn gynnwys:

- uchelgeisiau'r Awdurdod newydd ar gyfer cyflwyno llesiant a gwasanaethau i'r bobl a'r cymunedau y bydd yn eu gwasanaethu;
- ei ddull o ymgysylltu â'r bobl a'r cymunedau hynny ac o'u cynnwys yn ei broses o wneud penderfyniadau;
- sut y bydd yn dangos ei fod yn atebol, yn agored ac yn dryloyw;
- sut y bydd yn dangos y gwahaniaeth y mae'n ei wneud i'r canlyniadau ar gyfer y bobl a'r cymunedau y mae'n eu gwasanaethu;
- sut y bydd yn cefnogi Aelodau Etholedig ac yn annog amrywiaeth ymhlith ei gynrychiolwyr etholedig.

Dylai Awdurdodau Lleol fod yn ystyried hefyd sut y bydd yr Awdurdod newydd yn cyfrannu at gyflwyno Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru), pan fydd yn cael ei ddeddfu, drwy arweiniad cymunedol cryf a chydweithio effeithiol â'u partneriaid yn y gwasanaethau cyhoeddus lleol.

### Cyd-destunau a blaenoriaethau lleol

Mae Llywodraeth Cymru yn derbyn dadansoddiad y Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus y byddai uno Awdurdodau Lleol yn rhoi mwy o gapasiti a gallu, mwy o effeithiolrwydd, a manteision o ran recriwtio ac arloesedd. Ond bydd y potensial ar gyfer gwireddu'r manteision hyn - sut, pryd, ac ym mha wasanaethau - yn amrywio o un ardal i'r llall.

Dylai cynigion ar gyfer uno gwirfoddol, felly, fod yn seiliedig ar ddadansoddiad o'r heriau penodol sy'n wynebu pob un o'r Awdurdodau Lleol dan sylw. Dylent geisio nodi'r meysydd blaenoriaeth hynny a dechrau ystyried sut y byddent yn ymdrin â hwy wrth uno.

Wrth fynd ati i ddatblygu'r Datganiad o Ddiddordeb a'r Cynnig i Uno, dylid eu strwythuro ar sail y materion a nodwyd gan y Comisiwn yn ei adroddiad. Yn ystod y cam Datgan Diddordeb (Cam 1), y cyfan rydym yn ei ddisgwyl yw disgrifiad amlinellol

o'r materion a'r posibiliadau i ddangos y gallai uno gwirfoddol sicrhau manteision pendant yn gyflym.

Nid ydym yn disgwyl Cynnig i Uno sydd wedi ei ddatblygu'n llawn ac wedi'i ategu gan dystiolaeth fanwl na modelu ariannol helaeth erbyn 28 Tachwedd 2014. Pwrpas datblygu'r Datganiad o Ddiddordeb yw cynorthwyo Awdurdodau a darparu strwythur ar gyfer bwrw ymlaen â'r broses uno. Y nod yw darparu fframwaith clir a chryno ar gyfer meddwl am faterion craidd megis datblygu dull integredig a thrawsnewidiol o fynd ati i gynllunio ar gyfer darparu gwasanaethau, y gweithlu, datblygiad sefydliadol a rheolaeth ariannol. Byddai'r Cynnig i Uno wedyn yn nodi casgliadau'r Awdurdodau ynghylch pa faterion craidd y mae angen mynd i'r afael â hwy, a chynlluniau manwl yn nodi sut y byddant yn mynd ati i ymdrin â'r materion hynny.

### **Capasiti a gallu**

Wrth sôn am 'gapasiti' a 'gallu' rydym yn golygu'r staff, yr asedau, yr adnoddau a'r arbenigedd sydd ar gael i ddarparu'r ystod lawn o wasanaethau y mae pobl a chymunedau yn disgwyl eu cael. Fel y nododd y Comisiwn, mae dau ddimensiwn i hyn.

Efallai y bydd heriau'n codi o ran ehangder a dyfnder y capasiti a'r gallu - yr ystod o sgiliau ac arbenigeddau y gallai adnoddau presennol Awdurdod Lleol a'i adnoddau yn y dyfodol eu cynnal.

Rhaid i unrhyw gynnig i uno gynnwys nod i wneud gwell defnydd o adnoddau sy'n bodoli'n barod, yn enwedig mewn meysydd blaenoriaeth lle mae problemau difrifol, a nodi cyfleoedd i feithrin capasiti a'i ddefnyddio'n wahanol. Felly, mae'n bwysig ystyried hefyd i ba raddau y mae capasiti y naill a'r llall o'r Awdurdodau sy'n uno yn ategu ei gilydd, ac i ba raddau y gallai hyn fynd i'r afael â materion yn ymwneud ag ehangder neu ddyfnder y capasiti ar draws ystod o wasanaethau, yn y canol corfforaethol a chyda phartneriaid yn y gwasanaethau cyhoeddus lleol.

Ymysg y materion i'w hystyried bydd costau ailhyfforddi ac adleoli, rheoli a gwaredu asedau, a chysoni a thrawsnewid patrymau a phrosesau o ddarparu gwasanaethau. Efallai y bydd rhywfaint o ddyblygu o ran capasiti ar lefelau uwch a chorfforaethol, a dylid rhoi ystyriaeth gychwynnol i'r modd y bydd hyn yn cael ei reoli, ac a fyddai cyfleoedd yn codi i rannu gwasanaethau. Dylai awdurdodau ystyried sut y bydd y broses o gynllunio'r gweithlu yn y tymor canolig i'r tymor hwy yn sicrhau bod gan yr Awdurdod newydd ddigon o ddyfnder ac ehangder o ran y sgiliau sydd eu hangen i ddarparu a rheoli gwasanaethau'n effeithiol ar gyfer ei bobl a'i gymunedau.

### **Arweinyddiaeth, recriwtio a chadw**

Gall materion capasiti a gallu arwain hefyd at broblemau i Awdurdodau Lleol wrth recriwtio a chadw arweinwyr a gweithwyr proffesiynol o'r radd flaenaf. Gall diffyg ehangder neu ddyfnder olygu nad yw Awdurdodau Lleol yn gallu cynnig llwybrau

gyrfa deniadol, yn enwedig i'r rhai sydd â sgiliau arbenigol neu botensial i fod yn uwch-arweinwyr.

Dylai unrhyw uno geisio mynd i'r afael â'r materion hyn: dylai Awdurdodau wedi'u huno fod yn ddigon mawr i gynnig llwybrau gyrfa deniadol i staff presennol ac i recriwtio o gronfa ehangach o dalent. Gallai manteision yn y maes hwn gael eu gwireddu fesul tipyn, a bydd dulliau clir a strategol o ymdrin â chynllunio gweithlu a rheoli talent yn hanfodol i wireddu'r manteision hyn.

Ar gyfer y Datganiad o Ddiddordeb (Cam 1) dylai Awdurdodau nodi'r materion penodol ynghylch capasiti neu sgiliau arbenigol a fydd yn cael sylw, ynghyd ag amlinelliad o fanteision a risgiau'r dull a ddewiswyd ganddynt. Dylai manylion am gynlluniau i integreiddio gwasanaethau neu benodiadau arfaethedig ar y cyd gael eu cynnwys. Bydd angen i Awdurdodau nodi hefyd i ba raddau y bydd gofyn rhesymoli uwch-swyddi a chysoni'r gweithlu, gan roi costau dangosol.

Dylai Cam 2, erbyn Mehefin 2015, gynnwys:

- Y dull o fynd ati i gynllunio'r gweithlu'n strategol o'r Awdurdod presennol i'r 'Awdurdod newydd';
- Y dull o fynd ati i ddatblygu arweinyddiaeth ar gyfer yr Awdurdod newydd;
- Y dull o fynd ati i ymgysylltu ag undebau llafur a staff;
- Y dull o fynd ati i ddatblygu un diwylliant ar gyfer yr Awdurdod newydd;
- Cynllun gweithredu yn cynnwys y cynllun gwireddu manteision;
- Costau ar gyfer rhesymoli swyddi uwch a chysoni'r gweithlu.

### **Effeithlonrwydd**

Canfu'r Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus dystiolaeth dda o botensial ar gyfer arbedion maint mewn gorbenion corfforaethol a democrataidd ac yng nghostau uned rhai gwasanaethau rheng flaen a gwasanaethau cymorth (rhai niferoedd uchel a safonedig yn bennaf). Efallai hefyd y bydd arbedion i'w gwneud o resymoli'r ystadau a'r asedau mewn Awdurdod wedi'i uno.

Nid yw'r berthynas rhwng cost a niferoedd bob amser yn llinol nac yn syml. Mae llawer o resymau eraill yn rheoli costau, yn enwedig mewn gwasanaethau fel addysg a gofal cymdeithasol, lle gallai nodweddion y boblogaeth leol gael effaith sylweddol. Ond dylai fod cyfleoedd ar gyfer rhai arbedion maint o hyd, er enghraifft wrth gaffael ar raddfa fwy neu drwy'r gallu i ledaenu gorbenion rheoli ar draws gwasanaeth helaethach.

Unwaith eto, bydd y manylion o ran ble mae'r potensial mwyaf i'w ganfod yn amrywio rhwng Awdurdodau Lleol, a byddant yn dibynnu ar asesiad amlinellol o'r costau cyfredol. Wrth wneud hynny, gallai fod yn briodol defnyddio'r boblogaeth a

wasanaethir fel mesur o faint, er enghraifft mewn gorbenion corfforaethol a democrataidd. Ar gyfer eraill, gallai fod yn fwy priodol defnyddio mesurau eraill, er enghraifft mae hyd rhwydwaith ffyrdd yn well mesur o raddfa'r gwasanaeth priffyrdd na maint y boblogaeth leol.

Er mwyn sicrhau arbedion maint, bydd angen i strwythurau gael eu symleiddio, bydd angen i brosesau gweithredu gael eu cysoni a'u trawsnewid, a bydd angen i asedau gael eu gwaredu ac i gontractau gael eu hailosod neu eu haildraffod. Rydym yn cydnabod y bydd hyn yn cymryd amser ac y bydd yn golygu costau ymlaen llaw. Ond mae potensial i wneud arbedion sylweddol yn y tymor hir ym mhob un o'r cynlluniau uno, ac Awdurdodau Lleol fydd yn deall orau sut y gallai'r arbedion hyn gael eu rhyddhau a'u hailfuddsoddi yn y gwaith o ddarparu gwasanaethau rheng flaen.

Mae gan bob un o'r uchod y potensial i greu effeithlonrwydd trafodaethol a gweithredol a allai gynorthwyo hyfywedd a chynaliadwyedd yr Awdurdod newydd yn y tymor byr i'r tymor canolig. Fodd bynnag, er mwyn sicrhau cynaliadwyedd tymor hir bydd gofyn edrych ar effeithlonrwydd yn strategol, gan gysylltu hyn â gweledigaeth gyffredinol yr Awdurdod drwy gynllunio strategol ac ariannol.

Ar gyfer y Datganiad o Ddiddordeb (Cam 1), nid yw Llywodraeth Cymru yn disgwyl mwy na throsolwg o'r potensial ar gyfer effeithlonrwydd, a'r meysydd y mae'r Awdurdodau'n debygol o ganolbwyntio arnynt i sicrhau'r camau effeithlonrwydd hyn. Ond, ar gyfer Cam 2, dylai'r Cynnig i Uno gynnwys asesiad llawnach o'r costau a'r manteision posibl, gan gynnwys asesiad o'r amserau. Dylid nodi sut y bydd yr Awdurdod yn mynd ati i sicrhau bod ganddo ddull cynaliadwy o gynllunio a rheoli ei wasanaethau a'i gyllid yn y dyfodol.

### **Atebolrwydd ac ymgysylltu**

Mae ein gweledigaeth ar gyfer Llywodraeth Leol yng Nghymru yn rhoi pwyslais mawr ar atebolrwydd ac ar feithrin cysylltiad effeithiol â'r cyhoedd. Gyda hyn mewn golwg, rydym yn gobeithio gweld cynigion ar gyfer cynlluniau uno cynnar sy'n cynnwys awgrymiadau blaengar ar gyfer amrywiaeth o dulliau o sicrhau bod cysylltu a thrafod yn digwydd rhwng yr Awdurdod a'r cyhoedd, lle mae bod yn agored ac yn dryloyw yn werthoedd craidd yn null llywodraethu'r Awdurdod. Mae hyn yn arbennig o bwysig o ran sicrhau bod gwasanaethau cyhoeddus yn gallu gwireddu'r weledigaeth o weithio gyda phobl a chymunedau i ddarparu gwell gwasanaethau cyhoeddus fel y nodir yn *Datganoli, Democratiaeth a Chyflawni: Gwella gwasanaethau cyhoeddus ar gyfer pobl Cymru*.

Mae hyn yn rhoi achos cryf i'r Awdurdodau newydd fanteisio ar y cyfle i ailgynllunio eu dulliau o sicrhau atebolrwydd ac ymgysylltu, gan gynnwys sut y maent yn rhyngweithio â chymunedau, sut y maent yn annog craffu effeithiol, sut y maent yn ymgysylltu â'r gweithlu i helpu i wella gwasanaethau a sut y byddant yn hyrwyddo proses agored a thryloyw o wneud penderfyniadau.

Ar gyfer Datganiadau o Ddiddordeb (Cam 1) yr unig beth y mae angen i Awdurdodau ei wneud yw nodi'r cyfleoedd ymhlith ei gilydd ar gyfer dysgu ar y cyd yn y meysydd hyn a'u hymrwymiad i sicrhau y bydd bod yn agored a thryloyw yn werthoedd craidd i'r Awdurdod newydd. Bydd gofyn cael cynllun lefel uchel yn nodi sut y gallai hyn gael ei wneud.

Ar gyfer y Cynnig i Uno (Cam 2) ni fydd Llywodraeth Cymru yn disgwyl i Awdurdodau lunio'r trefniadau cyfansoddiadol manwl ar gyfer yr Awdurdodau Newydd gan mai gwaith yr Awdurdod Cysgodol ddylai hyn fod. Ond byddwn yn disgwyl trefniadau amlinellol, yn unol â chynigion diwygio Llywodraeth Cymru.

### **Pwysau demograffig ac ariannol a phwysau o ran galw**

Mae Llywodraeth Cymru yn cytuno â dadansoddiad y Comisiwn o'r patrymau newid mewn demograffeg a'r galw am wasanaethau dros y tymor canolig i'r tymor hwy, ac effaith hynny ar sector cyhoeddus sydd eisoes o dan straen.

Rydym yn gwybod hefyd y bydd y pwysau eithriadol ar gyllid cyhoeddus yn parhau yn y tymor canolig, ac mae cyllideb gyffredinol Llywodraeth Cymru yn annhebygol o ddychwelyd i lefel 2011 mewn termau real tan o leiaf ganol y degawd nesaf. Mae hyn yn golygu y bydd Awdurdodau Lleol yn parhau i wynebu setliadau heriol am sawl blwyddyn i ddod.

Bydd manylion yr effeithiau hynny yn amrywio ar draws Cymru, gan ddibynnu ar batrymau manwl a lleol o newid yn y boblogaeth a'r galw am wasanaethau, a'r sefyllfa ariannol a'r rhagolygon penodol ym mhob Awdurdod Lleol.

Mae'r rhaglen o uno a diwygio Awdurdodau Lleol yn ceisio ymdrin â'r heriau hyn, a hynny drwy wella effeithlonrwydd a rhyddhau arbedion, ac, yn bwysicach, drwy gynyddu gwynwch a'r gallu i lunio a darparu gwasanaethau yn fwy effeithiol, arloesol a chynaliadwy.

Ar gyfer y Datganiad o Ddiddordeb, bydd Llywodraeth Cymru yn gofyn am sicrwydd yn unig gan Awdurdodau eu bod wedi ystyried eu heriau cyfunol ar draws amrediad eu gwasanaethau a'u gweithgareddau corfforaethol, a lle mae bylchau mewn gwybodaeth a dealltwriaeth.

Ar gyfer y Cynnig i Uno yng Ngham 2, byddwn yn disgwyl dadansoddiad manylach o'r cynlluniau a sut y cânt eu cyflawni.

### **Crynodeb**

Mae Atodiad A yn cynnwys manylion pellach i gynorthwyo Awdurdodau Lleol wrth iddynt ddechrau ystyried yr opsiwn i uno'n wirfoddol. Os bydd yn cael ei gwblhau, dylai'r dadansoddiad hwn roi syniad cychwynnol o sut y mae'r heriau yn effeithio ar yr Awdurdod dan sylw, a sut y gallai uno ymdrin â nhw. Bydd hyn yn ei dro yn helpu i lunio'r Cynnig i Uno, drwy nodi'r prif heriau y mae angen mynd i'r afael â hwy a'r manteision posibl o wneud hynny.

Felly, os bydd y Datganiad o Ddiddordeb yn cael ei gymeradwyo a'i dderbyn gan Weinidogion Cymru, bydd modd i'r Awdurdodau wedyn ddatblygu'r dadansoddiad cychwynnol hwn i lunio eu Cynnig i Uno. Ceir manylion pellach yn Atodiad B.

Mae'r Bennod nesaf yn amlinellu sut y gallwch chi ystyried y broses o newid wrth fynd ati i ddatblygu'r Datganiad o Ddiddordeb a'r Cynnig i Uno.

## **6. Y BROSES O NEWID A PHONTIO**

Mae'r broses uno yn rhoi cyfle nid yn unig i integreiddio ond hefyd i drawsnewid ac ailgynllunio popeth, o gyfansoddiadau i ddulliau o wella ac arloesi. I'ch helpu i fanteisio ar y cyfle hwn, bydd Llywodraeth Cymru yn eich cynorthwyo ac yn gweithio gyda chi i ddatblygu eich cynnig. Bydd angen ichi ystyried y broses o newid, a sut y bydd y pontio o Awdurdodau ar wahân i un sefydliad yn cael ei reoli a beth fydd yn ei olygu. Bydd yn bwysig hefyd eich bod yn parhau i weithio gyda phartneriaid yn ystod y broses bontio er mwyn sicrhau parhad ac ansawdd y gwasanaethau drwy gydol y broses drawsnewid.

### **Ffactorau i'w Hystyried**

Yn ystod y cam o Ddatgan Diddordeb, y cyfan rydym yn awyddus i'w asesu yw a allai cynnig i uno'n wirfoddol fynd yn ei flaen ar hyd yr amserlen gyflymach rydym yn ei hargymell. Mae hyn yn golygu nodi ac amlinellu'r prif alluogwyr a'r prif rwystrau i gyflawni eich gweledigaeth ar gyfer eich Awdurdod newydd.

Wrth wneud hyn, gallai fod yn ddefnyddiol ystyried y materion ymarferol ynghylch beth yn union fyddai angen ei gyfuno, ei gysoni a'i drawsnewid fel rhan o unrhyw uno a sut y bydd y trawsnewid hwn yn cael ei reoli a'i ddarparu. Gallai rhestr ar lefel uchel gynnwys y canlynol:

- Strwythurau ac arferion gwleidyddol a chraffu;
- Strwythurau staff, gan gynnwys strwythurau uwch-reoli yn arbennig, a strwythurau gweithredol mewn meysydd blaenoriaeth;
- Strwythurau a phrosesau ariannol a chyllidebol, gan gynnwys y Dreth Gyngor;
- Systemau a phrosesau cymorth mewnol, gan gynnwys systemau TGCh;
- Asedau ac ystadau;
- Polisiâu ac arferion darparu gwasanaeth, gan gynnwys hygyrchedd, cymhwyster a pholisiâu codi tâl.

Ar gyfer pob un o'r rhain, dylai'r Datganiad o Ddiddordeb nodi'n fras unrhyw beth amlwg sy'n galluogi neu sy'n rhwystro newid, gan gynnwys:

- Pa mor debyg (neu wahanol) yw trefniadau pob Awdurdod yn awr?
- Beth fyddai hyd a lled cymhlethdod y newid, yn enwedig mewn meysydd blaenoriaeth?
- Beth fyddai'r amserlenni ar gyfer gwneud y fath newid gan ystyried yr amserlenni a nodir mewn manau eraill yn y papur hwn?
- Beth fyddai'r costau untro a rheolaidd a'r manteision tebygol a pha mor fuan y gallai arbedion gael eu gwireddu? Gallai'r prif gostau gynnwys staff, eiddo, technoleg gwybodaeth, costau corfforaethol, ymgynghori a chyfathrebu, a

gallai arbedion godi o resymoli asedau a chontractau, gwasanaethau cymorth ar y cyd, prosesau symlach ac edrych ar niferoedd staff.<sup>5</sup>

- A oes unrhyw rwystrau sylweddol i'r prosesau hyn? Pa gynigion sydd yna i ymdrin â'r rhain?
- A fydd modd adeiladu ar drefniadau cydweithio neu rannu sy'n bodoli'n barod?
- A fydd modd rhesymoli strwythurau, systemau, prosesau a sianelau mynediad, a/neu fabwysiadu arferion gorau?

Yna dylid datblygu ar y dadansoddiad hwn i ddarparu elfennau allweddol o'r Cynnig i Uno sy'n ofynnol yng Ngham 2.

---

<sup>5</sup> *Learning the lessons of public body mergers: good practice guide*, Audit Scotland, Mehefin 2012.  
<http://www.audit-scotland.gov.uk>



## 7. YMGYSYLLTU

Wrth uno'n wirfoddol, rhaid ymgynghori ac ymgysylltu'n llawn â phobl a chymunedau (gan gynnwys Cynghorau Tref a Chymuned), Aelodau Etholedig, y gweithlu, undebau llafur, busnes, y trydydd sector, gwasanaethau cyhoeddus lleol eraill ac unrhyw randdeiliaid eraill sydd â diddordeb.

Felly, rhaid i bob cynnig a dderbynnir yn ystod Cam 1 gynnwys rhywfaint o dystiolaeth o ymgysylltu cychwynnol â phob un o'r uchod. Er enghraifft, gallai hyn gynnwys erthyglau yn y wasg leol neu drafodaeth yn eich Byrddau Gwasanaethau Lleol. Dylech roi blas o'r ymatebion a dderbyniwyd, gan gynnwys manylion unrhyw ohebiaeth a deisebau neu ymgyrchoedd. Dylid anfon Cynllun Ymgynghori ac Ymgysylltu gyda'r Datganiad o Ddiddordeb, yn dangos ymrwymiad i amrywiaeth o weithgareddau gydag ystod eang o bartion sydd â diddordeb.

Fel isafswm, byddem yn disgwyl i'r Cynllun Ymgynghori ac Ymgysylltu hwn gynnwys:

- a) y cyhoedd yn yr ardaloedd y byddai'r uno arfaethedig yn effeithio arni;
- b) unrhyw Awdurdod Lleol y byddai'r uno arfaethedig yn effeithio arno (dylai hyn gynnwys y Prif Awdurdodau a'r Cynghorau Cymuned);
- c) yr Awdurdod Tân ac Achub ar gyfer unrhyw ardal y gallai'r uno effeithio arni;
- d) staff ac unrhyw sefydliad sy'n cynrychioli'r staff a gyflogir gan y prif awdurdod y mae'r uno yn ymwneud ag ef ac sydd wedi gofyn am gael eu cynnwys yn yr ymgynghori;
- e) unrhyw heddluoedd a Chomisiynwyr Heddlu a Throseddau yr effeithir arnynt gan yr uno arfaethedig;
- f) unrhyw Fyrddau Iechyd Lleol y gallai'r uno arfaethedig effeithio arnynt;
- g) unrhyw bersonau eraill y mae'r Awdurdodau yn ystyried sy'n briodol.

Rydym yn derbyn na fydd yn bosibl i Awdurdodau gynnal rhaglen lawn o ymgysylltu cyn y dyddiad cau ar gyfer cyflwyno cynigion ym mis Tachwedd 2014 (Cam 1). Fodd bynnag, rhaid gwneud rhywfaint o ymgysylltu er mwyn gallu mesur y lefel o gefnogaeth neu fel arall i'r cynnig, a bydd angen i'r cynlluniau ar gyfer ymgynghori gael eu cyflwyno'n glir.

Ar gyfer Cam 2, y Cynnig i Uno, rydym yn disgwyl i Awdurdodau ddarparu tystiolaeth o'r ymgynghori a'r ymgysylltu a gynhaliwyd yn unol â'u Cynllun Ymgynghori ac Ymgysylltu a chrynodeb llawn a gwrthrychol o ymatebion a dderbyniwyd i'r ymgynghoriad.

## **8. CYMORTH LLYWODRAETH CYMRU AR GYFER UNO GWIRFODDOL CYNNAR**

Argymhellodd y Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus y dylai Llywodraeth Cymru ddatblygu cyfres o gymelliadau i annog uno gwirfoddol cynnar ymysg Awdurdodau Lleol. Rydym yn cytuno â hyn, ond nid ydym yn credu mai bwriad y Comisiwn oedd awgrymu mai'r hyn y dylai Llywodraeth Cymru ei wneud oedd sicrhau bod chwistrelliad o arian ar gael i dalu am unrhyw gostau posibl sy'n gysylltiedig â'r broses uno.

Y rhesymeg dros uno gwirfoddol, fel ar gyfer y rhaglen uno a diwygio yn ei chyfanrwydd, yw bod Awdurdodau yn gwireddu'r manteision o gael gwell gwasanaethau cyhoeddus a gwell lles, ac yn ail-fuddsoddi'r arbedion effeithlonrwydd er mwyn cefnogi'r nodau hyn.

Credwn felly mai bwriad y Comisiwn oedd inni ddatblygu pecyn o gymhellion y gellid eu teilwra i roi'r cymorth gorau i'r gwaith o drawsnewid gwasanaethau a sicrhau'r ddemocratiaeth gref a'r llywodraethu gwell y mae'r broses uno yn anelu at eu cyflawni. I gyflawni'r dibenion hynny, byddwn yn neilltuo adnoddau penodol sydd ar wahân i'r Grant Cynnal Refeniw. Dylai Awdurdodau Lleol ystyried sut y gellid teilwra cefnogaeth i gefnogi'r broses o uno yn y dull gorau, fel rhan o'r gwaith o ddatblygu eu Datganiad o Ddiddordeb. Rydym yn awgrymu y gallai meysydd posibl gynnwys: sicrhau datblygiad cyfansoddiadol effeithiol yr Awdurdod newydd, delio â materion y gweithlu megis gwerthuso swyddi, a darparu ar gyfer trawsnewid gwasanaethau.

I gynorthwyo Awdurdodau i ystyried hyn rydym wedi nodi isod yr egwyddorion cyffredinol yr ydym yn credu eu bod yn bwysig o ran nodi a theilwra cymorth a rhai enghreifftiau o gymorth (nad yw'n rhestr gynhwysfawr) a allai fod yn ddefnyddiol i Awdurdodau. Byddem yn hapus i ystyried awgrymiadau eraill gan Awdurdodau cyn belled ag y gellir profi y byddai'r rhain yn arwain at wireddu manteision eu cynnig yn effeithiol ac yn gynnar.

Ein hegwyddorion cyffredinol ar gyfer ystyried rhoi cymorth i Awdurdodau sy'n cynnig cynlluniau uno gwirfoddol yw:

- i. Gallai cymorth gael ei ddarparu i gwmpasu a gweithredu cynigion ar gyfer uno gwirfoddol;
- ii. Gallai cymorth fod ar ffurf cyngor a gallu arbenigol;
- iii. Bydd y cymorth yn cael ei anelu'n benodol at ddatblygu a /neu weithredu'r uno ac ni fydd ar gael tan i'r Datganiad o Ddiddordeb gael ei dderbyn yn y ffurf briodol a'i gymeradwyo. Fodd bynnag, byddwn yn rhoi cymorth a chyngor i chi yn ystod y broses o baratoi'r Datganiad o Ddiddordeb;
- iv. Gallai lefel y gefnogaeth a ddarperir fod yn wahanol mewn gwahanol amgylchiadau - bydd pob cynnig am uno yn cael ei ystyried yn ôl ei rinweddau.

Dyma enghreifftiau o'r mathau o gymorth a allai fod yn ddefnyddiol:

- i. Darparu cyngor arbenigol ar drawsnewid gwasanaethau, gweithredu modelau newydd o ddarparu, ac integreiddio gwasanaethau. Dylai'r ffocws fod ar atal, o fewn yr Awdurdodau yn ogystal â chyda phartneriaid yn y gwasanaethau cyhoeddus;
- ii. Darparu cyngor arbenigol ar faterion yn ymwneud â gwasanaethau, fel gwahaniaethau mewn modelau darparu gwasanaethau - boed yn allanol, yn fewnol neu'n rhai sydd wedi'u trosglwyddo fel arall;
- iii. Darparu cyngor ac adnoddau arbenigol ynghylch gwerthuso, cynllunio a chyflawni newid sefydliadol drwy uno;
- iv. Darparu cyngor arbenigol ar Ddatblygu Sefydliadol;
- v. Darparu cyngor arbenigol a chefnogaeth ar faterion caffael a chontractau;
- vi. Cymorth i ddatblygu trefniadau cyfansoddiadol a chraffu;
- vii. Cyngor ar lunio fframweithiau canlyniadau a pherfformiad, gan gynnwys sefydlu llinellau sylfaen ar gyfer y gwelliannau lefel gwasanaeth pwysicaf y gallai'r awdurdodau fod yn dymuno'u cyflawni wedi'r uno;
- viii. Cymorth i ddatblygu arweinyddiaeth a gallu;
- ix. Cyngor ar ddatblygu cynlluniau rheoli ariannol a rheoli asedau;
- x. Cyngor ar gynllunio busnes integredig.

Mae Llywodraeth Cymru wedi ymrwymo i gefnogi'r Awdurdodau sy'n cymryd rhan yn y broses o uno'n gynnar. Bydd Llywodraeth Cymru yn adolygu amcangyfrifon cychwynnol cynigion o'r fath a nodir yn natganiadau o ddiddordeb Awdurdodau Lleol a'r costau a'r manteision yn y Cynigion i Uno manylach a fydd yn dilyn, ac yn rhoi ystyriaeth iddynt o fewn ein cylch cynllunio a dyrannu cyllidebau ein hunain.

Nid yw dyraniad cyllideb Llywodraeth Cymru ei hun y tu hwnt i 2015-16 yn hysbys eto, felly nid oes modd inni ddweud yn bendant eto pa adnoddau a fydd ar gael. Ond bydd y dull hwn o weithredu ar y cyd yn galluogi'r Awdurdodau hynny sy'n dymuno uno'n gynnar i gynllunio a theilwra eu trawsnewidiad eu hunain i ddiwallu anghenion y bobl a'r cymunedau yn eu hardal yn y modd gorau, ar eu telerau eu hunain ac ar eu cyflymder eu hunain. Ar yr un pryd, bydd Llywodraeth Cymru yn ystyried sut y gellir talu am hyn. Rydym hefyd wedi ymrwymo i sicrhau bod Awdurdodau Lleol yn cadw unrhyw arbedion a gynhrychir gan y broses uno gwirfoddol yn lleol.

Rydym wedi ymrwymo hefyd i wneud defnydd wedi'i deilwra o ffrydiau ariannu presennol fel Grantiau Cytundebau Canlyniadau, Menter Benthycu Awdurdodau Lleol a Buddsoddi i Arbed. Credwn y gall hyn ddarparu adnodd hyblyg i gefnogi'r gwaith o weithredu eich cais, a byddwn yn gweithio gyda chi i ddarganfod y ffordd fwyaf effeithiol o ddefnyddio'r rhain. Byddwn yn eich helpu i ystyried sut y gallwch ddechrau rhoi sylw i'r pwysau ariannol presennol cyn gynted ag y bo modd yn y cyfnod hyd at y broses uno ac fel rhan ohoni.

Yn ogystal, mae Llywodraeth Cymru ar hyn o bryd yn bwriadu sefydlu Comisiwn Staff anstatudol i roi cymorth i staff a chyngor arbenigol i Awdurdodau Lleol yn ystod y

broses uno wirfoddol ar faterion megis gwerthuso swyddi, cysoni amodau a thelerau, cyflog cyfartal a chytundebau pensiwn.

Ni fydd nifer o'r Awdurdodau Lleol presennol yn uno o dan yr opsiwn a ffefrir ar hyn o bryd. Byddwn hefyd yn croesawu cynigion gan yr Awdurdodau hyn i gefnogi trawsnewid o ran trefniadaeth a gwasanaethau, gan ein bod yn cydnabod y byddant hwythau hefyd efallai am roi arweiniad wrth bennu cyflymder a chyfeiriad ar gyfer Llywodraeth Leol yng Nghymru.

Byddai'r union becyn cymorth yn cael ei gytuno ym mhob achos unigol a dylai Awdurdodau nodi yn eu Datganiadau o Ddiddordeb pa gymorth, os o gwbl, y gallai fod ei angen arnynt a beth fyddai'r ffordd o'i ddefnyddio i gyflawni eu gweledigaeth ac i wireddu'r manteision cyn gynted ag y bo modd ar gyfer yr Awdurdod sydd newydd ei uno.

## **9. GWYBODAETH BELLACH**

Am ragor o wybodaeth neu drafodaeth anffurfiol am unrhyw ran o'r hyn a gynhwysir yn y ddogfen hon, cysylltwch â:

Reg Kilpatrick

Cyfarwyddwr Llywodraeth Leol

Llywodraeth Cymru

Parc Cathays

Caerdydd

CF10 3NQ

E-bost: [reg.kilpatrick@cymru.gsi.gov.uk](mailto:reg.kilpatrick@cymru.gsi.gov.uk)

Ffôn: 029 20825913

Dylai pob Datganiad o Ddiddordeb gael ei gyflwyno i'r cyfeiriad uchod erbyn 23.59 ar 28 Tachwedd 2014.

**CYNLLUNIAU UNO GWIRFODDOL**

**CAM 1**

**DATGANIAD O DDIDDORDEB**

Yn ystod y Cam hwn nid yw Llywodraeth Cymru yn disgwyl cael Cynnig i Uno sydd wedi ei ddatblygu'n llawn. Y nod yma yw trefnu proses o feddwl a thrafod rhyngoch chi, eich partneriaid a'ch rhanddeiliaid mewn nifer o feysydd allweddol y bwriedir iddynt eich helpu i ddatblygu eich gweledigaeth ar y cyd ar gyfer yr Awdurdod newydd a nodi'r cyfleoedd y gallai uno gwirfoddol cynnar eu cynnig i chi.

Dylai hwn fod yn asesiad cyntaf gennych o'r materion pwysig ac ni ddisgwylir i chi fod wedi gwneud gwaith helaeth o ran ymchwil sylfaenol. Dylai'r ffocws yma fod ar ddangos bod gennych yr ymrwymiad a'r gefnogaeth gychwynnol i symud ymlaen â'ch cynnig.

Pan fyddwch yn cyflwyno eich Cynnig i Uno (gweler Atodiad B), bydd yr wybodaeth a roddir yma, yn unol ag Atodiad A, yn rhoi'r llinell sylfaen ar gyfer yr Achos. Yng Ngham 2 y byddem yn disgwyl gweld manylion a thystiolaeth ategol.

**1. GWELEDIGAETH AR GYFER YR AWDURDOD NEWYDD**

Rhowch grynodedb byr o'ch gweledigaeth ar gyfer yr Awdurdod newydd. Dylai hyn gynnwys:

- Eich uchelgeisiau ar gyfer yr ardal a'ch gwasanaethau a sut y byddwch yn dangos ymrwymiad i'w cyflawni;
- Eich agwedd at arweinyddiaeth gymunedol: sut y byddwch yn ymgysylltu'n effeithiol â phobl a chymunedau ac yn mynd ati i ystyried y farn honno wrth wneud penderfyniadau, gan gynnwys adborth ac ymgysylltu parhaus;
- Sut y byddwch yn sicrhau bod y broses ddemocrataidd yn agored, yn dryloyw ac yn atebol;
- Sut y byddwch yn cefnogi Aelodau Etholedig ac yn meithrin amrywiaeth ymhlith cynrychiolwyr etholedig;
- Sut y byddwch yn ysgogi gwelliannau mewn gwasanaethau, arloesi a gwell lles, a sut y byddwch yn mesur hyn;
- Sut y byddwch yn datblygu ac yn meithrin perthynas effeithiol â phartneriaid eraill yn y gwasanaethau cyhoeddus, y trydydd sector a byd busnes.

## 2. CAPASITI A GALLU

Nid yw'r cwestiynau isod yn hollgynhwysol, ond bwriedir iddynt fod yn ganllaw i'r materion y gallech fod yn dymuno eu hystyried o ran ehangder a dyfnder y capasiti a'r gallu mewn perthynas â staff, asedau ac adnoddau eraill. Byddem yn disgwyl i'r pwyntiau hyn gael eu nodi fel isafswm:

- Ydych chi wedi nodi unrhyw faterion mewn perthynas ag ehangder a dyfnder capasiti a gallu y gallai cynllun uno geisio ymdrin â nhw (ee yr arbenigedd sydd ar gael, uwch-reolwyr yn cael eu tynnu i mewn i'r cynllunio gweithrediadol) mewn gwasanaethau penodol neu yn gyffredinol?
- A oes galw sylweddol am wasanaethau arbenigol na ellir ei fodloni a / neu y mae'n rhaid eu caffael o rywle arall?
- Pe bai'r galw am wasanaethau ac adnoddau i ddiwallu'r galw hwnnw yn cael ei rannu rhwng yr Awdurdodau Lleol dan sylw, i ba raddau y byddai hyn yn helpu i ymdrin â materion yn ymwneud â chapasiti a chael gwared ar ddyblygu?
- Rhowch amlinelliad cychwynnol o'r heriau y credwch fyddai'n ymddangos wrth fanteisio ar uno i greu ehangder a dyfnder capasiti yn yr Awdurdod newydd.
- Rhowch amlinelliad cychwynnol o'r prif fanteision y gellid eu gwireddu drwy'r broses hon a phryd y gallent gael eu gwireddu.
- Sut y byddwch yn sicrhau y bydd manteision cynllunio'r gweithlu yn cael eu hymgorffori yn yr Awdurdodau newydd i sicrhau bod gwytnwch yn y gweithlu yn cael ei gynnal yn y tymor canolig i'r tymor hwy?

## 3. ARWEINYDDIAETH, RECRIWTIO A CHADW

Mae'r cwestiynau hyn yn rhoi rhai meysydd i'w hystyried o ran sut y gallai uno wireddu manteision ym meysydd arweinyddiaeth, recriwtio a chadw staff.

- A yw eich Awdurdodau yn cael unrhyw anawsterau wrth recriwtio a chadw staff ar lefel arweinwyr, rhai sydd â'r potensial i arwain neu staff mewn meysydd allweddol eraill sy'n cynnwys naill ai arbenigeddau gwasanaeth neu arbenigeddau eraill megis cyllid, y gyfraith a rheoli prosiectau?

- Sut y byddech yn defnyddio'r cyfle a gyflwynir gan uno gwirfoddol i ddarparu llwybrau gyrfa deniadol i'r staff i gyd, gan gynnwys y rhai mewn rolau arbenigol neu sydd â photensial i fod yn uwch-arweinwyr? A oes gwasanaethau neu feysydd gweithredol lle mae hyn yn arbennig o anodd?
- Beth fydd y strategaethau recriwtio a chadw a rheoli talent i'r Awdurdod newydd eu hystyried yn benodol? Beth fydd y cydbwysedd rhwng cefnogi a datblygu talent yn fewnol ac ehangu'r sylfaen o sgiliau a phrofiad drwy recriwtio allanol?

#### 4. EFFEITHLONRWYDD

Gellid sicrhau arbedion a allai fod yn sylweddol trwy'r broses uno, er enghraifft drwy resymoli asedau a contractau, gwasanaethau cymorth ar y cyd, a bod yn fwy darbodus o ran prosesau a niferoedd staff. Mae'n bwysig fod yr arbedion cyntaf hyn yn cael eu hystyried yng nghyd-destun datblygu cynllun ar gyfer cynaliadwyedd hirdymor eich Awdurdod. Mae'r cwestiynau canlynol yn cynnig meysydd i'w hystyried ac nid ydynt yn hollgynhwysol. Byddem yn disgwyl gweld yr wybodaeth hon wedi'i darparu fel lleiafswm yng Nghyfnod 1.

- Sut y byddwch yn datblygu ar y cyfleoedd a gyflwynir gan y broses uno i gynllunio ar gyfer cynaliadwyedd yn y tymor canolig a thymor hir yn eich Awdurdod newydd?
- Sut y gallai swyddogaethau corfforaethol a democrataidd yr Awdurdod Lleol newydd gael eu sefydlu mewn modd a fyddai'n manteisio i'r eithaf ar y potensial ar gyfer rhyddhau arbedion tra'n parhau i wasanaethu'r Awdurdod a'r Aelodau Etholedig yn effeithiol?
- Pa gyfle sy'n bodoli i drawsnewid gwasanaethau a darparu gwasanaethau yn yr Awdurdod newydd i fanteisio ar ddulliau megis rheoli galw?
- Beth yw'r potensial ar gyfer rhesymoli ystad, contractau ac asedau sefydlog eraill yr Awdurdod newydd?
- Beth yw eich amcangyfrif cychwynnol o'r cyfle i sicrhau arbedion maint mewn naill ai orbenion neu gostau uned ac i resymoli ystadau ac asedau, ac ym mha feysydd?
- Beth fyddai'r heriau o wireddu'r manteision hyn, gan gynnwys unrhyw gostau posibl ymlaen llaw (staff, eiddo, technoleg gwybodaeth, corfforaethol, ymgynghori a chyfathrebu)?

- Beth yw eich amcangyfrif cychwynnol o'r amserlen ar gyfer gwario costau ymlaen llaw a gwireddu manteision?

## 5. ATEBOLRWYDD AC YMGYSYLLTU

Beth yw eich gweledigaeth gyffredinol ar gyfer sut y bydd systemau ar gyfer atebolrwydd ac ymgysylltu'n cael eu hintegreiddio ac yn gweithio gyda'i gilydd i ysgogi gwelliannau i wasanaethau yn yr Awdurdod newydd? Fel rhan o hyn, dylech ystyried:

- Pa swyddogaeth fydd i graffu yn yr Awdurdod newydd, o ran ysgogi gwelliant mewn gwasanaethau a hyrwyddo lles a dal y Bwrdd Gweithredol i gyfrif?
- Beth yw eich gweledigaeth ar gyfer craffu effeithiol a pha rôl y bydd yn ei chwarae wrth sicrhau bod lleisiau pobl a chymunedau yn cael eu clywed, eu hystyried ac y gweithredir arnynt?
- Sut y bydd yr Awdurdod newydd yn ymgysylltu'n effeithiol â phobl a chymunedau - gan gynnwys dangos sut mae'r ymgysylltiad hwn wedi cael effaith ar wneud penderfyniadau?
- Pa rôl fydd gan Aelodau Etholedig Lleol wrth gynrychioli safbwyntiau a lleisiau eu cymunedau yn yr Awdurdod newydd? Sut y caiff y safbwyntiau hyn eu harneisio a'u hasesu i wella gwasanaethau?
- Sut y bydd yr Awdurdod newydd yn ymgysylltu â phartneriaid yn y gwasanaethau cyhoeddus ac yn gweithio gyda nhw?

## 6. PWYSAU DEMOGRAFFIG AC ARIANNOL A PHWYSAU O RAN GALW

Nod yr adran hon yw canfod mor fuan â phosibl y prif heriau sy'n wynebu eich Awdurdodau i alluogi'r broses uno gwirfoddol i gael ei chynllunio i ymdrin â hwy yn effeithiol. Nid ydym yn disgwyl ichi gynnal ymchwil manwl neu gasglu tystiolaeth fanwl i gwblhau'r adran hon yn awr ond yn hytrach ddefnyddio tystiolaeth sy'n sail i'ch polisiâu a strategaethau presennol megis yr Aseiad Anghenion Sengl sy'n sylfaen i'ch Cynllun Integredig Sengl a'ch Cynllun Ariannol Tymor Canolig.

- Beth yw'r newidiadau tebygol yng nghyfansoddiad poblogaeth yr ardal yn y tymor canolig i'r tymor hwy?
- A oes newidiadau sylweddol hysbys neu ragweladwy eraill yn natur yr ardal



a /neu ei phoblogaeth yn ystod y cyfnod hwn?

- Beth yw effaith debygol hyn ar y galw am bob gwasanaeth yr effeithir arno?
- Beth yw'r rhagolygon ariannol tymor canolig i'r tymor hwy ar gyfer eich Awdurdodau Lleol dan sylw?

## **7. CYMORTH LLYWODRAETH CYMRU TUAG AT UNO**

Nodwch yma pa gymorth, os o gwbl, a allai fod yn angenrheidiol a sut y gellid defnyddio cymorth wedi'i deilwra fel rhan o'r gwaith o gyflwyno eich gweledigaeth ar gyfer eich Awdurdod newydd a gwireddu manteision eich Cynnig i Uno cyn gynted â phosibl.

Gallai awgrymiadau ar gyfer cymorth fod o'r math a nodir yn y *Gwahoddiad i Brif Awdurdodau Lleol gyflwyno cynigion ar gyfer Uno Gwirfoddol*, ond mae Llywodraeth Cymru yn barod i weithio gydag Awdurdodau i deilwra pecyn o gymorth a allai gynnwys opsiynau neu syniadau eraill.

## **8. Y BROSES O NEWID A PHONTIO**

Fel rhan o'r gwaith o ddatblygu eich cynigion uno, dylech ystyried cynllunio eich proses i sicrhau y gellir gwireddu manteision yr uno mor fuan â phosibl. Dylech ystyried hefyd sut y byddwch yn trefnu ac yn rheoli'r broses o bontio o sefydliadau ar wahân i un corff. Yng ngoleuni hyn, ar gyfer pob un o'r meysydd canlynol:

- Strwythurau ac arferion gwleidyddol a chraffu:
- Strwythurau staff, gan gynnwys yn arbennig strwythurau uwch-reoli penodol, a strwythurau gweithredol mewn meysydd blaenoriaeth:
- Strwythurau a phrosesau ariannol a chyllidebol a phennu'r Dreth Gyngor:
- Y berthynas waith ac arferion gwaith gyda'r cyhoedd a phartneriaid yn y gwasanaethau cyhoeddus:
- Systemau a phrosesau mewnol, gan gynnwys systemau TGCh:
- Asedau, contractau ac ystadau: a
- Polisiâu ac arferion darparu gwasanaethau, gan gynnwys hygyrchedd, cymhwyster a pholisiâu codi tâl.

Dylid ystyried:

- Pa mor debyg (neu wahanol) yw trefniadau pob Awdurdod yn awr?

- Beth fyddai hyd a lled a chymhlethdod y newid, yn enwedig mewn meysydd blaenoriaeth?
- Beth fyddai'r amserlenni ar gyfer gwneud newid o'r fath?
- Beth fyddai'r arbedion untro a rheolaidd tebygol, a pha mor fuan y gallai arbedion gael eu gwireddu?
- A oes unrhyw rwystrau hysbys sylweddol i'r prosesau hyn? Sut y gellid ymdrin â nhw?
- I ba raddau y byddai modd datblygu ar drefniadau cydweithio neu gyfuno presennol?
- I ba raddau y byddai'n bosibl rhesymoli strwythurau, systemau, prosesau a sianelau mynediad, a/neu fabwysiadu arferion gorau?

## 9. YMGYSYLLTU

Nid ydym yn disgwyl i chi fod wedi ymgysylltu'n helaeth yn y Cam hwn, ond byddwn yn chwilio am rywfaint o dystiolaeth o ymgysylltiad cychwynol a'r ymatebion i'ch cynigion.

Felly, dylech gynnwys amlinelliad o'r gwaith ymgysylltu yr ydych wedi ei wneud hyd yma gyda'r cyhoedd, cymunedau (gan gynnwys cynghorau tref a chymuned), y gweithlu, Aelodau Etholedig, partneriaid eraill mewn gwasanaethau cyhoeddus lleol, busnesau ac unrhyw randdeiliaid eraill y gellid effeithio arnynt. Fel rhan o hyn, dylech ddarparu tystiolaeth o'u safbwyntiau a'u barn, er enghraifft unrhyw ddeisebau, llythyrau, trafodaethau'r Cyngor neu drafodaethau eraill.

A fyddech cystal â darparu eich Cynllun Ymgynghori ac Ymgysylltu hefyd ar gyfer ymgynghori ac ymgysylltu pellach i'ch galluogi i gyflwyno eich Cynnig i Uno ym Mehefin 2015.

## 10. ACHOSION EITHRIADOL

Os ydych yn gwneud cais eithriadol am uno, h.y. cynnig i uno dau neu ragor o Awdurdodau sydd efallai'n croesi ffiniau mwy nag un Bwrdd Iechyd Lleol a /neu heddlu, neu achos i uno awdurdodau i greu cyfuniadau mwy o faint yn unol â'r patrwm a ffeirir gan Lywodraeth Cymru (Opsiw 1 y cyfeirir ato uchod), cynhwyswch y canlynol hefyd:

- Rhesymeg ac esboniad manwl yn nodi sut y bydd y cynnig hwn yn dal i allu gwireddu'r manteision o leihau cymhlethdod, cryfhau cydweithio strategol a gweithredol, a gwella'r gwaith o integreiddio gwasanaethau rheng flaen y

mae'r Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus yn nodi yn ei Adroddiad sy'n gyraeddadwy drwy gysoni ffiniau gweinyddol gwasanaethau cyhoeddus; a

- Datganiadau o gefnogaeth y partneriaid o fewn gwasanaethau cyhoeddus yr effeithir arnynt ar gyfer y cynnig hwn, gan gynnwys Awdurdodau Lleol eraill, Byrddau Iechyd Lleol, comisiynwyr yr heddlu a throseddu a heddluoedd.

Os yw eich cynnig yn cynnwys peidio â chydymffurfio â ffiniau presennol ardaloedd cydgyfeirio'r UE bydd angen i chi ddarparu tystiolaeth eich bod wedi ystyried y risgiau posibl sydd ynghlwm wrth hyn ac yn eu derbyn.

## **11. YSTYRIAETH GYCHWYNNOL O ENW A STATWS POSIBL YR AWDURDOD NEWYDD ee Bwrdeistref Sirol**

Dylech roi eich syniadau cychwynnol am enw i'r Awdurdod newydd ac amlinellu unrhyw faterion y bydd angen eu hystyried, megis statws dinas.

## **12. DATGANIAD GAN AWDURDODAU LLEOL**

Rhowch dystiolaeth isod fod eich Cabinet wedi trafod y Datganiad Diddordeb hwn ac wedi cytuno arno. Lle bynnag y bo modd, cynhwyswch hefyd dystiolaeth fod eich Awdurdodau wedi cytuno ar y Datganiad o Ddiddordeb mewn cyfarfod o'r Cyngor llawn a oedd yn ddilys yn gyfansoddiadol. Os na fu modd gweud hynny, anfonwch y dystiolaeth cyn gynted ag y bo modd ar ôl y dyddiad targed.

Cyflwynwch eich Datganiad o Ddiddordeb erbyn 23.59 ar 28 Tachwedd 2014 i:

Reg Kilpatrick

Cyfarwyddwr Llywodraeth Leol

Llywodraeth Cymru

Parc Cathays

Caerdydd

CF10 3NQ

E-bost: [reg.kilpatrick@cymru.gsi.gov.uk](mailto:reg.kilpatrick@cymru.gsi.gov.uk)

Ffôn: 029 20825913

**UNO GWIRFODDOL**

**CAM 2**

**CYNNIG I UNO**

Yn Adran 1, bydd eich Cynnig i Uno yn datblygu ar y dystiolaeth a gyflwynwyd gennych gyda'ch Datganiad o Ddiddordeb (gweler Atodiad A). Byddwch wedi datblygu eich gweledigaeth ar gyfer yr Awdurdod newydd ymhellach ac wedi gwneud gwaith ymchwil a chasglu tystiolaeth fwy manwl mewn perthynas â'r materion a nodwyd gennych.

Yn Adran 2, dylech ddefnyddio eich Cynnig i Uno i ddatblygu'r dadansoddiad cost a budd.

Ar gyfer Adrannau 3 a 4, byddwn yn gweithio gyda chi er mwyn sicrhau asesiad mor llawn ag y bo modd o'r effeithiau ar gydraddoldeb a'r Gymraeg.

**1. EICH CYNNIG I UNO**

Yma, dylech ddechrau gyda'ch Datganiad o Ddiddordeb a datblygu eich Cynnig i Uno drwy ddarparu dadansoddiad a thystiolaeth fanwl i gefnogi eich ystyriaethau cychwynnol. Ers cwblhau eich Datganiad o Ddiddordeb, efallai y byddwch wedi nodi materion pellach i ddatblygu eich achos - dylai'r rhain gael eu cynnwys hefyd.

**2. DADANSODDIAD COST A BUDD, GAN GYNNWYS AMSERLEN I GYFLAWNI COSTAU A BUDDION**

Dylai'r adran hon gynnwys tystiolaeth o'r diwydrwydd dyladwy yr ydych wedi ymgymryd ag ef, er enghraifft (nid yw hon yn rhestr hollgynhwysol) materion fel: sefyllfa ariannol eich Awdurdodau, gwerth a chyflwr yr asedau, systemau busnes diangen, achosion cyfreithiol ar y gweill, yr effaith ar gontractau, prydlesi ac ati, dyledwyr a chredydwyr ac unrhyw faterion cynhennus.

Dylai bennu'r mesurau meintiol y byddwch yn eu defnyddio i olrhain manteision yr uno.

Dylai hefyd gynnwys eich asesiad o risgiau a sut y byddant yn cael eu rheoli a'u trin.

**3. ASESIAD O'R EFFAITH AR GYDRADDOLDEB**

**4. ASESIAD O'R EFFAITH AR Y GYMRAEG**

**5. CRYNODEB O'R YMATEBION I'R YMGYNGHORIAD A GYNHALIWYD YN UNOL Â'R CYNLLUN YMGYNGHORI AC YMGYSYLLTU A GYFLWYNWYD GYDA'R DATGANIAD O DDIDDORDEB**

Dylai hwn gynnwys disgrifiad o'r ymatebion i'r ymgynghoriad, a'r broses ymgysylltu a gynhaliwyd gyda'ch rhanddeiliaid a'r cyhoedd, ynghyd â chrynodeb o'r safbwyntiau a'r materion a godwyd.

**6. DATGANIAD YR AWDURDOD LLEOL**

Tystiolaeth bod Cynnig i Uno hwn wedi ei gymeradwyo ar yr un ffurf yn union mewn cyfarfod o'r Cyngor llawn oedd yn ddilys yn gyfansoddiadol yn yr holl Awdurdodau Lleol oedd yn cymryd rhan yn yr uno gwirfoddol.

Dylai hefyd gynnwys eich cynnig ar gyfer enw a statws yr Awdurdod newydd, fel y'i cymeradwywyd gan yr holl Awdurdodau sy'n cynnig yr uno gwirfoddol.

Cyflwynwch eich Cynnig i Uno erbyn 23.59 ar 30 Mehefin 2015 i:

Reg Kilpatrick

Cyfarwyddwr Llywodraeth Leol

Llywodraeth Cymru

Parc Cathays

Caerdydd

CF10 3NQ

E-bost: [reg.kilpatrick@cymru.gsi.gov.uk](mailto:reg.kilpatrick@cymru.gsi.gov.uk)

Ffôn: 029 20825913

26<sup>th</sup> September 2014

---

## **Reforming Local Government White Paper**

### **Purpose**

1. This seeks members' views on the draft WLGA response to the Welsh Government's Reforming Local Government White Paper consultation.

### **Background**

2. The Reforming Local Government White Paper was published on 8<sup>th</sup> July 2014 and summarises the Welsh Government's initial response to the Williams Commission recommendations about local government. The White Paper consultation closes on 1<sup>st</sup> October 2014.
3. WLGA Management Sub Committee considered initial views on the White Paper, most leaders have been involved in regional Ministerial meetings and senior local government officers have been involved in regional Stakeholder Forums and Policy Development Events.
4. Much of the focus of the debate around the White Paper has been around structural reform and potential early voluntary mergers. These matters and views on the 'Prospectus for Proposals for Voluntary Merger' are covered in a separate Council report.
5. The White Paper however seeks views on wider local government reform, and in particular begins exploring potential reforms around community engagement, scrutiny, openness and transparency, performance and improvement and local government finance.
6. The White Paper does not provide a clear policy direction for many of these areas, but instead seeks local government views to begin influencing the shape of four anticipated White Papers in the autumn covering:
  - o Performance, Improvement & Scrutiny
  - o Democracy & Community Governance
  - o Developing Local Government Finance
  - o Staff Commission
7. This also occurs in the context of a growing debate about levels of devolution across the UK following the Scottish Independence referendum. The WLGA has always argued that decisions about how services are run and managed should be taken as close as possible to communities and the

point of delivery. This means empowering local government as is being discussed in England.

## Proposals

8. Early dialogue with the Minister for Public Services suggests that the role and number of councillors, the future role and size of cabinets and the role of community and town councils will be fundamental themes of future debate and policy papers.
9. The WLGA and authorities have previously submitted evidence and responses to the Williams Commission on many of the general areas under consideration in this White Paper.
10. The WLGA's draft response restates much of the previous evidence and policy positions, but seeks to go further and put forward a number of proposals which will require further member discussion and endorsement.
11. These proposals are:
  - 11.1 That the review of funding flexibilities be concluded with an intent to a transferring all specific grants, including Outcome Agreements, into the RSG by 2016-17 in time for new authorities established in 2017.
  - 11.2 That consideration be given to placing the responsibility for new tax raising powers such as stamp duty and Landfill Tax into local government.
  - 11.3 That a paper on local authorities' reserves be produced for the Finance Sub Group setting out a better understeering of council balances and their intended uses.
  - 11.4 That a fundamental review of local government funding should be initiated by the WLGA through the establishment of an *Independent Commission into Local Government Finance*. It will be tasked to make recommendations for the reform of the system of local government finance that better supports local services and promotes economic growth in Wales.
  - 11.5 That public health functions should be devolved to local government.
  - 11.6 By 2020, all employment programmes should be devolved from Department of Work and Pensions and Jobcentre Plus to local government.
  - 11.7 The Welsh Government should introduce the provisions of the Localism Act 2011 giving a power of general competence for councils in Wales

- 11.8** That a special session of the Public Services Summit, involving all social partners, explore how we might take forward the Cooperative Councils model in Wales.
- 11.9** The Welsh Government should undertake a review of all statutory powers and duties conferred on local government to consider whether they remain relevant and promote or constrain local democracy and flexibility.
- 11.10** That the issue of additional assistance or guidance around disposal of property and assets be considered by the National Assets Working Group.
- 11.11** That the Wales Programme for Improvement be reformed to be made more relevant to the current and future public service funding climate, in particular reviewing the duty around continuous improvement;
- 11.12** That a similar top-sliced LGA model of funding improvement should be introduced in the Welsh context, where existing improvement grants are transferred into and top-sliced from the RSG settlement.
- 11.13** That continued commitment to and resourcing of a nationally coordinated programme of Peer Reviews be discussed between the Welsh Government and WLGA
- 11.14** That the Welsh Government's Review of Audit, Inspection and regulation should be concluded with a view to reducing the number, lowering costs and the burden of external inspection and regulation
- 11.15** The proposed reconstitution of Fire and Rescue Authorities should be amended to ensure local democratic decision-making and accountability remains while increasing and improving scrutiny mechanisms
- 11.16** Councils should commit to implementing and webcasting of council meetings and promoting and supporting the use of social media by councils and councillors
- 11.17** Consideration of the role of local democratic oversight and scrutiny of some aspects of local health service provision

12. In order to further shape local government views and gather evidence in advance of the anticipated White Papers, it is proposed that the WLGA convene a series of member-led task and finish groups to meet through the autumn covering the main themes of the anticipated White Papers:

- Performance, Improvement & Scrutiny
- Democracy & Community Governance
- Developing Local Government Finance
- Staff Commission



13. The task and finish groups would explore local government views and consider options and to shape the WLGA's responses to the White Papers before discussion and ratification through WLGA Coordinating Committee or Council as appropriate. Where relevant, the task and finish groups could be linked into existing groups or meetings, and could be chaired by relevant WLGA Spokespersons, and include appropriate member and professional group representation, supported by WLGA officials.

## **Recommendations:**

### **14. Members are asked:**

**14.1 to consider the proposals outlined in paragraph 11.1 to 11.17 and endorse them as a way forward;**

**14.2 subject to agreement on the above proposals, endorse the WLGA Response to the White Paper (Annex 1);**

**14.3 agree to the establishment of member-led White Paper Task and Finish Groups.**

---

**Author:** Steve Thomas  
**Tel:** 029 2046 8610  
**E-mail:** [steve.thomas@wlga.gov.uk](mailto:steve.thomas@wlga.gov.uk)

## Consultation Response Form

There is consensus across Welsh local government and the Welsh Government about the need for public service reform. The size of the financial and demographic challenges facing councils is such that their sustainability into the future is an issue. There are however honestly held and passionate views across local government regarding the nature, scale, timing and timescale of such reform and whether proposed structural changes provide the answer.

Local government has responded constructively and proactively to the debate, putting forward discussion documents outlining a vision for local democracy and local government and alternative options for delivering services differently. A number of authorities have also indicated that they are prepared to further explore options for early voluntary mergers.

The White Paper presented an opportunity for the Welsh Government to set out the Welsh Government's vision for local democracy, local governance and local services for future decades. The Paper sets out some overarching detail of the proposed structural model for local government in the future, but does not articulate the rationale: why this model; how will this model will work; what will this model will do?

Moreover, and most fundamentally, it does not articulate what it sees as the role for local democracy and local government going forward and how that sits within the wider Welsh constitutional settlement. Although it is anticipated that further more detailed White Papers will be published in the autumn, this White Paper does not benefit from the wider narrative of a Welsh Government vision for the future role and value of local democracy and local government.

The WLGA has provided an alternative vision of localism and the case for local government through its papers 'In Defence of Localism' and a paper exploring combined authorities. The latter has been subject to extensive debate within in local government and has produced a split jury. Some authorities agree that while the paper has merits it risks creating a solution that would re-establish the former two tier system with confused accountability with a lack of local focus. Others see it as a potential model that may support the new strategic approach to city regions and the way to ensure that the long term viability of key services within a local democratic framework. The key point of the paper however was to go further than Williams' focus on structural change and explore options around appropriate roles about the alternative approaches to deliver key functions and services.

Local democracy and local government is all about local difference and local responsiveness; a range of local governance arrangements and/or service delivery arrangements will inevitably see different priorities emerge and different levels of service delivered; whilst concerns around significant performance variation should be scrutinised, diversity should be expected and promoted – Wales is a country of diverse communities with diverse aspirations and needs. This is the philosophy of localism which has kick

started a robust debate in England not least as a way forward for radical devolution of powers to cities and regions. In Wales, the debate needs to accelerate rapidly given the Welsh devolution project was always based on the notion that devolution did not stop in Cardiff Bay.

In this sense, the WLGA welcomes the First Minister's recently published Statement "Improving Public Services for the People of Wales". We would request that a debate occur on some of the core principles set out which clearly recognise that change is required in the way Welsh Government works with local government. In particular we would propose that the following points should form the basis for future discussions:

"We will build on these foundations by working with public service partners to develop simplified, long-term performance measuring, managing and reporting arrangements which focus on outcomes for people across Wales." (Paragraph 55)

"We will take forward wider work to reduce complexity and support improvement in service delivery. Particularly relevant here is the Commission's diagnosis of the need to avoid developing a vicious circle in which poor or patchy performance in a service area or by an organisation prompts calls for greater prescription nationally, which in turn could constrain the broader ability of organisations to innovate and improve performance." (Paragraph 57)

"We will also seek to work with partners more broadly to explore opportunities to reduce complexity, simplify governance arrangements, encourage flexibility for delivery partners to innovate to achieve outcomes, and keep detailed guidance and funding conditions to a minimum." (Paragraph 59)

"...that legislation brought forward in the Assembly supports our overall vision for public services, takes opportunities to simplify where possible and, where new duties are placed on public service partners, we are clear that the benefits are a priority and justify action." (Paragraph 60)

In addition to the above, further White Papers will emerge in the autumn covering community governance and democracy. WLGA believes that these must address deeper questions including a clear vision for local democracy, local government functional role, the role of elected members and community councils and town councils.

In order to further shape local government views, gather evidence and contribute constructively to the anticipated White Papers, the WLGA will convene a series of member-led task and finish groups to meet through the autumn covering the main themes of the anticipated White Papers:

- Performance, Improvement & Scrutiny
- Democracy & Community Governance
- Developing Local Government Finance
- Staff Commission

The task and finish groups will be chaired by relevant WLGA Spokespersons, supported by WLGA officials to include appropriate member and professional group representation to explore options and to shape the WLGA's responses to the White Papers before discussion and ratification through WLGA Coordinating Committee or Council.

**Summary of Key WLGA Proposals below:**

- That the review of funding flexibilities be concluded with an intent to a transferring all specific grants, including Outcome Agreements, into the RSG by 2016-17 in time for new authorities established in 2017.
- That consideration be given to placing the responsibility for new tax raising powers such as stamp duty and Landfill Tax into local government
- That a paper on local authorities' reserves be produced for the Finance Sub Group setting out a better understating of council balances and their intended uses.
- That a fundamental review of local government funding should be initiated by the WLGA through the establishment of an *Independent Commission into Local Government Finance*. It will be tasked to make recommendations for the reform of the system of local government finance that better supports local services and promotes economic growth in Wales.
- That public health functions should be devolved to local government.
- By 2020 all employment programmes should be devolved from Department of Work and Pensions and Jobcentre Plus to local government.
- The Welsh Government should introduce the provisions of the Localism Act 2011 giving a power of general competence for councils in Wales
- That a special session of the Public Services Summit, involving all social partners, explore how we might take forward the Cooperative Councils model in Wales.
- The Welsh Government should undertake a review of all statutory powers and duties conferred on local government to consider whether they remain relevant and promote or constrain local democracy and flexibility.
- That the issue of additional assistance or guidance around disposal of property and assets be considered by the National Assets Working Group.
- That the Wales Programme for Improvement be reformed to be made more relevant to the current and future public service funding climate, in particular reviewing the duty around continuous improvement;
- That a similar top-sliced LGA model of funding improvement should be introduced in the Welsh context, where existing improvement grants are transferred into and top-sliced from the RSG settlement.

- That continued commitment to and resourcing of a nationally coordinated programme of Peer Reviews be discussed between the Welsh Government and WLGA
- That the Welsh Government's Review of Audit, Inspection and regulation should be concluded with a view to reducing the number, lowering costs and the burden of external inspection and regulation
- The proposed reconstitution of Fire and Rescue Authorities should be amended to ensure local democratic decision-making and accountability remains while increasing and improving scrutiny mechanisms
- Councils should commit to implementing and webcasting of council meetings and promoting and supporting the use of social media by councils and councillors
- Consideration of the role of local democratic oversight and scrutiny of some aspects of local health service provision

### **The future of Local Government – what should we expect of Local Authorities?**

<b>Q1</b>	How can Local Authorities engage more effectively with their communities, about the challenges of sustaining services as they are currently delivered and the need for change?
-----------	--

Given the scale of the service challenges, local authorities are increasingly active in terms of engaging with service users and the wider communities around the priorities and design of local services. Councils are running extensive public engagement programmes including public meetings, social media and citizens' panel mechanisms. The WLGA is supporting this programme through sharing of practice and provision of a training programme targeted at Cabinet members and Heads of Service about engaging with communities on budget cuts and on-going engagement with communities.

For a number of years the WLGA has provided support to local authorities on improving citizen engagement techniques and consulting within the law. This has been provided through accredited public engagement training programmes and national shared learning events for Local Service Board engagement practitioners, in addition a number of toolkits and research developed include: [National Principles of Public Engagement](#), [Practitioners guide to Public Engagement](#), [Evaluation toolkit](#)

The 22 Leaders have recently written to all AMs, MPs and MEPs in Wales to have a realistic debate around Wales' public service expectations in the current financial climate. Welsh Ministers need to realistically appraise Wales Programme for Government priorities and individual Ministerial portfolios in the current political climate.

<b>Q2</b>	What more could the Welsh Government do to assist Authorities with this dialogue to improve their performance in the delivery of priority services?
-----------	---

Local dialogue around service performance and priorities is best coordinated and driven locally; a dialogue between local communities, local councillors and local councils. Welsh Government support should continue and be targeted through funding for local government self-directed support, for improvement capacity, expertise and support.

In turn the Welsh Government's role should be setting national direction around policy and strategy rather than local dialogue or delivery. This is the model across Scotland and England where the latter particularly employ the mechanism of peer reviews. These are of growing importance in the Welsh setting and recent peer exercises have occurred in Cardiff, Carmarthenshire and are forthcoming in Swansea and NPT.

The Wales Programme for Improvement needs to be reformed as it was legislated for in a different financial and public service environment; the duty on authorities to 'put in place arrangements for continuous improvement' is increasingly becoming untenable as authorities have to make difficult decisions to stop services altogether or reduce the availability or standard in order to maintain some level of service.

The Welsh Government and the National Assembly more broadly however plays a key role in setting the parameters and expectations around such local dialogue. It is critical in the current financial climate that there is consistency and realism in national debate and priority-setting around service availability or performance. There is also a need to more clearly report performance outcomes from the national set of indicators and set out how authorities are performing. The establishment of the [www.mylocalcouncil.info](http://www.mylocalcouncil.info) website by the Local Government Data unit performs this task and allows members of the public to check local performance and compare performance of their councils with others.

<b>Q3</b>	What specific suggestions do you have for reducing and simplifying administration which would free up time and resources to deliver and improve services?
-----------	---

The local government legislative and regulatory framework has increased significantly during the latter years of devolution, where additional prescription has replaced a partnership-based and permissive legislative framework, with increased expectations around statutory planning, reporting and regulation.

The current Well Being of Future Generations (Wales) Bill for example sets out statutory expectations around well-being objectives, as well as numerous statutory reporting requirements both individually for public service bodies and then through collective mechanisms such as the new statutory Public Service Boards. There is then a statutory expectation that local scrutiny would report locally and to Ministers on a Partnership's progress. The Wales Audit Office would then have a regularity role around the new sustainable development and partnership statutory requirements.

Welsh local government reform in Wales should be underpinned by principles of subsidiarity and a streamlining of statutory burdens. The Welsh Government should undertake a similar exercise as conducted by the UK Government in compiling a list of all statutory powers and duties conferred on local government and undertake a subsequent review of whether they remain relevant and promote or constrain local democracy and flexibility. This work should link into the ongoing Welsh Government review of Audit, Inspection and regulation; whilst regulators are seeking a more proportionate approach to external challenge, they have to operate within the regulatory expectations set out in statute.

The Review of Audit, Inspection and Regulation should examine the weight and scale of audit and inspection in Wales. In a time of local authority mergers and austerity the existence of separate inspection bodies costing c£50m, notwithstanding the councils' opportunity costs of responding to regulatory burdens, needs to be re-examined. Whilst the Audit Commission has been abolished in England, Wales needs to review the "status quo" of audit and inspection bodies and the proportionality of much of the burgeoning regulatory framework emerging from recent legislation.

Local government has long called for a wholesale review of specific grants in the context of promoting local democracy and flexibility and reducing the cost of burden of monitoring and regulation. Since the advent of the National Assembly, Wales has seen a huge growth in policy initiatives supported by individual dedicated funding streams. Specific grant funding amounted to £402m in 2003-04 and by 2012-13 it had more than doubled to £859m. The cost of administering, monitoring and auditing these myriad schemes is unknown but a recent report by the Wales Audit Office into Grants Management estimates that it is somewhere between 5% and 10% of the value of the funding. This is unnecessary and unaffordable.

<b>Q4</b>	What specific changes should be made to the way in which Local Authorities are currently constituted to ensure openness, transparency and clarity of accountability?
-----------	--

A new modular constitution has been developed by Welsh local government during the past 18 months. This process sought to update the last modular constitution (from 2001) to include the most recent legislative changes and requirements, but also sought to streamline and modernise the modular

constitution, including clearer more publicly facing language as well as incorporating models of good practice from across Wales.

The modular constitution sets out expectations and mechanisms around openness, transparency and clarity of accountability, including publicity requirements around meetings, public involvement in scrutiny as well as public petitions and questions.

Most councils have introduced webcasting for council meetings, whilst feedback has been overwhelmingly positive many councils are yet to evaluate or review the impact of the Welsh Government funded pilots. Webcasting, particularly if it is to be extended to other council meetings, will require significant commitment of resources, both in terms of finances and administrative support. In the modern era of technology and increasing expectations around accessibility, engagement and transparency, all public bodies should be working towards a consistent and proportionate approach to their broadcasting their formal proceedings.

Similarly, many councils and councillors are embracing wider social media as a key tool to engaging individuals and communities around local democracy and local decision-making. A number of councils use twitter and Facebook effectively to communicate and engage with communities, and a number have held online forums and twitter debates around budget settings and use video diary or blogs to provide a 'personal face' to council business. The WLGA has developed social media guidance and is delivering a programme of social media training for councillors. All councils and councillors should be encouraged to and should promote the use of these powerful tools in engaging more effectively with their communities.

The scrutiny process has been significantly empowered and promoted in recent years, through local government legislation as well as ongoing improvement support through the WLGA and Centre for Public Scrutiny. Latest studies show that local government is improving and faces similar challenges to scrutiny at other levels of government, despite the comparative capacity and resources available. The potential role of scrutiny in the health service is explored later in this response.

<b>Q5</b>	How should the scrutiny support programme be shaped to support improvements in the effectiveness of scrutiny?
-----------	---

Scrutiny is a key function in the governance arrangements of local authorities and ensures the contribution and engagement of all democratically elected members into the decision-making processes of local authorities.

The Welsh Government's approach to providing support for overview and scrutiny has been welcome, providing resources to the local government family through WLGA and CfPS to provide support and challenge around scrutiny improvement. The Welsh Government has also invested in scrutiny support through the Scrutiny Development Fund. The coordination of local and national improvement support is also improving through the Public



Service Scrutiny Reference Panel, a relatively recently established forum of national partners and local scrutiny stakeholder representatives.

The Welsh Government should ensure that the level of improvement resources provided to scrutiny remains proportionate to the broader support needs of members and the wider improvement needs of authorities.

<b>Q6</b>	In what other ways should scrutiny be strengthened to drive service improvement?
-----------	--

Overview and scrutiny operates in an increasingly complex and challenging public service governance and service delivery environment.

The expectations, increasingly statutory expectations, placed on overview and scrutiny committees and members are significant. Inevitably there is limited time and capacity to dedicate to all aspects of the scrutiny function. The overview and scrutiny function is often supported by a relatively small team of dedicated professionals that are subject to increased examination as budget cuts increase.

The external scrutiny of local government scrutiny has also been disproportionate in recent years, with a range of local and national studies being undertaken many of which have contributed little added value to the scrutiny community and occasionally have affected morale and underplayed the contribution made.

In this context therefore, the Welsh Government should reflect on its expectations for scrutiny. Scrutiny is one of a range of elements in a council's approach to managing performance, alongside performance planning, financial management, audit, performance management and external regulation; scrutiny plays an important role, but should be seen as a safety net should any of those other processes not function effectively. Similarly, performance improvement is just one of the overview and scrutiny functions many roles, alongside areas such as policy development, holding the executive to account, scrutinising partner public services and facilitating public engagement in the governance arrangements of councils.

Where scrutiny's value in the improvement process is unique however is that it ensures essential democratic engagement and oversight in the decision-making process.

The scrutiny role could become even more demanding, both in terms of responsibility and time commitments, in the proposed larger merged authorities, where members will scrutinise larger services covering larger populations across more complex and disparate communities. As the WLGA outlines below, there is potential (depending on the wider proposed reforms for local democracy) for local scrutiny to ensure greater local democratic oversight over local health services.

In this context therefore, the local direction, focus and priorities of overview and scrutiny should be left for local democratic discretion. It should be for local members to determine forward work programmes including holding the executive to account or conducting local public inquiries in response to community concerns. The approach and focus of overview and scrutiny within an authority will vary from authority to authority.

## **Scrutiny and Governance – Fire and Rescue Authorities**

<b>Q7</b>	How might governance and scrutiny of strategic service and financial decisions be best secured?
-----------	---

The proposals to reconstitute the role and functions of Fire and Rescue Authorities as set out in the White Paper are not supported. The WLGA does not agree with the Williams Commission that, “it is asking too much to expect councillors to provide meaningful strategic leadership of a professional uniformed emergency service”. With the advice and support of professional officers, over the recent period FRAs have effectively managed reductions in funding (including the closure and re-designation of fire stations and actively pursuing collaborative arrangements) while improving performance and have demonstrated their ability to provide strategic leadership for fire and rescue services. However we are concerned as to the robustness of the evidence base for introducing such radical proposals for reconstituting FRAs and amending decision-making and accountability mechanisms on local and regional fire and rescue services.

Transferring legal responsibilities for the planning, management and delivery of an effective FRS to the Chief Fire Officer, while limiting the role of a FRA to scrutiny and holding the CFO to account for performance, removes political governance and accountability of a local government service and reduces local democracy. In the proposed new model responsibility for decision-making would transfer to a CFO, an unelected position. The Williams Report states that the responsibilities of a CFO would be similar to that of a Chief Constable in relation to policing. To continue this analogy, the proposals suggest that a reconstituted FRA would undertake a similar role to that of a Police and Crime Panel in scrutinising decisions and holding a CFO to account.

The WLGA raised many concerns during the debate on the restructuring of policing governance, and many of these concerns arise in relation to these current proposals, for example, placing the responsibility for decision making in the hands of one (in this case unelected) individual - public accountability for decision-making would disappear; and that without ‘teeth’, the role of the FRA as a scrutiny and ‘holding to account’ body could be limited in terms of influencing decisions - effective checks and balances would need to be built into the model.

In line with these concerns, the WLGA believes that the proposed model for the future governance and scrutiny of fire and rescue services should be rethought. A democratic framework with elected members retaining a key

governance role could of course occur in a cabinet executive option and such models could be explored.

<b>Q8</b>	What suggestions do you have to ensure communities have an effective voice in the decision making process of the new Authorities?
<b>Q9</b>	What sort of consultation, engagement and feedback processes should the new Authorities have with communities?

Local democracy is predicated on ensuring that community voices are heard in local decision-making and local service delivery. Local councillors are close to their communities, they are champions of their communities and represent the interests of their communities.

There is a relationship between local representative and participative democracy which is evolving in the current era of public service reform. In England the idea of market democracy is at the forefront of some councils based on individual choice and personalisation. In this setting almost one third of English councils are expected to outsource 40% of services by 2015 (New Local Government Network). In Wales we have rejected such approaches and sought to work with the Trade Unions to explore approaches around demand-management and a move towards co-operative and ensuring councils. The recent one day conference held between council leaders and the GMB saw very helpful dialogue in this respect on how we take councils into new areas of provision such as credit unions, energy consortia and new approaches to community budgeting. This builds on a previous WLGA conference led by the LGA and Tameside Metropolitan Borough Council examining the cooperative councils approach.

This momentum around this debate could be built upon through a special session of the Public Services Summit chaired by the First Minister involving all social partners to explore how we might take forward the Cooperative Councils model in Wales.

As noted in earlier questions, councils and public service partners are increasingly engaged in ongoing debate and dialogue around not only the shape and priorities but also the nature and delivery models of community services. Public service partners will have statutory expectations placed on them, through the Well Being of Future Generations (Wales) Bill, to undertake joint approaches to public consultation and engagement, underpinned by statutory needs assessments of communities.

Public service partners have undertaken significant work in recent years developing guidance and sharing practice around public engagement. The National Principles of Public Engagement have been developed in the Welsh context, coordinated by a partnership of public services, which incorporates UK and wider best practice <http://www.participationcymru.org.uk/national-principles> . Fourteen authorities have formally adopted these principles and all

engagement training and toolkits are aligned and aim to embed these principles.

### **National Partnership arrangements**

<b>Q10</b>	How can we best engage with Local Government to take forward a programme of Local Government reform?
------------	--

The obvious point in terms of local government reorganisation is that it affects all parts of local government even those not being put forward for merger.

The WLGA therefore welcomes the Minister for Public Services commitment at the recent meeting of the Reform Delivery Group to regularly meet with the 22 leaders through the WLGA Coordinating Committee and WLGA Council to coordinate the local government reform programme

### **How do we ensure Local Government performance is improving and continues to improve? – Improving Performance**

<b>Q11</b>	How can we help and encourage Local Authorities to be more proactive in identifying and responding to delivery or governance issues?
------------	--

The Wales Programme for Improvement promotes self-improvement with authorities taking the lead responsibility for improving themselves. The WLGA therefore welcomes the White Paper's continued commitment to local self-improvement.

The above question however intimates that councils' performance or governance issues often are either not identified early enough or there is an ineffective council-led response and the White Paper suggest unless '...they are highlighted by auditors or inspectors.' This assessment oversimplifies the process; councils' internal governance and performance management arrangements continually identify and manage performance issues.

Many self-diagnosed service or governance issues therefore are rectified or have robust improvement plans designed and implemented without recourse to external support or formal comment by regulators. Inspection or regulatory reports often merely reflect councils' own self assessments, and therefore report that the council is itself aware of its service or governance challenges. Indeed, there is frustration from some quarters that external regulation and inspection adds little in terms of critical challenge or proposals for improvement.

On some occasions however, external challenge through WLGA peer reviews or regulation and inspection is at odds with or at least challenges councils'

own self assessments and self-awareness, and sometimes there is such a gap between perceptions that coordinated improvement activity and/or external support is necessary.

The WLGA provides a programme of support to councils to strengthen and support internal challenge mechanisms and encourage more effective self-awareness through robust self-evaluation. The WLGA also offers a programme of peer reviews of local authorities, funded through the Welsh Government. Councils have seen significant improvements around self-evaluation processes where these programmes have been implemented, many of which have been noted in local Wales Audit Office Annual Improvement Reports and an evaluation of WLGA support.

The relatively recently established national Improvement Support Conference of national partners has also helped facilitate constructive dialogue between the Welsh Government, WLGA and inspectorates and regulatory partners. Through this forum, any intelligence and 'early warnings' are discussed as well as appropriate improvement support options.

<b>Q12</b>	What should be the principles and standards for performance management and performance reporting across Local Authorities, and the broader public sector?
------------	---

The Williams Commission's 'poor and patchy' assessment of public service performance is central to the Welsh Government's proposal to reform local government and merge authorities.

There are a number of authorities facing specific service challenges, notably around education which shapes a Welsh Government perception of authorities 'collapsing' across Wales. Despite these performance challenges, in the main, authorities are performing well and performance indicators show successive years of overall improvement.

The latest performance indicators for 2013-14 showed that 70% of comparable indicators improved during 2013-14. This builds on a period of consistent improvement during recent years; indeed 78% of national indicators have shown improvement during the current Assembly term. The performance indicators also shows progress in the lowest performing services, with the gap between best and worst performing councils closing in 59% of indicators and in 43% of indicators, the performance improved and the gap between best and worst performers closed.

Whilst the 44 national performance indicators are used specifically for public accountability purposes, there are a wealth of further service improvement indicators and data sets underpinning these. This wider performance data is used by 27 benchmarking clubs, which cover services from planning to children's services, run by service managers to help manage and drive

improvements in their services. The benchmarking clubs are coordinated through the Data Unit's online Benchmarking Hub.

Performance reporting in Wales is now more transparent. It has been supported in recent weeks with the launch of 'My Local Council' (<http://www.MyLocalCouncil.info>) from the WLGA and Local Government Data Unit. My Local Council is a new intuitive and user-friendly website allowing the public, councillors, officers and partners to compare councils' performance against each other or compare a council's performance over time. This platform will be promoted widely by local authorities through their own local communications and websites.

Despite the general trend of improvement, there is no room for complacency and there are two key issues to address: variations in performance and expectations around performance.

As articulated elsewhere in this response, service performance variation is an inevitable feature of multiple service delivery organisations; priorities and processes will be different and cater for the needs of disparate communities. Some examples of service variation however cannot be explained or justified by local prioritisation alone, indicating underperformance and a need for improvement.

At a September meeting of the WLGA Management Sub Committee, leaders tasked WLGA officials with convening a working group to explore options to better challenge such performance variation and to accelerate the closing of the performance gap. Options include:

- **Minimum Standards** – the agreement of minimum standards across local government which could cover all 44 performance indicators or prioritise improvement in specific PIs. Minimum standards would aim to identify standard levels of provision for key services that all councils should aim to meet and would be aimed at ensuring a further closing of the gap between poorer and better performance services and/or authorities. Such a concept has been previously explored by local government and Welsh Government but was not introduced, as it has previously been argued that, given funding contractions, some authorities might scale back service performance to the minimum standard rather than continuing to aspire for higher performance.
- **Performance Targets** – the agreement of targets in a small number of key priority policy areas or areas of underperformance could. This approach is adopted in Scotland, whereby COSLA, the Scottish Executive and other partners agree a limited number of targeted improvements in specific performance indicators each year. Feedback from COSLA is positive, as it encourages joint commitment across local government and helps build trust and management of performance expectations between local government and the Scottish Executive.

- **League Tables** – There are ranking systems already in place in local government including the School Banding System. The establishment of the My Local Council website brings new dimension to public scrutiny of local performance and comparison of authority performance. A debate on how we take forward this information needs to occur linked to the provision in the First Minister’s proposals to “...develop simplified, long-term performance measuring, managing and reporting arrangements which focus on outcomes for people across Wales”

The other issue to address is the management of public and political expectations around performance in the current climate. It is unlikely that the current level of service performance can be sustained given the current and future services public funding envelope. It is important that expectations are informed and shared, particularly between local government and the Welsh Government. It is critical that public services are able to consistently and collectively manage political and public expectations around the future pattern and performance of local services given the challenging financial climate faced. The WLGA has recently written to the Welsh Government, seeking an early political meeting to discuss and share ambitions and expectations around performance across local government.

<b>Q13</b>	In what ways could we more effectively use the money we invest in supporting Local Authority improvement?
------------	---

Authorities are incentivised to deliver improvements on outcomes through the Outcomes Agreement grant. Whilst this grant mechanism articulates some direct accountability between authorities and Welsh Government policy aims, the direct causality and contribution to improvement is open to question as much of the local improvement activity would be planned and reported anyway, and the Outcome Agreement reporting process adds unnecessary administrative burden. The WLGA argues that the Outcome Agreement grant should be added to the RSG; and the proposed new local well-being objectives and council improvement objectives be used to demonstrate local contribution to national policy goals or outcomes.

The WLGA is aware that the Wales Audit Office is scoping a national review of Interventions in Wales, and it will be important to learn any lessons that emerge. The sector-led approach to improvement, with Welsh Government support, is the most effective model for informed and sustained improvement and is delivering results; whilst some councils continue to face well-documented service challenges, there is evidence of improvement and innovation across Wales; a theme echoed in England through recent LGA evaluations.

Evaluations and studies suggest that authorities improve most quickly and sustainably where there is local recognition of and ownership of the improvement and where there is constructive capacity and support provided

from within the local government family. This has been the model that Welsh Government has supported through improvement funding via the WLGA, which is similar to the local government improvement models elsewhere in the UK, where Government provides improvement capacity and resources through COSLA in Scotland and the LGA in England.

The resourcing of the improvement support in the Welsh context differs from England and Scotland. The Welsh Government provides a number of annual grants through and to the WLGA to provide improvement support to Welsh local authorities. The funding model in England in particular sees the significant majority of resources provided through the LGA via a top-slice of RSG; this approach provides greater local government ownership and some longer-term stability, which enables longer-term strategic programming of improvement. The WLGA believes a similar top-sliced model of funding improvement should be introduced in the Welsh context, where existing improvement grants are transferred into and top-sliced from the settlement.

All 22 authorities, through the WLGA Council, have committed to receiving a peer review on a rolling programme once every four years. The WLGA Peer Review programme covers core corporate matters of leadership and governance, but can be tailored according to local needs or priorities, for example to focus on financial management or particular service issues. This is a similar approach to the LGA, although the LGA operates in a different post-Audit Commission regulatory environment.

In the past 12 months, the WLGA has conducted peer reviews in 4 authorities, with 2 further authority peer reviews scheduled for September. The WLGA works closely with the LGA and often peer teams are mixed, including LGA peers from local government in England. Peer reviews are not inspections, but are a process of critical friend challenge focusing of identifying areas for improvement rather than audit and compliance with regulatory expectations. It is a reciprocally beneficial model, where peers also benefit and learn from the experience of reviewing another authority's policies, processes and innovations.

The WLGA would welcome dialogue with regulators and Welsh Government around addressing the balance of regulation with a coordinated programme of local government-led Peer Reviews and self-assessment challenge and support.

<b>Q14</b>	Do you have specific suggestions for powers and responsibilities which could be considered for devolution to the new Authorities?
------------	---

None of the questions contained in the White Paper fully address the issues of the future roles of local government and central local relations. In this sense before this question on new powers and responsibilities is answered it is important that the relationship between Welsh Government and local government is more clearly defined and codified. The previous experience of



formal partnership agreements, concordats and memoranda of understanding to cement such approaches have inevitably disappointed and not worked. A completely new approach is needed that moves the focus towards a redefinition of the relationship between councils and their communities – providing services with local people, rather than for them. Assisting this would be the full acceptance of three key principles by Welsh government

- Supporting the introduction of the power of general competence for councils in Wales which was introduced in England through the Localism Act 2011.
- An acceptance that “managed difference” and local variation are at the heart of local democracy. This means that local services and solutions will be different for different communities.
- That local government is a democratic body charged with the role of governing its locality and representing (and defending) it and its needs to the centre, in which case it must have autonomy and financial security and control over its own locality

## **Functions**

### **Tax Raising Functions**

The Finance Minister Jane Hutt AM is due to consult shortly on new tax legislation following the First Minister’s announcement that a law on tax collection and management would be brought forward in this Assembly term. The legislation means Wales will be equipped to implement its devolved tax powers, which the Welsh and UK Governments have agreed to devolve in April 2018. From that date, the UK Government will ‘turn off’ stamp duty land tax and landfill tax in Wales, and replacement Welsh taxes will come into effect.

The highly respected economist Gerald Holtham has also argued recently The Senedd Paper 2 (IWA) that with increased tax raising powers emerging as a consequence of the Silk Commission proposals that “the only bodies in Wales that currently have experience of tax collection and administration are local authorities. “It therefore makes sense to use that experience in collecting the smaller taxes that are to be devolved, landfill and stamp duty. It would make sense for them to send the money to the local authority finance department to administer. Stamp duty and landfill could be treated like business rates, collected by local authorities, pooled centrally and then redistributed among local authorities according to a Welsh government formula”

Such a proposal would be resource efficient, avoid the overheads of establishing a new body with its own dedicated staff and assets and draw on the vast experience already in place.

### **Devolution of DWP employment programmes and Jobcentre Plus services to local government**

Support helping residents (back) into work, including training and welfare reform, should be looked at as part of the wider review of local authorities' functions. To be successful, integrated approaches are required. Local authorities provide a wide range of services that support young people and adults to participate in the labour market. However, they have tended to be marginalised in recent back-to-work initiatives. The benefits of their local connections with employers and their knowledge of the labour market have not been fully recognised or exploited.

There is scope for Welsh Government and DWP to work with local authorities at how existing programmes could benefit from greater integration with local provision, and be more closely aligned to the economic development actions of councils and their local partners. WLGA believes that skills budgets could be devolved to local authorities. They could co-ordinate and commission the provision of back-to-work services, working together with public sector partners, the voluntary sector and social enterprise. They are used to this multi-agency co-ordination role and would be well placed to customise support packages. In doing so they would be able to draw on their own services as required, including childcare/social care, transport, housing, substance misuse, mental health etc as well as economic development and regeneration.

This would help to ensure that provision responds to the skills - and other - needs of local residents in a rounded way. It would up-skill residents for the local labour market, such that skills providers who operate in their area work towards skills priorities identified locally. There would be reduced emphasis on courses determined 'top down' at the UK and Welsh levels.

Similarly with welfare, local authorities could be empowered to design and commission a more intensive, integrated approach to support harder-to-help cohorts into work, based on local evidence. By 2020 all employment programmes should be devolved from DWP and consideration should be given to bringing Jobcentre Plus services under local control.

## **Public Health**

In England public health is again a unified function within local government. Local government's health role is already defined in legislation with the Local Government Act 2000 giving local authorities a statutory responsibility to improve the economic, social and environmental circumstances in their area. When it comes to public health a range of practitioners particularly in social care, environmental health and more broadly in leisure services through schemes such as the GP Referral scheme concentrate on dealing with the social determinants of ill health.

Following a period of significant enquiry in 2008 the then Labour Government commissioned Sir Michael Marmot's to undertake a review in this policy arena. In 2010 he produced a landmark review of health inequalities "Fair Society, Healthy Lives". In terms of first principles he argued that: "Greater emphasis should be given to the pivotal role of Local

Councils in delivering health improvement and reducing health inequalities in leading local partnerships”.

In terms of the Welsh Government’s agenda around Wellbeing, the WLGA would argue that time is opportune seek a full an examination of the creation of a public health improvement role to be located within local government. Public Health Wales was established as an NHS Trust in 2009 and is an organisation employing some 500 people and with a budget of £81m. On top of that, councils current spend of £1,565m on social services, £94m on leisure services and £52m on regulatory services (including environmental health) demonstrates the significant scale of local government contribution to the wider public health agenda in Wales. Public Health Wales is located in the NHS and it is inevitably dwarfed by the larger configurations of secondary care. Locating public health functions in councils in Wales would give the public health agenda a new impetus allowing closer working with GPs and linking into the enforcement role that councils have in areas such as food safety. Local government fully accepts that where a public health service is deeply intertwined with the delivery of clinical services, or where services are part of the primary care contractual arrangements there must be an on-going NHS role.

A Public Health Bill is being consulted upon in Wales. Local government’s view is that the issue of sustainability of health and social care is at the heart of this debate and that fundamental changes learning the lessons from the English experience are the way forward particularly if local government reorganisation does occur.

## **Health Scrutiny**

It is timely with the review currently being undertaken by Anne Lloyd the former NHS chief Executive in Wales to consider a much stronger role for local government in the scrutiny of Health. The Welsh Government legislated for a duty to scrutinise designated persons (i.e. public service partners) in the Local Government (Wales) Measure 2011. This duty has however not been commenced and appears to be replaced by new partnership scrutiny duties in the current Well Being of Future Generations (Wales) Bill. These duties only relate to individual partners’ contributions to delivery of partnership objectives, it is unclear how far scrutiny could go in terms of scrutinising core service provision or the relationship with Community Health Councils.

It is therefore appropriate to consider whether, how and how far local authority scrutiny could engage in the scrutiny of Local Health Boards. Potentially, it is a fundamental way by which democratically elected local councillors would be able to voice the views of their constituents, and hold relevant NHS bodies and relevant health service providers to account. To this end, it is essential that health scrutiny functions are also carried out in a transparent manner, so that local people have the opportunity to see and hear proceedings.

In England the new transparency measure in the Local Audit and Accountability Act 2014 sees Local government making an even greater

contribution to health since taking on public health functions in April 2013. In Wales, social care and health services are becoming ever more closely integrated and impact on each other, with the result that scrutiny of one may entail, to a certain extent, scrutiny of the other.

<b>Q15</b>	Does anything else need to be covered in a power to achieve a voluntary merger?
------------	---

Although the Prospectus for Proposals for Voluntary Mergers has been published, further detail and assurance is needed around financial support for authorities.

<b>Q16</b>	Is your Authority considering submitting a proposal for voluntary merger?
------------	---

This is a matter for decision by our membership within their local settings

The WLGA does however have concerns that this staged approach to mergers set out in the White Paper complicates the process and relies heavily on assumptions such as the timely passage of legislation, the capacity of the Local Democracy and Boundary Commission to deliver an unprecedented level of reviews and the capacity of political parties to deal with multiple campaigns over the next 5 years. The biggest factor is public understanding given the approach breaks the successful model of unified national elections across the whole of local government.

### **Local Authority electoral wards**

<b>Q17</b>	Is there anything else we need to do in order to ensure LDBCW is able to effectively consider and make recommendations for electoral arrangements in the proposed Authorities?
------------	--

The White Paper options for local government reorganisation envisages a crucial role for the Local Democracy and Boundary Commission undertaking reviews prior to prior to the "Early Adopters elections" in 2018 or the Shadow Authority elections in 2019. Electoral reviews will have to be completed reducing the number of councillors in Wales (the White Paper does not specify a figure although the Williams report argued that the new authorities should be capped at 75 members). This must be completed in time for the Shadow Authority councillors to be elected on the new ward boundaries. This would also require in many areas across Wales all political parties to undertake and finalised new selection processes.

All this rests on the presumption that the LDBCW will complete its work in a timely fashion by the required election dates. The Commission would need legislative certainty to do this since under its current remit it has no power to review non-existent authorities. If there are any "early adopters" this means that the Commission can only really start its work when (and if) the First Bill gets Royal Assent in November 2015. It is then assumed that they will have to wait for Welsh Ministers to develop the necessary subordinate legislation to proceed further which is envisaged to be in place in February 2016 (again assuming no slippage). If the Paving Bill gets Royal Assent in Nov 2015 this enables Welsh Ministers to instruct the LDBCW on the basis of proposed Authorities. This will give them from Dec 2015 to May 2018 to complete the work particularly for any early adopters

Alternatively if the Paving bill is not carried, no one "early adopts" and the Second Bill receives Royal Assent on the White Papers proposed planning schedule by Summer 2017 the LDBCW will need to address a key question. Can they commence reviewing areas that are not yet enshrined in legislation or do they have to wait for the full legislation in summer 2017?

The importance of this point is central to the process. If it is the latter case and they have to wait for legislation this will mean that they will then need to logistically complete nine full reviews (those subject to proposed mergers in the 12 option) well before the end of 2018 to allow proper preparation time for the May 2019 elections. This is a very "small window" to undertake such a resource heavy task particularly when the LDBCW will also be undertaking Parliamentary reviews. Similarly at some point they will have to review those three areas not subject to merger. At minimum it would require the relevant provision in Section 29 Sub Section 8 in the Local Government (Democracy) (Wales) Act 2013 to be repealed. This stipulates that -

"(8) The Commission must not, in any period of 9 months preceding the day of an ordinary council election under section 26 of the 1972 Act (elections of councillors), make or publish any recommendations relating to the electoral arrangements of a principal area."

This leads to a number of questions and issues -

- Why is there only a six month shadow period for the early adopters whereas for the merged councils it is 12 months? Six months seems a very short period of time for transition and set up. Sufficient transition periods need to be allowed for senior recruitment particularly the chief executives and senior managers, member training, transfer of functions, business planning and continuity, governance, local relationship building with statutory partners, and hand-over.
- The views of the Local Democracy & Boundary Commission on the practicality of undertaking their work is a key factor. Based on past evidence the Commission would not be able to complete the number of principal council reviews required in this timescale. Even if they could complete, the contestability of their proposals, again based on past experience, would make it very difficult to achieve sufficient public

support to ease Ministerial decisions in time for their adoption and implementation. A new raft of local community reviews could also be expected in the run up to a review of principal boundaries which would add to the workload of the Commission and further compromise its ability to deliver a review programme of this size and complexity on time.

- All this begs the question how does Welsh Government intend to increase the resource base of the LDBCW and what structures will be put in place within the civil service to provide sufficient weighty project management for a very ambitious legislative timescale?
- Does it represent best practice to repeal section 29 (8) of the 2013 Act so shortly after its enactment?
- Do all these proposals meet the criteria of electoral transparency? Will they be readily understood by the public or will this be confusing to voter. If so will this impact on voter interest/turnout in what appears to be an election almost every year between 2015 and 2022?
- Will this compromise candidate recruitment through such complex arrangements. We expect locally that there will be a good number of retirements of experienced councillors in 2017 - so being able to make office attractive to new candidates will be doubly important in the interests of good local governance.
- Will Local elections falling at different times across Wales would break the successful model we have had of all-out elections which has enabled the local government family to replenish its leadership (every four years) to be a reliable and effective partner to work with WG/NAfW and all parts of the public sector? Elections falling at different times would cause some discontinuity.

### Remuneration of Elected Members

<b>Q18</b>	Is there anything else we need to do in order to ensure the IRP is able to effectively consider and make recommendations for payments to councillors in the proposed merged Authorities and any preceding shadow authorities?
------------	---

The Independent Remuneration Panel has a wide-range of powers with regards making recommendations for payments to councillors. The WLGA and authorities will maintain constructive dialogue with the Panel as merger plans develop, to consider the range of responsibilities and commitments expected of new councillors on the merged authorities. The implications of shadow authorities will need to be considered in terms of remuneration of members undertaking potentially 'dual roles and responsibilities on incumbent and shadow authorities.

### Disposal of property and assets

<b>Q19</b>	Do you agree the proposed power for the Welsh Ministers will be sufficient for disposal of property and assets? If you do not agree the
------------	---

	proposed power will be sufficient, what specific problems do you envisage?
<b>Q20</b>	What sort of assistance or guidance might Local Authorities need?

Local Government currently has appropriate powers for the disposal of property and assets. More flexibility would be welcomed around the use of receipts to fund transformational activities and the current proposals are welcomed.

There is sufficient professional expertise to advise shadow boards and new authorities. Guidance may not be needed in this area over and above reminding professionals that they should act prudently in transactions and avoid the temptation of rescheduling the disposal of assets out of political expediency. However the issue of guidance and assistance may be tested by the National Assets Working Group which is chaired by a local authority Chief Executive and has membership drawn from local authorities

### **Collaboration, cooperation and preparation in advance of mergers**

<b>Q21</b>	Is there anything else which should be specified for joint transition committees to do in preparing for a merger of their authorities?
------------	--

The section on transition committees in the White Paper is light on a number of key factors primarily because it is based on restrictive thinking than exploring the permissive roles required for transition committees to do their work.

Does the Welsh Government intend to specify as recently happened in Northern Ireland representational principles to underpin transition committees? For example in Northern Ireland each statutory transition committee consisted of not more than 16 members with equal representation from its predecessor councils. In Northern Ireland the following roles were also set out:

- (a) gather information and consider and advise on matters relevant to ensuring that the new council will be able to adopt its full range of powers and functions from 1st April 2015;*
  - (b) prepare a draft Corporate and Business Plan for the agreement of the new council;*
  - (c) prepare a draft budget for the agreement of the new council; and*
  - (d) arrange the first meeting of the new council.*
- (2) Subject to paragraph (3), a statutory transition committee shall—*
- (a) publish its Corporate and Business Plan; and*
  - (b) agree with the predecessor councils within the district in relation to which it is established, a budget for the operation of the committee.*

It was Transition Committees in Wales during the 1990s that had a role in terms of communication and consultation with staff to help maintain morale and collection of detailed information about current staff. These are important to maintain essential services up to transfer, to enable rapid pick-up in successor authorities and to ensure fairness to all staff.

Transition Committees also placed the adverts for the recruitment of senior staff including the Chief Executive so that the shadow authority could hit the ground running

There were also make temporary appointments to carry out the statutory tasks of Chief Executive, Chief Financial Officer and Monitoring Officer. These could be suitably qualified people who do not intend to apply for employment with the new authority after changeover.

Whilst final decisions on service planning in incoming authorities must wait until after shadow elections information collection in existing authorities, and the identification of potential service delivery options, was completed before then. In the 1990s this ensured that subsequent planning could proceed as quickly as possible and enabled the shadow councils to prepare and publish a draft service delivery plan covering all services by the end of October 1995, and a final plan by the end of January 1996.

The necessary staffing information will need to be assembled to enable the draft Staff Transfer Order (STO) to be prepared and a range of arrangements put in place to address Staffing matters:

- i) Joint Member and officer planning mechanisms and working groups should be set up
- ii) A Joint Communication Strategy should be established to ensure there are no conflicting messages to staff, internal and external messages are aligned, and purpose, author and communication channels are pre-agreed
- iii) A single negotiating /consultation mechanism should be established to ensure formal consultation with unions can take place expeditiously.
- iv) A training needs analysis should be undertaken with an evaluation of any skills gaps in the existing HR / Management teams. Then existing staff can be upskilled in order to meet the challenges of the forthcoming merger process.
- v) The impact on resources of the merger process will be considerable. An agreed process will need to be established to integrate key 'Implementation Teams' (HR and Service Managers) to ensure an appropriate resource is available to facilitate and manage the change process in due course.
- vi) It will be important to be able to establish and communicate a vision for the new organisation as soon as possible. This will help prevent staff seeing the change as a negative takeover of one authority by another. Transition Committees will need to set aside time to consider this.
- vii) Options for Member / Officer structures need to be drawn up



- viii) There will be different HR /Payroll and other IT systems operating across authorities. Consideration will need to be given as to how to bring different systems together, either locally or on a regional basis, as well as short-term IT planning in the interim.
- ix) The new authority will require a Chief Executive to provide direction as soon as possible. It is therefore desirable that these positions are advertised before the shadow elections or time will inevitably be lost afterwards and appointment set back.
- x) Thought will need to be given to how leading Members will be supported in the first few weeks of the Shadow Authority as with many Chief Officers being candidates for the senior posts working closely with members may be difficult on both sides.
- xi) In the weeks before the Shadow elections the JTC should draw up a Project plan for the Shadow year to avoid time being lost at the beginning
- xii) Accommodation and other office support for the new chief executive and Management team should be identified

**Q22**

What other powers might the Welsh Ministers require to prevent harmful damaging behaviour?

This question is badly phrased. It goes back to the nature of the relationship between central and local government. For example the reserves of councils will have been accumulated by a principal authority in that area from contributions from council tax payers. Throughout the process of austerity councils have been urged by various organisations to spend their reserves but have consistently made the point that general reserves are limited and not to be used in an impetuous manner. Local authorities can be trusted to continue this approach within the new authorities.

Earmarked reserves alternatively may have been accumulated to pay for projects within specific areas such as new schools. If restrictions are placed on this programmes such as 21<sup>st</sup> Century Schools will fall farther behind and impede the execution of local political choices which may have been taken over an extensive backdrop of accumulated decision making and local community consultation. Fundamentally this is about the question of political sovereignty and choice. The Welsh Government for example is using a large proportion of its borrowing powers on a replacement for the current M4. That is a legitimate political choice and a strategic decision. Why should local choices be treated differently?

It is proposed therefore that a paper on local authorities' reserves be produced for the Finance Sub Group setting out the accurate position in respect of council balances and their intended uses. This to be undertaken in conjunction with the Wales Audit Office.

### **Staffing matters**

**Q23**

What should be the role and responsibilities of the Staff Commission?

The White Paper states that Welsh Government does 'not believe that reducing the number of local authorities through mergers will create as many staff and workforce issues as has been the case when local government has been re-organised'. However, it is difficult to see in what way mergers would make staffing issues any easier. All the same processes will need to be undertaken in terms of creating new structures and recruiting to them. However, whereas in the last re-organisation all staff rather than the very senior officers were guaranteed a job, this is unlikely to be the case in a climate of continuing local government funding cuts. This situation would make the staffing issues more difficult (and more costly), rather than easier. Staff who will not be guaranteed jobs in the new authority may seek alternative employment and this could impact negatively on general officer capacity and expertise as well as ongoing service delivery.

The Structure of the Staff Commission will need to be determined. The public sector trades unions may well see it as a joint decision-making or advisory body. Public sector employers may take a different view as to whether such an arrangement would be workable or whether it may serve to complicate and delay decision-making. From the Employer's perspective we would certainly wish to better understand Welsh Government's view of these matters and how far they would envisage Welsh Minister's issuing directions to local authorities on the recommendations of the Staff Commission and whether such recommendations would need to be supported on both sides to be accepted.

It will be important to ensure that the role of the Staff Commission and any directions and guidance issues by Minister's on Workforce Matters relating to the structural changes did not cut across UK Employment legislation and actually result in the local government staff in question having less rights than their English counterparts.

In general terms however, the role and remit of the Staff Commission should be the same as during the last re-organisation:

- To consider and keep under review the arrangements for the recruitment and transfer of staff affected by re-organisation;
- To consider any staffing problems arising from re-organisation; and
- To advise the (Welsh Government) on the steps necessary to safeguard the interests of such staff

For example, a formalised joint recruitment protocol across local government or, ideally public services, will ensure that employees see a fair and transparent process during re-organisation. The Protocol could include vacancy management guidelines (secondments during the transition period), recruitment guidelines (ring-fencing, slotting in criteria) and retention initiatives (if there is a turnover concern)

A further example would be a formalised severance protocol and scheme across local government. This would ensure a fair process whereby there were clear and consistent criteria for voluntary redundancies, VER and compulsory redundancies and redeployment. There might also be one scheme of redundancy compensation payments.

<b>Q24</b>	Is anything else needed to prepare the way for merging Local Authorities?
------------	---

Notwithstanding the legislative framework and ambitions timetable, a number of extensive preparatory exercises will be required in advance of mergers. This process will be further complicated by the potential of a two-stage programme of local government reorganisation with a number of possible early adopters.

Transition committees will need to be established to draw up new organisational design principles which will need to be followed by the senior manager staffing structures for the new authorities as soon as possible so there is no impact on decision making. A full inventory of all existing staff and their skills/roles will need to be drawn up under the auspices of the JTC. Staff will need to be matched to the new roles and those new and very senior roles not filled by matching will need to be recruited into.

### **Local Government Funding – Council Tax**

<b>Q25</b>	What would be the most equitable approach to raising revenues for local services?
------------	---

Some form of property tax has endured as a source of income to fund local services for a long time but the links between taxation and representation have been eroded over post-war period and are inconsistent with Article 9 of the European Charter of Local Self-Government. The current system creates a dependency culture where the local needs and priorities of communities are trumped by the use of grants and funding formulae.

The basic premise of property taxes is sound and property values are influenced by local preferences that strongly influence both supply and demand. As indicated above the local collection of devolved taxes such as the Stamp Duty Land Tax should be given consideration.

The proposal for larger authorities should reopen a debate on whether business rates should be localised in whole, or in part through a retention scheme similar to the English model. Businesses are taxpayers in their own rights and should have assurance that taxes are being used to fund services that support their objectives and the local economic infrastructure.

There is an opportunity to reform council tax. The current system is not progressive and the revaluation of the taxbase takes place at irregular intervals. There is an opportunity to address both of these issues in putting a system of taxation that is fairer and more suited to the aspirations of governments, at every level, that are committed to social justice. This has been explored by the Institute of Welsh Affairs in the paper referred to above by Gerald Holtham. The implications should be given serious consideration.

### Council Tax Harmonisation

The White paper is silent on the issue of council tax harmonisation and the experience of local government reorganisation in the past and the failed proposals for police mergers in 2006 is that it is an important consideration. The Welsh Government will have to be clear what its council tax policy is regarding harmonisation. It will need to address what 'type' of harmonisation is preferred. Levelling down or equalising to the lowest level is theoretically possible and this will be attractive to council payers. However it will drastically reduce funding for local services. Levelling up or equalising to the highest would potentially mean holding the higher rates constant over a period until the lower rate has caught up.

The type of harmonisation will potentially determine the length of the harmonisation period and this will differ for each new authority. On current council tax differentials, some new authorities could achieve harmonisation in one or two years. In two cases it is beyond 5 years. Importantly, even a levelling up-type approach would result in income forgone of around £60m.

### Funding formula

While the current formula has served us well since devolution it is unlikely that it will continue and as the independent members of the Distribution Sub Group (DSG) have pointed out there are a number of reasons why the current approach needs to be radically rethought. Work should continue within the DSG and it should be more thorough in looking at good resource allocation elsewhere. The aim should be to have a sound mechanism in place by the time statutory mergers occur.

A fundamental review of local finances should be initiated by the WLGA through member-led working group that will establish an *Independent Commission into Local Government Finance*. It will be tasked to make recommendations for the reform of the system for local government finance that better supports local services and promotes economic growth in Wales.

### **Other issues**

<b>Q26</b>	We have asked a number of specific questions. If you have any related issues which we have not specifically addressed, please use this space to report them:
------------	--

One of the most fundamental and pressing questions is the estimated costs of local government reorganisation and how such a process will be funded in the current financial climate.

The WLGA and the Williams Commission each undertook a limited exercise around the costs of a potential reorganisation. Both pieces of work are contestable and present alternative conclusions. The WLGA is undertaking a further more detailed analysis of costs with CIPFA.

The WLGA remains concerned that the Welsh Government is pressing ahead with legislating for one of the most wholesale public service reforms in two decades, one which will have significant and lasting impact on the nature of public services for Wales' communities, notwithstanding the jobs of thousands of public sector employees, without a clear and costed business case underpinned by any form of assessment of potential costs and/or likelihood of return or savings. The White Paper includes a fundamental mistake in the projected costs being '0.5%' of the local government budget, whereas the figure should be 5%, and even then this assumes the totality of local services spend (including police) not exclusively local government costs. Although a typo, such an error has caused consternation in some councils and undermines confidence in the Welsh Government's understanding of the complexity, scale and significance of the proposed reforms.



## **An Alternative Approach to the Williams Report.**

### **The Creation of Four Combined Authorities for Wales?**

#### **Discussion Paper**

*“Form follows function. Where is the debate in Wales about what local government should be about? Where is the debate about what services should be done at a particular level so we can design what structures we need? Williams was a useful and broad survey of Welsh public services – but lacked a truly coherent vision”.*

Auditor General for Wales – Hugh Vaughan Thomas WLGA Conference 19<sup>th</sup> June 2014

*Not surprisingly, most debate on local government reform tends to focus on the merger of existing units because this is a relatively easy thing to do.... However, redesign of local government from a zero base is a complex exercise, which needs analysis and consideration of a large volume of data and imaginative ideas about future options. Although redesign is more difficult, if done properly it is likely to generate a more robust configuration for local government than the merger approach.*

Professor Malcolm Prowle – Head of Business Performance, Nottingham Business School – Public Finance 6<sup>th</sup> June 2014

*“Reform has to be a collaborative process and not something imposed from above. It has to be driven by local government itself because that's the way in which we will end up with the best fit between local services and local people. I'm saying to local government leaders: It's up to you, pick up the baton now and challenge yourselves to renew and refresh yourselves”.*

Owen Smith MP Shadow Secretary of State for Wales – BBC Wales 15/06/2014

## Introduction

1. The Commission on Public Services Governance and Delivery – the Williams’ Report - was published in January 2014. It advocates that there are significant problems relating to the scale and sustainability of local authorities and proposes that the current 22 councils across Wales are cut down to a number between 10 and 12. The recent Welsh Government White Paper “Devolution, Democracy and Delivery – Reforming Local Government” broadly endorses this proposition and seeks to consult authorities on the way forward.
2. The recommendation has resulted in no consensus emerging among the political parties within the National Assembly on the way forward. In local government, there are a number of fundamental concerns. The financial outlook is that by 2018 up to £877 million<sup>1</sup> of expenditure will have been removed from local government in Wales as austerity continues. To put this in perspective, Williams argues that reorganisation will save an estimated £80 million per annum. By the time any reorganisation takes place there will be very little left to realise in savings. Put another way the £80 million in annual saving represents only 1.5% of the £5.3bn that is classified as councils’ net revenue expenditure (NRE) for 2014-15. In cash terms the £80m is half the overall reduction in aggregate external finance for 2014-15 and reductions of this scale are set to continue. In this sense, whatever happens to structures is academic for local government given this financial position.
3. A second and equally important concern is that government in Wales will become insufficiently ‘local’ and the connection between government and the experience of intimate community linkages that characterises much of Wales will be lost. This concern is clearly expressed by WLGA in its recent publication, ‘In Defence of Localism’ setting out the scale of challenges over the next ten years and the need to avoid “centralism within devolution”.
4. The fear is that the local authorities recommended by the Williams’ Commission will be too large to be local but too small to provide the scale necessary for regional planning and the delivery of some key regionally based services. More than this, the cuts trajectory in Wales is such that the debate around a range of key services is now about sustainability rather than reorganisation. For unprotected services, a structural reorganisation in 2020 offers cold comfort; the issue is to collaborate now to create resilience. This is particularly the case in a range of functions including transport, economic development, planning, regulatory services and others, which have faced the brunt of cuts thus far with more to follow.

---

<sup>1</sup> The Funding Outlook paper presented to the Finance Sub Group estimates a cumulative budget shortfall of between £574m and £877m depending a range of settlement scenarios.

## Collaboration

5. The Williams' Commission was not persuaded that the experience of collaboration between local authorities gave sufficient confidence that collaborative networks were robust enough to provide the bridge between the objectives of localness and the need for scale in some functions.
6. Not everyone will agree that the history of collaboration between local authorities is as weak as the Williams' work suggests. Indeed evidence presented to the Williams Commission presents a different image. Williams commissioned a report from Paul Griffiths the former senior special advisor to the First Minister, Rhodri Morgan AM. The paper, "The Experience of Shared Services" sets out a comprehensive picture of the impact of collaboration initiatives associated with the Beecham and Simpson Reports. It is interesting to note that this document was not referred to in the main Williams Report.
7. This review concluded that *"the development of shared services is mixed: they are more prevalent in some services than in others and many shared services include some but not all local authorities. Nevertheless the review indicates that the scope of shared services is substantial and encompasses many high volume and high value activities: including school improvement services, social care procurements, major investments in transport and waste management facilities"*.
8. Moreover Griffiths points to a "Sword of Damocles" that hung over the collaboration agenda namely that *"In Wales the message from central government has been "Collaborate or face Merger". The spectre of institutional reorganisation continuously hangs. For many with hierarchical leanings this is not so much a threat as a promise and it has proved to be a serious disincentive to creating collaborative advantage. The developing assumption that there is now bound to be a significant centralisation of service delivery in Wales has put brakes on most forms of innovation including collaborative development. Those brakes will bind ever harder during the decade it would take to effect institutional reorganisation"*.
9. It is the case that the collaborative agenda has slowed significantly prior to the publication of the Welsh Government White Paper on Reforming Local Government as uncertainty about the way forward has dominated the debate over the past months.
10. It is because of this and the other factors that WLGA is putting forward a new and radical proposition for change. It is fully accepted that a lot more could and should be done to give confidence to the Welsh Government



and other partners that local government can deliver institutional arrangements that cross over local government boundaries.

11. It is suggested in this paper that the problems identified by the Williams Commission could be more easily and more effectively remedied by legislating to ensure consistent delivery of regional services rather than legislating to achieve fewer local authorities. This would in turn provide a much more cost effective approach since Paragraph 115 of the White Paper essentially indicates that local government may have to "swallow its own smoke" on funding reorganisation. This is particularly the case since recent announcements suggest that forthcoming Welsh Government borrowing powers will be under real strain not least because of the cost of the M4 alternative route.

## The Approach in England

12. This suggested approach would also chime with the burgeoning debate emerging in England from both Labour and Conservatives examining the future of regional development and devolved powers to localities.
13. The recent report by Lord Andrew Adonis "Mending the Fractured Economy – Adonis Growth Review" makes a significant contribution to this debate. In the report, the former Secretary of State for Transport argues that *"a big package of devolution to the cities and county regions of England is the key to a balanced economic recovery in which prosperity is shared"*. In his proposals, Adonis cities that new Combined local authorities would be given *"serious responsibility for planning and delivering infrastructure, including planning transport, housing and training"*.
14. Lord Adonis' argument is a compelling one and could anticipate effective use of some of the tax raising measures that will come into Wales as set out by the Silk Commission. As he states, *"Combined Authorities – new statutory authorities at the city and county region level, bringing together local authorities for joint purposes including transport – should be strongly encouraged on the successful model of the Greater Manchester Combined Authority. There should be a substantial new devolution of Business Rates income to these Combined Authorities, in return for an agreement on key infrastructure investments to drive regional growth"*.
15. In addition, Labour has just published 24 recommendations including the devolution of £6bn a year in housing, training, infrastructure and transport funds to those city regions and Combined local authorities that come together to prepare a plan for growth in conjunction with the business-led local enterprise partnerships. They would allow cities to keep all of the growth in revenue from the business rate - a topical subject in light of the Silk recommendations in Wales. The Conservatives are also talking in terms of greater devolution with the Chancellor George

Osborne's promise of "*serious devolution of powers and budgets*" for cities very clearly linked to the acceleration of the number of elected mayors.

### **Case Study 1 - Greater Manchester Combined Authority**

There are several examples of where this approach to public service delivery is already proving to be successful in England. One such example is the Greater Manchester Combined Authority.

The Greater Manchester Combined Authority (GMCA) was established under the Greater Manchester Combined Authority Order 2011 (SI 2011/908). The GMCA covers the ten metropolitan boroughs, which formerly made up the metropolitan county of Greater Manchester:

- Manchester
- Salford,
- Stockport,
- Tameside,
- Trafford,
- Wigan,
- Bolton,
- Bury,
- Rochdale, and
- Oldham.

The order provides that:

- Each constituent authority contributes one member to the GMCA. The members are entitled to travel and subsistence expenses but not payment.
- The constituent authorities must meet all of the costs of the GMCA. It has the power to set a transport levy on the constituent authorities, and to borrow for transport purposes.
- Any provision regarding congestion charging must be passed unanimously;
- The Greater Manchester Integrated Transport Authority is abolished and its functions transferred to the GMCA. The Passenger Transport Executive becomes "Transport for Greater Manchester", an executive body of the GMCA.
- Certain traffic-related functions of the constituent councils have been passed by them to the GMCA.

- Economic development functions are transferred from the constituent councils to the GMCA, though they are held on a concurrent basis (i.e. the constituent councils may continue to exercise them).

- The Combined Authority builds on the ten boroughs' long experience of working together since the abolition of the Greater Manchester metropolitan county in 1986. The Combined Authority was also centrally involved in the 'earn-back' scheme agreed with central government, allowing the retention of a proportion of business rates to be invested in infrastructure. This formed part of the Manchester city deal

## Regions and Functions

16. There are in reality definable regions of Wales which are larger than the local authorities recommended by Williams and which are suitable geographies for the undertaking of an important range of public service activities. The exact lines on maps are always negotiable and contestable but the broad parameters for those regions are those embarked upon by the WLGA when it set up 4 regions as the basis for collaborative boards in 2005:

- North Wales
- Mid and Central Wales
- South West Wales
- South East Wales

17. The presence of two City Regions Boards in the South West and South East could actually assist this process. Professor Kevin Morgan of Cardiff University believes that Combined Authorities could be the "engine" that powers the city region approach. It would also certainly chime with Welsh Government aspirations on increasing the interconnectedness of transport and housing policy.

18. Consequently, it is the view of WLGA that there is a political imperative to discuss this with authorities across Wales who should be fully consulted to design this new regional map.

19. The functions which could be undertaken on this regional basis might include:

- Regional transport planning and delivery
- Regional strategic land use planning
- Regional economic planning and promotion (including the development of globally competitive city regions)
- Regional tourism promotion
- Regional School Improvement services
- Regional commissioning of health and social care e.g consortia contracting for looked after children, national adoption service.
- Regional procurement of waste processing facilities

- Regional or national provision of IT procurement, pay roll, pensions and other back office services.
20. For many of these services that are facing the brunt of cuts and retrenchment, simple mergers across a single boundary offers very little in terms of service resilience and sustainability. Greater security and a more strategic approach would be achieved at a larger optimum level. There is no escaping the fact however that job losses could flow as a result of regional consolidation and this would require detailed discussions with the trade unions and employees.
  21. In addition, if there was willingness to debate further functional devolution to local government, a number of additional functions could be added including public health that is already within the local government sphere in England.
  22. The highly respected economist Gerald Holtham has also argued recently that with increased tax raising powers emerging as a consequence of the Silk Commission proposals that *“the only bodies in Wales that currently have experience of tax collection and administration are local authorities. “It therefore makes sense to use that experience in collecting the smaller taxes that are to be devolved, landfill and stamp duty. It would make sense for them to send the money to the local authority finance department to administer. Stamp duty and landfill could be treated like business rates, collected by local authorities, pooled centrally and then redistributed among local authorities according to a Welsh government formula”* Gerald Holtham, The Senedd Paper 2 (Institute of Welsh Affairs).
  23. All this of course would need detailed analysis and debate. Yet the potential is obvious and the prospect stimulating not least through unleashing a new approach to the delivery of public services.

## Legislation

24. It would be possible to legislate to achieve the following and this is set out in more detail in a technical note in Annex 1. In broad terms it would require:
  - The creation of four regional bodies in Wales each with their own legal identity
  - Allocation of functions between the local authorities and the regional bodies
  - Specifying the governance of each of these bodies to include representatives or nominees of all constituent local authorities plus representatives of nominees of Welsh Government
  - The governance could allow delegations to committees allowing each collaborative function to have its own responsible group accounting to the overall regional body.

25. The advantages of a legislative basis for the regional body include:
- There would be a legal duty on each local authority to participate in the regional body and deliver specified functions through such a body
  - The governance and accountability of the body would be enshrined within elected members from the constituent councils on the Combined Authority with robust links back to their authorities.
  - Unlike existing collaborative organisations the regional body would have its own legal identity capable of having legal responsibilities, the abilities to enter into contracts, control assets and employ staff
  - The ability of the Welsh Government to directly fund and regulate the regional bodies.
26. In England Combined Authorities are legal structures that may be set up by local authorities following a governance review. Two or more local authorities may establish combined Authorities. The Combined Authority must include membership from all local authorities in its area: it cannot include, for instance, part of a county council area.
27. Combined Authorities may take on transport and economic development functions. They have a power of general competence and can be passed functions by the Secretary of State under the general power to pass functions down in the Localism Act 2011. The Greater Manchester Combined Authority was established in 2011. Combined Authorities were established in West Yorkshire, Liverpool and Sheffield on 1 April 2014.

### **Case Study 2 – The Sheffield Combined Authority**

The nine local authorities that make up the Sheffield City Region (SCR) have a long history of collaboration at a scale that reflects the natural economic geography of the region. Most recently, this collaboration has taken the form of the Sheffield City Region Local Enterprise Partnership (SCR LEP) and SCR Leaders Group.

Following a comprehensive “Governance Review” – SCR Leaders concluded that the time had come to take SCR governance to the “next level” (i.e. from informal collaboration to joint decision making on some issues) and “put into legislation that which we [the SCR] have been doing by consent for some time” (Governance Review Workshop 1 – 20<sup>th</sup> July 2012).

In practical terms, this means establishing a SCR Combined Authority. The term “Combined Authority” means the bringing together of two statutory bodies – the Integrated Transport Authority (ITA) and an Economic Prosperity Board (EPB) in order to align political decision making around strategic Economic Development and Transport. The Combined Authority works in partnership with and is complementary to the private sector-led Local Enterprise Partnership (LEP) Chaired by James Newman. The Chair attends CA meetings on behalf of the LEP

Board. It is proposed that the SCR Authority will “hardwire” the partnership between the public and private sector in the SCR – providing a solid, stable platform for future governance and decision-making.

## In Defence of Localism

28. Some may argue that introducing Combined Authorities is essentially a reintroduction of the two-tier system that existed before 1996. However the differences with this proposal are significant. There remains a continued emphasis on a sense of place and localism as the predominant form of governance.
29. In our fiscally constrained climate, local authorities face a raft of new challenges and opportunities. There are ranges of financially unprotected services including transport, culture, leisure, economic development and planning, which will wither on the vine unless a new approach is taken. This approach will ensure that authorities working together under a common legal umbrella can sustain these functions whilst ensuring that decision-making is responsive to and embedded in local communities. It will also provide a crucial starting point for moving towards an economy that operates across place.
30. The counter-argument that this would mean a return to two-tier local government is a fallacious one. Even if we implement Williams we will still need to move towards overarching regional frameworks in areas such as planning, economic development and waste management. In doing so, we will be acknowledging the issues that flow from administrative boundaries not reflecting functional economic areas.
31. The approach would also address head-on the sustainability of services: how many types of council across Wales will be able to maintain economic development and tourism units into the immediate future? A Combined Authority might be a creative way to maintain a local government foothold in key strategic, but discretionary, services.
32. Others may argue that this paper in effect suggesting 26 authorities for Wales rather than 22. This again is a misreading of the central argument. As shown in England a Combined Authority flows out of the existing structure and does not add any additional staffing requirement, asset creation or increase in political representation. Ultimately a Combined Authority is not about taking-over of local authorities to create a ‘super council’. **Local authorities remain the best organisations to deliver the vast majority of services for their communities.**
33. In terms of costs of implementation councils will seek to ensure that the running costs of Combined Authorities should not cost significantly more than the arrangements that they replace. Although there may be some transitional costs, such as the cost of transferring staff and assets to Combined Authorities, integrating services into the Combined Authority

is expected to save money through better co-ordination and organisational redesign. Transparency will also be vital and it will be most efficient to build this scrutiny into the new governance arrangements.

34. The WLGA intends to approach the Core Cities Authorities in England to undertake further work in these areas based on experience to date. The WLGA would also request recognition of the principle that if Welsh Government is prepared to fund the costs of LGR that an appropriate resource be made available to underwrite this approach.
35. In another context, the Combined Authority could be focus for devolving powers from Cardiff Bay to local government. It would certainly provide a vehicle for a new approach to central local relations. This was recently envisaged by the First Minister when he stated in a Assembly Plenary Session on 28th January 2014 that: *“I spend a lot of my time arguing for powers to be devolved from London to here. I am fully aware of the fact that the same argument applies to devolving powers to local authorities, as long as they are able to deal with those powers.”* All this in addition could form part of the national debate envisaged as part of the Future Generations Bill.
36. There would be real synergies with other parts of the Welsh public sector in health, police and fire & rescue services. It also chimes with calls from business leaders for a more strategic approach to economic development whilst locally retaining links with SME’s.

## Conclusion

37. The prospect of another Local Government Reorganisation is placing Welsh public services in a period of limbo, which began well over year ago and is set to continue until at least the end of the decade. At a time when public service organisations need to be alive with innovation and forward thinking as they seek to manage their way through austerity they are instead in a state of sullen stasis as they look forward only to their demise.
38. The way forward suggested in this paper could be implemented through a bespoke piece of legislation on which we would urge consensus. Even as that legislation is being prepared the prospect of such legislation would release positive energies instead of the current whirlpool of negative thinking into the Welsh public service is likely to disappear. Establishing a Combined Authority does not mean individual local authorities will have to give up powers or sovereignty. All functions related to economic growth and regeneration will be for example exercised by Combined Authorities on a concurrent basis with local authorities.
39. It would ensure at a time of massive cuts that the huge sums of money spent on the complex architecture required for a full blown reorganisation is retained in front line services and fully subject to local

democratic accountability. The approach set out in this discussion document is a genuinely radical proposal constructed by local government. It builds on a track record of experience on a wider UK level and represents an approach which requires a vigorous debate.

40. There has been frustration across councils in Wales that the process leading up to the publication of the Williams report and the slow pace of the Welsh government response have effectively excluded a full local government contribution. This recently led Councillor Bob Wellington to openly question in his recent speech to the WLGA Conference “why aren’t local government leaders in Wales at the heart of the discussion about their own future”? The recent publication “In Defence of Localism” and now this discussion document set out a new vision for Welsh local government. It is a vision that offers a pragmatic, timely and resource efficient solution to public services reform in Wales.



## Annex 1- Technical Note

There are five Combined Authorities in the geographic areas of Sheffield, North East, Greater Manchester, Liverpool and West Yorkshire. All these were established in 2014 whilst Greater Manchester was established three years ago. A sixth is proposed, based around Birmingham and the West Midlands, where an Integrated Transport Authority is already in place. Nottingham and some Southern English Councils are also considering their own options for Combined Authorities.

### Membership and voting rights

Membership of a Combined Authority depends on its constitution as adopted in the Order under which it was set up. The members are not elected directly and voting rights are held by the appointees from each constituent authority. There are some interesting differences among the four new Combined Authorities:

- In Merseyside, the Board of the Liverpool City Region Local Enterprise Partnership (LEP) has the right to appoint a non-voting member of the Authority.
- In West Yorkshire, each constituent council (as defined in the Order) is to appoint one member and in addition the intention is that the constituent councils appoint another member from three of the constituent councils so that the body of constituent council appointed members will reflect the political balance in the council areas. The non-constituent council (which is the local government area for York) is to appoint a non-voting member. The Leeds City Region LEP is also to appoint a non-voting member.
- In Sheffield City Region in addition to one member from each constituent council there are to be two 'rotational second members' appointed for a year from the 'rotational second members' selected by each constituent council and there will be a non-voting member appointed by each non-constituent council. There is no LEP representation.
- In the North East, each constituent council is to appoint a member and the North East LEP will have a non-voting member.

### Legal Background

In England, part 6 of the Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009 (the 2009 Act) provides for the establishment of Combined Authorities that take on the functions and responsibilities for economic development and regeneration from the relevant councils and, where one exists in the area, the functions of the Integrated Transport Authority (ITA).

This power does not apply in Wales. A review of legislation here identified several options available to Welsh Government:

1. **A new Bill via the National Assembly.** This would repeal all previous legislation and establish a brand new system from scratch; or it could allow an amendment framework to change the current local government structure.
2. **Current executive powers.** These are however piecemeal, myriad and none is overarching. Examples include:
  - S37 of the Local Democracy (Wales) Act which permits the functions of the Local Democracy and Boundary Commission
  - S5 of the Transport (Wales) Act 2006 which permits the establishment of Joint Transport Authorities
  - The Town & County Planning Act which permits bringing together of planning authorities (as well as proposals in the Planning Bill)
  - S9 of the Local Government (Wales) Measure 2009, which permits the operation of an Improvement Authority.
  - S162 of the Local Government Measure 2011 which permits bringing together of up to 3 Local Authorities.

Further research might be needed to ascertain the full extent and nature of current powers. All the powers reviewed so far have however been restricted and very specific. Suited to task, such as those for Transport; or applicable only in particular circumstances such as the failure of a local authority. S162 of the Local Government Wales Measure 2011 for example, permits an Amalgamation Order; but:

- Amalgamation is for two or three (but not four or more) Local Authorities
- Before making the order, Welsh Minister must try:
  - (a) the exercise by any of the local authorities concerned of their powers under section 9 (Powers to collaborate etc) of the Local Government (Wales) Measure 2009, or
  - (b) the exercise by the Welsh Ministers of their powers under—
    - (i) section 28 (Welsh Ministers: support for Welsh improvement authorities),
    - (ii) section 29 (Welsh Ministers: powers of direction etc),
    - (iii) section 30 (Powers of direction: collaboration arrangements),
    - or
    - (iv) section 31 (Powers of Welsh Ministers to modify enactments and confer new powers) of that Measure.
- This power is subject to an affirmative resolution procedure. This is the more stringent form of parliamentary control, as it requires positive approval, rather than the absence of a decision to annul. Accordingly, it is used where the delegated legislation may be more controversial.

The law in Wales has been hard to interpret, not least because several Acts, Schedules, Sections, Amendments and Repeals inter-relate. The conventional doctrine is that a legal document should be understandable ‘within all four corners.’ This raises the notion that a new Bill, that brings all these amendments together, might be due.

It is worth noting that the Local Government Wales Act 1994 included a temporary power for Welsh Government to make various changes that might have included the formation of Combined Authorities. The power lapsed in 1999 but could appear on a similar basis in a new Act.

The options above need not be restricted to economic development, regeneration and transport functions. No change or order is required for the exercise by local authorities of their own subsidiary powers to collaborate.



Llywodraeth Cymru  
Welsh Government

[www.cymru.gov.uk](http://www.cymru.gov.uk)

Datganoli,  
Democratiaeth a  
Chyflawni

Gwella gwasanaethau  
cyhoeddus ar gyfer  
pobl Cymru



## Cynnwys

Rhagair gan Brif Weinidog Cymru, y Gwir Anrhydeddus Carwyn Jones AC	4
Datganoli: Gosod y Cyd-destun	5
Democratiaeth a Chyflawni: Gwella Gwasanaethau Cyhoeddus	8
Y Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus	8
Y ddadl dros newid	9
Y weledigaeth ar gyfer ein gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru	10
Cynnal ac ad-drefnu llywodraeth leol	12
Integreiddio iechyd a gwasanaethau cymdeithasol	15
Cryfhau trefn lywodraethu gwasanaethau cyhoeddus eraill	16
Gweithredu fel 'un gwasanaeth cyhoeddus'	16
Gwella perfformiad gwasanaethau cyhoeddus	18
Datblygu modelau newydd ar gyfer gwasanaethau cyhoeddus	21
Gweithredu'r agenda ar gyfer newid	30
Casgliad	31
Atodiad A: Crynodeb o'r Camau Gweithredu	32
Atodiad B: Enghraifft - Tîm o Amgylch y Teulu	34

## Rhagair gan Brif Weinidog Cymru, y Gwir Anrhydeddus Carwyn Jones AC



Yn y pymtheng mlynedd diwethaf, rydym wedi sefydlu datganoli yng Nghymru ac wedi profi ei fod yn gweithio. Mae datganoli wedi ein galluogi i ddatblygu gwasanaethau ac atebion penodol i Gymru. Ni oedd y wlad gyntaf yn y Deyrnas Unedig i ddiddymu ffioedd presgripsiynau a deddfu i gefnogi system feddal o optio allan o roi organau. Rydym wedi cyflwyno'r Cyfnod Sylfaen mewn addysg, sy'n destun cenfigen mewn nifer o wledydd eraill. Mae myfyrwyr incwm isel o Gymru mewn addysg uwch yn cael y grantiau mwyaf a nhw sydd â'r ddyled leiaf yn y DU. Ein cyfraddau ailgylchu yw'r uchaf yn y DU. Rydym wedi lleihau marwolaethau ac anafiadau oherwydd tanau yn gynt na'r DU yn ei chyfanrwydd.

Ers datganoli, rydym wedi perfformio'n well na'r DU o ran cynyddu ein cyfradd cyflogaeth, allforion ac incwm aelwydydd, ac mae ystod o fesurau'n dangos bod Cymru'n ymadfer yn gynt na gweddill y DU yn dilyn hinsawdd economaidd anodd y blynyddoedd diwethaf.

Fodd bynnag, mae setliad datganoli gochelgar a chymhleth, fframwaith cyllido annheg a hen strwythurau sector cyhoeddus a gynlluniwyd cyn datganoli wedi llesteirio ein gwaith. Nid pwyntiau technegol yw'r diffygion hyn. Maent yn cyfyngu ar ein gallu i wella gwasanaethau a hybu economi a llesiant pobl Cymru.

Mae adroddiadau diweddar y Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru, a sefydlwyd gan Lywodraeth y DU, a'r Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus, a sefydlwyd gan Lywodraeth Cymru, yn dangos bod angen cymryd camau ar frys i fynd i'r afael â'r materion hyn. Maen nhw hefyd yn cynnig cyfle, ac rwy'n benderfynol o gymryd y cyfle hwnnw gan ddefnyddio'r pwerau deddfwriaethol sydd gennym nawr. Nid yw'r sefyllfa sydd ohoni yn gynaliadwy, o ystyried y galw cynyddol am wasanaethau cyhoeddus ar yn un llaw a'r toriadau difrifol i'n cyllideb gan Lywodraeth y DU ar y llaw arall.

Mae manteisio ar y cyfle hwn yn golygu cyflwyno'r achos am setliad datganoli cryfach a mwy sefydlog, fel yr amlinellir yn ein datganiad diweddar ar ddyfodol datganoli yng Nghymru. Mae hefyd yn golygu cryfhau trefniadau llywodraethu ac atebolrwydd democrataidd ar gyfer darparu gwasanaethau lleol. Mae'r agenda ddiwygio yn y ddogfen hon ar gyfer ein gwasanaethau cyhoeddus datganoledig yn disgrifio sut byddwn yn gweithio gydag eraill i gyflawni'r nodau hyn. Yn arbennig, mae'n amlinellu ein cynlluniau i roi ar waith raglen o uno awdurdodau lleol i sicrhau bod eu gwasanaethau'n gynaliadwy yn y dyfodol, ynghyd â diwygiadau ehangach i wella perfformiad gwasanaethau cyhoeddus ledled Cymru. Rhan allweddol o hyn fydd datblygu perthynas newydd rhwng y rheini sy'n darparu gwasanaethau cyhoeddus a'r rheini sy'n eu defnyddio, gan gydnabod y cyfrifoldebau a chanolbwyntio ar y canlyniadau.

Nid yw'r rhain yn ddewisiadau hawdd, ond dyma'r dewisiadau iawn. Maen nhw'n iawn oherwydd y byddan nhw'n helpu i gynnal a gwella'r gwasanaethau cyhoeddus sy'n helpu bob dydd i newid bywydau pobl er gwell.

## Datganoli: Gosod y Cyd-destun

**1.** Mae datganoli yn caniatáu i benderfyniadau sy'n effeithio ar Gymru yn bennaf gael eu gwneud mewn ffordd ddemocrataidd atebol yng Nghymru i fodloni anghenion pobl Cymru. Ers creu'r Cynulliad Cenedlaethol ym 1999, rydym wedi defnyddio'r pwerau sydd ar gael inni i ddatblygu mesurau penodol i Gymru, gan gynnwys:

- y Cyfnod Sylfaen a Dechrau'n Deg i roi'r dechrau gorau mewn bywyd i blant;
- presgripsiynau am ddim i sicrhau nad yw incwm yn cyfyngu ar fynediad i feddyginiaethau;
- sicrhau'r cyfraddau uchaf o ailgylchu gwastraff yn y DU, gan gynnwys bod y wlad gyntaf yn y DU i godi tâl am fagiâu siopa untro;
- cefnogi'r gwasanaethau tân ac achub a phartneriaid i sicrhau lleihad o oddeutu traean mewn marwolaethau ac anafiadau oherwydd tanau ers datganoli cyfrifoldeb;
- Partneriaethau Cymunedau yn Gyntaf i fynd i'r afael â thlodi mewn ardaloedd difreintiedig;
- Buddsoddi i Arbed, sy'n cefnogi effeithlonrwydd ac arloesi mewn gwasanaethau cyhoeddus;
- teithio am ddim ar fysiau i helpu pobl hŷn a phobl anabl i fyw bywydau llesol;
- Twf Swyddi Cymru i helpu pobl ifanc i ddod o hyd i waith, yn ogystal â ReAct a ProAct i helpu pobl sydd mewn perygl o gollu'u gwaith i ailhyfforddi ac aros mewn gwaith.

**2.** Mae Llywodraeth Cymru hefyd wedi cyflwyno diwygiadau pwysig i foderneiddio'r strwythurau a'r rhwymedigaethau ar gyfer darparu gwasanaethau cyhoeddus, yn enwedig y rhai a gynlluniwyd cyn datganoli. Roedd hyn yn cynnwys uno Awdurdod Datblygu Cymru, Bwrdd Croeso Cymru a Dysgu ac Addysgu Cymru (ELWa) gyda Llywodraeth Cymru yn 2006, sydd wedi helpu i wneud y swyddogaethau pwysig hyn yn fwy effeithiol a gwella eu hatebolrwydd democrataidd uniongyrchol. Roedd hyn hefyd yn cynnwys y diwygiadau pwysig a roddwyd ar waith yn 2009 i integreiddio a gwella'r ffordd y mae gwasanaethau iechyd yn cael eu darparu yng Nghymru. Yn fwy diweddar, crëwyd Cyfoeth Naturiol Cymru drwy uno Cyngor Cefn Gwlad Cymru, Asiantaeth yr Amgylchedd Cymru a'r Comisiwn Coedwigaeth. Bydd hyn yn gwella'r gwaith o reoli ein hamgylchedd a'n hadnoddau naturiol mewn ffordd gynaliadwy.

**3.** Rhoddodd refferendwm 2011 bwerau deddfwriaethol sylfaenol i'r Cynulliad. Mae hyn wedi galluogi Llywodraeth Cymru i gyflwyno deddfwriaeth arloesol i gryfhau'r ffordd y mae gwasanaethau cyhoeddus yn cael eu darparu ac i wella llesiant pobl. Mae'r ddeddfwriaeth sydd wedi'i phasio yn cynnwys:

- Deddf Trawsblannu Dynol 2013 i gynyddu'r cyflenwad o organau a meinweoedd i'w trawsblannu drwy system feddal o optio allan;
- Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant 2014 i helpu i integreiddio iechyd a gwasanaethau cymdeithasol a helpu pobl agored i niwed a'u gofalwyr;



- Deddf Llywodraeth Leol (Democratiaeth) 2013 i wella tryloywder ac atebolrwydd mewn llywodraeth leol, yn enwedig ynghylch cyflog uwch-swyddogion;
- Deddf Cyllid y GIG 2014 i wella hyblygrwydd ariannol a chynorthwyo'r broses o wneud penderfyniadau am gynllunio gwasanaethau, penderfyniadau am y gweithlu a phenderfyniadau ariannol dros gyfnod hwy;
- Deddf Safonau a Threfniadaeth Ysgolion (Cymru) 2013 i helpu i godi safonau ysgolion, symleiddio cyllid a gwella trefniadau llywodraethu ysgolion;
- Deddf Sgorio Hylendid Bwyd (Cymru) 2013 i osod cynllun statudol ar gyfer sgorio hylendid bwyd a sicrhau bod busnesau bwyd yn arddangos eu sgoriau hylendid.

**4.** Llwyddwyd i wneud hyn er gwaethaf setliad datganoli gochelgar a chymhleth sy'n llesteirio'r gwaith o ddarparu gwasanaethau integredig yn effeithiol i fodloni anghenion pobl Cymru. Gwelwyd cymhlethdod y trefniant a'r ansicrwydd y gall ei achosi yn glir yn ymgais aflwyddiannus Llywodraeth y DU i herio yn y Goruchaf Lys gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad li wneud un o Ddeddfau cyntaf y Cynulliad – oedd yn ymdrin â chynigion annadleuol i symleiddio'r drefn o wneud a gorfodi is-ddeddfau llywodraeth leol. O ganlyniad i'r cymhlethdod hwn, mae adnoddau'n cael eu defnyddio'n ddiangen ar faterion cyfreithiol a gweinyddol yn hytrach nag ar wella gwasanaethau a chanlyniadau i bobl.

**5.** Mae cymhlethdod hefyd yn amharu'n uniongyrchol ar y gwaith o ddarparu gwasanaethau cyhoeddus. Yn wahanol i'r rhan fwyaf o wasanaethau rheng flaen yng Nghymru, nid yw cyfrifoldeb dros y gwasanaeth heddlu a'r system gyfiawnder wedi'i ddatganoli ar hyn o bryd. Er bod

partneriaid y gwasanaethau cyhoeddus ar lefel leol a Chymru gyfan yn cydweithio i wasanaethu'r cyhoedd yn effeithiol, mae hyn yn digwydd er gwaethaf y ffordd y mae cyfrifoldebau wedi'u dosbarthu ar hyn o bryd, yn hytrach nag oherwydd hyn. Nid manylyn gweinyddol yw hwn, ond yn hytrach mae'n mynd at wraidd gallu gwasanaethau cyhoeddus fel iechyd, gwasanaethau cymdeithasol, addysg, tân a'r heddlu i amddiffyn teuluoedd ac unigolion agored i niwed, a chefnogi diogelwch cymunedol. Mae'r pwyslais y mae Llywodraeth Cymru yn ei roi ar yr heddlu fel partner allweddol o ran cefnogi llesiant a darparu gwasanaethau integredig yn cael ei adlewyrchu yn ein cyllid ar gyfer 500 o Swyddogion Cymorth Cymunedol ychwanegol.

**6.** Mae Llywodraeth Cymru wedi datgan ei barn yn glir bod yr amser yn iawn i fanteisio ar y cyfleoedd i integreiddio gwasanaethau o amgylch anghenion pobl drwy roi'r setliad datganoli ar sylfaen ehangach a mwy sefydlog. Mae hyn yn cynnwys datganoli cyfrifoldeb am yr heddlu, a datganoli gweinyddu cyfiawnder sifil a throseddol yn raddol dros gyfnod. Mae trafndiaeth ac ynni yn feysydd eraill lle byddai datganoli mwy o bwerau o fudd i bobl Cymru.

**7.** Mae hefyd angen diwygio'r trefniadau cyllido datganoledig yn sylweddol, fel yr amlinellwyd yn adroddiad cyntaf y Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru, o dan arweiniad Paul Silk. Canfu Comisiwn Silk fod diffyg pwerau benthyca wedi atal Llywodraeth Cymru rhag buddsoddi'n iawn mewn trafndiaeth, ysgolion, tai a seilwaith arall. Gwnaeth argymhellion ar gyfer cryfhau gallu Llywodraeth Cymru i gefnogi twf economaidd drwy ddatganoli ystod o drethi a darparu pwerau benthyca priodol. Roedd Comisiwn Silk yn dilyn y Comisiwn Annibynnol ar Ariannu a Chyllid i Gymru, a sefydlwyd gan Lywodraeth Cymru o dan arweiniad Gerry Holtham ac a

ddangosodd sut mae defnydd Llywodraeth y DU o Fformiwla Barnett wedi rhoi Cymru o dan anfantais ac wedi arwain at bwysau parhaus, neu 'gydgyfeirio', yng nghyllideb Cymru.

**8.** Mae Llywodraeth y DU yn cydnabod bod cydgyfeirio wedi digwydd o ran cyllid cymharol Cymru ers dechrau datganoli, ac mae wedi ymrwymo i weithio gyda Llywodraeth Cymru i adolygu cydgyfeirio adeg pob adolygiad o wariant ac i drafod opsiynau i fynd i'r afael â'r mater er mwyn sicrhau canlyniad teg. Hefyd, mae Senedd y DU wrthi'n ystyried Bil Llywodraeth y DU i ddatganoli ystod o bwerau trethu a benthycu. O'i basio, bydd yn caniatáu inni ddatblygu system dreth yng Nghymru sy'n symlach, yn decach ac yn cefnogi twf a swyddi. Bydd yn caniatáu inni wneud mwy o benderfyniadau sy'n effeithio ar economi Cymru, a'r rheini'n cyd-fynd ag anghenion a chyfleoedd Cymru.

**9.** Cydnabu ail adroddiad Comisiwn Silk fod angen mynd i'r afael â materion ehangach yn ymwneud â'r cymhlethdod, yr ansicrwydd a'r cyfleoedd a gollwyd o dan y setliad presennol, a gwnaeth gyfres o argymhellion pwysig, gan gynnwys:

- symud at fodel 'cadw pwerau' symlach, eglurach a mwy sefydlog sy'n cymryd bod y cyfrifoldebau gan y Cynulliad Cenedlaethol oni bai eu bod yn cael eu cadw'n benodol ar gyfer Senedd y DU;
- pwerau ehangach mewn meysydd fel dŵr, trafndiaeth ac ynni;
- pwerau newydd dros blismona a chyfiawnder ieuenctid, gyda datganoli llawn ar gyfer y system cyfiawnder ehangach yn raddol;
- gwella cysylltiadau rhynglywodraethol.

**10.** Mae Llywodraeth Cymru wedi croesawu'r ddau adroddiad gan Gomisiwn Silk. Rydym eisoes yn gweithio gyda Llywodraeth y DU i weithredu diwygiadau ariannol, fel yr argymhellwyd yn yr adroddiad cyntaf. Fel y nodwyd yn ein cyhoeddiad diweddar Datganoli, Democratiaeth a Chyflawni: Pwerau i wireddu ein dyheadau ar gyfer Cymru, rydym hefyd yn cefnogi byrdwn yr ail adroddiad fel sylfaen gadarn ar gyfer esblygu setliad datganoli Cymru. Felly byddwn yn gweithio gyda Llywodraeth y DU i ddatblygu setliad datganoli cryfach, symlach a mwy sefydlog i Gymru yn y DU.

**11.** Yn y cyfamser, byddwn yn defnyddio'r pwerau sydd gennym i symud ymlaen lle y bo'n bosibl i ddiwygio a gwella gwasanaethau sydd eisoes wedi'u datganoli. Yn arbennig, byddwn yn eu rhoi mewn sefyllfa gynaliadwy i wynebu'r heriau sydd o'u blaenau ac yn sicrhau bod eu trefniadau arwain a llywodraethu democrataidd yn helpu i ddarparu gwasanaethau cyhoeddus gwell. Mae hyn yn golygu gweithredu'r diwygiadau a amlinellir yn ein Rhaglen Lywodraethu, yn ogystal â mynd i'r afael â chanfyddiadau'r Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus, dan arweiniad Syr Paul Williams.

**12.** Diben y diwygiadau i wasanaethau cyhoeddus yw gwella llesiant pobl ledled Cymru nawr ac yn y dyfodol. Byddwn yn gwneud hyn drwy ddatblygu setliad datganoli cryf a sefydlog i Gymru, gan sicrhau arweinyddiaeth ac atebolrwydd democrataidd effeithiol i wasanaethau cyhoeddus a chefnogi darpariaeth effeithiol.

## Democratiaeth a Chyflawni: Gwella Gwasanaethau Cyhoeddus

### Y Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus

**13.** Mae'n Rhaglen Lywodraethu yn amlinellu camau i helpu i ddarparu gwasanaethau cyhoeddus effeithiol ac effeithlon sy'n bodloni anghenion pobl Cymru. Yn ôl ein hadroddiad cyflawni blynyddol diweddaraf, rydym yn gwneud cynnydd da o ran rhoi'r Rhaglen Lywodraethu ar waith. Er enghraifft, lansiodd Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol newydd ym mis Tachwedd 2013, a fydd yn sicrhau arbedion i wasanaethau cyhoeddus yn ogystal â rhoi cyfleoedd economaidd i fusnesau Cymru.

**14.** Roedd y Rhaglen Lywodraethu hefyd yn cynnwys ymrwymiad i sefydlu Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus er mwyn ystyried heriau a diwygiadau tymor hwy ar gyfer y gwasanaethau cyhoeddus. Cyhoeddwyd y Comisiwn ym mis Ebrill a chyflwynodd ei adroddiad ym mis Ionawr 2014. Cafodd ei arwain gan Syr Paul Williams, cyn-bennaeth y GIG yng Nghymru, a thynnodd ynghyd set o aelodau profiadol ac arbenigol o ystod eang o gefndiroedd. Ei gyloch gwaith oedd ystyried trefniadau llywodraethu a darparu presennol y gwasanaethau cyhoeddus, a gwneud argymhellion i helpu i wella'r gwasanaethau hyn gan gofio'r pwysau sy'n bodoli o ran arian a galw.

**15.** Mae adroddiad y Comisiwn yn un awdurdodol, trylwyr a phwysig. Mae'n cyflwyno dadl gref dros newid radical i wella gallu gwasanaethau cyhoeddus i ymateb i'r heriau cynyddol y maent yn eu hwynebu. Caiff ei argymhellion eu cyflwyno

fel pecyn sy'n ymdrin ag ystod o feysydd, gan gynnwys camau i:

- symleiddio trefniadau darparu a lleihau cymhlethdod;
- sicrhau maint a gallu sy'n cynnal ac yn gwella gwasanaethau;
- cryfhau'r drefn ar gyfer llywodraethu, darparu a chraffu ar wasanaethau;
- datblygu'r arweinyddiaeth, y diwylliant a'r gwerthoedd cywir ar gyfer gwasanaethau cyhoeddus;
- gwella perfformiad gwasanaethau a'r ffordd y caiff perfformiad ei reoli.

**16.** Mae Llywodraeth Cymru yn croesawu adroddiad y Comisiwn fel sbardun pwysig ar gyfer newid. Nid yw'n hawdd i lawer mewn gwasanaethau cyhoeddus ddarllen canfyddiadau'r Comisiwn, ond maent yn taflu goleuni ar feysydd hollbwysig sydd angen sylw o'r newydd, yn enwedig diffyg cynaliadwyedd strwythurau presennol yr awdurdodau lleol, a gynlluniwyd cyn datganoli. Fodd bynnag, mae'r Comisiwn yn nodi'n glir bod ei gynigion yn ymwneud â mwy na dim ond diwygio strwythurol, ac mae'n pwysleisio pwysigrwydd gweithredu ar sail ei holl argymhellion. Rydym yn cytuno. O edrych arnynt gyda'i gilydd, argymhellion y Comisiwn yw'r cam pwysig a rhesymegol nesaf o ran diwygio i wella gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru. Rydym yn bwriadu eu rhoi ar waith yn y cyd-destun hwn.

## Y ddadl dros newid

Mae'r Comisiwn yn cyflwyno dadl gref dros ddiwygiadau mawr a brys i wella gwasanaethau cyhoeddus a sicrhau eu bod yn gynaliadwy yn y dyfodol. Mae'r ddadl dros newid yn cychwyn drwy gydnabod y newidiadau sylfaenol yn y galw am wasanaethau cyhoeddus, er enghraifft oherwydd cyfraddau genedigaethau, pobl yn byw yn hwy, teuluoedd yn byw ar wasgar, anghydraddoldeb, tueddiadau mewn ffyrdd o fyw fel gordewdra, newid hinsawdd, technoleg, a disgwyliadau cynyddol ar wasanaethau. Mae llawer o'r elfennau hyn yn rhai cyffredin ar draws y byd datblygedig. Yr her yng Nghymru yw gweithredu nawr i fynd ati i reoli a dylanwadu ar y gofynion hyn wrth iddynt newid, yn hytrach nag adweithio pan fydd pethau'n rhy hwyr. Nid yw'n gynaliadwy gwneud fel rydym yn ei wneud ar hyn o bryd o ystyried y newid mewn gofynion a'r toriadau difrifol a pharhaus i gyllidebau sector cyhoeddus ar draws y DU. Mae'n rhaid inni weithredu i newid y ffordd y mae gwasanaethau cyhoeddus yn gweithio – yn unigol, ar y cyd a chyda phobl. Yn arbennig, mae angen inni ddatblygu perthynas newydd rhwng y rheini sy'n darparu gwasanaethau cyhoeddus a'r rheini sy'n eu defnyddio, gan gydnabod cyfrifoldebau, canolbwyntio ar ganlyniadau a bod yn rhagweithiol i

helpu pobl, teuluoedd a chymunedau i wella eu lles.

Cydnabu'r Comisiwn fod rhai meysydd, fel tân ac achub neu reoli gwastraff, lle mae gwasanaethau cyhoeddus yn perfformio'n dda ar hyn o bryd. Fodd bynnag, daeth i'r casgliad bod perfformiad yn wael ac yn anghyson mewn gormod o feysydd, gyda gormod o amrywiadau ledled Cymru. Mae'n datgan yn glir y bydd y sefydliadau hynny sy'n wynebu trafferthion nawr yn ei chael yn anoddach wrth i'r galw am wasanaethau dyfu ac wrth i gyllid barhau i fod yn gyfyngedig. Mae'n tynnu sylw at yr heriau penodol y mae sefydliadau llai yn eu hwynebu. Mae'n rhaid inni weithredu nawr i wella gallu sefydliadau i ymateb i'r heriau cynyddol y maent yn eu hwynebu. Mae hyn yn cynnwys uno sefydliadau i'w gwneud yn fwy cynaliadwy, lleihau cymhlethdod, cryfhau rheoli perfformiad ac atebolrwydd democrataidd lleol, annog arloesi, datblygu arweinyddiaeth a chodi uchelgais.

Ar hyn o bryd, mae bodlonrwydd â gwasanaethau allweddol yng Nghymru yn cymharu'n ffafriol â gweddill y DU ac Ewrop. Ond ni allwn laesu dwylo. Drwy gymryd camau pendant nawr gallwn sicrhau bod ein gwasanaethau cyhoeddus yn sicrhau'r canlyniadau gorau i bobl ledled Cymru, nawr ac yn y dyfodol.

**17.** Mae'r ddogfen hon yn gosod agenda newydd ar gyfer gwella gwasanaethau cyhoeddus drwy gryfhau democratiaeth a chyflawni. Mae'n ddatganiad strategol o fwrriad ynghylch sut byddwn yn cymryd camau i fwrw ymlaen â chanfyddiadau ac argymhellion allweddol y Comisiwn. Wrth inni ddatblygu a gweithredu'r diwygiadau hyn, ni fyddwn yn mynd ati mewn ffordd sy'n gwbl ddibynnol ar weithredu ail

adroddiad Comisiwn Silk yn llawn. Byddwn, yn hytrach, yn cymryd camau diogelu at y dyfodol i ategu'r diwygiadau datganoli y bu'r Comisiwn hwnnw'n dadlau'n gryf drostynt. Y man cychwyn ar gyfer gosod yr agenda ddiwygio newydd hon yw amlinellu'r weledigaeth ar gyfer gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru – yn arbennig ein canlyniadau a'n hegwyddorion, yn ogystal â model ar gyfer darparu democrataidd.

## Y weledigaeth ar gyfer ein gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru – canlyniadau ac egwyddorion

Mae ein gwasanaethau cyhoeddus yn rhan annatod o'n bywydau ni i gyd. Rydym i gyd yn dibynnu arnynt ar adegau o angen, ac maent yn ein helpu i gyflawni ein potensial a helpu eraill. Bob dydd maen nhw'n helpu i achub bywydau a newid bywydau er gwell. Ar eu gorau, maen nhw'n trawsnewid sefyllfaoedd. Os nad ydynt mor effeithiol, mae hynny'n cael effaith. Yn ogystal â chefnogi ein llesiant nawr, maen nhw hefyd yn cefnogi llesiant cenedlaethau'r dyfodol.

Nid yw ein gwasanaethau cyhoeddus yn bodoli ar wahân i bopeth arall. Maent yn rhan o wneuthuriad economaidd, amgylcheddol a chymdeithasol ehangach Cymru ac yn ein helpu i sicrhau'r canlyniadau a'r Gymru y carem ei gweld. Maent yn ein helpu i fod yn fwy iach, diogel, ffyniannus, cyfartal a chydnerth. Maent yn ein galluogi i gymryd mwy o ran yn niwylliant unigryw Cymru ac elwa ar hynny, ac yn rhoi mwy o gyfleoedd inni ddefnyddio'r Gymraeg. Dyna'r canlyniadau rydym am eu gweld gan ein gwasanaethau cyhoeddus.

Mae ein gwasanaethau cyhoeddus yn wynebu heriau mwy nag erioed o'r blaen, gydag anghenion a disgwyliadau cynyddol am wasanaethau yn cyferbynnu â thoriadau cyllidebol difrifol yn y DU. Nid yw effeithlonrwydd, effeithiolrwydd a gwerth am arian mewn gwasanaethau cyhoeddus erioed wedi bod mor bwysig, ac rydym yn benderfynol o wneud popeth yn ein gallu i amddiffyn gwasanaethau rheng flaen.

Mae'n rhaid datblygu ein gwasanaethau cyhoeddus i adlewyrchu perthynas newydd rhwng y bobl sy'n darparu gwasanaethau a'r rheini sy'n elwa arnynt. Yn arbennig, mae angen i wasanaethau cyhoeddus gael eu darparu'n fwyfwy **gyda** phobl yn hytrach nag **i** bobl. Mae hyn yn golygu cynnwys pobl yn y gwaith o gynllunio a darparu gwasanaethau, gan gydnabod cryfderau pobl ac addasu gwasanaethau'n briodol. Mae'n golygu cydnabod bod gan bobl rôl a chyfrifoldeb am eu llesiant eu hunain – ond nid yw hynny'n golygu tynnu gwasanaethau yn ôl a gadael i bobl ymdopi ar eu pen eu hunain. Mae'n golygu cefnogi a chynnig diogelwch i'r bobl sydd fwyaf agored i niwed, ac mae hefyd yn golygu gweithredu'n gynt i helpu pobl i gymryd camau i atal problemau a gwella'u bywydau, yn hytrach na dim ond adweithio pan fydd pethau'n mynd o chwith. Mae'n golygu rhoi anghenion pobl yn gyntaf, gan weithio gydag ystod eang o bartneriaid i weithio fel 'un gwasanaeth cyhoeddus'. Mae'n golygu cefnogi cydweithredu ac ymddiriedaeth rhwng partneriaid y gwasanaethau cyhoeddus, yn hytrach nag annog cystadleuaeth sy'n peri niwed a rhwyg ac sy'n golygu bod perygl na fydd y bobl fwyaf agored i niwed mewn cymdeithas yn cael eu haeddiant. Mae'n golygu arloesi a mynd ati o hyd i geisio gwella i gyflawni'n huchelgeisiau mwyaf. Dyma'r egwyddorion ar gyfer ein gwasanaethau cyhoeddus.

Bydd y canlyniadau a'r egwyddorion hyn yn llywio'r gwaith o ddiwygio gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru. Yn arbennig, byddant yn ein tywys i ddatblygu modelau newydd ar gyfer gwasanaethau cyhoeddus sy'n cael yr effaith fwyaf ar lesiant pobl. Bydd yr egwyddorion hefyd yn helpu i ddatblygu set o werthoedd cyffredin sy'n cael eu rhannu ar draws yr holl wasanaethau cyhoeddus datganoledig.

## Y weledigaeth ar gyfer ein gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru – darparu democrataidd

Mae ein gwasanaethau cyhoeddus yn dibynnu yn eu hanfodol ar ddemocratiaeth gref ar gyfer eu llywodraethu. Mae'r rheini sy'n gwneud penderfyniadau yn y pen draw ynghylch darparu gwasanaethau cyhoeddus yn cael eu dewis gan y bobl sy'n eu hethol, ac yn atebol iddynt. Mae'n hanfodol bod pobl yn mynd ati i ddefnyddio'u pleidlais a chodi eu llais i ddylanwadu ar y gwasanaethau y maent yn elwa arnynt. Mae angen i bobl fod yn hyderus bod y rheini sy'n gyfrifol am wneud a chraffu ar benderfyniadau yn gweithredu er eu budd, yn gallu cynnig arweinyddiaeth effeithiol o ran darparu gwasanaethau a'u bod yn cynrychioli'r cymunedau y maent yn eu gwasanaethu. Yn arbennig, mae angen i bobl fod yn hyderus y bydd y rheini y maent wedi'u hethol yn cymryd camau i wella gwasanaethau os bydd angen gwneud hynny. Os yw'r berthynas a'r ymddiriedaeth rhwng y cyhoedd a'r rheini sy'n gyfrifol am ddarparu gwasanaethau yn methu, gwasanaethau a phobl sy'n dioddef.

Mae ein gwasanaethau cyhoeddus yn cael eu darparu gan bobl yng Nghymru er mwyn pobl yn eu cymunedau eu hunain ac ar draws y wlad. Mae cannoedd o filoedd o weision cyhoeddus ymroddgar ar draws y wlad yn ymdrechu i wneud eu gorau ar sail yr ethos o wneud gwahaniaeth i fywydau pobl eraill. Felly mae rôl hanfodol i gyrff sector cyhoeddus fel cyflogwyr da, gan helpu i gefnogi a datblygu'r gweithlu.

Mae ein gwasanaethau cyhoeddus yn cael eu darparu drwy gyrff yn y sector cyhoeddus sy'n gweithio gyda phartneriaid – y trydydd sector yn arbennig, a'r sector preifat mewn rhai amgylchiadau – i ddarparu'r gwasanaethau gorau posibl. Fodd bynnag, mae angen i bobl allu bod yn hyderus bod gwasanaethau cyhoeddus yn cael eu rhedeg er budd trethdalwyr, yn hytrach nag i sicrhau'r enillion mwyaf i gyfranddalwyr er enghraifft. Nid yw gosod contractau allanol bob tro yn ateb cynaliadwy i'r pwysau ariannol rydym yn eu hwynebu, ac er bod gan bartneriaid y tu allan i'r sector cyhoeddus rôl bwysig i'w chwarae o ran helpu i ddarparu gwasanaethau cyhoeddus, mae'n rhaid iddynt fod yn destun trosolwg ac atebolrwydd democrataidd priodol.

Bydd y model hwn ar gyfer darparu gwasanaethau mewn modd democrataidd yn llywio'r diwygiadau y byddwn yn eu gwneud i strwythur a threfniadau llywodraethu'r gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru. Yn arbennig, bydd yn helpu i sicrhau ein bod yn gosod trefniadau i reoli perfformiad, adrodd arno a'i wella, a sicrhau atebolrwydd a thryloywder o ran gwneud penderfyniadau.

Mae ein gwasanaethau cyhoeddus yn hanfodol i'n llesiant nawr ac yn y dyfodol. Drwy lynu wrth ein gweledigaeth – canolbwyntio ar ein canlyniadau, gwireddu'n hegwyddorion a dilyn ein model darparu democrataidd – gallwn fod yn hyderus y bydd ein gwasanaethau cyhoeddus yno inni pan fydd arnom eu hangen.

## Cynnal ac ad-drefnu llywodraeth leol

**18.** Mae canfyddiadau'r Comisiwn yn ymdrin â'r holl wasanaethau cyhoeddus datganoledig yng Nghymru, er mai ei argymhellion ynghylch uno awdurdodau lleol yw'r un newid mwyaf lle mae angen gweithredu ar unwaith os ydym am gyflawni mor gyflym ag y mae'r Comisiwn wedi galw amdano. Dyma pam y mae Llywodraeth Cymru yn rhoi blaenoriaeth arbennig i ddatblygu a gweithredu diwygiadau i wella cynaliadwyedd a pherfformiad gwasanaethau llywodraeth leol. Mae'r ddogfen atodol "Datganoli, Democratiaeth a Darparu: Papur Gwyn – Diwygio Llywodraeth Leol" felly'n amlinellu'r camau cyntaf ar gyfer rhaglen o ddiwygio llywodraeth leol.

**19.** Ni chynigiodd y Comisiwn newidiadau i gyfrifoldebau llywodraeth leol, sy'n cynnwys gwasanaethau cymdeithasol, addysg, tai, gwastraff, trafndiaeth a chynllunio. Fodd bynnag, daeth i'r casgliad bod y model presennol o 22 o awdurdodau unedol ledled Cymru – fel y'u trefnwyd cyn datganoli – yn anghynaliadwy. Tynnodd sylw at amrywiadau annerbyniol a thueddiadau mewn perfformiad sy'n peri pryder, fel y gwelir yn nifer yr adroddiadau arolygu neu archwilio annibynnol ac ymyriadau allanol a fu'n ofynnol mewn awdurdodau lleol mewn blynyddoedd diweddar. Yn arbennig, tynnodd sylw at heriau y mae awdurdodau llai yn eu hwynebu o ran capasiti, cydnerthedd ac arweinyddiaeth, y "risgiau difrifol na ellir, yn gynyddol, eu rheoli" y maent yn eu hwynebu a'r costau cyfrannol llawer uwch y maent yn eu gwario ar swyddogaethau corfforaethol.

**20.** Felly cynigiodd y Comisiwn set o gynigion uno strategol rhwng awdurdodau lleol i wella'u capasiti a'u cydnerthedd, gan gadw cysylltiad democrataidd cryf â'u cymunedau. Cynigiwyd uno i greu 10-12

o awdurdodau newydd, gyda chysondeb rhwng ffiniau'r awdurdodau newydd ac ardaloedd yr heddlu a'r byrddau iechyd i helpu i integreiddio gwasanaethau cyhoeddus yn well. Mae uno, yn hytrach nag ad-drefnu llwyr, yn ffordd ymarferol a chall o sicrhau manteision awdurdodau mwy heb greu gormod o newid.

**21.** Rydym yn credu bod y Comisiwn yn gywir o ran ei ddiagnosis a'r ateb y mae'n ei gynni. Byddwn felly'n gweithio gyda phartneriaid mewn llywodraeth leol a gwasanaethau cyhoeddus eraill i uno awdurdodau lleol yng nghyd-destun rhaglen bellgyrhaeddol o ddiwygio llywodraeth leol.

**22.** 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 rhwng 10 a 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: Opsiwn 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

**23.** Rydym yn nodi dadl bwerus y Comisiwn, wrth iddo amlinellu'r hyn oedd orau ganddo o safbwynt yr opsiynau, sef bod angen i ffiniau'r awdurdodau lleol a gaiff eu huno gefnogi'r gwaith o ddarparu gwasanaethau mewn modd integredig. Byddai hynny'n digwydd 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 ymrwrthod 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 berthasol 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.

**24.** Ers i'r Comisiwn gyflwyno'i adroddiad, mae rhai awdurdodau lleol wedi awgrymu y byddai'n well ganddynt drefniadau uno gwahanol. Ond nid 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 ymrwymo i uno'n wirfoddol ac yn gynnar.

**25.** 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 ffeirir, 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.

**26.** Bydd hon yn rhaglen ddiwygio sylweddol i sicrhau bod awdurdodau lleol yn gynaliadwy yn y dyfodol ac i wella perfformiad gwasanaethau awdurdodau lleol. Er bod amrywiaeth o safbwyntiau am y costau trosglwyddo, daeth y Comisiwn i'r casgliad y byddai'r cyfnod ad-dalu ar gyfer uno yn eithaf byr, gyda'r arbedion yn y tymor canolig a'r tymor hir yn llawer mwy na'r costau tymor byr. Gydag ymgysylltu ac arweinyddiaeth adeiladol gan awdurdodau lleol, mae modd cadw'r costau mor fach â phosibl, a bydd cymunedau yn gweld y manteision a'r arbedion yn gynt.

**27.** Mae manylion pellach i'w gweld yn y Papur Gwyn ar Ddiwygio Llywodraeth Leol, gan gynnwys trefniadau i ganiatáu i uno gwirfoddol cynnar ddigwydd. Fodd bynnag, rydym yn bendant o'r farn mai dim ond rhan o'r stori yw uno, felly mae'r Papur Gwyn hefyd yn gosod gweledigaeth ehangach ar gyfer dyfodol awdurdodau lleol a'r gwasanaethau y maent yn eu darparu.

Mae gennym nod ehangach na dim ond creu awdurdodau lleol mwy sy'n gwneud yr un pethau. Mae angen i awdurdodau lleol chwarae rhan lawn o ran datblygu perthynas newydd â'r bobl y maent yn eu gwasanaethu, fel y disgrifir yn ein gweledigaeth ar gyfer y gwasanaethau cyhoeddus. Mae hyn, yn ei dro, yn dibynnu ar bobl i gyfrannu at eu llesiant eu hunain, yn ogystal â defnyddio'u pleidlais a lleisio'u barn i wella effaith eu gwasanaethau cyhoeddus. Felly, mae'r cynigion yn y Papur Gwyn hefyd yn dilyn argymhellion y Comisiwn ynglŷn â chryfhau'r ffordd y mae democratiaeth llywodraethu a chraffu lleol yn helpu i wella gwasanaethau cyhoeddus. Mae hyn yn cynnwys bod yn fwy tryloyw a datblygu cysylltiadau cryfach rhwng awdurdodau lleol a'u cymunedau.

**28.** Mae ein cynigion hefyd yn cynnwys ad-drefnu a datblygu partneriaethau cryfach gyda gwasanaethau cyhoeddus eraill, a sicrhau bod y partneriaethau a'r trefniadau cydweithredu presennol yn cyd-fynd â ffiniau'r awdurdodau lleol newydd a phartneriaid darparu eraill. Hyd yn oed wedi i awdurdodau lleol newydd gael eu creu, bydd cydweithredu a phartneriaethau yn parhau i fod yn bwysig, yn enwedig rhwng gwasanaethau cyhoeddus ac ar draws meysydd strategol ehangach – er enghraifft, Dinas-ranbarthau. Mae'n arbennig o bwysig bod yr holl wasanaethau cyhoeddus yn gweithio gyda'i gilydd, a chyda phartneriaid sector preifat, i sicrhau'r amgylchiadau gorau ar gyfer twf economaidd a chreu swyddi, gan gynnwys buddsoddi ar y cyd mewn trafndiaeth a seilwaith arall, a gwasanaethau effeithiol ac effeithlon i fusnesau.

**29.** Rhan allweddol o'r broses o newid y ffordd y mae awdurdodau lleol yn gweithio gyda phartneriaid darparu yw'r cynnig ym Mil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) i wneud Byrddau Gwasanaethau Lleol – sy'n cynnwys arweinwyr y prif wasanaethau cyhoeddus mewn ardal – yn statudol. Tasg y Byrddau Gwasanaethau Lleol fydd datblygu cynlluniau integredig ar gyfer eu hardaloedd i wella llesiant ar sail anghenion a blaenoriaethau lleol.

### Integreiddio iechyd a gwasanaethau cymdeithasol

**30.** Mae'r Comisiwn yn cydnabod pa mor bwysig yw integreiddio iechyd a gwasanaethau cymdeithasol yn agosach, ac mae'n gwneud argymhelliad i ddatblygu hyn yn briodol. Mae hyn yn cyd-fynd â'r ymrwymiad yn ein Rhaglen Lywodraethu i ddatblygu gwasanaethau integredig, cynaliadwy, diogel ac effeithiol o ansawdd uchel sy'n canolbwyntio ar bobl, ac sy'n adeiladu ar gryfderau pobl ac yn hybu eu llesiant. Mae elfennau allweddol ein dull gweithredu yn cynnwys:

- defnyddio pwerau Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant 2014, sy'n cynnwys darpariaeth i Weinidogion roi cyfarwyddyd ynghylch trefniadau partneriaeth os bydd angen;
- gwneud y gorau o'r manteision iechyd a llesiant a ddaw o dargedu ymyriadau tai drwy'r Rhaglen Cefnogi Pobl;
- y Gronfa Gofal Canolraddol o £50m<sup>1</sup> yn 2014-15, a fydd yn helpu pobl i barhau i fod yn annibynnol ac aros yn eu cartrefi drwy lywio cydweithredu gan wasanaethau cymdeithasol, iechyd a thai, ynghyd â phartneriaid yn y trydydd sector a'r sector annibynnol;

- fframwaith asesu a gofal integredig statudol ar gyfer pobl hŷn, sydd newydd ei gyhoeddi, a fframwaith integreiddio atodol ar gyfer pobl hŷn ag anghenion cymhleth;
- dysgu o ystod o fodolau lleol a rhanbarthol ledled Cymru.

**31.** Mae'r Comisiwn hefyd yn gwneud argymhellion ynghylch llywodraethu Byrddau Iechyd Lleol a Chynghorau Iechyd Cymuned. At ei gilydd, rydym yn weddol gefnogol o nodau sylfaenol yr argymhellion hyn, a chan ystyried canfyddiadau adolygiadau allweddol eraill, byddwn yn datblygu cynigion i gryfhau trefniadau llywodraethu. Mae hyn yn cynnwys diwygio Rheolau Sefydlog a rheoliadau presennol lle bo'n briodol a datblygu cynigion ar gyfer deddfwriaeth yn y Cynulliad nesaf.

**32.** Un cynnig penodol gan y Comisiwn yw uno Cyngor Sir Powys a Bwrdd Addysgu Iechyd Powys i gydnabod yr heriau cynhenid a sylweddol sy'n wynebu'r ddau sefydliad wrth ddarparu gwasanaethau yn un o'r ardaloedd mwyaf prin ei phoblogaeth yn y DU.

**33.** Mae'r Comisiwn yn nodi y bydd yr heriau hyn yn mynd yn fwy difrifol wrth i gyfran y bobl hŷn ym mhoblogaeth Powys gynyddu'n sylweddol dros y 20-25 mlynedd nesaf, gan gynyddu'r galw am iechyd a gofal cymdeithasol integredig yn arbennig. Mae'r heriau o ran darparu yn mynd yn anoddach fyth oherwydd bod cyfrifoldebau'n cael eu rhannu rhwng dau sefydliad cymharol fach.

**34.** Rydym yn cytuno ag asesiad y Comisiwn o'r heriau daeryddol a demograffig difrifol ym Mhowys. I fynd i'r afael â hyn, ac yn arbennig i integreiddio gwasanaethau yn fwy ar y rheng flaen a chynyddu'r capasiti corfforaethol i ymdrin â hyn, byddwn yn

<sup>1</sup> a oedd yn rhan allweddol o gytundeb Cyllideb 2014-15 gyda Phlaid Cymru a Democratiaid Rhyddfrydol Cymru.

gweithio gyda Chyngor Sir Powys, Bwrdd Addysgu Iechyd Powys ac eraill i:

- ymchwilio i'r posibilrwydd o fwy o gydweithredu rheng flaen a strategol rhwng Cyngor Sir Powys a Bwrdd Addysgu Iechyd Powys;
- gwerthuso'r posibilrwydd o uno'r ddau sefydliad yn y tymor hwy, gan gynnwys ystyried canfyddiadau'r Adolygiad Gofal Iechyd Gwledig.

### Cryfhau trefniadau llywodraethu gwasanaethau cyhoeddus eraill

**35.** Mae'r Comisiwn yn nodi nifer o sefydliadau sector cyhoeddus eraill a fyddai'n elwa ar drefniadau llywodraethu cryfach i helpu i sicrhau gwasanaethau effeithiol, effeithlon ac integredig, gan gynnwys Awdurdodau Tân ac Achub ac Awdurdodau Parciau Cenedlaethol.

**36.** O ran yr Awdurdodau Tân ac Achub, rydym yn cydnabod manteision ffiniau cyson i gefnogi gwaith partneriaeth effeithiol, eglurder i'r cyhoedd a threfniadau atebolrwydd symlach. Fel y mae'r Comisiwn yn ei argymhell, byddwn felly'n ystyried y ffin rhwng Gwasanaeth Tân ac Achub De Cymru a Gwasanaeth Tân ac Achub Canolbarth a Gorllewin Cymru, gan ystyried yr uno rhwng awdurdodau lleol. Byddwn hefyd yn datblygu gwaith mewn perthynas ag argymhelliad y Comisiwn ar gryfhau trefniadau llywodraethu a chraffu Gwasanaethau Tân ac Achub.

**37.** Ochr yn ochr â hyn, byddwn yn cefnogi mwy o gydweithio rhwng Gwasanaethau Tân ac Achub ac Ymddiriedolaeth GIG Gwasanaethau Ambiwylans Cymru, yn ôl argymhelliad y Comisiwn, gan gynnwys mwy o gynllunio ar y cyd, seilwaith ar y cyd a chraffu ar waith ar y cyd.

**38.** Mae'r Comisiwn yn gwneud nifer o argymhellion i gryfhau trefniadau llywodraethu Awdurdodau Parciau Cenedlaethol a gwella'r integreiddio a'r cydweithredu rhyngddynt. Rydym yn cytuno â nodau'r argymhellion hyn a byddwn yn eu hystyried fel rhan o'n hadolygiad llywodraethu sydd yn yr arfaeth. Bydd y cam cyntaf yn cychwyn yr haf hwn a bydd yn ystyried dibenion yr holl dirluniau dynodedig yng Nghymru. Bydd yr ail gam yn adeiladu ar hyn a hefyd ar ganlyniad penderfyniadau ynghylch cyfrifoldebau cynllunio'r Awdurdodau Parciau Cenedlaethol fel rhan o'r Bil Cynllunio, drwy ystyried y strwythurau a'r trefniadau llywodraethu y mae ei angen i gefnogi'r dibenion hyn yn fwyaf effeithiol. Bydd hyn yn cynnwys ystyriaeth o argymhelliad y Comisiwn. Yn dilyn yr adolygiad hwn, byddai cytundeb am unrhyw newidiadau i drefniadau llywodraethu, strwythur a swyddogaethau Awdurdodau'r Parciau Cenedlaethol.

**39.** Un maes ychwanegol lle'r oedd y Comisiwn yn cefnogi'r posibilrwydd o newidiadau strwythurol a llywodraethu oedd o ran y cynnig i uno Cadw a Chomisiwn Brenhinol Henebion Cymru, fel yr awgrymwyd mewn ymgynghoriad yn 2013 ar Fil Treftadaeth drafft. Yn dilyn ystyriaeth fanwl o'r ymatebion i'r ymgynghoriad hwnnw, cyhoeddwyd ym mis Ionawr 2014 y byddem yn parhau i gefnogi gwaith ar y cyd rhwng y ddau sefydliad, ac y byddent yn parhau i fod yn sefydliadau ar wahân am y tro.

### Gweithredu fel 'un gwasanaeth cyhoeddus'

**40.** Mae'r Comisiwn yn gwneud argymhellion ar fwy na gwaith ar y cyd gan bartneriaid yn y gwasanaethau cyhoeddus - mae hefyd yn sôn am gydweithio yn ehangach a gweithredu fel 'un gwasanaeth

cyhoeddus' yn hytrach nag fel sefydliadau ar wahân. Rydym yn gefnogol iawn i hyn.

**41.** Un argymhelliad pwysig gan y Comisiwn yw datblygu un system rhannu gwasanaethau i gynnig swyddogaethau 'cefn swyddfa' (er enghraifft cyllid, rheoli swyddfa, TG ac adnoddau dynol) a gwasanaethau cyffredin ar draws y sector cyhoeddus yng Nghymru. Fel y mae'r Comisiwn yn ei amlinellu, mae potensial i hyn sicrhau arbedion sylweddol a gwelliannau mawr mewn gwasanaethau. Fodd bynnag, mae profiad yng Nghymru a thu hwnt yn dangos, er bod rhai enghreifftiau calonogol (Partneriaeth Cydwasanaethau GIG Cymru er enghraifft), na ddylid diystyru'r her o sicrhau bod y trefniadau hyn yn cael eu rhoi ar waith yn llwyddiannus.

**42.** Rydym yn credu bod dadl strategol dros rannu gwasanaethau ar draws y sector cyhoeddus datganoledig yng Nghymru, o ran gwneud arbedion effeithlonrwydd, rhannu arbenigedd, creu capasiti a chydnerthedd a gwella gwasanaethau. Fodd bynnag, bydd hyn yn gofyn am waith manwl ar yr ochr ymarferol, gan gynnwys union ystod y swyddogaethau a fyddai'n cael eu cynnwys a'r rhyngweithio rhwng y gwaith o ddatblygu trefnu o rannu gwasanaethau a'r rhaglen o uno awdurdodau lleol. Mae'n bwysig bod y gwaith o ddatblygu a chyflwyno cydwasanaethau yn ategu yn hytrach nag yn amharu ar y broses o uno awdurdodau lleol.

**43.** Ar sail profiad mewn lleoliadau eraill, rydym yn credu mai'r ffordd orau o fynd ati yn y maes hwn yw datblygu'r gwaith dros gyfnod. Gallai hyn olygu manteisio ar gyfleoedd yn sgil terfyn naturiol contractau gwasanaethau presennol a chreu awdurdodau lleol newydd, yn hytrach nag un newid mawr ar un dyddiad. Byddwn felly'n gweithio gyda phartneriaid yn y gwasanaethau cyhoeddus i ddatblygu

gweledigaeth gyffredin a rhag-gynllun ar gyfer sefydlu trefn o rannu gwasanaethau ar draws y gwasanaethau cyhoeddus datganoledig. Bydd cyhoeddiadau pellach yn ddiweddarach eleni.

**44.** Gyda'n gilydd, byddwn yn datblygu argymhelliad y Comisiwn ar wella gwasanaethau digidol a defnydd mwy cydlynus o Dechnoleg Gwybodaeth a Chyfathrebu (TGCh) ar draws y sector cyhoeddus. Mae adroddiad y Comisiwn a gwaith dadansoddi arall yn dangos y potensial i dechnolegau digidol drawsnewid gwasanaethau cyhoeddus mewn gwlad fach gydgysylltiedig fel Cymru, gyda mynediad da at sylfaen dechnoleg gref ym myd busnes ac addysg uwch.

**45.** Rydym yn cytuno'n gryf â'r asesiad hwn ac rydym yn benderfynol o fanteisio ar y cyfleoedd sydd gennym yng Nghymru. Fel cam cyntaf, rydym yn bwriadu cyhoeddi ein strategaeth Digidol yn Gyntaf yn ddiweddarach eleni. Ei nod yw gwella'r gwasanaethau digidol sydd ar gael i bobl, busnesau ac eraill, gan barhau â'n gwaith i gefnogi cynhwysiant digidol. Byddwn hefyd yn datblygu cynigion ehangach ar gyfer cydweithio fel un gwasanaeth cyhoeddus yng Nghymru er mwyn manteisio ar gyfleoedd i ddefnyddio gwasanaethau digidol a TGCh sy'n sicrhau arbedion effeithlonrwydd ac yn trawsnewid gwasanaethau cyhoeddus

**46.** Mae'r Comisiwn yn pwysleisio pwysigrwydd cryfhau arweinyddiaeth weithredol, broffesiynol a gwleidyddol ar draws gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru. Mae hyn yn cynnwys datblygu, denu a chadw arweinwyr effeithiol, a datblygu set gyffredin o werthoedd ar gyfer gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru. Rydym yn cytuno. Byddwn yn ceisio mynd i'r afael ag argymhellion y Comisiwn yn y maes hwn drwy:

- adolygu, ad-drefnu a chryfhau trefniadau llywodraethu cyfansawdd canolfan arweinyddiaeth Academi Wales, gan sicrhau ei bod yn dwyn ynghyd y rhaglenni datblygu arweinwyr gorau a'r blaenoriaethau hyfforddi traws-sectorol ehangach (e.e. llywodraethu, arloesi a gwella parhaus) a sicrhau eu bod yn cael eu mabwysiadu ar draws yr holl wasanaethau cyhoeddus;
- ymchwilio i'r opsiynau ar gyfer cryfhau'r broses ar gyfer penodiadau uwch yn y sector cyhoeddus, gan gynnwys datblygu fframwaith egwyddorion cyffredin ac ystyried rôl bosibl comisiwn penodiadau sector cyhoeddus (er enghraifft o ran cefnogi cyfraniad cryf, annibynnol ac arbenigol at benodi uwch-swyddogion gweithredol mewn gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru);
- datblygu set o werthoedd cyffredin ar draws yr holl wasanaethau cyhoeddus, dan arweiniad Academi Wales newydd a thynnu yn tynnu ar y weledigaeth yn y ddogfen hon ar gyfer gwasanaethau cyhoeddus. Bydd hyn yn digwydd drwy ymgysylltu'n helaeth â gweithwyr gwasanaethau cyhoeddus. Mae'n hanfodol bod pawb sy'n gweithio mewn gwasanaethau cyhoeddus – o'r arweinwyr uwch i'r gweithwyr rheng flaen – yn teimlo eu bod yn berchen ar y gwerthoedd cyffredin ac yn eu gwireddu.

**47.** Bydd gwaith Academi Wales newydd i werthfawrogi a chymhwyso trefniadau llywodraethu da yn well yn cael ei ddatblygu ar y cyd â Swyddfa Archwilio Cymru, a chydag eraill ag arbenigedd mewn meysydd perthnasol, fel y Ganolfan Craffu Cyhoeddus.

## Gwella perfformiad gwasanaethau cyhoeddus

**48.** Un o gasgliadau allweddol y Comisiwn yw bod 'amrywiadau eang ac annerbyniol o ran sut mae sefydliadau gwahanol yn perfformio'. Dangosodd y Comisiwn bod heriau perfformiad yn debygol o dyfu o ystyried y cynnydd mewn galw am wasanaethau a'r cyfyngiadau ariannol parhaus. Felly, cyflwynodd gyfres o argymhellion ar y ffordd y caiff perfformiad ei fesur a'i adrodd, a'r ffordd orau o wella perfformiad, gyda'r bwriad o ategu ei argymhellion eraill o ran helpu i wella darpariaeth. Nododd y Comisiwn bwysigrwydd 'system weledol' o reoli perfformiad, craffu, tryloywder ac atebolrwydd effeithiol i wella'r ffordd y caiff gwasanaethau eu darparu.

**49.** Mae Llywodraeth Cymru eisoes wedi sefydlu nifer o ddulliau i fynd i'r afael â pherfformiad gwan ac amrywiadau annerbyniol mewn perfformiad ar draws gwahanol sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus. Yn arbennig, rydym yn ceisio sicrhau tryloywder i'r cyhoedd o ran adrodd ar berfformiad sefydliadau a gwasanaethau. Mae mesurau yn cynnwys:

- cyhoeddi adroddiadau blynyddol ar y modd y mae ein Rhaglen Lywodraethu yn cael ei chyflawni, a chyhoeddi ystod eang o ystadegau swyddogol am Gymru;
- mewn addysg, defnyddio gwefan "[fyysgolleol.cymru.gov.uk](http://fyysgolleol.cymru.gov.uk)" a chyflwyno bandio ysgolion fel bod rhieni a gofalwyr yn gallu gweld pa mor dda y mae ysgolion eu plant yn perfformio;

- i lywodraeth leol yn fwy cyffredinol, cyhoeddi casgliad blynyddol o fesurau perfformiad a chanlyniadau ar gyfer gwasanaethau llywodraeth leol, gan gynnwys ystod eang o gyfrifoldebau llywodraeth leol megis gwastraff, tai, trafnidiaeth a gwasanaethau cymdeithasol;
- mewn iechyd, galluogi cleifion i weld mwy o wybodaeth am berfformiad nag erioed o'r blaen drwy wefan "fyngwasanaethiechyd lleol.cymru.gov.uk".

**50.** Mae tryloywder yn hanfodol i wella perfformiad. Mae'n hanfodol bod y cyhoedd, y rheini sy'n gyfrifol am reoli a chraffu ar wasanaethau cyhoeddus, a'r rheini sy'n gweithio mewn gwasanaethau cyhoeddus yn gallu cael data perfformiad amserol a pherthnasol, a'i ddefnyddio i gefnogi gwella. Mae hyn hefyd yn dibynnu ar ymgysylltu mewnlol ac allanol effeithiol gan sefydliadau. Mae canlyniadau'r arolwg cenedlaethol diweddar yn dangos mai dim ond dau o bob pump o bobl (41%) oedd yn cytuno bod eu hawdurdod lleol yn dda o ran rhoi gwybod i bobl sut mae'n perfformio, gyda ffigur cymaradwy o 25% mewn perthynas â'u gwasanaethau iechyd lleol. Felly mae angen llawer mwy o weithredu yn y maes hwn.

**51.** Rhan hanfodol o'r gwaith yn y maes hwn yw sicrhau y gall pobl ddefnyddio gwasanaethau cyhoeddus a gweld gwybodaeth am berfformiad y gwasanaethau hyn yn Gymraeg. Mae Safonau Iaith yn cael eu datblygu ar hyn o bryd i hwyluso hyn drwy annog cyrff cyhoeddus i wella'r ffordd y maent yn defnyddio'r Gymraeg ac yn ei gwneud yn ofynnol i rai cyrff cyhoeddus hyrwyddo'r iaith.

**52.** Gan ddilyn argymhellion y Comisiwn ynghylch systemau a dulliau perfformiad, rydym yn cynnig rhoi ystod o ddiwygiadau ar waith i wella'r broses o reoli ac adrodd ar berfformiad ar draws y gwasanaethau cyhoeddus datganoledig. Mae'r sylfeini ar gyfer hyn yn cael eu gosod gan

- y Rhaglen Lywodraethu gyfredol, sy'n wahanol iawn i'r cynlluniau cyflawni blaenorol o ran ei bod yn canolbwyntio ar ganlyniadau ar gyfer pobl;
- y nodau hirdymor a gynigir ym Mil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) ac y bydd pob gwasanaeth cyhoeddus yn gweithio i'w cyflawni.

**53.** Mae'r Rhaglen Lywodraethu yn ganolog i waith strategol Llywodraeth Cymru i wella perfformiad a darparu. Mae'n ymrwymiad gwirioneddol i ganolbwyntio ar yr effaith rydym yn ei chael ar fywydau pobl yn hytrach nag ar faint o arian sy'n cael ei wario neu faint o bolisiau sy'n cael eu rhoi ar waith. Cydnabu'r Comisiwn pa mor bwysig yw bod Llywodraeth Cymru yn pennu ei chanlyniadau strategol. Hefyd pwysleisiodd bwysigrwydd y gwaith i leihau cymhlethdod mewn fframweithiau mesur perfformiad ac ad-drefnu nifer y dangosyddion perfformiad sydd wedi datblygu gydag amser. Drwy hyn, gallwn leihau'r ymdrech sylweddol sydd ei hangen ar hyn o bryd i asesu cynnydd ac effaith.

**54.** Rydym yn credu bod Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) yn cynnig fframwaith ar gyfer rhoi eglurder ynghylch diben dros y tymor hwy, felly dyma fydd y cam cyntaf tuag at y gwelliannau y mae'r Comisiwn yn galw amdanynt. Bydd y Bil yn gosod set lai o nodau canlyniadau cenedlaethol a phroses y bydd angen i sefydliadau gwasanaeth cyhoeddus ei defnyddio i ddangos sut maent wedi mynd ati i gyflawni'r nodau hynny. Mae hefyd yn rhoi ffocws ar gyfer "beth" y mae angen ei

wneud. Bydd sefydliadau a phartneriaethau gwasanaethau cyhoeddus yn ymateb gyda "sut" bydd hyn yn digwydd. Mae'r Bil hefyd yn darparu ar gyfer set o ddangosyddion cenedlaethol i hwyluso asesiadau cynnydd mwy ystyrlon.

**55.** Byddwn yn adeiladu ar y sylfeini hyn drwy weithio gyda phartneriaid yn y gwasanaethau cyhoeddus i ddatblygu trefniadau syml a hirdymor ar gyfer mesur, rheoli ac adrodd ar berfformiad. Bydd y rhain yn canolbwyntio ar ganlyniadau ar gyfer pobl ledled Cymru. Drwy wneud hynny byddwn yn dysgu o'r llwyddiannau perfformiad a nodwyd gan y Comisiwn – er enghraifft mewn perthynas â phrosesu ac ailgylchu gwastraff drwy osod uchelgeisiau hirdymor a datblygu polisiau a fframwaith cyflawni clir i'w gwireddu.

**56.** Rhan gynnar o'r gwaith fydd datblygu fframwaith cyffredin ar gyfer mesur perfformiad. Bydd hwn yn cynnwys set o egwyddorion cyffredin - yn ymwneud, er enghraifft, â chanolbwyntio ar ganlyniadau, tryloywder, prydlondeb, symlrwydd, meincnodi, a sut mae gwasanaethau'n perfformio fel system yn hytrach na thrwy sefydliadau unigol yn unig, yn ogystal ag osgoi creu cymelliadau gwrthnysig.

**57.** Law yn llaw â gwaith penodol ar fframwaith perfformiad, byddwn yn datblygu gwaith ehangach i leihau cymhlethdod a chefnogi gwelliant o ran darparu gwasanaethau. Mater arbennig o berthnasol yma yw diagnosis y Comisiwn o'r angen i osgoi datblygu cylch dieflig lle mae perfformiad gwael neu anghyson mewn maes gwasanaeth neu gan sefydliad yn galw am fwy o ragnodi yn genedlaethol, a allai yn ei dro gyfyngu ar allu sefydliadau yn ehangach i arloesi a gwella perfformiad.

**58.** Mae'r Comisiwn yn pwysleisio pwysigrwydd lleihau cymhlethdod fel ffordd o gryfhau'r darparu. Mae'r adroddiad yn disgrifio sut gall yr angen i reoli cysylltiadau lluosog gyda phartneriaid darparu, a rhanddeiliaid ehangach, gymryd gormod o ymdrech arweinwyr a'i gwneud yn anodd ymateb i heriau sy'n codi o ran darparu. Mae hefyd yn nodi y bydd canllawiau cenedlaethol, amodau cyllid, deddfwriaeth ac ystod o ofynion llywodraethu mewnol ac allanol y gall sefydliadau eu hwynebu, sydd oll â bwriadau da, yn arwain at fwy o gymhlethdod.

**59.** Mae'r Comisiwn yn gwneud nifer o argymhellion i leihau cymhlethdod, ac fel y disgrifiwyd ynghynt byddwn yn cymryd camau i fynd i'r afael â'r materion penodol a nodwyd, fel ad-drefnu partneriaethau, symleiddio fframweithiau perfformiad, a chysoni ffiniau cydweithredu a gwasanaethau. Byddwn hefyd yn ceisio gweithio gyda phartneriaid yn ehangach i ymchwilio i'r cyfleoedd i leihau cymhlethdod, symleiddio trefniadau llywodraethu, annog hyblygrwydd i bartneriaid darparu fynd ati i arloesi i er mwyn cyflawni canlyniadau, a sicrhau bod cyn lleied â phosibl o ganllawiau manwl ac amodau cyllid. Bydd hyn yn cynnwys ystyried opsiynau i: symleiddio trefniadau cyllid; addasu systemau perfformiad i annog arloesi, hyblygrwydd, dulliau atal problemau a ffocws gwirioneddol ar ganlyniadau; a datblygu rôl archwilio, arolygu a rheoleiddio o ran cefnogi'r agenda hon.

**60.** Bydd hefyd yn cynnwys sicrhau bod deddfwriaeth a gyflwynir yn y Cynulliad yn cefnogi ein gweledigaeth gyffredinol ar gyfer gwasanaethau cyhoeddus, yn manteisio ar gyfleoedd i symleiddio lle bo'n bosibl. Lle caiff dyletswyddau newydd eu rhoi ar bartneriaid y gwasanaethau cyhoeddus, byddwn yn glir pa fanteision sy'n cael blaenoriaeth ac yn cyfiawnhau hynny. Fel rhan o'r gwaith o ddatblygu

ein rhaglen deddfwriaethol at y dyfodol, byddwn yn gweithio gyda Chomisiwn y Gyfraith i ymchwilio i gyfleoedd i gydgrynhoi a symleiddio deddfwriaeth mewn meysydd allweddol.

**61.** Rydym eisiau sicrhau y daw arfer da yn safon ofynnol ledled Cymru yn gyflym. Ar hyn o bryd, mae'n cymryd gormod o amser i eraill fanteisio ar arfer da. Mae hyn yn anghynaliadwy ac yn annerbiniol. Mae angen mynd i'r afael â hyn fel rhan o'r broses o ddatblygu arweinyddiaeth a diwylliant cryf ar draws gwasanaethau cyhoeddus. Dylai arweinwyr a sefydliadau fod yn ysu i wella. Mae hyn yn golygu mwy na mabwysiadu arfer da – mae'n golygu gwella'n barhaus, arloesi ac ymdrechu i fod nid yn unig yn well na chyfartaledd Cymru, ond ymysg y gorau yn y byd.

### Datblygu modelau newydd ar gyfer gwasanaethau cyhoeddus

**62.** Mae angen i wasanaethau cyhoeddus arloesi a cheisio gwella'n barhaus i ragweld ac ymateb i newidiadau economaidd, amgylcheddol a chymdeithasol yng Nghymru. Mae angen annog creu modelau newydd ar gyfer gwasanaethau cyhoeddus. Mae angen prif-ffrydio arloesi mewn darparu, ac mae angen inni ddod o hyd i ffyrdd newydd o fynd ati i reoli'r galw am wasanaethau cyhoeddus yn hytrach nag ymateb i hyn mewn ffordd oddefol. Mae angen i ddarparwyr gwasanaethau cyhoeddus gydweithio i gyflawni hyn gyda phawb sydd â buddiant yn y mater.

**63.** Yn arbennig, bydd dyfodol gwasanaethau cyhoeddus yn seiliedig ar sut caiff gwasanaethau cyhoeddus eu darparu **gyda'r** cyhoedd yn hytrach nag **i'r** cyhoedd. Mae angen cydnabod na all y sector cyhoeddus ddatrys yr holl heriau y mae'n eu hwynebu ar ei ben ei hun, na hyd yn oed ar y cyd â phartneriaid.

**64.** Gwaethygir y sefyllfa gan y rhaglen ddofn a pharhaus o gyni y mae Llywodraeth y DU yn ymgymryd â hi. Mae hyn yn golygu y bydd Cyllid Llywodraeth Cymru 10 y cant yn is mewn termau real yn 2015-16 nag yn 2010-11. Ar ben hyn, mae'r holl arwyddion yn awgrymu y bydd Cyllideb Llywodraeth Cymru o dan fwy fyth o bwysau y tu hwnt i 2015-16. Mae'r Sefydliad Astudiaethau Cyllid yn rhagweld, gan ddibynnu ar benderfyniadau Llywodraeth y DU, y gallai Cyllideb Llywodraeth Cymru fod tua 20% yn is yn 2020 nag yn 2010. Yn y cyd-destun hwn, mae'n debygol y bydd amddiffyn a gwella gwasanaethau gyda chyllidebau llai yn fwy o her yn y blynyddoedd i ddod. Rydym yn credu mai'r ffordd iawn o ymateb i doriadau yw drwy weithio gyda phobl i ad-drefnu gwasanaethau cyhoeddus, yn hytrach na thynnu'n ôl ohonynt. Dyma'r ffordd iawn oherwydd ei bod yn grymuso pobl ac yn gwneud y defnydd gorau o adnoddau i hybu llesiant.

**65.** Mae galw cynyddol hefyd yn dylanwadu ar yr heriau y mae gwasanaethau cyhoeddus yn eu hwynebu. Er enghraifft, bydd nifer y bobl dros 75 oed yn cynyddu o fwy na 25 y cant rhwng 2008 a 2020. Wrth i bobl fyw'n hwy, mae'n rhaid i'r gwaith o ofalu amdanynt, gwneud y gorau o'u profiad a'u helpu i barhau i wneud cyfraniad, fod yn bartneriaeth rhwng pobl a gwasanaethau cyhoeddus.

**66.** Mae disgwyliadau pobl o wasanaethau cyhoeddus hefyd yn cynyddu'n sylweddol, ond ochr yn ochr â hyn mae'n briodol cydnabod y cyfrifoldebau sydd gan bobl eu hunain. Er enghraifft, mae dewisiadau o ran ffordd o fyw yn cael effaith sylweddol ar iechyd pobl, mae bywyd a chydnerthedd cymuned leol yn seiliedig ar gyfraniad y bobl sy'n byw ac yn gweithio yno, mae addysg effeithiol yn digwydd gartref yn ogystal ag yn yr ystafell ddosbarth, ac mae sbwriel a llygredd yn cael effaith sylweddol ar ansawdd ein hamgylchedd. Er mwyn sicrhau



y gall gwasanaethau cyhoeddus ymateb i anghenion na ellir eu hosgoi, mae'n rhaid inni wneud popeth yn ein gallu i leihau'r anghenion hynny y gellir eu hosgoi. Mae hyn yn cyd-fynd â chanolbwyntio'n fwy ar ganlyniadau ac ar ansawdd y cyswllt â gwasanaethau cyhoeddus yn hytrach na dim ond faint o gyswllt sy'n digwydd. Felly mae gan bobl rôl allweddol o ran hybu eu llesiant eu hunain gymaint â phosibl; a dylai gwasanaethau cyhoeddus fod ar gael i gefnogi, ychwanegu gwerth ac ategu ymdrechion pobl i wella'u bywydau a bywydau eu teuluoedd.

**67.** Mae'r berthynas rhwng gwasanaethau cyhoeddus a'r cyhoedd yn fater o rannu dinasyddiaeth, gyda datganoli yn galluogi pawb yng Nghymru i ddylanwadu ar y gwasanaethau cyhoeddus y mae eu hangen arnynt. Mae democratiaeth effeithiol ar lefel genedlaethol a lleol yn rhoi llais i bawb ac yn rhoi rhan iddynt yn y gwaith o wella'r gwasanaethau rydyn ni i gyd yn dibynnu arnynt.

**68.** Mae datblygu'r berthynas hon rhwng pobl a gwasanaethau cyhoeddus yn golygu gwerthfawrogi sut mae amgylchiadau unigol yn amrywio'n sylweddol. Er bod cysondeb yn nodau'r gwasanaethau cyhoeddus (er enghraifft helpu unigolyn, teulu neu gymuned i fod yn fwy diogel, iach neu ffyniannus), dylai'r ffordd y mae'r gwasanaethau'n gweithio gyda phobl addasu i'w hanghenion unigol. Wrth wraidd hyn mae'r hyn a elwir gan lawer yn gydgynhyrchu: y cysyniad o gynnwys pobl a chymunedau yn wirioneddol yn y gwaith o gynllunio a darparu gwasanaethau cyhoeddus, gan werthfawrogi eu cryfderau ac addasu dulliau gweithredu yn briodol. Yn y dyfodol bydd angen i wasanaethau cyhoeddus fod yn fenter ar y cyd rhwng y defnyddiwr a'r gwasanaeth ar sail egwyddorion cydgynhyrchu.

**69.** Felly bydd cydgynhyrchu a mathau eraill o gyfranogiad gan y cyhoedd yn chwarae rhan gynyddol bwysig o ran llywio ystod eang o wasanaethau cyhoeddus yng Nghymru. Rydym yn ymchwilio i'r cyfleoedd sy'n codi mewn meysydd penodol - iechyd y cyhoedd, cysylltiad rhieni ag addysg i gefnogi disgyblion, gwasanaethau cymdeithasol, tai, cydnerthedd cymunedol a threchgu tloidi. Byddwn felly'n parhau i weithio gyda phartneriaid yn y trydydd sector a'r tu hwnt, i'r perwyl hwn, a byddwn yn gwneud cyhoeddiadau pellach ar ddatblygu cydgynhyrchu yng Nghymru yn ddiweddarach eleni, Byddwn hefyd yn parhau i annog y trydydd sector i wireddu ei lawn botensial o ran cefnogi gwasanaethau cyhoeddus, gan gydnabod bod diffiniad eang o'r 'trydydd sector' yn cynnwys ystod eang o sefydliadau. Bydd hyn yn cynnwys adeiladu ar adroddiad Comisiwn Cwmnïau Cydweithredol a Chydfuddiannol Cymru.

**70.** Un o'r egwyddorion allweddol o ran datblygu ac annog arloesi mewn gwasanaethau cyhoeddus yw atal problemau. Drwy geisio gweithredu yn gynt yn hytrach nag aros i gyrraedd trothwy argyfwng, gall gwasanaethau cyhoeddus helpu i gefnogi pobl i atal dirywiad sylweddol yn eu llesiant. Yn ogystal â helpu'r unigolyn neu'r teulu dan sylw i osgoi'r senarios gwaethaf, mae hyn hefyd yn ddull gweithredu llawer mwy effeithiol ac effeithlon. Yn hanfodol, mae'n dibynnu ar integreiddio gwasanaethau'n effeithiol rhwng partneriaid y gwasanaethau cyhoeddus, gan gynnwys y trydydd sector a'r cyhoedd, gan drefnu cymorth o amgylch y person neu'r teulu yn hytrach na bod pob sefydliad yn canolbwyntio ar faterion penodol yn unig. Rhan hollbwysig o hyn yw helpu partneriaid y gwasanaethau cyhoeddus i rannu gwybodaeth mewn ffordd effeithiol a diogel.

**71.** Mae'r astudiaethau achos canlynol yn dangos potensial y dulliau gweithredu hyn, a'r math o wasanaethau cyhoeddus rydym yn gweithio i'w creu ledled Cymru.

## Teuluoedd yn Gyntaf

Mae rhaglen Teuluoedd yn Gyntaf Llywodraeth Cymru yn gweithio mewn ffordd integredig gyda'r teulu cyfan i helpu teuluoedd yng Nghymru. Ei nod yw datblygu cymorth effeithiol, amlasiantaeth ar gyfer teuluoedd er mwyn gwella'u canlyniadau, yn enwedig y rheini sy'n byw mewn tlodi neu sydd mewn perygl o dlodi. Mae gan y rhaglen bwyslais clir ar ymyrraeth ac atal problemau'n gynnar, ar ganolbwyntio ar gryfderau, ac ar dynnu sefydliadau ynghyd i weithio gyda'r teulu cyfan i atal problemau rhag mynd yn argyfwng. Er enghraifft:

*Roedd gan fam sengl ddau o blant, ac roedd un ohonynt wedi dangos problemau ymddygiad yn yr ysgol yn dilyn methiant priodas ei rhieni. Wedi i ysgol y plant eu hatgyfeirio at Teuluoedd yn Gyntaf, cynigiodd y gweithiwr allweddol gymorth teulu cyfan. Roedd elfennau allweddol y cymorth yn cynnwys cwnsela unigol i bobl aelod o'r teulu; cymorth rhianta i'r fam; a gweithgareddau i'r teulu dan arweiniad y gweithiwr allweddol, fel trafodaethau teuluol a chwarae teuluol. Yn dilyn y cymorth, buan y gwellodd ymddygiad y ferch yn yr ysgol. Roedd y fam yn teimlo'n fwy hyderus yn ymdrin â'i theulu, a thrafod ei pherthynas â'i chyn-wr gyda'i phlant. Hefyd dywedodd y fam fod strategaeth rhianta a ddysgodd hi wedi ei helpu wedi i'r ymyrraeth ddod i ben. Yn dilyn yr ymyrraeth, dywedodd ei bod yn teimlo bod y teulu yn dîm eto yn hytrach nag yn tynnu'n groes i'w gilydd a beio'i gilydd pan fyddai tensiynau'n codi. Rhan allweddol o hyn oedd defnyddio strategaethau rhianta mwy effeithiol, a gweithgareddau teuluol i'w helpu i ddod at ei gilydd.*

Gwerthuso Teuluoedd yn Gyntaf: Adroddiad Blwyddyn 2 – Ipsos ac Ecorys, Mehefin 2014 (t85)

Gwelir enghraifft bellach o fanteision mesuradwy gwaith ataliol 'Tîm o Amgylch y Teulu' yn Atodiad B, ar sail y prosiect Cysylltu Teuluoedd ym Mhen-y-bont ar Ogwr.

## Buddsoddi i Arbed - Sir y Fflint yn Cysylltu

Mae cynllun Buddsoddi i Arbed Llywodraeth Cymru wedi cefnogi ffyrdd arloesol o weithio ar draws y sector cyhoeddus i ddarparu gwasanaethau gwell, mwy integredig i bobl yn eu cymunedau. Un prosiect o'r fath yw 'Sir y Fflint yn Cysylltu', sy'n annog sefydliadau i ddod at ei gilydd i sicrhau bod eu gwasanaethau'n cael eu trefnu o amgylch unigolion yn fwy effeithiol. Mae Cyngor Sir y Fflint wedi ymuno â Heddlu Gogledd Cymru, y Ganolfan Byd Gwaith, Coleg Glannau Dyfrdwy a Cymunedau yn Gyntaf i greu cydganolfannau yng nghanol trefi lle gall trigolion gael cyngor ac amryw wasanaethau o dan yr un to. Mae hyn yn golygu y gall unigolion gofrestru'n ddi-waith a defnyddio cyfleusterau Ceisio Gwaith, a chael cyngor ar dai, y dreth gyngor a manteision lles eraill yn yr un man.

## Prosiect Plant Coll Gwent

Mae tîm diogelu plant a phobl ifanc wedi cael ei sefydlu yng Ngwent, gan dynnu ynghyd swyddogion yr heddlu, nyrs glinigol arbenigol, gweithiwr addysg a gweithwyr cymdeithasol o bob un o'r pum awdurdod. Mae'r tîm hwn yn cydweithio, yn rhannu gwybodaeth i'w hystyried ac yn rheoli'r risgiau presennol ac yn y dyfodol i'r person. Ynghyd â'r tîm, mae asiantaeth trydydd sector yn cefnogi pobl ifanc pan fyddant yn dychwelyd, gan gynnig cymorth, cyfryngu, eirioli a mentora, a rhoi mwy o lais iddynt mewn penderfyniadau hanfodol am eu dyfodol. Mae hyn yn ceisio mynd i'r afael â'r ffactorau sylfaenol a arweiniodd at y person yn rhedeg i ffwrdd, sydd felly'n helpu i dorri'r cylch a thrawsnewid bywydau pobl ifanc. Er enghraifft:

***Nodwyd bod merch wedi mynd ar goll 143 o weithiau a'i bod mewn perygl o gam-fanteisio rhywiol cyn i'r tîm gael ei greu. Aeth y tîm ati i grynhoi'r ffeithiau am ei hamgylchiadau, ac roedd cynghorydd arbenigol o'r partner trydydd sector yn gallu eirioli ar ei rhan a hwyluso mynediad at wasanaethau perthnasol i leihau'r risgiau a mynd i'r afael â'i hanghenion. Bellach mae hi'n mynd i'r coleg, yn byw mewn llety sefydlog, ac erbyn mis Mawrth 2014 nid oedd wedi mynd ar goll yn y pum mis blaenorol.***

## Y Rhaglen Cefnogi Pobl

Mae'r rhaglen hon yn rhoi cymorth hanfodol i bobl sy'n eu cael eu hunain mewn amgylchiadau anodd iawn. Mae'n helpu llawer o bobl sy'n agored iawn i niwed i fyw mor annibynnol â phosibl. Maent yn cael cymorth yn eu cartrefi eu hunain, mewn hostelau, mewn tai lloches neu mewn tai arbenigol eraill. Atal problemau i ddechrau neu ymyrraeth gynnwys i'w hatal rhag gwaethygu sydd wrth wraidd y rhaglen. Mae hyn yn helpu i leihau'r galw ar wasanaethau eraill fel y GIG a gwasanaethau cymdeithasol. Er enghraifft:

*Mae Ms L yn fenyw sengl. Cafodd gymorth gan y Rhaglen Cefnogi Pobl oherwydd problemau iechyd meddwl a cham-drin domestig. Symudodd i dŷ â chymorth o dŷ ei mam-gu a thad-cu lle'r oedd hi wedi bod yn byw dros dro wedi i'w pherthynas ddod i ben. Roedd hi wedi dioddef cam-drin corfforol ac emosiynol yn ystod tair blynedd olaf ei pherthynas. O ganlyniad, cafodd Ms L ddiagnosis o gyflyrau iechyd meddwl, gan gynnwys iselder, gorbryder ac anhwylder personoliaeth ansefydlogrwydd emosiynol. Roedd hi'n aml yn cael ei derbyn i'r ysbyty neu'n ffonio'r gwasanaethau brys oherwydd ei bod yn ceisio'i lladd ei hun ac yn hunan-niweidio.*

*Wrth i Ms L ddechrau trafod gyda staff cymorth, cafodd fwy o hyder a dechreuodd gymryd rhan mewn amryw raglenni, gan gynnwys grwpiau ymarfer corff i fenywod. Cafodd hyn effaith gadarnhaol ar ei hiechyd meddwl, ac nid oedd angen iddi fynd i'r ysbyty gymaint na defnyddio'r gwasanaethau brys. Cafodd help gan bartner trydydd sector i'w chadw allan o'r berthynas o gam-drin, a oedd felly'n golygu llai o ymyriadau gan yr heddlu. Mae hi bellach yn fwy hyderus. Yn sgil y cymorth parhaus gan sefydliadau gwirfoddol ar gyfer ei phroblemau iechyd meddwl, mae hi'n llai dibynnol ar wasanaethau'r GIG.*

## Atal Problemau ac Ymyrraeth Gynnar ar gyfer Pobl Hŷn

Mae gwersi'r prosiectau eiddilwch ledled Cymru, a mentrau gofal ychwanegol a chymunedol arloesol, oll yn dangos y ffordd ymlaen ar gyfer trawsnewid gwasanaethau ar gyfer pobl hŷn. Mae'n rhaid i ailalluogi fod wrth wraidd trawsnewid o'r fath oherwydd mae cefnogi pobl yn gyflym yn eu helpu i ymadfer yn gyflym neu ddatblygu ffyrdd o fyw sy'n cyd-fynd â'u hamgylchiadau newydd. Mae hyn yn golygu bod gwasanaethau iechyd a gofal cymdeithasol yn cael eu trefnu o amgylch unigolion, eu teuluoedd a'u gofalywyr drwy ddulliau amlbroffesiynol sy'n adeiladu ar gryfderau pobl. Er enghraifft:

*Mae Mr J yn 85 oed. Cysylltodd ei ferch ag Un Pwynt Cyswllt un prynhawn i ofyn am wasanaethau cymunedol i'w thad. Roedd gwraig Mr J wedi gorfod mynd i'r ysbyty, a hi oedd ei brif ofalwr. Roedd gan Mr J nifer o anhwylderau, gan gynnwys cael dialysis deirgwaith yr wythnos. Nid oedd yn gallu rheoli ei ofal personol na'i brydau bwyd, ac roedd dringo'r grisiau yn anodd iddo. Cafodd wasanaeth ailalluogi y diwrnod canlynol a threfnwyd gwasanaeth pryd ar glud, bwrdd bath a Lifeline iddo. I ddechrau, cafodd Mr J gymorth dair gwaith y dydd, a daeth y gwasanaeth i ben ar ôl 32 o ddiwrnodau wedi i les cyffredinol Mr J wella ac wedi iddo adfer ei annibyniaeth a'r sgiliau roedd wedi'u colli.*

*Mae Mrs M yn byw gyda'i mab, ac roedd hi mewn plaster ar ôl torri ei harddwrn fis ynghynt. Roedd hi wedi cael cyfarpar yn y gorffennol, ond roedd yn pryderu nad oedd yn gallu ymdopi â'i hanghenion hylendid personol, a'i bod mewn perygl o fod yn ddibynnol. Trefnwyd gwasanaeth ail-alluogi ar gyfer y diwrnod canlynol, gyda chymorth am naw diwrnod a chyfarpar ychwanegol i wella diogelwch. Gadawodd Mrs M y gwasanaethau yn annibynnol ac nid oedd cyswllt pellach wedi bod bedwar mis yn ddiweddarach.*

Datganiad Sefyllfa ar Wasanaethau Ailalluogi yng Nghymru: AGGC:2013

## Dechrau'n Deg

Dechrau'n Deg yw rhaglen Llywodraeth Cymru ar gyfer y Blynyddoedd Cynnar, i deuluoedd â phlant o dan 4 oed yn rhai o ardaloedd mwyaf difreintiedig Cymru. Daw elfennau craidd y rhaglen o ystod o opsiynau y profwyd eu bod yn cael dylanwad ar ganlyniadau cadarnhaol i blant a'u teuluoedd. Mae hyn yn cynnwys darparu'n rhad ac am ddim ofal plant rhan-amser o ansawdd i blant 2-3 oed; gwasanaeth Ymweliadau Iechyd gwell; mynediad at raglenni rhianta; a datblygiad iaith cynnar.

*Mae Helen yn rhiant sengl ifanc ac yn byw gyda'i mam a'i merch deirblwydd oed. Mae'n fam amser llawn ond ei dyhead yw cychwyn gyrfa gyda phlant ar ôl gweithio fel cynorthwydd siop cyn hynny. Cyn mynd yn feichiog, roedd yn astudio cwrs gofal plant Lefel 2 yn y coleg, ac ers geni'r plentyn mae'n teimlo ei bod wedi bod yn gaeth i'r tŷ. Cafodd Helen enedigaeth anodd, heb amser i feithrin cysylltiad â'i merch ac mae wedi cael trafferth gydag iselder ôl-enedigol. Collodd ei hyder ar ôl dod yn fam, roedd hi ofn bod yn rhiant ac nid oedd ganddi unrhyw ffrindiau agos yn yr ardal. Gyda chymorth gan Dechrau'n Deg, mae Helen wedi dilyn dwy raglen rhianta ac wedi cael hyfforddiant cymorth cyntaf a hylendid bwyd, lle mae hi wedi gwneud nifer o ffrindiau agos. Cafodd Helen ei chyfeirio at Genesis ac mae wedi bod ar ddau gwrs hunanhyder, ac mae'n astudio iaith arwyddion ar hyn o bryd. Mewn ychydig fisoedd, bydd hi'n ailddechrau astudio a bydd yn gwneud cymhwyster gofal plant Lefel 3 er mwyn gallu gweithio gyda phlant ysgol gynradd. Hefyd, mae'r hwb i hyder Helen wedi'i hannog i wirfoddoli yn Llyfrgell Deganau Dechrau'n Deg*

Ymchwil ansoddol Dechrau'n Deg gyda theuluoedd ag anghenion mawr - Pope et al., 2013 (p80)

## Rhieni'n Ymgysylltu ag Addysg

Mae Ysgol Gynradd Pillgwenlli yn ysgol amlddiwylliannol fawr yng Nghasnewydd. Mae cyfradd uchel o ddiweithdra ac amrywiaeth ethnig yn y dalgylch ac mae nifer y disgyblion yn ansefydlog. Ers 2010, mae cynnydd sylweddol wedi bod yn nifer y dysgwyr sy'n cyrraedd Pillgwenlli sy'n methu siarad Saesneg ac yn newydd i'r DU a'i system addysg. Mae'r ysgol yn cydnabod anghenion penodol y dysgwyr hynny ac mae ganddi strategaeth i gynnwys eu teuluoedd ym mywyd a gwaith yr ysgol. Mae'r ysgol wedi creu ystafell meithrin y teulu i roi cymorth cymdeithasol ac emosiynol i'r teuluoedd hyn wrth iddynt ymgartrefu yn y gymuned leol a'r ysgol.

*Mae ystafell meithrin y teulu hefyd yn lle i blant ddysgu mewn sefyllfa sy'n eu meithrin, a gall eu teuluoedd (rhieni neu fam-gu a thad-cu) ymuno â nhw am ran o'r wythnos. Maen nhw'n mynd i ystafell meithrin y teulu am 55% o'r wythnos i ddechrau ac mae eu teuluoedd yn dod i mewn i ddysgu gyda nhw unwaith neu ddwywaith yr wythnos. Yna mae'r plant yn mynychu dosbarthiadau am weddill yr wythnos gyda chymorth yn iaith y cartref. Cyn gynted ag y mae dysgwyr wedi dysgu'r sgiliau i'w helpu gyda'u dysgu a'u lles, maent yn trosglwyddo i'w dosbarth arferol yn llawn-amser. Mae'r ysgol wedi ymgysylltu'n llwyddiannus â rhai o'r teuluoedd mwyaf 'anodd eu cyrraedd' ac agored i niwed fel hyn ac mae wedi creu cysylltiadau pendant â nhw. Mae hyn wedi arwain at gyfraddau presenoldeb uwch, gyda phresenoldeb y dysgwyr hynny sy'n defnyddio ystafell meithrin y teulu yn codi o rhwng 47% ac 84% i rhwng 71% a 96%. Mae presenoldeb rhieni mewn sesiynau dysgu ar y cyd rhwng 94% a 100% ac mae'n fwy na 96% mewn sesiynau ymgynghori â rhieni a gwasanaethau grŵp blwyddyn. Gyda chymorth staff ystafell meithrin y teulu, mae'r holl deuluoedd wedi cofrestru gyda meddygon teulu a deintyddion. Mae holl waith papur yr ysgol yn cael ei gwblhau'n brydlon, fel ffurflenni cais ysgol uwchradd a ffurflenni caniatâd rhieni.*

Gweithio gyda'n gilydd i fynd i'r afael ag effaith tlodi ar gyflawniad addysgol – Estyn, Rhag 2013

## Cynllun Cenedlaethol i Atgyfeirio Cleifion i Wneud Ymarfer Corff

Mae'r Cynllun Cenedlaethol i Atgyfeirio Cleifion i Wneud Ymarfer Corff yn cynnig rhaglen 16 wythnos o sesiynau ymarfer corff mewn grŵp o dan oruchwyliaeth lawn sydd â'r nod o wella llesiant corfforol a meddyliol. Mae'n cyfrannu at, er enghraifft: adferiad cardiaidd a strôc; atal cwmp; gofal cefn; a rheoli pwysau gordewdra/diabetes. Yn unol ag egwyddorion Gofal Iechyd Darbodus, mae'r cynllun yn annog rhannu cyfrifoldeb dros wella iechyd, a phrofwyd ei fod yn cael effaith sylweddol ar lefelau gweithgarwch corfforol y rheini sy'n cymryd rhan ac yn gwella iechyd meddwl.

*Mae Mr W yn ei 70au hwyr a chafodd ei atgyfeirio i'r cynllun oherwydd ei fod yn ordew, yn cael anhawster mawr yn symud ac angen pengliniau newydd. Roedd ei ddeiet yn wael iawn a phrin ei fod yn gwneud ymarfer corff. O fewn blwyddyn, collodd Mr W bedair stôn, roedd ei bwysau gwaed yn is ac roedd yn gallu symud yn well. Aeth o wneud dim ymarfer corff i fod yn ymarfer dair neu bedair gwaith yr wythnos. "Mae gen i lawer mwy o egni ac rwy'n llawer hapusach ynof fy hun. Rwy'n gallu symud yn well ac rwy'n gobeithio cael llawdriniaethau yn sgil y gwelliant yn fy iechyd."*

*Roedd Mrs A yn dechrau teimlo'n simsan ar ei thraed ac yn defnyddio cymorth cerdded. Wedi iddi gwympto sawl gwaith, cafodd ei hatgyfeirio i'r cynllun gan ei ffisiotherapydd. Nod Mrs A oedd gwella ei balans, symud yn well a gwella'i ffitrwydd cyffredinol er mwyn gwella ansawdd ei bywyd. Ar ôl 3 mis yn mynychu dau ddosbarth cydbwysedd yr wythnos yn rheolaidd, roedd y canlyniadau'n amlwg. Roedd osgo Mrs A wedi gwella'n syfrdanol ac nid oedd angen iddi ddefnyddio cymorth cerdded bellach. Canlyniad cadarnhaol arall i Mrs A yw nad yw hi wedi cwmpo ers dechrau'r rhaglen. Mae Mrs A, sy'n 88 oed, yn ysbrydoliaeth. Mae hi wedi gweithio'n galed i wella'i chryfder a'i balans a symud yn well, ac mae hi'n parhau i wthio ei hun ym mhob sesiwn i wella'i chryfder. "Rwy'n meddwl bod y cynllun yn wych ac mae wedi fy helpu i'n fawr iawn".*



## Gweithredu'r agenda ar gyfer newid

**72.** Bydd Llywodraeth Cymru yn parhau i ddangos arweiniad o ran datblygu'r agenda ar gyfer newid a gwneud y penderfyniadau anodd i sicrhau bod gwasanaethau cyhoeddus cystal ag y gallant fod. Drwy wneud hynny, byddwn yn gosod amserlenni ar gyfer newid sy'n cyd-fynd â chyflawni ein Rhaglen Lywodraethu ac ystyriaethau ymarferol ynghylch y ffordd orau o fynd ati a'r amseru.

**73.** Rydym eisiau gweithio gyda'n partneriaid i ddatblygu'r agenda hon. Byddwn felly'n gweithio gyda phartneriaid i ddatblygu trefniadau i alluogi prif sefydliadau darparu y sector cyhoeddus yng Nghymru, a phartneriaid cymdeithasol allweddol fel yr undebau llafur a'r trydydd sector, i gynnig arweiniad ar y cyd i gefnogi'r gwaith. Yn arbennig, byddwn yn gweithio gyda'n partneriaid drwy Gyngor Partneriaeth Cymru, yn ogystal â Chyngor Partneriaeth y Trydydd Sector, Cyngor Adnewyddu'r Economi a Chyngor Partneriaeth y Gweithlu lle y bo'n briodol. Bydd ymgysylltu'n adeiladol â phartneriaid yn helpu i wneud pethau mor sicr â phosibl yn ystod y cyfnod gweithredu ac i gyflawni'r manteision i'r bobl rydym yn eu gwasanaethu cyn gynted â phosibl.

**74.** Wrth bennu gweledigaeth ar gyfer ein gwasanaethau cyhoeddus, rydym yn cydnabod pwysigrwydd a gwerth hanfodol gweithlu'r gwasanaethau cyhoeddus. Heb ymroddiad parhaus staff y sector cyhoeddus, ni fyddai'n bosibl mynd i'r afael â'r heriau sydd o'n blaenau. Rydym yn ymrwymedig i gefnogi a datblygu'r gweithlu, a helpu gweithwyr i addasu i'r heriau rydym yn eu hwynebu. Bydd hyn yn rhan allweddol o weithredu'n hagenda ddiwygio. Rydym yn benderfynol o wneud popeth yn ein gallu i gefnogi gwasanaethau cyhoeddus rheng flaen a'r gweithlu gwasanaeth cyhoeddus yn

wyneb rhaglen gyntaf a thoriadau cyllidebol y DU. Mae ein hymrwymiad i weithio mewn partneriaeth gymdeithasol i'r perwyl hwn yn cael ei adlewyrchu yn rôl amlwg Cyngor Partneriaeth y Gweithlu o ran cefnogi cyflogwyr y sector cyhoeddus ac undebau llafur cydnabyddedig i ddod o hyd i atebion i heriau cyffredin a manteisio ar gyfleoedd cyffredin.

**75.** Rydym yn cydnabod yn arbennig fod goblygiadau sylweddol i weithlu'r gwasanaethau cyhoeddus yn sgil y cynigion i uno awdurdodau lleol. Mae ein hymrwymiad i gefnogi a datblygu gweithlu'r gwasanaethau cyhoeddus yn golygu bod angen rhoi rôl ganolog drwy'r broses hon i drin staff yn deg. Er mwyn gwneud hyn, rydym yn ystyried ar hyn o bryd sut gallai sefydlu Comisiwn Staff y Gwasanaethau Cyhoeddus gefnogi'r broses arfaethedig o uno awdurdodau lleol a newidiadau ehangach ar draws y sector cyhoeddus. Nid yw union natur, rôl a chyfansoddiad y comisiwn staff wedi'i benderfynu eto, ond ei gylch gwaith bras fydd gweithio i sicrhau bod staff yn cael eu trin yn gyson a theg drwy gydol yr uno, a dod o hyd i atebion i faterion mewn ffordd sy'n gweddu i'n hymrwymiad i bartneriaeth gymdeithasol.

## Casgliad

**76.** Mae'r ddogfen hon yn amlinellu agenda ddiwygio i gyflawni'n huchelgais o gryfhau datganoli, democratiaeth a chyflawni yng Nghymru. Bydd cyfres o gyhoeddiadau'n deillio o hyn – y cyntaf mewn perthynas â diwygio llywodraeth leol – i roi mwy o fanylion am gamau gweithredu penodol. Bydd y cyhoeddiadau'n amrywio'n sylweddol yn eu maint a'u natur, gan ddibynnu ar y maes, ac mae pob un mewn cyfnod datblygu gwahanol. Bydd rhai'n cael eu datblygu fel rhan o raglenni gwaith cyfredol a bydd rhai'n cael eu cynnal fel rhaglenni a phrosiectau ar wahân. Dyna pam nad yw'n briodol i roi un amcangyfrif o gost ar gyfer datblygu'r agenda yn ei chyfanrwydd. Fodd bynnag, byddwn yn sicrhau bod pob un yn fforddiadwy o fewn dyraniadau cyllidebau adrannol, a bydd mesuriadau o gost a budd yn cael eu cynnwys mewn cyhoeddiadau fel bo'n briodol.

**77.** Yn arbennig, bydd Aseidiadau Effaith Rheoleiddiol yn cael eu cynnal adeg cyflwyno unrhyw ddeddfwriaeth, a byddwn yn ystyried effeithiau'n ofalus wrth i unrhyw ddeddfwriaeth gael ei chyflwyno ac yn defnyddio'r aseidiadau effaith hyn i lywio polisiau a chyhoeddiadau yn briodol. Bydd hyn yn cynnwys, fel bo'n briodol, aseidiadau effaith yn ymdrin â chhydraddoldeb, y Gymraeg, preifatrwydd, prawfesur polisiau o safbwynt anghenion cefn gwlad a hawliau'r plentyn. Byddwn hefyd yn ymgysylltu ac yn ymgynghori'n gyhoeddus yn ôl y gofyn, yn arbennig â grwpiau dan anfantais, i helpu i ddatblygu a gweithredu elfennau penodol yr agenda ddiwygio hon.

**78.** Mae gweithredu'r agenda ddiwygio hon yn ymrwymiad mawr. Mae hefyd yn hanfodol oherwydd, fel y mae'r Comisiwn wedi'i ddangos yn glir, mae angen cymryd camau pendant i sicrhau bod ein gwasanaethau cyhoeddus yn gynaliadwy a'u bod yn gwella. Drwy weithredu, gallwn helpu i sicrhau bod ein gwasanaethau cyhoeddus – sy'n gwneud cymaint o ddydd i ddydd i wella ansawdd bywyd a llesiant pobl – yn addas at y dyfodol.

## Atodiad A: Crynodeb o'r Camau Gweithredu

Byddwn yn cymryd camau i wella perfformiad a chynaliadwyedd hirdymor gwasanaethau cyhoeddus, yn unol â chasgliadau'r Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru a'r Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus. Bydd y camau gweithredu'n cynnwys:

### Gweithio i gael setliad datganoli cryfach a mwy sefydlog i Gymru yn y DU

1. Defnyddio'r pwerau benthyca a threthu drwy'r Bil Cymru presennol i fuddsoddi mewn trafniadaeth a blaenoriaethau seilwaith eraill, a datblygu system dreth symlach a thecach sy'n cefnogi twf a swyddi.
2. Gweithio gyda Llywodraeth y DU i gryfhau ein setliad datganoli fel bod modd gwneud mwy o benderfyniadau democrataidd sy'n effeithio ar Gymru yng Nghymru, gan gynnwys datblygu meysydd sydd wedi'u datganoli, fel plismona, yn unol ag argymhelliad Comisiwn Silk.

### Cryfhau trefniadau llywodraethu democrataidd a darparu gwasanaethau cyhoeddus datganoledig

3. Rhoi rhaglen o uno awdurdodau lleol ar waith i helpu i gynnal a gwella gwasanaethau lleol, gan gefnogi awdurdodau sydd am sicrhau'r manteision yn gynt drwy alluogi uno gwirfoddol, a cheisio sicrhau bod y gweithlu'n cael triniaeth deg drwy sefydlu comisiwn staff.
4. Gwella arweinyddiaeth, amrywiaeth a llywodraethu democrataidd mewn awdurdodau lleol i wella tryloywder ac atebolrwydd a chysylltu awdurdodau'n well â'u cymunedau, gan gynnwys cryfhau'r ffordd y mae archwilio, arolygu a rheoleiddio yn cefnogi craffu democrataidd effeithiol i sicrhau bod perfformiad yn gwella.
5. Trefnu bod y cydweithredu sy'n digwydd yn barod yn cyd-fynd â ffiniau awdurdodau lleol newydd a phartneriaid darparu eraill i helpu i ddarparu gwasanaethau integredig.
6. I gydnabod yr heriau difrifol y mae Bwrdd Addysgu Iechyd Powys a Chyngor Sir Powys yn eu hwynebu wrth ddarparu gwasanaethau mewn ardal wledig, ymchwilio i ffyrdd o gryfhau ac integreiddio'r modd y darperir gwasanaethau ym Mhowys, gan gynnwys y posibilrwydd o uno'r ddau gorff.
7. Gwneud gwelliannau i drefniadau llywodraethu byrddau iechyd lleol a chynghorau iechyd cymuned i helpu i ddarparu gwasanaethau iechyd sy'n canolbwyntio ar gleifion.
8. Parhau i wella'r gwaith ehangach o integreiddio gwasanaethau iechyd a gofal cymdeithasol, a helpu partneriaid y gwasanaethau cyhoeddus fel y gwasanaethau tân ac ambiwlans i weithio'n agosach.
9. Diweddarau trefniadau llywodraethu a ffiniau'r Awdurdodau Tân ac Achub i wneud y rhwymedigaethau'n glir a helpu i gysoni eu gwasanaethau â gwasanaethau partneriaid.

## Gwella gwasanaethau cyhoeddus ar gyfer pobl Cymru

10. Pennu rôl o'r newydd i Awdurdodau Parciau Cenedlaethol fel rhan o'r broses o adnewyddu'r trefniadau i ddiogelu a gwneud y gorau o'r manteision a geir o'n parciau cenedlaethol a thirluniau naturiol gwarchoddedig.
11. Symleiddio partneriaethau i integreiddio gwasanaethau cyhoeddus yn fwy effeithiol ac effeithlon, gan gynnwys gwneud Byrddau Gwasanaethau Lleol yn statudol, gyda dyletswydd i ddatblygu cynllun integredig i wella llesiant ar sail anghenion a blaenoriaethau lleol, fel y nodir ym Mil Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru).
12. Dros gyfnod, datblygu'r gallu i rannu gwasanaethau ar draws y sector cyhoeddus datganoledig yng Nghymru, gan gynnwys swyddogaethau fel cyllid, adnoddau dynol a gwasanaethau trafodaethol.
13. Gwella gwasanaethau digidol a chydweithio ar draws y sector cyhoeddus i wneud arbedion effeithlonrwydd a gwella gwasanaethau drwy ddefnydd mwy cydlynus o TGCh.
14. Cryfhau arweinyddiaeth ar draws gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru drwy addasu a chryfhau trefniadau llywodraethu cyfansawdd canolfan arweinyddiaeth Academi Wales, gan sicrhau bod ei rhaglenni yn cael eu defnyddio gan bob sefydliad yn y gwasanaethau cyhoeddus datganoledig.
15. Ymchwilio i'r opsiynau ar gyfer cryfhau'r broses ar gyfer uwch-benodiadau yn y sector cyhoeddus, gan gynnwys datblygu fframwaith egwyddorion cyffredin ac ystyried rôl bosibl ar gyfer comisiwn penodiadau sector cyhoeddus.
16. Datblygu set o werthoedd cyffredin ar bob lefel ar draws y gwasanaethau cyhoeddus datganoledig.
17. Cryfhau rheoli perfformiad ar draws y gwasanaethau cyhoeddus drwy ddatblygu fframwaith cyffredin ar gyfer mesur perfformiad sy'n canolbwyntio ar ganlyniadau, ac ad-drefnu a chysoni dangosyddion perfformiad.
18. Cefnogi'r broses o wella perfformiad drwy ymchwilio i gyfleoedd i leihau cymhlethdod, symleiddio trefniadau cyllido a llywodraethu, rhannu arferion da, annog arloesi a hyblygrwydd i gyflawni canlyniadau, a chodi uchelgeisiau.
19. Meithrin perthynas newydd rhwng pobl a gwasanaethau cyhoeddus, gan gynnwys cefnogi cydgynhyrchu, cydnabod y cyfrifoldebau a rennir, a datblygu gwasanaethau cyhoeddus mwy ataliol sy'n canolbwyntio ar ganlyniadau ac anghenion pobl.
20. Gweithio gyda phartneriaid y gwasanaethau cyhoeddus drwy Gyngor Partneriaeth Cymru a fforymau eraill i weithredu'r agenda ddiwygio hon, yn arbennig i sicrhau ei bod yn adlewyrchu ein gweledigaeth ar gyfer y gwasanaethau cyhoeddus.

## Atodiad B Enghraifft - Tîm o Amgylch y Teulu

### Prosiect Cysylltu Teuluoedd Pen-y-bont ar Ogwr

Mae'r prosiect Cysylltu Teuluoedd yn gweithio gyda rhai o'r teuluoedd mwyaf agored i niwed ym Mhen-y-bont ar Ogwr ac yn ceisio'u helpu i wneud newidiadau i'w hymddygiad a'u ffordd o fyw i wella sefyllfa'r teulu yn ei gyfanrwydd. Mae'r diagram isod yn dangos y prif ganlyniadau i deuluoedd ac asiantaethau yn sgil Cysylltu Teuluoedd.

Manteision i'r Teulu	Manteision i Asiantaethau
<p>Presenoldeb 13 o blant/pobl ifanc yn yr ysgol yn gwella</p>	<p><b>Gwasanaethau Addysg</b> wedi osgoi gwario hyd at £101,000</p> <p><b>Gwasanaethau Plant</b> wedi osgoi gwario hyd at £1,649,000</p>
<p>60 o blant/pobl ifanc a nodwyd fel rhai oedd mewn perygl o fod yn Blant Mewn Gofal wedi aros gyda'u teuluoedd</p>	
<p>34 o blant/pobl ifanc wedi cael eu tynnu oddi ar y Gofrestr Amddiffyn Plant</p>	
<p>6 o blant/pobl ifanc wedi'u hadsefydlu o ofal at eu teuluoedd</p>	
<p>Osgoi'r perygl a nodwyd i 6 o deuluoedd fod yn ddigartref</p>	<p><b>Gwasanaethau Tai</b> wedi osgoi gwario hyd at £86,000</p>
<p>25 o unigolion wedi cael cymorth iechyd meddwl</p>	<p><b>Gwasanaethau Iechyd</b> wedi osgoi gwario hyd at £14,000</p>
<p>15 o unigolion wedi cael cymorth camddefnyddio sylweddau</p>	
<p>7 o blant/pobl ifanc wedi cael eu hannog i beidio ag ymddwyn mewn ffordd wrthgymdeithasol</p>	<p><b>Yr Heddlu</b> wedi gweld gostyngiad mewn achosion o gam-drin domestig, adroddiadau o bersonau coll a cheisiadau i'r heddlu ddod ar alw</p>

**Nodiadau:**

- Mae'r arbedion i'r asiantaethau yn seiliedig ar amcangyfrifon uchaf. Mae hyn yn arbennig o wir o ran y gwariant a osgowyd i Wasanaethau Plant, sy'n cymryd y byddai pob un o'r 60 o blant bellach mewn gofal. Gweler yr adroddiad gwerthuso llawn am ddadansoddiad sensitifwydd llawn o'r amcangyfrifon hyn.
- Nid oes modd priodoli'r amcangyfrifon yn y diagram hwn yn bendant i'r prosiect. Fodd bynnag, ym marn arbenigol gweithwyr arbenigol, mae'n debygol mai Cysylltu Teuluoedd yw'r achos.
- Gwasgarwyd yr arbedion amcangyfrifedig dros gyfnod o dair blynedd (Awst 2011-2013).
- Dengys y diagram ddetholiad o fanteision i deuluoedd; mae'r arbedion i Asiantaethau yn seiliedig ar y rhain a manteision eraill i deuluoedd.