Llywodraeth Cymru
Welsh Government

www.cymru.gov.uk

Datganoli, Democratiaeth a Chyflawni

Papur Gwyn Diwygio Llywodraeth Leol: Grym i Bobl Leol

Dyddiad cyhoeddi: 3 Chwefror 2015
Angen gweithredu erbyn: 23:59 ar 28 Ebrill 2015

Trosolwg

Y Papur Gwyn 'Diwygio Llywodraeth Leol: Grym i Bobl Leol' yw datganiad o fwriad Llywodraeth Cymru ynghylch dyfodol Llywodraeth Leol yng Nghymru.

Mae'r Papur Gwyn yn egluro cynigion Llywodraeth Cymru ynghylch diwygio yn y meysydd canlynol: democratiaeth leol, rolau a chydnabyddiaeth ariannol Aelodau Etholedig ac uwch-swyddogion, llywodraethu cymunedol a Chynghorau Cymuned, hawliau cymunedau, gwelliant corfforaethol, perfformiad gwasanaethau, craffu, archwilio, arolygu a rheoleiddio, a chyllid.

Sut i ymateb a manylion cysylltu

Mae'r ymgynghoriad hwn yn ymdrin â nifer helaeth o faterion. Mae llawer ohonynt o ddiddordeb i'r cyhoedd ond mae rhai ohonynt yn dechnegol ac mae'n bosibl mai dim ond Awdurdodau Lleol fydd â diddordeb ynddynt. Rydym wedi creu holiadur ar y we er mwyn ei gwneud yn haws inni gasglu ymatebion a'u dadansoddi – gweler yma: http://wales.gov.uk/consultations/localgovernment/power-to-local-people/?lang=cy

Gallwch ddewis ymdrin â'r holl faterion a godir gan y Papur Gwyn hwn neu gallwch ddewis cwblhau fersiwn fyrrach o'r holiadur, sy'n canolbwyntio ar y prif faterion sydd o ddiddordeb i'r cyhoedd. Byddwch yn gallu dewis yr opsiwn yr ydych yn ei ffafrio pan fyddwch yn dechrau llenwi'r holiadur. Mae fersiwn Word ar gael hefyd ond byddem yn annog ymatebwyr yn daer i ddefnyddio'r fersiwn sydd ar-lein.

I ymateb i'r ymgynghoriad cwblhewch y ffurflen sydd ar-lein neu gofynnwch am yr holiadur ar ffurf Word sy'n cyd-fynd â'r Papur Gwyn, cwblhewch yr holiadur a dychwelwch ef: RLGProgramme@cymru.gsi.gov.uk

neu drwy'r post i'r cyfeiriad canlynol

Diwygio Llywodraeth Leol
Llywodraeth Cymru
Parc Cathays
Caerdydd
CF10 3NQ

OGL

© Hawlfraint y Goron 2015
WG24127

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 ymgyngoriadau ar gyfer y dyfodol.

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

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

Rhagor o wybodaeth a dogfennau cysylltiedig

Mae'r ddogfen hon ar gael hefyd ar ffurf crynodeb pob dydd ac ar ffurf fersiwn sy'n addas i bobl ifanc. Mae'r rhain i'w cael ar wefan Llywodraeth Cymru.

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

Cynnwys

Rhagair y Gweinidog – Ein Gweledigaeth ar gyfer Llywodraeth Leol yng Nghymru	vi
Grym i Bobl Leol	1
Cydbwyso Cyfrifoldebau Llywodraeth Genedlaethol a Llywodraeth Leol	11
Adnewyddu Democratiaeth	26
Cysylltu â Chymunedau	46
Grym i Gymunedau Lleol	59
Llywodraethu Corfforaethol a Gwella	65
Perfformiad ym maes Llywodraeth Leol	73
Cryfhau Rôl Adolygu	81
Diwygio Cyllid Llywodraeth Leol	94
Casgliad	104
Rhestr termau	105

Rhagair y Gweinidog – Ein Gweledigaeth ar gyfer Llywodraeth Leol yng Nghymru

O ymweld ag Archifau Gwent yn eu cyfleuster newydd bendigedig yn Swyddfeydd Cyffredinol yr hen waith dur yng Nglynebwy, gallwch ddarllen cofnodion Cymdeithas Cymorth Meddygol Gweithwyr Tredegar lle bu'r Cynghorydd Aneurin Bevan a'i gydweithwyr wrthi'n cyflwyno atebion cydweithredol i'w cymuned leol, o safbwynt iechyd. Mae'r cofnodion hynny'n ein hatgoffa bod Llywodraeth Leol yng Nghymru, ar ei gorau, wastad wedi bod yn weithredol ac wedi mynd ati i weithio'n gydweithredol gyda chymunedau lleol i ddod o hyd i atebion i broblemau.

Rydym yn awyddus i bob un o'n Cynghorau fod yn Gynghorau gweithredol sy'n mynd ati i ddarparu gwasanaethau cyhoeddus modern a hygyrch o safon, a hynny ar y cyd â'u cymunedau. Wrth inni ddatblygu ein cynlluniau, rydym wedi ystyried y profiad rhyngwladol gorau ac wedi manteisio ar brofiadau'r mudiad cynghorau cydweithredol yn y DU. Ond ni ddylem fyth anghofio bod Cymru bob amser wedi arloesi ym maes modelau cydweithredol, yn ystod oes Aneurin Bevan a heddiw. Mewn 11 o Awdurdodau Lleol yng Nghymru, pleidleisiodd tenantiaid o blaid cael cwmnïau cydfuddiannol cymunedol neu fentrau cymdeithasol i reoli eu tai cymdeithasol. Mae Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014 yn deddfu ar gyfer creu modelau cydweithredol a chydfuddiannol ym maes gofal cymdeithasol.

Yn y Papur Gwyn hwn rydym yn egluro telerau bargen newydd ar gyfer Llywodraeth Leol yng Nghymru. Dros 15 mlynedd ar ôl sefydlu'r Cynulliad Cenedlaethol, mae'n bryd ail-lunio'r berthynas rhwng Llywodraeth Genedlaethol a Llywodraeth Leol yng Nghymru. Bydd ein bargen newydd ar gyfer Llywodraeth Leol, sydd wedi'i seilio ar nifer llai o Gynghorau cryfach, yn arwain at Lywodraeth Genedlaethol yng Nghymru sy'n pennu nifer bach o flaenoriaethau cenedlaethol clir, yn dilyn hynt Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2014, gan alluogi Llywodraeth Leol i bennu'r rhan fwyaf o flaenoriaethau lleol gyda phobl leol.

Rydym yn sylweddoli bod Llywodraeth Leol yng Nghymru dan bwysau difrifol ar hyn o bryd o ganlyniad i bolisïau cyni Llywodraeth y DU a'r galw cynyddol am wasanaethau. Nid yw'n gyfnod hawdd i neb ym maes Llywodraeth Leol, boed yn Gynghorwyr neu'n weithwyr Cynghorau. Felly, mae'n hollbwysig ein bod yn caniatáu i Lywodraeth Leol ganolbwyntio ar flaenoriaethau allweddol a dysgu o'r arfer gorau – arfer dibynadwy, yn ogystal ag arfer arloesol – wrth fynd ati i wella'r modd y caiff gwasanaethau eu darparu ledled Cymru.

Yn y cyfamser rhaid inni sicrhau bod Cynghorau lleol yn cynrychioli pob agwedd ar gymunedau lleol. Mae arnom angen llawer mwy o amrywiaeth o Gynghorwyr. Mae sicrhau hynny'n her uniongyrchol i arweinwyr Llywodraeth Leol. Mae Cynghorau lleol sy'n adlewyrchu cymunedau lleol yn fwy tebygol o ennyn ymddiriedaeth y cymunedau hynny pan fydd yn rhaid i arweinwyr lleol wneud penderfyniadau anodd. Dylem fod yn ei gwneud yn haws i bobl newydd ymuno â Llywodraeth Leol ar lefel Cyngor Tref neu Gymuned ac ar lefel Prif Gyngor. Rhaid inni sicrhau nad yw'r system o roi lwfansau i Gynghorwyr yn golygu bod Aelodau Cabinet a'r sawl sy'n

cael taliadau am gyfrifoldebau uwch yn dod yn rhan arall o'r fiwrocratiaeth sy'n derbyn tâl. Dylem fod yn ceisio lleihau cost gwleidyddiaeth a rheolaeth ym maes Llywodraeth Leol.

Ar adeg pan fo sefydliadau ym maes gwasanaethau cyhoeddus ledled y byd yn dysgu nad yw'r hen ffyrdd o wneud pethau'n ddigonol ar gyfer y dyfodol, mae gan Gymru gyfle i achub y blaen ar bawb arall os ydym yn effro i'r posibilrwydd o wneud hynny. Os ydym am ail-lunio ein gwasanaethau cyhoeddus ac ail-lunio ein hardaloedd lleol, mae angen inni weld arweinyddiaeth gref ac addasol ar draws pob un o'n gwasanaethau cyhoeddus, gan gynnwys Llywodraeth Leol.

Rydym yn uchelgeisiol o safbwynt Llywodraeth Leol yng Nghymru ac o safbwynt ein cymunedau lleol. Mae'r Papur Gwyn hwn yn egluro ein gweledigaeth ar gyfer Llywodraeth Leol yng Nghymru ac yn esbonio sut y byddwn yn symud y cynigion hyn yn eu blaen.

Leighton Andrews AC
Y Gweinidog Gwasanaethau Cyhoeddus

1. Grym i Bobl Leol

Mae'r Bennod hon yn egluro hanes a datblygiad Llywodraeth Leol yng Nghymru. Dyma'r cyd-destun ar gyfer ein gweledigaeth, sef Llywodraeth Leol fwy cynhwysol ac atebol sy'n rhannu grym a chyfrifoldeb â'r cymunedau y mae'n eu gwasanaethu. Mae'n ein hatgoffa nad yw'r hyn sydd dan sylw'n rhywbeth newydd. Ceir hanes hir o weithredaeth gymunedol yng Nghymru, ac mae Llywodraeth Cymru wedi bod yn ei hyrwyddo a'i chefnogi'n gyson ers 1999. Er bod diwygio strwythurol ym maes Llywodraeth Leol yn angenrheidiol, nid yw'n ddigonol. Bydd angen i Lywodraeth Leol yn yr 21ain ganrif yng Nghymru gael math newydd o arweinyddiaeth wleidyddol nad yw'n rhan o rigol biwrocratiaeth Awdurdodau Lleol. Yn ogystal, bydd angen cynrychiolaeth ddemocrataidd sy'n adlewyrchiad mwy cytbwys o amrywiaeth ein cymunedau.

Yn olaf, mae'r Bennod hon yn rhoi trosolwg cryno o gynnwys Penodau eraill y Papur Gwyn hwn.

1.1 Cyflwyniad

Daeth Llywodraeth Leol fodern yng Nghymru i fodolaeth ddiwedd y 19eg ganrif ac roedd yn benllanw cyfres o ddiwygiadau mawr yn oes Fictoria y bwriedid iddynt roi trefn ar anhrefn o safbwynt awdurdodau, anhrefn o safbwynt ardrethi ac anhrefn o safbwynt ardaloedd.[1]

Creodd Deddf Llywodraeth Leol 1888 Gynghorau Sir yn siroedd 'hanesyddol' Cymru, a oedd wedi'u sefydlu gan Harri'r Wythfed. Sicrhaodd y Cynghorau newydd, a etholwyd drwy etholfraint newydd ac estynedig, fod rheolaeth ddemocrataidd bellach ar bwerau gweinyddol yr Ynadon Heddwch, megis gwaith cynnal a chadw ffyrdd a phontydd, carchardai, gwallgofdai a gwaith trwyddedu, a ariennid drwy godi ardrethi sirol. Daeth yr Heddlu yn gyfrifoldeb cyd-bwyllgorau'r Ynadon Heddwch a'r Cynghorau newydd.

Chwe mlynedd yn ddiweddarach, creodd Deddf Llywodraeth Leol 1894 Gynghorau Dosbarth gwledig a threfol a fabwysiadodd bwerau'r byrddau glanweithdra a'r Comisiynwyr Gwelliannau, gan gynnwys rhai'n ymwneud â'r cyflenwad dŵr, carthffosiaeth, palmentydd, gwaith glanhau strydoedd a'r gwaith o ddarparu marchnadoedd a mynwentydd. Yn ogystal sefydlodd y Ddeddf Gynghorau Plwyf sifil a oedd yn parhau i roi cymorth i bobl dlawd drwy Undebau Cyfraith y Tlodion – ond erbyn hyn dan oruchwyliaeth ddemocrataidd Gwarcheidwaid Cyfraith y Tlodion, a oedd yn cynnwys Aelodau Etholedig o'r Cynghorau Dosbarth newydd. Gyda'i gilydd gosododd y ddwy Ddeddf hyn y sylfeini ar gyfer Llywodraeth Leol fodern yng Nghymru.

Yn ystod y 30 mlynedd nesaf, cymerodd y Cynghorau Sir ragor o gyfrifoldebau, am addysg uwchradd ym 1889, am addysg gynradd ym 1902 ac am wasanaethau mamolaeth a phlant ym 1918. Ehangodd y Cynghorau Dosbarth yr hyn a wnaent ym maes cyfleustodau a daethant yn berchnogion o bwys ar gwmnïau lleol a oedd yn cyflenwi trydan, nwy a dŵr.

1 George Goschen, Llywydd y Bwrdd Llywodraeth Leol, 1871, dyfynnwyd yn *British local government reform: the nineteenth century and after,* J.P.D. Dunbabin, The English Historical Review, Cyfrol 92, Rhif 365

Cafodd y ddwy haen a oedd yn perthyn i Lywodraeth Leol eu diwygio'n sylweddol am y tro cyntaf ym 1929. Cafodd rôl y Cynghorau Sir ei chryfhau ar draul y Cynghorau Dosbarth. Cafodd Undebau a Gwarcheidwaid Cyfraith y Tlodion eu diddymu a daeth y Siroedd yn gyfrifol am gymorth cyhoeddus, clafdai, ysbytai a thlotai ac am bob priffordd. Gofynnwyd hefyd iddynt ddiwygio'r haenau isaf o lywodraeth ac arweiniodd hynny at ddiddymu nifer o Gynghorau Dosbarth ac uno llawer o blwyfi.

Y 15 mlynedd nesaf oedd y blynyddoedd lle gwelwyd Llywodraeth Leol yng Nghymru yn ehangu fwyaf. Rhyngddynt roedd y Cynghorau Sir a'r Cynghorau Dosbarth yn gofalu am y ffyrdd a'r palmentydd, roeddent yn darparu gwasanaethau lles i bobl dlawd a gwasanaethau cymdeithasol sylfaenol, roeddent yn adeiladu ysbytai ac ysgolion trefol ac yn rhedeg y system addysg, roeddent yn darparu brechiadau a gwasanaethau mamolaeth, roedd llawer ohonynt yn darparu nwy a thrydan drwy eu cwmnïau eu hunain, roeddent yn gyfrifol am ddŵr, carthffosiaeth a glanweithdra ac roeddent yn rheoleiddio gwaith diogelu'r cyhoedd ac yn rheoleiddio busnesau a gwaith cynllunio.

Yn dilyn y Rhyfel arweiniodd y broses o wladoli diwydiannau a seilwaith allweddol, ynghyd â ffocws cynyddol ar sicrhau tegwch cymdeithasol, at don o ddiwygiadau. Yn rhan o'r diwygiadau hynny collodd Llywodraeth Leol y rhan fwyaf o'i chyfrifoldebau am iechyd, nawdd cymdeithasol a chyfleustodau. Arweiniodd y broses o wladoli trydan ym 1947 at drosglwyddo dros 50 o gwmnïau cyflenwi Awdurdodau Lleol yng Nghymru i'r Byrddau Trydan newydd. Y flwyddyn ganlynol cafodd pob un o'r cwmnïau nwy a oedd yn eiddo i Awdurdodau Lleol yng Nghymru eu cymryd drosodd gan Fwrdd Nwy Cymru, ond ni chafodd cwmnïau cyflenwi dŵr a oedd yn eiddo i Awdurdodau Lleol eu gwladoli tan 1973.

Yn sgil creu'r Gwasanaeth Iechyd Gwladol (GIG) ym 1948 cafodd pob ysbyty trefol ei drosglwyddo i'r GIG newydd, ond parhaodd Llywodraeth Leol yn gyfrifol am lawer o wasanaethau iechyd cymunedol tan 1974. Cafodd Deddf y Tlodion 1601 ei diddymu o'r diwedd wrth i system o Gymorth Gwladol gael ei sefydlu ym 1948. Collodd Prif Awdurdodau Lleol eu rôl o safbwynt rhoi cymorth i bobl dlawd ond daethant yn gyfrifol am roi llety i bobl agored i niwed a chawsant bwerau newydd i helpu pobl anabl. Yn sgil y system newydd, cafodd y cyfrifoldeb am bobl ag anhwylderau iechyd meddwl ei drosglwyddo i'r GIG newydd.

O ganlyniad i'r newidiadau pwysig hyn i swyddogaethau Llywodraeth Leol, roedd consensws cynyddol erbyn dechrau'r 1950au bod angen rhagor o ddiwygio. Erbyn hynny nid oedd y map Llywodraeth Leol yn adlewyrchu poblogaeth drefol ail hanner y ganrif. Roedd pryderon ynghylch aneffeithlonrwydd awdurdodau bach, yn enwedig y Dosbarthau gwledig, ond hefyd ynghylch y Bwrdeistrefi trefol yr ystyrid eu bod yn annigonol ar gyfer y trefi a'r dinasoedd mwyfwy o faint yr oeddent yn eu gwasanaethu. Arweiniodd hynny at sefydlu Comisiwn Llywodraeth Leol i Gymru ym 1958. Cyflwynodd y Comisiwn ei adroddiad cyntaf ym 1963 ond cafodd ei ddiddymu ym 1967 heb fod unrhyw un o'i argymhellion wedi'u gweithredu.

Llwyddwyd i sicrhau gwaith diwygio o'r diwedd drwy Ddeddf Llywodraeth Leol 1972. Creodd y Ddeddf hon system ddwy haen yng Nghymru, sef wyth o Siroedd a 37 o Ddosbarthau, a chafodd swyddogaethau eu rhannu rhyngddynt. Yn fras roedd y Siroedd yn gyfrifol am y prif wasanaethau, megis addysg, gwasanaethau cymdeithasol, trafnidiaeth, ffyrdd a gwasanaethau tân, ac roedd y Dosbarthau yn gyfrifol am iechyd yr amgylchedd, tai, casglu sbwriel, trwyddedu,

cynllunio lleol a chasglu ardrethi. Cafodd y cyfrifoldeb am ddŵr a charthffosiaeth ei roi yn nwylo Byrddau Dŵr rhanbarthol. Roedd plismona wedi'i ddiwygio ddiwedd yr 1960au wrth i bedwar o heddluoedd gael eu creu yng Nghymru ond parhaodd y rheini dan oruchwyliaeth Awdurdodau Heddlu, yr oedd dwy ran o dair o'u haelodau'n Aelodau Etholedig o'r Siroedd a'r Dosbarthau, nes i'r rheini hefyd gael eu diddymu pan gafodd swyddi Comisiynwyr Heddlu a Throseddu a etholir yn uniongyrchol eu creu yn 2012. Yn sgil Deddf 1972 cafodd y Cynghorau Plwyf yng Nghymru eu diddymu hefyd a chafodd Cynghorau Cymuned eu creu.

Yn ystod yr 1980au gwelwyd Llywodraeth Leol yn cael ei rheoli fwyfwy gan y Llywodraeth Genedlaethol. Defnyddiwyd y broses o gyflwyno'r grant bloc a'r broses o gapio ardrethi i reoli gwariant Llywodraeth Leol, a chafodd llawer o'r gwasanaethau a gâi eu darparu gan Gynghorau o'r blaen eu contractio allan drwy brosesau tendro cystadleuol gorfodol. Cafodd tenantiaid Cynghorau yr hawl i brynu eu heiddo am bris gostyngedig dan Ddeddf Tai 1980. Arweiniodd hynny at leihau stoc tai'r sector cyhoeddus yn helaeth, gan amharu ar allu Cynghorau i gynnal y stoc tai a oedd yn weddill ganddynt. Ceisiwyd diwygio cyllid Llywodraeth Leol drwy gyflwyno'r Tâl Cymunedol ym 1989/90, ond yn wyneb llawer o wrthwynebiad gan y cyhoedd cafodd y Tâl hwnnw ei ddisodli gan y Dreth Gyngor ym 1993.

Yn fuan, fodd bynnag, barnwyd bod y system ddwy haen o Siroedd a Dosbarthau a sefydlwyd ym 1974, a'r gwrthdaro a oedd rhwng yr haenau, yn gyfaddawd na allai barhau. Cyflwynodd Deddf Llywodraeth Leol (Cymru) 1994 un haen o 22 o gyrff unedol yn eu lle, a elwid yn Brif Gynghorau.[2] Yn ogystal sicrhaodd y Ddeddf fod y gwaith o weinyddu'r gwasanaethau tân yn cael ei symud o Awdurdodau Lleol unigol drwy greu tri Awdurdod Tân ac Achub cyfunol.

Creodd Deddf Llywodraeth Cymru 1998 Gynulliad Cenedlaethol Cymru gan gorffori perthynas strwythurol ffurfiol rhwng Llywodraeth newydd Cymru a Llywodraeth Leol ar ffurf Cyngor Partneriaeth Cymru a Chynllun Llywodraeth Leol. Ers datganoli, mae'r berthynas rhwng Llywodraeth Genedlaethol a Llywodraeth Leol wedi tyfu'n organig mewn rhai ffyrdd, ond er bod rhagor o bwerau a chyfrifoldebau wedi'u datganoli i Lywodraeth Cymru mae perthynas ffurfiol Llywodraeth Cymru â Llywodraeth Leol yn parhau fel yr oedd ar ddiwrnod cyntaf datganoli ym 1999.

Ers datganoli, mae diwygiadau ym maes Llywodraeth Leol wedi canolbwyntio'n bennaf ar berfformiad, hynny yw, effeithlonrwydd gwasanaethau ac effeithlonrwydd ariannol. Gwelwyd rôl yr asiantaethau Archwilio, Arolygu a Rheoleiddio yn cynyddu drwy fentrau megis Gwerth Gorau a Rhaglen Cymru ar gyfer Gwella. Cyflwynodd Deddf Llywodraeth Leol 2000 ragor o ddiwygiadau a oedd wedi'u cyfeirio at drefniadaeth fewnol Awdurdodau Lleol nad oeddent, ar sawl cyfrif, wedi newid llawer yn ystod y ganrif flaenorol. Bwriad y diwygiadau hyn oedd troi rôl draddodiadol Cynghorau, sef gweinyddu, yn un a oedd yn seiliedig ar reolaeth gorfforaethol, er mwyn symleiddio prosesau gwneud penderfyniadau mewn Awdurdodau Lleol drwy greu Cabinet gweithredol, yn y pen draw, sy'n gwneud penderfyniadau ac sy'n cael ei ddwyn i gyfrif gan bwyllgorau sy'n cynnwys Aelodau mainc gefn. Yn ogystal roedd Deddf 2000 yn cynnwys darpariaethau a oedd yn cydnabod rôl Awdurdodau Lleol o ran arweinyddiaeth gymunedol, ac roedd yn llacio rhai o'r cyfyngiadau cyfreithiol a oedd arnynt drwy roi'r pŵer iddynt wneud unrhyw beth bron a oedd yn hybu llesiant economaidd, cymdeithasol ac amgylcheddol eu hardaloedd.

2 Mae'r termau 'Prif Gynghorau' a 'Prif Awdurdodau Lleol' yn cyfeirio at y 22 o Gynghorau Sir neu Gynghorau Bwrdeistref Sirol. Nid ydynt yn cynnwys Awdurdodau Tân ac Achub, Awdurdodau Parciau Cenedlaethol na Chynghorau Tref a Chymuned.

Yng Nghymru mae nifer o Fesurau a Deddfau y Cynulliad wedi cyflwyno cyfundrefn wella a oruchwylir gan Archwilydd Cyffredinol Cymru, wedi symleiddio'r broses ar gyfer llunio is-ddeddfau, ac wedi darparu ar gyfer cryfhau democratiaeth leol a thryloywder. Mae diwygiadau eraill wedi mynd i'r afael â pherfformiad prif wasanaethau Llywodraeth Leol. Bwriedir i ddiwygiadau o bwys ym maes addysg drawsnewid gwasanaethau sydd wedi siomi plant Cymru yn rhy aml, a bwriedir i ddeddfwriaeth bwysig ym maes gwasanaethau cymdeithasol ddiogelu plant a pharatoi'r gwasanaethau hynny ar gyfer poblogaeth sy'n heneiddio'n gyflym.

Yn fwy diweddar, mae'r sylw wedi bod ar y modd y mae democratiaeth leol yn gweithio yng Nghymru. Mae'n berffaith amlwg nad yw'r sawl sy'n eistedd mewn siambrau Cynghorau ledled Cymru yn adlewyrchu'n ddigonol y cymunedau y maent yn eu gwasanaethu. Nid mater ymylol yw amrywiaeth. Mae'n hanfodol i fusnes Llywodraeth Leol ac yn allweddol i ddemocratiaeth effeithiol. Er bod rhai Cynghorau wedi gwneud cynnydd o safbwynt cymryd camau gweithredol i roi cyfle i gymunedau a'u gweithlu eu hunain leisio barn wrth wneud penderfyniadau sy'n effeithio arnynt, mae llawer o Gynghorau yn parhau i ymdrin yn dameidiog â'r mater. Wrth wneud hynny, nid ydynt yn cydnabod rôl Awdurdodau Lleol fel gweithredwyr newid ac nid ydynt yn cydnabod grym pobl i ychwanegu'n sylweddol at werth Llywodraeth Leol drwy fenter gymdeithasol, entrepreneuriaeth gymunedol ac arweinyddiaeth leol.

Nod ein diwygiadau cyfredol ym maes Llywodraeth Leol, felly, yw sicrhau bod Awdurdodau Lleol yn croesawu'n llawn eu rôl fel arweinwyr cymunedol, gweithredwyr newid a llunwyr y lleoedd y maent yn eu gwasanaethu, a sicrhau eu bod yn gwella gwaith cyflawni ac yn creu canlyniadau gwell i'w cymunedau. Mae pobl Cymru yn haeddu cael eu gwasanaethu gan sefydliadau sy'n addas i'r 21ain ganrif. Mae Llywodraeth Cymru o'r farn mai'r unig ffordd y gellir sicrhau hynny yw drwy ail-lunio democratiaeth leol yng Nghymru mewn modd radical.

1.2 Democratiaeth a Chyflawni

Un thema sy'n ymddangos dro ar ôl tro drwy gydol hanes Llywodraeth Leol yw'r gred bod tensiwn rhwng galwadau democratiaeth a galwadau gwaith cyflawni, sy'n cystadlu â'i gilydd: bod democratiaeth ar ei gorau pan fydd yn digwydd mewn ardal fach, a bod gwaith darparu gwasanaethau ar ei orau pan fydd yn rhwym wrth arbedion maint. Mae hon yn ddadl ystrydebol. Mae nifer y bobl sy'n pleidleisio mewn etholiadau cenedlaethol yn gyson uwch na'r nifer sy'n pleidleisio mewn etholiadau Llywodraeth Leol, ac mewn etholiadau Cynghorau Cymuned y ceir y nifer mwyaf o seddau diwrthwynebiad. Ac er y gall arbedion maint gynyddu effeithlonrwydd a gwerth am arian, heb os, y gwasanaethau mwyaf effeithiol yn aml, yn enwedig o safbwynt gwasanaethau ataliol, yw'r rheini sydd wedi'u personoli a'u teilwra'n fwy helaeth.

Mae'r diwygiadau o bwys ym maes Llywodraeth Leol ym 1929, ddiwedd yr 1940au, ym 1974, ym 1996 ac yn 2000 i gyd wedi bod yn drobwyntiau a oedd yn gofyn am adnewyddu Llywodraeth Leol er mwyn ymateb i rymoedd allanol pwerus – demograffeg a oedd yn newid, disgwyliadau cymdeithasol cynyddol a thechnoleg newydd. I'r grymoedd allanol hyn sy'n parhau hyd heddiw, mae cyd-destun yr heriau ariannol enbyd yr ydym yn eu hwynebu'n awr yn her newydd, ychwanegol i Lywodraeth Leol yng Nghymru.

Mae cyllid Llywodraeth Leol yng Nghymru wedi dod trwyddi gystal â'r disgwyl yn ystod y rhan fwyaf o'r cyfnod o gyni. Sicrhaodd setliad tair blynedd yn 2008-09 fod Awdurdodau Lleol yn cael eu gwarchod yn weddol rhag toriadau a wnaed wedyn i gyllideb Llywodraeth Cymru yn ystod rhan olaf y cyfnod adolygu gwariant. Yna sicrhaodd Llywodraeth Cymru fod Awdurdodau Lleol yn cael eu gwarchod rhag y cyfnod gwaethaf o gyni rhwng 2011-12 a 2013-14, tra

dioddefodd Cynghorau yn Lloegr doriadau sylweddol. Fel y nododd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru yn y ddogfen *O blaid atebolrwydd lleol,* mae'n *"deg dweud bod llywodraeth leol yng Nghymru wedi derbyn gwell setliadau refeniw na mannau eraill yn ystod y cyfnod hwn"*.

Rhoddodd y trefniadau gwarchod hyn gyfle i Awdurdodau Lleol yng Nghymru eu hadnewyddu eu hunain a thrawsnewid y modd yr oeddent yn gweithio, eu perthynas â sefydliadau partner a'r cyhoedd a'r modd yr oeddent yn darparu gwasanaethau. Ni fanteisiodd llawer ohonynt ar y cyfle hwnnw. Yn rhy aml nid yw arweinwyr wedi derbyn yr her, mae cydweithredu wedi bod braidd yn gloff ac mae buddiannau plwyfol wedi bod yn drech na phopeth arall. Er mwyn trawsnewid mae gofyn i arweinwyr Awdurdod Lleol sicrhau bod ffocws canolog yr Awdurdod ar ragoriaeth o ran perfformiad a rheoli newid, ac ar ganolfannau gwasanaeth sy'n canolbwyntio ar arloesi wrth ddylunio a chyflawni. Felly, mae dulliau ardderchog o ddarparu gwasanaethau yn cael eu llesteirio gan ganolfannau corfforaethol di-fflach. Neu dro arall mae canolfannau corfforaethol ardderchog yn cael eu tanseilio gan ddulliau ceidwadol o ddarparu gwasanaethau

Mae newid strwythurol yn angenrheidiol. Llwyddodd y Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus i gyflwyno'n rymus y ddadl nad oes gan Gynghorau llai o faint y cydnerthedd, yr arbenigedd neu'r arweinyddiaeth a all drawsnewid eu sefydliadau neu gynnal eu cymunedau mewn byd cymhleth sy'n newid. Mae Llywodraeth Cymru wedi derbyn y ddadl hon a bydd yn deddfu er mwyn ymdrin â hi. Mae'n rhaid cael nifer llai o Gynghorau a chael Cynghorau sy'n fwy o faint er mwyn cryfhau democratiaeth a chryfhau gwaith cyflawni. Fodd bynnag, rydym yn cytuno nad yw canolbwyntio ar strwythur yn unig yn dangos dealltwriaeth gywir o'r sefyllfa.

Mae Llywodraeth Leol yng Nghymru yn wynebu heriau'n ymwneud â chyllid, diwylliant ac arweinyddiaeth. Mae a wnelo'r her ddemocrataidd â siambrau Cynghorau sy'n adlewyrchu amrywiaeth y cymunedau y maent yn eu gwasanaethu, sy'n ymateb i anghenion y gymuned ac sy'n gweld mai eu diben craidd yw adeiladu cyfalaf cymdeithasol, hynny yw grymuso cymunedau a sicrhau cydnerthedd cymunedau. Yr her o ran cyflawni yw sicrhau bod Aelodau Etholedig yn mynnu atebolrwydd, yn herio hunanfodlonrwydd ac yn cael gwared ar ddinodedd. Mae'r Papur Gwyn hwn yn cyflwyno cynigion y bwriedir iddynt wella democratiaeth a gwaith cyflawni. Rôl Llywodraeth Cymru yw rhoi'r fframwaith gorau posibl ar waith o safbwynt polisi a rheoleiddio, a dyna y byddwn yn ei wneud. Yn y pen draw, fodd bynnag, ansawdd yr arweinyddiaeth ar bob lefel ym maes Llywodraeth Leol fydd yn gwneud y gwahaniaeth go iawn.

Rydym yn disgwyl y bydd gweithredu'r diwygiadau a gynigir gennym yn y Papur Gwyn hwn yn sicrhau pwrpas newydd i'r gwaith o ddylunio Awdurdodau Lleol yng Nghymru ac yn sicrhau mwy o arloesedd wrth i hynny gael ei wneud. Byddant yn egluro rôl Llywodraeth Leol yng Nghymru i'r genhedlaeth nesaf a'r sawl sy'n gweithio mewn Awdurdodau Lleol neu sy'n dyheu am fod yn Gynghorwyr, a byddant yn creu fframwaith lle bydd hyblygrwydd, arloesedd a chyfle'n hanfodol er mwyn gwasanaethu cymunedau a chreu perthynas â nhw sy'n ystyrlon ac yn llawn parch.

Mae hanes datblygiad Llywodraeth Leol ac, yn wir, deddfwriaeth sy'n ymwneud â Llywodraeth Leol, yn ymdrin yn bennaf â materion penodol sy'n gysylltiedig â darparu gwasanaethau. Mae'n anochel bod hynny wedi arwain at strwythurau corfforaethol sy'n seiliedig ar wasanaethau sy'n gweithio ar wahân i'w gilydd – ac mae'r rheini bellach yn perthyn i'r gorffennol. Bwriad y diwygiadau arfaethedig hyn yw ailgyfeirio sylw ein Cynghorau at eu rôl o safbwynt llunio lleoedd. I wneud hynny, mae arnynt angen arweinyddiaeth lawn gweledigaeth, a ategir gan allu corfforaethol strategol ac addasol sy'n barod, yn anad dim, i groesawu'r her o ran newid.

Bydd llawer mwy o amrywiaeth yn perthyn i waith cyflawni yn y dyfodol, drwy gwmnïau cydfuddiannol, dirprwyo gwaith yn fewnol, gwaith comisiynu ar y cyd a pherchnogaeth gymunedol. Bydd rheoli'r amgylchedd cymhleth hwn yn gofyn am ddull gwahanol o ymdrin â llywodraethu lleol. Nid yw'n drwydded neu'n anogaeth i Awdurdodau Lleol roi'r gorau i fod yn gyfrifol am rai gwasanaethau neu beidio â phoeni am rai agweddau ar lesiant yn eu hardal. I'r gwrthwyneb yn llwyr.

Diben ein diwygiadau arfaethedig yw symud penderfyniadau'n nes at bobl Cymru yn eu cymunedau lleol, grymuso pobl leol i sicrhau gwasanaethau gwell, a chryfhau gwaith ymgysylltu â chymunedau wrth wneud penderfyniadau. Mewn cyfnod o gyni, bydd angen i Gynghorau ymgysylltu'n fwy helaeth â chymunedau lleol er mwyn nodi diben cyffredin a disgwyliadau cyffredin ynghylch beth sy'n ymarferol wrth ddarparu gwasanaethau.

1.3 Deddfu ar gyfer Newid

Yn y Papur Gwyn blaenorol, *Diwygio Llywodraeth Leol*,[3] nodwyd ein bwriad i gyflwyno dau ddarn o ddeddfwriaeth. Y darn cyntaf o ddeddfwriaeth yw Bil Llywodraeth Leol (Cymru) i ganiatáu i rywfaint o waith paratoi ddigwydd er mwyn galluogi rhaglen o uno a diwygio Llywodraeth Leol. Cafodd y Bil hwn ei gyflwyno i'r Cynulliad Cenedlaethol ar 26 Ionawr 2015. Bydd yr ail Fil yn cael ei gyhoeddi ar ffurf Bil Drafft at ddibenion ymgynghori yn ystod hydref 2015 a bydd yn cael ei gyflwyno i'r Cynulliad yn 2016, ar ôl etholiadau'r Cynulliad. Byddai'r ail Fil, ar sail y cynigion sydd yn y Papur Gwyn hwn, yn cwblhau'r rhaglen o uno Llywodraeth Leol ac yn sefydlu Comisiwn Staff Gwasanaethau Cyhoeddus statudol. Bydd hefyd yn cynnwys fframwaith deddfwriaethol newydd a diwygiedig ar gyfer democratiaeth, atebolrwydd, perfformiad a chyllid Awdurdodau Lleol.

Yn y tymor hwy mae angen adolygiad mwy sylfaenol o gyllid Llywodraeth Leol ac mae'n debygol y bydd angen deddfwriaeth ar wahân i ymdrin â'r materion hyn.

Gofynnwyd cwestiynau rhagarweiniol ynghylch y materion hyn yn ein dogfen *Diwygio Llywodraeth Leol* ac rydym wedi gwrando ar eich safbwyntiau ac wedi'u hystyried. Dyma'r elfennau y byddwn yn rhoi sylw manylach iddynt yn y Papur hwn, dan y penawdau canlynol.

1.4 Cydbwyso Cyfrifoldebau Llywodraeth Genedlaethol a Llywodraeth Leol

Rydym yn trafod y berthynas rhwng y gwahanol feysydd llywodraeth a geir yng Nghymru a'r modd y mae'r berthynas honno wedi datblygu ers datganoli ym 1999. Rydym yn egluro rôl Llywodraeth Cymru, sef gosod safonau a diffinio nifer cyfyngedig o ddisgwyliadau cenedlaethol. Rydym yn cadarnhau bod Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) yn gosod fframwaith ar gyfer y gwasanaeth cyhoeddus cyfan yng Nghymru. Rydym yn archwilio rôl Llywodraeth Leol fel gweithredwr newid yn ei hardal, yn ei pherthynas â gwasanaethau cyhoeddus eraill ac ar lefel ranbarthol, yn enwedig dinas-ranbarthau.

Rydym yn egluro ein bwriad i ddeddfu er mwyn cwblhau'r rhaglen o uno Awdurdodau Lleol. Rydym yn bwriadu rhoi pŵer cymhwysedd cyffredinol i Awdurdodau Lleol, a phŵer i sicrhau darpariaeth gyson o ran Cynghorau Cymuned neu fodelau democrataidd eraill o gyfranogiad gan gymdogaethau.

3 http://wales.gov.uk/consultations/localgovernment/white-paper-reforming-local-government/?lang=cy

Rydym yn ceisio barn ynghylch a allai cyfansoddiadau Awdurdodau Lleol wneud mwy i fynegi gwerthoedd Awdurdodau Lleol a'u perthynas â phobl leol.

Rydym hefyd yn ceisio barn ynghylch a oes achos, yn y tymor hwy, dros gynnal adolygiad sylfaenol o'r corff o ddeddfwriaeth sy'n ymwneud â Llywodraeth Leol, gyda'r bwriad o'i symleiddio, gan sicrhau ei fod yn cefnogi sefydliadau hyblyg a gweithredol yn yr 21ain ganrif.

1.5 Adnewyddu Democratiaeth

Er mwyn i Lywodraeth Leol weithredu'n effeithiol, mae angen eglurder ynghylch rolau a chyfrifoldebau. Dylai Aelodau Etholedig adlewyrchu'n gywir yr amrywiaeth o leisiau a dyheadau sydd yn y cymunedau y maent yn eu cynrychioli.

Rydym yn bwriadu egluro mewn deddfwriaeth beth yw rolau a chyfrifoldebau'r Arweinydd, Aelodau Cabinet, Aelodau Etholedig a'r Prif Weithredwr. Byddwn yn cymryd camau pellach i gynyddu amrywiaeth ymhlith Cynghorwyr. Byddwn yn cymryd camau i leihau cost gwleidyddiaeth a rheolaeth ym maes Llywodraeth Leol a sicrhau mwy o gysondeb wrth benodi uwch-swyddogion a phennu eu cydnabyddiaeth ariannol.

Rydym yn ceisio barn ynghylch a yw'r ffordd yr ydym yn digolledu Aelodau Etholedig ar hyn o bryd yn dal yn briodol, a ddylid cyfyngu ar nifer y tymhorau y caiff Aelod Etholedig wasanaethu ac a ddylid cyflwyno hawl i adalw Aelodau Etholedig. Rydym yn ceisio barn ynghylch a ddylid llacio'r cyfyngiadau sy'n atal rhai swyddogion Awdurdod Lleol rhag ymgeisio mewn etholiad. Yn olaf, rydym yn ceisio barn ynghylch a ddylai etholiadau Llywodraeth Leol barhau i ddigwydd bob pedair blynedd neu a ddylem ystyried opsiynau eraill.

1.6 Cysylltu â Chymunedau

Yr hyn sydd wrth wraidd ein gweledigaeth ar gyfer Llywodraeth Leol yng Nghymru yw perthynas newydd â chymunedau lleol. Rydym yn bwriadu sicrhau hynny drwy roi rôl arwain i Aelodau Etholedig ar frig Byrddau Ardal yn eu Hawdurdodau Lleol, er mwyn sicrhau bod yr Awdurdodau newydd, mwy o faint yn nes at eu cymunedau.

Yn rhan o hynny mae angen inni godi lefel uchelgais Cynghorau Cymuned er mwyn iddynt fod mewn sefyllfa well i ddarparu gwasanaethau cymunedol pwysig yn y dyfodol. Mae hynny'n golygu meithrin eu capasiti a'u gallu yn ogystal â chryfhau'r modd y cânt eu llywodraethu a'r modd y maent yn ymgysylltu â gwasanaethau eraill a'r trydydd sector. Rydym yn bwriadu rhoi pŵer i Awdurdodau Lleol adolygu Cynghorau Cymuned er mwyn cyflawni'r amcanion hyn, a chwblhau'r adolygiadau hynny erbyn 2022.

1.7 Grym i Gymunedau Lleol

Er mwyn gwireddu ein huchelgais, sef cael Awdurdodau Lleol sy'n rhannu grym a chyfrifoldeb yn weithredol, rydym yn egluro y rôl a welwn ar gyfer cydfuddiannaeth, cydweithio a chydberchnogaeth wrth drawsnewid gwasanaethau cyhoeddus. Rydym yn egluro'r modd y gall cymunedau ymgysylltu ag Awdurdodau Lleol er mwyn ymdrechu ar y cyd, ac yn egluro'r modd y gall pobl warchod tir ac eiddo o werth cymunedol ar gyfer y dyfodol. Rydym yn bwriadu cyflawni hynny drwy sicrhau bod cyrff cymunedol yn cael nifer o hawliau y gallant eu harfer yng nghyswllt gwasanaethau ac asedau.

1.8 Llywodraethu Corfforaethol a Gwella

Rydym o'r farn mai arweinyddiaeth â gweledigaeth a ffocws yw'r ffactor pwysicaf ar gyfer sicrhau bod Awdurdodau Lleol yn gallu darparu canlyniadau cynaliadwy i ardaloedd lleol. Er mwyn cyflawni hynny rhaid i Gynghorwyr gael cymorth gan dîm rheoli medrus, addasol a strategol. Rydym yn trafod sut y gallai Awdurdodau Lleol gael eu cynorthwyo orau i wella eu capasiti a'u gallu o ran arweinyddiaeth.

Rydym yn cynnig y newidiadau canlynol:

- cryfhau rôl Pwyllgorau Archwilio Awdurdodau Lleol;
- diddymu Rhan 1 Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009;
- cyflwyno system o hunanasesu blynyddol, a ategir gan adolygiad bob dwy flynedd gan gymheiriaid, er mwyn cynorthwyo Awdurdodau Lleol i wella eu gallu a'u capasiti corfforaethol;
- rhoi pwerau i Weinidogion Cymru gomisiynu adolygiadau annibynnol o allu a chapasiti corfforaethol Awdurdodau Lleol ac, yn dibynnu ar y canfyddiadau, cymryd camau i gefnogi newid a gwelliant.

Rydym hefyd yn gofyn am farn ynghylch a oes unrhyw elfennau o Fesur 2009 a ddylai gael eu hailddatgan yn y trefniadau newydd, ac a ellir eu cryfhau.

1.9 Perfformiad ym maes Llywodraeth Leol

Rydym yn trafod y modd y caiff y gwaith o ddarparu gwasanaethau ei reoli a'i wella mewn Awdurdodau Lleol. Yr allwedd i hynny yw gwaith cynllunio corfforaethol effeithiol er mwyn llywio penderfyniadau a'r broses o ddatblygu polisi. Rydym yn ystyried pwysigrwydd gwybodaeth a data rheoli o safbwynt cynllunio gwasanaethau, rheoli perfformiad a galluogi gwaith asesu gan Bwyllgorau Craffu, y cyhoedd, cyrff adolygu allanol a rhanddeiliaid eraill.

Rydym yn cynnig y newidiadau canlynol:

- Gofyniad statudol i bob Awdurdod Lleol gynhyrchu a chyhoeddi cynllun corfforaethol sy'n ymdrin â'r tymor byr, y tymor canolig a'r tymor hir. Bydd hynny'n cael ei ategu gan ofyniad i'r Awdurdod Lleol gynhyrchu Adroddiad Blynyddol sy'n nodi ei berfformiad yn ystod y flwyddyn flaenorol. Bydd y cynllun corfforaethol a'r Adroddiad Blynyddol yn ymgorffori amcanion llesiant yr Awdurdod, yn unol â bwriad Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru).
- Camau i greu un porth gwybodaeth ar-lein lle bydd gwybodaeth debyg yn cael ei chyhoeddi am berfformiad pob Awdurdod Lleol, yn ogystal â dogfennau allweddol eraill megis y cynllun corfforaethol, yr hunanasesiad, yr adolygiad gan gymheiriaid ac adroddiadau arolygu.
- Gofyniad statudol i bob Awdurdod Lleol gael proses gwyno ar-lein (ac fel arall). Byddwn yn mynnu bod Awdurdodau Lleol yn cyhoeddi gwybodaeth am gwynion (lle bo hynny'n addas), gan gynnwys gwybodaeth am sut y cafodd cwynion eu hystyried a pha gamau gweithredu a gymerwyd.

1.10 Cryfhau Rôl Adolygu

Rydym yn trafod rôl craffu gan Aelodau Etholedig (adolygu mewnol) a chyrff archwilio, arolygu a rheoleiddio (adolygu allanol) wrth gynorthwyo Awdurdodau Lleol i gyflawni canlyniadau gwell ar gyfer ardaloedd lleol. Nid ydym o'r farn bod prosesau adolygu mewnol ac allanol yn gweithio'n ddigon da gyda'i gilydd. Rydym yn trafod sut y byddwn yn cryfhau adolygu mewnol er mwyn sicrhau ei fod yn cael mwy o effaith ar y broses o wneud penderfyniadau mewn Awdurdodau Lleol. Rydym hefyd yn trafod manteision rhannu gwybodaeth rhwng y gwahanol gyrff adolygu allanol ac ag adolygiadau mewnol.

Rydym yn cynnig y newidiadau canlynol:

- Mynnu bod Awdurdodau Lleol yn nodi'n rheolaidd y 'penderfyniadau allweddol' y byddant yn eu hystyried, er mwyn ei gwneud yn bosibl i adolygu mewnol gael ei gynllunio'n fwy effeithiol.
- Cryfhau gwaith blaengynllunio gan Bwyllgorau Craffu drwy fynnu eu bod yn cyfeirio at 'benderfyniadau allweddol' a chynlluniau corfforaethol a'u bod hefyd yn egluro beth y maent yn bwriadu craffu arno a phwy y byddant yn ymgysylltu â hwy wrth wneud hynny.
- Mynnu bod cyrff adolygu allanol yn rhannu gwybodaeth â'i gilydd ac â Phwyllgorau Craffu lleol.
- Mynnu bod cyrff adolygu allanol yn cydgysylltu eu gwaith yng nghyswllt Awdurdodau Lleol ac yn cynhyrchu asesiad cyfun o bob Awdurdod Lleol bob dwy flynedd.
- Mynnu bod cyrff adolygu allanol yn cynhyrchu asesiad blynyddol ar y cyd o gyflwr Llywodraeth Leol yng Nghymru.

Rydym hefyd yn gofyn am farn ynghylch a ddylem gymryd camau pellach i ddiogelu annibyniaeth swyddogaethau Gwasanaethau Democrataidd a'r cymorth y maent yn ei ddarparu ar gyfer cyfrifoldebau Aelodau Etholedig o ran craffu.

1.11 Diwygio Cyllid Llywodraeth Leol

Rydym yn trafod sut y bydd angen i'r modd y caiff Llywodraeth Leol ei chyllido newid er mwyn cefnogi'r diwygiadau a nodir mewn mannau eraill yn y Papur hwn ac er mwyn darparu fframwaith mwy effeithiol ar gyfer cyllido awdurdodau. Rydym hefyd yn trafod yr angen am drefniadau cyfrifyddu a llywodraethu ariannol cliriach a'r modd y gellid symleiddio'r rhain yn y dyfodol.

Rydym yn cynnig dull graddol o ddatblygu system gyllid ar gyfer Llywodraeth Leol sy'n addas i'r Awdurdodau newydd, a fydd yn y tymor byrrach yn cynnwys y newidiadau sy'n angenrheidiol i weithredu'r trefniadau uno a'r diwygiadau a gynigir yn y Papur .

Yn y tymor hwy rydym yn bwriadu ymgynghori ynghylch deddfwriaeth bellach a chyflwyno deddfwriaeth bellach er mwyn gweithredu newidiadau mwy sylfaenol i'r system gyllid ar gyfer Llywodraeth Leol. Bydd y dull gweithredu ar gyfer y tymor hwy yn ein galluogi i ddylunio system sy'n ystyried newidiadau ehangach i bwerau Cynulliad Cenedlaethol Cymru a'i gyfrifoldebau cyllidol, ac mae'n caniatáu i Awdurdodau Lleol gymryd eu camau eu hunain i godi mwy o'u cyllid eu hunain.

1.12 Casgliad

Mae'r rhaglen hon o ddiwygio Llywodraeth Leol yn rhaglen sylweddol ac fe'i cyfiawnheir gan faint y newid ariannol, cymdeithasol a thechnolegol yr ydym yn ei wynebu ar hyn o bryd. Mae'n ddechrau cyfnod newydd yn hanes Llywodraeth Leol yng Nghymru.

Bydd ein deddfwriaeth arfaethedig yn cefnogi ac yn galluogi, ond bydd angen i Awdurdodau Lleol weithredu drostynt eu hunain a gweithio gyda chymunedau a Llywodraeth Cymru i ddechrau'r broses ddiwygio'n awr. Dyma ein cyfle i greu ynghyd Awdurdodau Lleol newydd ac iddynt athroniaeth a diben sy'n addas i'r 21ain ganrif. Rydym o'r farn mai'r ffordd orau o gyflawni hynny yw mewn partneriaeth â Llywodraeth Leol a phobl Cymru.

2. Cydbwyso Cyfrifoldebau Llywodraeth Genedlaethol a Llywodraeth Leol

Mae'r Bennod hon yn trafod y berthynas rhwng y gwahanol feysydd llywodraeth a geir yng Nghymru a'r modd y mae'r berthynas honno wedi datblygu ers datganoli ym 1999. Rydym yn egluro rôl Llywodraeth Cymru, sef gosod safonau a diffinio nifer cyfyngedig o ddisgwyliadau cenedlaethol. Rydym yn cadarnhau bod Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) yn gosod fframwaith ar gyfer y gwasanaeth cyhoeddus cyfan yng Nghymru. Rydym yn archwilio rôl Llywodraeth Leol fel gweithredwr newid yn ei hardal, yn ei pherthynas â gwasanaethau cyhoeddus eraill ac ar lefel ranbarthol, yn enwedig dinas-ranbarthau.

Rydym yn egluro ein bwriad i ddeddfu er mwyn cwblhau'r rhaglen o uno Awdurdodau Lleol a dod â'r defnydd o'r enw 'bwrdeistref sirol' i ben. Rydym yn bwriadu rhoi pŵer cymhwysedd cyffredinol i Awdurdodau Lleol, a phŵer i sicrhau darpariaeth gyson o ran Cynghorau Cymuned neu fodelau democrataidd eraill o gyfranogiad gan gymdogaethau.

Rydym yn ceisio barn ynghylch a allai cyfansoddiadau Awdurdodau Lleol wneud mwy i fynegi gwerthoedd Awdurdodau Lleol a'u perthynas â phobl leol.

Rydym hefyd yn ceisio barn ynghylch a oes achos, yn y tymor hwy, dros gynnal adolygiad sylfaenol o'r corff o ddeddfwriaeth sy'n ymwneud â Llywodraeth Leol, gyda'r bwriad o'i symleiddio, gan sicrhau ei fod yn cefnogi sefydliadau hyblyg a gweithredol yn yr 21ain ganrif.

2.1 Cyflwyniad

Os yw Llywodraeth Leol yng Nghymru am ymdrin â heriau'r genhedlaeth hon a'r genhedlaeth nesaf, rydym o'r farn bod angen diwygio pob agwedd ar y modd y mae'n gweithredu. Mae gofyn i'r trawsnewidiad hwn ddechrau drwy egluro rôl Llywodraeth Leol yn rhan o'r system lywodraeth yng Nghymru, a'i pherthynas â Llywodraeth Cymru mewn setliad datganoli sy'n esblygu.

Yr hyn sydd wrth wraidd y berthynas hon, fel ym mhob gwlad lle ceir llywodraeth leol a llywodraeth genedlaethol, yw i ba raddau y mae Llywodraeth Leol yn gwneud ei phenderfyniadau ei hun a pha mor atebol ydyw i bobl leol. Hefyd, i ba raddau y mae'n cyflawni cyfrifoldebau ar ran Llywodraeth Genedlaethol, ac y mae felly'n destun goruchwyliaeth. O safbwynt Llywodraeth Leol, dylai gwella a diwygio fod yn seiliedig i'r un graddau ar alw o du'r cyhoedd ac ar hwb o du'r Llywodraeth Genedlaethol.

Mae Llywodraeth Cymru yn pennu polisi cenedlaethol a chyfeiriad strategol ar gyfer gwasanaethau allweddol megis addysg, gwasanaethau cymdeithasol, gwastraff a chynllunio. Mae'n gwneud hynny oherwydd bod gan bobl a theuluoedd ledled Cymru, ble bynnag y maent yn byw, hawl i'r un safonau uchel o ran gwasanaeth yn y meysydd pwysig hyn. Yng nghyswllt y gwasanaethau hyn, mae pobl Cymru yn disgwyl yn gywir ddigon i Lywodraeth Cymru osod safonau a monitro perfformiad. Os na chaiff y safonau hynny eu cyrraedd, mae'n rhaid dwyn Llywodraeth Leol i gyfrif ac mae'r cyhoedd yn disgwyl i Weinidogion Cymru ymyrryd er mwyn rhoi trefn ar bethau, gan weithredu'n fuan ac yn bendant (gweler 6.6 isod).

Mae'r un peth yn wir am y modd y mae Llywodraeth Leol yn gwneud penderfyniadau i wario arian cyhoeddus a'r modd y mae'n rhedeg ei busnes. Yn y lle cyntaf mae Cynghorwyr lleol a'u swyddogion *bob amser* yn gyfrifol am sicrhau bod eu Cyngor yn cael ei redeg yn gywir, yn onest, yn deg ac yn dryloyw. Yn gyffredinol mae hynny'n digwydd ledled Cymru. Os nad yw hynny'n digwydd caiff y sefyllfa ei chywiro'n aml drwy'r llysoedd, ond mewn rhai amgylchiadau bydd dyletswydd ar Weinidogion Cymru i ymyrryd ar ran pobl leol er mwyn diogelu eu buddiannau ac adfer ymddiriedaeth mewn democratiaeth leol.

Mewn ardaloedd eraill, fodd bynnag, mae pobl am gael mwy o ddewis o lawer ynghylch eu blaenoriaethau lleol. Efallai na fydd yr hyn sy'n iawn i Ynys Môn yn iawn i Sir Benfro. Ac efallai na fydd yr hyn sy'n iawn i drigolion Aberdaugleddau yn iawn i drigolion Crymych. Mewn amgylchiadau o'r fath, rhaid i Lywodraeth Leol fod yn atebol i bobl leol am y penderfyniadau y mae'n eu gwneud a rhaid i bobl leol gael eu grymuso i wneud i hynny ddigwydd. Mae'r egwyddor hon o sybsidiaredd yn ymestyn i'r cyfrifoldeb sydd gan Lywodraeth Leol i sicrhau bod llywodraeth gymunedol effeithlon ac effeithiol yn cael ei darparu (gweler 4.8 isod).

2.2 Llywodraeth Leol a Datganoli

Mae Llywodraeth Genedlaethol a Llywodraeth Leol yng Nghymru yn gyfrifol am ddarparu'r arweinyddiaeth sy'n angenrheidiol i wasanaethu pobl Cymru yn dda mewn amgylchedd gwleidyddol, cyfreithiol a chyfansoddiadol sy'n newid yn gyson.

Cyn sefydlu'r Cynulliad Cenedlaethol ym 1999, cynrychiolwyd Cymru yng Nghabinet Llywodraeth y DU gan un Ysgrifennydd Gwladol yn y Swyddfa Gymreig. O ddechrau'r Cynulliad, roedd perthynas agosach o lawer rhwng Gweinidogion Cymru ac arweinwyr Llywodraeth Leol.[4] Heddiw, mae gan y rhan fwyaf o'r Gweinidogion yn Llywodraeth Cymru gyfrifoldebau portffolio sy'n dylanwadu ar Lywodraeth Leol.

Roedd Deddf Llywodraeth Cymru 1998 yn cydnabod, oherwydd natur y setliad datganoli ar y pryd, y byddai angen i'r Cynulliad a Llywodraeth Leol weithio mewn partneriaeth. Llwyddodd i gyflawni hynny drwy greu Cyngor Partneriaeth Cymru statudol a oedd yn cynnwys Aelodau Etholedig y Cynulliad a Llywodraeth Leol, a Chynllun Llywodraeth Leol lle mae'n rhaid i'r Cynulliad egluro sut y mae'n bwriadu cynnal a hybu Llywodraeth Leol yng Nghymru. Maes o law daeth y rhain yn gyfrifoldebau i Weinidogion Cymru.[5]

Mae'r dull hwn o weithredu mewn partneriaeth wedi'i gydnabod mewn ffyrdd eraill hefyd. Gan sylweddoli'r dryswch posibl a allai ddigwydd ynghylch llinellau cyfrifoldeb rhwng y Cynulliad a Llywodraeth Leol, cafodd nifer o ddatganiadau polisi a chytundebau eu cwblhau ar hyd y blynyddoedds: *Rhyddid a Chyfrifoldeb mewn Llywodraeth Leol (2002), Rhannu Cyfrifoldeb (2007)* a *Compact ar gyfer Newid (2011)*.

Mae rheoli perfformiad yn ganolog i'r berthynas hon: *"Mae'r ffordd y caiff perfformiad llywodraeth leol ei ddiffinio, ei asesu a'i adrodd wrth wraidd y berthynas ganolog-leol"*.[6] Felly,

4 *A new partnership? The National Assembly for Wales and Local Government*, Laffin, Taylor a Thomas, Sefydliad Joseph Rowntree, 2002

5 I gael rhagor o wybodaeth am y Cyngor Partneriaeth, gan gynnwys ei aelodau a'i bapurau, gweler http://cymru.gov.uk/topics/localgovernment/partnership/pcfw/?lang=cy

6 Dysgu i Wella: Asesiad Annibynnol o Bolisïau Llywodraeth Cymru ar gyfer Llywodraeth Leol, 2007-2011, Ysgol Fusnes Caerdydd, Ymchwil Gymdeithasol Llywodraeth Cymru, 2013 http://wales.gov.uk/statistics-and-research/7945310/?lang=cy

ers y Cynulliad cyntaf, mae Llywodraeth Cymru a Llywodraeth Leol wedi bod yn gweithio gyda'i gilydd i ddatblygu dull o reoli perfformiad a gwelliant Llywodraeth Leol, sydd ar hyn o bryd yn cynnwys Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009 a Chytundebau Canlyniadau a gaiff eu cymell gan grant.

Awdurdodau Lleol sy'n bendant yn gyfrifol am berfformiad a gwaith cyflawni effeithiol, a nhw sy'n gyfrifol hefyd am unrhyw fethiant o ran gwasanaethau neu fethiant corfforaethol. Yn rhy aml nid yw'r Weithrediaeth, yr uwch dîm rheoli na'r sawl sy'n gyfrifol am graffu wedi mynd i'r afael â phroblemau cyn iddynt droi'n fethiannau a nodwyd drwy waith archwilio neu arolygu. Mae hynny wedi arwain at ymyriadau dan gyfarwyddyd Gweinidogion Cymru. Er ei bod yn anodd gweld y byddai'r cyhoedd yn derbyn unrhyw beth llai mewn amgylchiadau enbyd, dylid sicrhau mai'r cam olaf yn hytrach na'r cam cyntaf yw ymyrryd o ganlyniad i waith archwilio ac arolygu. Gwraidd y mater yw methiant arweinyddiaeth leol i roi systemau effeithiol ar waith ar gyfer llywodraethu, gwelliant a pherfformiad. Mae Penodau 6 i 8 isod yn egluro ein cynigion ar gyfer cryfhau'r gwaith o reoli perfformiad a gwelliant ym maes Llywodraeth Leol.

Wrth i'r gwaith o lywodraethu Cymru barhau i ddatblygu ac aeddfedu, ac o gofio'r bwriad i ddatganoli rhagor o bwerau i'r Cynulliad, mae'n bryd ailystyried cysylltiadau rhwng Llywodraeth Genedlaethol a Llywodraeth Leol. Rydym mewn sefyllfa sy'n wahanol iawn i 19999.

2.3 Rôl Bresennol Llywodraeth Leol

Ym Mhennod 1 eglurwyd sut y mae cyfrifoldebau Llywodraeth Leol wedi newid ar hyd y blynyddoedd. Câi lles, safonau addysg, cyflenwad o ddŵr glân neu fynediad i wasanaethau iechyd eu hystyried yn faterion lleol yn unig ar un adeg. Nid yw hynny'n wir erbyn hyn. Maent yn faterion sydd o ddiddordeb cenedlaethol ac, mewn rhai achosion, y ffordd orau o'u darparu erbyn hyn yw drwy sefydliadau cenedlaethol neu ranbarthol. Bydd y cwestiwn ynghylch beth a ddarperir orau'n lleol, yn rhanbarthol neu'n genedlaethol yn newid gydag amser wrth i gymdeithas newid, wrth i ddisgwyliadau newid ac wrth i dechnoleg drawsnewid y modd yr ydym yn byw ein bywydau.

Heddiw mae Awdurdodau Lleol yn arfer ystod o bwerau i wella llesiant yn ei hardal.
Er enghraifft:

- Swyddogaethau a Phwerau gorfodol: dyma'r pethau y mae'n rhaid i Lywodraeth Leol eu gwneud, megis gwaith ym maes addysg, gwasanaethau cymdeithasol, diogelu plant, casglu a gwaredu gwastraff, tai, cynllunio datblygu, gwasanaethau llyfrgell, yr amgylchedd a thrafnidiaeth leol.
- Pwerau disgresiwn: dyma'r pethau y caiff Llywodraeth Leol eu gwneud, megis hybu datblygu economaidd, y celfyddydau, diwylliant, gweithgareddau hamdden, chwaraeon a thwristiaeth.
- Swyddogaethau a Phwerau rheoleiddio: dyma sut y mae Llywodraeth Leol yn diogelu'r cyhoedd drwy wasanaethau megis safonau masnach, iechyd yr amgylchedd a gwaith trwyddedu tacsis, yr hawl i werthu ac yfed alcohol, a gweithgareddau eraill.

Caiff cyfrifoldebau Llywodraeth Leol eu gosod mewn statud ond nid ydynt yn sefydlog. Yn hytrach maent yn ansefydlog – maent yn gallu newid ac, yn wir, maent yn newid gydag amser. Mae'n rhesymol ac yn angenrheidiol gofyn o dro i dro a allai rhai o'r gwasanaethau hynny gael eu darparu'n well mewn ffordd wahanol. Ym maes addysg, er enghraifft, mae anghenion pob plentyn unigol yn unigryw ond nid yw hawliau addysgol plant yn Sir y Fflint a

Sir Fynwy yn unigryw. Rhaid i addysg gael ei darparu'n lleol, mewn ysgolion a gaiff eu staffio gan athrawon lleol, ond nid oes cymaint o reswm i dybio na ddylai gwasanaethau addysgol gael eu comisiynu'n rhanbarthol neu'n genedlaethol. Gellid dweud yr un peth am wasanaethau eraill, megis gwasanaethau cymdeithasol neu wasanaethau gwastraff.

Ni all unrhyw weledigaeth ar gyfer dyfodol Llywodraeth Leol yng Nghymru gael ei chywasgu i un set o gyfrifoldebau neu ymreolaeth dybiedig syml. Y ffactor unigol pwysicaf er mwyn i Lywodraeth Leol yng Nghymru fod yn llwyddiannus yn y genhedlaeth nesaf yw ansawdd arweinyddiaeth. Nid deddfwriaeth yw ateb i sicrhau arweinyddiaeth o safon, ond gallwn ddeddfu i sicrhau bod Arweinwyr Awdurdodau Lleol yn cael pob cyfle i arwain yn effeithiol, a sicrhau bod cymorth effeithiol ar gael i'w galluogi i ddatblygu a thyfu fel arweinwyr.

2.4 Cydweithio

Yn ystod y blynyddoedd diwethaf cydnabuwyd yn gynyddol bod angen i ddarparwyr gwasanaethau cyhoeddus, os ydym am deilwra gwasanaethau o amgylch unigolion, gydweithio â'i gilydd a chydweithio â darparwyr o wasanaethau eraill a'r trydydd sector, gan chwalu rhwystrau diangen a rhoi'r gorau i weithio ar wahân i'w gilydd, fel sydd wedi digwydd yn draddodiadol. Mae'r 'Tîm o amgylch y Teulu' yn un o enghraifft o hynny. Mae'r model hwn yn dod ag ystod eang o weithwyr proffesiynol ynghyd i weithio gyda theulu er mwyn helpu'r sawl dan sylw i fynd i'r afael â'r holl heriau y maent yn eu hwynebu. Canolbwyntir ar weithio gyda'r teulu cyfan; mae rhieni, gofalwyr a'r teulu ehangach yn chwarae rôl ganolog yn yr holl broses. Mae angen inni gyflwyno'r arddull gweithredu hwn i wahanol wasanaethau er mwyn sicrhau bod sefydliadau'n cydweithio i ddiwallu anghenion pobl.

Mae Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) yn ceisio mynd i'r afael â hyn drwy fynnu bod cyrff cyhoeddus yn ystyried yr angen i fabwysiadu dull integredig o weithredu a'r angen i weithio'n gydweithredol er mwyn dod o hyd i atebion a rennir ar gyfer pobl a chymunedau. Mae Llywodraeth Leol yn arfer llawer o bwerau, ond yn aml rhaid iddi wneud hynny mewn partneriaeth. Mae hynny'n hanfodol wrth inni ganolbwyntio'n gynyddol ar sicrhau mai gweithio gyda phobl cyn iddynt wynebu anhawster neu argyfwng, neu cyn i'w hiechyd ddirywio'n ddifrifol yw'r ffordd o wella bywydau pobl, atal niwed a lleihau galw diangen am wasanaethau costus.

Ar hyn o bryd, daw'r prif wasanaethau cyhoeddus ynghyd drwy'r Bwrdd Gwasanaethau Lleol, dan arweinyddiaeth yr Awdurdod Lleol, i ddatblygu cynllun integredig sengl ar gyfer eu hardal. Mae hynny'n galluogi partneriaid i gytuno ar eu hamcanion cyffredin, hynny yw eu blaenoriaethau strategol ar gyfer mynd i'r afael ag anghydraddoldeb a gwella llesiant yn yr ardal. Mae hynny'n hollbwysig er mwyn gwneud yn siŵr bod pawb yn tynnu i'r un cyfeiriad ac yn deall eu rôl.

O ddydd i ddydd, fodd bynnag, rheolwyr a staff rheng flaen sy'n gyfrifol am gydweithio. Mae gofalu am ein poblogaeth sy'n heneiddio'n golygu bod angen i Lywodraeth Leol a'r GIG gydweithio fel un tîm. Ni allwn sicrhau bod ein cymunedau'n lleoedd diogel i fyw ynddynt oni bai bod Llywodraeth Leol, yr Heddlu ac eraill yn cydweithio'n agos ar faterion megis ymddygiad gwrthgymdeithasol, diogelu plant, atal pobl ifanc rhag mynd ar goll, rheoli traffig, a rheoli canol trefi yn ystod gwyliau a digwyddiadau mawr. Caiff gwasanaethau o bwys eu darparu'n aml gan gyrff yn y trydydd sector, felly mae angen iddynt hwythau hefyd fod yn rhan o drafodaethau.

Yn ogystal, mae angen i wasanaethau cyhoeddus gydweithio y tu ôl i'r llenni i wneud gwasanaethau'n fwy cost-effeithiol, er enghraifft, drwy ddod ynghyd i rannu eu pwerau prynu drwy'r Gwasanaeth Caffael Cenedlaethol fel y gall y nwyddau a'r gwasanaethau y maent i gyd yn eu defnyddio gael eu prynu am y pris gorau – megis TGCh, cerbydau, ynni, gwasanaethau adeiladu a gwasanaethau proffesiynol. Mae'r broses o gydgysylltu gwaith cyflawni'n gwella, ond mae llawer o waith i'w wneud o hyd. Bydd Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) yn rhoi sail statudol i Fyrddau Gwasanaethau Cyhoeddus a gwaith cynllunio ar gyfer llesiant lleol. Mae Deddfau eraill y Cynulliad, megis Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014, yn rhoi gofynion penodol ar Lywodraeth Leol i gydweithio â phartneriaid er mwyn darparu gwasanaethau i grwpiau penodol.

Bydd hynny'n adeiladu ar waith ac yn atgyfnerthu gwaith sy'n mynd rhagddo eisoes – megis y gwaith a arweinir gan Weinidog yr Economi, Gwyddoniaeth a Thrafnidiaeth i ddatblygu ymhellach y cyfleoedd y gellir eu sicrhau drwy weithio gydag Awdurdodau Lleol ac ar eu traws i gydgysylltu gwaith ar ddatblygu economaidd ac i ddarparu gwasanaeth gwell i fyd busnes.

Mae gweithio mewn partneriaeth yn anodd. Mae'n gofyn am ymddiriedaeth rhwng arweinwyr, rheolwyr a staff rheng flaen mewn gwahanol sefydliadau. Mae angen i bobl ddatblygu sgiliau newydd a deall anghenion defnyddwyr gwasanaeth, ac anghenion eu teuluoedd neu'u gofalwyr, yn fanwl iawn. Mae problemau ymarferol yn gysylltiedig â rhannu gwybodaeth, cael systemau i siarad â'i gilydd, a dod o hyd i ffyrdd effeithiol o gyfeirio pobl o'r naill sefydliad i'r llall gan sicrhau eu bod yn cael gwasanaeth di-dor. Ceir heriau o ran rheoli pan fydd staff o wahanol sefydliadau'n gweithio gyda'i gilydd yn yr un lle. Ceir problemau llywodraethu a phroblemau ariannol oherwydd bod cydweithio yn herio'r modd yr ydym yn rheoli arian cyhoeddus, er enghraifft, pan fydd camau gweithredu un sefydliad yn lleihau costau i sefydliad arall. Mae'n gofyn am ffyrdd newydd o ddwyn gwasanaethau cyhoeddus i gyfrif drwy graffu democrataidd, nid yn unig yng nghyswllt yr hyn y mae pob sefydliad wedi'i wneud ond hefyd yng nghyswllt y modd y maent wedi gweithredu gyda'i gilydd er budd y cyhoedd.

Mae Llywodraeth Leol yn chwarae rôl ganolog yn y cyd-destun hwn. Mae ei dilysrwydd democrataidd a'i rôl o ran llunio lleoedd yn rhoi i Lywodraeth Leol yr awdurdod o ran arweinyddiaeth i alw partneriaid ynghyd, trefnu cydberthnasau a datrys problemau.

2.5 Gweithio'n Rhanbarthol a Dinas-ranbarthau

Yn ogystal â chydweithio â gwasanaethau eraill mewn ardal leol, rhaid i Lywodraeth Leol fynd ati'n gynyddol i ddarparu arweinyddiaeth ac arfer pwerau y tu hwnt i ffiniau Awdurdodau Lleol unigol, fel gweithredwr newid rhanbarthol.

Mae'r dull hwn o weithio'n rhanbarthol yn digwydd eisoes wrth gomisiynu gwasanaethau rheng flaen a gwasanaethau cefn swyddfa, megis gwasanaethau cymdeithasol, gwasanaethau mabwysiadu a maethu, gwasanaethau i leihau troseddau ieuenctid ac achosion o gamddefnyddio sylweddau, gwasanaethau ar gyfer plant sydd ar goll, gwasanaethau priffyrdd a gwasanaethau cyfreithiol a phroffesiynol. Mae Llywodraeth Cymru yn disgwyl i'r tuedd hwn barhau ac i rai gwasanaethau a rennir gael eu comisiynu'n genedlaethol neu'n rhanbarthol ar gyfer y sector cyhoeddus cyfan os yw hynny'n gwneud synnwyr ariannol, a gallai hynny gynnwys datblygu rhithwasanaethau a rennir a rhithwasanaethau cefn swyddfa. Yn adran 8.6 rydym yn trafod trefniadau atebolrwydd ar gyfer cydweithredu rhanbarthol.

Yn dilyn Adolygiad Hill[7] ynghylch strwythur gwasanaethau addysg yng Nghymru yn y dyfodol, datblygodd Llywodraeth Cymru fodel cenedlaethol ar gyfer gweithio'n rhanbarthol a chytunodd arno. Yn sgil hynny, caiff gwasanaethau gwella ysgolion eu darparu'n rhanbarthol ym maes addysg drwy bedwar consortiwm yn hytrach na 22 o Awdurdodau Lleol unigol. Rydym yn disgwyl i hynny arwain at allu a chapasiti gwell ar lefel uwch ac arwain at arbedion a gyfeirir at y rheng flaen neu at hybu gweithgareddau addysg.

Mae rôl ranbarthol Llywodraeth Leol o bwys arbennig yng nghyd-destun dull Llywodraeth Cymru o ymdrin â dinas-ranbarthau.

Datblygu trefol a thwf dinasoedd yw nodwedd fwyaf arwyddocaol yr economi fyd-eang yn ein cenhedlaeth ni. Ers 1950 mae poblogaeth ardaloedd trefol wedi tyfu dros bum gwaith, o 746 miliwn i 3.9 biliwn.[8] Erbyn hyn mae 54% o boblogaeth y byd yn byw mewn ardaloedd trefol, a disgwylir i'r gyfran honno gyrraedd 66% erbyn 2050. Yn y cyfamser disgwylir i dwf poblogaeth ardaloedd gwledig ostwng ar ôl 2020.

Ceir tystiolaeth gynyddol bod buddsoddi yn y dinasoedd mwyaf, megis Llundain, ar draul ail ddinasoedd, gan gynnwys y rheini sydd yng Nghymru, yn arwain at berfformiad economaidd gwaeth yn gyffredinol ac yn dwysáu anghydraddoldebau rhanbarthol, yn enwedig yn ystod cyfnod o ddirywiad economaidd.[9] Mae grŵp 'dinasoedd craidd'[10] y DU yn cynnwys Caerdydd. Mae'r 'dinasoedd craidd' hyn yn ganolfannau ffyniant economaidd rhanbarthol, ac mae'r rhanbarth sydd o'u hamgylch nid yn unig yn dibynnu arnynt ond hefyd yn darparu gweithlu symudol a chefnwlad ddeniadol ar eu cyfer. Ceir lefelau uchel o amddifadedd ynddynt i gyd, naill ai yn y dinasoedd eu hunain neu yn y rhanbarth sydd o'u hamgylch, sy'n waddol buddsoddiad anghyfartal yn dilyn cylchoedd blaenorol o dwf a dirywiad diwydiannol. O gael buddsoddiad newydd disgwylir mai'r ail ddinasoedd hyn fydd prif ffynhonnell swyddi newydd a thwf yn ystod y genhedlaeth newydd.

Yng Nghymru mae'r boblogaeth drefol wedi'i chanoli yn y de a cheir canolfannau llai o faint ar hyd arfordir y gogledd ac yn y gogledd-ddwyrain. Ni cheir unrhyw drefi â phoblogaeth sydd dros 25,000 yn y canolbarth, nac i'r gorllewin o Fae Colwyn yn y gogledd nac i'r gorllewin o Lanelli yn y de. Dinasoedd metropolitanaidd Cymru (sydd wedi datblygu ochr yn ochr â dinasoedd hanesyddol Llanelwy, Bangor a Thyddewi) yw Caerdydd (sydd â phoblogaeth o 350,000), Abertawe (sydd â phoblogaeth o 240,000) a Chasnewydd (sydd â phoblogaeth o 146,000). Yn y gogledd-ddwyrain dim ond poblogaeth o 66,000 sydd gan ardal drefol fwy o faint Wrecsam, ond gellir ei hystyried yn rhan o ranbarth trefol trawsffiniol ehangach sy'n cynnwys Glannau Dyfrdwy, Caer a Wirral.

Yn ôl y Grŵp Gorchwyl a Gorffen ar Ddinas-ranbarthau a sefydlwyd gan Lywodraeth Cymru i ymchwilio i ddinas-ranbarthau yng Nghymru, dim ond 33% o'n cyfoeth y mae dinasoedd yn ei gynhyrchu, sef y gyfran isaf o bell ffordd ymhlith holl genhedloedd a rhanbarthau'r DU.[11]

---

7 Adolygiad ar Ddarparu Gwasanaethau Addysg yng Nghymru yn y Dyfodol, Llywodraeth Cymru, 2013 http://wales.gov.uk/topics/educationandskills/publications/guidance/futuredelivery/?lang=cy

8 World Urbanization Prospects, 2014 Revision, Adran Materion Economaidd a Chymdeithasol y Cenhedloedd Unedig http://esa.un.org/unpd/wup/

9 Gweler, er enghraifft, European Second Tier Cities in Austerity: Why Invest Beyond the Capital?, Prifysgol John Moores Lerpwl, 2012 https://ljmu.ac.uk/EIUA/second-tier-cities/index.htm

10 http://www.corecities.com/

11 City Regions: Final Report, Llywodraeth Cymru, 2012 (Adroddiad cryno ar gael yn Gymraeg: Dinas-ranbarthau: Adroddiad Cryno Terfynol). http://wales.gov.uk/topics/businessandeconomy/policy/city-regions/?lang=en

Fodd bynnag, mae bron 69% o boblogaeth Cymru yn byw yn y dinas-ranbarthau a nodwyd gan y Grŵp Gorchwyl a Gorffen, ym Mae Abertawe (700,000) ac yn y de-ddwyrain (1.4 miliwn), a cheir potensial sylweddol i wella perfformiad economaidd yn yr ardaloedd hyn o gael polisïau priodol.

Roedd y Grŵp Gorchwyl a Gorffen o'r farn y byddai tri phrif fudd i'w cael o sefydlu dau ddinas-ranbarth yn y de, ac o ystyried rhannau o'r gogledd-ddwyrain yn rhan o ranbarth trawsffiniol ehangach:

- marchnadoedd llafur mwy o faint a mwy effeithlon, gan wella'r tebygolrwydd o gael cyfatebiaeth dda rhwng anghenion cyflogwyr a sgiliau gweithwyr;
- darpar farchnadoedd mwy ar gyfer nwyddau a gwasanaethau gan fod gweithgareddau wedi'u crynhoi ac arbedion cost o ran trafnidiaeth; a gwell trefniadau ar gyfer cyfnewid gwybodaeth, syniadau ac arloesedd;
- byddai dull gweithredu dinas-ranbarthau yn ei gwneud yn bosibl i wahanol rannau o'r rhanbarth benderfynu arbenigo mewn arlwy penodol – boed hynny ym maes tai, cyfleusterau gweithgynhyrchu, gwasanaethau busnes neu gyfleusterau hamdden.

Nododd y Grŵp Gorchwyl a Gorffen mai'r allwedd i berfformiad economaidd gwell yn y rhanbarthau hyn yw integreiddio datblygu economaidd, sgiliau, adfywio, trafnidiaeth, cynllunio a'r amgylchedd. Bydd hynny'n golygu bod angen i Lywodraeth Cymru, Llywodraeth Leol a'r sector preifat a'r trydydd sector gydweithio'n agos â'i gilydd.

I alluogi hynny, mae Llywodraeth Leol wedi cymryd rôl arweiniol drwy weithredu ar argymhellion y Grŵp Gorchwyl a Gorffen. Mae Byrddau Dinas-ranbarthau wedi'u sefydlu yn Ninas-ranbarth Bae Abertawe a Phrifddinas-ranbarth Caerdydd er mwyn symud yr agenda hon yn ei blaen. Mae'r Byrddau hyn yn parhau i gwrdd yn rheolaidd ac maent yn gwneud cynnydd da o ran darparu arweinyddiaeth, gweledigaeth a chyfeiriad strategol i'w rhanbarthau perthnasol. Byddant yn parhau i bennu a mireinio eu blaenoriaethau wrth iddynt geisio canolbwyntio ar y prosiectau hynny lle mae cysoni a chydweithredu rhanbarthol yn esgor ar werth strategol a gwerth ychwanegol.

Mae'r trefniadau hyn yn adlewyrchu'r ffaith nad yw'r agenda sy'n ymwneud â Dinas-ranbarthau yn agenda 'busnes fel arfer' ar gyfer y sector cyhoeddus. Mae'n gofyn am bartneriaeth gydweithredol a arweinir gan fyd busnes – sy'n cysylltu'r sector preifat â'r sector cyhoeddus a'r sector addysg. Mae'n gofyn am fath gwahanol o arweinyddiaeth, un sy'n edrych y tu hwnt i fuddiannau plwyfol, sy'n barod i gyfnewid manteision a chostau ar draws ffiniau ac sy'n symud gyda'r cyflymaf yn hytrach na'r rhai mwyaf araf. Rhaid i Awdurdodau Lleol gydweithio â'i gilydd a chydweithio â'u partneriaid ar faterion megis y cynllun datblygu strategol rhanbarthol a gynigir dan Fil Cynllunio (Cymru), addysg a sgiliau, a'r gwaith o wneud ein dinasoedd a'r rhanbarthau sydd o'u hamgylch yn lleoedd deniadol ar gyfer eu trigolion, ymwelwyr a buddsoddiad gan fyd busnes, gan ddefnyddio'r pwerau helaeth sydd ganddynt.

Ar hyn o bryd nid yw Llywodraeth Cymru yn bwriadu ei gwneud yn bosibl creu Awdurdodau Cyfunol dan Ddeddf Democratiaeth Leol, Datblygu Economaidd ac Adeiladu 2009. Ceir pum Awdurdod o'r fath yn Lloegr ar hyn o bryd: Manceinion Fwyaf, Dinas-ranbarth Sheffield, Gogledd-ddwyrain Lloegr, Dinas-ranbarth Lerpwl a Gorllewin Swydd Efrog, a bwriedir creu Awdurdod Cyfunol arall ar gyfer Birmingham yn 2015. Mae gan Awdurdodau Lleol yng Nghymru bwerau helaeth eisoes i ymrwymo i drefniadau cydweithredol ag Awdurdodau eraill. O ystyried y rheini ar y cyd â'r bwriad i uno Awdurdodau er mwyn creu Awdurdodau Lleol

mwy o faint yng Nghymru, fframwaith Cynllun Buddsoddi yn Seilwaith Cymru a’r ffaith bod y Llywodraeth Genedlaethol yn nes at Lywodraeth Leol yng Nghymru, nid yw Llywodraeth Cymru yn credu bod angen Awdurdodau Cyfunol yng Nghymru ar hyn o bryd, fel y diffinnir dan Ddeddf 2009.

2.6 Fframwaith Cynaliadwy ar gyfer Gwasanaethau Cyhoeddus yng Nghymru

Mae Bil Llesiant Cenedlaethau’r Dyfodol (Cymru) yn gosod cyd-destun newydd ar gyfer cysylltiadau rhwng Llywodraeth Genedlaethol a Llywodraeth Leol, a gwasanaeth cyhoeddus cyfan Cymru. Mae’r Bil yn darparu ar gyfer nodau llesiant sy’n gosod fframwaith lle bydd Gweinidogion Cymru yn pennu cyfeiriad strategol cenedlaethol a lle bydd Llywodraeth Leol yn pennu ei hamcanion lleol a fydd yn ymateb i angen lleol ac a fydd yn rhwym wrth atebolrwydd lleol.

Mae’r Bil yn ategu’r agenda ar gyfer diwygio gwasanaethau cyhoeddus, gan nodi’n glir sut y bydd cyrff cyhoeddus dynodedig, gan gynnwys Gweinidogion Cymru a Llywodraeth Leol, yn gweithio i wella llesiant economaidd, cymdeithasol ac amgylcheddol cenedlaethol a lleol. Mae’n mynd i’r afael yn uniongyrchol â swyddogaeth, yn hytrach na ffurf, gan sefydlu pum ffordd o weithio sy’n allweddol i sicrhau bod cyrff cyhoeddus yn gwella llesiant mewn modd cynaliadwy:

- Meddwl am y tymor hir – cydbwyso’r angen i weithredu yn y tymor byr â’r angen i ddiwallu anghenion tymor hir Cymru, yn enwedig os gallai camau gweithredu tymor byr gael effaith niweidiol yn y dyfodol.
- Dull gweithredu integredig – ystyried sut y mae amcanion corff cyhoeddus yn effeithio ar y nodau llesiant ac ar lesiant economaidd, cymdeithasol ac amgylcheddol.
- Camau atal – gweithredu’n awr er mwyn atal problemau rhag digwydd neu waethygu.
- Cydweithredu – gweithredu mewn modd cydweithredol gyda chyrff eraill er mwyn cynorthwyo i gyflawni amcanion y corff, neu amcanion corff arall.
- Cynnwys pobl – cynnwys y bobl a’r cymunedau y caiff eu llesiant ei ystyried, a’u cael i ymwneud â dod o hyd i atebion cynaliadwy.

Mae’r Bil yn cryfhau rôl Llywodraeth Leol o ran arweinyddiaeth gymunedol drwy roi pwys ar gydweithredu ar sail lle. Bydd yn mynnu bod gwasanaethau cyhoeddus mewn ardal Awdurdod Lleol yn cydweithio drwy’r Bwrdd Gwasanaethau Cyhoeddus i wella llesiant lleol. Bydd Cynghorau uchelgeisiol yn defnyddio’r Bwrdd i hybu’r trawsnewid radical y mae ei angen ar draws gwasanaethau cyhoeddus drwy ymgysylltu’n llawn â’r gymuned. Yn bwysicach na dim, mae Awdurdodau Lleol a’r Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus yn atebol yn lleol am eu cyfrifoldebau dan y Bil. Ni cheir unrhyw gytundebau y daethpwyd iddynt â Gweinidogion Cymru ac mae ymyrraeth Weinidogol wedi’i chyfyngu i amgylchiadau enbyd.

Roedd Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009 yn cysylltu blaenoriaethau lleol yn y strategaeth gymunedol â gwelliant Awdurdod Lleol o safbwynt corfforaethol ac o safbwynt gwasanaethau. Bydd Bil Llesiant Cenedlaethau’r Dyfodol (Cymru) yn disodli’r Mesur drwy ddarparu dull gweithredu symlach a mwy integredig, sy’n ymdrin â gwasanaeth cyhoeddus cyfan.

Mae’r Bil yn paratoi’r ffordd er mwyn i Lywodraeth Leol weithredu’n fwy hunanlywodraethol, lle caiff ei mesur ar sail y canlyniadau y bydd yn eu cyflawni a lle bydd yn adrodd ynghylch llai o ddangosyddion. Fodd bynnag, mae angen sicrhau cydbwysedd rhwng hunanlywodraeth ac atebolrwydd priodol. Mae’r Papur hwn yn egluro sut yr ydym yn bwriadu cyflawni hyn

drwy sicrhau bod Cabinetau Awdurdodau Lleol yn gwneud penderfyniadau mewn modd mwy tryloyw (Pennod 3), sicrhau rôl gryfach i Aelodau Etholedig (Pennod 4), rhoi mwy o lais i gymunedau ynghylch sut y caiff gwasanaethau eu darparu a chan bwy (Pennod 5), cryfhau gwaith llywodraethu corfforaethol (Pennod 6), rheoli perfformiad yn fwy effeithiol (Pennod 7) a chydgysylltu prosesau adolygu mewnol ac allanol yn well drwy waith arolygu ac archwilio (Pennod 8). Rydym hefyd yn trafod fframwaith cyllid newydd ar gyfer Llywodraeth Leol (Pennod 9).

Rydym yn gobeithio y bydd y gwelliannau hyn yn cynorthwyo arweinwyr lleol i fynd i'r afael â materion cyn iddynt droi'n argyfwng. Rydym o'r farn bod y cyhoedd yn haeddu dim llai nag arweinyddiaeth leol ragweithiol o'r radd flaenaf, sy'n meddwl ymlaen llaw am bethau ac sy'n cymryd camau gweithredu pendant. Fodd bynnag, os bydd methiannau'n parhau i ddigwydd ac os bydd arweinwyr lleol yn methu â chymryd camau i'w cywiro, bydd y cyhoedd yn dal i ddisgwyl i Weinidogion Cymru ymyrryd gan weithredu'n fuan ac yn bendant.

Rydym yn cynnig perthynas sydd wedi'i diffinio'n well rhwng Llywodraeth Genedlaethol a Llywodraeth Leol, lle mae gan Lywodraeth Cymru rôl arwain sydd wedi'i diffinio'n glir ym maes addysg, gwasanaethau cymdeithasol, datblygu economaidd a'r amgylchedd, ar sail nifer cyfyngedig o ddisgwyliadau cenedlaethol sy'n ymwneud â llesiant cymdeithasol, economaidd ac amgylcheddol cymunedau. Er enghraifft, ym maes addysg, gallai'r rheini gael eu mynegi fel y disgwyliad y bydd gan bobl ifanc sy'n gadael yr ysgol gynradd lefelau llythrennedd a rhifedd sy'n briodol i'w hoedran ac, mewn ysgol uwchradd, y bydd cyfran gynyddol o bobl ifanc yn ennill pum cymhwyster TGAU da sy'n cynnwys Cymraeg neu Saesneg a Mathemateg ac y bydd y bwlch rhwng disgyblion sy'n cael prydau ysgol am ddim a disgyblion eraill yn cael ei gau. Mewn meysydd eraill, er y bydd Llywodraeth Cymru efallai'n pennu dyheadau clir, mater i Lywodraeth Leol fydd pennu blaenoriaethau lleol.

Rydym o'r farn bod gennym dystiolaeth eisoes yng Nghymru bod y broses o bennu disgwyliadau cenedlaethol syml wedi arwain at berfformiad gwell ac ymatebolrwydd i anghenion cymunedau lleol a defnyddwyr gwasanaeth. Er enghraifft, yn sgil datblygu Safon Ansawdd Tai Cymru, cynhaliwyd pleidleisiau cyfrinachol lle dewisodd tenantiaid hanner Awdurdodau Lleol Cymru drosglwyddo stoc tai'r Awdurdod Lleol i Gwmnïau Tai Cymunedol Cydfuddiannol neu fentrau cymdeithasol eraill ar ffurf Landlordiaid Cymdeithasol Cofrestredig. Yn yr Awdurdodau hynny mae cynnydd wedi'i wneud yn gynt ar gyfartaledd o safbwynt ennill statws Safon Ansawdd Tai Cymru – tair i bum mlynedd yn gynt yn gyffredinol – gan arwain at fanteision gwirioneddol i denantiaid. Mae llawer o'r Cwmnïau Tai Cymunedol Cydfuddiannol a'r Landlordiaid Cymdeithasol Cofrestredig hynny, yn eu rhinwedd eu hunain, wedi sbarduno cyflogaeth leol ac ystod ehangach o fanteision cymunedol ac wedi creu mentrau cymdeithasol eraill sy'n ymwneud â rheolaeth amgylcheddol, gwaith prynu ynni cymunedol neu waith adfywio canol trefi. Maent hefyd wedi medru ysgogi symiau sylweddol o gyllid amgen er mwyn adnewyddu eu stoc eu hunain.

Ceir sefyllfa debyg yng nghyswllt gwastraff. Mae Awdurdodau Lleol yn gyfrifol am gasglu a phrosesu pob math o wastraff domestig ond caiff targedau eu pennu'n genedlaethol. Dan ein strategaeth *Tuag at Ddyfodol Diwastraff*, mae Llywodraeth Cymru wedi buddsoddi £676 miliwn mewn Awdurdodau Lleol ers 2001 i'w helpu i gyflawni yn erbyn targedau ailgylchu, gan helpu i arbed costau tirlenwi ac i gynhyrchu swyddi newydd yng Nghymru. Mae'r cynnydd a wnaed ganddynt wedi bod yn drawiadol ac mae'r gyfradd gyffredinol ar gyfer ailgylchu wedi dyblu, fwy neu lai, yn ystod cyfnod o saith mlynedd. O fod mewn sefyllfa wael o gymharu â gweddill y DU, mae ailgylchu yng Nghymru ar y blaen erbyn hyn i genhedloedd eraill y DU ac mae'r bwlch

rhyngddynt a Chymru yn llydan ac yn tyfu. Yn ogystal mae Cymru yn y pedwerydd safle yn Ewrop o safbwynt ailgylchu trefol. Mae gan Gymru eisoes 10,000 o swyddi sydd â chysylltiad uniongyrchol ag ailgylchu. Mae hynny wedi'i gyflawni drwy gyfuniad o waith buddsoddi, targedau, y risg o gael dirwyon, a newid mewn ymddygiad.[12]

Bydd y Cyngor Partneriaeth Cymru a Chynllun Llywodraeth Leol Llywodraeth Cymru yn chwarae rhan bwysig yn y gwaith o hybu'r agenda hon ar gyfer gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru. Fodd bynnag, rydym yn cynnig y dylai ein ffocws yn y Cyngor Partneriaeth a'r Cynllun Llywodraeth Leol newid i'r gwaith o asesu'r disgwyliadau cenedlaethol allweddol a'r strategaethau ar gyfer cyflawni'r rheini fel un gwasanaeth cyhoeddus, a'r gwaith o reoli'r arferion cydweithredol sy'n datblygu rhwng Awdurdodau Lleol, mewn partneriaeth â'r gwasanaeth cyhoeddus ehangach yng Nghymru, wrth ddarparu gwasanaethau corfforaethol megis swyddogaethau cefn swyddfa, gwasanaethau caffael, gwasanaethau TGCh, gwasanaethau adnoddau dynol a gwasanaethau'r gyflogres, lle disgwylir yn gyffredinol i Awdurdodau Lleol gydweithredu. Bydd gan y Cyngor Partneriaeth rôl allweddol i'w chyflawni o safbwynt meithrin arloesedd a hybu cynnydd o ran yr agenda ar gyfer diwygio gwasanaethau cyhoeddus.

2.7 Ardaloedd Awdurdodau Lleol

Argymhellodd y Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus y dylid lleihau nifer yr Awdurdodau Lleol yng Nghymru drwy gyfres o drefniadau uno. Cafodd y dadleuon o blaid yr argymhelliad hwn a thystiolaeth ategol eu hegluro'n helaeth yn adroddiad y Comisiwn. Derbyniodd Llywodraeth Cymru y dadleuon hyn mewn Papur Gwyn a gyhoeddwyd ym mis Gorffennaf 2014, *Datganoli, Democratiaeth a Chyflawni: Diwygio Llywodraeth Leol*. Roedd y Papur Gwyn yn egluro'r opsiwn y mae Llywodraeth Cymru yn ei ffafrio ar hyn o bryd, sef uno Awdurdodau Lleol ar sail Opsiwn 1 y Comisiwn, a fyddai'n arwain at 12 o Awdurdodau newydd.[13]

Cafwyd 170 o ymatebion i'r ymgynghoriad ynghylch y Papur Gwyn. Mae'r ymatebion i'r ymgynghoriad ac adroddiad cryno wedi'u cyhoeddi ar wefan Llywodraeth Cymru.[14] Er y ceir safbwyntiau amrywiol ynghylch y trefniadau uno, yn enwedig gan rai Awdurdodau Lleol a Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru, ceir cred gyffredinol hefyd bod gwaith diwygio'n angenrheidiol. Mae hynny'n atgyfnerthu'r dystiolaeth a roddwyd i'r Comisiwn. Mae Llywodraeth Cymru wedi ystyried y safbwyntiau hyn ac mae'n parhau i gredu'n bendant ei bod yn angenrheidiol diwygio Llywodraeth Leol o safbwynt strwythurol ac o safbwynt trefniadaethol.

Ym mis Medi cyhoeddodd Llywodraeth Cymru y ddogfen *Gwahoddiad i Brif Awdurdodau Lleol yng Nghymru gyflwyno cynigion ar gyfer uno gwirfoddolr.*[15] Derbyniodd Llywodraeth Cymru dri datganiad o ddiddordeb gan yr Awdurdodau Lleol canlynol: Conwy a Sir Ddinbych, Pen-y-bont ar Ogwr a Bro Morgannwg, a Blaenau Gwent a Thorfaen. Penderfynwyd peidio â pharhau gyda'r un o'r cynigion hyn.

12 http://cymru.gov.uk/about/cabinet/cabinetstatements/2014/recycling/?lang=cy

13 Byddai Opsiwn 1, fel y cafodd ei nodi gan y Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus, yn golygu uno'r Awdurdodau Lleol canlynol: Gwynedd/Ynys Môn, Conwy/Sir Ddinbych, Sir y Fflint/Wrecsam, Ceredigion/Sir Benfro, Castell-nedd Port Talbot/Pen-y-bont ar Ogwr, Rhondda Cynon Taf/Merthyr Tudful, Blaenau Gwent/Torfaen/Caerffili, Sir Fynwy/Casnewydd, Caerdydd/Bro Morgannwg. Gadael yr Awdurdodau Lleol canlynol fel y maent: Powys, Sir Gaerfyrddin, Abertawe.

14 http://cymru.gov.uk/consultations/localgovernment/white-paper-reforming-local-government/?lang=cy

15 http://cymru.gov.uk/topics/localgovernment/reforming-local-government/?lang=cy

Bwriad Llywodraeth Cymru yw bwrw ymlaen â threfniadau pellach ar gyfer uno Awdurdodau Lleol, drwy'r ail Fil Llywodraeth Leol a gyflwynir i Gynulliad Cenedlaethol Cymru yn ystod hydref 2016.

Bydd yr ail Fil yn nodi'r darpariaethau canlynol er mwyn galluogi trefniadau uno trefnus:

- y dyddiad y daw Awdurdod newydd i fodolaeth, a'i enw a'i statws;
- y trefniadau etholiadol ar gyfer Awdurdod newydd, dyddiad yr etholiadau cyntaf a hyd tymor y Cynghorwyr a etholir yn yr etholiadau cyntaf ac wedi hynny;
- proses sefydlu, cyfansoddiad a swyddogaethau Awdurdod cysgodol a Gweithrediaeth gysgodol;
- trefniadau ar gyfer diddymu Awdurdodau cyfredol a galluogi Cynghorwyr yr Awdurdodau hynny i ymddiswyddo;
- trefniadau ar gyfer canslo etholiadau Awdurdodau cyfredol;
- trefniadau ar gyfer gohirio etholiadau Cynghorau Cymuned mewn ardaloedd y mae'r trefniant uno arfaethedig yn effeithio arnynt, ac ymestyn tymhorau'r Cynghorwyr Cymuned presennol;
- y ddyletswydd ar Awdurdodau cyfredol i gydweithredu wrth baratoi ar gyfer yr Awdurdod newydd a gweithio gyda'i Awdurdod cysgodol neu'i Weithrediaeth gysgodol;
- trefniadau ar gyfer trosglwyddo eiddo'n amserol a sicrhau parhad hawliau a rhwymedigaethau;
- materion sy'n ymwneud â staff; a
- materion ariannol.

Mae gan Lywodraeth Leol hefyd rôl, a chyfrifoldeb moesol, i sicrhau ei bod yn gweithredu yn gadarnhaol mewn ffyrdd sy'n cefnogi uno Awdurdodau yn drefnus er lles eu cymunedau lleol. Bydd Awdurdodau Lleol wedi'u huno yn parhau i fod yn rhwym wrth Safonau'r Gymraeg a bennir drwy reoliad dan Fesur y Gymraeg (Cymru) 2011. Mae'n bosibl y bydd Awdurdodau sy'n uno wedi cyrraedd cyfnodau gwahanol o safbwynt eu harferion a'u dyheadau presennol ynghylch y defnydd a wneir o'r Gymraeg wrth ddarparu gwasanaethau, llunio polisïau, gweithredu, hyrwyddo'r iaith a chadw cofnodion. Ble mae hyn yn wir, mae'n hollbwysig fod yr Awdurdod cyfunol newydd yn rhwym wrth y safonau uwch. Y mae cyfle i Awdurdodau ar draws Cymru fod yn sylweddol fwy uchelgeisiol o safbwynt yr Awdurdodau newydd. Bydd lle i Gomisiynydd y Gymraeg fonitro safonau yn ystod y cyfnod o uno ac fe all fod rôl i'r Comisiwn Staff Gwasanaethau Cyhoeddus (gweler 2.9 isod) adnabod arfer gorau yng nghyd-destun yr iaith Gymraeg a materion gweithlu.

2.8 Statws yr Awdurdodau Newydd

Bydd yr Awdurdodau newydd yn Brif Gynghorau yn ôl ystyr Deddf Llywodraeth Leol 1972. Mae Llywodraeth Cymru o'r farn y dylent fod yn gyrff corfforaethol a elwir yn "Siroedd" ac na ddylai'r term "Bwrdeistref Sirol" gael ei ddefnyddio mwyach. I'r rhan fwyaf o bobl, collwyd y gwahaniaeth hanesyddol rhwng yr enwau hyn flynyddoedd yn ôl.

Rydym yn cydnabod bod cadeirydd y Cyngor neu'r Maer yn chwarae rôl ddinesig bwysig mewn llawer o ardaloedd wrth ymgymryd â dyletswyddau seremonïol. Yn y gorffennol, cyfyngwyd y gallu i enwi cadeirydd y Cyngor yn Faer i Gynghorau Bwrdeisdref yn unig, felly rydym yn

bwriadu gwneud darpariaeth gyfreithiol a fydd yn nodi y dylai unrhyw un o'r Cynghorau newydd fod yn gallu enwebu cadeirydd y Cyngor yn Faer, er mwyn i'r swyddogaeth bwysig hon allu parhau.

Wrth gwrs, mae'r rôl hon yn wahanol i rôl Maer Etholedig sy'n ffurf ar strwythur gweithredol y gall Awdurdod Lleol ddewis ei fabwysiadu'n dilyn refferendwm ymhlith pobl leol dan Ddeddf Llywodraeth Leol 2000.

2.9 Comisiwn Staff Gwasanaethau Cyhoeddus

Bydd y gweithlu ym maes Llywodraeth Leol yn allweddol i'r trawsnewid yr ydym yn ceisio ei sicrhau. Ein gweledigaeth ar gyfer y gweithlu ym maes gwasanaethau cyhoeddus yw creu gweithlu llawn diddordeb, brwdfrydig a llwyddiannus, denu a chadw talent, datblygu'r sgiliau cywir a sicrhau cydraddoldeb ac amrywiaeth, a ategir gan ein dull gweithredu ar sail partneriaeth gymdeithasol, a ymgorfforir yng Nghyngor Partneriaeth y Gweithlu.[16]

Rydym yn bwriadu deddfu i greu Comisiwn Staff Gwasanaethau Cyhoeddus statudol yn yr ail Fil Llywodraeth Leol. O ystyried maint y trawsnewid sydd ei angen ar draws gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru, sy'n cynnwys uno Awdurdodau Lleol, rydym o'r farn bod angen cymryd camau cydweithredol ar frys i gynllunio'r gweithlu. Er mwyn cyflawni hynny, bu Llywodraeth Cymru yn ymgynghori'n ddiweddar ynghylch sefydlu Comisiwn Staff Gwasanaethau Cyhoeddus anstatudol ym mis Ebrill 2015. Ei rôl fydd sicrhau tegwch a chysondeb a bod yn ffynhonnell annibynnol a diduedd o wybodaeth a chyngor. Bydd y Comisiwn yn cael ei sefydlu gan ddefnyddio pwerau dan adran 60 Deddf Llywodraeth Cymru 2006.

Roedd yr ymgynghoriad diweddar ar ffurf Papur Gwyn yn nodi ein cynigion ynghylch Comisiwn Staff Gwasanaethau Cyhoeddus. Byddai ei gylch gorchwyl yn cynnwys adnabod a chynnig atebion ymarferol i broblemau sy'n codi o waith diwygio, y gellid eu hystyried a'u gweithredu. Mae'r ystod o sgiliau a phrofiad y bydd eu hangen ar y Comisiwn yn cynnwys sgiliau a phrofiad ym maes adnoddau dynol, arweinyddiaeth a newid trefniadaethol, cyllid a chyfrifyddu, cysylltiadau â gweithwyr, gwybodaeth am Lywodraeth Leol a'i phrif gyfrifoldebau, gwasanaethau cyhoeddus eraill, datblygu sefydliadol a threfniadaeth undebau llafur. Byddai Ysgrifenyddiaeth sydd â sgiliau ategol yn cael ei sefydlu i gynorthwyo'r Comisiwn Staff. Byddai gofyn i'r Comisiwn Staff ymgynghori'n eang, er enghraifft â chyflogwyr, undebau llafur, gweithwyr a Chyngor Partneriaeth y Gweithlu, a chreu cysylltiadau â chyrff eraill megis y Panel Annibynnol ar Gydnabyddiaeth Ariannol. Byddai'n chwilio am arfer gorau ac yn ei ledaenu. Ni fyddai'n disodli systemau cyfredol ar gyfer bargeinio a thrafod nac yn tanseilio partneriaeth lwyddiannus Cyngor Partneriaeth y Gweithlu.

Gallai'r materion y byddai angen i'r Comisiwn Staff eu hystyried o ran y gweithlu gynnwys y canlynol:

- gwaith recriwtio a chadw staff mewn Awdurdodau Lleol ac ar eu traws cyn ac yn ystod trefniadau uno;
- gwaith trosglwyddo staff o Awdurdodau Lleol cyfredol i Awdurdodau Lleol newydd;

16 *Workforce Partnership Council: Partnership and Managing Change*, Llywodraeth Cymru, 2012

- gwaith cysoni telerau ac amodau gwasanaeth, er enghraifft, dulliau o ymdrin â thaliadau teithio a chynhaliaeth, oriau gweithio hyblyg a phecynnau dileu swydd a diswyddo gwirfoddol;
- gwaith gwerthuso/graddio swyddi;
- gwaith recriwtio a phennu cydnabyddiaeth ariannol ar gyfer swyddi uwch, ar y cyd â'r cyfrifoldebau penodol a roddir ar hyn o bryd i'r Panel Annibynnol ar Gydnabyddiaeth Ariannol;
- pensiynau ac effaith trosglwyddo staff i gynlluniau pensiwn gwahanol ym maes gwasanaethau cyhoeddus;
- yr effaith ar staff a drosglwyddwyd yn ddiweddar i gontractwyr yn y sector preifat;
- materion sy'n effeithio ar y gweithlu ehangach ym maes gwasanaethau cyhoeddus, megis contractau dim oriau a gwaith datblygu arweinyddiaeth.

Yn 3.16 isod rydym yn codi'r mater sy'n ymwneud â sicrhau mwy o gysondeb mewn apwyntiadau i swyddi uwch mewn Llywodraeth Leol, a'r posibilrwydd o ffurfio Bwrdd Apwyntiadau Cyhoeddus neu gorff tebyg. Byddai angen inni ystyried sut y byddai Bwrdd o'r fath yn gweithio ochr yn ochr â'r Comisiwn Staff.

2.10 Cymhwysedd Cyfreithiol Llywodraeth Leol

Mae Llywodraeth Leol yn gweithredu mewn amgylchedd heriol, lle mae angen iddi gael yr hyblygrwydd i weithio mewn partneriaeth ag ystod o gyrff yn y sector cyhoeddus, y sector preifat a'r trydydd sector y mae eu dulliau o ddarparu gwasanaethau, eu gweithgarwch masnachol a'u trefniadau ariannol yn fwyfwy amrywiol. Rhaid i Lywodraeth Leol fod yn rhydd i arloesi.

Yn draddodiadol, dim ond gweithgarwch a ganiateir yn ffurfiol drwy bwerau neu ddyletswyddau penodol y mae Llywodraeth Leol wedi medru ei gyflawni. Cyflwynodd Deddf Llywodraeth Leol 2000 'bŵer llesiant'. Roedd hwn yn newid radical a oedd yn rhoi cymhwysedd i Lywodraeth Leol weithredu mewn unrhyw ffordd a oedd yn gwella llesiant pobl ymmhob ardal, ar yr amod nad oedd deddfwriaeth arall yn ei hatal rhag gweithredu yn y fath fodd.

Yn ymarferol mae arfer pŵer llesiant wedi bod yn broblem weithiau. Oherwydd hynny mae Llywodraeth Leol yng Nghymru wedi dadlau dros bŵer cymhwysedd cyffredinol. Rydym o'r farn bod hynny'n briodol i Awdurdodau Lleol a rhai Cynghorau Cymuned. Byddai'r pŵer cymhwysedd cyffredinol yn caniatáu i Awdurdodau Lleol a Chynghorau Cymuned cymwys (gweler 4.9 isod) weithredu er budd ariannol eu cymunedau er mwyn creu arbedion effeithlonrwydd a sicrhau canlyniadau o ran gwerth am arian. Byddent yn medru codi arian drwy godi tâl am wasanaethau dewisol a byddent yn medru masnachu. Mae hwn, felly, yn bŵer ehangach na chaiff ei gyfyngu ond gan yr angen i sicrhau nad yw Awdurdodau Lleol a Chynghorau Cymuned yn gwneud dim y mae deddfwriaeth yn eu hatal yn benodol rhag ei wneud. Byddai'n caniatáu i Awdurdodau Lleol a Chynghorau Cymuned cymwys ymwneud â gweithgareddau y gellid barnu eu bod y tu hwnt i'r pŵer llesiant, megis darparu rhai indemniadau a gwarantau.

Yn unol â hynny, rydym yn bwriadu adolygu darpariaethau Deddf Dadreoleiddio a Chontractio Allan 1994 (fel y'i diwygiwyd), fel y maent yn berthnasol i Awdurdodau Lleol yng Nghymru, er mwyn caniatáu i Awdurdodau Lleol yn gyffredinol wneud penderfyniadau ynghylch sut y maent yn darparu gwasanaethau, ar wahân i mewn amgylchiadau a bennwyd. Mae'n bosibl,

er enghraifft, mai'r ffordd orau o ddarparu swyddogaethau cefn swyddfa, swyddogaethau caffael, swyddogaethau TGCh, swyddogaethau adnoddau dynol a swyddogaethau'r gyflogres, lle bydd disgwyl yn gyffredinol i Awdurdodau Lleol gydweithredu, fyddai drwy gael un darparwr cenedlaethol a allai fod yn is-gwmni y mae Llywodraeth Leol yng Nghymru yn berchen yn llwyr arno. Efallai mai'r ffordd fwyaf darbodus o ddarparu gwasanaethau eraill fyddai dirprwyo gwaith yn fewnol ar draws ystod o Awdurdodau Lleol yn hytrach na'i gontractio allan. Mae angen i'n rheolau fod yn ddigon hyblyg i ganiatáu i hynny ddigwydd.

2.11 Pwerau Eraill

Rydym yn bwriadu rhoi pŵer cyffredinol i Awdurdodau Lleol er mwyn sicrhau bod Cynghorau Cymuned a modelau democrataidd eraill o gyfranogiad cymdogaethol yn cael eu darparu'n gyson ac yn effeithiol yn eu hardaloedd daearyddol (gweler 4.8 isod).

Mae Awdurdodau Lleol yng Nghymru wedi dadlau hefyd dros ddatganoli pwerau eraill i Lywodraeth Leol. Yn ei thystiolaeth i'r Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus ac yn ei dogfen, *O blaid atebolrwydd lleol,* dadleuodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru dros, er enghraifft, sicrhau bod Llywodraeth Leol yn dod yn gyfrifol am iechyd cyhoeddus.

Mae Llywodraeth Cymru o blaid rhoi rhagor o bwerau i Lywodraeth Leol ond yn gyntaf mae'n rhaid i Awdurdodau Lleol ddangos eu bod yn arfer eu pwerau cyfredol yn effeithiol.[17] Bydd gan Awdurdodau diwygiedig, sydd â mwy o gapasiti a gallu, gyfle i fynnu rhagor o gyfrifoldeb a dangos gwelliannau go iawn. Pan fyddant wedi dangos hynny'n ddigonol, bydd Llywodraeth Cymru yn barod i ystyried pa mor briodol yw datganoli rhagor o bwerau.

2.12 Cyfansoddiadau Awdurdodau Lleol

Er bod rheolau'n angenrheidiol i sicrhau llywodraethu da, gall gormod ohonynt rwystro'r broses o wneud penderfyniadau ac atal arloesedd. Gallant olygu hefyd bod y modd y mae Llywodraeth Leol yn gweithio'n aneglur ac yn anodd ei ddeall. Felly, mae Llywodraeth Cymru yn ceisio barn ynghylch a ellir symleiddio rhai o weithdrefnau a phrosesau Llywodraeth Leol, gan wella tryloywder ar yr un pryd.

Mae Deddf Llywodraeth Leol 2000, o'i hystyried ar y cyd â Deddf Llywodraeth Leol 1972 a Deddf Llywodraeth Leol a Thai 1989, yn mynnu bod Awdurdodau Lleol yn mabwysiadu cyfansoddiad sy'n nodi eu rheolau sefydlog a'u rheolau sy'n ymwneud â gweithdrefnau, ymddygiad a chydnabyddiaeth ariannol, a manylebau rôl sy'n ymwneud â'r gwaith o lywodraethu a gweinyddu , eu materion ariannol, eu gweithgareddau masnachol a'u gweithgareddau cydweithredol. Eu diben yw galluogi Cynghorwyr, swyddogion, y cyhoedd a rhanddeiliaid i ddeall sut y mae'r Cyngor yn gwneud penderfyniadau a phwy sy'n gyfrifol am y penderfyniadau hynny.

Y canlyniad yw bod cyfansoddiadau Awdurdodau Lleol yng Nghymru yn cynnwys rhwng oddeutu 250 o dudalennau a thros 450 o dudalennau. Er bod angen efallai i gyfansoddiadau Awdurdodau Lleol fod yn faith er mwyn bodloni gofynion statudol, mae'n amheus a yw dogfennau mor hir â hynny'n helpu pobl leol i ddeall prosesau gwneud penderfyniadau eu Hawdurdod, neu'n helpu i fynegi gwerthoedd yr Awdurdod i'r bobl y mae'n eu gwasanaethu. Rydym yn credu bod achos dros fynnu bod gan Awdurdodau Lleol gyfansoddiad sy'n fwy na llyfr rheolau'n unig ac sy'n bennaf yn egluro gwerthoedd yr Awdurdod, yr egwyddorion y bydd

17 Gweler, er enghraifft, ddatganiad y Prif Weinidog yng Nghofnod Trafodion Cynulliad Cenedlaethol Cymru, 28 Ionawr 2014.

yn gweithredu'n unol â nhw ac, yn anad dim, ei berthynas ag aelodau'r cyhoedd y mae'n eu gwasanaethu. Mae Cyfansoddiad Cyngor Cydweithredol Bwrdeistref Lambeth yn Llundain yn enghraifft o gyfansoddiad o'r fath.[18]

I'r graddau y mae cyfansoddiadau presennol Cynghorau yn adlewyrchu rheolau gweithdrefnol sy'n ofynnol gan ddeddfwriaeth, rydym yn ceisio barn ynghylch a ddylai beichiau biwrocrataidd penodol a orfodir gan ddeddfwriaeth sy'n ymwneud â Llywodraeth Leol gael eu diddymu neu'u diwygio, gyda'r bwriad o symleiddio gweithdrefnau Awdurdodau Lleol, ac rydym hefyd yn ceisio barn ynghylch a fyddai'n werth datblygu cyfansoddiad enghreifftiol symlach ar gyfer Awdurdod Lleol. Er enghraifft, er bod y rhan fwyaf o Awdurdodau Lleol erbyn hyn yn dosbarthu papurau ar ffurf electronig, mae Deddf Llywodraeth Leol 1972 yn mynnu bod copïau caled o bapurau'n cael eu dosbarthu. Mae hynny'n parhau i ddigwydd yn y rhan fwyaf o Gynghorau Cymuned. Mae angen diweddaru'r mathau hyn o ddarpariaethau er mwyn adlewyrchu'r byd yr ydym yn byw ynddo.

2.13 Adolygiad o'r Corff o Ddeddfwriaeth sy'n ymwneud â Llywodraeth Leol

Mae deddfwriaeth sy'n ymwneud â'r modd y dylai Llywodraeth Leol weithredu wedi cronni ar hyd y blynyddoedd ac mae llawer ohoni wedi'i diwygio'n helaeth. Mae'n ymddangos yn debygol nad dyluniad trefniadaethol a gweithdrefnau gweithredu Llywodraeth Leol, a gofnodwyd rhwng yr 1970au a 2000 yn bennaf ac y mae eu gwreiddiau ymhellach yn ôl na hynny yn oes Fictoria, yw'r rhai mwyaf addas ar gyfer y genhedlaeth nesaf.

Rydym felly'n ceisio barn ynghylch a ellir cyfiawnhau cynnal adolygiad sylfaenol o'r corff o ddeddfwriaeth sy'n ymwneud â Llywodraeth Leol. Byddai cynnal adolygiad o'r fath yn uchelgais tymor hwy ac ni fyddai modd cyflawni hynny cyn cyflwyno'r ddeddfwriaeth a gynigir yn y Papur Gwyn hwn. Mae'n dasg a allai gael ei chyflawni, er enghraifft, gan Gomisiwn y Gyfraith. Fodd bynnag, gallai alluogi Cynulliad yn y dyfodol i greu corff newydd o ddeddfwriaeth ar gyfer Llywodraeth Leol yng Nghymru, a fyddai'n hollol addas ar gyfer yr 21ain ganrif.

Gallai hynny gynnig cyfle i symleiddio'n sylweddol y modd y mae Llywodraeth Leol yn gweithredu yn y tymor hwy.

2.14 Byddem yn hoffi cael eich barn

Mae Arolwg yr Ymgynghoriad yn gofyn cwestiynau ynghylch y themâu canlynol:

- Statws Awdurdodau diwygiedig
- Pŵer cymhwysedd cyffredinol
- Deddf Dadreoleiddio a Chontractio Allan 1994
- Cyfansoddiadau Awdurdodau Lleol
- Beichiau deddfwriaethol ac adolygiad o'r corff o ddeddfwriaeth sy'n ymwneud â Llywodraeth Leol.

18 http://lambeth.gov.uk/elections-and-council/about-lambeth/constitution-guide

3. Adnewyddu Democratiaeth

Er mwyn i Lywodraeth Leol weithredu'n effeithiol, mae angen eglurder ynghylch rolau a chyfrifoldebau, a dylai Aelodau Etholedig adlewyrchu'r amrywiaeth o ddiwylliannau, lleisiau a dyheadau sydd yn y cymunedau y maent yn eu cynrychioli.

Rydym yn bwriadu egluro mewn deddfwriaeth beth yw rolau a chyfrifoldebau'r Arweinydd, Aelodau Cabinet, Aelodau Etholedig a'r Prif Weithredwr. Byddwn yn cymryd camau pellach i gynyddu amrywiaeth ymhlith Cynghorwyr. Byddwn yn cymryd camau i leihau cost gwleidyddiaeth a rheolaeth ym maes Llywodraeth Leol a sicrhau mwy o gysondeb wrth benodi uwch-swyddogion a phennu eu cydnabyddiaeth ariannol.

Rydym yn ceisio barn ynghylch a yw'r ffordd yr ydym yn digolledu Aelodau Etholedig ar hyn o bryd yn dal yn briodol, a ddylid cyfyngu ar nifer y tymhorau y caiff Aelod Etholedig wasanaethu ac a ddylid cyflwyno hawl i adalw Aelodau Etholedig. Rydym yn ceisio barn ynghylch a ddylid llacio'r cyfyngiadau sy'n atal rhai swyddogion Awdurdod Lleol rhag ymgeisio mewn etholiad. Yn olaf, rydym yn ceisio barn ynghylch a ddylai etholiadau Llywodraeth Leol barhau i ddigwydd bob pedair blynedd neu a ddylem ystyried opsiynau eraill.

3.1 Cyflwyniad

Democratiaeth yw'r sylfaen sy'n rhoi'r awdurdod moesol a gwleidyddol i Lywodraeth Leol arfer yr ystod lawn o bwerau a chyfrifoldebau a roddir iddi gan y gyfraith. Rydym o'r farn na roddwyd digon o bwyslais ar hynny yn adroddiad y Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus. Ar hyn o bryd, nid ydym o'r farn bod democratiaeth leol yn cyflawni ei photensial llawn o safbwynt llunio lleoedd a gwella llesiant pobl yng Nghymru.

Mae ymchwiliadau i rai methiannau diweddar ym maes Llywodraeth Leol yng Nghymru wedi datgelu dryswch ac amwysedd ynghylch pwy sy'n gyfrifol am beth. Er enghraifft, nododd yr adolygiad gan gymheiriaid a gynhaliwyd yn ddiweddar o Gyngor Sir Caerfyrddin fel a ganlyn:

> *"Yn gyffredinol, roedd y ddealltwriaeth o rolau perthnasol yr aelodau etholedig a'r swyddogion yn anghyson, gydag amgyffrediad bod y Prif Weithredwr ac uwch swyddogion wedi dominyddu rhai o benderfyniadau'r Bwrdd Gweithredol i'r graddau bod cydbwysedd y llywodraethu yn ddigyswllt ac amgyffrediad helaeth mai'r swyddogion sy'n arwain y Cyngor".*[19]

19 http://www.wlga.gov.uk/cyhoeddiadau-ac-ymatebion-i-ymgynghori-imp/adolygiad-4ydd-tachwedd-2014

Daethpwyd i gasgliadau tebyg mewn adolygiadau'n ymwneud ag Awdurdodau Lleol eraill, gan gynnwys Sir Benfro,[20] Merthyr Tudful[21] a Birmingham.[22] Mae'r dryswch hwn yn tanseilio arweinyddiaeth effeithiol. Mae Llywodraeth Cymru o'r farn bod angen egluro rolau a chyfrifoldebau arweinwyr gwleidyddol a gweinyddol ym maes Llywodraeth Leol. Caiff cyfrifoldebau statudol rhai o'r rolau hyn eu hegluro mewn amryw ddarnau o ddeddfwriaeth, ond ni cheir disgrifiad cyffredinol o beth a ddisgwylir gan y rolau allweddol hyn mewn Llywodraeth Leol. Yn Nenmarc, er enghraifft, mae'r Cod ar gyfer Rhagoriaeth ymhlith Prif Weithredwyr yn esbonio'r gwahanol rolau hyn yn glir.[23]

Mae democratiaeth iach yn dibynnu hefyd ar y ffaith bod aelodau'r cyhoedd yn cymryd diddordeb gwirioneddol yng ngwaith eu Cyngor a'u Cynghorwyr. Mae hynny'n annhebygol o ddigwydd tra pery sefyllfa lle nad yw ein gwleidyddion lleol yn adlewyrchu'r cymunedau y maent yn eu gwasanaethu. Mae hynny'n tanseilio ymddiriedaeth y cyhoedd. Yn syml, mae'r mwyafrif helaeth o Gynghorwyr yn ddynion gwyn sydd dros 50 oed. Mae'n bosibl mai rhan o'r rheswm pam y mae nifer mor gywilyddus o fach o fenywod a phobl o leiafrifoedd ethnig yn Gynghorwyr ym maes Llywodraeth Leol yng Nghymru yw'r ffaith ein bod wedi colli golwg ar yr hyn yr ydym yn ei ddisgwyl gan Gynghorwyr lleol. Roedd Cynghorwyr bob amser i fod yn rhan o'r gymuned yr oeddent yn ei chynrychioli, ond yn ddiweddar rydym wedi gweld cynnydd graddol yn nifer y gwleidyddion llawn-amser, proffesiynol, cyflogedig a geir. Nid dyna yw dymuniad y cyhoedd, yn ein barn ni. Mae'n cynyddu cost democratiaeth leol ac mae'n golygu nad yw rôl Cynghorydd yn ddeniadol i lawer o bobl.

Yn ogystal, mae angen inni ofyn a yw'n beth da bod Cynghorwyr a'r Prif Weithredwr yn gallu parhau yn eu rôl am gyfnod amhenodol. Er bod ymrwymiad o'r fath i'w edmygu, gall olygu hefyd bod Awdurdodau Lleol yn llai abl i addasu i newid mewn byd dynamig, a gall gyfyngu ar y cyfleoedd i sicrhau cyfranogiad ehangach mewn democratiaeth leol. Yn olaf, wrth i'r Cynulliad Cenedlaethol symud i gylch etholiadol o bum mlynedd, mae angen inni ystyried beth yw'r trefniadau etholiadol gorau ar gyfer Llywodraeth Leol.

3.2 Etholiadau Llywodraeth Leol

Etholiadau rhydd a theg yw sylfaen pob democratiaeth. Caiff pobl eu hethol i Senedd y DU am gyfnod penodedig o bum mlynedd, a chaiff pobl eu hethol i Gynulliad Cenedlaethol Cymru hefyd am gyfnod penodedig o bum mlynedd ers i Ddeddf Cymru 2014 ddod i rym. Fodd bynnag, mae Llywodraeth Leol yng Nghymru yn dal i ddilyn cylch etholiadol o bedair blynedd. Yn ymarferol, mae hynny'n golygu bod etholiadau Llywodraeth Leol – ar lefel Awdurdodau Lleol a Chynghorau Cymuned – yn cyd-daro weithiau ag Etholiadau Cyffredinol neu Etholiadau'r Cynulliad. Os cynhelir mwy nag un etholiad mewn un flwyddyn, ceir dadleuon dros gynnal

---

20 Adolygiad yr arolygiaethau ar y cyd o arferion a threfniadau rhyng-asiantaethol i ddiogelu ac amddiffyn plant yn Sir Benfro, AGGCC, 2011 http://cssiw.org.uk/our-reports/local-authority-report/2011/joint-inspectorates-safeguard-protect-children pembrokeshire/?lang=cy
Adroddiad ar ansawdd gwasanaethau addysg awdurdodau lleol ar gyfer plant a phobl ifanc yng Nghyngor Sir Penfro, 2012 http://www.estyn.gov.uk/cymraeg/newyddion/adroddiad-estyn-yn-cael-ei-gyhoeddi-ar-wasanaethau-addysg-yn-sir-benfro/
Cyngor Sir Penfro: Arolygiad Arbennig – Rhoi Trefniadau Diogelu ar Waith 2012
http://www.wao.gov.uk/cy/cyhoeddi/cyngor-sir-penfro-arolygiad-arbennig-%E2%80%93-rhoi-trefniadau-diogelu-ar-waith-2012

21 Peer Review of Merthyr Tydfil County Borough Council, Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru, 2012 http://www.wlga.gov.uk/cymraeg

22 The way forward: an independent review of the governance and organisational capabilities of Birmingham City Council, Syr Bob Kerslake, 2014 https://www.gov.uk/government/publications/birmingham-city-councils-governance-and-organisational-capabilities-an-independent-review

23 http://www.publicgovernance.dk/?siteid=672&menu_start=672

etholiadau gwahanol ar yr un diwrnod, er enghraifft er mwyn atal pleidleiswyr rhag blino ar bleidleisio. Yn aml, fodd bynnag, caiff y cynigion hyn eu diystyru oherwydd y posibilrwydd o ddryswch ynghylch papurau pleidleisio gwahanol sydd â systemau pleidleisio gwahanol a'r posibilrwydd y gallai mwy o gamgymeriadau gweinyddol ddigwydd.

Yn rhan o ymateb Llywodraeth Cymru i ail adroddiad Comisiwn Silk ynghylch datganoli, rydym yn ceisio cymhwysedd deddfwriaethol i bennu'r modd y caiff etholiadau Llywodraeth Leol eu cynnal yn rhan o setliad datganoli diwygiedig. Rydym hefyd o'r farn ei bod yn bwysig bod ymgeiswyr mewn etholiadau Llywodraeth Leol yn agored ac yn dryloyw ynghylch eu cysylltiadau gwleidyddol. Felly, rydym yn ceisio barn ynghylch a ddylai fod yn ofynnol i ymgeiswyr mewn etholiadau Llywodraeth Leol gofnodi eu haelodaeth o blaid wleidyddol gofrestredig ar eu ffurflen enwebu, waeth a ydynt yn ymgeisio ar ran y blaid wleidyddol honno ai peidio.

Wrth edrych i'r dyfodol, gallai etholiadau Llywodraeth Leol gael eu symud i gyfnodau penodedig o bum mlynedd, a gellid trefnu bod eu cylch etholiadol yn golygu bod yr etholiadau'n digwydd yn ystod blynyddoedd gwahanol i Etholiadau Cyffredinol ac Etholiadau'r Cynulliad. Byddai hynny'n golygu diwrnod etholiad lle byddai'r ffocws ar Lywodraeth Leol yn bennaf. Ar hyn o bryd, gall Gweinidogion Cymru gyflawni hynny drwy newid dyddiad etholiadau Llywodraeth Leol gan ystyried pob achos yn unigol, dan adran 86 Deddf Llywodraeth Leol 2000.

Mewn rhai Awdurdodau mewn rhannau eraill o'r DU, mae etholiadau wedi'u cynnal yn draddodiadol ar sail y ffaith bod traean y Cynghorwyr yn cael eu hethol ym mhob blwyddyn. Ceir dadleuon sy'n awgrymu bod model o'r fath yn helpu i sicrhau cysylltiad mwy rheolaidd rhwng pleidiau gwleidyddol a'r cyhoedd ehangach, er bod tystiolaeth arall yn awgrymu y gall hynny feithrin diffyg parhad ac agwedd fyrdymor at bethau. Dyna oedd casgliad adolygiad annibynnol Syr Bob Kerslake yn 2014 o allu Cyngor Dinas Birmingham o safbwynt llywodraethu a threfniadaeth.[24] Daeth Cyngor Dinas Bryste i gasgliad tebyg ym mis Mawrth 2013 pan benderfynodd newid o gynnal etholiadau fesul traean o'r Cyngor i gynnal etholiadau Cyngor cyfan o 2016 ymlaen. Roedd y Cyngor o'r farn y byddai hynny'n lleihau costau ac yn cynyddu nifer y bobl a fyddai'n pleidleisio, ac y gallai mandad clir gan yr etholwyr unwaith bob pedair blynedd alluogi'r Cyngor i fabwysiadu dull mwy strategol, hirdymor o ymdrin â pholisi a gwneud penderfyniadau – a chanolbwyntio llai ar ymgyrchu bob blwyddyn ar gyfer etholiadau.[25]

Mae Deddf Llywodraeth Leol 2000 yn galluogi Gweinidogion Cymru i newid y modd y caiff etholiadau eu cynnal, er mwyn i Gynghorwyr mewn Awdurdodau Lleol gael eu hethol gam wrth gam, er enghraifft gallai hanner y Cynghorwyr gael eu hethol yn ystod un flwyddyn a'r hanner arall yn ystod y flwyddyn ganlynol. Mantais hynny yw y byddai'r corff o Aelodau Etholedig yn cael ei adnewyddu'n rheolaidd, er y byddai hefyd yn arwain at oblygiadau o ran cydbwysedd gwleidyddol ac arweinyddiaeth Awdurdodau, yn enwedig mewn achosion lle nad oes gan un grŵp gwleidyddol fwyafrif pendant. Fodd bynnag, ni cheir tystiolaeth bod amlder etholiadau'n gwneud unrhyw wahaniaeth i nifer y bobl sy'n pleidleisio mewn etholiadau Llywodraeth Leol yn y DU, sydd fel rheol rhwng 30% a 40%.[26]

24 The way forward: an independent review of the governance and organisational capabilities of Birmingham City Council, Syr Bob Kerslake, 2014 https://www.gov.uk/government/publications/birmingham-city-councils-governance-and-organisational-capabilities-an-independent-review

25 http://www.bristol.gov.uk/page/council-and-democracy/future-elections-bristol

26 Mae data hanesyddol ar gyfer etholiadau lleol, cenedlaethol ac Ewropeaidd ar gael ar: http://www.theguardian.com/news/datablog/2012/nov/16/uk-election-turnouts-historic

Mae Llywodraeth Cymru yn ceisio barn ynghylch hyd cylchoedd etholiadol Llywodraeth Leol a pha mor briodol fyddai ethol Cynghorwyr gam wrth gam mewn ardal Awdurdod Lleol.

3.3 Rôl a Chyfrifoldebau'r Arweinydd

Dylai Cyngor ddewis Arweinwyr ar sail eu haddewidion, felly mae gan yr Aelodau Etholedig a'r cyhoedd hawl i wybod beth y maent yn sefyll drosto. Os yw ymgeisydd yn ymgeisio i fod yn Arweinydd, mae Llywodraeth Cymru o'r farn ei bod yn iawn disgwyl iddo gyhoeddi maniffesto ysgrifenedig a'i gyflwyno ar lafar i'r Cyngor cyn i'r broses o ethol Arweinydd ddigwydd, a disgwyl wedyn iddo gyflwyno datganiad blynyddol ynghylch cynnydd o safbwynt cyflawni'r maniffesto hwnnw. Dylai'r datganiad blynyddol nodi llwyddiannau'r Cyngor a'r heriau y mae wedi'u hwynebu, yn ogystal â'r camau y mae'r Arweinydd wedi'u cymryd yn bersonol i ddileu perfformiad gwael neu weithredu os cafwyd perfformiad gwael. Bydd hynny'n gweithredu argymhelliad penodol y Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus.[27]

Mae Arweinwyr yn dibynnu ar Aelodau Cabinet a swyddogion Awdurdod Lleol i gyflawni, gan ddirprwyo swyddogaethau iddynt a'u dwyn i gyfrif. Yr Arweinydd, nid y Prif Weithredwr, yw'r llefarydd gwleidyddol ar ran y Cyngor, a'r Prif Weithredwr sy'n gyfrifol am reoli'r Awdurdod a'i staff. Er mwyn sicrhau bod y cyhoedd yn deall y materion hynny'n glir, rydym yn cynnig y dylai fod dyletswydd statudol ar Arweinydd (neu Faer Etholedig) Awdurdod Lleol i bennu amcanion ar gyfer pob un o Aelodau'r Cabinet a'u dwyn i gyfrif bob blwyddyn am y cynnydd a wnaethant, ac y dylai'r dogfennau hynny gael eu cyhoeddi.

Rydym hefyd o'r farn y dylai fod yn ofynnol i'r Arweinydd, ar ran yr Awdurdod, bennu amcanion ar gyfer y Prif Weithredwr, asesu ei berfformiad yn flynyddol a chyflwyno adroddiad i'r Cyngor bob blwyddyn. Dylai'r Arweinydd ddwyn y Prif Weithredwr i gyfrif am gyflawni blaenoriaethau'r Weithrediaeth, a fydd yn cynnwys ei blaenoriaethau gwleidyddol a'i hamcanion llesiant arfaethedig dan Fil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru). Yn y cyd-destun hwn, mae'n bwysig nodi bod maniffesto a datganiad blynyddol yr Arweinydd yn ddogfennau sydd ar wahân ac yn wahanol i gynllun corfforaethol ac adroddiad blynyddol y Prif Weithredwr (gweler 3.13 a 7.2 isod). Mae'r ddwy ddogfen gyntaf yn egluro blaenoriaethau'r Weithrediaeth, ac mae'r ddwy ddogfen arall yn egluro'r modd y bydd y Prif Weithredwr yn sicrhau bod yr Awdurdod Lleol yn cyflawni'r blaenoriaethau hynny'n weithredol. Rhaid sicrhau na cheir dryswch ynghylch y rolau hyn.

Yn ogystal, rhaid i Arweinwyr fod yn eiriolwyr pwerus dros gydraddoldeb ac amrywiaeth, gan droi hynny'n gamau gweithredu cadarnhaol. Dylid ystyried rôl yr Arweinydd o safbwynt hybu amrywiaeth, er enghraifft wrth ddewis Aelodau Etholedig ar gyfer y Cabinet. Rydym yn derbyn y bydd amgylchiadau'n codi lle na fydd yn bosibl sicrhau amrywiaeth, ond yn y rhan fwyaf o achosion gallwn a dylem fod yn gwneud yn well nag yr ydym yn ei wneud ar hyn o bryd. Felly, rydym yn cynnig y dylai Arweinwyr roi sylw dyledus i amcanion o ran cydraddoldeb ac amrywiaeth wrth ddewis eu Cabinet. Mae'n hanfodol bod Cabinetau yn gallu manteisio ar ystod mor eang ag sy'n bosibl o safbwyntiau er mwyn meithrin eu dealltwriaeth o'r materion sy'n bwysig i drigolion yr ardal, yn enwedig y sawl y gallai penderfyniadau'r Cyngor gael effaith anghymesur arnynt. Rydym felly o'r farn y dylai Arweinwyr, mewn achosion lle na allant ddewis Cabinet cytbwys, roi ystyriaeth ddifrifol i'r posibilrwydd o gyfethol Aelodau Cabinet ychwanegol, na fyddant yn pleidleisio, i weithredu fel ymgynghorwyr.

---

27 Argymhelliad 40, paragraff 4.77 yn adroddiad terfynol y Comisiwn.

3.4 Rôl a Chyfrifoldebau Aelodau Cabinet

Bwriad y system Gabinet a chraffu a gyflwynwyd gan Ddeddf Llywodraeth Leol 2000 oedd gwella'r system bwyllgorau aneffeithlon ac aneglur[28] yr oedd y system Gabinet a chraffu'n cymryd ei lle. Roedd y Ddeddf yn gwahaniaethu'n glir rhwng rôl y Weithrediaeth, sy'n cynnwys yr Arweinydd ac Aelodau Cabinet, a rôl Aelodau Etholedig anweithredol. Mae pob Awdurdod Lleol yng Nghymru yn gweithredu'r model Gweithrediaeth Arweinydd a Chabinet. Mae'r system Arweinydd a Chabinet yn golygu bod canolfan 'gorfforaethol' yn gyfrifol am lawer o swyddogaethau Awdurdod Lleol. Mae hynny wedi symleiddio prosesau gwneud penderfyniadau'n sylweddol, ond mae hefyd wedi arwain at ganlyniadau eraill.

Bu gwerthusiad annibynnol o drefniadau Gweithrediaeth Gabinet mewn Llywodraeth Leol, a gomisiynwyd gan Lywodraeth Cymru,[29] yn asesu'r effaith y mae'r system Gabinet wedi'i chael ar brosesau gwneud penderfyniadau, democratiaeth ac atebolrwydd, a'r graddau y mae trefniadau trosolwg a chraffu'r Awdurdod yn ei gwneud yn bosibl craffu'n effeithiol ar y Weithrediaeth. Fel y gellid disgwyl, mae barn y gweinyddiaethau sydd mewn grym ynghylch y system Gabinet yn gadarnhaol, ond mae barn Aelodau'r gwrthbleidiau yn llai cadarnhaol. Er bod rhai Cabinetau yn gweithio ac yn gwneud penderfyniadau mewn modd tryloyw, ceir tystiolaeth bod diwylliant o wneud penderfyniadau y tu ôl i ddrysau caeëdig yn parhau mewn rhai ardaloedd, ac nad yw'r craffu'n aml yn ddigon cadarn i herio'r diffyg tryloywder hwn yn effeithiol.

Mae hon yn feirniadaeth ddifrifol o'r system bresennol, ond ni cheir tystiolaeth y byddai dychwelyd i'r system bwyllgorau'n arwain at brosesau mwy effeithiol ar gyfer gwneud penderfyniadau ac yn arwain at fwy o dryloywder. Fodd bynnag, mae'n dangos bod gwir angen rhoi trefniadau ar waith i wella tryloywder a chryfhau craffu (gweler Pennod 8), a gwahaniaethu'n glir rhwng rolau'r Weithrediaeth a rolau'r uwch dîm rheoli. Mae llawer o adroddiadau wedi darganfod bod y system Gabinet hefyd wedi arwain at y gred bod rôl Aelodau Etholedig cyffredin wedi lleihau.[30]

Ceir tystiolaeth dda bod y gwahaniaethau rhwng rolau'r Weithrediaeth a rolau'r uwch dîm rheoli'n rhy aneglur mewn rhai Cynghorau (gweler 3.1 uchod). Ni ddylai Aelodau'r Weithrediaeth ddod yn rhan o'r fiwrocratiaeth. Eu diben yw pennu cyfeiriad gwleidyddol yr Awdurdod, gan geisio arwain ar ran y cyhoedd, ac nid dod yn rhan o'r peirianwaith gweithredu. Eu rôl yw herio'r uwch dîm rheoli a sicrhau bod safonau cenedlaethol a blaenoriaethau lleol yn cael eu cyflawni. Ar hyn o bryd, ymddengys yn rhy aml fod gennym gnewyllyn o wleidyddion proffesiynol llawn-amser mewn Llywodraeth Leol, ar ben biwrocratiaeth broffesiynol lawn-amser, ac na chaiff eu swyddogaethau eu gwahanu'n ddigonol. Mae hynny'n mynd â Llywodraeth Leol ymhellach o'i gwreiddiau, ac nid yw'n amlwg o gwbl mai dyna yw dymuniad y cyhoedd.

Yn ogystal, mae'r system wedi arwain at gostau uwch o ran arweinyddiaeth. Dan Ddeddf Llywodraeth Leol 2000 ni chaniateir cael mwy na deg o rolau gweithredol – sef rolau'r

---

28 ["inefficient and opaque"] *Lleisiau Lleol: Moderneiddio Llywodraeth Leol yng Nghymru*, Y Swyddfa Gymreig, 1998

29 Gwerthusiad o Drefniadau Gweithrediaeth a Chraffu Llywodraeth Leol yng Nghymru, Downe et al, Llywodraeth Cymru, 2015 http://wales.gov.uk/statistics-and-research/independent-evaluation-welsh-local-governments-executive-scrutiny-arrangements/?skip=1&lang=cy

30 Gweler, er enghraifft, Gweithredu Strwythurau Rheoli Gwleidyddol Newydd o fewn Llywodraeth Leol, Y Pwyllgor Llywodraeth Leol a Gwasanaethau Cyhoeddus, Cynulliad Cenedlaethol Cymru, 2004, a Frontline councillors and decision making, Tracy Gardiner, Sefydliad Joseph Rowntree, 2006 http://www.jrf.org.uk/publications/frontline-councillors-and-decision-making

Arweinydd ac Aelodau'r Cabinet – mewn Awdurdod Lleol yng Nghymru. Ar hyn o bryd, mae gan bob Awdurdod Lleol yng Nghymru o leiaf saith o aelodau gweithredol, ac mae gan y mwyafrif naw neu ddeg ohonynt.[31] Yn baradocsaidd, y tuedd mewn llawer o Awdurdodau Lleol yn ystod y blynyddoedd diwethaf fu lleihau maint yr uwch dîm rheoli fel ei fod yn cynnwys Prif Weithredwr a nifer bach o gyfarwyddwyr corfforaethol sydd ag ystod eang o gyfrifoldebau, er nad yw hynny'n sicr yn wir ym mhob Awdurdod Lleol yng Nghymru. Gwnaed hynny er mwyn ymateb i bwysau ariannol, ac roedd yn ymdrech fwriadol i gael gwared ar sefyllfaoedd lle mae gwasanaethau'n gweithio ar wahân i'w gilydd, a symleiddio prosesau gwneud penderfyniadau. Nid yw'n glir pam nad yw'r rhesymeg sydd wedi arwain at leihau maint uwch dimau rheoli yn berthnasol hefyd i Gabinetau.

Mae cyflog swydd uwch yn daladwy i rai Aelodau Etholedig yr ystyrir bod eu gwaith yn waith llawn-amser. Ystyrir bod pob Aelod Cabinet yn gweithio'n llawn-amser a bod ganddynt hawl i gael cyflog swydd uwch, yn yr un modd â rhai pobl eraill megis cadeiryddion pwyllgorau craffu a chadeirydd y Cyngor. Mae cyfrifoldebau cyfreithiol pwysig yn gysylltiedig â rhai o rolau'r Cabinet, er enghraifft yr Arweinydd a'r Aelodau Cabinet dros wasanaethau cymdeithasol ac addysg. Mae rheswm da i'r rolau hyn gael eu hystyried yn rolau llawn-amser, o gofio'r cyfrifoldebau sydd ynghlwm wrthynt a'r ffaith bod addysg a gwasanaethau cymdeithasol yn cyfrif am ddwy ran o dair o wariant Llywodraeth Leol. Fodd bynnag, nid yw'n glir a ddylai holl swyddi'r Cabinet gael eu hystyried yn rolau sydd i bob pwrpas yn rolau llawn-amser, ac nid yw'n glir a yw'r un lefelau o gydnabyddiaeth ariannol yn briodol i bob aelod o'r Cabinet. Mae'r un ystyriaeth yn berthnasol i'r rolau eraill y mae lwfansau cyfrifoldeb uwch yn berthnasol iddynt.

Efallai y dylid cael swyddi Cabinet uwch llawn-amser a swyddi Cabinet dirprwyol rhan-amser. Mantais hynny fyddai bod cyfleoedd yn cael eu creu i Gynghorwyr newydd neu Gynghorwyr iau brofi gwneud penderfyniadau gweithredol heb orfod ymrwymo i swydd sydd i bob pwrpas yn swydd lawn-amser. Opsiwn arall fyddai defnyddio deddfwriaeth i gyfyngu ar nifer yr Aelodau Cabinet a geir ym mhob Awdurdod, yn dibynnu ar faint yr Awdurdod.

Mae hynny'n codi'r mater ehangach sy'n ymwneud â rhoi hyfforddiant a hyfforddiant sefydlu i Arweinwyr ac Aelodau'r Cabinet, a chynllunio ar gyfer olyniaeth. Mae gan Aelodau'r Weithrediaeth gyfrifoldebau cyfreithiol ac ariannol sylweddol iawn, ac eto mae'r hyfforddiant ar gyfer y rolau hynny ar hyn o bryd yn fylchog neu'n anghyson ar y gorau. Er enghraifft, hyd y gwyddom, dim ond mewn un ardal yng Nghymru – Torfaen – y mae Aelodau Etholedig wedi gallu cael hyfforddiant sy'n cyfateb i lefel gradd.[32] Mae'n bwysig ein bod yn buddsoddi yn ein harweinyddiaeth wleidyddol. Felly, rydym yn cynnig y dylid cael rhaglen ddatblygu, a arweinir gan ein Hacademi Gwasanaethau Cyhoeddus, ar gyfer Arweinwyr Cyngor newydd a chyfredol, ar gyfer Cynghorwyr sydd â'r potensial i fod yn Aelodau'r Cabinet, ac ar gyfer arweinwyr gwrthbleidiau sydd â chyfle realistig i newid o fod yn rhan o'r wrthblaid i fod yn llywodraethu ac yn Arweinwyr Cyngor yn y dyfodol.

Byddwn yn dychwelyd isod at y mater sy'n ymwneud â phennu cydnabyddiaeth ariannol Aelodau Etholedig a phenodi a phennu cydnabyddiaeth ariannol uwch-swyddogion.

31 Abertawe, Blaenau Gwent, Caerffili, Casnewydd, Conwy, Gwynedd, Sir Gaerfyrddin, Wrecsam (10); Caerdydd, Castell-nedd Port Talbot, Powys, Rhondda Cynon Taf, Sir Benfro (9); Ceredigion, Sir Ddinbych, Sir Fynwy, Sir y Fflint, Torfaen (8); Bro Morgannwg, Merthyr Tudful, Pen-y-bont ar Ogwr, Ynys Môn (7).

32 http://www.uwtsd.ac.uk/wiwbl/news-and-developments/unique-public-service-training-partnership-wins-national-award.html

3.5 Rôl a Chyfrifoldebau Aelodau Etholedig

Mae Llywodraeth Cymru hefyd yn bwriadu egluro'r hyn y disgwylir i Aelodau Etholedig Awdurdod Lleol ei gyflawni, gan gynnwys cryfhau eu rôl fel eiriolwyr cymunedol drwy Fyrddau Ardal (gweler 4.5). Byddem yn egluro bod angen iddynt gyfathrebu â'u hetholwyr a'u cynrychioli, sy'n cynnwys cynnal cymorthfeydd a chymryd rhan mewn gwaith llywodraethu cymunedol, mynychu'r pwyllgorau y cânt eu penodi iddynt a chymryd rhan yn y pwyllgorau hynny, a dwyn y Weithrediaeth i gyfrif drwy waith trosolwg a chraffu. Rhaid i bob Aelod Etholedig sicrhau bod modd i'r cyhoedd gysylltu â nhw o leiaf drwy ebost, a gorau oll os gellir cysylltu â nhw drwy gyfryngau cymdeithasol hefyd.

Dylem hefyd ei gwneud yn ofynnol i Aelodau Etholedig fynychu hyfforddiant priodol. Bydd y cyfrifoldebau y bydd Aelodau Etholedig yn eu hysgwyddo'n cynyddu mewn Awdurdodau mwy o faint sydd wedi uno, ac mae Llywodraeth Cymru o'r farn ei bod yn ddoeth buddsoddi yn eu sgiliau. Dan ein cynigion, bydd angen i Aelodau Etholedig ymrwymo i ddatblygiad personol parhaus er mwyn datblygu lefelau uchel o arbenigedd ym maes cyllid, gwasanaethau a materion corfforaethol i'w galluogi i graffu'n effeithiol ar y Weithrediaeth, yn ogystal ag arbenigedd ym maes cyfathrebu i'w galluogi i ymgysylltu'n effeithiol â'r gymuned. Bydd rhai ohonynt am ddatblygu arbenigedd penodol ym maes craffu, a bydd eraill am ganolbwyntio ar ymgysylltu â'r gymuned. Mewn tri gweithdy a gynhaliwyd gan Lywodraeth Cymru yn ddiweddar (ym mis Tachwedd 2014) gyda Chynghorwyr a swyddogion Awdurdodau Lleol er mwyn trafod effaith Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2011, nodwyd bod angen hyfforddiant pellach ar Gynghorwyr ynghylch cydraddoldebau, y cod ymddygiad, rolau rheoleiddiol, cyfrifoldebau cyfreithiol, perfformiad a rheoli risg, rhyddid gwybodaeth, diogelu data, defnyddio cyfryngau cymdeithasol, TGCh, gweithio o bell, a rôl y Cynghorydd fel llywodraethwr ysgol.

Mae'n ofynnol i Awdurdodau Lleol gynorthwyo Aelodau Etholedig i gyhoeddi adroddiadau blynyddol, a chaiff Aelodau eu hannog i'w cynhyrchu, er mai llai na'u hanner sy'n gwneud hynny ar hyn o bryd. Mae rhai Aelodau Etholedig wedi dadlau nad yw adroddiadau blynyddol yn hanfodol gen fod y cyhoedd yn eu barnu drwy'r blwch pleidleisio. Mae'n anodd deall sut y gall y rhan fwyaf o aelodau'r cyhoedd farnu cyflawniadau Aelod Etholedig unigol heb fynediad at wybodaeth reolaidd am eu gweithgarwch yn y Cyngor a'r gymuned. Felly, mae Llywodraeth Cymru o'r farn y dylai fod yn ofynnol yn gyfreithiol i bob Aelod Etholedig gynhyrchu adroddiad blynyddol. Er y dylai'r adroddiad hwnnw gynnwys gwybodaeth am eu presenoldeb, eu haelodaeth o bwyllgorau a Byrddau Ardal (gweler 4.5), eu cydnabyddiaeth ariannol, eu hyfforddiant, eu gwaith achos a'u gohebiaeth, dylai ganolbwyntio'n fwy penodol ar wybodaeth ansoddol ynghylch beth y maent wedi'i gyflawni yn ystod y flwyddyn a sut y mae pobl a chymunedau ar eu hennill o ganlyniad.

Caiff Aelodau Etholedig eu talu o bwrs y wlad ac maent yn gyfrifol am benderfyniadau pwysig ynghylch gwariant cyhoeddus, felly rhaid sicrhau bod modd i'w gweithredoedd fod yn destun craffu gan unrhyw aelod o'r gymuned y mae'r Aelod Etholedig yn cynrychioli ei fuddiannau, yn ogystal â phobl eraill y mae gweithredoedd yr Aelod Etholedig yn effeithio arnynt. Mae'r fframwaith safonau moesegol ar gyfer Llywodraeth Leol yn rhoi arweiniad i Aelodau Etholedig ynghylch y safonau priodol o ran ymddygiad a ddisgwylir ganddynt wrth iddynt ymgymryd â'u rolau, ac mae hefyd yn rhoi sicrwydd i'r cyhoedd y bydd camau'n cael eu cymryd os aiff rhywbeth o'i le. Yn ein Papur Gwyn Hybu Democratiaeth Leol a gyhoeddwyd yn 2012,[33]

33 Hybu Democratiaeth Leol, Llywodraeth Cymru, 2012. http://wales.gov.uk/consultations/localgovernment/promlocdemocracy/?lang=cy

nodwyd bod sylfeini'r fframwaith safonau'n dal yn gadarn ond cynigiwyd nifer o newidiadau er mwyn gwella'r modd yr oedd yn gweithredu'n gyffredinol. Roedd y newidiadau hynny'n cynnwys mabwysiadu polisïau lleol ynghylch datrys cwynion ar gyfer ymdrin â mân gwynion rhwng Aelodau, a chapio indemniadau. Mae Llywodraeth Cymru yn croesawu'r ymateb cadarnhaol a gafwyd gan bob Awdurdod ynghylch mabwysiadu polisïau o'r fath.

Mae Deddf Llywodraeth Leol (Democratiaeth) (Cymru) 2013 yn darparu ar gyfer sefydlu Cyd-bwyllgorau Safonau, cyhoeddi cofrestrau buddiannau'n electronig, a rhoi pwerau i'w gwneud yn bosibl i geisiadau Aelodau am oddefeb ac i adroddiadau ynghylch camymddwyn gael eu trosglwyddo rhwng Pwyllgorau Safonau er mwyn goresgyn achosion posibl o wrthdaro o ran buddiannau. Bydd y darpariaethau hyn yn dod i rym yn nes ymlaen eleni. Eleni hefyd, byddwn yn cyflwyno deddfwriaeth i addasu'r cod ymddygiad enghreifftiol ar gyfer Aelodau Awdurdodau Lleol er mwyn hwyluso'r gwaith o weithredu polisïau lleol ynghylch datrys cwynion ac egluro sefyllfa Aelodau sydd â buddiannau etholaethol. Byddwn hefyd yn sicrhau nad oes yn rhaid i Awdurdodau Lleol gyhoeddi adroddiadau ynghylch camymddwyn yn ystod achosion sy'n parhau.

Rydym o'r farn y bydd y diwygiadau hyn yn gwella ac yn cryfhau'r fframwaith safonau moesegol. Fodd bynnag, rydym yn ceisio barn ynghylch a ddylid cyflwyno unrhyw ddiwygiadau pellach, yn enwedig yng nghyswllt yr achosion mwyaf difrifol. Mae Pwyllgorau Safonau a Swyddogion Monitro eisoes yn chwarae rôl allweddol o safbwynt cynorthwyo a chynghori Aelodau ynghylch materion sy'n ymwneud ag ymddygiad. Dylid sicrhau pŵer newydd i Bwyllgorau Safonau ystyried achosion lle ceir pryderon difrifol bod Aelod Etholedig yn methu â chyflawni ei ddyletswyddau'n foddhaol. Byddem yn sicrhau bod gan Bwyllgorau Safonau gosbau priodol y gellid eu rhoi. Byddai angen trefniadau diogelu i atal cwynion plagus.

Mae'n bwysig bod Awdurdodau Lleol yn ysgwyddo'r cyfrifoldeb am berfformiad gwael Aelodau Etholedig yn llawn, a'u bod yn rheoli hynny'n fewnol mewn modd tryloyw. Mae hefyd yn bwysig ein bod, yn rhan o'r broses hon, yn ystyried trefn apelio briodol ar gyfer Aelodau Etholedig, boed hynny'n fewnol yn yr Awdurdod, drwy Banel Dyfarnu Cymru neu drwy gorff arall. Rydym yn ceisio barn ynghylch y weithdrefn fwyaf priodol.

3.6 Amrywiaeth ymhlith Aelodau Etholedig

Mae Llywodraeth Cymru am gyrraedd sefyllfa lle gall etholwyr a chymunedau uniaethu i raddau helaeth â'u cynrychiolwyr etholedig. Y ffordd orau o wneud hynny yw sicrhau bod aelodau cyrff etholedig yn adlewyrchu eu hetholaeth mor gywir ag sy'n bosibl. Mae hynny'n awgrymu nifer cyfartal o ddynion a menywod, proffil oedran cytbwys a chynrychiolaeth decach o bobl ddu, pobl Asiaidd a phobl o leiafrifoedd ethnig, ynghyd â phobl ag anabledd. Nid awydd i sicrhau mwy o gydraddoldeb yn unig mohono, er mor bwysig yw hynny. Mae'n llawer mwy tebygol y bydd Cyngor yn gwneud penderfyniadau sy'n diwallu anghenion y gymuned gyfan os caiff buddiannau pawb eu cynrychioli yn siambr y Cyngor. Yn anffodus, nid yw hynny'n digwydd ar hyn o bryd.

Dangosodd adroddiad diweddar gan y Grŵp Arbenigwyr ar Amrywiaeth mewn Llywodraeth Leol, *Ar ôl pwyso a mesur*,[34] nad oedd aelodaeth Cynghorau yng Nghymru yn adlewyrchu'n gywir y cymunedau y mae'r aelodaeth honno'n eu gwasanaethu. Mae oddeutu 25% o'r

34 Ar ôl pwyso a mesur: Sicrhau Democratiaeth Amrywiol mewn Llywodraeth Leol yng Nghymru, Adroddiad y Grŵp Arbenigwyr ar Amrywiaeth mewn Llywodraeth Leol, 2014. http://wales.gov.uk/topics/localgovernment/publications/expert-group-report/?lang=cy

boblogaeth dros 60 oed, ond ymhlith Aelodau Etholedig mae'r ganran yn codi i bron 60%. Mae ychydig dros hanner y boblogaeth gyffredinol yn fenywod, ond ymhlith Aelodau Etholedig ceir tri dyn i bob menyw, bron iawn. Dim ond un Cyngor sydd â menyw'n Arweinydd (sef Ceredigion) a dim ond tair menyw sydd ymhlith y 22 o Brif Weithredwyr a geir (yng Ngheredigion, Torfaen a Wrecsam).

O'r 193 o Aelodau Cabinet sydd yng Nghymru, dim ond 39 – un o bob pump – sy'n fenywod. Dim ond un Cyngor sydd â mwy na thair o fenywod yn Aelodau o'r Cabinet, sef Cyngor Sir Caerfyrddin. Adeg ysgrifennu'r Papur hwn, nid oes gan ddau Gyngor (Ynys Môn a Phen-y-bont ar Ogwr) unrhyw fenywod o gwbl yn eu Cabinet. Mae'n bosib fod yr un sefyllfa yn wir am y nodweddion gwarchodedig eraill, er enghraifft, pobl ag anabledd a phobl lesbiaidd, hoyw, ddeurywiol a thrawsrywiol, ond mae gennym ddiffyg data angenrheidiol. Mae'r gynrychiolaeth wael hon, yn gyffredinol ymhlith Aelodau Etholedig ac yn benodol mewn swyddi arwain, yn tanseilio ymddiriedaeth mewn Llywodraeth Leol, ac yng ngolwg llawer mae hefyd yn tanseilio perthnasedd a dilysrwydd Llywodraeth Leol. .

Ceir mwy o amrywiaeth yn y trydydd sector ac ymhlith mentrau cymdeithasol. Er enghraifft, mae cyfran uwch o fenywod yng ngweithlu'r trydydd sector (67%) nag sydd yng ngweithlu'r sector cyhoeddus (64%) a'r sector preifat (40%). Ymysg uwch-reolwyr yn y trydydd sector, mae menywod yn cynrychioli 50% o'r gweithlu, o gymharu â 46% yn y sector cyhoeddus a dim ond 24% yn y sector preifat.[35] Fodd bynnag, ychydig iawn o weithwyr yn y trydydd sector sy'n ystyried bod yn Gynghorydd mewn Llywodraeth Leol. Mae hynny'n golled enfawr i ddemocratiaeth leol. Mae'n amddifadu Llywodraeth Leol o weithredwyr cymunedol ymroddedig ac mae'n atal Llywodraeth Leol rhag bod yn weithredwr mwy amrywiol ac effeithiol sy'n sicrhau newid. Yn 3.12 rydym yn egluro ein cynigion ynghylch ei gwneud yn haws i'r rhan fwyaf o weithwyr Awdurdod Lleol ymgeisio mewn etholiad.

Os ydym am annog ystod fwy amrywiol o bobl i ymgeisio am swyddi y caiff rhywun ei ethol iddynt mewn Llywodraeth Leol, rhaid inni sicrhau bod ein Cynghorau yn lleoedd lle mae diwylliant agored yn ffynnu a lle mae pobl yn teimlo bod croeso iddynt a'u bod yn cael eu parchu, waeth beth fo'u cefndir. Mae ymddygiad yn allweddol i hynny. Er enghraifft, roedd y ddogfen *Ar ôl pwyso a mesur* yn dyfynnu ymchwil[36] sy'n nodi bod menywod, ar ôl cael swydd gyhoeddus, yn fwy tebygol o ymddiswyddo o'u swydd ac yna rhoi'r gorau'n gyfan gwbl i'w gweithgarwch. Rydym wedi gweld tystiolaeth o hynny mewn Awdurdodau Lleol yng Nghymru, lle mae nifer yr Aelodau Cabinet sy'n fenywod wedi gostwng ers etholiadau 2012. Er y gall ffactorau eraill, megis amseroedd cyfarfodydd, fod yn berthnasol mae hefyd yn awgrymu bod yr awyrgylch yn ein Cynghorau efallai'n rhy "macho".

Mae angen arweiniad er mwyn newid ymddygiad mewn Awdurdod Lleol. Felly, rydym yn cynnig y dylai fod dyletswydd ar Arweinwyr, Arweinwyr Grŵp a Phrif Weithredwyr i sicrhau bod amrywiaeth yn cael ei barchu. I Arweinwyr, bydd y ddyletswydd hon yn cynnwys sicrhau bod polisïau cydlynol ar waith ar gyfer Cynghorwyr i atal achosion o fwlio ac aflonyddu, nid yn unig o safbwynt staff yr Awdurdod Lleol ond hefyd o safbwynt Cynghorwyr eraill. Dylai fod yn ofynnol hefyd i Arweinwyr Grŵp sicrhau eu bod yn cymryd y cyfrifoldeb hwn o ddifrif yn

35 Women's' leadership, employment and participation in the third sector and social enterprises, http://www.birmingham.ac.uk/generic/tsrc/research/workforce-and-workplace/women-in-the-third-sector.aspx Canolfan Ymchwil y Trydydd Sector, Papur Briffio 40, 2010. I gael rhagor o wybodaeth am fenywod mewn swyddi rheoli yn y trydydd sector, gweler hefyd Close to Parity, http://www.cloresocialleadership.org.uk/Rowena-Lewis.aspx Rowena Lewis, Sefydliad Clore Duffield, 2010.

36 *Last in, first out – Gendered patterns of local councillor dropout*, Allen, P. A., 2013. British Politics 8(2) tt. 207-224.

eu grwpiau, a dylai fod yn ofynnol i Brif Weithredwyr sicrhau bod polisïau ar waith ar gyfer y staff i atal achosion o fwlio ac aflonyddu. Yn y ddau achos, bydd gan y Swyddog Monitro a'r Pwyllgor Safonau rolau gorfodi. Yn ogystal, mae angen inni gefnogi ein Haelodau Etholedig yn briodol a dylent gael hawliau tebyg i bobl eraill sy'n gweithio yn y sector cyhoeddus a'r sector preifat o ran cael bywyd cytbwys. Er enghraifft dylai'r Awdurdod Lleol, y cyhoedd a'r cyfryngau eu cefnogi pan fyddant yn cymryd absenoldeb mamolaeth neu dadolaeth, neu pan fydd angen iddynt gymryd amser i ffwrdd i ymgymryd â dyletswyddau gofalu.

Yn 3.3 uchod rydym yn egluro ein cynnig y dylai fod yn ofynnol i Arweinwyr roi sylw dyledus i amcanion o ran cydraddoldeb ac amrywiaeth wrth ddewis eu Cabinet, ac y dylent roi ystyriaeth ddifrifol i'r posibilrwydd o gyfethol Aelodau Cabinet, na fyddant yn pleidleisio, mewn achosion lle na allant sicrhau Cabinet cytbwys. Rydym hefyd o'r farn y dylai'r un egwyddor fod yn berthnasol i bwyllgorau'r Cyngor, gan gynnwys Pwyllgorau Craffu, ac y dylai Cynghorau, lle bo hynny'n briodol, wneud ymdrech bendant i gyfethol aelodau ychwanegol i bwyllgorau er mwyn sicrhau amrywiaeth sy'n adlewyrchu'r boblogaeth leol yn well.

Mae Llywodraeth Cymru wedi cyhoeddi cynllun gweithredu i ymateb i adroddiad y Grŵp Arbenigwyr.[37] Rydym wedi sefydlu prosiect, sy'n cynnwys yr holl randdeiliaid perthnasol, er mwyn cyflawni'r cynllun hwn ac rydym yn benderfynol o weithio o leiaf gyda phleidiau gwleidyddol a phartneriaid eraill i gyflawni'r nod, sef sicrhau bod ymgeiswyr sy'n fenywod yn cael eu dewis yn o leiaf 40% o'r seddau y mae'r blaid sy'n eu henwebu o'r farn bod modd eu hennill. Byddwn yn parhau i ddilyn yr agenda hon yn ddiwyd.

Fodd bynnag, mae'n anodd i Lywodraeth Genedlaethol gael dylanwad uniongyrchol ar amrywiaeth mewn Llywodraeth Leol yn syth, neu ddeddfu ar gyfer amrywiaeth. Yn hytrach rhaid i Awdurdodau Lleol, pleidiau gwleidyddol a chyrff megis Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru a Chymdeithas Prif Weithredwyr Awdurdodau Lleol Cymru weithio'n galetach i annog amrywiaeth ehangach o bobl i ymgeisio mewn etholiadau lleol, a sicrhau bod Aelodau Etholedig yn cael yr hyblygrwydd a'r gefnogaeth briodol yn eu rolau. Cyn yr etholiadau diwethaf ar gyfer Llywodraeth Leol yn 2012 cynhaliodd Llywodraeth Cymru, mewn partneriaeth â Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru, ymgyrch gwybodaeth er mwyn annog pobl i fod yn Gynghorwyr, gyda'r bwriad o gynyddu amrywiaeth ymhlith Cynghorwyr ar draws Cymru. Er mai ein bwriad yw cynnal ymgyrch tebyg cyn yr etholiadau nesaf ar gyfer Awdurdodau Lleol, rydym hefyd o'r farn bod yn rhaid i Lywodraeth Leol, er ei budd ei hun, gymryd camau i hybu democratiaeth a hybu amrywiaeth mewn democratiaeth. Bu adroddiad Comisiwn y Cynghorwyr,[38] a sefydlwyd gan Lywodraeth y DU yn 2007, yn ystyried sut i ehangu cyfranogiad mewn Llywodraeth Leol. Galwodd ar i Awdurdodau fod yn gyfrifol am greu diddordeb a darparu gwybodaeth ynghylch bod yn Gynghorydd, a bod yn gyfrifol am gymryd camau i hyrwyddo rôl Cynghorwyr etholedig a'u gweithgareddau, yn ogystal â hwyluso ffurfiau eraill ar gyfranogiad dinesig.

Er bod darpariaeth o ran hynny wedi'i chynnwys yn Neddf Democratiaeth Leol, Datblygu Economaidd ac Adeiladu 2009, ni ddechreuwyd arni ac mae wedi'i diddymu ers hynny. Mae Llywodraeth Cymru o'r farn ei bod yn bryd gweithredu cynnig Comisiwn y Cynghorwyr.

37 Ar ôl pwyso a mesur: Sicrhau Democratiaeth Amrywiol mewn Llywodraeth Leol yng Nghymru, Adroddiad y Grŵp Arbenigwyr ar Amrywiaeth mewn Llywodraeth Leol, 2014. http://wales.gov.uk/topics/localgovernment/publications/expert-group-report/?lang=cy

38 Representing the future: The report of the Councillors Commission, Comisiwn y Cynghorwyr, 2007. http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20080910134927/communities.gov.uk/councillorscommission/

Yn 3.13 isod, rydym yn egluro ein bwriad i'w gwneud yn ddyletswydd ar Brif Weithredwr Awdurdod Lleol i hybu gwaith ymgysylltu ac amrywiaeth mewn democratiaeth.

Mewn llawer o ardaloedd, mae Awdurdodau Lleol eisoes yn cynnal Cynghorau Ieuenctid y mae eu gwaith yn darparu safbwynt hollbwysig pobl ifanc ar waith y Cyngor. Mae Llywodraeth Cymru wedi nodi'n glir ei hymrwymiad i blant a phobl ifanc drwy fabwysiadu Confensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn mewn cyfraith, drwy Fesur Hawliau Plant a Phobl Ifanc (Cymru) 2011. Rydym yn annog pob Awdurdod Lleol i fabwysiadu'r Confensiwn, ond rydym hefyd o'r farn y dylent roi llais i bobl ifanc a'u cyflwyno i ddemocratiaeth leol drwy Gynghorau Ieuenctid. Yn rhan o ddyletswydd y Prif Weithredwr i hybu gwaith ymgysylltu ac amrywiaeth mewn democratiaeth, rydym yn bwriadu mynnu bod y Prif Weithredwr yn sefydlu Cyngor Ieuenctid.

3.7 Pennu Cydnabyddiaeth Ariannol Aelodau Etholedig

Ceir diddordeb dilys ymhlith y cyhoedd a'r cyfryngau yn y gydnabyddiaeth ariannol a gaiff Cynghorwyr. Mae pobl yn disgwyl yn gywir ddigon bod pawb sy'n dewis gwasanaethu mewn Llywodraeth Leol yn cynnal ymddiriedaeth y cyhoedd drwy groesawu'r gwerthoedd a'r foeseg sy'n rhan annatod o wasanaeth cyhoeddus o'r fath. Ar yr un pryd, mae gan bobl sy'n rhoi o'u hamser i wasanaethu eu cymuned drwy Lywodraeth Leol yr hawl i sicrhau nad ydynt ar eu colled yn ariannol oherwydd eu bod yn gwneud hynny. Pe na byddem yn digolledu pobl am eu cyfraniad, byddai democratiaeth leol yn troi'n faes i bobl gyfoethog yn unig. Rhaid i ddemocratiaeth fod yn agored i bawb.

Caiff cyflog Aelodau Cabinet ei bennu gan Banel Annibynnol Cymru ar Gydnabyddiaeth Ariannol. Caiff y cyflog sy'n daladwy ei bennu yn ôl maint y Cyngor. Mae Arweinwyr yn ennill rhwng £43,000 a £53,000. Mae Dirprwy Arweinwyr yn ennill rhwng £30,000 a £37,000 ac mae Aelodau Cabinet eraill yn ennill rhwng £26,000 a £32,000. Mae hynny'n seiliedig ar y rhagdybiaeth bod eu rolau'n rhai llawn-amser.

Ar hyn o bryd, mae Cynghorwyr yn cael tâl sydd ychydig dros £13,000 y flwyddyn. Mae hynny'n seiliedig ar y rhagdybiaeth bod y rôl yn cymryd tridiau'r wythnos i'w chyflawni. Cyflwynwyd y tâl yn lle lwfans presenoldeb, gan mai'r farn gyffredinol oedd bod y lwfans hwnnw'n cael ei gamddefnyddio. Nid ydym am i neb fod dan anfantais ariannol oherwydd eu bod yn Gynghorwyr, gan y byddai hynny'n mynd yn groes i'n bwriad clir, sef cynyddu amrywiaeth ymhlith Cynghorwyr. Fodd bynnag, mae'r tâl bellach yn rhywbeth a ddisgwylir. Mae'r tâl yn cael effaith wahanol ar bobl. I berson sydd wedi ymddeol mae'n incwm ychwanegol sylweddol o gymharu â Phensiwn sylfaenol y Wladwriaeth i berson sengl yn 2014/15, sef £5,881 y flwyddyn. Efallai fod hynny'n esbonio'r nifer gormodol o Gynghorwyr sydd dros 60 oed. Ar y llaw arall, efallai nad yw'r tâl ond yn digolledu'n rhannol y sawl y mae ei swydd arferol yn talu'n well, neu gallai olygu bod rhiant sengl sydd â swydd ran-amser dan anfantais gan fod y tâl yn ei symud i fand treth uwch.

Cyfanswm cost Aelodau Etholedig, gan gynnwys cost Cabinetau a'r sawl sydd â chyfrifoldeb uwch ym maes craffu, yw £21.7 miliwn y flwyddyn ar draws Cymru. Mae angen inni egluro a ydym yn bwriadu digolledu Cynghorwyr am eu hamser neu'u talu am y gwaith a wnânt. Ceir gwahaniaeth pwysig.

Mae Llywodraeth Cymru o'r farn bod angen i'r system ar gyfer pennu cydnabyddiaeth ariannol Cynghorwyr – Gweithredol ac Anweithredol – gael ei hegluro mewn modd sy'n galluogi'r cyhoedd i weld sut y penderfynwyd ar y lefelau sy'n daladwy. Dylai taliadau i Gynghorwyr yng

Nghymru fod ar raddfa debyg i daliadau mewn Awdurdodau o faint tebyg yn Lloegr, yr Alban a Gogledd Iwerddon.

3.8 Rhyddhau Aelodau Etholedig o'u Swyddi

Mae Awdurdodau Lleol yn chwarae rôl hanfodol o safbwynt gwella llesiant a ffyniant ein cymunedau. Mae cyrff yn y sector cyhoeddus, y sector preifat a'r trydydd sector yn elwa'n fawr ar eu gwaith. Mae cyflogwyr sy'n rhyddhau eu gweithwyr i ymgymryd â chyfrifoldebau dinesig fel Cynghorydd yn gwneud datganiad pwysig ynghylch eu cyfrifoldeb cymdeithasol corfforaethol.

Bellach, mae llawer o Awdurdodau Lleol yn cyflawni cryn dipyn o fusnes eu Cyngor a'u pwyllgorau y tu allan i oriau gwaith arferol. Mae hynny'n golygu ei bod yn haws i'r sawl sydd mewn swydd wasanaethu fel Cynghorydd, ac mae'n ffactor a allai fod yn bwysig wrth hybu mwy o amrywiaeth ymhlith Aelodau Etholedig. Er hynny, efallai y bydd angen o hyd i fusnes y Cyngor gael ei gyflawni yn ystod diwrnod gwaith, ac nid yw pob gweithiwr yn gweithio o naw i bump. Er mwyn hybu amrywiaeth ymhellach a'i gwneud yn haws i bobl sydd mewn swydd wasanaethu fel Cynghorwyr, mae Llywodraeth Cymru yn ceisio barn ynghylch a ddylai fod yn ofynnol i sefydliadau gwasanaethau cyhoeddus datganoledig ryddhau gweithwyr i ymgymryd â'u dyletswyddau fel Aelod Etholedig, yn yr un modd ag y mae llawer o'r sefydliadau hyn eisoes yn rhyddhau staff i wneud gwaith gwirfoddol. Byddai angen ystyried nifer y diwrnodau a ganiateir bob blwyddyn. O gofio bod Aelodau Etholedig yn cael tâl am eu dyletswyddau yng nghyswllt y Cyngor, dylai unrhyw absenoldeb o'r fath fod yn ddi-dâl. Byddem yn croesawu barn ynghylch y cynnig hwn.

Pe byddem yn bwrw ymlaen â'r cynigion hyn, byddem hefyd yn annog sefydliadau gwasanaethau cyhoeddus nad ydynt wedi'u datganoli, yn ogystal â busnesau yn y trydydd sector a'r sector preifat, i ryddhau gweithwyr ar yr un telerau i ymgymryd â dyletswyddau Cynghorydd, yn rhan o'u cyfrifoldeb cymdeithasol corfforaethol.

3.9 Nifer yr Aelodau Etholedig

Bydd ein cynigion i uno Awdurdodau Lleol cyfredol er mwyn creu nifer llai o Awdurdodau newydd (gweler 2.7 uchod) yn arwain at oblygiadau ar gyfer nifer yr Aelodau Etholedig a geir yng Nghymru. Ar gyfartaledd mae pob Cynghorydd yng Nghymru yn gwasanaethu poblogaeth o 2,401, sy'n is o lawer na'r ffigur ar gyfer Lloegr (3,814) ac sydd bron yn hanner y ffigur ar gyfer yr Alban (4,259).

Mae Llywodraeth Cymru o'r farn y dylem weld nifer yr Aelodau Etholedig mewn Awdurdodau Lleol yn gostwng yn gyffredinol, er mwyn i'r sefyllfa yng Nghymru fod yn debycach yn fras i'r sefyllfa a geir mewn rhannau eraill o'r DU. Hoffem gael eich barn ar y nifer yr Aelodau Etholedig er mwyn cefnogi gwaith a wneir gan y Comisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru.

3.10 Cyfyngu ar Nifer y Tymhorau y caiff Aelodau Etholedig Wasanaethu

Gwnaed cryn dipyn o ymchwil ynghylch a ddylid cyfyngu ar nifer y tymhorau olynol y caiff Aelod Etholedig wasanaethu ar Gyngor. Gelwir hynny'n 'gyfyngiad ar nifer y tymhorau'. Nid oes cyfyngiad ar hyn o bryd. Dangosodd arolwg Llywodraeth Cymru o ymgeiswyr yn etholiadau Llywodraeth Leol 2012[39] fod 83% o'r ymgeiswyr etholedig wedi gwasanaethu fel Cynghorwyr

---

39 Arolwg o Ymgeiswyr Llywodraeth Leol 2012, Llywodraeth Cymru, 2013. http://wales.gov.uk/statistics-and-research/local-government-candidates-survey/?lang=cy.

yn y gorffennol, sy'n awgrymu bod ailethol Cynghorwyr yn rhywbeth cyffredin iawn. Dangosodd yr arolwg hefyd fod hanner yr holl Gynghorwyr yng Nghymru wedi gwasanaethu am o leiaf deng mlynedd, ac mae adroddiadau yn y cyfryngau wedi nodi bod rhai Cynghorwyr wedi bod yn gwasanaethu ers dros 50 mlynedd.

Er nad yw'r ymchwil yn bendant, mae cyfyngu ar nifer y tymhorau y caiff Aelodau Etholedig wasanaethu wedi arwain at fwy o gystadleuaeth mewn etholiadau ac at gronfa fwy amrywiol o ymgeiswyr.[40] Argymhellodd Comisiwn y Cynghorwyr[41] y dylid cyflwyno cyfyngiadau ar nifer y tymhorau y caiff Aelodau Etholedig, yn ogystal ag Arweinwyr a Meiri Etholedig, wasanaethu. Ceir rhywfaint o dystiolaeth bod trosiant ymhlith Aelodau Etholedig newydd yn y DU yn uwch ymysg Cynghorwyr iau, mwy amrywiol, ac mae hynny'n cyfyngu ar amrywiaeth ac yn cryfhau'r garfan o Aelodau Etholedig sy'n ddynion hŷn gan mwyaf.[42]

Ceir dadleuon yn erbyn cyfyngu ar nifer y tymhorau y caiff Aelodau Etholedig wasanaethu, a'r ddadl bennaf yw bod y blwch pleidleisio'n rhoi cyfle i etholwyr osod eu cyfyngiadau eu hunain ar nifer y tymhorau. Fodd bynnag, mae Llywodraeth Cymru o'r farn gyffredinol ei bod yn werth ystyried cyfyngu ar nifer y tymhorau y caiff Aelodau Etholedig, Arweinwyr a Meiri Etholedig wasanaethu. Rydym yn ceisio barn ynghylch cynnig y dylai'r cyfyngiad fod yn bum tymor ar gyfer Aelodau Etholedig, ac y dylai fod yn gyfyngiad llymach o ddau dymor ar gyfer Arweinwyr a Meiri Etholedig ac ar gyfer gwasanaeth parhaus mewn Cabinet Cyngor.

3.11 Adalw Aelodau Etholedig

Mae'r Bil Adalw Aelodau Seneddol,[43] sy'n mynd drwy Senedd y DU ar hyn o bryd, yn golygu y bydd Aelod Seneddol yn colli ei sedd ac y bydd is-etholiad yn cael ei gynnal os bydd deg y cant o etholwyr yr etholaeth yn llofnodi deiseb i ofyn am hynny. Rhaid bodloni amodau penodol cyn y gellir adalw Aelod Seneddol. Yn fras, rhaid bod yr Aelod Seneddol wedi'i ddyfarnu'n euog o drosedd ac wedi'i garcharu neu rhaid ei fod wedi'i wahardd o Dŷ'r Cyffredin am o leiaf 10 diwrnod.

Byddai Llywodraeth Cymru yn croesawu barn ynghylch a ddylid cyflwyno darpariaethau tebyg ar gyfer Aelodau Etholedig Awdurdodau Lleol. Gallai'r amodau a fyddai'n arwain at adalw Aelod Etholedig mewn Llywodraeth Leol gynnwys, er enghraifft, os oes cosbau wedi'u rhoi i Gynghorydd gan Bwyllgor Safonau neu Banel Dyfarnu Annibynnol yn dilyn achos o dorri'r cod ymddygiad neu o fethu â pherfformio'n effeithiol fel Aelod Etholedig (gweler 3.5 uchod).

3.12 Cymhwysedd Etholiadol

Ceir rhai cyfyngiadau cyfreithiol ar bwy a gaiff ymgeisio am swydd y caiff rhywun ei ethol iddi. Er enghraifft, er mwyn ymgeisio mewn etholiad Awdurdod Lleol rhaid i unigolyn fod yn 18 oed neu'n hŷn a rhaid iddo fodloni rhai meini prawf ynghylch dinasyddiaeth a man byw neu fan gweithio. Yn ogystal, gall unigolyn gael ei anghymhwyso rhag ymgeisio am nifer o resymau,

40 Er enghraifft, The Political and Institutional Effects of Term Limits, Sarbaugh-Thompson et al, 2004, Legislative Term Limits and State Aid to Local Governments, Yakovle et al, 2012.

41 Representing the future – The report of the Councillors Commission, Comisiwn y Cynghorwyr, 2007. http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20080910134927/communities.gov.uk/councillorscommission/

42 http://www.csbppl.com/2012/02/07/too-many-councillors-leaving-leaves-councils-too-homogeneous/ a The 2008 Survey of Local Election Candidates, https://www1.plymouth.ac.uk/research/ceres/TEC/research/Surveys/Pages/2008-Local-Candidate-Survey.aspx Yr Asiantaeth Gwella a Datblygu Llywodraeth Leol, 2008.

43 http://services.parliament.uk/bills/2014-15/recallofmps/documents.html

er enghraifft os caiff ei gyflogi gan yr un Awdurdod Lleol neu os yw'n destun gorchymyn cyfyngu methdaliad. Mae'r adran hon yn ceisio barn ynghylch a ddylai fod yn haws i weithwyr Awdurdod Lleol ymgeisio mewn etholiad i'r un Awdurdod, ac a ddylid cael cyfyngiadau sy'n atal Aelodau Etholedig Awdurdodau Lleol rhag gwasanaethu fel Aelodau Cynulliad neu Gynghorwyr Cymuned hefyd.

Mae Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol y Cynulliad, wrth ystyried anghymhwyso pobl rhag ymgeisio mewn etholiad i'r Cynulliad, wedi codi'r mater sy'n ymwneud ag Aelodau Etholedig Awdurdodau Lleol sy'n gwasanaethu fel aelodau o'r Cynulliad Cenedlaethol.[44] O gofio'r galwadau ar amser a'r achosion posibl o wrthdaro o ran buddiannau a allai godi, byddai Llywodraeth Cymru yn croesawu barn ynghylch a ddylai Aelodau Etholedig Llywodraeth Leol gael eu hanghymhwyso rhag gwasanaethu fel Aelodau Cynulliad ar yr un pryd. Byddai darpariaeth o'r fath yn fater i'r Cynulliad ac ni fyddai'n rhan o'r ail Fil.

Mae bron hanner yr holl Aelodau Etholedig sydd mewn Awdurdodau Lleol yn Aelodau hefyd o un neu ragor o Gynghorau Cymuned, ac mae llawer ohonynt wedi bwrw eu prentisiaeth wleidyddol mewn Cynghorau Cymuned. Mae'n bwysig bod y llwybr datblygu hwn ar gyfer cynrychiolwyr etholedig yn cael ei gadw a'i hybu. Serch hynny, ychydig iawn o dystiolaeth a welsom bod hynny wedi arwain at gysylltiadau gwell rhwng Cynghorau Cymuned ac Awdurdodau Lleol, at ddirprwyo swyddogaethau'n fwy helaeth i Gynghorau Cymuned, neu at sicrhau bod Cynghorau Cymuned yn ffordd effeithiol i Awdurdodau Lleol ymgysylltu â chymunedau.

Yn ogystal, o gofio bwriad Llywodraeth Cymru i roi pwerau i Awdurdodau Lleol adolygu Cynghorau Cymuned (gweler 4.8 isod), byddai hynny'n arwain at lawer o achosion posibl o wrthdaro o ran buddiannau os yw Cynghorwyr yn gwasanaethu ar Awdurdodau Lleol a Chynghorau Cymuned. Felly, rydym yn ceisio barn ynghylch a ddylid anghymhwyso Aelodau Etholedig Awdurdodau Lleol rhag gwasanaethu ar Gynghorau Cymuned.

At ei gilydd, mae gan swyddogion a staff mewn Awdurdodau Lleol ddealltwriaeth drylwyr o'u cymunedau ac ymrwymiad dwfn i wella eu llesiant. Byddai llawer ohonynt yn gallu bod yn Aelodau Etholedig effeithiol eu hunain, ond ceir cyfyngiadau sy'n atal rhai uwch-swyddogion Awdurdod Lleol rhag ymgeisio mewn etholiadau.[45] Yn benodol, er y gall pob un o weithwyr Awdurdod Lleol (gan gynnwys staff ysgolion) ymgeisio mewn etholiad oni bai eu bod yn dal swydd sydd â chyfyngiadau gwleidyddol (swyddi swyddogion sy'n cael cyflog uwch, fel rheol), ni chaiff yr un ohonynt ymgeisio mewn etholiad i'r Awdurdod sy'n eu cyflogi. Mae hynny'n gwneud synnwyr o safbwynt y ffaith na allant wneud penderfyniadau sy'n effeithio ar eu hamodau cyflogaeth eu hunain, ac mae Llywodraeth Cymru yn cydnabod yr angen am wiriadau i wneud yn siŵr bod y cyngor a gynigir gan swyddogion i Aelodau Etholedig yn gyngor didwyll a diduedd. Fodd bynnag, o gofio bod yr Awdurdodau Lleol yn gyflogwyr o bwys ym mhob ardal yng Nghymru, gallai'r cyfyngiadau hyn fod yn atal ystod eang o ymgeiswyr addas o gefndiroedd amrywiol rhag eu cynnig eu hunain i ymgeisio mewn etholiad yn eu hardal leol.

Er y gall unrhyw unigolyn sydd wedi'i anghymhwyso ar hyn o bryd rhag ymgeisio mewn etholiad ymddiswyddo o'i swydd er mwyn gwneud hynny, nid yw hynny'n gymhelliant o bell

---

44 Ymchwiliad i anghymhwyso person rhag bod yn Aelod o Gynulliad Cenedlaethol Cymru, Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cynulliad Cenedlaethol Cymru, 2014 http://www.senedd.assembly.wales/mgIssueHistoryHome.aspx?IId=3542

45 Caiff amryw gyfyngiadau eu nodi yn Neddf Llywodraeth Leol 1972 a Deddf Llywodraeth Leol a Thai 1989. Gweler http://www.electoralcommission.org.uk/cymru/i-am-a/candidate-or-agent/local-elections-england-and-wales

ffordd oherwydd y risg y mae'n ei golygu i'r unigolyn. Felly, rydym yn ceisio barn ynghylch a ddylai'r drefn anghymhwyso hon gael ei hadolygu er mwyn ei gwneud yn haws i'r rhan fwyaf o swyddogion Cynghorau ymgeisio. Yn unol ag argymhellion y Comisiwn Etholiadol,[46] rydym yn cynnig y dylai swyddogion Awdurdod Lleol – ar wahân i'r rhai sydd mewn swyddi â chyfyngiadau gwleidyddol – fod â'r hawl i ymgeisio mewn etholiad i'w Hawdurdod eu hunain. Dim ond os cânt eu hethol y dylai fod yn ofynnol iddynt ymddiswyddo o'u swydd gyflogedig gyda'r Awdurdod. Bydd hynny'n ehangu'r gronfa o ymgeiswyr posibl ac yn sicrhau ar yr un pryd na cheir unrhyw wrthdaro o ran buddiannau pan fydd yr ymgeisydd wedi'i ethol.

3.13 Rôl a Chyfrifoldebau'r Prif Weithredwr

Gwneir defnydd eang o'r term "Prif Weithredwr" (neu'r term "Rheolwr Gyfarwyddwr" o bryd i'w gilydd) ar draws Llywodraeth Leol yng Nghymru i ddynodi pennaeth gweinyddiaeth Awdurdod Lleol, ond nid yw'r teitl i'w weld mewn deddfwriaeth sy'n ymwneud â Llywodraeth Leol. Prif gyfrifoldeb Prif Weithredwyr yw sicrhau bod eu Hawdurdod Lleol yn cael ei lywodraethu'n dda fel bod y sefydliad yn gallu cyflawni amcanion y Weithrediaeth a chyflawni swyddogaethau statudol eraill yr Awdurdod, mewn modd sy'n gyfreithlon ac sy'n briodol o safbwynt cyllidol.

Mae Adran 4 Deddf Llywodraeth Leol a Thai 1989 yn rhoi dyletswydd ar Awdurdodau Lleol i benodi un o'u swyddogion yn Bennaeth eu Gwasanaeth Cyflogedig, a rhaid i Awdurdodau Lleol sicrhau bod Pennaeth y Gwasanaeth Cyflogedig yn cael y staff, yr adeiladau a'r adnoddau eraill i'w galluogi i gyflawni ei ddyletswyddau. Mae Deddf 1989 hefyd yn gosod rhai dyletswyddau ar Bennaeth y Gwasanaeth Cyflogedig, sef bod yn rhaid iddo adrodd wrth yr Awdurdod Lleol ynghylch y materion canlynol:

- y modd y cydgysylltir gwaith yr Awdurdod o gyflawni ei wahanol swyddogaethau;
- nifer a graddau'r staff y mae eu hangen ar yr Awdurdod i gyflawni ei swyddogaethau;
- y modd y caiff staff yr Awdurdod eu trefnu;
- y modd y caiff staff yr Awdurdod eu penodi a'u rheoli'n briodol.

Caiff rôl statudol Pennaeth y Gwasanaeth Cyflogedig ei chyflawni bron bob amser gan y swyddog a elwir fel rheol yn Brif Weithredwr (neu'n Rheolwr Gyfarwyddwr) ond nid oes dim mewn deddfwriaeth sy'n ei gwneud yn ofynnol i rôl Pennaeth y Gwasanaeth Cyflogedig gael ei chyfuno â rôl y Prif Weithredwr, ac ni cheir unrhyw ddiffiniad statudol o unrhyw rai o ddyletswyddau eraill Prif Weithredwr mewn Awdurdod Lleol.

Caiff Prif Weithredwyr sydd hefyd yn Benaethiaid y Gwasanaeth Cyflogedig, ynghyd â rhai prif swyddogion eraill, eu gwarchod i raddau anarferol yn eu rôl. Diben hynny yw eu gwarchod rhag ymyrraeth wleidyddol. Fodd bynnag, os yw'r Prif Weithredwr yn methu â chyflawni ei gyfrifoldebau mae hynny'n peryglu democratiaeth leol, a rhaid sicrhau bod trywydd archwilio clir o waith pennu amcanion a rheoli perfformiad ar gael i gynorthwyo'r Cyngor i gymryd camau gweithredu pendant. Dyna'r rheswm pam yr ydym wedi nodi ein bwriad yn 3.3 uchod, sef y dylai fod yn ofynnol i'r Arweinydd reoli perfformiad y Prif Weithredwr ar ran y Cyngor a chyflwyno adroddiadau blynyddol i'r Cyngor ynghylch ei berfformiad. Rhaid sicrhau nad yw'r trefniadau gwarchod ar gyfer prif swyddogion, gan gynnwys Penaethiaid y Gwasanaeth

46 Standing for election in the United Kingdom, Report and Recommendations, Y Comisiwn Etholiadol, 2015. http://www.electoralcommission.org.uk/our-work/publications/consultations-and-responses

Cyflogedig, yn atal y Cyngor rhag eu diswyddo heb eu digolledu os nad ydynt yn cyflawni eu dyletswyddau mewn modd cyfrifol.

Rydym o'r farn bod yn rhaid i Awdurdodau Lleol gael Prif Weithredwr, a bod yn rhaid i'r unigolyn hwnnw gael ei benodi'n Bennaeth y Gwasanaeth Cyflogedig. Ni ddylai'r gofyniad hwn atal Prif Weithredwr rhag cael ei benodi ar y cyd gan ddau neu ragor o Awdurdodau Lleol. Yn ogystal, yn rhan o'r broses o sicrhau atebolrwydd lleol am berfformiad a gwelliant, rydym yn cynnig y dylid rhoi'r pum dyletswydd benodol ganlynol i'r Prif Weithredwr:

1. gwneud trefniadau i baratoi a chyhoeddi cynllun corfforaethol;
2. gwneud trefniadau i baratoi a chyhoeddi hunanasesiadau blynyddol o welliant corfforaethol a pherfformiad gwasanaethau;
3. comisiynu adolygiad gan gymheiriaid bob dwy flynedd a pharatoi adroddiad i'r Cyngor ynghylch y camau gweithredu sydd i'w cymryd yn dilyn argymhellion yr adolygiad gan gymheiriaid;
4. rhoi system rheoli perfformiad ar waith ar gyfer pob un o weithwyr yr Awdurdod Lleol;
5. hybu gwaith ymgysylltu ac amrywiaeth mewn democratiaeth.

Diben y dyletswyddau hyn yw sicrhau bod Awdurdodau Lleol yn cael eu llywodraethu'n effeithiol, a darparu sylfaen gadarn i'r Cyngor ar gyfer barnu perfformiad y Prif Weithredwr. Trafodir y tri phwynt cyntaf yn fanwl ym Mhenodau 6 a 7 isod. Mae'r gofyniad i gael system rheoli perfformiad, sy'n gysylltiedig â'r cynllun corfforaethol, yn hunanesboniadol. Trafodir y ddyletswydd i hybu gwaith ymgysylltu ac amrywiaeth mewn democratiaeth yn 3.6 uchod.

Yn ogystal, rydym o'r farn y dylai'r Prif Weithredwr fod yn Swyddog Cofrestru Etholiadol ac yn Swyddog Canlyniadau ar gyfer etholiadau Awdurdod Lleol yn yr ardal, ac na ddylai fod taliadau ar wahân am gyflawni'r swyddogaethau hynny, sydd yn ein barn ni'n ganolog i rôl y Prif Weithredwr. Pan fydd cyfle'n codi, byddwn yn deddfu i wireddu hynny.

3.14 Cyfyngu ar Hyd Tymor Prif Weithredwyr Awdurdodau Lleol yn eu Swydd

Mae Llywodraeth Cymru o'r farn y dylid cyfyngu ar hyd tymor Prif Weithredwyr yn eu swydd. Ceir rheswm i gredu, mewn rhai amgylchiadau, bod caniatáu i Brif Weithredwyr barhau yn eu swydd am gyfnodau hir yn gallu golygu bod grym a dylanwad yn bwrw gwreiddiau mewn un man yn yr Awdurdod, sy'n gallu rhwystro cysylltiadau effeithiol rhwng Aelodau Etholedig a swyddogion a bygwth annibyniaeth y Weithrediaeth.[47] Nid yw'r ffenomenon hwn wedi'i gyfyngu i Awdurdodau Lleol.[48]

Yng Ngweriniaeth Iwerddon, caiff Prif Weithredwyr Awdurdodau Lleol eu recriwtio drwy broses recriwtio gystadleuol a drefnir gan y Gwasanaeth Penodiadau Cyhoeddus. Cânt eu penodi am gyfnod o saith mlynedd a gellir ymestyn y penodiad am hyd at dair blynedd.

Yn Seland Newydd, mae'n rhaid i'r Awdurdod Lleol benodi Prif Weithredwr am dymor nad yw'n hwy na phum mlynedd. Yn ystod y flwyddyn cyn i'r contract ddod i ben, rhaid i'r Awdurdod Lleol adolygu perfformiad y Prif Weithredwr a'i gyfuniad o sgiliau ac ystyried sut y

47 Gweler, er enghraifft, ganfyddiadau Adolygiad Cymheiriaid o Sir Gaerfyrddin, http://www.wlga.gov.uk/wlga-peer-reviews-reports-c/carmarthenshire-cc-wlga-peer-review-report-c Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru, 2014.

48 Gweler, er enghraifft, Long CEO Tenure Can Hurt Performance, Luo, Kanuri ac Andrews, Harvard Business Review, Mawrth 2013.

mae'r cyfuniad hwnnw o sgiliau'n cyd-fynd ag anghenion disgwyliedig yr Awdurdod Lleol yn y dyfodol. Ar sail yr adolygiad hwnnw, gall yr Awdurdod Lleol benderfynu ailbenodi'r swyddog am ddwy flynedd arall heb hysbysebu neu fynd drwy broses arall, neu hysbysebu'r swydd a fydd yn dod yn wag a dechrau o'r newydd.

Felly, byddem yn croesawu barn ynghylch cynnig i gyfyngu ar hyd tymor Prif Weithredwr yn ei swydd, neu bennu cyfnod a fyddai'n arwain at adolygiad cyn y gellid ystyried ei ailbenodi. Rydym o'r farn mai'r Comisiwn Staff Gwasanaethau Cyhoeddus, pan fydd wedi'i sefydlu, fyddai yn y sefyllfa orau i symud y gwaith hwn yn ei flaen a datblygu cynigion.

3.15 Cost Uwch Dimau Rheoli mewn Llywodraeth Leol

O safbwynt cyflogau swyddogion Awdurdod Lleol, rydym eisoes wedi cymryd nifer o gamau i gynyddu tryloywder er mwyn i'r cyhoedd allu darganfod pwy sy'n ennill beth ym maes Llywodraeth Leol. Dan Ddeddf Lleoliaeth 2011, rhaid i Gynghorau gyhoeddi datganiadau ar bolisïau tâl sy'n egluro polisi'r Cyngor ar gyfer pennu cydnabyddiaeth ariannol prif swyddogion, yn ogystal â'r gweithwyr sy'n cael y cyflogau isaf. Mae Deddf Lleoliaeth 2011 yn rhoi pŵer i Weinidogion Cymru gyhoeddi canllawiau, y mae'n rhaid i Gynghorau eu hystyried, ynghylch paratoi datganiadau ar bolisïau tâl. Mae ein canllawiau cyfredol yn argymell y dylai'r Cyngor llawn bleidleisio ynghylch cyflogau ar gyfer penodiadau newydd a phecynnau diswyddo sy'n werth £100,000 neu fwy.[49] Dan Reoliadau Awdurdodau Lleol (Rheolau Sefydlog) (Cymru) 2006, rhaid i unrhyw benderfyniad i bennu neu amrywio'r gydnabyddiaeth ariannol ar gyfer prif swyddogion gael ei wneud gan Gyngor llawn. Dan Reoliadau Cyfrifon ac Archwilio (Cymru) 2005, mae'n ofynnol i Awdurdodau Lleol gyhoeddi manylion ynghylch cyflogau Prif Weithredwyr a phrif swyddogion.

Cafodd system newydd ar gyfer atal achosion o roi cyflogau rhy uchel i Brif Weithredwyr mewn Awdurdodau Lleol ei chyflwyno ym mis Ebrill 2014. Mae'r system yn mynnu bod Awdurdodau Lleol yn ymgynghori â'r Panel Annibynnol ar Gydnabyddiaeth Ariannol cyn penderfynu ar unrhyw amrywiad i gyflog eu Prif Weithredwr, sy'n gymesur uwch neu'n is na'r amrywiad i gyflogau gweithwyr eraill. Rydym o'r farn y dylai trefniadau diogelu tebyg gael eu cyflwyno ar gyfer pob prif swyddog ar draws Awdurdodau Lleol yng Nghymru. Mae Bil Llywodraeth Leol (Cymru) yn cynnig y dylid ymestyn y pwerau a gyflwynwyd gan Ddeddf Llywodraeth Leol (Democratiaeth) (Cymru) 2013 er mwyn cynnwys pob un o brif swyddogion Awdurdodau Lleol yng Nghymru, ond dim ond dros dro a dim ond yng nghyswllt achosion o uno Awdurdodau Lleol. Rydym yn bwriadu sicrhau bod yr elfen hon o reolaeth yn ddiwygiad parhaol a fydd yn berthnasol i bob Awdurdod Lleol yn y dyfodol.

Caiff cyflogau'r uwch dîm rheoli mewn Awdurdodau Lleol eu pennu gan y Cyngor. Roedd yr ystod cyflog ar gyfer Prif Weithredwyr Awdurdodau Lleol yng Nghymru yn 2012-13, heb gynnwys unrhyw ffïoedd ychwanegol y maent yn eu hennill fel Swyddogion Canlyniadau ar gyfer etholiadau, rhwng £105,851 (Conwy) a £194,661 (Sir Benfro). Mewn cymhariaeth, yn 2012-13 roedd cyflogau Prif Weithredwyr Byrddau Iechyd y GIG yng Nghymru rhwng £135,000 a £200,000; roedd cyflogau Prif Gwnstabliaid rhwng £133,068 a £154,370; ac roedd

49 Hynny yw, drwy bleidlais pob Aelod Etholedig – Gweithredol ac Anweithredol. Nid yw'n benderfyniad y caiff y Weithrediaeth yn unig neu y caiff un o bwyllgorau'r Cyngor ei wneud.

cyflogau Prif Swyddogion Tân rhwng £116,387 a £131,187.[50] Yr Awdurdodau yn Lloegr sydd debycaf i Awdurdodau Lleol yng Nghymru o ran eu swyddogaethau yw'r Awdurdodau Unedol. Cyflog (cymedrig) Prif Weithredwr Awdurdod Unedol yn Lloegr, ar gyfartaledd, yn 2013 oedd £147,150; roedd yn cyrraedd £168,483 yn y chwartel uchaf a £131,278 yn y chwartel isaf.[51]

O dan y Rheoliadau Cyfrifon ac Archwilio (Cymru) 2005, mae gofyn i Awdurdodau Lleol gyhoeddi manylion eu huwch reolwyr, fel y'i diffinir gan God Ymarfer CIPFA ar Gyfrifyddu Llywodraeth Leol. Mae'r nifer yn amrywio'n sylweddol o le i le. Yn ôl datganiadau cyfrifon yr Awdurdodau Lleol ar gyfer 2013-14, dim ond tri o uwch reolwr oedd ym Mlaenau Gwent a Chastell-nedd Port Talbot, tra bod pedwar yng Nghaerffili, Ceredigion a Bro Morgannwg. Roedd naw o Awdurdodau yn cofnodi bod ganddynt ddeg neu fwy o uwch reolwyr, gan gynnwys 15 yn Sir Ddinbych a Merthyr Tudful, a 17 yng Nghonwy. Mae uwch reolwyr (ac eithrio Prif Weithredwyr) yn ennill cyflog o £60,000 hyd at bron i £150,000. Ar draws pob Awdurdod Lleol yng Nghymru, cyfafswm cost Prif Weithredwyr ac uwch reolwyr yn 2013-14 oedd £25.7 miliwn.

Ychydig o gyfiawnhad a geir dros yr amrywiaeth eang yn nifer y swyddi uwch hyn a'u cyflogau, nad yw'n gysylltiedig â maint y Cynghorau. Ceir achos cryf dros ystyried sicrhau mwy o gysondeb ar draws Cymru.

Mae Llywodraeth Cymru o'r farn bod cost uwch dimau rheoli mewn Llywodraeth Leol yng Nghymru yn rhy uchel. Ein bwriad yw gweithredu i leihau cost gwleidyddiaeth a'r gwaith o reoli Llywodraeth Leol yng Nghymru.

3.16 Penodi Uwch-Swyddogion i'r Awdurdodau Newydd

Yn ogystal, mae angen inni ystyried y weithdrefn ar gyfer penodi Prif Weithredwyr a phrif swyddogion i'r Awdurdodau newydd.

Fodd bynnag, mae penodi uwch-swyddogion mewn Llywodraeth Leol yn rhan o'r ystyriaeth ehangach y mae angen ei rhoi i'r gwaith o ddatblygu arweinyddiaeth yn y gwasanaeth cyhoeddus yng Nghymru. Gwnaeth y Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus nifer o argymhellion ynghylch arweinyddiaeth, diwylliant a gwerthoedd. Ymrwymodd Llywodraeth Cymru i fynd i'r afael â'r argymhellion hynny yn y Papur Gwyn, *Datganoli, Democratiaeth a Chyflawni: Gwella gwasanaethau cyhoeddus ar gyfer pobl Cymru*, gan ymrwymo i *"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".* Mae modelau'n bodoli eisoes yn Seland Newydd, Gweriniaeth Iwerddon a Gogledd Iwerddon y gellid eu haddasu, a cheir un enghraifft o'r modelau hynny isod.

---

50 Tâl uwch reolwyr yn y sector cyhoeddus yng Nghymru, Swyddfa Archwilio Cymru, Chwefror 2014. http://www.wao.gov.uk/cy/cyhoeddi/t%C3%A2l-uwch-reolwyr-yn-y-sector-cyhoeddus-yng-nghymru-memorandwm-ar-gyfer-y-pwyllgor-cyfrifon

51 Tystiolaeth Cymdeithas y Prif Weithredwyr ac Uwch-reolwyr Awdurdodau Lleol i'r Pwyllgor Dethol ar Gymunedau a Llywodraeth Leol Inquiry into Local Government Chief Officer Remuneration http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/communities-and-local-government-committee/inquiries/parliament-2010/chief-officers-pay/

ASTUDIAETH ACHOS: Arweinyddiaeth ym maes Gwasanaethau Cyhoeddus – Seland Newydd

Gallwn ddysgu llawer gan Seland Newydd ynghylch creu a chynnal cnewyllyn o arweinwyr a meithrin capasiti o ran arweinyddiaeth. Caiff y gwasanaeth cyhoeddus yno ei alw'n Wasanaethau Gwladwriaethol Seland Newydd, sy'n golygu bod ganddo un hunaniaeth fwy eglur, ac mae'n cynnwys dros 100 o sefydliadau – y gwasanaeth sifil, ystod eang o gyrff a noddir gan y llywodraeth a mentrau sy'n eiddo i'r llywodraeth, Asiantiaid y Goron, yr Heddlu, sefydliadau addysg bellach ac addysg uwch a byrddau iechyd. Nid yw Gwasanaethau Gwladwriaethol Seland Newydd yn cynnwys Llywodraeth Leol, ond mae arweinwyr yn gweithio tuag at gyflawni amcanion cenedlaethol y cytunir arnynt. Mae rôl y Comisiynydd Gwasanaethau Gwladwriaethol yn cynnwys hybu cydweithredu, datblygu arweinwyr o'r radd flaenaf a gwerthuso eu perfformiad, goruchwylio'r gweithlu a materion sy'n ymwneud â phersonél, a chynghori ynghylch effeithlonrwydd gwasanaethau cyhoeddus a'r modd y cânt eu dylunio.

Ymddengys fod gweld arweinwyr yn symud rhwng 'Endidau'r Goron' yn norm diwylliannol yn Seland Newydd. Mae rhai syniadau, megis gwerthoedd cyffredin, cydamcanion, safonau ac adroddiadau ynghylch perfformiad y gwasanaeth cyhoeddus cyfan, yn dod yn rhan o'r modd y maent yn gweithredu. Mae meithrin talent ar lefel mynediad ac ymysg rheolwyr canol yn bwysig hefyd er mwyn cyflwyno cryfder, dyfnder, her a chapasiti i'r cnewyllyn o arweinwyr.

Gan ei bod yn genedl fach mae Seland Newydd yn recriwtio talent o dramor, gan gynnwys o Gymru, fel mater o drefn. Mae mudo economaidd o Seland Newydd hefyd yn gyffredin. Mae Gwasanaethau Gwladwriaethol Seland Newydd yn cynnal cysylltiadau â'u harweinwyr sy'n dewis gweithio dramor. Mae eu talentau a'u profiad yn cael eu defnyddio tra byddant dramor a phan fyddant yn dychwelyd.

Yn ogystal, ymddengys fod perthynas gyflawni gryfach a mwy integredig rhwng y sector cyhoeddus a'r sector preifat. Yn Seland Newydd, mae sefydliadau cyhoeddus yn aml yn berchen ar sefydliadau sy'n cael eu rhedeg yn fasnachol ac sy'n darparu gwasanaethau megis cyfleustodau, coedwigaeth a thrafnidiaeth. Er mai'r prif fwriad yw darparu gwasanaethau, yr hyn a welir yn sgil hynny yw proses gyfnewid fwy hwylus ar lefelau uwch rhwng y sector cyhoeddus a'r sector preifat. Mae hynny'n darparu cnewyllyn ehangach a mwy dynamig o arweinwyr ar lefel wleidyddol, ar lefel Byrddau ac ar lefel swyddogion.

Yr amcan polisi fyddai sicrhau dull mwy strwythuredig o ddatblygu sgiliau a gyrfaoedd arweinwyr ym maes gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru, gan gynnwys y math o sgiliau entrepreneuraidd y bydd eu hangen ar arweinwyr Awdurdod Lleol i weithio gyda chymunedau er mwyn sefydlu modelau newydd ar gyfer darparu gwasanaethau, a fydd yn seiliedig ar gwmnïau cydweithredol a mentrau cymdeithasol. Mae amrywiaeth o wahanol opsiynau ar gael. Gall fod yn bosibl sefydlu Comisiwn Penodiadau i'r Sector Cyhoeddus er mwyn rheoli pob achos o benodi uwch-swyddog i Lywodraeth Leol. Ei rôl fyddai sicrhau bod gan bob uwch-swyddog sgiliau a chymwyseddau addas o ran arweinyddiaeth. Fe all fod yn bosibl cyflogi'r gronfa hon o arweinwyr ar sail gyffredin fel na fyddai'n rhaid i'r gwasanaeth cyhoeddus wynebu costau diswyddo a chostau recriwtio diangen wrth i arweinwyr symud o'r naill rôl i'r llall ac o'r naill sefydliad i'r llall yng Nghymru.

Fel arall, gallai Comisiwn Penodiadau i'r Sector Cyhoeddus roi prawf ar gymhwysedd ymgeiswyr posibl, ar sail disgrifiadau swydd a graddau a fyddai'n cael eu darparu gan y Comisiwn Staff Gwasanaethau Cyhoeddus (gweler 2.9 uchod). Byddai'n ofynnol i Awdurdodau Lleol benodi rhywun o blith yr ymgeiswyr a fyddai wedi'u cymeradwyo gan y Comisiwn.

Pe na byddai Comisiwn Penodiadau i'r Sector Cyhoeddus yn bodoli, gellid gofyn i'r Comisiwn Staff Gwasanaethau Cyhoeddus ddatblygu fframwaith a phroses ar gyfer gwerthuso a phennu gradd pob swydd uwch yn yr Awdurdodau newydd – rôl nad yw'n wahanol iawn i rôl y Comisiynydd Penodiadau Cyhoeddus yng Ngogledd Iwerddon. Yr Awdurdodau Lleol neu'r Awdurdodau cysgodol fyddai'n dal yn gyfrifol am wneud y penodiadau newydd, ond byddai cysondeb yn y prosesau a fyddai'n cael eu dilyn ac yn y disgrifiadau swydd a'r pecynnau cydnabyddiaeth ariannol y byddai'r sawl a benodir yn eu cael.

Mantais y dulliau gweithredu a nodir uchod yw y byddent yn datblygu cnewyllyn o arweinwyr sydd â gwerthoedd cyffredin ym maes gwasanaethau cyhoeddus, sef un o argymhellion canolog y Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus. Byddem yn croesawu eich barn ynghylch sefydlu Comisiwn Penodiadau i'r Sector Cyhoeddus a'ch barn ynghylch cylch gorchwyl y Comisiwn hwnnw.

3.17 Hoffem gael eich barn

Mae Arolwg yr Ymgynghoriad yn gofyn cwestiynau ynghylch y themâu canlynol:

- Etholiadau Llywodraeth Leol
- Rolau a chyfrifoldebau Arweinwyr, Aelodau Cabinet ac Aelodau Etholedig
- Pwyllgorau Safonau
- Amrywiaeth ymhlith Aelodau Etholedig
- Cydnabyddiaeth ariannol Aelodau Etholedig
- Nifer yr Aelodau Etholedig
- Cyfyngiadau ar Aelodau Etholedig a chymhwysedd etholiadol
- Adalw Aelodau Etholedig
- Rôl a chyfrifoldebau Prif Weithredwyr
- Cyfyngu ar hyd tymor Prif Weithredwyr yn eu swydd
- Pennu cydnabyddiaeth ariannol a phenodi uwch-swyddogion

4. Cysylltu â Chymunedau

Yr hyn sydd wrth wraidd ein gweledigaeth ar gyfer Llywodraeth Leol yng Nghymru yw perthynas newydd â chymunedau lleol. Rydym yn bwriadu sicrhau hynny drwy roi rôl arwain i Aelodau Etholedig ar frig Byrddau Ardal yn eu Hawdurdodau Lleol, er mwyn sicrhau bod yr Awdurdodau newydd, mwy o faint yn nes at eu cymunedau.

Yn rhan o hynny mae angen inni godi lefel uchelgais Cynghorau Cymuned er mwyn iddynt fod mewn sefyllfa well i ddarparu gwasanaethau cymunedol pwysig yn y dyfodol. Mae hynny'n golygu meithrin eu capasiti a'u gallu yn ogystal â chryfhau'r modd y cânt eu llywodraethu a'r modd y maent yn ymgysylltu â gwasanaethau eraill a'r trydydd sector. Rydym yn bwriadu rhoi pŵer i Awdurdodau Lleol adolygu Cynghorau Cymuned er mwyn cyflawni'r amcanion hyn, a chwblhau'r adolygiadau hynny erbyn 2022.

4.1 Cyflwyniad

Mae'r pwysau sy'n cynyddu ar wasanaethau cyhoeddus ac adnoddau sy'n lleihau yn golygu y gallai fod yn rhaid i Awdurdodau Lleol wneud llai'n uniongyrchol eu hunain mewn rhai ardaloedd yn y dyfodol. Rhaid i Gynghorau gweithredol fod yn weithredwyr newid mewn cymunedau, sy'n cynorthwyo ac yn galluogi cymunedau i wneud mwy drostynt eu hunain. Mae Awdurdodau Lleol wedi bod yn ymwneud erioed ag adeiladu capasiti, gallu a chydnerthedd cymunedol, ond weithiau mae strwythurau adrannol a phortffolios Cabinet traddodiadol sy'n seiliedig ar wasanaethau wedi atgyfnerthu dulliau o weithio ar wahân, yn hytrach na chydgysylltu gwasanaethau ar sail anghenion cymunedol.

Ceir consensws cynyddol bod dyfodol gwasanaethau cyhoeddus yn dibynnu ar ansawdd y berthynas rhwng darparwyr gwasanaeth a phobl leol[52] ac rydym yn cytuno â Chyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru y dylem fod yn *"rhoi pobl yn y canol"*, gan drin pobl a chymunedau'n gyfartal wrth ddylunio a darparu.[53] Aethom ati i gomisiynu ymchwil ynghylch sut y gallem gyflwyno grym pobl leol yn well i wasanaethau cyhoeddus lleol.[54] TDangosodd yr ymchwil yn glir y gallwn ac y dylem gynnwys defnyddwyr gwasanaeth, y bobl sy'n eu cynorthwyo a staff rheng flaen ym mhob cam: wrth flaenoriaethu, comisiynu, dylunio, darparu ac asesu gwasanaethau. Nid oes a wnelo hyn ag ymgynghori. Mae'n hanfodol, wrth gwrs, y dylai Cynghorau ymgysylltu ac ymgynghori â'r cyhoedd ynghylch penderfyniadau strategol o

52 Gweler, er enghraifft, The Relational State, http://www.ippr.org/publications/the-relational-state-how-recognising-the-importance-of-human-relationships-could-revolutionise-the-role-of-the-state Y Sefydliad Ymchwil Polisi Cyhoeddus (IPPR), 2012; Making Sense of the Future, http://www.birmingham.ac.uk/schools/government-society/departments/local-government-studies/news/2013/07/new-book.aspx INLOGOV, Prifysgol Birmingham, 2013; Moving beyond the market: a new agenda for public services, http://www.neweconomics.org/blog/entry/the-market-is-failing-public-services-whats-the-alternative Y Sefydliad Economeg Newydd (NEF), 2014; The Condition of Britain, http://www.ippr.org/publications/the-condition-of-britain-strategies-for-social-renewal Y Sefydliad Ymchwil Polisi Cyhoeddus (IPPR), 2014.

53 Rhoi pobl yn y canol, Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru, 2014. http://www.wcva.org.uk/about-us/news/2013/10/putting-people-at-the-centre-will-transform-public-services

54 Dod â phŵer y dinesydd i mewn i wasanaethau cyhoeddus lleol: adolygiad o dystiolaeth, http://wales.gov.uk/statistics-and-research/democracy-community-governance/?lang=en Tony Bovaird ac Elke Loeffler, Ymchwil Gymdeithasol Llywodraeth Cymru, 2014.

bwys, megis y gyllideb flynyddol neu lefelau'r Dreth Gyngor. Ond nid yw ymgynghori â phobl yr un fath â'u cynnwys fel mater o drefn yn y modd y caiff gwasanaethau eu darparu.

I'r rhan fwyaf o bobl, gan amlaf, bydd gwasanaethau Cyngor yn digwydd fel mater o drefn. Caiff y gwastraff ei gasglu, bydd y ganolfan gofal dydd yn agor a cheir mynediad i'r rhyngrwyd yn y llyfrgell. Bydd y rhan fwyaf ohonom yn ymwneud yn fwy dwys â'r gwasanaethau hynny o bryd i'w gilydd, er enghraifft pan fydd yn rhaid inni ddewis ysgolion i'n plant, trefnu gwasanaethau cartref ar gyfer rhiant hŷn neu drefnu gofal seibiant ar gyfer plentyn anabl. Ar yr adegau hynny, bydd pobl yn disgwyl gallu mynegi eu barn oherwydd bod yr hyn a fydd yn digwydd yn effeithio'n fawr arnynt. Efallai y bydd angen iddynt wneud trefniadau teithio newydd, newid eu patrymau gweithio neu wneud addasiadau i'w cartref. Fel defnyddwyr gwasanaeth, neu deuluoedd defnyddwyr gwasanaeth, mae eu cyfraniad yn rhan hanfodol o'r ateb.

Bydd pobl hefyd am allu mynegi barn cyn y bydd gwasanaethau Awdurdodau Lleol yn cael eu newid neu'u stopio. Weithiau maent yn gwerthfawrogi gwasanaethau o'r fath ddigon i gymryd rhan mewn camau gweithredu gan y gymuned i'w cadw. Mae gan gyrff cymunedol yr hawl i gael y cyfle hwnnw a chael digon o amser i ddatblygu cynigion a gwneud trefniadau. Gall Cynghorau chwarae rôl hollbwysig o ran helpu cymunedau i ddod ynghyd i ffurfio mentrau cymdeithasol neu ymddiriedolaethau cymunedol i gymryd cyfleusterau a gwasanaethau sy'n bwysig iddynt drosodd. Byddwn yn ymdrin â'r agwedd hon yn y Bennod nesaf.

Fodd bynnag, mae pobl yn mynnu mwy na hynny gan ein Cynghorau yn yr 21ain ganrif. Maent am wybod bod ein Cynghorau yn llunio'r mannau lle maent yn byw er mwyn eu gwneud yn fannau gwych i fod ynddynt. Mae pobl am wybod bod eu cyngor yn denu buddsoddiad a swyddi, yn cysylltu'r mannau lle mae pobl yn byw ac yn yn gweithio, yn cydgysylltu pobl drwy fand eang cyflym iawn, ac yn sicrhau bod gennym amwynderau cyfoethog a bywiog – strydoedd mawr a chanolfannau siopa llawn bwrlwm, theatrau, amgueddfeydd, stadia chwaraeon, canolfannau cynadledda, parciau a mannau gwyrdd, glannau a digwyddiadau gwych. Yng Nghymru, rydym am gael Cynghorau gweithredol.

Mae hynny'n gofyn am arweinyddiaeth ddinesig. Mae'n dibynnu ar ymddiriedaeth rhwng Cynghorau a thrigolion, ac ar y ffaith bod pobl yn teimlo eu bod yn gallu dylanwadu ar benderfyniadau. Mae'n golygu cael gweithlu'r Cyngor i gynnwys pobl wrth wneud penderfyniadau a llunio gwasanaethau, a chael Cynghorwyr sy'n cefnogi'r sawl y maent yn eu cynrychioli, er mwyn gwneud yn siŵr bod hynny'n digwydd. O'r holl wasanaethau cyhoeddus a geir, mae Llywodraeth Leol yn unigryw o ran y ffaith bod ganddi gynrychiolwyr etholedig sydd ag un pwrpas yn unig, sef meithrin y berthynas hon â'r cyhoedd. Mae'n bryd adfywio rôl Aelodau Etholedig o ran arweinyddiaeth ddinesig.

4.2 Arweinyddiaeth Gymunedol

Cyflwynodd Deddf Llywodraeth Leol 2000 y cysyniad o arweinyddiaeth gymunedol. Nid oedd arweinyddiaeth gymunedol yn gysyniad newydd i Awdurdodau Lleol, ac roedd yn cydnabod y rôl bwysig y maent wedi'i chwarae erioed o safbwynt cefnogi'r bobl y maent yn eu cynrychioli. Fodd bynnag, roedd y Ddeddf yn galluogi Awdurdodau Lleol i gyflawni'r rôl hon drwy baratoi Strategaethau Cymunedol ar y cyd â phartneriaid lleol ym maes gwasanaethau cyhoeddus. Bwriad y strategaethau hyn yw gwella llesiant lleol drwy wella'r modd y caiff polisi a gwasanaethau eu cydgysylltu â'i gilydd, mynd i'r afael â materion trawsbynciol a chyfeirio

adnoddau at bolisïau cymunedol.[55] Bwriedir hefyd iddynt symud y ffocws oddi ar y darparwr gwasanaeth i'r defnyddiwr gwasanaeth.

Darganfu gwerthusiad Llywodraeth Cymru o Strategaethau Cymunedol[56] nad oeddent yn ennyn diddordeb Aelodau Etholedig a chymunedau lleol a'u bod yn cael eu boddi gan gymysgwch o bartneriaethau, cynlluniau a strategaethau eraill. Er mwyn ymateb i hynny, aeth Llywodraeth Cymru ati i leihau nifer y cynlluniau statudol yr oedd gofyn eu llunio, a arweiniodd at gyflwyno Cynlluniau Integredig Sengl yn 2013. Mae Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) yn mynd ymhellach drwy gynnig troi Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus yn bartneriaethau statudol y mae eu haelodau[57] yn rhannu cyfrifoldeb ar y cyd am baratoi asesiadau o lesiant lleol a Chynlluniau Llesiant Lleol, a fydd yn disodli Strategaethau Cymunedol a Chynlluniau Integredig Sengl.

Er y bydd hynny'n cryfhau gwaith integreiddio gwasanaethau cyhoeddus ac yn sicrhau ffocws strategol ar 'leoedd', rydym o'r farn bod angen cryfhau rôl Aelodau Etholedig mewn Awdurdodau Lleol mwy o faint er mwyn sicrhau bod pobl yn eu hardal yn cael cyfle i fynegi barn ac yn cael llwybr clir i ddylanwadu ar brosesau gwneud penderfyniadau yn eu Hawdurdod Lleol a'u Bwrdd Gwasanaethau Cyhoeddus. Rydym o'r farn y gellir cryfhau rôl gynrychioliadol Aelodau Etholedig drwy gyflwyno trefniadau llywodraethu newydd ar gyfer ardal, a fydd yn rhoi rôl amlwg i Aelodau Etholedig.

4.3 Llywodraethu Cymunedol yng Nghymru

Llywodraethu cymunedol yw'r modd y mae pobl mewn ardaloedd neu gymdogaethau lleol yn eu trefnu eu hunain er mwyn nodi eu blaenoriaethau, rheoli eu hasedau a dylanwadu ar benderfyniadau gwasanaethau cyhoeddus. Ceir amrywiaeth o wahanol ddulliau o ymdrin â llywodraethu cymunedol yng Nghymru – mae rhai ohonynt yn statudol, mae llawer ohonynt yn wirfoddol (ond yn cael eu llywodraethu gan gyfraith elusennau) ac mae rhai ohonynt yn anffurfiol. Maent yn cynnwys y canlynol ymhlith dulliau eraill:

- trefniadau Pwyllgor Ardal mewn Awdurdodau Lleol;
- cyrff statudol, megis Cynghorau Cymuned a Chynghorau Iechyd Cymuned;
- partneriaethau rhwng Awdurdodau Lleol, gwasanaethau cyhoeddus eraill, grwpiau gwirfoddol ac eraill, megis partneriaethau cymdogaeth a byrddau ardal;
- cyrff trydydd sector, megis Cynghorau Gwirfoddol Cymunedol, ymddiriedolaethau datblygu cymunedol, grwpiau eiriolaeth a mentrau cymdeithasol;
- partneriaethau sy'n deillio o raglenni a ariennir gan arian cyhoeddus, megis Cymunedau yn Gyntaf a phartneriaethau adfywio;
- partneriaethau a ddatblygwyd gan wasanaethau cyhoeddus eraill, megis partneriaethau amgylcheddol a dull yr Heddlu o ymgysylltu â chymunedau, sef Partneriaethau a Chymunedau Ynghyd (PACT).

55 *The Limits of Co-ordination: Community Strategies as Multi-purpose Vehicles in Wales*, Sullivan a Williams, Local Government Studies, Cyfrol 35, Rhif 2, tt.161-180, Ebrill 2009.

56 Pobl, Cynlluniau a Phartneriaethau: Gwerthusiad Cenedlaethol o Strategaethau Cymunedol yng Nghymru, http://wales.gov.uk/topics/localgovernment/research/communitystrategies/?lang=en Llywodraeth Cynulliad Cymru, 2006, 1.9.

57 Y rhain fydd aelodau statudol arfaethedig Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus: Awdurdodau Lleol, Byrddau Iechyd Lleol, Awdurdodau Tân ac Achub a Cyfoeth Naturiol Cymru.

Mae'r maes gorlawn hwn yn gyfoethog, ond mae hefyd yn ei gwneud yn anodd i safbwyntiau'r gymuned gael eu mynegi a'u clywed mewn modd cydlynol. Gall grwpiau unigol, gan gynnwys grwpiau sy'n cynrychioli pobl agored i niwed a phobl sydd ar y cyrion, ei chael yn anodd cysylltu â'r sawl sy'n gwneud penderfyniadau, neu ddechrau trafod â gwasanaethau cyhoeddus. Mae meithrin cydberthnasau llawn ymddiriedaeth â gwasanaethau cyhoeddus yn broblem, ac mae'n anodd datblygu a gweithredu mentrau 'o'r gwaelod i fyny'. Heb gyfrwng sy'n galluogi cymunedau ac Awdurdodau Lleol i ymgysylltu â'i gilydd yn barhaus, bydd gwaith ymgysylltu'n digwydd fel rheol yn rhy agos i'r adeg pan gaiff penderfyniadau eu gwneud neu hyd yn oed ar ôl i benderfyniadau gael eu gwneud. Mae hynny'n arwain at golli cyfleoedd i gymunedau reoli eu dyfodol.

Mae Llywodraeth Cymru yn cynnig y dylai Aelodau Etholedig gael rôl gryfach i'w chyflawni o safbwynt arwain eu cymunedau a darparu'r cyfrwng hwnnw. Rydym o'r farn bod hynny'n hanfodol er mwyn sicrhau prosesau agored a thryloyw ar gyfer gwneud penderfyniadau ac er mwyn galluogi pobl i weld y gwahaniaeth y mae eu cyfranogiad mewn democratiaeth leol yn ei wneud. Bydd hynny'n gofyn am sgiliau newydd gan Aelodau Etholedig. Fel y dywedodd cyn-Archesgob Caergaint yn ei ddarlith Sefydliad Bevan yn 2002:

> **"***one of the things we are short of at the moment is brokering skills in communities … By brokering, I mean the presence of those who are able to facilitate conversation about common goals, conversation beyond competition, and to ask about corporate needs and opportunities.***"**

Byddwn yn disgwyl gweld system o lywodraethu cymunedol yn graidd i werthoedd Awdurdod ac yn pennu'r modd y caiff ei systemau corfforaethol a'i fodel gweithredu eu dylunio, hynny yw, ei strwythurau ar gyfer rheolaeth a'r gweithlu, ei systemau ar gyfer perfformiad a'i brosesau ar gyfer ymgysylltu.

4.4 Llywodraethu Cymunedol – Astudiaethau Achos

Argymhellodd y Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus y dylai Awdurdodau Lleol ddatblygu, mabwysiadu a gweithredu rheolaeth gymdogaethol[58] neu ddull tebyg o ymgysylltu â phobl leol er mwyn nodi problemau cymdeithasol, economaidd ac amgylcheddol lleol, eu blaenoriaethu a mynd i'r afael â nhw. Mae Llywodraeth Cymru yn cytuno. Aethom ati i gomisiynu ymchwil i'r holl lenyddiaeth sydd ar gael am lywodraethu cymunedol er mwyn helpu i ddatblygu ein hopsiynau.[59] Mae'r ymchwil hon yn nodi bod y pedair sail resymegol allweddol dros fabwysiadu dull gweithredu sy'n seiliedig ar ardal neu gymdogaeth fel a ganlyn:

- sail resymegol ddinesig: mae'n caniatáu dialog mwy ystyrlon rhwng pobl a darparwyr gwasanaethau cyhoeddus;
- sail resymegol gymdeithasol: mae'n cynnwys pobl yn y gwaith o gomisiynu a darparu gwasanaethau cyhoeddus;

58 I gael rhagor o wybodaeth am reolaeth gymdogaethol gweler, er enghraifft, Neighbourhood Management Pathfinders: Final Evaluation Report, http://www.sqw.co.uk/files/5713/8712/8264/80.pdf Yr Adran Cymunedau a Llywodraeth Leol, 2008.

59 Llywodraethu Democrataidd Cymunedol: Cyfuno Tystiolaeth a Chyngor, http://wales.gov.uk/statistics-and-research/democracy-community-governance/?lang=en Tony Bovaird, INLOGOV, Prifysgol Birmingham, cyhoeddwyd ar ffurf Ymchwil Gymdeithasol Llywodraeth Cymru, 2014.

- sail resymegol wleidyddol: mae’n galluogi pobl i ddeall sut y caiff penderfyniadau eu gwneud yn lleol a sut y gallant ddylanwadu ar y penderfyniadau hynny;
- sail resymegol economaidd: mae’n ymwneud â chomisiynu gwasanaethau mewn modd cydgysylltiedig er mwyn mynd i’r afael ag anghenion penodol gwahanol gymdogaethau.

Mae’r rhain yn cefnogi’r union ddiwygio yr ydym am ei weld yn y berthynas rhwng Llywodraeth Leol a chymunedau lleol.

Gall rheolaeth gymdogaethol neu reolaeth ardal fabwysiadu nifer o wahanol ffurfiau a gwahanol enwau ond mae ganddynt lawer yn gyffredin, fel y dengys yr astudiaethau achos canlynol.

ASTUDIAETH ACHOS: Partneriaethau Cymdogaeth – Cymru

Cafodd dull gweithredu Caerdydd, sy'n seiliedig ar bartneriaethau cymdogaeth, ei ddatblygu gan Fwrdd Partneriaeth Caerdydd er mwyn ymateb i annhegwch sylweddol mewn canlyniadau i bobl sy'n byw mewn gwahanol ardaloedd yn y ddinas.[60] Ceir chwech o bartneriaethau cymdogaeth amlasiantaeth, a chaiff pob partneriaeth ei harwain gan Aelod Etholedig arweiniol a'i chefnogi gan swyddog cymdogaeth sy'n un o weithwyr Cyngor Caerdydd. Mae gan bob partneriaeth gynllun gweithredu sy'n mynd i'r afael â blaenoriaethau'r gymdogaeth o fewn fframwaith Cynllun Integredig Sengl Caerdydd, er enghraifft, drwy ddarparu grantiau cymunedol neu lunio rhaglenni lleol i fynd i'r afael â'r broblem sy'n ymwneud â phobl ifanc nad ydynt mewn cyflogaeth, addysg na hyfforddiant. Bydd Aelodau wardiau Cyngor Caerdydd ar gyfer pob cymdogaeth yn cyfarfod yn rheolaidd i adolygu cynnydd a darparu goruchwyliaeth strategol.

Cynhaliodd Swyddfa Archwilio Cymru adolygiad dau gam o ddull gweithredu Caerdydd, sy'n seiliedig ar gymdogaethau, yn 2012 a 2013.[61] Casgliad cyffredinol y Swyddfa Archwilio oedd bod y Cyngor, drwy weithio'n gydweithredol gyda phartneriaid, wedi ymgysylltu â phobl leol er mwyn nodi blaenoriaethau lleol a chefnogi gweithgareddau a chynlluniau sy'n sicrhau gwelliannau, ond bod angen i gynaliadwyedd y trefniadau a gwaith rheoli perfformiad gael eu datblygu ymhellach.

Mae dulliau gweithredu tebyg yn ymddangos mewn mannau eraill. Er enghraifft, mae Casnewydd yn gweithredu dull sy'n seiliedig ar dair ardal, ac yn Sir Fynwy ceir pedair ardal. Mae Powys yn treialu dull gweithredu tebyg yn y Drenewydd, ac mae'n rhagweld y bydd y dull gweithredu a gyflwynir yn ehangach yn canolbwyntio ar saith tref farchnad a'u hardaloedd cyfagos ledled y sir.

60 http://www.cardiffpartnership.co.uk/content.asp?nav=263&parent_directory_id=2
61 ibid

ASTUDIAETH ACHOS: Byrddau Ardal – Wiltshire

Mae Byrddau Ardal Wiltshire yn ffordd o weithio i sicrhau bod prosesau gwneud penderfyniadau lleol yn dychwelyd i galon y gymuned. Maent yn rhan ffurfiol o Gyngor Wiltshire ac maent yn ceisio dod o hyd i atebion i broblemau lleol megis gwaith atgyweirio ffyrdd, problemau traffig a gyrwyr sy'n gyrru'n rhy gyflym mewn pentrefi, sbwriel, cyfleusterau i bobl ifanc a thai fforddiadwy.

Mae'r bobl sy'n gweithio gyda'r 18 o Fyrddau Ardal yn cynnwys Cynghorwyr, rheolwyr ardal cymunedol, swyddogion gwasanaethau democrataidd ynghyd ag un aelod o Gabinet y Cyngor. Maent hefyd yn cynnwys y GIG lleol, y gwasanaeth tân a gwasanaethau brys, yr Heddlu, cynghorau tref a phlwyf, partneriaethau ardal cymunedol a llawer o grwpiau eraill.

Drwy weithio mewn partneriaeth â chymunedau lleol, mae'r Cyngor o'r farn y gall gyflawni mwy o lawer nag y gallai fyth ar ei ben ei hun. Mae'n gobeithio y bydd hynny'n arwain at wasanaethau gwell, cymunedau gwell ac ansawdd bywyd gwell i bawb yn Wiltshire.

ASTUDIAETH ACHOS: Byrddau Cymunedol – Efrog Newydd

Mae 59 o Fyrddau Cymunedol yn Ninas Efrog Newydd. Mae'r Byrddau yn cynnwys aelodau a benodir o gymdogaethau'r gymuned, a cheir rôl ex officio i Gynghorwyr Dinas Efrog Newydd ar gyfer yr ardal.

Mae gan y Byrddau rôl gref o ran eiriolaeth. Bydd rheolwr ardal y Bwrdd Cymunedol yn delio'n uniongyrchol â'r sefydliadau sy'n darparu gwasanaethau yn yr ardal, er mwyn datrys problemau a gwella gwasanaethau. Mae'r modd y caiff gwasanaethau rheng flaen eu trefnu'n cyd-fynd ag ardaloedd y Byrddau Cymunedol. Mae gan bob Bwrdd gynllun cymunedol lleol a bob blwyddyn bydd yn paratoi 'Datganiad o Anghenion Ardal Gymunedol' a gyflwynir ganddo i Faer a Chyngor Dinas Efrog Newydd. Rhaid i'r Maer ddangos sut y mae wedi ymateb i ddatganiadau Byrddau Cymunedol o anghenion yn ei gyllideb flynyddol.

Mae pob un o gyfarfodydd y Byrddau Cymunedol yn agored i'r cyhoedd a all annerch y Bwrdd ynghylch unrhyw faterion cymunedol.

ASTUDIAETH ACHOS: Siroedd ac Ardaloedd Trefol – Iwerddon

Yn Iwerddon cafodd Cynghorau Tref, sef yr haen isaf o lywodraeth, eu diddymu gan y diwygiadau a gyflwynwyd gan Ddeddf Llywodraeth Leol 2014. Bwriad y diwygiadau yw gwella gwaith llywodraethu democrataidd, sybsidiaredd ac atebolrwydd a dileu'r anghysondeb a oedd yn golygu bod gan drigolion mewn llawer o drefi ddwy bleidlais a dwy set o Gynghorwyr (Cynghorwyr Tref a Sir) a bod gan rai canolfannau bach Gyngor Tref tra oedd canolfannau eraill mwy o faint heb Gyngor o'r fath.

Erbyn hyn mae'r 31 o Siroedd wedi'u rhannu yn 95 o Ardaloedd Trefol. Gyda'i gilydd mae'r Cynghorwyr a etholir i'r Ardaloedd Trefol yn ffurfio'r Cyngor Sir. Mae'r Cyngor Sir yn darparu un weithrediaeth ac un strwythur gweithredol ar gyfer y sir gyfan ac yn cyflawni swyddogaethau strategol. Caiff swyddogaethau cymunedol eu dirprwyo i'r Ardaloedd Trefol. Maent yn gyrff sy'n gwneud penderfyniadau ond nid ydynt yn strwythurau corfforaethol.

4.5 Llywodraethu Cymunedol a Arweinir gan Aelodau

Mae Llywodraeth Cymru o'r farn bod dull gweithredu cynhwysol a chyfranogol sy'n seiliedig ar gymdogaeth neu ardal ac a arweinir gan Aelodau Etholedig yn fodel o lywodraethu cymunedol y gellir ac y dylid ei fabwysiadu gan bob Awdurdod Lleol yng Nghymru. Bydd cael llai o Awdurdodau, ac Awdurdodau sy'n fwy o faint, yn sicrhau bod cymunedau'n chwarae rôl fwy amlwg nag y maent ar hyn o bryd.

Mae'r astudiaethau achos uchod yn gymysgedd o drefniadau statudol a gwirfoddol. Nid yw rhai ohonynt yn fwy effeithiol na'r lleill o reidrwydd. Fodd bynnag, nid yw Llywodraeth Cymru o'r farn bod y pwyllgorau ardal sy'n bodoli yn rhai o Awdurdodau Lleol Cymru yn addas i'w diben. Yn yr un modd ag yr ydym yn gofyn i'r Weithrediaeth mewn Awdurdodau Lleol rannu mwy o rym ag Aelodau Etholedig cyffredin, rhaid hefyd i Aelodau Etholedig rannu grym â'u cymunedau. Mae hynny oherwydd nad ydym o'r farn bod democratiaeth gynrychioliadol a democratiaeth gyfranogol yn annibynnol ar ei gilydd. Nid yw Pwyllgorau Ardal nad ydynt yn cynnig lle cyfartal wrth y bwrdd i gyrff cymunedol, y trydydd sector neu wasanaethau cyhoeddus eraill, ac sy'n ymgysylltu'n uniongyrchol â'r cyhoedd, gan gynnwys plant a phobl ifanc, ac y mae gan y cyhoedd gysylltiad uniongyrchol â nhw, yn gynaliadwy.

Roedd ein hymchwil yn awgrymu nifer o ffyrdd ymlaen, o drefniadau hollol wirfoddol i system genedlaethol a orfodir.[62] Yr opsiwn yr ydym yn ei ffafrio yw cael fframwaith cenedlaethol sy'n ei gwneud yn ofynnol i Awdurdodau Lleol gyflwyno system o lywodraethu cymunedol sy'n bodloni rhai canllawiau, ond gan basio'r cyfrifoldeb i Awdurdodau Lleol am sut y caiff y system honno ei dylunio yn eu hardal nhw. Yn arbennig, byddai hyn yn cynnwys sut bydd y Byrddau Ardal 'gweithredol', sy'n canolbwyntio ar wneud gwahaniaeth uniongyrchol a mesuradwy mewn cymunedau, yn gweithio gyda'r Byrddau Gwasanaethau Lleol 'strategol' a gynigir o dan Fil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru), sy'n canolbwyntio yn gyffredinol ar yr hirdymor. Rydym, felly, yn bwriadu cyflwyno deddfwriaeth i sicrhau bod Awdurdodau Lleol yn sefydlu 'Byrddau Ardal' sy'n adlewyrchu egwyddorion modern, cynhwysol a chyfranogol, gyda rôl warantiedig i gyrff cymunedol, y trydydd sector, Cynghorau Cymuned a gwasanaethau cyhoeddus eraill.

Rydym yn cydnabod y posibilrwydd y gellid creu mwy o gymhlethdod os caiff Byrddau Ardal eu gorfodi ar ben y strwythurau sy'n bodoli eisoes, ond nid ydym o'r farn bod y risg honno'n un sylweddol. Mewn ardaloedd sydd eisoes yn gweithredu dulliau gweithredu sy'n seiliedig ar gymdogaeth neu ardal, mae hyn yn anogaeth i weithredu'n gynt ac ymhellach. Mewn ardaloedd lle ceir Pwyllgorau Ardal ar hyn o bryd, dylai'r pwyllgorau hynny gael eu disodli gan ddull gweithredu mwy cynhwysol. Mewn Awdurdodau Lleol lle nad oes dull gweithredu o'r fath ar waith ar hyn o bryd, mae hyn yn arwydd clir bod Llywodraeth Cymru o'r farn bod system o lywodraethu cymunedol a arweinir gan Aelodau yn rhan hanfodol o ddemocratiaeth leol.

Y pwnc trafod go iawn yw'r graddau y gellid dirprwyo cyfrifoldebau a chyllidebau i Fyrddau Ardal a ph'un a allant ddylanwadu ar wasanaethau yn eu hardal drwy ddechrau trafod yn uniongyrchol â'r swyddogion Awdurdod Lleol sy'n gyfrifol o ddydd i ddydd am ddarparu'r gwasanaethau hynny. Rhaid i Arweinwyr a Swyddogion Gweithredol mewn Awdurdodau Lleol

62 Llywodraethu Democrataidd Cymunedol: Cyfuno Tystiolaeth a Chyngor, http://wales.gov.uk/statistics-and-research/democracy-community-governance/?skip=1&lang=cy Tony Bovaird, INLOGOV, Prifysgol Birmingham, Ymchwil Gymdeithasol Llywodraeth Cymru, 2014.

gydnabod gwerth cefnogi gwaith datblygu cymunedol a arweinir gan Aelodau, a bod yn eofn ac yn uchelgeisiol wrth rymuso Byrddau Ardal i gyflawni hynny.

Yn ogystal â rheoli cyfrifoldebau a chyllidebau lleol, ceir cyfle i Fyrddau Ardal ysgwyddo cyfrifoldebau ar hyn o bryd ac yn y dyfodol am fentrau sy'n seiliedig ar ardal, gan gynnwys y rheini a ariennir gan raglenni Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru. Mae gwaith sydd wedi'i gyflawni ar Total Place a chyllidebu cymunedol yn uniongyrchol berthnasol i hynny.[63] Mae Llywodraeth Cymru o'r farn bod cyfleoedd pellach o bwys ar gael i symleiddio dulliau o weithio mewn partneriaeth ar lefel leol a sicrhau bod hynny'n dod dan reolaeth Aelodau Etholedig. Mae hon yn agenda y dylai Awdurdodau Lleol weithio'n ddiwyd i'w symud yn ei blaen.

4.6 Diffinio Ardaloedd

Mae Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) yn cynnwys darpariaeth sy'n galluogi Gweinidogion Cymru i bennu'r 'cymunedau' ym mhob ardal Awdurdod Lleol neu, os nad ydynt hwy wedi gwneud hynny, sy'n galluogi Awdurdodau Lleol i wneud hynny drostynt eu hunain. Yn y Bil, ystyr cyffredinol sy'n perthyn i'r gair 'cymunedau' ac mae'n golygu lleoedd yn yr Awdurdod Lleol, sydd gyda'i gilydd yn ymestyn ar draws ardal gyfan yr Awdurdod Lleol. Nid yw'n golygu cymunedau fel y diffinnir yn Neddf Llywodraeth Leol 1972, sef yr unedau daearyddol bach sy'n sail i Gynghorau Cymuned.

Yn y Bil, y rheswm dros ddiffinio cymunedau yw sicrhau bod yr asesiad o lesiant lleol yn cael ei gyflawni mewn modd sy'n galluogi'r Bwrdd Gwasanaethau Cyhoeddus i nodi'r anghenion gwahanol sydd gan rannau gwahanol o'r ardal Awdurdod Lleol. Rydym o'r farn y dylai'r cymunedau a nodir dan y Bil pan ddaw'n Ddeddf fod yn sail i Fyrddau Ardal Awdurdodau Lleol yn y dyfodol, a arweinir gan Aelodau. Yn ein barn ni, fodd bynnag, ni all unrhyw Awdurdod Lleol ymgysylltu'n effeithiol â niferoedd mawr o strwythurau llywodraethu cymunedol, er enghraifft, y 111 o Gynghorau Cymuned sydd ym Mhowys. Dylai Awdurdodau Lleol fod yn ymarferol a manteisio ar yr arfer gorau a geir mewn mannau eraill.

4.7 Cynghorau Cymuned

Mynegodd adroddiad y Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus (3.120-3.130) bryderon mawr ynghylch nifer, maint, natur gynrychioliadol ac atebolrwydd Cynghorau Cymuned, a daeth i'r casgliad bod angen diwygio'r sector ac y dylid uno ardaloedd Cynghorau Cymuned neu'u gwneud yn fwy. Mae Llywodraeth Cymru yn cytuno.

Cynghorau Cymuned: Y Prif Ffeithiau[64]

> Ceir 735 o Gynghorau Cymuned sy'n ymdrin ag oddeutu 96% o arwynebedd tir Cymru, gan gynnwys 70% o'i phoblogaeth. Ychydig o Gynghorau Cymuned a geir yng Nghaerdydd, Merthyr Tudful, Casnewydd, Castell-nedd Port Talbot, Rhondda Cynon Taf ac Abertawe.

---

63 Mae Total Place ac, yn fwy diweddar, cyllidebu cymunedol yn ddau ddull gweithredu tebyg sy'n ceisio mabwysiadu dull 'ardal gyfan' o ymdrin â gwasanaethau cyhoeddus, a fydd yn arwain at wasanaethau gwell am lai o gost. Maent yn ceisio adnabod ac osgoi achosion o orgyffwrdd a dyblygu rhwng sefydliadau, gan sicrhau newid sylweddol o safbwynt gwella gwasanaethau ac effeithlonrwydd gwasanaethau ar lefel leol. Gweler, er enghraifft, http://www.communitybudgets.org.uk/ http://www.communitybudgets.org.uk/

64 Datblygu Dealltwriaeth Gynhwysfawr o Gynghorau Tref a Chymuned yng Nghymru: Adolygiad o Dystiolaeth ar gyfer Llywodraeth Cymru, Woods, Prifysgol Aberystwyth, 2013.

Mae Cynghorau Cymuned yn gwario dros £40 miliwn y flwyddyn, a chaiff £30 miliwn o'r swm hwnnw ei godi drwy braesept ar Dreth Gyngor yr Awdurdod Lleol. Ar gyfartaledd, cododd praeseptau Cynghorau Cymuned 88% rhwng 2002/03 a 2012/13. £959,930 yw'r praesept uchaf.

Yn yr etholiad diwethaf, dim ond un o bob pum Cynghorydd Cymuned a etholwyd drwy bleidlais gyhoeddus. Roedd 67% o'r seddau'n rhai diwrthwynebiad ac nid oedd gan 12% o seddau eraill unrhyw ymgeiswyr o gwbl.

Ar gyfartaledd, mae 45% o Gynghorwyr Sir yn Gynghorwyr Cymuned hefyd. Mae'r ffigurau'n amrywio o ddim ym Merthyr Tudful i 87% yn Wrecsam a 99% yn Sir y Fflint.

Ceir 8,069 o Gynghorwyr Cymuned. Dynion yw 68% ohonynt; mae 80% ohonynt dros 50 oed ac mae 60% ohonynt dros 60 oed. Mae 99.5% ohonynt yn bobl wyn.

Mae 72% o Gynghorwyr Cymuned yn gwasanaethu poblogaethau o lai na 2,500, ac mae'r poblogaethau hynny'n amrywio o 179 (Y Ganllwyd) i 45,145 (Y Barri).

Dim ond un Cyngor Cymuned sydd ym Merthyr Tudful, ceir 77 yn Sir Benfro a cheir 111 ym Mhowys.

Un o brif gryfderau Cynghorau Cymuned yw eu bod yn nes at bobl leol nag unrhyw haen arall o lywodraeth. Eto i gyd, yn ymarferol, gall ansawdd a natur agored y modd y mae Cynghorau Cymuned yn rhyngweithio â'r cyhoedd amrywio'n sylweddol.[65]

Gan nad yw'n ofynnol i Gynghorau Cymuned gyflwyno adroddiadau neu fod yn destun cyfundrefnau'n ymwneud â pherfformiad neu wella, cafwyd prinder gwybodaeth yn y gorffennol am eu gweithgareddau a'r gwerth ychwanegol y maent yn ei gynnig. Canfu adroddiad gan Swyddfa Archwilio Cymru yn 2013 ynghylch cyfrifon Cynghorau Cymuned wendidau systemig, ac yn 2014 nododd y Swyddfa Archwilio nad oedd y sefyllfa wedi gwella fawr ddim.[66] Comisiynodd Llywodraeth Cymru ymchwil i rôl, swyddogaethau a photensial Cynghorau Cymuned yn 2002[67], arolwg o Gynghorau Cymuned yn 2010[68] ac ymchwil bellach yn 2012[69]. Nododd yr adroddiadau ystod o arfer da a photensial i ddatblygu ymhellach ond roeddent hefyd yn cydnabod rhai problemau allweddol:

- y graddau cyfyngedig y mae Awdurdodau Lleol wedi dirprwyo swyddogaethau i Gynghorau Cymuned;
- ystod o broblemau o ran capasiti sy'n gysylltiedig â Chynghorau Cymuned llai o faint;
- ansawdd eu perthynas ag Awdurdodau Lleol;

65 ibid adran 23

66 Gwella Llywodraethu a Rheolaeth Ariannol: Materion yn deillio o Archwilio Cyfrifon Cyngor Cymuned 2011-12, http://www.wao.gov.uk/cy/cyhoeddi/gwella-llywodraethu-rheolaeth-ariannol-materion-yn-deillio-o-archwilio-cyfrifon-cyngor Swyddfa Archwilio Cymru, 2013; Rheoli Ariannol a Llywodraethu mewn Cynghorau Lleol 2012-13, Swyddfa Archwilio Cymru, 2014 http://www.wao.gov.uk/publication/financial-management-and-governance-local-councils-2012-13

67 Astudiaeth Ymchwil i Rôl a Swyddogaethau Cynghorau Cymuned a Thref yng Nghymru a'u Potensial i'r Dyfodol http://www.aber.ac.uk/communitygovernance/39204_ENGLISH.pdf, Prifysgol Cymru Aberystwyth ar ran Llywodraeth Cymru, 2003.

68 Arolwg o Gynghorau Cymuned a Thref 2010: Adroddiad Ynghylch Canfyddiadau http://wales.gov.uk/topics/localgovernment/research/commtcsurv1011/?lang=cy Llywodraeth Cymru, 2011.

69 Datblygu Dealltwriaeth Gynhwysfawr o Gynghorau Tref a Chymuned yng Nghymru: Adolygiad o Dystiolaeth ar gyfer Llywodraeth Cymru http://wales.gov.uk/statistics-and-research/developing-comprehensive-understanding-community-town-councils-wales/?lang=cy Prifysgol Aberystwyth ar ran Llywodraeth Cymru, 2013.

- dilysrwydd eu mandad democrataidd;
- strwythurau rheolaeth ariannol Cynghorau Cymuned llai o faint;
- proffil demograffig Cynghorwyr Cymuned;
- eu cysylltiad â chymunedau lleol.

Yn 2014 comisiynodd Llywodraeth Cymru arolwg o ganfyddiadau'r cyhoedd ynghylch Cynghorau Cymuned.[70] Mae'r adroddiad yn nodi bod lefel ymwybyddiaeth y cyhoedd o Gynghorau Cymuned yn uchel yn gyffredinol, bod cymunedau'n eu gwerthfawrogi a bod gwaith ymgysylltu effeithiol yn cynyddu lefelau bodlonrwydd. Fodd bynnag, ceir diffyg ymwybyddiaeth o'r hyn a wnânt a cheir rhywfaint o ddryswch ynghylch y gwahaniaeth rhwng eu swyddogaethau nhw a swyddogaethau Awdurdodau Lleol. Ceir cryn dipyn o ddryswch ynghylch y praesept a godir gan Gynghorau Cymuned.

4.8 Adolygiad o Gynghorau Cymuned gan Awdurdodau Lleol

Mae Llywodraeth Cymru yn cydnabod y gwaith da y gall Cynghorau Cymuned ei wneud (gweler 5.2 isod, er enghraifft). Fodd bynnag, rydym hefyd o'r farn bod achos clir dros ddiwygio. Rhaid i Gynghorau Cymuned fod yn fwy uchelgeisiol, ymwneud mwy â gweithio mewn partneriaeth, a bod yn fwy agored a thryloyw os ydynt am chwarae rôl fwy gweithredol yn y gwaith o ddiwallu anghenion cymunedau a darparu gwasanaethau cyhoeddus hanfodol yn ystod cyfnod o gyni ariannol parhaus. Ni allant barhau mwyach i wneud yr un pethau yn yr un ffordd, gan godi'r un praesept a bodloni ar fod yn 'eisin ar y gacen'. Yn benodol, rydym yn dymuno gweld Cynghorau Cymuned yn ymwneud yn fwy gweithredol â bod yn rhan o wasanaethau sy'n diwallu anghenion grwpiau agored i niwed mewn cymunedau, megis plant a theuluoedd, pobl ifanc, a phobl hŷn sy'n eiddil.

Bydd Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) yn mynnu bod Cynghorau Cymuned â throsiant o £200,000 neu fwy'n dangos sut y maent yn cyfrannu at gyflawni'r amcanion llesiant yn eu hardal, fel y cawsant eu nodi gan y Bwrdd Gwasanaethau Cyhoeddus. Mae hwn yn ddiwygiad pwysig oherwydd mae'n sefydlu gwaith Cynghorau Cymuned yn rhan o'r gwasanaeth cyhoeddus ehangach ac mae'n mynnu, ar lefel leol, eu bod yn cyfrannu at amcanion a rennir ar gyfer gwasanaethau cyhoeddus. Dyma ddefnydd cywir ac effeithiol o arian cyhoeddus.

Fodd bynnag, dim ond nifer bach o Gynghorau Cymuned, llai na 10%, y bydd darpariaethau'r Bil yn effeithio arnynt. Rydym o'r farn bod pob Cyngor Cymuned yn rhan o'r gwasanaeth cyhoeddus ac y dylent fod yn cyfrannu at amcanion llesiant eu hardal Awdurdod Lleol, gan weithio gyda'r Byrddau Ardal a arweinir gan Aelodau Etholedig, a gynigir uchod. Dyna pam yr ydym yn cyd-weld â chanfyddiadau'r Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus, sef y dylid cael nifer llai o Gynghorau Cymuned a Chynghorau Cymuned sy'n fwy o faint.

Mae llawer o Gynghorau Cymuned hefyd wedi dadlau y dylai'r Prif Awdurdodau Lleol ddirprwyo rhagor o gyfrifoldebau iddynt. Rydym yn cytuno, ond er mwyn i hynny ddigwydd rhaid bod ganddynt y capasiti a'r gallu priodol. Bydd rhoi camau diwygio strwythurol ar waith, fel y cynigir gan y Comisiwn, naill ai drwy uno ardaloedd Cynghorau Cymuned neu'u gwneud yn fwy o faint, yn helpu i gyflawni hynny.

---

70 Cynghorau Cymuned a Thref yng Nghymru http://wales.gov.uk/statistics-and-research/developing-comprehensiveunderstanding-community-town-councils-wales/?lang=cy IFF Research ar ran Llywodraeth Cymru, 2014.

Mae Llywodraeth Cymru yn gyfrifol am arwain y gwaith o ddiwygio Awdurdodau Lleol yng Nghymru. O safbwynt yr egwyddor o sybsidiaredd, rydym o'r farn y dylai'r gwaith o ddiwygio'r sector Cynghorau Cymuned gael ei arwain gan yr Awdurdodau Lleol, fel y digwyddodd yn flaenorol dan Ddeddfau Llywodraeth Leol 1929 ac 1958. Nhw sydd yn y sefyllfa orau i wneud hynny, drwy eu cyfrifoldebau o ran arweinyddiaeth gymunedol ac yn rhan o'r gwaith o sefydlu prosesau llywodraethu cymunedol cydlynol yn eu hardaloedd, a arweinir gan Aelodau. Ar hyn o bryd mae gan Awdurdodau Lleol bwerau i gynnal adolygiadau o gymunedau, ac mae gan Gomisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru rôl i'w chwarae o safbwynt adolygu pob ardal Awdurdod Lleol yng Nghymru a'r trefniadau etholiadol ar gyfer ardaloedd Cynghorau Cymuned.

Rydym yn cynnig rhoi pwerau mwy helaeth i Awdurdodau Lleol adolygu strwythur, rôl a phrosesau llywodraethu Cynghorau Cymuned yn eu hardaloedd, gyda'r bwriad o gael nifer llai o Gynghorau Cymuned a Chynghorau Cymuned sy'n fwy o faint a sicrhau bod y gwaith yn cael ei gwblhau erbyn 2022. Byddem yn croesawu barn ynghylch sut y gallai hynny gael ei gyflawni'n effeithiol.

4.9 Cynghorau Cymuned – Llywodraethu a Safonau

Yn ogystal â diwygio Cynghorau Cymuned yn strwythurol, fel y nodir uchod, ceir achos cryf dros sicrhau mwy o gysondeb yn y sector ynghyd â safonau uwch o ran llywodraethu a rheolaeth ariannol, capasiti a gallu proffesiynol a mwy o atebolrwydd democrataidd. Byddai hynny'n galluogi Awdurdodau Lleol i weithio'n effeithiol gyda'r sector a byddai'n rhoi mwy o ffydd i gymunedau yn eu Cynghorau Cymuned. Mae Llywodraeth Cymru yn cynnig nifer o brofion 'cymhwysedd', a bernir y bydd Cynghorau Cymuned sy'n bodloni'r profion hynny'n Gynghorau 'cymwys'. Gallai'r profion hynny gynnwys:

- prawf ar ddemocratiaeth: datganwyd bod o leiaf dwy ran o dair o'r Cynghorwyr sydd ar Gyngor Cymuned wedi'u hethol naill ai mewn etholiad cyffredin neu mewn is-etholiad;
- prawf ar allu: rhaid i'r Cyngor Cymuned gyflogi clerc sydd â chymwysterau proffesiynol perthnasol. Gallai cymwysterau perthnasol gynnwys Tystysgrif mewn Gweinyddiaeth Cynghorau Lleol; Tystysgrif Addysg Uwch mewn Polisi Lleol; Tystysgrif Addysg Uwch mewn Gweinyddiaeth Cynghorau Lleol; lefel gyntaf y radd sylfaen mewn Ymgysylltu a Llywodraethu Cymunedol a ddyfernir gan Brifysgol Swydd Gaerloyw; neu statws proffesiynol cymwys fel cyfreithiwr neu gyfrifydd;
- prawf ar gapasiti: mae gan y Cyngor gyllideb flynyddol sy'n o leiaf £200,000;
- prawf ar lywodraethu: mae'r Cyngor wedi rhoi ar waith system gadarn o reoli ariannol a rheolaeth fewnol yn unol â'r gofynion statudol,[71] ac mae'n bodloni rhai meini prawf eraill, er enghraifft mae ganddo wefan lle mae'n cyhoeddi agendâu, cofnodion a chyfrifon a gellir cysylltu ag ef drwy e-bost.[72]

Rydym yn cynnig y dylai Cynghorau Cymuned cymwys gael nifer o freintiau na chânt eu rhoi i Gynghorau Cymuned eraill:

- byddwn yn ymestyn y pŵer cymhwysedd cyffredinol i Gynghorau Cymuned cymwys, gan nodi na ellir defnyddio cyllid Cynghorau Cymuned at ddibenion gwleidyddol. Ni fyddai cyfyngiadau adran 137 Deddf Llywodraeth Leol 1972 yn berthnasol i Gyngor Cymuned cymwys;

71 Rheoliadau Cyfrifon ac Archwilio (Cymru) 2005.

72 Deddf Llywodraeth Leol (Democratiaeth) (Cymru) 2013

- bernir y byddant yn gyrff cymunedol sydd â rhai hawliau, fel yr esbonnir yn y Bennod nesaf;
- ni fydd eu praesept yn cael ei gapio. Rydym yn cynnig y dylai'r cynnydd blynyddol ym mhraesept Cynghorau Cymuned eraill gael ei gapio ac y gallai'r cap hwnnw fod yr un fath â'r ganran sy'n berthnasol i'r cynnydd yn Nhreth Gyngor y Prif Awdurdod Lleol yn ystod yr un flwyddyn ariannol.

Yn fwy cyffredinol, o ystyried eu capasiti a'u gallu mwy helaeth ac ar sail yr egwyddor o sybsidiaredd, byddem yn disgwyl gweld swyddogaethau'n cael eu dirprwyo'n fwy eang o Brif Awdurdodau Lleol i Gynghorau Cymuned cymwys.

Bydd angen i Gynghorau Cymuned sy'n gallu dangos eu bod yn bodloni'r profion cymhwysedd hyn basio penderfyniad i'r perwyl hwnnw a hysbysu pwyllgor o'r Awdurdod Lleol yn eu hardal. Byddai'n ofynnol i'r Awdurdod Lleol enwebu un o'i bwyllgorau i gyflawni'r diben hwnnw. Dylai fod gan y pwyllgor a enwebir gan yr Awdurdod Lleol bwerau i fynnu bod Cyngor Cymuned yn dangos ei gymhwysedd parhaus ar unrhyw adeg ac, os nad yw'r pwyllgor yn fodlon, dylai fod ganddo bwerau i ddirymu'r farn bod y Cyngor Cymuned yn Gyngor gymwys.

Ar hyn o bryd mae llai na deg y cant o Gynghorau Cymuned yn pasio'r prawf arfaethedig ar gapasiti (cyllideb flynyddol sy'n £200,000). Byddem yn hoffi gweld y nifer hwn yn cynyddu'n sylweddol. Byddwn yn disgwyl i'r adolygiad o Gynghorau Cymuned gan Awdurdodau Lleol leihau nifer cyffredinol y Cynghorau Cymuned yn sylweddol a chynyddu nifer y Cynghorau Cymuned a allai fod yn gymwys.

Byddwn hefyd yn ystyried pa drefniadau eraill o ran llywodraethu a thryloywder a ddylai fod yn berthnasol i Gynghorau Cymuned, fel y maent yn berthnasol i Aelodau Etholedig Awdurdodau Lleol, er mwyn gwella eu hatebolrwydd. Gallai hynny olygu, er enghraifft, y bydd gofyn i Gadeirydd y Cyngor Cymuned gyhoeddi adroddiad blynyddol a allai hefyd fodloni'r gofyniad o ran adrodd a gynigir ym Mil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru); y bydd gofyn i amcanion gael eu pennu ar gyfer clerc y Cyngor Cymuned neu y bydd gofyn rheoli perfformiad y clerc mewn ffordd arall; ac y bydd gofyn sicrhau bod gan aelodau'r cyhoedd hawl i fynychu cyfarfodydd eu Cyngor Cymuned, siarad ynddynt a'u recordio, gan gynnwys eu recordio ar ffilm ac ar fideo. Byddwn hefyd yn egluro'r fframwaith deddfwriaethol sy'n llywodraethu pleidleisiau cymunedol.

4.10 Cynghorwyr Cymuned yn Gwasanaethu ar fwy nag un Cyngor Cymuned

Yn 3.12 uchod rydym yn ceisio barn ynghylch a ddylai Cynghorydd Cymuned barhau i allu gwasanaethu ar yr un pryd fel Aelod Etholedig o Brif Awdurdod Lleol. Ar hyn o bryd mae rhai Cynghorwyr Cymuned hefyd yn gwasanaethu ar fwy nag un Cyngor Cymuned. Rydym yn ceisio barn ynghylch a ddylai unigolyn allu gwasanaethu ar fwy nag un Cyngor Cymuned ar yr un pryd.

4.11 Byddem yn hoffi cael eich barn

Mae Arolwg yr Ymgynghoriad yn gofyn cwestiynau ynghylch y themâu canlynol:

- Byrddau Ardal a arweinir gan Aelodau
- Diwygio Cynghorau Cymuned

5. Grym i Gymunedau Lleol

Er mwyn gwireddu ein huchelgais, sef cael Awdurdodau Lleol sy'n rhannu grym a chyfrifoldeb yn weithredol â'r cymunedau y maent yn eu gwasanaethu, rydym yn egluro yn y Bennod hon y rôl a welwn ar gyfer cydfuddiannaeth, cydweithio a chydberchnogaeth wrth drawsnewid gwasanaethau cyhoeddus. Rydym yn egluro'r modd y gall cymunedau ymgysylltu ag Awdurdodau Lleol er mwyn ymdrechu ar y cyd, ac yn egluro'r modd y gall pobl warchod tir ac eiddo o werth cymunedol ar gyfer y dyfodol.

Rydym yn bwriadu cyflawni hynny drwy sicrhau bod cyrff cymunedol yn cael nifer o hawliau y gallant eu harfer yng nghyswllt gwasanaethau ac asedau.

5.1 Cyflwyniad

Mae cynnwys cymunedau'n effeithiol yn ei gwneud yn ofynnol inni sefydlu fframwaith sy'n caniatáu i rym a chyfrifoldeb gael eu rhannu'n fwy helaeth rhwng Awdurdodau Lleol a'r cymunedau y maent yn eu gwasanaethu. Bydd hynny'n galluogi cymunedau i wneud mwy na lleisio barn yn unig, a bydd yn eu galluogi i gymryd cyfrifoldeb yn weithredol am y newidiadau a'r gwelliannau y maent yn dymuno eu gweld yn eu cymuned.

Ein gweledigaeth ar gyfer Awdurdodau Lleol yng Nghymru yw eu cael i fod yn Gynghorau gweithredol sy'n cymryd camau i gefnogi a gwella llesiant a chydnerthedd eu cymunedau.

Rydym o'r farn y dylai rheolaeth ar wasanaethau cyhoeddus mewn lle gael ei harwain yn ddemocrataidd, a byddwn yn cadw'r sector cyhoeddus fel prif gyflawnwr ein blaenoriaethau yng Nghymru. Gall y gallu i amau drwy gymharu, herio a chydweithredu fod o gymorth i wella perfformiad a lleihau costau.

Ym mis Chwefror 2014 dadleuodd Comisiwn Cwmnïau Cydweithredol a Chydfuddiannol Cymru fod cyfle hanesyddol wedi ymddangos i gyflwyno dull amgen o ymdrin â datblygu economaidd, polisi cyhoeddus a'r gwaith o ddarparu gwasanaethau. Mae'n ddull sydd wedi'i seilio ar gydfuddiannaeth, cydweithio a chydberchnogaeth ac mae'n creu cyfle i gael llywodraeth well a chymdeithas decach.

Daeth y Comisiwn i'r casgliad bod yn rhaid dod o hyd i ffyrdd newydd o ddarparu gwasanaethau cyhoeddus, gyda chwmnïau cydweithredol a chydfuddiannol yn chwarae rôl hanfodol yn y broses honno'n annog arloesedd, yn datblygu ffynonellau newydd o incwm ac yn diwallu anghenion pobl. Mae'r Comisiwn yn credu'n gryf y dylai darparwyr gwasanaethau cyhoeddus ofyn i ymgynghorwyr busnes arbenigol am gyngor ynghylch modelau busnes cydweithredol a chydfuddiannol, ac ymgysylltu'n gynnar ac yn ystyrlon â'u gweithlu wrth ystyried newidiadau. Fodd bynnag, canfu'r Comisiwn mai ychydig o ffynonellau arbenigedd sy'n bodoli ar hyn o bryd.

Byddwn yn gweithio gydag Awdurdodau Lleol a'r trydydd sector i greu elfen ystyrlon o gystadleuaeth er mwyn i Awdurdodau Lleol gaffael gwasanaethau gan y darparwr sy'n cynnig y gwerth gorau, ar yr amod bod egwyddorion cymdeithasol manwl yn cael eu bodloni. Byddwn yn helpu Cynghorau i weithio gyda Chynghorau eraill, Cynghorau Cymuned, cwmnïau

cydweithredol a chydfuddiannol a'u cymuned leol i ddatblygu modelau newydd ar gyfer darparu gwasanaethau. Rydym yn croesawu dirprwyo gwaith yn fewnol os yw hynny'n darparu gwerth gwell a gwasanaethau gwell i'n cymunedau.

5.2 Modelau Newydd ar gyfer Cyflawni yn y Dyfodol

Ceir traddodiad hir o entrepreneuriaeth foesol yng Nghymru. Roedd y Cymro, Robert Owen, yn un o sylfaenwyr y mudiad cydweithredol yn y bedwaredd ganrif ar bymtheg. Mae ei waddol yng Nghymru heddiw'n cynnwys cannoedd o ymddiriedolaethau cymunedol, cwmnïau cydweithredol, cwmnïau cydfuddiannol a mentrau cymdeithasol bach. Ond ceir rhai sefydliadau cydweithredol mawr hefyd – y cymdeithasau tai sy'n adeiladu, yn rheoli ac yn cynnal llawer o'n tai cymdeithasol; Glas Cymru, perchennog Dŵr Cymru; cwmnïau cydweithredol ym maes amaeth a'r diwydiant llaeth; cwmnïau arloesol blaengar megis Dulas ac Aber Instruments; yn ogystal ag undebau credyd a chymdeithasau adeiladu megis y Principality. Yn ddiweddar nododd Comisiwn Cwmnïau Cydweithredol a Chydfuddiannol Cymru ystod o gyfleoedd newydd ar gyfer menter foesol mewn sectorau o bwys megis y sector ynni, y sector gofal cymdeithasol, y sector hamdden a'r sector trafnidiaeth.[73]

Mae rhai Awdurdodau Lleol wedi dangos menter gynyddol wrth ysgogi cyfleoedd i greu mentrau cymdeithasol a chymunedol, er y caiff eu camau gweithredu eu cymell yn aml gan reidrwydd ariannol yn hytrach nag arloesi a chyfle. Felly, rydym o'r farn bod yn rhaid i gymunedau gael eu grymuso i fynd ati eu hunain i ddechrau gweithredu. Byddwn yn sicrhau bod cyrff cymunedol yn cael ystod o hawliau a fydd yn eu galluogi i ddechrau ymwneud â gwasanaethau lleol a chymryd cyfrifoldeb am asedau cymunedol.

Bydd angen i Awdurdodau Lleol ddarparu'r arweinyddiaeth a'r arbenigedd i wneud i bethau ddigwydd a bydd gan Aelodau Etholedig rôl hollbwysig i'w chwarae fel gweithredwyr newid yn y gymuned. Ym mis Gorffennaf 2013, er enghraifft, trosglwyddodd Cyngor Bwrdeistref Sirol Torfaen dri chyfleuster chwaraeon a hamdden o bwys – Llethr Sgïo Pont-y-pŵl, Stadiwm Cwmbrân a Chanolfan Hamdden Fairwater – i ymddiriedolaeth gymunedol. Caiff Ymddiriedolaeth Hamdden Torfaen ei rhedeg gan fwrdd ymddiriedolwyr sy'n cynnwys gwirfoddolwyr lleol y mae ganddynt ystod enfawr o brofiad ym myd busnes a'r sector cyhoeddus, yn ogystal ag Aelodau Etholedig. Erbyn hyn mae'r Ymddiriedolaeth yn gallu cael gafael ar gyllid i wneud gwelliannau o bwys. Wrth ymyl Cwmbrân, yr ochr arall i Afon Llwyd, mae Cyngor Cymuned Croesyceiliog a Llanyrafon wedi creu ymddiriedolaeth gymunedol ar y cyd â Chymdeithas Chwaraeon Woodland Road er mwyn rhedeg canolfan Woodland Road. Mae'r ganolfan yn cael dros 35,000 o ymweliadau bob blwyddyn a bydd yr ymddiriedolaeth gymunedol yn ei gwneud yn bosibl iddynt gynnig am gyllid i wella'r cyfleusterau. Yn ystod 2014 trosglwyddodd Cyngor Bwrdeistref Sirol Castell-nedd Port Talbot nifer o gyfleusterau llyfrgell i wahanol grwpiau cymunedol a oedd yn cynnwys ymddiriedolaethau cymunedol a Chynghorau Cymuned. Ym Mhowys mae cwmni dawns sydd wedi bod yn cael ei redeg gan yr Awdurdod Lleol ers 35 mlynedd wrthi'n cael ei drosglwyddo i fudiad corfforedig elusennol sydd â bwrdd ymddiriedolwyr.

Mae Llywodraeth Cymru o'r farn bod llawer iawn o botensial yn perthyn i fenter gymunedol – potensial na fanteisiwyd arno hyd yma. Bydd Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014 yn mynnu bod Awdurdodau Lleol yn hybu'r gwaith o ddatblygu cwmnïau

73 Adroddiad Comisiwn Cwmnïau Cydweithredol a Chydfuddiannol Cymru http://wales.gov.uk/topics/businessandeconomy/business-wales/welsh-coop-mutuals-commission/?lang=cy, Llywodraeth Cymru, 2014.

cydweithredol a chydfuddiannol ym maes gofal cymdeithasol. Yn ystod y misoedd nesaf rydym yn bwriadu gweithio gyda Chanolfan Cydweithredol Cymru a thrwy'r Ganolfan i ddatblygu canllaw arfer gorau i Awdurdodau Lleol a hwyluso'r broses o ddefnyddio mentrau cymdeithasol, cwmnïau cydweithredol a grwpiau cymunedol wrth ddarparu gwasanaethau yn y dyfodol. Rydym hefyd yn darparu cymorth i Gyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru, sy'n arwain y ffordd o safbwynt modelau ariannu arloesol, megis Bond Lles Cymru. Yn awr mae angen inni rymuso cymunedau i arloesi.

Bydd rheoli'r amgylchedd cymhleth hwn yn gofyn am ddull gwahanol o ymdrin â llywodraethu lleol ac am arweinyddiaeth o'r calibr uchaf. Nid yw'n drwydded neu'n anogaeth i Awdurdodau Lleol roi'r gorau i fod yn gyfrifol am rai gwasanaethau neu beidio â phoeni am rai agweddau ar lesiant yn eu hardal. I'r gwrthwyneb yn llwyr. Yn ogystal, wrth drosglwyddo asedau neu wasanaethau i gyrff cymunedol neu fentrau cymdeithasol, mae'n hanfodol bod Awdurdodau Lleol yn sicrhau bod hawliau plant a phobl ifanc a siaradwyr Cymraeg yn cael eu diogelu.

5.3 Cyfranogiad Cymunedol

Mae Llywodraeth Cymru o'r farn bod gallu cymuned i ddylanwadu'n effeithiol ar y modd y caiff gwasanaethau lleol eu darparu'n dibynnu ar ei gallu i gymryd rhan mewn trafodaethau ag Awdurdod Lleol ynghylch y gwasanaethau sy'n bwysig iddi.

Os yw corff cymunedol (gweler 5.6 isod) yn credu y gallai helpu i wella gwasanaeth, bydd yn gallu cyflwyno cais i'r Awdurdod yn egluro sut y mae'n credu y gallai helpu i wella'r gwasanaeth hwnnw. Byddai'n ofynnol i'r Awdurdod Lleol ymateb yn brydlon ac ymgysylltu'n weithredol â'r corff cymunedol er mwyn symud y gwaith yn ei flaen, oni bai bod rhesymau dilys dros beidio â gwneud hynny. Byddai angen trefniadau diogelu i atal camddefnydd o'r drefn a cheisiadau plagus.

Rydym yn rhagweld y bydd cyrff cymunedol yn defnyddio pŵer o'r fath i ddechrau sgwrs â'u Hawdurdod Lleol ynghylch sut y gallai gwasanaeth ddiwallu anghenion y gymuned neu ddefnyddwyr penodol yn well. Gallai hynny olygu, er enghraifft, cytuno ar welliannau i'r modd y caiff gwasanaethau eu dylunio neu'r modd y cânt eu darparu, megis ble, pryd a chan bwy, neu wella'r gwasanaeth ag ymdrech gymunedol ychwanegol lle bo hynny'n briodol, megis cael gwirfoddolwyr i weithio ochr yn ochr â staff y Cyngor neu uno gwasanaethau statudol a gwasanaethau gwirfoddol â'i gilydd. Bydd hynny'n darparu llwybr ffurfiol a fydd yn galluogi cymunedau i weithio gydag Awdurdodau Lleol, gan gyfuno profiad a dealltwriaeth defnyddwyr gwasanaeth a chymunedau ag arbenigedd proffesiynol.[74]

Gallai corff cymunedol gynnig ysgwyddo'r cyfrifoldeb am ddarparu'r gwasanaeth ei hun, cyhyd â bod ganddo'r capasiti a'r gallu angenrheidiol. Pe bai'r Awdurdod Lleol yn cytuno, byddai hynny wedyn yn sbarduno proses gaffael briodol yn y rhan fwyaf o amgylchiadau.

Bydd y cynnig hwn yn ei gwneud yn ofynnol i Awdurdodau Lleol ddatblygu sgiliau newydd i hwyluso cydweithio ar sail anghenion defnyddwyr gwasanaeth. Bydd angen iddynt roi sylw nid yn unig i'r adnoddau sydd ar gael iddynt yn y Cyngor ond hefyd yr angen i fanteisio ar allu cymunedau a'r trydydd sector. Bydd hynny'n gofyn am newid diwylliannol sylweddol ym maes Llywodraeth Leol ac am arweinyddiaeth sy'n chwilio'n weithredol am gyfleoedd i rannu grym â chymunedau.

74 Caiff y sail ddamcaniaethol ar gyfer y dull gweithredu hwn ei hesbonio mewn nodyn briffio a gomisiynwyd gan Lywodraeth Cymru http://wales.gov.uk/statistics-and-research/democracy-community-governance/?lang=cy, Dod â phŵer y dinesydd i mewn i wasanaethau cyhoeddus lleol, Bovaird a Loeffler, 2014.

5.4 Trosglwyddo Eiddo i'r Gymuned

Mae Awdurdodau Lleol yn berchen ar amrywiaeth eang o eiddo neu asedau – tir ac adeiladau – sy'n cyfrannu at lesiant cymunedol. Yn yr ystyr mwyaf cyffredinol mae'r gymuned eisoes yn berchen ar yr asedau hyn, ond mewn rhai amgylchiadau mae'n bosibl y bydd Awdurdodau Lleol am drosglwyddo perchnogaeth ar eiddo neu'r gwaith o redeg eiddo i gorff cymunedol. Nid yw trosglwyddo asedau'n gysyniad newydd. Mae Deddf Llywodraeth Leol 1972 (Caniatâd Gwaredu Cyffredinol (Cymru) 2003) yn darparu ar gyfer achosion lle caiff Awdurdodau Lleol waredu tir, gan gynnwys ei waredu am lai na'i werth ar y farchnad, os yw'r achos o waredu tir er budd llesiant economaidd, cymdeithasol neu amgylcheddol ei ardal.

Gall sefyllfa lle mae cymuned yn berchen ar eiddo neu'n ei reoli esgor ar fanteision cadarnhaol drwy gynyddu hyder y gymuned, gan alluogi'r gymuned i hybu ei hamcanion adfywio ei hun, teilwra gwasanaethau i'w hanghenion ei hun a chynyddu swyddi a sgiliau lleol. Mae gan Lywodraeth Cymru hanes ardderchog o gynorthwyo cymunedau i fod yn berchen ar eiddo a thir a'u rheoli. Roedd y Rhaglen Trosglwyddo Asedau Cymunedol yn fenter ar y cyd a oedd yn werth £13 miliwn rhwng Llywodraeth Cymru a'r Gronfa Loteri Fawr, tra mae'r Rhaglen Cyfleusterau Cymunedol sydd ar waith ar hyn o bryd yn cynnig grantiau cyfalaf o hyd at £500,000 i gyrff cymunedol a gwirfoddol, gan gynnwys mentrau cymdeithasol. Wrth i'r broses arfaethedig o uno Awdurdodau Lleol fynd rhagddi, mae Llywodraeth Cymru yn disgwyl y bydd gan yr Awdurdodau Lleol newydd asedau y byddant am eu rhyddhau. Bwriedir i'r darpariaethau hyn hwyluso gwaith trosglwyddo asedau ar raddfa ehangach i'r gymuned.

Ar hyn o bryd rhaid i'r broses o drosglwyddo asedau gael ei chychwyn gan yr Awdurdod Lleol. Rydym yn cynnig y dylai cyrff cymunedol cymwys allu dechrau'r broses o drosglwyddo asedau drwy gyflwyno cais i'w Hawdurdod Lleol. Gallai'r hawl hon gael ei defnyddio hefyd gan gorff cymunedol os yw Awdurdod Lleol yn bwriadu cau cyfleuster ac nad yw'n gyntaf wedi cynnig digon o gyfle i'r gymuned ei gymryd drosodd. Bydd hynny'n sicrhau bod cyrff cymunedol yn cael cyfnod penodol o amser i ddatblygu eu cynlluniau.

Byddai angen i gorff cymunedol ddangos hyfywedd y defnydd y mae'n bwriadu ei wneud o'r eiddo a dangos tystiolaeth bod ganddo'r capasiti i reoli a datblygu'r eiddo yn briodol. Bydd angen i gyrff cymunedol ddangos cefnogaeth y gymuned i'w cynigion a dangos ymrwymiad i atebolrwydd, mynediad agored a dulliau o sicrhau'r defnydd mwyaf posibl o ased gan y gymuned ac ar gyfer y gymuned. Bydd angen sicrhau bod asedau cymunedol yn parhau'n eiddo i'r gymuned, a bydd angen trefniadau diogelu priodol i sicrhau na chaiff yr eiddo ei werthu i'r sector preifat.

Yn dilyn adborth gan nifer o randdeiliaid a chynrychiolwyr adrannol yn Llywodraeth Cymru ynghylch yr heriau sy'n ymwneud â phwysau ar gyllidebau, anghysondebau yn y modd yr ymdrinnir ag achosion o drosglwyddo asedau, y disgwyl y bydd nifer yr achosion o drosglwyddo asedau i gymunedau'n cynyddu, disgwyliadau grwpiau cymunedol, a phryderon ynghylch capasiti a gallu, mae pecyn cymorth ynghylch arfer gorau'n cael ei ddatblygu ar y cyd â phartneriaid o bob rhan o'r sector cyhoeddus ehangach a'r trydydd sector. Bydd y pecyn cymorth yn helpu cyrff cymunedol i ddangos hyfywedd y defnydd y bwriedir ei wneud o'r eiddo, a datblygu capasiti a gallu i reoli'r ased yn dilyn y broses drosglwyddo.

Ni fwriedir i'r broses o drosglwyddo asedau i gymunedau gael ei hystyried yn fodd i waredu asedau sydd dros ben; yn hytrach dylai gael ei hystyried yn gyfle i helpu cymdogaeth i ddatblygu cymuned lewyrchus a chydnerth a chynnal defnydd hirdymor o eiddo, asedau a gwasanaethau. Bydd y pecyn cymorth yn adnodd pwysig i helpu i wireddu'r uchelgais hwn. Disgwylir y bydd y

ddogfen yn cael ei chyhoeddi ym mis Mawrth 2015. Bydd manylion am asedau sydd dros ben gan y sector cyhoeddus ar gael drwy borth *SpaceCymru* ar wefan *AssetsCymru*.

5.5 Perchnogaeth Gymunedol

Nid tir neu adeiladau sy'n eiddo i'r Awdurdod Lleol yw'r unig bethau a all gyfrannu at lesiant cymuned. Mae'n bosibl y bydd cymunedau am gael mwy o gyfle i ddweud eu dweud ynghylch y defnydd a wneir yn y dyfodol o eiddo sydd dan berchnogaeth breifat, er enghraifft tafarn neu siop y pentref, neu eiddo y mae corff cyhoeddus arall yn berchen arno. Yn aml gall y cyfleusterau hyn ddylanwadu'n sylweddol ar gydlyniant cymunedol, cyfleoedd lleol o ran cyflogaeth neu'r gwaith o ddiogelu cymunedau Cymraeg eu hiaith. Byddai hynny'n golygu sicrhau hawl i gymunedau gael y cynnig cyntaf i brynu eiddo o'r fath pan fyddai'n dod ar werth, a sicrhau cyfnod pan allai'r corff cymunedol godi'r arian sy'n angenrheidiol i brynu'r eiddo am swm y cytunwyd arno sy'n cyfateb i'w werth ar y farchnad. Byddai hefyd yn rhoi dull cynt i gymunedau o sicrhau bod eiddo sydd wedi'i adael yn wag neu wedi'i esgeuluso'n cael ei ailddefnyddio'n gynhyrchiol unwaith eto.

Mae cymunedau gwledig yn yr Alban wedi medru arfer yr 'hawl i brynu' tir ac eiddo ers deng mlynedd drwy Ddeddf Diwygio Tir (Yr Alban) 2003. Mae Bil Grymuso Cymunedau (Yr Alban), sy'n mynd drwy Senedd yr Alban ar hyn o bryd, yn cynnwys darpariaethau i ymestyn yr hawl hon i gymunedau trefol. Yn ôl data sydd yng Nghofrestr yr Alban o Fuddiannau Cymunedol mewn Tir (Rhagfyr 2014),[75] roedd 175 o geisiadau wedi dod i law ers i Ddeddf 2003 ddod i rym, ac roedd 34 o gofrestriadau eraill ar y gweill. O blith y rheini, mae'r hawl i brynu wedi cael ei harfer mewn 17 o achosion sy'n cynnwys rhai sydd wrthi'n prynu a rhai sydd wedi prynu.

Er bod pris eiddo a brynir dan yr hawl i brynu fel rheol yn cyfateb i werth yr eiddo ar y farchnad, cafwyd achosion lle talwyd swm bach o arian. Prynodd Cwmni Cymunedol Maes Awyr Milwrol Machrihanish ystâd 1,025 erw hen Faes Awyr Milwrol Machrihanish oddi wrth y Weinyddiaeth Amddiffyn am £1 ym mis Mai 2012. Yn ogystal â thir, mae enghreifftiau o eiddo a brynwyd yn cynnwys ystâd hela (Sefydliad Assynt), coedwigoedd (Cwmni Tir Cymunedol Bute a Choetir Cymunedol Crossgates), Canolfannau'r Fyddin/Llu Awyr (Ymddiriedolaeth Ddatblygu Comrie a Chwmni Cymunedol Maes Awyr Milwrol Machrihanish), goleudy (Cwmni Cymunedol Goleudy Covesea) ac eglwys (Ymddiriedolaeth Gymunedol Catrine).

Mae Cwmni Cymunedol Sunart yn prynu cyfleuster tynnu dŵr heb ei drin a'r seilwaith cysylltiedig ar gyrion eu cymuned, oddi wrth Scottish Water. Ni chaiff y seilwaith ei ddefnyddio mwyach i gyflenwi dŵr. Mae'r gymuned yn bwriadu ei addasu er mwyn darparu cyfleuster microgynhyrchu ynni dŵr, a fydd yn cael ei gynnal a'i gadw'n rheolaidd pan fydd wedi dechrau gweithredu.

Ein bwriad yw y dylai cymunedau yng Nghymru gael hawliau tebyg a fydd yn rhoi cyfle iddynt ddiogelu asedau sydd o werth cymunedol. Hoffem wneud hynny mewn modd sy'n sicrhau cyn lleied o fiwrocratiaeth ag sy'n bosibl, sy'n helpu i ateb cwestiynau am fynediad i gronfeydd arian yn ogystal â chyfleoedd i brynu, ac sy'n cynnwys trefniadau gwarchod ar gyfer perchnogion eiddo preifat. Byddwn yn ymgynghori ymhellach ynghylch manylion y cynigion hyn yn dilyn trafodaethau â sefydliadau cynrychiolwyr.

Yn rhan o'r gwaith a gaiff ei symud yn ei flaen gan y Gweithgor Asedau Cenedlaethol er mwyn datblygu canllawiau ynghylch trosglwyddo asedau i gymunedau, rydym yn archwilio

75 http://rcil.ros.gov.uk/RCIL/default.asp?category=rcil&service=home

gyda Swyddfa'r Cabinet a allai cyfleuster e-PIMS Lite, sef cronfa ddata ynghylch tir ac eiddo'r sector cyhoeddus yng Nghymru, gael ei ddefnyddio fel y gofrestr i gofnodi asedau sydd o werth cymunedol yng Nghymru.

5.6 Cyrff Cymunedol

Mae hawliau'n dod â chyfrifoldebau yn eu sgil. Mae'n hanfodol bod yr hawliau cymunedol arfaethedig a nodir uchod yn cael eu gwireddu mewn modd sy'n esgor ar gyn lleied ag sy'n bosibl o risg neu effaith negyddol ar yr Awdurdod Lleol, y sector cyhoeddus ehangach, cymunedau eraill neu bobl leol. Mae hynny'n arbennig o berthnasol i berchnogaeth gymunedol lle gallai'r broses o sicrhau manteision i un gymuned gael effaith andwyol ar gymunedau eraill. Byddai angen sicrwydd ar y cyhoedd na fyddai modd i'r hawliau hyn gael eu camddefnyddio gan grwpiau diddordeb arbennig nad ydynt mewn gwirionedd yn cynrychioli buddiannau'r gymuned.

Yn gyffredinol ein diffiniad o gyrff cymunedol fydd mudiadau'r sector gwirfoddol, cwmnïau cydweithredol, cwmnïau cydfuddiannol, mentrau cymdeithasol a Chynghorau Cymuned. Yn achos Cynghorau Cymuned, rydym yn cynnig mai dim ond Cynghorau Cymuned cymwys, yn yr ystyr a nodir yn y Bennod flaenorol, fyddai'n gymwys i arfer yr hawliau hyn.

Byddai'n ofynnol i unrhyw gorff cymunedol sy'n dymuno cyflawni rôl fwy gweithredol o safbwynt darparu gwasanaethau fodloni rhai safonau o ran eu trefniadaeth a'u haelodaeth, a fyddai'n cynnwys bod â nodau a dibenion clir sy'n ymwneud â gwella llesiant economaidd, cymdeithasol neu amgylcheddol y gymuned. Byddai angen safonau priodol o ran llywodraethu, rheolaeth ariannol a thryloywder, a fyddai'n cael eu diffinio mewn deddfwriaeth. Er mwyn sicrhau bod y corff yn cynrychioli'r gymuned gyfan yn ddigonol, byddai angen i'w aelodaeth fod yn agored, er y byddai angen i fwyafrif yr aelodau fod yn aelodau o'r gymuned y mae'r corff yn ei chynrychioli, ac y byddai angen sicrhau mai'r aelodau hynny fyddai'n rheoli'r corff.

Byddai'n ofynnol i unrhyw grŵp cymunedol sy'n ceisio dechrau'r broses o drosglwyddo asedau neu brynu eiddo sydd o werth cymunedol fodloni safonau priodol o ran llywodraethu a rheolaeth ariannol, er enghraifft, bod wedi'i gofrestru fel cwmni cyfyngedig drwy warant sydd â threfniadau priodol ar gyfer rheolaeth ariannol. Rhagwelir hefyd y byddai'n ofynnol i'r corff fod o faint penodol.

Rydym yn disgwyl y bydd gan Aelodau Etholedig Awdurdodau Lleol rôl i'w chwarae o safbwynt hwyluso defnydd o'r hawliau hyn, drwy eu rôl ar Fyrddau Ardal (gweler 4.5 uchod). Er enghraifft, gallai hynny olygu helpu cyrff cymunedol i adnabod cyfleoedd i arfer eu hawliau, annog cydweithio rhwng cyrff cymunedol sydd â nodau cyffredin, a chyfeirio grwpiau cymunedol at gymorth a chyngor.

5.7 Byddem yn hoffi cael eich barn

Mae Arolwg yr Ymgynghoriad yn gofyn cwestiynau ynghylch y themâu canlynol:

- Cyfranogiad cymunedol
- Perchnogaeth gymunedol a throsglwyddo eiddo

6. Llywodraethu Corfforaethol a Gwella

Rydym o'r farn mai arweinyddiaeth â gweledigaeth a ffocws yw'r ffactor pwysicaf ar gyfer sicrhau bod Awdurdodau Lleol yn gallu darparu canlyniadau cynaliadwy i ardaloedd lleol. Rhaid i'r arweinyddiaeth honno gael cymorth gan dîm rheoli corfforaethol medrus, addasol a strategol. Yn y Bennod hon rydym yn trafod sut y gallai Awdurdodau Lleol gael eu cynorthwyo orau i wella eu capasiti a'u gallu o ran arweinyddiaeth.

Rydym yn cynnig y newidiadau canlynol:

- **cryfhau rôl Pwyllgorau Archwilio Awdurdodau Lleol;**
- **diddymu Rhan 1 Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009;**
- **cyflwyno system o hunanasesu blynyddol, a ategir gan adolygiad bob dwy flynedd gan gymheiriaid, er mwyn cynorthwyo Awdurdodau Lleol i wella eu gallu a'u capasiti corfforaethol;**
- **rhoi pwerau i Weinidogion Cymru gomisiynu adolygiadau annibynnol o allu a chapasiti corfforaethol Awdurdodau Lleol ac, yn dibynnu ar y canfyddiadau, cymryd camau i gefnogi newid a gwelliant.**

Rydym hefyd yn gofyn am farn ynghylch a oes unrhyw elfennau o Fesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009 a ddylai gael eu hailddatgan yn y trefniadau newydd, ac a ellir adeiladu arnynt neu'u cryfhau.

6.1 Cyflwyniad

Mae'r cyhoedd a'r bobl sy'n gweithio i Awdurdodau Lleol yn disgwyl iddynt gael eu rhedeg yn dda. Yng nghyd-destun y pwysau enfawr sy'n wynebu gwasanaethau cyhoeddus, rhaid bod arweinwyr Awdurdodau Lleol yn gallu llywio eu sefydliadau drwy rai o'r newidiadau mwyaf pellgyrhaeddol a welwyd ers i Lywodraeth Leol gael ei sefydlu. Bydd hynny'n gofyn am arweinyddiaeth â gweledigaeth ac am brosesau llywodraethu corfforaethol cadarn, sy'n gallu arloesi a chymryd risgiau a reolir er mwyn gwireddu'r trawsnewid sy'n angenrheidiol. Mae didwylledd, tryloywder a her wrth wraidd y broses o reoli'r newid hwn.

Mewn achosion diweddar lle mae Llywodraeth Cymru wedi ymyrryd yn ffurfiol mewn Awdurdodau Lleol y mae eu gwasanaethau'n methu, mae'r diagnosis bob amser wedi cyfeirio at fethiannau corfforaethol a gwendidau o ran llywodraethu. Yn aml mae hynny wedi digwydd oherwydd nad yw'r arweinyddiaeth a'r tîm rheoli wedi paratoi'n ddigonol ar gyfer y pwysau sydd arnynt, a hynny weithiau wedi'i ddwysáu gan ddiwylliant afiach sy'n dal ei afael ar rym er mwyn cyflawni ei ddibenion ei hun yn hytrach nag er mwyn darparu gwasanaethau i'r cyhoedd. Fel y nodwyd gennym yn 3.1 uchod, mae hefyd wedi deillio o ddryswch ynghylch rolau'r Weithrediaeth wleidyddol a'r uwch dîm rheoli. Rhaid i hynny newid.

Ni cheir dealltwriaeth gyffredin, gyson a rennir ynghylch y cysylltiad rhwng costau gweinyddol a'r gwaith o ddarparu gwasanaethau ar draws Llywodraeth Leol yng Nghymru. O gofio'r heriau ariannol sylweddol yr ydym yn eu hwynebu, mae'n hanfodol ein bod yn crynhoi ac yn defnyddio gwybodaeth o safon am y modd yr ydym yn gwario ein harian, yn enwedig o safbwynt

cynllunio'r gweithlu, datblygu dulliau gwell o gyflawni, a chreu gwasanaethau effeithiol a rennir. Mae Llywodraeth Cymru wedi comisiynu adolygiad annibynnol o gostau gweinyddol ar draws pob Awdurdod Lleol yng Nghymru. Bydd yr adolygiad hwn yn nodi ac yn crynhoi data cyson a fydd yn ein galluogi i gymharu a chyferbynnu patrymau gwario rhwng Awdurdodau, adnabod yr arferion trefniadaethol gorau, a llunio argymhellion i'w helpu i gyfeirio eu hadnoddau at wasanaethau rheng flaen. Rydym yn disgwyl cyhoeddi'r ymchwil hon yn ystod haf 2015.

Mae cael gwared ar gost sy'n deillio o fiwrocratiaeth ddiangen a'i hailgyfeirio at y rheng flaen yn hanfodol. Fodd bynnag, gwelodd y Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus mai'r hyn sy'n digwydd wrth wireddu arbedion effeithlonrwydd yw bod capasiti corfforaethol Awdurdodau yn aml yn dioddef oherwydd toriadau ac y gallai hynny fod wedi cyfyngu ar allu rhai Awdurdodau i wella. Mae'n hanfodol bod Awdurdodau Lleol yn cynnal gallu cadarn i lywodraethu a chapasiti strategol. Mae Awdurdodau Lleol yn sefydliadau mawr, cymhleth sy'n gwario cannoedd o filiynau o bunnoedd o arian cyhoeddus. Mae peirianwaith corfforaethol medrus, addasol a strategol yn hanfodol ar gyfer rheoli newid a gwella gwasanaethau.

6.2 Llywodraethu Corfforaethol

Mae llywodraethu corfforaethol yn ymwneud â pha mor dda y mae sefydliad yn rhedeg ei fusnes. Fel y nodwyd yn 2.6 uchod, mae Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) yn sefydlu pum ffordd o weithio sy'n darparu'r cyd-destun lle dylai pob corff cyhoeddus weithredu ei ddull o ymdrin â llywodraethu corfforaethol.

Rhaid i waith llywodraethu corfforaethol effeithiol ganolbwyntio ar o leiaf y canlynol:

- sut y mae'r sefydliad yn adnabod ac yn rheoli'r risgiau y mae'n eu hwynebu;
- a oes systemau rheoli mewnol priodol ar waith, er enghraifft, o safbwynt cynllunio corfforaethol a chynllunio'r gweithlu, rheoli perfformiad, rheoli grantiau, caffael, rheoli rhaglenni a phrosiectau mawr, ymdrin â thwyll a llygredd, a pharhad busnes;
- a yw'r Awdurdod yn gallu dangos ei fod yn cydymffurfio â dyletswyddau statudol a gofynion deddfwriaethol sy'n ymwneud â chydraddoldebau a'r Gymraeg, yn ogystal â dyletswyddau statudol a gofynion deddfwriaethol eraill;
- a oes systemau a gweithdrefnau cyllid ar waith i reoli a monitro cyllidebau a hybu darbodaeth, effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd wrth ddefnyddio adnoddau.

Yn 3.13 uchod nodwyd ein cynnig i'w gwneud yn rhwymedigaeth statudol i'r Prif Weithredwr wneud trefniadau ar gyfer sicrhau gwelliant systematig yn ei Awdurdod drwy nifer o ddyletswyddau penodol. Mae'r prosesau a amlinellir uchod yn galluogi'r Prif Weithredwr i roi sicrwydd i'r Weithrediaeth a'r cyhoedd bod yr Awdurdod Lleol yn cael ei redeg yn dda a bod trethi'r cyhoedd yn cael eu gwario'n dda. Yn ogystal, er mwyn sicrhau bod Awdurdod Lleol yn gweithredu'n unol â'r gyfraith, mae'n ddyletswydd ar y Swyddog Monitro i roi gwybod i'r Aelodau Etholedig os yw unrhyw un o benderfyniadau'r Awdurdod yn debygol o fod yn anghyfreithlon. Felly, mae gan Swyddogion Monitro rôl bwysig i'w chyflawni o safbwynt atgoffa Aelodau a swyddogion bod yn rhaid iddynt weithredu'n unol â'r gyfraith a gweithredu'n onest, yn gywir ac yn weddus.

Mae'n ofynnol i Awdurdodau Lleol, dan Fesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2011, sefydlu Pwyllgor Archwilio. Mae gwaith herio effeithiol gan y Pwyllgor Archwilio yn rhan allweddol o'r broses o gael sicrwydd ynghylch llywodraethu corfforaethol. Bydd cryfhau rôl gweithdrefnau archwilio

mewnol a chryfhau rôl y Pwyllgor Archwilio yn hanfodol os yw Awdurdodau Lleol am fod yn llai dibynnol ar sicrwydd allanol. Bydd gwaith archwilio allanol yn parhau i chwarae rôl hanfodol o safbwynt penderfynu a yw systemau rheoli mewnol yn ddigonol.

Ar sail y prosesau llywodraethu corfforaethol hyn, gall yr uwch dîm rheoli benderfynu beth yw'r materion sy'n flaenoriaeth ar gyfer gwella. Os nad yw prosesau llywodraethu corfforaethol yn gweithredu'n effeithiol, mae'r risg o ddiffyg ariannol a methiant o ran gwasanaethau'n cynyddu, mae twyll a llygredd yn fwy tebygol o ddigwydd, ac mae'r cyhoedd yn fwy tebygol o ddioddef niwed.

6.3 Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009

Mae Llywodraeth Cymru wedi bod yn gweithio i ddatblygu cymorth ar gyfer gwella mewn Llywodraeth Leol ers dros ddegawd. Yn fwyaf diweddar, rhoddodd Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009 ddyletswydd ar Awdurdodau Lleol i wneud trefniadau i sicrhau gwelliant parhaus drwy bennu amcanion ar gyfer gwella a chyhoeddi eu cynlluniau ynghylch cyflawni'r gwelliant hwnnw, ar gyfer pob blwyddyn ariannol.

Ceisiodd Mesur 2009 sefydlu diffiniad eang o welliant, sy'n cynnwys y camau y byddai Awdurdodau yn eu cymryd i wella effeithiolrwydd strategol (hy cyflawni strategaeth gymunedol yr Awdurdod), ansawdd gwasanaethau, argaeledd gwasanaethau, tegwch (hy cydraddoldeb a chynhwysiant cymdeithasol), cynaliadwyedd, ac effeithlonrwydd ac arloesedd. Mae Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009 yn rhoi pwerau eang i Awdurdodau, sy'n eu galluogi i gydweithredu ag eraill er mwyn cyflawni'r amcanion hynny. Y bwriad oedd canolbwyntio mwy ar gyflawni a sicrhau bod perfformiad yn cyd-fynd yn fwy helaeth â strategaethau cymunedol. Bwriad y gofyniad i gyhoeddi gwybodaeth yw galluogi'r cyhoedd a rhanddeiliaid eraill, gan gynnwys Llywodraeth Cymru, i gael mynediad gwell i ddata ynghylch gwelliant. Mae Swyddfa Archwilio Cymru, ar y cyd â chyrff adolygu allanol eraill, yn cyhoeddi asesiad blynyddol ynghylch a yw Awdurdod wedi cyflawni ei welliannau arfaethedig ac a oes ganddo'r capasiti i wella ymhellach.

Mae Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009 yn rhoi pwerau i Weinidogion Cymru gynnig cymorth i Awdurdodau Lleol sy'n methu, ac ymyrryd os oes angen. Mae hefyd yn rhoi cyfrifoldeb ar Archwilydd Cyffredinol Cymru i sicrhau bod y gwaith y mae archwilwyr ac arolygiaethau'n ei wneud gydag Awdurdodau yn cael ei gydgysylltu'n fwy effeithiol.

Er mwyn cynorthwyo Awdurdodau Lleol i gyflawni'r amcanion ar gyfer gwella y maent wedi'u nodi, mae Llywodraeth Cymru wedi cwblhau Cytundeb Canlyniadau gyda phob Awdurdod. Mae Cytundebau Canlyniadau yn gysylltiedig â grant a gaiff ei dalu'n llawn neu'n rhannol i Awdurdod ar sail y graddau y mae'r Awdurdod wedi cyflawni'r canlyniadau sydd yn ei Gytundeb.

Canfu'r gwaith o werthuso effaith Cytundebau Canlyniadau – a Rhan 1 Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009, drwy estyniad – fod y Cytundebau wedi bod yn effeithiol yn gyffredinol o safbwynt sicrhau ffocws corfforaethol gwell ar welliannau a chanlyniadau, er ei bod yn anodd asesu a oeddent wedi arwain at welliannau o ran perfformiad.[76] Canfu'r adroddiad

76 Do Outcome Based Approaches to Service Delivery Work? Local Authority Outcome Agreements in Wales, http://www.google.co.uk/url?url=http://caspp.southwales.ac.uk/media/files/documents/2013-06-24/publication-local-authority-outcome.pdf&rct=j&frm=1&q=&esrc=s&sa=U&ei=XiOYVI6JNe2f7gbI-4HwDg&ved=0CBQQFjAA&sig2=_sDnNPNEu2mIGWxhEjwSVw&usg=AFQjCNFslMZtQ01JXBPUo3NgVCFaFF8Ing Dr Jennifer Law, Prifysgol De Cymru, 2013.

Dysgu i Wella[77] fod cynlluniau gwella wedi methu â chynorthwyo'r cyhoedd i ddwyn eu Cynghorau i gyfrif, ac nad ydynt yn cael eu defnyddio ddigon gan Bwyllgorau Craffu lleol. Mae *Dysgu i Wella* hefyd yn codi cwestiynau ynghylch i ba raddau y mae asesiadau gwella blynyddol Swyddfa Archwilio Cymru yn gyson, yn wrthrychol ac yn ddefnyddiol o safbwynt cynorthwyo Awdurdodau Lleol i wella. Mae ffocws yr asesiadau blynyddol ar sicrhau bod modd archwilio gwelliannau wedi arwain at ormod o ddibyniaeth ar asesiadau allanol yn hytrach nag atebolrwydd lleol. Nid yw hynny bob amser yn rhoi'r sicrwydd y mae Awdurdodau Lleol, Gweinidogion Cymru neu'r cyhoedd am ei gael. Fel y mae'r adroddiad *Dysgu i Wella* yn nodi (yn Rhan 2, t. 83), *"bu nifer o enghreifftiau o gynghorau – yng Nghymru ac mewn rhannau eraill o'r DU - y barnwyd bod eu prosesau rheoli yn foddhaol gan arolygwyr ond lle y daeth problemau difrifol o ran perfformiad i'r amlwg yn ddiweddarach"*.

Mae Llywodraeth Cymru o'r farn y byddai dull o wella ac arloesi sy'n fwy seiliedig ar risg yn galluogi Awdurdodau Lleol i ymateb yn gynt ac yn fwy effeithiol i'r heriau y maent yn eu hwynebu ac yn sicrhau bod atebolrwydd am welliannau'n cael ei roi'n ôl yn nwylo'r arweinyddiaeth leol. Felly, rydym yn bwriadu diddymu'r darpariaethau yn Rhan 1 Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009, rhoi dyletswyddau penodol ynghylch gwella ar y Prif Weithredwr a chryfhau prosesau atebolrwydd mewnol Awdurdodau Lleol. Rydym yn ceisio barn ynghylch a ddylai unrhyw agweddau ar Ran 1 Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009 gael eu hailddatgan mewn deddfwriaeth newydd.

Ar hyn o bryd, mae Mesur 2009 yn berthnasol i Awdurdodau Parciau Cenedlaethol ac Awdurdodau Tân ac Achub. Nid ydym yn bwriadu i'r diwygiadau a nodir yn y Papur Gwyn hwn fod yn berthnasol i'r Awdurdodau hynny. Byddwn yn ymgynghori ar wahân ynghylch cynigion i ddiwygio'r Awdurdodau hynny.

6.4 Rheoli Gwelliant

Byddai diddymu Rhan 1 Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009 yn golygu y byddai angen cryfhau trefniadau llywodraethu corfforaethol Awdurdodau Lleol, gan gynnwys rôl y Pwyllgor Archwilio. Felly, rydym yn cynnig diwygio Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2011 er mwyn egluro cyfrifoldebau a chylch gorchwyl Pwyllgorau Archwilio, eu hailenwi'n Bwyllgorau Llywodraethu Corfforaethol ac Archwilio ac ehangu eu haelodaeth annibynnol, gan gynnwys mynnu eu bod yn cael eu cadeirio gan unigolyn annibynnol a benodir mewn modd addas. Bydd y Pwyllgor Archwilio yn rym pwerus i gynorthwyo Prif Weithredwyr Awdurdodau Lleol i gyflawni eu swyddogaethau statudol newydd o ran gwella, a nodir yn 3.13 ac isod, er mwyn rhoi sicrwydd i'r Weithrediaeth bod yr Awdurdod yn cael ei redeg yn dda a bod ganddo'r systemau a'r gweithdrefnau i sicrhau gwelliant parhaus.

Er mwyn i'r Prif Weithredwr gyflawni ei swyddogaethau o ran gwella, rydym yn cynnig y dylai fod yn ofynnol iddo gynnal hunanasesiad blynyddol o brosesau llywodraethu corfforaethol a pherfformiad gwasanaethau'r Awdurdod, a darparu adroddiad i'r Arweinydd ynghylch materion sy'n peri pryder. Dylai'r adroddiad gynnwys manylion ynghylch y modd y mae'r Prif Weithredwr wedi gweithredu er mwyn ymateb i adroddiadau'r Pwyllgor Archwilio, yr hunanasesiad a'r adolygiad gan gymheiriaid, a dylai gael ei gyhoeddi. Rydym hefyd yn cynnig y dylai'r Prif Weithredwr wneud trefniadau bob dwy flynedd i sicrhau bod adolygiad gan gymheiriaid yn cael ei gynnal, er mwyn darparu her allanol i'r broses hunanasesu.

---

77 Dysgu i Wella, http://wales.gov.uk/statistics-and-research/7945310/?lang=cy Llywodraeth Cymru, 2013.

Byddai'r cynigion hyn yn gweithredu ein hamcan polisi sy'n ymwneud â sicrhau bod Awdurdodau Lleol yn atebol i Aelodau Etholedig a'r cyhoedd am eu perfformiad a'u gwelliant, ar sail prosesau llywodraethu corfforaethol cadarn a her gan bartïon annibynnol. Mae'r cynigion hefyd yn egluro'r gwahaniaeth rhwng rolau Gweithrediaeth yr Awdurdod a rolau ei uwch dim rheoli.

Rydym yn awgrymu y gallai'r dull newydd o weithredu gael ei lunio ar sail yr egwyddorion canlynol:

- Dylai fod yn gyflym ac yn ymatebol: dylai ddarparu tystiolaeth amserol a pherthnasol i'r tîm rheoli a'r aelodau.
- Dylai fod wedi'i seilio ar risg: dylai ganolbwyntio ar feysydd lle ceir problemau neu wendidau.
- Dylai ennyn ymddiriedaeth a pharch: dylai ennyn hyder y sawl y mae'r trefniadau'n berthnasol iddynt a'r sawl sy'n defnyddio'r data.
- Dylai fod yn agored ac yn dryloyw: rhaid i ganlyniadau'r gwaith fod yn ddiffuant, yn onest ac yn eglur a bod wedi'u nodi mewn iaith glir.
- Dylai fod yn gyson a dylai atgyfnerthu gwaith a wneir gan eraill: dylid osgoi dyblygu gwaith a chyflawni gwaith diwerth.

Fel y trafodwyd ym Mhennod 2, byddem yn disgwyl i'r gwerthoedd a nodir yng nghyfansoddiad pob Awdurdod Lleol adlewyrchu ei ddull o ymdrin â gwaith llywodraethu corfforaethol tryloyw a'r modd y mae'n ymgysylltu ag Aelodau Etholedig a'r cyhoedd ynghylch y materion hyn.

Rydym o'r farn bod modd datblygu system o'r fath ac y bydd pob partner yn ymrwymo i weithio'n adeiladol er mwyn ei dylunio. Er y bydd Llywodraeth Cymru yn ei gwneud yn ofynnol mewn deddfwriaeth i Awdurdodau Lleol gynnal hunanasesiad ac adolygiad gan gymheiriaid, rydym yn cynnig y dylai manylion y trefniadau newydd gael eu nodi mewn rheoliadau a/neu ganllawiau statudol yn hytrach nag mewn deddfwriaeth sylfaenol. Bydd hynny'n ein galluogi i ddatblygu trefniadau mewn partneriaeth â rhanddeiliaid er mwyn sicrhau eu bod yn addas i'w diben a'u bod yn gallu newid gydag amser wrth i amodau newid.

6.5 Gwaith Hunanasesu ac Adolygu gan Gymheiriaid

Bydd dull gweithredu sy'n seiliedig ar hunanasesiad blynyddol ac adolygiad bob dwy flynedd gan gymheiriaid yn rhoi'r rhyddid i Awdurdodau benderfynu ar y trefniadau gorau ar gyfer sicrhau gwelliant yn y modd y maent yn cyflawni eu busnes, yn unol â'u hamgylchiadau eu hunain. Bydd lle o hyd i Swyddfa Archwilio Cymru ddarparu asesiad annibynnol hanfodol, i'r Arolygiaethau ym maes gwasanaethau cymdeithasol ac addysg asesu perfformiad gwasanaethau a, lle bo'n hollol angenrheidiol, i Lywodraeth Cymru ymyrryd yn gyflym os ceir methiant nad yw'r Awdurdod wedi mynd i'r afael ag ef.

Mae adolygiad gan gymheiriaid yn golygu galluogi gweithwyr proffesiynol sydd â phrofiad a chymwysterau addas i ymwneud yn llawn ac yn ddirwystr â staff a systemau Awdurdod er mwyn adnabod meysydd ar gyfer gwella. Mae adolygiadau gan gymheiriaid eisoes wedi'u sefydlu mewn Byrddau Iechyd Lleol ac maent wedi'u hymgorffori yn y gyfundrefn newydd sy'n ymwneud â chyllidebu a chynllunio ar gyfer tair blynedd.[78] Mae llawer o Awdurdodau yng

78 http://www.hiw.org.uk/yw-r-rhaglen-adolygu-gan-gymheiriaid

Nghymru a Lloegr wedi cynnal adolygiadau gan gymheiriaid eisoes, ac mae'r rhain wedi bod yn adolygiadau gonest ac addysgiadol. Er enghraifft, gweler yr adolygiadau o Flaenau Gwent, Powys, Caerdydd a Sir Gaerfyrddin.[79] Mae'r adolygiadau fel arfer yn rhai byr nad ydynt yn para mwy nag wythnos. Fel rheol, Aelodau Gweithredol ac uwch-swyddogion o Awdurdodau Lleol eraill (gan gynnwys rhai o'r tu allan i Gymru), Aelodau a swyddogion sydd wedi ymddeol, a gweithwyr proffesiynol sydd ag arbenigedd mewn meysydd penodol megis y gyfraith, TGCh, adnoddau dynol a chyllid yw'r adolygwyr. Dylai'r adolygiadau hefyd gynnwys unigolion sydd â chymwysterau addas o'r sector preifat a'r trydydd sector. Mae ymddiriedaeth, hygrededd a thryloywder yn elfennau hanfodol sy'n sicrhau bod yr adolygiad gan gymheiriaid yn effeithiol.

Mae'r Gymdeithas Llywodraeth Leol wedi cynhyrchu nifer o ganllawiau, astudiaethau achos a gwerthusiad[80] ynghylch effeithiolrwydd adolygiad gan gymheiriaid, neu 'her gan gymheiriaid' fel y'i gelwir hefyd. Mae canfyddiadau'r gwerthusiad hwn yn dangos y gall adolygiad gan gymheiriaid gael effaith gadarnhaol mewn pum maes allweddol: meithrin mwy o hunanymwybyddiaeth, gwella enw da y tu allan i'r Awdurdod, newid ymddygiad, newid trefniadaeth a thrawsnewid gwasanaethau.

Mae adolygiad gan gymheiriaid yn ffordd o wirio ble mae'r Awdurdod arni mewn gwirionedd ac mae'n rhan hanfodol o'r gwaith o annog sefydliadau i fod yn fwy uchelgeisiol. Byddai rhaglen ffurfiol a rheolaidd o adolygiadau gan gymheiriaid hefyd yn helpu i ddatblygu diwylliant ehangach o rannu a dysgu.

Gallai gwaith hunanasesu ac adolygu gan gymheiriaid gynnwys yr agweddau canlynol;

- gweledigaeth strategol ar gyfer yr Awdurdod;
- gwaith cynllunio corfforaethol, gan gynnwys rheolaeth ariannol;
- trefniadau llywodraethu;
- ansawdd ac amseroldeb gwybodaeth reoli a gwybodaeth am wasanaethau;
- arweinyddiaeth, recriwtio, datblygu a chadw talent;
- cydraddoldeb ac amrywiaeth, a safonau'r Gymraeg;
- effeithlonrwydd;
- gwaith caffael a'r gwerth a ddarperir i gymunedau lleol drwy wariant trydydd parti;
- gwaith ymgysylltu â'r cyhoedd, y gweithlu a phartneriaid;
- camau i ymateb i bwysau demograffig, pwysau ariannol a phwysau o ran galw;
- gwaith arloesi o ran gwasanaethau;
- trefniadau ar gyfer gweithio'n effeithiol a chydweithredu â Gwasanaethau Cyhoeddus eraill.

Rydym o'r farn y bydd y dull gweithredu hwn yn ei gwneud yn bosibl cynnal asesiad cyflym ac ymatebol o allu Awdurdod ac y bydd yn hyblyg iawn i amgylchiadau lleol. Dylai adolygiadau gan gymheiriaid fod yn agored ac yn dryloyw. Byddem yn mynnu bod canlyniadau'r adolygiadau

79http://www.wlga.gov.uk/previous-peer-reviews-c

80 Corporate peer challenge adding value http://www.local.gov.uk/peer-challenge, Y Gymdeithas Llywodraeth Leol, 2013; Supporting Councils to succeed: Independent evaluation of the LGA's corporate peer challenge programme http://www.local.gov.uk/peer-challenge, Y Gymdeithas Llywodraeth Leol, 2014

hyn ac ymateb yr Awdurdod Lleol iddynt yn cael eu cyhoeddi fel mater o drefn ac yn cael eu hystyried gan y Pwyllgor Archwilio a'r Cyngor llawn.

6.6 Pwerau i Ymyrryd

Wrth i fwy o bwyslais gael ei roi ar atebolrwydd lleol, mae'n briodol ystyried a yw'r trefniadau cyfredol ar gyfer ymyrraeth gan Weinidogion Cymru yn dal yn briodol. Mewn rhai amgylchiadau, bydd lle o hyd i Lywodraeth Cymru ymyrryd pan fydd popeth arall wedi methu. Mae gan Weinidogion Cymru bwerau i ymyrryd os ceir methiannau mewn meysydd gwasanaeth penodol, megis gwasanaethau cymdeithasol neu addysg. O gofio'r risg o niwed i unigolion sy'n agored i niwed os bydd y gwasanaethau hynny'n methu, bydd y cyhoedd yn parhau i ddisgwyl i Lywodraeth Cymru weithredu pan fydd angen. Felly, nid ydym yn bwriadu newid y pwerau hynny.

Yn ogystal, mae angen inni ystyried pwerau Gweinidogion Cymru i ymyrryd mewn Awdurdodau Lleol os ystyrir eu bod yn methu ar lefel gorfforaethol. Mae Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009 yn darparu ar gyfer caniatáu i Weinidogion Cymru ymyrryd ar sail cyngor a geir gan Archwilydd Cyffredinol Cymru. Mewn achosion lle mae hynny wedi digwydd yn ystod y blynyddoedd diwethaf, ceir tystiolaeth dda yn adroddiadau Swyddfa Archwilio Cymru a'r Arolygiaethau bod problemau wedi bwrw gwreiddiau a'u bod yn aml yn hysbys ers tipyn o amser ond nad oedd arweinwyr lleol wedi gweithredu nac wedi gofyn am gymorth gan Weinidogion Cymru yn gynnar.

Rydym o'r farn y bydd y cynigion ym Mhenodau 6 a 7 i gryfhau prosesau llywodraethu corfforaethol a rheoli perfformiad yn lleihau'r risg y bydd hynny'n digwydd yn y dyfodol. Er hynny, pe byddai tystiolaeth bod perfformiad yn anfoddhaol am gyfnod estynedig, byddai'r cyhoedd yn disgwyl i Weinidogion Cymru ymyrryd a darparu cymorth er mwyn i'r Awdurdod wella. Os caiff Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009 ei ddiddymu, yn unol â'n bwriad, rydym o'r farn bod angen deddfu er mwyn sicrhau bod pwerau Gweinidogion Cymru i ymyrryd yn parhau os ceir achos o fethiant corfforaethol neu fethiant o ran gwasanaethau.

Rydym yn cynnig y dylai Gweinidogion Cymru gael y pŵer i gomisiynu adolygiad annibynnol o brosesau llywodraethu corfforaethol Awdurdod Lleol. Gallai adolygiad annibynnol gael ei ysgogi os bydd perfformiad Awdurdod ar ei hôl hi'n ddifrifol, neu ar ei hôl hi am gyfnod estynedig, mewn meysydd allweddol o'i gymharu â'i gymheiriaid; os caiff pryderon eu mynegi gan yr Awdurdod ei hun neu'i Aelodau; os caiff pryderon eu mynegi drwy broses chwythu'r chwiban; os yw gwybodaeth a ddarperir gan archwilwyr ac arolygiaethau'n tynnu sylw at bryderon; neu os ceir pryder sylweddol am fater penodol ymhlith y cyhoedd.

Yn dibynnu ar y dystiolaeth a'r cyngor a gyflwynir o ganlyniad i adolygiad annibynnol, byddai angen i Weinidogion Cymru ystyried a oes angen darparu cymorth ychwanegol neu ymyrryd yn ffurfiol. Rydym yn rhagweld y bydd dull gwahaniaethol o weithredu'n cael ei ddefnyddio, er enghraifft gorchymyn i'r Awdurdod Lleol weithredu, mandadu cymorth a arweinir gan gymheiriaid, neu ymyrryd yn uniongyrchol er mwyn darparu cymorth, er enghraifft, drwy ddefnyddio comisiynwyr.

Yn ogystal, rydym yn bwriadu ystyried y Protocol cyfredol ar Gefnogi ac Ymyrryd ym Materion Llywodraeth Leol[81] yng ngoleuni'r newidiadau a gynigir yn y Papur Gwyn hwn, er mwyn sicrhau ei fod yn parhau'n addas i'w ddiben.

81 http://cymru.gov.uk/topics/localgovernment/publications/lg-support-intervention-protocol/?lang=cy

6.7 Hoffem gael eich barn

Mae Arolwg yr Ymgynghoriad yn gofyn cwestiynau ynghylch y themâu canlynol:

- Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009
- Cryfhau rôl Pwyllgorau Llywodraethu Corfforaethol ac Archwilio
- Gwaith hunanasesu ac adolygu gan gymheiriaid
- Ymyrraeth Weinidogol

7. Perfformiad ym Maes Llywodraeth Leol

Yn y Bennod hon rydym yn trafod y modd y caiff y gwaith o ddarparu gwasanaethau ei reoli a'i wella mewn Awdurdodau Lleol. Yr allwedd i hynny yw gwaith cynllunio corfforaethol effeithiol er mwyn llywio penderfyniadau a'r broses o ddatblygu polisi. Rydym yn ystyried pwysigrwydd gwybodaeth a data rheoli o safbwynt cynllunio gwasanaethau, rheoli perfformiad a galluogi gwaith asesu gan Bwyllgorau Craffu, y cyhoedd, cyrff adolygu allanol a rhanddeiliaid eraill.

Rydym yn cynnig y newidiadau canlynol:

- **Gofyniad statudol i bob Awdurdod Lleol gynhyrchu a chyhoeddi cynllun corfforaethol sy'n ymdrin â'r tymor byr, y tymor canolig a'r tymor hir. Bydd hynny'n cael ei ategu gan ofyniad i'r Awdurdod Lleol gynhyrchu Adroddiad Blynyddol sy'n nodi ei berfformiad yn ystod y flwyddyn flaenorol. Bydd y cynllun corfforaethol a'r Adroddiad Blynyddol yn ymgorffori amcanion llesiant yr Awdurdod, yn unol â bwriad Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru).**
- **Camau i greu un porth gwybodaeth ar-lein lle bydd gwybodaeth debyg yn cael ei chyhoeddi am berfformiad pob Awdurdod Lleol, yn ogystal â dogfennau allweddol eraill megis y cynllun corfforaethol, yr hunanasesiad, yr adolygiad gan gymheiriaid ac adroddiadau arolygu.**
- **Gofyniad statudol i bob Awdurdod Lleol gael proses gwyno ar-lein (ac fel arall). Byddwn yn mynnu bod Awdurdodau Lleol yn cyhoeddi gwybodaeth am gwynion, gan gynnwys gwybodaeth am sut y cafodd cwynion eu hystyried a pha gamau gweithredu a gymerwyd.**

7.1 Cyflwyniad

Mae pobl yn disgwyl ac yn haeddu cael gwasanaethau cyhoeddus ardderchog yn eu hardal Awdurdod Lleol. Mae disgwyliadau'n newid. Mae'r cyhoedd yn disgwyl bod gwasanaethau'n ymatebol, eu bod wedi'u teilwra a'u bod yn cael eu darparu neu'u defnyddio fwyfwy drwy sianelau digidol. Mae Penodau blaenorol yn esbonio ein gweledigaeth ar gyfer Awdurdodau Lleol y mae cymunedau'n ganolog iddynt ac sy'n rhan bendant, atebol yn ddemocrataidd o'r modd y caiff Cymru ei llywodraethu. Mae Awdurdodau yn atebol yn uniongyrchol am berfformiad y gwasanaethau a ddarperir ganddynt i'w cymunedau lleol, ac am wella'r gwasanaethau hynny.

Llywodraeth Cymru sy'n pennu'r polisi a'r fframweithiau cyfreithiol y mae Awdurdodau Lleol yn gweithredu'n unol â hwy. Rôl Llywodraeth Cymru yw nodi disgwyliadau cenedlaethol a diffinio'r safonau y gall pobl leol ddisgwyl i Awdurdodau eu bodloni. Wrth sicrhau bod safonau gofynnol yn cael eu bodloni ar draws Cymru, rôl Llywodraeth Leol yw sicrhau bod gwasanaethau'n briodol i'r cymunedau y mae pobl yn byw ynddynt, a dylent ganolbwyntio fwyfwy ar atal ac ar ymyrryd yn gynnar. Nid yw'r un gwasanaethau'n addas i bawb, ac mae gan Awdurdodau Lleol gyfrifoldeb i sicrhau eu bod yn ystyried beth sydd fwyaf priodol i'r holl wahanol gymunedau y

maent yn eu gwasanaethu. Fodd bynnag, mae darparu'r gwasanaethau cywir yn dibynnu ar waith cynllunio corfforaethol effeithiol sy'n seiliedig ar dystiolaeth gadarn, fframwaith rheoli perfformiad sy'n seiliedig ar wybodaeth reoli amserol, a gweithdrefnau ar gyfer meincnodi perfformiad yn erbyn y goreuon. Mae hefyd yn golygu bod angen i Awdurdodau Lleol gydweithredu â phartneriaid yn y sector cyhoeddus. Os gall Awdurdodau Lleol gyflwyno achos busnes cadarn dros drawsnewid gwasanaethau, sy'n golygu bod angen refeniw ychwanegol ar y dechrau er mwyn creu arbedion yn y dyfodol, bydd Llywodraeth Cymru yn fodlon cynnig cymorth drwy ei chronfa Buddsoddi i Arbed.

Nododd y Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus fod trefniadau rheoli perfformiad ym maes gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru, gan gynnwys ym maes Llywodraeth Leol, yn peri pryder. Tynnodd y Comisiwn sylw at gymhlethdod gwybodaeth am reoli perfformiad, at y nifer mawr o ddangosyddion a geir ac at systemau anghyflawn ar gyfer rheoli perfformiad. Heb sylfaen o ddulliau effeithiol ar gyfer rheoli perfformiad, mae'n anodd i Awdurdod nodi lefelau cyfredol perfformiad, heb sôn am ddatblygu cynllun i wella neu gynnal gwasanaethau. Mae gwybodaeth wael am berfformiad yn gwanhau prosesau llywodraethu, yn rhwystro rheolwyr rhag gwneud y penderfyniadau cywir, yn llesteirio gwelliant ac yn atal craffu. Rydym yn cytuno â dadansoddiad y Comisiwn, Mae'r Bennod hon yn canolbwyntio ar y trefniadau sy'n ofynnol i sicrhau bod Awdurdodau Lleol yn darparu gwasanaethau da a gwasanaethau sy'n gwella. Rydym yn cytuno â dadansoddiad y Comisiwn. Mae'r Bennod hon yn canolbwyntio ar y trefniadau sy'n ofynnol i sicrhau bod Awdurdodau Lleol yn darparu gwasanaethau da a gwasanaethau sy'n gwella..

7.2 Cynllunio Corfforaethol

Er mwyn i Awdurdodau berfformio gystal ag sy'n bosibl, rhaid iddynt ddeall y nodau a'r amcanion y maent yn ceisio eu cyflawni, a'u defnyddio i lywio eu gwaith cynllunio corfforaethol. Caiff y nodau hynny eu pennu gan flaenoriaethau lleol yn ogystal â'r cyfeiriad polisi cenedlaethol a bennir gan Lywodraeth Cymru.

Bwriad Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) yw sicrhau y bydd Cynulliad Cenedlaethol Cymru, am y tro cyntaf, yn pennu nodau llesiant hirdymor ar gyfer Cymru. Bydd dangosyddion cenedlaethol ar gael i fesur cynnydd o ran cyflawni'r nodau llesiant. Byddai Awdurdodau Lleol a gwasanaethau cyhoeddus eraill yn sicrhau bod eu hamcanion yn cyd-fynd â'r gwaith o gyflawni'r nodau llesiant cenedlaethol. Byddai hynny'n golygu ffocws llawer gwell ar yr hyn y mae Awdurdodau Lleol yn ceisio ei gyflawni er mwyn gwella llesiant economaidd, cymdeithasol ac amgylcheddol Cymru ar gyfer y genhedlaeth bresennol a chenedlaethau'r dyfodol.

Bydd ein cynigion ar gyfer fframwaith perfformiad newydd yn dechrau gyda'r nodau a'r dangosyddion cenedlaethol hynny. Bydd y cynllun llesiant lleol, sy'n ofynnol gan Fil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru), yn egluro'r cydgynllun gwasanaethau cyhoeddus ar gyfer ardal, a ddatblygwyd gan y Bwrdd Gwasanaethau Cyhoeddus ar y cyd â'r bobl a'r cymunedau sy'n byw yn yr ardal. Ar sail tystiolaeth, bydd y cynllun llesiant yn nodi'r canlyniadau sy'n flaenoriaethau i bob gwasanaeth cyhoeddus er mwyn sicrhau llesiant hirdymor yn eu hardal. Bydd y blaenoriaethau hynny'n cynnwys blaenoriaethau'r Awdurdod Lleol ar gyfer gweithredu wrth gynllunio'r hyn y mae angen i'w ddarpariaeth o ran gwasanaethau ei gyflawni.

Bydd maniffesto'r Arweinydd (3.3 uchod) yn egluro blaenoriaethau gwleidyddol Gweithrediaeth yr Awdurdod Lleol, ac yn 3.13 eglurwyd ein bwriad i gynnig bod yn rhaid i Brif Weithredwyr Awdurdodau Lleol gynhyrchu cynllun corfforaethol er mwyn rhoi'r camau hynny ar waith. Mae'r cynllun corfforaethol yn adnodd rheoli ar hyn o bryd ac rydym yn rhagweld y bydd yn parhau, ond na ddylai'r Cyngor barhau i gymeradwyo'r Cynllun. Ein bwriad yw i fod yn glir beth yw swyddogaethau yr Aelodau Etholedig (Gweithredol ac Anweithredol) a'r rheolaeth weinyddol yn eu tro. Bydd hyn yn cynyddu'r cyfrifoldeb ar y Weithrediaeth a Phwyllgorau Craffu i alw'r Prif Weithredwr i gyfrif am gyflawni blaenoriaethau'r Cyngor. Mae'n rhaid i'r Cyngor gymeradwyo'r gyllideb a bydd gofyn i'w bwyllgorau a'r Weithrediaeth am graffu ar y modd y mae'r uwch dîm rheoli'n cyflawni ei amcanion drwy'r cynllun corfforaethol. Mae llawer yn gwneud hynny eisoes, wrth gwrs, ond rydym o'r farn ei bod yn bryd gwneud hynny'n ofyniad statudol.

Mae Awdurdodau Lleol yn sefydliadau cymhleth iawn. Bob blwyddyn, maent yn gwario biliynau lawer o bunnoedd o arian cyhoeddus wrth ddarparu cannoedd o wasanaethau i filiynau o bobl. Dylem ddisgwyl iddynt gael eu rhedeg yn unol â safonau uchel o ran cywirdeb ariannol, disgwyl iddynt ystyried yn ofalus beth yw anghenion eu pobl a'u cymunedau'n awr ac yn y dyfodol, a disgwyl iddynt ganolbwyntio ar barhau i wella perfformiad. Mae'n bwysig bod yr ystod o wasanaethau'n cael ei rheoli'n gydlynol er mwyn manteisio i'r eithaf ar sgiliau, adnoddau a phrofiad.

Bydd y cynllun corfforaethol yn nodi sut y mae'r Awdurdod yn bwriadu mynd i'r afael â blaenoriaethau'r Weithrediaeth yn y tymor byr, y tymor canolig a'r tymor hir. Bydd yn egluro beth y mae'r Awdurdod Lleol yn bwriadu ei gyflawni, sut y bydd yn ei gyflawni a pha gyllid y bydd ei angen i'w gyflawni. Bydd yn dod â threfniadau'r Awdurdod ar gyfer cynllunio strategol, cynllunio ariannol a chynllunio'r gweithlu ynghyd. Bydd y ddogfen gyhoeddus hon yn cynorthwyo'r Awdurdod i ymgysylltu â'r cyhoedd ynghylch materion strategol sy'n effeithio ar yr ardal Awdurdod Lleol yn ei chyfanrwydd, yn ogystal â materion sy'n effeithio ar gymunedau penodol a/neu wasanaethau penodol.

Byddwn yn gweithio gydag Awdurdodau Lleol a rhanddeiliaid eraill er mwyn datblygu canllawiau i helpu Awdurdodau Lleol i baratoi eu cynllun corfforaethol. Byddwn yn disgwyl i'r cynllun corfforaethol esbonio'n gyson sut y caiff dyletswyddau o ran y Gymraeg a chydraddoldebau eu cyflawni. Rydym yn rhagweld y byddai'r cynllun corfforaethol yn cynnwys o leiaf y canlynol:

- canlyniadau strategol o ran poblogaeth i'r ardal, fel y cytunwyd yn y cynllun llesiant lleol;
- blaenoriaethau corfforaethol ar gyfer darparu gwasanaethau a'u gwella, gan gynnwys safonau'r Gymraeg, a'r camau a gymerir i gyflawni amcanion y cynllun llesiant lleol;
- cynlluniau rheolaeth ariannol, gan gynnwys cynlluniau ariannol tymor canolig;
- strategaethau caffael corfforaethol;
- cynlluniau rheoli asedau;
- cynlluniau ar gyfer y gweithlu, gan gynnwys y cynllun cydraddoldebau strategol;
- y gofrestr risg;
- perfformiad cyfredol gwasanaethau, a data meincnodi;

- strategaeth ar gyfer ymgysylltu â'r cyhoedd a chynnwys y cyhoedd, gan gynnwys wrth bennu cyllidebau blynyddol a'r Dreth Gyngor;
- lefelau perfformiad arfaethedig ar gyfer y tymor byr, y tymor canolig a'r tymor hir;
- Adroddiad Blynyddol sy'n egluro cyflawniadau'r flwyddyn flaenorol a'r canlyniadau o ran perfformiad, a allai gael ei ddefnyddio hefyd i gyflawni dyletswydd arfaethedig yr Awdurdod Lleol dan Fil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) i adrodd ynghylch sut y mae wedi cyflawni ei amcanion mewn modd sy'n gyson ag egwyddorion datblygu cynaliadwy.

Archwilydd Cyffredinol Cymru yw archwilydd allanol statudol Awdurdodau Lleol yng Nghymru. Mae hynny'n golygu ei fod yn archwilio eu cyfrifon, ac mae ei rôl yn cynnwys ystyried sut y mae cyrff cyhoeddus yn rheoli ac yn gwario arian cyhoeddus a sut y maent yn sicrhau gwerth wrth ddarparu gwasanaethau cyhoeddus. Yn ogystal, cynigir y dylid rhoi dyletswydd newydd ar yr Archwilydd Cyffredinol, dan Fil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru), a fydd yn mynnu ei fod yn ystyried y modd y mae Awdurdodau Lleol yn defnyddio egwyddorion datblygu cynaliadwy wrth bennu a chyflawni amcanion, ac a fydd yn mynnu ei fod yn adrodd ynghylch hynny. Mae hynny'n golygu edrych ar y trefniadau sydd gan yr Awdurdodau i sicrhau eu bod yn ystyried y tymor hir a'r angen am ddull integredig o weithredu, gan weithio gydag eraill, cynnwys pobl a chymryd camau ataliol wrth bennu eu hamcanion llesiant a chymryd camau i'w cyflawni.

Felly, byddai'r Archwilydd Cyffredinol yn gallu ystyried materion megis a yw'r corff yn gallu dangos ei fod wedi'i drefnu ei hun fel bod ganddo systemau a gweithdrefnau cadarn ar waith, ac a yw'r rheini'n cael eu defnyddio mewn gwirionedd, hynny yw, a yw egwyddorion datblygu cynaliadwy yn cael eu defnyddio pan fydd y corff yn gwneud penderfyniadau allweddol ynghylch pennu amcanion llesiant a phan fydd yn cymryd camau i'w cyflawni.

Gallai'r cynllun corfforaethol statudol yr ydym yn ei gynnig ar gyfer Awdurdodau Lleol fod yn ffynhonnell hanfodol o dystiolaeth i'r Archwilydd Cyffredinol wrth iddo archwilio Awdurdodau Lleol fel mater o drefn ac wrth iddo ystyried y modd y caiff egwyddorion datblygu cynaliadwy eu rhoi ar waith. Bydd hefyd yn hanfodol bod y Pwyllgorau Craffu yn herio'r Weithrediaeth yn effeithiol ac yn sicrhau bod aelodau'r cyhoedd yn cael y wybodaeth y mae ei hangen arnynt i ddeall sut y mae arian cyhoeddus yn cael ei wario.

7.3 Cymharu Gwasanaethau drwy Ddata Gwrthrychol Amser Real

Bydd gwybodaeth reoli amserol a chywir, ynghyd â'r gallu i ddadansoddi'r wybodaeth honno'n effeithiol, yn hanfodol er mwyn hybu'r gwaith o ddatblygu'r cynllun corfforaethol ac er mwyn ategu gwaith hunanasesu ac adolygu gan gymheiriaid.

Mae defnydd effeithiol o wybodaeth amserol o safon yn hanfodol er mwyn sicrhau canlyniadau gwell o ran gwasanaethau a sicrhau gwelliant. Rydym am ystyried dwy brif elfen o wybodaeth, sef:

- y data sy'n ofynnol er mwyn gallu cymharu perfformiad Awdurdodau, er enghraifft tablau perfformiad cenedlaethol ac ystadegau cymharol, sy'n ei gwneud yn bosibl i'r Awdurdod gael ei ddwyn i gyfrif gan gynrychiolwyr etholedig a'r cyhoedd;
- y wybodaeth am Awdurdod a fyddai'n cael ei defnyddio gan ei dîm rheoli a'r broses graffu er mwyn sicrhau cymaint o allu a gwaith cyflawni ag sy'n bosibl.

Roedd y Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus yn dadlau bod yr holl fframweithiau rheoli perfformiad sy'n cael eu gorfodi gan y Llywodraeth ar hyn o bryd yn rhy gymhleth, yn rhy fiwrocrataidd ac yn rhy gostus a'u bod yn methu â chanolbwyntio'n ddigonol ar ganlyniadau i bobl.

Yn y ddogfen Gwella gwasanaethau cyhoeddus ar gyfer pobl Cymru,[82] fe wnaethom ymrwymo i gryfhau prosesau rheoli perfformiad ar draws gwasanaethau cyhoeddus drwy ddatblygu dull cyffredin o fesur perfformiad. Byddai'r dull hwn yn canolbwyntio ar ganlyniadau, yn ogystal ag ar ad-drefnu a chysoni'r holl setiau o fesurau perfformiad. Mae'r Llywodraeth yn derbyn yr her a bydd yn datblygu dull newydd o ymdrin â data ynghylch perfformiad ar draws ei holl weithgareddau, gan ddechrau gyda'r cynsail bod yn rhaid inni gasglu data am nifer llai o fesurau, a mesurau sy'n fwy ystyrlon.

Mae sicrhau bod rheolwyr yn defnyddio'r wybodaeth gywir i ategu'r broses o wella gwasanaethau'n hanfodol. Pan gaiff y wybodaeth hon ei chyhoeddi, gall fod yn ysgogiad pwerus i wella. Derbyniodd Llywodraeth Cymru hynny beth amser yn ôl a chreodd ffynhonnell o wybodaeth ar y we, sef 'Fy Ysgol Leol'[83] sy'n darparu data manwl am ysgolion unigol. Yn fwy diweddar mae Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru wedi lansio'r wefan 'fynghyngorlleol"[84], ac mae'r Gymdeithas Llywodraeth Leol yn Lloegr hefyd wedi datblygu 'LG Inform".[85] Er bod y gwefannau hyn yn darparu gwybodaeth am wasanaethau Awdurdodau Lleol, nid ydynt yn cynnig unrhyw gyd-destun ystyrlon i helpu'r cyhoedd neu Aelodau Etholedig i ddehongli amrywiadau. Yr her yn awr yw annog defnydd eang o ddata a gwaith dadansoddi. Mae gwella perfformiad gwasanaethau cyhoeddus yn gofyn i'r un graddau am alw gan y cyhoedd ac am yr hwb a gynigir gan ddisgwyliadau'r Llywodraeth.

Rydym o'r farn y dylai'r defnydd o dechnoleg ddigidol gael ei ehangu ar draws pob gwasanaeth cyhoeddus er mwyn sicrhau bod gan bawb sydd â diddordeb fynediad i ddata ar gyfer eu cymunedau, eu Hawdurdod Lleol a Chymru gyfan. Felly, rydym yn bwriadu sefydlu un porth hygyrch er mwyn darparu gwybodaeth reolaidd, amserol a thebyg i herio amrywiadau mewn perfformiad. Rydym yn bwriadu cynnwys data ar gyfer y DU er mwyn sicrhau bod ein gwasanaethau'n cael eu cymharu â'r goreuon. Dylid sicrhau hefyd bod y porth hwn yn cynnwys gwybodaeth gyd-destunol sy'n gallu bod o gymorth i ddehongli data crai. Gallai gynnwys adroddiadau gan Swyddfa Archwilio Cymru a'r Arolygiaethau, adroddiadau hunanasesiadau ac adolygiadau gan gymheiriaid, y cynllun corfforaethol a gwybodaeth am gwynion. Byddem yn mynnu bod Awdurdodau Lleol yn cyhoeddi'r wybodaeth hon, gan ddefnyddio diffiniadau y cytunwyd arnynt, erbyn dyddiad penodol.

Ein nod yw gweithio gyda sefydliadau yn y sector cyhoeddus, rheoleiddwyr, archwilwyr ac arolygiaethau i sicrhau:

- dull mwy strategol o reoli perfformiad ar draws y sector cyhoeddus cyfan;
- dangosyddion canlyniadau a mesurau perfformiad er mwyn cynorthwyo arweinwyr gwasanaethau cyhoeddus wrth iddynt wneud penderfyniadau;
- gwell gwerth am arian drwy gasglu gwybodaeth am berfformiad;
- dull mwy tryloyw o adrodd ynghylch gwybodaeth, a fydd yn cael mwy o effaith.

82 Gwella gwasanaethau cyhoeddus ar gyfer pobl Cymru, Llywodraeth Cymru, 2014.

83 http://mylocalschool.wales.gov.uk/index.html?iaith=cy

84 http://www.mylocalcouncil.info/Data.aspx?id=_00PT&lang=cy

85 http://lginform.local.gov.uk/

Byddwn yn ymgynghori ynghylch sut y cânt eu llunio a'u datblygu maes o law.

Yn y dyfodol bydd cynlluniau corfforaethol yn cynnwys cyfres safonol o ganlyniadau a mesurau perfformiad. Rydym hefyd wedi cael tystiolaeth yn ystod ein hymgynghoriad diweddar y byddai cynnwys safonau gofynnol[86] yn hybu perfformiad, ac mae hynny'n rhywbeth y byddwn yn ei ystyried yn rhan o'n fframwaith rheoli perfformiad newydd. Wrth bennu safonau gofynnol ar gyfer perfformiad, efallai y bydd yn briodol ystyried defnyddio cosbau ariannol am fethu â chydymffurfio â'r safonau

7.4 Gwaith Caffael yn Cefnogi Dulliau Cynaliadwy o Ddarparu Gwasanaethau

Gyda'i gilydd, mae cyrff Llywodraeth Leol yn gyfrifol am bron ddwy ran o dair o'r holl wariant blynyddol sy'n digwydd ym maes caffael cyhoeddus yng Nghymru. Mae'n hanfodol bod y cyhoedd yn teimlo'n hyderus bod eu trethi'n cael eu gwario'n dda. Caiff y broses o lywodraethu gwaith caffael ei rheoli drwy Fwrdd Caffael anstatudol, ac yn lleol caiff y gallu i gaffael ei sicrhau drwy Wiriadau Ffitrwydd Caffael. Mae'r Bwrdd Caffael yn goruchwylio'r cynllun gwella caffael ar draws Cymru, ac mae hefyd yn cael adroddiadau ynghylch perfformiad Awdurdodau Lleol unigol. Er mwyn datblygu dealltwriaeth well o ganlyniadau caffael a hybu cydweithredu ar draws Cymru, byddwn yn gweithio gyda Llywodraeth Leol i gytuno ar strwythur cyffredin ar gyfer dosbarthiad gwariant ym maes caffael.

7.5 Cynghorau Digidol

Rydym wedi gweld enghreifftiau o'r ffyrdd y mae technoleg ddigidol yn cael ei defnyddio er mwyn ymgysylltu â'r cyhoedd, gwella tryloywder a gwella gwasanaethau, gan wella perfformiad mewn nifer o feysydd lle caiff gwasanaethau cyhoeddus eu darparu, gan gynnwys ym maes addysg a gwasanaethau cymdeithasol. Mae gan Awdurdodau Lleol gyfle i fod yn arloeswyr digidol, a chreu gwasanaethau wedi'u teilwra sy'n gallu cael eu haddasu gan ddefnyddwyr gwasanaethau cyhoeddus eraill. Fodd bynnag, er ei bod yn sicr y ceir enghreifftiau o arfer digidol da ymhlith Awdurdodau Lleol yng Nghymru, nid ydym hyd yma'n gweld y model corfforaethol, gwaith ymgysylltu â'r cyhoedd a gwaith darparu gwasanaethau'n cael eu trawsnewid ar raddfa fawr drwy ddefnyddio technoleg ddigidol, fel sy'n amlwg mewn sectorau eraill. Rydym yn amau a yw'r rhan fwyaf o Awdurdodau Lleol yn deall yn llwyr y math o newid diwylliannol sy'n ofynnol i sicrhau'r effaith fwyaf.

Nid oes a wnelo â rhwydweithiau a reolir yn well, anghenion corfforaethol yr Awdurdod neu faterion sy'n ymwneud â seilwaith, er ein bod yn disgwyl i Awdurdodau Lleol ddefnyddio'r contract newydd Cydgasglu Band Eang y Sector Cyhoeddus. Mae angen canolbwyntio ar hwyluso defnydd a sicrhau mynediad agored, yn hytrach na gorchymyn a rheoli. Mae a wnelo â photensial technoleg ddigidol i wella'r gwaith o ddarparu gwasanaethau a gwella profiad trigolion, cymunedau a staff rheng flaen o wasanaethau, drwy hwyluso mynediad yn fwy helaeth o lawer. Mae hynny'n cynnwys defnyddio data a gesglir gan Awdurdodau Lleol, a allai fod yn ffynhonnell gyfoethog o wybodaeth ar gyfer llunio gwasanaethau yn y dyfodol.

Yn y Papur Gwyn Diwygio Llywodraeth Leol, eglurwyd ein bwriad i ddeddfu er mwyn mynnu bod yn rhaid i holl gyfarfodydd y Cyngor llawn a chyfarfodydd y Weithrediaeth gael eu gweddarlledu, gan annog yr arfer o ddarlledu cyfarfodydd pwyllgorau hefyd. Rydym erbyn hyn yn dymuno mynd gam ymhellach i sicrhau bod gwaith Cynghorau mor hygyrch

86 Gweler, er enghraifft, ymateb Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru i'r Papur Gwyn Diwygio Llywodraeth Leol http://wales.gov.uk/consultations/localgovernment/white-paper-reforming-local-government/?status=closed&lang=cy

â phosibl i aelodau'r cyhoedd, gan ystyried cyfyngiadau ynghylch cyfrinachedd data a gwybodaeth masnachol sensitif er enghraifft, er mwyn iddynt allu ymwneud yn fwy helaeth â phenderfyniadau ynghylch materion sy'n effeithio arnynt. Bydd y gofyniad i ddarlledu'n darparu cofnod cyhoeddus cywir o drafodion Awdurdodau Lleol, felly rydym o'r farn mai Awdurdodau unigol ddylai benderfynu a gaiff y cyhoedd ffilmio neu recordio unrhyw rai o'u trafodion. Byddwn yn galluogi Awdurdodau Lleol i ddarparu ar gyfer recordio trafodion drwy eu rheolau sefydlog. Fodd bynnag, o gofio pwysigrwydd cyfryngau cymdeithasol o safbwynt ysgogi sgwrs a gwaith ymgysylltu, rydym o'r farn y dylai fod gan y cyhoedd yr hawl i adrodd yn fyw o unrhyw rai o drafodion Cynghorau drwy gyfryngau ysgrifenedig neu electronig.

Rydym hefyd o'r farn y dylai fod gan aelodau'r cyhoedd hawl i fynegi eu barn am faterion a drafodir gan y Cyngor. Felly, rydym yn bwriadu rhoi dyletswydd ar Awdurdodau Lleol i drefnu bod aelodau'r cyhoedd yn gallu mynegi eu barn am unrhyw eitemau sydd ar agenda Cyngor llawn, Gweithrediaeth neu unrhyw Bwyllgor Awdurdod Lleol, ac i'r farn honno gael ei hystyried. Bydd hynny'n golygu y bydd yn rhaid glynu'n dynn wrth y gofynion presennol i gyhoeddi agendâu a phapurau cyfarfodydd o flaen llaw.

7.6 Cwynion

Mae unrhyw adborth, gan gynnwys cwynion, yn cynnig gwybodaeth werthfawr sy'n gallu arwain at welliannau, ond rhaid cael yr ethos sefydliadol cywir er mwyn galluogi hynny i ddigwydd. Mae cwynion yn aml yn ffordd y gall pobl ryngweithio â'u Hawdurdod Lleol, a phan fo'n briodol dylid adrodd yn eu cylch mewn modd hygyrch, agored a thryloyw. Mae dadansoddi a deall cwynion yn hanfodol er mwyn llywio'r gwaith o wella gwasanaethau ac er mwyn gwella trefniadau llywodraethu. Felly, mae'n bwysig bod cwynion a phryderon yn cael eu hystyried, hyd yn oed os nad yw'n bosibl neu'n briodol mynd i'r afael â nhw'n llawn.

Mae adolygiad diweddar o'r modd yr ymdrinnir â chwynion yn y GIG[87] ryn tynnu sylw at nifer o faterion sy'n berthnasol i sefyllfa Llywodraeth Leol. Rhaid bod gan y sawl y mae angen iddynt gwyno hyder yn y broses gwyno, ac os yw'r materion a gaiff eu codi'n rhai difrifol mae'n hynod bwysig bod y broses yn amserol ac yn annibynnol. Mae'r adolygiad hefyd yn tynnu sylw at y ffaith na ddylai cwyno fod yn broses boenus neu anodd, a phan fydd angen cwyno, nad yr unigolyn sy'n cwyno ddylai fod yn gyfrifol am wirio cynnydd

Lluniodd y Comisiynydd Pobl Hŷn astudiaeth gwmpasu[88] o weithdrefnau cwyno yn 2010, sy'n ynnu sylw at bwysigrwydd cwynion o safbwynt gwella gwasanaethau ac at y problemau y mae pobl Hŷn yn enwedig yn eu hwynebu. Roedd yr adroddiad yn tynnu sylw at broblemau sy'n ymwneud â gallu unigolion i ddilyn hynt eu cwyn, ond roedd yn tynnu sylw hefyd at yr angen am fwy o dryloywder yn y modd y mae sefydliadau'n cyhoeddi gwybodaeth mewn modd tebyg.

Rydym yn bwriadu mynnu bod pob Awdurdod Lleol yn sefydlu proses gwyno syml ar-lein. Gall defnyddio technoleg ddigidol hwyluso'r gwaith o brosesu a dilyn hynt cwynion, darparu llwybr y gellir ei archwilio, a galluogi'r Awdurdod i greu darlun cynhwysfawr o broblemau'n ymwneud â darparu gwasanaethau, llywodraethu a barn y cyhoedd. Rydym yn bwriadu mynnu bod yr Awdurdod Lleol yn cyflwyno adroddiad rheolaidd ynghylch cwynion i Bwyllgor Archwilio'r

87 A Review of the NHS Hospitals Complaints System Putting Patients Back in the Picture, Ann Clwyd AS a'r Athro Tricia Hart, Hydref 2013 https://www.gov.uk/government/publications/nhs-hospitals-complaints-system-review

88 Astudiaeth Gwmpasol o Weithdrefnau Cwyno yng Nghymru , Susan Lambert ar ran Comisiynydd Pobl Hŷn Cymru, 2010 http://www.olderpeoplewales.com/wl/news/news/11-07-28/A_Scoping_Study_of_Complaints_for_the_Older_People_s_Commissioner_for_Wales.aspx

Awdurdod. Bydd yr adroddiad hwn yn cynnwys gwybodaeth am ddull yr Awdurdod o ymdrin â chwynion a'r modd y caiff cwynion eu defnyddio i wella gwasanaethau, yn ogystal â data megis nifer y cwynion a gafodd eu cyflwyno a'u datrys a'r categorïau y maent yn perthyn iddynt.

7.7 Hoffem gael eich barn

Mae Arolwg yr Ymgynghoriad yn gofyn cwestiynau ynghylch y themâu canlynol:

- Gwaith cynllunio corfforaethol
- Un porth gwybodaeth
- Canlyniadau gofynnol o ran perfformiad a chosbau ariannol
- Cwynion

8. Cryfhau Rôl Adolygu

Mae'r Bennod hon yn trafod rôl craffu gan Aelodau Etholedig (adolygu mewnol) a chyrff archwilio, arolygu a rheoleiddio (adolygu allanol) wrth gynorthwyo Awdurdodau Lleol i gyflawni canlyniadau gwell ar gyfer ardaloedd lleol. Nid ydym o'r farn bod prosesau adolygu mewnol ac allanol yn gweithio'n ddigon da gyda'i gilydd. Rydym yn trafod sut y byddwn yn cryfhau adolygu mewnol er mwyn sicrhau ei fod yn cael mwy o effaith ar y broses o wneud penderfyniadau mewn Awdurdodau Lleol. Rydym hefyd yn trafod manteision rhannu gwybodaeth rhwng y gwahanol gyrff adolygu allanol ac ag adolygiadau mewnol.

Rydym yn cynnig y newidiadau canlynol:

- **mynnu bod Awdurdodau Lleol yn nodi'n rheolaidd y 'penderfyniadau allweddol' y byddant yn eu hystyried, er mwyn ei gwneud yn bosibl i adolygu mewnol gael ei gynllunio'n fwy effeithiol.**
- **cryfhau gwaith blaengynllunio gan Bwyllgorau Craffu drwy fynnu eu bod yn cyfeirio at 'benderfyniadau allweddol' a chynlluniau corfforaethol a'u bod hefyd yn egluro beth y maent yn bwriadu craffu arno a phwy y byddant yn ymgysylltu â hwy wrth wneud hynny.**
- **mynnu bod cyrff adolygu allanol yn rhannu gwybodaeth â'i gilydd ac â Phwyllgorau Craffu lleol.**
- **mynnu bod cyrff adolygu allanol yn cydgysylltu eu gwaith yng nghyswllt Awdurdodau Lleol ac yn cynhyrchu asesiad cyfun o bob Awdurdod Lleol bob dwy flynedd.**
- **mynnu bod cyrff adolygu allanol yn cynhyrchu asesiad blynyddol ar y cyd o gyflwr Llywodraeth Leol yng Nghymru.**

Rydym hefyd yn gofyn am farn ynghylch a ddylem gymryd camau pellach i ddiogelu annibyniaeth swyddogaethau Gwasanaethau Democrataidd a'r cymorth y maent yn ei ddarparu ar gyfer cyfrifoldebau Aelodau Etholedig o ran craffu.

8.1 Cyflwyniad

Roedd y Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus o'r farn bod gan graffu rôl allweddol i'w chwarae mewn atebolrwydd democrataidd. Yn ôl y Ganolfan Craffu Cyhoeddus:

> *"Public scrutiny is an essential part of ensuring that government remains effective and accountable. Public scrutiny can be defined as the activity by one elected or appointed organisation… examining and monitoring all or part of the activity of a public sector body with the aim of improving the quality of public services."* [89]

89 http://www.cfps.org.uk/

Fodd bynnag, darganfu'r Comisiwn wendidau yn y modd y caiff swyddogaethau craffu eu cyflawni ac yn y statws a'r adnoddau y mae Awdurdodau Lleol yn eu rhoi i graffu. Yn ogystal nododd y Comisiwn y diffyg integreiddio sydd rhwng cyrff archwilio, arolygu a rheoleiddio a chraffu mewnol gan Aelodau Etholedig. Rydym yn cytuno bod adolygu mewnol ac allanol yn hanfodol i sicrhau gwelliant corfforaethol a gwelliant o ran gwasanaethau drwy ddwyn pobl i gyfrif a'u herio ac, er mwyn bod yn fwy effeithiol, y dylai timau adolygu mewnol ac allanol gydweithio'n fwy effeithiol â'i gilydd i hybu gwelliant.

Cyfrifoldeb yr Awdurdodau Lleol yn bennaf yw perfformiad a gwelliant ac mae angen arweinyddiaeth well yn y maes hwn er mwyn lleihau'n sylweddol nifer yr adroddiadau archwilio ac arolygu anffafriol a geir a nifer yr ymyriadau gan Lywodraeth Cymru o ganlyniad i berfformiad gwael. Yn rhy aml gwelwyd mai gwaith archwilio ac arolygu yw'r camau cyntaf yn hytrach na'r camau olaf i atal perfformiad gwael. Rôl Llywodraeth Cymru yw pennu'r fframwaith rheoleiddio cyffredinol. Dylai Llywodraeth Leol geisio bodloni'r gofynion a'r safonau gofynnol a rhagori arnynt, a dylai Pwyllgorau Craffu lleol ddwyn Awdurdodau i gyfrif. Diben y cyrff archwilio ac arolygu yw darparu sicrwydd annibynnol bod systemau rheoli mewnol yn gweithio'n effeithiol a herio unrhyw achosion o dangyflawni. Yn ogystal â'r swyddogaeth reoleiddio hon, mae ganddynt rôl hollbwysig i'w chwarae hefyd o ran rhannu arfer da ym maes gwella.

Mae arweinwyr da, boed yn arweinwyr gwleidyddol neu'n arweinwyr gweithredol, yn croesawu her gan dimau craffu mewnol ac allanol. Nid oes a wnelo her ag amddiffyn y sefyllfa bresennol; yn hytrach, mae a wnelo â gwrando ar wahanol safbwyntiau a chwilio am opsiynau amgen er mwyn gwneud gwasanaethau'n well, boed hynny'n golygu eu gwneud yn fwy perthnasol, yn fwy effeithlon neu'n fwy effeithiol. Er y dylai cost craffu, archwilio ac arolygu fod yn gymesur, rhaid peidio â'i hystyried yn gost fiwrocrataidd; yn hytrach, mae'n fuddsoddiad a wneir gennym mewn gwella. Rhaid i waith adolygu, p'un a gaiff ei gyflawni'n fewnol gan Aelodau Etholedig neu'n allanol gan gyrff archwilio ac arolygu, gael ei seilio ar ddealltwriaeth dda a defnyddio gwybodaeth a data o ystod eang o ffynonellau. Dylai adroddiadau fod yn amserol ac yn wrthrychol, dylent fod wedi'u seilio ar dystiolaeth a dylent fod yn adroddiadau cyhoeddus.

8.2 Adolygu Mewnol – Craffu gan Aelodau Etholedig

Mae adolygu mewnol gan Aelodau Etholedig, neu graffu, yn cyfrannu at brosesau penderfynu sy'n glir ac yn hygyrch i'r cyhoedd, ac mae'n fodd i sicrhau bod y cyhoedd yn medru dwyn i gyfrif y sawl sy'n gwneud penderfyniadau.

Caiff Pwyllgorau Craffu eu penodi gan y Cyngor llawn i ystyried gwaith y Weithrediaeth a swyddogaethau eraill yr Awdurdod, megis swyddogaethau cynllunio a rheoleiddio. Eu rôl yw cynorthwyo'r Awdurdod i gynnal safonau uchel o ran y modd y caiff gwasanaethau eu darparu, a chyfeirio'r Awdurdod at effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd gwell ac at ganlyniadau gwell i gymunedau lleol. Mae craffu da'n cynnwys defnyddwyr gwasanaeth a'r cyhoedd ac mae'n sicrhau eu bod yn cael cyfleoedd i ddylanwadu ar y gwasanaethau a gânt a'u gwella. Mae Deddf Llywodraeth Leol 2000 yn mynnu bod gan Awdurdodau Lleol un neu ragor o Bwyllgorau Trosolwg a Chraffu.

Gall Pwyllgorau Trosolwg a Chraffu:

- adolygu penderfyniadau neu graffu ar benderfyniadau a wnaed gan yr Awdurdod Lleol wrth gyflawni swyddogaethau (p'un a ydynt yn swyddogaethau sy'n gyfrifoldeb y Weithrediaeth ai peidio);
- llunio adroddiadau neu argymhellion yn unol â hynny;
- llunio argymhellion ynghylch materion sy'n effeithio ar yr ardal neu'i thrigolion.

Gall adolygiadau mewnol gan Aelodau Etholedig gael eu rhannu'n bedwar categori cyffredinol:

Craffu 'sganio'r gorwel': mae'n ystyried y newidiadau cymdeithasol, economaidd a gwleidyddol a newidiadau eraill yn y dyfodol sy'n debygol o effeithio ar Lywodraeth Leol, er mwyn helpu Awdurdodau i addasu'n briodol iddynt. Er enghraifft, gallai hynny olygu ystyried effaith debygol newidiadau i'r system les, effaith poblogaeth sy'n heneiddio, neu effaith datblygiadau o bwys ym maes technoleg ddigidol.

Craffu thematig: mae'n ystyried pwnc neu faes penodol y nodwyd ei fod yn peri pryder, megis plant yn cael eu cam-drin yn systemig neu gaethwasiaeth fodern. Fel hyn gall craffu helpu'r Awdurdod i ddatblygu ei bolisi ac ymateb yn fwy effeithiol i anghenion lleol.

Craffu cyn gwneud penderfyniadau: mae'n ystyried cynigion, amcanion a rhaglenni drafft Awdurdod er mwyn llywio'r gwaith o'u datblygu cyn iddynt gael eu gweithredu. Fel hyn gall craffu helpu'r Awdurdod i sicrhau'r effaith orau posibl drwy osgoi camgymeriadau a manteisio ar gyfleoedd wrth lunio polisïau a darparu gwasanaethau.

Craffu ar ôl gwneud penderfyniadau: mae'n ystyried y modd y caiff polisi Awdurdod ei weithredu ac yn ystyried perfformiad yr Awdurdod o safbwynt darparu gwasanaethau. Mae'n galluogi'r Awdurdod i adolygu effeithiau ei brosesau gwneud penderfyniadau a dysgu gwersi gan ei helpu i adnabod unrhyw ganlyniadau annisgwyl a'i gynorthwyo i ddiwygio ei bolisi a'i arferion yn unol â hynny.

Mae adroddiadau blynyddol ynghylch craffu'n disgrifio'r gwaith a'r allbynnau sy'n gysylltiedig ag adolygiadau Pwyllgorau Craffu, ac maent yn rhoi arwydd cynnar o feysydd y bwriedir eu hadolygu yn y dyfodol. Adroddir yn ffurfiol yn eu cylch i'r Cyngor llawn.

8.3 Adolygu Mewnol Effeithiol

Mae'r Ganolfan Craffu Cyhoeddus wedi bod yn cyflawni gwaith ar yr enillion ariannol ar fuddsoddiad yn ogystal â'r enillion cymdeithasol ar fuddsoddiad sy'n gysylltiedig â Phwyllgorau Craffu.[90] Mae'r Ganolfan wedi datblygu model ar gyfer mesur yr enillion ar fuddsoddiad o safbwynt craffu. Mae ymchwil y Ganolfan yn dangos bod effaith craffu'n gallu cael ei mesur ac yn gallu cynnig budd sylweddol o ran busnes pan gaiff y craffu ei wneud yn dda.

Er mwyn cyflawni o ran hynny, rhaid i adolygu mewnol effeithiol gael adnoddau priodol. Dylai'r sawl sy'n cynorthwyo'r adolygu mewnol fod yn gallu dadansoddi a dehongli gwybodaeth yn fedrus iawn a bod yn ymwybodol o'r arloesi sy'n digwydd ym mhob rhan o'r sector. Rhaid i'r sawl sy'n gwneud y craffu herio'r Weithrediaeth a'r uwch dîm rheoli'n adeiladol, gan sicrhau

90 Tipping the Scales, Y Ganolfan Craffu Cyhoeddus, 2012 http://www.cfps.org.uk/publications?item=7137&offset=25; Measuring what matters, Y Ganolfan Craffu Cyhoeddus http://www.cfps.org.uk/publications?item=106&offset=0; Valuing Inclusion, Y Ganolfan Craffu Cyhoeddus, 2012. http://www.cfps.org.uk/publications?item=7303&offset=0

bod eu nodau'n uchelgeisiol, bod eu dull gweithredu'n arloesol a bod eu camau i reoli risg yn gymesur.

Mae nifer o feysydd ar gyfer gwella wedi'u nodi yn y trefniadau a geir ar hyn o bryd[91] er enghraifft:

- gwella'r wybodaeth sydd ar gael er mwyn cyflawni adolygu mewnol;
- gwella'r broses gynllunio ar gyfer adolygu mewnol;
- sicrhau bod tystiolaeth briodol ar gael o effaith adolygu mewnol;
- cydnabod pwysigrwydd, statws a gwerth adolygu mewnol;
- sicrhau bod adolygu mewnol yn cael adnoddau priodol;
- sicrhau bod proses adolygu mewnol yn ymgysylltu'n effeithiol â chymunedau;
- cydnabod bod adolygu mewnol yn rhan hanfodol o'r system ar gyfer sicrhau bod gwasanaethau'n gwella.

8.4 Cryfhau Adolygu Mewnol gan Aelodau Etholedig

Rydym o'r farn bod y berthynas rhwng y Weithrediaeth a Phwyllgorau Craffu yn hollbwysig. Er mwyn iddi fod mor effeithiol ag sy'n bosibl, mae angen iddi fod yn berthynas agored lle mae'r Weithrediaeth a'r Pwyllgorau Craffu yn ymwneud â'i gilydd. Ac er mwyn i adolygu mewnol fod yn rhan hanfodol o drefniadau gwella, rhaid i Bwyllgorau Craffu fod yn annibynnol a chael pwerau effeithiol.

Yn y Papur Gwyn *Diwygio Llywodraeth Leol* roeddem yn gofyn am farn ynghylch sut y gallem gryfhau craffu er mwyn hybu gwelliannau i wasanaethau. Isod rydym wedi nodi nifer o gynigion i'w hystyried a fydd, yn ein barn ni, yn cyflawni hynny.

8.4.1 Sicrhau bod Awdurdodau Lleol yn rhoi Adnoddau i Adolygu Lleol

Yn 2009 cyhoeddodd Panel Arbenigol Comisiwn Cynghorwyr Cymru ei adroddiad At *ein gwasanaeth?*[92] Roedd sawl un o'r materion a ystyriwyd ganddo'n ymwneud â phrofiad Cynghorwyr ers cyflwyno strwythurau Gweithrediaeth sy'n gwneud y rhan fwyaf o'r penderfyniadau. Roedd argymhellion y Panel yn cynnwys ystyried cyflwyno camau i wahanu swyddogaethau Gweithredol ac Anweithredol y Cyngor o safbwynt cyfreithiol, a chyflwyno ffrydiau ariannu ar wahân, a fyddai'n diogelu annibyniaeth a natur ddiduedd y cymorth a ddarperir ar gyfer cyfrifoldebau Aelodau Etholedig o ran craffu.

91 Craffu Da? Cwestiwn Da!, Swyddfa Archwilio Cymru, 2014 http://www.wao.gov.uk/cy/cyhoeddi/craffu-da-cwestiwn-da-astudiaeth-wella-archwilydd-cyffredinol-cymru-craffu-mewn-llywodraeth Final Report, Commission on Public Service Governance and Delivery, 2014 http://wales.gov.uk/topics/improvingservices/public-service-governance-and-delivery/report/?lang=cy; Annual Survey of Overview and Scrutiny in Local Government - 2013-14, Centre for Public Scrutiny, 2014 http://www.cfps.org.uk/publications?item=11650&offset=0; Joining Up the Dots: Overview and Scrutiny in Local Government Since 2003, Centre for Public Scrutiny, 2012 http://www.cfps.org.uk/publications?item=7042&offset=50; Explanatory Memorandum Local Government (Wales) Measure 2011, National Assembly for Wales http://wales.gov.uk/topics/localgovernment/publications/lgmeasure11/?lang=cy; Chief Inspector's Annual Report 2012-13, Care and Social Services Inspectorate Wales http://cssiw.org.uk/our-reports/annual-reports/2012-2013/?skip=1&lang=cy; Annual Report 2012-13, Estyn http://www.estyn.gov.uk/cymraeg/adroddiad-blynyddol/adroddiad-blynyddol-2013-2014/

92 http://www.wlga.gov.uk/cyhoeddiadau-ac-ymatebion-i-ymgynghori-imp

Nododd Llywodraeth Cymru gynigion i gryfhau craffu ac arweinyddiaeth gymunedol yn *Rhannu Cyfrifoldeb*[93]. Yn dilyn hynny, deddfodd Llywodraeth Cymru i gryfhau rôl ac annibyniaeth craffu ym Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2011, a darparodd ar gyfer dirprwyo swyddogaethau i Aelodau Etholedig yng nghyswllt eu hadran etholiadol ac ar gyfer galluogi Aelodau i gyfeirio materion at Bwyllgor Craffu. Yn ogystal cyflwynodd Llywodraeth Cymru ddarpariaeth a oedd yn ymwneud â Gwasanaethau Democrataidd. Mae'r gyfundrefn Gwasanaethau Democrataidd yn ceisio cryfhau rôl yr Aelod anweithredol, ond yn ymarferol mae effeithiolrwydd hynny'n amrywio o'r naill Gyngor i'r llall.

Yn ogystal mae'r Ganolfan Craffu Cyhoeddus wedi tynnu sylw'n ddiweddar at bryderon ynghylch y ffaith bod adnoddau i gefnogi craffu'n lleihau. Mae'r adnoddau a roddir i Bwyllgorau Trosolwg a Chraffu wedi lleihau 20% mewn termau real yn ystod y pum mlynedd diwetha.[94] O gofio pwysigrwydd adolygu mewnol o safbwynt hybu gwelliannau i wasanaethau, mae angen mynd i'r afael â hynny. Mae'n rhaid i graffu gael cefnogaeth briodol a digonol, ar ffurf swyddogion medrus ac ar ffurf ei gyllideb ei hun. Er mwyn hybu hyn ymhellach, rydym o'r farn y dylai fod yn ofynnol i'r Pennaeth Gwasanaethau Democrataidd fod yn Brif Swyddog.

Yn dilyn yr adolygiad a gynhaliwyd gennym yn ddiweddar o'r modd y caiff Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2011 ei weithredu, rydym hefyd yn bwriadu dileu'r gofyniad sy'n nodi na chaiff y Swyddog Monitro fod yn Bennaeth Gwasanaethau Democrataidd hefyd. Roedd y dystiolaeth a gawsom yn awgrymu nad yw'r gwaharddiad hwn yn angenrheidiol ac, yn wir, bod gan y ddwy rôl lawer iawn yn gyffredin.

Nododd Llywodraeth Cymru gynigion i gryfhau craffu ac arweinyddiaeth gymunedol yn *Rhannu Cyfrifoldeb*. Yn dilyn hynny, deddfodd Llywodraeth Cymru i gryfhau rôl ac annibyniaeth craffu ym Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2011, a darparodd ar gyfer dirprwyo swyddogaethau i Aelodau Etholedig yng nghyswllt eu hadran etholiadol ac ar gyfer galluogi Aelodau i gyfeirio materion at Bwyllgor Craffu. Yn ogystal cyflwynodd Llywodraeth Cymru ddarpariaeth a oedd yn ymwneud â Gwasanaethau Democrataidd. Mae'r gyfundrefn Gwasanaethau Democrataidd yn ceisio cryfhau rôl yr Aelod anweithredol, ond yn ymarferol mae effeithiolrwydd hynny'n amrywio o'r naill Gyngor i'r llall.

Yn ogystal mae'r Ganolfan Craffu Cyhoeddus wedi tynnu sylw'n ddiweddar at bryderon ynghylch y ffaith bod adnoddau i gefnogi craffu'n lleihau. Mae'r adnoddau a roddir i Bwyllgorau Trosolwg a Chraffu wedi lleihau 20% mewn termau real yn ystod y pum mlynedd diwethaf. O gofio pwysigrwydd adolygu mewnol o safbwynt hybu gwelliannau i wasanaethau, mae angen mynd i'r afael â hynny. Mae'n rhaid i graffu gael cefnogaeth briodol a digonol, ar ffurf swyddogion medrus ac ar ffurf ei gyllideb ei hun. Er mwyn hybu hyn ymhellach, rydym o'r farn y dylai fod yn ofynnol i'r Pennaeth Gwasanaethau Democrataidd fod yn Brif Swyddog.

Yn dilyn yr adolygiad a gynhaliwyd gennym yn ddiweddar o'r modd y caiff Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2011 ei weithredu, rydym hefyd yn bwriadu dileu'r gofyniad sy'n nodi na chaiff y Swyddog Monitro fod yn Bennaeth Gwasanaethau Democrataidd hefyd. Roedd y dystiolaeth a gawsom yn awgrymu nad yw'r gwaharddiad hwn yn angenrheidiol ac, yn wir, bod gan y ddwy rôl lawer iawn yn gyffredin.

93 Rhannu Cyfrifoldeb, Welsh Assembly Government, 2007
http://wales.gov.uk/topics/localgovernment/publications/sharedresponsibility/?skip=1&lang=cy

94 Joining Up the Dots, Centre for Public Scrutiny, 2012

Rydym hefyd yn ceisio barn ynghylch a ddylem gymryd camau pellach i ddiogelu annibyniaeth swyddogaethau Gwasanaethau Democrataidd a'r cymorth y maent yn ei ddarparu ar gyfer cyfrifoldebau Aelodau Etholedig o ran craffu.

8.4.2 Cryfhau Craffu Cyn Gwneud Penderfyniadau

Mae adolygu penderfyniad cyn iddo gael ei wneud yn fwy effeithiol nag ystyried penderfyniad ar ôl iddo gael ei wneud. Mae craffu cyn gwneud penderfyniadau'n rhoi cyfle i Bwyllgorau Craffu herio rhagdybiaethau a allai fod wedi'u llunio yn ystod y cyfnod cyn y caiff penderfyniad ei wneud, neu ofyn sut y mae'r sawl sy'n gwneud y penderfyniad wedi ystyried yr effaith gadarnhaol neu unrhyw risgiau a allai godi. Yn aml bydd y Pwyllgor yn cynnig safbwynt gwahanol a fydd yn gallu gwella cadernid y broses gwneud penderfyniadau. Cred llawer fod craffu cyn gwneud penderfyniadau'n cynnig cyfleoedd i ddylanwadu'n fwy helaeth ar brosesau gwneud penderfyniadau. Ar hyn o bryd, fodd bynnag, nid yw'n ofynnol yn statudol i Weithrediaethau Awdurdodau Lleol hysbysu Pwyllgorau Craffu o'u penderfyniadau arfaethedig.

Yn Lloegr mae'r cysyniad o "benderfyniad allweddol" wedi'i ddiffinio mewn rheoliadau.[95] Caiff penderfyniad allweddol ei ddiffinio fel a ganlyn:

"an executive decision, which is likely a) to result in the relevant local authority incurring expenditure which is, or the making of savings which are, significant […] or b) to be significant in terms of its effects on communities living or working in an area comprising two or more wards or electoral divisions […]".

Mae Cynghorau unigol yn Lloegr wedi mabwysiadu diffiniadau amrywiol o benderfyniad allweddol, ond maent i gyd yn adlewyrchu'r ddau ofyniad cyffredinol hyn. Ers 2012 dim ond 28 diwrnod o rybudd y mae Cynghorau yn Lloegr wedi gorfod ei roi ynghylch penderfyniadau allweddol arfaethedig (a cheir rhywfaint o ddarpariaeth hefyd ar gyfer cyfnod byrrach na hynny mewn argyfwng). Yn ymarferol, fodd bynnag, mae'r rhan fwyaf wedi dewis cadw Blaengynllun ffurfiol a gyhoeddir bob mis, sy'n nodi'r penderfyniadau allweddol arfaethedig ar gyfer y pedwar mis nesaf.

Yn gyffredinol dim ond "penderfyniadau allweddol" a wneir gan yr Awdurdod y gellir eu galw i mewn i'w hystyried gan Bwyllgor Craffu. Gan amlaf penderfyniadau allweddol yw penderfyniadau a wneir gan Aelodau Cabinet unigol (os yw'r Cabinet wedi dirprwyo pŵer i Aelodau Cabinet unigol wneud penderfyniadau) neu benderfyniadau a wneir gan y Cabinet cyfan.

Nid yw'r cysyniad o "benderfyniad allweddol" yn bodoli yng Nghymru, ond gellid ei gyflwyno er mwyn hybu defnydd mwy effeithiol o brosesau cynllunio ar gyfer craffu cyn gwneud penderfyniadau[96] Rydym yn ceisio barn ynghylch y ffordd orau y gellid cyflwyno'r cysyniad hwn yng Nghymru.

8.4.3 Cynllunio ar gyfer Craffu

Mae adroddiad Swyddfa Archwilio *Cymru Craffu Da? Cwestiwn Da!*[97] hyn tynnu sylw at bwysigrwydd cynllunio'n effeithiol ar gyfer craffu. Mae'r Ganolfan Craffu Cyhoeddus eisoes wedi gwneud gwaith i hybu trefniadau cynllunio gwell ac mae tystiolaeth bod Awdurdodau

95 The Local Authorities (Executive Arrangements)(Meetings and Access to Information)(England) Regulations 2012

96 Practice guide 2: Pre-decision scrutiny, Centre for Public Scrutiny, 2014

97 Craffu Da? Cwestiwn Da!, Swyddfa Archwilio Cymru, 2014, http://www.wao.gov.uk/cy/cyhoeddi/craffu-da-cwestiwn-da-astudiaeth-wella-archwilydd-cyffredinol-cymru-craffu-mewn-llywodraeth, Wales Audit Office, 2014

Lleol yn gwneud gwaith da wrth gynllunio rhaglen flynyddol o graffu.[98] Ym Mhennod 7 rydym yn cynnig y dylai fod yn rhaid i Brif Weithredwyr Awdurdodau Lleol nodi dyheadau o ran perfformiad a chynlluniau perfformiad ar gyfer y tymor byr, y tymor canolig a'r tymor hir yn rhan o'u trefniadau cynllunio corfforaethol. Er mwyn i adolygu mewnol ychwanegu gwerth go iawn i Awdurdod Lleol, dylai Pwyllgorau Craffu efelychu'r dull hwn o gynllunio. Rydym o'r farn bod gwerth mewn mynnu bod Pwyllgorau Craffu yn gwneud yr un peth ac yn sefydlu cynlluniau craffu tymor byr, tymor canolig a thymor hir sy'n gysylltiedig â nodau cenedlaethol ac â chynllun corfforaethol, cynllun llesiant lleol (a gynigir ym Mil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru)) a phenderfyniadau allweddol eu Hawdurdod.

Er mwyn cynorthwyo eraill i gyfrannu i'r broses graffu ac er mwyn cryfhau llais pobl leol, rydym yn cynnig y dylai fod yn ofynnol i Bwyllgorau Craffu egluro yn eu blaengynlluniau sut y byddant yn ymgysylltu â defnyddwyr gwasanaeth a'r cyhoedd. Wrth wneud hynny dylent nodi pa gynrychiolwyr a grwpiau cymunedol y maent yn bwriadu eu galw ac ymgysylltu â nhw. Wrth ystyried eu galwadau am dystiolaeth, dylai Pwyllgorau Craffu gyfeirio'n benodol at grwpiau nad oes ganddynt gynrychiolaeth ddigonol, ac ystyried fwyfwy pa mor briodol fyddai cyfethol unigolion i gyfrannu i'r drafodaeth. Cafodd canllawiau ar gyfethol eu cyhoeddi dan Fesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2011 a byddem yn annog Pwyllgorau Craffu i gyfeirio atynt.

8.4.4 Hawliau Pleidleisio ar Bwyllgorau Craffu

Ym Mhennod 3 buom yn ystyried yr achos dros gyfethol aelodau ychwanegol i'r Cabinet a phwyllgorau'r Cyngor, gan gynnwys Pwyllgorau Craffu, er mwyn gwella amrywiaeth a sicrhau cynrychiolaeth fwy cytbwys pan fo angen. Ar hyn o bryd mae'r gyfraith yn caniatáu i aelodau cyfetholedig o bwyllgorau cynghori'r Cyngor gael hawliau pleidleisio, ond nid yw'n caniatáu i aelodau cyfetholedig o Bwyllgorau Craffu gael hawliau pleidleisio.

Mae Llywodraeth Cymru o'r farn bod hynny'n atal Pwyllgorau Craffu rhag gwneud yn fawr o brofiad a gwybodaeth arbenigwyr, defnyddwyr gwasanaeth a phobl nad oes ganddynt gynrychiolaeth ddigonol. Rydym o'r farn y dylid ystyried caniatáu i Gynghorau roi hawliau pleidleisio i aelodau cyfetholedig o Bwyllgorau Craffu mewn amgylchiadau priodol.

8.4.5 Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus Lleol

Mae Llywodraeth Leol a gwasanaethau cyhoeddus yn fwy cyffredinol yn gweithio mewn byd cymhleth. Mae hynny'n gofyn am atebolrwydd a threfniadau craffu cyhoeddus cryfach ar gyfer partneriaethau a chyllidebau ar y cyd neu gyllidebau cyfun. Er mwyn ymateb i'r her hon, mae'r Ganolfan Craffu Cyhoeddus wedi datblygu cynnig ynghylch Pwyllgorau Cyfrifon Cyhoeddus lleol.[99]

Byddai'r cynnig hwn yn golygu cyflwyno Pwyllgorau Cyfrifon Cyhoeddus lleol, annibynnol a fyddai'n goruchwylio'r holl wariant cyhoeddus mewn ardal leol. Byddai gan Bwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus lleol y pŵer i graffu ar wariant cyhoeddus mewn ardal leol. Byddai'n canolbwyntio ar y gwerth am arian a geir drwy gyfuno gwariant cyhoeddus yn yr ardal leol a byddai ganddo orchwyl penodol, sef asesu a yw'r canlyniadau arfaethedig yn cael eu cyflawni drwy waith a wneir mewn partneriaeth a thrwy gyllidebau ar y cyd neu gyllidebau cyfun y cytunir arnynt dan drefniadau ariannol sy'n seiliedig ar le. Gallai Pwyllgorau Cyfrifon Cyhoeddus lleol gynnig atebolrwydd sy'n seiliedig ar le a gallent fod yn ddolen gyswllt bwysig â Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus.

98 A cunning plan? Devising a scrutiny work programme, Centre for Public Scrutiny, 2011

99 A local Public Accounts Committee for every place: a CfPS proposal, Centre for Public Scrutiny, 2013

Bwriedir i'r gwaith hwn gael ei dreialu yng Nghyngor Westminster a Chyngor Kensington a Chelsea. Rydym o'r farn y gallai fod yn werth ystyried y cynigion hyn ymhellach ac rydym yn ceisio barn ynghylch y cysyniad o gyflwyno model o'r fath yng Nghymru

8.5 Rhoi Llais i Gymunedau Mewn Craffu

Mae pobl am gael eu cynnwys ac am gymryd rhan os ydynt yn credu y gallant wneud gwahaniaeth. Ym Mhenodau 4 a 5, rydym yn egluro ein cynigion i wella gwaith ymgysylltu â phobl a chymunedau lleol. Mae hynny'n cynnwys ymgysylltu wrth asesu'r modd y caiff gwasanaethau eu darparu, er enghraifft drwy gymryd rhan mewn craffu.[100] Er bod hynny'n digwydd eisoes mewn rhai mannau, nid yw'n digwydd yn systematig ac nid yw wedi'i wreiddio'n rhan o ddiwylliant ein sefydliadau ym maes gwasanaethau cyhoeddus.

Er enghraifft, mae Arolygiaeth Gofal a Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru (AGGCC) wedi newid y modd y mae'n cynnal arolygiadau o wasanaethau er mwyn sicrhau bod barn y bobl sy'n defnyddio gwasanaethau wrth wraidd ei gwaith. Erbyn hyn, mae'r Arolygiaeth yn treulio mwy o amser yn gwrando, yn siarad â phobl ac yn arsylwi. Yn 2013 a 2014, bu AGGCC yn treialu cynlluniau 'ymwelydd annibynnol' mewn cartrefi gofal i bobl hŷn a phobl ag anabledd, a chartrefi plant. Mae Bwrdd Cynghori Cenedlaethol AGGCC yn cynnwys ystod eang o gynrychiolwyr o blith defnyddwyr gwasanaeth, mudiadau'r trydydd sector a sefydliadau proffesiynol. Rydym o'r farn bod hynny'n enghraifft o arfer da y gallai Llywodraeth Leol ddysgu llawer ohono.

Rydym yn bwriadu cryfhau'r cyfle i bobl gyfrannu'n uniongyrchol at wella gwasanaethau drwy graffu lleol, drwy fynnu bod cyfleoedd yn cael eu rhoi i gyrff cynrychioliadol lleol yn y gymuned ymgysylltu â chraffu. Er enghraifft, dylai galwadau Pwyllgorau Craffu am dystiolaeth gael eu cyfeirio at gyrff cynrychioliadol lleol yn y gymuned drwy'r Byrddau Ardal a gynigir gennym ym Mhennod 4 uchod, a dylai gwybodaeth am y grwpiau y mae'r Pwyllgor Craffu yn bwriadu ymgysylltu â nhw gael ei chynnwys yn ei flaengynllun. Yn ogystal, dylai unigolion a chyrff cynrychioliadol fedru deisebu Pwyllgorau Craffu ynghylch materion sy'n ymwneud â'r Awdurdod cyfan. Byddai'n ofynnol i Bwyllgorau Craffu ystyried pa mor briodol fyddai ymdrin â'r materion a godwyd ac ymateb i'r deisebydd.

Mae sicrhau bod aelodau'r cyhoedd yn ymgysylltu'n uniongyrchol â'u cynrychiolwyr etholedig yn rhan hanfodol o'r broses ddemocrataidd leol. Mae rhai Awdurdodau Lleol yng Nghymru, megis Caerdydd, eisoes yn cynnig cyfle i bobl ofyn cwestiynau i Arweinydd y Cyngor, ac rydym yn cynnig y dylai'r cyfle hwnnw fod ar gael ym mhob ardal Awdurdod Lleol.

8.6 Craffu ar Gydweithredu Rhanbarthol

Mae Awdurdodau Lleol yn gynyddol yn comisiynu gwasanaethau ar y cyd i'w darparu ar draws ardal ranbarthol. Mae'r gwasanaethau hynny'n cynnwys gwasanaethau gwella addysg, gwasanaethau cymdeithasol, gwasanaethau plant a gwasanaethau technegol. Mae Llywodraeth Leol wedi codi'r mater sy'n ymwneud â symleiddio'r trefniadau craffu ar gyfer gwasanaethau a ddarperir mewn modd cydweithredol ar draws rhanbarth.[101]

---

100 Dod â phŵer y dinesydd i mewn i wasanaethau cyhoeddus lleol - adolygiad o dystiolaeth
http://wales.gov.uk/statistics-and-research/democracy-community-governance/?skip=1&lang=cy

101 Gweler, er enghraifft, 3.5 yn y ddogfen Ymgynghoriad – crynodeb o'r ymatebion ar gyfer y Papur Gwyn, Datganoli, Democratiaeth a Chyflawni: Diwygio Llywodraeth Leol
http://wales.gov.uk/consultations/localgovernment/white-paper-reforming-local-government/?status=closed&lang=cy

Mae Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2011 yn galluogi Awdurdodau Lleol i ffurfio Cyd-bwyllgorau Trosolwg a Chraffu i gyflawni'r dasg hon. Fodd bynnag, mae'r dystiolaeth yn awgrymu mai prin y caiff y pwerau hyn eu defnyddio a'u bod, mewn rhai achosion, efallai'n cael eu harfer ar ben y craffu a wneir gan Awdurdodau unigol, yn hytrach nag yn ei le. Mae gorfod bod yn destun craffu a wneir ar wahân gan bob un o'r Awdurdodau Lleol perthnasol yn broses lethol a biwrocrataidd i gyrff cyflawni rhanbarthol y mae eu gwasanaethau wedi'u comisiynu ar y cyd gan Awdurdodau Lleol. Felly, rydym yn ceisio barn ynghylch a fyddai'n fuddiol symleiddio craffu rhanbarthol. Er enghraifft, mewn achosion lle mae gwasanaethau wedi'u comisiynu ar y cyd, gallai deddfwriaeth fynnu bod yn rhaid iddynt fod yn destun craffu a wneir gan Gyd-bwyllgor Trosolwg a Chraffu sy'n cynnwys aelodau etholedig o'r Awdurdodau comisiynu. Gallai fod yn ofynnol i'r Cyd-bwyllgor Trosolwg a Chraffu fynd i'r afael ag unrhyw bryderon a godir gan Bwyllgorau Craffu lleol, a gallai fod yn ofynnol iddo adrodd wrthynt ynglŷn â'r camau gweithredu a gymerwyd.

8.7 Adolygu Allanol – Craffu gan Gyrff Archwilio, Arolygu a Rheoleiddio

Mae Llywodraeth Cymru yn diffinio gwaith archwilio, arolygu a rheoleiddio fel a ganlyn

> *Mater o gywirdeb yw archwilio. Mae'n ystyried a yw set o ddata am sefydliad (e.e. ei ddatganiadau ariannol) wedi'u cyfrifo'n gywir a'u cyflwyno'n deg.*
>
> *Mater o gymhwysedd yw arolygu. Mae'n ystyried a yw sefydliad a/neu'r gwasanaethau y mae'n eu darparu o safon ddigonol, naill ai o ran angen neu ddisgwyliad y cyhoedd neu arfer proffesiynol safonol.*
>
> *Mater o gydymffurfiaeth yw rheoleiddio. Mae'n ystyried a yw gweithgareddau sefydliad yn cydymffurfio â gofyniad cyfreithiol neu debyg; gallai arwain at gymryd camau ffurfiol os nad yw'n cydymffurfio fel hyn.*

Y cyrff allweddol yng Nghymru o safbwynt Llywodraeth Leol yw Archwilydd Cyffredinol Cymru a Swyddfa Archwilio Cymru, Estyn (ar gyfer addysg a gwasanaethau plant) ac Arolygiaeth Gofal a Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru (AGGCC).

Mae gwaith archwilio, arolygu a rheoleiddio allanol yn elfennau hanfodol o'n dull cyfredol o roi prawf ar wasanaethau cyhoeddus a'u gwella. Rydym o'r farn bod yr elfennau hyn yn chwarae rhan werthfawr yn y broses o ddarparu barn awdurdodol ac annibynnol am berfformiad Awdurdodau Lleol, sy'n cynnwys gwaith llywodraethu corfforaethol a darparu gwasanaethau. Mae deddfwriaeth gyfredol yn diffinio rolau a dyletswyddau'r cyrff archwilio, arolygu a rheoleiddio ac yn darparu fframwaith iddynt weithredu oddi mewn iddo.

Mae cyrff archwilio, arolygu a rheoleiddio'n chwarae rôl hollbwysig wrth weithio gydag Awdurdodau Lleol i roi prawf ar nifer o wahanol agweddau ar eu busnes, gan gynnwys priodoldeb, atebolrwydd, safonau o ran gwasanaeth a gwelliant. Weithiau, ystyrir bod eu gwaith yn feichus neu'i fod yn tynnu sylw sefydliadau oddi ar y broses o ddarparu gwasanaethau. Er y gellir deall hynny pan fydd staff ac adnoddau dan bwysau, mae craffu allanol yn chwarae rôl hollbwysig o safbwynt sicrhau bod gwasanaethau'n addas i'w diben.

8.8 Cryfhau Cysylltiadau Rhwng Adolygu Allanol a Mewnol

Roedd y Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus yn cynnig bod yn *"rhaid i archwilwyr, arolygwyr a rheoleiddwyr sy'n cyflwyno adroddiadau ar sefydliadau unigol wneud hynny'n uniongyrchol i'r pwyllgor craffu neu archwilio priodol. Lle y bo'n briodol, dylent gynorthwyo'r Pwyllgor wrth ystyried a dwyn y tîm gweithredol i gyfrif."* Rydym yn cytuno.

Rydym o'r farn bod hynny'n hollbwysig er mwyn sicrhau perthynas gryfach, fwy hyblyg ac addasol rhwng cyrff adolygu allanol a all gynnig cymorth gwell i Awdurdodau Lleol wella.

Mae perthynas gref rhwng adolygu mewnol ac adolygu gan gyrff allanol yn hanfodol i sicrhau bod Awdurdod Lleol yn cael ei ddwyn i gyfrif am ei drefniadau llywodraethu, bod cynllunio ar gyfer gwella wrth wraidd y gorfforaeth a bod yr Awdurdod yn gwella. Felly, rydym yn bwriadu ei gwneud yn ofynnol i gyrff adolygu allanol rannu adroddiadau archwilio, arolygu a rheoleiddio â'r Pwyllgor Archwilio neu'r Pwyllgor Craffu perthnasol. Byddai'n ofynnol i'r Pwyllgorau hyn adolygu'r adroddiadau a darparu argymhellion i'r Awdurdod. Byddai'n ofynnol i'r cyrff adolygu allanol gyflwyno eu canfyddiadau a'u hargymhellion i aelodau'r Pwyllgor Archwilio neu'r Pwyllgor Craffu perthnasol, lle bo hynny'n briodol neu pe gofynnid iddynt wneud hynny.

Ar hyn o bryd mae Llywodraeth Cymru yn ariannu prosiect dan y Gronfa Datblygu Craffu er mwyn rhoi prawf ar y dull gweithredu hwn. Mae'r prosiect ar waith yng Nghyngor Caerdydd lle mae'r tîm craffu'n gweithio gyda chyrff adolygu allanol i lunio argymhellion ynghylch sut y gellir sicrhau bod swyddogaethau craffu lleol ac adolygu allanol yn cyd-fynd yn well â'i gilydd ac yn cefnogi ei gilydd. Disgwylir i adroddiad gael ei gyhoeddi ym mis Mai 2015. Yn ymarferol, mae rhywfaint o hyn yn dechrau digwydd.

Mae gwaith mewn llaw i gryfhau'r cysylltiadau hyn. Mae Estyn a AGGCC eisoes yn rhannu eu hadroddiadau arolygu ag Aelodau Etholedig. Mae AGGCC hefyd wedi datblygu eu cynnig "Bargen Newydd", yn gweithio â chadeiryddion Pwyllgorau Craffu ac Aelodau Etholedig i'w hyfforddi drwy godi ymwybyddiaeth a dealltwriaeth o'r sector. Maent hefyd yn eu cefnogi drwy'r broses craffu, yn darparu cyhoeddiadau rheolaidd i adael iddyn nhw wybod am arfer gorau, ac adroddiadau rheolaidd ar faterion lleol drwy eu Rheolwyr Ardal.

8.9 Cryfhau Cysylltiadau rhwng Cyrff Adolygu Allanol

Ym Mhennod 6, eglurwyd system newydd i hybu gwelliant drwy waith hunanasesu ac adolygu gan gymheiriaid. Drwy ddod â'r gwerthusiadau hyn ynghyd ochr yn ochr ag adroddiadau cyrff adolygu allanol, rydym o'r farn ei bod yn bosibl gwerthuso'r 'system gyfan' ar lefel Awdurdodau Lleol a lefel Llywodraeth Leol yn ei chyfanrwydd.

Rydym yn bwriadu mynnu bod Swyddfa Archwilio Cymru, Estyn ac AGGCC yn dod ynghyd ac yn defnyddio adroddiadau a gwybodaeth gyfredol i gynhyrchu un asesiad 'system gyfan' o bob Awdurdod Lleol. Rydym yn rhagweld y byddai'r adroddiad hwn yn cael ei gynhyrchu bob dwy flynedd i ddechrau, am yn ail â'r cylch adolygu gan gymheiriaid, er mwyn cynorthwyo Awdurdodau i ddatblygu dealltwriaeth well o'u 'hiechyd' corfforaethol a'u galluogi i ystyried unrhyw gamau ychwanegol y mae angen iddynt eu cymryd neu unrhyw gymorth y gallai fod arnynt ei angen i fynd i'r afael â phroblemau neu bryderon.

I gyd-fynd â'r asesiadau hyn, byddwn yn mynnu bod Swyddfa Archwilio Cymru, Estyn ac AGGCC yn cynhyrchu un asesiad blynyddol o gyflwr Llywodraeth Leol yng Nghymru ac yn ei gyflwyno i Weinidogion Cymru a Chynulliad Cenedlaethol Cymru. Bydd hynny'n cefnogi'r rhaglen fawr o ddiwygio Llywodraeth Leol ac yn amlygu meysydd ar gyfer gwella ar draws y sector cyfan.

Mae Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009 (adran 23) eisoes yn mynnu bod y cyrff adolygu allanol yn gweithio gyda'i gilydd i gynhyrchu amserlen waith a chydgysylltu eu harolygiadau fel eu bod yn cael cyn lleied o effaith ag sy'n bosibl ar Awdurdodau Lleol. O gofio ein bwriad i ddiddymu Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009, byddwn yn ailddatgan y gofynion hyn mewn

deddfwriaeth newydd. Er mwyn annog mwy o ddidwylledd a thryloywder, byddwn yn mynnu bod y wybodaeth hon yn cael ei chynnwys ar un porth gwybodaeth (gweler 7.3 uchod).

8.10 Adolygu Gwaith Archwilio, Arolygu a Rheoleiddio

Yn ddiweddar comisiynodd Llywodraeth Cymru adolygiad annibynnol o waith archwilio, arolygu a rheoleiddio yng Nghymru, a oedd yn ymdrin â Swyddfa Archwilio Cymru, Estyn, AGGCC ac Arolygiaeth Gofal Iechyd Cymru.[102] Yn dilyn yr adolygiad hwn rydym yn cynnig dull gweithredu y mae tri cham yn perthyn iddo. Bydd Llywodraeth Cymru yn pennu'r fframwaith rheoleiddio cyffredinol a bydd arweinwyr lleol a'r sawl sy'n gwneud penderfyniadau'n lleol yn gyfrifol am sicrhau eu bod yn cydymffurfio â'r fframwaith ac yn cyrraedd safonau cenedlaethol. Yn ail, bydd swyddogaeth graffu Llywodraeth Leol yn gyfrifol am ddwyn y Weithrediaeth i gyfrif ac am anelu at ragoriaeth o ran perfformiad a herio'n drylwyr unrhyw achosion o dangyflawni. Yn olaf, bydd y cyrff archwilio ac arolygu'n gyfrifol am nodi meysydd ar gyfer gwella ac, mewn amgylchiadau enbyd, am gynghori Gweinidogion Cymru ynghylch yr angen i ymyrryd.

Bwriad cam cyntaf yr adolygiad hwn oedd cadarnhau pwrpas gwaith archwilio, arolygu a rheoleiddio. Arweiniodd at ddatblygu fframwaith adolygu allanol, sy'n nodi pwrpas, swyddogaethau craidd a nodweddion gwaith archwilio, arolygu a rheoleiddio. Caiff y rhain eu nodi isod, ac rydym yn ceisio barn yn eu cylch.

Mae'r fframwaith adolygu allanol hwn yn cefnogi'r angen am ddull mwy effeithiol a chydgysylltiedig o archwilio, arolygu a rheoleiddio, sy'n ei gwneud yn bosibl adnabod problemau posibl yn gynt a llywio gweithgareddau gwella'n fwy effeithiol. Cafodd y fframwaith adolygu allanol ei ddatblygu fel dull o adnabod arfer da cyfredol ac adnabod rhwystrau cyfredol i'r gwaith o ddarparu system gydgysylltiedig a llwyddiannus i hybu gwelliant. Fel y cyfryw, gellir ei ddefnyddio fel model i nodi pryd a ble y mae adolygu allanol yn gweithio'n dda yng Nghymru a sut y gellir efelychu'r arfer da hwn mewn mannau eraill.

Pwrpas:

- Gwarchod buddiannau dinasyddion drwy ddwyn pobl i gyfrif am y modd y caiff adnoddau cyhoeddus eu defnyddio a thrwy sôn yn fanwl am brofiad dinasyddion o wasanaethau.
- Cyfrannu at y fframwaith gwella ehangach, mewn sefydliadau, yn Llywodraeth Cymru ac yn y sector cyhoeddus ehangach.

Swyddogaethau craidd:

- Asesu'r graddau y cydymffurfir â safonau a rheoliadau ynghylch llywodraethu, stiwardiaeth ariannol ac uniondeb.
- Sicrhau ansawdd y ddarpariaeth o ran gwasanaethau a'i heffeithiolrwydd o ran cost.

102 Cam 1: Adroddiad Drafft: Adolygiad o Archwilio, Arolygu a Rheoleiddio, Shared Intelligence ar ran Llywodraeth Cymru, 2014 http://wales.gov.uk/consultations/localgovernment/phase1-draft-report-review-of-audit-inspection-regulation/?skip=1&lang=cy
(ar gael yn Saesneg yn unig) a'r Adran Gloi Derfynol Ychwanegol (sydd i'w chyhoeddi ddechrau 2015)

- Adrodd wrth y cyhoedd ynghylch y modd y caiff adnoddau cyhoeddus eu stiwardio, y modd y caiff gwasanaethau eu darparu yn erbyn safonau a'r modd y cydymffurfir â rheoliadau.
- Cyfrannu at welliant, gan gynnwys annog hunanwelliant, gweithredu ar sail adroddiad beirniadol ac annog cymorth gan y sector ehangach.
- Adnabod arwyddion cynnar o 'fethiant', gweithredu ar eu sail ac adrodd yn eu cylch mewn gwasanaeth neu sefydliad.
- Llywio polisi ac arferion, y tu hwnt i sefydliadau unigol.

Nodweddion allweddol:

- Cymesuredd: cymesur i'r risg, y potensial i wella, y budd tebygol a buddiannau dinasyddion. Mae'n berthnasol o safbwynt penderfynu a ddylid defnyddio adolygu allanol ac o safbwynt penderfynu ar ei natur, ei rychwant a'i hyd.
- Annibyniaeth: rhaid sicrhau na chaiff ei atal gan unrhyw barti rhag dod i'w gasgliadau a rhag cyhoeddi ei ganfyddiadau. Rhaid iddo fod yn rhydd i lunio barn am y modd y caiff gwasanaethau eu darparu ac adrodd yn gyhoeddus ynghylch ei ganfyddiadau, a rhaid bod modd iddo benderfynu sut y mae'n cyflawni ei gyfrifoldebau, pan ddeuir i gytundeb ynghylch ei ffocws.
- Atebolrwydd: rhaid i adolygu allanol ddangos effaith ei weithgareddau ac adrodd yn ei chylch. Rhaid i asesiadau a chanfyddiadau fod yn deg a rhaid bod modd eu hamddiffyn.
- Cydweithredu: rhaid i'r gwahanol agweddau ar adolygu allanol gydweithredu â'i gilydd er mwyn cael mwy o effaith yn lleol, er mwyn bod yn fwy cost-effeithiol ac er mwyn lleihau'r baich ar y sawl a adolygir.
- Gwerth am arian: dylai fod modd i adolygu allanol ddangos ei fod yn esgor ar fanteision sy'n gymesur â'i gost.
- Tryloywder: rhaid i adolygu allanol fod yn dryloyw o safbwynt ei holl weithgareddau, ei ffocws, ei feini prawf ar gyfer gwneud penderfyniadau, ei brosesau busnes, ei asesiadau a'i adroddiadau. Rhaid i adroddiadau fod yn glir, yn annibynnol ac yn gyson.
- Proffesiynoldeb a chymhwysedd: rhaid i adolygu allanol gael ei gyflawni mewn modd sy'n dangos cywirdeb proffesiynol a chymhwysedd. Dylai fod yn gredadwy, yn gyson ac yn ddiduedd ym mhob un o'i weithgareddau.

Mae'n amlwg y dylai gwaith archwilio, arolygu a rheoleiddio ganolbwyntio ar y canlyniadau a gyflawnir, yn hytrach na'r prosesau a'r methodolegau a ddefnyddir i gyflawni'r canlyniadau hynny, oni bai bod y prosesau hynny'n llesteirio gwaith cyflawni a gwella. Fel y cyfryw, dylai'r trefniadau a roddir ar waith gan bob Awdurdod er mwyn darparu gwasanaethau barhau'n fater iddynt hwy i raddau helaeth, cyhyd â'i bod yn amlwg eu bod yn cyflawni'r canlyniadau.

Yng ngoleuni ein cynnig i ddiddymu Rhan 1 Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009, rydym yn bwriadu parhau i ystyried rôl gwaith archwilio, arolygu a rheoleiddio yn rhan o'r broses o ddatblygu'r trefniadau newydd. Mae hynny'n cynnwys hybu dull mwy cydgysylltiedig o ymdrin â gwaith archwilio, arolygu a rheoleiddio, a hybu'r manteision y gallai hynny eu gwireddu.

8.11 Byddem yn hoffi cael eich barn

Mae Arolwg yr Ymgynghoriad yn gofyn cwestiynau ynghylch y themâu canlynol::

- Gwasanaethau democrataidd
- Cryfhau craffu mewnol
- Annog y cyhoedd i fynegi barn
- Trefniadau craffu rhanbarthol
- Cryfhau'r cysylltiadau rhwng craffu allanol
- Y fframwaith adolygu allanol

9 Diwygio Cyllid Llywodraeth Leol

Mae'r Bennod hon yn trafod sut y bydd angen i'r modd y caiff Llywodraeth Leol ei chyllido newid er mwyn cefnogi'r diwygiadau a nodir mewn mannau eraill yn y Papur hwn ac er mwyn darparu fframwaith mwy effeithiol ar gyfer cyllido Awdurdodau. Mae hefyd yn trafod yr angen am drefniadau cyfrifyddu a llywodraethu ariannol cliriach a'r modd y gellid symleiddio'r rhain yn y dyfodol.

Rydym yn cynnig dull graddol o ddatblygu system gyllid ar gyfer Llywodraeth Leol sy'n addas i'r Awdurdodau newydd, a fydd yn y tymor byrrach yn cynnwys y newidiadau sy'n angenrheidiol i weithredu'r trefniadau uno a'r diwygiadau a gynigir yn y Papur hwn.

Yn y tymor hwy rydym yn bwriadu ymgynghori ynghylch deddfwriaeth bellach a chyflwyno deddfwriaeth bellach er mwyn gweithredu newidiadau mwy sylfaenol i'r system gyllid ar gyfer Llywodraeth Leol. Bydd y dull gweithredu ar gyfer y tymor hwy yn ein galluogi i ddylunio system sy'n ystyried newidiadau ehangach i bwerau'r Cynulliad a'i gyfrifoldebau cyllidol, a gallai ganiatáu i Awdurdodau Lleol gymryd eu camau eu hunain i godi mwy o'u cyllid eu hunain.

9.1 Cyflwyniad

Mae *Diwygio Llywodraeth Leo*l a Phenodau cynharach y Papur Gwyn hwn yn egluro beth yr ydym am ei gael gan Lywodraeth Leol yng Nghymru ac yn egluro ein cynigion ar gyfer diwygio'r modd y mae'n gweithredu ac yn darparu gwasanaethau, er mwyn sicrhau perfformiad gwell ac atebolrwydd cliriach. Bydd angen i'r uchelgeisiau hyn gael eu cefnogi gan newidiadau i'r modd y caiff gwasanaethau lleol eu cyllido a newidiadau i'r systemau ar gyfer dosbarthu'r cyllid, ei godi, ei reoli a rhoi cyfrif amdano.

Ar hyn o bryd mae Awdurdodau Lleol yng Nghymru (Cynghorau Sir a Chynghorau Bwrdeistref Sirol) yn gwario dros £8 biliwn y flwyddyn ar gostau gweithredu a gwariant cyfalaf wrth ddarparu gwasanaethau. Caiff y gwariant hwn ei gyllido o nifer o ffynonellau. Mae'r rheini yn cynnwys grantiau cyffredinol a phenodol gan Lywodraeth Cymru, ardrethi annomestig a ailddosberthir, grantiau gan gyrff eraill, incwm o'r Dreth Gyngor, ffïoedd a thaliadau, derbyniadau cyfalaf a benthyciadau. Yn ogystal mae Awdurdodau yn rheoli symiau sylweddol o arian sydd mewn cronfeydd wrth gefn ac arian sy'n weddill. Y ffynhonnell unigol fwyaf o gyllid yw Grant Cynnal Refeniw Llywodraeth Cymru, sydd ar hyn o bryd yn cyfrannu tua £3.3 biliwn y flwyddyn, tra mae ardrethi annomestig a ailddosberthir yn ganolog yn cyfrannu £1 biliwn arall. Mae llawer o sôn wedi bod am y pwysau ariannol a'r pwysau o ran galw a fydd yn y dyfodol, ond mae'r ffaith bod cyllid Llywodraeth Leol yng Nghymru wedi'i warchod yn weddol, ynghyd â'r cyfraniadau o amryw ffrydiau cyllido, yn golygu bod gwariant cyffredinol gan Awdurdodau yng Nghymru, er gwaethaf y gostyngiadau diweddar yn y cyllid a ddarperir drwy'r Grant Cynnal Refeniw, wedi parhau i gynyddu, er mai cynnydd gweddol fach a gafwyd.

Mae'r system gyfredol ar gyfer cyllido gwasanaethau lleol yn gymhleth. Mae'n cynnwys rhannau sy'n wahanol i'w gilydd ond sydd â chysylltiad agos â'i gilydd hefyd ac mae'n adlewyrchu'r

dewisiadau a wnaed dros gyfnod ac ar gyfer gwahanol agweddau ar y system. Yn ogystal ceir trefniadau penodol ar gyfer cyllido rhai rhannau o Lywodraeth Leol, nad ydynt wedi'u cynnwys yn y ffigurau uchod. Mae rhai o'r rheini, megis Awdurdodau Tân ac Achub a Chynghorau Cymuned, wedi'u cynnwys yn yr agenda *Diwygio Llywodraeth Leol* ond ceir rhannau eraill nad ydynt wedi'u cynnwys ynddi. Er enghraifft, dim ond yn rhannol y mae'r cyllid ar gyfer gwasanaethau heddlu yng Nghymru wedi'i ddatganoli – mae Llywodraeth Cymru yn dosbarthu Grant Cynnal Refeniw ac ardrethi annomestig i heddluoedd yng Nghymru ac yn rheoli'r fframwaith ar gyfer yr elfen o'r Dreth Gyngor sy'n ymwneud â'r Heddlu, tra mae'r Swyddfa Gartref yn gyfrifol am bolisi cyffredinol, cynlluniau gwariant a rhai ffrydiau cyllido, gan gynnwys Grant yr Heddlu. Mae hynny'n golygu y gallai fod cyfyngiadau ar y graddau y gallem ddatblygu ac ailddylunio rhannau o'r system yn y setliad datganoli cyfredol i Gymru. Gallai'r cyfleoedd i newid fod yn fwy o lawer pe bai ystod wahanol o bwerau'n cael eu datganoli i Gymru yn y dyfodol.

9.2 Ein Gweledigaeth

Byddwn yn adolygu'r trefniadau ar gyfer cyllido Awdurdodau Lleol a'r fframweithiau sy'n sail i'r modd y caiff eu hincwm a'u gwariant eu rheoli, er mwyn sicrhau eu bod yn darparu systemau ariannol sy'n addas i'w diben ar gyfer yr Awdurdodau newydd. Fodd bynnag, mae angen i'r trefniadau wneud mwy na hynny. Mae angen iddynt ddarparu amgylchedd cyllido sy'n cefnogi'r diwygiadau a nodir mewn mannau eraill yn y Papur Gwyn hwn. Mae hynny'n golygu cael trefniadau ariannol sy'n ei gwneud yn bosibl i wasanaethau gwell gael eu darparu'n rhan o fframwaith cryfach ar gyfer penderfynu pa wasanaethau a ddarperir a sut; ar gyfer penderfynu sut y caiff yr adnoddau sydd ar gael eu defnyddio i'w cyllido; ar gyfer sicrhau bod cyllid yn cael ei ddefnyddio'n effeithlon ac yn y modd mwyaf effeithiol posibl; ac ar gyfer creu llinellau atebolrwydd cliriach rhwng y sawl sy'n gwneud penderfyniadau a phobl leol, gan gynnwys sicrhau bod pobl leol yn ymwneud yn fwy helaeth â'r broses o wneud y penderfyniadau hynny, lle bo'n bosibl.

Yn benodol, rydym am ystyried sut y gallwn ddatblygu cysylltiadau cryfach rhwng cyllid, perfformiad a'r gwaith o gyflawni canlyniadau strategol. Byddwn hefyd yn ceisio symleiddio'r trefniadau cyllido cyfredol lle bo hynny'n ymarferol a sicrhau bod trefniadau Llywodraeth Leol ar gyfer cyllid a chyllidebau'n fwy cynhwysol a thryloyw a'u bod yn gysylltiedig â'n cynigion ar gyfer llywodraethu cymunedol a rôl Cynghorwyr, gan gynnwys eu rôl o safbwynt craffu ar gynigion a phenderfyniadau. Bydd hynny'n golygu mynediad mwy helaeth i wybodaeth am sut y mae pob Awdurdod yn bwriadu defnyddio ei gyllid, pa mor effeithiol y mae wedi defnyddio'r cyllid hwnnw, ac i ba raddau y mae hynny'n arwain at ddarparu gwasanaethau gwell. Bydd hynny'n elfen hanfodol o'r cynllun corfforaethol (Pennod 7). Rydym hefyd am gael system sy'n gallu bod yn fwy ymatebol i anghenion Cymru. Mae'r system gyfredol yn parhau'n gadarn ac yn gynaliadwy, ond cafodd llawer o'i nodweddion eu dylunio gan ystyried anghenion y DU gyfan.

Rôl Llywodraeth Cymru o safbwynt cyllid a rheolaeth ariannol yw creu'r fframwaith lle gall Llywodraeth Cymru weithredu'n fwyaf effeithiol. Mae gan Awdurdodau gyfrifoldebau clir am bennu cyllidebau gan ystyried blaenoriaethau lleol, ac am sicrhau eu bod yn rheoli eu hadnoddau'n ofalus, yn effeithlon ac yn effeithiol ac yn sicrhau gwerth am arian. Rydym am gynnal llinellau atebolrwydd clir, a'u hatgyfnerthu lle bo hynny'n bosibl.

Ein nod, felly, yw datblygu:

- system effeithiol ac effeithlon ar gyfer cyllido'r Awdurdodau newydd;

- y fframwaith ar gyfer llywodraethu ariannol er mwyn sicrhau ei fod yn darparu ar gyfer galluogi'r Awdurdodau newydd i reoli adnoddau'n effeithiol a'i fod yn darparu llinellau atebolrwydd clir;
- cyfundrefnau cyllid a chyfundrefnau ariannol sy'n cefnogi'r gwaith o ddiwygio democratiaeth, gwaith llywodraethu a pherfformiad Llywodraeth Leol.

Felly, dylai nodweddion y fframwaith newydd gynnwys y canlynol:

- Dylai greu cysylltiadau cryfach rhwng cyllid a'r gwaith o gyflawni canlyniadau, gan alluogi gwelliannau i'r modd y caiff gwasanaethau eu darparu, perfformiad ac effeithlonrwydd.
- Dylai adlewyrchu patrymau cyfredol o angen, a thros amser dylai geisio lleihau'r bwlch o ran angen ar draws Cymru.
- Dylai annog a galluogi dulliau arloesol o ddarparu gwasanaethau, ar gyfer Awdurdodau unigol ac ar gyfer Awdurdodau sy'n gweithio mewn partneriaeth â phartneriaid yn y sector cyhoeddus a chyrff eraill.
- Dylai roi mwy o ryddid i wneud penderfyniadau'n lleol, sy'n gysylltiedig â gwelliannau clir o ran perfformiad. Dylai feithrin gwaith cynllunio gwell sydd â dull mwy integredig a chynaliadwy o gydbwyso cyllid a'r pwysau sydd ar wasanaethau.
- Dylai alluogi Awdurdodau i reoli'r galw am wasanaethau dros y tymor hwy.
- Dylai gynnig ystod ehangach o opsiynau ar gyfer cyllido gwaith cyflawni, gan gynnwys trefniadau mwy hyblyg ar gyfer cyllido mentrau ar y cyd.
- Dylai gynnwys cymunedau lleol mewn dewisiadau a phenderfyniadau pwysig.
- Dylai ddarparu gwybodaeth gliriach am sut y mae penderfyniadau ynghylch cyllid wedi'u gwneud a chan bwy.
- Dylai sicrhau ei bod yn rhwydd i bawb gael gafael ar y wybodaeth hon.

9.3 Ein Dull Gweithredu

Mae angen inni fabwysiadu dull mwy strategol o ddiwygio'r system gyllid a'i gwahanol rannau cydgysylltiedig, a dull sy'n ystyried y tymor hwy. Rhaid inni sicrhau bod y dull gweithredu a ddefnyddir yn integreiddio'n effeithiol â'r modd y mae Llywodraeth Cymru yn datblygu diwygiadau cyfansoddiadol a chyllidol ehangach ac, yn benodol, â'r angen am fframwaith cyson ar gyfer gweinyddu trethi datganoledig. Mae risgiau'n perthyn i unrhyw newidiadau sylfaenol a wneir i'r trefniadau cyllido, a gallai unrhyw newid sylweddol arwain at symudiadau mawr neu amlach o ran cyllid rhwng sefydliadau ym maes gwasanaethau cyhoeddus. Dylai unrhyw system gyllido newydd fod yn ddigon sefydlog i sicrhau nad yw symudiadau o ran cyllid, lle bônt yn angenrheidiol, yn peryglu sefydlogrwydd ariannol sefydliadau cyfan neu'r gwasanaethau allweddol y maent yn eu darparu i'r cyhoedd. Bydd angen inni ystyried risgiau o'r fath wrth ddatblygu ein cynigion, oherwydd ni ellir disgwyl cael symiau mawr o arian newydd i liniaru effeithiau o'r fath. Ni fyddai angen deddfwriaeth sylfaenol ar bob un o'r newidiadau hyn; gallwn wneud llawer o newidiadau drwy is-ddeddfwriaeth, canllawiau neu waith hyrwyddo arfer da.

Rydym yn bwriadu rhannu'r gwaith o ddiwygio'r fframwaith cyllido yn gamau pendant. Bydd y cam cyntaf yn adnabod ac yn gweithredu'r newidiadau hanfodol y mae eu hangen i uno Awdurdodau a gwireddu'r diwygiadau a nodir yn y Papur hwn. Bydd unrhyw newidiadau deddfwriaethol sy'n ofynnol yn cael eu hymgorffori yn yr ail Fil y soniwyd amdano'n gynharach

yn y Papur hwn, neu byddant yn cael eu symud ymlaen mewn is-ddeddfwriaeth dan bwerau sy'n bodoli eisoes.

Bydd y cam nesaf yn ystyried newidiadau mwy sylfaenol i'r modd y caiff Llywodraeth Leol ei chyllido. Gallai hynny gynnwys ystyried y cydbwysedd rhwng cyllid a ddarperir yn ganolog a chyllid a gynhyrchir yn lleol drwy drethi lleol a thaliadau eraill. Gallai hefyd gynnwys ystyried a oes angen i'r mathau presennol o drethi lleol (y Dreth Gyngor ac ardrethi annomestig) gael eu hailddylunio. Bydd hefyd yn ystyried canfyddiadau gwaith perthnasol sydd ar y gweill mewn mannau eraill, megis adroddiad y Comisiwn Annibynnol ar Gyllid Llywodraeth Leol yn Lloegr, y disgwylir iddo gael ei gyhoeddi yn nes ymlaen eleni. Rydym yn disgwyl i hynny arwain at Bapur Gwyn arall ar ôl etholiadau nesaf y Cynulliad yn 2016.

Bydd y dull hwn o weithredu'n ein galluogi i ddylunio system sy'n ystyried newidiadau ehangach i bwerau a chyfrifoldebau cyllidol y Cynulliad, yn enwedig y bwriad i ddatganoli ardrethi annomestig yn llawn ym mis Ebrill 2015 ac ailbrisio ardrethi annomestig yn 2017, a'r disgwyl y bydd trethi datganoledig newydd yn dod i rym ym mis Ebrill 2018. Felly, byddwn yn datblygu cynigion manylach maes o law ac yn ymgynghori yn eu cylch.

Mae *Diwygio Llywodraeth Leol* yn cynnig cyfle sy'n codi unwaith yn unig mewn cenhedlaeth i gyflwyno dull gweithredu newydd, a bydd unrhyw ddiwygiadau sylfaenol i drefniadau cyllido'n gofyn am lawer o amser a llawer o waith paratoi i'w datblygu, eu dylunio a'u gweithredu. Felly, rydym yn ceisio barn gychwynnol ynghylch sut y gellid gwella'r fframwaith cyllido. Mae'r adrannau canlynol yn gwahaniaethu rhwng y meysydd yr ydym o'r farn y bydd angen rhoi sylw iddynt wrth baratoi ar gyfer uno a diwygio Awdurdodau Lleol a'r meysydd a allai fod yn rhan o adolygiad mwy sylfaenol o'r fframwaith cyllido, sy'n ystyried y tymor hwy.

9.3.1 Ffynonellau Cyllid

Ar hyn o bryd caiff gwasanaethau Llywodraeth Leol a buddsoddiadau cyfalaf eu cyllido drwy gymysgedd o gyllid a ddarperir yn ganolog a chyllid a godir yn lleol. Mae'r cydbwysedd rhwng y ffynonellau hyn yn adlewyrchu'r ffaith bod gan Awdurdodau Lleol ystod o ddyletswyddau statudol i ddarparu rhai gwasanaethau, ond bod ganddynt bwerau disgresiwn i ddarparu gwasanaethau ychwanegol a rhywfaint o ddisgresiwn hefyd ynghylch y modd y maent yn cyflawni rhai swyddogaethau statudol.

Un cwestiwn i'w ofyn ym maes Llywodraeth Leol yw a ddylid newid y cydbwysedd rhwng y cyllid a ddarperir yn ganolog a'r cyllid a godir yn lleol. Er enghraifft, gallai newid yn y cydbwysedd o ran cyllid er mwyn rhoi mwy o ddisgresiwn i Lywodraeth Leol ynghylch ffynonellau lleol o gyllid olygu bod gan Awdurdodau fwy o hyblygrwydd i ymdrin â heriau ariannol. Pe bai unrhyw newid o'r fath yn digwydd, byddai angen hefyd i Awdurdodau fod yn fwy atebol yn uniongyrchol i bobl leol am y modd y caiff y cyllid sydd ganddynt i'w wario ei ddefnyddio, a byddai angen iddynt wella gwaith cynllunio hirdymor o safbwynt ariannol ac o safbwynt gwasanaethau er mwyn sicrhau bod y cyllid sydd ar gael yn cael ei ddefnyddio yn y modd mwyaf effeithiol posibl.

Gallai hynny gynnwys trefniadau newydd neu gryfach i sicrhau bod cyllid yn cael ei ddefnyddio'n strategol, er enghraifft ei gyfeirio at wariant ataliol sy'n sicrhau gwelliannau cynaliadwy i wasanaethau cyhoeddus. Dylai fod gan gyllid gysylltiadau clir â'r gwaith o gyflawni canlyniadau polisi cenedlaethol a'r dull o wella perfformiad a nodir ym Mhennod 6. Gallai hefyd gynnwys camau i ystyried sut y gallai'r system gyllido adlewyrchu llwyddiant i sicrhau canlyniadau cadarnhaol yn y tymor hwy neu sut y gallai atal perfformiad gwael neu fynd i'r afael ag ef, os oes angen.

9.3.2 Cyllid Refeniw Cyffredinol – Trethi Lleol

Mae'r dull o gyllido costau refeniw cyffredinol Llywodraeth Leol yng Nghymru yn bodoli yn ei ffurf bresennol ers 1993 pan gafodd y Dreth Gyngor ei chyflwyno. I Awdurdodau Lleol, mae'r brif elfen o gyllid a ddarperir gan Lywodraeth Cymru yn cynnwys Grant Cynnal Refeniw ac ardrethi annomestig a ailddosberthir. Caiff y cyllid hwn ei bennu drwy asesu angen cymharol pob Awdurdod, ar sail nifer o ddangosyddion y cytunwyd arnynt, a thrwy ystyried gallu'r Awdurdod i godi Treth Gyngor (mae hynny'n dibynnu ar nifer a gwerth yr eiddo y gellir codi Treth Gyngor arno ym mhob ardal – sylfaen drethu'r Awdurdod). Caiff y broses flynyddol hon ei chyflawni gan ymgynghori'n fanwl â Llywodraeth Leol, a rhaid iddi gael ei chymeradwyo'n ffurfiol yn y Cynulliad.

Mae'r Dreth Gyngor ac ardrethi annomestig yn debyg iawn i drefniadau cyllido blaenorol, oherwydd eu bod yn gysylltiedig â gwerth yr eiddo (domestig neu annomestig) y caiff y trethi eu codi arno ac oherwydd eu bod yn cael eu codi ym mhob Awdurdod er mwyn cynhyrchu cyllid ar gyfer y gwasanaethau lleol a ddarperir yn yr ardal honno.

Er bod y ddwy system wedi cael eu beirniadu, maent wedi sefyll prawf amser fel dulliau o godi refeniw i ariannu gwasanaethau cyhoeddus. Daeth yr adolygiad mwyaf cynhwysfawr sydd wedi'i gynnal o system y Dreth Gyngor, sef *Adolygiad Lyons* yn 2007,[103] i'r casgliad nad oedd y system wedi torri. Gwnaeth yr Adolygiad nifer o argymhellion ar gyfer gwella'r system, a oedd yn cynnwys ailbrisio eiddo ac ymestyn y bandiau: cafodd yr argymhellion hyn eu gweithredu yng Nghymru. Ar wahân i ychydig o eithriadau penodol, mae ardrethi annomestig yn berthnasol i bob eiddo annomestig, gan gynnwys eiddo cyhoeddus ac eiddo y mae ei ddeiliaid yn sefydliadau nad ydynt yn gwneud elw. Yn sgil newidiadau i'r system ym 1990, cafodd dull cenedlaethol o weithredu ei gyflwyno a oedd yn golygu bod yr arian a gâi ei dderbyn yn cael ei gyfuno a'i ailddosbarthu er mwyn cael gwared ar amrywiadau lleol a sicrhau bod digon o gyllid ar gael i Awdurdodau a oedd â sylfaen drethu fach. Prin iawn yw'r Awdurdodau yng Nghymru sy'n gyson yn codi mwy o arian drwy ardrethi annomestig nag y maent yn ei gael o'r gronfa genedlaethol.

Bydd llawer o'r amrywiadau lleol hyn yn cael eu lleihau drwy gael nifer llai o Awdurdodau a chael Awdurdodau sy'n fwy o faint, a bydd cryn dipyn o gyfle i wneud arbedion maint wrth gyflawni'r gwaith gweinyddu a chasglu. Fodd bynnag, byddai ailddylunio'r naill system neu'r llall neu gyflwyno system newydd yn eu lle'n waith costus a chymhleth, a gallai arwain at newidiadau sylweddol i'r symiau y byddai'n rhaid i rai trethdalwyr eu talu. Felly, byddai angen i unrhyw system newydd gynnig manteision neu welliannau clir er mwyn cyfiawnhau'r buddsoddiad. Byddem hefyd yn hoffi sicrhau bod unrhyw waith ailddylunio ar raddfa fawr yn ategu dull Cymru o gasglu a rheoli trethi datganoledig drwy greu Awdurdod Refeniw Cymru, a sicrhau ei fod yn cyd-fynd â'r egwyddorion trethu a amlinellwyd gan Lywodraeth Cymru ym mis Tachwedd 2014, sef tegwch, symlrwydd, sefydlogrwydd a chefnogi twf. Felly, fel yr amlinellwyd yn *Diwygio Llywodraeth Leol*, nid ydym yn rhagweld y byddwn yn gwneud newidiadau mawr i brif nodweddion y system gyllid ar gyfer Llywodraeth Leol cyn yr ail Fil.

Yn y tymor byrrach, fodd bynnag, rydym yn bwriadu cymryd y cyfle i symleiddio'r systemau presennol gymaint ag sy'n bosibl er mwyn hybu mwy o effeithlonrwydd a hybu atebolrwydd cliriach. Mae system y Dreth Gyngor a'r system ardrethi annomestig wedi

103 http://www.lyonsinquiry.org.uk/

tyfu'n raddol yn ystod yr 20 mlynedd diwethaf, gydag amryw gynlluniau rhyddhad – megis cynlluniau gostyngiadau'r Dreth Gyngor – darpariaethau newydd, disgowntiau, eithriadau ac ati'n cael eu hychwanegu atynt. Ceir rhai anghysondebau hefyd. Hoffem adolygu rhai o'r cymhlethdodau hyn a chael gwared arnynt drwy waith ailddylunio er mwyn datblygu systemau symlach sy'n haws eu deall ac yn haws eu rheoli. Cwestiwn arall yw faint o ddisgresiwn lleol y dylid ei ganiatáu ynghylch gweinyddu'r cynlluniau. Caiff ardrethi annomestig eu pennu'n genedlaethol, tra mae gan Awdurdodau ddisgresiwn i bennu eu Treth Gyngor ac mae gan Weinidogion Cymru bwerau i osod terfynau (capiau) os ydynt o'r farn bod unrhyw gynnydd yn afresymol. Rydym yn ceisio barn ynghylch a ellid symleiddio rhannau penodol o'r systemau presennol ar gyfer trethi lleol.

9.3.3 Cyllid Refeniw Cyffredinol – Dosbarthu

Caiff y cyllid sydd ar gael gan Lywodraeth Cymru drwy'r Grant Cynnal Refeniw ac ardrethi annomestig ei ddosbarthu ymysg Awdurdodau Lleol gan ddefnyddio fformiwla a adolygir yn flynyddol. Mae'n cynnwys cyfres o ddangosyddion nodweddion cymdeithasol ac economaidd pob Awdurdod, sy'n darparu asesiad gwrthrychol o'i angen cymharol. Rydym yn bwriadu cadw'r dull hwn o ddefnyddio fformiwla sy'n seiliedig ar anghenion, ond bydd y broses uno'n ei gwneud yn ofynnol datblygu sail newydd ar gyfer dosbarthu'r cyllid.

Yn y tymor byr rydym yn bwriadu ystyried unrhyw newidiadau i'r system ddosbarthu, sy'n angenrheidiol er mwyn galluogi Llywodraeth Cymru i barhau i ddosbarthu cyllid refeniw i Awdurdodau yn ystod y cyfnod o bontio i Awdurdodau newydd. Bydd unrhyw newidiadau angenrheidiol yn cael eu cynnwys yn yr ail Fil neu'n cael eu gweithredu'n rhan o is-ddeddfwriaeth.

Yn y tymor hwy byddwn yn cynnal adolygiad sylfaenol o'r drefn ddosbarthu bresennol er mwyn sicrhau ei bod yn gallu asesu angen cymharol yr Awdurdodau newydd, gan sicrhau ar yr un pryd nad yw'r fethodoleg gyllido ei hun yn atgyfnerthu bylchau o ran angen ar draws Cymru. Bydd yr adolygiad yn ystyried y fethodoleg sylfaenol yn ogystal â'r fformiwla ei hun. Mae'r dull presennol o weithredu'n defnyddio patrymau gwariant yn y gorffennol, ond byddwn ni am ystyried y cyfle sydd i'r drefn ddosbarthu adlewyrchu dull o ymdrin â pherfformiad a gwelliant, sydd wedi'i seilio'n fwy helaeth ar ganlyniadau. Yn ogystal ag adolygu'r fformiwla a'r dangosyddion cydrannol, rydym am sicrhau bod y drefn ddosbarthu newydd mor glir a syml ag sy'n bosibl. Rydym eisoes yn cyhoeddi manylion cynhwysfawr am y modd y caiff cyllid ei ddosbarthu, ond mae a wnelo tryloywder ag eglurder yn ogystal â didwylledd.

Yn ogystal bydd angen i'r dull newydd o weithredu ystyried unrhyw newidiadau i haenau eraill o Lywodraeth Leol, os gallai gwaith diwygio arwain at oblygiadau i'r modd y caiff yr Awdurdodau hynny eu cyllido. Gallai'r rheini gynnwys, er enghraifft, Awdurdodau Tân ac Achub a Chynghorau Cymuned (gweler 4.9 uchod). Gan fod pob un o'r haenau hyn yn cael eu cyllido mewn ffordd wahanol ar hyn o bryd, byddwn hefyd yn ceisio datblygu trefniadau cyllido a fydd yn caniatáu dull symlach a mwy cyson o weithredu. Byddwn yn datblygu'r dull newydd hwn o weithredu gan ymgynghori â Llywodraeth Leol.

9.3.4 Cyllid Refeniw Cyffredinol – y Dreth Gyngor

Nododd y Papur Gwyn *Diwygio Llywodraeth Leol* na ddylai fod angen i'r gofyniad cyffredinol o ran Treth Gyngor gynyddu o ganlyniad i drefniadau uno, ond roedd yn cydnabod y gallai fod effeithiau lleol ar lefelau'r Dreth Gyngor o ganlyniad i waith ailddosbarthu cyllid. Gofynnodd y Papur Gwyn am farn ynghylch y ffordd decaf o godi refeniw ar gyfer gwasanaethau lleol, a byddwn yn ystyried yr ymatebion wrth ddylunio'r systemau cyllido ar gyfer yr Awdurdodau newydd.

9.3.5 Cyllid Refeniw Arall a Hyblygrwydd

Mae Awdurdodau yng Nghymru hefyd yn cael cryn dipyn o gyllid refeniw ar ffurf grantiau penodol gan Lywodraeth Cymru (tua £700 miliwn y flwyddyn) a chan gyrff eraill y llywodraeth. Mae'r grantiau hyn yn darparu cyllid at ddibenion a bennwyd ac ar gyfer blaenoriaethau Gweinidogol. Rydym yn cydnabod bod gorbenion gweinyddol yn gysylltiedig â rheoli cyllid ar y ffurf hon a bod Awdurdodau am gael mwy o hyblygrwydd ynghylch y defnydd a wnânt o gyllid o'r fath. Fodd bynnag, mae angen sicrhau bod rhywfaint o gyllid ar gael ar gyfer blaenoriaethau cenedlaethol a mentrau newydd a'i fod yn cael ei gyfeirio atynt. Yn rhan o'n gwaith cychwynnol a'r adolygiad tymor hwy, byddwn yn ystyried y cyfle sydd i reoli adnoddau o'r fath mewn ffyrdd sy'n cyfrannu at ddarparu gwasanaethau gwell a sicrhau atebolrwydd cliriach, gan gynnwys a fyddai'n well defnyddio cyllid o'r fath drwy ei gyfeirio at ddarparwyr eraill.

Yn ogystal mae Awdurdodau yn cynhyrchu dros £1 biliwn y flwyddyn drwy ffïoedd a thaliadau a godir yn lleol a thrwy incwm arall. Gallai mwy o hyblygrwydd lleol ynghylch pennu ffïoedd a thaliadau gynorthwyo Awdurdodau i reoli heriau ariannol. Mae Llywodraeth Cymru yn cydnabod y gallai fod rhai manteision i'w cael o roi disgresiwn lleol ynghylch pennu ffïoedd a thaliadau. Byddai pŵer cymhwysedd cyffredinol, y cyfeirir ato ym Mhennod 2, yn darparu ar gyfer hynny ond byddem hefyd am gael systemau rheoli digonol i sicrhau bod gwasanaethau allweddol yn fforddiadwy i'r sawl y mae arnynt eu hangen a bod y gwasanaethau'n cael eu darparu mewn ffyrdd sy'n gyson â blaenoriaethau cenedlaethol.

Ffynhonnell arall o gyllid sydd ar gael i Awdurdodau Lleol yw grantiau ad-daladwy sy'n cael eu gweinyddu gan y Gronfa Buddsoddi i Arbed. Mae tua £20m ar gael i'w ddosbarthu i wasanaethau cyhoeddus bob blwyddyn drwy rownd flynyddol o geisiadau. Mae'r Gronfa Buddsoddi i Arbed hefyd mewn sefyllfa dda i roi cymorth ar gyfer arloesi ac ailgynllunio gwasanaethau.

Byddwn hefyd yn ystyried meysydd eraill lle gallai mwy o hyblygrwydd gynnig mwy o reolaeth i Awdurdodau Lleol ar y modd y caiff eu cyllidebau eu cynllunio a'u rheoli. Rydym yn ceisio barn ynghylch sut y gellir sicrhau bod mwy o hyblygrwydd yn cael ei gynnwys mewn system gyllid newydd a ddylunnir ar gyfer Llywodraeth Leol, gan ddiogelu'r angen i gyfeirio gwariant priodol at flaenoriaethau cenedlaethol.

9.3.6 Cyllid Cyfalaf

Yn yr un modd â gwariant refeniw, caiff gwariant a buddsoddiad cyfalaf ei gynnal drwy gymysgedd o gyllid canolog a chyllid lleol. Mae Llywodraeth Cymru yn darparu cyllid cyfalaf drwy grantiau cyffredinol a phenodol, yn ogystal â thrwy fynediad i gronfeydd Buddsoddi i Arbed. Caiff cymorth ar gyfer cost benthyca ei ddarparu drwy'r Grant Cynnal Refeniw a'r Fenter Benthyca Llywodraeth Leol. Mae Awdurdodau Lleol yn ategu hynny drwy ddefnyddio derbyniadau cyfalaf a benthyciadau a gyllidir yn lleol. Yn ogystal mae Awdurdodau Lleol yn

rheoli portffolios mawr o asedau cyfalaf, er bod y rheini yn amrywio'n sylweddol o'r naill Awdurdod i'r llall.

Ceir fframwaith cadarn eisoes sy'n llywodraethu gwariant cyfalaf ac sy'n rhoi cryn dipyn o ymreolaeth i Awdurdodau Lleol, gan sicrhau ar yr un pryd bod unrhyw fenthyca'n fforddiadwy ac yn cael ei wneud yn ofalus a bod asedau'n cael eu rheoli'n briodol. Gan adeiladu ar hynny, rydym am sicrhau bod y system ar gyfer cyllid cyfalaf yn addas i'r 21ain ganrif ac rydym am ystyried dulliau arloesol o gyllido a dulliau o sicrhau bod seilwaith cyfalaf yn cael ei ddatblygu'n strategol a'i reoli'n effeithiol er mwyn cyflawni'r canlyniadau gorau. Bydd yr ystyriaethau hyn yn rhan o'r gwaith tymor hwy ar ddiwygio'r system gyllid ar gyfer Llywodraeth Leol. Rydym yn ceisio barn ynghylch a oes unrhyw newidiadau y byddai modd eu cyflawni ac a fyddai'n ddymunol yn y tymor byrrach ac yn rhan o'r ail Fil.

9.3.7 Cyllido Haenau Eraill o Lywodraeth Leol

Yn ogystal â'r Prif Awdurdodau Lleol, mae'r trefniadau cyllido cyfredol yn cynnwys nifer o haenau eraill o Lywodraeth Leol, sy'n cynnwys Comisiynwyr Heddlu a Throseddu, Cynghorau Cymuned, Awdurdodau Tân ac Achub, Awdurdodau Parciau Cenedlaethol a nifer o awdurdodau, byrddau a phwyllgorau llai o faint. Nid yw *Diwygio Llywodraeth Leol* yn berthnasol i'r rhain i gyd, ond byddwn yn ystyried yr opsiynau ar gyfer sicrhau bod y trefniadau cyllido'n fwy cydlynol ac effeithiol ar gyfer y cyrff y mae *Diwygio Llywodraeth Leol* yn berthnasol iddynt.

Ar hyn o bryd caiff Cynghorau Cymuned eu cyllido'n bennaf wrth i bob un ohonynt gyflwyno praesept ar gyfer Treth Gyngor i'w Brif Awdurdod Lleol. Mae'r praesept ar gyfer Cyngor Cymuned penodol yn rhan o fil y Dreth Gyngor ar gyfer pob aelwyd yn yr ardal berthnasol. Mae'r praeseptau hyn yn rhwym wrth reolau gwahanol i'r rhai sy'n berthnasol i'r Dreth Gyngor a bennir gan Brif Awdurdod Lleol neu Gomisiynydd Heddlu a Throseddu.

Bydd y cynigion ynghylch llywodraethu cymunedol ym Mhenodau 4 a 5 yn arwain at oblygiadau i'r modd y caiff gwasanaethau eu darparu ac y caiff swyddogaethau eu cyflawni mewn cymunedau, ac yna i'r modd y caiff gwasanaethau o'r fath eu cyllido. Byddwn am sicrhau bod unrhyw drefniadau cyllido newydd yn darparu atebolrwydd clir ac yn sicrhau cynifer o gyfleoedd ag sy'n bosibl i gymunedau gymryd rhan mewn prosesau gwneud penderfyniadau.

Caiff Awdurdodau Tân ac Achub eu cyllido drwy ardoll a godir ar eu Prif Awdurdodau Lleol cyfansoddol. Caiff yr ardoll ei dosrannu'n unol â phoblogaeth yr Awdurdodau cyfansoddol ond caiff ei chyllido o gyllid refeniw cyffredinol pob Awdurdod. Mae hynny'n golygu ei bod yn cael ei chyllido drwy gyfuniad o'r Grant Cynnal Refeniw, ardrethi annomestig a ailddosberthir a'r Dreth Gyngor, ond nid oes modd nodi'r cyfraniad a geir o bob un o'r ffynonellau hyn yn unigol. Bydd angen adolygu'r trefniadau yng ngoleuni unrhyw ddiwygiadau i'r modd y caiff gwasanaethau tân ac achub eu llywodraethu. Bydd Llywodraeth Cymru yn ymgynghori ar wahân ynghylch cynigion ar gyfer llywodraethu Awdurdodau Tân ac Achub ac unrhyw newidiadau cysylltiedig i drefniadau cyllido.

Y tu hwnt i rychwant y Papur Gwyn hwn, mae newidiadau i swyddogaethau a gwaith llywodraethu Awdurdodau Parciau Cenedlaethol yn cael eu hystyried hefyd. Byddwn yn parhau i adolygu'r trefniadau ariannol er mwyn sicrhau eu bod yn cynorthwyo parciau cenedlaethol i weithredu'n effeithiol a chael eu goruchwylio'n effeithiol, sicrhau eu bod yn integreiddio'n fwy effeithiol â rhannau eraill o'r system gyllid ar gyfer Llywodraeth Leol a sicrhau eu bod yn cyd-fynd â'r weledigaeth a amlinellwyd yn gynharach yn y Bennod hon.

9.4 Llywodraethu Ariannol

Mae'r fframwaith presennol ar gyfer llywodraethu arferion ariannol, arferion cyfrifyddu a gofynion archwilio ar gyfer cyllid Llywodraeth Leol wedi'i nodi ar draws llawer iawn o ddeddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth, a ategir gan ganllawiau statudol a phroffesiynol a chodau ymarfer niferus. Yn ogystal ag ymdrin â rheoli'r amryw ffrydiau cyllido y cyfeirir atynt uchod, mae hefyd yn ymdrin â rheoli cronfeydd wrth gefn, cyflawni swyddogaethau rheoli trysorlys, rheoli asedau a rhwymedigaethau, paratoi cyfrifon a blaengynllunio, ymhlith llawer o bethau eraill. Un o brif nodweddion y gyfundrefn, fodd bynnag, yw'r ffaith ei bod yn seiliedig ar yr egwyddor bod pob Awdurdod yn gorff ar wahân, sy'n atebol yn ddemocrataidd ac sydd â chryn dipyn o hyblygrwydd ynghylch y modd y mae'n cyflawni'r dyletswyddau sydd arno a'r modd y mae'n darparu gwasanaethau. Mae'r fframwaith yn mynnu rheolaeth ariannol ofalus ac mae'n mynnu bod y sawl sy'n gyfrifol am wneud penderfyniadau'n gwneud hynny mewn modd tryloyw a'u bod yn atebol am y penderfyniadau a wnânt. Yn ogystal mae dyletswyddau ymddiriedol penodol ar Swyddog Adran 151 pob Awdurdod, a benodir dan Ddeddf Llywodraeth Leol 1972. Caiff pob Awdurdod Lleol ei archwilio'n drylwyr gan archwilwyr allanol.

Nid ydym yn bwriadu newid yr egwyddor ganolog hon gan ein bod o'r farn ei bod yn sylfaenol i'r modd y mae Llywodraeth Leol yn gweithredu a'i pherthynas â Llywodraeth Cymru. Nid ydym chwaith yn bwriadu gwahanu'r dull gweithredu yng Nghymru oddi wrth y dull gweithredu sy'n bodoli ac yn gweithio mewn fframweithiau proffesiynol sy'n berthnasol i'r DU gyfan. Fodd bynnag, byddwn yn ceisio diweddaru, symleiddio a chydgrynhoi agweddau ar y fframwaith er mwyn sicrhau bod penderfyniadau'n gallu cael eu gwneud mewn ffyrdd sy'n arwain at waith cyflawni a pherfformiad gwell ac sy'n cyfeirio gwariant at y mannau lle caiff yr effaith fwyaf. Rydym yn bwriadu ystyried gwelliannau i'r system bresennol, o safbwynt atebolrwydd a gwaith ymgysylltu â chymunedau ac o safbwynt cynllunio ariannol a mynediad i wybodaeth.

9.4.1 Cyfrifyddu, Atebolrwydd ac Ymgysylltu

Dylai'r trefniadau ar gyfer llywodraethu ariannol sicrhau bod y cyfrifoldebau am wneud penderfyniadau'n fwy tryloyw a dylent ddarparu llinellau atebolrwydd cliriach rhwng Llywodraeth Cymru (a chyrff cyllido eraill), Llywodraeth Leol a phobl leol. Ein gweledigaeth ar gyfer fframwaith y dyfodol yw un lle ceir mwy o ddidwylledd ac atebolrwydd, lle mae pobl yn ymwneud yn weithredol â'r penderfyniadau gwario sy'n effeithio ar eu bywydau pob dydd a lle mae rhesymeg glir yn perthyn i'r canlyniad terfynol. I hybu'r dull hwn o ymdrin â didwylledd a thryloywder a mwy o waith ymgysylltu â chymunedau, rydym yn bwriadu cyhoeddi canllawiau statudol ynghylch sut y dylai Awdurdodau ymgysylltu â'r gymuned leol wrth bennu eu cyllideb flynyddol a'u gofyniad o ran y Dreth Gyngor. Byddem yn disgwyl i bob Awdurdod wella tryloywder a hygyrchedd y wybodaeth gyfrifyddol a gyhoeddir, drwy sicrhau bod gwybodaeth megis manylion am gyllidebau, symiau o arian sy'n weddill a lefelau gwariant y gorffennol ar gael ar un porth gwybodaeth, pan gaiff y porth hwnnw ei sefydlu.

9.4.2 Cynllunio Ariannol

Un o ofynion allweddol y fframwaith llywodraethu ar gyfer y dyfodol yw bod angen iddo fod yn gyson â'r sefyllfa wirioneddol sy'n parhau, sef sefyllfa lle ceir cyfyngiadau ar gyllid a lle disgwylir i'r galw am rai gwasanaethau lleol gynyddu. Rydym yn cydnabod bod hynny'n golygu dewisiadau anodd o ran gwariant. Bydd y gofyniad o ran cynllunio corfforaethol a nodir ym Mhennod 7 yn hybu rheolaeth ariannol, gwaith rheoli asedau a gwaith cynllunio'r gweithlu sy'n fwy cadarn ac sy'n ystyried y tymor canolig a'r tymor hir.

Mae gan Lywodraeth Cymru bolisi clir o ddarparu setliadau dangosol i Lywodraeth Leol, os yw Llywodraeth y DU wedi awgrymu wrthym ymlaen llaw beth fydd Cyllideb Llywodraeth Cymru. Nid ydym yn bwriadu newid y polisi hwn a byddwn yn defnyddio'r wybodaeth hon i hybu gwaith cynllunio ariannol ar gyfer y tymor canolig a'r tymor hwy. Dylai systemau symlach a chliriach ar gyfer cynllunio ariannol ysgogi gwasanaethau lleol sydd â ffocws cliriach ac sy'n perfformio'n well, sy'n ystyried blaenoriaethau a phwysau ar gyllid yn awr ac yn y dyfodol.

9.5 Byddem yn hoffi cael eich barn

Mae Arolwg yr Ymgynghoriad yn gofyn cwestiynau ynghylch y themâu canlynol:

- Gweledigaeth a'r dull graddol arfaethedig o weithredu
- Cydbwysedd o ran cyllid a hyblygrwydd
- Cyllid refeniw cyffredinol – trethi lleol
- Cyllid refeniw cyffredinol – dosbarthu
- Llywodraethu ariannol a threfniadau cyfrifyddu

10. Casgliad

Mae'r Papur Gwyn hwn yn egluro ein gweledigaeth ar gyfer dyfodol Llywodraeth Leol yng Nghymru. Rydym am gael Awdurdodau Lleol llwyddiannus, cynhwysol ac atebol sy'n gweithredu'n dryloyw ac yn agored ac sy'n cynllunio'n effeithiol. Rydym am i Awdurdodau, a Chynghorau Cymuned, wneud y defnydd gorau o'r adnoddau sydd ar gael iddynt, gan rannu grym a chyfrifoldeb â'r cymunedau y maent yn eu gwasanaethu.

Er mwyn gwireddu'r weledigaeth hon, bydd angen perthynas briodol rhwng y sawl sy'n darparu gwasanaeth a'r sawl sy'n dibynnu ar y gwasanaeth, drwy ddemocratiaeth leol gryfach a chraffu mwy effeithiol.

Ni all Llywodraeth Cymru gyflawni'r newidiadau angenrheidiol ar ei phen ei hun, ac ni ddylai. Mae ein gwasanaethau cyhoeddus i gyd yn wynebu heriau cymhleth, ynghyd â dyfodol a fydd yn wleidyddol, gymeithasol a thechnolegol ddeinamig. Bydd llwyddiant yn gofyn am arweinyddiaeth graff ac addasol, cyfesur â'r heriau sy'n ein hwynebu. Fe ddown ni o hyd i ac fe gefnogwn yr arweinyddiaeth honno ble bynnag y twf – yn ein Hawdurdodau Lleol, ein gwasanaethau cyhoeddus eraill a mwy na dim, yn ein cymunedau eu hunain.

11. Rhestr Termau

Term	Esboniad
Adolygiad gan gymheiriaid	Adolygiad beirniadol o benderfyniadau a chamau gweithredu Awdurdod Lleol, drwy wahoddiad gan yr Awdurdod Lleol, a gyflawnir gan unigolion medrus megis uwch-swyddogion corff cyhoeddus arall neu uwch-swyddogion sydd wedi ymddeol.
Adolygu allanol	Adolygiad beirniadol o benderfyniadau a chamau gweithredu Awdurdod Lleol gan gyrff allanol, yn enwedig Swyddfa Archwilio Cymru a'r cyrff sy'n gyfrifol am arolygu gwasanaethau cymdeithasol (Arolygiaeth Gofal a Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru) ac addysg (Estyn).
Adolygu mewnol	Yn y Papur hwn, mae'r ymadrodd dan sylw'n gyfystyr gan amlaf â chraffu, ond mae hefyd yn cynnwys trefniadau eraill megis adolygiad gan y Weithrediaeth o'i pherfformiad neu'i heffeithiolrwydd ei hun, neu gamau gweithredu swyddogaethau archwilio a llywodraethu mewnol.
Aelod anweithredol	Aelod Etholedig nad yw'n perthyn i Gabinet Awdurdod Lleol.
Aelod Etholedig	Unigolyn a etholir drwy bleidlais gyhoeddus i Awdurdod Lleol.
Archwilio	Mae archwilio'n ymwneud â chywirdeb. Mae'n ystyried a yw set o ddata am sefydliad (e.e. ei ddatganiadau ariannol) wedi'i chyfrifo'n gywir a'i chyflwyno'n deg. Archwiliad annibynnol ydyw o ddata, datganiadau, cofnodion, gweithrediadau a pherfformiad (ariannol neu fel arall) Prif Awdurdod Lleol er mwyn sicrhau bod arian cyhoeddus yn cael ei wario'n effeithlon ac yn effeithiol.
Arolygu	Mae arolygu'n ymwneud â chymhwysedd. Mae'n ystyried a yw sefydliad a/neu'r gwasanaethau a ddarperir ganddo o safon ddigonol, o safbwynt angen neu ddisgwyliad y cyhoedd neu o safbwynt arferion proffesiynol cyffredin.
Awdurdod Unedol	Mae Awdurdod Unedol yn cyflawni holl brif swyddogaethau Awdurdod Lleol. Yn Lloegr, ac yng Nghymru yn y gorffennol, mae'r swyddogaethau hyn wedi'u rhannu rhwng gwahanol haenau o Lywodraeth Leol, megis Cynghorau Sir a Chynghorau Dosbarth. Yn y ddogfen hon, rydym yn defnyddio'r term Awdurdod Lleol oni nodir yn wahanol.
Bwrdd Gwasanaethau Cyhoeddus	Mae Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) yn bwriadu newid Byrddau Gwasanaethau Lleol yn Fyrddau Gwasanaethau Cyhoeddus statudol.
Bwrdd Gwasanaethau Lleol	Partneriaethau anstatudol ar draws y 22 o ardaloedd Awdurdod Lleol a geir yng Nghymru yw Byrddau Gwasanaethau Lleol. Maent yn cytuno ar gynllun integredig sengl ar gyfer yr ardal ac yn ei oruchwylio; mae'r cynllun integredig sengl yn dod â phedwar o gynlluniau statudol ynghyd (y Strategaeth Gymunedol, y Cynllun Plant a Phobl Ifanc, y Strategaeth Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Lles a Chynllun y Bartneriaeth Diogelwch Cymunedol). Mae aelodaeth, strwythur a dull gweithredu Byrddau Gwasanaethau Lleol yn amrywio ledled Cymru, ond mae pob un ohonynt yn cynnwys prif arweinwyr a phrif weithredwyr y cyrff o bwys sy'n darparu gwasanaethau yn yr ardal.

Cabinet	Cafodd y model Arweinydd a Chabinet ei gyflwyno'n dilyn Deddf Llywodraeth Leol 2000. Mae'r Cabinet yn cynnwys yr Arweinydd ac Aelodau eraill o'r Cabinet, a chaiff ei ffurfio fel rheol gan y blaid fwyafrifol yn yr Awdurdod Lleol. Mae gan bob aelod o'r Cabinet bortffolio ar wahân, megis addysg, gwasanaethau cymdeithasol, diwylliant ac ati. Mae'r Arweinydd a'r Cabinet yn gyfrifol am bolisïau, cynlluniau a strategaethau, ac am eu hargymell i'r Cyngor llawn.
Craffu	Y gwaith o ymchwilio neu roi ystyriaeth i benderfyniadau gweithrediaeth Awdurdod Lleol, neu gamau gweithredu neu benderfyniadau swyddog Awdurdod Lleol, neu feysydd polisi.
Cyfansoddiad	Mae'r gyfraith yn mynnu bod gan Awdurdodau Lleol gyfansoddiad sy'n egluro eu rheolau sefydlog (y rheolau y maent yn gweithredu'n unol â nhw) ac amryw faterion eraill, megis y modd y mae'n rhaid i Aelodau Etholedig ymddwyn, a disgrifiadau swydd ar gyfer rolau allweddol.
Cyfyngiad ar nifer y tymhorau	Cyfyngiad statudol ar nifer y tymhorau y caiff swyddog neu ddeiliad swydd wasanaethu.
Cynghorydd	Dyma derm arall ar gyfer Aelod Etholedig. Gall gyfeirio at Aelodau Etholedig Prif Awdurdodau Lleol neu Gynghorau Cymuned – yn gyffredinol mae'r ystyr yn glir o'r cyd-destun.
Cyngor	Y Cyngor yw'r corff llawn o Aelodau Etholedig mewn Awdurdod Lleol, ac mae'n cynnwys aelodau'r Weithrediaeth a'r holl Aelodau Etholedig eraill. Nid yw'n cynnwys unrhyw un o weithwyr yr Awdurdod Lleol. Dim ond y Cyngor llawn a gaiff wneud rhai penderfyniadau, ac ni cheir eu dirprwyo i'r Weithrediaeth, i bwyllgorau'r Cyngor nac i'w weithwyr.
Cyngor Cymuned	Mae Cyngor Cymuned yn gorff cynrychioliadol cyhoeddus. Caiff ei sefydlu er mwyn rhoi sylw i fuddiannau lleol a threfnu gweithgareddau cymunedol. Caiff Cynghorwyr Cymuned eu hethol i Gyngor Cymuned drwy bleidlais gyhoeddus.
Cymuned fuddiant	Caiff 'cymuned fuddiant' ei diffinio gan ryw gysylltiad cyffredin (e.e ymdeimlad o berthyn) neu endid cyffredin (e.e. ffermio, grŵp eglwys) yn hytrach na lle. Casgliad o bobl ydyw sydd wedi dod ynghyd oherwydd pwnc sydd o ddiddordeb cyffredin iddynt. Mae aelodau cymuned fuddiant yn cymryd rhan yn y gymuned honno er mwyn cyfnewid gwybodaeth, cael atebion i gwestiynau neu broblemau, neu wella eu dealltwriaeth o bwnc.
Cymuned lle	Cymuned lle yw cymuned o bobl sy'n gysylltiedig â'i gilydd oherwydd y man y maent yn byw neu'n gweithio ynddo, y man y maent yn ymweld ag ef neu'r man y maent yn treulio cyfnod parhaus o'u hamser ynddo am reswm arall. Gall cymuned o'r fath fod yn gymdogaeth, yn dref, yn dŵ coffi, yn weithle, yn fan ymgynnull, yn fan cyhoeddus neu'n unrhyw fan daearyddol penodol arall sy'n gyffredin i nifer o bobl neu y mae nifer o bobl yn ei rannu neu'n ymweld ag ef yn aml.

Gwasanaeth cyhoeddus	Mae'r cysyniad o wasanaeth cyhoeddus wedi'i seilio ar gonsenswS cymdeithasol y dylai rhai gwasanaethau fod ar gael i bawb, waeth beth fo'u hincwm. Mae gwasanaethau cyhoeddus o fudd i'r gymdeithas gyfan, nid dim ond i'r unigolyn sy'n defnyddio'r gwasanaeth. Mae gwasanaeth cyhoeddus yn wasanaeth a ddarperir gan lywodraeth i bobl sy'n byw yn ei hawdurdodaeth, naill ai'n uniongyrchol (drwy'r sector cyhoeddus) neu drwy ariannu darpariaeth o ran gwasanaethau.
Gweithrediaeth	Yng nghyd-destun y Papur Gwyn hwn, dyma derm arall ar gyfer yr Arweinydd a'r Cabinet.
Hunanasesu	Adolygiad beirniadol o allu a chapasiti Awdurdod Lleol, a gyflawnir gan yr Awdurdod ei hun. Caiff gwaith hunanasesu ei ddefnyddio i ystyried cryfderau ac adnabod meysydd ar gyfer hunanwella. Mae gwaith hunanasesu'n canolbwyntio ar gynorthwyo sefydliad i ddatblygu ei uchelgais a'i ddulliau o drawsnewid systemau a gwasanaethau.
Llywodraeth Leol	Ffurf ar weinyddiaeth gyhoeddus yw Llywodraeth Leol, a chaiff ei hystyried yn haen is o weinyddiaeth. Caiff y term ei ddefnyddio er mwyn cyferbynnu â swyddi ar lefel uwch a elwir yn llywodraeth ganolog neu'n llywodraeth genedlaethol (h.y. Llywodraeth Whitehall neu Lywodraeth Cymru). Mae Llywodraeth Leol yn gweithredu'n unol â phwerau a ddirprwyir iddi gan ddeddfwriaeth neu gyfarwyddebau'r lefel uwch o lywodraeth.
Mentrau cymdeithasol, modelau ar gyfer perchnogaeth gydfuddiannol, perchnogaeth gydweithredol a pherchnogaeth ar y cyd	Busnes neu wasanaeth y mae ei amcanion yn rhai cymdeithasol yn bennaf ac y caiff ei warged ei ailfuddsoddi'n bennaf at y diben hwnnw yn y gymuned. Ni chaiff ei sbarduno gan yr angen i sicrhau cymaint o elw ag sy'n bosibl i gyfranddalwyr a pherchnogion. Dyma brif nodweddion mentrau cymdeithasol: 1. Maent yn masnachu, h.y. yn gwerthu nwyddau a/neu wasanaethau ac mae unrhyw elw neu 'warged' o ganlyniad i'w gweithgareddau masnachu'n cael ei ailfuddsoddi yn y busnes neu'i ailddosbarthu i'r gymuned y maent yn ei gwasanaethu. 2. Mae ganddynt ddiben cymdeithasol clir. Gallai gynnwys creu swyddi neu ddarparu cyfleusterau lleol, ee meithrinfa, siop gymunedol neu ofal cymdeithasol i bobl hŷn. 3. Eu gweithwyr sy'n berchen arnynt ac sy'n eu rheoli. Gall menter gymdeithasol fod yn Gwmni Buddiannau Cymunedol, yn Gwmni Cyfyngedig drwy Warant, yn Gwmni Cyfyngedig drwy Gyfranddaliadau, neu'n Gymdeithas Ddiwydiannol neu Ddarbodus. Mae gan lawer o fentrau cymdeithasol statws elusennol hefyd, e.e. Cymdeithasau Tai.
Pennaeth y Gwasanaeth Cyflogedig	Rôl statudol sy'n gyfrifol am ddarparu a rheoli staff Awdurdod Lleol.

Prif Awdurdod Lleol	Cyngor neu Gyngor Bwrdeistref Sirol yng Nghymru. Gweler Awdurdod Unedol hefyd. Yn y ddogfen hon rydym yn defnyddio'r term Awdurdod Lleol oni nodir yn wahanol.
Rheoleiddio	Mae rheoleiddio'n ymwneud â chydymffurfio. Mae'n ystyried a yw gweithgareddau sefydliad yn cydymffurfio â gofyniad cyfreithiol neu ofyniad tebyg, a gallai arwain at gamau gweithredu ffurfiol os gwelir nad ydynt yn cydymffurfio.
Sedd	Lle mewn corff deddfu neu gorff arall a etholir. Caiff unigolion eu hethol i sedd drwy bleidlais gyhoeddus.
Sedd ddiwrthwynebiad	Sedd ar gorff deddfu neu gorff arall a etholir, lle caiff enw un ymgeisydd yn unig ei gynnig. Felly, ni chaiff unrhyw bleidleisiau eu bwrw mewn gwirionedd a'r ymgeisydd drwy ddiffiniad sy'n ennill y sedd.
Swyddogion	Unigolion a gyflogir gan Awdurdod Lleol.