

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb
a Llywodraeth Leol

Ymchwiliad i'r cynnydd o ran
cydweithio ar lefel llywodraeth leol

Rhagfyr 2013



Cynulliad
Cenedlaethol
Cymru

National
Assembly for
Wales

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

Gallwch weld copi electronig o'r adroddiad hwn ar wefan y Cynulliad Cenedlaethol:
www.cynulliadcymru.org

Gellir cael rhagor o gopiau o'r ddogfen hon mewn ffurfiau hygyrch, yn cynnwys Braille, print bras, fersiwn sain a chopïau caled gan:
Y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Ffôn: 029 2089 8149
Ffacs: 029 2089 8021
E-bost: Pwyllgor.CCLLL@cymru.gov.uk

© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2013
Ceir atgynhyrchu testun y ddogfen hon am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng cyn belled ag y caiff ei atgynhyrchu'n gywir ac na chaiff ei ddefnyddio mewn cyd-destun camarweiniol na difriol. Rhaid cydnabod mai Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb
a Llywodraeth Leol

Ymchwiliad i'r cynnydd o ran
cydweithio ar lefel llywodraeth leol

Rhagfyr 2013



Cynulliad
Cenedlaethol
Cymru

National
Assembly for
Wales

Y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

Sefydlwyd y Pwyllgor ar 22 Mehefin 2011. Ei gylch gwaith yw archwilio deddfwriaeth a dwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif drwy graffu ar faterion yn ymwneud â gwariant, gweinyddiaeth a pholisi sy'n cynnwys: diwylliant, ieithoedd, cymunedau a threftadaeth Cymru, gan gynnwys chwaraeon a'r celfyddydau; llywodraeth leol yng Nghymru, gan gynnwys materion tai; a chyfleoedd cyfartal i bawb.

Aelodau cyfredol y Pwyllgor



Christine Chapman (Cadeirydd)
Llafur Cymru
Cwm Cynon



Leighton Andrews
Llafur Cymru
Rhondda



Peter Black
Ceidwadwyr Cymreig
Aberconwy



Janet Finch-Saunders
Ceidwadwyr Cymreig
Aberconwy



Mike Hedges
Llafur Cymru
Dwyrain Abertawe



Mark Isherwood
Ceidwadwyr Cymreig
Gogledd Cymru



Gwyn R Price
Llafur Cymru
Islwyn



Jenny Rathbone
Llafur Cymru
Canol Caerdydd



Rhodri Glyn Thomas
Plaid Cymru
Dwyrain Caerfyrddin a Dinefwr



Jocelyn Davies
Plaid Cymru
Dwyrain De Cymru

Roedd yr Aelod canlynol hefyd yn aelod o'r Pwyllgor yn ystod yr ymchwiliad hwn:



Lindsay Whittle
Plaid Cymru
Dwyrain De Cymru

Cynnwys

Rhagair y Cadeirydd	5
Argymhelliadau	7
1. Cefndir	8
Cyd-destun.....	8
Cylch Gorchwyl.....	8
Dull.....	9
2. Maint, hyd a lled a manteision cydweithio	10
Cyfeiriad polisi cyffredinol Llywodraeth Cymru.....	10
Y gwahanol ddulliau o gydweithio.....	10
Twf trefniadau amrywiol i gydweithio.....	11
Yr angen i gael rhagor o dystiolaeth ac asesiadau	11
Arbedion, costau a buddion.....	13
Effaith a gwerthuso	14
3. Rhwystrau i gydweithio.....	16
Colli rheolaeth leol a phrosesau craffu lleol	16
Yr angen i roi trefniadau atebolrwydd gwell ar waith	17
Yr angen i fuddsoddi a darparu adnoddau	19
Y materion cyfreithiol sydd ynghlwm wrth gydweithio	20
4. Cydweithio a dyfodol llywodraeth leol.....	22
Bwrw ymlaen â threfniadau i gydweithio: pwy a sut	22
Y Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus ac ad-drefnu.....	24
Strwythurau a hyblygrwydd.....	26
Y berthynas rhwng Llywodraeth Cymru a llywodraeth leol	28
5. Casgliadau ac argymhellion y Pwyllgor	30
Cyd-destun ein casgliadau.....	30
Strwythurau gwasanaethau a'r modd y cânt eu darparu.....	30
Yr angen i hybu trefniadau cydweithio ymhellach	30

Yr angen i gael rhagor o dystiolaeth ac asesiadau	31
Materion yn ymwneud ag atebolrwydd	32
Yr angen i scirhau buddsoddiad cychwynnol	32
Yr angen i weithredu ar fyrder	32
Atodiad A - Tystion	34
Atodiad B - Rhestr o'r dystiolaeth ysgrifenedig	35

Rhagair y Cadeirydd

Mae gwasanaethau cyhoeddus, a'r modd y cânt eu darparu, yn effeithio ar fywydau pawb yng Nghymru ac, felly, mae'n hanfodol bwysig sicrhau bod gwasanaethau cyhoeddus effeithiol, o safon uchel ar gael.

Ers cryn amser mae Llywodraeth Cymru yn ystyried y dylai gwasanaethau cyhoeddus - ac yn enwedig gwasanaethau llywodraeth leol - gydweithio i ddarparu gwasanaethau mwy effeithlon ac effeithiol yn y cyswllt hwn. Gan hynny, penderfynodd y Pwyllgor gynnal yr ymchwiliad byr hwn i weld i ba raddau y mae llywodraeth leol yn cydweithio, ac i bwyso a mesur ei lwyddiant o ran arbed arian a darparu gwasanaethau.

Mae pawb yn ymwybodol bod gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru, ac mewn awdurdodau lleol yn benodol, yn wynebu dyfodol ariannol heriol iawn. Rydym wedi clywed gan dystion dibynadwy iawn am yr angen i fynd i'r afael â hyn ar fyrder. Mae ein gwaith wedi'n harwain i ddod i'r casgliad nad yw'r modd y mae awdurdodau lleol yn cydweithio ar hyn o bryd yn cynnig ateb digonol, sy'n golygu bod yn rhaid i rywbeth newid.

Yn y cyswllt hwn, mae dau fater o bwys wedi dod i'r amlwg yn ystod yr ymchwiliad hwn. Yn gyntaf, dylai unrhyw system llywodraeth leol a sefydlir yn y dyfodol ganolbwyntio ar ddarparu gwasanaethau a'r ffordd orau o ddarparu gwasanaethau penodol mewn meysydd penodol. Dylid gofalu mai ystyriaeth eilradd yw nifer y cyrff sy'n darparu'r gwasanaethau hynny, ar ôl penderfynu ar y ffordd fwyaf effeithiol o ddarparu gwahanol fathau o wasanaethau ar lawr gwlad. Dylai Llywodraeth Cymru felly sicrhau bod unrhyw gynlluniau i ad-drefnu llywodraeth leol yn y dyfodol yn cael eu seilio ar yr angen i ddarparu gwasanaethau mewn modd effeithiol a chynaliadwy. Drwy ganolbwyntio ar y modd y caiff gwasanaethau eu darparu, dylai'r strwythurau wedyn ddod i fwcwl.

Yn ail, os cydweithio yw'r nod o hyd, mae lle i Lywodraeth Cymru wneud rhagor o wthio'r broses yn ei blaen. Dylai Llywodraeth Cymru hefyd ganolbwyntio ar y meysydd hynny lle bydd cydweithio'n arwain at y canlyniadau gorau posibl, yn hytrach na dilyn polisi cyffredinol o annog gwasanaethau i gydweithio ym mhob maes.

Rydym yn ymdrin yn fanylach â'r ddau fater hyn yn ein hadroddiad, ac yn ystyried themâu a chasgliadau eraill a ddaeth i'r amlwg wrth i'r gwaith fynd rhagddo.

Wrth ddod i'r casgliadau hyn, rydym yn ymwybodol bod disgwyl i'r Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau gyflwyno'i adroddiad i Lywodraeth Cymru cyn diwedd 2013. Fodd bynnag, beth bynnag fydd argymhellion y Comisiwn, a beth bynnag fydd y model a gynigir ar gyfer llywodraeth leol, rydym yn annog y Gweinidog i ystyried ein casgliadau wrth ymateb i'r Comisiwn.

A handwritten signature in cursive script, reading 'Christine Chapman'.

Christine Chapman
Cadeirydd

Argymhelliadau

Argymhelliad 1. Dylai Llywodraeth Cymru sicrhau bod unrhyw gynlluniau i ad-drefnu llywodraeth leol yn y dyfodol yn cael eu seilio ar yr angen i ddarparu gwasanaethau mewn modd effeithiol a chynaliadwy. (Tudalen 30)

Argymhelliad 2. Credwn fod angen arweiniad gan Weinidogion, a dulliau o gosbi a chymell i wthio'r agenda cydweithio yn ei blaen ym myd llywodraeth leol. Fodd bynnag, credwn hefyd fod angen i lywodraeth leol Cymru ddylanwadu mwy ar y modd y caiff hyn ei wneud a bod angen i Lywodraeth Cymru a llywodraeth leol gydweithredu'n well. (Tudalen 31)

Argymhelliad 3. Dylai Llywodraeth Cymru ganolbwyntio ar feysydd lle bydd trefniadau cydweithio'n arwain at y manteion mwyaf posibl, yn hytrach na dilyn polisi cyffredinol o annog gwasanaethau i gydweithio mwy ym mhob maes. (Tudalen 31)

Argymhelliad 4. Dylai Llywodraeth Cymru gynnal dadansoddiad arall o gost a budd prosiectau cydweithio rhwng awdurdodau lleol gan gynnwys buddion nad ydynt yn ariannol, a chyhoeddi ei chasgliadau. (Tudalen 31)

Argymhelliad 5. Dylai Llywodraeth Cymru weithio gydag awdurdodau lleol i sicrhau bod trefniadau priodol ar waith i ganiatáu iddynt hwy, ac aelodau meinciau cefn yn arbennig, graffu'n effeithiol ar drefniadau cydweithio. (Tudalen 32)

Argymhelliad 6. Darperir digon o adnoddau ar y dechrau, gellir sicrhau y bydd cydweithio'n arwain at fanteision hirdymor. Dylai Llywodraeth Cymru ystyried hyn pan fydd yn trafod adroddiad y Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus. (Tudalen 32)

1. Cefndir

Cyd-destun

1. Ers rhai blynyddoedd, mae datganiadau polisi Llywodraeth Cymru wedi galw ar gyrff cyhoeddus Cymru i weithio ar y cyd i wella gwasanaethau. Mae hyn wedi bod yn arbennig o wir o fewn llywodraeth leol a rhwng awdurdodau lleol. Llofnodwyd Compact Simpson rhwng Llywodraeth Cymru a llywodraeth leol ym mis Rhagfyr 2011 gan roi hwb ychwanegol i'r agenda hon.

2. Ym mis Ebrill 2013, sefydlodd Llywodraeth Cymru Gomisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau i ddatblygu a chynnig y model gorau posibl ar gyfer llywodraethu a darparu gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru, a hynny ar ôl asesu'r trefniadau presennol.

3. O ystyried yr uchod, ym mis Gorffennaf 2013, penderfynodd y Pwyllgor gynnal ei ymchwiliad ei hun i ystyried i ba raddau y mae llywodraeth leol Cymru yn cydweithio, a hynny yng nghyd-destun:

- Polisi Llywodraeth Cymru dros nifer o flynyddoedd i ehangu trefniadau i gydweithio i ddarparu gwasanaethau cyhoeddus;
- Gweithredu Cytundeb Simpson; ac
- Adroddiad arfaethedig y Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus cyn diwedd 2013.

Cylch Gorchwyl

4. Pwrpas cyffredinol yr ymchwiliad oedd ystyried i ba raddau y mae llywodraeth leol yn cydweithio a phwyso a mesur llwyddiant y polisi hwn o ran arbed arian a darparu gwasanaethau. Cytunwyd ar y cylch gorchwyl a ganlyn:

- I ba raddau y cafodd agenda cydweithio Llywodraeth Cymru ei datblygu o fewn awdurdodau lleol;
- Y rhwystrau strwythurol, gwleidyddol ac ymarferol i gydweithio llwyddiannus;
- Y modelau llywodraethu ac atebolrwydd a gaiff eu mabwysiadu wrth ddatblygu trefniadau cydweithio;
- Y costau a'r manteision cyffredinol o gydweithio i ddarparu gwasanaethau llywodraeth leol.

5. Oherwydd prinder amser, a'r gwaith sydd ar y gweill gan Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus, cytunwyd i beidio ag ystyried astudiaethau achos na materion lleol yn fanwl. Yn hytrach, y nod oedd ceisio deall sut y mae'r agenda cydweithio'n cael ei datblygu ar lawr gwlad, gan ystyried yn benodol i ba raddau y mae awdurdodau lleol gwahanol yn cydweithio'n rhanbarthol.

Dull

6. Lansiodd y Pwyllgor ymgynghoriad cyhoeddus ysgrifenedig ym mis Gorffennaf 2013, a'r dyddiad cau oedd 6 Medi 2013. Daeth 14 darn o dystiolaeth ysgrifenedig i law.¹

7. Clywsom dystiolaeth lafar gan chwech o randdeiliaid ar 2 a 10 Hydref 2013. Mae manylion y dystion, y trawsgrifiadau a'r ymatebion i'r ymgynghoriad i'w gweld yn Atodiadau A a B.

8. Mae agenda, papurau a thrawsgrifiad o bob cyfarfod ar gael yn llawn ar dudalennau'r Pwyllgor ar wefan Cynulliad Cenedlaethol Cymru.²

¹ www.senedd.cynulliadcymru.org/mglIssueHistoryHome.aspx?lId=7329

² www.senedd.cynulliadcymru.org/ieListMeetings.aspx?Committeeld=226

2. Maint, hyd a lled a manteision cydweithio

Cyfeiriad polisi cyffredinol Llywodraeth Cymru

9. Ar y cyfan, cytunodd yr ymatebwyr ei bod yn angenrheidiol i lywodraeth leol gydweithio yng Nghymru. Yn gyffredinol, roedd awdurdodau lleol yn gefnogol i nod y polisi hwn gan Lywodraeth Cymru. Yn ôl Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru (CLILC), er bod Cymru wedi elwa o ddulliau llywodraethu cymunedol, roedd awdurdodau lleol yn credu mai dim ond drwy weithio gyda'i gilydd i rannu costau ac arbenigedd ac i wella safon gwasanaethau roedd hyn yn gynaliadwy.³

Y gwahanol ddulliau o gydweithio

10. Fe'i gwnaed yn glir i ni yn y dystiolaeth a gawsom fod nifer o wahanol ddulliau o gydweithio. Er enghraifft, gallai gwasanaethau cyhoeddus a'r sector gwirfoddol lleol gydweithio o fewn ardal awdurdod lleol penodol, sy'n wahanol i drefniadau i fwy nag un awdurdodau lleol gydweithio'n rhanbarthol. Canolbwyntiodd y rhan fwyaf o'r dystiolaeth a gawsom ar y dull olaf o gydweithio, a'r modd y mae awdurdodau lleol gwahanol yn gweithio gyda'i gilydd yn rhanbarthol i ddarparu gwasanaethau.

11. Soniodd tystion hefyd am y modd y gallai'r sbardun i gydweithio amrywio o drefniadau cydweithio o'r gwaelod i fyny, a ysgogir yn gyffredinol gan rwydweithiau proffesiynol neu o fewn meysydd gwasanaeth, i drefniadau cydweithio mwy eang dan arweiniad Llywodraeth Cymru a Gweinidogion. Clywsom fod rhai o'r rhain wedi bod ar waith ers blynnyddoedd a'u bod wedi'u prif-ffrydio, tra bod eraill yn dal i ddatblygu'n araf.

12. Clywsom hefyd mai'r ddau fforwm pwysig a oedd yn gwthio agenda cydweithio Llywodraeth Cymru yn ei blaen oedd:

- Cyngor Partneriaeth Cymru, a sefydlwyd i ddarparu atebolrwydd ac arweiniad gwleidyddol i'r gwaith o ddiwygio'r gwasanaethau cyhoeddus a'r cydweithrediad rhyngddynt. Caiff ei gadeirio gan y Gweinidog Llywodraeth Leol a Busnes y Llywodraeth;
- Grŵp Arweinyddiaeth Gwasanaethau Cyhoeddus, sy'n cynnwys uwch arweinwyr sy'n cynrychioli gwasanaethau cyhoeddus ac ardaloedd

³ Y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol, Papur CELG(4)-26-13(p1), *Ymchwiliad i'r cynnydd o ran cydweithio ar lefel llywodraeth leol*, dystiolaeth ysgrifenedig gan CLILC, 10 Hydref 2013

daearyddol ar hyd a lled Cymru. Caiff ei gadeirio gan y Gweinidog Llywodraeth Leol a Busnes y Llywodraeth.

Twf trefniadau amrywiol i gydweithio

13. Awgrymodd rhai tystion fod gormod o gymhlethdod yn y modd y caiff gwasanaethau lleol eu darparu. Dywedodd CLILC fod partneriaethau dirifedi i'w cael a bod uwch strwythur o gymhlethdod yng Nghymru sy'n anodd ei ddeall.⁴ O ran trefniadau penodol i awdurdodau lleol gydweithio, dywedodd CLILC:

“When we did the collaborative agenda, there was a helpful attempt, although it did not work, by Carl Sargeant to introduce a footprint based on six. The trouble is that that footprint of six was imposed over the top of an existing structure where you had four school improvement consortia, three social services collaboratives, four transport consortia – it is just confusing. One of the things that we badly need in Wales is a partnership cull.”⁵

14. Cyfeiriodd Swyddfa Archwilio Cymru hefyd at y trefniadau niferus sy'n llyncu amser swyddogion ac aelodau⁶, gan gwestiynu a oedd pob un ohonynt yn ychwanegu gwerth. Roedd yn credu y dylai'r rhain gael eu mapio a'u symleiddio.⁷

15. Yn gysylltiedig â hyn, dywedodd y Ganolfan Craffu Cyhoeddus, “there is a risk that the proliferation of partnerships and collaborations may leave councils struggling to identify responsive scrutiny arrangements at a time when resources for scrutiny are tighter than ever before.”⁸ Rydym yn trafod materion craffu ac atebolrwydd eto ym mhennod 3.

Yr angen i gael rhagor o dystiolaeth ac asesiadau

16. Er bod yr holl dystion i'w gweld yn cytuno bod awdurdodau lleol yn cydweithio mwy, roeddent hefyd yn cytuno nad yw'r cynnydd yn hyn o beth yn arbennig o fawr.

⁴ Cofnod y Trafodion [para 113], 10 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

⁵ Cofnod y Trafodion [para 115], 10 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

⁶ Cofnod y Trafodion [para 194], 2 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

⁷ Cofnod y Trafodion [para 197], 2 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

⁸ Y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol, Papur CELG(4)-25-13(p1), *Ymchwiliad i'r cynnydd o ran cydweithio ar lefel llywodraeth leol*, tystiolaeth ysgrifenedig gan y Ganolfan Craffu Cyhoeddus, 2 Hydref 2013

17. Dywedodd Ysgol Fusnes Caerdydd:

“So while things do seem to be moving in the right direction, the pace of change is not perhaps consistent with the nature of the challenges facing Welsh local government.”⁹

18. Fel ymateb i sylw gan Archwilydd Cyffredinol Cymru fod Compact Simpson wedi addo cryn dipyn, ond nad oedd wedi cyflawni fawr ddim hyd yma,¹⁰ cyfaddefodd Joe Simpson y byddai yntau hefyd wedi bod yn llawer hapusach pe bai mwy o gynnydd wedi'i wneud o ran rhoi'r Compact ar waith. Aeth rhagddo i ddweud:

“I think that the question is whether we are seeing the tanker turn, and I think that there is some evidence that you are beginning to see the tanker turn towards that direction. So, my response to the audit office would be: how do we now develop more momentum, rather than looking back too much at why it took so long to develop the momentum?”¹¹

19. Dywedodd SOLACE fod adroddiad a gyhoeddodd Grŵp Datblygu Sefydliadol a Gweithredu Argymhellion Simpson yn ddiweddar (a adolygodd sut y mae Compact Simpson wedi'i roi ar waith) yn dangos “national agreement and commitment, with supporting structure and investment where needed.”¹² Dywedodd fod hyn yn dangos “cynnydd derbyniol” yn y broses o roi agenda cydweithio Simpson ar waith.¹³

20. Fodd bynnag, er bod Archwilydd Cyffredinol Cymru yn credu bod gwasanaethau'n sicr yn gweithio gyda'i gilydd, dywedodd nad oedd y modd roedd gwasanaethau'n cael eu darparu wedi'i drawsnewid ac ychwanegodd “to really bring in a transformative change requires a lot of investment, and we have not seen much of that in Wales.”¹⁴

⁹ Y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol, Papur CELG(4)-25-13(p2), *Ymchwiliad i'r cynnydd o ran cydweithio ar lefel llywodraeth leol*, tystiolaeth ysgrifenedig gan Ysgol Fusnes Caerdydd, 2 Hydref 2013

¹⁰ Cofnod y Trafodion [para 192], 2 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

¹¹ Cofnod y Trafodion [para 5], 10 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

¹² Y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol, Papur, *Ymchwiliad i'r cynnydd o ran cydweithio ar lefel llywodraeth leol*, tystiolaeth ysgrifenedig gan SOLACE, ymateb i'r ymgynghoriad (14)

¹³ Ibid

¹⁴ Cofnod y Trafodion [para 165], 2 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

Arbedion, costau a buddion

21. Roedd CLILC yn cwestiynu i ba raddau y gallai awdurdodau lleol arbed arian drwy gydweithio:

“Local government has been committed to collaboration between Councils and also to engagement with other public service partners for many years ... In terms of large scale efficiencies collaboration has not yielded significant savings, as the approach has generally been incremental, but some efficiencies, cost avoidance and service resilience benefits have been identified and are ongoing.”¹⁵

22. Roedd CLILC hefyd yn honni bod awdurdodau lleol wedi'i chael yn haws arbed arian a gweithio'n fwy effeithlon drwy fesurau i flaenoriaethu cyllidebau mewnol yn hytrach na dwy gydweithio. Roedd yr arweinwyr awdurdodau lleol a roddodd dystiolaeth yn cytuno, gan ddweud nad yw cydweithio bob amser yn arbed llawer o arian ac nad yw, ynddo'i hun, yn ffordd o ddatrys y broblem ariannol.¹⁶

23. Yn yr un modd, dywedodd SOLACE, “most efficiencies – as a prime objective of collaboration – continue to be sourced locally/internally and will continue to do so given the imminence of the changing budget situation and the control local authorities need to exercise, with certainty, over their own budget planning.”¹⁷ Dywedodd bod hyn i'w weld yng nghynlluniau ariannol tymor canol awdurdodau lleol sy'n dangos mai rhan fechan o'r arbedion cyfan yw'r arbedion a wneir drwy gydweithio.¹⁸

24. Fodd bynnag, tynnodd Cyngor Sir Caerfyrddin ein sylw at y ffaith bod cydweithi'n arwain at fanteision eraill, nad oeddent yn fanteision ariannol:

“It must however be noted that not all collaborative programmes will have the same tangible outputs and that improvement in a service cannot always be measured through cost benefit. The benefits of collaboration between local authorities in service areas such as school improvement have facilitated challenge, intervention and support to schools leading to more consistent approaches and

¹⁵ Y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol, Papur CELG(4)-26-13(p1), *Ymchwiliad i'r cynnydd o ran cydweithio ar lefel llywodraeth leol*, tystiolaeth ysgrifenedig gan CLILC, 10 Hydref 2013

¹⁶ Cofnod y Trafodion [para 5], 10 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

¹⁷ Y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol, Papur, *Ymchwiliad i'r cynnydd o ran cydweithio ar lefel llywodraeth leol*, tystiolaeth ysgrifenedig gan SOLACE, ymateb i'r ymgynghoriad (14)

¹⁸ Ibid

capacity and will ultimately lead to improved outcomes for children and young people.”¹⁹

Effaith a gwerthuso

25. Tanlinellodd tystion o faes llywodraeth leol bwysigrwydd paratoi cynlluniau busnes cadarn cyn ymrwymo unrhyw adnoddau i drefniadau cydweithio, fel bod y canlyniadau disgwylidig yn glir. Dywedodd Arweinydd Cyngor Sir Ceredigion:

“We need good, solid business plans to prove that it is worth doing. It is a waste of time and effort for the staff if we go down a route that is not going to work [...] You as Assembly Members – or rather, it would be the Government – need outline business cases and full business cases before being allowed to move forward and draw down funding. It is the same for us. We have to take that responsibility.”²⁰

26. Hefyd, dywedodd CLILC ei bod yn bwysig cynnal dadansoddiad cost a budd cyn bwrw ymlaen â phrosiectau cydweithredu:

“It is important that, if you are doing any change—and I include collaboration in that—you have properly thought through the measures that you are about to take and worked out the costs of collaboration and the risks. It is important. You will want to be able, perhaps, to say, ‘I’m sorry, it’s not working; we’ll pull the plug’, instead of continuing to pour money into any kind of initiative on the grounds of, ‘We’ve started it, so we have to keep going’. That means that you are very clear right at the beginning about what it is that you want to achieve. Part of the issue that we have with collaboration in Wales is that we have a desire to collaborate, but we have not actually defined what it is that we would want out of that.”²¹

27. Roedd Ysgol Fusnes Caerdydd hefyd yn amau a oedd gwir fanteision prosiectau cydweithredu'n cael eu hasesu'n ddigonol. Dywedodd wrthym:

¹⁹ Y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol, *Ymchwiliad i'r cynnydd o ran cydweithio ar lefel llywodraeth leol*, tystiolaeth ysgrifenedig gan Gyngor Sir Caerfyrddin, ymateb i'r ymgynghoriad (08)

²⁰ Cofnod y Trafodion [para 220 a 222], 10 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

²¹ Cofnod y Trafodion [para 212], 2 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

“... it is vitally important that arrangements are put in place to assess the performance of those collaborations. At the moment, we do not have those methods of assessment.”²²

28. Dywedodd ei bod, felly, yn anodd cael hyd i dystiolaeth wrthrychol i ddangos pa mor effeithiol yw trefniadau cydweithio o ran gwella perfformiad a daeth i'r casgliad:

“We need to put in place arrangements to monitor the performance, but we have not been good on this in Wales generally, across the piece. We are not good in terms of performance management for local authorities, let alone partnerships, where it is all sort of a grey area, and nobody really knows who is involved, what they are trying to do, or anything else.”²³

29. Dywedodd CLILC:

“There will have been pockets of evaluation for different themes, but it is difficult to bring that all together and say, “This is what the benefit has been overall”. There are certainly examples of effective evaluations ... There is quite a lot of information out there; it is the veracity and robustness of that information that might be the problem.”²⁴

²⁰Cofnod y Trafodion [para 100], 2 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

²³ Cofnod y Trafodion [para 133], 2 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

²⁴ Cofnod y Trafodion [para 79], 10 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

3. Rhwystrau i gydweithio

Colli rheolaeth leol a phrosesau craffu lleol

30. Nodwyd mai'r canfyddiad o golli rheolaeth leol oedd y prif ffactor a oedd yn rhwystro awdurdodau rhag cydweithio. Gallai hyn ddigwydd mewn dwy ffordd: colli rheolaeth o ran y gwasanaethau y bydd yr awdurdod yn eu darparu (hy ar lefel weithredol) a cholli rheolaeth dros drefniadau craffu (hy ar lefel y meinciau cefn).

31. Nododd CLILC fod rhai'n siwr o ennill ac eraill yn siwr o golli²⁵ wrth gydweithio'n rhanbarthol fel hyn, a dywedodd fod y pwysau gwleidyddol ar Aelodau Lleol i ymateb i anghenion a gofynion lleol yn rhwystr. Dywedodd, "the threat of a loss of control and autonomy is a genuine concern for some elected Members and officers"²⁶ ac felly roedd amheuaeth y bydd cydweithio yn tanseilio dulliau democrataidd o reoli gwasanaethau ac yn amharu ar y gallu i ymateb i anghenion lleol.²⁷

32. Yn gysylltiedig â hyn, tynnwyd ein sylw at rôl aelodau'r meinciau cefn. Dywedodd Ysgol Fusnes Caerdydd:

"For the vast majority of elected members, collaboration passes them by. They do not get the opportunity to engage in collaboration; it is executive and cabinet members who are part of these collaborations and partnerships. So, for ordinary backbench members, it is a thing that they know is kind of important and is happening around them, but they are not encouraged to engage in it and they are not part of it. That also complicates things, because it is the cabinet members who are on the boards of partnerships, and they feel that they are fulfilling some kind of accountability role, but, actually, they are decision makers, and the scrutineers, the backbencher members, are not part of this system at the moment at all. That does not help."²⁸

33. Hefyd, yn y cyswllt hwn, dywedodd CLILC:

"There has been significant disquiet from backbench members, particularly within local authorities, about the shift of accountability

²⁵ Y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol, Papur CELG(4)-26-13(p1), *Ymchwiliad i'r cynnyd o ran cydweithio ar lefel llywodraeth leol*, tystiolaeth ysgrifenedig gan CLILC, 10 Hydref 2013

²⁶ Ibid

²⁷ Ibid

²⁸ Cofnod y Trafodion [para 144], 2 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

up to another level into areas that have generally involved executive members as opposed to members involved in scrutiny.”²⁹

34. Holodd Joe Simpson a oes digon o adnoddau ar gael at y diben hwn:

“One of the problems for a backbencher, the more you move into higher things, is that you feel more and more out of the loop ... Corollary of this switch towards a more collaborative model, which necessarily means that cabinet members are more engaged in those discussions, is that you need to enhance the role of front-line councillors in their community-facing role. By and large, we have been very bad at resourcing that part of the councillor’s role.”³⁰

Yr angen i roi trefniadau atebolrwydd gwell ar waith

35. Er i Ysgol Fusnes Caerdydd ddweud bod cytundeb cyffredinol ynghylch y ffordd ymlaen i wasanaethau cyhoeddus, roedd yn cydnabod bod argyfwng o ran atebolrwydd mewn trefniadau cydweithio³¹ ac nad oedd fframweithiau dibynadwy ar waith.³² Cyfeiriodd Ysgol Fusnes Caerdydd at ymdrechion Llywodraeth Cymru i fynd i'r afael â hyn drwy gryfhau trefniadau trosolwg a chraffu drwy sefydlu cyd-bwyllgorau craffu (o dan [Fesur Llywodraeth Leol \(Cymru\) 2011](#)). Fodd bynnag, dywedodd fod awdurdodau yn ei chael yn anodd gwneud hynny am nifer o resymau.³³

36. Pwysleisiodd fod atebolrwydd yn fater yr oedd angen mynd i'r afael ag ef ar fyrder³⁴ ond y gellid nodi a thrafod y rhwystrau ar lefel genedlaethol.³⁵ Awgrymodd mai'r ateb fyddai sefydlu trefniadau atebolrwydd cadarn yn gynnar iawn yn y broses:

“... we see that scrutiny is involved at a late stage, working hard to try to catch up with what has been happening with these collaborations, and it is an impossible task. So, at the outset of the development of the collaborations, robust accountability arrangements—whatever

²⁹ Cofnod y Trafodion [para 91], 10 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

³⁰ Cofnod y Trafodion [para 48], 10 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

³¹ Cofnod y Trafodion [para 152], 2 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

³² Ibid

³³ Cofnod y Trafodion [para 123], 2 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

³⁴ Cofnod y Trafodion [para 152], 2 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

³⁵ Cofnod y Trafodion [para 118], 2 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

they are—need to be inbuilt from the outset, and the people involved in the collaborations need to be clear about their responsibilities.”³⁶

37. Gwnaeth Swyddfa Archwilio Cymru sylw tebyg:

“In recent years, we have reported on weaknesses in governance in a number of public bodies in Wales, including local authorities. That, very often, stems from blurred accountability. Collaborative arrangements add to that risk, so the importance of being clear from the outset what governance arrangements they have and what the accountability systems are - who is accountable for what and to whom - is critical.”³⁷

38. Hefyd, dywedodd y cwmni cyfreithiol Trowers and Hamlins:

“We would also strongly reinforce the view that one of the reasons why collaboration, when it has been undertaken, doesn't always work is that councils have failed to put in place sufficiently strong binding arrangements between them such that there remains appropriate accountability for the delivery of services.”³⁸

39. Cyfeiriodd y Ganolfan Craffu Cyhoeddus at hyn hefyd:

“Having some accountability arrangements built in advance, when people are thinking about governance arrangements for collaboration or joint work, is very important ... We have made some points in the submission about some of the principles that we think should sit behind collaboration, and they are about understanding the objective of the collaboration and the relative benefits for each of the collaborating partners and for the people who use the services that the partners provide..”³⁹

40. Dywedodd Cyngor Bwrdeistref Sirol Conwy nad oedd yn hawdd cydweithio ac y gallai'r broses greu risgiau sylweddol. Dywedodd hefyd y gallai trefniadau cydweithio rhwng gwahanol sefydliadau, a chyrrff sy'n croesi

³⁶ Cofnod y Trafodion [para 152], 2 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

³⁷ Cofnod y Trafodion [para 215], 2 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

³⁸ Y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol, Papur, *Ymchwiliad i'r cynnydd o ran cydweithio ar lefel llywodraeth leol*, tystiolaeth ysgrifenedig gan Trowers and Hamlins, ymateb i'r ymgynghoriad (04)

³⁹ Cofnod y Trafodion [para 21], 2 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

ffiniau daearyddol, arwain at gymhlethdodau ac amwysedd a allai greu dryswch a gwanhau atebolrwydd. Ym marn y Cyngor:

“Yr allwedd i gydweithio llywyddiannus yw sefydlu llywodraethu da, a ddiffinnir fel y “broses o wneud penderfyniadau a”r broses o weithredu penderfyniadau”. Gall cyflwyno trefniadau Cydweithio clir a chyson ostwng cymhlethdod cydweithio.”⁴⁰

Yr angen i fuddsoddi a darparu adnoddau

41. Awgrymodd CLILC mai ffactor arall sy'n rhwystr i drefniadau cydweithio yw'r amser a'r adnoddau sydd eu hangen i ddatblygu trefniadau i weithio ar y cyd nes cyrraedd y pwynt pan mae modd gweld manteision pendant:

“Experiences of collaboration to date reveal the amount of project management expertise required to facilitate the joint working can be significant, as well as the commitment of staff and Members to the joint working initiative.”⁴¹

42. Dywedodd Bwrdd Partneriaeth Rhanbarthol Canolbarth a Gorllewin De Cymru “the requirement to invest up front in the feasibility of a shared service can be a further barrier to successful collaboration.”⁴²

43. Fodd bynnag, dywedodd hefyd:

“WG funding intervention has assisted in this regard (e.g. Making the Connections Improvement Fund). The investment financially needs to be matched by an investment in time and energy, as well as in building relationships. Upfront costs to establish new organisations with new configurations of people, IT systems and estate in the current economic climate, are less likely to be forthcoming, unless a clear political mandate is established between Councils to share

⁴⁰ Y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol, *Ymchwiliad i'r cynnyd o ran cydweithio ar lefel llywodraeth leol*, tystiolaeth ysgrifenedig gan Gyngor Bwdiestref Sirol Conwy, ymateb i'r ymgynghoriad (01)

⁴¹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol, Papur CELG(4)-26-31(p1), *Ymchwiliad i'r cynnyd o ran cydweithio ar lefel llywodraeth leol*, tystiolaeth ysgrifenedig gan CLILC, 10 Hydref 2013

⁴² Y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol, Papur CELG(4)-26-31(p2), *Ymchwiliad i'r cynnyd o ran cydweithio ar lefel llywodraeth leol*, tystiolaeth ysgrifenedig gan Fwrdd Partneriaeth Rhanbarthol Canolbarth a Gorllewin De Cymru, 10 Hydref 2013

services and take the risk of another authority or public body providing those services.”⁴³

Y materion cyfreithiol sydd ynghlwm wrth gydweithio

44. Cyfeiriodd Archwilydd Cyffredinol Cymru at eiriad [*Mesur Llywodraeth Leol \(Cymru\) 2009*](#) sy'n nodi bod angen i awdurdodau "chwilio" am ddulliau o gydweithio os bydd hynny'n eu cynorthwyo i wella. Yn ôl yr Archwilydd Cyffredinol, nid yw hyn bob amser yn hawdd:

“The problem that I think that the duty to collaborate comes up against is that local government is not an agent, in one sense, of central Government—it is a sovereign body, elected by its own people and accountable to its own people. If it has to show to its local electorate that it wishes to collaborate, it needs to show that there has been a proper cost-benefit analysis and that that is the right way to go. To overlay the duty that it will collaborate runs against that. In a sense, the wording that you refer to is something that each local authority has to struggle with.”⁴⁴

45. Aeth rhagddo i ddweud:

“When I take an assessment, as I am bound to under the Local Government (Wales) Measure 2009, I am trying to reconcile two things: one is what the local government unit is doing in terms of having costed and looked at the risks properly—which includes the benefit of not collaborating, because it may be to the authority's advantage not to collaborate—and then, against that, there is the public service good of Wales to collaborate. That is the difficulty and the struggle.”⁴⁵

46. Yn y cyfamser, dywedodd Trowers and Hamlins fod y darpariaethau ar gyfer cydweithio ym *Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009* yn eithaf amhenodol ac nad yw deddfwriaeth yn gwahaniaethu rhwng y gwahanol fathau o strwythurau cyfreithiol y gallai awdurdodau lleol eu defnyddio i

⁴³ Y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol, Papur CELG(4)-26-31(p2), *Ymchwiliad i'r cynnyd o ran cydweithio ar lefel llywodraeth leol*, tystiolaeth ysgrifenedig gan Fwrdd Partneriaeth Rhanbarthol Canolbarth a Gorllewin De Cymru, 10 Hydref 2013

⁴⁴ Cofnod y Trafodion [para 168], 2 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

⁴⁵ Ibid

sicrhau eu canlyniadau.⁴⁶ Dywedir bod hen draddodiad yng Nghymru o ehangu trefniadau cydweithio ac mae'n debyg nad yw hyn wedi helpu i sicrhau rhyw lawer o ganlyniadau."⁴⁷

47. Yn ôl Trowers and Hamlins, nid yw'r ffaith bod y darpariaethau ym Mesur 2009 mor amhenodol wedi bod o gymorth yn y cyswllt hwn ac, felly, mae'n hanfodol bod awdurdodau lleol yn deall y goblygiadau cyfreithiol ac ymarferol o gymhwyso strwythurau gwahanol wrth gydweithio.⁴⁸

⁴⁶ Y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol, Papur, *Ymchwiliad i'r cynnydd o ran cydweithio ar lefel llywodraeth leol*, tystiolaeth ysgrifenedig gan Trowers and Hamlins, ymateb i'r ymgynghoriad (04)

⁴⁷ Y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol, Papur, *Ymchwiliad i'r cynnydd o ran cydweithio ar lefel llywodraeth leol*, tystiolaeth ysgrifenedig gan Trowers and Hamlins, ymateb i'r ymgynghoriad (04)

⁴⁸ Ibid

4. Cydweithio a dyfodol llywodraeth leol

Bwrw ymlaen â threfniadau i gydweithio: pwy a sut

48. Er bod rhai ymatebwyr wedi dod i'r casgliad bod lle i gyflymu ac ehangu trefniadau i awdurdodau lleol gydweithio, roedd y tystion yn anghytuno ynghylch pwy ddylai wthio'r trefniadau hynny yn eu blaenau a sut y dylid gwneud hynny.

49. Roedd llawer o dystion yn credu mai cyfrifoldeb Llywodraeth Cymru oedd hyn. Awgrymodd Ysgol Fusnes Caerdydd ei bod yn ymddangos bod rheidrwydd cyffredinol i wasanaethau gydweithredu ym mhob maes.⁴⁹ Ymddengys bod adroddiad Simpson yn cwmpasu "bron popeth"⁵⁰ yn y gwasanaethau y mae awdurdodau lleol yn eu darparu. Roedd yn pwysleisio y dylai Llywodraeth Cymru ganolbwyntio mwy ar y meysydd hynny y mae am i drefniadau cydweithio gael yr effaith fwyaf, a chanolbwyntio wedyn ar wthio'r trefniadau hynny yn eu blaenau'n fwy pendant yn y meysydd hynny.

50. Yn ôl Ysgol Fusnes Caerdydd hefyd, ymddengys bod Llywodraeth Cymru yn amharod i fanylu ar drefniadau cydweithio a bod tuedd iddi feddwl na ellir gorfodi neu lywio trefniadau o'r fath. Dywedodd "there is good research evidence to suggest that collaboration can benefit from a reasonably strong steer."⁵¹ Pan ofynnwyd sut y dylid gwneud hyn, dywedodd:

"It has to be in statutory language, because that fundamentally is the language of local government [...] These are statutory organisations that are weighed down by statutory responsibilities and duties, so a vague encouragement to collaborate does not stand a chance."⁵²

51. Cafwyd sylwadau tebyg gan Swyddfa Archwilio Cymru:

"I think that clarity is what is needed, in terms of what is intended to be achieved [by collaboration]. If it is intended to achieve that there shall be a change in the way in which a service is delivered, and it will be to the whole good of Wales, then legislate; prepare it on that basis

⁴⁹ Cofnod y Trafodion [para 96], 2 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

⁵⁰ Ibid

⁵¹ Cofnod y Trafodion [para 107], 2 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

⁵² Cofnod y Trafodion [para 106], 2 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

and then we are all very clear. I think that problems sometimes occur when you try to use persuasion techniques ...”⁵³

52. Aeth rhagddo i ddweud:

“What is needed, actually, is not to tackle collaboration on a broad range, but to pick one or two areas and really drive on that, because the wider we work, the less the effect on any particular area.”⁵⁴

53. Pwysleisiodd Swyddfa Archwilio Cymru fod angen mynd ati ar fyrder i wneud hyn, o gofio rhagolygon ariannol awdurdodau lleol:

“We are coming to a situation where we have to take hard and urgent decisions ... The local government sector has to take cuts that are closer in size to those having to be made in England. If that is the case, now is the time—and we are nearly in the last few days—to prepare a clear strategy on working together for the future ... [Local authorities] need to find the transformational changes to be able to continue to deliver their statutory services within their budgets ... If you are looking beyond [a year or two], local authorities really have to find some radical solutions to live within their means. That will need service transformational change. So, there is urgency to this.”⁵⁵

54. Dywedodd y Ganolfan Craffu Cyhoeddus fod angen fframwaith cyfreithiol ar gynghorau weithiau i'w galluogi i gydweithio ⁵⁶ ac y gall y pwerau galluogi hynny fod yn eithaf pwysig.⁵⁷

55. Fodd bynnag, roedd tystion eraill yn anghytuno bod angen i Lywodraeth Cymru roi arweiniad cryfach. Er ei fod yn cytuno nad yw trefniadau cydweithio wedi datblygu eto “in the engine room of local government,”⁵⁸ dywedodd Joe Simpson:

“I do not believe that formal direction and straight instruction is an effective model. There are three things that I think will drive this. The

⁵³ Cofnod y Trafodion [para 173], 2 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

⁵⁴ Cofnod y Trafodion [para 192], 2 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

⁵⁵ Cofnod y Trafodion [para 205], 2 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

⁵⁶ Cofnod y Trafodion [para 24], 2 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

⁵⁷ Ibid

⁵⁸ Cofnod y Trafodion [para 8], 10 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

first of these is the financial settlement, and therefore the need to change ... Secondly, it is your ability to create financial incentives towards that change. Thirdly, because a number of these things are cultural challenges about leadership alignment, you need to invest in some soft skills ... What I am trying to argue is this: you get to a point where you say, 'Things are not moving fast enough. Can I pull a lever that will guarantee that this system changes?' Honestly, if you try the lever model, it will not work."⁵⁹

56. Dywedodd CLILC fod cymhellion yn gweithio yn eu barn nhw, ond nid oeddent mor sicr ynglŷn â chosbau:

"It is up to you if you think penalties are the way to drive things, but if we can work together in partnership, and push the partnership agenda, I think that more things get done."⁶⁰

Y Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus ac addrefnu

57. Gofynnwyd i'r Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus ddatblygu a chynnig y model gorau posibl ar gyfer llywodraethu a darparu gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru, a holodd CLILC ynghylch goblygiadau hyn o ran yr agenda cydweithio. Ymhlith arweinwyr awdurdodau lleol, meddai, "there is a general view that the 22-authority structure is subject to such intense questioning that it probably has a great future behind it."⁶¹ Dywedodd CLILC fod angen egluro'r sefyllfa hon cyn gynted â phosibl:

"What happens if you reorganise local government in the future and there are 10, 11, 12 or 14 authorities in Wales? We have all of these collaborations, so how does that then work and how will they sit with the boundaries of the new authorities? Or do we say that we will call a halt to all of this, and pull it all back into a smaller number of unitary authorities? We have to be fairly clear shortly about the direction of travel ... If I was a director of finance in local government at the moment, I would be very reluctant to enter into collaborations if I knew that there was a different journey being suggested for the future of local government. The Williams commission will report at

⁵⁹ Cofnod y Trafodion [para 61], 10 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

⁶⁰ Cofnod y Trafodion [para 76], 10 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

⁶¹ Cofnod y Trafodion [para 161], 10 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

Christmas. If there is to be local government reorganisation, so be it, but we need to know that.”⁶²

58. Aeth CLILC ymlaen:

“There are collaborations that go on between authorities all the time ...The question, however, is this: what happens if there is local government reorganisation and authorities are based on the boundaries of the local health boards? The Williams commission says that they must not cross the local health board area ... So, some clarity on the direction of travel is vital. That is the burning platform, because, unless we get that, we could waste a lot of effort in the next period, and I think that what we have to do is to concentrate on making these savings, but doing it in a very clear direction of travel that we do not have at present.”⁶³

59. Cafwyd sylwadau tebyg gan Swyddfa Archwilio Cymru, a ddywedodd fod angen eglurder ynglŷn â'r modd y caiff gwasanaethau eu darparu drwy Gymru⁶⁴ a hebddo, byddai ansicrwydd a diffyg cyfeiriad o ran gwaith cydweithredol pwrpasol.⁶⁵

60. Roedd y Ganolfan Craffu Cyhoeddus yn cytuno:

“I think that, at the moment, there is inertia in local government around what the Commission on Public Service Governance and Delivery is going to announce and in terms of the likely impact of reduced budget settlements. There is, perhaps, insularity at the moment about how to deal with some of these local issues and how to manage the potential of political fragmentation. So, I am not sure if there is any left over, if you like, to deal with these risky collaborations.”⁶⁶

61. O ran ad-drefnu llywodraeth leol, dywedodd CLILC:

“We will see what Williams recommends. If it recommends local government reorganisation, I do not think that people are afraid of

⁶² Cofnod y Trafodion [para 146], 10 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

⁶³ Cofnod y Trafodion [para 146], 10 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

⁶⁴ Ibid

⁶⁵ Cofnod y Trafodion [para 209], 2 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

⁶⁶ Cofnod y Trafodion [para 31], 2 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

that. From our point of view, I do not think that we particularly want to get into a numbers game at this point, but if there is a recommendation around that and if there is reorganisation, the one thing that we would ask ... is that we retain our functional integrity.”⁶⁷

62. Fodd bynnag, cafwyd rhybudd gan Joe Simpson ynglŷn ag ad-drefnu:

“One of the reasons why I am not a fan of a radical reorganisation as a solution is that a reorganisation just recreates a different set of problems.... The difficulty with the imposed structure is that you do not get the buy-in and you are looking at the map from a national end and not from the end of the citizen. You start getting back to thinking that the solution is a geographic solution. It is about getting to a shared endeavour. That is the challenge.”⁶⁸

Strwythurau a hyblygrwydd

63. Ymhelaethodd Joe Simpson ar y pwynt hwn drwy nodi nad oes maint cywir ar gyfer popeth.”⁶⁹ Dywedodd mai dyna pam nad oedd yn credu mai ad-drefnu yw'r ateb. Yn hytrach, awgrymodd mai'r ateb yw trefnu i awdurdodau gyfuno a chydweithredu i ddarparu rhai gwasanaethau penodol:

“With radical top-down restructuring of local government, all of the evidence shows that it costs you more, it takes much longer, and at the end of it everyone has forgotten why they did it. The combined authority is about saying that for very specific purposes we understand that we need things done. This is the way that we make decisions that stick.”⁷⁰

64. I sicrhau hyn, pwysleisiodd fod angen buddsoddi i ddatblygu arweinyddiaeth er mwyn sicrhau cysondeb diwylliannol rhwng gwahanol sefydliadau. Ar ôl gwneud hynny, meddai, bydd pobl yn dechrau gweld y darlun ehangach o ran y buddiannau. Tanlinellodd, fodd bynnag, “you cannot just do it by prescription.”⁷¹

⁶⁷ Cofnod y Trafodion [para 152], 10 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

⁶⁸ Cofnod y Trafodion [para 29], 10 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

⁶⁹ Cofnod y Trafodion [para 13], 10 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

⁷⁰ Cofnod y Trafodion [para 25], 10 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

⁷¹ Cofnod y Trafodion [para 13], 10 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

65. Cytunodd tystion eraill fod hyblygrwydd strwythurol yn bwysig. Dywedodd Ysgol Fusnes Caerdydd “there is no simple answer to the local government size conundrum” oherwydd “you have hundreds of different cost curves, all behaving differently”⁷². Daeth i'r casgliad hwn:

“Whereas, for one service, the right scale may be regional or even across Wales, another may well be best delivered at an incredibly local level. Each different service has a different answer to that question. That suggests that there is not an answer to the question of what is the ideal size of local government ... The only way to solve this, particularly in pressing service areas, is to have a bespoke approach to collaboration, in which you say, ‘Right, this service really does need to be delivered on a different scale to the local authority scale, so let us work out a collaborative solution for that service’. The scale will vary, as it should.”⁷³

66. Dywedodd Swyddfa Archwilio Cymru “the model of collaboration will differ between services, and some are delivered more appropriately at different levels and on different scales.”⁷⁴

67. Yn y cyswllt hwn, dywedodd Cyngor Sir Caerfyrddin:

...”despite the need to establish some structure and methodology to collaboration it would be to the detriment of service development and the eventual service user for organisations to be restricted to working within a set boundary. Organisations must be allowed to determine the most beneficial and high impact routes for collaboration on a service by service basis. In this case one size most certainly does not fit all.”⁷⁵

⁷² Cofnod y Trafodion [para 146], 2 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

⁷³ Cofnod y Trafodion [para 146], 2 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

⁷⁴ Cofnod y Trafodion [para 178], 2 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

⁷⁵ Y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol, Papur, *Ymchwiliad i'r cynnydd o ran cydweithio ar lefel llywodraeth leol*, tystiolaeth ysgrifenedig gan Gyngor Sir Caerfyrddin, ymateb i'r ymgynghoriad (08)

68. Fodd bynnag, yn ôl SOLACE, “collaboration cannot be a substitute for wider organisational change and major institutional cost overhead reduction if that is the/an objective.”⁷⁶

Y berthynas rhwng Llywodraeth Cymru a llywodraeth leol

69. Thema arall a gododd o'r trafodaethau hyn oedd y graddau y mae llywodraeth leol yn rhan o drafodaethau am ei dyfodol.

70. Er ei bod yn annog Llywodraeth Cymru i gymryd camau mwy pendant i lywio'r modd y mae awdurdodau'n cydweithio, tynnodd Ysgol Fusnes Caerdydd sylw at y ffaith y gallai hyn weithio pe bai gan lywodraeth leol fwy o ddylanwad dros y modd y byddai hyn yn digwydd:

“We have looked at the relationship between local authorities and the Welsh Government, and one of the things that we have found is that they do not actually feel as involved in the development of policy as they perhaps might. You can have statutory obligations, but developed in partnership ... When I was doing the work on education, a lot of people working in local education authorities actually wanted that firm basis. They wanted to be involved in the development of it, and they wanted to inject the discretion that they thought was necessary in certain places, but they were on the same page.”⁷⁷

71. Er bod Joe Simpson yn anghytuno ag Ysgol Fusnes Caerdydd ynghylch faint o gyfarwyddyd y dylai Llywodraeth Cymru ei roi, roedd am i lywodraeth leol fod â mwy o ran yn y broses:

“What I would not advocate is more direction by Welsh local government; I would advocate more engagement by Welsh local government, so that everyone begins to understand what happens in the reconfiguration. It is a bit like a dance; you cannot be on a dance floor and stay still when everyone else is moving.”⁷⁸

72. Pan ofynnwyd i CLILC i ba raddau roedd llywodraeth leol wedi gosod ei hagenda ei hun ac amlinellu ei chynigion ei hun i Gomisiwn Williams, atebodd:

⁷⁶ Y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol, Papur, *Ymchwiliad i'r cynnydd o ran cydweithio ar lefel llywodraeth leol*, tystiolaeth ysgrifenedig gan SOLACE, ymateb i'r ymgynghoriad (14)

⁷⁷ Cofnod y Trafodion [para 142], 2 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

⁷⁸ Cofnod y Trafodion [para 43], 10 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

“We have put a very detailed submission to Williams. We have argued for a couple of things very clearly ... Our view, for example, is that public health in Wales should be within local government.... We will see what Williams recommends.”⁷⁹

73. Er ei bod yn croesawu'r cyfleoedd roedd fforymau fel Cyngor Partneriaeth Cymru a'i is-grwpiau yn eu cynnig i gyfrannu, dywedodd arweinwyr awdurdodau lleol y byddent yn hoffi gweld Cyngor Partneriaeth Cymru yn datblygu ac yn cyfarfod yn fwy rheolaidd er mwyn rhoi mwy o gyfleoedd i lywodraeth leol gyfrannu at benderfyniadau.

⁷⁹ Cofnod y Trafodion [para 151], 10 Hydref 2013, y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

5. Casgliadau ac argymhellion y Pwyllgor

Cyd-destun ein casgliadau

74. Wrth ddod i'n casgliadau, roeddem yn ymwybodol y byddai'r Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau yn cyflwyno'i adroddiad i Lywodraeth Cymru cyn diwedd 2013. Edrychwn ymlaen at gael cyfle i drafod casgliadau'r Comisiwn gydag ef maes o law.

75. Yn dilyn adroddiad y Comisiwn, deallwn y bydd oedi'n debygol rhwng cytuno ar unrhyw newidiadau arfaethedig i ad-drefnu strwythurau neu wasanaethau a rhoi unrhyw drefniadau newydd ar waith. Credwn y dylai Llywodraeth Cymru ddatblygu strategaeth glir ar gyfer y cyfnod hwn, ac y dylai gyflwyno'r strategaeth yn glir i gryff llywodraeth leol.

Strwythurau gwasanaethau a'r modd y cânt eu darparu

76. Mae ein pwynt cyntaf yn ymwneud â strwythurau, gan gofio bod cryn ddyfalu ynghylch cynlluniau i ad-drefnu llywodraeth leol yn ystod y blynyddoedd nesaf. Rydym yn credu'n gryf y dylai unrhyw system llywodraeth leol a ddatblygir yn y dyfodol ganolbwyntio ar ddarparu gwasanaethau a'r ffordd orau o ddarparu gwasanaethau penodol mewn ardaloedd penodol. Dylid gofalu mai ystyriaeth eilradd yw nifer y cyrff sy'n darparu'r gwasanaethau hynny, ar ôl penderfynu ar y ffordd fwyaf effeithiol o ddarparu gwahanol fathau o wasanaethau ar lawr gwlad. Drwy ganolbwyntio ar y modd y caiff gwasanaethau eu darparu, dylai'r strwythurau wedyn ddod i fwcwl.

Dylai Llywodraeth Cymru felly sicrhau bod unrhyw gynlluniau i ad-drefnu llywodraeth leol yn y dyfodol yn cael eu seilio ar yr angen i ddarparu gwasanaethau mewn modd effeithiol a chynaliadwy

Yr angen i hybu trefniadau cydweithio ymhellach

77. Os yw Llywodraeth Cymru yn parhau i osod cydweithio rhwng ac o fewn cyrff llywodraeth leol ymhlith ei hamcanion, mae'r dystiolaeth a gawsom yn dangos bod angen cyflymu'r broses. Er bod cytundeb cyffredinol ar yr angen cydweithio mwy, rydym yn pryderu bod y broses i'w gweld yn araf ac yn anghyson.

78. Hefyd, rydym yn pryderu bod rhywfaint o anghytundeb ynglŷn â phwy sy'n gyfrifol am roi trefniadau cydweithio ar waith, er ein bod yn cydnabod bod llawer o gydweithio anffurfiol, heb ei strwythuro, yn digwydd eisoes.

Credwn fod angen arweiniad gan Weinidogion, a dulliau o gosbi a chymell i wthio'r agenda cydweithio yn ei blaen ym myd llywodraeth leol. Fodd bynnag, credwn hefyd fod angen i lywodraeth leol Cymru ddylanwadu mwy ar y modd y caiff hyn ei wneud a bod angen i Lywodraeth Cymru a llywodraeth leol gydweithredu'n well.

79. Wrth wneud hyn, dylai Llywodraeth Cymru ganolbwyntio ar feysydd lle bydd trefniadau cydweithio'n arwain at y manteion mwyaf posibl, yn hytrach na dilyn polisi cyffredinol o annog gwasanaethau i gydweithio mwy ym mhob maes. Mae hyn yn gysylltiedig â'r pwynt uchod am yr angen i ganolbwyntio ar ddarparu gwasanaethau'n hytrach na strwythurau.

Yr angen i gael rhagor o dystiolaeth ac asesiadau

80. Mae'n hanfodol bod awdurdodau lleol yn cynnal dadansoddiad cost a budd o brosiectau cydweithio cyn ymrwymo adnoddau at y diben hwnnw. Dylent hefyd baratoi cynlluniau busnes cadarn yn dangos y gellir sicrhau canlyniadau gwell drwy gydweithio, gan sicrhau bod arian cyhoeddus yn cael ei wario'n effeithiol ac yn effeithlon.

81. Er mwyn medru rhoi'r trefniadau cydweithio mwyaf effeithiol ar waith, credwn hefyd fodangen rhagor o dystiolaeth ac asesiadau o ble a sut y mae'n ychwanegu gwerth. Rydym yn cytuno, mewn egwyddor, y dylai gweithio ar y cyd sicrhau gwell canlyniadau, ond rydym yn pryderu nad oes digon o dystiolaeth ar hyn o bryd i benderfynu ai dyma'r achos ym myd llywodraeth leol Cymru.

Hefyd, eglurwyd wrthym fod gwahanol ddulliau o gydweithredu – a llawer ohonynt yn anffurfiol - a bod hyn, felly, yn tanlinellu'r angen i ddeall yn well ble y mae'n ychwanegu gwerth.

82. Clywsom gan lawer o dystion na fydd cydweithio, ynddo'i hun, yn datrys problemau. Gan hynny, **dylai Llywodraeth Cymru gynnal dadansoddiad arall o gost a budd prosiectau cydweithio rhwng awdurdodau lleol gan gynnwys buddion nad ydynt yn ariannol, a chyhoeddi ei chasgliadau.**

83. Ar ôl deall yn well sut y gall cydweithio ychwanegu gwerth, dylai Gweinidogion roi mwy o gyfarwyddyd (fel y nodwyd uchod) i fwrw ymlaen â'r gwaith yn y meysydd mwyaf addas.

Materion yn ymwneud ag atebolrwydd

84. Mae'n glir o'r dystiolaeth a gawsom fod cryn dipyn o broblemau i'w datrys o ran sut y gellir craffu'n lleol ar drefniadau cydweithio, ac o ran pwy sy'n gyfrifol am y trefniadau hyn o fewn llywodraeth leol. Os yw Llywodraeth Cymru yn parhau â'i agenda cydweithio, mae angen ymgymryd â rhagor o waith ar atebolrwydd lleol. Clywsom, er enghraifft, am yr anawsterau sy'n wynebu aelodau meinciau cefn llywodraeth leol o ran craffu ar drefniadau cydweithio a'u bod yn ansicr a yw darpariaethau Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2011 ar gyfer pwyllgorau trosolwg a chraffu'n ddigonol i oresgyn yr "argyfwng atebolrwydd" y cyfeiriodd y tyst ato. Mae hwn yn fater y mae angen mynd i'r afael ag ef a rhoi blaenoriaeth iddo. **Dylai Llywodraeth Cymru weithio gydag awdurdodau lleol i sicrhau bod trefniadau priodol ar waith i ganiatáu iddynt hwy, ac aelodau meinciau cefn yn arbennig, graffu'n effeithiol ar drefniadau cydweithio.**

Yr angen i sicrhau buddsoddiad cychwynnol

85. Clywsom nad ffordd syml o ddatrys problemau yw annog llywodraeth leol i gydweithio. Rydym hefyd yn ymwybodol y bydd unrhyw benderfyniad i ad-drefnu gwasanaethau'n debygol o osod straen gychwynnol ar gyllid. Fodd bynnag, fe'i gwnaed yn glir i ni y bydd yn rhaid gwneud buddsoddiad cychwynnol i sicrhau y bydd cydweithio'n llwyddo. Yn ein barn ni, os **darperir digon o adnoddau ar y dechrau, gellir sicrhau y bydd cydweithio'n arwain at fanteision hirdymor. Dylai Llywodraeth Cymru ystyried hyn pan fydd yn trafod adroddiad y Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus.**

86. Rydym yn cydnabod sylwadau CLILC y bydd oedi anochel yn dilyn adroddiad y Comisiwn cyn y gellir rhoi unrhyw benderfyniadau arfaethedig ar waith i newid strwythur a threfniant gwasanaethau. Credwn y dylai Llywodraeth Cymru ddatblygu strategaeth glir ar gyfer y cyfnod hwn, ac y dylai egluro'r strategaeth i gyrff llywodraeth leol.

Yr angen i weithredu ar fyrder

87. I gloi, mae gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru, ac mewn awdurdodau lleol yn benodol, yn wynebu dyfodol ariannol anodd iawn. Rydym wedi clywed gan dystion dibynadwy iawn am yr angen i fynd i'r afael â hyn ar fyrder. Nid yw'r modd y mae awdurdodau lleol yn cydweithio ar hyn o bryd yn cynnig ateb digonol, ac nid yw'r broses yn digwydd yn ddigon cyflym nac yn ddigon cyson drwy Gymru. Mae angen cymryd camau ar fyrder i

ddiogelu dyfodol gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru. Rydym yn annog y Gweinidog i nodi'n casgliadau wrth ymateb i'r Comisiwn.

Atodiad A - Tystion

Rhoddodd y tystion a ganlyn dystiolaeth lafar i'r Pwyllgor ar y dyddiadau a nodir isod. Gellir gweld trawsgrifiadau o'r holl sesiynau tystiolaeth yn llawn yn

www.senedd.cynulliadcymru.org/mglIssueHistoryHome.aspx?lId=1306

2 Hydref 2013

Rebecca David-Knight	Y Ganolfan Craffu Cyhoeddus
Tim Gilling	Y Ganolfan Craffu Cyhoeddus
Dr Rachel Ashworth	Ysgol Fusnes Caerdydd
Dr Tom Entwistle	Ysgol Fusnes Caerdydd
Alan Morris	Swyddfa Archwilio Cymru
Huw Rees	Swyddfa Archwilio Cymru
Huw Vaughan Thomas,	Archwilydd Cyffredinol Cymru

10 Hydref 2013

Joe Simpson	Canolfan Arweinyddiaeth Llywodraeth leol
Steve Thomas	Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru
Susan Perkins	Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru
Sara Harvey	Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru
Y Cynghorydd Ellen ap Gwynn	Cyngor Sir Ceredigion
Y Cynghorydd Dilwyn Roberts	Cyngor Bwrdeistref Sirol Conwy
Y Cynghorydd Jamie Adams	Arweinydd Cyngor Sir Penfro

Atodiad B - Rhestr o'r dystiolaeth ysgrifenedig

Rhoddodd y bobl a'r sefydliadau a ganlyn dystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor. Gellir gweld yr holl dystiolaeth ysgrifenedig yn llawn yn www.senedd.cynulliadcymru.org/mglIssueHistoryHome.aspx?lId=7329

Sefydliad	Cyfeirnod
Cyngor Bwrdeistref Sirol Conwy	LGC (01)
Cyngor Bwrdeistref Sirol Pen-y-bont ar Ogwr	LGC (02)
Cyngor Sir Ceredigion	LGC (03)
Trowers and Hamlins	LGC (04)
Y Ganolfan Craffu Cyhoeddus	LGC (05)
Cyngor Sir Powys	LGC (06)
Ysgol Fusnes Caerdydd	LGC (07)
Cyngor Sir Caerfyrddin	LGC (08)
Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru	LGC (09)
Cyngor Bro Morgannwg	LGC (10)
Cyngor Sir y Fflint	LGC (11)
Bwrdd Partneriaeth Rhanbarthol Canolbarth a De Gorllewin Cymru	LGC (12)
Cyngor Bwrdeistref Sirol Wrecsam	LGC (13)
SOLACE	LGC (14)