

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a
Llywodraeth Leol

Bil Llywodraeth Leol (Cymru) Drafft

Mawrth 2016

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.cynulliad.cymru

Gellir cael rhagor o gopïau 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: 0300 200 6565

E-bost: SeneddCCLIL@Cynulliad.Cymru

Twitter: [@SeneddCCLIL](https://twitter.com/SeneddCCLIL)

© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2016

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

Bil Llywodraeth Leol (Cymru) Drafft

Mawrth 2016

Cynulliad
Cenedlaethol
Cymru

National
Assembly for
Wales



Y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

Sefydlwyd y Pwyllgor ar 22 Mehefin 2011. Ei gyloch 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



Peter Black
Democratiaid Rhyddfrydol Cymru
Gorllewin De Cymru



Alun Davies
Llafur Cymru
Blaenau Gwent



Janet Finch-Saunders
Ceidwadwyr Cymreig
Aberconwy



Mike Hedges
Llafur Cymru
Dwyrain Abertawe



Mark Isherwood
Ceidwadwyr Cymreig
Gogledd Cymru



Bethan Jenkins
Plaid Cymru
Gorllewin De Cymru



Gwyn Price
Llafur Cymru
Islwyn



Gwenda Thomas
Llafur Cymru
Castell-nedd



Lindsay Whittle
Plaid Cymru
Dwyrain De Cymru

Roedd yr Aelod a Ganlyn yn bresennol fel dirprwy aelod oir Pwyllgor yn ystod yr ymchwiliad hwn



John Griffiths
Llafur Cymru
Dwyrain Casnewydd

Cynnwys

Cynnwys	1
1. Cyflwyniad	2
Ymchwiliad y Pwyllgor	2
2. Goblygiadau ariannol	4
Costau uno	4
Cysoni'r dreth gyngor	5
Cysoni cyflogau.....	6
3. Rhan 1 – Ardaloedd llywodraeth leol a chynghorau sir	7
4. Rhan 2 – Pŵer cymhwysedd cyffredinol	9
Pŵer cymhwysedd cyffredinol	9
Cynghorau cymuned â chymhwysedd	10
5. Rhan 3 – Hybu mynediad i lywodraeth leol	11
Pwyllgorau ardaloedd cymunedol.....	11
6. Rhan 4 – Swyddogaethau cynghorau sir a'u haelodau	13
Dyletswyddau ar aelodau cynghorau sir a thorri dyletswyddau	13
7. Rhan 5 – Cynghorau sir: llywodraethu yn well	15

1. Cyflwyniad

1. Ar 24 Tachwedd 2015, cyhoeddodd y Gweinidog Gwasanaethau Cyhoeddus Fil Llywodraeth Leol (Cymru) drafft (y Bil drafft) a'r dogfennau ymgynghori.¹ Gwnaeth y Gweinidog ddatganiad yn y Cyfarfod Llawn ar yr un diwrnod.
2. Amcan y Bil drafft yw cwblhau'r rhaglen uno awdurdodau lleol a gosod fframwaith deddfwriaethol newydd a diwygiedig ar gyfer democratiaeth, atebolrwydd, perfformiad ac elfennau cyllid awdurdodau lleol. Bydd hefyd yn sefydlu Comisiwn Staff Gwasanaethau Cyhoeddus statudol.²
3. Yn ddiweddar, ymgynghorodd Llywodraeth Cymru ar y Bil drafft gyda'r bwriad o gyflwyno'r Bil terfynol yn y Pumed Cynulliad, yn amodol ar ganlyniad yr etholiad.

Ymchwiliad y Pwyllgor

4. Ar 10 Rhagfyr 2015, cytunodd y Pwyllgor i wneud gwaith craffu cyn deddfu ar y Bil drafft.

Cylch gorchwyl

5. Cytunodd y Pwyllgor ar y cylch gorchwyl a ganlyn ar gyfer ei ymchwiliad:

Ystyried y Bil drafft a'r dogfennau cysylltiedig, gan gynnwys y Memorandwm Esboniadol a'r Aseiad Effaith Rheoleiddiol (sy'n asesu costau a manteision posibl y bwriadau polisi sydd yn y Bil drafft).

Ymdriniaeth

6. Rhwng 14 Rhagfyr 2015 a 21 Ionawr 2016, cynhaliodd y Pwyllgor ymgynghoriad cyhoeddus i lywio ei waith, yn seiliedig ar y cylch gorchwyl y cytunwyd arno.
7. Cafodd y Pwyllgor naw ymateb ysgrifenedig sydd ar gael ar wefan y Cynulliad.³ Yn ogystal, clywodd y Pwyllgor dystiolaeth lafar gan nifer o

¹ Bil Llywodraeth Leol (Cymru) drafft, ar gael yn: [http://llyw.cymru/consultations/localgovernment/draft-local-government-\(wales\)-bill-consultation/?skip=1&lang=cy](http://llyw.cymru/consultations/localgovernment/draft-local-government-(wales)-bill-consultation/?skip=1&lang=cy)

² Bil Llywodraeth Leol (Cymru) drafft, Memorandwm Esboniadol Drafft, ar gael yn: [http://llyw.cymru/consultations/localgovernment/draft-local-government-\(wales\)-bill-consultation/?skip=1&lang=cy](http://llyw.cymru/consultations/localgovernment/draft-local-government-(wales)-bill-consultation/?skip=1&lang=cy)

³ <http://www.senedd.cynulliad.cymru/mgConsultationDisplay.aspx?ID=209>

dystion. Mae trawsgrifiadau o'r sesiynau tystiolaeth lafar hefyd ar gael ar wefan y Cynulliad.⁴

8. Hoffai'r Pwyllgor ddiolch i bawb a gyfranodd at ei ymchwiliad.

⁴ <http://www.senedd.cynulliad.cymru/mglIssueHistoryHome.aspx?lId=1306>

2. Goblygiadau ariannol

Costau uno

9. Yn ôl yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol a oedd yn gysylltiedig â'r Bil drafft, bydd y broses uno, rhwng 2019-20 a 2023-24, yn costio rhwng £97 miliwn a £246 miliwn i awdurdodau lleol. Amcangyfrifir y bydd angen i'r awdurdodau presennol wario rhwng £54 miliwn a £90 miliwn yn 2019-20, sef y flwyddyn cyn sefydlu'r awdurdodau newydd, ar weithgareddau sy'n gysylltiedig ag uno.

10. Nid oedd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru (CLILC) yn anghytuno â'r amcangyfrifon cost a nodwyd yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol, a oedd yn debyg i'r rhai a geir yn yr adroddiad yr oedd wedi'i gomisiynu gan y Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth (CIPFA). Ar ben hyn, roedd yn cydnabod y potensial am arbedion yn dilyn ailstrwythuro, ond roedd yn cwestiynu lefel yr arbedion sydd wedi'i nodi yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol.

11. Er gwaethaf yr uchod, mynegodd CLILC bryderon difrifol ynghylch gallu'r awdurdodau i dalu'r costau uno. Dywedodd y byddai'n "amhosibl" i awdurdodau dalu'r costau hyn heb doriadau sylweddol i wasanaethau rheng flaen, yn enwedig mewn sefyllfa o gyni cyllidol.⁵ Honnodd hefyd mai ar Lywodraeth Cymru y mae'r baich i ddangos tystiolaeth yn hyn o beth, a bod cyfrifoldeb ar y Llywodraeth i sicrhau bod llwyddiant yn bosibl wrth fwrw ymlaen â newid. Galwodd CLILC ar Lywodraeth Cymru i sicrhau bod pecyn cyllido ar gael drwyddi draw i sicrhau bod y newid yn bosibl, ac nad yw'n effeithio ar wasanaethau rheng flaen awdurdodau lleol.⁶

12. Yn wahanol i'r uchod, dywedodd y Gweinidog Gwasanaethau Cyhoeddus (y Gweinidog) wrthym ei fod yn hyderus iawn y gall awdurdodau ysgwyddo'r costau ychwanegol o uno, a bod yr holl astudiaethau yn nodi y bydd arbedion sylweddol yn deillio o'r broses uno.⁷ Dywedodd y Gweinidog fod gan lywodraeth leol oddeutu £1 biliwn wrth gefn. Hefyd, tynnodd sylw at allu'r awdurdodau i fenthycu, a dywedodd fod digonedd o ffyrdd iddynt ymdopi â chostau uno.⁸

⁵ Cofnod y Trafodion, paragraffau 50 a 68, 10 Chwefror 2016 (*mae pob cyfeiriad at Gofnod y Trafodion yn gyfeiriad at drafodion y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol*)

⁶ Cofnod y Trafodion, paragraff 68, 10 Chwefror 2016

⁷ Cofnod y Trafodion, paragraff 185, 10 Chwefror 2016

⁸ Cofnod y Trafodion, paragraff 235, 10 Chwefror 2016

13. Gan ystyried y dystiolaeth uchod, rydym yn parhau i bryderu am gostau uno. Er ein bod yn cydnabod y potensial am arbedion yn y tymor canolig i'r hirdymor, rydym yn credu ei bod yn afrealistig disgwyl i awdurdodau dalu'r costau ymlaen llaw heb unrhyw gymorth gan Lywodraeth Cymru. I'r perwyl hwn, roeddem yn falch o glywed na fyddai'r Gweinidog yn diystyru'r posibilrwydd o gyflwyno grantiau ad-daladwy yn debyg i fenter y Llywodraeth, Buddsoddi i Arbed.⁹ Efallai nad dyma fyddai'r ateb gorau i lywodraeth leol, ond rydym yn credu y byddai'n fwy dderbyniol na'r sefyllfa bresennol ac yn gam cadarnhaol ymlaen. **Rydym yn annog y Gweinidog i roi ystyriaeth bellach, ar y cyd â Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru, i sut y gellid bwrw ymlaen â dull gweithredu o'r fath.**

Cysoni'r dreth gyngor

14. Mynegodd CLILC bryder nad yw'r mater o gysoni'r dreth gyngor wedi cael ei ystyried yn ddigonol, naill ai'n rhan o'r Bil drafft nac yn yr Aseiad Effaith Rheoleiddiol.¹⁰ Roedd yn credu bod cysoni'r dreth gyngor yn elfen sylweddol ac yn risg bosibl i'r cynigion diwygio, o ran yr incwm posibl a gollir ac ansefydlogrwydd ariannol, ond hefyd o ran pa mor dderbyniol yw'r diwygiadau yn wleidyddol ac i'r cyhoedd.¹¹ Roedd CLILC yn awyddus i drafod y mater hwn gyda Llywodraeth Cymru.

15. Yn y dogfennau sydd ynghlwm â'r Bil drafft, mae'r Gweinidog yn cydnabod y gallai gosod y dreth gyngor ar gyfer awdurdodau diwygiedig olygu bod angen proses gysoni er mwyn symud i dreth gyngor ar yr un lefel ar draws ardal yr awdurdod. Roedd yn pennu disgwyliad clir i bwyllgorau pontio ac awdurdodau cysgodol ddiogelu rhag unrhyw wahaniaeth yn lefelau'r dreth gyngor yn y cyfnod cyn uno.¹²

16. Er gwaethaf hyn, dywedodd y Gweinidog fod Llywodraeth Cymru o'r farn ei bod yn rhy gynnar yn y broses ddiwygio i lunio cynlluniau cadarn ar gyfer cysoni, ac felly nid oes amcangyfrif yn yr Aseiad Effaith Rheoleiddiol o effaith bosibl y broses gysoni ar ffrwd refeniw y dreth gyngor.¹³

17. Er ein bod yn cydnabod ymrwymiad y Gweinidog i ymgynghori'n llawn ar unrhyw ddull gweithredu arfaethedig yn y dyfodol mewn perthynas â'r dreth gyngor pan fydd yr amser yn iawn,¹⁴ rydym yn pryderu bod yr ansicrwydd

⁹ Cofnod y Trafodion, paragraffau 240-242, 10 Chwefror 2016

¹⁰ Tystiolaeth ysgrifenedig, DLG 09

¹¹ *ibid.*

¹² Dogfen ymgynghori Llywodraeth Cymru: *Datganoli, Democratiaeth a Chyflawni*, Tachwedd 2016

¹³ *ibid.*

¹⁴ *ibid.*

presennol ynghylch effaith cysoni, ar awdurdodau diwygiedig ac ar dalwyr y dreth gyngor fel ei gilydd, yn broblem. **Rydym yn credu y dylai'r Gweinidog ymchwilio i effaith cysoni'r dreth gyngor fel mater o frys, gyda'r bwriad o greu amcangyfrifon cost cadarn ochr yn ochr â Bil wrth ei gyflwyno.**

Cysoni cyflogau

18. Mynegodd UNSAIN a CLILC bryder ynghylch cysoni cyflogau, o ran yr effaith ar strwythurau cyflog a'r gost i awdurdodau. Dywedodd UNSAIN fod ei aelodau'n ofni, o ystyried y pwysau ariannol y mae llywodraeth leol yn eu hwynebu, y bydd cyflogau'n cael eu cysoni yn y canol ar y gorau, ac ar y gwaelod ar y gwaethaf.¹⁵ Dywedodd UNSAIN yn glir y byddai eisiau gweld cyflogau'n cael eu cysoni i fyny yn sgil unrhyw uno.

19. Roedd CLILC o'r farn y bydd gan unrhyw gamau a fydd yn cael eu cymryd ar gysoni cyflogau yn y pen draw oblygiadau sylweddol o ran y costau a'r cynllunio ariannol yn y dyfodol ar gyfer awdurdodau lleol.¹⁶

20. Rydym yn nodi y ceir amryw amcangyfrifon o'r costau mewn perthynas â chysoni cyflogau. Unwaith eto, rydym yn credu bod ansicrwydd o'r fath i staff ac awdurdodau yn peri problem. Rydym yn cydnabod bwriad y Gweinidog i ymgymryd â gwaith pellach yn y maes hwn mewn perthynas â dosbarthiadau cyflogau awdurdodau lleol er mwyn llywio'r Aseiad Effaith Rheoleiddiol terfynol. **Rydym yn disgwyl i'r Aseiad Effaith Rheoleiddiol terfynol gynnwys amcangyfrifon pendant a chadarn o'r costau mewn perthynas â chysoni cyflogau.**

¹⁵ Cofnod y Trafodion, paragraff 375, 4 Chwefror 2016

¹⁶ Tystiolaeth ysgrifenedig, DLG 09

3. Rhan 1 – Ardaloedd llywodraeth leol a chynghorau sir

21. Er bod darpariaethau sy'n rhoi effaith i ailstrwythuro cynghorau sir yn ymddangos yn eu hunain i fod yn ddadleuol, mae'r ddau gynnig ar gyfer siroedd newydd a nodir yn Atodlen 1 yn parhau i fod yn destun dadlau brwd. Cafodd hyn ei adlewyrchu yn y dystiolaeth a gafwyd gan Gymdeithas Prif Weithredwyr yr Awdurdodau Lleol a CLILC, oedd yn nodi nad oedd barn gytûn yn eu sefydliadau ynghylch ffurf llywodraeth leol yn y dyfodol na'r cynigion penodol y darperir ar eu cyfer yn Atodlen 1.

22. Yn ôl CLILC, er bod llywodraeth leol yn derbyn yn gyffredinol bod angen newid, mae'r ffordd y mae llywodraeth Cymru wedi mynd ati i ailstrwythuro drwy uno awdurdodau presennol yn parhau i fod yn destun cryn ddadlau.¹⁷ Roedd CLILC yn parhau i fynnu y dylid ystyried ailstrwythuro llywodraeth leol yn y cyd-destun ehangach o ddiwygio gwasanaethau cyhoeddus. Galwodd am symud oddi wrth y ddadl gul ynghylch y trefniadau arfaethedig tuag at drafodaeth am y model cyflenwi gorau ar gyfer gwasanaethau, a fyddai, yn ei hun, yn llywio siâp a nifer y siroedd newydd.¹⁸

23. Yn yr un modd, roedd SOLACE yn cydnabod dymuniad llywodraeth Cymru i ddiwygio llywodraeth leol, yn enwedig o ystyried y pwysau ar gapasiti mewn awdurdodau llai o ganlyniad i gyni cyllidol.¹⁹ Dywedodd fod amrywiaeth barn ar draws y sefydliad mewn perthynas â'r strwythur newydd.²⁰

24. Dywedodd UNSAIN fod yr ansicrwydd sy'n parhau ynghylch ailstrwythuro yn effeithio ar forâl staff. Yn yr un modd, roedd SOLACE yn datgan y bydd cynnal morâl ac egni'r sefydliadau sy'n dirwyn i ben yn dasg allweddol.²¹ Roedd hefyd yn mynegi pryder ynghylch y posibilrwydd o golli staff profiadol wrth iddynt benderfynu gadael neu ymddeol yn y cyfnod cyn uno.²²

25. Rydym yn pryderu ynghylch y diffyg cynnydd o ran dod i gonsensws, o fewn llywodraeth leol a rhwng llywodraeth leol a chenedlaethol, ers cyhoeddi trefn ddewisol llywodraeth Cymru ym mis Gorffennaf 2015.

¹⁷ Cofnod y Trafodion, paragraff 21, 10 Chwefror 2016

¹⁸ Cofnod y Trafodion, paragraffau 24 a 44, 10 Chwefror 2016

¹⁹ Tystiolaeth ysgrifenedig, DLG 05

²⁰ *ibid.*

²¹ *ibid.*

²² *ibid.*

26. Dywedodd y Gweinidog wrthym fod Llywodraeth Cymru wedi rhoi pob cyfle i lywodraeth leol gytuno ar fap, a'i fod yn bwriadu bwrw ymlaen â'r rhaglen ailstrwythuro a diwygio, waeth a fydd yn cael cytundeb.²³ Rydym yn nodi y bydd hyn yn dibynnu ar ganlyniadau etholiadau'r Pumed Cynulliad ac yn ddibynnol ar lefel briodol o gymorth gwleidyddol; awgrymodd y Gweinidog y byddai angen i hyn fod gan fwy nag un blaid wleidyddol.

27. Rydym yn deall bod y Gweinidog yn awyddus i wneud cynnydd er mwyn rhoi diwedd ar yr ansicrwydd y mae'r sector yn ei wynebu ar hyn o bryd, yn enwedig staff awdurdodau lleol, ac y bydd angen gwneud penderfyniadau anodd ac amhoblogaidd o bosibl.

28. Er gwaethaf hyn, rydym yn cyfeirio at y datganiad yn y Papur Gwyn "mai'r ffordd orau o [greu siroedd newydd] yw mewn partneriaeth â llywodraeth leol".²⁴ **Rydym yn cymeradwyo'r farn hon ac yn annog y Gweinidog i barhau i ymgysylltu mewn deialog agored ac adeiladol â llywodraeth leol i sicrhau bod y drefn derfynol yn addas at y diben, yn barhaus ac yn gadarn.**

²³ Cofnod y Trafodion, paragraff 200, 10 Chwefror 2016

²⁴ Y Papur Gwyn Datganoli, Democratiaeth a Chyflawni - Diwygio Llywodraeth Leol, Grym i Bobl Leol, Chwefror 2015

4. Rhan 2 – Pŵer cymhwysedd cyffredinol

Pŵer cymhwysedd cyffredinol

29. Roedd cefnogaeth yn y dystiolaeth ar gyfer y pŵer cymhwysedd cyffredinol arfaethedig (y pŵer cyffredinol) a ddarperir yn adran 23, ac roedd CLILC a SOLACE yn arbennig yn croesawu'r pŵer. Er gwaethaf hyn, awgrymodd SOLACE na fyddai'r pŵer cyffredinol yn arwain at unrhyw gynnydd sylweddol yn y pwerau sydd ar gael i awdurdodau a chwestiynodd a fyddai'n gwneud gwahaniaeth ymarferol.

30. Mewn cyferbyniad, dywedodd Swyddfa Archwilio Cymru fod darparu'r pŵer cyffredinol yn gynnig arwyddocaol a fyddai'n helpu i hwyluso arloesedd a darparu gwasanaethau, ac a allai annog awdurdodau i gymryd risgiau gofalus.²⁵ Dywedodd fod y grym cyfatebol yn Lloegr wedi bod yn ddefnyddiol o ran cynnig gwneud pethau'n haws i fusnesau bach weithredu a ffynnu.²⁶

31. Rydym yn cydnabod y cyflwynwyd y pŵer cyffredinol mewn ymateb i bryder a fynegwyd gan lywodraeth leol fod ei phŵer llesiant presennol yn rhy gyfyng. Rydym yn credu ei bod yn bwysig sicrhau bod yr adnoddau ar gael i alluogi'r cynghorau diwygiedig i ymateb i heriau cymdeithasol ac economaidd yn y dyfodol, a darparu gwasanaethau lleol yn effeithiol. I'r perwyl hwn, **rydym yn cefnogi'r pŵer cymhwysedd cyffredinol ac yn gobeithio y bydd cynghorau yn gweld hyn fel cyfle i ddatblygu dulliau darparu newydd ac arloesol.**

32. O ran y mater ehangach o bwerau i lywodraeth leol, yn ôl y Papur Gwyn, byddai Llywodraeth Cymru yn barod i ystyried pa mor briodol yw datganoli rhagor o bwerau.²⁷ Fodd bynnag, byddai'n rhaid i'r Llywodraeth fod yn fodlon bod awdurdodau yn arfer eu pwerau presennol yn effeithiol a bod awdurdodau newydd yn gweithredu fel y bwriadwyd. Cadarnhaodd y Gweinidog hyn yn ei dystiolaeth i ni.²⁸

33. Er ein bod yn deall awydd y Gweinidog am newid pwylllog, rydym yn credu bod y Bil arfaethedig yn rhoi cyfle sylweddol i rymuso llywodraeth leol a chryfhau'r broses o wneud penderfyniadau democrataidd yn lleol. Ar ben hyn, rydym yn credu y gallai'r potensial o ddatganoli pwerau ehangach fod wedi cael ei ystyried o'r cychwyn, fel rhan o ailstrwythuro a diwygio mwy

²⁵ Cofnod y Trafodion, paragraff 305, 4 Chwefror 2016

²⁶ Cofnod y Trafodion, paragraff 289, 4 Chwefror 2016

²⁷ Y Papur Gwyn Datganoli, Democratiaeth a Chyflawni – Diwygio Llywodraeth Leol: Grym i Bobl Leol, Chwefror 2015

²⁸ Cofnod y Trafodion, paragraffau 322-327, 10 Chwefror 2016

holistaidd. Cyfeiriwyd at hyn yn ein hadroddiad Cyfnod 1 ar Fil Llywodraeth Leol (Cymru).

Cynghorau cymuned â chymhwysedd

34. Rydym yn nodi y bydd y pŵer cyffredinol ar gael i gynghorau sir, ond hefyd i gynghorau cymuned â chymhwysedd. Er nad ydym yn gwrthwynebu hyn, **rydym yn credu y dylid neilltuo'r pŵer hwn ar gyfer cynghorau cymuned sydd â'r capasiti a'r gallu i'w arfer yn effeithiol.** Rydym yn cwestiynu a yw'r gofynion cymhwysedd arfaethedig a nodir yn adran 31 yn ddigon cadarn i ddarparu ar gyfer hyn. **Hoffem i'r Gweinidog amlinellu'r sail resymegol dros y gofynion cymhwysedd arfaethedig ar gyfer cynghorau cymuned. Ar ben hyn, hoffem i'r Gweinidog gyflwyno cynigion ar sut y caiff capasiti cynghorau cymuned ei asesu fel rhan o'r asesiad cyffredinol o gymhwysedd y cynghorau hyn**

35. Yn dilyn hyn, mae Archwilydd Cyffredinol Cymru wedi cwestiynu'r defnydd o safbwyntiau archwilio wrth bennu cymhwysedd. Yn ôl Archwilydd Cyffredinol Cymru, er bod safbwyntiau o'r fath yn berthnasol i alluoedd cyrff o ran rheolaeth ariannol a llywodraethu, nid diben gwaith archwilio yw rhoi sicrwydd ynghylch a yw cyngor yn bodloni gofynion cymhwysedd.²⁹ **Byddem yn croesawu barn y Gweinidog ar y mater hwn.**

²⁹ Tystiolaeth ysgrifenedig, DLG 04

5. Rhan 3 – Hybu mynediad i lywodraeth leol

Pwyllgorau ardaloedd cymunedol

36. Mynegwyd safbwyntiau amrywiol yn y dystiolaeth am y 'pwyllgorau ardaloedd cymunedol' y darperir ar eu cyfer yn Rhan 3 o'r Bil drafft. Mae CLILC yn cydnabod bod angen llywodraethu cymunedol lleol ar sail ardal i wrthbwyso natur anghysbell y cynghorau mwy o faint a fydd yn bodoli ar ôl diwygio.³⁰ Fodd bynnag, mynegodd bryder fod y cynigion ar gyfer pwyllgorau ardaloedd cymunedol yn broblematic ac y dylai trefniadau llywodraethu cymunedol barhau'n fater o ddisgresiwn lleol.³¹

37. Yn yr un modd, cydnabu SOLACE y perygl y bydd cynghorau newydd mawr iawn yn colli cysylltiad â chymunedau. Er nad yw yn erbyn sefydlu pwyllgorau ardaloedd cymunedol, tynnodd sylw at y potensial o fwy o fiwrocratiaeth, baich gweinyddol a chost pe bai pwyllgorau o'r fath yn cael eu cyflwyno ar ben y strwythurau presennol.³² Gofynnodd SOLACE a fyddai'n fwy priodol ad-drefnu'r berthynas rhwng cynghorau cymuned a'r awdurdodau lleol newydd, gan sicrhau bod pwerau dirprwyo'n gyson â llinellau atebolrwydd clir ar gyfer cyflawni ac effeithiolrwydd o ran cost.³³

38. Fel ymatebwyr, rydym yn credu y bydd yn bwysig sicrhau bod aelodau etholedig y cynghorau diwygiedig yn parhau i fod yn effro i'r cymunedau y maent yn eu gwasanaethu. **Fodd bynnag, nid ydym wedi'n hargyhoeddi hyd yn hyn mai pwyllgorau statudol ychwanegol yw'r ffordd fwyaf effeithiol o gyflawni hyn na bod rôl y pwyllgorau hyn wedi cael ei ddiffinio'n glir.**

39. Roedd y Papur Gwyn yn rhagweld y byddai'r pwyllgorau ardaloedd cymunedol, yn ogystal â rheoli cyfrifoldebau a chyllidebau lleol, yn cael cyfle i ymgymryd â chyfrifoldebau eraill, fel mentrau seiliedig ar ardal. Er bod y Bil drafft yn darparu ar gyfer hyn, mae'r Memorandwm Esboniadol yn awgrymu bod rôl y pwyllgorau hyn yn fwy o gyfrwng rhwng cymunedau a'r cynghorau newydd. Yn ogystal, dywedodd y Gweinidog wrthym y bydd y pwyllgorau'n cyfrannu'n uniongyrchol i'r broses o wneud penderfyniadau mewn awdurdodau, ac y byddent yn rhoi her i'r cabinet i ddangos ei fod yn ystyried y gwahaniaethau rhwng cymunedau yn ei awdurdod lleol.³⁴

³⁰ Tystiolaeth ysgrifenedig, DLG 09

³¹ *ibid.*

³² Tystiolaeth ysgrifenedig, DLG 05

³³ *ibid.*

³⁴ Cofnod y Trafodion, paragraff 330, 10 Chwefror 2016

40. Rydym yn credu bod diffyg eglurder yn parhau ynglŷn â rôl pwyllgorau ardaloedd cymunedol. Mewn perthynas â hyn, rydym yn pryderu na roddwyd digon o ystyriaeth i'r ffordd y bydd y pwyllgorau hyn yn cyd-fynd â'r trefniadau llywodraethu presennol, gan gynnwys cyngorau cymuned, a'r cyngorau cymuned â chymhwysedd, fel y darperir ar eu cyfer yn y Bil drafft. Nid yw'r Bil drafft yn rhoi swyddogaethau gweithredol i'r pwyllgorau hyn, ond mae'n ymddangos y gallai gyflawni nifer o swyddogaethau eraill a allai fod yn arwyddocaol. Yn ogystal â'r pryderon rydym eisoes wedi'u mynegi ynghylch pa mor briodol yw pwyllgorau statudol ychwanegol, rydym yn pryderu am sut y byddant yn cael eu dwyn i gyfrif am arfer unrhyw swyddogaethau dirprwyedig. **Hoffem i'r Gweinidog roi manylion am y trefniadau adrodd ac atebolrwydd y mae'n disgwyl fydd ar waith ar gyfer pwyllgorau ardaloedd cymunedol.**

6. Rhan 4 – Swyddogaethau cynghorau sir a'u haelodau

Dyletswyddau ar aelodau cynghorau sir a thorri dyletswyddau

41. Mynegodd CLILC bryderon difrifol am y dyletswyddau statudol arfaethedig ar aelodau cynghorau Sir ym Mhenodau 2 a 3 yn Rhan 4. Yn ôl CLILC, mae gosod cyfundrefn ormodol a rhagnodol ar gyfer perfformiad a safonau yn mynd yn groes i'r naratif ehangach o ymddiriedaeth rhwng llywodraeth ddatganoledig a lleol ac atebolrwydd lleol gwell.³⁵

42. Roedd CLILC yn credu bod perfformiad aelodau etholedig yn fater i'r pleidiau gwleidyddol mewn llywodraeth leol, ac mai'r etholwyr fyddai'n penderfynu ar hyn yn y pen draw drwy'r broses etholiadol. Nid oedd yn credu y dylai'r Cynulliad ddeddfu ar faterion o'r fath.

43. Wrth sôn am y weithdrefn gwynion arfaethedig ar gyfer honiadau o dorri dyletswyddau statudol, dywedodd CLILC fod cyfuno dyletswyddau perfformiad â'r gyfundrefn safonau presennol yn peri problem, a bod angen cwestiynu'r difrifoldeb cymharol o ran torri dyletswyddau. Awgrymir mai un opsiwn gwahanol yw bod Llywodraeth Cymru yn ystyried effeithiolrwydd y ddarpariaeth ddeddfwriaethol bresennol sy'n llywodraethu ymadael â swydd am beidio â mynychu cyfarfodydd, a grymuso cynghorau i gytuno ar eu system presenoldeb a pherfformiad eu hunain a'i gorfodi.³⁶

44. Rydym yn nodi mai'r bwriadau polisi sy'n sail i'r dyletswyddau statudol arfaethedig yw rhoi mwy o eglurder i'r etholwyr ynglŷn â rôl a chyfrifoldebau cynghorwyr, a gosod disgwyliadau uchel o ran perfformiad llywodraeth leol.³⁷ Er ein bod yn cefnogi'r bwriadau hyn, nid ydym wedi'n hargyhoeddi bod rhagnodi dyletswyddau cynghorwyr mewn deddfwriaeth, ac i'r graddau y darperir yn y Bil drafft, yn rhesymol nac yn briodol.

45. Fodd bynnag, os bydd y Gweinidog yn dewis bwrw ymlaen â'r cynnig hwn, rydym yn credu mai'r ffordd orau o ymdrin â materion o'r fath fyddai naill ai drwy is-ddeddfwriaeth neu ganllawiau statudol, yn amodol ar ymgynghoriad a lefel briodol o graffu gan y Cynulliad. Ar ben hyn, credwn y dylai'r Bil sydd ar y gweill ddarparu ar gyfer hyn.

46. Yn ein barn ni, mae'n dilyn nad oes angen darparu ar gyfer y weithdrefn gwyno mewn perthynas â honiadau o dorri dyletswyddau ar wyneb y Bil. Waeth beth fydd y trefniadau deddfwriaethol terfynol, rydym yn pryderu am y

³⁵ Tystiolaeth ysgrifenedig, DLG 09

³⁶ *ibid.*

³⁷ Cofnod y Trafodion, paragraff 365, 10 Chwefror 2016

potensial o gamddefnyddio'r weithdrefn gwyno, yn enwedig o ran y posibilrwydd o gwynion blinderus. **Rydym yn cwestiynu a fydd y darpariaethau, fel y'u drafftiwyd, yn diogelu rhag hyn ac rydym yn ceisio sicrwydd gan y Gweinidog ar y mater hwn.**

47. Hefyd, mae gennym rai pryderon am y sancsiynau a ddarperir yn adran 93 ac a ydynt yn gymesur mewn perthynas â thorri dyletswyddau. **Hoffem i'r Gweinidog amlinellu'r sail resymegol am y sancsiynau hyn ac egluro a ellid rhoi gwaharddiad neu waharddiad rhannol am dorri un ddyletswydd.**

48. Rydym yn rhannu'r pryder a fynegodd CLILC nad yw'r dyletswyddau statudol arfaethedig yn adlewyrchu rolau a chyfrifoldebau cynghorwyr yn ddigonol, yn enwedig eu rôl fel arweinwyr cymunedol, ac mae'r Bil drafft yn ceisio cryfhau hyn. **Rydym yn credu y dylai'r Gweinidog ystyried y mater hwn ymhellach.**

7. Rhan 5 – Cyngorau sir: llywodraethu yn well

49. Awgrymodd Archwilydd Cyffredinol Cymru fod yr asesiadau cyfun y darperir ar eu cyfer yn adran 124 yn debygol o fod yn gymhleth heb fod angen, o gofio rolau gwahanol ac annibyniaeth y cyrff dan sylw, sef Archwilydd Cyffredinol Cymru, Estyn ac Arolygiaeth Gofal a Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru (AGGCC).³⁸

50. Mynegodd Archwilydd Cyffredinol Cymru y pryder nad yw sawl agwedd ar Ran 5 yn gydnaws ag annibyniaeth archwilio, sy'n un o egwyddorion sylfaenol archwilio,³⁹ yn enwedig y pwerau yn adran 143 i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau ar gyfer cydgysylltu gwaith yr Archwilydd Cyffredinol, Estyn ac AGGCC, a gosod amserlenni ar gyfer gwaith archwilio.

51. Dywedodd y Gweinidog wrthym fod Swyddfa Archwilio Cymru a rôl yr Archwilydd Cyffredinol wedi'u gosod yn glir mewn statud, ac felly bod annibyniaeth Archwilydd Cyffredinol Cymru wedi'i warantu.⁴⁰ **Er ein bod yn cydnabod y farn hon, rydym yn cyfeirio at sylwadau manwl Archwilydd Cyffredinol Cymru ac yn gofyn am sicrwydd na fydd y darpariaethau yn peryglu'r annibyniaeth hon mewn unrhyw ffordd.**

³⁸ Tystiolaeth ysgrifenedig, DLG 04

³⁹ *ibid.*

⁴⁰ Cofnod y Trafodion, paragraff 399, 10 Chwefror 2016