

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

**Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol
(Cymru)**
Adroddiad Pwyllgor Cyfnod 1

Tachwedd 2014



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.senedd.cynulliadcymru.org

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 Amgylchedd a Chynaliadwyedd
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Ffôn: 029 2089 8639
Ffacs: 029 2089 8021
E-bost: PwyllgorAC@cymru.gov.uk

© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2014
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 Amgylchedd a Chynaliadwyedd

**Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol
(Cymru)**
Adroddiad Pwyllgor Cyfnod 1

Tachwedd 2014



Cynulliad
Cenedlaethol
Cymru

National
Assembly for
Wales

Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

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: cynnal a datblygu amgylchedd ac adnoddau ynni naturiol Cymru a chynllunio ar ei gyfer.

Aelodau cyfredol y Pwyllgor



Alun Ffred Jones (Cadeirydd)

Plaid Cymru
Arfon



Mick Antoniw

Llafur Cymru
Pontypridd



Jeff Cuthbert

Llafur Cymru
Caerffili



Russell George

Ceidwadwyr Cymreig
Sir Drefaldwyn



Llyr Gruffydd

Plaid Cymru
Gogledd Cymru



Julie Morgan

Llafur Cymru
Gogledd Caerdydd



William Powell

Democratiaid Rhyddfrydol Cymru
Canolbarth a Gorllewin Cymru



Jenny Rathbone

Llafur Cymru
Canol Caerdydd



Antoinette Sandbach

Ceidwadwyr Cymreig
Gogledd Cymru



Joyce Watson

Llafur Cymru
Canolbarth a Gorllewin Cymru

Cynnwys

| | |
|--|-----------|
| Argymhellion | 5 |
| Cyflwyniad | 10 |
| Termau craffu | 10 |
| Dull gweithredu'r Pwyllgor..... | 11 |
| 1. Egwyddorion cyffredinol a'r angen am deddfwriaeth | 12 |
| Cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad i wneud y Bil | 12 |
| Egwyddorion cyffredinol a'r dull o deddfu..... | 12 |
| Materion a hepgorwyd neu na chawsant gynrychiolaeth ddigonol..... | 15 |
| Cryfder y dyletswyddau a'r iaith yn y Bil | 16 |
| Canllawiau a rheoliadau..... | 19 |
| Cysondeb â deddfwriaeth arall..... | 20 |
| 2. Rhan 1 – Cyflwyniad a Chysyniadau Allweddol | 22 |
| Diffinio datblygu cynaliadwy a'r ddyletswydd datblygu cynaliadwy | 22 |
| Diffinio llesiant..... | 25 |
| Diffinio gyrff cyhoeddus | 26 |
| 3. Rhan 2 – Gwella Llesiant | 28 |
| Nodau llesiant | 28 |
| Amcanion llesiant a'r ddyletswydd ar gyrff cyhoeddus | 34 |
| Mesur perfformiad tuag at gyflawni'r nodau | 37 |
| 4. Rhan 3 – Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol Cymru | 42 |
| Penodi a llywodraethu | 42 |
| Adrannau 16 i 26 – Dyletswyddau a swyddogaethau'r Comisiynydd a'r Panel Cynghori..... | 44 |
| Rôl Archwilydd Cyffredinol Cymru | 48 |
| 5. Rhan 4 – Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus | 52 |
| Adrannau 27 i 33 – Sefydlu, cyfranogiad a chraffu | 52 |
| Adrannau 34 i 45 – Gwella llesiant lleol..... | 56 |
| Atodlen 4 – Diwygiadau canlyniadol a diddymiadau | 58 |

| | |
|---|-----------|
| 6. Asesiad Effaith Rheoleiddiol a Darpariaethau Ariannol | 63 |
| Atodiad 1 - Rhestr o'r dystiolaeth ysgrifenedig | 68 |
| Atodiad 2 - Tystion..... | 71 |

Argymhellion

Argymhelliad 1. Argymhellwn y dylai'r Cynulliad gytuno i egwyddorion cyffredinol y Bil ond dim ond ar yr amod bod Llywodraeth Cymru wedi egluro, cyn y ddatl ar Gyfnod 1, ei bod yn barod i dderbyn argymhellion 3,9,13,14,16,19,21,23,25,27,28,29 a mynd i'r afael â hwy.)

Credwn, os na fydd y Cynulliad yn cytuno i'r egwyddorion cyffredinol, y dylai Llywodraeth Cymru gydnabod y gefnogaeth i fwriadau'r Bil a chyflwyno Bil diwygiedig o fewn tymor presennol y Cynulliad a fyddai'n ystyried y pryderon a godwyd yn ystod y broses hon. (Tudalen 14)

Argymhelliad 2. Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru gymryd camau i sicrhau bod effaith y ddeddfwriaeth hon yn cael ei deall gan bob maes polisi a gwmpesir gan y Bil a'u bod yn mynd i'r afael â hynny. (Tudalen 16)

Argymhelliad 3. Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru adolygu darpariaethau'r Bil, yn enwedig y rhai a nodir yn adrannau 2 a 3 a'r ddyletswydd yn adran 6(1) gan geisio darparu datganiad o fwriad cryfach a chliriach ac ymdeimlad o gyfeiriad i gyrff cyhoeddus. (Tudalen 18)

Argymhelliad 4. Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru ddiwygio'r egwyddorion a nodir yn adran 8(2) er mwyn sicrhau bod cyrff cyhoeddus yn glir ynghylch y ffaith y dylai ymgysylltu â dinasyddion a chydgyhyrchu fod yn elfen allweddol o'r dull o gymhwyso'r egwyddor datblygu cynaliadwy a gosod amcanion. (Tudalen 18)

Argymhelliad 5. Argymhellwn, cyn Cyfnod 2, y dylai Llywodraeth Cymru gyhoeddi dogfen sy'n nodi'n glir y materion y dylid ymdrin â hwy mewn canllawiau a gaiff eu paratoi o dan y Bil, a'r dull gweithredu mewn perthynas â'r materion hyn er mwyn caniatáu i Aelodau ddeall effaith y Bil yn well. (Tudalen 20)

Argymhelliad 6. Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru baratoi dogfen fanwl cyn Cyfnod 2 y Bil hwn sy'n amlinellu'n fanwl y cysylltiad rhwng y Bil hwn, Bil Cynllunio (Cymru) a'r Bil Amgylchedd arfaethedig gan gynnwys:

- amserlen integredig o ddyletswyddau cynllunio ac adrodd a geir ym mhob un o'r Biliau hyn;
- diagram yn nodi'n glir sut y cysylltiad rhwng y cynlluniau arfaethedig a geir ym mhob un o'r Biliau hyn;

- rolau'r cyrff y mae'n ofynnol iddynt fod yn rhan o'r gwaith o ddatblygu'r cynlluniau o dan bob un o'r Biliau. (Tudalen 21)

Argymhelliad 7. Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru sicrhau bod canllawiau yn nodi'n glir sut mae'r dyletswyddau o dan y Bil hwn yn rhyngweithio â dyletswyddau o dan ddeddfwriaeth berthnasol arall, yn enwedig Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009. (Tudalen 21)

Argymhelliad 8. Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru, wrth fynd i'r afael ag Argymhelliad 25 o'r adroddiad hwn, ystyried dyletswydd archwilio ac asesu Archwilydd Cyffredinol Cymru o dan Fesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009 gan anelu at leihau biwrocratiaeth a gwella cysondeb â gofynion y Bil hwn. Yn unol ag Argymhelliad 25, dim ond gyda chaniatâd Pwyllgor Cyllid y Cynulliad a'r Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus y dylid cyflwyno unrhyw newid arfaethedig i ddyletswyddau'r Archwilydd Cyffredinol. Diben hyn yw sicrhau bod goblygiadau ehangach newid dyletswyddau'r Archwilydd Cyffredinol yn gallu cael eu hystyried a bodloni'r Cynulliad na fydd unrhyw newidiadau yn cyfyngu ar ryddid yr Archwilydd Cyffredinol i arfer ei swyddogaethau. (Tudalen 21)

Argymhelliad 9. Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru ddiwygio'r egwyddor datblygu cynaliadwy i adlewyrchu'r materion ehangach a geir yn niffiniadau Cymru'n Un: Cenedl Un Blaned a Brundtland o ddatblygu cynaliadwy, yn enwedig o ran newid yn yr hinsawdd, defnyddio dim mwy na'n cyfran deg o adnoddau'r ddaear, terfynau amgylcheddol ac effeithiau rhyngwladol yr hyn a wnawn yng Nghymru. (Tudalen 25)

Argymhelliad 10. Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru egluro ystyr llesiant ar flaen y Bil. (Tudalen 26)

Argymhelliad 11. Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru adolygu'r meini prawf a ddefnyddir wrth ddethol cyrff cyhoeddus er mwyn sicrhau na chaiff unrhyw gorff ei hepgor. Dylid gwneud unrhyw ddiwygiadau i'r rhestr yn ystod Cyfnod 2. (Tudalen 27)

Argymhelliad 12. Argymhellwn y dylai canllawiau Llywodraeth Cymru i gyrff cyhoeddus nodi sut y disgwylir iddynt gyflawni eu rhwymedigaethau o dan y Bil wrth ymgysylltu â sefydliadau eraill i ddarparu gwasanaethau ar eu rhan, a bod hyn yn cael ei egluro yn y ddogfen a gyhoeddir mewn ymateb i argymhelliad 5. (Tudalen 27)

Argymhelliad 13. Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru egluro a chryfhau geiriad y nodau a'u disgrifiadau i adlewyrchu'r sylwadau niferus a wnaed gan randdeiliaid a chasgliadau adroddiad interim y Sgwrs Genedlaethol. Yn benodol, credwn y dylai'r nodau fynd i'r afael yn benodol â materion allweddol megis terfynau amgylcheddol, adfer bioamrywiaeth, effeithiau rhyngwladol a chyfiawnder cymdeithasol, ac y dylai'r iaith a ddefnyddir yn y nodau fod yn glir ac yn ddiamwys. (Tudalen 34)

Argymhelliad 14. Argymhellwn y dylai'r weithdrefn ar gyfer newid y nodau llesiant gael ei diwygio er mwyn sicrhau mai dim ond drwy weithdrefn fanylach y gweir unrhyw newidiadau, gan gynnwys cyfraniad uniongyrchol gan bwyllgor craffu priodol y Cynulliad a'i gwneud yn ofynnol i Weinidogion Cymru ystyried safbwyntiau'r pwyllgor hwnnw. (Tudalen 34)

Argymhelliad 15. Argymhellwn y dylai canllawiau a gyhoeddir i gyrff cyhoeddus egluro sut y dylent fynd i'r afael â gwrthdaro rhwng nodau a bod hyn yn cael ei nodi'n eglur yn y ddogfen a gyhoeddir mewn ymateb i argymhelliad 5. (Tudalen 34)

Argymhelliad 16. Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru gyflwyno diwygiadau i egluro bod darpariaethau'r Bil yn berthnasol i holl swyddogaethau cyrff cyhoeddus, ac i sicrhau bod rôl y Comisiynydd yn cwmpasu'r holl swyddogaethau hyn. (Tudalen 37)

Argymhelliad 17. Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru nodi'n glir ac yn gryno beth yn union y dylai cyrff cyhoeddus ei gyflawni o ganlyniad i sefydlu eu nodau llesiant yn eu prosesau gwneud penderfyniadau. Credwn y dylai'r Gweinidog bennu canlyniadau clir, penodol yn sail i'r nodau, y gall cyrff cyhoeddus a'r Comisiynydd asesu cynnydd ar lefel cyrff cyhoeddus yn eu herbyn. (Tudalen 41)

Argymhelliad 18. Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru sicrhau:

- bod y Swyddfa Ystadegau Gwladol yn ymwneud â'r gwaith o ddatblygu dangosyddion;
- bod Awdurdod Ystadegau'r DU yn sicrhau ansawdd y dangosyddion a'r dull o fesur;
- bod gan y dangosyddion a ddefnyddir statws Ystadegau Gwladol ym mhob achos lle mae hyn yn bosibl. (Tudalen 41)

Argymhelliad 19. Argymhellwn y dylid cynnwys y pleidiau gwahanol a rhanddeiliaid yn y broses ar gyfer penodi Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol, efallai drwy sefydlu panel penodi a fyddai'n gwneud argymhellion i'r corff penodi. (Tudalen 44)

Argymhelliad 20. Argymhellwn y dylid penodi Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol am gyfnod o 7 mlynedd heb ei ailbenodi. (Tudalen 44)

Argymhelliad 21. Argymhellwn y dylid cryfhau pwerau Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol i gynnwys pŵer i ddechrau ymholiadau a chynnal ymchwiliadau. Dylid cryfhau pŵer y Comisiynydd i wneud cais am wybodaeth i gwmpasu gwybodaeth sy'n berthnasol i holl swyddogaethau'r Comisiynydd, ac nid y rôl o wneud argymhellion yn unig. (Tudalen 48)

Argymhelliad 22. Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru roi arweiniad i bob corff cyhoeddus er mwyn diffinio'n glir y mathau o amgylchiadau lle y gallant osgoi argymhelliad gan Gomisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol. (Tudalen 48)

Argymhelliad 23. Argymhellwn os bydd cyrff cyhoeddus yn dewis peidio â dilyn argymhelliad a wneir gan Gomisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol, y dylai fod yn ofynnol i'r corff hwnnw gyfiawnhau sut a pham y daeth i'r penderfyniad hwnnw fel rhan o'i ymateb a baratoir o dan adran 20(4). (Tudalen 48)

Argymhelliad 24. Argymhellwn y dylai'r panel cynghori ar gyfer y Comisiynydd gynnwys ystod ehangach o fuddiannau a rhanddeiliaid nag y mae'n eu cynnwys ar hyn o bryd ac y dylid cryfhau'r ddarpariaeth bresennol sy'n gofyn i Weinidogion Cymru ymgynghori â'r Comisiynydd cyn penodi aelodau eraill i'r panel er mwyn galluogi'r Comisiynydd i nodi meysydd lle mae angen cyngor. (Tudalen 48)

Argymhelliad 25. Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru ddatrys y materion ynghylch dyletswydd yr Archwilydd Cyffredinol cyn gynted â phosibl a rhoi gwybod i ni am y canlyniad cyn dadl Cyfnod 1 ar egwyddorion cyffredinol y Bil hwn. Os bydd angen diwygio'r ddarpariaeth yn y Bil yn dilyn hyn, dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i wneud hynny yn ystod gweithdrefnau Cyfnod 2. Dim ond gyda chaniatâd Pwyllgor Cyllid y Cynulliad a'r Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus y dylid cyflwyno unrhyw newid arfaethedig i ddyletswyddau'r Archwilydd Cyffredinol. Mae hyn er mwyn sicrhau y gellid ystyried y goblygiadau ehangach sydd ynghlwm wrth roi dyletswyddau ychwanegol ar yr Archwilydd Cyffredinol ac er mwyn bodloni'r Cynulliad nad

yw unrhyw ddyletswyddau ychwanegol yn cyfyngu ar ryddid yr Archwilydd Cyffredinol i arfer ei swyddogaethau. (Tudalen 51)

Argymhelliad 26. Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru adolygu dull gweithredu aelodaeth ac atebolrwydd Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus, a chyfranogiad ynddynt, er mwyn sicrhau bod ystod ehangach o sectorau a buddiannau a chanddynt arbenigedd gwahanol sy'n cynrychioli anghenion y cymunedau y maent yn eu gwasanaethu yn cael eu cynnwys. Ni ddylid cyfyngu'r gwahoddiad i gyfranogi mewn Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus i gyrff cyhoeddus yn unig. (Tudalen 56)

Argymhelliad 27. Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru adolygu trefniadau craffu ar gyfer Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus gan ystyried y pryderon a godwyd. (Tudalen 56)

Argymhelliad 28. Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru adolygu'r dull asesu llesiant lleol, yn arbennig y darpariaethau yn adrannau 35 a 36, er mwyn sicrhau bod cydbwysedd priodol rhwng materion economaidd, cymdeithasol ac amgylcheddol yn cael ei gyflawni wrth iddynt gael eu paratoi. (Tudalen 58)

Argymhelliad 29. Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru adolygu atodlen 4 a'r dull o gynllunio llesiant lleol, yn arbennig mewn perthynas â'r dull 'iechyd ym mhob polisi' ac anghenion gofawyr, plant a phobl ifanc, er mwyn sicrhau y cyflawnir dull gweithredu digon cryf ar gyfer y materion hyn yn y broses gynllunio. (Tudalen 62)

Argymhelliad 30. Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru ystyried a ddylid cynnwys cyfeiriad penodol at y dull 'iechyd ym mhob polisi' a Chonfensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn yn y Bil a dylid nodi'n glir sut yr ymdrinnir â'r materion a godwyd gan randdeiliaid wrth gyflawni'r Bil. (Tudalen 62)

Argymhelliad 31. Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru roi sylw i'r archwiliad sy'n cael ei gynnal gan yr Archwilydd Cyffredinol ar yr amcangyfrifon o gostau ac adnoddau a gynhwysir yn yr Aseiad Effaith Rheoleiddiol a dylid diweddarau'r Aseiad Effaith Rheoleiddiol yn seiliedig ar ganfyddiadau'r archwiliad. (Tudalen 67)

Argymhelliad 32. Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru adolygu'r costau amcangyfrifedig ar gyfer swyddfa'r Comisiynydd a gynhwysir yn y Memorandwm Esboniadol a sicrhau bod adnoddau digonol ar gael i gyflawni'r swyddogaeth bwysig hon. (Tudalen 67)

Cyflwyniad

1. Ar 7 Gorffennaf 2014, cyflwynodd Jeff Cuthbert AC, y Gweinidog Cymunedau a Threchu Tlodi ar y pryd, Fil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) ("y Bil") a'r Memorandwm Esboniadol ategol a gwnaeth ddatganiad ar y Bil yn y Cyfarfod Llawn ar 8 Gorffennaf 2014. Yn dilyn newid ym mhorthffolios Gweinidogion ym mis Medi 2014, nododd y Prif Weinidog mai Carl Sargeant AC, y Gweinidog Cyfoeth Naturiol ("y Gweinidog"), fyddai'r Aelod newydd a fyddai'n gyfrifol am y Bil o 11 Medi 2014 ymlaen.

2. Yn ei gyfarfod ar 17 Mehefin 2014, cytunodd Pwyllgor Busnes y Cynulliad i gyfeirio'r Bil at y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd ("y Pwyllgor") er mwyn ystyried yr egwyddorion cyffredinol (Cyfnod 1), yn unol â Rheol Sefydlog 26.9.

Termau craffu

3. Cytunodd y Pwyllgor ar y fframwaith canlynol ar gyfer craffu ar egwyddorion cyffredinol y Bil:

I ystyried —

- i. Sut y dylai Llywodraeth Cymru ddeddfu er mwyn rhoi cynaliadwyedd a datblygu cynaliadwy wrth wraidd y llywodraeth a'r sector cyhoeddus ehangach.
- ii. Egwyddorion cyffredinol Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) a'r angen am ddeddfwriaeth yn y meysydd canlynol
 - Y "bwriad cyffredin" a'r "egwyddor datblygu cynaliadwy" a nodwyd yn y Bil a'r "cyrff cyhoeddus" a nodwyd;
 - Y dull o wella lles, gan gynnwys gosod nodau llesiant, sefydlu amcanion gan gyrff cyhoeddus a'r dyletswyddau a roddir ar gyrff cyhoeddus;
 - Y dull o fesur cynnydd tuag at gyflawni nodau llesiant a chyflwyno adroddiad ar gynnydd;
 - Sefydlu Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol ar gyfer Cymru, rôl, pwerau, cyfrifoldeb, llywodraethu ac atebolrwydd y Comisiynydd; a
 - Sefydlu Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus statudol, asesiadau o Les lleol a datblygu / gweithredu cynlluniau llesiant lleol.
- iii. Pa mor effeithiol mae'r Bil yn mynd i'r afael â rhwymedigaethau rhyngwladol mewn perthynas â datblygu cynaliadwy.

- iv. Unrhyw rwystrau posibl i weithredu'r darpariaethau hyn a ph'un a yw'r Bil yn eu hystyried.
- v. A oes unrhyw ganlyniadau anfwriadol yn deillio o'r Bil.
- vi. Goblygiadau ariannol y Bil (fel y nodir yn Rhan 2 o'r Memorandwm Esboniadol a'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol; sy'n amcangyfrif costau a manteision gweithredu'r Bil).
- vii. Priodoldeb y pwerau yn y Bil i Weinidogion Cymru allu gwneud is-ddeddfwriaeth (fel y nodir ym Mhennod 5 Rhan 1 o'r Memorandwm Esboniadol, sy'n cynnwys tabl sy'n crynhoi'r pwerau i Weinidogion Cymru allu gwneud is-ddeddfwriaeth).

Dull gweithredu'r Pwyllgor

- 4. Cyhoeddodd y Pwyllgor ymgynghoriad a gwahoddodd randdeiliaid allweddol i gyflwyno tystiolaeth i lywio gwaith y Pwyllgor. Ceir rhestr o'r ymatebion i'r ymgynghoriad yn Atodiad 1.
- 5. Cafodd y Pwyllgor dystiolaeth lafar gan nifer o dystion. Ceir rhestr o'r sesiynau tystiolaeth lafar yn Atodiad 2.
- 6. Mae'r adroddiad canlynol yn adlewyrchu'r canfyddiadau y daeth y Pwyllgor iddynt a'i argymhellion yn seiliedig ar y dystiolaeth a gafwyd yn ystod ei waith.
- 7. Oherwydd ei rôl flaenorol fel Gweinidog Cymunedau a Threchgu Tlodi, ni chyfrannodd Jeff Cuthbert AC at drafodaethau'r Pwyllgor ar lunio'r adroddiad hwn. Ni chynhwysir ei farn felly ym marn y Pwyllgor a fynegir yn yr adroddiad hwn.
- 8. Hoffai'r Pwyllgor ddiolch i bawb sydd wedi cyfrannu at ei waith.

1. Egwyddorion cyffredinol a'r angen am deddfwriaeth

Cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad i wneud y Bil

9. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn datgan:

“Mae gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru ('y Cynulliad') y cymhwysedd deddfwriaethol i wneud y darpariaethau ym Mil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) yn unol â Rhan 4 Deddf Llywodraeth Cymru 2006 ('Deddf 2006').”

10. Cyhoeddodd y Llywydd ddatganiad ar 7 Gorffennaf 2014, a oedd yn nodi, yn ei barn hi, y byddai'r Bil o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad.

11. Ers cyflwyno'r Bil, rydym wedi dod yn ymwybodol o ddymuniad Llywodraeth Cymru i ehangu cymhwysedd y Cynulliad i'w ganiatáu i ddiwygio adran 79 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006. Deallwn, os rhoddir y pŵer i wneud hynny, y bydd yn cyflwyno diwygiadau i'r Bil.

Egwyddorion cyffredinol a'r dull o ddeddfu

12. Bwriad polisi'r Bil yw rhoi datblygu cynaliadwy wrth wraidd y llywodraeth a chyrrff cyhoeddus, a gwneud gwahaniaeth i fywydau pobl yng Nghymru o ran lleihau tlodi, gwella iechyd, cydraddoldeb, diogelwch, cydlyniant cymunedol, ffyniant, diwylliant, treftadaeth a defnyddio adnoddau mewn ffordd gynaliadwy. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn datgan y bydd y Bil yn:

- cryfhau'r systemau llywodraethu presennol drwy ganolbwyntio'n glir ar yr hyn y mae awdurdodau cyhoeddus yn ceisio ei gyflawni drwy gyfres o nodau llesiant cenedlaethol statudol, a gaiff eu gwerthuso a'u mesur yn erbyn dangosyddion cenedlaethol;
- sefydlu egwyddor datblygu cynaliadwy mewn awdurdodau cyhoeddus penodol drwy ei gwneud yn ofynnol iddynt bennu amcanion llesiant sy'n cyfrannu at gyflawni'r nodau llesiant cenedlaethol;
- cefnogi'r newid a hyrwyddo buddiannau Cenedlaethau'r Dyfodol drwy sefydlu Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol i Gymru;
- diwygio'r gwaith cynllunio cymunedol integredig drwy ei rhoi ar sail statudol a sefydlu Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus.

13. Ar 5 Tachwedd, cyflwynodd y Gweinidog Orchymyn Deddf Llywodraeth Cymru 2006 (Diwygio) 2015 i roi cymhwysedd deddfwriaethol i Gynulliad Cenedlaethol Cymru ddiwygio adran 79 o'r Ddeddf (datblygu cynaliadwy). Nododd y Memorandwm Esboniadol ategol y byddai Llywodraeth Cymru yn gobeithio cyflwyno diwygiad o'r fath i adran 79 yn ystod taith y Bil.

14. Roeddem yn siomedig iawn bod y Gorchymyn hwn wedi'i gyflwyno mor hwyr yn ystod ein hystyriaeth o'r egwyddorion cyffredinol, yn enwedig gan nad oedd y Gweinidog wedi rhoi unrhyw arwydd o'i fwriad i wneud hynny. Mae'r posibilrwydd o ddiwygio adran 79 o Ddeddf Llywodraeth Cymru yn ddatblygiad arwyddocaol iawn, ac rydym yn pryderu ynghylch y ffaith na chawsom gyfle i gasglu tystiolaeth gan randdeiliaid ar hyn o fewn amserlen ein hymchwiliad yng nghyfnod 1.

Barn rhanddeiliaid

15. Cafodd bwriad polisi'r Bil ei groesawu gan yr ymatebwyr i'r alwad am dystiolaeth ysgrifenedig, a chafwyd cefnogaeth gadarn i ddeddfu er mwyn sicrhau mai datblygu cynaliadwy yw "prif egwyddor drefniadol" Llywodraeth Cymru a'r cyrff cyhoeddus datganoledig yng Nghymru. Roedd mwyafrif yr ymatebwyr o'r farn bod gan y Bil y potensial i gryfhau cynlluniau hirdymor cymunedau a'r amgylchedd yng Nghymru. Fodd bynnag, nodwyd gwendidau yn strwythur a chynnwys y ddeddfwriaeth gan y mwyafrif o ymatebwyr, a mynegodd llawer ohonynt bryderon bod angen diwygio'r ddeddfwriaeth yn sylweddol er mwyn cyflawni ei fwriad.

16. Cafwyd cefnogaeth i fwriadau'r Bil gan y rhai a roddodd dystiolaeth lafar i'r Pwyllgor hefyd, er i bryderon ynghylch gwendidau yn strwythur y Bil a'i gynnwys gael eu mynegi unwaith eto. Dywedodd tystion wrthym y dylai'r Bil egluro y dylai datblygu cynaliadwy fod yn brif egwyddor drefniadol i gyrrff cyhoeddus ym mhob peth a wnânt. Dywedodd llawer wrthym nad oedd hyn yn ddigon eglur yn y Bil.

17. Cyfeiriodd mwyafrif yr ymatebwyr at y ffaith bod strwythur y Bil yn gymhleth ac y gallai hyn fod yn rhwystr i'w weithredu'n effeithiol. Dywedodd llawer o bobl eu bod yn tybio bod y Bil yn canolbwyntio ar lywodraethu a phroses, yn hytrach na gwneud penderfyniadau a chyflawni. Mae natur drawsbynciol y Bil wedi arwain at gyfeiriadau at, ac effeithiau ar, ystod eang o ddeddfwriaeth sy'n bodoli eisoes, ac amrywiaeth o bartneriaethau, strwythurau a chyfundrefnau cynllunio sy'n bodoli eisoes hefyd. Arweiniodd hyn at bryder y byddai'r Bil yn dyblygu neu'n gwanhau gwaith a strwythurau presennol, yn enwedig o ran cynllunio gwasanaethau lleol.

18. Cyfeiriodd tystiolaeth gan Gymdeithas Llywodraeth Leol Cymru (CLILC) at yr anawsterau wrth ddeddfu ar gyfer datblygu cynaliadwy:

“Sustainable development is an all-embracing concept which relates fundamentally to the way we think about and do things we are already planning or doing. As subject matter for legislation this is quite unusual and challenging. Most legislation involves the introduction of a discrete set of actions or prohibitions.”

Barn y Pwyllgor

19. Roedd cefnogaeth unfrydol ymhlith Aelodau'r Pwyllgor i fwriad polisi'r Bil a chredwn y dylid cymeradwyo Llywodraeth Cymru am gyflwyno deddfwriaeth yn y maes hwn. Fodd bynnag, cytunwn â'r safbwyntiau a fynegwyd gan y mwyafrif o'r rhai a roddodd dystiolaeth bod angen gwneud gwelliannau sylweddol er mwyn i'r Bil gael unrhyw effaith ystyrlon.

20. Mae'r Aelodau i gyd o'r farn bod angen gwneud llawer o welliannau i'r Bil, ac er bod rhywfaint o amrywiaeth o ran y dull sy'n ofynnol, ar y cyfan, rydym yn gytûn o ran y gwelliannau sydd eu hangen. Mae gan nifer sylweddol o Aelodau amheuson difrifol ynghylch y Bil ar ei ffurf bresennol. Yn eu barn hwy, mae nifer y diwygiadau sydd eu hangen er mwyn sicrhau bod y Bil yn ymarferol mor sylweddol fel na ddylai'r Cynulliad gytuno i'r egwyddorion cyffredinol ac y dylai Llywodraeth Cymru gyflwyno Bil diwygiedig. Nid yw pob Aelod yn cytuno â'r farn hon. Mae nifer sylweddol o bobl eraill o'r farn y gellid gwneud gwelliannau i'r Bil yn ystod y cyfnodau diwygio a fyddai'n galluogi iddo gyflawni ei amcanion bwriadedig. O ganlyniad, mae'r Aelodau hyn o'r farn y dylai'r Cynulliad gytuno i'r egwyddorion cyffredinol.

21. Rydym yn croesawu bwriad polisi'r Bil, ac er ein bod yn anghytuno o ran ein hargymhelliad i'r Cynulliad, credwn y gall y Bil fod yn effeithiol os gwneir diwygiadau sylweddol iddo.

Argymhelliad 1: Argymhellwn y dylai'r Cynulliad gytuno i egwyddorion cyffredinol y Bil ond dim ond ar yr amod bod Llywodraeth Cymru wedi egluro, cyn y ddadl ar Gyfnod 1, ei bod yn barod i dderbyn argymhellion 3,9,13,14,16,19,21,23,25,27,28,29 a mynd i'r afael â hwy.

Credwn, os na fydd y Cynulliad yn cytuno i'r egwyddorion cyffredinol, y dylai Llywodraeth Cymru gydnabod y gefnogaeth i fwriadau'r Bil a chyflwyno Bil diwygiedig o fewn tymor presennol y Cynulliad a fyddai'n ystyried y pryderon a godwyd yn ystod y broses hon.

Materion a hepgorwyd neu na chawsant gynrychiolaeth ddigonol

22. Ymhlith y prif faterion a nodwyd gan randdeiliaid a gafodd eu hepgor neu na chawsant gynrychiolaeth ddigonol yn y Bil roedd effaith ryngwladol, yr angen i fyw o fewn terfynau amgylcheddol a defnyddio cyfran deg o adnoddau'r ddaear yn unig a newid yn yr hinsawdd. Dywedodd Peter Davies, y Comisiynydd Dyfodol Cynaliadwy wrthym nad oedd elfen ryngwladol y Bil yn ddigon cryf:

“I think that that [the international element] is one of the areas where you would want to see some tightening up and a recognition of international impacts. I think if you look at what we are facing for future generations, the role of climate change is probably the most significant factor affecting future generations that we have some capacity to influence now. We have argued strongly in this process that the climate change dimension is one of the specifics that need to be highlighted more within the legislation. The international dimension is one that certainly needs to be fully recognised, more so than it is currently.”¹

23. Yn ei dystiolaeth i'r Pwyllgor, roedd y Gweinidog yn glir o ran ei farn bod materion amgylcheddol yn cael ystyriaeth ddigonol yn y Bil:

“This is not an environmental Bill. We will have an environmental Bill. This is a sustainable development and well-being Bill and I do not accept that the environment is not considered in this Bill at all.”²

24. Cododd eraill faterion tebyg o ran polisi cymdeithasol, yn enwedig: hawliau plant a phobl ifanc, cydraddoldeb i fenywod, yr iaith Gymraeg, anghenion gofalwyr, ac 'iechyd ym mhob polisi'. Roedd cynigion i fynd i'r afael â'r materion hyn yn canolbwyntio'n gyffredinol ar ddiwygiadau i un neu fwy o'r canlynol – y bwriad cyffredin, egwyddor datblygu cynaliadwy, a'r nodau, neu ddiffiniad amgen o ddatblygu cynaliadwy.

Barn y Pwyllgor

25. Nodwn y sylw canlynol yn y Memorandwm Esboniadol:

“Bydd y Bil yn rhoi effaith i ymrwymiad Llywodraeth Cymru i osod datblygu cynaliadwy fel egwyddor graidd yng ngwaith y Llywodraeth;

¹ Cofnod y Trafodion [para 328], 25 Medi 2014, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

² Cofnod y Trafodion [para 121], 25 Medi 2014, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

gan greu economi gadarn a chynaliadwy sy'n byw o fewn terfynau amgylcheddol ac yn defnyddio dim mwy na'n cyfran deg o adnoddau'r ddaear i gynnal ein ffordd o fyw.”

Nid ydym o'r farn bod y Bil yn cyflawni'r amcan hwn ar hyn o bryd.

26. Nodwn sylw'r Gweinidog nad yw hwn yn Fil amgylcheddol, ac rydym yn cydnabod pwysigrwydd pob un o'r tair colofn datblygu cynaliadwy. Fodd bynnag, o ystyried bod materion amgylcheddol yn rhan gwbl gynhenid o gysyniad datblygu cynaliadwy, credwn ei bod yn hanfodol bod y Bil yn mynd i'r afael â materion megis effaith ryngwladol yr hyn a wnawn yng Nghymru, terfynau amgylcheddol, yr angen i ddefnyddio dim mwy na'n cyfran deg o adnoddau'r ddaear a newid yn yr hinsawdd. Nodwn sylwadau'r Gweinidog fod cymhwysedd yn cyfyngu ar allu'r Cynulliad i ddeddfu ar faterion rhyngwladol. Fodd bynnag, o gofio bod y Bil hwn yn rhoi dyletswyddau ar gyrff cyhoeddus yng Nghymru, nid yw'n glir i ni pam y gallai hyn atal y Cynulliad rhag ei gwneud yn ofynnol iddynt ystyried effaith ryngwladol eu penderfyniadau, er enghraifft o ran arferion caffael.

27. Nodwn hefyd yr ystod o faterion economaidd-gymdeithasol a godwyd gan randdeiliaid. Mae cwmpas eang y Bil yn golygu yr ymdrinnir â llawer o faterion o ystod o feysydd polisi. O ganlyniad, credwn fod angen sicrhau bod effaith y ddeddfwriaeth hon mewn meysydd penodol yn cael ei deall ac yr eir i'r afael â hi yn briodol.

Argymhelliad 2: Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru gymryd camau i sicrhau bod effaith y ddeddfwriaeth hon yn cael ei deall gan bob maes polisi a gwmpesir gan y Bil a'u bod yn mynd i'r afael â hynny.

Cryfder y dyletswyddau a'r iaith yn y Bil

28. Mynegodd llawer o randdeiliaid siom ynghylch gwendid y dyletswyddau yr oedd y Bil yn eu rhoi ar gyrff cyhoeddus, a mynegwyd pryderon penodol ynghylch cryfder yr iaith a ddefnyddiwyd. Nododd Cymdeithas Cyfraith Amgylcheddol y DU y gallai defnyddio termau megis “ceisio” ac “ymgyrredd at” beri i'r baich fod yn rhy hawdd ei ysgwyddo.³ Roedd Cynnal Cymru yn cytuno â'r farn hon.

29. Mynegwyd pryder hefyd ynghylch cryfder yr iaith a ddefnyddiwyd yn y nodau llesiant, ac mewn perthynas â swyddogaethau'r Comisiynydd. O ran yr

³ Cofnod y Trafodion [para 422], 25 Medi 2014, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

olaf, dywedodd rhanddeiliaid fod yr iaith yn ymddangos yn fwy priodol i rôl gynnull, yn hytrach na rôl cydymffurfio gryfach.

30. Yn ei lythyr dyddiedig 8 Hydref, dywedodd y Gweinidog fod y defnydd o'r cyfryw ymadroddion yn adlewyrchu'r ffaith na allai un sefydliad gyflawni llesiant ar ei ben ei hun.⁴ Yn ystod tystiolaeth lafar, gwadodd nad oedd yr iaith a ddefnyddiwyd yn ddigon cryf.

Barn y Pwyllgor

31. Rydym yn cydnabod y pwynt a wnaed gan y Gweinidog bod angen i'r iaith a ddefnyddir adlewyrchu i ba raddau y gall sefydliad unigol gyflawni amcanion y Bil. Fodd bynnag, os na ellir cryfhau'r iaith hon, gofynnwn pam mae'r ddeddfwriaeth hon yn well na chyhoeddi canllawiau, er enghraifft. Yn ei barn ni, prif ddiben deddfwriaeth yw cyflawni canlyniadau a, lle y bo'n briodol, sefydlu dyletswyddau clir ac effeithiol.

32. Credwn na chyflawnwyd hyn yn y Bil fel y'i drafftwyd.

33. Yn gyffredinol, awgrymwn fod problemau penodol mewn perthynas â chryfder yr iaith a ddefnyddir yn:

- Adran 2 - Bwriad cyrff cyhoeddus i wella llesiant (y 'bwriad cyffredin'): credwn fod "bwriad" i "wella" llesiant economaidd, cymdeithasol ac amgylcheddol Cymru yn gyfyngol;
- Adran 3 - Egwyddor datblygu cynaliadwy: credwn y gallai darpariaeth a ddrafftwyd fel "egwyddor" fod ag amcan cryfach na "ceisio sicrhau"; ac
- Adran 6 - Nodau llesiant: credwn nad yw "ceisio cyrraedd" y nodau yn uchelgeisiol a nodwn yr awgrym gan Gymdeithas Cyfraith Amgylcheddol y DU y gallai "meithrin" ("foster") fod yn fwy priodol.

34. Yn ogystal, credwn fod y dull a fabwysiadwyd yn y Bil sef sefydlu dyletswyddau drwy gyfeirio at rai neu bob un o'r tair darpariaeth hyn gyda'i gilydd yn tueddu i ychwanegu at natur gyfyngol yr iaith a ddefnyddir ac yn gwneud y canlyniad a geisir yn y pen draw yn aneglur.

35. Caiff materion penodol sy'n ymwneud ag iaith a chryfder dyletswyddau Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol a materion ehangach yn ymwneud â chynnwys a geiriad y nodau a'r disgrifiadau eu hunain eu trafod ymhellach isod.

⁴ E&S(4)-25-14 papur 5, *Llythyr gan y Gweinidog Cyfoeth Naturiol*, 8 Hydref 2014

Argymhelliad 3: Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru adolygu darpariaethau'r Bil, yn enwedig y rhai a nodir yn adrannau 2 a 3 a'r ddyletswydd yn adran 6(1) gan geisio darparu datganiad o fwriad cryfach a chliriach ac ymdeimlad o gyfeiriad i gyrff cyhoeddus.

Ymgynghori, ymgysylltu â dinasyddion a chydgynhyrchu

36. Mae'r Bil yn cyfeirio droeon at "ymgynghori". Ymhlith yr egwyddorion i'w hystyried wrth gymhwyso'r egwyddor datblygu cynaliadwy a gosod / cyflawni amcanion (adran 8(2)) mae pwysigrwydd "cynnwys y rhai sydd â buddiant yn yr amcanion, drwy geisio eu barn a chymryd eu barn i ystyriaeth" a deallwn fod y Gweinidog yn ystyried bod hyn yn cyfeirio at gydgyngyrchu. Mae adran 42 hefyd yn nodi ystod o grwpiau ac unigolion y mae'n rhaid i Fyrddau Gwasanaethau Cyhoeddus ymgynghori â hwy cyn cyhoeddi cynlluniau llesiant lleol. Er bod y Bil yn cyfeirio at "ymgynghori", mae'r Memorandwm Esboniadol yn datgan y caiff y canllawiau presennol ar "lywodraethu sy'n canolbwyntio ar y dinesydd" eu cydgrynhoi mewn canllawiau o dan y Bil.

37. Roedd y Comisiynydd Dyfodol Cynaliadwy o blaid cael mwy o eglurder ynghylch cydgynhyrchu ac ymgysylltu â dinasyddion yn y Bil. Awgrymodd fod y defnydd o'r gair "ymgynghori" yn fater sy'n ymwneud â dehongli / drafftio, ond mae'n gwybod o weithio gyda Llywodraeth Cymru fod yr egwyddor o ymgysylltu â dinasyddion yn cael ei deal yn llwyr ac ymddengys ei bod yn allweddol i'r Bil. Nododd nifer sylweddol o randdeiliaid eraill, yn enwedig CGGC, yr angen am ddatganiad o fwriad cliriach ynghylch y ffaith bod ymgysylltu â dinasyddion a chydgyngyrchu yn hollbwysig i'r Bil.

38. Rydym yn cydnabod ac yn cefnogi'r bwriad sy'n sail i'r gofyniad yn adran 8(2)(c) a hefyd yr anawsterau sy'n gysylltiedig â deddfu i'w gwneud yn ofynnol i gyrff cyhoeddus ddefnyddio dull llywodraethu sy'n canolbwyntio ar y dinesydd. Fodd bynnag, credwn fod lle i bwyleisio'n gliriach yn adran 8(2)(c) y flaenoriaeth a roddir i ymgysylltu a chydgyngyrchu yn y Memorandwm Esboniadol. Bydd barn dinasyddion lleol yn hanfodol er mwyn i gyrff cyhoeddus allu gosod amcanion a fyddai'n diwallu anghenion eu cymunedau yn gyfan gwbl.

Argymhelliad 4: Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru ddiwygio'r egwyddorion a nodir yn adran 8(2) er mwyn sicrhau bod cyrff cyhoeddus yn glir ynghylch y ffaith y dylai ymgysylltu â dinasyddion a chydgyngyrchu fod yn elfen allweddol o'r dull o gymhwyso'r egwyddor datblygu cynaliadwy a gosod amcanion.

Canllawiau a rheoliadau

39. Mae'r Bil yn gwneud darpariaeth ar gyfer canllawiau mewn pedair adran (a15, a20(2), a39(7) ac a50). Mae Adran 15 yn gwneud darpariaeth ar gyfer canllawiau gorfodol Llywodraeth Cymru ar ran 2 (gwella llesiant), ac mae adran 50 yn darparu ar gyfer canllawiau yn ôl disgrisiwn ar ran 4 (Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus).

40. Eglurodd y Gweinidog fod rhai darpariaethau, yn enwedig nodau a dyletswyddau, yn fwriadol eang er mwyn caniatáu hyblygrwydd. Rhagwelodd y byddai canllawiau yn allweddol i egluro, er enghraifft, y dehongliad o nodau. Dywedodd y Gweinidog y byddai'r canllawiau yn caniatáu i gyrff cyhoeddus ddeall yn llawn beth yw eu dyletswyddau a'r hyn sy'n ddisgwyliedig ohonynt o fewny Bil,⁵ ond bod cyhoeddi'r cyfryw gyfarwyddiadau ar ffurf canllawiau statudol yn caniatáu mwy o hyblygrwydd i'r gyrff hynny yn hytrach na'i roi ar wyneb y Bil.⁶

41. Mae'r Bil yn gwneud darpariaethau ar gyfer is-ddeddfwriaeth yn bennaf ar ffurf rheoliadau.

42. Rydym yn cydnabod mai deddfwriaeth fframwaith yw hon ac y bydd lle i ganllawiau ac is-ddeddfwriaeth. Fodd bynnag, fel yr eglurodd y Gweinidog, mae'r Bil wedi'i ddrafftio'n hyblyg:

“We are not saying in the Bill what direction...[public bodies]....must take. This is about having the flexibility to make changes to their local needs based on local determination.”⁷

Pwysleisiodd y Gweinidog rôl y Comisiynydd o ran sicrhau bod dull priodol yn cael ei fabwysiadu ynghyd â rôl canllawiau. Rydym yn ei chael yn anodd iawn craffu ar ddeddfwriaeth sydd wedi'i drafftio'n eang, lle mae nifer sylweddol o fanylion wedi eu gadael i ganllawiau, gan na allwn ni na'r rhanddeiliaid ddeall ei heffaith. Mewn achosion lle y mae canllawiau yn hanfodol i ddeall effaith ymarferol Bil, credwn y dylai Llywodraeth Cymru gyhoeddi canllawiau drafft, neu o leiaf gyhoeddi amlinelliad o'r dull gweithredu mewn perthynas â'r canllawiau hynny a'u cynnwys, wrth gyflwyno'r Bil.

⁵ Cofnod y Trafodion [para 35], 25 Medi 2014, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

⁶ Cofnod y Trafodion [para 37], 25 Medi 2014, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

⁷ Cofnod y Trafodion [para 20], 25 Medi 2014, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

Argymhelliad 5: Argymhellwn, cyn Cyfnod 2, y dylai Llywodraeth Cymru gyhoeddi dogfen sy'n nodi'n glir y materion y dylid ymdrin â hwy mewn canllawiau a gaiff eu paratoi o dan y Bil, a'r dull gweithredu mewn perthynas â'r materion hyn er mwyn caniatáu i Aelodau ddeall effaith y Bil yn well.

Cysondeb â deddfwriaeth arall

43. O ganlyniad i'r ystod eang o feysydd a gwmpesir gan y Bil hwn cododd nifer o randdeiliaid gwestiynau ynghylch pa mor gyson oedd y Bil â darnau eraill o ddeddfwriaeth.

44. Holodd nifer o dystion beth oedd y cysylltiad rhwng y Bil hwn a Bil Cynllunio (Cymru) a'r Bil Amgylchedd arfaethedig. Dywedodd Llywodraeth Cymru y byddai gan Cyfoeth Naturiol Cymru rôl allweddol mewn perthynas â'r ddau. Gofynnodd y Pwyllgor i'r Gweinidog nodi'r cysylltiad rhwng y Biliau. Fodd bynnag, er bod ei ymateb o gymorth, nid oedd yn rhoi crynodeb manwl o'r gydberthynas rhwng y darnau gwahanol o ddeddfwriaeth arfaethedig.

45. Codwyd cwestiynau hefyd ynghylch y cysondeb rhwng y Bil hwn a Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014.

46. Daeth dau fater gwahanol ond cysylltiedig i'r amlwg mewn perthynas â Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009. Mae Adran 3 yn ei gwneud yn ofynnol i gynghorau, Awdurdodau Parciau Cenedlaethol ac Awdurdodau Tân ac Achub ystyried cynaliadwyedd yn un o saith blaenoriaeth wrth ddatblygu "amcanion gwella", ond mae'r Bil hwn yn ceisio sicrhau mai datblygu cynaliadwy yw'r brif egwyddor drefniadol. Awgrymodd Archwilydd Cyffredinol Cymru y gallai hyn achosi dryswch a chynyddu'r gost i gyrff cyhoeddus yr effeithir arnynt. Yn ogystal, mae adran 19 o'r Mesur yn ei gwneud yn ofynnol i'r Archwilydd Cyffredinol gyflwyno adroddiad ar bob un o'r tri chorff hyn. Awgrymodd y gallai diwygio leihau biwrocratiaeth.

47. Dywedodd y Gweinidog fod Mesur 2009 yn cael ei adolygu fel rhan o'r cynigion i ddiwygio llywodraeth leol.

Argymhelliad 6: Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru baratoi dogfen fanwl cyn Cyfnod 2 y Bil hwn sy'n amlinellu'n fanwl y cysylltiad rhwng y Bil hwn, Bil Cynllunio (Cymru) a'r Bil Amgylchedd arfaethedig gan gynnwys:

- amserlen integredig o ddyletswyddau cynllunio ac adrodd a geir ym mhob un o'r Biliau hyn;

- diagram yn nodi'n glir sut y cysylltiad rhwng y cynlluniau arfaethedig a geir ym mhob un o'r Biliau hyn;
- rolau'r cyrff y mae'n ofynnol iddynt fod yn rhan o'r gwaith o ddatblygu'r cynlluniau o dan bob un o'r Biliau.

Argymhelliad 7: Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru sicrhau bod canllawiau yn nodi'n glir sut mae'r dyletswyddau o dan y Bil hwn yn rhyngweithio â dyletswyddau o dan ddeddfwriaeth berthnasol arall, yn enwedig Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009.

Argymhelliad 8: Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru, wrth fynd i'r afael ag Argymhelliad 25 o'r adroddiad hwn, ystyried dyletswydd archwilio ac asesu Archwilydd Cyffredinol Cymru o dan Fesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009 gan anelu at leihau biwrocratiaeth a gwella cysondeb â gofynion y Bil hwn. Yn unol ag Argymhelliad 25, dim ond gyda chaniatâd Pwyllgor Cyllid y Cynulliad a'r Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus y dylid cyflwyno unrhyw newid arfaethedig i ddyletswyddau'r Archwilydd Cyffredinol. Diben hyn yw sicrhau bod goblygiadau ehangach newid dyletswyddau'r Archwilydd Cyffredinol yn gallu cael eu hystyried a bodloni'r Cynulliad na fydd unrhyw newidiadau yn cyfyngu ar ryddid yr Archwilydd Cyffredinol i arfer ei swyddogaethau.

2. Rhan 1 – Cyflwyniad a Chysyniadau Allweddol

48. Mae Rhan 1 yn rhoi trosolwg o'r prif ddarpariaethau ac yn nodi diben a chysyniadau allweddol y Bil, gan gynnwys:

- **Diben y Bil:** sicrhau bod trefniadau llywodraethu cyrff cyhoeddus ar gyfer gwella llesiant Cymru yn ystyried anghenion cenedlaethau'r dyfodol;
- **Nod cyrff cyhoeddus i wella llesiant:** nod cyrff cyhoeddus yw gwella llesiant economaidd, cymdeithasol ac amgylcheddol Cymru yn unol â'r egwyddor datblygu cynaliadwy;
- **Egwyddor Datblygu Cynaliadwy:** ceisio sicrhau bod anghenion presennol yn cael eu diwallu heb beryglu gallu cenedlaethau'r dyfodol i ddiwallu eu hanghenion eu hunain.

49. Mae Rhan 1 hefyd yn rhestru'r sefydliadau a gaiff eu diffinio fel cyrff cyhoeddus at ddibenion y Bil.

Diffinio datblygu cynaliadwy a'r ddyletswydd datblygu cynaliadwy

50. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn datgan:

“Mae'r Bil yn gosod dyletswydd datblygu cynaliadwy sydd wedi'i strwythuro o amgylch cyflawni'r nodau llesiant, trwy osod a chyflawni amcanion llesiant a chynnal yr egwyddor datblygu cynaliadwy.”

51. Er nad yw wedi'i grybwyll yn y disgrifiad hwn o'r ddyletswydd datblygu cynaliadwy, ymddengys fod bwriad cyffredin cyrff cyhoeddus i wella llesiant hefyd yn rhan o'r ddyletswydd datblygu cynaliadwy.

52. Gan ystyried y Bil yn gyfan gwbl, er bod adran 3 (egwyddor datblygu cynaliadwy) yn ganolog i'r diffiniad o ddatblygu cynaliadwy, caiff y diffiniad a'r ddyletswydd eu nodi a'u cymhwyso drwy adrannau rhyng-gysylltiedig niferus.

Barn rhanddeiliaid

53. Dywedodd rhanddeiliaid droeon fod y dull hwn o bennu diffiniad a dyletswydd datblygu cynaliadwy yn gymhleth ac yn aneglur. Yn eu tystiolaeth ysgrifenedig, dywedodd Cyfeillion y Ddaear Cymru:

“The Bill does not contain a definition of sustainable development as such, and has separated various elements into the common aim,

sustainable development principle, well-being goals and elements that public bodies should take into account.”⁸

54. Yn ystod tystiolaeth lafar, ychwanegodd Haf Elgar, a oedd yn cynrychioli Cyfeillion y Ddaear Cymru, at y sylwadau hyn, gan ddweud bod angen un diffiniad o ddatblygu cynaliadwy er mwyn sicrhau dull cyson ar draws darnau eraill o ddeddfwriaeth:

“..rwy’n credu ei bod yn bwysig, gweld diffiniad o ddatblygu cynaliadwy yn y Bil, yn rhannol achos ei fod yn strwythur ar gyfer deddfwriaeth gyffredinol yng Nghymru. Mae’n bwysig, er mwyn cael cysondeb ar draws deddfwriaeth yng Nghymru, ein bod ni efo un diffiniad o ddatblygu cynaliadwy.”⁹

55. Yn ei dystiolaeth ysgrifenedig, mynegodd Cynnal Cymru hefyd ei bryder nad oedd diffiniad clir ac effeithiol o ddatblygu cynaliadwy:

“... rydym ni’n pryderu ynghylch y ffaith nad oes diffiniad eglur o ddatblygu cynaliadwy ar flaen y Bil. Mae’n amlwg nad yw pobl, yn gyffredinol, yn sicr ynglŷn â beth yw hyn, ond hefyd, os nad ydym ni’n datgan yn benodol beth rydym ni’n anelu ato, sut byddwn ni’n gwybod os a phryd y byddwn ni’n cyrraedd y nod? Yn ogystal, os nad yw’r diffiniad o Ddatblygu Cynaliadwy yn cael ei ddatgan yn gadarn, byddai’n llawer rhwyddach i hyn gael ei wanhau o dan ddeddfwrfa wahanol.”¹⁰

56. Dywedodd Dr Victoria Jenkins, a oedd yn cynrychioli Cymdeithas Cyfraith Amgylcheddol y DU, wrth y Pwyllgor nad oedd cysylltiad rhwng yr egwyddor datblygu cynaliadwy yn y Bil a’r angen i sicrhau bod adnoddau naturiol ar gael ar gyfer datblygu cenedlaethau’r dyfodol. Dywedodd:

“we need to ensure that development is within our environmental limits, so that, in future, there are natural resources for future generations. We did not feel that the definition that is in the Bill at present is sufficiently clear on that.”¹¹

⁸ Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd: *Ymateb i’r Ymgynghoriad WFG 61, Bil Llesiant Cenedlaethau’r Dyfodol (Cymru)*: Cyflwyniad gan Cyfeillion y Ddaear Cymru

⁹ Cofnod y Trafodion [para 229], 1 Hydref 2014, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

¹⁰ Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd: *Ymateb i’r Ymgynghoriad WFG 16, Bil Llesiant Cenedlaethau’r Dyfodol (Cymru)*: Cyflwyniad gan Cynnal Cymru

¹¹ Cofnod y Trafodion [para 420], 25 Medi 2014, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

57. Awgrymodd nifer o ymatebwyr fod y diffiniad yn 'Cymru'n Un: Cenedl Un Blaned', cynllun datblygu cynaliadwy presennol Llywodraeth Cymru, yn well. Mae'r diffiniad fel a ganlyn:

"Yng nghyd-destun Cymru, mae datblygu cynaliadwy yn golygu gwella lles economaidd, cymdeithasol ac amgylcheddol pobl a chymunedau, gan sicrhau ansawdd bywyd gwell i'n cenedlaeth ni a chenedlaethau'r dyfodol:

- mewn ffyrdd sy'n hyrwyddo cyfiawnder cymdeithasol a chyfle cyfartal;
- mewn ffyrdd sy'n gwella'r amgylchedd naturiol a diwylliannol ac yn parchu ei derfynau - gan ddefnyddio dim ond ein cyfran deg o adnoddau'r ddaear a chynnal ein hetifeddiaeth ddiwylliannol.

Datblygu cynaliadwy yw'r broses a ddefnyddiwn i gyflawni nod cynaliadwyedd."¹²

58. Dywedodd y Gweinidog wrthym y byddai'r diffiniad yn 'Cymru'n Un: Cenedl Un Blaned' yn berthnasol o hyd, ac mai'r diffiniad a geir yn adran 3 o'r Bil yw'r diffiniad a gydnabyddir yn rhyngwladol a nodir yn adroddiad 1987 Comisiwn Brundtland, *Our Common Future*.

Barn y Pwyllgor

59. Rydym oll yn gytûn y dylai'r diffiniad o ddatblygu cynaliadwy yn y Bil gael ei gryfhau'n sylweddol er mwyn rhoi cyfeiriad clir i gyrff cyhoeddus o ran sut y dylent fod yn ei ystyried mewn perthynas â'u penderfyniadau a'u camau gweithredu. Cytunwn â'r farn bod hepgor prif egwyddorion amgylcheddol wedi arwain at ddisgrifiad llawer gwannach na'r hyn a geir yn 'Cymru'n Un: Cenedl Un Blaned.'

60. Nodwn sylw'r Gweinidog fod diffiniad Brundtland yn cael ei gymhwyso yn y Bil. Mae'r diffiniad llawn fel a ganlyn:

"Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. It contains within it two key concepts:

¹² Cymru'n Un: Cenedl Un Blaned, *Cynllun Datblygu Cynaliadwy Llywodraeth Cynulliad Cymru*, Mai 2009

- The concept of needs, in particular the essential needs of the world's poor, to which overriding priority should be given; and
- The idea of limitations imposed by the state of technology and social organisation on the environment's ability to meet present and future needs."¹³

Yn ein barn ni nid yw'r Bil yn cymhwyso diffiniad Brundtland yn llawn, a nodwn fod rhannau allweddol o'r diffiniad sy'n ymwneud ag anghenion a materion rhyngwladol yn ogystal â therfynau amgylcheddol wedi'u hepgor. Er nad ydym yn awgrymu y dylid mabwysiadu dull Brundtland o ymdrin â'r materion ehangach hyn air am air, credwn y dylai'r diffiniad a ddefnyddir yn y Bil hwn adlewyrchu'r materion hyn.

Argymhelliad 9: Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru ddiwygio'r egwyddor datblygu cynaliadwy i adlewyrchu'r materion ehangach a geir yn niffiniadau Cymru'n Un: Cenedl Un Blaned a Brundtland o ddatblygu cynaliadwy, yn enwedig o ran newid yn yr hinsawdd, defnyddio dim mwy na'n cyfran deg o adnoddau'r ddaear, terfynau amgylcheddol ac effeithiau rhyngwladol yr hyn a wnawn yng Nghymru.

Diffinio llesiant

61. Awgrymodd tystion fod ystyr llesiant yn aneglur, yn enwedig mewn perthynas â'r defnydd o'r term mewn deddfwriaeth arall, megis Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014. Ceisiodd y Gweinidog egluro'r gwahaniaeth yn ei lythyr, gan ddweud, yn y Bil hwn, er bod y term yn cyfeirio at y genedl gyfan, yn Neddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant 2014 roedd yn cyfeirio at unigolion.¹⁴

62. Yn ystod tystiolaeth lafar, dywedodd y Gweinidog wrthym:

"We have defined the issue around sustainable development and well-being. That is well understood in terms of how that is to be determined by public authorities."¹⁵

Dywedodd y Gweinidog hefyd y byddai Llywodraeth Cymru yn datblygu dangosyddion, a fyddai'n adeiladu ar ddangosyddion datblygu cynaliadwy sy'n bodoli eisoes, er mwyn mesur perfformiad wrth wella llesiant.

¹³ Ein Dyfodol Cyffredin, *Adroddiad Comisiwn Brundtland*, 1987

¹⁴ E&S(4)-25-14 papur 5, *Llythyr gan y Gweinidog Cyfoeth Naturiol*, 8 Hydref 2014

¹⁵ Cofnod y Trafodion [para 24], 25 Medi 2014, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

Barn y Pwyllgor

63. Nodwn sylw'r Gweinidog fod llesiant yn y Bil hwn yn cyfeirio at lesiant cenedlaethol. Fodd bynnag, nodwn hefyd fod y Bil yn cyfeirio at lesiant mewn perthynas â llesiant Cymru; ardal Bwrdd Gwasanaethau Cyhoeddus; cymunedau; a phobl sy'n agored i niwed/ difreintiedig. Nodwn y sylw canlynol gan y Swyddfa Ystadegau Gwladol ynghylch llesiant:

“...often the adjective or prefix that denotes what well-being refers to - for example, national well-being, personal or individual wellbeing, physical well-being, etc. The Bill may need to clarify that well-being refers to national well-being (in this case, Wales) unless otherwise specified”.¹⁶

Argymhelliad 10: Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru egluro ystyr llesiant ar flaen y Bil.

Diffinio cyrff cyhoeddus

64. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn cynnwys rhestr o'r cyrff cyhoeddus hynny sy'n ddarostyngedig i'r Bil. Wrth ddiffinio'r cyrff hynny mae'n datgan:

“Pennwyd yr awdurdodau cyhoeddus sy'n ddarostyngedig i ddarpariaethau'r Bil drwy ystyried cyfres o feini prawf:

Cyllid: mae dros 50% o gyllid yr awdurdod yn arian cyhoeddus;

Effaith ar Lesiant: mae'r awdurdod yn cynnal swyddogaethau neu weithgareddau sy'n effeithio ar lesiant economaidd, cymdeithasol ac amgylcheddol Cymru neu'i ardal;

Swyddogaethau: mae gan yr awdurdod swyddogaethau strategol;

Archwiliadwy: mae'r awdurdod yn 'awdurdod cyhoeddus archwiliadwy' yn unol â diffiniad Atodlen 7 Deddf 2006.”

Barn rhanddeiliaid

65. Awgrymodd rhanddeiliaid y dylai ystod o gyrff ychwanegol gael eu cynnwys ar y rhestr o'r rhai sy'n ddarostyngedig i'r Bil. Ymhlith y rhain roedd Estyn, Archwilydd Cyffredinol Cymru, sefydliadau addysg uwch ac addysg bellach, landlordiaid cymdeithasol cofrestredig ac Ymddiriedolaeth GIG

¹⁶ Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd: *Ymateb i'r Ymgynghoriad WFG 17, Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru)*: Cyflwyniad gan y Swyddfa Ystadegau Gwladol

Gwasanaethau Ambiwylans Cymru. Dywedodd rhai pobl y gallai hepgor rhai cyrff o'r rhestr o'r rhai sy'n ddarostyngedig i'r Bil arwain at ddull dwy haen at gyflawni datblygu cynaliadwy.

Tystiolaeth gan y Gweinidog

66. Yn ei lythyr dyddiedig 8 Hydref, eglurodd y Gweinidog y rhesymau dros beidio â chynnwys cyrff penodol ar y rhestr. Eglurodd fod sefydliadau addysg bellach ac addysg uwch wedi'u hepgor oherwydd nad oeddent yn cael eu hariannu'n uniongyrchol o bwrs y wlad. Roedd Landlordiaid Cymdeithasol Cofrestredig wedi'u hepgor oherwydd y cyllid cyhoeddus amrywiol a gânt. Ychwanegodd y byddai'n adolygu a ddylid cynnwys Ymddiriedolaeth GIG Gwasanaethau Ambiwylans Cymru ar sail y dystiolaeth a dderbyniwyd.

Barn y Pwyllgor

67. Ar y cyfan, roeddem yn fodlon ar y dull o restru yn y Bil y cyrff hynny sy'n ddarostyngedig i'w ddarpariaethau, er ein bod yn cydnabod y posibilrwydd o hepgor cyrff o restr o'r fath. Rydym yn cydnabod bod Llywodraeth Cymru wedi defnyddio meini prawf i ddethol cyrff cyhoeddus, ond nid ydym yn hollol glir ynghylch y rheswm dros ddewis y meini prawf penodol hyn. Credwn y bydd yn bwysig i Lywodraeth Cymru ddarparu canllawiau i gyrff cyhoeddus ynghylch sut y dylent ehangu effaith y Bil i sefydliadau eraill wrth gyflawni eu swyddogaethau. Yn benodol, credwn y bydd arferion caffael cyrff cyhoeddus yn faes allweddol lle y gall y Bil gael effaith ehangach.

Argymhelliad 11: Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru adolygu'r meini prawf a ddefnyddir wrth ddethol cyrff cyhoeddus er mwyn sicrhau na chaiff unrhyw gorff ei hepgor. Dylid gwneud unrhyw ddiwygiadau i'r rhestr yn ystod Cyfnod 2.

Argymhelliad 12: Argymhellwn y dylai canllawiau Llywodraeth Cymru i gyrff cyhoeddus nodi sut y disgwylir iddynt gyflawni eu rhwymedigaethau o dan y Bil wrth ymgysylltu â sefydliadau eraill i ddarparu gwasanaethau ar eu rhan, a bod hyn yn cael ei egluro yn y ddogfen a gyhoeddir mewn ymateb i argymhelliad 5.

3. Rhan 2 – Gwella Llesiant

Nodau Llesiant

68. Mae Rhan 2 o'r Bil yn gosod y nodau llesiant canlynol ac yn darparu disgrifiad ar gyfer pob un:

- **Cymru lewyrchus** - economi arloesol a chynhyrchiol, gydag allyriadau carbon isel, sy'n defnyddio adnoddau yn fwy effeithlon a chymesur; ac sy'n cynhyrchu cyfoeth ac yn darparu cyfleodd am gyflogaeth ar gyfer poblogaeth fedrus ac addysgedig;
- **Cymru gydnerth** - amgylchedd naturiol bioamrywiol gydag ecosystemau iach gweithredol sy'n cynorthwyo cydnerthedd cymdeithasol, economaidd ac ecolegol ynghyd â'r gallu i addasu i newid;
- **Cymru iachach** - cymdeithas lle mae llesiant corfforol a meddyliol pobl cystal â phosibl a lle deallir dewisiadau ac ymddygiadau sydd o fudd i iechyd yn y dyfodol;
- **Cymru sy'n fwy cyfartal** - cymdeithas sy'n galluogi pobl i gyflawni eu potensial ni waeth beth fo'u cefndir neu eu hamgylchiadau;
- **Cymru o gymunedau cydlynus** - cymunedau atyniadol, hyfyw, diogel sydd â chysylltiadau da;
- **Cymru â diwylliant bywiog lle mae'r Gymraeg yn ffynnu** - cymdeithas sy'n hyrwyddo ac yn gwarchod diwylliant, treftadaeth a'r Gymraeg, ac sy'n annog pobl i gyfranogi yn y celfyddydau, a chwaraeon a gweithgareddau hamdden.

69. Mae'r Bil yn ei gwneud yn ofynnol i gyrff cyhoeddus ymgynghraedd at y "bwriad cyffredin" sef gwella llesiant economaidd, cymdeithasol ac amgylcheddol Cymru, yn unol â'r egwyddor datblygu cynaliadwy.

70. Byddai cynnydd o ran gwella llesiant ar lefel Cymru gyfan yn cael ei fesur a'i werthuso drwy gyfeirio at gyfres o ddangosyddion cenedlaethol a osodir gan Lywodraeth Cymru, a fyddai'n defnyddio'r dangosyddion hyn i gyhoeddi "adroddiad llesiant blynyddol" ar gynnydd tuag at gyflawni'r nodau llesiant cenedlaethol. Byddai'n ofynnol i Lywodraeth Cymru gyhoeddi "adroddiad tueddiadau'r dyfodol" o fewn 12 mis i ddyddiad yr etholiad cyffredinol. Dylai hwn gynnwys rhagfynegiadau o dueddiadau tebygol yn y dyfodol o ran llesiant economaidd, cymdeithasol ac amgylcheddol Cymru.

71. Mae'r Bil yn cynnwys darpariaeth i Weinidogion Cymru ddiwygio'r nodau llesiant drwy ychwanegu neu ddileu nod neu ddiwygio teitl neu ddisgrifiad o nod. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn datgan y byddai'r cyfryw newidiadau yn cael eu gwneud gan Reoliadau a fyddai'n cael eu cymeradwyo drwy'r weithdrefn gadarnhaol.

Barn rhanddeiliaid

72. Er i Archwilydd Cyffredinol Cymru awgrymu y byddai dull gweithredu yn seiliedig ar egwyddorion yn fwy effeithiol, roedd y rhan fwyaf o randdeiliaid yn cytuno â'r defnydd o nodau a arweinir gan egwyddorion. Fodd bynnag, mynegwyd nifer o bryderon. Beirniadaeth gyffredin ymhlith rhanddeiliaid oedd y ffaith bod meysydd polisi wedi'u hepgor o'r nodau. Dywedodd ystod eang o grwpiau buddiant y dylid cynnwys meysydd penodol o fewn y nodau.

73. Awgrymodd llawer o dystion nad oedd terfynau amgylcheddol, dimensiwn rhyngwladol datblygu cynaliadwy a newid yn yr hinsawdd yn cael eu cynrychioli'n ddigonol o fewn y nodau. Yn ei dystiolaeth ysgrifenedig, dywedodd y Comisiynydd Dyfodol Cynaliadwy:

“There will need to be further amendment to the goals, for example strengthening the international dimension, which is particularly significant around the issue of environmental limits and planetary boundaries, which are important concepts but often difficult to translate meaningfully into practice.”

74. Rhoddodd ei bapur farn y Comisiwn Newid yn yr Hinsawdd hefyd, y mae'r Comisiynydd yn Gadeirydd arno:

“We also believe that it is imperative that the structure of the Bill, in particular the goals, measures and principles, set the framework for tackling climate change across the public sector. Climate change should be included within the measures of progress in the Bill, extending this requirement to a duty on Public Service Boards to set targets in line with accepted global requirements.”¹⁷

75. Croesawodd yr RSPB y nod “Cymru gydnerth” ond awgrymodd y dylid ychwanegu'r angen i adfer yr amgylchedd naturiol at y disgrifiad ar gyfer y nod hwnnw. Dywedodd Peter Jones, a oedd yn cynrychioli'r RSPB:

¹⁷ Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd: *Ymateb i'r Ymgynghoriad WFG 60, Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru): Cyflwyniad gan y Comisiynydd Dyfodol Cynaliadwy*

“we are particularly concerned to ensure that the restoration and the enhancement of biodiversity in Wales is seen as a sustainable development priority.”¹⁸

76. Mynegodd Cymdeithas yr Iaith Gymraeg eu cefnogaeth i gael Bil “sy’n gwneud y Gymraeg yn ganolog i’r agenda cynaliadwyedd”. Er mwyn cryfhau sefyllfa’r Gymraeg yn y Bil, argymhellodd y dylid diwygio’r chweched nod i ddarllen “Cymru lle bo pobl yn cymryd rhan yn ein diwylliannau, sy’n perthyn i ni i gyd, sef lle y mae’r Gymraeg yn ffynnu yn ein cymunedau.”¹⁹

77. Mynegwyd pryderon hefyd fod geiriad y nodau a’r disgrifiadau yn rhy anelwig. Codwyd nifer fawr o faterion penodol. Mae rhai o sylwadau yr Athro Susan Baker o Brifysgol Caerdydd yn dangos y math o faterion a godwyd gan randdeiliaid, mewn perthynas â’r iaith a ddefnyddir:

“They are aspirational, so, from that point of view, it is quite nice to see them there, but they are vague to the point of disappointment. They talk about “proportionate use of resources” to generate wealth. Wealth is not well-being, and with wealth, immediately, one thinks about distribution and impact of the generation or creation of wealth. So, the first goal begs questions about how is it you are talking about well-being if, in the fourth line, you are using the word “wealth” and what is the relationship between the two. It is not direct and it is not necessarily in all cases positive.

“The next one talks about a biodiverse environment that has functioning ecosystems, but functioning ecosystems can be at the cost of biodiversity. So, that can bring you immediately into conflict with the obligations that you have under the [Convention on Biological Diversity], the European Union biodiversity 2020 targets and the other biodiversity legislation with respect to the birds and habitats directive.”²⁰

78. Ymhlith y materion eraill a godwyd gan randdeiliaid roedd ystyr “cymesur” yn y disgrifiad ar gyfer “Cymru lewyrchus”, a’r ffaith bod rhai nodau yn gymharol (“Cymru iachach” a “Cymru sy’n fwy cyfartal”) ac nad yw eraill felly.

¹⁸ Cofnod y Trafodion [para 218], a Hydref 2014, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

¹⁹ Cofnod y Trafodion [para 63], 9 Hydref 2014, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

²⁰ Cofnod y Trafodion [para 586 a 587], 25 Medi, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

79. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn datgan bod y "nodau llesiant yn gweithio gyda'i gilydd, ac ni ddylid gweld pob nod fel rhywbeth unigol" felly wrth osod a chyflawni'r amcanion llesiant rhaid i gyrff cyhoeddus ddeall "yr amrywiol fathau o gysylltiadau posibl ar draws a rhwng y nodau". Fodd bynnag, cyfeiriodd nifer o randdeiliaid at y posibilrwydd o wrthdaro rhwng y nodau. Cyfeiriodd Cyswllt Amgylchedd Cymru at y gwrthdaro posibl yn ei dystiolaeth ysgrifenedig:

"If they do try to integrate they will face the perennial problem of apparent conflicts between goals and between short and long term consequences. If the Bill (and subsequent guidance) is not clear on how to resolve these issues then the current situation will prevail where short term provisions will win and the environment will be given insufficient weight."²¹

80. Nododd yr Athro Calvin Jones o Ysgol Fusnes Caerdydd y posibilrwydd o wrthdaro rhwng nodau:

"If employment goes up in Wales, climate emissions go up in Wales. That is a fact."²²

81. Mynegwyd pryderon sylweddol gan randdeiliaid mewn perthynas â gallu Llywodraeth Cymru i ddiwygio'r nodau llesiant. Ymhlith y pryderon penodol roedd y weithdrefn ar gyfer gwneud y newidiadau, gyda llawer yn datgan na fyddai'r trefniant arfaethedig yn caniatáu craffu digonol ar y newidiadau. Awgrymodd yr RSPB y byddai gweithdrefn uwchgadarnhaol ar gyfer cymeradwyo newidiadau i'r nodau yn ddewis amgen priodol. Dywedodd y dystiolaeth ysgrifenedig gan yr RSPB:

"any changes (amendment, addition or removal) to one or more of the six well-being goals should be conditional upon detailed Assembly scrutiny akin to that of primary legislative procedure to ensure democratic accountability."²³

Roedd CLILC yn cefnogi'r dull gweithredu hwn.

82. Mynegodd rhanddeiliaid bryderon hefyd ynghylch pa mor aml y byddai nodau'n cael eu diwygio. Mewn tystiolaeth ysgrifenedig dywedodd CLILC:

²¹ Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd: *Ymateb i'r Ymgynghoriad WFG 24, Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru)*: Cyflwyniad gan Cyswllt Amgylchedd Cymru

²² Cofnod y Trafodion [para 574], 25 Medi, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

²³ Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd: *Ymateb i'r Ymgynghoriad WFG 21, Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru)*: Cyflwyniad gan RSPB Cymru

“Clarification is needed as to how often this could take place to ensure that this does not happen too often. Such changes would have significant implications for public bodies in reviewing their objectives and subsequent collaboration with other persons.”²⁴

Tystiolaeth gan y Gweinidog

83. Mewn ymateb i gwestiynau ar gryfderau'r nodau llesiant, dywedodd y Gweinidog nad oedd yn credu bod gwendidau ynddynt²⁵ a'i fod yn credu bod y geiriau a ddefnyddir yn gynhwysfawr.²⁶ Er ei fod yn cydnabod bod y dehongliad o'r nodau yn eang iawn, dywedodd ei bod yn bwysig bod gan gyrff yr hyblygrwydd i wneud newidiadau i'w hanghenion lleol yn seiliedig ar benderfyniadau lleol.²⁷

84. Gwrthbrofodd y Gweinidog awgrymiadau fod hepgoriadau sylweddol yn y nodau llesiant:

“the goal headlines cover and encompass all the issues that the Member has questioned me about, including the environment. So, we do not by any means think that the environment is not in the Bill. It is prescribed as an equal partner across the whole principle of development as we move forward. Sustainable development is well defined, and it is something on which we think that we have struck a balance on here in the development of the Bill.”²⁸

85. Dywedodd y Gweinidog, er nad oedd y Bil yn cynnwys darpariaeth benodol i ystyried effeithiau rhyngwladol, roedd yn credu yr ymdriniwyd â mater:

“by its very nature a better Wales, we believe, will lead to a better position for the broader international objectives as well. So, what we do here for a more prosperous and healthier Wales and for the wellbeing of our nation will have knock-on effects across our political boundaries across Europe and the globe.”²⁹

²⁴ Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd: *Ymateb i'r Ymgynghoriad WFG 69, Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru)*: Cyflwyniad gan CLILC

²⁵ Cofnod y Trafodion [para 14], 25 Medi, Pwyllgor yr Amgylchedd a Chynaliadwyedd

²⁶ Cofnod y Trafodion [para 18], 25 Medi, Pwyllgor yr Amgylchedd a Chynaliadwyedd

²⁷ Cofnod y Trafodion [para 20], 25 Medi, Pwyllgor yr Amgylchedd a Chynaliadwyedd

²⁸ Cofnod y Trafodion [para 16], 23 Hydref, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

²⁹ Cofnod y Trafodion [para 21], 23 Hydref, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

86. Roedd y Gweinidog yn eglur iawn o ran y ffaith ei fod yn amharod i wneud unrhyw ddiwygiadau i'r nodau eu hunain neu'r disgrifiadau. Cytunodd i ystyried sut y gellid mynd i'r afael â phryderon heb newid geiriad y nodau.

Barn y Pwyllgor

87. Rydym yn cydnabod yr anawsterau wrth gysoni'r nifer helaeth o gynigion gan randdeiliaid ar ddiwygio'r nodau, a deallwn pam mae'r Gweinidog yn amharod i ddiwygio ymhellach. Fodd bynnag, credwn y dylai fynd i'r afael â'r prif bryderon drwy gryfhau ac egluro'r nodau.

88. Nodwn fod adroddiad interim y Sgwrs Genedlaethol ar y Gymru a Garem wedi cael ei gyhoeddi yr un adeg ag y cyflwynwyd y Bil. Credwn fod amseriad y cyhoeddiad yn anffodus oherwydd diben y cam hwn o'r Sgwrs Genedlaethol oedd ystyried nodau drafft Llywodraeth Cymru ar gyfer y Bil hwn. Fodd bynnag, credwn fod yr adroddiad interim yn ddogfen ddefnyddiol a bod ei chynnwys yn adlewyrchu llawer o'r materion a godwyd gan randdeiliaid yn ystod ein hystyriaeth o'r Bil hwn ac a drafodir uchod. Yn benodol, tynnwn sylw at y darn canlynol o'r adroddiad interim a oedd yn nodi bod rhanddeiliaid am weld y canlynol yn cael eu cynnwys yn y nodau:

“cyfeiriadau mwy penodol at gyfyngiadau amgylcheddol, y newid yn yr hinsawdd, bioamrywiaeth a bywyd gwylt, ac ynni.”³⁰

89. Cytunwn â'r Athro Baker fod y nodau fel y'u drafftiwyd yn aneglur. Credwn fod eglurder wrth ddrafftio deddfwriaeth yn hanfodol. Er ein bod yn cydnabod bod angen canllawiau yn aml i helpu i gymhwyso darpariaethau deddfwriaethol, credwn y dylai'r darpariaethau eu hunain allu cael eu dehongli'n glir heb orfod cyfeirio at ganllawiau. Nid ydym yn credu bod hyn yn wir am y nodau fel y'u drafftiwyd. Rydym yn pryderu nad yw'r dull a ddefnyddiwyd yn ddigon trylwyr i sicrhau ei bod yn ofynnol i gyrff cyhoeddus gyflawni newid gwirioneddol.

90. Y nodau llesiant sydd wrth wraidd y Bil hwn ac rydym yn poeni'n arw ynghylch y ddarpariaeth i Weinidogion Cymru eu diwygio heb broses graffu briodol. Credwn mai dim ond drwy weithdrefn fanylach y dylid gwneud unrhyw newidiadau i'r nodau, a fyddai'n cynnwys cyfraniad uniongyrchol gan y Pwyllgor hwn a/neu ein pwyllgorau dilynol.

³⁰ Adroddiad interim ynglŷn â'r Sgwrs Genedlaethol beilot ar 'Y Gymru a Garem,' Gorffennaf 2014

Argymhelliad 13: Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru egluro a chryfhau geiriad y nodau a'u disgrifiadau i adlewyrchu'r sylwadau niferus a wnaed gan rhanddeiliaid a chasgliadau adroddiad interim y Sgwrs Genedlaethol. Yn benodol, credwn y dylai'r nodau fynd i'r afael yn benodol â materion allweddol megis terfynau amgylcheddol, adfer bioamrywiaeth, effeithiau rhyngwladol a chyfiawnder cymdeithasol, ac y dylai'r iaith a ddefnyddir yn y nodau fod yn glir ac yn ddiamwys.

Argymhelliad 14: Argymhellwn y dylai'r weithdrefn ar gyfer newid y nodau llesiant gael ei diwygio er mwyn sicrhau mai dim ond drwy weithdrefn fanylach y gweir unrhyw newidiadau, gan gynnwys cyfraniad uniongyrchol gan bwyllgor craffu priodol y Cynulliad a'i gwneud yn ofynnol i Weinidogion Cymru ystyried safbwyntiau'r pwyllgor hwnnw.

Argymhelliad 15: Argymhellwn y dylai canllawiau a gyhoeddir i gyrff cyhoeddus egluro sut y dylent fynd i'r afael â gwrthdaro rhwng nodau a bod hyn yn cael ei nodi'n eglur yn y ddogfen a gyhoeddir mewn ymateb i argymhelliad 5.

Amcanion llesiant a'r ddyletswydd ar gyrff cyhoeddus

91. Mae Adran 7 yn ei gwneud yn ofynnol i gyrff cyhoeddus osod a chyhoeddi amcanion llesiant ynghyd â datganiad yn nodi pam y bydd y rhain yn cyfrannu at gyflawni nodau llesiant, y camau y bydd gyrff cyhoeddus yn eu cymryd a sut y bydd y rhain yn cyflawni'r amcanion, a'r cyfnod amser.

92. Mae Adran 8 yn ei gwneud yn ofynnol i gyrff cyhoeddus wneud y canlynol: "gosod amcanion llesiant o dan adran 7(1) yn unol â'r egwyddor datblygu cynaliadwy, a "cymryd pob cam rhesymol....i gyflawni'r amcanion hynny yn unol â'r egwyddor datblygu cynaliadwy".

Barn rhanddeiliaid

93. Gofynnodd rhanddeiliaid a fyddai'n ofynnol i gyrff cyhoeddus ystyried dyletswyddau'r Bil ym mhob penderfyniad os mai datblygu cynaliadwy yw'r brif egwyddor drefniadol. Dywedodd WWF: "At the moment, it specifically states that this is a governance Bill."³¹ Nododd tystion feysydd eraill, megis penderfyniadau ariannol a chaffael, lle y gallai'r Bil wneud gwahaniaeth mawr.

³¹ Cofnod y Trafodion [para 263], 1 Hydref, Pwyllgor yr Amgylchedd a Chynaliadwyedd

94. Er na wnaeth y rhan fwyaf o randdeiliaid ymdrin â'r egwyddorion yn uniongyrchol (adran 8(2)), awgrymodd nifer fod egwyddorion allweddol yn absennol neu nad oeddent wedi'u cynrychioli'n ddigonol. Ymhlith y rhain roedd yr egwyddor ragofalus, terfynau amgylcheddol, defnyddio gwyddoniaeth gadarn ac ymgysylltu â dinasyddion. Awgrymodd WWF Cymru hefyd nad yw cydbwysio anghenion yn y tymor hir a'r tymor byr yn rhoi digon o ystyriaeth i bwysigrwydd y tymor hir.

Tystiolaeth gan y Gweinidog

95. Mewn perthynas â'r ddyletswydd ar gyrff cyhoeddus, dywedodd y Gweinidog:

“There will now be a statutory provision for most public bodies to consider sustainable development as their core policy of delivery in the way they operate.”³²

Ychwanegodd mai'r gwahaniaeth y byddai'r Bil hwn yn ei wneud yw'r ffaith y byddai'n rhaid i gyrff cyhoeddus:

“demonstrate to the Commissioner and the public at large their consideration and determinations. They will have to evidence how sustainable development is being considered and applied to their policy development.”³³

96. Yn llythyr y Gweinidog dyddiedig 8 Hydref, dywedodd nad oedd y Bil yn rhagnodi proses ar wahân, ond yn hytrach yn caniatáu i sefydliad gyflawni dylstwyddau gan ddefnyddio dulliau sydd eisoes yn bodoli.³⁴ Mae'r Gweinidog yn disgwyl i sefydliadau gyflawni eu dyletswyddau drwy amcanion cynllunio corfforaethol ac adrodd sy'n bodoli eisoes. Dywedodd swyddog y Gweinidog wrthym:

“We actually looked, in developing the Bill, at putting some sort of a duty around the corporate plan, but I think that only one organisation has a legislative duty to have a corporate plan, so it is not possible to attach it to something where they do not have a legislative duty.”³⁵

³² Cofnod y Trafodion [para 105], 25 Medi, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

³³ Cofnod y Trafodion [para 107], 25 Medi, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

³⁴ E&S(4)-25-14 papur 5, *Llythyr gan y Gweinidog Cyfoeth Naturiol*, 8 Hydref 2014

³⁵ Cofnod y Trafodion [para 135], 23 Hydref, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

97. Mewn ymateb i sylwadau ynghylch anhawster i gydbwysu egwyddorion, dywedodd y Gweinidog wrthym ei fod yn cydnabod y rhain, ond ei fod yn rhywbeth y byddai angen i gyrff cyhoeddus benderfynu arnynt eu hunain.

98. Dywedodd y Gweinidog wrthym fod y Bil yn ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion Cymru gyfiawnhau eu penderfyniadau ar sail cynaliadwyedd:

“I think that we have to be confident in being able to demonstrate the process of sustainable development. As I said earlier, some of those decisions will not be liked by individuals and will not be welcomed by others, but what we have to be able to do is demonstrate the reasoning behind them and why we believe that those decisions have been applied, namely the three core sustainable development principles. So, for a development, in general, we need to apply the principle of saying, ‘This is the reasoning why we think that this has future generation benefits—environmentally or otherwise—or disadvantages’.”³⁶

Barn y Pwyllgor

99. Rydym yn cydnabod y pryder a fynegwyd gan randdeiliaid bod y Bil yn canolbwyntio’n ormodol ar yr agweddau llywodraethu ar swyddogaethau cyrff cyhoeddus. Nodwn sylwadau’r Gweinidog y dylai cyrff ymgorffori egwyddorion y Bil hwn yn eu prosesau cynllunio presennol ac na ddylai arwain at greu proses gyforchrog, fodd bynnag, credwn y dylid egluro hyn yn fanylach.

100. Rydym yn pryderu nad yw’n ymddangos fod y Bil yn ei gwneud yn ofynnol i gyrff cyhoeddus gyfiawnhau pob penderfyniad yng nghyd-destun y dyletswyddau a’r egwyddorion a nodir yn y Bil. Mae’r Bil yn ei gwneud yn ofynnol i gyrff cyhoeddus ddatblygu a diwallu amcanion. Rôl y Comisiynydd yw “i fonitro ac asesu cyflawniad yr amcanion llesiant a osodir gan gyrff cyhoeddus”. Gall y Comisiynydd hefyd wneud argymhellion i gyrff cyhoeddus ynghylch “sut y gellir cymryd camau i gyflawni amcanion llesiant mewn dull sy’n gyson â’r egwyddor datblygu cynaliadwy”.

101. Mae’r dyletswyddau felly yn ymwneud â gosod amcanion. Fodd bynnag, ymddengys i ni nad oes rhaid i’r amcanion hyn gynnwys holl weithgareddau neu benderfyniadau corff cyhoeddus, na bod darpariaethau’r Bil yn gymwys i bob swyddogaeth. Os bwriad Llywodraeth Cymru yw sicrhau bod datblygu

³⁶ Cofnod y Trafodion [para 257], 23 Hydref, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

cynaliadwy yn “brif egwyddor drefniadol” y cyrff cyhoeddus a restrir, dylid nodi hyn yn glir yn y Bil. Nid yw’n ddigonol bod y mater hwn yn cael ei adael i ganllawiau neu olygiadau. Gellid cyflawni hyn drwy roi dyletswydd ar gyrff cyhoeddus i roi ystyriaeth ddyledus i ddarpariaethau’r Bil wrth “gyflawni unrhyw un o’u swyddogaethau”. Byddai hyn yn unol â’r ddyletswydd a roddir ar Weinidogion Cymru drwy Fesur Hawliau Plant a Phobl Ifanc (Cymru) 2011 i roi ystyriaeth ddigonol i Gonfensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau’r Plentyn.

Argymhelliad 16: Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru gyflwyno diwygiadau i egluro bod darpariaethau’r Bil yn berthnasol i holl swyddogaethau cyrff cyhoeddus, ac i sicrhau bod rôl y Comisiynydd yn cwmpasu’r holl swyddogaethau hyn.

Mesur perfformiad tuag at gyflawni’r nodau

Barn rhanddeiliaid

102. Dywedodd llawer o randdeiliaid wrthym fod angen eglurder ynghylch sut y byddai’r nodau yn gwneud gwahaniaeth gwirioneddol ac yn arwain at wella llesiant. Awgrymodd rhai nad oedd y nodau a’r dangosyddion yn ddigon penodol i gyflawni newid, a bod angen targedau i fesur sut roedd cyrff yn gwneud cynnydd. Awgrymodd WWF Cymru, heb dargedau penodol i anelu atynt, y gallai cyrff cyhoeddus ddweud eu bod yn anelu at gyflawni’r nodau heb ddangos beth roeddent wedi ei wneud yn wahanol. Dywedodd Anne Meikle:

“I do not think that any of [the well-being goals] are 100% clear. I think that you have them in there, but they all require, I would suggest, clearer explanations of what you are trying to achieve through setting targets and then requiring people to take those targets into account when they set their objectives.”³⁷

103. Cytunodd Haf Elgar, a oedd yn cynrychioli Cyfeillion y Ddaear Cymru; dywedodd fod bwlch rhwng y dyheadau, y nodau, a’r dull o gyflawni a hyrwyddo newid.³⁸ O ran mesur cynnydd cyrff cyhoeddus wrth ddarparu’r canlyniadau dymunol, dywedodd:

“indicators alone do not necessarily drive change. They can show whether we are making progress or not, but there is a gap in the

³⁷ Cofnod y Trafodion [para 244], 1 Hydref, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

³⁸ Cofnod y Trafodion [para 250], 1 Hydref, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

middle that we need to fill in this Bill of measurements and of targets.”³⁹

104. Mewn perthynas â'r dangosyddion sy'n cael eu datblygu gan Lywodraeth Cymru yn sail i'r nodau llesiant, pwysleisiodd y dystiolaeth ysgrifenedig gan y Swyddfa Ystadegau Gwladol na ddylai mesur fod yn ôl-ystyriaeth yn y Bil,⁴⁰ a bod yn rhaid i lunrwyr polisïau ac ystadegwyr gydweithio'n agos i ddatblygu targedau a dangosyddion sy'n ystadegol gadarn ac yn fesuradwy. Pwysleisiodd y Swyddfa Ystadegau Gwladol hefyd fod yn rhaid i ddangosyddion adlewyrchu'r hyn sy'n bwysig ei fesur, nid dim ond y data sydd ar gael. Pwysleisiodd y gallai fod angen mesurau newydd, a allai arwain at oblygiadau o ran cost. Ystyrir bod dadgyfuno yn bwysig gan y bydd yn ddymunol i'r dagnosyddion cenedlaethol fod ar gael yn gyson ar lefel leol hefyd; fodd bynnag nododd y Swyddfa Ystadegau Gwladol y gall dadgyfuno leihau cadernid y data.

105. Dywedodd Glen Everett, Cyfarwyddwr y Rhaglen Mesur Lles Cenedlaethol ar gyfer y Swyddfa Ystadegau Gwladol y byddai'n fuddiol pe rhoddid statws Ystadegau Gwladol i'r dangosyddion. Eglurodd fanteision hyn:

“the independence of the UK Statistics Authority, which stamps them as a robust set of indicators. It can mean that the statistics meet identified user needs; are well explained and readily accessible; are produced according to sound methods; and are managed impartially and objectively in the public interest.”⁴¹

Tystiolaeth gan y Gweinidog

106. Dywedodd y Gweinidog wrthym fod y nodau llesiant yn rhoi'r fframwaith i gyrrff osod eu hamcanion i wella llesiant eu hardal leol. Roedd yn credu y byddai'r nodau yn ddigonol i gyflawni hyn:

“What I think we have been able to craft into the goals and principles applied to the Bill is continual improvement, ensuring that, from the position where you are now, there is a drive to do something different for the betterment of Wales. I think that that is what the

³⁹ Cofnod y Trafodion [para 252], 1 Hydref, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

⁴⁰ Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd: *Ymateb i'r Ymgynghoriad WFG 17, Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru)*: Cyflwyniad gan y Swyddfa Ystadegau Gwladol

⁴¹ Cofnod y Trafodion [para 358], 1 Hydref, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

demonstration of the wellbeing goals delivers. The content of that is quite clear in the descriptors underneath the goals.”⁴²

107. Aeth y Gweinidog ymlaen i ddweud mai cyfrifoldeb cyrff cyhoeddus fyddai penderfynu sut i weithredu'r nodau. Dywedodd, wrth asesu penderfyniadau cyrff cyhoeddus, y byddai Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol yn rhoi barn ar yr ystyriaeth a roddir i bob nod wrth wneud penderfyniad:

“...so you have an economic value versus an environmental or social value, of course. The public body will have to be able to demonstrate how it measures the importance of that and what the well-being factor is beyond that... You just have to be able to measure that, and demonstrate that through your well-being process and measuring process, and that is something that the Commissioner will have to fully understand, and the public body will have to demonstrate why it made that choice too.”⁴³

108. Dywedodd y Gweinidog y byddai'r dangosyddion sy'n sail i'r nodau yn ddangosyddion ar gyfer mesur perfformiad a'r sefyllfa yng Nghymru.⁴⁴ Dywedodd Amelia John, yr uwch-swyddog sy'n gyfrifol am y Bil:

“There will be national indicators across Wales, but part of the criteria is that they can be disaggregated at a local level.”⁴⁵

109. Dywedodd y Gweinidog a'i swyddog wrthym fod y dangosyddion yn annhebygol o fod ar gael cyn i'r Bil gael ei basio, ond y byddent yn adeiladu ar ddangosyddion sy'n bodoli eisoes ar gyfer datblygu cynaliadwy. Yn ei lythyr dyddiedig 8 Hydref, dywedodd y Gweinidog y byddai dangosyddion cenedlaethol yn rhoi ymdeimlad o “shared progress in achieving the well-being goals, nationally and in specific areas of Wales” ac y byddant yn hollbwysig i lwyddiant y Comisiynydd. Dywedodd hefyd na fyddai dangosyddion yn mesur cynnydd cyrff cyhoeddus unigol; byddai'r cyrff hynny yn cyflwyno adroddiad yn flynyddol ar gynnydd yn erbyn eu hamcanion eu hunain. Eglurodd y Gweinidog bwysigrwydd rôl y Comisiynydd o ran asesu cynnydd ar lefel corff cyhoeddus unigol.⁴⁶

⁴² Cofnod y Trafodion [para 24], 25 Medi, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

⁴³ Cofnod y Trafodion [para 75], 25 Medi, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

⁴⁴ Cofnod y Trafodion [para 77], 25 Medi, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

⁴⁵ Cofnod y Trafodion [para 81], 25 Medi, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

⁴⁶ E&S(4)-25-14 papur 5, *Llythyr gan y Gweinidog Cyfoeth Naturiol*, 8 Hydref 2014

110. Nid oedd y Gweinidog yn cytuno â'r awgrym bod angen targedau i fesur perfformiad corff o ran gwella llesiant:

“...we will resist the process about targets and exactly what that public authority should achieve and in what time. This is a journey and is about taking people from the place where they are now—and we are all at very different positions in the public sector—to a better place and a better Wales.”⁴⁷

111. Yn ei lythyr dyddiedig 3 Tachwedd, cydnabu'r Gweinidog ei bod yn bwysig bod y dangosyddion wedi'u cynllunio i fesur cynnydd tuag at gyflawni nodau llesiant a bod dynodiad “Ystadegau Gwladol” yn fater y byddai'n ymchwilio iddo.⁴⁸

Barn y Pwyllgor

112. Er ein bod yn cydnabod yr angen am hyblygrwydd lleol, credwn y dylai'r Gweinidog egluro'r canlyniadau gwirioneddol y dylai cyrff cyhoeddus fod yn eu cyflawni drwy'r nodau yn ogystal â'r dangosyddion cenedlaethol. Bydd yn hanfodol bod pob corff cyhoeddus yn gallu dangos sut y bydd ei benderfyniadau a'i gamau gweithredu yn arwain at wella llesiant yn ei ardal leol. Credwn mai'r ffordd fwyaf effeithiol o ddeall a fydd eu camau gweithredu yn gwneud gwahaniaeth yw cynnwys canlyniadau mesuradwy fel sail i'r nodau. Heb ymdeimlad clir o gyfeiriad a maint y newid sydd ei angen credwn na fydd cyrff cyhoeddus yn gallu asesu a ydynt yn dilyn y camau priodol i allu cyflawni eu hamcanion. Yn yr un modd, y Comisiynydd fydd yn penderfynu ar yr hyn sy'n gyfystyr â chynnydd derbyniol.

113. Pwysleisiodd y Gweinidog sut y bydd y dangosyddion sy'n sail i'r Bil yn chwarae rhan bwysig wrth fesur cynnydd tuag at y nodau ar lefel genedlaethol. Gan nad yw'r dangosyddion hyn wedi'u datblygu eto, ni allwn ddweud a fyddant yn ffordd effeithiol o fesur y cyfryw gynnydd. Fodd bynnag, cefnogwn yr egwyddorion arfer da a godwyd gan y Swyddfa Ystadegau Gwladol a chredwn y dylai Llywodraeth Cymru ystyried y rhain wrth ddatblygu dangosyddion. Credwn fod angen i'r dangosyddion hyn fod yn gadarn a chael eu datblygu i'r safon uchaf posibl. Credwn felly y dylai'r Gweinidog ymrwymo i weithio gyda'r Swyddfa Ystadegau Gwladol wrth eu datblygu, a sicrhau bod gan y dangosyddion a ddefnyddir statws “Ystadegau Gwladol” ym mhob achos lle mae hyn yn bosibl. Yn gyffredinol, credwn y

⁴⁷ Cofnod y Trafodion [para 32], 25 Medi, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

⁴⁸ E&S(4)-28-14 papur 5, *Llythyr gan y Gweinidog Cyfoeth Naturiol*, 3 Tachwedd 2014

byddai'n briodol ceisio sicrwydd ansawdd gan Awdurdod Ystadegau'r DU i sicrhau bod y dull a ddatblygir i fesur cynnydd yn gadarn ac yn effeithiol.

114. Nodwn y pryderon a godwyd gan randdeiliaid ynghylch peidio â chynnwys targedau i gyrff cyhoeddus eu cyflawni, a chydymdeimlwn â'r farn hon. Rydym yn cydnabod amharodrwydd y Gweinidog i bennu targedau. Fodd bynnag, gofynnwn iddo egluro sut, yn absenoldeb targedau, y bydd yn bosibl asesu a yw cynnydd digonol yn cael ei wneud ar lefel genedlaethol. Gofynnwn iddo hefyd egluro ar ba sail y dylai'r Comisiynydd a'r gyrff cyhoeddus eu hunain asesu cynnydd ar lefel corff cyhoeddus.

Argymhelliad 17: Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru nodi'n glir ac yn gryno beth yn union y dylai gyrff cyhoeddus ei gyflawni o ganlyniad i sefydlu eu nodau llesiant yn eu prosesau gwneud penderfyniadau. Credwn y dylai'r Gweinidog bennu canlyniadau clir, penodol yn sail i'r nodau, y gall gyrff cyhoeddus a'r Comisiynydd asesu cynnydd ar lefel gyrff cyhoeddus yn eu herbyn.

Argymhelliad 18: Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru sicrhau:

- bod y Swyddfa Ystadegau Gwladol yn ymwneud â'r gwaith o ddatblygu dangosyddion;
- bod Awdurdod Ystadegau'r DU yn sicrhau ansawdd y dangosyddion a'r dull o fesur;
- bod gan y dangosyddion a ddefnyddir statws Ystadegau Gwladol ym mhob achos lle mae hyn yn bosibl.

4. Rhan 3 – Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol Cymru

Penodi a llywodraethu

115. Mae Rhan 3 y Bil yn darparu ar gyfer creu Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol Cymru, i'w benodi gan Weinidogion Cymru. Dyletswydd cyffredinol y Comisiynydd fyddai “hyrwyddo'r egwyddor datblygu cynaliadwy” ac “i fonitro ac asesu cyflawniad yr amcanion llesiant a osodir gan gyrff cyhoeddus.”

116. Mae Atodlen 2 i'r Bil yn gwneud darpariaeth bellach ar gyfer y Comisiynydd, ac yn darparu ar gyfer tymor rhwng 3 a 5 mlynedd, gydag opsiwn i'w ailbenodi unwaith.

Barn rhanddeiliaid

117. Roedd mwyafrif llethol yr ymatebwyr i'r alwad am dystiolaeth ysgrifenedig a'r rhai a roddodd dystiolaeth lafar yn teimlo y dylai'r Comisiynydd fod yn annibynnol ac yn ddiduedd. Teimlwyd yn gyffredinol mai'r ffordd orau o gyflawni hyn fyddai drwy sicrhau mai'r Cynulliad yn hytrach na Llywodraeth Cymru sy'n penodi'r Comisiynydd. Dywedodd yr Athro Robert Lee a oedd yn cynrychioli Cymdeithas Cyfraith Amgylcheddol y DU:

“I am sure that we would all agree that what will matter is that the commissioner is independent, impartial and free from political interference. We simply thought that that might be better achieved—both for the commissioner and possibly for the advisory panel—if decisions, for example, in extremis, to dismiss the commissioner, were to be taken by the Assembly rather than by the Ministers. Therefore, we thought that the appointments, in line with sections 16 and 22 of the Bill, were perhaps better made by the National Assembly for Wales. Coming back to symbolism, it sends out something of a symbol of an all-party commitment to sustainable development and well-being for future generations.”⁴⁹

118. Ategwyd y farn hon gan lawer o'r rhanddeiliaid eraill a roddodd dystiolaeth ar y mater hwn. Cytunodd y tystion a oedd yn cynrychioli grwpiau amgylcheddol yn unfrydol y dylai'r Cynulliad benodi'r Comisiynydd er mwyn sicrhau eu hannibyniaeth, yn enwedig oherwydd y byddai rhan o'r rôl yn

⁴⁹ Cofnod y Trafodion [para 430], 25 Medi, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

cynnwys cyngori ar benderfyniadau Llywodraeth Cymru a'u beirniadu o bosibl. Dywedodd James Byrne, sy'n cynrychioli Cyswllt Amgylchedd Cymru, wrthym:

“We believe that the Commissioner should be appointed by, and responsible to, the Assembly rather than the Welsh Government because the Commissioner will be potentially prescribing and giving advice to, and, potentially, sanctioning departments within the Welsh Government. So, potentially, there could be a conflict of interest there. So, we think, for independence, and for greater transparency, the commissioner should be responsible to the Assembly rather than to the Welsh Government.”⁵⁰

Tystiolaeth gan y Gweinidog

119. Yn ei dystiolaeth i ni, roedd y Gweinidog yn glir nad oedd yn gweld unrhyw reswm dros benderfynu mai'r Cynulliad yn hytrach na Llywodraeth Cymru ddylai benodi'r Comisiynydd. Dywedodd fod y broses yn cyd-fynd â'r broses o benodi comisiynwyr eraill, a benodwyd gan Lywodraeth Cymru. Nid oedd yn derbyn bod unrhyw reswm dros wyro oddi wrth drefniadau o'r fath:

“I have had no indication to suggest that any of the Commissioners who are in post currently are not independent. The process that we are applying is exactly the same.”⁵¹

120. Mewn ymateb i gwestiynau am anghysondebau ynghylch hyd arfaethedig penodiad y Comisiynydd o gymharu â hyd penodiad y Comisiynydd Plant, dywedodd y Gweinidog y byddai'n croesawu ein barn ac y dylai fod rhywfaint o gysondeb.⁵²

Barn y Pwyllgor

121. Nodwn y gefnogaeth aruthrol gan randdeiliaid i'r farn y dylai'r Comisiynydd gael ei benodi gan y Cynulliad yn hytrach na Gweinidogion Cymru, ac er bod rhai Aelodau yn cytuno â hynny, roedd eraill yn derbyn rhesymau'r Gweinidog dros ddweud nad oedd hyn yn angenrheidiol. Er nad ydym wedi dod i gytundeb cyffredinol ynghylch pwy ddylai benodi'r Comisiynydd, credwn y dylid cynnwys y pleidiau gwahanol a rhanddeiliaid yn

⁵⁰ Cofnod y Trafodion [para 279], 1 Hydref, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

⁵¹ Cofnod y Trafodion [para 153], 23 Hydref, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

⁵² Cofnod y Trafodion [para 177], 23 Hydref, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

y broses benodi, efallai drwy sefydlu panel cyn-benodi a allai wneud argymhellion i'r corff penodi.

122. Credwn y dylid diwygio'r Bil er mwyn newid hyd tymor y Comisiynydd. Credwn y dylid penodi'r Comisiynydd am dymor o 7 mlynedd heb ei ailbenodi. Byddai hyn yn rhoi digon o amser i'r Comisiynydd ymsefydlu yn y rôl a goruchwyllo'r newidiadau tymor hwy a fyddai'n angenrheidiol yn eu barn hwy. Byddai hefyd yn sicrhau cysondeb â phenodiad Comisiynydd Plant Cymru. Byddai'r penodiad am un tymor hefyd yn gwella annibyniaeth wirioneddol ac ymddangosiadol y Comisiynydd.

Argymhelliad 19: Argymhellwn y dylid cynnwys y pleidiau gwahanol a rhanddeiliaid yn y broses ar gyfer penodi Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol, efallai drwy sefydlu panel penodi a fyddai'n gwneud argymhellion i'r corff penodi.

Argymhelliad 20: Argymhellwn y dylid penodi Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol am gyfnod o 7 mlynedd heb ei ailbenodi.

Adrannau 16 i 26 – Dyletswyddau a swyddogaethau'r Comisiynydd a'r Panel Cyngori

123. Ymhlith swyddogaethau a chyfrifoldebau adrodd y Comisiynydd mae gofynion i adrodd yn flynyddol ar ei raglen waith neu ei rhaglen waith ei hun ac ar gynnydd cyrff cyhoeddus o ran cyflawni eu hamcanion llesiant, ac i gynhyrchu Adroddiad Cenedlaethau'r Dyfodol bob pum mlynedd. Gall y Comisiynydd wneud argymhellion, ac mae'r rhan hon yn gosod dyletswydd ar gyrrff cyhoeddus i gymryd pob cam rhesymol i ddilyn y dull gweithredu a nodir yn yr argymhellion a wnaed gan y Comisiynydd, ac i gyhoeddi eu hymateb i unrhyw argymhellion a wnaed.

124. Byddai'r Comisiynydd yn cael ei gefnogi gan banel cyngori a fyddai'n rhoi cyngor i'r Comisiynydd ar arfer swyddogaethau'r Comisiynydd. Mae'r Bil yn cynnig bod y panel yn cynnwys Comisiynydd Plant Cymru, Comisiynydd y Gymraeg, Comisiynydd Pobl Hŷn Cymru, Prif Swyddog Meddygol Cymru, Cadeirydd Cyfoeth Naturiol Cymru a phobl debyg y gallai Gweinidogion Cymru eu penodi.

Barn rhanddeiliaid

125. Pwysleisiodd rhanddeiliaid yr angen i gryfhau dyletswyddau a swyddogaethau'r Comisiynydd. Dywedodd Peter Davies wrthym fod angen i'r Bil roi dyletswydd ar y Comisiynydd i sicrhau bod y sector cyhoeddus yng Nghymru yn cydymffurfio â'i ddyletswyddau o dan y Bil.

126. Cytunodd yr Athro Baker y dylai'r Comisiynydd gael pwerau i sicrhau bod cyrff cyhoeddus yn atebol. Awgrymodd y dylai fod yn bosibl iddo/iddi roi rhyw fath o gosbau ar y rhai sy'n cael eu dwyn i gyfrif o dan y Bil.⁵³ Daeth yr Athro Calvin Jones i'r casgliad y dylai'r Comisiynydd gael pwerau cryfach, gan gynnwys:

“specific duties to call to account public bodies under the jurisdiction of the Bill, to request evidence—verbal evidence as well as written documentation—and to be able to impose sanctions.”⁵⁴

127. Pwysleisiodd cynrychiolwyr grwpiau amgylcheddol bwysigrwydd cryfhau pwerau'r Comisiynydd i sicrhau bod dyletswydd ar gyrrff cyhoeddus i ddilyn argymhellion y Comisiynydd. Dywedodd Hâf Elgar wrthym:

“it is worrying that public bodies do not have to follow the recommendations of the Commissioner, and that is problematic if we are looking at sanctions or remedies. The Bill has to be strengthened in order to make sure that there is an enforceable duty and that the powers of the Commissioner are strengthened in order for the Commissioner not to be undermined.”⁵⁵

128. Dywedodd llawer o randdeiliaid y dylid rhoi pwerau i'r Comisiynydd ymchwilio a chychwyn ymchwiliadau, yn debyg i'r pŵer sydd gan y Comisiynydd Plant.

129. Dywedwyd wrthym hefyd y dylai'r panel sy'n cynghori'r Comisiynydd gynnwys cynrychiolwyr o amrywiaeth o sectorau. Teimlai'r tystion fod darpariaeth ar gyfer sicrhau cyfranogiad rhanddeiliaid amrywiol ar goll o'r Bil ar hyn o bryd, gyda llawer yn honni ei fod yn cynrychioli panel o benodiadau Llywodraeth Cymru ar hyn o bryd.

130. Dywedodd yr Athro Baker wrthym er na ddylai'r gwaith o benodi'r panel fod yn gyfrifoldeb y Comisiynydd yn unig, dylid rhoi rôl iddo/iddi mewn perthynas â hyn. Dywedodd hefyd y dylai'r panel cynghori:

“be construed in such a way that what it does is provide the range and depth of expertise that is needed.”⁵⁶

⁵³ Cofnod y Trafodion [para 510], 25 Medi, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

⁵⁴ Cofnod y Trafodion [para 521], 25 Medi, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

⁵⁵ Cofnod y Trafodion [para 269], 1 Hydref, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

⁵⁶ Cofnod y Trafodion [para 524], 1 Hydref, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

Tystiolaeth gan y Gweinidog

131. Yn ei lythyr dyddiedig 8 Hydref, dywedodd y Gweinidog nad oedd yn credu bod pŵer y Comisiynydd mewn perthynas â'r argymhellion y byddai ef neu hi yn eu gwneud yn wan. Dywedodd os na fyddai cyrff cyhoeddus yn cydymffurfio â'r argymhellion, byddai'n ofynnol iddynt gyhoeddi eglurhad ynglŷn â pham yr oeddent o'r farn bod rheswm da dros ddiffyg cydymffurfio a chynnig camau gweithredu amgen.⁵⁷

132. Mewn ymateb i gais am enghraifft o 'reswm da priodol' gan gorff dros beidio â dilyn argymhellion y Comisiynydd, dywedodd swyddog y Gweinidog:

“in terms of the recommendations, the reason that organisations can say that they will not comply with those...might be, for example, because they do not feel that they have the capacity to deliver on the recommendation or that the recommendation results in breaking the law or a pre-existing contract.”⁵⁸

133. Mewn perthynas â'r awgrym y dylid rhoi pwerau ymchwilio i'r Comisiynydd a'r gallu i wneud cais am wybodaeth gan gyrff cyhoeddus, dywedodd y Gweinidog:

“We would not want the Commissioner to be in her job and not have the ability to use data that would be helpful. I will give that some further consideration in terms of the legislative tools that may be applied.”⁵⁹

134. Mewn ymateb i gwestiynau ar aelodaeth o'r panel cynghori, dywedodd y Gweinidog:

“What we are seeking to do with the appointment process for the panel is to ensure that we have a broad range of membership.”⁶⁰

135. Aeth y Gweinidog ymlaen i ddweud y byddai'n ystyried ymhellach rôl y Comisiynydd yn y gwaith o benodi'r panel, ond:

“it does not quite sit right with me that a panel scrutinising the Commissioner would be a panel appointed by the Commissioner.”⁶¹

⁵⁷ E&S(4)-25-14 papur 5, *Llythyr gan y Gweinidog Cyfoeth Naturiol*, 8 Hydref 2014

⁵⁸ Cofnod y Trafodion [para 86], 23 Hydref, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

⁵⁹ Cofnod y Trafodion [para 155], 23 Hydref, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

⁶⁰ Cofnod y Trafodion [para 148], 23 Hydref, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

Barn y Pwyllgor

136. Rydym yn cydymdeimlo'n fawr â barn y rhanddeiliaid y dylid rhoi pwerau cryfach i'r Comisiynydd er mwyn cynnal ei rôl yn y ffordd fwyaf effeithiol. Bydd y rôl yn goruchwyllo cyfnod o newid diwylliant mewn cyrff cyhoeddus ac mae'n hanfodol y gallant fynd i'r afael â'r newidiadau hyn.

137. Bydd angen i'r Comisiynydd allu dylanwadu ar gyrff cyhoeddus, ac rydym yn ei chael hi'n anodd deall sut y gall ef/hi wneud hyn os na fydd dyletswydd ar y cyrff hynny i ddilyn argymhellion y Comisiynydd.

138. Er bod adran 19(4) yn rhoi pwerau i'r Comisiynydd wneud cais i gyrff cyhoeddus ddarparu gwybodaeth sy'n berthnasol i wneud argymhellion, credwn y dylid cryfhau'r ddarpariaeth hon i gwmpasu gwybodaeth sy'n berthnasol i holl swyddogaethau'r Comisiynydd. Bydd y gallu i wneud cais am wybodaeth gan gyrff cyhoeddus ac i ddechrau ymchwiliadau ac ymholiadau yn hanfodol i'r Comisiynydd os bydd yn bwriadu herio'r cyrff hynny ynghylch y penderfyniadau a weir ganddynt.

139. Credwn y dylid rhoi eglurhad gwell o'r mathau o amgylchiadau lle y gall cyrff cyhoeddus ddewis peidio â derbyn argymhellion y Comisiynydd. Er ein bod yn cydnabod yr angen am atebolrwydd a democratiaeth leol a chyfyngiadau ar bŵer Comisiynydd penodedig, credwn y dylai'r achosion lle y gall corff benderfynu peidio â dilyn argymhellion Comisiynydd annibynnol fod yn fach iawn, a phan fydd achosion o'r fath yn codi, dylai'r corff gyfiawnhau ei benderfyniad drwy ddarparu gwerthusiad manwl o sut y daeth i'r penderfyniad hwnnw. Nodwn fod swyddog y Gweinidog, mewn tystiolaeth lafar, wedi llwyddo i amlinellu rhai amgylchiadau lle y gellid osgoi argymhelliad a nododd fod gan Weinidogion Cymru bŵer, ond nid dyletswydd, o dan adran 20(2) i roi arweiniad i gyrff cyhoeddus eraill ar eu hymateb i argymhelliad. Credwn y dylai Llywodraeth Cymru roi arweiniad ar ymateb i argymhellion y Comisiynydd, ac y dylai hyn fod yn berthnasol i bob corff cyhoeddus gan gynnwys Gweinidogion Cymru.

140. Credwn y dylai'r panel cyngori ar gyfer y Comisiynydd gynnwys ystod ehangach o fuddiannau a rhanddeiliaid nag y mae'n eu cynnwys ar hyn o bryd. Credwn hefyd y dylid cryfhau'r ddarpariaeth bresennol sy'n gofyn i Weinidogion Cymru ymgynghori â'r Comisiynydd cyn penodi aelodau eraill i'r panel. Dylai'r Comisiynydd allu nodi bylchau lle mae angen rhagor o gyngor. Nodwn fod y Gweinidog yn cyfeirio at swyddogaeth graffu ar gyfer y panel,

⁶¹ Cofnod y Trafodion [para 149], 23 Hydref, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

fodd bynnag nid ydym yn siŵr sut y darperir ar gyfer hyn yn y Bil o gofio mai rôl gynghori ydyw.

Argymhelliad 21: Argymhellwn y dylid cryfhau pwerau Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol i gynnwys pŵer i ddechrau ymholiadau a chynnal ymchwiliadau. Dylid cryfhau pŵer y Comisiynydd i wneud cais am wybodaeth i gwmpasu gwybodaeth sy'n berthnasol i holl swyddogaethau'r Comisiynydd, ac nid y rôl o wneud argymhellion yn unig.

Argymhelliad 22: Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru roi arweiniad i bob corff cyhoeddus er mwyn diffinio'n glir y mathau o amgylchiadau lle y gallant osgoi argymhelliad gan Gomisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol.

Argymhelliad 23: Argymhellwn os bydd cyrff cyhoeddus yn dewis peidio â dilyn argymhelliad a wneir gan Gomisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol, y dylai fod yn ofynnol i'r corff hwnnw gyfiawnhau sut a pham y daeth i'r penderfyniad hwnnw fel rhan o'i ymateb a baratoir o dan adran 20(4).

Argymhelliad 24: Argymhellwn y dylai'r panel cynghori ar gyfer y Comisiynydd gynnwys ystod ehangach o fuddiannau a rhanddeiliaid nag y mae'n eu cynnwys ar hyn o bryd ac y dylid cryfhau'r ddarpariaeth bresennol sy'n gofyn i Weinidogion Cymru ymgynghori â'r Comisiynydd cyn penodi aelodau eraill i'r panel er mwyn galluogi'r Comisiynydd i nodi meysydd lle mae angen cyngor.

Rôl Archwilydd Cyffredinol Cymru

141. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi bod dyletswydd ar Archwilydd Cyffredinol Cymru "i ystyried a yw adnoddau wedi'u defnyddio'n effeithiol ac yn effeithlon gan y rhan fwyaf o'r cyrff sydd o fewn cwrpas y Bil".

Barn rhanddeiliaid

142. Dywedodd yr Archwilydd Cyffredinol wrthym nad oedd yn cytuno â'r datganiad yn y Memorandwm Esboniadol, dywedodd:

"as regards my duties, there is actually a very real expectation gap being created. If Ministers and the officials advising them believe that I will be carrying out an annual review of each particular body, they will be sadly mistaken. Indeed, they get wrong my powers and they

get wrong the explanatory memorandum explaining those powers. Neither existing legislation nor the Bill, as they construe it, places a duty on the AGW to do what they think I should be doing.”⁶²

143. Dywedodd yr Archwilydd Cyffredinol os disgwylir iddo gyflawni’r swyddogaeth hon, yna dylid cynnwys dyletswydd benodol yn y Bil. Rhoddodd awgrym o’r geiriau y gellid eu cynnwys ar ôl Adran 8, sy’n ddyletswydd briodol yn ei farn ef:

() Archwiliadau’r Archwilydd Cyffredinol o gydymffurfio â’r egwyddor datblygu cynaliadwy

(1) Rhaid i Archwilydd Cyffredinol Cymru archwilio os mae pob corff cyhoeddus yn cydymffurfio â gofynion adran 8 (Gosod amcanion llesiant a’u cyrraedd: egwyddor datblygu cynaliadwy).

(2) Rhaid i Archwilydd Cyffredinol Cymru gyflwyno gerbron Cynulliad Cenedlaethol Cymru adroddiad ar yr archwiliadau a gynhaliwyd o dan is-adran (1) cyn diwedd pob cyfnod adrodd.

Yn yr adran hon mae gan “cyfnod adrodd” yr un ystyr ag yn adran 21.

144. Cododd yr Archwilydd Cyffredinol bryder ynghylch swyddogaeth y Comisiynydd am ei fod yn gorff sy’n annog ac yn gorff plismona,⁶³ a dywedodd wrthym:

“I would like the Commissioner to have the ability to encourage—that seems to me to be the key role of the Commissioner—and for my role to be audit.”⁶⁴

Dywedodd wrthym hefyd fod y Bil yn gofyn i gyrff a byrddau gwasanaethau cyhoeddus anfon llawer o adroddiadau ac asesiadau ato. Roedd yn aneglur ynghylch beth fyddai disgwyl iddo ei wneud gyda’r rhain.

145. Yn dilyn hynny, ysgrifennodd yr Archwilydd Cyffredinol atom ar 25 Tachedd i roi diweddariad ar ei drafodaethau gyda’r Gweinidog. Yn ei lythyr nododd ei fod ef a’r Gweinidog wedi cytuno ar Nodyn Polisi sy’n amlinellu rôl ar gyfer yr Archwilydd Cyffredinol. Dywedodd y byddai’r rôl yn darparu swm rhesymol o archwilio cyson o ran pennu a chyflawni amcanion llesiant ar

⁶² Cofnod y Trafodion [para 134], 1 Hydref, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

⁶³ Cofnod y Trafodion [para 162], 1 Hydref, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

⁶⁴ Cofnod y Trafodion [para 144], 1 Hydref, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

draws y sector cyhoeddus yng Nghymru. Dywedodd hefyd fod y Gweinidog wedi dweud y byddai'r Nodyn Polisi yn cael ei drosi'n welliant priodol gan y Llywodraeth i'r Bil.⁶⁵

Tystiolaeth gan y Gweinidog

146. Yn ystod tystiolaeth lafar, gofynnwyd i'r Gweinidog ymateb i'r pryderon a godwyd gan yr Archwilydd Cyffredinol. Roedd y Gweinidog yn cydnabod y materion a godwyd ac ymrwymodd i gael cyfarfod â'r Archwilydd Cyffredinol i drafod y rhain. Aeth y Gweinidog ymlaen i awgrymu bod yr anghysondeb yn deillio o wahaniaethau o ran dehongli'r Bil, a'i fod yn hyderus y gellid datrys y mater.

147. Mewn perthynas â sut byddai rôl yr Archwilydd Cyffredinol yn cyd-fynd â rôl y Comisiynydd, dywedodd y Gweinidog:

“I think that the process for the Auditor General is about the inspection process for public bodies.”⁶⁶

148. Yn ei lythyr dyddiedig 8 Hydref, dywedodd y Gweinidog ei bod yn bwysig bod cyrff cyhoeddus yn atebol am gydymffurfio â'r dyletswyddau a gynhwysir o fewn y Bil. Nododd y llythyr:

“It is intended that this will take the form of a review of the economy, efficiency and effectiveness of the arrangements made by each of the public bodies...It is the Welsh Government view that this review can be carried out by the Auditor General for Wales as part of the current audit framework.”⁶⁷

Barn y Pwyllgor

149. Roeddem yn bryderus i glywed am y materion pwysig a godwyd gan yr Archwilydd Cyffredinol mewn perthynas ag anghysondebau yn y Bil ynghylch ei bwerau. Mae'n anffodus nad oedd y materion hyn wedi'u datrys cyn cyflwyno'r Bil. Rydym yn ymwybodol bod y Gweinidog wedi cyfarfod â'r Archwilydd Cyffredinol i drafod y materion hyn, ond rydym yn siomedig nad oeddem yn ymwybodol o ganlyniad y cyfarfod hwn a chyfarfod dilynol rhwng swyddogion Llywodraeth Cymru a Swyddfa Archwilio Cymru cyn cyhoeddi'r adroddiad hwn.

⁶⁵ *Llythyr gan Archwilydd Cyffredinol Cymru*, 25 Tachwedd 2014

⁶⁶ Cofnod y Trafodion [para 64], 23 Hydref, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

⁶⁷ E&S(4)-25-14 papur 5, *Llythyr gan y Gweinidog Cyfoeth Naturiol*, 8 Hydref 2014

150. Mae rôl yr Archwilydd Cyffredinol wrth oruchwyllo cydymffurfiaeth â darpariaethau'r Bil hwn yn elfen hanfodol o'r ddeddfwriaeth, ac rydym yn pryderu nad yw'r rôl wedi'i diffinio'n ddigonol a bod yr Archwilydd Cyffredinol ei hun yn aneglur ynghylch y rheswm pam y byddai adroddiadau a baratowyd o dan y Bil yn cael eu hanfon ato. Credwn fod angen i'r Gweinidog egluro rôl yr Archwilydd Cyffredinol ar fyrder.

151. Nodwn lythyr yr Archwilydd Cyffredinol dyddiedig 25 Tachwedd lle y dywedodd ei fod ef a'r Gweinidog wedi cytuno ar rôl i'r Archwilydd Cyffredinol a'i fod ar ddeall y byddai'r Gweinidog yn cyflwyno gwelliant i'r Bil i adlewyrchu hyn.

Argymhelliad 25: Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru ddatrys y materion ynghylch dyletswydd yr Archwilydd Cyffredinol cyn gynted â phosibl a rhoi gwybod i ni am y canlyniad cyn dadl Cyfnod 1 ar egwyddorion cyffredinol y Bil hwn. Os bydd angen diwygio'r ddarpariaeth yn y Bil yn dilyn hyn, dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i wneud hynny yn ystod gweithdrefnau Cyfnod 2. Dim ond gyda chaniatâd Pwyllgor Cyllid y Cynulliad a'r Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus y dylid cyflwyno unrhyw newid arfaethedig i ddyletswyddau'r Archwilydd Cyffredinol. Mae hyn er mwyn sicrhau y gellid ystyried y goblygiadau ehangach sydd ynghlwm wrth roi dyletswyddau ychwanegol ar yr Archwilydd Cyffredinol ac er mwyn bodloni'r Cynulliad nad yw unrhyw ddyletswyddau ychwanegol yn cyfyngu ar ryddid yr Archwilydd Cyffredinol i arfer ei swyddogaethau.

5. Rhan 4 – Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus

152. Mae Rhan 4 y Bil yn darparu ar gyfer sefydlu Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus ar gyfer pob awdurdod lleol ac yn nodi eu haelodaeth, y cyfranogwyr a wahoddir a'r partneriaid eraill. Nod pob Bwrdd Gwasanaethau Cyhoeddus fyddai gwella llesiant economaidd, cymdeithasol ac amgylcheddol ei ardal yn unol â'r egwyddor datblygu cynaliadwy (y "nod lleol").

153. Byddai angen i bob Bwrdd Gwasanaethau Cyhoeddus ddatblygu cynllun llesiant lleol, gan gynnwys amcanion a gynlluniwyd i wneud y defnydd gorau o gyfranogiad er mwyn cyflawni nodau llesiant cenedlaethol yn unol â'r egwyddor datblygu cynaliadwy. Byddai angen iddynt gymryd pob cam rhesymol i gyflawni'r amcanion a gynhwysir yn y cynllun hwn. Mae'r rhan hon o'r Bil yn nodi'r gofynion i baratoi, cymeradwyo ac adolygu cynlluniau llesiant lleol, yn ogystal â'u hasesu ac adrodd arnynt. Mae hefyd yn nodi pwerau Gweinidogion Cymru mewn perthynas ag uno, cydweithredu, dangosyddion perfformiad a safonau Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus.

Adrannau 27 i 33 – Sefydlu, cyfranogiad a chraffu

154. Mae'r Bil yn rhagnodi y dylai aelodaeth statudol pob Bwrdd Gwasanaethau Cyhoeddus gynnwys yr awdurdod lleol, bwrdd iechyd lleol, yr awdurdod tân ac achub perthnasol a Chyfoeth Naturiol Cymru. Rhaid i bob BGC wahodd y canlynol i gyfranogi: Gweinidogion Cymru, y prif gwnstabl a chomisiynydd yr heddlu a throseddau perthnasol, darparwyr perthnasol y gwasanaethau prawf perthnasol a chorff i gynrychioli sefydliadau gwirfoddol. Mae adran 28(2) yn galluogi Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus i wahodd eraill sy'n arfer swyddogaethau cyhoeddus i gyfranogi.

Barn rhanddeiliaid

155. Roedd llawer o'r rhanddeiliaid a gyfeiriodd at Fyrddau Gwasanaethau Cyhoeddus yn gadarnhaol ynghylch manteision posibl rhoi statws statudol i gynllunio cymunedol integredig a gynhelir gan Fyrddau Gwasanaethau Lleol ar hyn o bryd, gan gynnwys gwella hygyrdd a statws y byrddau. Fodd bynnag, codwyd sawl pryder.

156. Roedd y rhan fwyaf o randdeiliaid yn cytuno'n gyffredinol bod y Bil yn nodi'r cyfranogwyr cywir ar gyfer Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus, er bod llawer wedi awgrymu cyfranogwyr ychwanegol gan gynnwys cynrychiolwyr o sectorau'r amgylchedd, plant a phobl ifanc, anabledd a gofalwyr. Dywedodd

Will McLean, sy'n cynrychioli Bwrdd Gwasanaethau Lleol Sir Fynwy, fod y bwrdd wedi llwyddo o dan y trefniant presennol i ymgysylltu â phartneriaid eraill gyda'i waith, a mynegodd Heather Delonnette, cydlynnydd datblygu cynaliadwy ar gyfer Cyngor Sir Powys, bryder y gallai enwi cyfranogwyr penodol mewn Bwrdd Gwasanaethau Cyhoeddus fod yn ffactor cyfyngol. Aeth Mr McLean ymlaen i ddweud y dylai aelodaeth pob Bwrdd Gwasanaethau Cyhoeddus adlewyrchu anghenion yr ardal y mae'n ei gwasanaethau, dywedodd:

"I think that what is really important is that each area has the ability to have an LSB or a PSB that reflects its needs and aspirations."⁶⁸

157. Awgrymodd CLILC fod rôl Gweinidogion Cymru o fewn Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus yn helaeth a gallai hyn leihau hyblygrwydd a chael effaith ar ddemocratiaeth leol:

"Whilst the Bill sets out continued Welsh Government membership of the PSB, the Bill allows Welsh Government to prescribe the role and processes of the PSBs and confers powers on Ministers (such as the power to over-turn local plans)."⁶⁹

Yn ystod tystiolaeth lafar, ymhelaethodd, Daniel Hurford, Pennaeth Polisi (Gwella a Llywodraethu) CLILC ar ei bryder:

"There is also the fact that Ministers can refer things to scrutiny, so it is effectively a ministerial call-in. We would think that local, democratically elected Members should have their own agenda, and decide what or when they look at things."⁷⁰

158. Dywedodd rhanddeiliaid fod yr elfennau o ran atebolrwydd yn ddryslyd gan fod y Bil yn rhagnodi rolau ar gyfer pwyllgorau trosolwg a chraffu lleol, Archwilydd Cyffredinol Cymru, Gweinidogion Cymru a Chomisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol. Tynnwyd ein sylw at y mater hwn gan Mark Thomas, Pennaeth Archwilio yng Nghyngor Bwrdeistref Sirol Merthyr Tudful, a ddywedodd y byddai'n bwysig cydbwysu blaenoriaethau lleol a chenedlaethol ynghyd â chraffu gan gyrff amrywiol sydd â chyfrifoldeb goruchwyllo.

⁶⁸ Cofnod y Trafodion [para 244], 9 Hydref, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

⁶⁹ Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd: *Ymateb i'r Ymgynghoriad WFG 69, Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru)*: Cyflwyniad gan CLILC

⁷⁰ Cofnod y Trafodion [para 161], 9 Hydref, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

159. Cododd CLILC bryder penodol ynghylch y ddyletswydd ar bwyllgorau trosolwg a chraffu i adrodd eu canfyddiadau ar waith y bwrdd i Weinidogion Cymru, y Comisiynydd a'r Archwilydd Cyffredinol yn hytrach nag i'r bwrdd ei hun. Dywedodd Daniel Hurford:

“while the scrutiny committees have the potential power to scrutinise and challenge, which is good and should be strengthened, we do have a concern about the fact that they should be reporting to Welsh Ministers. They should be reporting to the local authority or the public service board.”⁷¹

160. Codwyd pryderon hefyd ynghylch parodrwydd cyrff cyhoeddus i roi'r newidiadau hyn ar waith a'r adnoddau sydd ar gael iddynt. Dywedodd CLILC ei bod yn helpu cyrff sy'n mabwysiadu'n gynnar i drafod goblygiadau'r Bil a sicrhau bod y gwaith paratoi angenrheidiol yn cael ei wneud. Ond ychwanegodd Tim Peppin o CLILC:

“...there are also large areas where there is a lot of work to be done.”⁷²

161. Mynegwyd pryder hefyd gan Gyfoeth Naturiol Cymru ac aelodau Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus eraill ynghylch yr angen i ddarparu adnoddau ar gyfer sawl Bwrdd Gwasanaethau Cyhoeddus. Awgrymodd Cyfoeth Naturiol Cymru y dylai'r gwaith o uno Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus ddechrau nawr fel rhan o'r cynlluniau i ddiwygio llywodraeth leol.

Tystiolaeth gan y Gweinidog

162. Gwrthododd y Gweinidog honiadau fod ymwneud Gweinidogion Cymru â Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus yn ormodol. Dywedodd yn ei lythyr fod pwerau Gweinidogion yn gymharol brin a bod y Bil yn dibynnu'n bennaf ar graffu a phrosesau llywodraeth leol. Mewn tystiolaeth lafar cymharodd y pwerau â phwerau “galw i mewn” yn y broses gynllunio, a chadarnhaodd mai ei fwriad oedd cyfyngu ar bwerau'r Bil hwn i ymyrryd ar broses.

163. Mewn perthynas â'r agweddau amrywiol ar atebolrwydd, dywedodd y Gweinidog wrthym:

⁷¹ Cofnod y Trafodion [para 161], 9 Hydref, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

⁷² Cofnod y Trafodion [para 187], 9 Hydref, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

“on having a hierarchy, possibly the first point of call would be a scrutiny committee and, from there, it might develop into some other detailed discussion with the other elements of the scrutiny process.”⁷³

164. Dywedodd swyddog y Gweinidog wrthym fod y gwaith o ddiwygio llywodraeth leol yn cael ei ystyried yn y broses o sefydlu Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus statudol. Dywedodd ei bod yn rhagweld y byddai'r gwaith o gychwyn Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus yn cael ei gyflwyno fesul cam yn sgil diwygio llywodraeth leol. Aeth y Gweinidog ymlaen i ddweud y gallai uno Byrddau Gwasanaethau Lleol yn wirfoddol ddigwydd yn y cyfamser.

Barn y Pwyllgor

165. Nodwn y dystiolaeth a gyflwynwyd inni gan randdeiliaid ac mae gennym bryderon mawr ynghylch sefydlu Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus statudol fel ffordd o gyflawni canlyniadau bwriadedig y Bil hwn.

166. Rydym ni, yn yr un modd â rhanddeiliaid, yn pryderu ynghylch aelodaeth Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus, a theimlwn y bydd rhagnodi aelodaeth ar lefel mor uchel â hyn yn arwain at atal sefydliadau llai fel grwpiau cymunedol neu'r sector gwirfoddol rhag cyfranogi. Nodwn fod Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus yn gallu gwahodd cyrff cyhoeddus eraill i gyfranogi, ond bydd hyn yn dibynnu ar ewyllys da y byrddau hynny wrth iddynt ymgysylltu â'r rhai sy'n agosach i gymunedau. Nid yw'n glir i ni pam fod gwahoddiadau i gyfranogi o dan adran 28(2) yn gyfyngedig i'r rhai sy'n arfer “swyddogaethau o natur cyhoeddus”. Ymddengys fod hyn yn cyfyngu yn ddiangen ar gwmpas Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus i ymgysylltu ag ystod ehangach o sectorau a buddiannau. Mae'n hanfodol, er mwyn sicrhau bod Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus yn llwyddiannus, bod aelodau byrddau yn adlewyrchu anghenion y cymunedau y byddant yn eu gwasanaethu. Dylid grymuso pobl leol i gyfrannu at y gwaith o ddiwallu anghenion llesiant eu cymunedau, yn hytrach nag aros am wahoddiad gan swyddogion. Credwn y dylai'r Gweinidog ymdrin â'r materion hyn ar fyrder.

167. Mae gennym bryderon dybryd ynghylch atebolrwydd Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus. Er gwaethaf y ffaith bod sawl haen, nid yw'n glir sut y bydd Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus yn atebol i bobl leol. Ein prif bryder yw'r posibilrwydd y bydd Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus yn

⁷³ Cofnod y Trafodion [para 212], 23 Hydref, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

arwain at haen ychwanegol o fiwrocratiaeth heb atebolrwydd clir i'r cymunedau y byddant yn eu gwasanaethu.

Argymhelliad 26: Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru adolygu dull gweithredu aelodaeth ac atebolrwydd Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus, a chyfranogiad ynddynt, er mwyn sicrhau bod ystod ehangach o sectorau a buddiannau a chanddynt arbenigedd gwahanol sy'n cynrychioli anghenion y cymunedau y maent yn eu gwasanaethu yn cael eu cynnwys. Ni ddylid cyfyngu'r gwahoddiad i gyfranogi mewn Byrddau Gwsanaethau Cyhoeddus i gyrff cyhoeddus yn unig.

Argymhelliad 27: Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru adolygu trefniadau craffu ar gyfer Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus gan ystyried y pryderon a godwyd.

Adrannau 34 i 45 – Gwella Llesiant Lleol

168. Mae'r adrannau hyn yn amlinellu cyfrifoldebau Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus o ran cyfrannu at wella llesiant eu hardaloedd lleol, ac mae'n nodi sut y dylent gyflawni hyn drwy asesu anghenion llesiant a pharatoi cynlluniau llesiant lleol.

Barn rhanddeiliaid

169. Mae Adran 36 o'r Bil yn nodi'r rhai hynny y mae angen i Fyrddau Gwasanaethau Cyhoeddus ymgynghori â hwy wrth baratoi eu hasesiadau llesiant. Mae hefyd yn rhestru cyfres o asesiadau statudol y mae'n rhaid i Fyrddau Gwasanaethau Cyhoeddus eu hystyried wrth baratoi eu hasesiadau o lesiant lleol. Mae rhai rhanddeiliaid wedi awgrymu gan fod yr asesiadau hyn yn gwbl gymdeithasol, y gallai hyn greu anghydbwysedd o ran materion cymdeithasol mewn cynlluniau ac asesiadau.

170. Yn ei dystiolaeth ysgrifenedig, cynigiodd CLILC y dylai'r Bil gynnwys dyletswydd ar Weinidogion Cymru i ystyried yr asesiadau a'r cynlluniau lleol a baratowyd gan Fyrddau Gwasanaethau Cyhoeddus:

“In recognition of the value of the voice of local communities, there should be a consequential duty on Welsh Ministers to have regard to

local intelligence, needs assessments and wellbeing plans to inform its own national evidence and policy development.”⁷⁴

Roedd cynrychiolwyr Bwrdd Gwasanaethau Lleol yn cytuno â'r awgrym hwn.

171. Awgrymodd rhai rhanddeiliaid ei bod yn bwysig i gylchoedd adrodd ganiatáu elfen o gymharu rhwng cyrff gan ddweud bod darpariaethau yn caniatáu adrodd ar adegau gwahanol ar hyn o bryd. Awgrymodd rhai hefyd y gallai'r gofynion adrodd fod yn feichus ac amharu ar ddarparu gwasanaethau.

Tystiolaeth gan y Gweinidog

172. Yn ei lythyr dyddiedig 8 Hydref, amlygodd y Gweinidog fod adran 35 yn gofyn am ddadansoddiad o gyflwr llesiant ym mhob ardal Bwrdd Gwasanaethau Cyhoeddus er mwyn sicrhau bod asesiad o anghenion lleol yn cynnwys dadansoddiad o lesiant economaidd, cymdeithasol ac amgylcheddol. Fodd bynnag, mewn tystiolaeth lafar, dywedodd wrthym ei fod yn fodlon edrych ar fanylion adran 36 eto:

“I think that there may be interpretation or some drafting issues, potentially, there.”⁷⁵

173. Er bod ei swyddog wedi ailadrodd nad yw adran 36 yn cynnwys rhestr gynhwysfawr, dylid nodi, fodd bynnag, nad yw hyn yn glir yn y Bil. Mae adran 36(3) yn nodi'n syml “wrth baratoi ei asesiad, rhaid i fwrdd gwasanaethau cyhoeddus ystyried pob un o'r [asesiadau] canlynol”. Gall rhestru asesiadau penodol heb gyfeirio atynt fel enghreifftiau awgrymu mai dim ond yr asesiadau hyn y dylid eu hystyried, neu o leiaf dylid codi proffil y materion cymdeithasol hyn o gymharu â'r rhai sy'n ymwneud â'r economi a'r amgylchedd.

Barn y Pwyllgor

174. Nodwn y pryderon a godwyd ynghylch y posibilrwydd y gallai natur gymdeithasol yr asesiadau greu anghydbwysedd o ran materion cymdeithasol yn y cynlluniau llesiant, a chredwn y dylid cymryd camau i ymdrin â hyn.

⁷⁴ Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd: *Ymateb i'r Ymgynghoriad WFG 69, Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru)*: Cyflwyniad gan CLILC

⁷⁵ Cofnod y Trafodion [para 216], 23 Hydref, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

175. Rydym yn cydymdeimlo â'r awgrym y dylai fod dyletswydd ar Weinidogion Cymru i ystyried yr asesiadau a'r cynlluniau llesiant lleol wrth greu polisiâu cenedlaethol. Byddai hyn yn sicrhau bod anghenion llesiant yn cael eu hystyried wrth i benderfyniadau gael eu gwneud ar lefel leol a chenedlaethol.

Argymhelliad 28: Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru adolygu'r dull asesu llesiant lleol, yn arbennig y darpariaethau yn adrannau 35 a 36, er mwyn sicrhau bod cydbwysedd priodol rhwng materion economaidd, cymdeithasol ac amgylcheddol yn cael ei gyflawni wrth iddynt gael eu paratoi.

Atodlen 4 – Diwygiadau canlyniadol a diddymiadau

176. Mae Atodlen 4 i'r Bil yn darparu ar gyfer diwygiadau canlyniadol a diddymiadau y bwriedir iddynt "ategu cyflawni darpariaethau Rhan 4 o'r Bil" yn ôl y nodiadau esboniadol sy'n cyd-fynd â'r Bil. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi "bydd cynlluniau llesiant yn cynnwys amrywiol ddyletswyddau cynllunio mwy penodol o ddeddfwriaeth arall" a amlinellir yn atodlen 4.

Barn rhanddeiliaid

177. Mynegodd y rhanddeiliaid bryder ynghylch effaith bosibl atodlen 4 ar weithredu dull iechyd ym mhob polisi, yr effaith ar gynllunio ar gyfer plant a phobl ifanc, a'r effaith ar gynllunio ar gyfer gofalwyr.

178. Ar hyn o bryd mae adran 40 Deddf Gwasanaeth Iechyd Gwladol (Cymru) 2006 yn ei gwneud yn ofynnol i bob awdurdod lleol yng Nghymru a'r byrddau iechyd lleol greu "strategaeth iechyd a llesiant" ar y cyd ac mae atodlen 4 yn diddymu'r gofyniad hwn. O ganlyniad, mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi:

"na fydd gofyniad ar wahân bellach ar gyfer strategaethau iechyd, gofal cymdeithasol a lles. Bwriedir i'r Bil cyfan, gan gynnwys y darpariaethau yn Rhan 4, weithredu dull 'iechyd ym mhob polisi'."

179. Fodd bynnag, awgrymodd Byrddau Iechyd Lleol ac Iechyd Cyhoeddus Cymru fod diddymu'r ddarpariaeth hon, heb ofyniad penodol ac amlwg yn y Bil i sefydlu'r dull 'iechyd ym mhob polisi', yn destun pryder. Dywedodd Iechyd Cyhoeddus Cymru wrthym am nad oedd iechyd yn cael ei gynnwys yn y nod cyffredin, nid oedd y cysyniad o iechyd ym mhob polisi yn ddigon amlwg er gwaethaf y ffaith ei fod wedi cael ei gynnwys yn yr amcanion:

“So, we have a piece of legislation in the National Health Service Act that explicitly requires something, which is a health and well-being needs assessment, and we are talking about removing something explicit by a piece of legislation where health is more implicit.”⁷⁶

180. Dylid nodi mai ateb dewisol y tystion oedd cynnwys “health in the common aim”, yn hytrach na chadw adran 40.

181. Codwyd pryderon tebyg gan sefydliadau sy’n cynrychioli anghenion gofalwyr. Mae adran 14 Ddeddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014 yn ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau lleol a Byrddau Iechyd Lleol asesu’r “anghenion am ofal a chymorth, cymorth i ofalwyr a gwasanaethau ataliol” ar y cyd.

182. Mae’r Bil yn diddymu is-adran 14(3), sy’n ei gwneud yn ofynnol i strategaethau iechyd a llesiant a baratowyd o dan adran 40 o Ddeddf Gwasanaeth Iechyd Gwladol (Cymru) 2006 ystyried asesu anghenion gofalwyr, ac sydd hefyd yn ei wneud yn ofynnol i awdurdodau gyflwyno i Weinidogion Cymru unrhyw ran o’r strategaeth sy’n ymwneud ag iechyd a lles gofalwyr. Mae adran 36 o’r Bil yn dod â’r strategaethau a baratowyd o dan adran 14 o’r Ddeddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014 o fewn cwmpas y gwaith o asesu llesiant lleol i’w paratoi gan Fyrddau Gwasanaethau Cyhoeddus.

183. Roedd y rhai hynny sy’n cynrychioli gofalwyr yn pryderu ynghylch hyn. Amlygwyd y ffaith bod adran 14(3) wedi’i chynnwys i gadw un o ddarpariaethau Mesur Strategaethau Gofalwyr (Cymru) 2010, yr oedd Llywodraeth Cymru wedi bwriadu ei ddiddymu yn wreiddiol drwy Ddeddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014. Awgrymodd y rhanddeiliaid y byddai darpariaeth effeithiol yn cael ei gwanhau. Mae tystiolaeth ysgrifenedig gan Cynhalwyr Cymru:

“Even though this Bill states that assessments undertaken by the Public Service Boards will have to include carers, and the objectives are to improve the well-being of their populations, then carers must be a fundamental part of this and there must be a replication of the current duty for health to maintain the lead to develop carer information strategies in line with the Carers Strategies (Wales) Measure 2010. Currently, the Bill contains one reference to carers in

⁷⁶ Cofnod y Trafodion [para 489], 9 Hydref, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

section 36 and the Bill does not specify the content of the local wellbeing plans under section 37.”⁷⁷

184. Yn olaf, codwyd pryderon gan randdeiliaid sy'n cynrychioli plant a phobl ifanc, yn arbennig mewn perthynas â diddymu adran 26 Deddf Plant 2004 sy'n ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau lleol baratoi Cynlluniau Plant a Phobl Ifanc.

185. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi er bod adran 26 wedi'i diddymu:

“bydd y prif ddyletswyddau yn adran 25 Deddf Plant 2004, yn ogystal â rhannau perthnasol Mesur Plant a Theuluoedd (Cymru) 2010 (mewn perthynas â thlodi plant) a Mesur Iechyd Meddwl (Cymru) 2010 yn parhau i fod mewn grym, ac yn cael eu cyflawni drwy'r cynllun llesiant lleol.”

186. Er bod rhanddeiliaid yn croesawu'r dull statudol o gynllunio cymunedol integredig, mynegwyd pryder ynghylch i ba raddau y byddai anghenion plant a phobl ifanc yn cael eu hystyried mewn cynlluniau llesiant lleol. Er enghraifft, mae tystiolaeth y Gymdeithas Genedlaethol er Atal Creulondeb at Blant (NSPCC) yn nodi:

“We are extremely concerned that it is intended to repeal Section 26 of the Children Act 2004, the requirement for Children and Young People's Plans. These plans have brought together organisations to jointly plan, co-ordinate, deliver and sometimes result in co-location of services for children and families which has benefited children and families and has led to some economies and reduction of duplication.”⁷⁸

187. Yn fwy cyffredinol, cyfeiriodd yr NSPCC a Barnardo's Cymru at ymchwil sy'n awgrymu y bu'r broses o ystyried anghenion plant a phobl ifanc gan Fyrddau Gwasanaethau Lleol yn amrywiol. Er bod grwpiau yn pryderu'n arbennig ynghylch goblygiadau diddymu'r gofyniad ar gyfer cynlluniau plant a phobl ifanc, ystyriwyd bod agweddau eraill ar atodlen 4 sy'n ymwneud â phlant yn destun pryder. Roedd hyn yn cynnwys effaith ymarferol dod â

⁷⁷ Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd: *Ymateb i'r Ymgynghoriaid WFG 41, Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru)*: Cyflwyniad gan Cynhalwyr Cymru

⁷⁸ Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd: *Ymateb i'r Ymgynghoriad Response WFG 32, Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru)*: Cyflwyniad gan y Gymdeithas Genedlaethol er Atal Creulondeb at Blant (NSPCC)

strategaethau ar gyfer cyfrannu at ddileu tlodi plant a baratowyd o dan Fesur Plant a Theuluoedd (Cymru) 2010 o fewn cwmpas y cynllun llesiant lleol.

188. Mynegwyd pryderon rhanddeiliaid o'r sector plant ochr yn ochr â phryderon ehangach nad yw'n ofynnol i gyrff cyhoeddus ystyried Confensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn.

Tystiolaeth gan y Gweinidog

189. Mewn tystiolaeth lafar dywedodd y Gweinidog wrth y Pwyllgor:

"I think there are some indirect consequences of the Bill process. My team is in discussion with organisations regarding the carers and children element of this particular Bill and how that interacts with others. I would not be seeking to diminish their rights in any way.....

"....I do not think that it requires an amendment within the Bill, but it may just mean that we do not do something with another Bill."⁷⁹

190. Yn dilyn hynny, ysgrifennodd at y Pwyllgor yn amlinellu'r dull a ddilynydd, gan ddod i'r casgliad:

"I believe that the planning, governance, scrutiny and reporting provisions in Part 4 of the Bill provide comprehensive mechanisms for ensuring that the needs of specific groups are considered."⁸⁰

Barn y Pwyllgor

191. Nodwn fwriad Llywodraeth Cymru i faterion a drafodwyd uchod gael eu hadlewyrchu o fewn trefniadau a nodir yn rhan 4 o'r Bil. Nodwn hefyd fod llawer o'r cyrff sy'n nodi materion mewn perthynas ag agweddau ar atodlen 4 yn cefnogi'r egwyddor o gynllunio cymunedol integredig statudol.

192. Er gwaethaf sicrwydd gan y Gweinidog, rydym ni, fel y rhanddeiliaid, yn pryderu bod atodlen 4 yn dileu darpariaethau datganedig mewn deddfwriaeth arall, yn aml er mwyn eu disodli â darpariaeth ymhlyg yn unig yn y Bil. Rydym yn pryderu'n fawr o gofio'r dystiolaeth sy'n amlygu natur amrywiol y ddarpariaeth bresennol drwy'r dull Bwrdd Gwasanaethau Lleol / Cynllun Integredig Sengl.

⁷⁹ Cofnod y Trafodion [para 201 a 203], 23 Hydref, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

⁸⁰ E&S(4)-28-14 papur 5, *Llythyr gan y Gweinidog Cyfoeth Naturiol*, 3 Tachwedd 2014

193. Credwn fod nifer o ddiwygiadau a diddymiadau a nodir yn atodlen 4, ynghyd â'r bwriad y dylai Byrddau Gwsanaethau Cyhoeddus gael disgrisiwn lleol sylweddol, yn creu risg y bydd y broses o ystyried materion allweddol fel 'iechyd ym mhob polisi' ac anghenion gofawyr, plant a phobl ifanc yn llai effeithiol. Er ein bod yn croesawu'r ffaith bod y Gweinidog wedi cydnabod y gallai fod canlyniadau anuniongyrchol yn sgil y Bil, rydym yn gresynu nad oedd yn fwy penodol wrth awgrymu ateb.

194. Nodwn bryderon y sector iechyd a'r sector plant ynglŷn â'r angen am ofyniad penodol i fabwysiadu dull iechyd ym mhob polisi ac i sefydlu Confensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn. Rydym yn cydnabod bwriad Llywodraeth Cymru i ymdrin â materion iechyd a phlant drwy'r Bil. Fodd bynnag, credwn ei bod yn aneglur a fydd y bwriad hwn yn cael ei gyflawni yn seiliedig ar y wybodaeth sydd ar gael ar hyn o bryd, ac yn arbennig heb weld y canllawiau.

195. Rydym hefyd yn pryderu bod darpariaethau deddfwriaeth ddiweddar yn cael eu diwygio bron yn syth ar ôl y broses ddeddfu. Mae hyn yn arbennig o wir yn y sector gofawyr lle cafodd darpariaethau Mesur 2010 eu disodli gan adran 14(3) Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014, a fyddai'n cael ei diddymu yn ei thro gan y Bil hwn cyn i adran 14 ddod i rym.

196. Rydym yn pryderu bod hyn yn dangos diffyg dull strategol o ran deddfwriaeth mewn meysydd allweddol polisi cymdeithasol. Credwn fod risg y gallai hyn greu dryswch ymhlith cyrff perthnasol a grwpiau cynrychioliadol, ond hefyd y gallai greu bylchau yn anfwriadol yn y ddarpariaeth yn y meysydd allweddol hyn.

Argymhelliad 29: Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru adolygu atodlen 4 a'r dull o gynllunio llesiant lleol, yn arbennig mewn perthynas â'r dull 'iechyd ym mhob polisi' ac anghenion gofawyr, plant a phobl ifanc, er mwyn sicrhau y cyflawnir dull gweithredu digon cryf ar gyfer y materion hyn yn y broses gynllunio.

Argymhelliad 30: Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru ystyried a ddylid cynnwys cyfeiriad penodol at y dull 'iechyd ym mhob polisi' a Chonfensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn yn y Bil a dylid nodi'n glir sut yr ymdrinnir â'r materion a godwyd gan randdeiliaid wrth gyflawni'r Bil.

6. Asesiad Effaith Rheoleiddiol a Darpariaethau Ariannol

197. Mae Asesiad Effaith Rheoleiddiol a gynhwysir yn y ME yn cyflwyno costau sawl opsiwn a ystyriwyd o dan y pedwar prif fwriad polisi. Mae Tabl 1 isod yn rhoi crynodeb o'r costau ychwanegol sy'n gysylltiedig â phob opsiwn polisi, y mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn awgrymu y byddent yn cael eu hysgwyddo o ganlyniad i weithredu'r opsiynau a ffefrir (h.y. y Bil).

Tabl 1: Crynodeb o'r costau ychwanegol sy'n gysylltiedig â phob opsiwn polisi

| Policy intention | 2015-16 | 2016-17 | 2017-18 | 2018-19 | 2019-20 | Total |
|--|----------------|------------------|----------------|----------------|----------------|------------------|
| 1 and 2) To improve governance arrangements and to embed sustainable development within specified public authorities | 158,200 | 205,100 | 85,900 | 107,900 | 107,900 | 665,000 |
| 3) To establish an independent Commissioner for Future Generations | 797,470 | 745,101 | 745,101 | 745,101 | 745,101 | 3,777,874 |
| 4) To reform integrated community planning | 35,500 | 142,100 | 131,600 | 131,600 | 131,600 | 572,400 |
| Total additional cost of the Bill | 991,170 | 1,092,301 | 962,601 | 984,601 | 984,601 | 5,015,274 |

198. Comisiynodd Llywodraeth Cymru PricewaterhouseCoopers (PWC) i asesu effaith weinyddol y Bil ar gyrff cyhoeddus yn ddarostyngedig i'w ddarpariaethau ond nid oedd yn gallu amcangyfrif y costau. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn esbonio nad oedd modd i'r sefydliadau a fu'n rhan o ymchwil PWC:

“(...) osod gwaelodlin mewn perthynas â'u diwylliant ac ymddygiad presennol, ac o ganlyniad nid oedd modd i PWC ddarparu amcan bras hyd yn oed o'r costau tebygol mewn perthynas â newid diwylliannol.”

199. Daeth adroddiad PWC i'r casgliad fod buddiannau'r Bil yn gorbwyso'n sylweddol yr effeithiau gweinyddol negyddol sy'n gysylltiedig â gweithredu'r Bil. Fodd bynnag, nododd hefyd:

“It was clear from our work with stakeholders that there was significant variation in understanding the relative SD maturity of respective organisations by the leaders and managers who worked for them.”

A

“On this assessment there is still a significant amount of effort required to ensure that councils can effectively align their resources to the goals.”

Barn rhanddeiliaid

200. Cododd y dystiolaeth ysgrifenedig gan Gadeirydd Bwrdd Swyddfa Archwilio Cymru faterion sylweddol mewn perthynas â chostau'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol. Dywedodd yr Archwilydd Cyffredinol er bod ei sylwadau “wedi’u seilio ar ddarllen y Memorandwm Esboniadol yn unig, yn hytrach nag archwiliad o’r papurau gwaith sylfaenol,” fod y “dangosyddion cost” gweinyddol “yn rhy isel.”⁸¹ Yn ystod ei sesiwn tystiolaeth lafar dywedodd:

“it is not normal for me to audit at the various impact assessments, but what did strike us from looking at the bits in the explanatory memorandum that related to this is that, first of all, they got my costs wrong because they have taken another figure in to that element. There is also the way in which they costed the staffing cost, for example. I indicated in my evidence on this that this does not include the on-costs, which add 30% to a salary. Some of the salary figures that they have used for local authorities did seem odd. These certainly seem to underplay the salary costs.”⁸²

201. Dywedodd yr Archwilydd Cyffredinol wrthym y byddai’n bosibl iddo gynnal archwiliad o’r papurau gwaith sylfaenol er mwyn deall y costau cysylltiedig yn well. Cytunodd i gynnal archwiliad o’r fath yn dilyn cais gennym, a disgwylir i’r canlyniad fod ar gael erbyn dadl Cyfnod 1 ar egwyddorion cyffredinol y Bil.

202. Nododd CLILC fod yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol wedi amcangyfrif y gost sy’n gysylltiedig â chyfraniad llywodraeth leol at Fyrddau Gwasanaethau Cyhoeddus yn rhy isel a gofynnodd a fyddai cymorth presennol Llywodraeth Cymru ar gyfer Byrddau Gwasanaethau Lleol yn parhau i fod ar gael.

203. Roedd nifer o ymatebion i’r ymgynghoriad a dderbyniwyd gan gyrff cyhoeddus a fydd yn ddarostyngedig i’r Bil, gan gynnwys Conffederasiwn y GIG a Chyfoeth Naturiol Cymru, yn cwestiynu sail yr amcangyfrifon o gostau.

⁸¹ Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd: *Ymateb i’r Ymgynghoriad WFG 20, Bil Llesiant Cenedlaethau’r Dyfodol (Cymru)*: Cyflwyniad gan Archwilydd Cyffredinol Cymru

⁸² Cofnod y Trafodion [para 193], 1 Hydref, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

204. Roedd llawer o randdeiliaid yn pryderu ynghylch yr adnoddau sydd ar gael i'r Comisiynydd. Awgrymodd Cynnal Cymru, sy'n cefnogi'r Comisiynydd Dyfodol Cynaliadwy presennol, fod y gyllideb a osodwyd yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn annigonol i gyflawni'r rôl hon yn effeithiol. Ymhlith agweddau eraill o gostau'r Comisiynydd, mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn amcangyfrif cyfanswm o 20 aelod o staff yn swyddfa'r Comisiynydd, gyda chyllideb ymchwil flynyddol o £20,000.

Tystiolaeth gan y Gweinidog

205. Mae'r Gweinidog yn ymwybodol o'n cais i'r Archwilydd Cyffredinol yn gofyn iddo gynnal archwiliad o'r papurau gwaith sylfaenol sy'n gysylltiedig â'r darpariaethau ariannol yn y Bil hwn. Rhoddodd y Gweinidog ei sicrwydd i ni y byddai ef a'i swyddogion yn cydweithredu'n llawn â'r Archwilydd Cyffredinol ar y mater hwn.

206. Gwrthododd y Gweinidog yr honiadau a wnaed gan gyrff cyhoeddus y byddai gweithredu darpariaethau'r Bil hwn yn arwain at gostau uwch iddynt hwy. Ailadroddodd y datganiadau y byddai'r Bil yn gosod dyletswydd statudol ar gyrff i ystyried datblygu cynaliadwy yn eu polisiau, ond y dylent fod yn gwneud hyn yn barod drwy eu prosesau cynllunio presennol ac na fyddai angen creu rhai newydd. Dywedodd:

“So, I do not accept that there is additionality, nor do I accept that it will cost more to do this.”⁸³

207. Aeth y Gweinidog ymlaen i ddweud ei fod yn credu y gallai defnyddio'r egwyddor datblygu cynaliadwy a'r amcanion llesiant gynorthwyo'r cyrff hynny wrth ddod i benderfyniadau anodd, dywedodd:

“If they apply the sustainable development criteria around the future generations Bill, they can demonstrate how they have come to that conclusion.”⁸⁴

208. Mewn ymateb i gwestiynau ar gyllido Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus, ymddangosai'r Gweinidog yn agored i'r awgrym y dylai cyfranogwyr Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus eraill gyfrannu at eu cyllido.

“By putting PSBs on a statutory footing in terms of this process, there may be an argument for defining who pays what within that

⁸³ Cofnod y Trafodion [para 110], 23 Hydref, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

⁸⁴ Ibid

contribution. So, there will be others, other than local authorities, other public sector bodies, in that decision-making process that should be partners, true partners, and that might mean making financial contributions, too.”⁸⁵

209. Dywedodd swyddog y Gweinidog, Sioned Rees, Dirprwy Gyfarwyddwr Partneriaethau Llywodraeth Leol, y byddai cyhoeddiad ar gyllido Llywodraeth Cymru a ddarperir ar hyn o bryd i BGLI yn cael ei wneud pan fyddai'r broses o gytuno ar y gyllideb ar gyfer 2015-16 wedi'i chwblhau.

210. Pan ofynnwyd iddo a oedd yn credu bod yr amcangyfrifon a ddarparwyd ar gyfer swyddfa'r Comisiynydd yn ddigonol i gynnal gwaith ymchwilio a chasglu tystiolaeth, dywedodd y Gweinidog ei fod yn credu bod y cyllid yn ddigonol.

Barn y Pwyllgor

211. Rydym yn ddiolchgar i'r Archwilydd Cyffredinol am gytuno i gynnal archwiliad o'r papurau er mwyn gwirio cywirdeb y costau sydd ynghlwm wrth y Bil hwn. Er ei bod yn anffodus na fydd canlyniadau'r archwiliad hwn ar gael i'w hystyried fel rhan o'n trafodaethau ar yr adroddiad hwn, byddant yn ddefnyddiol i Aelodau yn ystod y ddadl ar egwyddorion cyffredinol y Bil.

212. Rydym yn pryderu bod y dystiolaeth gan gynifer o gyrff cyhoeddus yn amau cywirdeb y costau amcangyfrifedig y byddai'n rhaid iddynt eu hysgwyddo. Rydym yn cydnabod yr ansicrwydd y byddai hyn yn ei greu iddynt, yn arbennig ar adeg pan mae cymaint yn wynebu toriadau yn eu cyllidebau.

213. Nodwn y materion a godwyd gan gyrff cyhoeddus mewn perthynas â chostau cyfranogi mewn Byrddau Gwasaneathau Cyhoeddus. Nodwn y pryder arbennig i'r sefydliadau hynny a fydd yn aelodau o sawl Bwrdd Gwasanaethau Cyhoeddus fel Cyfoeth Naturiol Cymru a'r awdurdodau tân ac achub.

214. Nodwn hefyd y pryder a godwyd gan randdeiliaid ynghylch digonolrwydd y gyllideb a ddarparwyd ar gyfer swyddfa Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol. Fel y dywedwyd yn flaenorol, bydd angen i'r Comisiynydd ddylanwadu ar waith cyrff cyhoeddus a herio'r penderfyniadau a wneir ganddynt. Mae'r Gweinidog wedi dweud yn glir bod y Comisiynydd yn ganolog i gyflawni'r Bil hwn. Credwn yn gryf ei bod yn hanfodol i'r

⁸⁵ Cofnod y Trafodion [para 119], 23 Hydref, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

swyddfa gael yr adnoddau priodol, o ran staff a chyllid, yn ogystal â phwerau cryfach.

Argymhelliad 31: Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru roi sylw i'r archwiliad sy'n cael ei gynnal gan yr Archwilydd Cyffredinol ar yr amcangyfrifon o gostau ac adnoddau a gynhwysir yn yr Aseiad Effaith Rheoleiddiol a dylid diweddarau'r Aseiad Effaith Rheoleiddiol yn seiliedig ar ganfyddiadau'r archwiliad.

Argymhelliad 32: Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cymru adolygu'r costau amcangyfrifedig ar gyfer swyddfa'r Comisiynydd a gynhwysir yn y Memorandwm Esboniadol a sicrhau bod adnoddau digonol ar gael i gyflawni'r swyddogaeth bwysig hon.

Atodiad 1 – Rhestr o’r dystiolaeth ysgrifenedig

Cafwyd y dystiolaeth ysgrifenedig ganlynol. Gellir gweld yr holl dystiolaeth ysgrifenedig yn llawn yn:

www.senedd.cynulliad.cymru/mgConsultationDisplay.aspx?ID=140

| Sefydliad | Cyfeirnod |
|--|------------------|
| Mr C. Mason | WFG 01 |
| Bwrdd Gwasanaethau Lleol Merthyr Tudful | WFG 02 |
| Chwarae Teg | WFG 03 |
| Ymgyrch Diogelu Cymru Wledig | WFG 04 |
| Julian J Wood | WFG 05 |
| Grŵp Cartrefi Cymunedol Cymru | WFG 06 |
| Ymddiriedolaeth Carnegie yn y DU | WFG 07 |
| Barnardo's Cymru | WFG 08 |
| Cyngor Dyfodol y Byd | WFG 09 |
| Prifysgol Dundee Ysgol y Gyfraith | WFG 10 |
| Gwasanaeth Tân ac Achub De Cymru | WFG 11 |
| Cymdeithas Cyfraith Amgylcheddol y DU, Cymru | WFG 12 |
| Coleg Brenhinol y Meddygon (Cymru) | WFG 13 |
| Cyfarwyddwyr Iechyd y Cyhoedd | WFG 14 |
| Y Samariaid | WFG 15 |
| Cynnal Cymru | WFG 16 |
| Y Swyddfa Ystadegau Gwladol | WFG 17 |
| Cadeirydd, Swyddfa Archwilio Cymru | WFG 18 |
| Ffederasiwn Cenedlaethol Sefydliadau'r Merched - Cymru | WFG 19 |
| Archwilydd Cyffredinol Cymru | WFG 20 |
| RSPB Cymru | WFG 21 |
| Addysg Uwch Cymru | WFG 22 |
| Age Cymru | WFG 23 |
| Cyswllt Amgylchedd Cymru | WFG 24 |
| Y Cyngor Un Blaned | WFG 25 |

| | |
|---|---------|
| Ant Flanagan | WFG 25a |
| Comisiynydd Pobl Hŷn Cymru | WFG 26 |
| Chwarae Cymru | WFG 27 |
| RTPI Cymru | WFG 28 |
| Hafal | WFG 29 |
| Cyngor Cyllido Addysg Uwch Cymru | WFG 30 |
| Ffederasiwn Busnesau Bach Cymru | WFG 31 |
| Cymdeithas Genedlaethol er Atal Creulondeb at Blant (NSPCC) | WFG 32 |
| Cyngor Bwrdeistref Sirol Torfaen a Bwrdd Gwasanaethau Lleol Torfaen | WFG 33 |
| Confederasiwn GIG Cymru | WFG 34 |
| Oxfam | WFG 35 |
| Grŵp Monitro CCUHP Cymru | WFG 36 |
| Rhwydwaith Cydlynwyr Datblygu Cynaliadwy Cymru | WFG 37 |
| Gweithredu Dros Blant (Saesneg yn unig) | WFG 38 |
| Cynghrair Cynhalwyr Cymru | WFG 39 |
| Bwrdd Iechyd Lleol Prifysgol Hywel Dda | WFG 40 |
| Cynhalwyr Cymru | WFG 41 |
| ASH Wales | WFG 42 |
| Canolfan Gydweithredol Cymru | WFG 43 |
| Parciau Cenedlaethol Cymru | WFG 44 |
| BMA Cymru Wales | WFG 45 |
| Cynghrair Parciau Cenedlaethol Cymru | WFG 46 |
| Fforwm Ieuencid Bwrdeistref Gyfan Merthyr Tudful | WFG 47 |
| Atal Anhrefn Hinsawdd Cymru | WFG 48 |
| Iechyd Cyhoeddus Cymru | WFG 49 |
| Cymdeithas Alzheimer | WFG 50 |
| Comisiynydd Plant Cymru | WFG 51 |
| Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru | WFG 52 |
| Ymddiriedolaeth Gofalwyr Cymru | WFG 53 |
| Comisiynydd yr Heddlu a Throseddu De Cymru | WFG 54 |

| | |
|--|--------|
| Parkinson's UK Cymru | WFG 55 |
| Comisiynydd y Gymraeg | WFG 56 |
| Masnach Deg Cymru a Chanolfan Datblygu Rhyngwladol Cymru | WFG 57 |
| Mind Cymru | WFG 58 |
| Cyfoeth Naturiol Cymru | WFG 59 |
| Comisiynydd Dyfodol Cynaliadwy | WFG 60 |
| Cyfeillion y Ddaear Cymru | WFG 61 |
| Comisiwn Cymru ar y Newid yn yr Hinsawdd | WFG 62 |
| Cymdeithas yr Iaith Gymraeg (Cymraeg yn Unig) | WFG 63 |
| WWF Cymru | WFG 64 |
| Sefydliad Rheoli ac Asesu Amgylcheddol | WFG 65 |
| Yr Athro Calvin Jones, Ysgol Fusnes Caerdydd | WFG 66 |
| Stefan Cartwright | WFG 67 |
| Katy Fowler | WFG 68 |
| Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru CLILC | WFG 69 |
| TUC Cymru | WFG 70 |
| Prifysgol Caerdydd | WFG71 |
| Comisiwn Cenedlaethol y DU ar gyfer Sefydliad Addysg, Gwyddoniaeth a Diwylliant y Cenhedloedd Unedig (UNESCO) | WFG 72 |
| Bwrdd Iechyd Prifysgol Caerdydd a'r Fro | WFG 73 |
| Cydweithrediaeth Cymru dros Iechyd a'r Amgylchedd | WFG 74 |
| Amgueddfa Cymru | WFG 75 |
| Cyngor Celfyddydau Cymru | WFG 76 |
| Leonard Cheshire Disability | WFG 77 |
| Un Llais Cymru | WFG 78 |

Yn ogystal, cafodd 100 o ymatebion eu cyflwyno mewn ymateb i ymgyrch ar y wefan Llunio Ein Dyfodol.

Atodiad 2 - Tystion

Rhoddodd y tystion a ganlyn dystiolaeth i'r Pwyllgor. Gellir gweld trawsgrifiadau'r cyfarfodydd yn:

www.senedd.cynulliad.cymru/mglIssueHistoryHome.aspx?Ild=1308

| 25 MEDI | |
|-----------------------|---|
| Sesiwn 1 | |
| Carl Sargeant AC | Y Gweinidog Cyfoeth Naturiol |
| Amelia John | Llywodraeth Cymru |
| Andrew Charles | Llywodraeth Cymru |
| Sioned Rees | Llywodraeth Cymru |
| Louise Gibson | Llywodraeth Cymru |
| Owain Morgan | Llywodraeth Cymru |
| Sesiwn 2 | |
| Ceri Davies | Cyfoeth Naturiol Cymru |
| Clive Thomas | Cyfoeth Naturiol Cymru |
| Sesiwn 3 | |
| Peter Davies | Comisiynydd Dyfodol Cynaliadwy |
| David Fitzpatrick | Cynnal Cymru |
| Sesiwn 4 | |
| Yr Athro Robert Lee | Cymdeithas Cyfraith Amgylcheddol y DU |
| Dr Haydn Davies | Cymdeithas Cyfraith Amgylcheddol y DU |
| Dr Victoria Jenkins | Cymdeithas Cyfraith Amgylcheddol y DU |
| Sesiwn 5 | |
| Yr Athro Calvin Jones | Ysgol Fusnes Caerdydd |
| Yr Athro Susan Baker | Sefydliad Ymchwil Mannau Cynaliadwy, Prifysgol Caerdydd |

| | |
|--------------------|--|
| 1 HYDREF | |
| Sesiwn 6 | |
| Huw Vaughan Thomas | Archwilydd Cyffredinol Cymru |
| Michael Palmer | Swyddfa Archwilio Cymru |
| Mike Usher | Swyddfa Archwilio Cymru |
| Martin Peters | Swyddfa Archwilio Cymru |
| Sesiwn 7 | |
| Anne Meikle | WWF Cymru |
| Haf Elgar | Cyfeillion y Ddaear Cymru |
| Peter Jones | RSPB Cymru |
| James Byrne | Ymddiriedolaethau Natur Cymru, yn cynrychioli Cyswllt Amgylchedd Cymru |
| Sesiwn 8 | |
| Glenn Everett | Swyddfa Ystadegau Gwladol |
| Abbie Self | Swyddfa Ystadegau Gwladol |
| 9 HYDREF | |
| Sesiwn 9 | |
| Toni Schiavone | Cymdeithas yr Iaith Gymraeg |
| Hannah Sheppard | Canolbwynt Datblygu Rhyngwladol Cymru |
| Gareth Coles | Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru |
| Keith Bowen | Cynghrair Gofalwyr Cymru |
| Sam Clutton | Barnardo's Cymru |
| Sesiwn 10 | |
| Dr Tim Peppin | Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru |
| Daniel Hurford | Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru |
| Neville Rookes | Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru |

| Sesiwn 11 | |
|--------------------|--|
| Mark Thomas | Cyngor Bwrdeistref Sirol Merthyr Tudful |
| Will McLean | Cyngor Sir Fynwy |
| Heather Delonnette | Cyngor Sir Powys |
| Sesiwn 12 | |
| John Cook | Awdurdod Parc Cenedlaethol Bannau Brycheiniog |
| Clare Parsons | Awdurdod Parc Cenedlaethol Bannau Brycheiniog |
| Nick Capaldi | Cyngor Celfyddydau Cymru |
| Steven Flather | Gwasanaeth Tân ac Achub Canolbarth a Gorllewin Cymru |
| Sesiwn 13 | |
| Tracey Cooper | Iechyd Cyhoeddus Cymru |
| Su Mably | Iechyd Cyhoeddus Cymru |
| Trevor Purt | Bwrdd Iechyd Lleol Prifysgol Betsi Cadwaladr |
| Andrew Davies | Bwrdd Iechyd Lleol Prifysgol Abertawe Bro Morgannwg |
| 23 HYDREF | |
| Sesiwn 14 | |
| Carl Sargeant AC | Y Gweinidog Cyfoeth Naturiol |
| Amelia John | Llywodraeth Cymru |
| Andrew Charles | Llywodraeth Cymru |
| Sioned Rees | Llywodraeth Cymru |
| Louise Gibson | Llywodraeth Cymru |
| Amina Rix | Llywodraeth Cymru |