Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Pwyllgor Deddfwriaeth Rhif 3

Mesur Arfaethedig ynghylch Llywodraeth Leol (Cymru)

Adroddiad Pwyllgor Cyfnod 1
Rhagfyr 2010

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

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

Gellir cael rhagor o gopïau o'r ddogfen hon mewn ffurfiau hygyrch, yn cynnwys Braille, print bras, fersiwn sain a chopïau caled gan:

Y Swyddfa Ddeddfwriaeth
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Ffôn: 029 2089 8065
Ffacs: 029 2089 8021
e-bost: Swyddfadeddfwriaeth@cymru.gov.uk

© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2010
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 difrïol. Rhaid cydnabod mai Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Pwyllgor Deddfwriaeth Rhif 3

Mesur Arfaethedig ynghylch Llywodraeth Leol (Cymru)

Adroddiad Pwyllgor Cyfnod 1
Rhagfyr 2010

Pwyllgor Deddfwriaeth Rhif 3

Sefydlwyd Pwyllgor Deddfwriaeth Rhif 3 gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru i ystyried deddfwriaeth a gyflwynir i'r Cynulliad, yn bennaf gan Lywodraeth Cymru, a chyflwyno adroddiadau arni. Mae hefyd yn bosibl i'r Pwyllgor ystyried deddfwriaeth heblaw deddfwriaeth y Llywodraeth a chyflwyno adroddiadau arni fel sy'n briodol.

Pwerau

Sefydlwyd y Pwyllgor ar 8 Rhagfyr 2008 fel un o bwyllgorau deddfwriaeth y Cynulliad. Nodir ei bwerau yn Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, yn arbennig yn Rheolau Sefydlog 10, 22 a 23. Mae'r rhain ar gael ar www.cynulliadcymru.org

Aelodau'r Pwyllgor

Aelod Pwyllgor	*Plaid*	*Etholaeth neu Ranbarth*
Dai Lloyd (Cadeirydd)	Plaid Cymru	Gorllewin De Cymru
Christine Chapman	Llafur	Cwm Cynon
Veronica German	Democratiaid Rhyddfrydol Cymru	Dwyrain De Cymru
William Graham	Plaid Geidwadol Cymru	Dwyrain De Cymru
Helen Mary Jones	Plaid Cymru	Llanelli
Joyce Watson	Llafur	Canolbarth a Gorllewin Cymru

Cynnwys

Argymhellion y Pwyllgor 5

1. Rhagymadrodd 14

2. Cefndir 16

3. Egwyddorion cyffredinol a'r angen am ddeddfwriaeth 20

4. Rhan 1: Atgyfnerthu democratiaeth leol (adrannau 1 – 20) 26

Dyletswydd i gynnal arolwg (adrannau 1 - 3) 26

Mynychu cyfarfodydd o bell (adran 4) 30

Adroddiadau blynyddol (adran 5) 33

Amseru cyfarfodydd cyngor (adran 6) 35

Hyfforddi a Datblygu (adran 7) 37

Pennaeth gwasanaethau democrataidd (adrannau 8 - 9) 40

Pwyllgor Gwasanaethau Democrataidd (adrannau 10 - 20) 45

5. Rhan 2: Absenoldeb teuluol (adrannau 23 - 32) 48

6. Rhannau 3 a 4: Trefniadau llywodraethu sydd ar gael a Newidiadau mewn trefniadau gweithrediaeth (adrannau 33 - 35) 52

7. Rhan 5: Swyddogaethau awdurdod lleol – cyflawni gan bwyllgorau a chynghorwyr (adrannau 54 - 56) 56

8. Rhan 6: Trosolwg a chraffu (adrannau 57 – 90) 58

Y cyd-bwyllgorau trosolwg a chraffu (adrannau 57 – 64) 58

Cyd graffu (adran 57) 58

Rhoi sylw i safbwyntiau'r cyhoedd (adran 61) 62

Penodi personau i gadeirio pwyllgorau (adrannau 65 – 74) 67

Aelodau cyfetholedig pwyllgorau trosolwg a chraffu (adrannau 75 – 79) 70

Gwahardd pleidleisio o dan gyfarwyddyd chwip plaid a datgan cyfarwyddyd gwaharddedig chwip plaid (adran 81) 73

Pwyllgorau Archwilio (adrannau 84 – 90) 76

9. Rhan 7: Cymunedau a chynghorau cymuned (adrannau 91 – 143) 79

Cyfarfodydd cymunedol a phleidleisio cymunedol (adrannau 91 – 102) 83

Trefniadaeth cymunedau a'u cynghorau (adrannau 103 – 118) 85

Cyfethol aelodau o gynghorau cymuned (adrannau 119 - 120) 88

Penodi cynrychiolwyr ieuenctid cymunedol (adrannau 121 – 124)............89

Adolygu ardaloedd cymunedol a threfniadau etholiadol (adrannau 125 – 128)..92

Pwerau cynghorau cymuned i hybu llesiant (adrannau 129 – 131) 94

Grantiau i gynghorau cymuned (adran 132) 97

Cytundebau siarter enghreifftiol rhwng awdurdodau lleol a chynghorau cymuned (adrannau 133 – 136) 100

Cynlluniau ar gyfer achredu ansawdd mewn llywodraeth gymunedol (adrannau 137 – 143)...103

10. Rhan 8: Aelodau: taliadau a phensiynau (adrannau 144 – 163).....105

11. Rhan 9: Canllawiau ar gydlafurio (adrannau 164 – 172)...................113

12. Is-ddeddfwriaeth 116

Tystion...118

Rhestr tystiolaeth ysgrifenedig 120

Atodiad A: Cymhwysedd Deddfwriaethol 124

Argymhellion y Pwyllgor

Mae ein casgliadau a'n hargymhellion i'w gweld isod, yn y drefn y byddant yn ymddangos yn yr adroddiad hwn. Ewch i'r paragraffau perthnasol yn yr adroddiad i weld y dystiolaeth sy'n cyd-fynd â'r argymhellion:

Egwyddorion cyffredinol

Rydym yn cefnogi egwyddorion cyffredinol y Mesur arfaethedig yn gryf. (Paragraff 41)

Rydym yn cytuno â'r Gweinidog fod angen gweithredu cyson ar draws yr holl awdurdodau lleol fel bod ystod fwy amrywiol o unigolion yn teimlo y gallant gynnig eu hunain i gael eu hethol i lywodraeth leol. Rydym o'r farn y bydd y Mesur arfaethedig yn sefydlu mecanweithiau i hwyluso hyn, ond mae angen deddfwriaeth i wneud yn siŵr ei fod yn digwydd yn gyson ar draws Cymru. (Paragraff 42)

Yn ein barn ni mae'r Mesur arfaethedig yn cynnwys digon o hyblygrwydd i alluogi awdurdodau lleol i roi llawer o'r darpariaethau ar waith mewn ffyrdd sy'n gweddu i'w hanghenion a'u ffyrdd o weithio. (Paragraff 43)

Yn ein barn ni bydd y Mesur arfaethedig yn gwella'r ffordd y caiff gweithrediaethau eu dwyn i gyfrif a byddant yn arwain at well llywodraethu ac at gyflenwi gwasanaethau'n well ar draws Cymru gyfan. (Paragraff 44)

Croesawn y darpariaethau yn Rhan 7, sy'n ymdrin yn benodol â chynghorau tref a chymuned. (Paragraff 45)

Rydym o'r farn fod y Gweinidog wedi delio'n briodol â hyn a'i fod wedi darparu digon o hyblygrwydd yn y Mesur arfaethedig i ganiatáu i gynghorau cymuned ysgwyddo rhagor o bwerau, os ydynt yn dymuno hynny. (Paragraff 45)

Mae'r Mesur arfaethedig yn eang ei gwmpas, a bydd yn effeithio ar arferion gwaith ar draws llywodraeth leol ar wahanol lefelau. Credwn y bydd y Mesur arfaethedig yn help i sicrhau bod llywodraeth leol yn gynrychiadol ac amrywiol, a'i bod yn gweithredu mewn ffyrdd sy'n adlewyrchu natur gyfnewidiol llywodraeth leol a'r newidiadau yn y ffordd y cyflenwir gwasanaethau. (Paragraff 46)

Adrannau 1 - 3: Dyletswydd i gynnal arolwg

Rydym yn argymell y dylai'r darpariaethau yn adrannau 1-3 fod yn rhan o raglen ehangach i gasglu'r wybodaeth sy'n ofynnol er mwyn deall y rhwystrau rhag cymryd rhan mewn llywodraeth leol. (Paragraff 71)

Adran 4: Mynychu cyfarfodydd o bell

Rydym yn fodlon â'r darpariaethau i fynychu cyfarfodydd o bell yn adran 4 a chredwn y byddant yn annog cyfranogi ehangach ac y byddant o fudd i aelodau etholedig drwy gyflwyno ffyrdd mwy hyblyg o weithio. (Paragraff 83)

Adran 5: Adroddiadau blynyddol

Credwn y dylid croesawu'r darpariaethau yn adran 5, gan y byddant yn help i gynyddu ymwybyddiaeth y cyhoedd o waith eu cynghorwyr, ac y byddant o fantais i bob aelod. (Paragraff 92)

Rydym yn argymell bod y Gweinidog yn datblygu canllawiau i awdurdodau lleol yn manylu ar gynnwys adroddiadau blynyddol. (Paragraff 93)

Adran 6: Amseru cyfarfodydd cyngor

Rydym yn fodlon â'r darpariaethau y manylir arnynt yn adran 6. (paragraff 102)

Adran 7: Hyfforddi a Datblygu

Rydym yn fodlon bod y darpariaethau ynglŷn â hyfforddi a datblygu aelodau etholedig yn angenrheidiol a gobeithiwn y byddant yn sicrhau dull cyson o weithredu ar draws Cymru. (Paragraff 112)

Cytunai'r Gweinidog y gallai'r dryswch o ran drafftio adran 7 o'r Mesur arfaethedig a'r Memorandwm Esboniadol fod yn gamarweiniol, ac rydym yn fodlon fod testun y Mesur arfaethedig yn gywir. Rydym yn argymell felly fod y Gweinidog yn diwygio'r Memorandwm Esboniadol mewn perthynas ag adran 7 ar ôl i'r Mesur arfaethedig gael ei ystyried yng Nghyfnod 2. (Paragraff 113)

Adrannau 8 - 9: Pennaeth gwasanaethau democrataidd

Drwyddi draw, rydym yn fodlon â'r darpariaethau yn adrannau 8 a 9, a fydd yn ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau lleol sefydlu Pennaeth Gwasanaethau Democrataidd, gyda staff cymorth, i sicrhau bod yr aelodau i gyd, yn cynnwys aelodau nad ydynt yn perthyn i'r weithrediaeth, yn cael cymorth

ymchwil a chymorth gweinyddol digonol i'w galluogi i gyflawni eu dyletswyddau'n effeithiol. (Paragraff 130)

Fodd bynnag, mae gennym amheuon ynglŷn â gweithredu'r darpariaethau hyn. (Paragraff 132)

Rydym yn argymell bod y Gweinidog yn egluro sut y bydd adrannau 8 a 9 yn gwarchod annibyniaeth ac uniondeb gweithgareddau craffu mewn llywodraeth leol, i sicrhau bod y broses graffu yn dwyn y weithrediaeth i gyfrif ac yn gwneud cyfraniad gwerthfawr i drefn lywodraethu awdurdodau lleol. Dylid darparu eglurhad cyn i'r Mesur arfaethedig gael ei ystyried yng Nghyfnod 2. (Paragraff 133)

Adrannau 10 - 20: Pwyllgor Gwasanaethau Democrataidd

Credwn fod adrannau 11 i 20 yn briodol a'u bod yn gydnaws â nodau cyffredinol y Mesur arfaethedig. Nid ydym felly o'r farn ei bod yn ddigonol i bennaeth y gwasanaeth cyflogedig adrodd i'r cyngor llawn, fel yr awgrymwyd gan dystion, ac rydym yn fodlon â'r darpariaethau fel y'u drafftiwyd. (Paragraff142)

Rydym yn croesawu ymrwymiad y Gweinidog i roi sylw i'r darpariaethau camarweiniol yn adran 10, a disgwyliwn i welliannau priodol gael eu dwyn gerbron pan fydd y Mesur arfaethedig yn cael ei ystyried yng Nghyfnod 2. (Paragraff 143)

Adrannau 23 - 32: Absenoldeb teuluol

Rydym yn croesawu'r darpariaethau yn Rhan 2 o'r Mesur arfaethedig a fydd yn rhoi hawl i aelodau etholedig i gyfnodau o absenoldeb teuluol am nifer o resymau. Maent yn cynrychioli cynnydd sylweddol o'u cymharu â'r hawliau o dan y ddeddfwriaeth bresennol. Mae'r darpariaethau hyn yn cyd-fynd â nod cyffredinol y Mesur arfaethedig a byddant yn tawelu meddyliau'r rhai y mae angen iddynt gymryd cyfnod o absdenoldeb teuluol y cânt eu cefnogi. (Paragraff 159)

Fodd bynnag, rydym yn bryderus nad yw'r darpariaethau, fel y'u drafftiwyd, yn delio'n ddigonol â sut y gallai aelodau o'r weithrediaeth elwa o'r hawliau. O ystyried y cyfyngiadau ar faint gweithrediaeth awdurdod lleol ar hyn o bryd, rydym felly yn argymell bod y Gweinidog yn ystyried y mater hwn ac yn rhoi sylw iddo pan fydd y Mesur arfaethedig yn cael ei ystyried mewn cyfnod dilynol. (Paragraff 160)

Adrannau 33 - 35: Trefniadau llywodraethu sydd ar gael a Newidiadau mewn trefniadau gweithrediaeth

Rydym yn argymell bod y Gweinidog yn darparu eglurder ynglŷn â chychwyn y darpariaethau hyn, er mwyn i'r awdurdodau lleol hynny a fydd yn newid i drefniant llywodraethu gwahanol allu cynllunio'n effeithiol ar gyfer yr addasiadau angenrheidiol. (Paragraff 178)

Adrannau 54 – 56: Swyddogaethau awdurdod lleol – cyflawni gan bwyllgorau a chynghorwyr

Rydym yn fodlon â'r darpariaethau mewn perthynas â Rhan 5. Credwn y byddant yn atgyfnerthu'r cydweithio ar draws awdurdodau lleol a phartneriaethau perthnasol. (Paragraff 183)

Adrannau 57 - 90: Cyd graffu, Craffu ar bersonau dynodedig, Rhoi sylw i safbwyntiau'r cyhoedd

Mae craffu yn chwarae rhan bwysig yn dylanwadu ar bolisi a'r ffordd y cyflenwir gwasanaethau. Mae'r Mesur arfaethedig yn sefydlu nifer o ddarpariaethau i atgyfnerthu'r swyddogaeth hon a sicrhau y gall pwyllgorau trosolwg a chraffu awdurdodau lleol weithredu'n effeithiol mewn ffyrdd sy'n adlewyrchu gweithrediadau awdurdodau lleol. Rydym o'r farn felly fod y darpariaethau mewn perthynas â chraffu ar y cyd yn briodol. (Paragraff 216)

Rydym yn argymell bod y Gweinidog yn cyhoeddi canllawiau i ddelio ag unrhyw broblemau y gallai cyd-bwyllgorau craffu eu hwynebu, a allai lesteirio'u gweithgareddau a'u gallu i weithredu'n effeithiol. (Paragraff 217)

Croesawn y darpariaethau yn adran 58(5) a (6) a fydd yn galluogi pwyllgorau craffu i'w gwneud yn ofynnol i bersonau dynodedig ddarparu gwybodaeth a mynychu cyfarfodydd er mwyn cyfrannu at waith y pwyllgorau. Bydd y darpariaethau hyn yn help i wella gallu'r pwyllgorau craffu i gynnal ymchwiliadau trylwyr. (Paragraff 218)

Rydym yn argymell bod y Gweinidog yn diffinio sut y bydd y ddyletswydd yn adran 58(3) yn gweithredu, a'i fod yn darparu eglurder ynglŷn â materion ymarferol megis sawl gwaith y gallai personau dynodedig gael eu galw gerbron pwyllgor craffu, a'r rheswm pam y caent eu galw. Rydym yn argymell bod eglurhad yn cael ei ddarparu cyn y caiff y Mesur arfaethedig ei ystyried yn y cyfnod nesaf. (Paragraff 220)

Mae awdurdodau lleol yn ymgysylltu â'r cyhoedd yn rheolaidd, ac mae llawer o enghreifftiau o arfer da. Fodd bynnag, drwy gynnwys gofynion ar i bwyllgorau craffu roi sylw i safbwyntiau'r cyhoedd, mae'r Gweinidog wedi egluro y bydd llwybr sicr i ddinasyddion sydd am dynnu sylw at feysydd sy'n peri pryder, a gofyniad ar i hyn ddigwydd ar draws yr holl awdurdodau lleol yng Nghymru. Rydym yn fodlon â'r darpariaethau yn adran 61. (Paragraff 222)

Adrannau 65 – 74: Penodi personau i gadeirio pwyllgorau

Yn ein barn ni mae'r darpariaethau yn adrannau 65 - 74 yn briodol, gan eu bod yn darparu'r amddiffyniad angenrheidiol i sicrhau bod dyraniad cadeiryddiaeth pwyllgorau craffu yn adlewyrchu cydbwysedd gwleidyddol yr awdurdod lleol, ac mae hyn yn angenrheidiol er mwyn llywodraeth da. (Paragraff 235)

Tawelir ein meddyliau gan y cadarnhad a roddwyd gan y Gweinidog y bydd y darpariaethau yn adran 73 o'r Mesur arfaethedig yn caniatáu i gynghorau hepgor y darpariaethau hyn o dan unrhyw amgylchiadau nad ydynt efallai wedi cael eu cynnwys yn y Mesur. (Paragraff 236)

Adrannau 75 – 79: Aelodau cyfetholedig pwyllgorau trosolwg a chraffu

Rydym yn gyffredinol yn croesawu'r darpariaethau a fydd yn galluogi pwyllgorau craffu i gyfethol aelodau sydd â gwybodaeth neu gefndiroedd penodol i gymryd rhan yn eu gweithgareddau. Bydd hyn o fudd mawr, yn darparu arbenigedd ychwanegol i gefnogi a chryfhau'r craffu. (Paragraff 247)

Fodd bynnag, gwrthwynebwn yn gryf y pwerau yn adran 77 a fydd yn galluogi aelodau cyfetholedig ar bwyllgorau trosolwg a chraffu i bleidleisio. Rydym yn argymell felly fod y Gweinidog yn dod â gwelliannau priodol gerbron i adlewyrchu ein barn pan fydd y Mesur arfaethedig yn cael ei ystyried yn y cyfnod nesaf. (Paragraff 248)

Adran 81: Gwahardd pleidleisio o dan gyfarwyddyd chwip plaid a datgan cyfarwyddyd gwaharddedig chwip plaid

Er ein bod yn nodi pryderon tystion ac yn cydnabod y gall y darpariaethau yn adran 81 fod yn anodd eu gorfodi, credwn fod eu cynnwys yn y Mesur arfaethedig yn sefydlu egwyddor bwysig fod gwahardd defnyddio chwip plaid yn rhoi'r amddiffyniad angenrheidiol i aelodau pwyllgorau craffu iddynt allu gweithredu'n annibynnol ar ddylanwad gwleidyddol. Rydym felly yn fodlon â'r darpariaethau hyn. (Paragraff 259)

Adrannau 84 – 90: Pwyllgorau Archwilio

Cytunwn y dylai fod gan bob awdurdod lleol bwyllgor archwilio i sicrhau trefn gyson ac i gynnal llywodraethu effeithiol ar draws yr awdurdodau lleol i gyd. Rydym felly yn gyffredinol yn cefnogi'r darpariaethau hyn. Cawsom sicrwydd gan y Gweinidog y byddai'n trafod pryderon y Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth a Swyddfa Archwilio Cymru gyda'r sefydliadau hynny, ac yn ystyried diwygio'r darpariaethau yn unol â hynny. Cytunwn â'r ffordd hon o weithredu, ac argymhellwn fod y Gweinidog yn dod â gwelliannau priodol gerbron pan fydd y Mesur yn cael ei ystyried yng Nghyfnod 2. (Paragraff 269)

Rhan 7: Cymunedau a chynghorau cymuned

Mae cynghorau tref a chymuned yng Nghymru yn amrywiol, a bydd rhai'n fwy awyddus i ymgymryd â chyfrifoldebau ychwanegol nag eraill. Croesawn yr hyblygrwydd yn y Mesur arfaethedig, ac rydym yn cytuno ei fod, fel y'i drafftiwyd, yn adlewyrchu amrywiaeth y sector ac yn galluogi'r cynghorau cymuned hynny sydd am ysgwyddo rhagor o bwerau a chyfrifoldebau i wneud hynny. (Paragraff 288)

Yn ein barn ni bydd ehangu gwaith cynghorau tref a chymuned yn help i gynyddu ymwybyddiaeth o'u rôl ac ysgogi mwy o ddiddordeb yn eu gweithgareddau. Bydd hyn nid yn unig o fudd mawr i gymunedau lleol ond bydd hefyd yn help i ddangos i'r cyhoedd y gall rôl cynghorydd cymuned wneud cyfraniad positif i'r ardal a gallai annog mwy o gyfranogi yn yr haen hon o lywodraeth leol. (Paragraff 289)

Adrannau 91 – 102: Cyfarfodydd cymunedol a phleidleisio cymunedol

Rydym wedi ystyried y dystiolaeth a gyflwynwyd gan dystion a chredwn fod y darpariaethau yn adrannau 91 i 102 yn briodol. Rydym yn cytuno â thystion y bydd angen canllawiau i sicrhau nad oes gorddefnydd o bleidleisio cymunedol, yn enwedig lle bydd ffyrdd eraill o gasglu barn y cyhoedd wedi cael eu defnyddio'n barod efallai. (Paragraff 296)

Adrannau 103 – 118: Trefniadaeth cymunedau a'u cynghorau

Rydym o'r farn fod y cynigion i godi'r trothwyon er mwyn diddymu cynghorau cymuned yn briodol. Ar ben hynny, mae'r Mesur arfaethedig drwyddo draw yn ceisio cynyddu cyfranogiad mewn democratiaeth leol, a chredwn felly ei bod yn briodol ei gwneud yn haws i gymunedau sefydlu cyngor cymuned drwy ostwng y trothwy er gwneud hynny. (Paragraff 307)

Adrannau 119 - 120: Cyfethol aelodau o gynghorau cymuned

Byddai llawer o gynghorau tref a chymuned yng Nghymru yn methu gweithredu heb Aelodau cyfetholedig. Gan gadw hynny mewn cof, rydym yn fodlon â'r darpariaethau yn y Mesur arfaethedig sy'n ceisio gwneud y broses gyfethol yn fwy tryloyw drwy wneud hysbysiadau cyhoeddus yn ofynnol. Ar ben hynny, credwn, drwy wneud y broses yn fwy tryloyw, y gallai cyfethol fod yn gyfle i gynyddu diddordeb yng ngwaith cynghorwyr cymuned. (Paragraff 313)

Fodd bynnag, credwn yn gryf fod y lefelau cyfethol ar gynghorau cymuned ar hyn o bryd yn annerbyniol, ac rydym o'r farn fod hwn yn fater sy'n peri pryder mawr. Rydym yn cydnabod bod hwn yn fater cymhleth gan na fyddai llawer o gynhgorau cymuned yn gallu gweithredu heb yr opsiwn hwn. Rydym o'r farn y byddai'n amhriodol delio â'r mater hwn yng nghyd-destun y Mesur arfaethedig hwn heb i ystyriaeth ofalus gael ei rhoi i sefyllfa cynghorau cymuned presennol sy'n cyfethol. Rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog ystyried rhoi sylw i'r mater hwn. (Paragraff 314)

Adrannau 121 – 124: Penodi cynrychiolwyr ieuenctid cymunedol

Mae'r darpariaethau a fydd yn rhoi'r gallu i cynghorau tref a chymuned i benodi cynrychiolydd ieuenctid cymunedol, os ydynt yn dymuno, i'w croesawu. Credwn y gallai cynnwys y ddarpariaeth hon gynyddu'r cyfleoedd i bobl ifanc i gymryd rhan mewn democratiaeth leol. (Paragraff 324)

Adrannau 125 – 128: Adolygu ardaloedd cymunedol a threfniadau etholiadol

Rydym yn fodlon fod y darpariaethau hyn, fel y'u drafftiwyd, yn briodol, ac yn caniatáu hyblygrwydd i weddu i amgylchiadau lleol. (Paragraff 333)

Adrannau 129 – 131: Pwerau cynghorau cymuned i hybu llesiant

Rydym yn croesawu'r darpariaethau yn ymwneud â hyrwyddo a gwella llesiant fel ffordd o roi mwy o bwerau a chyfrifoldebau i gynghorau tref a chymuned. Mae'r darpariaethau hyn yn unol ag ysbryd y Mesur arfaethedig a byddant yn rhoi'r haen hon o lywodraeth leol ar yr un tir â'r rheini sydd eisoes yn cael arfer y pŵer hwn. (Paragraff 344)

Fodd bynnag, er inni glywed tystiolaeth ar y mater hwn gan y Gweinidog, rydym yn pryderu ynglŷn â'r diffyg eglurder o ran pwrpas y darpariaethau hyn, ac yn nodi bod nifer o dystion yn ansicr ynglŷn â sut y cânt eu

defnyddio. Rydym yn argymell felly fod y Gweinidog yn rhoi sylw i'r mater hwn drwy gyhoeddi canllawiau a fydd yn egluro sut y gellir eu defnyddio yn ymarferol. (Paragraff 345)

Adran 132: Grantiau i gynghorau cymuned

Rydym wedi ystyried y darpariaethau hyn yng nghyd-destun y sialensiau cyfredol a'r sialensiau tymor hwy sy'n wynebu llywodraeth leol ar bob lefel, a chredwn eu bod yn briodol. Fodd bynnag, nid oeddem yn fodlon ag esboniad y Gweinidog ynglŷn â'r defnydd o'r ddarpariaeth hon a byddem yn argymell y dylai ddarparu mwy o eglurder cyn y caiff y Mesur arfaethedig ei ystyried yn y cyfnod nesaf. (Paragraff 356)

Adrannau 133 – 136: Cytundebau siarter enghreifftiol rhwng awdurdodau lleol a chynghorau cymuned

Yn ein barn ni, felly, siarteri gwirfoddol yw'r ffordd fwyaf effeithiol o sicrhau cydlafurio gwirioneddol a dylai'r Gweinidog barhau i annog gweithredu fel hyn. (Paragraff 368)

Rydym felly yn cytuno â'r darpariaethau hyn, ond rydym yn cefnogi'r tystion hynny sy'n credu mai fel cam yn niffyg dim arall y dylid defnyddio'r pwerau yn adrannau 134 a 135. (Paragraff 369)

Adrannau 137 – 143: Cynlluniau ar gyfer achredu ansawdd mewn llywodraeth gymunedol

Roedd tystion yn cefnogi'r darpariaethau yn adrannau 137 i 143 a fydd yn galluogi Gweinidogion Cymru i sefydlu cynllun achredu ar gyfer cynghorau tref a chymuned, gan gredu y byddant yn fecanwaith defnyddiol i gymunedau lleol i asesu pa mor effeithiol yw eu cyngor cymuned. Byddant hefyd yn annog proffesiynoldeb yn y sector. Oherwydd hynny, rydym yn fodlon â'r darpariaethau. (Paragraff 376)

Adrannau 144 – 163: Aelodau: taliadau a phensiynau

Rydym yn croesawu'r ehangu ar gylch gwaith y Panel Annibynnol ar Gydnabyddiaeth. Bydd cael corff annibynnol i roi cyngor ynghylch y lefelau cydnabyddiaeth ariannol i gynghorwyr ar bob lefel yn sicrhau bod tryloywder a chysondeb yn parhau ar draws pob awdurdod yng Nghymru. Credwn ei bod yn briodol fod rôl y panel yn cael ei hehangu i gynnwys cynghorau tref a chymuned, Parciau Cenedlaethol ac Awdurdodau Tân ac Achub. (Paragraff 400)

Rydym yn fodlon y bydd y Mesur arfaethedig fel y'i drafftiwyd yn galluogi'r Panel i weithio mewn ffordd hyblyg er mwyn ymateb i anghenion a sialensiau'r dyfodol. (Paragraff 401)

Fodd bynnag, nodwn fod aelodau o'r Panel Annibynnol ar Gydnabyddiaeth Ariannol yn pryderu ynglŷn â'r diffyg eglurder mewn perthynas â rhai darpariaethau yn y Mesur arfaethedig, a'r datgymhwyso ar reoliadau presennol y mae'r panel yn gweithredu oddi tanynt. Rhaid rhoi sylw i'r materion hyn i sicrhau bod hygrededd digonol yn cael ei roi i waith y Panel, ac nad yw'n cael unrhyw anawsterau i ymgymryd â'i weithgareddau unwaith y bydd y darpariaethau hyn wedi cychwyn. Mae'r Gweinidog wedi cadarnhau y bydd yn gweithio gyda'r Panel i roi sylw i'r pryderon hyn. Rydym yn argymell y dylid delio â hyn fel mater o frys fel bod modd dod â gwelliannau priodol gerbron yn y cyfnod nesaf os bydd rhaid. (Paragraff 402)

Awgrymodd y Panel y gallai fod yn briodol, mewn rhai achosion, pennu lefelau cyfun Lwfansau Cyfrifoldeb Arbennig, a fyddai'n galluogi swyddogion gweithredol awdurdod lleol i ddyrannu lefelau gwahanol o lwfansau ar sail y portffolios o fewn y weithrediaeth. Rydym o'r farn y byddai hyn yn amhriodol, ac na fyddai'n gydnaws â nod cyffredinol y Rhan hon o'r Mesur arfaethedig. (Paragraff 403)

Adrannau 164 – 172: Canllawiau ar gydlafurio

Bydd y ddarpariaeth yn adran 164 yn galluogi Gweinidogion Cymru i gyhoeddi canllawiau ar gydlafurio rhwng 'Awdurdodau Gwella Cymru'. Rydym yn cefnogi'r ddarpariaeth hon yn gryf a chredwn ei bod yn briodol ac yn angenrheidiol. (Paragraff 411)

O ystyried yr ymgyrch tuag at gydlafurio ar draws y gwasanaethau cyhoeddus yn gyffredinol, credwn fod angen atgyfnerthu'r Mesur arfaethedig er mwyn darparu arf mwy effeithiol i orfodi cydlafurio mewn amgylchiadau y tu hwnt i'r pwerau cyfyngedig sydd ym Mesur 2009 ar hyn o bryd. Rydym yn argymell bod y Gweinidog yn ceisio ffyrdd o ymdrin â'r mater hwn ac atgyfnerthu'r Mesur arfaethedig, gan edrych ar amgylchiadau eraill lle byddai'r Gweinidog am orfodi awdurdodau lleol i gydlafurio efallai. (Paragraff 413)

Is-ddeddfwriaeth

Rydym o'r farn fod y darpariaethau is-ddeddfwriaeth yn dderbyniol. (Paragraff 420)

1. Rhagymadrodd

1. Ar 12 Gorffennaf 2010, cyflwynodd y Gweinidog dros Gyfiawnder Cymdeithasol a Llywodraeth Leol, Carl Sargeant AC (y cyfeirir ato o hyn ymlaen fel 'y Gweinidog'), y *Mesur Arfaethedig ynghylch Llywodraeth Leol (Cymru)*[1] a'r Memorandwm Esboniadol[2] i gyd-fynd ag ef. Rhoddodd y Gweinidog ddatganiad yn y cyfarfod llawn[3] y diwrnod wedyn[4].

2. Yn ei gyfarfod ar 6 Gorffennaf 2010, cytunodd Pwyllgor Busnes Cynulliad Cenedlaethol Cymru i gyfeirio'r Mesur arfaethedig at Bwyllgor Deddfwriaeth Rhif 3 iddo ystyried ei egwyddorion cyffredinol (Cyfnod 1) yn unol â Rheol Sefydlog 23.21. Cytunodd y Pwyllgor Busnes fod rhaid i'r Pwyllgor gyflwyno adroddiad ar y Mesur arfaethedig erbyn 17 Rhagfyr 2010 fan hwyraf.

Y telerau craffu

3. Cytunasom ar y fframwaith canlynol er mwyn craffu ar egwyddorion cyffredinol y Mesur arfaethedig.

Ystyried:

- yr angen i'r Mesur arfaethedig gyflawni'r amcanion a nodwyd;
- y darpariaethau allweddol sydd wedi'u nodi yn y Mesur arfaethedig, ac a ydynt yn briodol i gyflawni'i amcanion;
- rhwystrau posibl rhag rhoi'r darpariaethau allweddol ar waith ac a yw'r Mesur arfaethedig yn rhoi sylw iddynt;
- goblygiadau ariannol y Mesur arfaethedig;
- barn rhanddeiliaid a fydd yn gorfod gweithio gyda'r trefniadau newydd.

---

[1] *Mesur Arfaethedig ynghylch Llywodraeth Leol (Cymru)*:http://www.assemblywales.org/bus-home/bus-guide-docs-pub/bus-business-documents/bus-business-documents-doc-laid.htm?act=dis&id=191170&ds=7/2010
[2] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol i'r *Mesur Arfaethedig ynghylch Llywodraeth Leol (Cymru)*, Gorffennaf 2010:http://www.assemblywales.org/bus-home/bus-guide-docs-pub/bus-business-documents/bus-business-documents-doc-laid.htm?act=dis&id=191171&ds=7/2010
[3] Cyfarfod llawn o Gynulliad Cenedlaethol Cymru
[4] Cofnod y Trafodion, 13 Gorffennaf 2010, ar gael ar: http://www.assemblywales.org/bus-home/bus-chamber/bus-chamber-third-assembly-Cofnod y Trafodion.htm?act=dis&id=191557&ds=7/2010

Dull gweithredu'r Pwyllgor

4. Cyhoeddwyd galwad agored am dystiolaeth drwy gyfryngau Cymru a gwefan y Cynulliad. Hefyd, ysgrifennwyd at amrywiaeth eang o sefydliadau ac unigolion sydd â diddordeb yn y maes, yn eu gwahodd i gyflwyno tystiolaeth ysgrifenedig i gyfrannu at ein gwaith. Daeth nifer fawr o ymatebion i law, a manylir arnynt ar ddiwedd yr adroddiad hwn.

5. Clywsom dystiolaeth lafar hefyd gan nifer o dystion dros 6 chyfarfod. Mae rhestr o'r rhai a ddaeth i'n cyfarfodydd i roi tystiolaeth i'w gweld ar ddiwedd yr adroddiad hwn.

6. Mae Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol y Cynulliad a'r Pwyllgor Cyllid hefyd wedi ystyried y Mesur arfaethedig. Bydd eu hadroddiadau ar gael ar wefan y Cynulliad.[5]

7. Wrth lunio'n casgliadau, rydym wedi ystyried barn y tystion ac wedi ceisio adlewyrchu'r materion allweddol a godwyd yn eu tystiolaeth, gan weithredu drwy gyfrwng consensws. Mae'r adroddiad isod yn cynrychioli'r casgliadau a'r argymhellion y daethom iddynt ar sail y dystiolaeth a gawsom wrth ymgymryd â'n gwaith. Hoffem ddiolch i bawb sydd wedi cyfrannu at ein gorchwyl yn ystyried y Mesur arfaethedig.

[5] Tudalennau gwe Cynulliad Cenedlaethol Cymru: www.cynulliadcymru.org

2. Cefndir

Y cymhwysedd deddfwriaethol

8. Mae'r prif bwerau sy'n galluogi Cynulliad Cenedlaethol Cymru i wneud Mesur mewn perthynas â llywodraeth leol wedi'u cynnwys yn Adran 93 o *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006.* Mae Adran 93 yn rhoi'r pŵer i'r Cynulliad Cenedlaethol i lunio Mesurau Cynulliad mewn perthynas â 'materion' sydd wedi'u rhestru ym Maes 12 (llywodraeth leol) o Ran 1 o Atodlen 5 o'r Ddeddf honno. Materion 12.5 i 12.17 yw'r rhain yn benodol a manylir arnynt yn Atodiad A.

9. Mae'r cymhwysedd i ddeddfu yn y maes hwn yn cael ei roi gan adran 235 ac atodlen 17 o *Ddeddf Llywodraeth Leol a Chynnwys y Cyhoedd mewn Iechyd 2007* (mater 12.5), adran 33 o *Ddeddf Democratiaeth Leol, Datblygu Economaidd ac Adeiladu 2009* (materion 12.6 a 12.7) a *Gorchymyn Cynulliad Cenedlaethol Cymru (Cymhwysedd Deddfwriaethol) (Llywodraeth Leol) 2010* (materion 12.8 – 12.7).[6]

Y Memorandwm Esboniadol

10. Mae'r Memorandwm Esboniadol sy'n cyd-fynd â'r Mesur arfaethedig yn egluro y bydd y Mesur arfaethedig "yn gwneud newidiadau y bwriedir iddynt atgyfnerthu strwythurau llywodraeth leol yng Nghymru a gwella'r modd y mae'n gweithio, a hynny ar bob lefel. Bwriedir i'r newidiadau fod yn fodd hefyd i sicrhau bod cynghorau lleol yn estyn allan at bob sector o'r cymunedau a wasanaethir ganddynt, ac yn ymgysylltu â hwy."[7]

11. Nod y Mesur arfaethedig yw cyflawni'r uchod drwy wneud darpariaeth i:

- Ehangu a chynyddu cyfranogiad mewn llywodraeth leol drwy ganiatáu camau a fydd yn help i gael gwared ar y rhwystrau a'r anghymhellion sy'n atal pobl rhag sefyll mewn etholiadau cynghorau lleol (Rhannau 1-2);
- Adolygu a gwella'r strwythurau llywodraethu a gyflwynwyd drwy gyfrwng *Deddf Llywodraeth Leol 2000* fel y bo'r strwythurau hynny'n gweddu'n well i amgylchiadau llywodraeth leol yng Nghymru (Rhannau 3-4*)*;

[6] Memorandwm Esboniadol, paragraff 2.3
[7] Memorandwm Esboniadol, paragraff 1.1

- cryfhau rôl cynghorwyr nad ydynt yn aelodau o weithrediaethau'r awdurdodau lleol ("aelodau'r meinciau cefn") mewn perthynas â chraffu ar wasanaethau lleol (Rhannau 5-6*)*;
- datblygu a chryfhau rôl cynghorau cymuned yng Nghymru, gan gynnwys eu galluogi i gyflenwi ystod ehangach o wasanaethau ac i weithredu'n ehangach yn lleol, ac i fod yn fwy effeithiol yn eu rôl fel cynrychiolwyr ac o ran eu gallu i weithio mewn partneriaeth â chyrff eraill (Rhan 7);
- diwygio'r system ar gyfer pennu lwfansau cynghorwyr (Rhan 8);
- caniatáu i Weinidogion Cymru gyhoeddi canllawiau statudol ar gydlafurio rhwng awdurdodau lleol, a chydlafurio rhwng awdurdodau lleol a chyrff eraill *(*Rhan 9*).*[8]

12. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn egluro i lywodraeth Cymru ymrwymo i geisio pwerau newydd, drwy ei datganiad polisi *Rhannu Cyfrifoldeb 2007,* i fynd i'r afael â nifer o'r materion yn ymwneud â chyflenwi a oedd yn effeithio ar lywodraeth leol yng Nghymru.[9]

13. Â'r Memorandwm Esboniadol ymlaen i egluro:

> "Daeth yr angen am ddeddfwriaeth newydd i'r amlwg hefyd yn sgil ymchwil a gomisiynwyd gan Lywodraeth y Cynulliad ar ehangu cyfranogiad mewn llywodraeth leol (a arweiniodd at gyhoeddi *At ein gwasanaeth?* Adroddiad Panel Arbenigol Comisiwn Cynghorwyr Cymru), ac mewn astudiaeth ar gyfer Llywodraeth y Cynulliad gan Brifysgol Aberystwyth i rôl a swyddogaethau cynghorau cymuned a thref yng Nghymru (*Astudiaeth Ymchwil i Rôl a Swyddogaethau Cynghorau Cymuned a Thref yng Nghymru a'u Potensial i'r Dyfodol* ["Adroddiad Aberystwyth"]). Gwelwyd hefyd fod angen deddfwriaeth yn sgil y gwaith a wnaed (ar gydnabyddiaeth ariannol i gynghorwyr) gan Banel Annibynnol Cymru ar Gydnabyddiaeth Ariannol. Yn olaf, mae'r darpariaethau ynghylch cydlafurio rhwng awdurdodau lleol yn cywiro mân ddiffyg ym Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009."

Crynodeb o'r Mesur arfaethedig

14. Mae'r paragraffau sy'n dilyn yn rhoi trosolwg o'r Mesur arfaethedig. Mae'r manylion llawn am nod a chefndir polisi pob Rhan o'r Mesur arfaethedig i'w gweld yn y Memorandwm Esboniadol sy'n cyd-fynd ag ef.

---

[8] Memorandwm Esboniadol paragraff 1.2
[9] Memorandwm Esboniadol, paragraff 3.1

15. Bydd Rhannau 1 a 2 o'r Mesur arfaethedig yn cyflwyno darpariaethau i 'atgyfnerthu democratiaeth leol' a hefyd i alluogi cynghorwyr lleol i gymryd absenoldeb teuluol am nifer o resymau gwahanol. Yn benodol, mae darpariaethau Rhan 1 yn gosod nifer o ofynion ar awdurdodau lleol i sefydlu trefniadau gwaith mwy hyblyg. Mae'r rhain yn cynnwys trefniadau i gynghorwyr gymryd rhan mewn cyfarfodydd o bell, a galluogi Gweinidogion Cymru i gyhoeddi canllawiau ynghylch amseru cyfarfodydd cyngor. Bydd Rhan 1 hefyd yn cyflwyno dyletswydd ar awdurdodau lleol i fonitro proffiliau cydraddoldeb ac amrywiaeth ymgeiswyr mewn etholiadau llywodraeth leol. Mae'r darpariaethau eraill yn Rhan 1 yn cynnwys gofyniad ar awdurdodau lleol i ddarparu cefnogaeth resymol i aelodau nad ydynt yn aelodau o'r weithrediaeth. Bydd Rhan 2 yn ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau lleol wneud trefniadau i aelodau etholedig gymryd absenoldeb teuluol.[10]

16. Bydd rhannau 3, 4 a 5 o'r Mesur arfaethedig yn symleiddio'r gweithdrefnau y gall awdurdod lleol eu defnyddio i newid ei fodel gweithrediaeth; byddant yn dileu'r opsiwn o fabwysiadu rhai modelau gweithrediaeth; a byddant yn galluogi awdurdodau lleol neu eu gweithrediaeth i ddirprwyo swyddogaethau gwneud penderfyniadau i aelodau etholedig nad ydynt yn rhan o'r weithrediaeth a benodir i wasanaethu ar fyrddau gwasanaethau lleol neu ar bartneriaethau eraill.[11]

17. Bydd darpariaethau Rhan 6 yn ceisio atgyfnerthu'r gweithgareddau craffu ar draws awdurdodau lleol a sicrhau bod gweithgareddau craffu o safon uchel yn digwydd ar draws pob awdurdod lleol yng Nghymru, drwy ganiatáu i ddau neu fwy o awdurdodau ymgymryd â gwaith craffu ar y cyd, a thrwy roi mwy o bwerau i bwyllgorau craffu i graffu ar gyrff allanol. Mae'r Rhan hon hefyd yn cynnwys darpariaethau i gael cyn lleied â phosibl o arferion y mae "amgyffrediad eang [eu] bod ... yn tanseilio'r egwyddorion sydd wrth wraidd craffu effeithiol", megis defnyddio chwip wleidyddol mewn pwyllgorau craffu a dyrannu cadeiryddiaeth pwyllgorau craffu i'r un grwpiau gwleidyddol â'r weithrediaeth.[12]

18. Nod y darpariaethau yn Rhan 7 yw galluogi cynghorau cymuned yng Nghymru i ddarparu ystod eangach o wasanaethau ac i weithredu'n ehangach yn lleol. Mae'r Rhan hon hefyd yn ceisio gwneud y drefn yn fwy

[10] Memorandwm Esboniadol, paragraffau 3.4 a 3.5 – 3.11
[11] Memorandwm Esboniadol, paragraffau 3.4 a 3.12 – 3.22
[12] Memorandwm Esboniadol, paragraff 3.30

cynhwysol ar lefel cynghorau cymuned, a sicrhau bod ganddynt ffyrdd effeithiol o gyfathrebu â chymunedau lleol a gweithio gyda nhw.[13]

19. Yn ôl y Memorandwm Esboniadol, "Mae angen ystyried y cynigion sy'n ymwneud ag atgyfnerthu democratiaeth leol law yn llaw â'r rheini yn Rhan 8 sy'n ymwneud â diwygio'r system ar gyfer penderfynu ar gydnabyddiaeth ariannol i gynghorwyr ledled Cymru".[14] Bydd y darpariaethau yn Rhan 8 yn sefydlu trefniadau i'r Panel Annibynnol ar Gydnabyddiaeth Ariannol wneud argymhellion ynglŷn â lwfansau a phensiynau i gynghorwyr lleol. Bydd yn galluogi'r Panel i adolygu'r trefniadau hyn yn rheolaidd, i adlewyrchu natur gyfnewidiol llywodraeth leol a gwaith cynghorwyr. Mae'r Rhan hon hefyd yn ehangu cylch gwaith y Panel fel y bydd yn gallu rhoi cyngor i Gynghorau Cymuned, Awdurdodau Parciau Cenedlaethol ac Awdurdodau Tân ac Achub ar dalu cydnabyddiaeth.[15]

20. Bydd Rhan 9 o'r Mesur arfaethedig yn galluogi Gweinidogion Cymru i gyhoeddi canllawiau statudol i awdurdodau lleol ar bwerau a dyletswyddau awdurdodau lleol o ran cydlafurio, o dan *Fesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009.*[16] Yn ôl y Memorandwm Esboniadol, bydd hyn yn unioni anghysondeb ym Mesur 2009, ac yn galluogi Gweinidogion Cymru i roi cyfarwyddyd i awdurdodau lleol ar adeg y credir bod cydlafurio yn "sylfaenol bwysig i wella ansawdd ac effeithlonrwydd gwasanaethau, yn enwedig yn yr hinsawdd economaidd sydd ohoni."[17]

[13] Memorandwm Esboniadol, paragraff 3.32
[14] Memorandwm Esboniadol, paragraff 3.40
[15] Memorandwm Esboniadol, paragraffau 3.40 – 3.51
[16] Memorandwm Esboniadol, paragraff 3.40
[17] Memorandwm Esboniadol, paragraff 3.55

3. Egwyddorion cyffredinol a'r angen am ddeddfwriaeth

21. Mae egwyddorion cyffredinol y Mesur arfaethedig wedi cael eu hamlinellu yn adrannau blaenorol yr adroddiad hwn.

Tystiolaeth gan dystion

Nodau'r Mesur arfaethedig

22. Cytunai tystion yn gyffredinol â'r egwyddorion polisi y seiliwyd y Mesur arfaethedig arnynt ac roedd cefnogaeth i'w nodau. Roedd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru, er enghraifft, yn cefnogi'r egwyddorion polisi bras wrth wraidd y Mesur arfaethedig

> "...seeking to strengthen local democracy and support and empower councils and councillors in their community leadership role."[18]

23. Roedd Un Llais Cymru yn cefnogi egwyddorion y Mesur arfaethedig am ei fod yn:

> "… addresses needs identified in a range of independent reports (e.g. Aberystwyth study, Councillors Commission Expert Panel for Wales report, Independent Remuneration Panel reports) and...offers scope to improve considerably the overall operation of local government. These improvements relate to interactions between the two tiers of local government and other bodies as well as the operation of any particular sector or body."[19]

24. Roedd y rhai a ymatebodd o gynghorau tref a chymuned yn cefnogi'r egwyddorion cyffredinol yn fras, er bod nifer yn pryderu am y gost o'i weithredu:

> "At these times of financial belt tightening there must be an issue about the cost benefit of introducing this Measure."[20]

25. Credai nifer o dystion y byddai'r Mesur arfaethedig yn help i wneud llywodraeth leol yn fwy cynrychiadol drwy gynyddu'r ystod o bobl sy'n cymryd rhan mewn democratiaeth leol o blith llawer o grwpiau amrywiol. Dywedodd yr Athro Laura MCAllister wrthym fod y Mesur arfaethedig:

[18] Tystiolaeth Ysgrifenedig, LG65
[19] Tystiolaeth Ysgrifenedig, LG38
[20] Tystiolaeth Ysgrifenedig, LG7

"… addresses some of the structural and cultural matters that prohibit women and other under-represented groups from coming forward."[21]

26. Roedd cyrff eraill fel RNIB Cymru, RNID Cymru,[22] Stonewall Cymru,[23] Scope Cymru[24] a'r Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol[25] yn cytuno. Dywedodd y Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol wrthym:

"Representation is a key issue, and the stats speak for themselves—25 per cent of councillors in Wales are women, for example. We broadly welcome the general move to identify gaps, to ease difficulties in balancing life and work, and to increase the confidence of people to stand for election."[26]

Natur gyfarwyddol y Mesur arfaethedig a'r angen am ddeddfwriaeth

27. Er gwaethaf y gefnogaeth i nodau'r Mesur arfaethedig, cawsom ymateb cymysg i'r angen i ddeddfu o blaid y nodau hyn, a chlywyd beirniadaeth fod llawer o adrannau o'r Mesur arfaethedig yn rhy gyfarwyddol.

28. Dywedodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru, er enghraifft, fod hynny'n golygu bod y Mesur arfaethedig yn rhy gaeth a chyfarwyddol ac y byddai'n tanseilio'r amcanon y mae Llywodraeth Cymru wedi'u datgan, gan gyfyngu ar annibyniaeth leol a disgresiwn lleol.[27] Dywedodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru wrthym:

"There are parts of the proposed Measure that we warmly welcome, and there are other parts that we warmly oppose. We see that this proposed Measure is committed to extending local democracy across Wales, but the principles do not always align with the proposals."[28]

29. Adleisiodd awdurdodau lleol farn Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru. Credai Cyngor Bwrdeisterf Sirol Conwy, er enghraifft:

[21] Cofnod y Trafodion, paragraff 11, 4 Tachwedd 2010
[22] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG53
[23] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG50
[24] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG35
[25] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG79
[26] Cofnod y Trafodion, paragraff 13, 4 Tachwedd 2010
[27] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG65
[28] Cofnod y Trafodion, paragraff 8, 21 Hydref 2010

"Several of the proposals … will fail to achieve those objectives and may in fact be counter-productive."[29]

30. Yn ogystal â chodi cwestiynau pa un a fyddai'r Mesur arfaethedig yn cyflawni'r nodau sydd wedi'u datgan, cododd rhai awdurdodau lleol gwestiynau ynglŷn â'r angen am y Mesur arfaethedig o gwbl. Dywedodd Cyngor Sir Penfro:

"There are already numerous pieces of legislation and guidance in place to ensure that local government in Wales operates in a robust fashion and that communities are effectively engaged in helping to determine local objectives and strategies. The proposed legislation will not complement the approaches that have already been adopted in many parts of Wales and may even run the risk of undermining existing work.

Furthermore, we do not agree that the stated objectives are sensible or desirable. We do not consider that the "improvements" proposed in the Measure – which are almost exclusively concerned with the internal workings of local authorities – will actually result in improved outcomes for the people we serve. It is not clear how the various elements of the proposed Measure will "strengthen the structures and working of local government in Wales". They will certainly add to our internal structures, but they will not necessarily improve them."[30]

31. Roedd Cyngor Bwrdeistref Sirol Pen-y-bont ar Ogwr yn cefnogi'r farn hon, a holodd a oedd "rhwymedigaeth statudol" yn briodol gan fod llawer o'r nodau'n cael eu cyflawni drwy'r arferion sydd ar waith ar hyn o bryd.[31]

32. Fodd bynnag, cadarnhaodd Cyngor Gwynedd fod y problemau a wynebir o dan y ddeddfwriaeth bresennol yn golygu bod angen y Mesur arfaethedig, ond ychwanegodd gafeat at y farn hon:

"Mae angen deddfwriaeth i gael gwared ar y rhwystrau...ac am y rheswm hwn rydym yn cytuno fod angen mesur arfaethedig. Y pwynt cyffredinol pwysig, fodd bynnag, yw y dylai natur y Mesur fod yn ganiataol yn hytrach na gorfodol er mwyn caniatáu i'r trefniadau gorau gael eu penderfynu'n lleol."[32]

[29] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG18
[30] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG9
[31] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG69
[32] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG67

33. Teimlai'r Gymdeithas Ysgrifenyddion a Chyfreithwyr Cynghorau hefyd fod angen Mesur i gryfhau gwaith llywodraeth leol ar draws Cymru ac roedd yn falch o gefnogi egwyddor y Mesur arfaethedig.[33] Fodd bynnag, cododd y Gymdeithas Ysgrifenyddion a Chyfreithwyr Cynghorau bryderon ynglŷn â'r cydbwysedd rhwng yr hyn sy'n orfodol ac yn ganiataol yn y Mesur arfaethedig, gan ofni bod gormod o ddarpariaethau a fyddai'n galluogi Gweinidogion i roi dyletswyddau ar awdurdodau lleol, yn hytrach na chaniatáu iddynt wneud pethau pe baent yn dymuno eu gwneud.[34]

Tystiolaeth gan y Gweinidog

34. Yn ystod ein sesiynau tystiolaeth gyda'r Gweinidog, tynnodd sylw at y corff sylweddol o dystiolaeth a oedd wedi dylanwadu ar ddatblygiad y Mesur arfaethedig, a dywedodd wrthym fod y dystiolaeth honno yn darparu sail resymegol dros gyflwyno deddfwriaeth yn y maes hwn.[35]

35. Dywedodd y Gweinidog wrthym fod angen gweithredu i annog ystod fwy amrywiol o aelodau etholedig ar bob lefel o lywodraeth leol ac roedd am fynd i'r afael â'r ffaith mai cynghorwyr gwyn, gwryw, oedrannus ac wedi ymddeol a geir yn bennaf ar gynghorau ar hyn o bryd.[36]

36. Dywedodd y Gweinidog wrthym hefyd fod angen rhagor o gefnogaeth i waith craffu ac i aelodau nad ydynt yn rhan o'r weithrediaeth mewn llywodraeth leol. Dywedodd fod adolygiad Beecham wedi dod i'r casgliad fod craffu yn arf grymus i wella llywodraethu da.[37]

37. Eglurodd y Gweinidog hefyd pam y dylai cynghorau cymuned allu ysgwyddo rhagor o bwerau, os ydynt yn dymuno gwneud hynny, gan ddweud y gallai rhai cynghorau cymuned fod yn cyflawni mwy ar ran y trigolion.[38] Roedd hefyd o'r farn fod angen rhoi sylw i natur cynghorau, gan nad ydynt yn ddigon cynhwysol, ac i'r lefel isel o etholiadau lle ceir cystadleuaeth am seddau.[39]

38. Gofynasom i'r Gweinidog a oedd yn cytuno â'r tystion hynny a oedd wedi codi pryderon ynglŷn â'r lefel o gyfarwyddo yn y Mesur arfaethedig. Dywedodd y Gweinidog:

---

[33] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG33
[34] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG33
[35] Cofnod y Trafodion, paragraffau 12 – 16, 23 Medi 2010
[36] Cofnod y Trafodion, paragraff 12, 23 Medi 2010
[37] Cofnod y Trafodion, paragraff 13, 23 Medi 2010
[38] Cofnod y Trafodion, paragraff 14, 23 Medi 2010
[39] Cofnod y Trafodion, paragraff 14, 23 Medi 2010

> "I am not convinced that we have been over-prescriptive. I think that we have been reasonable in our approach to the proposed Measure … [it] is based on the evidence that was provided by many studies over the past few years…so we have not plucked the proposed Measure out of the air. It is based on evidence from previous reports."[40].

39. Eglurodd y Gweinidog hefyd pam y teimlai fod rhaid deddfu er bod llawer o'r tystion yn awgrymu bod y gweithredu sy'n cael ei bennu gan y Mesur arfaethedig eisoes yn digwydd mewn llywodraeth leol. Dywedodd:

> "This is about raising the games of local government and the public sector. There are many examples of local authorities doing this already…but there are also authorities that are lagging significantly behind...It is about having consistency across Wales, which is what should be expected. I do not think that is unreasonable."[41]

40. Ychwanegodd y Gweinidog:

> "There has been an opportunity for change for a long time, but we have seen little of that. It is therefore time for legislation to enable authorities to consider this."[42]

Ein barn ni

41. **Rydym yn cefnogi egwyddorion cyffredinol y Mesur arfaethedig yn gryf.** Mae cydnabyddiaeth eang y dylai cynghorau lleol fod yn fwy cynrychiadol o'r cymunedau y maent yn eu gwasanaethu, a bod angen annog unigolion o gefndiroedd mwy amrywiol i gymryd rhan mewn llywodraeth leol ar bob lefel. Yn ein barn ni ychydig iawn o gamau ymarferol a gymerwyd hyd yma i gywiro'r sefyllfa. Nod y Mesur arfaethedig yw sefydlu mecanweithiau i helpu i ymdrin â hyn. Rydym yn cefnogi'r amcanion hyn.

42. Mae llawer o awdurdodau lleol yng Nghymru yn gweithredu mewn ffyrdd sy'n galluogi pobl o grwpiau mwy amrywiol i gymryd rhan mewn llywodraeth leol, ond nid felly y mae hi ledled Cymru. **Rydym yn cytuno â'r Gweinidog fod angen gweithredu cyson ar draws yr holl awdurdodau lleol fel bod ystod fwy amrywiol o unigolion yn teimlo y gallant gynnig eu hunain i gael eu hethol i lywodraeth leol. Rydym o'r farn y bydd y Mesur arfaethedig yn sefydlu mecanweithiau i hwyluso hyn, ond mae**

---

[40] Cofnod y Trafodion, paragraff 5, 18 Tachwedd 2010
[41] Cofnod y Trafodion, paragraff 7, 18 Tachwedd 2010
[42] Cofnod y Trafodion, paragraff 32, 18 Tachwedd 2010

angen deddfwriaeth i wneud yn siŵr ei fod yn digwydd yn gyson ar draws Cymru.

43. Nodwn bryderon nifer o dystion ynglŷn â natur gyfarwyddol y Mesur arfaethedig, ond credwn y bydd cyfarwyddo o'r fath yn angenrheidiol i sicrhau bod awdurdodau lleol yn ymateb fel sy'n ofynnol. **Yn ein barn ni mae'r Mesur arfaethedig yn cynnwys digon o hyblygrwydd i alluogi awdurdodau lleol i roi llawer o'r darpariaethau ar waith mewn ffyrdd sy'n gweddu i'w hanghenion a'u ffyrdd o weithio.**

44. Credwn y bydd llawer o'r darpariaethau yn darparu mwy o gefnogaeth i aelodau nad ydynt yn rhan o'r weithrediaeth ac y byddant yn atgyfnerthu swyddogaethau craffu awdurdodau lleol. **Yn ein barn ni bydd y Mesur arfaethedig yn gwella'r ffordd y caiff gweithrediaethau eu dwyn i gyfrif a byddant yn arwain at well llywodraethu ac at gyflenwi gwasanaethau'n well ar draws Cymru gyfan.**

45. **Croesawn y darpariaethau yn Rhan 7, sy'n ymdrin yn benodol â chynghorau tref a chymuned.** Mae nifer o gynghorau tref a chymuned yng Nghymru am wneud mwy yn eu hardaloedd lleol, fel y gallant ymateb yn well i anghenion eu cymunedau. **Rydym o'r farn fod y Gweinidog wedi delio'n briodol â hyn a'i fod wedi darparu digon o hyblygrwydd yn y Mesur arfaethedig i ganiatáu i gynghorau cymuned ysgwyddo rhagor o bwerau, os ydynt yn dymuno hynny.**

46. **Mae'r Mesur arfaethedig yn eang ei gwmpas, a bydd yn effeithio ar arferion gwaith ar draws llywodraeth leol ar wahanol lefelau. Credwn y bydd y Mesur arfaethedig yn help i sicrhau bod llywodraeth leol yn gynrychiadol ac amrywiol, a'i bod yn gweithredu mewn ffyrdd sy'n adlewyrchu natur gyfnewidiol llywodraeth leol a'r newidiadau yn y ffordd y cyflenwir gwasanaethau.**

47. Drwyddi draw, felly, rydym yn croesawu'r Mesur arfaethedig, yn cefnogi'i egwyddorion cyffredinol ac yn cytuno bod angen deddfwriaeth.

4. Rhan 1: Atgyfnerthu democratiaeth leol (adrannau 1 – 20)

48. Mae Rhan 1 o'r Mesur arfaethedig yn cyflwyno dyletswydd newydd ar awdurdodau lleol i gynnal arolwg o gynghorwyr ac ymgeiswyr aflwyddiannus gyda golwg ar fonitro proffiliau cydraddoldeb ac amrywiaeth (adrannau 1- 3). Caiff y wybodaeth a gesglir drwy'r arolwg ei chrynhoi a'i darparu i Weinidogion Cymru. Gallant hwythau ei chyhoeddi a'i rhannu gydag unrhyw gorff sy'n cynrychioli buddiannau cynghorau yng Nghymru.

49. Ymysg y darpariaethau sydd wedi'u bwriadu i gynorthwyo aelodau mae: eu galluogi i fynychu cyfarfodydd o bell (adran 4); pwerau i Weinidogion gyhoeddi canllawiau ynghylch amseru cyfarfodydd (adran 6); gwneud trefniadau i aelodau gynhyrchu adroddiad blynyddol am eu gweithgareddau (adran 5); a darpariaeth ynglŷn â hyfforddi a datblygu aelodau (adran 7).

50. Mae'n ofynnol hefyd gan Ran 1 fod awdurdodau lleol yn dynodi un swyddog yn Bennaeth y Gwasanaethau Democrataidd, yn gyfrifol am ddarparu cymorth gweinyddol a chymorth ymchwil i gynghorwyr nad ydynt yn aelodau gweithrediaeth. Gwneir darpariaeth yn y Mesur arfaethedig hefyd i sefydlu pwyllgor gwasanaethau democrataidd ac mae'n darparu ynglŷn ag aelodaeth y pwyllgor hwnnw (adrannau 8 i 21).

Dyletswydd i gynnal arolwg (adrannau 1 - 3)

51. Mae adrannau 1 a 2 o'r Mesur arfaethedig yn cyflwyno dyletswydd ar brif gynghorau i fonitro proffiliau cydraddoldeb ac amrywiaeth ymgeiswyr sy'n sefyll i gael eu hethol i brif gynghorau a chynghorau tref a chymuned, a hynny drwy gynnal arolwg. Mae adran 3 yn rhoi pŵer i Weinidogion Cymru i gyhoeddi canllawiau ynglŷn ag arolygon, a rhaid i awdurdodau lleol roi sylw i'r canllawiau hynny.

Tystiolaeth gan dystion

52. Roedd tystion yn cytuno'n gyffredinol fod diffyg data ar hyn o bryd am yr amrywiaeth ymgeiswyr sy'n sefyll mewn etholiadau lleol. Dywedodd yr Athro Michael Woods o Brifysgol Aberystwyth wrthym:

> "We have relatively little accurate and up-to-date information on the profile of councillors on principal council and community and town council level in Wales.

53. Eglurodd yr Athro Woods hefyd nad yw proffiliau amrywiaeth y rhai sy'n cael eu hethol i lywodraeth leol yn gynrychiadol o'u cymunedau o reidrwydd. Dywedodd fod:

> "...significant disparities between the profile of councillors and the population profile of Wales. Collecting data in this way will help to monitor whether progress is being made in that respect."[43]

54. Roedd hon yn farn yr oedd y Gymdeithas Clercod Cynghorau Lleol yn ei rhannu. Eglurodd y Gymdeithas nad oedd fawr o wybodaeth ar gael i'w galluogi i farnu faint o amrywiaeth sydd ymysg cynghorwyr.[44]

55. Amlygodd SCOPE Cymru y diffyg tystiolaeth o ran y nifer o gynghorwyr anabl sy'n gwasanaethu awdurdodau lleol Cymru a'r ffaith nad oes:

> "…no evidence around just how big the disadvantage of being a disabled person is when it comes to the ballot box…We believe that the duty to conduct a survey of successful and unsuccessful local authority candidates is therefore an appropriate way to access this and welcome this inclusion within the Measure."[45]

56. Fodd bynnag, roedd llawer o dystion yn amau gwerth y wybodaeth y byddai'r arolwg yn ei chasglu. Er eu bod yn cytuno bod diffyg data ar hyn o bryd, nid oedd Merched yn Gwneud Gwahaniaeth yn credu y byddai'n rhoi sylw i'r materion sy'n ysgogi menywod i sefyll etholiad.[46]

57. Dywedodd Cymdeithas Prif Weithredwyr Awdurdodau Lleol Cymru:

> "We are worried about the value of a survey of existing councillors and unsuccessful candidates because its audience will be limited. So, you could not tell from that kind of survey why people have chosen not to stand or what the barriers are ...We also question the value of surveys if they are carried out on their own without a wider programme."[47]

58. Roedd hon yn farn yr oedd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru yn ei rhannu:

[43] Cofnod y Trafodion, paragraff 14, 7 Hydref 2010
[44] Tystiolaeth Ysgrifenedig, LG11
[45] Tystiolaeth Ysgrifenedig, LG35
[46] Cofnod y Trafodion, paragraff 26, 4 Tachwedd 2010
[47] Cofnod y Trafodion, paragraff 32, 21 Hydref 2010

"It will not find those people who have come up against barriers. Crucially, in the political party set-up, you will only be able to find selected candidates, and there may well have been a number of other people who were unsuccessful."[48]

59. Nid oedd rhai tystion wedi'u hargyhoeddi y byddai'r arolwg yn cyflawni nod penodedig y Mesur arfaethedig o gynyddu cyfranogiad mewn democratiaeth leol. Mewn tystiolaeth ysgrifenedig, dywedodd Cyngor Sir Penfro:

"We are not convinced that the proposal for local authorities to undertake a survey of successful and unsuccessful election candidates will increase participation in local government. It is information from people who did not stand for election that is pertinent to this consideration, as presumably all candidates were not deterred from standing for election."[49]

60. Yn yr un modd, dywedodd y Ganolfan Craffu Cyhoeddus wrthym:

"Getting them to put themselves forward as candidates is the first hurdle. Then there are issues about where people get selected, namely whether they are winnable seats or not."[50]

61. Cododd tystion bryderon hefyd ynglŷn â'r costau amcangyfrifedig sy'n gysylltiedig â'r arolwg. Cododd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru gwestiynau ynglŷn â chost cynnal 22 o arolygon, gan ddweud wrthym fod yr amcangyfrif o'r gost yn y Memorandwm Esboniadol yn rhy isel. Roedd o'r farn y gellid ehangu'r arolwg cenedlaethol y mae Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru eisoes yn ymgymryd ag ef.[51]

62. Credai'r Athro Laura McAllister y byddai arolwg yn gam cyntaf pwysig, ond dim mwy na hynny, ond y byddai'r arolwg yn darparu:

"...some half-decent management information, certainly about the post-selection phase of candidates coming forward, and I think that that will be useful."[52]

63. Awgrymodd yr Athro McAllister y dylid gweithredu fesul cam, ac y byddai'r arolwg yn un cam o hynny:

---

48 Cofnod y Trafodion, paragraff 33, 21 Hydref 2010
49 Tystiolaeth Ysgrifenedig, LG9
50 Cofnod y Trafodion, paragraff 85, 4 Tachwedd 2010
51 Cofnod y Trafodion, paragraff 35, 21 Hydref 2010
52 Cofnod y Trafodion, paragraph 22, 4 November 2010

> "… my argument would be that the survey by each local authority is phase 1; phase 2 is the collation of the data by Welsh Ministers; and phase 3 might be a more qualitative look at what is out there."[53]

64. Credai'r Athro Michael Woods hefyd mai dim ond y cam cyntaf fyddai cynnal yr arolwg:

> "…the big question is what then happens to this data, how will it be analysed and how will it be followed through."

65. I sicrhau bod gweithredu pendant yn deillio o gasglu data ar gyfer yr arolwg, awgrymodd SCOPE Cymru y gellid atgyfnerthu'r darpariaethau drwy roi dyletswyddau pellach ar awdurdodau lleol i weithredu ar ganlyniadau'r arolwg.

Tystiolaeth gan y Gweinidog

66. Wrth egluro'r rhesymeg wrth wraidd yr arolygon, y manylir arni yn adran 1 o'r Mesur arfaethedig, dywedodd y Gweinidog wrthym:

> "There are currently no detailed data on the diversity of candidates; there is nothing to show any actions taken by political parties or by governments and so on, so we just do not know what the scale of the issue is. However, we know that there are currently many elderly, white, male, retired councillors."[54]

67. Aeth y Gweinidog ymlaen i egluro:

> "The issue for us is to understand the data that are coming in...the same type of people always stand for election and there are obviously reasons for that. So this is about the whole package—understanding the problem and the scale of the problem, who is applying to stand and what age group is applying to stand."[55]

68. Wrth ymateb i bryderon tystion ynglŷn â chost cynnal yr arolwg, dywedodd y Gweinidog:

> "We do not see this as an onerous task for local authorities…we would establish the survey by creating a standard bilingual form from the centre and distributing it to local authorities. We would just expect local authorities to post the forms and have someone collate

[53] Cofnod y Trafodion, paragraff 22, 4 Tachwedd 2010
[54] Cofnod y Trafodion, paragraff 21, 23 Medi 2010
[55] Cofnod y Trafodion, paragraff 23, 23 Medi 2010

> the information returned on a pre-designed spreadsheet, which we will create. I do not believe that the finances will be over burdensome for any local authority, and I would defend that view."[56]

69. Gofynnwyd i'r Gweinidog a oedd wedi ystyried cryfhau'r darpariaethau drwy gynnwys dyletswydd ar awdurdodau lleol i weithredu ar ganlyniadau'r arolwg. Dywedodd wrthym:

> "We are open to having discussions with organisations and receiving suggestions from them. However, we will first have to understand what the survey delivers before we consider the implications of it. It is a starting point, but let us understand what the quantum is before we move on to the next level."[57]

Ein barn ni

70. Bydd ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau lleol gynnal arolwg o'r rhai sydd wedi sefyll i gael eu hethol i lywodraeth leol yn darparu data defnyddiol ynglŷn â phroffiliau cydraddoldeb ac amrywiaeth yr ymgeiswyr hynny. Ar y sylfaen tystiolaeth a ddarperir gan y wybodaeth hon gellir datblygu camau gweithredu ac arferion gwaith a fydd yn annog amrywiaeth ehangach mewn llywodraeth leol.

71. Fodd bynnag, nid ydym wedi ein hargyhoeddi o werth arolwg o'r math yma ar ei ben ei hun, ac ni theimlwn fod y Gweinidog wedi darparu esboniad digon clir o'r canlyniadau a fydd yn dilyn yr arolwg. Mae tystion wedi dweud wrthym na fydd y data y bydd yr arolwg yn ei gipio yn nodi'r rhesymau pam mae llawer o bobl yn dewis peidio â chynnig eu henwau mewn etholiadau. **Rydym yn argymell y dylai'r darpariaethau yn adrannau 1-3 fod yn rhan o raglen ehangach i gasglu'r wybodaeth sy'n ofynnol er mwyn deall y rhwystrau rhag cymryd rhan mewn llywodraeth leol.**

Mynychu cyfarfodydd o bell (adran 4)

72. Mae adran 4 o'r Mesur arfaethedig yn galluogi awdurdodau lleol i wneud trefniadau fel bod modd i gynghorwyr fynychu cyfarfodydd o bell. Mae'r Nodiadau Esboniadol i gyd-fynd â'r Mesur arfaethedig yn datgan:

---

[56] Cofnod y Trafodion, paragraff 19, 18 Tachwedd 2010
[57] Cofnod y Trafodion, paragraff 21, 18 Tachwedd 2010

"Diben y newid yw cyflwyno mwy o hyblygrwydd ar gyfer trefniadau cyfarfodydd er mwyn darparu ar gyfer anghenion cynghorwyr o gefndiroedd mwy amrywiol."[58]

Tystiolaeth gan dystion

73. Denodd y darpariaethau ynglŷn â mynychu cyfarfodydd o bell wrthwynebiad cryf gan rai tystion. Codwyd pryderon ynglŷn â dilysrwydd a chyfreithlondeb cyfarfodydd sy'n cael eu cynnal fel hyn. Dywedodd y Gymdeithas Ysgrifenyddion a Chyfreithwyr Cynghorau wrthym:

> "Local government operates within a code, and there are requirements for members to declare their interests, and in certain circumstances they have to vacate a meeting. It is normally within the remit of the proper officer and the chair to establish that. However, if you are in situations where you are taking significant decisions, at an executive or at a planning committee level, and they may be legally challenged, how would you be able to demonstrate that somebody was or was not present at a meeting?"[59]

74. Adleisiodd Cyngor Bwrdeistref Sirol Pen-y-bont ar Ogwr y farn hon:

> "The proposals to promote remote attendance at meetings would be costly, complex and impractical to introduce. They would impact adversely on the governance arrangements in place to ensure effective conduct of meetings and the transparency of the political decision making process. To illustrate this, voting would all have to be done individually and it will be impossible to ensure that exempt and confidential reports are properly handled."[60]

75. Cododd llawer o dystion bryderon hefyd ynglŷn â chost ac agweddau ymarferol gwneud trefniadau i fynychu cyfarfodydd o bell. Dywedodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru y byddai'n gostus ac anymarferol ei gyflwyno.[61] Yn yr un modd, dywedodd Cyngor Bwrdeistref Sirol Conwy y byddai cost gosod seilwaith TG newydd yn enfawr a hynny ar adeg y mae gofyn i Gynghorau wneud arbedion.[62]

76. Er gwaethaf y pryderon hyn roedd llawer o dystion yn cydnabod y gallai hwyluso mynychu cyfarfodydd o bell fod o fudd i bwyllgorau craffu.

---

[58] Nodiadau Esboniadol, tudalen 71 of the Memorandwm Esboniadol
[59] Cofnod y Trafodion, paragraff 45, 21 Hydref 2010
[60] Tystiolaeth Ysgrifenedig, LG68
[61] Tystiolaeth Ysgrifenedig, LG65
[62] Tystiolaeth Ysgrifenedig, LG18

77. Dywedodd y Ganolfan Craffu Cyhoeddus:

> "There could be a big benefit for scrutiny in terms of how committees gather evidence with regard to hearing evidence from other places, and not always requiring everyone to come to the county hall, or wherever, to do so."[63]

78. Dywedodd Sir Benfro y gallai'r darpariaethau fod yn fuddiol[64] ac eglurodd Cyngor Gwynedd y byddai nifer o'i gynghorwyr "yn gwerthfawrogi'r cyfleuster hwn."[65]

79. Croesawai'r Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol hefyd y darpariaethau:

> "We strongly support innovative ideas to assist councillors balance work and family commitments. Moves to facilitate remote attendance at meetings would help attract people with caring responsibilities, and other concerns, to become councillors and remain in post when personal circumstances change."[66]

80. Tynnodd y Gymdeithas Ysgrifenyddion a Chyfreithwyr Cynghorau sylw at bryderon fod y darpariaethau hyn wedi cael eu drafftio mewn ffordd aneglur, gan ddweud:

> "It is not clear from how it is drafted whether this would be a discretionary power given to authorities or whether it would be an obligation."[67]

Tystiolaeth gan y Gweinidog

81. Roedd y Gweinidog yn cydnabod bod y darpariaethau yn adran 4 wedi peri pryder.[68] Gan ymateb i'r dystiolaeth, dywedodd y Gweinidog:

> "We should be considering this as an opportune moment to give people throughout Wales, whoever they are and wherever they are, access to council chambers, to get involved in council meetings."[69]

---

[63] Cofnod y Trafodion, paragraff 81, 4 Tachwedd 2010
[64] Tystiolaeth Ysgrifenedig, LG9
[65] Tystiolaeth Ysgrifenedig, LG67
[66] Tystiolaeth Ysgrifenedig, LG79
[67] Cofnod y Trafodion, paragraff 41, 21 Hydref 2010
[68] Cofnod y Trafodion, paragraff 25, 18 Tachwedd 2010
[69] Cofnod y Trafodion, paragraff 26, 18 Tachwedd 2010

82. Eglurodd swyddog a oedd yn bresennol gyda'r Gweinidog, mewn ymateb i dystiolaeth y Gymdeithas Ysgrifenyddion a Chyfreithwyr Cynghorau, fod y darpariaethau yn adran 4 yn rhai galluogi:

> "We are saying that remote attendance should be allowed, but that the standing orders can say in which circumstances it can be allowed. We do not think that a local authority could say that there are no circumstances in which it would be allowed, but there may be situations where it is difficult for that local authority to allow it for all types of meetings. It would be for the standing orders to deal with that."[70]

Ein barn ni

83. **Rydym yn fodlon â'r darpariaethau i fynychu cyfarfodydd o bell yn adran 4 a chredwn y byddant yn annog cyfranogi ehangach ac y byddant o fudd i aelodau etholedig drwy gyflwyno ffyrdd mwy hyblyg o weithio.** Tawelwyd ein meddyliau gan dystiolaeth y Gweinidog mai mater i reolau sefydlog yr awdurdodau lleol benderfynu arno fydd o dan ba amgylchiadau y byddai'n briodol caniatáu i bwyllgorau weithredu fel hyn.

Adroddiadau blynyddol (adran 5)

84. Mae'n ofynnol yn ôl adran 5 i awdurdodau lleol wneud trefniadau i'r aelodau, yn cynnwys y weithrediaeth, gyhoeddi adroddiad blynyddol am eu gweithgareddau. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn egluro:

> "Caiff y trefniadau a wneir gan yr awdurdod gynnwys amodau ynghylch cynnwys adroddiad y mae'n rhaid eu bodloni gan y person sy'n ei lunio a rhaid i'r awdurdod roi cyhoeddusrwydd i'r trefniadau hynny. Rhaid i awdurdodau lleol roi sylw i ganllawiau y caiff Gweinidogion eu dyroddi am adroddiadau blynyddol."[71]

Tystiolaeth gan dystion

85. Roedd y Gymdeithas Ysgrifenyddion a Chyfreithwyr Cynghorau o'r farn nad oedd yn glir yn y Mesur pa un a oedd y ddarpariaeth yn rhoi dyletswydd ar aelodau i gynhyrchu adroddiadau blynyddol ynteu

---

[70] RoP, paragraff 26, 18 Tachwedd 2010
[71] Memorandwm Esboniadol, tudalen 76

ddyletswydd ar yr awdurdod i wneud trefniadau ar gyfer cynhyrchu adroddiadau blynyddol.[72]

86. Cododd tystion o lywodraeth leol bryderon ynglŷn â chost y darpariaethau ac roeddent yn bryderus hefyd y gallai'r adroddiadau gael eu defnyddio at bwrpasau gwleidyddol pleidiol.[73]

87. Dywedodd Cyngor Sir Penfro:

> "Our understanding is that the proposed Measure will impose a duty on the council to publish reports, rather than on individual councillors themselves. This creates practical difficulties. The council would need to satisfy itself that all the reports produced were accurate, not defamatory, did not contravene the Data Protection Act or breach confidentiality. This would take time and result in significant additional internal work. Members also have other roles (e.g. they may be on the board of a voluntary organisation) and separating out what has been achieved in their various capacities may not be straightforward."[74]

88. Cododd y Gymdeithas Ysgrifenyddion a Chyfreithwyr Cynghorau bryderon hefyd ynglŷn â chynnwys yr adroddiadau, gan awgrymu y dylai un ai'r Mesur arfaethedig neu'r canllawiau bennu nad cyfle yw hyn i hyrwyddo pleidiau gwleidyddol ar draul y cyhoedd."[75]

89. Cododd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru gwestiynau ynghylch gwerth yr adroddiadau ac roedd yn ansicr a oedd galw o du'r cyhoedd am adroddiadau blynyddol gan aelodau:

> "I am not certain that, if we have councillors producing lots of documentation and pushing it out there, there is a ready demand for it. People are very forthright when they want to come forward to their councillors- they do not need an annual report from them."[76]

Tystiolaeth gan y Gweinidog

90. Eglurodd y Gweinidog:

---

[72] Tystiolaeth Ysgrifenedig, LG33
[73] Ibid
[74] Tystiolaeth Ysgrifenedig, LG9
[75] Tystiolaeth Ysgrifenedig, LG33
[76] Cofnod y Trafodion, paragraff 53, 21 Hydref 2010

> "…an annual report is not a bad thing for the public, as part of the democratic process and understanding what your councillor does. I do not think that that goes beyond the realms of what is reasonable to ask. I do not believe that it will be burdensome. Many good councillors already do this through newsletters and so on. This will make it a level playing field for all councillors, in which they can post exactly what they do on the authority website."[77]

91. Eglurodd y Gweinidog ymhellach sut y byddai'r darpariaethau'n gweithio:

> "The duty would be on the local authority; there would be a duty for it to create space for annual reports to be published. It would then be up to the councillors to do so, if they wish, So, the duty would be placed on the local authority to provide an opportunity to do so."[78]

Ein barn ni

92. Mae'r Gweinidog wedi egluro y bydd y darpariaethau yn ymwneud ag adroddiadau blynyddol yn rhoi dyletswydd ar yr awdurdod lleol i wneud trefniadau i'r aelodau gynhyrchu adroddiadau, yn hytrach na rhoi dyletswydd ar yr aelodau eu hunain. **Credwn y dylid croesawu'r darpariaethau yn adran 5, gan y byddant yn help i gynyddu ymwybyddiaeth y cyhoedd o waith eu cynghorwyr, ac y byddant o fantais i bob aelod**.

93. Roedd tystion yn pryderu y byddai angen canllawiau clir yn gefn i'r darpariaethau hyn i egluro'r math o wybodaeth y byddai'n briodol ei chynnwys mewn adroddiadau blynyddol. Roedd llawer o'r farn y gallent gael eu defnyddio er budd gwleidyddol, ac y byddai hynny'n gamddefnydd o arian cyhoeddus. Rydym yn cytuno, a chredwn y bydd canllawiau o'r fath, ynghyd â monitro gan swyddogion priodol o fewn awdurdodau lleol, yn angenrheidiol i ddiogelu yn erbyn eu camddefnyddio. **Rydym yn argymell bod y Gweinidog yn datblygu canllawiau i awdurdodau lleol yn manylu ar gynnwys adroddiadau blynyddol.**

Amseru cyfarfodydd cyngor (adran 6)

94. Mae adran 6 yn galluogi Gweinidogion Cymru i roi canllawiau i'r awdurdodau lleol ynglŷn ag amseru cyfarfodydd y cyngor.

---

[77] Cofnod y Trafodion, paragraff 29, 23 Medi 2010
[78] Cofnod y Trafodion, paragraff 28, 18 Tachwedd 2010

Tystiolaeth gan dystion

95. Roedd llawer o dystion yn poeni bod y ddarpariaeth yn rhy gyfarwyddol.[79] Dywedodd Cyngor Sir Gwynedd:

> "dylai fod yn ddewis lleol, gan nad yw cynigion sy'n ffafriol i ardaloedd trefol wastad yn addas mewn ardaloedd gwledig lle mae'n rhaid teithio pellteroedd maith."[80]

96. Nid oedd Cyngor Sir Conwy'n credu y dylai amseriad cyfarfodydd gael ei bennu[81] gan Weinidogion Cymru, tra dywedodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru wrthym:

> "The idea that a Minister should have the power to set the times for local authority committee meetings is a level of micro-management that is abhorrent to the system."[82]

97. Adleisiodd y Gymdeithas Ysgrifenyddion a Chyfreithwyr Cynghorau y farn hon, gan awgrymu:

> "It might be more appropriate to provide additional support to certain members—for example, women with children. That is a more positive way of addressing that than trying to set a centralised approach to meeting times."[83]

98. Mewn cyferbyniad, awgrymodd yr Athro Laura McAllister y byddai'r darpariaethau yn help i gyflawni nod y Gweinidog o gynyddu cyfranogiad mewn democratiaeth leol, gan ddweud:

> "Local authorities have had quite some time to make their procedures, processes and meeting times more flexible. As far as I can see, they have not done it in a way that has encouraged under-represented groups to come forward."[84]

99. Ychwanegodd Merched yn Gwneud Gwahaniaeth:

> "It can only be a good thing if what is being suggested is to enable councillors to balance their work and home life through, perhaps,

[79] Tystiolaeth Ysgrifenedig, LG33
[80] Tystiolaeth Ysgrifenedig, LG67
[81] Tystiolaeth Ysgrifenedig, LG18
[82] Cofnod y Trafodion, paragraff 26, 21 Hydref 2010
[83] Cofnod y Trafodion, paragraff 27, 21 Hydref 2010
[84] Cofnod y Trafodion, paragraff 35, 4 Tachwedd 2010

having meetings at hours when they would not traditionally have them."[85]

Tystiolaeth gan y Gweinidog

100. Mewn ymateb i'r feirniadaeth o'r darpariaethau yn adran 6, dywedodd y Gweinidog:

"… it is time to take some action in terms of legislation. We have seen far too many reports that say that we wish to create a better environment for councillors and potential councillors to attend council meetings, and we have had endless reports saying that women with families and business people are underrepresented. There has been opportunity for change for a long time, but we have seen little of that. It is therefore time for legislation to enable authorities to consider this."[86]

101. Aeth y Gweinidog ymlaen i ddweud:

"We are not telling councils that they should have a meeting on Tuesday at 3pm or 2.30pm; we are saying that they should have due regard to this and consider providing opportunities to others rather than conforming with what is considered the norm."[87]

Ein barn ni

102. Mae rhai awdurdodau lleol wedi bod yn amharod i wneud newidiadau i'w harferion gwaith a fyddai'n help i ddenu unigolion o gefndiroedd mwy amrywiol i sefyll etholiadau i gynghorau lleol, er ein bod yn cydnabod nad felly y mae hi ar draws Cymru gyfan. Byddai'r darpariaethau a fydd yn galluogi Gweinidogion Cymru i gyhoeddi canllawiau ynghylch amseru cyfarfodydd cynghorau yn help yn y cyswllt hwn, drwy ganiatáu iddynt ymyrryd os nad yw awdurdodau lleol yn dangos parodrwydd i weithio'n hyblyg. **Rydym yn fodlon â'r darpariaethau y manylir arnynt yn adran 6.**

Hyfforddi a Datblygu (adran 7)

103. Mae adran 7 yn ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau lleol ddarparu cyfleoedd hyfforddi a datblygu 'rhesymol' i Aelodau.

Tystiolaeth gan dystion

---

[85] Cofnod y Trafodion, paragraff 32, 4 Tachwedd 2010
[86] Cofnod y Trafodion, paragraff 32, 18 Tachwedd 2010
[87] Cofnod y Trafodion, paragraff 33, 18 Tachwedd 2010

104. Dywedodd llawer o dystion wrthym fod cyfleoedd datblygu a hyfforddi rhesymol yn cael eu cynnig i aelodau yn barod, a chododd rhai gwestiynau ynglŷn â natur gyfarwyddol y cynigion.[88]

105. Cododd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru bryderon ynglŷn â'r drafftio anghyson yn y Mesur arfaethedig a'r Memorandwm Esboniadol. Dywedodd fod y Mesur yn dweud y bydd dyletswydd ar awdurdodau i ddarparu cyfweliadau datblygiad personol i'r aelodau i gyd, tra mae'r Memorandwm Esboniadol yn cyfeirio at arfarniadau perfformiad, ac mae'r naill yn wahanol iawn o ran natur i'r llall.[89]

106. Dywedodd Cyngor Sir y Fflint ei fod yn croesawu'r cynigion ar wahân i'r arfarniadau perfformiad blynyddol, sy'n briodol i sefyllfa gweithwyr cyflogedig ond nid i Aelodau etholedig.[90]

107. Cododd nifer o dystion y cwestiwn pam fod Arweinydd Gweithrediaeth yn cael ei eithrio o'r darpariaethau hyn. Dywedodd Y Gymdeithas Ysgrifenyddion a Chyfreithwyr Cynghorau:

> "The Executive Leader should not be excluded from this provision, which is after all an assessment of a councillor's training/development needs, not of the member's performance."[91]

108. Croesawai Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol y darpariaethau, gan egluro y byddai gwarantu rhywfaint o hyfforddiant i helpu aelodau etholedig i gyflawni'u dyletswyddau yn annog unigolion o gefndiroedd mwy amrywiol i sefyll etholiadau. Dywedodd:

> "The Commission also has research that shows a lack of confidence or concern over the lack of necessary skills to become a councillor; it is one of the main reasons that hinder people from standing for election. So, anything that gave people the confidence to know that the training was available would be welcome—it would certainly help them to stand for election."[92]

Tystiolaeth gan y Gweinidog

109. Er ei fod yn cydnabod bod llawer o awdurdodau eisoes yn cynnig cyfleoedd hyfforddi a datblygu i'w haelodau, eglurodd y Gweinidog mai

---

[88] Tystiolaeth Ysgrifenedig, LG65
[89] Ibid
[90] Tystiolaeth Ysgrifenedig, LG30
[91] Tystiolaeth Ysgrifenedig, LG33
[92] Cofnod y Trafodion, paragraff 39, 4 Tachwedd 2010

nod y darpariaethau hyn oedd sicrhau cysondeb o ran mynediad at hyfforddiant ar draws Cymru.[93]

110. Eglurodd y Gweinidog hefyd ei ddisgwyliadau o ran yr hyfforddiant a'r datblygu sydd i gael eu darparu:

> "In my view, 'reasonable' is, to a large extent, what the Welsh Local Government Association and local authorities already share in their practices. They developed 'A Wales Charter for Member Support & Development'. And that is what I would consider to be reasonable. There are still deficiencies in the support or application of that process, so I think that we are saying that, if it is there, it should be used for members training and development. That seems to be the standard. It is about having consistency in 'reasonable' provision across 22 local authorities."[94]

111. Roedd y Gweinidog yn cydnabod yr anghysondeb wrth ddrafftio'r Mesur arfaethedig a'r Memorandwm Esboniadol o ran 'cyfweliadau datblygiad personol' ac 'arfarniadau perfformiad'. Fodd bynnag, cadarnhaodd y Gweinidog:

> "This is a technical issue that we have discovered is wrong ...The wording in the proposed Measure is correct."[95]

Ein barn ni

112. **Rydym yn fodlon bod y darpariaethau ynglŷn â hyfforddi a datblygu aelodau etholedig yn angenrheidiol a gobeithiwn y byddant yn sicrhau dull cyson o weithredu ar draws Cymru.** Mae tystion wedi dweud wrthym y bydd gofyniad ar awdurdodau lleol i wneud trefniadau ar gyfer hyfforddi a datblygu yn help i godi safonau ar draws Cymru ac y bydd yn rhoi i bob aelod etholedig y sgiliau gofynnol i ymgymryd â'i ddyletswyddau'n effeithiol.

113. **Cytunai'r Gweinidog y gallai'r dryswch o ran drafftio adran 7 o'r Mesur arfaethedig a'r Memorandwm Esboniadol fod yn gamarweiniol, ac rydym yn fodlon fod testun y Mesur arfaethedig yn gywir. Rydym yn argymell felly fod y Gweinidog yn diwygio'r Memorandwm Esboniadol mewn perthynas ag adran 7 ar ôl i'r Mesur arfaethedig gael ei ystyried yng Nghyfnod 2.**

---

[93] Cofnod y Trafodion, paragraff 35, 23 Medi 2010
[94] Cofnod y Trafodion, paragraff 36, 18 Tachwedd 2010
[95] Cofnod y Trafodion, paragraff 47, 18 Tachwedd 2010

Pennaeth gwasanaethau democrataidd (adrannau 8 - 9)

114. Mae adrannau 8 a 9 yn ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau lleol greu swydd newydd, ar lefel Prif Swyddog, i ymgymryd â rôl y 'Pennaeth Gwasanaethau Democrataidd'. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn egluro y bydd y 'Gwasanaethau Democrataidd', y bydd y Pennaeth Gwasanaethau Democrataidd yn gyfrifol amdanynt, yn cynnwys darparu cymorth i'r swyddogaeth graffu a sicrhau:

> "…bod digon o gymorth yn cael ei roi i gynghorwyr y tu allan i'r weithrediaeth i'w galluogi i gyflawni eu dyletswyddau yn effeithiol, a hynny gyda'r ddarpariaeth angenrheidiol o ran gweinyddu ac ymchwilio."[96]

Tystiolaeth gan dystion

115. Roedd llawer o dystion yn gwrthwynebu'r darpariaethau yn adrannau 8 a 9, gan ddweud y gallai creu Pennaeth Gwasanaethau Democrataidd ymyrryd â'r prosesau democrataidd.[97] Roedd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru yn pryderu y byddai sefydlu Pennaeth Gwasanaethau Democrataidd, ar wahân i'r swyddog monitro, yn wrthgynhyrchiol ac yn debygol o arwain at densiynau, dryswch a dyblygu posibl.[98]

116. Credai Cyngor Sir Penfro mai'r cynigion hyn oedd efallai y rhai â'r lleiaf o ôl meddwl arnynt yn y Mesur a'u bod yn ôl pob golwg yn annog carfannau i ddatblygu o fewn awdurdodau lleol.[99]

117. Er ei fod yn cydnabod pwysigrwydd sicrhau cymorth ar wahân i weithgareddau craffu, credai Cyngor Gwynedd fod "creu swydd statudol yn ffordd amhriodol a thrwsgl o gyflawni hyn."[100]

118. Eglurodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru fod yr awdurdodau'n cydnabod pwysigrwydd craffu, a bod gan y rhan fwyaf ohonynt swyddog dynodedig sy'n darparu cymorth craffu. Cododd bryderon hefyd ynglŷn â'r lleoliad y mae'r Mesur arfaethedig yn ei bennu i'r swydd o fewn strwythurau'r awdurdod lleol, ac ynglŷn â'r swyddogaethau sydd ynghlwm wrth swydd y Pennaeth Gwasanaethau Democrataidd:

[96] Nodiadau Esboniadol, tudalen 77
[97] Tystiolaeth Ysgrifenedig, LG40
[98] Tystiolaeth Ysgrifenedig, LG65
[99] Tystiolaeth Ysgrifenedig, LG9
[100] Tystiolaeth Ysgrifenedig, LG67

> "[The proposed Measure] and the regulatory impact assessment say that this will involve re-designating the chief officer post … but it also says that the postholder will have responsibility only to advise scrutiny committees on service delivery and decisions on how services are delivered, so our understanding is that they could not advise the executive on such issues … So in that context, there would need to be a new chief officer post. The resource implications of that would have a knock-on effect, and we would wish to raise concerns about that as well. As we said in our submission, on a point of principle, we do not see the need for a designated post of this nature."[101]

119. Adleisiodd y Gymdeithas Ysgrifenyddion a Chyfreithwyr Cynghorau y pryderon ynglŷn â swyddogaethau'r swydd, y manylir arnynt yn adran 9, gan ofyn a oes cyfiawnhad i swydd ar lefel mor uchel:

> "With regard to what these officers would do, they would not provide advice to members on the technical functions that the committees are determining. They are certainly not going to be giving legal advice, they are not going to be giving financial advice, and they are not going to be giving advice in respect of conduct. Essentially, they would be giving constitutional advice. The submission that we make is to question the reasons for having a head of democratic services on that basis."[102]

120. Awgrymodd y Gymdeithas Ysgrifenyddion a Chyfreithwyr Cynghorau a'r Ganolfan Craffu Cyhoeddus mai ffordd arall bosibl o greu pennaeth gwasanaethau democrataidd fyddai dilyn esiampl Lloegr a phenodi swyddog craffu statudol, gan ddweud:

> "… giving an officer a clear statutory place with clear statutory functions affords them the protection of independence. They can then rely on the fact that they have a clear legal responsibility. It is similar to the current role of the three statutory officers: head of paid service, financial officer and monitoring officer. When you want to go down a route that may not be comfortable for some elected members, being able to rely on the fact that you are a statutory

[101] Cofnod y Trafodion, paragraffau 69 - 71, 21 Hydref 2010
[102] Cofnod y Trafodion, paragraff 77, 21 Hydref 2010

officer does sometimes assist. That is one solution, if that is the problem that you want to solve."[103][104]

121. Wrth egluro rôl y swyddog craffu, dywedodd y Ganolfan Craffu Cyhoeddus:

"…the role of scrutiny support officers is significantly different from that of the traditional democratic services support officer. It requires working across a whole range of different areas to do more negotiating, communicating and so on. So, it is important to think about the purpose of the role that you are trying to support."[105]

122. Dywedodd y Ganolfan Craffu Cyhoeddus wrthym fod lleoliad Gwasanaethau Democrataidd o fewn strwythur yr awdurdod yn llai pwysig na sicrhau bod cymorth pwrpasol ar gael i waith craffu:

"It is not only where they are based, but how that support is organised that is important. We see some correlation between effectiveness and having what we would call a dedicated scrutiny team. It almost does not matter where it is based, as it could be based in democratic services or elsewhere, but it is important that it works only on supporting scrutiny and on no other democratic services."[106]

123. Rhoddodd Dr Rachel Ashworth o Ysgol Fusnes Caerdydd, ar y llaw arall, drosolwg gyffredinol o'r trefniadau i ddarparu cymorth craffu o fewn awdurdodau lleol ar hyn o bryd, ac awgrymodd nad yw'r cymorth yn gwbl annibynnol ar swyddogaethau eraill ym mhob achos:

"The initial trend showed that there was a lot of scrutiny support within democratic services, but now that support is coming away from democratic services and is being located in the chief executive's department, policy, performance and corporate services, and there is then a debate about how independent that support is."[107]

124. Ychwanegodd Dr Ashworth:

[103] Cofnod y Trafodion, paragraff 79, 21 Hydref 2010
[104] Cofnod y Trafodion, paragraff 87, 4 Tachwedd 2010
[105] Cofnod y Trafodion, paragraff 88, 4 Tachwedd 2010
[106] Cofnod y Trafodion, paragraff 87, 4 Tachwedd 2010
[107] Cofnod y Trafodion, paragraff 19, 7 Hydref 2010

> "there is a balancing act between supporting a general membership, being seen as this promoter of the scrutiny function and being independent of the rest of the authority in that sense."[108]

Tystiolaeth gan y Gweinidog

125. Wrth egluro bwriad y darpariaethau hyn dywedodd y Gweinidog:

> "All council members need the proper support and advice … It is not just the executive that should have support, but backbench members as well. Several authorities already provide good support services to non-executive members…There is not currently a ban on supporting non-executive members or backbenchers, but some do it better than others…There will be a duty to provide that. What we are doing is lifting the support mechanism for councillors to do their jobs better."[109]

126. Wrth ymdrin â phryderon tystion y gallai'r darpariaethau yn adrannau 8 a 9 ymyrryd â'r prosesau democrataidd mewn awdurdodau, dywedodd y Gweinidog:

> "If we are providing specific scrutiny support for members, surely that would drive better scrutiny, better government, and better councils…I completely disagree with the idea of this having a negative effect on scrutiny. It is clearly beneficial to have designated people supporting backbench members of a council."[110]

127. Eglurodd y Gweinidog pam y manylir ar swyddogaethau a lleoliad swydd y Pennaeth Gwasanaethau Democrataidd ar wyneb y Mesur:

> "The issue is about correctly identifying the duty of an officer of a council, so that there are no grey areas around the position of the head of democratic services, the chief executive, or the monitoring officers…What we are trying to establish here is good-quality scrutiny, with someone identified to deliver that process for the support of backbenchers and the executive – the whole of the council."[111]

128. Eglurodd y Gweinidog hefyd pam y credai fod swydd y Pennaeth Gwasanaethau Democrataidd a'r swyddogaethau sydd ynghlwm wrthynt yn

[108] Cofnod y Trafodion, paragraff 23, 7 Hydref 2010
[109] Cofnod y Trafodion, paragraffau 37 - 39, 23 Medi 2010
[110] Cofnod y Trafodion, paragraff 53, 18 Tachwedd 2010
[111] Cofnod y Trafodion, paragraff 55, 18 Tachwedd 2010

cyfiawnhau swydd ar lefel mor uchel, yn unol â'r manylion yn y Memorandwm Esboniadol:

> "I do not expect many, if any, new jobs to be created within councils. What we are doing is just redefining someone's job specification, so that they are defined as head of democratic services, with a duty as stipulated … so the costs, we believe are accurate, and we are not starting from a baseline … All we are doing is creating a level playing field, so that there is a designated person within the authority to carry out this duty, which is clearly a different role from that of chief executive."[112]

129. Gofynasom i'r Gweinidog a oedd wedi ystyried mabwysiadu'r drefn sydd ar waith yn Lloegr, lle mae'n ofynnol penodi swyddog craffu statudol. Atebodd y Gweinidog:

> "We already have those officers in place…We are identifying a person at a higher level who is responsible for the council delivering this service. There would be no change if we followed what is being proposed in England, England is just catching up."[113]

Ein barn ni

130. **Drwyddi draw, rydym yn fodlon â'r darpariaethau yn adrannau 8 a 9, a fydd yn ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau lleol sefydlu Pennaeth Gwasanaethau Democrataidd, gyda staff cymorth, i sicrhau bod yr aelodau i gyd, yn cynnwys aelodau nad ydynt yn perthyn i'r weithrediaeth, yn cael cymorth ymchwil a chymorth gweinyddol digonol i'w galluogi i gyflawni eu dyletswyddau'n effeithiol.**

131. Nodwn y dystiolaeth gan awdurdodau lleol fod cymorth i'r swyddogaeth graffu wedi gwella'n sylweddol yng Nghymru dros y blynyddoedd diwethaf, ond nodwn hefyd dystiolaeth y Gweinidog nad yw hynny'n wir ar draws yr awdurdodau lleol i gyd. Credwn fod angen deddfu fel hyn i sicrhau bod y swyddogaeth hon yn parhau i wella.

132. **Fodd bynnag, mae gennym amheuon ynglŷn â gweithredu'r darpariaethau hyn.** Er mwyn i graffu fod yn effeithiol, clywsom dystiolaeth gref fod angen cymorth pwrpasol arno. Bydd y darpariaethau, fel y'u drafftiwyd, yn ei gwneud yn ofynnol i'r Pennaeth Gwasanaethau Democrataidd fod yn gyfrifol am ystod ehangach o swyddogaethau na dim

---

[112] Cofnod y Trafodion, paragraff 60, 18 Tachwedd 2010
[113] Cofnod y Trafodion, paragraff 65, 18 Tachwedd 2010

ond craffu. Mae'r Gweinidogg wedi egluro y gellid creu'r swydd hon drwy ailddiffinio rôl sy'n bodoli'n barod. Efallai fod hynny'n cyfiawnhau rhoi'r rôl ar lefel mor uchel, ond rydym yn bryderus y gallai'r swyddogaethau greu dryswch. Credwn fod perygl na fyddai hyn efallai yn darparu digon o annibyniaeth fel bod y rôl hon, a gweithgareddau craffu yn sgil hynny, yn gallu gweithredu'n effeithiol.

133. **Rydym yn argymell bod y Gweinidog yn egluro sut y bydd adrannau 8 a 9 yn gwarchod annibyniaeth ac uniondeb gweithgareddau craffu mewn llywodraeth leol, i sicrhau bod y broses graffu yn dwyn y weithrediaeth i gyfrif ac yn gwneud cyfraniad gwerthfawr i drefn lywodraethu awdurdodau lleol. Dylid darparu eglurhad cyn i'r Mesur arfaethedig gael ei ystyried yng Nghyfnod 2.**

Pwyllgor Gwasanaethau Democrataidd (adrannau 10 - 20)

134. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn egluro rôl y Pwyllgor Gwasanaethau Democrataidd, y manylir arni yn adrannau 11 i 20 o'r Mesur arfaethedig, sef:

> "…arolygu gwaith y Gwasanaethau Democrataidd, sicrhau bod digon o adnoddau ar gyfer y gwaith a chyflwyno adroddiad i'r cyngor llawn yn unol â hynny."[114]

Tystiolaeth gan dystion

135. Roedd rhai tystion yn derbyn y cysyniad o Bwyllgor Gwasanaethau Democrataidd ond teimlent nad oedd rôl y Pwyllgor, fel y'i disgrifir yn adrannau 11 – 20, yn briodol. Dywedodd Cyngor Bwrdeistref Sirol Conwy:

> "The creation of a Democratic Services Committee would be acceptable, if the role was widened, but as they stand the current recommendations would fetter the work of the Council."[115]

136. Yn yr un modd, dywedodd Cyngor Sir Caerffili:

> "The concept of a Democratic Services Committee is acceptable, however, the appointment of the committee by full council will lead to an inflexible system when changes to membership are required."[116]

[114] Nodiadau Esboniadol, tudalen 78
[115] Tystiolaeth Ysgrifenedig, LG18
[116] Tystiolaeth Ysgrifenedig, LG31

137. Eglurodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru fod trefniadau tebyg eisoes ar waith mewn llawer o awdurdodau ac ni welai urhyw reswm i newid y sefyllfa hon:

> "Many authorities have a principal overview and scrutiny committee, or they have a co-ordinating committee in which the chairs and vice-chairs of scrutiny committees get together to look at forward-work programming and the role of scrutiny within the authority. There are existing mechanisms."[117]

138. Awgrymodd y Gymdeithas Ysgrifenyddion a Chyfreithwyr Cynghorau ffordd wahanol o weithredu, sef:

> "...a requirement for the head of paid service to report to full council to give assurance of a proper use of resources."[118]

Tystiolaeth gan y Gweinidog

139. Eglurodd y Gweinidog y rhesymeg wrth wraidd sefydlu pwyllgorau gwasanaethau democrataidd:

> "First, the broader picture of why we are legislating for this is to give a clear message to authorities and councils that this is an important role for non-executive members."[119]

> "We believe that this is the right option. We require local authorities to create new committees, and so it is reasonable for us to provide guidelines on what those new committees are expected to achieve…it would be down to the committee to decide how it discharges those functions. As long as we believe that the committee is operating within the guidelines, it is up to the council to decide how things operate locally."[120]

140. Dywedodd y Gweinidog wrthym pam y teimlai fod angen sefydlu pwyllgor annibynnol i oruchwylio swyddogaethau'r Gwasanaethau Democrataidd mewn awdurdodau, a pham ei bod yn bwysig i hyn fod o fewn cylch gwaith y pennaeth gwasanaethau democrataidd yn hytrach nag unrhyw swyddog arall o'r awdurdod:

---

[117] Cofnod y Trafodion, paragraff 83, 21 Hydref 2010
[118] Cofnod y Trafodion, paragraff 83, 21 Hydref 2010
[119] Cofnod y Trafodion, paragraff 41, 23 Medi 2010
[120] Cofnod y Trafodion, paragraff 67, 18 Tachwedd 2010

> "The Head of Democratic Services [will be] completely independent from the chief executive. That is my view, and it would also be my expectation…I would not want to see any blurring."[121]

141. Pan holwyd ef sut yr oedd yn bwriadu defnyddio'r pŵer sy'n gynwysedig yn adran 10 (sy'n galluogi Gweinidogion Cymru i addasu rheolau sefydlog awdurdodau lleol), eglurodd y Gweinidog fod y ddarpariaeth hon yn ymwneud yn benodol â'r rheolau sefydlog ynglŷn â gwasanaethau democrataidd, ac ychwanegodd:

> "We will perhaps consider redrafting that in a way that is clearer to everybody."[122]

Ein barn ni

142. Bydd y Mesur arfaethedig yn ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau lleol sefydlu pwyllgorau annibynnol i oruchwylio swyddogaethau Gwasanaethau Democrataidd yr awdurdodau. Bydd hyn yn sicrhau cymorth ac adnoddau digonol ar gyfer gwaith aelodau nad ydynt yn perthyn i'r weithrediaeth ac ar gyfer gweithgareddau craffu. **Credwn fod adrannau 11 i 20 yn briodol a'u bod yn gydnaws â nodau cyffredinol y Mesur arfaethedig. Nid ydym felly o'r farn ei bod yn ddigonol i bennaeth y gwasanaeth cyflogedig adrodd i'r cyngor llawn, fel yr awgrymwyd gan dystion, ac rydym yn fodlon â'r darpariaethau fel y'u drafftiwyd.**

143. **Rydym yn croesawu ymrwymiad y Gweinidog i roi sylw i'r darpariaethau camarweiniol yn adran 10, a disgwyliwn i welliannau priodol gael eu dwyn gerbron pan fydd y Mesur arfaethedig yn cael ei ystyried yng Nghyfnod 2.**

---

[121] Cofnod y Trafodion, paragraff 69, 18 Tachwedd 2010
[122] Cofnod y Trafodion, paragraff 73, 18 Tachwedd 2010

5. Rhan 2: Absenoldeb teuluol (adrannau 23 - 32)

144. Mae'n ofynnol yn ôl adrannau 23-32 o'r Mesur arfaethedig fod awdurdodau lleol yn darparu ar gyfer gwahanol fathau o absenoldeb teuluol i aelodau etholedig, yn unol ag amgylchiadau amrywiol.

145. Bydd y darpariaethau'n golygu bod gan aelodau prif awdurdodau, yn cynnwys y weithrediaeth, hawl i absenoldeb mamolaeth, absenoldeb newydd-anedig, absenoldeb mabwysiadu ac absenoldeb rhiant.[123]

146. Eglura'r Memorandwm Esboniadol:

> "Bydd y pwerau i wneud rheoliadau a geir yn adrannau 24 - 30 yn galluogi Gweinidogion Cymru i gyflwyno cynllun absenoldeb teuluol ar gyfer aelodau awdurdodau lleol, a diben y cynllun hwnnw yw mynd i'r afael â rhai o'r rhwystrau sy'n wynebu cynghorwyr y mae ganddynt ddyletswyddau teuluol, neu y gall y bydd ganddynt ddyletswyddau o'r fath."[124]

Tystiolaeth gan dystion

147. Dywedodd rhai tystion wrthym fod awdurdodau lleol eisoes yn darparu ar gyfer absenoldeb teuluol o dan ofynion adran 85 o *Ddeddf Llywodraeth Leol 1972,* ac roeddent o'r farn felly fod hwn yn ofyniad diangen yn y Mesur arfaethedig.[125]

148. Er enghraifft, nid oedd Cyngor Sir Caerfyrddin yn credu bod angen y darpariaethau a dywedodd nad oedd yn ymwybodol o unrhyw anawsterau na thystiolaeth a fyddai'n cefnogi'r newidiadau hyn.[126] Adleisiodd Sir y Fflint y farn hon, gan ychwanegu nad oedd yn gweld angen am ddarpariaethau o'r fath gan fod rôl Aelodau'n wahanol i rôl gweithwyr."[127]

149. Cododd y Gymdeithas Ysgrifenyddion a Chyfreithwyr Cynghorau bryderon fod absenoldeb teuluol yn gallu achosi problemau, yn arbennig mewn wardiau un aelod, a hefyd yn achos aelod gweithrediaeth.[128] Er mwyn i'r darpariaethau hyn weithio, awgrymodd y dylid pennu dau bŵer yn y Mesur arfaethedig:

---

[123] Ibid
[124] Nodiadau Esboniadol, tudalen 62
[125] Tystiolaeth Ysgrifenedig, LG65
[126] Tystiolaeth Ysgrifenedig, LG25
[127] Tystiolaeth Ysgrifenedig, LG30
[128] Tystiolaeth Ysgrifenedig, LG33

"(a) a power to appoint an additional 'cover' Executive member, so disapplying the existing rule limiting the size of the Executive; and (b) a power to pay an additional SRA [Special Responsibility Allowance] for the period of absence, so disapplying the existing rule limiting the number of payable SRAs."[129]

150. Yn yr un modd, er bod Merched yn Gwneud Gwahaniaeth yn cefnogi'r darpariaethau, tynasant sylw hefyd at broblemau posibl a allai godi yn sgil absenoldeb teuluol:

"I realise that there will be an impact in that the community may feel that it is going to be without a councillor for six months. It is a fantastic move, but you must have provision in place to replace them."[130]

151. Roedd y Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol yn llwyr gefnogi'r darpariaethau:

"It would probably set a very positive example to community members that the council, or their local councillor in particular, is leading the way in recognising that people have caring responsibilities and in taking a progressive approach. So, it could be very positive."[131]

Tystiolaeth gan y Gweinidog

152. Eglurodd y Gweinidog pam yr oedd Rhan 2 o'r Mesur arfaethedig yn angenrheidiol:

"The operation of authorities has varied across the board. We are trying to introduce some standardisation. They may have to make special arrangements when a councillor has a new child, in terms of their executive arrangements … we wish to make this a statutory requirement, and for each council to understand what they should be doing."[132]

153. I ddangos bod y darpariaethau yn y Mesur arfaethedig yn gam cynyddol tuag at ddarparu hawliau i aelodau etholedig, eglurodd swyddog a oedd yn cynorthwyo'r Gweinidog y trefniadau cyfredol o dan adran 85 o *Ddeddf Llywodraeth Leol 1972*:

[129] Tystiolaeth Ysgrifenedig, LG33
[130] Cofnod y Trafodion, paragraff 46, 4 Tachwedd 2010
[131] Cofnod y Trafodion, paragraff 47, 4 Tachwedd 2010
[132] Cofnod y Trafodion, paragraff 76, 18 Tachwedd 2010

"In a way [*the Local Government Act 1972*] has negative connotations – that a councillor is not turning up, for whatever reason – whereas we feel that the family absence provisions [in the proposed Measure] give it positive connotations, by stressing that it is a right."[133]

154. Gan ymateb i'r awgrym a wnaed gan y Gymdeithas Ysgrifenyddion a Chyfreithwyr Cynghorau ynglŷn â thalu Lwfansau Cyfrifoldeb Arbennig i aelodau gweithrediaeth sy'n gweithredu yn lle aelod sydd ar absenoldeb teuluol, eglurodd y Gweinidog y byddai hwn yn fater i'r Panel Cydnabyddiaeth Annibynnol benderfynu arno.

155. Gofynasom hefyd i'r Gweinidog egluro sut y gallai'r Mesur arfaethedig ddelio ag aelodau'r weithrediaeth a'r cyfyngiadau ar faint y weithrediaeth ar hyn o bryd. Eglurodd swyddog, os oes gan awdurdod yr uchafswm o bobl a ganiateir ar y weithrediaeth:

"The authority could appoint a deputy executive member, who would probably not have the legal functions of an executive member but could nevertheless, cover their portfolio and perhaps make recommendations to the leader, who could authorise their decisions and so on."[134]

156. Er iddo gydnabod y gallai'r mater hwn achosi problemau, dywedodd y Gweinidog:

"…that is the conflict between the democratic process and the running of an institution...Those are the complexities of the democratic process working within an equality programme, which we are trying to ensure through some of the legislation that we are bringing in around family absence."[135]

157. Eglurodd swyddog nad oedd darpariaeth yn y Mesur arfaethedig a fyddai'n galluogi Gweinidogion Cymru i ganiatáu i awdurdod benodi aelod ychwanegol o'r weithrediaeth y tu hwnt i'r terfyn penodedig.[136] Fodd bynnag, eglurodd y swyddog fod darpariaethau a fyddai'n galluogi aelodau i ddirprwyo ar ran aelod o'r weithrediaeth yn ystod cyfnod o absenoldeb teuluol, o dan amgylchiadau penodol.

[133] Cofnod y Trafodion, paragraff 79, 18 Tachwedd 2010
[134] Cofnod y Trafodion, paragraff 84, 18 Tachwedd 2010
[135] Cofnod y Trafodion, paragraff 86, 18 Tachwedd 2010
[136] Cofnod y Trafodion, paragraff 93, 18 Tachwedd 2010

"… together with the supporting guidance under section 31, to outline ways in which members might be substituted for and what sort of legal arrangements could be made about the decision-making functions…the IRP will be able to look at this sort of situation and make recommendations about additional allowances that could be granted to a substitute."[137]

158. Pan holwyd ef gan aelod o'r Pwyllgor ynglŷn â rhai pryderon posibl am y dull gweithredu a oedd yn cael ei fabwysiadu, a'r risg y gallai'r terfynau cyfredol ar faint y weithrediad danseilio nod cyffredinol y Rhan hon o'r Mesur arfaethedig,[138] ymatebodd y Gweinidog:

"I will certainly consider it further in detail … but that appears to be an added complication, which we will try and work around in terms of the detail."[139]

Ein barn ni

159. **Rydym yn croesawu'r darpariaethau yn Rhan 2 o'r Mesur arfaethedig a fydd yn rhoi hawl i aelodau etholedig i gyfnodau o absenoldeb teuluol am nifer o resymau. Maent yn cynrychioli cynnydd sylweddol o'u cymharu â'r hawliau o dan y ddeddfwriaeth bresennol. Mae'r darpariaethau hyn yn cyd-fynd â nod cyffredinol y Mesur arfaethedig a byddant yn tawelu meddyliau'r rhai y mae angen iddynt gymryd cyfnod o absdenoldeb teuluol y cânt eu cefnogi.**

160. **Fodd bynnag, rydym yn bryderus nad yw'r darpariaethau, fel y'u drafftiwyd, yn delio'n ddigonol â sut y gallai aelodau o'r weithrediaeth elwa o'r hawliau. O ystyried y cyfyngiadau ar faint gweithrediaeth awdurdod lleol ar hyn o bryd, rydym felly yn argymell bod y Gweinidog yn ystyried y mater hwn ac yn rhoi sylw iddo pan fydd y Mesur arfaethedig yn cael ei ystyried mewn cyfnod dilynol.**

[137] Ibid
[138] Cofnod y Trafodion, paragraff 97, 18 Tachwedd 2010
[139] Cofnod y Trafodion, paragraff 88, 18 Tachwedd 2010

6. Rhannau 3 a 4: Trefniadau llywodraethu sydd ar gael a Newidiadau mewn trefniadau gweithrediaeth (adrannau 33 - 35)

161. Mae Rhan 3 o'r Mesur arfaethedig (adrannau 33-35) yn ymdrin â threfniadau llywodraethu awdurdodau lleol ac mae'n darparu ar gyfer diddymu'r model gweithrediaeth maer a rheolwr cyngor a'r trefniadau amgen ('y pedwerydd opsiwn').

162. Eglura'r Memorandwm Esboniadol:

> "Mae Llywodraeth y Cynulliad o'r farn nad yw'r opsiwn trefniadau amgen wedi gweithio'n dda. Mae wedi gorfodi grwpiau gwleidyddol i ymuno â'i gilydd o dan amgylchiadau nad ydynt, bob amser, wedi bod yn gydnaws ag arweinyddiaeth gydlynol ac nad ydynt, o'r herwydd, wedi bod o fudd o ran sicrhau bod llywodraeth leol yn gweithredu mewn modd effeithiol a thryloyw."[140]

163. A dywed:

> "Nid oes unrhyw gefnogaeth wedi'i mynegi ar unrhyw adeg yng Nghymru i'r model gweithrediaeth lle ceir maer a rheolwr cyngor. Mae'r opsiwn hwn wedi'i ddileu eisoes yn Lloegr, ac mae'r ffaith ei fod ar gael o hyd i awdurdodau lleol Cymru yn peri dryswch. Nid oes ei angen."[141]

164. Mabwysiadodd tri awdurdod lleol yng Nghymru drefniadau amgen – Gwynedd, Merthyr Tudful a Phowys, er bod Merthyr Tudful wedi newid i drefniadau gweithrediaeth ers hynny.

165. Bydd Rhan 4 (adrannau 36 – 53) yn galluogi awdurdodau lleol i fabwysiadu math gwahanol o weithrediaeth. Mae'r Mesur arfaethedig yn darparu ar gyfer dilyn y gweithdrefnau lle mae awdurdod yn bwriadu amrywio neu newid ei drefniadau gweithrediaeth, yn cynnwys darpariaethau am refferendwm lle byddai'r newid i fodel Maer neu fodel gweithrediaeth.

166. Dywed y Memorandwm Esboniadol:

[140] Memorandwm Esboniadol, paragraff 3.16
[141] Memorandwm Esboniadol, paragraff 3.19

> "Mae'r ddeddfwriaeth sy'n bodoli eisoes yn caniatáu i awdurdodau lleol newid eu model gwleidyddol, ond mae'r broses yn un feichus, gan ei bod yn ofynnol i'r awdurdod o dan sylw gynnal ymgynghoriad cyhoeddus er mwyn ceisio barn am y newidiadau arfaethedig. Dim ond ychydig iawn sy'n tueddu i ymateb i ymgyngoriadau o'r fath, a hynny, yn ôl pob tebyg, am nad oes gan bobl fawr o ddiddordeb yn sefyllfa gyfansoddiadol eu cynghorau."[142]

167. Â'r Memorandwm Esboniadol ymlaen i ddisgrifio sut y bydd y darpariaethau yn Rhan 4 yn newid y trefniadau sydd ganddynt ar hyn o bryd:

> "Mae'n gwneud darpariaeth newydd i symleiddio'r weithdrefn i awdurdod lleol sydd eisoes yn gweithredu un ffurf ar drefniadau gweithrediaeth a ganiateir i newid i ffurf arall ar drefniadau gweithrediaeth, ond yn ei alluogi i wneud newid o'r fath unwaith yn unig rhwng etholiadau cyffredin. Mae'r gweithdrefnau newydd yn golygu na fydd angen mwyach i awdurdod ymgynghori'n ffurfiol ag etholwyr lleol na llunio cynigion wrth gefn."[143]

Tystiolaeth gan dystion

168. Roedd y rhan fwyaf o dystion yn fodlon â'r darpariaethau yn Rhan 3 o'r Mesur arfaethedig, fodd bynnag, dywedodd Cyngor Gwynedd, sy'n gweithredu o dan y 'pedwerydd' opsiwn:

> "Fel un allan o ddau Gyngor yn unig sy'n gweithredu trefniadau amgen, fe gaiff y mesur arfaethedig effaith sylweddol ar y ffordd mae Cyngor Gwynedd yn gweithredu wrth ei orfodi i amnewid trefniadau amgen am drefniadau gweithredol. Tra bydd hyn yn sicrhau bod Cyngor Gwynedd yn gweithredu'n unol â'r holl Gynghorau eraill yng Nghymru, credwn mai'r amser mwyaf addas i gychwyn unrhyw drefniadau newydd fyddai ar ddechrau tymor y Cyngor newydd yn dilyn etholiadau llywodraeth leol 2012. Byddwn yn annog y pwyllgor i roi ystyriaeth benodol i amser cychwyn y ddarpariaeth hon er mwyn sicrhau na fydd newidiadau'n dod i rym yn y cyfnod sy'n arwain at yr etholiad."[144]

169. Roedd Cyngor Sir Caerdydd yn gwrthwynebu diddymu'r 'pedwerydd' opsiwn, gan ddweud bod angen hyblygrwydd:

---

[142] Memorandwm Esboniadol, paragraff 3.18
[143] Nodiadau Esboniadol, tudalen 84
[144] Tystiolaeth Ysgrifenedig, LG67

"… the Council does not support the removal of the 'Fourth Option' model as this should be determined locally by councils. There is a need for flexibility and these alternative arrangements should be retained as an available option for councils."[145]

170. Ar y llaw arall, dywedodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru:

"The abolition of the fourth option, particularly in light of the emergence of politically balanced cabinets, is something that we, as an association, are very relaxed about."[146]

171. Dywedodd Dr Rachel Ashworth:

"Normally, you would want to be able to provide a degree of local choice, but the Assembly Government must have good reasons for wanting to do away with the alternative arrangements."[147]

Tystiolaeth gan y Gweinidog

172. Eglurodd y Gweinidog na fu fawr o ddiddordeb ymhlith awdurdodau Cymru mewn rhoi'r opsiwn maer a rheolwr cyngor ar waith a chredai nad oes ei angen.[148]

173. O ran yr opsiwn trefniadau amgen, dywedodd y Gweinidog:

"It has not worked well over the long term. It has forced political groups to work together sometimes where circumstances have not been conducive to that…and it has actually undermined aspects of coherent leadership and effectiveness, as well as the transparency of some of the decisions...Political relations can be strained when people are placed in that position. You could have opposition within the board that is making the decisions. We do not believe that it has worked successfully." [149]

174. Gan gyfeirio at y dystiolaeth a glywsom yn galw am hyblygrwydd i ganiatáu i benderfyniadau ynglŷn â threfniadau llywodraethu gael eu gwneud yn lleol, dywedodd y Gweinidog:

[145] Tystiolaeth Ysgrifenedig, LG27
[146] Cofnod y Trafodion, paragraff 87, 21 Hydref 2010
[147] Cofnod y Trafodion, paragraff 29, 7 Hydref 2010
[148] Cofnod y Trafodion, paragraff 43, 23 Medi 2010
[149] Cofnod y Trafodion, paragraff 15, 23 Medi 2010

> "Flexibility is already available to executive structures, and I think that Wrexham is an example in north Wales of an executive structure that is politically balanced. So, there is flexibility around the system."[150]

175. Gan ymateb yn uniongyrchol i dystiolaeth gan Gyngor Gwynedd ynglŷn â dechrau gweithredu'r darpariaethau yn Rhan 3, cadarhaodd y Gweinidog y byddai hyn yn dibynnu ar droi'r Mesur arfaethedig yn ddeddf. Eglurodd swyddog a oedd gyda'r Gweinidog fod y darpariaethau ynglŷn â chychwyn y darpariaethau wedi'u cynnwys yn Atodlen 1, ac eglurodd pryd y byddant yn dod i rym:

> "These sections come into force two months after Royal Approval, so it does depend when that is. However, if you were to assume that it was say 1 April next year, then the provisions in Schedule 1 will start to kick in shortly after that."[151]

176. Eglurodd y Gweinidog y byddai'r darpariaethau yn Rhan 4 yn cael gwared â'r baich ar awdurdodau lleol pan fyddent yn newid eu trefniadau gweithrediaeth.[152]

Ein barn ni

177. Clywsom dystiolaeth gan y Gweinidog nad yw'r 'opsiwn maer a rheolwr cyngor' wedi denu unrhyw ddiddordeb o du awdurdodau lleol Cymru a, lle cafodd 'trefniadau amgen' eu mabwysiadu, nid ydynt wedi gweithio'n dda. Hyd yn oed ar ôl diddymu'r modelau hyn, credwn y bydd nifer o ffyrdd o hyd i gynghorau eu defnyddio i roi eu trefniadau gweithredol ar waith a digon o hyblygrwydd i ganiatáu sefydlu trefniadau priodol sy'n gweddu i anghenion lleol. Rydym, felly, yn fodlon â'r darpariaethau hyn.

178. **Rydym yn argymell bod y Gweinidog yn darparu eglurder ynglŷn â chychwyn y darpariaethau hyn, er mwyn i'r awdurdodau lleol hynny a fydd yn newid i drefniant llywodraethu gwahanol allu cynllunio'n effeithiol ar gyfer yr addasiadau angenrheidiol.**

[150] Cofnod y Trafodion, paragraff 99, 18 Tachwedd 2010
[151] Cofnod y Trafodion, paragraff 102, 18 Tachwedd 2010
[152] Cofnod y Trafodion, paragraff 47, 23 Medi 2010

7. Rhan 5: Swyddogaethau awdurdod lleol – cyflawni gan bwyllgorau a chynghorwyr (adrannau 54 - 56)

179. Mae Rhan 5 o'r Mesur arfaethedig yn galluogi awdurdodau lleol neu eu gweithrediaeth i ddirprwyo swyddogaethau gwneud penderfyniadau i aelodau etholedig nad ydynt yn aelodau o'r weithrediaeth sydd wedi'u penodi i fyrddau gwasanaethau lleol neu bartneriaethau eraill. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn egluro:

> "Mae'r adrannau hyn yn galluogi awdurdodau lleol yng Nghymru i gael mwy o hyblygrwydd o ran y ffordd y caniateir i swyddogaethau gweithrediaeth yr awdurdod hwnnw gael eu cyflawni.
>
> Mae adran 54 o'r Mesur yn diwygio'r ddarpariaeth bresennol yn adran 18 o Ddeddf 2000 i roi i awdurdodau fwy o hyblygrwydd ynghylch aelodaeth o bwyllgor ardal sy'n cyflawni swyddogaethau penodedig yn ei ran ef o ardal yr awdurdod.
>
> Mae adran 55 yn gwneud darpariaeth newydd i alluogi aelod o awdurdod lleol sy'n cynrychioli'r weithrediaeth neu'r awdurdod ar gorff allanol i wneud penderfyniadau mewn perthynas â swyddogaethau sy'n gyfrifoldeb gweithrediaeth yr awdurdod....
>
> Mae adran 56 yn gwneud newidiadau canlyniadol i Ddeddf 1972 a Deddf 2000."[153]

Tystiolaeth gan dystion

180. Wrth ystyried y darpariaethau yn Rhan 5, eglurodd Dr Rachel Ashworth:

> "The power to delegate executive functions to non-executive members on partnership boards is to be welcomed. This will reduce the overload for executive members and facilitate the engagement of non-executive members in the partnership and collaboration agenda."[154]

181. Dywedodd y Gymdeithas Ysgrifenyddion a Chyfreithwyr Cynghorau y dylai fod mwy o eglurder yn y Mesur arfaethedig ynglŷn â'r angen am fframweithiau y dylid gwneud penderfyniadau oddi mewn iddynt. Dywedodd:

[153] Memorandwm Esboniadol, tudalennau 86-87
[154] Tystiolaeth Ysgrifenedig, LG47

"We would say that the proposed Measure deals with the issue of delegation, but it is not quite as explicit as it should be about the kinds of framework that are needed."[155]

Tystiolaeth gan y Gweinidog

182. Eglurodd y Gweinidog natur y darpariaethau:

"This is an enabling power only, but it could be used to allow local councillors to address local issues that would otherwise follow the calls-for-action route. It recognises the development of more partnership working across local government and the wider public sector."[156]

Ein barn ni

183. **Rydym yn fodlon â'r darpariaethau mewn perthynas â Rhan 5. Credwn y byddant yn atgyfnerthu'r cydweithio ar draws awdurdodau lleol a phartneriaethau perthnasol**.

[155] Cofnod y Trafodion, paragraff 90, 21 Hydref 2010
[156] Cofnod y Trafodion, paragraff 51, 23 Medi 2010

8. Rhan 6: Trosolwg a chraffu (adrannau 57 – 90)

Y cyd-bwyllgorau trosolwg a chraffu (adrannau 57 – 64)

184. Bydd y darpariaethau hyn yn galluogi Gweinidogion Cymru i ddarparu drwy reoliad y caiff dau neu ragor o awdurdodau lleol sefydlu cyd-bwyllgorau trosolwg a chraffu (adran 57). Mae'r darpariaethau hefyd yn cryfhau safle pwyllgorau trosolwg a chraffu, gan ei gwneud yn ofynnol iddynt graffu a chyflwyno adroddiad ar faterion yn ymwneud â "phersonau dynodedig" (adrannau 58 – 60), a'i gwneud yn ofynnol iddynt roi sylw i safbwyntiau'r cyhoedd ar unrhyw fater y maent yn ei ystyried (adran 61).

185. Bydd y darpariaethau hefyd yn galluogi cynghorydd ar awdurdod lleol i gyfeirio mater at bwyllgor trosolwg a chraffu (adran 62), ac mae'n nodi'r camau y mae'n rhaid i'r pwyllgor eu cymryd i hysbysu'r awdurdod neu'r weithrediaeth am ei adroddiad a'r camau y mae'n rhaid iddynt eu cymryd i ymateb (adran 63).

Tystiolaeth gan dystion

Cyd graffu (adran 57)

186. Roedd cefnogaeth gyffredinol i'r darpariaethau yn adran 57, gyda llawer o dystbion yn credu y byddai'r darpariaethau yn symleiddio'r broses o sefydlu cyd-bwyllgorau craffu. Eglurodd y Ganolfan Craffu Cyhoeddus, er enghraifft, er bod darpariaeth ddeddfwriaethol yn bodoli eisoes i ganiatáu i hyn ddigwydd, ei bod yn aneglur sut y gellir cymhwyso *Deddf Llywodraeth Leol 2000* i gyd-bwyllgorau.[157] Dywedodd y Ganolfan Craffu Cyhoeddus wrthym hefyd:

> "Where there is a case for simplifying and clarifying the law is as it stands is where services are shared between authorities."[158]

187. Cytunai Cyngor Sir Penfro fod y darpariaethau hyn i'w croesawu, gan dynnu sylw at bwysigrwydd cyd graffu yng nghyd-destun cyflenwi gwasanaethau ar y cyd:

> "The proposals set out in these sections of the Measure are potentially useful … it is sensible to allow councils to develop formal regional mechanisms to hold respective Executives to account."[159]

[157] Cofnod y Trafodion, paragraff 93, 4 Tachwedd 2010
[158] Cofnod y Trafodion, paragraff 92, 4 Tachwedd 2010
[159] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG9

188. Yn yr un modd, teimlai Cyngor Bwrdeistref Sirol Conwy y byddai caniatáu cyd-bwyllgorau trosolwg a chraffu rhwng Cynghorau cyfagos yn golygu bod modd cydweithio'n effeithol, yn enwedig yng nghyswllt prosiectau ar y cyd.[160]

189. Nid oedd y tystion i gyd o'r farn fod angen newid yn y ddeddfwriaeth, o ystyried bod modd sefydlu cyd-bwyllgorau craffu o dan y ddeddfwriaeth bresennol. Dywedodd cynrychiolydd o Gymdeithas Llywodraeth Leol Cymru wrthym:

> "This is legislating for the sake of it. There is provision to do this, and we will do it as and when required, so I do not think you need to legislate for it."[161]

190. Eglurodd y Gymdeithas Ysgrifenyddion a Chyfreithwyr Cynghorau hefyd nad oedd, hyd yma, wedi canfod unrhyw rwystr rhag craffu ar y cyd ac nad oedd yn gweld yr angen am y darpariaethau felly.[162]

191. Roedd tystion hefyd o'r farn y bydd angen canllawiau i helpu gydag agweddau ymarferol cynnal pwyllgorau o'r fath rhwng mwy nag un awdurdod.[163] Dywedodd Cyngor Caerdydd, er enghraifft, wrthym:

> "… there is a need for clarification and appropriate safeguards to be put in place, which could include provision for local authorities to exercise a veto, where appropriate. In addition, decisions should be subject to scrutiny by a member's own local authority."[164]

192. Adleisiwyd hyn gan Dr Rachel Ashworth, a dynnodd sylw at rai o'r problemau a allai godi:

> "We have seen it in Wales, where an authority with independent and strong scrutiny support engages with another authority with a different form of scrutiny support from the chief executive's office, and there is an immediate clash in terms of what scrutiny is about."[165]

---

[160] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG18
[161] Cofnod y Trafodion, paragraff 92, 21 Hydref 2010
[162] Cofnod y Trafodion, paragraff 93, 21 Hydref 2010
[163] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG65
[164] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG27
[165] Cofnod y Trafodion, paragraff 35, 7 Hydref 2010

Craffu ar bersonau dynodedig (adrannau 58 - 60)

193. Yn gyffredinol roedd tystion yn croeesawu'r darpariaethau yn adran 58(5) a (6) sy'n ei gwneud yn ofynnol i 'bersonau dynodedig' ddarparu gwybodaeth, yn ysgrifenedig a/neu'n bersonol, i bwyllgorau craffu i'w helpu yn eu gwaith. Nid oes pŵer o'r fath yn bodoli ar hyn o bryd. Dywedodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru wrthym:

> "… it gives them the ability to call people in and, if those people are not playing ball, gives them extra clout to persuade them in more forceful terms to give evidence."[166]

194. Cytunai Dr Rachel Ashworth, gan ddweud:

> "… this kind of development seeks to provide scrutiny with some much-needed 'teeth' in terms of external scrutiny."[167]

195. Fodd bynnag, cododd rhai tystion bryderon y bydd y Mesur arfaethedig, fel y'i drafftiwyd, yn ei gwneud yn **ofynnol** i bwyllgorau trosolwg a chraffu graffu a darparu adroddiad ar faterion yn ymwneud â phersonau dynodedig (adran 58(3)) a theimlent y gallai hyn roi baich diangen ar bwyllgorau trosolwg a chraffu. Dywedodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru:

> "The concern about specifying it as a duty is that there will be an expectation that local authorities will be under some kind of obligation to scrutinise every public service that is being delivered in an area."[168]

196. Cytunai SOLACE Cymru, gan alw am wneud hwn yn bŵer galluogi yn hytrach na gofyniad:

> "SOLACE strongly believes that local authorities should be able to scrutinise other bodies. We are working with local politicians to suggest that they should be owners of the place, as it were, so that they should help the electorate to get the best public services throughout their area. We are supportive of being able to scrutinise other public services, but we agree that it should be a power and not a duty."[169]

---

[166] Cofnod y Trafodion, paragraff 95, 21 Hydref 2010
[167] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG47
[168] Cofnod y Trafodion, paragraff 95, 21 Hydref 2010
[169] Cofnod y Trafodion, paragraff 96, 21 Hydref 2010

197. Roedd Cyngor Gwynedd hefyd yn cytuno, gan gredu y byddai dyletswydd yn gwanhau gwaith pwyllgorau craffu:

> "Byddai dyletswydd yn cael effaith ar allu'r pwyllgorau i ymgymryd â'u dyletswyddau. Byddai cynyddu dyletswyddau'r pwyllgorau mewn cyfnod pryd mae adnoddau'n lleihau yn debygol o osod pwysau ar y swyddogaeth graffu gan olygu o bosibl na fyddai digon o adnoddau ar gael i wneud y gwaith yn ddigon trylwyr. Gellid gwella hyn trwy wneud y cynigion yn rhai dewisol yn hytrach na gorfodol."[170]

198. Credai rhai tystion fod angen egluro'r diffiniad o 'bersonau dynodedig', yn adran 58, ymhellach. Bydd y Mesur arfaethedig yn caniatáu i Weinidogion Cymru bennu, drwy reoliad, pwy fydd y 'personau dynodedig'. Croesawai'r Ganolfan Craffu Cyhoeddus y defnydd o'r ddarpariaeth hon i ddarparu ffordd fwy hylaw o graffu ar gyrff partner, a phwysleisiodd ei bod yn bwysig sicrhau bod y rhestr o bersonau dynodedig yn ddigon eang.[171]

199. Roedd gan Gyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru rai pryderon ynglŷn ag effaith y darpariaethau hyn ar y grwpiau trydydd sector hynny a oedd eisoes yn darparu gwasanaethau ar ran awdurdodau lleol, a oedd wedi mynd drwy brosesau tendro a chaffael trylwyr yn barod i ennill eu contractau.[172]

> "It is especially important at this time of financial austerity that scrutiny committee reviews are not used as a blunt instrument to cut funding. We would like to see the development of guidance that details the status of a scrutiny review in these circumstances and reinforces the primacy of the contractual arrangements. We are also concerned about the possibility of one third sector group scrutinising another and would also like to see this issue covered in guidance."[173]

200. Roedd Awdurdod Tân ac Achub Canolbarth a Gorllewin Cymru yn poeni'n arbennig na ddylai Awdurdodau Tân ac Achub gael eu cynnwys yn y rhestr o bersonau dynodedig oherwydd mae aelodau'r Awdurdodau Tân ac Achub hefyd yn aml yn gynghorwyr lleol.[174] Gallai hyn fod yn wir hefyd yng nghyswllt Awdurdodau Parciau Cenedlaethol ac Awdurdodau Heddlu.

---

[170] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG68
[171] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG80
[172] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG37
[173] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG37
[174] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG60

201. Er bod ganddi amheuon ynglŷn â sut y byddai'r darpariaethau yn gweithio yn ymarferol, roedd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru o'r farn y gallau adrannau 58 i 60:

> "… set out clear parameters for the rest of the public sector and public services more broadly to realise that they have a duty to give evidence to local, democratically elected people through scrutiny. So, it would strengthen the public service scrutiny power of councils."[175]

202. Roedd y Ganolfan Craffu Cyhoeddus yn cytuno, a chroesawai'r defnydd o'r ddarpariaeth hon i ddarparu ffordd fwy hylaw o graffu ar gyrff partner."[176]

Rhoi sylw i safbwyntiau'r cyhoedd (adran 61)

203. Bydd adran 61 yn ei gwneud yn ofynnol i bwyllgorau trosolwg a chraffu awdurdodau lleol gydymffurfio â threfniadau i roi sylw i safbwyntiau'r cyhoedd. Caiff y trefniadau hyn eu nodi mewn canllawiau a gyhoeddir o dan adran 61(4) a (5).

204. Roedd y tystion yn bryderus fod y darpariaethau hyn yn rhy gyfarwyddol ac y byddent yn cael effaith negyddol ar arferion da sy'n bodoli'n barod. Nid oedd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru yn cefnogi'r ddyletswydd newydd arfaethedig, gan gredu ei bod yn erfyn di-awch, yn rhagdybio y byddai'r un drefn yn gweddu ym mhobman. Ychwanegodd:

> "It also appears that the proposal is based upon misinterpretation as the Explanatory Memorandum incorrectly states that 'existing legislation is restrictive in that it does not enable members of the public to contribute their views to scrutiny committees'. This overlooks a range of innovative approaches undertaken by local authority scrutiny committees in seeking citizen-views as part of their work."[177]

205. Cododd sawl awdurdod lleol bryderon ynglŷn â gweithredu'r darpariaethau hyn. Roedd Cyngor Caerdydd, er enghraifft, yn cefnogi'r ddarpariaeth hon mewn egwyddor, ond roedd ganddo rai pryderon ynglŷn â'i gweithredu:

---

[175] Cofnod y Trafodion, paragraff 98, 21 Hydref 2010
[176] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG80
[177] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG65

> "… the mechanism for bringing matters before or to the attention of a scrutiny committee should be determined locally and there is a need for further clarity on this issue in any future guidance."[178]

206. Roedd y trydydd sector, fodd bynnag, yn gefnogol iawn, ac roedd Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru o'r farn ei fod:

> "… an extremely important proposal, one that in many ways encapsulates why third sector groups should be viewed as important partners in the scrutiny process."[179]

207. Cytunai Age Concern Cymru, gan groesawu'r gydnabyddiaeth y dylid gwella'r ymgysylltu â'r cyhoedd:

> "The experience of meaningful engagement with older people at a local level has varied between authorities, with some developing strong engagement principles and mechanisms, whereas in others there is a perception that consultation is often about authorities ticking the appropriate box, and not resulting in effective empowerment."[180]

208. Nid oedd y Ganolfan Craffu Cyhoeddus, fodd bynnag, yn credu bod rhaid gosod y mater hwn ar sail statudol, gan ddadlau:

> "Most scrutiny functions already have systems in place to build a dialogue with people about issues of local importance, and we do not feel that the creation of this additional duty will enhance these processes."[181]

Tystiolaeth gan y Gweinidog

209. Eglurodd y Gweinidog pam mae rhaid symleiddio'r ddeddfwriaeth sy'n caniatáu i awdurdodau lleol ymgymryd â chraffu ar y cyd:

> "The development of partnership working across local authority boundaries exists … we need to legislate on the need for joint committees to scrutinise delivery in service areas, across boundaries, across the public sector and so on. Some authorities already do it on an informal basis, and the proposed Measure just puts it on statute.

---

[178] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG27
[179] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG37
[180] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG52
[181] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG80

… the agenda for change in Wales and the UK is about providing services differently. That collaboration message is new. In some authorities, it has never happened, whereas some are already very good at doing it.

…. One authority said to me that it now had joint service provision … but that it could not carry out collective scrutiny of that person with the other authority. I said that it could. It then said that that was not in legislation, but that was just convenient; it will be in legislation if the proposed Measure goes through. So, it is about standardisation and tidying up so that there are no legal loopholes that undermine progress and the political process."[182]

210. Pan dynasom sylw at bryderon ynglŷn â rhai o'r anawsterau ymarferol y gallai cyd-bwyllgorau o'r fath eu hwynebu, eglurodd swyddog a oedd gyda'r Gweinidog y byddid yn delio â'r elfennau hyn drwy reoliadau:

"If a large authority and a small authority form a joint committee, how do they decide on representation, how does it reflect political balance within the authorities, and who appoints the chair and so on? It is better for that to be dealt with in regulations rather than on the face of the proposed Measure."[183]

211. Pan gwestiynwyd ef pam yr oedd wedi dewis ei gwneud yn ofynnol i bwyllgorau craffu graffu a rhoi adroddiad ar faterion yn ymwneud â phersonau dynodedig, dywedodd y Gweinidog wrthym nad oedd hynny'n golygu unrhyw newid. Mae'r pŵer ganddynt eisoes i wneud argymhellion ac adrodd arnynt i awdurdodau.[184]

212. Gofynasom i'r Gweinidog egluro'r mater hwn ymhellach. Dywedodd swyddog y Gweinidog:

"… we would not anticipate that a local authority would have a duty to scrutinise the whole public service in an area every year."[185]

213. Fodd bynnag, dywedodd y swyddog fod y darpariaethau sy'n ei gwneud yn ofynnol i bersonau dynodedig gynorthwyo pwyllgorau craffu yn bŵer newydd:

---

[182] Cofnod y Trafodion, paragraffau 53 – 57, 23 Medi 2010
[183] Cofnod y Trafodion, paragraff 60, 23 Medi 2010
[184] Cofnod y Trafodion, paragraff 11, 18 Tachwedd 2010
[185] Cofnod y Trafodion, paragraff 121, 18 Tachwedd 2010

> "At the moment, they have the power to investigate external issues, but they do not have the power to require people to give evidence or information to them. The proposed Measure would reverse that situation."[186]

214. Wrth ymateb i dystiolaeth ynglŷn â'r rhestr o bersonau dynodedig, a phroblemau posibl yn gysylltiedig â gwrthdaro buddiannau, dywedodd y Gweinidog wrthym y byddai'n trafod unrhyw faterion gyda rhanddeiliaid wrth lunio'r rheoliadau perthnasol. Cadarnhaodd hefyd y byddai'n cyhoeddi canllawiau er mwyn osgoi unrhyw wrthdaro posibl.[187]

215. Yn ystod ein trafodaethau, gofynasom i'r Gweinidog hefyd pam y teimlai fod rhaid cynnwys y darpariaethau sy'n ei gwneud yn ofynnol i bwyllgorau craffu roi sylw i safbwyntiau'r cyhoedd, o gofio bod gan lawer o awdurdodau lleol ffyrdd effeithiol o ymgysylltu â dinasyddion yn barod. Atebodd:

> "… there are some councils that have innovative methods of engagement; there are some that do not. This will mean that the ones that are really good may need to change only a little bit. Some may need to change a little bit more than others. This is just about making it clear that the public's input is valued. Again, it is about standardisation and raising the bar for local authorities in terms of scrutiny, access and development."[188]

Ein barn ni

216. **Mae craffu yn chwarae rhan bwysig yn dylanwadu ar bolisi a'r ffordd y cyflenwir gwasanaethau. Mae'r Mesur arfaethedig yn sefydlu nifer o ddarpariaethau i atgyfnerthu'r swyddogaeth hon a sicrhau y gall pwyllgorau trosolwg a chraffu awdurdodau lleol weithredu'n effeithiol mewn ffyrdd sy'n adlewyrchu gweithrediadau awdurdodau lleol.** Wrth i nifer gynyddol o awdurdodau lleol gydweithio i gyflenwi gwasanaethau, bydd angen i'w pwyllgorau craffu weithio gyda'i gilydd hefyd i ddwyn y gweithrediaethau i gyfrif. Er ein bod yn cydnabod bod mecanweithiau sy'n hwyluso hyn yn barod, clywsom dystiolaeth eu bod yn aneglur. **Rydym o'r farn felly fod y darpariaethau mewn perthynas â chraffu ar y cyd yn briodol**.

---

186 Cofnod y Trafodion, paragraff 119, 18 Tachwedd 2010
187 Cofnod y Trafodion, paragraff 115, 18 Tachwedd 2010
188 Cofnod y Trafodion, paragraff 124, 18 Tachwedd 2010

217. Fodd bynnag, mae tystion wedi tynnu sylw at rai problemau ymarferol y bydd angen rhoi sylw iddynt er mwyn i lawer o awdurdodau allu craffu ar y cyd. **Rydym yn argymell bod y Gweinidog yn cyhoeddi canllawiau i ddelio ag unrhyw broblemau y gallai cyd-bwyllgorau craffu eu hwynebu, a allai lesteirio'u gweithgareddau a'u gallu i weithredu'n effeithiol**.

218. Bydd y Mesur arfaethedig hefyd yn cryfhau gallu pwyllgorau craffu i ymchwilio i gyrff allanol (neu 'bersonau dynodedig') sy'n darparu gwasanaethau, nwyddau neu gyfleusterau i'r cyhoedd yn ardal yr awdurdod lleol. Credwn fod hwn yn ddatblygiad i'w groesawu, a fydd yn cryfhau rôl pwyllgorau craffu. **Croesawn y darpariaethau yn adran 58(5) a (6) a fydd yn galluogi pwyllgorau craffu i'w gwneud yn ofynnol i bersonau dynodedig ddarparu gwybodaeth a mynychu cyfarfodydd er mwyn cyfrannu at waith y pwyllgorau. Bydd y darpariaethau hyn yn help i wella gallu'r pwyllgorau craffu i gynnal ymchwiliadau trylwyr.**

219. Fodd bynnag, cawsom dystiolaeth gan nifer o dystion a oedd yn credu y gallai'r darpariaethau yn adran 58(3), sy'n rhoi **gofyniad** ar bwyllgorau craffu i lunio adroddiadau neu argymhellion ar faterion yn ymwneud â phersonau dynodedig, roi baich diangen ar bwyllgorau craffu. Credai tystion y gallai hyn wanhau gweithgareddau craffu a chodi disgwyliadau. Galwasant am i'r ddyletswydd hon gael ei diwygio fel ei bod yn bŵer galluogi a fyddai'n rhoi mwy o hyblygrwydd i'r pwyllgorau.

220. Rydym o'r farn fod tystiolaeth y Gweinidog ar y mater hwn yn aneglur ac nid ydym yn siŵr pam y mae'n credu y dylai hyn fod yn ddyletswydd yn hytrach na phŵer. Credwn fod rhinweddau sylweddol i bŵer galluogi ac i ddyletswydd. Rydym yn cydnabod y problemau a amlygwyd gan dystion ond credwn y gallai pwyllgorau craffu wneud cyfraniad sylweddol i wella'r ffordd y caiff gwasanaethau eu cyflenwi drwy weithredu'r ddyletswydd hon a'i gwneud yn ofynnol i adolygu gwasanaethau yn eu hardal yn rheolaidd. Byddai pŵer, ar y llaw arall, yn caniatáu mwy o hyblygrwydd i ymgymryd â chraffu amserol wrth i faterion godi, ond efallai fod perygl na fyddai'n cael ei arfer yn drwyadl. **Rydym yn argymell bod y Gweinidog yn diffinio sut y bydd y ddyletswydd hon yn gweithredu, a'i fod yn darparu eglurder ynglŷn â materion ymarferol megis sawl gwaith y gallai personau dynodedig gael eu galw gerbron pwyllgor craffu, a'r rheswm pam y caent eu galw. Rydym yn argymell bod eglurhad yn cael ei ddarparu cyn y caiff y Mesur arfaethedig ei ystyried yn y cyfnod nesaf.**

221. Nodwn y dystiolaeth ynglŷn â'r rhestr o bersonau dynodedig a'r angen i'r rhestr honno fod yn ddigon eang i hwyluso craffu ar draws ystod o feysydd gwasanaeth. Tawelwyd ein meddyliau gan ymrwymiad y Gweinidog i drafod hyn gyda rhanddeiliaid wrth ddatblygu rheoliadau i sicrhau yr ymdrinnir yn effeithiol mewn canllawiau â gwrthdaro posibl ac rydym yn fodlon â'r ffordd hon o weithredu.

222. **Mae awdurdodau lleol yn ymgysylltu â'r cyhoedd yn rheolaidd, ac mae llawer o enghreifftiau o arfer da. Fodd bynnag, drwy gynnwys gofynion ar i bwyllgorau craffu roi sylw i safbwyntiau'r cyhoedd, mae'r Gweinidog wedi egluro y bydd llwybr sicr i ddinasyddion sydd am dynnu sylw at feysydd sy'n peri pryder, a gofyniad ar i hyn ddigwydd ar draws yr holl awdurdodau lleol yng Nghymru. Rydym yn fodlon â'r darpariaethau yn adran 61.**

Penodi personau i gadeirio pwyllgorau (adrannau 65 – 74)

223. Mae adrannau 65 i 74 yn cynnwys darpariaethau manwl ynglŷn â dyrannu cadeiryddiaeth pwyllgorau craffu. Nod hynny yw sicrhau bod y dyraniad yn adlewyrchu cydbwysedd gwleidyddol yr awdurdod.

Tystiolaeth gan dystion

224. Roedd y rhan fwyaf o'r dystiolaeth yn tynnu sylw at y ffaith fod y darpariaethau hyn yn gymhleth. Credai'r Gymdeithas Ysgrifenyddion a Chyfreithwyr Cynghorau fod y darpariaethau'n cynnig ffordd lawer rhy gymhleth o ymdrin â'r broblem.[189]

225. Nododd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru nad oedd yr aelodau'n gytûn ar un safbwynt tuag at y mater hwn, gyda rhai'n cytuno â'r cynnig ac eraill yn credu ei bod yn well i benderfyniadau o'r fath gael eu gwneud yn lleol yn unol â disgresiwn lleol.[190] Fodd bynnag, pan holwyd nhw cododd cynrychiolwyr Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru gwestiynau ynglŷn â'r angen am y darpariaethau hyn o gwbl:

> "From our point of view, there is no evidence that this has caused a problem. It seems to me that, in most authorities in Wales, opposition members chair scrutiny committees … You cannot make the automatic assumption that if you put a scrutiny chair in the hands of a member of the opposition, scrutiny will be more rigorous. That is not always the case. Sometimes, when it is in the hands of someone

[189] Cofnod y Trafodion, paragraff 104, 21 Hydref 2010
[190] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG65

from your own political party, it can be a damn sight more rigorous."[191]

226. Roedd y Ganolfan Craffu Cyhoeddus â barn debyg, a chododd bryderon ynglŷn â'r risg na fyddai'r darpariaethau'n cwmpasu pob senario posibl, ac y gallai hefyd olygu colli cadeiryddion craffu profiadol a medrus:

> "Having a very rigid prescription in the proposed Measure as it is drafted creates different scenarios and you could end up with a position where a good chair is not given a position. I would like to give you an example of a London borough, which is a completely balanced council, where a small independent group holds the balance of power. It was very difficult to fit that example into any of the different scenarios in the proposed Measure."[192]

227. Tynnodd llawer o dystion sylw at arfer sy'n digwydd ar hyn o bryd sydd, yn eu barn nhw, yn gweithio'n dda. Dywedodd Cyngor Sir Penfro:

> "Our committee chairs are appointed by the Council. This system works well and we see no reason to change it. Chairs are often selected on the basis of ability and/or track record. The effect of these proposals would be to emphasise political difference; we do not consider that this would promote effective scrutiny. It could also have the unintended consequence of encouraging Members to form new political groups in an effort to secure a committee chair. It is disappointing to note that this scenario has already occurred in one local authority in Wales."[193]

228. Cyfeiriodd Cyngor Sir Caerfyrddin hefyd at natur gymhleth y darpariaethau:

> "Firstly, the proposals are far too complicated to implement. Secondly, it is important to understand that in Carmarthenshire (and many other councils), full Council appoints the Chair of each Scrutiny Committee. In other words, the Committee members do not appoint their own Chair.
>
> The Council's administration group has concerns that if chairs are to be appointed in a way that reflects the overall political balance of the Council, then this would create a risk of politicising the scrutiny

[191] Cofnod y Trafodion, paragraff 103, 21 Hydref 2010
[192] Cofnod y Trafodion, paragraff 73, 4 Tachwedd 2010
[193] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG9

process. Clearly the opposition group would take a contrary view and there would be no consensus on this issue."[194]

229. Fodd bynnag, credai rhai awdurdodau ei bod yn briodol deddfu ar y mater hwn. Roedd Cyngor Bwrdeistref Sirol Conwy yn cefnogi'r egwyddor ond dywedodd fod y darpariaethau hyn yn ymddangos yn rhy gymhleth.[195] Dywedodd Cyngor Sir y Fflint fod angen i'r cyfrifiadau canrannau yn yr adrannau hyn ganiatáu ar gyfer yr Aelodau hynny nad ydynt mewn unrhyw grŵp gwleidyddol neu byddai anawsterau ymarferol wrth roi'r darpariaethau ar waith.[196]

230. Cefnogai Cyngor Caerdydd y ddarpariaeth hon gan ddweud mai dyma'r drefn, sydd wedi hen ennill ei phlwyf, yng Nghaerdydd ac y dylai penodi cadeiryddion pwyllgorau craffu fod yn fater y mae'r cyngor llawn yn penderfynu arno.[197]

231. Dywedodd Dr Rachel Ashworth fod barn fel hyn:

> "… where possible, scrutiny chairs should be awarded to opposition members" a bod hyn yn "a timely and appropriate element of the measure."[198]

Tystiolaeth gan y Gweinidog

232. Eglurodd y Gweinidog ei resymeg dros gynnwys y darpariaethau hyn yn y Mesur arfaethedig, a dywedodd wrthym ei fod yn anghytuno â'r rhai sy'n credu bod y darpariaethau yn rhy gymhleth:

> "I think that it is a fact that all political parties have perhaps been guilty of allocating chairs to the same party. I do not think that that is appropriate. It does not create good scrutiny. We have a good model here in the Assembly in terms of how we operate procedures for political balance with regard to committee Chairs. They may think that it is over complex because it is a mathematical equation … It is not beyond the treasury department of each local authority to ensure that these numbers are dealt with correctly...This takes the politics

[194] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG25
[195] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG18
[196] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG30
[197] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG27
[198] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG47

out of good scrutiny, and I do not think that that is a bad position to be in."[199]

233. Eglurodd y Gweinidog ymhellach:

"It takes away the intimation that the leading group could secure votes through committee membership by having the paid chairs of committees."[200]

234. Holasom y Gweinidog i ba raddau y gallai'r darpariaethau hyn gael effaith negyddol ar ddyrannu cadeiryddiaeth pwyllgorau i grwpiau llai, ac a oedd yn fodlon fod pob cyfuniad posibl yn cael sylw yn y Mesur arfaethedig. Cadarnhaodd swyddog y Gweinidog ei bod yn bosibl hepgor y darpariaethau hyn, o dan adran 73, cyhyd â bo cefnogaeth drawsbleidiol i hynny ddigwydd, ac ar yr amod nad yw'r canlyniad yn llai ffafriol o gwbl i'r gwrthbleidiau nag y byddai'r sefyllfa pe byddid wedi gweithredu'r fformiwla.[201]

Ein barn ni

235. Rydym wedi ystyried pryderon tystion ynglŷn â natur gymhleth y darpariaethau o ran dyrannu cadeiryddiaeth pwyllgorau craffu. Er ein bod yn nodi'u pryderon, nid ydym yn cytuno â'r rhai sy'n credu bod y darpariaethau hyn yn rhy gyfarwyddol. **Yn ein barn ni mae'r darpariaethau yn adrannau 65 - 74 yn briodol, gan eu bod yn darparu'r amddiffyniad angenrheidiol i sicrhau bod dyraniad cadeiryddiaeth pwyllgorau craffu yn adlewyrchu cydbwysedd gwleidyddol yr awdurdod lleol, ac mae hyn yn angenrheidiol er mwyn llywodraeth da.**

236. **Tawelir ein meddyliau gan y cadarnhad a roddwyd gan y Gweinidog y bydd y darpariaethau yn adran 73 o'r Mesur arfaethedig yn caniatáu i gynghorau hepgor y darpariaethau hyn o dan unrhyw amgylchiadau nad ydynt efallai wedi cael eu cynnwys yn y Mesur.**

Aelodau cyfetholedig pwyllgorau trosolwg a chraffu (adrannau 75 – 79)

237. Mae'r darpariaethau yn adrannau 75 i 79 o'r Mesur arfaethedig yn manylu ar sut y caiff pwyllgorau trosolwg a chraffu weithredu mewn perthynas ag aelodau cyfetholedig. Er enghraifft, mae'r Mesur arfaethedig yn pennu bod y nifer uchaf o aelodau cyfetholedig a ganiateir ar bwyllgor trosolwg a chraffu yn draean o aelodaeth gyfan y pwyllgor (adran 75), ac yn

[199] Cofnod y Trafodion, paragraff 132, 18 Tachwedd 2010
[200] Cofnod y Trafodion, paragraff 134, 18 Tachwedd 2010
[201] Cofnod y Trafodion, paragraff 137, 18 Tachwedd 2010

caniatáu i'r pwyllgorau roi hawliau pleidleisio i aelodau cyfetholedig os ydynt yn dymuno hynny, ar yr amod fod yr awdurdod lleol yn cytuno. Byddai adran 79 yn galluogi Gweinidogion Cymru i gyhoeddi canllawiau ynglŷn â chyfethol, y byddai rhaid i awdurdodau lleol roi sylw iddynt.

Tystiolaeth gan dystion

238. Roedd y rhan fwyaf o awdurdodau lleol yn cydnabod gwerth aelodau cyfetholedig ar bwyllgorau ond roeddent yn gryf yn erbyn caniatáu iddynt bleidleisio. Dywedodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru:

> "The proposed power, as framed, is an enabling power rather than a duty, allowing authorities to choose to co-opt members and allowing them to confer voting powers. However, the power could be too prescriptive as authorities should have regard to statutory guidance or Ministerial powers of direction. The Welsh Local Government Association would therefore not support this approach."[202]

239. Roedd gan Gyngor Bwrdeistref Sirol Wrecsam bryderon am:

> "… voting powers being given to non-democratically elected individuals who are therefore not directly accountable to the public."[203]

240. Nid oedd ymateb y rhan fwyaf o'r awdurdodau lleol yn cefnogi'r cynnig y dylid rhoi pŵer i Weinidogion Cymru i gyfethol yn uniongyrchol. Dywedodd Cyngor Sir y Fflint:

> "The Council believes that if there is to be a limit on the number of co-opted members the same limit should apply to both Committees and sub Committees. The Council is against extending the voting rights of co-optees but notes it would be left to local choice."[204]

241. Dadleuodd Cyngor Bwrdeistref Sirol Caerffili:

> "… a power for Welsh Ministers to direct a Council to co-opt and the extension of voting rights are considered to be undemocratic and undermine the legitimacy of Councillors as scrutineers and community leaders."[205]

---

[202] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG65
[203] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG46
[204] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG30
[205] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG31

242. Fodd bynnag, nododd Dr Rachel Ashworth fod aelodau cyfetholedig yn darparu arbenigedd ychwanegol, ac y byddai hawliau pleidleisio yn eu galluogi i gymryd rhan yn llawn ar y pwyllgor.[206]

243. Nododd Scope Cymru hefyd y gallai aelodau o bwyllgorau craffu nad ydynt yn gynghorwyr fod yn gymorth mawr:

> "… the third sector has significant expertise in many policy areas and would be well placed to fill some of these positions to assist the local authority in scrutinising the services and policies within their local area."[207]

244. Roedd Un Llais Cymru yn cefnogi'r cynigion i wella'r broses graffu mewn llywodraeth leol a theimlai fod mwy o le i brif awdurdodau gyfethol cynghorwyr cymuned i bwyllgorau craffu fel ffordd o adlewyrchu profiadau yn y gymuned.[208]

Tystiolaeth gan y Gweinidog

245. Pan ofynnwyd a oedd rhoi hawliau pleidleisio i aelodau cyfetholedig pwyllgorau craffu yn codi cwestiynau ynglŷn ag atebolrwydd democrataidd, dywedodd y Gweinidog:

> "We are talking about an enabling position here - that is, enabling voting co-option. This is not possible at the moment, but it is for local authorities to decide whether they want to make use of it. We are not saying that they must; we are saying that it is an option that will be open to authorities in order to enhance and improve scrutiny if they feel that that is what they need to do."[209]

246. Eglurodd y Gweinidog hefyd na fyddai rheidrwydd ar bwyllgorau craffu i ganiatáu i aelodau cyfetholedig ddod yn aelodau ohonynt. Darpariaeth alluogi oedd hon, yn caniatáu hyblygrwydd ar lefel leol. Mewn tystiolaeth bellach, ailadroddodd y Gweinidog y farn hon:

> "We are not talking about council decisions here. We are talking about the scrutiny of authorities. A council decision made by democratic process in the council is very different to a process that involves scrutiny by a panel that is supported by an expert group … All that we are proposing is that if local authorities feel that it would

[206] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG 47
[207] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG35
[208] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG38
[209] Cofnod y Trafodion, paragraff 147, 18 Tachwedd 2010

> strengthen their scrutiny committees—particularly if taken together with the previous provision on broader public services—and if having outside expertise would strengthen their legitimacy in the eyes of partner organisations, they can take that step."[210]

Ein barn ni

247. **Rydym yn gyffredinol yn croesawu'r darpariaethau a fydd yn galluogi pwyllgorau craffu i gyfethol aelodau sydd â gwybodaeth neu gefndiroedd penodol i gymryd rhan yn eu gweithgareddau. Bydd hyn o fudd mawr, yn darparu arbenigedd ychwanegol i gefnogi a chryfhau'r craffu.**

248. **Fodd bynnag, gwrthwynebwn yn gryf y pwerau yn adran 77 a fydd yn galluogi aelodau cyfetholedig ar bwyllgorau trosolwg a chraffu i bleidleisio.** Ceisiodd y Gweinidog dawelu'n meddyliau drwy ddweud y byddai caniatáu i awdurdodau lleol benderfynu drostynt eu hunain pa un i ganiatáu i bwyllgorau craffu ddefnyddio'r ddarpariaeth hon ai peidio yn rhoi hyblygrwydd ar lefel leol. Yn ein barn ni gallai darpariaethau o'r fath fod yn agored i gamddefnydd, ac rydym yn bryderus y gallai hyn godi cwestiynau ynglŷn ag atebolrwydd democrataidd. **Rydym yn argymell felly fod y Gweinidog yn dod â gwelliannau priodol gerbron i adlewyrchu ein barn pan fydd y Mesur arfaethedig yn cael ei ystyried yn y cyfnod nesaf.**

Gwahardd pleidleisio o dan gyfarwyddyd chwip plaid a datgan cyfarwyddyd gwaharddedig chwip plaid (adran 81)

249. Diben adran 81 yw gwahardd defnyddio chwip mewn cyfarfodydd pwyllgorau trosolwg a chraffu. Mae'r darpariaethau'n pennu gweithdrefnau ar gyfer datgan, penderfynu a chofnodi chwip plaid gwaharddedig mewn cyfarfodydd pwyllgorau craffu, a chanlyniadau rhoi chwip plaid gwaharddedig.

Tystiolaeth gan dystion

250. Roedd nifer o'r ymatebion gan awdurdodau lleol o'r farn nad oedd angen y gwaharddiad statudol hwn ar chwip plaid ac y dylai'r ddarpariaeth hon gael ei dileu o'r Mesur arfaethedig. Teimlai Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru y byddai'r darpariaethau yn anodd eu gorfodi ac y gallent hefyd ddwyn anfri ar brosesau craffu:

---

[210] Cofnod y Trafodion, paragraff 74, 23 Medi 2010

> "The proposal to place the onus on scrutiny chairs places a significant burden on those individuals, who will not be in a position to objectively determine whether members from other groups have been given directions prior to the meeting. Given the significance of this responsibility, any such decisions by a chair would need to be based on clear evidence, however, it is unlikely that robust evidence to support any allegations or suspicions of whipping would ever be available.
>
> As a result, this provision could be used by other members, members of the public or external bodies either vexatiously or legitimately to question the legitimacy of properly made scrutiny decisions, where it could be alleged that 'whipping' occurred when a number of like-minded members, who were from the same group, voted in a particular way, even though they voted independently based on the evidence presented to them."[211]

251. Adleisiodd y Gymdeithas Ysgrifenyddion a Chyfreithwyr Cynghorau y farn hon, gan gredu:

> "…the difficulty of enforcing this provision has the potential for bringing this law into disrepute, and on balance, felt that it should not be a statutory provision, and omitted from the Measure."[212]

252. Roedd Cyngor Bwrdeistref Sirol Caerffili, ar y llaw arall, yn cefnogi gwahardd defnyddio chwip plaid mewn pwyllgorau craffu, ond nododd:

> "The proposal to give the chair of a scrutiny committee the power to determine whether a committee member is following an agreed political whip is not considered a practical solution."[213]

253. Roedd Pwyllgor Trosolwg a Chraffu Cyngor Bwrdeistref Sirol Rhondda Cynon Taf a Chyngor Bwrdeistref Sirol Wrecsam hefyd yn cefnogi egwyddor y ddarpariaeth hon, ond ni allent weld sut y câi ei gorfodi.[214]

Tystiolaeth gan y Gweinidog

254. Gofynasom i'r Gweinidog egluro pam yr oedd wedi cynnwys y ddarpariaeth hon yn y Mesur arfaethedig:

---

[211] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG65
[212] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG33
[213] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG31
[214] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG43

> "I want to discourage hidden whipping…good governance is enhanced by good scrutiny. The driving of whipping underground needs to be tackled in legislation. If it is evident…then the decisions made within those scrutiny committees should be revisited. That is why we would legislate for this, because this is a serious point."[215]

255. Nid oedd y Gweinidog yn cytuno â thystion a oedd yn bryderus y byddai'r darpariaethau hyn yn anodd eu gweithredu, a dywedodd wrthym ei fod yn amharod i dderbyn bod hon yn broses anodd.[216]

256. Cadarnhaodd swyddog a oedd gyda'r Gweinidog fod y darpariaethau, fel y'u drafftiwyd, yn ei gwneud yn ofynnol datgan ar ddechrau cyfarfod a oedd cyfarwyddyd chwip wedi cael ei roi ai peidio, ac y byddai angen darparu ar gyfer hyn drwy'r rheolau sefydlog (adran 81).[217]

257. Yn ychwanegol, eglurodd y Gweinidog ei fod yn ceisio atgyfnerthu rôl craffu, cynyddu'r gydnabyddiaeth fod craffu da yn cynnal llywodraethu da, a bod gwahardd defnyddio chwip plaid yn rhan o hyn:

> "I am trying to create an environment where it becomes the norm for scrutiny not to be whipped, because that makes for good scrutiny... We are trying to create a culture where it is recognised within institutions that good governance and excellent scrutiny gives good public services. That is what we are trying to create, and this is just about recording that process."[218]

Ein barn ni

258. Mae'r Gweinidog wedi egluro ei farn fod defnyddio chwip plaid yn nhrafodaethau pwyllgorau craffu awdurdodau lleol yn amhriodol, a bod y darpariaethau i wahardd y gweithgaredd hwn yn rhan o agenda ehangach i gryfhau'r cyfraniad y gall craffu ei wneud i lywodraethu a chyflenwi gwasanaethau cyhoeddus o fewn awdurdodau lleol.

259. **Er ein bod yn nodi pryderon tystion ac yn cydnabod y gall y darpariaethau yn adran 81 fod yn anodd eu gorfodi, credwn fod eu cynnwys yn y Mesur arfaethedig yn sefydlu egwyddor bwysig fod gwahardd defnyddio chwip plaid yn rhoi'r amddiffyniad angenrheidiol i**

---

[215] Cofnod y Trafodion, paragraff 80, 23 Medi 2010
[216] Cofnod y Trafodion, paragraff 149, 18 Tachwedd 2010
[217] Cofnod y Trafodion, paragraff 151, 18 Tachwedd 2010
[218] Cofnod y Trafodion, paragraff 154, 18 Tachwedd 2010

aelodau pwyllgorau craffu iddynt allu gweithredu'n annibynnol ar ddylanwad gwleidyddol. Rydym felly yn fodlon â'r darpariaethau hyn.

Pwyllgorau Archwilio (adrannau 84 – 90)

260. Mae adran 84 yn ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau lleol benodi/sefydlu pwyllgor archwilio, i'r diben o adolygu a chraffu ar faterion ariannol yr awdurdod a llunio adroddiadau ac argymhellion perthnasol. Mae'r darpariaethau hyn hefyd yn rhagnodi aelodaeth pwyllgorau archwilio (adran 85), eu gweithdrefnau, er enghraifft y gallant fynnu bod aelodau neu swyddogion yn dod i gyfarfod i ateb cwestiynau (adran 86), a'u swyddogaethau (adran 88). Mae adran 88 yn ei gwneud yn ofynnol i bwyllgorau archwilio roi sylw i ganllawiau a roddir gan Weinidogion Cymru.

Tystiolaeth gan dystion

261. Nododd y Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth (CIPFA) fod y canllawiau presennol a roddwyd gan Lywodraeth Cymru o'r farn fod *Delivering Good Governance in Local Government: Framework* gan y Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth a'r ddogfen *Audit Committees – Practical Guidance for Local Authorities* (ACG) yn cynrychioli arfer da.[219] Mynegodd y Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth bryderon nad yw'r darpariaethau yn y Mesur arfaethedig yn cyd-fynd â swyddogaethau craidd pwyllgorau archwilio fel y'u hamlygwyd yng nghanllawiau CIPFA, ac y'u cadarnhawyd gan Weinidogion Cymru. Dywedodd CIPFA fod y Mesur arfaethedig, fel y'i drafftiwyd:

> "changes the core functions of an audit committee by limiting them to areas only concerned with an authority's "financial affairs"."[220]

262. Roedd Swyddfa Archwilio Cymru yn rhannu pryderon y Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth ac roedd o'r farn y gallai'r darpariaethau sy'n nodi swyddogaethau Pwyllgorau Archwilio fod yn rhy "gaeth" ac y byddent yn

> "… prevent them reviewing wider governance of the local authority and considering cost issues in the context of performance."[221]

263. Daeth Swyddfa Archwilio Cymru i'r casgliad y byddai hyn yn llesteirio llywodraethu da yn awdurdodau lleol Cymru.[222] Dywedodd SOLACE wrthym

[219] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG59
[220] Ibid
[221] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG66
[222] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG66

eu bod yn cefnogi'r dystiolaeth a roddwyd gan y Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth a Swyddfa Archwilio Cymru.[223]

264. Fodd bynnag, roedd tystiolaeth rhai awdurdodau lleol yn teimlo bod y cynigion hyn yn rhy gyfarwyddol, yn enwedig o safbwynt penodiadau i'r pwyllgor. Dywedodd Cyngor Bwrdeistref Sirol Conwy, er enghraifft:

> "The power to elect a lay member to the Audit Committee should be a decision for the Council, not a dictat from WAG. If the reason for appointing a lay member is to add an element of independence then we would question the role of our appointed external auditors."[224]

265. Nid oedd Cyngor Caerdydd yn cefnogi'r cynigion hyn gan y byddent yn golygu bod rhaid newid y trefniadau presennol sydd yn:

> "…work well with a majority of independent or lay members. The proposed limit on the number of independent or lay members on the audit committee would have significant implications for the current model and operation of the Council's independent audit panel. This specific proposal is therefore not supported as it should be a matter for local authorities to determine locally."[225]

Tystiolaeth gan y Gweinidog

266. Eglurodd y Gweinidog y rhesymeg wrth wraidd mynnu bod awdurdodau lleol yn sefydlu pwyllgorau archwilio:

> "Since the guidance in 2005 advocating having an audit committee, many have established them, but not all."[226]

267. Dywedodd y Gweinidog wrthym hefyd:

> "Welsh Ministers have consistently supported the guidance of the Chartered Institute of Public Finance and Accountancy on the creation of audit committees—there are three authorities that still do not have an audit committee—and in relation to audit committees providing good governance, helping to improve strategic planning, facilitating scrutiny and so on."[227]

---

[223] Cofnod y Trafodion, paragraff 138, 21 Hydref 2010
[224] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG18
[225] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG27
[226] Cofnod y Trafodion, paragraff 111, 23 Medi 2010
[227] Cofnod y Trafodion, paragraff 168, 18 Tachwedd 2010

268. Yn wyneb y sylwadau hyn, gofynasom i'r Gweinidog pam yr oedd y Mesur arfaethedig, fel y'i drafftiwyd, yn darparu ar gyfer cylch gwaith cul i bwyllgorau archwilio ac nad oedd yn cyd-fynd â chanllawiau'r Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth. Ei ymateb oedd:

> "… I think that it is a drafting issue and a misunderstanding regarding what they are saying, what we are saying and how the two align. I am open to further discussions with both organisations to see how we can overcome that problem, because I just want to broaden the process to get it right. It is an important function, and if we have got that aspect wrong or have misinterpreted that, we can amend the provisions accordingly."[228]

Ein barn ni

269. **Cytunwn y dylai fod gan bob awdurdod lleol bwyllgor archwilio i sicrhau trefn gyson ac i gynnal llywodraethu effeithiol ar draws yr awdurdodau lleol i gyd. Rydym felly yn gyffredinol yn cefnogi'r darpariaethau hyn.** Fodd bynnag, rydym yn cydnabod pryderon y tystion hynny sy'n credu bod swyddogaethau pwyllgorau archwilio wedi cael eu llunio'n rhy gul yn y Mesur arfaethedig. I'r rhai sy'n cadw at y canllawiau presennol, byddai gweithredu darpariaethau'r Mesur arfaethedig, fel y'u drafftiwyd, yn gam yn ôl yn ein barn ni. **Cawsom sicrwydd gan y Gweinidog y byddai'n trafod pryderon y Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth a Swyddfa Archwilio Cymru gyda'r sefydliadau hynny, ac yn ystyried diwygio'r darpariaethau yn unol â hynny. Cytunwn â'r ffordd hon o weithredu, ac argymhellwn fod y Gweinidog yn dod â gwelliannau priodol gerbron pan fydd y Mesur yn cael ei ystyried yng Nghyfnod 2.**

[228] Cofnod y Trafodion, paragraffau 168 a 170, 18 Tachwedd 2010

9. Rhan 7: Cymunedau a chynghorau cymuned (adrannau 91 – 143)

Cefndir

270. Mae'r darpariaethau yn Rhan 7 o'r Mesur arfaethedig wedi'u seilio ar *Adroddiad Aberystwyth*, sef adolygiad o weithgareddau cynghorau cymuned ar draws Cymru a gwblhawyd yn 2003. [229] Yn ôl y Memorandwm Esboniadol, nododd *Adroddiad Aberystwyth* nifer o "bwysau cynyddol i ddiwygio strwythur ac arferion gwaith cynghorau cymuned".[230] Dywed y Memorandwm esboniadol hefyd:

> "Nododd yr adroddiad fod rhai cynghorau cymuned yn teimlo bod cyfuniad o gyfyngiadau deddfwriaethol, ariannol a gweinyddol yn cyfyngu arnynt ac yn peri rhwystredigaeth iddynt."[231]

271. Mynegwyd pryder yn yr adroddiad hefyd am ba mor gynhwysol yw rhai cynghorau, am y lefel isel o etholiadau lle ceir cystadleuaeth am y seddau, am ymwneud pobl leol â'u cynghorau cymuned ac am yr angen i ehangu rôl cynghorau cymuned, pe bai cyngor yn dymuno ysgwyddo cyfrifoldebau ychwanegol.

272. Wrth ymateb i Adroddiad Aberystwyth, addawodd Llywodraeth Cymru y byddai'n datblygu fframwaith polisi i ddelio â'r materion a nodwyd. Dywed y Memorandwm Esboniadol:

> "Mae Llywodraeth y Cynulliad am wireddu ymrwymiadau a wnaed i ddatblygu ac i atgyfnerthu rôl cynghorau cymuned yng Nghymru, gan roi'r gallu iddynt ddarparu ystod ehangach o wasanaethau ac i weithredu'n ehangach yn lleol. Mae'n awyddus hefyd i'w galluogi i fod yn fwy effeithiol wrth gyflawni eu rôl fel cynrychiolwyr ac wrth weithio mewn partneriaeth â chyrff eraill."[232]

[229] Astudiaeth Ymchwil a gomisiynwyd gan Lywodraeth Cymru, yr ymgymerwyd â hi gan y Grŵp Ymchwil Newid a Datblygu Rhanbarthol, y Sefydliad Daearyddiaeth a Gwyddorau Daear, Prifysgol Cymru, Aberystwyth, 2003. ("Adroddiad Aberystwyth")
[230] Ibid
[231] Memorandwm Esboniadol, paragraff 3.34, tudalen 19
[232] Memorandwm Esboniadol, paragraff 3.32, tudalen 19

Tystiolaeth gan dystion

Yr angen am ddeddfwriaeth

273. Roedd cefnogaeth gyffredinol i'r darpariaethau yn ymwneud â chynghorau tref a chymuned er bod rhai tystion yn bryderus ynglŷn â goblygiadau cost y Mesur arfaethedig. [233]

274. Fel un o awduron *Adroddiad Aberystwyth* sydd wedi dylanwadu ar Ran 7 o'r Mesur arfaethedig, eglurodd yr Athro Michael Woods sut y byddai'r darpariaethau yn galluogi'r sector cynghorau cymuned i ddod yn fwy rhagweithiol, a pham fod angen diweddaru'r ddeddfwriaeth bresennol:

> "The majority of recommendations that we made did not require legislation, so this, in a sense, fills some of the gaps where legislation was needed in order to take those recommendations forward."[234]

275. Yn yr un modd, roedd Un Llais Cymru yn cefnogi egwyddorion y Mesur arfaethedig oherwydd ei fod yn:

> "… addresses needs identified in a range of independent reports (e.g. Aberystwyth study, Councillors Commission Expert Panel for Wales report, Independent Remuneration Panel reports) and … offers scope to improve considerably the overall operation of local government. These improvements relate to interactions between the two tiers of local government and other bodies as well as the operation of any particular sector or body."[235]

276. Roedd Cymdeithas Cynghorau Trefi a Chymunedau Mwy Gogledd Cymru yn cytuno ag Un Llais Cymru, ac o'r farn y byddai'r Mesur arfaethedig yn help i fynd i'r afael â phroblemau'n ymwneud â chyflenwi gwasanethau lleol:

> "there is a need for such a Measure as there are clear conflicts of interest in the provision of services delivered locally."[236]

277. Dywedodd y Gymdeithas Clercod Cynghorau Lleol bod:

> "any measures that seek to increase the professionalisation of the sector and make those involved more accountable and able are generally welcomed."[237]

---

[233] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG7
[234] Cofnod y Trafodion, paragraff 83, 7 Hydref 2010
[235] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG38
[236] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG73

Hyblygrwydd

278. Croesawyd natur ganiatäol a hyblyg Rhan 7 oherwydd natur amrywiol cynghorau cymuned. Dywedodd Un Llais Cymru wrthym y byddai natur alluogi'r darpariaethau yn caniatáu i'r rhai sydd am wneud mwy i fwrw ymlaen â hynny.[238]

279. Eglurodd tystion y bydd rhai cynghorau tref a chymuned yn fwy parod nag eraill i ymgymryd â chyfrifoldebau ychwanegol. Dywedodd y Gymdeithas Clercod Cynghorau Lleol wrthym fod:

> "... councils across Wales that embrace all the powers that they currently can take on and, given the opportunity, would embrace more."[239]

280. Fodd bynnag, teimlai tystion ei bod yn bwysig pwysleisio na fyddai pob cyngor am fwrw ymlaen fel hyn. Amlygodd y dystiolaeth raniad amlwg rhwng cynghorau trefi a chymunedau mwy sy'n awyddus i gael pwerau newydd, a chynghorau llai a oedd yn ochelgar. Dywedodd Cyngor Tref Abergele, cyngor tref mwy, er enghraifft, wrthym:

> "The introduction of the power of wellbeing will help to remove some of the barriers which currently prevent town and community councils from undertaking provision of some services/activities."[240]

281. Dywedodd Cyngor Cymuned Marteltwy, cyngor cymuned gwledig bach, ar y llaw arall, fod Llywodraeth Cymru efallai, wrth lunio'r Mesur arfaethedig, wedi:

> "... incorrectly assessed the ambitions of members of small rural community councils, who do not necessarily want to assume some of the powers and functions currently exercised by other authorities".[241]

282. Dywedodd Un Llais Cymru wrthym hefyd y dylai cynghorau tref a chymuned, yn ogystal â bod yn barod i ymgymryd â rhagor o gyfrifoldebau, fod yn sicr fod y gallu ganddynt i wneud hynny:

---

[237] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG11
[238] Cofnod y Trafodion, paragraff 21, 14 Hydref 2010
[239] Cofnod y Trafodion, paragraff 24, 14 Hydref 2010
[240] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG5
[241] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG6

"If something is to be devolved, it has to provide added value for that community, and if it is to be provided at the same cost, then it has to be a better quality service."[242]

Ehangu cyfranogiad

283. Roedd tystion o'r farn hefyd y byddai ehangu'r ystod gweithgareddau y gall cynghorau tref a chymuned ymgymryd â nhw yn gwneud rôl cynghorydd cymuned yn fwy deniadol i ystod ehangach o bobl. Dywedodd Cymdeithas Cynghorau Trefi a Chymunedau Mwy Gogledd Cymru wrthym:

"If you are to encourage participation, then you have to show those people who make themselves available – before they put themselves up for election – that what they are going to do is worthwhile."[243]

Tystiolaeth gan y Gweinidog

284. Eglurodd y Gweinidog pam mai caniataol gan mwyaf yw'r rhan hon o'r Mesur arfaethedig:

"We are mindful of the diverse nature of community councils…I think that they do a very good job, but I recognise that they are all very different and that they support their communities very differently. Our aim is to provide a framework to strengthen the role of the local councils by enabling them to deliver a wide range of services locally."[244]

285. Eglurodd swyddog y Gweinidog ymhellach:

"…it comes back to the question of proportionality. This is notabout compulsion; it is about enabling them where they have the capacity to use these powers."[245]

286. Dywedodd y Gweinidog wrthym hefyd y dylid edrych ar y Mesur arfaethedig fel pecyn a bod y nod o gynyddu cyfranogiad yr un mor berthnasol i'r sector cynghorau tref a chymuned ag ydyw i awdurdodau lleol:

… in Part 1 [of the proposed Measure] we talked about membership, inclusiveness and diversity. You tend to find that a lot of town and

[242] Cofnod y Trafodion, paragraff 28, 14 Hydref 2010
[243] Cofnod y Trafodion, paragraff 70, 14 Hydref 2010
[244] Cofnod y Trafodion, paragraff 127, 23 Medi 2010
[245] Cofnod y Trafodion, paragraff 134, 23 Medi 2010

community councillors are also county councillors, so the make-up of those councils is the same. If we can get the collection of data right, and understand the problems people have in becoming councillors, we will have new people, new ideas and new concepts, and we will move forward."[246]

287. Eglurodd y Gweinidog hefyd fod hyn, i raddau, yn fater o 'dacluso' deddfwriaeth bresennol:

> "The existing *Local Government Act 1972* is extremely complex and we have just tidied that up and made it easier to understand."[247]

Ein barn ni

288. **Mae cynghorau tref a chymuned yng Nghymru yn amrywiol, a bydd rhai'n fwy awyddus i ymgymryd â chyfrifoldebau ychwanegol nag eraill. Croesawn yr hyblygrwydd yn y Mesur arfaethedig, ac rydym yn cytuno ei fod, fel y'i drafftiwyd, yn adlewyrchu amrywiaeth y sector ac yn galluogi'r cynghorau cymuned hynny sydd am ysgwyddo rhagor o bwerau a chyfrifoldebau i wneud hynny.**

289. **Yn ein barn ni bydd ehangu gwaith cynghorau tref a chymuned yn help i gynyddu ymwybyddiaeth o'u rôl ac ysgogi mwy o ddiddordeb yn eu gweithgareddau. Bydd hyn nid yn unig o fudd mawr i gymunedau lleol ond bydd hefyd yn help i ddangos i'r cyhoedd y gall rôl cynghorydd cymuned wneud cyfraniad positif i'r ardal a gallai annog mwy o gyfranogi yn yr haen hon o lywodraeth leol.**

Cyfarfodydd cymunedol a phleidleisio cymunedol (adrannau 91 – 102)

290. Yn ôl y Nodiadau Esboniadol sy'n cyd-fynd â'r Mesur arfaethedig, mae'r adrannau hyn yn adolygu'r trefniadau a nodir yn *Neddf Llywodraeth Leol 1972*:

> "…i alw a threfnu cyfarfodydd cymunedol a phleidleisio cymunedol yng Nghymru i'w gwneud yn fwy cynrychioliadol o'r farn leol."[248]

291. Mae'r darpariaethau'n nodi: sut y gall cyfarfodydd cymunedol gael eu cynnull gan aelodau o gyngor cymuned neu gan etholwyr (adran 91); y gofynion o ran rhoi hysbysiad am gyfarfodydd cymunedol (adran 95); y trothwyon o ran galw am bleidleisio cymunedol (adran 96); a materion yn

---

[246] Cofnod y Trafodion, paragraff 135, 23 Medi 2010
[247] Cofnod y Trafodion, paragraff 119, 23 Medi 2010
[248] Memorandwm Esboniadol tudalen 92

ymwneud â phenderfynu ar gwestiwn y pleidleisio, canlyniadau'r pleidleisio a gweithredu ar ôl cynnal pleidlais gymunedol (adrannau 97 – 102).

Tystiolaeth gan dystion

292. Yn gyffredinol roedd tystion yn croesawu'r darpariaethau hyn. Cytunai'r Gymdeithas Clercod Cynghorau Lleol ac Un Llais Cymru fod angen annog pobl i beidio â chyflwyno "galwadau blinderus" am bleidleisio cymunedol ond roedd ganddynt rai amheuon am y pwerau a oedd yn cael eu breinio yn y prif awdurdod o ran penderfynu ar gwestiwn y pleidleisio. Teimlent fod angen hawl i apelio i Weinidogion Cymru pe bai'r cyngor cymuned yn anghytuno â barn y swyddog monitro. Eglurasant:

> "This would provide a fail-safe to avoid the principal authority, through its monitoring officer, being able to frustrate the poll process (possibly on a technicality) where a community has expressed a clear view on, for example, the failure of a principal authority to provide a statutory function within that community.[249]

293. Cefnogai Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru y cynigion i adolygu'r trothwy er mwyn galw am bleidlais gymunedol (adran 96) ond teimlai fod angen canllawiau i ddarparu eglurder o ran perthnasedd a dilysrwydd testun y bleidlais, cwmpas daearyddol testun y bleidlais a pha mor aml y ceid ystyried materion o'r fath. Dywedodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru:

> "The costs of organising, administering and responding to a community poll and meeting are significant. Other processes and opportunities for community involvement are already available, such as formal consultation processes, public meetings or councillor calls for action, and it would be inappropriate for community polls to be triggered when such mechanisms have already been used."[250]

Tystiolaeth gan y Gweinidog

294. O ran rhoi canllawiau ynglŷn â phleidleisio cymunedol, dywedodd y Gweinidog:

> "The steps are clearly set out in the provisions. There are safeguards in the higher thresholds for convening a community meeting for

[249] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG11
[250] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG65

> staging a community poll. I do not think we need guidance, but it is something that I would consider."[251]

295. Gofynasom i'r Gweinidog pam nad oedd darpariaeth i gynghorau cymuned apelio i Weinidogion Cymru mewn achosion lle nad oeddent yn cytuno â phenderfyniad y prif awdurdod ynghylch cwestiwn y pleidleisio. Ei ymateb oedd:

> "I do not think that it is necessary. Where does all of this stop? We have to have a responsible person to make a decision. I would consider the monitoring officer to be that person at this level of appeal."[252]

Ein barn ni

296. **Rydym wedi ystyried y dystiolaeth a gyflwynwyd gan dystion a chredwn fod y darpariaethau yn adrannau 91 i 102 yn briodol.** Mae'r Gweinidog o'r farn y bydd y trothwyon diwygiedig i sbarduno cyfarfodydd cymunedol a phleidleisio cymunedol yn diogelu rhag eu camddefnyddio. Cefnogwn farn y Gweinidog, ond credwn y dylai cynghorau cymuned ystyried yn ofalus ai pleidleisio cymunedol yw'r trywydd gweithredu cywir, yn enwedig gan fod cost ariannol sylweddol yn gallu bod ynghlwm wrth hynny. **Rydym yn cytuno â thystion y bydd angen canllawiau i sicrhau nad oes gorddefnydd o bleidleisio cymunedol, yn enwedig lle bydd ffyrdd eraill o gasglu barn y cyhoedd wedi cael eu defnyddio'n barod efallai.**

297. Credwn y byddai'n amhriodol cynnwys hawl i apelio at Weinidogion mewn achosion lle mae'r cyngor cymuned yn anghytuno â phenderfyniad y prif awdurdod ynghylch cwestiwn y pleidleisio. Dylid penderfynu'n lleol ar faterion o'r fath, a byddai'n amhriodol i Weinidogion ymyrryd.

Trefniadaeth cymunedau a'u cynghorau (adrannau 103 – 118)

298. Bydd y darpariaethau'n diwygio'r trefniadau presennol i sefydlu a diddymu cynghorau cymuned (adrannau 103 – 107). Dywed y Nodiadau Esboniadol sy'n cyd-fynd â'r Mesur arfaethedig:

> "…bod y darpariaethau presennol yn ddianghenraid o gymhleth a bod datblygiad cynghorau cymuned yn cael ei rwystro gan y trothwyon presennol sy'n gymwys i rai o'r gweithdrefnau i sefydlu neu ddiddymu

[251] Cofnod y Trafodion, paragraff 179, 18 Tachwedd 2010
[252] Cofnod y Trafodion, paragraff 183, 18 Tachwedd 2010

> cyngor cymuned. Mae Llywodraeth Cynulliad Cymru o'r farn bod y trothwyon presennol i sefydlu cyngor cymuned yn rhy uchel a bod y trothwyon ar gyfer diddymu cyngor cymuned yn rhy isel."[253]

299. Mae adran 104 yn cyflwyno trothwy newydd er mwyn sefydlu cyngor cymuned. Bydd angen i 10 y cant o'r etholwyr llywodraeth leol yn y gymuned neu 150 o etholwyr (pa un bynnag yw'r isaf) fod yn bresennol ac yn pleidleisio mewn cyfarfod sy'n galw am sefydlu cyngor cymuned, a bydd angen mwyafrif yn y bleidlais gymunedol. Y trothwyon ar hyn o bryd yw 30 y cant o'r etholwyr neu 300 o etholwyr.

300. Ar hyn o bryd rhaid i 30 y cant, neu 300 (pa un bynnag yw'r isaf), o'r etholwyr llywodraeth leol mewn cymuned fod yn bresennol ac yn pleidleisio mewn cyfarfod i ddiddymu cyngor cymuned. Mae adran 106 o'r Mesur arfaethedig yn cadw'r trothwy hwn. Fodd bynnag, caiff amod newydd ei gyflwyno yn ei gwneud yn ofynnol i o leiaf ddwy ran o dair o'r rhai a fydd yn pleidleisio yn y bledlais gymunedol fod o blaid diddymu cyngor cymuned.

301. Bydd adrannau 108 – 118 yn caniatáu clystyru (neu grwpio) ymysg cynghorau cymuned sy'n dymuno gweithio gyda'i gilydd.

Tystiolaeth gan dystion

302. Croesawodd tystion, fel y Gymdeithas Clercod Cynghorau Lleol ac Un Llais Cymru, y darpariaethau i symleiddio'r broses o sefydlu cyngor cymuned. Fodd bynnag, dywedodd y cyrff hyn wrthym eu bod am weld y pŵer i ddiddymu cyngor cymuned yn cael ei dynnu o statud yn gyfan gwbl gan mai cynghorau cymuned yw:

> "… the only form of public body (as far as we are aware), that is subject to such a power. However, we recognise the change to the requirement for a two thirds majority to be a significant step in the right direction." [254]

303. Dywedodd yr Athro Michael Woods wrthym hefyd ei fod yn cytuno â'r darpariaethau yn yr adrannau hyn, gan ddatgan:

> "Some councils that have been confronted by repeated attempts at dissolution have been constrained in their capacity to act effectively due to the uncertainty of long-term planning."[255]

[253] Memorandwm Esboniadol, tudalennau 95 a 96
[254] Ibid.
[255] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG39

304. Croesawai'r Athro Woods hefyd y darpariaethau a fydd yn galluogi cynghorau i ymsefydlu fel 'grŵp', gan egluro:

> "Joining with neighbouring councils has the benefit of increasing their resources, increasing their capacity to act and of saving on administration costs by pooling minutes and sharing a clerk, which may allow expenditure on other, more community-facing, activities."[256]

Tystiolaeth gan y Gweinidog

305. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn egluro bod Llywodraeth Cymru, yn ei hymateb i *Adroddiad Aberystwyth*, wedi ymrwymo i adolygu'r:

> "…gweithdrefnau ar gyfer sefydlu neu ddiddymu cynghorau cymuned er mwyn sicrhau bod y gweithdrefnau hynny'n dryloyw ac yn gwbl gynrychioliadol".[257]

306. Dywedodd y Gweinidog wrthym ei fod am:

> "… make it easier for communities to establish community councils … the threshold has been lowered from 30 per cent of the local government electors or 300 electors to 10 per cent or 150 electors."[258]

Ein barn ni

307. Rydym wedi clywed tystiolaeth gan dystion, er nad yw hyn yn fater sy'n codi mor aml erbyn hyn, fod y trothwyon presennol er mwyn diddymu cyngor cymuned yn rhy isel a'u bod wedi llesteirio gwaith rhai cynghorau cymuned yng Nghymru. **Rydym o'r farn felly fod y cynigion i godi'r trothwyon er mwyn diddymu cynghorau cymuned yn briodol. Ar ben hynny, mae'r Mesur arfaethedig drwyddo draw yn ceisio cynyddu cyfranogiad mewn democratiaeth leol, a chredwn felly ei bod yn briodol ei gwneud yn haws i gymunedau sefydlu cyngor cymuned drwy ostwng y trothwy er gwneud hynny.**

---

[256] Cofnod y Trafodion, paragraff 92, 7 Hydref 2010
[257] Memorandwm Esboniadol, paragraff 3.37
[258] Cofnod y Trafodion, paragraff 121, 23 Medi 2010

Cyfethol aelodau o gynghorau cymuned (adrannau 119 - 120)

308. Mae adrannau 119 a 120 yn ei gwneud yn ofynnol i gynghorau cymuned roi hysbysiad cyhoeddus pan fydd seddau gwag aelodau cynghorau cymuned i gael eu llenwi drwy gyfethol.

Tystiolaeth gan dystion

309. Roedd tystion yn croesawu'r darpariaethau hyn, gan gredu y gallai rhoi hysbysiadau cyhoeddus greu mwy o ddiddordeb yn rôl y cyngor cymuned. Roedd Un Llais Cymru, er enghraifft, o blaid y cynnydd mewn tryloywder y mae'r darpariaethau hyn yn ei gyflwyno i'r broses gyfethol.[259]

310. Fodd bynnag, pwysleisiodd tystion hefyd y nifer fawr o aelodau cynghorau cymuned sy'n cael eu cyfethol gan ei bod yn gallu bod yn anodd llenwi seddau. Cytunai'r rhan fwyaf o dystion mai dyma'r realiti mewn llawer o achosion, er nad yw'n ddelfrydol. Eglurodd yr Athro Michael Woods:

> "We need to recognise that a very large number of community and town councillors in Wales are co-opted … You are not going to remove co-opted councillors overnight, and therefore we need to increase the transparency of the process. That will improve democratic accountability." [260]

311. Roedd tystion yn cydnabod bod manteision i gyfethol, nid dim ond yn nhermau arbenigedd ond hefyd o ran cynyddu amrywiaeth y gynrychiolaeth ar lefel cyngor cymuned. Dywedodd yr Athro Michael Woods:

> "We hope that it will also work to attract a wider range of candidates, which may help to address the underrepresentation of key groups."[261]

312. Cytunai Un Llais Cymru:

> "Weithiau, drwy gyfethol, mae cyfle inni gael pobl nad ydynt mor dueddol o ymgysylltu."[262]

Ein barn ni

313. **Byddai llawer o gynghorau tref a chymuned yng Nghymru yn methu gweithredu heb Aelodau cyfetholedig. Gan gadw hynny mewn**

---

[259] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG38
[260] Cofnod y Trafodion, paragraff 98, 7 Hydref 2010
[261] Cofnod y Trafodion, paragraffau 98 a 99, 7 Hydref 2010
[262] Cofnod y Trafodion, paragraff 54, 14 Hydref 2010

cof, rydym yn fodlon â'r darpariaethau yn y Mesur arfaethedig sy'n ceisio gwneud y broses gyfethol yn fwy tryloyw drwy wneud hysbysiadau cyhoeddus yn ofynnol. Ar ben hynny, credwn, drwy wneud y broses yn fwy tryloyw, y gallai cyfethol fod yn gyfle i gynyddu diddordeb yng ngwaith cynghorwyr cymuned.

314. Gobeithiwn y caiff rôl cynghorwyr cymuned ei chryfhau drwy wneud y broses gyfethol yn fwy tryloyw, ynghyd â'r darpariaethau eraill yn y Mesur, ac y caiff mwy o ddinasyddion eu hannog i gymryd rhan yn yr haen hon o lywodraeth leol. **Fodd bynnag, credwn yn gryf fod y lefelau cyfethol ar gynghorau cymuned ar hyn o bryd yn annerbyniol, ac rydym o'r farn fod hwn yn fater sy'n peri pryder mawr. Rydym yn cydnabod bod hwn yn fater cymhleth gan na fyddai llawer o gynhgorau cymuned yn gallu gweithredu heb yr opsiwn hwn. Rydym o'r farn y byddai'n amhriodol delio â'r mater hwn yng nghyd-destun y Mesur arfaethedig hwn heb i ystyriaeth ofalus gael ei rhoi i sefyllfa cynghorau cymuned presennol sy'n cyfethol. Rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog ystyried rhoi sylw i'r mater hwn**.

Penodi cynrychiolwyr ieuenctid cymunedol (adrannau 121 – 124)

315. Mae'r adrannau hyn yn galluogi cynghorau cymuned i benodi hyd at ddau gynrychiolydd ieuenctid cymunedol, os ydynt yn dymuno gwneud hynny. Rhaid i'r unigolion fod dros 15 oed ond nid yn 26 eto. O dan y darpariaethau yn Adran 121, bydd y cynrychiolydd ieuenctid cymunedol yn cynrychioli'r rhai dan 26 oed sy'n byw neu'n gweithio yn ardal y gymuned neu'n cael eu haddysg ynddi. Bydd adran 123 yn galluogi Gweinidogion Cymru i gyhoeddi canllawiau mewn perthynas â'r swyddogaethau y mae'n rhaid i gyngor cymuned ymgymryd â nhw yn y broses benodi hon. O dan adran 124 gall Gweinidogion Cymru ddarparu, drwy reoliadau, ar i gynrychiolydd ieuenctid cymunedol gael ei drin fel aelod o'r cyngor at ddibenion a ragnodwyd.

Tystiolaeth gan dystion

316. Croesawyd y darpariaethau hyn gan dystion, ac roedd llawer ohonynt o'r farn y byddant yn help i gynyddu cyfranogiad pobl ifanc mewn democratiaeth leol. Dywedodd yr Athro Michael Woods o Brifysgol Aberystwyth wrthym ei fod yn:

"… delighted that this provision has been included in the measure. This is a genuinely radical proposal that will enhance local democracy and public participation in Wales."[263]

317. Teimlai Un Llais Cymru y gallai hwn fod yn llwybr mwy cyfforddus i lawer o unigolion:

"Whilst the age range given for a youth representative (16 to 26) overlaps with the eligible age at which an individual can become a councillor (18), it is recognised that some young people over the age of 18 may prefer to act as a youth representative rather than become a full councillor.[264]

318. Dywedodd y Gymdeithas Clercod Cynghorau Lleol wrthym fod hwn, er nad yw o reidrwydd yn gynllun newydd mewn rhai rhannau o Gymru, yn ddatblygiad pwysig, ac awgrymodd y dylai fod yn ofyniad:

"… the more active councils are already tapping into what could be seen as a valuable resource, because they are responding to the needs of their locality and communities. The younger generation is quite a large section of the community. It should almost be a requirement to appoint community youth representatives on a council."[265]

319. Nododd rhai tystion, fodd bynnag, y bydd cael y ddarpariaeth ar ffurf pŵer galluogi, fel y'i drafftiwyd, yn hytrach na gofyniad yn golygu y bydd cynghorau cymuned yn gallu dewis a ydynt am ddilyn y trywydd hwn os yw'n adlewyrchu'r boblogaeth sy'n cael ei chynrychioli. Dywedodd Un Llais Cymru wrthym:

"Byddem i gyd yn dweud bod rhaid cael pobl ifanc, ond, yn fy ardal i, mae 80 y cant o'r bobl yn hen bobl, felly rhaid bod ychydig yn fwy hyblyg."[266]

320. Cytunai Cymdeithas Cynghorau Trefi a Chymunedau Mwy Gogledd Cymru â'r farn hon:

"…it might be that it works for some councils but not for others. Involving youth—yes, that is a good idea. However, legislating for

[263] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG39
[264] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG38
[265] Cofnod y Trafodion, paragraff 64, 14 Hydref 2010
[266] Cofnod y Trafodion, paragraff 66, 14 Hydref 2010

how to do that will require more than just saying, 'Just have a young person on the council'."[267]

321. Roedd y Gymdeithas Ysgrifenyddion a Chyfreithwyr Cynghorau yn pryderu nad oedd y Mesur arfaethedig yn delio'n ddigonol â'r darpariaethau deddfwriaethol presennol, sy'n ei gwneud yn ofynnol i berson fod dros 18 oed i fod yn aelod o 'awdurdod lleol':

> "Consideration should be given as to whether regulations allowing a youth representative to be treated as a community council Member, are sufficient, or whether the overwriting of prohibition of appointment/voting under the age of 18 should be more appropriately be covered in the Measure. Section 79 of the Local Government Act 1972 provides that a person must be over 18 to be a member of a local authority, and this provision does not appear to have been disapplied in the Measure."[268]

Tystiolaeth gan y Gweinidog

322. Eglurodd y Gweinidog mai ei fwriad gyda'r darpariaethau hyn oedd cael pobl ifanc i ymgysylltu â'r cyngor lleol.[269]

323. Ymdriniodd swyddog a oedd gyda'r Gweinidog â'r pryderon a godwyd gan y Gymdeithas Ysgrifenyddion a Chyfreithwyr Cynghorau:

> "… the power is for Ministers to prescribe that a youth representative could be treated as a member of the council. That is not the same as saying that they are a member. We envisage that it could be used, for example, to extend certain statutory rights, privileges or obligations to youth representatives. One possible example is to allow the payment of expenses or an allowance where appropriate. I suspect that Ministers would look to use that power only where there was a weight of opinion from community councils generally that there was a need to do that in a practical sense."[270]

Ein barn ni

324. **Mae'r darpariaethau a fydd yn rhoi'r gallu i cynghorau tref a chymuned i benodi cynrychiolydd ieuenctid cymunedol, os ydynt yn dymuno, i'w croesawu. Credwn y gallai cynnwys y ddarpariaeth hon**

---

[267] Cofnod y Trafodion, paragraff 68, 14 Hydref 2010
[268] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG33
[269] Cofnod y Trafodion, paragraff 187, 18 Tachwedd 2010
[270] Cofnod y Trafodion, paragraff 188, 18 Tachwedd 2010

gynyddu'r cyfleoedd i bobl ifanc i gymryd rhan mewn democratiaeth leol. Fodd bynnag, ni chredwn y dylai hyn fod yn ofyniad gan na fydd yn briodol efallai i bob cyngor cymuned gael ei gynrychioli yn y ffordd hon. Rydym yn fodlon y dylai'r darpariaethau hyn fod ar ddisgresiwn y cynghorau cymuned

Adolygu ardaloedd cymunedol a threfniadau etholiadol (adrannau 125 – 128)

325. Mae'r adrannau hyn yn ei gwneud yn ofynnol i brif gynghorau gyhoeddi adroddiad bob 15 mlynedd yn egluro sut maent wedi cadw'r ardaloedd cymunedol a'r trefniadau etholiadol ar gyfer cymunedau o dan adolygiad (adrannau 125 a 126); ac yn cyflwyno pŵer galluogi newydd i brif gyngor i gytuno ar drefniadau sy'n caniatáu i Gomisiwn Ffiniau Llywodraeth Leol yng Nghymru arfer swyddogaethau'r prif gyngor yn unol â gofynion Adrannau 125 ac 126 (adran 127).

Tystiolaeth gan dystion

326. Yn gyffredinol cytunwyd â'r darpariaethau hyn ond roedd rhywfaint o anghytuno ynglŷn â'r cyrff a ddylai fod yn gyfrifol am adolygu ardaloedd cymunedol a threfniadau etholiadol yn yr ardaloedd hynny.

327. Roedd yr Athro Woods yn croesawu cyflwyno amserlen ar gyfer adolygu ardaloedd cymunedol a threfniadau etholiadol yr ardaloedd hynny:

> "… the need to regularly review community areas and electoral arrangements is important to maintaining appropriate mechanisms for democracy and accountability."[271]

328. Adleisiodd Un Llais Cymru y farn hon a dywedodd y dylai'r darpariaethau:

> "… ensure that community boundaries are reviewed sufficiently often such that they reflect medium to long term changes in settlement patterns."[272]

329. Awgrymodd Un Llais Cymru hefyd mai Comisiwn Ffiniau Llywodraeth Leol Cymru fyddai'r corff gorau i ymgymryd ag adolygiadau o ffiniau cymunedau yn hytrach na'r prif awdurdod dros yr ardal oherwydd, yn ei

[271] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG39
[272] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG38

farn ef, byddai hyn yn sicrhau mwy o annibyniaeth ac ni fyddai modd i'r prif awdurdod gael dylanwad gwleidyddol amhriodol.[273]

330. Tynnodd tystion eraill, fodd bynnag, sylw at broblemau a allai godi yn sgil awgrym Un Llais Cymru. Credai Cymdeithas Cynghorau Trefi a Chymunedau Mwy Gogledd Cymru:

> "… the local boundary should be dealt with locally and we felt that the county council was still the right place to do that, because it is more likely to know the demographics of your area than the boundary commission."[274]

331. Fodd bynnag, roedd Un Llais Cymru'n dal i gredu bod angen corff annibynnol i gymryd rhan yn y broses pe bai unrhyw anghytuno.[275]

Tystiolaeth gan y Gweinidog

332. Gofynasom i'r Gweinidog egluro pam yr oedd wedi dewis bwrw ymlaen â'r ffordd o weithredu a amlinellir yn yr adrannau hyn o'r Mesur arfaethedig:

> "Councils are best placed to do this. I believe that they know their areas best, and I think that we have seen recent examples of the boundary commission making recommendations on council reviews that have been challenging for communities. So, I believe that councils are best placed to do that. However, I also believe that, if councils want the commission to do that work, it can arrange that, but it must pay for it. I am not paying twice for it; I am not paying local authorities and the boundary commission to do the same job. I mentioned to the Finance Committee that this was a bit of a loophole, because the duty to do this is on the authority, but it could pass it on to the commission, which meant that it did not have to do it. So, I closed the loophole, and I expect the relevant authority to complete the reviews. If it should wish the commission to carry out that duty for it, it can pay for that."[276]

Ein barn ni

333. Rydym wedi ystyried y dystiolaeth gan y tystion hynny a oedd yn galw am i Gomisiwn Ffiniau Llywodraeth Leol Cymru fod yn gyfrifol am gynnal

---

[273] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG38
[274] Cofnod y Trafodion, paragraff 73, 14 Hydref 2010
[275] Cofnod y Trafodion, paragraff 74, 14 Hydref 2010
[276] Cofnod y Trafodion, paragraff 190, 18 Tachwedd 2010

adolygiadau o ardaloedd cymunedol a threfniadau etholiadol, a hynny'n ddiofyn. Bydd y Mesur arfaethedig, fel y'i drafftiwyd, yn galluogi'r swyddogaeth hon i gael ei dirprwyo i'r Comisiwn Ffiniau, os yw'r prif awdurdod am i hynny ddigwydd. **Rydym yn fodlon fod y darpariaethau hyn, fel y'u drafftiwyd, yn briodol, ac yn caniatáu hyblygrwydd i weddu i amgylchiadau lleol.**

Pwerau cynghorau cymuned i hybu llesiant (adrannau 129 – 131)

334. Bydd y darpariaethau hyn yn ymestyn y 'pŵer llesiant' i gynghorau tref a chymuned, drwy ddiwygio adran 1(b) o *Ddeddf Llywodraeth Leol 2000*. Ar hyn o bryd, mae Deddf 2000 yn darparu pŵer i awdurdodau lleol i wneud:

> "unrhyw beth sydd yn eu barn hwy yn debygol o sicrhau bod llesiant economaidd, cymdeithasol neu amgylcheddol eu hardal yn cael ei hybu neu ei wella."[277]

Tystiolaeth gan dystion

335. Teimlai'r mwyafrif o'r tystion fod y darpariaethau hyn yn briodol ac yn gydnaws ag ysbryd y Mesur arfaethedig yn yr ystyr y byddent yn galluogi cynghorau cymuned i wneud rhagor pe baent yn dymuno.

336. Credai rhai tystion y byddai pwerau o'r fath yn help i wneud rôl y cynghorydd cymuned yn fwy deniadol drwy gynyddu dealltwriaeth o'r hyn y gallai'r rôl ei gyflawni. Dywedodd Cymdeithas Cynghorau Trefi a Chymunedau Mwy Gogledd Cymru wrthym:

> "You have to make the role attractive in some way, so that people want to serve as town and community councillors. If you are to encourage participation, then you have to show those people who make themselves available—before they put themselves up for election—that what they are going to do is worthwhile."[278]

337. Roedd Un Llais Cymru yn cytuno:

> "… the wellbeing power may encourage people to see what they can do for their communities and to take part in local democracy."[279]

[277] Nodiadau Esboniadol, tudalen 101
[278] Cofnod y Trafodion, paragraff 70, 14 Hydref 2010
[279] Cofnod y Trafodion, paragraff 93, 14 Hydref 2010

338. Er gwaethaf y sylwadau cadarnhaol hyn, roedd yn amlwg fod tystion yn ansicr beth y byddai ehangu'r pŵer hwn yn ei olygu yn ymarferol. Dywedodd Cymdeithas Cynghorau Trefi a Chymunedau Mwy Gogledd Cymru:

> "The first thing that community councils will have to do is to identify what it means, because most of them at the moment do not know where to start."[280]

339. Er ei fod yn croesawu'r darpariaethau, cwestiynai'r Athro Michael Woods i ba raddau yr oedd y pŵer hwn yn wahanol i'r pwerau presennol o dan adran 137 o *Ddeddf Llywodraeth Leol 1972* a mynegodd amheuon am i ba raddau y câi'r pŵer ei ddefnyddio'n effeithiol gan gynghorau cymuned:

> "I suspect that it will not make a great deal of difference … as I see it, there is no evidence that there is a need for this power because councils are being restricted powers from doing things that they want to do … it will do no harm, but I am not sure whether it will be widely used or enable councils to do a great deal more than they are currently doing."[281]

340. Eglurodd Un Llais Cymru, fodd bynnag, sut y câi'r pŵer ei ddefnyddio:

> "… in England, the powers of wellbeing have only been taken up by larger councils where there is sufficient capacity to enact the wellbeing powers. On whether they will be taken up in Wales, it is debatable how different the wellbeing power is from section 137. However, the wellbeing power, if enacted, would promote the use of it and would encourage community and town councils to raise precept around social, environmental or economic wellbeing matters in their areas."[282]

341. Yn yr un modd, dywedodd Cymdeithas Cynghorau Trefi a Chymunedau Mwy Gogledd Cymru wrthym y byddai'r ddarpariaeth hon yn ehangu'r meysydd y gallai cynghorau tref a chymuned wario'r braesept ynddynt:

> "What the power of well-being does is stop the restrictions and allows you to have a plan that people want to implement. … It does

[280] Cofnod y Trafodion, paragraff 85, 14 Hydref 2010
[281] Cofnod y Trafodion, paragraff 115, 7 Hydref 2010
[282] Cofnod y Trafodion, paragraff 84, 14 Hydref

> not mean that we have to raise our precept—it means that we can spread it right across."[283]

Tystiolaeth gan y Gweinidog

342. Cawsom esboniad gan swyddog a oedd gyda'r Gweinidog ynglŷn â sut y câi'r pŵer llesiant arfaethedig ei ddefnyddio:

> "The *Local Government (Wales) Measure 2009* made it a duty for community councils to collaborate with county councils in developing and implementing community strategy. What this proposed Measure does is complement that by extending the power of well-being, and giving a broader basket of powers to community councils to take the actions that they deem to be appropriate."[284]

343. Holasom y Gweinidog hefyd am i ba raddau yr oedd y pŵer llesiant y mae'r Mesur hwn yn ei gyflwyno yn wahanol i bwerau presennol cynghorau cymuned o dan adran 137 o *Ddeddf Llywodraeth Leol 1972*. Eglurodd swyddog a oedd gyda'r Gweinidog:

> "… section 137 of the Act is different to the wellbeing power in three ways. One concerns the council's objectives; by its very nature, the wellbeing power is broader because it involves the promotion or improvement of the economic, social or environmental wellbeing of the area and its inhabitants.
>
> … The second difference is that section 137 in the 1972 Act carries a financial limit, which does not apply to the wellbeing power.
>
> Thirdly, the powers have different starting points: section 137 cannot be used if there are other powers in existence, whereas, with the wellbeing power, you would look to that first."[285]

Ein barn ni

344. **Rydym yn croesawu'r darpariaethau yn ymwneud â hyrwyddo a gwella llesiant fel ffordd o roi mwy o bwerau a chyfrifoldebau i gynghorau tref a chymuned.** Mae hyn yn adlewyrchu canfyddiadau *Adroddiad Aberystwyth,* sy'n argymell y dylid rhoi pwerau ehangach i gynghorau acymuned. **Mae'r darpariaethau hyn yn unol ag ysbryd y**

---

[283] Cofnod y Trafodion, paragraffau 87 a 91, 14 Hydref 2010
[284] Cofnod y Trafodion, paragraff 132, 23 Medi 2010
[285] Cofnod y Trafodion, paragraff 193, 18 Tachwedd 2010

Mesur arfaethedig a byddant yn rhoi'r haen hon o lywodraeth leol ar yr un tir â'r rheini sydd eisoes yn cael arfer y pŵer hwn.

345. **Fodd bynnag, er inni glywed tystiolaeth ar y mater hwn gan y Gweinidog, rydym yn pryderu ynglŷn â'r diffyg eglurder o ran pwrpas y darpariaethau hyn, ac yn nodi bod nifer o dystion yn ansicr ynglŷn â sut y cânt eu defnyddio. Rydym yn argymell felly fod y Gweinidog yn rhoi sylw i'r mater hwn drwy gyhoeddi canllawiau a fydd yn egluro sut y gellir eu defnyddio yn ymarferol.**

Grantiau i gynghorau cymuned (adran 132)

346. Ar hyn o bryd, ni all Gweinidogion Cymru dalu grantiau i gynghorau cymuned. Bydd yr adran hon yn newid y sefyllfa. Dywed y Nodiadau Esboniadol:

> "Mae'n bosibl y bydd rôl ddatblygol cynghorau cymuned yn gosod gofynion newydd ar eu cyllid ond nid yw'r ddeddfwriaeth bresennol yn galluogi Gweinidogion Cymru i wneud taliadau grant i gynghorau cymuned at unrhyw ddiben."[286]

Tystiolaeth gan dystion

347. Roedd y mwyafrif o dystion o sector y cynghorau tref a chymuned o blaid y ddarpariaeth hon, er bod rhai'n aneglur ynglŷn â'i phwrpas.[287]

348. Fe'i croesawyd hefyd gan yr Athro Michael Woods, a ddywedodd:

> "… the provision of limited direct grants would particularly encourage the modernisation and pro-active engagement of councils with limited revenue-raising capacity."[288]

349. Credai Un Llais Cymru fod y ddarpariaeth yn briodol:

> "This power will complement other developments under the Measure and allow for the targeted support of particular initiatives. Although One Voice Wales sees the accountability of councils to their communities through the precept as an important strength of community councils, we welcome the measure allowing the Minister to pay grant to community councils."[289]

---

[286] Memorandwm Esboniadol, tudalen 101
[287] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG13
[288] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG39
[289] Ibid.

350. Teimlai tystion o'r cynghorau tref a chymuned y byddai'r pŵer hwn o fudd pe bai awdurdod lleol yn penderfynu peidio â darparu gwasanaeth ond fod galw amdano'n lleol o hyd:

> "During the transition, I think that we will have a conflict between asking for money from a county council and it in turn saying that is does not have a budget for it … I think that the easier route would be for the Assembly Government to say that … there is a benchmark service to be delivered and if that council does not wish to perform it, it could be done by the community council and the money paid directly to it."[290]

351. Fodd bynnag, roedd y tystion hyn hefyd yn awyddus i egluro nad oeddent yn disgwyl i unrhyw ddarpariaeth grant fod ar ffurf arian ychwanegol. Yn hytrach, byddai'n fater o:

> "… looking at how much money is in the public services pot and allocating to community and town councils."[291]

352. Mewn cyferbyniad, roedd rhai tystion yn gwrthwynebu'r ddarpariaeth hon, yn cynnwys SOLACE a Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru.[292] Dywedodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru:

> "Community and town councils already have powers to set precepts and some receive funding from principal authorities where agreed services have been delegated. Such funding arrangements are best agreed locally, where issues of 'double-taxation' can be mitigated. The risk of an additional central grant direct from the Assembly Government could further cloud clarity and transparency over the funding for specific agreed services."[293]

Tystiolaeth gan y Gweinidog

353. Pan ofynasom i'r Gweinidog egluro sut yr oedd yn bwriadu defnyddio'r pwerau yn yr adran hon, ei ymateb oedd:

> "This could enable us, if we should find it necessary in the future, to grant-fund town and community councils."[294]

---

[290] Cofnod y Trafodion, paragraff 95, 14 Hydref 2010
[291] Cofnod y Trafodion, paragraff 97, 14 Hydref 2010
[292] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG48
[293] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG65
[294] Cofnod y Trafodion, paragraff 209, 18 Tachwedd 2010

354. Dywedodd y Gweinidog wrthym ei fod yn credu ei bod yn briodol i Weinidogion Cymru gael y pŵer hwn, pe bai hynny'n ofynnol i newid y ffordd o gyflenwi gwasanaethau yn y dyfodol:

> "The current state of affairs is that we are not in a position to make grants to community councils … we are moving into very different economic times, and we do not know what the future may bring in terms of who will make what provision, and where, as regards service delivery—whether local authorities are best-placed to do it, or community and town councils. At the moment, there is no route whereby we can pay for services. It would be useful for the committee to note that this power mirrors a similar grant-making power relating to principal councils in section 31 of the Local Government Act 2003. This is a similar granting function that would enable us to pay direct to community councils should that be necessary."[295]

355. Gofynasom i'r Gweinidog ymateb i bryderon awdurdodau lleol ynglŷn â thryloywder a threthiant dwbl. Dywedodd un o swyddogion y Gweinidog:

> "I think that the Welsh Local Government Association is muddling issues here, frankly. There is a grant-making power on the one hand and the issues around the delegation of services and double taxation are something quite different. If they are looking at local arrangements for the delegation of services, they should be addressing the double taxation issue within those arrangements. The Minister has said that he has no intention of funding those sorts of services using this power." [296]

Ein barn ni

356. Nodwn fod y Gweinidog am gael yr hyblygrwydd i dalu grantiau i gynghorau cymuned, pe bai hyn yn cael ei ystyried yn briodol. Dywedodd llawer o dystion wrthym y byddai hyn yn fuddiol, yn enwedig wrth inni wynebu amseroedd cynyddol anodd o ran cyflenwi gwasanaethau cyhoeddus, ac y gallai fod angen inni ganfod ffyrdd newydd o weithio er mwyn darparu'r gwasanaethau hynny yn y dyfodol. **Rydym wedi ystyried y darpariaethau hyn yng nghyd-destun y sialensiau cyfredol a'r sialensiau tymor hwy sy'n wynebu llywodraeth leol ar bob lefel, a chredwn eu bod yn briodol. Fodd bynnag, nid oeddem yn fodlon ag esboniad y Gweinidog ynglŷn â'r defnydd o'r ddarpariaeth hon a**

[295] Cofnod y Trafodion, paragraff 198, 18 Tachwedd 2010
[296] Cofnod y Trafodion, paragraff 210, 18 Tachwedd 2010

byddem yn argymell y dylai ddarparu mwy o eglurder cyn y caiff y Mesur arfaethedig ei ystyried yn y cyfnod nesaf.

Cytundebau siarter enghreifftiol rhwng awdurdodau lleol a chynghorau cymuned (adrannau 133 – 136)

357. Mae adrannau 133 – 136 yn galluogi Gweinidogion Cymru i osod cytundeb siarter enghreifftiol, drwy orchymyn. Yn y lle cyntaf, y bwriad fyddai parhau i annog datblygu siarteri gwirfoddol. Mae'r Nodiadau Esboniadol yn egluro:

> "…ar hyn o bryd nid oes unrhyw bŵer ar gael i Lywodraeth y Cynulliad i'w gwneud yn ofynnol i gynghorau amharod ddod at ei gilydd, mynd i'r afael â materion a chytuno ar siarter er budd eu hardaloedd."[297]

358. Bydd adran 134 yn galluogi Gweinidogion Cymru i roi cyfarwyddiadau yn ei gwneud yn ofynnol mabwysiadu siarter enghreifftiol. Mae adran 135 yn rhoi'r pŵer i Weinidogion Cymru i gyhoeddi canllawiau ynghylch cytundebau siarter, a rhaid i brif gynghorau a chynghorau cymuned yn gweithredu o dan gyfarwyddwyd Gweinidogion roi sylw i'r canllawiau hynny.

Tystiolaeth gan dystion

359. Cafwyd ymateb cymysg ynglŷn â siarteri. Teimlai'r mwyafrif o dystion fod siarteri gwirfoddol yn ffordd effeithiol o annog cydlafurio, ond y byddai ei gwneud yn ofynnol datblygu siarter yn creu partneriaeth artiffisial rhwng yr awdurdod lleol a chynghorau cymuned. Nid oedd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru, er enghraifft, yn cefnogi'r darpariaethau arfaethedig ar bwyntiau o egwyddor ac elfennau ymarferol, ond cefnogai'r cysyniad o siarteri gwirfoddol rhwng awdurdodau lleol a chynghorau tref a chymuned sy'n addas i'r pwrpas ac wedi'u cynllunio fel eu bod yn ateb anghenion ac amgylchiadau lleol. Ar y sail hon, credai Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru:

> "It would therefore not be appropriate for the Assembly Government either to prescribe a model charter nor direct other tiers of government to adopt it. The imposition of an artificial partnership 'agreement' on two or more organisations will do little to aid relations should these have been problematic in the first place. Relationships between the two tiers are bilateral and need to be

[297] Memorandwm Esboniadol, tudalen 102

developed in partnership rather than as a result of direction from another tier of government."[298]

360. Dywedodd Cyngor Bwrdeistref Sirol Caerffili wrthym:

"The Council's Charter with its Community Councils has been in place for a number of years and is considered best practice at a national level. It is successful as it is voluntary joint agreement. The proposal to prescribe a model charter could act as a barrier to co-operation and stifle innovation."[299]

361. Fodd bynnag, roedd Un Llais Cymru yn llwyr gefnogi'r darpariaethau, gan gredu y byddent yn anfon neges bwysig i'r ddwy haen o lywodraeth leol ynglŷn â phwysigrwydd cydlafurio. [300] Dywedodd Un Llais Cymru ymhellach:

"We recognise that good progress is being made on a voluntary basis in different parts of Wales and it is hoped that the mere existence of the power will encourage the further development of charters. In our experience, those areas that already have charters in place tend to have better working relationships which support a 'team-based' approach to meeting citizens' needs."[301]

362. Dywedodd Cymdeithas Cynghorau Trefi a Chymunedau Mwy Gogledd Cymru ei bod yn bwysig i bob cyngor deimlo ei fod yn rhan wirioneddol o'r trefniant,[302] tra oedd Un Llais Cymru yn poeni bod angen i unrhyw gytundeb fod yn ystyrlon, a chredai fod canfyddiad nad yw siarteri yn ddim ond:

"… just a document, and we do not want it to be left sitting on a shelf, getting dusty. To all intents and purposes, the charters have to represent an operating framework that unitary authorities and community and town councils use within their areas as the basis for working documents."[303]

363. Roedd yr Athro Michael Woods o'r farn y byddai'r darpariaethau hyn yn sicrhau cysondeb ar draws Cymru, drwy gryfhau:

"… the ability of the Welsh Assembly Government to regulate and require the adoption of Charters if necessary in order to ensure

---

[298] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG65
[299] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG31
[300] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG38
[301] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG38
[302] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG72
[303] Cofnod y Trafodion, paragraff 108, 14 Hydref 2010

> equality of opportunity for Community and Town Councils across Wales."[304]

364. Cytunai'r Gymdeithas Clercod Cynghorau Lleol fod tystiolaeth nad oedd rhai prif gynghorau'n cefnogi'r cysyniad o waith siarter, ond roedd yn awyddus hefyd i amlygu manteision y math hwn o gydlafurio :

> "It is felt that this is seen by some as a sign of weakness and potential loss of control. However, without exception, those authorities who have taken the step and evoked the charter ethos have been surprised how effective this shared working (and cost) has been."[305]

365. Adleisiodd Cymdeithas Cynghorau Trefi a Chymunedau Mwy Gogledd Cymru y farn hon:

> "Charters are absolutely vital, but they are two-way arrangements. They clearly set out the formality of dealing with the principal authority, but they also set out the formality of the principal authority's dealings with the community and town councils, which I believe to be absolutely essential."[306]

366. Yn y pen draw, roedd tystion o'r farn na fyddai gorfodi cyrff i weithio gyda'i gilydd yn arwain at ganlyniadau. Dywedodd Cymdeithas Cynghorau Trefi a Chymunedau Mwy Gogledd Cymru wrthym:

> "… the sector does not think that it should be a mandatory requirement to force marriages of efficiency, which, at the end of the day, is what we are looking at. Once you force together two partners who do not want to be together in any context, you have a recipe for disaster."[307]

Tystiolaeth gan y Gweinidog

367. Dywedodd y Gweinidog wrthym, mewn tystiolaeth, ei fod yn cytuno â'r tystion hynny a deimlai na fyddai siarteri gorfodol yn sicrhau'r canlyniad gorau:

> "A forced relationship will never work in that respect, and we have experienced that with local authorities. When I refer to collaboration,

[304] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG39
[305] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG11
[306] Cofnod y Trafodion, paragraff 109, 14 Hydref 2010
[307] Cofnod y Trafodion, paragraff 101, 14 Hydref 2010

if one does not want to do it, it will just make a bad job of it. What we are trying to do—and it is actually working very well—is that, where we have the partnership council, which includes One Voice, the representative body for town and community councils, we are looking to develop charters between local authorities and community town councils. Already, the charter compact has been signed off and considered by local authorities. Again, some partners are more willing than others. Some just need a little push along the way. This is something that can only lead to a better and more seamless delivery of public services."[308]

Ein barn ni

368. Weithiau, gall fod yn anodd datblygu perthynas effeithiol rhwng prif awdurdodau a chynghorau tref a chymuned, a gall y broses o ddatblygu siarter fod yn ffordd o oresgyn yr anawsterau hynny. Dywedodd tystion wrthym fod bod â chytundeb o'r fath ar waith i gyfarwyddo gweithgareddau yn gallu helpu i sicrhau cydlafurio gwirioneddol a ffyrdd effeithiol o weithio. **Yn ein barn ni, felly, siarteri gwirfoddol yw'r ffordd fwyaf effeithiol o sicrhau cydlafurio gwirioneddol a dylai'r Gweinidog barhau i annog gweithredu fel hyn.**

369. Fodd bynnag, mewn achosion lle na fu'n bosibl cytuno ar siarter gwirfoddol, credwn ei bod yn briodol i'r Gweinidog ymyrryd. **Rydym felly yn cytuno â'r darpariaethau hyn, ond rydym yn cefnogi'r tystion hynny sy'n credu mai fel cam yn niffyg dim arall y dylid defnyddio'r pwerau yn adrannau 134 a 135.**

Cynlluniau ar gyfer achredu ansawdd mewn llywodraeth gymunedol (adrannau 137 – 143)

370. Bydd y darpariaethau hyn yn galluogi Gweinidogion Cymru i wneud rheoliadau i ddarparu ar gyfer achredu cynllun ansawdd ar gyfer cynghorau cymuned.

371. Mae'r Nodiadau Esboniadol yn egluro:

"Ar hyn o bryd nid oes cynllun ansawdd ag achrediad cenedlaethol i asesu cymhwysedd cynghorau cymuned yng Nghymru. Mae Gweinidogion Cymru o'r farn bod gwerth mewn datblygu cynllun o'r

[308] Cofnod y Trafodion, paragraff 214, 18 Tachwedd 2010

fath i helpu i godi safonau llywodraeth leol gan gynghorau cymuned."[309]

Tystiolaeth gan dystion

372. Croesawyd y darpariaethau hyn yn gyffredinol fel ffordd o wneud y sector yn fwy proffesiynol. Gwelai Un Llais Cymru fod manteision posibl i gyflwyno cynllun achredu i gynghorau cymuned ond byddai am ymwneud yn agos â'r gwaith o osod paramedau ar gyfer cynllun o'r fath.[310]

373. Credai'r Athro Michael Woods:

> "A system of accreditation would provide a framework for addressing the divergent interests of different councils, whilst also helping to raise the quality of practice across the sector as a whole."[311]

374. Roedd Cymdeithas Cynghorau Trefi a Chymunedau Mwy Gogledd Cymru yn ffafrio cynlluniau o'r fath a theimlai y byddent yn help i gefnogi'r cynghorau cymuned hynny sydd am ymgymryd â gwasanaethau unwaith y maent wedi dangos bod y gallu ganddynt i wneud hynny.[312]

375. Cytunai'r Athro Woods:

> "… the accreditation scheme allows you to differentiate between councils in a way that is open and inclusive, so that any council may apply for that scheme, and councils that achieve accreditation on the basis of high standards could take an enhanced role that is not available to the sector as a whole."[313]

Ein barn ni

376. **Roedd tystion yn cefnogi'r darpariaethau yn adrannau 137 i 143 a fydd yn galluogi Gweinidogion Cymru i sefydlu cynllun achredu ar gyfer cynghorau tref a chymuned, gan gredu y byddant yn fecanwaith defnyddiol i gymunedau lleol i asesu pa mor effeithiol yw eu cyngor cymuned. Byddant hefyd yn annog proffesiynoldeb yn y sector. Oherwydd hynny, rydym yn fodlon â'r darpariaethau.**

---

[309] Memorandwm Esboniadol, tudalennau 102-103
[310] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG38
[311] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG39
[312] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG72
[313] Cofnod y Trafodion, paragraff 86, 7 Hydref 2010

10. Rhan 8: Aelodau: taliadau a phensiynau (adrannau 144 – 163)

377. Mae Rhan 8 o'r Mesur arfaethedig yn gwneud darpariaeth fel bod panel annibynnol yn penderfynu ar lefel y gydnabyddiaeth ariannol i gynghorwyr. Ymgymerir â'r rôl hon gan Banel Annibynnol Cymru ar Gydnabyddiaeth Ariannol, panel sy'n bodoli'n barod. Ar hyn o bryd mae'r panel yn gyfrifol am bennu lefelau uchaf y lwfansau sy'n daladwy gan gynghorau sir a chynghorau bwrdeistref sirol. Y Panel sy'n:

> "… sets the range and maximum levels of allowances available to elected members and certain co-opted members of county and county borough councils. It is then for councils to set their own levels of allowances by vote of the full councils but the levels set must not exceed those determined by the Panel. Although the Panel's remit does not extend to National Park Authorities and Fire and Rescue Authorities, when amending their schemes of allowances, these authorities are required by the Regulations to have regard to the matters prescribed by the Panel in respect of the type and maximum levels of allowances paid by their constituent county and county borough councillors."[314]

378. Bydd y Mesur arfaethedig yn ehangu cylch gwaith y Panel i gynnwys cynghorau cymuned, Awdurdodau Parciau Cenedlaethol ac awdurdodau tân ac achub (adran 147). Mae'r Mesur arfaethedig hefyd yn darparu ar i'r Panel benderfynu ar y mathau o gynghorwyr y bydd pensiwn yn daladwy iddynt, ac yn darparu hyblygrwydd fel y gall wneud gwahanol benderfyniadau ar gyfer gwahanol fathau o awdurdodau.

379. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn egluro arwyddocâd rôl y Panel, a phwysigrwydd sicrhau lefelau priodol o gydnabyddiaeth ariannol i aelodau etholedig:

> "Mae Llywodraeth y Cynulliad am sicrhau bod y system cydnabyddiaeth ariannol yn rhoi cydnabyddiaeth ddigonol i bob cynghorydd am y cyfrifoldebau sydd arno ac am y dyletswyddau y mae'n eu cyflawni. Yng ngoleuni casgliadau'r Panel Arbenigol, mae'n bwysig hefyd nad oes unrhyw rwystrau ariannol sy'n golygu nad oes modd denu rhagor o bobl i ystyried gwasanaethu ym maes llywodraeth leol, yn enwedig y bobl hynny nad ydynt yn cael eu

[314] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG71

cynrychioli'n ddigonol ar hyn o bryd – er enghraifft, menywod, pobl ifanc, pobl o blith y lleiafrifoedd ethnig a phobl ag anableddau, yn ogystal â phobl sydd mewn cyflogaeth."[315]

380. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn egluro hefyd pam mae angen i'r mecanwaith i bennu'r gydnabyddiaeth ariannol i aelodau fod yn hyblyg a galluog i ymateb, ac iddo gael ei weithredu gan gorff annibynnol:

"Mae Llywodraeth y Cynulliad yn pryderu bod y system bresennol o gydnabyddiaeth ariannol i gynghorwyr – sy'n cynnwys lwfansau o wahanol fathau, pensiynau a thaliadau eraill – ar ei hôl hi, o bosibl, o ystyried y datblygiadau lu a welwyd yn ystod y blynyddoedd diwethaf o ran rolau a chyfrifoldebau cynghorwyr."[316]

381. Ar ben hynny, o dan y trefniadau cyfredol, mae gan Weinidogion a'r Panel Annibynnol ar Gydnabyddiaeth Ariannol rôl yn y gydnabyddiaeth a delir i aelodau awdurdodau lleol, ac mae Llywodraeth Cymru o'r farn ei bod yn briodol i hyn gael ei wneud gan un corff.

"Ar hyn o bryd, mae'r ddeddfwriaeth sy'n bodoli eisoes yn cyfyngu ar gylch gwaith y Panel Annibynnol ac ar yr hyn y gall ei wneud, ac mae'n rhannu'r cyfrifoldeb dros bennu lwfansau rhwng y Panel a Gweinidogion Cymru."[317]

Barn tystion

382. Roedd mwyafrif helaeth y dystiolaeth yn cefnogi'r darpariaethau yn Rhan 8, ac ychydig iawn o dystiolaeth fanwl a gawsom am adrannau penodol.

383. Roedd Panel Annibynnol Cymru yn croesawu'r cynnig yn y Mesur arfaethedig i ehangu ei gylch gwaith, ac roedd o'r farn y byddai hyn yn ei alluogi i barhau i weithio'n annibynnol i bennu lefelau priodol o gydnabyddiaeth ariannol:

"The provisions will enable the Panel to continue to set maximum levels payable but the Measure will also give the Panel the discretion to set actual levels. This wider remit will provide that the levels for the remuneration framework will be determined in an independent setting and not unduly influenced by local political considerations.

[315] Memorandwm Esboniadol, paragraff 3.48
[316] Memorandwm Esboniadol, paragraff 3.44
[317] Memorandwm Esboniadol, paragraff 3.50

Placing the determination of allowances … under the remit of one body which is independent of central and local government will reinforce further the existing open and transparent process for the setting of councillors allowances and will ensure a consistent approach to implementation."[318]

384. Roedd y Panel hefyd yn croesawu ehangu ei gylch gwaith i gynnwys cynghorau tref a chymuned, ac Awdurdodau Parciau Cenedlaethol a Thân ac Achub, ond pwysleisiodd y gwaith ychwanegol y byddai hyn yn ei greu, yn enwedig mewn perthynas â chynghorau tref a chymuned:

> "There are a great number of them and lots of councillors, and they are very different in the way that each operates, how they are structured and in the kind of work that they do. …It would require a lot of investment in time and effort by the panel to come up with a framework for town and community councils that would reflect and deal with all the differences between them, from a big town council, such as Barry Town Council, to a small parish council in a rural area in the middle of Wales."[319]

385. Roedd Un Llais Cymru yn cefnogi rôl arfaethedig y Panel Annibynnol o safbwynt lwfansau cynghorwyr cymuned. Roedd hefyd yn croesawu'r ffaith y bydd y Mesur arfaethedig yn caniatáu i aelodau beidio â thalu lwfansau gan nad yw llawer o gynghorwyr cymuned yn cael unrhyw lwfans. Fodd bynnag, dywedodd:

> "… the principle of councillors being able to be reimbursed, at least in part, for legitimate expenditure is in our view an important component in the drive to encourage a more diverse range of councillors to stand for election. It should also be borne in mind that, since community councils are in the main funded entirely through the local precept added to the council tax, each council will be directly accountable to its local electorate for any allowances paid."[320]

386. Roedd Cymdeithas Cynghorau Trefi a Chymunedau Mwy Gogledd Cymru o'r farn na ddylid talu dim ond treuliau rhesymol a phriodol i gynghorwyr cymuned.[321]

---

[318] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG71
[319] Cofnod y Trafodion, paragraff 134, 4 Tachwedd 2010
[320] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG38
[321] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG38

387. Cyfeiriai rhai ymatebion at bŵer posibl y Panel i osod fframwaith cenedlaethol. Roedd Cyngor Caerffili am i'r Panel osod cynllun cenedlaethol[322] ond credai cynghorydd lleol o ogledd Cymru:

> "… that it is absolutely imperative that local councils have the discretion to determine reasonable levels of members' allowances taking into account local circumstances. This is an issue which could lead to public resentment."[323]

388. Dywedodd y Panel wrthym fod angen i lwfansau adlewyrchu gwaith cynghorwyr fel y mae'n esblygu, a thynnodd sylw at bwysigrwydd pennu lefelau priodol o gydnabyddiaeth er mwyn denu unigolion i'r rôl a'u cadw:

> "In this modern age, the council is modern, there is modern council work to do, it is not just a jolly, there are important decisions to make and many people's lives will be affected by the decisions that are made by local councillors, so to attract people of a suitable calibre and to retain them, they must be recompensed appropriately."[324]

389. Eglurodd aelodau'r Panel hefyd ei bod yn bwysig, er mwyn gwneud rôl cynghorydd yn fwy deniadol, sicrhau eu bod yn cael cyfleoedd cymorth a datblygu perthnasol:

> "Our work as a panel is to assist that process, to ensure that councillors are not only properly and appropriately remunerated, which is what we are trying to do in creating a framework for members' allowances, but also that they have access, for example, to the kind of training provision that is available in normal employment."[325]

390. Yn gyffredinol, roedd y Panel yn fodlon y byddent yn gallu gweithio'n hyblyg o dan fframwaith y Mesur arfaethedig, ac y byddai hyn yn eu galluogi i ymateb i anghenion y sector fel y maent yn newid:

> "I cannot see anything in it that would restrict our flexibility … It would be up to us to test the proposed Measure and to use it to its full extent."[326]

---

[322] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG31
[323] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG32
[324] Cofnod y Trafodion, paragraff 148, 4 Tachwedd 2010
[325] Cofnod y Trafodion, paragraff 131, 4 Tachwedd 2010
[326] Cofnod y Trafodion, paragraff 141, 4 Tachwedd 2010

391. Fodd bynnag, tynnodd y panel sylw at ddarpariaethau mewn rhannau eraill o'r Mesur arfaethedig lle byddai angen iddo ddatblygu ffyrdd newydd o weithio, a byddai i hynny oblygiadau o ran adnoddau. Roedd hyn yn cynnwys darpariaethau yn Rhan 2 o'r Mesur arfaethedig yn ymwneud ag absenoldeb teuluol:

> "… the Panel notes with interest the provisions concerning family absence and looks forward to considering the allowances payable in these circumstances."[327]

392. Dywedodd y Panel wrthym y byddai cyfrifoldebau ychwanegol o'r fath yn golygu bod angen iddo lunio proses ar gyfer hynny a rhoi canllawiau a dyfarnu ar y mater ryw dro.328

393. Tynnodd y Panel sylw hefyd at feysydd sy'n peri pryder, neu feysydd lle'r oedd diffyg eglurder yn y Mesur arfaethedig:

> "The Measure does not appear to provide a mechanism by which the Panel could place a limit on the percentage of councillors in an authority receiving a Special Responsibility Allowance. This is at odds with current arrangements ... We would welcome provisions which would enable the panel to determine not only the appropriate percentage but also have the power to vary that percentage in relation to one of more authorities."[329]

394. Tybiai'r Panel mai drwy amryfusedd yr oedd hyn wedi digwydd, a chlywsom pam fod y trefniadau presennol yn ddefnyddiol:

> "There is a provision in current regulations, which we have found very useful, that not more than 50 per cent of the council's membership shall hold an SRA. The fundamental point is that the SRAs are a payment for additional responsibility—special responsibility, as it says on the tin … So, we have found the principle of a percentage useful, although we do not always think that 50 per cent is the right proportion, which is why we want to vary it, and it is a pity that we do not have it in the proposed Measure; we hoped that we might see it in the proposed Measure."[330]

[327] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG71
[328] Cofnod y Trafodion, paragraff 159, 4 Tachwedd 2010
[329] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG71
[330] Cofnod y Trafodion, paragraffau 168 a 169, 4 Tachwedd 2010

395. Mynegodd y Panel ddymuniad hefyd i allu pennu lefelau lwfansau cyfun sy'n daladwy gan awdurdodau lleol:

> "If the authority were to decide that every member of the executive should get the same because, for example that is how it operates, in that it shares responsibility, even though portfolios might be different, then that is fine. However, during our research, we heard it said by leaders and others that they would like some power to operate differentials within the executive."[331]

396. Un o brif bryderon y Panel oedd na fyddai'r rheoliadau presennol y maent yn gweithredu oddi tanynt mewn grym mwyach o ganlyniad i'r Mesur arfaethedig, a thybiwyd y gallai hyn ddileu'r fframwaith i waith y panel:

> "… when the proposed Measure is approved, the regulations on which we currently rely will disappear. There is much in the regulations that will have to be retained … The proposed Measure does not have anything near what is contained within regulations in this regard."[332]

Tystiolaeth gan y Gweinidog

397. Ymdriniodd y Gweinidog â phryderon y Panel Annibynnol ar Gydnabyddiaeth ynglŷn â'r ffordd y byddai'n gweithredu o dan y fframwaith, a chadarnhaodd nad oedd yn credu bod y Mesur arfaethedig yn:

> "… a weakening of the IRP's position. The intention is to maintain what panel members have, at least, or improve support for them."[333]

398. O ran y meysydd y tynnodd y Panel sylw atynt fel rhai sy'n peri pryder, cadarnhaodd y Gweinidog y byddai'n gweithio gyda'r Panel i roi sylw i'r rhain:

> "… this is about the detail within the proposed Measure, and something that we picked up from the evidence submitted by the IRP. We are keen to open up dialogue on the details. We did not do this intentionally. These are just some of the issues that were flagged up, issues where we recognise that there are some omissions and where we need to make some amendments in terms of the detail. We are happy to do so."[334]

---

[331] Cofnod y Trafodion, paragraff 172, 4 Tachwedd 2010
[332] Cofnod y Trafodion, paragraff 177, 4 Tachwedd 2010
[333] Cofnod y Trafodion, paragraff 220, 18 Tachwedd 2010
[334] Cofnod y Trafodion, paragraff 219, 18 Tachwedd 2010

399. Fodd bynnag, pan ofynnwyd a oedd yn cytuno â chynnig y Panel y dylid caniatáu iddo osod lefelau cyfun i'r Lwfans Cyfrifoldeb Arbennig, ymateb y Gweinidog oedd:

> "I do not support that principle. The problem with the relationship between politics and salaries is that it creates a huge issue, internally and externally. I am trying to create an environment where members are given an allowance for doing the duty of a councillor, which takes the political element away. We do not want people accusing each other over who is getting something, and who is not. I am trying to standardise that process to make it fair internally and externally, so that the general public can see, in a very transparent way, the reasoning behind the IRP's decisions and the way forward, rather than complicating the issue."[335]

Ein barn ni

400. **Rydym yn croesawu'r ehangu ar gylch gwaith y Panel Annibynnol ar Gydnabyddiaeth. Bydd cael corff annibynnol i roi cyngor ynghylch y lefelau cydnabyddiaeth ariannol i gynghorwyr ar bob lefel yn sicrhau bod tryloywder a chysondeb yn parhau ar draws pob awdurdod yng Nghymru. Credwn ei bod yn briodol fod rôl y panel yn cael ei hehangu i gynnwys cynghorau tref a chymuned, Parciau Cenedlaethol ac Awdurdodau Tân ac Achub.**

401. Rydym yn cydnabod tystiolaeth y Panel Annibynnol ar Gydnabyddiaeth Ariannol fod lefelau priodol o gydnabyddiaeth ariannol yn bwysig iawn er mwyn denu unigolion dawnus i gymryd rhan mewn democratiaeth leol ar bob lefel, a'u cadw, ac **rydym yn fodlon y bydd y Mesur arfaethedig fel y'i drafftiwyd yn galluogi'r Panel i weithio mewn ffordd hyblyg er mwyn ymateb i anghenion a sialensiau'r dyfodol.**

402. **Fodd bynnag, nodwn fod aelodau o'r Panel Annibynnol ar Gydnabyddiaeth Ariannol yn pryderu ynglŷn â'r diffyg eglurder mewn perthynas â rhai darpariaethau yn y Mesur arfaethedig, a'r datgymhwyso ar reoliadau presennol y mae'r panel yn gweithredu oddi tanynt. Rhaid rhoi sylw i'r materion hyn i sicrhau bod hygrededd digonol yn cael ei roi i waith y Panel, ac nad yw'n cael unrhyw anawsterau i ymgymryd â'i weithgareddau unwaith y bydd y darpariaethau hyn wedi cychwyn. Mae'r Gweinidog wedi cadarnhau y bydd yn gweithio gyda'r Panel i roi sylw i'r pryderon hyn. Rydym yn**

[335] Cofnod y Trafodion, paragraff 222, 18 Tachwedd 2010

argymell y dylid delio â hyn fel mater o frys fel bod modd dod â gwelliannau priodol gerbron yn y cyfnod nesaf os bydd rhaid.

403. **Awgrymodd y Panel y gallai fod yn briodol, mewn rhai achosion, pennu lefelau cyfun Lwfansau Cyfrifoldeb Arbennig, a fyddai'n galluogi swyddogion gweithredol awdurdod lleol i ddyrannu lefelau gwahanol o lwfansau ar sail y portffolios o fewn y weithrediaeth. Rydym o'r farn y byddai hyn yn amhriodol, ac na fyddai'n gydnaws â nod cyffredinol y Rhan hon o'r Mesur arfaethedig.**

11. Rhan 9: Canllawiau ar gydlafurio (adrannau 164 – 172)

404. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn egluro mai pwrpas y ddarpariaeth hon yw delio â mater "sy'n peri dryswch diangen" sydd wedi codi o ganlyniad i *Fesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009* (Mesur 2009).

405. Roedd Mesur 2009 yn cynnwys, ymysg pethau eraill, bŵer cyffredinol i awdurdodau perthnasol gydlafurio, lle'r oedd hyn er mwyn 'gwella'. Tra mae Mesur 2009 yn cynnwys darpariaethau sy'n galluogi Gweinidogion Cymru i roi canllawiau statudol y mae'n rhaid i awdurdodau roi sylw iddynt, mae unrhyw ganllawiau a roddir ynglŷn â chydlafurio yn anstatudol. Mae Adran 164 yn ceisio unioni'r sefyllfa hon.

406. Cred Llywodraeth Cymru fod hyn yn peri dryswch:

> "Mae awdurdodau lleol a Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru yn cydnabod yn gyffredinol bod cydlafurio yn sylfaenol bwysig i wella ansawdd ac effeithlonrwydd gwasanaethau, yn enwedig yn yr hinsawdd economaidd sydd ohoni. Mae Llywodraeth Cynulliad Cymru yn bendant o'r un farn, ac mae'n dymuno rhoi cymaint o gymorth ag y bo modd i awdurdodau yn hyn o beth."[336]

Tystiolaeth gan dystion

407. Ychydig iawn o dystiolaeth a gawsom ynglŷn â Rhan 9 o'r Mesur arfaethedig. Roedd y dystiolaeth a gawsom yn ymwneud yn benodol ag adran 164, a fydd yn galluogi Gweinidogion Cymru i gyhoeddi canllawiau statudol ar gydlafurio rhwng awdurdodau gwella yng Nghymru.

408. Mae Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru o'r farn fod y cynnig i fewnosod gofyniad y bydd yn rhaid i awdurdodau 'roi sylw i unrhyw ganllawiau a roddir gan Weinidogion Cymru' mewn perthynas â chydlafurio rhwng awdurdodau gwella yn amhriodol. Nododd:

> "Under the *Local Government (Wales) Measure 2009*, local authorities already have a duty to consider and exercise powers of collaboration to assist them in the exercise of their powers and duties of improvement.

[336] Memorandwm Esboniadol, paragraff 3.55

In considering exercising powers of collaboration, authorities must balance a range of competing local factors including policy priorities, capacity and resources, workforce engagement, issues of governance, assessment of risk and potential impact on communities as well as the likely proportionate 'improvement return' on any collaborative venture. Collaborative activity therefore needs to satisfy locally agreed business cases balancing the collective needs and risks of two or more parties and the result of constructive dialogue and agreement, rather than the result of arbitrary coercion through nationally prescribed guidance.[337]

409. Dywedodd SOLACE Cymru:

"The proposed power will not deliver any notable benefit as a great deal of formal and informal collaboration between local authorities and between local authorities and other public service providers already takes place across Wales."[338]

Tystiolaeth gan y Gweinidog

410. Wrth inni gasglu tystiolaeth, eglurodd y Gweinidog sut y mae'n bwriadu defnyddio'r ddarpariaeth hon:

"We will draft the guidance later this year in terms of the passage of the proposed Measure. It will set out the different forms in which collaboration can or will take place."[339]

Ein barn ni

411. Er nad yw'r tystion a oedd yn cynrychioli llywodraeth leol yn cytuno **â'r ddarpariaeth yn adran 164 a fydd yn galluogi Gweinidogion Cymru i gyhoeddi canllawiau ar gydlafurio rhwng 'Awdurdodau Gwella Cymru', rydym yn cefnogi'r ddarpariaeth hon yn gryf a chredwn ei bod yn briodol ac yn angenrheidiol.**

412. Mae angen cynyddol i awdurdodau lleol gydlafurio wrth gyflenwi gwasanaethau. Gallai fod achosion lle bydd awdurdodau lleol yn wynebu anawsterau wrth gydlafurio, a bydd canllawiau'n help iddynt oresgyn unrhyw broblemau a allai godi. Bydd y canllawiau a gyhoeddir o dan adran 164 o'r Mesur arfaethedig hwn yn darparu eglurder o ran sut y bydd y pwerau a'r dyletswyddau ym Mesur 2009 yn gweithio yn ymarferol.

[337] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG65
[338] Tystiolaeth Ysgrifenedig LG48
[339] Cofnod y Trafodion, paragraff 140, 23 Medi 2010

413. Mae *Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009* yn rhoi'r pŵer i Weinidogion Cymru i roi cyfarwyddyd i gydlafurio ac i orfodi awdurdodau lleol i weithio gyda'i gilydd lle maent yn methu yn eu dyletswydd i sicrhau gwelliant parhaus yn y ffordd y maent yn arfer eu swyddogaethau. **O ystyried yr ymgyrch tuag at gydlafurio ar draws y gwasanaethau cyhoeddus yn gyffredinol, credwn fod angen atgyfnerthu'r Mesur arfaethedig er mwyn darparu arf mwy effeithiol i orfodi cydlafurio mewn amgylchiadau y tu hwnt i'r pwerau cyfyngedig sydd ym Mesur 2009 ar hyn o bryd. Rydym yn argymell bod y Gweinidog yn ceisio ffyrdd o ymdrin â'r mater hwn ac atgyfnerthu'r Mesur arfaethedig, gan edrych ar amgylchiadau eraill lle byddai'r Gweinidog am orfodi awdurdodau lleol i gydlafurio efallai.**

12. Is-ddeddfwriaeth

414. Mae'r Mesur arfaethedig yn rhoi deg ar hugain o ddarpariaethau deddfwriaethol dirprwyedig i Weinidogion Cymru yn eu galluogi i weithredu'r Mesur arfaethedig drwy reoliadau ar ddyddiad i'w benderfynu.

415. Mae'r darpariaethau deddfwriaethol dirprwyedig yn cynnwys pwerau i lunio gorchmynion a rheoliadau. Mewn ugain o'r darpariaethau dirprwyedig ceir pwerau i lunio rheoliadau ac yn y deg sy'n weddill ceir pwerau i lunio gorchmynion. Mae un ar bymtheg o'r darpariaethau deddfwriaethol dirprwyedig yn bwerau wrth gefn, y gall Gweinidogion Cymru eu defnyddio yn y dyfodol os bydd angen.

Tystiolaeth gan Dystion

416. Gwahoddwyd tystion i gynnig sylwadau ar y cydbwysedd rhwng y pwerau hynny sydd wedi'u cynnwys ar wyneb y Mesur arfaethedig, a'r rhai a fyddai'n dilyn mewn rheoliadau.

417. Dywedodd y Gymdeithas Ysgrifenyddion a Chyfreithwyr Cynghorau wrthym y byddai'n well ganddi weld mwy o fanylder yn cael ei gynnwys ar wyneb y Mesur arfaethedig:

> "We would prefer the proposed Measure to be more explicit, with fewer options being available to the Minister. We do not doubt the Minister's guidance, but it is always problematic when a proposed Measure has a number of clauses that simply say that local authorities must have regard to guidance in the future. It leaves it all very unclear … we need to have a degree of certainty to be able to plan for what may be some substantial changes. We would prefer there to be much more specific legislation and not so much regulation."[340]

418. Roedd barn Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru a'r Ganolfan Craffu Cyhoeddus yn debyg, gyda'r Ganolfan Craffu Cyhoeddus yn datgan:

> "As I have said before, we would like as much as possible in the proposed Measure … having all legislation in one place makes it much easier for people to make it work."[341]

[340] Cofnod y Trafodion, paragraff 162, 21 Hydref 2010
[341] Cofnod y Trafodion, paragraff 122, 4 Tachwedd 2010

Tystiolaeth gan y Gweinidog

419. Gofynasom i'r Gweinidog am ei sylwadau ar y darpariaethau is-ddeddfwriaeth hynny a oedd wedi'u cynnwys yn y Mesur arfaethedig a fyddai'n rhoi pwerau wrth gefn i'r Gweinidog, a pham yr oedd yn teimlo eu bod yn angenrheidiol. Dywedodd y Gweinidog:

> "It is not possible or practical to identify at this point all the circumstances in which these elements of legislation will be used … There are several fall-back powers that we believe are proportionate to the proposed Measure and some will be needed at a later date. So, this is the opportune moment to get them into legislation."[342]

Ein barn ni

420. Rydym wedi ystyried barn tystion ynglŷn â'r cydbwysedd rhwng y pwerau ar wyneb y Mesur arfaethedig a'r rheini a fydd yn dilyn mewn rheoliadau. Heb iddynt wybod beth fydd yn y rheoliadau, rydym yn cydnabod y gallai fod yn anodd i awdurdodau lleol gynllunio ar gyfer y newidiadau i'w harferion gwaith a fydd yn ofynnol yn sgil y rheoliadau. Fodd bynnag, **rydym o'r farn fod y darpariaethau is-ddeddfwriaeth yn dderbyniol** yn gyffredinol, yn enwedig o gofio y bydd llawer ohonynt yn cynnwys lefel o fanylder y byddai'n amhriodol ei chynnwys ar wyneb Mesur.

421. O gofio mai nod y Mesur arfaethedig yw codi safonau ar draws pob haen o lywodraeth leol yng Nghymru, cytunwn fod darpariaethau 'at raid' y Gweinidog yn briodol. Bydd y pwerau wrth gefn hyn yn galluogi Gweinidogion Cymru i orfodi'r awdurdodau lleol hynny nad ydynt yn gweithredu gofynion y Mesur arfaethedig i wneud hynny, os bydd rhaid.

[342] Cofnod y Trafodion, paragraff 9, 18 Tachwedd 2010

Tystion

Rhoddodd y tystion a ganlyn dystiolaeth lafar i'r Pwyllgor ar y dyddiadau a nodir isod. Gellir gweld trawsgrifiadau llawn o'r sesiynau tystiolaeth lafar yn http://www.cynulliadcymru.org/bus-home/bus-committees/bus-committees-perm-leg/bus-committees-third-lc3-agendas.htm

23 Medi d2010	
Carl Sargeant AC	Y Gweinidog dros Gyfiawnder Cymdeithasol a Llywodraeth Leol
7 Hydref 2010	
Yr Athro Michael Woods	Prifysgol Aberystwyth
Dr Rachel Ashworth	Prifysgol Caerdydd
14 Hydref 2010	
James Griffiths	Y Gymdeithas Clercod Cynghorau Lleol
Robert Robinson	Cymdeithas Cynghorau Trefi a Chymunedau Mwy Gogledd Cymru
John Connah	Cymdeithas Cynghorau Trefi a Chymunedau Mwy Gogledd Cymru
Lyn Cadwallader	Un Llais Cymru
John Harvey	Un Llais Cymru
Mair Stevens	Un Llais Cymru
21 Hydref 2010	
Steve Thomas	Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru
Daniel Hurford	Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru
Tim Buckle	Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru
Kate Berry	Y Gymdeithas Ysgrifenyddion a

	Chyfreithwyr Cynghorau
Jo Farrar	Cadeirydd SOLACE a Phrif Weithredwr Cyngor Bwrdeistref Sirol Pen-y-bont ar Ogwr
4 Tachwedd 2010	
Yr Athro Laura McAllister	Prifysgol Lerpwl
Paula Manley	Merched yn Gwneud Gwahaniaeth
Rhian Connick	Ffederasiwn Cenedlaethol Sefydliad y Merched
Nick Lambert	Y Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol
Jamie Westcombe	Y Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol
Jessica Crowe	Y Ganolfan Craffu Cyhoeddus
Richard Penn	Y Panel Annibynnol ar Gydnabyddiaeth
Dr Rita Austin	Y Panel Annibynnol ar Gydnabyddiaeth
18 Tachwedd 2010	
Carl Sargeant AC	Y Gweinidog dros Gyfiawnder Cymdeithasol a Llywodraeth Leol

Rhestr tystiolaeth ysgrifenedig

Darparodd y bobl a'r cyrff isod dystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor. Mae'r dystiolaeth i gyd i'w gweld yn http://www.assemblywales.org/bus-home/bus-legislation/bus-leg-measures/business-legislation-measures-localgov/business-legislation-local-government-measure-consultation-responses-log.htm

Corff	*Cyfeirnod*
Capita Symonds	LG1
Cyngor Bro Corwen	LG2
Cyngor Dinas Abertawe	LG3
Cyngor Tref Offa	LG4
Cyngor Tref Abergele	LG5
Cyngor Cymuned Martletwy	LG6
Cyngor Cymuned Pontlliw a Thir-y-coed	LG7
Cyngor Tref Aberhonddu	LG8
Cyngor Sir Penfro	LG9
Cyngor Tref Llanelli	LG10
Y Gymdeithas Clercod Cynghorau Lleol	LG11
Cyngor Cymuned Penarlâg	LG12
F.C Harbud-Ymateb gan Unigolyn	LG13
Cyngor Tref y Trallwng	LG 14
Cyngor Cymuned Coety Uchaf	LG15
Cyngor Bwrdeistref Sirol Blaenau Gwent	LG16
Cyngor Cymuned Llandochau	LG17
Cyngor Bwrdeistref Sirol Conwy	LG18
Cyngor Cymuned Llanuwchllyn	LG19
Cyngor Tref y Fenni	LG20
Cyngor Tref Dinbych	LG21
Cyngor Dinas Casnewydd	LG22
Owen Watkin – Ymateb gan Unigolyn	LG23

Gwasanaeth Tân ac Achub De Cymru	LG24
Cyngor Sir Caerfyrddin	LG25
Y Cyng Dania Groome – Bronington yng Nghyngor Bwrdeistref Sirol Wrecsam	LG26
Cyngor Caerdydd	LG27
Cyngor Cymuned Parc Caia	LG28
Cyngor Tref Coed-duon	LG29
Cyngor Sir y Fflint	LG30
Cyngor Bwrdeistref Sirol Caerffili	LG31
Carole O'Toole-Ymateb gan Unigolyn	LG32
Y Gymdeithas Ysgrifenyddion a Chyfreithwyr Cynghorau	LG33
Cyngor Cymuned Henllanfallteg	LG34
Scope Cymru	LG35
Cyngor Tref Cas-gwent	LG36
Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru	LG37
Un Llais Cymru	LG38
Prifysgol Aberystwyth	LG39
Blaenau Gwent	LG40
Cyngor Sir Ddinbych	LG41
Cyngor Sir Ceredigion	LG42
Rhondda Cynon Taf	LG43
Cynghorau Cymuned Mathri a Llanrhian	LG44
Cyngor Tref Bwcle	LG45
Cyngor Bwrdeistref Sirol Wrecsam	LG46
Ysgol Fusnes Caerdydd	LG47
Cymdeithas Prif Weithredwyr Awdurdodau Lleol Cymru (SOLACE)	LG48
Cyngor Cymuned Gelligaer	LG49
Stonewall Cymru	LG50

Nigel Hodges-Ymateb gan Unigolyn	LG51
Age Cymru	LG52
RNID Cymru ac RNIB Cymru	LG53
Achub y Plant	LG54
Cymdeithas Genedlaethol yr Ysgolfeistri ac Undeb yr Athrawesau (NASUWT)	LG55
Cynghorwyr Annibynnol ar Gyngor Sir Caerdydd	LG56
Cyngor Cymuned Acton	LG57
Cymdeithas Mudiadau Gwirfoddol Powys	LG58
Y Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth (CIPFA)	LG59
Awdurdod Tân ac Achub Canolbarth a Gorllewin Cymru	LG60
Ffederasiwn Cenedlaethol Sefydliad y Merched	LG61
Cyngor Cymuned Graig	LG62
Cyngor Tref yr Wyddgrug	LG63
Cyngor Tref Abergwaun ac Wdig	LG64
Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru	LG65
Cyngor Bwrdeistref Sirol Wrecsam	LG66
Cyngor Gwynedd	LG67
Cyngor Bwrdeistref Sirol Pen-y-bont ar Ogwr	LG68
Cyngor Tref Frenhinol Caernarfon	LG69
Cyngor Tref y Waun	LG70
Panel Annibynnol Cymru ar Gydnabyddiaeth Ariannol	LG71
Cymdeithas Cynghorau Trefi a Chymunedau Mwy Gogledd Cymru	LG72
Cyngor Tref Rhuddlan	LG73
Cyngor Tref Bae Colwyn	LG74

Cyngor Cymuned Penycae	LG75
Swyddfa Archwilio Cymru	LG76
Yr Athro Laura McAllister a Diana Stirbu	LG77
Merched yn Gwneud Gwahaniaeth	LG78
Cydraddoldeb a Hawliau Dynol	LG79
Y Ganolfan Craffu Cyhoeddus	LG80

Atodiad A: Cymhwysedd Deddfwriaethol

Mae'r prif bwerau sy'n galluogi Cynulliad Cenedlaethol Cymru i lunio Mesur mewn perthynas â llywodraeth leol wedi'u cynnwys yn Adran 93 o *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006.* Mae Adran 93 yn rhoi'r pŵer i Gynulliad Cenedlaethol Cymru i lunio Mesurau Cynulliad yn ymwneud â 'materion' sydd wedi'u rhestru ym Maes 12 (llywodraeth leol) o Ran 1 o Atodlen 5 o'r Ddeddf honno. Yn benodol, mae hyn yn golygu materion 12.5 i 12.17, a nodir isod:

"Mater 12.5

Darpariaeth ar gyfer ac mewn cysylltiad ag -

(a) gwneud trefniadau gan awdurdodau Cymreig perthnasol i sicrhau gwelliant yn y ffordd y mae eu swyddogaethau yn cael eu harfer,

(b) gwneud trefniadau gan awdurdodau Cymreig perthnasol ar gyfer cynnwys, wrth iddynt arfer eu swyddogaethau, bobl sy'n debygol o gael eu heffeithio gan yr arferiad o swyddogaethau neu sy'n debygol o fod â buddiant ynddynt, ac

(c) asesu ac arolygu perfformiad awdurdodau Cymreig perthnasol wrth iddynt arfer eu swyddogaethau.

Mae'r canlynol yn "awdurdodau Cymreig perthnasol" ("relevant Welsh authorities") -

(a) cyngor sir, cyngor bwrdeistref sirol neu gyngor cymuned yng Nghymru,

(b) awdurdod Parc Cenedlaethol ar gyfer Parc Cenedlaethol yng Nghymru,

(c) awdurdod tân ac achub a gyfansoddwyd gan gynllun o dan adran 2 o Ddeddf Gwasanaethau Tân ac Achub 2004 neu gynllun y mae adran 4 o'r Ddeddf honno yn gymwys,

(d) corff codi ardoll o fewn ystyr adran 74(1) o Ddeddf Cyllid Llywodraeth Leol 1988 mewn cysylltiad â hi yr oedd y cyngor sir neu'r awdurdod codi taliadau y cyfeirir ato yn adran 74(1)(b) o'r Ddeddf honno yn gyngor neu'n awdurdod ar gyfer ardal yng Nghymru,

(e) corff y mae adran 75 o'r Ddeddf honno yn gymwys (ardollau arbennig) ac a fu o ran y flwyddyn ariannol a ddechreuodd yn 1989 â'r pŵer i godi ardreth drwy gyfeirio at eiddo yng Nghymru."

"Mater 12.6

Trefniadau gan brif gynghorau mewn perthynas â chyflawni eu swyddogaethau, gan gynnwys trefniadau gweithredol.

Nid yw'r mater hwn yn cynnwys—

(a) etholiadau uniongyrchol i weithrediaethau prif gynghorau, neu

At ddibenion y mater hwn—

(a) mae i "trefniadau gweithredol" (*"executive arrangements"*) yr ystyr a roddir i "executive arrangements" yn Rhan 2 o Ddeddf Llywodraeth Leol 2002;

(b) ystyr "prif gyngor" (*"principal council"*) yw cyngor sir neu gyngor bwrdeistref sirol;

(c) ystyr "etholiadau uniongyrchol" (*"direct elections"*) yw etholiadau gan etholwyr llywodraeth leol (yn yr ystyr a roddir i "local government elector" gan adran 270(1) o Ddeddf Llywodraeth Leol 1972)."

"Mater 12.7

Pwyllgorau prif gynghorau sydd â swyddogaethau o—

(a) adolygu neu graffu, neu

(b) gwneud adroddiadau neu argymhellion.

Nid yw'r mater hwn yn cynnwys pwyllgorau o dan adran 19 o Ddeddf yr Heddlu a Chyfiawnder 2006 (pwyllgorau trosedd ac anhrefn)

"Mater 12.8

Ardaloedd cymunedau a chyfansoddiad, strwythur, a gweithdrefnau sefydliadau llywodraeth leol ar gyfer cymunedau."

"Mater 12.9

Trefniadau etholiadol ar gyfer sefydliadau llywodraeth leol etholedig ar gyfer cymunedau.

Yn y mater hwn nid yw “trefniadau etholiadol” yn cynnwys—

(a) yr etholfraint llywodraeth leol;

(b) cofrestru etholiadol a gweinyddu etholiadol;

(c) y system bleidleisio ar gyfer ethol aelodau'n ffurfiol mewn etholiad.”

“Mater 12.10

Rhoi i sefydliadau llywodraeth leol ar gyfer cymunedau bwerau—

(a) y mae'r mater hwn yn gymwys iddynt,

(b) sy'n arferadwy mewn perthynas â'u hardaloedd, ac

(c) sy'n bwerau sy'n arferadwy gan brif gynghorau mewn perthynas â phrif ardaloedd.

Mae'r mater hwn yn gymwys i bwerau i wneud unrhyw beth y mae deiliad y pwer yn barnu y byddai'n debyg o hybu neu wella llesiant economaidd, cymdeithasol neu amgylcheddol ardal.”

“Mater 12.11

Grantiau gan Weinidogion Cymru i gyllido llywodraeth leol ar gyfer cymunedau.”

“Mater 12.12

Y berthynas rhwng gwahanol gymunedau (a'u sefydliadau llywodraeth leol), neu rhwng cymunedau (a'u sefydliadau llywodraeth leol) a phrif gynghorau.”

“Mater 12.13

Cynlluniau i achredu ansawdd mewn llywodraeth leol ar gyfer cymunedau.

“Mater 12.14

Cyfranogiad y cyhoedd mewn llywodraeth leol ar gyfer cymunedau (ar wahân i etholiadau).”

“Mater 12.15

Darparu gwybodaeth sy'n ymwneud â llywodraeth leol i'r cyhoedd.

At ddibenion y mater hwn ystyr “llywodraeth leol” yw—

(a) llywodraeth leol ar gyfer cymunedau

(b) llywodraeth leol ar gyfer siroedd a bwrdeistrefi sirol.”

“Mater 12.16

Cyflogau, lwfansau, pensiynau a thaliadau eraill i aelodau o'r canlynol—

(a) sefydliadau llywodraeth leol ar gyfer cymunedau;

(b) cynghorau sir a chynghorau bwrdeistref sirol;

(c) awdurdodau Parciau Cenedlaethol;

(d) awdurdodau tân ac achub a gyfansoddwyd drwy gynlluniau o dan adran 2 o Ddeddf Gwasanaethau Tân ac Achub 2004 neu gynlluniau y mae adran 4 o'r Ddeddf honno'n gymwys iddynt.”

“Mater 12.17

Hybu a chefnogi aelodaeth o'r canlynol—

(a) sefydliadau llywodraeth leol ar gyfer cymunedau;

(b) cynghorau sir a chynghorau bwrdeistref sirol.

Dehongli'r maes hwn

Yn y maes hwn—

ystyr “cymunedau” ("communities") yw ardaloedd ar wahân ar gyfer gweinyddu llywodraeth leol, y mae pob un ohonynt yn gyfan gwbl o fewn prif ardal (ond nad yw'n ffurfio prif ardal gyfan);

ystyr “prif ardal” ("principal area") yw bwrdeistref sirol neu sir;

ystyr “prif gyngor” ("principal council") yw cyngor ar gyfer prif ardal.”