Cynulliad Cenedlaethol **Cymru**
National Assembly for **Wales**

Y Pwyllgor Llywodraeth Leol a Gwasanaethau Cyhoeddus

Gweithredu Strwythurau Rheoli Gwleidyddol Newydd o fewn Llywodraeth Leol

Mai 2004

Argraffwyd yn y DU ar bapur sy'n cynnwys 75% o wastraff ôl-ddefnydd a 25% o fwydion coed ECF

ISBN 0 7504 3433 3
Dyluniwyd gan yr Uned Graffeg G/035/04-05
Mai
INA-15-09-082
© Hawlfraint y Goron 2004
Cysodwyd gan y Gwasanaethau Prosesu Testun

Cynnwys

		Tudalen
Pennod 1	Cyflwyniad	3
Pennod 2	Cefndir y polisi	7
Pennod 3	Pa mor atebol, effeithiol, tryloyw ac agored yw prosesau gwneud penderfyniadau llywodraeth leol	17
Pennod 4	Dwyn y weithrediaeth i gyfrif a chyfrannu at y broses o ddatblygu polisi	25
Pennod 5	Rôl cynghorwyr anweithredol	35
Pennod 6	Agor y broses gwneud penderfyniadau i'r cyhoedd a phennu'n glir ym meddyliau etholwyr pwy sy'n atebol am benderfyniadau	43
Atodiad 1	Rhestr o'r rheini sydd wedi rhoi cyflwyniadau ysgrifenedig	51
Atodiad 2	Crynodeb o'r argymhellion	55

Rhagair

Gwnaed newidiadau sylweddol i drefniadau rheoli gwleidyddol awdurdodau lleol yn sgil Deddf Llywodraeth Leol 2000 gyda'r bwriad o roi arweiniad clir i gynghorau a'u gwneud yn atebol i'r gymuned y maent yn ei gwasanaethu, ac yn agored ac effeithlon wrth wneud penderfyniadau. Yn benodol, roedd y Ddeddf yn ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau wneud i ffwrdd â hen system bwyllgorau llywodraeth leol a sefydlu system newydd:

- lle mae grŵp gweithredol bach yn glir mai hwy sy'n gyfrifol am roi arweiniad a gwneud penderfyniadau; a

- lle mae pwyllgorau trosolygu a chraffu newydd yn adolygu perfformiad y grŵp gweithredol ac yn ceisio gwelliant a datblygiad parhaus.

Roedd y Ddeddf yn nodi tri math o grŵp gweithredol cyffredinol i ddechrau: maer a etholir yn uniongyrchol; y model arweinydd a chabinet, a maer a etholir yn uniongyrchol gyda rheolwr ar y cyngor. Mabwysiadodd Llywodraeth Cynulliad Cymru hefyd 'bedwerydd opsiwn', sef strwythur pwyllgor wedi'i foderneiddio gyda phwerau craffu ehangach yn lle'r system gabinet. Mae'r pedwar opsiwn yn galw am gynghorwyr nad ydynt yn rhan o'r grŵp gweithredol i oruchwylio a chraffu. Ar hyn o bryd, mae'r rhan fwyaf o awdurdodau lleol Cymru wedi mabwysiadu'r model arweinydd a chabinet ac mae tri wedi mabwysiadu'r 'pedwerydd opsiwn'.

Mae'r trefniadau hyn wedi arwain at newid strwythurol pell-gyrhaeddol o fewn awdurdodau lleol Cymru sydd, yn ei dro, yn rhagflaenu cyfnod o newid diwylliannol mawr wrth i gynghorwyr gweithredol ac anweithredol a swyddogion llywodraeth leol addasu i rolau newydd ac ymestynnol. Ym Mehefin 2003, cytunodd y Pwyllgor Llywodraeth Leol a Gwasanaethau Cyhoeddus ei bod yn amser da i sefydlu adolygiad o'r ffordd y mae'r trefniadau newydd hyn wedi bod yn gweithredu yng Nghymru.

Rwy'n ddiolchgar i'r unigolion a'r cyrff hynny a roddodd dystiolaeth gerbron y pwyllgor ac i'r rheini a ymatebodd i'n galwad gyntaf i gyflwyno tystiolaeth. Hoffwn ddiolch hefyd i Wasanaethau'r Pwyllgorau ac Ymchwil yr Aelodau am eu cymorth â'r adolygiad hwn. Hoffwn yn benodol fynegi fy ngwerthfawrogiad a'm diolchgarwch am y croeso cynnes a estynnwyd i aelodau'r pwyllgor gan yr awdurdodau lleol yr ymwelsom â hwy yn yn ystod yr ymchwiliad. Roedd yn enghraifft glir o egwyddor partneriaeth sy'n sail i'r berthynas rhwng Cynulliad Cenedlaethol Cymru a llywodraeth leol. Rwy'n gobeithio y bydd yr argymhellion a gyflwynir yn yr adroddiad hwn yn cael eu deall yn yr ysbryd hwnnw o bartneriaeth.

Ann Jones AC
Cadeirydd y Pwyllgor Llywodraeth Leol a Gwasanaethau Cyhoeddus
Mai 2004

Pennod 1

Cyflwyniad

Cyflwyniad

1.1 Ym mis Gorffennaf 2003, cytunodd y Pwyllgor ar y cylch gorchwyl canlynol:

Ystyried y ffordd y gweithredir y strwythurau rheoli gwleidyddol newydd yng Nghymru a gyflwynwyd gan Ddeddf Llywodraeth Leol 2000, eu llwyddiant wrth sicrhau bod penderfyniadau yn cael eu gwneud mewn ffordd fwy agored, effeithlon ac atebol a gwneud argymhellion i annog datblygiad arferion da.

1.2 Daeth cyflwyniadau ysgrifenedig o dystiolaeth i law gan y cyrff a'r unigolion a restrir yn Atodiad 1.

1.3 Yn ogystal, cyflwynwyd tystiolaeth lafar i'r Pwyllgor gan y canlynol:

- Dr Rachel Ashworth, Ysgol Fusnes Caerdydd;
- Y Comisiwn Archwilio yng Nghymru;
- Prif Arolygydd Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru;
- *Syniad;*
- Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru.

1.4 Er mwyn llywio'n hymchwilad ymhellach, ymwelodd y Pwyllgor â nifer o awdurdodau lleol Cymru i weld sut yr oedd y strwythurau newydd yn cael eu rhoi ar waith yn ymarferol. Detholwyd awdurdodau er mwyn cael lleoliadau gwahanol o ran daearyddiaeth, maint, rheolaeth wleidyddol, arferion craffu a'r model o reolaeth wleidyddol yr oeddent yn ei weithredu. Cyfarfu'r aelodau yn anffurfiol â chynghorwyr, aelodau'r cabinet a swyddogion a buont yn arsylwi ar y pwyllgorau canlynol wrth eu gwaith:

- Cyngor Dinas a Sir Caerdydd - Pwyllgor Craffu: Plant a Phobl Ifanc;
- Cyngor Sir y Fflint - Pwyllgor Craffu'r Amgylchedd a Lles Economaidd; a Phwyllgor Cydgysylltu Trosolygu a Chraffu;

- Cyngor Sir Gwynedd - Pwyllgor Craffu ar Bolisi a Strategaeth Corfforaethol;

- Cyngor Bwrdeistref Sirol Merthyr Tudful - y Prif Bwyllgor Craffu;

- Cyngor Sir Fynwy - Pwyllgor Dethol Adnoddau a Gwasanaethau i Gwsmeriaid;

- Cyngor Sir Penfro - Pwyllgor Trosolygu a Chraffu yr Amgylchedd;

- Cyngor Sir Powys - Pwyllgor Pwnc Plant, Teuluoedd a Dysgu Gydol Oes.

1.5 Rydym yn ddiolchgar iawn am yr help a gawsom a'r croeso a estynwyd i ni gan yr holl awdurdodau hyn yn ystod ein hymweliadau â hwy, ac am y cymorth a'r cyngor a roddwyd i ni gan bawb arall a gyfrannodd at yr ymchwiliad hwn.

1.6 Yn yr adroddiad a'r argymhellion sy'n dilyn, amlinellir y casgliadau sy'n deillio o'r dystiolaeth a gyflwynwyd i'r Pwyllgor yn ystod yr ymchwiliad a gynhaliwyd ganddo. Ein gobaith yw y byddant yn cael eu rhoi ar waith gan Lywodraeth Cynulliad Cymru, y Cyngor Partneriaeth a llywodraeth leol er mwyn sicrhau bod gwleidyddiaeth leol yng Nghymru yn cael ei rheoli mewn ffordd fwy agored, effeithlon ac atebol.

Pennod 2

Cefndir y Polisi

Cefndir y Polisi

2.1 Ym 1998, cyhoeddodd y Swyddfa Gymreig ei Phapur Gwyn *Lleisiau Lleol: Moderneiddio Llywodraeth Leol yng Nghymru*,[1] a chyn hynny, ymgynghorwyd ynghylch y ddogfen *Modernising Local Government: Democracy and Community Leadership.*[2]

2.2 Mae angen i'r trefniadau gwleidyddol newydd gael eu gweld yng nghyd-destun ehangach yr agenda o foderneiddio llywodraeth leol, a dim ond un rhan ohoni yw'r trefniadau hynny. Ymysg yr agweddau eraill ar yr agenda honno mae:

- annog cynghorau i ymgymryd â'r rôl o arwain cymunedau, gan gydnabod nad oes ganddynt gymaint o ran yn y broses o ddarparu gwasanaethau, a chan gynnig y cymhwysedd cyffredinol i helpu gyda'r gwaith hwn;
- y drefn Gwerth Gorau, a ddisodlwyd gan Raglen Cymru ar gyfer Gwella;
- diwygio etholiadau, gan gynnwys cyflwyno pleidleisio drwy'r post, pleidleisio cynnar a phleidleisio drwy ddull electronig.

2.3 Felly, mae'r cynigion ar y newidiadau i'r strwythurau rheoli gwleidyddol wedi deillio o ymrwymiad cyffredinol gan Lywodraeth y DU a Llywodraeth Cynulliad Cymru, i hybu awdurdodau lleol i ddatblygu arweinyddiaeth gymunedol a dyhead i weld cymunedau'n cryfhau rôl **arweinyddiaeth wleidyddol ddemocrataidd**. Barnwyd nad oedd y system bwyllgorau a oedd yn bodoli yn effeithlon nac yn dryloyw.[1] Dadleuwyd bod cynghorwyr yn mynychu gormod o gyfarfodydd, nad oedd digon o graffu democrataidd a bod llawer o benderfyniadau'n cael eu gwneud mewn cyfarfodydd o grwpiau plaid. Yn ogystal, roedd y dryswch ynghylch rôl y weithrediaeth neu'r arweinyddiaeth a'r broses graffu yn peri ansicrwydd ymhlith y cyhoedd ynghylch llinellau atebolrwydd a chyfrifoldeb. Y nod oedd diffinio'n glir rôl arweinyddiaeth wleidyddol ar

1 Y Swyddfa Gymreig (1998) *Lleisiau Lleol: Moderneiddio Llywodraeth Leol yng Nghymru*, Cm 4028.
2 DLTR (1998) *Modernising Local Government: Democracy and Community Leadership.*

gyfer y weithrediaeth, ond byddai manteision i gynghorwyr anweithredol o ran gallu herio polisi, cyfeiriad a phenderfyniadau a wnaed yn y gorffennol.

Deddf Llywodraeth Leol 2000

2.4 Derbyniodd y Ddeddf Llywodraeth Leol Gydsyniad Brenhinol ar 28 Gorffennaf 2000.

2.5 Rhennir y Ddeddf yn bum rhan:

- Rhan I - Hyrwyddo lles;
- Rhan II - Trefniadau rheoli gwleidyddol;
- Rhan III - Ymddygiad aelodau a gweithwyr yr awdurdodau lleol;
- Rhan IV - Etholiadau;
- Rhan V - Darpariaethau amrywiol.

2.6 Yn *Rhan II* o'r Ddeddf, ceir darpariaethau ar gyfer creu strwythurau rheoli gwleidyddol newydd ar gyfer awdurdodau lleol yng Nghymru a Lloegr, gan gynnwys gweithrediaeth awdurdodau lleol a threfniadau gweithrediaeth. Mae *Adran 37* o'r Ddeddf yn ei gwneud yn ofynnol i bob awdurdod lleol baratoi dogfen a elwir 'cyfansoddiad' y cyngor, ei chadw'n gyfoes a rhoi cyhoeddusrwydd iddi.

2.7 Mae'n amlinellu tri math newydd bras o weithrediaeth:

- maer wedi'i ethol yn uniongyrchol sy'n penodi dau neu fwy o gynghorwyr i'r weithrediaeth (y cyfeirir ati yn *Rhan II* fel maer a chabinet);
- arweinydd gweithredol, a etholir gan y cyngor llawn, ynghyd â dau neu fwy o gynghorwyr a benodir gan yr arweinydd neu'r cyngor (arweinydd a chabinet); neu

- maer wedi'i ethol yn uniongyrchol, gyda swyddog o'r awdurdod abenodir gan y cyngor i fod yn rheolwr y cyngor (maer a rheolwr cyngor).

2.8 Fodd bynnag, roedd y Cytundeb Partneriaeth *Rhoi Cymru'n Gyntaf*, a oedd yn sail i weinyddiaeth glymblaid rhwng Llafur a'r Democratiaid Rhyddfrydol yn y Cynulliad Cenedlaethol ym mis Hydref 2000, yn cynnwys ymrwymiad i ‘bedwerydd opsiwn', sef mabwysiadu strwythur pwyllgorau wedi'i foderneiddio gyda phwerau craffu cryfach yn lle'r system gabinet. Mae'r Ddeddf yn caniatáu i Gynulliad Cenedlaethol Cymru bennu pa awdurodau lleol a gaiff roi'r 'trefniadau amgen' ar waith. *Mae Rheoliadau Awdurdodau Lleol (Trefniadau Amgen) (Cymru) 2001* a weithredwyd gan y Cynulliad Cenedlaethol, yn caniatáu i awdurdodau lleol ddewis y pedwerydd opsiwn hwn.

2.9 O ddewis yr opsiwn hwn:

- mae cynghorau'n cadw'u sofraniaeth ar faterion yn ymwneud â pholisi a chyllid;

- mae bwrdd sy'n gytbwys yn wleidyddol yn ymdrin â materion strategol ac yn dirprwyo awdurdod o'r cyngor;

- mae 'uwch' bwyllgor craffu yn cael ei sefydlu, wedi'i gadeirio gan aelod o wrthblaid, ac nad yw'n cynnwys unrhyw aelodau o'r cabinet;

- mae o leiaf dri ond dim mwy na chwe phwyllgor craffu arall yn cael eu sefydlu, a gall hyd at dri o aelodau'r bwrdd fod yn aelodau ohonynt (ond ni chânt fod yn Gadeirydd);

- cedwir pwyllgorau rheoleiddio megis pwyllgor cynllunio neu bwyllgor trwyddedu neu cedwir yr opsiwn arall o gael pwyllgorau ardal i gyflawni'r swyddogaethau hyn.

2.10 Rhaid fod gan bob un o'r pedwar opsiwn rôl trosolygu a chraffu i'w chyflawni gan gynghorwyr nad ydynt yn rhan o'r weithrediaeth.

2.11 O dan yr holl drefniadau, dylid ymdrin â materion cynllunio, trwyddedu a materion 'lled-gyfreithiol' eraill mewn ffordd sy'n sicrhau bod modd gwrando ar bob safbwynt a bod hawl gan unigolion sydd â diddordeb gyflwyno'u hachos.

2.12 Mae gan bob opsiwn bwyllgor safonau a gweithdrefnau er mwyn sicrhau bod gwleidyddion yn ymddwyn mewn ffordd sy'n briodol ac yn foesegol.

2.13 Ymgynghorodd yr awdurdodau lleol yn eang yn ystod 2001 ac ar ddechrau 2002, ac roedd y rhan fwyaf o'r awdurdodau yng Nghymru am fabwysiadu'r opsiwn o arweinydd a chabinet a thri am fabwysiadu'r 'pedwerydd opsiwn' o gael bwrdd sy'n gytbwys yn wleidyddol.

Y Cyngor Llawn

2.14 O dan y trefniadau newydd, rôl y cyngor llawn yw:

- cytuno ar ffurf trefniadau'r weithrediaeth, ochr yn ochr â'r rheolau sefydlog, cynlluniau dirprwyo a'r codau ymddygiad sy'n rhan o gyfansoddiad y cyngor;
- cytuno ar y fframwaith polisi a'r fframwaith ariannol;
- cytuno ar y penodiadau allweddol.

Rolau Newydd i Gynghorwyr

2.15 O dan y trefniadau newydd, diffinnir rôl y cynghorwyr yn ôl p'un a oes ganddynt gyfrifoldebau gweithredol ai peidio

Cynghorwyr gweithredol

- Mae gan gynghorwyr gweithredol y gallu cyfreithiol i wneud rai penderfyniadau ar ran y cyngor heb iddynt orfod cael eu cymeradwyo mewn cyfarfod pwyllgor neu gyfarfod o'r cyngor.

- Maent yn gweithredu fel arweinwyr strategol ar ran eu cyngor ac yn cyflawni rôl rheoli strategol, gan weithio'n agos gyda phrif swyddogion ac uwch reolwyr er mwyn monitro a chydgysylltu'r gwaith o roi polisïau a phenderfyniadau'r cyngor ar waith. Mae blaengynllunio a goruchwylio'r gyllideb hefyd yn rhan o'u swyddogaeth.

Cynghorwyr anweithredol

- Ni chaiff cynghorwyr anweithredol wneud penderfyniadau unigol, ar eu pennau'u hunain, fel hawl.

- Mae gan gynghorwyr anweithredol rôl o oruchwylio a chraffu er mwyn gweld sut y mae aelodau gweithredol o gyngor yn arwain y cyngor. Mae hyn yn golygu adolygu'r ffordd y caiff polisïau eu datblygu a'u rhoi ar waith, gan gyfrannu at y broses honno a chan gadw golwg ar y canlyniad. Gall cynghorwyr eraill 'alw i mewn' unrhyw benderfyniad a wneir gan y weithrediaeth, a gallant ofyn Iddo gael ei adolygu.

- Drwy alw cynghorwyr sydd â chyfrifoldebau gweithredol i gyfrif, y bwriad yw sicrhau bod modd cadw cydbwysedd o dan strwythurau newydd y cyngor o wneud penderfyniadau.

2.16 Mae gan yr holl gynghorwyr, boed yn weithredol neu'n anweithredol, rannau i'w chwarae fel eiriolwyr dros yr etholaethau y maent yn eu cynrychioli, fel arweinwyr cymunedol ac fel eiriolwyr dros bolisïau.[3]

Rhoi Deddf Llywodraeth Leol 2000 ar waith yng Nghymru

2.17 Mae *Deddf Llywodraeth Leol 2000* yn cael ei rhoi ar waith yng Nghymru drwy gyfrwng rheoliadau a chanllawiau.

2.18 Mae'r Cynulliad wedi gwneud rheoliadau:

3 Uned Gwybodaeth Llywodraeth Lleol, *Ffeithiau Allweddol: Beth mae cynghorwyr yn ei wneud?*, Medi 2003.

- ar gynigion ar gyfer trefniadau gweithrediaeth, gan gynnwys trefniadau amgen. Er hynny, rhaid i farn y cynghorau sy'n cyflwyno cynigion gael ei hystyried;

- er mwyn caniatáu i awdurdodau lleol newid eu trefniadau gweithrediaeth neu drefniadau amgen mewn ffyrdd a amlinellir yn y rheoliadau;

- er mwyn darparu ar gyfer unrhyw un o swyddogaethau awdurdod lleol;

- er mwyn gwneud darpariaeth o ran y ffyrdd y mae unrhyw swyddogaethau, o dan drefniadau gweithrediaeth, yn gyfrifoldeb i'r weithrediaeth, yn gyfrifoldeb i'r cyngor llawn neu'n swyddogaethau y gellir eu cyflawni gan bwyllgorau ardal neu ar y cyd ag awdurdod arall;

- sy'n ei gwneud yn ofynnol i awdurdod lleol gynnal refferendwm ac i gyfarwyddo awdurdod lleol i gynnal refferendwm, gan gynnwys trothwy ar gyfer ysgogi refferendwm ar ethol maer yn uniongyrchol ac er mwyn sicrhau bod awdurdodau lleol yn ymateb i ddeiseb ddilys o blaid ethol maer drwy gynnal refferendwm;

- mewn perthynas â chael gweld gwybodaeth. Rhaid i benderfyniadau a wneir gan y weithrediaeth gael eu gwneud yn gyhoeddus, ond er hynny, gellir cynnal trafodaethau yn breifat, gyda chymorth swyddogion. Fodd bynnag, rhaid i'r holl ddogfennau fod ar gael i'r cyhoedd;

- o dan y trefniadau amgen, rhaid i bwyllgorau craffu gael eu cadeirio gan aelodau o wrthbleidiau. Er nad oes gan y Cynulliad y pwer i wneud hyn yn ofynnol ar gyfer holl drefniadau'r weithrediaeth, mae'r canllawiau ar gyfer Cymru yn benodol yn argymell yr arfer hwn.

2.19 O dan adran 38 o'r Ddeddf, cyhoeddwyd Canllawiau Statudol yn *Canllawiau i Gynghorau Sir a Chynghorau Bwrdeistref Sirol ar Drefniadau Gweithrediaeth 2001*, sy'n rhoi canllawiau i gynghorau sir a chynghorau bwrdeistref sirol yng Nghymru ar:

- gynnwys cyfansoddiad newydd a ffordd o'i roi ar waith, gan gynnwys trefniadau gweithrediaeth;
- y broses o newid i gyfansoddiad newydd, gan gynnwys trefniadau gweithrediaeth.

2.20 Cyhoeddwyd Canllawiau Anstatudol, sef *Canllawiau Ymgynghori i Gynghorau Sir a Chynghorau Bwrdeistref Sirol yng Nghymru 2001*[4] a oedd yn rhoi canllawiau ar gyfer ymgynghori ynghylch trefniadau gweithrediaeth a *Cyfansoddiadau Newydd Cynghorau: Cyfansoddiadau Modiwlar ar gyfer Cynghorau Sir a Chynghorau Bwrdeistref Sirol yng Nghymru, 2001*[5] a oedd yn rhoi canllawiau i awdurdodau lleol ar lunio cyfansoddiadau, fel sy'n ofynnol o dan y Ddeddf.

4 Llywodraeth Cynulliad Cymru, *Canllawiau Ymgynghori i Gynghorau Sir a Chynghorau Bwrdeistref Sirol yng Nghymru*, 2001
5 Llywodraeth Cynulliad Cymru, *Cyfansoddiadau Newydd Cynghorau: Cyfansoddiadau Modiwlar ar gyfer Cynghorau Sir a Chynghorau Bwrdeistref Sirol yng Nghymru*, 2001

Pennod 3

Pa mor atebol, effeithiol, tryloyw ac agored yw prosesau gwneud penderfyniadau llywodraeth leol

Pa mor atebol, effeithiol, tryloyw ac agored yw prosesau gwneud penderfyniadau llywodraeth leol

3.1 Credwn ei bod yn ofynnol i gynghorwyr ddangos eu harweiniad gwleidyddol o fewn meysydd eu portffolio a bod yn weladwy ymhlith y bobl leol ac yn atebol iddynt er mwyn i lywodraethu gweithredol lwyddo. Dylai pobl sy'n gwneud penderfyniadau gael eu dwyn i gyfrif am eu penderfyniadau a dylai'r broses o wneud penderfyniadau fod yn effeithiol ac yn dryloyw, gyda mecanweithiau yn eu lle i hyrwyddo dealltwriaeth glir o rôl aelodau etholedig a swyddogion.

Arweiniad Gwleidyddol a Phrosesau Penderfynu Cyflymach

3.2 Mae'r modd y mae'r trefniadau gweithrediaeth yn cael eu gweithredu yn amrywio'n fawr rhwng awdurdodau lleol gan ddibynnu ar batrwm y dull a ddefnyddir i ddirprwyo'r broses o wneud penderfyniadau ac i ba raddau y mae'r arferion gweithio, y cynghorwyr a'r swyddogion wedi addasu i'r strwythurau newydd. Mae'r rhan fwyaf o'r cynghorau yng Nghymru yn gweithio ar sail model y cabinet ac arweinydd, tra bo tri chyngor wedi dewis rhedeg bwrdd cyngor anweithredol[6]. Y model mwyaf cyffredin yw cabinet neu fwrdd gydag uchafswm o aelodau yn gyfrifol am bortffolio penodol (dim mwy na 10). Tra bo'n rhaid i fyrddau anweithredol adlewyrchu cydbwysedd gwleidyddol y cyngor llawn, mewn cyngor lle bo model y cabinet wedi'i fabwysiadu, mae'r arweinydd yn rhydd i ddewis naill ai cabinet o blith aelodau un blaid neu ryw gyfuniad arall.

3.3 Thema gyson yn y dystiolaeth a dderbyniwyd gennym oddi wrth awdurdodau lleol oedd bod atebolrwydd wedi gwella ers cyflwyno'r strwythurau newydd, gyda llinellau cyfrifoldeb unigol ac ar y cyd yn fwy eglur. Fel y dywedodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru yn ei thystiolaeth ysgrifenedig gerbron y Pwyllgor:

6 Cyngor Sir Powys, Cyngor Bwrdeistref Sirol Merthyr Tudful a Chyngor Sir Gwynedd

> Generally, decision-making is quicker and more efficient …with clearer member 'portfolio' accountabilities and a more strategic and corporate approach than previously [7]

3.4 Ar y llaw arall, safbwynt rhai aelodau anweithredol unigol o'r cyngor o blith y grwpiau sy'n rheoli a'r gwrthbleidiau, oedd bod y penderfyniadau yn awr yn nwylo grŵp bychan dethol o gynghorwyr. Yn ogystal â hynny, y farn a fynegwyd gan gynghorau cymuned oedd y gwelwyd llai o dystiolaeth o weithio mewn modd a oedd yn atebol, yn dryloyw ac yn agored.

3.5 Mae'r Pwyllgor yn cytuno â Phrif Weithredwr Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru a Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru fel ei gilydd bod cydberthyniad positif rhwng arweinyddiaeth wleidyddol glir ac atebolrwydd rheolaethol, a llwyddiant neu welliant yn y gwasanaethau a ddarperir.

3.6 Lle bo strwythurau'r weithrediaeth yn gweithio'n dda:

- mae'r broses o wneud penderfyniadau'n digwydd ynghynt ac yn fwy effeithiol nag o dan hen strwythur y pwyllgorau, gyda chynlluniau dirprwyo rhesymegol a manwl;

- mae atebolrwydd pob aelod yn fwy eglur o ran ei 'bortffolio' ac mae'r dulliau gweithredu yn fwy strategol a chorfforaethol na chynt;

- mae'n rhaid i'r rhai sy'n gyfrifol am wneud penderfyniadau roi cyfrif am eu penderfyniadau.

3.7 Serch hynny, yn ei dystiolaeth ysgrifenedig gerbron y pwyllgor, dangosodd Comisiwn Archwilio Cymru nad yw'r arweinyddiaeth weithredol wedi datblygu cystal mewn awdurdodau lle mae cynghorau yn ei chael hi'n anodd dod o hyd i nifer ddigonol o aelodau portffolio medrus; lle mae diffyg eglurder neu brotocolau ar gyfer cynlluniau dirprwyo; a lle bo ansawdd y wybodaeth sydd ar gael i'r arweinyddiaeth weithredol yn wael neu lle nad yw adroddiadau'r swyddogion yn ddigon cryno neu'n uniongyrchol i ganiatáu i benderfyniadau gael eu gwneud sy'n gytbwys ac yn seiliedig ar risg.

7 Tystiolaeth ysgrifenedig gerbron y Pwyllgor gan Gymdeithas Llywodraeth Leol Cymru.

3.8 Mae tuedd ddealladwy i'r pleidiau mwyafrifol benodi eu haelodau mwyaf medrus a phrofiadol i'w cabinet/bwrdd anweithredol. Er bod hyn yn sicrhau arweinyddiaeth gref, gall arwain at anghydbwysedd o fewn cynghorau a'r risg y byddant yn llai atebol ac yn llai cadarn wrth gynnig yr her a all roi cadernid i'r broses o wneud penderfyniadau.

3.9 Mae angen i awdurdodau lleol gynllunio gogyfer â'r tebygolrwydd y byddant yn colli profiad a gwybodaeth werthfawr a helpu'r aelodau i ddatblygu sgiliau ac arbenigedd newydd drwy, er enghraifft, gysylltu hyfforddiant achrededig â disgrifiadau swydd/fframweithiau cymwyseddau ar gyfer cynghorwyr gweithredol. Rydym yn cefnogi'r cynlluniau hyfforddi a datblygu estynedig ar gyfer aelodau gweithredol sydd gan *Syniad* ar y gweill ar hyn o bryd, gan gynnwys y bwriad i drefnu ysgol haf ar arweinyddiaeth ar gyfer arweinyddion newydd ac arweinyddion sydd wedi'u hailethol, yn ogystal ag ymdrechion tebyg i alluogi aelodau eraill i ymgymryd â rôl weithredol.

3.10 Rydym yn argymell bod awdurdodau lleol yn datblygu ffordd strategol o weithredu o ran arweinyddiaeth weithredol o fewn yr awdurdod, er enghraifft drwy drefnu sesiynau cynllunio a hyfforddi mewn dilyniant, fel y bo'r cysyniad sydd wrth wraidd arweinyddiaeth weithredol yn rhywbeth y bydd yr holl aelodau yn ei ddeall yn hytrach na'r unigolion hynny a fydd yn dal y cyfryw swyddi am gyfnod penodol yn unig.

Strwythurau Gweithrediaeth Agored a Thryloyw

3.11 Un o amcanion y trefniadau gwleidyddol newydd oedd sicrhau bod prosesau gwneud penderfyniadau llywodraeth leol yn fwy tryloyw. Teimlwn y gellid gwneud mwy i wella'r ddealltwriaeth o'r broses o wneud penderfyniadau ymhlith y cyhoedd a'r cynghorwyr eu hunain. Heb fod yn agored, yn dryloyw a heb ymgysylltu â'r holl aelodau etholedig a'r cyhoedd, ni ellir dweud bod y trefniadau yn gweithio fel y dylent hyd yn oed os yw'r broses o wneud penderfyniadau wedi'i chyflymu.

3.12 Yn hanfodol i lwyddiant llywodraethu gweithredol y mae'r berthynas rhwng y cynghorwyr gweithredol ac uwch swyddogion yr awdurdod. O ganlyniad i gyflwyno'r strwythurau newydd, gwelwyd y cynghorwyr a'r swyddogion fel ei gilydd yn mabwysiadu rôl newydd hefyd. Y 'confensiwn

cyfansoddiadol' traddodiadol yw bod y 'swyddogion yn cynghori a'r aelodau yn penderfynu' a bod y swyddogion yn gwasanaethu'r cyngor yn ei gyfanrwydd.[8] Fodd bynnag, mae'r strwythurau gwleidyddol newydd yn herio'r dull 'traddodiadol' hwn o weithredu.

3.13 Mae cael eglurhad ynglŷn â'r berthynas hon, er mwyn sicrhau bod y cynghorwyr gweithredol yn atebol yn gyhoeddus am eu penderfyniadau a bod y rheolwyr yn cael eu caniatáu i reoli, yn hanfodol i weithrediad effeithiol llywodraethu gweithredol. Mae gwneud i hyn weithio yn ymarferol yn golygu gwneud ymdrech fwriadol i weithio ar y berthynas hon o fewn fframwaith o ddirprwyaethau clir.

3.14 Dylai fod yn glir i bawb pa faterion sydd o dan ystyriaeth gan y weithrediaeth a phryd. Dylai unrhyw wybodaeth a dadansoddiad perthnasol fod wrth law a, phan fydd penderfyniadau yn cael eu gwneud, dylid eu gwneud yn hysbys yn ddi-oed gan nodi'n glir pwy a fu'n gyfrifol am wneud y penderfyniad a pham. Mae'n hynod bwysig cynnwys a hysbysu aelodau anweithredol, ar draws y rhaniadau pleidiol, gymaint ag y bo modd.

3.15 Nid agweddau ar reolau a gweithdrefnau yn unig mo bod yn agored ac yn dryloyw, mae a wnelo hefyd â diwylliant a ffordd o weithio. Dylai gweithrediaeth hyderus, gadarn geisio bod yn agored i herio ac ymgysylltu'n uniongyrchol â'r cyhoedd a chynghorwyr eraill. Yn ei dro, bydd hyn yn atgyfnerthu dilysrwydd gwneud penderfyniadau trwy ddull y weithrediaeth. Dylai penderfyniadau'r cabinet/y bwrdd fod o fewn cyrraedd yr aelodau anweithredol, o ba blaid wleidyddol bynnag y bônt, ar adeg pan allant ddylanwadu arnynt.

3.16 Yn unol â rheoliadau'r Cynulliad, mae'n ofynnol bod pwyllgorau'r weithrediaeth yn gyfarfodydd cyhoeddus ac eithrio'r eithriadau yn Rhan V *Deddf Llywodraeth Leol 1972*. Dywed y Canllawiau:

> Nid yw'r rheoliadau hyn yn atal pwyllgorau neu is-bwyllgorau gweithredol neu unrhyw grŵp o aelodau'r weithrediaeth rhag ystyried yn breifat, ond ni chânt gynnal unrhyw fusnes ffurfiol na

8 ODPM, *Continuity or Change? Officers and New Council Constitutions*, Research Report Summary, 2002.

chymryd penderfyniadau gweithrediaeth yn ystod sesiynau anffurfiol o'r fath.

3.17 Fodd bynnag, er mwyn osgoi'r canfyddiad mai rhoi sêl bendith ar benderfyniadau oedd pwrpas cyfarfodydd, sef canfyddiad a oedd yn amlwg mewn rhai sylwadau a dderbyniwyd yn ystod yr ymgynghori, arfer da fyddai cynnal holl drafodaethau'r cabinet a'r bwrdd mewn fforwm agored. Felly dylai cyfarfodydd cabinet neu fwrdd gweithredol awdurdodau lleol fod yn gyfarfodydd cyhoeddus cyn belled ag y bo modd.

3.18 Argymhellwn fod awdurdodau lleol yn seilio eu trefniadau gweithrediaeth ar weithdrefnau a fydd yn hyrwyddo bod yn agored ac yn dryloyw er mwyn sicrhau bod yr holl aelodau etholedig, boed yn aelodau gweithredol neu'n aelodau anweithredol, a'r cyhoedd yn medru eu hysbysu eu hunain ynglŷn â phob agwedd ar waith y weithrediaeth a'r penderfyniadau a wneir ar eu rhan a'u bod yn medru dylanwadu arnynt yn ystod y camau cychwynnol.

Pennod 4

Dwyn y weithrediaeth i gyfrif a chyfrannu at y broses o ddatblygu polisi

Dwyn y weithrediaeth i gyfrif a chyfrannu at y broses o ddatblygu polisi

4.1 Credwn y dylai'r swyddogaeth trosolygu a chraffu fod yn ganolog i'r broses o wneud penderfyniadau o fewn awdurdod lleol os yw i fod yn llwyddiannus a chynnig her gadarn ac adeiladol i'r weithrediaeth. Dylai cadeiryddion pwyllgorau, aelodau'r pwyllgorau a swyddogion y cyngor oll ddeall yn glir eu rôl unigol hwy o fewn y broses a dylai fod ganddynt y sgiliau a'r gefnogaeth sydd eu hangen i gyflawni'r rôl honno.

Effeithiolrwydd

4.2 Nid oes yr un dull unffurf sy'n cael ei ddefnyddio gan awdurdodau lleol i drefnu eu pwyllgorau trosolygu a chraffu gan y dywed y Canllawiau mai mater i'w benderfynu'n lleol yw'r union drefniadau a ddewisir. Mae gan awdurdodau lleol sydd â bwrdd gweithrediaeth brif bwyllgor craffu a phwyllgorau pwnc ategol, fel y bo'n ofynnol o dan y ddeddfwriaeth. Mae gan awdurdodau eraill rhwng pedwar a saith pwyllgor craffu yn cwmpasu ystod o wahanol themâu, prif wasanaethau neu gyfuniad o wasanaethau.

4.3 Dywed y Canllawiau fel a ganlyn am y Cynulliad, '[ei fod] yn disgwyl y bydd gan y mwyafrif o'r awdurdodau fwy nag un pwyllgor trosolygu a chraffu ac y byddant yn cyfarfod yn rheolaidd' ond '[bod yn] rhaid i'r pwyllgorau trosolygu a chraffu roi sylw o leiaf i holl swyddogaethau gweithrediaeth yr awdurdod' (para. 4.108-9).

4.4 Llinyn mesur pa mor effeithiol yw'r gwaith craffu a wneir fydd i ba raddau y gwelir bod y swyddogaeth trosolygu a chraffu yn ganolog i'r broses o wneud penderfyniadau o fewn yr awdurdod lleol ac i ba raddau y bydd yn herio'r weithrediaeth yn drylwyr ac yn adeiladol. Fel y dywed Dr Rachel Ashworth yn ei Hadroddiad Ymchwil ESPC:

> Where scrutiny is working well, it is seen to both challenge and influence Executive decision-making and therefore assists in plugging the accountability gap.

4.5 Rydym yn cydnabod yr amrywiaeth sy'n bodoli o fewn awdurdodau lleol Cymru a llwyr gefnogwn yr agwedd hyblyg sy'n caniatáu i awdurdodau lleol ddyfeisio'r trefniadau trosolygu a chraffu mwyaf priodol yn eu tyb nhw. Fodd bynnag, dengys llawer o'r dystiolaeth a dderbyniwyd gennym fod angen datblygu a chryfhau ymhellach y rôl craffu. Ymhellach, dengys ymchwil a seiliwyd ar astudiaeth o awdurdodau lleol yng Nghymru a Lloegr y bu gweithrediaethau yn araf i ymateb i adroddiadau ac argymhellion craffu.[9]

4.6 Mae ein hymchwiliad wedi nodi nifer o rwystrau sy'n faen tramgwydd i waith craffu effeithiol. Yn gyntaf, mae yna broblemau o hyd o safbwynt y diwylliant sy'n bod mewn sefydliadau gyda swyddogion yn dominyddu cyfarfodydd o ran gweithredu a gosod agendâu ac aelodau'r pwyllgor yn gweithredu yn union fel yr oeddent o dan yr hen system o bwyllgorau. Yn ail, mewn rhai awdurdodau mae yna ganfyddiad bod y swyddogaeth trosolygu a chraffu wedi'i gwthio i'r cyrion, heb fawr ddim cymorth, dylanwad na bri. Mae hyn yn cael ei ddwysáu gan ddiffyg ymateb y weithrediaeth i argymhellion y pwyllgorau craffu a diffyg mynediad i wybodaeth a phrinder gwybodaeth[10]. Yn drydydd, mae diffyg eglurder ynglŷn â rôl y swyddogaeth trosolygu a chraffu a sut y gall yr aelodau fanteisio i'r eithaf ar ei photensial i ddylanwadu ar bolisi a dwyn yweithrediaeth i gyfrif.

4.7 Ar y llaw arall, lle bo'r swyddogaeth trosolygu a chraffu yn gweithio'n dda:

- bydd cyswllt clir rhwng rhaglenni gwaith sy'n cael eu harwain gan yr aelodau a strategaethau a blaenoriaethau'r cyngor a'r weithrediaeth;
- bydd y pŵer i 'alw i mewn'[11] penderfyniadau'r weithrediaeth yn cael ei ddefnyddio'n briodol;

9 Ashworth R, *Evaluating the Effectiveness of Local Scrutiny Committees*, Adroddiad Ymchwil ESRC, 2003

10 Tystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor gan Dr Rachel Ashworth, Prifysgol Caerdydd; M Sandford a L Maer, Coleg Prifysgol Llundain ac Uned Gwybodaeth Llywodraeth Leol

11 Mae 'galw i mewn' yn golygu trefniadau i gefnogi hawl pwyllgorau craffu i adolygu unrhyw benderfyniad a wnaed gan y weithrediaeth sydd heb ei weithredu eto

- bydd i gyrff a mudiadau allanol ran adeiladol i'w chwarae yn y broses graffu;
- bydd y pwyllgor yn cael ei ddwyn i mewn i'r broses o ddatblygu polisi yn gynnar er mwyn dylanwadu ar benderfyniadau a wneir;
- bydd cymorth ar ffurf gwybodaeth berthnasol ar gael i aelodau'r pwyllgor;
- bydd aelodau gweithredol yn ymgysylltu â'r pwyllgorau trosolygu a chraffu.

4.8 Gall y weithdrefn 'galw i mewn' fod yn gyfrwng defnyddiol i ddangos pa mor effeithiol yw'r gwaith craffu. Os na chaiff ei ddefnyddio o gwbl, y pryder yw bod pwyllgorau'n wyliadwrus iawn o herio'r weithrediaeth. Gallai ei gorddefnyddio, ar y llaw arall, fod yn arwydd ei bod yn cael ei chamddefnyddio am resymau gwleidyddol pleidiol. Yn y dystiolaeth a gyflwynwyd ger ein bron gan y Comisiwn Archwilio tynnwyd sylw at yr arolwg a wnaed o 10 cyngor yng Nghymru i gael cipolwg ar y sefyllfa a ganfu, yn y rhan fwyaf o achosion, mai ychydig o ddefnydd a wnaed o'r weithdrefn hon, gyda dim ond pedwar cyngor yn galw mwy nag un penderfyniad gan y weithrediaeth i mewn. Roedd un enghraifft eithafol lle'r oedd y weithdrefn wedi'i defnyddio mwy na 25 gwaith. Awgrymwyd y gallai'r amrywiaeth hon ddibynnu ar y cyfyngiadau a'r meini prawf a osodwyd yn eu lle i ganiatáu i benderfyniad gael ei alw i mewn. Bwriada wneud rhagor o waith yn y maes hwn a darganfod ai ffactorau sefydliadol neu ffactorau'n deillio o'r pleidiau gwleidyddol sy'n dylanwadu ar y defnydd a wneir o'r weithdrefn.[12] Edrychwn ymlaen at weld canlyniadau'r gwaith ymchwil pellach hwn. Hefyd, er mwyn i'r weithdrefn 'galw i mewn' fod yn effeithiol, rydym o'r farn na ddylai cadeiryddion pwyllgorau allu rhwystro'r weithdrefn rhag cael ei defnyddio yn erbyn dymuniad mwyafrif aelodau'r pwyllgor.

4.9 Argymhellwn fod awdurdodau lleol yn cymryd camau i sicrhau y rhoddir lle canolog i'r swyddogaeth trosolygu a chraffu o fewn strwythur ac ethos yr awdurdod. Er mwyn cyflawni hyn rhaid i aelodau

12 Tystiolaeth ysgrifenedig gerbron y Pwyllgor gan y Comisiwn Archwilio

anweithredol ddeall eu rôl a gwerthfawrogi'n llawn ei photensial a'i phwysigrwydd.

4.10 Argymhellwn na ddylai cadeiryddion pwyllgorau allu rhwystro'r gweithdrefnau 'galw i mewn' rhag cael eu defnyddio.

Cymorth a Hyfforddiant

4.11 Rydym yn ategu barn y Comisiwn Archwilio sef *'Scrutiny members can only start to be effective once they understand their role and the contribution it can make'.*[13] Roedd llawer o'r dystiolaeth a dderbyniwyd yn tynnu sylw at bwysigrwydd hyfforddiant perthnasol ar gyfer aelodau a swyddogion yn y swyddogaeth graffu a hyfforddiant cynefino digonol ar gyfer cynghorwyr newydd.

4.12 Mae'r cymorth a roddir gan swyddogion i bwyllgorau craffu a throsolygu, o ran y graddau y rhoddir cymorth a statws, yn amrywio rhwng awdurdodau ac mewn rhai achosion nid yw statws y swyddogion craffu yn ddigonol i'r gwaith craffu gael ei gyflawni'n effeithiol. Gall y cymorth a roddir gan swyddogion amrywio o un clerc pwyllgor i dîm cymorth ag adnoddau da.[14]

4.13 Dywed y canllawiau 'bydd angen cymorth effeithiol, gydag adnoddau priodol, ar gyfer trosolygu a chraffu yn benodol; a bydd angen hyfforddi a datblygu pob swyddog i'w helpu i gynorthwyo gwahanol swyddogaethau'r aelodau yn effeithiol ac i ddeall y strwythurau newydd' (Para. 2.36).

4.14 Mae nodweddion cymorth effeithiol yn cynnwys:

- swyddogion cymorth sy'n glir o ran eu rôl a'r cymorth a roddant i'r aelodau a gweithdrefnau mewnol sy'n caniatáu i swyddogion cymorth roi cyngor sy'n annibynnol i'r weithrediaeth;
- deunydd briffio sydd wedi'i deilwrio'n arbennig, yn hawdd ei ddarllen a'i ddeall a fydd yn sicrhau bod amser y pwyllgor yn cael

13 Tystiolaeth ysgrifenedig gerbron y Pwyllgor gan y Comisiwn Archwilio.
14 Tystiolaeth ysgrifenedig gerbron y Pwyllgor gan Dr Rachel Ashworth, Prifysgol Caerdydd.

ei ddefnyddio'n effeithiol a bod y blaenoriaethau a bennwyd gan yr aelodau yn cael eu cyflawni;

- adnoddau digonol;
- Canllawiau Arferion Da Craffu sy'n gryno ac yn hygyrch.

4.15 Mae canfyddiad cynyddol bod angen i swyddogion sy'n rhoi cymorth i'r broses graffu fod mor annibynnol ar y cyfrifoldebau o gyflwyno gwasanaethau ag y bo modd. Er ein bod yn gwerthfawrogi'n llawn bwysigrwydd yr egwyddor hon o 'wahanu pwerau'[15] er mwyn medru craffu'n effeithiol, nodwn hefyd yr amheuon a fynegwyd yn y dystiolaeth lafar a gyflwynwyd gan y Comisiwn Archwilio a awgrymai y gallai timau cymorth a oedd yn rhy gryf mewn awdurdodau bach beri rhwygiadau a dwyn adnoddau i ffwrdd o ddarparu gwasanaethau rheng flaen.[16]

4.16 Nodwn y Canllawiau a ddywed 'Mater i'r awdurdodau lleol yw penderfynu a ddylid gwahanu cymorth y swyddogion (e.e. ysgrifenyddiaeth pwyllgorau) rhwng swyddogaeth y weithrediaeth a'r swyddogaethau trosolygu a chraffu' a bydd angen i'r swyddogion ddeall swyddogaeth neilltuol y pwyllgorau trosolygu a chraffu a pharchu eu hannibyniaeth ar y weithrediaeth' (Para: 2.38).

4.17 Cytunwn mai'r awdurdodau ddylai benderfynu sut i drefnu'r cymorth a roddir i bwyllgorau ond mae'n hanfodol bod cymorth gan swyddog medrus ac annibynnol ar gael iddynt. Croesawn gynnig *Syniad* i hyrwyddo ailsefydlu Rhwydwaith Swyddogion Gwasanaethau Aelodau a fydd ynmeithrin lledaenu arferion da rhwng awdurdodau.

4.18 Rydym yn argymell y dylai fod gan yr holl awdurdodau lleol dimau cymorth gan swyddogion wedi'u neilltuo'n benodol ar gyfer craffu, ond rydym yn cydnabod nad yw hyn yn bosibl i bawb. Dylai pob awdurdod lleol, fodd bynnag, gynnig darpariaeth gref gyda digon o adnoddau ar gyfer craffu sy'n atgyfnerthu'r egwyddor o 'wahanu pwerau' rhwng y weithrediaeth a'r swyddogaeth trosolygu a chraffu.

15 ODPM, *Implementing the 2000 Act with Respect to New Council Constitutions and the Ethical Framework: Baseline Findings from a Long Term Evaluation*, Local and Regional Research Programme Summary, 2003. Gweler hefyd, Tystiolaeth ysgrifenedig gerbron y Pwyllgor gan yr Athro Peter John, Birkbeck College, Prifysgol Llundain.

16 Tystiolaeth lafar gerbron y Pwyllgor gan y Comisiwn Archwilio yng Nghymru.

Rôl Datblygu Polisi

4.19 Un o brif linynnau mesur proses graffu lwyddiannus yw i ba raddau y mae pwyllgorau craffu yn rhan o'r broses o ddatblygu polisi effeithiol a'r graddau y mae'n cyfrannu at broses y cabinet o wneud penderfyniadau. Yn rhan o'r dystiolaeth a gyflwynwyd gan Uned Cyfansoddiad UCL dywedir fel a ganlyn, '[the] *interchange with members of the public and outside bodies is one of the advantages of the new system in regard to the policy development role of non-Executive members*'.[17] Fodd bynnag, mae yna rai cynghorau sy'n dal i dderbyn tystiolaeth gan eu swyddogion eu hunain yn unig, tra nad yw cynghorau eraill, er eu bod yn gwahodd tystion allanol i'w hannerch, yn rhyngweithio â nhw yn aml mewn modd sy'n caniatáu i'r broses o ddatblygu polisi fynd rhagddi.

4.20 Mae nifer o gynghorau wedi sefydlu fforymau/paneli cynghori polisi ar wahân er mwyn cefnogi'r cabinet yn y rôl hon. Fodd bynnag, mae'r Comisiwn Archwilio wedi nodi'r elfennau risg sy'n deillio o'r dull hwn o weithredu gan gynnwys diffyg eglurder ynghylch y rhannu cyfrifoldebau ar gyfer fforymau polisi a chraffu a allai arwain at densiynau a dyblygu ymdrechion.

4.21 Teimlwn nad yw rôl datblygu polisi'r pwyllgorau trosolygu a chraffu wedi'i diffinio'n glir ac felly nad yw nifer o gynghorwyr anweithredol, y disgwylir iddynt gyfranogi ynddi, yn ei deall yn iawn.

4.22 Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cynulliad Cymru a Syniad yn datblygu model o arferion da ar gyfer pwyllgorau trosolygu a chraffu at ddibenion datblygu polisi, yn seiliedig ar enghreifftiau o dystiolaeth o lwyddiannau mewn awdurdodau lleol. Dylai'r adran berthnasol yn y Canllawiau gael ei hatgyfnerthu yng ngoleuni tystiolaeth o'r fath.

Cyfansoddiad Gwleidyddol a Chwip y Pleidiau

4.23 Lle bo grwpiau pleidiol yn bod, rhaid i'r pwyllgorau trosolygu a chraffu adlewyrchu cydbwysedd gwleidyddol y cyngor llawn, yn unol ag adrannau 15 a 17 ac atodlen 1 *Deddf Llywodraeth Leol a Thai 1989*. Fodd

17 Tystiolaeth ysgrifenedig gan yr Uned Cyfansoddiad, UCL

bynnag, mae astudiaethau ymchwil academaidd wedi darganfod bod pleidiau lleiafrifol yn aml yn teimlo eu bod yn cael eu heithrio o'r broses o wneud penderfyniadau a bod gwleidyddiaeth bleidiol yn effeithio ar y rôl graffu yn y rhan fwyaf o gynghorau.[18] Dengys ein tystiolaeth ni fod yna bryderon ynghylch effeithiolrwydd pwyllgorau yn herio penderfyniadau oherwydd y cyfansoddiad gwleidyddol a'r ffaith, mewn rhai achosion, bod y cadeiryddion a'r is-gadeiryddion yn aelodau o'r grŵp rheoli.

4.24 Dywed Canllawiau'r Cynulliad 'Os oes grŵp mwyafrifol, fe allai'r cynghorau gredu ei bod yn briodol cael aelodau o'r tu allan i'r grŵp mwyafrifol i gadeirio'r cyfan neu rai o'r pwyllgorau hyn' (4.112). Dywed paragraff 4.123 Canllawiau'r Cynulliad mai mater i'r pleidiau gwleidyddol benderfynu yn ei gylch yw chwip y blaid. Roedd hefyd yn ategu argymhelliad adroddiad Cyd-bwyllgor Seneddol cyn-ddeddfwriaethol 1999 ar Fesur Drafft Llywodraeth Leol (Trefniadaethau a Safonau) y gallai cyfansoddiadau cynghorau ymgorffori rheol y dylai chwipio gael ei ddatgan.[19]

4.25 Rydym yn llwyr gefnogi baragraff 4.111 o'r Canllawiau sy'n annog agwedd gynhwysol ar ran awdurdodau tuag at gyfansoddiad y pwyllgorau trosolygu a chraffu a pharagraff 4.112 sy'n argymell, lle bo grŵp mwyafrifol yn bodoli, y dylai pob un o'r pwyllgorau neu rai ohonynt gael eu cadeirio gan aelodau nad ydynt yn perthyn i'r grŵp mwyafrifol.

4.26 Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cynulliad Cymru yn cryfhau'r Canllawiau mewn perthynas â'r cydbwysedd gwleidyddol ar bwyllgorau trosolygu a chraffu ac, os bydd angen, yn archwilio, gyda Swyddfa Cymru a Swyddfa'r Dirprwy Brif Weinidog, y posibilrwydd o ddiwygio Deddf Llywodraeth Leol 2000 er mwyn ei gwneud hi'n ofynnol i gadeiryddion pwyllgorau trosolygu a chraffu yng Nghymru adlewyrchu cydbwysedd gwleidyddol lle bo hynny'n ymarferol.

4.27 Rydym hefyd yn argymell petai chwip y blaid yn cael ei defnyddio yn rhan o fusnes y pwyllgorau trosolygu a chraffu y dylai ei ddefnydd gael ei ddatgan.

---

18 Ashworth R, *Evaluating the effectiveness of local scrutiny committees*, Adroddiad Ymchwil ESRC, 2003.
19 Cyd-bwyllgor Seneddol ar y *Mesur Drafft Llywodraeth Leol (Trefniadaethau a Safonau)*, Adroddiad, Gorffennaf 1999 HL Papur 102-I, HC 542-I, TSO 27 Gorffennaf 1999.

4.28 Ar hyn o bryd, petai awdurdod lleol yng Nghymru am newid strwythur mewnol ei bwyllgorau trosolygu a chraffu rhaid iddo gyflwyno ei gynigion i Lywodraeth Cynulliad Cymru er mwyn eu cymeradwyo. Gyda'r trefniadau gwleidyddol newydd sydd bellach wedi'u sefydlu ystyriwn fod hyn yn cyfyngu'n ddiangen ar ryddid a hyblygrwydd awdurdodau lleol i drefnu eu busnes eu hunain.

4.29 At hynny, petai awdurdod lleol yng Nghymru am newid ei strwythur sylfaenol, er enghraifft i fath gwahanol o drefniant gweithredol, neu i'r trefniadau amgen ar gael, nid yw hynny'n bosibl ar hyn o bryd heb gyflwyno deiseb i Lywodraeth Cynulliad Cymru gan ei etholwyr. Efallai y byddai'n rhaid cael refferendwm ar y cynigion yn dilyn hynny. Ystyriwn fod hyn yn cyfyngu'n ddiangen ar ryddid a hyblygrwydd awdurdodau lleol yng Nghymru, gan ei bod yn haws i awdurdodau lleol yn Lloegr allu newid eu strwythur.

4.30 Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cynulliad Cymru yn diwygio *Rheoliadau Awdurdodau Lleol (Gweithredu Gwahanol Drefniadau Gweithrediaeth neu Drefniadau Amgen)(Cymru) 2002*[20] **fel y bo gan awdurdodau lleol y rhyddid i ddiwygio eu trefniadau trosolygu a chraffu fel y gwelant yn dda.**

20 *Rheoliadau Awdurdodau Lleol (Gweithredu Gwahanol Drefniadau Gweithrediaeth neu Drefniadau Amgen)(Cymru)* 2002 (Rhif 2880 (W.276)

Pennod 5

Rôl cynghorwyr anweithredol

Rôl cynghorwyr anweithredol

5.1 Credwn mai'r cynghorwyr anweithredol yw un o'r conglfeini sy'n sicrhau bod y trefniadau gwleidyddol newydd mewn awdurdodau lleol yn cael eu gweithredu'n llwyddiannus. Dyma'r fecanwaith wirio sy'n rhan o strwythurau newydd cynghorau o wneud penderfyniadau drwy fwrw trosolwg ar arweinyddiaeth y cyngor a chraffu arni. Er mwyn cyflawni'r swyddogaeth hon yn briodol mae angen i gynghorwyr anweithredol ddeall yn union yr hyn y mae eu rôl yn ei olygu, rhaid hefyd eu bod wedi'u hyfforddi'n briodol ac yn derbyn y cymorth priodol gan swyddogion i'w chyflawni. Os yw hyn yn llwyddiannus, bydd y cynghorwyr anweithredol yn teimlo eu bod wedi'u hymrymuso a bod iddynt ran i'w chwarae fel arweinwyr o fewn eu cymunedau.

Deall Rôl y Cynghorwyr Anweithredol

5.2 Mae rôl trosolygu a chraffu newydd y cynghorwyr anweithredol yn ei gwneud hi'n ofynnol eu bod yn adolygu datblygu a gweithredu polisi, eu bod yn cyfrannu at y broses honno a bod y canlyniadau'n cael eu monitro. Dwyn cynghorwyr sydd â chyfrifoldebau gweithredol i gyfrif yw'r allwedd i sicrhau bod y prosesau gwirio yn eu lle o dan strwythurau gwneud penderfyniadau cynghorau sydd wedi'u moderneiddio.[21]

5.3 Rydym yn cyd-weld â'r Comisiwn Archwilio a ddywedodd yn ei dystiolaeth bod achos dros adolygu rôl y cynghorwyr anweithredol. Yn eu sylwadau, roedd llawer o'r awdurdodau lleol yn cytuno bod rôl y cynghorwyr anweithredol yn dal i ddatblygu a'u bod yn dal i ddysgu. Yn wir, cyfeiriodd rhai awdurdodau lleol at anhawster mwy difrifol o ran 'morâl isel' gyda chynghorwyr anweithredol yn teimlo na allant ddylanwadu ar y system a'u bod wedi pellhau o waith y cyngor. Dywedodd rhai eraill a ymatebodd, gan gynnwys cynghorau cymuned, bod cynghorwyr anweithredol yn teimlo fwyfwy eu bod wedi'u dadrymuso a'u dieithrio o'r broses. Pryder arbennig oedd nad oedd rhai aelodau anweithredol, mewn rhai cynghorau, yn gwasanaethu ar yr un pwyllgor trosolygu a chraffu.

21 Uned Gwybodaeth Llywodraeth Leol, *Key Facts: What do Councillors Do?*, Medi 2003.

Mae teimlad hefyd bod llai o gyswllt rhyngddynt â swyddogion a bod llai o wybodaeth ganddynt nag o dan yr hen system. Tra gellir priodoli rhai agweddau negyddol ar ran cynghorwyr anweithredol a rhanddeiliaid eraill megis y cynghorau cymuned, i ymateb naturiol i'r cyfnod o drawsnewid, gwelwn angen amlwg am gymorth gyda'r broses hon o ddysgu. Rydym hefyd yn sicr bod angen rhywbeth mwy rhagweithiol na gobeithio y bydd yr etholiadau lleol ym mis Mehefin 2004 yn arwain at newid mewn diwylliant gyda chasgliad newydd o gynghorwyr.

5.4 Mae rhai awdurdodau lleol eisoes wedi cyflwyno cynlluniau i gynorthwyo cynghorwyr anweithredol â'u rôl newydd, yn eu plith:

- canolfan alwadau/gyswllt er mwyn ymateb i ymholiadau gan gynghorwyr;
- system gyswllt anweithredol/cabinet;
- datblygu rôl cynghorwyr anweithredol mewn perthynas â phwyllgorau ardal/cymdogaeth;
- proffiliau ar gyfer wardiau a chynlluniau cyllid lleol.[22]

5.5 Rôl hanfodol bellach ar gyfer cynghorwyr anweithredol yw monitro cyflwyno polisïau a strategaethau, y cynllun cymunedol a chynllun gwella'r cyngor. Un enghraifft o 'rymuso' cynghorwyr anweithredol i ymgymryd â'r rôl hon yw datblygu 'proffiliau ardal' manwl fel y gall cyfraniadau'r cynghorwyr fod yn sail i ddatblygu strategaethau ehangach yr awdurdod.

5.6 Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cynulliad Cymru yn trafod â Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru ddulliau o ledaenu arferion da gan awdurdodau lleol o safbwynt cynlluniau i ymgysylltu â chynghorwyr anweithredol a'u hymrymuso.

5.7 Rydym yn argymell bod pob cynghorydd anweithredol yn gwasanaethu ar o leiaf un pwyllgor o'r cyngor fel y bo ganddynt ryw rôl yn rhan o'r swyddogaeth trosolygu a chraffu neu faterion rheolaethol.

22 Tystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor gan Gyngor Dinas Casnewydd; Cynghorau Sir Penfro, Dinbych, Caerfyrddin a Gwynedd; Cyngor Bwrdeistref Sirol Tor-faen a thystiolaeth lafar gan y Comisiwn Archwilio i'r Pwyllgor, 19 Tachwedd 2003.

Y Lefel 'Is-leol'

5.8 Dywed y Canllawiau:

> y gall fod gan bwyllgorau ardal ran bwysig i'w chwarae wrth ddod â phenderfyniadau yn nes at y bobl leol ac wrth helpu i roi llais i'r bobl leol yn y ffordd y mae'r cyngor yn gweithio. Gellir cael pwyllgorau neu fforymau ardal ar lawer ffurf a gallant ymgymryd ag amrediad o swyddogaethau. Er enghraifft, gallant gynnwys cynghorwyr, cynrychiolwyr cyrff eraill yn y sectorau cyhoeddus, preifat a gwirfoddol yn yr ardal a phobl leol neu gynnwys cynghorwyr yn unig. Gall pwyllgorau ardal fod yn gyrff cynghorol ac ymgynghorol yn unig neu gellir dirprwyo swyddogaethau a chyllidebau iddynt (Para:4.74).[23]

5.9 Mae hefyd yn awgrymu rôl ar gyfer pwyllgorau a fforymau ardal, gan gynnwys:

- cynghori'r weithrediaeth neu'r pwyllgorau trosolygu a chraffu ar faterion o ddiddordeb yn eu hardal;
- cynorthwyo'r holl gynghorwyr i wrando ar eu cymunedau a'u cynrychioli;
- chwarae rhan bwysig yn creu partneriaeth rhwng y cyngor, cyrff eraill o fewn y sectorau cyhoeddus, preifat a gwirfoddol yn lleol a phobl leol;
- datblygu strategaethau cymunedol ardal yn rhan o'r broses ehangach o ddatblygu cymunedol.

5.10 Cyn cyflwyno'r trefniadau gwleidyddol newydd, roedd gan draean o'r cynghorau ryw fath o strwythur aelodau yn seiliedig ar ardaloedd yng Nghymru a Lloegr. Mae'r Comisiwn Archwilio yn amcangyfrif bod y ffigur hwn wedi codi i oddeutu hanner, er mai dim ond rhyw draean ohonynt sydd â chyfrifoldebau dirprwyedig a/neu gyllidebau i'r pwyllgorau neu'r fforymau hyn.[24]

23 Mae'r Canllawiau yn gwahaniaethu rhwng 'pwyllgorau ardal' wedi'u ffurfio o gynghorwyr yn unig a 'fforymau ardal' sy'n golygu pwyllgor o gynghorwyr a phobl nad ydynt yn gynghorwyr (h.y. aelodau cyfetholedig ychwanegol heb bleidlais).

24 Archwilio Dosbarth, *New Political Arrangements: A Snapshot*, Bulletin, 2002

5.11 O'r ymchwil a wnaed ar awdurdodau lleol yn Lloegr yn 2001, canfuwyd tystiolaeth bod cyrff 'is-leol' yn helpu i ddatblygu rôl arweinyddiaeth gymunedol a rôl gynrychiadol llywodraeth leol.[25] Fodd bynnag, canfu'r astudiaeth fod awdurdodau lleol yn pryderu na fyddai'r rôl hon yn datblygu petai gweithio ar sail ardal yn cael ei ystyried yn rôl i ddigolledu cynghorwyr anweithredol a bod angen nodi'n glir y cyswllt rhwng y cyrff is-leol a'r swyddogaethau gweithrediaeth a chraffu. Cytunwn yn llwyr na ddylai'r lefel is-leol gael ei defnyddio fel cyfrwng i ddigolledu cynghorwyr anweithredol yn unig. Dylai yn hytrach gael ei datblygu mewn ffordd sy'n ystyrlon i'r ardal ei hun ac i'r aelodau etholedig lleol.

5.12 Rydym yn cydnabod bod yr amrywiaeth yng nghymeriad awdurdodau lleol yng Nghymru, yn arbennig o ran poblogaeth a daearyddiaeth, yn golygu ei bod hi'n bwysig y gallant benderfynu ar y trefniadau is-leol sy'n gweddu orau i amgylchiadau lleol.

5.13 Rydym yn argymell bod pob awdurdod lleol yn paratoi strategaeth datganoli sy'n diffinio rôl y lefel 'is-leol' ym musnes y cyngor a'i mewnbwn yn rhan o swyddogaethau'r weithrediaeth a chraffu.

Datblygu Aelodau

5.14 Rydym yn ategu barn y Comisiwn Archwilio a Phrif Weithredwr y Gwasanaethau Cymdeithasol yng Nghymru, bod craffu da yn golygu sicrhau bod cynghorwyr yn deall yr hyn y mae'n ei olygu a bod ganddynt y sgiliau i'w gyflawni. Awgrymodd nifer fawr o'r bobl a gyflwynodd sylwadau y dylai cyfleoedd hyfforddi a datblygu gael eu trefnu i gynorthwyo cynghorwyr i ddeall y broses o graffu a'u swyddogaethau newydd eraill hefyd.

5.15 Tynnwyd sylw at enghraifft bwysig o faes lle mae angen gwella dealltwriaeth mewn tystiolaeth gan Brif Arolygydd Gwasanaethau Cymdeithasol yng Nghymru mewn perthynas â rôl awdurdodau lleol yn gweithredu fel rhieni corfforaethol. Mae gan yr awdurdod lleol yn ei gyfanrwydd gyfrifoldeb corfforaethol dros blant sy'n derbyn gofal ac mae cyfrifoldeb cyffredinol ar awdurdodau lleol i weithredu fel rhieni

25 Sullivan H et al, *Area Committees and Neighbourhood Management*, Joseph Rowntree Foundation, Findings, 2001.

corfforaethol da ar draws holl swyddogaethau'r awdurdod. Fodd bynnag, mae natur y cyfrifoldeb yn dibynnu ar y math o rôl sydd gan y cynghorwyr (gweithredol neu anweithredol). Rôl cynghorydd anweithredol yw monitro a chraffu ar effeithiolrwydd strwythurau rheoli'r awdurdodau lleol yn diwallu anghenion plant.

5.16 Rydym yn cymeradwyo **Rhaglen Fodiwlar Datblygu Aelodau** *Syniad*, eu hymchwil ar ymarferoldeb cynnig mathau penodol eraill o gymorth i aelodau sy'n cael eu hailethol ac aelodau newydd a'u cynlluniau i gomisiynu a chynhyrchu deunyddiau cynefino a fydd ar gael yn genedlaethol ac y gellir eu haddasu at anghenion lleol megis:

- deunydd e-ddysgu ar gaffael gwybodaeth a sgiliau;
- deunyddiau i gefnogi sesiynau hyfforddiant a datblygiad a gaiff eu cyflwyno yn lleol;
- modiwlau hyfforddiant wedi'u datblygu'n llawn er mwyn eu cyflwyno'n allanol;
- sesiynau cynefino rhanbarthol a chenedlaethol.

5.17 Rydym yn argymell bod awdurdodau lleol yn annog ac yn cefnogi eu haelodau etholedig, y rhai newydd a'r rhai sy'n cael eu hailethol, i fanteisio ar yr hyfforddiant a'r gefnogaeth a ddarperir gan *Syniad*.

5.18 Rydym yn argymell bod awdurdodau lleol yn cysylltu â *Syniad* **ac yn rhoi adborth iddo er mwyn gweld pa anghenion newydd sy'n codi o safbwynt hyfforddiant a'r ffordd fwyaf effeithiol o'i gyflwyno.**

Pennod 6

Agor y broses gwneud penderfyniadau i'r cyhoedd a phennu'n glir ym meddyliau etholwyr pwy sy'n atebol am benderfyniadau

Agor y broses gwneud penderfyniadau i'r cyhoedd a phennu'n glir ym meddyliau etholwyr pwy sy'n atebol am benderfyniadau

6.1 Credwn fod llywodraeth agored a hygyrch a phroses dryloyw o wneud penderfyniadau yn allweddol i sicrhau atebolrwydd priodol a democratiaeth gadarn. Er mwyn cyflawni hyn, rhaid ei gwneud hi'n eglur i'r cyhoedd pwy sy'n gyfrifol am wneud penderfyniadau a sut a phryd y gwneir y penderfyniadau hynny. Dylai awdurdodau lleol fod mor flaengar ag y bo modd wrth edrych ar y dulliau gorau o ledaenu gwybodaeth ac ymgysylltu â'r cyhoedd.

Gwella Tryloywder

6.2 Dywed y Canllawiau mai 'un amcan y Ddeddf yw sicrhau mwy o dryloywder yn y prosesau a ddefnyddir gan lywodraeth leol i wneud penderfyniadau. **Dylai fod yn glir pa bolisïau, strategaethau a phenderfyniadau sy'n cael eu hystyried; pryd, a chan bwy' (para.5.1). Rydym yn llwyr ategu'r safbwynt hwn.**

6.3 Yn eu sylwadau i ni, dywedodd nifer o awdurdodau lleol mai ychydig o dystiolaeth oedd bod y cyhoedd yn ymddiddori mwy yng ngwaith y cyngor ac awgrymwyd rhai rhesymau am hynny:

- atebolrwydd yn dal i fod yn aneglur;
- diffyg dealltwriaeth ymhlith y cyhoedd ynglŷn â'r trefniadau gweithrediaeth newydd a'r swyddogaeth craffu;
- dim fforwm i drafod materion o bwys yn lleol.

6.4 Fodd bynnag, yn y sylwadau a dderbyniwyd yn ystod yr ymgynghori, amlinellwyd nifer o gynlluniau y mae cynghorau wedi ymgymryd â hwy wrth ymgysylltu â'r cyhoedd megis caniatáu i'r cyhoedd ofyn cwestiynau yng nghyfarfodydd y cabinet, paneli dinasyddion, cynnal cyfarfodydd o'r

pwyllgor y tu allan i swyddfeydd dinesig, penodi swyddog cyfathrebu a defnyddio taflenni hwylus eu diwyg gydag agenda ac aelodaeth y pwyllgor ar gael mewn cyfarfodydd.[26]

6.5 Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cynulliad Cymru, Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru ac awdurdodau lleol yn cydweithredu er mwyn hyrwyddo lledaenu arferion da gan awdurdodau lleol gyda'r nod o wella dealltwriaeth y cyhoedd am y trefniadau gwleidyddol newydd ac ymgysylltu mwy â'r cyhoedd.[27]

Y Swyddogaeth Archwilio

6.6 Rhaid wrth lywodraethu corfforaethol effeithiol er mwyn sicrhau gwasanaethau cyhoeddus gwych a bydd gwella'r trefniadau llywodraethu yn sicrhau atebolrwydd a thryloywder yn y broses o wneud penderfyniadau ac, yn ei dro, yn cynnal hyder y cyhoedd mewn llywodraeth leol.

6.7 Yn ei dystiolaeth i ni, dywedodd y Comisiwn Archwilio bod gan lai na hanner y cynghorau bwyllgorau archwilio penodol. At ei gilydd, canfu bod y swyddogaeth archwilio mewn trefniadau rheoli gwleidyddol yn amrywio ac yn aml bod diffyg tryloywder ac eglurder yn y berthynas rhwng y pwyllgorau sy'n cynnal y swyddogaeth archwilio a rhannau eraill o strwythur y cyngor.[28]

6.8 Rydym yn llwyr ategu'r Canllawiau wrth annog ffurfio pwyllgorau archwilio (para.3.22). Dywed fel a ganlyn:

> Bydd pwyllgor archwilio yn bwyllgor i'r awdurdod a dirprwyir pwerau iddo yn ôl cytundeb yr awdurdod. Argymhellir na ddylai unrhyw aelod o'r weithrediaeth berthyn i bwyllgor archwilio ond efallai y bydd y cynghorau'n dymuno penodi rhai nad ydynt yn gynghorwyr, na fyddai ganddynt bleidlais. Os oes grwpiau

26 Tystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor gan Gynghorau Sir Gwynedd, Caerfyrddin, Ceredigion; Cynghorau Dinas Caerdydd a Chasnewydd; Cyngor Bwrdeistref Sirol Ynys Môn.
27 D.S. Dywed para.5.10 o'r Canllawiau *'The Assembly has wide ranging powers under section 22(9) of the Act to make regulations governing the provision of information to the public and will review the need to use these powers if it finds that good practice is not being observed.'*
28 Tystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor gan Dr Rachel Ashworth, Prifysgol Caerdydd; M Sandford ac L Maer, Coleg Prifysgol Llundain a'r Uned Gwybodaeth Llywodraeth Leol.

gwleidyddol ar waith, argymhellir hefyd fod yr awdurdod yn penodi cynghorydd nad yw'n aelod o'r grŵp gwleidyddol sydd â rheolaeth i gadeirio'r pwyllgor.

6.9 Dylai pwyllgorau sy'n gyfrifol am y swyddogaeth archwilio weithio'n amhleidiol a dylent gael eu ffurfio mewn modd a fydd yn rhoi'r sicrwydd hwn. Yn yr Alban, mae Gweithrediaeth yr Alban, mewn perthynas â CIPFA, yn datblygu canllawiau ysgrifenedig - *Audit Committee Principles in Local Authorities*. Ni olyga hyn y bydd yn ofynnol i awdurdodau lleol sefydlu pwyllgorau archwilio ar wahân ond y bwriad yw rhoi i awdurdodau lleol fatrics o egwyddorion y gallant eu defnyddio fel meincnod ar gyfer safonau archwilio.

6.10 Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cynulliad Cymru yn cryfhau'r Canllawiau sydd eisoes yn bod ynglŷn â'r swyddogaeth archwilio yng ngoleuni arferion da mewn mannau eraill.

6.11 Rydym yn argymell bod awdurdodau lleol, gyda chymorth Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru, yn adolygu eu swyddogaeth archwilio er mwyn canfod a yw'n bodloni'r safonau gofynnol o ran tryloywder ac eglurder yn ei pherthynas ag agweddau eraill ar strwythur y cyngor.

Atodiadau

Atodiad 1

Rhestr o'r ymatebion ysgrifenedig a gafwyd

Cynghorau Bwrdeistref Sirol a Chynghorau Sir

- Cyngor Bwrdeistref Sirol Caerffili - *Cyng Lindsay Whittle, Arweinydd*
- Cyngor Sir Caerfyrddin - *Cyng Meryl Gravell, Arweinydd*
- Cyngor Sir Ceredigion - *Owen Watkin, Prif Weithredwr a'r Pwyllgor Cydgysylltu Trosolygu a Chraffu*
- Cyngor Dinas a Sir Caerdydd
- Cyngor Sir Dinbych - *Ian Miller, Prif Weithredwr*
- Cyngor Sir y Fflint - *Philip McGreevy, Prif Weithredwr*
- Cyngor Sir Gwynedd
- Cyngor Sir Ynys Môn - *Huw Jones, Pennaeth Gwasanaethau*
- Cyngor Sir Mynwy - *Mr Peter Evans, Rheolwr Gwasanaethau Democrataidd*
- Cyngor Bwrdeistref Sirol Castell-nedd Port Talbot - *Ken Sawyers, Prif Weithredwr*
- Cyngor Dinas Casnewydd – *Cyng Syr Harry Jones , Arweinydd*
- Cyngor Sir Penfro - *G H James, Cyfarwyddwr Gwasanaethau Cynhaliol a Diwylliannol*
- Cyngor Bwrdeistref Sirol Rhondda Cynon Taf - *Paul Lucas, Swyddog Cyfreithiol a Gwasanaethau Democrataidd*
- Cyngor Bwrdeistref Sirol Tor-faen - *Paul Matthews, Prif Swyddog Gweithredol Cynorthwyol*
- Cyngor Bwrdeistref Sirol Wrecsam - *Trevor Coxon, Prif Swyddog Cyfreithiol a Gweinyddol*
- Cyng Bill Philpin, Cyngor Sir Penfro
- Cyng Graham Simmonds, Cyngor Bwrdeistref Sirol Caerffili
- Cyng Kevin Etheridge, Cyngor Bwrdeistref Sirol Caerffili
- Grŵp Annibynnol, Cyngor Sir Ynys Môn
- Grŵp Annibynnol, Cyngor Bwrdeistref Sirol Wrecsam
- Swyddog Awdurdod Lleol

Cynghorau Tref a Chymuned

- Cyngor Cymuned Aberdyfi – *Avril Richards, Clerc y Cyngor*
- Cyngor Cymuned Blaengwrach – *W Edward Morgan, Clerc*
- Cyngor Cymuned Breudeth a'r Cylch - *M M Lavis*
- Cyngor Cymuned Burton - *Peter Horton, Clerc*
- Cyngor Cymuned Caeriw - *Stephanie Edwards, Clerc*
- Cyngor Cymuned Cefn Cribwr – *Neville Granville, Clerc*
- Cyngor Cymuned Ceulan-a-Maesmor – *Goronwy Wyn Jones, Clerc*
- Cyngor Cymuned Chwitffordd - *Astley Jones, Clerc a Swyddog Ariannol*
- Cyngor Cymuned Crucornau Fawr
- Cyngor Cymuned De Maelor– *Eileen M Edwards, Clerc*
- Cyngor Cymuned Eglwysbach – *Shan Roberts, Clerc*
- Cyngor Cymuned Gors-las – *Delyth M Jones, Clerc*
- Cyngor Cymuned Gresffordd - *Maurice Paddock, Clerc*
- Cyngor Cymuned y Grysmwnt - *R J B Wilcox, Clerc*
- Cyngor Cymuned Johnston – *Michael J Cole, Clerk a Thrysorydd*
- Cyngor Cymuned Llanbedrog - *Mair Williams, Clerc y Cyngor*
- Cyngor Cymuned Llandeilo Bertholau– *Neil Chambers, Clerc*
- Cyngor Cymuned Llandeilo Gresynni - *Roy G Nicholas, Clerc y Cyngor*
- Cyngor Cymuned Llangatwg Feibion Afel - *Roy G Nicholas, Clerc y Cyngor*
- Cyngor Cymuned Llangyfelach - *D Jenkins, Clerc*
- Cyngor Cymuned Manafon – *Rosemary Davies, Clerc y Cyngor*
- Cyngor Cymuned Mostyn– *Michael R Thomas, Clerc a Swyddog Ariannol Cyfrifol*
- Cyngor Cymuned Pont-hir – *Chris Thomas, Clerc*
- Cyngor Cymuned Rosemarket – *Peter Horton, Clerc*
- Cyngor Cymuned Tregwyr - *W J Arnold, Clerc y Cyngor*
- Cyngor Cymuned y Betws - *Cerith W Griffiths, Clerc y Cyngor*
- Cyngor Cymuned y Pîl - Margaret Jones, Clerc y Cyngor
- Cyngor Maesteg– *Joan Fielding, Clerc y Cyngor*
- Cyngor Tref Aberdaugleddau– *D B Griffiths, Clerc a Swyddog Ariannol*

- Cyngor Tref Caerfyrddin – *Steve Anderson, Clerc y Cyngor*
- Cyngor Tref Casllwchwr - *A W Davies, Clerc y Cyngor*
- Cyngor Tref Cwmaman– *David Davies, Clerc y Dref*
- Cyngor Tref Dinbych-y-Pysgod – *Andrew Davies, Swyddog Ariannol/Clerc y Cyngor*
- Cyngor Tref Hwlffordd– *Jane Clark, Clerc y Dref a Swyddog Ariannol*
- Cyngor Tref Llanillltud Fawr - *Ann H. Thomas, Swyddog Gweithredol*
- Cyngor Tref Penrhyndeudraeth – *Gwyn Jones, Clerc y Cyngor*
- Cyngor Tref Trefynwy - *Ann Webb, Clerc y Dref*
- Cyngor Tref y Trallwng – *K A S Fletcher, Clerc y Dref*
- Cyngor Tref yr Wyddgrug - *Fred Boneham, Clerc a Swyddog Ariannol*
- Cyng Anne Sizmur
- Cymdeithas Clercod Cynghorau Lleol – *Sandra Bushell, Rheolwr Hyfforddi Rhanbarthol a Swyddog Cydgysylltu Cymru*

Academyddion

- Dr Rachel Ashworth, Ysgol Fusnes Caerdydd, Prifysgol Caerdydd
- Dr Peter John, Ysgol Wleidyddiaeth a Chymdeithaseg, Prifysgol Llundain
- Mark Sandford/Lucinda Maer, Uned y Cyfansoddiad, Coleg Prifysgol Llundain
- Yr Athro Gerry Stoker, Gwerthuso Llywodraethu Lleol, Prifysgol Manceinion

Amrywiol

- Cangen Plaid Lafur Aberdaugleddau
- Comisiwn Archwilio Cymru - Dr Clive Grace
- Graham Williams, Prif Arolygydd Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru
- John Hudson
- NASUWT - National Association for School Masters and Union of Women Teachers
- Uned Gwybodaeth Llywodraeth Leol

Atodiad 2

Crynodeb o'r argymhellion

1 Rydym yn argymell bod awdurdodau lleol yn datblygu ffordd strategol o weithredu o ran arweinyddiaeth weithredol o fewn yr awdurdod, er enghraifft drwy drefnu sesiynau cynllunio a hyfforddi mewn dilyniant, fel y bo'r cysyniad sydd wrth wraidd arweinyddiaeth weithredol yn rhywbeth y bydd yr holl aelodau yn ei ddeall yn hytrach na'r unigolion hynny a fydd yn dal y cyfryw swyddi am gyfnod penodol yn unig (paragraff 3.10).

2 Argymhellwn fod awdurdodau lleol yn seilio eu trefniadau gweithrediaeth ar weithdrefnau a fydd yn hyrwyddo bod yn agored ac yn dryloyw er mwyn sicrhau bod yr holl aelodau etholedig, boed yn aelodau gweithredol neu'n aelodau anweithredol, a'r cyhoedd yn medru eu hysbysu eu hunain ynglŷn â phob agwedd ar waith y weithrediaeth a'r penderfyniadau a wneir ar eu rhan a'u bod yn medru dylanwadu arnynt yn ystod y camau cychwynnol (paragraff 3.18).

3 Argymhellwn fod awdurdodau lleol yn cymryd camau i sicrhau y rhoddir lle canolog i'r swyddogaeth trosolygu a chraffu o ran strwythur ac ethos yr awdurdod. Er mwyn cyflawni hyn rhaid i aelodau anweithredol ddeall eu rôl a gwerthfawrogi'n llawn ei photensial a'i phwysigrwydd (paragraff 4.9).

4 Argymhellwn na ddylai cadeiryddion pwyllgorau allu rhwystro'r gweithdrefnau 'galw i mewn' rhag cael eu defnyddio (paragraff 4.10).

5 Rydym yn argymell y dylai fod gan yr holl awdurdodau lleol dimau cymorth gan swyddogion wedi'u neilltuo'n benodol ar gyfer craffu, ond rydym yn cydnabod nad yw hyn yn bosibl i bawb. Dylai pob awdurdod lleol, fodd bynnag, gynnig darpariaeth gref gyda digon o adnoddau ar gyfer craffu sy'n atgyfnerthu'r egwyddor o 'wahanu pwerau' rhwng y weithrediaeth a'r swyddogaeth trosolygu a chraffu (paragraff 4.18).

6 Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cynulliad Cymru a Syniad yn datblygu model o arferion da ar gyfer pwyllgorau trosolygu a chraffu at ddibenion datblygu polisi, yn seiliedig ar enghreifftiau o dystiolaeth o lwyddiannau mewn awdurdodau lleol. Dylai'r adran berthnasol yn y Canllawiau gael ei hatgyfnerthu yng ngoleuni tystiolaeth o'r fath (paragraff 4.22).

7 Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cynulliad Cymru yn cryfhau'r Canllawiau mewn perthynas â'r cydbwysedd gwleidyddol ar bwyllgorau trosolygu a chraffu ac, os bydd angen, yn archwilio, gyda Swyddfa Cymru a Swyddfa'r Dirprwy Brif Weinidog, y posibilrwydd o ddiwygio Deddf Llywodraeth Leol 2000 er mwyn ei gwneud hi'n ofynnol i gadeiryddion pwyllgorau trosolygu a chraffu yng Nghymru adlewyrchu cydbwysedd gwleidyddol lle bo hynny'n ymarferol (paragraff 4.26).

8 Rydym hefyd yn argymell petai chwip y blaid yn cael ei defnyddio yn rhan o fusnes y pwyllgorau trosolygu a chraffu y dylai ei ddefnydd gael ei ddatgan (paragraff 4.27).

9 Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cynulliad Cymru yn diwygio Rheoliadau Awdurdodau Lleol (Gweithredu Gwahanol Drefniadau Gweithrediaeth neu Drefniadau Amgen)(Cymru) 2002 fel y bo gan awdurdodau lleol y rhyddid i ddiwygio eu trefniadau trosolygu a chraffu fel y gwelant yn dda. (paragraff 4.30)

10 Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cynulliad Cymru yn trafod â Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru ddulliau o ledaenu arferion da gan awdurdodau lleol o safbwynt cynlluniau i ymgysylltu â chynghorwyr anweithredol a'u hymrymuso. (paragraff 5.6)

11 Rydym yn argymell bod pob cynghorydd anweithredol yn gwasanaethu ar o leiaf un pwyllgor o'r cyngor fel y bo ganddynt ryw rôl yn rhan o'r swyddogaeth trosolygu a chraffu neu faterion rheolaethol (paragraff 5.7).

12 Rydym yn argymell bod pob awdurdod lleol yn paratoi strategaet datganoli sy'n diffinio rôl y lefel 'is-leol' ym musnes y cyngor a'i mewnbwn yn rhan o swyddogaethau'r weithrediaeth a chraffu (paragraff 5.13)

13 Rydym yn argymell bod awdurdodau lleol yn annog ac yn cefnogi eu haelodau etholedig, y rhai newydd a'r rhai sy'n cael eu hailethol, i fanteisio ar yr hyfforddiant a'r gefnogaeth a ddarperir gan *Syniad* (paragraff 5.17).

14 Rydym yn argymell bod awdurdodau lleol yn cysylltu â Syniad ac yn rhoi adborth iddo er mwyn gweld pa anghenion newydd sy'n codi o safbwynt hyfforddiant a'r ffordd fwyaf effeithiol o'i gyflwyno (paragraff 5.18).

15 Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cynulliad Cymru, Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru ac awdurdodau lleol yn cydweithredu er mwyn hyrwyddo lledaenu arferion da gan awdurdodau lleol gyda'r nod o wella dealltwriaeth y cyhoedd am y trefniadau gwleidyddol newydd ac ymgysylltu mwy â'r cyhoedd (paragraff 6.5).

16 Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cynulliad Cymru yn cryfhau'r Canllawiau sydd eisoes yn bod ynglŷn â'r swyddogaeth archwilio yng ngoleuni arferion da mewn mannau eraill (paragraff 6.10).

17 Rydym yn argymell bod awdurdodau lleol, gyda chymorth Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru, yn adolygu eu swyddogaeth archwilio er mwyn canfod a yw'n bodloni'r safonau gofynnol o ran tryloywder ac eglurder yn ei pherthynas ag agweddau eraill ar strwythur y cyngor (paragraff 6.11).

Copïau Pellach

Gellir dod o hyd i gopi electronig o'r ddogfen hon ar wefan y Cynulliad Cenedlaethol www.cymru.gov.uk
Mae copïau caled ychwanegol o'r ddogfen ar gael gan:

Ruth G Hughes
Gwasanaeth y Pwyllgorau
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
Caerdydd
CF99 1NA

Ffôn: 029 2089 8617
E-bost: ruth.hughes@wales.gsi.gov.uk
Gwefan: http://www.cymru.gov.uk