DLG 06

Y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

Communities, Equality and Local Government Committee

Local Government Draft (Wales) Bill /Bil Llywodraeth Leol (Cymru) Drafft

Ymateb gan: Comisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru

Response from: Local Democracy and Boundary Commission for Wales

Tŷ Hastings
Llys Ffitsalan
Caerdydd
CF24 0BL

E-bost:

cffdl.cymru@cymru.gsi.gov.uk
www.cffdl-cymru.gov.uk

Comisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru
Local Democracy and Boundary Commission For Wales

☎ (029) 2046 4819
Ffacs/Fax (029) 2046 4823

Hastings House
Fitzalan Court
Cardiff
CF24 0BL

E-mail:

ldbc.wales@wales.gsi.gov.uk
www.ldbc-wales.gov.uk

Mrs Christine Chapman AC
Cadeirydd
Y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

2 Chwefror 2016

Annwyl Cadeirydd,

Tystiolaeth Ysgrifenedig Bil Llywodraeth Leol (Cymru)

Diolch i chi am y cyfle i roi barn y Comisiwn ar Fil Llywodraeth Leol (Cymru) a'i rôl i gyflwyno argymhellion ar gyfer trefniadau etholiadol cymunedol newydd mewn prif gynghorau.

Ar ôl ystyried yn ofalus, mae'r Comisiwn o'r farn fod meysydd lle gellid gwneud darpariaeth ddeddfwriaethol i alluogi'r Comisiwn i ystyried yn effeithiol a gwneud argymhellion ar gyfer trefniadau etholiadol cymunedol. Hefyd, mae ystyriaethau mwy cyffredinol i'r Comisiwn y cred y dylai eu codi yn y cyswllt hwn.

Bydd cynnal arolygon o'r cynghorau cymunedau yn mynnu llawer iawn o adnoddau, a dymuna'r Comisiwn weithio gyda Llywodraeth Cymru i nodi'r lefel adnoddau y bydd ei hangen i ymgymryd â'r rhaglen waith o fewn y graddfeydd amser gofynnol er mwyn cyflawni deilliant priodol o ran ansawdd yr argymhellion.

Egwyddorion cyffredinol Bil Llywodraeth Leol (Cymru)

Mewn ystyr cyffredinol, nid yw hwn yn fater i'r Comisiwn ei ystyried. Mae'r Comisiwn yn fodlon yr ystyriwyd ei fod yn gymwys i adolygu'r cynghorau cymuned yn y lle cyntaf, yn hytrach na'r prif gynghorau sy'n ffurfio'n newydd. Credwn y bydd ymagwedd y Comisiwn yn darparu ar gyfer y trefniadau newydd y mae Llywodraeth Cymru yn ceisio eu sicrhau, tra'n cael gwared ar y baich gweinyddol oddi wrth y prif gynghorau sy'n ffurfio'n newydd ar adeg dyngedfennol yn eu ffurfiant.

Meysydd lle cred y Comisiwn y gellir gwella'r ddeddfwriaeth

Mae'r Comisiwn yn fodlon fod y darpariaethau yn Adrannau 153 i 166, gan mwyaf, yn darparu'r offer deddfwriaethol angenrheidiol i gynnal arolygon o drefniadau cynghorau cymuned. Mae'r Comisiwn yn deall o drafodaethau gyda'ch swyddogion y bydd Canllaw neu Gyfarwyddyd yn cael eu darparu, ac y bydd ymgynghori arnynt, ar ryw adeg yn y dyfodol er mwyn pennu'r mesurau penodol y bydd y Comisiwn yn gweithredu iddynt yn ystod yr arolygon.

Fodd bynnag, cred y Comisiwn fod rhai meysydd yn y ddeddfwriaeth ddrafft y gellid gwella arnynt er mwyn cryfhau'r ddeddfwriaeth a galluogi'r Comisiwn i gwblhau ei ddyletswyddau yn unol â dymuniadau Llywodraeth Cymru. Mae'r rhain wedi'u hamlinellu isod:

Adran 156 (5)

Mae Adran 156 (5) yn nodi na ddylai amseriad adroddiadau cynigion drafft y Comisiwn gael ei gyhoeddi cyn 1 Ebrill 2020. Gallai'r amseriad hwn achosi problem i'r Comisiwn o ran amserlennu ei arolygon.

Yng nghwestiynau'r ymgynghoriad, mae cwestiwn ynghylch a allai'r dyddiad hwn gael ei symud i 1 Ebrill 2019. O safbwynt amserlennu a chynnal arolygon mewn modd trefnus, symud y dyddiad i 1 Ebrill 2019 fyddai orau gan y Comisiwn. Mae'r Comisiwn yn rhagweld y byddai'n dechrau arolygon o'r trefniadau cynghorau cymuned yn fuan ar ôl cwblhau ei arolygon cychwynnol arfaethedig o'r prif gynghorau newydd. Os felly, yna mae'n debygol iawn y bydd y Comisiwn mewn sefyllfa i gyhoeddi ei gynigion drafft i ymgynghori arnynt yn ystod 2019 a 2020. Trwy beidio â chaniatáu i'r Comisiwn gyhoeddi cynigion drafft cyn 1 Ebrill 2020, byddai'r Comisiwn yn 'pentyrru' cynigion drafft a byddai'n lansio'r mwyafrif o'r adroddiadau cynigion drafft ar yr adeg honno. Mae goblygiadau adnoddau ac amserlennu ynghlwm wrth hynny i'r Comisiwn, a gallai arwain at oedi o ran cyhoeddi adroddiadau terfynol.

Ni all y Comisiwn ragweld unrhyw anawsterau ymarferol gyda chyhoeddi ein cynigion drafft ar gyfer ymgynghori arnynt cyn 1 Ebrill 2020, a byddai'r buddion i adnoddau ac amserlennu'r Comisiwn yn elwa'n fawr o symud y dyddiad i 1 Ebrill 2019.

Adran 156 (5)(d)

Mae Adran 156 (5)(d) yn nodi darpariaeth ychwanegol i arolygon Cymunedol fel y'i hamlinellwyd yn Neddf Llywodraeth Leol (Democratiaeth) (Cymru) 2013 (Deddf 2013). Mae'n dweud fod rhaid i'r Comisiwn roi copi o'r adroddiad ar gadw ym mhob un o'r cymunedau sy'n destun arolwg (yn ychwanegol at y rheiny yn swyddfeydd y prif gynghorau).

Gallai'r ddarpariaeth hon fod yn broblemus mewn ardaloedd lle mae cynghorau cymuned yn fach ac nid oes ganddynt swyddfeydd/canolfannau lle mae disgwyliad rhesymol y gellir archwilio ein hadroddiadau. Mewn ardaloedd heb gynghorau cymuned, nid yw'r Comisiwn yn siŵr pa fannau priodol fydd ar gael ar gyfer mannau cadw. Efallai y byddai'n rhaid i'r Comisiwn dalu tafarndai neu swyddfeydd post i arddangos yr adroddiadau. Mae'r ddarpariaeth hon yn debygol o greu ystyriaethau logistaidd a chost sylweddol i'r Comisiwn.

Mae'r Comisiwn bob amser yn edrych am ffyrdd i allu symud at ymagwedd fwy cynaliadwy a digidol at ein hymgynghoriadau, gan ddilyn yr arweiniad gan Lywodraeth Cymru. Gallai'r gofyniad newydd hwn greu rhwystr i ddatblygu'r ymagwedd hon.

Adran 157 – Adroddiad terfynol ar arolwg

Mae Adran 157 yn amlinellu'r modd y mae'n rhaid i'r Comisiwn adrodd ar yr arolygon. Mae'r adran hon yn ailadrodd llawer o Adran 36 o Ddeddf 2013 gyda thri gwahaniaeth arwyddocaol.

I. Mae'n rhaid i'r Comisiwn adrodd i'r Prif Gyngor sy'n destun yr arolwg, dim Gweinidogion Cymru;
II. Ailadrodd Adran broblemus 156 (5)(d) yn Adran 157 (3)(d).
III. Dim darpariaeth ar gyfer newidiadau ôl-ddilynol.

Os yw'r Comisiwn yn gwneud newidiadau i ffiniau a fyddai'n ffiniau wardiau etholiadol newydd i brif gynghorau, yna mae'n debygol iawn y byddai angen i etholiadau llywodraeth leol 2023 gael eu cynnal ar ddwy ffin wahanol ar yr un diwrnod etholiad. Trwy beidio â gwneud darpariaeth ar gyfer newidiadau ôl-ddilynol (i drefniadau etholiadol Cynghorau Sir) gallai hyn arwain at sefyllfa broblemus iawn i swyddogion etholiadau gyda'r ddwy set o etholiadau llywodraeth leol.

Mae angen i'r Bil gael ei ddiwygio felly i wneud darpariaeth ar gyfer newidiadau ôl-ddilynol.

Adran 157 (3)(a)

Mae Adran 157 (3)(a) yn darparu ar gyfer y modd y mae Llywodraeth Cymru yn bwriadu darparu terfyn amser pan fydd rhaid i'r Comisiwn gyflwyno ei arolygon i'r prif gynghorau. Er mai'r arferiad blaenorol oedd i derfyn amser gael ei roi mewn cyfarwyddyd gan y gweinidog neu ei bennu'n benodol mewn Deddf, bydd Gweinidogion Llywodraeth Cymru yn pennu terfyn amser trwy reoliadau ar ryw adeg yn y dyfodol.

Er nad oes unrhyw broblem benodol gyda'r ddarpariaeth hon, byddai'n fuddiol cael gwybod beth yw'r terfyn amser arfaethedig cyn gynted ag y bo modd er mwyn galluogi cynllunio'n effeithiol ar gyfer yr arolygon.

Adran 158

Mae Adran 158 yn amlinellu sut a phryd y mae'n rhaid i brif gyngor roi'r arolygon ar waith. Byddai'r Comisiwn yn hoffi nodi ei bod yn anarferol i awdurdod gweithredu fod yn ymgynghorai gorfodol hefyd. Yn yr holl arolygon eraill o drefniadau etholiadol, mae'r awdurdod gweithredol yn cael ei hepgor o'r broses ymgynghori er mwyn llunio barn wrthrychol ond wybodus ynglŷn â gweithredu argymhellion corff adolygu.

Mae'r Comisiwn yn deall y rôl bwysig y dylai'r prif gyngor ei chwarae yn ystod y broses ymgynghori, ac yn fwy na dim bod rhai aelodau o brif gynghorau hefyd yn eistedd ar gynghorau cymuned neu'n eu cadeirio. Mae'n anarferol felly y gofynnir iddynt hefyd i weithredu argymhellion y Comisiwn. Mae'n debygol y gallai gwrthdaro buddiannau ddigwydd gan amgylchiadau felly.

Adran 160

Mae Adran 160 yn nodi'r modd y bydd Gweinidogion Cymru yn gweithredu argymhellion os nad yw cyngor sir yn gweithredu'r arolygon.

Er nad oes problem benodol gyda'r Adran hon, nid yw'n gwneud darpariaeth ar gyfer penderfyniad terfynol ar drefniadau os na ellir dod i gytundeb rhwng y Comisiwn a Gweinidogion Cymru. Dylid darparu cymal sy'n galluogi Gweinidogion Cymru i weithredu argymhellion, neu beidio, heb gytundeb gan y Comisiwn.

Darpariaethau Pellach a Diwygiedig

Mae yna ddarpariaethau neu arweiniad ychwanegol y cred y Comisiwn fyddai'n cynorthwyo'r Comisiwn wrth gynnal ei arolwg o'r cynghorau cymuned ym mhob un o'r 9 cyngor.

Maint Cynghorau Cymuned

Un o'r gorchwylion pwysig cyntaf wrth gynnal arolwg cymunedol cynhwysfawr yw pennu maint y cyngor ar gyfer y cynghorau cymuned (neu gynghorau cyffredin). Mae hwn yn garreg sylfaen i'r modd y gellir cynnal arolwg o'r fath. Nid yw'r Bil drafft yn sôn rhyw lawer am faint cynghorau, ac nid yw ychwaith yn mynnu bod y Comisiwn yn ymgynghori ar ei bolisi arfaethedig ar gyfer maint cynghorau cymuned (naill ai polisi Cymru gyfan neu wyth neu naw o rai gwahanol).

Byddai rhyw syniad cynnar gan Lywodraeth Cymru ynglŷn â'u meintiau cynghorau cymuned bwriadedig yn gymorth mawr i'r Comisiwn o ran creu Polisi newydd ar Feintiau Cynghorau Cymuned sy'n briodol ar gyfer y prif gynghorau newydd (gan gynnwys Powys).

Newid y gyfundrefn enwi ac Ardaloedd Cymunedol

Yn y Bil, ymddengys fod newid yn y gyfundrefn enwi ar gyfer 'ardaloedd cymunedol' a chymunedau. O dan Ddeddfau 1972 a 2013 roedd 'ardaloedd cymunedol' yn cwmpasu Cymru gyfan. Gellid defnyddio ardal gymunedol i ffurfio cyngor cymuned, neu gellid uno nifer ohonynt i ffurfio cyngor grŵp, neu gyngor cyffredin.

Fel rhan o'r newid i lywodraeth leol mae 'ardaloedd cymunedol' yn cael eu cyflwyno, a bydd ganddynt grwpiau cynrychioliadol a fydd yn hysbysu Prif Gyngor ynglŷn â barnau'r ardal hon. Byddai cynghorau cymuned o fewn ardal gymunedol yn ffurfio rhan o'r grŵp hwnnw. Dywed y Bil y byddai'r ardaloedd hyn yn cael eu diffinio gan y Prif Gyngor ond nid yw'n dweud sut na pha bryd. Tybir y byddai angen i'r rhain gael eu creu ar ddechrau'r broses fel eu bod yn eu lle ar gyfer 1 Ebrill 2020 a byddent yn cael eu seilio ar gasgliad o'r 'ardaloedd cymunedol' presennol.

Yn Rhan 6 y Bil hwn ni chyfeirir o gwbl at ardaloedd cymunedol, ond mae yna ddatganiad cyffredinol o gymunedau. Yna ceir cyfeiriadau ar wahân at 'gynghorau cymuned' a 'chymunedau nad ydynt yn cael eu cynrychioli gan gyngor'. Gallai'r newid hwn yn y tymor byr achosi rhywfaint o ddryswch i gyrff sy'n arfer delio ag ardaloedd cymunedol yn yr ystyr presennol.

Bydd angen rhoi ystyriaeth i greu'r diffiniad newydd o ardaloedd cymunedol fel rhan o unrhyw arolwg cymunedol y mae'r Comisiwn yn ei gyflawni. Gan fod yr ardaloedd cymunedol newydd yn debygol o gael eu creu yn ystod ein harolygon, a'u ffurfio cyn i ni gwblhau ein harolygon; efallai y byddwn yn cynnig nifer o gynghorau cyffredin newydd

neu gynghorau cymuned newydd sy'n pontio'r ardaloedd newydd. Byddai'n fuddiol cael eglurder ynglŷn â'r mater hwn cyn i'r arolygon ddechrau.

Polisi ac Arfer

Nid oes unrhyw ddarpariaeth yn y Bil i gynnwys ymgynghoriad ar bolisi ac arfer arfaethedig y Comisiwn ar gyfer yr arolygon hyn. Gwnaed darpariaeth ar gyfer hyn yn Neddf 2013 a Deddf Llywodraeth Leol (Cymru) 2015.

Mae adolygu trefniadau cymunedol newydd mwy a allai fod yn gwbl wahanol i'r trefniadau presennol yn debygol o wneud i'r broses ac argymhellion ennyn rhywfaint o wrthwynebiad gan brif gynghorau a chynghorau cymuned. Er na nodir hyn yn glir yn y Bil, gall fod angen i'r Comisiwn wneud penderfyniad y bydd yn ymgynghori ar ei bolisi a'i arfer gan ei fod yn arfer gorau cyn i raglen arolygon o'r natur hon ddechrau, a byddai'n helpu lliniaru yn erbyn risg adolygiad barnwrol.

Hyd nes y caiff union natur y broses arolygon ei gwneud yn fwy eglur, naill ai drwy arweiniad neu gyfarwyddyd, a hyd nes y pennir dyddiad terfynu mewn rheoliadau, ni fydd y Comisiwn yn gallu ymgymryd â phroses o'r fath. Gallai hyn achosi oedi o ran dechrau'r rhaglen arolygon.

Dyletswydd i hysbysu'r Arolwg Ordnans

Mae Adrannau 158 i 162 yn delio â gwneud Gorchmynion ar gyfer y cymunedau newydd. Er bod yna ofynion i hysbysu ac anfon copïau o'r Gorchmynion at y Comisiwn, Cynghorau Cymuned, Prif Gynghorau a Llywodraeth Cymru (fel bo'n gymwys), nid oes unrhyw sôn am anfon Gorchmynion at yr Arolwg Ordnans. Cred y Comisiwn fod hyn yn hanfodol gan mai y nhw yw 'ceidwaid y ffiniau' ar gyfer y DU.

Darparu Adnoddau i'r Comisiwn

Mae'r Memorandwm Esboniadol yn cynnwys goblygiad ariannol y Bil i'r Comisiwn. Cymerwyd y ffigurau hyn o amcangyfrifon a nodwyd i Lywodraeth Cymru. Mae'r Comisiwn yn falch fod y costau amcangyfrifedig a ddarparwyd i Lywodraeth Cymru wedi'u cynnwys yn eu hamcanestyniadau, a bydd y Comisiwn yn parhau i ddarparu amcangyfrifon wedi'u diweddaru wrth i'r Bil fynd yn ei flaen ac wrth i unrhyw newidiadau gael eu gwneud.

Rydym yn ddiolchgar am y gwahoddiad i gynnig ystyriaethau'r Comisiwn i'r Pwyllgor ynglŷn â'r deddfiad arfaethedig pwysig hwn. Os oes angen eglurhad ar y Pwyllgor ynglŷn ag unrhyw un o'r uchod neu fwy o wybodaeth, rhowch wybod i mi.

Yn Gywir

Owen Watkin

Mr Owen Watkin OBE DL
Cadeirydd
Comisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru