

**Cynulliad Cenedlaethol Cymru**  
Crynodeb o Fil

## **Bil Llywodraeth Leol (Cymru)**

Chwefror 2015

Cynulliad  
Cenedlaethol  
Cymru

National  
Assembly for  
Wales



**Y Gwasanaeth  
Ymchwil**

# 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.

Mae'r Gwasanaeth Ymchwil yn darparu ymchwil a gwybodaeth arbenigol a ddiuedd er mwyn cefnogi Aelodau a phwyllgorau'r Cynulliad i gyflawni swyddogaethau craffu, deddfwriaethol a chynrychioliadol Cynulliad Cenedlaethol Cymru.

Mae briffiau gan Wasanaeth Ymchwil yn cael eu hysgrifennu ar gyfer Aelodau'r Cynulliad a'u staff. Mae'r awduron ar gael i drafod y papurau gydag Aelodau a'u staff ond nid yw'n bosibl rhoi cyngor i'r cyhoedd. Croesawn sylwadau ar ein briffiau; os oes gennych unrhyw sylwadau gallwch eu hanfon i'r cyfeiriad post neu e-bost isod.

Gellir cael gfael ar fersiwn electronig o'r papur ar safle'r Cynulliad Cenedlaethol yn:  
[www.cynulliadcymru.org/research](http://www.cynulliadcymru.org/research)

Mae copïau printiedig hefyd ar gael:

Y Gwasanaeth Ymchwil  
Cynulliad Cenedlaethol Cymru  
Bae Caerdydd  
CF99 1NA

E-bost: [Ymchwil@Cynulliad.Cymru](mailto:Ymchwil@Cynulliad.Cymru)  
Twitter: [@SeneddYmchwil](https://twitter.com/SeneddYmchwil)

© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2015

Ceir atgynhyrchu testun y ddogfen hon am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng cyn belled ag y caiff ei atgynhyrchu'n gywir ac na chaiff ei ddefnyddio mewn cyd-destun camarweiniol na difriol. Rhaid cydnabod mai Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

Rhif ymholiad: 15/0103  
Rhif dogfen:15/009

**Cynulliad Cenedlaethol Cymru**  
Crynodeb o Fil

## **Bil Llywodraeth Leol (Cymru)**

Chwefror 2015

Rhys Iorwerth ac Alys Thomas

Cynulliad  
Cenedlaethol  
Cymru

National  
Assembly for  
Wales



**Y Gwasanaeth  
Ymchwil**



# Cynnwys

<b>1. Rhagarweiniad.....</b>	<b>1</b>
<b>2. Cyd-destun y Bil.....</b>	<b>2</b>
<b>3. Y Bil.....</b>	<b>4</b>
3.1. Y berthynas â'r ail Fil, a'r amserlen .....	4
3.2. Darpariaethau sy'n ymwneud ag uno'n wirfoddol (adrannau 3 i 10).....	5
3.3. Darpariaethau sy'n ymwneud â phwyllgorau pontio (adrannau 11 i 15).....	6
3.4. Darpariaethau sy'n ymwneud â chynnal adolygiadau etholiadol .....	7
3.5. Darpariaethau sy'n ymwneud â chydabyddiaeth ariannol a Phanel Annibynnol Cymru ar Gydnabyddiaeth Ariannol (adrannau 25 - 28 ac adrannau 35 - 36) .....	8
3.6. Darpariaethau sy'n ymwneud â thrafodion a gwybodaeth (adrannau 29 - 34) .....	8
3.7. Diwygiadau i ddeddfwriaeth arall sy'n ymwneud â llywodraeth leol (adrannau 37 - 38) .....	9
3.8. Materion eraill .....	9
Materion staffio a'r Comisiwn Staff .....	9
Materion mewn perthynas â'r Gymraeg .....	10
<b>4. Cost a manteision y broses uno .....</b>	<b>11</b>
<b>5. Ymatebion i'r Bil.....</b>	<b>13</b>
<b>Atodiad A: Amserlenni arfaethedig - yn seiliedig ar y wybodaeth yn y Bil, y Memorandwm Esboniadol, y Prosbectws a Phapur Gwyn 2014.....</b>	<b>15</b>



# **Bil Llywodraeth Leol (Cymru)**

## **1. Rhagarweiniad**

**Dyddiad cyflwyno:** 26 Ionawr 2015

**Yr Aelod sy'n gyfrifol:** Leighton Andrews AC, y Gweinidog Gwasanaethau Cyhoeddus.

**Pwyllgor y Cynulliad sy'n craffu ar y Bil yn ystod Cyfnod 1:** Y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

**Dyddiad olaf ar gyfer cyflwyno adroddiad Cyfnod 1:** 8 Mai 2015.

## 2. Cyd-destun y Bil

Ym mis Ionawr 2014, cyhoeddodd Comisiwn Williams [adroddiad ar lywodraethu a darparu gwasanaethau cyhoeddus](#). Yn yr adroddiad hwnnw roedd cyfres o **62 o argymhellion ar gyfer diwygio'r sector cyhoeddus**. Un o'r casgliadau oedd bod rhai awdurdodau lleol yn rhy fach i gyflawni'n effeithiol. Felly, galwodd y Comisiwn am uno awdurdodau lleol Cymru i greu un ai 10, 11 neu 12 awdurdod.

Ymatebodd Llywodraeth Cymru i adroddiad Williams ym mis Gorffennaf 2014, a oedd yn cynnwys cyhoeddi [Papur Gwyn ar Ddiwygio Llywodraeth Leol](#). Ar 3 Chwefror 2015, cyhoeddwyd [Papur Gwyn arall](#), a oedd yn cynnwys cynigion pellach i wella'r ffordd y mae llywodraeth leol yn gweithio.

O ran uno awdurdodau lleol, roedd y Papur Gwyn a gyhoeddwyd ym mis Gorffennaf yn nodi mai 12 awdurdod lleol oedd dewis Llywodraeth Cymru, yn unol â'r opsiwn cyntaf a argymhellwyd gan Gomisiwn Williams. Dywedodd Llywodraeth Cymru ei bod yn bwriadu bwrw ymlaen â'r broses hon o uno drwy gyflwyno dau Fil, am na fyddai digon o amser yn y Cynulliad hwn i gyflawni rhaglen uno ddeddfwriaethol lawn cyn etholiadau 2016. Gweler **Atodiad A am grynodedb o'r dyddiadau allweddol arfaethedig yn y broses hon**.

Yn y Papur Gwyn soniwyd y byddai'r Bil cyntaf yn rhoi cyfle i awdurdodau lleol uno'n wirfoddol cyn y broses ddeddfu, ac roedd hefyd yn paratoi'r ffordd ar gyfer rhagor o uno. Byddai'r ail Fil yn cael ei gyhoeddi ar ffurf drafft i ymgynghori arno yn ystod tymor yr hydref 2015. Byddai'n cynnwys y prif gynigion i uno'r awdurdodau nad oedd eisoes wedi uno. Ni fyddai'r ail Fil yn cael ei gyflwyno'n ffurfiol tan ar ôl etholiadau nesaf y Cynulliad ym mis Mai 2016 (yn dibynnu wrth gwrs a fyddai'r llywodraeth bryd hynny'n penderfynu bwrw ymlaen ag ef).

Ym mis Medi 2014, cyhoeddodd Llywodraeth Cymru 'Brosbectws' yn gwahodd awdurdodau lleol i ddatgan diddordeb mewn uno'n wirfoddol erbyn 28 Tachwedd 2014. Tri datganiad o ddiddordeb a ddaeth i law, a oedd yn cwmpasu chwe awdurdod (dim ond un o'r rhain a oedd yn cyfateb i'r opsiwn a ffefrir gan Lywodraeth Cymru yn y Papur Gwyn).

Ar 26 Ionawr 2015 cyflwynwyd y Bil dan sylw sy'n cynnwys darpariaethau a fyddai'n caniatáu i awdurdodau lleol uno'n wirfoddol. Mae'r Bil hefyd yn cynnwys camau y gellir eu rhoi ar waith i baratoi ar gyfer rhagor o uno pan fydd yr ail Fil wedi'i gyhoeddi a'i gyflwyno'n ffurfiol.



Fodd bynnag, ar 27 Ionawr 2015, [\*\*Cyhoeddodd y Gweinidog Gwasanaethau Cyhoeddus\*\*](#) ei fod wedi penderfynu gwrthod pob un o'r tri datganiad o ddiddordeb ar gyfer uno'n wirfoddol. Y rheswm a roddodd am hynny oedd nad oeddent yn bodloni'r meini prawf yn y Prosbectws gwreiddiol. Dywedodd y byddai'n rhoi "ystyriaeth bellach" i'r darpariaethau yn y Bil sy'n ymwneud ag uno gwirfoddol "wrth i'r Bil fynd rhagddo".

### 3. Y Bil

Gweler isod grynodedb o'r Bil:

- Mae adrannau 3 i 10 yn cynnwys pwerau i Weinidogion wneud rheoliadau sy'n caniatáu i awdurdodau lleol uno'n wirfoddol.
- Mae adrannau 11 i 15 yn ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion wneud darpariaethau ar gyfer awdurdodau sy'n uno (boed hynny'n wirfoddol neu fel rhan o ail Fil pan gaiff ei gyflwyno'n ffurfiol) i sefydlu pwyllgorau pontio i ddechrau paratoi ar gyfer y broses uno.
- Mae adrannau 16 i 24 yn galluogi Gweinidogion i gyfarwyddo Comisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru i ddechrau cynnal adolygiadau etholiadol o'r prif ardaloedd newydd arfaethedig. Gall hyn gynnwys adolygiadau o ardaloedd a gynigir yn y rheoliadau sy'n galluogi awdurdodau i uno'n wirfoddol, neu ardaloedd newydd a gynigir mewn ail Fil (hyd yn oed os mai dim ond ar ffurf drafft y cawson nhw eu cyhoeddi).
- Mae adrannau 25 i 28 yn galluogi Panel Annibynnol Cymru ar Gydnabyddiaeth Ariannol i wneud argymhellion ynghylch y gydnabyddiaeth ariannol i aelodau a staff uwch y prif ardaloedd newydd arfaethedig.
- Mae adrannau 29 i 32 yn gosod cyfyngiadau ar drafodion presennol awdurdodau sy'n uno (boed y rheini'n uno'n wirfoddol neu'n uno o ganlyniad i'r ail Fil wedi iddo gael ei gyflwyno yn ffurfiol), a gall ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau rannu gwybodaeth benodol.
- Mae adrannau 35 i 38 yn gwneud diwygiadau eraill i ddeddfwriaeth ym maes llywodraeth leol.

#### 3.1. *Y berthynas â'r ail Fil, a'r amserlen*

Fel y nodwyd uchod, mae'r Bil yn gwneud darpariaethau sylweddol er mwyn medru paratoi ar gyfer uno awdurdodau yn y dyfodol, hyd yn oed os nad ydyn nhw'n uno'n wirfoddol.

Pan fydd y Bil hwn wedi dod i rym, mae'r bil yn galluogi'r Comisiwn Ffiniau i ddechrau gwaith ar ardaloedd awdurdodau lleol newydd cyn gynted ag y bydd Llywodraeth Cymru wedi cyhoeddi cynigion ar gyfer yr ardaloedd newydd hynny. Mae'r Llywodraeth wedi egluro y gallai cynigion o'r fath gael eu cyhoeddi mewn unrhyw ffurf, er ei bod yn ymddangos y gallai wneud hynny mewn ail Fil drafft a fydd yn cael ei gyhoeddi yr hydref nesaf. Mae'n rhagweld y bydd y Bil cyntaf, os caiff ei basio, yn cael Cydsyniad Brenhinol ym mis Tachwedd 2015. Os cedwir at yr amserlen hon, byddai modd i'r Comisiwn Ffiniau ddechrau gweithio ar unrhyw ardaloedd newydd arfaethedig yn fuan wedi hynny. Mae hyn er gwaethaf y ffaith mai mater i'r Llywodraeth newydd a etholir ar ôl mis Mai 2016 fyddai penderfynu a yw'n dymuno bwrw ymlaen â'r cynigion i uno a nodir yn yr ail Fil drafft.

Yn yr un modd, o ran y darpariaethau yn y Bil sy'n ymwneud â sefydlu pwyllgorau pontio a chyfyngiadau ar drafodion awdurdodau sy'n uno, byddai'n rhaid cyflwyno ail Fil yn ffurfiol cyn y gall y rhain ddod i rym.

Yn y Memorandwm Esboniadol, mae Llywodraeth Cymru yn nodi mai'r rheswm dros gyflwyno'r ail Fil yn nhymor yr hydref 2015 yw rhoi "cyfle i'r Llywodraeth a fydd yn dechrau ar ei gwaith yng Nghymru ar ôl mis Mai 2016 wneud penderfyniad cynnar am y modd y mae'n dymuno bwrw ymlaen â hyn, a hynny gyda budd cynnig deddfwriaethol datblygedig, a dealltwriaeth lawn o farn rhanddeiliaid." Fodd bynnag, mae'r Memorandwm Esboniadol hefyd yn cydnabod bod y Bil presennol yn cynnwys "mesurau sy'n rhagbaratoi ar gyfer y rhaglen ddiwygio".

### *3.2. Darpariaethau sy'n ymwneud ag uno'n wirfoddol (adrannau 3 i 10)*

Mae adrannau 3 i 10 o'r Bil yn cynnwys darpariaethau sy'n ymwneud ag uno'n wirfoddol. Mae'r Gweinidog wedi gwrthod y datganiadau o ddiddordeb a ddaeth i law hyd yn hyn, a dywedodd yn y Cyfarfod Llawn ar 27 Ionawr y byddai'n rhoi "ystyriaeth bellach" i'r darpariaethau hyn "wrth i'r Bil fynd rhagddo". Fodd bynnag, dywedodd hefyd wrth y Cyfarfod Llawn ei bod "yn dal i fod yn bosibl, wrth gwrs, gan ddilyn ôl troed opsiwn 1 Williams, bwrw ymlaen ag uno gwirfoddol ar sail y Bil...ond mae'n rhaid inni wneud hyn yng nghyd-destun, rwyf yn credu, trafodaethau ehangach ar fap cyffredinol." Y dyddiad cau a bennwyd yn y Bil ar gyfer ceisiadau i uno'n wirfoddol yw 30 Tachwedd 2015, ond mae'n edrych yn debyg y byddai'n rhaid cyflwyno achosion busnes llawn erbyn 30 Mehefin 2015.

Pe byddai'r ceisiadau i uno yn cael eu derbyn, byddai'r adrannau hyn o'r Bil yn caniatáu Gweinidogion i wneud rheoliadau i:

- Uno awdurdodau a chreu ardaloedd awdurdodau lleol newydd o 1 Ebrill 2018 ymlaen.
- Mynd i'r afael â'r gwaith o greu a chyllido awdurdodau cysgodol cyn y dyddiad hwn, a fydd yn cynnwys holl aelodau'r awdurdodau presennol.
- Gwneud trefniadau i ethol cynghorwyr i'r awdurdodau sy'n uno ac i'r awdurdod newydd.

Caiff y rheoliadau hefyd ymdrin â "darpariaeth ganlyniadol etc. arall" ac yn ôl y Memorandwm Esboniadol gallai'r rhain gynnwys materion fel "trosglwyddo asedau, trosglwyddo staff, parhau â hawliau a'r rhwymedigaethau, materion yn ymwneud â staff etc".

Ar hyn o bryd, os bwriedir diwygio gorchymyn cynllun cyfunol sy'n sefydlu awdurdodau tân ac achub yng Nghymru, rhaid i Weinidogion gynnal ymchwiliad os bydd awdurdod tân ac achub yn gwrthwynebu'r newid hwnnw. Mae'r

Memorandwm Esboniadol yn honni y gallai ymchwiliadau o'r fath achosi oedi mawr yn y broses uno, ac felly byddai'r angen i gynnal ymchwiliad hefyd yn cael ei hepgor dros dro.

### *3.3. Darpariaethau sy'n ymwneud â phwyllgorau pontio (adrannau 11 i 15)*

Mae adrannau 11 i 15 o'r Bil yn ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion wneud rheoliadau a fydd yn gorfodi awdurdodau sy'n uno i sefydlu pwyllgorau pontio. Byddai'r pwyllgorau hyn yn cael y dasg o baratoi ar gyfer yr uno. Gallai hyn fod yn berthnasol naill ai i awdurdodau sydd wedi penderfynu uno'n wirfoddol, neu i awdurdodau sy'n uno fel rhan o'r ail Fil pan gaiff ei gyflwyno'n ffurfiol yn y Cynulliad (o bosibl yn ystod haf 2016).

Mae adran 12 yn ymdrin â chyfansoddiad pwyllgorau pontio (rhaid cael nifer gyfartal o aelodau o bob awdurdod sy'n uno), tra bod adran 13 yn ymdrin â swyddogaethau'r pwyllgorau pontio. Gallai hyn gynnwys rhoi cyngor ac argymhellion ar faterion pontio i'r awdurdodau sy'n uno ac unrhyw awdurdod cysgodol.

Gallai eu rôl hefyd gynnwys rhoi cyngor ar unrhyw beth mewn cyfarwyddydau neu ganllawiau a gyhoeddir gan Weinidogion Cymru. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi y gallai canllawiau o'r fath ofyn i'r pwyllgorau pontio gymharu gwasanaethau a threfniadau sefydliadol yn yr awdurdodau sydd eisoes yn bodoli, a rhoi cyngor i'r awdurdod cysgodol newydd am fylchau, anghysondebau a dyblygu. Bydd angen i bwyllgorau pontio drosglwyddo'r gwaith paratoi yn raddol i'r awdurdodau cysgodol wedi iddyn nhw gael eu ffurfio (ymdrinnir yn y Bil hwn â'r trefniadau ar gyfer awdurdodau cysgodol mewn achos o uno'n wirfoddol; caiff y darpariaethau ar gyfer awdurdodau cysgodol mewn achosion eraill o uno eu gwneud yn yr ail Fil).

Yn adran 13(6) o'r Bil nodir na fydd pwyllgorau archwilio neu graffu presennol awdurdodau lleol yn gallu arfer eu swyddogaethau mewn perthynas ag unrhyw beth a wneir gan bwyllgor pontio.

Yn ôl y Memorandwm Esboniadol, mae angen sefydlu pwyllgorau pontio a dyfarnu pwerau cyfarwyddo i Weinidogion Cymru er mwyn osgoi sefyllfa sy'n "arwain at drefniadau cynllunio anhrefnus yng nghyswllt yr Awdurdodau newydd". Mae hyn hefyd i fod i leihau'r risg "y gallai rhai Awdurdodau Lleol fabwysiadu polisi o beidio â chydweithredu a pheidio â thrafod o safbwynt darparu gwybodaeth hanfodol wrth wynebu sefyllfa lle mae'n uno ag Awdurdod arall."

Yr awdurdodau lleol eu hunain sydd i dalu'r costau o sefydlu pwyllgorau pontio. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn amcangyfrif y bydd hyn tua £77,000 am bob pwyllgor.

### 3.4. *Darpariaethau sy'n ymwneud â chynnal adolygiadau etholiadol*

Ar hyn o bryd, mae'n ofynnol i Gomisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru adolygu trefniadau etholiadol pob prif ardal bob 10 mlynedd, gan edrych ar faterion fel nifer y cynghorwyr, nifer y wardiau, ac a ddylai wardiau gael eu cynrychioli gan un aelod neu gan fwy nag un. Caiff Gweinidogion Cymru wedyn weithredu eu hargymhellion gyda diwygiadau neu fel arall.

Fodd bynnag, dim ond adolygu ardaloedd sydd eisoes wedi'u sefydlu drwy statud y gall Comisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru ei wneud. Bydd y Bil yn galluogi Gweinidogion i gyfarwyddo Comisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru i adolygu'r awdurdodau lleol newydd arfaethedig. Mae'r Llywodraeth wedi egluro y gallai'r ardaloedd newydd arfaethedig fod naill ai'n rhai sydd wedi penderfynu uno'n wirfoddol, yn rhai a enwir mewn Bil sydd i'w gyflwyno yn y dyfodol gan Weinidogion Cymru (gan gynnwys ar ffurf drafft), neu yn rhai a gyhoeddir mewn ffurf arall. Mae Llywodraeth Cymru yn rhagweld y bydd y Bil hwn yn cael Cydsyniad Brenhinol ym mis Tachwedd 2015, ac mae hefyd wedi dweud y bydd yn cyhoeddi ail Fil drafft yn nhymor yr hydref 2015 a fydd yn cynnwys cynigion manylach o ran uno.

Mae'r Memorandwm Esboniadol yn cadarnhau mai bwriad Llywodraeth Cymru yw cyfarwyddo Comisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru i ddechrau "cynnal adolygiadau o'r trefniadau etholiadol ar gyfer unrhyw Brif Ardal newydd arfaethedig (boed yn un sy'n uno'n wirfoddol drwy orchymyn neu'n un sy'n uno drwy ail Fil Llywodraeth Leol (Cymru)) yn fuan wedi i'r Bil hwn gael ei basio..." Mae'n dweud hefyd:

Yn ogystal, bydd yr opsiwn hwn yn caniatáu i'r adolygiadau o'r trefniadau etholiadol ar gyfer y Prif Ardaloedd newydd arfaethedig gael eu cynnal a'u gweithredu mewn da bryd ar gyfer cynnal yr etholiadau cyntaf, naill ai yn 2018 (ar gyfer Awdurdod newydd a sefydlir yn wirfoddol drwy reoliadau ynghylch uno) neu yn 2019 (ar gyfer Awdurdodau a sefydlir drwy ail Fil Llywodraeth Leol (Cymru)).

Fodd bynnag, er bod y Memorandwm yn dweud bod y Bil yn caniatáu i'r adolygiadau hyn gael eu gwneud "mewn da bryd", mae adran 23 yn cynnwys pŵer pellach i Weinidogion Cymru wneud darpariaeth ar gyfer y trefniadau etholiadol mewn ardal newydd arfaethedig os nad yw Comisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru wedi gorffen adolygiad cyn pen cyfnod penodol. Fel yr eglurwyd yn y Memorandwm Esboniadol:

Gallai'r sefyllfa hon arwain at oedi yn y rhaglen uno. Felly mae'r Bil yn galluogi Gweinidogion Cymru, drwy reoliadau, i wneud darpariaeth ar gyfer trefniadau etholiadol mewn Prif Ardal arfaethedig. O dan yr amgylchiadau hynny, mae'n ofynnol i Gomisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru roi i Weinidogion Cymru unrhyw wybodaeth berthnasol sydd ganddo.

### *3.5. Darpariaethau sy'n ymwneud â chydabyddiaeth ariannol a Phanel Annibynnol Cymru ar Gydnabyddiaeth Ariannol (adrannau 25 - 28 ac adrannau 35 - 36)*

Panel Annibynnol Cymru ar Gydnabyddiaeth Ariannol yw'r corff sy'n penderfynu ar y gydnabyddiaeth ariannol i gynghorwyr. Bydd y Bil yn galluogi'r Panel i bennu taliadau i aelodau awdurdodau y bwriedir eu huno cyn iddynt gael eu ffurfio, yn ogystal â thaliadau i aelodau awdurdodau cysgodol (boed yn aelodau awdurdodau sy'n uno'n wirfoddol neu'n uno fel rhan o ail Fil).

Ar hyn o bryd, rhaid i bob awdurdod lleol baratoi Datganiad Polisi Tâl sy'n egluro polisi'r awdurdod ar gydnabyddiaeth ariannol. O dan adran 28 o'r Bil mae gofyn i bob awdurdod cysgodol gymeradwyo Datganiad Polisi Tâl ar ei gyfer ef ei hun a'r awdurdod sydd newydd ei freinio, ar ôl i'r pwyllgor pontio perthnasol wneud argymhellion. Ni fydd gan yr awdurdod cysgodol hawl i benodi prif swyddogion hyd nes bydd y Datganiad Polisi Tâl wedi'i gymeradwyo. Yn ôl y Memorandwm Esboniadol: "dylai estyn gweithdrefnau mewn perthynas â Datganiad Polisi Tâl roi sicrwydd sylweddol na allai Cynghorau presennol roi codiad cyflog anghyfrifol i'w huwch-swyddogion na'u hailraddio mewn modd amhriodol cyn y broses uno".

Hefyd, mae adrannau 35 a 36 o'r Bil yn ehangu swyddogaethau Panel Annibynnol Cymru ar Gydnabyddiaeth Ariannol dros dro, tan fis Mawrth 2020, fel y gall wneud argymhellion ar gyflogau prif swyddogion, neu argymhellion i newid eu cyflogau, (ar hyn o bryd, dim ond ar gyfer prif weithredwyr y maen nhw'n gallu gwneud argymhellion o'r fath). Yn ôl y Memorandwm Esboniadol, bydd hyn yn gweithredu fel "dulliau amddiffyn sylweddol" gan fod risg y gallai awdurdodau sy'n uno "weithredu mewn modd amhriodol mewn perthynas â dyfarniadau cyflog...cyn uno".

### *3.6. Darpariaethau sy'n ymwneud â thrafodion a gwybodaeth (adrannau 29 - 34)*

Yn ôl y Memorandwm Esboniadol:

Pan wnaethpwyd newidiadau strwythurol yn y gorffennol ym maes Llywodraeth Leol, cafwyd gwrthwynebiad gan nifer o randdeiliaid allweddol a oedd, drwy amrywiol ffyrdd fel gwrthod ymgysylltu a gwrthod rhannu gwybodaeth, yn llesteirio'r gwaith o gydgyllunio'n effeithiol ar gyfer y cyfnodau yn ystod ac ar ôl y newidiadau... I'r perwyl hwnnw, mae Gweinidogion Cymru am annog ymddygiad positif a gochel rhag gwahanol ymddygiadau negyddol posibl a allai darfu ar y broses uno.

Mae adrannau 29 i 32, felly, yn gosod cyfyngiadau ar drafodion awdurdodau sy'n uno. Mae'n golygu bod yn rhaid i'r awdurdodau presennol ofyn barn y pwyllgor pontio perthnasol yn gyntaf, a phan fydd yr awdurdod cysgodol wedi'i sefydlu, gofyn am ganiatâd ysgrifenedig hwnnw cyn gwneud y canlynol:

- gwerthu neu brynu tir neu adeiladau sy'n costio dros £150,000;
- ymrwymo i gontractau neu gytundebau sy'n werth dros £500,000 os yw'n gontract cyfalaf, neu dros £150,000 ar gyfer pob contract arall;
- rhoi grant neu gymorth ariannol arall sy'n werth dros £150,000.

Os yw awdurdod yn gweithredu'n groes i farn y pwyllgor pontio, rhaid iddo gyhoeddi ei resymau am hynny, a rhaid iddo hefyd roi sylw i ganllawiau a gyhoeddir gan Weinidogion Cymru ar y materion hyn. Bydd y cyfyngiadau hyn yn gymwys i bob awdurdod sy'n uno, boed hynny'n wirfoddol neu fel rhan o'r ail Fil pan gaiff ei gyflwyno'n ffurfiol.

Mae adrannau 33 a 34 o'r Bil hefyd yn galluogi Gweinidogion Cymru i'w gwneud yn ofynnol i awdurdodau sy'n uno roi gwybodaeth, naill ai i Weinidogion Cymru neu i awdurdodau eraill sy'n uno, y pwyllgor pontio perthnasol neu'r awdurdod cysgodol perthnasol. Yn ôl y Memorandwm Esboniadol, mae hyn "oherwydd yr anawsterau a oedd ynghlwm wrth newidiadau strwythurol blaenorol, a'r potensial i randdeiliaid darfu ar y broses uno drwy ddal gwybodaeth yn ôl".

### *3.7. Diwygiadau i ddeddfwriaeth arall sy'n ymwneud â llywodraeth leol (adrannau 37 - 38)*

Mae Llywodraeth Cymru yn dweud ei bod yn achub ar y cyfle yn y Bil hwn i wneud diwygiadau i ddeddfwriaeth arall, sef:

- *Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2011* sy'n ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau lleol gynnal arolwg o gynghorwyr ac ymgeiswyr aflwyddiannus ar ôl etholiad. Yn unol ag argymhelliad gan y Grŵp Arbenigol ar Amrywiaeth mewn Llywodraeth Leol, bydd y Bil yn caniatáu i'r arolwg hwnnw gael ei gontractio'n allanol a'i ddsbarthu cyn etholiad.
- Mae'r Bil yn egluro'r sefyllfa o ran adolygiadau etholiadol a orffennir gan Gomisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru cyn i *Ddeddf Llywodraeth Leol (Democratiaeth) 2013* ddod i rym.

### *3.8. Materion eraill*

#### *3.8.1. Materion staffio a'r Comisiwn Staff*

Yn ei Phapur Gwyn, Gorffennaf 2014, cydnabu Llywodraeth Cymru y byddai'r broses uno yn "gythryblus" i'r gweithlu llywodraeth leol. Fodd bynnag, dywedodd hefyd nad oedd yn credu "y bydd lleihau nifer yr Awdurdodau Lleol drwy uno yn creu cynifer o faterion staffio a gweithlu â'r hyn ddigwyddodd adeg ad-drefnu Llywodraeth Leol."

Ymateb Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru i'r sylw hwn oedd:

It is difficult to see in what way mergers would make staffing issues any easier. All the same processes will need to be undertaken in terms of creating new structures and recruiting to them. However, whereas in the last re-organisation all staff rather than the very senior officers were guaranteed a job, this is unlikely to be the case in a climate of continuing local government funding cuts. This situation would make the staffing issues more difficult (and more costly), rather than easier. Staff who will not be guaranteed jobs in the new authority may seek alternative employment and this could impact negatively on general officer capacity and expertise as well as ongoing service delivery.

Mae Llywodraeth Cymru wedi dweud ei bod yn bwriadu sefydlu Comisiwn Staff i gynghori Gweinidogion Cymru ar faterion staff sy'n ymwneud ag uno awdurdodau lleol. Y bwriad oedd sefydlu'r Comisiwn Staff yn anstatudol i ddechrau, cyn ei wneud yn statudol yn yr ail Fil. Yn y Cyfarfod Llawn ar 27 Ionawr 2015, dywedodd y Gweinidog ei fod "yn rhoi ystyriaeth bellach i'r cwestiwn am y comisiwn staff ac amseriad hynny" yn sgil y penderfyniad i beidio â bwrw ymlaen i uno awdurdodau'n wirfoddol.

Mae Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru hefyd wedi galw am eglurder ar rôl y Comisiwn Staff, ac roedd yn cwestiynu i ba raddau y bydd Gweinidogion Cymru yn gallu cyhoeddi cyfarwyddydau i awdurdodau lleol yn seiliedig ar argymhellion y Comisiwn Staff.

### *3.8.2. Materion mewn perthynas â'r Gymraeg*

Mae'r ddogfen sy'n crynhoi'r ymatebion i'r ymgynghoriad i'r Papur Gwyn yn cydnabod bod rhai pobl o'r farn nad oedd "yn ymddangos bod materion iaith wedi eu hystyried" fel rhan o'r cynigion i ddiwygio llywodraeth leol. Fodd bynnag, mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi fel a ganlyn:

Bydd canllawiau a gyhoeddir dan y Bil yn mynnu bod cyd-bwyllgorau pontio'n sicrhau bod materion sy'n ymwneud â'r Gymraeg yn cael eu hystyried yng nghyswllt y trefniadau strategol a threfniadaethol ar gyfer y Prif Awdurdodau Lleol newydd. Bydd yn gyfle gwerthfawr i sicrhau bod ymwybyddiaeth o faterion sy'n ymwneud â'r Gymraeg yn rhan o ddiwylliant gweithio'r Awdurdod newydd o'r dechrau'n deg.



#### 4. Cost a manteision y broses uno

Mae'r Memorandwm Esboniadol yn sôn y bydd darpariaethau uniongyrchol y Bil yn achosi'r costau canlynol:

- £1.117 miliwn i Lywodraeth Cymru (yn bennaf cyllid ychwanegol er mwyn i Gomisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru gynnal adolygiadau o'r ardaloedd newydd arfaethedig, a chyllid ychwanegol i'r Panel Annibynnol ar Gydnabyddiaeth Ariannol er mwyn iddo ddechrau ar y gwaith yn gynnar ac ehangu ei swyddogaethau).
- £1.219 miliwn ar gyfer llywodraeth leol (y costau o sefydlu cydbwyllgorau pontio heb gynnwys arbedion a geir ar ôl gweithredu adolygiadau etholiadol Comisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru).

Mae'r costau hyn yn seiliedig ar y dybiaeth y bydd un achos o uno gwirfoddol ac wyth achos arall o uno fel rhan o ail Fil. Mae'n amlwg y byddai angen ailedrych ar y costau hyn pe byddai nifer yr achosion o uno yn wahanol i'r uchod, neu pe na byddai unrhyw achos o uno gwirfoddol o gwbl.

Pe ceir achosion o uno gwirfoddol, mae'r Memorandwm Esboniadol yn datgan y byddai'r costau "yn cael eu hystyried yn rhan o unrhyw reoliadau a wneir". Mae'r Memorandwm Esboniadol hefyd yn dweud:

O safbwynt nifer o fwriadau polisi [yn y Bil] mae natur y manteision a nodir yn golygu y caiff disgrifiad ansoddol o'r manteision ei gyflwyno. Gan nad oes modd mesur y manteision, mae'n anodd cymharu'r costau a'r manteision mewn modd gwrthrychol.

At hynny, nid yw costau cyffredinol y broses uno ei hun wedi'u hystyried fel rhan o'r Bil hwn. Mewn adroddiad ym mis Tachwedd 2014, amcangyfrifodd CIPFA y byddai'r costau pontio o uno llywodraeth leol (sef o ran pobl, eiddo, systemau a chostau'r rhaglen) rhwng £159.7 miliwn a £267.9 miliwn. Amcangyfrifodd CIPFA y gallai'r arbedion dros flwyddyn gyfan (trwy uno gwasanaethau swyddfa a gwasanaethau cymorth, a thrwy reolaeth symlach) fod tua £64.7 miliwn ar ôl dwy neu dair blynedd. Fodd bynnag, hyd nes byddai union natur yr uno yn hysbys, rhybuddiodd CIPFA ei bod yn amhosibl asesu'r goblygiadau ariannol yn gwbl gywir.

Ni waeth beth fydd y costau pontio yn y pen draw, awgrymwyd yn y Papur Gwyn a gyhoeddwyd ym mis Gorffennaf 2014 bod Llywodraeth Cymru yn disgwyl i lywodraeth leol i dalu'r rheini:

Mae'r pwysau ariannol difrifol hefyd yn golygu nad yw'n realistig disgwyl i Lywodraeth Cymru ddarparu chwistrelliadau mawr o arian i dalu am gost yr uno fel y mae Llywodraeth ganolog wedi'i wneud yn aml yn y gorffennol yn ystod camau i ailstrwythuro Llywodraeth Leol.

## Yn ôl Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru:

One of the most fundamental and pressing questions is the estimated costs of local government reorganisation and how such a process will be funded in the current financial climate.

The WLGA remains concerned that the Welsh Government is pressing ahead with legislating for one of the most wholesale public service reforms in two decades, one which will have significant and lasting impact on the nature of public services for Wales' communities, notwithstanding the jobs of thousands of public sector employees, without a clear and costed business case underpinned by any form of assessment of potential costs and/or likelihood of return or savings.

## 5. Ymatebion i'r Bil

Yn y **Cyfarfod Llawn** ar 27 Ionawr 2015 cafwyd datganiad gan Leighton Andrews AC, y Gweinidog Gwasanaethau Cyhoeddus. Dywedodd:

Nid dim ond creu cynghorau mwy, yn cynnal eu busnes yn yr un modd â'n hawdurdodau presennol, yw fy mwriad. Rydym angen diwygiad sylfaenol a fydd yn arwain at newid sylweddol yn y ffordd y mae cynghorau'n gweithio ac yn darparu ar gyfer eu cymunedau. Yn bennaf, fel y bydd ein Papur Gwyn yr wythnos nesaf yn egluro, mater o arweinyddiaeth yw hyn. Mae hwn yn gyfle unwaith mewn oes i ailfodelu llywodraeth leol yng Nghymru, system lle mae cynghorau'n darparu gwasanaethau modern, hygyrch, o ansawdd uchel ar gyfer, a chyda, eu cymunedau. Mae'r Bil hwn yn gosod sylfeini'r diwygiadau hyn.

Mae'r Bil, os caiff ei basio, yn darparu ar gyfer gwaith paratoadol penodol i alluogi rhaglen o uno awdurdodau lleol. Yn gynharach heddiw, cyhoeddais ddatganiad ysgrifenedig, ar ôl imi ystyried y tri mynegiant ffurfiol o ddiddordeb mewn uno gwirfoddol a gafwyd gan awdurdodau lleol. Yng ngoleuni'r datganiad hwnnw, byddaf yn rhoi ystyriaeth bellach i'r darpariaethau uno gwirfoddol sydd wedi'u cynnwys yn y Bil yn ystod y broses deddfwriaethol.

Roedd y gwrthbleidiau yn cwestiynu diben y Bil yn wyneb datganiad y Gweinidog nad oedd yr un o'r Datganiadau o Ddiddordeb wedi bodloni'r meini prawf yn ddigon da i symud ymlaen i baratoi cynnig llawn i uno'n wirfoddol. Yn ôl llefarydd y Ceidwadwyr, Janet Finch-Saunders AC:

Wel, Weinidog, heddiw dylem mewn gwirionedd fod wedi bod yn ymateb i'r diwygiad yn y Bil llywodraeth leol [...] yn edrych ar ffyrdd o basio deddfwriaeth a fyddai'n diwygio llywodraeth leol yng Nghymru. Rhan o hynny, wrth gwrs, oedd cynnwys hwyluso a chymell uno gwirfoddol. Nawr, mae eich datganiad yn gynharach heddiw mewn gwirionedd yn gwrth-ddweud y Bil yr ydych yn awr yn dymuno ei gyflwyno.

Dywedodd Rhodri Glyn Thomas AC, ar ran Plaid Cymru:

Mae gennym Fil ger ein bron ar gyfer proses sydd ddim yn bodoli ar hyn o bryd, oherwydd rydych wedi troi lawr y tri chynnig ar gyfer symud tuag at gyfuno gwirfoddol. Beth ydych chi'n ei ddweud wrth awdurdodau lleol ledled Cymru? Maen nhw'n wynebu toriadau arswydus yn eu cyllid a nawr maen nhw'n wynebu cyfnod arall o ansicrwydd. Does ganddyn nhw ddim y syniad lleiaf pryd fydd yr etholiadau nesaf. Does ganddyn nhw ddim y syniad lleiaf beth fydd yn digwydd o ran eu sefyllfa nhw fel awdurdodau unigol neu fel awdurdodau a fydd wedi cyfuno. Nid ydynt yn gwybod a ydynt i fod i symud yn awr i gynnig ceisiadau gwirfoddol i wneud hynny ynteu a ydych chi'n mynd i benderfynu ar hyn. Os mai chi sy'n mynd i benderfynu, Weinidog, pam na ddowch chi gerbron y Senedd, cyflwyno eich map i ni o ran awdurdodau lleol yng Nghymru, a chyflwyno i ni sut ydych yn bwriadu darparu gwasanaethau yng Nghymru?

Dywedodd llefarydd y Democratiaid Rhyddfrydol, Peter Black AC:

Rwyf yn credu, Weinidog, bod y rhan fwyaf ohonom yma'n derbyn ei bod yn amlwg bod gennych hawl i wrthod y cynigion am uno gwirfoddol sydd ger eich bron ar sail y meini prawf yr ydych wedi'u nodi yn rhan o hynny. Rwyf yn meddwl mai'r cwestiwn yr hoffwn ei ofyn yw, ar ôl gwrthod yr holl gynigion uno gwirfoddol sydd wedi dod ger eich bron, pam yr ydym ni nawr yn trafod Bil i alluogi uno gwirfoddol i ddigwydd mewn gwirionedd, oherwydd nid oes dim uniad gwirfoddol ger ein bron i'r Bil hwn ei alluogi? Mae'n ymddangos i mi ein bod yn gwastraffu ein hamser i bob diben ar y rhan benodol honno o'r Bil hwn. Rwy'n credu bod arnom angen eglurhad ynghylch pa brosesau a fydd ar waith o ran uno gwirfoddol yn y dyfodol.

Ymatebodd y Gweinidog fel a ganlyn:

Mae'r Bil yn cynnwys adrannau sy'n ymwneud ag uno gwirfoddol, ac felly rwyf yn meddwl ei bod yn bwysig iawn bod yn glir ynghylch yr hyn yr ydym wedi'i wneud. Yr hyn yr ydym wedi'i wneud yw gwrthod datganiadau o ddiddordeb a gyflwynwyd gan chwe awdurdod lleol o ran uno gwirfoddol, fel y nodir yn ein prosiectws. Nid oeddym yn fodlon eu bod yn bodloni telerau'r prosiectws mewn modd boddhaol nac yn rhoi inni'r ffordd gynaliadwy ymlaen yr oedd arnom eisiau ei gweld.

Mae'n dal i fod yn bosibl, wrth gwrs, gan ddilyn ôl troed opsiwn 1 Williams, bwrw ymlaen ag uno gwirfoddol ar sail y Bil. Gallai'r meini prawf hynny fod yn rhai gwahanol, wrth gwrs, i'r rhai a amlinellwyd yn wreiddiol yn ein prosiectws uno gwirfoddol. Ceir darpariaeth treigl amser yn y Bil, sef diwedd mis Tachwedd 2015; erbyn hynny gellid bwrw ymlaen ag unrhyw drafodaeth bellach am uno gwirfoddol.

Nawr, rwyf yn berffaith fodlon i fy swyddogion siarad ag awdurdodau lleol ynglŷn â'r darpariaethau yn y Bil a gweld beth y gallwn ei wneud i symud pethau ymlaen, ond mae'n rhaid inni wneud hyn yng nghyd-destun, rwyf yn credu, trafodaethau ehangach ar fap cyffredinol.

**A. Atodiad A: Amserlenni arfaethedig - yn seiliedig ar y wybodaeth yn y Bil, y Memorandwm Esboniadol, y Prosbectws a Phapur Gwyn 2014**

Os bydd awdurdodau'n uno'n wirfoddol o dan y Bil hwn	Os na fydd awdurdodau'n uno'n wirfoddol
<p><u>Ionawr 2015</u>: Cyflwyno'r Bil cyntaf</p> <p><u>30 Mehefin 2015</u>: Y dyddiad cau i gyflwyno cynlluniau llawn ar gyfer uno'n wirfoddol</p> <p><u>Tymor yr Hydref 2015</u>: Cyhoeddi'r ail Fil ar ffurf drafft</p> <p><u>30 Tachwedd 2015</u>: Dyddiad cau ar gyfer ceisiadau ffurfiol i uno</p> <p><u>Tachwedd 2015</u>: Y Bil cyntaf yn cael Cydsyniad Brenhinol. Mae hyn yn golygu y gellir gweithredu darpariaethau sy'n ymwneud â rheoliadau uno, pwyllgorau pontio, cyfyngiadau ar drafodion a thâl (ar ôl dau fis) yn achos yr awdurdodau hynny sy'n uno'n wirfoddol, yn ogystal â darpariaethau sy'n ymwneud ag adolygiadau etholiadol i bob awdurdod a gaiff ei uno (cyhyd ag y bo'r ail Fil wedi'i gyhoeddi)</p> <p><u>Haf 2016</u>: Cyflwyno'r ail Fil yn ffurfiol. Golyga hyn y gellir gweithredu darpariaethau'r Bil cyntaf yn achos pwyllgorau pontio, cydnabyddiaeth ariannol, a chyfyngiadau ar drafodion (yn achos yr holl awdurdodau sy'n uno fel y nodir yn yr ail Fil)</p> <p><u>Ebrill 2017</u>: Sefydlu awdurdodau cysgodol ar gyfer pob awdurdod sy'n uno'n wirfoddol, sy'n cynnwys holl Aelodau'r awdurdodau presennol sy'n uno</p> <p><u>Mai 2017</u>: Etholiadau ar gyfer pob awdurdod nad yw'n uno'n wirfoddol</p>	<p><u>Ionawr 2014</u>: Cyflwyno'r Bil cyntaf</p> <p><u>Tymor yr Hydref 2015</u>: Cyhoeddi'r ail Fil ar ffurf drafft</p> <p><u>Tachwedd 2015</u>: Y Bil cyntaf yn cael Cydsyniad Brenhinol. Golyga hyn y gellir gweithredu darpariaethau ynghylch adolygiadau etholiadol ar gyfer pob awdurdod sy'n uno, ar yr amod bod ail Fil wedi'i gyhoeddi</p> <p><u>Haf 2016</u>: Cyflwyno'r ail Fil yn ffurfiol. Golyga hyn y gellir gweithredu darpariaethau'r Bil cyntaf yn achos pwyllgorau pontio, cydnabyddiaeth ariannol, a chyfyngiadau ar drafodion ar gyfer yr holl awdurdodau sy'n uno</p> <p><u>Mai 2017</u>: Etholiadau ar gyfer yr holl awdurdodau presennol (tymhorau tair blynedd ar gyfer cynghorwyr pob awdurdod sy'n uno, tymhorau pum mlynedd ar gyfer cynghorwyr unrhyw awdurdod nad yw'n uno)</p> <p><u>Mehefin 2017</u>: Yr ail Fil yn cael Cydsyniad Brenhinol</p> <p><u>Mai 2019</u>: Etholiadau i greu awdurdodau cysgodol gyfer yr holl awdurdodau sy'n uno (tymhorau tair blynedd ar gyfer cynghorwyr)</p> <p><u>1 Ebrill 2020</u>: Diwrnod breinio awdurdodau sy'n uno, a diddymu'r hen awdurdodau</p> <p><u>Mai 2022</u>: Etholiadau llawn ar gyfer pob awdurdod.</p>

(tymhorau tair blynedd ar gyfer y rhai a fydd yn uno maes o law o dan yr ail Fil, tymhorau pum mlynedd ar gyfer unrhyw awdurdodau nad ydynt yn uno). Dim etholiadau ar gyfer awdurdodau sy'n uno'n wirfoddol

Mehefin 2017: Yr ail Fil yn cael Cydsyniad Brenhinol

1 Ebrill 2018: Diwrnod breinio awdurdodau sy'n uno'n wirfoddol

Mai 2018: Etholiadau ar gyfer awdurdodau sy'n uno'n wirfoddol (tymhorau pedair blynedd ar gyfer cynghorwyr)

Mai 2019: Etholiadau i greu awdurdodau cysgodol ar gyfer yr holl awdurdodau sy'n uno o dan yr ail Fil (tymhorau tair blynedd ar gyfer cynghorwyr)

1 Ebrill 2020: Diwrnod breinio awdurdodau sy'n uno o dan yr ail Fil, a diddymu'r hen awdurdodau

Mai 2022: Etholiadau llawn ar gyfer pob awdurdod.