

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a
Deddfwriaethol

**Adroddiad ar y Bil Llywodraeth Leol
(Cymru)**

Mai 2015

Cynulliad
Cenedlaethol
Cymru

National
Assembly for
Wales



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

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

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

Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Ffôn: 0300 200 6565
E-bost: SeneddMCD@cynulliad.cymru
Twitter: [@SeneddMCD](https://twitter.com/SeneddMCD)

© 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.

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a
Deddfwriaethol

**Adroddiad ar y Bil Llywodraeth Leol
(Cymru)**

Mai 2015

Cynulliad
Cenedlaethol
Cymru

National
Assembly for
Wales



Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

Sefydlwyd y Pwyllgor hwn ar 15 Mehefin 2011, a'i gylch gwaith yw cyflawni swyddogaethau'r pwyllgor cyfrifol fel y'u nodir yn Rheolau Sefydlog 21.2 a 21.3, ac i ystyried unrhyw faterion eraill yn ymwneud â deddfwriaeth a gyfeirir ato gan y Pwyllgor Busnes.

Aelodau cyfredol y Pwyllgor



David Melding (Cadeirydd)
Ceidwadwyr Cymreig
Canol De Cymru



Alun Davies
Llafur Cymru
Blaenau Gwent



Suzy Davies
Ceidwadwyr Cymreig
Gorllewin De Cymru



William Powell
Democratiaid Rhyddfrydol Cymru
Canolbarth a Gorllewin Cymru



Simon Thomas
Plaid Cymru
Canolbarth a Gorllewin Cymru

Cynnwys

Argymhellion y Pwyllgor	5
1. Cyflwyniad	7
Cylch gwaith y Pwyllgor	7
Cyflwyno'r Bil a'i drafod	7
2. Cefndir.....	8
Cyd-destun y Bil	8
Diben y Bil.....	8
3. Cymhwysedd deddfwriaethol.....	10
Memorandwm Esboniadol.....	10
Tystiolaeth gan y Gweinidog.....	10
Ein barn ni.....	10
4. Sylwadau cyffredinol	11
Tystiolaeth gan y Gweinidog.....	11
Ein barn ni.....	13
5. Pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth – sylwadau ar bwerau penodol.....	15
Cefndir.....	15
Awdurdodau lleol sy'n uno'n wirfoddol.....	15
Adran 3 – Cynigion i uno	15
Ein barn ni.....	16
Adran 5 – Canllawiau ar geisiadau uno; Adran 7 – Awdurdodau cysgodol	16
Ein barn ni.....	18
Trefniadau etholiadol ac ati ar gyfer prif ardaloedd newydd.....	18
Adran 16 – Cyfarwyddydau i gynnal adolygiad cychwynnol; Adran 17 - Cyfarwyddydau a chanllawiau i'r Comisiwn.....	18
Ein barn ni.....	20

Adran 22 – Gweithredu gan Weinidogion Cymru; Adran 23 – Rheoliadau etholiadol os na chaiff unrhyw argymhellion eu gwneud.....	21
Ein barn ni.....	23
Adran 24 – Cyfnodau adolygu yn y dyfodol	23
Ein barn ni.....	24
Trefniadau cydnabyddiaeth ac ati ar gyfer prif awdurdodau lleol newydd	24
Adran 25 Cyfarwyddydau i'r Panel i gyflawni swyddogaethau perthnasol; Adran 27 – Cyfarwyddydau a chanllawiau i'r Panel....	24
Ein barn ni	25
Adran 32 – Trafodion: atodol; Adran 36 – Newid yn nifer aelodau'r Panel.....	25
Ein barn ni.....	26

Argymhellion y Pwyllgor

Argymhelliad 1. rydym yn argymell bod y Gweinidog yn ystyried y safbwyntiau a fynegir gennym ym mharagraffu 28-31 o'n hadroddiad ac yn ystyried cyflwyno gwelliannau priodol yng Nghyfnodau 2 a 3 i sicrhau bod awdurdodau lleol newydd a gaiff eu creu yn sgil y Bil yn cael eu sefydlu ar sail egwyddorion clir a bod y Cynulliad yn cael digon o gyfle i graffu ar yr hyn sydd wedi'i greu. (Tudalen 13)

Argymhelliad 2. rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil i gymhwyso'r weithdrefn gadarnhaol ar gyfer y rheoliadau a wneir o dan adran 3(1). (Tudalen 16)

Argymhelliad 3. rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil i gymhwyso'r weithdrefn negyddol ar gyfer unrhyw ganllawiau a gyhoeddir yn y dyfodol o dan adran 5. (Tudalen 18)

Argymhelliad 4. rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliannau i'r Bil:

- fel bod y cyfarwyddydau a gyhoeddir o dan adran 16(1) a'r canllawiau a gyhoeddir o dan adran 17(8) yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol;
- fel bod y cyfarwyddydau a gyhoeddir o dan adran 17(3) yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol. (Tudalen 20)

Argymhelliad 5. rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil i gymhwyso'r weithdrefn negyddol ar gyfer y rheoliadau a wneir o dan adran 23. (Tudalen 23)

Argymhelliad 6. rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil i gymhwyso'r weithdrefn gadarnhaol ar gyfer y rheoliadau a wneir o dan adran 24. (Tudalen 24)

Argymhelliad 7. rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil i gymhwyso'r weithdrefn gadarnhaol ar gyfer y rheoliadau a wneir o dan adran 32(4). (Tudalen 27)

Argymhelliad 8. rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog gyflwyno naill ai:

- gwelliant i'r Bil i gymhwyso'r weithdrefn gadarnhaol ar gyfer y rheoliadau a wneir o dan is-baragraff 1(A) o baragraff 1 o atodlen 2 i *Fesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2011* (fel y'i mewnosodir gan adran 36 o'r Bil); neu
- gwelliant i'r Bil i gymhwyso ystod rifol i nifer aelodau'r Panel a nodir o dan is-baragraff 1 o baragraff 1 o atodlen 2 i *Fesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2011* (fel y'i diwygiwyd gan adran 36 o'r Bil). (Tudalen 27)

1. Cyflwyniad

Cylch gwaith y Pwyllgor

1. Cylch gwaith y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol ("y Pwyllgor") yw cyflawni swyddogaethau'r pwyllgor cyfrifol fel y nodir yn Rheol Sefydlog 21, ac ystyried unrhyw fater cyfansoddiadol neu lywodraethol arall sydd o fewn cymhwysedd y Cynulliad neu Weinidogion Cymru, neu sy'n gysylltiedig â hwy.
2. O fewn y cylch gwaith hwn, bydd y Pwyllgor yn ystyried pwysigrwydd gwleidyddol a chyfreithiol yr holl offerynnau statudol neu offerynnau statudol drafft a wneir gan Weinidogion Cymru, yn ogystal ag agweddau technegol ar yr offerynnau hynny. Bydd y Pwyllgor yn cyflwyno adroddiad ynghylch a ddylai'r Cynulliad roi sylw arbennig i'r offerynnau yn unol ag ystod o seiliau a restrir yn Rheol Sefydlog 21.
3. Bydd y Pwyllgor hefyd yn ystyried pa mor briodol yw darpariaethau ym Miliâu'r Cynulliad ac ym Miliâu Senedd y Deyrnas Unedig sy'n rhoi pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth i Weinidogion Cymru, Prif Weinidog Cymru neu'r Cwnsler Cyffredinol, ac yn cyflwyno adroddiadau ar hynny.

Cyflwyno'r Bil a'i drafod

4. Ar 26 Ionawr 2015, cyflwynodd Leighton Andrews AC, y Gweinidog Gwasanaethau Cyhoeddus, ("y Gweinidog") y Bil Llywodraeth Leol (Cymru) ("y Bil") a'r Memorandwm Esboniadol sy'n cyd-fynd ag ef.¹
5. Cyfeiriodd Pwyllgor Busnes y Cynulliad y Bil at y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol i'w ystyried, gan bennu dyddiad cau o 8 Mai 2015 i adrodd ar yr egwyddorion cyffredinol.
6. Gwnaethom drafod y Bil yn ein cyfarfod ar 2 Mawrth 2015, a chafwyd tystiolaeth gan y Gweinidog.

¹ Llywodraeth Cymru, y Bil Llywodraeth Leol (Cymru), Memorandwm Esboniadol yn ymgorffori'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol a'r Nodiadau Esboniadol, Ionawr 2015.

2. Cefndir

Cyd-destun y Bil

7. Ym mis Ionawr 2014, cyhoeddodd Comisiwn Williams ei adroddiad ar ddarparu a llywodraethu gwasanaethau cyhoeddus.² Un o'r casgliadau oedd bod rhai awdurdodau lleol yn rhy fach i berfformio'n effeithiol a galwodd y Comisiwn am gael uno awdurdodau lleol Cymru er mwyn creu naill ai 10, 11 neu 12 o awdurdodau.

8. Ymatebodd Llywodraeth Cymru i adroddiad Williams ym mis Gorffennaf 2014. Roedd hyn yn cynnwys cyhoeddi Papur Gwyn cychwynol ar Ddiwygio Llywodraeth Leol,³ a oedd yn nodi y byddai'n well gan Lywodraeth Cymru gael 12 o awdurdodau lleol. 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.

9. Ym mis Medi 2014, cyhoeddodd Llywodraeth Cymru Brosiectws⁴ 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 27 Ionawr 2015, cyhoeddodd y Gweinidog Gwasanaethau Cyhoeddus⁵ 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.

Diben y Bil

10. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi:

“Prif amcan y Bil yw galluogi i baratodau gael eu gwneud ar gyfer rhaglen o uno a diwygio llywodraeth leol a chaniatáu i Brif Awdurdodau Lleol uno'n wirfoddol erbyn mis Ebrill 2018. Bydd

² Y Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus, Adroddiad Llawn, Ionawr 2014.

³ Llywodraeth Cymru, *Datganoli, Democratiaeth a Chyflawni Papur Gwyn - Diwygio Llywodraeth Leol*, Gorffennaf 2014.

⁴ Llywodraeth Cymru, *Gwahoddiad i Brif Awdurdodau Lleol yng Nghymru gyflwyno cynigion ar gyfer uno gwirfoddol*, 18 Gorffennaf 2014.

⁵ Llywodraeth Cymru, *Datganiad Ysgrifenedig - Uno'n Wirfoddol: Diweddariad ar y Datganiadau o Ddiddordeb a ddaeth i law*, 27 Ionawr 2015.

y Bil hefyd yn rhoi camau diogelu ar waith i atal a gwrthdroi gwaith gan Brif Awdurdodau Lleol presennol a allai wneud niwed i enw da neu niwed ariannol i unrhyw Brif Awdurdod Lleol newydd a gaiff ei greu drwy uno yn y dyfodol. Mae hefyd yn diwygio darpariaethau Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2011 (yn ymwneud â Phanel Cydnabyddiaeth Annibynnol Cymru a'r arolwg o gynghorwyr ac ymgeiswyr aflwyddiannus) a Deddf Llywodraeth Leol (Democratiaeth) (Cymru) 2013 (yn ymwneud ag adolygiadau etholiadol) i sicrhau bod y statudau hynny'n gweithredu'n effeithiol.”⁶

11. Mae'n ychwanegu mai'r Bil yw'r cyntaf o ddau Fil i ddiwygio llywodraeth leol yng Nghymru.⁷

⁶ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 5.

⁷ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 19.

3. Cymhwysedd deddfwriaethol

Memorandwm Esboniadol

12. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi bod gan y Cynulliad y cymhwysedd deddfwriaethol i wneud y ddeddfwriaeth hon yn rhinwedd paragraff 7 (Fire and rescue services and fire safety) a pharagraff 12 (Local Government) o ran 1 o atodlen 7 *Deddf Llywodraeth Cymru 2006*.

Tystiolaeth gan y Gweinidog

13. Dywedodd y Gweinidog wrthym ei fod yn fodlon bod y Bil o fewn cymhwysedd y Cynulliad.⁸

14. Mae adran 29 o'r Bil yn darparu na ellir gorfodi contractau (a thrafodion eraill) a wneir gan awdurdod sy'n uno os nad yw'r awdurdod wedi cymryd camau penodol ymlaen llaw. Pan holwyd y Gweinidog am y ddarpariaeth hon, dywedodd nad oedd unrhyw oblygiadau o ran hawliau dynol.⁹

Ein barn ni

15. Nodwn farn y Gweinidog ynghylch gallu'r Cynulliad Cenedlaethol i wneud y ddeddfwriaeth hon o dan Atodlen 7 i *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006*.

16. Nodwn hefyd ei farn nad oes goblygiadau o ran hawliau dynol yn gysylltiedig ag adran 29 o'r Bil.

17. Hoffem atgyfnerthu'r farn a fynegwyd gennym mewn adroddiadau blaenorol y byddai'n ddefnyddiol i'r Memorandwm Esboniadol ddangos sut yr ystyriwyd materion o ran hawliau dynol wrth ddatblygu Bil.

⁸ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 10]*, 2 Mawrth 2015.

⁹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraffau 22 - 23]*, 2 Mawrth 2015.

4. Sylwadau cyffredinol

Tystiolaeth gan y Gweinidog

18. Mae adran 2(3) o'r Bil yn diffinio ystyr "awdurdod sy'n uno". Mae'r diffiniad yn cynnwys, o dan adran 2(3)(b), awdurdodau sydd i gael eu huno dan ddarpariaethau Bil yn y dyfodol i'w gyflwyno gan Weinidogion Cymru.

19. Gwnaethom drafod y rhesymau dros y dull hwn gyda'r Gweinidog. Dywedodd wrthym:

"This Bill allows ... the Boundary Commission for example ... to begin its programme of work earlier than if we were legislating, say, at the beginning of the next Assembly, with all the measures that are contained within this Bill ... I think there's been a debate now around local government reform, which goes back several years ... I've yet to find anyone really in the National Assembly who believes that the current local government structure is optimal, and, as far as I can see, there remains a majority in the Assembly for further reform."¹⁰

20. Pan holwyd ef ynghylch creu dibyniaeth mewn statud, dywedodd:

"... some parts of the Bill are dependent on future legislation, but there are other parts, such as the expansion of the role of the Independent Remuneration Panel for Wales, which you could argue ... are not ... clearly, the overall programme of local government reform will not be taken forward until after the next Assembly election. I find it hard to visualise any circumstances in which there would not be a majority for going ahead with local government reform."¹¹

21. Ychwanegodd fod y Bil yn adlewyrchu'r cydbwysedd barn o fewn y Cynulliad.¹²

¹⁰ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 15]*, 2 Mawrth 2015.

¹¹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 17]*, 2 Mawrth 2015.

¹² Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 19]*, 2 Mawrth 2015.

22. Yn ôl adran 2(5), ystyr “prif ardal” yw sir neu fwrdeistref sirol yng Nghymru. Yn ôl adran 2(6), ystyr prif ardal arfaethedig yw:

“ardal a bennir fel prif ardal newydd—

- (a) mewn cais o dan adran 3(1) neu mewn rheoliadau uno, neu
- (b) mewn cynigion a gyhoeddir gan Weinidogion Cymru (pa un ai mewn Bil drafft ai peidio), mewn Bil a gyflwynir yng Nghynulliad Cenedlaethol Cymru gan Weinidogion Cymru neu Ddeddf Cynulliad Cenedlaethol Cymru.”

23. Holwyd y Gweinidog ynghylch ehangder y pŵer a geisir o ystyried yr ymddengys ei fod yn caniatáu dogfen bolisi i ddiffinio prif ardal arfaethedig. Dywedodd ei fod yn ystyried caniatáu datblygu'r achosion arfaethedig o uno, gan nodi pwysigrwydd Comisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru yn dechrau ei waith yn gynnar er mwyn cael syniad o'r cyfeiriad. Ychwanegodd:

“I would anticipate that we would be in a position to produce our desired map before the summer recess ... Ultimately, of course, there will be a further Bill, and we will be publishing that draft Bill this autumn, and it will be that draft Bill, or the subsequent legislation, that will determine the overall map.”¹³

24. Roedd yn rhagweld y byddai'n rhaid i'r map gael ei gyflwyno yn sgil rhyw fath o Bapur Gwyn.¹⁴

25. Yn ystod y sesiwn dystiolaeth gwnaethom hefyd ofyn i'r Gweinidog pam mae pedair darpariaeth, mewn perthynas ag adrannau 3, 24, 32 a 36, yn caniatáu i ddeddfwriaeth sylfaenol gael ei diwygio drwy offeryn statudol nad yw'n ddarostyngedig i unrhyw weithdrefn. Rydym yn gwneud sylw ar wahân ar bob darpariaeth ym Mhennod 5, ond yn gwneud rhai sylwadau cyffredinol isod.

¹³ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 26]*, 2 Mawrth 2015.

¹⁴ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraffau 29-30]*, 2 Mawrth 2015.

Ein barn ni

26. Rydym wedi myfyrio'n ofalus ar y Bil hwn i dynnu sylw at rai materion pwysig o bryder.
27. Nodwn gyfeiriad y Gweinidog at gefnogaeth glir ar gyfer diwygio llywodraeth leol. Fodd bynnag, mae'n fater gwahanol o gael cytundeb ar, er enghraifft, y ffiniau a'r trefniadau etholiadol ar gyfer unrhyw awdurdodau newydd.
28. Bydd maint a ffurf awdurdodau lleol newydd, a'u trefniadau etholiadol, yn cael effaith sylweddol ar ein democratiaeth. Yn ein barn ni, dylid creu awdurdodau newydd a'r trefniadau etholiadol sy'n cydfynd â hwy yn unol ag egwyddorion clir a nodir mewn deddfwriaeth sy'n golygu y gellir rhoi strwythur llywodraeth leol gynaliadwy ar waith yng Nghymru. Yn anffodus, nid oes unrhyw egwyddorion o'r fath ar wyneb y Bil.
29. Fel y mae pethau ar hyn o bryd, byddai'n ymddangos yn hollol bosibl creu awdurdod newydd drwy reoliadau uno heb unrhyw drafodaeth flaenorol yn y Cynulliad i lywio'r rheoliadau hynny. Byddai rheoliadau uno o'r fath, o dan y weithdrefn gadarnhaol, yn destun pleidlais ie neu na, heb unrhyw gwmpas i ystyried y safbwyntiau a fynegwyd.
30. Rydym yn derbyn y byddai uno gwirfoddol rhwng partneriaid sy'n fodlon gwneud hynny. Fodd bynnag, ni ddylai hynny atal y Cynulliad rhag cael y cyfle i graffu'n gynnar ar y trefniadau etholiadol ar gyfer ardaloedd awdurdodau lleol newydd, os bydd am wneud hynny.

Argymhelliad 1: rydym yn argymhell bod y Gweinidog yn ystyried y safbwyntiau a fynegir gennym ym mharagraffu 28-31 o'n hadroddiad ac yn ystyried cyflwyno gwelliannau priodol yng Nghyfnodau 2 a 3 i sicrhau bod awdurdodau lleol newydd a gaiff eu creu yn sgil y Bil yn cael eu sefydlu ar sail egwyddorion clir a bod y Cynulliad yn cael digon o gyfle i graffu ar yr hyn sydd wedi'i greu.

31. Nodwn fod y diffiniad o "awdurdod sy'n uno" yn adran 2(3) yn cynnwys awdurdodau sydd i gael eu huno o dan ddarpariaethau Bil yn y dyfodol i'w gyflwyno gan Weinidogion Cymru.

32. Rydym yn ystyried ei bod yn anarferol iawn cysylltu digwyddiad mewn un Bil â rhywbeth a nodir mewn Bil yn y dyfodol nad yw, hyd yma, wedi'i ddrafftio (i'w gyflwyno mewn Cynulliad lle nad oes etholiadau wedi'u cynnal eto) y gellir ei ddiwygio hefyd wrth iddo basio drwy'r Cynulliad.

33. Yn fwy na hynny, mae gennym amheumon difrifol ynghylch dull a fyddai'n caniatáu (o dan adran 2(6)(b)) diffinio prif ardal arfaethedig posibl mewn dogfennau anneddfwriaethol.

34. Er nad oes rhwystr cyfreithiol i'r dulliau hyn, nid ydym yn gyfforddus gyda hwy ac rydym yn tynnu'r pwynt hwn at sylw'r Cynulliad.

35. Hoffem hefyd dynnu sylw at y diffyg gweithdrefn sy'n gysylltiedig â gwneud is-ddeddfwriaeth a fyddai'n diwygio deddfwriaeth sylfaenol.

36. Os yw'n briodol bod darpariaeth benodol yn destun proses graffu pedwar cam yn y Cynulliad, ymddengys yn od caniatáu i'r un ddarpariaeth, ni waeth pa mor fach y canfyddir iddi fod, gael ei diwygio wedi hynny gan Weinidogion Cymru heb graffu arni o gwbl. Yn ein barn ni, nid yw'n dderbyniol diwygio deddfwriaeth sylfaenol drwy is-ddeddfwriaeth nad yw'n ddarostyngedig i weithdrefn Cynulliad. Dylai o leiaf gael ei diwygio ar ffurf offeryn statudol yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol.

37. Rydym wedi synnu o weld y dull hwn, yn arbennig pan fo Llywodraeth Cymru wedi nodi mewn Biliau eraill, fel y Bil diweddar, Bil Cymwysterau Cymru,¹⁵ bod is-ddeddfwriaeth sy'n ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol yn briodol er mwyn diwygio deddfwriaeth sylfaenol.

38. Mae ein sylwadau a nodir uchod wedi llywio'r argymhellion a wneir gennym ym Mhennod 5 ac mewn rhai achosion maent yn nodi'n glir lle credwn fod cyfleoedd i'r Cynulliad feddu ar fwy o rôl wrth graffu (fel y nodir yn argymhelliad 1).

¹⁵ Llywodraeth Cymru, *Bil Cymwysterau Cymru, Memorandwm Esboniadol yn ymgorffori'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol a'r Nodiadau Esboniadol*, Rhagfyr 2014 (pennod 5, tudalen 38).

5. Pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth – sylwadau ar bwerau penodol

Cefndir

40. Mae'r Bil yn cynnwys 27 o bwerau dirprwyedig. O'r rheini, mae pedwar yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol, mae tri yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol, ac nid yw'r 20 sy'n weddill yn ddarostyngedig i weithdrefn Cynulliad.

41. Rydym wedi canolbwyntio ein hystyriaeth isod ar y materion sy'n achosi'r pryder mwyaf i ni.

Awdurdodau lleol sy'n uno'n wirfoddol

42. Mae adrannau 3 i 10 yn cynnwys pwerau i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau sy'n caniatáu i awdurdodau lleol uno'n wirfoddol.

Adran 3 – Cynigion i uno

43. Mae adran 3(1) yn darparu y gall o leiaf dau brif awdurdod lleol, cyn 30 Tachwedd 2015, wneud cais ar y cyd i Weinidogion Cymru er mwyn uno yn brif awdurdod lleol newydd. Mae hefyd yn darparu y gellir diwygio'r dyddiad hwn i ddyddiad hwyrach drwy reoliadau. Yn ôl y Memorandwm Esboniadol, nid yw'n ddarostyngedig i reoliad Cynulliad o'r fath oherwydd:

“Manyl yn gweithdrefnol yw pwnc y rheoliadau. Pŵer disgresiynol yw hwn ac, os bydd gofyn, mae'n debygol y bydd angen defnyddio'r pŵer ar frys i fynd i'r afael ag oedi o ran rhoi Cydsyniad Brenhinol i'r Bil er enghraifft. Bydd ceisiadau uno o'r fath yn rhai gwirfoddol ac mae'r weithdrefn yn ceisio hwyluso'r broses wirfoddol hon.”¹⁶

44. Eglurodd y Gweinidog y rheswm dros y dull hwn:

“Originally, this was drafted because we felt there might be a danger that we might not get, say, Royal Assent, before 30 November, in which case we might have to amend the date. It could be, however, that we might now, if we are in a position to publish the map and we are in a position to get further

¹⁶ Y Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 27.

applications from local authorities, that we might want to extend a deadline beyond 30 November.

Now, there is no procedure. This would allow us to move swiftly to do that. I think the policy intent, if you like, within the Bill is expressed through the objective of creating the conditions for voluntary mergers. I think it's rather a secondary matter, really, the date and timing, and one that would normally be left to Ministers to determine in any case. There was no procedure, for example, when we suggested that submissions under our voluntary merger prospectus had to be with us by a certain date last autumn. I don't think it's a major point of principle."¹⁷

Ein barn ni

45. Rydym yn anghytuno â'r Gweinidog pan ddywed nad yw hwn yn bwynt pwysig o ran egwyddor.

46. Fel y nodwn ym Mhennod 4, nid ydym o'r farn ei bod yn briodol caniatáu diwygio deddfwriaeth sylfaenol drwy offerynnau statudol nad yw'n ddarostyngedig i unrhyw weithdrefn.

47. Er mai diwygio deddfwriaeth sylfaenol drwy ddeddfwriaeth sylfaenol arall yw'r ffordd orau fel arfer, rydym yn derbyn y gall fod amgylchiadau lle gall fod yn briodol diwygio deddfwriaeth sylfaenol drwy is-ddeddfwriaeth sy'n ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol.

Argymhelliad 2: rydym yn argymhell y dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil i gymhwyso'r weithdrefn gadarnhaol ar gyfer y rheoliadau a wneir o dan adran 3(1).

Adran 5 – Canllawiau ar geisiadau uno; Adran 7 – Awdurdodau cysgodol

48. Mae adran 5(1) yn caniatáu i Weinidogion Cymru gyhoeddi canllawiau ynghylch llunio ceisiadau uno gwirfoddol, gan gynnwys amcanion y cais, materion sydd i'w hystyried wrth lunio'r cais, y gofynion ymgynghori ac ati.

49. Mae adran 5(3) o'r Bil yn darparu y dylai unrhyw ganllawiau a gyhoeddir gan Weinidogion Cymru ynghylch rheoliadau ceisiadau uno

¹⁷ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraffau 53-54]*, 2 Mawrth 2015.

gwirfoddol cyn i adran 5 ddod i rym, gael eu trin fel eu bod wedi'u cyhoeddi ar ôl cychwyn.

50. Ym mis Medi 2014, cyhoeddodd Gweinidogion Cymru ganllawiau o'r fath,¹⁸ gan nodi'r wybodaeth y byddai angen i'r prif awdurdodau lleol ei darparu fel tystiolaeth ar gyfer eu cynnig i uno.

51. Mae adran 7(4) yn galluogi Gweinidogion Cymru i gyhoeddi canllawiau i awdurdodau cysgodol a gweithrediaethau cysgodol ynghylch arfer swyddogaethau wrth baratoi ar gyfer sefydlu awdurdodau newydd.

52. Nid ystyrir bod unrhyw weithdrefn yn briodol i gyhoeddi canllawiau oherwydd:

“Bwriedir i'r pŵer ... hwyluso'r broses o gymhwyso'r ddeddfwriaeth sylfaenol. Mae'r canllawiau'n ymwneud â phroses yn bennaf, felly nid yw gweithdrefn Cynulliad yn briodol.”¹⁹

53. Pan holwyd y Gweinidog ynghylch absenoldeb gweithdrefn mewn perthynas â'r ddwy ddarpariaeth, dywedodd:

“...what we are seeking to do, particularly under 7(4), is simply to issue guidance to those shadow authorities and shadow executives that are moving forward the voluntary merger proposals. That, it seems to me, is entirely within the competence of Ministers to undertake; we issue guidance from time to time under existing legislation to local authorities. I think the precedents are there ... under 5(1), around merger applications ... it seems to me a rather bureaucratic procedure to bring that back to the Assembly ... Given that what we're talking about here in both instances is examples of voluntary mergers, where we have willing partners, I don't think we need necessarily an extended process.”²⁰

¹⁸ Llywodraeth Cymru, *Gwahoddiad i Brif Awdurdodau Lleol yng Nghymru gyflwyno cynigion ar gyfer uno gwirfoddol*, 18 Gorffennaf 2014.

¹⁹ Y Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalennau 33-34.

²⁰ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 86]*, 2 Mawrth 2015.

Ein barn ni

54. Yn unol â'n sylwadau ym Mhennod 4 ac argymhelliad 1, credwn y dylid pennu'r egwyddorion craidd sy'n llywodraethu'r broses o greu awdurdodau lleol newydd ar wyneb y Bil.

55. Yn ein barn ni, dylai'r canllawiau o dan adran 5 ategu'r egwyddorion craidd hyn.

56. Nid yw'n glir a gaiff unrhyw ganllawiau pellach eu cyhoeddi o dan adran 5, yn arbennig o ystyried y gellir cyflwyno ceisiadau uno hyd at 30 Tachwedd 2015 (neu'n hwyrach os nodir hyn yn y rheoliadau). Fodd bynnag, credwn y dylai unrhyw ganllawiau, o ystyried eu pwysigrwydd, fod yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol.

Argymhelliad 3: rydym yn argymhell y dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil i gymhwyso'r weithdrefn negyddol ar gyfer unrhyw ganllawiau a gyhoeddir yn y dyfodol o dan adran 5.

57. Rydym yn fodlon i'r canllawiau a gyhoeddwyd o dan adran 7(4) i beidio â bod yn ddarostyngedig i weithdrefn.

Trefniadau etholiadol ac ati ar gyfer prif ardaloedd newydd

58. Mae adrannau 16 i 24 yn galluogi Gweinidogion Cymru 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 cawsant eu cyhoeddi).

Adran 16 - Cyfarwyddydau i gynnal adolygiad cychwynnol; Adran 17 - Cyfarwyddydau a chanllawiau i'r Comisiwn

59. Mae adran 16(1) yn galluogi Gweinidogion Cymru i gyfarwyddo Comisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru i gynnal adolygiadau cychwynnol o drefniadau etholiadol y prif ardaloedd newydd arfaethedig cyn yr etholiadau cyntaf ar gyfer yr awdurdodau yn yr ardaloedd hynny. Nid oes gweithdrefn Cynulliad yn gymwys oherwydd:

“Mae'r pŵer i roi cyfarwyddydau yn berthnasol i Gomisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru yn unig a bydd yn cael ei ddefnyddio dim ond mewn perthynas â'r darpar Brif Ardaloedd

penodedig. Mae rhoi cyfarwyddydau yn adlewyrchu'r weithdrefn bresennol mewn perthynas â gwaith Comisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru ynghylch trefniadau llywodraeth leol o dan Ddeddf Llywodraeth Leol (Democratiaeth) (Cymru) 2013.”²¹

60. Mae adran 17(3) yn galluogi Gweinidogion Cymru i roi cyfarwyddydau cyffredinol i Gomisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru ynghylch trefn adolygiadau cychwynnol, a'r materion y mae'n rhaid iddynt eu hystyried wrth gynnal yr adolygiadau cychwynnol. Mae adran 18 yn darparu wrth gynnal adolygiad, fod yn rhaid i Gomisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru geisio sicrhau llywodraeth leol effeithiol a chyfleus, y gellir darparu'r diffiniad o dan gyfarwyddydau (a chanllawiau) a gyhoeddir o dan adran 17 o'r Bil.

61. Nid oes gweithdrefn Cynulliad yn gymwys oherwydd:

“Bydd y pŵer hwn i roi cyfarwyddydau gyda darpariaethau cyffredinol ynghylch sut i gynnal adolygiadau (o dan adran 17) yn berthnasol i Gomisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru yn unig, a bydd yn hwyluso'r adolygiadau hynny. Mae'n briodol bod gofyniad i ymgynghori â Chomisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru cyn rhoi cyfarwyddydau o'r fath.”²²

62. Mae adran 17(8) yn galluogi Gweinidogion Cymru i gyhoeddi canllawiau i Gomisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru, ac wrth gynnal yr adolygiadau cychwynnol rhaid i'r Comisiwn ystyried canllawiau o'r fath. Yn ôl y Memorandwm Esboniadol mae'r canllawiau hyn “yn bennaf yn ymwneud â materion lle nad yw gweithdrefn Cynulliad yn briodol.”²³

63. Pan awgrymwyd y gall fod angen craffu mwy ar y pwerau cyfarwyddyd o dan adran 16(1), dywedodd y Gweinidog:

“... if there is a proposed principal area, we will have published a map, which will outline what those principal areas might be. Obviously, what we're seeking to do here is to let the local

²¹ Y Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 35.

²² Y Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 35.

²³ Y Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalennau 33-34.

democracy and boundary commission get on with its work swiftly.”²⁴

64. O ran pwerau o dan adran 17, teimla'r Gweinidog fod y penderfyniadau polisi yn berthnasol. Nododd:

“The first of them is around the number of councillors for any principal local authority ... We have a recommendation from Williams for a maximum of 75, and ... for 10, 11 or 12 authorities. If we are to come out with a further map, it would be important ... at that stage ... to make some general policy statements around the size of authorities, and that itself would provide the context ... for any further direction to the local democracy and boundary commission.”²⁵

65. Roedd yn cytuno ag awgrym y creffir ar ddatganiad Gweinidogol a fyddai wedyn yn llywio unrhyw gyfarwyddyd a roddir i awdurdodau lleol.²⁶

Ein barn ni

66. Yn sgil ein barn ynghylch yr angen i graffu fwy ar y broses o greu awdurdodau lleol newydd a'u trefniadau etholiadol, credwn y dylai cyfarwyddydau a gyhoeddir o dan adrannau 16 ac 17, a chanllawiau o dan adran 17, fod yn ddarostyngedig i i weithdrefnau'r Cynulliad o ystyried eu pwysigrwydd i'r broses a'r wybodaeth a allai o bosibl fod ynddynt.

Argymhelliad 4: rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliannau i'r Bil:

- fel bod y cyfarwyddydau a gyhoeddir o dan adran 16(1) a'r canllawiau a gyhoeddir o dan adran 17(8) yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol;
- fel bod y cyfarwyddydau a gyhoeddir o dan adran 17(3) yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol.

67.

²⁴ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 97]*, 2 Mawrth 2015.

²⁵ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 103]*, 2 Mawrth 2015.

²⁶ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraffau 104-105]*, 2 Mawrth 2015.

Adran 22 – Gweithredu gan Weinidogion Cymru; Adran 23 – Rheoliadau etholiadol os na chaiff unrhyw argymhellion eu gwneud

68. Mae adran 22 (1) yn galluogi Gweinidogion Cymru, drwy reoliadau, i weithredu (gyda diwygiad neu heb ddiwygiad) argymhellion Comisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru mewn perthynas â'r trefniadau etholiadol ar gyfer y prif ardaloedd arfaethedig. Mae adran 22(5) yn caniatáu i Weinidogion Cymru amrywio neu ddiddymu'r rheoliadau.

69. Mae adran 23(2) yn galluogi Gweinidogion Cymru i wneud darpariaeth ar gyfer trefniadau etholiadol y prif ardaloedd arfaethedig cyn etholiadau cyntaf y cynghorau ar gyfer yr ardaloedd hynny lle nad yw'r Comisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru wedi cyflwyno argymhellion terfynol, fel nad oes oedi wrth greu prif gynghorau newydd.²⁷ Mae adran 23(5) yn galluogi Gweinidogion Cymru i ddiddymu neu amrywio unrhyw ddarpariaeth a wneir mewn perthynas â threfniadau etholiadol ar gyfer prif ardaloedd arfaethedig lle nad yw'r Comisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru wedi cyflwyno argymhellion terfynol.

70. Nid yw'r rheoliadau yn yr adrannau hyn yn ddarostyngedig i weithdrefn oherwydd:

“Mae'r weithdrefn yn adlewyrchu'r hyn sydd eisoes ar waith ar gyfer adolygiadau trefniadau etholiadol o dan Ddeddf Llywodraeth Leol (Democratiaeth) (Cymru) 2013, sy'n cael eu cyfrif yn "orchmynion lleol". Fel rhan o'r weithdrefn adolygu, bydd y materion y bydd y rheoliadau'n mynd i'r afael â nhw, ac argymhellion Comisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru, yn destun cryn dipyn o ymgynghori cyhoeddus.”²⁸

71. Yn yr achos hwn:

“Credir ei bod yn briodol y dylai unrhyw reoliadau sy'n diwygio neu'n diddymu darpariaethau rheoliadau o'r fath gael eu cyfrif yn “orchmynion lleol” ac ni ddylent felly fod yn destun unrhyw weithdrefn Cynulliad.”²⁹

²⁷ Y Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalenau 30-31.

²⁸ Y Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 30.

²⁹ Y Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 30.

72. Gofynnwyd i'r Gweithdrefn pam nad oedd y darpariaethau hyn yn ddarostyngedig i weithdrefn Cynulliad, a dywedodd:

“These relate to the making of electoral arrangements by the boundary commission, and I think ever since 1972 these areas have been addressed as local Orders. Obviously, there are local consultations around these, and there have been no provisions since that time.”³⁰

73. Eglurodd cyfreithiwr a oedd gyda'r Gweinidog sut yr oedd y darpariaethau yn adrannau 22 a 23 o'r Bil yn adlewyrchu'r rheini yn *Neddf Llywodraeth Leol (Democratiaeth) (Cymru) 2013*:

“The procedures within 22 and 23 in relation to the manner in which the boundary commission will conduct its review and make its recommendations, et cetera, and also the manner in which the Welsh Ministers make their Orders, are exactly the same. They are presented slightly differently because the 2013 Act deals with more than just electoral arrangements and Orders for principal areas; it also deals with communities. So, they look as though they are slightly different when you read them, but, in fact, the procedures—the substantive elements—remain the same in both instances. In fact, the procedure implemented here was modelled on that presented in the 2013 Act, because it’s a procedure that both the boundary commission and everyone who will be required to work with them is very familiar with.”³¹

74. Pan holwyd y swyddog pam mae'r weithdrefn negyddol yn gymwys i rai offerynnau a wneir o dan y darpariaethau cyfwerth yn Neddf 2013, dywedodd:

“In the 2013 Act, the boundary commission can make recommendations about principal areas and the movement of principal areas that falls out of the reviews that they conduct. They have no such powers under this Bill—hence the reason why this Bill doesn’t require the Welsh Ministers to follow any

³⁰ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 62]*, 2 Mawrth 2015.

³¹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 65]*, 2 Mawrth 2015.

negative procedure, because the same type of provision can't be made under this Bill."³²

Ein barn ni

75. Nodwn mai adran 37 o *Ddeddf Llywodraeth Leol (Democratiaeth) (Cymru) 2013* a nodir yn bennaf fel sail y gweithdrefnau yn adrannau 22 a 23 o'r Bil. Rydym yn cydnabod ein bod yn fodlon ar adran 37 o Ddeddf 2013 pan wnaethom adrodd ar y Bil cyfatebol.

76. Rydym yn fodlon nad oes gweithdrefn yn gymwys i'r pwerau gwneud rheoliadau o dan adran 22.

77. Fodd bynnag, nid oes darpariaeth gyfatebol i adran 23 o'r Bil yn Neddf 2013. At hynny, mae Deddf 2013 yn ymwneud ag awdurdodau lleol cyfredol, tra bod y Bil yn ymdrin â chreu awdurdodau newydd.

78. Mae adran 23 o'r Bil yn caniatáu i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau heb adroddiad sy'n cynnwys argymhellion a gyflwynir gan Gomisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru, tra bod y darpariaethau yn Neddf 2013 yn dibynnu ar y Comisiwn yn darparu adroddiadau.

79. Credwn y byddai'n briodol, pan fo Gweinidogion Cymru yn mynd yn eu blaenau heb adroddiad, i'r weithdrefn negyddol fod yn gymwys i'r gwaith o graffu ar y rheoliadau a wneir o dan adran 23.

80. Nodwn mai'r rheswm y byddai Gweinidogion Cymru yn gweithredu heb adroddiadau yw er mwyn osgoi unrhyw oedi posibl i'r rhaglen uno. Ni chredwn y byddai defnyddio gweithdrefn o'r fath yn arwain at oedi gyda'r rhaglen uno.

Argymhelliad 5: rydym yn argymhell y dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil i gymhwyso'r weithdrefn negyddol ar gyfer y rheoliadau a wneir o dan adran 23.

Adran 24 – Cyfnodau adolygu yn y dyfodol

81. Mae adran 24 yn caniatáu i Weinidogion Cymru ddiwygio adran 29 o Ddeddf 2013 fel y gall Gweinidogion Cymru ailosod y dyddiad cychwyn ar gyfer cyfnod adolygu trefniadau etholiadol 10 mlynedd nesaf Comisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru, ar ôl uno a sefydlu awdurdodau newydd. Mae'r weithdrefn negyddol yn gymwys i

³² Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 67]*, 2 Mawrth 2015.

wneud rheoliadau oherwydd, yn ôl y Memorandwm Esboniadol, “manylyn cymharol fach” ydyw, yn “[d]echnegol ei natur” ac “ond yn ailosod y dyddiad cychwyn ar gyfer y cyfnod adolygu 10 mlynedd nesaf”,³³ pwyntiau a gadarnhawyd gan swyddog y Gweinidog.³⁴

Ein barn ni

82. Fel y nodwyd yn gynharach, dylai is-ddeddfwriaeth sy'n diwygio deddfwriaeth sylfaenol fod yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol.

Argymhelliad 6: rydym yn argymhell y dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil i gymhwyso'r weithdrefn gadarnhaol ar gyfer y rheoliadau a wneir o dan adran 24.

Trefniadau cydnabyddiaeth ac ati ar gyfer prif awdurdodau lleol newydd

83. Mae adrannau 25 i 28 yn galluogi Panel Annibynnol Cymru ar Gydnabyddiaeth Ariannol (“y Panel”) i wneud argymhellion ynghylch y gydnabyddiaeth ariannol i aelodau ac uwch-aelodau o staff y prif ardaloedd newydd arfaethedig.

Adran 25 Cyfarwyddydau i'r Panel i gyflawni swyddogaethau perthnasol; Adran 27 – Cyfarwyddydau a chanllawiau i'r Panel

84. Mae adran 25(1) yn galluogi Gweinidogion Cymru i gyfarwyddo'r Panel i arfer ei swyddogaethau o dan *Fesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2011* (fel y'i diwygiwyd gan y Bil) mewn perthynas â thâl a phensiynau aelodau prif awdurdodau lleol cysgodol a phrif awdurdodau lleol sy'n uno. Nid oes unrhyw weithdrefn yn gymwys oherwydd:

“Mae'r pŵer hwn i roi cyfarwyddydau yn berthnasol i'r Panel Annibynnol ar Gydnabyddiaeth Ariannol yn unig a bydd yn berthnasol dim ond i daliadau i aelodau awdurdodau cysgodol penodol a phrif awdurdodau sy'n uno. Bydd hyn yn galluogi'r Panel i wneud ei waith.”³⁵

85. Mae adran 27(3) yn galluogi Gweinidogion Cymru i gyhoeddi canllawiau i'r Panel mewn perthynas ag arfer ei swyddogaethau o dan y

³³ Y Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 32.

³⁴ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 79]*, 2 Mawrth 2015.

³⁵ Y Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalennau 35-36.

Bil. Rhaid i'r Panel ystyried canllawiau o'r fath, sy'n "bennaf yn ymwneud â materion lle nad yw gweithdrefn Cynulliad yn briodol."³⁶

86. Dywedodd y Gweinidog wrthym:

"... we issue guidance to them at the present time ... we have said in the current White Paper, which is out to consultation, some of what we anticipate the panel looking at in the future. I'd be perfectly happy at a subsequent date, when we are closer to this, to look at a further ministerial statement in respect of what our expectations might be for the panel."³⁷

Ein barn ni

87. At ei gilydd, rydym yn fodlon nad oes gweithdrefn yn gymwys i'r cyfarwyddydau a'r canllawiau o dan adrannau 25 a 27 o'r Bil.

Adran 32 – Trafodion: atodol; Adran 36 – Newid yn nifer aelodau'r Panel

88. Mae adran 32 yn rhoi pŵer i Weinidogion Cymru ddiwygio, drwy reoliadau, gwerth penodedig y trafodion a allai fod yn destun y drefn adrodd (pwyllgorau pontio) neu'r drefn gydsynio (awdurdodau cysgodol) i adlewyrchu'r newid mewn amgylchiadau.

89. Caiff y pŵer ei arfer drwy'r weithdrefn negyddol oherwydd:

"Manyl yn cymharol fach yw pwnc y rheoliadau hyn yn y darpariaethau deddfwriaethol cyffredinol ar gyfer cyfyngiadau ar drafodion gan Awdurdodau sy'n uno."³⁸

90. Mae adran 36 yn diwygio paragraff 1 o atodlen 2 *Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2011*. Mae paragraff (a) o adran 36 yn newid nifer aelodau'r Panel o bump i chwech. Mae paragraff (b) hefyd yn diwygio paragraff 1 o atodlen 2 o Fesur 2011; mae'n caniatáu i nifer aelodau'r Panel gael ei diwygio wedi hynny gan ddefnyddio is-ddeddfwriaeth sy'n ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol. Awgrymir y weithdrefn hon oherwydd:

³⁶ Y Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalennau 36-37.

³⁷ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 107]*, 2 Mawrth 2015.

³⁸ Y Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 32.

“Manyl yn cymharol fach yw pwnc y rheoliadau hyn yn y darpariaethau deddfwriaethol cyffredinol ynghylch y Panel Cydnabyddiaeth Ariannol.”³⁹

91. Eglurodd swyddog y Gweinidog y defnydd o'r weithdrefn negyddol mewn perthynas ag adran 32(4):

“... consideration at policy development has been given to what is felt to be the appropriate valuation, and the Bill states what we consider to be appropriate at this point in time. Again, it would be a technical matter whether, in practice, it was found that those values were maybe not pitched at the right level or weren't achieving the policy intent. The facility to change it by way of negative resolution obviously allows you access to that, and in a rather swift manner, which is what is likely to be needed should it be felt that the policy wasn't working in that area at that time.”⁴⁰

ac mewn perthynas ag adran 36:

“The Bill increases the number of panel members from five to six, so it allows them to take on board the additional work that they will be required to do. This is simply a technical change to either allow the number to go back down when the work level recedes, or, alternatively, if the work should prove to be more demanding and more members are required, again, there's easy access via a negative resolution to swiftly deal with the matter of membership, so that timetables of work are not hindered.”⁴¹

Ein barn ni

92. Fel y nodwyd yn gynharach, dylai is-ddeddfwriaeth sy'n diwygio deddfwriaeth sylfaenol, fel yn achos adrannau 32(4) a 36(b) o'r Bil, fod yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol.

93. Nodwn fod nifer aelodau'r Panel a nodir ym Mesur 2011 yn cael ei newid i ddechrau drwy ddeddfwriaeth sylfaenol (h.y. yn rhinwedd adran 36(a)).

³⁹ Y Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 32.

⁴⁰ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 80]*, 2 Mawrth 2015.

⁴¹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 81]*, 2 Mawrth 2015.

94. Ymagwedd arall tuag at adran 36 fyddai hepgor yr angen i ddiwygio rheoliadau yn gyfan gwbl ac yn hytrach, diwygio is-baragraff (1) o baragraff 1 o atodlen 2 i *Fesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2011* er mwyn darparu bod yn rhaid i nifer aelodau'r Panel fod o fewn ystod rifol benodol.

Argymhelliad 7: rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil i gymhwyso'r weithdrefn gadarnhaol ar gyfer y rheoliadau a wneir o dan adran 32(4).

Argymhelliad 8: rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog gyflwyno naill ai:

- gwelliant i'r Bil i gymhwyso'r weithdrefn gadarnhaol ar gyfer y rheoliadau a wneir o dan is-baragraff 1(A) o baragraff 1 o atodlen 2 i *Fesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2011* (fel y'i mewnosodir gan adran 36 o'r Bil); neu
- gwelliant i'r Bil i gymhwyso ystod rifol i nifer aelodau'r Panel a nodir o dan is-baragraff 1 o baragraff 1 o atodlen 2 i *Fesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2011* (fel y'i diwygiwyd gan adran 36 o'r Bil).