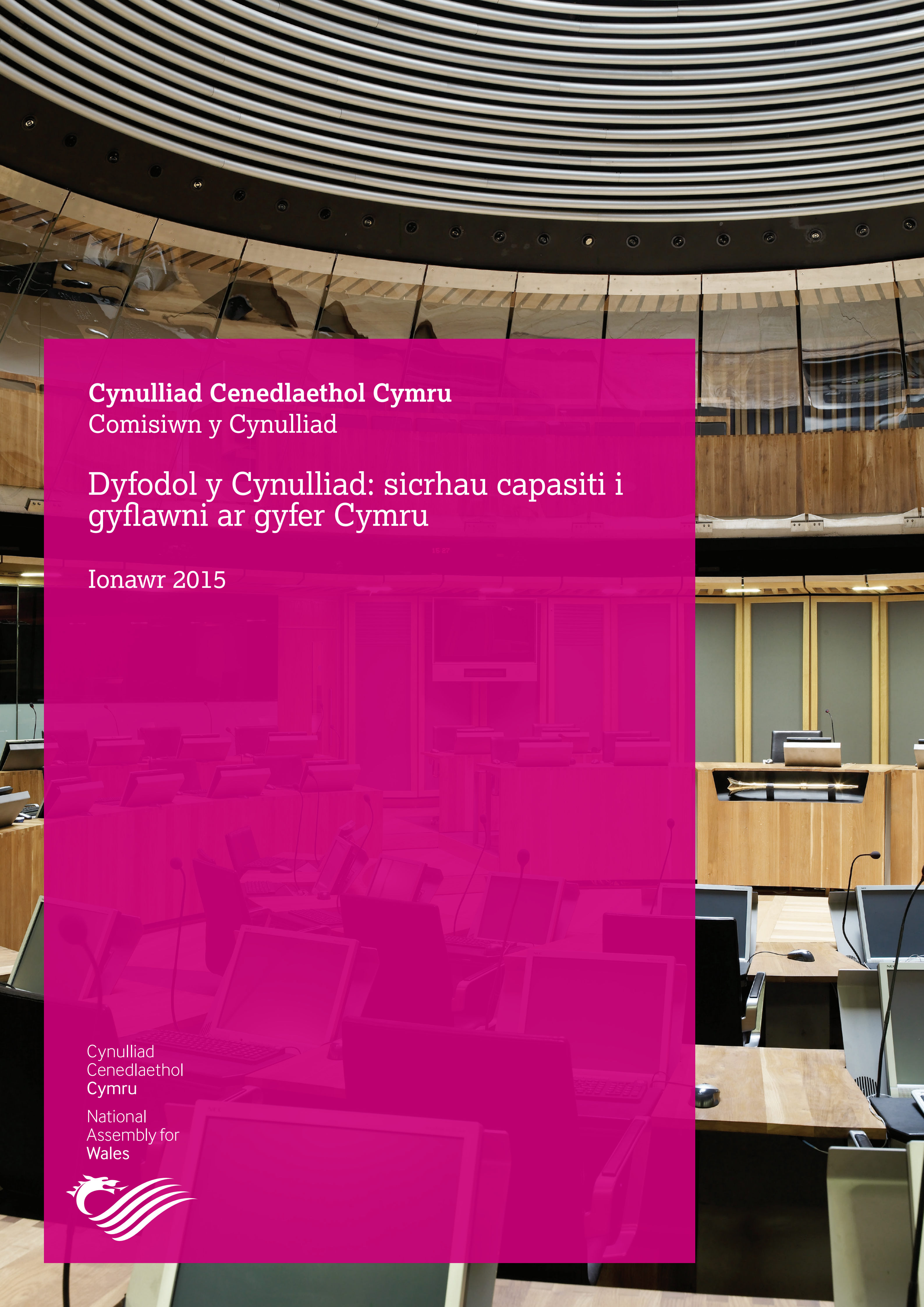

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Comisiwn y Cynulliad

Dyfodol y Cynulliad: sicrhau capasiti i gyflawni ar gyfer Cymru

Ionawr 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.

Mae'r ddogfen hon hefyd ar gael mewn fformatau hygyrch, gan gynnwys ar ffurf Braille, fersiwn hawdd ei darllen, fersiwn print bras, fersiwn sain a chopi caled drwy gysylltu â ni:

Cyfathrebu'r Cynulliad
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
Caerdydd
CF99 1NA

Ar-lein: **www.cynulliad.cymru**
E-bost: **cysylltu@cynulliad.cymru**
Ffôn: **0300 200 6565**

Rydym yn croesawu galwadau a wneir drwy wasanaeth Text Relay.

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

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Comisiwn y Cynulliad

Dyfodol y Cynulliad: sicrhau capasiti i gyflawni ar gyfer Cymru

Ionawr 2015

Cynulliad
Cenedlaethol
Cymru

National
Assembly for
Wales

Cynnwys

Comisiwn y Cynulliad 2
Rhagarweiniad 5
Rhan Un - maint Cynulliad Cenedlaethol Cymru 7
Rhan dau – costau sy'n gysylltiedig â chynyddu maint y Cynulliad Cenedlaethol 14
Rhan tri - hyrwyddo dealltwriaeth y cyhoedd o ddatganoli a democratiaeth yng Nghymru 17

Comisiwn y Cynulliad

Mae **Comisiwn y Cynulliad yn gwasanaethu'r Cynulliad Cenedlaethol i helpu i'w wneud yn sefydliad democrataidd cryf, hygyrch a blaengar ac yn ddeddfwrfa sy'n cyflawni'n effeithiol ar gyfer pobl Cymru. Ei rôl yw darparu'r staff, yr eiddo a'r gwasanaethau sydd eu hangen ar y Cynulliad Cenedlaethol i gyflawni'r swyddogaeth hon.**

Mae'r Comisiwn yn cynnwys y Llywydd a phedwar Aelod Cynulliad, un wedi ei enwebu gan bob un o'r pedair plaid wleidyddol sy'n cael eu cynrychioli yn y Cynulliad.

Comisiwn y Cynulliad sy'n gyfrifol am sicrhau bod eiddo, staff a gwasanaethau'n cael eu darparu ar gyfer y Cynulliad. Ein nodau yw darparu cymorth Seneddol rhagorol i'r Aelodau, hwyluso ymgysylltu â phobl Cymru a defnyddio adnoddau'n ddoeth. Rydym yn edrych yn strategol ar y gwasanaethau sydd eu hangen ar yr Aelodau i gyflawni eu rôl yng ngoleuni'r heriau y maent yn eu hwynebu. Y profiad hwn y dymunwn ei gyflwyno i'r ddadl gyfansoddiadol.

Y Fonesig Rosemary Butler AC (Llafur Cymru)
Llywydd y Cynulliad a Chadeirydd y Comisiwn, sydd â'r prif gyfrifoldeb dros gyfathrebu a datblygiad proffesiynol yr Aelodau a'u staff.

Angela Burns AC (Ceidwadwyr Cymreig)
Y Comisiynydd sydd â chyfrifoldeb dros y gyllideb, llywodraethu (gan gynnwys aelodaeth o'r Pwyllgor Archwilio a Sicrwydd Risg) a chysylltiadau â'r Bwrdd Taliadau. Mae Angela hefyd yn gyfrifol am wella gwasanaethau i Aelodau'r Cynulliad, a rôl y Comisiwn fel cyflogwr staff y Cynulliad.

Peter Black AC (Democratiaid Rhyddfrydol Cymru)
Y Comisiynydd sydd â chyfrifoldeb dros TGCh, darlledu ac e-ddemocratiaeth, ystâd y Cynulliad, a chynaliadwyedd.

Sandy Mewies AC (Llafur Cymru)
Y Comisiynydd sydd â chyfrifoldeb dros wasanaethau addysg, cyswllt cyntaf, cyfleusterau'r Cynulliad, arlwyo, y siop a diogelwch. Mae Sandy hefyd yn gyfrifol am swyddogaethau cydraddoldeb statudol y Comisiwn.

Rhodri Glyn Thomas AC (Plaid Cymru)
Y Comisiynydd sydd â chyfrifoldeb dros Ieithoedd Swyddogol y Cynulliad, gwasanaethau cyfreithiol a Rhyddid Gwybodaeth.

Rhagarweiniad

Mae'r Deyrnas Unedig yng nghanol cyfnod o newid cyfansoddiadol enfawr. Gofynnir cwestiynau sylfaenol am natur yr Undeb ei hun, pwerau ei seneddau a maint a phwerau pob haen o lywodraethu genedlaethol a lleol. Yn erbyn y cefndir hwn y mae Comisiwn y Cynulliad yn cyflwyno'r adroddiad hwn ar un agwedd benodol ar y ddadl honno – capasiti'r Cynulliad Cenedlaethol.

Yn gyntaf, ein barn ni yw mai mater i'r Cynulliad ei hun, yn hytrach na senedd San Steffan, yw penderfynu ar faint y sefydliad, a'i system etholiadau. Felly, dymunwn weld y mater hwn yn cael ei drin ar frys a'r pwerau hynny yn cael eu datganoli cyn gynted â phosibl.

Pan fydd y pwerau hynny yn nwylo'r Cynulliad, a'r ddadl o fewn Cymru yn dechrau o ddifrif, safbwynt y Comisiwn fydd bod yn rhaid cynyddu nifer yr Aelodau etholedig yn y Cynulliad. Caiff ein dadl ei llywio gan yr awydd i roi cyfle realistig i Aelodau graffu ar bolisïau, gweinyddiaeth, gwariant a chynigion deddfwriaethol Llywodraeth Cymru mor gadarn ag y mae pobl Cymru yn ei haeddu.

Gyda dim ond 60 o Aelodau, mae'r Cynulliad Cenedlaethol yn fach yn ôl unrhyw gymhariaeth genedlaethol neu ryngwladol wrthrychol. Does dim digon o Aelodau'r Cynulliad, yn enwedig o ran eu gwaith pwyllgor, a bydd y pwysau hyn yn dwysáu wrth i'n cyfrifoldebau deddfwriaethol a chyllidol gynyddu.

Rydym yn credu mai'r maint delfrydol yw rhwng 80 a 100 o Aelodau. Dim ond 0.4% o floc Cymru fyddai uchafswm cost deddfwrfa o'r maint hwnnw. Yn ein barn ni, mae hwn yn bris cymedrol a rhesymol i'w dalu am gynrychiolaeth ddemocrataidd effeithiol. Fel y dywedodd Comisiwn Silk, "Mae craffu da yn golygu deddfwriaeth dda, ac mae deddfwriaeth dda yn talu amdani ei hun."

Mae'r Cynulliad yn gyfrifol am awdurdodi tua £15 biliwn o wariant i ariannu'r gwaith o ddarparu gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru. Gyda dim ond 60 o Aelodau Cynulliad yn atebol am ddatblygu a chraffu ar ddeddfwriaeth, i graffu ar bolisïau Llywodraeth Cymru a darparu gwasanaethau cyhoeddus, ac am gynrychioli buddiannau'r degau o filoedd o etholwyr, mae'r sylw a'r pwysau sydd ar Aelodau Cynulliad unigol yn sylweddol ac yn barhaus. Rydym am i'r Cynulliad hwn fod yn sefydliad democrataidd cryf, hygyrch a blaengar, a deddfwrfa sy'n darparu ar gyfer pobl Cymru. Mae Aelodau'r Cynulliad wedi cyflawni llawer i sicrhau hyn ers sefydlu'r Cynulliad. Fodd bynnag, bydd cryfder a llwyddiant datganoli yng Nghymru yn y dyfodol mewn perygl os na fyddwn yn cymryd camau i gyfateb maint y sefydliad â maint y dasg.

Mae tair rhan i'r papur:

– Mae rhan 1 yn nodi ein safbwynt o ran maint y Cynulliad Cenedlaethol;

– Mae rhan 2 yn cynnwys ein hamcangyfrifon cyfredol gorau o'r costau i'r Cynulliad o gynnyddu nifer yr Aelodau;

– Mae rhan 3 yn dadlau dros rhai newidiadau penodol i'r gyfundrefn statudol y mae Comisiwn y Cynulliad yn gweithredu oddi mewn iddi er mwyn i ni allu hybu gwell dealltwriaeth gyhoeddus o ddatganoli a democratiaeth yng Nghymru.

Rhan Un - maint Cynulliad Cenedlaethol Cymru

Cefndir

Gyda dim ond 60 o Aelodau etholedig, mae gan y Cynulliad lai o Aelodau na llawer o awdurdodau lleol yng Nghymru a'r Cynulliad yw'r lleiaf o holl seneddau datganoledig y DU. Mae hefyd yn fach yn ôl safonau rhyngwladol. Mae gwaith ymchwil ar gyfer y prosiect *y DG Undeb sy'n Newid* [1] yn dangos mai maint cyfartalog is-siambrau Seneddau'r UE yw 267 o aelodau. I wledydd sy'n gwasanaethu poblogaeth o rhwng 1 a 6 miliwn o bobl, y ffigur yw ychydig dros 140. Mae ymchwil yn awgrymu y byddai Cynulliad o 100 o Aelodau yn nodweddiadol ar gyfer deddfwrfa is-genedlaethol yn Ewrop sy'n cynrychioli mwy na thair miliwn o bobl.

Mae Cynulliad Gogledd Iwerddon yn gymharydd defnyddiol i'r Cynulliad yng Nghymru. Ar hyn o bryd mae gan Gynulliad Gogledd Iwerddon 108 o aelodau (MLA) gyda phoblogaeth o ychydig o dan 2 filiwn o bobl. Fodd bynnag, mae Cytundeb Tŷ Stormont diweddar yn awgrymu y dylid lleihau nifer yr MLA i 90. Byddai hyn yn golygu y byddai'r gynrychiolaeth etholiadol yng Ngogledd Iwerddon yn dal i fod yn uwch o ran y boblogaeth na'r hyn yw ar hyn o bryd yng Nghymru.

Bron ddegawd yn ôl, roedd Comisiwn Richard ar Bwerau a Threfniadau Etholiadol y Cynulliad Cenedlaethol wedi galw am gynnydd ym maint y Cynulliad. Mewn Cynulliad un Siambr, gyda phwerau deddfwriaethol sylfaenol, roedd Richard yn teimlo y byddai cynnydd i 80 o Aelodau erbyn 2011 yn hanfodol os oedd disgwyl i'r Cynulliad gyflawni ei swyddogaethau o ddwyn y Llywodraeth i gyfrif, cynrychioli pobl Cymru a gwneud cyfreithiau i Gymru yn effeithiol. I raddau helaeth, gweithredwyd yr argymhellion a wnaed gan Richard mewn perthynas â phwerau'r Cynulliad ond ni weithredwyd y rhai'n ymwneud â'i faint.

Roedd Deddf Llywodraeth Cymru 2006 (y Ddeddf) yn creu sefydliadau deddfwriaethol a gweithredol cwbl ar wahân yng Nghymru a rhoddodd bwerau i Gynulliad 2007-11 wneud deddfwriaeth sylfaenol drwy broses a oedd yn cynnwys llywodraeth a senedd y DU. O ganlyniad i'r bleidlais 'ie' yn y refferendwm a gynhaliwyd yn 2011, rhyddhawyd y Cynulliad o'r broses honno fel ei fod, ers dechrau'r Pedwerydd Cynulliad yn 2011, yn rhydd i ddeddfu'n annibynnol ar unrhyw fater datganoledig.

Mae'r esblygiad cyflym yn parhau:

- mae Deddf Cymru (2014) yn gam sylweddol arall ymlaen, yn fwyaf amlwg o ran datganoli cyfrifoldebau cyllidol;
- yn ei ddyfarniad diweddar ar Ddeddf Sector Amaethyddol (Cymru) 2014, gwnaeth y Goruchaf Lys yn glir ei fod o'r farn bod pwerau deddfu'r Cynulliad yn ehangach nag yr oedd llawer wedi'i gredu;
- argymhellodd Comisiwn Silk y dylid ymestyn cymhwysedd y Cynulliad i gymryd pwerau dros drafnidiaeth, darlledu, cyflogau athrawon, carthffosiaeth, cydsyniadau ynni, cyfiawnder ieuenctid, plismona ac, yn y tymor hwy, bwerau cyfiawnder eraill.

Mae Llywodraeth Cymru wedi nodi ei bwriad i wneud defnydd o'r pwerau cyllidol newydd drwy gyflwyno Bil Casglu a Rheoli Trethi yn ystod y Cynulliad hwn. Bydd hyn yn paratoi'r ffordd ar gyfer disodli Treth Dir Treth Stamp y DU a'r Dreth Dirlenwi gyda threthi datganoledig newydd i Gymru o 2018. Mae'r Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol yn amcangyfrif bod y derbyniadau o'r trethi sy'n cael eu datganoli i'r Cynulliad ar hyn o bryd gan Fil Cymru yn fwy na £2 biliwn eleni.

---

[1] Gweler *Mae Maint yn Cyfrif,* adroddiad gan brosiect y DG Undeb sy'n Newid, sef menter ar y cyd rhwng Canolfan Llywodraethiant Cymru ym Mhrifysgol Caerdydd, y Sefydliad Materion Cymreig a Cymru Yfory/Tomorrow Cymru.

Baich gwaith deddfwriaethol

Mae maint a chymhlethdod y gwaith o graffu ar ddeddfwriaeth a wneir gan y Cynulliad yn cynyddu'n sylweddol ac yn gyflym. Bydd yn cyrraedd ei lefel uchaf erioed rhwng nawr a diwedd y Pedwerydd Cynulliad, a disgwyliwn iddo aros ar y lefel honno yn y Pumed Cynulliad. Nodweddion allweddol y cynnydd hwn yw

- Mwy o Filiau. Rhwng mis Ionawr 2015 a mis Mehefin 2015, bydd y Cynulliad yn ystyried 11 o Filiau ar yr un pryd (gyda chymaint â 12 o Filiau ym mis Ebrill 2015, sy'n gynnydd o 50% ar yr uchafswm blaenorol o 8 a oedd o dan ystyriaeth gyfochrog);
- Biliau hirach a mwy cymhleth. Mae Biliau'r Cynulliad bellach yn debyg i rai Senedd y DU o ran maint a chymhlethdod (gweler, er enghraifft, y Ddeddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant, sydd â 200 o adrannau, a'r Ddeddf Tai sydd â 146 o adrannau.) Yn ogystal, wrth gwrs, caiff yr holl weithdrefn ddeddfwriaethol yn y Cynulliad – o'r cyflwyniad, i'r gwaith craffu a chyflwyno gwelliannau i'r gymeradwyaeth derfynol – ei chynnal yn ddwyieithog. Mae yr un statws gyfreithiol i'n Deddfau yn Gymraeg ac yn Saesneg;
- Mwy o is-ddeddfwriaeth yn deillio o bwerau yn Neddfau'r Cynulliad;
- Mwy o Femoranda Cydsyniad Deddfwriaethol, sydd ond yn destun y gwaith craffu lleiaf posibl er gwaethaf eu dylanwadau polisi a chyfansoddiadol pellgyrhaeddol; a
- Deddfwriaeth sy'n ehangach mewn cwmpas: wedi'i llywio gan ffactorau fel cyflwyno pwerau cyllidol, barn y Goruchaf Lys o ran cymhwysedd a'r symud tuag at fodel o bwerau a gedwir yn ôl.

Pwyllgorau

Ers etholiad 2011, mae'r Cynulliad wedi arfer y pwerau deddfwriaethol a nodir yn y Ddeddf yn llawn, felly mae ganddo ymreolaeth ddeddfwriaethol mewn 20 maes eang o bolisi cyhoeddus. Mae effaith yr awdurdod deddfwriaethol hwnnw ar yr Aelodau wedi bod yn sylweddol, nid yn unig o ran llwyth gwaith, ond hefyd o ran yr amrywiaeth a'r arbenigedd sgiliau a'r cymorth sydd eu hangen arnynt.

O ran busnes ffurfiol, mae'r pwysau a'r cyfyngiadau a achosir gan nifer fach o Aelodau yn fwyaf amlwg yng ngwaith y pwyllgorau. Dyma lle mae'r cyfrifoldeb am ddwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif, ac archwilio a gwella rhaglen ddeddfwriaeth ehangach a mwy sylweddol o lawer nag erioed, yn fwyaf amlwg.

Mae ein strwythur pwyllgorau yn bodloni un o egwyddorion sylfaenol arfer da seneddol yn yr ystyr fod pob agwedd ar bolisi deddfwriaeth neu wariant y llywodraeth yn agored i gael eu craffu. I wneud hynny, mae angen i gylch gwaith y pwyllgorau fod yn eang iawn ac, o ganlyniad, rydym yn cyfuno cyfrifoldebau gwahanol bwyllgorau mewn mannau eraill (er enghraifft, nid oes gennym bwyllgor gweithdrefn annibynnol). Nid oes fawr o amheuaeth, felly, y caiff effeithiolrwydd ein system bwyllgorau ei gyfyngu oherwydd nifer yr Aelodau sydd ar gael ac, felly, ehangder portffolio pob pwyllgor.

Gan gynnwys ei Bwyllgor Busnes (y sianel ffurfiol ar gyfer trefnu busnes seneddol a goruchwylio gweithdrefnau) mae gan y Cynulliad 12 pwyllgor parhaol.

Dangosir maint pob un o'r rhain isod:

Plant, Pobl Ifanc ac Addysg	10 aelod
Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol	10 aelod
Menter a Busnes	10 aelod
Yr Amgylchedd a Chynaliadwyedd	10 aelod
Iechyd a Gofal Cymdeithasol	10 aelod
Cyllid	8 aelod
Cyfrifon Cyhoeddus	8 aelod
Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol	5 aelod
Craffu ar Waith y Prif Weinidog	5 aelod
Y Pwyllgor Busnes	5 aelod
Deisebau	4 aelod
Safonau Ymddygiad	4 aelod

Pan sefydlwyd y Cynulliad, roedd ganddo fwy o bwyllgorau, gyda mwy o aelodau. Heddiw, rydym wedi tocio'r strwythur yn ôl i'r asgwrn ac mae'n anodd gweld sut y gellid lleihau yr un o'r ddau gyfyngiad hynny ymhellach, o ran nifer y pwyllgorau neu eu maint.

Nifer Pwyllgorau'r Cynulliad

Y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus yw'r unig un o bwyllgorau'r Cynulliad sy'n statudol ofynnol gan y Ddeddf.

Caiff y rhan fwyaf o gyfrifoldebau pwnc Llywodraeth Cymru eu goruchwylio gan y pum prif bwyllgor 'polisi' a'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol.

Mae gan y pwyllgorau polisi gyfrifoldeb deuol dros graffu ar bolisi a deddfwriaeth h.y. maent yn ymgymryd â'r gwaith a gaiff ei wneud gan bwyllgorau dethol a phwyllgorau biliau cyhoeddus ar wahân yn Nhy'r Cyffredin. Y prif sbardun ar gyfer y cynllun hwn yw dwyn arbenigedd polisi'r Aelodau ynghyd i ddylanwadu ar y gwaith o archwilio polisi a deddfwriaeth yn gyffredinol. Y realiti yw, hyd yn oed pe bai'r Cynulliad yn dymuno mabwysiadu model ar hyd yr un llinellau â San Steffan, byddai hyn yn anodd o ystyried nifer yr Aelodau sydd ar gael ar gyfer gwaith Pwyllgor.

I neilltuo'r rhan fwyaf o gyfrifoldebau polisi Llywodraeth Cymru rhwng dim ond pump pwyllgor, mae gofyn i bob un ohonynt gael cylch gwaith eang iawn. Ym mhob achos, mae'r Pwyllgor yn cwmpasu mwy nag un portffolio Gweinidogol. Ni fyddai ehangu unrhyw un o'u cylchoedd gwaith ymhellach, er mwyn lleihau nifer y pwyllgorau, yn synhwyrol os ydynt i ddarparu goruchwyliaeth effeithiol o bolisïau a deddfwriaeth y Llywodraeth.

Gellid dadlau bod y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol yn cwmpasu gwaith 5 pwyllgor cyfatebol yn San Steffan. Mae'n ymgymryd â gwaith craffu ar yr holl is-ddeddfwriaeth a wneir gan Weinidogion Cymru, o ran rhinweddau yn ogystal ag o safbwynt technegol, mae'n archwilio

Memoranda Cydsyniad Deddfwriaethol, yn gyfrifol am graffu ar ddeddfwriaeth Ewropeaidd a rhai o gyfrifoldebau polisi y Prif Weinidog, ac yn cynnal ymchwiliadau mwy cyffredinol o fewn ei gylch gwaith.

Mae'r Pwyllgor Cyllid a'r Pwyllgor Craffu ar Waith y Prif Weinidog yn sylfaenol i oruchwyliaeth y Cynulliad o Lywodraeth Cymru a ni ellid dileu yr un ohonynt heb wanhau perfformiad craffu'r sefydliad yn sylweddol.

Y Pwyllgor Deisebau yw un o'n dulliau mwyaf effeithiol ar gyfer ymgysylltu â phobl Cymru a dengys adborth gan bawb sy'n gysylltiedig ag ef ei fod yn fodel o arfer Seneddol gorau yn hyn o beth.

Mae'r Pwyllgor Safonau yn hanfodol wrth gynnal safonau uchel o ymddygiad a moeseg o ran ymddygiad yr Aelodau a chynnal enw da'r Cynulliad ymysg y cyhoedd.

Maint Pwyllgorau'r Cynulliad

Os yw nifer y Pwyllgorau yn y Cynulliad eisoes ar yr isafswm credadwy, a fyddai'n bosibl lleihau nifer yr Aelodau ar bob un? Unwaith eto, ein barn yw ein bod eisoes wedi gwthio ein capasiti i'w derfyn, o gofio'r angen am weithredu effeithiol a'r cyfyngiadau a roddir arnom gan y Ddeddf.

Mae'r Ddeddf yn gwneud darpariaethau penodol o ran ein pwyllgorau. Yn benodol, mae adran 29(2)(a) yn ei gwneud yn ofynnol, i'r graddau y bo hynny'n rhesymol ymarferol, bod aelodaeth pob Pwyllgor yn adlewyrchu cydbwysedd gwleidyddol cyffredinol y Cynulliad.

Gyda chyfansoddiad gwleidyddol presennol y Cynulliad, y ffordd agosaf o adlewyrchu cydbwysedd y pleidiau fyddai pwyllgor o 12 o Aelodau[2]. Wrth sefydlu pwyllgorau, gall y Cynulliad wyro oddi wrth y gofyniad hwn i fod yn gwbl gyfrannol ar yr amod bod consensws o ddwy ran o dair o leiaf i wneud hynny. Yn ymarferol, hyd yma, dim ond pan fydd unfrydedd ar draws y pleidiau y mae'r Cynulliad wedi gwneud hynny. Os na ellir cael y lefel honno o gefnogaeth, mae'r Ddeddf yn nodi fformiwla manwl ar gyfer sefydlu aelodaeth Pwyllgor[3]. Mae'r fformiwla hwnnw yn gwarantu cymesuredd llym ac, o ganlyniad, pwyllgorau mwy.

Mae'r Cynulliad wedi gwneud penderfyniadau pendant o ran maint pob un o'i bwyllgorau er mwyn sicrhau cydbwysedd rhwng y cyfrifoldebau sydd ganddynt â'r realiti ymarferol o gael cyn lleied o Aelodau. Mae gan bwyllgorau sy'n ymdrin â'r rhan fwyaf o oruchwyliaeth deddfwriaeth a pholisi ddeg aelod, sy'n ddigon agos i adlewyrchu cydbwysedd y pleidiau a chaniatáu creu is-bwyllgorau a gweithgorau er mwyn ymgymryd â'r baich gwaith mwyaf posibl. Mae pwyllgorau goruchwylio eraill, lle nad oes cymaint o bleidleisio, yn llai. Mae'r rhai sy'n ymdrin â materion anwleidyddol i raddau helaeth yn llai eto. Mae'r amrywiadau hyn mewn maint yn adlewyrchiad o'r negodiadau a'r cyfaddawdu a wnaed gan bleidiau unigol sy'n barod i dderbyn tangynrychiolaeth ar bwyllgor er mwyn gwneud y system gyfan yn hyfyw.

Yn amlwg, bydd angen i'r Cynulliad sefydlu trefniadau parhaol i sicrhau bod ei system bwyllgorau yn gadarn wrth graffu ar waith y llywodraeth a bod gan bob plaid lais priodol a dylanwad yn y pwyllgorau. Yn ddelfrydol, y Cynulliad ei hun ddylai benderfynu sut y mae'n cyflawni'r nodau hyn, yn hytrach na'u bod yn cael eu gorfodi arnom gan ddeddfwriaeth. Ond, ar hyn o bryd, rhaid inni weithredu o fewn cyfyngiadau'r Ddeddf. Golyga hyn, yn ein barn ni, nad oes gennym fodd i leihau maint y pwyllgorau ymhellach er mwyn rhyddhau capasiti mewn unrhyw ffordd ystyrlon.

---

[2] Yn realistig, mae'n annhebygol y byddai unrhyw ganlyniad etholiadol yn arwain at faint is fyddai'n fwy addas.
[3] sef dull d'Hondt ac fe'i nodir yn adran 29 o'r Ddeddf.

Y baich ar Aelodau unigol

Deddfwrfa un Siambr yw'r Cynulliad. Mae'n rhaid i'w Aelodau, felly, roi sylw i bob agwedd ar gyfrifoldeb seneddol heb gefnogaeth siambr ddiwygio fel rhwyd ddiogelwch i sicrhau eu bod yn ailystyried. Rhaid iddynt ei gael yn iawn bob tro, y tro cyntaf.

O'r 60 o Aelodau'r Cynulliad, nid yw pob un yn gallu ymgymryd â gwaith Pwyllgor. Y mwyaf amlwg yw'r Aelodau sydd â chyfrifoldebau gweithredol fel aelodau o Lywodraeth Cymru. Mae'r Ddeddf yn gosod uchafswm o 14 ar nifer yr Aelodau yn y Llywodraeth[4]. Mae nifer fach o Aelodau eraill nad ydynt yn eistedd ar bwyllgorau ar hyn o bryd, fel Prif Chwip y Llywodraeth ac arweinyddion rhai pleidiau. Nid yw'r Llywydd, chwaith, yn eistedd ar bwyllgor, heblaw fel Cadeirydd y Pwyllgor Busnes. Y Dirprwy Lywydd sy'n cadeirio'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol.

Felly, caiff gwaith y pwyllgorau, sy'n cwrdd bob wythnos ar y cyfan, ei gyflawni gan ddim ond 43 o Aelodau. Mae deg o'r Aelodau hynny'n aelodau o dri phwyllgor, mae 21 ohonynt yn aelodau o ddau bwyllgor a'r 12 sy'n weddill yn aelodau o un pwyllgor.

Mae gan Senedd yr Alban 17 o bwyllgorau. O'r 128 o Aelodau o Senedd yr Alban, mae 4 yn eistedd ar dri phwyllgor, 41 ar ddau a 41 ar un yn unig.

Er enghraifft, mae Cadeirydd y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg hefyd yn eistedd ar y Pwyllgor Cyllid a'r Pwyllgor Craffu ar Waith y Prif Weinidog; mae Cadeirydd y Pwyllgor Deisebau hefyd yn aelod o'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol a'r Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd.

Yn y Cynulliad, mae'r graddau hyn o orgyffwrdd ac ymrwymiad yn gyffredin er na fyddai fyth yn berthnasol i Gadeirydd Pwyllgor Dethol yn San Steffan, er enghraifft. Yn Nhŷ'r Cyffredin, mae ymhell dros 500 o Aelodau Seneddol sydd heb swydd weithredol neu swydd arall, felly maent ar gael i ymgymryd â gwaith craffu a deddfu mewn pwyllgor ac mewn Cyfarfod Llawn. Y ffigur cyfatebol yn yr Alban yw 113 ac 82 yng Ngogledd Iwerddon.

Mae ehangder a swmp y gwaith pwyllgor a'r dyblu na ellir ei osgoi i'r rhan fwyaf o Aelodau yn golygu ei bod yn anochel na allant roi'r flaenoriaeth haeddiannol i bob agwedd ar eu gwaith. Mae amser darllen yn rhywbeth moethus, heb sôn am y cyfle i fyfyrio'n iawn ar waith ymchwil a thystiolaeth cyn cyfarfodydd. Canlyniad anochel y pwysau hwn yw lleihau ansawdd y craffu a chyfyngu ar y gwaith o ddatblygu cynigion polisi amgen.

Yn ogystal â llwyth gwaith trwm y pwyllgorau, bydd y rhan fwyaf o'r Aelodau yn chwarae rhan weithredol yn y Cyfarfod Llawn bob wythnos - unwaith eto, mae hyn yn wahanol i seneddau mawr lle y ceir cyfle i holi neu gymryd rhan mewn datganiad neu ddadleuon yn llai aml.

Mae'n anochel bod gan lawer o aelodau fwy nag un rôl, fel deiliaid swyddi a llefarwyr pleidiau. Ar hyn o bryd, mae 34 o Aelodau yn dal swydd â thâl (fel aelodau o Lywodraeth Cymru, Llywyddion, cadeiryddion pwyllgorau, comisiynwyr y Cynulliad, arweinwyr pleidiau a rheolwyr busnes). Fel unrhyw ddeddfwrfa, mae'r Cynulliad yn dibynnu ar y deiliaid swyddi allweddol hyn i gyflawni ei waith os yw am fod yn effeithiol. Mae'r rolau hyn yn gyffredin i unrhyw senedd a gweithrediaeth, waeth beth fo'i faint, ac felly mae'n cynrychioli cyfran uwch o gyfanswm yr aelodaeth mewn sefydliad bach, gan ychwanegu at yr heriau capasiti a wynebwn.

---

[4] Ar hyn o bryd, mae 12 Aelod Cynulliad yn aelodau o Lywodraeth Cymru.

Yn 2004, argymhellodd Comisiwn Richard:

> *Dylid anelu at sefyllfa lle mae Aelodau yn eistedd ar un Pwyllgor Pwnc yr un – er mwyn datblygu arbenigedd pwnc a hwyluso cyfarfodydd wythnosol (neu fwy, pan fo busnes yn mynnu hynny)*[5]

Mae'n amlwg nad ydym yn agos at y dyhead cymedrol a synhwyrol hwnnw. Mae strwythur presennol y Cynulliad yn cynnwys 109 o rolau sylfaenol ar gyfer Aelodau:

1 Llywydd

1 Dirprwy Lywydd

4 Comisiynydd y Cynulliad

14 aelod o Lywodraeth Cymru.

3 arweinydd plaid nad ydynt yn y llywodraeth

3 rheolwyr busnes nad ydynt yn y llywodraeth

83 o aelodau pwyllgorau

Fel rydym wedi dangos, mae poblogi'r system hon â dim ond 60 Aelod yn anghynaliadwy.

Byddai cynyddu i 80 o Aelodau yn parhau i olygu dyblu rolau yn sylweddol i lawer o Aelodau.

Byddai cynyddu i 100 o Aelodau yn dod â'r Cynulliad yn agos at y sefyllfa ddelfrydol lle y gallai pob Aelod ganolbwyntio'n briodol ar ei rôl mewn pwyllgor, ei rôl weithredol neu rôl fel swydd ddeiliad.

Yn ystod hynt Bil Cymru drwy Dŷ'r Arglwyddi, cyflwynwyd dadleuon o blaid Cynulliad mor fawr â 120 o aelodau[6].

[5] Ibid t258

[6] Gweler, er enghraifft, y gwelliannau a gyflwynwyd i'r ddadl ar Fil Cymru yn Nhŷ'r Arglwyddi ar 13 Hydref 2014 c65

Casgliad

Gyda dim ond 60 o Aelodau, mae diffyg pŵer yn y Cynulliad Cenedlaethol ond mae gormod o bwysau yn cael ei roi arno. Mae'n fach yn ôl unrhyw gymhariaeth wrthrychol leol, genedlaethol neu ryngwladol; mae prinder penodol o Aelodau i wasanaethu ar bwyllgorau; ac mae ei gyfrifoldebau deddfwriaethol ac ariannol yn cynyddu. Mae Aelodau'r Cynulliad yn wynebu cylch wythnosol o waith pwyllgor, sy'n galw am lefel uchel o arbenigedd polisi, arbenigedd deddfwriaethol, arbenigedd ariannol ac arbenigedd gweithdrefnol, a hynny wedi'u hamserlennu o amgylch dau Gyfarfod Llawn lle mae lefel uchel o bresenoldeb a chyfranogiad yn arferol, ac, i lawer, ychwanegir at hyn gan ofynion rolau arwain allweddol y mae'r sefydliad yn dibynnu arnynt.

Byddai Cynulliad o 80 o Aelodau yn parhau i fod yn isel ar gyfer deddfwrfa gwladwriaeth Ewropeaidd fach neu ddeddfwrfa is-genedlaethol yn Ewrop sy'n cynrychioli dros dair miliwn o bobl. Er y byddai'r sefyllfa'n gwella, byddai cyfyngiadau capasiti sylweddol yn parhau.

Byddai cynnydd i 100 o Aelodau yn dod â'r Cynulliad yn agosach at y norm Ewropeaidd ac at y sefyllfa ddelfrydol lle y gallai pob Aelod ddatblygu arbenigedd arbenigol a chanolbwyntio ar eu prif swyddogaeth, boed hynny fel deiliad swydd, llefarydd neu aelod o bwyllgor.

Mae'r disgwyliadau amlwg ar Aelodau heddiw, heb sôn am unrhyw estyniad o bwerau a chyfrifoldebau'r Cynulliad, yn gwneud yr achos dros fwy o Aelodau yn un cryf iawn.

Barn Comisiwn y Cynulliad yw bod angen rhwng 80 a 100 o Aelodau ar y Cynulliad os yw am ddwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif yn briodol neu graffu ar y nifer cynyddol o bolisïau a deddfwriaethau y mae'r sefydliad yn gyfrifol amdanynt.

Dylai maint y Cynulliad Cenedlaethol a'i drefniadau etholiadol fod yn faterion a gaiff eu penderfynu gan y sefydliad ei hun gydag ymgynghoriad llawn â phobl Cymru. Felly, rydym yn llwyr gymeradwyo galwad y Llywydd i ddatganoli'r materion yn llawn i'r Cynulliad cyn gynted â phosibl ar ôl Etholiad Cyffredinol y DU yn 2015.

Rhan dau – costau sy'n gysylltiedig â chynyddu maint y Cynulliad Cenedlaethol

Mae Comisiwn y Cynulliad wedi ystyried y costau uniongyrchol a fyddai'n codi o gynyddu maint y Cynulliad. Rhaid trin unrhyw amcangyfrifon o'r fath yn ofalus gan y bydd y gost wirioneddol yn dibynnu ar amrywiaeth o ffactorau, o benderfyniadau ymarferol ar staffio a blaenoriaethau'r Comisiwn i effaith y system etholiadol a'r canlyniad ar gyfansoddiad y Cynulliad. Felly, rhaid ystyried unrhyw ffigurau fel dangosyddion o faint cyffredinol y gost yn hytrach na rhagfynegiadau manwl gywir.

Rydym wedi cynhyrchu amcangyfrifon cost ychwanegol ar gyfer tri posibiliad, sef 80, 90 a 100 o Aelodau – gan wneud nifer o dybiaethau ynghylch gweithrediad busnes yn y Cynulliad. Yn ei hanfod mae'r Comisiwn wedi tybio y byddai cynyddu aelodaeth yn cael ei ategu gan gynnydd yn nifer y pwyllgorau a'r nifer o grwpiau gwleidyddol. Mae hefyd yn tybio y byddai Cyfarfod Llawn ychwanegol yn cael ei gynnal bob wythnos.

Caiff ein hamcangyfrifon eu rhannu'n dri chategori y gellir eu cyfrifo gyda gwahanol raddau o sicrwydd:

- Bydd angen i'r costau cylchol blynyddol y gallwn eu rhagweld yn fwyaf hyderus gael eu bodloni gan nifer benodol o Aelodau. Maent yn cynnwys cyflogau Aelodau a staff cymorth (gan gynnwys cyfraniadau pensiwn a chyfraniadau Yswiriant Gwladol) a lwfansau a chostau eraill, er enghraifft costau swyddfa'r Aelod.
- Costau seilwaith mawr sy'n ymwneud yn bennaf â chostau swyddfa yng Nghaerdydd ar gyfer Aelodau a staff a chostau darparu offer TGCh i Aelodau. Un elfen hanfodol a allai fod yn arwyddocaol nas cynhwysir ar hyn o bryd yw amcangyfrif o'r gost o addasu'r Siambr bresennol i ddarparu ar gyfer mwy o Aelodau. Rydym yn gwneud gwaith pellach ar yr agwedd hon. Wrth gwrs, gallai Cynulliad yn y dyfodol ystyried trefniadau gwahanol o ran TG ac eistedd yn y Siambr, a gallai hyn effeithio ar unrhyw gost yn y dyfodol.
- Costau newidiol yn ymwneud yn bennaf â staff a gwasanaethau a ddarperir gan Gomisiwn y Cynulliad. Y rhain sydd fwyaf anodd eu rhagweld gan y byddai gan y Comisiwn ar y pryd ei flaenoriaethau ei hun ar gyfer darparu gwasanaeth a sicrhau gwerth am arian.

Mae cyfuno'r tair elfen hon yn caniatáu inni gyflwyno amrywiaeth o amcangyfrifon costau ar gyfer pob senario. Gellir ystyried y ddau gategori cyntaf fel rhai craidd ac yn rhai na ellir, ar y cyfan, eu hosgoi. Mae'r drydedd gyfres yn fwy dewisol a hyblyg o ran natur, ac felly, mae ei chynnwys yn rhoi terfyn uchaf ein hamcangyfrifon.

Mae ein gwaith hyd yma yn awgrymu'r amrediadau canlynol (heb gynnwys costau addasu'r Siambr):

Maint	Amrywiaeth y gost ychwanegol a amcangyfrifir yn y flwyddyn gyntaf
80 Aelod	Costau ychwanegol o £7miliwn - £9miliwn, gyda £<1m o'r rhain yn gostau untro.
90 Aelod	Costau ychwanegol o £11miliwn - £13miliwn, gyda £<1m o'r rhain yn gostau untro.
100 o Aelodau	Costau ychwanegol o £14miliwn - £17miliwn, gyda £1m-2mliwn o'r rhain yn gostau untro.

Cyfanswm cyllideb gyfredol Comisiwn y Cynulliad yw tua £52.6 miliwn, sy'n cynrychioli dim ond 0.3% o Floc Cymru. Byddai'r uchafswm cost sy'n gysylltiedig â symud i 80, 90 neu 100 o aelodau yn addasu'r ffigur hwnnw i 0.4% o'r Bloc. Yn ein barn ni, byddai hyn yn parhau i fod yn bris cymedrol a rhesymol i'w dalu am gynrychiolaeth ddemocrataidd effeithiol a fyddai'n cael ei wrthbwyso gan fanteision craffu mwy effeithiol ar bolisi, deddfwriaeth a chyllid.

Rhan tri - hyrwyddo dealltwriaeth y cyhoedd o ddatganoli a democratiaeth yng Nghymru

Un o bedwar nod strategol Comisiwn y Cynulliad yw ymgysylltu â phobl Cymru drwy annog diddordeb yng ngwaith y Cynulliad a hwyluso cyfranogiad gyda'n gwaith deddfwriaethol. Yr hyn sy'n amlwg o'n profiad yn y maes hwn yw pa mor heriol yw egluro'r pwerau a chymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad mewn termau syml, yn enwedig o ystyried cyflymder rhyfeddol y newid drwy dair system lywodraethu gwahanol mewn 14 blynedd. Mae hyn yn rhwystr i ddealltwriaeth y cyhoedd nad yw'n ddefnyddiol.

Yn anad dim, byddai setliad cyfansoddiadol clir yn hwyluso ein tasg a chryfhau ymgysylltiad pobl yn y broses ddemocrataidd. Felly, rydym yn croesawu ymrwymiad yr Ysgrifennydd Gwladol presennol i gyflwyno model pwerau a gadwyd yn ôl. Isod, ceir rhai camau ymarferol pellach a fyddai'n hwyluso ein hymgysylltiad â'r cyhoedd a chyfleu neges syml, gydlynol ynghylch rôl y Cynulliad. Mae llawer o'r pwyntiau hyn wedi cael eu gwneud yn gyhoeddus gan y Llywydd a Chomisiwn Silk:

- Rydym am weld gwella pŵer presennol Comisiwn y Cynulliad i hyrwyddo ymwybyddiaeth y cyhoedd o'r hyn a ganlyn: "the current or any pending system for the election of Assembly members, and the current or any pending system of devolved government in Wales[7]." Hoffem weld hwn yn cael ei ddiweddaru i roi pŵer mwy cyffredinol yn ymwneud â'r system o lywodraeth ddatganoledig yng Nghymru ac yn cael ei lledu i egluro ei bod yn cynnwys y pŵer i hybu cyfranogiad democrataidd ar bob lefel. Byddai hyn yn osgoi unrhyw amheuaeth o allu'r Comisiwn i hyrwyddo dealltwriaeth y cyhoedd o faterion pwysig ar gyfer ein democratiaeth yng Nghymru, fel refferendwm ar y dreth incwm yn y dyfodol.
- Cred y Comisiwn y dylid gwneud y Cynulliad yn barhaol yn unol ag argymhelliad Comisiwn Smith ar gyfer Senedd yr Alban. Dylid trin y ddau sefydliad yn gyfartal yn y cyswllt hwn a dylid ymgorffori eu sefydlogrwydd yn yr un ffordd.
- Mae Deddf Llywodraeth Cymru 2006 yn cynnwys nifer o ddarpariaethau sy'n ymwneud â rôl Ysgrifennydd Gwladol Cymru a'r berthynas rhwng y Cynulliad a Llywodraeth y DU sy'n adlewyrchu sefyllfa gyfansoddiadol ddegawd yn ôl yn hytrach na heddiw. Hoffem weld y gofynion hyn yn cael eu dileu, yn unol â'r galwadau gan y Llywydd, er mwyn moderneiddio'r berthynas rhwng Ysgrifennydd Gwladol Cymru a Chynulliad Cenedlaethol Cymru. Credwn y byddai gwneud hynny o fudd i bawb ac yn gwneud y sefyllfa yn llawer mwy dealladwy i'r cyhoedd yn gyffredinol.
- Fel yr ydym wedi dadlau eisoes, credwn y dylai materion yn ymwneud â maint ac etholiad y Cynulliad gael eu datganoli i'r sefydliad ei hun, yn hytrach na bod San Steffan yn deddfu ar ei gyfer. Ar ôl dechrau sgwrs genedlaethol gyda phobl ifanc i gasglu barn ynghylch cofrestru i bleidleisio yn 16 a 17 oed, hoffi'r Comisiwn weld datganoli'r holl faterion eraill yn ymwneud ag etholiadau yng Nghymru i'r Cynulliad.

---

[7] Deddf Llywodraeth Cymru 2006 Atodlen 2, paragraff 5(1).