

LG 09

Y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

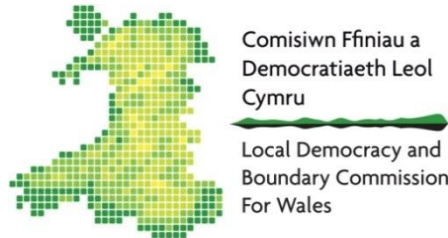
Bil Llywodraeth Leol (Cymru): Cyfnod 1

Ymateb gan: Comisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru

Tŷ Hastings
Llys Ffitalan
Caerdydd
CF24 0BL

E-bost:

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



Comisiwn Ffiniau a
Democratiaeth Leol
Cymru
Local Democracy and
Boundary Commission
For Wales
☎ (029) 2046 4819
Ffacs/Fax (029) 2046 4823

Hastings House
Fitzalan Court
Cardiff
CF24 0BL

E-mail:

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

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

25 Chwefror 2014

Annwyl Gadeirydd,

Bil Llywodraeth Leol (Cymru): Tystiolaeth Ysgrifenedig

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

Ar ôl ystyried yn ofalus, mae'r Comisiwn o'r farn fod meysydd lle gellid gwneud darpariaeth ddeddfwriaethol i alluogi'r Comisiwn i ystyried yn effeithiol a gwneud argymhellion ar gyfer trefniadau etholiadol i'r awdurdodau newydd. Hefyd, mae ystyriaethau mwy cyffredinol i'r Comisiwn y cred y dylai eu codi yn y cyswllt hwn; ac nid yw'r un ohonynt yn bwysicach na mater amseru ar gyfer yr adeg pan fydd y Comisiwn wedi'i alluogi i gynnal yr arolygon.

Bydd cynnal arolygon o'r awdurdodau newydd yn fwy cymhleth ac yn mynnu mwy o adnoddau na'r arolygon a gynlluniwyd o dan y rhaglen arolygon deng mlynedd flaenorol. Dymuna'r Comisiwn weithio gyda

Llywodraeth Cymru i nodi'r lefel adnoddau y bydd ei hangen i ymgymryd â'r rhaglen waith o fewn y graddfeydd amser gofynnol, ac i gyflawni deilliant priodol o ran ansawdd yr argymhellion a gyflwynir i Weinidogion Cymru.

Mae'r ymateb hwn wedi'i rannu yn adrannau sy'n adlewyrchu cylch gorchwyl y Pwyllgor.

1. Egwyddorion cyffredinol Bil Llywodraeth Leol (Cymru) a'r angen am ddeddfwriaeth.

Mewn ystyr cyffredinol, nid yw'r cynnig i ddiwygio strwythur llywodraeth leol yng Nghymru yn fater i'r Comisiwn ei ystyried, a bydd yn cydnabod penderfyniadau Gweinidogion a'r Cynulliad Cenedlaethol yn hyn o beth. O ran y Bil sydd dan ystyriaeth ar hyn o bryd, mae'r Comisiwn yn croesawu ei gynigion, yn enwedig y pŵer i'r Gweinidog roi cyfarwyddyd i'r Comisiwn gynnal arolygon cychwynnol o brif gynghorau arfaethedig.

2. Rhwystrau Posibl rhag Gweithredu a pha un a yw'r Bil yn eu hystyried.

Mae'r Comisiwn o'r farn fod y materion hanfodol ar gyfer galluogi cynnydd yn faterion datrys pryderon a fyddai'n atal y Comisiwn rhag cael amser digonol i ymgymryd â'r arolygon cychwynnol ac i ddarparu eglurder ynghylch materion hanfodol. Mae'r datrysiad i rai o'r materion hyn yn y Bil ac mae rhai eraill yn destun camau gan y weithrediaeth a fyddai'n cyd-fynd â'r Bil. Gellir eu nodi fel a ganlyn:

1. Darpariaethau'r Bil.

Mae'r Comisiwn yn croesawu mesurau penodol sy'n galluogi i gynnydd gael ei wneud.

- Ar hyn o bryd nid yw'r Comisiwn wedi'i rymuso i gynnal arolygon o brif gynghorau arfaethedig; mae Adran 16(1) yn grymuso'r Gweinidog i gyfarwyddo'r Comisiwn i gynnal arolygon cychwynnol; byddai defnyddio'r pŵer hwnnw yn galluogi i'r broses arolygon ddechrau yn gynnar.
- Y ddarpariaeth sy'n galluogi'r Comisiwn i ddechrau'r broses o gynnal arolygon cychwynnol ar y diwrnod y ceir Cydsyniad Brenhinol Adran 41(2). Byddai gweithredu yn amodol ar Gyfarwyddyd yn cael ei roi gan y Gweinidog.

- Diwygiadau i Ddeddf Llywodraeth Leol (Democratiaeth) (Cymru) 2013: dileu'r 'Cyfnod cyn-etholiad' gan y bydd hyn yn cynorthwyo ag amseroldeb y cyfnod sydd ar gael ar gyfer y broses cynnal arolygon, a'r grym i ailddechrau'r rhaglen 10 mlynedd ar ôl cwblhau'r cylch arolygon cychwynnol.

Mae amheuan gan y Comisiwn ynglŷn â'r canlynol, fodd bynnag, a gofynna gyda pharch fod ystyriaeth yn cael ei rhoi i newid darpariaethau'r Bil fel y'u cyflwynwyd yn y meysydd a ddynodwyd:

- Arolwg: Ymgynghoriad Cychwynnol.

Cred y Comisiwn y dylai ystyriaeth gael ei rhoi i Adran 20 mewn perthynas ag ymgynghoriadau ar arolwg cychwynnol cyn bod y cynigion drafft yn cael eu cyhoeddi. Mae'r weithdrefn ar gyfer cynnal arolygon cychwynnol fel y'i hamlinellir yn y Bil yn mynnu yn gyntaf ymgynghori ar Bolisi ac Arfer arfaethedig y Comisiwn ar gyfer cynnal arolygon, ac yna'r hysbysiad o arolwg a chyfnod ymgynghori cychwynnol, cyhoeddi'r adroddiad cynigion drafft, saib o wythnos, cyfnod ymgynghori pellach (6 i 12 wythnos) a chyflwyno a chyhoeddi adroddiad cynigion terfynol.

Mae'r Comisiwn yn cydnabod, yn ôl trefn arferol rhaglen arolygon etholiadol deng mlynedd, fod y broses hon yn gwbl briodol. Fodd bynnag, yn achos y rhaglen arbennig hon o arolygon cychwynnol, a'r amserlenni tynn y mae'n debygol y rhoddir i'r Comisiwn, dylid gwneud eithriad er mwyn galluogi'r Comisiwn i gwblhau ei weithgareddau mewn modd amserol.

Profiad y Comisiwn o arolygon etholiadol blaenorol yw bod 60% o'r cynrychiolaethau a ddaw i law yn y cyfnod ymgynghori cychwynnol yn geisiadau i gadw'r trefniadau presennol. Bydd rhaglen arolygon etholiadol yr awdurdodau cyfunedig newydd fel y'u rhagwelir yn arwain yn anochel at gynigion am drefniadau etholiadol sy'n amrywio'n sylfaenol oddi wrth y trefniadau presennol. Gan ddisgwyl y newidiadau hyn, mae'r niferoedd o gynrychiolaethau a dderbynnir yn ystod yr ymgynghoriad cychwynnol sy'n galw am gadw'r trefniadau presennol yn debygol o fod yn fwy fyth nag o dan arolygon blaenorol. Mae'r Comisiwn o'r farn na fyddai cynrychiolaethau felly yn ychwanegu gwerth at y broses arolygon.

O ran cynnal arolwg, mae'r gofyniad i gynnal ymgynghoriad cychwynnol yn peri pryder i'r Comisiwn am fod y gwaith o brosesu cynrychiolaethau yn mynnu llawer o adnoddau a swyddogion. Rhaid i'r holl gynrychiolaethau gael eu cofnodi a'u cydnabod, eu crynhoi ar gyfer yr adroddiad, eu hystyried a'u cynnwys mewn crynodebau o gynigion. Ni all cynlluniau ar gyfer trefniadau etholiadol gael eu hystyried yn effeithiol hyd nes bod y cyfnod ymdrin â chynrychiolaethau wedi dod i ben. Gwaethygir y broblem hon gan y ffaith y daw mwyafrif y cynrychiolaethau i law ar ddiwedd y cyfnod ymgynghori. Felly, nid nifer wythnosau'r cyfnod ymgynghori yw'r amser y mae'n ofynnol ei gael ar

gyfer cyfnod cychwynnol arolwg, ond sawl wythnos arall ar gyfer prosesu ac ystyried y cynrychiolaethau.

Mae'r Comisiwn wedi nodi nad yw'r gweithdrefnau ar gyfer arolygon seneddol a gynhelir gan y Comisiwn Ffiniau i Gymru (o dan Ddeddf System Pleidleisio Seneddol ac Etholaethau (PVSC) 2011) yn mynnu cyfnod ymgynghori cychwynnol. Mae hyn yn galluogi'r Comisiwn Ffiniau i Gymru i edrych ar drefniadau yn annibynnol a gwrthrychol i gychwyn.

Wrth gynnal y rhaglen o arolygon a amlinellir yn y Bil, bydd polisïau a gweithdrefnau'r Comisiwn ar gyfer yr arolygon cychwynnol yn cael eu cyhoeddi a'u cylchredeg yn eang cyn dechrau'r rhaglen arolygon cychwynnol. Bwriedir y bydd y ddogfen polisïau a gweithdrefnau yn cynnwys amserlen a manylion nifer arfaethedig y cynghorwyr ar gyfer yr awdurdodau lleol newydd. Cyn dechrau pob arolwg, bydd y Comisiwn yn cynnal cyfarfodydd gyda swyddogion yr awdurdodau lleol ac yn gwneud cyflwyniadau yn esbonio'r broses arolygon i Aelodau'r Cyngor a hefyd i'r Cynghorau Cymuned yn yr ardal lle cynhelir arolwg. Fel hyn, bydd pawb sydd â buddiant mewn arolwg penodol wedi cael y cyfle i ddeall prosesau a gweithdrefnau'r arolwg, a byddant wedi cael eu hannog i gyfranogi yn yr arolwg. Os darperir cyfnod amser gryn dipyn byrrach i gynnal arolygon, gallai dileu'r ddarpariaeth hon fod yn allweddol bwysig i'r Comisiwn.

I gloi felly, mae'r Comisiwn yn gofyn, ar gyfer y rhaglen arbennig hon o arolygon cychwynnol o dan y darn hwn o ddeddfwriaeth, bod ystyriaeth yn cael ei rhoi i ddileu'r gofyniad i ymgymryd â'r cyfnod ymgynghori cychwynnol hwn (Adran 20(1)(a)).

- Gwahaniaeth rhwng Poblogaeth Gymwys ac Etholwyr Cofrestredig.

Mae'r Bil yn mynnu bod y Comisiwn yn ystyried unrhyw anghysondeb rhwng nifer yr etholwyr ar y cofrestri a'r rheiny sy'n gymwys i bleidleisio. Nid yw'r ystadegau hyn, i'r lefel manylder a chywirdeb a fynnir gan y Comisiwn, yn bodoli ar hyn o bryd. Dim ond ym mlwyddyn y Cyfrifiad y caiff data ar boblogaeth ei chadw'n gywir. Mae'r holl ystadegau poblogaeth eraill yn amcangyfrifon a gaiff eu cywiro, ar ôl y ffaith, gan y Cyfrifiad canlynol.

Nid yw manylion amcangyfrifon poblogaeth islaw lefel ward etholiadol ar gael ar lefel cymuned neu lefel ward gymunedol yng Nghymru. Nid yw'r Ardaloedd Cynnyrch Ehangach Haen Is, sef yr unedau lleiaf y bydd y Swyddfa Ystadegau Gwladol yn eu cynhyrchu, naill ai'n cydweddu â'r ffiniau hyn neu maent yn fwy na'r ardaloedd hyn. Yn wir, nid yw rhai o'r Ardaloedd Cynnyrch Ehangach Haen Is (neu Ardaloedd Cynnyrch Ehangach Haen Is cyfunedig) yn cydweddu â llawer o ffiniau wardiau etholiadol Cymru, ac maent, mewn gwirionedd, yn amcangyfrifon o boblogaeth yn hytrach na'n ffynhonnell awdurdodol poblogaeth wirioneddol.

Oherwydd yr ystyriaethau technegol hyn, byddai defnyddio data poblogaeth yn cyfyngu'n sylweddol ar allu'r Comisiwn i greu wardiau etholiadol gan nad yw'r data poblogaeth ar gyfer cymunedau a wardiau cymunedol yn bodoli ar hyn o bryd.

Fodd bynnag, mae'r Comisiwn yn cydnabod fod cyflwyno Cofrestru Etholiadol Unigol (IER) wedi codi pryderon yn y maes hwn a bydd y Comisiwn yn defnyddio'r amcangyfrifon ar gyfer poblogaeth sydd ar gael; y wardiau presennol fel ag yr oeddent yn 2011. Er eu bod o gymorth yn yr arolygon lle'r ydym yn cyfuno wardiau etholiadol cyfan i ffurfio rhai newydd, ni fydd yn bosibl lle'r ydym yn rhannu wardiau etholiadol presennol.

Yn ddelfrydol, hyd nes y cynhelir ymarferiad i greu data poblogaeth newydd ar gyfer cymunedau a wardiau cymunedol, yna dylai'r ddarpariaeth hon gael ei hatal o arolygon y mae'r Comisiwn yn eu cynnal.

Yn unol â hynny, mae'r Comisiwn yn awgrymu bod ystyriaeth yn cael ei rhoi i argymhell dileu'r darpariaethau perthnasol yn Adran 18.

2. Penderfyniadau Gweinidogion

Ffactor hanfodol o ran galluogi'r Comisiwn i ddechrau ei waith ac i gynnal arolygon yw dyddiad cyhoeddi a chynnwys Cyfarwyddyd a gaiff ei roi gan y Gweinidog o dan ei bwerau arfaethedig a gynhwysir yn Adrannau 16 a 17. Gallai Cyfarwyddyd gynnwys y canlynol:

- (a) trefn a nifer yr arolygon;
- (b) y dyddiad cau ar gyfer cyflwyno cynigion;
- (c) cyfarwyddyd neu arweiniad ar nifer yr aelodau etholedig ar gyfer pob cyngor arfaethedig;
- (ch) unrhyw amrywiant yn y gymhareb etholwyr i aelodau etholedig mewn wardiau etholiadol a gynhwysir mewn Cyfarwyddyd neu arweiniad;
- (d) ymgylgoreion gorfodol; a,
- (dd) ffactorau ychwanegol pellach neu ddiffiniadau i'w hystyried.

Mae ffactorau yr effeithir arnynt gan Gyfarwyddyd yn cynnwys :

- Amseru Rhaglen Arolygon

Yr ystyriaeth allweddol i'r Comisiwn, o ran darparu trefniadau etholiadol ar gyfer yr awdurdodau lleol newydd, yw derbyn Cyfarwyddyd sy'n awdurdodi dechrau arolygon cychwynnol cyn gynted â phosibl ar ôl y dyddiad cael Cydsyniad Brenhinol. Bydd galluogi'r amser mwyaf posibl yn galluogi'r Comisiwn i gynnal yr arolygon mewn modd amserol. Bydd oedi sylweddol o ran derbyn Cyfarwyddyd cynhwysfawr a dechrau arolygon yn peryglu'r rhaglen arolygon.

Bydd pwyntiau dechrau gwahanol yn effeithio ar ffactorau pwysig, fel recriwtio staff y Comisiwn a pholisïau a gweithdrefnau arolygon. Ceisir Cyfarwyddyd eglur gan Lywodraeth Cymru cyn gynted ag sy'n ymarferol bosibl.

- Nifer yr Aelodau Etholedig

Un ffactor hanfodol wrth gynnal arolwg o drefniadau etholiadol yw nifer yr aelodau a gaiff eu hethol i brif gyngor newydd. Yn unol â hynny, mae'n hollbwysig bod syniad cynnar yn cael ei roi o niferoedd aelodau a bod hynny'n cael ei ddatgan yn y Cyfarwyddyd neu'r Arweiniad. Nodir bod y Papur Gwyn '*Grym i Bobl Leol*' yn ystyried mater aelodau etholedig.

Fel arall, pe bai'n ofynnol i'r Comisiwn ei hun bennu'r nifer briodol o aelodau fesul cyngor, yna byddai cynnig ar y pwnc hwn yn mynnu cynnal ymgynghoriad agored a byddai hynny'n ymarferiad a fyddai'n cymryd cryn amser. I ddangos hynny, cymerodd yr ymarferiad diwethaf ar niferoedd cynghorwyr ar gyfer y 22 awdurdod presennol 18 mis o'i gychwyn i'w gwblhau. Dyluniwyd y model a'r fethodoleg gyfredol yn benodol ar gyfer y 22 awdurdod lleol presennol, gyda'u nodweddion amrywiol o ran maint a dwysedd poblogaeth, a natur drefol/wledig awdurdodau. Pan fydd map cytûn wedi'i benderfynu, byddai angen i'r Comisiwn ymgymryd â phroses debyg felly i geisio cytundeb ar fodel newydd ar gyfer y nifer briodol o aelodau ar gyfer pob Prif Cyngor newydd. Byddai goblygiadau sylweddol ynghlwm wrth hyn o ran gallu'r Comisiwn i gwblhau'r amserlen mewn pryd.

Gan hynny, y cynnig a ffeirir yw i nifer yr aelodau gael ei datgan mewn Cyfarwyddyd neu mewn Arweiniad a gyhoeddir yn fuan ar ôl y dyddiad cael Cydsyniad Brenhinol.

3. Canlyniadau anfwriadol yn deillio o'r Bil.

Nid yw'r Comisiwn hyd yma wedi nodi unrhyw ganlyniadau anfwriadol i'r rhan o'r Bil sy'n ymwneud yn benodol â'r Comisiwn. Fodd bynnag, mae pryder y gallai darpariaethau ar gyfer cyfuniadau gwirfoddol, (Adrannau 3 a 5) gael effaith sylweddol ar raglen arolygon y Comisiwn. Fel y mae wedi'i ddrafftio, byddai'r Bil yn galluogi i gynigion ar gyfer cyfuniadau gwirfoddol gael eu gwneud hyd at ac ar ôl 30 Tachwedd 2015, gyda'r dyddiad diwethaf yn dibynnu ar Reoliadau yn y dyfodol. Mae'r Comisiwn yn pryderu, pe bai unrhyw gynigion o'r fath yn cael eu gwneud, a fyddai'n mynnu gwneud a chyhoeddi Rheoliadau newydd ac Arweiniad newydd gan Weinidogion, y gallai amseru'r rhaglen arolygon fel y'i deallir ar hyn o bryd gael ei beryglu. Gellid unioni hyn drwy wneud Cyfarwyddiadau yn rhoi dyddiadau diwygiedig ar gyfer cwblhau'r arolygon, ond gallai arwain at etholiadau ar gyfer prif gynghorau newydd yn cael eu cynnal ar ddyddiadau gwahanol.

4. Goblygiadau ariannol.

Mae Rhan 2 y Memorandwm Esboniadol yn cynnwys goblygiad ariannol y Bil i'r Comisiwn. Cymerwyd y ffigurau hyn o amcangyfrifon a ddangoswyd i Lywodraeth Cymru. Ers mis Tachwedd, mae cyflwyniad y Bil a'r gwrthodiad i gynlluniau ac amcangyfrifon pellach cyfuniadau gwirfoddol wedi'u darparu i Lywodraeth Cymru. Mae'r Comisiwn yn falch fod y costau amcangyfrifedig i Lywodraeth Cymru wedi'u cynnwys yn eu hamcanestyniadau a bydd y Comisiwn yn parhau i ddarparu amcangyfrifon wedi'u diweddarau wrth i'r Bil fynd yn ei flaen ac wrth i unrhyw newidiadau gael eu gwneud.

5. Priodoldeb Pwerau ar gyfer Ilunio Is-ddeddfwriaeth

Mae'r pwerau i lunio is-ddeddfwriaeth mewn perthynas â'r rheiny sy'n effeithio ar y Comisiwn i weld yn gwbl briodol.

Gwybodaeth Ategol

I ategu ei dystiolaeth, credai'r Comisiwn y byddai'n fuddiol amlinellu i'r Pwyllgor ei ddehongliad o'r Bil o ran ei amseru a gweithgareddau'r Comisiwn:

Trefn	Amseru	Gweithgaredd
1	Gorffennaf 2015	Caiff map ei gyhoeddi ar gyfer awdurdodau lleol newydd arfaethedig yng Nghymru
2	Tachwedd 2015	Mae'r Bil yn cael Cydsyniad Brenhinol
3	Rhagfyr 2015	Caiff y Comisiwn gyfarwyddyd i gynnal arolygon cychwynnol o awdurdodau lleol cyfunedig arfaethedig
4	Rhagfyr 2015	Mae'r Comisiwn yn cyhoeddi ei Bolisi ac Arfer ar gyfer ymgynghori
5	Dechrau'r Gwanwyn 2016	Mae'r Comisiwn yn dechrau ei arolwg cychwynnol cyntaf
6	Gwanwyn 2018	Mae'r Comisiwn wedi cyflwyno adroddiadau i Lywodraeth Cymru ar bob arolwg cychwynnol
7	Mai 2019	Cynhelir etholiadau llywodraeth leol cysgodol ar yr awdurdodau cyfunedig newydd
8	Mai 2022	Etholiadau llywodraeth leol ar gyfer pob awdurdod lleol

O'r uchod fe welir y bydd yn ddymunol iawn i'r Comisiwn weithio i amserlen a ddeallir yn glir. Fel y disgrifiwyd uchod, mae amseru a chynnwys y Cyfarwyddyd gan Lywodraeth Cymru yn hollbwysig ar gyfer paratoi ar gyfer arolygon a chynnal arolygon, ac i fodloni'r dyddiad cau rhagweledig ar gyfer gwneud argymhellion i Lywodraeth Cymru. Mae'n dilyn fod oedi o ran cyhoeddi'r Cyfarwyddyd yn peri'r risg ei bod yn debygol iawn na fydd gan y Comisiwn ddigon o amser i wneud argymhellion i Lywodraeth Cymru yn unol â'r gofyniad.

Mae'r pryderon a'r amserlenni hyn i gyd yn seiliedig ar y map sy'n adlewyrchu'r Opsiwn y mae Llywodraeth Cymru'n ei ffafrio (Opsiwn Williams 1 – 9 o arolygon cychwynnol), y Bil yn pasio fel y mae wedi'i

ysgrifennu ar hyn o bryd, ac etholiad llywodraeth leol cysgodol ym mis Mai 2019. Bydd newidiadau i'r map, darpariaethau'r Bil neu ddyddiad yr etholiad yn newid rhaglen a gweithgareddau'r Comisiwn.

Rydym yn ddiolchgar am y gwahoddiad i fod yn bresennol gerbron y Pwyllgor, ac i gynnig ystyriaethau'r Comisiwn i'r Pwyllgor ar y deddfiad arfaethedig pwysig hwn.

Yn Gywir,



Owen Watkin OBE DL

Cadeirydd

Comisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru