Ymchwiliad i Rôl, Llywodraethu ac Atebolrwydd y Sector Cynghorau Cymuned a Thref

Tystiolaeth ysgrifenedig Ysgrifennydd y Cabinet dros Dai a Llywodraeth Leol.

15/11/2024

Croesawaf y cyfle i ddarparu tystiolaeth i gefnogi ymchwiliad y Pwyllgor i *Rôl, Llywodraethu ac Atebolrwydd y Sector Cynghorau Cymuned a Thref*.

Fel Ysgrifennydd y Cabinet dros Dai a Llywodraeth Leol, mae canfyddiadau'r ymchwiliad hwn o ddiddordeb mawr i mi, ac edrychaf ymlaen at gael y cyfle i drafod y pwnc hwn ymhellach gyda'r Pwyllgor yn y cyfarfod ddydd Iau 5 Rhagfyr.

Cynnwys

1. Rôl a gwerth cynghorau cymuned a thref yng Nghymru 3

Y sector cynghorau cymuned a thref 3

2. A yw'r sector yn addas i'r diben mewn tirwedd llywodraeth leol sy'n esblygu 5

3. Trefniadau llywodraethu a chraffu 7

Ymyriadau 8

4. Cwmpas technoleg ddigidol a thechnoleg newydd i wella'r broses o wneud penderfyniadau, darparu gwasanaethau a chymryd rhan mewn prosesau democrataidd lleol 9

5. A ddefnyddir pwerau a chyfrifoldebau newydd ar gyfer yr haen hon o lywodraeth i gefnogi cymunedau 10

6. Cloi 11

1. Rôl a gwerth cynghorau cymuned a thref yng Nghymru

Y sector cynghorau cymuned a thref

Mae Llywodraeth Cymru wedi comisiynu adolygiadau blaenorol i awgrymu ffyrdd y gallai cynghorau cymuned a thref gyflawni eu potensial.

Yn 2003, cafodd Prifysgol Aberystwyth ei chomisiynu gan Lywodraeth Cymru i gynnal ymchwil i rôl, swyddogaethau a photensial cynghorau cymuned yng Nghymru yn y dyfodol. Roedd yr adroddiad hwn yn argymell sicrhau bod cynghorau cymuned yn gallu gwneud mwy drwy gael hyfforddiant gwell, rolau cliriach, a mwy o bwerau i ddarparu gwasanaethau'n lleol.

Ers hynny, mae adroddiad Aberystwyth wedi llywio amryw o ddatblygiadau polisi, gan gynnwys Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2011, a oedd yn ceisio cryfhau rôl a galluoedd cynghorau cymuned. Dilynwyd hyn gan astudiaeth bellach yn 2014 i ddiweddaru'r canfyddiadau hyn.

Yn 2017, comisiynwyd Panel Adolygu Annibynnol i edrych eto ar rôl bosibl cynghorau cymuned. Gwnaeth nifer o argymhellion i gael eu hystyried a'u rhoi ar waith, nid yn unig ar gyfer Llywodraeth Cymru, ond ar gyfer nifer o sectorau. Mae llawer o gamau gweithredu Llywodraeth Cymru wedi cael eu cwblhau, er enghraifft, rydym wedi darparu pŵer cymhwysedd cyffredinol i gynghorau cymuned cymwys, mae adolygiad o ffiniau ar y gweill, ac rydym wedi rhoi dyletswydd ar gynghorau i gyhoeddi adroddiadau blynyddol.

Fodd bynnag, mae rhai o'r prif faterion sy'n dal heb eu trin a'u trafod yn cynnwys:

- A oes budd mewn diffinio'r gwasanaethau a fyddai'n cael eu darparu gan gynghorau cymuned a thref;
- A ddylai cynghorwyr allu eistedd ar gynghorau cymuned a chynghorau sir, hynny yw, 'cynghorwyr â dwy het';
- Ai dim ond am uchafswm o un tymor y dylai cynghorwyr allu cael eu cyfethol;
- A ddylai fod yn ofynnol i bob clerc fod yn gymwys; ac
- A ddylai Gweinidogion gael pwerau ymyrryd cymesur.

Mae swyddogion wedi ymchwilio i'r rhain gyda phartneriaid ac nid ydynt wedi dod i gonsensws ar y ffordd ymlaen. Er enghraifft, mae unrhyw gyfyngiadau ynghylch cynghorwyr â dwy het neu gyfyngiadau cyfethol yn codi pryder ynghylch cyfyngu ar y gronfa o gynghorwyr sydd ar gael. Byddai'n ddymunol gofyn i glercod fod yn gymwys, ond mae gwrthwynebiad i hyn o ran faint o glercod fyddai'n gallu neu'n fodlon cyflawni'r cymhwyster, ar adeg pan fo'n anodd weithiau recriwtio clercod. Felly, mae Llywodraeth Cymru wedi blaenoriaethu'r camau gweithredu hynny sy'n helpu i wneud y sector yn fwy cadarn ac yn gwella ei enw da, gyda'r bwriad o ddychwelyd at yr argymhellion hyn yn ddiweddarach.

Ym mis Ebrill 2023, sefydlwyd Grŵp Gorchwyl a Gorffen Gweinidogol ar Iechyd Democrataidd i edrych ar ffyrdd o wella ymwybyddiaeth ac ymgysylltiad rhwng cymunedau a'u cynghorau cymuned, a chynyddu nifer ac amrywiaeth yr ymgeiswyr sy'n

sefyll mewn etholiadau. Cyhoeddwyd eu hadroddiad ar 13 Tachwedd 2024. Dros y misoedd nesaf, byddaf yn ystyried yr opsiynau sydd yn eu hadroddiad yn ofalus, ochr yn ochr â chanlyniad ymchwiliad y Senedd hon a'r adroddiad sydd ar y gweill gan Archwilio Cymru ar lywodraethu ariannol yn y sector.

2. A yw'r sector yn addas i'r diben mewn tirwedd llywodraeth leol sy'n esblygu

Ac ystyried yr amrywiaeth enfawr yn y sector, ac nad yw'n darparu gwasanaethau statudol, mae'n anodd rhoi sylwadau ar addasrwydd cyffredinol i'r diben.

Fodd bynnag, mae'r Grŵp Gorchwyl a Gorffen ar Iechyd Democrataidd wedi edrych yn fanylach ar ffactorau sy'n effeithio ar y graddau y mae cymunedau'n ymwybodol o'u cyngor tref neu gyngor cymuned ac yn gweithio gyda nhw.

Comisiynwyd y grŵp yn dilyn etholiadau llywodraeth leol yn 2022 lle mai dim ond 22% o'r 7,883 o seddi a gafodd eu herio. Roedd 62% o'r seddi heb eu hymladd – sy'n golygu na chafodd etholiad ei gynnal – ac roedd 16% o'r seddi heb eu llenwi ar y cychwyn. Canfuwyd nad oedd y rhan fwyaf o aelodau'r cyhoedd yn ymwybodol o'u cyngor neu eu bod yn cymysgu rhwng y cynghorau hynny â'r prif gyngor.

Canfuwyd y canlynol:

- Mae iechyd democrataidd yn wael.
- Nid yw llywodraethu'n ddigon cadarn ar gyfer sefydliadau sy'n codi trethi ac yn gwario arian cyhoeddus. Mae'r sector yn codi dros £50 miliwn mewn praesept, ond nid yw'r dystiolaeth o'i effaith a'i werth am arian yn glir. Yn gyffredinol, cafodd tua 50% o gynghorau farn amodol gan archwilydd yn 2022-23. Mae gan y sector swm tebyg. Hynny yw, dros £50 miliwn mewn cronfeydd wrth gefn.
- Mae'r diben yn aneglur ac yn anghyson. Nid oes gweledigaeth na strategaeth glir ar gyfer diben y sector, a sut y mae'n cyd-fynd â phartneriaid eraill megis prif gynghorau neu'r trydydd sector.
- Nid yw'r sector yn mwynhau perthynas iach gyda'i gymunedau a'i bartneriaid. Nid yw'r rhan fwyaf o aelodau'r cyhoedd yn gwybod beth mae cynghorau cymuned yn ei wneud, na phwy yw eu cynghorwyr.
- Roedd y grŵp yn ei chael hi'n anodd cael ymateb gan y cyhoedd, mudiadau'r trydydd sector, y prif gynghorau a'r cynghorau cymuned eu hunain, ar y materion hyn, a dywedodd fod y difaterwch, ynddo'i hun yn ganfyddiad sy'n peri pryder.
- Yn gyffredinol, mae integreiddio neu weithio gyda phartneriaid yn wael, gan gynnwys rhwng cynghorau. Mae enghreifftiau o weithio gyda chynghorau eraill neu nifer sylweddol y gwirfoddolwyr cymunedol yn brin. Collir cyfleoedd i harneisio egni, sgiliau ac adnoddau'r bobl sy'n poeni am eu cymunedau ac sy'n awyddus i wneud gwahaniaeth.

Mae'r grŵp wedi darparu dwy set o opsiynau ar gyfer mynd i'r afael â'u canfyddiadau. I grynhoi, y rhain yw:

- Buddsoddi'n sylweddol mewn codi proffil a sicrhau bod diwylliant strwythur y cynghorau cymuned presennol yn fwy cyfredol; a
- Buddsoddi mewn adolygu a ddylid diweddaru'r model llywodraethu cymunedol er mwyn iddo fod yn fwy cynrychioliadol ac atyniadol.

Gellid hefyd ystyried i ba raddau y mae cynghorau cymuned a thref yn cyflawni eu dyletswyddau statudol fel mesur o'u haddasrwydd i'r diben. Gosododd Deddf Llywodraeth Leol ac Etholiadau (Cymru) 2021 ddyletswyddau ar gynghorau cymuned a thref i wella'r ymgysylltu a'r cyfranogi gyda'u cymunedau.

Fel rhan o ymarfer mewnol diweddar i brofi i ba raddau y mae'r dyletswyddau hyn wedi cael eu cyflawni, aeth fy swyddogion ati i adolygu sampl o ychydig dros 500 o wefannau cynghorau cymuned. Canfuwyd bod 30% wedi cyhoeddi adroddiad blynyddol ar gyfer 2022-23 a bod 33% wedi cyhoeddi cynllun hyfforddi.

Mae'r dystiolaeth mewn perthynas ag iechyd democrataidd y sector a chyflawni dyletswyddau statudol yn awgrymu bod angen rhagor o ymdrechion i gynyddu capasiti a gallu cynghorau cymuned i gyflawni.

3. Trefniadau llywodraethu a chraffu

Mae pob cyngor cymuned a thref yn gorff corfforedig awtonomaidd, sy'n atebol yn annibynnol i'w etholwyr. O'r herwydd, nid oes gan Lywodraeth Cymru berthynas atebolrwydd ag unrhyw gyngor tref neu gymuned.

O'r herwydd, mae cynghorau'n cael eu harchwilio fel awdurdod lleol sy'n codi trethi. Archwilydd Cyffredinol Cymru sy'n gyfrifol am y broses i roi sicrwydd i etholwyr bod eu trethi wedi cael eu codi a'u gwario'n briodol a bod cyfrif priodol amdanynt.

Fel y nodwyd yn flaenorol, mae'n ofynnol i gynghorau cymuned baratoi a chyhoeddi cynlluniau hyfforddi i nodi'r hyfforddiant sydd ei angen ar glercod a chynghorwyr i gyflawni eu dyletswyddau. Mae Llywodraeth Cymru wedi buddsoddi mewn sawl ffordd i gefnogi a chymell cynghorau i ddilyn yr hyfforddiant angenrheidiol.

Drwy Un Llais Cymru, rydym wedi darparu bwrsarïau hyfforddiant ar gyfer cynghorwyr, gan ganolbwyntio ar lywodraethu a rheolaeth ariannol. Yn 2023-24, clustnodwyd £56,000 yn benodol ar gyfer hyfforddiant ar god ymddygiad, llywodraethu a rheolaeth ariannol. Mae'r hyn a gynigiodd Llywodraeth Cymru a'r symiau a hawliwyd yn *Nhabl 1*:

Tabl 1 – Bwrsarïau hyfforddiant Llywodraeth Cymru ar gyfer cynghorwyr

	2019-20	2020-21	2021-22	2022-23	2023-24
Bwrsari Cynghorwyr (cynnig grant) (£)	4,000	72,500	52,400	62,000	62,000
Bwrsari Cynghorwyr (hawliwyd) (£)	590	24,447	15,520	33,543	25,392

Hefyd, drwy Gymdeithas Clercod Cynghorau Lleol, rydym wedi darparu ar gyfer bwrsarïau hyfforddiant i glercod, yn bennaf drwy ganolbwyntio ar fwrsarïau llawn ar gyfer Tystysgrif mewn Gweinyddu Cynghorau Lleol (CiLCA). CiLCA yw un o'r cymwysterau cydnabyddedig i glercod sy'n angenrheidiol i gyngor cymuned allu datgan ei fod yn gymwys i arfer y pŵer cymhwysedd cyffredinol. Yn *Nhabl 2* dangosir sut mae'r cronfeydd hyn wedi cael eu defnyddio:

Tabl 2 – Bwrsarïau hyfforddiant Llywodraeth Cymru ar gyfer clercod

	2019-20	2020-21	2021-22	2022-23	2023-24
Bwrsari CiLCA (cynnig grant) (£)	20,000	57,900	71,500	72,000	72,000
Bwrsari CiLCA (hawliwyd)	7,332	19,998	38,408	25,440	13,338

O ran annog a hwyluso amrywiaeth, mae Llywodraeth Cymru wedi gweithio gyda'r sector i annog llif o gynghorwyr newydd.

Mae rhai o'r camau gweithredu'n cynnwys y canlynol:

- Fe wnaethom weithio gydag Un Llais Cymru i ddatblygu fideos hyrwyddo yn nodi sut y gall cynghorwyr wneud gwahaniaeth;
- Fe wnaethom gyflwyno Deddf Etholiadau a Chyrff Etholedig (Cymru) 2024, sy'n ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion Cymru gael cronfa i gefnogi ymgeiswyr anabl i sefyll am swydd etholedig, gan roi sail ddeddfwriaethol i'r gronfa; a
- Rydym wedi deddfu i'w gwneud yn haws i gynghorwyr cymunedol fynychu cyfarfodydd o bell.

Ymyriadau

Mae cynghorau cymuned yn atebol i'w cymunedau.

Mae gan Archwilio Cymru rôl o ran asesu hyder mewn llywodraethu a rheolaeth ariannol mewn cynghorau cymuned. Mae gan yr Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus rôl o ran ymateb i gwynion am ymddygiad gwael a chamweinyddu.

Nid yw cynghorau cymuned yn darparu gwasanaethau statudol. Felly, nid oes dangosyddion cyson ar gyfer perfformiad llwyddiannus neu fethiannau mewn perfformiad. Mae'n dilyn nad oes proses ar gyfer penderfynu a fyddai, neu pryd fyddai ymyriad yn briodol, neu sut beth fyddai ymyriad llwyddiannus. Ar ben hynny, gan fod 732 o gynghorau, gallai hyn arwain at oblygiadau o ran adnoddau i Lywodraeth Cymru a'i phartneriaid o ran monitro a chefnogi unrhyw broses ymyrryd.

.

4. Cwmpas technoleg ddigidol a thechnoleg newydd i wella'r broses o wneud penderfyniadau, darparu gwasanaethau a chymryd rhan mewn prosesau democrataidd lleol

Mae Deddf Comisiwn Democratiaeth a Ffiniau Cymru etc 2013 yn ei gwneud yn ofynnol i gynghorau cymuned gyhoeddi dogfennau penodol ar-lein, hynny yw:

- Gwybodaeth gyswllt y cyngor;
- Gwybodaeth am bob aelod o'r cyngor;
- Dogfennau a chofnodion cyfarfodydd; a
- Chofrestr Buddiannau'r Aelodau:

Cafodd dyletswyddau eraill eu cyflwyno yn Neddf Llywodraeth Leol ac Etholiadau (Cymru) 2021 i helpu i wneud gwaith y cynghorau gyda'u cymunedau a throstynt yn fwy agored a thryloyw. Mae'n ofynnol i gynghorau cymuned wneud trefniadau ar gyfer cyfarfodydd sy'n galluogi pobl i gymryd rhan mewn sawl lleoliad. Y gofyniad yw i unigolion glywed a chael eu clywed.

Yn 2022, comisiynodd Llywodraeth Cymru y Prif Swyddog Digidol ar gyfer Llywodraeth Leol i baratoi prosiect darganfod digidol i adolygu parodrwydd digidol cynghorau cymuned a thref. Cafodd yr adroddiad ei gyhoeddi ym mis Mawrth 2023, ac roedd yn nodi bod amrywiad sylweddol ar draws y sector a bod angen gweithredu i alluogi cynghorau cymuned i weithio'n hyderus drwy ddulliau digidol.

Sefydlodd y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol ar y pryd Weithgor Iechyd Digidol a oedd yn cynnwys swyddogion o Un Llais Cymru, CLlLC, Cymdeithas Clercod Cynghorau Lleol, a Llywodraeth Cymru i greu cynllun gweithredu dan arweiniad y sector i fwrw ymlaen â'r argymhellion. Rydym wedi darparu grantiau hyd at £300,000 i Un Llais Cymru dros y 2 flynedd ariannol diwethaf, i gefnogi'r gwaith o roi'r cynllun gweithredu ar waith.

5. A ddefnyddir pwerau a chyfrifoldebau newydd ar gyfer yr haen hon o lywodraeth i gefnogi cymunedau

Rwyf eisoes wedi myfyrio ar lwyddiant cyflwyno pwerau mewn perthynas â chyhoeddi cynlluniau hyfforddi ac adroddiadau blynyddol. Rwyf hefyd wedi myfyrio ar sefyllfa'r sector i gyflawni dyletswyddau o ran galluogi cyfarfodydd aml-leoliad.

O ran cyflwyno'r pŵer cymhwysedd cyffredinol ar gyfer cynghorau cymuned cymwys, mae Deddf Llywodraeth Leol ac Etholiadau (Cymru) 2021 yn gosod yr amodau y mae'n rhaid i gynghorau cymuned eu bodloni i fod yn 'gyngor cymuned cymwys' gyda mynediad at y Pŵer Cymhwysedd Cyffredinol. Dim ond cynghorau sy'n bodloni'r amodau cymhwysedd sy'n gallu defnyddio'r pŵer cyffredinol hwn. Dyma'r meini prawf:

i. Datganir fod o leiaf ddwy ran o dair o gyfanswm aelodau'r cyngor wedi cael eu hethol (gan gynnwys yn ddiwrthwynebiad), boed hynny mewn etholiad cyffredin neu mewn is-etholiad;
ii. Mae gan glerc y cyngor gymhwyster neu ardystiad a enwir fel y pennir gan Weinidogion Cymru drwy reoliadau; a
iii. Mae dwy farn ddiweddaraf Archwilydd Cyffredinol Cymru ar gyfrifon y cyngor yn ddiamod. Mae'n rhaid bod yr un ddiweddaraf wedi'i derbyn yn ystod y 12 mis blaenorol.

O ymholiadau mewnol, mae swyddogion yn ymwybodol o gynghorau cymuned sydd wedi datgan eu hunain eu bod yn gymwys, ond nad ydynt eto'n ymwybodol o unrhyw waith a wnaed gan ddefnyddio'r pŵer hwn. Nid ydym wedi cael adborth gan y sector, er enghraifft, drwy Un Llais Cymru, ar ddefnyddio'r pŵer na rhwystrau rhag defnyddio'r pŵer.

6. Cloi

Rwy'n edrych ymlaen at glywed barn y Pwyllgor i ategu gwaith y Grŵp Gorchwyl a Gorffen ar Iechyd Democrataidd ac Archwilio Cymru.

Bydd yr adroddiadau hyn yn darparu tystiolaeth bwysig i ategu cam nesaf Llywodraeth Cymru i ddatblygu polisi llywodraethu cymunedol.