

Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

CELG(4)-01-11 : Papur 4

I: Pwyllgorau'r Cynulliad

Wrth: Gwasanaeth y Pwyllgorau a'r Swyddfa Ddeddfwriaeth

Dyddiad: Gorffennaf 2011

PWYLLGORAU'R PEDWERYDD CYNULLIAD

Sefydlu pwyllgorau a'u cylch gwaith

1. Mae'r papur hwn yn rhoi gwybodaeth gefndirol am y strwythur pwyllgorau newydd yn y Pedwerydd Cynulliad a dulliau mwy hyblyg o weithio.
2. Mae Rheol Sefydlog 16.1 yn ei gwneud yn ofynnol bod y Cynulliad yn sefydlu pwyllgorau sydd â'r pŵer o fewn eu cylch gwaith i:
 - (i) archwilio gwariant, dull gweinyddu a pholisi'r Llywodraeth a chyrff cyhoeddus cysylltiedig;
 - (ii) archwilio deddfwriaeth;
 - (iii) cyflawni swyddogaethau a nodir yn y Rheolau Sefydlog; a
 - (iv) ystyried unrhyw fater sy'n effeithio ar Gymru.
3. Wrth wneud hynny, roedd yn rhaid i'r Pwyllgor Busnes sicrhau bod pob maes cyfrifoldeb y Llywodraeth a chyrff cyhoeddus cysylltiedig, a phob mater sy'n ymwneud â chymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad a swyddogaethau Gweinidogion Cymru a'r Cwnsler Cyffredinol, yn destun gwaith craffu gan bwyllgor neu bwyllgorau.
4. Mae'r Cynulliad wedi pennu strwythur pwyllgorau sy'n rhoi pŵer iddynt graffu ar y Llywodraeth a chyrff cyhoeddus cysylltiedig ac ar ddeddfwriaeth, o fewn cylch gwaith pwnc. Mae'n gofyn iddynt gyflawni'r ddwy brif swyddogaeth hyn. Mae hyn yn wahanol i'r sefyllfa yn y Trydydd Cynulliad pan oedd pwyllgorau ar wahân wedi'u sefydlu at y dibenion hyn.

5. Ar 22 Mehefin, sefydlodd y Cynulliad bum pwyllgor i gyflawni'r swyddogaethau a nodir uchod. Y pwyllgorau hyn yw:
 - Y Pwyllgor Plant a Phobl Ifanc
 - Y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol
 - Y Pwyllgor Menter a Busnes
 - Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd
 - Y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol
6. Mae cylch gwaith y pwyllgorau yn eang a, gan mwyaf, maent yn pontio portffolios y Gweinidogion. Fodd bynnag, mae gan y pwyllgorau hyblygrwydd i archwilio unrhyw fater sy'n berthnasol i'r cylch gwaith eang a ddiffinnir yn eu teitlau ac nid oes cyfyngiad arnynt o ran archwilio unrhyw fater perthnasol.
7. Sefydlwyd pum pwyllgor ychwanegol i gyflawni'r swyddogaethau eraill a nodir yn y Rheolau Sefydlog. Bydd materion Ewropeaidd yn cael eu cynnwys yng ngwaith y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a'r pum pwyllgor sydd â thema iddynt.

Prif swyddogaethau'r pwyllgorau

Craffu ar deddfwriaeth

8. Mae gan y pwyllgorau'r pŵer cyffredinol i archwilio deddfwriaeth o fewn eu cylch gwaith. Yn ogystal, bydd y pwyllgorau'n gyfrifol am graffu ar Filiau'r Llywodraeth a Biliau nad ydynt yn rhai'r Llywodraeth y bydd y Pwyllgor Busnes yn eu cyfeirio iddynt.

Yn ogystal, gall y pwyllgorau:

- graffu ar Femoranda Cydsyniad Deddfwriaethol y mae'r Pwyllgor Busnes yn eu cyfeirio iddynt; a
- craffu ar gynigion deddfwriaethol y DU a'r Undeb Ewropeaidd (a'u goblygiadau) a ddaw o fewn cylch gwaith y pwyllgorau.

Craffu ar waith y Llywodraeth a chyrrff cyhoeddus cysylltiedig

9. Mae gan y pwyllgorau'r pwerau i archwilio gwariant, dull gweinyddu a pholisi'r Llywodraeth a'i chyrrff cyhoeddus cysylltiedig. Gall pwyllgor ddewis cyflawni'r swyddogaethau hyn mewn sawl ffordd, er enghraifft drwy:

- gynnal cyfarfodydd rheolaidd i graffu ar waith y Gweinidogion ac ar y gyllideb bob blwyddyn;
- craffu'n ddwys ar bolisi, dull gweinyddu a gwariant Llywodraeth Cymru a chyrrff cyhoeddus cysylltiedig o fewn cylch gwaith y Pwyllgor, yn arferol drwy ymchwiliadau pwyllgor;
- gwaith craffu dilynol ar weithredu'r argymhellion a wnaed mewn adroddiadau blaenorol, ac ati;
- craffu ar rôl Llywodraeth Cymru o ran dylanwadu ar ddatblygiadau polisi'r UE sy'n arbennig o berthnasol i Gymru, o fewn cylch gwaith y pwyllgor, yn enwedig o ran llywio dull negodi'r DU ym Mrwsel, a hyrwyddo barn Gymreig i'r Comisiwn Ewropeaidd, Senedd Ewrop (gan gynnwys Aelodau Cymru o Senedd Ewrop yn benodol) a thrwy sianelau eraill;
- cynnal gwaith craffu ar ddeddfwriaeth sy'n berthnasol i gylch gwaith y pwyllgor ar ôl iddi gael ei phasio.

10. Un o fuddiannau mwyaf y dull newydd i'r pwyllgorau yw y gall Aelodau gasglu gwybodaeth a datblygu arbenigedd polisi arbenigol a'u rhoi ar waith o ran yr holl waith craffu a wnânt.

Cyflawni sawl rôl

11. Er bod nifer llai o bwyllgorau, ni fydd hyn yn newid y gwaith sydd i'w wneud na'r amser sydd ei angen i gyflawni holl weithgareddau'r pwyllgorau. Mae hon yn system radical a heriol a bydd yn rhaid i'r pwyllgorau reoli rhaglen waith heriol ac amrywiol.

12. Bydd hyn yn ei gwneud yn ofynnol i'r pwyllgorau drefnu eu cynllun gwaith yn ofalus. Bydd angen iddynt fod yn systematig a hyblyg o ran blaenoriaethu gwaith ac ystyried sut y gallant wneud eu tasgau yn y ffordd fwyaf effeithiol er mwyn cael yr effaith fwyaf. Mae papur sy'n tynnu sylw at y materion hyn wedi'i gynnwys yn Atodiad A.

13. Mae pum pwyllgor pwnc wedi'u sefydlu sydd â digon o aelodau i'w galluogi i wneud sawl darn o waith mewn is-bwyllgorau ffurfiol neu anffurfiol neu

mewn grwpiau rapporteur, yn ogystal â gwneud gwaith fel pwyllgor cyflawn. Bydd hyn yn galluogi i waith polisi a gwaith deddfwriaethol ddigwydd ar yr un pryd. Er enghraifft, gellid defnyddio grwpiau llai i gynnal ymchwiliadau arbenigol mwy manwl, gan wneud defnydd o aelodau'r pwyllgor sydd â diddordeb penodol mewn maes pwnc. Mae'r hyblygrwydd hwn yn galluogi'r pwyllgorau i ymateb yn well i flaenoriaethau amrywiol neu i newidiadau dirybudd yn y dirwedd wleidyddol. Mae hefyd yn galluogi defnydd mwy effeithlon o amser o gofio natur anrhagweladwy gwaith deddfwriaethol.

14. Bydd angen i rai o gyfrifoldebau'r pwyllgorau gael eu cyflawni gan ddilyn gweithdrefnau penodol. Y mwyaf amlwg o'r rhain yw'r broses o ystyried deddfwriaeth. Bydd yn rhaid cynnwys yr ystod o gonfensiynau a gafodd eu mabwysiadu yn y Trydydd Cynulliad yn y system, neu eu hadolygu, fel y bydd deddfwriaeth yn cael ei hystyried yn drylwyr pa bynnag bwyllgor sy'n gwneud y gwaith. Bydd angen darparu canllawiau ar sut i ystyried deddfwriaeth mewn amgylchiadau amrywiol, er enghraifft gan bwyllgor llawn neu is-bwyllgor.
15. Er mwyn gallu cynnwys y gwaith a gynhrychir gan bortffolios eang a chyfrifoldeb ar y cyd am graffu ar ddeddfwriaeth a pholisi, bydd blociau sylweddol o amser yn yr amserlen wythnosol ar gael i'r pwyllgorau bob wythnos. Neilltuwyd un diwrnod a hanner pob pythefnos i bob un o'r pum pwyllgor i'w defnyddio i wneud eu gwaith. Rhennir hyn yn hanner diwrnod a diwrnod llawn bob yn ail wythnos.

Atodiad A: Dull strategol posibl ar gyfer cynllunio gwaith

1. Mae'r atodiad hwn yn amlinellu dull strategol posibl ar gyfer cynllunio gwaith pwyllgorau'r Pedwerydd Cynulliad. Mae'r dull wedi'i seilio ar yr arferion da a ddatblygwyd gan rai pwyllgorau blaenorol ar gyfer cynllunio eu gwaith. Mae hefyd yn ystyried cyfrifoldebau ehangach y pwyllgorau, goblygiadau'r amseru o ran craffu ar ddeddfwriaeth a materion capasiti yn y Pedwerydd Cynulliad. Yn yr un modd ag yng nghyd-destun Cynulliad Cenedlaethol Cymru, gellir ystyried bod gan y pwyllgorau dair swyddogaeth eang:
 - Deddfu ar gyfer pobl Cymru
 - Dwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif
 - Cynrychioli pobl Cymru
2. Mae'r olaf o'r rhain fel arfer yn dylanwadu ar sut y bydd y pwyllgorau'n cyflawni'r ddwy swyddogaeth arall, o ran ymgysylltu'n uniongyrchol â phobl Cymru yn eu gwaith, a sicrhau bod barn pobl Cymru'n cael ei chynrychioli yn y gwaith craffu.
3. Bydd gan y pwyllgorau'r capasiti i graffu ar ddeddfwriaeth a pholisi ar yr un pryd, drwy wneud mwy o ddefnydd o is-bwyllgorau ffurfiol ac anffurfiol a grwpiau rapporteur ac ati, yn ogystal â chynnal cyfarfodydd llawn o'r pwyllgor.
4. Prif ddiben y dull strategol hwn yw penderfynu pa waith y gellir ei wneud i helpu'r pwyllgor i reoli portffolio heriol ac amrywiol o gyfrifoldebau. Byddai mabwysiadu'r dull hwn yn golygu y bydd pwyllgor, wrth ystyried rhaglen waith, yn cael gwybodaeth gynhwysfawr am y materion o fewn ei gylch gwaith, mewn fformat syml. Ar sail y wybodaeth hon, byddai'r pwyllgor mewn sefyllfa i ddewis y materion y mae am eu hystyried fel rhan o'i flaenraglen waith.

Penderfynu ar waith posibl

Goblygiadau amseriad gwaith craffu deddfwriaethol ar raglenni gwaith y pwyllgorau

5. Gall y Pwyllgor Busnes ofyn i'r Pwyllgorau ystyried Biliau neu Gynigion Cydsyniad Deddfwriaethol penodol. Os bydd y Pwyllgor Busnes yn gwneud hyn, rhaid iddo bennu'r dyddiad olaf y cytunwyd arno i bwyllgor gyflwyno ei adroddiad. Fel arfer, yn ystod y Trydydd Cynulliad, roedd gan y pwyllgorau gyfnod o rhwng chwech a 12 wythnos i gyflwyno adroddiad.
6. Bydd swm y ddeddfwriaeth y bydd unrhyw un o'r pwyllgorau'n ymdrin ag ef yn dibynnu ar bwnc y ddeddfwriaeth a gyflwynir i'r Cynulliad, sy'n cynnwys Biliau'r Llywodraeth a Biliau nad ydynt yn rhai'r Llywodraeth.
7. Ni fydd gan y pwyllgorau unrhyw reolaeth uniongyrchol dros pryd y bydd deddfwriaeth yn cael ei chyflwyno na'r dyddiad ar gyfer cyflwyno adroddiadau. O'r herwydd, pan fyddant yn llunio eu rhaglenni gwaith, bydd yn bwysig iddynt fod yn ddigon hyblyg i allu ymateb i unrhyw waith a gyfeirir iddynt mewn modd amserol.
8. Ar 14 Mehefin 2011, gwnaeth y Prif Weinidog ddatganiad yn y Cyfarfod Llawn ar flaenoriaethau deddfu Llywodraeth Cymru. Ar 12 Gorffennaf 2011, bydd cyhoeddiad yn cael ei wneud ar raglen ddeddfwriaethol Llywodraeth Cymru am y pum mlynedd nesaf. Er y bydd y rhain yn rhoi amcan o beth fydd pynciau'r ddeddfwriaeth a gyflwynir yn y Pedwerydd Cynulliad, ni ragwelir y bydd yr amserau penodol ar gyfer cyflwyno darnau unigol o ddeddfwriaeth yn cael eu cynnwys; fel arfer, bydd y Llywodraeth yn cyflwyno Biliau heb fawr o rybudd.

Nodi'r blaenoriaethau ar gyfer craffu ar waith y Llywodraeth a chyrrff cyhoeddus cysylltiedig

9. Wrth flaenoriaethau ei waith, mae'n bosibl y bydd pwyllgor yn dymuno ystyried:

Cwmpasu ehangder portffolio'r pwyllgor

Mae gan bob pwyllgor gylch gwaith eang. Yn ystod cyfnod Cynulliad, gallai fod yn rhesymol disgwyl i bwyllgor wneud gwaith ar faterion pwysig mewn perthynas â phob mater o fewn ei gylch gwaith.

Ystod cyfrifoldebau'r pwyllgor

Yn ogystal â chyflawni prif swyddogaethau archwilio Biliau penodol a gyfeirir iddynt gan y Pwyllgor Busnes, a chynnal ymchwiliadau sy'n craffu

ar bolisi, dull gweinyddu a gwariant y Llywodraeth, bydd yn rhaid i bwyllgor sicrhau ei fod yn gwneud gwaith sy'n pontio ei holl gyfrifoldebau. Dyma rai enghreifftiau:

- craffu'n uniongyrchol ar waith y Gweinidogion mewn perthynas â'u cyfrifoldebau;
- craffu ar gynigion cyllideb;
- craffu ar gynigon deddfwriaethol y DU a'r Undeb Ewropeaidd;
- Ystyried y deisebau a gyfeirir iddynt gan y Pwyllgor Deisebau;
- cynnal gwaith craffu ar ddeddfwriaeth wedi iddi gael ei phasio i archwilio effeithiolrwydd y ddeddfwriaeth;
- gwneud gwaith dilynol ar sut y gweithredwyd yr argymhellion;
- cymryd ymagwedd strategol i ddatblygiadau polisi allweddol ar lefel yr UE sydd o bwys arbennig i Gymru, a chraffu ar sut y rhoddir rhaglenni/mentrau ariannu'r UE ar waith yng Nghymru.

Ffocws cwmpas ymchwiliadau

Bydd ymchwiliadau fel arfer yn canolbwyntio ar bynciau o fewn cylch gwaith pwyllgor. Fodd bynnag, mae cylch gwaith y pwyllgorau'n eang ac yn drawsbynciol, ac mae'n bosibl y bydd yr Aelodau, wrth flaenoriaethau ymchwiliadau, yn dymuno ystyried a yw unrhyw bwyllgorau eraill yn cynnal ymchwiliadau tebyg (neu wedi eu cynnal yn ddiweddar). Mae'n bosibl hefyd y byddant yn dymuno ystyried gwaith tebyg sy'n cael ei wneud gan sefydliadau eraill.

Gall fod achlysuron hefyd pryd y byddai cyd-gysylltu gwaith ar draws y pwyllgorau o fudd, er enghraifft, mae rhai datblygiadau polisi allweddol yr UE yn pontio nifer o feysydd polisi.

Effaith a chanlyniad posibl ymchwiliad

Mae'n bosibl y bydd pwyllgor yn dymuno ystyried a oes tystiolaeth (gan gynnwys tystiolaeth anecdotaidd) sy'n awgrymu bod y mater dan sylw yn peri pryder amlwg i bobl Cymru, neu i grwpiau penodol o bobl yng Nghymru. Mae deisebau yn un ffordd y gall pobl amlygu'r materion hyn. Gall amseru fod yn allweddol i effeithiolrwydd darn penodol o waith. Gall pwyllgorau hefyd ystyried ar ba gam mae Llywodraeth Cymru yn ei phroses o wneud penderfyniadau. Mae hyn yn debygol o olygu bod angen i'r Llywodraeth roi gwybodaeth i'r pwyllgorau.

Adnoddau y byddai ar y Pwyllgor eu hangen i gynnal ymchwiliad craffu.

Gall hwn fod yn amser defnyddiol i'r pwyllgorau ystyried a allai ymchwiliad penodol ddefnyddio dull arloesol i gasglu tystiolaeth sy'n torri tir newydd (mae enghreifftiau o'r hyn a ddefnyddiwyd yn y gorffennol ar gael). Mae'n bosibl y bydd y pwyllgorau am ystyried yn y cam hwn beth yw'r ffordd orau o gael gafael ar yr arbenigedd sydd ei angen ar gyfer darn o waith.