Cynulliad Cenedlaethol Cymru

Y Comisiwn Ffiniau Llywodraeth Leol i Gymru

Medi 2011

Mae'r papur hwn yn egluro sut y penderfynir ar aelodaeth y Comisiwn Ffiniau Llywodraeth Leol a beth yw ei waith. Mae'r papur hefyd yn amlinellu'r datblygiadau diweddar a arweiniodd at Carl Sargeant AC, y Gweinidog Llywodraeth Leol a Chymunedau, yn dod â phenodiadau'r Comisiynwyr i ben.

Gwasanaeth Ymchwil

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 Gwasanaeth Ymchwil yn darparu ymchwil a gwybodaeth arbenigol a ddiduedd er mwyn cefnogi Aelodau a phwyllgorau'r Cynulliad i gyflawni swyddogaethau craffu, deddfwriaethol a chynrychioliadol Cynulliad Cenedlaethol Cymru.

Mae briffiau gan Wasanaeth Ymchwil yn cael eu hysgrifennu ar gyfer Aelodau'r Cynulliad a'u staff. Mae'r awduron ar gael i drafod y papurau gydag Aelodau a'u staff ond nid yw'n bosibl rhoi cyngor i'r cyhoedd. Croesawn sylwadau ar ein briffiau; os oes gennych unrhyw sylwadau gallwch eu hanfon i'r cyfeiriad post neu e-bost isod.

Gellir cael gafael ar fersiwn electronig o'r papur ar safle'r Cynulliad Cenedlaethol yn:
www.cynulliadcymru.org/bus-assembly-publications-research.htm

Mae copïau printiedig hefyd ar gael yn Llyfrgell yr Aelodau:
Y Gwasanaeth Ymchwil
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

E-bost: Research.Service@wales.gov.uk

© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2011
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.

Rhif ymholiad: 11/1593

Cynulliad Cenedlaethol Cymru

Y Comisiwn Ffiniau Llywodraeth Leol i Gymru

Medi 2011

Alys Thomas

Rhif dogfen: 11/054

Gwasanaeth Ymchwil

Cynnwys

1. Cyflwyniad 1

2. Y Comisiwn Ffiniau Llywodraeth Leol i Gymru 2

2.1. Sail gyfreithiol 2
2.2. Aelodaeth 2
2.3. Gwaith y Comisiwn Ffiniau Llywodraeth Leol 3

3. Dod â phenodiadau'r Comisiynwyr i ben 5

4. Y Comisiwn Ffiniau Llywodraeth Leol i Gymru a'r Comisiwn Ffiniau i Gymru 7

Atodiad 1 Adolygiad Annibynnol o'r Comisiwn Ffiniau Llywodraeth Leol i Gymru [*Pwyslais RS*] 8

Y Comisiwn Ffiniau Llywodraeth Leol i Gymru

1. Cyflwyniad

Ym mis Mehefin 2011, cyhoeddodd Carl Sargeant AC, y Gweinidog Llywodraeth Leol a Chymunedau, ei fod yn dod â phenodiad tri o aelodau'r Comisiwn Ffiniau Llywodraeth Leol i Gymru ("y Comisiwn") i ben. Digwyddodd hyn[1] ar ôl i adroddiad annibynnol gael ei gyhoeddi a ddaeth i'r casgliad bod rhanddeiliaid y Comisiwn wedi colli hyder ynddo ac nad yw'n addas i'r diben.

Yn ogystal â hyn, yn ei ddatganiad deddfwriaethol ar 12 Gorffennaf 2011, cyhoeddodd y Prif Weinidog fod Llywodraeth Cymru yn bwriadu cyflwyno *Bil Democratiaeth ac Etholiadau (Cymru)* yn ystod ail flwyddyn y rhaglen ddeddfwraiethol. Dywedodd y Prif Weinidog: "The Bill will make reforms to the structure and functions of the Local Government Boundary Commission for Wales".[2]

Mae'r papur hwn yn esbonio sut y penderfynir ar aelodaeth y Comisiwn a beth yw ei waith. Mae'r papur hefyd yn amlinellu datblygiadau diweddar a arweiniodd at y camau a gymerwyd gan y Gweinidog.

---

[1] Adolygiad Annibynnol o'r Comisiwn Ffiniau Llywodraeth Leol i Gymru, 2011 (Saesneg yn unig) (Saesneg yn unig)
[2] Cofnod y Trafodion, 12 Gorffennaf 2011

2. Y Comisiwn Ffiniau Llywodraeth Leol i Gymru[3]

2.1. Sail gyfreithiol

Cafodd y Comisiwn Ffiniau Llywodraeth Leol i Gymru ("y Comisiwn") ei sefydlu ym mis Mehefin 1974 o dan delerau Adran 53 o *Ddeddf Llywodraeth Leol 1972* ("Deddf 1972"). Caiff swyddogaethau statudol y Comisiwn eu nodi yn Adrannau 54 i 78 o Ddeddf 1972 fel y'i diwygiwyd gan *Ddeddf Llywodraeth Leol (Cymru) 1994* ("Deddf 1994"). Mae Atodlen 8 i Ddeddf 1972 yn darparu ar gyfer cyfansoddiad a thrafodion y Comisiwn.

> Cymru yw'r unig ran o'r Deyrnas Unedig sy'n parhau i ddibynu ar Ddeddf *Llywodraeth Leol 1972*, fel y'i diwygiwyd gan Ddeddf *Llwydoraeth Leol (Cymru) 1994*, fel sail gyfreithiol i waith ei Chomisiwn Ffiniau Llywodraeth Leol.

O 1 Ebrill 1995 ymlaen, daeth y Comisiwn yn Gorff Cyhoeddus Anadrannol cynghorol a oedd yn cael ei ariannu drwy gymorth grant gan y cyn Swyddfa Gymreig ac o 1 Gorffennaf 1999 ymlaen, roedd yn gorff a noddir gan Lywodraeth Cymru. Pan ddaeth *Deddf Llywodraeth Cymru 2006* i rym ar 25 Mai 2007, daeth y Comisiwn yn gorff a noddir gan Lywodraeth Cymru.

Diben y Comisiwn yw:

> To review local government areas and electoral arrangements in Wales, with a view to considering whether or not to make proposals to the National Assembly for Wales for effecting changes which appear to the Commission to be desirable in the interests of effective and convenient local government.[4]

Ers i Rhan 4 o *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 ("*Deddf 2006*")* ddod i rym yn dilyn y refferendwm ym mis Mawrth 2011, gall Cynulliad Cenedlaethol Cymru ddeddfu mewn perthynas â'r Comisiwn oherwydd bod gwneud hyn yn dod o dan maes 12: Llywodraeth Leol yn Atodlen 7 i Ddeddf 2006.

2.2. Aelodaeth

Mae'r Comisiwn yn cynnwys tri aelod, gan gynnwys cadeirydd, ac yn cael ei benodi gan Weinidogion Cymru; y Gweinidog perthnasol yn yr achos hwn yw Carl Sargeant AC, y Gweinidog Llywodraeth Leol a Chymunedau.

Ar ôl i'r Comisiynydd blaenorol ddod â'r penodiadau i ben, cafodd Max Caller ei benodi gan y Gweinidog i fod yn Gadeirydd dros dro y Comisiwn i Gymru ym mis

---

[3] Gwefan y Comisiwn Ffiniau Llywodraeth Leol i Gymru [*fel ar16 Awst 2011*]
[4] Adroddiad blynyddol y Comisiwn Ffiniau Llywodraeth Leol i Gymru ar gyfer 2009/2010 (Saesneg yn unig), t1.

Gorffennaf 2011. Mr Caller yw Cadeirydd y Comisiwn Ffiniau Llywodraeth Leol i Loegr ar hyn o bryd ond mae wedi cytuno i gael ei benodi fel Cadeirydd dros dro y Comisiwn i Gymru. Dechreuodd yn y swydd ar 22 Gorffennaf am gyfnod o wyth mis. Mae'r Gweinidog hefyd wedi gofyn i'r Cadeirydd dros dro enwebu ymgeiswyr posibl eraill i gael eu hystyried fel Comisiynwyr ychwanegol. Bydd yn cyhoeddi datganiad pellach pan mae'r Comisiynwyr dros dro wedi cael eu dewis.

Mae gan y Comisiwn staff o 12 ar hyn o bryd, 11 ohonynt yn gweithio'n llawn amser a 7 yn cael eu cyflogi'n uniongyrchol.

2.3. Gwaith y Comisiwn Ffiniau Llywodraeth Leol

Ardaloedd yr Awdurdodau Lleol

Un elfen o waith y Comisiwn yw parhau i adolygu'r holl brif ardaloedd (hynny yw, ardaloedd yr awdurdodau lleol) yng Nghymru gyda'r bwriad o ystyried a ddylid cynnig newidiadau sy'n ddymunol i'r Comisiwn i Lywodraeth Cymru o ran llywodraeth leol effeithiol a chyfleus ai peidio. Mae'r Comisiwn hefyd yn ystyried ceisiadau am adolygiadau gan awdurdodau lleol.

Mae'r Comisiwn yn ystyried adroddiadau gan brif gynghorau mewn perthynas ag adolygiadau ardaloedd cymunedol (hynny yw, ardaloedd cynghorau cymunedol) a wnaethpwyd ganddynt ac yn gwneud argymhellion i Lywodraeth Cymru.

Trefniadau etholiadol

Bob deng i bymtheg mlynedd, disgwylir i'r Comisiwn adolygu'r trefniadau etholiadol ar gyfer pob prif ardal yng Nghymru.

Cyfarwyddiadau

Gall Llywodraeth Cymru gyfarwyddo'r Comisiwn i gynnal adolygiad o Gymru gyfan neu un neu fwy o ardaloedd llywodraeth leol neu rhan o'r ardaloedd hynny yng Nghymru.[5]

Cyfarwyddiadau ar gyfer adolygiadau

Mae Adran 60 o *Ddeddf Llywodraeth Leol 1972* ('Deddf 1972') yn pennu cyfarwyddiadau trefniadol i'w dilyn wrth gynnal pob adolygiad. Mae camau sylfaenol adolygiad fel a ganlyn:

- Cyhoeddi bod yr adolygiad yn dechrau, pan fydd awgrymiadau a sylwadau cychwynnol yn cael eu gwahodd erbyn dyddiad penodol;

---

[5] **Adroddiad blynyddol y Comisiwn Ffiniau Llywodraeth Leol i Gymru ar gyfer 2009/2010 (Saesneg yn unig)**, t2-3.

- Cyhoeddi cynigion drafft y Comisiwn pan fydd sylwadau ar y cynigion eto'n cael eu gwahodd erbyn dyddiad penodol; a
- Chyhoeddi'r cynigion terfynol. Ar ôl gwneud hyn, rhaid i unrhyw sylwadau pellach gael eu cyflwyno i Lywodraeth Cymru.[6]

[6]Ibid., t3.

3. Dod â phenodiadau'r Comisiynwyr i ben

Ym mis Rhagfyr 2010, cyhoeddodd Carl Sargeant AC, y Gweinidog dros Lywodraeth Lleol a Chyfiawnder Cymdeithasol ar y pryd, na fyddai'n rhoi ar waith unrhyw un o'r **adolygiadau etholiadol** a argymellwyd gan y Comisiwn cyn etholiadau lleol 2012. Yn hytrach na gwneud hynny, cyhoeddodd y byddai'n sefydlu adolygiad annibynnol o'u rhaglenni gwaith. Y rheswm oedd bod yr adolygiadau etholiadol yn hwyr yn digwydd a bod pryderon ynghylch cysondeb a safon y rhai a oedd wedi cael eu cwblhau yn barod. Yn ei ddatganiad, dywedodd y Gweinidog:

> In light of these issues, in particular the delays in producing reports for a number of counties I have concluded that I will not make any orders in respect of the boundary reviews for any local authorities in Wales take effect for the 2012 elections. I do not wish to create a situation where some local authorities will conduct elections in 2012 under new arrangements and others under existing arrangements because of the imbalance inherent in such a situation. I am making this announcement now to provide certainty to local government and others concerned with the electoral process.
>
> Clearly the fact that the Boundary Commission has failed to deliver this programme of reviews consistently and within the agreed timescales gives me cause for concern. I have therefore instructed my officials to establish an independent review to identify why these failures have occurred and identify actions that can be taken to ensure that the programme can be delivered efficiently and to a high standard in time for the 2016 elections.[7]

Penodwyd Glyn Mathias gan y Gweinidog i arwain yr adolygiad. Gwahoddwyd Max Caller, Cadeirydd y Comisiwn Ffiniau Llywodraeth Leol i Loegr, a Peter Mackay, Cadeirydd y Comisiwn Ffiniau Llywodraeth Leol i'r Alban, i ymuno â'r Panel fel cynhgorwyr, i gyfrannu eu harbenigedd at waith yr adolygiad.

Cylch gwaith yr adolygiad[8] oedd:

- nodi'r rhesymau am yr oedi yn y rhaglen o adolygiadau ac asesu'r camau a gymerwyd gan y Comisiwn i ail-drefnu'r rhaglen ar sawl achlysur;
- archwilio i'r fethodoleg a fabwysiadwyd gan y Comisiwn yn ei adolygiadau ac argymell sut mae cryfhau a gwella'r fethodoleg hon yn y dyfodol;
- adolygu polisïau corfforaethol ac amcanion gweithredol y Comisiwn yn ôl y galw ar gyfer adolygiadau etholaethol er mwyn sicrhau eu bod yn gyson ag anghenion deddfwriaethol, Cyfarwyddiadau Gweinidogol a'r canllawiau a ddarparwyd i'r Comisiwn;

---

[7] Llywodraeth Cymru, *Datganiad Ysgrifenedig: Y Comisiwn Ffiniau Llywodraeth Leol i Gymru – Adolygu Trefniadau Etholiadol*, 8 Rhagfyr 2010 [Fel ar 19 Gorffennaf 2011]
[8] Adolygiad Annibynnol o'r Comisiwn Ffiniau Llywodraeth Leol i Gymru, 2011 (Saesneg yn unig)

- asesu dulliau'r Comisiwn o sicrhau ansawdd gwaith yn sgil gwallau gweinyddol a wnaethpwyd mewn perthynas ag ymddygiad, ac adrodd ar adolygiadau etholaethol ac argymell sut y gellir gwella'r adolygiadau hyn;
- asesu capasiti a gallu'r Comisiwn a'i staff i gwblhau'r cylchred o adolygiadau mewn modd boddhaol o fewn cyfnod rhesymol gan ystyried y bwriad i ehangu cylch gwaith yr ysgrifenyddiaeth ar gyfer rhaglenni gwaith eraill yn y dyfodol.[9]

Wrth amlinellu'r dystiolaeth yn yr adolygiad, nodwyd y pwyntiau allweddol a ganlyn a oedd angen eu hegluro, eu diwygio neu eu haddasu:

- cyfyngiadau Deddf 1972 ar y Comisiwn, sy'n ei rwystro rhag rhannu ardaloedd cymunedol i greu rhanbarthau etholaethol;[10]
- ystyr "desirability" rhanbarthau aml-aelod yn y ddeddfwriaeth a'r cyfarwyddiadau, a'r hyn a olygir gan "the broad support of the electorate;"
- cyfran nifer y cynghorwyr i nifer yr etholwyr fel y nodir yn y cyfarwyddiadau, ac a oes angen un gymhareb ar gyfer yr holl awdurdodau lleol yng Nghymru yn y lle cyntaf.[11]

> "This is a most serious conclusion and I have decided to terminate the appointments of the three existing commissioners. I believe that the taking of this decisive step and the early appointment of suitable replacements is necessary to recover the reputation of the commission in the eyes of the public, local government and other interested parties."

Daeth yr adolygiad i'r casgliad a ganlyn:

> Judging from the evidence received by this inquiry, there has been a loss of confidence among stakeholders in the work of the Commission. It is now vital that steps are taken to restore public confidence in the Commission and maintain and strengthen the independence of a body which is a vital pillar in the democratic process.[12]

Gellir gweld argymhellion yr adolygiad yn **Atodiad 1**.

Ar 22 Mehefin 2011, cyhoeddwyd adroddiad yn seiliedig ar yr adolygiad a gwnaeth y Gweinidog **ddatganiad yn y Cyfarfod Llawn**. Dywedodd y Gweinidog:

> I fully accept the findings of the report; it contains lessons for all of us who are concerned with the process of electoral reviews, including the Welsh Government. The most concerning finding, however, is the conclusion reached that the Local Government Boundary Commission for Wales has lost the confidence of its stakeholders and therefore it is not fit for purpose.

---

[9] Ibid.
[10] Mae Cymru gyfan wedi cael ei rhannu'n gymunedau.
[11] Adolygiad Annibynnol o'r Comisiwn Ffiniau Llywodraeth Leol i Gymru, 2011 (Saesneg yn unig)
[12] Adolygiad Annibynnol o'r Comisiwn Ffiniau Llywodraeth Leol i Gymru, 2011 (Saesneg yn unig)

> This is a most serious conclusion and I have decided to terminate the appointments of the three existing commissioners. I believe that the taking of this decisive step and the early appointment of suitable replacements is necessary to recover the reputation of the commission in the eyes of the public, local government and other interested parties. I will be seeking to make temporary appointments to the posts until such time as a full and open appointment process can be organised.[13]

4. Y Comisiwn Ffiniau Llywodraeth Leol i Gymru a'r Comisiwn Ffiniau i Gymru

Mae gan y Comisiwn Ffiniau Llywodraeth Leol i Gymru a'r Comisiwn Ffiniau i Gymru, sy'n pennu etholaethau San Steffan ac etholaethau'r Cynulliad, seiliau cyfreithiol ar wahân. Yn ogystal â hyn, y corff cyntaf yn unig sydd wedi'i ddatganoli. Gellir gweld rhagor o wybodaeth am y Comisiwn Ffiniau i Gymru yn y **papur ymchwil hwn**.

Fodd bynnag, o 1 Ionawr 2002 ymlaen, Ysgrifenyddiaeth y Comisiwn oedd yn gyfrifol am ddarparu Ysgrifenyddiaeth i'r Comisiwn Ffiniau i Gymru ar gyfer ei adolygiadau o etholiaethau seneddol yng Nghymru o dan Femorandwm o Ddealltwriaeth rhwng y Comisiwn a chyrff perthnasol y Llywodraeth yng Nghymru ac ar lefel y Deyrnas Unedig. Fodd bynnag, amlygwyd y trefniant hwn fel mater o bryder yn yr adolygiad:

> The secretariat of the Commission is shared with the Parliamentary Boundary Commission for Wales, which has a separate set of Commissioners. The Boundary Commission for Wales is now beginning work on reviewing the parliamentary constituencies of Wales under the terms of the Parliamentary Voting Systems and Constituencies Act 2011. This will inevitably constrain the capacity of the Commission to complete the remaining local government electoral reviews in good time.[14]

Yn wir, roedd dau o Gomisiynwyr y Comisiwn Ffiniau Llywodraeth Leol hefyd yn Gomisiynwyr y Comisiwn Ffiniau. Yn dilyn terfyn eu penodiadau i'r corff cyntaf, ymddiswyddodd y ddau o'r ail gorff.[15]

---

[13] **Cofnod y Trafodion, 22 Mehefin 2011 [Fel ar 19 Gorffennaf 2011]**
[14] **Adolygiad Annibynnol o'r Comisiwn Ffiniau Llywodraeth Leol i Gymru, 2011 (Saesneg yn unig)**

[15] Wales Online, *Boundary Commission abandons September deadline for proposals to cut Welsh constituencies*, 4 Awst 2011.

Atodiad 1 Adolygiad Annibynnol o'r Comisiwn Ffiniau Llywodraeth Leol i Gymru[16] [*Pwyslais RS*]

4.7 As a matter of policy, **the Commission should consult fully on the approach it proposes to take on electoral reviews, as a starting point to the review programme.** The consultation should include the steps it proposes to take towards assessment of **council size**, the balance between the different criteria, the need for any increase in **multi-member divisions**, and the responses it expects from key stakeholders.

4.8 Subject to 4.7, the Commission should **consult on an appropriate methodology for assessing the number of councillors for each authority**. It should include consideration of the approach taken in Scotland and the approach taken in England (see paragraphs 3.10 and 3.11). Whatever process is adopted, it should be clear and transparent to all stakeholders.

4.9 The Welsh Government should **abandon the requirement laid down in section 4(c) of the Directions to the Local Government Boundary Commission for Wales 2009 for a single councillor to elector ratio**. It should be replaced by the process outlined in the previous recommendation for a transparent approach to assessing council size.

4.10 The Commission should ensure there is a **clear audit trail**, based on minutes of decisions, legal advice and public consultation, for its approach to determining the balance of the criteria they propose to implement under paragraph 1A(5) of Schedule 11 to the 1972 Act. It should ensure that appropriate documentation exists to demonstrate both the way it dealt with the general criteria and how they were applied in each review.

4.11 The Commission should adopt an **appropriate methodology for assessing the desirability of multi-member divisions in each authority**, as required in Section 3(1) of the Ministerial Directions 2009.

4.12 The Welsh Government should seek, as a priority, **to amend the Local Government Act 1972 to remove paragraphs 5(c) and 5(d) of Schedule 11 relating to community councils**.[17] The Commission should be given power to ward community areas for the purpose of creating electoral divisions.

---

[16] Adolygiad Annibynnol o'r Comisiwn Ffiniau Llywodraeth Leol i Gymru, 2011 (Saesneg yn unig)

[17] "(c) every ward of a community council having a community council (whether separate or common) shall lie wholly within a single electoral division; and
(d) every community which is not divided into community wards shall lie wholly within a single electoral division"

4.13 The Welsh Government should **consider removing the need for orders implementing community reviews to be made by Welsh Ministers**. The Commission could be given an order-making power to implement community reviews, with a right of appeal to the Welsh Ministers.

4.14 The Welsh Government should **consider the approach it wishes to follow for future electoral reviews**. If the Minister decides the priority is to keep electoral imbalances under control on a regular and systematic basis, the 1972 Act should be amended so that such reviews are undertaken on a rolling basis without regard to having all authorities reviewed in time for an electoral cycle.

4.15 If however, the Minister sees value in a more comprehensive review approach on the current cyclical basis, it should set out and monitor the Commission's delivery on an agreed and resourced programme. The Minister should also consider directing the Commission to use its powers of interim review to deal with particular electoral imbalances.

4.16 The Commission should **improve its assessment of the risks of not meeting the timetable set by the Government**, and there should be a risk analysis on a review by review basis. The Commission should make regular assessments of the resources at its disposal to ensure they have sufficient to meet the timetable.

4.17 The Commission should **engage with all 22 local authorities** to ensure as far as possible that each of them puts forward electoral schemes for their own areas as part of the evidence that informs the Commission’s preparation of draft proposals.

4.18 The Welsh Government should **review the structure, personnel and budget of the Commission** in the light of the increasing commitments faced by the secretariat.

4.19 As a matter of priority, the Welsh Government **should appoint two new Commissioners with direct experience at a senior level of running elections or other local government experience at a corporate management level**. In addition, the Government should consider exercising the power under 3(1) of Schedule 8 of the 1972 Act to appoint people with expert knowledge to advise and assist the work of the Commission.

4.20 The Commission should **review its communications strategy** to ensure it engages more pro-actively with all stakeholders.

4.21 The Welsh Government should **consider whether Ministerial Directions are a necessary addition to the requirements set out in an amended Act**. While it would be sensible to retain the power to issue Directions to meet particular circumstances, it might in general be more practical, and potentially more flexible, for the

Government and the Commission to conduct a public exchange of letters setting out the strategic direction of the review process.