Y Pwyllgor Cyfiawnder Cymdeithasol ac Adfywio

Adroddiad

Tachwedd 2005

I gael rhagor o gopïau caled o'r adroddiad hwn neu i gael fersiwn print bras, cysylltwch ag:

Alun Davidson
Y Pwyllgor Cyfiawnder Cymdeithasol ac Adfywio
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Ffôn: 02920 898506
E-bost: Alun.Davidson@Wales.gsi.gov.uk
Gwefan: http://www.cymru.gov.uk

ISBN 0 7504 97130

Argraffwyd ar bapur wedi'i ailgylchu

Y Pwyllgor Cyfiawnder Cymdeithasol ac Adfywio

Aelodau'r Pwyllgor

Janice Gregory (Cadeirydd)	Ogwr
Mick Bates	Sir Drefaldwyn
Edwina Hart (Gweinidog y Cynulliad)	Gŵyr
Mark Isherwood	Gogledd Cymru
Laura Anne Jones	Dwyrain De Cymru
Huw Lewis	Merthyr Tudful a Rhymni
Sandy Mewies	Delyn
Catherine Thomas	Llanelli
Rhodri Glyn Thomas	Dwyrain Caerfyrddin a Dinefwr
Leanne Wood	Canol De Cymru

Cynnwys

		Tudalen
Pennod 1	Cyflwyniad a chefndir	6
Pennod 2	Cyd-destun Cymru	11
Pennod 3	Casgliadau ac argymhellion	19
Atodiad 1	Llythyr y Swyddfa Gartref at yr Heddluoedd/Awdurdodau'r Heddlu	27
Atodiad 2	Trawsgrifiadau o Ddatganiadau'r Gweinidog dros Gyfiawnder Cymdeithasol ac Adfywio i'r Cyfarfod Llawn ar 28 Medi ac 15 Tachwedd 2005	
Atodiad 3	Yr Achos Busnes Amlinellol a gyflwynwyd gan Heddluoedd Cymru	
Atodiad 4	Ymateb Cychwynnol y Swyddfa Gartref i Atodiad 3	
Atodiad 5	Strwythur Cyfredol yr Heddlu yng Nghymru	
Atodiad 6	Trawsgrifiadau o'r Dystiolaeth Lafar	
Atodiad 7	Datganiadau ysgrifenedig a gyflwynwyd i ategu'r dystiolaeth lafar i'r Pwyllgor	
Atodiad 8	Tystiolaeth ysgrifenedig a ddaeth i law yn ystod yr ymarfer ymgynghori	

PENNOD 1

CYFLWYNIAD

Ym mis Medi 2005, ysgrifennodd yr Ysgrifennydd Cartref, Charles Clarke, at Weinidog y Cynulliad dros Gyfiawnder Cymdeithasol ac Adfywio i roi gwybod bod Llywodraeth San Steffan yn bwriadu cymeradwyo canfyddiadau adroddiad Denis O'Connor CBE, QPM, o Arolygiaeth Cwnstabliaeth Ei Mawrhydi, *Closing the Gap*. Cyhoeddwyd *Closing the Gap*: a review of the "fitness for purpose" of the current structure of policing in England and Wales" gan Arolygiaeth Cwnstabliaeth Ei Mawrhydi ar 16 Medi 2005 a gellir dod o hyd iddo yn http://inspectorates.homeoffice.gov.uk/hmic/docs/docs/closinggap.pdf. Gofynnodd yr Ysgrifennydd Cartref i'r Cynulliad am ei sylwadau ar ganfyddiadau'r adroddiad. Ceir copi o lythyr yr Ysgrifennydd Cartref at y Prif Gwnstabliaid ac Awdurdodau'r Heddlu yn Atodiad 1.

Gofynnodd y Gweinidog yn ei thro i'r Pwyllgor Cyfiawnder Cymdeithasol ac Adfywio gynnal adolygiad o ganfyddiadau'r adroddiad, gan gasglu tystiolaeth ac ystyried gwahanol ffyrdd o gyflawni amcanion yr Ysgrifennydd Cartref yng Nghymru, sef "cau'r bwlch" o ran plismona Lefel 2 (hy: plismona sy'n mynd i'r afael â materion trawsffiniol, troseddu cyfundrefnol a digwyddiadau mawr).

Yn ei gyfarfod ar 28 Medi 2005, cytunodd y Pwyllgor ar gylch gorchwyl yr adolygiad, sef:

> Casglu tystiolaeth gan grwpiau perthnasol a pharatoi adroddiad yn dilyn penderfyniad yr Ysgrifennydd Cartref i gymeradwyo casgliadau ac argymhellion adroddiad *Closing the Gap* ar strwythur yr heddlu yng Nghymru a Lloegr. Ystyried, yn arbennig, gyd-destun unrhyw strwythurau newydd ar gyfer gwasanaethau'r heddlu yng Nghymru:
>
> i. y berthynas rhwng yr heddlu a'r cymunedau y maent yn eu gwasanaethu yng Nghymru, a materion sy'n ymwneud â hunaniaeth leol,
>
> ii. effaith unrhyw newid ar aelodaeth Partneriaethau Diogelwch Cymunedol a threfniadau partneriaeth eraill,
>
> iii. y berthynas rhwng yr heddlu a'r gwasanaethau hynny sy'n dod yn uniongyrchol o fewn maes cyfrifoldeb Llywodraeth Cynulliad Cymru.

1.1 Adroddiad *Closing the Gap*

Comisiynwyd adroddiad *Closing the Gap* gan y Swyddfa Gartref yn sgil adroddiad cychwynnol gan Arolygiaeth Cwnstabliaeth Ei Mawrhydi lle y nodwyd bod 'bwlch' o ran plismona ar Lefel 2.

Mae'r adroddiad yn disgrifio cyd-destun plismona yn y dyfodol, sef:

- Troseddu cyfundrefnol ar raddfa eang, mwy o derfysgaeth ryngwladol ac eithafiaeth ddomestig.

- Gwerth ar gudd-wybodaeth, arbenigedd a'r defnydd doeth o gapasiti.
- Cyhoedd sy'n pryderu mwyfwy a chyfryngau sy'n cadw llygad barcud ar yr hyn sy'n digwydd.

Wrth edrych i'r dyfodol, rhaid i'r heddlu fod yn barod i fynd i'r afael â bygythiadau cymhleth a chyfnewidiol yn erbyn unigolion, cymdogaethau a busnesau, yn ogystal â pharhau i ymdrin yn effeithiol â throseddau cyffredin, sef yr hyn y mae'r gofynion perfformiad yn canolbwyntio arno yn awr. Bydd angen datblygu gallu'r heddlu yn sylweddol ac i wneud hyn bydd angen newid y strwythur a newid yr holl drefniadau plismona ar y lefel hon.

Yn yr adroddiad, cyfeirir at y cysyniad o 'wasanaethau amddiffynnol'. Mae hyn yn tarddu o'r syniad bod yr heddlu yn **amddiffyn y cyhoedd** ar lefel Heddlu, ar lefel ranbarthol ac ar lefel ryngwladol, er enghraifft drwy fynd i'r afael â throseddu difrifol a chyfundrefnol. Mae hyn yn cyferbynnu â phlismona lleol lle y mae'r heddlu yn gweithio **gyda'r cyhoedd** ar lefel y gymdogaeth i fynd i'r afael ag ymddygiad gwrthgymdeithasol, neu lle y maent yn gweithio **dros y cyhoedd** i ymdrin â throseddau cyffredin (ee: troseddu ceir, lladrata o gartrefi).

Ceir 3 lefel o blismona:

Lefel 1: Materion lleol – fel arfer mae hyn yn cynnwys troseddu, troseddwyr, ymddygiad gwrthgymdeithasol – sy'n cael eu rheoli ar lefel Uned Gorchymyn Sylfaenol.

Lefel 2: Materion trawsffiniol, troseddu cyfundrefnol a digwyddiadau mawr.

Lefel 3: Troseddu difrifol a chyfundrefnol, terfysgaeth neu weithgarwch eithafol arall ar lefel genedlaethol neu ryngwladol.

Mae'r adroddiad yn edrych yn benodol ar saith gwasanaeth amddiffynnol ar Lefel 2, sef:

- Troseddau difrifol megis dynladdiad
- Troseddu difrifol, cyfundrefnol a thrawsffiniol
- Gwaith gwrthderfysgaeth ac eithafiaeth
- Argyfyngau sifil
- Digwyddiadau tyngedfennol
- Y drefn gyhoeddus
- Plismona ffyrdd strategol

Yn yr adroddiad, cafodd gwendidau cymharol pob Heddlu mewn perthynas â materion Lefel 2 eu dadansoddi i weld pa mor barod y maent i ymateb i'r troseddau hyn. Aethpwyd ati hefyd i ystyried materion economaidd sy'n ymwneud â gwasanaethau amddiffynnol ac i bwyso a mesur nifer o opsiynau ar gyfer newid er mwyn ymdrin â chasgliad y dadansoddiad, sef nad yw'r strwythur cyfredol o 43 Heddlu yng Nghymru a Lloegr bellach yn briodol. Tybiodd yr adroddiad na fyddai modd cyflwyno digon o welliannau o dan y

status quo i sicrhau bod gwasanaethau amddiffynnol yn cael eu darparu'n gyson at safon genedlaethol.

Daeth i'r casgliad fod perthynas agos rhwng maint Heddlu a'i allu i fodloni'r safon ofynnol o ran plismona ar Lefel 2. Roedd heddluoedd â 4,000 o swyddogion yr heddlu, neu 6,000 o staff, yn dueddol o fodloni'r safonau gofynnol o ran y saith gwasanaeth amddiffynnol a gafodd eu hystyried. Roedd Heddluoedd llai yn dueddol o fethu â bodloni'r safon ofynnol ac, yn gyffredinol, yr Heddluoedd lleiaf oedd leiaf effeithiol yn hyn o beth.

Daeth yr adroddiad hefyd i'r casgliad y dylai unrhyw strwythur newydd fod yn seiliedig ar yr Unedau Gorchymyn Sylfaenol. Yr Unedau hyn sy'n gwneud y rhan fwyaf o'r gwaith plismona ar Lefel 1 o ddydd i ddydd. Ar y cyfan, mae iddynt yr un ffiniau â'r awdurdodau lleol a phartneriaid eraill ac maent yn ddigon mawr i ddarparu gwasanaeth effeithiol.

1.2 Llythyr y Swyddfa Gartref: 22 Medi 2005

Ar 22 Medi 2005, anfonwyd llythyr gan yr Ysgrifennydd Cartref at bob Prif Swyddog Heddlu a Chadeirydd pob Awdurdod Heddlu yng Nghymru a Lloegr (Atodiad 1). Roedd yn amlinellu'r broses i'w dilyn o ddyddiad y llythyr tan ddiwedd mis Rhagfyr 2005 er mwyn datblygu opsiynau i ailstrwythuro'r heddlu. Roedd disgwyl i'r Heddluoedd a'r Awdurdodau sefydlu timau adolygu erbyn diwedd mis Medi ac adrodd wrth y Swyddfa Gartref erbyn diwedd mis Hydref gan roi rhestr fer o opsiynau sy'n seiliedig ar y meini prawf cenedlaethol sy'n deillio o adroddiad *Closing the Gap*. Câi'r opsiynau hyn eu hystyried ymhellach yn ystod mis Tachwedd. Erbyn 23 Rhagfyr 2005, disgwylir i adroddiad terfynol gael ei gyflwyno i'r Ysgrifennydd Cartref ar bob opsiwn a roddwyd ar y rhestr fer, gan gynnwys dadansoddiad cost a budd ac opsiwn a ffefrir.

Dyma'r meini prawf a bennwyd:

Maint – o leiaf 4,000 o swyddogion yr heddlu neu gyfanswm o 6,000 o staff

Gwahanol alluoedd a lleihau risg – gallu gwahanol bartneriaid i ymdrin â throseddu cyffredin ac i ddarparu gwasanaethau amddiffynnol

Marchnadoedd troseddol – dealltwriaeth o'r marchnadoedd troseddol sylfaenol

Daearyddiaeth – y marchnadoedd troseddol sylfaenol a phatrymau troseddu trawsffiniol

Materion cydffiniol – ffiniau gwleidyddol a ffiniau partneriaethau. Ni ddylai unrhyw gynigion rannu ardal unrhyw Heddlu sy'n bodoli eisoes yn llai nac ychwaith groesi ffiniau swyddfeydd rhanbarthol y llywodraeth (oni bai bod dadleuon cryf dros wneud hynny)

Hunaniaeth – adeiladu ar hunaniaeth hanesyddol a rhanbarthol

Eglurder o ran gorchymyn a rheoli ac o ran atebolrwydd – strwythur llywodraethu clir

Perfformiad – lleihau risg yn ystod y cyfnod pontio a sicrhau gwelliannau yn y tymor canolig

1.3 Datganiad i'r cyfarfod llawn: 28 Medi 2005

Ar 28 Medi 2005, gwnaeth y Gweinidog dros Gyfiawnder Cymdeithasol ac Adfywio ddatganiad ar adroddiad Arolygiaeth Cwnstabliaeth Ei Mawrhydi a'r llythyr gan yr Ysgrifennydd Cartref (Atodiad 2). Cyhoeddodd ei bod wedi gofyn i'r Pwyllgor Cyfiawnder Cymdeithasol ac Adfywio gynnal adolygiad o'r cynigion i ailstrwythuro'r heddlu a bod y Pwyllgor wedi cytuno i wneud hynny. Mae'r trawsgrifiad o Ddatganiad pellach y Gweinidog ar 15 Tachwedd hefyd wedi ei atodi.

1.4 Yr Achos Busnes Amlinellol a baratowyd gan Awdurdodau Heddlu Cymru a Heddluoedd Cymru: Hydref 2005

Paratôdd y tîm prosiect, a sefydlwyd gan bedwar Awdurdod a phedwar Heddlu Cymru, bapur cychwynnol yn cloriannu'r opsiynau ar gyfer newid strwythur y gwasanaeth a'r ffordd y'i darperir. Cyflwynwyd y papur i'r Ysgrifennydd Cartref ddiwedd mis Hydref yn unol â'r amserlen a nodwyd yn ei lythyr gwreiddiol (Atodiad 3). Yn y papur, nodwyd pedwar opsiwn ar gyfer newid:

- Cadw'r pedwar Heddlu presennol (gyda mwy o gydweithio rhyngddynt i fodloni gofynion plismona ar Lefel 2)
- Creu dau Heddlu (De Cymru/Gwent a Dyfed Powys/Gogledd Cymru)
- Creu un Heddlu strategol i Gymru
- Cadw Heddlu ar gyfer y Gogledd gyda pherthynas ffurfiol â Heddlu Swydd Gaer.

Cafodd y pedwar opsiwn eu hasesu yn erbyn y meini prawf cenedlaethol a nodwyd yn llythyr yr Ysgrifennydd Cartref ar 22 Medi.

Disgrifir yr opsiynau yn fanylach ym Mhennod 2.

1.5 Llythyr Uned Adolygu Strwythurau'r Heddlu yn y Swyddfa Gartref: 9 Tachwedd 2005

Ar 9 Tachwedd, ysgrifennodd Cyfarwyddwr Uned Adolygu Strwythurau'r Heddlu yn y Swyddfa Gartref at arweinydd tîm prosiect Awdurdodau a Heddluoedd Cymru gan ymateb i'r Achos Busnes Amlinellol (Atodiad 4). Nododd fod yr ymateb yn adlewyrchu safbwynt yr Ysgrifennydd Cartref.

Dywedodd nad oedd yr Uned yn credu bod modd datblygu rhai opsiynau ymhellach.

Roedd yn tybio nad oedd yr opsiynau isod yn addas:

- Cadw pedwar Heddlu
- Creu dau Heddlu
- Cadw Heddlu Gogledd Cymru gyda mwy o gydweithio rhyngddo a Swydd Gaer

Ar sail y dystiolaeth a gyflwynwyd a'r asesiad a wnaed, nid oedd yr Uned yn credu y câi'r opsiynau hyn eu hargymell i'r Ysgrifennydd Cartref ym mis Rhagfyr, oni bai bod rhagor o dystiolaeth yn dod i law i leddfu pryderon. Yn y llythyr, dywed hefyd mai awdurdodau'r heddlu fyddai'n penderfynu yn y pen draw pa opsiynau i'w cynnig ym mis Rhagfyr.

Mae manylion strwythur presennol yr Heddlu yng Nghymru yn Atodiad 5.

PENNOD 2

CYD-DESTUN CYMRU

Amlinellir cefndir adolygiad y Pwyllgor ym Mhennod 1. Yn y Bennod hon, ceir manylion yr ymatebion a ddaeth i law fel rhan o'r ymgynghoriad ysgrifenedig a'r dystiolaeth lafar a roddwyd i'r Pwyllgor. Cafwyd 33 o ymatebion ysgrifenedig a chafwyd tystiolaeth lafar o 10 ffynhonnell arall. Ceir manylion yr holl dystiolaeth a gafwyd yn Atodiadau 6 – 8.

Gellir grwpio'r pryderon a fynegwyd o dan y penawdau isod:

- Ymgynghori – pam fod cymaint o frys? Ni chafodd digon o amser ei neilltuo i bwyso a mesur yr opsiynau.
- Yr opsiynau ar gyfer newid
- Cyllid – Beth fydd cost ailstrwythuro a phwy fydd yn talu'r gost?
- Plismona yn y gymdogaeth – a fydd ailstrwythuro a'r pwyslais ychwanegol ar blismona Lefel 2 yn effeithio'n andwyol ar blismona yn y gymdogaeth?
- Atebolrwydd – pa drefniadau fydd ar waith i sicrhau bod yr Heddluoedd newydd yn atebol i'r bobl sy'n talu'r biliau?
- Diogelu swyddi o dan unrhyw strwythur newydd.

2.1 Yr ymgynghoriad a chyd-destun Cymru

Nid yw'r cyfrifoldeb dros yr heddlu yng Nghymru wedi'i ddatganoli, felly nid oes modd i'r Pwyllgor ddylanwadu ar amserlen yr ymgynghoriad nac ychwaith ar amserlen unrhyw gamau a ddaw yn sgil yr ymgynghoriad i aildrefnu'r heddlu. Serch hynny, cyfeiriodd nifer o'r rhai a gyflwynodd dystiolaeth i'r Pwyllgor at yr amserlen ymgynghori dynn. Byddai rhai wedi croesawu mwy o amser i gynnal ymgynghoriad ehangach â'r rhanddeiliaid a'r cyhoedd, ond maent yn derbyn y cyfyngiadau sydd yn eu lle. Gan fod nifer o grwpiau yn y Cynulliad a thu allan yn rhagweld y caiff y cyfrifoldeb dros yr heddlu ei ddatganoli yn y pen draw, awgrymodd eraill y dylid cyflymu'r broses honno a gohirio unrhyw gamau i ailstrwythuro Heddluoedd Cymru hyd nes i'r mater datganoli gael ei ddatrys. Y trydydd safbwynt a fynegwyd yw y dylai unrhyw gwestiwn am strwythur yr heddlu yng Nghymru a Lloegr yn y dyfodol fod yn destun ymchwiliad gan Gomisiwn Brenhinol, a hynny am ei fod yn fater mor sylfaenol ynghylch y ffordd y caiff y ddwy wlad eu llywodraethu. Dyma'r farn a fynegwyd gan Ffederasiwn Heddlu Cymru.

Mae daearyddiaeth, hanes a diwylliant Cymru yn wahanol i Loegr. Rhaid rhoi sylw priodol i'r sefyllfa wleidyddol, ac yn arbennig i rôl a buddiannau'r Cynulliad Cenedlaethol. Efallai fod yr un pryderon yn codi o ran y gwasanaeth a ddarperir, ond pa bynnag strwythur a gyflwynir yn sgil yr ymarfer aildrefnu, mae'n bwysig ystyried Cymru fel cenedl ac nid fel unrhyw ranbarth arall.

Serch hynny, rhaid cydnabod bod gwahaniaethau rhanbarthol yn bodoli yng Nghymru. Mae cysylltiadau cryf rhwng Heddlu Gogledd Cymru a Gogledd-orllewin Lloegr o ran trafnidiaeth, symudiadau pobl a throseddu. Ceir cysylltiadau tebyg rhwng De Cymru a De-orllewin Lloegr.

Mae'r cysylltiadau trafnidiaeth rhwng y Gogledd a'r De yn wael. Mae hyn yn dueddol o danlinellu gwahaniaethau yn hytrach na chrisialu tebygrwydd. Felly nid oes unrhyw syndod fod rhai awdurdodau lleol, sef Cyngor Sir Ddinbych, Cyngor Sir Ynys Môn a Chyngor Bwrdeistref Sirol Wrecsam, o blaid cadw Heddlu Gogledd Cymru. Mae Gwasanaeth Tân ac Achub Gogledd Cymru hefyd yn cefnogi hyn. Isod, trafodir manteision ac anfanteision y gwahanol opsiynau.

Y mater olaf i'w ystyried o dan y pennawd hwn yw'r Gymraeg. Mae'n ofynnol i bob un o heddluoedd Cymru gydymffurfio â Deddf yr Iaith Gymraeg. Byddai hyn ynddo'i hun yn ei gwneud yn anodd meithrin unrhyw berthynas ffurfiol ag un o heddluoedd Lloegr. Mae Bwrdd yr Iaith Gymraeg yn rhybuddio na ddylid gwanhau unrhyw gynllun iaith sydd wedi'i baratoi o dan ofynion statudol Deddf yr Iaith Gymraeg 1993. O ran plismona cymunedol, mae'n hanfodol bwysig bod swyddog heddlu cymunedol yn gallu cyfathrebu â'r bobl y mae'n eu gwasanaethu yn eu hiaith gyntaf.

2.2 Yr Opsiynau ar Gyfer Newid

Yn adroddiad *Closing the Gap* nodwyd bod angen mynd i'r afael â'r gwendidau o ran darparu gwasanaethau Lefel 2 ar fyrder. Gofynnodd y Swyddfa Gartref i Awdurdodau'r Heddlu a'r Prif Gwnstabliaid gyflwyno opsiynau ar gyfer newid a chynigiodd Heddluoedd Cymru bedwar opsiwn a fyddai yn eu tyb hwy yn ateb gofynion y Swyddfa Gartref i gau'r bwlch o ran plismona ar Lefel 2 yng Nghymru, sef:

- **OPSIWN 1** – Dim newid, ond byddai'n rhaid i'r holl Heddluoedd fynd i'r afael â'r diffygion o ran gwasanaethau amddiffynnol a phlismona yn y gymdogaeth

<u>Manteision</u>

- Mae'r Heddluoedd yn gweithredu'n effeithiol fel ag y maent
- Byddai'r Heddluoedd yn parhau i fod yn atebol i bobl leol
- Mae Heddluoedd lleol yn gwybod beth yw anghenion eu cymunedau
- Byddai modd i'r Awdurdodau cyfredol ymateb i droseddu Lefel 2 drwy gydweithio'n agosach ag awdurdodau heddlu cyfagos
- Mae'r uwch swyddogion yn agos at y cyhoedd ac yn atebol iddynt
- Byddai modd cadw'r rhanbarthau cyfredol yng Nghymru

<u>Anfanteision</u>

- Nid yw'r un o'r Heddluoedd yn bodloni meini prawf gofynnol y Swyddfa Gartref ar gyfer Gwasanaethau Amddiffynnol Lefel 2
- Mae'r Achos Busnes ar gyfer yr opsiwn dim newid yn dangos bod cost ynghlwm wrtho. Hwn yw'r opsiwn sydd â'r costau blynyddol cylchol uchaf
- Er bod y pedwar Heddlu wedi llwyddo yn hanesyddol i fodloni cynlluniau effeithlonrwydd, nid yw Awdurdodau'r Heddlu yn credu y

byddai hyn yn parhau i fod yn gynaliadwy heb fwy o gydweithio, yn enwedig o ran swyddogaethau cefn swyddfa
- Mae Heddluoedd Cymru wedi cydweithio'n effeithiol ar draws ffiniau yn y gorffennol, ond mae'r fframwaith deddfwriaethol a'r gwahanol systemau TG yn rhwystrau rhag cyflwyno trefniadau o'r fath ar raddfa eang
- Ni fyddai'r opsiwn dim newid yn rhoi llawer o gyfle i resymoli'r gwasanaethau a ddarperir eisoes
- Byddai'r trefniadau gorchymyn a rheoli yn aneglur

- **OPSIWN 2** – Dau Heddlu: De Cymru / Gwent a Gogledd Cymru / Dyfed Powys

<u>Manteision</u>
- Byddai'n galluogi Heddluoedd Cymru i resymoli'r swyddogaethau cymorth yn sylweddol
- Mae'n cydnabod bod angen strwythur "rhanbarthol" yng Nghymru
- Byddai'n gwella capasiti a gallu'r Heddlu
- Byddai un o Heddluoedd Cymru yn bodloni'r safon ofynnol o ran capasiti (er na fyddai'r Heddlu arall yn ei bodloni)
- O gael dau Heddlu yn lle pedwar, byddai'n hwyluso'r defnydd o gudd-wybodaeth
- Byddai'n haws i Dde Cymru/Gwent ymgymryd â gwaith atal troseddu, er na fyddai'n haws i Ogledd Cymru/Dyfed Powys wneud hynny
- Byddai mwy o gyfle i wneud arbedion maint ac arbedion trwy effeithlonrwydd
- Mae rhai materion ieithyddol a diwylliannol yn gyffredin i Ddyfed Powys a Gogledd Cymru
- Byddai llai o ffiniau rhwng Heddluoedd a byddai'r strwythur llywodraethu yn gliriach

<u>Anfanteision</u>
- Dim ond un o'r Heddluoedd fyddai'n gwireddu'r cysyniad o Heddlu strategol
- Ni fyddai llawer o gyfle i Heddlu Dyfed Powys / Gogledd Cymru ymgymryd â gwaith atal troseddu
- Byddai anawsterau'n dal i godi o ran cyfnewid gwybodaeth ac integreiddio
- Yn ôl datganiad Awdurdodau'r Heddlu, hwn yw'r opsiwn mwyaf costus yn y tymor hir, gyda gwerth net o £679.1 miliwn dros 15 mlynedd.

- **OPSIWN 3** – Un Heddlu Strategol i Gymru

<u>Manteision</u>
- Hwn yw'r opsiwn sydd â'r potensial mwyaf i sicrhau arbedion mawr o ran darparu Gwasanaethau Amddiffynnol, rhesymoli'r

swyddogaethau cymorth a lleihau costau nwyddau a gwasanaethau, adeiladau a thrafnidiaeth
- Hwn yw'r opsiwn a fyddai'n rhoi'r sylfaen ariannol mwyaf hyfyw ar gyfer darparu Gwasanaethau Amddiffynnol a gwella effeithlonrwydd
- Byddai'n creu gwasanaeth heddlu cenedlaethol i Gymru gyda hunaniaeth genedlaethol glir a digamsyniol
- Byddai'n cynyddu capasiti yn sylweddol ac yn bodloni gofynion y Swyddfa Gartref i greu Heddlu strategol gyda'r adnoddau i ateb gofynion y dyfodol
- Byddai'n gwella'r swyddogaeth cudd-wybodaeth yn sylweddol
- Byddai'n sicrhau bod strwythurau llywodraethu ac atebolrwydd clir ar waith ar bob lefel
- Mae'r opsiwn hwn yn sgorio dipyn yn uwch na'r opsiynau eraill ar bron i bob lefel
- Mae strwythur newydd y Gwasanaeth Ambiwlans yn enghraifft ddefnyddiol o'r ffordd y gellir darparu gwasanaeth ar draws Cymru gyfan yn llwyddiannus

Anfanteision
- Rhaid ystyried daearyddiaeth Cymru
- Yn y tymor byr, byddai'n gostus ac yn amharu ar y gwasanaeth
- Byddai'r Heddluoedd cyfredol yn colli eu hunaniaeth
- Ffactor y Gogledd

2.3 Ymatebion i'r Opsiynau

Roedd Awdurdodau'r Heddlu, y Prif Gwnstabliaid a Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru yn cefnogi'r tri opsiwn uchod, heb ffafrio unrhyw un ohonynt. Awgrymodd Cadeirydd Awdurdod Gogledd Cymru bedwerydd opsiwn, sef y posibilrwydd o feithrin perthynas fwy ffurfiol rhwng Heddlu'r Gogledd a Heddlu Swydd Gaer neu Heddluoedd eraill Gogledd-orllewin Lloegr. Roedd Penaethiaid yr Heddlu o'r farn fod yr opsiwn hwn yn amrywiad ar yr opsiwn "dim newid" sy'n dibynnu ar gytundebau partneriaeth er mwyn darparu gwasanaethau amddiffynnol. Mae Aelodau'r Pwyllgor yn sylweddoli bod opsiwn y Gogledd wedi'i gyflwyno i'r Ysgrifennydd Cartref i'w ystyried. Serch hynny, ni allant roi unrhyw sylwadau arno oherwydd nad ydynt wedi gweld manylion y cynnig yn llawn.

Roedd nifer o sefydliadau'r Gogledd am gadw Heddlu penodol ar gyfer yr ardal honno. Mynegwyd pryderon ynghylch gwanhau atebolrwydd lleol ac effaith unrhyw aildrefnu ar wasanaethau cyhoeddus lleol eraill sydd wedi'u haildrefnu i'w gwneud yn fwy atebol i bobl leol.

Beth bynnag fydd canlyniad y broses, pwysleisiodd rhanddeiliaid megis y Gwasanaeth Ambiwlans, y Gwasanaeth Tân ac Achub a'r Gwasanaeth Prawf ei bod yn hanfodol cadw'r cysylltiadau cyfredol o'r lefel gorchymyn sylfaenol i frig y gadwyn reoli. Nid yw'r Gwasanaethau Tân ac Achub, yn enwedig Gwasanaeth Tân ac Achub y Gogledd, yn credu y dylid newid eu ffiniau nhw, ni waeth beth fydd canlyniad yr adolygiad o'r heddlu. Mae ffiniau Gwasanaeth

Tân ac Achub y Gogledd yn cyfateb i ffiniau Awdurdod Heddlu Gogledd Cymru ac mae o blaid cadw strwythur yr heddlu fel ag y mae. Roedd yr holl randdeiliaid hyn yn cytuno ei bod yn hanfodol cydweithio a darparu gwasanaethau yn lleol.

Ategwyd hyn yn y dystiolaeth a gafwyd gan wahanol Bartneriaethau Diogelwch Cymunedol a chan Ffederasiwn yr Heddlu. Pwysleisiwyd bod yn rhaid i unrhyw strwythur newydd ychwanegu gwerth.

Ni wnaeth unrhyw sefydliad ffafrio'r opsiwn o sefydlu “dau Heddlu”. Yr opsiynau mwyaf poblogaidd oedd cadw'r status quo gyda mwy o gydweithio rhwng Heddluoedd neu sefydlu un Heddlu.

2.4 Cyllid

Mae'r achos busnes amlinellol a gyflwynwyd gan Heddluoedd ac Awdurdodau Heddlu Cymru yn nodi’r costau ac arbedion drwy effeithlonrwydd sy’n gysylltiedig â’r tri opsiwn cyntaf a gynigiwyd i'r Swyddfa Gartref. Nodir y rhain isod.

Cymerwyd yn ganiataol y byddai angen buddsoddiad sylweddol mewn Gwasanaethau Amddiffynnol Lefel 2 ac yn y gwaith o blismona yn y gymdogaeth y cytunwyd arno eisoes, a hynny mewn perthynas â’r tri opsiwn. Mae'r costau a nodir yn y papur hefyd yn cymryd yn ganiataol y byddai un taliad sefydlu yn cael ei ddarparu o'r canol.

Pedwar Heddlu

Amcangyfrifir y byddai'r gost sefydlu yn £7.8 miliwn ac y byddai'r gost flynyddol yn £57.9 miliwn. Hwn yw’r opsiwn sydd â'r costau blynyddol cylchol uchaf.

O dan yr opsiwn hwn, mae'r papur yn nodi na fyddai unrhyw un o Heddluoedd Cymru yn bodloni'r safonau gofynnol ar gyfer gwasanaethau amddiffynnol ar draws y saith gwasanaeth a aseswyd yn *Closing the Gap* ac y byddai ffiniau'r Heddluoedd yn llesteirio ymateb rhesymegol i droseddu ar Lefel 2.

Dau Heddlu

Amcangyfrifir y byddai'r gost sefydlu yn £6.2 miliwn ac y byddai'r gost flynyddol yn £56.4 miliwn. Dros gyfnod o 15 mlynedd, amcangyfrifir mai hwn fyddai’r opsiwn mwyaf costus oherwydd y byddai’n rhaid talu'r costau aildrefnu ond na fyddai’n sicrhau’r holl fanteision o ran arbedion maint.

Mae'r papur yn nodi mai dim ond un o'r Heddluoedd fyddai’n bodloni'r maen prawf o ran maint yr Heddlu o dan yr opsiwn hwn. Byddai'r Heddlu arall yn methu â bodloni'r safonau gofynnol ar gyfer gwasanaethau amddiffynnol ar draws y saith gwasanaeth a aseswyd yn *Closing the Gap.* Byddai hyn, fodd bynnag, yn well na'r sefyllfa sydd ohoni.

Un Heddlu

Amcangyfrifir y byddai'r gost sefydlu yn £12.2 miliwn ac y byddai'r gost flynyddol yn £47.2 miliwn. Mae'r papur yn nodi mai hwn yw'r opsiwn a fyddai'n rhoi'r sylfaen ariannol mwyaf hyfyw ar gyfer darparu gwasanaethau amddiffynnol a gwella effeithlonrwydd. Er hynny, byddai'n gostus ac yn amharu ar y gwasanaeth a ddarperir yn y tymor byr.

Mae'r papur yn nodi y byddai'r opsiwn hwn yn sicrhau bod Cymru yn bodloni'r maen prawf o sefydlu un Heddlu strategol sy'n cyflawni'r gofynion o ran Gwasanaethau Amddiffynnol.

Ni ddarparwyd costau ar gyfer y pedwerydd opsiwn yn y papur (sef cadw Heddlu ar gyfer y Gogledd sy'n cydweithio'n agosach â Heddlu Swydd Gaer).

Awgrymodd tystiolaeth Cadeiryddion Awdurdodau'r Heddlu, a ategwyd gan Brif Swyddogion yr Heddlu, y byddai'n costio rhwng £47miliwn a £57miliwn i aildrefnu Heddluoedd Cymru er mwyn eu galluogi i ddarparu Gwasanaethau Amddiffynnol ar Lefel 2, a hynny er gwaethaf y disgwyliadau y byddai arian yn cael ei arbed mewn blynyddoedd i ddod. Derbyniwyd y gallai'r symiau fod yn fwy na'r hyn a amcangyfrifwyd hyd yn oed. Roedd yr Aelodau, yr heddlu a'r awdurdodau lleol yn pryderu ynghylch y ffordd y câi'r costau hyn eu talu. Yn ôl Awdurdodau'r Heddlu, pe bai'n rhaid talu'r costau hyn o ffynonellau lleol, byddai'n arwain at gynnydd sylweddol yn y dreth gyngor. Y dewis arall yw bod y Swyddfa Gartref yn talu unrhyw gostau ychwanegol.

Trafodwyd lefel praeseptau'r heddlu hefyd. Ar hyn o bryd, mae'r lefelau yn amrywio o un Heddlu i'r llall yng Nghymru. Maent ar eu huchaf yn Awdurdod Heddlu Gogledd Cymru lle y maent yn £159 y flwyddyn ac ar eu hisaf yn Awdurdod Heddlu De Cymru lle y maent yn £120 y flwyddyn. Yn ardal Heddlu Dyfed Powys maent yn £143 y flwyddyn ac yn ardal Heddlu Gwent maent yn £145 y flwyddyn. Mae'r praesept ar gyfer Cymru yn £138 y flwyddyn ar gyfartaledd. O sefydlu un Heddlu i Gymru, mae'n debygol y byddai modd cysoni'r praseptau ar draws y wlad, gan arwain at y posibilrwydd o gynyddu'r dreth gyngor yn y De a'i chwtogi yn y Gogledd.

2.5 Plismona yn y Gymdogaeth

Ceir consensws ymhlith y rhai a ymatebodd i'r ymgynghoriad mai'r Unedau Gorchymyn Sylfaenol yw elfennau allweddol y strwythur cyfredol a bod yn rhaid iddynt barhau i chwarae rôl o'r fath mewn unrhyw strwythur newydd. Pwysleisiodd Cymdeithas Swyddogion Diogelwch Cymunedol Cymru, rhai Partneriaethau Diogelwch Cymunedol, Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru a rhai awdurdodau lleol fod angen rhoi hyd yn oed mwy o bwyslais ar blismona yn y gymdogaeth nag a roddir ar hyn o bryd. Nodwyd bod cymunedau yn pryderu llawer mwy am droseddu lefel isel ac ymddygiad gwrthgymdeithasol nag am y strwythur a fydd yn ei le yn y pen draw. Maent yn cytuno bod yn rhaid i strwythur yr heddlu, ar lefel leol, barhau i adlewyrchu ardaloedd yr awdurdodau lleol er mwyn cynnal gwaith y Partneriaethau Diogelwch Cymunedol a'r cydweithio rhyngddynt.

Cydnabyddir mai plismona yn y gymdogaeth yw sylfaen llwyddiant Heddluoedd Cymru. Mae'r strwythurau a'r partneriaethau lleol eisoes yn eu lle ac mae angen gwella a datblygu'r gwasanaeth a ddarperir ganddynt. Serch hynny, mynegwyd pryderon ynghylch y duedd o gyflogi staff heb eu hardystio a Swyddogion Diogelwch Cymunedol yn lle Swyddogion yr Heddlu ar batrôl. Awgrymwyd y dylid gwerthuso rôl Swyddogion Diogelwch Cymunedol. Dywedwyd bod swyddogaethau, pwerau, hyfforddiant a thâl Swyddogion Diogelwch Cymunedol yn amrywio ar draws Cymru hyd yn oed.

2.6 Gwasanaethau Amddiffynnol Lefel 2

Mae adroddiad *Closing the Gap* yn nodi mai un o ofynion plismona ar Lefel 2 yw'r gallu i fynd i'r afael â materion trawsffiniol sydd fel arfer yn deillio o droseddu cyfundrefnol a digwyddiadau mawr sy'n effeithio ar fwy nag un Uned Gorchymyn Sylfaenol ac sydd o bosib yn croesi ffiniau Heddluoedd. Gall hefyd gynnwys materion sy'n peri pryder i'r cyhoedd ar raddfa eang.

Er bod y strwythur cyfredol yn galluogi Heddluoedd yn gyffredinol i berfformio'n effeithiol o ran plismona ar Lefel 1 a bod corff cenedlaethol wedi'i sefydlu i ateb gofynion Lefel 3, daeth yr adroddiad i'r casgliad bod cwestiynau'n codi ynghylch gallu Heddluoedd i ddarparu gwasanaethau amddiffynnol ar Lefel 2 – y gallu i ymdopi â throseddu cyfundrefnol a materion trawsffiniol fel a geir mewn ymchwiliadau megis 'Soham'.

Nid yw'n ymddangos bod unrhyw un yn anghytuno â'r asesiad hwn. Cyflwynwyd tystiolaeth ychwanegol gan Gwenda Thomas AC sy'n awgrymu bod rhai plant yn wynebu mwy o risg oherwydd bod polisïau yn amrywio o un Heddlu i'r llall. Mynegodd bryderon ynghylch plant sy'n cael eu hunain "yn y system" ond sy'n mynd "ar goll" oherwydd nad yw Heddluoedd a gwasanaethau cymdeithasol yn cydweithio digon ar draws ffiniau.

2.7 Atebolrwydd Lleol

Roedd nifer o'r rhai a ymatebodd yn pryderu na fyddai'r heddlu mor atebol i bobl leol pe câi Heddluoedd Cymru eu hailstrwythuro. Pwysleisiodd Cyngor Sir Ddinbych, Cyngor Dinas Casnewydd, Cyngor Sir Ynys Môn a Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru fod angen rhoi trefniadau atebolrwydd ar waith ar y gwahanol lefelau gorchymyn yn y strwythur newydd.

2.8 Diogelu Swyddi

Awgrymodd y Prif Gwnstabliaid y byddai unrhyw arbedion a ddaw yn sgil yr ymarfer ailstrwythuro yn cael eu gwneud drwy resymoli gwasanaethau "cefn swyddfa". Byddai hyn yn arwain yn bennaf at golli swyddi ymhlith staff yr heddlu. Ni chafodd Aelodau'r Pwyllgor wybodaeth am nifer y bobl y byddai hyn yn effeithio arnynt. Awgrymodd cynrychiolwyr UNSAIN y gallai'r camau i ailstrwythuro'r heddlu fod yn gyfle i ddatblygu staff yr heddlu. Ar hyn o bryd, mae pobl yn aros yn yr un swyddi o fewn yr heddlu ac nid oes cyfle iddynt

gael dyrchafiad neu ddatblygu. Awgrymwyd y dylid rhoi cyfle i staff yr heddlu ddatblygu.

PENNOD 3

CASGLIADAU AC ARGYMHELLION

3.1 Mae'r Pwyllgor Cyfiawnder Cymdeithasol ac Adfywio yn derbyn bod bwlch o ran plismona ar Lefel 2. Serch hynny, am resymau sy'n ymwneud â'r broses ymgynghori ac oherwydd gwahaniaeth barn ynghylch yr opsiynau a gynigiwyd, nid oes modd iddo ddweud pa un o'r pedwar opsiwn a awgrymwyd gan Awdurdodau'r Heddlu a Phrif Gwnstabliaid Cymru y mae'n ei ffafrio ac nid yw'n barod i wneud hynny.

Wrth ddod i'r casgliad hwn, roedd y Pwyllgor yn pryderu'n unfrydol am yr amserlen a bennwyd gan yr Ysgrifennydd Cartref ar gyfer yr ymgynghoriad a gynhaliwyd yn sgil adroddiad *Closing the Gap*. Nid oedd yn rhoi llawer o gyfle i gynnal ymgynghoriad eang yng Nghymru a thu hwnt. Ni chafwyd digon o amser i ystyried newidiadau sylfaenol i blismona yng Nghymru a Lloegr ac roedd hon yn thema gyson yn y dystiolaeth a gyflwynwyd i'r Pwyllgor.

Roedd yr ymgynghoriad ei hun yn dibynnu ar gasgliad yr Adroddiad, sef bod Heddluoedd mwy yn fwy effeithiol na Heddluoedd llai. Ymddengys bod hyn yn seiliedig ar asesiad o ddangosyddion perfformiad nad oedd gan y Pwyllgor ddigon o wybodaeth amdano i'w alluogi i'w asesu ei hun nac i'w herio. Mewn gwirionedd, mae adroddiad *Closing the Gap* yn derbyn bod rhai Heddluoedd llai yn effeithiol iawn a bod rhai Heddluoedd mwy yn llai effeithiol. Mae'r cyfaddefiad hwn yn arbennig o berthnasol yng nghyd-destun Cymru lle y gwelir, ym marn mwyafrif Aelodau'r Pwyllgor, fod Heddluoedd Cymru yn perfformio at safon uwch na'u cymheiriaid yn Lloegr.

Mae Aelodau'r Pwyllgor Cyfiawnder Cymdeithasol ac Adfywio hefyd yn cwestiynu pam y derbyniwyd argymhelliad adroddiad *Closing the Gap* bod yn rhaid i bob Heddlu o dan y strwythur newydd gael o leiaf 4000 o swyddogion neu 6000 o swyddogion a staff. Ni chaiff y ffigur hwn ei egluro na'i gyfiawnhau. Byddai gwahanol ffigurau wedi arwain at wahanol atebion ac felly mae'r Pwyllgor yn cwestiynu natur fympwyol y ffigurau hyn.

Mae Cymru yn wahanol i Loegr a rhanbarthau Lloegr o ran ei hanes, ei daearyddiaeth a'i diwylliant. Mae ei phoblogaeth bron i gyd wedi'i lleoli yn y cytrefi ar hyd yr M4 a'r A55. Rhyngddynt ceir ardal wledig eang lle y mae'r gofynion plismona yn wahanol iawn. Mae'r gwahaniaethau daearyddol hyn yn ategu'r ddadl fod Cymru yn wahanol ac nad oes modd cyflwyno strwythurau sy'n briodol i Loegr, ac i ranbarthau Lloegr, dros y ffin bob amser. Mae Aelodau'r Pwyllgor Cyfiawnder Cymdeithasol ac Adfywio yn sylweddoli nad yw gweithgarwch troseddol yn parchu ffiniau cenedlaethol na ffiniau rhanbarthol a bod yn rhaid i bartneriaethau trawsffiniol adlewyrchu realiti'r gwaith.

Roedd y broses ymgynghori mor gyfyng fel nad oedd modd cymryd y pwyntiau hyn i ystyriaeth. Roedd yr Ysgrifennydd Cartref yn cefnogi argymhelliad *Closing the Gap* y dylid sefydlu Heddluoedd strategol ar draws Cymru a Lloegr. Roedd ei lythyr at y Prif Gwnstabliaid ac Awdurdodau'r

Heddlu yn eu gwahodd i ystyried strwythur newydd ar gyfer yr heddlu o fewn terfynau penodol. Dywedodd na ddylid torri ffiniau cyfredol, na ddylai cynigion groesi ffiniau Swyddfeydd Rhanbarthol y Llywodraeth ac mai'r ateb tebygol yw creu Heddluoedd strategol a chanddynt o leiaf 4000 o swyddogion neu 6000 o swyddogion a staff. Yng Nghymru, dim ond un opsiwn fyddai'n bodloni'r holl ofynion hyn, sef sefydlu un Heddlu strategol.

Yn olaf ar yr ymgynghoriad ei hun, cytunodd y Pwyllgor y dylid ystyried cyd-destun arbennig Cymru. Mae mwyafrif Aelodau'r Pwyllgor Cyfiawnder Cymdeithasol ac Adfywio yn credu y dylid datganoli'r cyfrifoldeb dros Wasanaethau'r Heddlu yng Nghymru, ynghyd â'r cyllid angenrheidiol, i'r Cynulliad Cenedlaethol. Byddai hyn yn sicrhau cysondeb o ran cyfrifoldebau'r Pwyllgor mewn perthynas â'r Gwasanaethau Argyfwng eraill, sef y Gwasanaeth Tân ac Achub a'r Gwasanaeth Ambiwlans, ynghyd â'i gyfrifoldebau ehangach dros ddiogelwch cymunedol a chyfiawnder cymdeithasol. Byddai hefyd yn cydnabod y rôl y mae'r awdurdodau lleol yn ei chwarae o ran ariannu a rheoli'r Heddluoedd. Tra bod y Swyddfa Gartref yn gyfrifol am yr Heddlu a'r Cynulliad Cenedlaethol yn gyfrifol am y gwasanaethau argyfwng eraill, awgrymodd rhai y gallai hyn effeithio ar allu'r tri gwasanaeth i gynllunio ar y cyd ac i lunio strategaethau ar y cyd.

Felly mae'r Pwyllgor Cyfiawnder Cymdeithasol ac Adfywio, trwy fwyafrif, yn argymell bod Llywodraeth Cynulliad Cymru yn ymateb i ymarfer ymgynghori'r Ysgrifennydd Cartref ar ddyfodol yr heddlu yng Nghymru drwy:

- **Ailddatgan y pryder fod y broses ymgynghori wedi'i chynnal ar gymaint o frys**
- **Gofyn i'r Ysgrifennydd Cartref dderbyn bod "Cyd-destun Cymru" yn golygu nad yw'r hyn sy'n addas i Loegr o reidrwydd yn addas i Gymru**
- **Gofyn i'r Ysgrifennydd Cartref achub ar y cyfle wrth ailstrwythuro Heddluoedd Cymru a Lloegr i awgrymu wrth ei gymheiriaid yn y Cabinet ei bod yn bryd cychwyn ymgynghori ar ddatganoli'r cyfrifoldeb dros wasanaethau'r heddlu yng Nghymru i Gynulliad Cenedlaethol Cymru**

Mae Aelodau'r Pwyllgor yn teimlo na ddylai'r ymgynghoriad ar ddyfodol yr heddlu yng Nghymru fod yn ofer. Daethant i nifer o gasgliadau a gwnaethant nifer o argymhellion a allai fod yn fuddiol i'r gwaith o blismona yng Nghymru yn y dyfodol, a hynny o dan unrhyw strwythur posib. Daeth y Pwyllgor Cyfiawnder Cymdeithasol ac Adfywio i'r casgliad y dylid rhoi'r sylw pennaf i'r materion isod wrth benderfynu ar strwythur yr heddlu yng Nghymru yn y dyfodol:

- y math o wasanaeth sydd ei angen i wasanaethu'r wlad yn y dyfodol
- y rhannau hynny o'r gwasanaeth cyfredol y mae angen eu diogelu a'u gwella i sicrhau nad yw'r broses ailstrwythuro yn amharu arnynt.

Wrth gasglu tystiolaeth, nododd yr Aelodau mai'r meysydd sy'n peri pryder arbennig yw:

- Cyllid
- Cynnal a datblygu plismona yn y gymdogaeth
- Atebolrwydd lleol
- Troseddu ar Lefel 2
- Diogelu swyddi a gwaith cefn swyddfa
- Strwythur ar gyfer datganoli

3.2 Cyllid

Yn eu tystiolaeth i'r Pwyllgor, dywedodd Awdurdodau'r Heddlu a'r Prif Gwnstabliaid na fyddai'r opsiwn dim newid ar gael i Gymru pe câi gweledigaeth yr Ysgrifennydd Cartref ei mabwysiadu, sef sicrhau bod Gwasanaethau Amddiffynnol Lefel 2 yn cael eu darparu at y safon ofynnol ar draws holl Heddluoedd Cymru a Lloegr. Hyd yn oed pe câi'r pedwar Heddlu eu cadw, byddai angen cyflwyno newidiadau i'w galluogi i weithredu at y safon ofynnol. Byddai disgwyl i'r tri opsiwn a gyflwynwyd gan Awdurdodau'r Heddlu gostio rhwng £47 miliwn a £57 miliwn y flwyddyn yn ychwanegol (gan gynnwys y costau sy'n ymwneud â chodi lefelau plismona yn y gymdogaeth y cytunwyd arnynt eisoes). Byddai costau sefydlu ychwanegol hefyd o rhwng £6 miliwn a £12 miliwn. Dywedwyd y gallai'r symiau fod yn uwch hyd yn oed.

Felly mae Aelodau'r Pwyllgor yn pryderu ynghylch sut y caiff y costau ychwanegol hyn eu talu. Mae'r Swyddfa Gartref yn cymryd yn ganiataol y bydd yr arbedion a ddaw yn sgil rhesymoli gwasanaethau yn talu unrhyw gostau ychwanegol o'r flwyddyn gyntaf. Yn y dystiolaeth a roddwyd i'r Pwyllgor, awgrymwyd bod hyn yn rhy optimistaidd ac y byddai'n cymryd hyd at ddeng mlynedd i wneud arbedion.

Mae'r Pwyllgor wedi dod i'r casgliad unfrydol na ddylai'r Cynulliad Cenedlaethol dalu unrhyw gostau ychwanegol a ddaw yn sgil ailstrwythuro ac na ddylai trethdalwyr Cymru eu talu ychwaith drwy gynnydd ym mhraeseptau'r heddlu.

Mae'r Pwyllgor Cyfiawnder Cymdeithasol ac Adfywio yn argymell bod y Swyddfa Gartref yn darparu adnoddau ychwanegol yn uniongyrchol i dalu unrhyw gostau ychwanegol a ddaw yn sgil ailstrwythuro Heddluoedd Cymru.

3.3 Cynnal a Datblygu Plismona yn y Gymdogaeth

Ceir cytundeb llwyr ymhlith y rhai a roddodd dystiolaeth i'r Pwyllgor ar un mater, sef bod yn **rhaid** i'r Unedau Gorchymyn Sylfaenol barhau i fod yn sylfaen i strwythur yr heddlu, ni waeth beth fydd canlyniad yr ymarfer ailstrwythuro. Tanlinellodd nifer ohonynt fanteision y ffaith fod ffiniau'r Unedau Gorchymyn Sylfaenol bellach yn cyfateb i ffiniau gwleidyddol a ffiniau partneriaethau lleol. Dywedodd nifer o'r tystion na ddylai unrhyw strwythur mwy neu wahanol effeithio ar allu'r Unedau i ymdrin â gwaith amddiffynnol a gwaith atal troseddu ar lefel leol. Yn arbennig, dylid diogelu'r rôl bwysig y mae'r 22 Partneriaeth Diogelwch Cymunedol yn ei chwarae yng Nghymru.

Canfu'r Pwyllgor bod consensws y dylid rhoi hyd yn oed mwy o bwyslais ar Blismona yn y Gymdogaeth, a hynny fel rhan allweddol o'r agenda tawelu ofnau. Mewn tystiolaeth o sawl ffynhonnell, pwysleisiwyd bod cymunedau yn pryderu llawer mwy am droseddu lefel isel ac ymddygiad gwrthgymdeithasol nag am strwythur yr heddlu.

Mae'r Pwyllgor Cyfiawnder Cymdeithasol ac Adfywio yn argymell na ddylid tynnu unrhyw adnoddau oddi wrth yr Unedau Gorchymyn Sylfaenol er mwyn bodloni amcanion plismona Lefel 2, neu unrhyw fath arall o blismona nad yw'n digwydd yn y gymdogaeth.

Mae'r Pwyllgor Cyfiawnder Cymdeithasol ac Adfywio yn argymell y dylid diogelu'r rôl y mae'r 22 Partneriaeth Diogelwch Cymunedol yn ei chwarae yng Nghymru.

3.4 Atebolrwydd Lleol

O newid strwythur yr heddlu yn sylweddol, mae'r Pwyllgor a'r tystion yn sylweddoli y byddai angen mynd i'r afael â phroffil ac atebolrwydd lleol. Law yn llaw â hyn, byddai angen cryfhau rôl aelodau etholedig lleol ar lefel Awdurdod yr Heddlu.

Pe câi un Heddlu Strategol ei sefydlu ar gyfer Cymru gyfan, awgrymwyd na ddylai mwy na 10-12 o bobl fod yn aelodau o Awdurdod yr Heddlu. Byddai hyn yn hollol annerbyniol i'r Pwyllgor Cyfiawnder Cymdeithasol ac Adfywio. Bydd disgwyl i bob awdurdod lleol, a threthdalwyr lleol yn eu tro, gyfrannu at braesept yr Heddlu. Felly dylai cynrychiolydd o bob awdurdod fod yn aelodau o Awdurdod yr Heddlu. Byddai unrhyw gynnig arall yn enghraifft o drethu heb gynrychiolaeth.

Mae'r cynnig i sefydlu un Awdurdod Heddlu i Gymru hefyd wedi codi'r cwestiwn a ddylid cyflwyno strwythur rhwng yr Unedau Gorchymyn Sylfaenol a'r Prif Gwnstabl. Awgrymwyd y dylid creu Comisiynydd Heddlu i Gymru gyda thri chynorthwy-ydd a fyddai'n gyfrifol am ardaloedd sy'n cyfateb i ranbarthau'r Gwasanaeth Tân. Byddai trefniant o'r fath yn sicrhau bod ffiniau'r Heddlu yn cyfateb i ffiniau'r gwasanaethau argyfwng eraill. Byddai Byrddau Lleol yn sicrhau atebolrwydd lleol.

Cafwyd trydydd awgrym, sef y gellid sefydlu byrddau ar lefel Uned Gorchymyn Sylfaenol. Gallai byrddau o'r fath gynnwys cynrychiolwyr Cynghorau Cymuned, gan sicrhau bod yr heddlu yn atebol i bobl ar lefel gymunedol.

Nododd y Pwyllgor yr awgrymiadau hyn ond, heb ragor o wybodaeth, nid oedd modd iddo ddod i gasgliadau ar y strwythur y dylid ei sefydlu yn y pen draw. Serch hynny, roedd yn credu'n bendant na ddylid anwybyddu atebolrwydd lleol pe câi un Heddlu ei greu ar gyfer Cymru gyfan ac y dylai o leiaf un cynrychiolydd o bob un o 22 Awdurdod Unedol Cymru fod yn aelodau o'r Awdurdod.

Os caiff un Heddlu strategol ei greu ar gyfer Cymru gyfan, mae'r Pwyllgor Cyfiawnder Cymdeithasol ac Adfywio yn argymell y dylai'r Awdurdod Strategol gynnwys o leiaf un aelod o bob un o 22 Awdurdod Unedol Cymru.

3.5 Troseddu ar Lefel 2

Roedd y rhan fwyaf o'r dystiolaeth a gyflwynwyd i'r Pwyllgor ar lafar ac yn ysgrifenedig yn derbyn bod angen rhoi adnoddau digonol i'r Heddluoedd er mwyn iddynt fynd i'r afael â throseddu difrifol ar Lefel 2. Fel ag a ddywedwyd eisoes, mae rhai yn anghytuno (ac yn cytuno) â'r argymhellion sy'n ymwneud â maint lleiaf posib Heddluoedd – ond maent yn derbyn y gofynion sylfaenol er mwyn plismona ar Lefel 2. Serch hynny, rhaid ailadrodd y dylid rhoi adnoddau ac awdurdod ychwanegol i'r Unedau Gorchymyn Sylfaenol wrth gyflwyno unrhyw gamau i wella effeithiolrwydd y gwaith o ymdrin â throseddau ar Lefel 2.

Daeth y Pwyllgor i'r casgliad, o fewn y terfynau a bennwyd gan yr Ysgrifennydd Cartref, y byddai modd i un Heddlu Strategol ddarparu gwasanaethau amddiffynnol Lefel 2 yng Nghymru. Derbyniodd hefyd fod Awdurdodau'r Heddlu wedi cynnig opsiynau eraill a fyddai yn eu tyb nhw yn ateb y gofynion. Fel ag a ddywedwyd eisoes, nid yw'r Pwyllgor wedi ffafrio yr un o'r opsiynau hyn. Fodd bynnag, mae wedi nodi tystiolaeth y Prif Gwnstabliaid sy'n dweud pe câi'r opsiwn o sefydlu un Heddlu strategol ei ffafrio nad oes unrhyw reswm gweithredol dros leoli'r pencadlys yn y De, nac ychwaith dros leoli'r holl wasanaethau corfforaethol mewn un man. Nododd y Prif Gwnstabliaid eu bod eisoes yn edrych ar y posibilrwydd o resymoli'r gwasanaethau yn y modd hwn. Mae'r Pwyllgor yn cefnogi'r casgliad hwn ac mae'n credu y dylid rhoi ystyriaeth ofalus i leoli pencadlys Heddlu strategol yn y Gogledd, os caiff Heddlu o'r fath ei sefydlu yng Nghymru.

Os caiff un Heddlu strategol ei greu ar gyfer Cymru, mae'r Pwyllgor Cyfiawnder Cymdeithasol ac Adfywio yn argymell y dylid ystyried yn ddwys y posibilrwydd o leoli pencadlys yr Heddlu yn y Gogledd.

3.6 Diogelu Swyddi a Gwaith Cefn Swyddfa

Nododd y Pwyllgor fod Awdurdodau Heddlu Cymru yn cyflogi 11,200 o bobl ar 31 Mawrth 2005. Roedd 7,600 ohonynt yn Swyddogion yr Heddlu a 3,600 yn staff yr heddlu. Caiff staff yr heddlu eu cyflogi yn bennaf i wneud gwaith "cefn swyddfa" yn hytrach na gwaith ar y "rheng flaen". Serch hynny, ceir tystiolaeth fod staff yn ymgymryd â rhai dyletswyddau ar lefel leol megis cymryd olion bysedd neu waith ar leoliad trosedd. Mae'r Pwyllgor am weld trefniadau lleol o'r fath yn parhau ac yn cael eu hestyn i alluogi swyddogion yr heddlu i ganolbwyntio ar amddiffyn y cyhoedd, tawelu ofnau, atal troseddu a datrys troseddau. Mae'r Pwyllgor yn cefnogi'r farn fod y gwaith o ailstrwythuro'r Heddlu yn gyfle i hyrwyddo ac i wella rôl staff yr heddlu.

Byddai Aelodau'r Pwyllgor Cyfiawnder Cymdeithasol ac Adfywio hefyd yn annog Awdurdodau Heddlu Cymru i fabwysiadu polisi cydraddoldeb o ran y

ffordd y maent yn trin eu holl gyflogeion, boed nhw'n swyddogion neu'n aelodau o staff. Cafwyd tystiolaeth nad yw hyn yn digwydd ar hyn o bryd.

Mae'r Pwyllgor yn nodi'r consensws y byddai unrhyw arbedion a ddaw yn sgil ailstrwythuro yn deillio o arbedion mewn gweithredoedd cefn swyddfa. Daeth i'r casgliad y byddai'n rhaid gostwng nifer y staff i sicrhau arbedion o'r maint a ragwelir. Nid yw wedi cael amcan o nifer y staff y byddai hyn yn effeithio arnynt. Fodd bynnag, mae'n derbyn y byddai'r arfer o gyflogi swyddogion yr heddlu sy'n ymddeol i ysgwyddo dyletswyddau anweithredol yn cymhlethu'r sefyllfa ac mae'n awgrymu y dylid adolygu arferion o'r fath. Awgrymwyd y dylid sefydlu Comisiwn Staff Statudol i ymdrin â'r holl faterion staffio ar lefel Cymru a Lloegr. Mae'r Pwyllgor yn cefnogi'r syniad hwn ac yn credu y byddai modd sefydlu corff cyffelyb yng Nghymru i ymdrin â materion sy'n benodol i Gymru. Byddai corff o'r fath yn rhagflaenu camau i ddatganoli'r cyfrifoldeb dros wasanaethau'r heddlu i'r Cynulliad Cenedlaethol yn y dyfodol.

Mae'r Pwyllgor Cyfiawnder Cymdeithasol ac Adfywio yn argymell y dylid cynnal astudiaeth, a fydd yn cwmpasu Awdurdodau'r Heddlu, y Prif Gwnstabliaid a'r Undebau Llafur/Cymdeithasau Staff, i nodi'r gwahaniaeth rhwng dyletswyddau gweithredol ac anweithredol gyda golwg ar roi mwy o gyfle i staff yr heddlu ddatblygu gyrfa a galluogi Swyddogion yr Heddlu i atal troseddu, datrys troseddau ac amddiffyn y cyhoedd.

Mae'r Pwyllgor Cyfiawnder Cymdeithasol ac Adfywio yn argymell bod Awdurdodau Heddlu Cymru yn mabwysiadu polisi cydraddoldeb o ran telerau ac amodau gwasanaeth eu holl gyflogeion.

Mae'r Pwyllgor Cyfiawnder Cymdeithasol ac Adfywio yn argymell bod Comisiwn Staff Statudol yn cael ei sefydlu i ymdrin â'r holl faterion staffio sy'n deillio o'r ymarfer ailstrwythuro a bod y trefniadau hyn yn cael eu hategu drwy sefydlu trefniadau cyffelyb yng Nghymru.

3.7 Strwythur ar gyfer Datganoli

Beth bynnag fydd canlyniad y broses ailstrwythuro, cred y Pwyllgor fod yn rhaid iddi fod yn bosib datganoli'r cyfrifoldeb dros Wasanaethau'r Heddlu i'r Cynulliad Cenedlaethol o dan y strwythur newydd. Nid yw'n cytuno ag unrhyw awgrym y dylai Heddlu Gogledd Cymru ymuno ag unrhyw un o Heddluoedd Gogledd-orllewin Lloegr. Byddai camau o'r fath yn rhwystro unrhyw ddatganoli pellach a byddai'n creu problemau astrus o ran cydymffurfio â deddfwriaeth ac arferion sy'n ymwneud â "Chymru yn unig" e.e. Deddf yr Iaith Gymraeg a phraeseptau'r Heddlu.

Serch hynny, mae'r Pwyllgor yn croesawu'r sicrwydd y bydd y cytundebau trawsffiniol y mae'r Heddluoedd wedi'u sefydlu â'u cymdogion yn Lloegr (boed nhw'n ffurfiol neu'n anffurfiol) yn parhau ac y bydd modd eu datblygu ymhellach ar ôl ailstrwythuro.

Er bod y nod o ddatganoli Gwasanaethau'r Heddlu i'r Cynulliad Cenedlaethol yn ddymunol, mae'r Pwyllgor yn sylweddoli na ellir gwneud hynny am unrhyw bris. Pan gaiff y swyddogaeth ei datganoli, rhaid sicrhau bod yr adnoddau yn cael eu trosglwyddo ynghyd â'r swyddogaeth. Rhaid i'r adnoddau hynny gynnwys y costau gweithredol cyfredol ynghyd â holl gostau unrhyw ailstrwythuro a ddaw yn sgil yr ymarfer hwn. Dylai'r costau ailstrwythuro gynnwys y costau cylchol a fydd yn cronni dros nifer o flynyddoedd hyd nes i'r arbedion arfaethedig gael eu gwireddu, yn ogystal â chostau sefydlu'r strwythur newydd.

Mae'r Pwyllgor Cyfiawnder Cymdeithasol ac Adfywio yn argymell na ddylai unrhyw gamau i ailstrwythuro Heddluoedd Cymru sy'n deillio o adroddiad *Closing the Gap* effeithio'n andwyol ar unrhyw gamau yn y dyfodol i drosglwyddo'r cyfrifoldeb dros Heddluoedd Cymru oddi wrth yr Ysgrifennydd Cartref i Gynulliad Cenedlaethol Cymru.