

LG 08

Y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol
Bil Llywodraeth Leol (Cymru): Cyfnod 1

Ymateb gan: Huw Vaughan Thomas, Archwilydd Cyffredinol Cymru

Ms Christine Chapman AC

Cadeirydd

Y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

Cynulliad Cenedlaethol Cymru

Bae Caerdydd

Caerdydd CF99 1NA

Dyddiad: 27 Chwefror 2015
Ein cyf: HVT/2279/fgb
Tudalen: 1 o 1

Annwyl Christine,

YMGYNGHORIAD AR FIL LLYWODRAETH LEOL (CYMRU)

Diolch am eich llythyr dyddiedig 28 Ionawr yn fy ngwahodd i roi tystiolaeth i'r Pwyllgor ynghylch yr ymchwiliad rydych yn ei gynnal i mewn i egwyddorion cyffredinol Bil Llywodraeth Leol (Cymru).

Mae fy nhystiolaeth ysgrifenedig wedi ei atodi. Rwyf yn edrych ymlaen at ymddangos gerbron y Pwyllgor ar ddydd Iau, 12 Mawrth 2015.

Yn gywir

HUW VAUGHAN THOMAS
ARCHWILYDD CYFFREDINOL CYMRU

Amg: Tystiolaeth Archwilydd Cyffredinol Cymru

**Tystiolaeth Archwilydd Cyffredinol Cymru
Y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol
Y Bil Llywodraeth Leol (Cymru)
Chwefror 2015**

Sylwadau'n ymateb i Gylch Gorchwyl y Pwyllgor:

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

- alluogi paratodau i gael eu gwneud ar gyfer rhaglen o uno a diwygio llywodraeth leol;
- caniatáu i Brif Awdurdodau Lleol uno yn wirfoddol erbyn mis Ebrill 2018
- diwygio darpariaeth ym Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2011 yn ymwneud â'r Panel Taliadau Annibynnol Cymru a'r arolwg o gynghorwyr ac ymgeiswyr aflwyddiannus i gael eu hethol yn gynghorwyr;
- diwygio darpariaeth yn Neddf Llywodraeth Leol (Democratiaeth) (Cymru) 2013 yn ymwneud ag adolygiadau etholiadol.

1.1. Mae egwyddorion cyffredinol y Bil yn ymddangos yn briodol. Fodd bynnag, o ystyried penderfyniad y Gweinidog i wrthod y tri datganiad o ddi-ddordeb i uno'n wirfoddol, rhaid gofyn a fydd angen cynnwys y darpariaethau sy'n ymwneud ag uno'n wirfoddol. Yn ogystal â hyn, fel y mae'r ymateb i gwestiwn 2 yn ei awgrymu, mae'n bosibl y bydd anawsterau ymarferol yn ymwneud â'r amserlen ar gyfer uno'n wirfoddol oherwydd y bwriad i gadarnhau'r map uno yn ystod haf 2015.

2. Unrhyw rwystrau posibl rhag rhoi'r darpariaethau hyn ar waith, ac a yw'r Bil yn eu hystyried.

2.1. Bydd yn anodd cadw at yr amserlen ar gyfer uno'n wirfoddol. Yn adran 2(8), nodir mai'r dyddiad trosglwyddo yw 1 Ebrill 2018. Fodd bynnag, er mwyn cadw at y dyddiad hwn, ymddengys y byddai angen:

- I awdurdodau weld map y Gweinidog sy'n dangos yr awdurdodau y bwriedir eu gorfodi i uno – ni fyddai fawr o ddiben i awdurdodau gynnal trafodaethau manwl ag awdurdodau na fyddant yn cael uno â nhw.
- I awdurdodau gynnal trafodaethau manwl â'r awdurdodau hynny y byddant yn uno â nhw (ac y byddent yn cael eu gorfodi i uno â nhw yn 2020 beth bynnag).
- I Aelodau bob cyngor benderfynu'n ffurfiol mewn cyfarfod cyngor llawn i fwrw ymlaen â chynllun i uno'n wirfoddol.
- I Awdurdodau sydd am uno'n wirfoddol baratoi cynigion ffurfiol i uno, gan ddilyn y canllawiau a gyhoeddodd y Gweinidog o dan adran 5.
- I Awdurdodau gynnal ymgynghoriad cyhoeddus eang yn unol ag adran 4, cyn cyflwyno cais.

- Cyflwyno cais i Weinidogion Cymru erbyn 30 Tachwedd 2015 (neu erbyn rhyw ddyddiad a bennir gan Weinidogion Cymru yn y rheoliadau).

2.2. Hyd yn oed os newidiwyd y dyddiad cau ar gyfer ceisiadau i 1 Ebrill 2016, er enghraifft, byddai'n dal yn anodd, o fewn yr amserlen a bennwyd, rhoi'r holl drefniadau angenrheidiol ar waith i sefydlu Awdurdodau Cysgodol, fel sy'n ofynnol o dan adran 7.

3. A oes unrhyw ganlyniadau anfwriadol yn deillio o'r Bil.

3.1. Mae perygl y gallai'r darpariaethau yn adran 28 o'r Bil, yn ymwneud â chyflogau uwch swyddogion, arwain at anghysondeb yn y modd y cânt eu dehongli. Mae hyn yn digwydd ar hyn o bryd wrth gofnodi cyflogau uwch swyddogion yn natganiadau cyfrifon awdurdodau lleol. I osgoi anghysondebau o'r fath, bydd angen rhoi diffiniad clir a diamwys o'r 'prif swyddogion' y cyfeirir atynt yn adran 28 o'r Bil.

3.2. Mae adran 4 o'r Bil yn ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau lleol ymgynghori ag amrywiaeth o randdeiliaid cyn cyflwyno cais i uno. Yn ogystal â'r rhai y byddai'r awdurdodau lleol eu hunain yn penderfynu y dylid ymgynghori â nhw, byddai'n ddymunol pe bai'r Bil yn nodi'n benodol fod yn rhaid i awdurdodau lleol ymgynghori â'r rhai y maent yn cydweithredu'n ffurfiol â nhw, er enghraifft, Byrddau Gwasanaethau Lleol, Byrddau Lleol Diogelu Plant a'r Byrddau Rheoli Timau Troseddu Ieuencid.

3.3. Os bydd unrhyw ddiffygion gweithdrefnol yn y broses o uno, fel diffygion yn y broses ymgynghori, mae'n bosibl y gellid gwneud cais am Adolygiad Barnwrol, fel a ddigwyddodd mewn nifer o ardaloedd pan ad-drefnwyd llywodraeth leol yn Lloegr rhwng 1994 a 97. Gallai ceisiadau o'r fath arwain at wariant ac oedi ychwanegol.

4. Goblygiadau ariannol y Bil (fel y nodir yn Rhan 2 o'r Memorandwm Esboniadol)

4.1. Ymddengys nad yw'r gwaith costio yn y Memorandwm Esboniadol yn rhoi trosolwg llawn ar gost debygol y Bil. Er mai teitl Atodiad A ar dudalen 104 yw "Pennu Cost yr Opsiynau", ymddengys mai dim ond cost y pwyllgorau pontio sydd dan sylw. Gellir ystyried bod tablau 17 ac 18 ar dudalennu 96 a 97 yn crynhoi costau Llywodraeth Cymru a llywodraeth leol ond mae llawer o eitemau wedi'u nodi'n "Amh", ac mae paragraff 208 ar dudalen 95 yn dweud "er y ceir rhai meysydd (bwriad polisi 4 yn enwedig) lle na fu'n bosibl llunio amcangyfrif hyd yma." Fodd bynnag, ymddengys bod y Bil yn cynnwys darpariaeth ddeddfwriaethol sylfaenol ar gyfer cynlluniau i uno'n wirfoddol, a byddai'n briodol, felly, i'r Memorandwm Esboniadol roi amcangyfrif o gost cynlluniau o'r fath. Mae'n werth nodi bod y papur ar y Bil a baratowyd gan Wasanaeth Ymchwil y Cynulliad yn cynnwys amcangyfrif mwy cynhwysfawr o'r gost o ad-drefnu llywodraeth leol yn gyffredinol.

4.2. Mae gan y Bil oblygiadau i'm gwaith i o archwilio cyfrifon awdurdodau lleol. Gan ei bod yn bur debygol y bydd yn rhaid i awdurdodau cysgodol wario arian cyhoeddus,

byddai'n briodol cynnwys darpariaeth benodol ar gyfer rheoliadau i ddarparu ar gyfer y gwaith o archwilio'u cyfrifon. Ffordd briodol o wneud hynny fyddai drwy ddynodi awdurdodau cysgodol yn gyrrff llywodraeth leol at ddibenion adran 12 o Ddeddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2004, a gellid gwneud hynny yn y rheoliadau. Byddai'n ddefnyddiol pe bai Llywodraeth Cymru yn cadarnhau'r hyn y mae'n bwriadu ei wneud yn y cyswllt hwn.

- 4.3. Mae'r amserlen ar gyfer ad-drefnu llywodraeth leol yng Nghymru yn cyd-daro â'r flwyddyn gyntaf arfaethedig ar gyfer cau cyfrifon llywodraeth leol yn gynnar, yn ôl gofynion Trysorlys Ei Mawrhydi, a bydd hyn yn creu rhagor o anawsterau o ran amserlen yr archwilwyr a'r awdurdodau. A bwrw bod yr awdurdod newydd cyntaf yn cael ei sefydlu ar 1 Ebrill 2018, byddai angen archwilio datganiad cyntaf o gyfrifon (2018-2019) yr awdurdod hwnnw erbyn mis Gorffennaf 2019. Yn ystod y flwyddyn flaenorol (2017-18) byddai angen archwilio datganiadau o gyfrifon yr awdurdodau sy'n dirwyn i ben a'r awdurdod cysgodol a'r pwyllgor pontio erbyn diwedd mis Gorffennaf 2018, a byddai'r amserlen honno'n un uchelgeisiol iawn.
- 4.4. Hefyd, wrth baratol eu cyfrifon ar gyfer 2017-2018, byddai angen i'r awdurdodau sy'n dirwyn i ben ystyried y cydsyniad angenrheidiol ar gyfer y trafodion y cyfeirir atynt yn adrannau 30, 31 a 32. Fodd bynnag, ni fyddai gadael y gwaith hwnnw nes caiff y cyfrifon diwedd blwyddyn eu harchwilio yn ystod haf 2018 yn rhoi fawr o sicrwydd gan y gallai'r trafodion hynny fod wedi'u cwblhau erbyn hynny. Byddai angen, felly, ymgymryd â rhywfaint o waith archwilio sicrwydd penodol rhwng mis Ebrill 2017 a mis Mawrth 2018 at y diben hwn.
- 4.5. Mae'r gwerthoedd ariannol a bennir ar gyfer y darpariaethau caffael/gwaredu tir perthnasol yn ymddangos yn isel. Pe bai'r trothwyon hyn yn cael eu defnyddio, gallai amharu ar allu'r cyngor presennol i redeg busnes yr awdurdod o ddydd i ddydd. Gallai'r pwyllgor pontio/awdurdod cysgodi fod yn ystyried nifer sylweddol o gytundebau, tra byddai hefyd yn cynllunio i uno, a gallai hyn greu oedi mewn prosiectau dilys ac angenrheidiol.
- 4.6. Mae paragraff 235 o'r adran honno o'r Memorandwm Esboniadol sy'n ymdrin â chynnal adolygiad ar ôl gweithredu'n nodi:
"Byddai swyddogaethau Swyddfa Archwilio Cymru o ran archwilio gwariant cyhoeddus yn parhau'n gyfraniad pwysig i'r gwaith o fonitro effeithiolrwydd Awdurdodau presennol wrth i drefniadau cydweithio ymddangos fwyfwy. Mae Swyddfa Archwilio Cymru yn cyflawni rhaglen o archwiliadau yng nghyswllt cyfrifon statudol Prif Awdurdodau Lleol yn flynyddol. Mae'r archwilwyr yn nodi eu canfyddiadau a'u hargymhellion drwy'r dystysgrif archwilio (y farn archwilio) ac adroddiad i'r Awdurdod Lleol. Mae'r Archwilydd Cyffredinol yn annog archwilwyr i ddatrys problemau gydag Awdurdodau Lleol, pryd bynnag y bo hynny'n bosibl, drwy'r dulliau hyn. Mae'r argymhellion yn statudol ac mae gofyn i Brif Awdurdodau Lleol weithredu ar eu sail."

4.7. Mae nifer o agweddau ar baragraff 235, yn anffodus, yn anghywir:

- Dylai gyfeirio at 'Archwilydd Cyffredinol Cymru' yn hytrach na "Swyddfa Archwilio Cymru" er mwyn adlewyrchu'r swyddogaethau cyfreithiol yn briodol.
- Mae'n aneglur sut y mae'r gwaith o archwilio cyfrifon yn berthnasol i'r adolygiad ar ôl gweithredu. Bydd y gwaith o archwilio trefniadau i sicrhau bod yr awdurdod yn gweithredu'n economaidd, yn effeithlon ac yn effeithiol, ynghyd â'r asesiadau o welliannau, a gynhelir o dan Fesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009, yn fwy perthnasol i'r broses o fonitro pa mor effeithiol yw'r uno nag unrhyw waith yn ymwneud ag archwilio cyfrifon. Hefyd, byddaf yn ystyried y rhaglen ddiwygio fel pwnc posibl i'w astudio o dan adran 41 o Ddeddf 2014 i helpu gyda'r adolygiad ar ôl gweithredu.
- Nid yw argymhellion yr Archwilydd Cyffredinol yn statudol yn yr ystyr bod yn rhaid i'r cyrff a archwiliwyd gydymffurfio â nhw (er bod darpariaethau statudol yn ymwneud â'r modd y dylid ystyried yr argymhellion mewn rhai amgylchiadau, er enghraifft, o dan adran 25 o Ddeddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2004).

5. Priodoldeb y pwerau yn y Bil i Weinidogion Cymru wneud is-ddeddfwriaeth (fel y nodir ym Mhennod 5 o Ran 1 o'r Memorandwm Esboniadol)

5.1. Nid oes gennyf unrhyw sylwadau ar briodoldeb y pwerau arfaethedig.