

24 Heol y Gadeirlan / Cathedral Road
Caerdydd / Cardiff CF11 9LJ
Ffôn / Tel: 029 20 320500
info@audit.wales / post@archwilio.cymru
www.audit.wales / www.archwilio.cymru

Ms Christine Chapman, AC
Cadeirydd y Pwyllgor Cymunedau,
Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Dyddiad: 25 Ionawr 2016
Ein cyf: HVT2479/fgb
Tudalen: 1 o 11

Dear Christine

BIL DRAFFT LLYWODRAETH LEOL (CYMRU)

Diolch yn fawr am y cyfle i roi sylwadau ar Fil Drafft Llywodraeth Leol (Cymru).

Rwy'n amgáu atodiad sy'n cynnwys sylwadau manwl, ond gall fod yn ddefnyddiol imi roi crynodeb o'r prif bwyntiau yma.

Yn gyffredinol, nid yw unrhyw rai o ganfyddiadau fy ngwaith o ran llywodraeth leol yn awgrymu bod unrhyw rai o'r darpariaethau arfaethedig sy'n ymwneud â chreu'r siroedd newydd yn afresymol neu'n anymarferol. Er hynny, yn yr un modd, ni allaf fynegi barn ynghylch a oes i unrhyw rai o'r patrymau arfaethedig ar gyfer llywodraeth leol unrhyw rinweddau neu anfanteision arbennig o gryf.

Mae'n ymddangos bod darpariaethau cyllid llywodraeth leol (adran 16 o'r Bil drafft ac Atodlen 3 iddo) yn rhesymol o ran galluogi'r strwythurau newydd i weithredu. Nid yw'r darpariaethau, fodd bynnag, yn newid y systemau presennol yn sylweddol. O ddarllen dogfen ymgynghori Llywodraeth Cymru, rwy'n deall bod Llywodraeth Cymru'n bwriadu ymgynghori ar gynigion ar gyfer newid sylweddol, ac rwy'n edrych ymlaen at yr ymgynghoriad hwnnw. Rwyf hefyd yn edrych ymlaen at yr ymgynghoriad ar y newidiadau o ran cyfrifyddu ac archwilio y mae Llywodraeth Cymru, fel y deallaf i, yn bwriadu eu cynnwys yn y Bil i'w gyflwyno.

Rwy'n croesawu'r bwriad i ddisodli'r ddyletswydd i wneud trefniadau gwella (sy'n ofynnol o dan Fesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009) drwy gyflwyno'r ddyletswydd arfaethedig o dan Ran 5 o'r Bil drafft i wneud trefniadau llywodraethu da. Fodd bynnag, mae rhywfaint o gynnwys arall Rhan 5 yn peri pryder imi. Rwy'n pryderu'n benodol am adran 143 sy'n darparu i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau i gydlynu fy ngwaith â gwaith Estyn ac AGGCC. Gan ddefnyddio'r pwerau hyn, bydd modd i Weinidogion Cymru bennu amserlenni ar gyfer cyflawni gwaith archwilio a mynnu bod gwybodaeth yn cael ei rhannu. Mae'n amlwg bod hyn yn gwrthdaro ag annibyniaeth yr archwilydd (sy'n cael ei diogelu ar hyn o bryd gan adran 8 o Ddeddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2013).

Mae annibyniaeth yr archwilydd yn egwyddor sylfaenol sy'n cael ei chydabod gan gyrrff cyhoeddus, gan gynnwys y Bwrdd Arferion Archwilio a'r Fforwm Archwilio Cyhoeddus. Mae'n hollbwysig i gynnal cywirdeb a hygredd adroddiadau archwilio sydd, yn eu tro, yn bwysig i gynnal hygredd y cyrrff sy'n cael eu harchwilio. Yn wir, rwy'n nodi bod Llywodraeth Cymru wedi dweud yn ei Memorandwm Esboniadol ar Fil Archwilio Cyhoeddus (Cymru) fel yr oedd bryd hynny ei bod "yn hynod ymwybodol o'r angen i gynnal a gwarchod annibyniaeth a gwrthrychedd ACC."

Mae gennyf bryderon tebyg ynghylch adran 132 sy'n peri iddi fod yn ofynnol i'r Archwilydd Cyffredinol ddarparu i adolygwyr a benodir gan Lywodraeth Cymru "ba bynnag gyfleusterau a chymorth" y mae eu hangen ar yr adolygwyr. Rwyf hefyd yn credu bod Rhan 5 yn arwain at nifer fawr o adolygiadau, gan gynnwys gofyniad aneffeithlon i gyflawni asesiadau cyfun.

O ran Rhan 1 yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol (strwythur daearyddol llywodraeth leol), ar y cyfan, ac o'u cymryd gyda'i gilydd, nid yw'n ymddangos bod yr amcangyfrifon o'r costau a'r arbedion yn afresymol. Fodd bynnag, ni ellir bod yn sicr oherwydd nad yw sail llawer o'r ffigurau'n eglur. Mae rhai o'r amcangyfrifon unigol yn ymddangos braidd yn optimistaidd, fel y cyfanswm isaf o £3.5 miliwn ar gyfer cysoni cyflogau (tabl 15 ar dudalen 70). Fodd bynnag, nid yw'n ymddangos bod cymaint o optimistiaeth fel ei bod yn tanseilio'r darlun cyflawn, sef y dylai'r costau "dal yn ôl" ymhen tua phedair blynedd, o gymryd amcangyfrifon uchaf y costau ac amcangyfrifon isaf yr arbedion.

Mae llif arian cyffredinol y sector cyhoeddus yn bwysig, ac mae'n ymddangos y bydd 2019-20 yn flwyddyn dyngedfennol i lywodraeth leol o ran gofynion ariannu. Yn y flwyddyn honno, bydd angen i'r awdurdodau gael hyd i ryw £60 miliwn i £100 miliwn i ariannu diswyddiadau, pecynnau ymddeoliadau cynnar a chostau eraill.

Nid yw'n ymddangos bod Rhan 2 o'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol (diwygiadau cyfansoddiadol, llywodraethu, cynghorau cymuned a materion y gweithlu) yn gyflawn oherwydd, er enghraifft, nad oes costau wedi'u pennu ar gyfer hunanasesiadau. Nid yw'r ffaith bod gwybodaeth o'r fath wedi'i hepgor, fodd bynnag, yn debygol o effeithio'n sylweddol ar batrwm cyffredinol y costau a'r arbedion sy'n codi o ddarpariaethau'r Bil, ond bydd iddynt oblygiadau o ran adnoddau lleol.

Rwy'n fodlon darparu eglurhad pellach.

Yours sincerely



HUW VAUGHAN THOMAS
ARCHWILYDD CYFFREDINOL CYMRU

Atodiad

Sylwadau ar rannau unigol o Fil Drafft Llywodraeth Leol (Cymru)

Rhan 1, Ardaloedd Llywodraeth Leol a Chynghorau Sir

- Yn gyffredinol, nid yw unrhyw rai o ganfyddiadau fy ngwaith o ran llywodraeth leol yn awgrymu bod unrhyw rai o'r darpariaethau arfaethedig yn afresymol neu'n anymarferol. Er hynny, yn yr un modd, ni allaf fynegi barn ynghylch a oes i unrhyw rai o'r patrymau arfaethedig ar gyfer llywodraeth leol unrhyw rinweddau neu anfanteision arbennig o gryf.
- Mae'n ymddangos bod darpariaethau cyllid llywodraeth leol (adran 16 o'r Bil drafft ac Atodlen 3 iddo) yn rhesymol o ran galluogi'r strwythurau newydd i weithredu. Nid yw'r darpariaethau, fodd bynnag, yn newid y drefn gyffredinol bresennol o ran cyllid llywodraeth leol yn sylweddol, ac rwy'n nodi bod Llywodraeth Cymru'n bwriadu ymgynghori ar gynigion, gan gynnwys deddfwriaeth bellach, i fynd i'r afael â'r dulliau o ddosbarthu, codi, rheoli a chyfrifyddu cyllid llywodraeth leol. Rwy'n croesawu bwriad Llywodraeth Cymru ac rwy'n edrych ymlaen at yr ymgynghoriad.
- Er nad ydynt wedi'u cynnwys yn y Bil drafft, rwyf hefyd yn nodi bod dogfen ymgynghori Llywodraeth Cymru (tudalen 13) yn dweud y bydd y Bil a gyflwynir yn cynnwys darpariaethau diweddar a modern a fydd yn nodi sut y dylai cyrff llywodraeth leol gyfrif am yr arian y maent yn ei wario a sut y bydd eu cyfrifon yn cael eu harchwilio. Rwy'n edrych ymlaen at yr ymgynghoriad ar y cynigion hyn hefyd.
- O ddarllen tudalen 13 o'r ddogfen ymgynghori, rwyf hefyd yn nodi bod Llywodraeth Cymru'n dweud y bydd yn gwneud rheoliadau mewn perthynas ag ariannu'r awdurdodau cysgodol ac, os bydd angen, archwilio'u cyfrifon. Rwy'n credu ei bod yn briodol gwneud rheoliadau mewn perthynas â chyllid a chyfrifyddu'r awdurdodau cysgodol, ac rwyf hefyd yn credu y byddai'n ddefnyddiol pe bai Llywodraeth Cymru'n ymgynghori ar reoliadau o'r fath cyn iddynt gael eu gosod i sicrhau bod modd mynd i'r afael ag unrhyw broblemau nas rhagwelwyd. Dylai gwariant yr awdurdodau cysgodol gael ei archwilio'n briodol.
- O ddarllen tudalen 16 o'r ddogfen ymgynghori, rwy'n nodi bod Llywodraeth Cymru'n cynnig y bydd y Bil a gyflwynir yn cynnwys darpariaeth a fydd yn caniatáu i Lywodraeth Cymru wneud rheoliadau ynghylch osgoi talu Ardrethi Annomestig. Mae Llywodraeth Cymru'n gofyn yn ei dogfen ymgynghori am awgrymiadau ynghylch sut y gallai deddfwriaeth helpu i leihau'r nifer sy'n osgoi talu. Er nad yw'n uniongyrchol berthnasol i'r Bil drafft ei hun, o bosibl, gall fod yn fuddiol i'r Pwyllgor gael gwybod fy mod yn bwriadu dweud ei bod yn ymddangos yn synhwyrol gwneud

darpariaeth sy'n peri iddi fod yn ofynnol i'r rheini sy'n talu Ardrethi Annomestig roi gwybod i'r awdurdodau pan fydd eu hamgylchiadau'n newid. Gall hefyd fod yn werth ystyried darpariaeth a fydd yn rhoi hawl i awdurdodau gael mynediad i safleoedd i chwilio am dystiolaeth o weithgarwch, er enghraifft, drwy ddarllen mesuryddion cyfleustodau.

Rhan 2, Pŵer Cymhwysedd Cyffredinol

6. Rwy'n credu bod y ddarpariaeth ar gyfer pŵer cymhwysedd cyffredinol awdurdod lleol ym Mhennod 1 o Ran 2 o'r Bil drafft yn briodol. Rwy'n nodi bod rhywfaint o ddryswch mewn o leiaf un awdurdod yng Nghymru ynghylch a yw'r cymhwysedd a ddarperir gan Ddeddf Lleoliaeth 2010 yn berthnasol, a dylai'r ddarpariaeth hon yn neddfwriaeth Cymru helpu i atal dryswch o'r fath yn y dyfodol.
7. O ran darpariaeth y Bil drafft ar gyfer defnyddio barn archwilydd i bennu cymhwysedd cyngor cymuned (adran 31), er bod barn o'r fath yn berthnasol i allu cyrff o ran llywodraethu a rheolaeth ariannol, dylwn nodi nad diben gwaith archwilio yw rhoi sicrwydd ynghylch a yw cyngor yn bodloni gofynion cymhwysedd. Nid yw'r darpariaethau archwilio presennol yn adran 17 o Ddeddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2004 yn peri iddi fod yn ofynnol i archwiliadau roi sylw i gymhwysedd cyffredinol. Os bwriedir i'r trefniadau archwilio fod yn hollol briodol i bennu a oes gan gyngor gymhwysedd, bydd angen diwygio cwmpas gwaith archwilio. Mewn llawer o achosion, os nad y rhan fwyaf ohonynt, bydd hyn yn peri i ffioedd archwilio cynghorau cymuned gynyddu (neu bydd angen eu hariannu drwy fodd arall). Yn hytrach na pheri i hwn fod yn ofyniad cyffredinol ar gyfer pob archwiliad, gallai fod yn fwy effeithiol o ran cost pe bai darpariaeth yn cael ei gwneud i beri iddi fod yn ofynnol i gynghorau cymuned gael gafael ar adroddiadau penodol ynghylch eu ffitrwydd o ran gofynion cymhwysedd. Byddai modd darparu adroddiadau o'r fath ar sail cytundeb o dan adran 19 o Ddeddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2013.
8. Rwy'n nodi bod adran 35 o'r Bil drafft yn peri iddi fod yn ofynnol i gynghorau cymuned roi sylw i unrhyw ganllawiau a gyhoeddir gan Weinidogion Cymru ynghylch y modd y dylid arfer y swyddogaethau o ran y pŵer cymhwysedd cyffredinol. Rwy'n credu bod hyn yn briodol a byddwn yn ychwanegu fy mod yn credu y bydd canllawiau o'r fath yn bwysig iawn, oherwydd nad yw cynghorau cymuned yn debygol o fod yn gyfarwydd â chydabod y terfynau cymhwysedd a bennir, er enghraifft, gan reolau Cymorth Gwladol Ewrop.

Rhan 3, Hybu Mynediad i Lywodraeth Leol

9. Yn gyffredinol, rwy'n croesawu'r cynigion yn Rhan 3 i hybu cyfranogiad y cyhoedd. Mae llawer o'r gofynion yn gyson ag egwyddorion llywodraethu da, a gallent helpu i gyfrannu at fframwaith i asesu cydymffurfiaeth â'r ddyletswydd llywodraethu da (Rhan 5 o'r Bil drafft).

10. Rwy'n croesawu'n enwedig y ddyletswydd i gyhoeddi canllaw i'r cyfansoddiad i hwyluso tryloywder a llywodraethu da (adran 79).
11. Serch hynny, rwy'n credu y gallai'r darpariaethau ar gyfer ceisiadau gwella (Pennod 4 o Ran 3) arwain at weithdrefnau a allai fod yn feichus o safbwynt gweinyddol. I'r perwyl hwnnw, gallai fod yn ddefnyddiol pe bai Llywodraeth Cymru'n ystyried dull o leihau beichiau o'r fath, er enghraifft, drwy nodi mewn canllawiau ystod realistig o enghreifftiau o seiliau rhesymol dros wrthod ceisiadau.

Rhan 4, Swyddogaethau Cyngorau Sir a'u Haelodau

12. Yn gyffredinol, mae'n ymddangos bod darpariaethau Rhan 4 yn rhesymol.

Rhan 5, Cyngorau Sir: Llywodraethu yn Well

13. Rwy'n croesawu'r bwriad i ddisodli'r ddyletswydd i wneud trefniadau gwella o dan Fesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009 drwy gyflwyno'r ddyletswydd arfaethedig o dan adran 111 o'r Bil drafft i wneud trefniadau llywodraethu da. Yn fy marn i, roedd llawer o'r cyngorau'n ystyried y ddyletswydd gwella fel baich ychwanegol yn hytrach na rhan annatod o'u gwaith. Dylai'r ddyletswydd arfaethedig newydd o ran llywodraethu da fynd i wraidd yr hyn sy'n sicrhau bod sefydliadau'n llwyddo i gyflawni'u blaenoriaethau, a dylai annog cyngorau i bwysu a mesur eu holl drefniadau mewn ffordd gritigol, a gwella tryloywder a democratiaeth ar yr un pryd.
14. Rwyf hefyd yn croesawu'r ffocws ar ddarbodaeth, effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd yn adran 111 a'r modd y mae hyn yn cydweddu â'm dyletswyddau o dan Ddeddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2004 i sicrhau fy mod yn fodlon bod trefniadau priodol ar waith i sicrhau darbodaeth, effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd.
15. Fodd bynnag, rwy'n credu bod pryderon o ran llawer o gynnwys arall Rhan 5 o'r Bil:
 - a) Yr amcanion llesiant heb fod yn gytûn â blaenoriaethau cynlluniau corfforaethol;
 - b) Nifer fawr o asesiadau ac adolygiadau;
 - c) Defnyddio cymheiriaid i roi diagnosis pellach yn hytrach na helpu i wella;
 - d) Cyfyngiadau o ran yr adnoddau ar gyfer adolygiadau gan gymheiriaid;
 - e) Gwahaniaethau rhwng y gwaith sy'n ofynnol o dan ddarpariaethau asesu'r Bil drafft a'r brasluniau o'r disgwyliadau yn y ddogfen ymgynghori;
 - f) Cyfundrefn enwi ddryslyd;
 - g) Aneffeithlonrwydd y gofyniad o ran asesiadau cyfun;
 - h) Gwrthdaro ag annibyniaeth yr archwilydd.

Yr amcanion llesiant heb fod yn gytûn â blaenoriaethau cynlluniau corfforaethol

16. Mae adran 112 yn ymwneud â pharatoi cynlluniau corfforaethol yr awdurdodau. Mae'r adran yn cydnabod y dylid cynnwys yr amcanion llesiant yn y cynlluniau corfforaethol. Fodd bynnag, mae'r modd y mae'r adran wedi'i drafftio ar hyn o bryd yn awgrymu bod yr amcanion llesiant (sy'n ofynnol o dan Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru)) yn ychwanegiad ar wahân i'r "datganiad o flaenoriaethau". Os bwriedir i'r amcanion llesiant fod yn rhan ganolog o flaenoriaethau cyngor, mae angen diwygio'r adran hon i sicrhau bod hynny'n eglur.

Nifer fawr o asesiadau ac adolygiadau

17. Mae Rhan 5 yn arwain at nifer fawr o ofynion asesu ac adolygu:
- hunanasesiadau o dan adran 116;
 - asesiadau gan gymheiriaid o dan adran 118;
 - asesiadau cyfun o dan adran 124;
 - adolygiadau llywodraethu a drefnir gan Lywodraeth Cymru o dan adran 128.
- Er ei bod yn bosibl y gallai'r asesiadau cyfun o dan adran 124 a'r adolygiadau llywodraethu a drefnir gan Lywodraeth Cymru o dan adran 128 fanteisio ar yr hyn a ganlyn, mae'r uchod yn ychwanegol at:
- ystyriaeth bresennol yr Archwilydd Cyffredinol o'r trefniadau llywodraethu fel rhan o'i ystyriaeth o'r trefniadau i sicrhau darbodaeth, effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd o dan Ddeddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2004
 - y ddyletswydd o dan adran 15 o Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 i gyflawni ymchwiliadau i asesu i ba raddau y mae corff wedi gweithredu yn unol â'r egwyddor datblygu cynaliadwy (sydd hefyd yn fater llywodraethu sylfaenol).
18. Gyda'i gilydd, mae'r gofynion i asesu ac adolygu materion llywodraethu'n pentyrru. Yn fy marn i, er mwyn i unrhyw asesiadau arfaethedig newydd fod yn fuddiol, dylent ychwanegu gwerth at waith arall yn hytrach na'i ddatblygu. Rwyf hefyd yn credu bod angen trefniadau sy'n gydlynol ac sy'n helpu i arwain at welliant. O ganolbwyntio gormod ar ddiagnosis yn hytrach na gwella, ni fydd yn fuddiol.

Defnyddio cymheiriaid i roi diagnosis pellach yn hytrach na helpu i wella

19. Mae'r asesiad gan gymheiriaid yn enghraifft dda o ddefnyddio adnodd i roi diagnosis pellach yn hytrach na helpu i wella. Mae'n debygol o fod yn fwy buddiol defnyddio cymheiriaid i helpu awdurdod i wella pan fo problemau wedi'u nodi mewn asesiadau eraill yn hytrach na'u defnyddio i gyflawni asesiad pellach. Felly, rwy'n awgrymu y dylid diwygio'r ddarpariaeth ar gyfer adolygiadau gan gymheiriaid er

mwyn darparu cymorth i wella yn hytrach na chyflawni asesiad pellach o'r trefniadau llywodraethu.

Cyfyngiadau o ran yr adnoddau ar gyfer adolygiadau gan gymheiriaid

20. Pryder arall o ran yr asesiadau gan gymheiriaid (yn enwedig y dull a amlinellir yn y ddogfen ymgynghori) yw'r ffaith bod y gronfa o gymheiriaid posibl sy'n bodloni'r gofynion a nodir yn fach iawn ar hyn o bryd. Bydd angen gwneud cryn ymdrech i ddatblygu cronfa o'r fath ac i feithrin gallu yn y sector, yn ogystal â sicrhau ansawdd adolygwyr posibl.
21. Mae'r enghraifft a roddir yn y ddogfen ymgynghori'n dweud y bydd proses yr asesiadau gan gymheiriaid yn cymryd nifer o fisoedd ac ymgysylltu parhaus, ond yna mae'n cyfeirio ati fel "[p]roses 'byr a chyflym'" (tudalen 50). Mae'n ymddangos bod y ddau ddatganiad yn gwrth-ddweud ei gilydd. Rwyf hefyd yn pryderu nad yw'r broses a ddisgrifir yn realistig o ran pa mor gyflym y bwriedir ei chyflawni. I sicrhau bod y dystiolaeth yn gadarn a bod ansawdd y canfyddiadau'n cael ei gadarnhau'n ddigonol, mae'n debygol y bydd angen dull mwy pwylllog.

Gwahaniaethau rhwng y gwaith sy'n ofynnol o dan ddarpariaethau'r asesiadau cyfun yn y Bil drafft a'r disgwyliadau a nodir yn y Memorandwm Esboniadol

22. Nid yw darpariaeth yr asesiadau cyfun yn adran 124 o'r Bil drafft a'r broses a ddisgrifir yn y Memorandwm Esboniadol yn cydweddu â'i gilydd. Mae'r disgrifiad yn y Memorandwm Esboniadol yn mynd ymhellach nag asesu cydymffurfiaeth â dyletswydd llywodraethu da adran 111. Er ei bod yn wir y gall yr Archwilydd Cyffredinol, Estyn ac AGGCC bennu risgiau rhag llywodraethu da drwy rannu gwybodaeth am ein gwaith, i'r graddau y mae'r meysydd ymchwilio a'r canfyddiadau'n caniatáu hynny, nid yw hyn yr un fath â rhoi asesiad o gydymffurfiaeth corff â'r dyletswyddau statudol. Mae'r broses a ddisgrifir yn y Memorandwm Esboniadol yn fwy addas ar gyfer dyletswydd i rannu gwybodaeth wrth arfer swyddogaethau'r gwahanol gyrff adolygu nag ydyw ar gyfer dyletswyddau i asesu ac i adrodd ar y cyd.

Cyfundrefn enwi ddryslyd

23. Mae adran 123 yn diffinio'r Archwilydd Cyffredinol fel "rheoleiddiwr perthnasol" a swyddogaethau'r Archwilydd Cyffredinol o ran llywodraeth leol fel "swyddogaethau perthnasol". (Y "rheoleiddwyr perthnasol" eraill a ddiffinnir gan yr adran yw Prif Arolygydd Ei Mawrhydi dros Addysg a Hyfforddiant yng Nghymru (Estyn) a Gweinidogion Cymru pan fyddant yn arfer swyddogaethau arolygu gwasanaethau cymdeithasol (AGGCC).) Mae'n gamarweiniol labelu'r Archwilydd Cyffredinol fel "rheoleiddiwr" oherwydd nad rheoleiddio yw archwilio. Mae hyn yn arwain at ddrysych o ran swyddogaethau ac annibyniaeth yr Archwilydd Cyffredinol. Rwy'n

credu y byddai modd mynd i'r afael â hyn yn rhwydd drwy wneud newid bach i'r gyfundrefn enwi, er enghraifft, drwy ddefnyddio'r term "corff adolygu perthnasol".

Aneffeithlonrwydd y gofyniad o ran asesiadau cyfun

24. Mae adran 124 yn darparu ar gyfer "asesiadau cyfun" o drefniadau llywodraethu cynghorau sir. Bwrriedir i asesiadau cyfun o'r fath asesu cydymffurfiaeth â'r dyletswyddau llywodraethu o dan adran 111. Fodd bynnag, mae'n debygol y bydd cyflawni asesiad o'r fath ar y cyd, ac adrodd arno ar y cyd, yn gymhleth heb fod angen, o ystyried swyddogaethau neilltuol anorfod ac annibyniaeth y cyrff o dan sylw. Er mwyn i sawl parti, tu mewn i'r cynghorau a'r cyrff adolygu perthnasol, gadarnhau adroddiadau a chytuno arnynt yn derfynol, bydd o reidrwydd yn cymryd mwy o amser. O gofio bod pwysu a mesur trefniadau llywodraethu eisoes yn rhan annatod ac angenrheidiol o swyddogaethau archwilio'r Archwilydd Cyffredinol, byddai'n fwy effeithlon peri iddi fod yn ofynnol i'r Archwilydd Cyffredinol asesu'r modd y mae'r ddyletswydd i wneud trefniadau llywodraethu da'n cael ei chyflawni, gan beri iddi fod yn ofynnol i'r cyrff adolygu perthnasol eraill ddarparu gwybodaeth berthnasol a pheri iddi fod yn ofynnol i'r Archwilydd Cyffredinol roi sylw dyledus i wybodaeth o'r fath.

Gwrthdaro ag annibyniaeth yr archwilydd

25. Nid yw sawl agwedd ar Ran 5 yn cydweddu ag annibyniaeth yr archwilydd, sef un o egwyddorion sylfaenol archwilio sy'n hollbwysig i hygredded cyffredinol yr adroddiadau am y modd y mae adnoddau cyhoeddus yn cael eu gwarchod, ar lefel llywodraeth leol ac ar lefel Llywodraeth Cymru. Mae'r broblem fwyaf yn codi yn adran 143 sy'n rhoi pŵer i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau i gydlynu gwaith yr Archwilydd Cyffredinol â gwaith Arolygydd Ei Mawrhydi dros Addysg a Hyfforddiant yng Nghymru (Estyn) a gwaith Gweinidogion Cymru o ran eu swyddogaethau i arolygu gwasanaethau cymdeithasol (AGGCC). Drwy ddefnyddio'r pwerau hyn, bydd modd i Weinidogion Cymru bennu'r amserlenni ar gyfer gwaith archwilio a mynnu bod gwybodaeth yn cael ei rhannu.
26. Rwy'n deall y gall fod bwriad i'r ddarpariaeth i ganiatáu i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau helpu i gyflawni rhan gyntaf yr adran, sef y dylai Estyn, AGGCC a'r Archwilydd Cyffredinol roi sylw i'r angen i gydlynu'u gwaith. Mae'r rhan gyntaf honno o'r adran yn rhesymol, ond nid yw'r ddarpariaeth ar gyfer rheoliadau'n briodol. Ar wahân i'r ffaith y byddai'n niweidio annibyniaeth yr archwilydd a, thrwy hynny, hygredded ariannol y Gweinidogion, nid yw'r ddarpariaeth ar gyfer rheoliadau'n angenrheidiol gan fod camau eisoes yn cael eu cymryd i gydlynu gwaith drwy gyfrwng grŵp cydlynu gwirfoddol Arolygu Cymru.
27. Mae problem debyg yn codi yn adran 132 sy'n rhoi rheidrwydd ar yr Archwilydd Cyffredinol, yn ogystal ag Estyn ac eraill, i ddarparu i "adolygwyr" a benodir gan

Llywodraeth Cymru (o dan adran 128) “ba bynnag gyfleusterau a chymorth” sydd eu hangen ar yr adolygwyr. Mae perygl y bydd y rhwymedigaethau o dan adran 132 yn dargyfeirio adnoddau oddi wrth waith archwilio annibynnol.

28. Os yw Llywodraeth Cymru yn bwriadu creu ei threfniadau ei hun i adolygu trefniadau llywodraethu llywodraeth leol, rwy'n deall y bydd am sicrhau bod y trefniadau hynny'n cydlynu â gwaith cyrff adolygu eraill, fel yr Archwilydd Cyffredinol, a sicrhau nad ydynt yn arwain at ddyblygu diangen. Fodd bynnag, mae'n ymddangos yn fwy priodol ceisio cydlynu'r gwaith drwy ddefnyddio trefniadau presennol Arolygu Cymru (heb unrhyw gost ychwanegol sylweddol) yn hytrach na darparu ar gyfer hawlio adnoddau annibynnol y mae'r Cynulliad Cenedlaethol wedi pleidleisio i'w darparu at ddibenion eraill.
29. Mae cynnwys yr Archwilydd Cyffredinol mewn dyletswydd yn adran 144 i roi sylw i ganllawiau Gweinidogion Cymru o ran swyddogaethau o dan Ran 5 hefyd yn gwrthdaro ag annibyniaeth gyffredinol yr archwilydd.

Rhan 6, Cynghorau Cymuned

30. Yn gyffredinol, nid yw'n ymddangos bod darpariaethau Rhan 6 yn afresymol, ond mae rhai problemau'n codi o ran eu rhoi ar waith yn ymarferol.
31. Fel y dywedir yn y ddogfen ymgynghori, rwyf innau (neu mewn rhai achosion, archwilwyr penodedig) wedi paratoi adroddiadau dros y blynyddoedd diwethaf sy'n tynnu sylw at yr angen i wella rheolaeth ariannol a llywodraethu ar draws y sector. I wella gallu'r sector, mae'n ymddangos yn debygol y bydd angen creu cynghorau cymuned mwy ar y cyfan, gan mai wrth archwilio'r cynghorau llai yr ydym wedi dod ar draws y problemau mwyaf. Yn gyffredinol, mae cynghorau mwy mewn gwell sefyllfa i dalu mwy o dâl i ddenu staff amser llawn a chymwysedig. Mae'r ystyriaeth hon a'r ffaith nad oes gan lawer o gymunedau gynghorau cymuned yn peri iddi fod yn briodol adolygu'r holl gymunedau.
32. Rwy'n cefnogi'r ddarpariaeth o ran hyfforddi cynghorwyr cymuned. Yn aml, nid yw cynghorwyr cymuned yn deall eu cyfrifoldebau (gweler, er enghraifft, adroddiad er budd y cyhoedd yr archwilydd penodedig am Gyngor Cymuned Mawr, Ionawr 2015), yn enwedig o ran y fframwaith cyfreithiol gweddol gymhleth, cyllid a llywodraethu. Felly, mae'n ymddangos bod hyfforddiant yn syniad da.
33. Rwy'n cefnogi cynnig Llywodraeth Cymru a nodir yn ei dogfen ymgynghori (ond nid yn y Bil drafft) y dylai fod yn ofynnol i gynghorau cymuned ystyried anghenion hyfforddiant eu haelodau a'u cyflogeion a chynllunio ar eu cyfer. Rwy'n credu ei bod yn bwysig bod cynghorau cymuned yn ysgwyddo perchnogaeth dros eu hanghenion hyfforddiant oherwydd dylai hynny wella a chynnal eu gallu annibynnol a'i gwneud yn fwy tebygol y bydd yr aelodau'n cyflawni hyfforddiant. Fodd bynnag,

ar hyn o bryd, rwy'n amau a fyddai llawer o'r cynghorau mewn sefyllfa dda i bennu eu hanghenion a'u bylchau hyfforddiant, felly rwy'n credu y gall fod gan gynghorau sir rôl, y darperir ar ei chyfer yn adran 167, o ran ystyried anghenion hyfforddiant cynghorwyr cymuned. Ymhellach, dylai canllawiau Llywodraeth Cymru, y darperir ar eu cyfer gan adran 167(2), helpu i sicrhau bod safonau cyson ar waith ledled Cymru.

34. Heb os, bydd problemau ymarferol yn codi o ran sicrhau bod hyfforddiant gorfodol yn cael ei gwblhau. Nid wyf yn sicr y bydd y weithdrefn hysbysu yn adran 170 yn effeithiol oherwydd, fel y nodir yn y ddogfen ymgynghori, gall niweidio'r berthynas rhwng y clerc a'r cyngor gan fod y clerc yn gweithio i'r cyngor. Fodd bynnag, mae'n synhwyrol ei gwneud yn ofynnol i glercod gadw cofnod o'r anghenion hyfforddiant a'r rheini sydd wedi cael hyfforddiant a byddai hynny, er enghraifft, yn hwyluso adolygiad archwilio ynghylch hyfforddiant ar draws y cynghorau cymuned pe bai hynny'n briodol o ystyried yr adnoddau a'r blaenoriaethau.

Rhan 7, Materion y Gweithlu

35. Yn gyffredinol, mae'n ymddangos bod darpariaethau Rhan 7 yn rhesymol.

Rhan 8, Cyffredinol

36. Os bydd y Bil i'w gyflwyno'n cynnwys darpariaethau sy'n caniatáu i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau ar gyfer asesiadau cyfun ac ar gyfer pennu'r amserlen ar gyfer arfer swyddogaethau corff adolygu a rhannu gwybodaeth o adolygiadau (adrannau 127 a 143 y drafft presennol nad ydynt yn briodol, fel y nodwyd uchod), yna dylid cyfeirio atynt yn adran 182(3). Byddai hynny o leiaf yn sicrhau bod rheoliadau o'r fath yn destun penderfyniad gan y Cynulliad Cenedlaethol.

Yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol, Rhan 1 (strwythur daearyddol llywodraeth leol)

37. Ar y cyfan, ac o'u cymryd gyda'i gilydd, nid yw'n ymddangos bod yr amcangyfrifon o'r costau a'r arbedion yn afresymol, er na ellir bod yn sicr oherwydd nad yw sail llawer o'r ffigurau'n eglur (gweler, er enghraifft, yr amcangyfrifon o'r arbedion o gyfuno gofod swyddfa ar dudalen 63 o'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol, Rhan 1). Er bod y costau a'r arbedion cyffredinol yn ymddangos braidd yn optimistaidd i mi, nid yw'n ymddangos bod cymaint o optimistaeth fel ei bod yn tanseilio'r darlun cyflawn, sef y dylai'r costau "dalun yn ôl" ymhen tua phedair blynedd, o gymryd amcangyfrifon uchaf y costau ac amcangyfrifon isaf yr arbedion.
38. Mae rhai o'r amcangyfrifon unigol yn ymddangos braidd yn optimistaidd, fel y cyfanswm isaf o £3.5 miliwn ar gyfer cysoni cyflogau (tabl 15 ar dudalen 70 o'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol, Rhan 1). Mae'n ymddangos bod yr amcangyfrif hwn

yn seiliedig ar symud staff yr awdurdodau newydd i gyfartaleddau wedi'u pwysoli sy'n seiliedig ar gyflogau'r awdurdodau presennol.

39. Nid yw costau'r pwyllgorau pontio wedi'u cynnwys yn asesiad y Bil drafft a gall fod rhywfaint o gyfiawnhad dros hynny gan eu bod wedi'u trafod yn yr asesiad ar gyfer Deddf Llywodraeth Leol (Cymru) 2015 (rhyw £2 filiwn 2016-20). Fodd bynnag, i gael darlun cyflawn o gostau'r ad-drefnu, mae angen cadw llygad ar y gost hon, er nad yw'n debygol o wneud gwahaniaeth sylweddol i batrwm cyffredinol y costau a'r arbedion.
40. Nid yw'n ymddangos i mi fod ffurf yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn hwylus i'r darlennydd. Ni cheir crynodeb amlwg wedi'i labelu'n eglur o gost gros y Bil. Rhaid troi i dudalen 72 i weld "yr opsiwn a ffefrir" ac yna troi'n ôl i dudalennau 69 a 70 i gael crynodebau o'r arbedion a'r costau amcangyfrifedig. Nid yw'n ymddangos bod yr Asesiad wedi'i deilwra mewn ffordd sy'n ateb gofynion Rheolau Statudol y Cynulliad.
41. O ystyried y tabl sy'n crynhoi'r costau ar dudalen 70, un peth amlwg yw'r ffaith y bydd 2019-20 yn flwyddyn dyngedfennol i lywodraeth leol o ran gofynion ariannu. Yn y flwyddyn honno, bydd angen i'r awdurdodau (a'u cronfeydd pensiynau) gael hyd i ryw £60 miliwn i £100 miliwn i ariannu diswyddiadau, pecynnau ymddeoliadau cynnar a chostau eraill. Nid yw'r modd y mae Llywodraeth Cymru wedi ystyried y gofyniad hwn yn amlwg o ddarllen y deunydd ymgynghori.

Asesiad Effaith Rheoleiddiol, Rhan 2 (diwygiadau cyfansoddiadol, llywodraethu, cynghorau cymuned a materion y gweithlu)

42. Nid wyf mewn sefyllfa i roi barn bendant ar y costau a ddangosir yn Rhan 2 o'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol, a hynny oherwydd nad yw'n amlwg yn union beth sydd wrth wraidd y ffigurau hyn. Serch hynny, mae'n ymddangos bod arwyddion nad yw'r costau'n gyflawn. Er enghraifft, mae tudalennau 86 i 88 o'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol, Rhan 2, yn trafod hunanasesiadau ac asesiadau gan gymheiriaid, ond dim ond costau'r asesiadau gan gymheiriaid sy'n cael eu pennu (£45,000 i £50,000 y flwyddyn, sy'n ymddangos yn isel, hyd yn oed ar sail un asesiad ym mhob cylch etholiadol). Felly, mae'n ymddangos bod cost yr hunanasesiadau wedi'i hepgor.