Archwilydd Cyffredinol Cymru
Auditor General for Wales

24 Cathedral Road / 24 Heol y Gadeirlan
Cardiff / Caerdydd
CF11 9LJ
Tel / Ffôn: 029 2032 0500
Fax / Ffacs: 029 2032 0600
Textphone / Ffôn testun: 029 2032 0660
info@audit.wales / post@archwilio.cymru
www.audit.wales / www.archwilio.cymru

Mr John Griffiths AC
Cadeirydd y Pwyllgor Cydraddoldeb,
Llywodraeth Leol a Chymunedau
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
Caerdydd CF99 1NA

Cyfeirnod: AC/170/caf
Dyddiad cyhoeddi: 5 Rhagfyr 2019

Annwyl John

Ymgynghoriad ar y Bil Llywodraeth Leol ac Etholiadau (Cymru)

1. Diolch am eich llythyr ar 22 Tachwedd 2019 yn ein gwahodd i nodi barn ar y Bil Llywodraeth Leol ac Etholiadau (Cymru). Rwy'n deall yr hoffech gael sylwadau yn benodol ar ddarpariaethau'r Bil sy'n ymwneud â swyddogaeth yr Archwilydd Cyffredinol. Yn yr amser sydd ar gael, ni allaf ond roi safbwyntiau rhagarweiniol, ond rwy'n gobeithio eu bod yn ddefnyddiol. Bydd fy nghydweithwyr yn ychwanegu at ein safbwyntiau ac yn eu hegluro yn eich sesiwn ar 11 Rhagfyr 2019, a byddwn yn cyflwyno eto erbyn 3 Ionawr 2020.

Trefniadau asesu perfformiad: gofynion perfformiad

2. Rwy'n croesawu bwriad y Bil o wella'r trefniadau asesu perfformiad. Mae'n ymddangos i mi fod y ddyletswydd i barhau i adolygu perfformiad, a ddarperir yn adran 88, yn ddull mwy realistig a chydlynol na'r egwyddorion a'r dyletswyddau gwella a nodir ym Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009.
3. Bu gan fy rhagflaenydd a chydweithwyr yn Swyddfa Archwilio Cymru bryderon ers amser am gymhlethdod beichus Mesur 2009. Mae'r swyddogaethau ac egwyddorion niferus a orfodwyd gan Fesur 2009 wedi arwain rhai awdurdodau i fod o'r farn bod y gwaith gwella perfformiad yn feichus ac yn fiwrocrataidd. Yn ogystal â hynny, nid yw'n eglur bod gofynion gwella perfformiad y Mesur wedi arwain at unrhyw welliannau ym mherfformiad awdurdodau, er ei bod yn anodd nodi effeithiau penodol o gofio'r amgylchedd cymhleth y mae llywodraeth leol yn gweithredu ynddo, yn enwedig o ystyried y gostyngiadau mewn cyllid. Mae'n amlwg bod angen deddfwriaeth i ddirymu gofynion Mesur 2009 a'u disodli â gofynion mwy realistig a chydlynol.
4. Byddwn yn nodi hefyd fod y Bil presennol yn llawer mwy realistig a chymesur yn hynny o beth na bil drafft llywodraeth leol Tachwedd 2015.

Hunanasesiadau

5. Er fy mod yn cydnabod buddion annog mwy o hunanymwybyddiaeth, rwyf ychydig yn amheus a fydd gofynion adran 90 yn eu hunain yn gwella ansawdd hunanasesu. Mae profiad yr "Adolygiadau Gwerth Gorau", yr oedd yn ofynnol i awdurdodau eu cynnal o dan Ddeddf Llywodraeth Leol 1999, ac yn fwy diweddar, Mesur 2009, yn dangos y gwendidau posibl yn y dull, sef diffyg gwrthrychedd a thrylwyredd cyson; amharodrwydd i fod yn feirniadol a thueddiad i fod yn arwynebol wrth gasglu ac asesu tystiolaeth o berfformiad; a phrinder sgiliau angenrheidiol a chapasiti i gynnal asesiadau cynhwysfawr. Nid oes gennyf unrhyw reswm i gredu bod yr awydd a'r capasiti ar gyfer hunanwerthuso gwrthrychol wedi cynyddu yn ystod y degawd diwethaf, ac nid wyf wedi fy argyhoeddi ychwaith y bydd y gofynion newydd eu hunain yn arwain at well sefyllfa.
6. Er hyn, mae'r darpariaethau newydd ar gyfer hunanasesu yn fwy syml na'r gofynion o dan Ddeddf 1999 a'r gorchmynion a'r canllawiau a wnaed o dan y Ddeddf honno, ac maent yn fwy cydlynol a chynhwysfawr na gofynion Mesur 2009. Dylai hyn fod yn ddefnyddiol wrth gysylltu asesiadau perfformiad ag ystyriaethau archwilio o'r trefniadau ar gyfer sicrhau darbodusrwydd, effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd (sy'n ofynnol o dan adran 17(2)(d) o Ddeddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2004).
7. Yn olaf, byddai'n ddefnyddiol pe byddai dyddiad terfyn ar gyfer llunio hunanasesiadau o bob blwyddyn ariannol: o bosibl pedwar mis ar ôl diwedd y flwyddyn. Heb ddyddiad terfyn, ymddengys y gellid cynnal hunanasesiad o flwyddyn ariannol ar ryw adeg amhenodol yn y dyfodol.

Asesiadau Panel

8. Mae gen i rai amheuon a fydd asesiadau panel (adran 91) yn cyflawni'r amcanion a fwriedir gan Weinidogion Cymru. Gan y penodir aelodau panel gan y cynghorau y byddant yn eu hasesu, ceir perygl y bydd hunan-fudd yn tanseilio gwrthrychedd aelodau'r panel. Rwyf hefyd yn pryderu y bydd cyflenwad ac argaeledd aelodau panel â'r sgiliau priodol braidd yn gyfyngedig o gofio nifer ac amseriad yr asesiadau panel sy'n ofynnol mewn unrhyw flwyddyn benodol. Rwy'n sylwi bod adran 93 yn cynnwys y ddarpariaeth i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau ynghylch penodi paneli. Gellid defnyddio rheoliadau o'r fath i bennu gofynion priodol o ran sgiliau, gwybodaeth a phrofiad aelodau panel. Serch hynny, rwy'n amheus a fyddai cronfa ddigonol o aelodau panel posibl â'r cymwysterau a'r gallu priodol ar gael.

Archwiliadau arbennig

9. Mae'n ymddangos bod darpariaethau'r Bil ar gyfer archwiliadau arbennig gan yr Archwilydd Cyffredinol (adrannau 94 i 99) yn briodol yn eu hunain. Er ei bod yn ymddangos bod y darpariaethau newydd hyn yn debyg, yn gyffredinol, i ddarpariaethau archwiliadau arbennig Mesur 2009, gan mai

pwyslais yr archwiliadau yw asesu a yw cynghorau yn cyflawni gofynion perfformiad adran 88, yn hytrach na gofynion amrywiol Rhan 1 o Fesur 2009, mae'r darpariaethau newydd hyn yn ofynnol. A dylai pwyslais cliriach y darpariaethau newydd fod yn ddefnyddiol wrth bennu cwmpas a chyflawni archwiliadau.

10. Fodd bynnag, rwyf yn pryderu mai derbyn adroddiad ar archwiliad arbennig, o dan adran 128 o'r Bil, fydd yr amod cyntaf (ynghyd â'r dewis amgen o gais diddymu) ar gyfer Gweinidogion Cymru wrth wneud rheoliadau ailstrwythuro. Rwy'n sylweddoli nad yw hwn yn sbardun syml, gan mai'r pedwerydd amod yw bod yn rhaid i Weinidogion Cymru fod yn fodlon nad yw llywodraeth leol effeithiol a chyfleus yn debygol o gael ei chyflawni yn yr ardal oni bai y gwneir rheoliadau ailstrwythuro ganddi. Er hynny, â chysylltiad o'r fath â rheoliadau ailstrwythuro, rwy'n credu bod perygl gwirioneddol y bydd y trefniadau yn effeithio ar annibyniaeth yr Archwilydd Cyffredinol gan danseilio effeithiolrwydd archwilio ehangach a ffydd a hyder y cyhoedd yn y dull o reoli arian cyhoeddus.

11. Mae hyn yn arbennig o wir pan fo Gweinidogion Cymru yn gwneud cais am archwiliad o gyngor y bu damcanu am ailstrwythuro posibl ynddo. Yn dilyn cais, gallai'r Archwilydd Cyffredinol fod mewn sefyllfa anodd: cael ei ystyried yn asiant ar ran Gweinidogion Cymru wrth hwyluso newid a hynny yn groes i wrthwynebiad lleol neu o ochri â'r buddiannau lleol yn groes i ddymuniadau Gweinidogion Cymru.

12. Nid wyf ychwaith o'r farn bod yr amodau a nodir yn adran 128 yn ddigonol nac yn ddefnyddiol i ddarparu sail gadarn ar gyfer penderfynu ar reoliadau ailstrwythuro. Heblaw am adroddiadau archwilio arbennig (neu geisiadau diddymu), yr unig bethau a geir yw ymgynghoriad, rhybudd a dyfarniad Gweinidogion Cymru. Mae'n ymddangos bod canolbwyntio ar yr amodau hyn yn debygol o arwain at esgeuluso ystyriaeth o faterion perthnasol ehangach, megis barn poblogaeth yr ardal.

13. Drwy gynnwys archwiliadau arbennig yn amod ar gyfer gwneud rheoliadau ailstrwythuro, gall cynnal archwiliad arbennig fod yn broses eithaf anodd. Ceir y posibilrwydd o lai o gydweithredu a her eang i'r broses archwilio, a all ymestyn i adolygiad barnwrol. Byddai hyn yn arwain at gostau sylweddol i Swyddfa Archwilio Cymru.

14. Rwy'n pryderu hefyd fod y darpariaethau ar gyfer ffioedd yn adran 100 o'r Bil yn cynnwys gwaharddiad llym ar ffioedd sy'n uwch na chost lawn y gweithgareddau y maent yn berthnasol iddynt. Mae hyn yn ychwanegu at y problemau presennol yn sgil Deddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2013 sy'n gwahardd ffioedd rhag bod yn uwch na chost lawn bob swyddogaeth ym mhob corff y maent yn berthnasol iddynt. Gan fod gwaith yr Archwilydd Cyffredinol yn cynnwys llawer o wahanol swyddogaethau statudol—mwy na dwsin yn achos un archwiliad llywodraeth leol—mae hyn yn arwain at faich gweinyddol sylweddol o ran amser yn cofnodi ac yn anfonebu. Bydd y Pwyllgor yn ymwybodol bod y Pwyllgor Cyllid yn rhoi ystyriaeth ar wahân i'r rheol "dim mwy na'r gost lawn", sydd ar hyn o bryd yn llywodraethu'r broses

o godi ffioedd archwilio, ac a ddylid ei disodli â gofyniad mwy ymarferol i ffioedd a gwariant gyfateb â'i gilydd yn fras dros amser er mwyn lleihau cymhlethdod ffioedd a'r modd o'u gweinyddu.

Cydgysylltu rhwng rheoleiddwyr

15. Mae ystyried yr angen i gydgysylltu yn amlwg yn ddymunol. Fodd bynnag, mae'r gofynion eang yn adran 118 o'r Bil, yn arbennig y gofyniad i lunio amserlenni ar gyfer pob cyngor i arfer swyddogaethau, yn or-gyfarwyddol, yn anymarferol yn gyffredinol ac yn ddiangen. Er enghraifft, mae llawer o arolygiadau gan AGC ac Estyn yn rhai byr-rybudd er mwyn bod yn effeithiol, ac felly nid yw'n briodol pennu amserlen benodol ar gyfer y rhain. Mae gennyf gytundeb strategol ar waith eisoes ag AGC, Estyn ac AGIC er mwyn ceisio cydweithredu a chydgysylltu trwy "Arolygu Cymru". Mae hwn yn gweithredu'n dda ar lefel strategol a gweithredol, ac rwyf felly o'r farn bod cyfarwyddyd adran 118 yn ddiangen.
16. Rwyf yn pryderu hefyd y gall adran 118 fod y tu hwnt i gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad. Mae hyn oherwydd bod yr adran yn ei gwneud yn ofynnol i'r Archwilydd Cyffredinol ystyried yr angen i gydweithredu wrth arfer swyddogaethau, sy'n gyfystyr ag addasu trwy gyfrwng diwygiad ymhlyg i adran 8(1) o Ddeddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2013. Mae Adran 8(1) o Ddeddf 2013 yn nodi bod gan yr Archwilydd Cyffredinol ddisgresiwn llwyr wrth arfer ei swyddogaethau ac nad yw'n destun cyfarwyddyd gan Weinidogion Cymru. Mae'n ymddangos felly fod adran 118 yn groes i'r gwaharddiad a geir yn adran 108(6)(a) a pharagraff 5 o Ran 1 o Atodlen 7B i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, sy'n diogelu adran 8(1) o Ddeddf 2013 rhag diwygiadau. Rwy'n cydnabod bod adran 118 o'r Bil yn rhannol yn ailddatganiad o adran 23 o Fesur 2009. Fodd bynnag, mae Deddf 2013 yn ddilynol i Fesur 2009, felly mae ei darpariaethau yn drech—nid oedd adran 23 o Fesur 2009 bellach yn ddilys yn dilyn cychwyn Deddf 2013, felly ni ellir ei hailddatgan.

Pŵer cymhwysedd cyffredinol

17. Yn fy marn i, mae'n briodol darparu pŵer cymhwysedd cyffredinol i awdurdodau lleol, mewn egwyddor. Bu dryswch mewn cynghorau cymuned ac awdurdodau unedol yng Nghymru ynghylch a yw'r pŵer cymhwysedd cyffredinol a ddarperir gan Ddeddf Lleoliaeth 2010 yn berthnasol. Dylai darpariaeth yng Nghymru gynorthwyo i atal dryswch o'r fath yn y dyfodol.
18. Fodd bynnag, rwyf o'r farn na ddylai'r disgwyliadau ar gyfer hyblygrwydd y pŵer cymhwysedd cyffredinol fod yn rhy uchel. Nid yw'n bŵer i wneud unrhyw beth y gall unigolion ei wneud yn unig; mae'n destun cyfyngiadau sylweddol, megis terfynau ar daliadau, cyfyngiadau ar bŵer cyn cychwyn, cyfyngiadau cyn ac ar ôl cychwyn, ac egwyddorion cyfraith gyhoeddus. Bydd angen i awdurdodau dreulio amser arbenigol yn gwirio cyfyngiadau. Wedi dweud hynny, mae'r pŵer cymhwysedd cyffredinol yn darparu rhywfaint o ryddid ychwanegol a all fod yn ddefnyddiol mewn rhai amgylchiadau.

19. Fodd bynnag, rwyf yn pryderu rhywfaint, gan nad oes llawer o gynghorwyr arbenigol fforddiadwy â chymwysterau priodol mewn cyfraith gyhoeddus ar gael i gynghorau cymuned, y gall fod cynnydd mewn prosiectau amhriodol a gynhelir gan gynghorau o'r fath. Mae'n bosibl y bydd y pwyllgor yn ymwybodol fy mod wedi cyflwyno sawl adroddiad er budd y cyhoedd yn 2019 ynghylch gwariant anghyfreithiol ar brosiectau.
20. Rwy'n sylwi bod adran 43 o'r Bil drafft yn ei gwneud yn ofynnol i gynghorau cymuned ystyried canllawiau a gyflwynwyd gan Lywodraeth Cymru ynghylch arfer pŵer cymhwysedd cyffredinol. Rwyf o'r farn bod hyn yn briodol: bydd canllawiau o'r fath yn bwysig iawn, gan nad yw llawer o gynghorau cymuned yn gyfarwydd â'r cyfyngiadau cymhwysedd a nodir ym Mhennod 1 o Ran 2 o'r Bil a gan egwyddorion cyfraith gyhoeddus.
21. ran darpariaeth y Bil drafft ar gyfer y defnydd o farn archwilio wrth bennu cymhwysedd cynghorau cymuned (adran 37), dylwn nodi, er bod barn o'r fath yn berthnasol i alluoedd cyrff o ran llywodraethu a rheoli ariannol, nid bwriad gwaith archwilio yw rhoi sicrwydd ynghylch a yw cyngor yn cyflawni gofynion cymhwysedd. Nid yw'r darpariaethau archwilio yn adran 17 o Ddeddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2004 yn ei gwneud yn ofynnol i archwiliadau ymdrin ag addasrwydd o ran cymhwysedd cyffredinol.
22. Os yw barn archwilio i fod yn gwbl briodol o ran pennu a oes gan gyngor gymhwysedd, bydd angen diwygio cwmpas gwaith archwilio. Bydd hyn yn cynyddu ffioedd archwilio cynghorau cymuned (neu bydd angen eu hariannu mewn modd arall). Yn hytrach na gwneud hwn yn ofyniad cyffredinol ar gyfer pob archwiliad, gallai fod yn fwy cost-effeithiol pe byddai darpariaeth yn ei gwneud yn ofynnol i gynghorau cymuned sicrhau adroddiadau penodol ar addasrwydd o ran cymhwysedd. Gellid darparu adroddiadau o'r fath ar sail cytundeb o dan adran 19 o Ddeddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2013.

Cyd-bwyllgorau Corfforaethol

23. Mae'n ymddangos i mi fod Cyd-bwyllgorau Corfforaethol wedi'u cynnwys yn y diffiniad o gydbwyllgorau a nodir yn adran 12 o Ddeddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2004. Fodd bynnag, nid yw'r Bil na'r Memorandwm Esboniadol yn gwneud hyn yn glir. Byddai'n ddefnyddiol pe byddai hyn yn cael ei egluro. O dan unrhyw amgylchiadau, yn enwedig os ydynt yn dal asedau, bydd angen i Gyd-bwyllgorau Corfforaethol baratoi cyfrifon ac i'r rhain gael eu harchwilio.
24. Mae'n bosibl y bydd y Pwyllgor yn dymuno nodi fy mod i, a fy rhagflaenydd, wedi nodi sylwadau yn aml ynghylch cymhlethdod y strwythurau a'r camau llywodraethu ar dirwedd gwasanaethau cyhoeddus Cymru. Nid wyf yn gwbl glir o'r darpariaethau yn Rhan 5 o'r Bil, na'r memorandwm esboniadol, a fydd hyn yn gwella neu'n gwaethygu cymhlethdod. Bydd angen ystyried yn ofalus, drwy ganllawiau a rheoliadau, i sicrhau bod cydlyniad, integreiddiad ac effeithlonrwydd priodol wrth arfer y darpariaethau hyn.
25. Priodoldeb pwerau i greu is-ddeddfwriaeth, a goblygiadau ariannol y Bil.

26. Nid yw'n bosibl yn yr amser sydd ar gael i roi sylwadau wedi'u hystyried yn briodol ar briodoldeb pwerau yn y Bil i Weinidogion Cymru greu is-ddeddfwriaeth. Yn yr un modd, nid yw'n bosibl yn yr amser sydd ar gael i ystyried yn briodol oblygiadau ariannol y Bil fel y nodir yn y Memorandwm Esboniadol. Fe wnawn, er hyn, geisio darparu sylwadau o'r fath erbyn 3 Ionawr 2020.

27. ystyried diddordeb y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus mewn materion megis cymhwysedd cynghorau cymuned a fy sylwadau ar y drefn arfaethedig ar gyfer archwiliadau arbennig, rwyf yn anfon copi o'r llythyr hwn at gadeiryddion y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus a'r Pwyllgor Cyllid.

28. Mae fy nghydweithwyr a minnau yn barod iawn i gynorthwyo'r Pwyllgor wrth fwrw ymlaen, a gobeithio bod y deunydd hwn o gymorth i chi.

Yn gywir

Adrian Crompton
ARCHWILYDD CYFFREDINOL CYMRU

cc: Mr Llyr Gruffydd AC, Cadeirydd, Pwyllgor Cyllid

Mr Nick Ramsay AC, Cadeirydd, Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus