WALES AUDIT OFFICE
SWYDDFA ARCHWILIO CYMRU

Wales Audit Office / Swyddfa Archwilio Cymru

24 Cathedral Road / Heol y Gadeirlan
Cardiff / Caerdydd
CF11 9LJ
Tel / Ffôn: 029 20 320500
Fax / Ffacs: 029 20 320600
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	17 Chwefror 2016
Ein cyfeirnod	AJB100/mh
Ffôn	01244 525970
E-bost	anthony.barrett@archwilio.cymru
Tudalennau	**1** o **5**

Annwyl Christine

Bil Drafft Llywodraeth Leol (Cymru) – Gwybodaeth yn sgil y Sesiwn Dystiolaeth

Yn ystod cyfarfod y Pwyllgor ar 4 Chwefror 2016, ymrwymais i ddarparu i'r Pwyllgor fanylion unrhyw astudiaeth gwerth am arian neu ddadansoddiad cost a budd a wnaed yn sgil ad-drefnu'r awdurdodau lleol yn 1995-96.

Fel y soniwyd yn y cyfarfod, mae'n debygol mai'r Comisiwn Archwilio fyddai wedi cyflawni unrhyw ddadansoddiad o'r fath oherwydd nad oedd swydd Archwilydd Cyffredinol Cymru na Swyddfa Archwilio Cymru wedi'u sefydlu bryd hynny. Amgaeaf atodiad sy'n rhestru ac yn crynhoi'n fras waith y Comisiwn Archwilio sy'n berthnasol i ad-drefnu 1995-96. Sylwch, fodd bynnag, nad yw'r deunydd hwnnw'n cynnwys dadansoddiad cost a budd o'r ad-drefnu nac adolygiad o unrhyw amcangyfrifon o'r costau.

Serch hynny, ar ddiwedd yr atodiad, rwy'n nodi bod ymchwil academaidd gan yr Athro Malcolm Chisholm yn cymharu'r amcangyfrifon a wnaed cyn yr ad-drefnu â'r costau gwirioneddol a bennwyd, a'i fod yn nodi bod yr amcangyfrifon o'r costau'n rhy isel o lawer ym mhob un o'r tair gwlad ym Mhrydain Fawr. Yng Nghymru, mae ei amcangyfrifon yn rhoi cost alldro o ryw £227 miliwn (ar sail prisiau 1996-97). Fel y gwyddoch, mae'n bwysig cadw mewn cof bod y math o ad-drefnu a wnaed yn y 1990au yn wahanol iawn i'r ad-drefnu a ragwelir gan y Bil drafft gan fod yr ad-drefnu a wnaed yn y 1990au yn creu awdurdodau unedol i ddisodli strwythur dwy haen yn hytrach nag uno awdurdodau unedol a oedd yn bodoli eisoes. Felly, nid oes modd cymharu'r costau'n uniongyrchol.

Rwy’n credu y dylwn hefyd achub ar y cyfle hwn i ddarparu ichi gopi o’n hymateb i ymgynghoriad Llywodraeth Cymru (gweler y ddogfen atodedig) ac i sôn am broblem arall bosibl o ran y pwerau arfaethedig i wneud rheoliadau yn adran 143. Mae’r pwynt ychwanegol hwn yn cael ei drafod yn ein hymateb i Lywodraeth Cymru, ond ni chafodd ei gynnwys yn llythyr yr Archwilydd Cyffredinol at y Pwyllgor ar 25 Ionawr 2016 oherwydd nad oedd holl oblygiadau posibl adran 143 yn amlwg inni bryd hynny. Nid yw’r mater yn un syml, ac rydym yn cael cyngor annibynnol yn ei gylch ar hyn o bryd. Byddwn yn rhoi gwybod ichi am y canlyniad pan fydd y cyngor wedi dod i law.

Mae’r deunydd perthnasol sy’n gysylltiedig ag adran 143 i’w weld yn ein hateb i gwestiwn 5.1 o dan yr is-bennawd “Gwrthdaro ag annibyniaeth yr archwilydd”. Fodd bynnag, gall fod yn ddefnyddiol imi roi eglurhad cryno fan hyn.

Mae adran 143 yn rhoi pŵer i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau i gydlynu gwaith yr Archwilydd Cyffredinol â gwaith Prif 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, mae’n ymddangos y bydd modd i Weinidogion Cymru bennu’r amserlenni ar gyfer cyflawni gwaith archwilio a mynnu bod gwybodaeth yn cael ei rhannu.

Mae’n ymddangos bod y darpariaethau hyn i wneud rheoliadau’n mynd yn groes i adran 8(1) o Ddeddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2013 sy’n dweud yr hyn a ganlyn:

> *“Mae gan yr Archwilydd Cyffredinol ddisgresiwn llwyr o ran y modd y mae swyddogaethau’r swydd honno i gael eu harfer ac nid yw’n ddarostyngedig i gyfarwyddyd na rheolaeth y Cynulliad Cenedlaethol na Llywodraeth Cymru.”*

Felly, o ddefnyddio’r ddarpariaeth i wneud rheoliadau, mae’n ymddangos i bob diben y bydd modd i Weinidogion Cymru ddiwygio adran 8(1) o Ddeddf 2013. Hyd y deallwn ni, mae paragraffau 2 i 4 o Ran II o Atodlen 7 i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 yn diogelu adran 8(1) o Ddeddf 2013 rhag iddi gael ei diwygio gan y Cynulliad. Yn benodol, mae’n ymddangos i mi y dylid cyfyngu’r pwerau i wneud rheoliadau i oruchwylio’r Archwilydd Cyffredinol a’i swyddogaethau, sef materion y mae’n briodol i Swyddfa Archwilio Cymru a’r Cynulliad Cenedlaethol ymgymryd â

nhw, yn hytrach na Gweinidogion Cymru, ac na fyddai unrhyw reoliadau sy'n awgrymu eu bod yn peryglu disgresiwn yr Archwilydd Cyffredinol yn ddilys. Hyd yn oed os nad yw'r dadansoddiad hwn yn gywir (a, pha un bynnag, mae posibilrwydd y gallai arwain at gryn ddryswch a chost), a bod rheoliadau o'r fath yn ddilys, byddent yn peryglu annibyniaeth yr archwilydd.

Diolch yn fawr am y cyfle i roi sylwadau.

Yn gywir,

Anthony Barrett
Archwilydd Cyffredinol Cynorthwyol

Atodiad

Adroddiadau a deunyddiau eraill sy'n trafod ad-drefnu llywodraeth leol yn y 1990au

<u>Y Comisiwn Archwilio</u>

Hyd y gwyddom (ac yn ddibynnol ar ganlyniad rhagor o chwiliadau sy'n mynd rhagddynt yn y Llyfrgell Brydeinig), lluniodd y Comisiwn Archwilio bedwar papur am ad-drefnu llywodraeth leol yn y 1990au. Nid yw'r un ohonynt yn ddadansoddiad cost a budd. Yn hytrach, maent yn dueddol o roi cyngor i'r cynghorau yn ystod y cyfnodau pontio.

1. Time for Change? A Consultative Paper on Work to Support the Implementation of Local Government Re-organisation, Mai 1994

Papur ymgynghori i "osod y llwyfan" oedd hwn gan ei fod yn nodi canlyniadau posibl yr ad-drefnu, ynghyd â'r heriau a'r cyfleoedd posibl i'r cynghorau. Nid yw'n rhoi dadansoddiad trylwyr o'r costau a'r buddion. Yn wir, ni fyddai wedi bod yn bosibl iddo wneud hynny yn achos Lloegr oherwydd nad oedd cynigion ailstrwythuro cadarn ar gael ar gyfer Lloegr bryd hynny. O ran Cymru, roedd Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) ar gael a oedd yn cynnig sefydlu'r cynghorau unedol, ond nid yw'r papur yn rhoi unrhyw ddadansoddiad o'r costau a'r buddion nac yn adolygu costau a buddion y cynigion hynny. Mae'r papur yn cynnwys cynigion ynghylch sut y gallai gwaith y Comisiwn fod o fudd i'r broses ac yn gofyn am sylwadau ar y cynigion hynny.

2. Paving the Way: Helping Councils Prepare for the Future, Rhagfyr 1994

Mae'r papur hwn yn canolbwyntio ar yr heriau yr oedd y cynghorau a oedd yn dod i ben yn eu hwynebu, gan dynnu sylw at heriau posibl a rhoi cyngor a nodi arferion da o ran yr hyn y dylid ei wneud yn ystod y cyfnod dirwyn i ben. Ceir cryn dipyn o gynnwys sy'n ymwneud â Chymru'n benodol, ond nid yw'n cynnwys dadansoddiad cost a budd.

3. Seize the Day! Guidance for Incoming Unitary Authorities, Mai 1995

Mae'r papur hwn yn cynnwys canllawiau i'r awdurdodau cysgodol a'r cynghorau unedol newydd, fel awgrymiadau ynghylch y flaenoriaeth o greu eu gweledigaeth drwy ddiffinio eu nodau a'u gwerthoedd a defnyddio'r weledigaeth honno i lywio penderfyniadau ar y strwythur rheoli a'r penodiadau ar y lefel uchaf.

4. All Change: Managing Local Government Reorganisation and Beyond, Mai 1996

Mae hwn yn canolbwyntio ar y cynghorau y bwriadwyd eu had-drefnu yn 1997, felly nid yw llawer o'r cynnwys yn berthnasol i Gymru, ond mae'n cynnwys deunydd am agenda'r cynghorau unedol ar ôl yr ad-drefnu – gan barhau i dynnu sylw at yr anawsterau a rhoi cyngor yn y bôn.

<u>Y Swyddfa Archwilio Genedlaethol</u>

Mae ein hymchwil yn awgrymu na wnaeth y Swyddfa Archwilio Genedlaethol baratoi unrhyw beth ynghylch yr ad-drefnu. Mae hyn i'w ddisgwyl oherwydd byddai'r Swyddfa Archwilio Genedlaethol fwy na thebyg wedi ystyried bod y testun yn rhan o gylch gwaith y Comisiwn Archwilio yn bennaf, er gwaethaf rôl y Swyddfa Gymreig fel yr oedd bryd hynny, Adran yr Amgylchedd a'r Comisiwn Llywodraeth Leol.

Ymchwil academaidd

Chisholm M, 2002, "The cost of local government structural reorganisation in Great Britain during the 1990s", *Environment and Planning C: Government and Policy*, cyfrol 20, tudalennau 251-262. Mae'r ymchwil hon yn cymharu'r amcangyfrifon a wnaed cyn yr ad-drefnu â'r costau gwirioneddol a bennwyd, ac mae'n nodi bod yr amcangyfrifon o'r costau'n llawer rhy isel ym mhob un o'r tair gwlad ym Mhrydain Fawr. Yng Nghymru, mae ei amcangyfrifon yn awgrymu cost alldro o ryw £227 miliwn (ar sail prisiau 1996-97) o'i gymharu â'r amcangyfrifon a gyflwynwyd i'r Senedd cyn y broses ddeddfu o rhwng £65 miliwn a £150 miliwn. Serch hynny, mae'n bwysig cadw mewn cof bod y math o ad-drefnu a wnaed yn y 1990au yn wahanol iawn i'r ad-drefnu a ragwelir gan y Bil drafft gan fod yr ad-drefnu a wnaed yn y 1990au yn creu awdurdodau unedol i ddisodli strwythur dwy haen yn hytrach nag uno awdurdodau lleol a oedd yn bodoli eisoes. Felly, nid oes modd cymharu'r costau'n uniongyrchol.