------------------------Pecyn dogfennau cyhoeddus ------------------------

Y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

Lleoliad:
Ystafell Bwyllgora 2 - y Senedd

Dyddiad:
Dydd Iau, 12 Mawrth 2015

Amser:
09.00

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
National Assembly for Wales

I gael rhagor o wybodaeth, cysylltwch â:
Sarah Beasley
Clerc y Pwyllgor
0300 200 6565
SeneddCCLLL@Cynulliad.Cymru

Agenda

MeetingTitle

Rhag-gyfarfod preifat (09.00-09.15)

1 Cyflwyniad, ymddiheuriadau a dirprwyon

2 Bil Llywodraeth Leol (Cymru): sesiwn dystiolaeth 5: - Comisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru (9.15 - 10.15) (Tudalennau 1 - 28)

Comisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru
Owen Watkin, Cadeirydd
Steve Halsall, Prif Weithredwr

Egwyl (10.15 - 10.30)

3 Bil Llywodraeth Leol (Cymru): sesiwn dystiolaeth 6 - Archwilydd Cyffredinol Cymru (10.30 - 11.30) (Tudalennau 29 - 33)

Huw Vaughan Thomas, Archwilydd Cyffredinol Cymru

4 Cynnig o dan Reol Sefydlog 17.42 (vi) i benderfynu gwahardd y cyhoedd o weddill y cyfarfod ac o’r cyfan o’r cyfarfod ar 18 Mawrth 2015 Bil Rhentu Cartrefi (Cymru) digwyddiad i randdeiliaid

5 Bil Llywodraeth Leol (Cymru): trafod y dystiolaeth a gafwyd yn sesiynau 5 a 6 (11.30 - 11.45)

Eitem 2

Mae cyfyngiadau ar y ddogfen hon

Tŷ Hastings
Llys Ffitsalan
Caerdydd
CF24 0BL

E-bost:

cffdl.cymru@cymru.gsi.gov.uk
www.cffdl-cymru.gov.uk

Comisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru
Local Democracy and Boundary Commission For Wales

☎ (029) 2046 4819
Ffacs/Fax (029) 2046 4823

Hastings House
Fitzalan Court
Cardiff
CF24 0BL

E-mail:

ldbc.wales@wales.gsi.gov.uk
www.ldbc-wales.gov.uk

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

25 Chwefror 2014

Annwyl Gadeirydd,

Bil Llywodraeth Leol (Cymru): Tystiolaeth Ysgrifenedig

Diolch i chi am y cyfle i roi barn y Comisiwn ar Fil Llywodraeth Leol (Cymru) a'i rôl i gyflwyno argymhellion ar gyfer trefniadau etholiadol newydd i Lywodraeth Cymru ar gyfer prif gynghorau newydd arfaethedig.

Ar ôl ystyried yn ofalus, mae'r Comisiwn o'r farn fod meysydd lle gellid gwneud darpariaeth ddeddfwriaethol i alluogi'r Comisiwn i ystyried yn effeithiol a gwneud argymhellion ar gyfer trefniadau etholiadol i'r awdurdodau newydd. Hefyd, mae ystyriaethau mwy cyffredinol i'r Comisiwn y cred y dylai eu codi yn y cyswllt hwn; ac nid yw'r un ohonynt yn bwysicach na mater amseru ar gyfer yr adeg pan fydd y Comisiwn wedi'i alluogi i gynnal yr arolygon.

Bydd cynnal arolygon o'r awdurdodau newydd yn fwy cymhleth ac yn mynnu mwy o adnoddau na'r arolygon a gynlluniwyd o dan y rhaglen arolygon deng mlynedd flaenorol. Dymuna'r Comisiwn weithio gyda Llywodraeth Cymru i nodi'r lefel adnoddau y bydd ei hangen i ymgymryd â'r rhaglen waith o fewn y graddfeydd amser gofynnol, ac i gyflawni deilliant priodol o ran ansawdd yr argymhellion a gyflwynir i Weinidogion Cymru.

Mae'r ymateb hwn wedi'i rannu yn adrannau sy'n adlewyrchu cylch gorchwyl y Pwyllgor.

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

Mewn ystyr cyffredinol, nid yw'r cynnig i ddiwygio strwythur llywodraeth leol yng Nghymru yn fater i'r Comisiwn ei ystyried, a bydd yn cydnabod penderfyniadau Gweinidogion a'r Cynulliad Cenedlaethol yn hyn o beth. O ran y Bil sydd dan ystyriaeth ar hyn o bryd, mae'r Comisiwn yn croesawu ei gynigion, yn enwedig y pŵer i'r Gweinidog roi cyfarwyddyd i'r Comisiwn gynnal arolygon cychwynnol o brif gynghorau arfaethedig.

2. Rhwystrau Posibl rhag Gweithredu a pha un a yw'r Bil yn eu hystyried.

Mae'r Comisiwn o'r farn fod y materion hanfodol ar gyfer galluogi cynnydd yn faterion datrys pryderon a fyddai'n atal y Comisiwn rhag cael amser digonol i ymgymryd â'r arolygon cychwynnol ac i ddarparu eglurder ynghylch materion hanfodol. Mae'r datrysiad i rai o'r materion hyn yn y Bil ac mae rhai eraill yn destun camau gan y weithrediaeth a fyddai'n cyd-fynd â'r Bil. Gellir eu nodi fel a ganlyn:

1. <u>Darpariaethau'r Bil.</u>

Mae'r Comisiwn yn croesawu mesurau penodol sy'n galluogi i gynnydd gael ei wneud.

- Ar hyn o bryd nid yw'r Comisiwn wedi'i rymuso i gynnal arolygon o brif gynghorau arfaethedig; mae Adran 16(1) yn grymuso'r Gweinidog i gyfarwyddo'r Comisiwn i gynnal arolygon cychwynnol; byddai defnyddio'r pŵer hwnnw yn galluogi i'r broses arolygon ddechrau yn gynnar.

- Y ddarpariaeth sy'n galluogi'r Comisiwn i ddechrau'r broses o gynnal arolygon cychwynnol ar y diwrnod y ceir Cydsyniad Brenhinol Adran 41(2). Byddai gweithredu yn amodol ar Gyfarwyddyd yn cael ei roi gan y Gweinidog.

- Diwygiadau i Ddeddf Llywodraeth Leol (Democratiaeth) (Cymru) 2013: dileu'r 'Cyfnod cyn-etholiad' gan y bydd hyn yn cynorthwyo ag amseroldeb y cyfnod sydd ar gael ar gyfer y broses cynnal arolygon, a'r grym i ailddechrau'r rhaglen 10 mlynedd ar ôl cwblhau'r cylch arolygon cychwynnol.

Mae amheuon gan y Comisiwn ynglŷn â'r canlynol, fodd bynnag, a gofynna gyda pharch fod ystyriaeth yn cael ei rhoi i newid darpariaethau'r Bil fel y'u cyflwynwyd yn y meysydd a ddynodwyd:

- Arolwg: Ymgynghoriad Cychwynnol.

Cred y Comisiwn y dylai ystyriaeth gael ei rhoi i Adran 20 mewn perthynas ag ymgynghoriadau ar arolwg cychwynnol cyn bod y cynigion drafft yn cael eu cyhoeddi. Mae'r weithdrefn ar gyfer cynnal arolygon cychwynnol fel y'i hamlinellir yn y Bil yn mynnu yn gyntaf ymgynghori ar Bolisi ac Arfer arfaethedig y Comisiwn ar gyfer cynnal arolygon, ac yna'r hysbysiad o arolwg a chyfnod ymgynghori cychwynnol, cyhoeddi'r adroddiad cynigion drafft, saib o wythnos, cyfnod ymgynghori pellach (6 i 12 wythnos) a chyflwyno a chyhoeddi adroddiad cynigion terfynol.

Mae'r Comisiwn yn cydnabod, yn ôl trefn arferol rhaglen arolygon etholiadol deng mlynedd, fod y broses hon yn gwbl briodol. Fodd bynnag, yn achos y rhaglen arbennig hon o arolygon cychwynnol, a'r amserlenni tynn y mae'n debygol y rhoddir i'r Comisiwn, dylid gwneud eithriad er mwyn galluogi'r Comisiwn i gwblhau ei weithgareddau mewn modd amserol.

Profiad y Comisiwn o arolygon etholiadol blaenorol yw bod 60% o'r cynrychiolaethau a ddaw i law yn y cyfnod ymgynghori cychwynnol yn geisiadau i gadw'r trefniadau presennol. Bydd rhaglen arolygon etholiadol yr awdurdodau cyfunedig newydd fel y'u rhagwelir yn arwain yn anochel at gynigion am drefniadau etholiadol sy'n amrywio'n sylfaenol oddi wrth y trefniadau presennol. Gan ddisgwyl y newidiadau hyn, mae'r niferoedd o gynrychiolaethau a dderbynnir yn ystod yr ymgynghoriad cychwynnol sy'n galw am gadw'r trefniadau presennol yn debygol o fod yn fwy fyth nag o dan arolygon blaenorol. Mae'r Comisiwn o'r farn na fyddai cynrychiolaethau felly yn ychwanegu gwerth at y broses arolygon.

O ran cynnal arolwg, mae'r gofyniad i gynnal ymgynghoriad cychwynnol yn peri pryder i'r Comisiwn am fod y gwaith o brosesu cynrychiolaethau yn mynnu llawer o adnoddau a swyddogion. Rhaid i'r holl gynrychiolaethau gael eu cofnodi a'u cydnabod, eu crynhoi ar gyfer yr adroddiad, eu hystyried a'u cynnwys mewn crynodebau o gynigion. Ni all cynlluniau ar gyfer trefniadau etholiadol gael eu hystyried yn effeithiol hyd nes bod y cyfnod ymdrin â chynrychiolaethau wedi dod i ben. Gwaethygir y broblem hon gan y ffaith y daw mwyafrif y cynrychiolaethau i law ar ddiwedd y cyfnod ymgynghori. Felly, nid nifer wythnosau'r cyfnod ymgynghori yw'r amser y mae'n ofynnol ei gael ar gyfer cyfnod cychwynnol arolwg, ond sawl wythnos arall ar gyfer prosesu ac ystyried y cynrychiolaethau.

Mae'r Comisiwn wedi nodi nad yw'r gweithdrefnau ar gyfer arolygon seneddol a gynhelir gan y Comisiwn Ffiniau i Gymru (o dan Ddeddf

System Pleidleisio Seneddol ac Etholaethau (PVSC) 2011) yn mynnu cyfnod ymgynghori cychwynnol. Mae hyn yn galluogi'r Comisiwn Ffiniau i Gymru i edrych ar drefniadau yn annibynnol a gwrthrychol i gychwyn.

Wrth gynnal y rhaglen o arolygon a amlinellir yn y Bil, bydd polisïau a gweithdrefnau'r Comisiwn ar gyfer yr arolygon cychwynnol yn cael eu cyhoeddi a'u cylchredeg yn eang cyn dechrau'r rhaglen arolygon cychwynnol. Bwriedir y bydd y ddogfen polisïau a gweithdrefnau yn cynnwys amserlen a manylion nifer arfaethedig y cynghorwyr ar gyfer yr awdurdodau lleol newydd. Cyn dechrau pob arolwg, bydd y Comisiwn yn cynnal cyfarfodydd gyda swyddogion yr awdurdodau lleol ac yn gwneud cyflwyniadau yn esbonio'r broses arolygon i Aelodau'r Cyngor a hefyd i'r Cynghorau Cymuned yn yr ardal lle cynhelir arolwg. Fel hyn, bydd pawb sydd â buddiant mewn arolwg penodol wedi cael y cyfle i ddeall prosesau a gweithdrefnau'r arolwg, a byddant wedi cael eu hannog i gyfranogi yn yr arolwg. Os darperir cyfnod amser gryn dipyn byrrach i gynnal arolygon, gallai dileu'r ddarpariaeth hon fod yn allweddol bwysig i'r Comisiwn.

I gloi felly, mae'r Comisiwn yn gofyn, ar gyfer y rhaglen arbennig hon o arolygon cychwynnol o dan y darn hwn o ddeddfwriaeth, bod ystyriaeth yn cael ei rhoi i ddileu'r gofyniad i ymgymryd â'r cyfnod ymgynghori cychwynnol hwn (Adran 20(1)(a)).

- Gwahaniaeth rhwng Poblogaeth Gymwys ac Etholwyr Cofrestredig.

Mae'r Bil yn mynnu bod y Comisiwn yn ystyried unrhyw anghysondeb rhwng nifer yr etholwyr ar y cofrestri a'r rheiny sy'n gymwys i bleidleisio. Nid yw'r ystadegau hyn, i'r lefel manylder a chywirdeb a fynnir gan y Comisiwn, yn bodoli ar hyn o bryd. Dim ond ym mlwyddyn y Cyfrifiad y caiff data ar boblogaeth ei chadw'n gywir. Mae'r holl ystadegau poblogaeth eraill yn amcangyfrifon a gaiff eu cywiro, ar ôl y ffaith, gan y Cyfrifiad canlynol.

Nid yw manylion amcangyfrifon poblogaeth islaw lefel ward etholiadol ar gael ar lefel cymuned neu lefel ward gymunedol yng Nghymru. Nid yw'r Ardaloedd Cynnyrch Ehangach Haen Is, sef yr unedau lleiaf y bydd y Swyddfa Ystadegau Gwladol yn eu cynhyrchu, naill ai'n cydweddu â'r ffiniau hyn neu maent yn fwy na'r ardaloedd hyn. Yn wir, nid yw rhai o'r Ardaloedd Cynnyrch Ehangach Haen Is (neu Ardaloedd Cynnyrch Ehangach Haen Is cyfunedig) yn cydweddu â llawer o ffiniau wardiau etholiadol Cymru, ac maent, mewn gwirionedd, yn amcangyfrifon o boblogaeth yn hytrach na'n ffynhonnell awdurdodol poblogaeth wirioneddol.

Oherwydd yr ystyriaethau technegol hyn, byddai defnyddio data poblogaeth yn cyfyngu'n sylweddol ar allu'r Comisiwn i greu wardiau etholiadol gan nad yw'r data poblogaeth ar gyfer cymunedau a wardiau cymunedol yn bodoli ar hyn o bryd.

Fodd bynnag, mae'r Comisiwn yn cydnabod fod cyflwyno Cofrestru Etholiadol Unigol (IER) wedi codi pryderon yn y maes hwn a bydd y Comisiwn yn defnyddio'r amcangyfrifon ar gyfer poblogaeth sydd ar gael; y wardiau presennol fel ag yr oeddent yn 2011. Er eu bod o gymorth yn yr arolygon lle'r ydym yn cyfuno wardiau etholiadol cyfan i ffurfio rhai newydd, ni fydd yn bosibl lle'r ydym yn rhannu wardiau etholiadol presennol.

Yn ddelfrydol, hyd nes y cynhelir ymarferiad i greu data poblogaeth newydd ar gyfer cymunedau a wardiau cymunedol, yna dylai'r ddarpariaeth hon gael ei hatal o arolygon y mae'r Comisiwn yn eu cynnal.

Yn unol â hynny, mae'r Comisiwn yn awgrymu bod ystyriaeth yn cael ei rhoi i argymell dileu'r darpariaethau perthnasol yn Adran 18.

2. <u>Penderfyniadau Gweinidogion</u>

Ffactor hanfodol o ran galluogi'r Comisiwn i ddechrau ei waith ac i gynnal arolygon yw dyddiad cyhoeddi a chynnwys Cyfarwyddyd a gaiff ei roi gan y Gweinidog o dan ei bwerau arfaethedig a gynhwysir yn Adrannau 16 a 17. Gallai Cyfarwyddyd gynnwys y canlynol:

(a) trefn a nifer yr arolygon;
(b) y dyddiad cau ar gyfer cyflwyno cynigion;
(c) cyfarwyddyd neu arweiniad ar nifer yr aelodau etholedig ar gyfer pob cyngor arfaethedig;
(ch) unrhyw amrywiant yn y gymhareb etholwyr i aelodau etholedig mewn wardiau etholiadol a gynhwysir mewn Cyfarwyddyd neu arweiniad;
(d) ymgyngoreion gorfodol; a,
(dd) ffactorau ychwanegol pellach neu ddiffiniadau i'w hystyried.

Mae ffactorau yr effeithir arnynt gan Gyfarwyddyd yn cynnwys :

- Amseru Rhaglen Arolygon

Yr ystyriaeth allweddol i'r Comisiwn, o ran darparu trefniadau etholiadol ar gyfer yr awdurdodau lleol newydd, yw derbyn Cyfarwyddyd sy'n awdurdodi dechrau arolygon cychwynnol cyn gynted â phosibl ar ôl y dyddiad cael Cydsyniad Brenhinol. Bydd galluogi'r amser mwyaf posibl yn galluogi'r Comisiwn i gynnal yr arolygon mewn modd amserol. Bydd oedi sylweddol o ran derbyn Cyfarwyddyd cynhwysfawr a dechrau arolygon yn peryglu'r rhaglen arolygon.

Bydd pwyntiau dechrau gwahanol yn effeithio ar ffactorau pwysig, fel recriwtio staff y Comisiwn a pholisïau a gweithdrefnau arolygon. Ceisir Cyfarwyddyd eglur gan Lywodraeth Cymru cyn gynted ag sy'n ymarferol bosibl.

- Nifer yr Aelodau Etholedig

Un ffactor hanfodol wrth gynnal arolwg o drefniadau etholiadol yw nifer yr aelodau a gaiff eu hethol i brif gyngor newydd. Yn unol â hynny, mae'n hollbwysig bod syniad cynnar yn cael ei roi o niferoedd aelodau a bod hynny'n cael ei ddatgan yn y Cyfarwyddyd neu'r Arweiniad. Nodir bod y Papur Gwyn *'Grym i Bobl Leol'* yn ystyried mater aelodau etholedig.

Fel arall, pe bai'n ofynnol i'r Comisiwn ei hun bennu'r nifer briodol o aelodau fesul cyngor, yna byddai cynnig ar y pwnc hwn yn mynnu cynnal ymgynghoriad agored a byddai hynny'n ymarferiad a fyddai'n cymryd cryn amser. I ddangos hynny, cymerodd yr ymarferiad diwethaf ar niferoedd cynghorwyr ar gyfer y 22 awdurdod presennol 18 mis o'i gychwyn i'w gwblhau. Dyluniwyd y model a'r fethodoleg gyfredol yn benodol ar gyfer y 22 awdurdod lleol presennol, gyda'u nodweddion amrywiol o ran maint a dwysedd poblogaeth, a natur drefol/wledig awdurdodau. Pan fydd map cytûn wedi'i benderfynu, byddai angen i'r Comisiwn ymgymryd â phroses debyg felly i geisio cytundeb ar fodel newydd ar gyfer y nifer briodol o aelodau ar gyfer pob Prif Cyngor newydd. Byddai goblygiadau sylweddol ynghlwm wrth hyn o ran gallu'r Comisiwn i gwblhau'r amserlen mewn pryd.

Gan hynny, y cynnig a ffefrir yw i nifer yr aelodau gael ei datgan mewn Cyfarwyddyd neu mewn Arweiniad a gyhoeddir yn fuan ar ôl y dyddiad cael Cydsyniad Brenhinol.

3. Canlyniadau anfwriadol yn deillio o'r Bil.

Nid yw'r Comisiwn hyd yma wedi nodi unrhyw ganlyniadau anfwriadol i'r rhan o'r Bil sy'n ymwneud yn benodol â'r Comisiwn. Fodd bynnag, mae pryder y gallai darpariaethau ar gyfer cyfuniadau gwirfoddol, (Adrannau 3 a 5) gael effaith sylweddol ar raglen arolygon y Comisiwn. Fel y mae wedi'i ddrafftio, byddai'r Bil yn galluogi i gynigion ar gyfer cyfuniadau gwirfoddol gael eu gwneud hyd at ac ar ôl 30 Tachwedd 2015, gyda'r dyddiad diwethaf yn dibynnu ar Reoliadau yn y dyfodol. Mae'r Comisiwn yn pryderu, pe bai unrhyw gynigion o'r fath yn cael eu gwneud, a fyddai'n mynnu gwneud a chyhoeddi Rheoliadau newydd ac Arweiniad newydd gan Weinidogion, y gallai amseru'r rhaglen arolygon fel y'i deallir ar hyn o bryd gael ei beryglu. Gellid unioni hyn drwy wneud Cyfarwyddiadau yn rhoi dyddiadau diwygiedig ar gyfer cwblhau'r arolygon, ond gallai arwain at etholiadau ar gyfer prif gynghorau newydd yn cael eu cynnal ar ddyddiadau gwahanol.

4. Goblygiadau ariannol.

Mae Rhan 2 y Memorandwm Esboniadol yn cynnwys goblygiad ariannol y Bil i'r Comisiwn. Cymerwyd y ffigurau hyn o amcangyfrifon a ddangoswyd i Lywodraeth Cymru. Ers mis Tachwedd, mae cyflwyniad y Bil a'r gwrthodiad i

gynlluniau ac amcangyfrifon pellach cyfuniadau gwirfoddol wedi'u darparu i Lywodraeth Cymru. Mae'r Comisiwn yn falch fod y costau amcangyfrifedig i Lywodraeth Cymru wedi'u cynnwys yn eu hamcanestyniadau a bydd y Comisiwn yn parhau i ddarparu amcangyfrifon wedi'u diweddaru wrth i'r Bil fynd yn ei flaen ac wrth i unrhyw newidiadau gael eu gwneud.

5. Priodoldeb Pwerau ar gyfer llunio Is-ddeddfwriaeth

Mae'r pwerau i lunio is-ddeddfwriaeth mewn perthynas â'r rheiny sy'n effeithio ar y Comisiwn i weld yn gwbl briodol.

Gwybodaeth Ategol

I ategu ei dystiolaeth, credai'r Comisiwn y byddai'n fuddiol amlinellu i'r Pwyllgor ei ddehongliad o'r Bil o ran ei amseru a gweithgareddau'r Comisiwn:

Trefn	Amseru	Gweithgaredd
1	Gorffennaf 2015	Caiff map ei gyhoeddi ar gyfer awdurdodau lleol newydd arfaethedig yng Nghymru
2	Tachwedd 2015	Mae'r Bil yn cael Cydsyniad Brenhinol
3	Rhagfyr 2015	Caiff y Comisiwn gyfarwyddyd i gynnal arolygon cychwynnol o awdurdodau lleol cyfunedig arfaethedig
4	Rhagfyr 2015	Mae'r Comisiwn yn cyhoeddi ei Bolisi ac Arfer ar gyfer ymgynghori
5	Dechrau'r Gwanwyn 2016	Mae'r Comisiwn yn dechrau ei arolwg cychwynnol cyntaf
6	Gwanwyn 2018	Mae'r Comisiwn wedi cyflwyno adroddiadau i Lywodraeth Cymru ar bob arolwg cychwynnol
7	Mai 2019	Cynhelir etholiadau llywodraeth leol cysgodol ar yr awdurdodau cyfunedig newydd
8	Mai 2022	Etholiadau llywodraeth leol ar gyfer pob awdurdod lleol

O'r uchod fe welir y bydd yn ddymunol iawn i'r Comisiwn weithio i amserlen a ddeallir yn glir. Fel y disgrifiwyd uchod, mae amseru a chynnwys y Cyfarwyddyd gan Lywodraeth Cymru yn hollbwysig ar gyfer paratoi ar gyfer arolygon a chynnal arolygon, ac i fodloni'r dyddiad cau rhagweledig ar gyfer gwneud argymhellion i Lywodraeth Cymru. Mae'n dilyn fod oedi o ran cyhoeddi'r Cyfarwyddyd yn peri'r risg ei bod yn debygol iawn na fydd gan y Comisiwn ddigon o amser i wneud argymhellion i Lywodraeth Cymru yn unol â'r gofyniad.

Mae'r pryderon a'r amserlenni hyn i gyd yn seiliedig ar y map sy'n adlewyrchu'r Opsiwn y mae Llywodraeth Cymru'n ei ffafrio (Opsiwn Williams 1 – 9 o arolygon cychwynnol), y Bil yn pasio fel y mae wedi'i ysgrifennu ar hyn o bryd, ac etholiad llywodraeth leol cysgodol ym mis Mai 2019. Bydd newidiadau i'r map, darpariaethau'r Bil neu ddyddiad yr etholiad yn newid rhaglen a gweithgareddau'r Comisiwn.

Rydym yn ddiolchgar am y gwahoddiad i fod yn bresennol gerbron y Pwyllgor, ac i gynnig ystyriaethau'r Comisiwn i'r Pwyllgor ar y deddfiad arfaethedig pwysig hwn.

Yn Gywir,

Owen Watkin OBE DL
Cadeirydd
Comisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru

Archwilydd Cyffredinol Cymru
Auditor General for Wales

24 Heol y Gadeirlan / Cathedral Road
Caerdydd / Cardiff CF11 9LJ
Ffôn / Tel: 029 20 320500
Ebost / Email: info@wao.gov.uk
www.wao.gov.uk

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

Llinell Uniongyrchol: 029 2032 **0510** E-bost: huw.vaughan.thomas@wao.gov.uk

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 paratoadau 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 ddiddordeb 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 Ieuenctid.

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 gyrff 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 baratoi 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.