

Diwygio Llywodraeth Leol  
Llywodraeth Cymru  
Parc Cathays  
Caerdydd  
CF10 3NQ

Trwy e-bost i: [RLGProgramme@wales.gsi.gov.uk](mailto:RLGProgramme@wales.gsi.gov.uk)

Dyddiad: 27 Ebrill 2015  
Ein cyf: HVT/2317/fgb  
Tudalen: 1 o 2

Annwyl Syr/Madam

## PAPUR GWYN 'DIWYGIO LLYWODRAETH LEOL: GRYM I BOBL LEOL'

Rwy'n croesawu'r cyfle i wneud sylwadau ar y Papur Gwyn newydd 'Diwygio Llywodraeth Leol: Grym i Bobl Leol'. Mae cynnwys y Papur Gwyn yn amrywiol iawn ond mae'r cwbl gyda'i gilydd yn cyflwyno'r heriau sy'n wynebu Llywodraeth Leol yng Nghymru ac yn cynnig cyfeiriad teithio a fydd o gymorth ac sy'n bwysig.

Rwy'n sylweddoli bod llawer o fanylion i'w cytuno eto ond edrychaf ymlaen at ymgysylltu â Llywodraeth Cymru wrth i'r cynigion gael eu datblygu, yn enwedig fel y maent yn berthnasol i Bennod 8 Cryfhau Swyddogaeth Adolygu Allanol.

O gofio fy nghyfrifoldebau archwilio a'r angen i arsylwi fy amhleidioldeb cyfansoddiadol, mae'n briodol fy mod i'n canolbwyntio ar faterion sy'n berthnasol i arfer swyddogaethau'r Archwilydd Cyffredinol, yn hytrach na gwneud sylwadau'n fwy eang ar rinweddau polisi'r Bil. Nid wyf felly wedi ceisio ymateb i'ch holl gwestiynau ymgynghori, ond, fel y nodir yn yr atodiad, rwyf wedi cyflwyno fy sylwadau yn unol â phrif benawdau'r Papur Gwyn.

Rwyf hefyd wedi cyfrannu at gyd-ymateb ar wahân i'r Papur Gwyn a gyflwynwyd ar ran rhaglen Arolygu Cymru.

Nid oes gennyf unrhyw wrthwynebiad i chi gyhoeddi'r ymateb hwn pan ddaw'r cyfnod cyn yr etholiad cyffredinol i ben ar 7 Mai 2015.

Os oes gennych unrhyw gwestiynau neu yr hoffech drafod unrhyw agweddau ar yr ymateb hwn yn fwy manwl, mae croeso i chi gysylltu â mi yn uniongyrchol a byddaf yn fodlon iawn i fod o gymorth.

Yn gywir



**HUW VAUGHAN THOMAS**  
**ARCHWILYDD CYFFREDINOL CYMRU**

*Amg: Atodiad: Ymateb Archwilydd Cyffredinol Cymru i'r Ymgynghoriad ar y Papur Gwyn Diwygio Llywodraeth Leol: Grym i Bobl Leol*

### YMATEB ARCHWILYDD CYFFREDINOL CYMRU I'R YMGYNGHORIAD AR Y PAPUR GWYN DIWYGIO LLYWODRAETH LEOL: GRYM I BOBL LEOL

#### Pennod 4: Cysylltu â Chymunedau

Mae adolygiad o Gyngorau Cymuned yn amserol. Cyhoeddais [adroddiad ar ansawdd rheolaeth ariannol](#) yn y sector hwn fis Hydref diwethaf, a daeth hwnnw i'r casgliad nad yw cyngorau tref a chymuned yn gwneud digon i wella rheolaeth ariannol a bod angen mynd i'r afael â gwendidau systematig ar frys. Mae'r archwilydd a benodwyd hefyd wedi cyhoeddi nifer o Adroddiadau Er Budd y Cyhoedd yn tynnu sylw at fethiannau llywodraethu sylweddol yn y sector hwn, er enghraifft [adroddiad Ionawr 2015 ar Gyngor Cymuned Mawr](#).

Mae Archwilwyr Cyffredinol wedi defnyddio dull archwilio sicrwydd cyfyngedig ar gyfer Cyngorau Tref a Chymuned yng Nghymru hyd yma. Rwyf eisoes wedi ymrwmo i addasu'r fframwaith archwilio ar gyfer y cyngorau hyn er mwyn cynnig adroddiadau sy'n cynnwys mwy o wybodaeth am effeithiolrwydd trefniadau llywodraethu. Mae'n anochel y byddai angen diwygio fy null archwilio ymhellach os caiff y cynigion yn y Papur Gwyn eu mabwysiadu, gan arwain at gostau cynyddol i'r cyngorau yr effeithir arnynt.

Rwy'n cefnogi'n gyffredinol y cynnig y dylid rhoi grym cyffredinol o gymhwysedd ynghyd â chyfyngiadau priodol i Gyngorau Cymuned. Mae'r awgrymiadau a gyflwynir yn adran 4.9 y Papur Gwyn o ran gallu, capasiti a phroffion llywodraethu ar gyfer Cyngorau Cymuned yn ddefnyddiol. Fodd bynnag, mae llawer iawn i'w wneud cyn y bydd gan bob Cyngor Cymuned systemau rheolaeth ariannol a rheolaeth fewnol digon cadarn ar waith i gyflawni eu cyfrifoldebau statudol presennol.

#### Pennod 5: Grym i Gymunedau Lleol

Rwy'n cefnogi'r egwyddor o weithio ar y cyd â chyrrff cymunedol. Mae gan hyn y potensial i ddarparu amrywiaeth o fanteision gan gynnwys gwell ymgysylltiad cymunedol a modelau darparu mwy effeithlon sy'n canolbwyntio ar ddinasyddion. Fodd bynnag, mae'n rhaid seilio modelau cydweithredol neu gymunedol o'r fath ar drefniadau llywodraethu cadarn ond cymesur.

Roedd fy astudiaeth genedlaethol ar Gymunedau yn Gyntaf a gyhoeddwyd yn 2009 yn tynnu sylw at yr heriau sy'n gysylltiedig â gweithio mewn partneriaeth a datganoli grym i gymunedau lleol. Amlygodd fy adolygiad penodol o Gymunedau yn Gyntaf Plas Madog y canlyniadau niweidiol pan nad oes gan gorff cymunedol drefniadau llywodraethu effeithiol.

Rwy'n cytuno â'r angen i gyrrff cymunedol ddangos y nodweddion a nodir yn adran 5.6.5 y Papur Gwyn. Yn hollbwysig, mae'n rhaid bod trefniadau priodol ar gyfer archwilio annibynnol ar waith hefyd er mwyn rhoi sicrwydd bod y nodweddion hyn ar waith. Unwaith eto, amlygodd fy ngwaith ar Bartneriaeth Cymunedau yn Gyntaf Plas Madog ganlyniadau trefniadau annigonol ar gyfer craffu ac archwilio annibynnol.

## **Pennod 6: Llywodraethu Corfforaethol a Gwella**

### **Llywodraethu Corfforaethol**

Rwy'n croesawu cynigion i egluro a chryfhau swyddogaethau Pwyllgorau Archwilio. Mae fy staff wedi bod yn gweithio'n agos gyda chynrychiolwyr pwyllgorau archwilio ledled Cymru yn rhan o raglen o weithdai llywodraethu. Ein profiad ni yw bod rhai Pwyllgorau Archwilio'n cael trafferth o ran deall eu swyddogaeth ac i gyflawni cylch gwaith anodd ac y cyfyngir arnynt gan ddiffyg amser, cymorth a gallu. Mae angen cymorth priodol ar Bwyllgorau Archwilio, ac efallai y bydd gwneud Pennaeth y Gwasanaethau Democraataidd yn gyfrifol am sicrhau y sefydlir Pwyllgor Archwilio effeithiol yn sbarduno cymorth gwell. Yn wir, gallai hyn fod yn wir hefyd am bwyllgorau craffu.

Mae ein gwaith wedi nodi, wrth archwilio eu trefniadau llywodraethu eu hunain, y gallai aelodau a swyddogion fod yn fwy rhagweithiol a heriol o ran chwilio am dystiolaeth i gefnogi pa mor effeithiol y mae gwaith llywodraethu'n cael ei gyflawni, yn hytrach na chyflawni swyddogaeth oddefol drwy dderbyn sicrwydd yn unig. Dylai Arweinwyr a Phrif Weithredwyr yn arbennig fodloni eu hunain bod trefniadau llywodraethu priodol ac effeithiol ar waith wrth iddynt lofnodi Datganiadau Llywodraethu Blynyddol.

### **Gwaith Hunanasesu ac Adolygu gan Gymheiriaid**

Yr Awdurdod Lleol unigol sy'n gyfrifol am berfformiad a darpariaeth effeithiol, ac felly hefyd cyfrifoldeb am fethiant gwasanaeth neu fethiant corfforaethol. Rwy'n cefnogi felly cynigion i egluro a chryfhau'r gofynion ar gyfer hunanasesu gan awdurdodau lleol.

Dangosodd fy adroddiad o 2013 ar ['Gynllunio ac Adrodd ar Welliannau Lleol yng Nghymru'](#), nad oedd hunanasesu ac adrodd yn seiliedig ar ddatganiadau cadarn, teg a phriodol yn faes o gryfder. Er y bu gwelliannau i hunanasesu mewn rhai awdurdodau lleol, mae fy asesiadau gwella diweddar a chyfredol ac asesiadau corfforaethol yn adrodd bod llawer i'w wneud o hyd.

Rwy'n cytuno bod y meysydd a ddylai fod yn destun hunanasesiad ac adolygu gan gymheiriaid fel y nodir yn adran 6.5 y Papur Gwyn. Fodd bynnag, mae'n hanfodol bod hunanasesu'n cael ei integreiddio i waith cynllunio, rheoli perfformiad a chraffu arferol yr awdurdod lleol, yn hytrach na chael ei ystyried yn ymarfer untro achlysurol.

O ran cylch a ffefrir ar gyfer adolygu gan gymheiriaid, rwy'n credu y dylid ystyried hyn yn y cyd-destun ehangach gan gynnwys y cynnig i ddiddymu'r Mesur Llywodraeth Leol a deddfu'r Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol. Mae'n bwysig bod trefniadau ar gyfer hunanasesu, adolygu gan gymheiriaid, craffu, archwilio ac adolygu allanol yn ategu ei gilydd ac wedi'u cydgysylltu â dealltwriaeth eglur o swyddogaethau perthnasol pob parti a'r cysylltiadau rhyngddynt.

Mae perygl y gallai'r cynnig ar gyfer hunanasesiadau blynyddol ochr yn ochr ag adolygu gan gymheiriaid bob dwy flynedd ac asesiadau system gyfan allanol arwain at undonedd o asesiadau. Un o'r gwersi o gymhwysiad Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009 yw'r angen i osgoi un ateb sy'n addas i bawb a chaniatáu digon o hyblygrwydd i alluogi dull seiliedig ar risg o gynnal adolygiadau mewnol ac allanol. Bydd hyn yn cefnogi dull cymesur a all adlewyrchu'r amgylchiadau mewn cynghorau unigol.

## **Pwerau i Ymyrryd**

Rwy'n cytuno y dylai Gweinidogion ymyrryd dan rai amgylchiadau lle mae Awdurdod Lleol yn dangos arwyddion o fethiant. Ceir amrywiad o ran defnyddioldeb a dibynadwyedd y sbardunau a restrir yn y Papur Gwyn, ond rwy'n cytuno eu bod o gymorth i ystyried pa un a oes angen cynnal adolygiad annibynnol.

Pan fo trefniadau llywodraethu corfforaethol effeithiol ar waith, dylid mynd i'r afael ag unrhyw bryderon a godir gan aelodau trwy waith Pwyllgorau Archwilio a Chraffu a swyddogaeth y Swyddog a151 a'r Swyddog Monitro. Ceir perygl bob amser y bydd aelodau anfodlon a lleiafrifol y grŵp yn ceisio manteisio ar broses adolygu annibynnol i herio penderfyniadau polisi y maent yn eu gwrthwynebu a dylai unrhyw drefniadau newydd fod yn ystyriol o hyn.

Yn yr un modd, gall y cyhoedd fynegi pryderon am bob math o faterion, a bydd llawer ohonynt yn ymwneud â gweithredu penderfyniadau polisi a wnaed yn gyfreithlon gan awdurdodau lleol, er enghraifft ad-drefnu ysgolion neu doriadau i wasanaethau. Gallwn ddisgwyl gweld awdurdodau lleol yn gwneud penderfyniadau anos yn ystod y cyfnod hwn o doriadau i gyllid a bydd angen rheoli disgwyliadau y bydd pryderon y cyhoedd am fater penodol yn arwain at adolygiad annibynnol.

Adolygais drefniadau chwythu'r chwiban ar draws awdurdodau lleol unedol yng Nghymru yn gynnar yn 2014. Mae nifer y datgeliadau chwythu'r chwiban a wnaed yn fewnol yn fach iawn. Canfu fy adolygiad bod angen gwella trefniadau mewn llawer o awdurdodau, yn enwedig yr angen am well hyfforddiant staff o ran ymwybyddiaeth o sut i godi pryder gyda rheolwyr ond hefyd i gryfhau ansawdd ymchwiliadau i ddatgeliadau a dderbynnir. Ceir cyfle pwysig hefyd i gynnig adborth gwell a mwy prydlon i'r rhai sydd yn codi pryder a fydd yn magu hyder pellach mewn polisïau a gweithdrefnau chwythu'r chwiban.

Mae nifer y datgeliadau gwarchodedig i mi fel Archwilydd Cyffredinol gan awdurdodau lleol yn gymharol fach. Fodd bynnag, rydym yn cydnabod, trwy ein trefniadau ar gyfer hyrwyddo chwythu'r chwiban cyfrifol ac ymateb i bryderon a godwyd gyda ni (yng Nghymunedau yn Gyntaf Plas Madog er enghraifft), ac o brofiadau penodol a gafodd lawer o gyhoeddusrwydd yn Lloegr, y swyddogaeth bwysig y gall chwythwyr chwiban ei chyflawni o ran amlygu pryderon sydd angen ymateb allanol priodol.

Gan gydnabod y cwmpas ar gyfer gwelliant yn y maes hwn ar draws amrywiaeth o gyrff cyhoeddus, bydd Swyddfa Archwilio Cymru'n cynnal Seminar Arfer Da ar Chwythu'r Chwiban yn sector cyhoeddus Cymru yn ddiweddarach yn 2015.

## **Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009**

Rwy'n croesawu'r cynnig i ddiddymu Rhan 1 Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009. Yn fy marn i, mae'r ddeddfwriaeth a'r canllawiau statudol yn rhy seiliedig ar broses.

Ni fyddwn yn dymuno gweld y pwyslais ar broses sydd wedi deillio o'r Mesur i gael ei barhau i'r gofyniad i gyhoeddi cynllun corfforaethol. Ychydig iawn o ragnodi ddylai fod o ran sut mae'r gofyniad am gynllun corfforaethol yn cael ei fodloni. Gallai canllawiau nodi nodweddion cynllunio corfforaethol effeithiol, yn hytrach na nodi'r fformat, y cynnwys a'r broses o gynhyrchu cynllun corfforaethol. Dylai'r pwyslais ar gyfer archwilio, asesu ac

arolygu fod ar ganlyniadau ymdrechion gwella awdurdodau a'r amgylchedd llywodraethu, yn ogystal ag archwilio datganiadau ariannol y sefydliad.

Mae'r Mesur Llywodraeth Leol yn cynnwys gofyniad i ystyried cydweithrediad er mwyn cyflawni amcanion gwella. Fodd bynnag, dim ond un o nifer o opsiynau ar gyfer cyflawni yw cydweithredu. Yn hytrach, efallai y gellid cynnwys gofyniad i adolygu trefniadau ar gyfer cyflawni yn achlysurol i benderfynu ar y model mwyaf economaidd, effeithlon ac effeithiol y gellid ei gynnwys mewn gofynion cynllunio corfforaethol. Byddai gofyniad cysylltiedig ar gyfer archwiliad allanol o economi, effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd y defnydd o adnoddau hefyd yn gwneud fy nyletswyddau archwilio mewn llywodraeth leol yn debycach i rai gweddill sector cyhoeddus Cymru.

Dylid cadw'r gofyniad i awdurdodau baratoi datganiad o gamau weithredu ac amserlen mewn ymateb i argymhellion a wnaed gan yr Archwilydd Cyffredinol. Gallai hyn fynd ymhellach gan ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau ddarparu'r datganiad i'r Archwilydd Cyffredinol a chopi i Weinidogion. Dim ond 'paratoi' yw'r gofyniad ar hyn o bryd.

Rwy'n credu y dylid cadw'r grym i'r Archwilydd Cyffredinol gynnal arolygiadau arbennig. Mae'r grym hwn yn galluogi'r Archwilydd Cyffredinol i gynnal arolygiadau â phwyslais penodol o wasanaethau neu swyddogaethau corfforaethol y nodir eu bod yn peri pryder o bwys. Mae'r gofyniad i adroddiadau arolygu ac ymateb yr awdurdod lleol iddynt gael eu cyhoeddi yn cael effaith sylweddol a gall fod yn sbardun grymus ar gyfer gwelliant.

Byddai hefyd yn ddefnyddiol cadw'r grym sy'n bodoli ar hyn o bryd yn y Mesur i'r Archwilydd Cyffredinol argymhell bod Gweinidogion yn darparu cymorth neu roi cyfeiriad. Nodaf fwriad y Papur Gwyn i roi'r grym i Weinidogion gomisiynu adolygiad annibynnol o lywodraethu corfforaethol Awdurdod Lleol. Fodd bynnag, os mai'r bwriad yw i Weinidogion ofyn am fy nghyngor i, bydd angen drafftio'r grym hwn yn ofalus er mwyn cynnal annibyniaeth gyfansoddiadol yr Archwilydd Cyffredinol. Gallai'r protocol ymyrryd y mae Gweinidogion Cymru wedi ei gytuno gydag AGIC a minnau fod yn fodel defnyddiol.

Fel arall, efallai yr hoffai Gweinidogion y Llywodraeth ystyried os mai'r llwybr i gael mynediad at y cyngor "annibynnol" y maent yn credu bod ei angen arnynt ar ymyrryd yw creu corff cyfatebol i Gomisiwn Cyfrifon yr Alban, sy'n golygu y gellir craffu'n gyhoeddus ar awdurdod lleol gan arwain at argymhellion i'r cyngor dan sylw ac i Weinidogion.

## **Pennod 7: Perfformiad ym maes Llywodraeth Leol**

Rwy'n cytuno â'r Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus bod trefniadau rheoli perfformiad yn faes sy'n peri pryder. Amlygodd fy adroddiad o 2013 'Cynllunio ac Adrodd ar Welliannau Lleol yng Nghymru' bod "...pob awdurdod yn gwella eu trefniadau o ran cysylltu'r hyn y maent am ei gyflawni â'u cynlluniau a'u hadnoddau a bod rhai'n cyflwyno darlun clir a didwyll i bobl leol, ond bod gwybodaeth wael yn golygu ei bod hi'n anodd bod yn siŵr eu bod yn deall eu perfformiad eu hunain yn ddigonol er mwyn mynd i'r afael â'r heriau sy'n eu hwynebu".

Er bod y papur Gwyn yn gywir yn datgan y bydd y cynllun corfforaethol yn ffynhonnell hanfodol o dystiolaeth, bydd angen cymryd gofal i sicrhau nad yw hyn yn troi'n archwiliad o'r cynllun corfforaethol. Dylai'r pwyslais ar gyfer archwilio ac arolygu fod ar ganlyniadau ymdrechion awdurdodau i wella ac ar yr amgylchedd llywodraethu.



Rwy'n croesawu'r cysylltiad a wnaed rhwng gofyniad y Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) a gofynion yn y cynigion yn ymwneud â chynlluniau corfforaethol ac Adroddiadau Blynyddol. Mae'n hanfodol bod y fframwaith perfformiad ar gyfer llywodraeth leol (a gwasanaethau cyhoeddus yn eu cyfanrwydd) yn cael ei integreiddio'n llawn â gofynion y Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol ac yn eu hategu.

Byddwn hefyd yn amlygu swyddogaeth allweddol caffael o ran helpu cyrff cyhoeddus i gyflawni eu hamcanion lles. Er y bu pwyslais ar ddatblygu dull mwy cydlynol o gaffael yn y blynyddoedd diwethaf, mae angen adeiladu ar hyn gyda chaffael cynaliadwy wedi'i sefydlu fel y dull o gaffael cyhoeddus yng Nghymru.

### **Un Porth Gwybodaeth**

Rwy'n cefnogi'r cynigion a wneir yn adran 7.3 y Papur Gwyn o ran y defnydd o un porth gwybodaeth i ddarparu amrywiaeth o wybodaeth brydlon y gellir ei chymharu am berfformiad Awdurdod Lleol. Bydd cyfleuster o'r fath yn galluogi mynediad haws a defnydd gwell o wybodaeth gymharol am berfformiad gan awdurdodau lleol, eu partneriaid, defnyddwyr gwasanaeth a'r cyhoedd.

### **Canlyniadau Gofynnol o ran Perfformiad**

Mae gan bennu safonau perfformiad gofynnol, wedi'u cysylltu â chosbau ariannol, y potensial i sicrhau gwell perfformiad, ond mae nifer o risgiau'n gysylltiedig â hyn hefyd. Mae'r risgiau hyn yn cynnwys yr angen i roi perfformiad absoliwt gwasanaethau mewn cyd-destun sy'n adlewyrchu amgylchiadau lleol. Gallai ffactorau cymdeithasol a demograffig lleol, er enghraifft, olygu bod safon o berfformiad sy'n hawdd ei chyrraedd mewn un ardal fod yn anodd iawn mewn un arall. Ceir risg pellach y gallai fframwaith anhyblyg o safonau perfformiad gofynnol amharu ar atebolrwydd democrataidd lleol a gallu awdurdodau lleol i ystyried opsiynau radical a allai fod yn ofynnol mewn cyfnod o gyni cyllidol.

Gallai pennu safonau gofynnol hefyd greu diwylliant o 'gydymffurfiad' sy'n golygu yr ystyrir bod bodloni'r safon ofynnol yn llwyddiant, yn hytrach na diwylliant o ymdrechu i gyrraedd y lefelau perfformiad gorau posibl.

Dylid disgwyl bod Awdurdodau Lleol sy'n methu â chyrraedd safonau derbyniol yn gyson yn gwella, ond nid yw'r defnydd cyffredinol o'r gair 'goblygiadau' yn ddefnyddiol. Gallai'r 'goblygiadau' amrywio'n sylweddol o gymorth wedi'i dargedu mewn meysydd allweddol i ymyrraeth fwy ffurfiol. Byddai angen gwerthuso pob sefyllfa'n ofalus a darparu'r ymateb mwyaf priodol.

### **Cynghorau Digidol**

Rwy'n cefnogi cynigion a fydd yn annog Awdurdodau Lleol i wneud mwy o ddefnydd o sianelau digidol a chyfryngau cymdeithasol i hyrwyddo eu gwaith a'u hymgysylltiad â'u cymunedau lleol. Dylid annog cydweithrediad ac osgoi ailadrodd a dylid rhoi ystyriaeth i gyflwyno gofyniad i gaffael un ateb bob amser, oni bai y gellir dangos rheswm dilys (nad oes rhaid iddo fod yn gost yn unig) am beidio â gwneud hynny.

Mae'n eglur y bydd effaith TG a darpariaeth ddigidol yn arwyddocaol yn nyfodol ein cyrff llywodraeth leol ac felly bydd eu llywodraethu'n gadarn yn hollbwysig. Fodd bynnag, er

budd cydraddoldeb o ran mynediad, ni ddylid tybio bod dinasyddion yn hyddysg mewn TG, ac mae angen i gynigion ar gyfer mwy o ddibyniaeth ar sianelau digidol gymryd anghydraddoldebau o ran mynediad at fand eang cyflym a mynediad symudol ledled Cymru i ystyriaeth hefyd.

## **Cwynion**

Rwy'n cefnogi'r cynigion a nodir yn adran 7.6 y Papur Gwyn i wella adrodd ar ymdrin â chwynion gan Awdurdodau Lleol. Fodd bynnag, efallai na fydd y Pwyllgor Archwilio o reidrydd yn y sefyllfa orau i ystyried adroddiadau ar gwynion, gan y gallai pwyllgor craffu gyflawni'r swyddogaeth yn effeithiol hefyd. Mae rhinwedd mewn sefydlu trefniadau cyson ar gyfer adrodd ar gwynion ar draws y sector llywodraeth leol, a nodaf fod Pwyllgor Cyllid y Cynulliad Cenedlaethol yn ystyried cynigion gan yr Ombwdsmon ar hyn o bryd i roi pwerau iddo gyhoeddi gweithdrefnau model ar yr un sail a'i gymar yn yr Alban. Byddai trefniadau cyson yn helpu i wella dealltwriaeth y cyhoedd o hawliau, swyddogaethau, cyfrifoldebau a gweithdrefnau ar gyfer ymdrin â chwynion.

## **Pennod 8: Cryfhau Swyddogaeth Adolygu**

Daeth fy adroddiad o 2014 '[Craffu Da? Cwestiwn Da!](#)' i'r casgliad bod craffu ar lywodraeth leol yng Nghymru yn gwella ond bod angen i gynghorau wneud mwy i ddatblygu craffu cadarn cyson i gynyddu atebolrwydd cyhoeddus wrth wneud penderfyniadau. Rwy'n croesawu'r cynigion i gryfhau adolygu mewnol felly.

## **Cynllunio ar gyfer craffu**

Mae fy adroddiad 'Craffu Da? Cwestiwn Da!' yn cynnwys argymhelliad i gynghorau ddatblygu blaenraglennu gwaith craffu ymhellach er mwyn:

- darparu rhesymeg glir dros ddewis pynciau;
- canolbwyntio mwy ar ganlyniadau;
- sicrhau y defnyddir y dull craffu mwyaf addas ar gyfer y maes pwnc a'r canlyniad dymunol; a
- chysoni rhaglenni craffu â threfniadau rheoli perfformiad, hunanwerthuso a gwella'r cyngor.

## **Pwyllgorau Cyfrifon Cyhoeddus Lleol**

Ceir rhai agweddau deniadol ar yr egwyddor o Bwyllgorau Cyfrifon Cyhoeddus Lleol, yn enwedig yng nghyd-destun cyflwyno Byrddau Gwasanaeth Cyhoeddus statudol a phwyslais cynyddol ar drefniadau cydweithredol.

Yn gyffredinol fodd bynnag, byddai angen i Bwyllgorau Cyfrifon Cyhoeddus fod yn ategol i graffu lleol, adolygu allanol, adolygu gan gymheiriaid a hunanasesu, ac mae perygl hefyd y gallai eu cyflwyno arwain at orgyffwrdd â Phwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus y Cynulliad Cenedlaethol, o gofio atebolrwydd rhai cyrff cyhoeddus i'r Pwyllgor hwnnw. Byddai cefnogi Pwyllgorau Cyfrifon Cyhoeddus Lleol, yn y ffordd y mae'r Archwilydd Cyffredinol yn cefnogi Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus y Cynulliad, yn creu goblygiadau sylweddol o ran adnoddau i Swyddfa Archwilio Cymru ac Arolygiaethau, gan arwain at gostau ychwanegol.



Efallai yr hoffai Weinidogion Llywodraeth Cymru ystyried model arall yn seiliedig ar Gomisiwn Cyfrifon yr Alban. Gallai hyn ganiatáu craffu cyhoeddus ar y ddarpariaeth o wasanaethau cyhoeddus lleol a gwariant mewn ffordd sy'n fwy cymesur a cost-effeithiol na sefydlu llawer o Bwyllgorau Cyfrifon Cyhoeddus Lleol.

### **Trefniadau craffu rhanbarthol**

Croesewir eglurhad o gyd-graffu ar fentrau cydweithredol. Mae'r trefniadau ar gyfer craffu ar y nifer gynyddol o drefniadau cydweithredol rhanbarthol yn aneglur ac yn anghyson ar hyn o bryd.

### **Cryfhau cysylltiadau rhwng cyrff adolygu allanol a mewnol**

Rwy'n cytuno y gellir cryfhau'r cysylltiadau rhwng adolygu allanol a mewnol. Fodd bynnag, mae angen rhywfaint o hyblygrwydd yn y gofynion, yn ddibynnol ar natur a chwmpas gwaith archwilio neu arolygu. Er enghraifft, gallai adroddiad archwilio wneud argymhellion i'r weithrediaeth neu'r Cyngor llawn hyd yn oed ymateb iddynt a cheir gweithdrefnau arbennig ar gyfer adroddiad sy'n gysylltiedig â budd y cyhoedd. Byddai disgwyliad i gyrff adolygu allanol gyflwyno canfyddiadau pob adroddiad cenedlaethol i bob pwyllgor craffu yn feichus ac yn ddrud.

Cyfrifoldeb awdurdodau yw sicrhau bod trefniadau llywodraethu effeithiol ar waith. Mae'r cyfrifoldeb hwn yn cynnwys sicrhau bod craffu yn gweithredu'n effeithiol ac yn cael ei gefnogi'n iawn. Mae'n rhaid cymryd gofal i beidio â defnyddio cyrff adolygu allanol i lenwi bylchau llywodraethu mewnol, gan barhau'r broblem.

Y pwynt allweddol i'w gofio yw y byddai pwyllgorau craffu yn defnyddio gwaith yr archwilydd, arolygydd neu reoleiddiwr allanol fel ffynhonnell annibynnol o sicrwydd a her i graffu ar y weithrediaeth a'r rhai sy'n gyfrifol am lywodraethu yn yr Awdurdod Lleol. Wrth wneud hynny, mae hefyd yn bwysig cydnabod bod gan gyrff adolygu allanol eu cyfrifoldeb eu hunain i ystyried effeithiolrwydd y trefniadau craffu y byddant yn eu cynorthwyo mewn modd annibynnol a gwrthrychol.

### **Cryfhau cysylltiadau rhwng cyrff adolygu allanol**

Mae adolygu trefniadau adolygu allanol Awdurdodau Lleol yng Nghymru yn amserol iawn, ac rwy'n ei groesawu. Fodd bynnag, mae'n bwysig i Lywodraeth Cymru gadw mewn cof bod y gweithgarwch adolygu allanol a gynhelir yng Nghymru'n eang iawn, a'i fod yn mynd y tu hwnt i'r hyn a gyflawnir gan yr Archwilydd Cyffredinol, Estyn ac AGGCC, y cyfeirir atynt yn uniongyrchol yn y Papur Gwyn.

Cynhelir y gweithgarwch hwn gan gyrff wedi'u datganoli megis Cyfoeth Naturiol Cymru; Cyngor Gofal Cymru; Cynghorau Iechyd Cymuned; a'r Comisiynwyr ar gyfer Plant a Phobl Ifanc, Pobl Hŷn, Cenedlaethau'r Dyfodol a'r Gymraeg. Mae gan gyrff heb eu datganoli swyddogaethau pwysig hefyd ym maes adolygu allanol yng Nghymru – cyrff megis Arolygiaethau Cwnstabiliaeth a Phrawf Ei Mawrhydi, a Swyddfa'r Comisiynydd Gwybodaeth.

Rwyf wedi cyhoeddi ein [Cynllun Blynyddol](#) ar gyfer 2015-16 yn ddiweddar, ar y cyd â Swyddfa Archwilio Cymru. Mae hwn yn cynnwys ein blaenoriaethau ar gyfer tair blynedd, ac un o'r blaenoriaethau allweddol yw sicrhau bod gwaith archwilio, arolygu a rheoleiddio

yng Nghymru'n fwy effeithiol ac effeithlon fyth trwy weithio gyda chyrrff adolygu allanol eraill i symleiddio ein prosesau adolygu, a chryfhau'r modd yr ydym yn cydweithio ac yn rhannu gwybodaeth ac adnoddau.

Mae'n hanfodol bod cyrrff archwilio, arolygu a rheoleiddio yn dangos gwerth eu cyfraniad at y broses ehangach o graffu ar wasanaethau cyhoeddus a, phan fo'n briodol, eu bod yn cynllunio a chyflawni gwaith adolygu allanol mewn dull cymesur a chydlynol. Rwyf i a Phenaethiaid AGGCC, Estyn ac AGIC wedi ymrwymo'n llwyr i sicrhau bod y trefniadau gwaith cydweithredol rhwng cyrrff archwilio, arolygu a rheoleiddio yng Nghymru yn gwella'n barhaus.

Er hynny, ceir dryswch ymhlith rhanddeiliaid a'r cyhoedd ynglŷn â dibenion a swyddogaethau prosesau archwilio, arolygu a rheoleiddio, sy'n wahanol i'w gilydd yn eu hanfod, ac mae rhai o'r sylwadau yn y Papur Gwyn yn adlewyrchu'r dryswch hwn. Mae diben, rôl a swyddogaethau'r cyrrff archwilio, arolygu a rheoleiddio penodol yn cael eu pennu mewn deddfwriaeth berthnasol, a datblygwyd y ddeddfwriaeth honno bob yn ddarn yn hytrach nag mewn un cyfanrwydd. Camsyniad felly yw awgrymu bod gennym 'system' archwilio, arolygu a rheoleiddio â swyddogaethau a nodweddion craidd sy'n berthnasol yn gyffredinol ac a allai fod yn sail i ddull 'system gyfan' o gyflwyno adroddiadau.

Mae'n or-symbl disgwyl i'r tri chorff archwilio, arolygu a rheoleiddio (nid yw AGIC yn uniongyrchol berthnasol yn y cyd-destun penodol hwn) allu dod at ei gilydd i ddarparu asesiad o system gyfan Awdurdodau Lleol yng Nghymru dim ond trwy 'ddefnyddio adroddiadau a gwybodaeth gyfredol'. Mae'n debygol y bydd angen gweithio'n ofalus ar y cyd i bennu cwrmpas asesiad cynhwysfawr o'r 'system gyfan' a'i gynllunio. Mae'n rhaid cydnabod hefyd sut y gall yr amrywiaeth o weithgarwch adolygu allanol sy'n bodoli yng Nghymru, y tu hwnt i'r tri chorff y cyfeirir atynt yn uniongyrchol yn y Papur Gwyn, gyfrannu at asesiadau o'r system gyfan.

Trwy ganolbwyntio ar archwilio canlyniadau ac effaith gellid gweithredu mewn dull mwy cyfannol, gan ychwanegu gwerth, yn hytrach na chyfuno prosesau yn y dull braidd yn fecanyddol a awgrymir yn y Papur Gwyn. Er hyn, byddai hefyd angen gwaith datblygu sylweddol ar fethodolegau, adnoddau a thechnegau yn ogystal ag adolygu cylchoedd gwaith deddfwriaethol y cyrrff archwilio, arolygu a rheoleiddio.

Mae trafodaethau cychwynnol eisoes ar y gweill rhwng fy staff i, staff yr Arolygiaethau a Llywodraeth Cymru er mwyn ymchwilio i gyfleoedd i ddatblygu ac arbrofi dulliau o gynnal asesiadau o'r system gyfan. Tan y bydd dull gwaith ar y cyd ar gyfer y system gyfan gael ei fodelu a'i brofi, mae'n anodd amcangyfrif cost trefniadau o'r fath.

Yn yr Asesiad o Effaith Rheoleiddiol ar gyfer Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol, amcangyfrifwyd y gallai dyletswydd newydd ar gyfer yr Archwilydd Cyffredinol ym maes llywodraeth leol fod yn niwtral o ran cost pe byddai Rhan 1 o Fesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009 yn cael ei diddymu. Fodd bynnag, pe byddai gofynion asesu ychwanegol yn cael eu cyflwyno, i ddisodli'r gofynion presennol o dan y Mesur, fe allai olygu gwaith a chostau ychwanegol. Mae'n hanfodol felly bod unrhyw ofynion adolygu allanol newydd ar gyfer llywodraeth leol, pan fo modd, yn cael eu hintegreiddio â dyletswyddau adolygu allanol eraill megis y rhai o dan Fil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol, ac yn rhoi ystyriaeth i ddyletswyddau archwilio ac arolygu statudol y cyrrff archwilio, arolygu a rheoleiddio.

## **Fframwaith Adolygu Allanol**

Fel Archwilydd Cyffredinol Cymru, nid wyf i'n uniongyrchol gyfrifol am 'ddwyn pobl i gyfrif am y modd y caiff adnoddau cyhoeddus eu defnyddio' fel sy'n cael ei nodi yn adran 8.10 o'r Papur Gwyn. Ochr yn ochr â'r cyrff archwilio, arolygu a rheoleiddio eraill, rwy'n darparu gwybodaeth annibynnol, ar sail y dystiolaeth, er mwyn cynorthwyo etholwyr, cynrychiolwyr etholedig a swyddogaethau craffu i ddwyn i gyfrif y llywodraeth a'r bobl hynny sy'n gyfrifol am gomisiynu a darparu gwasanaethau cyhoeddus.

Rhaid i gyrff archwilio, arolygu a rheoleiddio unigol hefyd gyflawni'n briodol eu dyletswyddau statudol o ran cyflawni eu gwaith a chyflwyno adroddiadau arno. Nid yw'r dyletswyddau hyn bob amser yn canolbwyntio ar ddinasyddion na chanlyniadau; er enghraifft rhoi barn archwilio am ddatganiadau cyfrifon, cyflwyno adroddiad ar y modd y defnyddiwyd adnoddau neu ar drefniadau rheoli.

## **Swyddogaethau craidd adolygu allanol**

Nid yw'r swyddogaethau craidd a nodir yn y Papur Gwyn yn berthnasol i bob corff oherwydd bod gan arolygwyr, archwilwyr a rheoleiddwyr ddyletswyddau statudol gwahanol i'w gilydd. Mae rhai o'r chwe swyddogaeth graidd a restrir yn y Papur Gwyn yn berthnasol i waith arolygu, archwilio a rheoleiddio, i raddau amrywiol, o'u hystyried ar eu pennau eu hunain, ond hyd yn oed os ydynt yn berthnasol nid ydynt o anghenraid yn swyddogaethau 'craidd'. Er enghraifft, mae 'asesu'r graddau y cydymffurfir â safonau a rheoliadau ynghylch llywodraethu, stiwardiaeth ariannol ac uniondeb' yn uniongyrchol berthnasol i waith yr Archwilydd Cyffredinol, ond yn llai perthnasol i Estyn neu AGGCC.

Mae'n rhan o'm cylch gwaith i adolygu trefniadau a sefydlwyd i sicrhau gwerth am arian ac i archwilio gwasanaethau a gweithgareddau o safbwynt gwerth am arian, ond nid yw'n ofynnol imi sicrhau ansawdd gwasanaethau a ddarperir, na sicrhau eu bod yn gost-ffeithiol. Ni fyddwn yn cefnogi unrhyw gam i'w gwneud yn ofynnol i 'sicrhau ansawdd' o ystyried pa mor oddrychol yw gwerthusiad o'r fath. Yn wir, rhoddwyd cynnig yn y gorffennol ar arolygu gwasanaethau o safbwynt Gwerth Gorau yng Nghymru a Lloegr, a rhoddwyd y gorau i'r drefn yn rhannol oherwydd y baich rheoleiddio ar Awdurdodau Lleol.

Mae cyrff archwilio, arolygu a rheoleiddio yn gwneud cyfraniadau gwerthfawr at welliannau mewn cyrff cyhoeddus, ond nid wyf yn derbyn bod hon o anghenraid yn un o swyddogaethau craidd archwilio. Modd o roi sicrwydd yw archwilio yn bennaf. Rhaid bod yn ofalus yn yr un modd wrth ystyried 'llywio polisi ac arferion'. Er nad yw'n ofyniad statudol, mae Swyddfa Archwilio Cymru'n cynnal y Gyfnewidfa Arfer Da y mae'r cyrff archwilio, arolygu a rheoleiddio yn cyfrannu enghreifftiau ati. Dros gyfnod o nifer o flynyddoedd mae'r Gyfnewidfa Arfer Da wedi cynorthwyo sector cyhoeddus Cymru i ddysgu oddi wrtho'i hun mewn meysydd o fuddiant cyffredin trwy gyfrwng gwefan a chyfres o ddiwyddiadau a gynhaliwyd.

Er bod 'adnabod arwyddion cynnar o fethiant' yn elfen o'r gwaith craffu ehangach y mae cyrff archwilio, arolygu a rheoleiddio yn cyfrannu ato, nid yw'n un o'u swyddogaethau craidd ac ni ddylid ei ystyried felly. Heb ddeall mwy ynglŷn â sut y byddai system o roi gwybod am broblemau'n gynnar yn gweithio'n ymarferol, mae'n amhosibl ei derbyn fel un o swyddogaethau craidd arolygu, archwilio na rheoleiddio. Serch hynny, rwy'n derbyn yr angen i dynnu sylw at faterion sy'n destun pryder difrifol cyn gynted ag y bo modd.

Nid oes gan arolygwyr, archwilwyr a rheoleiddwyr bwerau cyffredinol i ymyrryd, a gellid peryglu eu hannibyniaeth pe byddent yn cymryd camau uniongyrchol. Gellid ystyried bod unrhyw gam y tu hwnt i nodi risgiau a gwendidau'r sawl sy'n destun arolygiad, archwiliad neu adroddiad rheoleiddio, ac ystyried risgiau a gwendidau o'r fath wrth gynllunio gwaith archwilio, arolygu neu reoleiddio yn y dyfodol, yn anghymesur a'i fod yn rhoi gormod o faich o safbwynt unrhyw 'arwyddion cynnar'. Gallai camau o'r fath hefyd olygu bod y corff sy'n cael ei archwilio neu ei arolygu fod yn llai atebol am gyflwyno gwelliannau gan beri i'r corff dan sylw ddod yn ddibynol ar y prosesau archwilio, arolygu a rheoleiddio.

Ceir meysydd sylweddol o weithgarwch archwilio, arolygu a rheoleiddio nad ydynt yn seiliedig ar risg, gan gynnwys lefel a natur y gwaith archwilio a ragnodir yn y Mesur Llywodraeth Leol (Cymru). Rhagnodir mewn deddfwriaeth pa mor aml y dylid cynnal gwaith arolygu cylchol a faint o amser gaiff fynd heibio rhwng arolygiadau, ac mae hyn yn aml yn golygu nad oes modd cael rhybudd cynnar, na hyd yn oed rhybudd ymlaen llaw, cyn i broblemau godi.

Mater o hap a damwain fyddai dod o hyd i arwyddion cynnar o fethiant yn achos gwaith archwilio, arolygu a rheoleiddio cylchol, megis arolygiadau ysgolion a gynhelir bob chwe blynedd. Nid yw'r cynnig i gynnal asesiad 'system gyfan' bob yn ail flwyddyn o bob awdurdod lleol fel y'i nodir ym mharagraff 8.9 o'r Papur Gwyn yn gwella gallu cyrff archwilio, arolygu a rheoleiddio i ddarganfod arwyddion cynnar o fethiant. Yn ogystal, gall gwaith gwerth chweil ym maes archwilio, arolygu a rheoleiddio fod yn adweithiol, er enghraifft sicrhau y dysgir gwersi ar ôl digwyddiad neu fethiant, gan gynnwys ar adegau pan na nodwyd unrhyw wendid na risg cyn hynny.

Gall fod angen gwneud gwaith adweithiol hefyd y tu hwnt i'r rhaglenni a gynlluniwyd mewn ymateb i bryderon a godwyd gan chwythwyr chwiban. Dylid nodi, er mwyn rhoi'r darlun cyflawn, fy mod i ac AGGCC wedi ein dynodi'n Bersonau Rhagnodedig ar gyfer derbyn datgeliadau gwarchodedig gan weithwyr Awdurdodau Lleol. Nid yw Estyn yn Berson Rhagnodedig ac nid oes ganddo unrhyw ddyletswydd i ystyried nac ymchwilio i bryderon a godwyd gan weithwyr.

Rhaid i gyrff archwilio, arolygu a rheoleiddio ddibynnu i ryw raddau ar hunanasesiadau perfformiad a risg a gynhelir gan yr Awdurdodau Lleol eu hunain. Mae'r graddau y dibynnir ar yr hunanasesiadau hyn yn cael ei lywio gan asesiadau'r cyrff o ba mor effeithiol yw'r trefniadau ar gyfer rheoli a chyflwyno adroddiadau ar berfformiad, a'r systemau asesu a rheoli risg. Fodd bynnag, ein profiad ni (a gydnabyddir yn Adroddiad Comisiwn Williams) yw bod y systemau hyn, wrth eu hymarfer, yn aml yn anaeddfed, anghyson a gwan ac felly bod lefel y sicrwydd a ddarperir ganddynt a'r graddau y gall cyrff archwilio, arolygu a rheoleiddio ddibynnu arnynt yn rhy isel iddynt allu cynorthwyo i ddarganfod arwyddion cynnar o fethiant.

Trwy gynnwys 'adrodd ynghylch arwyddion cynnar o fethiant' yn un o swyddogaethau craidd gwaith archwilio, arolygu a rheoleiddio, byddai cwmplas a chost y gwaith sicrwydd a chydymffurfiad y byddai angen i'r cyrff dan sylw ei gynnal er mwyn nodi unrhyw arwyddion cynnar yn cynyddu'n sylweddol.

Ar hyn o bryd, ceir amrywiaeth o fecanweithiau sy'n cynorthwyo'r cyrff archwilio, arolygu a rheoleiddio i roi ystyriaeth briodol i risgiau a phryderon er mwyn llywio eu gwaith cynllunio a llunio polisiâu. Mae'r rhain yn gynnwys Cynadleddau Gwella a gynhelir gan

Lywodraeth Cymru ac sy'n cwmpasu awdurdodau lleol, Estyn, AGGCC a minnau. Ceir hefyd gyfarfodydd bob chwe mis rhwng Cyfarwyddwyr Cyffredinol Llywodraeth Cymru a phenaethiaid Swyddfa Archwilio Cymru, Estyn, AGGCC ac AGIC pryd y trafodir gwaith archwilio, arolygu a rheoleiddio a gynhelir mewn cyrff cyhoeddus ynghyd ag unrhyw faterion sy'n codi mewn cyrff cyhoeddus a allai sbarduno archwiliad, arolygiad neu ymateb rheoleiddio. Nid yw'n eglur pa werth a fyddai'n cael ei ychwanegu at y trefniadau hyn trwy nodi'n ffurfiol bod system o gyflwyno adroddiadau ynghylch arwyddion cynnar yn un o swyddogaethau craidd cyrff archwilio, arolygu a rheoleiddio.

### **Nodweddion allweddol gwaith adolygu allanol**

Rwy'n cydnabod pa mor bwysig a dymunol yw rhai o'r nodweddion hyn, ac annibyniaeth yn benodol, ond credaf fod gwendid yn y syniad y dylai'r nodweddion allweddol fod yn gyffredin i bob corff archwilio, arolygu a rheoleiddio gan fod gwahaniaethau rhwng arolygu, archwilio a rheoleiddio, fel y crybwyllais uchod.

Cytunaf y dylid sefydlu rhesymeg eglur dros benderfynu pryd i gynnal gwaith archwilio, arolygu a rheoleiddio yn ogystal â thros benderfynu sut i'w gynnal. Mae amrywiaeth o ffactorau perthnasol yn dylanwadu ar y penderfyniadau hyn, yn ogystal â nodweddion gwaith adolygu allanol a restrir yn y Papur Gwyn. Mae'r rhain yn cynnwys:

- cyflawni dyletswydd statudol;
- perthnasedd ariannol;
- buddiant neu destun pryder cyhoeddus;
- safonau proffesiynol;
- gwaith cyrff archwilio, arolygu a rheoleiddio eraill; a
- gwaith dilynol ar argymhellion archwilio, arolygu a rheoleiddio blaenorol.

Mae llawer o feysydd gwaith archwilio, arolygu a rheoleiddio wedi eu rhagnodi mewn deddfwriaeth. Mae'r gwaith archwilio perfformiad yr wyf i'n ei gynnal o dan Fesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009 yn canolbwyntio'n bennaf ar y graddau y mae awdurdodau gwella yn cydymffurfio â'u dyletswydd statudol i gynllunio gwelliannau mewn cysylltiad â blaenoriaethau ac amcanion gwella a bennir gan awdurdodau lleol, ac i gyflwyno adroddiadau ar hynny. Nid yw fy nghylch gwaith i, fel y'i rhagnodir gan y Mesur, yn cwmpasu meysydd gwasanaeth na chânt eu cynnwys o fewn blaenoriaethau gwella a gyhoeddwyd, er enghraifft meysydd lle y gallai risgiau godi yn sgil cynlluniau i leihau gwasanaethau neu eu dirwyn i ben. Mewn achosion o'r fath, mae deddfwriaeth yn cyfyngu ar y graddau y caiff staff a chontractwyr Swyddfa Archwilio Cymru gyflawni gwaith ar fy rhan a fyddai fel arall yn cael ei ystyried yn "gymesur".

Mae'n ymddangos mai'r nod sydd ymhlyg yn y nodweddion allweddol a gynigir yw rhwystro cyrff archwilio, arolygu a rheoleiddio rhag ymgymryd â gwaith disgresiynol diangen a beichus. Mewn gwirionedd, ychydig iawn o ddisgresiwn sydd gan y cyrff hyn. Yn ogystal, maent i gyd yn gweithredu o fewn cyfyngiadau sylweddol ar eu hadnoddau staff sy'n cyfyngu ar eu gallu i ymgymryd ag unrhyw waith y tu hwnt i gyflawni eu dyletswyddau statudol.

Wrth benderfynu pa waith archwilio, arolygu a rheoleiddio i'w gynnal a sut, mae'r cyrff dan sylw yn rhannu eu cynlluniau gwaith er mwyn nodi meysydd lle mae eu



buddiannau'n gorgyffwrdd a, phan fo'n briodol, ystyried cyfleoedd i gyfathrebu, cydlynu a chydweithredu. Yn ystod y broses hon fe allai corff archwilio, arolygu a rheoleiddio benderfynu peidio â bwrw ymlaen â darn o waith arfaethedig oherwydd yr ymdrinnir â'r materion dan sylw gan waith corff arall. Mae cyfle i sicrhau bod y broses o wneud penderfyniadau yn y maes hwn yn fwy tryloyw trwy gyfrwng Rhaglen Arolygu Cymru.

Rwy'n cytuno bod annibyniaeth yn nodwedd bwysig o arolygu, archwilio a rheoleiddio ac yn teimlo y dylai gael mwy o sylw. Mae hefyd yn bwysig cadw mewn cof fy mod ar hyn o bryd yn archwiliwr allanol ar gyfer Estyn ac AGGCC (fel rhan o Lywodraeth Cymru) a bod rhaid imi gydweithredu ond aros yn annibynnol ar yr un pryd.

Rwy'n cytuno ei bod yn ddymunol cydweithredu yn y meysydd hynny lle y mae gan gyrrff archwilio, arolygu a rheoleiddio fuddiannau cyffredin neu rai sy'n gorgyffwrdd ond mae'n bosibl nad oes cymaint o gyfle i wneud hyn ag yr ymddangosir ar y cychwyn. Er enghraifft, mae dwy ran o dair o'm hadnoddau i yn mynd ar archwilio cyfrifon blynyddol yn unol â safonau archwilio rhyngwladol. Mae'r rhan fwyaf o adnoddau Estyn yn mynd ar raglen o arolygiadau o sefydliadau addysg. Mae'r pedwar corff archwilio, arolygu a rheoleiddio y mae'r Papur Gwyn yn ymdrin â hwy eisoes wedi sefydlu amrywiaeth eang o fecanweithiau i nodi cyfleoedd posibl i gydweithredu ac i sicrhau bod cydweithredu'n digwydd pan fo hynny'n briodol, yn ogystal â threfniadau cyfathrebu a chydlynu pan nad yw'n briodol cydweithredu'n uniongyrchol.

Mae'r meysydd lle y ceir buddiannau cyffredin rhwng y pedwar corff archwilio, arolygu a rheoleiddio yn gyfyngedig, a hyd yn oed pan fyddant yn ymdrin â meysydd gwaith tebyg fe allai'r ffaith bod eu dyletswyddau statudol a'u llinellau atebolrwydd yn wahanol gyfyngu ar eu gallu i gydweithredu'n llawn fel mater o drefn. Er enghraifft, mae AGGCC yn cyflwyno adroddiad arolygu i'r Gweinidog yn Llywodraeth Cymru, ac rwyf i'n cyflwyno adroddiad ar raglen o waith archwilio i Bwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus y Cynulliad Cenedlaethol.

Yn 2011, llofnodais i a phenaethiaid AGGCC, AGIC ac Estyn gytundeb strategol i greu rhaglen Arolygu Cymru fel menter i sbarduno trefniadau cyfathrebu, cydlynu, cydweithio a chydweithredu rhwng y pedwar corff archwilio, arolygu a rheoleiddio. Mae rhaglen Arolygu Cymru yn gam arloesol ac unigryw ymhlith cyrff o'r fath ledled y DU a chydabyddir bod hyn yn enghraifft o arfer da. Dyma rai enghreifftiau o gydweithredu effeithiol:

- adroddiad yn 2013 ar y cyd ag AGIC ar Fwrdd Iechyd Prifysgol Betsi Cadwaladr;
- gwaith maes ar y cyd gan staff Swyddfa Archwilio Cymru ac Estyn ar reoli athrawon llanw, gan arwain at gyhoeddi dau adroddiad ar wahân ond wedi'u cydlynu ar yr un diwrnod yn 2013;
- gwaith ar y cyd ar Wasanaethau Iechyd Meddwl Plant a'r Glasoed gan AGGCC, staff Swyddfa Archwilio Cymru, Estyn ac AGIC; a
- staff Swyddfa Archwilio Cymru'n cymryd rhan fel aelodau llawn o'r tîm yn arolygiadau Estyn o awdurdodau addysg lleol yn ogystal â chydweithredu'n fwy diweddar mewn adolygiad o Gonsortia Addysg Rhanbarthol yng Nghymru.

Mae trefniadau ar waith hefyd ar gyfer cyfathrebu rheolaidd rhwng staff Swyddfa Archwilio Cymru, Estyn ac AGGCC ynghylch materion o fuddiant cyffredin ac ynghylch cyflawni a chynllunio gwaith archwilio, arolygu a rheoleiddio mewn awdurdodau lleol, er



mwyn cyflawni fy nyletswydd cydlynu statudol o dan Fesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009. Mae fy adroddiadau gwelliant blynyddol ar bob un o awdurdodau lleol Cymru'n cyflawni gofynion y Mesur o ran cyhoeddiadau, trwy gasglu ynghyd a chrynhoi'r gwaith archwilio, arolygu a rheoleiddio a gynhaliwyd ym mhob awdurdod gan staff Swyddfa Archwilio Cymru (gan gynnwys gweithgarwch ariannol ac ym maes perfformiad), Estyn, AGGCC, y Comisiynydd Iaith ac Arolygiaeth Prawf Ei Mawrhydi.

Rwy'n derbyn yr egwyddor gyffredinol y dylai gwaith arolygwyr, archwilwyr a rheoleiddwyr fod yn agored a thryloyw. Caiff yr adroddiadau ar fwyafrif llethol fy ngwaith archwilio eu cyhoeddi gan Swyddfa Archwilio Cymru neu eu darparu i'r cyhoedd gan y cyrff a archwiliwyd. Yn ogystal, mae Swyddfa Archwilio Cymru'n cyhoeddi Adroddiad ar Dryloywder bob blwyddyn ac yn cynnal safle sydd wedi'i neilltuo i dryloywder ar ei gwefan.

Fodd bynnag, ni allaf dderbyn bod yn rhaid i gorff archwilio, arolygu a rheoleiddio fod yn dryloyw yn ei holl weithgareddau gan fod hyn yn ofyniad rhy eang a allai fod yn wrthgynhyrchiol. Er enghraifft:

- gellir gwanhau effaith arolygiad trwy roi gormod o rybudd ymlaen llaw;
- byddai effeithiolrwydd arolygiadau o dwyll budd-daliadau yn cael ei danseilio pe byddai'r dulliau a ddefnyddir yn gyfarwydd i bawb;
- byddai 'chwythwyr chwiban' mewn cyrff cyhoeddus yn llai parod i roi gwybod am faterion sy'n destun pryder pe byddai'r unigolion hynny sy'n cysylltu â'r cyrff archwilio, arolygu a rheoleiddio yn cael eu henwi fel mater o drefn; a
- gall gwaith archwilio, arolygu a rheoleiddio arwain ar erlyniad troseddol, a gallai dryloywder amhriodol beryglu erlyniad o'r fath.

Yn ogystal â chyhoeddi adroddiadau, mae'r pedwar prif gorff archwilio, arolygu a rheoleiddio yng Nghymru yn ymgynghori ynghylch llawer iawn o wybodaeth ac yn ei chyhoeddi, pan fo hynny'n briodol, gan gynnwys eu rhaglenni gwaith, codau ymarfer, fframweithiau beirniadu, strategaethau ac adroddiadau blynyddol. Yn ogystal, mae pob un o'r cyrff hyn yn ymwybodol o'i ddyletswyddau statudol i ddatgelu gwybodaeth o dan y Ddeddf Rhydid Gwybodaeth. Nid ydym wedi ein hargyhoeddi y byddai disgwyliad mwy cyffredinol i fod yn dryloyw o safbwynt gwaith archwilio, arolygu a rheoleiddio yn ychwanegu unrhyw werth ar yr arferion gwaith presennol.

Fe allai Llywodraeth Cymru ddymuno ystyried dysgu gan y dull gwaith a ddilynir yn yr Alban lle y rhoddir mwy o bwyslais ar fapio, ac ar osgoi dyblygu a gorgyffwrdd. Mae Audit Scotland a'r cyrff adolygu allanol eraill wedi datblygu cod ymarfer ar y cyd ar gyfer craffu (allanol) ar lywodraeth leol. Daw'r cyrff archwilio, arolygu a rheoleiddio at ei gilydd mewn rhwydweithiau ardal lleol i gynnal asesiadau risg ar y cyd a datblygu cynlluniau craffu (allanol) ar y cyd.

## **Cyllid**

Rwy'n cefnogi'r cynlluniau i symleiddio'r trefniadau cyllido presennol pan fo hynny'n ymarferol, ac i sicrhau bod trefniadau cyllido a chyllidebu Llywodraeth Leol yn fwy cynhwysol a thryloyw. Dylent hefyd fod yn gysylltiedig â chynigion y Papur Gwyn ar gyfer llywodraethu cymunedol a swyddogaeth Cynghorwyr, gan gynnwys eu swyddogaeth o ran craffu ar gynigion a phenderfyniadau.

Rwy'n cytuno bod y system bresennol ar gyfer cyllido gwasanaethau lleol yn gymhleth. Er enghraifft, dyrennir nifer sylweddol o grantiau penodol i gynghorau Cymru o hyd. Mae'r arfer hwn o glustnodi wedi'i ddileu yn Lloegr i raddau helaeth. Mae'r Cynghorau a Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru o'r farn na ddylai'r cyllid grant hwn gael ei neilltuo, ac y dylid ei gynnwys yn rhan o'r setliad refeniw. Fe allai manylion y dyraniadau ar gyfer nifer o grantiau penodol fod heb eu penderfynu'n derfynol ar adeg y setliad blynyddol, gan greu mwy fyth o ansicrwydd ar gyfer cynghorau wrth iddynt baratoi eu cynlluniau ariannol a phennu eu cyllidebau. Rwy'n croesawu'r cynnig yn adran 9.3.5 y dylid adolygu'r modd y mae grantiau'n cyfrannu at gyllid cyffredinol llywodraeth leol.

Dylid annog awdurdodau lleol i ymgysylltu'n effeithiol â'u cymunedau lleol ynglŷn â blaenoriaethau gwariant, ond gan gadw mewn cof yr heriau y mae awdurdodau lleol yn eu hwynebu, yn arbennig o ystyried y ffaith bod llawer llai'n cael ei wario ar wasanaethau disgresiynol nag ar wasanaethau statudol craidd. Bydd bwloch yn bodoli bob amser rhwng yr hyn yr hoffai'r cyhoedd ei gael a'r hyn y mae modd ei ddarparu, a bydd amrywiaeth o safbwyntiau gwahanol yn cael eu mynegi ar draws cymunedau.

Mae cynghorau yng Nghymru o dan straen sylweddol. Arferai'r trefniadau rheoli ariannol fod yn ddigon da, ond ni fyddant yn parhau i fod yn addas i'w diben yn wyneb pwysau ariannol cynyddol. Cynhaliats astudiaeth yn ddiweddar o [gydnerthedd ariannol cynghorau yng Nghymru](#) gan ganfod bod y rhan fwyaf o gynghorau wedi nodi'r bwloch mewn cyllid y mae'n rhaid darparu ar ei gyfer trwy gynlluniau arbed arian yn 2014-15 a thu hwnt, ond bod nifer sylweddol ohonynt heb baratoi cynlluniau i ymdrin yn llawn â'r diffyg. Mae'r broses o bennu a rheoli cyllidebau'n ddigon effeithiol, a pha un a oes digon o reolwyr cyllid ar gael, sydd â'r gallu digonol, yn destun pryder mewn nifer o gynghorau.

Er y gallai rhai cynghorau yn Lloegr fod yn wynebu trobwynt ariannol, mae'n galonogol bod y rhan fwyaf ohonynt yn parhau i sicrhau sefyllfa ariannol gynaliadwy. Er mwyn cynnal sefyllfa ariannol gadarn, bu'n rhaid iddynt ailfeddwl yn sylfaenol pa wasanaethau y dylid eu darparu, pwy ddylai eu derbyn, ac yn unol â pha fodel y dylid eu darparu er mwyn lleihau costau a gweithredu'n fwy effeithlon. Wrth ailgynllunio'r gwasanaethau, bu'n rhaid datblygu trefniadau rheoli ariannol hynod soffistigedig na ellid bod wedi'u dychmygu bedair blynedd yn ôl. O ystyried ymateb y cynghorau i'r newid enfawr hwn yn Lloegr, mae'n gwbl hanfodol bod cynghorau Cymru'n canolbwyntio ar ddatblygu eu model cyflawni ar gyfer y dyfodol ac yn adolygu eu strwythurau darparu gwasanaeth er mwyn adlewyrchu'r model hwn. Os na fyddant yn gwneud hynny, bydd y cynghorau mewn mwy o berygl o fethu â chyflawni eu cyfrifoldebau statudol ac o barhau'n ariannol hyfyw.

Mae datganiadau cyfrifon blynyddol cynghorau lleol yn ddogfennau hir a chymhleth sy'n adlewyrchu gofynion y Cod Ymarfer ar gyfer Cadw Cyfrifon Awdurdodau Lleol yn y Deyrnas Unedig a'r Cod Ymarfer Adroddiadau Gwasanaethau a gyhoeddir gan CIPFA. Cefnogir y rhain gan y Safonau Adrodd Ariannol Rhyngwladol (IFRS). Rwy'n croesawu cynigion i wneud gwybodaeth a gyhoeddir am gyfrifon yn fwy tryloyw a hygyrch trwy sicrhau bod gwybodaeth megis cyllidebau, balansau a lefelau gwariant y gorffennol ar gael ar y porth gwybodaeth sengl pan gaiff ei sefydlu.

Mae'n synhwyrol cyflwyno unrhyw newidiadau'n raddol, yn enwedig o ystyried gallu cyfyngedig rheolwyr cyllid a grybwyllais uchod, a'r ffaith y rhagwelir y bydd pwerau ariannol yn cael eu datganoli i Gymru yn y dyfodol. O ystyried nad yw nifer o'r cynigion ym maes cyllid yn y Papur Gwyn wedi'u datblygu'n fanwl hyd yma, byddwn yn fwy na pharod i gyfrannu at drafodaethau yn eu cylch ar yr adeg briodol.

***27 EBRILL 2015***