

Archwilydd Cyffredinol Cymru
Auditor General for Wales

Papur Trafod: Chwe thema i helpu i wneud gwaith craffu yn 'Addas at y Dyfodol'



WALES AUDIT OFFICE
SWYDDFA ARCHWILIO CYMRU



Mae hwn yn pdf rhyngweithiol

Defnyddiwch y botymau a
ddangosir ar y tudalennau i lywio.

Rwyf wedi paratoi'r ddogfen hon er mwyn darparu crynodeb o'r gwaith a wnaed yn unol â Deddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2004 a Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009.

Lluniwyd y ddogfen hon gan Tim Buckle dan gyfarwyddyd Huw Rees.

Nid yw'r Archwilydd Cyffredinol, na staff Swyddfa Archwilio Cymru, yn cymryd unrhyw gyfrifoldeb yng nghyswllt unrhyw aelod, cyfarwyddwr, swyddog na gweithiwr arall fel unigolion, nac yng nghyswllt unrhyw drydydd parti.

Os gwneir cais am wybodaeth y gallai'r ddogfen hon fod yn berthnasol iddi, tynnir sylw at y Cod Ymarfer a gyhoeddwyd o dan adran 45 o Ddeddf Rhyddid Gwybodaeth 2000.

Mae Cod adran 45 yn nodi'r arfer a ddisgwylir gan awdurdodau cyhoeddus wrth ymdrin â cheisiadau, yn cynnwys ymgynghori â thrydydd partion perthnasol. Mewn perthynas â'r ddogfen hon, mae Archwilydd Cyffredinol Cymru a Swyddfa Archwilio Cymru yn drydydd partion perthnasol. Dylid anfon unrhyw ymholiadau ynglŷn â datgelu neu aildefnyddio'r ddogfen hon i Swyddfa Archwilio Cymru yn swyddog.gwybodaeth@archwilio.cymru.

We welcome correspondence and telephone calls in Welsh and English. Corresponding in Welsh will not lead to delay. Rydym yn croesawu gohebiaeth a galwadau ffôn yn Gymraeg a Saesneg. Ni fydd gohebu yn Gymraeg yn arwain at oedi.

Mae'r ddogfen hon hefyd ar gael yn Saesneg. This document is also available in English.

RHAN 1

Mae angen egluro rolau a chyfrifoldebau mewn rhai cynghorau o hyd, ac mae hyn yn hanfodol er mwyn craffu'n llwyddiannus

RHAN 2

Mae llawer o gynghorau yn dal i gydnabod yr angen i wella'r trefniadau ymgysylltu â'r cyhoedd wrth graffu, ond mewn nifer o gynghorau, bydd hyn yn gofyn am newid sylweddol yn yr ymarfer craffu

RHAN 3

Dylai Cynghorau fyfyrion ar ba mor drylwyr y maent yn blaenoriaethu ac yna'n cynllunio gweithgareddau craffu i wella eu heffaith

RHAN 4

Mae'n bosibl y bydd angen dull gweithredu gwahanol i gefnogi aelodau'r pwyllgor craffu i ymateb i heriau heddiw ac i'r dyfodol

RHAN 5

Gwerthuso effeithiolrwydd swyddogaethau craffu

RHAN 6

Dylai Llywodraeth Cymru a'r cynghorau ystyried goblygiadau'r themâu uchod ar drefniadau llywodraethu cynghorau a phartneriaethau



Cefndir

Yn ystod 2017-18 fe wnaethom archwilio â'r 22 prif gyngor yng Nghymru pa mor 'barod at y dyfodol' yw eu swyddogaethau craffu. Fe wnaethom ystyried sut mae cynghorau yn ymateb i'r heriau presennol, gan gynnwys Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol 2015 (Deddf Llesiant) o ran eu gweithgaredd craffu, yn ogystal â sut mae cynghorau yn dechrau craffu ar Fyrddau Gwasanaethau Cyhoeddus (BGCau). Fe wnaethom hefyd archwilio sut sefyllfa y mae swyddogaethau trosolygu a chraffu cynghorau ynddi i ymateb i heriau'r dyfodol, megis y pwysau parhaus ar gyllid cyhoeddus a'r symud posibl at weithio'n fwy rhanbarthol rhwng awdurdodau lleol.

Cyflwynom adroddiadau ar wahân a oedd yn cynnwys cynigion ar gyfer gwella i'r 22 prif gyngor. Yn y papur trafod hwn, cymerom y themâu allweddol a oedd yn codi o'n gwaith a'u cyflwyno fel rhestr gyfeirio y gall Cynghorau eu defnyddio i ystyried pa mor effeithlon ac effeithiol yw eu trefniadau.

Themâu allweddol ar gyfer gwella effeithiolrwydd trefniadau trosolygu a chraffu

Drwy gyfrwng ein hadolygiad, fe wnaethom nodi chwe maes allweddol y credwn y gallai llawer o'r cynghorau fyfyrir arnynt er mwyn gwneud eu swyddogaethau craffu yn fwy effeithlon ac effeithiol. Dyma'r meysydd dan sylw:



1

2

3

4

5

6

Mae angen egluro rolau a chyfrifoldebau mewn rhai cynghorau o hyd, ac mae hyn yn hanfodol er mwyn craffu'n llwyddiannus

Mewn rhai cynghorau erys o hyd gryn ddryswch a chamddealltwriaeth sylfaenol ynglŷn â rolau a chyfrifoldebau trosolygu a chraffu yn ymarferol. Mae hyn i'w weld gliriaf mewn nifer o gynghorau lle mae uwch swyddogion fel arfer, yn hytrach nag aelodau'r Cabinet, yn bwrw cyfrif ac yn cael eu dwyn i gyfrif yng nghyfarfodydd y pwyllgor craffu. Un o rolau allweddol swyddogaethau craffu fel rhan o'r broses wleidyddol o reoli'r trefniadau yn llywodraeth leol Cymru yw dwyn y weithrediaeth i gyfrif am gyflawni swyddogaethau gweithredol yn effeithlon. Mae'n arwyddocaol felly fod sawl cyngor nad ydynt eto wedi dangos dealltwriaeth glir o hyn, er i Gynulliad Cenedlaethol Cymru gyhoeddi Canllawiau¹ ar hyn yn 2006.

Gwelsom, er bod hynny i raddau llai, ddiffyg eglurder ynglŷn â rôl pwyllgorau craffu mewn amrywiol agweddau ar drefniadau llywodraethu cynghorau, ac ynglŷn â pham bod rhai eitemau/ gwybodaeth yn cael eu hystyried gan bwyllgorau craffu.

Canfuom hefyd, mewn nifer o gynghorau, na chaiff rhaglenni gwaith craffu eu cynllunio gan aelodau'r pwyllgor craffu, ac nad ydynt yn hawlio perchnogaeth drostynt. Mae hyn yn awgrymu diffyg dealltwriaeth ac felly berchnogaeth o'r swyddogaeth graffu ymysg cynghorwyr anweithredol.

Heb ystyried yn briodol a deall y rôl y mae pwyllgorau yn ceisio'i chyflawni a'r pwerau a'r dewisiadau sydd ar agor iddynt, mae'r rheini y mae'n gyfrifoldeb arnynt i drosolygu a chraffu dan anfantais sylfaenol. Gallent fod yn llawer llai tebygol o ddewis testunau priodol, a methodolegau priodol i'w harchwilio, a dod i gasgliadau effeithiol. Yn yr un modd, os nad yw'r aelodau cabinet sydd i gael eu dwyn i gyfrif, na'r swyddogion sy'n eu cefnogi ychwaith, yn glir ynglŷn â'u rolau, mae hyn hefyd yn debygol o lesteirio effeithiolrwydd y craffu. Mae o bosibl yn syndod ein bod wedi canfod rhai agweddau lle bo'r rolau yn aneglur mewn nifer o gynghorau, er bod 18 mlynedd wedi mynd heibio ers pasio Deddf Llywodraeth Leol 2000, ac er enghraifft 12 mlynedd ers i Ganllawiau Cynulliad Cenedlaethol Cymru ddatgan yn glir rai agweddau ar rolau sydd, yn ymarferol, yn dal i beri dryswch.

Pa gamau y gallai cynghorau eu cymryd?

Dylai cynghorau ystyried a oes gan yr aelodau etholedig a'r swyddogion ddealltwriaeth gadarn o'r rolau a'r cyfrifoldebau. A beth mae hyn yn ei olygu o safbwynt y ffordd y caiff cefnogaeth a swyddogaethau craffu eu strwythuro; a sut caiff gweithgareddau craffu eu cynllunio a'u cynnal.

¹ Canllawiau i Gynghorau Sir a Chynghorau Bwrdeistref Sirol yng Nghymru ar Drefniadau Gweithrediaeth a Threfniadau Amgen 2006, Cynulliad Cenedlaethol Cymru



1

2

3

4

5

6

Mae llawer o gynghorau yn dal i gydnabod yr angen i wella'r trefniadau ymgysylltu â'r cyhoedd wrth graffu, ond mewn nifer o gynghorau, bydd hyn yn gofyn am newid sylweddol yn yr ymarfer craffu

“Mae'r rhan fwyaf o gynghorau yn cydnabod bod y graddau y mae pwyllgorau craffu yn sicrhau y caiff lleisiau pobl leol eu clywed fel rhan o'r broses o wneud penderfyniadau lleol yn faes y mae angen ei wella. Yn ystod yr astudiaeth, cyfeiriodd rhai cynghorau at yr angen i ddatblygu strategaeth ar gyfer ymgysylltu â'r cyhoedd ym maes craffu, yn ogystal â'r angen i wella'r broses o ymgysylltu â'r cyhoedd wrth gynllunio gwaith craffu. Cydnabu cynghorau hefyd fod ehangu a gwella trefniadau ymgysylltu â phartneriaid yn faes i'w ddatblygu.”²

Daw'r dyfyniad uchod o adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol ar yr Astudiaeth Gwella Craffu 'Craffu Da? Cwestiwn Da' a gyhoeddwyd yn 2014. Er hyn, mae cynghorau yn dal i gydnabod bod yr angen i ymgysylltu â'r cyhoedd wrth drosolygu a chraffu yn faes y mae arnynt angen ei wella. Ceir digon o esiamplau o gynghorau yn ymgysylltu â'r cyhoedd fel rhan o weithgaredd craffu wedi'i gynllunio, ond mae gwell technolegau cyfathrebu, twf y cyfryngau cymdeithasol a disgwyliadau cynyddol y cyhoedd oll yn golygu y ceir cyfleoedd newydd i ymgysylltu â chymunedau yn ogystal â drwy ddulliau mwy 'traddodiadol'. Mae'r Ddeddf Llesiant hefyd yn mynnu bod cynghorau yn 'cynnwys' cymunedau er mwyn gweithredu'n unol â'r egwyddor datblygu cynaliadwy. Gall pwyllgorau craffu chwarae rôl bwysig i helpu a herio aelodau gweithredol i wneud hyn.

Pa gamau y gallai cynghorau eu cymryd?

Yng ngoleuni'r heriau presennol ac i'r dyfodol, mae gan gynghorau gyfle i ailwerthuso'r hyn y maent yn ceisio'i gyflawni o ran ymgysylltu â'r cyhoedd. Byddai mynd ati i ailfeddwl yn gyfan gwbl ynglŷn â'r ffordd y maent yn cynllunio ac yn cynnal gweithgareddau craffu yn helpu i gyflawni hyn. Fel rhan o hyn gallent ystyried:

- diffinio'n glir eu huchelgeisiau i geisio ymgysylltu â'r cyhoedd wrth drosolygu a chraffu;
- sut gall gwell technoleg eu helpu i ymgysylltu'n rhwyddach ac yn fwy cost-ffeithiol;
- a yw'r ffordd y mae swyddogaethau craffu yn 'gweithredu' yn ffafriol i ymgysylltu'n rhagweithiol â'r cyhoedd a chynnwys rhanddeiliaid eraill; ac
- a ydynt yn meddu ar y gefnogaeth briodol o ran swyddogion sydd â'r wybodaeth, y sgiliau a'r profiad iawn yn ogystal â rhaglen o hyfforddiant, datblygu a chefnogaeth TGCh i aelodau fel bod y swyddogaethau craffu yn gallu ymgysylltu'n briodol ac yn rhagweithiol â'r cyhoedd.

² Craffu Da? Cwestiwn Da! – Astudiaeth Wella Archwilydd Cyffredinol Cymru: Craffu mewn Llywodraeth Leol



1

2

3

4

5

6

Dylai Cyngorau fyfyrion ar ba mor drylwyr y maent yn blaenoriaethu ac yna'n cynllunio gweithgareddau craffu i wella eu heffaith

Yn y rhan fwyaf o gynghorau, gwelwom mai'r dull diofyn o gynllunio gwaith oedd bod yn gallu dewis nifer o destunau, ac yna gofyn i adroddiadau gan swyddogion ar y testunau hynny gael eu cyflwyno gerbron cyfarfodydd y pwyllgor llawn. Ar gyfer grwpiau gorchwyl a gorffen, fe welir yn nodweddiadol fwy o waith cynllunio ac ystyried dulliau, ond fel arfer gwneir hyn ar gyfer nifer cymharol fechan o eitemau o'i gymharu â nifer yr adroddiadau swyddogion sy'n cael eu paratoi. Fel y gwelwom uchod, ceir mewn rhai cynghorau o hyd ddiffyg ymwybyddiaeth sylfaenol bod aelodau'r pwyllgor craffu yn gallu llunio eu rhaglenni eu hunain. Mae nifer yr eitemau ar raglenni gwaith/eitemau ar yr agenda yn amrywio, ond yn gyffredinol mae llawer o bwyllgorau o bosibl yn dal i geisio ystyried gormod ond heb wneud hynny'n ddigon manwl; mae hyn yn ei dro yn cyfyngu ar eu gallu i gasglu tystiolaeth o amrywiol ffynonellau. Mae hyn yn ei gwneud yn anodd iddynt esgor ar atebion sydd â thystiolaeth dda iddynt ar gyfer y problemau a welwyd. Gallai'r datblygiadau mewn technoleg, a'r potensial i gasglu safbwyntiau, data a thystiolaeth ar ffurfiau eraill yn gyflymach ac yn fwy cost-effeithiol, ddarparu cyfleoedd i hysbysu gwaith y swyddogaethau craffu yn well. Pan ofynnem i'r cynghorau am enghreifftiau o weithgareddau craffu sydd wedi cael effaith sylweddol, ni allent yn aml ond cyfeirio at ychydig o esiamplau dros nifer o flynyddoedd. Canfuom hefyd fod y rhan fwyaf o'r esiamplau yn tueddu i gynnwys gwaith grwpiau gorchwyl a gorffen neu debyg, er gwaetha'r ffaith bod y rhan fwyaf o'r gweithgareddau craffu yn cael eu cynnal drwy dderbyn adroddiadau gan swyddogion yng nghyfarfodydd y pwyllgor. Heblaw'r ffaith mai ychydig o effaith a gaiff y dull hwn, mae'n cymryd llawer iawn o amser ac adnoddau i baratoi a chyflwyno'r adroddiadau niferus. Ceir cwestiwn amlwg y dylai'r cynghorau ofyn iddynt eu hunain ynglŷn â gwerth am arian y dull hwn.

Pa gamau y gallai cynghorau eu cymryd?

Dylai cynghorau ystyried a yw'r ffordd y caiff gweithgareddau craffu eu cynllunio a'u cynnal:

- yn cael ei blaenoriaethu'n ddigon dda, gan ystyried faint o amser ac anoddau y bydd eu hangen o bosibl i graffu ar destunau'n 'briodol', ar sail methodoleg briodol ac, felly, y goblygiadau o ran faint o eitemau y gall pwyllgorau eu hystyried yn briodol;
- yn rhoi ystyriaeth briodol i'r dewisiadau a'r dulliau y gellid eu defnyddio i graffu ar bob testun, yn hytrach nag ar rai testunau yn unig;
- yn cyd-fynd â rolau a chanlyniadau arfaethedig y swyddogaeth graffu, a bod y testunau a'r methodolegau a ddewisir yn cael eu dylunio i gyflawni yn erbyn y rhain, yn hytrach na throï'n 'ddiofyn' at ystyried y rhan fwyaf o eitemau yn y pwyllgor llawn ar ffurf adroddiadau swyddogion; ac
- yn mynd ati i ystyried sut gellid defnyddio egin-dechnolegau i wella'r sylfaen dystiolaeth ar gyfer craffu, i hysbysu'r broses o ddewis testunau wrth lunio'r rhaglen waith, a chanfyddiadau ac argymhellion y gwaith craffu.



1

2

3

4

5

6

Mae'n bosibl y bydd angen dull gweithredu gwahanol i gefnogi aelodau'r pwyllgor craffu i ymateb i heriau heddiw ac i'r dyfodol

Mae'n amserol i gynghorau adolygu'r math o hyfforddiant a chefnogaeth graffu a ddarparant i aelodau'r pwyllgor trosolygu a chraffu. Byddem yn awgrymu y ceir dau reswm am hyn. Yn gyntaf oherwydd, yn y cynghorau hynny lle mae'r rolau yn dal yn aneglur (gweler uchod) ar ôl dau ddegawd bron, mae'n bosibl y bydd angen ffordd wahanol o gefnogi aelodau i ddeall eu rolau, eu cyfrifoldebau a'u pwerau o safbwynt y swyddogaeth graffu. Yn ail, dylai cynghorau sicrhau eu hunain y gallant wneud y gorau o'r cyfleoedd, a lliniaru'r risgiau posibl sy'n gysylltiedig â'r cyfryngau cymdeithasol, technolegau newydd, disgwyliadau cynyddol y cyhoedd, rolau newydd ar gyfer pwyllgorau craffu (ee o safbwynt Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus) a'r llu o newidiadau eraill sy'n cael effaith, ac y byddant yn dal i gael effaith ar swyddogaethau craffu. Rydym yn sylweddoli bod cynghorau dan gryn bwysau ariannol, ac ni fwriadwn i hyn ymwneud o anghenraid â chynyddu'r adnoddau sy'n cael eu neilltuo ar gyfer swyddogaethau craffu, ond fe allai ymwneud â defnyddio adnoddau mewn ffordd wahanol a/neu wella'r gefnogaeth sydd ar gael ar hyn o bryd.

Pa gamau y gallai cynghorau eu cymryd?

Dylai cynghorau ystyried:

- beth mae eu swyddogaethau craffu yn ceisio'i gyflawni, ac a fydd y trefniadau cefnogaeth swyddogion presennol a'r cyfleoedd hyfforddi a datblygu yn eu helpu i gyflawni hyn;
- a oes angen gwella sgiliau swyddogion sy'n gweithio i gefnogi'r pwyllgor craffu;
- gweithio'n fwy effeithio â rhannau eraill y cyngor a/neu sefydliadau eraill i wella'r dewis o sgiliau a gwybodaeth sydd ar gael i gefnogi'r pwyllgor craffu; ac
- ail-ddylunio'r rhaglenni hyfforddi a datblygu ar gyfer aelodau'r pwyllgor craffu.



1

2

3

4

5

6

Gwerthuso effeithiolrwydd swyddogaethau craffu

Nid yw'r rhan fwyaf o gynghorau yn ystyried fel mater o drefn effeithiolrwydd ac effaith eu swyddogaethau craffu o'i gymharu â faint o adnoddau, o ran arian ac amser, sy'n cael eu neilltuo ar eu cyfer. Edrychom ar nifer o 'Adroddiadau Blynyddol' ar graffu a gweld eu bod yn aml yn 'disgrifio' y gwaith a wnaeth y pwyllgorau, neu'r testunau y bu'r pwyllgorau yn eu hystyried, yn hytrach nag yn 'gwerthuso' effeithiolrwydd y trefniadau a'r effaith a gawsant.

Pa gamau y gallai cynghorau eu cymryd?

Ac ystyried rhai o'n sylwadau uchod sy'n awgrymu bod rolau yn dal i fod yn aneglur, ac y ceir dull 'traddodiadol' o ddewis testunau craffu mewn llawer o gynghorau, gallai cynnal adolygiadau rheolaidd o effeithiolrwydd y trefniadau y gweithredir arnynt yn ddiweddarach fod yn un ffordd allweddol o roi sylw i rai o'r problemau hyn sydd i'w gweld ers tro byd.



1

2

3

4

5

6

Dylai Llywodraeth Cymru a'r cyngorau ystyried goblygiadau'r themâu uchod ar drefniadau llywodraethu cyngorau a phartneriaethau

O ganlyniad i'r themâu uchod, mae'r trefniadau craffu mewn llawer o gyngorau wedi methu â chyrraedd eu potensial ac nid ydynt eto yn dwyn yr unigolion sy'n gwneud penderfyniadau i gyfrif yn effeithiol nac er enghraifft yn esgor ar atebion sydd iddynt dystiolaeth dda i broblemau a welwyd. Mae gan hyn oblygiadau i gadernid trefniadau hunan-arfarnu a llywodraethu'r cyngorau eu hunain. Ac, yn enwedig yng ngoleuni'r Ddeddf Llesiant, i allu aelodau pwyllgorau craffu i ddwyn swyddogion gweithredol y cyngor a phartneriaid eraill i gyfrif, ac yn benodol craffu ar BGCau yn effeithiol.

Pa gamau y gallai cyngorau a Llywodraeth Cymru eu cymryd?

Dylai Cyngorau a Llywodraeth Cymru fyfyrion ar:

- i ba raddau y gallant ddibynnu ar swyddogaethau craffu awdurdodau lleol ar eu ffurf bresennol; a
- beth allai hyn olygu i'r disgwyliadau sy'n cael eu gosod ar swyddogaethau craffu yn nhrefniadau rheoli a llywodraethu'r Cyngor ei hun ac mewn unrhyw arweiniad cysylltiol.





Wales Audit Office

24 Cathedral Road

Cardiff CF11 9LJ

Tel: 029 2032 0500

Fax: 029 2032 0600

Textphone: 029 2032 0660

We welcome telephone calls in
Welsh and English.

E-mail: info@audit.wales

Website: www.audit.wales

Swyddfa Archwilio Cymru

24 Heol y Gadeirlan

Caerdydd CF11 9LJ

Ffôn: 029 2032 0500

Ffacs: 029 2032 0600

Ffôn Testun: 029 2032 0660

Rydym yn croesawu galwadau
ffôn yn Gymraeg a Saesneg.

E-bost: post@archwilio.cymru

Gwefan: www.archwilio.cymru