Cynnwys

Aelodau'r Pwyllgor

Rhagair y Cadeirydd

Prif Adroddiad			**Tudalen**
Adran 1	-	Rhagarweiniad a Chylch Gorchwyl	1
Adran 2	-	Cefndir y Polisi	3
Adran 3	-	Darganfyddiadau	7
Adran 4	-	Casgliad a Chrynodeb o'r Argymhellion	24
Adran 5	-	Monitro	27

Atodiadau

A. Sefydliadau ac unigolion a roddodd dystiolaeth yn bersonol	28
B. Amserlen Papurau Cyhoeddedig y Pwyllgor a Thrawsgrifiadau	29
C. Ymatebion i'r Galw am Dystiolaeth	30
Ch. Argymhellion y cyn Bwyllgor Llywodraeth Leol a Gwasanaethau Cyhoeddus	31

Rhagair y Cadeirydd

Dyma adroddiad cyntaf y Pwyllgor Iechyd, Lles a Llywodraeth Leol i'w gyhoeddi ers i mi gael fy ethol yn Gadeirydd. Felly prin yw'r clod y gallaf ei gymryd am gynnwys neu gasgliadau'r adroddiad, gan i ran fwyaf o ystyriaeth y Pwyllgor ddigwydd cyn i mi gael fy ethol.

Fel cyn gynghorydd a chefnogwr cadarn Llywodraeth Leol, rwyf wrth fy modd mai Gofynion Craffu a Throsolygu Llywodraeth Leol yw testun yr adroddiad.

Yn amrywio o addysg a gwasanaethau cymdeithasol i reoli gwastraff a chynnal a chadw priffyrdd, mae Llywodraeth Leol yn gyfrifol am gyflenwi llawer iawn o'r gwasanaethau cyhoeddus allweddol y mae pobl Cymru yn dibynnu arnynt, ac fel y gwn yn iawn o'm profiad fy hun, mae craffu effeithiol yn ganolog i sicrhau gwneud penderfyniadau da o fewn awdurdodau lleol, ac yn helpu i sicrhau bod gwasanaethau'n cael eu cyflenwi'n effeithiol.

Mae'r ymchwiliad hwn yn adeiladu ar Adroddiad Pwyllgor cynharach y Cynulliad yn 2004. Ers hynny, mae'r Pwyllgor wedi dod i'r casgliad bod llawer iawn o waith da wedi'i wneud o fewn Llywodraeth Leol i wella gwaith trosolygu a chraffu ar broses gwneud penderfyniadau awdurdodau lleol.

Fel bob amser, mae yna le o hyd i wneud mwy o gynnydd ar draws ystod o faterion. Mae angen cael gwell adnoddau ar gyfer craffu o fewn Awdurdodau Lleol, a rhaid i'r gefnogaeth a ddarperir i gynghorwyr sy'n ymgymryd â'r rôl hon fod yn annibynnol ar gabinetau cynghorau. Mae angen gwella hyfforddiant craffu i gynghorwyr a swyddogion, a dylai pwyllgorau craffu cynghorau fod â mwy o rymoedd i'w helpu i ddwyn sefydliadau allanol i gyfrif. Ar ben hyn, mae'r Pwyllgor yn gadarn o'r farn bod angen deddfu ar gyfer cydbwysedd rhwng y pleidiau wrth benodi cadeiryddion craffu.

Er na chwaraeais ran uniongyrchol yn ymchwiliad y Pwyllgor, rwyf o'r farn bod yr adroddiad hwn yn cynnig ystod o argymhellion ymarferol ac adeiladol sy'n unol â fy mhrofiad i fy hun mewn llywodraeth leol. Mae'n falch gennyf gymeradwyo'r adroddiad i Lywodraeth y Cynulliad ac i Lywodraeth Leol yng Nghymru, ac edrychaf ymlaen at eu hymateb.

Darren Millar AC
Cadeirydd, Y Pwyllgor Iechyd, Lles a Llywodraeth Leol

Ebrill 2009

Adran 1 - Rhagarweiniad a Chylch Gorchwyl

Rhagarweiniad

1.1 Yn 2004, cynhyrchodd yr hyn a oedd ar y pryd yn Bwyllgor Llywodraeth Leol a Gwasanaethau Cyhoeddus y Cynulliad Cenedlaethol adroddiad [1] ar y strwythurau rheoli gwleidyddol newydd o fewn llywodraeth leol, a oedd wedi'u cyflwyno gan Ddeddf Llywodraeth Leol 2000. Roedd yr adroddiad yn manylu ar ystod o argymhellion ar gyfer Llywodraeth y Cynulliad a llywodraeth leol ynghylch cryfhau rôl craffu cynghorwyr anweithredol neu gynghorwyr 'mainc gefn'.

1.2 Yn 2006, dyma a nododd Adroddiad Beecham ar wasanaethau a ddarperir yn lleol: *dylai craffu fod yn offeryn cryf i wella darpariaeth a dylid ei roi ar waith ar draws ffiniau sefydliadol*. *Mae hyn yn golygu dylunio proses graffu gynhwysol nad yw'n ymwneud â gwleidyddiaeth pleidiau, gan gynnwys aelodau etholedig, dinasyddion, grwpiau eiriolwyr, cyfarwyddwyr anweithredol, aelodau nad ydynt yn swyddogion ac arbenigwyr proffesiynol*.[2] Ychwanegodd yr Adroddiad y dylai gwaith craffu edrych tua'r dyfodol yn ogystal â bod yn ymatebol, ac na ddylai'r chwip fod yn berthnasol. Ar lefel leol, dylid ei estyn i'r holl wasanaethau, boed yn ddatganoledig ai peidio, a chynnwys sbectrwm eang o randdeiliaid. Dylai sefydliadau rannu galluedd ac arbenigedd cefnogi gwaith craffu, gan gynnwys galluedd dadansoddi, a dylent roi cyhoeddusrwydd i waith craffu fel modd o ddatblygu polisïau a denu dinasyddion i ymgysylltu.

1.3 Wyth mlynedd ar ôl cyflwyno strwythurau newydd, a phedair blynedd ar ôl Adroddiad y Pwyllgor Llywodraeth Leol a Gwasanaethau Cyhoeddus, gwnaethom gytuno y byddai'n amserol adolygu'r cynnydd y mae awdurdodau lleol wedi'i gyflawni wrth ddatblygu'u swyddogaeth graffu, ac y dylem asesu pa ddatblygiadau pellach sydd eu hangen i wella ansawdd gwaith craffu a throsolygu o fewn llywodraeth leol.

Cylch Gorchwyl

1.4 Gwnaethom gytuno ar y cylch gorchwyl a ganlyn ar gyfer yr ymchwiliad:

- Adolygu'r graddau y mae Llywodraeth y Cynulliad, awdurdodau lleol a CLILC wedi gweithredu ar yr argymhellion a wnaed gan y cyn Bwyllgor Llywodraeth Leol a Gwasanaethau Cyhoeddus o ran trosolygu a chraffu.

---

[1] Pwyllgor Llywodraeth Leol a Gwasanaethau Cyhoeddus, *The Operation of the New Political Management Structures in Local Government,* Adroddiad Adolygu Polisi, Mai 2004. http://www.assemblywales.org/N00000000000000000000000021314.pdf

[2] Adroddiad gan Adolygiad Beecham ar Gyflenwi Gwasanaethau Lleol, *Ar Draws Ffiniau*: *Gwasanaethau Lleol sy'n Canolbwyntio ar y Dinesydd,* Gorffennaf 2006. para 6.47-6.49

- Asesu'r graddau y mae'r swyddogaeth trosolygu a chraffu wedi datblygu yn awdurdodau lleol Cymru er 2004.
- Yng ngoleuni argymhellion a wnaeth Syr Jeremy Beecham, asesu'r graddau y mae'r broses graffu yn awdurdodau lleol Cymru'n gynhwysol, yn gydweithredol ac yn ymgysylltu â'r dinesydd.
- Gwneud argymhellion ar ddatblygiad y swyddogaeth trosolygu a chraffu yn y dyfodol mewn Llywodraeth Leol.

Yr Ymchwiliad

1.5 Gwnaethom gymryd tystiolaeth lafar oddi wrth swyddogion Llywodraeth y Cynulliad; oddi wrth academyddion ag arbenigedd yn y maes hwn; Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru (CLILC); Swyddfa Archwilio Cymru ac Archwilydd Cyffredinol Cymru; Un Llais Cymru (sy'n cynrychioli Cynghorau Tref a Chymuned), y Ganolfan Craffu Cyhoeddus a'r Gweinidog dros Gyfiawnder Cymdeithasol a Llywodraeth Leol, Brian Gibbons, AC. Cafwyd tystiolaeth ysgrifenedig hefyd oddi wrth ystod o gyrff. Ceir manylion pellach yn Atodiadau A i C.

Adran 2 - Cefndir y Polisi

2.1 Ym 1998, cyhoeddodd y Swyddfa Gymreig ei Phapur Gwyn "Lleisiau Lleol: Moderneiddio Llywodraeth Leol yng Nghymru"[3], a oedd yn dilyn cyfnod o ymgynghori ar ddogfen "Moderneiddio Llywodraeth Leol: Democratiaeth Leol ac Arweinyddiaeth Gymunedol"[4]. Felly, daeth y cynigion ynglŷn â newid i strwythurau rheoli gwleidyddol i'r fei o ymrwymiad cyffredinol Llywodraeth y DU a Llywodraeth y Cynulliad Cenedlaethol i ddatblygu arweinyddiaeth gymunedol awdurdodau lleol, ynghyd â dymuniad i weld rôl gryfach ar gyfer arweinyddiaeth wleidyddol ddemocrataidd mewn cymunedau.

2.2 Ystyriwyd bod y system bwyllgorau bresennol yn 'aneffeithiol ac yn anhryloyw'. Roedd dadl bod cynghorwyr yn mynychu gormod o gyfarfodydd ac nad oedd digon o graffu democrataidd, gyda llawer o benderfyniadau'n cael eu gwneud i bob pwrpas mewn cyfarfodydd grwpiau pleidiol. Ar ben hynny, roedd y dryswch ynglŷn â'r rôl weithredol neu arweiniol, a'r rôl graffu'n creu llinellau atebolrwydd a chyfrifoldeb aneglur ym marn y cyhoedd. Y nod oedd diffinio rôl arweinyddiaeth wleidyddol eglur i'r weithrediaeth, ond byddai buddion i gynghorwyr anweithredol y byddai ganddynt rôl mewn herio polisi, cyfeiriad a phenderfyniadau'r gorffennol.

2.3 Roedd *Rhan II Deddf Llywodraeth Leol 2000* yn darparu ar gyfer strwythurau rheoli gwleidyddol newydd i awdurdodau lleol yng Nghymru a Lloegr, gan gynnwys gweithredwyr awdurdodau lleol a threfniadau gweithredol. Mae *Adran 37* y Ddeddf yn ei gwneud yn ofynnol i bob awdurdod lleol baratoi dogfen a elwir yn gyfansoddiad y cyngor, ei diweddaru'n rheolaidd a rhoi cyhoeddusrwydd iddi. Fe fanylodd ar dair ffurf eang gychwynnol ar weithrediaeth:

- maer sy'n cael ei ethol yn uniongyrchol ac sy'n penodi dau neu fwy o gynghorwyr i'r weithrediaeth (y cyfeirir atynt yn *Rhan II* fel maer a gweithrediaeth y cabinet);
- arweinydd gweithredol, sy'n cael ei ethol gan y cyngor llawn, ynghyd â dau neu fwy o gynghorwyr a benodir gan arweinydd y cyngor (arweinydd a gweithrediaeth y cabinet); neu
- maer sy'n cael ei ethol yn uniongyrchol, gyda swyddog yr awdurdod a benodir gan y cyngor fel rheolwr y cyngor (maer a gweithrediaeth rheolwr y cyngor).

2.4 Mae'r Ddeddf yn caniatáu i Gynulliad Cenedlaethol Cymru nodi pa awdurdodau lleol sy'n cael gweithredu 'trefniadau amgen'. Mae *Rheoliadau Awdurdodau Lleol (Trefniadau Amgen) (Cymru) 2001,* a

[3] Cm 4028 (1998) "Lleisiau Lleol. Moderneiddio llywodraeth leol yng Nghymru" – Y Swyddfa Gymreig
[4] Papur Ymgynghori "*Moderneiddio Llywodraeth Leol Democratiaeth Leol ac Arweinyddiaeth Gymunedol"* – Adran yr Amgylchedd, Trafnidiaeth a'r Rhanbarthau - (Chwefror 1998)

gyhoeddwyd gan y Cynulliad Cenedlaethol, yn caniatáu pedwerydd opsiwn i awdurdodau lleol.[5] Gyda'r opsiwn hwn*:*

- mae cynghorau'n cadw sofraniaeth ar faterion polisi a chyllid.
- mae Bwrdd sy'n wleidyddol gytbwys yn delio â materion strategol ac awdurdod dirprwyedig oddi wrth y cyngor.
- mae pwyllgor craffu 'ehangach' yn cael ei sefydlu, gydag aelod o wrthblaid yn ei gadeirio, ac nid yw'n cynnwys unrhyw aelod o'r cabinet.
- mae o leiaf tri a dim mwy na chwe phwyllgor craffu pellach yn cael eu sefydlu.
- mae pwyllgorau rheoleiddio fel pwyllgorau cynllunio neu drwyddedu'n cael eu cadw neu'r opsiwn amgen o bwyllgorau ardal yn delio â'r swyddogaethau hyn.

2.5 Mae swyddogaeth trosolygu a chraffu'n ofynnol ar gyfer y pedwar opsiwn, i gynghorwyr nad ydynt yn rhan o'r weithrediaeth ei chyflawni. Dan bob trefn, dylid delio â materion cynllunio, trwyddedu a materion eraill 'lled-farnwrol' mewn modd sy'n sicrhau y gellir clywed pob safbwynt a bod gan unigolion sydd a wnelo â nhw'r hawl i gyflwyno'u hachos. Mae gan bob opsiwn bwyllgor safonau a gweithdrefnau i sicrhau bod gwleidyddion yn ymddwyn mewn modd sy'n briodol ac yn foesegol.

2.6 Cynhaliodd awdurdodau lleol ymarferion ymgynghori cyhoeddus helaeth yn ystod 2001 a dechrau 2002, a dewisodd mwyafrif awdurdodau Cymru'r opsiwn arweinydd a chabinet. Dewisodd tri chyngor, sef Powys, Gwynedd a Merthyr Tudful y 'pedwerydd opsiwn'.

2.7 Mae'r Ddeddf yn cael ei rhoi ar waith yng Nghymru trwy Reoliadau a Chanllawiau.

Adroddiad y Pwyllgor Llywodraeth Leol a Gwasanaethau Cyhoeddus ac Ymateb Llywodraeth y Cynulliad

2.8 Fis Gorffennaf 2003, cytunodd Pwyllgor Llywodraeth Leol a Gwasanaethau Cyhoeddus yr Ail Gynulliad i gynnal adolygiad polisi ar strwythurau rheoli gwleidyddol newydd mewn llywodraeth leol. Yn ei adroddiad, gwnaeth y Pwyllgor 17 argymhelliad y manylir arnynt yn **Atodiad Ch**. Fodd bynnag, wrth gyfeirio'n benodol at y swyddogaeth trosolygu a chraffu, dywedodd yr adroddiad:

"Credwn y dylai'r swyddogaeth trosolygu a chraffu fod yn ganolog i'r broses o wneud penderfyniadau o fewn awdurdod lleol os yw i fod yn llwyddiannus a chynnig her gadarn ac adeiladol i'r weithrediaeth. Dylai

[5] Caiff awdurdod lleol newid ei Drefniadau Gweithrediaeth gyda chaniatâd Llywodraeth Cynulliad Cymru. Fodd bynnag, mae'n rhaid iddo ddilyn gweithdrefnau dan *Reoliadau Awdurdodau Lleol (Newid Trefniadau Gweithrediaeth a Threfniadau Amgen) (Cymru) 2004,* a wnaed dan adrannau 30 a 33, Rhan 2 o *Ddeddf Llywodraeth Leol 2000*, ac unrhyw gyfarwyddiadau y gallai Llywodraeth Cynulliad Cymru eu cyhoeddi o ran y Rheoliadau.

cadeiryddion pwyllgorau, aelodau'r pwyllgorau a swyddogion y cyngor oll ddeall yn glir eu rôl unigol hwy o fewn y broses a dylai fod ganddynt y sgiliau a'r gefnogaeth sydd eu hangen i gyflawni'r rôl honno."

2.9 Roedd yr adroddiad yn cydnabod amrywiaeth awdurdodau lleol Cymru ac yn cefnogi dull hyblyg sy'n caniatáu i awdurdodau lleol ddyfeisio'r trefniadau trosolygu a chraffu sydd fwyaf priodol yn eu barn nhw. Fodd bynnag, daeth i'r casgliad o'r dystiolaeth a gafwyd bod angen cyffredinol i ddatblygu a chryfhau'r rôl graffu ymhellach. Fe nododd nifer o rwystrau rhag craffu'n effeithiol, sef:

- problemau diwylliant sefydliadol lle roedd pwyllgorau dan ddylanwad swyddogion o ran gweithredu a gosod agendâu, a lle roedd aelodau pwyllgorau'n gweithredu yn yr un modd ag y byddent dan yr hen system bwyllgorau;
- roedd yna ganfyddiad mewn rhai awdurdodau fod y swyddogaeth trosolygu a chraffu'n cael ei gwthio i'r ymylon, gyda chefnogaeth, dylanwad a bri cyfyngedig. Roedd diffyg ymateb y weithrediaeth i argymhellion y pwyllgor craffu, ddim digon o wybodaeth ar gael iddynt a chyfyngu ar lif yr wybodaeth honno'n dwysáu hyn;
- diffyg eglurdeb o ran rôl y swyddogaeth trosolygu a chraffu a sut gall aelodau fanteisio i'r eithaf ar ei photensial i ddylanwadu ar bolisi a dwyn y weithrediaeth i gyfrif.

2.10 Roedd yn nodi bod yr hyn a ganlyn yn arfer da ar gyfer trosolygu a chraffu:

- cysylltiadau clir rhwng rhaglenni gwaith y mae aelodau'n eu harwain a strategaethau a blaenoriaethau'r cyngor a'r weithrediaeth;
- defnyddio'r pŵer i 'alw i mewn' ar benderfyniadau'r weithrediaeth yn briodol;
- ymwneud adeiladol cyrff a sefydliadau allanol yn y broses graffu;
- ymwneud cynnar y pwyllgor yn y broses o ddatblygu polisïau er mwyn dylanwadu ar benderfyniadau;
- cefnogaeth gwybodaeth wedi'i llunio'n benodol ar gyfer aelodau'r pwyllgor;
- ymwneud uniongyrchol aelodau'r weithrediaeth â'r pwyllgorau trosolygu a chraffu.

Ymateb Llywodraeth y Cynulliad

2.11 Roedd ymateb Llywodraeth y Cynulliad[6] yn croesawu'r adroddiad ac yn derbyn y mwyafrif o'i argymhellion. Fe wnaethant ddiwygio'r canllawiau statudol y mae'n rhaid i awdurdodau lleol ei ystyried, trwy gyhoeddi'r "Canllawiau i Gynghorau Sir a Chynghorau Bwrdeistref Sirol yng Nghymru ar Drefniadau Gweithrediaeth a Threfniadau Amgen 2006[7]", a

[6] Pwyllgor Llywodraeth Leol a Gwasanaethau Cyhoeddus, *Ymateb Llywodraeth Cynulliad Cymru i adroddiad y Pwyllgor: "Operation of New Political Management Structures in Local Government*, LGPS(2) 08-04 (t.2), 22 Medi 2004.
http://www.assemblywales.org/bus-home/bus-committees/bus-committees-second/bus-committees-second-lgps-home/bus-committees-second-lgps-agendas/n000000000000000000000000023551.pdf?langoption=3&ttl=LGPS%2008-04%20-%20Paper%202%20-%20Committee%20report%20%27The%20operation%20of%20new%20political%20management%20structures%20in%20local%20government%27

[7] Canllawiau i Gynghorau Sir a Chynghorau Bwrdeistref Sirol yng Nghymru ar Drefniadau Gweithrediaeth a Threfniadau Amgen 2006 (2006 Rhif 56)

ddaeth i rym fis Gorffennaf 2006. Roedd y diwygiadau'n cynnwys cyfeiriadau at ddatblygu aelodau, bod yn agored a phwysigrwydd prosesau craffu a'u gweithredu. Rhoddodd CLILC rai argymhellion ar waith yn ogystal ag ymatebion eraill gan Weinidogion.

2.12 Fis Mawrth 2007, cyhoeddodd Llywodraeth y Cynulliad ei hymateb[8] i Adolygiad Beecham ym maes llywodraeth leol ac ymrwymodd i nifer o ddiwygiadau, gan gynnwys:

- Gwaith craffu'r awdurdodau lleol i gwmpasu pob gwasanaeth cyhoeddus mewn ardal
- Cyflwyno pwyllgorau craffu ar y cyd rhwng dau awdurdod neu fwy
- Pŵer i gyfethol aelodau llawn o blith pobl nad ydynt yn gynghorwyr
- Rhoi'r pŵer i bwyllgorau craffu ei gwneud yn ofynnol i ddarparwyr gwasanaethau cyhoeddus ddarparu gwybodaeth a/neu fynychu
- Gwahardd y chwip
- Dyrannu cadeiryddiaeth pwyllgorau'n gymesur

2.13 Nid yw'r Llywodraeth wedi gallu cyflwyno'r diwygiadau hyn hyd nes i'r Cynulliad Cenedlaethol gael cymhwysedd deddfwriaethol dros faes craffu a llywodraethu llywodraeth leol. Yn ei dystiolaeth[9], dywedodd Dr Brian Gibbons AC, y Gweinidog dros Gyfiawnder Cymdeithasol a Llywodraeth Leol ei fod yn rhagweld y byddai'r Cynulliad yn cael y pwerau hyn erbyn haf 2009 trwy'r Mesur Democratiaeth Leol, Datblygu Economaidd ac Adeiladu[10], sy'n cael ystyriaeth seneddol ar hyn o bryd.

2.14 Mae Llywodraeth y Cynulliad hefyd wedi sefydlu Cronfa Datblygu Gwaith Craffu[11] o £100,000 i helpu i gefnogi datblygu'r swyddogaeth trosolygu a chraffu mewn llywodraeth leol. Hyd yma, mae 10 cyngor wedi derbyn arian yn uniongyrchol neu'n anuniongyrchol o'r Gronfa Datblygu Gwaith Craffu, gan gynnwys nifer o brosiectau ar y cyd.

[8] "Rhannu Cyfrifoldeb – Cyfraniad Llywodraeth Leol at wella bywydau pobl – Datganiad Polisi gan Lywodraeth Cynulliad Cymru" – Mawrth 2007
[9] Cofnod y Trafodion – Pwyllgor Iechyd, Lles a Llywodraeth Leol 10 Rhagfyr 2008 paragraff [195]
[10] Mesur Democratiaeth Leol, Datblygu Economaidd ac Adeiladu [HL] 2008-09
[11] Papur cyfeirnod HWLG(3)22-08 papur 2

Adran 3 - Darganfyddiadau

3.1 Dylai gwaith craffu fod wrth galon penderfynu effeithiol mewn awdurdodau lleol. Ers adroddiad y Pwyllgor Llywodraeth Leol a Gwasanaethau Cyhoeddus yn 2004, credwn fod llawer o waith da wedi'i gyflawni o fewn llywodraeth leol i wella gwaith craffu effeithiol wrth i awdurdodau lleol wneud penderfyniadau. Fodd bynnag, er gwaethaf y datblygu a fu, credwn fod cyfleoedd yn parhau i wneud mwy o gynnydd ar draws ystod o faterion.

Y Diwylliant Craffu mewn Awdurdodau Lleol

3.2 Un o gasgliadau allweddol Adroddiad y Pwyllgor Llywodraeth Leol a Gwasanaethau Cyhoeddus yn 2004 oedd y bu anawsterau wrth addasu i ddiwylliant craffu o fewn awdurdodau lleol, yn enwedig ymhlith Cynghorwyr anweithredol neu Gynghorwyr 'mainc gefn'. Dyma a ddywedodd Dr Rachel Ashworth o Ysgol Fusnes Caerdydd yn ei thystiolaeth hi:

> *"Pan ddechreuais i ar fy ymchwil, roedd yna negyddoldeb anhygoel ynghylch Deddf Llywodraeth Leol 2000 a'r rôl a fyddai gan gynghorwyr anweithredol dan y system newydd. Roedd pobl am fynd yn ôl i'r system bwyllgorau ac nid oedden nhw am ymgysylltu â'r newidiadau. Erys peth negyddoldeb o hyd, er nad yw pobl bellach am fynd yn ôl mewn amser – mae'r system bwyllgorau wedi gorffen ac wedi mynd. Nid yw'r system bresennol yn gweithio, nid ydyn nhw'n ei chael yn foddhaus ac nid ydyn nhw'n gwybod yr hyn y maen nhw i fod i'w wneud na sut mae'r system yn gweithio."*

Fodd bynnag, fe ddywedodd hefyd:

> *"Ni fyddwn i am greu'r argraff nad yw pobl wedi bod yn gweithio'n galed iawn i geisio gwneud i'r system weithio. Bu rhai gwelliannau i rai agweddau penodol ar waith craffu, yn enwedig mewn meysydd fel adolygu polisi... Mae rhai rolau penodol yn cael eu perfformio'n well nag eraill. O ran gwaith o amgylch polisi ac adolygu polisi'r cyngor, mae gwaith craffu wedi bod yn eithaf effeithiol, ond ni fu'n effeithiol wrth ddwyn y weithrediaeth i gyfrif a pherfformio'r rôl graffu ffurfiol honno. Mae hyn yn gasgliad cyffredin o'r holl ymchwil."*

3.3 Roedd eraill yn fwy cadarnhaol. Dyma a ddywedodd Daniel Hurford o CLILC:

> *"Mae'r holl dystiolaeth yn awgrymu bod gwaith craffu wedi gwella o ben bwygilydd yng Nghymru. Rwy'n nodi o dystiolaeth flaenorol a gyflwynwyd ichi y bu sylwadau ei fod yn fratiog mewn mannau penodol ond, yn gyffredinol, mae'n tueddu i wella.... Credwn fod yna dystiolaeth i brofi bod y diwylliant o amgylch gwaith craffu, cefnogi gwaith craffu a chaniatáu i waith craffu ymgysylltu'n fwy effeithiol â'r weithrediaeth yn achos datblygu polisïau, eu gwella a'u herio wedi gwella."*

3.4 Pan ofynnwyd i'r Gweinidog dros Gyfiawnder Cymdeithasol a Llywodraeth Leol a oedd yn cytuno y bu gwelliant ond mai cymysg iawn y bu ledled Cymru, gyda rhai awdurdodau lleol yn ei chael yn anoddach newid nag eraill, a hyd yn oed lleiafrif o unigolion mewn rhai awdurdodau'n eithaf gelyniaethus tuag at y broses, fe gytunodd fod hyn "*yn grynodeb gweddol fanwl gywir o'r sefyllfa*."[12]

3.5 Daeth fwy neu lai yr un neges i'r amlwg mewn tystiolaeth arall. Rhoddodd Archwilydd Cyffredinol Cymru grynodeb cyffredinol o'r sefyllfa pan ddywedodd wrthym fod y diwylliant mewn awdurdodau lleol "*wedi newid, ond mae angen mwy o newid o lawer cyn y daw gwaith craffu'n wirioneddol effeithiol*."

Rydym yn argymell bod Llywodraeth y Cynulliad a Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru yn ystyried pa weithredu pellach sydd ei angen i ymgorffori dull cadarnhaol o drin swyddogaeth craffu a throsolygu ym mhob awdurdod lleol yng Nghymru. [Argymhelliad 1]

Cefnogi'r Swyddogaeth Graffu

Cefnogaeth Benodol ar gyfer Gwaith Craffu

3.6 Argymhellodd y Pwyllgor Llywodraeth Leol a Gwasanaethau Cyhoeddus blaenorol y dylai fod gan bob awdurdod dimau o swyddogion yn benodol i gefnogi gwaith craffu, ac y dylent hefyd fod â darpariaeth cefnogaeth gref, â digonedd o adnoddau ar gyfer gwaith craffu sy'n atgyfnerthu egwyddor 'gwahanu pwerau' rhwng y weithrediaeth a'r swyddogaeth craffu a throsolygu. Roedd canllawiau 2006 yn manylu ar ystod o wasanaethau a chyfleusterau cefnogi aelodau etholedig y dylai eu darparu fod yn nod i gyngor blaengar[13].

3.7 Roedd yn amlwg o ymweliadau Aelodau'r Pwyllgor ag awdurdodau lleol yng Nghymru fod Cynghorau'n aml yn cefnogi gweinyddu Pwyllgorau craffu yn dda, ac yn broffesiynol. Fodd bynnag, gall y gefnogaeth polisi sydd ei hangen ar gynghorwyr mainc gefn i gyflawni eu swyddogaeth graffu'n effeithiol fod yn eilbeth i'r gefnogaeth weinyddol sylfaenol ar gyfer gwaith craffu. Dyma a ddywedodd Ed Hammond o'r Ganolfan Craffu Cyhoeddus wrthym[14]:

"Mae swyddogaeth cefnogi gwaith craffu ar wahân, sy'n cynnwys swyddogion sy'n gallu darparu cefnogaeth polisi barhaus, yn hanfodol yn fy marn i ac ym marn y Ganolfan Craffu Cyhoeddus os yw gwaith craffu i gael unrhyw fath o effaith. Y broblem â bod ag un tîm sy'n cefnogi pwyllgorau a gwaith craffu yw bod gofynion gweinyddol cefnogi pwyllgorau ar draul y gefnogaeth polisi a roddir i aelodau craffu… … at ei gilydd, y model i'w ddilyn yw'r model sy'n dweud bod yn rhaid ichi fod â thîm craffu ar wahân, neu o leiaf un swyddog craffu ar wahân".

[12] Cofnod y Trafodion – Pwyllgor Iechyd, Lles a Llywodraeth Leol 10 Rhagfyr 2008 paragraff [216]
[13] Gweler para 10.20 canllawiau 2006 y cyfeirir ato yn nhroednodyn 5.
[14] Cofnod y Trafodion – Pwyllgor Iechyd, Lles a Llywodraeth Leol 3 Rhagfyr 2008 paragraff [82]

3.8 Dyma a ddywedodd Cyngor Sir Powys wrthym, mewn tystiolaeth ysgrifenedig:[15]

"Yn ogystal â hyn, mae effeithiolrwydd a dideddrwydd gwaith craffu'n aml yn cael ei beryglu oherwydd adnoddau cyfyngedig mewn Cynghorau sy'n nacáu cefnogaeth gwaith craffu fel nad oes modd cynnal gwaith ymchwil ddiduedd. Mae swyddogion cefnogi gwaith craffu'n aml yn ddibynnol ar swyddogion sy'n gydweithwyr i gael gwybodaeth ar gyfer pwyllgorau craffu."

Rydym yn argymell y dylai Llywodraeth y Cynulliad gryfhau'r canllawiau i awdurdodau lleol o ran y cyfleusterau a'r gwasanaethau cefnogi y mae cynghorau'n eu darparu, fel bod cefnogaeth polisi ac ymchwil annibynnol o ansawdd uchel ar gael i bob pwyllgor craffu, yn ogystal â chefnogaeth weinyddol. [Argymhelliad 2]

<u>Cefnogaeth Annibynnol ar gyfer Gwaith Craffu</u>

3.9 Mae argymhelliad 2 uchod yn dangos ein bod o'r farn bod angen cefnogaeth annibynnol ar gyfer Pwyllgorau Craffu. Fodd bynnag, darperir cefnogaeth gwaith craffu yn aml fel rhan o gefnogaeth fwy cyffredinol i bwyllgorau'r cyngor, gan gynnwys pwyllgorau gweithredol. Awgrymwyd i ni y gallai fod agweddau cadarnhaol ar hyn. Dyma a ddywedodd Swyddfa Archwilio Cymru wrthym[16]:

"Er fy mod i'n gallu deall y gwrthdaro posibl yn hynny o beth, nid dyna sydd i'w weld mewn gwirionedd. A dweud y gwir, gallwn i ddweud mai'r gwrthwyneb sy'n wir: bydd rhai o'r swyddogion polisi sy'n deall eu maes i'r blewyn yn sicrhau bod y cwestiynau gwirioneddol anodd yn cael eu gofyn yn y broses graffu, oherwydd maen nhw'n gwybod mwy na'r lleill. Nid dweud ydw i mai dyna'r ffordd gywir neu'r ffordd anghywir o fynd ati, ond dyna sydd wedi digwydd, ac mae'n gweithio'n dda yn yr awdurdod roeddwn i'n sôn amdano. Nid oes gan lawer ohonyn nhw swyddogion polisi a gwaith craffu ar y cyd; mae'n fwy arferol cael swyddogion sy'n benodol ar gyfer gwaith craffu a staff perfformiad."

3.10 Gwnaeth Daniel Hurford o CLILC bwynt tebyg[17], sef:

"Mae gan nifer o awdurdodau swyddogion â chyfrifoldebau ar y cyd am waith craffu a pherfformiad neu ymgynghoriad, ac rydym yn cydnabod bod yna drawsgroesi diddorol gan fod swyddogion perfformiad yn gallu rhoi mewnwelediad i reoli perfformiad a bod swyddogion ymgynghori'n gallu rhoi mewnwelediad i ymgysylltu cyhoeddus ac ati. Felly, er ei bod yn bosibl fod materion gwrthdaro buddiannau'n codi, mae'r bobl

[15] Papur cyfeirnod HWLG(3)-02-09 papur 21
[16] Cofnod y Trafodion – Pwyllgor Iechyd, Lles a Llywodraeth Leol 19 Tachwedd 2008 paragraff [53]
[17] Cofnod y Trafodion – Pwyllgor Iechyd, Lles a Llywodraeth Leol 5 Tachwedd 2008 paragraff [48]

hynny'n gallu dod â buddion sy'n ychwanegol at eu harbenigedd proffesiynol."

3.11 Fodd bynnag, tra ein bod yn derbyn bod swyddogion sy'n gwasanaethu gweithrediaeth y cyngor a'i bwyllgorau craffu'n aml yn darparu cefnogaeth o ansawdd uchel, yn ein barn ni, mae'r gwrthdaro buddiannau sy'n gynhenid yn y model hwn yn golygu ei fod yn llai na delfrydol. Dylai pob cyngor ddarparu cefnogaeth sy'n benodol ar gyfer y swyddogaeth graffu, sydd mor annibynnol â phosibl ar arweinyddiaethau awdurdodau lleol.

Rydym yn argymell y dylai Llywodraeth y Cynulliad ei gwneud yn ofynnol i bob awdurdod lleol yng Nghymru ddarparu cefnogaeth swyddog annibynnol sy'n benodol ar gyfer pwyllgorau craffu, os bydd yn cael y pwerau cyfreithiol i wneud hynny. [Argymhelliad 3]

Ariannu ar gyfer Gwaith Craffu

3.12 Mae nifer o dystion, a'r rheini sy'n darparu tystiolaeth ysgrifenedig, wedi nodi bod yr adnoddau y mae awdurdodau lleol yn eu neilltuo ar gyfer gwaith craffu'n fater allweddol. Mae hyn oherwydd y gellir ystyried bod darparu cefnogaeth ddigonol ar gyfer gwaith craffu'n cymryd adnoddau oddi wrth wasanaethau sy'n cael eu gwerthfawrogi mwy yn wleidyddol, a hefyd oherwydd y gall arweinyddiaethau cynghorau ystyried bod adnoddau ar gyfer gwaith craffu'n cael eu defnyddio i lesteirio'u polisïau.

3.13 O ran y pwynt blaenorol, dyma a ddywedodd yr Archwilydd Cyffredinol[18] wrthym:

"Yr ateb i'r ... rhagdybiaeth ... bod gwaith craffu'n llai pwysig na darparu gwasanaethau, ac mae gan bobl yr hawl i gredu hynny, yw ein bod ni'n credu bod gwaith craffu'n rhan bwysig iawn o ddatblygu gwasanaethau. Felly, nid yw'n iawn edrych ar dynnu adnoddau allan o'r rheng flaen i'w rhoi i waith craffu yn y modd hwnnw. Rwy'n cyfeirio at lefelau priodol o adnoddau; nid yw'n siec wag. Mae gwaith craffu heb gefnogaeth yn gwastraffu amser pawb. Mae gan waith craffu â chefnogaeth y potensial i wella gwasanaethau."

3.14 Meddai ar y pwynt olaf:

"...y peth hanfodol yma yw'r gwahaniaeth rhwng herio a gwrthwynebu. Nid yw rhai pobl bwerus, boed yn swyddogion neu'n wleidyddion, yn gweld y gwahaniaeth, a nhw yw'r bobl sy'n cael anhawster...Os, ar y llaw arall, mae gennych chi bobl sy'n deall nad yw cael eich herio, a chael eich herio'n gyhoeddus, yr un peth o anghenraid â chael eich gwrthwynebu, byddai ganddyn nhw ffordd aeddfed o weithredu a

[18] Cofnod y Trafodion – Pwyllgor Iechyd, Lles a Llywodraeth Leol 19 Tachwedd 2008 paragraff [45]

bydden nhw'n disgwyl i swyddog uchelgeisiol gyflawni'r dasg o graffu'n dda ac yn croesawu'r cwestiynau a fyddai'n codi."

3.15 Rydym yn cytuno. Gall gwaith craffu cadarn, deallus arwain at welliannau go iawn yn y gwasanaethau y mae cynghorau'n eu darparu. Mae hefyd yn rhan gynhenid o'r broses ddemocrataidd ac yn rhoi mwy o gyfreithlondeb i benderfyniadau awdurdodau lleol lle gellir gweld bod proses graffu gref ac agored wedi'i defnyddio i wella polisïau cyn eu rhoi ar waith ac wedi hynny. Rydym hefyd yn derbyn y realiti nad yw arweinyddiaethau cynghorau o bosibl yn rhoi cymaint o flaenoriaeth i waith craffu ag y maent i rai gwasanaethau eraill.

Neilltuo Ariannu ar gyfer Gwaith Craffu?

3.16 Gwnaethom ystyried y posibilrwydd o neilltuo swm penodol o arian awdurdodau lleol fel y byddai gofyn i awdurdodau wario'r swm hwnnw ar y swyddogaeth graffu. Wrth gwrs, mae yna berygl y byddai ariannu gwaith craffu yn y modd hwn yn gosod uchafswm gwario yn hytrach nag isafswm. Roedd peth anghydweld ar hyn. Er enghraifft, teimlai Dr Rachel Ashworth[19] y gallai potyn bach o arian, wedi'i ddarparu gan y Llywodraeth, "*fynd ymhell wrth gefnogi'r math hwn o weithgaredd"*. Roedd eraill, gan gynnwys y Gweinidog, yn gwrthod hyn, gan bwysleisio "*na ddylem ni orfod cymell pobl yn barhaus i wella*. *Mae'n rhaid i wella fod yn swyddogaeth graidd ym mhob sefydliad gwasanaeth cyhoeddus.*" Cyfeiriodd Ed Hammond o'r Ganolfan Craffu Cyhoeddus at y perygl o "*achub croen gweithredwyr y cyngor*[20]*"*.

3.17 Yn ddiddorol, ni wrthododd CLILC y posibilrwydd o neilltuo arian, yn eu tystiolaeth lafar. Yn wir, fe wnaethant ddwyn sylw at ddadl o fewn llywodraeth leol yng Nghymru ynghylch a ddylai penderfyniadau am lwfansau Aelodau ac ati "*gael eu tynnu allan o'r cyd-destun lleol a llygad y cyhoedd, a dod yn fwy canoledig ac yn fwy cyfarwyddol"*.[21] Gwnaethant hefyd gyfeirio at waith yn y maes hwn sy'n cael ei gyflawni gan y panel annibynnol ar gydnabyddiaeth ariannol, ac at y system yn yr Alban lle mae, yn ôl pob sôn, eisoes model o'r fath lle "*rhoddir swm o arian wedi'i frigdorri i awdurdodau, a'r awdurdod hwnnw sy'n gyfrifol am ddyrannu'r arian hwnnw ar gyfer lwfansau cyfrifoldebau arbennig a lwfansau a chefnogaeth aelodau."* Rydym yn cytuno ei bod yn werth ymchwilio ymhellach i'r materion hyn.

Rydym yn argymell y dylai Llywodraeth y Cynulliad ystyried sut dylid darparu ariannu ac adnoddau ar gyfer swyddogaeth craffu a throsolygu awdurdodau lleol, gan gynnwys p'un a ddylid darparu ariannu'n ganolog [Argymhelliad 4]

[19] Cofnod y Trafodion – Pwyllgor Iechyd, Lles a Llywodraeth Leol 5 Tachwedd 2008 paragraff [141]
[20] Cofnod y Trafodion – Pwyllgor Iechyd, Lles a Llywodraeth Leol 3 Rhagfyr 2008 paragraff [91]
[21] Cofnod y Trafodion – Pwyllgor Iechyd, Lles a Llywodraeth Leol 5 Tachwedd 2008 paragraff [53]

Lwfansau ar gyfer Cadeiryddion Craffu

3.18 Awgrymodd Dr Rachel Ashworth i ni y dylid hefyd ystyried darparu "*lwfansau cadeiryddion pwyllgorau craffu sy'n gyfwerth â lwfansau aelodau cabinet*. *Yna byddai aelodau'n dyheu am y swyddi hynny ac yn cael eu parchu yn yr un modd."*[22] Nid yw'r ddadl hon yn ein llwyr argyhoeddi. Tra ei bod yn iawn y dylai lwfansau cadeiryddion craffu adlewyrchu'r cyfrifoldeb ychwanegol y maent yn ei ysgwyddo, mae yna berygl hefyd y byddai cynyddu'r lwfansau hyn yn sylweddol yn arwain o bosibl at fwy o nawddogaeth wrth i arweinyddiaethau cynghorau eu defnyddio fel cyfrwng i wobrwyo cefnogwyr teyrngar[23].

Cronfa Datblygu Gwaith Craffu

3.19 Un ffordd y mae Llywodraeth y Cynulliad eisoes yn darparu cefnogaeth ganolog i waith craffu yw trwy'r Gronfa Datblygu Gwaith Craffu a lansiodd Llywodraeth y Cynulliad yn 2008. Mae'r gronfa werth £100,000 yn y flwyddyn ariannol gyfredol (2008-09) a denodd 10 cais llwyddiannus yn ei rownd gyntaf. Bwriad Llywodraeth y Cynulliad yw lansio ail rownd o geisiadau yn y gwanwyn eleni, gydag ariannu ar lefel debyg.[24]

3.20 Dylid croesawu lansio'r Gronfa Datblygu Gwaith Craffu a hefyd y ffaith ei bod yn parhau am ail flwyddyn. Rydym yn nodi y bwriedir i bob awdurdod sydd a wnelo â hyn adrodd ar lwyddiant eu prosiectau, neu eu methiant. Yna bydd yr adroddiadau hyn yn cael eu hystyried mewn cynhadledd neu seminar yn y gwanwyn, a fydd yn caniatáu i'r rheini sydd a wnelo â phrosiectau adrodd ar gynnydd i gynulleidfa eang o bobl eraill sydd a wnelo â gwaith craffu ac i'r sector cyhoeddus ehangach[25]. Defnyddir y gynhadledd hefyd fel sbringfwrdd ar gyfer gwahodd ceisiadau 2009-10.

3.21 Rydym yn croesawu'n gyffredinol y dull hwn o weithredu, yn enwedig ym mlwyddyn gyntaf menter newydd. Fodd bynnag, mae swyddogion Llywodraeth y Cynulliad yn derbyn[26] nad ydynt hyd yma wedi ystyried yn llawn sut i werthuso prosiectau a sut bydd hyn yn cael ei ddefnyddio yn ei dro fel sail gwybodaeth ar gyfer datblygu ymhellach y prosiectau a ariennir.

Rydym yn argymell y dylai Llywodraeth y Cynulliad ddatblygu prosesau gwerthuso ffurfiol ar gyfer y rheini sy'n derbyn ariannu o'r Gronfa Datblygu Gwaith Craffu ac y dylid defnyddio'r prosesau hyn i arwain datblygiad y prosiectau sy'n cael eu cefnogi yn y dyfodol. [Argymhelliad 5]

[22] Cofnod y Trafodion – Pwyllgor Iechyd, Lles a Llywodraeth Leol 8 Hydref 2008 paragraff [137]
[23] Er enghraifft, gweler *HWLG(3)-02-09 papur 8*
[24] Papur cyfeirnod HWLG 29-08 papur 2
[25] Cofnod y Trafodion – Pwyllgor Iechyd, Lles a Llywodraeth Leol 8 Hydref 2008 paragraff [60]
[26] Cofnod y Trafodion – Pwyllgor Iechyd, Lles a Llywodraeth Leol 8 Hydref 2008 paragraff [62]

3.22 Er ein bod yn croesawu sefydlu'r Gronfa Datblygu Gwaith Craffu, swm gymharol fach yw'r ariannu a ddarperir. Yn 2008-09, 8 prosiect yn unig a gefnogwyd, o 10 awdurdod lleol (er bod a wnelo partneriaid eraill â rhai prosiectau). Gan fod y prosiectau wedi cychwyn hanner ffordd trwy'r flwyddyn, mae'n bosibl y bydd llai fyth yn cael eu hariannu yn 2009-10. Rydym yn derbyn mai datblygu yw diben y Gronfa Datblygu Gwaith Craffu ac mai llywodraeth leol ei hun sy'n darparu'r prif ariannu ar gyfer y swyddogaeth graffu. Fodd bynnag, os yw Llywodraeth y Cynulliad a CLILC o ddifrif o ran galluogi newid sylweddol yn y diwylliant craffu, yna mae angen iddynt ystyried p'un a yw'r ariannu sydd ar gael yn ddigon i gael y math o effaith y maent yn dymuno'i gweld.

Rydym yn argymell y dylai Llywodraeth y Cynulliad weithio gyda CLILC i gynyddu'n sylweddol yr ariannu sydd ar gael i'r Gronfa Datblygu Gwaith Craffu. [Argymhelliad 6]

Hyfforddi

3.23 Roedd y negeseuon a glywsom ynghylch hyfforddi'n gymysg. Canmolwyd yr hyfforddiant roedd CLILC yn ei ddarparu, ond roedd barn hefyd fod hyfforddi'n canolbwyntio gormod ar gadeiryddion pwyllgorau[27] yn hytrach na chynghorwyr y fainc gefn. Roedd yna farn hefyd mai'r rheini sydd fwyaf angen hyfforddiant yw, o bosibl, y rhai lleiaf tebygol o wirfoddoli amdano.

3.24 Dyma oedd ymateb y Gweinidog pan wnaethom ofyn iddo p'un a oedd yn fodlon â'r cyfleoedd hyfforddi a oedd ar gael i aelodau pwyllgorau craffu:

> *"Wn i ddim a oes digon o gyfleoedd hyfforddi, ond ydy'r sefyllfa'n gwella? Rwy'n meddwl mai 'ydy' yw'r ateb, yn bendant, o ystyried hyfforddiant cynefino awdurdodau lleol unigol ar gyfer aelodau newydd, y gwaith y mae CLILC yn ei wneud, a'r diwylliant newydd sydd, gobeithio, yn dod i'r amlwg mewn llywodraeth leol."*[28]

Rydym yn argymell y dylai Llywodraeth y Cynulliad a Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru ystyried pa addasiadau sydd eu hangen i raglenni hyfforddi presennol i sicrhau eu bod o fudd i aelodau mainc gefn pwyllgorau craffu i'r un graddau ag ydynt i gadeiryddion pwyllgorau. [Argymhelliad 7]

3.25 Dyma oedd ei ymateb pan ofynnwyd iddo a oedd ganddo unrhyw dystiolaeth ynglŷn ag ansawdd hyfforddiant:

> *"Na. … Mae gennym ni ryw syniad o'r hyn sy'n digwydd. Mae'n broblem ac mae CLILC mewn gwell sefyllfa o lawer na ni yn hyn o beth. Nod o leiaf dau o brosiectau'r gronfa datblygu gwaith craffu yw*

[27] e.e. Cofnod Trafodion Dr Ashworth – Pwyllgor Iechyd, Lles a Llywodraeth Leol 8 Hydref 2008 paragraff [126]
[28] Cofnod y Trafodion – Pwyllgor Iechyd, Lles a Llywodraeth Leol 10 Rhagfyr 2008 paragraff [261]

hyfforddi a datblygu aelodau craffu yn yr awdurdodau dan sylw. Felly, rydyn ni o'r farn bod angen ei wneud a bod angen ei wella. Mae'n digwydd, ond a oes gennym ni dystiolaeth gadarn amdano? Nac oes, mae'n ddrwg gen i."

3.26 Dangosodd CRG Research nad yw rhai darparwyr hyfforddiant yn Lloegr wedi deall system Cymru yn llwyr, ac roedd lle hefyd i ddarparwyr yng Nghymru ddysgu o brofiadau yn Lloegr:

Ms Joshua: "Dydw i ddim yn gwybod p'un a gyrhaeddodd hyn y fersiwn derfynol ai peidio, ond roedd rhai ardaloedd wedi edrych ar hyfforddiant oddi wrth ddarparwyr yn Lloegr; darganfu'r Institute for Local Government Studies, INLOGOV, a fu'n gweithio gyda ni ar yr adroddiad, nad oedd rhai hyfforddwyr wedi deall system Cymru a'r ffaith ei bod yn wahanol. Felly, efallai y dylen nhw fod wedi troi mwy at CLILC ac, yn y diwedd, fe wnaethom argymell y gallai CLILC a darparwyr eraill yng Nghymru ddysgu oddi wrth Loegr, ond bod arnom angen cadw rhyw fath o wybodaeth ac arbenigedd Cymreig." [29]

Rydym yn argymell bod Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru yn cynnal gwerthusiad o effeithiolrwydd yr hyfforddiant y maent yn ei ddarparu i sicrhau ei fod yn briodol i anghenion a bod darparwyr hyfforddiant yn deall system Cymru a chyd-destun llywodraeth leol yn llwyr. Dylid adrodd ar ganlyniadau'r gwerthusiad i Lywodraeth y Cynulliad er mwyn gallu bwrw ymlaen ag unrhyw welliannau angenrheidiol mewn partneriaeth â nhw. [Argymhelliad 8]

Gwaith Craffu Cydweithredol ac Allanol

Gwaith Craffu ar y Cyd

3.27 Dywedwyd wrthym am rai enghreifftiau da o waith craffu cydweithredol rhwng awdurdodau lleol. Er enghraifft, ym mis Medi 2006, cynhaliodd Cyngor Sir Caerdydd, Cyngor Dinas Casnewydd, Cyngor Bro Morgannwg a Chyngor Sir Fynwy ymchwiliad craffu ar y cyd i ystyried buddion a heriau darparu gwasanaethau gweithgareddau gwastraff gweddilliol ar y cyd yn rhanbarthol. Enillodd yr ymarfer hwn Wobr y Ganolfan Craffu Cyhoeddus 2008 am y defnydd gorau o adnoddau[30]. Dyma a ddywedodd y Gweinidog wrthym yn ei dystiolaeth:

Mae'r gwaith sy'n mynd rhagddo yng Nghaerdydd, sy'n hybu gwaith craffu cydweithredol, yn dda iawn. Fel y soniais o'r blaen, rwy'n meddwl, mae hyn yn mynd rhagddo a'r gobaith yw y bydd yn cael ei drosglwyddo i Gastell-nedd Port Talbot. Yn yr un modd, mae Sir Gaerfyrddin yn datblygu gwaith craffu cydweithredol gweddol dda rhwng y gwasanaeth iechyd ac awdurdodau lleol, wrth i'r cyngor

[29] Cofnod y Trafodion – Pwyllgor Iechyd, Lles a Llywodraeth Leol 5 Tachwedd 2008 paragraff [139]
[30] Tystiolaeth ysgrifenedig Cyngor Sir Caerdydd papur cyfeirnod HWLG(3)-02-09 papur 13

iechyd lleol weithio gyda'r awdurdod lleol. Felly, mae ambell beth wedi dechrau ond, mwy na thebyg, y tair enghraifft rwy'n gallu eu rhoi ichi sydd ar y pen eithaf o'r hyn sy'n digwydd. Rydym yn mynd yn y cyfeiriad iawn ac rwy'n cymeradwyo, a hyd yn oed yn canmol, yr awdurdodau lleol hynny.[31]

3.28 Rydym hefyd yn rhoi clod i'r awdurdodau dan sylw ond, fel yr eglurodd y Gweinidog, nid yw'r math hwn o weithio ar y cyd yn gyffredin.

Rydym yn argymell bod Llywodraeth y Cynulliad yn diwygio canllawiau 2006 i gryfhau'r ymrwymiad i waith craffu cydweithredol a gwaith craffu ar y cyd rhwng awdurdodau lleol. [Argymhelliad 9]

Craffu ar Sefydliadau Allanol

3.29 Mater ehangach yw'r graddau y mae awdurdodau lleol yn craffu ar gyrff allanol, a'r graddau y maent yn cynnwys grwpiau rhanddeiliaid eraill mewn gwaith craffu. Dywedodd Dr Rachel Ashworth wrthym[32] beth yw craffu allanol a pham ei bod o'r farn ei fod yn bwysig:

"Mae craffu allanol yn golygu pwyllgor craffu'r awdurdod lleol yn edrych ar fater y tu hwnt i'w gyfrifoldeb uniongyrchol. Yn ei hanfod, byddai'n craffu ar sefydliadau allanol, felly ni fyddai'n edrych ar sut mae'r awdurdod lleol yn darparu addysg o fewn ei faes gorchwyl, ond ar rywbeth y tu hwnt i hynny. Er enghraifft, mae pwyllgorau wedi edrych ar gau swyddfeydd post a llifogydd, sef materion sy'n effeithio ar y gymuned ond nad ydyn nhw'n uniongyrchol gyfrifol amdanyn nhw. Weithiau, mae cwmnïau cyfleustodau wedi'u galw i mewn, ac yn y blaen. Nid oes gan y pwyllgorau'r pŵer i wneud hynny o reidrwydd, ond mae rhai ohonyn nhw wedi dewis ceisio gwneud hynny ac wedi llwyddo. Mae'n un o'r meysydd lle mae'r cyhoedd yn ymwneud mwy â gwaith craffu oherwydd ei fod yn cynnwys materion sy'n effeithio ar y cyhoedd."

3.30 Mae yna risgiau ynghlwm â'r dull hwn o weithredu. Nid yw'n eglur bod trefniadau craffu mewnol yn ddigon cadarn hyd yma fel na fyddai gwaith craffu allanol yn dwyn sylw o waith trosolygu a chraffu mewnol. Hyd nes bydd y Cynulliad yn cael y cymhwysedd cyfreithiol i ddeddfu yn y maes hwn, ni fyddai'n ymddangos yn gyffredinol bod gan bwyllgorau craffu'r pŵer i'w gwneud yn ofynnol i sefydliadau allanol fynychu eu cyfarfodydd neu ddarparu gwybodaeth, er na fyddai hyn o reidrwydd yn eu hatal rhag gwahodd gwybodaeth a phresenoldeb. Hefyd, bydd yn rhaid ystyried yn ofalus pa mor eang fydd pŵer o'r fath. Er hynny, dyma faes lle gall datblygu pellach wneud gwaith craffu'n fwy gwerth chweil i gynghorwyr, a gallai arwain at fwy o ymwneud y cyhoedd yn y broses graffu.

[31] Cofnod y Trafodion – Pwyllgor Iechyd, Lles a Llywodraeth Leol 10 Rhagfyr 2008 paragraff [276]
[32] Cofnod y Trafodion – Pwyllgor Iechyd, Lles a Llywodraeth Leol 8 Hydref 2008 paragraff [101]

Rydym yn argymell bod Llywodraeth y Cynulliad, trwy'r Gronfa Datblygu Gwaith Craffu, yn annog datblygu arfer da o ran awdurdodau lleol yn craffu ar sefydliadau allanol. [Argymhelliad 10]

3.31 Mae Llywodraeth y Cynulliad eisoes wedi nodi ei bod yn bwriadu deddfu i roi'r pŵer i bwyllgorau craffu ei gwneud yn ofynnol i ddarparwyr gwasanaethau cyhoeddus ddarparu gwybodaeth a mynychu cyfarfodydd, unwaith y bydd wedi cael y cymhwysedd deddfwriaethol i wneud hynny – sef y pŵer i alw am bobl a phapurau fel y'i gelwir. Rydym yn croesawu hyn, ond rydym o'r farn bod angen rhoi sylw i fater arall hefyd, sef sut gall gwaith craffu a throsolygu sicrhau bod gwaith craffu effeithiol ar y cyrff partneriaeth amrywiol, fel Partneriaethau'r Strategaeth Gymunedol, Partneriaethau Diogelwch Cymunedol a Phartneriaethau Plant a Phobl Ifanc, a'u bod yn cael eu dwyn i gyfrif.

Rydym yn argymell bod Llywodraeth y Cynulliad, wrth gyflwyno cynigion deddfwriaethol i roi'r pŵer i bwyllgorau craffu alw am "bobl a phapurau", yn cynnwys darpariaethau i sicrhau bod y pŵer hwn yn cael ei estyn i gyrff partneriaeth. [Argymhelliad 11]

Aelodau Allanol Pwyllgorau Craffu

3.32 Mae awdurdodau lleol eisoes yn cyfethol aelodau allanol ar bwyllgorau craffu mewn rhai amgylchiadau penodol. Mewn rhai achosion, y rheswm yw bod gofyniad cyfreithiol i wneud hyn, fel cynrychiolwyr rhiant-lywodraethwyr a chynrychiolwyr eglwysig. Fodd bynnag, mae rhai awdurdodau wedi mynd y tu hwnt i hyn ac maent yn cynnwys cynrychiolwyr y sector gwirfoddol ac eraill sydd ag arbenigedd perthnasol. Er enghraifft, bu Cyngor Sir Gwynedd yn gweithio gyda'r sector gwirfoddol, trwy Mantell Gwynedd, i ethol cronfa o gynrychiolwyr sy'n fodlon cynnig cymorth ar gyfer gwaith craffu.[33]

3.33 Mewn tystiolaeth ysgrifenedig, fe alwodd Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru ac Interlink (sef Cyngor Gwirfoddol Sirol Rhondda Cynon Taf)[34] am waith pellach ar gynnwys y sector gwirfoddol mewn gwaith pwyllgor trosolygu a chraffu.

Rydym yn argymell bod Llywodraeth y Cynulliad, trwy'r Gronfa Datblygu Gwaith Craffu, yn annog datblygu arfer da o ran cynnwys y sector gwirfoddol a phartneriaid allanol eraill yng ngwaith sefydliadau craffu. [Argymhelliad 12]

3.34 Yn ymateb Llywodraeth y Cynulliad i Adolygiad Beecham, fe ymrwymodd i gyflwyno pŵer i gyfethol pobl nad ydynt yn gynghorwyr fel aelodau llawn o bwyllgorau craffu. Fodd bynnag, mae angen cydbwysedd yn hyn o beth, fel y nododd y Gweinidog yn ei dystiolaeth:

[33] Tystiolaeth ysgrifenedig Cyngor Sir Gwynedd cyfeirnod HWLG(3)-02-09 papur 12
[34] Tystiolaeth ysgrifenedig Cyngor Gwirfoddol Sirol RhCT (Interlink) cyfeirnod HWLG(3)-02-09 papur 5; Tystiolaeth ysgrifenedig CGGC cyfeirnod HWLG(3)-02-09 papur 7

"Wrth ddatblygu gwaith craffu, rwy'n siŵr y bydd dadl i benderfynu ar y cydbwysedd rhwng cynrychiolwyr wedi'u hethol yn ddemocrataidd, y mae ganddynt fandad oddi wrth y bobl, a grwpiau rhanddeiliaid sydd â rôl yn y broses graffu. Mewn egwyddor, rydyn ni o'r farn bod yna rôl yn bendant i grwpiau rhanddeiliaid yn y broses graffu, ond byddwn ni'n cael y ddadl honno'n fwy manwl yn ddiweddarach."[35]

3.35 Rydym yn fodlon aros am gynigion Llywodraeth y Cynulliad yn hyn o beth, a fydd, fel y nododd, yn cael eu craffu'n fanwl yn y Cynulliad fel rhan o'r broses ddeddfwriaethol.

Defnyddio Arbenigedd Allanol

3.36 Un mater penodol a nodwyd mewn tystiolaeth gan Dr Ashworth oedd defnydd pwyllgorau craffu o gyngor allanol arbenigol.

"Rwy'n meddwl y gallai pwyllgorau craffu ddefnyddio'r arbenigedd arall sydd ar gael yn fwy o lawer, ond pur anaml y maen nhw'n galw ar ymgynghorwyr, ymarferwyr, academyddion neu bwy bynnag i gefnogi eu hymchwiliadau. Yn aml, rydyn ni'n [adnodd] rhad neu hyd yn oed rhad ac am ddim. Rydyn ni'n eithaf bodlon helpu ag ymchwiliadau, ond anaml rydyn ni'n cael ein defnyddio. Felly, gall y math hwn o dystiolaeth wrthrychol fwy annibynnol fod o gymorth wrth bennu hyd a lled ymchwiliad."[36]

Rydym yn argymell bod CLILC, trwy broses agored a thryloyw, yn ystyried llunio cofrestr o ymgynghorwyr allanol a fyddai ar gael i ddarparu cyngor arbenigol annibynnol i bwyllgorau craffu a throsolygu awdurdodau lleol. [Argymhelliad 13]

Cynghorau Tref a Chymuned

3.37 Gwnaethom hefyd gymryd tystiolaeth oddi wrth "Un Llais Cymru" sy'n cynrychioli cynghorau tref a chymuned. Yn gyffredinol, mae rôl y cynghorau hyn yn eithaf gwahanol i rôl awdurdodau unedol. Er hynny, wrth gynrychioli cymunedau bach ond gwahanol, mae'n bosibl y byddant hefyd yn gallu ychwanegu llais pwysig at drefniadau craffu awdurdodau unedol. Awgrymodd y Cynghorydd Mair Stephens, a roddodd dystiolaeth ar eu rhan, mai un ffordd i sicrhau bod eu profiad penodol yn cael ei ddefnyddio yw trwy eu gwneud yn ymgyngoreion statudol mewn ystyriaethau awdurdodau unedol neu bwyllgorau craffu.[37] Er bod yr awgrym hwn yn ddeniadol ar yr wyneb, rydym yn pryderu y gall y fath ddyletswydd fod yn rhy feichus neu'n anhylaw i awdurdodau lleol. Fodd bynnag, gall hwn fod yn faes lle gellid cyrraedd fwy neu lai yr un nod trwy ganllawiau cryfach neu fwy eglur.

[35] Cofnod y Trafodion – Pwyllgor Iechyd, Lles a Llywodraeth Leol 10 Rhagfyr 2008 paragraff [278]
[36] Cofnod y Trafodion – Pwyllgor Iechyd, Lles a Llywodraeth Leol 8 Hydref 2008 paragraff [120]
[37] Cofnod y Trafodion – Pwyllgor Iechyd, Lles a Llywodraeth Leol 3 Rhagfyr 2008 paragraff [30]

Rydym yn argymell bod Llywodraeth y Cynulliad yn ystyried diwygio canllawiau 2006 i sicrhau ymgynghori priodol â chynghorau tref a chymuned fel y gallant gyfrannu'n ystyrlon at waith craffu a throsolygu lle mae hyn yn effeithio ar y cymunedau y maent yn eu cynrychioli. [Argymhelliad 14]

Llwybr Gyrfa i Swyddogion Craffu

3.38 Gwnaethom gymryd tystiolaeth oddi wrth CRG Research a arweiniodd ymchwil yn adolygu rôl a swyddogaethau aelodau etholedig yn 2006, gyda chefnogaeth ymchwilwyr yn y Ganolfan Ymchwil i Lywodraeth Leol a Rhanbarthol ym Mhrifysgol Caerdydd a'r Institute of Local Government Studies ym Mhrifysgol Birmingham. Cafodd yr astudiaeth ei chyflwyno i Lywodraeth y Cynulliad yn 2007. Ymhlith argymhellion eraill, roedd eu hadroddiad yn argymell y dylai *"Llywodraeth y Cynulliad ystyried sut i adeiladu fframwaith o swyddogion i gefnogi craffu ar draws yr holl wasanaeth cyhoeddus yng Nghymru, efallai drwy sefydlu 'Ysgol Craffu' gyda mewnbwn gan RhNgCC, Asiantaeth Genedlaethol Arwain ac Arloesi mewn Gofal Iechyd, CLILC, Swyddfa Archwilio Cymru, Solace ac eraill. Ochr yn ochr â hyn, argymhellodd yr adroddiad y dylid rhoi ystyriaeth i'r ffordd orau i ddatblygu llwybr gyrfa â manteision clir ar gyfer swyddogion cefnogi craffu a chlercod pwyllgor ledled Cymru."*[38]

3.39 Cynigodd CLILC a'r Gweinidog gefnogaeth i'r syniad hwn [39] mewn tystiolaeth lafar. Dyma a ddywedodd Daniel Hurford o CLILC wrthym:

> *"Mae'n argymhelliad diddorol ac roedd adroddiad y Ganolfan Craffu Cyhoeddus a gyhoeddwyd yr wythnos diwethaf – ac rwy'n ymddiheuro am ei grybwyll unwaith eto – ar symud ymlaen mewn gyrfa, a ph'un a oes llwybr gyrfa ym maes craffu, yn cyffwrdd â hyn. Rydyn ni'n gweithio tuag at hynny. Mae gennym ni gyfarfod o'r academi arweinyddiaeth craffu ddiwedd y mis, sy'n canolbwyntio ar aelodau craffu, ond rydyn ni hefyd yn bwriadu gweithio gyda swyddogion craffu o amgylch rhaglen ddatblygu iddyn nhw. Fe sylwch ein bod ni hefyd wedi argymell yn yr adroddiad bod angen mwy o waith y tu allan i gymuned graffu llywodraeth leol, ac y dylid ei ehangu i gynnwys y Cynulliad ac, o bosibl, y Senedd. Yn bendant, fe allen ni edrych ar weithwyr proffesiynol yn cael cyfleoedd cysgodi a secondiad yn haenau Llywodraeth drwyddi draw i rannu arfer gorau, profiadau a dealltwriaeth. Mae'n un peth p'un a fyddwn ni'n dilyn y model penodol hwnnw ai peidio ond, yn bendant, rydyn ni'n edrych ar ehangu datblygiad proffesiynol swyddogion craffu yng Nghymru."*[40]

3.40 Rydym yn ymwybodol bod rhai Cynghorwyr a Swyddogion yng Nghymru eisoes wedi cael budd o fynychu cyrsiau hyfforddiant sydd

[38] Tystiolaeth ysgrifenedig CRG Research cyfeirnod HWLG(3)-25-08 papur 2
[39] Cofnod y Trafodion – Pwyllgor Iechyd, Lles a Llywodraeth Leol 10 Rhagfyr 2008 paragraff [234]
[40] Cofnod y Trafodion – Pwyllgor Iechyd, Lles a Llywodraeth Leol 5 Tachwedd 2008 paragraff [67]

wedi'u hachredu'n academaidd mewn gwaith trosolygu a chraffu.[41] Mae'n bosibl y bydd y dull hwn o weithredu hefyd yn cynnig rhywfaint o gyfle ar gyfer datblygu'r cysyniad "Ysgol Craffu" ac adeiladu ar ansawdd yr hyfforddiant sydd ar gael yng Nghymru.

Rydym yn argymell bod Llywodraeth y Cynulliad a CLILC yn datblygu ymhellach y cysyniad o "Ysgol Craffu", gan gynnwys ymchwilio i ddulliau o ddefnyddio cyrsiau wedi'u hachredu'n academaidd, a chynnwys y Cynulliad Cenedlaethol a chyrff seneddol eraill ag arbenigedd yn y maes hwn, i chwarae rhan mewn hyrwyddo'r cysyniad. [Argymhelliad 15]

Rôl y Pleidiau Gwleidyddol / Gweithredu'r Chwip

3.41 Argymhellodd Pwyllgor Llywodraeth Leol a Gwasanaethau Cyhoeddus yr ail Gynulliad na ddylid defnyddio chwip y blaid ym musnes pwyllgorau trosolygu a chraffu. Petai yn cael ei defnyddio, dylai ei defnydd gael ei ddatgan[42]. Mae Llywodraeth y Cynulliad wedi awgrymu bod gwahardd gweithredu'r chwip mewn pwyllgorau craffu yn un o'r diwygiadau y mae'n bwriadu eu rhoi ar waith unwaith y bydd y Cynulliad wedi cael y cymhwysedd deddfwriaethol i wneud hynny. Fodd bynnag, roedd y Gweinidog[43] yn fwy athronyddol i raddau yn ei dystiolaeth lafar:

> *"Ein barn ni yw fod yna safbwynt y gellid ei amddiffyn a dadlau drosto, ond mae yna achos dros welliant corfforaethol mewn llywodraeth leol, ac mae'n debygol bod defnyddio'r chwip yn atal hynny. Er bod yna raniad gwleidyddol yn codi o'r canlyniad etholiadol, mae'n debyg y byddai'n well cael tensiwn dynamig neu greadigol rhwng y weithrediaeth a'r aelodau mainc gefn. Nid yw gweithredu'r chwip yn gydnaws â'r her gorfforaethol a'r gwaith craffu corfforaethol hynny. Rwy'n siŵr y byddwn ni'n dychwelyd at hyn â chryn egni wrth i gynigion y Mesur ddod i'r fei. Rwy'n siŵr y bydd dadl ar y gwahanol safbwyntiau ynghylch lle dylai'r cydbwysedd fod yn hyn o beth yn y dyfodol."*

3.42 Aeth ymlaen i wneud y pwynt y bydd bob amser rhywfaint o bwysau anffurfiol i gydymffurfio â theyrngarwch y blaid a chydaelodau, waeth beth yw'r rheolau ffurfiol:

> *Wn i ddim p'un a yw chwipiau tair llinell yn cael eu defnyddio mewn pwyllgorau craffu, ond mae yna ychydig o dystiolaeth anecdotaidd i awgrymu bod pleidiau, mewn rhai meysydd allweddol, yn tyrru i gefnogi eu safiad. Pan ddaw'n fater o ddwyn y weithrediaeth i gyfrif, mae'n debyg bod teyrngarwch pleidiol, a chefnogi neu wrthwynebu'r*

[41] Er enghraifft, y Dystysgrif Trosolygu a Chraffu yn y School of Government & Scrutiny, sef rhan o INLOGOV ym Mhrifysgol Birmingham.
[42] Gweler Atodiad Ch pwynt 8
[43] Cofnod y Trafodion – Pwyllgor Iechyd, Lles a Llywodraeth Leol 10 Rhagfyr 2008 paragraff [250]

blaid sydd mewn grym, yn gryfach na theyrngarwch i ddwyn y weithrediaeth i gyfrif. Gallwn ni ddeall tarddiad hynny ac felly, yn anecdotaidd, mae'n debygol bod gweithredu'r chwip i'w gael i ryw raddau, weithiau'n anffurfiol, trwy bwysau cymheiriaid ac ati.

3.43 Mae'n deg dweud na wnaethom glywed unrhyw dystiolaeth sylweddol bod gweithredu'r chwip mewn pwyllgorau craffu'n parhau i fod yn broblem fawr. Yn realistig, gallwn hefyd gytuno nad yw efallai'n bosibl gorfodi gwaharddiad llwyr ar weithredu'r chwip. Fe fydd yna adegau hefyd pan fydd rhannu yn ôl llinellau pleidiol yn safiad hollol gyfreithlon i wleidyddion sydd wedi'u hethol ar blatfform pleidiol. Er hynny, ar y cyfan, rydym o'r farn bod yna le i gryfhau'r trefniadau presennol ac edrychwn ymlaen at gynigion manwl y Gweinidog yn hyn o beth, unwaith y bydd y Cynulliad wedi cael cymhwysedd deddfwriaethol yn y maes hwn.

Rydym yn argymell bod Llywodraeth y Cynulliad yn dod â chynigion yn nes i gryfhau'r gwaharddiad presennol ar weithredu'r chwip mewn pwyllgorau craffu, unwaith y bydd y Cynulliad wedi cael y cymhwysedd deddfwriaethol i wneud hynny. [Argymhelliad 16]

<u>Cydbwysedd Rhwng y Pleidiau Ymhlith Cadeiryddion Pwyllgorau</u>

3.44 Fel rhan o ymateb Llywodraeth y Cynulliad i adolygiad Beecham, fe awgrymodd ei bod yn bwriadu deddfu i sicrhau bod Cadeiryddion Pwyllgorau'n cael eu dyrannu'n gymesur i gael cydbwysedd rhwng y pleidiau. Mae hyn yn unol ag argymhellion[44] y Pwyllgor Llywodraeth Leol a Gwasanaethau Cyhoeddus yn 2004. Dywedodd CLlLC wrthym mai ychydig o awdurdodau yng Nghymru sydd bellach â chadeiryddion craffu sy'n dod yn llwyr o un plaid:

"Rydyn ni wedi gwneud peth ymchwil ers yr etholiadau i gymesuredd gwleidyddol cadeiryddion pwyllgorau craffu ac, yn y mwyafrif o awdurdodau, maen nhw'n dod o gymysgedd o bleidiau gwleidyddol; ychydig ohonyn nhw sydd â chadeiryddion sy'n dod yn llwyr o'r grŵp gwleidyddol llywodraethol."[45]

3.45 Roedd yna dystiolaeth arall hefyd fod hyn bellach yn llai o broblem nag o'r blaen. Awgrymodd CRG Research mai rhinweddau personol y Cadeirydd oedd yn aml yn arwain at waith craffu effeithiol, yn hytrach na'r grŵp gwleidyddol roedd yn perthyn iddo, "*Os oes gennych chi gadeirydd effeithiol sy'n annog pobl i gymryd rhan a chyfrannu, mae pobl yn ymateb yn gadarnhaol."*[46] A dywedodd yr Archwilydd Cyffredinol wrthym:

"Fy marn i yw na allwch chi, mewn gwirionedd, wneud rheol ynglŷn â hynny. I ddefnyddio enghraifft o San Steffan, y pwyllgor adrannol a

[44] Gweler Atodiad Ch pwynt 7
[45] Cofnod y Trafodion – Pwyllgor Iechyd, Lles a Llywodraeth Leol 5 Tachwedd 2008 paragraff [12]
[46] Cofnod y Trafodion – Pwyllgor Iechyd, Lles a Llywodraeth Leol 5 Tachwedd 2008 paragraff [123]

achosodd y trafferth mwyaf nag unrhyw un arall i'r Llywodraeth oedd y Pwyllgor Trafnidiaeth, a oedd dan arweinyddiaeth y diweddar Gwyneth Dunwoody am flynyddoedd lawer ac, am lawer o'r amser hwnnw, roedd hi'n aelod o blaid y Llywodraeth. Felly, nid yw'r ffaith bod rhywun o'r blaid sydd mewn grym yn cadeirio pwyllgor o reidrwydd yn golygu y bydd yn ymatal rhag beirniadu wrth graffu, i'w roi yn fras. Fodd bynnag, fe all olygu hynny, ac efallai y bydd pobl yn amau bod ymatal rhag beirniadu hyd yn oed pan nad dyna sut mae pethau. Felly mae'n faes a allai peryglu gwaith craffu effeithiol, ond ni fyddwn i'n dweud nad yw hi byth yn briodol i aelod o blaid y llywodraeth gadeirio pwyllgor craffu os yw awdurdod dan reolaeth un blaid."[47]

3.46 Er bod hyn, i bob golwg, yn llai o broblem nag ydoedd mewn blynyddoedd blaenorol o bosibl, rydym yn parhau i gredu mai gallu cadeiryddion pwyllgorau ddylai fod y prif ffactor wrth ddewis cadeiryddion pwyllgorau, yn hytrach nag unrhyw ystyriaethau gwleidyddol pleidiol.

Rydym yn argymell bod Llywodraeth y Cynulliad yn dod â chynigion yn nes i sicrhau bod cadeiryddion ac is-gadeiryddion pwyllgorau trosolygu a chraffu yn cael eu penodi i adlewyrchu cydbwysedd rhwng y pleidiau ym mhob awdurdod lleol, unwaith y bydd y Cynulliad wedi cael y cymhwysedd deddfwriaethol angenrheidiol. [Argymhelliad 17]

Gweithdrefnau Galw i Mewn

3.47 Yn 2004, fe ystyriodd y Pwyllgor Llywodraeth Leol a Gwasanaethau Cyhoeddus allu Cadeiryddion Pwyllgorau i wahardd pwyllgorau rhag "galw i mewn" penderfyniadau neu gynigion y weithrediaeth. Gwnaethant argymell[48] na ddylai Cadeiryddion fod â'r pŵer hwn. Fodd bynnag, ni aeth y canllawiau diwygiedig a gyflwynwyd yn 2006 mor bell â hyn. Yn lle, dywedodd "*na ddylai cadeiryddion pwyllgorau allu gwahardd defnyddio gweithdrefnau galw i mewn, lle bo cefnogaeth sylweddol i weithredu o'r fath."*[49]

3.48 Clywodd y Pwyllgor oddi wrth nifer o dystion, yn anad dim Swyddfa Archwilio Cymru, fod yna amrywiad sylweddol mewn arfer wrth ddefnyddio'r weithdrefn galw i mewn. Gwnaethant briodoli hyn i'r ffordd y mae'r Ddeddf a'r canllawiau'n cael eu dehongli. Eu barn nhw oedd nad oedd dealltwriaeth lawn o'r trefniadau galw i mewn. Dywedodd yr Archwilydd Cyffredinol[50] fod yna *"achos cryf dros gywiro hynny"* ac y byddai *"rhyw fath o ganllawiau'n ddefnyddiol"*. Gwnaeth CLlLC bwyntiau tebyg iawn yn eu tystiolaeth[51] ac roedd tystiolaeth ysgrifenedig oddi wrth awdurdodau lleol[52] hefyd yn cefnogi hyn.

[47] Cofnod y Trafodion – Pwyllgor Iechyd, Lles a Llywodraeth Leol 19 Tachwedd 2008 paragraff [85]
[48] Gweler Atodiad Ch argymhelliad 4
[49] Gweler para 6.8 canllawiau 2006 y cyfeirir ato yn nhroednodyn 5.
[50] Cofnod y Trafodion – Pwyllgor Iechyd, Lles a Llywodraeth Leol 19 Tachwedd 2008 paragraff [75]
[51] Cofnod y Trafodion – Pwyllgor Iechyd, Lles a Llywodraeth Leol 5 Tachwedd 2008 paragraff [74]
[52] e.e. Tystiolaeth ysgrifenedig Cyngor Bwrdeistref Sirol Rhondda Cynon Taf cyf HWLG(3)-02-09 : Papur 09

Rydym yn argymell y dylai Llywodraeth y Cynulliad gryfhau ac egluro canllawiau ar alw i mewn gyda thueddiad cryf at ganiatáu galw i mewn dan unrhyw amgylchiadau oni bai bod yna resymau eglur eithriadol dros wneud fel arall. [Argymhelliad 18]

Lledaenu Arfer Gorau

3.49 Clywodd y Pwyllgor am ystod o arferion da[53] ond roedd Dr Rachel Ashworth yn teimlo'i bod yn bosibl bod Cymru wedi ei chael braidd yn anodd sefydlu'r synnwyr cryf iawn o rwydweithio rhwng cymheiriaid, a'r pwysau canlyniadol am welliant sy'n bodoli yn, er enghraifft, bwrdeistrefi Llundain a dosbarthau prifddinesig Lloegr[54]. Roedd Ed Hammond o'r Ganolfan Craffu Cyhoeddus yn teimlo bod angen dull mwy cyson o fynd ati i ledaenu arfer gorau:

"Yn bendant, mae yna rywbeth i'w ddweud dros ddatblygu ffordd fwy cydlynol a chyson o annog trosglwyddo arfer gwell, gwybodaeth, profiad a sgiliau rhwng awdurdodau mewn modd mwy Cymru-gyfan, er mwyn caniatáu i'r awdurdodau hynny nad ydyn nhw mor gryf, o bosibl, dynnu ar brofiad awdurdodau eraill, gan gofio'r cafeat amlwg nad oes unrhyw un delfryd perffaith ar gyfer gwaith craffu mewn llywodraeth leol."

3.50 Nid oedd y safbwyntiau hyn yn unfrydol. Dywedodd yr Archwilydd Cyffredinol wrthym:

"Mae tôn negyddol y sylw yna ynglŷn â'r rhwydwaith cymheiriaid yn fy synnu braidd, gan fy mod i'n gallu meddwl am enghreifftiau o awdurdodau sy'n ceisio dysgu oddi wrth ei gilydd ac sy'n awyddus i wneud hynny, ac sydd mewn cysylltiad â'i gilydd. Galla' i hefyd roi enghreifftiau ichi o bobl nad ydyn nhw'n meddwl bod gan unrhyw un arall unrhyw beth i'w ddysgu iddyn nhw, ond nid yw hyn wedi'i gyfyngu i lywodraeth leol yng Nghymru. Felly, mae hynny ychydig yn rhy negyddol yn fy marn i."[55]

Ac roedd CLlLC hefyd yn teimlo bod rhwydweithiau cymheiriaid yn datblygu yng Nghymru.

"Mae'n debyg ei bod wedi bod yn haws yng Nghymru nag y byddai yn Lloegr oherwydd ein daearyddiaeth ac agosrwydd y 22 awdurdod. Hefyd, mae yna gymuned ddiffiniedig o graffu yng Nghymru. Mae yna gysylltiadau ehangach trwy fforymau'r Ganolfan Craffu Cyhoeddus ar gyfer rhannu arfer gorau y tu allan i Gymru, ond byddem yn dadlau ein bod ni'n ymwneud â hynny trwy'r rhwydweithiau, ac mae yna gymuned o graffu sy'n gallu cyfnewid gweithgareddau ac arfer gorau, a cheisio cyngor. Byddem ni'n dweud bod y cyfle hwnnw'n bodoli."[56]

[53] Gweler er enghraifft yr ystod eang o enghreifftiau y manylir arnynt ym mharagraffau 21-40 o dystiolaeth ysgrifenedig CLlLC cyfeirnod HWLG(3)-25-08 papur 1
[54] Cofnod y Trafodion – Pwyllgor Iechyd, Lles a Llywodraeth Leol 8 Hydref 2008 paragraff [89]
[55] Cofnod y Trafodion – Pwyllgor Iechyd, Lles a Llywodraeth Leol 19 Tachwedd 2008 paragraff [62]
[56] Cofnod y Trafodion – Pwyllgor Iechyd, Lles a Llywodraeth Leol 5 Tachwedd 2008 paragraff [69]

3.51 Mae gwaith CLlLC, mewn partneriaeth â'r Ganolfan Craffu Cyhoeddus, Swyddfa Archwilio Cymru a Llywodraeth y Cynulliad, wrth hwyluso Rhwydweithiau Hyrwyddwyr Craffu rhanbarthol a chenedlaethol yn haeddu sylw. Rydym yn nodi gwahoddiad CLlLC i bobl broffesiynol ym maes craffu, ac Aelodau blaengar y Cynulliad sydd a wnelo â gwaith craffu, i gymryd rhan yn nigwyddiadau'r Rhwydwaith. Byddwn yn sicrhau bod y gwahoddiad hwn yn mynd gerbron Comisiwn y Cynulliad i'w ystyried.

3.52 Rydym yn cytuno y bu gwelliant sylweddol er 2004, a bod yna sylfaen fwy cadarn bellach i barhau i adeiladu rhwydweithiau cymheiriaid cryf arni, sef rhwydweithiau sydd eu hangen i reddfu arfer gorau ledled awdurdodau lleol yng Nghymru. Fodd bynnag, mae yna le i wella o hyd, ac rydym yn nodi'n arbennig y farn bod gwahaniaethau daearyddol neilltuol yn parhau rhwng gwahanol rannau o Gymru.

3.53 Dygodd CLlLC hefyd i'n sylw[57] y gyfres o ganllawiau arfer da y mae wedi'u datblygu ac y mae wrthi'n eu datblygu. Mae rhai awdurdodau lleol hefyd wedi llunio'u canllawiau ymarferol eu hunain i'r broses graffu, fel y rheini a baratowyd gan Gyngor Bro Morgannwg[58]. Rydym yn cymeradwyo'r symudiadau hyn.

Rydym yn argymell bod CLlLC a Llywodraeth y Cynulliad yn ystyried sut i ddatblygu ymhellach y Rhwydweithiau Hyrwyddwyr Craffu i annog trosglwyddo arfer da, canllawiau, gwybodaeth, profiad a sgiliau'n fwy cyson rhwng awdurdodau ledled Cymru gyfan. [Argymhelliad 19]

Byrddau Gwasanaethau Lleol

3.54 Yn ein hymchwiliad cyfochrog i Fyrddau Gwasanaethau Lleol[59] gwnaethom fynegi pryder ynglŷn â'r ffaith nad yw'n ymddangos bod trefniadau craffu'n nodwedd ganolog o drefniadau'r mwyafrif o Fyrddau Gwasanaethau Lleol. Gwnaethom argymell bod Llywodraeth y Cynulliad yn sefydlu model eglur a thryloyw o graffu y gellir ei gymhwyso ym mhob sefyllfa Bwrdd Gwasanaethau Lleol, ac sy'n ddigon hyblyg i ganiatáu ei gymhwyso'n lleol. Rydym yn falch o gofnodi bod y Gweinidog dros Gyllid a Chyflenwi Gwasanaethau Cyhoeddus, yn ei ymateb i'r adroddiad, wedi derbyn yr argymhelliad.

[57] Gweler paragraffau 47-48 o dystiolaeth ysgrifenedig CLlLC cyfeirnod HWLG(3)-25-08 papur 1
[58] Tystiolaeth ysgrifenedig Cyngor Bro Morgannwg cyfeirnod HWLG(3)-02-0 papur 10
[59] Pwyllgor Iechyd, Lles a Llywodraeth Leol – Ymchwiliad i Fyrddau Gwasanaethau Lleol – Rhagfyr 2008 http://www.cynulliadcymru.org/cr-ld7339-e.pdf

Adran 4 - Casgliadau a Chrynodeb o'r Argymhellion

4.1 Fel y gwnaethom nodi'n gynharach, mae gwaith craffu'n ganolog i benderfynu effeithiol. Rydym o'r farn y bydd y gyfres o argymhellion rydym wedi'u gwneud yn yr adroddiad hwn, y manylir arnynt isod, yn helpu i adeiladu ar y gwaith da er 2004, ac yn helpu i symbylu datblygiad pellach angenrheidiol yn y maes hwn. Rydym yn cymeradwyo'r argymhellion hyn i Lywodraeth y Cynulliad ac i lywodraeth leol yng Nghymru.

Argymhelliad 1

Rydym yn argymell bod Llywodraeth y Cynulliad a Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru yn ystyried pa weithredu pellach sydd ei angen i ymgorffori dull cadarnhaol o drin swyddogaeth craffu a throsolygu ym mhob awdurdod lleol yng Nghymru.

Argymhelliad 2

Rydym yn argymell y dylai Llywodraeth y Cynulliad gryfhau'r canllawiau i awdurdodau lleol o ran y cyfleusterau a'r gwasanaethau cefnogi y mae cynghorau'n eu darparu, fel bod cefnogaeth polisi ac ymchwil annibynnol o ansawdd uchel ar gael i bob pwyllgor craffu, yn ogystal â chefnogaeth weinyddol.

Argymhelliad 3

Rydym yn argymell y dylai Llywodraeth y Cynulliad ei gwneud yn ofynnol i bob awdurdod lleol yng Nghymru ddarparu cefnogaeth swyddog annibynnol sy'n benodol ar gyfer pwyllgorau craffu, os bydd yn cael y pwerau cyfreithiol i wneud hynny.

Argymhelliad 4

Rydym yn argymell y dylai Llywodraeth y Cynulliad ystyried sut dylid darparu ariannu ac adnoddau ar gyfer swyddogaeth craffu a throsolygu awdurdodau lleol, gan gynnwys p'un a ddylid darparu ariannu'n ganolog

Argymhelliad 5

Rydym yn argymell y dylai Llywodraeth y Cynulliad ddatblygu prosesau gwerthuso ffurfiol ar gyfer y rheini sy'n derbyn ariannu o'r Gronfa Datblygu Gwaith Craffu ac y dylid defnyddio'r prosesau hyn i arwain datblygiad y prosiectau sy'n cael eu cefnogi yn y dyfodol.

Argymhelliad 6

Rydym yn argymell y dylai Llywodraeth y Cynulliad weithio gyda CLlLC i gynyddu'n sylweddol yr ariannu sydd ar gael i'r Gronfa Datblygu Gwaith Craffu.

Argymhelliad 7

Rydym yn argymell y dylai Llywodraeth y Cynulliad a Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru ystyried pa addasiadau sydd eu hangen i raglenni hyfforddi presennol i sicrhau eu bod o fudd i aelodau mainc gefn pwyllgorau craffu i'r un graddau ag ydynt i gadeiryddion pwyllgorau.

Argymhelliad 8

Rydym yn argymell bod Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru yn cynnal gwerthusiad o effeithiolrwydd yr hyfforddiant y maent yn ei ddarparu i sicrhau ei fod yn briodol i anghenion a bod darparwyr hyfforddiant yn deall system Cymru a chyd-destun llywodraeth leol yn llwyr. Dylid adrodd ar ganlyniadau'r gwerthusiad i Lywodraeth y Cynulliad er mwyn gallu bwrw ymlaen ag unrhyw welliannau angenrheidiol mewn partneriaeth â nhw.

Argymhelliad 9

Rydym yn argymell bod Llywodraeth y Cynulliad yn diwygio canllawiau 2006 i gryfhau'r ymrwymiad i waith craffu cydweithredol a gwaith craffu ar y cyd rhwng awdurdodau lleol.

Argymhelliad 10

Rydym yn argymell bod Llywodraeth y Cynulliad, trwy'r Gronfa Datblygu Gwaith Craffu, yn annog datblygu arfer da o ran awdurdodau lleol yn craffu ar sefydliadau allanol.

Argymhelliad 11

Rydym yn argymell bod Llywodraeth y Cynulliad, wrth gyflwyno cynigion deddfwriaethol i roi'r pŵer i bwyllgorau craffu alw am "bobl a phapurau", yn cynnwys darpariaethau i sicrhau bod y pŵer hwn yn cael ei estyn i gyrff partneriaeth.

Argymhelliad 12

Rydym yn argymell bod Llywodraeth y Cynulliad, trwy'r Gronfa Datblygu Gwaith Craffu, yn annog datblygu arfer da o ran cynnwys y sector gwirfoddol a phartneriaid allanol eraill yng ngwaith sefydliadau craffu.

Argymhelliad 13

Rydym yn argymell bod CLILC yn ystyried llunio cofrestr o ymgynghorwyr allanol a fyddai ar gael i ddarparu cyngor arbenigol annibynnol i bwyllgorau craffu a throsolygu awdurdodau lleol.

Argymhelliad 14

Rydym yn argymell bod Llywodraeth y Cynulliad yn ystyried diwygio canllawiau 2006 i sicrhau ymgynghori priodol â chynghorau tref a chymuned i'w galluogi i gyfrannu'n ystyrlon at waith craffu a throsolygu lle mae hyn yn effeithio ar y cymunedau y maent yn eu cynrychioli.

Argymhelliad 15

Rydym yn argymell bod Llywodraeth y Cynulliad a CLlLC yn datblygu ymhellach y cysyniad o "Ysgol Craffu", gan gynnwys ymchwilio i ddulliau o ddefnyddio cyrsiau wedi'u hachredu'n academaidd, a chynnwys y Cynulliad Cenedlaethol a chyrff seneddol eraill ag arbenigedd yn y maes hwn, i chwarae rhan mewn hyrwyddo'r cysyniad.

Argymhelliad 16

Rydym yn argymell bod Llywodraeth y Cynulliad yn dod â chynigion yn nes i gryfhau'r gwaharddiad presennol ar weithredu'r chwip mewn pwyllgorau craffu, unwaith y bydd y Cynulliad wedi cael y cymhwysedd deddfwriaethol i wneud hynny.

Argymhelliad 17

Rydym yn argymell bod Llywodraeth y Cynulliad yn dod â chynigion yn nes i sicrhau bod cadeiryddion ac is-gadeiryddion pwyllgorau trosolygu a chraffu'n cael eu penodi i adlewyrchu cydbwysedd rhwng y pleidiau ym mhob awdurdod lleol, unwaith y bydd y Cynulliad wedi cael y cymhwysedd deddfwriaethol angenrheidiol.

Argymhelliad 18

Rydym yn argymell y dylai Llywodraeth y Cynulliad gryfhau ac egluro canllawiau ar alw i mewn gyda thueddiad cryf at ganiatáu galw i mewn dan unrhyw amgylchiadau oni bai bod yna resymau eglur eithriadol dros wneud fel arall.

Argymhelliad 19

Rydym yn argymell bod CLlLC a Llywodraeth y Cynulliad yn ystyried sut i ddatblygu ymhellach y Rhwydweithiau Hyrwyddwyr Craffu i annog trosglwyddo arfer da, canllawiau, gwybodaeth, profiad a sgiliau'n fwy cyson rhwng awdurdodau ledled Cymru gyfan.

Adran 5 - Monitro

5.1 Lle bo'n briodol, rydym yn disgwyl i Lywodraeth y Cynulliad adrodd ar gynnydd wrth roi ein hargymhellion ar waith cyn pen 12 mis o'u hymateb cychwynnol i'r adroddiad hwn.

Atodiad A

Sefydliadau ac unigolion a roddodd dystiolaeth yn bersonol i'r Pwyllgor

Y rheini a roddodd dystiolaeth	Yn cynrychioli
8 Hydref 2008	
• Frank Cuthbert • Caroline Thomas	Llywodraeth Cynulliad Cymru – Is-adran Polisi Llywodraeth Leol
• Dr Rachel Ashworth	Ysgol Fusnes Caerdydd
5 Tachwedd 2008	
• Daniel Hurford • Tim Buckle	Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru
• Faye Joshua • Mark Beynon	CRG Research Cyf
19 Tachwedd 2008	
• Jeremy Colman, Archwilydd Cyffredinol Cymru • Non Jenkins	Swyddfa Archwilio Cymru
3 Rhagfyr 2008	
• Y Cyngh Mair Stephens	Un Llais Cymru
• Ed Hammond	Y Ganolfan Craffu Cyhoeddus
10 Rhagfyr 2008	
• Brian Gibbons AC, Y Gweinidog dros Gyfiawnder Cymdeithasol a Llywodraeth Leol • Emyr Roberts • Frank Cuthbert	Llywodraeth Cynulliad Cymru – Yr Adran dros Gyfiawnder Cymdeithasol a Llywodraeth Leol

Atodiad B

Rhestr o Bapurau Pwyllgor a Ddarparwyd i Hwyluso Tystiolaeth ar Lafar

Dyddiad	Enw'r Papur	Cyfeirnod y Papur
8 Hydref 2008	Llywodraeth Cynulliad Cymru	HWLG(3)-22-08-papur 2
8 Hydref 2008	Ysgol Fusnes Caerdydd	HWLG(3)-22-08-papur 3
5 Tachwedd 2008	Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru	HWLG(3)-25-08-papur 1
5 Tachwedd 2008	CRG Research Cyf	HWLG(3)-25-08-papur 2
19 Tachwedd 2008	Swyddfa Archwilio Cymru	HWLG(3)-26-08-papur 1
3 Rhagfyr 2008	Un Llais Cymru	HWLG(3)-28-08-papur 1
3 Rhagfyr 2008	Y Ganolfan Craffu Cyhoeddus	HWLG(3)-28-08-papur 2
10 Rhagfyr 2008	Y Gweinidog dros Gyfiawnder Cymdeithasol a Llywodraeth Leol	HWLG(3)-29-08-papur 2

Trawsgrifiadau

Gellir dod o hyd i gopïau o'r holl bapurau a thrawsgrifiadau cyfarfodydd yn:

http://www.assemblywales.org/bus-home/bus-committees/bus-committees-third1/bus-committees-third-hwlg-home.htm

Atodiad C

Rhestr o'r Rheini a Ymatebodd i'r Galw am Dystiolaeth Ysgrifenedig

Fe ymatebodd y sefydliadau a ganlyn i'r galw am dystiolaeth ysgrifenedig

Sefydliad	**Cyfeirnod y Pwyllgor**
Interlink	HWLG(3)-02-09-papur 5
Cyngor Dinas Casnewydd	HWLG(3)-02-09-papur 6
Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru	HWLG(3)-02-09-papur 7
Grŵp Plaid Cymru Sir Gaerfyrddin	HWLG(3)-02-09-papur 8
Cyngor Bwrdeistref Sirol Rhondda Cynon Taf	HWLG(3)-02-09-papur 9
Cyngor Sir Bro Morgannwg	HWLG(3)-02-09-papur 10
Cyngor Sir y Fflint	HWLG(3)-02-09-papur 11
Cyngor Sir Gwynedd	HWLG(3)-02-09-papur 12
Cyngor Caerdydd	HWLG(3)-02-09-papur 13
Y Cyngh Margaret Griffith, Cyngor Sir Gwynedd	HWLG(3)-02-09-papur 14
Cyngor Sir Caerfyrddin	HWLG(3)-02-09-papur 15
Cyngor Bwrdeistref Sirol Conwy	HWLG(3)-02-09-papur 16
Cyngor Bwrdeistref Sirol Caerffili	HWLG(3)-02-09-papur 17
John Hudson	HWLG(3)-02-09-papur 18
Cyngor Sir Fynwy	HWLG(3)-02-09-papur 19
SOLACE Cymru	HWLG(3)-02-09-papur 20
Cyngor Sir Powys	HWLG(3)-02-09-papur 21

Sylwch nad yw'r rhestr uchod yn cynnwys unrhyw sefydliadau neu unigolion a nododd nad oeddynt am i'w manylion gael eu cyhoeddi.

Atodiad Ch

Ymchwiliad Llywodraeth Leol a Gwasanaethau Cyhoeddus i Drefniadau Rheolaeth Wleidyddol mewn Llywodraeth Leol: Argymhellion

Argymhellodd y Pwyllgor:

1. fod awdurdodau lleol yn datblygu ffordd strategol o weithredu o ran arweinyddiaeth weithredol o fewn yr awdurdod, er enghraifft drwy drefnu sesiynau cynllunio a hyfforddi mewn dilyniant, fel y bo'r cysyniad sydd wrth wraidd arweinyddiaeth weithredol yn rhywbeth y bydd yr holl aelodau yn ei ddeall yn hytrach na'r unigolion hynny a fydd yn dal y cyfryw swyddi am gyfnod penodol yn unig (para 3.10).

2. fod awdurdodau lleol yn seilio eu trefniadau gweithrediaeth ar weithdrefnau a fydd yn hyrwyddo bod yn agored ac yn dryloyw er mwyn sicrhau bod yr holl aelodau etholedig, boed yn aelodau gweithredol neu'n aelodau anweithredol, a'r cyhoedd yn medru eu hysbysu eu hunain ynglŷn â phob agwedd ar waith y weithrediaeth a'r penderfyniadau a wneir ar eu rhan a'u bod yn medru dylanwadu arnynt yn ystod y camau cychwynnol (para 3.18).

3. fod awdurdodau lleol yn cymryd camau i sicrhau y rhoddir lle canolog i'r swyddogaeth trosolygu a chraffu o ran strwythur ac ethos yr awdurdod. Er mwyn cyflawni hyn rhaid i aelodau anweithredol ddeall eu rôl a gwerthfawrogi'n llawn ei photensial a'i phwysigrwydd (para 4.9).

4. Rydym yn argymell na ddylai cadeiryddion pwyllgorau allu rhwystro'r gweithdrefnau 'galw i mewn' rhag cael eu defnyddio (para 4.10).

5. y dylai fod gan yr holl awdurdodau lleol dimau cymorth gan swyddogion wedi'u neilltuo'n benodol ar gyfer craffu, ond rydym yn cydnabod nad yw hyn yn bosibl i bawb. Dylai pob awdurdod lleol, fodd bynnag, gynnig darpariaeth gref gyda digon o adnoddau ar gyfer craffu sy'n atgyfnerthu'r egwyddor o 'wahanu pwerau' rhwng y weithrediaeth a'r swyddogaeth trosolygu a chraffu (para 4.18).

6. fod Llywodraeth Cynulliad Cymru a Syniad yn datblygu model o arferion da ar gyfer pwyllgorau trosolygu a chraffu at ddibenion datblygu polisi, yn seiliedig ar enghreifftiau o dystiolaeth o lwyddiannau mewn awdurdodau lleol. Dylai'r adran berthnasol yn y Canllawiau gael ei hatgyfnerthu yng ngoleuni tystiolaeth o'r fath (para 4.22).

7. fod Llywodraeth Cynulliad Cymru yn cryfhau'r Canllawiau mewn perthynas â'r cydbwysedd gwleidyddol ar bwyllgorau trosolygu a chraffu ac, os bydd angen, yn archwilio, gyda Swyddfa Cymru a Swyddfa'r Dirprwy Brif Weinidog, y posibilrwydd o ddiwygio Deddf Llywodraeth Leol 2000 er mwyn ei gwneud hi'n ofynnol i gadeiryddion

pwyllgorau trosolygu a chraffu yng Nghymru adlewyrchu cydbwysedd gwleidyddol lle bo hynny'n ymarferol (para 4.26).

8. na ddylid defnyddio chwip y blaid yn rhan fusnes y pwyllgorau trosolygu a chraffu. Petai yn cael ei ddefnyddio, dylai ei ddefnydd gael ei ddatgan (para 4.27).

9. fod Llywodraeth Cynulliad Cymru yn diwygio Rheoliadau Awdurdodau Lleol (Gweithredu Gwahanol Drefniadau Gweithrediaeth neu Drefniadau Amgen)(Cymru) 2002 fel y bo gan awdurdodau lleol y rhyddid i ddiwygio eu trefniadau trosolygu a chraffu fel y gwelant yn dda (para 4.30).

10. fod Llywodraeth Cynulliad Cymru yn trafod â Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru ddulliau o ledaenu arferion da gan awdurdodau lleol o safbwynt cynlluniau i ymgysylltu â chynghorwyr anweithredol a'u hymrymuso (para 5.6)

11. fod pob cynghorydd anweithredol yn gwasanaethu ar o leiaf un pwyllgor o'r cyngor fel y bo ganddynt ryw rôl yn rhan o'r swyddogaeth trosolygu a chraffu neu faterion rheolaethol (para 5.7)

12. fod pob awdurdod lleol yn paratoi strategaeth datganoli sy'n diffinio rôl y lefel 'is-leol' ym musnes y cyngor a'i mewnbwn yn rhan o swyddogaethau'r weithrediaeth a chraffu (para 5.13).

13. fod awdurdodau lleol yn annog ac yn cefnogi eu haelodau etholedig, y rhai newydd a'r rhai sy'n cael eu hailethol, i fanteisio ar yr hyfforddiant a'r gefnogaeth a ddarperir gan Syniad (para 5.17).

14. fod awdurdodau lleol yn cysylltu â Syniad ac yn rhoi adborth iddo er mwyn gweld pa anghenion newydd sy'n codi o safbwynt hyfforddiant a'r ffordd fwyaf effeithiol o'i gyflwyno (para 5.18).

15. fod Llywodraeth Cynulliad Cymru, Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru ac awdurdodau lleol yn cydweithredu er mwyn hyrwyddo lledaenu arferion da gan awdurdodau lleol gyda'r nod o wella dealltwriaeth y cyhoedd o'r trefniadau gwleidyddol newydd ac ymgysylltu mwy â'r cyhoedd (para 6.5).

16. fod Llywodraeth Cynulliad Cymru yn cryfhau'r Canllawiau sydd eisoes yn bod ynglŷn â'r swyddogaeth archwilio yng ngoleuni arferion da mewn mannau eraill (para 6.10).

17. fod awdurdodau lleol, gyda chymorth Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru, yn adolygu eu swyddogaeth archwilio er mwyn canfod a yw'n bodloni'r safonau gofynnol o ran tryloywder ac eglurder yn ei pherthynas ag agweddau eraill ar strwythur y cyngor (para 6.11).