Archwilydd Cyffredinol Cymru
Auditor General for Wales

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

Mr Alun Ffred Jones AC
Cadeirydd, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Dyddiad:	10 Hydref 2014
Ein Cyf:	HVT/2218/fgb
Tudalen:	1 o 2

Annwyl Alun

BIL LLESIANT CENEDLAETHAU'R DYFODOL (CYMRU): YMGYNGHORIAD AR EGWYDDORION CYFFREDINOL

Diolch am eich llythyr dyddiedig 3 Hydref 2014, a diolch eto am y cyfle i gyflwyno tystiolaeth ar y Bil i'r Pwyllgor.

Gofynnwch am fanylion pellach ynglŷn â'r posibilrwydd o wella'r Bil i gynnwys dyletswydd ar yr Archwilydd Cyffredinol i gynnal archwiliadau ar sefydlu egwyddor datblygu cynaliadwy, yn cynnwys gwelliannau penodol y byddai'n rhaid eu gwneud a'r effaith bosibl. Nodwch hefyd fy mod wedi cytuno i ddarparu barn Cwnsler Arweiniol ar fy rhwymedigaethau statudol cyfredol mewn perthynas â'r Bil ar ei ffurf bresennol ac enghraifft o ddyletswydd bresennol sy'n debyg i ddyletswydd bosibl i gynnal archwiliadau ar sefydlu egwyddor datblygu cynaliadwy.

Rwy'n amgáu papur sy'n nodi enghraifft adran 41(1) o Ddeddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2004 fel man cychwyn ar gyfer datblygu dyletswydd gymesur a fyddai'n sicrhau bod yr Archwilydd Cyffredinol yn archwilio materion penodol o fewn amserlen benodol. Mae'r papur yn mynd rhagddo i awgrymu beth y dylai dyletswydd briodol mewn perthynas ag egwyddor datblygu cynaliadwy geisio'i gyflawni ac mae'n awgrymu darpariaeth y gellid ei chynnwys yn y Bil fel gwelliant. Hefyd, mae'n nodi effaith bosibl darpariaeth o'r fath, yn nhermau budd, fel darparu tystiolaeth gadarn ac annibynnol ar gyfer gwaith Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol, yn ogystal ag yn nhermau amcangyfrifon bras o'r costau posibl.

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

Rwyf hefyd yn amgáu copi o gyngor y Cwnsler Arweiniol ynglŷn â fy rhwymedigaethau statudol cyfredol mewn perthynas â'r Bil. Y prif gwestiwn o ddiddordeb a ofynnais i'r Cwnsler oedd a oedd Llywodraeth Cymru yn gywir i ddweud ym mharagraff 390 o'r Memorandwm Esboniadol "bod dyletswydd ar [Archwilydd Cyffredinol Cymru] i ystyried a yw adnoddau wedi'u defnyddio'n effeithiol ac yn effeithlon gan y rhan fwyaf o'r cyrff sydd o fewn cwmpas y Bil wrth gyflawni'r dyletswyddau sydd ym Mil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol... bob blwyddyn fel rhan o'r gwaith o archwilio cyfrifon." Fel y gwelwch o baragraff 18 y cyngor, mae'r Cwnsler yn cadarnhau na cheir dyletswydd o'r fath.

Hefyd, mewn perthynas â fy sylwadau ar y Memorandwm Esboniadol, gofynnwch yn eich llythyr i mi gynnal archwiliad o'r papurau gwaith sylfaenol. Fel y byddwch yn deall, rhaid i mi ystyried barn y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus ynglŷn â gwaith o'r fath. Gobeithiaf allu ysgrifennu atoch ddydd Mawrth 14 Hydref 2014, ar ôl cael barn y Pwyllgor.

O ystyried diddordeb y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus a'r Pwyllgor Cyllid, rwy'n anfon copi o'r ymateb hwn i Darren Millar AC a Jocelyn Davies AC.

Yr eiddoch yn gywir

HUW VAUGHAN THOMAS
ARCHWILYDD CYFFREDINOL CYMRU

Amg

cc *Mr Darren Millar AC*
Ms Jocelyn Davies AC

Enghraifft o ddyletswydd ar yr Archwilydd Cyffredinol ac awgrymiadau i ddyletswydd o'r fath archwilio sut y mae cyrff cyhoeddus wedi sefydlu egwyddor datblygu cynaliadwy

1. Mae Adran 41 o Ddeddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2004 yn darparu dyletswydd[1] ar yr Archwilydd Cyffredinol i gynnal mathau penodol o astudiaeth ar gyrff llywodraeth leol. Mae'r testun sydd ar gael i'w weld yn llawn yn yr Atodiad i'r ddogfen hon.

2. Yr elfen fwyaf perthnasol o ran datblygu dyletswydd ar yr Archwilydd Cyffredinol mewn perthynas â'r Bil yw isadran (1) (fel y mae ar gael):

> *1) Rhaid i Archwilydd Cenedlaethol Cymru gynnal astudiaethau ar gyfer pob blwyddyn ariannol wedi'u llunio i'w alluogi i wneud argymhellion–*
>
> *(a) ar gyfer gwella darbodusrwydd, effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd y modd y mae cyrff llywodraeth leol yng Nghymru sy'n awdurdodau gwella yn cyflawni eu swyddogaethau at ddibenion Rhan 1 o Fesur Llywodraeth Leol (Cymru);*
>
> *(b) ar gyfer gwella darbodusrwydd, effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd y modd y mae cyrff llywodraeth leol eraill yng Nghymru yn darparu gwasanaethau;*
>
> *(c) ar gyfer gwella rheolaeth ariannol a threfniadau rheoli eraill cyrff llywodraeth leol yng Nghymru.*

3. Gellid defnyddio'r enghraifft hon fel enghraifft gychwynnol o ddyletswydd ar yr Archwilydd Cyffredinol i archwilio sut y mae cyrff wedi sefydlu egwyddor datblygu cynaliadwy. Yn wir, gall yr Archwilydd Cyffredinol ddefnyddio'r ddarpariaeth hon[2] fel y mae'n sefyll i astudio darbodusrwydd, effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd y modd y mae awdurdodau lleol yn cyflawni dyletswyddau Bil Cenedlaethau'r Dyfodol, ond nid oes rheidrwydd arno i wneud hynny. Fodd bynnag, fel yr eglurais wrth y Pwyllgor, nid yw astudio darbodusrwydd, effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd y modd y caiff y dyletswyddau eu cyflawni yr un peth ag

[1] Yn ogystal â'r ddyletswydd i gynnal mathau penodol o astudiaethau, mae hefyd yn darparu *pŵer* i gyflawni astudiaethau eraill sy'n ymwneud â darparu gwasanaethau.

[2] Er ei bod yn ddyletswydd, nid yw'n ei gwneud hi'n ofynnol i'r Archwilydd Cyffredinol wneud argymhellion ar gyfer gwella darbodusrwydd, effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd mewn perthynas â *phob un* o swyddogaethau awdurdodau (neu wasanaethau, lle mae dyletswyddau'r Bil Llesiant Cenedalethau'r Dyfodol ar ffurf gwasanaethau), ac felly mae'n darparu disgresiwn o ran pa swyddogaethau neu wasanaethau y mae'r Archwilydd Cyffredinol yn gwneud argymhellion yn eu cylch. Gan hynny, nid yw'n ddyletswydd o anghenraid i astudio effeithiolrwydd y modd y bydd awdurdodau yn cyflawni eu dyletswyddau o dan y Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol. Ymhellach, dim ond i gyrff llywodraeth leol y mae'n gymwys.

archwilio sut y mae cyrff cyhoeddus wedi symud ymlaen i sefydlu egwyddor datblygu cynaliadwy. Ac mae'n amlwg nad yw'r adran yn berthnasol i gyrff y GIG na'r llywodraeth ganolog.

4. Rwy'n ystyried felly y dylai dyletswydd briodol ar yr Archwilydd Cyffredinol mewn perthynas â gofynion Bil Cenedlaethau'r Dyfodol ar gyfer cyrff sy'n cael eu harchwilio ddarparu'r canlynol:

    a. gofyniad penodol i archwilio ac adrodd ar y modd y mae cyrff cyhoeddus[3] yn cymhwyso egwyddor datblygu cynaliadwy (yng nghymal 3), hy cydymffurfiaeth â gofynion cymal 8 (pennu a rhoi camau ar waith i gyflawni amcanion llesiant yn unol ag egwyddor datblygu cynaliadwy);

    b. gofyniad i gyflawni (a) uchod o leiaf mor aml ag y bo angen i ategu adroddiad Cenedlaethau'r Dyfodol y Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol (o leiaf un adroddiad ym mhob cylch etholiadol);

    c. gofyniad i gyflwyno (ac felly i gyhoeddi) adroddiadau. (Yn ogystal â sicrhau y gall y cyhoedd a'r Cynulliad graffu ar drefniadau cyrff cyhoeddus, byddai hyn yn ei gwneud hi'n bosibl rhannu'r canfyddiadau gyda'r Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol.)

5. Felly, gallai drafft o'r ddarpariaeth edrych rywbeth yn debyg i hyn:

( ) Archwiliadau'r Archwilydd Cyffredinol o gydymffurfiaeth ag egwyddor datblygu cynaliadwy

(1) Rhaid i Archwilydd Cyffredinol Cymru archwilio cydymffurfedd pob corff cyhoeddus â gofynion adran 8 (Pennu a chyflawni amcanion llesiant: egwyddor datblygu cynaliadwy).

(2) Felly, cyn diwedd pob cyfnod adrodd, rhaid i Archwilydd Cyffredinol Cymru gyflwyno adroddiad i'r Cynulliad Cenedlaethol ar yr archwiliadau a gynhaliwyd o dan isadran (1).

(3) Yn yr adran hon, mae i'r ymadrodd "cyfnod adrodd" yr un ystyr ag sydd iddo yn adran 21.

6. Byddai'n briodol rhoi'r cymal hwn i mewn ar ôl cymal 8.

[3] Yn y cyd-destun hwn, mae "cyrff cyhoeddus" yn golygu cyrff â dyletswyddau o dan Ran 2 y Bil – gweler cymal 5 y Bil.

7. Dylid nodi bod “corff cyhoeddus” yn y darpariaethau drafft hyn yn golygu corff a ddiffiniwyd felly yng nghymal 5 y Bil.

8. Byddai'r ddyletswydd ddrafft uchod yn ddigon rhagnodol i sicrhau bod yr Archwilydd Cyffredinol yn archwilio pob corff cyhoeddus perthnasol yn nhermau eu hymdrechion i gyflawni dyletswydd allweddol y Bil (hy pennu a chyflawni amcanion llesiant yn unol ag egwyddor datblygu cynaliadwy) o leiaf mor aml ag sy’n rhaid i’r Comisiynydd Cenedlaethau’r Dyfodol gyflwyno adroddiad Cenedlaethau’r Dyfodol. Fodd bynnag, byddai hefyd yn ddigon hyblyg i ganiatáu i'r Archwilydd Cyffredinol edrych ar gydymffurfedd mewn modd cymesur, a byddai'n osgoi gofyniad i gyflwyno adroddiadau’n flynyddol, a fyddai’n ddiangen o feichus, yn rhy ailadroddus ac yn ddrud.

9. Gan fod y ffrâm amser ar gyfer adrodd sydd wedi’i chynnwys yn y ddyletswydd ddrafft yn cael ei phennu yn nhermau’r gofyniad i gyflwyno adroddiad *o leiaf* mor aml ag sy’n rhaid i’r Comisiynydd Cenedlaethau’r Dyfodol lunio adroddiad Cenedlaethau'r Dyfodol, ond heb ei gyfyngu i hynny, mae'n darparu hyblygrwydd drwy ganiatáu archwiliadau ac adroddiadau amlach os yw hynny'n ddymunol neu'n angenrheidiol. Gallai hyblygrwydd o’r fath fod yn ddefnyddiol, er enghraifft i ddarparu cymorth ychwanegol i'r Comisiynydd Cenedlaethau’r Dyfodol.

10. Mae'r ddyletswydd ddrafft yn ymarferol yn yr ystyr y byddai'n caniatáu i gasgliadau rhesymol gael eu ffurfio ar sail profion sampl, yn hytrach na bod yr Archwilydd Cyffredinol yn gorfod edrych ar yr holl gamau y bydd cyrff cyhoeddus yn eu rhoi ar waith i gydymffurfio â'r Bil. Mae hefyd yn bwysig nodi o dan y ddyletswydd ddrafft na fyddai angen i'r Archwilydd Cyffredinol ddod i gasgliad ynghylch effeithiolrwydd y camau a gymerwyd gan gyrff cyhoeddus i gyflawni amcanion llesiant, er y byddai'n agored i'r Archwilydd Cyffredinol ddod i gasgliadau o'r fath lle bo hynny'n ymarferol. Ni fyddai cael gofyniad caeth i ffurfio casgliadau am effeithiolrwydd camau a gymerwyd yn ddymunol gan na fyddai'n ymarferol ffurfio casgliadau o'r fath ym mhob achos - mae llawer o amcanion yn debygol o greu heriau methodolegol sylweddol, er enghraifft lle nad oes dulliau dibynadwy o fesur newid ar gael.

11. Mantais bellach y ddyletswydd ddrafft yw ei bod yn darparu sail gyson ar gyfer archwilio ac adrodd ynglŷn ag i ba raddau y mae pob corff cyhoeddus o dan Ran 2 y Bil yn pennu ac yn cyflawni amcanion llesiant yn unol ag egwyddor datblygu cynaliadwy. Ar hyn o bryd, nid yw'r Bil na deddfwriaeth arall sy'n bodoli yn darparu’r cymorth hanfodol hwn ar gyfer gweithredu.

12. Yn gyffredinol, byddai'r ddyletswydd hon yn fuddiol o ran darparu archwiliadau ac adroddiadau cymesur ar i ba raddau y mae cyrff cyhoeddus yn pennu a chyflawni amcanion llesiant yn unol ag egwyddor datblygu cynaliadwy. Byddai adroddiadau o'r fath yn nodi, er enghraifft lle y mae cyrff cyhoeddus yn methu â phennu amcanion nad oedd yn ystyried pwysigrwydd cydbwyso anghenion byrdymor â’r angen i ddiogelu’r gallu i ddiwallu anghenion hirdymor. Byddai hefyd yn nodi lle y mae cyrff yn methu’n llwyr â rhoi camau rhesymol ar waith i gyflawni'r amcanion. Byddai'r gofyniad ar yr Archwilydd Cyffredinol i

adrodd ar y materion hyn yn helpu i sicrhau bod cyrff cyhoeddus yn mynd ati mewn gwirionedd i roi camau ar waith i gyflawni amcanion yn unol ag egwyddor datblygu cynaliadwy. Yn ogystal, byddai'r ddyletswydd i gyflwyno adroddiadau rheolaidd yn sicrhau bod Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol yn cael adroddiadau sy'n cynnwys tystiolaeth gadarn ac annibynnol i helpu i ysgogi'r gwelliannau y dylai cyrff cyhoeddus eu gwneud.

13. Fel bob amser, mae'n anodd rhagweld yn bendant beth fydd y ddyletswydd yn ei gostio. Os yw cyrff cyhoeddus yn dilyn prosesau cadarn ar gyfer pennu a chyflawni amcanion llesiant, yn cynnwys cadw cofnodion da a chynnal dulliau dibynadwy o fesur cynnydd, bydd gwaith archwilio yn fwy syml na phe bai problemau gyda chydymffurfio. Fel dangosydd bras o'r gost, rydym o'r farn y byddai'r gwaith o gyflawni'r ddyletswydd yn galw am dair astudiaeth sylweddol (un ym mhob sector - llywodraeth leol, iechyd a llywodraeth ganolog) bob pedair blynedd. Byddai costau'n amrywio o un flwyddyn i'r llall, gyda'r cyfartaledd oddeutu £100,000 i £120,000 y flwyddyn. Byddai hyn yn cynyddu pe baem yn cynnal mwy o archwiliadau ac yn adrodd yn amlach na gofyniad sylfaenol y ddyletswydd ddrafft.

14. Hefyd, rydym o'r farn y bydd angen astudiaeth llinell sylfaen gychwynnol i archwilio'n fanwl ymdrechion cyntaf y cyrff cyhoeddus i gyflawni dyletswyddau'r Bil yn y cyfnod cychwynnol. Byddai'n briodol i'r astudiaeth hon archwilio materion ehangach na dyletswyddau cymal 8, ac felly, byddai'n cael ei gynnal yn rhannol ar y cyd â gwaith a wnaed o dan y pwerau a'r dyletswyddau presennol. Felly ni ellid priodoli holl gost astudiaeth llinell sylfaen o'r fath, a fyddai oddeutu £150,000 i £300,000 yn ôl ein hamcangyfrif ni, i'r ddyletswydd a argymhellwn uchod. Yn amodol ar farn y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, gallai fod yn briodol i astudiaeth o'r fath gymryd lle rhywfaint o waith arall yn rhaglen astudio arferol yr Archwilydd Cyffredinol ac mae'n bosibl, felly, na fydd unrhyw gost ychwanegol yn gyffredinol.

15. Er mwyn osgoi dyblygu cost ac ymdrech, byddai archwiliadau o dan y ddyletswydd ddrafft yn pwyso ar waith a wnaed i ystyried (neu "fodloni") a yw llywodraeth leol a chyrff y GIG wedi gwneud trefniadau priodol ar gyfer sicrhau darbodusrwydd, effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd, lle bo trefniadau o'r fath yn berthnasol i ddyletswyddau cyrff cyhoeddus o dan y Bil. Ar hyn o bryd, nid yw'n bosibl amcangyfrif yn ddibynadwy beth fyddai cost gwaith o'r fath yn dilyn gofynion ychwanegol y Bil ar ei ffurf bresennol. Mae'r rhesymau am hyn yn cynnwys er enghraifft y ffaith nad yw'n eglur o gwbl a fydd amcanion gwella awdurdodau lleol a bennwyd o dan Fesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009 hefyd yn gweithredu fel amcanion llesiant, neu a fydd y ddwy set o amcanion yn gymwys ochr yn ochr â'i gilydd.

Atodiad

41 Astudiaethau ar gyfer gwella darbodusrwydd ac ati mewn gwasanaethau

(1) Rhaid i Archwilydd Cyffredinol Cymru gynnal astudiaethau ar gyfer pob blwyddyn ariannol wedi'u llunio i'w alluogi i wneud argymhellion—

(a) ar gyfer gwella darbodusrwydd, effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd y modd y mae cyrff llywodraeth leol yng Nghymru sy'n awdurdodau gwella yn cyflawni eu swyddogaethau at ddibenion Rhan 1 o Fesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009;

(b) ar gyfer gwella darbodusrwydd, effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd y modd y mae cyrff llywodraeth leol eraill yng Nghymru yn darparu gwasanaethau;

(c) ar gyfer gwella rheolaeth ariannol a threfniadau rheoli eraill cyrff llywodraeth leol yng Nghymru.

(2) Mae'r astudiaethau y mae'n ofynnol i Archwilydd Cyffredinol Cymru eu cynnal o dan isadran (1) yn cynnwys, yn benodol—

(a) astudiaethau a luniwyd i alluogi Archwilydd Cyffredinol Cymru i benderfynu pa gyfarwyddiadau y dylai eu rhoi o dan adran 47;

(b) astudiaethau o wybodaeth a gyhoeddwyd o dan adran 47 a luniwyd i alluogi Archwilydd Cyffredinol Cymru i benderfynu, mewn perthynas â phob blwyddyn ariannol, pa wybodaeth gymharol i'w chyhoeddi ganddo ynghylch safonau perfformiad cyrff sy'n gyrff perthnasol at ddibenion yr adran honno.

(3) Gall Archwilydd Cyffredinol Cymru gynnal astudiaethau eraill sy'n ymwneud â darparu gwasanaethau gan gyrff llywodraeth leol yng Nghymru.

(4) Os yw Archwilydd Cyffredinol Cymru yn cynnal astudiaeth o dan yr adran hon, rhaid iddo gyhoeddi'r canlynol, neu sicrhau eu bod ar gael mewn modd arall—

(a) canlyniadau'r astudiaeth, ac

(b) unrhyw argymhellion a wneir ganddo.

(5) Cyn cynnal astudiaeth o dan yr adran hon, ac eithrio astudiaeth o'r math y cyfeiriwyd ato ym mharagraff (a) neu (b) o isadran (2), rhaid i Archwilydd Cyffredinol Cymru ymgynghori â'r canlynol—

(a) cysylltiadau cyrff llywodraeth leol yng Nghymru y mae'r Archwilydd o'r farn eu bod yn berthnasol, a

(b) chysylltiadau gweithwyr cyflogedig y mae o'r farn eu bod yn briodol.

(6) Rhaid i Archwilydd Cyffredinol Cymru a Gweinidogion Cymru gydweithredu mewn perthynas ag arfer eu swyddogaethau o dan yr adran hon ac adrannau 94 a 95 o Ddeddf Iechyd a Gofal

Cymdeithasol (Iechyd Cymunedol a Safonau) 2003 (cymal 43) (adolygiadau, ymchwiliadau ac astudiaethau'r Cynulliad).

Archwilydd Cyffredinol Cymru
Auditor General for Wales

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

Mr Alun Ffred Jones AC
Cadeirydd, Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Dyddiad:	14 Hydref 2014
Ein cyf:	HVT/2220/fgb
Tudalen:	1 o 1

Annwyl Alun

BIL LLESIANT CENEDLAETHAU'R DYFODOL (CYMRU): YMGYNGHORIAD AR YR EGWYDDORION CYFFREDINOL

Yn dilyn fy llythyr ar 9 Hydref 2014, rwyf bellach wedi derbyn sylwadau'r Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus ar y cynnig i gynnal archwiliad o'r gwaith costio sy'n sail i'r Memorandwm Esboniadol ar Fil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru). Rwyf wedi ystyried y sylwadau hynny, a gallaf gadarnhau y byddaf yn cynnal astudiaeth o dan adran 145A Deddf Llywodraeth Cymru 1998 er mwyn bodloni'ch cais am archwiliad o'r fath.

O ran pryd y gellir cwblhau'r gwaith hwn, rwy'n ystyried mai'r dyddiad cynharaf y gallwn gyflwyno adroddiad o fy nghanfyddiadau fyddai 5 Rhagfyr 2014. Byddai hyn yn amodol ar gael cydweithrediad llawn Llywodraeth Cymru i weithredu fy hawliau mynediad, ymysg pethau eraill.

Yr eiddoch yn gywir

HUW VAUGHAN THOMAS
ARCHWILYDD CYFFREDINOL CYMRU

cc *Mr Darren Millar AC*
Ms Jocelyn Davies AC

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