Ymchwiliad Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd Cynulliad Cenedlaethol
PFE 37
Ymchwiliad i ailgylchu yng Nghymru
Ymateb gan: Archwilydd Cyffredinol Cymru

Archwilydd Cyffredinol Cymru
Auditor General for Wales

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

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

Dyddiad:	10 Mehefin 2014
Ein cyf:	HVT/2163/mjb
Tudalen:	1 o 1

Annwyl Gadeirydd

YMCHWILIAD I AILGYLCHU YNG NGHYMRU

Diolch i chi am y cyfle i ymateb gyda fy sylwadau ar ailgylchu gwastraff yng Nghymru, ac am ein gwahodd i roi tystiolaeth i'r Pwyllgor ar 25 Mehefin 2014.

Yr wyf yn falch o dderbyn gwahoddiad y Pwyllgor a bydd Jane Holownia ac Andy Phillips yn fy nghynrychioli yn y cyfarfod hwnnw. Yr wyf yn ymwybodol bod Andy eisoes wedi bod mewn cysylltiad â thîm clercio'r Pwyllgor gan i’r Pwyllgor bennu’r cylch gorchwyl ar gyfer ei ymchwiliad. Andy oedd y rheolwr prosiect ar gyfer fy adroddiad o astudiaeth gwerth am arian ym mis Chwefror 2012, C*yfranogiad y Cyhoedd o ran Ailgylchu Gwastraff*. Mae Andy hefyd yn rheoli gwaith ar feincnodi gwasanaethau ailgylchu gwastraff cynghorau a gwasanaethau rheoli gwastraff yn fwy cyffredinol.

Wedi ei atodi at y llythyr hwn mae ymateb cychwynnol i ymgynghoriad y Pwyllgor, a gellir, yn ddiau, ehangu arno fel rhan o'r sesiwn dystiolaeth sydd wedi'i chynllunio.

Yn gywir,

HUW VAUGHAN THOMAS
ARCHWILYDD CYFFREDINOL CYMRU

AMG: Atodiad: Ymateb Archwilydd Cyffredinol Cymru i Ymchwiliad y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd i Ailgylchu yng Nghymru

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

ATODIAD: YMATEB ARCHWILYDD CYFFREDINOL CYMRU I YMCHWILIAD Y PWYLLGOR AMGYLCHEDD A CHYNALIADWYEDD I AILGYLCHU YNG NGHYMRU

1. Fel Archwilydd Cyffredinol, rwy'n annibynnol ar y Cynulliad Cenedlaethol a'r llywodraeth. Rwy'n archwilio ac yn ardystio cyfrifon Llywodraeth Cymru a'r cyrff cyhoeddus a noddir ganddi ac sy'n gysylltiedig â hi, yn cynnwys cyrff y GIG. Mae gennyf y pŵer hefyd i gyflwyno adroddiadau i'r Cynulliad Cenedlaethol ar ddarbodusrwydd, effeithiolrwydd ac effeithlonrwydd y defnydd a wna'r sefydliadau hynny o'u hadnoddau wrth gyflawni eu swyddogaethau, a sut y gallent wella'r defnydd hwnnw. Gydag archwilwyr penodedig, rwyf hefyd yn archwilio cyrff llywodraeth leol yng Nghymru, yn cynnal astudiaethau gwerth am arian o lywodraeth leol ac yn archwilio cydymffurfiaeth â gofynion Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009.

2. Mae deddfwriaeth[1] yn ei gwneud hi'n ofynnol i mi roi sylwadau ar amcanion gwella cynghorau a'u trefniadau i gytuno arnynt a'u cyflawni, ac ar ansawdd eu hunanwerthusiad a sut maent yn cyfathrebu'r gwerthusiad hwn i bobl leol. Fel rheol, mae fy sylwadau ar ailgylchu wedi'u cyfyngu i broses olrhain yn erbyn dangosyddion perfformiad allweddol ond cynhelir gwaith archwilio manylach o bryd i'w gilydd.

3. Ym mis Medi 2013, cyhoeddais fy adolygiad o *Cynllunio ac Adrodd ar Welliannau Lleol yng Nghymru*[2]. Cafodd ailgylchu ei gynnwys yn yr adroddiad hwn fel enghraifft o achos lle nad oedd cymariaethau perfformiad wedi bod o gymorth i gynghorwyr a phobl leol ddeall perfformiad eu cyngor. Yn arbennig, canfu fy adolygiad o adroddiad perfformiad un cyngor fod diffyg cydbwysedd a chymhariaeth briodol yn gwanhau cywirdeb yr adroddiadau i'r cyhoedd yn sylweddol. Nid oedd yr adroddiad yn nodi bod y cyngor yn annhebygol o fodloni targedau ailgylchu a gwastraff Llywodraeth Cymru ac nid oedd yn pwysleisio'r goblygiadau ariannol sylweddol posibl o beidio â gwneud hynny. Roedd fy adroddiad hefyd yn nodi fy mod wedi cael achos i roi barn archwilio amodol mewn perthynas â'r Dangosydd Strategol Cenedlaethol ar gyfer canran y gwastraff trefol a gesglir gan gyngor a gaiff ei baratoi i'w ailddefnyddio a/neu ei ailgylchu. Nid oedd y rhan fwyaf o gynghorau arfordirol wedi gallu gwahanu gwastraff glanhau traethau o'r cyfanswm fel sy'n ofynnol gan ddiffiniad Llywodraeth Cymru o'r dangosydd. Fodd bynnag, roedd fy adroddiad hefyd yn dangos bod Cyngor Gwynedd wedi gwneud defnydd da o ddata monitro i ganolbwyntio ar ardaloedd ledled y sir lle roedd lefelau isel o ailgylchu a chompostio, a bod hyn yn enghraifft dda o'r cyngor yn defnyddio gwybodaeth am berfformiad i werthuso, llywio a sbarduno gwelliant.

4. Mae fy adolygiad o amcanion gwella cynghorau ar gyfer 2013-14 yn dangos bod gan sawl cyngor (yn cynnwys Casnewydd, Sir Benfro, Powys, Abertawe a Bro Morgannwg) amcanion penodol sy'n crybwyll ailgylchu. Mae gan lawer o gynghorau eraill amcanion gwella mwy cyffredinol ar gyfer yr amgylchedd, cynaliadwyedd, rheoli carbon a newid yn yr hinsawdd. Byddwn yn disgwyl i ailgylchu fod yn rhan o gynlluniau gwella ehangach y cynghorau yn y meysydd hyn.

[1] Mae Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009 yn ei gwneud hi'n ofynnol i'r Archwilydd Cyffredinol gynnal asesiad gwella blynyddol, ac i gyhoeddi adroddiad gwella blynyddol ar gyfer pob cyngor yng Nghymru yn nodi a yw'n credu eu bod wedi cyflawni'r ddyletswydd gyffredinol i wneud trefniadau i sicrhau gwelliant parhus wrth gyflawni eu swyddogaethau.

[2] http://www.wao.gov.uk/cy/cyhoeddi/cynllunio-ac-adrodd-ar-welliannau-lleol-yng-nghymru

5. Gan nodi'r cylch gorchwyl ar gyfer yr ymchwiliad, gallaf hysbysu'r pwyllgor fy mod wedi mynd i'r afael â llawer o'r materion hyn yn fy adroddiad o astudiaeth gwerth am arian a gynhaliwyd ym mis Chwefror 2012, *Cyfranogiad y Cyhoedd o ran Ailgylchu Gwastraff*[3]. Mae'r adroddiad yn sôn am waith Llywodraeth Cymru gyda chynghorau ar y pryd i gynyddu cyfraddau ailgylchu. Rwy'n falch bod y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd yn bwriadu cynnal ymchwiliad, gan fod llawer o'r materion a godais yn fy adroddiad yn dal i fod yn berthnasol, er nad yw staff Swyddfa Archwilio Cymru wedi gwneud unrhyw waith archwilio dilynol ers fy adroddiad. Yn arbennig, mae'r adroddiad yn darparu sylwadau defnyddiol i'r ymchwiliad ar y rhesymau pam mae arferion ailgylchu yn amrywio cymaint. Mae'r adroddiad yn rhoi sylwadau hefyd ar gysoni arferion ailgylchu gyda'r dulliau a ffefrir gan Lywodraeth Cymru, dadl sy'n parhau heddiw hyd yn oed ar ôl egluro gofynion deddfwriaeth gartref a deddfwriaeth yr UE. Byddai Jane Holownia ac Andy Phillips yn hapus i roi rhagor o wybodaeth am ganfyddiadau adroddiad 2012 yn eu tystiolaeth lafar. Ni chynhaliodd y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus ei ymchwiliad ei hun mewn ymateb i'm hadroddiad, er iddo ofyn am ymateb gan Lywodraeth Cymru i rai o'r materion a godwyd ganddo sy'n rhan o'r cofnod cyhoeddus.

6. Mae gwaith diweddar arall gan staff Swyddfa Archwilio Cymru yn y maes hwn yn ymwneud â gwaith meincnodi gwastraff a wnaed ar y cyd â Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru. Bob blwyddyn, mae staff Swyddfa Archwilio Cymru yn adrodd ar brif ganfyddiadau a chasgliadau meincnodi gwasanaethau ailgylchu gwastraff cynghorau, a gwasanaethau rheoli gwastraff yn fwy cyffredinol, i Fwrdd Rhaglen Gweinidogol Gwastraff.

7. Ers tua 2000-01, mae staff Swyddfa Archwilio Cymru, a staff y Comisiwn Archwilio Cymru gynt, wedi hwyluso a chefnogi gwaith meincnodi gwasanaethau ailgylchu gwastraff cynghorau, a gwasanaethau rheoli gwastraff yn fwy cyffredinol. Yn ystod y cyfnod hwnnw, mae'r gwaith hwn wedi cynnwys cynhyrchu adroddiadau blynyddol ac adnoddau i hwyluso'r broses o rannu arferion da ac i alluogi timau rheoli gwastraff cynghorau i ddadansoddi a gwella gwasanaethau ailgylchu a gwasanaethau gwastraff eraill.

8. Mae'r broses feincnodi'n edrych yn ôl ar ddata ac yn tynnu casgliadau a all helpu gwasanaethau i wneud penderfyniadau mwy gwybodus am berfformiad, effeithlonrwydd a chostau. I wneud hyn, mae'n rhaid i ddata am gostau fod yn ddibynadwy, ac mae hyn yn golygu aros rhai misoedd ar ôl i gyfrifon gau i gael gwiriad archwilio dilynol. Nid yw cynghorau yn debygol o fod â gwybodaeth am gostau wedi'i gwirio'n llawn cyn mis Hydref, ac weithiau sawl mis wedi hynny, gyda dadansoddi ac adrodd yn digwydd yng ngwanwyn y flwyddyn ganlynol. Beirniadaeth gyson ar feincnodi yw nad yw'r broses yn adlewyrchu'r sefyllfa gyfredol. Fodd bynnag, dylai data dibynadwy fod yn sylfaen i'r broses hon ac mae'n profiad ni yn dangos bod ffynonellau data llai dibynadwy yn arwain at ganlyniadau meincnodi gwastraff nad oes hygrededd iddynt neu sy'n cael eu cam-ddatgan fel llwyddiant. Mae hyn yn arwain at amheuaeth, sy'n tanseilio defnyddioldeb y broses feincnodi a chanlyniadau sy'n ffynhonnell annibynadwy o arferion da i'w dilyn, gan wyro o bosibl

[3] http://www.wao.gov.uk/cy/cyhoeddi/cyfranogiad-y-cyhoedd-o-ran-ailgylchu-gwastraff

penderfyniadau ynglŷn â sut i ddefnyddio arian i ffwrdd o’r dulliau sy’n cynnig gwerth am arian.

9. Er bod y gyfradd ailgylchu gyffredinol ar gyfer Cymru yn parhau i wella, mae ein profiad ni’n dangos bod y gyfradd yn cuddio llwybr gwella gwahanol i bob cyngor wrth iddynt gyflwyno a manteisio i’r eithaf ar berfformiad systemau newydd. Mae contractau gyda’r sector preifat neu’r trydydd sector ar gyfer trin deunyddiau y gellir eu hailgylchu, a’u casglu weithiau, yn rhan angenrheidiol o weithredu gwasanaethau ailgylchu cyngor, ond gall contractau hir ac anhyblyg rwymo cynghorau a llesteirio newid. Gall y contractau hyn fod yn gaeth iawn gan fod marchnadoedd lleol a byd-eang ar gyfer adnoddau y gellir eu hailgylchu yn amrywio’n fawr ac mae contractau hir ac anhyblyg yn gallu llesteirio’r dulliau cydweithio a all helpu i oresgyn rhwystrau daearyddol a demograffig. Nid yw’r llwybr i sicrhau gwell gwasanaethau ailgylchu a gwell effeithlonrwydd yn sefydlog, mae’n fwy tebygol o fod yn gyfres o newidiadau fesul cam gan gyflwyno mentrau newydd. Mae’n anodd cymharu perfformiad gan y bydd y camau hyn yn digwydd ar adegau gwahanol ac ar gyfraddau gwahanol mae’n debyg. Fodd bynnag, efallai fod pethau’n gwella wrth i gynghorau gynnig gwasanaeth ailgylchu gwastraff sych a bwyd ar garreg y drws i bron bob cartref ac wrth i sawl blwyddyn o brofiad sicrhau darpariaeth well. Mae hyn yn golygu bod modd dibynnu mwy ar ddadansoddiadau meincnodi nag yn y blynyddoedd a fu, ac mae hyn yn cryfhau’r broses o gymharu perfformiad.

10. Mae gwaith archwilio yn gwirio data'r gyfradd ailgylchu flynyddol ar gyfer pob cyngor ar gyfer y dangosydd perfformiad cenedlaethol, ond mae’r broses angenrheidiol hon yn oedi cyhoeddi’r data tan tua mis Tachwedd. Mae cyfartaleddau treigl 12 mis ac adroddiadau chwarterol ar gyfraddau ailgylchu cynghorau yn arwydd defnyddiol o gynnydd, ond mae yna amrywiad tymhorol sylweddol, tua phedwar pwynt canran o bosibl, gyda’n gyfradd ailgylchu yn cyrraedd uchafbwynt yn ystod y tymor tyfu a’r gwastraff gwyrdd.

11. Wrth wynebu cymaint o newidynnau gwahanol gall cynghorau danbrisio pwysigrwydd cyfranogiad gwirfoddol y dinesydd yn y broses ailgylchu. Hyd yn oed gyda’r cyfleusterau a’r gwasanaethau ailgylchu gorau, bydd llwyddiant yn dal i ddibynnu ar bobl yn cymryd rhan, ac ar newid ymddygiad pobl tuag at ailgylchu. Wrth i adnoddau a chyllid cyfalaf brinhau, ychydig o gynghorau a fydd yn gallu newid y systemau ailgylchu maent wedi’u cyflwyno yn ystod y blynyddoedd diwethaf. Yn yr hinsawdd ariannol ddiweddar, mae gwella perfformiad a lleihau costau’r uned wedi canolbwyntio ar wneud y gorau o’r cyfleusterau a’r gwasanaethau sydd ar gael. Mae dymuniad Llywodraeth Cymru i weld cynghorau yn mabwysiadu eu model ‘Glasbrint Casgliadau’ ar gyfer gwasanaethau gwastraff yn her sylweddol o ran arian, logisteg ac ymgysylltu â’r cyhoedd.

12. Dros yr wyth mlynedd diwethaf fwy na heb, mae pob cyngor yng Nghymru wedi cyflwyno gwasanaeth casglu gwastraff sych ailgylchadwy y cartref ar garreg y drws gan drigolion. Nid yw deunydd ailgylchadwy sych yn cynnwys y gwastraff bwyd a gardd sy’n cael ei gasglu a’i ailgylchu ar wahân ar hyn o bryd. Mae’n bwysig gwahanu gwastraff bwyd oddi wrth wastraff arall sydd i’w ailgylchu er mwyn osgoi halogiad diangen ac mae’n bosibl cael pris uwch am ddeunyddiau ailgylchadwy glân. Mae cael gwared ar wastraff bwyd a’i drin yn briodol ar wahân yn cael effaith sylweddol ar leihau ôl-troed ecolegol gwastraff trefol ac yn

helpu i ddatgloi potensial systemau ailgylchu ‘dolen gaeedig’[4] ar gyfer deunyddiau eraill. Mae ailgylchu ar garreg y drws wedi helpu i godi cyfradd ailgylchu Cymru o tua 20 y cant yn 2004-05 i’r gyfradd gyfredol o 52 y cant. Mae cynghorau hefyd yn parhau i ddarparu dulliau eraill o ailgylchu, fel canolfannau ailgylchu gwastraff cartrefi a banciau ailgylchu, gan roi amrywiaeth o ddewisiadau i ddinasyddion gymryd rhan mewn ailgylchu.

13. Mae cynghorau’n defnyddio amrywiaeth o ddulliau ar gyfer casglu deunyddiau ailgylchadwy sych ar garreg y drws a’u trin[5] ac mae pob cyngor yn credu bod eu dull o gyflwyno, casglu a thrin yn cynnig y cymysgedd gorau o gyfleustra a gwerth da i’w trigolion. Ers 2001, mae Llywodraeth Cymru wedi cefnogi cynghorau trwy ddarparu grantiau gwastraff penodol a Grant Cymorth Refeniw[6], sy’n galluogi cynghorau i ddewis y dull o gasglu a phrosesu adnoddau ailgylchadwy sy’n diwallu anghenion eu hardal orau. Yn ystod y cyfnod hwn, mae Llywodraeth Cymru wedi mesur perfformiad ailgylchu cynghorau drwy’r gyfradd ailgylchu, gan ganiatáu a chefnogi pob dull o ailgylchu yn fras.

14. Mae Llywodraeth Cymru wedi dewis[7] yr ôl-troed ecolegol fel y mesur cynnydd ar gyfer rheoli gwastraff trefol cynaliadwy, ond ni ddarparodd ffordd i gynghorau gyfrif eu heffaith na chasglu a chymharu’r wybodaeth hon. Yr unig beth oedd gan gynghorau i farnu eu perfformiad oedd y gyfradd ailgylchu, ac yn absenoldeb mesurau ansoddol, mae cyfradd ailgylchu uwch yn gyfystyr â gwell perfformiad. Adeg cynnal fy astudiaeth gwerth am arian roeddwn yn bryderus am y diffyg cynnydd mewn perthynas ag atal gwastraff yng Nghymru er fy mod yn nodi bod mwy o waith yn cael ei wneud yn y maes hwn yn ddiweddar, ond nid wyf wedi adolygu’r gwaith hwn. Fodd bynnag, byddai mentrau atal gwastraff llwyddiannus yn lleihau’r ôl-troed ecolegol yn llawer mwy na’r dulliau ailgylchu mwyaf effeithiol a dyma lle y gellir sicrhau’r gwelliannau mwyaf sylweddol o ran perfformiad.

15. Mae canlyniadau meincnodi’r tair blynedd diwethaf yn awgrymu nad oes un dull penodol o gasglu adnoddau ailgylchadwy o gartrefi yn llawer gwell na’r gweddill o ran perfformiad, costau neu effeithlonrwydd. Fodd bynnag, mae perfformiad, costau neu effeithlonrwydd y tri phrif ddull casglu yn amrywio’n fawr ac ni ellir egluro hyn i raddau helaeth. Y tri dull yw: casgliadau cymysg, casgliadau aml-ffrwd a chasgliadau a ddidolir ar garreg y drws. Yn ogystal, nid oes un dull penodol yn sefyll allan fel y dull gorau gan fod pob dull yn gallu cael ei weinyddu’n dda gyda pherfformiad da, neu’n gallu cael ei weinyddu’n wael gyda pherfformiad gwael.

16. Mae Llywodraeth Cymru’n awyddus i hyrwyddo didoli ar garreg y drws, drwy ei Glasbrint Casgliadau a gyhoeddwyd ym mis Mawrth 2011 a Chynllun y Sector Trefol (Rhan 1), ond nid yw meincnodi gwastraff wedi profi mai hwn yw’r dewis cywir eto. Wrth i fwy o gynghorau gyflwyno system gasglu arddull Glasbrint, fel rhan o newidiadau gwasanaeth mwy

---

[4] Ailgylchu dolen gaeedig yw ailgylchu lle mae deunyddiau’n cael eu defnyddio’n barhaus at yr un diben neu ddiben tebyg yn hytrach na chael ei israddio.

[5] Y tri phrif ddull o gasglu deunyddiau ailgylchadwy ar garreg y drws yw casgliadau cymysg, casgliadau dwy ffrwd neu wastraff a ddidolir ar garreg y drws.

[6] Yn astudiaeth Swyddfa Archwilio Cymru, Cyfranogiad y Cyhoedd o ran Ailgylchu Gwastraff (a gyhoeddwyd ym mis Chwefror 2012) nodwyd bod y buddsoddiad hwn yn £360.3 miliwn ers 2000-01.

[7] Mae’r ôl-troed ecolegol yn mesur yr arwynebedd tir sydd ei angen ar gyfer bwyd, adnoddau, ar gyfer ynni a gwastraff, a dyma sut y mesurir defnydd cynaliadwy yn Cymru’n Un: Cenedl Un Blaned, Cynllun Datblygu Cynaliadwy Llywodraeth Cynulliad Cymru (2010), a Tuag at Ddyfodol Diwastraff, y strategaeth wastraff genedlaethol (2010).

sylweddol drwy'r Rhaglen Newid Gydweithredol a hyrwyddir gan Lywodraeth Cymru, mae'n bosibl y daw manteision y dull hwn i'r amlwg.

DIWEDD