Y Pwyllgor ar y Mesur Arfaethedig ynghylch Llywodraeth Leol

LG(3)-03-08(p.2)

Ymgynghoriad: Y Pwyllgor ar y Mesur Arfaethedig ynghylch Llywodraeth Leol Ymateb Archwilydd Cyffredinol Cymru

1 Diolch am eich llythyr dyddiedig 17 Hydref yn fy ngwahodd i gyflwyno tystiolaeth ysgrifenedig i gynorthwyo'r Pwyllgor wrth iddo ystyried y Mesur arfaethedig. Rwyf yn ddiolchgar am y cyfle i gyfrannu at y drafodaeth hon ynghylch yr hyn a ystyriaf yn ddatblygiad pwysig yn ymdrech y Cynulliad Cenedlaethol i wella gwasanaethau cyhoeddus.

2 Rwyf yn croesawu'r cynigion a nodwyd yn y Mesur. Fodd bynnag, heb amodi fy nghefnogaeth i fyrdwn y Mesur, mae gennyf rai sylwadau y credaf y gallent wella'r ddeddfwriaeth ac unrhyw ganllawiau yn deillio ohoni a gaiff eu llunio i weithredu'r trefniadau.

A oes angen deddfwriaeth?

"3 "Oes. Ystyriaf fod y Mesur arfaethedig yn gyfle i nodi'n gliriach y ddyletswydd sydd ar awdurdodau lleol i sicrhau gwelliant parhaus. Yn benodol mae'n gyfle i symud i ffwrdd oddi wrth y ffocws ar risg sydd wedi tueddu i fod yng nghanol y fframwaith presennol, tuag at ysgogi gwelliannau mewn gwasanaethau a swyddogaethau. Mae'n iawn symud i ffwrdd oddi wrth risg am lawer o resymau ond yn bennaf am nad yw gwelliannau mewn gwasanaeth yn gysylltiedig ag unrhyw broffil risg penodol: mae rhai gwelliannau yn deillio o leihau risg, ceir gwelliannau eraill drwy gynyddu risg ond gan ei rheoli'n fwy effeithiol. Nid yw risg yn sail wrthrychol glir ar gyfer gweithredu i sicrhau gwelliannau.

4 Rwyf hefyd yn croesawu'r ffaith bod y Mesur yn atgyfnerthu'r angen i reoleiddwyr gydweithio'n effeithiol wrth gyflawni eu gweithgareddau. Mae gan reoleiddwyr ddyletswydd i gydbwyso'r angen i roi sicrwydd annibynnol bod gwasanaethau cyhoeddus o safon briodol yn cael eu darparu ar y naill law, a'r angen i roi digon o le i reolwyr gwasanaethau cyhoeddus wneud eu gwaith ar y llaw arall. Yn ystod y blynyddoedd diwethaf, rydym wedi gwneud cynnydd yn hyn o beth drwy amrywiaeth o drefniadau ffurfiol ac anffurfiol sy'n ein galluogi i ddatblygu dulliau o reoleiddio ar y cyd lle y bo hynny'n briodol a negodi newidiadau i raglenni pan fo angen. Ond mae lle i wella ymhellach ac mae dyletswydd statudol yn ddatblygiad buddiol.

Sut bydd y Mesur arfaethedig yn newid yr hyn y mae sefydliadau yn ei wneud ar hyn o bryd a pha effaith a gaiff unrhyw newidiadau o'r fath o ran gwella gwasanaethau a gwaith cynllunio cymunedol?

"5 "Gallai'r Mesur newid tair agwedd allweddol ar y gyfundrefn gyfredol

6 Yn gyntaf, bydd yn dileu'r pwyslais amhriodol ar risg, a allai fod yn ddryslyd, sy'n ategu'r trefniadau presennol ac sy'n gwrthdaro, os dehonglir ei fod yn mynnu bod risg yn cael ei lleihau, ag ymdrech awdurdodau i fod yn arloesol wrth ddarparu gwasanaethau. Felly dylai trefniadau busnes a chynllunio gwella awdurdodau lleol ganolbwyntio ar amcanion gwella yn hytrach nag ar risg.

7 Mae'r duedd i ganolbwyntio ar risg hefyd yn cyfyngu ar fy ngallu i wneud sylwadau ar welliannau mewn gwasanaethau am nad oes unrhyw gysylltiad uniongyrchol rhwng lleihau risg a sicrhau gwelliant. O ganlyniad, dylai'r ail newid fod yn fframwaith rheoleiddio sy'n fwy trylwyr wrth asesu gwelliant yn erbyn amcanion allweddol a chyflwyno adroddiadau ar y cynnydd a wnaed. Dylwn allu cyfeirio fy ngwaith at y meysydd hynny y mae angen eu gwella fwyaf, gan sicrhau bod yr ymateb rheoleiddio yn gymesur â'r amgylchiadau.

8 Yn drydydd, dylai bwriad y Mesur bod yn rhaid i awdurdodau bennu amcanion gwella clir hyrwyddo dulliau mwy effeithiol o ymgysylltu â rhanddeiliaid a dinasyddion. Dylai mwy o eglurder a thryloywder o ran amcanion a systemau adrodd mwy effeithiol gynyddu cyfranogiad y cyhoedd ac felly gwella atebolrwydd lleol .

A yw adrannau'r Mesur arfaethedig yn briodol o ran diwygio'r sail statudol ar gyfer gwella gwasanaethau gan awdurdodau lleol a diwygio prosesau cynllunio cymunedol a strategaethau cymunedol? Os nad ydynt, ym mha ffordd y mae angen i'r Mesur arfaethedig newid?

"9 "Yn gyffredinol, mae'r Mesur arfaethedig yn briodol o ran diwygio'r sail statudol ar gyfer gwella gwasanaethau, er y bydd termau unrhyw ganllawiau ategol yn hollbwysig o ran ei ddehongli ac, felly, ei weithredu.

10 Mae un pwynt penodol yn y Mesur drafft sy'n amwys mewn ffordd a allai danseilio holl ddiben y ddeddfwriaeth. Yn y fersiwn drafft presennol y cyfan a wna Adran 2 yw ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau lleol wneud trefniadau "i sicrhau gwelliant parhaus". Mae'r geiriad hwnnw yn anfoddhaol am y gellir dehongli'r gair "trefniadau" yn gyfyng fel nad yw ond yn cyfeirio at fodolaeth trefniadau yn hytrach na'u heffeithiolrwydd. Pe gallai awdurdod lleol gydymffurfio â'r Mesur drwy sefydlu trefniadau yn unig, er enghraifft ar ffurf pwyllgorau, strategaethau ysgrifenedig a strwythurau adrodd, ni fyddai angen gwella gwasanaethau mewn gwirionedd.

11 Felly mae'n hanfodol diwygio Adran 2 i'w gwneud yn ofynnol i awdurdodau wneud trefniadau effeithiol. Wedyn byddai angen i mi, yn rhinwedd Adrannau 18 ac 20, asesu a fyddai pob awdurdod yn debygol o wneud trefniadau effeithiol i sicrhau gwelliant parhaus a chyflwyno adroddiad blynyddol ar yr asesiad hwnnw.

12 Mae gennyf rai pryderon ynghylch y categorïau a ddefnyddir gan awdurdodau wrth bennu eu hamcanion gwella (adran 3). Mae Adran 3 yn gymhleth ond serch hynny ymddengys ei bod wedi hepgor rhai agweddau pwysig ar sicrhau gwelliant. A barnu yn ôl papur ymgynghori Llywodraeth y Cynulliad dyddiedig Chwefror 2008, drafftiwyd Adran 3 i osgoi defnyddio'r termau "darbodaeth,

effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd" a ddefnyddiwyd mewn deddfwriaeth flaenorol ar y pwnc. Mae'r papur ymgynghori yn honni bod y termau hynny wedi'u dehongli'n gyfyng i olygu "cost leiaf". Mae corff sylweddol iawn o arfer rhyngwladol a sefydlwyd dros flynyddoedd lawer sy'n dangos bod y cyfryw ddehongliad cyfyng yn anghynaladwy. Mae fy mhwerau fy hun, a phwerau pob corff archwilio arall yn y DU, yn cynnwys pwerau i archwilio darbodaeth, effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd, ac mae'r pwerau hynny bob amser wedi'u dehongli'n eang i gynnwys gwerth am arian yn gyffredinol a allai'n hawdd olygu gwario mwy i gyflawni mwy.

13 Os na roddir cyfeiriad syml at ddarbodaeth, effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd yn lle Adran 3, yn ddiau dylid ei diwygio i gynnwys "darbodaeth" sy'n elfen hanfodol o asesiad gwerth am arian cyflawn sy'n ymgorffori agweddau ansoddol a meintiol ar gyflawni ochr yn ochr ag effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd. Yn fwy cyffredinol, mae angen ystyried a thrafod y diffiniadau o'r categorïau (adran 4) ymhellach ac efallai y bydd yn eu cynnwys yn y Mesur ei hun yn ddi-fudd; efallai y byddai'n fwy buddiol eu cynnwys mewn canllawiau statudol ar wahân.

14 Nodaf, o ran pennu safonau perfformiad (adran 8), fod angen i Weinidogion Cymru ymgynghori â chynrychiolwyr awdurdodau ac "unrhyw bersonau...y gwelant yn dda". Deallaf y byddai hyn yn caniatáu ymgynghori â'm swyddfa, ond byddai'n ddefnyddiol pe bai hyn yn cael ei nodi'n glir, yn enwedig yng ngoleuni fy mhwerau fy hun i bennu dangosyddion perfformiad o dan Ddeddf Archwilio Cyhoeddus Cymru.

15 Rwyf yn croesawu'r ddyletswydd a roddir ar awdurdodau i gymharu eu perfformiad ar draws amser ac ag awdurdodau eraill; cydnabuwyd ers peth amser bod meincnodi yn un o'r prif ddulliau o ysgogi gwelliannau, gan gynnwys drwy rannu arfer da. Mae hefyd yn hanfodol bod awdurdodau yn defnyddio gwybodaeth am berfformiad yn effeithiol i reoli eu gwasanaethau ac ymgysylltu â rhanddeiliaid a dinasyddion i alluogi dealltwriaeth gyffredin o'u hamcanion a'u cyflawniadau. Fodd bynnag, nid yw'r Fframwaith Mesur Perfformiad cyfredol yn ddigon aeddfed eto i ategu gwaith dadansoddi cymharol effeithiol. Er y gallai roi darlun cytbwys o berfformiad, nid yw'n rhoi darlun cynhwysfawr a chyson ar hyn o bryd ac, felly, nid ydynt fawr o werth ar gyfer ysgogi gwelliannau. Maes ydyw lle y mae angen gwaith pellach y tu allan i'r broses ddeddfwriaethol.

16 Ar y cyfan rwyf yn fodlon ar y swyddogaethau a roddir i mi gan adrannau 17 i 20 a 22 i 28 o'r Mesur arfaethedig yn amodol ar drafodaethau manwl ynghylch natur a chwmpas unrhyw ganllawiau ategol. Fel y deallaf, yn achos pob awdurdod mae'r ddeddfwriaeth yn ei gwneud yn ofynnol i mi:

-gynnal archwiliad o'r cynllun gwella i nodi a yw'n cydymffurfio â gofynion y Mesur;
-cynnal asesiad manwl o'r trefniadau ar gyfer sicrhau gwelliant parhaus a chynnydd o ran cyflawni amcanion gwella;
-cyhoeddi adroddiad gwella blynyddol:
-cydgysylltu gweithgareddau rheoleiddwyr perthnasol fel y'u diffinnir gan y Mesur.

17 At hynny mae'n rhaid i mi lunio Datganiad o Arfer gan ddisgrifio sut y bwriadaf gyflawni eu swyddogaethau o dan y Mesur ac yn seiliedig ar egwyddorion cymhwyso cyson ac ar gymesuredd.

18 Gyda'i gilydd, dylai'r darpariaethau hyn fy ngalluogi i symud i ffwrdd o'r gyfundrefn sydd ar waith ar hyn o bryd sy'n seiliedig ar risg ac yn lle hynny gwneud asesiadau cadarn i nodi a yw awdurdodau yn gwella canlyniadau ar gyfer pobl leol.

19 Nid wyf yn glir ynghylch y syniadaeth sy'n sail i'r amseriadau a gynigir yn y Mesur er mwyn i awdurdodau lleol baratoi deunydd ac i mi ei archwilio neu ei asesu. Ymddengys i mi y dylid cynnal archwiliad o gydymffurfiaeth â gofynion y Mesur o ran gwybodaeth am wella a chynllunio gwella mewn blwyddyn benodol cyn gynted ag y bo modd ar ôl diwedd y flwyddyn honno, ac y dylid cynnal asesiad i nodi pa mor "debygol" ydyw y bydd awdurdod yn cydymffurfio â'r gofynion gwella cyffredinol mewn blwyddyn benodol ar ddechrau'r flwyddyn honno neu cyn gynted ag y bo modd ar ôl hynny. Ac eto mae'r Mesur drafft yn cynnig terfyn amser cyffredin (30 Tachwedd) i mi gyhoeddi'r archwiliad ôl-syllol a'r asesiad sy'n edrych ymlaen. At hynny, nid yw'r terfyn amser hwnnw yn ystyried cylchoedd cynllunio busnes awdurdodau a allai fod, yn ddilys ddigon, yn wahanol i'w gilydd. Yn ddiau byddai'n fuddiol, hyd nes y cynhelir trafodaethau pellach ac y sicrheir dealltwriaeth gliriach o'r ystyriaethau ymarferol sydd ynghlwm wrth ei gweithredu, dileu o'r ddeddfwriaeth y dyddiadau penodol ar gyfer cyhoeddi'r cynllun gwella a'm harchwiliad a'm hadroddiadau asesu. Rwyf yn meddwl am rai newidiadau i'r cylch adrodd blynyddol a fyddai'n fuddiol i awdurdodau lleol a'm swyddfa ond mae angen trafod hyn ymhellach y tu allan i'r broses ddeddfwriaethol. Gellid nodi'r amserlen y cytunwyd arni mewn gorchmynion Gweinidogol neu ganllawiau ategol.

20 Yn olaf, mae'n fuddiol bod y Mesur arfaethedig yn ymgorffori gofynion penodol o ran cynllunio cymunedol, gan atgyfnerthu'r cysylltiadau rhwng amcanion gwella a chanlyniadau ar gyfer pobl leol.

Beth yw'r rhwystrau posibl i weithredu darpariaethau'r Mesur arfaethedig (os o gwbl) ac a yw'r Mesur arfaethedig yn eu hystyried?

"21"**"** Rwyf eisoes wedi cyfeirio at rwystr posibl i weithredu'r Mesur arfaethedig o ran gallu'r Fframwaith Mesur Perfformiad presennol i ategu'r gofynion o ran dadansoddi cymharol ac, felly, atebolrwydd cyhoeddus. Rwyf hefyd wedi nodi bod angen rhoi sylw i amserlennu annefnyddiol rhai allbynnau y byddai'n well gennyf eu gwneud y tu allan i'r broses ddeddfwriaethol.

22 Mae'n amlwg y bydd llawer o'r broses fanwl o weithredu gofynion y Mesur yn dilyn canllawiau a fydd yn destun trafod ac ymgynghori manwl pellach. Mae'n bwysig nad yw'r cyfryw ganllawiau yn rhwystro awdurdodau rhag gwneud gwaith cynllunio busnes ac ariannol arferol a'u bod yn ategu'r gwaith o integreiddio unrhyw ofynion ychwanegol yn y prosesau hynny. Yn yr un modd, er mwyn i mi gyflawni fy swyddogaethau ar draws pob awdurdod, mae'n rhaid sicrhau dealltwriaeth gyffredin o'r hyn y mae hynny'n ei olygu yn ymarferol i'r sefydliadau dan sylw.

23 O ran cydgysylltu'r rheoleiddwyr perthnasol yn effeithiol (Adran 24), mae dau rwystr posibl i sicrhau canlyniad sy'n ymateb

gwirioneddol gydgysylltiedig gan reoleiddwyr awdurdodau lleol i bob awdurdod lleol unigol. Y rhwystr cyntaf yw bod Adran 24 yn rhoi pwerau i'r Archwilydd Cyffredinol ond cydgysylltu amserlen y rheoleiddwyr perthnasol ac nid eu gweithgareddau. Mae hynny'n golygu y byddai'n bosibl, mewn egwyddor, o fewn fframwaith y Mesur, i wahanol reoleiddwyr wneud gwaith dyblygol yn yr un awdurdod lleol; y cyfan a wnâi'r Mesur yw sicrhau na fyddai'r cyfryw weithgarwch yn digwydd ar yr un pryd.

24 Yr ail rwystr sy'n effeithio ar weithgarwch cydgysylltu yw mai dim ond i'r defnydd y mae rheoleiddwyr yn ei wneud o'u pwerau o ran swyddogaethau datganoledig y gall y Mesur fod yn gymwys, tra bod gan rai rheoleiddwyr bwerau sy'n deillio o ddeddfwriaeth y DU na fyddent yn cael eu dal gan y pwerau cydgysylltu a roddir i'r Archwilydd Cyffredinol gan y Mesur.

25 Effaith y ddau rwystr hyn yw y bydd y gallu i gydgysylltu gweithgarwch rheoleiddio mewn llywodraeth leol yn effeithiol yn dibynnu, yn debyg iawn i'r sefyllfa bresennol, ar ewyllys da a doethineb y rheoleiddwyr ac na fyddai wedi'i warantu gan y Mesur ei hun. Fel y nodwyd uchod, yn ystod y blynyddoedd diwethaf, mae'r rheoleiddwyr wedi gwneud cryn gynnydd o ran sicrhau mwy o gydgysylltu drwy gydweithio'n wirfoddol. Rwyf yn disgwyl i hynny barhau.

26 Yn olaf, mae angen digon o amser arnom i ddatblygu fframwaith cydlynol sy'n dal ysbryd y Mesur yn ogystal â'i ofynion manwl mewn ffordd nad yw'n amharu ar ddyletswyddau a chyfrifoldebau'r gwahanol bartïon dan sylw.

Beth yw goblygiadau ariannol y Mesur arfaethedig i sefydliadau?

"27"**" "**Fel gydag unrhyw raglen newid, mae'n debyg y bydd costau yn codi o'r gwaith datblygu ychwanegol fydd angen ei wneud ar ddechrau'r broses weithredu. At hynny, gall y gwahanol drefniadau y mae'r Mesur arfaethedig yn ei gwneud yn ofynnol neu'n caniatáu i mi eu gwneud effeithio hefyd ar y ffioedd a delir gan awdurdodau. Fodd bynnag, hyd nes y bydd gennym syniad clir o'r canllawiau a fydd yn pennu manylion y broses weithredu ni allaf asesu'r goblygiadau ariannol ond byddaf yn ailystyried y mater hwn wrth i bethau ddatblygu.

4ydd Tachwedd 2008