

# Craffu ar weinyddiaeth gyhoeddus: crynodeb o'r dystiolaeth

Y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus a Gweinyddiaeth Gyhoeddus | 9 Chwefror 2022  
Public Accounts and Public Administration Committee | 9 February 2022

Cyfeirnod: SR222098-1

## Cyflwyniad

Mae'r papur hwn yn rhoi trosolwg o'r dystiolaeth y mae'r Pwyllgor wedi'i chael hyd yn hyn i helpu i nodi blaenoriaethau a'r ffordd orau o ymdrin â'r elfen o'i gylch gwaith sy'n ymwneud â gweinyddiaeth gyhoeddus.

Mae'r papur yn defnyddio tystiolaeth a gafwyd mewn ymgynghoriad a gynhaliwyd yn nhymor yr hydref ac mewn cyfarfod bord gron o bartion â diddordeb a gynhaliwyd ar 12 Ionawr 2022.

Mae Adran 6 o'r papur yn cynnwys rhai argymhellion ar gyfer camau nesaf posibl y gall y Pwyllgor efallai edrych arnynt yng ngoleuni'r dystiolaeth a ddaeth i law.



## 1. Egwyddorion ac arfer gorau

Roedd ymatebwyr i'r ymgynghoriad cyhoeddus a rhanddeiliaid yn y sesiynau bord gron yn croesawu'r ffaith bod gweinyddiaeth gyhoeddus wedi cael ei hychwanegu at gylch gwaith y Pwyllgor.

Awgrymodd rhai ymatebwyr egwyddorion a nodau ar gyfer llywio gwaith craffu'r Pwyllgor ar weinyddiaeth gyhoeddus. Gwnaethant gynnig y dylai'r Pwyllgor ganolbwyntio ar yr egwyddorion a ganlyn:

- llywodraethu da;
- gwella'r modd y caiff gwasanaethau cyhoeddus eu cynnal, eu llywodraethu a'u darparu;
- safonau ymddygiad uchel mewn bywyd cyhoeddus;
- yr hawl i weinyddiaeth dda a mynediad at iawn; a
- gweithredu dyletswyddau o dan gyfraith cydraddoldeb a Deddf Cenedlaethau'r Dyfodol yn effeithiol.

## 2. Dulliau o weithio

Cynigiodd yr ymatebwyr amrywiaeth o awgrymiadau am sut y gallai'r Pwyllgor fynd ati i graffu ar weinyddiaeth gyhoeddus, gan gynnwys:

- adeiladu ar waith presennol y Pwyllgor gydag Archwilio Cymru ar gyfrifon;
- dysgu o'r profiad o graffu ar weinyddiaeth gyhoeddus mewn mannau eraill, gan gynnwys yn rhyngwladol, ac yn arbennig o ddull y Pwyllgor Gweinyddiaeth Gyhoeddus a Materion Cyfansoddiadol yn Senedd y DU;
- cymryd tystiolaeth gan Lywodraeth Cymru a chyrff cyhoeddus perthnasol, arbenigwyr allanol, a chyn-swyddogion a chyn-Weinidogion;
- cymryd tystiolaeth gan ystod amrywiol o bobl y mae gweinyddiaeth gyhoeddus yn effeithio arnynt, ymgysylltu â phobl sy'n rhannu nodweddion gwarchodedig a phobl sydd o dan anfantais economaidd-gymdeithasol; a
- defnyddio'r dystiolaeth a'r data a gesglir gan gyrff perthnasol yn y sector cyhoeddus a'r trydydd sector.

Hefyd, cynigiodd Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru (yr Ombwdsmon) rannu canfyddiadau o'r data y mae'n eu casglu ar feysydd megis agweddau cyrff cyhoeddus tuag at ddal cwynion ac ymateb iddynt. Dywedodd yr Ombwdsmon fod y gwaith hwn yn mynd rhagddo ond y bydd y data dros y blynyddoedd nesaf yn rhoi cipolwg gwerthfawr ar sut mae cyrff cyhoeddus yn ymgysylltu â'r cyhoedd ac yn defnyddio'r data hynny i wella gwasanaethau.

Tynnodd Dr Helen Foster sylw at rai risgiau i'r Pwyllgor o ran craffu ar weinyddiaeth gyhoeddus ochr yn ochr â chraffu ar gyfrifon cyhoeddus. Dadleuodd y byddai angen i'r Pwyllgor:

- sicrhau bod craffu ar weinyddiaeth gyhoeddus yn ategu'r gwaith craffu ar gyfrifon cyhoeddus, nid ei lastwreiddio; ac
- ystyried yn ofalus a ddylid cymryd tystiolaeth gan Weinidogion yn ogystal â gweision sifil, gan gydnabod bod yn rhaid i'r Pwyllgor beidio â chwestiynu rhinweddau amcanion polisi'r Llywodraeth a'r risg y gallai'r Pwyllgor mynd yn wleidyddol a cholli hygredd.

### 3. Llywodraeth Cymru

Roedd rhai ymatebwyr i'r ymgynghoriad yn canolbwyntio ar y rhan o gylch gwaith y Pwyllgor sy'n ymwneud â chraffu ar ansawdd a safonau gweinyddiaeth yn Llywodraeth Cymru, gan ganolbwyntio ar rôl a pherfformiad y gwasanaeth sifil, cynghorwyr arbennig, a Gweinidogion.

#### 3.1. Llywodraeth Cymru fel sefydliad

Awgrymodd rhai ymatebwyr y gall Pwyllgor ddymuno edrych ar effeithiolrwydd Llywodraeth Cymru fel sefydliad. Amlygwyd y gallai'r Pwyllgor ddewis ystyried:

- pa mor effeithiol yw Llywodraeth Cymru o ran **cydgysylltu gwaith llunio polisi** ar draws cyfarwyddiaethau a phortffolios Gweinidogion, ac a oes angen i gyfeiriad cryfach ddod o **ganol y Llywodraeth**;
- **rheoli perfformiad, cymhellion, a datblygu arweinyddiaeth** yn y gwasanaeth sifil;

- a yw Llywodraeth Cymru a chyrrff cyhoeddus eraill yn **strwythuredig ac yn drefnus** yn y fath fodd ag i weithredu amcanion polisi'r Llywodraeth yn effeithiol;
- pa wersi a ddysgwyd am **effeithiolrwydd cyfundren y Llywodraeth** a chyrrff cyhoeddus yn sgil eu hymateb i COVID-19, a pha effaith y mae gweithio o bell wedi'i chael ar gapasiti a gwasanaeth y gwasanaeth sifil;
- y berthynas rhwng **gwasanaeth sifil datganoledig Cymru a gwasanaeth sifil Prydain yn ehangach.**

## 3.2. Gweinidogion a chynghorwyr arbennig

Yn ei ymateb ysgrifenedig, cynigiodd Leighton Andrews y gall y Pwyllgor ddymuno edrych ar rolau Gweinidogion a chynghorwyr arbennig. Yn benodol, awgrymodd y gallai'r Pwyllgor edrych ar yn canlynol:

- **Cabinet a Gweinidogion Cymru**, gan gynnwys a oes angen Llawlyfr Cabinet i Gymru (sef dogfen sy'n nodi rheolau a gweithdrefnau ynghylch gweithredu'r Llywodraeth), egwyddorion ar gyfer sefydlu Pwyllgorau Cabinet, ac archifo cofnodion y Cabinet;
- **safonau cyhoeddus**, gan gynnwys y Cod y Gweinidogion a rôl y Cynghorydd Annibynnol ar God y Gweinidogion;
- **cynghorwyr arbennig**, gan gynnwys a oes mesurau diogelu digonol yn y berthynas rhwng cynghorwyr arbennig, gweision sifil a gweinidogion; a/neu
- **gysylltiadau rhynglywodraethol** ac effaith **Adolygiad Dunlop o Alluogrwydd Undeb Llywodraeth y DU** ar weinyddiaeth gyhoeddus.

## 4. Llunio polisiau a'u cyflawni

### 4.1. Llunio polisiau

Amlinellodd rhai ymatebwyr eu barn bod Llywodraeth Cymru wedi mabwysiadu dull uchelgeisiol o lunio polisiau. Fodd bynnag, tynnodd rhai ymatebion sylw at

heriau o ran llunio polisiâu yng Nghymru, gan awgrymu y gallai'r Pwyllgor edrych ar:

- ba mor dda y mae Llywodraeth Cymru yn defnyddio'r pwerau a'r ysgogiadau polisi sydd ar gael iddi;
- pa mor dda y mae Llywodraeth Cymru yn mynd i'r afael â materion polisi sy'n torri ar draws cyfarwyddiaethau neu bortffolios Gweinidogion;
- sicrhau bod pobl y mae polisi cyhoeddus yn effeithio arnynt yn ymgysylltu'n llawn yn natblygiad y polisi hwnnw;
- meithrin capasiti polisi y tu allan i Lywodraeth Cymru (yn enwedig mewn awdurdodau lleol); a
- chefnogi'r gwaith o ddatblygu ffynonellau annibynnol o gyngor a thystiolaeth polisi.

## 4.2. Darparu gwasanaethau cyhoeddus a rheoli perfformiad

Roedd rhai ymatebwyr yn dadlau bod Llywodraeth Cymru a'r sector cyhoeddus weithiau wedi bod yn well am lunio cyfreithiau a pholisïau uchelgeisiol na'u cyflawni. Awgrymodd Steve Martin yn ei ymateb y gall y Pwyllgor ddymuno edrych ar y rhesymau dros fylchau rhwng polisi a chyflawni a sut y gellir datblygu capasiti i gyflawni.

Cynigiodd yr ymatebwyr amrywiaeth o feysydd y gallai'r Pwyllgor eu harchwilio, gan gynnwys:

- pa mor effeithiol y mae Llywodraeth Cymru wedi darparu **llywio o'r canol** i gyrrff lleol a rhanbarthol, gan roi cymorth a sicrhau bod mentrau polisi, fframweithiau atebolrwydd a ffrydiau gyllido yn gydnaws â'i gilydd;
- rôl Llywodraeth Cymru yn **goruchwyllo cyrff cyhoeddus** (gan gynnwys gwneud penodiadau cyhoeddus a chefnogi byrddau o ran llywodraethu da);
- y defnydd o **dargedau gwasanaeth cyhoeddus a chyfundrefnau rheoli perfformiad** ac a oes angen eu symleiddio;
- rôl **cyd-gynhyrchu** rhwng darparwyr gwasanaethau cyhoeddus a defnyddwyr gwasanaethau;
- **lledaenu arfer da** a sicrhau y gall sefydliadau ddysgu oddi wrth ei gilydd; a

- mynd i'r afael ag **amrywiad, anghysondeb ac anghydraddoldeb** yn y ddarpariaeth o wasanaethau.

Awgrymodd rhai ymatebwyr y gall y Pwyllgor ddymuno edrych ar rôl **data a gwasanaethau digidol** a **chaffael** yn y ddarpariaeth o wasanaethau cyhoeddus.

### 4.3. Cyflawni ym meysydd allweddol cyfraith a pholisi

Awgrymodd rhai ymatebwyr y dylai'r Pwyllgor edrych ar y modd y mae meysydd penodol o ran cyfraith a pholisi yn cael eu gweithredu, ac yn benodol:

#### Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru)

---

Tynnodd Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol a Chyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru (CGGC) sylw at rôl y Pwyllgor o ran cefnogi a chraffu ar gyrff cyhoeddus i roi'r Ddeddf ar waith. Byddai hyn yn adeiladu ar waith y Pwyllgor blaenorol yn y Bumed Senedd.

#### Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru)

---

Awgrymodd y cyfranwyr o CGGC a Drws Ar Glo y dylai'r Pwyllgor ymchwilio i weithrediad y Ddeddf, gan ganolbwyntio ar:

- sicrhau bod sefydliadau yn cael eu dwyn i gyfrif am ddyletswyddau a nodir yn y Cod Ymarfer a bod argymhellion mewn adroddiadau arolygon yn cael eu gweithredu;
- effaith hawddfreintiau i'r Ddeddf o dan Ddeddf y Coronafeirws 2020 ar gyfer cymorth i bobl anabl a phobl hŷn;
- deall i ba raddau, a pha mor gyson, y mae egwyddorion yn y Ddeddf ynghylch llais, rheolaeth, a chyd-gynhyrchu yn cael eu cymhwyso;
- ymchwilio i gwmpas y gwaith craffu ar y Ddeddf y mae Llywodraeth Cymru yn ei gomisiynu, gan gynnwys a oes angen cynnwys ystod ehangach o ddefnyddwyr gwasanaethau a sefydliadau cymorth y trydydd sector.

## Cyfraith a pholisi cydraddoldeb

---

Awgrymodd y cyfranwyr o'r Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol, CGGC a Drws Ar Glo y dylai'r Pwyllgor ymchwilio i'r gwaith a wneir i weithredu cyfraith a pholisi cydraddoldeb, ac yn arbennig:

- dyletswydd cydraddoldeb y sector cyhoeddus a'r ddyletswydd economaidd-gymdeithasol;
- cynlluniau cydraddoldeb, megis Fframwaith yr Hawl i Fyw'n Annibynnol, yr Adolygiad Rhywedd, Cynllun Gweithredu LHDTTC+ a'r Cynllun Gweithredu Cydraddoldeb Hiliol;
- y defnydd o Aseidiadau o'r Effaith ar Gydraddoldeb, gan gynnwys i ba raddau y cânt eu cynnal a'u gwerthuso mewn partneriaeth â defnyddwyr gwasanaethau, ac i ba raddau y gellir eu herio'n effeithiol.

### 4.4. Herio penderfyniadau'r Llywodraeth a'r sector cyhoeddus

Amlygodd ymateb Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru bwysigrwydd sicrhau bod pobl yn gallu herio penderfyniadau'r sector cyhoeddus a chael iawn.

Dadleuodd y bydd y Pwyllgor efallai am wneud y canlynol:

- darparu trosolwg o'r system cyfiawnder gweinyddol yng Nghymru, gan nodi meysydd i'w gwella a lle y gellir hyrwyddo cydlyniant; ac
- ymchwilio i effaith pandemig COVID-19 ar ansawdd a safonau gweinyddu a thrin cwynion, yng ngoleuni ymchwydd yn nifer y cwynion;

Wrth dynnu sylw at argymhellion gan Dr Sarah Nason o Brifysgol Bangor, dadleuodd yr Ombwdsmon y gallai'r Pwyllgor, yn y tymor hwy, ddymuno mynd ar drywydd y canlynol:

- creu Cod Gweinyddu Cyhoeddus a Chyfiawnder Gweinyddol a fyddai'n cynnwys deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth a chanllawiau yn ymwneud, er enghraifft, ag Archwilio Cymru, Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru, ymchwiliadau, cofnodion a gwybodaeth, a thribiwnlysoedd Cymru; a/neu

- ddrafftio Deddf Gweithdrefn Weinyddol i Gymru yn y dyfodol, i gynnwys set gyfunol o ddyletswyddau gweithdrefnol seiliedig ar hawliau dynol, llesiant a chydraddoldeb ac i ddarparu trefniadau ar gyfer gwneud iawn.

## 5. Cydweithredu

Cydnabu'r ymatebwyr bwysigrwydd cydweithio a phartneriaeth ar gyfer darparu gwasanaethau cyhoeddus ac ar gyfer gweithredu meysydd allweddol o'r gyfraith a pholisi megis Deddf Cenedlaethau'r Dyfodol.

Roedd yr ymatebwyr hefyd yn gadarnhaol ar y cyfan am y dull a ddefnyddir yng Nghymru i weithio mewn partneriaeth rhwng cyrff cyhoeddus. Fodd bynnag, cododd rhai ohonynt bryderon ynghylch cymhlethdod trefniadau partneriaeth a sut y gall y rhain arwain yn aml at rwystrau i gydweithio.

### 5.1. Un Gwasanaeth Cyhoeddus Cymru

Tynnodd rhai o'r ymatebwyr sylw at uchelgais Llywodraeth Cymru i greu a **Un Gwasanaeth Cyhoeddus Cymru** ar draws y sector cyhoeddus datganoledig. Awgrymwyd y dylai'r Pwyllgor ymchwilio i sut mae'r uchelgais hwn yn cael ei ddatblygu a'r hyn a fyddai'n rhwystro ei roi ar waith.

### 5.2. Gweithio mewn partneriaeth: ar draws y sector cyhoeddus a thu hwnt

Yn ei ymateb, tynnodd Steve Martin sylw at gymhlethdod trefniadau llywodraethu lleol a rhanbarthol yng Nghymru, gan argymhell y bydd y pwyllgor efallai am ymchwilio i a oes ffyrdd o symleiddio trefniadau llywodraethu presennol heb beryglu enghreifftiau o gydweithredu effeithiol.

Tynnodd Archwilio Cymru a'r Ombwdsmon sylw at y diffyg eglurder mewn llinellau atebolrwydd wrth ddarparu gwasanaethau cyhoeddus. Yn benodol, cododd Archwilio Cymru'r mater o wendidau hirsefydlog o ran gweithio mewn partneriaeth rhwng cyrff cyhoeddus wrth fynd i'r afael â materion sy'n gofyn am ymatebion aml-asiantaeth, megis digartrefedd.

Tynnodd ymateb CGGC sylw at bwysigrwydd cydgysylltu rhwng y sector gwirfoddol a'r sector cyhoeddus, a dywedodd fod angen mwy o eglurder o ran sut y dylid sefydlu'r perthnasoedd hynny a'u cynnal. Galwodd hefyd am dryloywder



ynghylch pa mor effeithiol y mae cyrff partneriaeth yn ymgysylltu â chynrychiolwyr y trydydd sector a chynrychiolwyr dinasyddion ac yn cefnogi cyd-gynhyrchu gwasanaethau.

Cododd y cyfranwyr o CGGC a Drws Ar Glo bryderon ynghylch cynrychiolaeth dinasyddion, gofawyr a'r sector gwirfoddol ar Fyrddau Partneriaeth Rhanbarthol, gan ddadlau nad oedd eu cyfranogiad bob amser yn ystyrlon.

## 6. Rhaglen waith yn y dyfodol

Amlygwyd nifer o feysydd gwaith posibl i'r Pwyllgor fel rhan o'r broses casglu tystiolaeth.

Yn eu tystiolaeth, anogodd Leighton Andrews a Helen Foster y Pwyllgor i ganolbwyntio ar nifer gyfyngedig o flaenoriaethau ar gyfer y Senedd hon o ystyried pwysigrwydd cyfrifon cyhoeddus yng nghylch gwaith y Pwyllgor.

Ar y sail honno, rhoddir isod amlinelliad o rai meysydd gwaith sy'n tynnu ar y themâu allweddol a ddeilliodd o'r dystiolaeth i'r Pwyllgor, gan gynnwys dulliau posibl y gallai'r Pwyllgor eu defnyddio yn hyn o beth.

### 6.1. Ymchwiliadau posibl

Awgrymodd cyfranwyr nifer o ymchwiliadau posibl. Fodd bynnag, mae'r awgrymiadau ar gyfer ymchwiliadau yn eang; byddai angen i'r Pwyllgor wneud rhagor o waith cwmpasu i ddatblygu a mireinio cylchoedd gorchwyl unrhyw ymchwiliadau yn y dyfodol.

Llywodraeth Cymru a gweithlu'r sector cyhoeddus

---

Efallai y bydd y Pwyllgor yn awyddus i wneud y canlynol:

- gwahodd yr Ysgrifennydd Parhaol newydd i roi'r wybodaeth ddiweddaraf i'r Pwyllgor am fenter ei ragflaenydd i 'ddiogelu dyfodol' y gwasanaeth sifil, ac amlinellu ei flaenoriaethau ef ar gyfer Llywodraeth Cymru fel sefydliad at y dyfodol; ac
- ymchwilio i uchelgeisiau Llywodraeth Cymru ar gyfer 'Un Gwasanaeth Cyhoeddus Cymru', gan gynnwys sut mae gwaith Academi Wales a'r Ysgol

Llywodraethu Genedlaethol arfaethedig, sy'n rhan o'r Cytundeb Cydweithredu rhwng Llywodraeth Cymru a Phlaid Cymru, yn cyfrannu at y nod hwn.

## Llunio polisiau a'u cyflawni

---

Un o'r themâu a godwyd droeon gan randdeiliaid oedd y bwlch cyflawni a gweithredu effeithiol ar draws y sector cyhoeddus o ran polisiau Llywodraeth Cymru. Mae nifer o feysydd gwaith posibl yn deillio o hyn y gallai'r Pwyllgor efallai ymchwilio iddynt:

- proses 'cydgynhyrchu' rhwng darparwyr gwasanaethau cyhoeddus a defnyddwyr gwasanaethau a sut mae'n gweithio'n ymarferol;
- lledaenu arfer da a sicrhau y gall sefydliadau ddysgu oddi wrth ei gilydd; ac
- y defnydd o dargedau gwasanaethau cyhoeddus, cyfundrefnau a fframweithiau rheoli perfformiad, ac a oes angen eu symleiddio.

## Cydweithio ar draws y sector cyhoeddus

---

Edrychodd y Pwyllgor blaenorol ar y modd y gweithredir Deddf Cenedlaethau'r Dyfodol ar draws cyrff cyhoeddus, gan ganfod bod 'tirwedd gymhleth deddfwriaeth a chyrrff partneriaeth' yn ei gwneud yn anoddach i gyrff cyhoeddus fabwysiadu'r Ddeddf. Efallai y bydd y Pwyllgor am wneud gwaith dilynol yn y maes gwaith hwn. Mae nifer o feysydd gwaith posibl i ymchwilio iddynt yn y cyd-destun hwn:

- Yr egwyddorion a'r dull sy'n dod i'r amlwg ar gyfer 'un gwasanaeth cyhoeddus Cymru', gan gynnwys y potensial ar gyfer gwasanaethau a rennir;

**6.2. Cyfleoedd i ailgynllunio gwasanaethau cyhoeddus yn y dirwedd ar ôl y pandemig, gan edrych ar ba mor ymatebol a hyblyg y mae gwasanaethau cyhoeddus wedi bod wrth gydweithio, gan gynnwys; rhwydweithio, cydweithio wrth i wasanaethau cyhoeddus symud i gyfnod gwahanol o gydweithio yng Nghymru.**

## Monitro data ac adroddiadau'r sector cyhoeddus

Cynigiodd yr Ombwdsmon i gefnogi'r Pwyllgor a rhoi gwybodaeth iddo i lywio ei waith craffu ar weinyddiaeth gyhoeddus ar draws cyrff cyhoeddus mewn perthynas â'i swyddogaethau.

Mae Archwilio Cymru eisoes yn gweithio'n agos gyda'r Pwyllgor ac mae'n darparu papurau briffio ac adroddiadau i gefnogi ei waith craffu ar gyfrifon. Mewn tystiolaeth ysgrifenedig, awgrymodd Archwilio Cymru fod lle i ystyried materion sy'n deillio o gyfrifon cyrff cyhoeddus a'r adroddiadau ar berfformiad gweinyddol a llywodraethu sy'n cyd-fynd â nhw.

Efallai y bydd y Pwyllgor am ymgysylltu â'r sefydliadau hynny, a nodi eraill, i ffurfioli pa wybodaeth y gallai'r Pwyllgor ei chael yn rheolaidd i lywio ei raglen waith yn y dyfodol.

Am ragor o wybodaeth cysylltwch â:

### Lucy Valsamidis



0300 200 7571



[Lucy.Valsamidis@senedd.cymru](mailto:Lucy.Valsamidis@senedd.cymru)

### Rhun Davies



0300 200 6259



[Rhun.Davies@Senedd.Cymru](mailto:Rhun.Davies@Senedd.Cymru)