



Cynulliad National
Cenedlaethol Assembly for
Cymru Wales

Y Pwyllgor Llywodraeth Leol a Gwasanaethau Cyhoeddus



Rheoleiddio ac Arolygu Gwasanaethau Cyhoeddus yng Nghymru

Mai 2005



Argraffwyd yn y DU ar bapur sy'n cynnwys 75% o wastraff ôl-ddefnydd a 25% o fwydion coed ECF

Rhagair



Derbynnir yn gyffredinol fod rheoleiddio ac arolygu yn chwarae rhan bwysig yn y gwaith o ddarparu gwasanaethau cyhoeddus a'u bod, mewn nifer o achosion, yn offeryn effeithiol yn y gwaith o hyrwyddo gwelliant mewn gwasanaethau cyhoeddus.

Mae'r gyfundrefn rheoleiddio ac arolygu yn gymhleth.

Ceir nifer o sefydliadau'n gweithio i sicrhau bod cyrff cyhoeddus yn atebol am eu gweithrediadau, ac yn effeithlon ac effeithiol yn y gwaith o ddarparu gwasanaethau i bobl Cymru. Ar y cefndir hwn yr aeth y Pwyllgor ati i nodi'r prif gyrff rheoleiddio ac arolygu sy'n gweithredu yng Nghymru ac i ystyried, yn fras, beth yw eu cyfraniad tuag at wella'r gwaith o ddarparu gwasanaethau cyhoeddus. Er bod y gwaith hwn yn ymwneud â chylch gwaith ehangach y Pwyllgor ym maes gwasanaethau cyhoeddus, mae llawer o'r dystiolaeth, y dadansoddi a'r casgliadau dilynol yn canolbwyntio ar ddarparu gwasanaethau llywodraeth leol.

Diolchaf i'r unigolion ac i'r cyrff a fu o gymorth i'r Pwyllgor yn ystod cwrs ei ymchwiliad. Cyflwynir gennym yma gasgliad cynhwysfawr o argymhellion sy'n anelu at symleiddio a gwella'r gyfundrefn rheoleiddio ac arolygu yng Nghymru a sicrhau gwelliant parhaus yn y gwaith o ddarparu gwasanaethau cyhoeddus. Yr ydym yn annog Llywodraeth Cynulliad Cymru i roi ystyriaeth briodol i'r argymhellion hyn a chymryd i ystyriaeth farn y Pwyllgor wrth i Lywodraeth Cynulliad Cymru fwrw ymlaen â'i hagenda ehangach ar gyfer darparu gwell gwasanaethau cyhoeddus i Gymru.

Ann Jones

Cadeirydd

Y Pwyllgor Llywodraeth Leol a Gwasanaethau Cyhoeddus



Cynnwys

	Rhif Tudalen	
Pennod 1	Cyflwyniad	1
Pennod 2	Tirlun rheoleiddio ac arolygu yng Nghymru	5
Pennod 3	Y fframwaith deddfwriaethol	17
Pennod 4	Rheoleiddio ac arolygu fel mecanweithiau ar gyfer gwelliant	25
Pennod 5	Baich arolygu o'i wrthgyferbynnu â risg	33
Pennod 6	Dulliau arolygu	39
Pennod 7	'Meddwl cydgysylltiedig' ym maes rheoleiddio ac arolygu	45
Atodiad 1		53
Atodiad 2		55





Pennod 1
Cyflwyniad



Cyflwyniad

1.1 Bu cryn drafod yn ddiweddar ynghylch rôl ac effeithiolrwydd cyfundrefn rheoleiddio ac arolygu'r gwasanaethau cyhoeddus yn y DU. Mewn adroddiad gan Swyddfa'r Cabinet ar ddiwygio'r broses o arolygu'r gwasanaethau cyhoeddus, cafwyd y datganiad hwn:

...inspection and external review have a key role to play in the reform and improvement of public services, providing public assurance, holding organisations to account for their performance and helping to drive up standards. However, the effort put into inspection and external review (both by inspectorates and those inspected) must be focused in a way that will have the maximum impact on service improvement and deliver real value for money.¹

Mae Uned Effaith Reoleiddiol Swyddfa'r Cabinet yn cyfaddef:

[work] with other government departments, agencies and regulators to help ensure regulations are fair and effective and that all new and existing regulation is necessary.

Mae'n nodi ymhellach:

New regulations should comply with the principles of better regulation and impose the minimum burden.²

1.2 Mae Llywodraeth Cynulliad Cymru, yn eu dogfen ymgynghorol, *Creu'r Cysylltiadau: Gwell Gwasanaethau i Gymru*³ yn cydnabod yr angen i gryfhau a gwella agweddau ar y ffordd o reoleiddio ac arolygu i sicrhau bod gwasanaethau cyhoeddus Cymru yn atebol, effeithiol ac effeithlon.

1.3 Felly, fel rhan o'n cylch gwaith ym maes y gwasanaethau cyhoeddus, penderfynasom y dylem gael trosolwg strategol o'r ffordd y mae'r gyfundrefn rheoleiddio ac arolygu yn cael ei gweithredu yng Nghymru, a phenderfynwyd y byddem yn gwneud argymhellion a fyddai'n gymorth i sicrhau ei bod yn cyflawni'r dibenion y cafodd ei sefydlu i'w cyflawni.

¹*Inspecting for Improvement: the Government's policy on the inspection of public services*, Cabinet Office, 2003

²Cabinet Office Regulatory Impact Unit Home Page - <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/index.asp>

³*Creu'r Cysylltiadau: Gwell Gwasanaethau i Gymru*, Llywodraeth Cynulliad Cymru, Hydref 2004

1.4 Ym mis Mai 2004, cytunodd y Pwyllgor ar y cylch gorchwyl canlynol:

To consider the operation of the public services regulation and inspection regime in Wales, including the roles and accountabilities of inspectorates, their interaction with inspected bodies and the added value the regime brings to public service improvement.

1.5 Yn haf 2004, gwahoddwyd cyflwyniadau ysgrifenedig. Yn Atodiad 1, ceir rhestr o'r cyrff a'r unigolion y cawsom dystiolaeth ganddynt.

1.6 Yn ychwanegol, cymerwyd dystiolaeth lafar mewn Pwyllgor a chyfarfodydd anffurfiol oddi wrth y canlynol:

Yr Athro Steve Martin

Y Comisiwn Archwilio yng Nghymru

Estyn

Arolygiaeth Safonau Gofal Cymru (ASGC)

Arolygiaeth Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru (AGCC)

Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru (CLILC)

Gweithrediaeth yr Alban

Cymanfa Awdurdodau Lleol yr Alban

Fforwm Gofal Cymru

Cymdeithas Gweithwyr Cymdeithasol Prydain

Ymarferwyr Addysg

1.7 Hoffem ddiolch i'r unigolion a'r cyrff a gyfrannodd i'n hymchwiliad i'r pwnc tra chymhleth dan sylw.

1.8 Mae'r adroddiad a'r argymhellion canlynol yn cynnwys y casgliadau a wnaeth y Pwyllgor ar sail y dystiolaeth a gyflwynwyd inni yn ystod cwrs yr ymchwiliad. Hyderwn y bydd Llywodraeth Cynulliad Cymru, y cyrff rheoleiddio ac arolygu ac awdurdodau lleol yn bwrw ymlaen ar sail y casgliadau er mwyn gwella effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd y gyfundrefn sy'n gallu darparu buddion mawr i bobl Cymru.



Pennod 2

Tirlun rheoleiddio ac arolygu
yng Nghymru



Tirlun rheoleiddio ac arolygu yng Nghymru

2.1 Mae'r gyfundrefn rheoleiddio ac arolygu yng Nghymru yn gymhleth dros ben. Nid yn unig y ceir myrdd o gyrff; mae ehangder swyddogaethau'r cyrff o ran rheoleiddio ac arolygu yn amrywio. Hefyd, mae datganoli'n golygu y bydd gwasanaethau'n cael eu harolygu a'u rheoleiddio gan Gymru'n unig, gan Loegr a Chymru a chan gyrff y DU.

2.2 Mae'r cymhlethdod hwn yn golygu bod cyrff rheoleiddio ac arolygu ar gyfer gwasanaethau yng Nghymru yn bodoli mewn nifer o ffyrdd gwahanol:

- fel rhan o Gynulliad Cenedlaethol Cymru a Llywodraeth Cynulliad Cymru; neu
- fel adrannau anweinidogol; neu
- fel cyrff sy'n annibynnol ar y Llywodraeth; neu
- gyrff yn Lloegr a Chymru sy'n ymdrin â gwasanaethau datganoledig ac annatganoledig.⁴

Cyrff sy'n rhan o Gynulliad Cenedlaethol Cymru a Llywodraeth Cynulliad Cymru

2.3 Mae Arolygiaeth Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru (AGCC), Arolygiaeth Safonau Gofal Cymru (ASGC) ac Arolygiaeth Gofal Iechyd Cymru (AGIC) oll wedi'u sefydlu fel Is-adrannau o fewn y Cynulliad. Mae iddynt nifer o nodweddion sy'n gyffredin rhyngddynt:

- maent yn atebol i'r Gweinidogion perthnasol yn Llywodraeth Cynulliad Cymru a hefyd i'r Cynulliad yn y Cyfarfodydd Llawn;
- gweision sifil yw eu staff craidd, ac mae eu huwch swyddogion ('Prif Arolygydd' i AGCC a 'Phrif Weithredwyr' i ASGC ac AGIC) yn hysbysu un o Gyfarwyddwyr y Cynulliad (y Prif Swyddog Cyllid ar hyn o bryd) sy'n annibynnol ar y meysydd polisi a wasanaethir ganddynt;

⁴Pwyllgor Llywodraeth Leol a Gwasanaethau Cyhoeddus, Papur Llywodraeth Cynulliad Cymru LGPS 07-04(p4), Gorffennaf 2004

- gallant ddefnyddio arolygwyr sy'n gymheiriaid o'r gwasanaeth, yn ogystal ag arolygwyr lleyg, i roi arbenigedd a safbwyntiau ychwanegol yn y broses arolygu;
- maent oll yn cael eu rheoli gan ddeddfwriaeth benodol sy'n pennu ehangder eu swyddogaethau a'u pwerau o ran arolygu ac ymyrryd;
- maent oll yn cyhoeddi adroddiadau ar bob arolwg annibynnol o wasanaethau, ynghyd ag adroddiad blynyddol a drafodir gan y pwyllgor pwnc perthnasol a chan gyfarfod llawn;
- mae ganddynt oll flaenarolygiaeth a rhaglenni gwaith rheoleiddiol a gynhyrchir mewn ymgynghoriad â thimau polisi yn y Cynulliad a defnyddwyr a darparwyr gwasanaethau;
- telir eu costau gan Gyllidebau Gweinyddol Canolog y Cynulliad.

2.3.1 Arolygiaeth Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru

Swyddogaeth allweddol Arolygiaeth Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru (AGCC) yw arolygu'r modd y mae awdurdodau lleol Cymru yn cynllunio a darparu gwasanaethau cymdeithasol personol a gwasanaethau plant. Bu'n gweithio gyda'r Comisiwn Archwilio yng Nghymru i gyflawni cyfres o gyd-adylygiadau o wasanaethau cymdeithasol awdurdodau lleol ers 1999. Mae hefyd yn rhoi cyngor proffesiynol i Lywodraeth y Cynulliad ar wasanaethau cymdeithasol a gwasanaethau plant.

Mae gan AGCC Brothocol Ymyrryd cytunedig sy'n pennu'r camau y gall AGCC neu'r Gweinidog eu cymryd lle canfyddir bod gwasanaethau yn is na'r safonau priodol.

Mae tua 30 o staff yn gweithio i AGCC, yn cynnwys arolygwyr.

2.3.2 Arolygiaeth Gofal Iechyd Cymru

Sefydlwyd Arolygiaeth Gofal Iechyd Cymru (AGIC) ym mis Ebrill 2004 ac mae'n gyfrifol am gynnal adolygiadau ac ymchwiliadau ynglŷn â'r gofal iechyd a ddarparir gan gyrff y GIG yng Nghymru.



Mae fframwaith AGIC yn cynnwys:

- arolygu cyrff a darparwyr gwasanaethau'r GIG yn ôl safonau cenedlaethol, cytundebau a chanllawiau llywodraethu clinigol yng Nghymru;
- asesu'r trefniadau rheoli a sefydlwyd i ddarparu llywodraethu clinigol a gwasanaethau'r GIG;
- asesu ansawdd gwasanaethau'r GIG ar draws asiantaethau/sectorau gan ddefnyddio, er enghraifft, rwydweithio, olrhain taith y claf.

Mae'r pwerau gan AGIC i gynnal arolygiadau ac ymchwiliadau ynglŷn â chyrff y GIG, ac mae gan AGIC hawliau mynediad, hawl i archwilio adeiladau, a phŵer i'w gwneud yn ofynnol i'r cyrff ddangos dogfennau a gwybodaeth.

Arweinir AGIC gan brif weithredwr sydd â thîm o tua 30 o weithwyr staff.

2.3.3 Arolygiaeth Safonau Gofal Cymru

Swyddogaethau allweddol Arolygiaeth Safonau Gofal Cymru (ASGC) yw:

- rheoleiddio (i bob pwrpas, trwyddedu) darparwyr pob ffurf ar ofal personol a chymdeithasol yng Nghymru, yn cynnwys gofal dydd a gwasanaethau preswyl ar gyfer plant ac oedolion, gwasanaethau gofal yn y cartref i oedolion a gofal iechyd preifat a gwirfoddol;
- arolygu pob gwasanaeth a gofrestrwyd.

Mae gan ASGC bwerau rheoleiddio sy'n galluogi ASGC i ymyrryd yn uniongyrchol pan fernir bod gwasanaethau wedi syrthio'n is na lleiafswm safonau ansawdd neu ddiogelwch y defnyddwyr neu'r cleifion. Mae ASGC yn codi tâl ar rai o'r darparwyr gwasanaethau ar gyfer rhai o weithgareddau ASGC ond nid y cyfan ohonynt.

Adran anweinidogol

2.4 Mae un prif gorff rheoleiddio ac arolygu sy'n gweithredu tu hwnt i'r Cynulliad, sef Arolygiaeth Ei Mawrhydi dros Addysg a Hyfforddiant yng Nghymru (Estyn).

2.4.1 Estyn

Adran anweinidogol y tu hwnt i'r Cynulliad ac a sefydlwyd yn 1992 yw Estyn. Swyddogaethau allweddol yr adran yw arolygu a hysbysu ynglŷn ag ansawdd addysg a hyfforddiant ac ynglŷn â'r safonau a gyflawnwyd gan ddysgwyr (ac eithrio addysg uwch lle mae sicrwydd ansawdd yn fater i Gyngor Cyllido Addysg Uwch Cymru, CCAUC).

Caiff Prif Arolygydd Estyn ei benodi gan y Frenhines ar sail cyngor yr Ysgrifennydd Gwladol, ar ôl ymgynghori â Llywodraeth y Cynulliad. Yn ymarferol, y mae Prif Arolygydd Estyn yn cyflwyno adroddiadau i'r Cynulliad ac i'r Gweinidog dros Addysg a Dysgu Gydol Oes. Y Gweinidog dros Addysg a Dysgu Gydol Oes sy'n cytuno ynghylch Cynllun Corfforaethol Estyn. Caiff Adroddiad Blynyddol y Prif Arolygydd ei ystyried gan y Pwyllgor Addysg a Dysgu Gydol Oes a'i drafod mewn Cyfarfodydd Llawn.

Gweision sifil yw staff Estyn sy'n cael eu penodi gan Estyn yn amodol ar gytundeb y Cynulliad ynghylch niferoedd a thelerau ac amodau. O dan gyfres o gytundebau lefel gwasanaeth, mae'r Cynulliad yn darparu i Estyn nifer o wasanaethau craidd sy'n gysylltiedig ag adnoddau dynol, cyllid, etc.

Estyn:

- yn gweithredu o fewn fframwaith deddfwriaethol penodol sy'n pennu y dylai'r rhan fwyaf o agweddau ar addysgu a dysgu gael eu harolygu o fewn cylch chwe blynedd;
- yn rhoi cyngor i'r Gweinidog dros Addysg a Dysgu Gydol Oes i hysbysu adolygiadau polisi a datblygiad;
- nid oes ganddo bwerau ymyrryd ond cyhoedda adroddiadau ar arolygiadau unigol a darpara adroddiad blynyddol ar addysg a hyfforddi yng Nghymru;
- yn gweithio gydag AGCC ac ASGC ar feysydd penodol o ddiddordeb cyffredin, ac yn ddiweddar, ar y cyd â'r Comisiwn Archwilio yng Nghymru, dechreuodd arolygu perfformiad awdurdodau addysg lleol;
- yn arolygu ysgolion gan ddefnyddio'n bennaf arolygwyr cofrestredig yn gweithredu dan gontract i Estyn;

- nid yw'n codi tâl ond telir ei gostau gan y Cynulliad allan o arian y Prif Grŵp Gwariant Addysg a Dysgu Gydol Oes.

Annibynnol ar lywodraeth

2.5 Mae un prif gorff rheoleiddio ac arolygu sy'n gweithredu'n annibynnol ar Lywodraeth, sef Swyddfa Archwilio Cymru.

2.5.1 Swyddfa Archwilio Cymru

O fis Ebrill 2005 bydd Swyddfa Archwilio Cymru yn cyfuno swyddogaethau'r Swyddfa Archwilio Genedlaethol a'r Comisiwn Archwilio yng Nghymru, i mewn i gorff unigol dros Gymru.

Swyddfa Archwilio Cymru:

- yn gyfrifol am gyflawni archwiliadau cyllidol a gwerth am arian ar ran Llywodraeth y Cynulliad; Cyrff Cyhoeddus a Noddir gan y Cynulliad a chyrrff eraill a noddir gan y Cynulliad, yn cynnwys cyrrff y GIG (byrddau iechyd lleol ac ymddiriedolaethau);
- yn gyfrifol am benodi archwilwyr ar gyfer pob archwiliad ariannol o bob awdurdod lleol yng Nghymru (er y gellir defnyddio cwmnïau archwilio yn y sector preifat ar gyfer gwasanaethau archwilio);
- yn gyfrifol am arolygu perfformiad awdurdodau lleol o dan Raglen Cymru ar gyfer Gwella, arolygiadau gwerth am arian, adolygiadau perfformiad a rheolaeth gorfforaethol, ac am raglenni arolygu eraill ar y cyd ag arolygwyr eraill yng Nghymru ym maes iechyd, gofal cymdeithasol ac addysg;
- yn gallu cyflawni swyddogaethau'r Comisiwn Archwilio yn Lloegr, yng nghyd-destun gwasanaethau cyhoeddus heb eu datganoli sy'n cynnwys awdurdodau lleol neu'r GIG, megis gwasanaethau troseddwy'r ifanc yng Nghymru;
- bydd yn cyflwyno i'r Cynulliad adroddiadau nad ydynt yn adroddiadau llywodraeth leol, a Phwyllgor Archwilio'r Cynulliad fydd yn ystyried yr adroddiadau hynny. Bydd y Pwyllgor hefyd yn

cymeradwyo cyllido Swyddfa Archwilio Cymru ar sail rhaglen gwerth am arian ddrafft a baratoir yn flynyddol mewn ymgynghoriad â darparwyr gwasanaethau a Gweinidogion;

- ni fydd yn cyflwyno i'r Cynulliad adroddiadau sy'n gysylltiedig â llywodraeth leol, ond cyhoeddir yr adroddiadau hynny yn unol ag arfer presennol y Comisiwn Archwilio, a bydd modd i'r Cynulliad a'i bwyllgorau eu hystyried.

Cyrff yn Lloegr a Chymru

2.6 Mae nifer o gyrff rheoleiddio ac arolygu sy'n gweithredu ar sail gwasanaethu Lloegr a Chymru, ac yn cael effaith uniongyrchol ar wasanaethau cyhoeddus datganoledig yng Nghymru.

2.6.1 Comisiwn Gofal Iechyd

Mae gan y Comisiwn Gofal Iechyd rai swyddogaethau sy'n berthnasol i Lloegr a Chymru megis:


- cynnal adolygiadau o ddarpariaethau cyffredinol mathau arbennig o ofal iechyd ar draws Lloegr a Chymru (er enghraifft archwiliadau clinigol cenedlaethol, adolygiad o ddarpariaeth gofal canser ar draws Lloegr a Chymru);
- cyhoeddi data am berfformiad cenedlaethol;
- cyhoeddi adroddiad blynyddol ar gyflwr gofal iechyd yn Lloegr a Chymru.

Swyddogaethau nas datganolwyd

2.7 Mae rhai cyrff rheoleiddio ac arolygu yn Lloegr a Chymru yn cwmpasu gwasanaethau nas datganolwyd ac weithiau'n gweithio mewn partneriaeth â chyrrff perthnasol yng Nghymru. Mae'r rhain yn cynnwys:

2.7.1 Arolygiaeth Carchardai Ei Mawrhydi

Mae Arolygiaeth Carchardai Ei Mawrhydi (HMIP) yn arolygiaeth annibynnol sy'n cyflwyno adroddiadau ar yr amodau sy'n bodoli ar gyfer y rhai sydd mewn carchar a'r modd y cânt eu trin, sefydliadau ar gyfer troseddwy'r ifanc a chanolfannau ar gyfer symud y rhai sy'n mewnfudo. Caiff y Prif



Arolygydd Carchardai ei benodi gan yr Ysgrifennydd Cartref, o'r tu allan i'r Gwasanaeth Carchardai, am dymor o bum mlynedd. Mae'r Prif Arolygydd yn cyflwyno adroddiadau yn uniongyrchol i'r Ysgrifennydd Cartref ar driniaeth ac amodau carcharorion yn Lloegr a Chymru a materion eraill yn ôl cyfarwyddyd yr Ysgrifennydd Cartref.

2.7.2 Arolygiaeth Prawf Ei Mawrhydi

Mae Arolygiaeth Prawf Ei Mawrhydi yn arolygiaeth annibynnol a gyllidir gan y Swyddfa Gartref a chyflwyno adroddiadau yn uniongyrchol i'r Ysgrifennydd Cartref. Mae'n annibynnol ar swyddogaethau llunio polisi a swyddogaethau gweithredol y Gwasanaeth Prawf Cenedlaethol ar gyfer Lloegr a Chymru. Mae'n cyflawni ystod o arolygiadau yn cynnwys cydarolygu Timau Troseddwy'r Ifanc gyda'r Comisiwn Archwilio yng Nghymru, Estyn ac AGCC.

2.7.3 Arolygiaeth Cwnstabliaeth Ei Mawrhydi

Swyddogaeth allweddol Arolygiaeth Cwnstabliaeth Ei Mawrhydi (HMIC) yw cynnal arolygiaethau ffurfiol o 43 o luoedd yr heddlu yn Lloegr a Chymru; Gwasanaeth yr Heddlu yng Ngogledd Iwerddon; y Gwasanaeth Gwybodaeth Droseddol Genedlaethol; yr Heddlu Troseddau Cenedlaethol; ac Awdurdod Hyfforddi a Datblygu Canolog yr Heddlu (Centrex). Gwneir arolygiadau thematig yn ogystal, rhai mewn cydweithrediad â chyrff eraill, yn arbennig yr arolygwyr eraill ym maes y system cyfiawnder troseddol. Caiff Arolygwyr Heddlu ei Mawrhydi eu penodi gan y Goron ar argymhelliad yr Ysgrifennydd Cartref. Y Swyddfa Gartref sy'n ariannu Arolygiaeth Heddlu ei Mawrhydi.

2.7.4 Yr Arolygiaeth Twyll Budd-daliadau

Sefydlwyd yr Arolygiaeth Twyll Budd-daliadau (BFI) yn 1997, a gweithreda'r arolygiaeth hon o fewn yr Is-adran Gwaith a Phensiynau. I'r Ysgrifennydd Gwladol y cyflwyno'r arolygiaeth ei hadroddiadau ar weinyddu nawdd cymdeithasol ar draws asiantaethau'r llywodraeth ganolog ac awdurdodau lleol, gyda phwyslais arbennig ar safonau gwrth-dwyll a pherfformiad nawdd. Mae hyn yn cynnwys arolygu gweinyddiaeth a gweithgareddau gwrth-dwyll o fewn y cyrff hyn, a chyflwyno adroddiadau ar y canfyddiadau, gwneud argymhellion ar gyfer gwelliannau a nodi arfer da.

Swyddogaethau datganoledig a rhai nas datganolwyd

2.8 Mae cyrff rheoleiddio ac arolygu Lloegr a Chymru yn cwmpasu swyddogaethau datganoledig a rhai nas datganolwyd:

2.8.1 Arolygiaeth Gynllunio

Y prif waith a wneir gan Arolygiaeth Gynllunio Cymru yw prosesu apeliadau ynghylch cynllunio a gorfodi, a chynnal ymchwiliadau i gynlluniau datblygu lleol. Mae'r Arolygiaeth hefyd yn ymdrin ag amrywiaeth eang o waith achosion sy'n gysylltiedig â chynllunio, yn cynnwys apeliadau am ganiatâd mewn perthynas ag adeiladau rhestredig, apeliadau ynglŷn â hysbysebion, ac adroddiadau a gyflwynir ar geisiadau cynllunio a alwyd i mewn i gael penderfyniad arnynt gan Lywodraeth Cynulliad Cymru. Mae'r Arolygiaeth yn prosesu ceisiadau ynghylch dyfarnu costau a allai ddeillio o unrhyw un o'r rhain. Mae swm y gwaith a gyflawnir a'r modd yr ymdrinnir ag ef wedi eu nodi drwy goncordat gyda Llywodraeth Cynulliad Cymru a chyda Swyddfa'r Dirprwy Brif Weinidog.⁵

2.8.2 Asiantaeth yr Amgylchedd

Corff Cyhoeddus a Noddir gan y Cynulliad (CCNC) yw Asiantaeth yr Amgylchedd Cymru, ac mae hi'n rhan o Asiantaeth gorfforedig yr Amgylchedd yn Lloegr a Chymru. Fel CCNC, caiff yr Asiantaeth ei chyllido a'i harwain gan Lywodraeth Cynulliad Cymru, ac mae hi'n atebol i'r Cynulliad am ei gweithgareddau a'i gwariannau yng Nghymru.

Mae cyfrifoldebau Asiantaeth yr Amgylchedd yn cynnwys rheoleiddio ansawdd tir, llygredd diwydiannol, rheoli gwastraff, sylweddau ymbelydrol, adnoddau dŵr ac ansawdd dŵr. Dywed gwefan Asiantaeth yr Amgylchedd:

Feedback from those that we regulate, and from the public, has emphasised the need for a consistent, timely and transparent approach to regulation as well as the need to provide value for money and clear communication. At the heart of our modernising regulation activities is the risk-based approach. We will target our

⁵Gwefan Swyddfa'r Dirprwy Brif Weinidog
http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_devolution/documents/page/odpm_dev_608525-03.hcsp

resources on the highest environmental risks and the poorest performing operators and will provide encouragement for better performers.⁶

2.8.3 Yr Awdurdod Gweithredol Iechyd a Diogelwch

Y Comisiwn Iechyd a Diogelwch a'r Awdurdod Gweithredol Iechyd a Diogelwch sy'n gyfrifol am reoleiddio bron pob risg i iechyd a diogelwch sy'n deillio o weithgareddau yn y gweithle ym Mhrydain. O dan Ddeddf Iechyd a Diogelwch yn y Gwaith ac ati 1974, mae gan yr Awdurdod Gweithredol Iechyd a Diogelwch gyfrifoldeb penodol i wneud trefniadau digonol ar gyfer gorfodi darpariaethau statudol perthnasol Deddf 1974. Mae gan yr Awdurdod Gweithredol y pŵer i benodi arolygwyr, ac fe ddiffinnir eu pwerau hwy gan Ddeddf 1974.

Mae'r Awdurdod Gweithredol Iechyd a Diogelwch yn goruchwylio iechyd a diogelwch mewn gweithfeydd niwclear a mwyngloddiau, ffatrioedd, ffermydd, ysbytai ac ysgolion, gosodiadau nwy ac olew alltraeth, diogelwch y grid nwy a symudiad nwyddau a sylweddau peryglus, diogelwch rheilffyrdd, a nifer o agweddau eraill ar amddiffyn gweithwyr a'r cyhoedd. Mae'r awdurdodau lleol yn gyfrifol i'r Comisiwn Iechyd a Diogelwch am orfodi mewn swyddfeydd, siopau a rhannau eraill o'r sector gwasanaethau. Noddir y Comisiwn Iechyd a Diogelwch gan yr Is-adran Gwaith a Phensiynau.

Mae concordat yn bodoli rhwng Llywodraeth Cynulliad Cymru a'r Awdurdod Gweithredol Iechyd a Diogelwch i osod y fframwaith ar gyfer y berthynas waith rhwng yr Awdurdod Gweithredol Iechyd a Diogelwch a'r Cynulliad.⁷

2.8.4 Yr Asiantaeth Safonau Bwyd

Mae gan yr Asiantaeth Safonau Bwyd 'fraich' yng Nghymru ond yn ymarferol mae hi'n rhan annatod o gorff sy'n gwasanaethu'r DU gyfan. Mae archwiliadau'r Asiantaeth Safonau Bwyd yn asesu cydymffurfiaeth awdurdodau lleol yn ôl Safon Gorfodi'r Ddeddf Fwyd a gyhoeddwyd gan yr Asiantaeth yn 2001 fel rhan o'r cytundeb fframwaith ar gyfer awdurdodau lleol yn Gorfodi'r ddeddf fwyd.

⁶Tudalen gartref gwefan Asiantaeth yr Amgylchedd: www.environment-agency.gov.uk

⁷Concordat between the Health and Safety Executive and the National Assembly for Wales, Health and Safety Executive, September 2000
<http://www.hse.gov.uk/welsh/wcordat.htm#Introduction>

2.9 Cyrff eraill

Mae rhai cyrff rheoleiddio yn ymwneud yn bennaf neu'n unig â materion rheoleiddio proffesiynol, hyfforddi staff, cymwysterau a chofrestru. Mae'r rhain yn cynnwys cyrff yn y sector cyhoeddus megis Cyngor Gofal Cymru a'r Cyngor Addysgu Cyffredinol a chyrff annibynnol neu siartredig sy'n hunanreoleiddio, megis y Cyngor Meddygol Cyffredinol.

Cyflawnir rhai swyddogaethau rheoleiddio gan CCNCau megis Bwrdd yr Iaith Gymraeg ac Awdurdod Cymwysterau, Cwricwlwm ac Asesu Cymru (ACCAC), neu gan Gyrff Cyhoeddus Anadrannol sy'n gwasanaethu Lloegr a Chymru, megis y Comisiwn Cyfle Cyfartal. Bydd Bwrdd yr Iaith Gymraeg ac ACCAC yn cael eu cyfuno â'r Cynulliad.

2.10 Canolbwyntia'r adroddiad hwn yn bennaf ar waith y sefydliadau sy'n gweithredu yn y ddau gategori cyntaf a nodir uchod, hynny yw, fel rhan o Gynulliad Cenedlaethol Cymru a Llywodraeth Cynulliad Cymru, neu fel adrannau anweinidogol. Bydd nifer o'n canfyddiadau ac argymhellion, fodd bynnag, yn gymwys i gyrff fydd yn perthyn i unrhyw rai o'r categorïau eraill, a chymeradwywn ein hadroddiad i'r cyrff hynny ac i Lywodraeth y DU.

2.11 Yn y bennod nesaf edrychir ar y fframwaith deddfwriaethol y mae'r cyrff hyn yn gweithredu'n unol ag ef.



Pennod 3

Y fframwaith deddfwriaethol



Y fframwaith deddfwriaethol


3.1 Yn y bennod flaenorol amlygwyd tirlun cymhleth y gyfundrefn rheoleiddio ac arolygu yng Nghymru a'r ffaith bod gwahanol gyrff wedi eu ffurfio mewn gwahanol ffyrdd o dan rannau penodol o ddeddfwriaeth. Mae'r bennod hon yn ystyried y fframwaith deddfwriaethol sy'n sail i'r gyrff arolygu allweddol. Rhoddir ystyriaeth hefyd i'r goblygiadau ar gyfer y modd y cyflawnir rheoleiddio ac arolygu yng Nghymru.

Arolygiaeth Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru, Arolygiaeth Gofal Iechyd Cymru ac Arolygiaeth Safonau Gofal Cymru

3.2 Mae swyddogaethau a phwerau Arolygiaeth Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru (AGCC) wedi eu pennu yn rhan 2 Pennod 6 *Deddf Iechyd a Gofal Cymdeithasol (Iechyd Cymunedol a Safonau) 2003*. Rhoddir y swyddogaethau hyn i'r Cynulliad yn y Ddeddf ond maent wedi eu dirprwyo i AGCC.

3.3 Mae'r Ddeddf hefyd yn darparu ar gyfer trefniadau newydd i reoleiddio a monitro ansawdd a safonau yn y broses o ddarparu gwasanaethau iechyd a gofal cymdeithasol yn Lloegr a Chymru. Yn Lloegr bydd dau gomisiwn newydd, y Comisiwn Archwilio ac Arolygu Gofal Iechyd (CHAI) a'r Comisiwn Arolygu Gofal Cymdeithasol (CSCI), yn ymgymryd â'r swyddogaethau rheoleiddio a bennir yn y Ddeddf. Bydd y ddau gorff hyn yn cymryd lle y ddau gorff presennol – y Comisiwn Gwella Iechyd a'r Comisiwn Safonau Gofal Cenedlaethol.

3.4 Bydd y trefniadau yng Nghymru yn wahanol gan y bydd Arolygiaeth Safonau Gofal Cymru (ASGC) ac Arolygiaeth Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru (AGCC) yn cyflawni'r swyddogaethau ar gyfer gofal cymdeithasol. Mae Arolygiaeth Gofal Iechyd Cymru (AGIC) yn cael ei sefydlu fel corff cyfochrog gyda CHAI i arolygu ac adolygu'r gofal iechyd a ddarperir gan gyrff y GIG neu a ddarperir i gyrff y GIG yng Nghymru. Mae'r swyddogaethau a'r pwerau'n cael eu rhoi i'r Cynulliad yn rhan 2 pennod 4 y Ddeddf a chânt eu dirprwyo i AGIC. Bwriedir i AGIC fabwysiadu dull cydweithredol, gan weithio mewn partneriaeth â nifer o gyrff rheoleiddio ar



draws Lloegr a Chymru, gan gynnwys y Comisiwn Gofal Iechyd, y Swyddfa Archwilio Genedlaethol, y Comisiwn Archwilio yng Nghymru, ASGC ac AGCC.

3.5 Mae *Deddf Safonau Gofal 2000* yn gosod dyletswydd statudol ar Gynulliad Cenedlaethol Cymru i annog gwelliant yn ansawdd rhai gwasanaethau gofal yng Nghymru. I'r diben hwn, mae'n ofynnol i ASGC gyflwyno adroddiadau ar dueddiadau yn ansawdd ac iechyd y gwasanaethau hyn.


3.6 *Deddf Safonau Gofal 2000 a Deddf Plant 1989* sy'n darparu'r sail gyfreithiol i'r holl waith a wneir gan ASGC. Cynulliad Cenedlaethol Cymru sy'n gwneud y rheoliadau ac yn pennu'r safonau gofynnol cenedlaethol.

Estyn

3.7 O dan Adran 104 *Deddf Llywodraeth Cymru 1998*, mae Estyn yn annibynnol ar Gynulliad Cenedlaethol Cymru ond yn cael ei ariannu ganddo. Pan sefydlwyd Estyn yn 1992, prif bwrpas yr arolygiaeth oedd arolygu'r addysg a ddarperid mewn ysgolion. Fodd bynnag, cafodd rôl a chyfrifoldebau'r Arolygiaeth eu hystyngiwr drwy gydol y 1990au i gynnwys, er enghraifft, arolygu addysg bellach – o dan drefniadau y cytunwyd arnynt gyda'r corff a elwid bryd hynny yn Gyngor Cyllido Addysg Bellach Cymru – ac arolygu'r Gwasanaeth Gyrfaoedd a hyfforddiant a gâi ei ariannu gan y Llywodraeth o dan drefniadau a gytunwyd gyda'r Swyddfa Gymreig bryd hynny. O ganlyniad i ddarpariaethau yn *Neddf Dysgu a Medra 2000*, cafodd y cyfrifoldeb ffurfiol dros arolygu dysgu ar ôl 16 ei roi i Estyn. Mae gan y Prif Arolygydd bellach gyfrifoldeb statudol dros arolygu'r mwyafrif o agweddau ar addysg a hyfforddiant yng Nghymru (ac eithrio'r rhan fwyaf o agweddau ar addysg uwch). Mae'r trefniant hwn yn eithaf gwahanol i'r sefyllfa yn Lloegr lle caiff cyfrifoldebau eu rhannu rhwng Ofsted a'r Arolygiaeth Oedolion yn Dysgu.⁸

3.8 Mae gwaith arolygu Estyn yn cyflawni'r dyletswyddau a bennir yn *Neddf Arolygiadau Ysgolion 1996*, *Deddf Addysg 1997*, *Deddf Addysgu ac Addysg Uwch 1998*, *Deddf Safonau a Fframwaith Ysgolion 1998*, *Deddf Dysgu a Medrau 2000* a *Deddf Addysg 2002*.

⁸Tystiolaeth ysgrifenedig gan Estyn, para.3, p.10



3.9 Yn *Neddf Arolygiadau Ysgolion 1996*, a ddiwygiwyd gan *Ddeddf Dysgu a Medrau 2000* a *Deddf Addysg 2002*, gwelir ei bod yn ofynnol i Brif Arolygydd Estyn roi'r wybodaeth ddiweddaraf i'r Cynulliad Cenedlaethol am ansawdd addysg a hyfforddiant yng Nghymru a'r safonau a gyflawnir gan ddysgwyr. Darperir pwerau hefyd i'r Cynulliad Cenedlaethol ofyn i'r Prif Arolygydd ddarparu cyngor ar faterion sy'n gysylltiedig ag addysg a hyfforddiant o fewn ei chylch gwaith. Dirprwywyd y pwerau hyn i'r Gweinidog dros Addysg a Dysgu Gydol Oes.

3.10 Mae'r Mesur Addysg sydd gerbron Tŷ'r Arglwyddi ar hyn o bryd yn cynnig bod *Deddf Arolygu Ysgolion 1996* yn cael ei diddymu ac yn cynnig ailddeddfu nifer o ddarpariaethau'r Ddeddf, gyda rhai newidiadau sylweddol. Mae'r Mesur yn cynnig diwygio arolygiadau ysgolion yn Lloegr yn unol â chyflwyno system newydd o arolygu mewn modd mwy cyson ac â chyffyrddiad ysgafnach, a rhoi'r pŵer i alluogi Cynulliad Cenedlaethol Cymru i gyflwyno diwygiadau tebyg yn y dyfodol. Mae'r Mesur yn cynnwys nifer o ddarpariaethau i Gymru yn unig: arolygu'r gwasanaethau gyrrfaol yng Nghymru; y Cynulliad i sefydlu bwrdd ymgynghorol; a'r Cynulliad i roi cyngor ar benodi'r Prif Arolygydd ar gyfer Cymru.

Swyddfa Archwilio Cymru

3.11 Sefydlwyd y Comisiwn Archwilio ar gyfer awdurdodau lleol a'r GIG yn Lloegr a Chymru ar 1 Ebrill 1983 o dan ddarpariaethau yn *Neddf Cyllid Llywodraeth Leol 1982*, a gydgrynhowyd bellach yn *Neddf y Comisiwn Archwilio 1998*. Cylch gwaith cychwynnol y Comisiwn Archwilio oedd penodi archwilwyr ar gyfer archwilio cyfrifon awdurdodau lleol; paratoi Cod Ymarfer Archwilio a'i adolygu'n gyson, a threfnu i wneud astudiaethau o'r gwerth am arian a geir mewn llywodraeth leol.

3.12 O dan *Ddeddf Gwasanaeth Iechyd Gwladol a Gofal Cymunedol 1990* cafodd swyddogaethau'r Comisiwn Archwilio eu hymestyn i gynnwys archwilio cyrff iechyd lleol. Rhoddwyd pwerau ychwanegol mewn deddfwriaeth i'r Comisiwn, yn arbennig yn *Neddf Llywodraeth Leol 1992* (oedd yn gofyn iddo ragnodi dangosyddion perfformiad ar gyfer gwasanaethau llywodraeth leol) ac yn *Neddf Darpariaethau Amrywiol Archwilio 1996* (oedd yn gofyn iddo weithio gyda'r Arolygiaeth Gwasanaethau Cymdeithasol ar adolygiadau ar y cyd o wasanaethau).

3.13 O dan *Ddeddf Llywodraeth Leol 1999*, mae'r Comisiwn Archwilio yng Nghymru yn ymarfer cyfrifoldebau pwysig o ran archwilio ac arolygu'r cyfrifoldebau gwella parhaus a gwerth gorau a osodir ar awdurdodau lleol a chyrrff cyhoeddus eraill.

3.14 Yn *Neddf Llywodraeth Cymru 1998* sefydlwyd swydd Archwiliwr Cyffredinol Cymru a threfniadau archwilio.


3.15 Mae *Deddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2004* yn pennu'r prif fframwaith statudol ar gyfer Swyddfa Archwilio newydd Cymru a fydd yn un corff ar gyfer archwilio ac arolygu ac yn cynnwys pob sector mewn llywodraeth, ac eithrio'r rheini a gedwir ar gyfer llywodraeth y DU. Bydd Archwiliwr Cyffredinol Cymru, fel pennaeth Swyddfa Archwilio Cymru, un ai'n archwilio cyrrff yn uniongyrchol, megis y Cynulliad a'r GIG, neu, yn achos llywodraeth leol, yn penodi archwilwyr. Mae'r Ddeddf yn gosod rhwymedigaethau cytbwys ar Swyddfa Archwilio Cymru i gydweithredu â'r Cynulliad, y Comisiwn Archwilio (yn Lloegr) a'r Comisiwn Gofal Iechyd (y Comisiwn ar gyfer Archwilio ac Arolygu Gofal Iechyd).⁹

Adolygiadau ar y cyd

3.16 Ceir darpariaeth gyfreithiol benodol ar gyfer adolygiadau ar y cyd yn *Neddf y Comisiwn Archwilio 1998* sy'n galluogi'r Comisiwn Archwilio yng Nghymru i roi cymorth i Gynulliad Cenedlaethol Cymru gyflawni adolygiadau o'r fath. Partneriaeth yw adolygiadau ar y cyd rhwng y Cynulliad Cenedlaethol drwy AGCC a'r Comisiwn Archwilio yng Nghymru. Yr oedd y cylch pum mlynedd cyntaf o adolygiadau yn cynnwys pob awdurdod gwasanaethau cymdeithasol yng Nghymru a Lloegr a chyflawnwyd yr adolygiadau gan dîm arbennig ar ran AGCC, Arolygiaeth y Gwasanaethau Cymdeithasol (Lloegr) a'r Comisiwn Archwilio. Daeth y trefniant hwn i ben yn 2003.¹⁰

⁹The New Wales Audit Office: How it will affect audit and inspection, Audit Commission in Wales, August 2004 http://www.agw.wales.gov.uk/new_wao.pdf

¹⁰Gwefan Cydadolygiadau - <http://www.joint-reviews.gov.uk/framework.html>



3.17 Mae sylfaen statudol yr ail gylch o adolygiadau ar y cyd yn deillio o *Ddeddf Iechyd a Gofal Cymdeithasol (Iechyd Cymunedol a Safonau) 2003*. O dan adran 92 y Ddeddf, mae gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru y swyddogaeth gyffredinol o annog gwelliant yn y ddarpariaeth o wasanaethau cymdeithasol gan awdurdodau lleol Cymru. Mae Adran 94 yn caniatáu iddo gynnal adolygiadau ac ymchwiliadau mewn perthynas â'r ffordd y mae awdurdodau lleol yng Nghymru yn gweithredu eu swyddogaethau ym maes gwasanaethau cymdeithasol. Caiff y tasgau hyn eu cyflawni gan AGCC ar ran y Cynulliad Cenedlaethol.

3.18 Yn gynyddol, y mae cyrff arolygu'n gorfod cydweithredu ag ystod o gyrff eraill. Er enghraifft, bydd rhaglen arolygu y Timau Troseddau Ieuenctid a ddechreuodd ym mis Mehefin 2003 yn arolygu pob un o'r 155 o Dimau Troseddau Ieuenctid dros gylch o bump i chwe blynedd. Mae hyn yn cynnwys naw o arolygiaethau: y Comisiwn Archwilio, y Comisiwn Gwella Iechyd, Estyn, Arolygiaeth Cwnstabiliaeth Ei Mawrhydi, Arolygiaeth Carchardai Ei Mawrhydi, Arolygiaeth Prawf Ei Mawrhydi, y Swyddfa dros Safonau mewn Addysg (Ofsted), yr Arolygiaeth Gwasanaethau Cymdeithasol ac AGCC.

3.19 Yn y bennod hon a'r bennod flaenorol, gosodwyd y cefndir i'n hadolygiad o'r gyfundrefn reoleiddio ac arolygu yng Nghymru. Yn y pedair pennod ganlynol, amlinellwn ein canfyddiadau a'n hargymhellion, ar sail y dystiolaeth a gawsom.





Pennod 4

Rheoleiddio ac arolygu fel mecanweithiau
ar gyfer gwelliant



Rheoleiddio ac arolygu fel mecanweithiau ar gyfer gwelliant

4.1 Ceir rhagdybiaeth mai mecanwaith ar gyfer gwelliant yw'r gyfundrefn rheoleiddio ac arolygu yng Nghymru. *Yn Creu'r Cysylltiadau: Gwell Gwasanaethau i Gymru*¹¹, mae Llywodraeth Cynulliad Cymru yn disgrifio rheoleiddio ac arolygu fel hyn:

Mae rheoleiddio ac arolygu felly yn chwarae rhan allweddol yn y gwaith o sicrhau bod gwasanaethau'n atebol, yn effeithiol ac yn effeithlon.

4.2 Cyflawnir y rôl hon yn bennaf drwy Raglen Cymru ar gyfer Gwella sy'n asesu perfformiad ar draws ystod eang o wasanaethau Awdurdodau Lleol ac yn gofyn i bob awdurdod gynhyrchu Cynlluniau Gwella a Rheoleiddio.

4.3 Yn 2003 gwnaed y sylw canlynol gan y Comisiwn Archwilio yng Nghymru:

*Ceir tystiolaeth gref o'i flwyddyn gyntaf bod Rhaglen Cymru ar gyfer Gwella (y Rhaglen) yn dechrau hybu newid a gwelliant. Mae Cynlluniau Gwella yn y rhan fwyaf o awdurdodau yn dangos lefel uchel o berchenogaeth ar risgiau a nodwyd gan y Dadansoddiad Awdurdod Cyfan a gyda Chynghorau yn ymrwymedig i ddod o hyd i atebion. Mae'r rhan fwyaf o awdurdodau hefyd yn gwella eu trefniadau rheoli a mesur perfformiad.*¹²

4.4 Yr oedd gan y cyrff arolygu a rheoleiddio a roddodd dystiolaeth inni safbwyntiau gwahanol ynghylch eu heffaith ar y broses o wella gwasanaethau cyhoeddus. Ym marn nifer, yr oedd eu gwaith yn sbardun i welliant, a honnodd Bwrdd yr Iaith Gymraeg fod y defnydd o Gymraeg mewn gwasanaethau cyhoeddus wedi gwella o ganlyniad i reoleiddio ac arolygu.

¹¹Creu'r Cysylltiadau: Gwell Gwasanaethau i Gymru, Llywodraeth Cynulliad Cymru, Hydref 2004

¹²Rhaglen Cymru ar gyfer Gwella 2003/2004 - Adroddiad Cyfarwyddwr Cyffredinol y Comisiwn Archwilio yng Nghymru 2004, Y Comisiwn Archwilio yng Nghymru, Ebrill 2004

4.5 Canfu ymchwil gan yr Athro Martin a chydweithwyr fod y cysylltiad rhwng arolygu a gwelliant yn anodd i'w faintioli, yn arbennig gan nad yw effaith lawn arolygu yn amlwg bob amser tan rai blynyddoedd ar ôl iddo ddigwydd.¹³

4.6 Er mwyn i'r gyfundrefn arolygu barhau i fod yn gredadwy a dibynadwy, credwn ei bod yn bwysig i bobl allu gweld bod cyswllt amlwg rhwng rheoleiddio ac arolygu, ar y naill law, a gwelliant mewn gwasanaethau ar y llaw arall.

4.7 Yr ydym yn argymhell y dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru geisio datblygu ffordd o fesur lefel y gwelliant sy'n deillio o'r gyfundrefn arolygu, ac y dylai'r mesuriadau gael eu defnyddio i gynorthwyo i ddatblygu'r broses arolygu a gwella.¹⁴


4.8 Er mwyn i reoleiddio ac arolygu fod yn broses effeithiol, ni ddylai ddod i ben pan fydd yr adroddiad arolygu wedi ei gyflwyno. Cytunwn â'r farn a fynegwyd gan y rhan fwyaf o'r cyrff arolygu, sef bod arolygu'n cael effaith gadarnhaol hyd at ryw bwynt; er enghraifft, gall sicrhau bod sefydliad yn canolbwyntio ar ei berfformiad wrth baratoi ar gyfer arolwg, a gall amlygu meysydd ar gyfer gwella nad oeddent, efallai, yn amlwg o'r 'tu mewn'.

4.9 Fodd bynnag, nid mater sy'n niwtral o ran adnoddau yw gwelliant. Pwysleisiodd nifer o'n tystion na ellir cyflawni gwelliannau, gan amlaf, heb ddefnyddio adnoddau ychwanegol. Ym maes addysg, dywedodd rhai ymarferwyr wrthym fod rhai gwendidau wedi eu hamlygu dro ar ôl tro mewn rhai ysgolion gan nad oedd ganddynt yr adnoddau i wella rhwng arolygiadau.

4.10 Er ein bod yn deall y gallai rhaniadau ddeillio o sefyllfa lle y gwelir y rhai sy'n methu yn cael budd o hynny, credwn nid yn unig y dylai argymhellion ar gyfer gwelliant fod yn realistig a chyraeddadwy ond ei bod yn bosibl na fydd gwelliant yn gyraeddadwy heb rywffaint o gynnydd mewn adnoddau neu rywffaint o aiddosbarthu adnoddau.

¹³*The Impact of external inspection on local government*, H Davis, J Downe and S Martin, Joseph Rowntree Foundation, September 2001

¹⁴ Ceir enghraifft yn *The Evaluation of Public Service Inspection: A Theoretical Framework*, Urban Studies, Vol.39 No.7. 2002. Pp.1197-1212, G Boyne, P Day & R Walker



4.11 Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru gyhoeddi canllawiau ar gyfer awdurdodau lleol ynghylch sut y gellir trefnu i adnoddau fod ar gael i sicrhau bod yr argymhellion a wnaed o ganlyniad i arolygiadau yn cael eu cyflawni.

4.12 Mae nifer o'r gwelliannau a amlygwyd mewn adroddiadau arolygu wedi eu cynllunio i wella gwasanaethau sydd eisoes yn dderbyniol. Mae rhai arolygiadau, fodd bynnag, yn amlygu gwendidau sy'n dangos methiant llwyr mewn maes sy'n rhan o ddarparu gwasanaethau. Yn yr amgylchiadau hyn, credwn fod angen cymryd camau cadarn i ddiogelu defnyddwyr y gwasanaeth ac i sicrhau bod gwelliant yn y gwasanaeth yn digwydd yn gyflym ac yn cael ei gynnal. Mynegwyd peth pryder ynghylch hyn: er y gallai rhai gwasanaethau gael budd o adnoddau ychwanegol i wella eu methiannau, gallai eraill (er enghraifft, cartrefi gofal) cael eu cau. Hefyd, amlygodd rhai cyfranwyr y ffaith na chaed digon o weithredu ynghylch rhai gwasanaethau oedd yn methu ym marn yr arolygwyr a darparwyr gwasanaethau eraill.

4.13 Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru sicrhau ar gyfer pawb sy'n cael rhan yn y broses fod gwedd eglurach yn cael ei rhoi ar gamau y gellir eu cymryd yn erbyn sefydliadau sy'n methu, ac y dylid nodi'r llinellau cyfrifoldeb cryf.

4.14 Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru ymchwilio i unrhyw anghysondebau sy'n bodoli rhwng y camau y gellir eu cymryd – gan y gwahanol gyfundrefnau arolygu – yn erbyn sefydliadau sy'n methu. Os bydd rhaid, dylai'r ddeddfwriaeth gael ei diwygio i sicrhau y cymhwysir yr un lefel o gamau ym mhob cyfundrefn.

4.15 Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru sicrhau bod mesurau sydd ar waith ar hyn o bryd ar gyfer sefydliadau sy'n methu yn cael eu cymhwyso mewn modd cyson a bod eu heffeithiau'n cael eu monitro a'u cyhoeddi'n rheolaidd.

4.16 Pwysleisiodd nifer o'r rhai a roddodd dystiolaeth yr angen am gefnogaeth i ddarparwyr gwasanaethau i'w cynorthwyo yn ystod y broses wella.

4.17 Yn dilyn arolygiadau, nododd cyrff a arolygwyd bod capasiti a chymorth yn faterion allweddol. Pan amlygir problem, yr hyn y bydd corff ei angen fydd cymorth, nid arolygiad arall yn dweud wrtho nad yw wedi gwella. Teimlai rhai cyrff a arolygwyd fod adroddiadau'r Comisiwn Archwilio yng Nghymru yn tueddu i asesu'r capasiti i wella ond heb roi awgrymiadau ar sut i wella. Teimlid bod angen i'r cyrff a arolygid ac i ddefnyddwyr y gwasanaethau gael ymdeimlad o berchenogaeth mewn perthynas â'r broses arolygu. Mae angen i'r rhai a gânt eu harolygu fod yn gyfforddus â hunan-asesu, ond dim ond os hepgorir hinsawdd o weld bai y bydd hynny'n wir amdanynt.

4.18 Mynegwyd pryderon, fodd bynnag, ynghylch yr angen i wahaniaethu rhwng rôl gynorthwyol a rôl ymgynghorol y cyrff arolygu. Sylwodd yr Athro Steve Martin ar y modd y newidiodd rôl y Comisiwn Archwilio o fod yn gi gwarchod, yn ffroeni problemau ac yn rhybuddio Gweinidogion am wasanaethau yn methu a darparwyr gwasanaethau yn methu, i fod yn debycach i gi tywys.¹⁵ Mynegwyd pryder arbennig gan Gymdeithas Llywodraeth Leol Cymru (CLILC) fod y Comisiwn Archwilio yng Nghymru wedi dechrau synio amdano'i hun nid yn unig yn arolygydd a rheoleiddiwr ond hefyd yn asiantaeth wella:

O'n safbwynt ni, mae hynny'n anodd. Y perygl yw bod y Comisiwn Archwilio yn cyflawni swyddogaeth y barnwr a'r rheithgor yn hynny o beth: hynny yw, mae'n nodi gwendidau yn y gwasanaeth ac yna'n cyflwyno ei hun bron fel cangen ymgynghori gan gynnig cymorth i ddatrys yr anawsterau hynny.¹⁶

Cafodd yr honiad hwn ei wrthod yn gadarn gan y Comisiwn Archwilio yng Nghymru.

¹⁵The Changing Face of Public Service Inspection, Public Money & Management, S Martin January 2004

¹⁶Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Y Pwyllgor Llywodraeth Leol a Gwasanaethau Cyhoeddus - Cofnod y Trafodion, 22 Medi 2004 Cwestiwn 39, tudalen 11

¹⁷Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Y Pwyllgor Llywodraeth Leol a Gwasanaethau Cyhoeddus - Cofnod y Trafodion, 1 Rhagfyr 2004, Cwestiwn 102, tudalen 12-13

Gwnaeth Prif Arolygydd y Gwasanaethau Cymdeithasol y sylw canlynol:

Yn y pen draw, mae llinell na all arolygiaeth ei chroesi. Er y byddem yn gwneud gwaith hyrwyddo ledled Cymru, ni fyddem byth yn helpu awdurdod unigol i fynd i'r afael â manylion yr agenda newid hon oherwydd go brin y gallem fod yn wrthrychol, y tro nesaf y byddem yn ymweld â'r awdurdod, pe baem wedi cymryd rhan yn y gwaith gwella yn yr awdurdod hwnnw. Nid yw'n briodol inni groesi'r llinell honno.¹⁷

4.19 Ystyriwn fod gan yr asiantaethau arolygu rôl i'w chwarae wrth gefnogi'r darparwyr gwasanaethau a arolygir ganddynt drwy'r broses wella, ond cydnabyddwn y problemau sy'n gynwysedig yn y gwaith o ddiffinio'r rôl honno.

4.20 Argymhellwn y dylai'r asiantaethau arolygu, er mwyn cyflawni'r gwelliannau angenrheidiol, lunio cynigion ynghylch sut y gallant roi cefnogaeth briodol i'r rheini a arolygir ganddynt.

¹⁷Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Y Pwyllgor Llywodraeth Leol a Gwasanaethau Cyhoeddus - Cofnod y Trafodion, 1 Rhagfyr 2004, Cwestiwn 102, tudalen 12-13





Pennod 5

Baich arolygu o'i wrthgyferbynnu â risg



Baich arolygu o'i wrthgyferbynnu â risg

5.1 Mae Rhaglen Cymru ar gyfer Gwella wedi ei sylfaenu ar yr egwyddor bod rhaid i reoleiddio fod yn gymesur â risg. Dywed canllawiau Llywodraeth Cynulliad Cymru:

Man cychwyn Rhaglen Cymru ar gyfer Gwella yw asesiad manwl gan bob awdurdod lleol o'i addasrwydd ei hun i sicrhau gwelliannau parhaus ar draws swyddogaethau corfforaethol a swyddogaethau gwasanaethau.¹⁸

5.2 Cawsom dystiolaeth, oedd bron yn unfrydol, oddi wrth y cyrff arolygu eu bod hwy yn ystyried bod baich arolygu yn ormod o drymwaith, yn nhermau adnoddau a hefyd yn nhermau ei effaith ar y gwaith o ddarparu gwasanaethau, a'i fod yn anghyfartal yn aml o gymharu â'r risgiau cysylltiedig.

5.3 Amlygwyd y ffaith gan nifer o'r rhai a roddodd dystiolaeth fel darparwyr gwasanaeth fod arolygiadau yn aml yn cymryd llawer o amser y staff ac yn estyn adnoddau oedd eisoes yn brin. Pwysleisiodd nifer o'r ymatebwyr y ffaith fod paratoi ar gyfer arolygiadau yn aml yn tynnu sylw'r staff oddi wrth eu prif orchwyl, sef darparu gwasanaeth, a chanlyniad hynny oedd gwaethygu materion oedd yn gysylltiedig â pherfformiad. Dywedodd un awdurdod addysg lleol:

The effect [of inspection] is to add substantially to the work load of staff e.g. compilation of information required by inspectors, responding to requests from evidence, arranging meetings for inspectors, completing forms and questionnaires, responding to telephone calls, being interviewed etc. The feeling is created of constantly being under the microscope. The additional workload deflects from the delivery of frontline services to our customers.¹⁹

¹⁸Rhaglen Cymru ar gyfer Gwella: Canllawiau i awdurdodau lleol. Llywodraeth Cynulliad Cymru 2001

¹⁹Tystiolaeth ysgrifenedig gan Awdurdod Addysg Lleol

5.4 Teimlai'r Fforwm Gofal, o safbwynt perchnogion cartrefi gofal preifat, y dylid cael llai o arolygiadau ar gyfer cartrefi risg isel, ac y dylid gwrthbwysu hynny gan ragor o arolygiadau heb roi hysbysrwydd amdanynt ymlaen llaw.²⁰ Cafwyd cryn gefnogaeth, gan yr holl gyrff arolygu, i ddefnyddio ymagwedd tuag at arolygu oedd yn fwy seiliedig ar risg.

5.5 Cydnabyddwn fod rhaid gweithredu asesiadau sy'n seiliedig ar risg oddi mewn i ganllawiau rhagnodedig a safonau cytunedig. Cydnabyddwn y rôl y dylai gyrff arolygu ei chwarae wrth roi cyngor ynghylch y canllawiau a'r safonau hyn.

5.6 Er bod rhai o'r gyrff arolygu, yn arbennig Estyn, yn symud tuag at gyfundrefn arolygu sy'n fwy seiliedig ar risg, credwn fod y system bresennol o arolygu safonol yn gosod baich rhy drwm ar y gyrff hynny sy'n perfformio'n dda.

5.7 **Yr ydym yn argymhell y dylai'r sefydliadau hynny sy'n cyflawni arolygiadau ddechrau symud tuag at system sy'n fwy seiliedig ar risg.**

5.8 Clywsom dystiolaeth gan Gymdeithas Llywodraeth Leol Cymru yn cefnogi rôl pwyllgorau trosolwg a chraffu y pwyllgorau lleol yn y broses o hunan-asesu. Pwysleisiwyd pwysigrwydd hunan-asesu:

Ers tair blynedd, yr ydym wedi bod yn dweud yn dawel bach—ac ni chredwn i'r farn hon gael ei chlywed ddigon gan bawb yng Nghymru ac mae angen ei chlywed yn awr—y gall proses graffu fewnol effeithiol fod yn ffurf effeithiol ar reoleiddio. Mewn geiriau eraill, os oes gennym broblemau mewn llywodraeth leol nad ydynt yn creu risg fawr, oni ddylai'r pwyllgorau craffu ymdrin â hwy, efallai gyda chyngor annibynnol arolygydd hefyd, yn hytrach nag arolygiad llawn?²¹

²⁰Tystiolaeth lafar o gyfarfod adroddwyr Caerfyrddin, Tachwedd 2004

²¹Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Llywodraeth leol a Gwasanaethau Cyhoeddus, Cofnod y Trafodion, 22 Medi 2004, Cwestiwn 32, tudalen 9

5.9 Yr ydym yn cytuno'n llwyr â'r farn hon. Yn ein Hadroddiad ar ein hymchwiliad blaenorol i Weithrediad y Strwythurau Gwleidyddol Newydd mewn Llywodraeth Leol, argymhellwyd:

...local authorities take measures to ensure that the overview and scrutiny function is afforded a central role in both the structure and the ethos of the authority. In order to achieve this non-executive members need to understand their role and have a full appreciation of its potential and importance.²²

5.10 Yr ydym yn ystyried y byddai rôl y pwyllgorau trosolwg a chraffu o fewn strwythurau awdurdodau lleol yn gwella o ganlyniad i'w rôl yn cynorthwyo'r broses hunan-asesu drwy ymdrin â materion nad ydynt yn risg uchel.

5.11 Yr ydym yn argymhell y dylai pwyllgorau trosolwg a chraffu awdurdodau lleol gael rôl yn y broses o asesu risg gwasanaethau o fewn awdurdodau lleol.


5.12 Yr ydym yn ystyried hefyd fod cytundebau polisi yn offeryn defnyddiol i alluogi awdurdodau lleol i sefydlu system hunan-asesu. Mae'r cytundebau hyn yn ddogfennau allweddol gan eu bod yn cynnwys disgwyliad Llywodraeth Cynulliad Cymru ac ymgymeriad gan yr awdurdod lleol i asesu risg a'i leihau.

5.13 Yr ydym yn argymhell y dylai cytundebau polisi gael eu defnyddio gan awdurdodau lleol i'w cynorthwyo i asesu risg ym meysydd y gwasanaethau a ddarperir ganddynt.

5.14 Wrth werthuso'r gyfundrefn rheoleiddio ac arolygu, rhaid i'r costau ariannol a gwerth am arian fod yn ystyriaethau allweddol hefyd.

5.15 Mae costau arolygu yn uchel. Yn y 17 mis hyd at fis Mawrth 2004, derbyniodd y Comisiwn Archwilio yng Nghymru £21.4 miliwn mewn ffioedd oddi wrth awdurdodau lleol a chyrrff iechyd, a gwariodd £21.2 miliwn ar gyflawni ei swyddogaethau archwilio, asesu perfformiad ac

²²Gweithredu Strwythurau Rheoli Gwleidyddol Newydd mewn Llywodraeth Leol, Y Pwyllgor Llywodraeth Leol a Gwasanaethau Cyhoeddus, Mai 2004



ardystio grantiau. Yn eu tystiolaeth i ni, amcangyfrifodd Cyngor Sir Ddinbych fod arolygiad o wasanaethau addysgol yn 2003 wedi costio oddeutu £24,000 mewn amser staff, a chydabuwyd ganddynt ei bod yn anorod y bydd arolygiadau mwy cymhleth yn ddrytach.

5.16 Yr oeddem yn falch o glywed bod yr holl gyrff arolygu a roddai dystiolaeth inni yn cydnabod ac yn cefnogi'r angen am reoleiddio ac arolygu. Fodd bynnag, cwestiynodd nifer ohonynt a oedd costau arolygu yn drech na'r manteision a ddaw yn ei sgîl.

5.17 Yr ydym yn ystyried y byddai rhyw ffurf ar ddadansoddiad cost a budd o'r gyfundrefn rheoleiddio ac arolygu, ar sail defnyddio corff arolygu o ddewis, yn cynyddu credinedd y gyfundrefn yn fawr ac yn amlygu meysydd lle y gellid defnyddio dull sy'n fwy seiliedig ar risg.

5.18 Yr ydym yn argymhell y dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru ymgymryd ag ymchwil i sefydlu dull o gynhyrchu dadansoddiad cost a budd o'r gyfundrefn rheoleiddio ac arolygu yng Nghymru, a hynny ar sail y costau a'r buddion a ddeilliai o arolygu pob corff arolygu/sector.



Pennod 6

Dulliau arolygu



Dulliau arolygu

6.1 Dangosodd y dystiolaeth a gyflwynwyd i'r Pwyllgor nad yw'r cyrff arolygu, wrth iddynt gyflawni eu harolygiadau, yn defnyddio dull unffurf. Amlygwyd hyn mewn ymchwil a wnaed gan y Ganolfan Ymchwil Llywodraeth Leol a Rhanbarthol ym Mhrifysgol Caerdydd. Darganfuwyd y canlynol:


Authorities also report concerns about the different methodologies, criteria and report methods used by different inspectorates covering local government services... Whilst they have made some attempts to co-ordinate their work programmes more effectively through a joint forum, each of the inspection services continues to have its own distinctive culture, inspection methodology and timetable.²³

6.2 Ychydig o dystiolaeth a gawsom am faterion oedd yn gysylltiedig â dulliau arolygiadau unigol, ond yr oedd gan nifer o'r ymatebwyr sylwadau ynghylch materion oedd yn gyffredin i'r rhan fwyaf o'r cyfundrefnau.

6.3 Yn y bennod flaenorol, argymhellwyd gennym y dylid defnyddio hunan-asesu yn ddull asesu dilys, ac y dylid ei ddefnyddio'n ehangach. Credwn fod rhai awdurdodau lleol a chyrrff arolygu yng Nghymru, ac ymhellach i ffwrdd, eisoes yn gosod safonau ar gyfer hunan-asesu ac y gellir dysgu gwersi gwerthfawr oddi wrthynt. Yn dilyn ymgynghoriad, cyflwynodd Estyn, o fis Medi 2004 ymlaen, fframwaith arolygu newydd sy'n rhoi fformat cyffredin ar gyfer arolygu pob sector addysg a hyfforddiant. Mae hunan-asesu ac asesu gan gyfoedion yn rhan o hyn.

6.4 Yr ydym yn argymhell y dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru gynnal ymchwiliad pellach i nodi'r arferion gorau o ran hunan-asesu ar gyfer arolygiadau. Wedyn, dylai hyn gael ei ledaenu ymhlith cyrff arolygu ac awdurdodau lleol.

²³ Public Services Regulation and Inspection: Key Issues. A background note prepared for the Wales Local Government and Public Services Committee – Professor Steve Martin, July 2004



6.5 Ar hyn o bryd, prin yw'r cyrff rheoleiddio ac arolygu sy'n defnyddio, yn brif ddull arolygu, arolygiadau heb eu cynllunio nac ymweliadau arolygol â sefydliadau heb eu hysbysu. Cydnabu mwyafrif y darparwyr gwasanaethau fod y system bresennol o arolygiadau arfaethedig yn caniatáu i'r cyrff arolygu roi darlun llawn a gorffenedig o berfformiad. Fodd bynnag, cafwyd lefel annisgwyl o gefnogaeth yn eu plith i ragor o arolygiadau heb eu hamserlennu a rhagor o ymweliadau arolygol â sefydliadau heb eu hysbysu.


6.6 Ystyrir mai'r canlynol oedd y buddion a ddeilliai o arolygiadau heb eu trefnu:

- llai o faich i'r cyrff arolygu – dim angen unrhyw amser paratoi;
- llai o ymyriadau i'r gwasanaeth a ddarperir;
- yr arolygwyr yn fwy tebygol o gael blas o'r modd y rhedir y gwasanaeth o ddydd i ddydd;
- dim cyfle i 'guddio' meysydd sy'n methu, na chyfle i ddefnyddio datrysiadau byrdymor;
- yr arolygwyr yn cael darlun 'real' o'r gwasanaethau a ddarperir.

6.7 Yr ydym yn argymhell y dylai cyrff arolygu geisio ffyrdd o symud tuag at ddefnyddio arolygiadau arfaethedig yn llai aml (ar y cyd â hunan-asesu) ac y dylent gyflawni rhagor o arolygiadau heb eu cynllunio a heb hysbysu'r sefydliadau ymlaen llaw.

6.8 Yr oedd llawer o'r dystiolaeth a gawsom yn canolbwyntio ar rôl darparwyr gwasanaethau o ran rheoleiddio ac arolygu. Fodd bynnag, rôl defnyddwyr gwasanaethau oedd dan sylw yn y materion a godwyd gan rai, yn arbennig ymysg yr ymarferwyr a roddodd dystiolaeth yn ein sesiynau adroddwyr.

6.9 Mae faint o ran a gaiff defnyddwyr gwasanaethau yn y broses rheoleiddio ac arolygu yn amrywio rhwng y gwahanol gyfundrefnau. Mewn rhai meysydd, megis maes iechedd meddwl a maes yr oedrannus, gall fod yn anodd cael defnyddwyr gwasanaethau i gymryd rhan mewn modd sy'n werthfawr iddynt hwy ac i'r broses arolygu.



6.10 Ymddengys bod dryswch mewn rhai meysydd ynghylch rôl defnyddwyr gwasanaethau mewn arolygiadau. Cawsom dystiolaeth gan Gymdeithas Gweithwyr Cymdeithasol Prydain nad oedd eu rôl hwy, yn aml, yn cael ei hegluro hyd yn oed pan oeddent yn cymryd rhan yn y broses.

6.11 Credwn fod gan ddefnyddwyr gwasanaethau rôl allweddol i'w chwarae yn y gyfundrefn rheoleiddio ac arolygu. Gan mai hwy yw'r cwsmeriaid, er budd iddynt hwy yw'r ffaith bod y gwasanaethau'n cael eu rheoleiddio a'u harolygu i sicrhau safonau uchel.

6.12 Yr ydym yn argymhell y dylai rôl defnyddwyr gwasanaethau yn y broses arolygu gael ei diffinio'n glir, a dylai'r rôl honno gael ei chyfleu iddynt yn y dull mwyaf effeithiol sy'n bosibl.

6.13 Yr ydym yn argymhell y dylai defnyddwyr gwasanaethau gael eu cynnwys yn y broses o adrodd yn ôl, yn arbennig os cawsant ran yn y cam arolygu.





Pennod 7

'Meddwl cydgysylltiedig' ym maes
rheoleiddio ac arolygu



'Meddwl cydgysylltiedig' ym maes rheoleiddio ac arolygu

7.1 Mae nifer o gyrff yn gweithredu'r gyfundrefn rheoleiddio ac arolygu yng Nghymru (gweler pennod 2). Mae nifer ohonynt yn gyfrifol am reoleiddio ac arolygu yr un darparwyr gwasanaethau ar wahanol agweddau ar eu gwaith.

7.2 Yn *Creu'r Cysylltiadau: Gwell Gwasanaethau i Gymru*²⁴, ymrwymodd Llywodraeth Cynulliad Cymru i:

Annog cyrff rheoleiddio ac arolygu i gydweithio mwy wrth gynllunio eu harolygiadau, casglu data a rhannu gwybodaeth ac arbenigedd. Bydd hynny'n gwella effeithiolrwydd gan ysgafnhau'r pwysau ar gyrff sy'n cael eu harolygu.

Dangoswyd yn eglur yr angen taer am hyn yn y dystiolaeth a gawsom. Diffyg 'meddwl cydgysylltiedig' rhwng y cyrff rheoleiddio ac arolygu oedd y mater a achosai fwyaf o bryder i'r darparwyr gwasanaethau. Ystyrid mai'r mater hwn yn unig a osodai'r baich trymaf ar y cyrff a gâi eu harolygu.

7.3 Cyfeiriwyd mewn penodau blaenorol at faich rheoleiddio ac arolygu, yn arbennig yn nhermau risg. Er mwyn i'r gyfundrefn fod yn effeithiol, ni ddylai osod baich gormodol ar ddarparwyr gwasanaethau. Ystyriwn y gellid ysgafnhau'r baich hwn ymhellach pe bai'r cyrff rheoleiddio ac arolygu yn defnyddio dull mwy cydgysylltiedig.

7.4 Cyfeiriodd nifer o'r darparwyr gwasanaethau a roddodd dystiolaeth inni at broblemau a achosir pan fydd cyrff gwahanol yn ymgymryd â sawl arolygiad o fewn amser byr. Teimlent fod llawer o ddyblygu gwaith yn digwydd yn aml wrth i'r gwasanaethau gael eu harolygu. Gallai hyn arwain nid yn unig at lawer o waith yn cael ei wneud gan y darparwr gwasanaeth ond hefyd at sefyllfa lle mae'r darparwr gwasanaeth yn cael nifer o adroddiadau negyddol gan mai prin yw'r amser i wella'r gwasanaeth rhwng arolygiadau.

²⁴*Creu'r Cysylltiadau: Gwell Gwasanaethau i Gymru*, Llywodraeth Cynulliad Cymru, Hydref 2004

7.5 Cydnabu'r cyrff rheoleiddio ac arolygu hefyd fod angen symud tuag at ddull mwy cydgysylltiedig, a rhoesant rai enghreifftiau o fannau lle'r oedd ymgais i wneud hyn. Ar y cyfan, fodd bynnag, cytunent fod angen gwneud mwy o waith i leihau baich arolygu.

7.6 Yr ydym yn croesawu'r sylwadau a wnaed gan nifer o ymatebwyr, eu bod yn ystyried mai cam cadarnhaol ymlaen yn y broses o gydgysylltu rheoleiddio ac arolygu yng Nghymru yw'r Swyddfa Archwilio Cymru newydd, ond cytunwn â Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru a ddywed:

*There is ample room for improvement and rationalisation in this area.*²⁵


7.7 Yr ydym wedi ystyried yr awgrym a wnaed gan rai o'r rhai a roddodd dystiolaeth inni y dylid cael un corff rheoleiddio ac arolygu i gwmpasu Cymru gyfan.

Byddai prif fanteision sefydlu corff o'r fath yn cael eu gweld yn y gwaith o gydgysylltu arolygiadau a rhannu gwybodaeth. Mynegwyd pryderon, fodd bynnag, na fyddai'r arbenigedd sydd ar gael ar hyn o bryd yn y cyrff unigol ar gael mewn un corff rheoleiddio ac arolygu. Byddai cyrff arolygu unigol ar gael o hyd ar gyfer y darparwyr gwasanaethau hynny y darperir ar eu cyfer gan gyrrff yn Lloegr a Chymru (megis gwasanaethau prawf a gwasanaethau carchardai, Iechyd a Diogelwch, Safonau Bwyd).

7.8 Nid ydym, felly, yn argymhell sefydlu un corff rheoleiddio ac arolygu ar gyfer Cymru.

7.9 Mynegwyd pryderon fod deddfwriaeth sy'n sefydlu rhai o'r cyrff rheoleiddio ac arolygu yn rhy ragnodol i ganiatáu gradd bellach o gydweithio. Yr ydym yn ystyried, gan mai Llywodraeth Cynulliad Cymru a sefydlodd rai o'r cyrff rheoleiddio ac arolygu yng Nghymru (e.e. Arolygiaeth Safonau Gofal Cymru, Arolygiaeth Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru, Cyngor Gofal Cymru, Bwrdd yr Iaith Gymraeg), yn hytrach na'u bod wedi eu sefydlu drwy ddeddfwriaeth sylfaenol (e.e. Estyn, Swyddfa Archwilio Cymru), bod y cyfleuster ar gael i newid eu cylchoedd gwaith i annog gweithio ar y cyd.

²⁵Tystiolaeth ysgrifenedig gan Gymdeithas Llywodraeth Leol Cymru



7.10 Argymhellwn y dylai cyrff arolygu geisio ffyrdd i resymoli arolygiadau er mwyn lleihau baich y rhai a arolygir drwy is-grŵp Arolygu Rhaglen Cymru ar gyfer Gwella a Fforymau Cymru ar gyfer Arolygu a Rheoleiddio;

7.11 Argymhellwn y dylai cyrff Arolygu gysylltu ynghylch eu rhaglenni arolygu i sicrhau nad yw'r baich arolygu yn cael ei gynyddu gan nifer o wahanol arolygiadau o fewn amser byr.

7.12 Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru sicrhau bod cylchoedd gwaith y sefydliadau rheoleiddio ac arolygu a sefydlwyd ganddynt yn cynnwys ac yn annog cydweithio rhwng y sefydliadau.


7.13 Agwedd arall ar y pryder a fynegir yn y maes hwn yw rhannu gwybodaeth rhwng y cyrff rheoleiddio ac arolygu. Yr oedd nifer o'r rhai a roddai dystiolaeth inni yn pryderu ynghylch swm y wybodaeth a ailadroddir ac sy'n ofynnol ar draws nifer o arolygiadau gwahanol. Nid yn unig y mae hyn yn ychwanegu at faich arolygu; mae hefyd yn peri dicter ymhlith darparwyr gwasanaethau sy'n ystyried eu bod yn darparu'r un wybodaeth ar ffurfiau gwahanol ac mewn arddulliau gwahanol i nifer o sefydliadau gwahanol.

7.14 Yr ydym yn ystyried bod rhannu gwybodaeth berthnasol rhwng cyrff rheoleiddio ac arolygu yn gallu bod yn rhan bwysig o'r ymdrech i leihau baich darparwyr gwasanaethau.

7.15 Argymhellwn y dylai arfer da a rhannu gwybodaeth ymysg cyrff rheoleiddio ac arolygu gael eu nodi a'u defnyddio fel enghreifftiau ar gyfer cydweithio.

7.16 Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru a chy'rff arolygu ystyried mentrau megis gwefan y 'Joint Scrutiny Forum' a'r 'Scottish Executive Charter for Inspectorates in Scotland' er mwyn hyrwyddo mwy o dryloywder a chydgordio yn nhermau amseru arolygiadau a dulliau methodolegol.²⁶

²⁶Gwefan Gweithrediaeth yr Alban - <http://www.scotland.gov.uk/bestvalue/jsf.asp>
http://www.scotland.gov.uk/deleted/bestvalue/documents/hmi_generic_charter.pdf



7.17 Mae nifer o feysydd darparu gwasanaethau y gellir eu hystyried yn rhai 'trawsbynciol'. Mae gwasanaethau i blant, er enghraifft, yn aml yn cynnwys ystod o asiantaethau ym meysydd gofal iechyd, a gwasanaethau cymdeithasol ac addysgol. Mae gwasanaethau ar gyfer pobl hŷn, yn yr un modd, yn torri ar draws cyfrifoldebau iechyd, gwasanaethau cymdeithasol a gofal.


7.18 Dengys tystiolaeth gan Weithrediaeth yr Alban y modd y bu iddi fynd i'r afael â'r broblem hon a'i bod yn gweithio ar fframwaith cydarolygu ar gyfer gwasanaethau amddiffyn plant, mewn cynllun oedd yn cynnwys nifer o gyrrff rheoleiddio ac arolygu. Er mai cynllun treialu yn unig ydyw, dengys tystiolaeth gynnar ei fod yn mynd i'r afael â rhai o'r problemau a gafwyd wrth reoleiddio ac arolygu gwasanaethau amddiffyn plant.

7.19 Er i gefnogaeth gyffredinol gael ei mynegi o blaid rhagor o arolygiadau trawsbynciol, mynegwyd pryder bod perygl, ym maes gwasanaethau cymdeithasol, i rai grwpiau cleientiaid 'syrthio drwy'r bylchau'.

7.20 Cytunwn fod angen rhoi mwy o ystyriaeth i arolygiadau trawsbynciol, a bydd yn ddiddorol gennym weld canlyniad y gwerthusiad o brofiad yr Alban ym maes amddiffyn plant. Yr ydym yn cydnabod y pryderon a fynegwyd ynghylch gweithio trawsbynciol, ond ystyriwn y gellir goresgyn y rhain drwy wir waith cydweithredol a chynllunio gofalus.

7.21 Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru nodi enghreifftiau o gyfundrefnau arolygu sy'n cwmpasu materion trawsbynciol, ac y dylid asesu pa mor addas y byddent ar gyfer Cymru.

7.22 Ym maes arolygu, cawsom dystiolaeth am ddiffyg rhesymoli yn y rheoliadau sy'n rheoli'r sector gofal cymdeithasol. Mae'r sector hwn, o reidrwydd, yn cael ei reoleiddio'n drwm er mwyn darparu'r gwasanaeth gofal gorau posibl ar gyfer aelodau o'r cyhoedd sydd, dan ddarpariaeth yr awdurdod lleol a darpariaeth breifat, yn agored i niwed. Awgryma'r dystiolaeth, fodd bynnag, fod lefel y rheoleiddio, sy'n deillio o sawl darn o ddeddfwriaeth a wnaed ar wahanol adegau, yn llesteirio ansawdd y gwasanaeth a ddarperir yn y maes hwn.



7.23 Ystyriwn y dylai unrhyw resymoli yn y gwaith o reoleiddio'r sector gofal fod yn drwyadl ac yn ffrwyth meddwl, i sicrhau bod mesurau diogelwch a lefelau gwasanaeth yn cael eu cynnal. Pryderwn, fodd bynnag, fod system sy'n rhy feichus yn effeithio, o bosibl, ar ansawdd y gofal a roddir i bobl gan y system honno a gynlluniwyd i'w hamddiffyn.

7.24 Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru wneud ymchwil i'r gyfundrefn reoleiddio ar gyfer pob sector gyda'r bwriad, efallai, o resymoli'r cyfundrefnau a lleihau'r baich rheoleiddio.





Atodiad




Rhestr cyflwyniadau ysgrifenedig


Arolygiaeth Carchardai Ei Mawrhydi
Arolygiaeth Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru
Arolygiaeth Safonau Gofal Cymru
Asiantaeth Safonau Bwyd Cymru
Awdurdod Gweithredol Iechyd a Diogelwch
Bwrdd yr Iaith Gymraeg
Canolfan Ymchwil Llywodraeth Leol a Rhanbarthol
Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru
Cyngor Cymuned Coety Uchaf
Cyngor Cymuned Tre-gŵyr
Cyngor Cymuned Llandeilo Gresynni
Cyngor Cymuned Llandyrnog
Cyngor Cymuned Llangadog
Cyngor Cymuned Llangatwg Feibion Afel
Cyngor Cymuned Waunfawr
Cyngor Cymuned yr Hen Sir Faesyfed
Cyngor Gofal Cymru
Cyngor Sir Ddinbych
Cyngor Sir Gwynedd
Cyngor Tref Llanelwy
Cyngor Ynys Môn
Estyn
Gwasanaeth Tân ac Achub Canolbarth a Gorllewin Cymru
NCH Cymru
Neuadd y Dref, Prestatyn
Sefydliad Astudiaethau Llywodraeth Leol (INLOGOV)
TACT Cymru
Y Comisiwn Archwilio yng Nghymru



Crynodeb o argymhellion

1. Yr ydym yn argymhell y dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru geisio datblygu ffordd o fesur lefel y gwelliant sy'n deillio o'r gyfundrefn arolygu, ac y dylai'r mesuriadau gael eu defnyddio i gynorthwyo i ddatblygu'r broses arolygu a gwella.
2. Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru gyhoeddi canllawiau ar gyfer awdurdodau lleol ynghylch sut y gellir trefnu i adnoddau fod ar gael i sicrhau bod yr argymhellion a wnaed o ganlyniad i arolygiadau yn cael eu cyflawni.
3. Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru sicrhau ar gyfer pawb sy'n cael rhan yn y broses fod gwedd eglurach yn cael ei rhoi ar gamau y gellir eu cymryd yn erbyn sefydliadau sy'n methu, ac y dylid nodi'r llinellau cyfrifoldeb cryf.
4. Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru ymchwilio i unrhyw anghysondebau sy'n bodoli rhwng y camau y gellir eu cymryd – gan y gwahanol gyfundrefnau arolygu – yn erbyn sefydliadau sy'n methu. Os bydd rhaid, dylai'r ddeddfwriaeth gael ei diwygio i sicrhau y cymhwysir yr un lefel o gamau ym mhob cyfundrefn.
5. Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru sicrhau bod mesurau sydd ar waith ar hyn o bryd ar gyfer sefydliadau sy'n methu yn cael eu cymhwyso mewn modd cyson a bod eu heffeithiau'n cael eu monitro a'u cyhoeddi'n rheolaidd.
6. Argymhellwn y dylai'r asiantaethau arolygu, er mwyn cyflawni'r gwelliannau angenrheidiol, lunio cynigion ynghylch sut y gallant roi cefnogaeth briodol i'r rheini a arolygir ganddynt.
7. Yr ydym yn argymhell y dylai'r sefydliadau hynny sy'n cyflawni arolygiadau ddechrau symud tuag at system sy'n fwy seiliedig ar risg.

- 
- 8.** Yr ydym yn argymhellu y dylai pwyllgorau trosolwg a chraffu awdurdodau lleol gael rôl yn y broses o asesu risg gwasanaethau o fewn awdurdodau lleol.
 - 9.** Yr ydym yn argymhellu y dylai cytundebau polisi gael eu defnyddio gan awdurdodau lleol i'w cynorthwyo i asesu risg ym meysydd y gwasanaethau a ddarperir ganddynt.
 - 10.** Yr ydym yn argymhellu y dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru ymgymryd ag ymchwiliad i sefydlu dull o gynhyrchu dadansoddiad cost a budd o'r gyfundrefn rheoleiddio ac arolygu yng Nghymru, a hynny ar sail y costau a'r buddion a ddeilliai o arolygu pob corff arolygu/sector.
 - 11.** Yr ydym yn argymhellu y dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru gynnal ymchwiliad pellach i nodi'r arferion gorau o ran hunan-asesu ar gyfer arolygiadau. Wedyn, dylai hyn gael ei ledaenu ymhlith cyrff arolygu ac awdurdodau lleol.
 - 12.** Yr ydym yn argymhellu y dylai cyrff arolygu geisio ffyrdd o symud tuag at ddefnyddio arolygiadau arfaethedig yn llai aml (ar y cyd â hunan-asesu) ac y dylent gyflawni rhagor o arolygiadau heb eu cynllunio a heb hysbysu'r sefydliadau.
 - 13.** Yr ydym yn argymhellu y dylai rôl defnyddwyr gwasanaethau yn y broses arolygu gael ei diffinio'n glir, a dylai'r rôl honno gael ei chyfleu iddynt yn y dull mwyaf effeithiol sy'n bosibl.
 - 14.** Yr ydym yn argymhellu y dylai defnyddwyr gwasanaethau gael eu cynnwys yn y broses o adrodd yn ôl, yn arbennig os cawsant ran yn y cam arolygu.
 - 15.** Argymhellwn y dylai cyrff arolygu geisio ffyrdd i resymoli arolygiadau er mwyn lleihau baich y rhai a arolygir drwy is-grŵp Arolygu Rhaglen Cymru ar gyfer Gwella a Fforymau Cymru ar gyfer Arolygu a Rheoleiddio.
 - 16.** Argymhellwn y dylai cyrff Arolygu gysylltu ynghylch eu rhaglenni arolygu i sicrhau nad yw'r baich arolygu yn cael ei gynyddu gan nifer o wahanol arolygiadau o fewn amser byr.

- 
- 17.** Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru sicrhau bod cylchoedd gwaith y sefydliadau rheoleiddio ac arolygu a sefydlwyd ganddynt yn cynnwys ac yn annog cydweithio rhwng y sefydliadau.
 - 18.** Argymhellwn y dylai arfer da a rhannu gwybodaeth ymysg cyrff rheoleiddio ac arolygu gael eu nodi a'u defnyddio fel enghreifftiau ar gyfer cydweithio.
 - 19.** Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru a chyrrff arolygu ystyried mentrau megis gwefan y 'Joint Scrutiny Forum' a'r 'Scottish Executive Charter for Inspectorates in Scotland' er mwyn hyrwyddo mwy o dryloywder a chydgordio yn nhermau amseru arolygiadau a dulliau methodolegol.
 - 20.** Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru nodi enghreifftiau o gyfundrefnau arolygu sy'n cwmpasu materion trawsbynciol, ac y dylid asesu pa mor addas y byddent ar gyfer Cymru.
 - 21.** Argymhellwn y dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru wneud ymchwil i'r gyfundrefn reoleiddio ar gyfer pob sector gyda'r bwriad, efallai, o resymoli'r cyfundrefnau a lleihau'r baich rheoleiddio.



Copïau Pellach

Ceir copi electronig o'r adroddiad hwn ar wefan y Cynulliad Cenedlaethol:
www.cymru.gov.uk

Gellir cael copïau caled o'r ddogfen gan:

Liz Wilkinson
Gwasanaethau Pwyllgorau
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
Caerdydd
CF99 1NA

Ffôn: 029 2089 8151

E-bost: elizabeth.wilkinson@wales.gsi.gov.uk

Gwefan: <http://www.cymru.gov>.