Archwilio Cymru
Audit Wales

Deddfu gwell: yr her o roi deddfwriaeth ar waith

Medi 2020

Paratowyd yr adroddiad hwn o dan adran 9 Ddeddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2013.

Adrian Crompton
Archwilydd Cyffredinol Cymru
Archwilio Cymru
24 Heol y Gadeirlan
Caerdydd
CF11 9LJ

Mae'r Archwilydd Cyffredinol yn annibynnol o'r Senedd ac o lywodraeth. Mae'n archwilio ac yn ardystio cyfrifon Llywodraeth Cymru a'r cyrff cyhoeddus sy'n gysylltiedig â hi ac a noddir ganddi, gan gynnwys cyrff y GIG. Mae ganddo'r pŵer i gyflwyno adroddiadau i'r Senedd ar ddarbodaeth, effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd y defnydd a wna'r sefydliadau hynny o'u hadnoddau wrth gyflawni eu swyddogaethau, a sut y gallent wella'r defnydd hwnnw.

Mae'r Archwilydd Cyffredinol hefyd yn archwilio cyrff llywodraeth leol yng Nghymru, mae'n cynnal astudiaethau gwerth am arian mewn llywodraeth leol ac yn arolygu cydymffurfiaeth gydag anghenion Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009.

Mae'r Archwilydd Cyffredinol yn ymgymryd â'i waith gan ddefnyddio staff ac adnoddau eraill a ddarperir gan Swyddfa Archwilio Cymru, sydd yn fwrdd statudol wedi'i sefydlu ar gyfer y nod hwnnw ac i fonitro a chynghori'r Archwilydd Cyffredinol.

© Archwilydd Cyffredinol Cymru 2020

Archwilio Cymru yw enw ymbarél Archwilydd Cyffredinol Cymru a Swyddfa Archwilio Cymru, sy'n ddau endid cyfreithiol ar wahân â'u swyddogaethau cyfreithiol eu hunain. Mae gan yr Archwilydd Cyffredinol swyddogaethau archwilio ac adrodd ar gyrff cyhoeddus yng Nghymru. Mae gan Swyddfa Archwilio Cymru swyddogaethau darparu adnoddau, megis staff, er mwyn arfer swyddogaethau'r Archwilydd Cyffredinol, a monitro a chynghori'r Archwilydd Cyffredinol. Pan fo hynny'n berthnasol, mae testun y ddogfen hon yn nodi swyddogaethau'r Archwilydd Cyffredinol a swyddogaethau Swyddfa Archwilio Cymru. Nid yw Archwilio Cymru yn endid cyfreithiol ac nid oes ganddo unrhyw swyddogaethau.

Cewch ailddefnyddio'r cyhoeddiad hwn (heb gynnwys y logos) yn rhad ac am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng. Os byddwch yn ei ailddefnyddio, rhaid i chi ei ailddefnyddio'n gywir ac nid mewn cyd-destun camarweiniol. Rhaid cydnabod y deunydd fel hawlfraint Archwilydd Cyffredinol Cymru a rhaid rhoi teitl y cyhoeddiad hwn. Lle nodwyd deunydd hawlfraint unrhyw drydydd parti bydd angen i chi gael caniatâd gan ddeiliaid yr hawlfraint dan sylw cyn ei ailddefnyddio.

Am fwy o wybodaeth, neu os ydych angen unrhyw un o'n cyhoeddiadau mewn ffurf ac/neu iaith wahanol, cysylltwch â ni drwy ffonio 029 2032 0500 neu drwy e-bostio post@archwilio.cymru. Rydym yn croesawu galwadau ffôn yn Gymraeg a Saesneg. Gallwch ysgrifennu atom hefyd, yn Gymraeg neu'n Saesneg, a byddwn yn ymateb yn yr iaith rydych chi wedi ei defnyddio. Ni fydd gohebu yn Gymraeg yn arwain at oedi.

This document is also available in English.

Cynnwys

Adroddiad cryno 4

Mae rhoi deddfwriaeth ar waith yn effeithiol yn hollbwysig i ddeddfu da. Os nad yw Llywodraeth Cymru a'r Senedd yn rhoi ystyriaeth ddigonol i'r modd y caiff deddfwriaeth ei rhoi ar waith pan fyddant yn llunio deddfwriaeth ac yn craffu arni, nid yw'n debygol y bydd yr amcanion polisi'n cael eu gwireddu 4

Y camau a gymerir gan lywodraeth leol i roi deddfwriaeth newydd ar waith 5

Y prif ganfyddiadau 6

Nid yw Asesiadau Effaith Rheoleiddiol yn amcangyfrif yn ddigonol y costau sydd ynghlwm wrth roi deddfwriaeth ar waith 6

Mae awdurdodau lleol yn wynebu anawsterau o ran capasiti ac yn ei chael yn anodd rhoi deddfwriaeth newydd ar waith 8

I roi deddfwriaeth ar waith, bydd yn aml angen i Lywodraeth Cymru gynorthwyo awdurdodau lleol a chyhoeddi canllawiau prydlon, ond nid yw'r rhain bob amser ar gael nac yn ddigon clir a chydnaws 10

Nid yw gwahanol ddarnau o ddeddfwriaeth a chanllawiau wedi'u hintegreiddio'n ddigonol i sicrhau bod modd i gyrff cyhoeddus gyflawni eu cyfrifoldebau newydd yn effeithiol ac yn effeithlon 11

Ffordd ymlaen 14

Atodiad – Ein hadroddiadau 15

Adroddiad cryno

Mae rhoi deddfwriaeth ar waith yn effeithiol yn hollbwysig i ddeddfu da. Os nad yw Llywodraeth Cymru a'r Senedd yn rhoi ystyriaeth ddigonol i'r modd y caiff deddfwriaeth ei rhoi ar waith pan fyddant yn llunio deddfwriaeth ac yn craffu arni, nid yw'n debygol y bydd yr amcanion polisi'n cael eu gwireddu.

Ar sail ei ymchwiliadau ar ôl deddfu i bum deddf bwysig, mae Archwilio Cymru'n rhoi sylw fan hyn i rai o'r heriau y mae awdurdodau lleol a chyrff cyhoeddus eraill yn eu hwynebu pan fyddant yn ceisio rhoi deddfwriaeth ar waith ar lawr gwlad.

1 Ers datganoli ym 1999, mae pwerau deddfu Senedd wedi cynyddu'n sylweddol. Heddiw, mae'n sefydliad seneddol aeddfed sy'n gwneud deddfwriaeth sylfaenol (Deddfau'r Cynulliad) mewn ystod eang o feysydd polisi. Yn sgil y newid democrataidd hwn, bu modd llunio a gweithredu deddfau a pholisïau cyhoeddus sy'n gweddu'n well i anghenion a blaenoriaethau Cymru.

2 Er mwyn i ddeddfau'r Cynulliad fod yn effeithiol, mae angen iddynt gael eu rhoi ar waith, a hynny'n aml gan gyrff llywodraeth leol neu rannau eraill o'r sector cyhoeddus. Mae rhoi deddfwriaeth ar waith yn dasg gymhleth, ac mae angen i Lywodraeth Cymru a'r Cynulliad roi ystyriaeth fanwl i'r dasg hon pan fyddant yn cynnig ac yn gwneud unrhyw ddeddfwriaeth newydd.

3 I osod sail ar gyfer y gwaith o graffu ar ddeddfwriaeth, gan gynnwys ystyried yr her o'i rhoi ar waith, darperir Memorandwm Esboniadol gyda phob Bil a gyflwynir i'r Cynulliad. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi'r amcanion polisi, manylion unrhyw waith a wnaed eisoes i ymgynghori ar y Bil, amcangyfrifon o gostau gweithredu'r Bil, a gwybodaeth berthnasol arall. Mae'n sail i lawer o'r gwaith craffu a gwella manwl a wneir yn y Cynulliad, a hynny fel rheol drwy broses graffu ac iddi bedwar cam gan Aelodau'r Cynulliad mewn pwyllgorau a chyfarfodydd llawn.

4 Ar ôl pasio deddfwriaeth, byddai'n arfer da ymgymryd â rhywfaint o waith craffu ar ôl deddfu i weld pa mor dda y mae'r ddeddfwriaeth yn cael ei rhoi ar waith neu, yn wir, a yw'n cael ei rhoi ar waith o gwbl.

Y camau a gymerir gan lywodraeth leol i roi deddfwriaeth newydd ar waith

5 Yn 2019-20 a 2020-21, cyhoeddodd yr Archwilydd Cyffredinol bum adroddiad am y modd y mae awdurdodau lleol yn ymateb i'r her o roi deddfwriaeth ddiweddar a fabwysiadwyd cyn y Pumed Cynulliad ar waith. Nododd pob un o'r adolygiadau hyn fod yr awdurdodau lleol a'u partneriaid yn y sector cyhoeddus wedi wynebu rhai anawsterau o ran rhoi eu cyfrifoldebau newydd ar waith. Y pum adroddiad yw:

- Gwasanaethau awdurdodau cynllunio lleol
- Y 'drws blaen' i ofal cymdeithasol i oedolion
- Adolygiad o Fyrddau Gwasanaethau Cyhoeddus
- Cynnydd o ran rhoi'r Ddeddf Trais yn Erbyn Menywod, Cam-drin Domestig a Thrais Rhywiol ar waith
- Archwiliadau Egwyddor Datblygu Cynaliadwy yr Archwilydd Cyffredinol

6 Mae gweddill y papur hwn yn tynnu sylw at rai materion cyffredin pwysig sy'n dod i'r amlwg yn yr adroddiadau hyn. Dylai Llywodraeth Cymru a'r Senedd ystyried y canfyddiadau hyn pan fyddant yn llunio cynigion deddfwriaethol ac yn craffu arnynt yn y dyfodol, a hynny i hwyluso'r broses o roi'r ddeddfwriaeth honno ar waith yn effeithiol.

Y prif ganfyddiadau

Nid yw Asesiadau Effaith Rheoleiddiol yn amcangyfrif yn ddigonol y costau sydd ynghlwm wrth roi deddfwriaeth ar waith

7 Mae gwybodaeth ariannol ddibynadwy a chyflawn yn hollbwysig i ddeddfu da, ac mae'n hanfodol i gynorthwyo cyrff cyhoeddus i roi eu cyfrifoldebau newydd ar waith yn llwyddiannus. Rydym yn deall nad yw'n hawdd paratoi Asesiad Effaith Rheoleiddiol, a'i bod yn aml yn gallu bod yn broses ddwys a llafurus sydd, ynddi ei hun, yn gallu arwain at gostau sylweddol.

8 Un o brif elfennau'r broses ddeddfu, felly, yw asesiad y Senedd o effaith a chostau tebygol unrhyw ddeddfwriaeth arfaethedig. I ategu'r gwaith asesu hwn, darperir Asesiad Effaith Rheoleiddiol fel rhan o'r Memorandwm Esboniadol a osodir ochr yn ochr â'r ddeddfwriaeth a ystyrir gan y Senedd. Rydym yn cydnabod bod Asesiadau Effaith Rheoleiddiol yn cael eu paratoi ar adeg benodol ac nad yw'n rhesymol disgwyl iddynt ragweld effaith bosibl materion annisgwyl fel Brexit a chyni. Mae prosesau clirio Llywodraeth Cymru ar gyfer deddfwriaeth newydd yn pwysleisio pwysigrwydd sicrhau bod y cwestiwn o ariannu unrhyw gyfrifoldebau newydd a roddir i lywodraeth leol yn cael ei ystyried. Fodd bynnag, er bod y prosesau hyn ar waith, mae ein hadolygiadau hefyd yn dangos bod gwendidau i'w cael yn aml mewn agweddau pwysig ar yr Asesiadau Effaith Rheoleiddiol.

9 Er enghraifft, roedd yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol a ddarparwyd gyda Bil Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant 2013 yn datgan mai'r awdurdodau lleol fyddai'n ysgwyddo'r gost o ddarparu gwasanaethau atal ac ymyrryd yn gynnar, ac y byddai arnynt ddyletswydd i ddarparu neu i drefnu gwasanaethau a chyfleusterau o'r fath fel y byddent yn gweld yn dda. Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn dod i'r casgliad a ganlyn: 'Nid ydym yn disgwyl y bydd y ddyletswydd hon yn arwain at unrhyw gostau newydd i awdurdodau lleol yng Nghymru. Bwriedir i'r ddyletswydd godeiddio ymarfer sydd wedi ennill ei blwyf a chanllawiau statudol sy'n bodoli mewn deddfwriaeth sylfaenol, yn hytrach nag ymestyn cwmpas cyfrifoldebau awdurdodau lleol yn y maes hwn yn sylweddol.'

10 Canfu ein hadolygiad fod yr awdurdodau lleol wedi cychwyn o fannau gwahanol iawn o ran gwasanaethau atal ac ymyrryd yn gynnar, a bod y ddarpariaeth i ddefnyddwyr gwasanaethau'n dal i amrywio o le i le. Yn benodol, canfu ein hadolygiad fod cryn ffordd i fynd o hyd mewn meysydd pwysig fel eiriolaeth, cyfeillio, a chynorthwyo gofalwyr. I fynd i'r afael â hyn, ac i sicrhau bod rhwyd ddiogelwch ddigonol ar waith ar draws y wlad, mae angen buddsoddi mewn gwasanaethau ac integreiddio'r ddarpariaeth bresennol yn well.

11 Fodd bynnag, ni chafodd yr arian sydd ei angen i ddatblygu 'drws blaen' effeithiol at ofal cymdeithasol ei fesur na'i ystyried yn effeithiol yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol. Oherwydd na chafodd y gost hon ei hamcangyfrif yn ddigonol, mae wedi peri iddi fod yn anodd i'r awdurdodau lleol roi eu dyletswyddau newydd ar waith.

12 Roedd yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol a ddarparwyd gyda Bil Cynllunio (Cymru) 2014 yn nodi y byddai rhoi'r Bil ar waith yn arwain at gynnydd o £0.5 miliwn yng ngwariant Llywodraeth Cymru a chynnydd o ychydig dros £1 miliwn yng ngwariant y 25 awdurdod cynllunio lleol. Ni ddarparodd Llywodraeth Cymru unrhyw arian i'r awdurdodau cynllunio lleol i'w cynorthwyo i roi'r Bil ar waith. Mae'r dadansoddiad yn ein hadroddiad yn dangos bod gwariant net yr awdurdodau cynllunio lleol wedi gostwng £3.9 miliwn ers 2014-15 oherwydd cyni. Felly, methodd yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol ag ystyried yr amgylchedd heriol y mae llywodraeth leol yn gweithredu ynddo, a bu iddo amcangyfrif yn ormodol gapasiti'r awdurdodau cynllunio lleol i roi'r ddeddfwriaeth ar waith heb fuddsoddiad.

13 Roedd yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol a ddarparwyd gyda Bil Trais yn erbyn Menywod, Cam-drin Domestig a Thrais Rhywiol (Cymru) ym mis Mehefin 2014 yn amcangyfrif y byddai'r ddeddfwriaeth yn arwain at gostau ychwanegol o £7.2 miliwn rhwng 2014-15 a 2017-18, gyda rhan helaeth o'r costau hynny'n ymwneud â hyfforddiant (£5.6 miliwn). Nodwyd y byddai'r awdurdodau lleol a'r byrddau iechyd yn wynebu costau penodol o oddeutu £220,000 a fyddai'n gysylltiedig â mapio a pharatoi strategaethau lleol[1].

14 Er bod y rhan fwyaf o'r cyrff cyhoeddus wedi rhoi strategaethau lleol ar waith o fewn yr amserlen a bennwyd gan y Ddeddf ddilynol a wnaed yn 2015, nododd ein hadroddiad mai dim ond 5% o'r sefydliadau a ymatebodd i'n harolwg a ddywedodd fod eu gwaith mapio wedi rhoi darlun cyflawn o'r gwasanaethau heb unrhyw fylchau. Cydnabu'r holl ymatebwyr eraill fod diffygion yn eu hasesiadau, a bu iddynt bwysleisio bod angen gwneud mwy o waith manwl i sicrhau bod ganddynt ddarlun cynhwysfawr o'r anghenion ar hyn o bryd a'r blaenoriaethau yn y dyfodol. I wneud hyn, bydd angen adnoddau ychwanegol llawer mwy na'r ffigur o £220,000 a amcangyfrifwyd yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol.

1 Memorandwm Esboniadol Bil Trais yn erbyn Menywod, Cam-drin Domestig a Thrais Rhywiol (Cymru)

15 Mynegodd llawer o sefydliadau bryderon difrifol hefyd ynghylch sut y bydd modd i gyrff cyhoeddus roi'r Ddeddf Trais yn erbyn Menywod, Cam-drin Domestig a Thrais Rhywiol ar waith ar adeg pan fo capasiti'n lleihau a chyllidebau'n tynhau o hyd. Mae hyn yn arbennig o feichus o ystyried uchelgais y Ddeddf i gyflawni canlyniadau i bobl y mae trais ar sail rhywedd yn effeithio arnynt, ac oherwydd bod cymysgedd cymhleth o gyrff cyhoeddus a chyrff y trydydd sector yn ymwneud â darparu cymorth i ddioddefwyr a goroeswyr cam-drin domestig a thrais rhywiol.

16 Rydym yn cydnabod bod Llywodraeth Cymru wedi ceisio gwella'r ffordd y mae'n llunio deddfwriaeth ers y pum Deddf a drafodwyd yn ein hadroddiadau diweddar[2].

Mae awdurdodau lleol yn wynebu anawsterau o ran capasiti ac yn ei chael yn anodd rhoi deddfwriaeth newydd ar waith

17 Mewn cyfnod hir o gyni, mae llawer o'n gwaith yn dangos bod awdurdodau lleol yn aml wedi gorfod cwtogi ar eu staff i fantoli eu cyllidebau. Mae hyn wedi effeithio ar eu gallu i roi cyfrifoldebau newydd ar waith a'u rheoli. O gofio hyn, dylai Llywodraeth Cymru fynd ati fel mater o drefn i ystyried a oes angen unrhyw arian ychwanegol i gefnogi'r broses o roi deddfwriaeth newydd a'r cyfrifoldebau sy'n gysylltiedig â hi ar waith.

18 Er enghraifft, yn ein hadroddiad am wasanaethau cynllunio, cynhaliwyd arolwg ymhlith uwch-swyddogion cynllunio, aelodau pwyllgorau cynllunio, a sefydliadau sy'n defnyddio gwasanaethau cynllunio'n rheolaidd. Nododd pob un o'r grwpiau hyn fod nifer y staff cynllunio wedi gostwng yn sylweddol dros y degawd diwethaf. O ganlyniad i hyn, mae'r awdurdodau cynllunio lleol yn ei chael yn anodd cael hyd i gapasiti i gyflawni eu cyfrifoldebau. Dros gyfnod, mae staff cynllunio mwy profiadol hefyd yn ymddeol heb i neb gymryd eu lle. Mae hyn yn arwain at brinder sgiliau, profiad a gwybodaeth ymarferol.

2 Er enghraifft, yn ein hymateb i adroddiad Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru, ar y pryd, am Ddeddfu yng Nghymru a gyhoeddwyd ym mis Hydref 2015.

19 Er bod yr awdurdodau cynllunio lleol wedi ceisio diogelu a chadw sgiliau a chapasiti mewn meysydd allweddol, yn enwedig polisi cynllunio, cafwyd gostyngiadau sylweddol mewn meysydd eraill. Ceir darlun cyson o'r meysydd lle ceir y bylchau mwyaf o ran adnoddau, a hynny'n bennaf mewn meysydd arbenigol fel dylunio, dadansoddi data, ymchwil, seilwaith, a swyddogion cynllunio dan hyfforddiant. Mae'r duedd hon yn adlewyrchu dyhead yr awdurdodau i ddiogelu staff a gwasanaethau rheng flaen cyhyd â phosibl, ond mae'r gostyngiad yn nifer yr hyfforddeion yn destun pryder.

20 Yn yr un modd, canfu ein hadolygiad o'r byrddau gwasanaethau cyhoeddus fod llawer o gyrff cyhoeddus yn ei chael yn anodd darparu adnoddau i fodloni gofynion canllawiau Llywodraeth Cymru o ran gwaith partneriaeth. Er enghraifft, mae'r canllawiau'n pennu y dylai aelodaeth pob bwrdd gwasanaethau cyhoeddus gynnwys aelodau statudol – yr Awdurdod Lleol, yr Awdurdod Tân ac Achub, y Bwrdd Iechyd, a Chyfoeth Naturiol Cymru – a gwahoddedigion statudol (Llywodraeth Cymru, yr Heddlu, y Comisiynydd Heddlu a Throseddu, y Gwasanaeth Prawf, Cwmni Adsefydlu Cymunedol, a chynrychiolwyr y sector gwirfoddol). Wrth gwrs, nid y byrddau gwasanaethau cyhoeddus yw'r unig strwythurau partneriaeth y mae'n ofynnol i'r cyrff cyhoeddus hyn fod yn rhan ohonynt.

21 Canfu ein dadansoddiad fod pob partner statudol ar draws pob un o'r byrddau gwasanaethau cyhoeddus yn aml yn anfon dirprwyon, yn enwedig y byrddau iechyd a'r awdurdodau tân ac achub, a bod presenoldeb y gwahoddedigion statudol yn amrywio'n fawr. Dywedir yn gyson fod diffyg dilyniant o ran presenoldeb mewn cyfarfodydd a'r ffaith bod dirprwyon yn aml yn cael eu hanfon iddynt yn llesteirio effeithiolrwydd y byrddau. Fodd bynnag, mae'n anodd i gyrff cyhoeddus sy'n gweithio ar sail ranbarthol sicrhau dilyniant o ran presenoldeb pan fo'u capasiti dan bwysau.

I roi deddfwriaeth ar waith, bydd yn aml angen i Lywodraeth Cymru gynorthwyo awdurdodau lleol a chyhoeddi canllawiau prydlon, ond nid yw'r rhain bob amser ar gael nac yn ddigon clir a chydnaws

22 Ceir canllawiau atodol manwl i gefnogi pob un o'r deddfau diweddar y buom yn ymchwilio iddynt. Maent yn amlinellu tasgau a disgwyliadau penodol i'r awdurdodau lleol a'u partneriaid eu cyflawni. Yn aml, y canllawiau polisi ychwanegol hyn sy'n rhoi manylion yr hyn y mae angen ei wneud. Heb y canllawiau hyn, mae'n anodd, os nad yn amhosibl, bodloni disgwyliadau'r deddfau amrywiol. Rydym yn cydnabod bod yr hyn y mae cyrff cyhoeddus yn ei ddisgwyl gan ganllawiau Llywodraeth Cymru'n amrywio. Mae ar rai eisiau manylion ac mae ar eraill eisiau hyblygrwydd, a gall fod yn anodd taro'r cydbwysedd cywir.

23 Canfuwyd rhai gwendidau o ran y modd y mae Llywodraeth Cymru wedi llunio a gweithredu ei chanllawiau – cymysgedd o ddisgwyliadau aneglur, targedau rhy uchelgeisiol, ac oedi. Mae canllawiau annigonol neu rai sydd wedi'u hysgrifennu'n wael yn creu ansicrwydd, ac fe all fod yn gostus i gyrff cyhoeddus eu rhoi ar waith. O gael canllawiau cydlynol a chadarn, gall cyrff cyhoeddus gymryd camau priodol heb fod angen iddynt chwilio am gymorth ychwanegol na chael cyngor cyfreithiol annibynnol drud.

24 Er enghraifft, ni chafodd y canllawiau ynghylch llunio strategaethau lleol Trais yn erbyn Menywod, Cam-drin Domestig a Thrais Rhywiol eu cyhoeddi tan fis Mawrth 2018, bron i ddwy flynedd ar ôl y dyddiad y bwriadwyd eu cyhoeddi'n wreiddiol, sef mis Mai 2016.

25 Dywedodd llawer o'r awdurdodau lleol na chawsant lawer o gymorth gan Lywodraeth Cymru, a hynny'n rhannol oherwydd maint tîm Trais yn erbyn Menywod, Cam-drin Domestig a Thrais Rhywiol Llywodraeth Cymru a throsiant staff sylweddol y tîm. Er enghraifft, dywedodd un o'r bobl a gafodd gyfweliad: 'oherwydd natur gymhleth a chynnil y Ddeddf, mae'n cymryd amser i bobl ymgynefino â'r materion. O'r herwydd, nid yw tîm Llywodraeth Cymru wedi bod mewn sefyllfa dda i ddarparu cymorth'.

26 O ran y byrddau gwasanaethau cyhoeddus, canfuwyd bod yr awdurdodau lleol o'r farn bod canllawiau a chyngor Llywodraeth Cymru yn rhy fiwrocrataidd a rhagnodol. Er enghraifft, dywedodd un ohonynt fod 'y ddeddfwriaeth wedi bod yn rhagnodol iawn, a'i bod wedi peri oedi cyn bod modd dechrau gweithio ar brosiectau. Bu'r trafodaethau cynnar yn canolbwyntio ar y dyddiadau gofynnol ar gyfer cwblhau pethau ac, yn groes i'r graen, y dyddiadau nad oedd modd cychwyn ar bethau hyd nes i gyfnod penodol fynd heibio'. Roedd sylwadau eraill yn nodi bod angen 'llai o alwadau a disgwyliadau a bennir yn genedlaethol; llai o fiwrocratiaeth ganolog' i gynorthwyo'r byrddau i ffynnu, ac y dylai fod ganddynt 'fwy o hyblygrwydd i'w galluogi i ganolbwyntio ar fentrau yn hytrach na chydymffurfio â'r canllawiau'.

27 Bu i Ddeddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014 gryfhau'r cymorth a ddarperir gan wasanaethau cymdeithasol i ofalwyr, gan roi hawl iddynt gael asesiad o'u hanghenion a chael cymorth ar gyfer unrhyw 'anghenion cymwys'. Gosododd hefyd ddyletswyddau ar yr awdurdodau lleol i ddarparu 'gwybodaeth, cyngor a chymorth' i ofalwyr p'run a ydynt yn cael asesiad o'r fath ai peidio. Nod y Ddeddf oedd gwella'r broses o gynllunio gwasanaethau drwy beri iddi fod yn ofynnol i'r awdurdodau lleol a'r byrddau iechyd asesu anghenion gofal a chymorth eu poblogaethau, gan gynnwys gofalwyr y mae angen cymorth arnynt. Er bod y Ddeddf yn ceisio cryfhau hawliau gofalwyr a darparu gwasanaethau gwell iddynt, mae ein tystiolaeth yn dangos bod y cynnydd, ar y gorau, wedi bod yn gymysg. Yn ein harolwg manwl ymhlith gofalwyr, a'n gwaith ymgysylltu â nhw, tynnwyd sylw cyson at y ffaith eu bod yn dal i'w chael yn anodd cael gafael ar yr wybodaeth y mae ei hangen arnynt i ddeall eu hawliau ac i wneud dewisiadau gwybodus. Mae ein canfyddiadau'n adleisio casgliadau cyrff eraill, yn enwedig Gofalwyr Cymru[3] ac Arolygiaeth Gofal Cymru[4].

Nid yw gwahanol ddarnau o ddeddfwriaeth a chanllawiau wedi'u hintegreiddio'n ddigonol i sicrhau bod modd i gyrff cyhoeddus gyflawni eu cyfrifoldebau newydd yn effeithiol ac yn effeithlon

28 Gan fod capasiti ac adnoddau dan bwysau, a bod cyrff cyhoeddus yn ei chael yn anodd cynnal a darparu gwasanaethau allweddol, mae'n bwysig bod yr awdurdodau lleol a'u partneriaid yn cael hyd i'r ffordd fwyaf effeithlon ac effeithiol o weithio. Byddai modd hwyluso hyn yn fawr pe bai Llywodraeth Cymru yn ystyried yn llwyr y gydberthynas â chanllawiau eraill pan fydd yn drafftio ei chanllawiau statudol, ac yn ceisio uno ac integreiddio canllawiau lle bynnag y bo modd.

29 Mae hwn yn fater pwysig y mae angen mynd i'r afael ag ef. Fel y pwysleisiwyd yng nghyhoeddiad yr Archwilydd Cyffredinol ym mis Mai 2020 a oedd yn crynhoi ei waith ymchwilio o dan Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015[5], canfuwyd nad yw gwahanol ddeddfau'n cael eu hintegreiddio'n ddigonol. Mae hyn yn peri iddi fod yn anodd i gyrff cyhoeddus gysylltu gofynion statudol, ac mae'n rhwystro cynnydd.

3 Gofalwyr Cymru, Cyfarwyddyd Dilyn y Ddeddf

4 Arolygiaeth Gofal Cymru, Cefnogi gofalwyr – adroddiad trosolwg ymgysylltu â gofalwyr

5 Felly, beth sy'n wahanol? Canfyddiadau archwiliadau egwyddor datblygu cynaliadwy yr Archwilydd Cyffredinol, Mai 2020

30 Mae rhai hefyd yn tybio bod gofynion gwahanol ddarnau o ddeddfwriaeth yn rhwystr rhag integreiddio. Mae hyn yn deillio'n rhannol o'r ffaith nad yw deddfau'n cydweddu â'i gilydd yn dda – gofynion Mesur Llywodraeth Leol 2009 a Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 er enghraifft. Mae hefyd yn adlewyrchu anghysondeb o ran iaith ac ystyr. Er enghraifft, nid yw anghysondebau rhwng Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014 a Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 yn helpu cyrff cyhoeddus i ddeall beth yw ystyr integreiddio yn ymarferol. Yn hyn o beth, mae un maes wedi bod yn arbennig o heriol – galwadau'r trefniadau partneriaeth statudol newydd ar gyrff cyhoeddus. Mae ein hadolygiadau'n dangos bod cyrff cyhoeddus wedi'i chael yn anodd ymateb i waith partneriaeth dan wahanol ddarnau o ddeddfwriaeth, a'i gysoni. Yn ogystal â'r gofyniad i greu byrddau gwasanaethau cyhoeddus, bu hefyd yn ofynnol i gyrff cyhoeddus ffurfio byrddau partneriaeth rhanbarthol dan y Ddeddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant, a threfniadau cyflawni rhanbarthol dan y Ddeddf Trais yn erbyn Menywod, Cam-drin Domestig a Thrais Rhywiol.

31 Canfuwyd bod diffyg cysondeb rhwng y partneriaethau hyn – sy'n gweithredu ar sail ffiniau daearyddol gwahanol – yn gwanhau effaith, yn rhoi pwysau ar gapasiti, ac yn cymhlethu'r broses o ddarparu gwasanaethau. Yn gyffredinol, yr un sefydliadau ac, yn fras, yr un bobl sy'n gorfod mynd i'r cyfarfodydd partneriaeth amrywiol sydd, yn aml, yn niferus. Dywedodd ymatebwyr i'n harolygon a'n galwadau am dystiolaeth fod partneriaethau niferus hefyd yn creu anawsterau o ran cysoni blaenoriaethau, ac yn lleihau cyfleoedd i gydweithio mwy ac i integreiddio gwasanaethau. Mae hon yn broblem benodol i bartneriaid sy'n cwmpasu ardal mwy nag un bwrdd gwasanaethau cyhoeddus – awdurdodau tân ac achub er enghraifft – ac i bartneriaid nad ydynt yn aelodau o fforymau perthnasol – er enghraifft y Comisiynwyr Heddlu a Throseddu nad ydynt yn aelodau o'r byrddau partneriaeth rhanbarthol.

32 Canfuwyd hefyd fod cyrff cyhoeddus yn aml yn dyblygu gwaith drwy, er enghraifft, gwblhau dadansoddiadau o anghenion a chynlluniau neu strategaethau ar wahân. Ac, yn aml, oherwydd nad yw gofynion gwahanol ddarnau o ddeddfwriaeth yn cydweddu â'i gilydd, mae'r potensial i gydweithio ac i integreiddio gwasanaethau yn gyfyngedig, ac mae'r ddarpariaeth yn parhau i fod yn dameidiog. Daeth un o'r rhai a gafodd gyfweliad i'r casgliad mai'r 'her fwyaf yw'r galwadau ar i gyrff cyhoeddus fodloni disgwyliadau gwahanol ddarnau o ddeddfwriaeth a'u cyfrifoldeb craidd. Oherwydd nad yw canllawiau, polisi a deddfwriaeth yn gydnaws â'i gilydd, mae'n creu heriau gweithredol, gyda grwpiau neilltuol ac anghydlynol yn cynllunio ac yn darparu gwasanaethau. Mae gan bob un ohonynt ffocws gwahanol, ond maent yn cwmpasu'r un diriogaeth gyda'r un bobl yn gwasanaethu pob un o'r fforymau hyn. Nid yw hyn yn effeithlon nac yn effeithiol. Yn rhy aml, bydd yr un bobl yn ymdrin â'r gwaith hwn yn hytrach na gwneud eu gwaith beunyddiol'.

33 Daeth materion tebyg i'r amlwg mewn adolygiad ar ôl deddfu a gynhaliwyd gan y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau am Ddeddf Trais yn erbyn Menywod, Cam-drin Domestig a Thrais Rhywiol. Cyhoeddwyd yr adroddiad ym mis Rhagfyr 2015[6] a daeth i'r casgliad a ganlyn: 'Dywedodd tystion wrthym, gan gynnwys y Cynghorydd Cenedlaethol, y gellid gwneud rhagor i ysgafnhau baich y gofynion deddfwriaethol ar awdurdodau lleol (hyfforddiant ac asesu anghenion yn benodol), drwy eu helpu i gysoni amrywiol rwymedigaethau gwahanol ddarnau o ddeddfwriaeth, yn benodol y rheini sydd yn Neddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014 a Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) (2015).'

6 Adroddiad craffu ar ôl y broses ddeddfu gan y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau am Ddeddf Trais yn erbyn Menywod, Cam-drin Domestig a Thrais Rhywiol (Cymru) 2015

Ffordd ymlaen

34 Ar sail y gyfres hon o adolygiadau, mae'n amlwg bod rhai materion cyffredin a phwysig yn codi o roi deddfau diweddar y Cynulliad ar waith. Mae sicrhau bod deddfwriaeth newydd yn cael ei rhoi ar waith yn effeithiol ac yn effeithlon o fudd i bob un ohonom os ydym am gyflawni'r gwelliannau angenrheidiol i wasanaethau cyhoeddus. O gofio hyn, rydym yn credu bod angen i Lywodraeth Cymru a'r Cynulliad ystyried y canfyddiadau hyn i helpu i gryfhau'r broses o lunio cynigion deddfwriaethol a chraffu arnynt yn y dyfodol.

35 Ar ôl pennu bod angen deddfu yn y lle cyntaf, dylai Llywodraeth Cymru a'r Senedd roi sylw i bedwar cwestiwn allweddol fel mater o drefn:

1	**Sut y gall cyrff cyhoeddus roi'r ddeddfwriaeth hon ar waith?**	Wrth lunio deddfwriaeth, dylid asesu capasiti cyrff cyhoeddus i bennu ac i sicrhau bod modd iddynt roi eu dyletswyddau newydd ar waith yn brydlon ac yn effeithiol.
2	**Pa adnoddau ychwanegol sydd eu hangen i gynorthwyo i roi'r ddeddfwriaeth ar waith?**	Dylid cydweithio â'r cyrff cyhoeddus sy'n gyfrifol am roi'r ddeddfwriaeth ar waith i fynd ati ar y cyd i ddeall ac i asesu'r gost ychwanegol sy'n debygol o fod yn gysylltiedig ag ysgwyddo'r dyletswyddau newydd, ac i gytuno ar y costau hyn.
3	**Pa ganllawiau sydd eu hangen erbyn pryd?**	Dylid cydweithio â'r cyrff cyhoeddus cyfrifol mewn da bryd cyn dyddiad cychwyn y ddeddfwriaeth i baratoi ac i gwblhau'r canllawiau allweddol sydd eu hangen i gynorthwyo i roi'r ddeddfwriaeth ar waith. Dylid lleihau'r baich ar y cyrff cyhoeddus drwy integreiddio a chysoni canllawiau lle bo modd.
4	**Sut y mae gofynion y ddeddfwriaeth yn cydweddu â gofynion eraill y mae'n rhaid i gyrff cyhoeddus eu bodloni?**	Dylid ymgynghori a chydweithio â'r cyrff cyhoeddus i sicrhau bod modd integreiddio gofynion deddfwriaeth newydd â'r gofynion presennol i leihau'r baich, i osgoi dyblygu, ac i helpu i symleiddio'r sefyllfa.

Atodiad – Ein hadroddiadau

Ein hadroddiadau

- Gwasanaethau awdurdodau cynllunio lleol – mae'r adroddiad yn ystyried y cynnydd a wnaed gan yr awdurdodau cynllunio lleol i roi ar waith eu cyfrifoldebau newydd dan Ddeddf Cynllunio (Cymru) 2015 a'r ffordd y mae gwasanaethau cynllunio'n gweithredu yn unol ag egwyddor datblygu cynaliadwy Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015.
- Y 'drws blaen' i ofal cymdeithasol i oedolion – mae'r adroddiad hwn yn ystyried y ffordd y mae awdurdodau lleol yn rhoi cyfrifoldebau newydd Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014 ar waith. Mae'r adroddiad yn crynhoi pa mor gynhwysfawr yw'r gwasanaethau Gwybodaeth, Cyngor a Chymorth, argaeledd y cymorth ataliol a chymunedol, a'r systemau sicrwydd a gyflwynwyd i sicrhau bod y rheini y mae angen gofal a chymorth arnynt neu'r rheini sydd mewn perygl yn cael eu hadnabod a'u cynorthwyo. Mae'r adroddiad hefyd yn adolygu effaith y drws blaen ar y galw am ofal cymdeithasol (gwariant, asesiadau a gwasanaethau) ac o ran gwella llesiant.
- Adolygiad o Fyrddau Gwasanaethau Cyhoeddus – bu'r astudiaeth hon yn ymchwilio i'r ffordd y mae'r byrddau gwasanaethau cyhoeddus yn gweithredu, gan ystyried eu haelodaeth, eu cylchoedd gorchwyl, pa mor aml y maent yn cyfarfod a'r hyn y maent yn canolbwyntio arno, y modd y maent yn cydweddu â phartneriaethau eraill, eu hadnoddau, a'u trefniadau craffu. Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 yw sail statudol y byrddau gwasanaethau cyhoeddus hyn. Rydym wrthi'n paratoi adroddiad ail gam sy'n ystyried y ffordd y mae partneriaid yn cydweithio i fynd i'r afael â chysgu allan.
- Cynnydd o ran rhoi'r Ddeddf Trais yn Erbyn Menywod, Cam-drin Domestig a Thrais Rhywiol ar waith – mae'r adroddiad hwn yn ymchwilio i'r ffordd y mae dyletswyddau a chyfrifoldebau newydd Deddf Trais yn erbyn Menywod, Cam-drin Domestig a Thrais Rhywiol (Cymru) 2015 yn cael eu cyflwyno a'u cyflawni. Yn benodol, mae'r adolygiad yn canolbwyntio ar brif ddisgwyliadau'r Ddeddf, ac yn ystyried sut y mae cyrff cyhoeddus yn helpu i atal, i warchod, ac i gefnogi dioddefwyr a goroeswyr drwy'r modd y maent yn cynllunio, yn comisiynu, ac yn darparu gwasanaethau.

Ein hadroddiadau

- **Felly, beth sy'n wahanol? Canfyddiadau Archwiliadau Egwyddor Datblygu Cynaliadwy yr Archwilydd Cyffredinol** – mae'r adroddiad hwn yn nodi prif ganfyddiadau'r 71 ymchwiliad i'r egwyddor datblygu cynaliadwy a gynhaliwyd yn ystod 2018-19 a 2019-20 ar draws y 44 corff cyhoeddus a enwir yn y Ddeddf. Mae'r adroddiad yn rhoi trosolwg ar yr hyn y buom yn chwilio amdano, yr hyn a ganfuwyd gennym, a'r hyn y byddwn yn disgwyl ei weld yn y dyfodol. Mae hefyd yn ystyried canfyddiadau perthnasol eraill sy'n deillio o'n holl waith archwilio.

Archwilio Cymru
24 Heol y Gadeirlan
Caerdydd
CF11 9LJ

Ffôn: 029 2032 0500

Ffôn Testun: 029 2032 0660

Rydym yn croesawu galwadau
ffôn yn Gymraeg a Saesneg.

E-bost: post@archwilio.cymru

Gwefan: www.archwilio.cymru