

Dawn Bowden MS
Cadeirydd y Pwyllgor ar Ddiwygio Etholiadol y Cynulliad
Senedd Cymru
Bae Caerdydd
Caerdydd
CF99 1SN

Cyfeirnod: AC/193/caf
Dyddiad Cyhoeddi: 15 Mai 2020

Annwyl Dawn

Capasiti'r Senedd

Rwyf yn ddiolchgar am yr estyniad defnyddiol i'ch dyddiad cau ar gyfer mynegi barn ar gapasiti'r Senedd. Nid wyf yn siŵr a wyf mewn sefyllfa i ateb eich trydydd cwestiwn, ond credaf ei bod yn briodol i mi fel yr Archwilydd Cyffredinol, gyda'm swyddogaethau o archwilio ac adrodd am y defnydd o arian cyhoeddus, roi barn ar eich dau gwestiwn cyntaf.

Cwestiwn 1: A oes gan y Cynulliad y capasiti y mae arno'i angen i gyflawni ei swyddogaethau cynrychioliadol, craffu a deddfwriaethol yn awr ac yn y dyfodol?

Na, nid wyf yn credu bod gan y Senedd y gallu y mae arni ei angen i gyflawni ei holl swyddogaethau o gynrychioli, craffu a llunio deddfwriaeth yn awr ac yn y dyfodol. Yn neilltuol, fel yr Archwilydd Cyffredinol blaenorol (Huw Vaughan Thomas — gweler ei ymateb i Greu Senedd i Gymru ar 5 Ebrill 2018), rwyf yn credu nad oes gan y Senedd ddigon o gapasiti ar gyfer gwaith craffu. Mae gwaith craffu o'r fath yn hanfodol er mwyn dal y Llywodraeth i gyfrif am ei gwariant, yn ogystal ag archwilio deddfwriaeth arfaethedig a'i heffeithiau posibl.

Yr hyn sydd ei angen ar gyfer gwaith craffu Seneddol yw amser. Mae capasiti annigonol yn y Senedd yn lleihau'r amser sydd ar gael i graffu mewn nifer o ffyrdd - llai o amser i Aelodau unigol baratoi oherwydd galwadau sy'n cystadlu â'i gilydd, llai o amser i bwyllgorau gyfarfod, llai o amser o fewn agendâu pwyllgorau, ac yn y blaen - ac mae hynny'n anochel yn gwanhau ei heffeithiolrwydd.

Wrth ddeddfu, mae craffu llai effeithiol yn arwain at ddefnyddio adnoddau'n ddiangen oherwydd diffygion mewn deddfwriaeth. Enghraifft o hyn, yr wyf yn gyfarwydd iawn â hi, yw'r gwaith a achoswyd gan Ddeddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2013. Darn cymharol gul o ddeddfwriaeth yw hwn gyda chanolbwynt penodol iawn. Fodd

bynnag, mae'n arwyddocaol o ran rhedeg fy sefydliad i fy hun ac mae hynny wedi fy ngalluogi i sylwi ar effaith y gwendidau yn y ffordd y cafodd ei ddrafftio, y gellid bod wedi mynd i'r afael â hwy yn ystod cam y Bil pe buasai capasiti'r Senedd – ac felly amser a dyfnder craffu - wedi bod yn fwy.

Ers i'r Ddeddf gael ei phasio, mae Archwilio Cymru a Chomisiwn y Senedd wedi gorfod gwario adnoddau ar ddelio â diffygion y Ddeddf, megis ei darpariaethau ffioedd sy'n rhy gymhleth a beichus o lawer ac sy'n achosi oddeutu £35,000 ychwanegol y flwyddyn o ran gweinyddu ffioedd (oddeutu 10% o gyfanswm cost gweinyddiaeth o'r fath). Mae Archwilio Cymru a Chomisiwn y Senedd hefyd wedi treulio amser ac arian (gan gynnwys ar gyngor cyfreithiol) er mwyn ymdrin â darpariaethau'r Ddeddf sydd braidd yn ddigyswllt, o ran penodiadau a chydabyddiaeth. Mae gwaith pellach wedi cynnwys datblygu cynigion ar gyfer gwelliannau adferol pan fu'n rhaid i'r Pwyllgor Cyllid neilltuo cryn dipyn o'i amser prin i ddatblygu cynigion deddfwriaethol drafft i fynd i'r afael â'r gwendidau y cydnabuwyd eu bod yn y Ddeddf. Gallai craffu mwy effeithiol ar y camau cyn deddfu ac wrth deddfu, gan roi mwy o bwys ar farn y rhai fyddai'n gyfrifol am weithredu'r deddfwriaeth, fod wedi osgoi'r angen am waith ychwanegol o'r fath.

Nid yw problemau craffu annigonol yn gyfyngedig i Ddeddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2013. Un thema gyffredin sy'n codi wrth wneud gwaith archwilio yw nad oes digon o ystyriaeth yn cael ei rhoi i'r agweddau ymarferol ar weithredu polisi. Yn 2019-20, cyhoeddais bedwar adroddiad ar y ffordd y mae awdurdodau lleol yn ymateb i'r her o weithredu deddfwriaeth newydd: *Gwasanaethau Awdurdodau Cynllunio Lleol, Y 'Drws Ffrynt' Newydd i Ofal Cymdeithasol i Oedolion, Adolygiad o Fyrddau Gwasanaethau Cyhoeddus (BGCau) a Cynnydd o ran Gweithredu Deddf Trais yn erbyn Menywod, Cam-drin Domestig a Thrais Rhywiol*. Nododd pob un o'r adroddiadau hyn anawsterau a wynebir gan awdurdodau lleol a'u partneriaid yn y sector cyhoeddus o ran gweithredu eu cyfrifoldebau newydd. Ac yn ein briff sydd i ddod, *Deddfu Gwell: yr Her Gweithredu* (i'w gyhoeddi'n fuan), rydym yn tynnu themâu cyffredin o'r adroddiadau hyn i amlygu mor bwysig yw i Lywodraeth Cymru a'r Senedd ystyried gallu cyrff i weithredu deddfwriaeth yn ymarferol.

Agweddau allweddol ar graffu ar gynigion ar gyfer deddfwriaeth newydd yw'r gost debygol a'i heffaith. Y prif gyfrwng ar gyfer hyn yw'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol (AERh) sydd wedi'i gynnwys ym Memorandwm Esboniadol Bil. Er mai mater i Weinidogion Cymru yn gyntaf ac yn bennaf yw ansawdd yr AERh ar gyfer Bil Llywodraeth, mae craffu yn y Senedd yn hanfodol er mwyn sicrhau ei fod yn realistig a bod y deddfwriaeth yn fforddiadwy ac yn effeithiol.

Nododd fy rhagflaenydd ddiffygion mewn asesiadau effaith rheoleiddiol, yn enwedig amcangyfrifon cost afrealistig, ac adroddodd amdanynt yn achos Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru). Ers hynny, mae enghreifftiau pellach o ddiffyg realaeth mewn AERh wedi dod i'r amlwg. Er enghraifft, mewn perthynas â'r Ddeddf Trais ar sail Rhyw, Cam-drin Domestig a Thrais Rhywiol (Cymru), mae'n amlwg nad oedd yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn cydnabod yn ddigonol yr amgylchiadau y mae cyrff cyhoeddus yn eu hwynebu o ran cyllidebau mwyfwy cyfyngedig a lleihad

mewn capasiti. Er bod yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn amcangyfrif y byddai'r costau i awdurdodau lleol a byrddau iechyd o ran mapio a chynhyrchu strategaethau lleol yn £220,000, nid oedd yn glir drwy ba ffynhonnell y byddai'r gwaith hwnnw'n cael ei gynnal mewn gwirionedd. Gallai gwaith craffu mwy effeithiol ar y materion pwysig hyn yn ystod cam y Bil fod wedi osgoi rhywfaint o'r anawsterau dilynol a welwyd wrth weithredu.

Mae angen mwy o gapasiti ar gyfer craffu hefyd er mwyn alinio ac integreiddio gwahanol ddarnau o ddeddfwriaeth. Gwelsom hynny'n aml — er enghraifft, yn fy adroddiad, *Effeithiolrwydd Awdurdodau Cynllunio Lleol yng Nghymru* — oherwydd nad yw gofynion gwahanol ddarnau o ddeddfwriaeth wedi'u halinio, prin yw'r integreiddio a'r cydweithredu rhwng gwasanaethau, sy'n arwain at ddarparu gwasanaeth tameidiog ac aneffeithlon. Byddai mwy o allu i graffu yn y Senedd yn gwneud ystyriaeth fwy trwyadl a chyson yn bosibl o'r cysylltiadau a'r berthynas rhwng gwahanol ddarnau o ddeddfwriaeth a phrofi i ba raddau y maent wedi'u halinio a'u hintegreiddio yng nghynigion y Llywodraeth.

Cwestiwn 2: a fyddai pethau'n wahanol pe bai gan y Cynulliad fwy o Aelodau? Os felly, sut?

Gyda'r 60 o Aelodau sydd yna ar hyn o bryd, mae angen i Aelodau nad ydynt yn Weinidogion gyflawni nifer o swyddogaethau, gan gynnwys aelodaeth ar amryw o bwyllgorau. Mae hyn yn lleihau'r amser y gall Aelodau unigol ei roi i unrhyw bortffolio penodol ac i ba raddau y maent yn datblygu gwybodaeth polisi arbenigol.

Dylai cael mwy o Aelodau alluogi Aelodau nad ydynt yn weinidogion i berthyn i lai o bwyllgorau, a thrwy hynny roi mwy o gyfle i fyfyrion llawn ar ymchwil a thystiolaeth ymlaen llaw cyn cyfarfodydd a datblygu arbenigedd dyfnach mewn pynciau. O ganlyniad, dylai'r broses o gwestiynu cynlluniau a gweithgareddau'r Llywodraeth fod yn fwy gwybodus, ac yna byddai angen i'r Llywodraeth ymateb â pholisïau, deddfwriaeth, gweithrediad a darpariaeth fyddai wedi eu cynllunio'n fwy gofalus.

Byddai capasiti ychwanegol hefyd yn galluogi'r Senedd i ymgymryd ag agweddau ar arferion gorau o ran craffu Seneddol y mae'n anodd gwneud amser ar eu cyfer ar hyn o bryd. Yn fy adroddiad diweddar ar y graddau y mae cyrff cyhoeddus wedi dilyn egwyddor datblygu cynaliadwy Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol 2015¹, er enghraifft, argymhellais y dylai'r Senedd ymgymryd ag archwiliad o'r Ddeddf ar ôl deddfu. Cydnabyddir gan lawer fod gwaith craffu yn dilyn deddfu yn rhan ddymunol a phwysig o waith deddfwrfa effeithiol, ond mae'n ddiamau yn gofyn am ymrwymiad sylweddol o ran amser a chapasiti Aelodau os yw i gael ei gyflawni.

Mae'n amlwg ei bod yn anodd iawn mesur manteision craffu gwell. Fel y nodwyd uchod, amcangyfrifwn fod cost craffu llai na'r gorau ar Ddeddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2013 wedi arwain at tua £35,000 o wariant blyneddol dianghenraid,

¹ Felly, beth sy'n wahanol? Canfyddiadau Archwiliadau Egwyddor Datblygu Cynaliadwy yr Archwilydd Cyffredinol Mai 2020

ychwanegol ar weinyddu ffioedd (tua 10% o gyfanswm gwariant o'r fath). Ni ellir allosod hyn i holl wariant Llywodraeth Cymru gan nad oes a wnelo'r rhan fwyaf o wariant o'r fath yn uniongyrchol â deddfwriaeth Cymru. Serch hynny, mae'n darlunio'r wireb fod "*crffu da yn golygu deddfwriaeth dda, ac mae deddfwriaeth dda yn talu amdani ei hun*".² Mae costau a goblygiadau penderfyniadau polisi a gwariant Llywodraeth Cymru a'r Senedd yn sylweddol. Gyda hynny mewn golwg, mae'n bwysig cydnabod y byddai arbediad blynyddol, neu welliant mewn gwerth, o 0.17%, yng ngwariant Llywodraeth Cymru (£17.5 biliwn), yn talu am 30 o aelodau ychwanegol (ar £10,000,000 y flwyddyn i gyd, gan gynnwys costau cymorth³).

Gobeithiaf fod y sylwadau hyn o gymorth. O ystyried y bydd o ddiddordeb o bosibl i'w pwyllgorau, rwyf yn anfon copi o'r llythyr hwn at gadeiryddion y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus a'r Pwyllgor Cyllid.

Yn gywir



ADRIAN CROMPTON
Archwilydd Cyffredinol Cymru

² Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru, Grymuso a Chyfrifoldeb: Pwerau Deddfwriaethol i Gryfhau Cymru 2014

³ Mae Senedd sy'n Gweithio i Gymru, Tachwedd 2017, yn amcangyfrif mai cyfanswm cost gylchol 30 aelod ychwanegol yw £9.64 miliwn, gan gynnwys cyflogau aelodau a staff cymorth, llety, hyfforddiant, darlledu, TG a Chymorth TG.