Senedd Cymru
Y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus a Gweinyddiaeth Gyhoeddus

Penodiadau Cyhoeddus yng Nghymru

Comisiynydd i Gymru?

Mawrth 2025

Mae hwn yn adroddiad atodol i gyd-fynd ag adroddiad sylweddol y Pwyllgor ar benodiadau cyhoeddus yng Nghymru.

Mae'r adroddiad hwn yn ymwneud yn unig â'r posibilrwydd o gael Comisiynydd Penodiadau Cyhoeddus i Gymru, a dylid ei ddarllen ochr yn ochr â'r adroddiad sylweddol, sydd hefyd yn cynnwys gwybodaeth berthnasol a ysgogodd rhai o'r casgliadau hyn.

Rhagair y Cadeirydd

Datgelodd adroddiad y Pwyllgor ar Benodiadau Cyhoeddus yng Nghymru gyfres o fethiannau sy'n parhau i fod yn rhwystr i ddod o hyd i'r ystod bennaf o ymgeiswyr o safon – a'u sicrhau – ar gyfer penodiadau yn y sector cyhoeddus.

Fel rhan o'r ymchwiliad hwn, daeth yn amlwg nid yn unig bod methiannau yng ngweinyddiaeth Llywodraeth Cymru o'r system penodiadau cyhoeddus, ond nad oedd goruchwyliaeth Comisiynydd Penodiadau Cyhoeddus Cymru a Lloegr yn effeithiol o ran gwella'r system.

Mae Cymru yn parhau i gyfrif am ran fechan o waith Comisiynydd Cymru a Lloegr ac, o ganlyniad, nid oes lle iddynt roi'r sylw i Gymru a fydd yn helpu i hwyluso'r newid trawsnewidiol sydd ei angen yn y maes hwn.

Mae'r Pwyllgor yn argyhoeddedig y gallai Comisiynydd sy'n ymroddedig i benodiadau cyhoeddus Cymru fod yn sbardun i'r trawsnewidiad sydd ei angen er mwyn gwneud yn siŵr bod rolau cyhoeddus yng Nghymru yn denu'r ymgeiswyr gorau, sy'n cynrychioli ein cymdeithas.

Rhaid inni gael mynediad at dalent o bob rhan o Gymru, a sicrhau cyfle cyfartal, waeth beth fo cefndir person. Mae'r ffocws ar benodi ymgeiswyr o'r un gronfa – yng Nghaerdydd a'r cyffiniau, fel arfer – yn rhwystro cyrff cyhoeddus Cymru, a rhaid mynd i'r afael â hynny mewn modd egnïol.

Gallai'r Comisiynydd weithredu i ysgogi'r newid sydd ei angen yng Nghymru. Clywodd y Pwyllgor am y gwaith cadarnhaol a wnaed gan Gomisiynydd Safonau Moesegol yr Alban, sy'n gallu ymyrryd mwy o ran ei ddull o wella penodiadau cyhoeddus yn yr Alban. Rydym yn ystyried y model hwn yn un y dylai Llywodraeth Cymru geisio ei efelychu.

Er ein bod yn cydnabod y cyfyngiadau o ran capasiti a chyllid sy'n wynebu'r sector cyhoeddus, rydym yn annog Llywodraeth Cymru i ystyried hwn fel buddsoddiad yn nyfodol Cymru, a fydd yn arwain at fanteision hirdymor o ran effeithlonrwydd ein cyrff cyhoeddus.

Mewn byd datganoledig, nid yw Comisiynydd Penodiadau Cyhoeddus Cymru a Lloegr, erbyn hyn, yn ddull sy'n addas at y diben. Mae gan Lywodraeth Cymru gyfle i wneud ymrwymiad parhaol i wella ansawdd penodiadau cyhoeddus ar gyfer y tymor hir, mewn ffordd a fydd yn fwy cynhwysol i bawb.

Mark Isherwood AS
Cadeirydd y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus a Gweinyddiaeth Gyhoeddus

Argymhellion a chasgliadau

Argymhelliad 1. Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn sefydlu rôl Comisiynydd Penodiadau Cyhoeddus i Gymru, a fyddai'n ysgwyddo cyfrifoldebau'r Comisiynydd Penodiadau Cyhoeddus. 18

Argymhelliad 2. Dylid sefydlu'r rôl hon ar y cyd – ochr yn ochr â chylch gwaith sy'n bodoli eisoes – er mwyn sicrhau bod yr effaith ar bwrs cyhoeddus Cymru yn cael ei chadw ar ei hisaf. 18

Argymhelliad 3. Dylai fod gan Gomisiynydd Penodiadau Cyhoeddus newydd Cymru yr un pwerau ag sydd gan y Comisiynydd Safonau Moesegol yn yr Alban ynghylch penodiadau cyhoeddus, gan gynnwys (ond heb fod yn gyfyngedig) y gallu i gyhoeddi Cod ar gyfer Penodiadau Cyhoeddus, a'r gallu i benodi cynghorwyr penodiadau cyhoeddus i gefnogi ymarferion recriwtio. 18

Casgliad 1. Nid yw'r model presennol o Gomisiynydd Penodiadau Cyhoeddus Cymru a Lloegr yn gweithio mor effeithiol ag y dylai o ran cael gafael ar y dalent orau ar gyfer penodiadau cyhoeddus yng Nghymru, gyda chynrychiolaeth o Gymru gyfan. 17

Casgliad 2. Byddai Comisiynydd Penodiadau Cyhoeddus pwrpasol i Gymru, gyda'r pŵer i ymyrryd mewn penodiadau cyhoeddus a phenodi cynghorwyr annibynnol ar benodiadau cyhoeddus, yn arwain at ganlyniadau gwell ac yn cymell ystod fwy amrywiol o ymgeiswyr llwyddiannus. 18

Casgliad 3. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod yr heriau ariannu sy'n wynebu'r sector cyhoeddus yng Nghymru, ac o'r farn y gallai model Comisiynydd Safonau Moesegol yr Alban gynnig gwerth am arian, tra hefyd yn sicrhau bod Cymru'n goruchwylio penodiadau cyhoeddus yn uniongyrchol. 18

1. Cyflwyniad

1. Bwriedir i adroddiad y Pwyllgor, *Penodiadau Cyhoeddus yng Nghymru* (Mawrth 2025), i gyd-fynd â'r adroddiad hwn. Mae'n crynhoi gwaith y Pwyllgor yn y maes, a ddatgelodd gyfres o faterion a oedd yn peri pryder o ran gweinyddu penodiadau cyhoeddus yng Nghymru.

2. Fel rhan o'n hystyriaeth o'r pwnc hwn, clywodd y Pwyllgor dystiolaeth gan Gomisiynydd Penodiadau Cyhoeddus Cymru a Lloegr.

2. Comisiynydd Penodiadau Cyhoeddus

3. Y Comisiynydd Penodiadau Cyhoeddus ("y Comisiynydd") yw'r rheoleiddiwr annibynnol ar gyfer penodiadau cyhoeddus. Prif rôl y Comisiynydd yw rhoi sicrwydd annibynnol bod penodiadau cyhoeddus a wneir gan Weinidogion Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru yn cael eu gwneud yn unol â'r Cod Llywodraethiant Penodiadau Cyhoeddus ("y Cod Llywodraethiant").

4. Mae swyddogaethau'r Comisiynydd wedi'u hamlinellu yn y Gorchymyn yn y Cyfrin Gyngor ar Benodiadau Cyhoeddus 2019 ("y Gorchymyn yn y Cyfrin Gyngor"). Mae'r canlynol ymhlith y dyletswyddau allweddol a roddir i'r Comisiynydd gan y Gorchymyn yn y Cyfrin Gyngor:

- Cynnal archwiliadau o weithdrefnau ac arferion penodiadau cyhoeddus a ddilynir gan awdurdodau penodi wrth wneud penodiadau cyhoeddus.
- Cynnal ymchwiliadau i unrhyw agwedd ar benodiadau cyhoeddus gyda'r nod o wella eu hansawdd.
- Ystyried cwynion a chynnal ymchwiliadau i awdurdodau penodi lle bo angen.

5. Nid yw'r Comisiynydd yn gwneud penodiadau ei hun, nac yn ymdrin â'r gweithdrefnau sy'n ymwneud â phenodiadau nad ydynt yn dod o fewn ei gylch gwaith, megis penodiadau gwasanaeth sifil neu farnwrol. Disgwylir i'r Comisiynydd fod yn eiriolwr dros amrywiaeth. Mae'r Comisiynydd yn cynhyrchu ac yn cyhoeddi canlyniadau cwynion ac ymchwiliadau, yn ogystal â chyhoeddiadau eraill sy'n berthnasol i'w rôl, megis adolygiadau thematig.

6. Cafodd y Comisiynydd, William Shawcross ei benodi i'r rôl ym mis Medi 2021. Cynhaliodd Pwyllgor Gweinyddiaeth Gyhoeddus a Materion Cyfansoddiadol Tŷ'r Cyffredin wrandawiad cyn penodi gyda Mr Shawcross ar 16 Medi 2021.

7. Yn yr Alban, mae'r rôl yn cael ei gwneud gan y Comisiynydd Safonau Moesegol. Mae ei swyddogaethau wedi'u crynhoi yn ddiweddarach yn yr adroddiad hwn.

8. Yn ystod ei wrandawiad cyn penodi, dywedodd Mr Shawcross wrth Bwyllgor Gweinyddiaeth Gyhoeddus a Materion Cyfansoddiadol Tŷ'r Cyffredin y byddai'n mynd allan o Lundain gymaint â phosibl – i Gymru, yn y lle cyntaf. Fe wnaethom ofyn iddo a oedd wedi gwneud hynny, a sut y byddai'n disgrifio ei ymgysylltiad â Gweinidogion Cymru a Llywodraeth Cymru.

9. Esboniodd y Comisiynydd nad oedd wedi bod i Gymru cymaint ag y byddai wedi dymuno, am wahanol resymau, ond dywedodd y canlynol ar fater ymgysylltu:

> "*I think it's worked very well—as I say, too much at arm's length, and I have promised that I'm going to do much more to come to Cardiff, and to travel widely around England and Wales, next year. I've just published my annual report, and I've stated that that's my priority.*"[1]

10. Pan oeddem wrthi'n casglu tystiolaeth, fe wnaethom ystyried Adroddiad Blynyddol y Comisiynwyr 2020-21, lle cafwyd gwybod gan y Comisiynydd ar y pryd, ar ôl y drydedd rownd o ymweliadau cydymffurfio, yn gyffredinol, fod adrannau a Llywodraeth Cymru yn gwella[2].

11. Fodd bynnag, nododd dri achos o dorri'r Cod Llywodraethiant gan Lywodraeth Cymru, gyda dau o'r rheini'n cael eu disgrifio gan y cyn Gomisiynydd fel rhai difrifol[3].

12. Roedd yr achos difrifol cyntaf o dorri'r Cod yn ymwneud â 'gweithgarwch gwleidyddol sylweddol' gan unigolyn a benodwyd i Gyrfa Cymru na chafodd ei ddatgelu'n gyhoeddus, er i'r ymgeisydd ei ddatgan ar adeg ei gais. Nid yw gweithgarwch gwleidyddol yn rhwystr i benodi rhywun, ond dywedodd y

[1] Cofnod y Trafodion, 15 Rhagfyr 2022, paragraff 58
[2] Y Comisiynydd Penodiadau Cyhoeddus, Adroddiad Blynyddol 2020-21, tudalen 21
[3] Y Comisiynydd Penodiadau Cyhoeddus, Adroddiad Blynyddol 2020-21, tudalen 40

Comisiynydd fod tryloywder ynghylch gweithgarwch gwleidyddol yn allweddol i gynnal yr egwyddor o ran 'bod yn agored' yn y Cod Llywodraethiant.

13. Fe wnaethom ofyn i'r Comisiynydd a oedd yn pryderu bod dros chwarter y rheini a benodwyd gan Lywodraeth Cymru yn 2020-21 wedi datgan gweithgarwch gwleidyddol sylweddol, sy'n cymharu â 5.7 y cant ar gyfer Llywodraeth y DU.

14. Eglurodd y Comisiynydd fod y cod llywodraethu yn gwbl glir nad yw gweithgarwch gwleidyddol sylweddol, fel y cyfryw, yn rhwystr i benodiad. Ychwanegodd fod yn rhaid i unigolion gael eu hasesu ar sail teilyngdod gan banel, ac y byddant yn gwneud cynnydd dim ond pe bodlonir y trothwy y cytunwyd arno. Nododd fel a ganlyn:

> "*The code mandates transparency, as you know, and candidates must declare any significant political activity, and their activity must be published upon their appointment*"

15. Eglurodd y Comisiynydd y canlynol:

> "*My annual report, which has just been published, provides further transparency on overall numbers. I think the figures are this: last year, political activity for Welsh Government appointees and re-appointments was 8 per cent; in the year before that, 6.2 per cent. In 2021-22, this relates just to 17 people. You must interpret the data very, very carefully. So, I don't think there is any undue concern about this. Nearly all the appointments of people with some political activity have been announced in the proper fashion, and where there have been slight concerns or issues, we've raised them with the Welsh Government, and the Welsh Government has responded completely properly.*"

16. Fe wnaethom ofyn i'r Comisiynydd a oedd o'r farn bod y dehongliad a'r diffiniad o weithgarwch gwleidyddol yn gywir o ran yr adeg ers i'r unigolion sy'n gwneud cais am benodiadau cyhoeddus fod yn wleidyddol weithgar. Mewn ymateb, eglurodd nad oedd yn siŵr ond mynegodd ei farn fel a ganlyn:

> "*the important point is that people can have political views and be politically active, which is entirely appropriate in a democracy, but it*

> *must all be declared, and the appointments must be made not because of political activity but on merit. But political activity should not in itself discount people.*"

17. Rydym ar ddeall fod y cod yn nodi y dylid datgan gweithgarwch gwleidyddol am gyfnod o hyd at y 5 mlynedd diwethaf. Codwyd pryderon gennym o ran y ffaith bod cleber cyson – nid o fewn un plaid yn arbennig, ond yn hytrach, nifer ohonynt – ynghylch y ffrindgarwch (neu '*cronyism*') sydd weithiau'n elfen o wneud penodiad cyhoeddus. Fe wnaethom ofyn i'r Comisiwn a oedd yr amserlen 5 mlynedd yn ddigonol, ac a ddylid ymestyn y cyfnod i unrhyw ymlyniad gwleidyddol y gallai fod gan unigolyn wrth symud ymlaen.

18. Ni fynegodd y Comisiynydd farn ar hyn, a nododd mai'r Llywodraeth yn hytrach nag ef ei hun sy'n ysgrifennu'r Cod Llywodraethiant. Ychwanegodd fel a ganlyn:

> "*if people think it should be extended further back, that is something that can be debated, but it's not in my gift, I'm afraid.*"

19. Roedd yr ail achos difrifol o dorri'r Cod yn ymwneud â phenodai yn Hybu Cig Cymru, a oedd yn bwriadu rhoi'r gorau i'w rôl, ond a gafodd ei ailbenodi 'ar y funud olaf' gan Weinidogion Llywodraeth Cymru. Mae'r adroddiad blynyddol yn nodi na chafodd perfformiad yr aelod ei werthuso gan fod y corff ar ddeall na fyddai'r unigolyn yn gwasanaethu, mwyach. Mae hyn yn groes i'r Cod sy'n nodi na ellir ailbenodi nac ymestyn cyflogaeth heb werthusiad boddhaol o berfformiad.

20. Nodir achos tebyg o dorri'r Cod gan Lywodraeth Cymru yn Adroddiad Blynyddol 2019-20, pan ailbenodwyd rhywun i Fwrdd Rheoleiddiol Cymru gan Lywodraeth Cymru, heb werthusiad boddhaol o berfformiad. Mae adroddiad 2020-2021 yn nodi bod Llywodraeth Cymru wedi cydnabod y gwallau, a bod y Comisiynydd yn fodlon ei bod wedi cywiro ei phroses i atal rhagor o achosion o dorri'r Cod.

21. Mae Paragraff 3.3 o'r Cod Llywodraethiant yn caniatáu, mewn amgylchiadau eithriadol, i Weinidogion benodi ymgeisydd heb gystadleuaeth yn dilyn ymgynghoriad â'r Comisiynydd.

22. Yn ei Adroddiad Blynyddol 2020-21, nododd y cyn-Gomisiynydd fel a ganlyn:

> *"As with last year the Welsh Government used the exceptional provisions in the code more often than Whitehall departments. There are as always day-to-day realities of keeping a board functioning as members come and go through no one's fault; the Commissioner continues to welcome pragmatic and open discussion with departments on changing needs brought about by the pandemic."*

23. Mewn man arall yn ei Adroddiad Blynyddol, mae'r cyn-Gomisiynydd yn cyfeirio at yr egwyddor o 'fod yn agored' sydd yn y Cod, a phwysigrwydd tryloywder. Dywedodd fel a ganlyn:

> *"Despite the Code's prohibition on 'automatic' reappointments… there are still instances where reappointments are presumed. The Commissioner reminds departments and appointees that ministers should be presented with a range of options, including going out to competition, with the Code's emphasis on refreshing talent. Saying that, there is a balance to be struck between reappointment and fresh appointment in ensuring a body has the necessary skills and viewpoints to carry out its functions, remains quorate and uses the talent acquired through a competition to its fullest."*

24. Ar gyfer 2020-21, a 2021-22 hyd at 7 Medi 2021 (fel ar 16 Ionawr 2022), bod gwefan y Comisiynydd yn nodi enwau 15 o unigolion a benodwyd heb gystadleuaeth i fel Cadeiryddion neu aelodau o sefydliadau sy'n ymwneud â Llywodraeth Cymru. Mae cofnod o 'benodiadau eithriadol' ar gael ar wefan y Comisiynydd. Mae hyn yn dangos bod Llywodraeth Cymru, wedi hynny, wedi defnyddio'r darpariaethau eithriadol i ymestyn y penodiadau ar gyfer y canlynol:

- Aelod o Fwrdd Iechyd Prifysgol Aneurin Bevan am 12 mis (Mawrth 2022);
- aelod o Iechyd Cyhoeddus Cymru am naw mis (Ebrill 2022); a hefyd
- Cadeirydd ac Aelod o Banel Annibynnol Cymru ar Gydnabyddiaeth Ariannol, Llywodraeth Cymru am ddwy flynedd a 12 mis yn y drefn honno (Mai 2022).

25. Fe wnaethom godi pryderon gyda'r Comisiynydd bod Llywodraeth Cymru, i bob golwg, wedi defnyddio'r darpariaethau eithrio i benodi heb gystadleuaeth

fwy o weithiau yn 2021-22 nag yn y flwyddyn flaenorol, sef 2020-21, a cheisiwyd am ei farn ar hyn.

26. Eglurodd y Comisiynydd fod y cod llywodraethiant yn cynnig opsiynau ymarferol i Weinidogion er mwyn sicrhau bod gan fyrddau gworwm, a'u bod yn gallu datblygu eu swyddogaethau. At hynny, mae'r cod yn caniatáu ar gyfer penodiadau interim pan nad yw cystadleuaeth yn bosibl, neu pan na ellir ei symud ymlaen. Nododd y Comisiynydd fel a ganlyn:

> "*I've not been minded to raise serious objections to Welsh Ministers' use of exceptional provisions, but I do note that the volume of casework from the Welsh Government where my view is sought for exceptions under the code is out of proportion to the number of public bodies in Wales.*"

27. Ychwanegodd ei fod wedi codi'r pwynt hwn gydag Ysgrifennydd Parhaol Llywodraeth Cymru, a'i fod o'r farn y byddai rheolaeth well ar gystadlaethau yn lleihau nifer rhai o'r trefniadau eithriadol hyn. Eglurodd ei fod wedi awgrymu i Lywodraeth Cymru y byddai blaengynllunio gwell o gymorth mawr, a bod angen i'r berthynas rhwng timau noddi a'r uned cyrff cyhoeddus canolog weithio'n well.[4]

28. Mae cyrff cyhoeddus yng Nghymru wedi'u grwpio yn ddau gategori, sef y rheini sy'n cael eu rheoleiddio gan y Comisiynydd Penodiadau Cyhoeddus, a'r rhai nas rheoleiddir. Mae cyrff a reoleiddir yn cael eu rhestru mewn Gorchymyn Penodiadau Cyhoeddus yn y Cyfrin Gyngor[5], sy'n rhestru'r cyrff sy'n ddarostyngedig i oruchwyliaeth y Comisiynydd. Gweinidogion Cymru sy'n gyfrifol am ychwanegu unrhyw gyrff cyhoeddus datganoledig at y Gorchymyn hwnnw yn y Cyfrin Gyngor. Y Prif Weinidog sy'n gyfrifol, yn y pen draw, am oruchwylio penodiadau i'r cyrff hyn, ond yn ymarferol dirprwyir cyfrifoldeb i Weinidogion eraill y Cabinet.

29. Mae Llywodraeth Cymru wedi cadarnhau bod Gweinidogion Cymru yn gyfrifol am wneud penodiadau i 48 o gyrff cyhoeddus a reoleiddir, a 52 corff cyhoeddus nas rheoleiddir.

30. Gofynnodd y Pwyllgor i Lywodraeth Cymru egluro ar ba sail y mae Gweinidogion Cymru'n penderfynu a ddylid rheoleiddio corff cyhoeddus, neu

[4] Cofnod y Trafodion, 15 Rhagfyr 2022, paragraff 83
[5] Gorchymyn Penodiadau Cyhoeddus yn y Cyfrin Gyngor 2023

beidio. Yn ôl tystiolaeth Llywodraeth Cymru, Gweinidogion Cymru sy'n penderfynu pa gyrff y dylid eu rheoleiddio ar sail cyngor gan swyddogion.

31. Roedd llythyr a gawsom gan yr Ysgrifennydd Parhaol yn dweud, er bod Swyddfa'r Cabinet yn darparu canllawiau cyffredinol ynghylch a ddylid ychwanegu corff neu swydd at y Gorchymyn yn y Cyfrin Gyngor, "mae'n ystyried mai gweinidogion sydd yn y sefyllfa orau i benderfynu pa rai o'r penodiadau y maent yn gyfrifol am eu gwneud ddylai gael eu rheoleiddio[6]." Aiff ymlaen i ddweud y canlynol:

> "*Os na fydd rolau/cyrff yn cael eu rheoleiddio, bydd rheswm dros beidio â gwneud hynny fel arfer. Yn fwyaf nodedig, ni fyddant yn cael eu rheoleiddio os oes prosesau ffurfiol eraill – sydd fel arfer yn rhai statudol – yn llywodraethu'r penodiadau iddynt … os yw nifer a natur leol y rolau yn golygu na fydd yn ymarferol i weinidogion gymryd rhan neu os oes angen rhywfaint o annibyniaeth oddi wrth y llywodraeth.*"[7]

32. Nid yw'n darparu meini prawf ar gyfer pryd na pham y dylid rheoleiddio corff cyhoeddus. Gellid tybio felly y byddai unrhyw gorff cyhoeddus nad yw'n bodloni'r meini prawf i gorff fod heb ei reoleiddio yn ddiofyn yn gorff a reoleiddir.

33. Fe wnaethom ofyn i swyddogion pa feini prawf a ddefnyddir gan Weinidogion Llywodraeth Cymru i benderfynu a ddylai corff cyhoeddus gael ei reoleiddio gan y Comisiynydd Penodiadau Cyhoeddus a'i ychwanegu at y rhestr o gyrff sydd wedi'u cynnwys yn y Gorchymyn yn y Cyfrin Gyngor ar gyfer penodiadau cyhoeddus.

34. Cawsom wybod mai Gweinidogion sy'n gyfrifol am hynny ar y cyd â chyngor gan yr Uned Cyrff Cyhoeddus a chanllawiau gan Swyddfa'r Cabinet. Mae hynny'n dwyn sawl ffactor i ystyriaeth o amgylch unrhyw sefydliad sy'n cael ei sefydlu, megis ei statws, a yw penodiadau'n rhai gweinidogol, a'r ddeddfwriaeth sy'n sail iddo[8].

35. Er eglurder, esboniodd y Prif Swyddog Gweithredu nad oes set o feini prawf[9].

[6] Llythyr oddi wrth yr Ysgrifennydd Parhaol, Y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus a Gweinyddiaeth Gyhoeddus – Adroddiad Blynyddol a Chyfrifon Llywodraeth Cymru 2022-23, 15 Ebrill 2024
[7] Llythyr oddi wrth yr Ysgrifennydd Parhaol, Y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus a Gweinyddiaeth Gyhoeddus – Adroddiad Blynyddol a Chyfrifon Llywodraeth Cymru 2022-23, 15 Ebrill 2024
[8] Cofnod y Trafodion, 17 Hydref 2024, paragraff 212
[9] Cofnod y Trafodion, 17 Hydref 2024, paragraff 214

36. Yn ôl papur tystiolaeth Llywodraeth Cymru i'r Pwyllgor, mae’r 52 o gyrff cyhoeddus nas rheoleiddir yn cydymffurfio'n wirfoddol â'r Cod Llywodraethiant Penodiadau Cyhoeddus y mae'n ofynnol i gyrff rheoledig gydymffurfio â hwy.

37. Yn flaenorol mae Llywodraeth Cymru wedi dweud yr hyn a ganlyn wrth y Pwyllgor am rai cyrff cyhoeddus:

> *“ … cydymffurfio’n wirfoddol â’r cyfan neu â rhai rhannau o’r Cod wrth wneud penodiadau cyhoeddus. Gall cyrff cyhoeddus eraill sydd heb eu rheoleiddio benderfynu peidio â dilyn y Cod cyfan neu ran ohono.”*[10]

38. Yn ymarferol, fe wnaethom ofyn ynghylch y broses ar gyfer ychwanegu neu ddileu cyrff cyhoeddus datganoledig Cymru o’r Gorchymyn yn y Cyfrin Gyngor, a chawsom wybod fod y broses yn cael ei nodi drwy Swyddfa’r Cabinet, a bod y rhestr yn cael ei diweddaru unwaith y flwyddyn, neu ddwywaith y flwyddyn, ar adegau. Mae angen cymeradwyaeth y Cyfrin Gyngor, ac mae'n broses hirfaith[11].

39. Fe wnaethom gadarnhau gyda swyddogion fod y rhestr o Orchmynion yn y Cyfrin Gyngor yn cael ei chyhoeddi, ond roeddem hefyd am wybod sut y mae Llywodraeth Cymru yn cyfleu unrhyw gynigion i ddiwygio’r Gorchymyn yn y Cyfrin Gyngor i ddinasyddion, cyrff cyhoeddus a’r Senedd. Nid oedd y Prif Swyddog Gweithredu yn gallu cadarnhau a oedd unrhyw broses ar gyfer cyfathrebu cynigion[12].

40. Nodwyd gennym fod yr Ysgrifennydd Parhaol wedi rhoi gwybod inni’n flaenorol mai dim ond rhai o’r cyrff cyhoeddus heb eu rheoleiddio yng Nghymru sy’n dilyn y Cod Llywodraethiant ar Benodiadau Cyhoeddus. Mewn perthynas â’r 52 o gyrff nad ydynt yn cael eu rheoleiddio, sy’n glynu’n wirfoddol at y Cod Llywodraethiant ar Benodiadau Cyhoeddus, gofynnwyd i Swyddogion egluro a ydynt i gyd yn dilyn y Cod Llywodraethiant.

41. Clywsom fod y statws rheoledig a heb ei reoleiddio yn cyfeirio at benodiadau cyhoeddus yn unig ac nid at graffu ac atebolrwydd am berfformiad y cyrff cyhoeddus hynny. Eglurodd Cyfarwyddwr Pobl a Lleoedd fel a ganlyn:

---

[10] Llythyr oddi wrth yr Ysgrifennydd Parhaol, Y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus a Gweinyddiaeth Gyhoeddus – Adroddiad Blynyddol a Chyfrifon Llywodraeth Cymru 2022-23, 15 Ebrill 2024
[11] Cofnod y Trafodion, 17 Hydref 2024, paragraff 218
[12] Cofnod y Trafodion, 17 Hydref 2024, paragraff 226

> *"… unregulated public bodies would still need to go through the usual decision reports, public appointment scrutiny by officials, such as myself and others, and then signed off by the relevant Cabinet Secretary. So, there is still a huge degree of regulation around that. They voluntarily comply with the code, as set out by the office of the Commissioner for Public Appointments."*[13]

3. Comisiynydd yr Alban

42. Sefydlwyd swydd y Comisiynydd yn 2003 o ganlyniad i Ddeddf Penodiadau Cyhoeddus a Chyrff Cyhoeddus (Yr Alban) 2003 ("y Ddeddf").

43. Roedd y Pwyllgor yn falch o gael y cyfle i gwrdd â'r Comisiynydd a'i dîm yn eu swyddfeydd yng Nghaeredin ar 23 Tachwedd 2023.

44. Eu pwrpas yn y lle cyntaf oedd paratoi a chyhoeddi cod ar gyfer penodiadau cyhoeddus, yn ogystal â chanllawiau statudol i lywodraethu penodiadau cyhoeddus yn yr Alban. Yn y pen draw, rhoddwyd swyddogaeth i'r Comisiynydd weithredu strategaeth i sbarduno mwy o amrywiaeth mewn penodiadau cyhoeddus yn yr Alban, yn seiliedig i ddechrau ar nodweddion gwarchodedig, er bod y swyddogaeth hon bellach wedi ehangu.

45. Yn wreiddiol, gweithredodd y Comisiynydd yn rhan-amser, ond mae bellach yn swydd llawn amser. Sefydlwyd y swyddfa gydag un o weithwyr Llywodraeth yr Alban yn gweithio ar secondiad, ond erbyn hyn mae'n gorff cwbl allanol â staff, gan gynnal swyddfeydd ar wahân i Senedd a Llywodraeth yr Alban.

46. Mae'r Comisiynydd yn delio â thua 100 o gyrff cyhoeddus rheoledig, gyda thua 750 o swyddi o dan ei awdurdodaeth. Nodir nad yw pob swydd mewn cyrff cyhoeddus a reoleiddir yn cael eu rheoleiddio, gyda dim ond un penodiad rheoledig gan rai cyrff (fel arfer, y Prif Weithredwr neu debyg). Diffinnir hyn gan y Ddeddf, yn ogystal â chan Weinidogion yr Alban lle mae cyrff cyhoeddus newydd wedi eu sefydlu.

47. Wrth ddisgrifio rôl y swydd, crynhodd y Comisiynydd y swydd fel un o sicrhau pobl yr Alban bod y bobl orau yn cael eu penodi i'r rolau hyn.

48. Fel rhan o'r broses benodi, Gweinidogion sy'n penderfynu ar y gofynion ar gyfer rôl ac yn darparu briff i'r Comisiynydd ar yr ymgeisydd delfrydol ar gyfer

[13] Cofnod y Trafodion, 14 Rhagfyr 2023, paragraff 233

swydd. Er nad oes gan y Comisiynydd rôl wrth lunio'r meini prawf cychwynnol, mae gan y ddau gorff rwymedigaethau ynghylch cynllunio olyniaeth ac felly, yn ymarferol, mae gan y Comisiynydd lais yng nghamau rhagarweiniol y broses recriwtio.

49. Bydd y Comisiynydd, wedyn, yn penodi Cynghorydd Penodiadau Cyhoeddus, sy'n atebol iddo ef yn hytrach nag i Lywodraeth yr Alban, i ddarparu trosolwg uniongyrchol. Mae'r Comisiynydd yn penderfynu ar yr oruchwyliaeth sy'n ofynnol ar gyfer penodiad yn seiliedig ar gyfres o ffactorau, gan gynnwys cyllideb a swyddogaethau'r corff perthnasol. Mae gan swyddfa'r Comisiynydd 12 Cynghorydd Penodiadau Cyhoeddus.

50. At hynny, bydd y Comisiynydd yn cynnal archwiliadau ac adolygiadau thematig o benodiadau, sy'n cael eu cyhoeddi er mwyn helpu Llywodraeth yr Alban i ddeall y Cod yn well, ac i wella ei harferion penodi.

51. Mae gan y Comisiynydd y gallu (a'r rhwymedigaeth) i atal cynnydd os yw'n canfod diffyg cydymffurfio perthnasol â'r Cod.

52. Wrth gymharu rôl Comisiynydd yr Alban a Chomisiynydd Cymru a Lloegr, nododd y Comisiynydd nad oedd gan yr olaf oruchwyliaeth uniongyrchol o benodiadau ac nad oedd yn cynhyrchu canllawiau na chodau ar gyfer y gwasanaeth sifil ehangach. Nododd y Comisiynydd hefyd na allai Comisiynydd Cymru a Lloegr ddod o hyd i achosion o ddiffyg cydymffurfio ac mai Gweinidogion oedd yn gyrru prosesau.

53. Er iddo nodi y gall Comisiynydd Cymru a Lloegr archwilio prosesau penodi wedi hynny, heb yr oruchwyliaeth uniongyrchol gychwynnol, nid yw hyn yn effeithiol ac mae'n golygu mai ychydig iawn o lwybr archwilio sydd ar gael iddynt graffu arno.

54. Mae’r Comisiynydd yn wynebu tair elfen ar wahân o graffu Seneddol, gan gynnwys y canlynol:

- Mae’r Pwyllgor Llywodraeth Leol yn craffu ar ei waith ar gwynion;
- mae'r Pwyllgor Safonau, Gweithdrefnau a Phenodiadau Cyhoeddus yn craffu ar ei waith penodiadau cyhoeddus, er mai prin iawn fu ei ymddangosiadau gerbron y Pwyllgor hwnnw;
- mae'r Pwyllgor Archwilio Cyhoeddus yn craffu ar weithrediad ei swyddfa.

4. Comisiynydd i Gymru?

55. Yn ei dystiolaeth i'r Pwyllgor, galwodd Damian Bridgeman ar i Gymru benodi ei Chomisiynydd ei hun, gan ddatgan fel a ganlyn:

> *"I'd actually like to see Welsh Government take a really radical step and take public appointments back in-house fully, in the sense of we actually have a public appointments commissioner for Wales, or something like that. Because, actually, when it becomes a generic sort of public appointments organisation across the bridge, they're not really understanding the demographics for Wales."*[14]

56. Gofynnodd y Pwyllgor i Brif Swyddog Gweithredu Llywodraeth Cymru a fyddai'n cefnogi creu comisiynydd penodiadau cyhoeddus i Gymru. Dywedodd fod hynny, yn y pen draw, yn benderfyniad gwleidyddol i Weinidogion ond o'i safbwynt ef roedd system bresennol Comisiynydd Cymru a Lloegr yn gweithio'n dda:

> *"My personal approach to things like that is that the current system appears to be working quite well, we have a good relationship with the commissioner who covers Wales, and the processes are compliant and appear to be working reasonably well. So, I always start from the point of view of, 'What's the problem we're trying to solve, and what's the best route to do that?' But the current process, from a public bodies unit perspective, appears to be working effectively at the moment, so I think the question is, 'Is there a case for change?' Ultimately, that can be a political choice as well, going forward. But you look at what's the business case in terms of both the costs and the benefits that would be delivered through a separate commissioner for Wales."*[15]

57. Fel rhan o'n hymgynghoriad ar gyfer yr ymchwiliad hwn, fe wnaethom geisio barn Pwyllgorau eraill y Senedd yn benodol ar wrandawiadau cyn penodi Pwyllgorau'r Senedd, ond hefyd ar benodiadau cyhoeddus yn fwy eang.

[14] Cofnod y Trafodion, 7 Mehefin 2023, paragraff 112
[15] Cofnod y Trafodion, 14 Rhagfyr 2023, paragraff 248

58. Amlygodd y Pwyllgor Cydraddoldeb a Chyfiawnder Cymdeithasol wrthym fod gwrandawiadau cyn penodi yn cynnwys rolau a grëwyd gan Ddeddfau'r Senedd, ac eto roedd y penodiadau y maent wedi bod yn ymwneud â hwy yn dibynnu'n rhannol o leiaf ar drefniadau a oedd yn rhagddyddio datganoli, ac a luniwyd gan Weinidogion yn San Steffan.[16]. Gan ddyfynnu'r Comisiynydd Penodiadau Cyhoeddus – y mae ei rôl, yng ngeiriau Pwyllgor Tŷ'r Cyffredin, wedi'i 'hisraddio' i 'gorff gwarchod heb unrhyw bwerau gorfodi' fel rhan o ddiwygiadau diweddar[17].

59. Fel y nodwyd uchod mae'r Comisiwn yn cwmpasu Cymru a Lloegr, ac mae'r Alban ac mae Gogledd Iwerddon wedi sefydlu eu Comisiynwyr eu hunain i gyflawni'r swyddogaethau hyn. Mae'r Pwyllgor Cydraddoldeb a Chyfiawnder Cymdeithasol yn cefnogi'r syniad ei bod yn ymddangos bod hwn yn anomaledd sy'n haeddu ystyriaeth bellach, a byddent yn disgwyl i Lywodraeth Cymru naill ai amddiffyn y safbwynt hwn neu gytuno i ddiwygiadau ehangach sy'n mynd i'r afael â hyn.[18]

Ein barn ni

60. Mae rheoleiddio cyrff cyhoeddus yng Nghymru yn aneglur ac yn ddryslyd. Nid oes unrhyw feini prawf diffiniedig sy'n nodi a ddylai corff cyhoeddus gael ei reoleiddio ai peidio, a gwneir penderfyniadau gan Weinidogion Cymru ar sail cyngor gan Swyddogion. Mae 52 o gyrff cyhoeddus heb eu rheoleiddio yng Nghymru, ac er y gall y rhain lynu'n wirfoddol at y Cod Llywodraethiant ar Benodiadau Cyhoeddus y mae'n ofynnol i gyrff a reoleiddir gydymffurfio ag ef, nid yw'n glir faint sy'n gwneud hynny, ac a ydynt yn dilyn rhannau o'r Cod yn unig ai peidio.

61. Rydym o'r farn fod hyn i gyd yn arwydd o ddiffyg tryloywder ac atebolrwydd ar gyfer cyrff cyhoeddus sydd heb eu rheoleiddio. Nid oes unrhyw feini prawf penodol y mae cyrff cyhoeddus yn cael eu rheoleiddio – neu beidio – ar eu cyfer, ac mae diffyg eglurder ynghylch pa rannau o'r Cod Llywodraethiant y mae cyrff heb eu rheoleiddio yn eu dewis, ac yn cadw atynt. Mae hyn yn ei gwneud hi'n

---

[16] Gohebiaeth gan y Pwyllgor Cydraddoldeb a Chyfiawnder Cymdeithasol. 2 Chwefror 2023
[17] Tŷ'r Cyffredin, Y Pwyllgor Gweinyddiaeth Gyhoeddus a Materion Cyfansoddiadol, '*Pre-appointment Hearings: Promoting Best Practice*' – degfed adroddiad sesiwn 2017-19
[18]https://busnes.senedd.cymru/documents/s133660/Letter%20from%20the%20Chair%20of%20the%20Equality%20and%20Social%20Justice%20Committee.pdfGohebiaeth gan y Pwyllgor Cydraddoldeb a Chyfiawnder Cymdeithasol. 2 Chwefror 2023

anodd i'r cyhoedd ddeall sut mae'r cyrff hyn yn gweithredu, neu’n cael eu dwyn i gyfrif.

62. Mae'n ymddangos bod y sefyllfa yn yr Alban yn rhoi mwy o eglurder a throsolwg dros benodiadau cyhoeddus, ac mae'r broses yn annibynnol ar y Llywodraeth, h.y. nid yw'n cael ei harwain gan Weinidogion. Mae gan Gomisiynydd Safonau Moesegol yr Alban rôl glir wrth gynhyrchu canllawiau a chodau. Rydym o’r farn bod y dull hwn yn well at ddibenion llywodraethiant da.

63. Rydym hefyd o’r farn y byddai buddiannau Cymru yn cael eu bodloni’n well drwy gael unigolyn sy’n gwbl gyfrifol am oruchwylio penodiadau cyhoeddus yng Nghymru. Mae’r cyd-destun Cymreig ar gyfer penodiadau cyhoeddus yn wahanol iawn i’r un yn Lloegr, ac mae angen rhoi mwy o sylw i ddiwallu’r anghenion a’r heriau penodol yng Nghymru. Nid ydym o’r farn y gellir cyflawni hyn o fewn y trefniadau presennol, sy'n teimlo braidd yn ddatgysylltiedig.

Casgliad 1. Nid yw’r model presennol o Gomisiynydd Penodiadau Cyhoeddus Cymru a Lloegr yn gweithio mor effeithiol ag y dylai o ran cael gafael ar y dalent orau ar gyfer penodiadau cyhoeddus yng Nghymru, gyda chynrychiolaeth o Gymru gyfan.

64. Rydym o’r farn bod y model yn yr Alban yn cynnig templed ar gyfer sut y gellir cyflawni hyn yng Nghymru, gyda chyfle i gydgrynhoi dyletswyddau Comisiynydd Penodiadau Cyhoeddus ochr yn ochr â dyletswyddau Comisiynydd presennol.

65. Rydym o’r farn y dylai fod gan unrhyw Gomisiynydd i Gymru, hefyd, y pwerau sydd gan y Comisiynydd Safonau Moesegol, gan gynnwys pwerau i wneud y canlynol:

- Penodi cynghorwyr penodiadau cyhoeddus annibynnol sy’n ateb i’r Comisiynydd yn unig, yn hytrach nag i Weinidogion.
- Cynnal archwiliadau ac adolygiadau thematig o benodiadau – a gyhoeddir – er mwyn helpu’r Llywodraeth i ddeall yn well yr arferion penodi sydd ar waith (ac yn enghraifft yr Alban, sut mae’r Cod yn berthnasol).
- Atal cynnydd ymarfer recriwtio os canfyddir diffyg cydymffurfio sylweddol â'r Cod.

- Cyhoeddi Adroddiad Blynyddol – yn debyg iawn i Gomisiynydd Cymru a Lloegr ar hyn o bryd – yn nodi ystadegau ar y penodiadau a wnaed, yn ogystal â mynegeion perthnasol, megis faint o unigolion sy'n dal penodiadau lluosog, perfformiad yn erbyn targedau amrywiaeth, ac ati.

66. Mae hyn yn cymharu'n ffafriol â phwerau Comisiynydd Cymru a Lloegr, nad oes ganddo'r un lefelau o oruchwyliaeth uniongyrchol dros benodiadau ac nad yw'n cynhyrchu Codau a fyddai'n llywio arfer gorau. Nid yw dull ôl-weithredol Comisiynydd Cymru a Lloegr yn fodel yr ydym yn ei ystyried yn effeithiol o ran newid arferion penodi.

67. Dylai'r Comisiynydd newydd hwn wynebu lefelau tebyg o graffu Seneddol i'r Comisiynydd Safonau Moesegol.

Casgliad 2. Byddai Comisiynydd Penodiadau Cyhoeddus pwrpasol i Gymru, gyda'r pŵer i ymyrryd mewn penodiadau cyhoeddus a phenodi cynghorwyr annibynnol ar benodiadau cyhoeddus, yn arwain at ganlyniadau gwell ac yn cymell ystod fwy amrywiol o ymgeiswyr llwyddiannus.

Casgliad 3. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod yr heriau ariannu sy'n wynebu'r sector cyhoeddus yng Nghymru, ac o'r farn y gallai model Comisiynydd Safonau Moesegol yr Alban gynnig gwerth am arian, tra hefyd yn sicrhau bod Cymru'n goruchwylio penodiadau cyhoeddus yn uniongyrchol.

Argymhelliad 1. Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn sefydlu rôl Comisiynydd Penodiadau Cyhoeddus i Gymru, a fyddai'n ysgwyddo cyfrifoldebau'r Comisiynydd Penodiadau Cyhoeddus.

Argymhelliad 2. Dylid sefydlu'r rôl hon ar y cyd – ochr yn ochr â chylch gwaith sy'n bodoli eisoes – er mwyn sicrhau bod yr effaith ar bwrs cyhoeddus Cymru yn cael ei chadw ar ei hisaf.

Argymhelliad 3. Dylai fod gan Gomisiynydd Penodiadau Cyhoeddus newydd Cymru yr un pwerau ag sydd gan y Comisiynydd Safonau Moesegol yn yr Alban ynghylch penodiadau cyhoeddus, gan gynnwys (ond heb fod yn gyfyngedig) y gallu i gyhoeddi Cod ar gyfer Penodiadau Cyhoeddus, a'r gallu i benodi cynghorwyr penodiadau cyhoeddus i gefnogi ymarferion recriwtio.

Atodiad 1: Rhestr o sesiynau tystiolaeth lafar

Rhoddodd y tystion a ganlyn dystiolaeth lafar i'r pwyllgor ar y dyddiadau a nodir isod. Mae trawsgrifiadau o'r holl sesiynau tystiolaeth lafar ar wefan y Pwyllgor.

Dyddiad	Enw a Sefydliad
15 Rhagfyr 2022	**William Shawcross** Comisiynydd Penodiadau Cyhoeddus
3 Mai 2023	**John Gallanders** Cyn-aelod annibynnol o'r bwrdd ym Mwrdd Iechyd Prifysgol Betsi Cadwaladr **John Cunliffe** Cyn-aelod annibynnol o'r bwrdd ym Mwrdd Iechyd Prifysgol Betsi Cadwaladr **Dr Rosetta Plummer** Tyst annibynnol **Shereen Williams, Prif Weithredwr** Comisiwn Ffiniau a Democratiaeth Leol Cymru
18 Mai 2023	**Dr Doyin Atewologun, Prif Swyddog Gweithredol** Delta Leadership and Inclusion Consultancy **Patel Chantal** Tyst annibynnol **Tracey Burke – Cyfarwyddwr Cyffredinol, Newid Hinsawdd a Materion Gwledig** Llywodraeth Cymru **Emma Williams – Cyfarwyddwr, Tai ac Adfywio** Llywodraeth Cymru **Stuart Fitzgerald - Dirprwy Gyfarwyddwr, Cartrefi a Lleoedd** Llywodraeth Cymru
7 Mehefin 2023	**Damian Bridgeman** Gofal Cymdeithasol Cymru
23 Tachwedd 2023	**Ian Bruce** Comisiynydd Safonau Moesegol yr Alban

Dyddiad	Enw a Sefydliad
14 Rhagfyr 2023	**Tim Moss, Cyfarwyddwr Cyffredinol a Phrif Swyddog Gweithredu** Llywodraeth Cymru **Kathryn Jenkins, Prif Swyddog Diogelwch** Llywodraeth Cymru
17 Hydref 2024	**Tim Moss, Cyfarwyddwr Cyffredinol a Phrif Swyddog Gweithredu** Llywodraeth Cymru **Dominic Houlihan, Cyfarwyddwr Pobl a Llefydd** Llywodraeth Cymru