WALES AUDIT OFFICE
SWYDDFA ARCHWILIO CYMRU

Ymateb cynghorau i'r heriau ariannol

Negeseuon allweddol o Asesiadau Corfforaethol Rhagarweiniol Swyddfa Archwilio Cymru

Hydref 2010

Cyf: 517A2010

Rwyf wedi paratoi'r adroddiad hwn o dan baragraff 21 o Atodlen 8 i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, sy'n deillio o waith a wnaed o dan adran 18 o Fesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009

Huw Vaughan Thomas
Archwilydd Cyffredinol Cymru
Swyddfa Archwilio Cymru
24 Heol y Gadeirlan
Caerdydd
CF11 9LJ

Yr Archwilydd Cyffredinol a'i staff gyda'i gilydd yw Swyddfa Archwilio Cymru. Am ragor o wybodaeth amSwyddfa Archwilio Cymru, ysgrifennwch at yr Archwilydd Cyffredinol ar y cyfeiriad uchod, ffôn 029 20320500, e-bost: info@wao.gov.uk neu gweler y wefan www.wao.gov.uk

© Archwilydd Cyffredinol Cymru 2010

Cewch ailddefnyddio'r cyhoeddiad hwn (heb gynnwys y logos) yn rhad ac am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng. Rhaid i chi ei ailddefnyddio'n gywir ac nid mewn cyd-destun camarweiniol. Rhaidcydnabod 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.

Cynnwys

Crynodeb 4

Mae pob cyngor wedi nodi graddfa bosibl yr heriau ariannol maent yn eu hwynebu 6

Mae'r mwyafrif o gynghorau'n gwneud cynnydd rhesymol o ran cynllunio'n ariannol ar gyfer gostyngiadau yn y gyllideb ond mae gan leiafrif gynnydd sylweddol i'w wneud 6

Nid yw gwaith cynllunio'r gweithlu wedi'i ddatblygu'n ddigonol ac mae'n risg mawr wrth i gynghorau chwilio am ffyrdd o ostwng costau staffio heb ddull gweithredu strategol â thystiolaeth dda 10

Mae cydweithio'n cynyddu mewn ymateb i'r heriau ariannol, ond ni cheir tystiolaeth ddigonol am gostau a'r effaith ar ddinasyddion 12

Yn gyffredinol nid oes gan y cynghorau'r wybodaeth am berfformiad sydd ei hangen arnynt ar hyn o bryd i ddeall a rheoli effaith y gostyngiadau ariannol ar ddinasyddion 14

Crynodeb

1 Mae Cynghorau yng Nghymru'n wynebu heriau ariannol mawr dros y blynyddoedd nesaf, a gostyngiadau sylweddol mewn gwariant cyhoeddus. Mae'r dirwasgiad diweddar wedi golygu bod Llywodraeth y DU, fel llywodraethau eraill ledled y byd, wedi cronni dyled fawr, y mae bellach yn bwriadu ei had-dalu. Yng Nghyllideb Frys Mehefin 2010, cyhoeddodd Llywodraeth y DU ei bwriad i ad-dalu'r diffyg yn ystod oes y Senedd bresennol. Mae'n bwriadu ariannu'r broses o ad-dalu drwy gyfuniad o godiadau treth a gostyngiadau mewn gwariant cyhoeddus.

2 Nid yw union lefel y toriadau ariannol ar gyfer cynghorau unigol neu lywodraeth leol yn ei gyfanrwydd yn glir ar hyn o bryd. Bydd Llywodraeth y DU yn nodi'r gostyngiadau o ran cyllid, gan gynnwys y gostyngiad i grant bloc Cymru, pan fydd yn cyhoeddi'r Adolygiad Cynhwysfawr o Wariant ar 20 Hydref 2010. Yn dilyn yr Adolygiad Cynhwysfawr o Wariant, bydd Llywodraeth y Cynulliad wedyn yn llunio ei chyllideb ddrafft ei hun, a fydd yn nodi'r cyllid ar gyfer llywodraeth leol. Dim ond ar yr adeg honno y bydd sicrwydd am gyllid cynghorau.

3 Cyn y gyllideb derfynol, ceir ansicrwydd hefyd am ffrydiau ariannu sy'n gysylltiedig â rhaglenni a strategaethau Llywodraeth y Cynulliad. Yn ogystal â darparu'r prif grant refeniw i gynghorau, mae Llywodraeth y Cynulliad hefyd yn darparu cyllid ar wahân ar gyfer rhaglenni penodol, er enghraifft ar gyfer adnewyddu ysgolion. Mae Llywodraeth y Cynulliad hefyd yn darparu cyfeiriad strategol cenedlaethol ar feysydd polisi sy'n cael effaith ar gyllidebau lleol. Ni fydd gan Gynghorau eglurder am ddyfodol y rhaglenni hynny nes bod Llywodraeth y Cynulliad yn pennu'r gyllideb a'r cyfeiriad strategol ar gyfer y meysydd polisi hynny.

4 Er bod union lefel y cyllid a'r amgylchedd yn ansicr, mae'n glir y bydd yn rhaid i gynghorau ymdopi â llai. Rydym wedi ystyried parodrwydd y cynghorau ar gyfer yr heriau ariannol hyn sydd ar droed fel rhan o'n hasesiad corfforaethol rhagarweiniol o bob un o'r 22 o gynghorau yng Nghymru. Yn benodol, rydym wedi edrych ar y canlynol ym mhob cyngor:

a gwaith i nodi graddfa'r bwlch ariannu;

b cynllunio ariannol i ymdrin â gostyngiadau tebygol o ran ariannu;

c cynllunio'r gweithlu ar gyfer llai o gostau staff;

d cydweithio ag eraill i wella gwasanaethau a gwneud arbedion cost;

e defnyddio gwybodaeth am berfformiad i fonitro cost-effeithiolrwydd.

5 Mae cyflymdra newid a chynllunio yn debygol o gynyddu wrth i raddfa'r heriau ariannol ddod yn gliriach. Bwriadwn lunio asesiad manylach o'n gwaith ar draws llywodraeth leol yn nes ymlaen eleni. Ond roeddem o'r farn y byddai'n ddefnyddiol crynhoi'r canfyddiadau allweddol sy'n dod i'r amlwg o'n hasesiadau corfforaethol

rhagarweiniol, er mwyn y gallai cynghorau (a gwasanaethau cyhoeddus yn gyffredinol) ddysgu gwersi wrth iddynt symud ymlaen. Gwnaethom adolygu pob un o'r 22 o asesiadau corfforaethol, i archwilio a yw cynghorau mewn sefyllfa dda i ymateb yn effeithiol i'r heriau ariannol ac i nodi gwersi allweddol.

6 Dengys ein gwaith, er bod llawer o gynghorau yn datblygu i fod mewn sefyllfa dda i ymateb, mae angen i bron pob un wneud cynnydd o ran cynlluniau ariannol manwl a chynllunio'r gweithlu'n fanwl er mwyn lleihau costau ac mae angen i rai wella meysydd allweddol ar frys. Daethom i'r casgliad hwn am y rhesymau canlynol:

- **a** mae pob cyngor wedi nodi graddfa bosibl yr heriau ariannol maent yn eu hwynebu;
- **b** mae'r mwyafrif o gynghorau'n gwneud cynnydd rhesymol o ran cynllunio'n ariannol ar gyfer gostyngiadau yn y gyllideb ond mae gan leiafrif gynnydd sylweddol i'w wneud;
- **c** nid yw gwaith cynllunio'r gweithlu wedi'i ddatblygu'n ddigonol ac mae'n risg mawr wrth i gynghorau chwilio am ffyrdd o ostwng costau staffio heb ddull gweithredu strategol â thystiolaeth dda;
- **d** mae gan gynghorau ymrwymiad clir i gydweithio, a gwelir cydweithio rhanbarthol yn cynyddu mewn ymateb i'r heriau ariannol, ond ni cheir tystiolaeth ddigonol am gostau a'r effaith ar ddinasyddion;
- **e** yn gyffredinol nid oes gan y cynghorau'r wybodaeth am berfformiad sydd ei hangen arnynt ar hyn o bryd i ddeall a rheoli effaith y gostyngiadau ariannol ar ddinasyddion.

7 Yn ogystal â disgrifio'r sefyllfa bresennol, mae'r briff hwn yn nodi arfer da neu arfer addawol mewn rhai meysydd allweddol sy'n gysylltiedig â'r heriau ariannol. Nid ein bwriad yw tynnu sylw at y rhain fel camau gweithredu y dylai pob cyngor eu hefelychu. Ac nid ydym yn awgrymu bod yr enghreifftiau hyn yn cynrychioli'r arfer gorau ac nid yw'r lleill cystal. Yn hytrach, ein nod yw cyfeirio at enghreifftiau posibl a allai fod o ddiddordeb i gynghorau eraill. Yna gallant benderfynu drostynt eu hunain a oes unrhyw agweddau y gallent eu mabwysiadu er mwyn llywio a datblygu eu dull eu hunain. Bwriadwn ddarparu mwy o fanylion am yr enghreifftiau yma ac enghreifftiau ychwanegol yn ein Cyfnewidfa Arfer Da (www.wao.gov.uk/goodpracticeexchange.asp) yn ystod y misoedd nesaf.

Mae pob cyngor wedi nodi graddfa bosibl yr heriau ariannol maent yn eu hwynebu

8 Mae ansicrwydd sylweddol am raddfa'r heriau ariannol sy'n wynebu cynghorau unigol. Serch hynny, mae'n bwysig bod cyrff cyhoeddus yn edrych ar y lefelau tebygol o gyllid, er mwyn dechrau cynllunio lle a sut y byddai'n bosibl iddynt wneud gostyngiadau cost. Y perygl wrth aros i weld yw y gallai cynghorau fod yn brin o amser a gorfod gwneud penderfyniadau tymor byr i ostwng cyllid heb ddadansoddi'r effeithiau hirdymor yn ddigonol ar ddinasyddion ac ar gyflawni blaenoriaethau lleol.

9 Cafwyd bod pob cyngor wedi gwneud rhywfaint o waith sylfaenol ar ragfynegi'r bwlch ariannu posibl. Mae rhai wedi defnyddio rhagolwg Llywodraeth y Cynulliad, sef gostyngiad arian parod o dri y cant[1] mewn cyllidebau refeniw a gostyngiad o ddeg y cant mewn cyllidebau cyfalaf. Mae rhai wedi defnyddio eu ffigurau eu hunain, gan gyfeirio, er enghraifft, at ddata Trysorlys EM, dadansoddiadau o sefydliadau megis y Sefydliad Astudiaethau Cyllid, Cymdeithas Prif Weithredwyr yr Awdurdodau Lleol ac adroddiad yr Archwilydd Cyffredinol Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus.

10 Dengys y dadansoddiadau bod pob cyngor yn wynebu bylchau ariannu sylweddol sy'n cynyddu. O ganlyniad i'r gwahanol gyfrifiadau a ddefnyddir, nid yw'n bosibl llunio cymhariaeth gyson o'r bylchau ariannu, ar hyn o bryd. Mae'r rhagolygon yn amrywio o tua £3 miliwn i tua £23 miliwn, o ostyngiadau o flwyddyn i flwyddyn dros y tair i bedair blynedd nesaf.

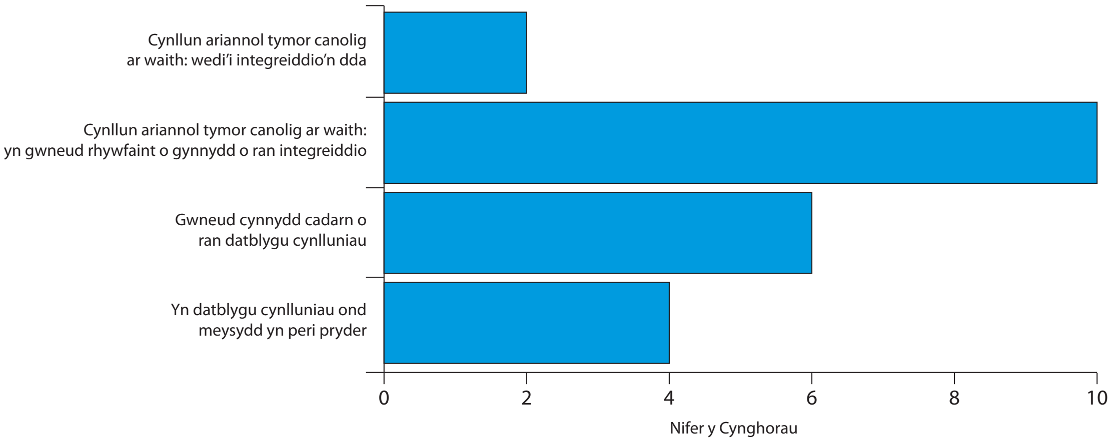
Mae'r mwyafrif o gynghorau'n gwneud cynnydd rhesymol o ran cynllunio'n ariannol ar gyfer gostyngiadau yn y gyllideb ond mae gan leiafrif gynnydd sylweddol i'w wneud

11 Roedd rhan o'n gwaith asesu corfforaethol yn cynnwys edrych ar ba mor dda mae cynghorau'n paratoi eu hunain ar gyfer yr heriau ariannol sydd ar droed drwy gynllunio ariannol tymor canolig. Mae cynllunio ariannol tymor canolig da yn cynnwys paru adnoddau ariannol â'r cynlluniau a'r blaenoriaethau i'r cyngor yn ei gyfanrwydd, ac i wasanaethau unigol. Mae'n bwysig pwysleisio bod cynllunio ariannol tymor canolig yn broses ac nid yn ddogfen unigol. Nid oeddem yn canolbwyntio yn unig ar p'un a oedd dogfen a elwir yn Gynllun Ariannol Tymor Canolig ar gael (er bod cynllun o'r fath yn gallu bod yn ddefnyddiol i gyfleu a datblygu dealltwriaeth gyffredin). Gwnaethom edrych ar ansawdd y dystiolaeth a'r meddylfryd sy'n llywio cynllunio tymor canolig cynghorau, a'u gallu i ymateb i unrhyw newidiadau ar hyd y ffordd.

12 Cafwyd mai dau gyngor yn unig oedd â chynllun ariannol tymor canolig sy'n cysylltu â chynllunio corfforaethol a gwasanaeth ehangach (Ffigur 1). Hyd yn oed yn yr enghreifftiau hynny, roedd y ddau gyngor yn cydnabod bod angen gwneud mwy o waith i fireinio'r cynlluniau er mwyn pontio'r bwlch ariannu tebygol. Roedd gan ddeg cyngor arall gynllun ariannol tymor canolig ffurfiol. Fodd bynnag, roedd y cynlluniau hynny'n tueddu i ddisgrifio'r cyllidebau tebygol ar gyfer y tymor

1 Mae gostyngiad yn nhermau arian parod yn golygu na ystyriwyd chwyddiant.

Ffigur 1 - Cynnydd o ran cynllunio ariannol tymor canolig



canolig yn unig. Nid oedd un o'r deg cynllun yn dangos manylion sut y byddai'r cynghorau'n mynd i'r afael â'r bylchau ariannu tebygol.

13 Waeth p'un a oedd ganddynt gynllun ariannol tymor canolig ai peidio, roedd bron pob cyngor wrthi'n cynnal dadansoddiad ariannol manwl pellach ac yn cynllunio i fynd i'r afael â'u bylchau ariannu. Cafwyd bod y cynghorau ar gamau gwahanol yn y broses. Roedd rhai cynghorau'n canolbwyntio'n benodol ar ddatblygu a choethi cynlluniau arbed i bontio'r bwlch ariannu. Roedd eraill yn cynnal proses cynllunio ariannol ar draws y cyngor ochr yn ochr â chynllunio gwasanaeth ehangach ac yn datblygu blaenoriaethau'r cyngor.

14 Mae angen i bob cyngor wneud cynnydd o hyd wrth weithio allan sut y byddant yn pontio'r bwlch ariannu tebygol dros y tymor canolig a sut y byddant yn cynnal a gwella gwasanaethau, a chyflawni blaenoriaethau, â llai o adnoddau. Fodd bynnag, yn seiliedig ar eu hanes rheoli ariannol a'u cynnydd hyd yma, gallwn fod yn weddol hyderus bod y mwyafrif o gynghorau'n debygol o ddefnyddio dull gweithredu priodol ar gyfer cynllunio ariannol yn y tymor canolig.

15 Mae heriau penodol gan bedwar cyngor sy'n datblygu eu cynlluniau ar hyn o bryd. Nid oes gan ddau ohonynt hanes da o gysylltu cynlluniau ariannol â blaenoriaethau corfforaethol a blaenoriaethau gwasanaethau. Mae gan un wendid hirsefydledig o ran trefniadau corfforaethol a allai gyfyngu ar ei gynllunio, er bod gwelliannau diweddar yn awgrymu bod sail i fod yn optimistaidd. Mewn un, mae gennym bryderon hirsefydledig am ei ddiffyg cynllunio ariannol tymor canolig, yr ydym wedi rhoi gwybod i'r cyngor amdanynt ar sawl achlysur yn y gorffennol. Mae'r cyngor bellach yn dechrau gwneud cynnydd â strategaeth ariannol, ond mae angen iddo wneud cynnydd sylweddol i'w gysylltu â blaenoriaethau a chynlluniau gwasanaethau clir.

16 Nid yw gwneud arbedion ariannol sylweddol yn fater technegol o gynllunio ariannol yn unig. Mae her glir i gynghorau ddarparu arweinyddiaeth o ran gwneud penderfyniadau anodd i bennu blaenoriaethau clir a newid, cwtogi neu hyd yn oed roi'r gorau i rai gwasanaethau o bosibl. Hyd yma, mae dulliau gweithredu'r cynghorau wedi amrywio. Mewn rhai cynghorau, mae uwch swyddogion wedi cymryd rôl arweiniol o ran nodi meysydd ar gyfer arbedion. Mewn rhai, cafwyd arweiniad gwleidyddol cryf lle gwelwyd y blaid arweiniol neu grwpiau trawsbleidiol yn pennu'r cyfeiriad. Mewn rhai, cafwyd cymysgedd gan gynnwys ymgysylltu â staff gweithredol a phobl leol i nodi meysydd lle dylid gwneud arbedion. Bwriadwn olrhain cynnydd y cynghorau wrth gyflawni arbedion dros y blynyddoedd sydd i ddod.

Arfer da neu addawol

Rhondda Cynon Taf yn canolbwyntio ar reoli ariannol. Un ffordd allweddol y mae arweinyddiaeth gadarn sydd â ffocws yn helpu'r cyngor i gyflawni ei amcanion yw wrth greu cynllun ariannol tymor canolig datblygedig. Mae'r Cyngor yn cydnabod bod setliad ariannol 2011-12 a setliadau yn y dyfodol yn debygol o gyflwyno llawer o heriau. Mae aelodau'r cabinet, yn enwedig, yn werthfawrogol iawn o'r gwaith cynllunio ariannol a gynhaliwyd a'i bwysigrwydd o ran cynnal cywirdeb ariannol y cyngor.

Mae Rhondda Cynon Taf yn datblygu ei gynllun ariannol tymor canolig drwy broses gynllunio gadarn, yn seiliedig ar gyfnod treigl o dair blynedd ac mae'n ystyried ymestyn hyn i gyfnod o bum mlynedd. Mae'r gwaith cynllunio ariannol yn sicrhau y gall y cyngor ariannu ei weithgareddau yn y Cynllun Corfforaethol drwy ddyrannu adnoddau priodol i wasanaethau er bod lle i wneud y broses ddyrannu hon yn fwy cadarn. Mae'r cyngor yn dechrau gwneud y cysylltiadau angenrheidiol rhwng cynllunio ariannol a threfniadau rheoli adnoddau eraill megis ystadau a TGCh, ond mae'n cydnabod bod angen iddo atgyfnerthu'r cysylltiadau hyn ymhellach.

Mae'r broses cynllunio ariannol tymor canolig hefyd yn tystio i wasanaethau cymorth effeithiol y cyngor o ran rheolaeth ariannol a'i gapasiti cryf ym maes rheoli ariannol. Mae'r trefniadau hyn yn llywio ac yn cefnogi'r gwaith o gynllunio prosesau ar gyfer darparu a gwella gwasanaethau. Tra bod llawer o gamau gweithredu gwelliannau yn niwtral o ran cost, mae'r cyngor yn asesu'r canlyniadau ariannol yn gadarn ac yn eu hymgorffori i mewn i gynlluniau busnes. Mae'r cynllun ariannol tymor canolig a'r rhaglen gyfalaf tair blynedd yn briodol.

Rhaglen Newid Cyngor Dinas Caerdydd. Dechreuodd Cyngor Dinas Caerdydd ar raglen newid strategol, a elwir bellach yn 'Llunio'r Dyfodol' yn 2008, ar ôl gwaith cynharach a nododd fod angen ffyrdd newydd o weithio. Mae'r rhaglen wedi canolbwyntio ar ail-lunio gwasanaethau'r cyngor yng ngoleuni'r pwysau ariannol hysbys a rhagweledig ac effaith y galw cynyddol ar draws ystod o feysydd gwasanaeth. Mae'r rhaglen wedi helpu'r cyngor i ymbaratoi ar gyfer y posibilrwydd o orfod gwneud toriadau'n gynt na'r disgwyl. Mae wedi nodi arbedion posibl o £14 miliwn, yn erbyn bwlch ariannu rhagweledig o £17.5 miliwn ar gyfer 2010-11.

Arfer da neu addawol

Uned Effeithlonrwydd Cyngor Dinas Casnewydd. Mae Cyngor Dinas Casnewydd wedi sefydlu Uned Effeithlonrwydd Busnes i reoli prosiectau adolygu effeithlonrwydd ar draws gwasanaethau. Yn bennaf maent wedi ystyried:

- **a** arlwyo mewn ysgolion, disgwylir arbedion o tua £800,000 y flwyddyn;
- **b** gostyngwyd cyfraddau teithio a chynhaliaeth i sicrhau arbedion o £150 i £300,000;
- **c** y defnydd o wasanaethau proffesiynol;
- **d** gwasanaethau adeiladu;
- **e** y defnydd o grantiau'r sector gwirfoddol.

Roedd **Cyngor Gwynedd** ymhlith y cyntaf yng Nghymru i gynllunio'n fanwl ei ymateb i'r gostyngiad a ragwelir yn y grant cynnal refeniw. Mae'r aelodau wedi cytuno ar amrywiaeth o fesurau sy'n cynnwys toriadau i wasanaethau, arbedion effeithlonrwydd a thargedau incwm uwch er mwyn cyflawni camau cyntaf strategaeth i leihau'r gyllideb £16 miliwn dros dair blynedd. Bu'r mesurau y cytunwyd i'w gweithredu yn ystod 2010-11 yn destun proses graffu ofalus gan weithdai trawsbleidiol o aelodau etholedig, ac ystyriwyd eu goblygiadau yn llawn. Maent wedi gohirio cynigion pellach tra eu bod yn aros am waith cynllunio manylach, ac maent wedi gwrthod rhai cynigion eraill yn ystod y cam hwn.

Mae **Cyngor Sir Fynwy** wedi rheoli ei gyllideb yn dda yn ystod y blynyddoedd diwethaf gan gyflawni cyllidebau mantoledig ar lefel cyfarwyddiaeth a lefel gorfforaethol. Caiff y gyllideb ei phennu'n flynyddol ac mae'n dilyn proses gadarn sy'n cysylltu â'r cynllun ariannol tymor canolig. Mae'n ofynnol i gyfarwyddwyr gynnal asesiadau gwasanaeth blynyddol sy'n nodi pwysau cyllidebol yn y dyfodol yn seiliedig ar newidiadau yn y boblogaeth, risgiau a nodwyd ac effaith penderfyniadau polisi cenedlaethol a lleol yn ogystal ag opsiynau ar gyfer enillion effeithlonrwydd. Mae'r dull gweithredu hwn yn debygol o roi heriau sylweddol i'r aelodau wrth lunio a chytuno ar y gyllideb derfynol. Caiff adroddiadau rheoli cyllidebau eu llunio bob dau fis ac maent yn cynnwys gwybodaeth am berfformiad gan gyfarwyddiaethau sy'n amlygu a yw'r gwariant dros neu o dan y gyllideb ac yn nodi pwysau ariannol y dyfodol.

Mae'r cyngor wrthi'n pennu strategaeth sy'n nodi sut y bydd yn mynd i'r afael â'r diffyg o £15.5 miliwn yn ei gyfanrwydd a bydd angen gwneud mwy o waith i ddod o hyd i opsiynau ar gyfer sicrhau arbedion effeithlonrwydd a gostwng gwariant refeniw. Un o'r newidiadau polisi allweddol y mae'r cabinet a'r tîm rheoli corfforaethol yn ei gynnig yw cysoni'r gyllideb a'r adnoddau â blaenoriaethau corfforaethol y cytunwyd arnynt. Bydd angen cael cytundeb gwleidyddol i'r newid hwn a chydnabyddiaeth y cyngor na fydd yn gallu ariannu ei wasanaethau i gyd a chyflawni gwelliannau'n gyson o flwyddyn i flwyddyn. Newydd ddechrau mae'r ddadl am symud adnoddau i gefnogi blaenoriaethau corfforaethol, ond mae'n cynnig rhai cyfleoedd i reoli gostyngiad yn y gwariant refeniw tra'n cynnal a gwella perfformiad o ran blaenoriaethau allweddol y cyngor.

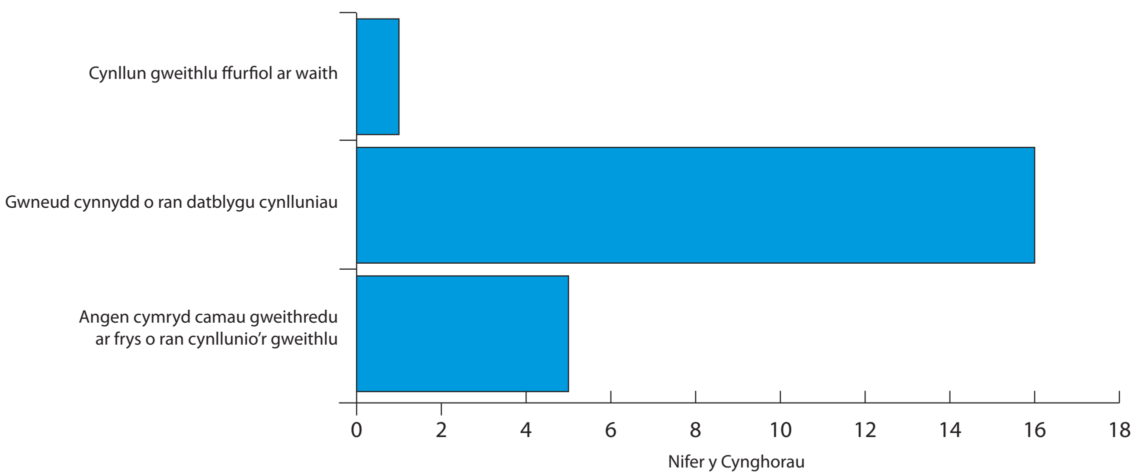
Nid yw gwaith cynllunio'r gweithlu wedi'i ddatblygu'n ddigonol ac mae'n risg mawr wrth i gynghorau leihau niferoedd staff heb ddull gweithredu strategol â thystiolaeth dda

17 Y gweithlu yw prif ased a phrif gost cynghorau. Nododd ein hadroddiad Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus y byddai angen i wasanaethau cyhoeddus edrych ar ffyrdd arloesol o ostwng eu costau staff. Nid dim ond mater o leihau niferoedd drwy ddileu swyddi pobl neu rewi'r broses recriwtio yw lleihau costau staff. Nid dim ond mater o niferoedd yw cynllunio'r gweithlu: mae'n ymwneud â sicrhau bod gan gynghorau y bobl gywir, â'r sgiliau cywir, yn y lle cywir, ar yr amser cywir. Mae llwyddo i gael y cydbwysedd hwnnw a lleihau costau ar yr un pryd yn her fawr i gynghorau dros y blynyddoedd nesaf.

18 Fel gyda chynllunio ariannol, mae cynllunio'r gweithlu yn broses yn hytrach nac yn ddogfen. Mae'n rhaid i gynllunio ystyried materion megis gwerthuso swyddi a chyflog cyfartal, ac nid yw'r mwyafrif o gynghorau wedi cwblhau'r broses hon hyd yma. Ymysg ffactorau hanfodol eraill mae goblygiadau staffio'r trawsnewid ehangach yn y gwasanaethau cyhoeddus, er enghraifft drwy weithio ystwyth a hyblyg, ail-lunio prosesau busnes a modelau gwasanaeth, gwasanaethau a rennir a gosod rhai gwasanaethau ar gontract o bosibl. Ceir risg sylweddol y bydd cynghorau, heb ddull gweithredu cadarn i gynllunio'r gweithlu, yn torri swyddi staff heb ddeall yr effaith ar wasanaethau, eu defnyddwyr a dinasyddion yn glir.

19 Cafwyd mai dim ond un cyngor oedd â chynllun gweithlu ffurfiol yn gysylltiedig â'i gynlluniau ariannol a blaenoriaethau ar gyfer gwasanaethau (Ffigur 2). Roedd ganddo nodau eglur o leihau nifer y staff mewn dull wedi'i reoli dros y tymor canolig. Mae gan un cyngor strategaeth gweithlu sy'n bwriadu lleihau nifer y swyddi, ond nid oedd wedi cysylltu'r strategaeth yn ddigonol â chynlluniau gwasanaeth a chynlluniau ariannol.

Ffigur 2 - Cynnydd o ran cynllunio'r gweithlu



20 Roedd y mwyafrif helaeth o gynghorau yn y broses o ddatblygu cynlluniau gweithlu. Mae un o'r cynghorau hyn wrthi'n rhoi cynlluniau gweithlu ar waith ar draws pob gwasanaeth. Mae pedwar o'r cynghorau hyn yn gwneud cynnydd mewn rhai adrannau a gwasanaethau, yn benodol gwasanaethau cymdeithasol, yn hytrach nac ar draws y cyngor cyfan. Mae eraill ar gamau amrywiol, gyda rhai yn datblygu egwyddorion neu adnoddau neu'n canolbwyntio ar agweddau penodol, megis gweithio hyblyg, yn y byrdymor.

21 Ceir pum cyngor lle nododd ein hasesiad corfforaethol bryder am gynllunio'r gweithlu. Prin yw'r cynnydd a wnaed gan y pump hyn dros y blynyddoedd diwethaf ac nid oes ganddynt ddull gweithredu clir a fydd yn eu galluogi i gael dealltwriaeth gadarn o ofynion tebygol y gweithlu yng ngoleuni'r sefyllfa ariannol.

Arfer da neu addawol

Sefydlwyd **Strategaeth Pobl Dinas Sir Caerdydd** yn 2007 ac mae'n nodi sut mae'r cyngor yn bwriadu lleihau ei weithlu. Mae'r strategaeth yn darparu dull strwythuredig o weithredu, gan ddefnyddio ystod o fentrau gwahanol, gan gynnwys defnyddio cynlluniau pobl ac adnoddau sy'n nodi'r gostyngiadau arfaethedig a'r amserlen ar gyfer eu cyflawni.

Mae Cyngor Bwrdeistref Sirol Rhondda Cynon Taf yn gwneud cynnydd da o ran cynllunio'r gweithlu. Mae ei asesiad sylfaenol o gapasiti a gallu staff a'r galw tebygol yn y dyfodol yn fan cychwyn cadarn ac mae wedi arwain at sefyllfa lle y caiff pob rôl ei chategoreiddio yn unol â'i natur. Mae'r cyngor yn rheoli gwaith recriwtio yn ofalus iawn o ddydd i ddydd i fanteisio i'r eithaf ar gyfleoedd adleoli a sicrhau arbedion effeithlonrwydd wrth i swyddi gwag godi. Er mwyn sicrhau bod y cymysgedd a'r nifer priodol o staff ar gael i ddarparu gwasanaethau o ansawdd, mae'r cyngor yn y broses o roi cynlluniau gweithlu ar waith ymhob gwasanaeth sy'n integreiddio gyda chynlluniau busnes.

Gweithio hyblyg: Mae Cyngor Bwrdeistref Sirol Tor-faen wedi datblygu dulliau eraill, mwy hyblyg o weithio dros nifer o flynyddoedd. Mae tîm prosiect traws-sefydliadol yn goruchwylio'r broses o ddatblygu nifer o astudiaethau peilot ac, yn fwy diweddar, cyflwynodd ei brosiect cyntaf ar raddfa fawr yn llwyddiannus, gyda tua 70 aelod o staff yn ymwneud ag ef. Disgwylir y bydd y sefydliad cyfan yn dechrau'r broses o symud tuag at ffyrdd newydd, mwy hyblyg o weithio ac yn benodol y gymhareb saith desg: deg swyddog.

Mae cydweithio'n cynyddu mewn ymateb i'r heriau ariannol, ond ni cheir tystiolaeth ddigonol am gostau a'r effaith ar ddinasyddion

22 O dan y Mesur Llywodraeth Leol (2009) mae dyletswydd ar bob cyngor gydweithio. Mae cydweithio'n cwmpasu amrywiaeth eang o weithgaredd: o rannu gwybodaeth rhwng dau sefydliad i rannu gwasanaethau'n ffurfiol ar draws rhanbarth cyfan. Wrth i gynghorau geisio rheoli gostyngiadau o ran arian, mae'n bwysig eu bod yn ystyried cyfleoedd i gydweithio â chynghorau eraill, gwasanaethau cyhoeddus eraill a'r sectorau gwirfoddol a phreifat er mwyn gwella neu gynnal gwasanaethau a lleihau costau. Yn benodol:

a Heb gydweithio, bydd gwahanol sefydliadau yn wynebu risg o ddyblu gweithgaredd a chystadlu i ddarparu gwasanaethau tebyg i'r un grŵp o bobl.

b Mae'n rhaid i ddefnyddwyr gwasanaethau yn aml fynd at sawl darparwr gwasanaeth i gael y gwasanaeth sydd ei angen arnynt. Os na all pobl gael y gwasanaethau sydd eu hangen arnynt y tro cyntaf, rhaid iddynt ddychwelyd dro ar ôl tro, gan greu gwaith a chost ychwanegol. Felly mae angen cydweithio i sicrhau bod y gwasanaethau hynny mor ddi-dor â phosibl i'r dinesydd.

c Mae Trysorlys EM wedi nodi lle i wasanaethau cyhoeddus wneud arbedion ariannol drwy gydweithio i rannu gwasanaethau, yn enwedig gwasanaethau cefn swyddfa.

23 Canfu ein gwaith bod gan bob cyngor ymrwymiad i gydweithio a gweithio mewn partneriaeth. Yn ymarferol, mae dull gweithredu rhai cynghorau yn gliriach nac eraill. Roedd gan y cynghorau â'r dull gweithredu cliriaf dueddiad i fod yn hirben, a olygai eu bod ond yn ymrwymo i gydweithio ar gynlluniau lle roeddent yn canfod buddiannau o wneud hynny. Roedd rhai cynghorau'n tueddu i fod yn llai clir ynghylch diben cydweithio. O ganlyniad, roeddent yn ymrwymo i amryw o bartneriaethau a mentrau heb syniad clir pam na beth roeddent am ei gyflawni.

24 Canfuwyd tystiolaeth gennym fod mwy o gydweithio rhanbarthol rhwng cynghorau yng ngoleuni'r heriau ariannol. Mae cydweithio rhanbarthol rhwng cynghorau yn nodwedd gref o'n hadroddiadau yng Ngogledd Cymru, gyda phob cyngor yn yr ardal honno'n cyfrannu'n gadarnhaol i ystod o fentrau sydd wedi'u hanelu at wella effeithlonrwydd a gwneud arbedion cost. Canfuwyd ymrwymiad tebyg i fentrau cydweithio rhanbarthol mewn rhai rhannau o dde-ddwyrain Cymru, yn benodol yn ardal Gwent, lle'r oedd rhai cynghorau'n edrych ar opsiynau i uno gwasanaethau megis archwiliadau mewnol, prosesu budd-daliadau a gwasanaethau mabwysiadu. Canfuwyd llai o enghreifftiau o gydweithio rhanbarthol rhwng cynghorau yn ne-orllewin Cymru.

25 Canfuwyd sawl enghraifft lle'r oedd cynghorau'n gweithio gyda darparwyr gwasanaethau eraill i rannu gwasanaethau neu staff. Ymhlith y rhain mae penodiadau ar y cyd rhwng y gwasanaeth iechyd a gwasanaethau cymdeithasol cynghorau. Cafwyd enghreifftiau hefyd o rannu adeiladau rhwng sefydliadau, gan gynnwys rhannu cyfleusterau â gwasanaeth yr heddlu. I lawer o gynghorau, mae'r

Bwrdd Gwasanaethau Lleol (BGLl) yn allweddol i gydweithio yn eu hardal. Mae gan y mwyafrif o gynghorau ymrwymiad clir i'r BGLl, er bod angen mwy o eglurder o ran ei gyfeiriad mewn rhai ardaloedd.

26 Tra bod ymrwymiad clir i gydweithio a llawer o weithgaredd, erys yr effaith yn aneglur. Prin oedd y dystiolaeth a ganfuwyd bod cynghorau'n monitro effaith cydweithio, o ran canlyniadau a chost, yn rheolaidd. Mae llawer o gynghorau wedi tybio y bydd mwy o gydweithio'n arwain at welliant ac arbedion costau sylweddol, ond yn gyffredinol nid oes ganddynt sail dystiolaeth i ddangos sut mae eu cydweithio hyd yma wedi cyflawni'r fath ganlyniadau.

Arfer da neu addawol

Mae **Bwrdd Partneriaeth Rhanbarthol Gogledd Cymru** yn cynnwys pob un o gynghorau gogledd Cymru. Mae gan y Bwrdd weledigaeth a rhaglen ar gyfer newid ac mae'r cynghorau'n gobeithio y bydd yn cyflawni gwelliant ac effeithlonrwydd ac arbedion y gellir eu troi'n arian parod ar yr un pryd. Mae'r Bwrdd wedi sefydlu pedwar bwrdd rhaglen i ganolbwyntio ar addysg, gofal cymdeithasol ac iechyd, yr amgylchedd a gwasanaethau rheoleiddio, a gwasanaethau eraill (gan gynnwys gwasanaethau cymorth). Bydd y gwaith yn cynnwys ystyried y canlynol:

- **a** modelau darparu gwasanaeth amgen;
- **b** partneriaeth â chyrff allanol gan gynnwys y sector preifat;
- **c** darparu gwasanaethau cydweithredol ag awdurdodau lleol eraill;
- **d** gwasanaethau a gaiff eu rheoli gan y defnyddiwr;
- **e** ailddylunio prosesau busnes ac adolygu darbodusrwydd gwasanaethau;
- **f** rhannu arfer gorau;
- **g** caffael/comisiynu ar y cyd ;
- **h** cynllunio dilyniant ar gyfer uwch benodiadau ar y cyd a fydd yn darparu fframwaith ar gyfer datblygu gwasanaethau a rennir.

Mae'r byrddau rhaglen ar waith ac wedi nodi ffrydiau gwaith a phennu lefelau arbedion targed.

Pobl Fregus Gwent. Roedd y pum awdurdod lleol yng Ngwent yn cydnabod bod angen newid y trefniadau o ran iechyd a gofal cymdeithasol er mwyn bodloni'r galw cynyddol yn wyneb lleihad mewn arian cyhoeddus. Mae elfennau'r broses o newid y system yn cynnwys:

- **a** caniatáu i ysbytai acíwt wneud yr hyn y maent yn ei wneud yn dda, yn hytrach na'u trin fel lleoliad ar gyfer pobl hŷn, yn enwedig, sydd ag anghenion mwy cyffredinol;
- **b** defnyddio'r adnoddau o fewn y systemau iechyd a gofal cymdeithasol mewn ffordd fwy cydlynol, effeithiol ac integredig;
- **c** sicrhau profiad llai cymhleth a dryslyd i'r unigolyn dan sylw fel y gellir canolbwyntio ar adfer eu hannibyniaeth a'i chynnal;
- **d** trin yr unigolyn a'i ofalwr â pharch ac urddas, ac fel cyfranogwr gweithredol yn y broses ofal.

Arfer da neu addawol

Mae **Cynllun Wyneb yn Wyneb Casnewydd** yn cynnwys canolfannau wyneb yn wyneb aml-asiantaeth sydd â'r amcan o wella gwasanaethau a lleihau costau drwy drefniadau partneriaeth effeithiol. Mae'n cynnwys partneriaid allweddol sy'n cyfuno i gydgysylltu gwasanaethau ar gyfer y bobl sydd fwyaf agored i niwed. Y Bwrdd Gwasanaethau Lleol, Casnewydd yn Un, sy'n bennaf gyfrifol am lywodraethu'r prosiect aml-asiantaeth Wyneb yn Wyneb. Mae grŵp prosiect Wyneb yn Wyneb, sy'n cynnwys cynrychiolwyr o'r gwasanaethau iechyd, y cyngor, y ganolfan cyngor ar bopeth a'r heddlu, yn cyflwyno adroddiadau i'r Bwrdd Gwasanaethau Lleol.

Yn ddiweddar mae **Cyngor Sir Penfro** wedi trefnu cydsecondiad arloesol o ran ei Gyfarwyddwr Gofal Cymdeithasol â'r Bwrdd Iechyd Lleol (BILI) gan fod y ddau bartner yn canolbwyntio ar atgyfnerthu'r gwasanaethau a ddarperir ganddynt i'r bobl a wasanaethant. Dull arbrofol yw hwn, ac mae'r Cyngor a'r BILI yn ymwybodol o bwysigrwydd sefydlu trefniadau llywodraethu priodol ac annog a chefnogi arloesedd ar yr un pryd . Ceir ymrwymiad i adolygu'r trefniant hwn yn barhaus a dysgu ohono, ac awydd i rannu'r gwersi a ddysgwyd. Er mai megis dechrau y mae'r secondiad, ceir arwyddion bod y trefniant yn dechrau cyflawni bwriadau gwella gwasanaethau cadarnhaol.

Yn gyffredinol nid oes gan y cynghorau'r wybodaeth am berfformiad sydd ei hangen arnynt ar hyn o bryd i helpu i ddeall a rheoli effaith y gostyngiadau ariannol ar ddinasyddion

27 Erys yn aneglur sut y bydd toriadau posibl yng nghyllid cynghorau yn effeithio ar ansawdd gwasanaethau lleol a pha effaith a gaiff hyn ar ddefnyddwyr gwasanaethau a'r cyhoedd yn gyffredinol. Mae'n bwysig bod cynghorau'n cael gwybodaeth ddibynadwy am safon a chanlyniadau gwasanaethau er mwyn gwneud penderfyniadau am flaenoriaethau a chyllid. Mae hefyd yn bwysig eu bod yn defnyddio mesurau ansawdd a chanlyniad o'r fath i fonitro effaith unrhyw ostyngiadau o ran cyllid ac ymateb yn unol â hynny.

28 Canfu ein hasesiad corfforaethol nad oedd gan gynghorau, yn gyffredinol, wybodaeth gadarn am ansawdd a chanlyniadau perfformiad. Roedd y mwyafrif o gynghorau'n dibynnu ar ddangosyddion perfformiad cenedlaethol yn hytrach na defnyddio eu mesurau eu hunain. Tra bod dangosyddion cenedlaethol yn rhoi trosolwg defnyddiol o feysydd allweddol, nid ydynt o reidrwydd yn adlewyrchu blaenoriaethau lleol nac yn darparu gwybodaeth rheoli ddigon manwl. Roedd dangosyddion a mesurau a ddefnyddiai cynghorau yn aml yn canolbwyntio ar brosesau a lefelau gweithgaredd (er enghraifft, nifer y bobl sy'n defnyddio gwasanaeth) yn hytrach nac ansawdd y gwasanaeth hwnnw.

29 Prin oedd yr enghreifftiau a ganfuwyd lle mesurai cynghorau ganlyniadau i ddefnyddwyr gwasanaethau a'r gymuned ehangach. Serch hynny, ceir arwyddion cadarnhaol. Mae'r mwyafrif o gynghorau wedi nodi bod angen iddynt ddatblygu mesurau canlyniadau ac mae llawer yn y broses o'u datblygu. Mae sawl un wedi dechrau edrych ar y dull gweithredu Atebolrwydd Seiliedig ar Ganlyniadau (gweler blwch yr astudiaeth achos isod) fel ffordd o ganolbwyntio ar wella effaith gwasanaethau i'r boblogaeth leol.

30 Un pryder sy'n dod i'r amlwg o rai o'n hadroddiadau yw bod rhai cynghorau'n tueddu i ddefnyddio gwybodaeth am berfformiad yn bennaf i nodi pa mor dda maent yn ei wneud yn hytrach nag i reoli eu gwasanaethau. Mewn ychydig o gynghorau rydym wedi cofnodi pryderon bod llawer o wybodaeth yn cael ei chyflwyno, er enghraifft i bwyllgorau craffu, heb lawer o ddadansoddiad beirniadol beth mae'n ei olygu mewn gwirionedd. Â chyllidebau tynnach, mae'n bwysig bod cynghorau'n defnyddio gwybodaeth am berfformiad yn llawn er mwyn rheoli a gwella gwasanaethau. Yn benodol, bydd angen i gynghorau ddefnyddio gwybodaeth o safon uchel i nodi a rheoli unrhyw effeithiau negyddol ar ddefnyddwyr gwasanaethau o ganlyniad i lai o wariant.

Arfer da neu addawol

Mae **Dinas a Sir Abertawe** wrthi'n adolygu'r ystod o ddangosyddion y mae'n eu casglu ac yn treialu model Atebolrwydd Seiliedig ar Ganlyniadau sy'n canolbwyntio ar ganlyniadau er mwyn helpu i gefnogi'r broses o symud o ddiwylliant mesur i ddiwylliant rheoli.

Mae Atebolrwydd Seiliedig ar Ganlyniadau yn nodi fframwaith eang i alluogi sefydliadau i ganolbwyntio ar gyflawni canlyniadau gwell. Mae'r dull o weithredu yn gwahaniaethu rhwng canlyniadau poblogaeth a chanlyniadau perfformiad. Mae canlyniadau poblogaeth yn cwmpasu canlyniadau i'r boblogaeth, fel plant bodlon, pobl hŷn annibynnol, neu gymdeithas lewyrchus. Ni all un sefydliad neu asiantaeth gyflawni'r fath ganlyniadau ar ei ben ei hun. Felly mae gwneud unrhyw sefydliad yn atebol am ganlyniadau na all eu cyflawni yn wrthgynhyrchiol. Mae ymagwedd Atebolrwydd Seiliedig ar Ganlyniadau yn cynnig bod angen i sefydliadau gytuno ar ddull cyffredin o gyflawni canlyniadau poblogaeth a rennir. Mae angen i'r dull hwn fod yn seiliedig ar ddealltwriaeth gyffredin o'r sefyllfa bresennol ac ar gynllun a rennir ar gyfer symud tuag at gyflawni'r canlyniad poblogaeth a ddymunir. Yna, bydd sefydliadau unigol yn canolbwyntio ar reoli a gwella eu cyfraniad at ganlyniadau poblogaeth. Yn arbennig, byddant yn defnyddio dulliau rheoli perfformiad i fesur a gwella effaith eu gwasanaethau ar ddefnyddwyr gwasanaethau.