WALES AUDIT OFFICE
SWYDDFA ARCHWILIO CYMRU

Archwilydd Cyffredinol Cymru
Auditor General for Wales

Llywodraethu da wrth benderfynu ar newidiadau sylweddol i wasanaethau – **Cyngor Sir Penfro**

Blwyddyn archwilio: 2016-17

Dyddiad cyhoeddi: Mehefin 2017

Cyfeirnod y ddogfen: 306A2017

Paratowyd y ddogfen hon fel rhan o'r gwaith a wneir yn unol â swyddogaethau statudol.

Os gwneir cais am wybodaeth y gallai'r ddogfen hon fod yn berthnasol iddi, tynnir sylw at y Cod Ymarfer a gyhoeddwyd o dan adran 45 o Ddeddf Rhyddid Gwybodaeth 2000. Mae Cod adran 45 yn nodi sut y disgwylir i awdurdodau cyhoeddus ymdrin â cheisiadau, gan gynnwys ymgynghori â thrydydd partïon perthnasol. O ran y ddogfen hon, mae Archwilydd Cyffredinol Cymru a Swyddfa Archwilio Cymru yn drydydd partïon perthnasol. Dylid anfon unrhyw ymholiadau ynghylch datgelu neu ailddefnyddio'r ddogfen hon i Swyddfa Archwilio Cymru yn swyddog.gwybodaeth@archwilio.cymru.

Rydym yn croesawu gohebiaeth a galwadau ffôn yn Gymraeg ac yn Saesneg. Ni fydd gohebu yn Gymraeg yn arwain at oedi.

Mae'r ddogfen hon hefyd ar gael yn Saesneg .

Cwblhawyd y gwaith hwn gan dîm a oedd yn cynnwys Catryn Holzinger, Alison Lewis, Ron Price, Steve Barry a Non Jenkins o dan gyfarwyddyd Jane Holownia.

Cynnwys

Mae'r Cyngor yn datblygu ei fframwaith cynllunio strategol ac mae'n mynd i'r afael â rhai gwendidau sy'n bodoli ers tro o ran ei drefniadau llywodraethu, ond mae angen iddo wneud mwy i wella'r modd y mae'n penderfynu ar newidiadau i wasanaethau.

Adroddiad cryno

Crynodeb 4

Cynigion i wella 6

Adroddiad manwl

Mae'r Cyngor yn datblygu ei fframwaith cynllunio strategol ac mae'n mynd i'r afael â rhai gwendidau sy'n bodoli ers tro o ran ei drefniadau llywodraethu, ond mae angen iddo wneud mwy i wella'r modd y mae'n penderfynu ar newidiadau i wasanaethau 7

- Mae'r Cyngor wedi mabwysiadu gweledigaeth ar gyfer Sir Benfro ac mae'n mynd ati i ddatblygu elfennau o fframwaith cynllunio strategol a allai helpu i osod sylfaen fwy cyson ar gyfer penderfyniadau i newid gwasanaethau 7
- Mae'r Cyngor wedi diwygio ei Gyfansoddiad a gwneud newidiadau i'w drefniadau craffu a allai wella'r broses o benderfynu ar newidiadau i wasanaethau, ond nid yw rhai o'r gwelliannau llywodraethu eraill yn cael eu rhoi ar waith yn gyson 9
- Ar y cyfan, nid yw'r adroddiadau sy'n cynnwys cynigion i newid gwasanaethau yn cynnwys ystod o opsiynau, ac nid yw hyd a lled yr wybodaeth ategol, na'i hansawdd, yn gyson 11
- Mae'r Cyngor yn gwneud rhai gwelliannau i'r ffordd y mae'n ymgysylltu ac yn ymgynghori â dinasyddion, ond nid yw hyd a lled yr ymgynghori'n gyson ac nid yw bob amser yn glir sut y mae'n defnyddio canlyniadau'r ymgynghori i osod sylfaen ar gyfer penderfyniadau i newid gwasanaethau 12
- Mae'r Cyngor yn monitro'r gwaith o gyflawni arbedion ariannol ond nid oes dull systematig ar waith i fonitro effaith newidiadau i wasanaethau 14
- Mae'r Cyngor wedi ceisio gwella agweddau ar ei broses benderfynu yn sgil adroddiadau archwilio allanol, ond nid oes dull systematig ar waith i ddysgu o'r newidiadau i wasanaethau 14

Adroddiad cryno

Crynodeb

1 Mae llywodraethu'n ymwneud â'r ffordd y mae cyrff cyhoeddus yn sicrhau eu bod yn gwneud y pethau iawn, yn y ffordd iawn, ar gyfer y bobl iawn, mewn modd amserol, cynhwysol, agored, gonest ac atebol. Mae'n cynnwys y systemau a'r prosesau, y diwylliannau a'r gwerthoedd, a ddefnyddir i gyfarwyddo ac i reoli cyrff cyhoeddus, yn ogystal â rhoi cyfrif i'w cymunedau, ymgysylltu â nhw, a, lle bo'n briodol, eu harwain[1].

2 Mae llywodraethu da yn hanfodol i warchod arian cyhoeddus yn effeithiol ac i ddarparu gwasanaethau cyhoeddus effeithlon y gellir ymddiried ynddynt yn barhaus. Yng ngoleuni'r hinsawdd ariannol gyfredol, y setliadau is i lywodraeth leol, a'r galw cynyddol am rai gwasanaethau, mae'n debygol y bydd angen i bob cyngor barhau i wneud penderfyniadau ynghylch ffurf a lefel y gwasanaethau a ddarperir yn y dyfodol. Mae'n briodol bod cyrff cyhoeddus yn ceisio gwella o hyd. Gwneir mân newidiadau cynyddol i'r gwasanaethau a ddarperir ar lefel reoli ac ar lefel weithredol fel rhan o'r broses benderfynu weithredol arferol. Fodd bynnag, mae llywodraethu da sy'n cael ei ategu gan gynlluniau effeithiol a phrosesau cadarn yn hollbwysig wrth benderfynu ar newidiadau sylweddol i wasanaethau. Yn aml, mae penderfyniadau o'r fath yn ddadleuol ac yn ennyn cryn ddiddordeb yn lleol, a gallant effeithio'n sylweddol ar yr unigolion a'r grwpiau sy'n defnyddio'r gwasanaethau hynny.

3 Ers mis Ebrill 2016, mae'n ofynnol i gynghorau gydymffurfio â Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 a'r Canllawiau Statudol cysylltiedig. Mae'r Canllawiau Statudol yn datgan yr hyn a ganlyn: 'Gyda'i gilydd, bwriedir i'r saith nod llesiant a'r pum ffordd o weithio a ddarperir gan y Ddeddf gefnogi a darparu gwasanaeth cyhoeddus sy'n diwallu anghenion y presennol heb beryglu gallu cenedlaethau'r dyfodol i ddiwallu eu hanghenion eu hunain[2]. Mae'r ddeddfwriaeth hon yn pwysleisio pwysigrwydd llywodraethu effeithiol er mwyn cyflawni'r nodau llesiant. Mae'r adolygiad hwn yn canolbwyntio ar effeithiolrwydd trefniadau llywodraethu Cyngor Sir Penfro (y Cyngor) pan fydd yn penderfynu ar newidiadau sylweddol i'w wasanaethau. Ystyr newid o'r fath yw unrhyw newid sylweddol i'r modd y caiff gwasanaeth ei ddarparu a/neu unrhyw newid sylweddol i'r profiad y mae defnyddwyr gwasanaeth allanol yn ei gael pan fyddant yn defnyddio'r gwasanaeth. Er enghraifft, gallai gynnwys newidiadau sylweddol i'r ffordd y mae gwasanaeth yn cael ei ddarparu, lefel y gwasanaeth a ddarperir, argaeledd y gwasanaeth, neu gost y gwasanaeth.

[1] CIPFA/SOLACE, Delivering Good Governance in Local Government: Framework 2007

[2] Llywodraeth Cymru: Rhannu Pwrpas: Rhannu Dyfodol, Canllawiau statudol ar Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015

4 Gan ddefnyddio fframwaith diwygiedig y Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth (CIPFA), 'Delivering good governance in local government', fel safon briodol, mae'r adolygiad hwn yn rhoi llinell sylfaen i'r Cyngor er mwyn iddo fynd ati i gynllunio gwelliannau pellach. Yn ystod yr asesiad a gynhaliwyd rhwng mis Medi a mis Tachwedd 2016 i lywio ein hasesiad o drefniadau cyffredinol y Cyngor i lunio newidiadau i wasanaethau a phenderfynu arnynt, buom yn ystyried agweddau ar drefniadau'r broses benderfynu mewn perthynas ag amryw o gynigion i gyflwyno newidiadau sylweddol i wasanaethau. Ymhlith yr esiamplau y buom yn eu hystyried roedd:

- cartrefi gofal preswyl
- parcio ceir
- llyfrgelloedd
- dysgu oedolion a'r gymuned
- safleoedd amwynder dinesig
- arlwyo mewn ysgolion
- y gymhareb disgybl athro
- nofio am ddim
- gwastraff gwyrdd a bagiau duon

5 Ni wnaethom edrych yn fanwl ar bob un o'r penderfyniadau i newid gwasanaethau. Yn hytrach, fe'u defnyddiwyd fel esiamplau i bwyso a mesur sut y mae'r Cyngor yn mynd ati i benderfynu i newid gwasanaethau.

6 Yn 2015, cynhaliodd Swyddfa Archwilio Cymru Asesiad Corfforaethol o'r Cyngor. Roedd yr adroddiad a baratowyd yn ei sgil yn cynnwys yr argymhelliad a ganlyn:

'Dylai'r Cyngor lunio cynllun strategol sy'n nodi gweledigaeth glir ar gyfer darparu ei wasanaethau yn y dyfodol o dan y cyfyngiadau ariannol a wynebir ganddo yn y tymor canolig. Dylai'r cynllun hwn ystyried a nodi, ynghyd ag amserlen glir, sut y bydd y Cyngor:

- yn cyflawni ei flaenoriaethau o ran gwasanaethau, ac yn sicrhau'r gostyngiadau mewn costau sydd eu hangen dros y tymor canolig;
- yn ymgynghori ac yn ymgysylltu â'i ddinasyddion er mwyn llywio'r broses gwneud penderfyniadau mewn perthynas â chynigion i newid gwasanaethau;
- yn gwerthuso ac yn penderfynu pa fodelau gweithredu busnes sy'n cynnig yr opsiynau gorau o ran darparu gwasanaethau yn y dyfodol, gan ymgorffori asesiad o risgiau cymdeithasol a chymunedol toriadau arfaethedig mewn gwariant dros y tymor canolig a'r hirdymor;
- yn sicrhau bod proses graffu amserol a chadarn a threfniadau llywodraethu priodol eraill yn cael eu rhoi ar waith i reoli a sicrhau newidiadau;

- ar ôl i newidiadau gael eu gwneud, yn monitro ac yn craffu ar berfformiad ariannol a pherfformiad gwasanaethau er mwyn sicrhau bod gostyngiadau mewn costau yn cael eu gwireddu a bod safonau a chanlyniadau gwasanaethau y cytunwyd arnynt yn cael eu cyflawni.'

7 Nid yw'r adolygiad hwn yn adolygiad dilynol i'r Asesiad Corfforaethol ac nid yw'n asesu'r cynnydd a wnaed o ran yr argymhelliad. Byddwn yn cyflawni adolygiad dilynol i'r Asesiad Corfforaethol drwy waith archwilio ar wahân. Fodd bynnag, o ystyried ffocws yr adolygiad hwn, mae'n anochel ei fod yn trafod rhai materion cysylltiedig.

8 Gan fod yr adolygiad hwn wedi canolbwyntio ar benderfyniadau a wnaed yn 2015-16 a 2016-17, rydym yn sylweddoli nad yw'r Cyngor wedi cael llawer o amser i weithredu ar sail argymhelliad yr Asesiad Corfforaethol nac i roi gwelliannau mesuradwy ar waith yn y meysydd o dan sylw. O ganlyniad i hyn, mae hefyd yn debygol y bydd llawer o'r gwendidau a nodwyd yn adroddiad yr Asesiad Corfforaethol wedi dod i'r amlwg yn ystod y cyfnod a drafodir yn yr adolygiad hwn. Fodd bynnag, mae'r adroddiad hwn hefyd yn cyfeirio at drefniadau a gafodd eu mabwysiadu'n ddiweddar, neu sydd wrthi'n cael eu datblygu, a hynny i'r graddau y maent yn berthnasol i'r broses o benderfynu ar newidiadau i wasanaethau.

9 Yn yr adolygiad hwn, daethom i'r casgliad bod 'y Cyngor yn datblygu ei fframwaith cynllunio strategol ac yn mynd i'r afael â rhai gwendidau sy'n bodoli ers tro o ran ei drefniadau llywodraethu, ond bod angen iddo wneud mwy i wella'r modd y mae'n penderfynu ar newidiadau i wasanaethau'.

Cynigion i wella

Arddangosyn 1: cynigion i wella

Yn y tabl isod, nodir ein cynigion i wella trefniadau'r Cyngor o ran penderfynu ar newidiadau i wasanaethau a'u rhoi ar waith:

Cynigion i wella	
P1	Dylai'r Cyngor ddarparu amryw o opsiynau pan fydd yn cyflwyno cynigion i newid gwasanaethau mewn adroddiadau i'r Cabinet a'r pwyllgorau craffu i hwyluso'r broses benderfynu a'r gwaith craffu, ac i wella tryloywder.
P2	Dylai'r Cyngor sicrhau bod gwybodaeth ategol gynhwysfawr, gan gynnwys gwybodaeth am asesiadau effaith, yn cael ei darparu ochr yn ochr â chynigion i newid gwasanaethau i hwyluso'r broses benderfynu ac i wella tryloywder.
P3	Dylai'r Cyngor ddatblygu dull mwy systematig o fonitro effaith penderfyniadau i newid gwasanaethau, gan gynnwys egluro rôl y pwyllgorau craffu o ran adolygu newidiadau i wasanaethau ar ôl eu rhoi ar waith.

Adroddiad manwl

Mae'r Cyngor yn datblygu ei fframwaith cynllunio strategol ac mae'n mynd i'r afael â rhai gwendidau sy'n bodoli ers tro o ran ei drefniadau llywodraethu, ond mae angen iddo wneud mwy i wella'r modd y mae'n penderfynu ar newidiadau i wasanaethau

Mae'r Cyngor wedi mabwysiadu gweledigaeth ar gyfer Sir Benfro ac mae'n mynd ati i ddatblygu elfennau o fframwaith cynllunio strategol a allai helpu i osod sylfaen fwy cyson ar gyfer penderfyniadau i newid gwasanaethau

10 Yn 2015, cynhaliodd Swyddfa Archwilio Cymru Asesiad Corfforaethol o Gyngor Sir Penfro (y Cyngor). Roedd ein hadroddiad ar yr Asesiad Corfforaethol yn argymell y dylai'r Cyngor 'lunio cynllun strategol sy'n nodi gweledigaeth glir ar gyfer darparu ei wasanaethau yn y dyfodol o dan y cyfyngiadau ariannol a wynebir ganddo yn y tymor canolig' (gweler paragraff 6 i gael y manylion llawn).

11 Yn yr un modd â chynghorau eraill yng Nghymru, mae'n amlwg bod y gostyngiadau i gyllideb Sir Benfro wedi ei sbarduno i newid gwasanaethau. Roedd y newidiadau i wasanaethau a adolygwyd gennym yn 'fesurau lleihau costau/ effeithlonrwydd' a gafodd eu cynnwys fel mesurau i liniaru'r gyllideb yng Nghynllun Ariannol Tymor Canolig y Cyngor ar gyfer 2016-17 i 2019-20.

12 Mae'r Cyngor yn cydnabod mai ystyriaethau ariannol sydd, i raddau helaeth, wedi llywio ei benderfyniadau i newid gwasanaethau yn y gorffennol, yn hytrach na ffocws clir ar y math o sefydliad y mae am fod, y ffordd y mae am weithio, a'r hyn y mae am ei gyflawni. Mae Cynllun Ariannol Tymor Canolig y Cyngor yn nodi bod angen iddo ddatblygu dull mwy strategol o gyflawni arbedion ariannol.

13 Ym mis Gorffennaf 2016, bu i'r Cyngor fabwysiadu'r weledigaeth a ganlyn: 'Gweithio gyda'n gilydd i wella bywyd yn Sir Benfro'. Bu iddo hefyd amlinellu ei fwriad i baratoi Cynllun Corfforaethol newydd a chynllun strategol i'w ategu. Mae'r Cyngor yn bwriadu i'r dogfennau hyn amlinellu gweledigaeth ar gyfer darparu gwasanaethau yn y dyfodol, gan ystyried y cyfyngiadau ariannol y mae'n eu hwynebu.

14 Mae'r Cyngor wrthi'n sefydlu 'Rhaglen Drawsnewid'. Bwriedir i'r rhaglen gyflawni'r 'trawsnewid llwyr' y mae'r Cyngor yn tybio y mae ei angen i gyflawni'r arbedion angenrheidiol dros gyfnod y Cynllun Ariannol Tymor Canolig[3].

[3] Swyddfa Archwilio Cymru, 2017, **Cydnerthedd Ariannol: Cynllunio Arbedion – Cyngor Sir Penfro**

15 Ym mis Chwefror 2016, cytunodd y Cabinet ar 'egwyddorion cynllunio model gweithredol'. Maent yn cynnwys pum prif egwyddor i ddarparu fframwaith ar gyfer cynllunio gwasanaethau:

- blaenoriaethu gwasanaethau ar sail yr angen/y galw/y defnydd a fesurir
- lleihau costau
- adennill costau
- arloesi
- cydweithio

16 Roedd mwyafrif y newidiadau i wasanaethau a ystyriwyd gennym yn dyddio o'r cyfnod cyn i'r Cabinet benderfynu mabwysiadu'r egwyddorion gweithredol. O'r herwydd, ni chyfeirir atynt yn y cynigion hynny. Fodd bynnag, nid yw rhai o egwyddorion cynllunio'r Cyngor yn newydd. Yn benodol, mae'n ymddangos bod 'lleihau costau' ac 'adennill costau' yn ystyriaethau perthnasol o ran y newidiadau a ystyriwyd gennym. Mae'n ymddangos bod cynnig 2016-17 i ddatblygu model cyflenwi gwasanaeth amgen ar gyfer Hamdden a Llyfrgelloedd yn cynnwys rhai cysylltiadau ymhlyg ag egwyddorion gweithredol y Cyngor. Er engrhaifft, mae'r meini prawf arfarnu'n cynnwys 'ffordd fwy effeithlon o weithio' ac 'yr un safon neu safon well am gost is' (lleihau cost), 'hyblygrwydd i wynebu heriau newydd' (arloesi) a 'gallu i greu ac i ddatblygu partneriaethau' (cydweithio).

17 Mae'r Cyngor wedi ymgymryd ag ymarfer 'blaenoriaethu gwasanaethau' hefyd. Diben yr ymarfer hwn yw ennyn trafodaeth ehangach am y newid y gellir ei gyflawni a sut y caiff ei gyflawni ym mhob un o'i feysydd gwasanaeth o 2017-18 ymlaen. Mae'r Cyngor wedi defnyddio 'matrics blaenoriaethu gwasanaethau' i bennu lle y gallai sicrhau'r 'adenillion ariannol mwyaf' gan gael 'effaith fach ar gymunedau sy'n agored i niwed'[4]. Er bod cysylltiadau clir rhwng yr elfennau a drafodir yn y matrics blaenoriaethu gwasanaethau ac egwyddorion y model gweithredol, nid yw'r matrics yn nodi'n bendant beth yw'r berthynas rhwng y naill a'r llall.

18 Mae'r Cyngor hefyd yn dechrau ymateb i ofynion Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru). Mae wedi ymgynghori ar amcanion llesiant a fydd yn cael eu cynnwys yn ei Gynllun Corfforaethol ar gyfer 2017-18 ac mae wedi dechrau gwneud newidiadau i hybu proses benderfynu gynaliadwy (gweler paragraff 34). Yn ogystal, mae'r Cyngor wedi cynnwys cyfeiriad at 'amcanion corfforaethol' yn ei fatrics blaenoriaethu gwasanaethau sy'n creu cysylltiad ymhlyg â'r amcanion llesiant. Bydd angen i'r Cyngor sicrhau bod ei amcanion llesiant a datblygu cynaliadwy'n cael lle amlwg pan fydd yn penderfynu ar newidiadau i wasanaethau yn y dyfodol.

[4] Cyngor Sir Penfro, 4 Gorffennaf 2016, **Adroddiad i'r Cabinet: Matris blaenoriaethu gwasanaethau**

19 Gyda'i gilydd, gallai'r elfennau uchod ddarparu fframwaith mwy cydlynus a chyson i benderfynu ar gynigion i newid gwasanaethau yn y dyfodol. Fodd bynnag, nid yw'r holl elfennau hyn wedi'u datblygu, na chael eu rhoi ar waith, i'r un graddau. Bydd yn hollbwysig bod y Cyngor yn dod â'r holl elfennau hyn ynghyd mewn ffordd gydlynus, gan sicrhau eu bod yn cydweddu â'i Gynllun Ariannol Tymor Canolig a'i gynlluniau adnoddau eraill i gefnogi'r gwaith cyflawni.

Mae'r Cyngor wedi diwygio ei Gyfansoddiad a gwneud newidiadau i'w drefniadau craffu a allai wella'r broses o benderfynu ar newidiadau i wasanaethau, ond nid yw rhai o'r gwelliannau llywodraethu eraill yn cael eu rhoi ar waith yn gyson

20 Mae'r Cyngor wedi mabwysiadu Cyfansoddiad diwygiedig a ddaeth i rym ar 18 Tachwedd 2016. Mae un o'r newidiadau sylweddol yn ymwneud â strwythur a swyddogaeth ei bwyllgorau trosolwg a chraffu.

21 Mae'r trefniadau newydd yn ailddiffinio cylchoedd gwaith y pwyllgorau craffu, ac fe gynhaliwyd cyfarfodydd cyntaf y pwyllgorau newydd ym mis Hydref 2016. Mae'r trefniadau hyn wedi cyflwyno Pwyllgor Trosolwg a Chraffu Polisi newydd sy'n gyfrifol am gyflawni'r holl waith craffu cyn penderfynu. Mae'r Cyngor yn cydnabod bod y gwaith craffu cyn penderfynu wedi bod yn ddiffygiol yn y gorffennol ac mae'n rhagweld y bydd cynyddu'r gwaith craffu cyn penderfynu'n cefnogi gwell penderfyniadau ar newidiadau i wasanaethau. Er mwyn iddo fod yn effeithiol, mae'n cydnabod y bydd angen i Flaenraglen Waith y Pwyllgor Trosolwg a Chraffu Polisi gydweddu â Blaenraglen Waith y Cabinet.

22 Rhoddodd y Cyngor ei drefniadau craffu diwygiedig ar waith yn yr hydref 2016 i sicrhau bod modd iddo'u hadolygu cyn yr etholiadau llywodraeth leol. Felly, mae cyfle iddo wneud gwelliannau pellach cyn tymor newydd y Cyngor.

23 Mae'r Cyngor wedi rhoi rhai mesurau ar waith hefyd i gefnogi'r aelodau ac i sicrhau bod y gwaith craffu'n effeithiol. Mae'r Cyngor wedi comisiynu hyfforddiant i helpu aelodau'r pwyllgorau craffu i ystyried eu rôl a'r ffordd orau o'i chyflawni. Darperir taflen eglurhaol newydd gyda phob eitem a gyflwynir i'r pwyllgorau craffu sy'n nodi pam fod y pwyllgor yn craffu ar fater penodol a llwybrau ymholi posibl. Bwriedir i'r daflen hon helpu i roi eglurder a ffocws i aelodau'r pwyllgorau craffu.

24 Fodd bynnag, mae angen gwella rhai agweddau eraill ar drefniadau llywodraethu'r Cyngor er mwyn cefnogi proses benderfynu well. Er enghraifft, canfuwyd nad yw awdurdodau ffurfiol yn cael eu cymeradwyo gan uwch-swyddogion allweddol mewn modd cyson. Mae'r Cyngor wedi cyflwyno proses gymeradwyo ar gyfer adroddiadau'r Cabinet lle mae'r Penaethiaid Adnoddau Dynol, Cyllid a'r Gyfraith yn rhoi sylwadau sy'n cael eu cynnwys yn yr adroddiadau. Fodd bynnag, er bod y broses hon yn orfodol, nid yw bob amser yn cael ei chyflawni. Dywedodd y Cyngor wrthym ei fod wrthi'n cyflwyno templed newydd ar gyfer adroddiadau'r Cabinet a fydd yn peri iddi fod yn ofynnol i bob adroddiad gael ei gymeradwyo gan uwch-swyddogion perthnasol ac yn sicrhau bod pob adroddiad yn cynnwys adran am Asesu Effaith Integredig (gweler paragraff 34 hefyd).

25 Er gwaethaf y datblygiadau hyn, ni chyflwynwyd proses gyfatebol i gymeradwyo'r adroddiadau a gyflwynir i'r Cyngor a'r pwyllgorau craffu. Caiff yr adroddiadau hyn eu cymeradwyo yn ôl disgresiwn swyddogion. O'r herwydd, i gael mewnbwn gan y Penaethiaid Adnoddau Dynol, Cyllid a'r Gyfraith, mae'n dibynnu ar i awduron yr adroddiadau ofyn am gyngor. Mae'r trefniant hwn yn cynyddu'r risg na fydd gwybodaeth neu ystyriaethau perthnasol yn cael eu cyflwyno i'r aelodau i helpu i lywio'r broses o graffu a phenderfynu ar gynigion i newid gwasanaethau.

26 Mae'r Cabinet hefyd yn cael nifer fawr o hysbysiadau o gynigion. O'r herwydd, mae ei agendâu yn aml yn cynnwys nifer fawr o eitemau. Gall hyn gyfyngu ar yr amser sydd ar gael i ganolbwyntio ar benderfyniadau pwysicach a/neu risg.

27 Mae'r berthynas rhwng yr aelodau a'r swyddogion wedi bod yn broblem barhaus yn y Cyngor. Fe'i nodwyd fel risg lywodraethu sylweddol yn Natganiadau Llywodraethu Blynyddol 2014-15 a 2015-16, gyda chamau gweithredu perthnasol. Disgrifir y risg fel a ganlyn: 'gallai ymddygiad effeithio ar wneud penderfyniadau, a gallai hynny olygu methu â chyrraedd amcanion a dirywiad mewn perfformiad'.

28 Gallai'r newidiadau y mae'r Cyngor yn eu gwneud i'w drefniadau llywodraethu gael effaith gadarnhaol ar y berthynas hon. Yn yr un modd, mae'n amlwg y bydd eu llwyddiant yn dibynnu ar ymddygiad yr aelodau a'r swyddogion, a'r berthynas rhyngddynt. Ceir rhai arwyddion bod y berthynas yn gwella. Er enghraifft, yn ystod ein gwaith maes, dywedodd rhai o aelodau'r Cabinet a'r pwyllgorau craffu wrthym eu bod yn teimlo eu bod yn cael mwy o ddylanwad ar benderfyniadau nag yr oeddent yn ei gael yn y gorffennol. Dywedodd aelodau'r Cabinet hefyd eu bod yn cael eu cynnwys yn y gwaith o baratoi cynigion i newid gwasanaethau, a'u bod yn cydweithio â'r Cyfarwyddwyr i siapio'r cynigion hynny yn gynnar yn y broses. Ymhellach, dywedodd rhai o'r aelodau fod y cyfathrebu rhwng y pwyllgorau craffu a'r Cabinet wedi gwella'n ddiweddar, gan gyfeirio at y ffaith bod aelodau o'r pwyllgorau craffu yn mynd i gyfarfodydd y Cabinet i gyflwyno argymhellion erbyn hyn. Serch hynny, nid oedd hyn yn wir ym mhob achos, ac roedd rhai o'r swyddogion a'r aelodau'n teimlo bod diffyg ymddiriedaeth o hyd.

Ar y cyfan, nid yw'r adroddiadau sy'n cynnwys cynigion i newid gwasanaethau yn cynnwys ystod o opsiynau, ac nid yw hyd a lled yr wybodaeth ategol, na'i hansawdd, yn gyson

29 Ar y cyfan, nid yw adroddiadau'r Cabinet sy'n cynnwys cynigion i newid gwasanaethau yn cynnwys ystod o opsiynau. Er enghraifft, nid oedd yr adroddiadau a oedd yn cynnwys cynigion i newid y ddarpariaeth gofal preswyl ac i gau canolfannau dysgu i oedolion yn cynnwys opsiynau amgen. Fodd bynnag, ceir rhai enghreifftiau o adroddiadau ynghylch newid gwasanaethau sy'n cynnwys amryw o opsiynau, er enghraifft o ran amwynderau dinesig a llyfrgelloedd. O ran llyfrgelloedd, roedd pob elfen o'r rhaglen newid gwasanaeth ehangach yn cynnwys opsiynau. Mae'r cynigion ar gyfer y Model Cyflenwi Hamdden a Llyfrgelloedd Amgen a gyflwynwyd i'r pwyllgor craffu ym mis Hydref 2016 hefyd yn enghraifft dda o ddogfen a oedd yn cynnwys nifer helaeth o opsiynau a meini prawf arfarnu manwl. O ran yr enghreifftiau y bu inni eu hystyried, nid yw'n ymddangos bod cydberthynas rhwng yr anghysondeb o ran darparu amryw o opsiynau a maint y newid i wasanaeth na'r ystod o opsiynau sydd ar gael i'r Cyngor.

30 Er nad yw opsiynau'n cael eu nodi'n helaeth, dywedodd rhai o aelodau'r Cabinet a'r uwch-swyddogion wrthym eu bod yn trafod opsiynau'n anffurfiol a dywedodd rhai eu bod yn cydweithio i lunio cynigion yn gynnar yn y broses. Serch hynny, dywedodd rhai o'r aelodau a'r swyddogion wrthym eu bod yn sylweddoli nad yw'r arfer presennol o beidio â chynnwys ystod o opsiynau mewn adroddiadau'n dryloyw a bod angen i hynny newid.

31 Mae maint a manylder yr wybodaeth a geir mewn adroddiadau i'r Cabinet yn amrywio hefyd. Mae rhai o'r adroddiadau a gyflwynir i'r Cabinet yn cynnwys gwybodaeth fanwl am faterion fel cost, canlyniadau ymgynghori a'r goblygiadau i staff. Fodd bynnag, nid yw adroddiadau eraill yn cynnwys fawr ddim gwybodaeth am y materion hyn.

32 Nid yw gwybodaeth am gydraddoldeb bob amser yn cael ei chynnwys mewn adroddiadau sy'n cynnwys cynigion i newid gwasanaethau ychwaith. Mewn rhai achosion, cafodd Asesiadau o'r Effaith ar Gydraddoldeb eu cyflawni, ond ni chyfeiriwyd atynt yn yr adroddiadau perthnasol. Mewn achosion eraill, fe'u rhestrwyd fel papurau cefndir yn hytrach na'u hatodi at y prif adroddiadau, ac ni chyfeiriwyd at gynnwys yr asesiadau yn yr adroddiadau. Dylai'r Cyngor ei sicrhau ei hun bod modd iddo ddangos yn glir ei fod wedi ystyried materion cydraddoldeb fel rhan o'r broses benderfynu.

33 Mae'r Cyngor wedi dechrau cryfhau ei drefniadau craffu cyn penderfynu, ac mae potensial iddo graffu'n fwy amserol a manwl cyn penderfynu ar newidiadau i wasanaethau. Yn ystod yr hydref 2016, cynhaliwyd y cyfarfodydd craffu cyn penderfynu cyntaf. Ar 24 Tachwedd, bu'r Pwyllgor Trosolwg a Chraffu Polisi'n craffu cyn penderfynu ar opsiynau ar gyfer y gwasanaeth gwastraff. Cynhaliwyd y gwaith craffu cyn penderfynu hwn yn gynnar iawn yn y broses. Darparwyd adroddiad eglurhaol da ac amryw o opsiynau. Mae'n darlunio ffordd newydd o gyflawni gwaith y Cyngor.

34 Mae'r Cyngor hefyd wedi ceisio datblygu ei Asesiad o'r Effaith ar Gydraddoldeb yn Asesiad Effaith Integredig ehangach sy'n cynnwys gofynion deddfwriaethol eraill, gan gynnwys Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 a Rheoliadau Safonau'r Gymraeg. Mae'r Cyngor wedi dechrau ei roi ar waith yn ystod 2016-17. Mae ffurflen yr Asesiad Effaith Integredig yn glir ac, o'i defnyddio'n effeithiol ac yn gyson, gallai helpu i sicrhau bod rhwymedigaethau statudol yn cael eu hystyried a'u bodloni pan fydd yn llunio newidiadau i wasanaethau ac yn penderfynu arnynt. Er bod hon yn ffordd newydd o weithio, mae'n dangos bod y Cyngor yn mynd ati i gynnwys gofynion Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 yn ei broses benderfynu.

Mae'r Cyngor yn gwneud rhai gwelliannau i'r ffordd y mae'n ymgysylltu ac yn ymgynghori â dinasyddion, ond nid yw hyd a lled yr ymgynghori'n gyson ac nid yw bob amser yn glir sut y mae'n defnyddio canlyniadau'r ymgynghori i osod sylfaen ar gyfer penderfyniadau i newid gwasanaethau

35 Mae'r Cyngor yn cydnabod ei fod wrthi'n dysgu ynghylch ymgysylltu ac ymgynghori, ac mae cryn le i wella o'i gymharu â'r modd y mae wedi ymgymryd â gweithgarwch o'r fath yn y gorffennol. Mae wedi gwella'r broses o ymgynghori ar y gyllideb, gan ddefnyddio'r cyfryngau cymdeithasol, cyfarfodydd cyhoeddus a holiaduron i gynyddu nifer yr ymatebion dros y blynyddoedd diwethaf. Mae'n dal i adolygu ei ffordd o weithio ac, yn ystod ein gwaith maes, canfuwyd bod yr aelodau a'r swyddogion yn credu bod angen i'r Cyngor wella'r modd y mae'n rhoi gwybod i randdeiliaid am sail resymegol ei gynigion i newid gwasanaethau.

36 Yn ystod ein hadolygiad, dywedodd uwch-swyddogion ac aelodau wrthym eu bod wedi ymrwymo i wrando ar y cyhoedd a'u bod wedi sefydlu amryw o ddulliau ymgysylltu. Er enghraifft, mae'r adran 'dweud eich dweud' ar wefan y Cyngor yn hysbysebu sesiynau lle gall y cyhoedd gwrdd ag Arweinydd a Phrif Weithredwr y Cyngor fel rhan o'r ymgynghoriad ar y gyllideb a'r amcanion llesiant. Mae'r Cyngor hefyd yn ceisio sicrhau bod gwybodaeth yn cael ei bwydo yn ôl i'r cyhoedd. Er enghraifft, cyhoeddodd yr Arweinydd ymateb y Cyngor i'r adborth a oedd wedi dod i law yn ystod yr ymgynghoriad ar gyllideb 2015-16. Mae'r ddogfen yn gryno ac yn glir ac mae ar gael yn yr adran 'dweud eich dweud' ar wefan y Cyngor.

37 Fodd bynnag, nid yw'r Cyngor wedi mynd ati mewn ffordd gyson i ofyn am farn rhanddeiliaid ar newidiadau i wasanaethau, ystyried y farn honno, ac adrodd arni. Ceir rhai enghreifftiau o gynigion sydd wedi newid yn sgil ymgynghori â staff a'r cyhoedd a lle cafodd llawer o safbwyntiau eu casglu. Fodd bynnag, mewn achosion eraill, mae'r pwyllgorau craffu wedi nodi na chafwyd ymgynghori digonol ynghylch cynigion ac maent wedi herio'r sefyllfa.

38 Mae rhai o'r adroddiadau i'r Cabinet yn cynnwys trosolwg ar yr ymgynghori. Mae Asesiadau o'r Effaith ar Gydraddoldeb hefyd yn cyfeirio at ganlyniadau ymarferion ymgynghori. Fodd bynnag, fel y dywedwyd eisoes, nid yw'r rhain bob amser yn cael eu hatodi at adroddiadau'r Cyngor ac nid yw'r wybodaeth am ymgynghori bob amser yn cael ei chynnwys. Felly, nid yw'n glir i ba raddau y mae gwybodaeth am ymgynghori'n llywio proses benderfynu'r Cyngor mewn ffordd gyson. Fodd bynnag, mae'r templed newydd ar gyfer adroddiadau'r Cabinet yn cynnwys adran am Asesu Effaith Integredig. Mae hyn yn golygu y bydd angen cyfeirio at Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol mewn adroddiadau, a disgrifio sut y cafodd y pum ffordd o weithio eu hystyried (gweler paragraff 5 uchod hefyd)[5]. Gan fod 'cynnwys' yn un o'r pum ffordd o weithio, gallai hyn helpu'r Cyngor i sicrhau ei fod yn cyfeirio at wybodaeth am ymgynghori yn y dyfodol.

39 Ymhellach, mae Cyfansoddiad diwygiedig y Cyngor hefyd yn peri iddi fod yn ofynnol i'r adroddiadau i'r Cabinet '…gynnwys manylion am natur a graddau ymgynghoriad a gynhaliwyd â rhanddeiliaid a gyda'r Pwyllgor Trosolwg a Chraffu perthnasol, a chanlyniad yr ymgynghoriad hwnnw'.

40 Mae'r Cyngor wedi sicrhau bod modd i'r cyhoedd a rhanddeiliaid eraill gael hyd i wybodaeth am newidiadau i wasanaethau yn rhwydd. Mae hyn yn hwyluso tryloywder ac fe allai ei gwneud yn haws i randdeiliaid gymryd rhan yn y broses benderfynu. Mae adroddiadau a chofnodion ffurfiol y Cyngor yn hygyrch ar y wefan ac mae'r ddolen at y tudalennau gwe trosolwg a chraffu'n amlwg. Mae'r tudalennau gwe trosolwg a chraffu'n cynnwys canllaw ar gyfer craffu, yn amlinellu'r broses graffu, ac yn egluro sut y gall y cyhoedd gymryd rhan ynddi. Mae cylchoedd gorchwyl pwyllgorau'r Cyngor yn cael eu nodi'n glir fel dogfennau annibynnol. Gall aelodau o'r cyhoedd lenwi ffurflenni i awgrymu testunau ac i roi eu barn ar unrhyw eitem sy'n rhan o flaenraglenni gwaith y pwyllgorau. Mae blaenraglenni gwaith pwyllgorau craffu'r Cyngor ar gael fel dogfennau annibynnol. Maent yn amlinellu'r testunau a drafodir yn y tri chyfarfod nesaf a chrynodeb o ffocws neu ddiben pob eitem. Ers mis Medi 2016, cafodd pob un o gyfarfodydd y pwyllgorau craffu ei ddarlledu ar y we, ac mae hyn wedi helpu i wella atebolrwydd a thryloywder y trefniadau.

41 Cyhoeddir Asesiadau o'r Effaith ar Gydraddoldeb a'r Asesiadau Effaith Integredig dilynol ar wefan y Cyngor. Mae hyn yn mynd tu hwnt i'r gofyniad cyfreithiol i'w cyhoeddi pan fyddant yn nodi effaith sylweddol yn unig.

[5] Mae Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol a'r canllawiau statudol ategol yn amlinellu pum ffordd o weithio y mae'n ofynnol i gyrff cyhoeddus eu hystyried pan fyddant yn ymgymryd â datblygu cynaliadwy. Y pum ffordd o weithio yw: hirdymor, integreiddio, cydweithio, atal a chynnwys.

Mae’r Cyngor yn monitro’r gwaith o gyflawni arbedion ariannol ond nid oes dull systematig ar waith i fonitro effaith newidiadau i wasanaethau

42 Mae’r Cyngor yn monitro arbedion ariannol yn rheolaidd ac mae’r Penaethiaid Gwasanaeth a’r cyfrifyddion yn cynnal cyfarfodydd sy’n sylfaen i’r adroddiadau integredig chwarterol a gyflwynir i’r Cabinet a’r pwyllgorau craffu. Fodd bynnag, nid oes trefniadau ar waith yn y Cyngor i sicrhau bod effaith newidiadau i wasanaethau’n cael ei monitro. Mae rhai o’r adroddiadau ar newidiadau i wasanaethau a’r asesiadau effaith a adolygwyd gennym yn cyfeirio at sut a phryd y bydd gwaith monitro’n cael ei gyflawni. Fodd bynnag, gallai’r Cyngor ddatblygu hyn ymhellach drwy nodi sut y bydd yr effaith yn cael ei monitro, gan bwy, a phryd ar adeg pob penderfyniad.

43 Mae templed Asesu Effaith Integredig y Cyngor yn cynnwys adran am werthuso, ac mae’r canllawiau ategol yn annog y swyddogion i nodi sut y byddant yn asesu llwyddiant ac i amlinellu’r amserlen i wneud hynny. Os caiff ei ddefnyddio’n gyson, gallai helpu i lywio dull systematig o fonitro effaith newidiadau i wasanaethau.

44 Nid yw’r pwyllgorau craffu wedi cael rôl amlwg o ran monitro effaith newidiadau i wasanaethau penodol, ond mae’r Cyngor yn bwriadu cynyddu eu rôl o dan y trefniadau newydd. Fodd bynnag, ceir un pwyllgor craffu ‘gwasanaethau’ erbyn hyn, a bwriedir i bob un o wasanaethau’r Cyngor fynd ger ei fron ar sail gylchol. O’r herwydd, mae’n bosibl na fydd llawer o amser ar gael i graffu ar eitemau monitro ychwanegol. Felly, bydd angen i’r pwyllgorau craffu ystyried sut y gallant gynnwys cyfleoedd effeithiol i fonitro effaith newidiadau i wasanaethau yn eu blaenraglenni gwaith.

Mae’r Cyngor wedi ceisio gwella agweddau ar ei broses benderfynu yn sgil adroddiadau archwilio allanol, ond nid oes dull systematig ar waith i ddysgu o’r newidiadau i wasanaethau

45 Mae’r Cyngor wedi dangos ei fod yn barod i fireinio ac i wella agweddau ar ei broses benderfynu yn sgil adroddiadau archwilio allanol. Er enghraifft, mae wedi mynd ati i lunio gweledigaeth a rhaglen o weithgareddau trawsnewid yn sgil argymhelliad adroddiad yr Asesiad Corfforaethol. Mae hefyd wedi cyflwyno newidiadau i’w drefniadau craffu fel rhan o’i Gyfansoddiad diwygiedig, a hynny ar ôl iddo gychwyn ar y broses o adolygu ei Gyfansoddiad yn 2012.

46 Mae cyfleoedd i’r Cyngor ddysgu o’r newidiadau y mae wedi’u gwneud i’w drefniadau llywodraethu, a’u hehangu. Bydd yn arbennig o bwysig bod y Cyngor yn parhau i ystyried effeithiolrwydd ei drefniadau i benderfynu ar newidiadau sylweddol i wasanaethau oherwydd ei bod yn debygol y bydd maint a hynt y newidiadau i wasanaethau’n cynyddu fel rhan o’i agenda drawsnewid.

Wales Audit Office
24 Cathedral Road
Cardiff CF11 9LJ

Tel: 029 2032 0500
Fax: 029 2032 0600
Textphone : 029 2032 0660

E-mail: info@audit.wales
Website: www.audit.wales

Swyddfa Archwilio Cymru
24 Heol y Gadeirlan
Caerdydd CF11 9LJ

Ffôn: 029 2032 0500
Ffacs: 029 2032 0600
Ffôn testun: 029 2032 0660

E-bost: post@archwilio.cymru
Gwefan: www.archwilio.cymru