Archwilio Cymru
Audit Wales

# Darlun o Lywodraeth Leol

Adroddiad Archwilydd Cyffredinol Cymru

Medi 2021

Paratowyd yr adroddiad hwn i'w gyflwyno i'r Senedd o dan Ddeddfau Llywodraeth Cymru 1998.

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

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

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

© Archwilydd Cyffredinol Cymru 2021

Archwilio Cymru yw brand ymbarél Archwilydd Cyffredinol Cymru a Swyddfa Archwilio Cymru, sy'n endidau cyfreithiol ar wahân gyda'u swyddogaethau cyfreithiol eu hunain. Nid yw Archwilio Cymru ei hun yn endid cyfreithiol. Er bod gan yr Archwilydd Cyffredinol y swyddogaethau archwilio ac adrodd a ddisgrifir uchod, prif swyddogaethau Swyddfa Archwilio Cymru yw darparu staff ac adnoddau eraill ar gyfer arfer swyddogaethau'r Archwilydd Cyffredinol, ac i fonitro a chynghori'r Archwilydd Cyffredinol.

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

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

This document is also available in English.

# Cynnwys


Ynghylch yr adroddiad hwn 4

**Prif adroddiad 6**

Cyd-destun llywodraeth leol 6

Strategaeth llywodraeth leol 7

Cyllid llywodraeth leol 10

Gallu llywodraeth leol 15

Perfformiad llywodraeth leol 16

Materion allweddol llywodraeth leol 18

# Ynghylch yr adroddiad hwn

Mae'r adroddiad hwn yn rhan o gyfres o allbynnau Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus 2021. Mae ein prif adroddiad **Darlun o Wasanaethau Cyhoeddus 2021** yn crynhoi rhai o'r tueddiadau allweddol mewn cyllid cyhoeddus ac yn nodi ein safbwynt ar rai o'r materion allweddol ar gyfer darparu gwasanaethau yn y dyfodol.

Mae'r adroddiad hwn: **Darlun o Lywodraeth Leol** yn crynhoi gwybodaeth allweddol am lywodraeth leol yng Nghymru gan gynnwys y cyd-destun gweithredu strategol a chyllid. Mae'n archwilio gallu yn y sector, perfformiad, a materion neu heriau allweddol yn ein barn ni. Rydym hefyd yn trafod agweddau ar lywodraeth leol yn ein ciplun o ysgolion a gofal cymdeithasol. Er bod yr heddlu, y gwasanaeth tân a pharciau cenedlaethol yn rhan o deulu llywodraeth leol, ac yn rhan o'r data gwariant a ddefnyddir yn yr adroddiad hwn, nid ydym yn canolbwyntio ar y materion allweddol ar gyfer y tri gwasanaeth hyn yma.

Mae llywodraeth leol yn sector cymhleth gyda materion penodol yn effeithio ar wahanol wasanaethau. Ni fwriedir i'r adroddiad crynhoi hwn fod yn gynhwysfawr. Mae'n nodi'r hyn yr ydym yn eu hystyried yn rhai o'r materion allweddol i lywodraeth leol, gan gydnabod y bydd gan sylwebwyr a chyrff adolygu eraill eu safbwynt eu hunain ar y materion allweddol.

Mae'r adroddiad wedi'i seilio ar gyfuniad o'n gwaith cyhoeddedig yn ogystal ag ymchwil gan sefydliadau eraill.

# Prif adroddiad

## Cyd-destun llywodraeth leol

**Darparu gwasanaethau lleol mewn cyfnod heriol**

1 Mae pandemig COVID-19 wedi cyflwyno heriau enfawr i wasanaethau cyhoeddus a'r bobl sy'n eu darparu. Cafodd rhai gwasanaethau eu darparu'n wahanol, a chafodd eraill eu hoedi. Bu'n rhaid i staff addasu i ffyrdd newydd o weithio a chafodd llawer eu hadleoli i gefnogi'r ymateb i COVID-19. Mae pob un ohonom yn Archwilio Cymru yn talu teyrnged i ymroddiad ac ymdrechion eithriadol gweision cyhoeddus yn ystod y cyfnod anodd hwn.

2 Ar adeg ysgrifennu'r adroddiad hwn, roedd effeithiau uniongyrchol COVID yn dal i gael eu teimlo. Roedd gwaith i ddeall effeithiau anuniongyrchol COVID wedi dechrau, ond roedd yn rhy gynnar i fesur maint a graddau'r effeithiau hyn.

3 Bydd yr her o adennill gwasanaethau ac ymdrin ag effaith anuniongyrchol COVID yn debygol o barhau am flynyddoedd i'r dyfodol. Er gwaethaf yr heriau sylweddol sydd o'n blaenau, mae cyfleoedd i ailgodi a darparu gwasanaethau'n wahanol, gan roi pobl wrth wraidd gwasanaethau, a dysgu o'r ymateb cyfunol i COVID-19 i greu system gyfan o wasanaethau cyhoeddus sy'n cydweithio â'i gilydd.

**Strwythurau a chyfrifoldebau**

4 Mae 22 prif gyngor[1] yng Nghymru. Maent yn cael eu harwain gan gynghorwyr etholedig, sy'n ffurfio'r cyngor llawn. Mae'r cyngor llawn yn ethol arweinydd cyngor, sy'n ffurfio cabinet neu fwrdd gweithredol. Mae'r cabinet yn datblygu gweledigaeth y cyngor wedi'i seilio ar flaenoriaethau lleol. Mae'r cyngor llawn yn cymeradwyo cynlluniau statudol, gan gynnwys y rhai sy'n gosod cyfeiriad strategol y cyngor. Mae'n penderfynu ar bolisïau pwysig ac yn pennu'r gyllideb flynyddol. Mae pob aelod o'r cabinet yn gyfrifol am wahanol feysydd gwaith y cyngor ac yn gwneud penderfyniadau arnynt. Mae staff y Cyngor, o dan arweiniad y Prif Weithredwr, yn gweithredu penderfyniadau'r cyngor drwy ddarparu gwasanaethau.

1 Mae pob cyfeiriad at gynghorau yn y daflen wybodaeth hon yn cyfeirio at brif gynghorau. Awdurdodau llywodraeth leol sy'n cyflawni dyletswyddau statudol yn eu hardal yw prif gynghorau. Nid yw'r term yn cynnwys cynghorau tref na chymuned. Mae pob cyfeiriad at gynghorau yn y daflen wybodaeth hon yn cyfeirio at brif gynghorau.

5 Mae'n ofynnol yn ôl y gyfraith i gynghorau ddarparu gwasanaethau a swyddogaethau penodol gan gynnwys:

- gwasanaethau addysg;
- diogelu plant a gofal cymdeithasol;
- gofal cymdeithasol i oedolion;
- casglu gwastraff;
- gwasanaethau cynllunio;
- gwasanaethau tai;
- cynnal a chadw'r ffyrdd; a
- gwasanaethau llyfrgell.

6 Mae gan gynghorau fwy o ddewis dros lefel ddarpariaeth rhai gwasanaethau neu p'un a'u darparu ai peidio. Er enghraifft, Wi-Fi canol tref a gwasanaethau hamdden, chwaraeon ac adloniant. Er bod gan gynghorau fwy o ddewis dros y gwasanaethau hyn, mae rhai yn estyniad o wasanaethau statudol, neu'n cael eu hystyried yn werthfawr iawn ac yn bwysig wrth gyflawni gweledigaeth cynghorau.

## Strategaeth llywodraeth leol

7 Mae cynghorau'n llunio amrywiaeth o strategaethau a chynlluniau sy'n nodi eu gweledigaeth a'u blaenoriaethau a sut y byddant yn darparu gwasanaethau'n lleol. Rhaid i gynghorau ymgysylltu â'r cyhoedd a rhanddeiliaid perthnasol i ddeall anghenion lleol, a gweithio gyda phartneriaid eraill i'w diwallu.

8 Yn dilyn yr etholiad, cyhoeddodd Llywodraeth Cymru ei rhaglen lywodraethu newydd[2] ym mis Mehefin 2021. Ymysg pethau eraill, mae'n bwriadu cryfhau ymreolaeth ac effeithiolrwydd llywodraeth leol yn ystod tymor nesaf y Senedd. Mae Llywodraeth Cymru'n bwriadu gweithredu darpariaethau Deddf Llywodraeth Leol ac Etholiadau 2021 a wnaeth darpariaethau ar gyfer trefniadau perfformiad ac atebolrwydd newydd. Nid yw wedi nodi unrhyw gamau eraill.

2 Llywodraeth Cymru, Rhaglen Lywodraethu 2021 i 2026, Mehefin 2021

## Cynllunio corfforaethol

9 Mae'r cyfreithiau sy'n llywio ymagwedd cynghorau at gynllunio corfforaethol yn newid. O dan y drefn perfformiad a llywodraethiant flaenorol, roedd gan bob cyngor ddyletswyddau gwella a'i gwnaeth yn ofynnol iddynt nodi eu hamcanion gwella, a sut y byddent yn eu cyflawni, ac i gyhoeddi'u cynlluniau i wella darpariaeth gwasanaethau. Mae Deddf Llywodraeth Leol ac Etholiadau (Cymru) 2021 yn diddymu'r drefn fesul cam[3]. O 1 Ebrill 2021, yn hytrach na dyletswyddau gwella, mae gan gynghorau ddyletswyddau i adolygu, asesu ac adrodd ar ba mor dda y maent yn arfer eu gofynion perfformiad. O dan y Ddeddf, mae gofynion perfformiad yn ymwneud ag a yw cynghorau'n arfer eu swyddogaethau'n effeithiol; a ydynt yn defnyddio adnoddau yn effeithlon, effeithiol a darbodus; ac a yw eu trefniadau llywodraethu yn effeithiol.

10 Gosododd Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 ddyletswydd llesiant ar gynghorau i nodi a chyhoeddi amcanion llesiant. Mae'n ofynnol, yn ôl y dyletswydd, i'r cyrff perthnasol gyflawni datblygiad cynaliadwy drwy ystyried pum ffordd o weithio: hirdymor; atal; integreiddio; cydweithio; a chymryd rhan.

## Cydweithio a darparu gwasanaethau rhanbarthol

11 Mae cydweithio a gweithio mewn partneriaeth yn nodwedd allweddol o gynllunio a darparu gwasanaethau'r cyngor. Mae cynghorau'n darparu rhai gwasanaethau'n uniongyrchol, yn gweithio mewn partneriaeth â sefydliadau eraill ac yn comisiynu eraill i ddarparu gwasanaethau ar eu rhan.

12 Sefydlodd Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 Fyrddau Gwasanaethau Cyhoeddus statudol y mae cynghorau'n aelodau ohonynt[4]. Mae Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus wedi'u seilio ar ffiniau'r cyngor er bod tri Fwrdd Gwasanaethau Cyhoeddus sy'n gweithredu dros fwy nag un ffin (**Arddangosyn 1**). Rhaid i Fyrddau Gwasanaethau Cyhoeddus gynnal asesiad llesiant lleol bob pum mlynedd, gan ddefnyddio data lleol a chenedlaethol i ddeall yr angen lleol. Mae'r asesiad yn llywio cynllun llesiant lleol sy'n nodi amcanion llesiant y Bwrdd Gwasanaethau Cyhoeddus a'r camau y bydd yn eu cymryd i'w cyflawni. Mae'n ofynnol hefyd yn ôl y Ddeddf i gyrff perthnasol gydweithio i nodi eu hamcanion llesiant a chymryd camau i'w cyflawni.

3 Llywodraeth Cymru, Perfformiad a Llywodraethiant Prif Gynghorau, Mawrth 202

4 Mae Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus yn cynnwys y cyngor lleol, y bwrdd iechyd lleol, yr awdurdod tân ac achub a Cyfoeth Naturiol Cymru. Gwahoddir sefydliadau eraill fel comisiynydd yr heddlu a throseddu a'r sector gwirfoddol hefyd i fod yn aelodau o Fyrddau Gwasanaethau Cyhoeddus.

**Arddangosyn 1: Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus a Chyd-bwyllgorau Corfforedig yng Nghymru**

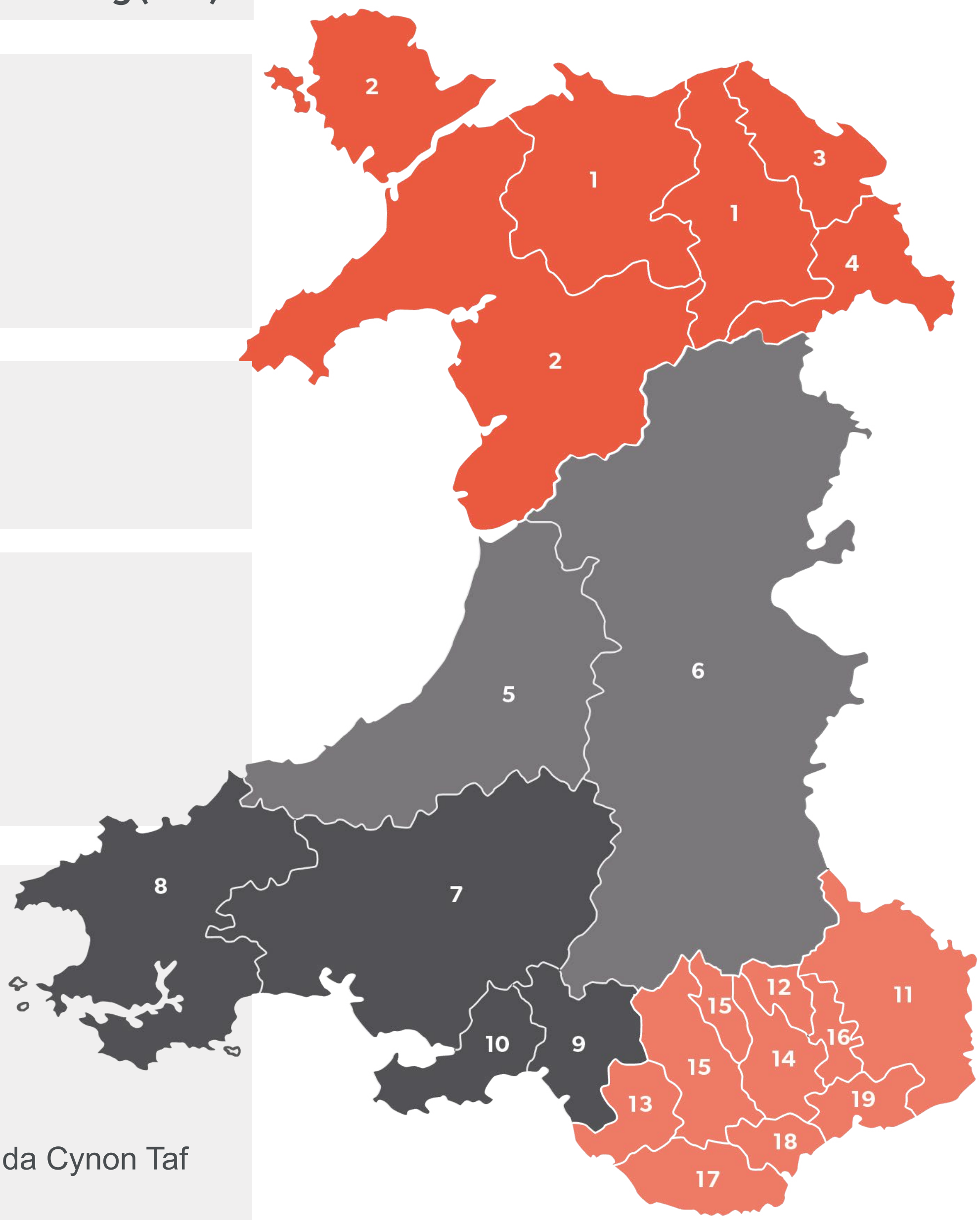
**Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus ym mhob ardal Cyd-bwyllgor Corfforedig (CBC)**

**CBC Gogledd Cymru**
1 Conwy a Sir Ddinbych
2 Gwynedd ac Ynys Môn
3 Sir y Fflint
4 Wrecsam

**CBC Canolbarth Cymru**
5 Ceredigion
6 Powys

**CBC De Orllewin Cymru**
7 Sir Gaerfyrddin
8 Sir Penfro
9 Castell-nedd Port Talbot
10 Abertawe

**CBC De Ddwyrain Cymru**
11 Sir Fynwy
12 Blaenau Gwent
13 Pen-y-bont ar Ogwr
14 Caerffili
15 Merthyr Tudful a Rhondda Cynon Taf
16 Torfaen
17 Bro Morgannwg
18 Caerdydd
19 Casnewydd




Noder bod Awdurdod Parc Cenedlaethol Eryri yn aelod o CBC Gogledd Cymru, mae Awdurdod Parc Cenedlaethol Arfordir Penfro yn aelod o CBC De-orllewin Cymru, ac mae Awdurdod Parc Cenedlaethol Bannau Brycheiniog yn aelod o CBCau Canolbarth Cymru a De-ddwyrain Cymru

13 Mae Deddf Llywodraeth Leol ac Etholiadau (Cymru) 2021 yn creu dull statudol newydd o ddarparu rhai gwasanaethau ar sail ranbarthol drwy sefydlu Cyd-bwyllgorau Corfforedig. Mae Llywodraeth Cymru yn bwriadu i Gyd-bwyllgorau Corfforedig ddarparu dull mwy cyson o gyflawni llywodraethiant rhanbarthol strategol, cynllunio a darparu gwasanaethau. O 2022, bydd y pedwar Cyd-bwyllgor Corfforedig rhanbarthol[5] yn dechrau arfer swyddogaethau sy'n ymwneud â chynlluniau datblygu strategol, cynlluniau trafnidiaeth rhanbarthol a llesiant economaidd eu hardaloedd.

## Cyllid llywodraeth leol

### Cyllid Cynghorau

14 Mae Llywodraeth Cymru yn dyrannu cyllid i gynghorau drwy'r Setliad Llywodraeth Leol blynyddol heb ei neilltuo[6] a thrwy grantiau penodol. Mae ein **Canllaw i Gyllid Cyhoeddus Cymru**[7] yn esbonio o ble y daw cyllid ar gyfer y setliad a sut y caiff ei ddyrannu. Prif ffynonellau incwm y cyngor yw'r Grant Cynnal Refeniw a grantiau penodol eraill Llywodraeth Cymru. Mae ffynonellau incwm allweddol eraill yn cynnwys ardrethi annomestig, treth gyngor wedi'i phennu'n lleol ac incwm o ffioedd, taliadau a ffynonellau eraill (**Arddangosyn 2**). Hefyd gall cynghorau fenthyca i fuddsoddi mewn seilwaith lleol.

5 Cyd-bwyllgorau Corfforedig Canolbarth Cymru, Gogledd Cymru, De-Ddwyrain Cymru a De-orllewin Cymru.

6 Mae cynghorau'n rhydd i ddewis sut i wario'r arian hwn yn unol â blaenoriaethau lleol.

7 Archwilydd Cyffredinol Cymru, Canllaw i Gyllid Cyhoeddus Cymru, Gorffennaf 2018

**Arddangosyn 2: darlun cryno o wariant refeniw ac incwm llywodraeth leol 2019-20**

| **Gwariant** | **Cyfanswm y gwariant ar wasanaethau** | **£9.2 biliwn** |
|---|---|---|
| Incwm | Incwm gwasanaeth o daliadau, ffioedd a ffynonellau eraill | £1.3 biliwn |
| | Grant Cynnal Refeniw | £3.3 biliwn |
| | Grantiau penodol ar gyfer gwasanaethau | £2.0 biliwn |
| | Ardrethi Annomestig | £1.1 biliwn |
| | Y Dreth Gyngor | £1.7 biliwn |
| **Balans** | **Addasiadau eraill (cost net)** | **£0.2 biliwn** |

Noder: Mae cyfanswm y gwariant ar wasanaethau yn cynnwys cyllid ar gyfer yr heddlu (£689 miliwn), gwasanaethau tân ac achub (£160 miliwn) a pharciau cenedlaethol (£18 miliwn). 'Addasiadau eraill' yw balans yr holl incwm arall a gwariant nad yw'n gysylltiedig â gwasanaethau.

Ffynhonnell: Dadansoddiad Archwilio Cymru o set ddata alldro refeniw llywodraeth leol StatsCymru

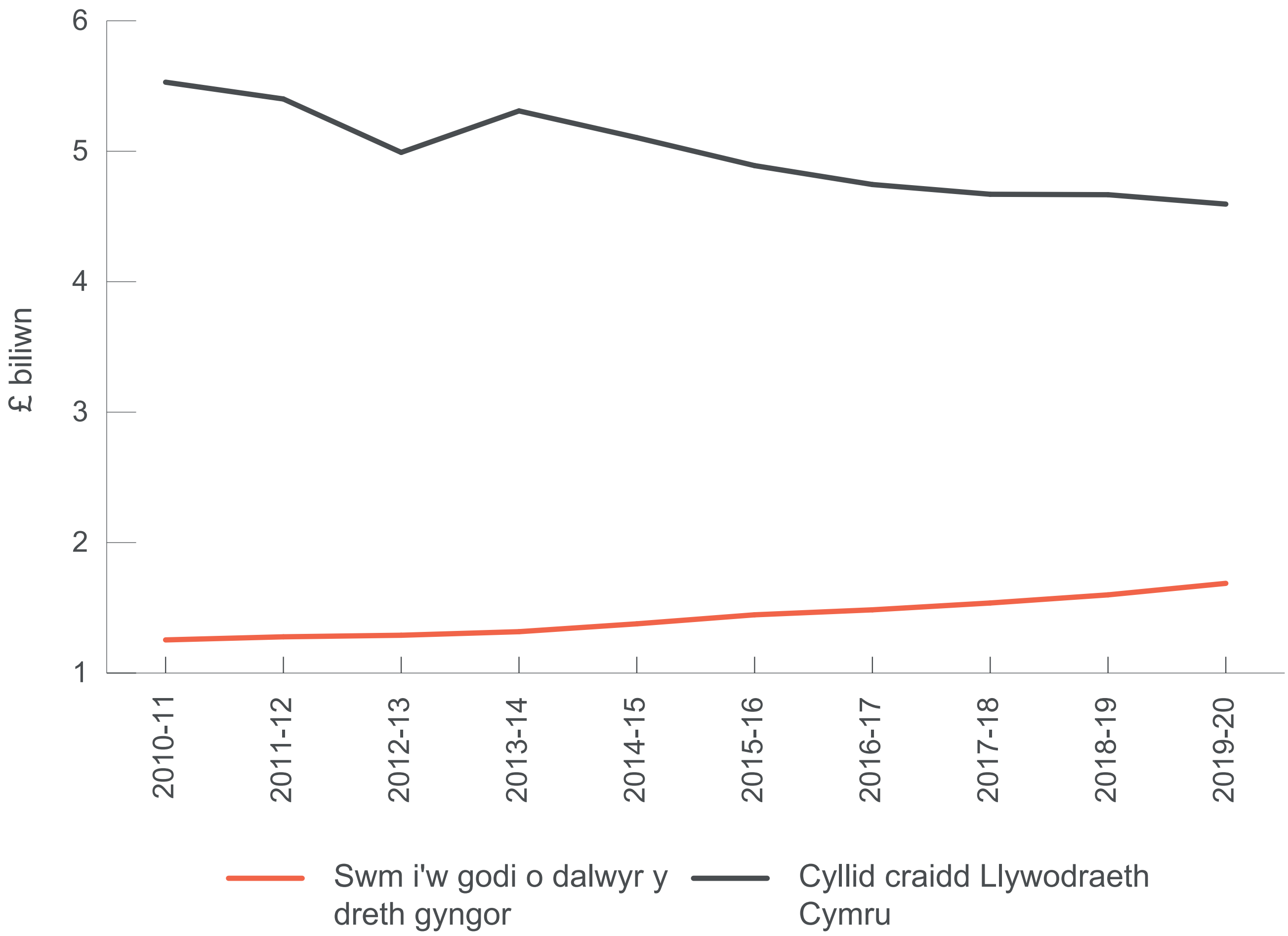
15 Canfu ein gwaith ar gynaliadwyedd ariannol yn ystod 2020-21[8] fod cynghorau Cymru, yn chwe mis cyntaf 2020-21, wedi gweld colled gyfunol o tua £325 miliwn oherwydd pandemig COVID-19 (colled incwm o £160 miliwn a £165 miliwn o wariant ychwanegol). Mae Llywodraeth Cymru wedi dyrannu cyllid ychwanegol i helpu cynghorau i liniaru effaith ariannol COVID-19 gan gynnwys cronfa argyfwng gwerth £660 miliwn[9].

16 Rhwng 2010-11 a 2019-20, gostyngodd cyllid craidd Llywodraeth Cymru i lywodraeth leol 17% mewn termau real (**Arddangosyn 3**). Mae swm y cyllid sydd i'w godi gan y dreth gyngor yn yr un cyfnod wedi cynyddu 35%, sy'n golygu bod talwyr y dreth gyngor yn talu mwy yn uniongyrchol am wasanaethau cynghorau na degawd yn ôl.

8 Archwilydd Cyffredinol Cymru, Cynaliadwyedd Ariannol Llywodraeth Leol o ganlyniad i Bandemig COVID-19, Hydref 2020, ac Archwilydd Cyffredinol Cymru, Cynaliadwyedd Ariannol Llywodraeth Leol – Effaith COVID, Adferiad a Heriau'r Dyfodol, Medi 2021

9 Er bod Llywodraeth Cymru wedi dyrannu £660 miliwn, erbyn diwedd y flwyddyn ariannol mae'n adrodd ei bod wedi gwario £587 miliwn.

**Arddangosyn 3: Cyllid craidd Llywodraeth Cymru i lywodraeth leol mewn termau real a'r swm sydd i'w godi gan y dreth gyngor 2010-11 i 2019-20 (prisiau 2019-20)**




Noder: Mae cyllid refeniw Llywodraeth Cymru ar gyfer llywodraeth leol yn cynnwys y grant cynnal refeniw craidd, dosbarthu ardrethi annomestig a grantiau eraill nad ydynt yn benodol. Mae'r rhain yn ariannu'r gwasanaethau craidd y mae llywodraeth leol yn eu cynnig, megis ysgolion a gofal cymdeithasol. Nid yw'r ffigur yn cynnwys grantiau ar gyfer rhaglenni a phrosiectau penodol, mae'r rhain yn mynd at lywodraeth leol. Addasir cyllid ar gyfer 2010-11 i 2013-14 i adlewyrchu newidiadau i'r cynllun cymorth treth gyngor. Nid yw wedi'i addasu i adlewyrchu 'dadneilltuo' pan fo grantiau a oedd yn annibynnol yn flaenorol wedi'u cynnwys yn y cyllid craidd.

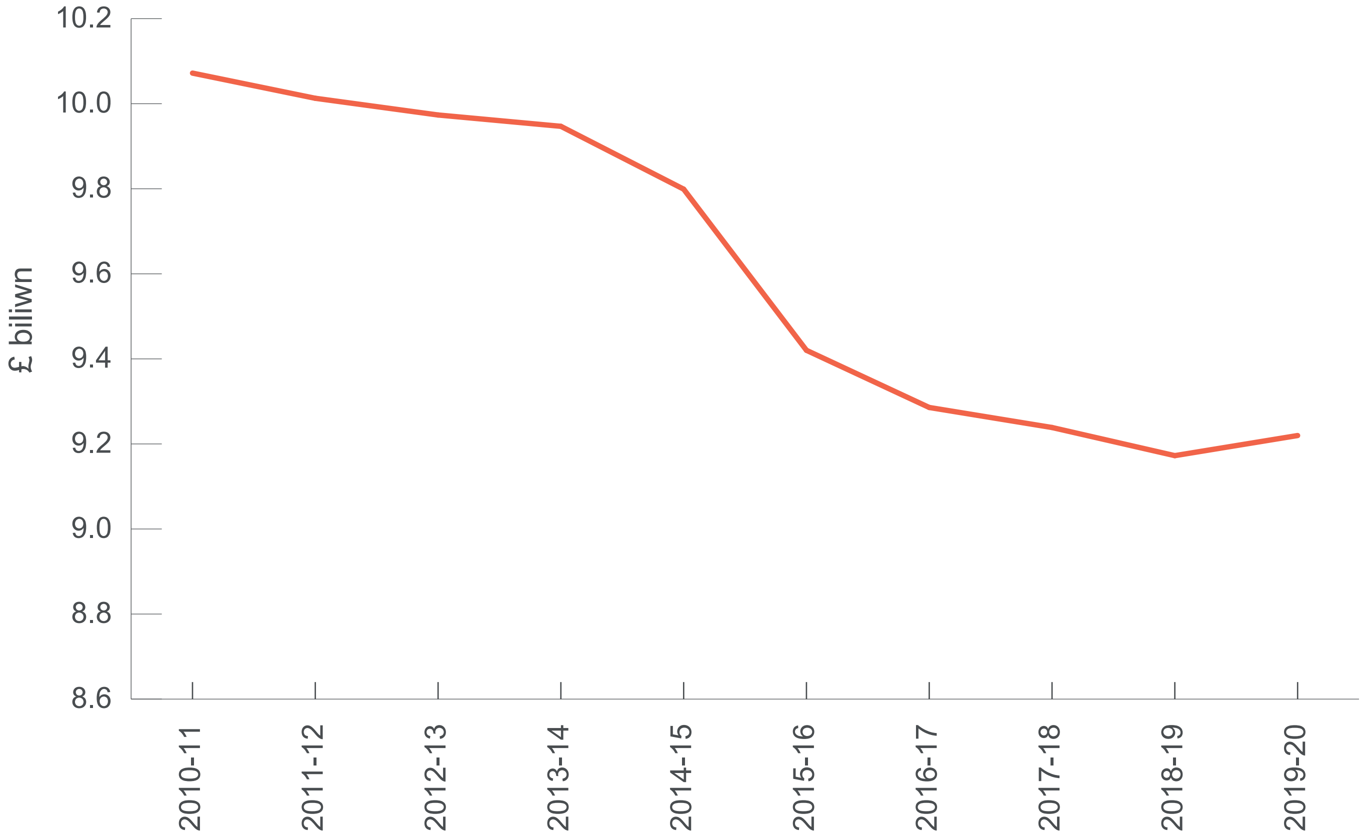
Ffynhonnell: Dadansoddiad Archwilio Cymru o Ddata Alldro Refeniw Llywodraeth Leol StatsCymru

## Gwariant y Cynghorau

17 Mae cynghorau'n gosod eu blaenoriaethau gwariant eu hunain yn eu cyllideb. Mae'n ofynnol yn ôl y gyfraith i gynghorau osod cyllideb gytbwys. Wrth osod cyllideb gytbwys, mae cynghorau'n gosod eu cynlluniau gwariant yn ôl lefelau incwm hysbys a thebygol. Mae cynghorau'n llunio cynlluniau ariannol tymor canolig sydd fel arfer yn cwmpasu cyfnod o dair i bum mlynedd. Mae'r cynlluniau'n llywio cyllidebau blynyddol, cynlluniau gwariant a lefelau'r dreth gyngor.

18 Ledled llywodraeth leol, cafwyd gostyngiad o 8% mewn termau real o 2010-11 i 2019-20 i gyfanswm y gwariant refeniw ar wasanaethau, sy'n cynnwys cyllid ar gyfer gwasanaethau tân, yr heddlu a pharciau cenedlaethol (**Arddangosyn 4**).

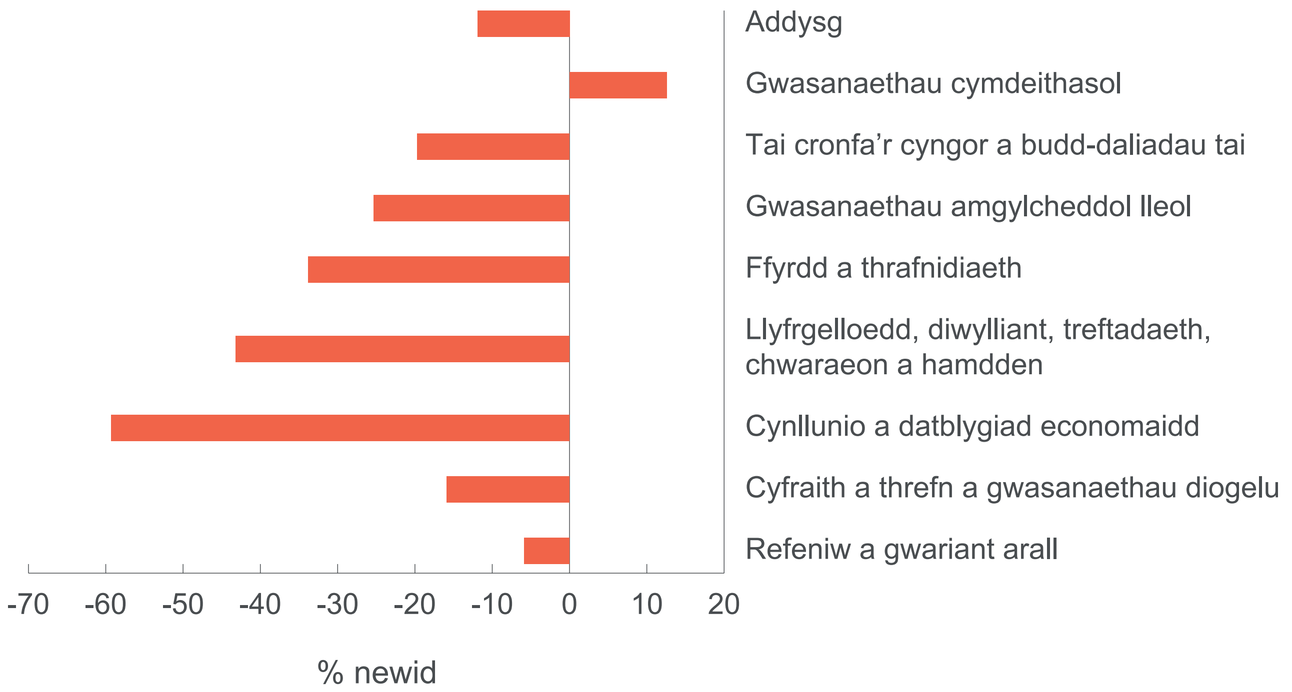
**Arddangosyn 4: cyfanswm gwariant refeniw mewn termau real ar wasanaethau o 2010-11 i 2019-20 (prisiau 2019-20)**




Ffynhonnell: Dadansoddiad Archwilio Cymru o Ddata Alldro Refeniw Llywodraeth Leol StatsCymru

19 Mae gwariant y pen wedi gostwng mewn termau real mewn llawer o feysydd gwasanaeth y cyngor ers 2010-11. Fodd bynnag, mae gwariant ar wasanaethau cymdeithasol wedi cynyddu ers 2010-11. Mae'r gostyngiadau mwyaf ers 2010-11 wedi bod y maes cynllunio a datblygu economaidd (bron i 60%) a llyfrgelloedd, diwylliant, treftadaeth, chwaraeon a hamdden (43%) (**Arddangosyn 5**). Mae'n anodd cael darlun clir o effaith y toriadau ar ddarpariaeth gwasanaethau gan fod data diweddar ar berfformiad llywodraeth leol yn gyfyngedig (gweler **paragraff 28**).

**Arddangosyn 5: newidiadau mewn gwariant y pen mewn termau real o 2010-11 i 2019-20 (prisiau 2019-20)**




Ffynhonnell: Dadansoddiad Archwilio Cymru o Ddata Alldro Refeniw Llywodraeth Leol StatsCymru

20 Mae gan gyrff llywodraeth leol bwerau i ddal cronfeydd wrth gefn. Gall cronfeydd wrth gefn y gellir eu defnyddio fod yn gysylltiedig â phrosiectau penodol (cronfeydd wrth gefn a glustnodwyd) neu fel sicrwydd rhag pwysau ariannol annisgwyl (cronfeydd cyffredinol wrth gefn). Yn ôl Cod Cyfrifyddu y Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth, mae'n ofynnol bod gan gyrff gronfeydd wrth gefn eraill na ellir eu defnyddio. Yn 2019-20, roedd gan gynghorau dros £1 biliwn mewn cronfeydd wrth gefn y gellir eu defnyddio.

## Gallu llywodraeth leol

**Mae'r galw am rai gwasanaethau cyngor yn debygol o gynyddu**

21 Mae ein hadroddiad diweddar ar wasanaethau dewisol[10] yn amlygu'r galw cynyddol am rai gwasanaethau'r cyngor. Yn benodol, mae cyfanswm y boblogaeth yn cynyddu ac mae mwy o bobl hŷn a mwy o bobl yn byw mewn tlodi. Mae ein hadroddiadau cryno ar ofal cymdeithasol ac ysgolion yn ystyried y galw yn y meysydd hynny yn fanylach.

22 Bydd effaith anuniongyrchol COVID-19 yn cynyddu'r galw ar wasanaethau'r cyngor yn fwy. Ym mis Mawrth 2021, cyhoeddodd Ymddiriedolaeth GIG Iechyd Cyhoeddus Cymru adroddiad tegwch iechyd[11] yn mapio effaith gymdeithasol, economaidd ac amgylcheddol COVID-19. Dywed yr adroddiad fod y pandemig wedi ehangu'r bwlch economaidd-gymdeithasol, gan effeithio ar y rhai mwyaf difreintiedig. Mae wedi amlygu diffygion yn y system dai a bydd tarfu ar addysg yn creu niwed uniongyrchol a hirdymor i blant.

23 Mae maint ac effaith newid economaidd-gymdeithasol ar wasanaethau'r cyngor yn anhysbys i raddau helaeth, ond gallai fod yn sylweddol ac yn hirhoedlog. Gall oedi a newidiadau i wasanaethau'r cyngor gyfrannu at alw ychwanegol, neu alw ôl-gronedig. Er enghraifft, mae ein hadroddiad cryno ar ofal cymdeithasol yn nodi y gallai achosion o gam-drin neu esgeulustod fod wedi mynd heb eu canfod oherwydd diffyg cyswllt â gwasanaethau cymorth.

10 Archwilio Wales, Yn ôl eich doethineb: Gwasanaethau Dewisol Llywodraeth Leol, Ebrill 2021

11 Iechyd Cyhoeddus Cymru, Gosod tegwch Iechyd wrth wraidd ymateb ac arferiad cynaliadwy COVID-19: Adeiladu bywydau llewyrchus i bawb yng Nghymru, Mawrth 2021

### Mae bylchau mewn rhai rhannau o weithlu llywodraeth leol

24 Mae data'r Swyddfa Ystadegau Gwladol yn dangos bod cyfanswm y staff mewn llywodraeth leol yng Nghymru wedi gostwng 23% rhwng mis Mawrth 2010 a mis Rhagfyr 2020. Fodd bynnag, mae'n anodd rhoi darlun cywir gan fod rhai cynghorau'n darparu rhannau o'u gwasanaethau drwy sefydliadau eraill nad ydynt yn cael eu hadlewyrchu yn ffigurau staffio llywodraeth leol.

25 Mae ein gwaith diweddar wedi darganfod bod gostyngiadau staff, yn enwedig colli staff profiadol, wedi creu diffygion sgiliau. Er enghraifft, amlygodd ein gwaith ar baratoadau'r sector cyhoeddus ar gyfer Brexit heb gytundeb y ffaith bod gan lai o aelodau staff llywodraeth leol yr arbenigedd polisi a chynllunio trawsbynciol yr oedd ei angen. Yn ein hadroddiad yn 2019 ar awdurdodau cynllunio[12], gwnaethom ddarganfod bylchau gallu mewn arbenigeddau megis dylunio, dadansoddi data, ymchwil, seilwaith a swyddogion cynllunio dan hyfforddiant. Dywedodd ein hadroddiad ar ddeddfu gwell[13], a ddefnyddiodd waith blaenorol arall, fod cynghorau'n ei chael yn anodd gweithredu deddfwriaeth newydd, yn rhannol oherwydd bylchau adnoddau.

26 Mae COVID-19 yn debygol o effeithio ar allu'r gweithlu wrth i gynghorau barhau i ymateb i'r pandemig. Ar yr un pryd, mae salwch, hunan-ynysu a chyfrifoldebau gofalu yn parhau i effeithio ar allu'r gweithlu. Fel gyda rhannau eraill o weithlu'r sector cyhoeddus, nid yw'r effaith tymor hwy ar staff yn hysbys. Mae rhai staff sydd wedi'u hadleoli wedi cael swyddi rheng flaen neu wedi bod dan bwysau wrth ddarparu gwasanaethau critigol. Mae lles staff a allai fod wedi wynebu niwed uniongyrchol neu anuniongyrchol oherwydd COVID-19 yn bryder parhaus i gynghorau.

## Perfformiad llywodraeth leol

### Mae Llywodraeth Cymru wedi newid y ffordd y mae cynghorau'n adolygu ac yn adrodd ar eu perfformiad

27 Mae Deddf Llywodraeth Leol ac Etholiadau (Cymru) 2021 yn disodli'r gofyniad i gynghorau asesu eu perfformiad wrth gyflawni eu hamcanion gwella â hunanasesiad blynyddol ehangach o'u perfformiad. Mae'r asesiad yn ystyried a yw cynghorau'n arfer eu swyddogaethau'n effeithiol; defnyddio eu hadnoddau yn ddarbodus, yn effeithlon ac yn effeithiol; ac yn sicrhau bod eu trefniadau llywodraethu yn effeithiol. Mae'n rhaid hefyd i gynghorau drefnu adolygiad allanol cyfnodol (asesiad perfformiad gan banel) ar eu perfformiad a'u cynnydd wrth wella'u perfformiad[14].

12 Archwilydd Cyffredinol Cymru, Effeithiolrwydd Awdurdodau Cynllunio Lleol yng Nghymru, Mehefin 2019

13 Archwilydd Cyffredinol Cymru, Deddfu gwell: Yr her o roi deddfwriaeth ar waith, Medi 2020

14 Bydd dyletswyddau asesu perfformiad gan banel yn dod i rym yn dilyn yr etholiadau llywodraeth leol cyffredin nesaf ym mis Mai 2022.

## Mae data ar berfformiad diweddar cynghorau, wedi'u cymharu'n genedlaethol, yn amrywio ar draws meysydd gwasanaeth

28 Mae amrywiaeth o ddata cyhoeddus sy'n dangos agweddau ar berfformiad mewn llywodraeth leol[15]. Fodd bynnag, nid oes data sy'n cymharu'n genedlaethol yn bodoli ar gyfer rhai meysydd gwasanaeth. Nid oes data ar gael ar gyfer rhai blynyddoedd, ac nid yw'r data ar gael i gyd mewn un lle, sy'n ei gwneud yn anodd i'r cyhoedd gymharu perfformiad eu cyngor ag eraill ledled Cymru.

29 Mae rhai o'r bylchau data o ganlyniad i newidiadau olynol i fframweithiau perfformiad mewn llywodraeth leol. Yn 2016, dirymodd Llywodraeth Cymru y ddyletswydd ar gynghorau i gyflwyno data dangosyddion strategol cenedlaethol. Y rheswm dros ddileu'r ddyletswydd oedd bod nifer o ddangosyddion wedi'u dyblygu neu fod gofynion mewn fframweithiau eraill wedi achub y blaen arno.

30 Yna, gweithiodd cynghorau gyda Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru (CLlLC) i ddatblygu fframwaith newydd ar gyfer perfformiad lleol wedi'i seilio ar Fesurau Atebolrwydd Cyhoeddus presennol. Nod y fframwaith yw cefnogi cynghorau i gyflwyno'u perfformiad i'r cyhoedd, gan gynnwys cymariaethau â chynghorau eraill, a galluogi'r cyhoedd i ddwyn cynghorau i gyfrif. Cyhoeddir rhywfaint o ddata Mesurau Atebolrwydd Cyhoeddus gan yr Uned Ddata Llywodraeth Leol ar Fy nghyngor lleol ac mae'n cynnwys gwybodaeth ar draws wyth maes gweithgaredd cynghorau[16].

31 Fodd bynnag, nid yw rhai Mesurau Atebolrwydd Cyhoeddus, megis mesurau gofal cymdeithasol[17], wedi'u cyhoeddi ar Fy nghyngor lleol eto. Mae'r Mesurau Atebolrwydd Cyhoeddus yn rhoi darlun cul o berfformiad hefyd. Dim ond tair blynedd o ddata sydd ar gael ar hyn o bryd oherwydd iddynt ddechrau yn 2016-17 ac nid yw data o 2019-20 ymlaen wedi'u cyhoeddi eto.

32 Mae rhaglen lywodraethu newydd Llywodraeth Cymru yn ymrwymo i newid y fframwaith perfformiad ar gyfer llywodraeth leol er mwyn galluogi arloesedd, tryloywder a pherchnogaeth leol yn well. Mae Llywodraeth Cymru yn bwriadu cyflawni'r ymrwymiad hwn drwy weithredu darpariaethau Deddf Llywodraeth Leol ac Etholiadau 2021.

15 Gan gynnwys gwefan StatsCymru Llywodraeth Cymru, Fy Ailgylchu Cymru, ac ar wefan Data Cymru.

16 Rheolaeth gorfforaethol; addysg; hylendid bwyd; tai a digartrefedd; gwasanaethau hamdden a llyfrgell; cynllunio a datblygu economaidd; ffyrdd a thrafnidiaeth; gwastraff ac ailgylchu.

17 Mae Llywodraeth Cymru'n cyhoeddi gwybodaeth arall am ofal cymdeithasol ar ei gwefan StatsCymru.

# Materion allweddol llywodraeth leol

**Mae gwella cydnerthedd ariannol yn parhau i fod yn fater allweddol i gynghorau**

33 Mae pwysau ariannol ar gynghorau yn debygol o barhau. Mae ein gwaith ar gynaliadwyedd ariannol yn 2020-21 (gweler **paragraff 15**) yn disgrifio cynaliadwyedd ariannol fel her allweddol i'r sector. Er i Lywodraeth Cymru ddarparu cyllid ychwanegol i helpu cynghorau i ymateb i gostau uniongyrchol y pandemig, mae'r effaith ariannol yn debygol o barhau.

34 Mae ein gwaith yn ystod y pum mlynedd diwethaf wedi ystyried cadernid ariannol, cynllunio arbedion, a chynaliadwyedd ariannol mewn cynghorau[18]. Canfuwyd bod cynghorau'n ymateb i heriau ariannol, ond mae pwysau difrifol yn parhau. Canfuwyd hefyd diffygion mewn cynllunio ariannol strategol a allai danseilio gallu cynghorau i barhau i fod â chadernid ariannol. Canfu ein gwaith cynaliadwyedd ariannol yn 2020-21 fod rhai cynghorau mewn sefyllfa well nag eraill i wynebu heriau ariannol. Roedd gan gynghorau lefelau amrywiol o gronfeydd wrth gefn y gellir eu defnyddio. Roedd rhai cynghorau wedi methu â gwario o fewn cyllidebau y cytunwyd arnynt yn ystod y blynyddoedd diwethaf ac wedi defnyddio cronfeydd wrth gefn i reoli eu diffyg.

35 Mewn ymateb i heriau ariannol, mae rhai cynghorau wedi dechrau, cyflymu neu barhau i newid y ffordd y maent yn darparu gwasanaethau. Mae rhai wedi ystyried sut i gynyddu eu hincwm neu wedi mabwysiadu modelau darparu gwasanaethau yn rhan o ddull mwy masnachol. Mae ein hadroddiadau ar godi tâl am wasanaethau[19] a masnacheiddio mewn llywodraeth leol[20] yn disgrifio'r heriau sy'n gysylltiedig â chynhyrchu incwm.

36 Canfuwyd nad yw cynghorau bob amser yn strategol yn eu hymagwedd at godi tâl, ac er bod cyfleoedd i gynyddu incwm, mae angen i gynghorau gydbwyso hyn â gallu cymunedau i dalu mwy. Mae angen i gynghorau werthuso taliadau'n effeithiol er mwyn deall eu heffaith, ac i gefnogi'r broses o wneud penderfyniadau. Yn fwy eang, mae angen y diwylliant, y sgiliau a'r systemau cywir ar gynghorau i ddatgloi manteision a lliniaru risgiau masnacheiddio. Mae'r pŵer cyffredinol yn Neddf Llywodraeth Leol ac Etholiadau (Cymru) 2021 yn rhoi hyblygrwydd i gynghorau godi arian drwy godi tâl am wasanaethau dewisol a masnachu yn unol â'r pwerau presennol.

18 Archwilydd Cyffredinol Cymru, Cynllunio Arbedion mewn Cynghorau yng Nghymru, Mehefin 2017; Archwilydd Cyffredinol Cymru, Llywodraethu a Rheolaeth Ariannol mewn Cynghorau Lleol 2016-17, Ionawr 2018; ac Archwilydd Cyffredinol Cymru, Cydnerthedd ariannol awdurdodau lleol yng Nghymru 2015-16, Awst 2016

19 Archwilydd Cyffredinol Cymru, Trefniadau awdurdodau lleol i godi tâl am wasanaethau a chynhyrchu incwm, Tachwedd 2016

20 Archwilydd Cyffredinol Cymru, Masnacheiddio mewn Llywodraeth Leol, Hydref 2020

37 Mae ein hadroddiad gwasanaethau dewisol yn esbonio bod cynghorau, o dan bwysau ariannol parhaus, wedi cael trafferth wrth gynnal eu hystod lawn o wasanaethau. Mae cynghorau wedi gorfod gwneud penderfyniadau anodd o ran pa wasanaethau i'w lleihau, newid neu beidio â'u darparu mwyach. Canfuwyd bod cynghorau, fel rheol, wedi ceisio diogelu gwasanaethau sy'n helpu'r rhai mwyaf agored i niwed, gyda'r gostyngiadau mwyaf o ran gwariant yn digwydd mewn meysydd eraill (**paragraff 19**). Canfuwyd hefyd nad oes gan gynghorau wybodaeth ddigon manwl bob amser er mwyn llywio'u penderfyniadau am gyllid ar gyfer gwasanaethau.

### Mae cyfleoedd i ddysgu ac addasu dulliau cydweithredol yn sgil Brexit a COVID-19

38 Yn 2014, cynigiodd Comisiwn Williams[21] leihau nifer y cynghorau o 22 i rhwng 10 a 12. Penderfynodd Llywodraeth Cymru beidio â lleihau nifer y cynghorau. Fodd bynnag, mae Deddf Llywodraeth Leol ac Etholiadau (Cymru) 2021 yn cynnwys dulliau i gynghorau uno'n wirfoddol, neu pan bennwyd hynny gan Lywodraeth Cymru o dan amodau penodol.

39 Disgrifiodd y Comisiwn fod strwythurau partneriaethau llywodraeth leol yn rhy gymhleth. Ers hynny, mae Llywodraeth Cymru wedi gwneud newidiadau olynol i batrwm partneriaethau. Mae nifer o ddeddfau Cymru, gan gynnwys Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015, a Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014, yn ei gwneud yn ofynnol i gynghorau gydweithio â llawer o bartneriaid. Amlygodd ein hadolygiad o Fyrddau Gwasanaethau Cyhoeddus yn 2019[22] faterion tebyg o ran cymhlethdod.

40 Datblygodd sector cyhoeddus Cymru strwythurau llwyddiannus i ymateb ar y cyd i gynllunio ar gyfer Brexit a COVID-19 sy'n cynnig gwersi er mwyn gwneud trefniadau cydweithredol yn fwy effeithiol yn y dyfodol. Canfu ein gwaith Brexit fod llywodraeth leol, a rhannau eraill o'r sector cyhoeddus, wedi datblygu ymhellach strwythurau a chysylltiadau a ffurfiwyd yn ystod y broses o gynllunio ar gyfer Brexit i ddatblygu'r ymateb cyfunol i COVID-19.

21 Y Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus, Adroddiad Cryno Ionawr 2014

22 Archwilydd Cyffredinol Cymru, Adolygiad o Fyrddau Gwasanaethau Cyhoeddus, Hydref 2019

41 Yn ystod y pandemig, mae cynghorau wedi gweithio gyda byrddau iechyd, Ymddiriedolaeth GIG Iechyd Cyhoeddus Cymru a Llywodraeth Cymru i ddarparu gwasanaethau Profi, Olrhain, Diogelu. Gwnaethant hefyd chwarae rhan allweddol wrth arolygu safleoedd er mwyn sicrhau cydymffurfiaeth â rheoliadau COVID-19 a dosbarthu grantiau busnes ar ran Llywodraeth Cymru. Canfu ein hadolygiad o'r gwasanaeth Profi, Olrhain, Diogelu[23] fod cyrff cyhoeddus yn gweithio'n dda ac yn gyflym gyda'i gilydd mewn partneriaethau cryf ac effeithiol. Mae enghreifftiau eraill o waith partneriaeth cadarnhaol wedi'u nodi yn adolygiad Llywodraeth Cymru o'r cymorth i bobl agored i niwed nad ydynt ar restr warchod yn ystod COVID-19[24] ac astudiaethau achos a gasglwyd gennym fel rhan o ddysgu o COVID.

**Mae cynghorau'n rhyngweithio â'r cyhoedd mewn ffyrdd gwahanol**

42 Yn ystod y blynyddoedd diwethaf, mae cynghorau wedi bod yn symud rhai gwasanaethau ar-lein neu'n defnyddio canolfannau galwadau i ddisodli cyswllt wyneb yn wyneb. Mae'r newid wedi'i gyflymu'n sylweddol gan y pandemig, wrth i addysg o gartref, asesiadau digidol o angen, cyfarfodydd pwyllgor cynllunio ar-lein, gweithio o bell ac o gartref newid sut y mae gwasanaethau cyhoeddus yn gweithredu a sut y mae pobl yn rhyngweithio â nhw.

43 Mae llawer o fanteision gwirioneddol, i gynghorau a defnyddwyr gwasanaethau, yn sgil symud gwasanaethau ar-lein ac i'r ffôn, ond nid yw'n briodol bob amser. Mae risgiau y gall gwasanaethau digidol ehangu anghydraddoldeb a chynyddu allgáu digidol gan nad yw rhai pobl yn gallu manteisio arnynt. Mae'n well gan rai pobl fanteisio ar wasanaethau mewn ffyrdd eraill. Er enghraifft, dywedodd ein hadroddiad ar ddigartrefedd yn 2018 fod yn well gan bobl sy'n defnyddio gwasanaethau digartref wneud hynny'n bersonol neu drwy drydydd parti yn hytrach na defnyddio gwasanaethau ar-lein[25]. Mae rhai cynghorau wedi ystyried ffyrdd o liniaru'r risgiau hyn.

44 Canfu ein hadolygiad o wasanaethau dewisol nad yw cynghorau'n cynnwys y cyhoedd mewn penderfyniadau mewn modd effeithiol na chyson, er gwaethaf y potensial iddynt helpu i ddarparu gwasanaethau. Nod Deddf Llywodraeth Leol ac Etholiadau (Cymru) 2021 yw ei gwneud yn haws i'r cyhoedd ddeall sut y mae cynghorau'n gweithio. Mae'n ei gwneud yn ofynnol i gynghorau baratoi, ymgynghori ar, cyhoeddi ac adolygu 'strategaeth cyfranogiad y cyhoedd'.

23 Archwilydd Cyffredinol Cymru, Profi Olrhain Diogelu yng Nghymru: Trosolwg o'r Cynnydd hyd yma, Mawrth 2021

24 Llywodraeth Cymru, Adolygiad o'r cymorth i bobl agored i niwed nad ydynt ar restr warchod yn ystod COVID-19, Rhagfyr 2020

25 Archwilydd Cyffredinol Cymru, Sut mae Llywodraeth Leol yn rheoli galw – Digartrefedd, Ionawr 2018

45 Mae'r Ddeddf yn ei gwneud yn ofynnol hefyd i gynghorau ddarlledu cyfarfodydd cyhoeddus yn fyw yn electronig a sicrhau bod darllediadau ar gael am gyfnod rhesymol ar ôl y cyfarfod. Mewn rhai achosion, mae hyn wedi gwneud busnes y cyngor yn hygyrch mewn ffordd na fu gynt, ond, unwaith eto, mae rhai pobl na allant fanteisio ar gyfarfodydd ar-lein, neu y mae'n well ganddynt beidio â gwneud[26].

46 Wrth symud ymlaen, efallai y bydd cyfleoedd i gynghorau weithio'n agosach gyda'r cyhoedd i gynllunio a darparu gwasanaethau. Er ei bod yn anodd gwybod niferoedd, gwnaeth pobl amrywiaeth o waith gwirfoddol ffurfiol ac anffurfiol yn ystod y pandemig, gan gynnwys cefnogi canolfannau brechu a banciau bwyd a darparu cyflenwadau i'r rhai sy'n hunan-ynysu. Mae'n rhy gynnar i ddweud, ond gall mwy o ymwybyddiaeth a bod yn fwy o ran wrth ddarparu gwasanaethau lleol olygu y bydd y cyhoedd yn disgwyl ymgysylltu'n wahanol â'u cyngor.

## Mae llawer o gynghorau wedi datgan argyfwng hinsawdd

47 Yn 2019, datganodd Llywodraeth Cymru argyfwng hinsawdd, ac ym mis Chwefror 2021 ymrwymodd i gyflawni allyriadau nwyon tŷ gwydr sero net erbyn 2050. O ganlyniad, mae llawer o gynghorau wedi datgan argyfwng hinsawdd erbyn hyn ac yn datblygu neu'n gweithredu cynlluniau gweithredu carbon.

48 Fel targed dros dro, mae Llywodraeth Cymru yn bwriadu lleihau allyriadau 63% erbyn 2030. Mae hefyd wedi datgan ei bwriad i bob corff cyhoeddus yng Nghymru fod yn garbon niwtral erbyn 2030, ac mae cynghorau wedi ymrwymo iddo ar y cyd drwy CLILC.

49 Mae Llywodraeth Cymru wedi cyhoeddi Map Ffordd Sector Cyhoeddus i helpu cyrff cyhoeddus i fod yn garbon niwtral erbyn 2030. Mae CLILC wedi sefydlu panel strategaeth ar lefel Prif Weithredwr i arwain, cefnogi a rhoi trosolwg strategol o'r gwaith datgarboneiddio ar draws llywodraeth leol.

26 Mae ein blog ar ddemocratiaeth cynghorau lleol – llacio'r cyfyngiadau, Gorffennaf 2020 yn trafod 'democratiaeth ddigidol' ac effaith ehangach COVID-19 ar ddemocratiaeth cynghorau lleol.

Archwilio Cymru
Audit Wales

Archwilio Cymru

24 Heol y Gadeirlan

Caerdydd

CF11 9LJ

Ffôn: 029 2032 0500

Ffacs: 029 2032 0600

Ffôn testun: 029 2032 0660

Rydym yn croesawu galwadau ffôn yn Gymraeg a Saesneg

E-bost: post@archwilio.cymru

Gwefan: www.archwilio.cymru