WALES AUDIT OFFICE
SWYDDFA ARCHWILIO CYMRU

Archwilydd Cyffredinol Cymru
Auditor General for Wales

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

Blwyddyn archwilio: 2016-17

Dyddiad cyhoeddi: Mawrth 2017

Cyfeirnod y ddogfen: 143A2017

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.

Cwblhawyd y gwaith hwn gan dîm a oedd yn cynnwys Dave Wilson, Emily Owen a Non Jenkins o dan gyfarwyddyd Jane Holownia.

Cynnwys

Mae gan y Cyngor ddull strategol a chlir o ymdrin â newidiadau sylweddol i wasanaethau, ond byddai gwybodaeth well yn helpu'r Aelodau wrth iddynt benderfynu ar ffurf y Cyngor yn y dyfodol.

Adroddiad cryno

Cynigion ar gyfer gwella 6

Adroddiad manwl

Mae gan y Cyngor ddull strategol a chlir o benderfynu ar newidiadau sylweddol i wasanaethau 7

Mae'r Swyddogion a'r Aelodau yn dangos dealltwriaeth glir o'u rolau a'u cyfrifoldebau o ran newid gwasanaethau, ond nid yw Cyfansoddiad y Cyngor yn gyfredol 9

Mae'r Cyngor yn ystyried nifer o opsiynau wrth benderfynu ar gynigion i newid gwasanaethau, ond nid yw arfarnu opsiynau wedi'i ddatblygu'n dda 10

Mae'r Cyngor yn ymgynghori'n dda â rhanddeiliaid, ond nid yw'n glir sut y bydd yn ystyried eu barn wrth benderfynu ynghylch newid gwasanaethau 13

Nid yw'r Cyngor yn mynd ati'n systematig i fonitro effaith ei benderfyniadau 15

Mae'r Cyngor yn diweddaru ei drefniadau penderfynu yn sgil y newidiadau yn ei anghenion busnes, ond nid yw'n cynnal adolygiad systematig o'i drefniadau i gefnogi newidiadau i wasanaethau a dysgu yn eu sgil. 15

Adroddiad cryno

1 Llywodraethu yw'r modd y bydd cyrff cyhoeddus yn sicrhau eu bod yn gwneud y pethau iawn, yn y dull iawn, i'r 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 a rheoli cyrff cyhoeddus, ac a ddefnyddir gan gyrff cyhoeddus i roi cyfrif am eu gwaith i'w cymunedau, i ymgysylltu â'u cymunedau a, lle bo'n briodol, i arwain eu cymunedau.' [1]

2 Mae llywodraethu da yn hanfodol er mwyn gwarchod arian cyhoeddus yn effeithiol, ac er mwyn parhau i ddarparu gwasanaethau cyhoeddus effeithlon sy'n ennyn ymddiriedaeth. Mae'r hinsawdd ariannol sydd ohoni a'r gostyngiad yn y setliadau i lywodraeth leol, ynghyd â'r cynnydd yn y galw am rai gwasanaethau yn golygu ei bod hi'n debygol y bydd angen i bob cyngor barhau i wneud penderfyniadau ynghylch cyfluniad a lefel darpariaeth gwasanaeth yn y dyfodol. Mae'n briodol i gyrff cyhoeddus geisio gwella'n barhaus. Gwneir mân newidiadau cynyddol i ddarpariaeth gwasanaeth ar lefel reolaethol a gweithredol yn rhan o'r broses benderfynu weithredol arferol. Fodd bynnag, mae llywodraethu da wedi'i gefnogi gan gynlluniau effeithiol a phrosesau trylwyr yn hollbwysig wrth benderfynu ynghylch newidiadau sylweddol i wasanaethau. Bydd penderfyniadau o'r fath yn aml yn ddadleuol ac yn creu diddordeb sylweddol yn lleol a gallant gael effaith sylweddol ar yr unigolion a'r grwpiau dan sylw.

3 O fis Ebrill 2016, bydd yn ofynnol i gynghorau gydymffurfio â Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) a Chanllawiau Statudol cysylltiedig. Mae'r Canllawiau Statudol yn datgan: '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.

4 Mae'r adolygiad hwn yn canolbwyntio ar effeithiolrwydd trefniadau llywodraethu Cyngor Sir Fynwy (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] **Rhannu Pwrpas: Rhannu Dyfodol, Canllawiau statudol ar Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015,** Llywodraeth Cymru

5 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 yr asesiad hwn a gynhaliwyd rhwng mis Medi a mis Tachwedd 2016, buom yn edrych ar agweddau ar drefniadau penderfynu yng nghyswllt amrywiaeth o gynigion sylweddol i newid gwasanaethau. Roedd yr enghreifftiau o newidiadau i wasanaethau y buom yn edrych arnynt yn cynnwys:

- Dichonoldeb datblygu model nid-er-elw ar gyfer darparu gwasanaethau
- Hyrwyddo rheoli gwastraff busnes yn gyfrifol mewn canolfannau ailgylchu gwastraff cartref
- Creu incwm trwy'r gwasanaethau cynllunio
- Cyllido gwasanaethau lleol gan gynghorau tref a chymuned
- Diwygio'r ddarpariaeth barcio

Ni wnaethom edrych yn fanwl ar yr holl benderfyniadau unigol i newid gwasanaethau. Yn hytrach, fe'u defnyddiwyd fel enghreifftiau i ddysgu yn eu sgil ac yn sail ar gyfer y modd y bydd y Cyngor yn mynd ati i wneud penderfyniadau yn gysylltiedig â newid gwasanaethau.

6 Yn yr adolygiad hwn, daethom i'r casgliad bod **gan y Cyngor ddull strategol a chlir o ymdrin â newidiadau sylweddol i wasanaethau, ond byddai gwybodaeth well yn helpu'r Aelodau wrth iddynt benderfynu ar ffurf y Cyngor yn y dyfodol.**

Cynigion ar gyfer gwella

Arddangosyn 1 Cynigion ar gyfer gwella

Cynigion ar gyfer gwella	
Gellid cryfhau trefniadau llywodraethu'r Cyngor trwy wneud y canlynol:	
P1	Adolygu a diweddaru'r Cyfansoddiad i adlewyrchu, er enghraifft, y newidiadau diweddar i dîm arwain uwch a phwyllgorau dethol y Cyngor.
P2	Gwella ansawdd yr arfarnu opsiynau trwy ddarparu gwybodaeth sy'n dangos sut yr aed ati i werthuso'r opsiynau yn gyson.
P3	Sicrhau bod y mandadau ynghylch arbedion cyllideb a'r adroddiadau ynghylch newid gwasanaethau yn adlewyrchu barn rhanddeiliaid yn systematig a bod y farn honno'n cael ei hystyried yn y broses benderfynu.
P4	Disgrifio, ar adeg penderfynu ar gynigion i newid gwasanaethau, sut y bydd effaith y newidiadau arfaethedig yn cael ei mesur a'i monitro.
P5	Cynnal adolygiad ffurfiol o'i broses benderfynu ynghylch newid gwasanaethau fel rhan o'r dysgu ar ôl y prosiect er mwyn gwerthuso'i heffeithiolrwydd, dysgu yn sgil hynny a sicrhau gwelliannau parhaus.

Adroddiad manwl

Mae gan y Cyngor ddull strategol a chlir o benderfynu ar newidiadau sylweddol i wasanaethau

7 Mae Cytundeb Parhad Gwleidyddol y Cyngor, ei Gynllun Ariannol Tymor Canolig (CATC) a'i Gynllun Gwella 'Adeiladu Cymunedau Cynaliadwy a Chydnerth' yn disgrifio'r fframwaith strategol ar gyfer newid gwasanaethau. Mae'r Cytundeb Parhad Gwleidyddol yn disgrifio blaenoriaethau gwleidyddol y Cyngor o ran newid; mae'r CATC yn nodi'r adnoddau sydd ar gael er mwyn cynnal a gwella gwasanaethau ac mae'r Cynllun Gwella yn disgrifio blaenoriaethau gwella'r Cyngor, fel a ganlyn:

- Addysg;
- Diogelu pobl agored i niwed;
- Hyrwyddo mentergarwch, datblygu economaidd a chreu swyddi; a
- Cynnal gwasanaethau hygyrch yn lleol.

8 Cymeradwyodd y Cyngor ei raglen 'Dyfodol Sir Fynwy' (y rhaglen) ym Mai 2016. Nod y rhaglen yw ystyried 'diben craidd [y Cyngor], y berthynas â chymunedau, dinasyddion a rhanddeiliaid a'r awydd am dwf economaidd a ffyniant lleol', yng nghyd-destun yr amcanion gwella a'r CATC. Mae gan y rhaglen ddau brif nod. Yn gyntaf, helpu i nodi arbedion yng nghyllideb 2017-18 er mwyn pontio'r bwlch yn y CATC. Yn ail, nodi cyfleoedd i newid gwasanaethau o 2018-19 ymlaen.

9 Mae'r Cyngor wedi cynnwys rhai partneriaid yn y gwaith o ddatblygu rhaglen 'Dyfodol Sir Fynwy'. Trefnodd fod Prifysgol Caerdydd yn cynnal ymchwil academaidd i gefnogi'r Rhaglen. Hefyd, comisiynodd ymgynghorydd o'r sector preifat i ddarparu her a phrofiad ychwanegol, er enghraifft, ar fater rheoli newid. Mae'r Cyngor wedi ymgysylltu â rhai partneriaid unigol ynghylch agweddau ar raglen 'Dyfodol Sir Fynwy' ond ni chyflwynodd y Rhaglen i Fwrdd Gwasanaethau Cyhoeddus[3] (BGC) y sir lle y gallai partneriaid allweddol sy'n gysylltiedig â'r BGC helpu o bosibl i lywio neu gefnogi rhaglen 'Dyfodol Sir Fynwy'.

10 Yn yr un modd â llawer o gynghorau eraill, mae'r broses pennu cyllideb yn Sir Fynwy yn sbardun sylweddol ar gyfer newid gwasanaethau. Gan fod yr holl gynigion i newid gwasanaethau sy'n rhan o'r adroddiad hwn yn gysylltiedig â'r broses pennu cyllideb, bydd yr Aelodau wedi derbyn mandadau ynghylch arbedion cyllideb sy'n manylu ar y newidiadau arfaethedig i wasanaethau. Bwriad y Cyngor yw bod y mandadau hyn ynghylch arbedion cyllideb yn darparu'r wybodaeth sydd ei hangen ar yr Aelodau er mwyn gwneud penderfyniadau.

[3] Sefydlodd Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 Fyrddau Gwasanaethau Cyhoeddus, sy'n cymryd lle'r Byrddau Gwasanaethau Lleol gwirfoddol yn ardal pob awdurdod lleol.

11 Mae gan y Cyngor broses glir o ‘fandadau ynghylch arbedion cyllideb’ i helpu ei reolwyr i ddisgrifio’r newid arfaethedig i wasanaethau ac ystyried goblygiadau hynny, er enghraifft, o ran costau, risg, yr effaith ar ddefnyddwyr gwasanaethau a chydymffurfiaeth â deddfwriaeth.

12 Mae’r Cyngor wedi cymryd camau i wella ymwybyddiaeth yr aelodau a’r swyddogion o gyfrifoldebau’r Cyngor o dan Ddeddf Llesiant Cenedlaethau’r Dyfodol. Hyfforddwyd tua 75 o swyddogion a thua hanner y 43 o aelodau i’w helpu i ddeall ac asesu cynigion i newid gwasanaethau yng nghyd-destun Deddf Llesiant Cenedlaethau’r Dyfodol. Bu i’r Cyngor recordio’r sesiynau hyfforddiant a sicrhau bod y recordiadau a’r deunydd hyfforddiant ar gael yn electronig i’r rheiny a oedd heb fynychu’r hyfforddiant. Mae’r Cyngor wedi addasu hyfforddiant ar gyfer yr Aelodau Craffu ac mae’r hyfforddiant sefydlu i staff newydd bellach yn cyfeirio at gyfrifoldebau’r Cyngor o dan y Ddeddf. Mae’r Cyngor wedi ymrwymo i ddarparu hyfforddiant pellach er mwyn sicrhau bod pob swyddog sy’n ymwneud â datblygu newidiadau i wasanaethau a phob Aelod yn deall ei gyfrifoldebau o dan Ddeddf Llesiant Cenedlaethau’r Dyfodol.

13 Mae adroddiadau sy’n argymell newid gwasanaethau yn cynnwys asesiad, wedi’i gwblhau yn unol â Deddf Llesiant Cenedlaethau’r Dyfodol, ynghylch cymhwyso’r pum dull o weithio[4], sut y bydd y prosiect yn cyfrannu at y nodau llesiant cenedlaethol, ac ystyriaeth o’r effaith ar bobl neu grwpiau sydd â nodweddion gwarchodedig. Ar gyfer un o’r cynigion mwy i newid y gwasanaethau gwastraff, sefydlodd y Cyngor banel o swyddogion i sicrhau bod yr egwyddor datblygu cynaliadwy wrth wraidd y newid arfaethedig i’r gwasanaeth. Fodd bynnag, dywedodd swyddogion wrthym nad oes adnoddau gan y Cyngor i ddarparu’r math hwn o gymorth ar gyfer pob cynnig i newid gwasanaethau.

14 Mae’n amlwg bod y Cyngor yn cymryd camau i gyflawni’i gyfrifoldebau o dan Ddeddf Llesiant Cenedlaethau’r Dyfodol yn ei broses benderfynu. Mae Swyddogion a’r Aelodau yn cydnabod bod angen iddynt wneud rhagor o waith i ymgorffori’r egwyddor datblygu cynaliadwy ar draws y sefydliad. Nod y Cyngor yw ymgorffori’r egwyddor datblygu cynaliadwy mewn strategaethau wrth iddynt gael eu hadolygu neu wrth i rai newydd gael eu datblygu, megis y Strategaeth Gaffael a’r Strategaeth ar gyfer Pobl. Bwriad y Cyngor wrth wneud hynny, yw ymgorffori egwyddorion Deddf Llesiant Cenedlaethau’r Dyfodol yn bendant yn ei waith.

[4] Mae Deddf Llesiant Cenedlaethau’r Dyfodol (Cymru) yn ymwneud â gwella llesiant cymdeithasol, economaidd, amgylcheddol a diwylliannol Cymru. Mae’r Ddeddf yn gosod ‘egwyddor datblygu cynaliadwy’ sy’n dweud wrth sefydliadau sut y dylent fynd ati i gyflawni eu dyletswyddau o dan y Ddeddf. Mae’n nodi’r pum dull o weithio canlynol y mae’n rhaid i gyrff cyhoeddus eu hystyried er mwyn helpu i gynnal datblygu cynaliadwy: hirdymor, atal, integreiddio, cydweithio a chynnwys. Gellir cael rhagor o wybodaeth am y Ddeddf yng nghanllawiau Deddf Llesiant Cenedlaethau’r Dyfodol.

Mae’r Swyddogion a’r Aelodau yn dangos dealltwriaeth glir o’u rolau a’u cyfrifoldebau o ran newid gwasanaethau, ond nid yw Cyfansoddiad y Cyngor yn gyfredol

15 Mae’r rolau a’r cyfrifoldebau o ran datblygu a phenderfynu ar newidiadau i wasanaethau yn glir yn gyffredinol ac mae’r swyddogion a’r aelodau yn eu deall. Roedd yr holl swyddogion a’r rhan fwyaf o’r aelodau a ymatebodd i’n harolwg llywodraethu fel rhan o’r adolygiad hwn, yn cytuno eu bod yn deall eu rolau a’u cyfrifoldebau ac yr oeddynt i gyd yn deall trefniadau’r Cyngor o ran penderfyniadau dirprwyedig. Gwelwyd y ddealltwriaeth hon yn ein cyfweliadau â’r aelodau a swyddogion. Buom yn arsylwi ar gyfarfodydd a oedd wedi’u cadeirio’n dda, roedd ffocws clir i’r cwestiynau ac roedd swyddogion yn bresennol i gyflwyno adroddiadau ac i ateb cwestiynau technegol eu natur.

16 Mae Cyfansoddiad y Cyngor yn pennu rolau a chyfrifoldebau swyddogion a’r Aelodau wrth wneud penderfyniadau. Fodd bynnag, gan fod y cyfansoddiad wedi’i adolygu a’i ddiweddaru ddiwethaf ym Medi 2014, nid yw’n adlewyrchu newidiadau diweddar megis rolau a chyfrifoldebau newydd y Tîm Arwain Uwch, y cynnydd yn nifer y Pwyllgorau Dethol na chreu’r BGC. Mae’r Cyngor yn bwriadu diweddaru a chymeradwyo’r Cyfansoddiad mewn pryd ar gyfer y Weinyddiaeth newydd ym Mai 2017.

17 Mae’r Swyddog Monitro’n darllen yr holl adroddiadau i’r Cabinet ac i’r pwyllgorau ac yn cynghori awduron adroddiadau ar faterion yn ymwneud â phwerau dirprwyedig, swyddogaeth y Cyngor neu’r Cabinet, a phenderfyniadau gan y Cabinet neu gan aelodau unigol o’r Cabinet. Mae swyddogion y Gwasanaethau Democrataidd yn bresennol yng nghyfarfodydd y Cyngor i ateb unrhyw gwestiynau ynghylch gweithdrefnau wrth i’r cyfarfodydd fynd rhagddynt. Mae’r pwyllgorau craffu yn galw eitemau i mewn os credant fod angen craffu ymhellach arnynt. Mae’r camau hyn yn darparu dulliau rheoli defnyddiol ac ymarferol yn y broses benderfynu.

18 Mae perthynas waith gadarnhaol rhwng swyddogion a’r aelodau yn sail i ddull y Cyngor o ddatblygu cynigion i newid gwasanaethau. Mae rhyddid i swyddogion ystyried cynigion radical i newid gwasanaethau ac archwilio i ba raddau y byddent yn dderbyniol, yn wleidyddol, i uwch-aelodau cyn i’r cynigion gael eu herio trwy’r prosesau craffu ffurfiol. Mae rhaglen ‘Dyfodol Sir Fynwy’ yn enghraifft o’r dull gweithredu hwn, gan ei bod yn ceisio creu’r gallu a’r weledigaeth i ddatblygu atebion i rai o heriau mwyaf y sir ac yn sicrhau, ar yr un pryd, bod modd mantoli’r gyllideb yn y tymor canol. Nid oes gan y Cyngor drefniadau llywodraethu penodol ar gyfer rhaglen Dyfodol Sir Fynwy. Yn lle hynny, mae’n darparu adroddiadau cynnydd trwy drefniadau llywodraethu sefydlog y Cyngor, fel yr Uwch Dîm Arwain. Mae’n bosibl na fydd rhai prosiectau’n mynd ymlaen i’r broses benderfynu ffurfiol, ac oni fydd y Cyngor yn cadw cofnod clir o’r holl gynigion, gan ddangos y rhai sy’n

mynd rhagddynt a'r rhai nad ydynt a'r rhesymau am hynny, mae'n bosibl na fydd yr elfen hon o'r trefniadau yn gwbl dryloyw.

Mae'r Cyngor yn ystyried nifer o opsiynau wrth benderfynu ar gynigion i newid gwasanaethau, ond nid yw arfarnu opsiynau wedi'i ddatblygu'n dda

19 Wrth ystyried cynigion i newid gwasanaethau, mae'r Cyngor yn cyflwyno opsiynau mewn adroddiadau a mandadau ynghylch arbedion cyllideb, ond mae rhai o'r rhain yn fwy trylwyr na'i gilydd. Roedd rhai, fel cynnig y Cyngor i asesu dichonoldeb darparu gwasanaethau trwy fodel nid-er-elw ym maes twristiaeth, hamdden, diwylliant, addysg awyr agored a'r gwasanaethau ieuenctid, yn cynnig nifer o opsiynau ac yn esbonio pa un a ffefrid gan y swyddogion a'r rhesymau dros hynny. Roedd cynigion eraill, fel y cynnig i gynyddu incwm yng Ngwasanaeth Cynllunio'r Cyngor, yn cynnwys opsiynau nad oeddynt wedi'u diffinio cystal, gan nodi, er enghraifft, y byddai amrywiol opsiynau yn arbed llai o arian neu'n cynnig mwy o arbedion, heb roi manylion penodol. Er bod y swyddogion a ymatebodd i'n harolwg llywodraethu fel rhan o'r adolygiad hwn yn cytuno bod y Cyngor yn edrych ar bob opsiwn posibl wrth ystyried cynnig i newid gwasanaeth, roedd traean o'r Aelodau a'r partneriaid a ymatebodd yn anghytuno â'r datganiad hwn.

20 Nid yw'r Cyngor yn disgrifio yn yr adroddiadau a'r mandadau ynghylch arbedion cyllideb yr hyn y mae'n ceisio'i gyflawni yn sgil y newid arfaethedig i wasanaethau nac i ba raddau, a sut, y gallai pob un o'r opsiynau y cyfeiriwyd atynt yn y cynnig gyflawni'r gwelliannau hyn. Byddai cynnwys y manylion hyn yn darparu gwybodaeth well ar gyfer y broses benderfynu ac yn dangos tryloywder. Fodd bynnag, mae'r dogfennau'n cynnwys naratif sy'n egluro pam y mae swyddogion yn ffafrio opsiwn penodol.

21 Yn gyffredinol, nid yw'r adroddiadau a'r mandadau ynghylch arbedion cyllideb yn manylu ynghylch y costau ychwanegol sydd ynghlwm wrth newid gwasanaeth. Nid yw'r graddfeydd amser a'r cerrig milltir ar gyfer cyflawni gwahanol gamau'r newidiadau yn cael eu cofnodi'n glir. Nid yw dull ffurfiol y Cyngor o gynllunio ar gyfer newid gwasanaeth wedi'i integreiddio yn y broses benderfynu; fe'i hystyrir yn annibynnol trwy broses cynllunio busnes y Cyngor. Gan fod y broses hon yn digwydd yn hwyrach yn y flwyddyn, mae hynny'n golygu na fydd yr Aelodau yn deall goblygiadau llawn y newidiadau i wasanaethau yn ystod y broses benderfynu, ac ni fydd ganddynt ddigon o wybodaeth i sefydlu trefniadau monitro parhaus.

22 Yn ein hadroddiad 'Llywodraethu - Adolygiad Dilynol ar yr Asesiad Corfforaethol' ym Mehefin 2016, daethom i'r casgliad bod y Cyngor yn gweithredu i wella ansawdd yr wybodaeth i'r aelodau, ond nad oedd yr adroddiadau yn ddigon clir a pherthnasol bob amser i gefnogi proses benderfynu neu herio gadarn. Ein hargymhelliad oedd y dylai'r Cyngor wella eglurder yr adroddiadau y mae'r

Aelodau yn eu derbyn er mwyn sicrhau eu bod yn cael gwybodaeth briodol ac amserol ar ffurf hawdd ei darllen a hawdd ei deall.

23 Yn ymateb ei reolwyr i'n hadroddiad, cydnabu'r Cyngor fod angen iddo wella'r wybodaeth a ddarperir i gefnogi gwneud penderfyniadau, a bod Cynllun y Gwasanaeth Craffu 2015-16 yn nodi bod gwaith sylweddol wedi'i wneud i wella ansawdd adroddiadau o'r blaen ond y byddai'r ffocws ar y maes hwn yn parhau. Ymrwymodd y Cyngor i barhau i weithio gydag awduron adroddiadau a'u hyfforddi er mwyn sicrhau bod cynnwys adroddiadau a chyflwyniadau yn glir a bod eu cywair yn gywir erbyn Mawrth 2017.

24 Daethom i'r casgliad hefyd, yn ein hadolygiad llywodraethu ym Mehefin 2016, fod y Cyngor yn gwella'i swyddogaeth graffu a'i fod yn bwriadu gwella'r cymorth craffu ymhellach er mwyn cyflawni canlyniadau gwell. Ein hargymhelliad oedd y dylai'r Cyngor gryfhau effaith, statws ac effeithiolrwydd y gwaith craffu, gan gynnwys cofnodi ymateb y Cabinet i argymhellion ac arsylwadau'r pwyllgorau craffu yn ffurfiol a chydlynu blaenraglenni gwaith y Cabinet a'r pwyllgorau dethol yn well. Roedd ymateb rheolwyr y Cyngor i'n hadroddiad yn ymrwymo i wneud y canlynol:

- byddai'r gwasanaethau democrataidd yn sicrhau bod Blaenraglen y Cabinet yn cael ei diweddaru a'i bod ar gael yn hwylus i'r Aelodau erbyn Mawrth 2017;
- byddai'n cynorthwyo'r cadeiryddion i nodi pynciau y byddid yn craffu arnynt cyn bod penderfyniad yn cael ei wneud ac i flaenoriaethu eu gwaith yn fwy effeithiol, erbyn Mawrth 2017; a
- byddai'n gweithio gydag uwch-swyddogion i'w hannog i ystyried craffu'n gynnar ar faterion cyn penderfynu arnynt er mwyn osgoi galw materion i mewn a'r oedi dilynol yn y broses benderfynu.

Nid yw amseriad ein hadolygiad llywodraethu presennol wedi rhoi digon o gyfle i'r Cyngor ddangos bod effeithiolrwydd y gwaith craffu wedi gwella.

25 Mae'r aelodau'n parhau i fynegi pryderon ynghylch ansawdd yr wybodaeth a gânt wrth iddynt ystyried cynigion i newid gwasanaethau. Ym Medi 2016[5], cofnododd Cyd-bwyllgor Dethol y Cyngor bryderon nad oedd y manylion a ddarparwyd wrth geisio cael cydsyniad yr Aelodau i fwrw ymlaen â model amgen ar gyfer darparu gwasanaeth (yn enwedig yng nghyswllt costau tebygol parhau â cham nesaf y gwaith) yn eu helpu i ffurfio casgliadau pendant. Fodd bynnag, roedd yr Aelodau'n cefnogi'r athroniaeth ac yn cytuno y dylid archwilio cyfleoedd i ddefnyddio model darparu amgen, ar yr amod bod y Cabinet a'r swyddogion yn ystyried y canlynol:

- Adnoddau: Mae gan y Pwyllgor amheuon ynghylch yr adnoddau sy'n ofynnol er mwyn datblygu'r gwaith ymhellach a'r adnoddau sy'n ofynnol i gyflawni'r model ei hun. Mae'r Cyd-bwyllgor Dethol yn gofyn am roi dadansoddiad ariannol i'r Aelodau sy'n amlinellu'r manylion hyn.

[5] Cofnodion cyfarfod Cyd-bwyllgor Dethol Cyngor Sir Fynwy ar 19 Medi 2016

- Llywodraethu: Mae'r Aelodau yn cytuno'n bendant fod angen penderfyniad cynnar ar y fframwaith llywodraethu ac atebolrwydd ac yn argymell bod swyddogion yn archwilio amryw o strwythurau neu fodelau atebolrwydd i'w hystyried gan yr Aelodau.
- Rheoli disgwyliadau'r cyhoedd: Cytunai'r Aelodau fod angen i'r Cyngor ystyried sut y gall sicrhau bod y gwasanaethau a ddarperir trwy fodel amgen yn adlewyrchu anghenion y cyhoedd.
- Staff: Mae'r Pwyllgor yn pryderu bod goblygiadau i'r staff yn y trefniadau amgen ac mae'n argymell cynnal dadansoddiad trylwyr o'r dewisiadau staffio (secondiadau neu TUPE) i'w hystyried ymhellach gan yr Aelodau.
- Craffu: Mae'r Cyd-bwyllgor Dethol yn gofyn bod ei argymhellion, ynghyd â'r Achos Busnes drafft, yn cael eu cyflwyno i'r Cyd-bwyllgor Dethol mewn cyfarfod yn y dyfodol, cyn i'r Cyngor llawn ystyried y mater.

26 Mae trefniadau'r Cyngor o ran penderfynu ar newidiadau arfaethedig i wasanaethau yn cael eu hystyried a'u herio trwy nifer o fecanweithiau.

27 Mae'r Cyngor wedi sefydlu trefniadau craffu a all herio cynigion i newid gwasanaethau ac awgrymu dewisiadau amgen i'r opsiynau a ffafrir gan swyddogion, ond mae safon cymhwyso'r rhain yn ymarferol yn amrywio.

28 Mae Timau Rheoli'r Cyfarwyddiaethau, yr Uwch Dîm Arwain a'r aelodau o'r Cabinet yn trafod cynigion i newid gwasanaethau yn fuan wedi llunio'r cynnig amlinellol cychwynnol. Yn y trafodaethau hyn, penderfynir p'un a fydd y cynigion yn symud ymlaen i'r broses benderfynu ffurfiol ond nid oes cofnod ffurfiol o'r drafodaeth ac nid yw'n dryloyw. Gan hynny, nid yw'n glir pam y gallai cynigion penodol fod wedi cael eu cynnig a'u gwrthod cyn cyrraedd y cam penderfynu.

29 Mae'r Pwyllgorau Dethol yn adolygu mandadau ynghylch arbedion cyllideb yn eu cyfarfodydd perthnasol ac yna'n dod ynghyd fel Cyd-bwyllgor Dethol i ystyried y cynigion o ran y gyllideb. Mae'r Cyngor yn cyhoeddi agendâu, adroddiadau, cofnodion presenoldeb a hysbysiadau ynghylch penderfyniadau ar y rhyngrwyd. Ar ôl cael eu cynnig, bydd penderfyniadau'n dilyn proses pwyllgorau democrataidd ffurfiol y Cyngor. Darlledir holl gyfarfodydd y Cyngor trwy ffrwd fyw, sy'n fodd i'r cyhoedd wrando ar y drafodaeth.

30 Yn ein Hasesiad Corfforaethol 2015, yr adroddwyd arno yn yr Adroddiad Gwella Blynyddol yn Nhachwedd 2015, roeddem yn argymell bod angen i'r Cyngor gryfhau'r trefniadau llywodraethu a herio trwy sicrhau bod cofnodion cyfarfodydd yn cael eu llofnodi yn y cyfarfod nesaf addas yn unol â chyfansoddiad y Cyngor ac y dylid ailystyried polisi'r Cyngor o beidio â darparu cofnodion ffurfiol o gyfarfodydd y Cabinet.

31 Yn ein hadroddiad Llywodraethu ym Mehefin 2016, daethom i'r casgliad fod y Cyngor wedi dechrau gwella o ran llofnodi cofnodion yn brydlon yn y cyfarfod nesaf, ond y mae'n parhau i beidio â chofnodi cyfarfodydd y Cabinet. Roedd ymateb rheolwyr y Cyngor i'n hadroddiad yn dweud bod 'holl gyfarfodydd y Cabinet yn cael eu darlledu trwy ffrwd fyw, mae'r holl adroddiadau ar gael ar wefan y Cyngor a chyhoeddir cofnod o benderfyniadau ar y wefan yn dilyn pob cyfarfod o'r cabinet sy'n nodi manylion y penderfyniadau a wnaed, gan gynnwys unrhyw welliannau i'r penderfyniad a gynigiwyd. Mae'n arfer gan y Cyngor ers tro byd i beidio â chyhoeddi cofnodion y Cabinet ac nid yw'r arfer wedi achosi problemau o ran tryloywder a gweithrediad agored y broses benderfynu ac nid yw'r cyngor yn bwriadu newid y broses hon o gofnodi penderfyniadau'r cabinet'. Mae Archwilydd Cyffredinol Cymru yn dal ei dir yn gadarn ar y mater hwn, gan fod cofnodi cyfarfodydd yn fater o lywodraethu da ac er bod y Cyngor o'r farn fod ei ddull gweithredu yn gyfreithlon ac yn unol â'i Gyfansoddiad, rydym yn dal i fynnu, oherwydd yr enghreifftiau o'r gorffennol a nodwyd yn ein hadroddiad Llywodraethu ym Mehefin 2016, nad yw dibynnu'n llwyr ar hysbysiadau o benderfyniadau a recordiadau ar YouTube yn ddewis arall dibynadwy yn lle cofnodion ffurfiol i'r Cyngor nac i'r cyhoedd.

Mae'r Cyngor yn ymgynghori'n dda â rhanddeiliaid, ond nid yw'n glir sut y bydd yn ystyried eu barn wrth benderfynu ynghylch newid gwasanaethau

32 Mae'r Cyngor yn ymgysylltu'n dda â thrigolion lleol wrth ystyried newid gwasanaethau. Fel rhan o broses pennu cyllideb 2016-17 ac er mwyn helpu'r BGC i ddatblygu'r Cynllun Llesiant[6], bu'n defnyddio ystod eang o ddulliau, gan gynnwys cyfarfodydd cyhoeddus, stondinau mewn digwyddiadau, a'r cyfryngau cymdeithasol, i gyfathrebu ynghylch cynigion y gyllideb a gwahodd sylwadau gan y gymuned. Cyfyngwyd yr ymgynghori lleol ynghylch cyllideb 2017-18 i ddwy sesiwn a ddarlledwyd trwy ffrwd fyw o siambr y Cyngor. Roedd cyfle i'r cyhoedd ddod i'r sesiynau hyn yn bersonol hefyd. Mae'r Cyngor yn ymgysylltu â chymunedau lleol trwy Bwyllgorau Ardal, ond mae'r rhain wedi bod yn gymysg eu llwyddiant, gyda lefelau presenoldeb amrywiol.

33 Mae'r Cyngor yn ymgynghori'n rhagweithiol â phartneriaid a rhanddeiliaid wrth bennu'r gyllideb ac mae swyddogion wedi datblygu perthynas waith dda â phartneriaid. Sefydlwyd BGC y sir yn unol â gofynion Deddf Llesiant

[6] Mae'n rhaid i bob Bwrdd Gwasanaethau Cyhoeddus (BGC) baratoi a chyhoeddi cynllun sy'n disgrifio'i amcanion a'r camau y bydd yn eu cymryd i'w gwireddu. Cynllun Llesiant Lleol yw'r enw ar y cynllun hwn ac mae'n rhaid nodi ynddo pam y mae'r BGC yn teimlo y bydd ei amcanion yn cyfrannu at gyflawni'r nodau llesiant yn yr ardal leol, a sut y rhoddwyd sylw i'r Asesiad Llesiant Lleol wrth bennu'r amcanion a'r camau a gymerir.

Cenedlaethau'r Dyfodol ac mae'r Cyngor wedi sefydlu Pwyllgor Dethol penodol i graffu ar waith y BGC. Fodd bynnag, mae'r ymgysylltu â phartneriaid wedi'i gyfyngu'n aml i gyfathrebu ynghylch newidiadau i wasanaethau, yn hytrach nag ymgysylltu â phartneriaid er mwyn iddynt allu helpu i lunio'r newidiadau.

34 Yn fwy cyffredinol, gall y cyhoedd ymuno yng nghyfarfodydd pwyllgorau dethol y Cyngor, lle bydd Cadeiryddion y Pwyllgorau Dethol yn annog y bobl sy'n bresennol i fynegi barn.

35 Mae'r mandadau ynghylch arbedion cyllideb yn cynnwys rhestr o'r bobl y mae'r Cyngor wedi ymgynghori â hwy ynghylch y newid arfaethedig i'r gwasanaeth, y tu mewn i'r Cyngor ac yn allanol. Mae'r ymgynghori'n tueddu i gynnwys swyddogion y Cyngor a grwpiau o Aelodau sy'n rhan o'r broses benderfynu ei hun, a gwasanaethau a rhanddeiliaid allanol y bydd y newid arfaethedig i'r gwasanaeth yn effeithio arnynt. Fodd bynnag, anaml iawn y bydd adroddiadau a mandadau ynghylch arbedion cyllideb yn cynnwys barn y rhanddeiliaid ac felly, nid yw'n glir sut y bydd y bobl sy'n gwneud penderfyniadau yn rhoi sylw i farn y rhai yr ymgynghorwyd â hwy, wrth iddynt ystyried yr adroddiadau hyn.

36 Weithiau, mae'r Cyngor yn derbyn sylwadau gan drigolion lleol ynghylch newidiadau arfaethedig, ond nid yw'n glir sut y rhoddir sylw i farn pobl leol yn ystod y broses benderfynu. Roedd deiseb ynghylch cyflwyno ffioedd parcio dyddiol ym Maes Parcio Byefields yn y Fenni yn enghraifft o'r sylwadau hyn. Cyflwynwyd y ddeiseb i'r Cabinet yn ei gyfarfod ar 6 Gorffennaf 2016.
Mae'r cofnod o benderfyniadau'r cyfarfod yn cofnodi penderfyniad y Cabinet i beidio â chyflwyno tâl dyddiol ac eithrio ar ddydd Mawrth. Mae'r recordiad ar YouTube yn dangos na chyfeiriwyd at y ddeiseb yn ystod y cyfarfod, er iddi gael ei chynnwys mewn atodiad i agenda'r Cabinet.

37 Mae'r Cyngor yn ceisio sicrhau bod gwybodaeth ynghylch ei benderfyniadau ar gael yn hwylus ac yn helaeth i'r cyhoedd ac i randdeiliaid, ond mae ansawdd yr wybodaeth a'r graddau y bydd ar gael yn amrywio. Roedd ein hadroddiad Llywodraethu ym Mehefin 2016 yn tynnu sylw at bryderon ynghylch digonolrwydd yr wybodaeth ar wefan y Cyngor. Rhoesom wybod nad oedd modd clywed rhannau o'r recordiadau o gyfarfodydd y cyngor ar YouTube, bod trafferthion o ran cyrchu rhannau penodol o'r drafodaeth yn y cyfarfodydd trwy'r recordiadau ar YouTube, a bod camgymeriadau mewn hysbysiadau o benderfyniadau. Roeddem yn argymell bod angen i'r Cyngor sicrhau bod penderfyniadau'n cael eu cofnodi'n glir ac yn gyson er mwyn darparu trywydd penderfynu dibynadwy, tryloyw a hwylus. Roedd ymateb y Cyngor fel a ganlyn:

- Bu system Modern Gov[7] ar waith ers Medi 2015, sydd wedi gwella cofnodion, agendâu ac adroddiadau'r cyfarfodydd ar wefan y cyngor, gan olygu bod y rhain ar gael yn fwy hwylus i'r cyhoedd.

[7] ap yw mod.gov sy'n caniatáu lawrlwytho, gweld ac anodi papurau cyfarfodydd awdurdodau lleol a sefydliadau eraill yn awtomatig

- Byddwn yn parhau i ymgorffori Modern Gov ym mhrosesau'r gwasanaethau democrataidd er mwyn cryfhau gweinyddiaeth ac adroddiadau'r broses ddemocrataidd.
- Byddwn yn parhau i fireinio'r Wefan Graffu er mwyn cynnig mynediad hwylus at wybodaeth graffu i'r Aelodau ac i'r cyhoedd.
- Mae cynnwys a dyluniad y wefan yn cael eu hadolygu er mwyn gwella'r profiad i ddefnyddwyr

38 Yn yr adolygiad hwn, gwelsom nad yw ModGov yn cael ei weithredu'n llawn i ddarparu'r holl fuddion posibl, ond y mae'r Cyngor wedi newid ei wefan, gan gynnwys rhoi gwedd gliriach ar yr hysbysiadau o benderfyniadau.

Nid yw'r Cyngor yn mynd ati'n systematig i fonitro effaith ei benderfyniadau i newid gwasanaethau

39 Mae'r Cyngor yn nodi pobl a grwpiau â nodweddion gwarchodedig y mae'r cynlluniau i newid gwasanaethau yn debygol o effeithio arnynt, ond ni ddisgrifir sut y mae angen i reolwyr werthuso union effaith y newidiadau neu a ddylid rhoi adroddiad i'r Aelodau am effaith eu penderfyniadau, a sut a phryd y dylid gwneud hynny. Fodd bynnag, mae'r Cyngor yn monitro'r arbedion cyllideb a gyflawnir yn sgil cynigion i newid gwasanaethau.

40 Mae templedi'r mandad ynghylch arbedion cyllideb yn cynnwys adran lle y mae angen i'r awdur ddisgrifio pwy fydd yn gwerthuso'r newid i'r gwasanaeth a phryd y bydd hynny'n digwydd. Profwyd sampl o fandadau ynghylch arbedion cyllideb a gwelwyd bod yr adran hon wedi'i llenwi'n wael ac nad oedd ymrwymiad i werthuso'r newid i'r gwasanaeth. Ar ben hynny, nid oedd effeithiau'r newidiadau arfaethedig i'r gwasanaethau wedi'u diffinio'n dda; felly, ni fyddai gan swyddogion a'r Aelodau ddigon o wybodaeth i werthuso'r effaith.

41 Gall pwyllgorau dethol y Cyngor ofyn am adroddiadau pellach ar effaith newid gwasanaeth ac ychwanegu'r rhain at eu Blaenraglenni Gwaith. Yn ymarferol, ni fydd y pwyllgorau dethol yn monitro effaith penderfyniadau i newid gwasanaethau.

Mae'r Cyngor yn diweddaru ei drefniadau penderfynu yn sgil newidiadau yn ei anghenion busnes, ond nid yw'n cynnal adolygiad systematig o'i drefniadau i gefnogi newidiadau i wasanaethau a dysgu yn eu sgil

42 Mae'r Cyngor yn diweddaru ei brosesau penderfynu. Er enghraifft, sefydlwyd Pwyllgor Dethol newydd i graffu ar y BGC ac mae Cyd-bwyllgorau Dethol yn cyfarfod i graffu ar gynigion y gyllideb sy'n ddull mwy effeithlon na chynnal cyfarfodydd ar wahân.

43 Mae’r Cyngor yn sylweddoli bod angen iddo wella’r broses benderfynu ac mae’n rhoi ModGov ar waith er mwyn gwella effeithlonrwydd trwy ryddhau staff yn nhîm y Gwasanaethau Democrataidd i gefnogi’r broses yn fwy effeithiol. Mae’n darparu hyfforddiant parhaus i swyddogion ac i’r aelodau gyda’r bwriad o wella eu heffeithiolrwydd wrth ystyried cynigion i newid gwasanaethau, ac adolygwyd y dogfennau a ddefnyddir wrth gynnig newid gwasanaethau.

44 Er bod y Cyngor yn parhau i wella elfennau o’r broses benderfynu, nid yw’n gwneud hynny mewn ffordd strwythuredig. Mae rhai o’r cynigion ar gyfer gwella a nodwyd yn ein hadolygiad llywodraethu cynharach ac yn yr Asesiad Corfforaethol heb eu cyflawni eto, ac nid yw’r Cyngor wedi mynd ati’n ffurfiol i adolygu ansawdd penderfyniadau er mwyn dysgu yn sgil ei brofiad, trwy werthuso effeithiolrwydd ei drefniadau a nodi cyfleoedd ar gyfer gwella.

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