WALES AUDIT OFFICE
SWYDDFA ARCHWILIO CYMRU

Archwilydd Cyffredinol Cymru
Auditor General for Wales

Llywodraethu Da wrth Benderfynu ar Newidiadau Sylweddol i Wasanaethau – **Cyngor Sir Powys**

Blwyddyn archwilio: 2016-17

Dyddiad cyhoeddi: Mawrth 2017

Cyfeirnod y ddogfen: 167A2017

Paratowyd y ddogfen hon fel rhan o waith a gyflawnir 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'r arfer a ddisgwylir gan awdurdodau cyhoeddus wrth ymdrin â cheisiadau, yn cynnwys ymgynghori â thrydydd partïon perthnasol. Mewn perthynas â'r ddogfen hon, mae Archwilydd Cyffredinol Cymru a Swyddfa Archwilio Cymru yn drydydd partïon perthnasol. Dylid anfon unrhyw ymholiadau ynglŷn â datgelu neu ailddefnyddio'r ddogfen hon i Swyddfa Archwilio Cymru yn swyddog.gwybodaeth@archwilio.cymru.

Roedd y tîm a gyflawnodd y gwaith yn cynnwys Sara-Jane Byrne a Non Jenkins o dan gyfarwyddyd Jane Holownia.

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

Cynnwys

O ystyried uchelgais a chyflymder ei raglen newid gwasanaethau, mae cyfleoedd sylweddol i'r Cyngor atgyfnerthu ei drefniadau llywodraethu.

Adroddiad cryno

Crynodeb 4

Cynigion ar gyfer gwella 5

Adroddiad manwl

Mae gan y Cyngor weledigaeth a fframwaith clir ac uchelgeisiol ar gyfer gwneud newidiadau sylweddol i wasanaethau yn seiliedig ar ddarparu gwasanaethau sy'n canolbwyntio ar y gymuned a bod yn gyngor sy'n comisiynu 7

Er bod y Cyngor wedi atgyfnerthu'r trefniadau ar gyfer rheoli'r rhaglen o newidiadau i wasanaethau, nid yw ei drefniadau ar gyfer craffu a gwneud penderfyniadau yn ddigon cadarn i sicrhau llywodraethu da 8

Mae ansawdd yr arfarniadau o opsiynau yn gymysg ac nid yw'r wybodaeth a gyflwynir i Aelodau bob amser yn amserol nac yn ddigonol i hwyluso proses strategol o wneud penderfyniadau 11

Mae gan y Cyngor drefniadau datblygedig ar gyfer ymgysylltu â rhanddeiliaid mewn perthynas â chynigion ar gyfer newidiadau i wasanaethau ond ni chânt bob amser eu defnyddio mewn ffordd gyson ac effeithiol 13

Mae'r Cyngor yn gwella ei drefniadau ar gyfer monitro effaith newidiadau i wasanaethau ond, hyd yma, nid ydynt yn cael eu defnyddio mewn ffordd systemataidd 14

Mae'r Cyngor yn dysgu o'r newidiadau blaenorol a wnaed i wasanaethau er ei fod yn cydnabod bod angen cymryd camau pellach i wella effeithiolrwydd ei drefniadau ar gyfer gwneud penderfyniadau 15

Adroddiad cryno

Crynodeb

1 Mae llywodraethu'n ymwneud â sut 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, a'r diwylliannau a'r gwerthoedd, sy'n cyfarwyddo ac yn rheoli cyrff cyhoeddus, ac y maent yn atebol iddynt, y maent yn ymgysylltu â nhw a, lle y bo'n briodol, sy'n arwain eu cymunedau[1].

2 Mae llywodraethu da yn hanfodol er mwyn gwarchod arian cyhoeddus yn effeithiol a darparu gwasanaethau cyhoeddus effeithlon yr ymddiriedir ynddynt yn barhaus. Mae'r hinsawdd ariannol bresennol a'r setliadau is i lywodraeth leol yn ogystal â'r galw cynyddol am rai gwasanaethau yn golygu ei bod yn debygol y bydd angen i bob cyngor barhau i wneud penderfyniadau ynghylch cyfluniad gwasanaethau a'r modd y cânt eu darparu yn y dyfodol. Mae'n briodol bod cyrff cyhoeddus yn ceisio gwella'n barhaus. Gwneir newidiadau cynyddrannol, bach i'r modd y darperir gwasanaethau ar lefel rheolwyr a lefel weithredol fel rhan o'r broses arferol o wneud newidiadau gweithredol. Fodd bynnag, mae llywodraethu da wedi'i ategu gan waith cynllunio effeithiol a phrosesau trylwyr yn hanfodol wrth benderfynu ar newidiadau sylweddol i wasanaethau. Mae penderfyniadau o'r fath yn aml yn rhai dadleuol ac yn ennyn cryn dipyn o ddiddordeb lleol a gallant gael effeithiau sylweddol ar yr unigolion a'r grwpiau y maent yn effeithio arnynt.

3 Ers mis Ebrill 2016, mae'n ofynnol i gynghorau gydymffurfio â Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) a Chanllawiau Statudol cysylltiedig. Mae'r Canllawiau Statudol yn nodi'r canlynol: '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 i gyflawni nodau llesiant.

4 Mae'r adolygiad hwn yn canolbwyntio ar effeithiolrwydd trefniadau llywodraethu Cyngor Sir Powys (y Cyngor) ar gyfer penderfynu ar newidiadau sylweddol i wasanaethau. Rydym yn diffinio hyn fel unrhyw newid sylweddol i'r ffordd y caiff gwasanaethau eu darparu a/neu unrhyw newid sylweddol o ran profiadau defnyddwyr gwasanaethau allanol o wasanaethau. Gallai hyn gynnwys, er enghraifft, newidiadau sylweddol i'r ffordd y caiff y gwasanaeth ei ddarparu, lefel y gwasanaeth a ddarperir, argaeledd y gwasanaeth neu gost y gwasanaeth.

5 Gan gymryd fframwaith diwygiedig Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth (CIPFA) ar gyfer 'Delivering good governance in local government'

[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**

fel safon briodol, mae'r adolygiad hwn yn darparu llinell sylfaen i'r Cyngor gynllunio rhagor o welliannau. Yn yr asesiad hwn, a gynhaliwyd rhwng mis Medi a mis Tachwedd 2016, ystyriwyd agweddau ar drefniadau gwneud penderfyniadau mewn perthynas ag ystod o gynigion ar gyfer newidiadau sylweddol i wasanaethau. Ymhlith y newidiadau i wasanaethau a ystyriwyd roedd:

- Y gwasanaeth pryd ar glud
- Casgliadau gwastraff bob tair wythnos
- Trefnu i reoli Canolfannau Hamdden a Chwaraeon drwy gontractau allanol
- Trosglwyddo cyfleusterau chwaraeon a hamdden i'r gymuned
- Gwasanaethau Llyfrgell
- Moderneiddio'r dull o ystyried opsiynau gofal yn y gymuned
- Rheoli plâu

6 Nid ystyriwyd pob un o'r penderfyniadau unigol ynghylch newid gwasanaethau yn fanwl, ond yn hytrach eu defnyddio fel enghreifftiau i gyfeirio atynt a llywio'r ffordd y mae'r Cyngor yn mynd ati i wneud penderfyniadau ynghylch newidiadau i wasanaethau. Rydym hefyd wedi ystyried newidiadau eraill i wasanaethau, y tynnwyd ein sylw atynt yn ystod ein gwaith maes.

7 Yn ystod yr adolygiad hwn, daethom i'r casgliad **o ystyried uchelgais a chyflymder ei raglen newid gwasanaethau, bod cyfleoedd sylweddol i'r Cyngor atgyfnerthu ei drefniadau llywodraethu.**

Cynigion ar gyfer gwella

Arddangosyn 1: cynigion ar gyfer gwella

Mae'r tabl isod yn pennu'r meysydd gwella a nodwyd drwy ein hadolygiad.

Cynigion ar gyfer gwella	
Gellid atgyfnerthu trefniadau llywodraethu'r Cyngor drwy wneud y canlynol:	
C1	Adolygu cylch gwaith a rôl bresennol y Cabinet er mwyn ei alluogi i ganolbwyntio ar flaenoriaethau allweddol y Cyngor a newidiadau sylweddol i wasanaethau.
C2	Egluro ac atgyfnerthu rôl pwyllgorau craffu wrth ystyried newidiadau i wasanaethau.
C3	Cysoni rhaglenni gwaith y Cabinet a'r Pwyllgorau Craffu er mwyn cynnwys manylion am gynigion ar gyfer newidiadau arfaethedig i wasanaethau a sicrhau eu bod yn hygyrch ar wefan y Cyngor.
C4	Gwella ansawdd y wybodaeth a'r arfarniadau o opsiynau a ddarperir i Aelodau er mwyn eu galluogi i ystyried goblygiadau strategol y newidiadau arfaethedig i wasanaethau.

Cynigion ar gyfer gwella	
C5	Egluro awdurdodau dirprwyedig, yn arbennig ar gyfer newidiadau sylweddol i wasanaethau er mwyn sicrhau bod penderfyniadau yn dryloyw a bod atebolrwydd drostynt yn glir.
C6	Atgyfnerthu'r trefniadau ar gyfer monitro effaith newidiadau i wasanaethau, gan gynnwys nodi'n benodol adeg y penderfyniad beth fydd yn destun gwaith monitro, ble y caiff ei fonitro a phwy fydd yn gyfrifol am wneud hynny.

Adroddiad manwl

Mae gan y Cyngor weledigaeth a fframwaith clir ac uchelgeisiol ar gyfer gwneud newidiadau sylweddol i wasanaethau yn seiliedig ar ddarparu gwasanaethau sy'n canolbwyntio ar y gymuned a bod yn gyngor sy'n comisiynu

8 Cafwyd gennym fod gan swyddogion ac Aelodau ddealltwriaeth gyffredin o weledigaeth strategol y Cyngor ar gyfer newidiadau i wasanaethau. Mae'r Cyngor yn glir bod angen gwneud newidiadau radical i'r ffordd y caiff gwasanaethau eu darparu er mwyn ymateb i'r pwysau ariannol a demograffig a wynebir ganddo. Mae'n ystyried gwahanol ddulliau o ddarparu gwasanaethau ac ategir ei ddull gweithredu mewn perthynas â newidiadau i wasanaethau gan ei weledigaeth i weithio gyda chymunedau ac i ddatblygu i fod yn gyngor sy'n comisiynu. Mae'r Cyngor hefyd yn symud tuag at fodel iechyd a gofal cymdeithasol integredig, a sefydlwyd tîm arwain ar y cyd â Bwrdd Iechyd Addysgu Powys er mwyn hwyluso'r gwaith hwn.

9 Mae'r Cyngor wedi amlinellu ei weledigaeth yn glir yn ei Gynllun Gwella Corfforaethol (CGC), sy'n nodi pedair blaenoriaeth, sef:

- ailwampio gwasanaethau'r cyngor i ymateb i lai o gyllid;
- cefnogi pobl yn y gymuned i fyw bywydau llawn a bodlon;
- datblygu'r economi; a
- gwella canlyniadau dysgwyr, gan leihau anfantais.

10 Fodd bynnag, gan nad yw'r Cyngor wedi lansio'r CGC yn ffurfiol eto, cafwyd gennym mai perchenogaeth gyfyngedig a geir o'r CGC ymhlith staff ac Aelodau. Roedd hyn yn wahanol i'r lefel berchenogaeth uchel a welwyd ar gyfer Cynllun Powys yn Un 2014-17, sef cynllun ar gyfer newidiadau rhwng y partneriaid sy'n rhan o Fwrdd Gwasanaethau Lleol Powys. Mae'r Cyngor yn bwriadu lansio ei CGC maes o law. Er na fu unrhyw waith ymgysylltu penodol â'r cyhoedd mewn perthynas â'r CGC, cynhaliodd y Cyngor waith ymgysylltu â'r cyhoedd wrth ddatblygu'r Cynllun Powys yn Un gyda'i bartneriaid allweddol, a ddefnyddiwyd ganddo wedyn i lywio ei CGC. Rydym ar ddeall bod y Cyngor wedi datblygu'r CGC fel dogfen interim cyn cyhoeddi ei amcanion llesiant, y mae'n bwriadu eu cyhoeddi erbyn diwedd mis Mawrth 2017 fel sy'n ofynnol gan Ddeddf Llesiant a Chenedlaethau'r Dyfodol.

11 Mae comisiynu yn rhan annatod o weledigaeth y Cyngor ar gyfer newidiadau i wasanaethau, ac yn ddatblygiad sylweddol i Aelodau a swyddogion o ran y ffordd y mae'r Cyngor yn rheoli ei wasanaethau. Mae hefyd yn gofyn am set wahanol o sgiliau a galluoedd er mwyn sicrhau bod y Cyngor yn comisiynu ac yn trefnu contractau yn effeithiol. Mae'r Cyngor yn cydnabod y gall fod angen buddsoddi er mwyn gwneud newidiadau sylweddol i wasanaethau ac mae ei Fodel Adnoddau

Ariannol (MAA) yn nodi'r diffyg yn y gyllideb hyd at fis Mawrth 2020 ac yn dechrau nodi'r adnoddau a'r galluoedd sydd eu hangen er mwyn cyflawni newidiadau i wasanaethau.

12 Mae'r Cyngor hefyd yn cydnabod y gall fod angen dod o hyd i gymorth a sgiliau arbenigol yn allanol er mwyn cau'r bwlch hwn yn y byrdymor a rhoi cyfle iddo feithrin sgiliau a galluoedd ei staff er mwyn ymateb i'r newid hwn o ran dull gweithredu.

13 Mae swyddogion wedi cael hyfforddiant cyffredinol ar gomisiynu ac mae'r Cyngor yn hwyluso trefniadau ar gyfer trosglwyddo gwybodaeth o'i bartneriaeth â Northgate er mwyn gwella sgiliau comisiynu a chontractio swyddogion. Mae'r Gyfarwyddiaeth Lleoedd hefyd wedi trefnu hyfforddiant penodol er mwyn helpu ei swyddogion i baratoi ar gyfer rôl fwy masnachol/comisiynu sy'n berthnasol i'w gwasanaethau. Mae'r Cyngor wedi sefydlu tîm gwasanaethau masnachol i gefnogi cynlluniau comisiynu a chontractio cyfarwyddiaethau.

14 Mae'r Cyngor yn datblygu ei drefniadau er mwyn hwyluso'r broses o ystyried datblygu cynaliadwy fel rhan o gynigion ar gyfer newidiadau i wasanaethau. Mae wedi sefydlu gweithgor Asesu Effaith o swyddogion ac mae'r CGC yn gwneud cyfeiriadau helaeth at Ddeddf Llesiant a Chenedlaethau'r Dyfodol, gan dynnu sylw at y ffordd y mae blaenoriaethau yn ategu'r nodau llesiant.

15 Mae proses asesu effaith y Cyngor a roddir ar waith ar gyfer pob newid arfaethedig i wasanaethau hefyd yn cynnwys asesiad yn erbyn y blaenoriaethau llesiant. Mae'r Cyngor wedi cynnal hyfforddiant i swyddogion er mwyn gwella ansawdd yr asesiadau hyn a cheir tystiolaeth bod yr asesiadau hyn yn cael eu herio fwy gan aelodau. Mae canllawiau'r cynllun gwella gwasanaethau yn cyfeirio at y Ddeddf ac yn cynnwys nifer o gwestiynau y dylai gwasanaethau eu hystyried wrth ystyried newid i wasanaeth.

16 Ceir tystiolaeth bod yr egwyddor datblygu cynaliadwy yn cael ei hystyried mewn nifer o'r newidiadau i wasanaethau a adolygwyd gennym, gan gynnwys casgliadau gwastraff bob tair wythnos, llyfrgelloedd a throsglwyddo asedau cymunedol. Mae cynaliadwyedd hefyd yn un o'r adrannau safonol yn nhempled adroddiad y Cyngor ond gallai'r Cyngor atgyfnerthu'r ystyriaeth hon o fewn yr adroddiadau eu hunain a gwneud defnydd helaethach o'r asesiadau effaith.

Er bod y Cyngor wedi atgyfnerthu'r trefniadau ar gyfer rheoli'r rhaglen o newidiadau i wasanaethau, nid yw ei drefniadau ar gyfer craffu a gwneud penderfyniadau yn ddigon cadarn i sicrhau llywodraethu da

17 Beirniadwyd y Cyngor gan wasanaethau archwilio allanol a rheoleiddwyr eraill am ei ddull gweithredu wrth gomisiynu gwasanaethau gofal cartref yn 2013 a 2014 ac

am y trefniadau llywodraethu mewn perthynas â'r dull gweithredu hwn. Cyflwynwyd ein hadroddiad **Review of the Letting of a Domiciliary Care Contract to Alpha Care Limited** i'r Cyngor ym mis Ionawr 2016[3]. Yn yr adroddiad hwn, daethom i'r casgliad bod uniondeb trefniadau llywodraethu sefydledig y Cyngor wedi cael eu rhoi yn y fantol wrth iddo ruthro i gyflwyno'r gwasanaeth gofal cartref newydd mor gyflym â phosibl. O ganlyniad, cafodd y Cyngor a defnyddwyr y gwasanaeth gofal cartref eu hamlygu i risg ddiangen. Mae'r Cyngor wedi datblygu cynllun gweithredu i ymdrin â'r materion a godwyd yn ein hadroddiad, ac mae'n parhau i roi'r cynllun hwnnw ar waith. Roedd aelodau'r Cabinet ac uwch swyddogion yn ymwybodol o fethiant y contract gofal cartref ac yn awyddus i bwysleisio eu bod yn dysgu o'r profiad hwn.

18 Mae amrywiaeth o drefniadau llywodraethu ar waith gan y Cyngor i lywio ei newidiadau i wasanaethau ac mae wedi atgyfnerthu ei drefniadau corfforaethol ar gyfer goruchwylio newidiadau sylweddol i wasanaethau. Mae trefniadau clir ar waith gan y Cyngor ar gyfer rheoli prosiectau a rhaglenni er mwyn goruchwylio ei bedair blaenoriaeth. Er enghraifft, yn ogystal â chyfarfodydd ffurfiol megis cyfarfodydd y Cyngor, pwyllgorau craffu a'r Cabinet, mae gan y Cyngor Fwrdd Rhaglen Cymunedau Cryfach gyda chyfarwyddwr arweiniol ar gyfer pob ardal leol, grŵp trosglwyddo asedau a Bwrdd Comisiynu a Chaffael er mwyn goruchwylio prosiectau mawr ar lefel gorfforaethol. Caiff dogfennau dechrau prosiectau eu datblygu a nodir trefniadau llywodraethu yn glir, gan gynnwys rolau a chyfrifoldebau. Cafwyd gennym fod y Cyngor wedi defnyddio ei drefniadau ar gyfer rheoli a llywodraethu rhaglenni yn effeithiol mewn perthynas â nifer o newidiadau i wasanaethau, gan gynnwys cyflwyno casgliadau gwastraff bob tair wythnos.

19 Fodd bynnag, er bod gan y Cyngor amrywiaeth o systemau llywodraethu er mwyn helpu i bennu newidiadau i wasanaethau, cafwyd gennym nad yw bob amser yn eu defnyddio mewn ffordd effeithiol ac effeithlon i lywio newidiadau i wasanaethau.

20 Daethom o hyd i enghreifftiau da o waith ymgysylltu gan bwyllgorau craffu, er enghraifft y newid arfaethedig i'r gwasanaeth gwastraff gweddilliol. Roedd y Cyngor hefyd wedi sefydlu gweithgorau craffu i ystyried newidiadau i wasanaethau, megis y newid i'r gwasanaeth llyfrgelloedd. Fodd bynnag, ar hyn o bryd, nid yw rôl pwyllgorau craffu wrth ystyried cynigion ar gyfer newidiadau i wasanaethau yn glir a chafwyd gennym fod canfyddiad swyddogion ac aelodau o werth a statws gwaith craffu yn gyfyngedig. Nid yw'r Cyngor bob amser yn rhoi digon o gyfleoedd i bwyllgorau craffu ymgysylltu mewn ffordd ystyrlon â'r broses gwneud penderfyniadau wrth bennu newidiadau sylweddol i wasanaethau. Er enghraifft, ni chafodd y pwyllgorau craffu gyfle i graffu ar y cynigion ar gyfer trefnu contractau allanol ar gyfer y gwasanaeth hamdden, y newidiadau i'r gwasanaeth pryd ar glud na'r penderfyniad i sefydlu cwmni masnachu i reoli cartrefi preswyl y Cyngor. Er gwaethaf y ffaith bod y newidiadau hyn yn newidiadau sylweddol i wasanaethau,

[3] Mae adroddiad llawn ein **Review of the Letting of a Domiciliary Care Contract to Alpha Care Limited** ar gael ar wefan y Cyngor.

nododd swyddogion na chynhwyswyd y pwyllgorau craffu yn y broses gwneud penderfyniadau mewn perthynas â'r newidiadau hyn i wasanaethau gan nad oedd digon o amser. Nododd y Cyngor fod defnyddio mwy o waith craffu cyn gwneud penderfyniadau yn faes i'w wella yn ei hunanwerthusiad diweddaraf o'i drefniadau corfforaethol.

21 Ni chaiff rhaglenni gwaith y Cabinet a'r Pwyllgorau Craffu eu cydgysylltu'n effeithiol ac ni cheir digon o dryloywder. Nid yw'r Cyngor yn cynllunio newidiadau i wasanaethau yn effeithiol fel rhan o raglenni gwaith pwyllgorau craffu. Mae hyn yn effeithio ar allu pwyllgorau Craffu i ddylanwadu ar newidiadau i wasanaethau mewn modd amserol ac i hysbysu'r cyhoedd am gynigion ar gyfer newidiadau i wasanaethau yn y dyfodol. Ceir dryswch ymhlith swyddogion ac aelodau ynghylch pwy sy'n gyfrifol am ddatblygu rhaglenni gwaith pwyllgorau craffu. Mae angen i'r Cyngor gynllunio ei raglen o newidiadau sylweddol i wasanaethau yn well er mwyn sicrhau bod digon o amser i roi ei drefniadau llywodraethu ar waith yn fwy effeithiol. Mae'n galonogol nodi, ers ein gwaith maes, bod y Cyngor bellach wedi nodi'r pynciau hynny a fydd yn destun gwaith craffu cyn gwneud penderfyniad ym mlaenraglen waith ddiweddaraf y Cabinet, y cytunwyd arni ym mis Rhagfyr 2016.

22 Gall cadeiryddion y Pwyllgorau Craffu siarad yng nghyfarfodydd y Cabinet. Fodd bynnag, wrth i ni arsylwi ar y Cabinet, roedd yn aneglur i ba raddau y gall cadeiryddion y Pwyllgorau Craffu ddylanwadu ar benderfyniadau o ran newidiadau i wasanaethau ar y cam cymharol hwyr hwn o'r broses gwneud penderfyniadau, a gall eu presenoldeb yng nghyfarfodydd y Cabinet arwain at ddryswch o ran atebolrwydd i'r aelodau o'r cyhoedd sy'n arsylwi. Rydym yn deall bod cyfarfodydd y Cabinet yn aml yn hir ac nad yw'r Cyngor wedi rhoi ffocws digonol ar flaenoriaethau allweddol yn y cyfarfodydd. Mae angen i'r Cyngor adolygu ac ailffocysu rôl y Cabinet a sicrhau ei fod yn defnyddio systemau llywodraethu eraill yn briodol wrth ystyried newidiadau sylweddol i wasanaethau. Mae'r enghreifftiau a welwyd gennym o ddefnydd effeithiol o drefniadau llywodraethu i lywio newidiadau i wasanaethau yn dangos y gall y Cyngor adeiladu ar y rhain a dysgu ganddynt wrth ystyried newidiadau i wasanaethau yn y dyfodol.

23 Buddsoddodd y Cyngor mewn hyfforddiant craffu dair blynedd yn ôl ond mae llawer o'r aelodau a gafodd yr hyfforddiant hwnnw wedi symud i rolau yn y Cabinet ers hynny. Credwn fod angen i'r Cyngor wneud mwy i feithrin gallu a chymhwysedd ei swyddogaeth graffu. Er bod y Cyngor wedi cynnal sesiynau hyfforddi i aelodau ar y Ddeddf Llesiant a Chenedlaethau'r Dyfodol, prin fu'r hyfforddiant/datblygiad i aelodau a gynigiwyd yn ddiweddar i'w paratoi i ganolbwyntio ar newidiadau i wasanaethau, er enghraifft, ar sut i ddeall arfarniadau o opsiynau a'u herio.

24 Roedd rhai o'r penderfyniadau i roi newidiadau arfaethedig i wasanaethau ar waith a archwiliwyd gennym, megis y newidiadau i gasgliadau gwastraff gweddilliol, wedi'u dogfennu'n dda ac yn dryloyw. Fodd bynnag, gwnaed y penderfyniad i drefnu contract allanol ar gyfer y gwasanaeth hamdden ac i ddyfarnu contract gwerth tua £35 miliwn o dan bwerau dirprwyedig yn unol â Chyfansoddiad y Cyngor. Darparodd Deiliad y Portffolio Comisiynu a Chaffael adroddiad gwybodaeth eithriedig i'r Cabinet ar ganlyniad y broses gaffael i benodi darparwr ar

gyfer y gwasanaeth hamdden ond nid ymgysylltwyd â'r pwyllgor craffu perthnasol mewn unrhyw ffordd. Nid oes cofnod o'r penderfyniad i ddyfarnu'r contract ar gael i'r cyhoedd ychwaith.

Mae ansawdd yr arfarniadau o opsiynau ar gyfer newidiadau sylweddol i wasanaethau yn gymysg ac nid yw'r wybodaeth a gyflwynir i Aelodau bob amser yn amserol nac yn ddigonol i hwyluso proses strategol o wneud penderfyniadau

25 Er bod y Cyngor yn gyffredinol yn ystyried amrywiaeth o opsiynau ar gyfer newidiadau i wasanaethau, mae ansawdd ei arfarniadau o opsiynau ar gyfer newidiadau sylweddol i wasanaethau yn amrywio. Bu enghreifftiau o newidiadau i wasanaethau lle y darparwyd gwybodaeth gynhwysfawr i aelodau, megis y casgliadau gwastraff gweddilliol bob tair wythnos a'r gwasanaeth llyfrgelloedd a chredwn y gall y Cyngor ddysgu o'r enghreifftiau hyn.

26 Fodd bynnag, gwelwyd enghreifftiau hefyd o newidiadau sylweddol i wasanaethau lle roedd ansawdd a lefel y wybodaeth a ddarparwyd i Aelodau yn gyfyngedig a lle na roddwyd ystyriaeth ddigonol i oblygiadau strategol yr opsiynau. Er enghraifft, nid oedd yr arfarniadau o opsiynau mewn perthynas â newidiadau i'r gwasanaeth rheoli plâu a throsglwyddo meysydd chwarae i gymunedau yn cynnwys digon o wybodaeth ariannol gadarn. Cafwyd gennym hefyd nad oedd yr arfarniad o opsiynau na'r adroddiad mewn perthynas â threfnu contract allanol ar gyfer y gwasanaeth hamdden ym mis Mehefin 2014 yn cynnwys digon o wybodaeth ariannol. Yn ogystal, ni luniodd y Cyngor achos busnes wedi'i ddiweddaru i drefnu contract allanol ar gyfer ei wasanaethau hamdden er gwaethaf gwerth uchel y gwasanaeth, a'r newid sylweddol mewn cyfeiriad o gymharu â'r achos busnes y cytunwyd arno'n flaenorol. Nod trefnu contract allanol ar gyfer y gwasanaeth oedd diogelu a gwarchod gwasanaethau cymaint â phosibl. Dyfarnodd y Cyngor gontract allanol ar gyfer ei wasanaethau hamdden i Freedom Leisure ym mis Gorffennaf 2015, ond llai na blwyddyn yn ddiweddarach, cynigiodd y Cyngor y dylid cau rhai canolfannau hamdden a'u trosglwyddo i ysgolion er mwyn sicrhau arbedion ychwanegol.

27 Ym mis Hydref 2016, ystyriodd y Cabinet adroddiad eithriedig yn cynnig y dylid cau tair canolfan hamdden neu eu trosglwyddo i ysgolion. Roedd y cynigion ar sail lefelau defnydd a'r lefel o fuddsoddiad y byddai ei hangen er mwyn cynnal y cyfleusterau, y byddem wedi disgwyl i'r Cyngor eu hystyried fel rhan o'r arfarniad o opsiynau blaenorol a'r broses gaffael a gynhaliwyd yn ystod mis Mehefin 2014. Yn dilyn ymgynghoriad â'r ardaloedd lleol yr effeithiwyd arnynt, rydym ar ddeall bod y Cyngor bellach wedi penderfynu peidio â chau rhai o'r cyfleusterau ac wedi ailgyfeirio adnoddau i'w cynnal. Er bod hyn yn dangos bod y Cyngor yn ymateb i

safbwyntiau'r gymuned, byddem wedi disgwyl i'r opsiwn o gadw'r cyfleusterau gael ei gynnwys yn yr adroddiad eithriedig i'r Cabinet ym mis Hydref 2016.

28 Ym mis Medi 2016, penderfynodd y Cyngor sefydlu Cwmni Masnachu Awdurdod Lleol (CMALl) i reoli ei gartrefi preswyl, pan ddaw ei gontract presennol gyda'i ddarparwr allanol i ben ym mis Ebrill 2017, ar yr amod na nodir unrhyw broblemau wrth ddatblygu'r achos busnes amlinellol. Ym mis Rhagfyr 2016, diddymodd y Cyngor y penderfyniad hwn ar ôl i swyddogion nodi cymhlethdodau posibl wrth sefydlu CMALl a phenderfynodd dderbyn cynnig diwygiedig gan ei ddarparwr presennol ar gyfer rheoli ei lety i bobl hŷn. Felly, credwn fod cyfleoedd i'r Cyngor fyfyrio ar amrywiaeth a chadernid yr opsiynau a ystyriwyd gan y Cabinet ym mis Medi 2016 ac i ddysgu o'r gwersi hyn wrth wneud newidiadau sylweddol i wasanaethau yn y dyfodol. Er enghraifft, nid oedd yr arfarniad o opsiynau a ystyriwyd gan y Cabinet ym mis Medi 2016 yn cynnwys yr opsiwn i ailnegodi telerau ei gontract gyda'i ddarparwr presennol.

29 Caiff arfarniadau o opsiynau ar gyfer newidiadau arfaethedig i wasanaethau eu hadolygu a'u herio ar sawl lefel yn y Cyngor, gan gynnwys y Tîm Rheoli Corfforaethol, y Cabinet, timau rheoli adrannol a thrwy fyrddau rhaglenni. Fel y nodwyd uchod, ni chaiff pwyllgorau craffu'r Cyngor eu cynnwys mewn ffordd systemataidd wrth bennu cynigion ar gyfer newidiadau i wasanaethau ond ceir rhai enghreifftiau o waith ymgysylltu cadarnhaol â'r pwyllgorau craffu fel rhan o'r broses o wneud newidiadau i wasanaethau, y byddem yn annog y Cyngor i ddysgu ohonynt.

30 Mae'r Cyngor wedi rhoi trefniadau ar waith ar gyfer asesu effaith newidiadau arfaethedig i wasanaethau. Fodd bynnag, mae'n cydnabod bod angen iddo eu hatgyfnerthu er mwyn sicrhau eu bod yn gweithredu'n effeithiol. Mae Bwrdd Rhaglen Cymunedau Cryfach y Cyngor ynghyd â chyfrifoldeb cyfarwyddwyr am ardaloedd daearyddol penodol yn hwyluso trosolwg cyfannol o effaith gyfunol newidiadau i wasanaethau, er enghraifft, ar grwpiau agored i niwed. Mae'r Cyngor wedi datblygu adnodd asesu effaith cynhwysfawr, sy'n ei gwneud yn ofynnol i swyddogion ystyried yr effaith y gall newidiadau i wasanaethau ei chael ar nifer o feysydd. Mae'r rhain yn cynnwys blaenoriaethau'r Cyngor a ffactorau sy'n gysylltiedig â risgiau, cydraddoldebau, yr Iaith Gymraeg, cynaliadwyedd, cydlyniant cymunedol a'r gweithlu. Mae hefyd yn cynnwys asesu'r tebygolrwydd y gellir cyflawni'r newidiadau hynny. Fodd bynnag, mae'r Cyngor yn cydnabod bod ansawdd yr asesiadau effaith a gwblheir yn amrywiol. O ganlyniad, mae'r Cyngor wedi atgyfnerthu ei drefniadau sicrhau ansawdd a chymorth mewn perthynas ag asesiadau effaith. Fodd bynnag, ni chaiff asesiadau effaith a gwblheir eu rhannu fel mater o drefn gyda'r pwyllgorau craffu pan fyddant yn ystyried cynigion ar gyfer newidiadau i wasanaethau. Mae hyn yn cyfyngu ar allu'r pwyllgorau craffu i graffu ar gadernid asesiadau ac i ddeall effaith ddisgwyliedig y newidiadau arfaethedig.

Mae gan y Cyngor drefniadau datblygedig ar gyfer ymgysylltu â rhanddeiliaid mewn perthynas â chynigion ar gyfer newidiadau i wasanaethau ond ni chânt bob amser eu defnyddio mewn ffordd gyson ac effeithiol

31 Mae amrywiaeth o drefniadau ar waith gan y Cyngor i ymgysylltu â rhanddeiliaid a'u hysbysu am gynigion ar gyfer newidiadau i wasanaethau, gan gynnwys ei banel dinasyddion a'i fforwm ieuenctid. Datblygodd y Cyngor fapiau rhanddeiliaid wrth ystyried rhai o'r newidiadau i wasanaethau a adolygwyd gennym a nododd sut y byddai'n ymgysylltu â'r rhanddeiliaid hyn. Mae cyfarwyddwyr y Cyngor yn arwain y broses o ymgysylltu â rhanddeiliaid o fewn ardaloedd lleol diffiniedig a gwelsom rai enghreifftiau cadarnhaol o ymgysylltu â rhanddeiliaid mewn perthynas â newidiadau arfaethedig i wasanaethau. Mae hyn yn cynnwys newidiadau i'r gwasanaeth llyfrgelloedd a'r broses o gyflwyno casgliadau gwastraff gweddilliol bob tair wythnos. Roedd derbynioldeb i randdeiliaid hefyd yn un o'r meini prawf a ddefnyddiwyd i arfarnu'r opsiynau yn yr arfarniad o opsiynau ar gyfer llety i bobl hŷn.

32 Mae'r Cyngor yn gweithio'n agos â chynghorau tref a chymuned i ystyried sut y gallant ddarparu rhai gwasanaethau. Mae'r Cyngor hefyd yn gweithio'n agos â Bwrdd Iechyd Addysgu Powys gan anelu at gynnig gwasanaeth iechyd a gofal cymdeithasol integredig, sef un o feysydd allweddol rhaglen trawsnewid y Cyngor.

33 Mae'r Cyngor hefyd yn gallu dangos ei fod yn ymateb i safbwyntiau ei gymunedau. Er enghraifft, ar ôl ymgynghori â'r cyhoedd, mae'r Cyngor wedi penderfynu peidio â bwrw ati â'i benderfyniad i gau Canolfan Hamdden Trefyclo, ac mae wedi dod o hyd i'r cyllid angenrheidiol i'w gadw ar agor.

34 Fodd bynnag, nid yw'r Cyngor bob amser yn ymgynghori â rhanddeiliaid ar gynigion unigol ar gyfer newidiadau i wasanaethau. Er enghraifft, prin fu'r gwaith ymgynghori â rhanddeiliaid wrth drefnu contractau allanol ar gyfer gwasanaethau hamdden y Cyngor yn ystod 2015 gan nad oedd y Cyngor o'r farn bod angen gwneud hynny, gan na fyddai natur y gwasanaeth yn newid. Yn ogystal, wrth wneud newidiadau i'w wasanaethau pryd ar glud, prin fu'r gwaith ymgynghori ar y newidiadau arfaethedig, a phrif nod y gwaith ymgysylltu â defnyddwyr oedd eu hysbysu o'r newidiadau yn hytrach na gofyn am eu barn.

35 Nid yw gwybodaeth am newidiadau arfaethedig neu newidiadau a bennwyd gan y Cyngor i wasanaethau bob amser yn ddigon hygyrch nac ar gael yn hawdd i'r cyhoedd. Dim ond o fewn papurau agenda y mae'r Cyngor yn cyhoeddi blaenraglenni gwaith y Cabinet a'r Pwyllgorau Craffu, yn hytrach na'u cyhoeddi fel dogfennau ar wahân. Fodd bynnag, ar y cyfan, mae adroddiadau sy'n ymwneud â newidiadau i wasanaethau yn nodi argymhellion clir a rhesymau clir dros yr argymhellion hynny. Mae'r Cyngor yn cyhoeddi penderfyniadau aelodau unigol o'r Cabinet ar ei wefan ond nid yw'n cyhoeddi penderfyniadau swyddogion

dirprwyedig, sy'n cyfyngu ar dryloywder y broses gwneud penderfyniadau. Ar hyn o bryd, mae'r Cyngor yn darlledu cyfarfodydd y Cyngor a'r Cabinet a'r cyfarfodydd pwyllgor hynny sydd o fudd penodol i'r cyhoedd ar y we, ond nid yw'n darlledu cyfarfodydd pwyllgorau eraill, megis ei bwyllgorau craffu, fel mater o drefn ar y we. Mae'r Cyngor wrthi ar hyn o bryd yn treialu system o roi cyfleoedd i aelodau'r cyhoedd ofyn cwestiynau i'r Cyngor yn ystod ei gyfarfodydd. Mae cyfansoddiad y Cyngor yn nodi y gall aelodau o'r cyhoedd gymryd rhan mewn cyfarfodydd cyhoeddus, gan gynnwys tynnu sylw'r Pwyllgor Craffu perthnasol at eu safbwyntiau ar unrhyw fater sy'n cael ei ystyried gan y Pwyllgor Craffu hwnnw. Fodd bynnag, ni chaiff hyn gyhoeddusrwydd eang ar wefan y Cyngor.

Mae'r Cyngor yn gwella ei drefniadau ar gyfer monitro effaith newidiadau i wasanaethau ond, hyd yma, nid ydynt yn cael eu defnyddio mewn ffordd systemataidd

36 Mae trefniadau ar waith gan y Cyngor i fonitro'r broses o roi newidiadau i wasanaethau ar waith, cyflawni arbedion a pherfformiad gwasanaethau ond nid yw'n bwrw ati'n systemataidd i fonitro effaith penderfyniadau unigol mewn perthynas â newidiadau i wasanaethau ar y cyhoedd. Mae'r Cyngor yn gwella ei drefniadau ar gyfer meithrin y sgiliau, y galluoedd a'r diwylliant angenrheidiol i hwyluso'r gwaith o gomisiynu mwy o wasanaethau. Mae'r Cyngor hefyd yn datblygu dull mwy cadarn ar gyfer monitro effaith newidiadau i wasanaethau.

37 Mae gan y Cyngor adnodd asesu effaith cynhwysfawr, y mae'n parhau i'w ddatblygu. Cwblheir yr asesiadau effaith ar gyfer pob newid i wasanaeth ac maent yn cynnwys adran benodol i'r gwasanaethau nodi sut y byddant yn monitro'r effaith dros amser. Mae rheolwr y gwasanaeth, pennaeth y gwasanaeth, y cyfarwyddwr a deiliad y portffolio yn cymeradwyo'r asesiad effaith a gwblhawyd, gan bwysleisio eu hatebolrwydd drosto. Fodd bynnag, gallai'r Cyngor atgyfnerthu ei drefniadau drwy gynnwys manylion am sut y bydd y Cyngor yn monitro ac yn gwerthuso effaith newidiadau i wasanaethau mewn asesiadau effaith, adroddiadau ac achosion busnes. Mae'r cynllun cyfathrebu ar gyfer gwastraff gweddilliol yn nodi sut y bydd y Cyngor y gwerthuso llwyddiant y cynllun, ond nid oedd yr arfer hwn i'w weld yn gyson ar draws yr holl newidiadau i wasanaethau a adolygwyd gennym.

38 Nid yw'r pwyllgorau craffu yn monitro effaith newidiadau i wasanaethau fel mater o drefn ond cafwyd rhai enghreifftiau gennym lle mae'r Cyngor yn monitro effaith newidiadau i wasanaethau. Er enghraifft, cynhelir cyfarfodydd rheoli contractau er mwyn monitro perfformiad Freedom Leisure, sy'n rhedeg gwasanaethau hamdden y Cyngor, a chafodd y Pwyllgor Craffu Lleoedd adroddiad blynyddol cyntaf Freedom Leisure ym mis Hydref 2016. Wrth arsylwi ar y Pwyllgor Craffu hwn, gwelsom fod yr aelodau wedi gofyn cwestiynau penodol a heriol i Freedom Leisure. Fodd bynnag, er mai ar gais y Pwyllgor Craffu y gwnaed y cyflwyniad, ni

chafodd y pwyllgor ddigon o wybodaeth gefndir gan swyddogion i fanteisio i'r eithaf ar y cyfle hwn. Er enghraifft, ni roddwyd copi o adroddiad cysylltiedig yn nodi amcanion y contract na'r trefniadau sydd ar waith i oruchwylio perfformiad Freedom Leisure i'r Pwyllgor Craffu.

39 Gwelwyd rhai enghreifftiau lle roedd y trefniadau trosiannol ar gyfer newidiadau i wasanaethau wedi'u cynllunio a'u monitro'n dda. Roedd hyn yn cynnwys datblygu cynllun prosiect a chynllun cyfathrebu clir ar gyfer cyflwyno'r casgliadau gwastraff gweddilliol bob tair wythnos a threfniadau trosiannol wedi'u cynllunio'n dda ar gyfer newidiadau i'r gwasanaeth pryd ar glud. Mae'r Cyngor yn defnyddio adroddiadau uchafbwyntiau prosiectau i roi'r wybodaeth ddiweddaraf ar gynnydd wrth weithredu newidiadau y cytunwyd arnynt i wasanaethau, ac mae byrddau rhaglenni a thimau rheoli adrannol yn monitro'r adroddiadau hyn.

Mae'r Cyngor yn dysgu o newidiadau blaenorol i wasanaethau er ei fod yn cydnabod bod angen cymryd camau pellach i wella effeithiolrwydd ei drefniadau ar gyfer gwneud penderfyniadau.

40 Mae'r Cyngor wedi gwella agweddau ar ei drefniadau llywodraethu ar gyfer cyflawni newidiadau i wasanaethau a'u pennu yn dilyn ei brofiad o newidiadau blaenorol i wasanaethau. Fel rhan o'i gylch cynllunio corfforaethol yn 2016-17, gwerthusodd effeithiolrwydd ei drefniadau ar gyfer gwneud penderfyniadau a thrwy hyn, nododd fod angen iddo wella cyfleoedd i ymgymryd â mwy o waith craffu cyn gwneud penderfyniadau. Mae'r Cyngor yn parhau i roi ei gynllun gweithredu ar waith yn dilyn y profiad gofal cartref ac mae wedi atgyfnerthu ei broses asesu effaith a'i drefniadau rheoli rhaglenni ar gyfer ei newidiadau sylweddol i wasanaethau.

41 Mae'r Cyngor yn ymgymryd â chryn dipyn o newidiadau i wasanaethau, ac felly mae angen trefniadau llywodraethu cryf a threfniadau cadarn ar gyfer gwneud penderfyniadau er mwyn sicrhau ei fod yn rheoli risg yn effeithiol. Gan fod pwysau ariannol ar y Cyngor wedi cynyddu a bod newidiadau i wasanaethau wedi cyflymu, canfu ein hadolygiad nad yw'r Cyngor bob amser wedi defnyddio ei drefniadau llywodraethu yn effeithiol i gadw'r cydbwysedd angenrheidiol.

42 Nid ydym wedi cael sicrwydd eto bod trefniadau llywodraethu'r Cyngor ar gyfer newidiadau i wasanaethau yn ddigon cadarn i'w helpu i gyflawni ei weledigaeth. Credwn fod cyfleoedd sylweddol i'r Cyngor atgyfnerthu ei drefniadau llywodraethu er mwyn sicrhau na fydd yn rhuthro wrth wneud penderfyniadau nac yn gwneud penderfyniadau heb wybodaeth gadarn. Mae angen i'r Cyngor hefyd gynllunio ei newidiadau i wasanaethau yn fwy effeithiol er mwyn sicrhau bod digon o amser i ddefnyddio ei drefniadau llywodraethu yn effeithiol.

43 Byddwn y parhau i fonitro cynnydd y Cyngor wrth ymdrin â'n pryderon a'n cynigion ar gyfer gwella, yn enwedig wrth iddo ddechrau gweithredu newidiadau mawr i wasanaethau priffyrdd, trafnidiaeth ac ailgylchu.

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