WALES AUDIT OFFICE
SWYDDFA ARCHWILIO CYMRU

Archwilydd Cyffredinol Cymru
Auditor General for Wales

Adolygiad o Wasanaethau Hamdden – **Cyngor Bwrdeistref Sirol Merthyr Tudful**

Blwyddyn archwilio: 2018-19

Dyddiad cyhoeddi: Mehefin 2019

Cyfeirnod y ddogfen: 1357A2019-20

Paratowyd y ddogfen hon at ddefnydd mewnol Cyngor Bwrdeistref Sirol Merthyr Tudful fel rhan o’r gwaith a gyflawnwyd yn unol ag adran 17 o Ddeddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2004 ac adran 18 o Fesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009.

Nid yw’r Archwilydd Cyffredinol na staff Swyddfa Archwilio Cymru yn ysgwyddo unrhyw gyfrifoldeb o ran unrhyw aelod, cyfarwyddwr, swyddog na chyflogai arall yn unigol, nac o ran unrhyw drydydd parti.

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 adran 45 o’r Cod 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 ynglŷn â datgelu neu ailddefnyddio'r ddogfen hon i Swyddfa Archwilio Cymru yn swyddog.gwybodaeth@archwilio.cymru.

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

Mae’r ddogfen hon hefyd ar gael yn Saesneg.

Cyflawnwyd y gwaith hwn gan dîm a oedd yn cynnwys Martin Gibson, Allison Rees a Sara-Jane Byrne o dan gyfarwyddyd Jane Holownia.

Cynnwys

Drwy ddarparu gwasanaethau hamdden a diwylliant y Cyngor drwy gontract allanol, fe'u diogelwyd rhag toriadau, ond nid oes iddynt gyfeiriad strategol, mae'r contract presennol yn cyfyngu arnynt, ac mae angen eu goruchwylio'n fwy effeithiol.

Adroddiad cryno

Adroddiad manwl

Drwy ddarparu gwasanaethau hamdden a diwylliant y Cyngor drwy gontract allanol, fe'u diogelwyd rhag toriadau, ond nid oes iddynt gyfeiriad strategol, mae'r contract presennol yn cyfyngu arnynt, ac mae angen eu goruchwylio'n fwy effeithiol 6

Nid oes gan y Cyngor weledigaeth a strategaeth gymeradwy ar gyfer ei wasanaethau hamdden a diwylliant hyd yma 6

Mae trefniadau'r Cyngor i fonitro'r contract gwasanaethau hamdden a diwylliant yn dda, ond mae'r Cyngor a'r Ymddiriedolaeth yn cydnabod bod elfennau o'r contract yn rhwystro'r Ymddiriedolaeth rhag gwireddu ei photensial 7

Mae'r Cyngor wedi parhau i ariannu'r gwasanaethau hamdden a diwylliant a ddarperir drwy gontract allanol ar yr un lefel ar adeg pan fo'r gwariant ar wasanaethau eraill wedi gostwng 9

Mae'r Ymddiriedolaeth yn ymateb yn gadarnhaol i bryderon y Cyngor am ei threfniadau llywodraethu a rheolaeth ariannol, ond mae'r Cyngor yn dal i bryderu 10

Nid yw'r Cyngor wedi defnyddio ei drefniadau llywodraethu'n effeithiol i oruchwylio'r broses o gyflawni'r contract gwasanaethau hamdden a diwylliant yn briodol 11

Mae angen i'r Cyngor ddysgu o'r profiad o ddarparu ei wasanaethau hamdden a diwylliant drwy gontract allanol i osod sylfaen ar gyfer unrhyw gontractau a modelau cyflenwi amgen yn y dyfodol 13

Adroddiad cryno

Crynodeb

Beth wnaethom ei adolygu a pham?

1 Ym mis Gorffennaf 2014, bu i Gyngor Bwrdeistref Sirol Merthyr Tudful (y Cyngor) gymeradwyo creu sefydliad nad yw'n dosbarthu elw o'r enw Ymddiriedolaeth Hamdden a Diwylliant Merthyr Tudful (yr Ymddiriedolaeth) i reoli ac i ddarparu gwasanaethau hamdden a diwylliant penodol.

2 Gan ddechrau ar 1 Ebrill 2015, ymrwymodd y Cyngor i gytundeb contractiol â'r Ymddiriedolaeth i dalu ffi reoli flynyddol o £2.5 miliwn iddi am weithredu portffolio o asedau hamdden a diwylliant sy'n cynnwys:

- Llyfrgelloedd
- Canolfannau hamdden (Canolfan Gymunedol Aber-fan ac Ynysowen a Chanolfan Hamdden Merthyr)
- Parc Cyfarthfa
- Amgueddfa ac Oriel Gelf Cyfarthfa
- Cyfleusterau cymunedol (canolfannau cymunedol Treharris a'r Gurnos)
- Cyfleusterau chwaraeon awyr agored

3 Mae'r Cyngor wedi rhoi gwybod i'r Ymddiriedolaeth ei fod yn pryderu nad yw wedi bodloni ei holl dargedau perfformiad a holl ofynion y contract. Rydym yn gwybod bod sefyllfa ariannol yr Ymddiriedolaeth yn heriol. Rhoddodd y Cyngor gyllid ychwanegol iddi ym mis Tachwedd 2017. Fodd bynnag, mae'n dal i ragweld colled weithredol ar gyfer 2018-19 ac mae'n paratoi cynllun busnes/adfer i fynd i'r afael â'r problemau o ran cyllid a pherfformiad.

4 Yn yr adolygiad hwn, defnyddir y term 'gwasanaethau hamdden y Cyngor' i ddisgrifio'r gwasanaethau sy'n rhan o gontract y Cyngor â'r Ymddiriedolaeth.

5 Cynhaliwyd yr adolygiad ym mis Mawrth 2019.

Beth wnaethom ei ganfod?

6 Roedd ein hadolygiad yn ceisio ateb y cwestiwn hwn: A ellir gwella'r trefniadau i ddarparu gwasanaethau hamdden?

7 Yn gyffredinol, canfuwyd bod darparu gwasanaethau hamdden a diwylliant y Cyngor drwy gontract allanol wedi'u diogelu rhag toriadau, ond nid oes iddynt gyfeiriad strategol, mae'r contract presennol yn cyfyngu arnynt, ac mae angen eu goruchwylio'n fwy effeithiol. Daethom i'r casgliad hwn oherwydd:

- nid oes gan y Cyngor weledigaeth a strategaeth gymeradwy ar gyfer ei wasanaethau hamdden a diwylliant hyd yma;
- mae trefniadau'r Cyngor i fonitro'r contract gwasanaethau hamdden a diwylliant yn dda, ond mae'r Cyngor a'r Ymddiriedolaeth yn cydnabod bod elfennau o'r contract yn atal yr Ymddiriedolaeth rhag gwireddu ei photensial;

- mae’r Cyngor wedi parhau i ariannu’r gwasanaethau hamdden a diwylliant a ddarperir drwy gontract allanol ar yr un lefel ar adeg pan fo’r gwariant ar wasanaethau eraill wedi gostwng;
- mae’r Ymddiriedolaeth yn ymateb yn gadarnhaol i bryderon y Cyngor am ei threfniadau llywodraethu a rheolaeth ariannol, ond mae'r Cyngor yn dal i bryderu;
- nid yw’r Cyngor wedi defnyddio ei drefniadau llywodraethu’n effeithiol i oruchwylio’r Ymddiriedolaeth yn briodol; ac
- mae angen i’r Cyngor ddysgu o’r profiad o ddarparu ei wasanaethau hamdden a diwylliant drwy gontract allanol i osod sylfaen ar gyfer unrhyw gontractau a modelau cyflenwi amgen yn y dyfodol.

8 Rydym yn pryderu am hyfywedd y gwasanaethau hamdden a ddarperir ar hyn o bryd yn y tymor canolig. Byddwn yn parhau i fonitro’r sefyllfa ac ymateb y Cyngor i’n cynigion gwella.

Cynigion gwella

Arddangosyn 1: cynigion gwella

Mae’r tabl isod yn rhestru’r cynigion gwella a bennwyd gennym yn sgil yr adolygiad hwn.

Cynigion gwella	
C1	Dylai’r Cyngor fynd ati ar fyrder i gytuno ar weledigaeth sy’n canolbwyntio ar ganlyniadau ar gyfer ei Wasanaethau Hamdden a Diwylliant. Yna, dylai'r weledigaeth hon lywio’r modd y darperir ei wasanaethau hamdden a diwylliant.
C2	Dylai’r Cyngor adolygu'r trefniadau gweithio gyda’r Ymddiriedolaeth a chytuno ar newidiadau i’r contract a fydd yn ei galluogi i reoli’r gwasanaethau hamdden a chyflawni gweledigaeth y Cyngor ar gyfer y gwasanaethau hamdden a diwylliant sy’n canolbwyntio ar ganlyniadau.
C3	Dylai’r Cyngor ei sicrhau ei hun fod y model cyflenwi presennol yn fforddiadwy i’r Cyngor ac mai hwn yw’r model gorau ar gyfer preswylwyr Merthyr Tudful ac ymwelwyr â’r dref.
C4	Mae angen i’r Cyngor ddefnyddio ei drefniadau llywodraethu’n effeithiol i oruchwylio’r broses o gyflawni’r contract yn briodol. Mae hyn yn cynnwys darparu gwybodaeth briodol i’r aelodau am y camau i ddarparu gwasanaethau hamdden a diwylliant.
C5	Mae angen i’r Cyngor fynd i’r afael ar fyrder â’n cynnig gwella blaenorol, sef y dylai’r Cabinet gyhoeddi blaenraglen waith.
C6	Dylai’r Cyngor gynnal adolygiad ffurfiol o’r modd y mae’n llunio ac yn rheoli contractau i sicrhau bod ei drefniadau’n gwireddu’r weledigaeth arfaethedig yn effeithlon ac yn effeithiol er budd preswylwyr, y Cyngor a’r partneriaid cyflawni.

Adroddiad manwl

Drwy ddarparu gwasanaethau hamdden a diwylliant y Cyngor drwy gontract allanol, fe'u diogelwyd rhag toriadau, ond nid oes iddynt gyfeiriad strategol, mae'r contract presennol yn cyfyngu arnynt, ac mae angen eu goruchwylio'n fwy effeithiol

Nid oes gan y Cyngor weledigaeth a strategaeth gymeradwy ar gyfer ei wasanaethau hamdden a diwylliant hyd yma

9 Deallwn fod y Cyngor wedi pwyso a mesur modelau cyflenwi amgen ar gyfer ei wasanaethau hamdden am ryw ddwy flynedd cyn iddo benderfynu ym mis Gorffennaf 2014 sefydlu'r Ymddiriedolaeth Hamdden. Fodd bynnag, dywedodd swyddogion y Cyngor wrthym fod yr asedau treftadaeth a diwylliant wedi'u hychwanegu at yr achos busnes yn hwyr iawn yn ystod y broses o lunio'r contract. O'r herwydd, nid oedd digon o amser i gynnal ymarfer diwydrwydd dyladwy trylwyr.

10 Roedd yr achos busnes a gymeradwywyd gan y Cyngor ym mis Gorffennaf 2014 yn nodi chwe chanlyniad sy'n flaenoriaeth o ran creu sefydliad newydd nad yw'n dosbarthu elw i ddarparu gwasanaethau hamdden a diwylliant (para. 1.16), sef:

- Mae pobl ym Merthyr Tudful yn cael y cyfle a'r dyhead i ddysgu a datblygu eu sgiliau er mwyn gwneud y mwyaf o'u potensial
- Mae pobl ym Merthyr Tudful yn elwa ar economi gref, gynaliadwy ac amrywiol
- Mae pobl sy'n byw ac yn gweithio ym Merthyr Tudful yn cael eu cefnogi i fwynhau ansawdd bywyd iachach a gwell
- Mae pobl yn mwynhau cael lle bywiog, deniadol, diogel a chynaliadwy i fyw, i weithio ac i chwarae ynddo ac i ymweld ag ef
- Darparu gwasanaethau costeffeithiol – drwy ddefnyddio dull masnachol gwell i gyflawni arbedion refeniw ac i leihau'r ffi reoli
- Cynllun ariannol cynaliadwy a fydd yn arwain at fuddsoddi yn y gwasanaeth a'r cyfleusterau

11 Roedd paragraff 1.17 o'r achos busnes yn datgan y byddai'r Cyngor yn defnyddio'r canlyniadau hyn i ddatblygu'r sefydliad nad yw'n dosbarthu elw.

12 Fodd bynnag, nid oes gan y Cyngor weledigaeth glir gymeradwy ar gyfer ei wasanaethau hamdden a diwylliant i lywio'r hyn y mae am ei gael o'i wasanaethau hamdden a diwylliant. Yn 2018, lluniodd swyddogion y Cyngor weledigaeth ddrafft ar gyfer Hamdden, Diwylliant a Datblygu Chwaraeon. Mae'r weledigaeth ddrafft yn dal i ddatblygu, a bwriedir i'r aelodau etholedig ystyried drafft terfynol yn

ddiweddarach yn 2019. Er bod gan y Cyngor Amcan Llesiant ar gyfer byw'n dda ym Merthyr Tudful: 'Mae pobl yn cael eu galluogi i fyw'n annibynnol yn eu cymunedau, lle maent yn ddiogel ac yn mwynhau iechyd corfforol ac iechyd meddwl da', nid oes gan y Cyngor weledigaeth ar gyfer ei wasanaethau chwaraeon a diwylliant i ddangos sut y bydd yn cefnogi'r Amcan Llesiant hwn.

13 Mae'r Ymddiriedolaeth yn sicrhau bod cysylltiad rhwng blaenoriaethau'r cynllun busnes pum mlynedd, y chwe chanlyniad sy'n flaenoriaeth i'r Cyngor a nodau llesiant cenedlaethol Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015[1].

Arddangosyn 2: cynnig gwella

Cynnig gwella	
C1	Dylai'r Cyngor gytuno ar weledigaeth sy'n canolbwyntio ar ganlyniadau ar gyfer ei Wasanaethau Hamdden a Diwylliant. Yna, dylai'r weledigaeth hon lywio'r modd y darperir ei wasanaethau hamdden a diwylliant.

Mae trefniadau'r Cyngor i fonitro'r contract gwasanaethau hamdden a diwylliant yn dda, ond mae'r Cyngor a'r Ymddiriedolaeth yn cydnabod bod elfennau o'r contract yn rhwystro'r Ymddiriedolaeth rhag gwireddu ei photensial

14 Bob tri mis, mae'r Cyngor a'r Ymddiriedolaeth yn cynnal cyfarfodydd rheoli'r contract gydag agendâu a chofnodion. Mae'r Ymddiriedolaeth yn rhoi adroddiadau perfformiad i swyddogion y Cyngor cyn pen 21 diwrnod ar ôl diwedd pob chwarter, ac fe gynhelir cyfarfodydd rheoli'r contract cyn pen pythefnos ar ôl i'r Cyngor gael yr adroddiadau hyn. Mae'r Cyngor a'r Ymddiriedolaeth hefyd yn ailgyflwyno cyfarfodydd misol â rheolwr cyllid yr Ymddiriedolaeth ac, ers 2018, mae'r Ymddiriedolaeth yn darparu adroddiadau misol am ei pherfformiad ariannol i'r Cyngor. Mae'r trefniadau hyn yn gyfle i'r Ymddiriedolaeth a'r Cyngor drafod unrhyw faterion sy'n dod i'r amlwg yn brydlon.

15 Bydd contract y Cyngor â'r Ymddiriedolaeth yn para 20 mlynedd tan fis Mawrth 2035. Roedd achos busnes 2014 yn argymell y dylid cynnal adolygiad pum mlynedd o'r cyllid a'r dull o weithio. Ceir darpariaeth yn y contract (cymal 6.18) i gynnal adolygiad blynyddol o'r Cytundeb i bennu a oes angen i'r Cyngor amrywio'r gwasanaethau neu ffi reoli'r contract. Ni cheir cymal torri, ond ceir darpariaethau i amrywio neu i derfynu'r contract, er na chaniateir i unrhyw amrywiad roi'r Ymddiriedolaeth mewn sefyllfa well/waeth na'i sefyllfa cyn y newid. Nid yw'r darpariaethau terfynu ond yn darparu cyfle cyfyngedig i derfynu'r contract yn gynnar.

[1] https://www.merthyr.gov.uk/media/2695/guide-to-the-wfgact-en.pdf

16 Uwch-swyddogion y Cyngor a fu'n arwain y gwaith o ysgrifennu’r contract. Cydnabu’r bobl y buom yn siarad â nhw yn ystod ein hadolygiad nad oedd gan y swyddogion hyn lawer o brofiad masnachol na phrofiad o’r sector preifat, ac o’r herwydd, ysgrifennwyd y contract mewn ffordd sy’n cefnogi gwasanaeth a arweinir gan y Cyngor yn hytrach na gweithredwr masnachol. Cafodd yr Ymddiriedolaeth Hamdden gyfle i roi sylwadau yn ystod y broses o lunio’r contract.

17 Un o fanteision arfaethedig creu’r Ymddiriedolaeth oedd y byddai’n gyfrwng mwy costeffeithiol o ddarparu gwasanaethau hamdden, a hynny drwy ddatblygu dull masnachol gwell o gyflawni arbedion refeniw a thrwy leihau’r ffi reoli. Fodd bynnag, bu’r Cyngor yn pryderu na fu’r Ymddiriedolaeth yn gweithredu’n effeithiol fel corff masnachol. Pan y’i sefydlwyd, trosglwyddwyd staff amrywiol o gyflogaeth y Cyngor i gyflogaeth yr Ymddiriedolaeth. Ni chafodd y staff hyn eu hyfforddi na’u huwchsgilio i weithio mewn amgylchedd masnachol. Gallai’r Cyngor fod wedi gweithredu’n fwy rhagweithiol a rhagweld bod angen uwchsgilio’r staff hyn. Mae angen i’r Cyngor ystyried sut i wneud hyn pan fydd yn pwyso a mesur unrhyw fodelau cyflenwi amgen ar gyfer unrhyw rai o’i wasanaethau yn y dyfodol.

18 Yn unol â’r contract, mae’n ofynnol i’r Ymddiriedolaeth roi adroddiadau i’r Cyngor am gyfres o ddangosyddion nad ydynt yn canolbwyntio ar ganlyniadau, ond sy’n cynnwys dros 100 o ddangosyddion perfformiad gweithredol. Roedd pob un o’r bobl a gafodd eu cyf-weld yn cytuno bod y dangosyddion hyn yn rhy rhagnodol.

19 Cadwodd y Cyngor reolaeth dros brisiau craidd a rhaglenni’r gwasanaethau hamdden. Canfu ein hadolygiad fod rheolaeth y Cyngor dros brisiau wedi achosi oedi, ac roedd cynrychiolwyr yr Ymddiriedolaeth a gafodd eu cyf-weld yn teimlo bod hyn wedi cyfyngu ar ei gallu i ymateb i anghenion ei chwsmeriaid a’r amgylchedd masnachol.

20 Yn gynnar ym mis Rhagfyr 2018, cyflwynodd yr Ymddiriedolaeth gais i’r Cyngor i newid ei ffioedd a’i thaliadau erbyn mis Ionawr 2019. Fodd bynnag, ni roddodd lawer o amser i’r Cyngor ystyried y newidiadau hyn a gofyn am fwy o wybodaeth ganddi er mwyn iddo ddeall sail resymegol y newidiadau arfaethedig. Cododd dadansoddiad y Cyngor o’r newidiadau arfaethedig bryderon y gallai’r prisiau uwch atal llawer o drigolion ardaloedd mwyaf difreintiedig y Fwrdeistref rhag defnyddio rhai o gyfleusterau a gwasanaethau’r Ymddiriedolaeth Hamdden ar sail cost. Yn sgil hyn, bu i’r Ymddiriedolaeth leihau’r cynnydd arfaethedig yn y prisiau.

21 Mae’r Cyngor yn cydnabod bod y contract presennol yn cyfyngu ar yr Ymddiriedolaeth. Fodd bynnag, nid yw’r Cyngor wedi cymryd unrhyw gamau i adolygu telerau’r contract hyd yma, ac mae’n dal i ddisgwyl i’r Ymddiriedolaeth weithredu o fewn cyfyngiadau’r contract.

Arddangosyn 3: cynnig gwella

Cynnig gwella	
C2	Dylai’r Cyngor adolygu'r trefniadau gweithio gyda’r Ymddiriedolaeth a chytuno ar newidiadau i’r contract a fydd yn ei galluogi i reoli’r gwasanaethau hamdden a chyflawni gweledigaeth y Cyngor ar gyfer y gwasanaethau hamdden a diwylliant sy’n canolbwyntio ar ganlyniadau.

Mae’r Cyngor wedi parhau i ariannu’r gwasanaethau hamdden a diwylliant a ddarperir drwy gontract allanol ar yr un lefel ar adeg pan fo’r gwariant ar wasanaethau eraill wedi gostwng

22 Roedd achos busnes 2014 yn datgan y byddai ffi reoli’r Ymddiriedolaeth o £2.5 miliwn y flwyddyn yn lleihau dros gyfnod. Roedd yn nodi’n glir na fyddai’r ffi reoli’n newid yn ystod y pum mlynedd gyntaf. Fodd bynnag, nid oedd yr achos busnes yn nodi’n glir pa bryd yr oedd disgwyl i’r Cyngor leihau ffi reoli’r Ymddiriedolaeth ar ôl y bumed flwyddyn. Cyn mynd ati i leihau’r ffi reoli, bydd angen negodi â’r Ymddiriedolaeth drwy’r hysbysiad newid rheolaeth priodol fel y nodir yn y contract.

23 Yn 2016-17, gwnaed gostyngiad untro o £15,000 i’r ffi reoli ond, ac eithrio’r gostyngiad bach hwn, nid yw’r ffi reoli wedi newid yn ystod pum mlynedd gyntaf yr Ymddiriedolaeth, yn unol â’r achos busnes. Mae’r Cyngor wedi cadw at achos busnes 2014 tra mae’n lleihau cyllidebau gwasanaethau eraill y Cyngor.

24 Ni fwriedir lleihau’r ffi reoli yn 2019-20 ac ni chafodd arbedion yr Ymddiriedolaeth Hamdden eu cynnwys yng Nghynllun Ariannol Tymor Canolig y Cyngor, er bod y Cyngor wedi lleihau ei wariant refeniw net cyffredinol ar wasanaethau un y cant yn 2017-18 o’i gymharu â 2014-15[2], bod ganddo fwlch ariannu o £8.2 miliwn yn 2020-21, a bod diffyg cronnus o £15 miliwn yn ei gyllideb dros y pedair blynedd nesaf. Felly, mae’r Cyngor, i bob pwrpas, wedi diogelu’r gwasanaethau hamdden a diwylliant rhag y gostyngiadau y mae ei wasanaethau eraill wedi’u hwynebu.

25 Yn sgil darparu gwasanaethau hamdden drwy’r contract allanol â’r Ymddiriedolaeth, mae’r Cyngor wedi arbed y £600,000 yr oedd yn disgwyl ei arbed, a hynny’n bennaf yn sgil lleihau ei gyfraniadau pensiwn a’i Ardrethi Annomestig Cenedlaethol.

26 Roedd achos busnes 2014 yn rhagweld y byddai’r Ymddiriedolaeth yn gwneud elw. Fodd bynnag, er bod gan yr Ymddiriedolaeth warged yn ei blwyddyn gyntaf, bu ganddi ddiffyg ym mhob un o’r blynyddoedd dilynol. Mae’n rhagweld gwarged ariannol bach iawn yn 2019-20. Mae’r Ymddiriedolaeth wedi paratoi Strategaeth Fusnes 2019-24 a chynllun cyflawni blynyddol i’w hategu, ond mae sefyllfa ariannol yr Ymddiriedolaeth Hamdden yn dal i beri pryder mawr i’r Cyngor. Mae angen i’r

[2] Llywodraeth Cymru, StatsCymru, Cyfanswm y gwariant refeniw net ar wasanaethau

Cyngor gydweithio mewn ffordd adeiladol â'r Ymddiriedolaeth i ystyried a all gynnal ei wasanaethau hamdden a diwylliant yn y Fwrdeistref Sirol er budd ei ddinasyddion, a sut y gall wneud hynny. Fel arall, mae angen iddo ystyried opsiynau eraill i ddarparu ei wasanaethau hamdden. Fel rhan o'r broses hon, fel y nodir ym mharagraffau 7 i 11, mae'n bwysig bod y Cyngor yn nodi'n glir beth yw ei weledigaeth ar gyfer ei wasanaethau hamdden.

Arddangosyn 4: cynnig gwella

Cynnig gwella	
C3	Dylai'r Cyngor ei sicrhau ei hun fod y model cyflenwi presennol yn fforddiadwy i'r Cyngor ac mai hwn yw'r model gorau ar gyfer preswylwyr Merthyr Tudful ac ymwelwyr â'r dref.

Mae'r Ymddiriedolaeth yn ymateb yn gadarnhaol i bryderon y Cyngor am ei threfniadau llywodraethu a rheolaeth ariannol, ond mae'r Cyngor yn dal i bryderu

27 Bu gan y Cyngor bryderon am allu'r Ymddiriedolaeth i gadw at y contract. Mae wedi ysgrifennu ati i fynegi'r pryderon hyn. Ym mis Ebrill 2017, roedd y Cyngor yn ystyried terfynu'r contract ond, ym mis Mehefin 2017, penderfynodd beidio â gwneud hyn oherwydd ei fod yn teimlo bod yr Ymddiriedolaeth wedi ymateb yn brydlon i'w bryderon a'i bod yn cydweithio'n adeiladol ag ef. Fodd bynnag, nid oedd yr Ymddiriedolaeth yn bodloni disgwyliadau'r Cyngor a gofynion y contract o hyd.

28 Mae gan dîm Archwilio Mewnol y Cyngor rôl weithredol i'w chwarae o ran cael sicrwydd bod rheolaethau mewnol a threfniadau llywodraethu a rheolaeth ariannol yr Ymddiriedolaeth yn foddhaol. Ym mis Ebrill 2018, cynhaliodd y tîm Archwilio Mewnol adolygiad a arweiniodd at adroddiad a oedd yn cynnwys 60 o argymhellion gwella. Er iddo ganfod bod yr amgylchedd rheoli yn y gwahanol leoliadau hamdden a diwylliant yn foddhaol ar y cyfan, gyda rhai eithriadau, trefniadau llywodraethu a rheolaeth ariannol cyffredinol yr Ymddiriedolaeth oedd yn peri'r pryder mwyaf iddo. Yn sgil yr adroddiad, ysgrifennodd y Cyngor at yr Ymddiriedolaeth eto i fynegi pryderon nad oedd yn perfformio yn ôl y disgwyl a'r gofyn o hyd.

29 Bu i'r Ymddiriedolaeth ymateb yn gadarnhaol i adroddiad y tîm Archwilio Mewnol. Ym mis Ebrill 2018, comisiynodd Bwrdd yr Ymddiriedolaeth ymgynghorydd hamdden â phrofiad o reoli ymddiriedolaeth hamdden i gynnal adolygiadau strategol, gweithredol ac ariannol o'r Ymddiriedolaeth. Cafodd Bwrdd yr Ymddiriedolaeth wybod am ganlyniad yr adolygiadau hyn ym mis Mai 2018. Gwnaeth yr ymgynghorydd tua 30 o argymhellion i'r Bwrdd eu hystyried. Roedd yr adolygiad hwn yn fan cychwyn i'r Bwrdd fynd ati i lunio cynllun strategol ac i gryfhau ei drefniadau ariannol a gweithredol.

30 Ym mis Hydref 2018, cafodd Pwyllgor Archwilio'r Cyngor ddiweddariad am y camau a gymerwyd gan yr Ymddiriedolaeth i fynd i'r afael â 60 argymhelliad y tîm Archwilio Mewnol. Bryd hynny, roedd yr Ymddiriedolaeth wedi rhoi 44 o'r argymhellion ar waith, roedd wrthi'n rhoi wyth argymhelliad arall ar waith, ac roedd angen iddo weithredu o ran tri argymhelliad. Roedd yn ofynnol i'r Cyngor fynd i'r afael â phedwar argymhelliad, ac nid oedd un ohonynt yn berthnasol mwyach.

31 Mae Adroddiad Blynyddol a Datganiadau Ariannol diweddaraf yr Ymddiriedolaeth[3] ar gyfer y flwyddyn a ddaeth i ben ar 31 Mawrth 2018 yn cydnabod y problemau o ran cyllid, llywodraethu ac arferion gwaith a'r camau y mae'r Ymddiriedolaeth yn eu cymryd i geisio mynd i'r afael â nhw. Mae datganiadau ariannol yr Ymddiriedolaeth ar gyfer y flwyddyn yn dangos diffyg gweithredol a diffyg cronfeydd wrth gefn.

32 Ers ei sefydlu ym mis Ebrill 2015, bu gan yr Ymddiriedolaeth ddau Brif Swyddog Gweithredol ac yna, am gyfnod, ni fu ganddi Brif Swyddog Gweithredol o gwbl. Ym mis Awst 2018, penododd yr Ymddiriedolaeth Brif Swyddog Gweithredol interim newydd ar gontract dros dro (y swyddog hwn a gynhaliodd yr adolygiad annibynnol ym mis Ebrill a mis Mai 2018). Mae'r Prif Swyddog Gweithredol interim hwn yn dod â brwdfrydedd, arbenigedd yn y diwydiant, a ffordd newydd o weithio i'r Ymddiriedolaeth. Fodd bynnag, ar adeg ein gwaith maes, roedd contract y Prif Swyddog Gweithredol interim ar fin dod i ben.

33 Ers 2018, mae'r Ymddiriedolaeth yn defnyddio gwasanaeth rheolaeth ariannol gan gwmni preifat. Dywedodd nifer o'r rhai y buom yn eu cyf-weld fod profiad a gwybodaeth y rheolwr ariannol dan gontract a'r Prif Swyddog Gweithredol interim wedi arwain at wella'r broses o gynhyrchu gwybodaeth ariannol yr Ymddiriedolaeth ac argaeledd yr wybodaeth honno. Mae'r systemau a'r trefniadau gwell yn rhoi hyder i'r Cyngor ac i Fwrdd yr Ymddiriedolwyr fod arweinyddiaeth a rheolaeth yr Ymddiriedolaeth yn gwella.

34 Ers sefydlu'r Ymddiriedolaeth, cafwyd cyfnodau o densiwn yn y berthynas rhwng y Cyngor a'r Ymddiriedolaeth, yn ogystal â chyfnodau cadarnhaol. Ar hyn o bryd, mae'n amlwg bod y berthynas dan straen gan fod y Cyngor yn parhau i bryderu am sefyllfa ariannol yr Ymddiriedolaeth.

Nid yw'r Cyngor wedi defnyddio ei drefniadau llywodraethu'n effeithiol i oruchwylio'r broses o gyflawni'r contract gwasanaethau hamdden a diwylliant yn briodol

35 Yr Ymddiriedolaeth yw'r asiant a benodwyd i ddarparu gwasanaethau hamdden a diwylliant y Cyngor fel y'u nodir yn y contract. Mae'r Ymddiriedolaeth wedi bod i gyfarfodydd y Pwyllgor Craffu Llywodraethu, Perfformiad, Newid Busnes a

[3] https://apps.charitycommission.gov.uk/Showcharity/RegisterOfCharities/CharityWithPartB.aspx?RegisteredCharityNumber=1160964&SubsidiaryNumber=0

Gwasanaethau Corfforaethol i roi diweddariadau am ei pherfformiad. Fodd bynnag, canfuwyd nad yw'r Cyngor yn darparu adroddiadau eglurhaol i roi unrhyw gyd-destun, fel atgoffa'r aelodau o ganlyniadau arfaethedig darparu'r gwasanaethau hamdden a diwylliant drwy gontract allanol ag ymddiriedolaeth. O gael gwybodaeth o'r fath, byddai'r aelodau etholedig wedi gallu deall a herio sefyllfa'r Ymddiriedolaeth yn fwy effeithiol.

36 Yn 2018, cafodd y Pwyllgor Craffu Llywodraethu, Perfformiad, Newid Busnes a Gwasanaethau Corfforaethol ddau adroddiad llafar gan swyddogion y Cyngor am berfformiad yr Ymddiriedolaeth. Ni chafodd yr aelodau unrhyw wybodaeth ymlaen llaw. Felly, ni chawsant amser i ystyried yr wybodaeth nac i baratoi cwestiynau, a gallai hyn fod wedi cyfyngu ar eu gallu i graffu'n effeithiol. Nid yw'r arfer o roi diweddariadau ar lafar yn dryloyw oherwydd nad yw'n dangos ymlaen llaw union natur yr eitem, ffynhonnell unrhyw wybodaeth berthnasol, nac unrhyw argymhellion perthnasol a gaiff eu hystyried. Nid yw ychwaith yn caniatáu, er enghraifft, unrhyw sylwebaeth gyfreithiol nac ariannol am yr eitemau i'w trafod.

37 Cawsom wybod na chaiff yr aelodau etholedig ond dwyn swyddogion y Cyngor i gyfrif ac nid yr Ymddiriedolaeth ei hun, a hynny yn ôl cyngor cyfreithiol y Cyngor ei hun. Fodd bynnag, mewn cynghorau eraill yng Nghymru lle mae gwasanaethau hamdden yn cael eu darparu a'u rheoli gan ymddiriedolaethau hamdden, mae cynrychiolwyr yr ymddiriedolaethau'n mynd i gyfarfodydd pwyllgorau craffu i ateb cwestiynau aelodau am eu perfformiad, er bod yr wybodaeth am berfformiad, o bryd i'w gilydd, yn cael ei chynnwys mewn adroddiadau esempt. Mae hyn yn rhoi cyfle i'r aelodau etholedig graffu ar wariant arian cyhoeddus i sicrhau bod y Cyngor a'r cyhoedd yn cael gwerth am arian a bod y mesurau perfformiad ac ariannol y cytunwyd arnynt yn cael eu bodloni.

38 Mae'r Pwyllgor Craffu Llywodraethu, Perfformiad, Newid Busnes a Gwasanaethau Corfforaethol yn awyddus i gynllunio ei agenda'n effeithiol ac i werthuso'r gwasanaethau hamdden a diwylliant a ddarperir. Gall wella effeithiolrwydd ei raglen graffu yn y dyfodol drwy ystyried rhaglen waith y Cabinet. Fodd bynnag, oherwydd nad yw'r Cabinet yn cyhoeddi blaenraglen waith, nid yw'n bosibl alinio rhaglenni gwaith y Cabinet a'r pwyllgorau craffu. Gwnaethom gynnig gwella o ran y mater hwn yn ein hadroddiad, 'Llywodraethu da wrth benderfynu ar newidiadau sylweddol mewn gwasanaethau'[4] a gyflwynwyd i'r Cyngor ym mis Chwefror 2017. Ym mis Hydref 2018, cyhoeddwyd ein hadroddiad 'Trosolwg a Chraffu: Addas i'r Dyfodol?' [5] sy'n nodi bod y cynnig gwella hwn yn dal i fod yn berthnasol.

[4]http://www.audit.wales/system/files/publications/merthyr_council_good_governance_welsh.pdf

[5] http://www.audit.wales/cy/cyhoeddi/cyngor-bwrdeistref-sirol-merthyr-tudful-trosolwg-chraffu-addas-ir-dyfodol

Arddangosyn 5: cynigion gwella

Cynnig gwella	
C4	Mae angen i'r Cyngor ddefnyddio ei drefniadau llywodraethu'n effeithiol i oruchwylio'r broses o gyflawni'r contract yn briodol. Mae hyn yn cynnwys darparu gwybodaeth briodol i'r aelodau am y camau i ddarparu gwasanaethau hamdden a diwylliant.
C5	Mae angen i'r Cyngor fynd i'r afael ar fyrder â'n cynnig gwella blaenorol, sef y dylai'r Cabinet gyhoeddi blaenraglen waith.

Mae angen i'r Cyngor ddysgu o'r profiad o ddarparu ei wasanaethau hamdden a diwylliant drwy gontract allanol i osod sylfaen ar gyfer unrhyw gontractau a modelau cyflenwi amgen yn y dyfodol

39 Mae'r Cyngor yn arwain rhaglen uchelgeisiol i ailddatblygu asedau treftadaeth Merthyr Tudful i greu portffolio treftadaeth o safon ryngwladol. Datblygiad y Crwsibl yw'r enw ar y prosiect datblygu. Mae'n cynnwys Castell Cyfarthfa, safleoedd treftadaeth yng nghanol tref Merthyr, a gwaith tirweddu helaeth i'r dwyrain ac i'r gorllewin o afon Taf. Amcangyfrifir mai £50 miliwn fydd gwerth y prosiect ailddatblygu dros raglen 10 i 15 mlynedd. Ar 21 Hydref 2017, cynhaliodd y Cyngor a'r Ymddiriedolaeth Hamdden gyfarfod/gweithdy cyhoeddus ar y cyd i drafod ac i gasglu syniadau ar gyfer y prosiect.

40 Y Cyngor sy'n llywio datblygiad gwerth £50 miliwn y Crwsibl. Mae sicrhau bod gweithdrefnau a phrosesau'r Cyngor yn llunio contractau effeithlon ac effeithiol, a bod trefniadau addas ar waith i'w rheoli, yn hollbwysig i lwyddiant Datblygiad y Crwsibl. Mae'n arbennig o bwysig bod y Cyngor yn dysgu o'r profiad o ddarparu ei wasanaethau hamdden a diwylliant drwy gontract allanol i lywio ei drefniadau i reoli contractau yn y dyfodol.

41 Yn ystod ein gwaith maes, pennodd y rhai a gafodd eu cyf-weld wersi i'w dysgu o'r profiad o ddarparu gwasanaethau hamdden a diwylliant y Cyngor drwy gontract allanol, o'r contract presennol, ac o'r trefniadau ategol i reoli'r contract. Gellir eu crynhoi fel hyn:

a) o'r dechrau'n deg, dylai'r Cyngor fynegi gweledigaeth glir ar gyfer y gwasanaeth a ddarperir drwy gontract allanol.

b) mae angen llunio contract cadarn o'r dechrau pan eir ati i ddarparu un o wasanaethau'r Cyngor drwy gontract allanol, gyda ffocws ar y canlyniadau arfaethedig yn hytrach na dangosyddion perfformiad gweithredol.

c) dylai unrhyw gontract hirdymor gynnwys cymal i atal ac i adolygu'r contract o bryd i'w gilydd.

ch) pan fydd yn llunio’r contract, dylai’r Cyngor sicrhau mai swyddog(ion) na fydd(ant) yn trosglwyddo i’r sefydliad a fydd yn darparu’r gwasanaeth sy’n ei gynrychioli.

d) dylid pennu hyd a lled y contract ar ddechrau’r broses o’i lunio. Dylid osgoi gwneud ychwanegiadau sylweddol at y contract, yn enwedig tua diwedd y broses o’i lunio, neu dylid estyn y cyfnod sydd ar gael i lunio’r contract.

dd) dylid sicrhau bod digon o amser ar gael i lunio’r contract er mwyn cynnal ymarfer diwydrwydd dyladwy cadarn o safbwynt y Cyngor. Dylai tîm na fu’n rhan o’r broses o lunio’r contract gyflawni’r ymarfer diwydrwydd dyladwy.

e) ar ddechrau unrhyw gontract, dylid sicrhau bod y bobl iawn yn y swyddi iawn a’u bod yn meddu ar y sgiliau iawn i gyflawni gofynion y contract a’r gwasanaeth a ddarperir o dan y contract.

f) dylid uwchsgilio unrhyw staff a drosglwyddir i fusnes masnachol o dan drefniadau TUPE.

ff) i leihau’r risg y bydd buddiannau’n gwrthdaro, ni ddylai unrhyw aelod staff sy’n destun trefniadau TUPE arwain y gwaith o lunio’r contract.

g) dylai unrhyw staff sy’n destun trefniadau TUPE gael gwybod am y canlyniadau y bwriedir i’r contract eu cyflawni cyn eu trosglwyddo.

h) os trosglwyddir un o wasanaethau’r Cyngor i gorff masnachol, dylid cynnal ymarfer recriwtio allanol i benodi Rheolwr-Gyfarwyddwr/Prif Weithredwr sy’n meddu ar arbenigedd perthnasol yn y sector masnachol a gwybodaeth berthnasol amdano.

i) mae angen nodi’n glir yn nhelerau’r contract drefniadau llywodraethu’r sefydliad newydd a’r modd y bydd y Cyngor yn ei ddwyn i gyfrif.

42 Byddai’r Cyngor yn elwa o gynnal adolygiad ffurfiol o brosesau a chanlyniadau darparu ei wasanaethau hamdden a diwylliant drwy gontract allanol er mwyn iddo ddysgu o’r trefniadau hyn. Gallai’r adolygiad hwn osod sylfaen ddefnyddiol ar gyfer y trefniadau i lunio modelau cyflenwi amgen a chontractau yn y dyfodol, fel Datblygiad y Crwsibl.

Arddangosyn 6: cynnig gwella

Cynnig gwella	
C6	Dylai’r Cyngor gynnal adolygiad ffurfiol o’r modd y mae’n llunio ac yn rheoli contractau i sicrhau bod ei drefniadau’n gwireddu’r weledigaeth arfaethedig yn effeithlon ac yn effeithiol er budd preswylwyr, y Cyngor a’r partneriaid cyflawni.

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