LALLS 12
Ymgynghoriad ar wasanaethau hamdden a llyfrgelloedd awdurdodau lleol
Consultation on local authority leisure and library services
Ymateb gan: Archwilio Cymru
Response from: Audit Wales

Archwilio Cymru
Audit Wales

Cyfeirnod: LGHC/LandL/AGW/2023
Dyddiad cyhoeddi: 24 Ebrill, 2023

Ymchwiliad y Pwyllgor Llywodraeth Leol a Thai i wasanaethau hamdden a llyfrgelloedd awdurdodau lleol

1 Mae Archwilydd Cyffredinol Cymru yn croesawu'r cyfle i ymateb i ymgynghoriad y Pwyllgor Llywodraeth Leol a Thai ar Wasanaethau Hamdden a Llyfrgelloedd Awdurdodau Lleol. Er nad yw Archwilio Cymru wedi gwneud unrhyw waith cenedlaethol manwl ar wasanaethau hamdden neu lyfrgelloedd yn ystod y blynyddoedd diwethaf, rydym wedi defnyddio rhywfaint o'n gwaith ehangach mewn awdurdodau lleol penodol ac ar lefel Cymru gyfan sy'n berthnasol i feysydd penodol a bennwyd gennych ar gyfer yr ymchwiliad hwn.

Cyflwr presennol y gwasanaethau hamdden a llyfrgelloedd a ddarperir gan awdurdodau lleol.

2 Drwy ein rhaglen o asesiadau risg archwilio blynyddol dros bob un o'r 22 awdurdod lleol, gwyddom fod gwasanaethau hamdden a llyfrgelloedd wedi gweithredu dan amgylchiadau heriol iawn yn ystod y blynyddoedd diwethaf. Mae effeithiau'r pandemig, problemau recriwtio a chadw parhaus ym maes gwasanaethau cyhoeddus, pwysau chwyddiant ac amddiffyniad cyfyngedig rhag toriadau cyllideb yn cael effaith andwyol.

3 Gan ddefnyddio'r data diweddaraf a gyhoeddwyd gan StatsCymru, mae'n glir bod awdurdodau lleol wedi'i chael hi'n anodd cynnal buddsoddiad mewn gwasanaethau hamdden a llyfrgelloedd dros y 12 mlynedd diwethaf. Rhwng 2009-10 a 2021-22, mae gwariant awdurdodau lleol ar lyfrgelloedd, diwylliant, treftadaeth, gwasanaethau a gweithgareddau chwaraeon a hamdden wedi disgyn 33.6% mewn termau real; o £370.6 miliwn yn 2009-10 i £246.2 miliwn yn 2021-22[1].

Yr heriau ariannol a gweithredol y mae awdurdodau lleol yn eu hwynebu wrth gynnal y gwasanaethau cymunedol hanfodol hyn.

4 Mae Archwilio Cymru wedi cwblhau wyth adolygiad archwilio lleol yn ystod y pum mlynedd diwethaf yn edrych ar wasanaethau hamdden. O'r adolygiadau hyn, roedd pedwar yn canolbwyntio ar ddarpariaeth gwasanaethau mewnol a gaiff eu rheoli

[1] LGFS0023, Gwariant Alldro Refeniw, Llywodraeth Cymru, cofnodwyd gan StatsCymru.

a’u darparu’n uniongyrchol gan awdurdodau lleol (Sir Ddinbych, Ynys Môn, Sir Fynwy a Chaerffili) ac edrychodd pedwar ar sefydlu a/neu reoli contractau a goruchwylio gwasanaethau hamdden ar gontract allanol ym Mlaenau Gwent, Merthyr Tudful, Caerdydd a Bro Morgannwg. Er bod pob adroddiad yn ystyried y risgiau penodol ym mhob awdurdod lleol, mae rhai negeseuon cyffredin y gellir eu cyfleu.

- Nododd y rhan fwyaf o awdurdodau heriau ariannol parhaus o ran cynnal gwasanaethau hamdden, naill ai'n fewnol neu drwy gontract allanol. Mewn rhai achosion, yr amgylchedd cyllidol anodd oedd y catalydd ar gyfer dewis gweithio gydag ymddiriedolaeth hamdden a thynnu rheolaeth uniongyrchol ar wasanaethau hamdden oddi ar awdurdodau lleol. Nodwyd gennym, mewn nifer bach o awdurdodau, fod toriadau cyllid wedi golygu bod cyflwr a chynnig gwasanaeth mewn canolfannau hamdden wedi dirywio, a bod hyn yn risg i barhad gwasanaethau.
- Mewn rhai awdurdodau roedd gwendidau o ran ansawdd, ystod a dyfnder y wybodaeth a ddefnyddiwyd i gwblhau arfarniadau opsiynau wrth benderfynu ar gontract allanol. Er enghraifft, gwybodaeth ariannol wael sy'n ategu'r opsiynau gwahanol a arweiniodd at gam-ystyried pa opsiwn i'w gymryd, ac ni roddwyd gwybodaeth ariannol ddigonol ac amserol i'r Aelodau i’w helpu i wneud penderfyniadau.
- Nid oedd nifer o'r contractau rhwng awdurdodau lleol a'r ymddiriedolaethau hamdden a oedd yn derbyn y gwasanaethau yn ddigon manwl ac nid oeddent yn ddigon cadarn. Arweiniodd hyn at broblemau gweithredol ac roedd angen eu hailystyried tua dechrau’r berthynas newydd i unioni trefniadau er mwyn sicrhau eu bod yn ymarferol.
- At ei gilydd, roedd ansawdd trefniadau llywodraethu a rheoli perfformiad awdurdodau lleol ar gyfer hamdden – yn fewnol ac yn allanol – yn gyffredinol wael. Mewn sawl adolygiad, daethom i'r casgliad na allai awdurdodau fod yn sicr bod gwasanaethau'n gynaliadwy ac yn rhoi gwerth am arian oherwydd y gwendidau hyn.

5 Mae ein hadroddiad ar Wasanaethau Dewisol awdurdodau lleol[2], a gyhoeddwyd ym mis Ebrill 2021, yn rhoi sylwadau ar yr heriau ariannol sy’n wynebu awdurdodau lleol a ble mae toriadau wedi cael eu gwneud yn bennaf. Mae’r adroddiad yn nodi bod gwasanaethau hamdden a diwylliannol – canolfannau hamdden, pyllau nofio, amgueddfeydd, lleoliadau celfyddydol, a theatrau er enghraifft – yn cael eu defnyddio’n helaeth ac yn cael eu gwerthfawrogi’n fawr gan ddinasyddion.

6 Er bod ganddynt werth cymdeithasol uchel, gan helpu i gynnal lles personol a chwarae rôl ataliol bwysig, mae'r rhain yn aml yn wasanaethau dewisol ac maent

[2] Archwilio Cymru, Yn Ôl Eich Doethineb, Ebrill 2021.

wedi gweld y toriadau mwyaf mewn cyllid ar draws holl weithgareddau'r awdurdod lleol. Mae arddangos tri yn ein hadroddiad yn dangos, o'r holl wasanaethau awdurdodau lleol, hamdden a chwaraeon sydd wedi gweld y gostyngiad mwyaf mewn gwariant a gwasanaethau llyfrgell y trydydd toriad mwyaf. Eto i gyd, y rhain hefyd oedd y gwasanaethau â gwerth dinasyddion uchel ac fe'u defnyddiwyd yn rheolaidd gan bobl - 85% o ddinasyddion a arolygwyd gennym yn rheolaidd yn defnyddio gwasanaethau hamdden a chwaraeon awdurdodau lleol a 76% o wasanaethau llyfrgell.

7 Nodwyd gennym hefyd fod y dulliau a fabwysiadwyd gan awdurdodau lleol i benderfynu ble i wneud arbedion a pha wasanaethau i'w blaenoriaethu a'u diogelu fel arfer yn dilyn proses dau gam. Adolygiad cam un manwl sy’n dwyn ynghyd data a gwybodaeth allweddol sy’n gorffen gydag argymhellion a phroses gymeradwyo cam dau gyda chadarnhad ffurfiol gan y cabinet neu’r cyngor llawn.

8 Er bod y dulliau hyn yn ymddangos yn gadarn, nodwyd gennym nad yw ansawdd a dyfnder y wybodaeth a gyflwynir i aelodau fel sail i drafodaethau ac i gefnogi’r broses o wneud penderfyniadau bob amser yn gynhwysfawr, gan ei bod yn brin o fanylion mewn meysydd allweddol. Er enghraifft, nid yw’r sail gyfreithiol ar gyfer gwasanaeth bob amser wedi cael ei chynnwys, gellir anwybyddu sut mae gwasanaethau’n cyfrannu at gyflawni blaenoriaethau ehangach ac nid yw’r effaith ar gyfrifoldebau ehangach, megis cydraddoldebau a heriau economaidd-gymdeithasol, wedi ei mesur.

9 Ar y cyfan, mae cynghorau’n rhoi mwy o flaenoriaeth i’r gwasanaethau hynny sy’n cyfrannu’n uniongyrchol at gyflawni blaenoriaethau corfforaethol ac amcanion llesiant, sy’n bwysig i’r economi leol a/neu a ystyrir yn risg uchel pe na baent yn cael eu darparu. Fodd bynnag, rhoddir llai o ystyriaeth a blaenoriaeth i faterion cydraddoldeb ehangach – y Gymraeg ac anghenion pobl â nodweddion gwarchodedig – a gwasanaethau a all helpu i reoli, lleihau a/neu atal y galw, megis gwasanaethau hamdden a llyfrgelloedd. Daethom i’r casgliad bod angen i’r cynghorau wneud mwy i sicrhau eu bod yn defnyddio ystod mor eang â phosibl o dystiolaeth wrth benderfynu pa wasanaethau i’w blaenoriaethu a’u diogelu wrth bennu cyllidebau.

Sut mae awdurdodau lleol yng Nghymru yn defnyddio modelau amgen ar gyfer darparu gwasanaethau, a'r manteision canfyddedig sy'n gysylltiedig â'r modelau hynny.

10 Ym mis Tachwedd 2018, cyhoeddwyd ein hadroddiad ar Drosglwyddo Asedau Cymunedol[3]. Rhoddodd yr adolygiad gipolwg ar ba mor dda roedd awdurdodau lleol yn Trosglwyddo Asedau Cymunedol ac yn nodi cyfleoedd ar gyfer gwella.

11 Nodwyd gennym fod Llywodraeth Cymru wedi mabwysiadu polisïau effeithiol er mwyn helpu awdurdodau i drosglwyddo asedau a bod gan bob awdurdod lleol, namyn un, bolisi ar gyfer Trosglwyddo Asedau Cymunedol. Roedd y rhan fwyaf o awdurdodau hefyd wedi mabwysiadu egwyddorion priodol o ran pa mor bwysig yw Trosglwyddo Asedau Cymunedol er mwyn helpu i gyflawni amcanion corfforaethol, blaenoriaethau strategol ac i ddiogelu gwasanaethau pwysig sy'n wynebu risg.

12 Fodd bynnag, nodwyd gennym hefyd fod cyfle i ddarparu gwell help a chymorth, a hynny mewn modd mwy amlwg, cyn, yn ystod, ac ar ôl y broses o 'drosglwyddo asedau cymunedol'. Er enghraifft, nodwyd gennym fod polisïau Trosglwyddo Asedau Cymunedol yn aml yn brin o fanylion am y meini prawf a ddefnyddir i benderfynu ar drosglwyddiadau, yn enwedig o ran dangos iechyd ariannol a chofnod o gyflawniad profedig. Dim ond pum awdurdod a gyfeiriodd at ganllawiau arbenigol ar Drosglwyddo Asedau Cymunedol. Yn rhy aml, nid yw awdurdodau'n gwahaniaethu rhwng maint yr asedau sydd i'w trosglwyddo, ac maent yn gweithredu polisi 'un dull ar gyfer pawb'.

13 Nodwyd gennym hefyd fod awdurdodau yn ei chael hi'n anodd monitro a mesur effaith Trosglwyddo Asedau Cymunedol, yn arbennig wrth bennu llesiant ac effaith gymdeithasol trosglwyddiad. Mae mynd ati i reoli perfformiad y prosesau hyn yn bwysig oherwydd ei fod yn helpu i ddangos yr hyn sy'n gweithio'n dda a nodi lle mae angen gwneud gwelliannau. Ni chafodd graddfa'r trosglwyddiadau a'u gwerth eu mesur na'u cofnodi'n ffurfiol yn lleol nac yn genedlaethol ychwaith.

14 Ym mis Rhagfyr 2022, cyhoeddwyd hefyd ein hadroddiad 'Cyfle wedi'i golli' – Mentrau Cymdeithasol[4] sy'n edrych ar sut mae awdurdodau lleol yn gweithio i dyfu a gwneud y gorau o Fentrau Cymdeithasol, gan sicrhau bod gwerth cymdeithasol a chyfalaf cymdeithasol yn aros mewn cymunedau. Er bod Mentrau Cymdeithasol yn torri ar draws ystod eang o wasanaethau a sectorau gwahanol, maent yn ymwneud yn bennaf â'r celfyddydau, hamdden, ac adloniant yn y gymuned lle mae 26% o holl Fentrau Cymdeithasol yng Nghymru yn gweithredu ar hyn o bryd.

15 Nodwyd gennym:

[3] Swyddfa Archwilio Cymru, Darparu Gwasanaethau Llywodraeth Leol i Gymunedau Gwledig: Trosglwyddo Asedau Cymunedol, Tachwedd 2018.

[4] Adroddiad Archwilydd Cyffredinol Cymru, 'Cyfle wedi'i golli' – Mentrau Cymdeithasol, Rhagfyr 2022.

- Er eu bod yn honni eu bod yn gwerthfawrogi Mentrau Cymdeithasol, ychydig o awdurdodau lleol sydd wedi mapio eu gweithgarwch ac nid yw'r rhan fwyaf o awdurdodau yn gwybod beth yw maint y ddarpariaeth yn eu hardal.
- Mae llai na thraean o awdurdodau lleol yn ystyried bod ganddynt gydberthynas ragweithiol a chefnogol â Mentrau Cymdeithasol ac nid oes gan yr un ohonynt strategaeth neu bolisi a neilltuwyd yn benodol sy'n egluro sut y maent yn bwriadu hyrwyddo a thyfu'r sector.
- At ei gilydd, nid yw awdurdodau lleol yn annog mentrau cymdeithasol ac nid ydynt yn ceisio tyfu nac ehangu eu rôl. Mae Mentrau Cymdeithasol yn aml ar gyrion busnes awdurdodau lleol. O ganlyniad, nid yw'r awdurdodau lleol yn manteisio ar botensial Mentrau Cymdeithasol er mwyn helpu i ddarparu gwasanaethau a all wella ansawdd bywyd pobl.
- Mae'r rhan fwyaf o awdurdodau lleol yn darparu grantiau i fusnesau a'r trydydd sector, ond nid ydynt yn eu defnyddio i gefnogi Mentrau Cymdeithasol yn benodol. Yn ogystal, mae trefniadau caffael a chomisiynu presennol yn aml rhwystro Mentrau Cymdeithasol rhag ymgysylltu, a hynny'n anfwriadol, gan eu bod yn fiwrocrataidd.
- Mae diffyg capasiti ac adnoddau o fewn llywodraeth leol hefyd yn cyfyngu ar y potensial i dyfu rôl Mentrau Cymdeithasol o ran darparu gwasanaethau. Nid yw gwerth cymdeithasol – y gwerth ychwanegol y gall prosesau comisiynu ei ddwyn – yn un o'r cymhellion allweddol i lawer o awdurdodau lleol. Mae Gwerth Cymdeithasol yn cyd-fynd yn dda â gwaith gwasanaethau hamdden a llyfrgelloedd.

16 Nodwyd gennym hefyd, er bod Mentrau Cymdeithasol cyrff cyhoeddus i gyflawni eu hamcanion llesiant a'u cyfrifoldebau statudol eraill, gan mwyaf nid yw awdurdodau lleol yn monitro nac yn gwerthuso eu gweithgareddau na'u heffaith. Nododd pum awdurdod lleol a ymatebodd i'n harolwg eu bod wedi cytuno ar fesurau i farnu effaith Mentrau Cymdeithasol yn eu hardal leol a'u bod yn adrodd yn erbyn y rhain. Nid oes gan dros hanner (13) unrhyw drefniadau i werthuso gweithgarwch, ac nid oedd y gweddill a ymatebodd yn gwybod.

Trefniadau a strategaethau ymadael awdurdodau lleol ar gyfer achosion lle nad yw'r modelau darparu amgen a ddefnyddir yn llwyddiannus.

17 Amlygodd ein gwaith ar Drosglwyddo Asedau Cymunedol bod trosglwyddo asedau'n llwyddiannus a sicrhau dyfodol cynaliadwy yn aml yn dibynnu ar awdurdod sydd â chanllawiau o ansawdd da a phrosesau cymeradwyo ymatebol. Yn syml, po fwyaf o wybodaeth, cyngor a chymorth a ddarperir gan awdurdod, mwyaf didrafferth ac effeithiol oedd y broses drosglwyddo yn gyffredinol, gan

helpu'r sefyllfa Trosglwyddo Asedau Cymunedol yn y dyfodol. Yn gyffredinol, daethom i'r casgliad fod yna ragor y gallai awdurdodau lleol ei wneud yma.

18 Er enghraifft, nododd ein hadolygiad o bolisïau a deunyddiau cyfarwyddyd mai:

- Dim ond saith awdurdod a ddarparodd gyfleoedd penodol a gweithredol i grwpiau cymunedol a darpar drosglwyddeion feithrin gallu, er enghraifft mentora, cymorth ariannol, hyfforddiant a gweithdai i hyrwyddo arfer da a dysgu o gynlluniau Trosglwyddo Asedau Cymunedol llwyddiannus.
- Dim ond chwe awdurdod a amlinellodd y modd y byddant yn rheoli ac yn lliniaru'r risgiau sy'n gysylltiedig â Throsglwyddo Asedau Cymunedol unigol, a dim ond tri a nododd bwysigrwydd rhoi gwybodaeth hanfodol am gostau rhedeg a chyflwr asedau i gyrff y trosglwyddir asedau iddynt. Mae hyn yn awgrymu nad yw'r awdurdodau yn gwneud popeth o fewn eu gallu i sicrhau trosglwyddiad llyfn a chreu etifeddiaeth gynaliadwy.
- Dim ond tri awdurdod a oedd â pholisïau ar waith i nodi a rheoli'r risgiau sy'n gysylltiedig â'r cyfnod ar ôl trosglwyddo ased, a dim ond Cyngor Caerdydd a roddodd ystyriaeth ddigonol i gymorth, cefnogaeth a dysgu ôl-drosglwyddo.