Ymchwiliad Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus Cynulliad Cenedlaethol Cymru i Werth am Arian Buddsoddiadau Traffyrdd a Chefnffyrdd
Ymateb Ysgrifenedig Asiant Cefnffyrdd Gogledd a Chanolbarth Cymru 19 Chwefror 2015

1. Cyflwyniad

1.1 Penodwyd Cyngor Gwynedd yn Asiant Cefnffyrdd Gogledd a Chanolbarth Cymru (ACGCC) gan Lywodraeth Cymru (LlC) ym mis Ebrill 2012. Mae ACGCC yn gyfrifol am gyflawni gofynion Cytundeb Asiant Rheoli Llywodraeth Cymru (CARhLlC) a gofynion y Ddeddf Priffyrdd yn cynnwys y 'ddyletswydd i gynnal' statudol dan awdurdod dirprwyedig gan LlC.

1.2 Mae rôl yr Asiant yn cynnwys y swyddogaethau a ganlyn:

- Archwilio asedau priffyrdd i bennu cyflwr yr asedau ac adnabod peryglon diogelwch;
- Adnabod gofynion gwella ac adnewyddu cynnal a chadw ar gyfer yr holl asedau priffyrdd a chyflwyno bidiau priodol i LlC i gynorthwyo gyda phenderfyniadau ariannu;
- Pennu dichonoldeb ac ymgymryd â dyluniadau manwl ar gyfer cynlluniau adnewyddu cynnal a chadw, uwchraddio a mân welliannau;
- Ymgymryd â gwaith cynnal a chadw rheolaidd ac ymatebol ar y rhwydwaith Cefnffyrdd yn cynnwys cywiro diffygion diogelwch ac ymateb i ddigwyddiadau brys o fewn amserlenni penodol;
- Darparu cyngor i LlC ar faterion gweithredol, ceisiadau am wasanaeth gan y cyhoedd ac aelodau etholedig;
- Gweithredu Gwasanaeth Swyddog Traffig LlC a swyddogaethau Ystafell Reoli'r rhwydwaith;
- Rheolwr Twneli Statudol;
- Cynrychiolydd Adrannol ar gyfer Contract Dylunio Adeiladu Cyllido Gweithredu yr A55;
- Rheoli cyllideb gan LlC o tua £50m.

2. Cefndir

2.1 Adolygwyd trefniadau rheoli Cefnffyrdd yng Nghymru gan LlC rhwng 2002 a 2005 a rhesymolwyd nifer yr Asiantau o wyth i'r hyn a ystyriwyd yn nifer optimwm o dri yn 2005/6 gan ffurfio Asiantau Cefnffyrdd Gogledd, Canolbarth a De Cymru.

2.2 Rhwng 2007 a 2013 mae nifer o archwiliadau allanol llwyddiannus wedi'u comisiynu gan LlC wedi'u cynnal gan Halcrow yn 2007, EC Harris yn 2008, Performance Audit Group yn 2011 a 2012 ac EC Harris yn 2013. Roedd Archwiliad EC Harris yn 2008 yn cynnwys ymarferiad meincnodi ledled Cymru a chyda gwasanaethau tebyg a ddarperir gan y sector preifat yn yr Alban. Cadarnhaodd yr adolygiad llwyddiannus fod y model sector cyhoeddus sy'n weithredol yng Nghymru yng nghyd-destun economi Cymru yn darparu Gwerth am Arian ac adnewyddwyd trefniadau'r Asiant yn 2012. Nododd LlC fel a ganlyn yn ei llythyr penodi: *"Dyma ganlyniad cadarnhaol iawn ar gyfer y model darparu sector cyhoeddus unigryw sydd gennym yng Nghymru, a fydd bellach yn parhau yn sgil sefydlu ei fod yn gost effeithiol wrth gymharu â modelau preifat eraill fel rhan o'r adolygiad."*

2.3 Mae ACGCC wedi parhau gyda phroses gynhwysfawr o welliannau parhaus ers 2012 ac mae hyn wedi cynnwys gwelliannau pellach i fesurau llywodraethu ar gyfer gweithredu cadwyni cyflenwi'r Asiant. Mae ACGCC hefyd yn gweithredu o fewn System Rheoli Ansawdd (SRhA) achrededig.

2.4 Cynhaliwyd archwiliad o ACGCC gan archwilwyr allanol LlC, EC Harris, ym mis Rhagfyr 2013 a phrif ganfyddiadau'r archwiliad oedd:

- *"Bod cytundeb cyffredinol ymysg y swyddogion LlC a gyfwelwyd bod yr Asiant yn ymgymryd â'r waith mewn modd proffesiynol ac nad oedd unrhyw faterion yn nhermau perfformiad."*
- *"...ystyriodd y tîm archwilio fod y gwasanaeth cyfredol a ddarperir gan yr Asiant yn cael ei gynnal mewn modd proffesiynol ac agored iawn."*

Cafwyd nifer o argymhellion ar gyfer gwella o fewn yr adroddiad archwilio ac mae ACGCC wedi gweithredu mesurau sy'n mynd i'r afael â'r argymhellion hynny, yn cynnwys:

- Adolygiad llwyr o'i Restr Gyfraddau (RhG) i ddarparu tryloywder llawn o'r costau.
- Newidiadau i'r model comisiynu ymgynghoriaeth yn cynnwys defnyddio ffi sefydlog a phrofi'r farchnad gyda'r sector preifat.

3. Y graddau y mae'r ymagwedd gyfredol tuag at waith cynnal a chadw rheolaidd ar y rhwydwaith drwy'r Asiantau Cefnffyrdd yn darparu gwerth am arian.

3.1 Mae model gweithredu ACGCC a gytunwyd gyda LlC yn 2005 ac a gadarnhawyd ymhellach yn 2012 yn seiliedig ar ethos sector cyhoeddus cadarn gan ddarparu gwasanaethau drwy ddefnyddio adnoddau lleol a geir gan gyflenwyr sector cyhoeddus a phreifat. Mae ACGCC yn gweithredu fel uned 'hyd-braich' ymreolaethol yn sicrhau cywirdeb a trefn lywodraethol wrth reoli buddiannau LlC ac yn sicrhau rheolaeth diduedd effeithiol o'r drefn partneriaeth. Mae cost yr Uned Rheoli Cefnffyrdd (URhC) yn cael ei ailgodi ar gost i LlC gyda dim gweddill nac elw'n cael eu cynhyrchu gan yr Awdurdod Arweiniol. Agwedd bwysig o ddirprwyo i Awdurdod Arweiniol trwy 'r CARhLlC, a'r trefniadau partneriaeth ffurfiol gyda'r Darparwyr Gwasanaeth Awdurdod Lleol (ALl) yw ei fod yn galluogi i LlC i elwa o adennill TAW sy'n cyfateb i 20% o werth gwaith cynnal a gwasanaethau a wnaed.

3.2 Mae strategaeth gaffael gyffredinol ACGCC yn sicrhau y gwneir y gorau o'r cyfleoedd i gyflenwyr Mentrau Bach a Chanolig lleol, Cymreig. Mae ACGCC yn parhau i wella lefelau tryloywder, beincnodi, a chystadleuaeth i sicrhau bod y gwasanaethau'n cael eu darparu ar gyfraddau'r farchnad.

3.3 Mae model ACGCC yn gweithredu ar sail gwasanaethau integredig sy'n cael eu caffael drwy ei Awdurdodau Partner gan sicrhau y gwneir y gorau o fuddion darbodion maint sylweddol uwch a chyfleoedd rhannu costau a'u bod yn cael eu rhannu rhwng yr Awdurdodau Partner a LlC. Mae tryloywder yn sicrhau bod costau'n cael eu dosrannu yn briodol. Mae'r model yn galluogi i LlC wneud defnydd o nifer sylweddol o ddepos priffyrdd ac eitemau peiriannau mawr sydd wedi'u dosbarthu ledled Gogledd a Chanolbarth Cymru gan olygu y gwneir y defnydd gorau ohonynt yn benodol ar gyfer cynnal a chadw yn y gaeaf ac ymateb i argyfyngau. Ni fyddai'r elfen Gefnffyrdd ar ei phen ei hun yn ddigon i gefnogi'r trefniant hwn. Mae hyn yn enghraifft batrymol o gydweithio rhwng Llywodraeth Leol a Chanolog.

3.4 O fewn y gwasanaeth integredig, mae lefel sylweddol o adnoddau peiriannau a llafur ar gael drwy drefniadau cymorth ffurfiol i ymdrin â digwyddiadau eithriadol a ddaw yn sgil tywydd gwael iawn neu wrthdrawiadau traffig ffordd mawr. Mae LlC yn elwa o'r adnoddau sylweddol hyn ar sail rhannu costau ond yn ystod digwyddiadau mawr bydd ganddi fynediad i adnoddau ymhell y tu hwnt i'r rheini fyddai'n eu cael o ran lefel y cyfraniad.

3.5 Mae gwasanaethau craidd yn cynnwys gwaith cynnal a chadw rheolaidd ac ymatebol yn cael eu caffael drwy Awdurdodau Partnerol Lleol yn defnyddio cyfuniad o adnoddau mewnol a chyflenwyr sector preifat Mentrau Bach a Chanolig. Mae oddeutu 50 i 60% o wariant gwasanaeth craidd gyda chyflenwyr sector preifat yn cael eu caffael drwy brosesau cystadleuol. Mae perfformiad y gadwyn gyflenwi yn cael ei fonitro a’i asesu yn unol â gofynion CARHLLC. Mae gwaith Cynnal a Chadw mawr a gwaith “cyfalaf” arall yn cael ei wneud gan Gontractwr sector preifat a chadwyn gyflenwi Fframwaith Wynebu’r Asiantaeth. Mae dylunio a gwaith ymgynghori arall yn cael ei wneud drwy gyfuniad o gadwyn cyflenwi sector cyhoeddus a sector preifat.

3.6 Mae’r model uchod yn sicrhau y gellir cadw’r adnoddau llafur sydd ynghlwm â gwasanaeth cynnal a chadw gaeaf integredig ar sail cost effeithiol drwy leoli’r adnoddau hynny, wedi’i ategu gan adnoddau sector preifat Mentrau Bach a Chanolig ar swyddogaethau cynnal a chadw nad ydynt yn rhai gaeaf. Mae effeithlonrwydd cyffredinol y model hwn yn cael eu rhannu rhwng LlC a'r Awdurdodau Partner.

3.7 Mae rheoli o fewn y gyllideb yn agwedd allweddol o fodel ACGCC ac mae’r amrywiant rhwng y clustnodiad terfynol a ganiatawyd a’r canlyniad gwariant yn cael ei gyflawni'n gyson i rhwng +/- 1% ar glustnodiad cyffredinol y gyllideb.

3.8 Mae ACGCC yn gweithredu mewn partneriaeth gyda LlC gan fabwysiadu gwerthoedd sector cyhoeddus cyffredin a diwylliant cydweithredol sy’n osgoi agweddau anghynhyrchiol costus a geir mewn sawl trefniant mwy cytundebol.

3.9 Mae ACGCC wedi profi ei fod yn medru addasu'n rhwydd i ofynion newidiol LlC ynghylch ystod y gwasanaethau sydd eu hangen ac mae wedi ychwanegu'r gwasanaethau isod yn llwyddiannus i'w rôl fel Asiant:

- Rôl Rheolwr Twneli Statudol 2006;
- Gwasanaeth Cefnogi Digwyddiadau mewn Twneli yn 2008;
- Gwasanaeth Swyddogion Traffig yn 2009:
- Ystafell Reoli Canolfan Rheoli Traffig Gogledd Cymru 2010;
- Uno ag Asiantaeth Cefnffyrdd Canolbarth Cymru (ACCC) yn 2012;
- Cyngor Rheolaeth Datblygu 2012;
- Symud i SGFFI yn 2012.

3.10 Pe byddai’r newidiadau uchod wedi’u gweithredu drwy fodel sector preifat / trosglwyddo risg, byddai'r goblygiadau cytundebol, cost a chyflawni wedi bod yn sylweddol.

4. Sut gellir gwella’r Swyddogaethau cynnal a chadw a gwella a gyflawnir gan yr Asiant Cefnffyrdd, yng nghyd-destun adolygiad parhaus Llywodraeth Cymru o’r Asiantau hynny?

4.1 Mewn ymateb i Ddatganiad y Gweinidogion ar 11 Tachwedd 2013, mae’r Asiantau Cefnffyrdd yn paratoi sylwadau i LlC ar hyn o bryd er mwyn dangos cynigion i fodloni'r amcanion Gweinidogol a ganlyn:

- Gyrru a chyflawni arbedion cost sylweddol yn y swyddogaethau Rheoli, Cynnal a Chadw ac Archwilio;
- Gwella ystwythder i fodloni anghenion newidiol LlC;
- Cytgordio’r ymagwedd ledled Cymru.

4.2 Mae ACGCC wedi adnabod newidiadau i fodel darparu Asiant a fydd yn cyflawni arbedion i LlC yn seiliedig ar fewnoli'r rhan fwyaf o swyddogaethau craidd o fewn yr Asiant yn cynnwys adolygu sut mae gwaith yn cael ei gomisiynu a newid y swyddogaeth archwilio i sail fwy rhanbarthol. Bydd gofyn ailstrwythuro'r Asiantaeth ar y cyd â'r ailstrwythuro sydd ei angen yn dilyn trosglwyddo swyddogaeth cynllunio'r Asiant i LlC ym mis Ebrill 2014.

4.3 Mae'r heriau y mae ACGCC yn eu hwynebu a'r cyfyngiadau ar gyflawni yn cynnwys:

- Newidiadau i glustnodi cyllidebau gyda chyfleoedd ariannu'n codi'n rheolaidd yn chwarter pedwar all roi pwysau sylweddol ar gadwyn gyflenwi ac argaeledd ffyrdd ACGCC;
- Mae gweithio o fewn cyfnodau embargo Cefnffyrdd yn creu trefniadau rhaglenni heriol;
- Gofynion gweithredu cynlluniau ar frys a achosir, er enghraifft, gan fethiant i asedau.
- Mae LlC yn gweithredu newidiadau sylweddol ar hyn o bryd drwy fewnoli'r swyddogaeth Cynllunio ac integreiddio'i systemau TG.

4.4 Er mwyn mynd i'r afael â'r heriau hyn, mae ACGCC wedi sefydlu cadwyn gyflenwi ystwyth iawn sy'n ein galluogi i fodloni'r trefniadau darparu uchod yn gyson drwy allu gynyddu neu ostwng i fodloni blaenoriaethau cyllideb o fewn y flwyddyn a'r rhai blynyddol. Mae manteision gallu craidd sector cyhoeddus sydd â gwybodaeth am y rhwydwaith yn osgoi 'dechrau o'r newydd' ac oedi i gyflwyno'r prosiect ac mae'r adnoddau estynedig sydd ar gael o fewn ei fframweithiau sector preifat yn galluogi ymateb yn gyflym i ofynion newidiol LlC a hynny mewn modd cost effeithiol.

4.5 Mae ACGCC bellach yn mabwysiadu strategaeth gyflwyno sy'n galluogi iddo fynd i'r afael â'r heriau uchod drwy ganolbwyntio ar baratoi cynlluniau yn ystod chwarter 1 a 2 gyda'r camau adeiladu wedi'u rhaglennu ar gyfer eu darparu yn yr hydref / gaeaf. Byddai cael gwybod yn gynharach am gyfleoedd ariannu hwyr yn cynorthwyo Asiantau Cefnffyrdd wrth gwneud y gorau o werth am arian wrth gyflwyno gwelliannau i'r rhwydwaith.

4.6 Ar hyn o bryd, mae amrediad o declynnau rheoli asedau gwahanol yn cae eu defnyddio i asesu a blaenoriaethu penderfyniadau ariannu. Byddai ymagwedd rheoli asedau fwy ffurfiol yn cynorthwyo gyda gwella rheoli asedau yn yr hir dymor a chostau oes cyfan cysylltiedig. Mae hyn yn cael ei fwrw ymlaen yn rhannol gan ddefnyddio'r System Gwybodaeth Ffyrdd Integredig (SGFfI) sy'n cael ei datblygu gan yr ymgynghorwyr WDM ar ran LlC. Unwaith y bydd wedi'i gweithredu'n llawn, dylai'r system gynorthwyo LlC i wneud penderfyniadau ariannu gwell ar draws yr holl fathau o asedau. Mae'r ddau Asiant Cefnffyrdd yn gweithio'n agos gyda LlC a'u contractwr i sicrhau bod y cynllun pwysig hwn yn cael ei gyflwyno'n llwyddiannus. Byddai cyflwyno SGFFI yn gynnar yn gwella effeithiolrwydd darpariaeth LlC a'r Asiant.

4.7 Mae'r gostyngiad mewn buddsoddiad mewn gwaith cynnal a chadw wedi'i gynllunio yn cynyddu graddau'r gwaith cynnal a chadw ymatebol sydd ei angen i gynnal diogelwch gweithredol y rhwydwaith. Rhaid optimeiddio'r cydbwysedd rhwng gwaith cynnal a chadw wedi'i raglennu a gwaith cynnal a chadw ymatebol o fewn yr arian sydd ar gael yn sgil y costau uchel a'r aflonyddwch sydd ynghlwm ag ymagwedd ymatebol. Mae sgôp hefyd i wella lefelau triniaethau cynnal a chadw ataliol i gynyddu oes gweithredol asedau.

4.8 Mae natur y rhwydwaith Cefnffyrdd yng Nghymru yn amrywio'n sylweddol o draffyrdd/ffyrdd deuol i ffyrdd sengl gwledig. Mae ffyrdd sengl hefyd yn amrywio o

rannau coediog iawn i fylchau mynyddig a rhannau arfordirol. Mae rhan helaeth o'r rhwydwaith wedi'i datblygu o lwybrau hanesyddol gyda rhannau hir nad ydynt erioed wedi'u dylunio na'u cynllunio i safonau cyfredol. Mae hyn yn achosi amrywiaeth o heriau gweithredol a chynnal a chadw.

4.9 Mae Llawlyfr Cynnal a Chadw Cefnffyrdd Llywodraeth Cymru (LlCChCLlC) yn pennu safonau ar gyfer cynnal a chadw ledled Cymru ond nid yw'n ystyried rhannau penodol o fathau o rwydwaith. Mae potensial i ymagwedd fwy cost effeithiol i gynnal a chadw'r rhwydwaith drwy fabwysiadu ymagwedd gwybodaeth weithredol sy'n seiliedig ar risg yn wahanol i ymagwedd gyffredinol, sydd â'r potensial o fod yn aneffeithiol. Byddai profiad gweithredol ACGCC a'i wybodaeth am y rhwydwaith yn galluogi iddo ddatblygu amrywiadau lleol priodol i LlCChCLlC ar draws nifer o fathau o asedau i gyflawni system cynnal a chadw mwy cost effeithiol gan reoli risg LlC i lefel dderbyniol.

4.10 Drwy feincnodi, mae ACGCC yn adnabod meysydd o arfer gorau o fewn ei gadwyn gyflenwi gyda chyfleoedd i drosglwyddo'r arferion hyn ar draws ei gyflenwyr gan gynhyrchu effeithlonrwydd cost cysylltiedig. Mae ACGCC hefyd yn ymgymryd ag asesiad rheoli LEAN o'r hyn y mae'n ei gyflwyno er mwyn gyrru effeithlonrwydd cost pellach.

4.11 Yn hanesyddol, mae'r ddau Asiant Cefnffyrdd wedi gweithio ar y cyd a byddant yn adeiladu ar y platfform hwn i wellau lefelau cytgordio ymhellach ledled Cymru. Mae'r cynlluniau sy'n cael eu cyflwyno yn cynnwys paratoi Cytundeb Lefel Gwasanaeth cyffredinol a methodoleg Rhestr Gyfraddau.

5.0 Sylwadau i gloi

5.1 Mae'r model Asiant Cefnffyrdd cyfredol wedi profi, drwy brosesau adolygu niferus, ei fod yn darparu lefelau da o werth am arian drwy ei gadwyni cyflenwi sector cyhoeddus a phreifat gan weithredu o fewn systemau rheoli perfformiad a llywodraethu cadarn. Mae gweithredu model gwasanaeth integredig yn darparu darbodion maint sylweddol a'r gallu i optimeiddio darpariaeth gwasanaeth er lles LlC ac Awdurdodau Lleol. Mae'r gadwyn gyflenwi sydd wedi'i sefydlu yn creu cyfleoedd sylweddol i Fentrau Bach a Chanolig yng Nghymru i ymgymryd â gwaith Cefnffyrdd drwy gyswllt uniongyrchol gyda'r Asiant drwy fframweithiau neu fel rhan o'r gadwyn gyflenwi estynedig ar ddarperir gan Awdurdodau Lleol. Mae hyn yn dod â manteision sylweddol i economïau lleol a chenedlaethol Cymru ac yn cynorthwyo wrth greu a chynnal cyfleoedd gwaith lleol o ansawdd.

5.2 Fodd bynnag, mae bob amser sgôp i wella'r model ymhellach ac mae'r ddau Asiant yn gweithio'n galed i gyflawni hyn er mwyn bodloni'r heriau a gyflwynir gan y Gweinidog a sicrhau y parheir y ddarparu gwerth am arian.

David Cooil, Pennaeth Gwasanaeth – **Asiant Cefnffyrdd Gogledd a Chanolbarth Cymru**
Uned 7, Llys Onnen, Ffordd y Llyn, Parc Menai, Bangor LL57 4DF
(01286 685182) davidcooil@ACGCC.org.uk