Llywodraeth leol

Dogfen friffio

Ebrill 2004

y comisiwn archwilio yng nghymru

Rhaglen Cymru ar Gyfer Gwella 2003/2004

Adroddiad Cyfarwyddwr-Cyffredinol y Comisiwn Archwilio yng Nghymru

Mae'r Comisiwn Archwilio yng Nghymru yn gorff annibynol sy'n gyfrifol am sicrhau fod arian cyhoeddus yn cael ei wario'n economaidd, yn effeithiol ac yn effeithlon, er mwyn sicrhau safon uchel o wasanaethau lleol a cenedlaethol i'r cyhoedds. Mae ein gwaith yn cynnwys gwasanaethau llywodraeth leol, tai, iechyd a cyfiawnder troseddol.

Fel gwarchodwr annibynol, rydym yn darparu gwybodaeth bwysig ar safon y gwasanaethau cyhoeddus. Fel ysgogwr gwelliant yn y gwasanaethau yma, trwy arolygu, archwilio, ymchwil a dulliau eraill, rydym yn darparu argymhellion ymarferol ac yn rhannu arfer gorau. Fel archwilydd annibynol rydym yn monitor gwariant i sicrhau fod gwasanaethau cyhoeddus yn cynnig gwerth am arian.

Am wybodaeth pellach ar waith y Comisiwn Archwilio yng Nghymru cysylltwch â:
Clive Grace, Y Comisiwn Archwilio yng Nghymru, Ty Deri, 2-4 Park Grove, Caerdydd CF10 3PA
Ffôn: 029 20262550

1 Ceir tystiolaeth gref o'i flwyddyn gyntaf bod Rhaglen Cymru ar gyfer Gwella (y Rhaglen) yn dechrau hybu newid a gwelliant. Mae Cynlluniau Gwella yn y rhan fwyaf o awdurdodau yn dangos lefel uchel o berchenogaeth ar risgiau a nodwyd gan y Dadansoddiad Awdurdod Cyfan a gyda Cynghorau yn ymrwymedig i ddod o hyd i atebion. Mae'r rhan fwyaf o awdurdodau hefyd yn gwella eu trefniadau rheoli a mesur perfformiad.

2 Fodd bynnag, mae llawer i'w wneud eto. Nid yw llawer o awdurdodau wedi datblygu fframweithiau mesur perfformiad effeithiol eto, nac wedi gwella ansawdd data a chyflwyno systemau ar lefel strategol ar gyfer cofnodi perfformiad a chynnydd yn erbyn cynlluniau gweithredu. Mae angen i gynghorau flaenoriaethu eu camau gweithredu a chanolbwyntio ar y risgiau corfforaethol sylweddol a'r hyn a wna fwyaf i wella gwasanaethau yn gyflym. At hynny, er bod risgiau sylweddol eu hunain yn cael eu nodi, nid yw achosion y risgiau yn cael eu nodi'n eglur, ac mae diffyg gwybodaeth perfformiad cadarn a manylion i ategu Cynlluniau Gweithredu yr awdurdodau.

3 Roedd saith risg gorfforaethol a nodwyd gan y Dadansoddiad Awdurdod Cyfan ac y cytunwyd arnynt fel rhan o'r broses Asesu Risgiau ar y Cyd yn 2003 yn sefyll allan fel risgiau blaenoriaeth uchel cyffredin ar draws Cymru. Y rhain oedd arweinyddiaeth; capasiti/gallu rheoli; rheolaeth Adnoddau Dynol strategol; cynnwys cwsmeriaid a dinasyddion; mesur perfformiad; partneriaeth/caffael a rheoli prosiectau. Mae nofer o'r rhain yn derbyn sylw pellach trwy'r Astudiaethau Gwella o dan nawdd Bwrdd Gwella Cymru. Dylai'r rhain ddarparu deunydd gwerthfawr ar gyfer awdurdodau unigol ac yn gyffredinol.

4 Er bod dadansoddiadau corfforaethol yn gryf mewn nifer o awdurdodau, mae angen ffocws cliriach ar asesiadau gwasanaeth. Yn gyffredinol, dangosodd dadansoddiad o ddangosyddion perfformiad cenedlaethol mewn meysydd gwasanaeth allweddol fwy o welliant nag o ddirywiad, er bod rhai awdurdodau yn gwneud yn llawer gwell nag eraill. Ond mae'r camau sylweddol sydd eu hangen er mwyn effeithio ar welliant mewn sawl maes yn debygol o fod angen consensws gwleidyddol lleol a chenedlaethol a pharodrwydd i wneud 'camau o newid'.

5 Y risgiau pennaf a fydd yn amharu ar y broses o wella gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru yw arweinyddiaeth a gallu/capasiti'r gweithlu. Nid yw'n syndod ei bod yn ymddangos fel petai cysylltiad cryf rhwng tanberfformiad gwasanaethau a phrinder gallu rheolwyr ac/neu gapasiti staff. Cydnabuwyd hyn ac mae'r Cynulliad wedi ymrwymo i fuddsoddi mewn hyfforddiant a datblygiad rheolwyr. Daw ffynonellau capasiti eraill yn sgîl ewyllys a chonsensws gwleidyddol, ynghyd â strategaethau Adclir a phendant. Ond os yw am arwain gwelliant sylweddol, mae'n rhaid i lywodraeth leol ei hun fanteisio ar fwy o gyfleoedd ar gyfer rhannu arfer da, secondio staff, a datblygu arbenigedd yn y broses o reoli newid.

6 Prawf allweddol o'r Rhaglen fydd os mae risgiau gwasanaeth a corfforaethol wedi lleihau yn gyffredinol yn 2004/2005. Byddwn yn cefnogi'r broses trwy asesu 'Siwrne Gwelliant' pob Cyngor, i gael ei ddatblygu hyd at Gorffennaf 2004 ac yna i gael ei rannu gyda'r weinyddiaeth newydd ym mhob awdurdod, ar sail gyfrinachol i ddechrau ac yna i gael ei gyhoeddi ynghyd a Llythyr Archwilio Blynyddol yr awdurdod yn Rhagfyr 2004.

7 Hyd yma, mae'r Rhaglen wedi darparu fframwaith ac ysgogiad i symud pethau i'r cyfeiriad cywir, ond mae cryn dipyn i'w wneud eto. Mae'r Rheolwyr Perthnasau, a benodwyd gan y Comisiwn Archwilio yng Nghymru o dan y Rhaglen, yn cydweithio â chynghorau, ac ar y cyfan mae adborth ar eu rôl wedi bod yn gadarnhaol. Fodd bynnag, mae angen mwy er mwyn cyflawni y lefel uchaf o gydlyniant a chydweithio sydd ei angen rhwng rheoleiddwyr.

8 Mae cymhariaeth rhwng y Rhaglen yng Nghymru a CPA yn Lloegr yn allweddol. Cynigir i gomisiynu darn o waith a fydd yn cynnwys cymhariaeth feincnodi o CPA a'r Rhaglen, ac effaith y methodolegau priodol ar newid.

9 Er bod yr astudiaethau gwella yn casglu'r gwersi a ddysgwyd, y cyfnod ar ôl yr etholiad i fis Mehefin nesaf fydd y cyfnod allweddol lle bydd angen i bob un o'r gweinyddiaethau newydd ddefnyddio canlyniadau eu Asesiadau Risg ar y Cyd i ymglymu eu Siwrneau Gwella er mwyn cryfhau eu adnabyddiaeth a pherchnogaeth o risg eu hunain, ac iweithredu'r gwelliannau sydd eu hangen i hybu'r gwelliannau angenrheidiol. Dylai'r Cyngor Partneriaeth adolygu cynnydd ar ddechrau'r hydref yng ngoleuni'r cylch newydd o Asesiadau Risgiau ar y Cyd a Chynlluniau Gwella'r gweinyddiaethau newydd.

10 Mae Llywodraeth Cynulliad Cymru yn gwybod bod angen iddi gysylltu'r Rhaglen yn well â'i pholisïau cenedlaethol fel y nodwyd yn 'Gwell Cymru, Gwell Gwlad'. Mae angen rhaeadru'r polisïau hyn i Gynlluniau Gwella a Strategaethau Cymunedol awdurdodau, ac wedi eu halinio i bolisïau ariannol. Mae angen i'r Cynulliad chwarae rhan fwy blaengar i gynorthwyo awdurdodau i'w galluogi i hybu newid a gwelliannau. Un o brif amcanion polisi'r Cynulliad yw gwella iechyd a lles cymunedau yng Nghymru a chydlynu'r rhyngwyneb rhwng iechyd/llywodraeth leol a diogelu'r cyhoedd yn well. Mae cyfle mawr yng Nghymru i weithredu fframwaith atebolrwydd cyffredin ar draws y sectorau hyn. Gall ymagwedd sy'n seiliedig ar egwyddorion asesiad sefydliad cyfan a hunan-asesiad, wedi ei ddilyn gan yr her o adolygiad allanola'r datblygiad o Siwrne Gwelliant sy'n cynnwyd tystiolaeth a safbwynt holl reoleiddwyr y gwasanaethau cyhoeddus ffurfio craidd y fath fframwaith.

11 Mae'n rhaid i reoleiddwyr y gwasanaethau cyhoeddus leihau byrdwn rheoleiddio yn unol a darparu y sicrwydd, asesiad a chefnogaeth ar gyfer gwelliant sydd yn ofynnol gan wasanaethau cyhoeddus a'r rheolaethu cyffredinol yng Nghymru. Mae rhai o'r dewisiadau polisi a fabwysiadwyd mewn modd democrataidd yng Nghymru yn cyfyngu ar y defnydd o rai ysgogwyr newid megis y defnydd o farchnadoedd, tablau cynghrair ac enwi a chodi gwarth. Mae hynny'n rhoi mwy o gyfrifoldeb ar y gwasanaethau cyhoeddus eu hunain i fynd i'r afael â'r broses o newid a gwella, ac mae'n rhoi mwy o gyfrifoldeb ar reoleiddwyr gwasanaethau cyhoeddus i gydlynu eu hymdrechion agenda bolisi arbennig Cymru a sicrhau eu bod yn cyfrannu hyd yr eithaf i welliant mewn gwasanaethau cyhoeddus.

Argymhellion

Dylai'r Cyngor Partneriaeth:

Nodi llwyddiant cynnar proses Rhaglen Cymru ar gyfer Gwella hyd yma, tra'n cydnabod nad yw'r broses, hyd yma, wedi cyflawni canlyniadau gwirioneddol ar gyfer dinasyddion a defnyddwyr gwasanaeth.

Cydnabod bod angen ymdrin â risgiau corfforaethol sylweddol, ac yn arbennig faterion sy'n ymwneud ag arweinyddiaeth (rheolaeth a gwleidyddol), rheoli perfformiad, gwybodaeth perfformiad, caffael, rheoli prosiectau, rheoli adnoddau dynol a rheolaeth ariannol.

Pwyso a mesur yn hydref 2004 yng ngoleuni canlyniadau'r Asesiadau Risgiau ar y Cyd a ddiweddarwyd yng Ngwanwyn 2004, y Siwrneau Gwella cyfansawdd a gyflwynir i weinyddiaethau newydd ym mis Mehefin/Gorffennaf 2004, a chynlluniau gweithredu a chynlluniau gwella bob awdurdod.

Ceisio caniatâd gan awdurdodau i rannu asesiadau Risgiau ar y Cyd gyda Bwrdd Gwella Cymru.

Cydnabod y bydd angen cyfuniad penodol o gymorth a her gan Lywodraeth Cynulliad Cymru a CLILC ar rai awdurdodau yn ogystal â chan reoleiddwyr i'r newidiadau sydd eu hangen os ydynt am oresgyn y cynnwrf a'r gwrthwynebiad anochel. Dylid cydlynu'r camau hyn drwy gyfrwng Bwrdd Gwella Cymru. Mae hyn eisoes yn digwydd mewn 5 awdurdod sydd angen cymorth arbennig.

Archwilio cyfleoedd ar gyfer rhannu arfer da yn fwy trylwyr drwy gyfathrebu'n well a chreu mwy o secondiadau, rhwng sefydliadau sector cyhoeddus (a phreifat) ym Mhrydain ynghyd â dysgu wedi ei ffocysu a chymhwyso proses reoli newid, wedi ei chysyltu â PSMI.

Cydnabod bod angen strategaeth fuddsoddiad tymor canolig/tymor hwy er mwyn denu recriwtiaid o safon uchel i swyddogaethau a gwasanaethau lle mae prinder rheolwyr a/neu capasiti staff.

Cydnabod y dylid atgyfnerthu'r rhan a chwaraeir gan ddinasyddion, cymunedau a chwsmeriaid drwy systemau ar gyfer atebolrwydd a chyflwyno adroddiadau i'r cyhoedd, a darparu gwybodaeth perfformiad gywir a pherthnasol i ddinasyddion. Mae gan yr arolwg 'Lleisiau Lleol' rôl allweddol i'w chwarae o bosibl.

Nodi'r angen i fapio a chysylltu effaith rhannau gwahanol y 'mosaic' moderneiddio cyffredinol – mae'r Comisiwn Archwilio yng Nghymru eisoes yn cynnal prosiect a fydd yn cyfrannu at hyn drwy edrych ar y cysylltiadau rhwng gwella, moderneiddio gwleidyddol, craffu, strategaethau cymunedol, rheoli perfformiad ac arloesedd, ond efallai y bydd angen cynnal gwaith ehangach.

Hybu datblygiad fframwaith atebolrwydd eglur dros y 12 mis nesaf er mwyn gwerthuso gwelliannau o ran risgiau a pherfformiad. Dylid seilio hyn ar ddulliausydd eisoes yn bodoli, gwaith cyfredol ar fesur perfformiad, 'Lleisiau Lleol', a lleihau'r cynllun statudol o bosibl.

Nodi'r angen i gasglu'r gwersi a ddysgwyd o'r Rhaglen hyd yma drwy gynnal darn o waith ymchwil ychwanegol.

Dylai awdurdodau lleol yng Nghymru:

Gydnabod bod rheolaeth gorfforaethol yn gweithio orau pan fo'i arweinyddiaeth wleidyddol effeithiol a gwaith arweinyddiaeth sefydliadol/rheoli effeithiol yn cydweitho'n dda, gan atgyfnerthu ymdrechion y naill a'r llall yn eu priod rolau a chyfrifoldebau.

Cydnabod bod angen ar fyrder i awdurdodau drosi dadansoddiad ac asesiad yn gamau gweithredu a fydd yn arwain at welliant, ac y bydd angen i gynghorau flaenoriaethu eu camau gweithredu a chanolbwyntio ar risgiau corfforaethol sylweddol a'r hyn a wna fwyaf i wella gwasanaethau yn gyflym.

Ystyried sut y gellir ymestyn trefniadau darparu cenedlaethol, rhanbarthol a lleol er mwyn cyflawni effeithiolrwydd gwella gwerth am arian, ar sail fframwaith cenedlaethol sy'n darparu'r consensws a'r ewyllys gwleidyddol angenrheidiol, ynghyd â strategaeth i reoli'r goblygiadau AD.

Parhau i atgyfnerthu eu gwybodaeth perfformiad a'u proses o reoli perfformiad a chysylltu'r rhain mewn modd llawer gwell â'r swyddogaethau gweithredol a chraffu, gan gydnabod bod angen i wybodaeth perfformiad gael ei defnyddio llawer gwell i ymdrin â thanberfformiad a chydnabod perfformiad da.

Dylai rheoleiddwyr:

Gydlynu eu hymdrechion yn well drwy gyfrwng y Rhaglen ac yn fwy cyffredinol, ac anelu at leihau'r baich rheoleiddio a chynorthwyo cynghorau yn well o ran rhoi newidiadau ar waith.

Cydweithio er mwyn creu methodolegau asesu cyfansawdd, ac adroddiad Siwrnai Wella sy'n crynhoi canlyniadau'r holl waith perfformiad, archwilio ac arolygu.

Gweithio o fewn fframwaith cenedlaethol yng Nghymru sy'n sicrhau bod gweithgarwch rheoleiddio a gwella wedi ei ganolbwyntio ar y mannau lle caiff yr effaith fwyaf (yn arbennig ar ganlyniadau) ac yn fwyaf tebygol o ysgogi gwelliant parhaus, a bod yn gymesur â risgiau.

Cymryd rhan mewn Fforwm Rheoleiddio Cymru a sefydlwyd o dan nawdd Cynulliad Cenedlaethol Cymru a Llywodraeth Cynulliad Cymru er mwyn hybu cydlynu a datblygu mwy effeithiol rhwng rheoleiddwyr gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru a rheoleiddwyr eraill sy'n gweithredu yng Nghymru.

Adolygu ac asesu eu heffeithlonrwydd a'u heffeithiolrwydd eu hunain yn drylwyr, a chymhwyso eu hargymhellion gwella eu hunain ar effeithiolrwydd a gwerth am arian i'w gweithrediadau a'u hymagweddau eu hunain.

Dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru:

Ystyried pa wersi a dulliau o'r Rhaglen y gellir eu cymhwyso'n llwyddiannus i gyrff GIG ac i faes iechyd a gofal cymdeithasol yn fwy cyffredinol, ac i faes diogelu'r cyhoedd.

Ystyried gyda GIG Cymru a chyrff Iechyd archwiliedig p'un a ddylid ymestyn rôl y Rheolwr Perthynas a'r cysyniad Cynllun Rheoliadol sy'n gymwys mewn Llywodraeth Leol i'r maes Iechyd a Gofal Cymdeithasol ai peidio.

Ystyried p'un a oes angen arweiniad statudol pellach, gan adeiladu ar y gwersi a ddysgwyd o'r Rhaglen hyd yma. Dylai hyn gynnwys materion sy'n ymwneud â phroses, amserlen, methodolegau, cwmpas yr asesiadau risgiau blynyddol, a hefyd p'un a oes angen datblygu'r Asesiad Risgiau ar y Cyd er mwyn sicrhau cysylltiad llawn â blaenoriaethau cenedlaethol, blaenoriaethu priodol, a chysylltiadau llawn rhwng y rheoleiddwyr.

Ystyried sut y gallai Bwrdd Gwella Cymru ei hun hyrwyddo'r arweinyddiaeth wella yn genedlaethol.

Gwneud cynydd penderfynol gyda lleihau Cynllunio a Phartneriaeth, a chysylltu y broses o gytuno polisi a'r symudiadau tuag at Leihau Cynllunio yn fwy cadarn gyda'r Rhaglen.