PWYLLGOR ARCHWILIO AC-08-00(p.2)

Dyddiad: 9 Tachwedd 2000

Amser: 2pm

Lleoliad: Ystafell Bwyllgora 2, Adeilad y Cynylliad Cenedlaethol

Teitl: GWERTH GORAU YN LLYWODRAETH LEOL CYMRU: NODYN AR GYFER Y PWYLLGOR ARCHWILIO

Cyflwyniad

1. Bydd y Pwyllgor yn cofio i mi baratoi nodyn ar gyfer y Pwyllgor yn ymwneud â gwerth gorau mewn llywodraeth leol yng Nghymru, fel darn o waith ychwanegol, wrth i mi orffen fy rhaglen o archwiliadau gwerth am arian ar gyfer 1999-2000. Fel y bydd yr Aelodau yn gwybod, datblygwyd a chyhoeddwyd llawer o arweiniad am werth gorau gan y Cynulliad yn ystod 1999-2000. Yn ogystal, gweithiodd y Cynulliad yn agos â'r awdurdodau lleol i'w helpu i ddatblygu eu prosesau a'u gweithdrefnau ar gyfer gweithredu gwerth gorau.

2. Mae'r nodyn hwn yn rhoi gwybodaeth gefndir am werth gorau ac yn nodi'r cynnydd a wnaethpwyd yng Nghymru erbyn mis Gorffennaf 2000 wrth baratoi i weithredu gwerth gorau. Mae fy nodyn hefyd yn ceisio nodi rhai o'r sialensau y mae'r Cynulliad yn eu hwynebu o ganlyniad iddo a rhai o'r materion y mae'n bosibl y bydd y Pwyllgor am eu hystyried. Er mwyn helpu i ddatblygu'r agwedd hon ar y nodyn, comisiynwyd yr Athro George Boyne o Ysgol Fusnes Caerdydd gan Swyddfa Archwilio Genedlaethol Cymru i roi ei asesiad o waith gweithredu gwerth gorau yng Nghymru. Darparodd yr Athro Boyne fanylion am nodweddion gwerth gorau, ei asesiad o'r gwersi a ddysgwyd gan wasanaethau peilot gwerth gorau yng Nghymru, ei farn am y trefniadau ar gyfer monitro gwerth gorau yn allanol a'i sylwadau ar rai materion gwerth am arian cyffredinol sy'n deillio o werth gorau.

Cefndir

" Dyletswydd yw gwerth gorau i sicrhau gwelliannau parhaus yn y ffordd y mae gwasanaethau a swyddogaethau awdurdodau lleol yn cael eu cyflwyno a'u gweithredu, ac i wella economi, effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd y swyddogaethau hynny, a'u gallu i ymateb i ddyheadau lleol. Mae gwerth gorau ……………..yn edrych ar <u>holl</u> wasanaethau awdurdod mewn proses dreigl ac mae'n edrych ar y ffordd orau o'u darparu. Mae gwerth gorau yn fwy nag adolygiadau, dangosyddion perfformiad a chynlluniau perfformiad; mae'n gofyn am ymagwedd

newydd tuag at ddefnyddwyr gwasanaeth y presennol a'r dyfodol a bod yn agored wrth ddelio â chyrff eraill…………"

Cylchlythyr Cynulliad Cenedlaethol Cymru 14/2000, Arweiniad i awdurdodau lleol yng Nghymru ar werth gorau, Mawrth 2000

3. Cyflwynodd Deddf Llywodraeth Leol 1999 ddyletswydd gwerth gorau ar awdurdodau lleol gan ddod i rym o 1 Ebrill 2000. Dirprwywyd pwerau i'r Cynulliad o dan y Ddeddf, gan gynnwys pwerau penodol i wneud Gorchmynion ac i gyhoeddi arweiniad, ac fe'u dechreuwyd yng Nghymru gan Orchymyn Deddf Llywodraeth Leol 1999 (Cychwyniad) 1999. Mae gofynion Gwerth Gorau yn berthnasol i Awdurdodau'r Heddlu a Thân yng Nghymru ac Awdurdodau Parciau Cenedlaethol hefyd.

4. Fel y mae'r arweiniad a gyhoeddwyd gan y Cynulliad yn ei ddatgan, mae gwerth gorau yn ymwneud â newid diwylliant sylfaenol yn y ffordd y mae awdurdodau yn cynllunio, darparu ac adolygu eu gwasanaethau. Fodd bynnag, ceir tair proses allweddol yn y gwaith er mwyn sicrhau gwerth gorau a gwelliant parhaus o ran gwasanaethau a swyddogaethau awdurdodau lleol Cymru.

- <u>Cynlluniau Perfformiad</u>. Mae'n ofynnol i awdurdodau lleol gyhoeddi cynlluniau perfformiad bob blwyddyn sy'n cynnwys y canlynol
- crynodeb o nodau ac amcanion strategol yr awdurdod;
- crynodeb o berfformiad cyfredol wedi'i seilio ar ddangosyddion perfformiad a bennir gan y Cynulliad a'r Comisiwn Archwilio;
- cymhariaeth o'r perfformiad cyfredol yn erbyn y targedau, yn erbyn perfformiad mewn blynyddoedd blaenorol ac yn erbyn perfformiad awdurdodau a darparwyr gwasanaethau gwerth gorau eraill;
- targedau perfformiad ar gyfer y blynyddoedd i ddod.

30 Mehefin yw'r dyddiad cau statudol yng Nghymru ar gyfer cyhoeddi'r cynlluniau perfformiad. (31 Mawrth yw'r dyddiad cau ar gyfer awdurdodau lleol yn Lloegr.)

- <u>Arolygon</u>. Bydd yn ofynnol i awdurdodau lleol gynnal arolygon sylfaenol i werthuso pob un o'u swyddogaethau o fewn cyfnod o bum mlynedd sy'n dod i ben ar 31 Mawrth 2005. Bydd yn rhaid i awdurdodau lleol strwythuro'r arolygon hyn o gwmpas y cysyniad o herio, cymharu, ymgynghori a chystadlu, y cyfeirir atynt fel y "4Cs" yn Saesneg.
- <u>Cynlluniau Gweithredu</u>. Yn dilyn yr arolygon hyn, bydd awdurdodau yn llunio cynlluniau gweithredu a fydd yn nodi'r ffordd y maent yn bwriadu cyflawni'r targedau ar gyfer gwelliant parhaus. Mae'r Cynulliad wedi dweud y dylai'r cynlluniau gweithredu fod yn fanwl, yn gywir ac yn glir a bod angen i'r amcanion fod yn benodol, yn gyraeddadwy a hefyd yn heriol. Dylai cynlluniau gweithredu egluro hefyd gostau'r camau arfaethedig a, lle mai bwriad y camau hyn yw datrys problemau, dylai'r costau hyn fod yn gymesur â'r

broblem dan sylw.

5. Bydd y prosesau gwerth gorau hyn hefyd yn cynnwys archwiliadau ac arolygiadau allanol annibynnol. Bydd archwilwyr allanol yr awdurdodau lleol a benodwyd gan y Comisiwn Archwilio yn asesu a yw'r cynlluniau perfformiad lleol yn cydymffurfio â'r arweiniad statudol ac a yw systemau rheoli wedi'u sefydlu er mwyn cynnal gwerth gorau a nodau'r cynllun perfformiad. Mae'r Cynulliad wedi'i gwneud yn glir y bydd yr archwilwyr yn ceisio sicrhau yn benodol bod cynllun perfformiad pob awdurdod lleol yn cynnwys yr holl wybodaeth sydd ei hangen. Bydd yn ofynnol i bob awdurdod lleol hefyd gynnwys datganiad cyfrifoldeb i ddweud bod y cynllun yn adlewyrchu ei berfformiad yn deg ac yn gywir. Mae'n rhaid i bob awdurdod gyhoeddi adroddiad blynyddol ar ei gynllun hefyd y mae'n ofynnol i'r archwilwyr ei baratoi. Ym mis Tachwedd 2000, bydd y Comisiwn Archwilio yn cyhoeddi adroddiad sy'n crynhoi canfyddiadau'r flwyddyn gyntaf o waith archwilio cynlluniau gwerth gorau yng Nghymru.

6. Yn ogystal, bydd pob gwasanaeth lleol yn destun arolygiad gwerth gorau. O dan Ddeddf Llywodraeth Leol 1999, bydd y Comisiwn Archwilio yn arolygu tai a gwasanaethau eraill nad ydynt yn destun arolygiad statudol ar hyn o bryd. Bydd arolygiaethau eraill (yn enwedig y rheini sy'n gyfrifol am addysg, y gwasanaethau cymdeithasol, yr heddlu a'r gwasanaeth tân) yn ymgorffori arolygiadau gwerth gorau o fewn eu cyfundrefnau arolygu cyfredol. Yn y cyd-destun hwn dylid nodi bod y Comisiwn yn cynnal arolygiadau ar y cyd ag Arolygiaeth Gwasanaethau Cymdeithasol Cymru ac Estyn ac y caiff pob arolygiad yng Nghymru ei gynnal gan Fforwm Arolygiaeth Gwerth Gorau Cymru, sy'n cynnwys pob Arolygiaeth yng Nghymru, y Cynulliad Cenedlaethol a Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru. Bydd pob adroddiad arolygu ar gael i'r cyhoedd hefyd.

7. Roedd Grwp Project Gwerth Gorau Cymru yn gyfrifol am drafod a datblygu polisi am werth gorau ac am ledaenu'r neges am y fenter yng Nghymru. Roedd y Grwp yn cynnwys enwebedigion o'r Cynulliad Cenedlaethol, Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru, awdurdodau lleol, y Comisiwn Archwilio, yr Archwiliad Dosbarth, Syniad, Asiantaeth Gwella a Datblygu (IdEA), TUC Cymru, CBI Cymru a Chyngor Gwaith Gwirfoddol Cymru. Canolbwyntiodd y Grwp ar anghenion awdurdodau lleol a defnyddwyr gwasanaethau yng Nghymru ac amgylchiadau penodol Cymru wrth lunio polisïau ac wrth ddatblygu fframwaith gwerth gorau ar gyfer Cymru. Daeth y Grwp Project i ben pan gyhoeddwyd yr arweiniad statudol gan y Cynulliad ym mis Mawrth 2000.

8. Hyd yma, mae'r gwaith a wnaethpwyd wrth weithredu gwerth gorau yng Nghymru wedi cynnwys:

- cynnal rhaglen beilot ym mhob awdurdod lleol ledled Cymru ers mis Ionawr 1998 er mwyn profi'r fframwaith gwerth gorau mewn tua 127 o wasanaethau, a chan ofyn i Ysgol Fusnes Gaerdydd gynnal Astudiaeth Werthuso annibynnol o'r rhaglenni peilot hyn;
- ymgynghori ar arweiniad a'i ddatblygu ar gyfer y prosesau gweinyddol allweddol a fydd

yn sail i werth gorau mewn llywodraeth leol (sef y cynllun perfformiad blynyddol, y broses arolygu a'r cynllun gweithredu sy'n deillio o ganlyniadau'r adolygiad);
- ymgynghori ar arweiniad a'i ddatblygu ar y cyd â'r Comisiwn Archwilio ar gyfer monitro a goruchwylio gwerth gorau - sef datblygu dangosyddion perfformiad gwerth gorau a datblygu archwiliadau allanol a'r trefniadau newydd ar gyfer arolygu gwasanaethau lleol;
- egluro gwerth gorau i awdurdodau a chynnal y broses o newid diwylliant sy'n hanfodol i lwyddiant y polisi ym marn y Cynulliad yn gyffredinol, drwy gylchlythyrau, cynadleddau, gwefan gwerth gorau a dulliau eraill.

9. Ar 24 Mawrth 2000, cyhoeddodd y Cynulliad arweiniad cyffredinol ar werth gorau ac arweiniad mwy penodol ar ddangosyddion perfformiad gwerth gorau. Yn ogystal, roedd Ysgol Fusnes Caerdydd wedi cwblhau ei hadroddiad terfynol ar Astudiaeth Werthuso Cymru ar Werth Gorau erbyn mis Mawrth 2000 ac fe'i cyhoeddwyd wedyn.

10. Mae'r Comisiwn Archwilio hefyd wedi cyhoeddi nifer o ddogfennau yn ymwneud â'i rôl a'i gyfrifoldebau mewn perthynas â gwerth gorau, sef

- Best Assured: The Role Of The Audit Commission In Best Value (1999)
- The Principles of Public Inspection (1999)
- From Priniciples to Practice (1999).

Yn ogystal, mae Swyddfa'r Comisiwn Archwilio yng Nghymru wedi cyhoeddi 'Gwerth Gorau a'r Comisiwn Archwilio yng Nghymru' (1999) er mwyn egluro ei rôl yn y cyd-destun gwerth gorau yng Nghymru. Cyhoeddodd Arolygiadau Gwerth Gorau yng Nghymru hefyd, ym mis Gorffennaf 2000. Mae hyn yn nodi sut y caiff gwerth gorau ei arolygu yng Nghymru ac fe’i cyhoeddwyd gan y Comisiwn Archwilio ar ran partneriaid Fforwm Arolygiaeth Gwerth Gorau Cymru.

Rhai Materion sy'n dod i'r amlwg o bosibl

11. Yn ei waith ar gyfer Swyddfa Archwilio Genedlaethol Cymru, nododd yr Athro Boyne nifer o faterion a phryderon a oedd yn dod i'r amlwg mewn perthynas â gweithredu gwerth gorau.

- Awgrymodd y dystiolaeth o awdurdodau peilot gwerth gorau yng Nghymru bod potensial gan y gyfundrefn newydd i wella gwasanaethau lleol. Fodd bynnag, bydd yn cymryd amser i sefydlu'r prosesau rheoli mewnol perthnasol, ac mae'n bosibl na fyddant yn datblygu'n llawn am nifer o flynyddoedd.
- Nid yw dangosyddion perfformiad gwerth gorau yn gyflawn, ac felly mae angen prosesau monitro allanol eraill (archwilio ac arolygu) er mwyn rhoi sicrwydd i'r Cynulliad bod y gwasanaethau yn gwella. Mae yna berygl y bydd ymlediad o ddangosyddion perfformiad yn newid ymddygiad awdurdodau lleol a thynnu eu sylw o'r gwir welliannau o ran safonau y gwasanaethau.
- Mae'n ofynnol i'r archwilwyr wirio prosesau creu data perfformiad yr awdurdodau lleol.

Dylai fod yn ofynnol iddynt hefyd wirio cywirdeb sampl o ddata o leiaf. Fel arall, gall awdurdodau, yn ddamweiniol neu fel arall) gyhoeddi data sy'n rhoi argraff anghywir bod gwasanaethau yn gwella (neu'n gwaethygu).

- Mae sialensau mawr ar gyfer y system arolygu newydd yn cynnwys nodi safonau cyffredin y gellir eu cymhwyso i bob awdurdod, a'r sialens i dimau arolygu gwahanol gymhwyso'r safonau hyn yn gyson. Hyd yn oed os caiff y tasgau hyn eu cyflawni, mae'n bosibl y bydd y broses arolygu yn gwneud i awdurdodau roi gormod o bwyslais ar ddisgwyliadau cenedlaethol yn hytrach na disgwyliadau lleol.
- Bydd gwerth am arian gwerth gorau yn dibynnu ar
- gwerth y gwelliannau i'r gwasanaethau
- cost prosesau mewnol gorfodol (arolygon gwerth gorau, cynlluniau perfformiad, a chynlluniau gweithredu)
- cost y prosesau monitro allanol (dangosyddion perfformiad, archwilio, ac arolygu).

Casgliadau

12. Mae'r Cynulliad ar y trywydd cywir i gyflwyno'r nod o sicrhau y caiff gwerth gorau ei weithredu'n llwyddiannus yng Nghymru. Mae nifer o faterion mewn perthynas â gweithredu werth gorau y mae'n bosibl y bydd y Pwyllgor Archwilio yn dymuno eu hystyried, gan gynnwys er enghraifft:

- y graddau y bydd y prosesau gwahanol a gaiff eu sefydlu yn rhoi'r sicrwydd sydd ei angen i'r Cynulliad bod gwerth gorau yn cael yr effaith arfaethedig; ac
- a fydd yn bosibl asesu yr holl fanteision sy'n deillio o werth gorau er mwyn sicrhau eu bod yn ddigonol i wrthbwyso cost gweithredu a chynnal y fenter.

13. Gan mai megis cychywn y mae gwerth gorau, byddaf yn monitro'r datblygiadau ac yn briffio'r Pwyllgor o bryd i'w gilydd ar y cynnydd a wneir o ran datblygu gwerth gorau a'i effaith.

JOHN BOURN

Archwiliwr Cyffredinol Cymru